

บทที่ 3

เหตุการณ์ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย อันประกอบด้วยพรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคกิจสังคม และพรรคเอกภาพ ถือกำเนิดขึ้นมาภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ โดยเป็นผลจากการรณรงค์ทางการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตย และการต่อสู้ทางการเมืองของประชาชน ระหว่างวันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535 และมีผลผว่งต่อเนื่องมาจนถึงการที่นายชวนได้รับการสนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรี 23 กันยายน 2535 ซึ่งเป็นการสนับสนุนพรรคการเมืองฝ่ายค้านกับพวกอำนาจนิยม (ยกเว้น พรรคกิจสังคม)

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้สรุปผลการทำงานตามนโยบายของรัฐบาลจากมติคณะรัฐมนตรี กฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ที่ประกาศใช้บังคับในรัฐบาลนี้ ระหว่าง 21 ตุลาคม 2535 จนถึง 31 ธันวาคม 2536 ดังนี้

1. ด้านการเมืองและการบริหารราชการ รัฐบาลได้ดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงด้านการเมืองและการบริหารราชการ โดยดำเนินการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนปรับปรุง ยกเลิก กฎหมายหรือระเบียบที่ล้าสมัยและไม่เป็นธรรม
2. ด้านความมั่นคง รัฐบาลได้มีนโยบายก่อสร้างทางเพื่อความมั่นคงเสียบชายแดนไทย-กัมพูชา ในเขตพื้นที่ของกองทัพภาคที่หนึ่ง มีโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงพื้นที่แม่ฟ้าหลวง แม่จัน และยังมี การเพิ่มเงินพิเศษแก่ผู้บังคับอากาศยาน
3. ด้านการต่างประเทศ รัฐบาลมีนโยบายที่จะยึดมั่นในพันธกรณีที่มีอยู่กับต่างประเทศ ตามสนธิสัญญา และความตกลงต่าง ๆ ที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งกฎบัตรสหประชาชาติ และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และจะดำเนินนโยบายเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์แห่งชาติในด้านความมั่นคง การเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกและภูมิภาค ซึ่งให้ความสำคัญต่อการร่วมมือกับนานาชาติ
4. ด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ใช้ความพยายามในการแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภายในประเทศ เช่น แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในตลาดหลักทรัพย์ แก้ไขปัญหาการค้าพืชผลทางการเกษตร และยังคงแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพื่อรักษาระดับการส่งสินค้าออก เช่น การเจรจาเรื่องปัญหาสิทธิและสิทธิทางปัญญา กับสหรัฐอเมริกาที่ประสบความสำเร็จ จนสามารถรักษาตลาดทางการค้ามูลค่ากว่าสองแสนล้านบาทเอาไว้ได้ ทำ

ให้ภาวะทางเศรษฐกิจของไทยขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแสดงถึงเสถียรภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจของไทย

5. ด้านการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในภูมิภาค และมาตรการสนับสนุนให้อุตสาหกรรมเข้าไปอยู่ในนิคมอุตสาหกรรม รัฐบาลอนุมัติให้จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน (จังหวัดอุดรธานี) และภาคเหนือตอนล่าง (จังหวัดพิจิตร) และมีแผนชะลอการอพยพแรงงานรุดฤดูกาลเพาะปลูกใหม่

6. ด้านการฟื้นฟูบูรณะกรุงเทพมหานคร ปัญหาของ กทม. เป็นปัญหาที่สั่งสมมานาน และเป็นปัญหาใหญ่ แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าว ยังไม่ได้รับการเอาใจใส่อย่างต่อเนื่องเท่าที่ควร เช่น ปัญหาด้านการจราจร ปัญหาน้ำเสียในแม่น้ำเจ้าพระยา ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ซึ่งรัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้กำหนดนโยบายเฉพาะด้าน เพื่อให้ส่วนราชการกระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และให้เกิดเป็นรูปธรรมโดยเร็ว เพื่อให้คน กทม. มีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เช่น แนวทางการแก้ไขปัญหการจราจรเร่งด่วน โดยรัฐบาลได้กำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหการจราจรรวม 3 นโยบาย ดังนี้

6.1 นโยบายให้ความสำคัญและการพัฒนาระบบการขนส่งสาธารณะ โดยเน้นการเคลื่อนย้ายคนโดยสารมากกว่ารถยนต์ เช่น โครงการจัดระบบรถโรงเรียน การจัดรถรับ-ส่งข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานรัฐวิสาหกิจ โครงการจัดรถบริการหมู่บ้านและชุมชนชนานเมือง โครงการเพิ่มรถโดยสารปรับอากาศ การขยายประสิทธิผลรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน และการเดินทางโดยทางน้ำ การยกระดับการบริการขนส่งสาธารณะทางด้านต่าง ๆ เพื่อชะลอการตัดสินใจของประชาชนในการซื้อรถยนต์ส่วนตัว

6.2 นโยบายการใช้พื้นที่ผิวการจราจร เพื่อการสัญจรของยานพาหนะและคนเดินเท้า ประกอบด้วย 4 มาตรการคือ มาตรการห้ามจอดรถในถนนที่เป็นเส้นทางเข้า-ออกเมือง และในถนนที่มีปัญหาการจราจรติดขัด มาตรการขจัดกลุ่มรถจักรยานยนต์ใช้ถนนและทางเท้า เพื่อประโยชน์ส่วนตัว มาตรการจัดเดินรถสลับทิศทาง มาตรการเพิ่มค่าจอดรถบนถนนต่าง ๆ เพื่อเป็นมาตรการใช้พื้นที่ผิวการจราจรอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ส่งเสริมการใช้รถส่วนบุคคล

6.3 นโยบายการกวดขันด้านวินัยการจราจรของผู้ใช้รถใช้ถนน และการเสริมสร้างปลูกฝังจริยธรรมการจราจร

7. ด้านสังคม มีนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มีความพยายามผลักดันให้จัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจนเป็นผลสำเร็จ การออกกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ การจัดตั้งโรงเรียนกีฬาในรูปแบบประหยัด และด้านสาธารณสุขมีนโยบายขึ้นภาษีบุหรี่

ปัญหาต่าง ๆ ที่รัฐบาลนายชวนต้องเผชิญ มีดังนี้

1. ปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพในรัฐบาลผสม ที่สะท้อนภาพความอ่อนแอในการประสานงาน ไม่รู้จักประนีประนอม หละหลวม ขาดความเข้มแข็ง ปัญหานี้อาจนำไปสู่ การขาดเสถียรภาพของรัฐบาล เกิดปัญหาต่อความเชื่อถือ เพราะถ้ารัฐบาลผสมมุ่งแต่จะทะเลาะและขัดแย้งกันเอง โดยไม่พยายามหาทางออกร่วมกัน จะส่งผลให้รัฐบาลอ่อนแอ ประชาชนหมดความเชื่อถือ และอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือในระบอบประชาธิปไตยด้วย

2. ปัญหาเศรษฐกิจ รัฐบาลต้องใช้ความพยายามอย่างเต็มกำลังความสามารถในการแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภายในประเทศ เช่น การแก้ไขปัญหาในตลาดหลักทรัพย์ ที่ตกต่ำลงอย่างผิดปกติ จนต่อมามีการจับกุมผู้เล่นหุ้นโดยการตั้งข้อหาว่า "ปั่นหุ้น" จนทำให้ตลาดการค้ำหุ้นปั่นป่วน และถือว่าผู้ปั่นหุ้นเป็นอาชญากรทางเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาการราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ ฯลฯ

3. ปัญหาในเรื่องการทำตามนโยบายที่แถลงไว้ในสภาฯ

3.1 นโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ที่พรรคร่วมรัฐบาลส่วนใหญ่ใช้เป็นแนวทางการหาเสียงในการเลือกตั้งที่ผ่านมา เช่น การสัญญาว่าจะให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของพรรคพลังธรรม พรรคความหวังใหม่ และพรรคประชาธิปัตย์ โดยมีพรรคพลังธรรมเพียงพรรคเดียวที่ยังชูนโยบายนี้หลังการเลือกตั้ง แต่อีกสองพรรคได้เบี่ยงประเด็นไปสู่การผลักดันการกระจายอำนาจด้วยการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) แทน ทั้ง ๆ ที่รูปแบบของอบจ. ซึ่งเสนอโดยกระทรวงมหาดไทยมีฐานะเป็นเพียง "หุ่นเชิด" ของผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น

3.2 นโยบายในเรื่องการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นนโยบายหลักที่พรรคประชาธิปัตย์ใช้ในการหาเสียง แม้จะเป็นนโยบายที่ดี แต่มีปัญหาอยู่ที่ตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ต่อมาภายหลังกลับเป็นหอกทิ่มแทงรัฐบาลในกรณี ส.ป.ก. 4-01 จนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาวิกฤตศรัทธาต่อรัฐบาลจนต้องยุบสภาในที่สุด

3.3 นโยบายทางสังคม คือ ปัญหาเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามโสเภณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งโสเภณีเด็ก ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายเสริม แต่ทุ่มเทในการปฏิบัติการณ์มาก จนทำให้ภาพพจน์ของตำรวจเสื่อมเสีย เพราะประชาชนเห็นว่า ตำรวจปฏิบัติการณ์ตามหน้าที่ในเรื่องโสเภณียิ่งกว่าการป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้ายที่กำเริบและชุกชุม จนประชาชนเดือดร้อนกันมาก แต่รัฐบาลกลับสนใจในเรื่องโสเภณีมากกว่า

4. ปัญหาเรื่องการจรรยาบรรณ เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านการคมนาคม การเศรษฐกิจ และสุขภาพจิตของประชาชน แต่รัฐบาลไม่ค่อยให้ความสนใจเท่าที่ควร ปลอ่ยให้ประชาชนโดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร เดือดร้อนกับปัญหานี้อย่างแสนสาหัส

จากบทความเรื่อง "วิกฤตศรัทธาในรัฐบาลเลือกตั้ง" ของทวีป วรดิลก ในหนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 21 เมษายน 2536 ที่มีการกล่าวถึงรัฐบาลชวนว่า เป็นรัฐบาลที่มีโอกาสดีกว่ารัฐบาลหลายต่อหลายชุดที่ผ่านมา เพราะมีความชอบธรรมที่จะอ้างว่า เป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและไม่ปรากฏว่ามีการทุจริต แม้ว่าการทำงานในช่วง 6 เดือนที่ผ่านมายังไม่มียุทธศาสตร์อะไรและยังมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า พรรคประชาธิปัตย์มีชื่อเสียงเป็นที่นิยมของประชาชนทั่วไปก็เพราะมีความสามารถในการหาเสียงเป็นพิเศษ ผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคประชาธิปัตย์ส่วนใหญ่ มักมีความสามารถในการพูด (คำรัฐบาล) ชนิดที่เรียกว่า ถึงอกถึงใจพระเดชพระคุณผู้ฟัง แต่เมื่อเป็นรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ทำมากกว่าพูด ก็เลยทำอะไรไม่ได้ เพราะไม่ใช่บทที่ตนถนัด

ความจริงปัญหาที่ว่ารัฐบาลประชาธิปัตย์เสื่อมความนิยมลงไปในนั้น ไม่ใช่ปัญหาที่นำห่วยโยเท่าไรนัก ในเมื่อเป็นรัฐบาลแล้วไม่มีผลงาน หรือมีผลงานแต่ประชาชนทั่วไปไม่รู้หรือไม่เข้าใจก็เป็นเรื่องของพรรคประชาธิปัตย์เองที่จะต้องได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือไม่กระทำของตนเอง แต่ที่น่าเป็นห่วงนั้นได้แก่ ความเบื่อหน่ายจนถึงเสื่อมศรัทธาต่อการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในเมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องผิดหวังในพรรคการเมืองที่ตนเลือกตั้งมาด้วยคะแนนเสียงข้างมากแล้ว ต่อไปประชาชนจะหวังอะไรได้ ในเมื่อพรรคเทพก็ไม่ได้ทำให้ชีวิตของตนดีขึ้นแม้แต่หน่อย ทั้ง ๆ ที่ถ้าพรรคมารได้รับเลือกตั้งกลับมาอีกก็คงจะตายกันถูกกว่า เจื่อนไซเก่าที่คณะรชช. อ้างในการยึดอำนาจก็คงจะเป็นเจื่อนไซที่ใช้ในการยึดอำนาจได้อีก

เมื่อพิจารณาโดยรวมพรรคประชาธิปัตย์คือ ตัวการที่ทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาทั้งต่อพรรคนี้ จนถึงถึงการเลือกตั้งที่เป็นพื้นฐานของประชาธิปไตย ซึ่งเมื่อเกิดความเสื่อมศรัทธาอย่างเป็นรูปธรรมซ้ำแล้วซ้ำเล่า ผลก็คือวิกฤตแห่งศรัทธาที่มีต่อระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นที่น่าวิตกสำหรับผู้สนับสนุนระบอบประชาธิปไตยและรังเกียจระบอบเผด็จการทหาร จนเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ทำให้พรรคการเมืองที่ไม่รับใช้เผด็จการทหารโดยตรง ได้รับสมญานามว่าพรรคเทพ ครั้นเมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ พรรคเทพก็ได้รับเลือกด้วยเสียงข้างมากจนได้เป็นรัฐบาล แล้วก็ไม่เห็นว่าจะมีอะไรดีขึ้น นายกษ ชวนแก้ปัญหาลูกเสียงวิพากษ์วิจารณ์ด้วยโวหารที่ฟังสบายหูเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ความยุ่งยากเดือดร้อนทั้งหลาย ไม่เคยได้รับการแก้ไขให้บรรเทาเบาบางลงเลย

แม้รัฐบาลนี้จะมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน แต่จากผลการทำงานที่ผ่านมา รัฐบาลก็ไม่สามารถกล่าวอ้างได้ว่า ตนเป็นตัวแทนของประชาชนเสียงข้างมากที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ต้องการเลือกมาเป็นรัฐบาล ทำหน้าที่บริหารประเทศ ไม่ใช่ให้มาหาเสียงหรือกัดกันเอง วิกฤตศรัทธาที่มีต่อรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง อาจเป็นผลเสียต่อระบอบประชาธิปไตยที่มีพื้นฐานอยู่ที่การเลือกตั้งได้ นำเสียดายที่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเอง เป็นผู้สร้างวิกฤตแห่งศรัทธาขึ้น

จากการวิจารณ์ผลการทำงานรัฐบาลชวน ของสยามโพสต์ 27 กรกฎาคม 2536 ที่ว่า รัฐบาลผสมชวน 1 สร้างสถิติขัดแย้ง อันเกิดจากความไม่เป็นเอกภาพของพรรคร่วมรัฐบาลอีก 4

พรรค ที่แม้ว่าแต่ละพรรคที่เข้าร่วมรัฐบาลแล้วแต่เป็นที่ยอมรับกันว่า เป็นพรรคการเมืองในปีกประชาธิปไตย มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่ค่อนข้างสอดคล้องกัน ยกเว้นพรรคกิจสังคมที่อาจถูกมองว่า เป็นเพียงยาคำที่เข้าร่วมรัฐบาลเพราะความจำเป็นในแง่ฐานคะแนนเสียงสนับสนุน และกลายเป็นพรรคฝ่ายค้าน ในปีพรรครัฐบาลที่มักแสดงความเห็นขวางแนวของพรรคร่วมรัฐบาลเป็นระยะ โดยใช้เหตุผลว่า รัฐบาลไร้ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา โดยเฉพาะเรื่องราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ

ความขัดแย้งระหว่างพรรคพลังธรรมกับพรรคประชาธิปไตย ที่น่าจะมีสาเหตุมาจากการช่วงชิงความได้เปรียบในสนามเลือกตั้ง กทม. โดยมีชนวนจากโครงการรถไฟฟ้าชานชาลาของพรรคพลังธรรม ซึ่งหากสำเร็จก็จะได้คะแนนเกินหน้าเกินตาพรรคอื่น และยังมีกรณีความขัดแย้งระหว่างพรรคเอกภาพกับพรรคประชาธิปไตยในเรื่องเกี่ยวกับกระทรวงพาณิชย์

ความขัดแย้งระหว่างพรรคประชาธิปไตยกับพรรคความหวังใหม่ ที่ในระยะแรกหัวหน้าพรรคพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มีภาพลักษณ์ในทางประนีประนอม แต่เมื่อนายวีระ มุสิกพงศ์ รองหัวหน้าพรรคแสดงความเห็นที่ว่า "ต้องทนอยู่ ไม่ใช่อยู่น" กับรัฐบาลชุดนี้ และยังตอกย้ำว่า รัฐบาลนี้ยังไม่มีผลงานเป็นที่น่าพอใจนัก โดยพลเอกชวลิตเอง ก็ให้ความสนับสนุน และยังกล่าวพาดพิงถึงผู้บริหารบางคนที่ยึดตัวบทกฎหมายเป็นหลัก ในขณะที่ปรัชญาการทำงานของพลเอกชวลิต ยึดหลักรัฐศาสตร์มากกว่าหลักนิติศาสตร์ โดยมองถึงทางแก้ปัญหาทุกข์สุขของประชาชนเป็นหลัก

คำคุณ สิทธิสมาน ได้วิพากษ์วิจารณ์ตัวนายเกษวน ในผู้จัดการรายวัน วันที่ 19 สิงหาคม 2536 ว่าจากระยะเวลาของการบริหารงานของรัฐบาลที่ผ่านมา ค่อย ๆ พิสูจน์ภาพของนายเกษวน ให้ชัดเจนในแง่การไม่กล้าตัดสินใจต่อปัญหา ซึ่งหมายถึง ความอ่อนแอของรัฐบาล ที่นายเกษวนเคยอุปโลกน์ตัวเองว่า เป็นตัวแทนของฝ่ายประชาธิปไตย และยังกล่าวในทำนองว่า หากรัฐบาลไม่สามารถบริหารประเทศชาติไปได้อย่างราบรื่น นั้นหมายถึงความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยด้วย ซึ่งเป็นการแสดงภาพของคน ๆ หนึ่งที่กำลังเอาตัวเองเป็นที่ตั้ง เป็นโจทย์และคำตอบของปัญหา แต่ขาดมุมมองในปัญหาที่แท้จริง และทำที่ที่สะท้อนถึงการไร้ความกล้าหาญอย่างสิ้นเชิง จนนามสกุล "หลีกภัย" ได้ถูกนำมากล่าวอ้างใช้เหน็บแนมตัวนายเกษวน

ความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล สะท้อนออกมาเป็นความแตกแยกของชนในชาติ นับไล่ตั้งแต่นโยบาย คจก. กระทั่งถึงเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงการที่ชาวบ้านหันไปพึ่งพิงต่อรูปหมูปูซา ยึดถือเครื่องรางของขลังมากกว่าการคาดหวังต่อการพึ่งพิงนโยบายของรัฐ สะท้อนให้เห็นถึงความไร้หวัง ขาดหลักประกันในชีวิต กระทั่งการเติบโตทางเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นนโยบายด้านตัวเลขและชายฝั่ง โดยละเลยต่อสภาพความเป็นจริง เมินเฉยต่อคุณภาพชีวิตของคนในชาติ

ปัญหาต่าง ๆ ดังที่กล่าวมา ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่บั่นทอนความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาลนายชวน และปัญหาที่สำคัญที่สุดที่เป็นชนวนนำไปสู่การยุบสภา คือปัญหาอันเกิดจากนโยบายการปฏิรูปที่ดินของพรรคประชาธิปัตย์

พรรคประชาธิปัตย์ ถือเป็นพรรคการเมืองที่มุ่งเน้นนโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม และเป็นพรรคการเมืองที่มีโอกาสเข้าไปบริหารงานในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นระยะเวลายาวนานนับตั้งแต่ พ.ศ.2524 ที่นายชวน หลีกภัย เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนี้ถึงปี 2526 ต่อมาก็เป็นพลเอกหาญ สีนานนท์ ระหว่างปี 2529-2531 พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์และนายชวน หลีกภัย เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนี้อีกคราวหนึ่งระหว่างปี 2531-2534 และนายนิพนธ์ พร้อมพันธ์ ในปี 2535

ในคราวเลือกตั้งทั่วไปสมัยวันที่ 13 กันยายน 2535 นโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมพรรคประชาธิปัตย์ได้นำเอานโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมมาเป็นนโยบายหลักในการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคประชาธิปัตย์ทั่วประเทศ อย่างที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีการขึ้นแผ่นป้ายหาเสียงขนาดใหญ่ รวมทั้งโปสเตอร์และใบปลิวว่า หากนายชวน หลีกภัยหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นนายกฯ ชาวสุราษฎร์ธานีก็จะได้รับเอกสารสิทธิ์ในที่ดินทำกิน

ดังนั้น เมื่อพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งเข้ามาสู่สภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากที่สุดถึง 79 คน ในการเลือกตั้งครั้งนั้น และนายชวน เข้าดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2535 เมื่อจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมา และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างนโยบายในการทำงานของรัฐบาลที่มีนายบัญญัติ บรรทัดฐานเป็นประธาน จึงได้บรรจุการปฏิรูปที่ดินเกษตรกรกรรมเป็นนโยบายสำคัญและเร่งด่วนที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติให้บรรลุผล ซึ่งมีใจความดังนี้

"รัฐบาลจะเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม และออกเอกสารสิทธิ์การถือครองที่ดินแก่ผู้ยากไร้และเกษตรกร ที่ครอบครองทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ โดยจะปรับปรุงกลไกการบริหารและการจัดการของรัฐ ตลอดจนจัดสรรงบประมาณให้สามารถครอบคลุมได้ โดยเฉลี่ยประมาณปีละ 4 ล้านไร่"

นักวิชาการและนักวิเคราะห์วิจารณ์หลายคน มองว่า นโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลชวนเป็นสูตรสำเร็จของพรรคประชาธิปัตย์ที่ต้องการสร้างผลงานให้เข้าตาประชาชน เป็นกลยุทธ์ในการหาเสียงทางการเมือง แม้ว่าจะเป็นความพยายามที่ดี เป็นแนวทางที่ชัดเจนในการแก้ปัญหาเกษตรกรไร้อำนาจที่ดินและสิทธิการถือครองที่เรื้อรังมานาน

และด้วยนโยบายการปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายสำคัญที่ส่งผลต่อการสร้างชื่อเสียง ภาพลักษณ์และคะแนนนิยมให้แก่รัฐบาลและพรรคประชาธิปัตย์ ดังนั้น นายชวนได้มอบหมายให้นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดคนนายชวนมาเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานด้านนี้โดยตรง

นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เริ่มงานด้วยการขอแก้ไขมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2535 จากมติเดิมที่ว่า "ราษฎรที่มีสิทธิ์ที่จะได้รับเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. 4-01 จะต้องถือครองที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติมาก่อนปี 2524 เท่านั้น" แต่ นายสุเทพขอแก้ไขใหม่ว่า "ผู้ถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อนที่จะประกาศพระราชกฤษฎีกาปฏิรูปที่ดินท้องที่นั้นใช้บังคับ มีสิทธิ์จะได้รับเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. 4-01" ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่บุกรุกที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาก่อนไม่ว่าจะเป็นวันเวลาใด ล้วนแต่มีโอกาสที่จะได้รับเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. 4-01 หากพื้นที่ที่เข้าไปบุกรุกได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน โดยรัฐบาลชวนได้ใช้มตินี้ เป็นเกณฑ์ในการปฏิรูปที่ดินตั้งแต่วันที่เสนอ

หลังจากนั้นอีก 5 วัน นายสุเทพก็ได้ขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติในท้องที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2535 ได้อนุมัติให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมในพื้นที่อำเภอท่าฉาง อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานีในเนื้อที่ 58,497 ไร่ พร้อมกันนั้น คณะรัฐมนตรีก็ได้อนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ในท้องที่ตำบลมะลวน ตำบลบางบอน อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ดังนั้น พื้นที่แรกของการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลชวน หลีกภัย ก็คือ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งได้ดำเนินการอย่างรวดเร็ว ภายหลังจากที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 เพียง 26 วันเท่านั้น โดยพื้นที่ที่นายสุเทพได้เลือกขึ้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินอันดับหนึ่งคือ อำเภอพุนพิน อันเป็นบ้านเกิดและยังคงเคยเป็นกำนันที่ตำบลท่าสะท้อนอยู่หลายปีก่อนที่จะผันตัวเข้าสู่การเมืองระดับชาติ และเป็นที่ยูติว่า อำเภอท่าฉาง อำเภอพุนพิน อำเภอท่าชนะ อำเภอพระแสง อำเภอไชยา อำเภอดาขุน อำเภอกีรีรัฐนิคม อำเภอพนม และกิ่งอำเภอวิภาวดี เป็นพื้นที่เลือกตั้งของจังหวัดสุราษฎร์ธานี เขต 2 อันเป็นเขตของ ส.ส. ของพรรคประชาธิปัตย์ คือ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ และนางนิภา พริงสุลกะ

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 30 มีนาคม 2538 ระบุว่า ผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดินที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีก่อนประชาชนคนอื่น ๆ ของประเทศจะเต็มไปด้วยญาติพี่น้องคนใกล้ชิด หัวคะแนนของนักการเมืองผู้มีอำนาจของพรรคประชาธิปัตย์ทั้งสิ้น

ในการแจกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้ประชาชนในจังหวัดภูเก็ตของนายสุเทพ ปรากฏว่าคนในตระกูลเทพบุตร ซึ่งมีทั้งนายทศพร สามีนางอัญชลี เทพบุตร ส.ส. ภูเก็ต พรรคประชาธิปัตย์ นายสุทิน บิดาของนายทศพร และน้องนายทศพร ซึ่งเป็นคนในครอบครัวเทพบุตรจำนวน 8 คน ได้รับที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 รวมทั้งสิ้น 440 ไร่ 2 งาน 16 ตารางวา และยังมีกรออกเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. 4-01 ให้กับบรรดาเศรษฐีภูเก็ตหลายราย ที่ได้เตรียมการพัฒนาที่ดินให้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยว หรือที่พักตากอากาศ

ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 8 ธันวาคม 2537 หน้า 22 ระบุว่า นายบุญแก้ง ศรีแสนสุชาติ เจ้าของธุรกิจขนส่งที่ใหญ่ที่สุดในจังหวัดภูเก็ต เจ้าของที่ดินรายใหญ่เชิงเขาพันธุรัตน์ และได้รับ ส.ป.ก. ครั้งนี้ 68 ไร่ 43 ตารางวา ซึ่งที่ดินดังกล่าวอยู่ติดกับถนนบายพาสหรือถนนเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดภูเก็ต ได้มีการดำเนินการภายในหลายอย่าง เช่น ทำถนนลาดยางมะตอย ทางด้านหน้าที่ดินจะมีการพัฒนาที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ ส่วนด้านบนเขาได้มีการเตรียมการจะสร้างรีสอร์ท และถนนในบริเวณที่ดินของนายบุญแก้งนั้น ได้สร้างก่อนที่จะมีการปฏิรูปที่ดินด้วยซ้ำ โดยสร้างขึ้นไปถึงยอดเขาซึ่งเป็นเขตอนุรักษ์ มีทัศนียภาพมองลงมาเบื้องล่างสวยงามมากเพราะเป็นหุบเขา

นอกจากสำนักงานปฏิรูปที่ดินออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่เศรษฐีภูเก็ตหลายสิบรายแล้ว ยังมีข้อมูลที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ ทางราชการได้เตรียมการที่จะให้มีการพัฒนาที่ดินดังกล่าวให้เกิดความเจริญขึ้นด้วย โดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้เสนอโครงการพัฒนาจังหวัดเพื่อดำเนินการในปีงบประมาณ 2539 มีโครงการตัดถนนเข้าไปบริเวณชายฝั่งทะเลในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า มีอยู่หลายจุดที่ไม่ใช่ทำเลทำกินทางด้านเกษตรกรรม เช่น บริเวณป่าเทือกเขานาค มีโครงการตัดถนนเข้าไป 7 แห่ง ล้วนแล้วแต่ในเขตที่ไม่มีคนอยู่อาศัยเลย

กรุงเทพฯ ฉบับวันที่ 27 พฤศจิกายน 2537 บอกว่า มีข้อน่าสังเกตคือมีการอ้างจำนวนครัวเรือนของผู้อาศัยในพื้นที่ซึ่งจะมีการตัดถนนเข้าไปรวมแล้วมากกว่า 1,000 ราย ทำให้น่าสงสัยว่า มีใครเข้าไปอยู่อาศัยในป่านั้น นอกจากนั้น ยังมีการตั้งชื่อหมู่บ้านปลอมขึ้นอีกหลายแห่ง เช่น บ้านไตรตรัง บ้านนาคาเล บ้านแหลมมุมใน บ้านแหลมมุมนอก ซึ่งตามความเป็นจริงไม่ปรากฏว่ามีชื่อหมู่บ้านเหล่านี้ในจังหวัดภูเก็ต

นับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2537 จนกระทั่งมีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการสิ้นสุดรัฐบาลเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 เป็นระยะเวลา 6 เดือนเต็มที่รัฐบาลต้องเผชิญกับกระแสกดดันรอบด้านจากกลุ่มพลังต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ นักเคลื่อนไหวทางการเมือง นักการเมืองฝ่ายค้าน และสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ รวมทั้งประชาชนที่ออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลรับผิดชอบและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในโครงการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ราษฎรอย่างไม่ชอบมาพากล

การแจก ส.ป.ก. 4-01 ให้กับบรรดาเศรษฐีผู้มีฐานะมั่งคั่ง และครอบครัว ส.ส. ในจังหวัดภูเก็ต รวมทั้งการนำป่าสงวนฯ สภามบูรณมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ได้จุดชนวนความไม่พึงพอใจของสาธารณชน ให้ออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องหาความชอบธรรมทางการเมือง เพราะเห็นว่า การดำเนินการเรื่องนี้ของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูไม่โปร่งใสสัก มีการกล่าวหาว่าเป็นการฉ้อโกงเอาแผ่นดินของรัฐและทรัพยากรของชาติไปเป็นสมบัติของครอบครัวนักการเมือง ญาติพี่น้องคนใกล้ชิด พรรคพวกเพื่อนฝูง และหวั่นไหวของพรรคการเมือง แทนที่จะนำไปจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ ไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

กระแสสังคมได้แสดงปฏิกิริยาต่อต้านการกระทำที่ไม่ถูกต้องอย่างรุนแรง ได้มีบุคคลในองค์กรต่าง ๆ ภาครัฐและเอกชน ได้ออกมาวิพากษ์วิจารณ์บุคคลผู้เป็นต้นเหตุแห่งปัญหาอย่างกว้างขวาง เพราะตามหลักฐานต่าง ๆ นั้น เรื่องนี้ไม่ได้เกิดขึ้นโดยความบังเอิญหรือความเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ แต่เกิดจากการวางแผนเตรียมการมาเป็นอย่างดี

คนทั้งประเทศเคลือบแคลงใจในอุดมการณ์และพฤติกรรมของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งทางพรรคประชาธิปัตย์ไว้วางใจให้เข้ามาทำหน้าที่ผลักดันนโยบายปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลกับนางอัญชลี วานิช เทพบุตร ส.ส. จังหวัดภูเก็ต ซึ่งทำหน้าที่เลขาธิการสุเทพ เทือกสุบรรณอยู่ด้วย

กรณีดังกล่าวทำให้นโยบายด้านการปฏิรูปที่ดินซึ่งทางพรรคประชาธิปัตย์ได้วางแผนมาอย่างยาวนาน จะเป็นการช่วยสร้างฐานเสียงและคะแนนนิยมในหมู่ประชาชนทั่วประเทศที่ได้รับผลประโยชน์นับสิบล้านคนก็ได้ล่มสลายลง เหมือนกับเป็นการสะตุชขาดตนเองหกล้ม

สรุป

พรรคประชาธิปัตย์ เป็นพรรคการเมืองที่เก่าแก่ที่สุดในประเทศไทย ได้มีส่วนในการบริหารประเทศมาหลายยุคหลายสมัย และได้เข้าไปนั่งบริหารราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ติดต่อกันหลายคราว นับตั้งแต่ นายชวน หลีกภัย รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ ในช่วงรัฐบาลเปรม เมื่อปี 2529-2531 และสมัยรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ พรรคประชาธิปัตย์ได้มอบหมายให้พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ เข้าไปกำกับดูแลกระทรวงนี้อยู่ระยะหนึ่ง จนกระทั่งมีปัญหากรณีสวนป่ากิตติ จึงมีการสับเปลี่ยนเอา นายชวน มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนี้อีกช่วงหนึ่ง ท้ายสุดนายนิพนธ์ พร้อมพันธ์ ส.ส. นครราชสีมา พรรคประชาธิปัตย์ เข้ามาเป็น รมว. โดยมีนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็น รมช. ซึ่งเป็นการวางตัวเข้ามาผลักดันงานด้านการปฏิรูปที่ดินนโยบายสำคัญที่สุดของรัฐบาลชวน

พรรคประชาธิปัตย์ เป็นพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวที่มีส่วนสำคัญที่สุด ในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยจากเดิมนับตั้งแต่มีกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ที่รัฐจัดหาที่ดิน โดยวิธีการบังคับซื้อจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ มาจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนไม่มีที่ดินทำกิน มาเป็นการนำที่ดินของรัฐที่มีอยู่ ทั้งในรูปป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพ ที่สาธารณสมบัติ หรือที่ราชพัสดุ มาจัดสรรให้แก่เกษตรกรยากจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินทำกินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพ

เมื่อพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย ประสบชัยชนะนำ ส.ส. เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดจำนวน 79 ที่นั่ง เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 ได้บรรจุนโยบายด้านการปฏิรูปมีความสำคัญเป็นอันดับแรก โดยวางเป้าหมายจะจัดการแจกเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่เกษตรกรยากจนไม่น้อยกว่าปีละ 4 ล้านไร่

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในระยะ 2 ปี ของรัฐบาลนายชวน ประสบผลสำเร็จอย่างสูงสุด ตามเอกสารสำนักนายกรัฐมนตรีที่สรุปผลงานการปฏิรูปที่ดินนับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2535 จนถึงเดือนกันยายน 2537 สามารถจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรได้ 11,543,975 ไร่ ให้แก่เกษตรกร 592,809 ราย ซึ่งนายชวน นายกรัฐมนตรีมีความภูมิใจกับนโยบายปฏิรูปที่ดินมากที่สุด มีการนำความสำเร็จนี้ไปบอกกล่าวแก่สาธารณชนในการปราศรัยทั้งภายในและต่างประเทศอยู่เสมอ

จนกระทั่ง เมื่อนายสุเทพเดินทางไปแจกเอกสาร ส.ป.ก. แก่เกษตรกรจังหวัดภูเก็ต แล้วมีรายชื่อบรรดาเศรษฐีผู้มีฐานะมั่งคั่งร่ำรวย และหนึ่งในจำนวนนั้นคือ นายทศพร เทพบุตร ทายาทเศรษฐีพันล้านซึ่งเป็นสามีของนางอัญชลี วานิช เทพบุตร ส.ส. ภูเก็ต พรรคประชาธิปัตย์ ผู้เป็นเลขานุการของนายสุเทพ เทือกสุบรรณนั่นเอง

ข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้ถูกขุดคุ้ยอย่างกว้างขวาง และได้ถูกตีแผ่ออกมาสู่สาธารณชนอย่างสม่ำเสมอ ทำให้ประชาชนรู้ว่าได้มีการดำเนินการอย่างไม่ชอบมาพากลของผู้รับผิดชอบ มีนักการเมืองระดับชาติหลายคน มีส่วนได้ประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดิน มีการกว้านซื้อที่ดินของญาติ นักการเมืองเพื่อรอการปฏิรูปที่ดินและออกโฉนดหรือ น.ส.3 มีการนำป่าสงวนฯสมบูรณ์ไปจัดสรรให้แก่เกษตรกรหรือเศรษฐีบางราย นโยบายปฏิรูปที่ดินทำให้ป่าไม้ของชาติหดหายไปกว่าครึ่งหนึ่งของพื้นที่ทั้งหมด

กระแสสังคมได้มีปฏิกิริยาต่อการกระทำของนักการเมืองครั้งนี้อย่างรุนแรง และที่ให้อภัยไม่ได้ก็คือ เอาที่ดินเอาทรัพยากรของชาติไปเป็นสมบัติของส่วนตัว

เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความออกมาว่า การนำที่ดินของรัฐไปแจกให้แก่เศรษฐี และบุคคลผู้ร่ำรวย เป็นการกระทำที่ผิดเจตนารมณ์ของกฎหมาย แสดงว่ารัฐบาลของนายชวน หลีกภัยที่แวดล้อมด้วยนักกฎหมายมือดี และตัวของนายกรัฐมนตรีเองก็เป็นนักกฎหมายที่แสดงออกถึงการปกครองชาติบ้านเมืองด้วยหลักการและกฎหมายตลอดเวลาดำเนินการผิดกฎหมายมาตั้งแต่ต้น แต่สุดท้ายรัฐบาลชวน หลีกภัย ก็จบลงท่ามกลางวิกฤติศรัทธาของมหาชน ที่เบียดหน้าต่อการทำงานอย่างเชื่องช้า ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล และประเด็น ส.ป.ก. 4-01 ยังเป็นตัวเร่งที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ยอมรับในรัฐบาลชวน