

บทที่ 5

การผลักดันกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อนักธุรกิจได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรแล้ว การใช้หน้าที่และอำนาจทางการเมืองของผู้แทนราษฎรให้เป็นประโยชน์ ส่วนใหญ่จะอาศัยการกำหนดนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง เพื่อเปิดช่องทางให้กลุ่มธุรกิจได้รับอภิสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษต่างๆ ในการประกอบธุรกิจ ซึ่งทำให้ธุรกิจได้รับผลประโยชน์จากการประกอบธุรกิจได้มาก หรือได้รับความชอบธรรมในการผูกขาดการประกอบธุรกิจบางอย่าง รวมตลอดถึงการสามารถเอารัดเอาเปรียบประชาชนได้ด้วย การใช้อำนาจอิทธิพลของธุรกิจ โดยผ่านกลไกการปฏิบัติงานและนโยบายของรัฐบาลนั้นมีหลายวิธี ซึ่งแต่ละวิธีมีรูปแบบที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการอาศัยจุดบกพร่องของระบบการทำงานในระบบการเมือง และเป็นการยากที่จะหาหลักฐานมาแสดงหรือยืนยันในการกระทำของกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากนักธุรกิจเหล่านั้น เนื่องจากมีปัจจัยทาง อำนาจหน้าที่ ตำแหน่งทางการเมือง คอยสนับสนุนอยู่

อย่างไรก็ตามการแก้ตัวของกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากนักธุรกิจ สามารถหาเหตุผลมาลบล้างให้หลุดพ้นจากข้อครหาได้โดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ที่รู้ว่าเป็นการกระทำที่ทำเพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือต่อกลุ่มนักธุรกิจด้วยกัน และจากกรณีตัวอย่างที่จะกล่าวต่อไปนี้จะแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากนักธุรกิจ ที่ล่องไปในแนวทางของความบริสุทธิ์ในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่

กรณีบริษัท น้ำมันศาลเท็กซ์

เป็นตัวอย่างที่พออ้างได้ว่ามีพฤติกรรมเป็นที่น่าสงสัย ในการให้บริษัท น้ำมันศาลเท็กซ์ ตั้งโรงกลั่นน้ำมันอีก 1 โรง ทั้งนี้ที่ไม่มีการประกวดราคา แม้จะอ้างเหตุผลที่หลังเป็นการแก้ตัวว่า ในอนาคตมีความต้องการน้ำมันมากจึงจำเป็นต้องมีโรงกลั่นเพิ่มขึ้น ซึ่งตามหลักการจะต้องมีการเรียกประกวดราคาใหม่ แต่ในการนี้มีลักษณะของการแอบทำ และก็ไม่ได้บรรจุในระเบียบวาระการประชุม ซึ่งตามหลักความเป็นจริงการเรียกประกวดราคาจะใช้เวลาไม่นาน

นัก และกรณีนี้ก็ไม่ใช้เรื่องเร่งด่วนที่จะปล่อยเข้าไปอีกสัก 1 เดือน หรือ 1 ปี ซึ่งถ้าหาก พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ปฏิบัติตามขั้นตอนที่ถูกต้องก็ปฏิบัติได้แต่ทำไมถึงไม่ปฏิบัติ¹

แต่เมื่อมองย้อนกลับไปถึงประเภทของธุรกิจในประเทศไทย ที่มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นหัวหน้าพรรค มีผู้เกี่ยวข้องกับธุรกิจวงการน้ำมัน โดยมีตระกูลธุรกิจระดับชาติตั้งนี้ กลุ่มตระกูลชุณหะวัณ กลุ่มตระกูลชินชื้อ และกลุ่มตระกูลบุญสูง

กรณีกระทรวง เกษตรและสหกรณ์

ซื้อปุ๋ยจำนวน 300,000 ตัน จากบริษัท เกษตรรุ่งเรืองพืชผล จำกัด โดยเรื่องนี้ ออก. ได้ทำเรื่องเสนอพันโทสนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการเมื่อเดือน พฤศจิกายน 2531 เพื่อให้เข้าเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ประกวดราคาซื้อ เพื่อชำระไร่ชาวนา จะใช้ปุ๋ยได้ประมาณต้นปี 2532 รัฐมนตรีว่าการทำเรื่องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ประกวดราคาซื้อเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2532 หลังจากได้รับอนุมัติแล้วรัฐมนตรีก็ทำเฉยไม่ได้ประกวดราคา แต่พอถึงเดือนพฤษภาคม 2532 รัฐมนตรีว่าการกลับนำเรื่องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีใหม่ โดยคราวนี้ขออนุมัติซื้อโดยวิธีพิเศษ โดยอ้างมีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็อนุมัติใหม่

ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งหลังนี้ มีรัฐมนตรีท้วงติงหลายคนว่า ถ้าอนุมัติให้ซื้อโดยวิธีพิเศษอาจจะถูกครหาได้ แต่รัฐมนตรีว่าการก็ให้คำรับรองว่าไม่มีปัญหาแน่

ข้อพิรุธมีอยู่หลายขั้นตอนคือ ทำไมรัฐมนตรีว่าการจึงเก็บเรื่องไว้นานถึง 2 ครั้ง คล้ายๆ กับเจตนาจะถ่วงเวลาให้เหลือน้อยเพื่อใช้เป็นข้ออ้างจะซื้อโดยวิธีพิเศษ ข้อพิรุธต่อไปก็คือที่อ้างว่าต้องซื้อเร่งด่วน แล้วทำไมในสัญญาซื้อจึงให้ส่งวัสดุสุดท้ายเดือนมกราคม 2533 เรื่อง

¹ ถวิล ไพรสณฑ์, "แก้คอร์รัปชันต้องเริ่มที่รัฐบาลก่อน," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์

ด่วนอะไรจึงต้องใช้เวลาส่งปุ๋ยถึง 8 - 9 เดือน และถ้าอ้างว่าจำเป็นเร่งด่วนทำไมไม่ขออนุมัติ
ขอซื้อวิธีพิเศษสัก 20,000 - 30,000 ตัน ส่วนที่เหลือก็ใช้วิธีประกวดราคาเหมือนรัฐมนตรีคน
ก่อนๆ เขาทำกัน และทำไมจึงต้องซื้อกับบริษัท เกษตรรุ่งเรืองพืชผล จำกัด ทั้งๆที่บริษัทนี้ไม่ได้
จำหน่ายปุ๋ยโดยตรงและยังเสนอราคาแพงด้วย และต่อมาก็ทราบว่าบริษัทนี้ไปขอซื้อปุ๋ยจากบริษัท
อื่นต่ออีกทีหนึ่ง หรือที่ซื้อจากบริษัทนี้ก็เนื่องมาจากเจ้าของบริษัทเป็นนายทุนของพรรคและได้เป็น
วุฒิสมาชิก²

กรณีกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน

ที่นายประจวบ ไชยสาส์น เป็นรัฐมนตรีว่าการ ได้ออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่
ดินที่ซึ่งเอกชนได้รับสัมปทานทำเหมืองแร่ที่จังหวัดลำปาง โดยอ้างว่าเพื่อใช้ที่ดินบริเวณนั้นทำวิจัย
ในโครงการหนึ่งของหน่วยงานในกระทรวงนี้

แต่ต่อมาปรากฏว่ากระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน กลับเอาที่ดิน
แปลงนี้ไปให้ผู้สมัคร ส.ส. คนหนึ่งของพรรคประชาธิปัตย์ ในจังหวัดแพร่ทำแร่แทน³

² ถวิล ไพรสณฑ์, "ข้อพิรุธกรณีคอร์รัปชัน," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (10 ธันวาคม

2532) : 2.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

กรณีกระจกไทยอาซาฮี

สำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ โดยบริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด ได้ยื่นเรื่องขอรับการส่งเสริมการลงทุนเพื่อผลิตกระจกแผ่นโดยจะร่วมทุนกับบริษัทต่างชาติชื่อ การ์ เดียนอินดรัสตี จากสหรัฐอเมริกาในวงเงิน 3,000 ล้านบาท เพื่อผลิตกระจกแผ่นประมาณ 131,000 ล้านบาทต่อปี

ธุรกิจผลิตกระจกแผ่นนั้น เป็นธุรกิจที่อยู่ในการควบคุมสัดส่วนการตลาดแทบทั้งหมดทั้งในประเทศและการลงทุนต่างประเทศโดยบริษัท กระจกไทยอาซาฮี อันเป็นบริษัทที่ก่อตั้งโดยกลุ่มกระจกไทยอาซาฮี อันเป็นบริษัทที่ก่อตั้งโดยกลุ่มศรีเฟื่องฟู หรือ นายเกียรติ ศรีเฟื่องฟู ร่วมทุนกับบริษัทอาซาฮี กลาส จำกัด จากประเทศญี่ปุ่น ก่อตั้งบริษัทเมื่อปี 2507 โดยมีผลตรีประมาณ อดิเรกสาร (ปัจจุบันคือพลตำรวจเอกประมาณ อดิเรกสาร ประธานที่ปรึกษาพรรคชาติไทยและรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย) และเกียรติ ศรีเฟื่องฟู เป็นผู้นำโครงการ และปัจจุบันเป็นที่รับรู้กันอยู่ว่าบริษัทกระจกไทยอาซาฮีนั้นก็ดำเนินการบริหารด้วยนักธุรกิจที่ทำการสนับสนุนทางการเงินให้กับพรรคชาติไทย อาทิเช่น สมบัติ พานิชชิวะ วุฒิสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งตามโควตาของพรรคชาติไทยและมีตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในปัจจุบัน

หากมีการอนุมัติให้ปูนซีเมนต์ไทยและบริษัทการ์ เดียนจัดตั้งบริษัทผลิตกระจกแผ่นแห่งใหม่ นั่นก็หมายถึงว่าจะต้องมีการเฉลี่ยส่วนการตลาดและหมายถึงคู่แข่งที่จำเป็นต้องเพิ่มขึ้นอันจะกระทบกระเทือนรายได้ของบริษัทกระจกไทยอาซาฮีอย่างแน่นอน ความพยายามที่จะจัดตั้งบริษัทผลิตกระจกของปูนซีเมนต์ไทยนั้นดำเนินอย่างมากยิ่งจะได้เห็นจาก การมอบหมายให้ นาย แดเนี่ยล โออานาฮิว เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศไทย เข้าพบกับนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เพื่อขอให้นายกรัฐมนตรีให้การสนับสนุนแก่การจัดตั้งบริษัทกระจกแห่งใหม่เนื่องจากเป็นการร่วมทุนระหว่างสำนักงานทรัพย์สินกับบริษัทสหรัฐอเมริกา

จากขอต้งโรงงานแข่งขันกับกระจกไทยอาซาฮีนั้นสร้างความวุ่นวายสิ้นสະเทือนให้กับกลุ่มไทย-อาซาฮีอย่างแรง ถึงขั้นวิ่งเข้าไปขอเสนออีกคนในสำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์เพื่อขอให้เลิกล้มความคิดนี้หรือหากไม่เลิกล้มก็ให้ร่วมทุนกับกระจกไทย-อาซาฮี แทนที่จะไปร่วมทุนกับบริษัทของอเมริกา รวมทั้งยังมีข้อเสนอทางการเงินอีกจำนวนหนึ่ง แต่ปรากฏว่าผู้บริหารบางคนของสำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ปฏิเสธ อาจจะเนื่องจากการดำเนินธุรกิจของสำนักงานทรัพย์สินฯ เองที่ตายตัว และไม่สามารถพลิกเกม เช่น นักธุรกิจทั่วไปได้



ในเมื่อสำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ได้พยายามตอบปฏิเสธ และดันเรื่องส่งเสริมการลงทุนให้กับบริษัทกระจกแผ่นแห่งใหม่อยู่เช่นเดิม รัฐมนตรีอุตสาหกรรมของพรรคชาติไทย นายบรรหาร ศิลปอาชา ซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจอนุมัติหรือไม่อนุมัติในเรื่องนี้ ก็ได้ลงนามในเดือนพฤษภาคม 2532 ในหนังสือ "ห้ามมิให้มีการตั้งและขยายโรงงานผลิตกระจกแผ่นในประเทศเป็นระยะเวลา 5 ปี" ด้วยเหตุผลที่ว่า "ปัจจุบันกำลังการผลิตกระจกแผ่นนั้นมีเกินความต้องการบริโภคภายในประเทศ"

นั่นหมายถึงว่า ตลอดระยะเวลาที่พรรคชาติไทยอาจจะ เป็นรัฐบาลได้ครบเทอม (4 ปี) และหลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ คำสั่งนี้จะมีผลทำให้ คู่แข่งของกระจกไทยอาชาอี ไม่มีวันเกิดขึ้น トラบใดที่ไม่มีการเปลี่ยนรัฐมนตรีก็จะไม่มีการเปลี่ยนคำสั่งนั้น หมายถึงว่า กระจกไทยอาชาอีจะปลอดคู่แข่งไปได้ถึง 5 ปี และ 5 ปีนั้น หมายถึง ถ้าไรที่จะไม่ลดลง และอาจจะเพิ่มขึ้นหากปริมาณความต้องการของตลาดสูงขึ้นรวมทั้งรายได้จากการส่งออกหรือร่วมทุนผลิตกระจกกับต่างประเทศ

นอกจากนั้น หลังจากกรณีเหตุการณ์นี้ได้เกิดขึ้นเมื่อครบวาระการเปลี่ยนตัวกรรมการ ปีโอไอ. หรือ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน พรรคชาติไทยได้เปลี่ยนตัวคณะกรรมการที่สำคัญ คือ ให้นายสมหมาย ยุนตระกูล และนายบุญมา วงษ์สวรรค์ ที่มีความสนิทสนมเป็นอย่างดีกับสำนักงานทรัพย์สินออกจากตำแหน่งแล้วแต่งตั้ง ดร.สุนทร เลธิียรไทย กับ ดร.พิศิษฐ์ ภัคเกษม ผู้มีความคุ้นเคยกับพรรคชาติไทย โดยเฉพาะคนหลังได้รับการเสนอชื่อจากคนของพรรคชาติไทยให้ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเมื่อไม่นานมานี้ เข้าไปเป็นกรรมการ แทนบุคคลทั้งสอง

กรณีการยื่นโครงการขออนุมัติเพิ่มโรงงานปูนซีเมนต์

การขุมตัวของธุรกิจก่อสร้างทำให้ความต้องการ ปูนซีเมนต์ ขยายตัวอย่างมากในระยะไม่นานนัก ยอดขายของบริษัทปูนซีเมนต์เพิ่มขึ้นถึง 20-30 เปอร์เซ็นต์ และทำให้บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย ในเครือทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ ถึงกับลั้งลด งบประมาณและงตจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายและการแจกแถม ในครึ่งปีหลัง เนื่องจากปัจจุบันสินค้าของบริษัทผลิตไม่เพียงพอต่อความต้องการอยู่แล้ว เรื่องนี้เป็นการให้สัมภาษณ์ของ นายธนิศ ศิริธร ผู้อำนวยการส่งประชาสัมพันธ์ของบริษัทปูนซีเมนต์ไทย

ภายใต้ความต้องการที่สูงขึ้น บริษัทปูนซีเมนต์ไทยแสดงความเห็นด้วยที่จะให้มีการนำเข้าปูนซีเมนต์จากประเทศเพื่อนบ้านคือ มาเลเซีย อินโดนีเซีย แต่ในขณะเดียวกันกระทรวงอุตสาหกรรมกลับมีความเห็นว่าควรจะให้มีการเปิดให้เอกชนยื่นเรื่องขอตั้งหรือขยายกำลังการผลิตปูนซีเมนต์โดยไม่จำกัด

ความเห็นของกระทรวงอุตสาหกรรมในเรื่องนี้ หมายถึง การยอมเปิดให้เกิดอาณาจักรใหม่ๆ ขึ้นภายใต้อาณาจักรเดิมที่มีปูนซีเมนต์ไทยเป็นผู้ผูกขาด และนั่นก็คือทำให้เกิดคู่แข่งขึ้น เกิดการกระทบต่อรายได้และอำนาจของปูนซีเมนต์ไทยที่เคยเป็นยักษ์อยู่ในวงการนี้มานาน

ในการเปิดให้เอกชนยื่นความจำนงตั้ง หรือขยายการผลิตปูนซีเมนต์นั้น ปรากฏว่ามีเอกชนยื่นความจำนง 5 รายด้วยกันคือ ปูนซีเมนต์ไทยขอขยายกำลังผลิต 6 ล้านตัน ปูนซีเมนต์นครหลวงไทยขอขยายกำลังผลิต 3 ล้านตัน แต่ที่น่าสนใจก็คือในรายชื่อ 3, 4 และ 5 ที่ยื่นขอตั้งโรงงานใหม่นั้นก็คือ บริษัทปูนซีเมนต์กรุงเทพฯ ขอตั้งโรงงานเพื่อทำการผลิตปูน 1.5 ล้านตัน บริษัทวิษณุซีเมนต์ขอตั้งโรงงานเพื่อผลิต 1.5 ล้านตัน และบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัล (ทีพีเอ.) ขอตั้งโรงงานผลิต 2 ล้านตัน กระทรวงอุตสาหกรรมทำการอนุมัติในขั้นต้นทันที

ที่น่าสนใจก็คือว่า บริษัทปูนซีเมนต์กรุงเทพฯ ที่ขอตั้งโรงงานใหม่นั้นก็คือบริษัทที่เป็นกลุ่มธุรกิจของกลุ่ม ศรีเฟื่องฟู และมินายสมบัติ พานิชชีวะ ร่วมทุนอยู่ด้วย อันเป็นกลุ่มเดิมที่เคยขัดแย้งกับปูนซีเมนต์ไทยมาในเรื่อง การผลิตกระจกแผ่นเรียบแห่งใหม่นั้นเอง

ส่วนบริษัทวิษณุซีเมนต์นั้น หนังสือพิมพ์ธุรกิจหลายฉบับระบุว่า เป็นบริษัทของกลุ่มวิจิตรภักดิ์ อันเป็นกลุ่มนักธุรกิจที่มีอิทธิพลอยู่ในภาคใต้ และให้การสนับสนุนนักการเมืองหลายคนในภาคใต้ รวมทั้งล่าสุดได้หันมาสนับสนุนนักการเมืองกลุ่มที่เข้าพรรคชาติไทย

การอนุมัติให้มีการตั้งโรงงานใหม่ ก็เท่ากับว่าการรุกเข้าไปในอาณาจักรของบริษัทปูนซีเมนต์ไทย ซึ่งเป็นกิจการที่ทำรายได้หลักให้กับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ในขณะที่การสั่งห้ามตั้งโรงงานผลิตกระจกแผ่นเรียบใหม่ก็เท่ากับว่าเป็นการตัดการขยายตัวของบริษัทปูนซีเมนต์ไทยตัวทำกำไรหลักของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เช่นกัน

กรณีของรัฐมนตรีช่วยลันติ ชัยวิรัตน์

นายทวี ไกรคุปต์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี พรรคกิจสังคม ได้กล่าวถึงการกระทำของนายลันติ ชัยวิรัตน์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยใน 3 กรณีด้วยกัน คือ

1. การแก้ไขกฎกระทรวงอนุญาตให้ตั้งบิ๊มแก๊สใหม่ ซึ่งจะทำให้เกิดบิ๊มเถื่อนจำนวนมากขออนุญาตตั้งได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย
2. การที่นายลันติ ได้ใช้เครื่องมือและเจ้าหน้าที่ของรัฐไปเจาะบ่อนบาดาลที่บ้านของตนเอง และการสร้างฝายกั้นน้ำแห่งหนึ่งที่จังหวัดชัยภูมิ ซึ่งนายลันติถ่วงการใช้งบประมาณ 25 ล้านบาท เอาไว้จนใกล้สิ้นปีงบประมาณ เพื่อจะได้จัดประมูลการก่อสร้างโดยวิธีพิเศษ ซึ่งเปิดโอกาสให้บริษัทเครือญาติของนายลันติเป็นผู้ได้รับการประมูล
3. การดำเนินการก่อสร้างถนน ตัดที่ดินของเครือญาติของนายลันติเอง ทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น

กรณีผู้แทนราษฎรลอบขนคนงานไปต่างประเทศ

นายปิยะณัฐ วัชรภรณ์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ พรรคเอกภาพ เปิดเผยว่ามีผู้แทนราษฎรบางคนที่น่าคะนองการออกเยื่อนต่างประเทศ ได้นำเอาคนงานร่วมขบวนไปด้วยเพื่อให้คนงานเหล่านั้นมีโอกาสเดินทาง ไปลักลอบทำงานในต่างประเทศ โดยผู้แทนราษฎรได้รับคำตอบแทนจากคนงานรายละ 150,000 บาท ต่อมาประธานสภาผู้แทนราษฎรได้สั่งระงับการเยื่อนของคณะกรรมาธิการชุดดังกล่าว ซึ่งการประพฤติอันไม่สมควรของผู้แทนราษฎรในลักษณะเช่นนี้มีมาหลายครั้งแล้ว และได้ขอให้ประธานรัฐสภาตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวน แต่ก็ดำเนินการแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

นอกจากที่กล่าวมาแล้วยังมีเรื่องโยกย้ายตำรวจ การอนุญาตให้เปิดโรงรับจำนำอีก 30 โรง ทั้งๆ ที่ไม่มีการอนุญาตมาเป็นเวลากว่า 10 ปี การอนุญาตให้ผูกขาดสินค้า เช่น โรงงานทำกระดาษ สัตว์อกลมมันสำปะหลัง และอื่นๆ อีกมาก ข้อมูลเบื้องต้นเหล่านี้เป็นเรื่องราวที่เกิดขึ้นในสมัย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นยุคที่การพัฒนาธุรกิจกำลังเฟื่องฟู โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากนักธุรกิจ มีพฤติกรรมที่ส่อไปทางไม่สุจริต โดยมีการใช้หน้าที่ บทบาททางการเมืองให้เป็นประโยชน์ แต่ที่จะกล่าวต่อไปอีกนั้นเป็นบทบาทหน้าที่หลักที่สำคัญประการหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ หน้าที่ในการออกกฎหมายซึ่ง เป็นหน้าที่ที่สำคัญเป็นอย่างมาก

การออกกฎหมายเป็นบทบาทและอิทธิพลทางการเมืองที่สำคัญที่สุด มีการใช้อิทธิพล เพื่อให้รัฐบาล และรัฐสภาออกกฎหมายหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมาย หรือการยับยั้งกฎหมายบางฉบับ การออกกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจ จะกระทำได้เมื่อกลุ่มต่อต้านขาดการตื่นตัวและ มีอำนาจการต่อรองต่ำ โดยทั่วไปแล้วกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่มักจะ ไม่สนใจจะเมิดกฎหมายแต่จะ พยายามเปลี่ยนแปลงกฎหมาย หรือให้มีการออกกฎหมายในลักษณะที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของ ตน ซึ่งผลกระทบของการออกกฎหมายนั้นจะต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่อธุรกิจ ต่อประชาชนและ กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่างๆ กล่าวคือจะต้องพิจารณาว่าการใช้อิทธิพลในการออกกฎหมาย ดังกล่าว เป็นผลดีหรือผลเสียต่อสังคมส่วนรวมอย่างไร

ในกรณีที่ผลของการออกกฎหมายเป็นผลดีต่อกลุ่มธุรกิจที่ใช้อิทธิพล และก็เป็นผลดีต่อ สังคมส่วนรวมด้วย ก็จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีต่อประเทศชาติ อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้ว ผลประโยชน์ของธุรกิจมักจะ ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกับผลประโยชน์ของส่วนรวม ในทางตรงกันข้าม เมื่อผลของการออกกฎหมายเป็นไปในทางที่เป็นผลประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจที่ใช้อิทธิพลทางการเมือง แต่เป็นผลเสียต่อประชาชน หรือกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มอื่น ก็จะเป็นการเพิ่มความมั่งคั่งและอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองแก่กลุ่มธุรกิจมากขึ้น โดยมีประชาชนส่วนใหญ่เป็นผู้แบกรับภาระความเสียหายต่างๆ ซึ่งจะทำให้เกิดการผูกขาดทางเศรษฐกิจและทางการเมือง มากขึ้น

จากการออกกฎหมายหรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ แต่ละฉบับที่ผ่านรัฐสภา และออกมามีผลบังคับใช้นั้น ต้องผ่านกระบวนการต่างๆ ซึ่งกระบวนการพิจารณาร่างพระราช บัญญัติของรัฐสภาแบ่งออกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมี 3 วาระ และขั้นตอน การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวุฒิสภา ซึ่งในที่นี้จะกล่าวแต่เฉพาะขั้นตอนการพิจารณาร่างพระ ราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยปกติต้องกระทำเป็น 3 วาระ และต้องพิจารณา ไปตามลำดับ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง

เป็นขั้นพิจารณาหลักการโดยทั่วไป ว่าสมควรจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น กล่าวคือ เมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่วาระการพิจารณาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเป็นผู้ลุกขึ้นอภิปรายก่อน โดยชี้แจงหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันดับแรก กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงใดเป็นเจ้าของร่างพระราชบัญญัตินั้น หรือหากร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง คณะรัฐมนตรีก็อาจมอบหมายให้รัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง เป็นผู้รับผิดชอบในการเสนอและชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมสภาแล้วแต่กรณี แต่ถ้ากรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติของสมาชิก สมาชิกผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือสมาชิกผู้ที่เป็นผู้ร่วมเสนอก็คจะเป็นผู้เสนอและชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมสภา ต่อจากนั้นประธานจะให้สมาชิกฝ่ายค้านและฝ่ายสนับสนุนได้อภิปรายคัดค้านหรือสนับสนุนในร่างพระราชบัญญัตินั้นสลับกันไป เมื่อการอภิปรายเป็นที่ยุติแล้ว ประธานก็จะขอมติจากที่ประชุมว่า จะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ ถ้าที่ประชุมสภามีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น สภาก็จะพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง หากที่ประชุมสภามีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป

ในทางปฏิบัติแล้ว ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่งนี้ มีความสลับซับซ้อนมากพอสมควร การพิจารณาอาจมีกระบวนการ และวิธีการอื่น ๆ อีก ได้แก่

1.1 การตั้งคณะกรรมการไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นก่อนรับหลักการ

ในระหว่างการอภิปรายในวาระที่หนึ่งนี้ ถ้ามีปัญหาที่ยากต่อการวินิจฉัยของที่ประชุมเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาของสภาว่าจะรับหลักการหรือไม่ สภาอาจมีมติให้ตั้งคณะกรรมการสามัญ หรือวิสามัญไปพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการที่สภาตั้งก็จะไปพิจารณาคึกษาในรายละเอียดข้อเท็จจริง กำหนดเวลาในการพิจารณากันแล้วแต่ที่ที่ประชุมจะกำหนด แล้วจะรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อที่ประชุมสภาอีกครั้งว่า สภาสมควรจะมีมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น การเสนอให้ตั้งคณะกรรมการไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นก่อนรับหลักการนี้ มักใช้ในกรณีที่ที่ประชุมมีความเห็นแตกต่างกันมากมาย หากที่ประชุมจะตัดสินใจลงมติดังนั้นในขณะนั้นก็อาจเป็นผลเสียในภายหลังได้ วิธีการนี้จึงมีประโยชน์มาก

1.2 คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนรับหลักการ

ในการพิจารณาวาระที่หนึ่ง ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ คณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการก็สามารถกระทำได้ โดยต้องขออนุมัติจากที่ประชุมเสียก่อน ถ้าที่ประชุมอนุมัติก็มีผลให้ต้องรอการพิจารณาไว้ก่อนภายในระยะเวลาที่สภากำหนด จนกว่าคณะรัฐมนตรีจะได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนต่อสภา

สำหรับวิธีการดังกล่าวนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 96 ได้กำหนดไว้ว่า " การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้น ไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการ หรือไม่รับหลักการ ก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อนเมื่อที่ประชุมอนุมัติ แต่ต้องไม่เกินหกสัปดาห์" การบัญญัติข้อบังคับเช่นนี้ขึ้นก็ด้วยเจตนาเพื่อที่จะให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร อันจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้น ได้มีโอกาสนำร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาเสียก่อนให้รอบคอบว่าจะนำไปปฏิบัติได้หรือไม่ แล้วจึงนำกลับมาเสนอให้ที่ประชุมทราบเหตุผลว่า จะปฏิบัติได้หรือไม่ เพื่อสภาจะได้พิจารณาอีกครั้งว่า ควรจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้มีผลใช้บังคับ เป็นกฎหมายต่อไปหรือไม่

1.3 การรวมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

การพิจารณาวาระที่หนึ่งนี้ สภาอาจมีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับรวมกันก็ได้ ซึ่งจะกระทำได้ต่อเมื่อเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกัน ทำนองเดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่องกัน และสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ แต่เมื่อสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้สภาลงมติว่าจะใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่ 2 ด้วย

เมื่อมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 เรียบร้อยแล้ว ผลการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง แยกได้ดังนี้ คือ

1. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไป

2. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ก็จะต้องส่งพระราชบัญญัตินั้นให้คณะกรรมการพิจารณาต่อไป ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา (มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรล้วนๆ) หรือคณะกรรมการวิสามัญ มาจากสมาชิกสภาผู้แทน

ราชฎหรือบุคคลภายนอกก็ได้) หรืออาจพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ทั้งนี้แล้วแต่มติของที่ประชุม

แต่ก่อนที่จะส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมาธิการไปพิจารณา ที่ประชุมจะต้องกำหนดระยะเวลาในการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอคำแปรญัตติด้วย ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมกำหนดให้กระทำการแปรญัตติภายใน 7 วัน แต่ทั้งนี้สภาจะกำหนดเวลาเป็นอย่างอื่นก็ได้ แล้วแต่มติของที่ประชุม อนึ่ง กำหนดการแปรญัตตินี้ หมายถึง ระยะเวลาที่สมาชิกจะเสนอคำแปรญัตติต่อประธานคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ไม่ได้หมายถึงระยะเวลาที่คณะกรรมาธิการจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้เสร็จ

2. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง

การพิจารณาในวาระที่สองนี้สามารถแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ การพิจารณาของคณะกรรมาธิการ และการพิจารณาของสภากายหลังจากที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเสร็จแล้ว

การพิจารณาของคณะกรรมาธิการ

เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการ แห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว โดยคณะกรรมาธิการที่สภามอบหมายซึ่งอาจเป็นคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญแล้วแต่มติของที่ประชุมสภา ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ สมาชิกมีสิทธิที่จะร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยการขอเสนอเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมข้อความเดิมในร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้า เป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ภายในเวลาที่สภาได้กำหนดไว้ ในการเสนอคำแปรญัตติต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 5 คน และโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา และการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

3. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สาม

การพิจารณาในวาระนี้ จะเป็นการลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งหากที่ประชุมเห็นชอบก็นำร่างพระราชบัญญัตินั้นเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไป

จากกระบวนการร่างพระราชบัญญัติที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่ในการสื่อความต้องการของประชาชนที่มีต่อกฎหมายในเรื่องต่างๆ โดยผลักดันให้เกิดนโยบายเศรษฐกิจใหม่ๆ หรือปรับเปลี่ยนกฎหมายที่มีอยู่เดิมเพื่อสนองความต้องการของประชาชน แต่ก็ เป็นข้อสังเกตว่า เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีหลายขั้นตอนในการกลั่นกรองก่อนที่จะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ทำให้กฎหมายบางฉบับไม่ได้ให้ผลตอบแทนและสนองประโยชน์ต่อประชาชน ทั้งๆ ที่เวลาในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในรัฐบาลแต่ละสมัยนั้นมีสั้นเกินไป และสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งก็ไม่สามารถมีบทบาทในฐานะผู้ผลิตกฎหมายได้มากนัก กอปรกับการตราพระราชบัญญัติก็มีขั้นตอนมาก และต้องใช้เวลาาน กว่าร่างพระราชบัญญัติจะสามารถผ่านออกมาเป็นกฎหมายบังคับใช้ แต่ก็มีผู้แทนราษฎรที่เป็นนักธุรกิจสามารถผลักดันกฎหมายออกมาเป็นผลสำเร็จ และผลประโยชน์ของกฎหมายบางฉบับ อื้ออานวยเฉพาะกลุ่มนักธุรกิจเท่านั้น ถ้าเริ่มพิจารณากฎหมายที่ตราขึ้นนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา จะพบว่า มีลักษณะเป็นกฎหมายเพื่อการบริหาร (administrative laws) กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่มอบอำนาจในการใช้เครื่องมือของนโยบายแก่ฝ่ายบริหาร กฎหมายเหล่านี้จะไม่มีรายละเอียดหลักการหรือการกำหนดกรอบเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจ แม้ว่ากฎหมายเหล่านี้จะต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา แต่กฎหมายในระดับอนุบัญญัติ (อันได้แก่ กฎระเบียบของฝ่ายบริหาร) หากได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแต่ประการใดไม่ ลักษณะการร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ จึงเป็นการส่งมอบอำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไว้กับฝ่ายบริหาร เพราะความสำคัญทางเศรษฐกิจของกฎหมายมิได้อยู่ที่กฎหมายแม่บท หากแต่อยู่ที่กฎหมายระดับอนุบัญญัติ เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ โดยจะยกตัวอย่าง พ.ร.บ. การส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มีเพียง 25 มาตรา แต่มีกฎกระทรวง 5 ฉบับ และประกาศกระทรวงพาณิชย์ 100 ฉบับ พ.ร.บ. พิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2503 มีบทบัญญัติเพียง 13 มาตรา แต่มีประกาศกระทรวงการคลังถึง 349 ฉบับ พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2504 มีบทบัญญัติ 75 มาตรา แต่มีกฎกระทรวงและระเบียบข้อบังคับถึง 120 ฉบับ เป็นต้น ผู้มีบทบาทสำคัญในการตรากฎหมายระดับอนุบัญญัติก็คือ กลุ่มนักวิชาการ การบัญญัติกฎหมายระดับนี้ประชาชนหาได้มีส่วนร่วมแต่ประการใดไม่ การตรากฎหมายในลักษณะที่ส่งมอบอำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไว้กับฝ่ายอำมาตยาธิปไตยนี้เอง ที่เปิดช่องให้ผู้แทนราษฎรที่เป็นนักธุรกิจสามารถใช้กฎหมายนั้นๆ แสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนบุคคล อาทิเช่น พ.ร.บ. การส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในการกำหนดโควตาการนำเข้า และโควตาการส่งออก แต่กฎหมายมิได้กำหนดรายละเอียดหลักว่า ในสภาวะการณ์เช่นใด ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะใช้อำนาจดังกล่าวนี้ได้ และการกำหนดโควตาจะต้องยึดถือหลักเกณฑ์สำคัญอะไรบ้าง ทำนองเดียวกับ พ.ร.บ. ส่ง

เสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในการให้สิทธิประโยชน์ แก่ผู้รับบัตรส่งเสริมการลงทุน แต่กฎหมายมิได้มีรายละเอียดหลักว่า อุตสาหกรรมประเภทต่างๆ จะได้รับการยกเว้น หรือลดหย่อนภาษีอากรประเภทต่างๆ แตกต่างกันอย่างใด รายละเอียดเหล่านี้ จะปรากฏในกฎหมายระดับอนุบัญญัติที่ตราโดยฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้เอง เหตุการณ์จึงปรากฏอยู่ เนื่องๆ ว่าการตรากฎหมายระดับอนุบัญญัติดังกล่าวนี้ บางครั้งอาจมีบทบัญญัติอันตรงกันข้ามกับ เจตนารมณ์ในการตรากฎหมายแม่บทแต่ตั้งเดิม เพราะกฎหมายเหล่านี้มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดกรอบ นโยบายเศรษฐกิจ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4

จำนวนกฎหมายระดับอนุบัญญัติของกฎหมายเศรษฐกิจฉบับที่สำคัญ

พ.ศ. 2475 - 2530

(ข้อมูลจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2530)

กฎหมาย	จำนวน พระราชกฤษฎีกา	จำนวน กฎกระทรวง
1.พ.ร.บ. การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงิน บางประเภท ตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ.2518	36	-
2.พ.ร.บ. การขนส่ง พ.ศ.2497	12	13
3.พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ.2522	2	29
4.พ.ร.บ. การเดินอากาศ พ.ศ.2497	-	30
5.พ.ร.บ. การประมง พ.ศ.2490	8	18
6.พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ.2518	-	39
7.พ.ร.บ. ควบคุมการส่งออกป้อนอกและการนำเข้า มาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ.2482	62	7
8.พ.ร.บ. ควบคุมโรคภัย พ.ศ.2495	13	18
9.พ.ร.บ. ฝึกตัดราคาภาคหลวงแร่ พ.ศ.2509	-	41
10.พ.ร.บ. มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511	37	11
11.พ.ร.บ. มาตรฐานสินค้าออก พ.ศ.2503	-	11
12.พ.ร.บ. รถยนต์ พ.ศ.2522	4	27
13.พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.2484	15	26
14.พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507	-	1,214
15.พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503	-	15
16.พ.ร.บ. สุรา พ.ศ.2493	-	97
17.พ.ร.บ. ให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย พ.ศ.2481	185	176
18.พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497	-	34

ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์

ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา ในปี พ.ศ. 2531 - 2533 ในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีทั้งหมด 106 ฉบับ ในปี พ.ศ. 2531 มีร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบ 39 ฉบับ ในปี พ.ศ. 2532 มีร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา 18 ฉบับ และในปี พ.ศ. 2533 มีร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา 49 ฉบับ

ในการวิจัยครั้งนี้ จึงขอยกตัวอย่างร่างพระราชบัญญัติที่มีเรื่องของผลประโยชน์ และการต่อสู้ในสภาผู้แทนราษฎร เป็นตัวอย่าง 2 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2. พระราชบัญญัติประกันสังคม

1. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

อาจนับได้ว่า นายปรีดี พนมยงค์ เป็นบุคคลแรกที่เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย ท่านได้เสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจในสมุดปกเหลือง ในปี พ.ศ. 2476 โดยมีแนวคิดเรื่องการจัดระบบการถือครองที่ดินเป็นมาตรการสำคัญ แต่เพราะมีผู้เห็นไปว่าการปฏิรูปที่ดินกับลัทธิคอมมิวนิสต์ เป็นสิ่งที่ควบคู่กัน แนวคิดของนายปรีดีจึงถูกคัดค้านอย่างหนัก และการปฏิรูปที่ดินก็เป็นคล้ายกับสิ่งต้องห้ามที่ไม่มีใครกล้าเอ่ยถึงอีกเลยเป็นเวลานาน แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ปัญหาชาวนามีที่ดินทำกินน้อยลงและไม่มีการทำกินเป็นของตนเองต้องเช่าเขาทำ และปัญหาการถูกเอารัดเอาเปรียบต่างๆ นานาจากฝ่ายเจ้าของที่ดินและพ่อค้า จนต้องสูญเสียที่ดินทำกินเป็นปัญหาที่ทวีความมากขึ้น รัฐบาลแต่ละชุดที่ผลิตเปลี่ยนเวียนกันเข้ามาบริหารก็พยายามแก้ไขปัญหามิชอบกัน แต่เป็นการแก้บางส่วนบางจุด เช่น ในปี พ.ศ. 2485 ก็มีการตรา พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 เพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ไม่มีที่ดินทำกินด้วยการจัดตั้งนิคม พ.ศ. 2497 ก็ตรา พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 ออกใช้ด้วย ปรากฏว่ามีผู้มีอิทธิพล ช่มชู้ราษฎรให้ต้องสละละทิ้งการครอบครองที่ดินโดยไม่เป็นธรรม จึงตรากฎหมายนี้มาเพื่อใช้บังคับจัดสรรที่ดินนี้หากพบว่า เจ้าของได้มาโดยไม่เป็นธรรม แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ก็มิอันเป็น

หมั้นไป เพราะคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย⁴

กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเกษตรกรไม่มีที่ดินทำกิน อันอาจถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของกฎหมายปฏิรูปที่ดินก็ได้คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2497 ซึ่งมีสาระสำคัญที่กำหนดมิให้บุคคลมีที่ดินเกินกว่ากำหนด กล่าวคือ ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมครอบครองได้ไม่เกิน 50 ไร่ เพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่ เพื่อพาณิชย์กรรมไม่เกิน 5 ไร่ และที่อยู่อาศัยไม่เกิน 5 ไร่ กฎหมายฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นไป แต่ก็ถูกคณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประกาศยกเลิกในปี 2502 ก่อนที่จะมีการใช้บังคับ โดยอ้างเหตุผลว่า การกำหนดลลิตีดังกล่าวเป็นเหตุบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้าทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม

มีการเคลื่อนไหวที่จะให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดลลิตีในที่ดินในประมวลกฎหมายที่ดินกลับมาใช้อีก ในสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ แต่ร่าง พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้รับการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จวบจนสภาสิ้นอายุเมื่อ 26 มกราคม 2518

แนวคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินได้รับความสนใจอีกครั้งหนึ่งในสมัยรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร โดยมีนายไชยยงค์ ชูชาติ ซึ่งขณะนั้นเป็นรองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน เป็นบุคคลสำคัญในการเร่งเร้าให้รัฐบาลและประชาชนหันมาให้ความสนใจการปฏิรูปที่ดิน เพื่อแก้ปัญหาของชาวนา ชาวไร่ รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อร่างแผนการปฏิรูปที่ดินและบูรณะชนบท แต่คณะกรรมการชุดนี้ถูกยุบไปโดยปริยาย เมื่อเกิดเหตุการณ์วันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม 2516 โดยที่ยังมิได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดให้ประจักษ์

รัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ชุดที่ 1 เริ่มแรกก็มีได้ให้ความสนใจกับการปฏิรูปที่ดินมากนัก ต่อเมื่อ "ประชาธิปไตยเบงบาน" กระตุ้นให้ชาวนาชาวไร่กล้าที่จะเดินขบวน เรียกร้อง และเสนอปัญหาให้รัฐบาลแก้ไข รัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ชุดที่ 2 จึงแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม

⁴ สมนึก ทับพันธ์ "บทวิเคราะห์ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไข," วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 7 (ธันวาคม 2534) : 146.

ให้เกิดความสับสน ไม่สามารถให้ความเป็นธรรมกับเกษตรกรโดยถ้วนหน้าได้

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 ให้เร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นงานหลักงานหนึ่งในการจัดที่ดินของประเทศ การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมในประเทศไทยจึงเกิดจากความพยายามของรัฐในการที่จะช่วยเหลือผู้เช่าบางส่วนหนึ่ง และความพยายามที่จะจัดระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินอีกส่วนหนึ่ง

หลังจากตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เมื่อปี 2518 รัฐบาลได้ให้เงินงบประมาณในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปีดำเนินการปีแรก เป็นเงิน 135.8 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 539.7 ล้านบาท ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2528 เป็นต้นมา เมื่อพิจารณาถึงงบประมาณที่ ส.ป.ก. ได้ตั้งปีงบประมาณ 2519 ถึง 2532 มีรวม 5,278.9 ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งเป็นเหตุให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อย่างจำกัด กล่าวคือเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินจากเอกชนได้เนื้อที่เพียง 361,391 ไร่ จัดให้เกษตรกรเช่า 281,789 ไร่ จำนวนเกษตรกร 16,081 ครอบครัว เข้าซื้อ 52,762 ไร่ จำนวนเกษตรกร 2,968 ครอบครัว และในชื่อของรัฐสามารถรังวัดกระจายสิทธิการถือครองที่ดินได้ 3,414 ไร่ จัดให้เกษตรกรเช่าทำประโยชน์ได้เพียง 2,061,639 ไร่ จำนวนเกษตรกร 102,138 ครอบครัว เกษตรกรได้รับมอบหนังสืออนุญาตให้เช่าทำประโยชน์ (ส.ป.ก.4-01) แล้ว 57,389 ครอบครัว คิดเป็นเนื้อที่ 1,135,423 ไร่

กล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็เพื่อกระจายกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ซึ่งการดำเนินการจะสำเร็จได้ต้องอาศัยความร่วมมือจากเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดิน ปัญหาที่สำคัญก็คือเจ้าของที่ดินเดิมไม่ยอมขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. และการเจรจาซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ต้องใช้เวลานาน จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นปีงบประมาณ 2531 ส.ป.ก. สามารถซื้อที่ดินได้เพียง 361,391 ไร่ หรือประมาณปีละ 28,000 ไร่เท่านั้น ปัญหาอื่น ได้แก่ การที่เกษตรกรไม่ให้ความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ เช่น การจัดรูปที่ดิน การสร้างถนน และการวางผัง เนื่องจากเกษตรกรจะต้องเสียที่ดินของตนไปบ้างหรือมีการเปลี่ยนแปลงที่ดิน

นอกจากนั้น เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน เพราะส่วนใหญ่ยากจน เมื่อ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินและนำมาให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ เกษตรกรมักเลือกเช่าเพราะเสียค่าเช่าเพียงร้อยละ 3 ของราคาที่ดินเท่านั้น การเช่าซื้อจะมีน้อย การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่เอกชนเท่าที่ดำเนินการ

มามี ปัญหาที่สำคัญคือ ส.ป.ก. ไม่สามารถซื้อที่ดินไว้ในบริเวณมากพอ เนื่องจากราคาที่ดินสูงกว่าที่ทางราชการกำหนด และที่ดินที่ซื้อได้ก็มีอยู่กระจายไม่เป็นพื้นใหญ่ ทำให้พัฒนายาก การซื้อที่ดินไม่ได้ นอกจากสาเหตุเรื่องราคาแล้ว เจ้าของที่ดินรายใหญ่ๆ ไม่ยอมขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. ทำให้เสียเวลาในการเจรจาซื้อที่ดิน ส.ป.ก. เองก็ไม่เคยนำมาตรการการเวนคืนที่ดินซึ่งรัฐให้อำนาจอยู่แล้วมาใช้เลย

ส่วนการดำเนินการในที่ของรัฐ ส.ป.ก. เจอปัญหากับเกษตรกรรายใหญ่ ซึ่งไม่ยอมลดขนาดที่ดินของตน ต้องใช้เวลาในการเจรจาทันทีและทำให้งานเดินต่อไปไม่ได้ นอกจากนี้ในระยะแรก ส.ป.ก. ใช้วิธีการวางผังก่อนจัดเกษตรกรลงแปลง ทำให้เกษตรกรต้องมีการเปลี่ยนแปลงที่ดินบ้าง ส.ป.ก. ต้องใช้เวลาทำความเข้าใจกับประชาชน และมีปัญหาในเรื่องความร่วมมือในระยะหลัง ส.ป.ก. ใช้วิธีการดำเนินการไปเลย โดยไม่รอให้มีการเจรจาเสร็จทั้งพื้นที่ โดยตัดรายที่มีปัญหาออกซึ่งทำให้ ส.ป.ก. ดำเนินการได้รวดเร็วขึ้น

เกษตรกรที่ได้รับการจัดเข้าทำกินในที่ของรัฐ จะได้รับเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งเป็นเอกสารรับรองการมีสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินนั้น แต่จะจำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้ นอกจากตกทอดทางมรดกเท่านั้น แม้เอกสารดังกล่าวนี้จะเป็นการยอมรับสิทธิในการทำกินในที่ดินของเกษตรกร แต่เกษตรกรไม่สามารถใช้เอกสารดังกล่าวนี้ ในการค้ำประกันเงินกู้จากสถาบันการเงินได้ นอกจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งก็ยอมรับภายใต้ข้อตกลงพิเศษกับ ส.ป.ก. เท่านั้น ซึ่งประเด็นนี้ก็ยังคงเป็นปัญหาในการพัฒนาพื้นที่ของเกษตรกรต่อไปสำหรับเกษตรกรที่ได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเอกชน ในลักษณะของการเช่าหรือเช่าซื้อเกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ดินจะได้รับโฉนดที่ดินเมื่อได้ชำระเงินโดยครบถ้วนแล้ว อย่างไรก็ตามที่ดินดังกล่าวนี้ไม่สามารถจำหน่ายให้แก่ผู้อื่นได้นอกจากจะดำเนินการผ่าน ส.ป.ก. ซึ่งเป็นการลดแรงจูงใจให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดิน การดำเนินการของ ส.ป.ก. ในปัจจุบันเรียกว่าระบบ วรรด-จัด-แจก ซึ่งทำให้การดำเนินงานของ ส.ป.ก. เป็นไปอย่างรวดเร็ว

การผลักดันร่าง พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เมื่อรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เข้าบริหารประเทศ ได้มีผู้เสนอร่าง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 3 ร่าง เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2531 โดยมีผู้เสนอได้แก่

1. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ
2. นายสุเทพ เทือกสุบรรณ กับคณะเป็นผู้เสนอ (พรรคประชาธิปัตย์)
3. นายไชยวัฒน์ พรหมประสิทธิ์ กับคณะเป็นผู้เสนอ (พรรคชาติไทย)

ร่าง พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้ง 3 ร่าง นี้มีเนื้อหาเหมือนกัน และมีประเด็นข้อแก้ไข พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ในหลักการคือ^๖

(1) แก้ไขบทนิยามคำว่า "เกษตรกร" ในมาตรา 4 เพื่อให้ ส.ป.ก.อาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้มีใช้เกษตรกร แต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้

(2) ยกเลิกบทนิยามคำว่า "คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด" และแก้ไขมาตรา 12 และมาตรา 13 เพื่อปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินประจำจังหวัดของจังหวัดต่างๆ

(3) แก้ไขมาตรา 25 และเพิ่มมาตรา 25 ทวิ เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และให้มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในบางกรณีได้ โดยไม่ต้องกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

(4) แก้ไขมาตรา 26 และเพิ่มมาตรา 26 ทวิ เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการในการนำที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

(5) แก้ไขมาตรา 29 เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดซื้อที่ดินในกรณีเจ้าของประสงค์ขายให้หมดทั้งแปลง

(6) แก้ไขมาตรา 30 เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร และให้ ส.ป.ก.อาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ซึ่งดำเนินการที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินได้

(7) แก้ไขมาตรา 32 เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำหนดให้การเช่าที่ดินระยะรับ ในกรณี ส.ป.ก. ได้ที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

(8) ยกเลิกมาตรา 36 วรรคสาม และเพิ่มเติมมาตรา 36 ทวิ เพื่อแก้ไขการถือสิทธิในที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

^๖ กองการประชุม, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร" พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ...., ครั้งที่ 5/2531, 30 สิงหาคม 2531.

การขอแก้ไขในข้อ 1 ข้อ 4 และข้อ 6 เป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดการอภิปรายโต้แย้ง
ร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้อย่างกว้างขวาง เพราะเป็นการขอแก้ไขที่เกี่ยวกับการขยายขอบข่ายการ
ครอบคลุมผู้ได้รับประโยชน์จาก พ.ร.บ. จากกรณีทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านได้แสดง
ความคิดเห็น เช่น

นายจรรยา กุวานนท์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดปทุมธานี พรรคประชากรไทย อภิปรายว่า
"การที่รัฐบาลจะแก้ไขคำนิยามของคำว่า เกษตรกร โดยขยายความไปถึงว่า ผู้ที่ประสงค์จะทำ
อาชีพเกษตรกรรมต่อไป หลักการของการเสนอพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินในปี 2518 ก็ได้เน้นชัด
แล้วว่า เพื่อแก้ปัญหาเกษตรกรที่กำลังไร้ที่ทำมาหากิน กำลังเผชิญกับปัญหาค่าเช่า ปัญหากับการไม่มี
ที่ทำมาหากิน เพราะฉะนั้นรัฐบาลถึงมุ่งที่จะแก้ปัญหานี้ แต่ขณะนี้รัฐบาลใหม่ก็พยายามจะแก้ไขขยาย
คำนิยามออกให้กว้างไป ซึ่งการแก้ไขแหละครับ ถ้ามองโดยผิวเผินแล้วก็เหมือนว่ารัฐบาลนี้มีเจตนา
ดีที่จะให้ประชาชนที่ยากจนหรือผู้ที่ไม่มียานการจะทำ จะได้มาทำอาชีพเกษตรกรรมให้มากขึ้น แต่
ในฐานะที่กระผมรู้ข้อเท็จจริงแล้ว การเสนอคำนิยามที่เพิ่มเติมขึ้นมาเช่นนี้ครับ เป็นการกันข้อบก
พร่องของร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินที่ได้เกิดขึ้นมาแล้ว การที่รัฐบาลออกกฎหมายมานั้น แทนที่จะ
เอื้ออำนวยประโยชน์แก่เกษตรกรที่ยากจนได้ ตรงกันข้ามกลับเป็นการที่จะช่วยให้เกษตรกรที่ที่ดินที่
ร่ำรวยกันขึ้น โดยการที่จะขับไล่เกษตรกรที่กำลังทำมาหากินอยู่ออกไปให้พ้นไป กฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับนี้
คนที่ได้ประโยชน์จริงๆ ก็คือพวกแลนด์ลอร์ด"⁷

นายชัชวาลย์ ชมภูแดง ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด พรรคพลังสังคมประชาธิปไตย
อภิปรายว่า "ที่ดินของเอกชนซึ่งเราจะทำการซื้อคืนหรือเวนคืน หรือเช่าซื้อคืน แล้วแต่กรณี ที่ดิน
ดังกล่าวคือที่ดินของคนที่มิใช่ดินเพื่อการเกษตร แต่ไม่ได้ทำการเกษตรด้วยตนเอง หรือผู้ที่มีที่ดิน
เพื่อการเกษตรแต่ปล่อยให้ร้างว่างเปล่า ไม่ทำประโยชน์บนที่ดิน ซึ่งจุดเหล่านี้ปรากฏว่าร่างฉบับนี้
นั้นค่อนข้างที่จะละเลย"⁸

นายพินิจ จันทรสุรินทร์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง พรรครวมไทย อภิปรายว่า
"เมื่อมาดูกฎหมายฉบับนี้ ยังไม่ทันทำการสำเร็จสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมาย ก็ปรากฏว่ามาแก้กฎ
หมายเพื่อจะให้บุคคลอื่นซึ่งไม่มีอาชีพทางเกษตรกรรมเข้าไปดำเนินการ ซึ่งเป็นการมาแย่งที่ดิน

⁷ กองการประชุม, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาร่างพระราช
บัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ...., ครั้งที่ 5/2531," 30 สิงหาคม 2531.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

ของเกษตรกร⁹ อีกประการหนึ่ง ความที่อยากจะให้อำนาจมากๆ เมื่ออำนาจไปอยู่ที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินแล้ว ใครมีพรรคมีพวกไปจัดสรรที่ดิน วันนี้เป็นของนาย ก. เกษตรกร วันพรุ่งนี้ไม่ใช่แล้ว ถึงแม้ว่าจะมีเงื่อนไขอย่างไรก็ตาม มันก็ตกไปอยู่ในมือของนายทุนอยู่ดี มีเกษตรกรผู้ใดบ้างที่จะมีเงินซื้อที่ดินถึง 250 ไร่ ขนาดที่ดินของตนเองเดิมมีในสมัยก่อน สมัยก่อนเดิมมีที่ดินของตัวเอง ต้องไปขายข้าว เชื้อจวนกระทั่งจำนองจำนำเป็นที่ดินของนายทุน เอากลับไปเช่าที่ดินของตัวเอง เมื่อไปเช่าที่ดินของตนเองจึงมีกฎหมายปฏิรูปที่ดินขึ้น ปี 2518 แต่รัฐบาลตั้งแต่บัดนั้นมา rū ปรึกษาขัดข้องการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่รัฐบาลมิได้ดำเนินการ ขอสมาชิกผู้มีเกียรติแห่งสถานที่เสนอ ถ้าหากว่ามีความจริงใจต่อเกษตรกรแล้วนะครึบ ท่านสาบานได้ไหมในสภาแห่งนี้ว่า ท่านไม่มีเบื้องหลังกับกฎหมายฉบับนี้ ไม่ได้ร่วมมือลงทุนกับบุคคลภายนอกที่จะจัดซื้อเอาที่ดินของประเทศ ดีไม่ดีอาจจะไปขายให้กับคนต่างชาติก็ได้ กระผมไม่ทราบว่ารัฐบาลนี้มีความคิดอย่างไร จึงออกกฎหมายอย่างนี้ แล้วก็เป็นเรื่องเร่งด่วนด้วย"¹⁰

นายชัยวัฒน์ ทรัพย์รวงทอง ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยนาท พรรคกิจประชาคม อภิปรายว่า "จุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินปี พ.ศ. 2518 เพื่อมุ่งหวังให้รัฐบาลไปเอาที่จากนายทุนผู้ที่มีที่ดินมากๆ ในประเทศไทยเอามาจัดรูป แต่ตอนนี้เรากำลังเปลี่ยนไปแล้ว กำลังจะไปเอาที่ของรัฐบาลที่เป็นราชพัสดุ เพื่อมุ่งหวังที่จะเอาไปทำอย่างอื่นนั้น เอามาจัดการปฏิรูปให้มันหมดสิ้นไปเลยอย่างนั้นหรือครึบ เรากำลังจะเปลี่ยนเจตนาหรือเปลี่ยนเจตจำนงของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินปี 2518"

นายวีระกร คำประกอบ ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์ พรรครวมไทย อภิปรายว่า "ร่างกฎหมายฉบับนี้มีความไม่ชอบมาพากลหลายอย่างหลายประเด็น และความจริงแทบจะทุกมาตราเลยนะครึบ ความจริงตั้งแต่เริ่มเลยนะครึบ เริ่มจากการที่ท่านพยายามใส่รายละเอียดเข้าไปในหลักการทุกมาตรา โดยที่ท่านบอกว่าเดี๋ยวค่อยไปแก้กันในชั้นกรรมาธิการ จะไปแก้กันได้อย่างไรละครึบ ทุกมาตราใส่ในรายละเอียดลงไปในหลักการหมดเลยครึบ นี้เริ่มจากความไม่ชอบมาพากล"¹¹

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 88.



นายปิยะณัฐ วัชรภรณ์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ พรรครวมไทย อภิปรายว่า "การที่ได้มีการผ่านร่างกฎหมายฉบับนี้ ได้เคยพูดได้จากกันไปแล้วนั้น เป็นการแสดงให้เห็นถึงว่า ข้อวิตกกังวลและความไม่มั่นใจว่ากฎหมายฉบับนี้จะ เป็นประโยชน์กับพี่น้องเกษตรกร หรือประชาชนผู้ต้องการที่จะทำมาหากิน จะได้ประโยชน์อย่างแท้จริง ข้อพิรุธในการที่รีบร้อนเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มันค่อนข้างจะเคลือบแฝง ทั้งที่เราได้เคยพูดจากกันอย่างหนักหน่วงกันมาแล้วครั้งหนึ่ง ตัวผมเองนั้นต้องยอมรับนะครับว่าค่อนข้างจะไม่สบายใจ และเมื่อได้มองเห็นความลึกลับลึกลนจากผู้ ที่พยายามผลักดันกฎหมายฉบับนี้ ตั้งแต่ในอดีตขณะที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ และก็มา มีบทบาทในการที่เป็นเจ้าของร่างฉบับนี้ ตรงที่ว่าเมื่อเรามองเห็นว่า มันน่าจะมีเงื่อนงำอะไรอยู่กับกฎหมายฉบับนี้แล้ว ประกอบกับการที่บุคคลผู้เป็นเจ้าของร่างพระราช บัญญัติฉบับนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับหนี้สิน เป็นจำนวนนับเป็นสิบล้าน นั้นยิ่งทำให้ผมจะต้องมองเนื้อหา ไปให้มากยิ่งขึ้นอยู่ว่ากฎหมายฉบับนี้มีอะไรเคลือบแฝงอยู่หรือไม่" ¹²

นายจักรนรงค์ คชสิทธิ์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดชุมพร พรรคประชาชน อภิปรายว่า "ขอ เรียนให้ทราบ ขณะนี้ที่ดินป่าชายเลนในจังหวัดภาคใต้ ตั้งแต่จังหวัดชุมพรลงไปจนกระทั่งถึงนครศรี ธรรมราช ถึงนราธิวาส ได้มีบุคคลหลายคนออกกว้านซื้อจากพี่น้องประชาชนที่อยู่ในป่าชายเลน เหล่านั้น ทั้งในส่วนที่มีเอกสารสิทธิ์ มี น.ส. 3 และในส่วนที่ครอบครองอยู่โดยครอบครองมือเปล่า ตั้งแต่จังหวัดชุมพรลงไปจนกระทั่งถึงใต้สุด ในจำนวนผู้ที่ไปกว้านซื้อเหล่านั้น มีญาติพี่น้องของอดีต รัฐมนตรีบางคนได้ไปกว้านซื้อ และไปปักหลักซื้ออยู่ที่จังหวัดชุมพร ที่ดินเหล่านั้นซื้อในราคาถูก นอก จากนี้ที่ดินป่าสงวนในจังหวัดๆ หนึ่ง ซึ่งอดีตรัฐมนตรีท่านนั้นอยู่ ประมาณ 4,000 ไร่ ถูกบุกรุก หัวคะแนนของท่านได้เข้าไปทำสวนปาล์ม ได้เข้าไปทำประโยชน์ ได้เข้าไปทำสวนยาง และทราบ ว่าตัวอดีตท่านรัฐมนตรีท่านนั้น ก็มีสวนปาล์มอยู่ 1,500 ไร่ นี่ข้อเท็จจริงเหล่านี้ผมก็ย้อนไปถึง ชาวหนังสือพิมพ์สยามรัฐ เมื่อเดือนพฤศจิกายน ปี 2530 ได้ลงข่าวนี้มาครั้งหนึ่งแล้ว ประกอบกับ ข้อมูลที่เพิ่งได้มาเช่นนี้ ทำให้เรามองเห็นว่าการเสนอขอแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน ฉบับนี้มีเรื่องที่เป็นเงื่อนงำอยู่ ปัญหาที่ว่านายทุนจะหยิบฉวยเอาผลประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้ไป ดำเนินการอุปเอาที่ดินไปดำเนินการนั้น เราคิดว่าต่อไปนั้นอาจจะไม่มี แต่สิ่งที่จะเกิดขึ้นอย่างแน่

¹² กองการประชุม, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาร่างพระราช บัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ครั้งที่ 6/2531," 7 กันยายน 2531.

นอนก็คือ ที่ดินซึ่งถูกบุกรุกเอาไว้แล้วถูกยึดเอาไว้แล้ว ถูกกว้านซื้อเอาไว้แล้ว เมื่อกฎหมายฉบับนี้ ออกมาก็จะรองรับการกระทำที่ผิดกฎหมายเหล่านั้นให้กลายเป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายขึ้น ถ้าเป็นเช่นนั้น การเสนอกฎหมายฉบับนี้ เข้ามาก็เพื่อที่จะให้เกิดประโยชน์กับบุคคลบางคนให้เกิดประโยชน์กับบุคคลบางกลุ่ม หรือให้เกิดประโยชน์กับพรรคการเมืองบางพรรค น่าจะเป็นเรื่องที่ไม่ใช่เกี่ยวกับประโยชน์ของประชาชนทั้งชาติ" ¹³

จะเห็นได้ว่าในการพิจารณาวาระแรกเพื่อรับหลักการนั้น มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับนิยามของคำว่าเกษตรกร และการมีสิทธิถือครองที่ดิน ทั้งนี้ เนื่องจากมี ส.ส. ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลมองว่า การให้นิยามของเกษตรกรนั้นกว้างขวางเกินไป ผู้ที่จะได้ประโยชน์จากการนำที่ดินของรัฐบาลมาจัดสรรตามกฎหมายนี้ก็คือ นายทุนและเจ้าของที่ดินรวมทั้งการที่จะไปร่วมมือกับบริษัทหรือนิติบุคคลต่างชาติ เพื่อประกอบธุรกิจเกษตรขนาดใหญ่หรือการบุคคลตัว เพื่อมาขอสิทธิตามกฎหมายนี้แย่งที่ดินจากชาวไร่ ชาวนาโดยส่งเสริมบุคคลภายนอกหรือร่วมมือกับบริษัท และการผลักดันกฎหมายฉบับนี้ ก็รู้กันอยู่แล้วว่ามิได้ผลประโยชน์จากการจับจองที่ทำนาทำไร่ ทำสวนป่าล้ม

ในที่สุดร่าง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็สามารถผ่านวาระแรกขึ้นรับหลักการมาด้วยคะแนน 165 ต่อ 105 ซึ่งตัวเลขของคะแนนดังกล่าว หากนับเฉพาะฝ่ายรัฐบาลแล้วก็หายไป 60 กว่าเสียง และที่หายไปส่วนใหญ่นี้ก็เป็นพรรคกิจสังคม รวมทั้งพรรคชาติไทยบางส่วน ที่น่าสนใจก็คือปรากฏว่า ต่อ พ.ร.บ. นี้พรรคพลังธรรม ได้ทเคคะแนนให้รัฐบาล หลังจากที่ทาง พันโทสนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะเจ้าของร่าง ได้ไปขอรับรอง พลตรีจำลอง ศรีเมือง หัวหน้าพรรคพลังธรรม เป็นการพิเศษว่า ขอให้ช่วยสั่งลูกพรรคให้ผ่านร่าง พ.ร.บ. นี้ด้วย สำหรับพรรคกิจสังคมนั้นข่าวสารที่ ส.ส. ของพรรคชูปชินนินทา ก็คือการกล่าวหาว่า นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานี พรรคประชาธิปัตย์ เจ้าเก่าที่เป็นผู้เสนอร่าง พ.ร.บ. นี้มาแต่แรกนั้น มีผลประโยชน์กับการออกกฎหมายฉบับนี้ เพราะขณะนั้นวงค้ำวามันเครีอและหัวคะแนนของนายสุเทพ ได้ไปจับจองพื้นที่ป่าชายเลนไว้ไม่ต่ำกว่า 5 พันไร่ ดังนั้นจึงไม่สามารถรับหลักการ พ.ร.บ. นี้ได้ ผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ซึ่งถูกขอรับรอง โดย นายพงส์ สารสิน รองนายกรัฐมนตรี และรองหัวหน้าพรรค จึงเดินออกจากห้องประชุมเมื่อถึงเวลาลงมติ

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

อย่างไรก็ตาม สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญ 27 คน ทำการแปรญัตติใน 7 วัน โดยมี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ปรากฏว่ากรรมวิธีการชุดดังกล่าวกลายเป็นเวทีที่มีการถกเถียงขัดแย้งกันอย่างหนัก มีประเด็นหลายประเด็นที่ไม่สามารถตกลงกันได้ ทำให้มีผู้ขอสงวนคำแปรญัตติไว้เป็นจำนวนมากถึง 25 คน และมีการขอสงวนคำแปรญัตติในเกือบทุกมาตรา นอกจากนี้ยังทั้งความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในหมู่กรรมการเป็นอย่างมาก แต่ในขณะนั้นยังไม่มีใครที่จะออกมาพูดเรื่องนี้โดยตรงไปตรงมา เพียงแต่เก็บงำเอาไว้เท่านั้น จนกระทั่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกบรรจุระเบียบวาระเข้าสู่การพิจารณาของสภาในวาระ 2 และ 3 คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรได้หยิบยกเรื่องดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาและมีความเห็นชอบให้พรรคร่วมรัฐบาลเห็นชอบตามร่างที่กรรมการเสียงส่วนใหญ่พิจารณาแล้ว

แต่เหตุการณ์กลับไม่สงบเรียบร้อย ทั้งนี้เนื่องจากมีผู้แทนราษฎรในพรรคชาติไทยส่วนหนึ่ง ได้เคลื่อนไหวในพรรคไม่ให้รับรองร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว นำโดยนายปิยะ อังกินันท์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี จนในที่สุดพรรคชาติไทยมีความเห็นว่าน่าจะเลื่อนหรือถ่วงไม่ให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่สภา เพราะเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีประโยชน์ และผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ของพรรคชาติไทยไม่เห็นด้วย หากปล่อยให้เข้าสู่สภาอาจเกิดเหตุการณ์ไม่คาดฝัน และในที่สุดอาจทำให้รัฐบาลจะต้องลาออก เนื่องจากกฎหมายที่รัฐบาลเสนอไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภา

เหตุผลหนึ่งที่ผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทย หยิบยกขึ้นมาพูดคือ การระบุว่า มีนักการเมืองหลายคนที่ผลักดันเรื่องนี้ กำลังจ้องหาผลประโยชน์อยู่ โดยเฉพาะที่ จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดนครศรีธรรมราช มีการออกไปกว้านซื้อที่เพื่อเตรียมการรับพระราชบัญญัติแล้ว มีการโอนเงินจากธนาคารหนึ่ง ไปธนาคารหนึ่งเพื่อกระทำการบางอย่าง

ก่อนที่จะมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร 1 วัน นายปิยะ อังกินันท์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี พรรคชาติไทย ซึ่งเป็นตัวตั้งตัวตีไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ จะพาพวกหนีการประชุม ข่วดั่งกล่าวสร้างความปลอดภัยให้กับพรรคประชาธิปัตย์เป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะมีการประเมินกันว่า โอกาสที่จะมีการคว่ำร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นไปได้น้อยมาก มีเพียงทางเดียวที่จะทำให้การพิจารณามีปัญหาคือ การทำให้ไม่ครบองค์ประชุม ดังนั้น จึงต้องรื้อถึง พล.อ.ชาติชาย ต้องเรียกนายปิยะ ไปคุย ซึ่งในที่สุดตกลงกันได้ว่า ให้นายปิยะ ไปเข้าประชุม แต่ไม่ต้องยกมือก็ได้

จากท่าทีของพรรคชาติไทยดังกล่าว ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นผู้ผลักดันเรื่องนี้ มาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ส.ส.สุราษฎร์ธานี แสดงท่าทีอย่าง แข็งกร้าว พร้อมกันนี้ผู้แทนราษฎรประชาธิปัตย์หลายคนออกมาตอบโต้คนในพรรคชาติไทยว่าที่ออก มาคัดค้านเรื่องนี้ เนื่องจากเกรงกลัวจะเสียประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีผู้แทนราษฎรในพรรค ชาติไทยหลายคนที่เป็นเจ้าของที่ดินจำนวนมาก หากร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินประกาศใช้จะต้อง ได้รับผลกระทบอย่างแน่นอน และพรรคประชาธิปัตย์ออกโรยยื่นยันว่า หากกฎหมายนี้ไม่ผ่านรัฐบาล จะต้อง ลาออก หรือ ยุบสภา

ท่าทีที่แข็งกร้าวดังกล่าว ทำให้เกิดความหวุ่นไหวขึ้นในหมู่พรรคร่วมรัฐบาลเป็นอย่างมาก กระทั่ง นายบุญเหลือ ประเสริฐสุวรรณ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าหนักใจใน เรื่องนี้มาก เพราะหนทางที่จะประนีประนอมกันนั้น ดูเหมือนจะมีน้อย เพราะเรื่องนี้ไม่ใช่เป็น เรื่องของความแตกต่างทางผลประโยชน์ และความคิดเท่านั้น แต่เป็นการแข่งขันระหว่างพรรค ประชาธิปัตย์ กับพรรคชาติไทย

แก้ไขปัญหาก็ได้เปลาะหนึ่ง กรรมการประสานงานก็ต้องบวดหัวอีก เมื่อมีข่าวว่า นาย ภิัญญา ช่วยปลอด รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ เตรียมนำผู้แทนราษฎร พรรคกิจสังคม 18 คน เดินทางไปเกาหลีใต้ ในวันที่ 22 มิถุนายน 2532 ซึ่งเป็นวันประชุมสภาผู้แทนราษฎร คน ระดับสูงของพรรคประชาธิปัตย์ต้องโทรศัพท์ด่วนไปถึง นายพงส์ สารสิน รองหัวหน้าพรรคกิจสังคม ให้แก้ไขปัญหาด่วนพร้อมทั้งมีการชู้ว่า หากพรรคกิจสังคมไม่เข้าประชุม ระวังเรื่องน้องชาย นายพงส์ ที่กำลังมีปัญหากฎหมายที่ป่าสงวนที่จังหวัดกาญจนบุรี จะถูกนำมาเปิดเผยและอาจจะมีการ โยงโยว่าทำไมพรรคกิจสังคมจึงคัดค้านไม่ให้มีการออกพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ใน ที่สุด มีการสั่งเลื่อนการเดินทางไปเกาหลีใต้ของผู้แทนราษฎรพรรคกิจสังคม ไปอีก 1 วัน ทำให้ แก้ปัญหาไปได้อีกเปาะหนึ่ง

ในส่วนของพรรคฝ่ายค้าน นายปิยะณัฐ วัชรภรณ์ พรรคเอกภาพ ได้เปิดเผยว่า ที่ทางฝ่ายค้านไม่อภิปรายในเรื่องนี้ก็เพราะว่า เป็นมาตรการที่ไม่สลักสำคัญอะไรแล้ว รัฐบาลเค้ าพยายามผลักดันให้กฎหมายนี้ผ่านอยู่แล้ว เราฝ่ายเสียงข้างน้อยก็คิดว่าได้ทำหน้าที่ของฝ่ายค้านดีที่ สุดแล้ว ซึ่งก็เป็นกติกากตามระบอบประชาธิปไตย หมดหน้าที่ของเราเกี่ยวกับเรื่องนี้แล้ว ต่อไปนี้จะเป็นสิ่งที่ประชาชนจะประจักษ์เองว่า เมื่อกฎหมายนี้ผ่านไปแล้วจะมีกี่คนที่ได้รับประโยชน์ ซึ่งจะ เป็นบทพิสูจน์เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี นายดลิต โสภิตชา พรรคเอกภาพ ก็ได้ให้ความ เห็นเช่นเดียวกับนายปิยะณัฐ ว่ามาตราที่เหลืออยู่นี้ไม่มีความสำคัญเช่นเดียวกัน จึงไม่จำเป็นต้อง

มีการอภิปราย

เมื่อถึงวันประชุมจริงๆ แม้ผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลจะมาเข้าประชุมกันอย่างหนาแน่น ก็ไม่ค่อยจะราบรื่น เมื่อผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านระดมพลอภิปรายกันอย่างยาวเหยียดทำให้ต้องเสียเวลาในช่วงเช้าไปเปล่าๆ กรรมการประสานงานต้องวิ่งกันวุ่นเพื่อแก้เกมถ่วงเวลาของฝ่ายค้าน พรรคฝ่ายค้านส่วนใหญ่ภูมิใจที่สามารถถ่วง พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินออกไปได้ แต่เมื่อถึงการประชุมภาคบ่าย เมื่อเวลา 15.30 น. ปรากฏว่ามีผู้แทนราษฎรเข้าประชุม 190 คน เริ่มพิจารณา พ.ร.บ. ออฉว ในมาตรา 12 แต่ผู้แทนราษฎรที่ขอแปรญัตติไว้ 8 คน ไม่มีใครอภิปราย จากนั้นพิจารณาในมาตรา 12, 14, 15 และ 16 ไม่มีใครอภิปรายอีกเช่นกัน ที่สุดจึงลงมติผ่านวาระ 3 ด้วยคะแนน 197 ต่อ 53 เสียงใช้เวลาแค่ 10 นาที

อย่างไรก็ดีเป็นที่น่าสังเกตว่า การประชุมในครั้งนี้ ทางฝ่ายรัฐบาลได้เตรียมพร้อมมาเป็นอย่างดีที่จะให้ร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรไปโดยเร็ว โดยอาศัยจังหวะที่ฝ่ายค้านเดินเกมรูดูเชิงว่ารัฐบาลจะเข้าครบองค์ประชุมหรือไม่ ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ ฝ่ายรัฐบาลได้เปรียบอยู่มากในด้านจำนวนผู้แทนราษฎร ที่ได้ผนึกกำลังกันเพื่อลอบบู่ทุกวิถีทาง ซึ่งตัวนายกรัฐมนตรีเองก็ได้กำชับลูกพรรคให้เข้าห้องประชุมกันโดยไม่ต้องพึ่งพาฝ่ายค้าน และก่อนหน้าทางพรรคประชาธิปัตย์ถึงกับมีการปล่อยข่าวกล่าวหาพรรคกิจสังคมว่าไม่เอาด้วยกับ พ.ร.บ.ฉบับนี้ และทางข้างหลัง โดยการพาผู้แทนราษฎรของตนไปดูงานที่ประเทศเกาหลีเป็นจำนวนถึง 15 คน ทางฝ่ายกิจสังคมอดรันทนไม่ได้เพราะเหตุว่าตนอยู่ของคนเดียว ทำไม่ต้องหาเรื่องจิ้งจอกเป็นต้องแสดงความบริสุทธิ์ใจแกมประชด ด้วยการเลื่อนการเดินทางไปเกาหลีเพื่อลงคะแนนให้ร่างนี้ผ่านไปโดยเร็ว แม้ว่าจะเป็นหน้าเป็นตาของพรรคประชาธิปัตย์ก็ตาม กิจสังคมคนหัวอ่อนชอบการประนีประนอมเป็นชีวิตจิตใจจึงยินดีไม่มีปัญหา เพื่อรักษาสถานภาพการเป็นพรรคร่วมรัฐบาลของตนเองให้อยู่ว่าอะไรก็ตามกัน ในการนี้ฝ่ายค้านจึงต้องพลาดทำไปโดยปริยายเพราะหวังลู่ฟลุคเพียงอย่างเดียว คือการที่ฝ่ายรัฐบาลมาไม่ครบองค์ประชุม ซึ่งก็ดูจากรูปการณ์แล้วฝ่ายค้านก็ไม่ได้หวังอะไรมากนัก เพราะผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่ส่งวนคำแปรญัตติก็เข้ามาอภิปรายไม่ทัน แต่หากทันก็ไม่มีประเด็นอะไรที่น่าจะอภิปราย เพราะความสำคัญของร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ อยู่ที่มาตรา 4 และ 11 คือ คำนิยามคำว่า เกษตรกร และจำนวนกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน ครั้นจะหวังพึ่งผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล ที่ส่งวนคำแปรญัตติไว้จากพรรคชาติไทย คือ นายจาตุรนต์ ฉายแสง และนายจตุรนต์ คุชสิทธิ์ ซึ่งที่ผ่านมาได้อภิปรายกันอย่างหนักหน่วงมาตลอด กลับไม่ได้มาเข้าร่วมประชุม ส่วนนายปิยะ อังกินันท์ ผู้แทนราษฎรจากพรรคชาติไทย ซึ่งได้คัดค้านในเรื่องนี้ตั้งแต่ต้น ก็มาประชุมแต่เมื่อถึงเวลาลงมติก็เดินออกจากห้องประชุม

ถึงแม้ร่าง พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินฉบับนี้จะผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ เพราะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ก่อน จึงเป็นการฝากความหวังไว้ในชั้นของวุฒิสมาชิก เพราะทางพรรคร่วมรัฐบาลเองก็คิดว่าไม่มีปัญหาผ่านแน่นอน ในขณะที่ทางฝ่ายค้านก็หวังไว้ว่าคงมีการยับยั้งในชั้นของวุฒิสมาชิก โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นที่รัฐบาลได้แต่งตั้งมาทั้งสิ้น ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่า วุฒิสมาชิกก็เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาล (ยกเว้นวุฒิสมาชิกสายทหารอยู่นอกเหนือการควบคุม) สรุปได้ว่าถ้า พล.อ.ชาติชาย เห็นด้วยกับร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ ก็ไม่น่าจะมีปัญหาอะไร แต่ถ้าไม่เล่นด้วย ร่างนี้ก็จะถูกยับยั้ง ซึ่งจะเป็นการตีหากต้องการให้ร่างนี้ยับยั้งในส่วนของวุฒิสมาชิก เพราะจะได้ไม่มีฝ่ายไหนต้องเสียหน้าหรือหากประชาธิปัตย์จะเสียก็เป็นการเสียที่เบาบางมาก เพราะต่างก็ได้หมดภาระหน้าที่ของตนแล้ว

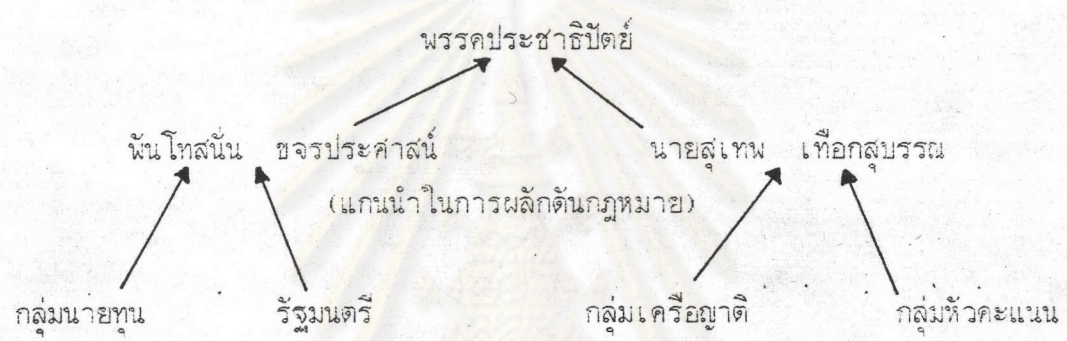
นอกจากนี้ร่าง พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะต้องถูกคงไว้ในชั้นวุฒิสมาชิก ทั้งนี้เนื่องจากพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคใหญ่ในรัฐบาลไม่ยอมให้ผ่านออกมาบังคับใช้ เพราะเกรงจะถูกพรรคประชาธิปัตย์นำไปเป็นข้ออ้างในการหาเสียงจากประชาชนที่ไม่มีที่ทำกิน หากพรรคชาติไทยไม่ให้ผ่าน ก็คงจะต้องส่งสัญญาณผ่านทางวุฒิสมาชิก และร่างนี้ก็จะถูกวุฒิสมาชิกเตะถ่วงเอาไว้ โดยการเสนอให้การตั้งกรรมการร่วมขึ้นมาศึกษาก่อนรับหลักการ

ในขณะที่พรรคฝ่ายค้านมีความเห็นว่า พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะไม่ผ่านเพราะถูกวุฒิสมาชิกถ่วงไว้ นั้นไม่เป็นความจริง ยิ่งไปกว่านี้ก็ต้องไปเชียวผ่านตลอดร้อยเปอร์เซ็นต์ เพราะในวุฒิสภานั้นกว่าร้อยละ 80 เต็มไปด้วยเศรษฐีเจ้าที่ดิน มีบางคนครอบครองที่ดินหลายพันหลายหมื่นไร่ ยิ่งไปกว่านี้ก็ต้องให้ผ่าน เพราะถ้ากฎหมายนี้ออกมาพวกเขาแน่นอนเองที่จะได้รับประโยชน์อย่างมหาศาล

หากมองย้อนกลับไป ตั้งแต่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2531 ภายใต้การผลักดันอย่างสุดจิตสุดใจของพรรคประชาธิปัตย์ เพราะถือเรื่องนี้เป็นนโยบายสำคัญของพรรค จะเห็นได้ว่าการระดมความขัดแย้งมาโดยตลอด การผลักดันให้ร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรนั้นทำไมพรรคประชาธิปัตย์จึงผลักดันเรื่องนี้อย่างเต็มที่และมีการโยนโยนไปถึงพันโทสนั่น ขจรประศาสน์ ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งในกลุ่มของพันโทสนั่น นั้น ยังมีรัฐมนตรีอีก 5 ท่าน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งให้การสนับสนุน ในการผลักดันครั้งนี้

ส่วนนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ก็มีวงค์วานเครือญาติและหัวคะแนนได้ไปจับจองพื้นที่ป่าชายเลนไว้ไม่ต่ำกว่า 5 พันไร่ นอกจากนี้ยังมีบรรดากลุ่มเครือญาติของผู้แทนราษฎรจังหวัดชุมพรและจังหวัดนครศรีธรรมราช ได้ไปกว้านซื้อที่ดินและจับจองที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก

ดังนั้นผลประโยชน์จากการผลักดันกฎหมายฉบับนี้จึงมีมูลค่ามากนับร้อยล้านบาท และความล้มพันธ์ในการเกาะกลุ่มผลักดันกฎหมายฉบับนี้ โดยให้พันโทสนั่น ขจรประศาสน์ และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นแกนนำ มีลักษณะดังนี้



ในด้านของพรรคชาติไทย มีกลุ่มของนายปิยะ อังกินันท์ ที่ไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากกลุ่มของนายปิยะ อังกินันท์ ประกอบด้วยนายยุทธ อังกินันท์ นายภิมุข อังกินันท์ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง เห็นว่าถ้ากฎหมายฉบับนี้ผ่านออกมาจะมีผลบังคับใช้ จะเป็นผลงานของพรรคประชาธิปัตย์ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในคราวหน้า และกลุ่มที่คัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เป็นเจ้าของธุรกิจที่ดินจำนวนมาก ที่ให้การสนับสนุนพรรคชาติไทย เกรงว่าจะถูกเวนคืนที่ดินให้กับรัฐ ซึ่งในพรรคชาติไทยนั้นมีนักธุรกิจที่ดิน ได้แก่ นายเสนาะ เทียนทอง นายบุญเสริม ดาวรกุล นายจิระ มงคลรังษี นายสมาน ภูมมะกาญจนะ นายกร ทัพพะรังษี พล.ต.อ. ประมาณ อติเรกสาร

ดังนั้นท่าทีของพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคชาติไทย จึงมีการขัดแย้งกันอยู่อย่างลึกๆ ในเรื่องการตั้งรกรากเพื่อผลประโยชน์ หรือการรักษาผลประโยชน์ของตน และเป็นการต่อสู้โดยใช้ระบบสภาผู้แทนราษฎรเป็นเครื่องมือ

เมื่อวิเคราะห์ถึงลักษณะการผลักดันของกลุ่มนักธุรกิจไปแล้ว จะมาวิเคราะห์ถึงเนื้อหา ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมจากตัวบทกฎหมายฉบับเก่า และมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายประการ โดยได้ระบุให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินให้กับเจ้าของที่ดินที่รัฐบาลจะนำมาปฏิรูปและ ความหมายของเกษตรกรที่ได้รับการแก้ไขในสภาผู้แทนราษฎร วาระ 2 และ 3 เป็น "เกษตรกร หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้ จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด ในพระราชกฤษฎีกาด้วย

ซึ่งจะเห็นว่าเป็นความหมายที่แคบลง เฉพาะเจาะจงมากขึ้น อาจมีปัญหาเรื่องการตีความเกิดขึ้นได้เหมือนกัน เช่น คำว่า "ยากจน" นั้นคืออะไร หรือถ้า นาย ก. เป็นผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม แต่นาย ก. หรือพ่อของนาย ก. ไม่ยากจน นาย ก. จะอยู่ในข่ายผู้รับประโยชน์จากการปฏิรูปหรือไม่ หรือในข้อความที่ว่า "ผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินทำกิน" หมายความว่า บุตรไม่มีที่ดินทำกิน หรือ เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกิน การตีความที่แตกต่างกัน ก็จะนำไปสู่การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ต่างกัน ได้

นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มเติมข้อความใน (4) และวรรคท้ายของมาตรา 26 แห่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นมาตรา 8 แห่งร่าง พ.ร.บ. ที่ขอแก้ไขฉบับนี้ คือ ¹⁴

"(4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกาหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ"

"เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (4) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. นี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจให้

¹⁴ สมนึก ทับพันธ์, บทวิเคราะห์ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, หน้า 158.

เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม"

จากข้อความวรรคนั้นเอง ที่ทำให้ทนายความบางท่านเรียกกฎหมายฉบับนี้ว่า กฎหมายเช่าป่าสงวน

ประเด็นข้อสงสัยในเรื่องนี้คือ การเพิ่มวรรคนี้เข้ามาในร่างข้อเสนอแก้ไขในร่างเจตนาอะไรไว้หรือไม่ ทั้งนี้เพราะในการที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้นำเอาที่ป่าสงวนส่วนใดมาจัดสรรนั้น ย่อมต้องมีการสำรวจตรวจสอบและพบว่า พื้นที่ป่าสงวนนั้นทั้งหมดมีผู้เข้าไปอยู่อาศัยแล้วจนมิสามารถปรับปรุงพื้นที่ให้เป็นป่าต่อไปได้ ถ้า ส.ป.ก. จัดสรรให้ไม่หมดทั้งแปลงจะเพราะด้วยเหตุใดก็ตาม แล้วนำเอาพื้นที่ที่เหลือไปให้บุคคลเช่าหรือเช่าซื้อทำกิจกรรมสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ปัญหาก็คือ ส.ป.ก. จะขับไล่ผู้ที่ครอบครองอยู่ก่อนแล้วออกไปได้อย่างไร และในทางปฏิบัติก็คงต้องยินยอมให้ผู้ครอบครองอยู่แล้วเช่าหรือเช่าซื้อนั่นเอง ตรงนี้แหละที่มีผู้สงสัยว่า การเพิ่มข้อความในวรรคนี้เข้าไป ใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง ผู้ครอบครองอยู่ก่อนแล้วรายใหญ่ๆ หรือเกษตรกรรายเล็กรายน้อย และอีกประการหนึ่ง กฎหมายนี้ยังมีช่องโหว่ที่ไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่า ในกรณีที่ ส.ป.ก. นำที่ดินที่เหลือไปให้เช่าหรือเช่าซื้อในกรณีแล้ว ส.ป.ก. จะเลิกให้เช่าหรือซื้อคืนหรือเวนคืนที่ดินแปลงนั้น แล้วนำมาปฏิรูปจัดสรรให้เกษตรกรรายเล็กรายน้อยอีกเมื่อใด และมาตรา 10 แห่งร่าง พ.ร.บ. นี้ให้ยกเลิกมาตรา 30 แห่ง พ.ร.บ. ฉบับ พ.ศ. 2518 เสียแล้วให้ใช้ข้อความที่ปรากฏในร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้แทน สาระสำคัญของบทบัญญัติมาตรา 30 ที่แก้ไขแล้วมีดังนี้¹⁵

(1) พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้จำแนกที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดสรรตามประเภทของที่ดินที่ได้มา ในกรณีที่ เป็นที่ดินของรัฐ ส.ป.ก. จะสามารถให้เกษตรกรเช่า แต่จะให้เช่าซื้อหรือโอนสิทธิกันไม่ได้ แต่ถ้าที่ดินนั้น ได้มาโดยการซื้อหรือเวนคืนที่ดินเอกชน ส.ป.ก. อาจให้เกษตรกรเช่า เช่าหรือซื้อได้ แต่ตามร่างที่แก้ไข จะให้อำนาจ ส.ป.ก. จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินทุกประเภทได้ตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง

(2) เพิ่มเติม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้อำนาจ ส.ป.ก. สามารถจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใด เช่น เช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ส่วนวิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ใช้ได้รับอนุมัติถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ซึ่งการขอแก้ไขนั้นเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการมากเกินไป ในการกำหนดขนาด การถือครอง และการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการให้บุคคลเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน ที่ ส.ป.ก. ได้รับมา น่าจะระบุให้ชัดเจนกว่านี้ว่า "กิจการอื่น" คือประเภทใดได้บ้าง และแต่ละประเภทจะได้รับอนุญาตให้เช่า เช่าซื้อ หรือประโยชน์ได้ไม่เกินไป

ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้อนุญาตให้สถาบันเกษตรกรและกิจการที่สนับสนุนหรือที่เกี่ยวข้อง เนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน สามารถใช้ที่ดินได้อย่างไม่จำกัด เงื่อนไขดังกล่าวเปิดโอกาสให้บริษัท เอกชนขนาดใหญ่ เข้ามาแย่งที่ดินพื้นที่มหาศาล ไปจากเกษตรกรผู้ยากไร้ ไปในที่สุด เพราะเพียงแต่ บริษัทข้ามชาติ หรือบริษัทยักษ์ใหญ่ของไทยเพียงบริษัทเดียวระดมลายเซ็นคนงาน ชาวบ้าน มาได้ ลัก 500 - 1000 รายชื่อแล้วจัดตั้งเป็นสหกรณ์ปลูกป่า กลุ่มเกษตรกรปลูกป่า สมาคมปลูกป่า ฯลฯ พวกเขาก็มีสิทธิ์ใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ควรแบ่งสรรให้เกษตรกรส่วนใหญ่ไปนับแสนไร่แล้ว ในกรณีเดียวกันการเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนที่ทำธุรกิจครบวงจร เข้ามาถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ยิ่งบิดเบือนเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินอย่างชัดเจนที่สุด รัฐบาลไทยไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่ต้องแบ่งปันแผ่นดินอันเป็นสิทธิ์ของประชาชนผู้ยากไร้ที่ทำงานให้กับบริษัทธุรกิจครบวงจร (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทข้ามชาติ) เนื่องจากบริษัทเหล่านั้นมีเงินตราพร้อมที่จะซื้อผืนดินไม่ว่าที่ไหนก็ได้ หากเขาต้องการ บริษัทข้ามชาติที่เข้ามาทำธุรกิจการเกษตรในประเทศไทยบางบริษัทมีเงินทุนหมุนเวียนต่อบีมากกว่างบประมาณแผ่นดินของไทยเสียอีก เพียงแต่รัฐบาลอนุญาตให้พวกเขาซื้อที่ดินได้โดยเสรี เท่านั้นภาคตะวันออกทั้งภาคอาจจะกลายเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัทข้ามชาติไปทันที¹⁶

¹⁶ วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ, "การปฏิรูปที่ดิน," มติชน (18 กันยายน 2532) : 9.

จะเห็นได้ว่า พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 โดยเนื้อแท้แล้วมิได้แก้ไขกฎหมายเดิม ที่มีวิธีการปฏิรูปผิดแผกแตกต่างไปจากการปฏิรูปที่ดินตามสากลนิยมให้เข้าใกล้วิธีการที่จะดำเนินการจัดสรรการกระจายสิทธิเสียใหม่แต่อย่างใด ตรงกันข้ามการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในครั้งนี้นักกลับทำให้การปฏิรูปที่ดินในประเทศมีความแปลกแยกไปจากแนวความคิดเดิมที่ว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อผู้ที่ทำกินในที่ดินมากขึ้นไปอีก และการที่กฎหมายฉบับใหม่นี้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนให้ ส.ป.ก. สามารถจัดที่ดินเพื่อการปฏิรูปในพื้นที่ป่าสงวนได้ทันทีที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติก็จะเป็นการบ่งชี้ได้อย่างชัดเจนว่า ภายใต้ข้อจำกัดทางงบประมาณและกำลังคนจะไม่มี การนำเอาที่ดินเอกชน ไม่ว่าจะโดยการซื้อหรือการเวนคืนมาปฏิรูปอีกแล้ว ยกเว้นอาจจะมียูนิบังกที่เจ้าของที่ดินต้องการบริจาคบางส่วนให้ ส.ป.ก. เข้าไปจัดที่ดินและสร้าง infrastructure เข้าถึงแปลงที่ดิน เจ้าของที่ดินก็จะได้ประโยชน์จากการที่ราคาที่ดินสูงขึ้น แต่งานหลักของ ส.ป.ก. นับแต่นั้นคือ การนำเอาพื้นที่ป่าสงวนที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้นำไปปฏิรูปมาจัดสรรและให้กิจการอื่นเช่าหรือเช่าซื้อ

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินตาม พ.ร.บ.ฉบับที่แก้ไขแล้วนี้ ให้บรรลุจุดประสงค์ในการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากจนจกต้องอาศัยความจริงใจ ความซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมสูงของทั้งเจ้าหน้าที่และนักการเมืองที่เข้ามาเป็นผู้บริหารประเทศ เพราะกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน ภายใต้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีไว้มากพอสมควรในการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่างๆ ในการจัดที่ดินให้บุคคลเช่า หรือเช่าซื้อ มิฉะนั้นแล้วการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายฉบับใหม่ จะนำไปสู่การบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนและพื้นที่ป่าอื่นๆ อีกต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง ทั้งนี้เพราะลำพังจำนวนเกษตรกรผู้ยากจนและผู้ไม่มีที่ดินทำกินของตนเองก็ มีมากจนไม่สามารถจัดที่ดินให้ครบตามจำนวนที่เรียกร้องได้ การกำหนดให้ ส.ป.ก.สามารถจัดหาที่ดินให้บุคคลเช่าซื้อหรือเช่า ทำกิจการอื่น ก็ยังจะเพิ่มพลังกดดันให้ผู้ที่ผิดหวังจากการได้รับจัดสรรที่ดินในพื้นที่ปฏิบัติปฏิรูปหรือผู้ที่อาจจะถูกขับไล่มาจากพื้นที่ ที่ ส.ป.ก. ให้กิจการอื่นที่สนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเข้าทำประโยชน์ บุกรุกเข้าไปในพื้นที่ป่าอื่นๆ ของรัฐ และเมื่อพิจารณาถึงขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการสกัดกั้นการบุกรุกพื้นที่ดินของรัฐแล้ว เราก็คงจะพอมองเห็นภาพพื้นที่ป่าไม้จะถูกบุกรุกเข้าจับจองอยู่เรื่อยไป และ ส.ป.ก. ก็จะทำหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าเหล่านี้ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ถูกผลักดันจากพลังทางการเมืองให้รัฐบาลประกาศเป็นเขตปฏิรูปในพื้นที่ดังกล่าวเรื่อยไป เช่นกัน

ศูนย์วิทยพัธพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5

สรุปผลงานปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 - มกราคม 2532

ลักษณะงาน	หน่วย	ผลงาน		ผลงาน ปี 2518-มค.2532
		ปี 2518-กย.2531	ตค.2531-มค.2532	
1.งานเตรียมการ -ประกาศเขต ปฏิรูปที่ดิน	อำเภอ/1 จังหวัด	132/38	14/4	146/42
2.งานจัดสรรที่ดิน ที่เอกชน -เนื้อที่จัดซื้อ	ไร่	361,334	1,316	362,650
ชำระเงินสด	บาท	605,088,110	4,802,946	609,891,056
ชำระพันธบัตร	บาท	337,819,600	1,307,200	339,126,800
-ทำสัญญาเช่า	ไร่	281,789	1,589	283,378
	ครอบครัว	16,081	87	16,168
ลักษณะงาน	หน่วย	ผลงาน	ผลงาน	ผลงาน
-ทำสัญญาเช่าซื้อ	ไร่	52,726	4,192	56,918
	ครอบครัว	2,968	257	3,225
ที่รัฐ				
1.เนื้อที่เหมาะสม	ไร่	3,918,900	750,802	4,669,702
ทำการเกษตร				
2.รังวัดกระจาย สิทธิ	ไร่	3,414,395	129,097	3,543,492
3.จัดเกษตรกร เข้าทำประโยชน์	ไร่	2,061,639	29,156	2,090,795
	ครอบครัว	102,138	1,444	103,582
4.แจก ส.ป.ก.	ไร่	1,135,423	14,465	1,149,888
4-01	ครอบครัว	57,389	981	58,370

ที่มา : สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ 154

หมายเหตุ : รวมถึงอำเภอที่แยกออกจากอำเภอที่ดำเนินการประกาศเขตแล้ว

ตารางที่ 14 แสดงผลงานการปฏิรูปที่ดินนับตั้งแต่ พ.ศ. 2518 จนถึงมกราคม 2532 ซึ่งสรุปได้ดังนี้

(1) การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการบนที่ดินของรัฐ กล่าวคือ ส.ป.ก. ได้กำหนดเขตปฏิรูปในที่ดินของรัฐจำนวนประมาณ 4.7 ล้านไร่ และได้จัดสรรที่ดินส่วนนี้ไปแล้ว 2.1 ล้านไร่ ส.ป.ก. สามารถซื้อที่ดินเอกชนได้เพียง 3.6 แสนไร่ และจัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อได้ประมาณ 2.4 แสนไร่เท่านั้น

(2) ในจำนวนที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อเพื่อนำมาจัดสรรนั้น ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2520

(3) ในจำนวนที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. นำมาจัดสรรนั้น ส่วนใหญ่เป็นการปฏิรูปจัดสรรในช่วงหลังปี พ.ศ. 2520 หลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2520 เห็นชอบกับที่กระทรวงเกษตรเสนอให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนที่เสื่อมสภาพแล้ว

(4) เกษตรกรผู้ได้รับจัดสรรให้ทำกินบนที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้ซื้อมาจากเอกชนส่วนใหญ่ เลือกเช่าที่ดินมากกว่าการเช่าซื้อ

(5) พื้นที่ที่ ส.ป.ก. กำหนดเป็นเขตปฏิรูปแล้ว แต่ยังไม่ได้จัดสรรให้เกษตรกรได้เข้าทำกินยังมีสัดส่วนที่สูง โดยเฉพาะที่ดินที่เป็นของรัฐ

การที่ผลการดำเนินการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ปรากฏออกมาในลักษณะข้างต้น อาจเป็นเพราะปัจจัยสาเหตุหลายประการด้วยกัน เช่น

(1) เมื่อพิจารณางบประมาณที่ ส.ป.ก. ได้รับในตารางที่ 5 จะเห็นว่านอกจากจำนวนเงินที่ได้รับในแต่ละปี จะต่ำมากเมื่อพิจารณาถึงภาระหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการแล้ว ภาพแนวโน้มของงบประมาณปีต่อปี ยังแสดงให้เห็นถึงความไม่ต่อเนื่องในการสนับสนุนของรัฐบาลอีกด้วย เมื่องบประมาณมีน้อย การจัดซื้อที่ดินเอกชนก็คงจะทำได้ในจำนวนจำกัด

(2) ในระยะแรกๆ ที่ ส.ป.ก. สามารถเจรจาซื้อที่ดินเอกชนมาปฏิรูปได้นั้น อาจเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมหลายอย่างเอื้ออำนวย เช่น การเดินขบวนของชาวนาชาวลาวและกลุ่มอื่นๆ ทำให้บังเกิดความไม่มั่นใจในเสถียรภาพของรัฐบาล การที่ราคาผลิตผลทางการเกษตรตกต่ำ และที่ดินในเขตที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปมีประสิทธิภาพต่ำ สิ่งเหล่านี้ย่อมเอื้ออำนวยให้การเจรจาต่อรองราคาซื้อ-ขายที่ดินระหว่าง ส.ป.ก. กับเจ้าของที่ดินรายใหญ่ทำได้ง่ายเข้า หากแต่ในระยะต่อมา การเจรจาซื้อขายที่ดินเอกชนล่าช้ามากขึ้น เนื่องจากเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมขายที่ดิน ส่วนหนึ่งเพราะตกลงราคาไม่ได้และอีกส่วนหนึ่งเพราะบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนต่ำด้วยเหตุนี้ผลการดำเนินการปฏิรูปที่ดินระยะหลังๆ จึงเป็นผลของการดำเนินการของรัฐเป็นส่วนใหญ่

(3) การที่เกษตรกรส่วนใหญ่ที่ได้รับจัดสรรที่ดินบนที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อ มักจะ

เลือกวิธีการเช่ามากกว่าการเช่าซื้อ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการตั้งราคาที่ดินสำหรับให้เช่าซื้อสูงต่ำตามราคาที่ดิน ส.ป.ก. ซื้อมา ซึ่งเกษตรกรเป็นผู้ยากจนจึงไม่สามารถมีรายได้ให้สูงพอที่จะชำระค่าเช่าซื้อได้

(4) การที่ ส.ป.ก. ยังไม่สามารถจัดสรรที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการมีงบประมาณและกำลังคนจำกัดในการรังวัดจัดแปลงที่ดิน แต่อีกส่วนหนึ่งที่สำคัญไม่น้อยกว่าคือ ผู้ที่เป็นเกษตรกรไม่ต้องการเข้าไปอยู่ในแปลงที่ดินที่จัดสรรให้ เหตุผลที่เกษตรกรปฏิเสธก็คือ เห็นว่าขนาดที่ดินเล็กและที่ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ จึงเห็นว่าจะไม่มีรายได้พอเพียงแก่การดำรงชีพ แต่ขณะเดียวกันก็จะมีกลุ่มคนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่ง ไม่อยู่ในความหมายของ เกษตรกร แต่เป็นบุคคลที่ยากจน เช่น ผู้เป็นแรงงานรับจ้างในชนบท ผู้ไม่มีที่ดินทำกินเลย บุคคลเหล่านี้เป็นจำนวนมากขอเช่าทำกิน แต่จะต้องถูกปฏิเสธเพราะ ไม่อยู่ในขอบข่ายการครอบคลุมของกฎหมาย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 6

งบประมาณของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปีงบประมาณ 2518 - 2532

ปีงบประมาณ	งบประมาณ ส.ป.ก. (ล้านบาท)	งบประมาณกองทุนการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม (ล้านบาท)	งบประมาณทั้งหมด (ล้านบาท)
2518	2.7	-	2.7
2519	35.8	100.0	135.8
2520	79.7	400.0	539.7
2521	94.7	200.0	294.7
2522	149.4	41.3	190.7
2523	189.8	6.2	196.6
2524	219.5	13.1	232.6
2525	220.2	76.3	296.5
2526	274.2	79.4	353.6
2527	254.8	145.9	400.7
2528	349.2	170.6	519.8
2529	454.7	82.9	537.6
2530	477.4	83.3	560.7
2531	389.3	130.5	519.8
2532	455.2	42.8	498.0
รวมทั้งสิ้น	3,646.6	1,632.8	5,278.9

ที่มา : สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2. พระราชบัญญัติประกันสังคม

การประกันสังคม ไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่ในประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2495 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ตั้งกรรมการชุดหนึ่งขึ้นมา มีชื่อว่า คณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ โดยมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นประธานเอง ในครั้งนั้นได้มีการแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นมาด้วย เพื่อจัดทำร่าง พ.ร.บ. ประกันสังคม รวมทั้งให้มีการจัดตั้งกรมประกันสังคม (สังกัดกระทรวงการคลัง) พ.ร.บ. ฉบับนั้นจะใช้บังคับในกลางปี 2498 แต่ความวุ่นวายทางการเมืองในช่วงนั้นเป็นต้นเหตุให้มีการเลื่อนใช้ พ.ร.บ. ออกไป อย่างไรก็ตาม นับว่าเป็นครั้งแรกในสังคมไทย ที่ได้มีการริเริ่มวางแผนเพื่อช่วยเหลือคนยากจนรวมทั้ง กลุ่มคนที่มีรายได้น้อยให้มีหลักประกันเกี่ยวกับ ความมั่นคงทางสังคม หลังจากนั้นเป็นต้นมา เรื่องการประกันสังคมก็ได้หายไปจากเวทีการเมืองพร้อมกับมีการกดดันไม่ให้แรงงานมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องเรื่องใดๆ ทั้งสิ้น โดยอ้างว่าเพื่อเป็นการสร้างบรรยากาศที่เรียบร้อยซึ่งจำเป็นต่อการส่งเสริมโครงการลงทุนต่างๆ จนกระทั่งถึง 14 ตุลาคม 2516 ปัญหาแรงงานก็เริ่มได้รับการพิจารณาอย่างจริงจัง แต่เรื่องการประกันสังคมยังคงถูกมองข้ามไปเหมือนเช่นเคย รัฐบาลพลเอก เปรม ได้ประกาศในปี 2523 ว่า การประกันสังคมเป็นนโยบายที่สำคัญข้อหนึ่ง และก็ได้มีการร่าง พ.ร.บ. ประกันสังคม โดยกระทรวงมหาดไทย แต่ความสับสนซับซ้อนของกระบวนการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ผสมกับความเฉื่อยชาของนายกรัฐมนตรี เปรม ที่ไม่สนใจปัญหาของกลุ่มคนผู้ทุกข์ยากอย่างจริงจัง ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้จึงได้กลายเป็นแผ่นกระดาษไปในที่สุด จนกระทั่งถึงรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ความพยายามครั้งใหม่ก็ได้เกิดขึ้น¹⁷ เมื่อมีการเสนอร่าง พ.ร.บ. ที่เกี่ยวกับการประกันสังคม 5 ร่าง เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2532 โดยมีการเสนอให้พิจารณาร่าง พ.ร.บ. กองทุนสวัสดิการแรงงาน คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่าง พ.ร.บ. ประกันสังคม นายชวลิต โอสถานุเคราะห์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น พรรคกิจสังคมกับคณะเป็นผู้เสนอร่าง พ.ร.บ. ประกันสังคม นายณรงค์ วงศ์วรรณ ผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่ พรรคเอกภาพกับคณะเป็นผู้เสนอร่าง พ.ร.บ. ประกันสังคม นางเตือนใจ นุอุปละ ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะเป็นผู้เสนอ และร่าง พ.ร.บ. กองทุนการเจ็บป่วยนอกงาน นายเจริญ ชาญประสุธ ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ พรรคเอกภาพ กับคณะเป็นผู้เสนอ

¹⁷ "พระราชบัญญัติประกันสังคม," ข่าวพิเศษ 11 (พฤษภาคม 2532) : 4.

การที่มีการนำเสนอร่าง พ.ร.บ. ที่เกี่ยวข้องกันพร้อมกันทั้ง 5 ร่าง สะท้อนให้เห็นถึงการแสดงออกถึงบทบาทต่าง ๆ กันของผู้แทนราษฎร และยังทำให้มองเห็นได้ว่าผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีที่ประกอบด้วยนักธุรกิจเป็นส่วนมาก ได้มีการให้นำหนักความสำคัญต่อผลประโยชน์ของกลุ่ม หรือผลประโยชน์ของประชาชนซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า โดยหลักการแล้วร่าง พ.ร.บ. ทั้ง 5 ร่าง มีความคล้ายคลึงกัน คือ ให้มีการยกเลิก พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. 2497 ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน และ พ.ร.บ. ฉบับนี้ก็ยังมีให้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศใช้บังคับในท้องที่ใดเลย ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยกองทุนเงินทดแทนตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2514 ก็ให้ความคุ้มครองลูกจ้างเฉพาะกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยในงานเท่านั้น จากรายละเอียดของร่าง พ.ร.บ. ทั้ง 5 ร่าง จะเห็นความแตกต่างกันอยู่หลายประการดังต่อไปนี้

(1) ร่างของคณะรัฐมนตรีที่เสนอมาใช้ข้อความว่า ขอบเขตในการใช้บังคับนั้น ไม่ว่าจะเป็นท้องที่ กิจการ จำนวนลูกจ้างเท่าใด ให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา จึงมีผลบังคับใช้เป็นขอบเขตที่แน่นอน เป็นลักษณะที่กำหนดไว้แคบเกินไปซึ่งร่างของพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคร่วมรัฐบาล ก็กำหนดว่ามีขอบเขตการบังคับใช้ถึง 18 จังหวัด ใช้ในกิจการประเภทอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ขนส่ง ประมง ก่อสร้าง เกษตรกรรม หัตถกรรม และอื่นๆ ส่วนพรรคเอกภาพซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านก็กำหนดไว้ชัดเจน ให้ใช้บังคับในขอบเขต 16 จังหวัดและใช้ในกิจการของอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เกษตรกรรม หัตถกรรม

(2) ร่างของคณะรัฐมนตรี และร่างของพรรคกิจสังคม เสนอว่า ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ร่างของพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเอกภาพ เสนอให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รักษาการ

(3) องค์การผู้ที่จะบริหารกองทุนนั้น ร่างรัฐบาลให้จัดตั้งสำนักกองทุนสวัสดิการและแรงงานขึ้นในกรมแรงงาน มีฐานะเทียบเท่ากอง แต่ในขณะที่ร่างของพรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคเอกภาพ เสนอจัดตั้งระดับกรม

(4) ในหมวดเงินสมทบ ร่างของคณะรัฐมนตรีค่อนข้างจะจำกัด คือ รัฐบาลไม่จ่ายเงินแม้แต่บาทเดียว สำหรับเงินสมทบเงินที่จะจ่ายสมทบนั้น ร่างของคณะรัฐมนตรีเสนอว่า ให้นายจ้างและลูกจ้างเท่านั้นออกร้อยละ 1.5 ในขณะที่พรรคกิจสังคมเป็นพรรคร่วมรัฐบาลเอาเสนอให้จ่ายไม่เกินร้อยละ 2 แต่ก็ดึงเอารัฐบาลมาจ่ายด้วย ส่วนร่างของพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคเอกภาพ เสนอให้นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล จ่ายเงินสมทบฝ่ายละไม่เกิน 1.5

(5) ส่วนประโยชน์ในค่าตอบแทน ซึ่งเป็นสาระประการสำคัญของร่าง พ.ร.บ. ประกันสังคมนั้น ร่างของคณะรัฐมนตรีมีผลประโยชน์ทดแทนเพียง 3 กรณีเท่านั้น คือ

1. กรณีประสบอันตรายเจ็บป่วยอันเนื่องมิใช่มาจากการทำงาน
2. กรณีคลอดบุตร
3. กรณีตาย

ร่างของพรรคกิจสังคมเสนอ 4 กรณี คือ

1. การเจ็บป่วย
2. การคลอดบุตร
3. การทุพพลภาพ
4. การตาย

ร่างของพรรคประชาธิปัตย์เสนอ 7 กรณี คือ

1. การเจ็บป่วย
2. การคลอดบุตร
3. การทุพพลภาพ
4. การตาย
5. การชราภาพ
6. การว่างงาน
7. การสงเคราะห์บุตร

และร่างของพรรคเอกภาพ เสนอ 8 กรณี โดย 7 กรณีแรกเหมือนร่างของพรรคประชาธิปัตย์ เพียงแต่กรณีที่ 8 เพิ่ม ประโยชน์ทดแทนอุบัติเหตุนอกงาน

จากสาระความแตกต่างทั้ง 5 ประการ ที่กล่าวมาแล้ว พอจะเห็นความแตกต่างและผลประโยชน์หรือความต้องการที่จะผลักดันกฎหมายประกันสังคมออกมาเพื่อประโยชน์ของประชาชน หรือเป็นการผลักดันกฎหมายออกมาเท่านั้น ซึ่งเนื้อหาและสาระของกฎหมายนั้น มิได้ให้ประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง เป็นการผลักดันออกมาแบบแก้เหตุการณ์เฉพาะหน้า เพราะก่อนที่ร่าง พ.ร.บ.ประกันสังคม ทั้ง 5 ร่าง จะเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 เพื่อรับหลักการ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีได้ประกาศอย่างชัดเจนต่อประชาชน และผู้ใช้แรงงาน ทั่วประเทศที่สนามหลวง ในวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2532 ว่า จะมอบของขวัญให้ประชาชนและผู้ใช้แรงงาน 2 ชิ้นคือ

1. จะผลักดันกฎหมายประกันสังคม
2. จะจัดตั้งกระทรวงแรงงาน

ประกอบกับเหตุการณ์ที่รัฐบาลเฟิ่งจะเข้ามาบริหารประเทศยังไม่ถึง 1 ปี การประกาศเช่นนี้จึงเป็นการเอาใจต่อประชาชน และผู้ใช้แรงงานทั่วประเทศเพื่อผลลัพธ์ที่ออกมาต้องการให้รัฐบาลมีเสถียรภาพที่มั่นคง และสามารถบริหารประเทศได้ครบ 4 ปี

อย่างไรก็ตามกฎหมายประกันสังคมก็ถูกหยิบขึ้นมาพิจารณา ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2532 (สมัยสามัญ) เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2532 ซึ่งมีผู้แทนราษฎรอภิปรายกันพอสมควร ซึ่งผู้อภิปรายในวันนั้น เป็นผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ประกอบอาชีพนักธุรกิจเกือบทั้งหมด ที่อภิปรายเห็นด้วยกับร่าง พ.ร.บ.ประกันสังคม ยกเว้น นายวิเชียร ขาวขำ ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี พรรคปวงชนชาวไทย ซึ่งแสดงท่าทีว่าเห็นด้วยกับร่าง พ.ร.บ.ร่างนี้ แต่การอภิปรายนั้นค่อนข้างคัดค้าน โดยให้เหตุผลว่า "แม้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ผ่านไปแล้วก็ทำไม่ได้ เพราะว่าเมื่อ 2 เดือนที่ผ่านมา คนที่ไปทำงานต่างประเทศซึ่งก่อนจะไปเขาได้จ่ายเงินกองทุนสวัสดิการคนหางานเดินทางไปทำงานต่างประเทศคนละ 200 บาท ซึ่งรวมแล้วอยู่ในกรมแรงงานตอนนี้ 45 ล้านบาท เงินสวัสดิการกรมแรงงานหรือเรียกว่า เงินกองทุนฉบับนี้ระบุไว้ว่าเมื่อตกทุกข์ได้ยากโดนหลอกหลวง โดนส่งกลับก่อนกำหนดเวลาเสียชีวิต นิการด้วยอุบัติเหตุในการทำงาน เงินกองทุนจำนวนนี้ จะต้องเข้าไปช่วยเหลือดูแล และส่งศพหรือส่งผู้ที่โดนหลอกหลวงกลับเมืองไทย แต่ว่าบุคคลที่กระโดดเรือตายที่สิงคโปร์ พ่อของผู้ตายต้องวิ่งหาผู้แทนราษฎรขอเงินสำหรับค่าส่งศพจากสิงคโปร์มาประเทศไทย รัฐบาลได้ยินได้ฟังแต่นั่งเฉย เงินมี 45 ล้านบาท แต่ไม่ทำ แล้วบุคคลที่โดนหลอกหลวงอยู่ต่างประเทศไปทำงานไม่ครบสัญญากลับมา เงินกองทุนส่วนนี้ช่วยอะไรไม่ได้เลย และถ้ากฎหมายฉบับนี้ออกไป ปัญหาจะตามมาอีกมากมาย"

จากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวันนั้น นายอาคม เอ่งฉ้วน ผู้แทนราษฎรจังหวัดกระบี่ พรรคประชาธิปัตย์ กล่าวในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่า "การออกกฎหมายแต่ละฉบับเท่าที่ผ่านมานั้น มักจะมีคำพูดอยู่เสมอว่า คนที่ออกกฎหมายหรือคนที่ตรากฎหมายนั้น มักจะเขียนกฎหมายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ตัวเอง" เมื่อการอภิปรายเสร็จสิ้นลง ผู้แทนราษฎรทั้งหมดต่างลงมติรับหลักการทั้ง 5 ร่าง โดยยึดถือร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ประกันสังคม จำนวน 27 คน โดยกำหนดให้มีการแปรญัตติภายใน 15 วัน คณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว มีผู้แทนราษฎรที่มาจากอาชีพนักธุรกิจ จำนวน 7 คน ได้แก่

1. นายชวลิต โอสถานุเคราะห์
2. นายเรวดี จินตาผล
3. นายกิตติศักดิ์ หัตถสงเคราะห์
4. นายศุภสิทธิ์ เตชะदानนท์
5. นายวุฒิชัย สวงวงศ์ชัย
6. นายสมพร อัครเวม
7. นายบุญชู โรจนเสถียร

การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ประกันสังคมในชั้นกรรมาธิการ มีการประชุม 16 ครั้ง คือเริ่มตั้งแต่วันที่ 24 พฤษภาคม 2532 ถึงวันที่ 16 กรกฎาคม 2534 ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญ ทำเรื่องเสนอสภาผู้แทนราษฎรขอลើนเวลาการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ ร่าง พ.ร.บ. ประกันสังคมออกไป ทั้งนี้ในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ ผู้แทนราษฎรที่มาจากนักธุรกิจทั้ง 7 คน ไม่ค่อยได้แสดงความคิดเห็นแต่ประการใด จะมีก็แต่ นายศุภสิทธิ์ เตชะदानนท์ นายสมพร อัครเวม และนายบุญชู โรจนเสถียร ที่แสดงความคิดเห็นบ้างแต่ไม่มากนัก

จากผลการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญ ปรากฏว่าร่างของกรรมาธิการแตกต่างไปจากของรัฐบาลในประเด็นสำคัญๆ หลายประเด็น คือ¹⁸

1. ประเภทประโยชน์ทดแทน ได้กำหนดประโยชน์ทดแทนไว้ทั้ง 7 ประเภท แต่ก็ได้กำหนดขั้นตอนที่จะดำเนินการไว้ดังนี้
 - 1.1 การเจ็บป่วย และอุบัติเหตุที่มีใช้เนื่องจากการทำงาน
 - 1.2 การคลอดบุตร
 - 1.3 การทุพพลภาพ
 - 1.4 การตาย ทั้งนี้ใช้บังคับได้ในปีแรก
 - 1.5 การชราภาพ
 - 1.6 การสงเคราะห์บุตร ใช้บังคับภายใน 6 ปี
 - 1.7 การว่างงานไม่ได้กำหนดเวลาจะใช้บังคับเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

¹⁸ "พ.ร.บ. ประกันสังคม ความขัดแย้งบนประโยชน์ของประชาชน," สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ 36 (กรกฎาคม 2532) : 3.

การที่กำหนดประโยชน์ทดแทนครบทั้ง 7 ประเภท ก็เพื่อวางแนวทางการดำเนินงาน ให้การคุ้มครองครบทั้งประโยชน์ทดแทนระยะสั้น และระยะยาว ทั้งนี้เป็นไปตามความประสงค์ของ สภาองค์การนายจ้าง ซึ่งมีหนังสือถึงคณะกรรมการวิสามัญ สนับสนุนให้กำหนดไว้ครบทั้ง 7 ประเภท

2. การจ่ายเงินสมทบให้ นายจ้าง ลูกจ้าง รัฐบาล จ่ายเงินสมทบ ทั้งนี้ โดยเหตุผลที่รัฐบาลต้องจัดการสาธารณสุขขั้นมูลฐาน และดูแลสุขภาพของประชาชนทั้งประเทศอยู่แล้ว เมื่อ กำหนดให้มีโครงการประกันสังคม ซึ่งระดมความร่วมมือ ความเสียสละของนายจ้าง และลูกจ้าง ให้ออกเงินสมทบเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล รัฐบาลก็ควรต้องร่วมออกเงินสมทบด้วย ทั้งเป็นการเรียกร้องจากทั้งสภาองค์การนายจ้างและสภาองค์การลูกจ้าง

3. ขอบข่ายการใช้บังคับ ให้มีการใช้บังคับทั่วประเทศและทุกประเภทกิจการ ยกเว้นข้าราชการและลูกจ้างประจำของหน่วยราชการและราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างของรัฐบาล ต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ลูกจ้างของนายจ้างที่ไปทำงานประจำสำนักงานต่าง ประเทศ ครูโรงเรียนเอกชนซึ่งมีพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนคุ้มครองอยู่แล้ว นักเรียน นิสิต นักศึกษา แพทย์ฝึกหัด ซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล ทั้งนี้ให้ใช้บังคับรัฐวิสาหกิจด้วย

การให้รัฐวิสาหกิจอยู่ในข่ายบังคับด้วย เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างภาค เอกชนและรัฐ มิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติ เพราะมีฉะนั้นภาคเอกชนซึ่งจัดสวัสดิการบางอย่างให้แก่ ลูกจ้างของตนอยู่แล้ว ก็จะไม่เรียกร้องไม่ขออยู่ในข่ายบังคับ จะไม่เป็นการเฉลี่ยสุขและทุกข์ตามหลักการของการประกันสังคม นอกจากนั้น รัฐวิสาหกิจยังมีได้จัดสวัสดิการครบทุกประเภทในอนาคต เมื่อโครงการประกันสังคมขยายประโยชน์ทดแทนไปสู่ประเภทอื่น ตามที่กำหนดขึ้นตอนไว้ ลูกจ้าง ในรัฐวิสาหกิจก็จะเรียกร้องให้นายจ้าง คือรัฐบาลจัดสวัสดิการด้านนั้นบ้าง เมื่อนั้นรัฐบาลก็ต้อง เป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายแต่เพียงฝ่ายเดียว

4. ขนาดสถานประกอบการ ในปีแรกให้ใช้บังคับสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง ตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป และให้ขยายขอบเขตไปยังสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 10 คนขึ้นไป เมื่อนั้นกำหนด ระยะเวลา 3 ปี

5. ผู้ประกันตน ได้แก่ลูกจ้างและผู้ประกอบอาชีพส่วนตัว สำหรับผู้ประกอบอาชีพส่วนตัว ให้ประกันตนโดยสมัครใจ โดยให้ดำเนินการภายในระยะเวลา 4 ปี

6. ให้มีคณะกรรมการประกันสังคมเพื่อทำหน้าที่กำกับ ควบคุม ดูแล การดำเนินงาน และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในด้านนโยบาย คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนนายจ้าง . ผู้แทนลูกจ้าง ผู้แทนรัฐบาล ฝ่ายละ 5 คน โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ปรึกษา

7. ให้มีคณะกรรมการแพทย์ และคณะกรรมการอุทธรณ์

8. กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้น 80 วัน นับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้เพื่อให้มีเวลาเตรียมงานตลอดจนการกำหนดมาตรฐานค่ารักษาพยาบาล ออกกฎกระทรวงกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์ต่างๆ

ในระหว่างที่มีการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ประกันสังคม ในชั้นกรรมาธิการ สหภาพแรงงาน ผู้ใช้แรงงาน สื่อมวลชน และนักวิชาการหลายท่าน ได้ระดมการสนับสนุนในด้านการแสดงความคิดเห็น เพื่อต้องการผลักดันให้ร่าง พ.ร.บ.ประกันสังคมนี้เป็นกฎหมายออกมาใช้

นายทอง โพธิ์อ่าน หนึ่งในผู้นำแรงงานได้กล่าวว่า "ถ้าไม่ได้กฎหมายฉบับนี้ในสมัยนี้ ผู้ใช้แรงงานต้องมีการเคลื่อนไหวครั้งใหญ่อย่างแน่นอน ท่านนายกรัฐมนตรีชาติชายก็ได้ประกาศที่ท้องสนามหลวง เมื่อวันแรงงานแห่งชาติแล้วว่า จะพยายามผลักดันให้มีกฎหมายประกันสังคม และกระทรวงแรงงาน ซึ่งถ้าไม่ได้ท่านหน้าแตกแน่ กฎหมายฉบับนี้เราต้องใช้เวลารอคอยนานถึง 35 ปี ขณะนี้ทางผู้นำแรงงาน 4 สาขา ก็ได้มีการจัดเตรียมการเพื่อหาแนวทางดำเนินการอยู่ ถ้าหากกฎหมายประกันสังคมเข้าพิจารณาไม่ทันสมัยประชุมนี้ กลุ่มผู้ใช้แรงงานต้องหาแนวทางเคลื่อนไหวต่อไป"¹⁹

แก้วสรร อติโพธิ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้ความเห็นที่ "ต้องยอมรับว่ากฎหมายตัวนี้ มันเพิ่ม Cost นายทุนก็จะผลกระทบนี้ใส่สินค้าเป็นการเพิ่มต้นทุนสินค้า มันจะไปลดความสามารถในการแข่งขันของเราหรือเปล่า

วันนี้ต้องคิด ควรจะมีการแยกแยะตามกิจการ กิจการไหนที่มันยึดตลาดได้แล้วก็ดันเข้าสู่ประกันสังคม กิจการอื่นไหนที่ยังก่ออย่าเพิ่งเข้า อย่าบอกว่าการรวมกันเป็น solidarity นี้

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

เป็นประเด็นแรกเรื่องรวมทุกกิจการ ขอบเขตของการเอาประกัน ยิ่งเรื่องประกันการว่างงาน ควรจะต้องมีการวางขอบเขตกันให้ชัด ต้องเถียงกันเป็นจุดๆ สภาต้องมีไต่ถามในการพิจารณาไว้ให้ อย่างนี้ถึงจะ SAVE กฎหมาย เพราะฉะนั้นอำนาจที่ให้ไปฟรีๆ กับฝ่ายบริหารนั้นมันน่าหนักใจสำหรับบริหารรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นพื้นฐานของสาธารณะ ถ้าเอาแรงงานรัฐวิสาหกิจไปรวมกับแรงงานอื่นที่ขึ้นกับตลาดโลก เงินที่จะดูแลรัฐวิสาหกิจเป็นการเฉพาะมันก็ไม่มีแล้ว ผลกระทบจากต่างประเทศที่จะมาชนพื้นฐานอันนี้มี

มันควรมีหลักเกณฑ์ต่างๆ ควรมีรายละเอียด กฎหมายไม่ใช่ของเล่น ออกมาแล้วมันต้องใช้ มันต้องมีเจตจำนงค์ มีแผนการคิดกันละเอียดแล้วถึงออกเป็นกฎหมาย จะออกมาเล่นๆ ไม่ได้ และยังบ้านเมืองเรานั้นอยู่ในช่วงที่ไม่ดี อยู่ในช่วงของนักถกเถียงโอกาสบริสุทธ์²⁰

เอกชัย เอกหาญกมล เลขาธิการสหภาพแรงงานการประปานครหลวง เลขาธิการกลุ่มแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ให้ความเห็นที่เห็นว่า "ก่อนอื่นต้องดูหลักการและเหตุผลของกฎหมายฉบับนี้ ว่ามันมีประโยชน์อย่างไร กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่สร้างหลักประกันความมั่นคงให้กับผู้ใช้แรงงาน เพราะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ตั้งแต่ประเทศเรามี แต่ปรากฏว่าผู้ใช้แรงงานของเราไม่มีหลักประกันความมั่นคงในชีวิต คุณภาพชีวิตต่ำมาก ถึงเวลาแล้วที่ควรจะมีกฎหมายฉบับนี้ออกมาใช้เสียที

ผมคิดว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้ใช้แรงงานประเด็นที่ผมไม่เห็นด้วยกับกฎหมายฉบับนี้ มันเป็นรายละเอียดวิธีปฏิบัติ คือกฎหมายฉบับนี้บอกว่าจะคุ้มครองเฉพาะลูกจ้างเท่านั้น พนักงานรัฐวิสาหกิจใหม่จะไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง มันทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างพนักงานเก่ากับพนักงานใหม่"

อย่างไรก็ตาม หลักการของคณะกรรมการวิสามัญในร่าง พ.ร.บ. ประกันสังคมฉบับนี้ ก็คือ ให้มีกฎหมายว่าด้วยกองทุนสวัสดิการแรงงาน โดยร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ไม่ใช่บังคับ
แก่²⁰

²⁰ "พ.ร.บ. ประกันสังคม," สถานการณ์ 1 (มิถุนายน 2533) : 61.

1. ข้าราชการและลูกจ้างประจำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และ ราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราว
2. ลูกจ้างของรัฐบาล ต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
3. ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศและไปประจำทำงานในต่างประเทศ
4. ครู หรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชน ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน
5. นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิต หรือนักศึกษา หรือแพทย์ฝึกหัด ซึ่งเป็นลูกจ้าง ของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล
6. กิจการหรือลูกจ้างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ได้กำหนดผลประโยชน์ทดแทนเอาไว้ครบ 7 ประเภท ตามที่ผู้ใช้ แรงงานเรียกร้อง คือ ค้ำครองการเจ็บป่วยและอุบัติเหตุตอนนอกเวลาทำงาน การคลอดบุตร การ ทูพพลภาพ และการเสียชีวิต โดยเริ่มตั้งแต่ปีแรก และภายใน 5 ปี ก็จะขยายการคุ้มครองไปถึง การชราภาพและการสงเคราะห์บุตร

เนื้อหาที่สำคัญสุดยอดอีกประการหนึ่ง คือการทดแทนการว่างงานนั้น แม้จะไม่ได้กำ หนดระยะเวลาบังคับใช้เอาไว้ แต่ พ.ร.บ.ฉบับนี้ได้เปิดกว้างให้รัฐบาลในอนาคตเป็นผู้พิจารณา ตามความเหมาะสม ของกาลเวลาและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ แล้วตราเป็นพระ ราชกฤษฎีกาออกมาอีกครั้งหนึ่ง และบังคับให้รัฐบาลกับนายจ้าง ออกเงินสมทบ ส่วนลูกจ้างต้อง ประกันตนเองด้วยการจ่ายเงินสมทบอันก่อให้เกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน โดยมีศักดิ์คือ ให้ ทั้งลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล ออกเงินสมทบกองทุนสวัสดิการในอัตราส่วนที่เท่าเทียมกัน คือ ร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง ซึ่งในการนี้รัฐจะต้องใช้เงินปีละประมาณ 500 ล้านบาท อัตราดังกล่าว ยังจะเพิ่มขึ้นไปอีกตามระยะเวลา และการขยายประเภทการคุ้มครอง เพื่อประโยชน์ตอบแทนที่สูง ขึ้นของฝ่ายลูกจ้าง

โดยหลักการแล้ว การประกันสังคมเป็นสิ่งที่ดี แต่โดยปฏิบัติแล้วมันเป็นภาระแก่บุคคล หลายระดับ ตั้งแต่รัฐบาลไปถึงนายจ้าง และแม้แต่ลูกจ้างเอง ซึ่งการประกันสังคมนั้น ในประ เทศอุตสาหกรรมถือเป็นเรื่องใหญ่ เพราะประชากรโรงงานมีมาก โดยเฉพาะสหรัฐนั้น มีถึง 1 ใน 4 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ตัวอย่างกฎหมายประกันสังคมจึงมักจะมาจากประเทศพัฒนา แล้ว หรือประเทศอุตสาหกรรม การประกันสังคมส่วนใหญ่จึงเน้นหนักที่สวัสดิการของลูกจ้างและ แรงงาน

สหรัฐนั้น รัฐบาลต้องจ่ายเงินถึงกว่า 5 หมื่นล้านดอลลาร์ เพื่อการประกันสังคม ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การปรับค่าจ้างชีพ (cost-of-living adjustment หรือ colas) ไปจนถึงการประกันสุขภาพ กองทุนทดแทน กองทุนเกษียณอายุ กองทุนผู้ดองงาน กองทุนผู้สูงอายุ กองทุนทหารผ่านศึก ฯลฯ รวมทั้งบริการสาธารณะต่างๆ

สหรัฐวางแผนสำหรับทศวรรษแรกๆ ของศตวรรษที่ 21 ว่า จะต้องใช้เงินสำรองเพื่อประกันสังคมไม่ต่ำกว่า 330 พันล้านดอลลาร์ต่อปี รายจ่ายที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของรัฐบาลสหรัฐ ก็คือ ค่าประกันสุขภาพ หรือการให้บริการทางสาธารณสุข ซึ่งคิดแล้วสัดส่วนเป็น 11 เปอร์เซ็นต์ ของผลผลิตรวมประชาชาติ และตั้งเป้าหมายว่าเมื่อถึงปี 1992 จะเพิ่มเป็น 13 เปอร์เซ็นต์ ของ GNP นับเป็นชาติที่ให้สวัสดิการทางสุขภาพแก่ประชาชนสูงที่สุดในโลกขณะที่ชาติอุตสาหกรรมใกล้เคียงกัน เช่น แคนาดา ให้แค่ 8.5 เปอร์เซ็นต์ ของ GNP และอังกฤษให้แค่ 6 เปอร์เซ็นต์ เท่านั้น

แต่สำหรับร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ของไทย มุ่งอยู่ที่คนงานผู้ใช้แรงงานในภาคเอกชน และรัฐบาล ที่เรียกว่า พนักงานรัฐวิสาหกิจ เท่านั้น หากพิจารณากันที่ชื่อ คำว่า ประกันสังคมแล้ว ก็ไม่ได้ครอบคลุมถึงผู้คนในสังคมของเราไปเสียทั้งหมด จะเรียกว่า พ.ร.บ.สวัสดิการแรงงาน หรือการประกันสังคมของผู้ใช้แรงงานก็ดูจะเหมาะสม

ในสังคมของเรายังมีชาวไร่ ชาวนา เกษตรกรอื่นๆ ที่ควรจะต้องดูแลอยู่มากทีเดียว ชีวิตของเขาอาจจะลำบาก ไม่มีหลักประกันยิ่งกว่า กรรมกร ผู้ใช้แรงงาน เสียด้วยซ้ำ แต่การจะให้หลักประกันกรรมกร ผู้ใช้แรงงาน ก็ยังรอกันมานานเป็นเวลาถึง 35 ปีทีเดียว ผ่านกฎหมายออกมาแล้วก็ยังไม่ได้ใช้

เมื่อมีฝ่ายที่รับประโยชน์ก็มีฝ่ายที่สูญเสียผลประโยชน์ ซึ่งผู้ที่เสียประโยชน์และกลายเป็นเจ้าทุกข์ที่ชัดเจนก็คือ ฝ่ายนายจ้าง ดังจะเห็นได้จากความพยายามในการขอลดอัตราของเงินที่นายจ้างจะต้องจ่ายเข้าสมทบกองทุนสวัสดิการลงให้ต่ำที่สุด แต่ก็ไม่สำเร็จ

ดังนั้น รัฐบาลยังมัวงมที่ควรทำอีกมากมาย กับภารกิจทางประวัติศาสตร์อันนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือการสกัดกั้นเงินเพื่อและการควบคุมราคาสินค้า เนื่องจากฝ่ายนายจ้างจะต้องนับเอาส่วนที่จะต้องจ่ายคืนไปให้กับลูกจ้างนี้รวมเข้าเป็นต้นทุนในการผลิตสินค้า และการดำเนินกิจการของตน นี่เป็นสูตรสำเร็จที่ง่ายที่สุด แต่ก็เป็นการตอบโต้ที่รัฐบาลจัดการได้ยากที่สุด ทั้งนี้ทุก

ภาคส่วนของสังคมอย่างไม่มีทางเลี่ยง ทั้งต่อฝ่ายลูกจ้างเอง ต่อลูกจ้างประจำของหน่วยราชการ และข้าราชการทั้งหมด ต่อแรงงานในภาคส่วนเกษตรกรรม รวมทั้งลูกจ้างประเภทอื่นๆ ที่ไม่ได้ รับการคุ้มครองจากพระราชบัญญัติประกันสังคมนี้ด้วย ในขณะเดียวกัน รัฐบาลยังมีปัญหาแรงงานอีก มากมายที่แก้ไขกันไม่เสร็จเสียที รวมทั้งปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างผิดกฎหมาย และ แรงงานทาส เช่น กรรมกรก่อสร้างที่เร่ร่อนไปตามไซต์งานก่อสร้าง ซึ่งเป็นธุรกิจที่กำลังบูมสุดขีดอยู่ ในขณะนี้ แรงงานชั่วคราว และแรงงานระยะสั้น แรงงานเหล่านี้หากรวมกับแรงงานในภาคส่วน การเกษตรแล้ว จะมีจำนวนมหาศาลกว่าแรงงานที่ได้รับการคุ้มครองจากพระราชบัญญัติประกันสังคมมากนัก ²¹

ก่อนที่ร่าง พ.ร.บ.ประกันสังคม จะเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2 พล.ต.อ. ประमाण อติเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องนี้ ได้แสดงความไม่พอใจในร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ เนื่องจากเห็นว่าคณะกรรมการวิสามัญได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญจากร่างเดิมมากใน 4 หลักใหญ่ๆ คือ ประเด็นที่หนึ่ง ขอบเขตในการใช้ร่างรัฐบาลให้ ใช้เฉพาะลูกจ้างเอกชน มีจำนวนประมาณ 8 แสนคน ในเขต 16 จังหวัด ในขณะที่ร่าง กรรมการมีขอบเขตการใช้กว้างขวางครอบคลุม 73 จังหวัดทั่วประเทศ จำนวนคนงาน ประมาณ 1.6-2 ล้านคน ประเด็นที่สอง ร่างกรรมการยังเปิดโอกาสให้บรรดาชาวไร่ ชาวนา นักวิชาชีพ เข้าร่วมแบบสมัครใจอีกด้วย ประเด็นที่สาม เดิมร่างรัฐบาลจะให้ความคุ้มครองแก่ผู้ เจ็บป่วย คลอดบุตร และตาย แต่ในชั้นกรรมการวิสามัญได้เพิ่มเติมทพพสภาพ สงเคราะห์ บุตรชราภาพและว่างงาน โดยการสงเคราะห์บุตรและชราภาพยังไม่ประกาศใช้ทันที ต้องหลังจาก กฎหมายออกมาประมาณ 6 ปีก่อน ซึ่งรวมถึงการว่างงานด้วย ประการสุดท้าย ร่างเดิมของรัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลต้องร่วมกันจ่ายเงินสมทบฝ่ายละ 1.5 เปอร์เซ็นต์ แต่ทางคณะกรรมการได้เพิ่มเติมเอาลูกจ้างชั่วคราวในภาครัฐบาลรวมเข้าไปด้วย

การพยายามวิ่งล็อบบี้ให้คณะกรรมการยืนยันในร่าง เดิมของรัฐบาล โดยระดับผู้นำ ก่อนหน้าเพียงหนึ่งวันที่กฎหมายประกันสังคมจะเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณา วาระ 2 ในวันที่ 13 กรกฎาคม 2532 ได้มีรัฐมนตรีผู้หนึ่งของพรรคชาติไทยเดินทาง ไปพบคณะกรรมการบางท่าน โดยบอกว่ามีผู้ใหญ่ในพรรครัฐบาลหลายคนเห็นว่า ร่างของคณะกรรมการไปแก้ไขหลักการเดิม

²¹ "ประกันสังคมกับผลกระทบ," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 36 (เมษายน 2532): 5.

มากมาย ฉะนั้นการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวันรุ่งขึ้นคงมีปัญหาแน่ แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการให้การปฏิเสธรื้อในวันรุ่งขึ้นคงมีปัญหาแน่ แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการให้การปฏิเสธรื้อต่อรัฐมนตรีผู้นั้น ดังนั้น ในเย็นวันเดียวกันจึงมีการเรียกประชุมด่วนในระดับสูงพรรคร่วมรัฐบาล โดยมีมติว่าต้องปล่อยเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร และจะพยายามแก้ไขในสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ผู้แทนราษฎรรัฐบาลพยายามเตะถ่วง โดยปล่อยให้ผู้แทนราษฎรรัฐบาลอภิปราย พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีอย่างกว้างขวาง จนพิจารณา พ.ร.บ. ประกันสังคม ไม่ทัน หรือ ถ้าหากมีปัญหาอะไรขัดข้องอาจต้องใช้ชั้นวุฒิสภาเข้าช่วยในชั้นสุดท้าย²²

เบื้องหลังคำสั่งจากระดับแกนนำพรรคร่วมรัฐบาล อาทิ จากพรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม ต่างก็ได้รับแรงดันจากกลุ่มผลประโยชน์ที่ให้การสนับสนุนพรรคต่างๆ เนื่องจากเกรงกระแสข่าวลือที่ออกมาว่า แทนที่นายจ้างต้องเสียเงินสมทบปีละ 500 ล้านบาท แต่อาจจะต้องเสียเงินจำนวนนับหมื่นล้านบาท โดยเฉพาะพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นหัวเรือใหญ่ของรัฐบาลโดยแรงบีบบังคับมากกว่าผู้อื่น เนื่องจากทั้งผู้ให้การสนับสนุนพรรคเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในด้านธุรกิจแทบทั้งสิ้น ซึ่งก็รวมถึงประชาคมสมาชิกพรรคชาติไทยเอง ดังนั้นพลังในการขวางลำไม่ให้เกิดกฎหมายประกันสังคมออกตามกำหนด จึงตกมาอยู่ที่พรรคชาติไทย ทั้งนี้เพราะผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อเรื่องนี้ โดยตรงคือ พล.ต.อ. ประมาณ อติเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั่นเอง²³

นายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เปิดเผยวันที่ 12 กรกฎาคม 2532 ว่า "ตนได้เรียกประชุมด่วน คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล เพื่อฟังความเห็นของพรรคร่วมรัฐบาล ต่อร่าง พ.ร.บ. ประกันสังคม เนื่องจากมีความเห็นแตกต่างกัน ที่ประชุมสรุปเห็นชอบร่างกรรมการซึ่ง พล.ต.อ. ประมาณ อติเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ไม่ได้ทำอะไร เพียงแต่บอกว่าแล้วแต่สภาจะพิจารณาก็แล้วกัน แต่ พล.อ.ชาติชาย ตั้งใจอยากให้อ่าน 3 วาระรวด ให้ทันใช้ในปีนี้ ถ้าทุกพรรคเห็นด้วยกับร่างของรัฐบาลก็สามารถผ่านได้ทัน แต่เมื่อเห็นตามร่างของกรรมการก็จริงใจจริงๆ"

²² "เบื้องหลังประกันสังคม," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 36 (กรกฎาคม 2532):16.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

เหตุที่ต้องเรียกประชุมด่วนเนื่องจาก พล.ต.อ.ประมาท ซึ่งรับผิดชอบเรื่องนี้แสดงความไม่พอใจในร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ ที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จสิ้นแล้วเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญจากร่างเดิมมาก พล.ต.อ.ประมาท จึงต้องการให้กรรมการประสานงานมีมติให้พรรคร่วมรัฐบาลสนับสนุนร่างเดิม ปรากฏว่าสร้างความไม่พอใจให้กับพรรคกิจสังคม เนื่องจาก ส.ส.พรรคกิจสังคม คือ นายประสพ บุษราคัม ส.ส.อุดรธานี เป็นประธานกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้อยู่

ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ก็สนับสนุนท่าทีของ พล.ต.อ.ประมาท ด้วย สำหรับในการประชุมพรรคกิจสังคม ได้ผลักดันอย่างหนักให้กรรมการประสานงาน มีมติสนับสนุนร่างที่กรรมการแก้ไขแล้ว โดยให้เหตุผลว่า นายกรัฐมนตรีได้ประกาศต่อหน้าผู้ใช้แรงงานที่สนามหลวง เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม ที่ผ่านมาว่าจะผลักดันเรื่องนี้ให้เสร็จสิ้นภายในสมัยประชุมนี้ ขณะที่มีการประสานงานส่วนหนึ่งต้องการให้ นายประสพ ถอนเรื่องออกไป แต่ในที่สุดที่ประชุมมีมติให้เห็นชอบตามร่างที่กรรมการแก้ไขมาเพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง และพรรคชาติไทยก็ให้เหตุผลว่า เหตุที่ พล.ต.อ.ประมาท ไม่พอใจเรื่องนี้เพราะเกรงว่า พ.ร.บ.ดังกล่าว จะเป็นภาระแก่รัฐบาล แต่เหตุที่ต้องยินยอมตามที่พรรคกิจสังคมผลักดัน เนื่องจากไม่ต้องการให้พรรคร่วมรัฐบาลแตกแยกอย่างไรก็ตาม เรื่องนี้นายกรัฐมนตรีพิจารณาเฉพาะวาระ 2 หรือวาระ 2-3 รวดเดียวเลย แต่ตนขอให้ปฏิบัติตามธรรมเนียมประเพณีของสภาเป็นมาอย่างไรขอให้เป็นตามนั้น อย่าเล่นนอกกติกาหรือนอกแบบ

นายประมวล สภาวสุ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกล่าวว่า "ร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ บางส่วนดี บางส่วนไม่ดี ตนในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จะชี้แจงในสภาว่า ถ้าเงินไม่พอจะทำอย่างไร หากสภาเห็นว่าดีก็จะหาเงินให้ ส่วนวิธีไหนเป็นที่รู้จักว่าประชาชนไม่ต้องการให้ชันภาษี อาจจะต้องจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อนำเงินมาใช้ในกองทุนประกันสังคม"

เมื่อเวลา 11.00 น. 12 กรกฎาคม 2532 ที่บริเวณหน้ารัฐสภา บรรดาผู้นำสภาแรงงาน 4 สภา คือ สภาองค์กรลูกจ้าง สมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย สภาองค์กรลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย สภาองค์กรลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย และสภาองค์กรลูกจ้างเสรีแห่งชาติ ประมาณ 200 คน นำโดย นายวิเศษ เอี่ยมบำรุง ประธานสภาองค์กรลูกจ้าง สมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ได้เดินทางมาชุมนุมเพื่อยื่นหนังสือคัดค้านต่อ ส.ส.ให้มีการสนับสนุนร่าง พ.ร.บ.ประกันสังคม ซึ่งจะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีข้อ

เสนอตั้ง^{๒๔}

1. ให้กฎหมายประกันสังคมใช้บังคับทั่วประเทศ กับงานทุกประเภทที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป
2. ให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รักษาการตามกฎหมายนี้ และให้โอนไปสังกัดกระทรวงแรงงานเมื่อมีการจัดตั้งขึ้น
3. ให้คณะกรรมการประกันสังคม เป็นคณะไตรภาคีมีผู้แทนฝ่ายละ 5 คน ฝ่ายลูกจ้าง ให้แต่งตั้งจากบุคคลที่สหภาพแรงงานเลือกตั้ง วิธีการเลือกตั้งให้ถือเสียงตามจำนวนสมาชิกแต่ละสหภาพแรงงาน
4. ให้คณะกรรมการประกันสังคมมีอำนาจสูงสุด ในการตัดสินใจและวางนโยบายเกี่ยวกับการประกันสังคม
5. ให้รัฐบาลและนายจ้างออกเงินสมทบสำหรับประโยชน์ทดแทนการตาย การทุพพลภาพ การเจ็บป่วย และการคลอดบุตร ตามอัตราที่กำหนด และให้รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้างออกเงินสมทบสำหรับประโยชน์ทดแทนการชราภาพ การว่างงาน และการสงเคราะห์บุตรตามอัตราที่กำหนด
6. ให้ลูกจ้างที่ได้รับสวัสดิการที่ดีอยู่แล้ว คงได้รับสวัสดิการนั้นต่อไปจากนายจ้าง โดยให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบแทนลูกจ้าง และให้นายจ้างเรียกคืนในส่วนที่จ่ายสวัสดิการให้ลูกจ้างจากกองทุนประกันสังคมเท่าที่กองทุนประกันสังคมกำหนดจ่ายให้ผู้ประกันทั่วไป
7. ให้มีการอุทธรณ์เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น ต่อคณะกรรมการประกันสังคม และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้น

ดังนั้นการวิงวอนและลอบบีคณะกรรมการให้ยืนยันในร่างเดิมของรัฐบาล โดย พล.ต.อ. ประมาณนั้นย่อมแสดงว่า พล.ต.อ. ประมาณ เป็นแกนนำในการคัดค้านร่าง พ.ร.บ. ประกันสังคม ที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแล้ว ทั้งนี้การคัดค้านก็เพื่อป้องกันผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจด้วยกัน ป้องกันการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสวัสดิการแรงงานมากกว่าปีละ 500 ล้านบาท ทั้งนี้เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ยิ่งไร ร่าง พ.ร.บ. ประกันสังคม จะต้องเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรในวาระ 2-3 แต่จะผ่านสภาผู้แทนราษฎรได้หรือไม่เป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่ถึงจะมีการผลักดัน

²⁴ "บุญเอื้อ ประชุมวิปรัฐถก กม.ประกันสังคม," มติชน (กรกฎาคม 2532):19.

ต้นให้ผ่านสภาผู้แทนราษฎร ก็ต้องการให้เนื้อหาและสาระของกฎหมายนั้น มีผลต่อการเสียผลประโยชน์ของกลุ่มนักธุรกิจน้อยที่สุด เท่าที่จะทำได้ เท่ากับว่ากลุ่มนักธุรกิจและผู้แทนราษฎรที่มาจากนักธุรกิจ ต่างรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ คอยปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง

ในขณะที่เดียวกันกฎหมายประกันสังคมก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ภาวะความขัดแย้งระหว่าง พล.ต.อ.ประภาณ อติเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ นายวัฒนา อัศวเหม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ต้องปะทุขึ้นอีกครั้ง เมื่อความไม่พอใจของทั้ง 2 ฝ่ายก่อตัวขึ้น เมื่อบทบาทการแก้ปัญหาด้านแรงงานของ นายวัฒนา อัศวเหม เจ้าของสมญา "เจ้าพ่อกรรมกร" ก่อนข้างเป็นที่พอใจของกลุ่มผู้ใช้แรงงานและผู้นำแรงงาน 4 สหภาพแรงงาน จึงทำให้ภาพพจน์ต่อการแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น สามารถลุล่วงไปด้วยดี แม้กระทั่งนายกรัฐมนตรีน พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ยังยอมรับในความสามารถของ นายวัฒนา อัศวเหม ซึ่งนายกรัฐมนตรีนเองให้ความไว้วางใจมาก เพราะเมื่อมีปัญหาแรงงานเกิดขึ้น นายวัฒนา อัศวเหม เป็นผู้หนึ่งที่ถูกรเรียกเข้าไปให้คำปรึกษาเสมอมา และในหลายสถานการณ์ นายวัฒนา สามารถโกยคะแนนไปได้ได้อย่างเป็นกอบเป็นกำ และเพราะการกระโดดลงมาเล่นเรื่องแรงงานอย่างเต็มตัวของนายวัฒนา กอปรกับการพยายามเข้าถึงปัญหาผู้ใช้แรงงาน ทำให้ชื่อเสียงของนายวัฒนา ไต่ดังในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน นายวัฒนา จึงพยายามสร้างบทบาทของตนเองอย่างเต็มที่ ในขณะที่ซึ่ง พล.ต.อ.ประภาณ แทบจะไม่อยู่ในสำนึกของผู้ใช้แรงงานเลย ดังนั้นในส่วนการจัดตั้งกระทรวงแรงงาน ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่ นายวัฒนา ได้ทำการผลักดันอยู่ จึงถูก พล.ต.อ.ประภาณ คัดค้านอย่างทันควัน ทั้งนี้สาเหตุน่าจะมาจากการที่มีกระแสข่าวออกมาว่า หากเรื่องกระทรวงแรงงานสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ ผู้ที่จะได้รับการพิจารณาเป็นรัฐมนตรีของกระทรวงแรงงานเป็นอันดับแรกน่าจะเป็น นายวัฒนา ประกอบกับการพยายามแยกเอาหน่วยงานสำคัญของมหาดไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ไปด้วย

การประกาศรุกอย่างเอาจริงเอาจังของนายวัฒนา ที่หมายมั่นจะให้กรมแรงงานยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวงแรงงานให้จง ได้ั้น ได้รับการติเตียนอย่างลึกลับ จาก พล.ต.อ.ประภาณ ว่าต้องการเป็นฮีโร่ เพื่อตนเองจะได้ขึ้นควบตำแหน่งเก้าอี้รัฐมนตรีเสียเอง เมื่อมีการตั้งกระทรวงจริง ข้อขัดแย้งหาได้เป็นเพียงแต่เท่านั้นไม่ ยังได้โยนโยไปถึงความไม่สอดคล้องต้องกันในแง่ของหน่วยงานใหญ่ที่จะนำไปรวมบรรจุเข้าเป็นกระทรวงแรงงาน หรืออีกนัยหนึ่ง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าควรจะมีหน่วยงานไหนบ้าง ซึ่งทางด้านนายวัฒนา ก็พยายามผลักดันที่จะให้มีหน่วยงานหลักอีก 2 หน่วยงาน เข้าไปด้วย คือ กรมประชาสัมพันธ์ และ การเคหะแห่งชาติ ซึ่งทั้ง 2 หน่วยงานนั้นนับว่าเป็นหัวใจหลักประการหนึ่งในผลงานสร้างชื่อของกระทรวงมหาดไทย

ในเบื้องลึกจริง ๆ ทั้ง 2 หน่วยงานนี้ล้วนแล้วแต่มีผลประโยชน์มากมาย อาทิ กรมประชาสงเคราะห์ ก็เป็นหน่วยงานสงเคราะห์ที่ได้รับผลประโยชน์อยู่ไม่น้อย โดยล่าสุดปี 33 ได้รับงบประมาณถึง 1,023.97 ล้านบาท คิดเป็น 2.6 เปอร์เซ็นต์ ของงบประมาณรวมมหาดไทย หรือ 0.3 เปอร์เซ็นต์ ของงบประมาณทั้งประเทศ ไม่เพียงแต่เท่านั้น กรมประชาสงเคราะห์ยังได้รับเงินช่วยเหลือจากองค์การต่างประเทศอีกในจำนวนไม่น้อย ²⁵

ดังนั้น เรื่องของกฎหมายประกันสังคมที่กำลังจะเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ นายวัฒนา ได้พยายามทำแต่มีขึ้นอีกครั้ง เพื่อหวังผลในเรื่องกระทรวงแรงงาน แต่เมื่อ พล.ต.อ.ประมาณ ได้รับแรงกดดันจากกลุ่มนายทุนผู้ให้การสนับสนุนพรรค จึงออกมาให้สัมภาษณ์ในทำนองที่ว่า ตนไม่เคยรู้เรื่องอะไรเลย ในขณะที่นายวัฒนา ได้ให้สัมภาษณ์ได้กลับทันควันว่า ท่านรับรู้แล้วและได้มีการเสนอเรื่องไปยังรัฐมนตรีว่าการหลายครั้ง ท่านทราบและติดตามอยู่ตลอดเวลา

เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2352 มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และนายปัญญา เกสรทอง เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมพิจารณาเรื่องด่วน ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

ปรากฏว่า การอภิปรายร่างพระราชบัญญัตินี้ดำเนินไปอย่างยืดเยื้อ ตั้งแต่เวลา 10.00 น. จนถึง 16.50 น. โดยประธานการประชุมไม่ได้รวบรัด ทั้งที่ยังมีกฎหมายสำคัญรออยู่ คือ ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการแรงงาน หรือการประกันสังคมรออยู่ เมื่อที่ประชุมมีมติปิดการอภิปรายที่ยืดเยื้อมาตลอดวันเมื่อเวลา 16.50 น. และมีมติเป็นเอกฉันท์รับหลักการร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี - ให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแล้ว นายปัญญา จึงสั่งเลิกประชุมทันที

นายเอกชัย เอกหาญกมล เลขาธิการกลุ่มรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2532 ว่า การพิจารณาร่างกฎหมายประกันสังคม ที่ต้องเลื่อนการพิจารณาออกไป

²⁵ "กฎหมายประกันสังคม," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 36 (พฤษภาคม 2533):

อีกนั้น เป็นการแสดงให้เห็นถึงความไม่จริงจังต่อบรรดาผู้แทนราษฎร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพวกบ้าน้ำลาย เรื่องที่สำคัญ ๆ ที่จะต้องพิจารณาก่อนกลับไม่เห็นความสำคัญ ผู้ใช้แรงงานก็คงจะทำอะไรไม่ได้ เพราะคงบังคับผู้แทนราษฎรไม่ได้ ซึ่งก็ทราบกันดี แม้แต่หัวหน้าพรรคก็คุมไม่อยู่ ผู้ใช้แรงงานก็คงแต่เฝ้ารอคอย

นายเอกชัย กล่าวอีกว่า เวลานี้คงไม่เคลื่อนไหวอะไร เป็นแต่เพียงจะติดตามข่าวอย่างใกล้ชิด และรอดูท่าทีของทุกฝ่าย อย่างไรก็ตามก็ขอฝากถามกรรมการถึงข้อสงสัยในมาตราที่ 50 ของ พ.ร.บ.ฉบับดังกล่าว เพราะผู้ใช้แรงงานกว่า 3 แสนคน ไม่เข้าใจว่าหมายความว่าอย่างไร ในกรณีที่ให้นายจ้างมีส่วนลดเกี่ยวกับการจ่ายเงินสมทบจะลดในอัตราส่วนเท่าไร

นายเอกชัย กล่าวเพิ่มเติมว่า ยังยืนยันความเห็นที่ว่า ขอให้รัฐบาลได้พิจารณาร่าง พ.ร.บ.ให้เป็นไปตามร่างของผู้ใช้แรงงานบ้าง และในส่วนของสถานประกอบการไหนที่มีสวัสดิการดีอยู่แล้ว ลูกจ้างไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน

ต่อมา เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 27 กรกฎาคม 2532 ได้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21/2532 (สมัยสามัญ) ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ โดยมีเนื้อหาประกอบด้วย 6 ลักษณะ คือ ลักษณะที่หนึ่งประกอบด้วยบททั่วไป ซึ่งกล่าวถึงคณะกรรมการประกันสังคม สำนักงานประกันสังคม และกองทุนประกันสังคม ในลักษณะที่สอง ได้กล่าวถึง การเป็นผู้ประกันตน เงินสมทบ ลักษณะที่สาม ประโยชน์ทดแทน ลักษณะที่สี่ พนักงานเจ้าหน้าที่ และการตรวจตราควบคุม ลักษณะที่ห้า การอุทธรณ์ และลักษณะที่หก ว่าด้วยบทลงโทษ

อย่างไรก็ตามร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ ก็สามารถผ่านวาระ 3 ในสภาผู้แทนราษฎรไปได้ แต่จากกระบวนการผลักดันที่กล่าวไปแล้ว มีเรื่องของผลประโยชน์อย่างมากมายมหาศาลเข้ามาเกี่ยวข้อง รวมถึงการตอบสนองคุ้มครองธุรกิจและผลประโยชน์ของกลุ่มนักธุรกิจ ซึ่งสรุปได้ดังนี้ กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มแรกในการผลักดันได้แก่กลุ่มของนายวัฒนา อัศวเหม ซึ่งขณะนั้นนายวัฒนา ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องด้านแรงงาน ได้ผลักดันร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ ด้วยเหตุผล

1. การที่คาดหวังว่าการผลักดันกฎหมายฉบับนี้ จะเป็นผลงานชิ้นสำคัญ และสามารถยกระดับกรมแรงงานให้เป็นกระทรวงแรงงานได้ และนายวัฒนาจะเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ
2. นายวัฒนามีบทบาทสำคัญอย่างมากในด้านแรงงาน ถ้าผลักดันกฎหมายออกมาได้จะได้รับการ

ยอมรับจากผู้ใช้งานทั่วประเทศ และตำแหน่งที่ควบคุมด้านแรงงานนี้สามารถใช้ประโยชน์จากการหาโควตาส่งผู้ใช้งานไปต่างประเทศซึ่งกลุ่มบรรดาเครือญาติของนายวัฒนา ประกอบอาชีพนี้อยู่ ดังนั้นโควตาการส่งผู้ใช้งานไปต่างประเทศจึงต้องผ่านทางนายวัฒนา ซึ่งเป็นผู้กำหนด

3. การผลักดันเอา 2 หน่วยงานได้แก่ กรมประชาสัมพันธ์ และการเคหะแห่งชาติ ของกระทรวงมหาดไทย เข้าไปสังกัดกระทรวงแรงงานที่คาดว่าจะตั้งขึ้นใหม่ ซึ่ง 2 หน่วยงานนี้ล้วนมีผลประโยชน์อย่างมากมาย ในด้านงบประมาณค่าใช้จ่ายต่างๆ รวมถึงเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ส่วนในด้านของ พล.ต.อ.ประมาณ อติเรกสาร ผู้เป็นแกนนำในการคัดค้านร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ ได้แรงสนับสนุนจากกลุ่มนักธุรกิจที่ให้การสนับสนุนพรรค โดยคัดค้านเพื่อไม่ต้องการเสียเงินสมทบมากกว่าปีละ 500 ล้านบาท ซึ่งกลุ่มนักธุรกิจที่ให้การสนับสนุนพรรคชาติไทยมีธุรกิจที่ใหญ่โตและมีเครือข่ายระดับประเทศ และกลุ่มนักธุรกิจที่อยู่เบื้องหลังนี้ได้แก่ กลุ่มตระกูลศรีเฟื่องฟุ้ง กลุ่มตระกูลพานิชชีวะ กลุ่มตระกูลเตชะไพบูลย์ กลุ่มตระกูลบุญ-หลง และยังมีกลุ่มนักธุรกิจระดับกลางอีกด้วย

เมื่อวิเคราะห์ถึงลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ไปแล้ว จะขอย้อนกลับมาวิเคราะห์เนื้อหาของร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ ว่ามีเนื้อหาอย่างไรบ้าง

ข้อดีของกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดผลประโยชน์ทดแทนแก่ลูกจ้าง ในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพผลภพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน รวมทั้งหมด 7 ประเภทด้วยกัน

แต่ในระยะแรกนั้นลูกจ้างจะได้รับประโยชน์ทดแทนใน 4 ประเภทก่อน คือในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพผลภพ และตาย ส่วนประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ จะได้เมื่อกฎหมายนี้ใช้บังคับไปแล้ว 6 ปี ส่วนกรณีว่างงานจะเริ่มเมื่อรัฐบาลออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งนั่นก็หมายถึงว่าจะมีผลบังคับใช้เมื่อมีความพร้อมนั่นเอง

ในการจ่ายประโยชน์ทดแทนนี้ ลูกจ้างซึ่งหมายถึงผู้ประกันตน นายจ้างและรัฐบาลจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมฝ่ายละเท่าๆ กันคือ ฝ่ายละร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างของลูกจ้าง ถ้าเป็นกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพจ่ายอีกร้อยละ 3 และในกรณีว่างงานให้จ่ายอีกร้อยละ 5 โดยทุกกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกัน

สังคมและเมื่อพ้นระยะ 3 ปีไปแล้ว ชอบเขตการใช้บังคับจะขยายไปถึงกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป

สำหรับประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนจะได้รับนั้น พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้หลายกรณี แต่จะขอสรุปย่อๆ ดังนี้²⁶

1. ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย จะจ่ายให้ผู้ประกันตนในกรณีจ่ายเงินสมทบครบ 30 วัน ในอัตรา 100 เท่าของค่าแรงงานขั้นต่ำ ที่ประกาศตามกฎหมาย
2. ประโยชน์ทดแทนในกรณีเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพ จะได้รับเมื่อผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบครบ 90 วัน
3. ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร จะได้รับเมื่อจ่ายเงินสมทบครบ 210 วัน

อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัตินี้ ก็ยังมีช่องว่างที่จะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติอยู่หลายมาตรา อย่างในมาตรา 35 ซึ่งกฎหมายระบุไว้ "ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการได้ว่าจ้างโดยวิธีเหมาค่าแรงมอบให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดรับช่วงไปควบคุมดูแลการทำงาน และรับผิดชอบจ่ายค่าจ้างอีกทอดหนึ่งก็ดี มอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้จัดหาลูกจ้างมาทำงานอันมิใช่การประกอบธุรกิจจัดหางานก็ดี โดยการทำงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดในกระบวนการผลิต ซึ่งจัดทำในสถานประกอบการ หรือสถานที่ทำงานของผู้ประกอบกิจการและเครื่องมือที่สำคัญสำหรับใช้งานนั้น ผู้ประกอบกิจการเป็นผู้จัดหา โดยเช่นว่านี้ ผู้ประกอบกิจการย่อมอยู่ในฐานะนายจ้าง ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้"

ปัญหาทางปฏิบัติที่จะเกิดขึ้นตามมาตรา นี้ ขอยกตัวอย่างให้เห็นง่าย ๆ สมมติว่าบริษัทหนึ่ง ได้ว่าจ้างพนักงานชั่วคราวมาจากอีกบริษัทเป็นจำนวน 20 คน ซึ่งเข้าตามพระราชบัญญัตินี้ เพราะว่ารถยนต์ก็เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการผลิต เนื่องจากจะต้องส่งเอกสารหรือวิ่งงานให้กับบริษัทอยู่แล้ว ขณะเดียวกันรถยนต์ก็เป็นของบริษัทผู้ว่าจ้าง ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับใช้งาน

²⁶

"พ.ร.บ. ประกันสังคม หรือสร้างปัญหาสังคม," สถานการณ์ 2 (ตุลาคม 2533) : 60.

ปัญหาที่จะเกิดขึ้นก็คือ ถ้าหากบริษัทนั้น จ่ายเข้ามาในอัตราเดือนละ 6 หมื่นบาทต่อเดือน ซึ่งก็ตกคนละประมาณ 3 พันบาทต่อเดือน แต่ก็อย่าลืมว่าบริษัทที่เราจ้างคนงานมานั้น ก็ย่อมมีส่วนได้เสียในเงินก้อนนี้เหมือนกันจริงๆ แล้ว ลูกจ้างอาจจะได้เดือนละ 2,000-2,500 บาทต่อคนต่อเดือนก็ได้ ที่นี้ก็เกิดคำถามตามมาว่าบริษัทใดจะเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม บริษัทผู้รับจ้างหรือบริษัทผู้ว่าจ้างกันแน่

นั่นคือปัญหาทางปฏิบัติที่จะเกิดขึ้นเป็นประการแรก ส่วนปัญหาอย่างที่สองที่ตามมาก็คือ มาตรา 38 ที่มีข้อความบางตอนระบุไว้ว่า "...ความเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 35 (หมายถึงคนที่เป็นผู้ว่าจ้าง) จะสิ้นสุดลงเมื่อผู้ประกันตนนั้น

1. ตาย
2. สิ้นสภาพการเป็นผู้ว่าจ้าง

ในกรณีตาม 2 ถ้าผู้นั้นได้ส่งเงินสมทบตามเงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ตามบทบัญญัติลักษณะ 3 นั้น ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามมาตรา 63 วรรคหนึ่ง ตามมาตรานี้ก็หมายความว่า ถึงแม้จะสิ้นสุดสภาพการจ้างแล้วก็ตาม ผู้นั้นยังมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามมาตรา 63 วรรคหนึ่ง เจ็บป่วยจะได้รับการรักษาพยาบาล และมาตรา 66 วรรคหนึ่ง คือตลอดบุตร ต่อไปอีก 6 เดือน นับแต่วันสิ้นสุดสภาพการจ้าง

ปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามมาตราที่มองเห็นเป็นประการแรกก็คือ ความเป็นธรรม ยกตัวอย่างเช่น คนๆ หนึ่งสิ้นสุดสภาพการเป็นผู้ว่าจ้างตาม 2 ซึ่งอาจจะลาออกหรือได้งานใหม่ก็ตาม ต่อมาอีก 2 วันเขาเกิดรถชนตาย ถ้าตีความตามมาตราที่เขาจะไม่ได้รับอะไรเลย โดยเฉพาะค่าทำศพเป็นจำนวนเงินตามที่กฎหมายระบุไว้ 100 เท่าของค่าแรงขั้นต่ำ

แม้ว่าคนๆ นั้นจะจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนมาตลอด จนเดือนสุดท้ายก็ยังจ่ายอยู่ แต่ก็ไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งถ้ามองในแง่ของความเป็นธรรม แล้วจะเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ มีลักษณะอาการเลือกปฏิบัติ แม้แต่ในกลุ่มผู้ประกันตนก็ตาม และถ้าหากมองลึกลงไปอีก ก็มีคำถามเกิดขึ้นตามมาว่า การจ่ายค่าประกันตนนั้นจะมีผลล่วงหน้าหรือย้อนหลัง

อย่างเช่น จ่ายค่าประกันตนในวันสิ้นเดือนนี้ จะมีผลคุ้มครองไปอีกหนึ่งเดือนหรือไม่ ที่นี้ก็มาถึงมาตรา 55 ตามพระราชบัญญัตินี้ ที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาทางด้านแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งตามมาตรานี้มีข้อความระบุไว้ว่า ถ้าหากบริษัทใดได้จัดสวัสดิการให้กับพนักงานที่อยู่แล้ว ก่อนวันที่

พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ นั้นก็คือก่อนวันที่ 2 กันยายน 2533 บริษัทนั้นจะได้รับการลดหย่อนเงินสมทบ

ปัญหาที่จะตามมาตามมาตรานี้ก็คือว่า เมื่อลูกจ้างอีกส่วนหนึ่งเข้ามาทำงานหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยกตัวอย่างอาจจะเข้ามาทำงานวันที่ 3 กันยายน ลูกจ้างคนที่เข้ามาใหม่ก็ได้รับสวัสดิการจากนายจ้างอยู่แล้วตามกฎหมายระเบียบของบริษัท และได้รับเท่ากับคนเก่าที่เป็นพนักงานอยู่ก่อนแล้ว

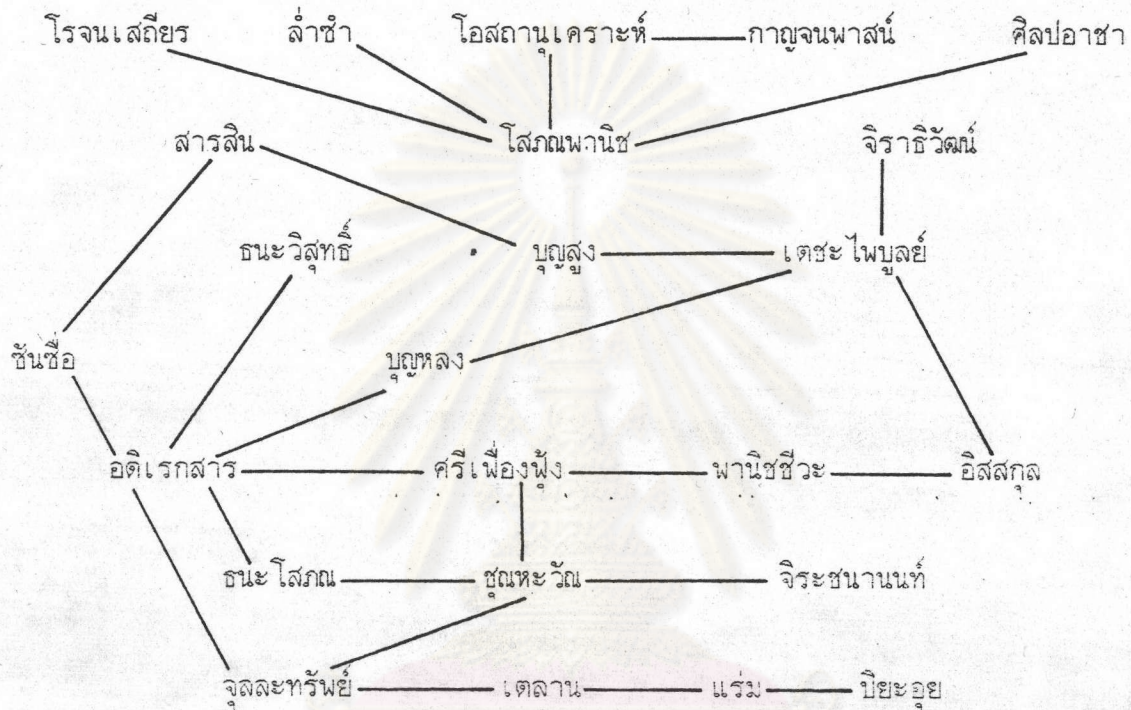
แต่ที่ลูกจ้างที่เข้ามาใหม่จะต้องจ่ายเงินอีกส่วนหนึ่งเข้ากองทุน เพราะถือว่าไม่ยกเว้นตามมาตรา 55 ปัญหาที่จะเกิดตามมาก็คือความเหลื่อมล้ำของพนักงาน คือคนที่เข้ามาทำงานก่อนวันที่ 2 กันยายน ไม่ต้องถูกหักเงินสมทบเข้ากองทุน แต่คนที่เข้ามาทำงานหลังวันที่ 22 กันยายน กลับถูกหักเงินสมทบเข้ากองทุน

ปัญหาที่จะเกิดกับบริษัทนั้นก็คือ ต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างที่อยู่ในสภาพการจ้างอันเดียวกันด้วยการปฏิบัติคนละอย่าง ฉะนั้น เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกันสังคมที่ต้องการสร้างหลักประกันให้กับคนในประเทศ อาจจะกลายเป็นพระราชบัญญัติที่สร้างปัญหาให้เกิดขึ้นกับสังคม

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 4

แสดงการเกาะกลุ่มของตระกูลนักธุรกิจระดับชาติ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย