

## บทที่ 9

### พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

หลังจากที่ได้มีการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ครั้งแรกในปีพ.ศ. 2519 ซึ่งมีการแก้ไขไปเพียง 2 มาตรา คือ มาตรา 5 และมาตรา 35 ทำให้ยังมีอีกหลายมาตราที่ยังไม่ชัดเจนและก่อให้เกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติ ทำให้นับตั้งแต่พ.ศ.2519สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้พยายามเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้อีกหลายครั้ง แต่ก็ยังไม่มี การนำขึ้นพิจารณาในระดับกระทรวง จนกระทั่งในปีพ.ศ. 2525 ได้มีการเสนอขอแก้ไขกฎหมายนี้ใน สมัยรัฐ บาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ซึ่งได้มีการพิจารณาคร่าวๆและเข้าสู่การพิจารณาของสภา ผู้แทนราษฎรทั้งสามวาระในปีพ.ศ.2530-2531แต่ร่างพ.ร.บ.นี้ก็ต้องตกไปพร้อมกับการยุบสภา หลังจากนั้นการเสนอขอแก้ไขพ.ร.บ.นี้ก็ยังดำเนินต่อไปในสมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ และ สามารถผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาใน วันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2532

ในการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯครั้งที่ 2 การก่อตัวของวาระนโยบาย ในสมัยรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ และรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ มาจากแรงผลักดันของ 2 กระแสหลัก คือ กระแสปัญหา การบุกรุกที่ดินของรัฐอันเป็นปัญหาที่สำคัญเร่งด่วนในช่วงรัฐบาลพล.อ. เปรม ติณสูลานนท์และพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ และปัญหาความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติบาง มาตราในพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ และ กระแสนโยบาย การนำวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อรับรองสิทธิผู้ บุกรุกที่ดินของรัฐและแนวทางการแก้ไขบทบัญญัติในพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดิน โดยกระแสการเมือง การแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองในการแข่งขันคะแนนเสียง เป็นปัจจัยสนับสนุนให้เกิดโอกาสใน การผลักดันประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขเข้าไปสู่วาระนโยบาย และเมื่อเข้าสู่การแก้ไขพ.ร.บ.ใน ชั้นรัฐสภา ในสมัยรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ และพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ การกำหนด นโยบายเกิดขึ้นในหมู่ของชนชั้นนำ คือ ฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้งร่วมกับ ข้าราชการประจำระดับสูง อย่างไรก็ตามเนื่องจากสาระสำคัญของการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้มีการ เปลี่ยนแปลงในหลักการของการปฏิรูปที่ดิน โดยการผสมผสานแนวคิดในการปฏิรูปที่ดินเพื่อการ กระจายสิทธิการถือครองที่ดินอันเป็นหลักการที่ถือปฏิบัติกันทั่วโลก กับ การรับรองสิทธิแก่คนที่ถือ ครองที่ดินในที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ การแก้ไขกฎหมายในส่วนของหลักการใหม่นี้ได้ก่อให้เกิด กระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักในหมู่นักชนชั้นนำที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกับการกำหนดนโยบายตลอดช่วงของ การพิจารณา ประกอบกับความขัดแย้งทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรทำให้การพิจารณาร่างแก้ไข

พ.ร.บ.นี้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการต่อสู้ทางการ เมืองระหว่างฝ่ายต่างๆในสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นอุปสรรคสำคัญในการพิจารณากฎหมายฉบับนี้

ในการอธิบายการก่อตัวของวาระนโยบายและการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินในสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ และรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ในบทที่ 9 ผู้วิจัยจะอธิบายสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไทยซึ่งเป็นบริบทในการวิเคราะห์ การเข้าสู่วาระนโยบายโดยใช้ตัวแบบหน้าด่านนโยบายมาอธิบาย กระแสการเมือง กระแสนโยบาย และ กระแสปัญหา และ บทบาทของผู้ผลักดันวาระนโยบาย และในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายหรือการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2532 โดยใช้ตัวแบบผู้นำในการอธิบายว่า ผู้นำหรือชนชั้นนำฝ่ายใดมีอิทธิพลและบทบาทในการกำหนดนโยบายอย่างไร

#### 1. สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมของประเทศไทยในช่วงวาระนโยบายของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 3)แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2532

ในการอธิบาย สภาพแวดล้อมทางการเมือง ผู้วิจัย ได้แบ่งการอธิบายออกเป็นการเมืองระหว่างประเทศ ประกอบด้วย ภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็นทั้งในระดับโลก ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และการสิ้นสุดของสงครามเย็น ซึ่งส่งผลกระทบต่อ ความมั่นคงภายในของไทย และ การเมืองภายในประเทศ ประกอบด้วย สภาพการเมืองในรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ และพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญ แนวนโยบายรัฐบาล เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น ขณะที่สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ และสังคมจะเป็นการอธิบายสถานะการณ์และปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสภาพการเมือง ซึ่งกระทบต่อปัญหาที่ดินทำกิน โดยเฉพาะการบุกรุกที่ดินของรัฐและความขัดแย้งระหว่างราษฎรกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันนำมาสู่การเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา โดยสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมในช่วงนี้ เป็นบริบทในการวิเคราะห์การเข้าสู่วาระนโยบายและการกำหนดนโยบาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 1.2 สภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศและภายในประเทศไทย

สภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศในช่วงรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2525-2531) จนถึงสมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ (2531-2534) มีความเปลี่ยนแปลงหลายประการกล่าวคือ ในช่วงของรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ การเมืองระหว่างประเทศยังอยู่ในช่วงของสงครามเย็นซึ่งแบ่งเป็นฝ่ายที่นำโดยสหรัฐอเมริกาซึ่งได้หันไปร่วมมือกับจีนคอมมิวนิสต์<sup>340</sup> กับ

<sup>340</sup> เมื่อนายเติ้งเสี่ยวผิงขึ้นมาเป็นอานาจภายหลังการล้มคณะ 4 คน ได้มีการประกาศนโยบายสี่ทันสมัย และได้เสนอทฤษฎีสองโลกในการหันไปเป็นพันธมิตรกับประเทศต่างๆทั่วโลก โดย ฐศุภภาพ โชควิเศษและเวียตนามเป็นศัตรูร่วมในฐานะประเทศที่เป็น

ฝ่ายที่นำโดยโซเวียต ซึ่งต่างฝ่ายต่างก็พยายามปิดล้อมและมีปฏิกริยาตอบโต้ระหว่างกัน โดยเฉพาะปัญหาเวียดนามบุกกัมพูชาและโค่นล้มรัฐบาลพอลพตในกัมพูชาที่จีนให้การสนับสนุนอยู่ในปีพ.ศ. 2521 และได้จัดตั้งรัฐบาลเฮงสัมรินขึ้นมาบริหารประเทศ ในช่วงปีพ.ศ.2523 ได้กลายเป็นสิ่งที่ตอกย้ำความขัดแย้งระหว่างจีน กับ ฝ่ายโซเวียตและเวียดนามมากยิ่งขึ้น และเป็นปัญหาสำคัญด้านความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งประเทศไทย กล่าวคือ มีเหตุการณ์รุกรานล้าอริปไตยของไทยบ่อยครั้ง เช่น ทหารเวียดนามก็ได้ล่วงล้ำเข้ามาและปะทะกับทหารไทยที่โนนหมากมูน จ. ปราจีนบุรี การแผ่ขยายของขบวนการพรรคคอมมิวนิสต์ไทยสายเวียดนาม ในขณะที่เดียวกัน ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลาว ก็อยู่ในสถานะที่ตึงเครียดเนื่องจากปัญหาพรมแดนที่ไม่ชัดเจน ซึ่งก็ทำให้เกิดการปะทะกันหลายครั้ง เช่น กรณีสามหมูบ้านในปีพ.ศ. 2527 และกรณีบ้านร่มเกล้าในปีพ.ศ. 2530 สถานการณ์ในช่วงนี้จึงทำให้รัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ให้ความสำคัญกับความมั่นคงเป็นหลัก โดยปัญหาที่กัมพูชาที่เกิดขึ้นทำให้ผู้นำไทยและจีนเห็นพ้องในประโยชน์ในด้านความมั่นคงร่วมกัน ทำให้ไทยและจีนต่างก็แลกเปลี่ยนความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในด้านการเมือง การทหาร และด้านเศรษฐกิจ ซึ่งก็ส่งผลให้จีนปิดวิหตุเสียงประชาชนแห่งประเทศไทยในมณฑลยูนนานของจีนซึ่งเป็นกระบอกเสียงของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในการ โจมตีรัฐบาลไทยและลดความช่วยเหลือแก่พคท.สายจีน ประกอบกับ พคท.ก็มีปัญหาความขัดแย้งภายใน<sup>341</sup> ทำให้เมื่อรัฐบาลมีการประกาศใช้นโยบาย 66/2523 และนโยบาย 65/2525<sup>342</sup> ซึ่งเป็นการรณรงค์ทางการเมืองเพื่อดึงคอมมิวนิสต์กลับเข้ามาอบตัวในฐานะผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยพร้อมไปกับการใช้วิธีทางการทหารต่อไปได้รับความสำเร็จเป็นอันมาก และต่อมาในช่วงปลายของรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์

ภัยต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ โปรดดู นฤมิตร สอดสุข( 2543:296) สารสิน วีระผล (2542:305) สุรพงษ์ ชัยนาม (2543:181-182) เป็นต้น

<sup>341</sup> เกิดขึ้นจากความขัดแย้งเรื่องแนวคิดอุดมการณ์ระหว่าง กลุ่มนักศึกษาหัวก้าวหน้าที่หลบหนีเข้าป่าในช่วงเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 กับ พคท. เนื่องจากนักศึกษาเห็นว่า นโยบายของพคท.อิงกับจีนมากเกินไปจนไม่สามารถอธิบายความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้ การอิงความช่วยเหลือจากจีนก็ยังทำให้พคท.ก็ไม่มีความเป็นตัวของตัวเองและขาดการแสวงหาความร่วมมือกับประเทศอื่นๆ นอกจากนั้นก็ยังมีปัญหาของพคท. ทั้งในเรื่อง.การบริหารพคท.มีลักษณะรวมศูนย์ซึ่งค่อนข้างเผด็จการมากกว่าประชาธิปไตยและมีการแย่งชิงอำนาจกันเองและการเล่นพรรคเล่นพวกในพคท. ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้นักศึกษาจำนวนมากเกิดความผิดหวังและทำให้เกิดความแตกแยกทางความคิดในพคท. ในขณะที่เดียวกัน เนื่องจาก พคท.อาศัย จีน เวียดนาม และลาวในเรื่องการเงินอาวุธยุทธโธปกรณ์ สถานที่ฝึกฝนและลี้ภัย ปัญหาความขัดแย้งระหว่างจีน กับเวียดนามที่เกิดขึ้น ก็ทำให้พคท.แตกออกเป็นกลุ่มที่สนับสนุนแนวทางของจีนและกลุ่มที่สนับสนุนเวียดนาม เมื่อกัมพูชา และ ลาวซึ่งเคยเป็นพันธมิตรกับจีนได้เข้าไปร่วมกับเวียดนาม ก็ทำให้ ลาว และกัมพูชายุติการให้ที่พักพิงแก่พคท.สายจีนลง โปรดดู คุนิโอะ(2541:258) ชัยอนันต์และคณะ (2529:146-152)

<sup>342</sup> โดยทั้งสองนโยบายนี้มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาในเรื่องของความไม่เป็นธรรมในสังคมที่จะต้องถูกกำจัดในทุกระดับชั้นตั้งแต่ท้องถิ่นไปถึงระดับชาติ ซึ่งส่วนใหญ่ผู้นั้นหมายถึงการปกป้องชาวไร่ชาวนาจากการถูกเอารัดเอาเปรียบ รวมทั้งการขจัดคอร์รัปชันในวงราชการ พร้อมทั้งการสร้างความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รายละเอียดโปรดดู คุนิโอะ(2541:258) ผาสุก พงศ์ไพจิตรและคริส เบเกอร์ (2546:393-394,414)

สภาพแวดล้อมในระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ผ่อนคลายความตึงเครียดลงอันเป็นผลจากการฟื้นฟูความ สัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจสหรัฐอเมริกาและโซเวียต<sup>343</sup>

ต่อมาในสมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ปัญหาสงครามเย็นกำลังจะสิ้นสุดลงเนื่องจากปัญหาสงครามเย็นที่เกิดขึ้นมายาวนานทำให้เศรษฐกิจของประเทศคอมมิวนิสต์ตกต่ำอย่างรุนแรง ทำให้ประเทศคอมมิวนิสต์ต่างก็หันเหผลประโยชน์ของชาติในด้านความมั่นคงไปที่การฟื้นฟูพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการดำเนินนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศและเปิดกว้างรับการลงทุนและการค้ากับประเทศอื่น ดังจะเห็นได้จากกรณีที่เวียดนามได้ประกาศจะถอนทหารออกจากกัมพูชาให้เสร็จสิ้นในปีพ.ศ. 2532 (พันธุสุรย์ ตลาวัลย์, 2533:330-331) ส่งผลให้ไทย เวียดนาม ลาว และกัมพูชาสามารถปรับปรุงความสัมพันธ์ต่อกัน โดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจภายใต้ นโยบายเปิดประตูสู่อินโดจีน การแปรสนามรบเป็นสนามการค้า ของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และในที่สุดความรุนแรงของปัญหาเศรษฐกิจของประเทศคอมมิวนิสต์เหล่านี้ ก็ทำให้โซเวียตต้องยอมให้ยูโรปตะวันออกแยกตัวเป็นอิสระและสหภาพโซเวียตได้ล่มสลายลงในปีพ.ศ. 2533 อันเป็นการยุติสงครามเย็นในที่สุด (อภิญา รัตนมงคลมาส, 2537:88-89) ส่งผลให้ทุกประเทศได้หันเหการให้ความสำคัญกับเป้าหมายด้านความมั่นคงมาที่เป้าหมายการฟื้นฟูและการสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ

ในขณะที่การเมืองภายในของไทยในช่วงรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ มีลักษณะที่เรียกว่า ประชาธิปไตยครึ่งใบ<sup>344</sup> ซึ่งเป็นการพยายามในการผสมผสานระหว่างระบอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกซึ่งส่วนหนึ่งมาจากข้าราชการประจำโดยเฉพาะ

<sup>343</sup> เมื่อนายกอร์บาชอฟ ประกาศนโยบายเปิดเสรีและการปฏิรูปและได้มีแถลงการณ์ที่วลาดิวอสตอกในปี พ.ศ. 2529 ซึ่งมีสาระสำคัญว่าโซเวียตต้องการอยู่ร่วมกันโดยสันติกับประเทศต่างๆ ในเอเชียแปซิฟิก เพราะโซเวียตเองประสบปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศอย่างรุนแรงจึงต้องการลดภาระทางทหารในการอุดหนุนประเทศบริวารต่างๆ ดังจะเห็นได้ว่า โซเวียตได้ฟื้นฟูความสัมพันธ์กับจีนด้วยการรับปากว่าจะพูดคุยกับเวียดนามในปัญหากัมพูชา โปรดดู กอร์บาชอฟ(2531:90) จุลชีพ ฉิมวรรณ (2536:135) สุรชาติ บำรุงสุข (2536:190)

<sup>344</sup> นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ของไทยหลายท่าน อาทิ ลิขิต ธีรเวคิน (2546:218,275) เรียกสภาวะการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวว่าเป็นช่วงประชาธิปไตยครึ่งใบ ซึ่งเป็นการผสมผสานการเมืองไทยกับการเมืองแบบตะวันตก เพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มพลังเดิมคือ ข้าราชการทหารและพลเรือน และกลุ่มพลังกลุ่มใหม่คือชนชั้นกลางที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจและผ่านการเลือกตั้ง ในขณะที่ชัชอนันต์ สมุทวณิช (2538:123-124,152-153) เรียกสภาพการเมืองในช่วงนี้ว่า ระบอบกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการประสานความขัดแย้งและผลประโยชน์ระหว่างพลังทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ราชการ และประชาชน ระบอบนี้มีการแข่งขันทางการเมืองมีการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยอย่างเป็นทางการ แต่กลไกทางอำนาจยังคงสงวนความสามารถในการเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่ไม่พึงปรารถนาอยู่ ประชาธิปไตยแบบจำกัดมักเกิดขึ้นในประเทศที่การแยกตัวของรัฐเกิดขึ้นก่อนการเติบโตของระบบทุนนิยมอุตสาหกรรมทำให้ชนชั้นนายทุนมีความอ่อนแอ ชนชั้นกรรมกรมีขนาดเล็ก และตกอยู่ภายใต้อำนาจของการของชนชั้นนายทุน การเลือกตั้งที่มีอยู่เป็นเพียงวิธีการในการสร้างความชอบธรรมให้กับกลุ่มอำนาจที่ปกครองอยู่ สภาพที่เกิดขึ้นก็คือ รัฐและระบบราชการเปิดโอกาสให้ ประชาชน นักธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับหนึ่งแต่ก็มิให้เข้ามามีอำนาจทางการเมืองอย่างเต็มที่เพราะจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนและการไร้เสถียรภาพทางนโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาค ระบอบกึ่งประชาธิปไตยจึงเป็นโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่ปิดและเปิดในขณะเดียวกัน โดยมีคณะทหารเป็นแกน โครงสร้างอำนาจทางการเมือง



สายทหารให้สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้มีบทเฉพาะกาลสี่ปีซึ่งเปิดโอกาสให้วุฒิสภามีอำนาจและข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเวลาเดียวกัน ได้หลังจากนั้นจะห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเวลาเดียวกันจะต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง<sup>345</sup> ทำให้ข้าราชการประจำยังสามารถเข้าไปมีบทบาทในการบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายในลักษณะที่รอมชอมกับนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง

นอกจากข้าราชการประจำที่เข้าไปมีอิทธิพลในการบริหารประเทศและการกำหนดนโยบาย แล้วกลุ่มธุรกิจใหญ่ๆ ที่มีทุนมากซึ่งเกิดขึ้นอย่างมากมาย และพยายามแทรกตัวเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากขึ้น<sup>346</sup> บางบริษัทก็ได้เข้าไปสร้างสายสัมพันธ์โดยตรงผ่านการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองหลายพรรคหรือเข้าเป็นสมาชิกของคณะกรรมการกลางของพรรคการเมือง รวมทั้งมีการลงสมัครรับเลือกตั้งและเป็นรัฐมนตรีเสียเอง (ลิขิต ชีรวะกิน, 2546:221) ในขณะเดียวกันรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ก็เปิดโอกาสให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางด้านนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น ด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการภาครัฐร่วมเอกชน (กรอ.) เพื่อเป็นกลไกในการประสานนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลกับเอกชน ตลอดจนเพื่อให้นักธุรกิจเอกชนมีช่องทางเสนอความคิดเห็นต่างๆ เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายและนโยบายรัฐแต่ก็ยังไม่สามารถเข้ามามีบทบาทต่อรัฐบาลโดยตรง (จุลชีพ ชินวรร โณ, 2533:16) ในขณะเดียวกันพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ก็ใช้วิธีการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างๆ แก่นักการเมือง นักธุรกิจต่างจังหวัด และปรับคณะรัฐมนตรีบ่อยครั้งเพื่อให้พรรคการเมืองต่างๆ ได้รับประโยชน์จากการเป็นรัฐมนตรี (ผาสุก พงศ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์, 2546:432) เพื่อที่จะช่วยลดแรงกดดันทางการเมืองในรัฐบาลและในสภาผู้แทนราษฎร แต่วิธีการดังกล่าวสามารถลดแรงกดดันได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น ปัญหาความขัดแย้งใน

<sup>345</sup> ภายหลังบทเฉพาะกาล 4 ปี ที่ห้ามมิให้รัฐมนตรีมาจากข้าราชการประจำนั้นนอกจากจะเป็นการแบ่งแยกตัวบุคคลที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติอันเป็นแนวคิดในการแบ่งแยกการเมืองและการบริหารออกจากกันแล้ว ยังเป็นการสร้างความชอบธรรมในการเข้าดำรงตำแหน่งและการใช้อำนาจทางการเมืองด้วย แต่อย่างไรก็ดีก็มีความเคลื่อนไหวให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้เช่น การขอให้ยกเลิกบทเฉพาะกาลและการขอให้แก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ และเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรวม 4 ฉบับแต่ก็ไม่ผ่านสภาทั้ง 4 ฉบับ จนกระทั่งได้มีการแก้ไขอีก 2 ครั้งในปีพ.ศ. 2528 อันเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และในปีพ.ศ. 2532 ซึ่งแก้ไขให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาและรองประธานรัฐสภา รายละเอียดโปรดดู กรมละของธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาส (2545:57-59)

<sup>346</sup> เนื่องจาก ขนาดของทุนและทรัพย์สินของบริษัทเหล่านี้ทำให้คนกลุ่มนี้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองภายในของประเทศไทยยิ่งขึ้นเพราะการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองย่อมมีผลต่ออนาคตของบริษัทเหล่านี้ ดังนั้นนอกเหนือจากการเข้าไปตั้งพาสถาสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจแบบเก่าในลักษณะระบบอุปถัมภ์ การหาความคุ้มครองจากนายทหารระดับสูงและข้าราชการ ด้วยการให้ผลประโยชน์ตอบแทนทางเศรษฐกิจ

พรรคการเมืองร่วมรัฐบาล (พรรคประชาธิปัตย์<sup>347</sup>) และระหว่างพรรครัฐบาล (พรรคกิจสังคมและพรรคประชาธิปัตย์<sup>348</sup>) ที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลจนนำมาสู่การตัดสินใจยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่และเป็นอุปสรรคที่สำคัญกระทบต่อการพิจารณาร่างแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ โดยตรงเนื่องจากร่างแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯจะต้องตกไปก่อนที่วุฒิสภาจะได้มีการพิจารณาร่างพ.ร.บ.นี้เสร็จสิ้น

ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งในปีพ.ศ. 2531 พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ปฏิเสธไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทยซึ่งได้รับเสียงข้างมากได้จัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นมีจำนวนส.ส.ของรัฐบาล 210 คน<sup>349</sup> จากจำนวนส.ส.ทั้งหมด 357 คน การเมืองไทยในช่วงนี้มีลักษณะที่เรียกได้ว่าธุรกิจการเมืองหรือธนธิปไตย กล่าวคือ นักธุรกิจจำนวนมากได้เข้ามาจับบทบาททางการเมืองโดยการให้เงินสนับสนุนพรรคเพื่อใช้ในการหาเสียงและซื้อเสียงในการเลือกตั้ง หรือเข้ามาเป็นสมาชิกพรรค ลงสมัครส.ส. และเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะรัฐบาล<sup>350</sup> และมักจะพบว่านักธุรกิจการเมืองเหล่านี้พยายามหาโอกาสถอนทุนคืนจนทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงมากมายโดยปราศจากหลักฐาน ซึ่งทำให้ส่งผลกระทบต่อภาพพจน์ของรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นอย่างมาก การที่นักธุรกิจได้เข้ามาจับบทบาททางการเมืองมากขึ้นเนื่องจากช่วงนี้มีการแข่งขันระหว่างพรรคต่างๆอย่างสูงในการแสวงหาคะแนนนิยมจาก

347

การแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรีจนนำมาสู่การรวมตัวในนามกลุ่มสืบทอดราชบัลลังก์ภายในพรรคประชาธิปัตย์เพื่อกดดันหัวหน้าพรรคให้มีการปรับคณะรัฐมนตรีและกรรมการบริหารพรรค โดยการดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มสืบทอดราชบัลลังก์ที่เน้นการคัดค้านการทำงานของพรรคในรัฐสภา เช่น การฝ่าฝืนมติวิปรัฐบาลในเรื่องพ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน การคัดค้านร่างพ.ร.บ.ลิขสิทธิ์ แม้ว่าพรรคประชาธิปัตย์จะมีมติให้สนับสนุนร่างดังกล่าวก็ตาม เป็นต้น (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 22-28 พฤศจิกายน 2530, หน้า 4) ความขัดแย้งในพรรคประชาธิปัตย์ได้รุนแรงขึ้นจนกระทั่งมีข่าวลือเรื่องการยุบสภาเกิดขึ้นและแม้ว่ารัฐมนตรีของพรรคประชาธิปัตย์จะลาออกเพื่อเปิดโอกาสให้มีการปรับคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ก็คัดค้านใจวุฒิสภาผู้แทนราษฎรในเดือนเมษายนพ.ศ.2531 โดยกลุ่มสืบทอดราชบัลลังก์ได้แยกตัวและตั้งพรรคการเมืองใหม่ในนามพรรคประชาชนเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งในเดือนกรกฎาคม

348

เนื่องมาจากกรณี พ.ร.บ.ครู พ.ร.บ.ข้าราชการพลเรือน การยกมือไม่ไว้วางใจ.ค.อ.สุรัตน์ โอสถานุเคราะห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ พรรคกิจสังคม กรณีการอนุมัติไม่ขงจากพม่า พรรคประชาธิปัตย์ไม่พอใจนายมนตรี พงษ์พานิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ของพรรคกิจสังคม ในเรื่องการนำเข้าน้ำมันปาล์ม (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 8-14 พฤษภาคม 2531, หน้า 11) รวมทั้งกรณีสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ออกมากัดค้านและแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อมวลชนเกี่ยวกับร่างพ.ร.บ.ลิขสิทธิ์ซึ่ง พล.อ.อ.สิทธิ เศวตศิลาหัวหน้าพรรคกิจสังคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศให้การสนับสนุน แต่อย่างไรก็ดีทั้งสองพรรคต่างก็พยายามรอมชอมกันเพื่อให้รัฐบาลยังคงอยู่ได้ โดย พรรคชาติไทย ได้พยายามทำหน้าที่ระดับประคองรัฐบาลให้อยู่ได้นานที่สุด เนื่องจากจุดยืนของพรรคก็คือ การเข้ามาเป็นรัฐบาล (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 2-8 สิงหาคม 2530, หน้า 5-8)

349

ประกอบด้วย พรรคชาติไทยซึ่งมีส.ส. 87 คน พรรคกิจสังคม มีส.ส. 54 คน พรรคประชาธิปัตย์ มีส.ส. 48 คน พรรคราษฎร มีส.ส. 21 คน พรรคสหประชาชาติไทย มีส.ส. 5 คน และ พรรคมวลชน มีส.ส. 5 คน

350

ดังจะเห็นได้จาก นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ยกเว้นนาย มีชัย ฤชุพันธุ์) ที่มาจากนักธุรกิจ โดยมีสัดส่วนของรัฐมนตรีที่มาจากนักธุรกิจ 27 คน ขณะที่รัฐมนตรีที่มาจากพลเรือน 12 คนและ ข้าราชการ 6 คนและพรรคร่วมรัฐบาลต่างๆก็ประกอบไปด้วยนักธุรกิจชั้นนำในกรุงเทพฯและต่างจังหวัด

ประชาชนเพื่อให้ได้ชัยชนะในการเลือกตั้งและทุนทรัพย์เป็นสิ่งจำเป็นต่อพรรคในกิจกรรมดังกล่าว ทำให้นักธุรกิจจำนวนมากสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือในด้านนี้แก่พรรคการเมืองและนักการเมืองอย่างลับๆ และการที่พรรคการเมืองต่างๆขาดแหล่งเงินทุนที่ถูกต้องชอบธรรม ก็มีส่วนทำให้นักธุรกิจเหล่านี้มีอิทธิพลและสามารถจะเสนอปัญหาความเดือดร้อน และความต้องการผ่านพรรคการเมืองและนักการเมืองโดยตรง<sup>351</sup>

ในขณะที่เดียวกันภายใต้รัฐบาลผสมของพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณนั้นก็เต็มไปด้วยความขัดแย้งต่างๆมากมาย อาทิ ความขัดแย้งระหว่างพรรคชาติไทยกับพรรคประชาธิปัตย์<sup>352</sup> ความขัดแย้งระหว่างพรรคชาติไทยกับพรรคกิจสังคม<sup>353</sup> การแย่งตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาล<sup>354</sup> ในขณะเดียวกันรัฐบาลชุดนี้ก็ยิ่งเผชิญกับความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับฝ่ายทหารอันสืบเนื่องมาจาก การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารระดับสูง และ การตัดงบประมาณของกองทัพ ซึ่งได้สร้างความไม่พอใจกับนายทหารระดับสูงในกองทัพเป็นอย่างมากจนในที่สุดรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณก็ได้ถูกกองทัพทำรัฐประหารในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยอ้างเหตุผลว่าเพื่อยุติการคอร์รัปชันของรัฐบาล

เมื่อพิจารณาแนวนโยบายแห่งรัฐและแนวนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายการปฏิรูปที่ดินในสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ และรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ จะพบว่า นโยบายการปฏิรูปที่ดินได้ปรากฏอยู่ในแนวนโยบายแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 67 ระบุว่า “รัฐพึงดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงด้วยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น “ และ ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลพล.อ.

<sup>351</sup> นักวิชาการหลายท่านที่ศึกษาเกี่ยวกับ ธุรกิจการเมืองในสมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เช่น ลิขิต ธีรเวคิน (2546) รังสรรค์ ธารนพพันธ์ (2546) สุมิสา สุขชี (2539) อนเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2539) เป็นต้น

<sup>352</sup> อันเนื่องมาจากการที่พรรคชาติไทยพยายามขยายฐานคะแนนเสียงในภาคใต้ ด้วยการชิงตัดหน้าพรรคประชาธิปัตย์ลงไปช่วยเหลืออุทกภัยภาคใต้ การจัดประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรลงภาคใต้ การดึงเอาพล.อ.หาญ สีนานนท์และส.ส.อีก 8 คนซึ่งมาจากกลุ่มสืบทอด มาเข้าพรรคชาติไทย โดยพรรคประชาธิปัตย์ก็มีการตอบโต้พรรคชาติไทย ด้วยการคัดค้านการขออนุมัตินำเข้าอนุหรีต่างประเทศและการต่อสัญญาโรงเหล้าอีก 10 ปีซึ่งเสนอโดยนาย ประมวล สภาวสุ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของพรรคชาติไทย (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 27 พฤษภาคม 2532, หน้า 8) รวมทั้งการลาออกของนาย สุเทพ เทือกสุบรรณ จากการเป็นวิฝ่ายรัฐบาลเนื่องจากความไม่พอใจกรณี นาย ปิยะ จะ เสรทอง ประธานสภาผู้แทนราษฎร จากพรรคชาติไทยที่ไม่ยอมขานชื่อให้ตอบโต้ฝ่ายค้าน และความไม่พอใจรายงานของคณะกรรมการ วิสามัญศึกษาปัญหาและวิธีดำเนินการออกหนังสือกรรมสิทธิ์หรือหนังสือสิทธิครอบครองในเขตป่าสงวนฯ ที่สาธารณประโยชน์และที่ราชพัสดุ ซึ่งมีนาย ปิยะ อังกินันท์ พรรคชาติไทยเป็นประธานฯ เพราะขัดกับหลักการของร่าง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯของพรรคประชาธิปัตย์ (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 27 พฤษภาคม 2532, หน้า 7)

<sup>353</sup> โดยเฉพาะในปัญหาการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อกัมพูชา จนทำให้เกิดกรณีอื้อฉาวเรื่อง “ฮอทไลน์” จากบันทึกช่วยจำที่ส่งมาจากทำเนียบขาวซึ่งมุ่งทำลายความเชื่อถือของพรรคชาติไทยซึ่งพรรคชาติไทยเชื่อว่ามาจากคนของพรรคกิจสังคมซึ่งทำให้รอยร้าวระหว่างสองพรรคยิ่งทวีความรุนแรงขึ้น (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 9-15 เมษายน 2532, หน้า 10)

<sup>354</sup> กรณีการแย่งตำแหน่งรัฐมนตรีระหว่างนาย ทวี ไกรคุปต์ และ นาย สันติ ชัยวิรัตนะ พรรคกิจสังคมทำให้มีการเปิดโปงและกล่าวหาเกี่ยวกับการคอร์รัปชันและการใช้อำนาจหาประโยชน์ส่วนตัวกรณีเป็มก๊าซและบ่อบาดาลส่งผลให้กรณีการคอร์รัปชันในคณะรัฐมนตรีได้กลายเป็นประเด็นที่โจษจันในสังคมและเป็นข่าวพาดหัวในหนังสือพิมพ์

เปรม ติณสูลานนท์ และ รัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณทุกคณะ ที่ต่างก็ระบุว่าจะเร่งรัดปรับปรุง สิทธิการถือครองที่ดิน การจัดการที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกิน ด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน รวมทั้ง การพัฒนาชีวิตของเกษตรกร ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และ ฉบับที่ 6 ที่ระบุว่าเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อพัฒนาด้านการเกษตรและช่วยลดความเหลื่อมล้ำ ระหว่างในเมืองกับชนบท

แต่อย่างไรก็ดีการปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมาไม่ค่อยจะคืบหน้ามากนักโดยเฉพาะการปฏิรูปที่ดิน ในพื้นที่เอกชนทำให้แนวทางการปฏิรูปที่ดินในช่วงรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เป็นต้นมาได้ หันมาเน้นที่การนำที่ดินของรัฐมาปฏิรูปฯ พร้อมไปกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างราษฎร ที่ทำกินในที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าสงวนฯกับเจ้าหน้าที่ราชการอย่างรุนแรงในหลายพื้นที่ และราษฎรเหล่านี้ได้เข้ามาร้องเรียนกับทางราชการและนักการเมืองให้ช่วยแก้ไขปัญหา ซึ่งรัฐบาลก็ ให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าวเนื่องจากพื้นที่ป่าสงวนฯยังเป็นฐานที่มั่นของคอมมิวนิสต์ในชนบท หากรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาให้กับราษฎรที่อยู่ในเขตป่าสงวนฯได้ย่อมจะส่งผลกระทบต่อ การดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงในการดึงประชาชนมาจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ และในขณะเดียวกันก็ ย่อมจะส่งผลกระทบต่อฐานะเสี่ยงเลือกตั้งของพรรคการเมืองอย่างเลี่ยงไม่ได้ ทำให้รัฐบาลพล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ได้มีมติอนุมัติหลักการช่วยเหลือราษฎรเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 ซึ่ง เรียกว่า หลักบันได 3 ขั้น<sup>355</sup> หากแต่ไม่ประสบผลสำเร็จในการนำไปปฏิบัติเนื่องจากกรรมที่ดินมี ภารกิจในการเร่งออกโฉนดทั่วประเทศอยู่แล้วและการพิสูจน์สิทธิ์ต้องใช้เวลาและ ระยะเวลาและ กำลังคนเป็นจำนวนมาก อีกทั้งหลักบันได 3 ขั้นก็ขาดกฎหมายที่จะมารองรับทำให้รัฐบาลต้องนำเอา การปฏิรูปที่ดินเข้ามาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาอันเป็นที่มาประการหนึ่งในการเสนอแก้ไข พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์และพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ

กล่าวโดยสรุป สภาพการเมืองในช่วงพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ปัญหาภัยคุกคามของ คอมมิวนิสต์ระหว่างประเทศและภายในประเทศเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของไทยเป็น อย่างมากทำให้รัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับเป้าหมายด้านความมั่นคงเป็นสำคัญ ปัญหาการบุกรุก ที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะป่าสงวนฯจึงเป็นปัญหาที่รัฐบาลจะต้องเร่งแก้ไข เนื่องจากปัญหาดังกล่าว กระทบต่อการดำเนินนโยบายความมั่นคงของรัฐบาลที่ต้องการดึงชาวบ้านมาจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ ในขณะเดียวกันพรรคการเมืองก็ต้องการสร้างฐานเสียงสนับสนุนจากราษฎรที่อยู่ในเขตป่าสงวนฯ ด้วยเหตุนี้ทำให้รัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์หันมาเน้นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

355 ตามโครงการเปิดถนนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะในเขตป่าสงวนฯโดยแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1. ชุมชนที่เกิดก่อนปีพ.ศ. 2510 ให้ได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน 2. ชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปีพ.ศ. 2510-2518 ให้สิทธิอยู่อาศัยในรูปสิทธิทำกิน 3. ชุมชนที่เกิดขึ้นในภายหลังปีพ.ศ. 2518 อนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราวตามมาตรา 16 แห่งพ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติพ.ศ. 2507



ด้วยการปฏิรูปที่ดิน เช่นเดียวกับรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณที่แม้ว่าปัญหาภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์จะหมดไปเนื่องจากการสิ้นสุดของสงครามเย็น แต่รัฐบาลก็ยังคงให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐด้วยการปฏิรูปที่ดินเนื่องจากต้องการสร้างความนิมิตในการเลือกตั้งเป็นสำคัญ และนโยบายปฏิรูปที่ดินก็เป็นหนึ่งในนโยบายที่ปรากฏอยู่ในแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2521 แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ คำแถลงนโยบายรัฐบาลทุกคณะ จึงเท่ากับเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติว่ารัฐบาลพึงจะต้องดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดผลตามที่ได้ประกาศไว้

## 1.2 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ และ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ นั้นเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ในด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เปลี่ยนจากภาวะเศรษฐกิจที่อ่อนแอและไร้เสถียรภาพไปสู่การเติบโตและขยายตัวในอัตราที่สูงอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ในช่วงต้นสมัยรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบอย่างมากจากภาวะเศรษฐกิจโลกอันเนื่องมาจากปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ในปีพ.ศ. 2522 ทำให้รัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ได้แก้ปัญหาเศรษฐกิจด้วยการใช้นโยบายการเงินการคลังที่เข้มงวด และการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนในการประสานนโยบายเศรษฐกิจกับภาคธุรกิจทั้งในด้านการเกษตร อุตสาหกรรม การพัฒนาพลังงาน และการส่งออก ภายใต้ยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมการส่งออกนำความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (export-led growth) ส่งผลให้ในช่วงระหว่างพ.ศ. 2529-2530 อันเป็นช่วงสุดท้ายของรัฐบาลพล.อ.เปรมฯ เศรษฐกิจไทยเริ่มเติบโตขึ้นในทุกด้าน การขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงขึ้นจากร้อยละ 4.9 ในปีพ.ศ. 2529 เป็นร้อยละ 9.5 ในปีพ.ศ. 2530 โดยอัตราเงินเฟ้อยังอยู่ในอัตราที่ค่อนข้างต่ำเพียงร้อยละ 2.5 เท่านั้น ในขณะที่การลงทุนภาคเอกชนได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะการส่งออกซึ่งเพิ่มขึ้นเกือบร้อยละ 20 ต่อปี ทำให้การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดลดลงเหลือร้อยละ 4 ในปีพ.ศ. 2528 และดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลในปี 2529 นอกจากนี้ ฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศก็มีความมั่นคงขึ้นอย่างมากประมาณ 4 เดือนของการนำเข้า

ในขณะที่รัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ บรรยายภาพทางเศรษฐกิจโลกมีการขยายตัวในเกณฑ์สูงเฉลี่ยร้อยละ 3.3 และปริมาณการค้าของโลกขยายตัวสูงถึงเฉลี่ยร้อยละ 6.7 ในขณะที่การเมืองระหว่างประเทศก็เข้าสู่ช่วงของการสิ้นสุดสงครามเย็น ปัจจัยเหล่านี้มีส่วนเอื้ออำนวยอย่างยิ่งต่อภาคเศรษฐกิจของไทยซึ่งกำลังอยู่ในช่วงของการขยายตัวอย่างสูงและมีเสถียรภาพเต็มที่ โดยรัฐบาลได้เน้นการดำเนินนโยบายการค้าเสรี การสนับสนุนการลงทุนภาคเอกชน การให้ความสำคัญของการลงทุนภาครัฐบาล และการผลักดันให้ไทยเข้าไปมีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจในภูมิภาค

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้และในทวีปเอเชีย เศรษฐกิจของไทยจึงได้เติบโตและขยายตัวอย่างมาก อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในปีพ.ศ.2531 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 13 ในปี พ.ศ.2532 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 14 จนประเทศไทยได้สมญาว่าเป็นเสือเศรษฐกิจตัวใหม่แห่งเอเชีย แต่อย่างไรก็ดีเศรษฐกิจที่ขยายตัวมากขึ้นในสมัยพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณนั้นก็มีส่วนที่เรียกว่า เศรษฐกิจฟองสบู่ กล่าวคือ การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณทำให้เกิดปัญหาเรื่องเงินเฟ้อที่เพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆเฉลี่ยประมาณร้อยละ 5.1 เมื่อเทียบกับอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 4.2 ของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม อันเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงินในประเทศและการเพิ่มราคาสินค้านำเข้าเป็นส่วนใหญ่ ส่งผลให้อัตราค่าเงินบาทแข็งค่ามากเกินไปจนเกินกว่าความเป็นจริงซึ่งส่งผลเสียต่อการส่งออกของประเทศที่เริ่มลดลงเมื่อเทียบกับการนำเข้าที่มีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นทำให้การขาดดุลการค้าเพิ่มขึ้นอย่างมากจากร้อยละ 0.7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศสมัยพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ในปีพ.ศ. 2530 เป็นร้อยละ 8.6 ในปีพ.ศ. 2533 เนื่องจากการเพิ่มการนำเข้าสินค้าทุนและวัตถุดิบที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ในภาคอสังหาริมทรัพย์ก็มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะมีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรทั้งในเมืองในชนบทจนทำให้ชาวไร่ชาวนาขายที่ดินของตนให้กับพ่อค้านายทุนที่ดินเป็นจำนวนมาก โดยส่วนหนึ่งได้หันไปประกอบอาชีพอื่นเช่นการขายแรงงานในภาคอุตสาหกรรมหรือบุกเบิกจับจองที่ดินในเขตป่าสงวนฯเพื่อทำการเกษตรต่อไป ภาวะที่เกิดขึ้นย่อมจะต้องส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวนาชาวไร่และภาคเกษตรของไทยอย่างเลี่ยงไม่ได้

ในขณะเดียวกันผลจากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินับตั้งแต่ฉบับที่ 1 ซึ่งเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่พ.ศ. 2504 จนถึงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)ก็มีลักษณะการพัฒนาที่ไม่สมดุล กลุ่มชาวนาชาวไร่ผู้ยากจนในเขตชนบทไม่ได้ประโยชน์จากการพัฒนาประเทศและมีส่วนร่วมต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจน้อยมาก ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ระหว่างคนในชนบทกับเมืองและระหว่างภาคต่างๆมากขึ้น แม้ว่านับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) เป็นต้นมาจะพยายามหันมาเน้นการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและแก้ปัญหาความไม่สมดุลของการพัฒนา ตลอดจนเพิ่มความสำคัญในการพัฒนาบริการทางด้านสังคมอย่างต่อเนื่อง และการปฏิรูปที่ดินก็เป็นนโยบายหนึ่งที่ถูกกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 จนถึง ฉบับที่ 6<sup>356</sup>

356 แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 5 นั้นมุ่งเน้นที่การปรับปรุงกระบวนการจัดสรรทรัพยากรและการกระจายความเจริญควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะการคำนึงถึงการแก้ปัญหาความยากจน โดยในส่วนของ การปฏิรูปที่ดิน ได้ระบุว่า จะเร่งรัดการกระจายการถือครองที่ดิน การปฏิรูปที่ดินและการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินทำกินเพื่อการเกษตร ทั้งนี้ เพื่อให้เกษตรกรมีโอกาสประกอบอาชีพการเกษตรได้มั่นคงและขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ในขณะที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีจุดมุ่งหมายหลักในการยกระดับการพัฒนาประเทศ ควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่สะสมมาเพื่อให้ประชาชนมีรายได้ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยในการปฏิรูปที่ดินและการพัฒนาที่ดินนั้นได้ระบุว่า จะเร่งรัดการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม และ สนับสนุนทางด้านธนาคารที่ดิน หรือ กองทุนปฏิรูปที่ดิน ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีที่ดินให้เหมาะสมโดยการปรับปรุงการประเมินราคา

โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อยกระดับฐานะชีวิตความเป็นอยู่ให้กับชาวนาชาวไร่อันเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ แต่การปฏิรูปที่ดินก็ยังไม่สามารถดำเนินการกระจายกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชนได้ตรงตามเป้าหมายและหลักการปฏิรูปที่ดินกล่าว คือ งานจัดซื้อที่ดินเอกชนเริ่มชะงักลงขณะที่การจัดที่ดินของรัฐเริ่มมีความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากและเป็นปัญหาเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องเร่งแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตในภาคเกษตรกลายเป็นสิ่งที่มีมูลค่ามากขึ้น

กล่าวโดยสรุป สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจในช่วงนี้ มีการเปลี่ยนแปลงจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลมาจากความสภาพเศรษฐกิจและการเมืองโลกที่เอื้ออำนวย โดยเฉพาะการเข้าสู่ช่วงการสิ้นสุดสงครามเย็นและผลจากการดำเนินนโยบายการเงินการคลังและนโยบายเศรษฐกิจอื่นๆ แต่อย่างไรก็ดีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยก็ยังกระจุกอยู่ในภาคอุตสาหกรรมมากกว่าในด้านเกษตรกรรม และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในสมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณก็มีลักษณะที่เรียกว่า เศรษฐกิจฟองสบู่ โดยเฉพาะในภาคอสังหาริมทรัพย์ ภาวะที่เกิดขึ้นได้ส่งผลเสียต่อภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงของไทยเป็นอันมาก เนื่องจาก ก่อให้เกิดการถือครองที่ดินโดยไม่ทำประโยชน์เป็นจำนวนมาก (absentee landlord) เพื่อหวังผลกำไร เกษตรกรจำนวนมากสูญเสียที่ดินทำกินจากการขายที่ดิน การละทิ้งถิ่นฐานอาชีพทางการเกษตร และทำให้เกิดการบุกรุกป่าสงวนฯเพื่อสร้างที่ทำกินใหม่เพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมากซึ่งปัญหานี้ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรที่อยู่ในเขตป่าสงวนฯและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นปัญหาที่ยังแก้ไขไม่ได้ตั้งแต่สมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ที่มีความรุนแรงมากขึ้น และเป็นปัจจัยเร่งให้รัฐบาลต้องนำนโยบายปฏิรูปที่ดินเข้ามาแก้ไขปัญหานี้

### 1.3 สภาพแวดล้อมทาง สังคมของประเทศไทย

ในช่วงปลายของรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ และในช่วงของรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศที่มุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมของภาคธุรกิจเอกชนเพื่อการส่งออกโดยอาศัยฐานทรัพยากรและแรงงานจากภาคชนบทได้ ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางสังคมหลายประการ กล่าวคือ แม้ว่ารายได้ต่อหัวของประชากรจะเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว ความเป็นอยู่โดยทั่วไปของประชาชนดีขึ้น แต่การเจริญเติบโตดังกล่าวก็ยังไม่มีความสมดุลอยู่หลายด้านซึ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างประชากรในระดับต่างๆตลอดจนในเมืองกับชนบทเพิ่มมากขึ้น แม้กระทั่งในภาคเกษตรเองรายได้ของประชากรจำแนกตามภูมิภาค

---

ที่ดินให้ได้มาตรฐานเร่งรัดการจำแนกพื้นที่ที่เหมาะสมทางการเกษตรออกจากพื้นที่ป่าไม้ เร่งรัดการจัดที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ราษฎรใช้ทำกินให้ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นต้น

ต่างๆก็มีลักษณะที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างกัน<sup>357</sup> และมีลักษณะที่มีการเปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบทมาสู่ความเป็นสังคมเมืองมากขึ้น ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้นำไปสู่ปัญหาการทำลายฐานทรัพยากรของท้องถิ่นและความล้มเหลวของภาคเกษตรจึงจะเห็นได้จากภาวะหนี้สินของเกษตรกร การสูญเสียที่ดินทำกินการอพยพเข้ามาหางานทำในเมืองใหญ่หรือการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนฯเพื่อหาที่ทำกินใหม่

ผลสะท้อนของการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยมที่เกิดขึ้นอันส่งผลกระทบต่อคนกลุ่มต่างๆ ในสังคมไม่ว่าจะเป็นชาวไร่ชาวนา ผู้ใช้แรงงาน เป็นต้นนั้นได้ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวเรียกร้องทางการเมืองหลายครั้ง หากแต่การเรียกร้องทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงนี้มีความแตกต่างจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และ 6 ตุลาคม 2519 เนื่องจาก นับตั้งแต่เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 จนถึงสิ้นสุดสมัยรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ การรวมตัวเรียกร้องทางการเมืองในลักษณะของขบวนการประชาชนกลุ่มต่างๆหรือขบวนการทางสังคมที่มีการเรียกร้องเพื่อแสวงหาความยุติธรรมในสังคมหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งการกระจายผลประโยชน์ทรัพยากรหรือบริการสาธารณะนั้นแทบจะหยุดชะงักไปทั้งหมดอันเป็นผลพวงจากการจำกัดและปราบปรามการชุมนุมของประชาชน<sup>358</sup> การศึกษาเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในช่วงพ.ศ. 2522-2533 อาทิ การศึกษาของ นฤมล ทับจุมพล และคณะ (2539:73-76) กนกศักดิ์ แก้วเทพ (2530:128) เป็นต้น ได้อธิบายปรากฏการณ์การเคลื่อนไหวของชาวไร่ชาวนาในช่วงนี้ว่า มิได้เป็นไปในลักษณะขบวนการทางสังคม แต่เป็นการเรียกร้องในรูปแบบกลุ่มผลประโยชน์โดยองค์กรที่รัฐส่งเสริมหรืออยู่ภายใต้อุปถัมภ์ของนักการเมืองทำให้ชาวนาชาวไร่ขาดองค์กรชาวนาชาวไร่ที่เป็นอิสระและปกป้องผลประโยชน์ของชาวไร่ชาวนาอย่างแท้จริงและต้องหันไปพึ่งพาข้าราชการในการแก้ไขปัญหาแทน ในทางตรงกันข้ามในด้านความเคลื่อนไหวของภาคประชาชนเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมกลับมีความตื่นตัวขึ้นมาก โดยการศึกษาของนฤมล ทับจุมพล และคณะ (2539:73-76) พบว่า ขบวนการประชาชนที่เคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมได้เริ่มก่อตัวขึ้น เช่น การคัดค้านการก่อสร้างเขื่อนน้ำโจน การคัดค้านโรงงานแทนทาลัม จ.ภูเก็ต เป็นต้น และมีการขยายตัวมากขึ้นเรื่อยๆในช่วงต่อมาสมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติของนักธุรกิจและนักธุรกิจการเมือง กับประชาชน ทั้งในแง่ของนโยบายสาธารณะหรือการดำเนินงานของกลุ่มทุนได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น อาทิ ปัญหาการทำลายป่าชาวเลเพื่อทำนาเกลือ ปัญหาการกว้านซื้อที่ดินของนายทุนเพื่อทำสนามกอล์ฟ ทำรีสอร์ต

357 จากข้อมูลรายได้เฉลี่ยของเกษตรกรในภาคต่างๆของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร(2534:61) ในปีพ.ศ.2532 ภาคใต้และภาคกลางมีรายได้สูงสุดคือ 11,607 และ 10,421 บาทต่อคนต่อปี ส่วนภาคเหนือมีรายได้ 7,872 บาทต่อคนต่อปี และภาคอีสานมีรายได้ต่ำสุดเพียง 4,466 บาทต่อคนต่อปี

358 อาทิ การควบคุมการก่อตัวของขบวนการประชาชนด้วยกลไกการศึกษา, การให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่นายกรัฐมนตรีตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ขบวนการนิสิตนักศึกษาที่เคยเป็นแนวร่วมกับสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ และ กลุ่มกรรมกร ก็ถูกกฎระเบียบห้ามมิให้ดำเนินกิจกรรมทางสังคม หรือแม้แต่การลอบสังหารนาย จรัส ม่วงยาม ประธานสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯคนสุดท้ายในปีพ.ศ. 2522 ซึ่งทำให้สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯต้องยุติบทบาทลงในที่สุด



หรือเพื่อเก็งกำไร ซึ่งทำให้มีการขายที่ดินไปแล้วกว่า 7 แสนโหนด ทำให้เกษตรกรกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินและการบุกเบิกพื้นที่ป่าเพิ่มมากขึ้น และส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคมไม่ว่าจะเป็นการประท้วงนโยบายปลูกป่ายุคลึบตั้สของกรมป่าไม้ ต่อต้านการสร้างเขื่อน การต่อต้านการลักลอบตัดไม้ขนนำไปสู่การยกเลิกการให้สัมปทานป่าไม้ในปีพ.ศ. 2531

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาเศรษฐกิจในสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ และ รัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้นำมาซึ่งความขัดแย้งทางสังคมในหลายมิติทั้งในเรื่องของ ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของรายได้และการพัฒนาระหว่างชนบทกับในเมือง ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาปากท้องของคนในชนบทการกระจายทรัพยากรของสังคม นโยบายป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ แต่จะพบว่าความเคลื่อนไหวของภาคประชาชนต่อปัญหาเหล่านี้มีความแตกต่างไปในแต่ละกลุ่ม โดยกลุ่มผู้เรียกร้องในด้านสิ่งแวดล้อมได้มีการรวมตัวและการสร้างเครือข่ายเพื่อเรียกร้องทางการเมืองซึ่งจะมีความเข้มแข็งและสลับซับซ้อนมากขึ้น ขณะที่ชาวนาชาวไร่ซึ่งประสบปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินกลายเป็นกลุ่มที่ขาดอิสระและอยู่ภายใต้การครอบงำและพึ่งพิงกับนักการเมืองท้องถิ่นและระบบราชการ แต่กลุ่มชาวนาชาวไร่เหล่านี้ก็มีความสำคัญต่อรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์และพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ทั้งในแง่ของฐานคะแนนเสียงและการสร้างมวลชนในการปราบปรามคอมมิวนิสต์ที่มีฐานที่มั่นในป่าสงวนฯ ทำให้การแก้ไขปัญหาดินทำกินโดยเฉพาะการบุกรุกป่าสงวนฯเป็นสิ่งที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเลี่ยงไม่ได้

## 2. วาระนโยบายและการกำหนดนโยบาย : การขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ครั้งที่ 2 ในสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์

### 2.1 กระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย ในช่วงการขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ 2 ในสมัยรัฐบาล พ.ศ. 2518 พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์

กระแสการเมือง ประกอบไปด้วยหลายปัจจัยด้วยกัน อาทิ การเปลี่ยนแปลงทางอารมณณ์ของทั้งชาติ การเลือกตั้ง และแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ในการแข่งขันกันหาเสียงเลือกตั้ง รวมถึงสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศ เป็นต้น สำหรับการเสนอขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯเข้าเป็นวาระนโยบายในสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ กระแสการเมือง ประกอบด้วย ภัยคุกคามจากการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ภายนอกและความพยายามในการปราบคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ สภาพการเมืองภายในประเทศภายใต้รัฐบาลผสมที่มีการแข่งขันในการสร้างคะแนนเสียงทางการเมือง เป็นปัจจัยที่ช่วยเสริมกับกระแสปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติบางมาตราของพ.ร.บ.นี้ และ กระแสนโยบาย การปฏิรูปที่ดินเพื่อรับรองสิทธิผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ และ แนวทางการแก้ไขกฎหมายซึ่งมีการเตรียมการแก้ไขมาตั้งแต่พ.ศ. 2519 จนทำให้รัฐบาล

ตระหนักถึงความเร่งด่วนของปัญหาและนำเอาข้อ เสนอในการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯเข้ามา เป็นวาระนโยบาย

การเมืองระหว่างประเทศในช่วงรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์กล่าวได้ว่า ยังคงอยู่ในช่วง สงครามเย็น โดยมีเหตุการณ์เวียดนามบุกยึดกัมพูชา และความขัดแย้งระหว่างไทยและลาวเกี่ยวกับ ปัญหาการล่องละเมิดพรมแดน จนทำให้มีการปะทะกันระหว่างไทยและกัมพูชาเฮงสัมรินซึ่ง เวียดนามสนับสนุน และ ระหว่างไทยและลาว อยู่เสมอ ในขณะที่ด้วยกันรัฐบาลพยายามจัดการกับ ปัญหาคอมมิวนิสต์ในประเทศโดยการขอความร่วมมือกับรัฐบาลจีนในการยุติความช่วยเหลือกับ พ.ค.ท.สายจีน และการดำเนินนโยบายดึงพ.ค.ท.กลับมาเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย ในช่วงรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ในระดับประเทศและระหว่างประเทศจึงถือเป็น ปัญหาสำคัญที่กระทบต่อความมั่นคงของไทยเป็นอันมาก

ในขณะที่สภาพการเมืองภายในประเทศในช่วงนี้มีลักษณะที่เรียกว่า ประชาธิปไตยครึ่งใบ และยังคงมีลักษณะการเมืองแบบอมตชาติประชาธิปไตย<sup>359</sup> ซึ่งแม้แต่ตัวนายกรัฐมนตรีเองก็มาจากการเชิญ ข้าราชการประจำสายทหารเข้ามาดำรงตำแหน่ง การที่นายกรัฐมนตรีมาจากข้าราชการประจำสาย ทหารนั้นได้ส่งผลดีต่อการบริหารประเทศเพราะแม้ว่าการเมืองไทยจะมีความผันผวนอยู่มาก กล่าว คือ มีรัฐบาล 5 คณะภายในเวลา 7 ปี แต่ก็มีนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียว และการที่นายกรัฐมนตรีเป็น บุคคลที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย ทำให้สามารถประสานและสร้างสมดุลทางการเมืองในพรรค รัฐบาลได้ และนโยบายใดที่นายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบหรือสนับสนุนก็สามารถที่จะดำเนิน การอย่างต่อเนืองได้ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2538:106)

การปฏิรูปที่ดินและปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นสิ่งที่รัฐบาลให้ความสำคัญอย่างมาก เนื่อง จากรัฐบาลต้องการปราบปรามการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในชนบทซึ่งมีที่มั่นในเขตป่า สงวนฯของประเทศและ พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลก็ต้องการสร้างความนิยมในหมู่ชาวบ้านที่บุกรุก

359 โดยมีส่วนผสมระหว่างการเลือกตั้ง ส.ส. และการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก และการเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมา จาก ส.ส. เนื่องจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มีบทเฉพาะกาลสี่ปีซึ่งเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำสามารถดำรง ตำแหน่งทางการเมืองในเวลาเดียวกันทำให้การเมืองแบบอมตชาติโดยซึ่ง ข้าราชการประจำยังสามารถเข้าไปมีบทบาทในการ บริหารประเทศและการกำหนดนโยบายนั้นก็ยังไม่หมดสิ้นไปจากสังคมการเมืองไทยแต่มีลักษณะที่รวมชอมกับนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยเฉพาะนโยบายด้านเศรษฐกิจ ข้าราชการประจำที่เป็นเทคโนโลยีในกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น ยังคงมีบทบาทอย่างมาก โปรตุเกส รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546) เช่นเดียวกับ นโยบายด้านความมั่นคง และนโยบายต่างประเทศ ซึ่งจะพบว่า ฝ่ายกองทัพ และสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีบทบาทหลักร่วมกับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและกระทรวงการต่างประเทศ อย่างมากโดยรัฐมนตรีก็เป็นอดีตข้าราชการทหาร โปรตุเกส จุลชีพ ธิฆวรโร (2536) สมพงษ์ ชูมาก (2536) สุรชาติ บำรุงสุข (2536)

ที่ดินของรัฐซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก<sup>360</sup> ดังจะเห็นได้จาก การกำหนดให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินอยู่ในแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 67 และ ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลทุกคณะ รวมทั้งปรากฏอยู่ใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ในฐานะที่เป็นนโยบายหนึ่งที่จะช่วยในการกระจายรายได้ และยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรในชนบท ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่านโยบายปฏิรูปที่ดินเป็นภารกิจที่รัฐบาลและภาครัฐจะต้องดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง และรัฐบาลให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐด้วยการมีมติคณะรัฐมนตรีหรือนุมัติหลักการช่วยเหลือราษฎรเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 ซึ่งเรียกว่าหลักบันได 3 ขั้น แต่ก็ประสบปัญหาในการดำเนินการจนทำให้ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งไม่สังกัดพรรคการเมือง<sup>361</sup> และนาย สุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จากพรรคประชาธิปัตย์<sup>362</sup> เห็นว่าน่าจะใช้แนวทางการปฏิรูปที่ดินในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่าสงวนฯไปในคราวเดียว<sup>363</sup> อันเป็นที่มาประการหนึ่งในการเสนอแก้ไข พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ

นอกจากนั้น การที่ผู้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันวาระนโยบายในการเสนอแก้ไข พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ทั้งฝ่ายการเมือง คือ นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ และ ฝ่ายข้าราชการประจำคือ นายปิณฑงศ์ พังบุญ ฒ อยุธยา เลขานุการส.ป.ก. เป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายภารกิจในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และมีอำนาจหน้าที่ดูแลงานด้านกฎหมาย และการปฏิรูปที่ดิน

<sup>360</sup> ประเด็นปัญหานี้มีความสำคัญในทางการเมืองในหลายประการ กล่าวคือ เขตป่าสงวนฯเป็นพื้นที่มั่นของพ.ศ.ท.ซึ่งรัฐบาลต้องการใช้แนวทางการเมืองในการปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างสันติวิธีร่วมกับวิธีการทางการทหาร หากรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างราษฎรที่อยู่ในเขตป่าสงวนฯกับเจ้าหน้าที่รัฐได้ก็จะไม่เป็นผลดีกับการดำเนินนโยบายการปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างเสียไม่ได้ และ ราษฎรที่อยู่ในเขตป่าสงวนฯก็มีอยู่เป็นจำนวนมากทั่วประเทศ หากพรรคร่วมรัฐบาลใดสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ก็จะสามารถสร้างคะแนนนิยมให้กับพรรคได้เป็นจำนวนมากแต่หากรัฐบาลละเลยไม่แก้ไขปัญหาก็จะเปิดช่องให้ฝ่ายค้านโจมตีพรรคร่วมรัฐบาลได้ว่าไม่สนใจแก้ไขปัญหมาให้ราษฎร

<sup>361</sup> นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายและได้รับความไว้วางใจจากนายกรัฐมนตรีในการพิจารณา ร่างกฎหมายของรัฐบาล รวมทั้ง ในการพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ อาทิ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ เป็นต้น

<sup>362</sup> นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นรัฐมนตรีที่ดูแลงานด้านปฏิรูปที่ดินโดยตรง และ ได้รับมอบหมายในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกครอบครองป่าสงวนฯและการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินมาจากนายกรัฐมนตรี การที่นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ได้เสนอให้นำการปฏิรูปที่ดินมาแก้ปัญหาด้วยการรับรองสิทธิผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ บุคคลที่ศึกษาสัมภาษณ์หลายท่าน อาทิ นาย วโรทัย ภิญญาสนัน นาย สติพงษ์ สุขชูเกียรติ เป็นต้น เห็นว่านอกจากจะสอดคล้องกับภารกิจที่ส.ป.ก.กำลังดำเนินการจัดที่ดินในที่ดินของรัฐอยู่แล้ว ก็ยังช่วยให้นายสุเทพ เทือกสุบรรณ และ พรรคประชาธิปัตย์ได้คะแนนนิยมจากราษฎรเหล่านี้เป็นจำนวนมากโดยเฉพาะภาคใต้ซึ่งเป็นพื้นที่สูงไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้

<sup>363</sup> ในขณะที่งานปฏิรูปที่ดินเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหมาให้เกษตรกร และ การปฏิรูปที่ดินน่าจะเป็นทางสายกลางในการรับรองสิทธิให้กับผู้บุกรุกป่าสงวนฯมากกว่าการรับรองสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน (สัมภพณ์ ไพโรจน์ โลกนิคม, 21 สิงหาคม 2549; สัมภพณ์ สติชัยพงษ์ สุขชูเกียรติ, 16 สิงหาคม 2549)

โดยตรง จึงทำให้สามารถที่จะผลักดันในการเสนอแก้ไขพ.ร.บ.นี้ให้เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าจะมีเสียงคัดค้านเกิดขึ้น โดยเฉพาะจากพรรคฝ่ายค้าน

กล่าวโดยสรุป กระแสการเมือง ในช่วงรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ปัญหาภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ภายนอกและภายในประเทศเป็นปัญหาที่รัฐบาลให้ความสำคัญอย่างมาก ทำให้รัฐบาลให้ความสนใจกับปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเนื่องจากเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคง จึงทำให้แม้ว่าความขัดแย้งในทางการเมืองภายในรัฐบาลจะเป็นปัญหาอุปสรรคที่สำคัญต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและในการนำเสนอการขอแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ให้เข้าเป็นวาระนโยบาย แต่อย่างไรก็ดี การที่ประเด็นปัญหานี้ได้รับการยอมรับจากนายกรัฐมนตรีเนื่องจากส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและคะแนนนิยมของพรรคร่วมรัฐบาล และผู้ผลักดันวาระนโยบายคือนายสุเทพ เทือกสุบรรณ มีตำแหน่งที่รับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรงเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยเสริมให้แนวคิดนี้สามารถเข้าสู่การเป็นวาระนโยบายรัฐบาล

**กระแสปัญหา** ตามตัวแบบหน้าต่างแห่งโอกาส กระแสปัญหาเป็นสิ่งที่อธิบายว่า ประเด็นปัญหากลายเป็นสิ่งที่ประชาชนและรัฐบาลให้ความสนใจได้อย่างไร โดยตัวแบบนี้อธิบายว่าประเด็นปัญหานั้นจะต้องมีความสำคัญซึ่งกระตุ้นความสนใจของประชาชนและผู้กำหนดนโยบายว่าเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน สำหรับการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ครั้งที่ 2 ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและปัญหาความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติบางมาตราในพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ เป็นสิ่งที่รัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ให้ความสำคัญในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในทางการเมืองในด้านความมั่นคงและคะแนนเสียงของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล

สำหรับประเทศไทยแม้ว่าจะมีการประกาศใช้พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นเวลา 20 ปีแล้ว แต่ปรากฏว่า ปัญหาการเช่าที่ดินทำกิน การไร้ที่ดินทำกิน และ การครอบครองที่ดินของรัฐ ยังคงเป็นปัญหาที่ยังแก้ไขไม่สำเร็จและการดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ยังไม่คืบหน้าในหลายพื้นที่ จากการสำรวจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯ พบว่า อัตราของการเช่าที่ดินของประเทศไทยจะอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ แต่เมื่อแยกการพิจารณาเป็นรายภาคจะพบว่า ภาคกลางจะประสบปัญหาที่รุนแรงกว่าภาคอื่น รองลงมาคือภาคเหนือ ส่วนปัญหาการเช่าที่ดินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้มีเพียงเล็กน้อย<sup>364</sup> นอกจากนั้นสภาพปัญหาการ

<sup>364</sup> ในปีพ.ศ. 2530 คร่าวเรือนเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินประมาณ 0.5 ล้านครัวเรือนซึ่งจะอยู่กระจัดกระจายทั่วประเทศ แต่จะมีความหนาแน่นมากในภาคเหนือและภาคกลาง ขณะที่เกษตรกรที่ทำการเกษตรด้วยตนเองและผู้ครอบครองที่ดินของรัฐนั้น คาดว่าจะมีประมาณ 4 ล้านครัวเรือน ส่วนครัวเรือนเกษตรกรผู้เช่าที่ดินจะเพิ่มขึ้นเป็น 1.1 ล้านครัวเรือน เมื่อเทียบกับปีพ.ศ. 2525 มีผู้เช่าที่ดินทำการเกษตรประมาณ 0.8 ล้านครัวเรือน ซึ่งคาดว่าประมาณร้อยละ 70 อาศัยอยู่ในภาคกลางและภาคเหนือ ในขณะที่เมื่อพิจารณาในด้านค่าเช่าที่ดินซึ่งเก็บเป็นผลผลิตและเงินสด พบว่าค่าเช่าในรูปของผลผลิตที่เป็นข้าวเปลือกนั้นสูงกว่าค่าเช่าในรูปเงินสด หากพิจารณาจากราคาข้าวเปลือกที่อยู่ในระดับราคาถึงละ 20 บาทเศษ กล่าวคือ ร้อยละ 66.4 ของผู้เช่าทั้งหมดจะต้องจ่ายค่าเช่าเป็น



เช่าที่ดินนั้นก็มีความแตกต่างในช่วงการตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เนื่องจาก ปัญหาการเช่าที่ดินในช่วงนี้มีได้เป็นเรื่องของสัญญาเช่าที่ไม่เป็นธรรมหรือการขูดรีดค่าเช่าเหมือนในช่วงปีพ.ศ. 2518 แต่เป็นปัญหาสืบเนื่องจากความยากจนและการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรที่นำไปสู่การสูญเสียที่ดินทำกิน

นอกจากนั้นเมื่อศึกษาสภาพการถือครองที่ดินและรายได้ของเกษตรกรในช่วงนี้ จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรโดยส.ป.ก.ในปีพ.ศ. 2529 ในพื้นที่ 5 อำเภอของ 4 จังหวัด อันได้แก่ อ.มะขาม จ.จันทบุรี อ.ตรอน จ.อุตรดิตถ์ อ.วิเชียรบุรี จ.เพชรบูรณ์ และ อ.ท่าบ่อ จ.หนองคาย เป็นต้น ซึ่งส.ป.ก.ได้แบ่งเกษตรกรออกเป็น 3 กลุ่มเพื่อศึกษาเปรียบเทียบกัน จะพบว่า แต่ละกลุ่มมีเนื้อที่ถือครองสุทธิดังนี้ เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดินคิดเป็น 32 ไร่ต่อครัวเรือน เกษตรกรผู้มีที่ดินของตนเองส่วนหนึ่งและเช่าที่ดินบางส่วนคิดเป็น 40 ไร่ต่อครัวเรือน และ เกษตรกรซึ่งไม่มีที่ดินเป็นของตนเองต้องเช่าที่ดินทั้งหมดคิดเป็น 18 ไร่ต่อครัวเรือน โดยรายได้จากการเกษตรสุทธิของเจ้าของที่ดินที่ได้รับนั้นสูงสุดคือ 19,704 บาทต่อครัวเรือน ส่วนผู้เช่าทั้งหมดได้เพียง 5,251 บาทต่อครัวเรือน จะให้เห็นว่าแม้จะมีการปฏิรูปที่ดินมาตั้งแต่ปีพ.ศ.2518 แต่รายได้ของเกษตรกรผู้เช่าที่ดินก็ยังคงอยู่ในระดับต่ำ<sup>365</sup>

นอกจากนั้นประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าก็เป็นอีกประเด็นปัญหาสำคัญที่รัฐยังไม่สามารถแก้ไขหรือวางมาตรการในการป้องกันได้เลยจนทำให้มีเกษตรกรที่อาศัยและทำการเกษตรในที่ดินของรัฐอยู่เป็นจำนวนมากและคาดว่าจะสูงถึง 1 ล้านครัวเรือนและประมาณการว่าจะมีเนื้อที่ที่ถูกบุกรุกทำลาย 100 ล้านไร่ ซึ่งเนื้อที่เหล่านี้ได้ใช้ทำการเพาะปลูกเป็นการถาวร 30-40 ล้านไร่และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ

ข้าวเปลือกระหว่าง 100-150 กิโลกรัมต่อไร่ ขณะที่ร้อยละ 78.9 จำค่าเช่าเป็นเงินระหว่าง 200-250 บาทต่อไร่ ไปรคดู สุทธิพร จิระพันธุ์ (2540:2-3)

365 ในด้านการกระจายรายได้และทรัพย์สินของครัวเรือนเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน เกษตรกรที่มีที่ดินไม่เกิน 5 ไร่ และเกษตรกรที่มีที่ดินระหว่าง 5-10 ไร่ แล้วจะพบว่า แม้ว่าการกระจายรายได้จะไม่มี ความแตกต่างกันมากนักใน 3 กลุ่ม แต่เมื่อพิจารณาทรัพย์สินของเกษตรกรทั้ง 3 กลุ่ม จะพบว่าเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินอยู่ในสถานะที่ด้อยกว่ามากโดยร้อยละ 56 มีทรัพย์สินไม่เกิน 10,000 บาทในขณะที่ร้อยละ 52 ของผู้ถือครองที่ดินระหว่าง 5-10 ไร่ มีทรัพย์สินมากกว่า 40,000 บาทต่อครัวเรือน ซึ่งทรัพย์สินที่แตกต่างกันอย่างมากนี้ก็ คือ การมีที่ดินนั่นเอง ไปรคดู สุทธิพร จิระพันธุ์ (2540:5-8)

ช่วงปี พ.ศ.	ภาค				
	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	กลาง	ใต้	รวมทั้งประเทศ
2520-2521	4,618,750	6,420,625	1,871,250	1,585,000	14,495,625
2522-2525	4,488,125	3,334,375	3,091,875	725,625	11,640,000
2526-2528	2,268,750	1,038,750	811,101	598,125	4,716,726

ตาราง 9.1 จำนวนเนื้อที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกทำลายตั้งแต่ปีพ.ศ.2504-2533 (หน่วย :ไร่)

ที่มา กองแผนงาน กรมป่าไม้

เหตุผลสำคัญที่ทำให้มีการบุกรุกทำลายป่านั้นได้แก่ การให้สัมปทานทำไม้, การสร้างเขื่อน, การเพิ่มขึ้นของประชากร,และการดำเนินนโยบายปราบปรามคอมมิวนิสต์ซึ่งมีส่วนในการทำลายพื้นที่ป่าไม้มิว่าจะเป็น การตัดถนนเข้าไปในเขตป่าไม้และการสนับสนุนให้ชาวบ้านเข้าไปตั้งชุมชนบุกเบิกพื้นที่ป่าทำการเกษตรเพื่อเป็นเขตกันชนกับคอมมิวนิสต์ นโยบายส่งเสริมการเกษตรเพื่อการส่งออก และปัญหาความยากจนในชนบท ตลอดจนการขาดประสิทธิภาพในการป้องกันของเจ้าหน้าที่รัฐ (สรรเสริญ อัจจุตมานัส,2544:43-49) ในขณะเดียวกันก็มาจากกระบวนการกำหนดพื้นที่ที่หละหลวมปราศจากการตรวจสอบจากพื้นที่จริงก่อนที่จะมากำหนดเป็นเขตหวงห้ามไม่ว่าจะเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาที่ตามมาคือ สภาพพื้นที่ที่เป็นป่าตามกฎหมายกับสภาพพื้นที่จริงมีความแตกต่างกันเพราะในการประกาศมิได้คำนึงถึงความอุดมสมบูรณ์ตามระบบนิเวศน์หากเป็นการพิจารณาจากแผนที่เป็นสำคัญ หรือแม้แต่ในบางพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นป่ามีราษฎรทำกินอยู่แล้ว (สมชาย ปรีชาศิลป์กุล,2543:88-89) โดยเกษตรกรที่ถูกมองว่าเป็นผู้บุกรุกนั้นก็มักจะถือว่าตนเป็นเจ้าของที่ดิน โดยในป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดินบางแห่งซึ่งครอบคลุมเนื้อที่ประมาณ 1.5 ล้านไร่แต่ปรากฏว่ามีเกษตรกรอยู่อาศัยรวมทั้งสิ้น 24,000 ครัวเรือนและทำการเพาะปลูกในเนื้อที่ 888,659 ไร่มีเนื้อที่ถือครองเฉลี่ย 37 ไร่ต่อครัวเรือน ในขณะที่ประมาณร้อยละ 18 ของครัวเรือนทั้งหมดมีที่ดินมากกว่า 50 ไร่ โดยคนเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นครัวเรือนเกษตรกรที่ทำกินในป่าสงวนฯมาตั้งแต่บรรพบุรุษแล้ว ขณะที่อีกส่วนหนึ่งได้มีการอพยพย้ายถิ่นจากที่ดินเข้าไปบุกรุกจับจองที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติเนื่องจากไม่มีที่ดินทำกินหรือ บางส่วนสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินเดิม (สุทธิพร จีระพันธุ์,2540:10)

ในภาพรวมเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ว่าจะเป็นปัญหา ระหว่างเอกชนด้วยกันเองหรือปัญหาระหว่างรัฐกับเอกชนนั้นก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากสถิติ การรับเรื่องร้องทุกข์ปีพ.ศ. 2528 ของสำนักงานช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน สำนักนายก รัฐมนตรี มีเกษตรกรเข้ามาร้องทุกข์จำนวน 390 เรื่องจากจำนวน 1,627 รายโดยปัญหาที่ดินทำกินนั้นมีจำนวนมากที่สุด (กนกศักดิ์ แก้วเทพ,2530:126) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปที่ดินที่

ผ่านมายังไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนเกี่ยวกับที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรได้อย่างเต็มที่ ผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินนั้นในช่วง ปีพ.ศ. 2525-2529 ส.ป.ก. สามารถจัดที่ดินให้กับเกษตรกรทั่วประเทศได้เช่าซื้อทั้งหมด 2,845 รายคิดเป็นเนื้อที่ 43,313 ไร่เท่านั้น โดยเฉพาะการจัดซื้อที่ดินจากเอกชนมาทำการปฏิรูปที่ดินนั้นค่อนข้างที่จะต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการดำเนินงานประจำปี และเป็นที่ยังงัดว่านับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2518 เป็นต้นมาก็ยังไม่เคยมีการเวนคืนที่ดินเลย ส่วนใหญ่จะเป็นการนำที่ดินสาธารณะมาปฏิรูปที่ดิน

ปัญหาคความล่าช้าในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่เกิดขึ้นนั้นมาจากหลายสาเหตุ เช่น เจ้าของที่ดิน ไม่ให้ความร่วมมือ การขาดงบประมาณ ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง การขาดการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดีปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งนั้นมาจากปัญหาด้านกฎหมายของ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) ปีพ.ศ. 2519 ซึ่งมีอยู่หลายประการ<sup>366</sup> กล่าวคือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยาม “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา 4 แห่งพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 2) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2519 นั้นยังไม่กว้างขวางและชัดเจนเพียงพอ ทำให้ส.ป.ก.ไม่สามารถดำเนินการในกิจการที่จำเป็นต่อการพัฒนาเกษตรกร และกิจการอื่นที่สนับสนุนการประกอบอาชีพเกษตรกรซึ่งมีความจำเป็นต้องงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ประกอบกับนิยามเดิมจำกัดเฉพาะผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรเป็นหลักเท่านั้นทำให้ส.ป.ก.ไม่สามารถจัดที่ดินทำกินให้กับบุคคลที่มีฐานะยากจน ไม่มีที่ดินทำกินและมิได้เป็นเกษตรกรมาก่อน แต่มีความประสงค์และมีความสามารถในการประกอบเกษตรกรรม ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีจำนวนมากถึงปีละ 100-200 รายที่ได้ร้องขอที่ดินทำกินต่อส.ป.ก.ผ่านสำนักพระราชวังหรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ เช่น คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่สำนักนายกรัฐมนตรี และ โครงการหมู่บ้านอ.พ.ป.ของกระทรวง กลาโหมซึ่งขอที่ดินจากส.ป.ก.เพื่อจัดให้ทหารผ่านศึกเป็นต้น รวมทั้งยังมีนักศึกษาทางสาขาเกษตรกรรมอีกเป็นจำนวนมากที่ขาดที่ดินทำกินซึ่งส.ป.ก.ไม่สามารถจัดที่ดินให้ได้

2. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในมาตรา 12 และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในมาตรา 13 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ยังขาดผู้แทนจากหน่วยราชการสำคัญที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมเป็นกรรมการ ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการประสานงานกับหน่วยราชการอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับงานปฏิรูปที่ดิน

3. มาตรา 28 แห่งพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ มีความมุ่งหมายห้ามมิให้เจ้าของที่ดินกระทำการใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินซึ่งตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินอันจะเป็นอุปสรรคขัดขวางต่องานปฏิรูปที่ดินนั้น

<sup>366</sup>

สรุปจาก บันทึกคำชี้แจงประกอบร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่...) พ.ศ.... เสนอต่อรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ปีพ.ศ.2530

ยังมีผลบังคับไม่สมบูรณ์เพราะถ้อยคำและระบบควบคุมในค้ำวทกกฎหมายไม่เหมาะสมก่อให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน นอกจากนั้น เนื้อหาของมาตรา 28 ที่กำหนดว่า ภายในระยะเวลา 3 ปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใดๆหรือก่อให้เกิดภาระติดพันใดๆซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ในทางปฏิบัติทบัญญัติดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในการทำนิติกรรมของเจ้าของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งครอบคลุมไปถึงที่ดินในเขตชุมชนที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลซึ่งมิใช่ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมีราคาสูงเกินกว่าที่ส.ป.ก.จะซื้อมาเพื่อจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อได้ จึงควรจะกำหนดเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินให้มีความชัดเจนและไม่รวมถึงที่ดินในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งจะต้องแก้ไขในมาตรา 25

นอกจากนั้นในกรณีที่ดินที่ส.ป.ก.ได้รับบริจาคมา ประมาณ 3,000 ไร่ซึ่งกระจุกกระจายอยู่ตามจังหวัดต่างๆนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก.ไม่สามารถเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินเหล่านั้นได้ เนื่องจากกฎหมายปฏิรูปที่ดินได้ให้อำนาจส.ป.ก.ในการปฏิรูปที่ดินได้ เฉพาะในพื้นที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับเท่านั้น นอกจากนั้นเงื่อนไขที่เป็นปัญหาสำคัญ ก็คือ ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนดให้ต้องมีการตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และตั้งอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานในจังหวัดนั้นขึ้นทันทีเมื่อมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณและไม่คุ้มกับการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่แปลงเล็กแปลงน้อย

4. ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ สำหรับมาตรา 26 (2) เดิมนั้น บัญญัติให้ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะมาปฏิรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งไม่ตรงกับข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ เนื่องจากผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินประเภทดังกล่าวคือ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ตาม พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ซึ่งจะเป็นปัญหาข้อขัดแย้งในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ จึงต้องมีการแก้ไขให้ถูกต้องตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติ นอกจากนั้นในการแก้ไขปัญหการบุกรุกทำลายป่าของราษฎรเพื่อสร้างที่ดินทำกินนั้น รัฐมีนโยบายจะให้ส.ป.ก.ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนฯที่เสื่อมสภาพ หรือ พื้นที่ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาที่ดินได้จำแนกออกมาจากเขตป่าสงวนฯแล้วตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว หากแต่กฎหมายปฏิรูปที่ดินเดิมนั้นมิได้ให้อำนาจส.ป.ก.ในการนำที่ดินป่าสงวนฯที่เสื่อมโทรมมาปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนสภาพป่าสงวนฯ ซึ่งในทางปฏิบัติการถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมีขั้นตอนปฏิบัติมากและใช้เวลานาน

5. ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นที่ดินของรัฐเมื่อได้ดำเนินการจัดเกษตรกรและจัดแบ่งแปลงที่ดินแล้ว เกษตรกรไปขอกองหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน(มาตรา 59 ทวิ)



ซ้ำซ้อนอีกโดยอาศัยสิทธิที่ประมวลกฎหมายที่ดินผ่อนผันเรื่อยมา อันขัดกับนโยบายปฏิรูปที่ดินและ  
เป็นปัญหาทั้งด้านการจัดแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินและด้านเกษตรกรที่อยู่ข้างเคียงแปลงที่ดินนั้น  
ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นที่ดินของรัฐเป็นส่วนใหญ่

6. บทบัญญัติอันเกี่ยวกับการจัดซื้อและการเวนคืนที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯ ตาม  
พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มีข้อยุ่งยากในทางปฏิบัติมากเพราะด้วยคำและวิธีปฏิบัติใน  
ตัวบทกฎหมายไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ก่อให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน อาทิ

ในมาตรา 29 คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยตีความว่าส.ป.ก. ไม่มีอำนาจซื้อที่ดินส่วนที่  
เจ้าของที่ดินมีสิทธิคงสิทธิตามมาตรา 29 แห่งพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ คือ 20 50 และ 100 ไร่  
ตามลำดับ ถึงแม้ว่าเจ้าของที่ดินประสงค์จะขายที่ดินให้ส.ป.ก.หมดทั้งแปลงก็ตาม เช่น กรณีที่ดิน  
ธรณีสงฆ์ของวัดบางนมโค จ.อยุธยา ซึ่งทางวัดต้องการขายที่ดินให้ส.ป.ก.ทั้งแปลงแต่ส.ป.ก. ไม่มี  
อำนาจซื้อที่ดินในส่วนที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าของที่ดินคงสิทธิไว้ได้ ทำให้เกิดความยุ่งยากในการ  
จัดซื้อและการดำเนินการออกพ.ร.บ.โอนที่ธรณีสงฆ์ให้แก่ส.ป.ก.แม้ว่าส.ป.ก.จะจ่ายค่าพาณิชยกรรมให้  
วัดไปหมดก็ตาม เป็นต้น

ส่วนมาตรา 30 เดิมที่ได้แยกการจัดที่ดินส.ป.ก.ออกเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินของรัฐ และ  
ที่ดินเอกชนที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน โดยที่ดินของรัฐเกษตรกรมีสิทธิเพียงการเช่าที่ดินแต่  
จะเช่าซื้อหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นมิได้แต่ที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนคณะกรรมการ  
ปฏิรูปที่ดินมีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อได้ ทำให้เกิดความไม่เป็น  
ธรรมแก่เกษตรกร

ในขณะที่มาตรา 36 เดิมที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินได้มาทุกประเภท ยกเว้นที่ได้มา  
จากการจัดซื้อหรือการเวนคืนต้องตกเป็นที่ราชพัสดุ ทำให้แทนที่ส.ป.ก.ควรจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์  
ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ทั้งหมดเพื่อจะได้นำไปดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปที่ดินได้  
โดยสะดวก หากแต่ปรากฏว่า ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ตามพ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518  
ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ทำให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินแก่เกษตรกร  
หรือสถาบันเกษตรกรของส.ป.ก.ในพื้นที่ราชพัสดุมีความยุ่งยากและเป็นอุปสรรคในทางปฏิบัติมาก

7. มาตรา 39 พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มิได้กำหนดกรณีการตกทอดที่ดิน  
แก่ทายาทของเกษตรกรผู้ได้สิทธิในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องถือตามหลักทั่วไป  
ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณา ตีความ และแนวปฏิบัติอยู่  
เสมอ อันเป็นอุปสรรคอีกประการหนึ่งในการปฏิรูปที่ดินฯ

กล่าวโดยสรุป กระแสปัญหาที่นำมาสู่การเสนอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯในสมัยพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์นั้น มาจาก ปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน ปัญหาเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่มีหลักฐานสิทธิเนื่องจากอยู่ในเขตป่าสงวนฯซึ่งรัฐบาลเห็นว่าควรจะได้แก้ปัญหาด้วยการปฏิรูปที่ดินอันเป็นการขยายภารกิจของการปฏิรูปที่ดินให้รวมถึงการรับรองสิทธิในที่ดินทำกิน และ ปัญหาอุปสรรคในการปฏิรูปที่ดินอันเนื่องมาจากข้อกฎหมาย การขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ภารกิจและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินอันเกิดจากข้อบกพร่องของ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำมาสู่การแก้ไขกฎหมาย เนื่องจาก ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติอาจจะเกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการอันเนื่องมาจาก กฎหมายระเบียบ กฎเกณฑ์ ที่ไม่เหมาะสม เกิดช่องว่าง หรือ ไม่เอื้ออำนวยต่อการนำไปปฏิบัติ ล้าสมัย หรือ อาจเกิดจากสภาพข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป หรือ ด้วยเหตุอื่นๆ ซึ่งในบางครั้งก็นำมาสู่การแก้ไขยกเลิก หรือ ออกกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ขึ้นใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไป หรือ เพื่อขจัดปัญหาอุปสรรคหรืออุดช่องว่างของกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ เพื่อให้การดำเนินนโยบายสาธารณะประสบผลสำเร็จ

กระแสนโยบาย ตามแนวคิดหน้าต่างนโยบายนั้น ข้อเสนอในนโยบายในรูปแบบต่างๆ อาทิ รายงาน กฎหมาย ข้อเสนอต่างๆในการแก้ไขประเด็นปัญหา เป็นต้น ซึ่งสามารถนำไปปฏิบัติได้และสอดคล้องกับค่านิยม ความรู้สึกของคนในสังคม และรัฐบาล ก็จะได้รับ การสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองให้ประเด็นปัญหานั้นๆสามารถเข้าไปสู่วาระนโยบายได้ โดยผู้ประกอบการนโยบาย หรือ การรวมตัวกันของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบาย เช่น ข้าราชการด้านการวางแผนและประเมินผลนโยบาย, นิติกร, ผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ เป็นต้น จะต้องนำเสนอทางออกเหล่านี้ สำหรับการเสนอขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯครั้งที่2ในสมัยพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ กระแสนโยบาย มาจาก แนวทางการแก้ไขพ.ร.บ.ซึ่งเสนอโดยฝ่ายข้าราชการประจำคือ ส.ป.ก.และคปท.ร่วมกับฝ่ายการเมืองคือ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมหลักการของการปฏิรูปที่ดินให้ครอบคลุมถึงการรับรองสิทธิในที่ดินของรัฐที่ถูกราษฎรบุกรุกและทำให้มาตรการต่างๆของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518เกิดความชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น

สำหรับการเสนอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ.2518 ครั้งที่ 2 นั้นได้ถูกเสนอขึ้นในการประชุมคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ค.ป.ก.) ครั้งที่ 6/2523 เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2523 แต่ที่ประชุมก็ให้รอผลการพิจารณาเรื่องการจัดตั้งธนาคารที่ดินเสียก่อน แต่ที่สุดก็ยังมีได้ดำเนินการขอให้แก้ไขเพิ่มเติมพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯแต่อย่างใด จนในปีพ.ศ. 2525 กองนิติการ ส.ป.ก. ได้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 ต่อ

คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบซึ่งค.ป.ก. ได้ตั้งขึ้นหลังจากนั้นก็ได้นำร่างแก้ไขดังกล่าวขึ้นพิจารณาในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

โดยประเด็นสำคัญที่ส.ป.ก. ได้เสนอแก้ไขก็คือ มาตรการต่างๆที่ส.ป.ก. เคยเสนอให้แก้ไขตั้งแต่ปีพ.ศ. 2518 แต่นาย อินทรี จันทรสติชัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตัดออกเหลือร่างแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ เพียง 2 มาตรการ คือ มาตรการ 5 และมาตรการ 35 ในการแก้ไขพ.ร.บ.นี้ ครั้งแรกในปีพ.ศ. 2519 รวมทั้งการเพิ่มหลักการของการปฏิรูปที่ดินของไทยให้กว้างขวางออกไป กล่าวคือ การขยายเป้าหมายการปฏิรูปที่ดินให้ครอบคลุมถึงผู้ที่มีไร่เกษตรกรและประสงค์จะขอรับการจัดที่ดินจากส.ป.ก. เนื่องจากมีประชาชนอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่มีอาชีพและไม่มีที่ดินทำกินได้ ร้องขอไปยังสำนักพระราชวัง กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ได้ประสานให้ส.ป.ก. จัดที่ดินให้แก่คิดปัญหากฎหมายส.ป.ก. และการขยายโครงการ สร้างภารกิจและกฎหมายโดยรวมเองมารับรองสิทธิผู้บุกรุกที่ดินของรัฐเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของงานปฏิรูปที่ดินเพื่อสนองนโยบายรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ที่พยายามจะแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งรัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 ในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เรียกว่า หลักบันได 3 ขั้น แต่มีปัญหาในการดำเนินการหลายประการ อาทิ หน่วยราชการที่ทำหน้าที่สนองนโยบายนี้ไม่ว่ากรมป่าไม้ กรมที่ดิน ก็ยังไม่มีความพร้อมเพียงพอที่จะปฏิบัตินโยบายนี้ทั่วประเทศ และการดำเนินการตามหลักบันได 3 ขั้นก็ไม่มีกฎหมายรับรอง ทำให้ นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และนาย สุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ต่างก็มีแนวคิดที่จะให้ ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาการรับรองสิทธิผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ เนื่องจาก ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการจัดที่ดินทั้งในที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐ และพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ก็ครอบคลุมถึงการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐอยู่แล้ว นอกจากนั้น การที่จะรับรองสิทธิให้กับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐด้วยการปฏิรูปที่ดินน่าจะดีกว่าการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะการรับรองสิทธิในที่ดินของรัฐให้กับผู้บุกรุกตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยมิได้มีหลักเกณฑ์หรือมาตรการกำหนดคุณสมบัติและจำนวนเนื้อที่ถือครองนั้น ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับบุคคลอื่นในสังคมที่มีได้บุกรุกที่ดินของรัฐและไม่สามารถป้องกันนายทุนที่จะกว้านซื้อที่ดินได้ ขณะที่การรับรองสิทธิด้วยการปฏิรูปที่ดินรัฐสามารถจำกัดคุณสมบัติเฉพาะผู้ที่เป็นเกษตรกร จำกัดเนื้อที่ที่จะได้รับสิทธิ และ จำกัดกรรมสิทธิ์เป็นกรรมสิทธิ์แบบมีเงื่อนไขซึ่งตกทอดได้เฉพาะทางมรดกเพื่อป้องกันเกษตรกรสูญเสียที่ดินทำกินให้กับนายทุน

กล่าวโดยสรุป กระแสแนวคิดในการเสนอขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินนั้นมาจากการผลักดันของ ส.ป.ก. ร่วมกับฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี โดย ส.ป.ก.

พยายามเสนอขอแก้ไขมาหลายครั้งนับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2519 แต่ในการเสนอขอแก้ไขกฎหมายนี้ในรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์นั้น ได้มีการนำเอาแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาการบุกรุกป่าสงวนฯ เข้าไปด้วยซึ่งการพิจารณาแนวทางเนื้อหาของร่างแก้ไขพ.ร.บ. นี้ขึ้นอยู่กับ นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ ซึ่งเป็นผู้ที่เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและเป็นที่ไว้วางใจของพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์เป็นหลัก

**หน้าต่างนโยบาย** ตัวแบบหน้าต่างนโยบายอธิบายว่า หน้าต่างนโยบายหรือหน้าต่างแห่งโอกาสนั้น เป็นจุดเชื่อมของกระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย โดยหน้าต่างแห่งโอกาสจะเปิดออกสำหรับประเด็นปัญหาจะเข้าไปสู่วาระเชิงรัฐบาล โดยการที่ปัญหาสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะเข้าสู่วาระนโยบายและเป็นที่สนใจของผู้กำหนดนโยบายได้นั้น ย่อมจะต้องขึ้นกับสถานการณ์หรือโอกาส กล่าวคือ หากสถานการณ์เอื้ออำนวย หน้าต่างนโยบายก็จะเปิดออกให้ปัญหาสาธารณะสามารถเข้าไปสู่วาระได้ แต่หากสถานการณ์ไม่เอื้ออำนวย หน้าต่างนโยบายก็จะถูกปิดลงและไม่ยอมให้ปัญหาสาธารณะที่เกี่ยวข้องหลุดเข้าไปสู่วาระได้ สำหรับการเสนอแก้ไขพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ครั้งที่ 2 ในสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ นั้น กระแสปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติในบางมาตราของพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯ และกระแสนโยบาย การรับรองสิทธิผู้บุกรุกที่ดินของรัฐด้วยการปฏิรูปที่ดิน และแนวทางการแก้ไขข้อกฎหมาย เป็นปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อการผลักดันให้การขอแก้ไขพ.ร.บ. นี้สามารถเข้าไปเป็นวาระนโยบายของรัฐบาลได้ เนื่องจากหากมิได้มีการแก้ไขพ.ร.บ. ดังกล่าวแล้ว ก็ไม่สามารถทำการรับรองสิทธิผู้บุกรุกที่ดินของรัฐด้วยการปฏิรูปที่ดินได้ และ ปัญหาความไม่เหมาะสมของกฎหมายในบางมาตราจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยด่วนเพื่อแก้ไขอุปสรรคของ ส.ป.ก. ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ โดยที่กระแสการเมืองในขณะนั้นซึ่งอยู่ในช่วงประชาธิปไตยครึ่งใบภายใต้รัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งมีความใส่ใจเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินและการแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่าสงวนฯ เนื่องจากเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในการปราบปรามคอมมิวนิสต์ในประเทศและการแสวงหาคะแนนเสียงในการเลือกตั้งของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลก็เป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยให้ ทั้งสามกระแสสามารถบรรจบกันจนทำให้หน้าต่างนโยบายเปิดออกให้การขอแก้ไขพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯ เข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลได้ต่อไป โดยผู้มีส่วนผลักดันประเด็นปัญหาที่สำคัญก็คือ นาย ปิติพงษ์ พิษณุ ฌ อยุธา เลขานุการ ส.ป.ก. นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ต่างก็มีบทบาทผลักดันประเด็นปัญหาอย่างเต็มที่ และ เมื่อหน้าต่างแห่งโอกาสได้เปิดออกแล้วช่องทางที่ประเด็นปัญหานั้นนำเสนอต่อไปนั้นผู้ผลักดันวาระนโยบายได้อาศัยช่องทางผ่านการริเริ่มจากภายใน (inside initiative) โดยผู้ผลักดันวาระนโยบายดังกล่าว ก็ยังคงมีบทบาทต่อไปในการผลักดันการขอแก้ไขพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯ ให้เข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายโดยเร็วและมีส่วนสำคัญในการกำหนดเนื้อหาของนโยบายหรือร่างพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯ



กล่าวโดยสรุป การขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ครั้งที่ 2 ในสมัยรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เป็นไปตามตัวแบบหน้าต่างนโยบาย โดยกระแสปัญหา การบุกรุกที่ดินของรัฐและความไม่ชัดเจนของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และกระแสนโยบาย แนวทางการรับรองสิทธิผู้บุกรุกที่ดินของรัฐด้วยการปฏิรูปที่ดินและแนวทางการแก้ไขมาตราอื่นๆในกฎหมายนี้ซึ่งเสนอโดย ส.ป.ก. และฝ่ายการเมือง เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้รัฐบาลต้องรับเอาข้อเสนอในการแก้ไขกฎหมายนี้มาพิจารณา ส่วนกระแสการเมือง คือ ภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ในระดับภูมิภาคและภายในประเทศ รวมทั้ง การเรียกร้องขอให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นปัจจัยที่ช่วยเสริมกับกระแสปัญหาและกระแสนโยบาย โดยผู้ผลักดันวาระนโยบายคือ นาย ปิติพงศ์ พิ้งบุญ ณ อยุธยา เลขาธิการส.ป.ก. นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีบทบาทหลักในฐานะผู้รับผิดชอบงานของส.ป.ก.และการแก้ไขกฎหมายนี้โดยตรง จนแนวคิดนี้เข้าสู่การเป็นวาระนโยบายของรัฐบาล และเมื่อหน้าต่างนโยบายเปิดออกผู้ผลักดันนโยบายได้ใช้ช่องทางการริเริ่มจากภายในโดยจำกัดการพิจารณาในระดับรัฐมนตรีและข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้อง ช้องในการกำหนดนโยบาย

## 2.2 กระบวนการกำหนดนโยบาย: การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่...) พ.ศ... สมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์

เมื่อกระทรวงเกษตรฯได้นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีตามหนังสือด่วนมากที่ กส 1204/33122 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2525 พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้ส่งร่างแก้ไขดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ร่างพ.ร.บ.นี้สอดคล้องหรือขัดแย้งกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่หรือไม่ และให้เชิญผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอาทิ กรมที่ดิน กรมธนารักษ์กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง มาร่วมพิจารณา เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ในระหว่างนั้น ในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ค.ป.ก.) ครั้งที่ 2/2527 เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2527 ส.ป.ก.ได้เสนอเรื่องการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ให้ที่ประชุมพิจารณา โดยกรรมการบางท่านได้ให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมในเรื่องการแก้ไขโดยเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับความร่วมมือ ระหว่างส.ป.ก., ภาคเอกชน และ เกษตรกรเข้าไว้กับพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ เนื่องจากเพื่อเป็นการให้อำนาจแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯที่จะดำรงความเป็นกลางระหว่างคู่สัญญาทั้งสามฝ่ายในอันที่จะปกป้องมิให้เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบแก่กันและกันในทุกฝ่าย ซึ่งประธานค.ป.ก.รับที่จะนำเรื่องไปพิจารณาหาทางดำเนินการ

กระทั่งในปีพ.ศ. 2528 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแก้ไขร่างนี้เสร็จ และได้เสนอไปยังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาคำเนินการต่อไปตามหนังสือที่ นรสร 0501/1207 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2528 โดยร่างแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฉบับนี้ เป็นการแก้ไข ปัญหาอุปสรรคข้อกฎหมายที่ส.ป.ก.ประสบอยู่และพยายามเสนอแก้ไขแต่ก็ตกไปทุกครั้ง และเป็น การยกร่างกฎหมายและเพิ่มหลักการของการปฏิรูปที่ดินของไทยให้กว้างขวางออกไป โดยร่างแก้ไข ดังกล่าวมีจำนวน 43 มาตรา และบทเฉพาะกาลอีก 4 มาตรา รวมทั้งสิ้น 47 มาตรา

ต่อมาสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้มีหนังสือที่สร 0203/10394 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2528 แจ้งแก่ส.ป.ก.ว่า ตามที่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุด ใหม่แล้ว จึงขอให้ ส.ป.ก. พิจารณาขึ้นชั้นร่างพ.ร.บ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจ แก้ไขแล้วอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ได้มีหนังสือด่วนที่ กษ 1204/27274 ลงวันที่ 20 กันยายน 2528 คอบขึ้นชั้นเห็นชอบตามหลักการของร่างพ.ร.บ.นี้ และต่อมาได้มีหนังสือด่วนที่ กษ 1204/5527 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2529 เร่งรัดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอร่างแก้ไขพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯให้เข้าสู่การพิจารณาในคณะรัฐมนตรี โดยในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูป ที่ดินฯครั้งที่4/2529 เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2529 นาย ประสพ บุษราคัม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ในฐานะประธานกรรมการฯได้แจ้งข้อที่ประชุมในเรื่องการแก้ไขพ.ร.บ.การ ปฏิรูปที่ดินฯ ว่า หลังจากที่ได้ออนเรื่องจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2529 นาย ประสพ บุษราคัม ได้ประชุมร่วมกับนายอาณัติ อาภาภิรมย์ นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ และ ผู้แทนสำนักงานการ ปฏิรูปที่ดินฯ (เลขาส.ป.ก.และคณะ) ซึ่งนายอาณัติ อาภาภิรมย์ และ นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ ได้คัด ประเด็นที่ยังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนออกเหลือเพียง 23 มาตราจากร่างเดิมของคณะกรรมการ กฤษฎีกาซึ่งมี 47 มาตรา แต่ก็เห็นพ้องกับหลักการใหญ่ๆที่จะแก้กฎหมาย<sup>367</sup> แต่การพิจารณาก็สะดุด หยุดลงเนื่องจากรัฐบาลได้ประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529

ต่อมาสำนักงานปฏิรูปที่ดินฯได้เสนอร่าง พ.ร.บ.นี้ เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีก ครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2529 และคณะรัฐมนตรีได้ลงมติมอบให้ นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกันพิจารณา แก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งต่างๆแล้วจึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาโดยด่วนอีกครั้งหนึ่ง โดย นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ ได้จัดให้มีการประชุมฝ่ายต่างๆ ในวันที่ 6 และ 13 กุมภาพันธ์ 2530 ประกอบด้วย

367

เช่น การให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการที่จะพิจารณาให้มีโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อทำการเกษตรในเขตปฏิรูป ที่ดินให้ครบวงจร เรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้มาด้วยการซื้อและการเวนคืนจะแก้กฎหมายให้เป็นที่ดิน ได้กรรมสิทธิ์โดยตรงไม่แตกต่าง ความเป็นของปฏิรูปที่ดินครั้งนี้เป็นของกระทรวง การคลัง แก้ไขหลักการเดิมเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งจะ ไม่ยอมให้จำหน่ายจ่ายโอนแต่หลักการใหม่จะเพิ่มขึ้นมาว่า ถ้าสมาชิกในเขตปฏิรูปที่ดินรายใดจะจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินก็จำหน่ายได้ แต่การที่จะขายไปสู่อุทธรณ์ได้ต้องผ่านทางส.ป.ก. ถ้าส.ป.ก.มีเงินก็จะซื้อเก็บไว้ ถ้าไม่มีก็ขายให้อุทธรณ์รายอื่นได้อันเป็นการเปลี่ยน โครงสร้างใหม่ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เข้ากับโครงสร้างของระบบการปกครองของประเทศ เป็นต้น

ผู้แทนกรมธนารักษ์ กรมบัญชีกลางกลาง ผู้แทนคณะกรรมการกฤษฎีกา (นาย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ ศานต์) และผู้แทนส.ป.ก. ซึ่งได้ข้อสรุปว่าจะเสนอแก้ไขร่างพ.ร.บ.นี้เพียง 16 มาตรา สาระสำคัญของ ร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมนั้นประกอบด้วย

1. แก้ไขบทนิยามคำว่า“เกษตรกร” เพื่อให้สอดคล้องกับขอบเขตของการปฏิรูปที่ดินที่ขอแก้ไขใหม่ (มาตรา 4)

2. ยกเลิกบทนิยามคำว่า “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด” (มาตรา 4)

3. แก้ไขปรับปรุงองค์คณะของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยเพิ่ม กรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ค.ป.ก.) อีกเพียง 4 ตำแหน่งคือ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และ ให้ คปก.ทำหน้าที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินสำหรับกรุงเทพฯด้วย (มาตรา 12) และ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยเพิ่มกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอีก 3 ตำแหน่งคือ ป่าไม้จังหวัด ชปประทานจังหวัด และพัฒนาการจังหวัด (มาตรา13)

4. แก้ไขปรับปรุงการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยให้ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักและมีให้รวมเอาที่ดินในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลเข้าไปด้วย(มาตรา 25 ) และให้มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในบางกรณีโดยไม่ต้องกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน (มาตรา 25 ทวิ)

5. ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการในการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน(มาตรา 26และมาตรา 26 ทวิ) โดย ปรับปรุงแก้ไขมาตรา 26(2) ให้ส.ป.ก.มีอำนาจนำสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะหรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการในเขตปฏิรูปที่ดินมาใช้ปฏิรูปที่ดินได้เมื่อกระทรวงการคลังยินยอม และ ปรับปรุงแก้ไขมาตรา 26(3) และเพิ่มมาตรา 26(4) ให้ส.ป.ก.มีอำนาจหน้าที่นำที่ดินในเขตป่าสงวนฯเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินดังกล่าวมาปฏิรูปที่ดินได้ พร้อมทั้งระบุในมาตรา 26 ทวิ ให้จำกัดสิทธิที่ได้มาโดยมิชอบของผู้ครอบครองที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดินที่จะขอมีสืบทิตตามประมวลกฎหมายที่ดินยกเว้นเป็นผู้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด

6. ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดซื้อที่ดินกรณีเจ้าของประสงค์ขายทั้งแปลง(มาตรา 29)

7. แก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เกษตรกร สถาบันเกษตรกร และผู้ดำเนินการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน (มาตรา 30)

8. ปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำหนดให้การเช่าที่ดินตามพ.ร.บ.ค่าเช่านา ระเบียบเมื่อส.ป.ก.นำที่ดินนั้นมาปฏิรูปที่ดิน (มาตรา 32) เพื่อให้สอดคล้องกับการเพิ่มหลักการให้ส.ป.ก.เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินที่ได้มาตามพ.ร.บ.นี้ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่ยังมิได้กำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

9. แก้ไขให้ส.ป.ก.มีอำนาจถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินทุกประเภทที่ได้มาตามพ.ร.บ.นี้ (มาตรา 36 วรรค 3 และมาตรา 36 ทวิ)

10. ปรับปรุงเงื่อนไขและข้อจำกัดการ โอนสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ที่บุคคลได้รับตามพ.ร.บ.นี้ และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการที่บุคคลอื่นจะได้สิทธิแทนหรือรับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การแบ่งแยก การ ตกทอดทางมรดก ในที่ดินนั้นต่อไป ซึ่งเป็นการแตกต่างจากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตกทอดทาง มรดกของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

11. ปรับปรุงบทเฉพาะกาล (มาตรา 16,17,18 ตามร่างแก้ไขฯ) เพื่อให้สอดคล้องกับ บทบัญญัติที่ขอแก้ไขข้างต้น

เมื่อร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯได้ผ่านการพิจารณาแก้ไขแล้วกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ได้เสนอร่างพ.ร.บ.ดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีตามหนังสือด่วน ที่สุดที่ กษ 1204/14355 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2530 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2530 และได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากในสมัยรัฐบาลพล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ รัฐสภาเป็นระบบสภาคู่คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งเป็นไปตาม บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 โดยสภาผู้แทนราษฎรจะมีการพิจารณา ร่างพ.ร.บ.ต่างๆใน 3 วาระคือ วาระที่ 1 เป็นการลงมติรับหลักการ วาระที่สอง เป็นการตั้ง คณะกรรมการ(วิสามัญ)เพื่อพิจารณาแปรญัตติและการนำผลการพิจารณาเข้าสู่สภานิติบัญญัติเพื่อ พิจารณาเป็นรายมาตรา และวาระที่ 3 เป็นการลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ ก่อนที่จะมีการส่ง ให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปใน 3 วาระเช่นกัน เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบก็จะมีการทูลเกล้าฯให้ พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็จะมีผลบังคับใช้เป็น กฎหมายต่อไป

การพิจารณาร่างพ.ร.บ.นี้ในขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎรนั้นใช้เวลาในการพิจารณาใน การพิจารณาตั้งแต่วาระที่ 1 จนถึงวาระที่ 3 รวมทั้งสิ้น 20 วัน<sup>368</sup> โดยเริ่มต้นการพิจารณาในวาระที่ 1 ในวันที่ 10 กันยายน 2530 และพิจารณาลงมติเห็นชอบร่างพ.ร.บ.ในวาระที่ 3 ในวันที่ 28 เมษายน 2531 แต่ก่อนที่จะมีการพิจารณาในขั้นตอนของวุฒิสภาร่างแก้ไขพ.ร.บ.นี้ก็ตกไป เนื่องจากการยุบ สภาผู้แทน ราษฎรอันเป็นผลมาจากความขัดแย้งในรัฐบาล<sup>369</sup> ทั้งจากความขัดแย้งภายในพรรค

<sup>368</sup> ระยะเวลาในการพิจารณาในวาระที่ 1 รวม 2 วันคือวันที่ 10 และ 16 กันยายน 2530 วาระที่ 2 การพิจารณาใน คณะกรรมาธิการวิสามัญรวม 16 วัน และการพิจารณาในสภาวาระ 2 วันคือวันที่ 21 และ 28 เมษายน 2530ซึ่งมีการลงมติในวาระที่ 3 ในวันที่ 28 เมษายน 2530

<sup>369</sup> พรรคร่วมรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์คณะที่ 47 ซึ่งประกอบด้วย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย และพรรคราษฎร โดยมีพรรคฝ่ายค้าน 4 พรรค คือ พรรคประชากรไทย พรรคสหประชาชาติไทย พรรครวมไทย และ พรรคก้าวหน้า พรรคที่มีปัญหาภายในมากที่สุดก็คือ พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมีการแตกแยกออกเป็นฝ่ายที่คัดค้านหัวหน้าพรรคเนื่องจาก ความไม่พอใจหัวหน้าพรรคในการเสนอชื่อบุคคลในพรรคเข้าเป็นรัฐมนตรีจึงมีการรวมตัวกันในนามกลุ่มสืบทอด กับฝ่ายที่ สนับสนุนหัวหน้าพรรค ประกอบด้วย กลุ่มสมาชิกพรรคที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ซึ่งมี นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ รวมอยู่ ด้วย การดำเนินการทางการเมืองในการคัดค้านพรรคประชาธิปัตย์ของกลุ่มสืบทอดนั้นนอกจากจะสร้างความขัดแย้งภายในพรรค



ประชาธิปไตยและความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลคือพรรคประชาธิปไตยและพรรคกิจสังคม ความขัดแย้งดังกล่าว นอกจากจะนำมาสู่การตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ยังส่งผลให้ร่าง พ.ร.บ.นี้กลายเป็นส่วนหนึ่งของเกมการแข่งขันและต่อสู้ทางการเมืองในขณะนั้น กล่าวคือ บรรยากาศการพิจารณาร่างแก้ไขพ.ร.บ.นี้ในสภาผู้แทนราษฎร (รวมทั้งร่างพ.ร.บ.อื่นๆ) เต็มไปด้วย ปัญหาอุปสรรคและข้อโต้แย้งในส่วนเนื้อหาของร่างแก้ไขพ.ร.บ.นี้อย่างมากจากส.ส.พรรคร่วม รัฐบาลและจากพรรคฝ่ายค้าน ส่งผลให้ฝ่ายผู้ผลักดันวาระนโยบาย คือ นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งสังกัดพรรคประชาธิปไตย และ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง อันเป็นฝ่ายการเมือง และ นาย ปิติพงศ์ พิ้งบุญ ณ ออยุธยา เลขานุการส.ป.ก. ไม่สามารถที่จะทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นพ้อง และสนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้อย่างเป็นเอกภาพและยับยั้งมิให้เกิดการคัดค้านต่อร่างดังกล่าวได้

โดยกลุ่มที่คัดค้านร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ในชั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 1-3 นั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มคือ 1. กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคฝ่ายค้านซึ่ง มักจะต้องคัดค้านร่างกฎหมายของรัฐบาลอยู่แล้ว เช่น นาย วโรทัย ภิญญาสาสน์ นาย ปกิต พัฒนกุล และ นาย อนุภิญญ ณ นคร ซึ่งสังกัดพรรคประชากรไทย นาย จำนง โภธิสโร และ นาย ปิยะฉัฐ วัชรารมณ์ สังกัดพรรครวมไทย นาย บุญส่ง สมใจ สังกัดพรรคสหประชาธิปไตย และ นาย จิตรพันธ์ ทัด ดิยกุล สังกัดพรรคก้าวหน้า เป็นต้น และ 2. กลุ่มสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลเช่น นาย เสกสรร แส นภูมิ พรรคราษฎร นาย เกษม รุ่งชนเกียรติ พรรคกิจสังคม เป็นต้น ที่แสดงความไม่เห็นด้วยกับเนื้อหาของร่างพ.ร.บ.นี้

นอกจากฝ่ายที่สนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้านร่างพ.ร.บ.นี้แล้ว ก็ยังมีสมาชิกพรรคประชาธิปไตย กลุ่มสืบทอด ซึ่งนำโดยนาย วีระ มุสิกพงศ์ ที่ค่อนข้างจะอภิปรายสนับสนุนเนื้อหาของร่างแก้ไข พ.ร.บ.นี้แต่ในการดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มสืบทอดที่มุ่งกดดันรัฐบาล และพรรค ประชาธิปไตยด้วยวิธีการต่างๆ โดยเฉพาะการแสดงจุดยืนในการคัดค้านร่างพ.ร.บ.ลิขสิทธิที่เสนอ โดยพรรคกิจสังคมได้กลายเป็นปัจจัยที่กระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลซึ่งที่สุดก็จะกระทบต่อการ พิจารณาร่างแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ในขั้นตอนของวุฒิสภา นั่นคือ หากมีการยุบสภาร่าง กฎหมายต่างๆที่ยังพิจารณาค้างอยู่ก็ต้องตกไปด้วยทั้งหมด ดังนั้นบทบาทของกลุ่มสืบทอดจึงไม่ สามารถที่จะกล่าวได้ว่าเป็นฝ่ายที่สนับสนุนหรือคัดค้านแต่ถือว่าความเคลื่อนไหวทางการเมืองของ กลุ่มนี้มีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การพิจารณาร่างแก้ไขพ.ร.บ.นี้ได้

---

ประชาธิปไตยยังก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคประชาธิปไตยกับพรรคกิจสังคมซึ่งมีมาก่อนหน้านี้แล้วจากเรื่อง พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือน พ.ร.บ.ครู การงดออกเสียงของพรรคประชาธิปไตยในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ร.ต.อ.สุรัตน์ โอสถานุเคราะห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ของพรรคกิจสังคม พ.ร.บ.ลิขสิทธิ เป็นต้น รวมทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาร่างพ.ร.บ.การ ปฏิรูปที่ดินฯ ที่เสนอโดยนาย สุเทพ เทือกสุบรรณ ซึ่งเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปไตยฝ่ายสนับสนุนนายพิชัย รัตกุล หัวหน้าพรรค ประชาธิปไตยเป็นอันมาก

ดำเนินต่อไปจนผ่านออกมาเป็นกฎหมาย โดยสมาชิกกลุ่มสืบทอดนั้นไม่ค่อยจะมีบทบาทมากนักในการอภิปรายคงมีเพียง นาย วีระ มุสิกพงศ์ที่อภิปรายในแนวทางสนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้

วาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญสมัยสอง) ได้มีการพิจารณาร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯในขึ้นรับหลักการ รวม 2 วันคือวันที่ 10 และ 16 กันยายน 2530 ซึ่งตลอดการอภิปรายทั้งสองวันนั้น ฝ่ายที่สนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้านร่างพ.ร.บ.นี้ต่างก็มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางและมีการใช้วิธีการต่างๆในการสนับสนุนหรือคัดค้านร่างพ.ร.บ.นี้ โดยส.ส.จากพรรคฝ่ายค้านหลายท่านที่แสดงบทบาทในการอภิปรายคัดค้านร่างพ.ร.บ.นี้ อย่างหนัก ด้วยการร่วมมือระหว่างพรรคร่วมฝ่ายค้านในการเปิดประเด็นอภิปรายคัดค้านและให้ส.ส.ฝ่ายค้านคนอื่นๆอภิปรายเสริม รวมทั้งใช้วิธีการเดินออกนอกห้องประชุม การเสนอขอให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกา และการขอให้ตรวจสอบองค์ประชุม<sup>370</sup> โดยประเด็นการอภิปรายของฝ่ายที่คัดค้านร่างพ.ร.บ.ฉบับนี้นั้นก็มีการวิพากษ์ข้อบกพร่องในเชิงหลักการหลายประเด็น อาทิ ประสิทธิภาพในการปฏิรูปที่ดิน<sup>371</sup> การถอนสภาพที่ดินของรัฐ<sup>372</sup> แนวทางการรับรองสิทธิด้วยการปฏิรูปที่ดินขัดกับหลักบันได 3 ขั้น<sup>373</sup> เป็นต้น ฝ่ายที่คัดค้านจึงอยากให้ถอนร่างพ.ร.บ.นี้ออกไปก่อน แต่เนื่องจากส.ส.ฝ่ายค้านมีจำนวนส.ส.น้อยกว่าจึงเสียเปรียบส.ส.ฝ่ายรัฐบาลในการลงคะแนนเสียง

ในขณะที่รัฐมนตรี และส.ส.พรรครัฐบาลที่สนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้มีเพียง นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำ

<sup>370</sup> สรุปจากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2530 10 กันยายน 2530 และ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4 /2530 16 กันยายน 2530

<sup>371</sup> ประสิทธิภาพในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน นาย บุญชู โรจนเสถียร ได้ตั้งข้อสังเกตว่าปัญหาเดิมเรื่องประสิทธิภาพของส.ป.ก.ในการนำนโยบายปฏิรูปที่ดินไปปฏิบัติยังไม่ได้รับการแก้ไข แต่การที่จะขยายนิยาม เกษตรกรในกิจการเกี่ยวเนื่องกับการเกษตร ไปให้คนอื่นที่มีใจเกษตรกร อันเป็นการขยายงานการปฏิรูปที่ดินออกไปจึงไม่เหมาะสมและจะเป็นปัญหาต่อไปโดยเฉพาเมื่อยังไม่มีการปรับปรุงระบบการควบคุมเช่นระบบบัญชี และจะทำให้เจตนารมณ์เดิมที่มุ่งจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรผู้ยากจนก็ยังไม่เต็มที่ได้

<sup>372</sup> การถอนสภาพที่ดินของรัฐที่จะนำมาปฏิรูปที่ดิน ประเด็นนี้ นาย จันทงค์ โพธิสาโร ได้อภิปรายคัดค้าน มาตรา 26 ของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งให้อำนาจกับส.ป.ก.ในการนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทต่างๆมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เช่น การคืนสภาพการเป็นพื้นที่ป่าสงวนฯ เป็นต้นนั้นแท้จริงแล้วจะทำได้หรือไม่ และถ้ามีกฎหมายลักษณะเดียวกับร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯออกมาอีกจะทำให้กฎหมายเดิมเช่นกฎหมายป่าสงวนฯหมดอำนาจบังคับโดยปริยาย โดยทั้งหมดนั้นเห็นว่าร่างพ.ร.บ.นี้จะเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของพ.ร.บ.เดิม และมีช่องโหว่มาก ซึ่งหากผ่านออกมาก็จะสร้างความเสียหายให้กับประเทศ

<sup>373</sup> การขัดกับมติ.ร.ม.ว่าด้วยหลักบันได 3 ขั้น และ ความต้องการของราษฎร ทั้งนี้ นาย วโรทัย ภิญญาสาส์น พรรคประชากรไทย แสดงความไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขบทนิยามคำว่าเกษตรกรในมาตรา 3 ของร่างแก้ไขฯและเห็นว่าร่างพ.ร.บ.นี้จะไปหักล้างกับมติ.ร.ม. 2527 ในการแก้ไขปัญหารายการบุกพื้นที่ป่าสงวนฯซึ่งมีแนวทางแก้ไขที่เรียกว่าหลักบันได 3 ขั้น และ ทุกพรรคได้เสนอให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาให้เอกสารสิทธิ์แก่ราษฎรที่ทำกินในที่ดินของรัฐคั้งนั้นร่างพ.ร.บ.นี้ก็จะขัดกับคณะกรรมการวิสามัญซึ่งกำลังสรุปผล นอกจากนั้น ชาวบ้านไม่อยากจะส.ป.ก.พระนำไปจำนองกับสถาบันการเงินเหมือนเช่น นส.3 ไม่ได้

สำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีบทบาทหลักในการตอบข้อซักถามโดยการอ้างเหตุผลความจำเป็นในการขอแก้ไขซึ่ง นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ จะทำหน้าที่อธิบายในเชิงข้อกฎหมายโดยตรง ส่วนส.ส.รัฐบาลที่อภิปรายสนับสนุนมีเพียง 5 คนเท่านั้นจากพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคกิจสังคม อาทิ นาย จุลินทร์ ลักษณะวิศิษฎ์ นาย สุรพร คณัตถ์ตระกูล และนาย มนตรี ค่านไพบูลย์ โดยเน้นความจำเป็นในการแก้ไขกฎหมาย และความเหมาะสมของหลักการและตัวร่างฯ หรือแม้แต่แกนนำคนสำคัญในกลุ่ม สิบมกรา พรรคประชาธิปัตย์ คือ นาย วีระ มุสิกพงศ์ ก็อภิปรายให้การสนับสนุนพ.ร.บ.ฉบับนี้<sup>374</sup> โดยเมื่อมีการลงมติเห็นชอบในหลักการฝ่ายสนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้ก็อาศัยจำนวนส.ส.ฝ่ายรัฐบาลที่มากกว่า และประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎรมาจากพรรคร่วมรัฐบาลทำให้ร่างพ.ร.บ.นี้ผ่านขั้นตอนของการรับหลักการไปได้

วาระที่ 2 การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ หลังจากสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการของร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯในวันที่ 16 กันยายน 2530 แล้ว นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ ก็ได้เสนอขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ขึ้นจำนวน 23 คน<sup>375</sup> โดยในการพิจารณาร่างพ.ร.บ.ของคณะกรรมการวิสามัญฯนั้นใช้เวลาในการพิจารณารวม 16 ครั้ง ตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2530 - 18 มีนาคม 2531 พบว่า ฝ่ายที่คัดค้านร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯกลุ่มที่ 1 ซึ่งเป็นกรรมาธิการที่มาจากพรรคฝ่ายค้านรวมทั้งสิ้น 7 คนนั้น ผู้ที่มีบทบาทในการอภิปรายมากที่สุด คือ นาย วโรทัย ภิญญาสาสน์ และ นาย ปกิต พัฒนกุล พรรคประชากรไทย และนาย จ่านงค์ โทธิสาโร พรรค รวมไทย โดยได้มีการอภิปราย ชักค้ำ เสนอแนะในส่วนของควมบกพร่องและในหลักการของการปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นเหตุเป็นผล มากกว่าจะมุ่งเน้นที่จะก่อให้เกิดการตีรวนทาง

<sup>374</sup> นาย วีระ มุสิกพงศ์ใช้จำนวนวโหรานในเชิงประสานความเข้าใจระหว่างฝ่ายคัดค้านกับฝ่ายสนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้ว่า ข้ออภิปรายทั้งฝ่ายที่สนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้านนั้นเป็นในส่วนของเนื้อหาสาระในมาตราต่างๆที่ขอแก้ไขมิใช่เป็นการคัดค้านตัวพ.ร.บ.ฉบับนี้ พร้อมทั้งชี้แจงเหตุผลความจำเป็นของการปฏิรูปที่ดินพร้อมทั้งยกตัวอย่างการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศและที่มาของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯของไทย และชี้แจงสงสัยของฝ่ายที่คัดค้านว่าร่างพ.ร.บ.นี้มิได้สร้างปัญหาความที่วอดเพราะส.ป.ก. มิใช่หน่วยงานที่จะใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวางแต่ต้องเป็นไปตามงบประมาณแผนงานโครงการที่วางไว้และมีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯคอยควบคุม ดูแลอยู่เพื่อที่จะสรุปว่า เมื่อทุกคนเห็นดีว่าการปฏิรูปที่ดินฯสมควรเป็นนโยบายของชาติก็ขอให้ส.ส.สนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้ให้ผ่านไปเพื่อแสดงความจริงใจในการแก้ปัญหาแก่เกษตรกร

<sup>375</sup> ประกอบด้วย 1. นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานคณะกรรมการ (ไม่สังกัดพรรคการเมือง) 2. นาย ไตรรงค์ สุวรรณคีรี รองประธานคนที่ 1 (พรรคประชาธิปัตย์) 3. นาย จ่านงค์ โทธิสาโรรองประธานคนที่ 2(พรรครวมไทย) 4. นายไชยวัฒน์ พรหมประสิทธิ์ รองประธานคนที่ 3 (พรรคชาติไทย) 5. นายประเทือง วิจรรย์ปรีชา เลขานุการ (พรรคชาติไทย) 6. นาย มนตรี ค่านไพบูลย์ เลขานุการคนที่ 1 (พรรคกิจสังคม) 7. นาย ปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา เลขานุการคนที่ 2 (เลขาธิการส.ป.ก.) 8. นาย วโรทัย ภิญญาสาสน์ โฆษกคณะกรรมการ (พรรคประชากรไทย) 9. นาย โอภาส รองเงิน ผู้ช่วยโฆษกคนที่ 1 (พรรคประชาธิปัตย์) 10. นาย ระวี หิรัญโชติ ผู้ช่วยโฆษกคนที่ 2 (พรรคกิจสังคม) 11. นาย กิ่งขง ประภากรแก้วรัตน์ (พรรคกิจสังคม)12. นาย สนั่น พัดขมูล (พรรคประชาธิปัตย์)13. นาย สมบูรณ์ สิทธิมนต์ (พรรคประชาธิปัตย์) 14. นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ (พรรคประชาธิปัตย์) 15. นาย ระวี กิ่งคำวงศ์ (พรรคประชาธิปัตย์)16. ว่าที่ร้อยตรี วิชัย จิตรพิทักษ์เลิศ (พรรคชาติไทย) 17. นาย วิรัช รัตนเศรษฐ (พรรค ชาติไทย)18. นาย พันบุญจิต (พรรคราษฎร) 19. นาย อนุภิญญ ณ นคร (พรรคประชากรไทย) 20. นาย ปกิต พัฒนกุล (พรรคประชากรไทย) 21. นาย จิตรพันธ์ หัตถิยกุล (พรรคก้าวหน้า) 22. นาย ชาณัฐ ไพรัชกุล (พรรคสหประชาชาติไทย) และ 23. นาย บุญส่ง สมใจ (พรรคสหประชาชาติไทย)

การเมือง ซึ่งในหลายมาตราข้อเสนอของทั้งสามคนนี้ก็ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการวิสามัญฯ ทั้งจากพรรครัฐบาลและฝ่ายค้าน ในขณะที่กรรมการซึ่งมาจากฝ่ายรัฐบาล 6 คนและข้าราชการประจำ 1 คน ผู้ที่มีบทบาทหลักในการพิจารณา คือ นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ และ นาย ปิติพงศ์ พิ้งบุญ ฌ อยุธา โดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย ทำให้การที่นายมีชัยฯ ทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ จึงก่อให้เกิดผลดีกับฝ่ายสนับสนุน เนื่องจากนายมีชัยฯ สามารถชี้แจงและโน้มน้าวให้คณะกรรมการวิสามัญฯ ยอมรับได้ ในขณะที่เดียวกันการที่เป็นรัฐมนตรีที่มีได้สังกัดพรรคการเมืองนั้นก็ทำให้นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ สามารถวางตัวเป็นกลางและสามารถตัดสินใจได้โดยไม่ถูกกดดันจากพรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล ส่วนนาย ปิติพงศ์ พิ้งบุญ ฌ อยุธา เลขาธิการส.ป.ก. ซึ่งมาชี้แจงในฐานะที่เป็นข้าราชการประจำที่รับผิดชอบโดยตรงกับงานปฏิรูปที่ดินและมีความรู้ความเข้าใจการดำเนินงาน สภาพปัญหา และ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างดี ขณะที่ นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นผู้เสนอร่าง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯ ตามนโยบายรัฐบาลนั้น เนื่องจากได้รับสนองนโยบายการแก้ไขการบุกรุกป่าสงวนฯ และการกระจายกรรมสิทธิ์จากนายกรัฐมนตรีโดยตรง ด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดินจึงสามารถชี้แจงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายรัฐบาลได้อย่างชัดเจน

เมื่อผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการวิสามัญฯ ซึ่งมีการขอแปรญัตติไว้ 10 มาตราจากทั้งหมด 16 มาตรา ซึ่งปรากฏว่าในแทบทุกมาตราที่ขอแปรญัตตินั้นคณะกรรมการฯ ไม่เห็นด้วยและผู้แปรญัตติขอสงวนคำแปรญัตติทุกมาตราและขอสงวนเป็นบางมาตรา เพื่อที่จะอภิปรายต่อในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้ประชุมพิจารณาในวาระที่สองรวม 2 วัน คือ วันที่ 21 และ 28 เมษายน 2531 โดยตลอดการประชุมทั้งสองวันได้มีการอภิปรายคัดค้านอย่างกว้างขวาง(รายละเอียดโปรดดูภาคผนวก ก) ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นส.ส. ฝ่ายค้าน อาทิ นาย ปิยะฉัตร วัชรภรณ์ พรรครวมไทย นาย บุญชู โรจนเสถียร และ นายจรัส พัวช่วย พรรค กิจประชาคม นาย สมักร สุนทรเวช พรรคประชากรไทย โดยเฉพาะพรรคสหประชาชาติ โดยมีส.ส. หลายคนอภิปรายแสดงความเห็นคัดค้านในแทบทุกมาตราที่ขอแปรญัตติ อาทิ นาย มีชัย พันธุวร นาย สิหนาท ภาชา นาย สมศักดิ์ ชาญด้วยกิจ นาย โอภาส พลศิลป์ นาย ชัย ชิดชอบ เป็นต้น แต่ก็มีสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลบางคน คือนาย เสกสรร แสนภูมิ พรรคราษฎร นาย เกษม รุ่งชนเกียรติ พรรคกิจสังคม ที่แสดงความไม่เห็นด้วยกับเนื้อหาของร่าง พ.ร.บ. นี้ โดยวิธีการที่ฝ่ายที่คัดค้านหรือไม่เห็นด้วยกับเนื้อหาของร่างแก้ไข พ.ร.บ. ใช้จะเน้นไปที่การอภิปรายแสดงเหตุผลและจุดยืน ร่วมกัน โดยมีได้ใช้วิธีการตีรวนเช่น การเดินออกนอกห้องประชุม หรือ การให้นับองค์ประชุม แต่อย่างไร โดยในการอภิปรายของกลุ่มนี้จะเน้นไปที่การสนับสนุนหลักบันได 3 ขั้น ให้เป็นแนวทางหลักในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเพราะ



เห็นว่าจะให้ประโยชน์กับราษฎรมากกว่าและเห็นว่าการรับรองสิทธิด้วยการปฏิรูปที่ดินเป็นไปตามหลักสากลของปฏิรูปที่ดิน

ส่วนฝ่ายที่สนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้ที่ได้ลุกขึ้นมาอภิปรายมีเพียง นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ และ นาย สุเทพ เทือกสุบรรณที่ออกมาสนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้อย่างเต็มที่ โดยนาย มีชัย ฤชุพันธุ์ ถือได้ว่ามีบทบาทหลักในการอภิปรายชี้แจงข้อซักถามและชี้แจงเกี่ยวกับความโปร่งใสของร่างพ.ร.บ.นี้ในแทบทุกมาตรา โดยได้อธิบายหลักการและเหตุผลของในมาตราต่างๆ รวมทั้งการยืนยันว่าร่างพ.ร.บ.นี้มิได้ขัดกับหลัก การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งนาย มีชัย ฤชุพันธุ์ จะใช้วิธีการอภิปรายโดยการยกตัวอย่างการเขียนกฎหมายอื่นเพื่อมาเทียบเคียงสร้างความเข้าใจกับการเขียนมาตราต่างๆของร่างพ.ร.บ.นี้ รวมทั้งการยกพื้นฐานหลักกฎหมายประกอบประกอบกับการที่มีได้สังกัดพรรคการเมืองจึงสามารถแสดงความบริสุทธิ์ใจว่าไม่มีเรื่องแอบแฝงทางการเมือง ในขณะที่นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ ได้ทำหน้าที่ชี้แจงหลักการและความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขกฎหมายในมาตราต่างๆ รวมทั้งต้องชี้แจงข้อสงสัยเกี่ยวกับความไม่ชอบมาพากลที่ส.ส.ฝ่ายค้านได้กล่าวพาดพิง อาทิ การครอบครองที่ดินสวนป่าล้มพันกว่าไร่ หรือ การชี้แจงเกี่ยวกับจัดซื้อที่ดินส.ป.ก. ซึ่งนาย สุเทพ เทือกสุบรรณ ยืนยันว่าโปร่งใสเพราะมีคณะกรรมการกลั่นกรองหลายชั้น เป็นต้น (รายละเอียดโปรดดู ภาคผนวก)

วาระที่สามขึ้นรับรองร่างพ.ร.บ. เมื่อที่ประชุมได้ให้การรับรองครบทั้ง 16 มาตราในวันที่ 28 เมษายน 2532แล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ขอให้ที่ประชุมพิจารณาในวาระที่ 3 ว่าจะเห็นชอบกับร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ หรือ ไม่ในทันที ซึ่งปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ออกเสียงให้ความเห็นชอบกับร่างพ.ร.บ.นี้ด้วยคะแนนเสียง 126 ต่อ 38 โดยในการพิจารณาข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับการดำเนินการให้เอกสารสิทธิกับราษฎรที่ได้รับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อนำไปใช้ค้ำประกันหนี้เงินกู้จากสถาบันการเงิน - ซึ่งรัฐบาลควรมีนโยบายส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้จัดหาแหล่งเงินกู้ให้กับราษฎรในเขตปฏิรูปที่ดินโดยผ่อนผันให้ราษฎรนำเอกสารสิทธิส.ป.ก. ไปใช้ประโยชน์เกี่ยวกับการค้ำประกันเงินกู้จากสถาบันการเงินนั้นๆได้ นั้น นาย ปิยะฉัตร วัชรภรณ์ พรรค รวมไทย เห็นว่าจะมีปัญหาในกรณีเกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้แล้วสถาบันการเงินจะบังคับคืออย่างไรนายมีชัย ฤชุพันธุ์ จึงได้ขอแก้ไขข้อสังเกตของคณะกรรมการฯจากเดิมที่ระบุให้เอกสารสิทธิที่ราษฎรได้รับจากการปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นเอกสารสิทธิที่ไม่สามารถนำไปจำหน่ายจ่ายโอนแก่กันได้เป็นเอกสารสิทธิที่โอนแก่กันได้โดยจำกัด และเมื่อส.ส.ส่วนมากให้ความเห็นชอบสภาผู้แทนราษฎรก็เตรียมที่จะส่งร่างพ.ร.บ.นี้ให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

อย่างไรก็ดี ปัญหาอุปสรรคในการพิจารณาร่างแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯในเวลาต่อมาก็คือ การดำเนินเกมการเมืองของกลุ่มสืบทอดในการกดดันรัฐบาลและพรรคประชาธิปัตย์ แม้ว่ากลุ่ม

สภามการจะมีได้คัดค้านร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ แต่การที่กลุ่มสภามการยืนยันว่าจะคัดค้านร่าง พ.ร.บ.ลิขสิทธิ์ซึ่งเสนอโดยพรรคกิจสังคมต่อไปแม้ว่าพรรคประชาธิปัตย์จะมีมติให้สนับสนุนร่าง พ.ร.บ.ลิขสิทธิ์ ซึ่งเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3 นั้น ก็เป็นสิ่งที่กระทบต่อเอกภาพและ เสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอันมากและในที่สุดก็จะมีผลต่อการส่งร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ให้ วุฒิสภาพิจารณา เพราะ แม้ร่างพ.ร.บ.ลิขสิทธิ์จะชนะการลงคะแนนเสียง แต่กลุ่มสภามการก็ได้ยก มือคัดค้านร่วมกับฝ่ายค้านซึ่งถือว่าเป็นการบ่อนทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลหากจะให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยพรรคฝ่ายค้านในวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2531 ดังนั้นแม้ว่ารัฐมนตรี ของพรรคประชาธิปัตย์จะพยายามแก้ไขสถานการณ์โดยการลาออกจากตำแหน่งทั้งหมด เพื่อเปิด โอกาสให้พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ปรับคณะรัฐมนตรีซึ่งพรรคประชาธิปัตย์ก็คาดหวังว่าจะได้กลับ เข้ามาร่วมรัฐบาลอีกครั้ง แต่ที่ที่สุดพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มี การเลือกตั้งทั่วไป ทำให้ร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯต้องตกไปพร้อมกับรัฐบาลก่อนที่จะได้เข้าสู่การ พิจารณาของวุฒิสภา

กล่าวโดยสรุป ในการพิจารณาร่างแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯซึ่งเสนอโดยรัฐบาลนั้น หลัก การและเนื้อหาของร่างแก้ไขฉบับนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์และมีความเห็นที่แตกต่างกันระหว่าง ฝ่ายสนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้คือพรรคร่วมรัฐบาลกับฝ่ายที่คัดค้านคือพรรคร่วมฝ่ายค้านและส.ส.พรรค รัฐบาลบางคน ดังจะเห็นได้ชัดเจนในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรตลอดวาระที่ 1-3 ที่เต็ม ไปด้วยการคัดค้านและวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักในแทบทุกมาตราที่ขอแก้ไขซึ่งบางครั้งมาจากการ คัดค้านเพื่อให้ผู้เสนอได้อภิปรายชี้แจงข้อสงสัยในคัวบทกฎหมาย หรือบางครั้งก็มาจากการตีร่น ทางการเมือง แต่ฝ่ายที่สนับสนุนร่างแก้ไขพ.ร.บ.นี้ก็สามารถใช้ความได้เปรียบในเชิงจำนวนส.ส.ใน การผ่านการพิจารณาในสามวาระ และได้เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา หากแต่ความขัดแย้งที่ เกิดขึ้นภายในพรรคประชาธิปัตย์โดยการดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มสภามการในลักษณะต่างๆ ที่มุ่งกดดันรัฐบาลและพรรคประชาธิปัตย์ให้มีการปรับคณะรัฐมนตรี นั้นได้ส่งผลให้พล.อ.เปรม ติณ สูลานนท์ ต้องประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531 ภายหลังกรณีการพิจารณาร่างพ.ร.บ. ลิขสิทธิ์ในวาระที่ 3 จนทำให้ร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯต้องตกไปด้วย ดังนั้น การที่ร่างแก้ไข พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯต้องตกไปนั้นถือได้ว่าเป็นผลมาจากความขัดแย้งภายในพรรคประชาธิปัตย์ มากกว่าจะมาจากการกดดันของกลุ่มที่คัดค้านร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯในส่วนของส.ส.พรรคร่วม รัฐบาลบางคนและส.ส.ฝ่ายค้าน

3. กระแสปัญหา กระแสการเมือง และ กระแสนโยบาย ในช่วงวาระนโยบายของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 สมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ

**กระแสการเมือง** ในการขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯในสมัยพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ กระแสการเมือง ประกอบด้วย สภาพการเมืองภายในประเทศภายใต้รัฐบาลผสมที่มีการช่วงชิงคะแนนเสียงทางการเมืองเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง เป็นปัจจัยที่ช่วยส่งเสริม กระแสปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติบางมาตราของพ.ร.บ.นี้ และ กระแสนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อรับรองสิทธิผู้บุกรุกที่ดินของรัฐและแนวทางการแก้ไขกฎหมาย จนทำให้รัฐบาลตระหนักถึงความเร่งด่วนของปัญหาและนำเอาข้อเสนอในการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯเข้ามาเป็นวาระนโยบาย

การเมืองระหว่างประเทศในสมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ประเทศในโลกคอมมิวนิสต์ต่างก็พยายามดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ และยุติสงครามเย็น เพื่อเร่งกอบกู้เศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งส่งผลให้บรรยากาศทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศหันมาเน้นที่การสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ในขณะที่การเมืองภายในประเทศ หลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 พรรคชาติไทยได้รับการเลือกตั้งเข้ามามากที่สุด คือ 87 คน พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทยจึงเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นประกอบด้วย พรรค ชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคราชฎร พรรคสหประชาชาติไทย และพรรคมวลชน โดยพรรคร่วมรัฐบาลต่างก็ประกอบไปด้วยนักธุรกิจชั้นนำในกรุงเทพฯและต่างจังหวัดและถูกขนานนามว่ามีลักษณะของธุรกิจการเมือง เพราะในการเลือกตั้งพรรคการเมืองต้องใช้เงินทุนจำนวนมากในการหาเสียงและการซื้อเสียงเพื่อให้ได้เสียงข้างมากเข้ามาจัดตั้งรัฐบาล ทำให้นักธุรกิจจำนวนมากหันมาเล่นการเมืองโดยการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือแม้แต่เข้ามาเป็นรัฐมนตรีและมีพฤติกรรมในลักษณะถอนทุนคืนจนทำให้รัฐบาลชุดนี้ถูกเปิดโปงเกี่ยวกับการคอร์รัปชันอย่างมาก ในขณะที่การบริหารประเทศภายใต้รัฐบาลผสมของพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณนั้นก็เต็มไปด้วยความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองอย่างรุนแรงอาทิ ความขัดแย้งระหว่างพรรคชาติไทยกับพรรคกิจสังคม พรรคชาติไทยกับพรรคประชาธิปัตย์ โดยมูลเหตุความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองที่สำคัญก็คือ การช่วงชิงคะแนนนิยมจากประชาชนและการแย่งฐานเสียงทางการเมือง ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากการที่พรรคชาติไทยพยายามเข้าไปช่วยเหลือผู้ประสบภัยภาคใต้ก่อนหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นต้น

กล่าวได้ว่าภายใต้การเมืองที่มีการแข่งขันในการเลือกตั้งอย่างสูงในสมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ประเด็นปัญหาความเดือดร้อนใจของประชาชนที่เป็นปัญหาสำคัญและมีผลต่อการสร้างคะแนนนิยมก็จะได้รับความสนใจจากพรรคร่วมรัฐบาล ดังเช่นกรณีปัญหาความเดือดร้อนของ

ราษฎรที่ทำกินอยู่ในเขตป่าสงวนฯ และถูกเจ้าหน้าที่รัฐฟ้องร้องดำเนินคดีซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ จนทำให้มีการยื่นหนังสือเรียกร้องผ่านส.ส.หรือเข้ามาเรียกร้องกับรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีซึ่งราษฎรเหล่านี้ต่างก็ขอให้รัฐบาลแก้ปัญหาโดยการรับรองสิทธิให้สามารถทำกินได้อย่างถูกต้อง การที่ประเด็นปัญหานี้ได้รับความสนใจจากผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายนั้นจะเห็นได้ชัดเจนจาก การที่ปัญหานี้ได้รับความสนใจจากพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณเป็นอันมากและพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ก็รับปากว่าจะจัดการให้โดยด่วนด้วยการนำแนวทางการปฏิรูปที่ดินมาใช้ เพราะนอกจากจะเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 67 คำแถลงนโยบายของรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)ที่ระบุให้การปฏิรูปที่ดินเป็นภารกิจของรัฐบาลแล้ว หากรัฐบาลสามารถจัดการปัญหานี้ได้ก็ย่อมจะถือเป็นผลงานที่สำคัญที่รัฐบาลสามารถใช้ในการหาเสียงได้เป็นอย่างดี ประกอบกับ นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนผลักดันวาระนโยบายร่วมกับ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ และ นาย ปิติพงศ์ พิ้งบุญ ณ อุรุทธา เลขาธิการส.ป.ก. ในสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ก็ยังคงมีบทบาทในการริเริ่มเสนอให้รัฐบาลพิจารณาร่างแก้ไข พ.ร.บ.ฉบับเดิมซึ่งได้ขยายหลักการของการปฏิรูปที่ดินให้รวมถึงการรับรองสิทธิในที่ดินของรัฐที่มีผู้ทำประโยชน์เสนอสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากอ้างว่าได้มีการศึกษากันอย่างละเอียดรอบคอบในรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์แล้ว ในขณะเดียวกัน พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จากพรรคประชาธิปัตย์ก็เข้ามาผลักดันวาระนโยบายในช่วงนี้โดยการเจรจากับพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ให้รัฐบาลรับหลักการของร่างพ.ร.บ.นี้ ทำให้รัฐบาลได้เสนอร่าง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในนามของรัฐบาลโดยพล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์เป็นผู้เสนอ

กล่าวโดยสรุป กระแสการเมืองช่วงนี้อยู่ในช่วงของประชาธิปไตยเต็มใบที่รัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง โดยผู้มีส่วนผลักดันวาระนโยบายต่างก็ยังคงอยู่ร่วมในรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นนาย มีชัย ฤชุพันธุ์ และนาย สุเทพ เทือกสุบรรณ โดยรัฐบาลชุดนี้ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาก็กับราษฎรที่บุกรุกพื้นที่ป่าไม้แล้วถูกจับกุมดำเนินคดีฐานบุกรุกป่าสงวนฯ เนื่องจากในช่วงที่การเลือกตั้งมีการแข่งขันกันสูง พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลต่างก็ต้องการแข่งขันกันช่วงชิงคะแนนเสียง ละประเด็นปัญหานี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ มีผู้เดือดร้อนเป็นจำนวนมากการที่รัฐบาลสามารถแก้ปัญหาได้ก็ย่อมจะสร้างคะแนนนิยมให้กับพรรครัฐบาลอย่างมาก

**กระแสปัญหา** สำหรับสภาพปัญหาที่นำไปสู่การเสนอขอให้แก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณนั้นไม่ต่างจากในสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ แต่อย่างใด กล่าวคือ กระแสปัญหา เป็นเรื่องของ ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ



และปัญหาความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติบางมาตราในพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ให้ความสนใจเนื่องจากมีผลต่อการสร้างคะแนนนิยมให้กับรัฐบาล

สำหรับปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าสงวนฯ<sup>376</sup> เป็นปัญหาที่รัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์และพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณต่างก็ให้ความสนใจ เนื่องจาก มีกรณีพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องที่ดินทำกินและการบุกรุกป่าสงวนฯหลายครั้ง บางครั้งราษฎรก็มีการตอบโต้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ด้วยการบุกรุกเข้าทำลายสวนป่าและสำนักงานป่าไม้ เช่น อ.ปะคำ จ.บุรีรัมย์ เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2531 หรือกรณีเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ได้เข้าจับกุมผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ แควระบบ-สี่ัค อ.สนามชัยเขต จ.ฉะเชิงเทรา เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2532 รวม 63 ครอบครัว ซึ่งต่อมาได้เดินทางมายื่นเรื่องราวร้องทุกข์ที่ทำเนียบรัฐบาลในวันที่ 7 มีนาคม 2532 (ไทยรัฐ, 8 มีนาคม 2532, หน้า 8) และในวันที่ 7 เมษายน 2532 ประชาชนจากอำเภอเขาวง จ.กาฬสินธุ์ได้เข้าร้องเรียนต่อพล.อ.ชาติชายฯ ให้แก้ไขปัญหาก็ให้ราษฎรที่ทำกินในพื้นที่ป่าสงวนฯ เป็นต้น การตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาจะเห็นได้จากการที่พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณก็ได้แถลงข่าวว่าจะดำเนินการแก้ไขปัญหาของราษฎรที่บุกรุกป่าสงวนฯโดยด่วน (Bangkok Post, April 9, 1989, p.1-2) ซึ่งทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาข้อเสนอให้แก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ โดยเร็วเพื่อนำเอาวิธีการปฏิรูปที่ดินเข้ามาใช้แก้ปัญหาคือการบุกรุกที่ดินของรัฐ นอกเหนือ ไปจากปัญหาความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติในบางมาตราของพ.ร.บ.นี้ซึ่งมีการเสนอขอแก้ไขมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2519 แต่ก็ยังไม่เป็นผลสำเร็จ

กล่าวโดยสรุป ในการขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯในสมัยพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และ ปัญหาความไม่เหมาะสมของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ เป็นปัญหาเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องดำเนินการแก้ไขด้วยการแก้ไข โดยเฉพาะ การที่รัฐบาลมีนโยบายให้ใช้วิธีการปฏิรูปที่ดินในการรับรองสิทธิการทำประโยชน์ของเกษตรกรที่บุกรุกที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าสงวนฯนั้นจำเป็นต้องมีการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯเพื่อให้อำนาจ ส.ป.ก.ในการดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนฯ รวมไปถึงการแก้ไขความไม่เหมาะสมในมาตราอื่นๆที่ได้เคยเสนอขอแก้ไขมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2519

• **กระแสนโยบาย** สำหรับการเสนอขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯครั้งที่ 2 ในสมัยพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ กระแสนโยบาย มาจากแนวทางการแก้ไขกฎหมายซึ่งเสนอโดยฝ่ายข้าราชการประจำคือส.ป.ก.และคปก.ร่วมกับฝ่ายการเมือง เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมหลักการของการปฏิรูปที่ดินให้ครอบคลุมถึงการรับรองสิทธิในที่ดินของรัฐที่ถูกราษฎรบุกรุกและทำให้มาตราต่างๆของพ.ร.บ.การ

376

จากการสำรวจของกรมป่าไม้(2532:3,6)ในเดือนธันวาคม 2531 พบว่าพื้นที่ป่าไม้เหลือเพียง 89.8 ล้านไร่หรือร้อยละ 28 ของเนื้อที่ทั้งประเทศเท่านั้น โดยในระหว่างปีพ.ศ. 2528-2531 มีเนื้อที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกรวม 4.41 ล้านไร่เฉลี่ยปีละ 1.47 ล้านไร่ โดยสาเหตุหลักประการหนึ่งของการบุกรุกทำลายป่าก็มาจากการที่ราษฎรบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อสร้างที่ดินทำกิน

ปฏิรูปที่ดินฯเกิดความชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น และได้มีการแก้ไขโดยสภาผู้แทนราษฎรรวม 16 มาตราในสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์แตกไปเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. แก้ไขบทนิยามคำว่า “เกษตรกร” เพื่อให้สอดคล้องกับขอบเขตของการปฏิรูปที่ดินที่ขอแก้ไขใหม่ โดยระบุในตอนท้ายว่าให้เป็นไปตาม “หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาค้าง” เนื่องจาก คณะกรรมาธิการวิสามัญชุดที่แล้ว เห็นว่า การจัดที่ดินดังกล่าวจะได้ไม่อยู่ในอำนาจของผู้ใดผู้หนึ่งแต่เพียงผู้เดียว การที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาและยังต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ซึ่งจะทำให้ในทางปฏิบัติจะไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขที่ช่วยเหลือนายทุนที่ดิน

2. ยกเลิกบทนิยามคำว่า “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด”

3. แก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(คปก.)ตามมาตรา 12 แห่งพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 โดยเพิ่มกรรมการในคปก.อีก 9 ตำแหน่ง คือ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมพัฒนาชุมชน เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ และเพิ่มผู้แทนเกษตรกรอีก 1 คน และ ให้คปก. ทำหน้าที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด สำหรับกรุงเทพมหานครด้วยเมื่อมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่กรุงเทพฯ

3. เพิ่มกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอีก 7 ตำแหน่งคือ ประมงจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน พัฒนาการจังหวัด ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน และผู้แทนเกษตรกร 1 ท่าน

4. กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยให้ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลัก และกำหนดมิให้รวมที่ดินในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลเข้าไปด้วย เนื่องจากคณะกรรมการชุดที่แล้วเห็นว่าการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้งอำเภอไม่เหมาะสมเพราะมีเพียงบางส่วนการกำหนดพื้นที่ที่จะปฏิรูปที่ดินฯให้ชัดเจนก็เพื่อผ่อนคลายความเดือดร้อนของราษฎรที่จะรับผลกระทบจากกฎหมาย

5. กำหนดให้ส.ป.ก.มีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯในที่ดินที่ได้มาตามพ.ร.บ.นี้ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่ยังมิได้กำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินฯได้

6. ปรับปรุงแก้ไขอำนาจของส.ป.ก.ตามมาตรา 26 แห่งพ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินฯในการนำที่ดินประเภทต่างๆมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เช่น

การปรับปรุงแก้ไขมาตรา 26(2) ให้ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะหรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินฯได้เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอม

การปรับปรุงแก้ไขมาตรา 26 (3) ให้ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี มาใช้ในการปฏิรูปที่ดินฯได้

การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 26(4) ให้ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินในเขตป่าสงวนฯ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯในที่ดินนั้นมาปฏิรูปที่ดินฯได้ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนฯ

7. จำกัดสิทธิที่ได้มาโดยมิชอบของผู้ครอบครองที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดินที่จะขอมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ยกเว้นเป็นผู้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดหรือได้รับความเห็นชอบจากส.ป.ก.

8. ให้อำนาจส.ป.ก.ในการจัดซื้อที่ดิน ส่วนที่เจ้าของที่ดินซึ่งได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน แต่มีความประสงค์จะขายที่ดินก็ให้นำที่ดินดังกล่าวมาขายให้ส.ป.ก.

9. กำหนดให้ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่ส.ป.ก.ได้มาตามพ.ร.บ.นี้จัดให้แก่ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่า เช่าซื้อ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ค.ป.ก.กำหนด ทั้งนี้เพื่อใช้สำหรับการประกอบเกษตรกรรม พร้อมทั้งให้มีอำนาจจัดที่ดินให้บุคคลอื่นใดเพื่อประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินฯ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่ค.ป.ก.กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

10. แก้ไขบทบัญญัติเรื่องสิทธิของผู้เช่าในที่ดินที่ ส.ป.ก. มีอำนาจดำเนินการ ให้สอดคล้องกับการเพิ่มหลักการให้ส.ป.ก.เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯในที่ดินที่ได้มาตามพ.ร.บ.นี้ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่ยังมิได้กำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินฯ

11. กำหนดให้ส.ป.ก.ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ซึ่งส.ป.ก.ได้มาตามพ.ร.บ.นี้

กล่าวโดยสรุป กระแสแนวคิดในการเสนอขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินนั้นมาจากการผลักดันของ ส.ป.ก.ร่วมกับฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะพล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งกระแสนโยบายมาจากการพิจารณา แก้ไขตามที่คณะกรรมการวิสามัญร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯและสภาผู้แทนราษฎรได้เคยพิจารณาไว้ในรัฐบาลชุดที่แล้ว

หน้าต่างนโยบาย สำหรับการเสนอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯในสมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ กระแสปัญหา การบุกรุกที่ดินของรัฐและความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติในบางมาตรา และ กระแสนโยบาย แนวทางการแก้ไขพ.ร.บ.นี้เพื่อรองรับการนำวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อรับรองสิทธิผู้บุกรุกที่ดินของรัฐและการแก้ไขบทบัญญัติให้มีความชัดเจนเหมาะสมยิ่งขึ้น เป็นปัจจัย

หลักที่ทำให้ รัฐบาลต้องนำเอาข้อเสนอขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯเข้าเป็นวาระนโยบาย เพราะ ปัญหาที่ดินทำกินและปัญหาการบุกรุกป่าสงวนฯ เป็นปัญหาเร่งด่วนที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่ เห็นว่าต้องรีบแก้ไขด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลชุดที่ผ่านมาโดยพรรคประชาธิปัตย์ได้เสนอ ว่าควรแก้ไขด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน และในการรับรองสิทธิแก่ราษฎรที่บุกรุกป่าสงวนฯนั้นก็ จำเป็นต้องแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ โดยด่วนเพื่อให้เกิดความสะดวกและจัดปัญหาอุปสรรคที่ เกิดขึ้น ในขณะเดียวกันกระแสการเมืองในสมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณในขณะนั้นอยู่ใน ช่วงประชาธิปไตยเต็มใบที่มาจากทางเลือกตั้ง ทำให้พรรคการเมืองทั้งฝ่ายค้านและรัฐบาลต่างก็ ต้องให้ความสำคัญกับการสร้างคะแนนนิยมกับประชาชน โดยเฉพาะประชาชนที่บุกรุกป่าสงวนฯอยู่ นั้นอยู่ในพื้นที่ชนบทของหลายจังหวัดทั่วประเทศและเป็นพื้นที่ที่มีการแข่งขันกันสูงระหว่าง หลายพรรคทำให้รัฐบาลต้องให้ความสำคัญ กระแสการเมืองในช่วงรัฐบาลแม้ว่าจะไม่ได้เป็นปัจจัย หลักแต่ก็เป็นปัจจัยที่เอื้อ อำนาจให้ทั้งสามกระแสสามารถบรรจบกันจนทำให้หน้าต่างนโยบายเปิด ออกให้การขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯเข้าสู่วาระนโยบายรัฐบาลต่อไป โดยผู้มีส่วนผลักดัน ประเด็นปัญหาที่สำคัญก็คือ นาย ปิติพงศ์ พิ้งบุญ ณ อุรุยา เลขานุการส.ป.ก. พล.ต.สนั่น ขจร ประศาสน์ นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ และ นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ ต่างก็มีบทบาทผลักดันประเด็นปัญหา อย่างเต็มที่ โดยเมื่อน้ำต่างแห่งโอกาสได้เปิดออกแล้ว ผู้ผลักดันวาระนโยบายได้อาศัยช่องทาง ผลักดันวาระนโยบายต่อไปผ่านการริเริ่มจากภายใน (inside initiative) ซึ่งจะจำกัดการพิจารณาโดยผู้ มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายอันได้แก่ผู้นำประเทศและข้าราชการประจำ รวมทั้งมีส่วน สำคัญในการกำหนดเนื้อหาสาระของนโยบายหรือร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อ ดำเนินการตอบสนองต่อการเรียกร้องของราษฎรที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐ

กล่าวโดยสรุป การขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ครั้งที่ 2 ใน สมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นไปตามตัวแบบหน้าต่างนโยบายซึ่งพบว่า กระแสปัญหา ความไม่ชัดเจนของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯและปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และ กระแสนโยบาย แนวทางการแก้ไขบทบัญญัติในพ.ร.บ.นี้ให้มีความเหมาะสมและแนวทางการรับรองสิทธิผู้บุกรุก ที่ดินของรัฐด้วยการปฏิรูปที่ดินซึ่งมีการแก้ไขร่างพ.ร.บ.นี้ในสภาผู้แทนราษฎรในสมัยรัฐบาลพล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ โดยฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำได้ผลักดันให้นำกลับเข้ามาพิจารณาใน รัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณอีกครั้ง เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้รัฐบาลรับเอาข้อเสนอในการแก้ไข กฎหมายนี้มาพิจารณา ส่วนกระแสการเมือง คือ การแข่งขันกันช่วงชิงคะแนนเสียงของพรรคร่วม รัฐบาล เป็นปัจจัยที่ช่วยเสริมกับกระแสปัญหาและกระแสนโยบาย โดยผู้ผลักดันวาระนโยบายล้วน เป็นผู้ที่รับผิดชอบงานของส.ป.ก.และการแก้ไขกฎหมายนี้โดยตรง จนแนวคิดนี้เข้าสู่การเป็นวาระ นโยบายรัฐบาลและเมื่อน้ำต่างนโยบายเปิดออกผู้ผลักดันนโยบายได้ใช้ช่องทางการริเริ่มจากภายใน โดยจำกัดการพิจารณาในระดับรัฐมนตรีและข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย



#### 4. กระบวนการกำหนดนโยบาย : พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

หลังจากที่แนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าสู่ช่วงของการพิจารณากำหนดนโยบายแล้ว ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานว่า การตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ มีลักษณะที่เป็นไปตามตัวแบบผู้นำ ซึ่งผู้วิจัยได้คิดแปลงจากตัวแบบดั้งเดิมของ Thomas R. Dye กล่าวคือ นโยบายถูกกำหนดโดยผู้นำหรือชนชั้นนำ และมีลักษณะที่เรียกว่าการเมืองแบบอมตยาธิปไตย โดยชนชั้นนำประกอบด้วยฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำระดับสูงที่มีบทบาทร่วมกันอย่างใกล้ชิดในการกำหนดนโยบาย โดยชนชั้นนำอาจมิได้มีแนวคิดไปในทางเดียวกัน แต่อาจมีการแข่งขันกันในการผลักดันแนวคิดของฝ่ายตนด้วยวิธีการต่างๆ ซึ่งผู้วิจัยได้อธิบายขั้นตอนในการตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ลักษณะของการกำหนดนโยบายแบบชนชั้นนำ แนวคิด บทบาท และ วิธีการของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการตราพ.ร.บ.นี้ รวมทั้งสาเหตุที่การกำหนดนโยบายมีลักษณะตามตัวแบบผู้นำ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 4.1 การพิจารณาร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

##### 4.1.1 การพิจารณาร่างแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้เสนอร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ฉบับที่เคยผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่ตกไปเพราะมีการยุบสภา เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ตามหนังสือควันทที่สุดที่ กษ 1204/25220 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2531 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการของร่างพ.ร.บ.ดังกล่าวเสนอเป็นร่างของรัฐบาลเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2531 เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเป็นเรื่องเร่งด่วน อย่างไรก็ตามในการเสนอร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ นั้น บรรยากาศทางการเมืองในช่วงรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ก็ไม่ต่างจากในช่วงการพิจารณาร่างพ.ร.บ.นี้ในสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ กล่าวคือ สภาพการเมืองเต็มไปด้วยความขัดแย้งและการขาดเอกภาพของพรรคร่วมรัฐบาลอาทิ ความขัดแย้งระหว่างพรรคชาติไทยกับพรรคประชาธิปัตย์<sup>377</sup> และพรรคชาติไทยกับพรรคกิจสังคม<sup>378</sup> โดยความขัดแย้งที่

<sup>377</sup> ปัญหาระหว่างพรรคชาติไทยกับพรรคประชาธิปัตย์ นั้นสืบเนื่องมาจากการที่ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณได้เข้าไปช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในภาคใต้อย่างเร่งด่วน และ การจัดค.ร.ม.สัญจรลงพื้นที่ภาค ใต้เป็นแห่งแรก ซึ่งทำให้พรรคประชาธิปัตย์ไม่พอใจเพราะเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญของพรรคคน รวมทั้งการดึงเอาพล.อ.หาญ ลิ้นานนท์ และ ศ.ส.อีก 8 คน มาสังกัดพรรคชาติไทย ซึ่งพรรคประชาธิปัตย์มองว่าเป็นความพยายามส่วนหนึ่งที่จะขยายฐานคะแนนเสียงในภาคใต้ นอกจากนี้พรรคประชาธิปัตย์ก็ยังไม่พอใจกรณีที่ นาย ปิยะ เกสรทอง ประธานสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคชาติไทยไม่ยอมขานชื่อให้ตอบโต้ฝ่ายค้าน และไม่พอใจรายงานของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาและวิธีดำเนินการออกหนังสือกรรมสิทธิ์หรือหนังสือสิทธิครอบครองในเขตป่าสงวนฯที่สาธารณประโยชน์และที่ราชพัสดุ ซึ่งมีนายปิยะ อังกนิษฐ์ พรรคชาติไทยเป็นประธานฯ เพราะขัดกับหลักการของร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯของพรรคประชาธิปัตย์ จนทำให้นายสุเทพ เทือกสุบรรณลาออกจากการเป็นวิปรัฐบาล และพรรคประชาธิปัตย์ยกมือคัดค้านผลการศึกษาของคณะกรรมการดังกล่าว (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 27 พฤษภาคม 2532, หน้า 7) ในขณะที่สมาชิกพรรคชาติไทยบางคนก็แสดงความไม่เห็นด้วยกับร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯทั้งในแง่ตัวบทกฎหมายและการตั้งข้อสงสัยใน

เกิดขึ้นนั้นมีที่มาจากยุทธศาสตร์ของพรรคชาติไทยที่ต้องการขยายฐานของพรรคในทุกภาคทำให้เกิดการแย่งชิงคะแนนนิยมจากประชาชน<sup>379</sup> ยุทธศาสตร์เหล่านี้กลายเป็นปัญหาและสร้างความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลเป็นอันมาก และส่ง ผลต่อการพิจารณาร่างแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯในสมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ นอกจากนั้นผลจากความขัดแย้งที่มีมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ระหว่าง พรรคประชาธิปัตย์กับพรรคกิจสังคม ก็ยังสร้างปัญหาในการพิจารณาร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ เพราะ แม้ว่ากลุ่มสืบทอดจะแยกตัวออกจากพรรคประชาธิปัตย์แล้ว แต่ฝ่ายสนับสนุนร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯของพรรคประชาธิปัตย์ก็ยังเชื่อว่าส.ส.พรรคกิจสังคมบางคนที่ต้องการแก้แค้นที่พรรคประชาธิปัตย์ไม่สนับสนุนพ.ร.บ.ลิขสิทธิ์ (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 11-17 กันยายน 2531, หน้า 10) ทำให้ตลอดการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่วาระที่ 1-3 นั้น เต็มไปด้วยปัญหาและการเล่นเกมทางการเมืองทั้งจากพรรคฝ่ายค้าน และพรรคร่วมรัฐบาลซึ่งสถานการณ์ทางการเมืองดังกล่าวทำให้ฝ่ายผู้ผลักดันวาระนโยบาย คือ พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ส.ส.สุราษฎร์ธานี พรรคประชาธิปัตย์ และ นายมิชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง อันเป็นฝ่ายการเมือง และ นาย ปิติพงศ์ พิ้งบุญ ฌอยุธยา เลขานุการส.ป.ก. ไม่สามารถที่จะทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นพ้องและสนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้อย่างเป็นเอกภาพและยับยั้งมิให้เกิดการคัดค้านต่อร่างดังกล่าวได้

ในขณะที่กลุ่มที่คัดค้านร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ในชั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 1-3 สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มคือ การคัดค้านจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(ส.ส.)ซึ่งมีบทบาทหน้าที่โดยตรงในกระบวนการนิติบัญญัติ กับ กลุ่มนิสิตนักศึกษา นักวิชาการที่แสดงความเห็นคัดค้านร่างพ.ร.บ.ฉบับนี้ โดยการคัดค้านจากส.ส.แบ่งออกได้เป็น 1. กลุ่มส.ส.ฝ่ายค้านซึ่งมักจะต้อง

---

ผลประ โยชน์แอบแฝงที่พรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้เสนอและหากปล่อยให้ร่างนี้ผ่านไปโดยง่ายก็จะทำให้พรรคประชาธิปัตย์ได้คะแนนนิยมเพิ่มขึ้น (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 11 มิถุนายน 2532, หน้า 10)

<sup>378</sup> ปัญหาระหว่าง พรรคกิจสังคมกับพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นคู่แข่งทางการเมืองมาตลอดและเคยขัดแย้งกันอย่างมากในปี พ.ศ.2526 ซึ่งม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช อดีตหัวหน้าพรรคกิจสังคมเคยประกาศว่าจะไม่เข้าร่วมทางการเมืองกับพรรคชาติไทยจนทำให้พรรคชาติไทยซึ่งมีจำนวนส.ส.มากที่สุดต้องตกเป็นฝ่ายค้าน และในรัฐบาลผสมของพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ พรรคกิจสังคมก็ไม่พอใจที่พรรค ชาติไทยแย่งคุมกระทรวงและแบ่งงานที่สำคัญๆ ไปเกือบหมดรวมทั้งการแย่งผลงานการดำเนินงานนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณตั้งคณะที่ปรึกษากันพิชฌุโลกขึ้นมาแข่งขันกับพล.อ.อ.สิทธิ์ เสวตศิลา หัวหน้าพรรคกิจสังคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในการดำเนินงานนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหากัมพูชาและอินโดจีน(สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 11-17 กันยายน 2531, หน้า 9-10)

<sup>379</sup> โดยอาศัยความได้เปรียบจากการเป็นพรรคใหญ่มีส.ส.มากที่สุด มีทุนทรัพย์มาก รวมทั้งบุคลิกภาพอันโดดเด่นของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมีการตัดสินใจที่รวดเร็วในเชิงรุกโดยมักจะกล่าวอยู่เสมอว่าไม่มีปัญหาในทุกอย่าง ทำให้พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้รับความนิยมชมชอบจากประชาชนเหนือหัวหน้าพรรคร่วมรัฐบาลคนอื่นๆ นอกจากนั้นพรรคชาติไทยยังสามารถแย่งชิงโควตารัฐมนตรีกระทรวงสำคัญๆ ไปแทบทั้งหมดและยังรับเอางานสำคัญในกระทรวงไปไว้ที่รัฐมนตรีของพรรคชาติไทยโดยไม่ยอมแบ่งงานที่สำคัญและมีผลประโยชน์ให้กับรัฐมนตรีของพรรคอื่น รวมทั้งพรรคชาติไทยก็ยังดำเนินนโยบายในลักษณะที่เป็นการแข่งขันกับรัฐมนตรีพรรคอื่น

คัดค้านร่างกฎหมายของรัฐบาลอยู่แล้ว เช่น นาย วโรทัย ภิญญสาสน์ นาย ปกิต พัฒนกุล จากพรรค ประชากรไทย นาย บุญชู โรจนเสถียร และ นาย ปิยะฉัฐ วัชรภรณ์ จากพรรคเอกภาพ เป็นต้น 2. กลุ่มสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลเช่น นาย เสกสรร แสนภูมิ พรรคราชฎ นาย เกษม รุ่งธนเกียรติ พรรค กิจสังคม<sup>380</sup> นาย จัตุรงค์ คชสืห์ และนาย จาตุรงค์ ฉายแสง<sup>381</sup> และ นาย ปิยะ อังกินันท์ พรรค ชาติ ไทย และส.ส.ในกลุ่ม<sup>382</sup> ทำให้ตลอดการพิจารณาร่างพ.ร.บ.นี้มีการอภิปรายอย่างหนักเกือบทุก มาตรา

การพิจารณาในวาระที่ 1 ขั้นรับหลักการ เมื่อมีการเปิดสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ได้เสนอร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ เข้าสู่การพิจารณาเป็นร่างกฎหมายฉบับแรกที่เสนอต่อสภา ผู้แทนราษฎรในวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2531 โดยสภาผู้แทนราษฎรได้มีการพิจารณาร่างพ.ร.บ.การ ปฏิรูปที่ดินฯ ในขั้นรับหลักการรวม 2 วันคือวันที่ 1 และ 7 กันยายน 2531 โดยในประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ในวันที่ 1 กันยายนได้มีการพิจารณาร่างแก้ไขพ.ร.บ.ซึ่งเสนอโดยรัฐบาล<sup>383</sup> โดยตลอดการอภิปรายฝ่ายที่สนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้านร่างพ.ร.บ.นี้ต่างก็มีการอภิปรายแสดงความ เห็นอย่างกว้าง ขวางและมีการใช้วิธีการต่างๆ ในการสนับสนุน หรือขัดขวางร่างพ.ร.บ.นี้

โดยส.ส.หลายคนของพรรครัฐบาล อาทิ นาย ประสพ บุญราคัม พรรคกิจสังคม นาย เสกสรร แสนภูมิ และ นาย วิศัลย์ โฆษิตานนท์ พรรคราชฎ และ ส.ส.ฝ่ายค้าน เช่น นาย จรัส พิว ช่วย และนาย ชัยวัฒน์ ทรัพย์รวงทอง พรรคกิจประชาคม นาย สมักร สุนทรเวช และ นาย ปกิต พัฒ นกุล พรรคประชากรไทย นาย สุวิทย์ คุณกิตติ นาย ปิยะฉัฐ วัชรภรณ์ และ นาย พินิจ จันทรสุรินทร์ พรรครวมไทย พล.อ.อาทิตย์ กำลังเอก พรรคปวงชนชาวไทย นาย ชัชวาลย์ ชมภูแดง พรรคพลัง สังคมประชาธิปไตย นาย จาตุรงค์ ฉายแสง พรรคประชาชน(กลุ่มสืบบมกราเดิม) เป็นต้น ได้อภิปราย คัดค้านร่างพ.ร.บ.นี้อย่างหนักเพราะแม้จะเห็นด้วยกับนโยบายปฏิรูปที่ดินแต่ก็ไม่เห็นด้วยกับร่าง

380 นาย เกษม รุ่งธนเกียรติ มีบทบาทคัดค้านร่างพ.ร.บ.นี้มาตั้งแต่รัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์

381 เดิมสังกัดพรรคประชาธิปัตย์กลุ่มสืบบมกราแล้วมาสังกัดพรรคประชาชนซึ่งเป็นพรรคร่วมฝ่ายค้านก่อนที่จะย้ายตาม พล.อ.หาญ ลีนาพันธ์ มาสังกัดพรรคชาติไทย

382 เนื่องจากพื้นที่ที่พรรคชาติไทยมีส.ส.อยู่นั้นส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่ทำไร่ช้อยกันมากประชาชนในพื้นที่ต้องการโฉนด ที่ดิน และแนวทางของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาปัญหาและวิธีดำเนินการออกหนังสือกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินฯก็มาจากการเสนอของส.ส.ในพรรคชาติไทยซึ่งต้องการให้ออกเอกสารสิทธิ์ครบประมวลกฎหมายที่ดิน (สัมภาษณ์ วโรทัย ภิญญสาสน์, 2 กันยายน 2549)

383 ร่างแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯนี้มีด้วยกัน 3 ร่างคือ ร่างของรัฐบาลซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ร่างของพรรค ประชาธิปัตย์ที่นาย สุเทพ เทือกสุบรรณและคณะเป็นผู้เสนอ และ ร่างของพรรคชาติไทยที่นาย ไชยวัฒน์ พรหมประสิทธิ์กับคณะเป็นผู้เสนอ ซึ่งมีเนื้อหาเหมือนกันหมด โดยเป็นร่างพ.ร.บ.ฯที่เคยเสนอในสมัยพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์และได้รับความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรีซึ่ง ที่ประชุมได้พิจารณาพร้อมกันทั้ง 3 ร่าง

พ.ร.บ.นี้หลายประเด็นเช่น นิยามคำว่าเกษตรกร<sup>384</sup> การรับรองสิทธิผู้บุกรุกที่ดินของรัฐด้วยการปฏิรูปที่ดินเป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดิน<sup>385</sup> การคัดค้านการให้อำนาจปก.ในมาตรา 30 ซึ่งก็มีการตั้งข้อสงสัยว่าจะเป็นช่องทางให้มีการหาประโยชน์โดยมิชอบได้ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมี การอภิปรายตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสและข่าวลือเรื่องความไม่ชอบมาพากลในการกว้านซื้อที่ดินและการบุกรุกป่าสงวนฯของผู้เสนอร่างพ.ร.บ.นี้จากพรรคประชาธิปัตย์ โดยนาย จักรนรงค์ คชสิทธิ์ พรรคประชาชน (กลุ่มสืบทอดกรรม) กล่าวว่า ผู้ที่เสนอร่างพ.ร.บ.นี้ บางคนมีผลประโยชน์หากร่างพ.ร.บ.ผ่านเป็นกฎหมายเนื่องจาก กว้านซื้อที่ดินและครอบครองป่าสงวนฯเป็นจำนวนมากจึงต้องการให้ที่ดินของตนได้รับการออกเอกสารส.ป.ก.4-01 การเสนอให้ทบทุนร่างพ.ร.บ.นี้โดยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาศึกษาก่อนเมื่อไม่สำเร็จก็อ้างว่าร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯจะต้องตกไป เพราะเป็นการเสนอญัตติซ้อนญัตติซึ่งขัดกับข้อบังคับการประชุม การเดินออกนอกห้องประชุม เป็นต้นแต่เนื่องจากส.ส.ฝ่ายค้านมีจำนวนส.ส.น้อยกว่าจึงเสียเปรียบฝ่ายรัฐบาลในการลงคะแนนเสียง

ในขณะที่รัฐมนตรี และส.ส.พรรครัฐบาลที่สนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้มีเพียง พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ ส.ส.พรรคร่วมรัฐบาลคนอื่น ๆ<sup>386</sup> และ นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี โดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ มีบทบาทหลักในการตอบข้อซักถามโดยการอ้างเหตุผลความจำเป็นในการขอแก้ไข และฝ่ายสนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้ได้อาศัยจำนวนส.ส.ฝ่ายรัฐบาลที่มากกว่าและประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่แทนประธานสภาฯมาจากพรรคร่วมรัฐบาลทำให้ร่างพ.ร.บ.นี้สามารถผ่านการรับหลักการไปได้ด้วยคะแนนเสียง 169 ต่อ 105 เสียงโดยมีการลงมติให้ใช้

384 คำนิยามของคำว่า “เกษตรกร” ที่กว้างเกินไปโดยรวมถึง “ผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร” ด้วย ส.ส.หลายคนอ้างว่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้นายทุนเข้ามากว้านซื้อที่ดินและผู้ที่มิใช่เกษตรกรใช้ช่องทางเข้ามารับสิทธิในการปฏิรูปที่ดินซึ่งจะเป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์เดิมของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ดังนั้นจึงต้องการที่จะคงนิยามคำว่าเกษตรกรไว้ตามเดิมหรือกำหนดคำนิยามให้ชัดเจนขึ้น รวมทั้งยังมีการตั้งข้อสังเกตว่าเป็นการนำอาราธนะเอื้อคมาเขียนไว้เป็นหลักการซึ่งหากรับหลักการไปแล้วก็จะไม่อาจจะแปรญัตติได้

385 การคัดค้านการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐด้วยการปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากเห็นว่าเห็นว่าจะเป็นการบิดเบือนจากเจตนารมณ์เดิม และปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นเรื่องของราษฎรทำกินในที่ดินของรัฐแต่รัฐบาลต้องหาทางไปรับรองสิทธิซึ่งก็เป็นคนละเรื่องกับการปฏิรูปที่ดินที่รัฐบาลไปกระจายสิทธิในที่ดินจากผู้มีที่ดินมากแต่ไม่ทำประโยชน์นำมาให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเช่าหรือเช่าซื้อ หากแต่การให้สิทธิด้วยการปฏิรูปที่ดินเป็นการรอนสิทธิราษฎรจึงควรดำเนินการตามข้อเสนอแนะในรายงานการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาปัญหาและวิธีดำเนินการออกหนังสือกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินฯ โดยเฉพาะการให้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ราษฎรซึ่งได้เสนอในรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์แต่สภาไม่รับหลักการโดยอ้างว่ามีกฎหมายปฏิรูปที่ดินเข้ามาพิจารณาแล้ว

386 ส.ส.ฝ่ายรัฐบาลซึ่งมีบทบาทในการอภิปรายสนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้อย่างเต็มที่ก็มีเพียง นาย อาคม เอ่งฉ้วน และนาย จูรินทร์ ถักขนิษฐกุล จากพรรคประชาธิปัตย์ รวมทั้ง นาย ไสภภ เพชรสว่าง พรรคมวลชน ส่วน นาย เนวิน ชิดชอบ พรรค สหประชาชาติไทย ซึ่งเคยเป็นพรรคฝ่ายค้านในสมัยรัฐบาลชุดที่แล้วและเคยอภิปรายคัดค้านร่างพ.ร.บ.นี้มาโดยตลอดนั้น ก็ได้อภิปรายคัดค้านหรือสนับสนุน แต่ได้แสดงความกังวลใจว่าจะมีการใช้กฎหมายนี้ไปในทางมิชอบ



ร่างของรัฐบาลเป็นหลัก พร้อมกับเสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีการออกเสียงสนับสนุนจนร่างแก้ไขสามารถผ่านวาระ1ได้ แต่กระนั้นก็มีส.ส.พรรคร่วมรัฐบาลหลายคนที่ไม่พอใจแต่ก็ตั้งยอมตามมติพรรคขณะที่บางคนได้เดินออกจากห้องประชุม(walk out)

วาระที่ 2 ขั้นการแปรญัตติในชั้นกรรมาธิการวิสามัญและสภาผู้แทนราษฎรพิจารณารายมาตรา เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแล้วก็ได้เสนอร่างพ.ร.บ.นี้ให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแปรญัตติต่อไปโดยใช้ร่างพ.ร.บ.ของรัฐบาลเป็นหลักโดยคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 26 คนประกอบด้วยสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่<sup>387</sup> ในระหว่างการพิจารณาในคณะกรรมการวิสามัญนี้รวม 13 ครั้งตั้งแต่วันที่14 กันยายน 2531 ถึง 28 เมษายน 2532 ฝ่ายที่คัดค้านร่างพ.ร.บ.นี้มีหลายฝ่าย โดยกรรมาธิการที่มาจากพรรคร่วมรัฐบาลเช่น นาย ประสพ บุญราศี และกรรมาธิการจากพรรคฝ่ายค้าน เช่น นาย ปิยะฉัฐ วัชรภรณ์ นาย ปกิต พัฒนกุล นาย วโรทัย ภิญญสาสน์ นาย อุทัย พิมพ์ใจชน เป็นต้น ดำเนินการคัดค้านในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ ขณะที่ส.ส.ฝ่ายค้านและส.ส.พรรคร่วมรัฐบาลบางคนจากพรรคชาติไทย ทั้งสมาชิกพรรคเดิมและสมาชิกพรรคใหม่ที่ย้ายมาตามพล.อ.หาญ ลีนาทนัท ซึ่งเคยเป็นกลุ่มสืบทอดที่คัดค้านร่างพ.ร.บ.นี้มาตั้งแต่รัฐบาลชุดที่แล้ว เช่น นาย จักรนต ษสหัส และ พรรคราษฎร เช่น นาย เสกสรร แสนภูมิ ก็ได้แสดงความเห็นคัดค้านผ่านสื่อมวลชนและวิธีการอื่นๆ อาทิ การให้สัมภาษณ์ การเขียนบทความลงหนังสือพิมพ์ และการปล่อยข่าวลือต่างๆเพื่อคัดค้านร่างพ.ร.บ.ทั้งในแง่ของความไม่เหมาะสมของร่างพ.ร.บ.นี้และการทำลายภาพพจน์ของฝ่ายเสนอร่างพ.ร.บ.นี้<sup>388</sup> โดยจุดยืนของฝ่ายที่

387 ประกอบด้วย 1. นาย มีชัย อุซันท์ ประธานคณะกรรมการธิการ (ไม่สังกัดพรรคการเมือง) 2 นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ รองประธานคนที่ 1 (พรรคประชาธิปัตย์) 3 นาย ประยุทธ์ ศิริพานิชย์ รองประธานคนที่ 2 (พรรคกิจสังคม) 4 นาย โกเมศ ขวัญเมือง เลขานุการ(พรรคพลังธรรม) 5 นาย วิศัลย์ โฆษิตานนท์ ผู้ช่วยเลขานุการ (พรรคราษฎร) 6 นาย วโรทัย ภิญญสาสน์ โฆษกคณะกรรมการ (พรรคประชากรไทย) 7 นาย ปกิต พัฒนกุล ผู้ช่วยโฆษก (พรรคประชากรไทย) 8 นาย เขาวลิต สุขสวัสดิ์ (พรรคชาติไทย) 9 นาย ไชยวัฒน์ พรหมประสิทธิ์ (พรรคชาติไทย) 10 นายทรงยศ รวมสูติ (พรรคชาติไทย) 11 นาย นิยม คำแหง (พรรคกิจสังคม) 12 นาย บัญญัติ บรรทัดฐาน (พรรคประชาธิปัตย์) 13 นาย ประสิทธิ์ จันทาทอง (พรรคชาติไทย) 14 นาย ปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา (เลขาธิการส.ป.ก.) 15 นาย ปิยะฉัฐ วัชรภรณ์ (พรรครวมไทย) 16 นาย โสภณ เพชรสว่าง (พรรคมวลชน) 17 นาย โอกาส รองเงิน (พรรคประชาธิปัตย์) 18 นาย ประสพ บุญราศี (พรรคกิจสังคม) 19 นายจำลอง ครุฑขุนทด (พรรคปวงชนชาวไทย) 20 นาย เฉลิมยศ แสนวิเศษ (พรรคสหประชาชาติไทย) 21 นาย พูลสวัสดิ์ โหตระไวศยะ (พรรคชาติไทย) 22 นาย มาโนชญ์ วิชัยกุล (พรรคประชาธิปัตย์) 23 นาย สมบัติ ศรีสุรินทร์ (พรรคเอกภาพ) 24 นาย อำนาจ ปะดิเส (พรรคประชาธิปัตย์) 25 นาย อุดร ทองน้อย (พรรคประชาธิปัตย์) และ 26 นาย อุทัย พิมพ์ใจชน (พรรคก้าวหน้า)

388 นาย จักรนต ษสหัส พรรคชาติไทย (เดิมสังกัดพรรคประชาธิปัตย์แล้วมาสังกัดพรรคประชาชน) ที่ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับผลประโยชน์แอบแฝงของฝ่ายเสนอร่างพ.ร.บ.ฯ ซึ่งเป็นอดีตรัฐมนตรีของพรรคประชาธิปัตย์ที่ได้กว้านซื้อที่ดินในภาคใต้หลายจังหวัดและ มีหวัชระแนบเข้าไปบุกรุกที่ป่าสงวนฯทำสวน ปาล์ม การเสนอกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯซึ่งผนวกเอาป่าสงวนฯและป่าชายเลนไว้จะทำให้ที่ดินที่ถูกบุกรุกและกว้านซื้อก็จะกลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 25 กันยายน-1 ตุลาคม 2531, หน้า 16) , นาย จรัส พัวช่วย ที่วิพากษ์วิจารณ์ร่างพ.ร.บ.นี้ผ่านสื่อมวลชนว่าจะทำให้เกิดช่องโหว่ที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับนายทุนและเจ้าของ

คัดค้านส่วนใหญ่ต้องการให้รัฐบาลใช้แนวทางการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามหลักบันได 3 ขั้นเนื่องจากเป็นประโยชน์แก่ราษฎรมากกว่า การจัดที่ดินให้กับผู้ไม่มีที่ดินทำกินด้วยการปฏิรูปที่ดินกับการรับรองสิทธิให้กับผู้ครอบครองที่ดินของรัฐอยู่แล้วนั้นมิใช่เรื่องเดียวกันไม่ควรนำการปฏิรูปที่ดินมาแก้ปัญหาแบบปนเปกัน การปฏิรูปที่ดินตามหลักการควรเน้นที่การกระจายสิทธิในที่ดินเอกชนให้สำเร็จเสียก่อน

ในขณะที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ อยู่ ณ ที่นั่น เพียงหนึ่งวัน หลังจากสภาผู้แทนฯ ลงมติรับหลักการ ปรากฏว่าในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 7/2531 วันที่ 8 กันยายน 2531 ได้มีการเสนอญัตติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาปัญหาป่าสงวนแห่งชาติที่ราชพัสดุและที่สาธารณประโยชน์ซึ่งเสนอญัตติโดย นาย นิยม วรปัญญา และคณะ จากพรรคชาติไทย<sup>389</sup> และในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 10/2532 วันที่ 22 กันยายน 2531 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาปัญหาป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว โดยมี นาย ปิยะ อังกินันท์ ส.ส.พรรคชาติไทยเป็นประธาน และ คณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว มีความคิดที่จะให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินกับผู้นุกรุกป่าสงวนฯ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>390</sup> แนวทางของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาปัญหาป่าสงวนฯ ดังกล่าว ได้ทำให้เกิดความแตกแยกในแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่าสงวนฯ ออกเป็น 2 ทาง คือ การแก้ไขปัญหาด้วยการปฏิรูปที่ดินอันเป็นแนวทางที่นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ พรรคประชาธิปัตย์เสนอมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ กับ การแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการตามประมวลกฎหมายที่ดินอันเป็นแนวคิดที่ส.ส.ฝ่ายรัฐบาลซึ่งมีนาย ปิยะ อังกินันท์ เป็นแกนนำกับส.ส.จากพรรคชาติไทย

---

ที่ดินรายเก่าและรายใหม่ รวมทั้งคนต่างชาติในการซื้อที่ดินโดยอาศัยช่องว่างของพ.ร.บ.ฉบับนี้ มากกว่าจะเป็นประโยชน์กับเกษตรกรผู้ยากจนไม่มีที่ดินทำกิน (สยาม รัฐสภาวิจารณ์, 1-7 พฤษภาคม, 2531, หน้า 53-54) เป็นต้น

389

มีการเสนอญัตติในทำนองเดียวกันนี้อีก 8 ฉบับจากส.ส.พรรคฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้าน อาทิ นายเสกสรร แสนภูมิ และคณะจากพรรคราษฎร พล.อ.อาทิตย์ กำลังเอกและคณะจากพรรคปวงชนชาวไทย นาย วีระกร คำประกอบและคณะจากพรรครวมไทย นาย ธีระพันธ์ เท็ชร์สุวรรณ และคณะจากพรรคกิจประชาคม เป็นต้น ซึ่งผู้เสนอญัตตินั้นต่างมีความเห็นร่วมกันว่าควรเพิกถอนเขตป่าสงวนฯ ในพื้นที่ที่ราษฎรบุกรุกทำกินอยู่หรือมีการตั้งบ้านเรือนสถานที่ราชการหนาแน่นจนหมดสภาพป่าสงวนฯ แล้ว

390

เนื่องจาก กรณีปัญหาการบุกรุกป่าสงวนฯ นั้น หลายจังหวัดเกิดขึ้นมาจากการออกกฎหมายป่าสงวนฯ ในพื้นที่ที่มีราษฎรทำกินแล้ว หรือ กฎหมายป่าสงวนฯ ออกมาแล้วแต่ประชาชนไม่รู้ก็เข้าไปบุกรุกทำกิน หรือ บางครั้งประชาชนก็รู้แต่เนื่องจากความยากจนจึงต้องบุกรุกป่าสงวนฯ สร้างที่กินทำกิน หรือในหลายกรณีมีการให้สัมปทานตัดไม้แล้วราษฎรก็เข้าไปยึดครองพื้นที่ต่อจนทำให้เกิดการจับกุมดำเนินคดีราษฎรหลายรายในหลายจังหวัดทั่วประเทศไทยซึ่งสร้างความเดือนร้อนแก่ราษฎรเหล่านี้มากไม่มี ความมั่นคงในการทำกิน รัฐบาลจึงควรยกเลิกการให้สัมปทานตัดไม้แล้วรักษาพื้นที่ป่าที่คงเหลือไว้ และควรรับรองสิทธิแก่ราษฎรที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนฯ ด้วยวิธีการตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะจะช่วยให้ราษฎรนำไปเป็นหลักทรัพยค้ำประกันกับธนาคารพาณิชย์เพื่อการลงทุนในที่ดินต่อไป โดยไม่ต้องพึ่งแหล่งทุนนอกระบบซึ่งมีดอกเบี้ยสูงมาก จนเกษตรกรไม่สามารถชำระคืนเงินกู้และดอกเบี้ยได้อันนำมาสู่การขายที่ดิน และการเข้าไปบุกรุกป่าสงวนฯ เพื่อสร้างที่ทำกินใหม่ อันเป็นวงจรแห่งความยากจนที่ไม่จบสิ้น ซึ่งการแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการปฏิรูปที่ดินนั้นก็จะไม่สามารถแก้ปัญหานี้ได้คงจตุตรงความต้องการของราษฎรเพราะไม่ให้กรรมสิทธิ์แก่ราษฎรเพื่อที่ราษฎรจะนำไปค้ำประกันการกู้เงินกับธนาคารได้ (สรุปจากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 10/2532 วันที่ 22 กันยายน 2531)

บางส่วน ส.ส.จากพรรคราษฎร หรือแม้แต่ส.ส.ของพรรคประชาธิปัตย์บางคนเช่น นาย สุรชาติ ชำนาญศิลป์ ให้การสนับสนุนร่วมกับส.ส.ฝ่ายค้าน และตลอดการพิจารณาพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ในวาระสองและสาม นาย ปิยะ อังกนิษฐ์ และส.ส.ชาติไทยในกลุ่มของนาย ปิยะ อังกนิษฐ์ ต่างก็ออกมาวิพากษ์วิจารณ์ข้อบกพร่องของกฎหมายนี้และผลประโยชน์แอบแฝงของคนในพรรค ประชาธิปัตย์ที่สนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้

นอกจากจะมีการอภิปรายคัดค้านในชั้นกรรมาธิการอย่างกว้างขวางในสภาแล้วปรากฏว่า กระแสคัดค้านร่างพ.ร.บ.ฉบับนี้ก็เกิดขึ้นอย่างมากในสังคม โดยเฉพาะกลุ่มสหพันธ์นิสิตนักศึกษา แห่งประเทศไทย(สนนท.) นักวิชาการ สื่อมวลชน โดยสนนท.ได้ยื่นจดหมายเปิดผนึกต่อ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งให้เหตุผลในการคัดค้านร่างพ.ร.บ.นี้ โดยเฉพาะการเอาป่าสงวนฯ มา ปฏิรูปที่ดิน<sup>391</sup>

อย่างไรก็ดีฝ่ายที่สนับสนุนร่างพ.ร.บ.คือ นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ นาย มิชัย ฤชุพันธุ์ นาย บัญญัติ บรรทัดฐาน และ นาย ปิติพงศ์ พิฆานู ณ อุชยา เลขานุการส.ป.ก. นั้นได้ยืนยัน ความจำเป็น และความเหมาะสมของร่างแก้ไขพ.ร.บ.นี้ โดยเฉพาะการใช้วิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาราษฎร บุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งเป็นสมบัติส่วนรวมของชาติ หากจะจัดสรรให้บุคคลใดก็ต้องให้เกิดความเป็น ธรรมและมีใช้การให้เปล่า รวมทั้งจะต้องไม่ทำให้เกิดการเอาเปรียบคนในสังคมที่มีได้บุกรุกที่ดิน ของรัฐ วิธีการที่ประนีประนอมที่สุดก็คือ การปฏิรูปที่ดินซึ่งจะรับรองสิทธิ์แก่ราษฎรและรัฐก็ยังมี คุ้มครองที่ดินนั้นไว้ได้ โดยฝ่ายที่สนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้ได้อาศัยความได้เปรียบจากจำนวนส.ส. ฝ่ายรัฐบาลที่มีจำนวนมากว่า<sup>392</sup> นอกจากนั้นวิธีการที่ฝ่ายสนับสนุนร่างพ.ร.บ.ฯ ใช้เพื่อตอบโต้และ ชี้แจงฝ่ายที่คัดค้านก็มีหลายวิธี อาทิ การเสนอข้อเท็จจริงและปัญหาด้วยข้อมูลทางสถิติเพื่อยืนยัน ประกอบการชี้แจงเหตุผลของร่างพ.ร.บ.นี้และในการตอบข้อซักถาม การพุดคุยหว่านล้อม (lobby) สมาชิกกรรมาธิการซึ่งมาจากพรรคการเมืองและพรรคการเมืองในพรรคร่วมรัฐบาลให้ช่วย สนับสนุนในชั้นกรรมาธิการ การตั้งคณะกรรมการประชุมเมื่อนาย สุเทพ เทือกสุบรรณไม่มาประชุม หรือ

391 “ร่างพ.ร.บ.ฉบับนี้ได้ให้อำนาจ ส.ป.ก. สามารถเอาป่าสงวนฯ มาปฏิรูปที่ดินได้โดยไม่มีหลักเกณฑ์ควบคุมซึ่งใน ที่สุดก็จะมีการใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบสามารถเอาป่าที่อยู่ในสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและพวกบุกรุกป่า ขาดเขตเพื่อทำประมงชายฝั่งและฟาร์มกุ้ง เป็นต้น ฉะนั้นจะเห็นได้ว่า ร่างพ.ร.บ.ฉบับนี้เป็นการอ้างเอาการปฏิรูปที่ดินเพื่อชาวนา ชาวไร่มาบังหน้าหาผลประโยชน์โดยนายทุนและเจ้าของที่ดินทั้งหลายอีกทั้งจะเป็นการทำลายป่าสงวนและระบบนิเวศในระชชะว สนนท.จึงไม่เห็นด้วยกับหลักการเอาป่าสงวนฯ มาจัดสรรเพื่อการทำกินโดยอ้างเพื่อขยายประสิทธิภาพการผลิต เพราะป่าสงวนฯ นั้น เป็นสมบัติที่สงวนไว้สำหรับประชาชนทั้งประเทศหากถูกทำลายเสียแล้ว ก็ยพิบัติความประการย่อมตกอยู่กับสังคมไทยนั่นเอง” (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 25 กันยายน-1 ตุลาคม 2531, หน้า 16)

392 เดิมส.ส.ฝ่ายรัฐบาลมีจำนวน 210 คน ต่อมาเมื่อพรรคฝ่ายค้าน คือ พรรครวมไทย พรรคกิจประชาคม พรรค ประชาชน และพรรคก้าวหน้า ได้รวมตัวกันเป็นพรรคเอกภาพ ก็ปรากฏว่ามีส.ส.ของพรรคประชาชนกลุ่มพล.อ.หาญ ลิ้นานนท์ 9 คน ย้ายไปสังกัดพรรคชาติไทย ซึ่งทำให้พรรคร่วมรัฐบาลมีจำนวนส.ส.เพิ่มขึ้นเป็น 219 คน ขณะที่พรรคฝ่ายค้านคงเหลือเพียง 138 คน

การสั่งให้ประชุมกะทันหันทำให้มีคณะกรรมการฯเข้าประชุมน้อยแต่เป็นกรรมการที่สนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้<sup>393</sup>

เมื่อผ่านการพิจารณาจากกรรมาธิการวิสามัญซึ่งมีการขอแปรญัตติไว้ 11. มาตราจากทั้งหมด 16 มาตรา ซึ่งปรากฏว่าในแทบทุกมาตราที่ขอแปรญัตตินั้นคณะกรรมการไม่เห็นด้วย และผู้แปรญัตติขอสงวนคำแปรญัตติเพื่อที่จะอภิปรายต่อในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้ประชุมพิจารณาในวาระที่ 2 รวม 3 วัน คือ วันที่ 7 15 และ 22 มิถุนายน 2532 โดยตลอดการประชุมได้มีการอภิปรายคัดค้านอย่างกว้างขวางซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นส.ส.ฝ่ายค้าน อาทิ นาย ปิยะฉัตร วัชรภรณ์ พรรคเอกภาพ นาย ปกิต พัฒนากุล พรรคประชากรไทย เป็นต้น แต่ก็มีสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลบางคนคือ นาย เสกสรร แสนภูมิ พรรค ราษฎร นาย เกษม รุ่งธนเกียรติ พรรคกิจสังคม ที่แสดงความไม่เห็นด้วยกับเนื้อหาของร่างพ.ร.บ.นี้ วิธีการที่ฝ่ายที่คัดค้านหรือไม่เห็นด้วยกับเนื้อหาของร่างแก้ไขพ.ร.บ.นี้ทั้งสองกลุ่มใช้นั้นมีหลายวิธี อาทิ การแสดงเหตุผลและจุดยืนร่วมกัน การไม่ยอมเข้าห้องประชุม เพื่อให้ไม่ครบองค์ประชุม การเดินออกนอกห้องประชุม การเสนอญัตติซ้อนญัตติ การนับองค์ประชุม เป็นต้น โดยในการอภิปรายของกลุ่มนี้จะเน้นไปที่การสนับสนุนหลักบันได 3 ชั้นให้เป็นแนวทางหลักในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเพราะเห็นว่าเป็นประโยชน์กับราษฎรมากกว่า อีกทั้งการรับรองสิทธิด้วยการปฏิรูปที่ดินไม่เป็นไปตามหลักสากลของปฏิรูปที่ดินที่มุ่งกระจายสิทธิในที่ดินมิใช่การรับรองสิทธิแก่ผู้มีที่ดินอยู่แล้ว

ส่วนฝ่ายที่สนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้ที่ได้ลุกขึ้นมาอภิปรายมีเพียง นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ และ นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ ที่ออกมาสนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้อย่างเต็มที่ โดย นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ มีบทบาทหลักในการอภิปรายชี้แจงข้อซักถามและชี้แจงเกี่ยวกับความโปร่งใสของร่างพ.ร.บ.นี้ในแทบทุกมาตราเนื่องจาก นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายจึงทำให้ ส.ส.ส่วนใหญ่ให้ความเชื่อถือ โดยนาย มีชัย ฤชุพันธุ์ ได้อธิบายหลักการและเหตุผลของในมาตราต่างๆ รวมทั้งการยืนยันว่าร่างพ.ร.บ.นี้มีได้ชัดกับหลักการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและนโยบายรัฐบาล หรือ ชัดกับหลักกฎหมายทั่วไปและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่อย่างไรก็ตามประกอบกับการที่มีได้สังกัดพรรคการเมืองจึงสามารถแสดงความบริสุทธิ์ใจว่าไม่มีเรื่องแอบแฝงทางการเมือง ในขณะที่นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ ได้ทำหน้าที่ชี้แจงหลักการและความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขกฎหมายในมาตราต่างๆ รวมทั้งชี้แจงข้อสงสัยเกี่ยวกับความไม่ชอบมาพากลที่ ส.ส.ฝ่ายค้านได้

<sup>393</sup> ทำให้มีการนำเอาถ้อยคำในมาตรา 3 ซึ่งนายวโรทัย ภิญญสาสน์ ได้อภิปรายจนที่ประชุมให้ตัดมาตรานี้ออก กลับเข้ามามรรจุเข้าไปใหม่ในการประชุมกรรมาธิการครั้งที่ 9 ซึ่งนาย วโรทัย ภิญญสาสน์ ไม่เข้าร่วมประชุม เป็นต้น(คำอภิปรายของนายวโรทัย ภิญญสาสน์ ส.ส.พรรคประชากรไทยและ นาย สมบัติ ศรีสุรินทร์ ส.ส.พรรคเอกภาพ ในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 2/2532, 7 มิถุนายน 2532)



กล่าวหาพิงทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและนอกสภาผู้แทนราษฎร โดยวิธี การที่ฝ่ายสนับสนุนใช้นั้นก็มีหลายวิธีอาทิ การลอบบีระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล การตรวจสอบองค์ประชุม การปล่อยข่าวลือเรื่องขุบสภาฯ เป็นต้น (รายละเอียดการพิจารณาในวาระที่ 2 โปรดดูภาคผนวก)

วาระที่ 3 ขั้นพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. ในการประชุมวันที่ 22 มิถุนายน 2532 หลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้แปรญัตติในวาระที่ 2 เสร็จสิ้นแล้ว นาย ปิญจะ เกสรทอง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้ประกาศขอมติในวาระที่ 3 ต่อเนื่องในทันที หากแต่ฝ่ายค้านก็พยายามถ่วงเวลา โดย นาย วโรทัย ภิญญาสาสน์ ส.ส.พรรคประชากรไทย ได้ลุกขึ้นประท้วงเกี่ยวกับการให้สัมภาษณ์ของนาย มีชัย ฤชุพันธุ์ ว่าได้ให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชน โดยกล่าวหาว่าผู้ที่คัดค้านร่าง พ.ร.บ. นี้คือผู้ที่สูญเสียผลประโยชน์ จึงขอให้ นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ ถอนคำพูดซึ่ง นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ ได้ชี้แจงว่าไม่เคยพูดเช่นนั้น นาย ปิญจะ เกสรทอง จึงตัดบทว่า เรื่องที่ นาย วโรทัย ภิญญาสาสน์ อภิปราย ไม่เกี่ยวกับการแก้ไขร่าง พ.ร.บ. จึงขอมติในวาระ 3 โดยทันที ปรากฏว่า ที่ประชุมมีมติเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. นี้ 197 ต่อ 53 เสียง

#### 4.1.2 การพิจารณาร่างแก้ไข พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯ ในขั้นตอนของวุฒิสภา

วาระที่ 1 รับหลักการ หลังจากสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่าง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯ ในวาระ 3 แล้ว สภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวต่อวุฒิสภาเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2532 ซึ่งวุฒิสภาได้จัดให้มีการพิจารณารับหลักการของร่าง พ.ร.บ. นี้ ในการประชุมวุฒิสภาชุดที่ 6 ครั้งที่ 7/2532 (สมัยสามัญ) วันที่ 30 มิถุนายน บรรยายการประชุมวุฒิสภาในการพิจารณาร่างแก้ไข พ.ร.บ. นี้ มีการอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างแก้ไข พ.ร.บ. แต่ก็ไม่มากเท่ากับการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร โดยประเด็นที่สมาชิกวุฒิสภาให้ความสนใจและอภิปรายมากที่สุดก็คือ มาตรา 3 ซึ่งเป็นการแก้ไขนิยามคำว่า เกษตรกร<sup>394</sup> ส่วนวุฒิสมาชิกคนอื่น ๆ ก็มีการตั้งคำถามในลักษณะที่ต้องการให้ชี้แจงตอบข้อสงสัย<sup>395</sup> และมีวุฒิสมาชิกอีกหลายคนก็แสดงความวิตกกังวลเกี่ยวกับแนวทางแก้ไข พ.ร.บ. นี้<sup>396</sup>

<sup>394</sup> แม้จะมีการแก้ไขให้มีความรัดกุมขึ้นในวาระ 2 ของสภาผู้แทนราษฎร โดยระบุให้ชัดเจนขึ้นว่า ผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร ต้องเป็นบุคคลยากจนหรือจบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือเป็นบุตรของเกษตรกร และบุคคลทั้ง 3 ประเภทนี้ต้องไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง แต่ปรากฏว่าวุฒิสมาชิกหลายท่านเช่น คุณหญิง แรม พรหมโบล นาย อุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม ยังเห็นว่ากว้างเกินไปและคำว่ายากจนมีอาจตีความได้อย่างแน่นอน

<sup>395</sup> เช่น พล.ท. รามศักดิ์ โสภโณมิตร ซึ่งได้ตั้งคำถามเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิตาม พ.ร.บ. นี้ เช่น ข้าราชการ จะมีสิทธิหรือไม่ และจะสามารถนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ในกิจการอื่นที่มีใช้การเกษตรได้หรือไม่ รวมทั้งยังแสดงความห่วงใยเกี่ยวกับการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งจะทำให้เป็นอุปสรรคต่อราษฎรที่ครอบครองที่ดินมาหลายสิบปีจะขอกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

<sup>396</sup> เช่น นาย ทนง โพธิ์อ่าน ซึ่งได้แสดงความเป็นห่วงเกี่ยวกับการแย่งที่ดินทำกิน หรือ วุฒิสมาชิกอีกหลายท่านก็แสดงความวิตกกังวลเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการบุกรุกป่าด้วยการปฏิรูปที่ดินว่า จะมีหลักเกณฑ์ใดที่จะประกันได้ว่าจะไม่กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในป่าสงวนฯ ที่ยังคงสภาพสมบูรณ์อยู่ อีกทั้งยังมีวุฒิสมาชิกที่แสดงความไม่เห็นด้วยเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปที่ดินในปัจจุบัน เช่น

ในขณะที่ผู้ที่มีบทบาทในการอภิปรายชี้แจงในวาระนี้ก็คือ พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาด้วย โดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ มีบทบาทหลักในการชี้แจงตอบข้อซักถามเกือบทั้งหมดส่วนใหญ่จะเป็นการอธิบายเกี่ยวกับมาตรา 3 ว่า มีการแก้ไขเป็นอย่างดีแล้ว โดยหลักเกณฑ์ วิธีการนั้นจะไประบุอยู่ในพระราชกฤษฎีกาซึ่งมีรายละเอียดครบถ้วนไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งตอบข้อสงสัยอื่นๆเกี่ยวกับร่างพ.ร.บ.นี้ซึ่งส่วนใหญ่สมาชิกวุฒิสภาจะค่อนข้างพอใจกับการชี้แจงในระดับหนึ่งเนื่อง จากมิได้มีการลุกขึ้นอภิปรายในประเด็นนั้นซ้ำอีก แต่อย่างไรก็ดีปรากฏว่า นาย อาคม มกรานนท์ ได้เสนอให้มีการตั้งกรรมาธิการวิสามัญเพื่อศึกษาร่างพ.ร.บ.ฉบับนี้ก่อนจะลงมติรับหลักการ โดยอ้างว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญและสมาชิกวุฒิสภายหลายท่านยังไม่ค่อยเข้าใจ และมีความสงสัยอยู่มากจึงจะต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ ทำให้นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ ต้องตัดบทพร้อมทั้งพยายามชี้ให้วุฒิสภากลั้อยตามว่าร่างพ.ร.บ.นี้ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นอย่างดีและได้เคยมีการพิจารณาอย่างละเอียดในสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์แล้ว และจะกลายเป็นการสร้างบรรทัดฐานใหม่ในการพิจารณาร่างพ.ร.บ.ของรัฐบาลเพราะที่ผ่านมาร่างกฎหมายฉบับอื่นที่มีความยาวและสลับซับซ้อนมากกว่านี้วุฒิสภาก็ไม่เคยตั้งกรรมาธิการขึ้นมาศึกษาก่อนอันแสดงถึงความไม่เชื่อใจในความรอบคอบของรัฐบาล นอกจากนี้วุฒิสมาชิกหลายท่านเช่น นาย โอสถ โกศิน และ นาย ชัยอนันต์ สมุทวณิช ก็คัดค้านมิให้มีการตั้งกรรมาธิการขึ้นมาพิจารณาก่อน เนื่องจากเห็นว่าจะไม่ทันกับสมัยประชุมและต้องการพิจารณาให้แล้วเสร็จทั้ง3วาระในสมัยประชุมนี้ที่ประชุมจึงไม่ส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาก่อนและสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการของร่างพ.ร.บ.นี้

วาระที่ 2 ขึ้นแปรญัตติ เมื่อวุฒิสภาได้มีมติเห็นชอบกับหลักการของร่างพ.ร.บ.นี้ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 7/2532 วันที่ 30 มิถุนายน แล้ว ก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพ.ร.บ.นี้จำนวน 19 คน<sup>397</sup> ซึ่งกำหนดการแปรญัตติใน 7 วัน โดยมีวุฒิสมาชิกเสนอคำ

---

นาย พิชัย วาสนาสง เนื่องจากเห็นว่า การแก้ปัญหาความยากจนและคนไร้ที่ดินทำกินด้วยการปฏิรูปที่ดินเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ และอาจทำให้เกิดปัญหาความไม่สงบจึงควรมีการจัดหาแหล่งทุนและการพัฒนาด้านเทคโนโลยีการเกษตรและการชลประทานเพื่อเป็นการแก้ปัญหาอย่างถาวร เป็นต้น

397

ประกอบด้วย 1. นาย สานนท์ สายสว่าง เป็นประธาน 2. พล.อ.อ. เป็รื่องวิทย์ หงสนันท์ เป็นเลขานุการ 3. นาย ปิติพงศ์ พิ้งบุญ ๗ อุตสาหกรรม เป็นผู้ช่วยเลขานุการ 4. นาย จุลนภ สนิทวงศ์ ๗ อุตสาหกรรม 5. นาย ทรง องค์กรวิวัฒน์ 6. คุณหญิง นันทกา สุประภา คระนันท์ 7. นาย บรม ดันเถียร 8. พล.อ.ปัญญา สิงห์ศักดิ์ 9. นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ 10. พล.อ.อ.เรวัตร วิริยะย์ 11. พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ 12. นาย สวัสดิ์ ไรดิพานิชย์ 13. นาย สุนทร เรืองเล็ก 14. พล.ต.อ. เสน่ห์ สิทธิพันธ์ 15. ว่าที่ ร.ต. เสมอใจ พุ่มพวง 16. นาย อนันต์ อนันตกุล 17. นาย อรุณ ภาณุพงศ์ 18. นาย โอสถ โกศิน 19. นาย ชงศักดิ์ คณาธนะวิชัย

แปรญัตติ 10 คน<sup>398</sup> และ เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ได้พิจารณาแล้วเสร็จ<sup>399</sup> ก็ได้ส่งเรื่องให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปในวาระ 2 โดย ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 11/2532 วันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2532 การอภิปรายค่อนข้างดำเนินไปอย่างรวดเร็วโดยเน้นไปที่มาตรา 3 เท่านั้น ซึ่งผู้ที่ขอแปรญัตติและสงวนคำแปรญัตติไว้นั้นได้อภิปรายสั้นๆเพื่อชี้แจงเหตุผลของตนในการขอเสนอคำแปรญัตติ แต่อย่างไรก็ดีผู้ขอแปรญัตติก็ไม่สามารถที่จะทำให้ที่ประชุมพิจารณาเห็นพ้องได้เนื่องจาก บางคนก็เสนอคำแปรญัตติให้แคบลงแต่บางคนก็แก้ไขนิยามให้เปิดกว้างมากขึ้น ซึ่งอาจเป็นเพราะว่าผู้ขอแปรญัตติส่วนใหญ่มีใช้นักกฎหมาย อีกทั้งยังขาดแรงสนับสนุนเพราะไม่มีการสร้างแนวทางร่วมในการอภิปราย จึงทำให้ไม่สามารถสร้างน้ำหนักและความน่าเชื่อถือในการอภิปรายเมื่อเปรียบเทียบกับคำอภิปรายของฝ่ายสนับสนุนร่างพ.ร.บ.ฉบับนี้ อย่างนาย มีชัย ฤชุพันธุ์ ที่เป็นนักกฎหมายที่มีความสามารถและวุฒิสมาชิกให้ความสนใจ ทำให้ นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ สามารถหักล้างเหตุผลของผู้แปรญัตติได้ไม่ยากนักและชี้ให้เห็นว่ามีช่องโหว่มากกว่าร่างพ.ร.บ.ที่เสนอมາเสียอีกทำให้ที่ประชุมวุฒิสภาเห็นพ้องกับเหตุผลในการยืนยันให้คงตามร่างพ.ร.บ.ที่รัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรเสนอมานี้ ที่ประชุมส่วนใหญ่จึงลงมติให้ผ่านมาตรานี้ ส่วนมาตรา 4 ถึง มาตรา 15 สามารถผ่านวาระ 2 ได้อย่างรวดเร็วเนื่องจากไม่มีการแก้ไข และในมาตราที่มีผู้แปรญัตติขอสงวนแต่ผู้แปรญัตติก็ได้ยกมือขออภิปรายแต่อย่างใด

วาระที่ 3 ขั้นการพิจารณาร่างพ.ร.บ. เมื่อที่ประชุมพิจารณาครั้งที่ 2 เสร็จสิ้น ประธานวุฒิสภาก็ขอให้ที่ประชุมลงมติในวาระที่ 3 ในทันทีซึ่งปรากฏว่า เสียงส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบให้ผ่านร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ และได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2532

<sup>398</sup> คือ พล.ร.ต.เชลง อดอง นาย เศษ บุญ-หลง นาย ธรรมา ปิ่นสุกาญจน พล.ร.ต.บัณฑิต ชูฉะหวัด พล.ร.อ.ประเทือง วงศ์จันทร์ นาย พิชัย วาศนาสง ร.ต.สมบัติ พานิชชีวะ พล.อ.ท. สมบุญ ระหงษ์ นาย อาคม มกรานนท์ นาย อุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม แต่คำแปรญัตติของนาย เศษ บุญ-หลงตกไป

<sup>399</sup> ผลการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯนั้นในส่วนของ ชื่อร่างพ.ร.บ. คำปรารภ มาตรา 1- มาตรา 2, มาตรา 4, มาตรา 6, มาตรา 9-มาตรา 10 และ มาตรา 12-มาตรา 16 ไม่มีการแก้ไข และไม่มีการแปรญัตติ ส่วนมาตราที่ผู้เสนอขอแปรญัตติมากที่สุดคือมาตรา 3 โดยเสนอคำแปรญัตติทั้ง 9 คน ในลักษณะที่ บางคนขอตัดคำว่าผู้ยากจนออกแล้วเพิ่มข้อความให้นิยามคำว่า เกษตรกร รวมถึง ผู้ประกอบอาชีพทางการเลี้ยงสัตว์ และ ทางกรมประมง เช่น นาย อาคม มกรานนท์ และ นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม หรือ บางคนเสนอให้ตัดความในส่วนของ “บุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้ที่เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะ” ออก แล้วแก้ไขในลักษณะที่กำหนดเงื่อนไขด้านคุณสมบัติเกษตรกรตามนิยามนี้เสียใหม่ โดยบางคนก็แก้ไขโดยกำหนดให้นิยามมีลักษณะที่กว้างมากขึ้น เช่น นาย สมบัติ พานิชชีวะ ซึ่งแก้ไขให้รวมถึงบุคคลผู้บรรลุนิติภาวะ ซึ่งไม่มีรายได้พอเลี้ยงตนเองไม่มีที่ทำกินและมีความประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรเป็นหลัก เป็นต้น แต่เนื่องจากคณะกรรมการฯไม่เห็นด้วย ทำให้ผู้แปรญัตติ 7 คนขอสงวนคำแปรญัตติไว้ ในขณะที่มาตราอื่นที่มีการขอสงวนคำแปรญัตติเช่น มาตรา 5 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 11 นั้นมีผู้เสนอคำแปรญัตติในแต่ละมาตราเพียง 2-3 คนซึ่งต่างกับการพิจารณาในสภาผู้แทนฯซึ่งมีผู้เสนอขอแปรญัตติหลายคนในแทบทุกมาตรา



แผนภาพ 9.1 การตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่3) พ.ศ.



4.2 การกำหนดนโยบายแบบชนชั้นนำ บทบาท และ วิธีการในการผลักดันแนวทางของฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2532 สมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ และ สาเหตุที่การกำหนดนโยบายมีลักษณะตามตัวแบบผู้นำ

ในการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบาย หรือ การแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3 ) พ.ศ. 2532 ผู้ศึกษาพบว่า เป็นไปตามตัวแบบผู้นำซึ่งอธิบายว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะมีลักษณะกำหนดจากผู้นำเบื้องบนลงล่าง และเป็นสิ่งที่มาจากการริเริ่มของชนชั้นนำ โดยชนชั้นนำ<sup>400</sup> ประกอบด้วย ฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายการเมืองที่มาจากราชการประจำ นักธุรกิจ นักวิชาการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นลักษณะการเมืองแบบธุรกิจการเมืองที่ฝ่ายการเมือง(คณะรัฐมนตรีและส.ส.)มาจากนักธุรกิจ และสะท้อนลักษณะการเมืองแบบอมตยาธิปไตย<sup>401</sup> ที่ฝ่ายข้าราชการประจำเข้าไปมีบทบาทร่วมกับฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบาย ในฐานะผู้ปฏิบัติ งานที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับงานปฏิรูปที่ดินและในฐานะที่เข้าไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายการเมืองในรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) วุฒิสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) นอกจากนี้ผู้วิจัยพบว่า ชนชั้นนำที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายมิได้มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังจะเห็นได้จาก ในการประชุมร่างแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทั้งสามวาระส.ส.และส.ว. ต่างก็มีทั้งฝ่ายที่สนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้านเพื่อให้พ.ร.บ.นี้มีเนื้อหาสาระในทางที่ฝ่ายตนต้องการ โดยต่างฝ่ายต่างก็มีเหตุผลของตนเองว่าแนวทางของตนจะเป็นประโยชน์แก่ราษฎรมากกว่า

ในการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มที่คัดค้านร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯประกอบด้วย ผู้ที่มีบทบาทคัดค้านในการพิจารณาร่างพ.ร.บ.ในสภาผู้แทนราษฎร อาทิ พรรคฝ่ายค้าน และ พรรคร่วมรัฐบาล<sup>402</sup> กับ ผู้ที่ไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย อาทิ นักวิชาการ นิสิต นักศึกษา สื่อมวลชน โดยกลุ่มผู้คัดค้านนั้นมีความไม่เห็นด้วยกับพ.ร.บ.นี้ในหลายประเด็น กล่าวคือ

<sup>400</sup> โดยในกระบวนการพิจารณาร่างแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ตั้งแต่ขั้นตอนของการร่างกฎหมาย และการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทั้ง 3 วาระนั้น ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายไม่ว่าจะเป็นข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คณะรัฐมนตรี ส.ส. และ ส.ว. ส่วนใหญ่ ต่างก็มาจาก นักวิชาการ ข้าราชการประจำระดับสูง และนักการเมืองที่มาจากสายธุรกิจ บุคคลเหล่านี้ด้วยสถานะทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการศึกษา ถือเป็นชนชั้นนำในทางการเมืองแทบทั้งสิ้น และแม้ว่าจะมีส.ส.หรือส.ว.ที่แสดงตนว่าประกอบอาชีพเป็นเกษตรกร แต่ก็ยังเป็นเกษตรกรที่มีฐานะ

<sup>401</sup> แต่เป็นที่สังเกตว่าการยอมให้ฝ่ายข้าราชการประจำเข้าไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายการเมืองเฉพาะแต่การใช้อำนาจนิติบัญญัติเท่านั้น และมีได้เปิดโอกาสให้ฝ่ายข้าราชการประจำเข้าไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายการเมืองซึ่งใช้อำนาจบริหารเหมือนที่ผ่านๆมา

<sup>402</sup> โดยฝ่ายสนับสนุนร่างพ.ร.บ.ของพรรคประชาธิปัตย์มองว่าส.ส.บางส่วนของพรรคชาติไทย กิจสังคม มวลชน สหประชาธิปไตย และ ราษฎร ที่คัดค้านกฎหมายนี้ บางส่วนก็คัดค้านเพราะความไม่เข้าใจบางคนที่คัดค้านเพราะเจตนาบริสุทธิ์แต่บางคนที่คัดค้านเพราะเกรงว่าพรรคประชาธิปัตย์จะได้คะแนนนิยมจากประชาชน และ คนของพรรคกิจสังคมบางคนที่ต้องการแก้แค้นที่พรรคประชาธิปัตย์ไม่สนับสนุนพ.ร.บ.ลิขสิทธิ์ทั้งที่กลุ่มที่คัดค้านนั้นได้แยกตัวออกไปแล้ว (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 11-17 กันยายน 2531, หน้า 10)

ประการที่ 1 ความเคลือบแคลงในลักษณะของการร่างกฎหมายฉบับนี้ อาทิ นาย ปิยะณัฐ วัชรภรณ์ พรรครวมไทย ตั้งข้อสังเกตว่า ร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นการนำเอาเนื้อหาในกฎหมายมาเขียนเป็นหลักการเอาไว้ชัดเจนเช่น มาตรา 4 จนยากที่จะมีการแก้ไขได้ในชั้นแปรญัตติ( สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 25 กันยายน-1 ตุลาคม 2531, หน้า 12)

ประการที่ 2 ร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลมีช่องโหว่หลายประการ อาทิ นิยามคำว่าเกษตรกร การยกเลิกป่าสงวนแห่งชาติในมาตรา 26(4) อำนาจของคปก.ในมาตรา30 แต่ประเด็นเหล่านี้ ศ.ส. นักวิชาการ นิสิตนักศึกษาที่มีความเห็นแตกต่างกัน<sup>403</sup>

ประการที่ 3 การไม่เห็นด้วยที่การปฏิรูปที่ดิน กับ การนำที่ป่าสงวนฯที่ถูกบุกรุกมาทำการปฏิรูปที่ดินมาปนเปกันเพราะการปฏิรูปที่ดินเป็นการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดิน ในขณะที่การรับรองสิทธิ์ด้วยการปฏิรูปที่ดินเป็นการจัดการที่ดินของรัฐมิใช่เป็นไปตามหลักสากลของการปฏิรูปที่ดิน

ประการที่ 4 ความไม่เห็นด้วยเกี่ยวกับทางเลือกนโยบาย (policy choice) เนื่องจากส.ส.ฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลบางคนไม่เห็นด้วยเพราะจะสร้างความเดือดร้อนให้ราษฎรและรอนสิทธิของราษฎรที่ครอบครองมาก่อนการประกาศเป็นที่ดินของรัฐซึ่งควรให้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นไปตามหลักบันไดขั้นหรือแนวทางของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินป่าสงวนฯ

ประการที่ 5 ฝ่ายที่คัดค้านเช่น นาย จรัส พิวช่วย นาย ปิยะ อังกินันท์ ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับผลประโยชน์แอบแฝงของฝ่ายที่เสนอร่างพ.ร.บ.นี้และพรรคพวก<sup>404</sup> ขณะที่นาย วโรทัย ภิญญสาสน์ (สัมภามณ, 6 กันยายน 2549)ได้ตั้งข้อสังเกตว่าพรรคประชาธิปไตยหลักคั้นแนวทางนี้เพราะภาคใต้ส่วนใหญ่เป็นป่าสูงและที่ลาดชันไม่สามารถออกโฉนดได้จึงหาทางออกด้วยการปฏิรูปที่ดิน

<sup>403</sup> กล่าวคือ ในเรื่องจำนวนการถือครองที่ดินนั้นส.ส.บางคนเห็นว่าร่างกฎหมายฉบับนี้อาจไปซ้ำเติมปัญหาให้หนักกว่าเดิม เพราะ ผู้ที่ถือครองทำกินในป่าสงวนฯมานานนั้นบางคนมีที่ดินมากกว่า50ไร่ หากประกาศปฏิรูปที่ดินแล้วส่วนที่เกินกว่านั้นก็จะถูกยึดไปจึงอาจทำให้เกิดความขัดแย้งกันได้ ส่วนส.ส.บางคนและฝ่ายนักวิชาการกลับเห็นว่าขนาดการถือครองที่ดินนั้นมากเกินไปทำให้ไม่สามารถจัดที่ดินให้เพียงพอ เป็นต้น ในขณะที่ในการนำที่ดินป่าสงวนฯมาปฏิรูปที่ดินโดยฝ่ายที่สนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้จะออกมายืนยันว่าป่าสงวนฯที่จะนำมาปฏิรูปฯจะเป็นป่าสงวนฯที่เสื่อมสภาพแล้วเท่านั้น ส.ส.ฝ่ายที่คัดค้านส่วนใหญ่เน้นต้องการให้แก้ปัญหารับรองสิทธิ์ให้กับผู้ที่บุกรุกอยู่แล้ววิธีการอื่นเช่น ตามหลักการบันไดขั้น หากแต่ทัศนะของส.ส.ฝ่ายค้านบางส่วนก็ยังเห็นว่าการนำหลักของการปฏิรูปที่ดินควรเป็นการนำเอาที่ดินของรัฐที่รกร้างเสื่อมโทรมแล้วมาจัดมากกว่าจะเป็นการหาซื้อที่ดินเอกชนมาปฏิรูปที่ดิน (สัมภามณ วโรทัย ภิญญสาสน์, 2 กันยายน 2549) ในขณะที่นักวิชาการและนิสิตนักศึกษาเห็นว่าการนำหลักของส.ป.ค.ควรเป็นการซื้อจากเอกชนที่มีได้ทำประโยชน์ในที่ดินไม่ควรนำที่ดินของรัฐมาจัดสรรเพราะเป็นสมบัติส่วนรวมและในทางปฏิบัติจะหาหลักเกณฑ์ใดไปวัดได้ว่าเสื่อมสภาพ (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 25 กันยายน-1 ตุลาคม 2531, หน้า 13,15-16)

<sup>404</sup> กล่าวคือ ที่ดินป่าชายเลนในจังหวัดภาคใต้หลายจังหวัดได้ถูกบุคคลกลุ่มหนึ่งออกกว้านซื้อที่ดินจากประชาชนเป็นจำนวนมากในราคาถูกแล้วจึงนำไปขายในราคาสูงเนื่องจากธุรกิจกึ่งกลางค่า ธุรกิจการปลูกปาล์มน้ำมัน และ ขางพารา โดยผู้ใกล้ชิดอดีตรัฐมนตรี นอกจากนี้ ในจังหวัดสุราษฎร์ธานีก็มีการบุกรุกป่าสงวนฯ ทำสวนปาล์ม สวนขางพาราว่า หกพันไร่ ซึ่งคนเหล่านี้จะ

การดำเนินการของฝ่ายค้านในสภามีลักษณะเป็นการเรียกร้องในสิ่งที่ยังเรียกร้องให้แก้ไข ไม่สำเร็จในการพิจารณาร่างแก้ไขพ.ร.บ.นี้ในสมัยพล.อ.เปรมฯเนื่องจากฝ่ายที่คัดค้านเห็นว่าเสียง รัฐบาลมีมากไม่สามารถล้มกฎหมายนี้ได้ก็ต้องยอมตามแต่ต้องเรียกร้องให้มีการแก้ไขในลักษณะที่ ฝ่ายที่คัดค้านพอจะยอมรับได้ (วโรทัย วิทยุศาสน์, สัมภาษณ์, 6 กันยายน 2549) โดยส.ส.พรรคร่วม รัฐบาล และ พรรคฝ่ายค้านที่คัดค้านร่างพ.ร.บ.นี้ในสภาผู้แทนราษฎร ก็พยายามจะคัดค้านและยื่นข้อ การพิจารณาร่างพ.ร.บ.นี้ในหลายวิธี อาทิ การไม่เข้าประชุมเพื่อมิให้ครบองค์ประชุม การขอให้ัน้องค์ ประชุม<sup>405</sup>, การปล่อยข่าวว่ามีส.ส.ฝ่ายรัฐบาลที่สนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้มีประ โยชน์จากกฎหมายนี้, การตีรวน เช่น การเสนอญัตติซ้อนญัตติ การประท้วง<sup>406</sup>

ในขณะที่ลักษณะการคัดค้านของนิสิตนักศึกษาจะเป็นการแสดงความคิดเห็นผ่านทาง สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) ส่วนการคัดค้านของฝ่ายนักวิชาการนั้น มิได้ แสดงออกผ่านสถาบันหรือกลุ่มคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยแต่เป็นการแสดงความคิดเห็นส่วนตัวผ่าน ทางสื่อมวลชนเป็นรายบุคคล เนื่องจากมีความกังวลใจเกี่ยวกับร่างพ.ร.บ.นี้ที่จะเปิดโอกาสให้มีการ บุกรุกทำลายพื้นที่ป่าสงวนฯมากยิ่งขึ้น แต่นักวิชาการที่ออกมาคัดค้านก็มีไม่มากนักเพราะเห็นว่าการ แก้ไขพ.ร.บ.นี้ก็ต้องเป็นไปตามที่รัฐบาลแก้ไขนอกจากการยื่นจดหมายคัดค้านต่อประธานสภา ผู้แทนราษฎรการวิพากษ์วิจารณ์ผ่านสื่อมวลชนแล้ว สนนท. และองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ 6 องค์กร ได้ร่วมกันจัดสัมมนาเกี่ยวกับพ.ร.บ.นี้ ในวันที่ 9 พฤษภาคม 2532 โดยมีนักวิชาการจำนวน มากเข้าร่วมด้วย ซึ่งต่างมีการอภิปรายในลักษณะการ โจมตีร่างพ.ร.บ.นี้และต้องการให้มีการถ่ายทอด การพิจารณาเพื่อให้ประชาชนได้ร่วมรับรู้

ฝ่ายที่สนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้ฝ่ายรัฐบาล อาทิ นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ และ พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ และฝ่ายราชการ คือ นาย ปิติพงศ์ พิ้งบุญ ณ อุรุยา เลขาธิการส.ป.ก. และข้าราชการส.ป.ก. มองว่าการอภิปรายคัดค้านของฝ่ายค้านเป็นการตีรวน (สถิตย์พงษ์ สุขชูเกียรติ, สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2549) แต่ในหลายประเด็นที่ฝ่ายค้านทักท้วงและมีเหตุผลก็มีการนำมาปรับแก้

ได้ประโยชน์หากร่างพ.ร.บ.นี้ผ่านออกมาและจะไปรองรับการกระทำผิดกฎหมายให้ถูกกฎหมาย (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 25 กันยายน-1 ตุลาคม 2531, หน้า 13-14)

405

สำหรับ การออกนอกห้องประชุม จะเห็นได้ว่า ส.ส.ฝ่ายค้านและส.ส.พรรคร่วมรัฐบาลที่มีบทบาทในการคัดค้านร่าง พ.ร.บ.นี้จากพรรคชาติไทย อาทิ นาย จาตุรงค์ ฉายแสง นาย จตุรงค์ ศรีศรีย ก็ไม่เข้าร่วมประชุม หรือ นาย ปิยะ อังกนิษฐน ก็เดินออก จากห้องประชุมขณะมีการออกเสียง เป็นต้น ขณะที่การัน้องค์ประชุมเป็นวิธีการ ในการถ่วงดุลให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของฝ่าย ค้าน มิฉะนั้นภาพที่ออกมาจะทำให้รัฐบาลเสียหาย (สัมภาษณ์ วโรทัย วิทยุศาสน์, 6 กันยายน 2549)

406

โดยการเสนอญัตติซ้อนของนาย ประสม ประคณศึกษาพันธ์ ส.ส.ขอนแก่น พรรคราชฎ (ฝ่ายรัฐบาล) ลูกชิ้นเสนอ ญัตติซ้อนให้พิจารณาปัญหาดินเค็มในภาคอีสานและ นาย สุวิทย์ คุณกิตติ ส.ส.พรรคเอกภาพ (ฝ่ายค้าน) เกี่ยวกับกรณีบ้านทุ่งกระตัง ในขณะที่ นาย วโรทัย วิทยุศาสน์ ส.ส.พรรคประชากรไทย ก็ประท้วงเกี่ยวกับการให้สัมภาษณ์ของนาย มีชัย ฤชุพันธุ์ ว่าได้ให้ สัมภาษณ์กับสื่อมวลชนโดยกล่าวหาว่าผู้ที่คัดค้านร่างพ.ร.บ.นี้คือ ผู้ที่สูญเสียผลประโยชน์ เป็นต้น

เพื่อให้ฝ่ายค้านไม่คัดค้านในการพิจารณาร่างพ.ร.บ.นี้มากนัก (วโรทัย ภิญญสาสน์, สัมภาษณ์, 2 กันยายน 2549) ในขณะที่การคัดค้านของสันท.และนักวิชาการนั้นไม่สู้จะได้รับความสนใจจากรัฐบาลมากนักเพราะไม่มีผลต่อการพิจารณาเห็นชอบร่างพ.ร.บ.นี้(แก้วสรร อดิโพธิ, สัมภาษณ์, 4 กันยายน 2549) สำหรับประเด็นของฝ่ายที่สนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้ ก็คือ การแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และการใช้วิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเป็นหนทางที่ประนีประนอมในการให้สิทธิเกษตรกรที่ทำกินในที่ดินของรัฐภายใต้เงื่อนไขกรรม สิทธิแบบส.ป.ก. เพื่อมิให้ที่ดินของรัฐต้องตกไปอยู่กับนายทุนเป็นจำนวนมาก

โดยวิธีการที่ฝ่ายสนับสนุนในส่วนของข้าราชการประจำ (ส.ป.ก.) ใช้ในการผลักดันแนวทางแก้ไขพ.ร.บ.นี้ก็คือ ข้าราชการในกองนิติการของส.ป.ก.ได้เข้าไปชี้แจงทำความเข้าใจกับทุกพรรคถึงเนื้อหาในส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขและเหตุผลความจำเป็น รวมทั้งตอบข้อซักถามของทุกพรรค(ไพโรจน์ โลกนิคม, สัมภาษณ์, 21 สิงหาคม 2549)ในขณะที่วิธีการที่ฝ่ายสนับสนุนในส่วนของรัฐบาลนั้นนอกจากจะอาศัยความได้เปรียบในด้านจำนวนส.ส.ที่มากกว่าพรรคฝ่ายค้าน ก็ยังดำเนินการในหลายวิธีเพื่อให้ร่างพ.ร.บ.นี้ผ่านการพิจารณา อาทิ การลือขบี่หรือการพูดคุยกันเป็นการภายในทำความเข้าใจระหว่าง พรรคร่วมรัฐบาล<sup>407</sup> รวมทั้ง การพูดคุยกันเป็นการส่วนตัวกับสมาชิกพรรคฝ่ายค้านที่เป็นแกนนำการอภิปราย<sup>408</sup> การปรามลูกพรรคมิให้ฝืนมติของพรรคด้วยมาตรการขับออกจากพรรคเพื่อเป็นเครื่องมือที่วิปรัฐบาลแต่ละพรรคสามารถคุมเสียงของลูกพรรคมิให้มีการออกเสียงฝ่าฝืนมติพรรคด้วยการยกมือร่วมกับฝ่ายค้าน<sup>409</sup> การปล่อยข่าวอาทิ การปล่อยข่าว

<sup>407</sup> โดยทางพรรคประชาธิปัตย์นั้นได้มีการเช็คชื่อทั้งเช้าและบ่ายและมีส.ส.มาครบหมดทั้ง 48 คน และ บทบาทของนายปิยะ เกรสทอง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้พยายามลือขบี่หรือให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าร่วมประชุมและให้ตรวจสอบองค์ประชุมก่อนโดยอ้างว่าเพื่อความถูกต้อง (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 2 กรกฎาคม 2532, หน้า 10) รวมทั้งบทบาทวิปรัฐบาลของพรรคชาติไทย ไม่ว่าจะเป็นนายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ นาย บรรหาร ศิลปอาชา หรือ แม้แต่พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีซึ่งมีการลือขบี่ให้ลูกพรรคเข้าร่วมประชุมจนครบองค์ประชุมโดยไม่ต้องพึ่งจำนวนส.ส.ฝ่ายค้าน รวมทั้งขอให้ลูกพรรคชาติไทยบางคนที่เคยประกาศว่าส.ส.ส่วนใหญ่ของพรรคไม่เห็นด้วยกับพ.ร.บ.นี้และจะถ่วงเวลาในการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่เข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้หันมายกมือสนับสนุนพ.ร.บ.นี้ (มติชน, 4 มิถุนายน 2532, หน้า 21) ดังจะเห็นได้จากการประชุมวิปรัฐบาลในวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2532 ที่ประชุมมีมติให้พรรคร่วมรัฐบาลทุกพรรคออกเสียงสนับสนุนร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ และการพูดคุยกเป็นการส่วนตัวระหว่างพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ กับนาย ปิยะ อังกนิษฐ์ ซึ่งก่อนหน้านี้นี้ข่าวลือว่า นาย ปิยะ อังกนิษฐ์ และ ส.ส.ในกลุ่มจะไม่เข้าร่วมประชุมในวันที่ 22 มิถุนายน แต่ในที่สุดก็ตกลงกันได้ว่าให้นาย ปิยะ อังกนิษฐ์เข้าร่วมการประชุมแต่ไม่ต้องยกมือสนับสนุนก็ได้ ซึ่งก็เห็นได้อย่างชัดเจนในวันที่ประชุมว่านาย ปิยะ อังกนิษฐ์ เข้าไปนั่งในห้องประชุมจนมีจำนวนส.ส.ครบองค์ประชุม แต่เมื่อถึงเวลาให้ออกเสียงนาย ปิยะ อังกนิษฐ์ก็เดินออกจากห้องประชุม เช่นเดียวกับ นาย จาตุรงค์ ฉายแสง และ นาย จัตุรงค์ ศรีสวัสดิ์ ส.ส.พรรคชาติไทย ที่ได้สงวนคำแปรญัตติไว้ และตลอดมาก็มีบทบาทในการอภิปรายร่างพ.ร.บ.ฉบับนี้มาตลอดแต่ในการประชุมวาระ 2 และ 3 ก็กลับไม่ได้เข้าร่วมประชุม (มติชนสุดสัปดาห์, 2 กรกฎาคม 2532, หน้า 10)

<sup>408</sup> เช่น การพูดคุยกสอบถามเหตุผลเบื้องหลังในการคัดค้านว่าผู้คัดค้านมีที่ดินทำกินในป่าสงวนหรือไม่ หากมีก็จะช่วยหาทางแก้ไข(สัมภาษณ์ วโรทัย ภิญญสาสน์, 2 กันยายน 2549)

<sup>409</sup> บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯพ.ศ.2521 ที่ระบุไว้ว่าถ้าส.ส.คนใดถูกไล่ออกจากพรรคมีผลให้พ้นสมาชิกภาพในทันที ทำให้สมาชิกพรรคมีวินัยมากขึ้นในการลงคะแนน



ว่าจะมีการยุบสภา<sup>410</sup> และการปล่อยข่าวว่าส.ส.บางส่วนของพรรคกิจสังคมจะไม่เข้าประชุม<sup>411</sup> และการตัดบทขอให้ปิดการอภิปราย<sup>412</sup>

อย่างไรก็ดีเนื่องจากกฎหมายนี้เกี่ยวข้องกับเกษตรกรและเป็นกฎหมายที่จะช่วยสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองจึงทำให้ทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านนั้นผู้อภิปรายหลักของทั้งสองฝ่ายต่างก็อภิปรายอยู่บนฐานของการอ้างข้อเท็จจริงและผลประโยชน์หรือปัญหาที่จะตกอยู่กับเกษตรกรอันเป็นกลุ่มเป้าหมายของการปฏิรูปที่ดิน แม้ว่าปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและปัญหาความไม่ลงรอยเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งมีผลต่อการพิจารณาร่างพ.ร.บ.นี้ในสภาฯ แต่การที่กฎหมายฉบับนี้สามารถผ่านสภาฯมาได้ เพราะส.ส.ฝ่ายรัฐบาลส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้ความขัดแย้งเหล่านี้นำไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะหมายถึงการใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในการหาเสียงเลือกตั้ง

ส่วนในการพิจารณาพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินในวุฒิสภานั้น ก็ยังมีวุฒิสมาชิกหลายท่านที่แสดงความไม่เห็นด้วยในรายละเอียดของร่างกฎหมายนี้โดยฝ่ายที่คัดค้านนั้นเห็นว่ากฎหมายนี้จะเป็นประโยชน์กับคนรวยมากกว่าคนจน โดยฝ่ายที่คัดค้านกฎหมายนี้ ได้ใช้วิธีการในการตีรวนเพื่อถ่วงเวลา เช่น การเสนอให้ตั้งกรรมาธิการขึ้นมาพิจารณาก่อนลงมติรับหลักการ หรือ การวิพากษ์วิจารณ์ความไม่ชอบมาพากลของกฎหมายนี้ผ่านสื่อมวลชน ในขณะที่ฝ่ายที่สนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้ โดยเฉพาะ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นผู้มีบทบาทในการชี้แจงและเนื่องจากนาย มีชัยเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายที่ทุกฝ่ายยอมรับทำให้ที่ประชุมวุฒิสภาก่อนข้างจะให้เกียรติและรับฟังคำชี้แจงของนาย มีชัย นอกจากนี้วุฒิสมาชิกส่วนใหญ่ก็มีความใกล้ชิดกับรัฐบาลอยู่แล้วก็ทำให้การพิจารณากฎหมายนี้ค่อนข้างจะราบรื่น โดยเสียงส่วนใหญ่ให้ยื่นตามร่างที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมา

การที่การกำหนดคน โขบายหรือ การแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ครั้งที่ 2

410 การปล่อยข่าวลือเรื่องการยุบสภาในการประชุมพรรคชาติไทยในขณะที่พิจารณาร่างพ.ร.บ.ในวาระที่ 2 เป็นวิธีการที่พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ใช้ในการปราบสมาชิกพรรคมิให้แตกแยกความเห็นและให้การสนับสนุนร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯเพื่อมิให้ปัญหาระหว่างพรรคชาติไทยกับพรรคประชาธิปัตย์อันเนื่องจากพ.ร.บ.นี้มีบานปลายออกไปจนนำไปสู่การยุบสภา เพราะพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณตระหนักดีว่า ส.ส.ส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้มีการเลือกตั้งบ่อย (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 18 มิถุนายน 2532, หน้า 2)

411 ก่อนหน้านี้นางประชาติปัดก็มีการเปรยว่าพรรคกิจสังคมอาจจะไม่ให้การสนับสนุนร่างพ.ร.บ.ฉบับนี้โดยนายกัญญา ช่วยปลอด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ของพรรคกิจสังคมเตรียมจะพาส.ส.15 คนของพรรคไปดูงานที่ประเทศเกาหลี ซึ่งทำให้สมาชิกระดับสูงในพรรคประชาธิปัตย์ต้องโทรศัพท์ด่วนไปถึง นาย พงส์ สารสิน รองหัวหน้าพรรคกิจสังคม พร้อมทั้งมีการขู่ว่าจะหากพรรคกิจสังคมไม่ให้การสนับสนุน ก็จะเปิดเผยมกรณีน้องชายนาย พงส์ สารสินที่กำลังมีปัญหารุกพื้นที่ป่าสงวนฯที่จังหวัดกาญจนบุรีและอาจมีการโงงโง่ว่าทำไมพรรคกิจสังคมจึงคัดค้านไม่ให้มีการออกพ.ร.บ.ฉบับนี้ จนในที่สุดพรรคกิจสังคมต้องเลื่อนการเดินทางดังกล่าวเพื่อช่วยออกเสียงให้ร่างพ.ร.บ.นี้ผ่านสภาผู้แทนราษฎร(มติชนสุดสัปดาห์, 2 กรกฎาคม 2532, หน้า 10; สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 2 กรกฎาคม 2532, หน้า 10)

412 เช่นนาย ทรงธรรม ปัญญาดี ขอให้ลงมติปิดการอภิปรายในวันที่ 8 มิถุนายน 2532

พ.ศ.2532 ในสมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ มีลักษณะตามตัวแบบชนชั้นนำภายใต้ระบบธุรกิจ การเมือง ผู้วิจัยเห็นว่ามาจากสาเหตุหลายประการ กล่าวคือ

1. การเสื่อมถอยของอมาตยาธิปไตย และการเพิ่มบทบาทของฝ่ายการเมืองที่มาจากนักธุรกิจ ในลักษณะธุรกิจการเมือง กล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างนักธุรกิจกับการเมืองไทยในช่วง พ.ศ. 2522-2532 นั้นเป็นความสัมพันธ์ที่แทบจะแยกจากกัน ไม่ออก<sup>413</sup> และนักธุรกิจเข้าไปมีบทบาท ในฐานะฝ่ายการเมืองมากขึ้นขณะที่ฝ่ายข้าราชการประจำเริ่มลดบทบาทลง แต่ฝ่ายการเมืองที่มาจาก นักธุรกิจก็ประนีประนอมกับฝ่ายข้าราชการประจำ โดยยังคงเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำยังคง ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลและวุฒิสภาได้ แต่สัดส่วนของฝ่ายข้าราชการประจำในรัฐบาลในช่วงพ.ศ. 2522-2532 มีจำนวนที่ลดลงเมื่อเทียบกับรัฐบาลในช่วงก่อนหน้า โดยสภาพการเมืองแบบอมาตยาธิปไตย ในสมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ มีลักษณะที่ลดความเข้มข้นลงอย่างมาก จนกล่าวได้ว่า สัดส่วนของฝ่ายข้าราชการประจำในรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ มีสัดส่วนที่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับ รัฐบาลในช่วงก่อนหน้านี้นี้ทั้งหมด<sup>414</sup> การที่ข้าราชการประจำยังคงเข้ามาดำรงตำแหน่งในรัฐบาล นั้น ส่วนหนึ่งมาจากการที่ฝ่ายการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งเข้ามาด้วยการซื้อเสียงทำให้จำเป็นต้อง เชิญข้าราชการประจำในสายเทคโนโลยีมาดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยเพื่อเข้ามา ช่วยทำงานและเป็นการเสริมภาพลักษณ์ของรัฐบาล<sup>415</sup>

หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการ จัดตั้งพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง นักธุรกิจหลายคนและอดีตข้าราชการประจำได้กลับเข้ามา จัดตั้งพรรคการเมืองและลงสมัครรับเลือกตั้งอีกครั้ง แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่า นักการเมือง และพรรค การเมือง มีความประนีประนอม กับ ฝ่ายข้าราชการประจำ(ทหารตำรวจและพลเรือน) ก่อนข้างมาก

413 ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ผ่านมาว่าในช่วงพ.ศ. 2518-2519 พรรคการเมืองหลายพรรคที่เข้าไปเป็นรัฐบาล อาทิ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคมต่างก็มาจากการจัดตั้งของนักธุรกิจชั้นนำในขณะนั้นเนื่องจากนักธุรกิจเห็นว่า การเข้าสู่การเมืองเสี่ยงเอง ก็เป็นอีกช่องทางหนึ่งในการพิทักษ์ผลประโยชน์ของกลุ่มคนได้อย่างมีประสิทธิภาพนอกเหนือจากการพึ่งพิงข้าราชการประจำ ระดับสูงและทหาร

414 สัดส่วนของข้าราชการประจำในคณะรัฐมนตรีชุดที่ 48 ของพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ คิดเป็นร้อยละ 13.3 ขณะที่ รัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ คณะที่ 43 - 47 คิดเป็นร้อยละ 36.1, 53.8, 41.4, 27.9 และ 24.4 ตามลำดับ โดยรัฐบาลในช่วงก่อนหน้า นี้ เช่น รัฐบาล พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ คณะที่ 40-42 คิดเป็นร้อยละ 84.4 80 และ 73.9 ตามลำดับ รัฐบาล นาย ธานินทร์ ภิรติ วิเชียร คณะที่ 39 คิดเป็นร้อยละ 77.8 เป็นต้น โปรดดูภาคผนวกที่ 1 ข้อมูลจำนวนรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดที่ 1-48 จำแนกตามภูมิภาค ออาชีพในถนนศักดิ์ แก้วเทพ (2546)

415 เช่น นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในสมัยรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ และพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมีหน้าที่ดูแลงานด้านกฎหมายให้รัฐบาล ก็เป็นข้าราชการประจำระดับสูงในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และ ก่อนหน้าที่จะมาดำรงตำแหน่งในรัฐบาลพล.อ.เปรมฯและพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ เคยได้รับตำแหน่งที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรีฝ่ายกฎหมาย ในรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ม . ร . ว . ศีกฤทธิ์ ปราโมช ม . ร . ว . เสนีย์ ปราโมช นายธานินทร์ ภิรติ วิเชียร และ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

เพื่อความอยู่รอดอาทิ การเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี วุฒิสมาชิก การยอมรับสภาพการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองในการเข้ามาเป็นรัฐบาลโดยไม่คาดหวังในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทำให้ลักษณะของการเมืองในช่วงพ.ศ. 2522-2530 ในสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ถูกเรียกว่า เป็นระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ ที่ฝ่ายการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้งและฝ่ายข้าราชการประจำมีบทบาทร่วมกันในการบริหารประเทศ และในการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะนโยบายเศรษฐกิจและความมั่นคง<sup>416</sup> หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง การเมืองในช่วงนี้มีลักษณะที่พลังมาดชาธิปไตยยังคงมีอำนาจอยู่แต่มีการรอมชอมกับฝ่ายการเมือง ที่มาจากการเลือกตั้งโดยที่ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ มิได้แสดงบทบาทเหนือฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งอย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ตามก็มีการที่ระบอบประชาธิปไตยในช่วงนี้ ประชาชนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะชนบทของประเทศยังมีได้ตระหนักหรือตื่นตัวในสิทธิหน้าที่ในความเป็นพลเมืองใน ระบอบประชาธิปไตย<sup>417</sup> โดยเฉพาะการใช้สิทธิในการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับการระดมให้ไปออกเสียงเลือกตั้งและการตอบแทนด้วยผลประโยชน์ในลักษณะต่างๆที่ พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือ หัวหน้าแผนเสนอให้<sup>418</sup> ทำให้การแข่งขันและชัยชนะในการ

416 บทบาทของรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองต่าง ๆ นั้นมีความแตกต่างกันไปตามภูมิหลังและฐานอำนาจ การตัดสินใจในเรื่องสำคัญในคณะรัฐมนตรีขึ้นอยู่กับฐานอำนาจของรัฐมนตรีแต่ละคน การตัดสินใจในปัญหาสำคัญฝ่ายรัฐยังคงสวน สิทธิและอำนาจไว้ในแวดวงของข้าราชการระดับสูง และนักวิชาการที่ปรึกษา การกำหนดนโยบายจึงคงอยู่ที่กลไกของระบบราชการ ฝ่ายการเมืองจึงต้องประสานสัมพันธ์กับกลไกของระบบราชการเป็นหลัก ราชละเอียด โปรตุล ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538:159-162)

417 สืบเนื่องจากวัฒนธรรมการเมืองไทยที่ไม่สนับสนุนให้ประชาชนมีความตื่นตัวหรือสนใจทางการเมือง ประชาชน ส่วนใหญ่ยังคงชินอยู่กับการถูกปกครองชั้นนำของชนชั้นนำซึ่งมีรากเหง้ามาตั้งแต่สมัยศักดินาในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนเข้าสู่ ช่วงการเมืองภายใต้ระบอบมาดชาธิปไตยซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรูปแบบต่างๆเป็นแค่เพียงประชาธิปไตย โดยรูปแบบแต่ประชาชนหาได้สะท้อนถึงการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงไม่ และนับจากการต่อสู้เรียกร้อง ประชาธิปไตย 14 ตุลาคม 2516 และการปราบปรามประชาชนในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ประชาชนที่มีความตื่นตัวทางการเมือง อย่างมากถูกสังหารและปราบปรามเป็นจำนวนมากและมีนิสิตนักศึกษา นักวิชาการ อีกเป็นจำนวนมากไม่น้อยที่หลบหนีเข้าป่า การ รวมกลุ่มทางการเมืองนอกเหนือจากพรรคการเมืองและ นอกกระบวนราชการ ที่มีความเป็นอิสระในการเรียกร้องหรือสร้างความตื่นตัว ทางการเมืองในหมู่ประชาชนแทบจะไม่เกิดขึ้น ทำให้การเมืองไทยตกอยู่ในมือของ ทหาร ข้าราชการประจำ และนักธุรกิจการเมือง ที่ ต่างก็มีความสัมพันธ์ทั้งพึ่งและเอื้อประโยชน์ต่อกัน จนทำให้ประชาชนจำนวนมากไม่น้อยโดยเฉพาะคนชั้นกลางที่ไม่ต้องการยุ่งเกี่ยวกับ การเมืองเพราะเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องสกปรก โปรตุล กระทบล ทองธรรมชาติ (2539) จุมพล หนิมพานิช (2542) สุจิต บุญบงการ (2531) เป็นต้น

418 การศึกษาของสุจิต บุญบงการ และพรรคศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2527) เกี่ยวกับ พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคน ไทย พบว่า การที่คนชนบทไปลงคะแนนมากกว่าคนในกรุงเทพฯที่มีการศึกษามากกว่านั้น เพราะ คนในชนบทถูกระดมและจ้างวาน ให้ไปลงคะแนนเสียงได้ง่ายกว่ามิใช่เกิดจากการตระหนักในความสำคัญของการเลือกตั้ง การไปลงคะแนนเลือกตั้งที่เกิดขึ้นมาจาก ความสำนึกในหน้าที่มากกว่าจะเป็นการแสดงออกซึ่งความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงหรือควบคุมรัฐบาล และการศึกษา ของสุจิต บุญ บงการ (2528) เกี่ยวกับ การใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในจังหวัดนครปฐม พบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีการใช้เงินหาเสียง อย่างกว้างขวาง และบรรดาหัวหน้าซึ่งเป็นผู้นำท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็เป็นนายทุนท้องถิ่นเช่นกัน ปรากฏการณ์การใช้ เงินซื้อเสียงอเนก เหล่าธรรมชาติ (2538) อธิบายว่า นอกจากจะเป็นเพราะตำแหน่งส.ส.เป็นสะพานทอดไปสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีและ นายกรัฐมนตรีซึ่งย่อมจะหมายถึงช่องทางแห่งอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง แล้ว การที่พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ไม่ตั้งพรรคของ ตนเองขึ้นมาในช่วงปีพ.ศ. 2523-2531 ทำให้ไม่มีการใช้ข้าราชการช่วง โงงการเลือกตั้งหรือเลือกใครเป็นพิเศษเหมือนที่เคยเป็นมาใน

เลือกตั้งขึ้นอยู่กับทุนของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่จะทุ่มลงไปในการซื้อเสียง ระบบการเลือกตั้งในช่วงพ.ศ. 2522-2532 ดังกล่าวจึงเท่ากับส่งเสริมให้นักธุรกิจในระดับชาติ และ นายทุนท้องถิ่นมีความสำคัญในทางการเมืองมากขึ้นเป็นลำดับ<sup>419</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ พรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎรที่ส่วนใหญ่มาจากนักธุรกิจและนายทุนท้องถิ่นเริ่มมีการฉีกกำลังเพื่อเป็นศูนย์กลางในระบอบประชาธิปไตยและลคบทบาทของข้าราชการประจำลง ดังจะเห็นได้จาก การแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา สักส่วนของคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยส.ส.เกือบทั้งหมด ข้าราชการประจำและเทคโนโลยีที่ซึ่งเคยมีบทบาทอย่างสูงในสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรมฯเริ่มลคบทบาทลง<sup>420</sup> ดังนั้นการเมืองภายใต้ระบอบธุรกิจการเมืองชนชั้นนำหลักที่เข้ามาบริหารประเทศและกำหนดนโยบาย ก็คือ นักการเมืองที่มาจากนายทุนระดับชาติและนายทุนท้องถิ่น โดยมีข้าราชการประจำระดับสูงมีบทบาทสนับสนุนในด้านเทคนิค เนื่องจาก บางเรื่องที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะนักการเมืองอาจจะไม่มีความชำนาญเพียงพอทำ

---

อดีต ทำให้การการโงการเลือกตั้งและการซื้อเสียงเปลี่ยนจากการกระทำโดยภาครัฐไปสู่การกระทำโดยผู้สมัครเอง และการที่ชาวบ้านเลือกตั้งตามระบบอุปถัมภ์และสินจ้างเป็นเพราะชาวบ้านมิได้เห็นความแตกต่างในเชิงนโยบายของพรรคการเมืองที่กำลังแข่งขันกันอยู่ในขณะนั้น

419

นักธุรกิจจำนวนมากสนิทสนมและให้ความช่วยเหลือในด้านนี้แก่พรรคการเมืองและนักการเมืองอย่างลับๆ และการที่พรรคการเมืองต่างๆขาดแหล่งเงินทุนที่ถูกต้องชอบธรรม ก็มีส่วนทำให้นักธุรกิจเหล่านี้มีอิทธิพลและสามารถจะเสนอปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการผ่านพรรคการเมืองและนักการเมืองโดยตรง จนทำให้การเมืองไทยมีลักษณะที่เรียกว่า ธุรกิจการเมืองหรือ ธนาธิปไตย นักธุรกิจที่เข้าสู่การเมืองจำนวนมากได้เข้ามามีบทบาทในการควบคุมดูแลกลไกภาครัฐ และการกำหนดนโยบายในทางเศรษฐกิจเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มธุรกิจคน ความสัมพันธ์ระหว่างนักธุรกิจการเมืองกับข้าราชการประจำ จึงเริ่มเปลี่ยนจากที่เคยได้รับความอุปถัมภ์ เป็นให้การอุปถัมภ์ข้าราชการประจำ เพราะกลุ่มธุรกิจนอกจากจะเข้าไปสนับสนุนนักการเมืองหรือเข้าไปเป็นนักการเมืองเองแล้ว กลุ่มธุรกิจยังรักษาความสัมพันธ์กับข้าราชการระดับสูงโดยการเชิญเข้าเป็นที่ปรึกษาหรือชวนให้เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บริหารบริษัท รายละเอียด โปรดดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538) จุมพล หนิมพานิช (2548) ลิขิต ธีรเวคิน (2546) อนุก เหล่าธรรมทัศน์ (2539) เป็นต้น

420

ระบบราชการซึ่งเคยขยายตัวอย่างรวดเร็วตั้งแต่ พ.ศ.2503-2523 เริ่มถึงจุดอิ่มตัว และรัฐไม่อาจดูดซับกำลังคนในภาครัฐได้อีกต่อไป จึงทำให้ต้องมีการจำกัดการเพิ่มขึ้นของตำแหน่งใหม่ไม่ให้เกินกว่าร้อยละ 2 ของจำนวนข้าราชการที่มีอยู่เดิม ขณะที่อัตราค่าจ้างและเงินเดือนก็มีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ทำให้คนรุ่นใหม่เข้าสู่ภาครัฐจอกชนมากกว่า นอกจากนั้นระบบราชการก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงอุดมการณ์ ค่านิยม ของข้าราชการรุ่นใหม่ที่เห็นความสำคัญของระบบราชการในการส่งเสริมประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมมากขึ้น ในขณะที่ความสำคัญของภาคเอกชนมีมากขึ้นเพราะรัฐมีเป้าหมายในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยในระบอบทุนนิยมที่อาศัยกลไกตลาดรัฐได้ปรับบทบาทจากการจำกัดควบคุมมาเป็นการกำกับดูแล ส่งเสริมภาคเอกชนมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงแนวทางดังกล่าวเกิดขึ้นพร้อมกับการเปลี่ยนแนวทางและนโยบายของสหรัฐอเมริกาและองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลกที่เน้นการลคบทบาทของรัฐและการแปรรูปกิจการของรัฐเป็นเอกชน การส่งเสริมให้การศึกษาอบรมแก่นักธุรกิจเอกชน การสนับสนุนองค์กรเอกชนอาสาสมัครให้เป็นผู้นำและทางเลือกนอกระบบราชการในการพัฒนาประเทศ แต่อย่างไรก็ดีแนวโน้มนโยบายของรัฐบาลที่มาจากผลคัดค้านของนักการเมืองที่มาจากสายธุรกิจ เช่น แนวนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้สร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มข้าราชการประจำระดับสูงและกลุ่มทหารที่เกรงว่าจะสูญเสียผลประโยชน์ อาทิ จากการผูกขาดตำแหน่งบริหารในรัฐวิสาหกิจสำคัญๆ โปรดดู จุมพล หนิมพานิช (2545:103) ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538:126-127)



ให้จำเป็นต้องพึ่งพาฝ่ายข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบาย<sup>421</sup> เพื่อเป็นการชดเชยจุดอ่อนของนักการเมืองที่มีความรู้ความสามารถอ่อนด้อยกว่าข้าราชการประจำมาก

2. จะเห็นได้ว่าในช่วงพ.ศ. 2522-2532 กลุ่มเกษตรกรมีลักษณะที่ถูกครอบงำและพึ่งพิงรัฐบาลหรือพรรคการเมืองอย่างมาก<sup>422</sup> ในการเรียกร้องของราษฎรเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน โดยเฉพาะในที่ดินของรัฐนั้นหากมิใช่การเดินทางมาร้องเรียนกับทางราชการ หรือ ต่อนายกรัฐมนตรี ก็จะเป็นการร้องเรียนผ่านทางส.ส.ในพื้นที่โดยการร้องเรียนเป็นรายบุคคลหรือภายในกลุ่มชาวบ้านที่เดือดร้อนหรือได้รับการสนับสนุนจากส.ส.ในลักษณะของมือบ้จัดตั้ง (วโรทัย ภิญญาสาสน์, สัมภาษณ์, วันที่ 2 กันยายน 2549) สภาพดังกล่าวสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ที่ราษฎรต้องพึ่งพิงข้าราชการหรือนักการเมืองที่เป็นนายทุนท้องถิ่นให้ช่วยแก้ปัญหา<sup>423</sup> เนื่องจาก

ประการแรก กลุ่มผลประโยชน์ในทางการเมือง อาทิ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มนิสิตนักศึกษา<sup>424</sup> ขาดความเข้มแข็งไม่สามารถที่จะรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นอิสระนอกเหนือจากกลุ่มธุรกิจหรือข้าราชการประจำ ทำให้ราษฎรที่เดือดร้อนเกี่ยวกับที่ดินทำกินเหล่านี้ไม่มีรวมตัวเป็นองค์กร โดย

421 นโยบายสาธารณะที่มีลักษณะที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ระบบราชการสามารถรักษาอำนาจในการเข้าไปมีส่วนกำหนดนโยบายในขณะที่ความขัดแย้งกันก็เป็นการที่ประชาชนทั่วไปจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย โปรคตุ Carl E. Van Horn, Donald C. Baumer, William T. Gormley, Jr (2001; ch.4)

422 จะพบว่านับตั้งแต่เหตุการณ์ปราบปรามประชาชนในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 และการลอบสังหารแกนนำและสมาชิกสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงพ.ศ. 2517-2522 บทบาทของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯก็เริ่มปิดฉากลงภายหลังมรณกรรมของนาย จำรัส ม่วงขาม ประธานสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยคนสุดท้ายในปีพ.ศ. 2522 ทำให้ในช่วงพ.ศ. 2522-2532 กลุ่มเกษตรกรที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ส่วนใหญ่มิได้เป็นการรวมกลุ่มโดยอิสระแต่มาจากการสนับสนุนของรัฐหรือพรรคการเมืองบางพรรคให้การอุปถัมภ์ ยกเว้นกรณีกลุ่มเกษตรกรชาวไร่ฮ้อยที่มีการรวมกลุ่มและดำเนินงานที่เป็นอิสระในการเรียกร้องต่อรัฐบาล กลุ่มที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนมากหลายกลุ่มรัฐมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและร่วมกันต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ ตามนโยบาย 66/2523 แต่ ในขณะที่เดียวกันรัฐต้องการสร้างระเบียบในการควบคุมกิจกรรมของกลุ่มเหล่านี้ โปรคตุ จุมพล หนิมพานิช (2529; 2545) ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538) ลิขิต ธีรเวคิน (2546) เป็นต้น

423 ระบบอุปถัมภ์ที่มีรากเหง้ามาจากระบบศักดินา (ความสัมพันธ์ระหว่างไพร่และมูลนาย) ตั้งแต่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โปรคตุ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538) ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ (2539) ลิขิต ธีรเวคิน (2546) เป็นต้น

424 นับตั้งแต่เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 นิสิตนักศึกษาที่เข้าร่วมกับศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยได้ถูกปราบปรามและสังหารไปเป็นจำนวนมาก และคาดว่านิสิตนักศึกษาหลายร้อยคนที่หนีเข้าไปร่วมต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย จนกระทั่งในปีพ.ศ. 2521 ได้มีการจัดตั้งกลุ่มนักศึกษาต่อสู้เพื่อเสรีภาพและประชาธิปไตย และในปีพ.ศ. 2527 ได้มีการก่อตั้งสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) แต่การดำเนินงานทางการเมืองของนิสิตนักศึกษาในการเข้าไปช่วยเหลือสนับสนุนชาวนาชาวไร่หรือผู้ถูกกดขี่สงวนฯในช่วงนี้แตกต่างกับในช่วงพ.ศ.2516-2519เป็นอย่างมาก เพราะในช่วงพ.ศ.2516-2519 นิสิตนักศึกษาได้เข้าไปดำเนินงานและให้ความช่วยเหลือสนับสนุนชาวนาชาวไร่อย่างจริงจังตั้งแต่การปลุกฝั่งประชาธิปไตย การให้ความรู้กับชาวนาชาวไร่ การสนับสนุนทางการเงิน หรือ การช่วยเหลือให้มีการจัดตั้งสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยในปีพ.ศ. 2517 ขณะที่ในช่วงพ.ศ.2522-2532 การดำเนินงานของนิสิตนักศึกษาค่อนข้างจะเป็นการดำเนินงานที่แยกกับกลุ่มเกษตรกรที่ส่วนใหญ่รัฐให้การสนับสนุนโดยกลุ่มนิสิตนักศึกษามิได้เข้าไปช่วยเหลือให้มีการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรที่เป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่แทนชาวนาชาวไร่อย่างแท้จริง โปรคตุ ประจักษ์ ก้องกีรติ (2543) สุจิต บุญบงการ (2531) เป็นต้น

อิสระจึงขาดพลังอำนาจในการต่อรองหรือกดดันรัฐบาลโดยตรงเหมือนที่สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ได้พยายามดำเนินการในช่วงพ.ศ.2518-2519 และจะเห็นได้ว่าการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินในช่วงรัฐบาลพล.อ.ชาติชายฯ กลับไม่ปรากฏว่ามีการร่วมมือระหว่างกลุ่มแรงงาน สนทนท.หรือกลุ่มเกษตรกร ในการเรียกร้องต่อรัฐบาลแต่อย่างใด<sup>425</sup> ทำให้การพิจารณาแก้ไขร่างพ.ร.บ.ฉบับนี้จึงมาจากการรับรู้และตัดสินใจของชนชั้นนำในฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำเป็นหลัก

ประการที่สอง สภาพธุรกิจการเมืองเป็นข้อจำกัดที่ทำให้พรรคการเมืองฝ่ายซ้ายหรือพรรคที่มีแนวนโยบายเหมือนตัวแทนของเกษตรกรไม่สามารถได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นส.ส.เพื่อทำหน้าที่เรียกร้องและเสนอผลประโยชน์แทนเกษตรกรได้ เหมือนในช่วงพ.ศ.2518-2519<sup>426</sup> เนื่องจาก พรรคฝ่ายซ้ายหรือพรรคที่มีแนวนโยบายเพื่อเกษตรกรไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากกลุ่มธุรกิจ เพราะนโยบายพรรคไม่เอื้อประโยชน์หรือขัดกับผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจ ขณะที่กลุ่มเกษตรกรมิใช่กลุ่มที่มีฐานะการเงินที่จะให้การสนับสนุนพรรคการเมืองเหล่านี้ในการแข่งขันกับพรรคการเมืองใหญ่เพื่อให้เข้าไปทำหน้าที่ผลักดันผลประโยชน์ในสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังนั้นชาวไร่ชาวนาจึงจำต้องพึ่งพาพรรคการเมืองใหญ่ในการเสนอความต้องการของชาวนาชาวไร่ในสภาผู้แทนฯ ซึ่งพรรคการเมืองใหญ่อาจให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของชาวนาชาวไร่น้อยกว่าผลประโยชน์ของนักการเมืองและกลุ่มธุรกิจที่เป็นนายทุนพรรคหรือมีการเสนอนโยบายเพื่อเกษตรกรแต่แฝงไว้ด้วยผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจ

การกำหนดนโยบายโดยชนชั้นนำภายใต้การเมืองแบบชนาธิปไตยหรือธุรกิจการเมืองนั้นได้ส่งผลกระทบต่อการศึกษาพิจารณาแก้ไขร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ โดยเฉพาะการหันเหแนวทางการปฏิรูปที่ดินไปที่ที่ดินของรัฐแทนที่จะเป็นที่ดินของเอกชน กล่าวคือกลไกการเลือกตั้งที่ใช้เงินในการซื้อเสียง ทำให้พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของนายทุนพรรค และการที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่ต่างประกอบ ด้วยนักธุรกิจและนายทุนท้องถิ่นทำให้การทำหน้าที่ของ

<sup>425</sup> การที่ทั้งสองกลุ่มซึ่งเคยเป็นพันธมิตรกับกลุ่มชาวนาชาวไร่ฯ นั้น มิได้มีการรวมพลังในการดำเนินงานเหมือนในช่วงพ.ศ.2516-2519 น่าจะมาจากการที่กลุ่มนิสิตนักศึกษาซึ่งทำหน้าที่เป็นแกนหลักหรือที่เอียงให้กับกลุ่มอื่นๆ มิได้อยู่ในสถานะที่เข้มแข็งเหมือนในช่วงพ.ศ.2516-2519 และนิสิตนักศึกษาก็มีความระมัดระวังมากขึ้นในการดำเนินงานทางการเมือง โปรรค ประจักษ์ ก้องกีรติ (2543) สุจิต บุญบงการ (2531) เป็นต้น ในขณะที่เดิวก่อนกลุ่มจัดตั้งต่างๆที่รัฐเข้าไปสนับสนุนเกิดขึ้นอย่างมากมายซึ่งเท่ากับว่ารัฐสามารถเข้าไปควบคุมครอบงำกลุ่มเกษตรกรต่างๆในชนบทไว้แทบทั้งหมด ภาวะดังกล่าวทำให้กลุ่มนิสิตนักศึกษาไม่สามารถดำเนินการทางการเมืองในการประสานงานหรือเป็นแกนนำได้มากนัก การดำเนินการทางการเมืองในหลายเรื่องจึงมีการดำเนินการของแต่ละกลุ่มที่แยกต่างหากจากกัน

<sup>426</sup> พรรคการเมืองที่ถือเป็นแนวร่วมที่สำคัญของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ก็คือ พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย และพรรคแนวร่วมสังคมนิยมทำหน้าที่เป็นตัวแทนสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯอย่างเต็มที่ในสภาผู้แทนราษฎร

พรรคการเมืองในฐานะสถาบันที่นำเสนอผล ประโยชน์ของประชาชน<sup>427</sup> ซึ่งก็คือเกษตรกรที่ทำกิน อยู่ในเขตป่าสงวนฯ นั้นอาจมิได้กระทำไปเพื่อแก้ปัญหาของคนเหล่านี้เท่านั้น แต่จะต้อง คอบสนองประโยชน์ของนักการเมือง<sup>428</sup> และการสร้างคะแนนนิยมในการเลือกตั้งรวมทั้งไม่ขัดกับ ผลประโยชน์ของนักการเมืองและนายทุนของพรรค ดังจะเห็นจาก การแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่า สงวนฯ ด้วยการปฏิรูปที่ดินนั้นมักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับผลประโยชน์เบื้องหลังของ นักการเมืองซึ่งถือครองที่ดินป่าสงวนฯ อยู่เป็นจำนวนมากและมีการกว้านซื้อที่ดินป่าสงวนฯ ที่ ประชาชนทำกินอยู่เป็นจำนวนมาก<sup>429</sup> ในขณะที่เดียวกันการผลักดันให้ใช้วิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อรับรอง สิทธิแก่ราษฎรที่ทำกินในพื้นที่ป่าสงวนฯ ได้เป็นผลสำเร็จก็จะส่งผลต่อชื่อเสียงความนิยมของพรรค การเมืองที่ผลักดันให้ออกมาเป็นกฎหมายได้เพราะราษฎรที่ทำกินอยู่ในเขตป่าสงวนฯ มีจำนวน มากมายทั่วประเทศ<sup>430</sup>

นอกจากนั้น แนวทางการแก้ไขร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ในสมัยพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ และพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้สะท้อนให้เห็นการกำหนดนโยบายที่อยู่บนผลประโยชน์ของชนชั้น นำซึ่งก็คือนักการเมืองที่ส่วนใหญ่มาจากนักธุรกิจอย่างชัดเจน เช่น การอภิปรายของส.ส.หรือส.ว.ที่ มิได้มุ่งเน้นไปที่การแก้ไขกฎหมายให้สามารถกระจายสิทธิที่ดินเอกชนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือ ไม่มีการเสนอให้มีการนำมาตรการเสริมในการปฏิรูปที่ดินอาทิภาษีที่ดินแต่อย่างใด เพราะ นโยบายในลักษณะที่เป็นการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ (redistributive policy) ย่อมกระทบต่อ ผลประโยชน์ของฝ่ายการเมืองที่มาจากนักธุรกิจซึ่งถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากทั้งที่ดินเอกชนและ

427 ในภาวะปกติที่มีสภาผู้แทนราษฎรและในประเทศที่พัฒนาแล้ว จะมีการจำแนกโครงสร้างหน้าที่การทำงานเฉพาะ ด้าน อาทิ พรรคการเมืองจะทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อเรียกร้องในเชิงผลประโยชน์ ไปรูด Almond and Powell(1966:101-102)

428 นักธุรกิจและนายทุนท้องถิ่นเข้ามาให้การสนับสนุนทางการเงินกับพรรค เพื่อต้องการให้พรรคการเมืองที่เข้ามาเป็น รัฐบาลคอบแทนด้วยการกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มคน หรือ จัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นการคอบแทนเพื่อให้นักเหล่านี้ ใช้ตำแหน่งในการแสวงหาผลประโยชน์และการดูจับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ในหลาย รูปแบบทั้งที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วย กฎหมาย โดยวิธีการควบคุมคลังของรัฐในการจัดสรรทรัพยากร งบประมาณพุงราคาพืชผล หรือการแสวงหาผลประโยชน์ส่วน บุคคลในการประมูลโครงการของรัฐ การจัดซื้อจัดจ้าง สัมปทานของรัฐ เป็นต้น รายละเอียดไปรูด รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544)

429 อาทิ การวิพากษ์วิจารณ์จากนักการเมืองฝ่ายค้าน เช่น นาย จรัส พัวช่วย นาย จตุรงค์ คชสหัส นาย สมัคร.สุนทรเวช เป็นต้น หรือจากนักวิชาการ เช่น นาย แก้วสรร อติโพธิ ที่มองว่านักการเมืองฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลก็ได้ประโยชน์ทั้งคู่

430 การสร้างคะแนนนิยมในหมู่ชาวบ้านนั้นนอกจากจะต้องอาศัยการสร้างความสัมพันธ์กับชาวบ้าน และการให้เงิน ทองช่วยเหลือในโอกาสต่างๆแล้ว การนำโครงการต่างๆเข้ามาพัฒนาในพื้นที่ก็เป็นสิ่งที่ชาวบ้านสามารถรับทราบและเห็นได้ชัดเจน เป็นรูปธรรมกว่านโยบายพรรค นอกจากนั้นสำหรับส.ส.เองก็เป็นการง่ายที่ส.ส.จะใช้ในการหาเสียงหรือแสดงผลงานกับชาวบ้านใน พื้นที่ การแก้ปัญหาการบุกรุกป่าสงวนฯ ด้วยการปฏิรูปที่ดินนั้นถือได้ว่าเป็นผลงานที่เป็นรูปธรรมและคอบสนองความต้องการของ ชาวบ้านได้ทั่วประเทศ พรรคต่างๆจึงมุ่งแข่งขันกันในการกล่าวอ้าง ผลงานในการแก้ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากพรรคของตน ซึ่งจะ เห็นได้จากการที่ฝ่ายสนับสนุนร่างพ.ร.บ.ของพรรคประชาธิปัตย์ มองว่า ส.ส.บางส่วนของพรรคชาติไทย กิจสังคม มวลชน สหประชา ชาติไทย และ ราษฎร ที่คัดค้านกฎหมายนี้ บางคนก็ค้านเพราะเกรงว่าพรรคประชาธิปัตย์จะได้คะแนนนิยมจากประชาชน (สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์, 11-17 กันยายน 2531, หน้า 10)

ที่ดินของรัฐ<sup>431</sup> ดังนั้นนักการเมืองเหล่านี้ย่อมที่จะไม่ต้องการให้มันโยกย้ายที่กระทบต่อผลประโยชน์ของตนเองทำให้นักการเมืองส่วนใหญ่ต้องการให้นับการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐมากกว่าที่ดินเอกชน<sup>432</sup> ในขณะเดียวกันการบริหารจัดการที่ดินของรัฐในขณะนั้นนักการเมืองและข้าราชการประจำคิดว่าเป็นเรื่องจัดที่ดิน สามารถรวมเข้ากับหลักการของการปฏิรูปที่ดินได้เสมือนเป็นเรื่องเดียวกัน(ไพโรจน์ โลกนิยม, **สัมภาษณ์**, 21 สิงหาคม 2549; **สัมภาษณ์** สถิตย์พงษ์ สุขชูเกียรติ, **สัมภาษณ์**, 16 สิงหาคม 2549; อธิพิศ ศรีเสาวลักษณ์, **สัมภาษณ์**, 18 ตุลาคม 2549)

กล่าวโดยสรุป ในกระบวนการตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดิน นั้นเป็นไปตามตัวแบบผู้นำ เนื่องจากการกำหนดนโยบายยังคงอยู่ในมือของชนชั้นนำทางการเมืองแทบทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประจำระดับสูง คณะรัฐมนตรี ส.ส. หรือ ส.ว. แม้ว่าในช่วงประชาธิปไตย นิสิตนักศึกษา นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชน จะมีบทบาทในการคัดค้านกฎหมายฉบับนี้ แต่จะพบว่าคนกลุ่มนี้แสดงออกในรูปของการวิพากษ์เนื้อหาพ.ร.บ.แต่มิได้มีการเสนอแนวทางแก้ไขกฎหมายที่ฝ่ายคนเห็นว่าเหมาะสมหรือจะเป็นประโยชน์กับเกษตรกรมากกว่า นอกจากนั้นแม้ว่ากฎหมายฉบับนี้ซึ่งเกี่ยวข้องกับคนยากจนและเกษตรกรมากที่สุดฉบับหนึ่งแต่ชาวนาชาวไร่กลับมิได้แสดงแนวทางการความต้องการของกลุ่มคนว่าต้องการให้รัฐแก้ปัญหาการบุกรุกป่าสงวนฯอย่างไร หรือการเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งรัดการกระจายสิทธิในที่ดินเอกชนเหมือนในช่วงพ.ศ.2516-2519แต่อย่าง

<sup>431</sup> เมื่อเปรียบเทียบกับในช่วงพ.ศ. 2500-2519 การถือครองที่ดินจำนวนมากโดยมิได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง เกิดจากการที่เจ้าที่ดินกว้านซื้อที่ดินจำนวนมากเพื่อเก็งกำไรราคาที่ดิน และ หวังผลตอบแทนในราคาค่าเช่าเป็นหลัก

<sup>432</sup> กลุ่มธุรกิจเป็นกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจมากที่สุด การที่กลุ่มธุรกิจจะให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุน กลุ่มชาวนาชาวไร่และผู้ที่ทำกินอยู่ในเขตป่าสงวนฯ ย่อมจะต้องขึ้นอยู่กับว่า ผลประโยชน์ของทั้งสองกลุ่มแตกต่างกันหรือไม่ซึ่งจะพบว่า ในส่วนของการปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชนซึ่งหมายถึงการเข้าไปกระจายสิทธิในที่ดินเอกชนที่เจ้าของที่ดินไม่ทำประโยชน์ด้วยตนเองแล้วนำมาจัดสรรให้กับเกษตรกรผู้ยากจนไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่พอทำกินนั้น ย่อมจะขัดกับผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจหรือกลุ่มนายทุนท้องถิ่นซึ่งถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากอย่างแน่นอน ขณะที่ในส่วนของารรับรองสิทธิให้กับผู้ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะป่าสงวนฯ จะพบว่าผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจหรือกลุ่มนายทุนท้องถิ่นนั้นสอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชนที่ทำการอยู่ในที่ดินของรัฐ เพราะนายทุนหลายคนครอบครองที่ดินของรัฐอยู่เป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การเรียกร้องของประชาชนที่ทำการอยู่ในที่ดินของรัฐให้รัฐบาลแก้ปัญหาได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากฝ่ายการเมืองหรือจากนายทุนท้องถิ่นที่ได้ประโยชน์จากข้อเรียกร้องด้วย ในขณะเดียวกันการกำหนดและเสนอประเด็นปัญหาข้อเรียกร้องจากประชาชนผ่านนักการเมืองที่เป็นนายทุนท้องถิ่นในช่วงนี้จึงเน้นไปที่การขอให้รัฐบาลแก้ปัญหาเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นหลักปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในการแก้ไขพ.ร.บ. ในรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ คล้ายกับในช่วง พ.ศ. 2517-2519 เจ้าที่ดินเป็นพวกฝ่ายขวาที่มีอำนาจทั้งทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคม ฝ่ายการเมืองและเจ้าที่ดินมีสายสัมพันธ์ในเชิงผลประโยชน์ต่างตอบแทนในทางการเมืองและเศรษฐกิจจึงพยายามคัดค้านมิให้มีการปฏิรูปที่ดินด้วยวิธีการที่เข้มข้นเหมือนประเทศได้หวัน และจากการศึกษานโยบายปฏิรูปที่ดินในหลายประเทศในเอเชียอาทิ Jacoby (1961) Inayatullah (1981) Prosterman (1987) ต่างก็บ่งชี้ว่าปัญหาอุปสรรคในการปฏิรูปที่ดินและการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินในลักษณะที่ประนีประนอมเกิดขึ้นในหลายประเทศ อาทิ ฟิลิปปินส์ เวียดนาม ติมอร์ เลสเต เป็นต้นเนื่องจากเจ้าที่ดินมีสายสัมพันธ์กับนักการเมือง หรือนักการเมืองเป็นเจ้าที่ดินเสียเอง ทำให้มาตรการที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์กับเจ้าที่ดินโดยตรงเช่น ภาษีที่ดิน การจำกัดการถือครองที่ดิน การบังคับซื้อที่ดิน ไม่ผ่านออกมาเป็นกฎหมายหรือมีผลบังคับใช้



ใด เนื่องจาก ชาวไร่ชาวนาขาดการรวมกลุ่มในรูปองค์กรของตนเอง และความเคลื่อนไหวของกลุ่มเกษตรกรนั้นถูกควบคุมโดยรัฐหรือพรรคการเมือง การเรียกร้องเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินจึงมีลักษณะเป็นการเรียกร้องในระดับปัจเจกบุคคลมีการเคลื่อนไหวเป็นครั้งคราว ในลักษณะของระบบอุปถัมภ์ที่ราษฎรขอพึ่งพิงข้าราชการและนักการเมืองให้ช่วยแก้ปัญหาให้เป็นหลักมากกว่าจะขอเข้าไปมีส่วนร่วมหรือกดดันรัฐบาลในการแก้ไขเนื้อหา นโยบายให้เป็นไปตามทิศทางที่ตนต้องการ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 จึงเป็นผลมาจากการมองปัญหาและแก้ไขปัญหโดยชนชั้นนำทั้งสิ้น

#### 5. ผลของกระบวนการกำหนดนโยบาย : พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

ในการพิจารณาผลของการกำหนดนโยบาย ซึ่งในกรณี คือ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 นั้น สามารถพิจารณาได้ในหลายประเด็น อาทิ พิจารณาสาระสำคัญของกฎหมาย พิจารณาพ.ร.บ.นี้เทียบกับหลักการปฏิรูปที่ดินโดยแนวคิดการบุกเบิกที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดินสะท้อนหรือขัดกับแนวคิดการปฏิรูปที่ดินสากลอย่างไรและพิจารณาผลที่เกิดขึ้นจากพ.ร.บ.ฉบับนี้ กล่าวคือ

ประเด็นแรก พิจารณาสาระสำคัญของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ที่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเนื้อหาสาระของพ.ร.บ.เดิมในปีพ.ศ. 2518 และในการแก้ไขเพิ่มเติมในปีพ.ศ. 2519 ดังนี้

##### 1. องค์กร

เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยเพิ่มตำแหน่ง อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ประธานคณะกรรมการกลาตกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย ประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย ผู้แทนเกษตรกร 6 คน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 คน

เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดโดยเพิ่มตำแหน่ง ปศุสัตว์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน สหกรณ์จังหวัด และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พัฒนาการจังหวัด ประชาสงเคราะห์จังหวัด ราชพัสดุจังหวัด ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และผู้แทนเกษตรกรซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีก 4 คน เป็นกรรมการ และปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

4. ความหมายของเกษตรกร ตามคำนิยามของกฎหมายนี้ในมาตรา 4 ได้เปลี่ยนแปลงการกำหนดคุณสมบัติของเกษตรกร ดังนี้ ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และ ผู้ประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมเป็นหลัก กล่าวคือ บุคคลผู้ยากจน หรือ ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือ ผู้เป็นบุตรของเกษตรกร ซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

5. การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ยังคงมิได้กระทำพร้อมกันทั้งประเทศ แต่ให้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และได้มีการเปลี่ยนแปลงการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจากเดิมที่ประกาศเขตคลุมทั้งอำเภอในท้องที่ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นการประกาศเขตเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่ยังเป็นเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลัก โดยให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล และได้บัญญัติเพิ่ม มาตรา 25 ทวิ ที่กำหนดให้ที่ดินที่ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรตามมาตรา 30 เสมือนหนึ่งเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นเป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25

4. ได้มีการเพิ่มเติมประเภทและวิธีการในการปฏิรูปที่ดิน

4.1 ที่ดินเอกชน ได้มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติม ในส่วนของที่ดินที่ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ทวิ

4.2 - เพิ่มประเภทที่ดินของรัฐ ตามมาตรา 26 ที่กำหนดให้อำนาจแก่ส.ป.ก. ในการนำที่ดินของรัฐจากเดิม 3 ประเภทเป็น 4 ประเภท โดยประเภทที่ 4 ที่เพิ่มขึ้นมาคือ ที่ดินป่าสงวนฯ กล่าวคือ ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ ในเขตป่าสงวนฯ ส่วนใดและส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนฯ ในที่ดินแปลงนั้น โดยไม่ต้องเพิกถอนสภาพตามกฎหมายป่าสงวนฯ

4.3 เพิ่มบทบัญญัติในมาตรา 36 ทวิ ให้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ส.ป.ก. ได้มาตามพ.ร.บ. นี้ หรือได้มาโดยประการอื่น (เช่น การบริจาค) เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินฯ มิให้ถือเป็นพระราชพัสดุและให้ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินฯ ทั้งนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของส.ป.ก. ตามที่ส.ป.ก. ร้องขอ

5. ได้มีการเปลี่ยนไปในส่วนของ เนื้อที่ สิทธิ และเงื่อนไขในที่ดินของผู้ที่ได้รับที่ดินจากส.ป.ก. ในมาตรา 30 กำหนดให้เนื้อที่ที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันจะได้รับการจัดที่ดินจากส.ป.ก. ในเนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่สำหรับการปลูกพืช และ ไม่เกิน 100 ไร่สำหรับการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ หากเกษตรกรผู้ใดแสดงได้ว่ามีความสามารถจะประกอบอาชีพเกษตรกรรมในเนื้อที่มากกว่าที่กำหนดไว้ก็อาจมีได้แต่ไม่เกิน 100 ไร่สำหรับการเพาะปลูกพืชและ

200 ไร่สำหรับการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ หากเกษตรกรถือครองที่ดินของรัฐก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนดคือก่อนพ.ศ. 2524 เกษตรกรจะรับที่ดินในเนื้อที่ไม่เกิน 100 ไร่ เป็นต้น

ประเด็นที่สอง แนวคิดที่เพิ่มขึ้นมาใหม่ในการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ที่มุ่งแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดินนั้น จะสะท้อนหลักหรือแนวคิดการปฏิรูปที่ดินสากลอย่างไร จะเห็นได้ว่า การปฏิรูปที่ดินไม่ว่าจะเป็นความหมายอย่างแคบหรือกว้างนั้น จะเน้นไปที่การจัดหรือการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้กับผู้ไม่มีที่ดินหรือมีที่ดินไม่พอยังชีพ โดยที่การปฏิรูปที่ดินตามความหมายอย่างกว้างนั้นจะขยายความรวมถึงการพัฒนาการเกษตรและชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรเข้ามาด้วย แต่สำหรับการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐด้วยการปฏิรูปที่ดิน เป็นเรื่องของการรับรองสิทธิให้กับผู้ที่มีที่ดินทำกินอยู่แล้วแต่ไม่มีกฎหมายรองรับซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้มีได้เป็นไปตามหลักการปฏิรูปที่ดินสากลแต่อย่างใด

ในช่วงที่มีแก้ไขกฎหมายโดยเพิ่มหลักการนี้เข้ามานั้น ไม่ว่าจะส.ส.หรือ ข้าราชการประจำในส.ป.ก.ในขณะนั้นยังมองไม่ออกว่า การปฏิรูปที่ดิน กับ การรับรองสิทธินั้น มีความแตกต่างกัน เนื่องจาก ส.ป.ก.เป็นหน่วยงานเดียวที่มีภารกิจหลักในการจัดที่ดิน ส่วนหน่วยงานอื่นงานจัดที่ดินเป็นงานแฝงหรืองานรอง และพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯก็ระบุชัดเจนว่าที่ดินที่นำมาปฏิรูปที่ดินประกอบด้วยที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน และที่ผ่านมาส.ป.ก.ก็สนองนโยบายรัฐบาลชุดต่างๆโดยการรับมอบป่าสงวนฯมาปฏิรูปที่ดินเป็นจำนวนมาก ทำให้ส.ป.ก.เห็นว่างานจัดที่ดินและแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐเป็นภารกิจหนึ่งของส.ป.ก.(ไพโรจน์ โลกนิยม, สัมภาษณ์, 21 สิงหาคม 2549; สติศย์พงษ์ สุขชูเกียรติ, สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2549; อธิพิศ ศรีเสาวลักษณ์, สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2549) อีกทั้งในขณะนั้นรัฐบาลก็มองว่าปัญหาที่ดินของรัฐก็มีความเร่งด่วนมากกว่า ซึ่งก็ควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ส.ป.ก.สามารถเข้าไปดำเนินงานในที่ดินป่าสงวนฯ โดยถูกต้อง

แต่อย่างไรก็ดีการกำหนดคุณสมบัติของเกษตรกรในมาตรา 4 ซึ่งเป็นเงื่อนไขด้านคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับการปฏิรูปที่ดินนั้นก็ขัดกับข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐมีทั้งเกษตรกรและผู้ที่ไม่ใช่เกษตรกร ทำให้กว่าที่ส.ป.ก.จะพบปัญหาว่าโครงสร้างกฎหมายเป็นเรื่องของการปฏิรูปที่ดินแต่ภารกิจกลับเป็นการแก้ไขปัญหาที่ดินก็เมื่อดำเนินการไปแล้ว(ไพโรจน์ โลกนิยม, สัมภาษณ์, 21 สิงหาคม 2549; สติศย์พงษ์ สุขชูเกียรติ, สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2549 ) ดังนั้นแนวทางการแก้ไขพ.ร.บ.นั้นนอกจากจะเป็นการเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว ก็ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐทั้งหมดในขณะเดียวกันก็กลับเป็นการสร้างปัญหาความชอบธรรมในการปฏิบัติงานของส.ป.ก.

ประเด็นที่สาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 นั้นได้ส่งผลในการปฏิรูปที่ดินหลายประการ

## 1. ในการจัดที่ดินและรับรองสิทธิให้กับเกษตรกร

1.1 ที่ดินเอกชน สืบเนื่องจากตั้งแต่ปีพ.ศ. 2530 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ให้ความสนใจกับการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ ทำให้การจัดซื้อที่ดินเอกชนไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ประกอบกับในปีพ.ศ. 2531 เป็นต้นมา ราคาที่ดินในท้องตลาดเริ่มมีราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็วอันเป็นผลมาจากการเก็งกำไรที่ดินมากขึ้นแต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนในการดึงเอาที่ดินจากเอกชนที่เป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งแม้กฎหมายจะให้อำนาจในการเวนคืนที่ดิน แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรทำได้ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 ส.ป.ก.สามารถจัดซื้อที่ดินเอกชนได้เพียง 3,211 ไร่ และตกค้างอย่างต่อเนื่อง

1.2 ที่ดินของรัฐ ภายหลังการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 กล่าวได้ว่า มิได้เป็นการปฏิรูปที่ดินโดยแท้ตามเจตนารมณ์เดิมของกฎหมาย เพราะที่ดินของรัฐที่นำมาปฏิรูปที่ดินมิใช่ที่ดินว่างเปล่าที่จะนำมาจัดให้เกษตรกรเหมือนในกรณีของต่างประเทศ แต่เป็นการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งมีผู้ถือครองอยู่แล้ว และให้ส.ป.ก.เข้าไปรับรองสิทธิโดยเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีผู้บุกรุกประมาณ 1 ล้านครัวเรือน พื้นที่กว่า 30 ล้านไร่ โดยในปีพ.ศ. 2536-2537 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กรมป่าไม้มอบพื้นที่ป่าสงวนและป่าไม้ถาวรมาให้ส.ป.ก.ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน<sup>433</sup> ทำให้ส.ป.ก.ได้รับพื้นที่ป่าสงวนมาดำเนินการ 42 ล้านไร่ และส.ป.ก.ได้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน 25 ล้านไร่เศษให้กับเกษตรกร 1.6 ล้านครัวเรือน แต่อย่างไรก็ดีเมื่อส.ป.ก.ได้รับพื้นที่ป่าจากกรมป่าไม้มาพร้อมกับผู้ถือครองที่ดินของรัฐซึ่งมีทั้งเกษตรกรและมิใช่เกษตรกร ทำให้การจัดที่ดินของรัฐไม่สามารถดำเนินการได้ทั้งหมด คงเหลือกลุ่มที่มีปัญหาข้อกฎหมายสองกลุ่ม คือ พวกที่ครอบครองที่ดินแปลงใหญ่ซึ่งคาดว่าจะมีมากกว่า 1 ล้านไร่ ประมาณ 7,000 ราย และกลุ่มที่สองไม่ได้ครอบครองพื้นที่มากแต่ไม่ได้มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก<sup>434</sup> นอกจากนั้นการมุ่งสนองนโยบายรัฐบาลในการรับรองสิทธิในที่ดินของรัฐให้เกิดความรวดเร็วยังได้นำมาสู่ปัญหาความ ขอบธรรมในการดำเนินงานของส.ป.ก. จากกรณีการ

433

กล่าวคือ มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 อนุมัติให้นำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้จำแนกไว้เป็นพื้นที่เหมาะสมต่อการเกษตร (Zone A) มาดำเนินการจำนวน 306 ป่าใน 54 จังหวัด เนื้อที่ 7.2 ล้านไร่ มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ให้กรมป่าไม้มอบพื้นที่ป่าสงวนฯและเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้วมีราษฎรถือครองทำกินให้ ส.ป.ก.นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 มีนาคม 2537 อนุมัติให้นำพื้นที่ป่าสงวนฯที่กรมป่าไม้จำแนกเป็นเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม (Zone E) ที่มีราษฎรถือครองทำกินมาดำเนินการจำนวน 726 ป่าใน 46 จังหวัดเนื้อที่ 11.76 ล้านไร่ และอนุมัติหลักการในการนำพื้นที่ป่าเศรษฐกิจเสื่อมโทรมที่กรมป่าไม้จะมอบเพิ่มเติมให้ส.ป.ก.ด้วย โปรดดู พัชรินทร์ มณีวงศ์ (2548:74)

434

งานจัดที่ดินของรัฐที่ผ่านมาแม้ว่าจะดำเนินการได้เป็นจำนวนมาก แต่ส.ป.ก.สามารถรับรองสิทธิให้กับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐได้เฉพาะแต่ผู้ที่เป็นเกษตรกร หรือผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร และผู้ที่ประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้เท่านั้น ทำให้ผู้ที่เป็นเกษตรกรที่ครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนฯและมีที่ดินไม่เกิน 100 ไร่สามารถได้รับสิทธิจากส.ป.ก. ส่วนผู้ที่ถือครองมากกว่า 100 ไร่และพวกที่ถือครองที่ดินต่ำกว่า 100 ไร่แต่ไม่ได้เป็นเกษตรกรก็จะไม่มีคุณสมบัติที่จะได้รับสิทธิในการจัดที่ดิน โปรดดูอุทิศศักดิ์ ศรีสรรพกิจ(2548:35-36)



มอบส.ป.ก. 4-01 ที่ถูกเกิด เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2537 ที่มีการกล่าวหาว่าส.ป.ก.จัดที่ดินให้กับคน รวย ส่งผลให้ต้องมีการขูดสกาและมีผลในแง่ลบต่อภาพพจน์ของส.ป.ก. โดยในท้ายที่สุด ส.ป.ก. เองก็ตระหนักในความแตกต่างระหว่างการปฏิรูปที่ดินกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐว่าสภาพ ปัญหาและวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งทำให้จำเป็นต้องแยกงานทั้งสองส่วนออกจากกันให้เกิดความชัดเจนซึ่งก็เป็นที่มาประการหนึ่งที่ส.ป.ก.เสนอขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม โดยแยกงานปฏิรูปที่ดินและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐออกจากกัน ในปีพ.ศ. 2545 แต่จนปัจจุบันก็ยังไม่มีความคืบหน้าในการพิจารณาจากรัฐบาล

2 โครงการพัฒนาการเกษตรที่ส.ป.ก.เข้าไปดำเนินการหรือมีส่วนร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ มีหลายโครงการทั้งที่เป็นงานต่อเนื่อง และการริเริ่มโครงการขึ้นใหม่ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนา สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การพัฒนาการเกษตร และการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่รวมทั้งการพัฒนา เกษตรกรให้สามารถนำวิทยาการการเกษตร ไปประยุกต์ใช้ อาทิ (ส.ป.ก.,2548:34-47)

(1.) โครงการจัดที่ดินทำกินตัวอย่างในพื้นที่โครงการหลวง โดยคณะกรรมการ ปฏิบัติงานในคณะกรรมการอำนวยการและประสานงานมูลนิธิโครงการหลวงซึ่งมีนาย ปิติพงศ์ พึ่ง บุญ ณ อุทยาน ปัตติการทรงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้น เป็นประธานคณะกรรมการฯ ได้มี คำสั่งที่ 2/2546 ลงวันที่ 24 มกราคม 2546 แต่งตั้งคณะทำงานบริหารโครงการจัดที่ดินทำกินตัวอย่าง ในพื้นที่โครงการหลวง และคำสั่งที่ 32546 ลงวันที่ 24 มกราคม 2546 โดย มีเลขาธิการส.ป.ก. และ ผู้แทนส.ป.ก.ในพื้นที่เข้าร่วมเป็นคณะทำงาน โดยส.ป.ก.ได้รับผิดชอบในการสำรวจรังวัดพื้นที่ตาม แผนงานของโครงการฯ

(2.) โครงการฟาร์มตัวอย่างในสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ มีเป้าหมายเพื่อ ช่วยเหลือราษฎรให้มีงานทำรวมทั้งช่วยเหลือราษฎรในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดย ส.ป.ก. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ได้ขยายผลฟาร์มตัวอย่างเพิ่มขึ้นอีก 1 แห่งในที่ดินบริจาค อำเภอ หนองจิก จังหวัดปัตตานี เนื้อที่ 522 ไร่ โดยนำรูปแบบวิธีการหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงมาปรับใช้ โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนกันยายน 2548

(3.) โครงการศูนย์ศิลปาชีพบางไทรในสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ จังหวัด อุทยาน ซึ่งเป็นโครงการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้มีรายได้เพิ่มขึ้นนอกจากอาชีพด้านการเกษตร และ อนุรักษ์ศิลปหัตถกรรมจากทุกภาค โดยส.ป.ก.ได้ร่วมในการดำเนินงานของโครงการอย่างต่อเนื่อง

(4.) โครงการส่งเสริมการปลูกยางพาราในจังหวัดภาคอีสาน ซึ่งเป็นโครงการต่อเนื่องจาก เดิมที่เริ่มดำเนินการในจังหวัดอุดรธานี ด้วยความร่วมมือกับองค์การสงเคราะห์การทำสวนยาง และมี การขยายการดำเนินงานในพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินหลายจังหวัดในภาคอีสาน

(5.) การจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน ระหว่างปีพ.ศ. 2543-2546 ส.ป.ก.ได้จัดทำโครงการนี้ขึ้นภายใต้โครงการเงินกู้ ASPL โดยได้ดำเนินการสำรวจรังวัดแปลงที่ดินและสอบสวนสิทธิ์ผู้ถือครองที่ดิน จำนวน 438 ชุมชน 61,917 ราย 63,543 แปลง เนื้อที่รวม 55,131 ไร่ในเขตปฏิรูปที่ดิน 15 จังหวัด โดยในปีพ.ศ. 2546 ส.ป.ก.ได้เริ่มทดลองดำเนินการจัดที่ดินชุมชนตามมติปก.เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2546 จำนวน 245 ชุมชน 7,551 ครัวเรือน และดำเนินการเพิ่มเติมในปีพ.ศ. 2547 อีก 73 ชุมชน 14,253 ครัวเรือน และต่อมาส.ป.ก.ได้จัดทำแผนงานการจัดที่ดินชุมชน 4 ปี (พ.ศ. 2548-2551) ตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปีของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จำแนกเป็นรายภาค ซึ่งในปีพ.ศ. 2548 สามารถดำเนินการได้อีก 259 ชุมชน มอบส.ป.ก. 4-01 ได้ 5,809 ราย 3,865 ไร่

(6.) การพัฒนาสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดิน อาทิ การขอความร่วมมือกับมหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์เข้ามาศึกษาแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินในที่ดินพระราชทาน การติดตามความก้าวหน้าของสหกรณ์การเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

(7.) โครงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมในเขตปฏิรูปที่ดินด้วยการพัฒนาการเกษตรแบบผสมผสานระยะที่ 1 หรือที่เรียกกันว่าโครงการเงินกู้ OECF หรือโครงการ JBIC เริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2542 ได้นำแนวพระราชดำริเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงมาปรับใช้ และมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อวางแผนพัฒนาแบบบูรณาการ รวมทั้งขอความร่วมมือจากต่างประเทศเพื่อนำร่องโครงการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ

3. โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมในเขตปฏิรูปที่ดิน ก็คือ ปัญหาเอกสารสิทธิ์ในที่ดินส.ป.ก.ที่ไม่สมบูรณ์เหมือนเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินทำให้ไม่สามารถนำไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้เงินจากสถาบันการเงินได้ รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรจึงได้นำโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมาแก้ปัญหาดังกล่าวโดย ส.ป.ก.ก็เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ได้เข้าร่วมในโครงการนี้ด้วยในการทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการช่วยจัดการหนี้สินในกรณีที่ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ทำผิดเงื่อนไขกับสถาบันการเงิน ทำให้สถาบันการเงินยอมรับให้นำสินทรัพย์เหล่านี้มาเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันสินเชื่อได้ โดยผลการดำเนินงานแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในส่วนของส.ป.ก. ในปีพ.ศ. 2547-มกราคม พ.ศ. 2548 มีเกษตรกรขึ้นทะเบียนไว้ 152,424 ราย เกษตรกรยื่นกู้ 10,260 ราย และ ธนาคารเพื่อการเกษตรฯอนุมัติเงินกู้ 22,210 ราย

กล่าวโดยสรุป พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 อันเป็นผลของการกำหนดนโยบายนั้นแม้ว่าหลายมาตรการจะมีการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน แต่จะเห็นได้ว่าในส่วนของกระจายสิทธิ์ในที่ดิน

เอกชนแทบจะไม่มีการค้าเนินการแต่อย่างใด ขณะที่การรับรองสิทธิในที่ดินของรัฐมีความสำคัญมากขึ้น และเนื่องจากการแก้ไขพ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินฯ เพื่อรองรับการรับรองสิทธิผู้บุกรุกที่ดินของรัฐนั้น แตกต่างจากการปฏิรูปที่ดินที่เน้นไปที่การกระจายสิทธิในที่ดินเอกชน ทำให้การค้าเนินงานทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนเกิดปัญหา รวมทั้งโครงสร้างและหลักการของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ก็เบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์เดิม ปัญหาอุปสรรคในตัวกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นสิ่งที่ส.ป.ก.จะต้องแก้ไขต่อไปอย่างเลี่ยงไม่ได้

## 6. สรุป

ในช่วงการเสนอร่างแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ในสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ การเมืองไทยอยู่ในช่วงประชาธิปไตยครึ่งใบที่นายกรัฐมนตรีมาจากข้าราชการประจำและมีการประนีประนอมให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ทำให้ฝ่ายข้าราชการประจำยังคงเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการกำหนดนโยบายและการบริหารประเทศโดยเฉพาะในด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจร่วมกับฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง สำหรับการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ปัจจัยหลักที่ทำให้รัฐบาลต้องนำแนวคิดนี้มาเป็นวาระนโยบายก็คือปัญหาข้อบกพร่องของกฎหมายซึ่งยังมิได้รับการแก้ไขและปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่รัฐบาลเห็นควรแก้ไขด้วยการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นเรื่องของกระแสปัญหาและกระแสนโยบายเป็นหลัก โดยในการกำหนดนโยบายหรือการตรากฎหมายนั้น บรรยากาศทางการเมืองซึ่งเต็มไปด้วยความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล และความขัดแย้งภายในพรรคประชาธิปไตย เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและกระทบต่อการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ เนื่องจากร่างแก้ไขพ.ร.บ.นี้ต้องตกไปในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาเนื่องจากการขูบสภาผู้แทนราษฎร

ในขณะที่รัฐบาลชุดต่อมาก็คือ รัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ การเมืองระหว่างประเทศก็อยู่ในช่วงการสิ้นสุดสงครามเย็นซึ่งได้ส่งผลดีต่อบรรยากาศทางการเมืองและเศรษฐกิจในภูมิภาคต่างๆ ในขณะที่การเมืองไทยได้เข้าสู่ช่วงของประชาธิปไตยเต็มใบที่นายกรัฐมนตรีมาจากส.ส.และมีลักษณะของธุรกิจการเมืองที่นักธุรกิจได้เข้าไปสนับสนุนพรรคการเมืองหรือเข้าไปเป็นส.ส.และรัฐมนตรีเสียเอง โดยปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้นักธุรกิจเข้าไปมีบทบาททางการเมืองอย่างมากก็คือการแข่งขันในการเลือกตั้งด้วยการซื้อเสียงซึ่งทำให้การเมืองถูกผูกพันเข้ากับกลุ่มทุนที่เข้ามาอุดหนุนพรรคมากขึ้น และตามมาด้วยการที่นักการเมืองต่างก็แสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพื่อถอนทุนคืน สถานะธุรกิจการเมืองที่เกิดขึ้นได้ส่งผลให้การกำหนดนโยบายหรือมาตรการต่างๆ ของรัฐจะต้องสอดคล้องหรือไม่ขัดผลประโยชน์ของนายทุนพรรคและนักการเมืองที่มาจากนักธุรกิจระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นและในขณะเดียวกันนโยบายหรือมาตรการต่างๆ ก็จะต้องช่วยสร้างความนิยมให้กับพรรคหรือพรรคสามารถนำมาใช้ในการหาเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไปได้ แต่อย่างไรก็ดี

การเมืองแบบชนาธิปไตยนั้นทำให้นายทุนท้องถิ่นมีโอกาสเข้ามาเป็นรัฐมนตรีได้มากขึ้นและจุดอ่อนที่สำคัญของนักการเมืองเหล่านี้ก็คือ การอ่อนค้อยในเชิงการศึกษาความรู้ความสามารถ จึงทำให้นักการเมืองเหล่านี้จำเป็นต้องพึ่งพาราช การประจำระดับสูงและเทคโนแครตในระบบราชการในการบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายค่อนข้างมาก โดยเฉพาะนโยบายที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะ ดังนั้นสำหรับการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินในสมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ จะพบว่า แม้ฝ่ายการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งจะมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายแต่ก็ยังคงพึ่งพาราชการในเรื่องหลักการและวิธปฏิบัติในการปฏิรูปที่ดินค่อนข้างมาก โดยผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายทั้งในส่วนของนักการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงนั้นด้วยสถานะทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ถือได้ว่าคนกลุ่มนี้เป็นชนชั้นนำแทบทั้งสิ้น

นอกจากนั้นแม้ว่าจะเป็นช่วงประชาธิปไตยเต็มใบ แต่บทบาทของนิสิตนักศึกษา นักวิชาการ โดยเฉพาะเกษตรกร ซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับกฎหมายนี้ก็กลับมิได้มีบทบาทเชิงรุกในการเสนอแนวทางการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินในแนวทางที่เห็นว่าจะสร้างประโยชน์แก่เกษตรกรคนยากคนจนมากที่สุด เนื่องจาก นับตั้งแต่เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 เป็นต้นมา การรวมตัวของกลุ่มเกษตรกรเกิดขึ้นจากการสนับสนุนและแทรกแซงโดยรัฐแทบทั้งสิ้น ในขณะที่กลุ่มนิสิตนักศึกษาก็แสดงบทบาททางการเมืองในลักษณะที่วางตัวการทำงานของรัฐบาลมากกว่าจะมุ่งรวมตัวกันเปลี่ยนแปลงการเมือง เศรษฐกิจ สังคมเหมือนในช่วงพ.ศ. 2516-2519 เช่นเดียวกับกลุ่มแรงงานที่ดำเนินกิจกรรมส่วนใหญ่เพื่อเรียกร้องเกี่ยวกับประเด็นเฉพาะในเรื่องแรงงานเป็นหลัก จึงจะเห็นได้ว่า การเรียกร้องเรื่องปัญหาที่ดินทำกิน กลุ่มนิสิตนักศึกษา กลุ่มแรงงาน และชาวนาชาวนาไร่ มิได้มีการประสานงานกันเหมือนที่เคยเกิดขึ้นในช่วงพ.ศ. 2516-2519 และการเรียกร้องเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินของชาวนาชาวนาและผู้ที่ทำกินในเขตป่าสงวนฯเป็นเพียงการเรียกร้องในระดับปัจเจกบุคคลที่มีการเคลื่อนไหวเป็นครั้งคราว ในลักษณะของระบบอุปถัมภ์ที่ราษฎรขอพึ่งพิงข้าราชการและนักการเมืองให้ช่วยแก้ปัญหาให้ มากกว่าจะขอเข้าไปมีส่วนร่วมหรือกดดันรัฐบาลในการแก้ไขเนื้อหา นโยบายให้เป็นไปตามทิศทางที่ตนต้องการ

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นทำให้ร่างแก้ไขพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินพ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2532) เป็นผลมาจากการพิจารณาและกำหนดเนื้อหาของนโยบายหรือกฎหมายโดยชนชั้นนำทั้งข้าราชการประจำและฝ่ายการเมือง โดยในการเสนอเรื่องนี้เข้ามาเป็นวาระนโยบายรัฐบาลนั้นก็มาจากเหตุผลเดียวกับในสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งมาจากกระแสปัญหาและกระแสนโยบายเป็นหลัก ส่วนในกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการตราพ.ร.บ.นั้นแม้ว่าจะมีนักการเมืองหลายฝ่ายที่แสดงความไม่เห็นด้วยในเนื้อหาและหลักการของร่างแก้ไขพ.ร.บ.นี้ แต่ด้วยสถานะการเลือกตั้งที่ต้องอาศัยทุนเป็นจำนวนมากในการหาเสียงและซื้อเสียง สถานะดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยประนีประนอมความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลได้



เนื่องจากเกรงว่าความขัดแย้งในเรื่องพ.ร.บ.นี้จะกลายเป็นชนวนไปสู่การยุบสภาฯ ดังนั้นรัฐบาล  
ได้อาศัยผลประโยชน์ร่วมกันของพรรคการเมืองที่ไม่ต้องการเสียเงินในการหาเสียงเลือกตั้งหลาย  
ครั้งเป็นเครื่องต่อรองให้ผ่านกฎหมายฉบับนี้ ในขณะที่เดียวกัน การกำหนดนโยบายและการแก้ไขร่าง  
พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯที่ยังมีลักษณะที่ยังเอื้ออำนวยให้เจ้าของที่ดินเอกชนและผู้ครอบครองที่ดิน  
ของรัฐขนาดใหญ่ให้สามารถครอบครองที่ดินต่อไปได้ และมีการหันเหทิศทางของการปฏิรูปที่ดิน  
ไปที่ที่ดินของรัฐมากขึ้น รวมทั้งการปราศจากการนำมาตรการเสริมในการปฏิรูปที่ดินมาใช้ อาทิ ภาษี  
ที่ดิน เพื่อช่วยให้การปฏิรูปที่ดินเกิดประสิทธิภาพและกระจายความมั่งคั่งให้เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรม  
ในสังคมนั้น ก็เป็นสิ่งที่สะท้อนรูปแบบการกำหนดนโยบายของชนชั้นนำภายใต้การเมืองแบบธุรกิจ  
การเมืองที่การกำหนดนโยบายใดๆจะต้องสอดคล้องกับทัศนคติและผลประโยชน์ของชนชั้นนำซึ่งก็  
คือกลุ่มนายทุนเจ้าที่ดินที่เป็นฐานสนับสนุนทางการเงินที่สำคัญของพรรคและนักการเมืองที่  
ครอบครองที่ดินเป็นจำนวนมากได้อย่างชัดเจน

ตาราง 9.2 สรุปพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่3) พ.ศ. 2532

ประเด็น	ปรากฏการณ์ (พ.ศ. 2522-2532)
<p>สภาพแวดล้อมทางการเมือง (ความสงบเรียบร้อย/ความวุ่นวายทางการเมือง)</p>	<p><b>ระดับโลก:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สงครามเย็นระหว่างเสรีนิยมนำโดยสหรัฐกับคอมมิวนิสต์นำโดยโซเวียต</li> <li>- สหรัฐและจีน ร่วมมือกันต่อต้าน โซเวียต</li> <li>- ปัญหาเศรษฐกิจของโซเวียต และการเปลี่ยนนโยบายในการอยู่อย่างสันติ และนโยบายเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ</li> <li>- การสิ้นสุดสงครามเย็น (การล่มสลายคอมมิวนิสต์ในยุโรป ตะวันออก และ โซเวียต)</li> </ul> <p><b>ระดับภูมิภาค:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- วิกฤตการณ์เวียดนามยึดกัมพูชา</li> <li>- การขยายตัวของคอมมิวนิสต์ตามทฤษฎีโคมิโน</li> <li>- ปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศคอมมิวนิสต์ในเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ และ การเปลี่ยนนโยบายสู่การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ</li> </ul> <p><b>ภายในประเทศ:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง</li> <li>- ประชาธิปไตยครึ่งใบ สมัย พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์และ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล</li> <li>- ความสำเร็จของนโยบาย 66/2523 และ 65/2525</li> <li>- ประชาธิปไตยเต็มใบรัฐบาลผสม พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ธุรกิจการเมือง ปัญหาความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล และ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายทหาร</li> <li>- นโยบายเปิดประตูอินโดจีน การเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า</li> <li>- การกำหนดนโยบายร่วมกัน: นักการเมืองและข้าราชการประจำ</li> </ul>
<p>สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ (การเจริญเติบโต / การถดถอยทางเศรษฐกิจ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- วิกฤตการณ์น้ำมัน ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2522</li> <li>- สภาพเศรษฐกิจในสมัย พล.อ.เปรม และ พล.อ.ชาติชาย พิจารณาจาก ดัชนีชี้วัดทางเศรษฐกิจ เช่น GDP อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ อัตราการส่งออกทุนสำรองเงินตราฯ หนี้ระหว่างประเทศ</li> <li>- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) และ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534)</li> <li>- ปัจจัยการผลิตทางเศรษฐกิจภาคเกษตร</li> </ul>
<p>สภาพแวดล้อมทางสังคม(ความสงบสุข / ความวุ่นวาย)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ช่องว่างรายได้ระหว่างชนบทและในเมือง และระหว่างภาคเกษตรและอุตสาหกรรม</li> <li>- การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจและการเมืองภายใต้การควบคุมและอนุญาตของรัฐบาล และการเดินขบวนเรียกร้องภายใต้การจัดตั้งของพรรคการเมืองและหัวคะแนน</li> <li>- ปัญหาสังคมอื่นๆ</li> </ul>

ตาราง 9.2 สรุป พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

ประเด็น	ทฤษฎี	ปรากฏการณ์ (รัฐบาลพล.อ.เปรมฯ)	ปรากฏการณ์ (รัฐบาลพล.อ.ชาติชายฯ)
กระแส การเมือง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง</li> <li>- การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล</li> <li>- การต่อสู้ของกลุ่มผลประโยชน์เป็นต้น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ภัยคุกคามคอมมิวนิสต์</li> <li>- รัฐบาลประชาธิปไตยครึ่งใบ</li> <li>- การมุ่งเน้นนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงและการช่วงชิงประชาชนจากคอมมิวนิสต์ในชนบท</li> <li>- พรรคการเมืองต้องการหาคะแนนเสียงในการแก้ปัญหาการบุกรุกป่า</li> <li>- รัฐมนตรีจากพรรคประชาธิปไตยคู่แฉ่ง ปฏิรูปที่ดินและเน้นการนำที่ดินรัฐมาปฏิรูป</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การสิ้นสุดของสงครามเย็น และการมุ่งเน้นนโยบายเปิดเสรีทางเศรษฐกิจในระดับโลก ภูมิภาค และในประเทศ</li> <li>- รัฐบาลประชาธิปไตยเต็มใบ การแข่งขันในการเลือกตั้ง ธุรกิจการเมือง และการช่วงชิงคะแนนเสียง (ปัญหาบุกรุกป่าสงวนฯ ในทุกจังหวัด)</li> <li>- พรรคประชาธิปไตยเป็นพรรคร่วมรัฐบาล</li> </ul>
กระแส ปัญหา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สภาพปัญหาความชัดเจน</li> <li>- ปัญหาการดำเนินนโยบาย / ช่องว่างของกฎหมาย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปัญหาการรับรองสิทธิผู้บุกรุกป่า</li> <li>- ปัญหาช่องว่างของพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปัญหาการรับรองสิทธิผู้บุกรุกป่าสงวนฯ</li> <li>- ปัญหาช่องว่างของพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯ</li> </ul>
กระแส นโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ข้อเสนอนโยบายที่สอดคล้องกับค่านิยมในสังคมสามารถนำมาปฏิบัติได้และได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- แนวทางการรับรองสิทธิผู้บุกรุกป่าสงวนฯ ด้วยการปฏิรูปที่ดินตามนโยบายรัฐบาล</li> <li>- การแก้ไขกฎหมายส่วนอื่นๆ ตามแนวทางที่ส.ป.ก.เสนอ</li> <li>- การกำหนดขอบเขตการแก้ไขกฎหมายโดยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- แนวทางการรับรองสิทธิผู้บุกรุกป่า ด้วยการปฏิรูปที่ดินตามนโยบายรัฐบาล</li> <li>- การแก้ไขกฎหมายส่วนอื่นๆ ตามแนวทางที่ส.ป.ก.เสนอ</li> <li>- การกำหนดขอบเขตการแก้ไขกฎหมายโดยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯ</li> <li>- การปรับแก้ร่างแก้ไขตามการพิจารณาในสภาในรัฐบาลพล.อ.เปรมฯ</li> </ul>
ผู้ ผลักดัน นโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ที่ผลักดันปัญหาเข้าสู่การเป็นวาระนโยบายรัฐบาล</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯ นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรฯ และข้าราชการสป.ก.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯ นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ ส.ส. ประชาธิปัตย์ และข้าราชการสป.ก.</li> </ul>
หน้าต่าง นโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> <li>หน้าต่างนโยบายเปิดออกเมื่อสามกระแสบรรจบกัน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>เปิด โดยมีกระแสปัญหาและกระแสนโยบายเป็นปัจจัยหลัก</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>เปิด โดยมีกระแสโดยมีกระแสปัญหาและกระแสนโยบายเป็นปัจจัยหลัก</li> </ul>

ตาราง 9.2 สรุปพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

ประเด็น	ทฤษฎี	ปรากฏการณ์ รัฐบาลพล.อ.เปรม	ปรากฏการณ์รัฐบาลพล.อ.ชาติชาย
เวลาและสถานที่		<ul style="list-style-type: none"> <li>- กระทรวงเกษตรฯ เสนอคณะรัฐมนตรี (26 ก.ค. 25)</li> <li>- คณะรัฐมนตรีรับหลักการ (ส.ค. 2525)</li> <li>- กฎฎีกาพิจารณารวม 47 มาตรา (2528)</li> <li>- คณะรัฐมนตรีพิจารณา ตัดมาตราที่ขอแก้ไขเหลือ 23 มาตรา (เมษายน 2529)</li> <li>- ขุบสภาฯ (1 พ.ค. 2529)</li> <li>- ส.ป.ก. ส่งเรื่องให้ ค.ร.ม. (30 ธ.ค. 2529)</li> <li>- คณะรัฐมนตรีมีมติให้นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ ผู้แทนส่วนราชการและกฤษฎีกาพิจารณาคัดเหลือเพียง 16 มาตรา (6, 13 ก.พ. 2530)</li> <li>- สภาผู้แทนฯ พิจารณาวาระ 1 (10, 16 ก.ย. 30)</li> <li>- กรรมการพิจารณา (30 ก.ย. 2530-18 มี.ค. 2531) สภาผู้แทนฯ พิจารณาวาระ 2 (21, 28 เม.ย. 2531)</li> <li>- สภาผู้แทนฯ พิจารณาวาระ 3 (28 เม.ย. 2531)</li> <li>- ขุบสภาฯ 29 เม.ย. 31 ร่าง พ.ร.บ. ตกไป</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กระทรวงเกษตรฯ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา (26 ส.ค. 2531)</li> <li>- คณะรัฐมนตรี รับหลักการ (6 ส.ค. 2531)</li> <li>- สภาผู้แทนฯ พิจารณาวาระ 1 (1, 7 ก.ย. 2531)</li> <li>- คณะกรรมาธิการฯ (14 ก.ย. 2531-28 เม.ย. 2532) สภาผู้แทนฯ พิจารณาวาระ 2 (7, 15, 22 มี.ย. 2532)</li> <li>- สภาผู้แทนฯ พิจารณาวาระ 3 (22 มี.ย. 2532)</li> <li>- สภาผู้แทนฯ เสนอวุฒิสภา (23 มี.ย. 2532)</li> <li>- วุฒิสภา พิจารณาวาระ 1 (30 มี.ย. 2532)</li> <li>- คณะกรรมาธิการฯ และ วุฒิสภา พิจารณาวาระ 2 (28 ก.ค. 2532)</li> <li>- วุฒิสภา พิจารณาวาระ 3 (28 ก.ค. 2532)</li> <li>- ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (8 ก.ย. 2532)</li> </ul>
บุคคล	ทฤษฎีชนชั้นนำ (elite model)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ร่างกฎหมาย (30%)</li> <li>พิจารณาในสภาฯ (70%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ร่างกฎหมาย (30%) และพิจารณาในสภาฯ (50%) และวุฒิสภา (30%)</li> </ul>
ชนชั้นนำ: ฝ่ายการเมือง อาทิ รัฐบาล/ นิติบัญญัติ ข้าราชการประจำ ระดับสูง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ชนชั้นนำทางการเมือง เท่านั้น ที่มีบทบาทในการกำหนดเนื้อหา นโยบาย</li> <li>- ชนชั้นนำทางการเมือง อาจต่อสู้เพื่อให้ นโยบายเป็นไปตามที่ต้องการ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>บทบาทฝ่ายการเมืองในการร่างกฎหมาย: นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯ 15%</li> <li>บทบาทฝ่ายการเมืองในการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร: รัฐมนตรี ส.ส. (แต่งตั้ง / เลือกตั้ง) จากนักธุรกิจ อดีตข้าราชการประจำระดับสูง นักกฎหมาย 68%</li> <li>บทบาทในการร่างกฎหมาย: ส.ป.ก. 15%</li> <li>บทบาทในการพิจารณาในสภาฯ: เลขานุการ ส.ป.ก. (กรรมการวิสามัญ) 2%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>บทบาทของฝ่ายการเมืองในการร่างกฎหมาย: นาย มีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯ 15%</li> <li>บทบาทของฝ่ายการเมืองในการพิจารณาในสภาผู้แทนฯ: ร.ม.ค. ส.ส. (แต่งตั้ง/เลือกตั้ง) จากนักธุรกิจ</li> <li>บทบาทของฝ่ายการเมืองในการพิจารณาในวุฒิสภา: ข้าราชการระดับสูง นักกฎหมาย ร.ม.ค. 10% ข้าราชการพลเรือน 5% ทหาร/ตำรวจ 2% อื่นๆ 2.5%</li> </ul>
นักศึกษาเกษตรกร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประชาชน ไม่มีส่วนในการกำหนดนโยบาย</li> </ul>		



ตาราง 9.2 สรุปพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

ประเด็น	ทฤษฎี	ปรากฏการณ์ (พ.ศ. 2522-2532)
ผลของการกำหนดนโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เนื้อหาพ.ร.บ.</li> <li>- เปรียบเทียบ</li> <li>กับหลักการปฏิรูปที่ดิน</li> <li>(ความหมายแคบและกว้าง, วิธีการแบบทุนนิยมและคอมมิวนิสต์)</li> <li>- ผลจากนโยบาย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เปลี่ยนแปลงแก้ไข 16 มาตรา</li> <li>- โครงสร้างกฎหมายโดยรวมมีการเปลี่ยนแปลง : การกระจายสิทธิและการถือครองที่ดินจากเจ้าที่ดินที่มีที่ดินมากแต่ไม่ทำประโยชน์ให้กับเกษตรกรที่มีที่ดินน้อยไม่พอทำกินหรือไม่มีที่ดินทำกิน</li> <li>(สอดคล้องกับหลักการปฏิรูปที่ดินสากล) และ การรับรองสิทธิให้กับผู้ที่มีที่ดินทำกิน(ที่ดินของรัฐ)อยู่แล้ว</li> <li>- ผลจากนโยบาย : - การจัดซื้อที่ดินเอกชนลดความสำคัญลง และ การจัดที่ดินของรัฐรวมทั้งการรับรองสิทธิมีความสำคัญมากขึ้น</li> <li>- โครงการพัฒนาการเกษตรในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน อาทิ</li> <li>• โครงการจัดที่ดินทำกินตัวอย่างในพื้นที่โครงการหลวง</li> <li>• โครงการฟาร์มตัวอย่างในสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ</li> <li>• โครงการศูนย์ศิลปาชีพพิเศษในเขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอบางไทร จังหวัด อุดรธานี</li> <li>• โครงการส่งเสริมการปลูกยางพาราในจังหวัดภาคอีสาน</li> <li>• การจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน ระหว่างปีพ.ศ. 2543-2546 ภายใต้โครงการเงินกู้ ASPL</li> <li>• การพัฒนาสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดิน</li> <li>• โครงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมในเขตปฏิรูปที่ดินด้วยการพัฒนาการเกษตรแบบผสมผสานระยะที่ 1</li> <li>- โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน</li> </ul>