

## บทที่ 7

### พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากรัฐบาลทหารจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นรัฐบาลพลเรือนซึ่งมี นาย สฤษดิ์ ธรรมาภรณ์ เป็นนายกรัฐมนตรี แนวคิดการปฏิรูปที่ดินซึ่งได้นำเข้าเป็นวาระนโยบายรัฐบาลสมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร อันเป็นผลมาจากกระแสการเมืองในช่วงสงครามเย็นที่ไทยและสหรัฐอเมริกาได้ร่วมมือกันในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยและในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และกระแสนโยบายที่แนวคิดการปฏิรูปที่ดินได้รับการสนับสนุนและเผยแพร่โดยองค์การระหว่างประเทศ และสหรัฐอเมริกาโดยมิได้หวั่นและญี่ปุ่นเป็นแม่แบบในการปฏิรูปที่ดิน และข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้นำแนวทางของได้หวั่นและญี่ปุ่นมาปรับใช้กับประเทศไทย แต่รัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ได้สั่งการให้รอการพิจารณาไว้ก่อนนั้น ก็ได้รับการผลักดันให้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาล นาย สฤษดิ์ ธรรมาภรณ์ เพื่อให้เร่งประกาศออกมาเป็นนโยบายรัฐบาลโดยเร็ว

การที่แนวคิดการปฏิรูปที่ดิน ได้ถูกเสนอเข้าสู่วาระนโยบายรัฐบาลในลักษณะที่เป็นวาระเร่งด่วนนั้นมาจากปัจจัยกระแสการเมือง กล่าวคือ ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 บรรยากาศทางการเมืองเต็มไปด้วยการเดินขบวนเรียกร้องของชาวไร่ชาวนาให้ช่วยแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเช่าที่ดิน และการไร้ที่ดินทำกินอย่างต่อเนื่อง เฉพาะในปี 2518 มีผู้ร้องเรียนขอที่ดินทำกินจากคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ถึง 58,298 ราย และได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลนาย สฤษดิ์ ธรรมาภรณ์ เร่งรัดการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาให้ชาวนาซึ่งรัฐบาลได้รับเป็นนโยบายเร่งด่วนและพยายามประกาศใช้ให้ทันในสมัยรัฐบาลชุดนี้ โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตทางการเกษตร แต่ปรากฏว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ประสบความเดือดร้อนเนื่องจากสูญเสียที่ดินทำกินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลผลิตอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบในระบบการเช่าที่ดินส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุดพร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลผลิตการเกษตร เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรอันเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ออกมานี้จึงเป็นผลผลิตที่เป็นรูปธรรมจากการเรียกร้องทางการเมืองซึ่งถือเป็นช่วงประชาธิปไตยเบ่งบาน หากแต่ในการกำหนดนโยบายก็ยังคงอยู่ภายใต้ชนชั้นนำซึ่งมาจากข้าราชการประจำในลักษณะของการเมืองแบบอมตชาธิปไตยอยู่เช่นเดิม ในบทนี้จะเป็นการอธิบายสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ในช่วงของการเข้าสู่วาระนโยบายของแนวคิดปฏิรูปที่ดิน กระแสการเมืองซึ่งประกอบด้วยปัญหาสงครามเย็น ภัยคอมมิวนิสต์ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศ ที่เป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนกระแสปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร และ กระแสนโยบาย แนวคิดการปฏิรูปที่ดิน จนทำให้ประเด็นปัญหาที่ดินทำกินและแนวคิดการปฏิรูปที่ดินผ่านเข้าเป็นวาระนโยบาย และเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายซึ่งก็คือ การตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยใช้ตัวแบบผู้นำในการอธิบายว่า การตราพ.ร.บ.นี้ผู้นำฝ่ายใดมีอิทธิพลและบทบาทในการกำหนดนโยบายอย่างไร

### 1. สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมของประเทศไทยในช่วงวาระนโยบายของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518

ในการวิเคราะห์การก่อตัวของวาระนโยบายและการกำหนดนโยบาย ผู้วิจัยได้อธิบายสภาพแวดล้อมหรือบริบทในทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมของประเทศไทยในช่วงพ.ศ.2516-2518ซึ่งเป็นช่วงที่มีการตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 ว่ามีลักษณะเช่นไรซึ่งมีผลต่อการก่อตัวของวาระนโยบายและการกำหนดนโยบาย ผู้วิจัย ได้แบ่งการอธิบาย สภาพแวดล้อมทางการเมือง ออกเป็น การเมืองระหว่างประเทศ และ ภายในประเทศ โดยการเมืองระหว่างประเทศในช่วงพ.ศ. 2516-2518 คือ ภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็นทั้งในระดับโลก ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อ ความมั่นคงภายในของไทย ส่วนการเมืองภายในประเทศประกอบด้วย สภาพการเมือง รัฐธรรมนูญ แนวนโยบายรัฐบาล เป็นต้น ขณะที่สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ จะเป็นการอธิบาย สภาพเศรษฐกิจ ปัญหาทางเศรษฐกิจ ซึ่งกระทบต่อปัญหาที่ดินทำกิน และปัญหาความยากจนของเกษตรกร และ สภาพแวดล้อมทางสังคม ที่ประกอบด้วยลักษณะของสังคมและปัญหาสังคมซึ่งกระทบต่อการที่เกษตรกรออกมาเรียกร้องต่อรัฐบาล

#### 1.1 สภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศและภายในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาบรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศและในภูมิภาคจะพบว่า ในระดับโลก การเมืองระหว่างประเทศมีลักษณะของการลดความตึงเครียดระหว่าง สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศผู้นำฝ่ายโลกเสรีประชาธิปไตย กับ จีนคอมมิวนิสต์ และโซเวียต แต่บรรยากาศทางการเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กลับมีความตึงเครียดมากขึ้น จากการที่สหรัฐฯได้ลดบทบาทของตนเองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเตรียมที่จะยุติสงครามเวียดนามและถอนทหารออกจาก

ภูมิภาค ขณะที่โซเวียต และ เวียดนาม ได้ขยายอิทธิพลเข้ามาแทนที่ซึ่งถือว่าเป็นภัยต่อความมั่นคง ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างมาก โดยเฉพาะสถานการณ์สู้รบภายในของประเทศ ลาว เวียดนาม และกัมพูชาซึ่งนอกจากจะมีแนวโน้มที่จะจบลงด้วยชัยชนะของฝ่ายคอมมิวนิสต์แล้วก็ยัง ทำให้มีการขยายทหารเข้ามาประชิดพรมแดนไทยและมีการล่งล่าอาณาเขตของไทยมากขึ้น แต่อย่างไรก็ดีการที่จีนและโซเวียตขัดแย้งกันนั้นก็ทำให้จีนพยายามที่จะฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างเต็มที่รวมทั้งประเทศไทยซึ่งทำให้ไทยพยายามจะขอให้จีนยุติความช่วยเหลือการทำงานของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ซึ่งเป็นคอมมิวนิสต์สายจีน แต่กระนั้นพคท.ก็ยังคงได้รับการสนับสนุนจากจีนต่อไปและได้ขยายอิทธิพลในชนบทของประเทศไทยมากขึ้นโดยอาศัยปัญหาที่ดินทำกินในการเข้าหาชาวนาไรชาวนาจนทำให้เขตแทรกซึมขยายตัวไปมากถึงเกือบ 40 จังหวัดในปีพ.ศ. 2518 ดังนั้นตลอดช่วงพ.ศ.2516-2518 สถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศในระดับโลกและในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งสถานการณ์การขยายตัวของคอมมิวนิสต์ภายในประเทศจึงเป็นสิ่งที่คุกคามต่อความมั่นคงของชาติและมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการมุ่งเน้นเป้าหมายด้านความมั่นคงของชาติในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านการทหาร นโยบายต่างประเทศ หรือ แม้แต่นโยบายเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับไปกับวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคงด้วยดังจะเห็นได้จากสัดส่วนงบประมาณด้านการทหารที่มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 18.21 เมื่อเทียบกับงบประมาณทั้งหมดในปีงบประมาณพ.ศ.2516 และ 17.52 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 หรือ แผนงานโครงการทางเศรษฐกิจและสังคม อาทิ การสร้างถนนเข้าไปในป่าที่เป็นที่มั่นของพคท. การช่วยเหลือจัดตั้งโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท โครงการนิคมสร้างตนเองโดยกรมประชาสัมพันธ์เพื่อช่วยเหลือราษฎรตามแนวชายแดนและพคท.กลับใจให้มีที่ดินทำกิน เป็นต้น<sup>200</sup>

นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาถึงสภาพการเมืองภายในประเทศจะพบว่า ภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 การเมืองไทยได้เข้าสู่ช่วงของการเปลี่ยนผ่านหรือการฟื้นฟูระบอบประชาธิปไตย โดยมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากรัฐบาลเผด็จการทหารเป็นรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลนาย สัญญา ธรรมศักดิ์ มีภารกิจหลักในการฟื้นฟูประชาธิปไตยของประเทศ โดยในเบื้องต้นได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ<sup>201</sup> จำนวน

<sup>200</sup> โครงการเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนทางการเงินและวิชาการจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา เนื่องจากสหรัฐฯเห็นว่าประเทศไทยในเอเชียจะสามารถเผชิญกับภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ได้ก็ต่อเมื่อมีฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่นคง ประชาชนในชนบทจะต้องไม่คอยหวาดระแวงความยากจนเป็นจุดอ่อนที่ทำให้คอมมิวนิสต์แทรกซึมเข้ามาประชาชนได้ง่าย รัฐบาลสหรัฐฯจึงผลักดันให้ประเทศพันธมิตรในเอเชียเน้นการพัฒนาไปที่ภาคชนบทของประเทศ รายละเอียด โปรดดู Caldwell (1974) Muscat (1990)

<sup>201</sup> โดยปรากฏว่ามีสัดส่วนของพลเรือนถึง 258 คนและมีทหารและตำรวจเพียง 41 คนซึ่งคิดเป็นร้อยละ 8.36 ในขณะที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในปี 2515 นั้นมีจำนวนทหารและตำรวจที่ได้รับการแต่งตั้งมากถึง 196 คนซึ่งคิดเป็นร้อยละ 61.87 (ข้อมูลจากเขาวานะ ไตรมาส, 2541:124)

299 คนซึ่งมาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภาแห่งชาติ 2,347 คนที่แต่งตั้งมาจากบุคคลทุกอาชีพเพื่อทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติเสมือนเป็นตัวแทนของบุคคลกลุ่มต่างๆในสังคม ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งในเดือนมกราคม พ.ศ.2518 รวมทั้งมีการแต่งตั้งสภาว่าราชการรัฐธรรมนูญ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2517 ขึ้น ซึ่งมีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยเป็นอย่างสูง<sup>202</sup> ทำให้ตลอดช่วงพ.ศ. 2516-2518 มีการฟื้นฟูจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาหลายพรรคที่มีอุดมการณ์แบบคอมมิวนิสต์ ในขณะที่เดียวกันกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองหลายกลุ่มก็มีการรวมตัวในรูปองค์กรและการผนึกกำลังในการเรียกร้องทางการเมืองอย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง โดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยได้เคลื่อนไหวในลักษณะการปลุกจิตสำนึกทางการเมืองในหมู่คนระดับล่างในสังคม มีการถกเถียงเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง การเผยแพร่เอกสารของลัทธิมาร์กซ์ (Marxism) ส่วนกลุ่มชนวนาชาวยุโรปก็ได้รับการสนับสนุนจากศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยให้จัดตั้งองค์กรชาวนาชาวยุโรปขึ้นเป็นครั้งแรกเรียกว่า สหพันธ์ชาวนาชาวยุโรปแห่งประเทศไทย เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาให้ชาวนาชาวยุโรป การเคลื่อนไหวทางการเมืองของชาวยุโรปชาวนา นิสิตนักศึกษา กรรมกร และประชาชน กลุ่มต่างๆ แสดงให้เห็นความพยายามที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง<sup>203</sup> ในระบอบประชาธิปไตยภายหลังการถูกปิดกั้นมานานในยุคเผด็จการทหาร แต่อย่างไรก็ดีเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2517 ยังมีได้มีบทบัญญัติที่รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย อาทิ การทำประชาพิจารณ์ การลงประชามติ การรวมตัวกันเข้าชื่อในการเสนอร่างพ.ร.บ. เป็นต้น ทำให้การบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายยังคงมีลักษณะการเมืองแบบอมตประชาธิปไตย ที่ข้าราชการประจำเข้าไปมีบทบาทหลักร่วมกับฝ่ายการเมืองซึ่งส่วนใหญ่มาจากข้าราชการประจำ<sup>204</sup> ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนของ

202

อาทิ มีบทบัญญัติที่รองรับสิทธิเสรีภาพของประชาชน การมีแผนนโยบายแห่งรัฐที่มุ่งสร้างความเท่าเทียมในสังคม อาทิ นโยบายปฏิรูปที่ดิน การเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง โดยสมาชิกคณะรัฐมนตรีบางส่วนจะต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร การระงับห้ามมิให้วุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากราชการประจำ และการระงับให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการอำนวยการอำนาจฝ่ายบริหาร เป็นต้น

203

การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการกระทำของประชาชนทั่วไปที่ต้องการมีอิทธิพลหรือให้การสนับสนุนรัฐบาลและการเมือง การมีส่วนร่วมนั้นอาจมีลักษณะในเชิงรุก(active)เพื่อให้อำนาจหรือรัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบายมาตรการ ในลักษณะที่ฝ่ายคนต้องการ หรืออาจมีลักษณะในเชิงขอมตาม (passive) โดยการปรับพฤติกรรมทางการเมืองตามที่รัฐบาลต้องการ รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีหลายแบบอาทิ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง กิจกรรมการณรงค์ทางการเมืองหรือสนับสนุนพรรคการเมือง การรวมกลุ่มในชุมชนเพื่อแก้ปัญหาทางสังคม การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับนโยบายมาตรการหรือการกระทำของรัฐที่กระทบต่อความเป็นอยู่ การประท้วง เป็นต้น รายละเอียดโปรดดู Milbrath (1977) Verba, Nie and Kim (1971) ลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสหพันธ์ชาวนาชาวยุโรป ในช่วงปีพ.ศ.2516-2517 ก่อนข้างจะเน้นไปที่การรวมตัวเพื่อประท้วงและ การยื่นหนังสือเรียกร้องความเป็นธรรมต่อนายกรัฐมนตรีให้ช่วยแก้ไขปัญหา เนื่องจากปัญหาที่ดินทำกินเป็นปัญหาที่เร่งด่วนที่สุดสำหรับชาวนาชาวยุโรปในขณะนั้น มากกว่าจะเป็นการดำเนินการที่เกี่ยวเนื่องหรือสนับสนุนพรรคการเมือง หรือ การเลือกตั้ง ซึ่งขณะนั้นเป็นเรื่องไกลตัวและยังไม่เกิดขึ้น (การเลือกตั้งกำหนดให้มีขึ้นในเดือนมกราคม 2518 และพรรคการเมืองหลายพรรคก็อยู่ในระหว่างเริ่มก่อตั้ง)

204

ระบบราชการไม่เปิดโอกาสให้ศูนย์กลางนอกระบบราชการที่เป็นอิสระสามารถพัฒนาจนมีความเข้มแข็ง โดยเฉพาะกลุ่มผล ประ โยชน์และพรรคการเมืองที่อยู่นอกกลไกรัฐ การเมืองจึงมิได้มีลักษณะอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันระหว่าง



ข้าราชการประจำที่เข้าไปดำรงตำแหน่งในรัฐบาล(ฝ่ายที่ใช้อำนาจบริหาร)และในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ<sup>205</sup> (ฝ่ายที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ)เป็นจำนวนมาก

ภายใต้การเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบประชาธิปไตยภายหลังการโค่นล้มรัฐบาลเผด็จการ และบรรยากาศทางการเมืองที่มีภัยคุกคามจากการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ทั้งภายนอกและภายในประเทศ การบริหารประเทศของรัฐบาลชั่วคราวนายสัญญา ธรรมศักดิ์ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความชอบธรรมในการบริหารประเทศของรัฐบาลชั่วคราว และสร้างความเข้มแข็งของการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นองค์พระประมุข<sup>206</sup> โดยหนทางหนึ่งก็คือ การจัดการกับแรงกดดันและความคาดหวังทางการเมืองจากนิสิตนักศึกษาและชาวไร่ชาวนาที่เรียกร้องให้รัฐบาลเร่งรัดกระบวนการสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นโดยเร็ว และการเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาชาวไร่ชาวนาโดยเฉพาะปัญหาที่ดินทำกิน การเช่านา ซึ่งเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานาน

ในการตอบสนองของรัฐบาลที่มีต่อข้อเรียกร้องของชาวไร่ชาวนาเกี่ยวกับที่ดินทำกิน สิ่งที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับปัญหาที่ดินทำกินของชาวไร่ชาวนานั้นพิจารณาได้จาก แถลงนโยบายรัฐบาล เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2517 ได้ประกาศว่าจะดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินแก่ชาวไร่ชาวนา ในข้อที่ 3.1 ว่า “รัฐบาลจะจัดที่ดินทำกินให้ชาวไร่ ชาวนาที่เดือดร้อน ให้ได้รับความเป็นธรรมโดยเร็ว” ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ยังปรากฏหลักการดำเนินการในเรื่องที่ดินไว้อย่างชัดเจนโดยระบุให้มีการจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดินให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และกำหนดพันธระให้เจ้าของที่ดินมีหน้าที่ต่อสังคมใน การที่จะต้องใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ และให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม อาทิ มาตรา 79 บัญญัติว่า

---

กลุ่มผลประโยชน์ แต่ขึ้นอยู่กับการต่อสู้ระหว่างฝ่ายต่างๆ(ส่วนใหญ่คือกลุ่มข้าราชการด้วยกัน) โดยมีพื้นฐานความสัมพันธ์แบบ เจ้านายลูกน้อง และการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองจากตำแหน่งหน้าที่ในวงราชการ รายละเอียดโปรดดู Riggs(1966:379)

205

คณะรัฐมนตรีชุดที่ 33 จำนวน 27 คนประกอบด้วย ข้าราชการทหารและตำรวจ 9 คน ข้าราชการพลเรือน 17 คน และมาจากนักธุรกิจ 1 คน และคณะรัฐมนตรีชุดที่ 34 จำนวน 31 คนประกอบด้วย ข้าราชการทหารและตำรวจ 7คน ข้าราชการพลเรือน 21 คน และมาจากนักธุรกิจ 3 คน ขณะที่ สมาชิกสภานิติบัญญัติ (ตุลาคม พ.ศ. 2516-ตุลาคม พ.ศ. 2517) ส่วนใหญ่ยังมาจากข้าราชการประจำ เนื่องจากยังไม่มีทางเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมด 299 คนจึงมาจากการแต่งตั้งซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการทหารและตำรวจ 55 คน ข้าราชการพลเรือน 157 คน และมาจากนักธุรกิจ 42 คน พลเรือน 45 คน ซึ่งเมื่อคิดเป็นสัดส่วนแล้วจะพบว่าจำนวนสมาชิกที่มาจากข้าราชการประจำทหารตำรวจและสายพลเรือนสูงถึงร้อยละ 71 เมื่อเทียบกับจำนวนสมาชิกที่มาจากนักธุรกิจและพลเรือนซึ่งคิดเป็นร้อยละ 29 เท่านั้น

206

ในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการไปสู่ระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลชั่วคราวซึ่งมิได้มาจากการเลือกตั้ง มักจะต้องประสพกับแรงกดดันในหลายลักษณะอันเนื่องมาจาก ความไม่แน่นอนหรือความอ่อนไหวทางการเมืองอาทิ ความวุ่นวาย สับสนทางการเมือง หรือการที่ประชาชนตั้งความคาดหวังเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและความซื่อสัตย์ของรัฐบาล ของประเทศนั้นๆ สิ่งเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อการสร้างความเชื่อมั่นและความชอบธรรมของรัฐบาลชั่วคราวและระบอบประชาธิปไตยก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง เพราะ หากรัฐบาลไม่อาจสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นได้ระบอบประชาธิปไตยที่กำลังก่อร่างขึ้นอาจจะตกอยู่ในภาวะวิกฤติ อันเนื่องมาจาก การต่อต้านของฝ่ายอำนาจเดิมที่เสียประโยชน์ หรือจากประชาชนที่ไม่เชื่อมั่นรัฐบาลชั่วคราว รายละเอียดโปรดดู

Pevehouse (2005)

“รัฐพึงดำเนินการให้ความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมคนน้อยลง” มาตรา 80 บัญญัติว่า “ รัฐพึงจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์แห่งการส่งเสริมเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรม และพึงกำหนดพันธะให้เจ้าของที่ดินใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ ตามความเหมาะสมแก่สภาพที่ดิน” และ มาตรา 81 บัญญัติว่า “รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่น” ซึ่งก็สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ สาม (พ.ศ. 2515-2519) ได้มีการระบุว่า จะเร่งรัดในการปฏิรูปที่ดิน

นอกจากนั้นในการดำเนินการแก้ปัญหาที่รัฐบาลจะได้มีการปฏิรูปที่ดินนั้น รัฐบาลก็ได้มีการแนวทางการแก้ปัญหาทั้งในเชิงนโยบาย โครงการ และการแก้ไขปัญหาเป็นรายบุคคล อาทิ การแก้ไขพ.ร.บ.ควบคุมค่าเช่านาพ.ศ. 2493 และประกาศใช้พ.ร.บ.ควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 การสนับสนุนโครงการจัดที่ดินทำกิน อาทิ นิคมสร้างตนเองตามจังหวัดแนวชายแดนที่มีปัญหาการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ รวมทั้ง รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนปัญหาหนี้สินของชาวนาชาวไร่ (กสส.) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 289/2516 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2516 โดยมีขอบเขตการปฏิบัติการทั่วราชอาณาจักร และมีคณะอนุกรรมการ กสส. ประจำแต่ละจังหวัดด้วย ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาเป็นรายบุคคล แต่อย่างไรก็ดีการดำเนินการดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ปัญหาค่าเช่าที่ดินของชาวนาชาวไร่ได้ กล่าวคือ การบังคับใช้พ.ร.บ.ควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 มิได้เกิดผลในทางปฏิบัติมากนักเนื่องจาก เจ้าของที่ดินบางรายไม่ยอมปฏิบัติตาม ชาวนาชาวไร่ผู้เช่าที่ดินส่วนใหญ่ยังไม่รู้และไม่เข้าใจพ.ร.บ.ควบคุมค่าเช่านาพ.ศ. 2517 โครงการจัดที่ดินทำกินก็ยังไม่เพียงพอกับความต้องการ ขณะที่การดำเนินงานของกสส.ในการแก้ปัญหาให้กับชาวนาชาวไร่ก็ทำได้ในจำนวนที่น้อยมาก โดยในกลางปีพ.ศ. 2517 กสส.ได้รับข้อเรียกร้องจากชาวนาทั้งแบบบุคคลและองค์กรชาวนาเป็นจำนวนมาก ถึง 12,800 ราย ในเขต 9 จังหวัด ครอบคลุมจำนวนที่ดิน 213,000 ไร่ และสิ้นเดือนกันยายน 2517 กสส.ได้รับคำร้องเรียนถึง 53,600 ราย แต่ กสส. สามารถจัดการไกล่เกลี่ยปัญหาได้เพียง 1,635 รายเท่านั้น โดยผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน กสส. พบว่า นายทุนบางคนได้เอารัดเอาเปรียบชาวนาที่ยากจนโดยใช้สิทธิพลข่มขู่หรือให้กลอุบายต่างๆ เพื่อให้ที่ดินของเกษตรกรตกเป็นของตนโดยไม่เป็นธรรม บางรายอาศัยช่วงที่ข้าวเปลือกมีราคาสูงบีบบังคับให้ชาวนาเสียด่านเช่าในอัตราที่สูง ทำให้ชาวนาชาวไร่ได้รับความเดือดร้อนมาก รัฐบาลจึงขอความร่วมมือจากเจ้าของที่ดิน แต่ก็มีได้รับความร่วมมือ และใน เดือนพฤษภาคม 2517 ชาวนาจากจังหวัดนครสวรรค์ มาร้องขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดินที่ถูกนายทุนบุกรุกข่มขู่ รัฐบาลจึงใช้มาตรการพิเศษโดยสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งที่ สสร.32/2517 ให้เข้าปราบปรามการกระทำดังกล่าว และอาศัยมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 แต่งตั้ง

คณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาให้ได้รับความเป็นธรรมขึ้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2517 (สนิท วิเศษ โกลสิน, 2517:53) แต่การแก้ปัญหาก็ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร

การที่รัฐบาลยังไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาให้ทันและตรงกับความต้องการของชาวนาชาวนาไร่นั้นทำให้ชาวนาชาวนาไรารู้สึกว่า รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหามาได้อย่างแท้จริง ปฏิบัติที่ที่เกิดขึ้นก็คือ การชุมนุมประท้วงและเรียกร้องกับรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง และการจัดองค์กรชาวนาชาวนาไรเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการแก้ปัญหาด้วยตนเองและในการเรียกร้องกับรัฐบาล กล่าวคือ ชาวไร่ชาวนาได้ชุมนุมกันที่สนามหลวงในเดือนมิถุนายน 2517 เพื่อยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาล 6 ข้อซึ่งมีสาระสำคัญให้รัฐบาลช่วยจัดหาที่ดินทำกิน, แก้ไขปัญหาชาวนาถูกโกงที่ดิน และ ปัญหาค่าเช่ารวมทั้งดอกเบี้ยเงินกู้ที่ไม่เป็นธรรม ต่อมาชาวไร่ชาวนาในจังหวัดต่างๆ ได้ออกมาชุมนุมประท้วงที่ศาลากลางจังหวัดให้รัฐบาลทำตามเงื่อนไขข้อเรียกร้องที่รัฐบาลรับปากไว้ และได้ส่งตัวแทนมาร่วมชุมนุมในกรุงเทพฯ ด้วย หลังจากนั้นก็ได้มีการชุมนุมในวันที่ 9 สิงหาคม 2517 โดยตัวแทนชาวนาได้อภิปรายให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับปัญหาชาวนาพร้อมกับกล่าวว่าถ้ายังไม่ได้รับความเป็นธรรมจะคืนบัตรประชาชนจากการเป็นราษฎร และต่อมาในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2517 ชาวนาชาวนาไรก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นครั้งแรกเรียกว่า สหพันธ์ชาวนาชาวนาไรแห่งประเทศไทย มีนายไช้ วงศะกุล เป็นประธาน (พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย, 2518:18) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการพิทักษ์ผลประโยชน์ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวนาชาวนาไร และทำให้ชาวนาชาวนาไรเข้าใจ พ.ร.บ.ควบคุมการเช่านา เป็นต้น โดยสหพันธ์ชาวนาไรก็ได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล 9 ข้อซึ่งมีสาระสำคัญให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับที่ดินทำกินและปัญหาาราคาข้าวตกต่ำ พร้อมกันนั้น สหพันธ์ชาวนาชาวนาไรก็ได้เตรียมก่อตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อช่วยเหลือชาวนาชาวนาไรระดับจังหวัดขึ้นมาทุกจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยชาวนาและนิสิตนักศึกษา เพื่อทำหน้าที่ประสานงานช่วยเหลือชาวไร่ชาวนา และรวบรวมข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับความเดือดร้อนของชาวนาชาวนาไรเพื่อเสนอให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขต่อไป รวมทั้งการติดตามดูแลการจ่ายค่าเช่านาให้เป็นไปตามกฎหมายและอธิบายให้ชาวนาเข้าใจ พ.ร.บ.ควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517

ในขณะเดียวกันศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยก็ได้จัดตั้งโครงการชาวนาขึ้นเพื่อทำงานเกี่ยวกับเรื่องสหพันธ์ชาวไร่ชาวนาแห่งประเทศไทยโดยเฉพาะ ซึ่งได้ให้การศึกษาแก่ชาวนาช่วยจัดตั้งชาวนา และ นำชาวนาเคลื่อนไหว (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2530:105-106) การดำเนินการของสหพันธ์ชาวนาชาวนาไรและโครงการชาวนาของนิสิตนักศึกษานั้นช่วยให้เจ้าของที่ดินไม่สามารถเอาเปรียบชาวนาได้อย่างแต่ก่อน และก็กลายเป็นจุดขัดแย้งระหว่างผู้นำชาวนากับนายทุนเจ้าของที่ดิน ทำให้มีการจัดกุมชาวนาฟ้องศาลและเริ่มมีการลอบยิงผู้นำชาวนาเกิดขึ้น (พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย, 2518:20) รวมทั้งมีการปล่อยข่าวว่านิสิตนักศึกษาที่ไปช่วยชาวนาและคณะกรรมการสหพันธ์ชาวนาชาวนาไรนั้นเข้าไปเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งทำให้มีผู้นำชาวนาและคณะกรรมการ

สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ถูกลอบยิงถึง 4 รายในช่วงระหว่างเดือนมีนาคม 2517 ถึง กุมภาพันธ์ 2518 (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2542:44) แต่สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ได้มีบทบาทร่วมกับศูนย์กลางนิติศตต่อไป ในการประท้วงให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาซึ่งก็ได้รับการสนับสนุนจากกรรมกร ครูอาจารย์และแม่แต่ พระภิกษุสงฆ์ก็ได้เข้าร่วมนั่งประท้วงกับกลุ่มชาวไร่ชาวนาคั่ว(ลูเธอร์, 2522:89-90) โดยข้อเรียกร้อง ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ความต้องการที่จะให้รัฐบาลจัดที่ดินทำกินให้กับชาวนาชาวไร่โดยเร็ว

กล่าวโดยสรุป สภาพการเมืองในช่วงนี้ ปัญหาการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ระหว่างประเทศ และภายในประเทศยังเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของไทยเป็นอย่างมาก ในขณะที่สภาพ การเมืองภายในประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตยและประชาชนมีการเรียกร้อง ต่อรัฐบาลมากขึ้น แต่ในการบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายยังอยู่ภายใต้การเมืองแบบอ มาคยาธิปไตยโดยข้าราชการประจำเข้าไปมีบทบาท แต่ก็มีมีการปรับเปลี่ยนการบริหารให้ตอบสนอง กับข้อเรียกร้องของประชาชนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินไว้ในคำแถลง นโยบายรัฐบาลและในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2517 จึงเท่ากับเป็นการกำหนด แนวทางปฏิบัติและเป็นการบังคับว่ารัฐบาลจะต้องมีนโยบายปฏิรูปที่ดิน

## 1.2 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

สภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยในสมัยรัฐบาลนาย สฤษดิ์ ธรมศักดิ์ นั้นอยู่ในช่วงของการ พัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) โดยระบบ เศรษฐกิจของประเทศนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่สัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจระหว่าง ประเทศมากขึ้นเนื่องจากประเทศไทยเริ่มมีการส่งสินค้าออกเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ดังจะเห็นได้จาก สัดส่วน ของมูลค่านำเข้าและส่งออกต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 30.8 ในปีพ.ศ. 2516 เป็นร้อยละ 36.0

ในปีพ.ศ.2518 ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 3 ได้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี พ.ศ.2516 ซึ่งทำให้ราคาน้ำมันดิบได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมากและมีราคาสูงสุดถึง 10.34 ดอลลาร์ สหรัฐต่อบาร์เรลในปีพ.ศ.2517 เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อและเศรษฐกิจชะงักงัน ขึ้นทั่วโลกรวมทั้งประเทศไทย<sup>207</sup> กล่าวคือ เศรษฐกิจไทยได้ชะลอตัวลงจากที่เคยขยายตัวร้อยละ 9.9 ในปีพ.ศ.2516 เหลือร้อยละ 4.4 และ 4.9 ในปีพ.ศ.2517 และ 2518 ตามลำดับ มูลค่าสินค้าขาเข้าได้ เพิ่มขึ้นมากเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันในปีพ.ศ.2518 คิดเป็นร้อยละ 22.1 ของมูลค่าการ นำเข้าสินค้าทั้งหมดทำให้ดุลการค้าของไทยขาดดุลมากขึ้นจาก 8.9 พันล้านบาทในปีพ.ศ.2515 เป็น 2.0 หมื่นล้านบาทในปีพ.ศ.2518 ส่งผลให้เกิดการขาดดุลการชำระเงินและการลดลงของฐานะทุน

<sup>207</sup> ที่มาของข้อมูลทางเศรษฐกิจ อ้างอิงจาก ตารางสรุปค่าดัชนีสำคัญทางเศรษฐกิจ รวบรวมโดย ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) (2535:256-263)



สำรวจระหว่างประเทศ ในขณะที่เดียวกันอัตราเงินเฟ้อก็ได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก กล่าวคือ จากร้อยละ 4.9 ในปีพ.ศ. 2515 เป็นร้อยละ 15.5 ในปีพ.ศ. 2516 และร้อยละ 24.3 ในปีพ.ศ. 2517 แต่อย่างไรก็ดีได้เกิดภาวะขาดแคลนสินค้าเกษตรในตลาดโลก ทำให้ราคาสินค้าเกษตรโดยเฉพาะข้าวมีราคาสูงขึ้นในตลาดโลกทำให้สินค้าเกษตรของประเทศไทยที่ส่งออกจึงมีราคาสูงตามไปด้วย ซึ่งทำให้เกษตรกรกับผลกระทบจากวิกฤตการณ์น้ำมันได้ในระดับหนึ่ง

แม้ว่าการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจไทย และต่อเกษตรกรไทยที่สามารถขายสินค้าเกษตรได้ในราคาที่สูงขึ้น แต่จากการศึกษาทางเศรษฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์การเมืองเกี่ยวกับการผลิตข้าวของประเทศ เช่น การศึกษาของ ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ (2521) วิทยากร เชียงกุล (2523) อัมมาร์ สยามวาลา (2517) เป็นต้น ต่างก็พบว่า ผลประโยชน์จากการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าเกษตร โดยเฉพาะข้าวส่วนใหญ่ตกอยู่กับผู้ส่งออกข้าว มากกว่าชาวนาซึ่งเป็นผู้ผลิต เพราะแม้ว่าผู้ส่งออกข้าวจะรับซื้อข้าวในราคาที่สูงขึ้นส่งผลให้พ่อค้าคนกลางเพิ่มราคารับซื้อข้าวจากชาวนาแต่ก็เป็นจำนวนที่ไม่มากนักเมื่อเทียบกับราคารับซื้อข้าวในตลาดส่งออกเพราะผู้ส่งออกได้ผลกำไรค่าพรีเมียมข้าวที่รัฐจัดเก็บจากการส่งออกข้าวมาตกอยู่ที่ชาวนา ทำให้ชาวนาได้รับผลดีจากราคาสินค้าเกษตรที่เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย นอกจากนั้น จากการประเมินการพัฒนาเศรษฐกิจฯ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเองก็ยอมรับว่า แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ผ่านมามีลักษณะที่ การขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ขาดความสมดุล โดยเฉพาะเกษตรกรในชนบทของประเทศได้รับประโยชน์จากการพัฒนาน้อยกว่าคนในเมืองใหญ่และในภาคอุตสาหกรรมอย่างเห็นได้ชัดอันก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มและระหว่างภาคต่างๆมากขึ้น<sup>208</sup>

จากการประเมินแนวโน้มการพัฒนาที่ไม่สมดุลของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำให้สภาพัฒนาการเศรษฐกิจฯ ได้เปลี่ยนแนวนโยบายการพัฒนาตามแผนพัฒนาฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515 - 2519) ให้มุ่งเน้นการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและขยายขีดความสามารถของการผลิตและเพิ่มรายได้ให้สูงเพื่อรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจของประเทศและแก้ปัญหาความไม่สมดุลของการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความแตกต่างในด้านรายได้ ตลอดจนเพิ่ม

208 เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การกระจายการผลิต และการเพิ่มผลผลิตส่วนใหญ่เกิดขึ้นเฉพาะในภาคกลางเท่านั้น ส่วนภาคอื่นๆยังมีสภาพโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ล่าช้าและมีการกระจายการผลิตจากสาขาเกษตรกรรมไปสู่สาขาการผลิตอื่นๆน้อยมาก และขึ้นอยู่กับสภาพความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจการเกษตรแบบชนบท ซึ่งโดยทั่วไปอยู่ในสภาพชะงักงันเพราะเป็นโครงสร้างการเกษตรที่ "ผลิตเฉพาะฤดูกาล" และการขยายผลผลิตส่วนใหญ่ก็เนื่องมาจาก "การขยายพื้นที่เพาะปลูก" แทบทั้งสิ้นหาใช่มาจากการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต นอกจากนั้นเกษตรกรชาวนาชาวไร่ยังต้องประสบปัญหาผลตอบแทนทางด้านราคาที่ไม่เป็นธรรมและปัญหาทางด้านปัจจัยการผลิตหลายประการ ทั้งในแง่ที่ดินทำกิน แหล่งน้ำ และปัญหานี้สินของเกษตรกรในชนบทได้ทวีความรุนแรงขึ้นอีกด้วย

ความสำคัญในการพัฒนาบริการทางด้านสังคมเป็นนโยบายสำคัญ โดยการปฏิรูปที่ดินก็เป็นนโยบายหนึ่งที่ถูกกำหนดไว้ในแผนฯดังกล่าวซึ่งระบุว่า จะดำเนินการให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินของตนเองกับป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินของตนเอง ตลอดจนให้ความเป็นธรรมและความมั่นใจในเสถียรภาพแก่ผู้เช่าที่ดิน โดยขยายและเร่งรัดกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกร ขยายและปรับปรุงโครงการจัดที่ดินให้แก่ราษฎร และให้มีการปฏิรูปที่ดินในรูปที่เหมาะสมกับประเทศไทยโดยอาศัยมาตรการต่างๆภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนุญ รวมทั้งการพัฒนาที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อนำมาจัดสรรให้เกษตรกร และดำเนินมาตรการพิเศษที่จะช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย ส่งเสริมกิจกรรมการจัดสรรที่ดินและนิคมสร้างตนเองให้มากขึ้น เป็นต้น (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2515:246)

กล่าวโดยสรุป สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจในช่วงนี้อยู่ในภาวะที่ซบเซา อันเป็นผลมาจากความตกต่ำและความผันผวนของเศรษฐกิจโลก และปัญหาทางการเมือง โดยเฉพาะปัญหาการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทย โดยปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังที่ยังมิได้รับการแก้ไขนั้น ได้กระทบต่อสถานการณ์ทางการเมืองและสังคม ด้วยคงจะเห็นได้จากการประท้วงของกลุ่มชาวไร่ชาวนา และนิสิตนักศึกษา อย่างต่อเนื่อง อันเป็นแรงกดดันที่สำคัญที่รัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์จะต้องเร่งแก้ไขให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

### 1.3 สภาพแวดล้อมทางสังคมของประเทศไทย

การพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่พ.ศ. 2504-2517 ภายใต้อาณัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมหลายประการทั้งทางบวกและทางลบ อาทิ การลดอัตราการเพิ่มของประชากร การว่างงาน การเติบโตทางเศรษฐกิจที่ขาดความสมดุลส่งผลให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในฐานทางเศรษฐกิจและรายได้ระหว่างกลุ่มชนและระหว่างพื้นที่ส่วนต่างๆของประเทศ การรวมตัวของกลุ่มต่างๆในสังคม เป็นต้น

จากการประเมินผลของการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า การดำเนินงานตามนโยบายลดอัตราเพิ่มประชากรได้ผลดีตามเป้าหมายในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 3 แต่การเพิ่มประชากรในอัตราสูงก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ทำให้กำลังแรงงานเพิ่มถึงร้อยละ 2.6 ต่อปี และกว่าร้อยละ 70 มีคุณภาพและความรู้ระดับประถม 4 หรือต่ำกว่าทำให้ไม่อาจประกอบอาชีพที่ดีกว่าการใช้แรงงานซึ่งมีรายได้ต่ำ ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและทางเศรษฐกิจทั่วโลกและประเทศไทยได้ชะงักงันลงตลอดทั้งความไม่สงบทางด้านแรงงานทำให้การลงทุนซบเซาลง ทำให้การสร้างงานที่เพิ่มขึ้นไม่เพียงพอจะดูดซับแรงงานที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น ส่งผลให้ปริมาณการว่างงานเพิ่มขึ้นอย่าง

รวดเร็ว<sup>209</sup> นอกจากนั้นการที่การเกษตรในชนบทยังต้องประสบภัยธรรมชาติและผลผลิตต่ำ ตลอดทั้งมีปัญหาการทำงานต่ำระดับและการว่างงานตามฤดูกาลอีกด้วย ทำให้ชาวชนบทมุ่งเข้ามาหางานทำในเมืองในระยะปี 2516 - 2518 มากขึ้น ทำให้การว่างงานในเมืองเพิ่มขึ้นอย่างมาก จนทำให้เมืองหลวงและเมืองใหญ่ๆหลายเมือง เกิดปัญหาความแออัดและมีสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เสื่อมโทรมจากการขาดแคลนบริการสาธารณสุข โภค สาธารณูปการและที่อยู่อาศัย การขยายตัวของแหล่งเสื่อมโทรม การว่างงานในเขตเมือง ปัญหาอาชญากรรม และยาเสพติด ตลอดทั้งปัญหาทางสุขภาพจิตของคนในเขตเมืองได้ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างรวดเร็ว

ในขณะที่พื้นที่ชนบทและในภาคเกษตรของประเทศ พื้นที่หลายแห่งไม่ว่าในภาคเหนือภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือภาคใต้ ยังมีบริเวณที่มีความล้าหลัง ยากจน มีปัญหาด้านการเมืองและตกอยู่ภายใต้ความล่อแหลมจากภัยคุกคามของผู้ก่อการร้าย การพัฒนาที่เกิดขึ้นยังไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพได้ บริการสังคมไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การสาธารณสุข ด้านโภชนาการ ในชนบทยังอยู่ในระดับต่ำและยังกระจายไปไม่ถึงเขตชนบทที่ห่างไกล ในขณะที่ช่วงการพัฒนาที่เกิดขึ้นกลับทำให้มีการกว้านซื้อที่ดินและการหากำไรจากการให้เช่าที่ดินเป็นจำนวนมากจนทำให้ปัญหาที่ดินทำกินทางการเกษตรและการเช่ากลายเป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลในทางลบต่อชาวไร่ชาวนาที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ กล่าวคือเกษตรกรบางส่วนหนึ่งต้องทำการเกษตรด้วยการเช่าที่ดินต่อไป เกษตรกรบางคนเข้าไปร่วมกับคอมมิวนิสต์ หรือ เกษตรกรอีกจำนวนไม่น้อยที่ว่างงานและต้องตั้งถิ่นฐานและการทำการเกษตรเข้าไปประกอบอาชีพอื่นในเมืองหลวงและเมืองใหญ่ๆของประเทศ เนื่องจาก ปัญหาที่ดินทำกินและปัญหาความด้อยพัฒนาทางการเกษตรทำให้ภาคเกษตรไม่สามารถรองรับแรงงานที่เพิ่มมากขึ้นให้เข้ามาทำงานในภาคเกษตรได้<sup>210</sup>

นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาถึงการรวมตัวของกลุ่มต่างๆในสังคมในช่วงนี้ พบว่า การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนับตั้งแต่พ.ศ.2504-2517 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในลักษณะที่เกิดการรวมกลุ่มทางสังคมขึ้นหลายกลุ่มนอกเหนือจากกลุ่มนักการเมือง ข้าราชการประจำ อันได้แก่

209 ในจำนวนผู้ว่างงานนี้มีกลุ่มคนที่ควรจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ที่เคยมีงานทำแล้วเกิดว่างงานเนื่องจากการปิดกิจการของธุรกิจต่างๆจากการลงทุนซบเซาและการปิดฐานทัพสหรัฐในไทยกับกลุ่มผู้มีความรู้ระดับ สูงและระดับกลางที่ว่างงานหลังจากสำเร็จการศึกษาที่มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในปี 2516 - 2518

210 ขณะเดียวกันความกดดันของประชากรในเรื่องที่ดินทำกินก็มีมากขึ้น การถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรมีขนาดเล็กลงจากอัตราเฉลี่ยครอบครัพละ 16 ไร่ ในปี 2516 เหลือเพียงครอบครัพละ 14.7 ไร่ และ จำนวนเกษตรกรขาดที่ทำกินมีแนวโน้มสูงขึ้นเฉพาะในปี 2518 มีผู้ร้องเรียนขอที่ดินทำกินจากคณะกรรมการช่วยเหลือ ชาวนาชาวไร่ถึง 58,298 ราย และมีปัญหาเรื่องการเช่าที่ดินดังจะเห็นได้จากภาคกลางมีผู้เช่ารวม 2 แสนกว่าครอบครัว หรือร้อยละ 41 ของจำนวนผู้เช่าทั่วประเทศ แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานแก้ไขปัญหาก่อกวนที่ดินยังมีแนวโน้มอยู่ในขอบเขตจำกัดมาก

กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มปัญญาชน และ กลุ่มชาวไร่ชาวนาซึ่งถือว่าเป็นครั้งแรกที่ชาวนาชาวไร่ได้มีการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงและครอบงำของรัฐบาลในรูปของสหพันธ์ชาวไร่ชาวนาแห่งประเทศไทย กลุ่มต่างๆเหล่านี้มีความตื่นตัวทางการเมืองสูงและเข้าไปมีส่วนร่วมในการเรียกร้องประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ในปี พ.ศ. 2517 มีการประท้วงและการชุมนุมเรียกร้องของกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ปัญญาชน และ ชาวไร่ชาวนา 357 ครั้ง<sup>211</sup> ซึ่งได้สร้างแรงกดดันทางการเมืองกับรัฐบาลตลอดช่วงพ.ศ.2516-2519 โดยเฉพาะการเรียกร้องเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินของชาวนาชาวไร่

กล่าวโดยสรุป สภาพสังคมในช่วงนี้ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากอันเป็นผลสืบเนื่องจากความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและในทางการเมือง ซึ่งเป็นไปในทางบวกโดยเฉพาะกลุ่มต่างๆที่มีความตื่นตัวทางการเมือง และต้องการมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่เดียวกันความไม่สมดุลในการพัฒนาในหลายทศวรรษที่ผ่านมาทำให้เกิดปัญหาในทางสังคมหลายประการ โดยเฉพาะต่อชาวไร่ชาวนา ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาที่ดินทำกิน และการเช่านา ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ในรัฐบาลชุดที่ผ่านมา

เมื่อพิจารณาสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในช่วงพ.ศ. 2516-2518 ในภาพรวมจะพบว่ามิลักษณะที่เต็มไปด้วยความวุ่นวายทางการเมืองและในสังคม จากปัญหาภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ในระดับโลก ภูมิภาค และในประเทศ ประกอบกับการเรียกร้องทางการเมืองที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อให้รัฐบาลฟื้นฟูประชาธิปไตยและเรียกร้องปัญหาความไม่เป็นธรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เกิดขึ้นกับคนในระดับล่างของสังคมอันได้แก่ชาวนาชาวไร่ และกรรมกร ในขณะที่สภาพเศรษฐกิจของประเทศก็อยู่ในภาวะตกต่ำ สภาพการณ์เหล่านี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในชนบทของไทยที่มีการดึงชาวนาชาวไร่ที่ไร้ที่ดินทำกินมาเป็นพวกเพื่อโค่นล้มระบอบประชาธิปไตย สภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังกล่าวล้วนเป็นแรงกดดันต่อรัฐบาลในการเร่งตอบสนองต่อปัญหาข้อเรียกร้องเรื่องที่ดินทำกินของชาวนาชาวไร่ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ และเป็นกลุ่มเป้าหมายหรือตัวแปรที่สำคัญในการต่อสู้ระหว่างรัฐบาลประชาธิปไตยกับคอมมิวนิสต์ในชนบทของประเทศ

## 2. กระแสปัญหา กระแสการเมือง และ กระแสนโยบาย ในช่วงวาระนโยบายของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518

กระแสการเมือง ตัวแบบหน้าต่างนโยบายได้อธิบายว่า กระแสการเมือง ประกอบด้วยปัจจัยหลายประการอาทิ การเปลี่ยนแปลงกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ความรู้สึกของคนในชาติ

211

ข้อมูลจำนวนการประท้วงที่เกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2517 อ้างอิงจาก ลิขิต ธีรเวคิน (2546:205-207)



รวมถึงสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศ เป็นต้น การที่ประเด็นปัญหาใดจะได้รับการยอมรับเข้าสู่วาระนโยบายได้ ประเด็นปัญหานั้นจะต้องสอดคล้องกับความรู้สึกร่วมของคนในชาติ กลุ่มผลประโยชน์ แนวนโยบายรัฐบาล เป็นต้น สำหรับการริเริ่มแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบาย กระแสการเมือง ประกอบด้วย ภัยคุกคามจากการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในระดับโลก ภูมิภาค และในประเทศ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศไทย จากการเรียกร้องประชาธิปไตยและการขับไล่เผด็จการทหารของประชาชน เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้รัฐบาลตระหนักถึงปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร (กระแสปัญหา) และการนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้ามาแก้ปัญหา ดังกล่าวเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคง(การต่อสู้กับคอมมิวนิสต์)จนทำให้ประเด็นปัญหาที่ดินทำกินและการปฏิรูปที่ดินเข้ามาเป็นวาระนโยบาย

เมื่อพิจารณาถึงการเมืองระดับโลก ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และ ประเทศไทย ในช่วงพ.ศ. 2516-2518 นั้นกล่าวได้ว่า เป็นช่วงของสงครามเย็นที่มีการแข่งขันในเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างฝ่ายคอมมิวนิสต์และฝ่ายเสรีนิยม และ มีการต่อสู้ของสองฝ่ายในลักษณะสงครามตัวแทนในหลายภูมิภาคทั่วโลกรวมทั้งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาทิ สงครามภายในลาว เขมร และเวียดนาม ซึ่งมีแนวโน้มจะจบลงด้วยชัยชนะของฝ่ายคอมมิวนิสต์และคาดว่าประเทศไทยจะเป็นเป้าหมายต่อไปตามทฤษฎีโดมิโน โดยพท.ที่มีสายสัมพันธ์และได้รับความช่วยเหลือจากจีนคอมมิวนิสต์นั้นได้ขยายเขตแทรกซึมในชนบทของประเทศได้อย่างรวดเร็ว ภายใต้กลยุทธ์ป่าล้อมเมืองที่มีการดึงเอาชนวนาชาวไรที่ไม่มีที่ดินทำกินมาเข้าร่วมอันเป็นยุทธวิธีที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ใช้ได้ผลมาแล้วในหลายประเทศ<sup>212</sup> สถานะทางการเมืองดังกล่าวทำให้รัฐบาลพลเรือน นาย สัญญา ธรรมศักดิ์ ยังคงเน้นเป้าหมายด้านการรักษาความมั่นคงของชาติในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์เช่นเดียวกับรัฐบาลชุดที่ผ่านมาดังจะเห็นได้จากงบประมาณประจำปีที่มีสัดส่วนงบประมาณด้านความมั่นคงค่อนข้าง มาก

ในขณะเดียวกัน สถานการณ์การเมืองภายในประเทศก็มีความวุ่นวาย สืบเนื่องจาก การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งส่งผลให้ผู้นำที่เป็นเผด็จการทหารต้องหมดอำนาจและต้องลี้ภัยออกนอกประเทศ และเข้าสู่ช่วงการเปลี่ยนผ่านหรือการฟื้นฟูประชาธิปไตย โดยมีรัฐบาลพลเรือนชั่วคราวซึ่งมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์เป็นนายกรัฐมนตรี และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ที่มีความเป็นประชาธิปไตยอย่างสูงโดยมี

212

ตัวอย่างในเอเชีย เช่น จีนแผ่นดินใหญ่ เวียดนาม เป็นต้น ฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้ใช้นโยบายปฏิรูปที่ดิน โดยการสัญญา กับชาวนาชาวไรที่มีปัญหาที่ดินทำกินว่าจะนำที่ดินจากเจ้าที่ดินมาจัดให้กับชาวนาชาวไร ทำให้ชาวนาชาวไรที่คิดหวังกับการ ดำเนินการแก้ปัญหาของรัฐบาลหันไปให้การสนับสนุนฝ่ายคอมมิวนิสต์จนได้รับชัยชนะ แต่ภายหลังจากเจกที่ดินให้กับชาวนาชาวไร แล้วรัฐบาลคอมมิวนิสต์ก็ดำเนินนโยบายสังคมนิยมที่ดินมาเป็นของรัฐและการรวมนา ราชอาณาจักรไทย 4 การปฏิรูปที่ดิน ในจีน

บทบัญญัติที่รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การฟื้นฟูสถาบันทางการเมือง การสร้างความเป็นธรรมในสังคม ด้วยการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น บรรยากาศทางการเมืองในช่วงนี้จึงมีกลุ่มต่างๆ ออกมาเรียกร้องเคลื่อนไหวและการรวมกลุ่มทางการเมืองมากขึ้น อาทิ การจัดตั้งพรรคการเมือง การจัดตั้งสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย การเดินขบวนเรียกร้องประชาธิปไตยและปัญหาสังคมโดยชาวนาชาวไร่ได้มีการชุมนุมประท้วงเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน การถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุนเจ้าของที่ดิน และเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาโดยเร็ว

จะเห็นได้ว่าสภาพแวดล้อมทางการเมืองภายนอกประเทศและภายในประเทศที่กล่าวมาข้างต้นนั้นทำให้รัฐบาลนอกจากจะต้องมีการกึ่งในการฟื้นฟูประชาธิปไตยแล้ว รัฐบาลก็ยังคงต้องคำนึงถึงเป้าหมายด้านความมั่นคงของชาติโดยการปกป้องอธิปไตยจากการคุกคามของคอมมิวนิสต์ในแถบชายแดนของประเทศและการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องจัดการกับปัญหาข้อเรียกร้องของประชาชน โดยเฉพาะปัญหาที่ดินทำกิน เนื่องจากความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้กับชาวนาชาวไร่ของรัฐบาลชุดที่ผ่านมา ประกอบกับ พคท. ก็ใช้นโยบายการปฏิรูปที่ดิน<sup>213</sup> ในการจูงใจชาวนาไร้อาชีพที่ไม่มีที่ดินทำกินเข้าร่วมกับพคท. จนทำให้เขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ได้ขยายตัวไปอย่างมากพร้อมๆกับการที่ชาวนาชาวไร่ปฏิเสธการพัฒนาที่มาจากนโยบายรัฐบาล และต้องออกมาต่อสู้เรียกร้องกับรัฐบาลด้วยตนเองโดยประสานกับกลุ่มนิสิตนักศึกษา สภาพการเมืองดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยผลักดันที่สำคัญต่อรัฐบาลในแง่ที่ว่า หากรัฐบาลต้องการจะเอาชนะการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ที่แทรกซึมในชนบทโดยมีชาวนาไร้อาชีพเป็นเป้าหมายภายใต้กลยุทธ์ป่าล้อมเมือง และ ยุคยังการเผยแพร่อุดมการณ์คอมมิวนิสต์ในหมู่นิสิต นักศึกษา กรรมกร และชาวนาไร้อาชีพ<sup>214</sup> รวมทั้งการแสวงหาคะแนนเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรทั่วประเทศในเดือนมกราคม 2518 ให้ได้นั้น รัฐบาลก็จะต้องให้

213 ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (สัมภาษณ์, 18 กันยายน 2549) ได้ให้สัมภาษณ์ว่าในช่วงพ.ศ.2516 ได้ทำหน้าที่ที่ปรึกษาให้กับสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย และขณะนั้นแนวทางการปฏิรูปที่ดินที่มีการเผยแพร่ในหมู่นักเรียนของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ก็นั้นมาจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยซึ่งอิงตามแนวทางของพรรคจีน แต่แนวทางที่เสนอมานั้นยังมีได้กล่าวถึงการทำลายระบบกรรมสิทธิ์ แต่เน้นไปที่การสร้างกลไกกระตุ้นให้มีการปฏิรูปที่ดิน อาทิ ภาษีที่ดิน การบังคับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ เป็นต้น ซึ่งในแง่ที่ผู้ศึกษาได้ตั้งข้อสังเกตว่าแนวทางของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่คล้ายกับแนวทางการปฏิรูปที่ดินของไต้หวันค่อนข้างมากซึ่งก็น่าจะเป็นไปได้ว่า เป็นกลยุทธ์ในการเสนอแนวนโยบายให้ดึงดูดใจชาวนาชาวไร่ที่ซึ่งต้องการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งก็เหมือนกับที่พรรคคอมมิวนิสต์ในจีนเคยใช้ได้ผลมาแล้ว

214 โจ (2543:80-81) ได้อธิบายปรากฏการณ์การขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ในหมู่นิสิตนักศึกษาและชาวนาชาวไร่ในช่วงพ.ศ. 2516-2519 ว่า พรรคคอมมิวนิสต์ได้เสนอการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยในการล้มล้างเผด็จการทหารและต่อสู้กับจักรวรรดินิยมสหรัฐ ซึ่งเป็นการขึ้นคอนที่ที่จะทำให้ประชาธิปไตยรัฐสภาในระบบทุนนิยมเกิดขึ้นในประเทศไทย ก่อนที่จะพัฒนาไปสู่การต่อสู้ให้เกิดสังคมคอมมิวนิสต์อย่างสมบูรณ์ ตามแนวคิดขึ้นคอนประวัติศาสตร์แบบกลไกของสำนักสตาลิน-เหมาเจ๋อตุง หากแต่เป้าหมายที่จะสร้างระบบทุนนิยมที่แท้และอิสระในประเทศไทยนั้น ก็เป็นเพียงแต่การสร้างควมสับสนให้กับนิสิตนักศึกษาและกรรมกรเท่านั้น กล่าวคือ นิสิตนักศึกษา กรรมกร และชาวนาไร้อาชีพ ที่มีแนวคิดแสวงหาประชาธิปไตย และพวกที่สนับสนุนแนวคิดคอมมิวนิสต์มีจุดยืนในการต่อสู้ร่วมกันในการล้มล้างเผด็จการ และการเรียกร้องความเป็นธรรมให้คนในสังคม อาทิ กรรมกร และ ชาวนาไร้อาชีพ

ความสำคัญกับข้อเรียกร้องของชาวไร่ชาวนา ซึ่งนอกจากจะเป็นกลุ่มเป้าหมายในการปฏิวัติของคอมมิวนิสต์แล้วก็ยังเป็นฐานเสียงที่สำคัญในการเลือกตั้ง เพื่อมิให้ชาวไร่ชาวนาไปทะเลาะแค้นให้กับพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย 2-3 พรรค ซึ่งสภาพการเมืองดังกล่าวเป็นสิ่งที่แตกต่างไปจากการปกครองด้วยเผด็จการทหารซึ่งไม่ต้องคำนึงถึงการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้กระแสการเมืองในช่วงนี้จึงทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องมีนโยบายที่สามารถทำให้ชาวนาได้รับความพึงพอใจว่ารัฐบาลฝ่ายขวาสามารถแก้ปัญหาให้ได้โดยไม่จำเป็นต้องเข้าไปร่วมกับพรรคฝ่ายซ้ายและ พคท. นั่นก็คือ การนำเอานโยบายปฏิรูปที่ดินเข้ามาเป็นวาระเร่งด่วนเชิงนโยบายรัฐบาลซึ่งก็จะสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่สำคัญของการเรียกร้องของสหพันธ์ชาวไร่ชาวนาแห่งประเทศไทยที่เรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่ดิน<sup>215</sup>

การรับเอาการปฏิรูปที่ดินเข้ามาเป็นวาระนโยบายที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการ นั้นจะเห็นได้จาก การที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้เรียกประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2517 พร้อมทั้งประกาศจะดำเนินการวางรากฐานทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อที่รัฐบาลชุดต่อไปจะได้รับช่วงดำเนินการต่อไป (เกรียงศักดิ์ เศรษฐพัฒน์, 2541:218) และในการแถลงนโยบายรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อเข้าเป็นรัฐบาลสมัยที่สองเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2517 ว่า รัฐบาลจะจัดที่ดินทำกินให้ชาวไร่ชาวนาที่เดือดร้อนได้รับความเป็นธรรมโดยเร็วและจะวางรากฐานแนวทางปฏิบัติในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อีกทั้งยังจะเห็นได้จากการกำหนดให้แนวคิดการปฏิรูปที่ดินกำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517<sup>216</sup> โดยการบัญญัติไว้ดังกล่าว นั้นเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการยอมรับเอาแนวคิดนี้เป็นนโยบายแห่งรัฐ เพราะ หากมองรัฐธรรมนูญในแง่ที่เป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศ หรือ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศซึ่งการบัญญัติกฎหมายใดจะฝ่าฝืนหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญมิได้แล้ว ก็ย่อมสามารถเห็นนโยบายของประเทศได้จากบทบัญญัติหรือหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง โดยในการกำหนดในเรื่องการปฏิรูปที่ดินไว้ในมาตรา 80 และ 81 นั้นก็จะเป็นนโยบายหรือแนวทางที่จะจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดินให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และเป็นการกำหนดพันธะให้เจ้าของที่ดินมีหน้าที่ต่อสังคมในการที่จะต้องใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์

215 คำสัมภาษณ์ของนายอินตา ศรีบุญเรือง รองประธานสหพันธ์กับหนังสือพิมพ์ธุรกิจ ในวันที่ 19 สิงหาคม 2518 ใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ (2530:169) เกี่ยวกับเป้าหมายการต่อสู้ของสหพันธ์ฯ เพื่อให้รัฐบาลจัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อชาวนาที่มีที่ดินของตนเองอันเป็นสิ่งที่ทำให้สหพันธ์ฯต่อสู้ตลอดมาเพื่อให้มีการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง

216 เนื่องจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญของรัฐบาลซึ่งมีนาย ประคอบ หุตะสิงห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในขณะนั้น เป็นประธานคณะกรรมการก็ให้ความสนใจในการปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างมากเพราะนาย ประคอบ หุตะสิงห์ เองก็เป็นประธานคณะกรรมการช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาอีกตำแหน่งด้วยจึงทำให้รับรู้ปัญหาของชาวไร่ชาวนาเป็นอย่างดี รวมทั้งนาย ไชยวงศ์ ชูชาติ ผู้สนับสนุนแนวคิดการปฏิรูปที่ดินคนสำคัญก็ได้เป็นหนึ่งในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญด้วย บุคคลทั้งสองจึงมีส่วนสำคัญที่ผลักดันให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคมและการปฏิรูปที่ดินไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

กล่าวโดยสรุป กระแสการเมือง ในช่วงพ.ศ. 2517 ซึ่งถือเป็นช่วงแห่งการเรียกร้องประชาธิปไตยนั้นมี ส่วนเกื้อหนุนให้การปฏิรูปที่ดิน ได้เข้าไปเป็นวาระนโยบาย และได้รับการยอมรับจากรัฐบาลในฐานะวิธีการในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเดือดร้อนของเกษตรกรไทย อันเป็นการตอบสนองวัตถุประสงค์ในทางสังคมและทางเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกันก็ยังเป็นเครื่องมือหนึ่งในการต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากคำกล่าวของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติว่า “ถ้าเราไม่แก้ปัญหากับเขา(เกษตรกรที่มาเรียกร้องเรื่องปัญหาที่ดินทำกิน-ขยายความโดยผู้วิจัย) ก็จะมีคนอื่น (ขบวนการคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย-ขยายความโดยผู้วิจัย) เข้ามาแก้แทนและเปลี่ยนรูปสังคมใหม่หมด เราก็ต้องตกทะเลไป” นอกจากนี้ยังได้มีการเปิดเผยแผนการร้ายของพรรคคอมมิวนิสต์ที่ต้องการยึดอำนาจจากรัฐบาลภายใน 8 ปี ซึ่งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ได้กล่าวว่าเราต้องสู้ถึงที่สุด (สยามรัฐ, 5 มิถุนายน 2517:1)

**กระแสปัญหา :** ตามตัวแบบหน้าด้านนโยบาย กระแสปัญหา เป็นการตระหนักและการบ่งบอกถึงลักษณะของปัญหา โดยจะตรงความสนใจไปที่ปัญหาเดียวมากกว่าประเด็นปัญหาอื่น และประเด็นปัญหานั้นจะเป็นศูนย์กลางของการจัดตั้งวาระนโยบาย ทั้งนี้เพื่อที่จะทำให้ปัญหานี้เป็นที่รับรู้ได้ ปัญหานี้มักจะต้องมีการเกิดขึ้นหลายครั้งหรือเป็นเหตุการณ์ที่ได้รับความสนใจหรือได้รับการกระตุ้นความสนใจจากสาธารณชนและผู้กำหนดนโยบายว่า ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นปัญหาที่มีความสำคัญหรือเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการเยียวยาอย่างเร่งด่วน สำหรับประเทศไทยปัญหาการถือครองที่ดินและปัญหาการเช่านา เป็นสิ่งที่รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ให้ความสนใจในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับ ความมั่นคง และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

สำหรับประเทศไทยในช่วงปีพ.ศ. 2516-2518 รัฐบาลเผชิญกับปัญหาของเกษตรกรที่มีอยู่เป็นจำนวนมากและยังมิได้รับการแก้ไขอันเป็นเหตุผลสำคัญในการที่จะนำเอาการปฏิรูปที่ดินเข้ามาเป็นนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของชาวไร่ชาวนา ดังจะเห็นได้จากบันทึกรายละเอียดประกอบร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. .... ของคณะกรรมการพิจารณาหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ วันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2517 ซึ่งได้อธิบายเหตุผลในการนำนโยบายปฏิรูปที่ดินมาใช้ในประเทศไทยว่ามีเหตุผลหลัก 4 ประการ กล่าวคือ 1. เกษตรกรต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน 2. เกษตรกรต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควรและไม่ได้รับความเป็นธรรมจากระบบการเช่าที่ดิน 3. ที่ดินขาดการบำรุงรักษาจึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ และ 4. เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบในการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา นอกจากเหตุผลดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยได้ประมวลสภาพปัญหาของชาวไร่ชาวนาจากบทความ หนังสือ รายงานวิจัย ซึ่งผู้วิจัยได้อธิบายไว้ในกระแสปัญหาในบทที่ 6 และ ในบทที่ 7 เพื่อให้เห็นความต่อเนื่องของปัญหาที่สืบเนื่องมาจากรัฐบาลชุด



ก่อนๆ โดยผู้วิจัยได้แยกการอธิบายสภาพปัญหาในแง่ภูมิเชิงเศรษฐกิจและสังคม และ สภาพปัญหาในแง่ภูมิทางการเมือง และ ความมั่นคง ดังนี้

สภาพปัญหาในเชิงเศรษฐกิจและสังคมเป็นสิ่งที่ปรากฏอยู่อย่างชัดเจนในเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ และ ในหนังสือ บทความ ทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า ปัญหาของชาวไร่ชาวนาที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาชาวไร่เอง และผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของชาตินั้น ประกอบด้วย (1) ปัญหาแนวโน้มการเพิ่มของครัวเรือนเกษตร ปัญหาการจัดที่ดินทำกิน และปัญหาการบุกรุกทำลายป่า (2) ปัญหาการเช่าที่ดินทำกิน (3) ปัญหาการชลประทานและการพัฒนาที่ดินทางการเกษตร (4) ปัญหาความยากจน และ หนี้สินของเกษตรกรซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) ปัญหาแนวโน้มการเพิ่มของครัวเรือนเกษตร, ปัญหาการจัดที่ดินทำกิน และปัญหาการบุกรุกทำลายป่า เมื่อพิจารณาแนวโน้มของครัวเรือนเกษตรในอนาคต จะพบว่า จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นจะทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน<sup>217</sup> และนำมาสู่ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าเพื่อทำการเกษตร ดังจะเห็นได้จากข้อมูลของกรมป่าไม้ที่ชี้ว่าตั้งแต่ปีพ.ศ. 2504 – 2519 มีเนื้อที่ป่าที่ถูกทำลายมากถึง 46,990,937 ไร่

(2) ปัญหาการเช่าที่ดินทำกิน ในขณะที่การเพิ่มขึ้นของเนื้อที่การเช่าที่ดินจากปีพ.ศ.2516 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2518 นั้น ภาคกลาง มีสัดส่วนการเนื้อที่การเช่าที่ดินต่อพื้นที่เพื่อการเกษตรทั้งหมดเพิ่มขึ้น ในขณะที่ภาคอื่นๆมีสัดส่วนที่ลดลง ทั้งนี้การที่ภาคกลางมีอัตราส่วนที่สูงกว่าในภาคอื่นๆอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจาก เช่น ภาคกลางเป็นพื้นที่ปลูกข้าวที่ได้พัฒนามาก่อน ที่นาส่วนใหญ่มีเอกสารการถือครองที่ดิน และอยู่ในแหล่งที่กิจการหากินของระบบเจ้าสัวที่ดินแพร่หลายมาก่อน อันเป็นผลสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ดินในการขุดคลองสมัยรัชกาลที่ 5 (เกริก เกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2523:141)

217 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้คาดคะเนว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2518 – 2528 จำนวนครัวเรือนเกษตรกรจะเพิ่มขึ้นประมาณ 1.7 ล้านครอบครัว ถ้ารัฐจัดที่ดินให้ครอบครัวละ 20 ไร่ โดยไม่ต้องคำนึงถึงที่ดินเก่าที่มีอยู่แล้ว และใช้ทำการเพาะปลูกอยู่แล้ว รัฐจะต้องจัดหาที่ดินใหม่มาใช้ถึง 34 ล้านไร่ หรือ ปีละ 3.4 ล้านไร่ เท่ากับว่ารัฐต้องบุกเบิกและพัฒนาที่ดินใหม่ให้ได้ถึง 34,000,000 ไร่เศษ หากแต่ประเทศไทยไม่มีพื้นที่รกร้างว่างเปล่ามากพอที่จะจัดสรรให้ครัวเรือนเกษตรกรเหล่านี้ไปทำมาหากินได้ อีกทั้งที่ผ่านมารัฐสามารถจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรทำกินได้ปีหนึ่งเพียง 220,000 ไร่เศษเท่านั้น ดังนั้นปัญหาเรื่องที่ดินทำกินจึงทวีความรุนแรงขึ้น โปรคูลู ไชยชงค์ ชูชาติ (2519:15) ส.ป.ก.(ม.ป.ป.:6)

ภาค	เนื้อที่ทั้งภาค		เนื้อที่เพื่อ การเกษตร		เนื้อที่ของตนเอง		เนื้อที่เช่า			
	ทั้งหมด	ร้อยละ	ทั้งหมด	ร้อยละ	ทั้งหมด	ร้อยละ	ทั้งหมด	ร้อยละ		
กลาง	64,983,253	27,274,496	18,244,375	66.9	17,984,944	65.9	7,982,733	29.2	8,495,151	31.1
เหนือ	106,027,680	23,189,043	17,915,810	77.2	18,825,781	79.0	3,652,068	15.7	3,408,576	14.7
ใต้	44,196,992	13,684,941	12,624,990	92.2	13,587,566	94.4	605,151	4.4	399,059	2.9
อีสาน	105,533,963	48,796,089	44,726,830	91.6	46,754,747	92.6	1,594,273	3.2	1,289,577	2.64
รวม	320,696,888	112,943,669	93,512,005	82.7	97,153,038	83.6	13,834,225	12.2	13,592,363	11.5

ตาราง 7.1 เนื้อที่ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร และเนื้อที่เช่าที่ดิน ในปีพ.ศ. 2516 และพ.ศ.2518  
ที่มา กองเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ปัญหาการเช่าที่ดินที่เกิดขึ้นนั้น แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามแก้ไขโดยได้มีการออกกฎหมายควบคุมการเช่านาปีพ.ศ.2493แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายนี้ก็ไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาให้กับเกษตรกรผู้เช่าที่ดินได้<sup>218</sup> ทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างเกษตรกรผู้เช่าที่ดินกับเจ้าของที่ดินและการเดินขบวนเรียกร้องของชาวไร่ชาวนาเกี่ยวกับปัญหาที่ดิน จนรัฐบาล นาย สฤษดิ์ ธรรมาศศักดิ์ ได้ออกกฎหมายควบคุมการเช่านา พ.ศ.2517<sup>219</sup> เพื่อแก้ไขปัญหาการเช่านา แต่อย่างไรก็ดีการที่กฎหมายควบคุมการเช่านาพ.ศ.2517 ได้กำหนดอัตราค่าเช่าสูงสุดแต่ สูงกว่ากฎหมายควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 นั้นทำให้ประโยชน์ตกอยู่กับเจ้าของที่ดินมากกว่าผู้เช่าที่ดิน นอกจากนั้น กฎหมายควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ยังได้กำหนดขบพเฉพาะกาลไว้ในมาตรา 47 วรรคสอง ซึ่งมีใจความว่า ในระหว่างที่คณะกรรมการควบคุมค่าเช่านาประจำอำเภอยังมีได้กำหนดอัตราค่าเช่านาขึ้นสูงนั้น ให้ถือว่าอัตราค่าเช่าสูงสุดที่จะเก็บได้ตามกฎหมายนั้นให้ปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมการเช่านาพ.ศ.2493 ซึ่งเท่ากับว่าโดยเฉลี่ยแล้ว เจ้าของที่ดินจะเก็บค่าเช่าได้ไม่เกินร้อยละ 25 ของผลผลิตที่ผู้เช่าที่ดินผลิตได้ ในทาง

218 กฎหมายควบคุมการเช่านาปีพ.ศ.2493 ซึ่งได้กำหนดค่าเช่าสูงสุดไว้ดังนี้ (1) นาที่มีผลทำนาได้ข้าวเปลือกโดยปกติปีหนึ่งไร่ละ 40 ถังขึ้นไปเก็บค่าเช่าได้ไม่เกิน 10 ถัง (2) นาที่มีผลทำนาได้ข้าวเปลือกโดยปกติปีหนึ่งไร่ละ 30-40 ถัง เก็บค่าเช่าได้ไม่เกิน 6 ถัง (3) นาที่มีผลทำนาได้ข้าวเปลือกโดยปกติปีหนึ่งไร่ละ 20-30 ถัง เก็บค่าเช่าได้ไม่เกิน 3 ถัง (4) นาที่มีผลทำนาได้ข้าวเปลือกโดยปกติปีหนึ่งไร่ละ 20 ถัง เก็บค่าเช่าได้ไม่เกิน 1 ถัง แต่เมื่อพิจารณาอัตราค่าเช่าสูงสุดที่ควบคุมโดยกฎหมายควบคุมการเช่านาพ.ศ. 2493 ปรากฏว่ากฎหมายนี้ได้วางหลักให้มีการเก็บค่าเช่าสูงสุดไม่เกินร้อยละ 25 ของผลผลิต ซึ่งถือได้ว่าเป็นอัตราที่สูงและในทางปฏิบัติแล้วกฎหมายฉบับนี้ก็ไม่มีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง อีกทั้งเจ้าของที่ดินก็หาช่องทางหลบหลีกกฎหมายนี้ ทำให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินยังถูกเอารัดเอาเปรียบต่อไป โปรดดู ทานตะวัน (2517:55-57)

219 กฎหมายควบคุมการเช่านา พ.ศ.2517 กำหนดให้ (1) กฎหมายควบคุมการเช่านาพ.ศ.2517 มีผลบังคับใช้กับการเช่าที่ดินการเกษตรทุกจังหวัด (2) กฎหมายนี้ได้กำหนดอัตราค่าเช่าสูงสุดในแต่ละท้องที่เป็นการคาดคะเน แต่กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ และประจำจังหวัดขึ้น (3) คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัด และประจำอำเภอนี้หน้าที่กำหนดอัตราค่าเช่าสูงสุดในแต่ละท้องที่โดยในการกำหนดค่าเช่าสูงสุดนั้นจะต้องคำนึงถึงผลผลิตและต้นทุนการผลิตด้วย แต่ค่าเช่าสูงสุดที่เก็บนั้นจะต้องไม่เกิน 1 ใน 3 ของผลผลิตที่ผลิตได้

ปฏิบัติก็ปรากฏว่ามีได้มีการบังคับใช้กฎหมายใหม่อย่างจริงจัง และมีเจ้าของที่ดินจำนวนมากที่ไม่ยอมรับรู้และไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ ดังจะเห็นได้จาก การที่ชาวนาในเขตภาคเหนือส่วนใหญ่ยังคงต้องเสียอัตราค่าเช่าที่ดินสูงถึงร้อยละ 50 ของผลผลิตที่ผลิตได้เลยทีเดียว ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้นอกจากจะไม่ช่วยให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินได้รับความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการแล้ว ในทางตรงข้ามกลับทำให้ได้รับความเดือดร้อนมากขึ้น และทำให้มีการต่อสู้ระหว่างเจ้าที่ดินและเกษตรกรผู้เช่าที่ดินมากยิ่งขึ้น<sup>220</sup> และ แม้ว่าเกษตรกรผู้เช่าที่ดินจะอพยพไปสมัครสมาชิกนิคมประชาสงเคราะห์และนิคมสหกรณ์ แต่หลายครอบครัวก็ไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกได้เพราะที่ดินมีจำนวนจำกัด บางครอบครัวต้องกลับมาเช่าที่นาตามเดิม เพราะที่ดินที่นิคมจัดให้มีคุณภาพเลวกว่าที่นาที่เคยเช่า (ไชยวงศ์ ชูชาติ, 2519:17) ทำให้เกษตรกรยังต้องเผชิญกับปัญหาการกดขี่ขูดรีดจากเจ้าของที่ดินต่อไป

(3) ปัญหาการชลประทานและการพัฒนาที่ดินทางการเกษตร เกษตรกรไทยก็ยังคงพึ่งพาน้ำฝนเป็นหลักเนื่องจากการชลประทานยังไม่ทั่วถึง ในขณะที่เดียวกันเกษตรกรโดยเฉพาะผู้เช่าที่ดินมักไม่ค่อยพัฒนาที่ดินทำให้ดินเกิดความเสื่อมโทรมและผลผลิตต่อไร่ตกต่ำลง แต่อย่างไรก็ดีแต่ละพื้นที่ก็มีปัญหาแตกต่างกัน กล่าวคือ ภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคใต้ ไม่ค่อยจะมีปัญหาการขาดแคลนน้ำ เนื่องจากมีฝนตกชุก อีกทั้งมีเขื่อนและคลองชลประทาน ในขณะที่ภาคอีสานมีปัญหาในการขาดแคลนน้ำแม้ว่าจะมีการสร้างอ่างเก็บน้ำหลายแห่งและ โครงการพัฒนาลุ่มน้ำอาทิตยโครงการน้ำอุบล น้ำพอง ลำปาว เป็นต้นแต่การขาดแคลนน้ำก็ยังเป็นปัญหาสำคัญของเกษตรกรในภาคอีสาน (ภราดร, 2519:93-94) ในขณะที่ที่ดินในภาคกลางและภาคเหนือ ดินมีความอุดมสมบูรณ์ดีแต่มีจะขาดการบำรุงรักษา ส่วนภาคใต้มีปัญหาดินเค็ม หรือดินพรุ ขณะที่ภาคอีสานก็มีปัญหาความแห้งแล้ง ดินขาดสารอาหาร ดินมีความเค็ม เป็นต้น สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นนี้เป็นสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเกษตรของไทย แต่ก็เป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือขอบข่ายของร่าง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.... ซึ่งได้ริเริ่มขึ้นตั้งแต่รัฐบาลชุดที่ผ่านมา

220 ในช่วงพ.ศ.2517 นั้น ชาวนาชาวไร่ได้มีการรวมกลุ่มเพื่อต่อสู้รักษาสิทธิและผลประโยชน์ของตนเองโดยได้จัดตั้งสหพันธ์ชาวไร่ชาวนาแห่งประเทศไทย เพื่อทำการต่อสู้ให้มีการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการเช่านา พ.ศ.2517 อย่างจริงจัง ซึ่งการต่อสู้ระหว่างชาวนาชาวไร่ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงกับบรรดานายทุนเจ้าของที่ดินในภาคเหนือ แต่อย่างไรก็ดี กลุ่มชาวไร่ชาวนาก็ไม่สามารถสู้อิทธิพลของนายทุนเจ้าของที่ดินได้เนื่องจากรัฐบาลมิได้ทำการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการเช่านาอย่างจริงจัง ปลดปล่อยให้ชาวนาต้องต่อสู้ตามลำพัง ซึ่งปรากฏว่าบรรดานายทุนเจ้าของที่ดินได้บอกเลิกสัญญาเช่าเนื่องจากส่วนใหญ่เป็นการเช่าด้วยวาจา ทำให้ผู้เช่าที่ดินไม่กล้าเรียกร้องให้เก็บค่าเช่าตามอัตราใหม่แต่ต้องยอมจ่ายค่าเช่าที่ดินในอัตราเดิมคือร้อยละ 50 ของผลผลิตต่อไป ไบรด์คู เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2523:167-170) วิทยากร เชิงกุล (2522:52-54) การที่รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้ชาวนาชาวไร่ได้แต่กลับทำให้เกิดปัญหาระหว่างเจ้าของที่ดินกับชาวนาชาวไร่ผู้เช่าที่ดินมากขึ้นนั้น ได้สร้างความไม่พอใจกับชาวไร่ชาวนาผู้เช่าที่ดิน นิสิตนักศึกษา นักวิชาการ สื่อมวลชนที่เห็นว่ารัฐบาลไม่ได้ช่วยชาวนาชาวไร่แต่ให้ความสำคัญกับเจ้าที่ดินมากกว่า ทศนะดิ่งกล่าวสะท้อนอยู่ในในหนังสือพิมพ์ บทความทางวิชาการ หรือ หนังสือ เช่น บทความของแสงสังข์ มนูญชน เรื่อง ปัญหาชาวนา ผลประโยชน์ของฝ่ายปกครอง ซึ่งตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ประชาธิปไตย ฉบับวันที่ 11 และ 12 ธันวาคม 2517 หนังสือเรื่อง ชาวนาไทยเขาถูกบังคับให้จับปืน ของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย เป็นต้น

(4) ปัญหาความยากจน และ หนี้สินของเกษตรกร นอกจากระดับการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมระหว่างคนในเมืองซึ่งอยู่นอกภาคเกษตรกับเกษตรกรแล้ว การกระจายรายได้ของเกษตรกรในภาคต่างๆก็ยังมีลักษณะที่ไม่เท่ากันด้วย <sup>221</sup> และโดยเฉลี่ยแล้วในปีพ.ศ. 2516-2517 เกษตรกรแต่ละครัวเรือนจะมีรายได้ที่เป็นตัวเงินเพียงครัวเรือนละ 10,603 บาท โดยครัวเรือนหนึ่งมีสมาชิกประมาณ 6 คน คำนวณแล้วแต่ละคนจะมีรายได้ต่อหัวเพียงคนละ 1,817 บาท สาเหตุหลักของปัญหาความยากจนของเกษตรกรไทยนั้นก็ยังคงมาจากปัญหาด้าน ประสิทธิภาพในการผลิต ระดับราคาพืชผล และการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต (รายละเอียดโปรดดู กระแสปัญหาในบทที่ 6) ไม่ว่าจะเป็น ระบบชลประทานที่ยังไม่ทั่วถึง ภาวะปุ๋ยแพงปีพ.ศ.2517-2518 และยาปราบศัตรูพืชที่มีต้นทุนสูง การไม่มีที่ดินทำกินและการเช่าที่ดินทำให้ที่ดินเพื่อการเกษตรขาดการบำรุงรักษา และการขาดแคลนทุนการผลิต <sup>222</sup> ปัญหาเหล่านี้ต่างก็มีผลทำให้อัตราผลผลิตของเกษตรกรไทยอยู่ในระดับต่ำมาก เช่น กรณีการผลิตข้าวจะพบว่า จากตัวเลขสถิติการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (อ้างถึงในวิทยากร เชียงกูล,2522:16) แสดงให้เห็นว่า ผลผลิตข้าวในรอบ 70 ปีได้เพิ่มขึ้นช้ามาก และที่เพิ่มขึ้นก็มาจากขยายเนื้อที่การเพาะปลูก โดยผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ในช่วง 70 ปี อยู่ในระดับ 230-290 กิโลกรัมต่อไร่ ซึ่งต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้สัดส่วนการส่งข้าวไปขายในตลาดโลกของไทยได้ลดลงมากจากร้อยละ 21.8 ในปีพ.ศ.2507 เหลือร้อยละ 9.2 ในปีพ.ศ.2518 เท่านั้น

ปัญหาที่ดินทำกินและปัญหาความยากจนของชาวไร่ชาวนาในชนบทซึ่งรัฐบาลไม่อาจแก้ไขได้นั้น นอกจากจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศแล้ว ก็ยังมีผลต่อการเมืองและความมั่นคงของประเทศ กล่าวคือ เป็นการเปิดโอกาสให้ พคท. ฉวยโอกาส ในการชักชวนชาวบ้านเข้าร่วมต่อต้านรัฐบาล โดยในหลายพื้นที่ของภาคอีสาน เช่น หนองคาย นครพนม สกลนคร กาฬสินธุ์ เป็นต้น พคท. ได้จัดสรรที่ดินป่าสงวนฯ ให้แก่ราษฎรเพื่อสร้างอิทธิพลและความ

<sup>221</sup> จากข้อมูลของ กองเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พบว่า เมื่อเปรียบเทียบจำนวนเกษตรกรซึ่งมีประมาณ 23.6 ล้านคนและรายได้ของแต่ละภาคในปีพ.ศ. 2517 แล้ว ปรากฏว่า ประชากรในภาคเกษตรเมื่อคิดเป็นร้อยละของเกษตรกรที่กระจายกันอยู่ตามภาคต่างๆแล้ว ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเกษตรกรมากที่สุดถึงร้อยละ 45.7 แต่มีมูลค่าผลผลิตเกษตรทั้งหมดร้อยละ 29 ภาคเหนือมีเกษตรกรอยู่ร้อยละ 22.4 แต่มีมูลค่าผลผลิตเพียงร้อยละ 19 ภาคกลางมีเกษตรกรเพียงร้อยละ 19.2 แต่มีมูลค่าผลผลิตมากที่สุดคือร้อยละ 45 ขณะที่ภาคใต้มีเกษตรกรร้อยละ 12.7 และมีมูลค่าผลผลิตผลการเกษตรคิดเป็นร้อยละ 7 จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า เกษตรกรในภาคกลางมีระดับรายได้ที่ดีกว่าภาคอื่นในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือภาคอีสานมีระดับรายได้น้อยที่สุด รองลงมาคือภาคใต้และภาคเหนือ

<sup>222</sup> ประเจ็ด สินทรัพย์ ( 2520 อ้างถึงใน วิทยากร เชียงกูล,2522:55) ได้สำรวจการสะสมทุนของเอกชนในภาคเกษตร ในปีพ.ศ.2517-2518 พบว่า เกษตรกรไทยมีหนี้สินเพิ่มขึ้นในทุกภาคและจำนวนหนี้สินเฉลี่ยต่อครอบครัวของเกษตรกรสูงขึ้นมากเฉลี่ยทั่วทั้งประเทศเพิ่มขึ้นจาก 3,717 บาทต่อครอบครัวในปีพ.ศ. 2505/2506 เป็น 7,692 บาทต่อครอบครัว โดยภาคกลางเพิ่มขึ้นจาก 6,956 เป็น 9,563 บาทต่อครอบครัว ภาคเหนือเพิ่มขึ้นจาก 1,377 เป็น 5,276 บาทต่อครอบครัว ภาคใต้เพิ่มขึ้นจาก 1,360 เป็น 4,388 บาทต่อครอบครัว ภาคอีสานเพิ่มขึ้นจาก 1,398 เป็น 3,332 บาทต่อครอบครัว



เชื่อถือว่า รัฐบาลทำให้แก่ราษฎรไม่ได้ (สยามรัฐ, 8 มิถุนายน 2517:1) ทำให้ พลท.จึงได้รับความนิยมนและขยายตัวอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จาก จำนวนเขตเทศบาลซึ่งมีอยู่เพียง 6 จังหวัดในปีพ.ศ. 2503 ได้เพิ่มจำนวนเป็นเกือบ 40 จังหวัด ในปี พ.ศ.2518 (ถนนศักดิ์ แก้วเทพ, 2542:28) และในที่สุดก็อาจจะทำให้ประเทศไทยต้องตกอยู่ในสถานการณ์สงครามกลางเมืองแบบเดียวกับเวียดนาม และประเทศอื่นๆ

โดยสรุปแล้ว จากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้นทั้งในแง่มุมทางสังคมและเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาการเพิ่มขึ้นของครัวเรือนเกษตรกร และโครงสร้างการถือครองที่ดิน ปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน ปัญหาการเช่าที่ดิน แนวโน้มการสูญเสียที่ดินทำกิน และ ความล้มเหลวของนโยบายควบคุมการเช่ามา การจัดสรรที่ดินทำกินของรัฐบาลมีจำกัด นำมาสู่ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าเพื่อทำการเกษตร เป็นต้น เป็นปัญหาที่ต่อเนื่องจากรัฐบาลชุดที่ผ่านๆที่มายังมีอาจแก้ไขได้ และในแง่มุมทางการเมืองและความมั่นคงที่ปัญหาเหล่านี้ได้กลายเป็นเหตุผลที่คอมมิวนิสต์ใช้เป็นยุทธศาสตร์ในการดึงชาวบ้านเข้ามาเป็นพวก ดังนั้น การขยายตัวของพรรคคอมมิวนิสต์ในชนบท และการเดินขบวนของชาวไร่ชาวนาในการเรียกร้องต่อรัฐบาลให้มีการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินซึ่งนิสิตนักศึกษาได้เข้าร่วมด้วย และได้รับความสนใจและสนับสนุนจากคนในสังคม สื่อมวลชน นักวิชาการ ก็ได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างดีว่า ปัญหาของเกษตรกรซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาที่ดินทำกินนั้น ได้รุนแรงขึ้นและเป็นกระแสปัญหาที่มีผลต่อการรับรู้และการตัดสินใจของรัฐบาลทั้งในมิติทาง การเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม ที่รัฐบาลนาย สัญญา ธรรมศักดิ์ จะต้องแก้ไขโดยด่วน

**กระแสนโยบาย :** ตามแนวคิดหน้าตาต่างนโยบาย ประเด็นปัญหาใด ที่มีข้อเสนอ แนวคิด การแก้ปัญหา กฎหมาย รายงาน ข้อถกเถียงต่างๆ ซึ่งมีความสอดคล้องกับค่านิยมของคนในสังคม และเป็นที่ยอมรับของผู้กำหนดนโยบาย และสามารถนำมาปฏิบัติได้ ประเด็นปัญหานั้นจะสามารถเข้าสู่การเป็นวาระนโยบายได้ สำหรับแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน การพัฒนากระแสนโยบายเกิดขึ้นจากภายนอก กล่าวคือ การปฏิรูปที่ดินเป็นแนวคิดที่ สหประชาชาติ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ และสหรัฐอเมริกาให้ความสนใจและสนับสนุนมานานแล้ว นอกจากนั้นได้หวั่นซึ่งเป็นแม่แบบของการปฏิรูปที่ดินก็ได้มีส่วนสำคัญในการเผยแพร่ความคิดในการปฏิรูปที่ดินมาโดยตลอด อย่างไรก็ตามกระแสนี้ความตื่นตัวในการปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นแรงผลักดันภายนอกนั้น เป็นไปในลักษณะคำแนะนำเชิงวิชาการในรูปของการประชุมสัมมนา การทำรายงาน การให้ทุนศึกษาดูงานในประเทศได้หวั่น เป็นต้น ซึ่งมีได้มีลักษณะบังคับที่จะทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินการ แต่การพัฒนาแนวคิดนี้ในประเทศมาจากข้าราชการประจำจากหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่มีส่วนผลักดันแนวคิดการปฏิรูปที่ดินให้กลับเข้ามาเป็นวาระนโยบาย อาทิ นาย เถลิงธำรงนาวาสวัสดิ์ รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นาย บรรเจิด พลากร อธิบดีกรมพัฒนา

ที่ดิน นาย ไชยงค์ ชูชาติ รองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน เป็นต้น โดยแนวคิดในการปฏิรูปที่ดินของ นาย ไชยงค์ ชูชาติ ซึ่งได้รับอิทธิพลความคิดจากไต้หวันอย่างมาก<sup>223</sup> เป็นแนวทางการปฏิรูปที่ดินที่ข้าราชการในกรมพัฒนาที่ดินให้การสนับสนุน และได้รับการยอมรับในวงวิชาการว่าเป็นต้นตำหรับของแนวคิดการปฏิรูปที่ดินของไทย

ในขณะเดียวกัน กระแสความคิดในการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยนั้น นอกจากจะได้รับการผลักดันจากนักวิชาการ ข้าราชการประจำ และข้าราชการประจำที่เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ก็ได้ทรงวางรากฐานทางการปฏิรูปที่ดินให้กับประเทศ แม้ว่าพระองค์จะมีได้ทรงรับสั่งให้รัฐบาลดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดิน แต่พระองค์ได้ทรงริเริ่มและวางแนวทางการการปฏิรูปที่ดินในลักษณะของการจัดสรรที่ดินในรูปของนิคมสร้างตนเองแบบครบวงจรให้แก่ เกษตรกรและคนยากจน ที่ไม่มีที่ดินทำกิน ซึ่งทรงริเริ่มขึ้นตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2506 ภายใต้โครงการพัฒนาชนบท หมู่บ้านหุบกระพง โครงการพัฒนาชาวไร่เขาใหญ่ซึ่งได้เริ่มดำเนินการเมื่อพ.ศ. 2514 และโครงการจัดพัฒนาที่ดินอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อำเภอชะอำและอำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี เป็นต้น โครงการเหล่านี้ได้อำนวยประโยชน์แก่เกษตรกรเป็นอย่างมาก ทั้งด้านการจัดให้มีที่ทำกินที่อยู่อาศัย ตลอดจนมีรายได้และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยพระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้ชาวไร่ชาวนามีที่ทำกินจนชั่วลูกชั่วหลาน พระองค์จึงทรงมีพระราชดำริในอันที่จะไม่ให้กรรม สิทธิเป็นของส่วนบุคคลแต่จะให้ทำมาหากินสืบไป ซึ่งโครงการนี้ได้รับผลสำเร็จเป็นอย่างดีและได้กลายเป็นแบบฉบับที่รัฐบาล นาย สัญญา ธรรมศักดิ์ และข้าราชการได้นำมาเป็นหลักในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินสำหรับประเทศไทย (ส.ป.ก.,2521:27) นอกจากนี้ การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วยพระองค์เองนั้นก็เป็นที่เอื้ออำนวยให้ฝ่ายการเมืองยอมรับแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบายรัฐบาล<sup>224</sup> โดยไม่ต้องเกรงว่าฝ่ายขวาจัดจะ โจมตีว่าเป็นแนวคิดแบบคอมมิวนิสต์

223 แนวคิด วิธีการ และ นโยบายการปฏิรูปที่ดินของนาย ไชยงค์ ชูชาติ นั้นได้ปรากฏอยู่ในรายงานการวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง ข้อเสนอการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน ของนายไชยงค์ ชูชาติ ที่เสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 16 ปีพ.ศ.2517 ซึ่งเป็นการประยุกต์วิธีการปฏิรูปที่ดินตามแนวทางของไต้หวันมาปรับใช้กับประเทศไทย โดยใช้วิธีการระดมละม่อมแบบจอร์จซุน กล่าวคือ เป็นการผสมผสานการใช้ภาษีที่ดินซึ่งวิธีการหนึ่งในการปฏิรูปที่ดินตามแนวคิดของเฮนรี่ จอร์จ มาประกอบกับหลักการให้ที่ดินกับผู้ไถหว่าน (Land To the Tiller) ของ ชุนฮัดเซน (ไชยงค์ ชูชาติ,2510:46;ไชยงค์ ชูชาติ,2513:40) ที่เห็นว่า เกษตรกรเท่านั้นที่ควรจะเป็นผู้ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร มากน้อยตามความสามารถและความจำเป็นของเกษตรกรรายนั้นๆ ซึ่งเมื่อกระจายการถือครองที่ดินแล้วก็ต้องมีการพัฒนาการเกษตรหรือการปฏิรูปการเกษตร (Agrarian reform) เข้าไปช่วยเกษตรกรเพื่อให้เกษตรกรทำการเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นเพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเกิดประโยชน์เต็มที่ก็ควรมีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อทำหน้าที่จัดซื้อที่ดิน และจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร รวมทั้งหาแหล่งเงินเชื่อให้แก่เกษตรกรเพื่อพัฒนาการเกษตร เป็นต้น

224 การที่รัฐบาลเห็นความสำคัญและให้การสนับสนุนข้าราชการประจำในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการผลักดันแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน เนื่องจาก ทั้งฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายการเมืองต่างก็ยอมรับว่าการปฏิรูปที่ดินนอกจากจะช่วยแก้ปัญหาความเดือดร้อนของชาวไร่ชาวนาเกี่ยวกับที่ดินทำกินซึ่งเป็นปัญหาระงควุ่นแล้ว ก็ยังเป็นเครื่องมือที่จะช่วยต่อต้านการคุกคามและ

ในการประชุมวางแผนทางการปฏิรูปที่ดินสำหรับประเทศไทยนั้น ข้าราชการประจำระดับสูง ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อาทิ อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นต้น ต่างก็มีความเห็นว่า แม้ว่ารัฐบาลจะประกาศใช้มาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองพ.ศ. 2515 เพื่อช่วยเหลือชาวนาชาวไร่โดยการบีบบังคับให้เจ้าของที่นาให้ชาวนาเช่านาต่อไป ไม่ตรงกับความประสงค์ของชาวนาที่ต้องการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนกลับคืนมา และรัฐบาลก็มีอาจจะใช้มาตรการเวนคืนได้เพราะกฎหมายให้อำนาจเฉพาะการเวนคืนที่ดินเพื่อการสาธารณูปโภคเท่านั้น ดังนั้น รัฐบาลจึงควรที่จะปฏิรูปที่ดินเพื่อหาทางให้ชาวนามีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งในการนี้ก็จะต้องรอรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ระบุไว้ชัดเจนว่าให้มีการเวนคืนที่ดินโดยประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเสียก่อน (ชื่น กุหลาบขาว, 2517:45) และ ในเวลาต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้บัญญัติเรื่องการปฏิรูปที่ดินไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 80 และมาตรา 81 ซึ่งก็ทำให้แนวคิดการปฏิรูปที่ดินนั้น ได้ถูกนำกลับเข้ามาเป็นวาระนโยบายของรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ อีกครั้งในปีพ.ศ.2517

ในขณะเดียวกัน สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ (ด่วน) ที่สร.0106/614 ลงวันที่ 16 มกราคม 2517 ถึงกระทรวงมหาดไทยเป็นใจความสำคัญโดยสรุปว่า “สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองนั้น ถือเป็นนโยบายสำคัญยิ่งในการพัฒนาสังคมของไทย ซึ่งส่วนใหญ่ยังเป็นสังคมชนบทและสังคมคนยากจนมีอาชีพทางเกษตรกรรม งานนี้ได้เริ่มดำเนินการในประเทศไทยมานานแล้ว โดยหน่วยราชการหลายฝ่าย... ได้ดำเนินงานจัดสรรที่ดินในรูปแบบมานานประมาณ 30 ปีเศษแล้ว แต่วิธีปฏิบัติแตกต่างกันอยู่บ้างตามความเหมาะสมของแต่ละหน่วยราชการ แต่เป้าหมายสุดท้ายล้วนแต่มุ่งหมายที่จะให้ราษฎรมีที่ทำกินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง” นอกจากนี้ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรียังมีความเห็นต่อไปว่า นโยบายการปฏิรูปที่ดินมีความสำคัญยิ่งและรีบด่วนเพราะเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยแห่งชาติ ประกอบกับในร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรก็ได้กำหนดเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ จึงเห็นควรนำร่างเค้าโครงการปฏิรูปที่ดินซึ่งได้เคยนำเสนอต่ออดีตคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดก่อนมาพิจารณาอีกครั้ง (สนิท วิเศษโกสิน, 2517:104-105)

กล่าวโดยสรุป กระแสแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน กล่าวได้ว่า เกิดจากการนำเอากระแสนโยบายจากภายนอกเข้ามาในประเทศไทยโดยอาศัยแรงผลักดันจาก นักวิชาการ ข้าราชการประจำ ซึ่งได้รับ

---

การก่อการร้ายของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ซึ่งประเทศประชาธิปไตยอื่นๆที่ประสบปัญหาการก่อการร้ายของคอมมิวนิสต์ต่างก็ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อค้ำประกันประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเพราะ ไม่มีที่ทำกินมิให้คอมมิวนิสต์แย่งชิงไป รวมทั้งยังจะเป็นวิธีการที่จะช่วยป้องกันมิให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินบุกรุกทำลายป่าเพิ่มมากขึ้น ซึ่งความเห็นดังกล่าวนี้ ได้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนจาก บทความ หรือ คำสัมภาษณ์ในหนังสือพิมพ์

อิทธิพลทางความคิดจากการไปดูงาน การศึกษา ในประเทศที่เป็นแม่แบบด้านการปฏิรูปที่ดินอาทิ ได้หวัน ญี่ปุ่น เป็นต้น เนื่องจาก เห็นว่าการปฏิรูปที่ดินจะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยแก้ปัญหาที่ดินทำกิน ให้ชาวไร่ชาวนา และยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยดึงชาวไร่ชาวนาที่ไม่มีที่ดินทำกินเหล่านี้มาให้เข้าร่วมกับ คอมมิวนิสต์ ในขณะเดียวกัน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ก็ได้ทรงนำเอาแนวคิดในการ ปฏิรูปที่ดินเข้ามาดำเนินการเป็นแปลงทดลองซึ่งได้รับความสำเร็จเป็นอย่างดี และได้กลายเป็น แนวทางหนึ่งของการปฏิรูปที่ดินที่รัฐบาลนาย สฤษดิ์ ธรรมาศคี นามาปรับใช้เป็นแนวทางการ ปฏิรูปที่ดินของประเทศ

**หน้าต่างนโยบาย :** ตัวแบบหน้าต่างนโยบายอธิบายว่า การที่ปัญหาสาธารณะเรื่องใดเรื่อง หนึ่งจะเข้าสู่วาระนโยบายและเป็นที่สนใจของผู้กำหนดนโยบายได้นั้น ย่อมจะต้องขึ้นกับ สถานการณ์หรือโอกาส ซึ่งโอกาสนั้นจะเกิดขึ้นเมื่อ กระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแส นโยบายมาบรรจบกัน ทำให้หน้าต่างแห่งโอกาสจะเปิดออกสำหรับประเด็นปัญหาจะเข้าไปสู่วาระ เจริญรัฐบาล สำหรับการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย กระแสการเมือง ประกอบด้วย ภัยคุกคาม คอมมิวนิสต์ในระดับโลก ภูมิภาค และภายในประเทศ รวมทั้ง การเปลี่ยนแปลงของกระแสการเมือง ภายในประเทศ หลัง 16 ตุลาคม 2516 เป็นปัจจัยหลักที่เอื้ออำนวยให้ กระแสปัญหาหรือการที่รัฐบาล ตระหนักและให้ความสำคัญกับปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรว่าเป็นปัญหาเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไข และ กระแสนโยบายหรือ การนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้ามาแก้ปัญหาดังกล่าวเพื่อตอบสนอง วัตถุประสงค์ด้านความมั่นคง(การต่อสู้กับคอมมิวนิสต์) ซึ่งมีการพัฒนามาก่อนหน้านี้แล้วนั้น สามารถบรรจบกันจนทำให้หน้าต่างนโยบายเปิดออกให้การปฏิรูปที่ดินเข้าสู่วาระนโยบายของ รัฐบาลได้ต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ด้วยพระองค์เองอยู่แล้วก็ยิ่งทำให้แนวคิดนี้เกิดความชอบธรรมในการที่รัฐบาลจะยอมรับเข้ามาเป็น วาระนโยบายโดยไม่ต้องเกรงข้อครหาว่าเป็นแนวคิดแบบคอมมิวนิสต์ โดยผู้มีส่วนผลักดันวาระ นโยบายอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยรัฐบาลชุกผ่านมาก็คือ ข้าราชการประจำในกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ ได้แก่ นาย เถลิง ชำรงนาวาสวัสดิ์ นาย บรรเจิด พลังกูร นายไชยรงค์ ชูชาติ เป็นต้น และ เมื่อหน้าต่างแห่งโอกาสได้เปิดออกแล้ว ผู้ผลักดันนโยบายได้อาศัยช่องทางการริเริ่มจากภายใน (inside initiative) ซึ่งจะจำกัดการพิจารณาโดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายอันได้แก่ผู้นำ ประเทศและข้าราชการประจำ เพื่อดำเนินการตอบสนองต่อการเรียกร้องของกลุ่ม ชาวไร่ชาวนาและ นิสิตนักศึกษา ที่เดินขบวนอย่างต่อเนื่องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่ดิน

กล่าวโดยสรุป การนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินกลับเข้ามาเป็นวาระนโยบายในรัฐบาล นาย สฤษดิ์ ธรรมาศคี เป็นไปตามตัวแบบหน้าต่างนโยบาย โดยกระแสการเมือง คือ ภัยคุกคาม คอมมิวนิสต์ในระดับโลก ภูมิภาค และภายในประเทศ รวมทั้ง การเปลี่ยนแปลงของกระแสการเมือง ภายในประเทศ เป็นปัจจัยหลักที่เอื้ออำนวยให้กระแสนโยบาย คือ กระแสการปฏิรูปที่ดินใน



ต่างประเทศ และการนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินที่มีการแพร่หลายกันอยู่ในต่างประเทศเข้ามาเผยแพร่ โดยข้าราชการประจำในกรมพัฒนาที่ดิน และ กระแสปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรได้รับการพิจารณาจากผู้นำประเทศ โดยอาศัยการผลักดันและบทบาทของผู้ผลักดันวาระนโยบาย คือ นาย เถลิง ชำรงนาวาสวัสดิ์ นาย ไชยวงศ์ ชูชาติ นาย บรรเจิด พलगูร จนแนวคิดนี้เข้าสู่การเป็นวาระนโยบายรัฐบาลและเมื่อหน้าต่างานนโยบายเปิดออกผู้ผลักดันนโยบายได้ใช้ช่องทางการริเริ่มจากภายในโดยจำกัดการพิจารณาในระดับรัฐมนตรีและข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย

### 3. กระบวนการกำหนดนโยบาย : พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

หลังจากที่แนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบาย และ เข้าสู่ช่วงของการพิจารณา กำหนดนโยบายแล้ว ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานว่า การตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ มีลักษณะที่เป็นไปตามตัวแบบผู้นำ ซึ่งผู้วิจัยได้ดัดแปลงจากตัวแบบดั้งเดิมของ Thomas R. Dye ที่อธิบายว่านโยบายถูกกำหนดโดยผู้นำหรือชนชั้นนำ สำหรับกรณีของประเทศไทยภายใต้การเมืองแบบอมตยาธิปไตย ชนชั้นนำจะประกอบด้วยฝ่ายการเมืองที่มาจากข้าราชการประจำ และข้าราชการประจำระดับสูงที่มีบทบาทร่วมกันอย่างใกล้ชิดในการกำหนดนโยบาย โดยชนชั้นนำอาจมิได้มีแนวคิดไปในทางเดียวกันแต่อาจมีการแข่งขันกันในการผลักดันแนวคิดของฝ่ายตนด้วยวิธีการต่างๆ ซึ่งผู้วิจัยจะได้อธิบาย ขั้นตอนในการตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ลักษณะของการกำหนดนโยบายแบบชนชั้นนำแนวคิด บทบาท และ วิธีการของฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องในการตราพ.ร.บ.นี้ รวมทั้งสาเหตุที่การกำหนดนโยบายมีลักษณะตามตัวแบบผู้นำ แม้ว่าในช่วงพ.ศ. 2516-2518 จะมีกลุ่มผลประโยชน์เกิดขึ้นและมีความเข้มแข็งอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อนก็ตาม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 3.1 ขั้นตอนในการตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

หลังจากที่รัฐบาลนาย สฤษฏา ธรรมศักดิ์ เห็นควรสมควรให้การปฏิรูปที่ดินบรรจุเป็นนโยบายของรัฐดังปรากฏในคำแถลงนโยบายรัฐบาลและในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 นายสฤษฏา ธรรมศักดิ์ ได้มีคำสั่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทยนำร่างกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่กระทรวงมหาดไทยตอบว่าหลักการปฏิรูปที่ดินยังมิได้มีการยกร่างเป็นกฎหมาย คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเพียงแต่ยกร่างเค้าโครงปฏิรูปที่ดินขึ้นว่าควรจะปฏิรูปที่ดินในลักษณะใดและรูปแบบใดเท่านั้น<sup>225</sup> ดังนั้นในวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2517 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกันพิจารณาเค้าโครงการปฏิรูปที่ดิน และแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาหลักการปฏิรูป

225

กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือ (ด่วน) ที่ มท.0603/1214, "29 มกราคม 2517.

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น<sup>226</sup> โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่พิจารณากำหนดร่างนโยบายและมาตรการในการปฏิรูปที่ดินและดำเนินการร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเสนอ คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการดังกล่าวได้ประชุมกันเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2517 โดยได้พิจารณาทบทวนร่างเค้าโครงการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้ยกร่างไว้เดิม และผลของการพิจารณาที่ประชุมได้ลงมติรวม 3 ประการ คือ 1 ให้ถือว่างานของคณะกรรมการเป็นงานเร่งด่วนซึ่งจะต้องรีบดำเนินการให้เสร็จโดยเร็ว, 2 เพื่อให้สอดคล้องตามข้อ 1 ให้คณะกรรมการประชุมกันอย่างน้อย 2 อาทิตย์ต่อหนึ่งครั้ง และ 3. ให้ตั้งคณะทำงานเพื่อร่างพ.ร.บ.ว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและนำเสนอคณะรัฐมนตรีโดยด่วน

ในระหว่างการศึกษาในช่วงปลายเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2517 ได้เกิดกรณีพิพาทระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่าหลายครั้งเกือบทุกวัน รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งหลังจากลาออกไปแล้วครั้งหนึ่งแต่ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ได้พยายามจะเร่งแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของชาวไร่ชาวนา ซึ่งมีการเดินขบวนในหลายจังหวัด เช่น พิจิตร นครสวรรค์ สุพรรณบุรี เป็นต้น โดยการเรียกร้องของชาวนาชาวไร่ซึ่งนิสิตนักศึกษาได้เข้าร่วมด้วยนั้นได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง พร้อมกับยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลจัดสรรที่ดินในบางพื้นที่ในแต่ละจังหวัด และข้อเรียกร้องอื่นๆอีก 6 ข้อ และในข้อที่ 4 ของข้อเรียกร้องนั้น คือ ให้รัฐบาลออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินโดยเร็วที่สุด ก่อนที่รัฐบาลจะหมดสภาพไปเนื่องจากหลักจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 จะมีการเลือกตั้งในวันที่ 26 มกราคม 2518 ส่งผลให้รัฐบาลเร่งรัดให้มีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินอย่างเต็มที่

คณะกรรมการพิจารณาร่างหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้วางหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ 3 ประการคือ ประการแรก เกี่ยวกับเรื่องการควบคุมค่าเช่านา ซึ่งคิดเป็นรายปีทำให้เกษตรกรไม่กล้าปรับปรุงที่ดินของตน คณะกรรมการฯเห็นว่าควรจะพิจารณาให้เช่าในระยะยาวอย่างน้อย 6 ปี ประการที่สอง พิจารณาเอาที่ดินของรัฐที่รกร้างว่างเปล่าหรือป่าสงวนฯที่ถูกราชกรบุกกรุกจนไม่สามารถจะฟื้นฟูให้มีสภาพเป็นป่าได้อีกให้เอามาเช่าซึ่งระยะยาว เพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและซื้อเป็นของตนเอง แต่ยังไม่ได้กำหนดว่าควรจะมีครอบครัวละเท่าใดจึงจะเหมาะสม และประการที่สาม พิจารณาถึงพวคนายทุนที่ดินที่มีที่ดินจำนวนมากๆจะเสนอรัฐบาลให้ใช้มาตรการเก็บภาษีให้สูงขึ้นถ้าไม่นำที่ดินนั้นมาใช้ประโยชน์หรือถ้าอยากขายรัฐบาลก็จะรับซื้อ (ข่าวพัฒนาที่ดิน, 2517:49) และ เพื่อให้การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเป็นไปโดยเรียบร้อยและได้รับผลสำเร็จเป็นอย่างดี คณะกรรมการฯจึงเห็นว่าควรมีองค์กรของรัฐในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีฐานะ

226

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, "คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ 139/2517 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม," 17 เมษายน 2517.

เป็นนิติบุคคลเรียกว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมารับผิดชอบ<sup>227</sup> และคณะกรรมการพิจารณาหลักการปฏิรูปที่ดินได้มอบหมายให้ นาย เถลิง ชำรงนาวาสวัสดิ์ รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นาย วิทย์ ขอแสงรัตน์ นาย สมนึก ศรีปลั่ง นายจุฬา กฤษณามาระ และผู้ช่วยเลขานุการไปร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรเพื่อเสนอประธานคณะกรรมการพิจารณาหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย โดยนำเอากฎหมายปฏิรูปที่ดินที่เคยร่างไว้หลายฉบับมาปรับปรุงแก้ไข (ข่าวพัฒนาที่ดิน, 2517:49)และอาศัยกฎหมายปฏิรูปที่ดินของไต้หวันเป็นแบบ แต่ต่างกันตรงที่ไต้หวันมีการดำเนิน การเป็นขั้นๆด้วยการออกกฎหมายควบคุมค่าเช่าที่ดิน ภาษีที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน แต่ประเทศไทยเสนอกฎหมายปฏิรูปที่ดินขึ้นมาก่อน<sup>228</sup>

ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ... ของไทยซึ่งมีทั้งหมด 4 หมวด 48 มาตรา ประกอบด้วย หมวด 1 ว่าด้วยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมวด 2 การกำกับ การควบคุม และการบริหาร หมวด 3 การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ หมวด 4 บทกำหนดโทษ นั้นเนื้อหาหลักที่ว่าด้วยบทนิยามและการดำเนินการปฏิรูปที่ดินจึงมีแต่เรื่องการจัดหาและจัดที่ดินให้เกษตรกรจึงมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกฎหมายปฏิรูปที่ดินของไต้หวัน ที่มีได้รวมเอานโยบายการควบคุมการเช่าที่ดิน นโยบายกำหนดสิทธิและการถือครองที่ดิน นโยบายภาษีที่ดินก้าวหน้าไว้ในกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพียงฉบับเดียว (สุรพร เสียนสลา, 2539:33-35) การที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินของไทยกำหนดเฉพาะการจัดหาและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรนั้นน่าจะมาจากนโยบายอื่นๆที่ช่วยส่งเสริมสนับสนุนนโยบายปฏิรูปที่ดินดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่ละนโยบายมีกฎหมายและหน่วยงานรัฐอื่นๆที่ทำหน้าที่รับผิดชอบและมีอำนาจตัดสินใจโดยเฉพาะ ซึ่งมีใช้ขอบเขตอำนาจหน้าที่โดยตรงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อาทิ นโยบายการกำหนดสิทธิและการถือครองที่ดินเป็นงานในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ส่วนนโยบายภาษีที่ดินก็เป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมสรรพากร กระทรวงการคลัง ดังนั้นกฎหมายปฏิรูปที่ดินของไทยจึงไม่สามารถกำหนดให้ครอบคลุมนโยบายอื่นๆที่จะสนับสนุนงานปฏิรูปที่ดินได้

เมื่อมีการร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.... เสร็จสิ้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ได้ส่งให้คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณารับหลักการของร่างพ.ร.บ. นี้ในวันที่ 24 กันยายน 2517 และส่งร่างกฎหมายนี้ไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาในวันที่ 26 กันยายน 2517 ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะส่งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาพิจารณา ใน

227  
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, หนังสือด่วนที่สุดที่ กส.0201/ 16672 เรื่อง นโยบายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 3 กันยายน 2517.

228  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ...., คำชี้แจงของนาย วิทย์ ขอแสงรัตน์, "1 ตุลาคม 2517.

การพิจารณาในขั้นตอนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาร่างพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ... แล้วเสร็จในวันที่ 2 ธันวาคม 2517 และได้ส่งให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป โดยร่างพ.ร.บ.ฉบับนี้ได้ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงทั้งในเรื่องของการแก้ไข ถ้อยคำ การตัดและเพิ่มมาตราต่างๆ เพื่อให้ร่างกฎหมายนี้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ<sup>229</sup>

เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วก็ได้เสนอร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ให้สภานิติบัญญัติ แห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาพิจารณาเป็นเรื่องด่วนในวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2517 และเนื่องจากในสมัย รัฐบาลนาย สัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นระบบสภาเดียว คือ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ รัฐสภาซึ่งสมาชิกสภาฯทั้งหมดมาจากกระบวนการสรรหาและลงคะแนนเลือกกันเองภายในกลุ่ม บุคคลที่ได้รับการสรรหาเข้ามา ทำให้ในการตราพระราชบัญญัติจึงยังไม่เป็นไปตามบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งมีการพิจารณาจากสองสภาคือสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา แต่เป็นการพิจารณาภายใต้ระบบสภาเดียวคือสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมีขั้นตอนการ พิจารณา 3 วาระ กล่าวคือ วาระที่ 1 เป็นการลงมติรับหลักการ วาระที่สอง เป็นการตั้งคณะกรรมการ (วิสามัญ) เพื่อพิจารณาแปรญัตติและการนำผลการพิจารณาเข้าสู่สภานิติบัญญัติเพื่อพิจารณาเป็นราย มาตรา และวาระที่ 3 เป็นการลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาภายใต้ระบบสภาเดียวนั้น ทำให้ระยะเวลาในการพิจารณากฎหมายเป็นไปโดยเร็วกว่าระบบสองสภาเพราะเท่ากับไม่ต้อง ผ่านขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภาอีก 3 วาระกว่าที่จะมีการอนุมัติเห็นชอบให้ผ่านออกมาเป็น กฎหมายได้ ประกอบกับมีกฎหมายหลายฉบับที่รัฐบาลนาย สัญญา ธรรมศักดิ์ ต้องการพิจารณาให้ เสร็จสิ้นก่อนการสิ้นสุดของรัฐบาลเนื่องจากการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 ทำให้ระยะเวลาในการพิจารณากฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติค่อนข้างจะดำเนินการไปได้ด้วยความรวดเร็ว โดยในการพิจารณาพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ... สามารถพิจารณา เสร็จสิ้น วาระที่ 1 – วาระที่ 3 ตั้งแต่วันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2517 จนถึง 17 มกราคม พ.ศ. 2518<sup>230</sup> ซึ่ง

229

เช่น การเพิ่มบทบัญญัติมาตรา 11 ให้ ส.ป.ก.เปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ, แก้ไของค์ประกอบ ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เหมือนกับคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดีได้มีการแก้ไขส่วนที่ สำคัญส่วนหนึ่งของร่างพ.ร.บ. นี้ก็คือ บทนิยามว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จากเดิมที่หมายความว่า “การปฏิรูปเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม...” เป็น “การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม...” ซึ่งคำว่าปฏิรูปกับ การปรับปรุงนั้นมีความแตกต่างกันในแง่ระดับของการเปลี่ยนแปลง เพราะ คำว่าปฏิรูปเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงระดับการเปลี่ยนแปลงที่ รุนแรงกว่าคำว่าปรับปรุงมากและนโยบายการปฏิรูปที่ดินนั้นไม่ว่าในประเทศใดก็เป็นนโยบายที่ย่อมจะต้องก่อให้เกิดความ เปลี่ยนแปลงการกระจายสิทธิและการถือครองที่ดินอย่างมาก ดังนั้นการใช้คำว่าปรับปรุงนั้นแม้จะมุ่งหมายถึงการทำให้ระบบสิทธิ และการถือครองที่ดินฯดีขึ้น แต่ก็อาจมิได้สะท้อนการเปลี่ยนแปลงถึงระดับโครงสร้างของสิทธิและการถือครองที่ดินตามหลักแนวคิด ของการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง

230

เนื่องจากผู้ศึกษาไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญว่าใช้เวลาในการพิจารณานานเท่าใด จึง ไม่อาจทราบจำนวนวันในการพิจารณารวมทั้ง 3 วาระ จึงทราบเพียงระยะเวลาเริ่มต้นวาระที่ 1 จนถึงสิ้นสุดวาระที่ 2



แสดงให้เห็นว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการพิจารณาร่างพ.ร.บ.นี้อย่างต่อเนื่องและให้ทันกับระยะเวลาการสิ้นสุดของสภานิติบัญญัติ

การพิจารณาในวาระที่ 1 ซึ่งเป็นขั้นตอนการพิจารณารับหลักการ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพ.ร.บ.ดังกล่าวในวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2517 ซึ่งตลอดการประชุมสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลุกขึ้นอภิปรายนั้นมีการแสดงความเห็นกันอย่างหลากหลาย บางท่านก็เห็นด้วยอย่างเต็มที่ทั้งในหลักการและตัวร่างพ.ร.บ. หรือ บางท่านก็เห็นด้วยกับหลักการแต่แสดงความไม่เห็นด้วยกับตัวร่างพ.ร.บ. แต่โดยภาพรวมสมาชิกสภานิติบัญญัติฯที่อภิปรายแสดงความเห็นต่างก็ยอมรับว่ารัฐบาลจำเป็น ต้องแก้ปัญหาระยะที่คืนทำกินให้กับชาวนาชาวไร่ ผู้ศึกษาได้แบ่งแนวทางการอภิปรายแสดงความเห็นเกี่ยวกับแนวคิดการปฏิรูปที่ดินและร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯในวาระนี้ออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่งฝ่ายที่เสนอและมีส่วนในการร่างพ.ร.บ.นี้ซึ่งพยายามนำเสนอว่ารัฐบาลจำเป็น ต้องแก้ไขปัญหาคความยากจนและปัญหาที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรอย่างเร่งด่วนด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน อาทินาย เถลิง ชำรงนาวาสวัสดิ์ นายไชยรงค์ ชูชาติ และ สมาชิกสภานิติบัญญัติฯที่เห็นด้วยกับหลักการของรัฐบาลที่ต้องการจะแก้ไขปัญหาคความยากจนและปัญหาที่ดินทำกินแก่ชาวไร่ชาวนาด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดินและให้การสนับสนุนร่างพ.ร.บ.นี้อย่างเต็มที่ อาทิ นาย กระทบ ทองธรรมชาติ นาย วิรัช อารมณดี นาย สง่า วงศ์บางซวด เป็นต้น เนื่องจากเห็นว่า ปัญหาเร่งด่วนของชาวไร่ชาวนาก็คือ ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินและการเช่าที่ดินซึ่งเป็นสาเหตุหลักของหนี้สิน ความยากจน และการด้อยพัฒนาของเกษตรกรในชนบทของประเทศ ซึ่งสมาชิกบางท่านเช่น นาย กระทบ ทองธรรมชาติ เห็นว่า ปัญหาเหล่านี้ซึ่งเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมนั้นมีผลอย่างยิ่งต่อปัญหาทางการเมือง หาก รัฐบาลเร่งปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาล่าช้าก็จะตัดช่องทางไม่ให้คอมมิวนิสต์เข้าไปยุงชาวไร่ ชาวนาในชนบท ซึ่งหากปฏิรูปที่ดินช้าเกินไปก็อาจทำให้ไทยต้องเป็นเหมือนกรณีเวียดนามได้

กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มที่เห็นด้วยกับการแก้ปัญหาคความยากจนและปัญหาที่ดินทำกินด้วยแนวทางการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐบาลได้เสนอมานแต่ยังไม่เห็นด้วยในเนื้อหาบางมาตราของร่างพ.ร.บ.นี้ หรือ เห็นว่าร่างพ.ร.บ.นี้ยังมีจุดอ่อนบางประการที่ต้องแก้ไข อาทิ คุณหญิง สุภาพ วิเศษสุรการ ซึ่งตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับองค์ประกอบและอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯในหมวด 2 และ การดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯในหมวด 3 ในส่วนของมาตรการ เงื่อนไข และจำนวนที่ดิน ในการปฏิรูปที่ดินให้กับเกษตรกร นาย ไพจิตร เอื้อทวิกุล ซึ่งเห็นว่า การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในหมวด 3 ยังมีจุดอ่อนที่เห็นได้ชัดในส่วนของ การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งมิได้กระทำพร้อมกันทั้งประเทศ โดยไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขที่จะต้องกระทำให้เสร็จสิ้น เป็นต้น

กลุ่มที่สาม ฝ่ายที่เห็นด้วยกับรัฐบาลว่าควรจะต้องแก้ไขปัญหาให้คนยากจนและจัดที่ดินทำกินให้ชาวไร่ชาวนา แต่ก็ยังไม่แน่ใจหรือยังไม่เห็นด้วยกับแนวทางการแก้ปัญหาด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดินในรูปแบบหรือมาตรการที่รัฐบาลได้เสนอมานี้ซึ่งปรากฏอยู่ในร่างพ.ร.บ.นี้ว่าสามารถแก้ปัญหาให้กับชาวไร่ชาวนาผู้ยากจนได้อย่างแท้จริง เช่น นาย อุดล วิเชียรเจริญ ซึ่งได้ตั้งข้อสังเกตว่าเจตนารมณ์ของร่างพ.ร.บ.นี้จะเป็นไปเพื่อประโยชน์ทางการเมือง(การขยับยั้งการขยายตัวของขบวนการคอมมิวนิสต์ในหมู่ชาวไร่ชาวนาในชนบท)หรือไม่ และเห็นว่าเกษตรกรที่จะเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปที่ดินคือเกษตรกรที่มีกำลังทรัพย์พอจะเช่า หรือ เช่าซื้อที่ดินได้ แต่เกษตรกรที่ยากจนไม่มีทุนมีแต่แรงงานจะถูกไล่เลยไป ดังนั้นหากจะแก้ปัญหาให้ชาวไร่ชาวนาด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดินจริงๆ ก็ควรใช้ในรูปแบบสหกรณ์เอนกประโยชน์ซึ่งคล้ายกับคิบบุคซ์ของอิสราเอลที่จะช่วยเกษตรกรผู้ยากจนจริงๆที่ไม่สามารถเช่าหรือเช่าซื้อได้ และไม่ควรที่จะให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เกษตรกรในขณะที่ นาย บรรเจิด คุณวงศ์ เห็นว่า การแก้ ปัญหาด้วยการปฏิรูปที่ดินอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ เพราะเป็นการมองปัญหาความยากจนของเกษตรกรอย่างผิวเผินเฉพาะปัญหาการไร้ที่ดินทำกินหรือการเช่าที่ดิน แต่ควรจะเน้นที่โครงสร้างปัญหาที่มีหลายประการซึ่งต้องแก้ไขด้วยการพัฒนาการเกษตรและการตลาดของสินค้าเกษตรควบคู่กับการจัดที่ดินทำกินด้วย โดยที่ดินที่จะนำมาจัดนั้นควรเป็นที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ทำประโยชน์และที่ดินของรัฐที่ได้ถูกบุกรุกถากถางจนหมดสภาพป่าและรัฐบาลไม่ต้องการสงวนไว้แล้ว ส่วนที่ดินของผู้ประกอบเกษตรรายใหญ่มิฉะนั้นจะไม่เข้าไปปฏิรูปที่ดินแต่ควรเก็บไว้เป็นผู้สนับสนุนโครงการรัฐบาลมากกว่า เป็นต้น

ในการพิจารณาในวาระที่ 1 ที่ประชุมก่อนข้างพิจารณาอย่างรวบรัดซึ่งมีสมาชิกสภานิติบัญญัติที่ข้อมืออภิปรายเพียง 10 คนและ นาย ประภาส อวยชัย ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติใช้เวลาในการอภิปรายเพียงคนละ 10 นาที หลังจากนั้น ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ขอมติปิดการอภิปราย และขอให้ลงมติรับหลักการซึ่งที่ประชุมได้รับหลักการแห่งร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ... ด้วยคะแนนเสียง 90 ต่อ 1<sup>231</sup> โดยสมาชิกสภาที่ออกเสียงคัดค้านคือ นาย สักดา สายบัว ซึ่งได้ให้สัมภาษณ์กับหนังสือพิมพ์ประชาธิปไตย (23 ธันวาคม 2517, หน้า 10) ในภายหลังว่า ที่ลงมติดังกล่าวเพราะเห็นว่าการปฏิรูปที่ดินเป็นมาตรการที่รุนแรงที่สุดเป็นการบังคับใจทำคล้ายกับประเทศคอมมิวนิสต์ รัฐบาลควรจะต้องเก็บภาษีในอัตราสูงๆกับคนที่มีที่ดินมากจะดีกว่าพร้อมกันนั้นที่ประชุมได้มีการเสนอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินจำนวน 15 คน<sup>232</sup>

231 สรุปจาก รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่20/2517 ,20 ธันวาคม 2517.

232 ประกอบด้วยบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ 7 คน คือ 1. นาย เถลิง ชำรงนาวาสวัสดิ์ ประธานกรรมาธิการฯ 2. นาย ไชยวงศ์ ชูชาติ เลขานุการ 3.นาย ไพจิตร เอื้อทวีกุล 4. นาย อรรถ วิสุทธโยธาภิบาล 5. นาย กระฉ่าง ธรรมโชติ 6. นาย กระมล ทองธรรมชาติ 7. พล.ต.ต.สืบ พงศ์สุวรรณ และกรรมาธิการที่สมาชิกสภานิติบัญญัติเป็นผู้เสนอ 8 คน คือ 1. นาย ชำนาญ พงนา 2.

ในวาระที่ 2 ซึ่งเป็นขั้นตอนการแปรญัตติในคณะกรรมการวิสามัญฯปรากฏว่ามีสมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติขอแปรญัตติ 13 คน<sup>233</sup> โดยคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ นาย วิทย์ ขอบแสงรัตน์ ผู้ตรวจการสงเคราะห์ชายชั้น 1 สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง นาย สมนึก ศรีปลั่ง หัวหน้ากองเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานปลัดกระทรวง นาย ทิพย์ เรืองโชติวิทย์ เศรษฐกรเอก กองนโยบายที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ นาย จูสันต์ ศิริโรจน์ หัวหน้ากองวิชาการ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ชี้แจงแสดงความคิดเห็น โดยผลการพิจารณาคณะกรรมการฯมีการเปลี่ยนแปลงหลายส่วนกล่าวคือ มีการตัด แก้ไข และเพิ่มบทบัญญัติในหลายมาตรา และเมื่อคณะกรรมการวิสามัญฯได้พิจารณาร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯเสร็จก็ได้ส่งเรื่องให้สภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติพิจารณาในวาระที่ 2 เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2518 โดยสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติก็ได้มีการประชุมพิจารณาร่างพ.ร.บ.นี้รวม 3 วัน คือ วันที่ 10 16 และ 17 มกราคม 2518 ซึ่งตลอดการประชุมสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติก็ได้มีการอภิปรายสนับสนุน และคัดค้าน อย่างกว้างขวาง แต่ในภาพรวมกล่าวได้ว่า ไม่มีสมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติที่อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติในลักษณะที่คัดค้านมิให้สภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติผ่านร่างพ.ร.บ.นี้ อย่างไรก็ตามก็ได้ตั้งข้อสังเกตว่า แม้จะไม่มีสมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติอภิปรายคัดค้านแต่ก็มีได้หมายความว่า จะไม่มีการดำเนินการลอบบี้มิให้ผ่านกฎหมายฉบับนี้ ดังจะเห็นได้จาก จำนวนผู้ออกเสียงคัดค้านในการลงมติเห็นชอบในวาระ 3 และ จากคำอภิปรายของ นาย ธวัช มกรพงศ์ ได้อภิปรายพาดพิงเกี่ยวกับความพยายามในการลอบบี้มิให้มีการผ่านกฎหมายฉบับนี้ (รายละเอียดสรุปการพิจารณาในวาระที่ 2 โปรดดูภาคผนวก)

ในวาระที่ 3 อันเป็นการลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ ในการประชุมสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติวันที่ 17 มกราคม 2518 เมื่อสมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติพิจารณาในวาระที่ 2 เสร็จสิ้นแล้ว ประธานสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติก็ได้ขอให้ลงมติว่าสมควรจะประกาศใช้ร่างพ.ร.บ.นี้หรือไม่ ปรากฏว่าร่างพ.ร.บ.นี้สามารถผ่านการรับรองด้วยคะแนนเสียง 65 ต่อ 47 เสียง หากแต่ในการพิจารณาข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญซึ่งเห็นว่าควรจะยกฐานะ ส.ป.ก. เป็นกระทรวง โดยรวมงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าไว้แห่งเดียวกันนั้น ที่ประชุมลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ 43 ต่อ 40 เสียง ทำให้พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินสามารถ

นาย อุดล วิเชียรเจริญ 3. นาย สักคา สายบัว 4. คุณหญิง สุภาพ วิเศษสุรการ 5. นาย บรรเจิด คุ้มวงศ์ 6. นาย ปรีดา วรรณสุคร 7. นาย วิรัช อารมย์ดี และ 8. นาย อุทธรณ์ พลกุล

233

ประกอบด้วย 1. นาย สวัสดิ์ อุทัยศรี 2. นาย สุวิทย์ ระวังวงศ์ 3. นาย เฉิด อนุสรราชกิจ 4. ม.ร.ว.จักรทอง ทองใหญ่ 5. นาย แสงวง ทัดเที่ยง 6. นาย อินทรี จันทรสติชัย 7. นาย อุทิศ นาคสวัสดิ์ 8. นาย กฤษ สมบัติศิริ 9. นาย ชนะ รุ่งแสง 10. นาย เฉลียว วัชรพุก 11. นาย พิมล จิตต์หมั่น 12. นาย จรูญ สุภาพ และ 13. นาย เจริญ คันชวงศ์





ชั้นนำที่เข้าไปกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินมาจากระบบราชการโดยเฉพาะสายพลเรือนเป็นหลัก โดยฝ่ายการเมืองส่วนใหญ่มาจากข้าราชการประจำได้เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเวลาเดียวกัน สถานะที่เกิดขึ้นจึงทำให้ฝ่ายข้าราชการประจำมีความเข้มแข็งมาก เพราะ ปลอดภัยจากการควบคุม และตรวจสอบจากฝ่ายการเมืองเหมือนประเทศตะวันตกที่ฝ่ายการเมืองมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น เมื่อฝ่ายข้าราชการประจำไม่ปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายการเมือง หรือ ไม่ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงไม่มีกลไกใดที่จะไปแก้ไขหรือควบคุมฝ่ายข้าราชการประจำได้<sup>235</sup> ทำให้การบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายภายใต้การเมืองแบบอมตยาธิปไตยในบริบทประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย จึงต้องขึ้นกับคุณธรรมความสามารถของฝ่ายข้าราชการประจำเป็นสำคัญ

ภายใต้การกำหนดนโยบายโดยชนชั้นนำ ซึ่งมีข้าราชการประจำที่เข้าไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายการเมืองเป็นชนชั้นนำหลักนั้น จะเห็นได้ว่า นโยบายที่ออกมาจึงเป็นผลจากการแนวคิด บทบาท และการผลักดัน ของชนชั้นนำฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะข้าราชการประจำที่เข้าไปเกี่ยวข้องในการตรา พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินแม้ว่าในช่วงพ.ศ.2516-2519จะเป็นช่วงที่ถือได้ว่ามีกรเรียกร้องประชาธิปไตยอย่างมากก็ตาม แต่ไม่ปรากฏว่ามีแต่งตั้งผู้แทนของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาฯ หรือ สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ที่กำลังเรียกร้องให้รัฐมีนโยบายในการแก้ปัญหาที่ดินทำกินให้ชาวนาชาวไร่ (หากแต่ข้อเรียกร้องของชาวนาชาวไร่มิได้ขอให้รัฐบาลดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาดินทำกินแต่อย่างใด) ให้เข้าไปมีส่วนร่วมแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้ชัดเจนจาก ในขั้นตอนของการร่างกฎหมายที่เกิดขึ้นภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการประจำในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย แทบทั้งสิ้น และ ในขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาในสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง 3 วาระ ผู้ที่เกี่ยวข้องและมีบทบาทหลักในการกำหนด เปลี่ยนแปลง แก้ไข เนื้อหาของร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินในการพิจารณาทั้ง 3 วาระในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็น คณะรัฐมนตรี และ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ต่างก็มาจาก นักวิชาการ อาทิ นาย กระทบยอด ทองธรรมชาติ นาย อุดม วิเชียรเจริญ เป็นต้น และข้าราชการประจำระดับสูง (ทหาร ตำรวจ และพลเรือน) อาทิ นาย ไชยรงค์ ชูชาติ นาย เถลิง ชำรงนาวาสวัสดิ์ นาย ป๋วย อึ๊งภากรณ์ นาย อมร จันทรมานพูน พล.ต.ต. สืบ พงศ์สุวรรณ คุณหญิง สุภาพ วิเศษสุรการ เป็นต้น บุคคลเหล่านี้ด้วยสถานะทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการศึกษา ถือเป็นชนชั้นนำในทางการเมืองแทบทั้งสิ้น หรือ แม้ว่าจะมีตัวแทนเกษตรกร และ

---

ข้าราชการประจำในกิจกรรมของฝ่ายการเมืองแล้ว ความเกี่ยวข้องอาจมาจนถึงการเข้าไปเป็นฝ่ายการเมืองเสียเอง โปรดดู บทที่ 2. หัวข้อ ความสัมพันธ์ระหว่าง การเมือง การบริหาร และ นโยบายสาธารณะ

235

โปรดดู ทฤษฎีการควบคุมระบบราชการ เช่น Agent theory ซึ่งอธิบายว่า โดยปกติแล้วระบบราชการในฐานะตัวแทน (agent) จะพยายามหาทางเป็นอิสระหรือต่อต้านการควบคุมของฝ่ายการเมืองที่มาจากเลือกตั้งในฐานะผู้ว่าจ้าง (principal) ฝ่ายการเมืองจึงต้องหาทางออกโดยการสร้างกลไกการควบคุมระบบราชการด้วยรูปแบบวิธีการต่างๆ

ตัวแทนจากสายอาชีพในระดับล่างของสังคมเข้ามาในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ตัวแทนเกษตรกร คิงกล่าวเป็นเกษตรกรที่มีฐานะดีและมีได้มีปัญหารื่องที่คิดทำกิน อาทิ นาย บรรเจิด กุ๊นวงศ์ นาย สง่า วงศ์บางซวด เป็นต้น ส่วนตัวแทนจากสายอาชีพในระดับล่างของสังคมก็เป็นจำนวนน้อยมาก และแม้จะเห็นด้วยกับแนวคิดปฏิรูปที่ดินแต่ก็ไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากนัก อาทิ นาย ประทีป เสียงหวาน ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ปรากฏว่ามีตัวแทนฝ่ายศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาและ สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ได้รับแต่งตั้งเข้าไปในสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่อย่างใด

การที่การกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินของไทยยังคงมีลักษณะตามตัวแบบชนชั้นนำภายใต้ การ เมืองแบบอมตชาธิปไตยนั้น ผู้วิจัยเห็นว่ามาจากสาเหตุหลัก 2 ประการ ก็คือ ประการแรก เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 มิได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในการเมืองไทย โดยการสลายอำนาจ ที่กระจุกตัวอยู่ในมือข้าราชการประจำระดับสูงให้มีการกระจายอยู่ในมือกลุ่มต่างๆ ในสังคมเหมือน เช่นประเทศที่มีรากฐานของประชาธิปไตยมายาวนานอย่างสหรัฐอเมริกา<sup>236</sup> ที่มีการแข่งขันแย่งชิง อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่างๆ และที่เป็นเช่นนั้นเนื่องจากฐาน อำนาจของพรรคการเมือง และ กลุ่มผลประโยชน์ที่เพิ่งจะก่อร่างได้ไม่นานยังไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายกับฝ่ายข้าราชการประจำที่มี ฐานอำนาจที่เข้มแข็งและมีรากฐานมายาวนานได้ ประการที่สอง นโยบายปฏิรูปที่ดิน เป็นนโยบาย ที่มีผู้เชี่ยวชาญไม่มากนักและส่วนใหญ่อยู่ในระบบราชการ จึงทำให้เป็นข้อจำกัดสำหรับกลุ่ม ผลประโยชน์ที่ขาดผู้เชี่ยวชาญในการเป็นตัวแทนกลุ่มในการขอมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หรือการเสนอแนวนโยบายปฏิรูปที่ดินในลักษณะที่มาจากความต้องการของกลุ่มอย่างแท้จริง

ในประเด็นแรก เมื่อพิจารณาความเข้มแข็งหรือฐานอำนาจของฝ่ายข้าราชการประจำ จะ พบว่า นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 เป็นต้นมา การเมืองไทยส่วนใหญ่ตกอยู่ภายใต้ อิทธิพลของฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองด้วยการดำรงตำแหน่งในฝ่าย การเมืองควบคู่กับตำแหน่งในระบบราชการการเมืองไม่ว่าจะด้วยการปฏิวัติรัฐประหารหรือได้รับ แต่งตั้งเข้ามา จนทำให้สถาบันในระบบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็น พรรคการเมือง สภาผู้แทนราษฎร หรือสถาบันทางการเมืองอื่นๆ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ สมาคมหรือชมรมการเมืองต่างๆ เกิด ความอ่อนแอ ขาดการพัฒนา และมีจำนวนไม่มากนัก<sup>237</sup> และบ่อยครั้งที่ฝ่ายการเมืองมักทะเลาะเบาะ

236

นักทฤษฎีพหุนิยม (pluralist theory) เช่น Robert Dahl (1971) อธิบาย สังคมสหรัฐอเมริกาว่ามีลักษณะเป็นสังคมพหุ ที่อำนาจมิได้กระจุกตัวอยู่ในมือของชนชั้นนำไม่กี่คนตามที่นักทฤษฎีชนชั้นนำ (elite theory) อธิบายไว้ แต่อำนาจกระจายอยู่ในสังคม อย่างเป็นอิสระ รัฐบาลเปิดรับต่อแรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีอยู่มากมายในสังคมและการเมืองเป็นเรื่องของการแข่งขัน ต่อสู้ของกลุ่มผลประโยชน์ในการเข้าไปมีอิทธิพลต่อผู้กำหนดนโยบายเพื่อให้นโยบายที่ออกมาเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายคน

237

แม้ว่าในช่วงช่วงของประวัติศาสตร์การเมืองไทยจะมีรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งแต่กบฏบริหารประเทศในช่วงเวลาอัน สั้น มีความขัดแย้งในหมู่นักการเมือง และมักจบลงด้วยการถูกปฏิวัติโดยฝ่ายทหารซึ่งก็มักจะล้มเลิกสถาบันทางการเมืองเหล่านี้และได้ สถาปนารัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการบริหารประเทศเพื่อสร้างและรองรับอำนาจการครอบงำ

แข่งชิงอำนาจและผลประโยชน์กันจนมักจะกลายเป็นชนวนให้มีการปฏิบัติโดยฝ่ายทหาร นอกจากนั้น เมื่อฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งมีความอ่อนแอก็ทำให้ฝ่ายข้าราชการประจำไม่ได้ถูกควบคุมหรือถูกตรวจสอบโดยฝ่ายการเมือง จนทำให้ระบบราชการมีความเข้มแข็งอย่างมาก ดังนั้นแม้ว่าจอมพลถนอม กิตติขจรกับพวกจะพ้นจากอำนาจแต่ก็ได้หมายความว่า การเมืองแบบอมาตยาธิปไตยจะหมดสิ้นไปในทันที เนื่องจาก ขาดสถาบันทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมือง และสภาผู้แทนราษฎรที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการบริหารประเทศ การกำหนดนโยบาย การทำหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ รวมทั้งทำหน้าที่ในการถ่วงดุลควบคุมระบบราชการได้ ทำให้ในช่วงของการฟื้นฟูประชาธิปไตยนั้นยังต้องพึ่งพา ข้าราชการประจำ และระบบราชการ เป็นกลไกหลักในการกำหนดแนวทางการบริหารประเทศและนโยบายสาธารณะ

ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาฐานอำนาจของสหพันธ์ชนวนาชาวไรซ์ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง<sup>238</sup> ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ดินทำกินและการปฏิรูปที่ดินโดยตรง จะพบว่า การที่สหพันธ์ชนวนาชาวไรซ์จะสามารถเข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบายได้มากน้อยเพียงใดนั้นก็ต้องอาศัยปัจจัยหลายประการซึ่งเป็นเครื่องชี้วัดถึงฐานอำนาจความสามารถและโอกาสของกลุ่ม ซึ่งผู้ศึกษาได้พิจารณาจากปัจจัยของกลุ่มในเรื่อง ขนาดของกลุ่ม ความชัดเจนของขอบข่ายผลประโยชน์ สถานะในสังคมและฐานะทางเศรษฐกิจ(ทรัพยากร)ของกลุ่ม และผู้นำที่เข้มแข็งและชาญฉลาด<sup>239</sup>

---

ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยไม่เปิดโอกาสให้ สภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง และประชาชน ให้เข้าร่วมในกระบวนการบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายมาช้านาน ประชาชนกลุ่มต่างๆและสถาบันทางการเมืองจึงตกอยู่ภายใต้อำนาจและอิทธิพลของระบบราชการซึ่งมีการขยายตัวและรวมศูนย์อำนาจอย่างมากในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธีระวัชร เป็นต้นมา

238

การรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์เกิดขึ้นเนื่องจากสมาชิกที่เข้าร่วมมีวัตถุประสงค์ แรงจูงใจ หรือ ผลประโยชน์ร่วมกัน จึงมารวมตัวกันเพื่อแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ สร้างความเข้มแข็งและอิทธิพลในการเรียกร้องความต้องการของกลุ่ม และการที่กลุ่มผลประโยชน์ใดมีลักษณะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง นั้น David Truman (1959) อธิบายว่า กลุ่มเหล่านั้นจะต้องมีการเรียกร้องความต้องการของกลุ่มคนต่อรัฐ การเรียกร้องความต้องการกับเอกชนด้วยตนเองไม่ถือว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในทางการเมืองโดยเฉพาะในประเทศที่เป็นสังคมพหุนิยมที่มีระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างพรรคการเมือง กับประชาชน และช่วยกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และ สื่อความต้องการของประชาชนหรือกลุ่มให้กับองค์กรของรัฐ เป็นต้น รายละเอียดโปรดดู Almond และ Powell (1966) Bentley (1949) Truman (1959) เป็นต้น

239

เนื่องจากปัจจัยเหล่านี้สามารถพิจารณาได้ค่อนข้างชัดเจนและเป็นปัจจัยที่มีการศึกษาก่อนหน้านี้แล้ว อาทิ การศึกษาในประเทศตะวันตก เช่น Austin Ranney (1972) อธิบายว่าพลังอำนาจของกลุ่มขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญคือ ขนาดของกลุ่ม สถานภาพทางสังคม ความสามัคคีของกลุ่ม ความเป็นผู้นำ ขณะที่การศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสำหรับกรณีประเทศไทย เช่น รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2539) ได้ประเมินพลังอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยพิจารณาจากปัจจัย ขนาดของกลุ่ม ความชัดเจนของขอบข่ายผลประโยชน์ ฐานะทางเศรษฐกิจของกลุ่ม พลังต่อรองทางการเมือง ผู้นำที่เข้มแข็ง

จากการประเมินด้วยปัจจัยเหล่านี้จะพบว่า สหพันธ์ชาวนาชาวไร่เป็นการรวมตัวของเกษตรกรที่กระจัดกระจายทั่วประเทศและมีขนาดใหญ่มากแต่มีการรวมตัวกันเนื่องจากความกดดันเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินที่เป็นปัญหารุนแรงเร่งด่วนในขณะนั้น<sup>240</sup> ทำให้กลุ่มมีขอบเขตการดำเนินการเรียกร้องทางการเมืองที่ชัดเจน โดยเน้นไปที่การเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ปัญหาดินทำกิน ปัญหานี้สิน ราคาผลผลิต ให้กับชาวนาชาวไร่เป็นหลัก<sup>241</sup> จึงทำให้เป็นผลดีต่อกลุ่มในการที่รัฐบาลย่อมจะต้องให้ความสำคัญกับกลุ่มและการตอบสนองข้อเรียกร้องของกลุ่ม แต่อย่างไรก็ดีขนาดและการกระจัดกระจายของกลุ่มก็กลับทำให้ต้นทุนการรวมตัวของกลุ่มสูง ดังนั้นแม้ว่าเป้าหมายของกลุ่มที่เรียกร้องจะเป็นเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวมในเชิงนโยบาย แต่ด้วยฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจของเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของกลุ่มอยู่ในระดับที่ต่ำ เนื่องจาก เกษตรกรมีรายได้น้อย มีหนี้สินมาก ขาดปัจจัยการผลิตเป็นของตนเองโดยเฉพาะที่ดินทำกิน ภาวะที่จะเกิดขึ้นอย่างเลี่ยงไม่ได้ก็คือ การที่เกษตรกรส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมกลุ่มไม่สามารถรับผิดชอบกับค่าใช้จ่ายของการรวมตัวได้<sup>242</sup> คงมีเพียงสมาชิกสหพันธ์ชาวนาชาวไร่บางคนทีพอจะระดมเงินกันสมทบเข้าสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ซึ่งเป็นจำนวนไม่มากนัก ทำให้สหพันธ์ชาวนาชาวไร่จะต้องพึ่งพิงทรัพยากรทางการเงินจากศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปเรียกร้องกับรัฐบาลและการดำเนินการทางการเมืองอื่นๆ ส่งผลให้สหพันธ์ไม่สามารถคิดหรือตัดสินใจในการดำเนินการทางการเมืองด้วย

240

เกษตรกรเหล่านี้หากไม่มีเรื่องเดือดร้อนจริงๆก็จะไม่มีการรวมกลุ่มเรียกร้อง แต่จะยอมทนรับความลำบากและรอรับการแก้ปัญหาจากภาครัฐเนื่องจากขาดความตื่นตัวในสิทธิเสรีภาพของตนเองและเกรงกลัวอำนาจของรัฐ ซึ่งเป็นคุณลักษณะประการหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า ราชละเอียดโปรดดู ลิขิต ธีรเวคิน (2546) ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2519) เป็นต้น การรวมกลุ่มของเกษตรกรที่เกิดขึ้นจึงมาจากแรงสนับสนุนจากภายนอกคือ ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา ที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่ทำหน้าที่กระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในหมู่เกษตรกร กรรมกร และประชาชน ซึ่งศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ได้เข้าไปประสานงานกับ สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ สหภาพแรงงานกลุ่มต่างๆในลักษณะเครือข่ายที่เรียกว่า "กลุ่มสามประสาน"

241

ราชละเอียดข้อเรียกร้องของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ในช่วงระหว่างพ.ศ.2516-2517 โปรดดูภาคผนวก ใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ(2530)

242

หรือเรียกว่า การขอคิดลดไปโดยไม่จ่ายค่าน้ำมัน (free rider) Mancur Olson (1965) อธิบายปรากฏการณ์นี้ว่า ปัญหาการเข้าร่วมและรับประโยชน์จากกลุ่มแต่ไม่ต้องการรับภาระรายจ่ายของกลุ่มทำให้ กลุ่มที่มีขนาดเล็กกว่าสามารถดำเนินการเรียกร้องทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ากลุ่มขนาดใหญ่ เพราะ อีกรวมมีขนาดใหญ่เท่าไรปัจเจกบุคคลที่เข้าร่วมกับกลุ่มจะอิงอุทิศทรัพยากรส่วนตัวให้กับกลุ่มน้อยลงเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างขนาดของกลุ่มกับประสิทธิภาพในการดำเนินการของกลุ่มมีลักษณะที่ผกผันกัน หรือเรียกว่า Olson paradox แต่การศึกษาที่พบข้อสรุปที่ต่างออกไปเช่น Chamberlin (1974) Oliver และ Marwell (1988) Sandler (1992) เป็นต้น พบว่า ข้อสรุปของOlson จะเป็นจริงเฉพาะกรณีผลตอบแทนมีลักษณะที่เป็นของเอกชนสามารถแบ่งแยกให้สมาชิกในกลุ่มได้แต่หากเป็นของสาธารณะที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ผลก็จะตรงกันข้ามคือกลุ่มอิ่งมีขนาดใหญ่สมาชิกก็จะอุทิศทรัพยากรให้กับกลุ่มทำให้อำนาจการเรียกร้องก็ยิ่งมาก แต่ผู้วิจัยเห็นว่า การศึกษาเหล่านี้เป็นกรณีศึกษาสังคมตะวันตกที่สมาชิกของกลุ่มมีทรัพยากรที่สามารถจ่ายให้กับกลุ่มได้แต่เลือกที่จะจ่ายหรือไม่จ่าย แต่กรณีสหพันธ์ชาวนาชาวไร่เป็นการรวมตัวของเกษตรกรไทยที่ขาดเงินปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องของการไม่มีทรัพยากรที่จะให้กับกลุ่มมากกว่าเป็นเรื่องของการตัดสินใจว่าจะจ่ายเงินให้กับกลุ่มหรือไม่



ตนเองได้และมักจะต้องอิงกับการแนะนำจากศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา<sup>243</sup> นอกจากนั้นแม้ว่า สหพันธ์ชาวนาชาวยุโรปจะมีผู้นำที่มีอุดมการณ์ เสียสละ และ มีความเข้มแข็งในการรวมตัว ประสานงาน ในกลุ่มผู้นำ และ ระหว่างกลุ่มพันธมิตร(ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา และ สหภาพ แรงงาน) เช่น นาย อินตา ศรีบุญเรือง นาย จำรัส ม่วงยาม เป็นต้น แต่ผู้นำสหพันธ์เหล่านี้ส่วนใหญ่มี การศึกษาค่อนข้างต่ำ มีฐานะปานกลางหรือยากจน และถูกมองจากฝ่ายขวาจัดว่าเป็นพวกฝักใฝ่ลัทธิ คอมมิวนิสต์จึงทำให้มีการลอบสังหารผู้นำชาวนาชาวยุโรปเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง<sup>244</sup> เพื่อเป็นการบั่นทอน ความเข้มแข็งของสหพันธ์ชาวนาชาวยุโรป

ด้วยปัจจัยที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจึงทำให้สรุปได้ว่า ด้วยข้อจำกัดของสหพันธ์ชาวนาชาวยุโรป ทำให้โอกาสในการที่ผู้นำสหพันธ์ชาวนาชาวยุโรปและสหพันธ์ชาวนาชาวยุโรปจะเข้าไปมีอิทธิพลหรือ สยัมพันธ์กับผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายผู้กำหนดนโยบาย (ข้าราชการประจำระดับสูงและ นักการเมือง) จึงแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย<sup>245</sup> ไม่ว่าจะเป็นการใช้ยุทธวิธีเช่น การสนับสนุนทางการเงินกับ พรรคการเมือง ข้าราชการประจำ ทหาร ตำรวจ หรือการให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทน เพื่อแลกกับ

<sup>243</sup> ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ ให้สัมภาษณ์กับผู้ศึกษาว่า ขณะนั้นเกษตรกรส่วนใหญ่มีฐานะยากจน หากจะมาประท้วงที่ จังหวัดหรือในกรุงเทพฯต้องลงขันกันเพื่อเหมารด เนื่องจากสหพันธ์มีฐานะยากจนจึงไม่สามารถตั้งหลักขุมขุมกันยาวนานเหมือน สมัชชาคนจน และในประเด็นที่ว่า พคท.ส่งเงินช่วยเหลือสหพันธ์ชาวนาชาวยุโรปบ้างหรือไม่ นั้น ไม่ทราบเพราะเป็นเรื่องภายในของ สหพันธ์แต่หากมีก็คงเป็นจำนวนน้อยมาก (สัมภาษณ์ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, วันที่ 18 กันยายน 2549) ขณะที่ จากคำกล่าวของผู้นำ สหพันธ์ชาวนาชาวยุโรปคนหนึ่ง(ไม่ปรากฏชื่อ) ได้อธิบายว่าสหพันธ์ต้องพึ่งพิงทรัพยากรการเงินจากศูนย์กลางนิสิตฯว่า "...สหพันธ์ฯ อิงศูนย์กลางนิสิตฯเพราะฉะนั้นการบริหารส่วนใหญ่จึงไปอิงนักศึกษา ชาวนาที่เป็นผู้นำไม่สามารถตัดสินใจต่าง ๆ ด้วยตนเองได้...เรา ไม่มีอิสระในการทำงาน เงินเอามาจากศูนย์กลางนิสิตฯทั้งหมด ถ้าเราทำงานด้วยตัวเอง เราอาจมีสาขาของเรา ทางการเงินประสานกับ องค์กรต่างๆ...การประชุมแต่ละครั้งนักศึกษาเป็นผู้กำหนดประเด็นต่างๆ...ปีพ.ศ. 2518 เราเลือกกรรมการกลางมา 10 คน แต่ก็ไม่ได้ ตัดสินปัญหาอะไร...นักศึกษาเป็นฝ่ายขึ้น...ปัญหาสหพันธ์ชาวนาชาวยุโรปอยู่ที่ตอนนั้นนักศึกษามีความคิดซัดจัด กรรมการแต่ละคน ไม่มีสิทธิ์ตัดสินใจ..." ขณะที่ผู้ปฏิบัติงานของศูนย์กลางนิสิตฯก็ยอมรับว่า"โครงการชาวนาซึ่งใช้ชื่อศูนย์กลางนิสิตฯภาคเหนือเป็นผู้กุม นโยบายทุกอย่าง" (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2542:59-60)

<sup>244</sup> จำนวนแกนนำสหพันธ์ชาวนาชาวยุโรปที่ถูกลอบสังหารในปีพ.ศ. 2517 จำนวน 4 คนคือ นาย สมิต ศรีเดช ตัวแทน ชาวยุโรปพิชฌุโลก นาย ล้วน และนายเมตตา อุดมเหล่า ผู้นำชาวนามาบประชัน และ นาย บุญทิ้ง ศรีรัตน์ ตัวแทนชาวนา พิชฌุโลก

<sup>245</sup> วิธีการที่กลุ่มผลประโยชน์มักจะใช้ในการเข้าไปมีอิทธิพลต่อผู้กำหนดนโยบายมีหลายวิธี อาทิ การส่งตัวแทนหรือ ข้อเรียกร้องไปยังผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายให้ตัดสินใจในแนวทางที่กลุ่มผลประโยชน์ต้องการ หรือ การลอบบี้ เช่น การพบปะเป็น การส่วนตัว การเสนอข้อมูลข่าวสารเพื่อประกอบการพิจารณา นโยบายหรือกฎหมาย การจ่ายเงินหรือผลประโยชน์ให้กับผู้มีอำนาจ ตัดสินใจ การเข้าหาฝ่ายข้าราชการประจำเพื่อสร้างแนวร่วม เป็นต้น นอกจากนั้น วิธีการอื่นๆที่กลุ่มใช้ในการสร้างอิทธิพลต่อผู้กำหนด นโยบาย เช่น การระดมมวลชน การสร้างมติมหาชน การสร้างแนวร่วม เป็นต้น รายละเอียด โปรดดู Welch, Gruel, Steinman, Comer and Vermeer (1997:123-138) แต่วิธีการที่กลุ่มผลประโยชน์จะใช้นั้นขึ้นอยู่กับแหล่งของพลังอำนาจของกลุ่มและโอกาสทางการเมือง ที่เอื้ออำนวย เช่น กลุ่มที่มีจำนวนสมาชิกมากแต่ขาดทรัพยากรทางการเงินก็มักจะต้องใช้วิธีการที่ใช้ความได้เปรียบในเชิงจำนวน สมาชิกของกลุ่มมากกว่าวิธีการที่เน้นการใช้ทรัพยากรการเงิน เป็นต้น (Shively, 2003:278-282) เช่นเดียวกับ กรณีสหพันธ์ชาวนา ชาวยุโรป ซึ่งผู้ศึกษาพบว่า สหพันธ์ฯเน้นการใช้ความได้เปรียบในเชิงจำนวนสมาชิกเพื่อกดดันรัฐบาล มากกว่ายุทธวิธีที่ต้องใช้ ทรัพยากรทางการเงิน เนื่องจากกลุ่มขาดความเข้มแข็งในเชิงทรัพยากรการเงิน และโอกาสทางการเมืองขณะนั้นไม่เอื้ออำนวยในการ เข้าถึงผู้กำหนดนโยบาย

การอุปถัมภ์ทางการเมืองอันเป็นพื้นฐานสำคัญของอำนาจต่อรองทางการเมือง หรือแม้แต่การเข้าไปพบปะพูดคุยให้ฝ่ายการเมืองเข้าใจจุดยืนความต้องการของกลุ่ม การให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย เป็นต้น เมื่อเทียบกับฝ่ายนายทุนเจ้าที่ดิน คหบดี หรือสมาคมโรงสี ซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกับข้าราชการและนักการเมือง<sup>246</sup> ทั้งในเรื่องผลประโยชน์ต่างตอบแทนและจุดมุ่งหมายร่วมในการต่อต้านคอมมิวนิสต์<sup>247</sup>

นอกจากสหพันธ์ชาวนาชาวไร่จะมีข้อจำกัดในเชิงการสร้างอำนาจของกลุ่มในทางการเมืองแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มิได้มีบทบัญญัติที่รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย อาทิ การทำประชาพิจารณ์ การลงประชามติ การรวมตัวกันเข้าชื่อในการเสนอร่างพ.ร.บ. เป็นต้น<sup>248</sup> ดังนั้นการที่สหพันธ์ชาวนาชาวไร่จะสามารถมีส่วนในการกำหนดนโยบายมากน้อยเพียงใด<sup>249</sup> ย่อมขึ้นอยู่กับทัศนคติของรัฐบาล ซึ่งปรากฏว่า รัฐบาลไม่ได้จัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมให้ฝ่ายเกษตรกร และ นิสิตนักศึกษาที่เข้าร่วมกันเรียกร้องในเรื่องปัญหาที่ดินทำกินให้เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดแนว ทางของนโยบายการปฏิรูปที่ดินแต่อย่างใด ส่วนหนึ่งก็อาจมาจากการที่รัฐบาลเห็นว่า ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาและสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ไม่มีความรู้ ความเข้าใจหรือมีผู้เชี่ยวชาญด้านการปฏิรูปที่ดินที่พอจะเข้าร่วมในการกำหนดนโยบายได้และ ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาและสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ก็มิได้เรียกร้องขอมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแต่อย่างใด ในขณะที่ เดียวกันรัฐบาลนาย สัญญา ธรรมศักดิ์ เห็นว่ากฎหมายนี้มีความสำคัญ และต้องการเร่งรีบที่จะผ่านกฎหมายฉบับนี้ให้ทันก่อนหมดสมัย<sup>250</sup> การเชิญผู้แทนสหพันธ์ชาวนา

246 ราชเลขาธิการ โปรตตุ ลิขิต ธีรเวคิน (2546) เสน่ห์ จามริก (2529) เป็นต้น ความสัมพันธ์ในลักษณะเอื้อประโยชน์ระหว่างชนชั้นนำในสายธุรกิจกับชนชั้นนำในสายทหารก็เป็นลักษณะที่สามารถพบเห็นได้ในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา ซึ่ง Pevehouse (2005:21-22) อธิบายว่า ชนชั้นนำในสายธุรกิจ เป็นกลุ่มที่มีภักดีกว่า ฝ่ายทหารสามารถให้ความคุ้มครองผลประโยชน์ของตนจากคนระดับล่างในสังคม ทำให้นักธุรกิจทั้งระดับกลางและระดับสูงมักจะให้การสนับสนุนชนชั้นนำฝ่ายทหารในการยึดอำนาจหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงที่มีการเปลี่ยนผ่านหรือการฟื้นฟูประชาธิปไตย

247 ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ (กอ.รมน.) ที่เข้าไปปลุกระดมเจ้าที่ดินและคหบดีในชนบทให้เกิดความหวาดกลัวว่าทรัพย์สินสมบัติต่างๆ ถูกยึดไปหากคอมมิวนิสต์เข้ายึดครองประเทศ และได้สนับสนุนให้พวกนายทุนเจ้าที่ดินเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มนวพลที่กอ.รมน. จัดตั้งขึ้น

248 วิธีการเหล่านี้ก็เป็นส่วนหนึ่งในการเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการกำหนดนโยบายภายใต้แนวคิดการสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) ราชเลขาธิการ โปรตตุ David Robertson(2002:373,424-425) Robert E. Goodin (2003:220-222,51-61) David Held (1987:254-264,92-96)

249 เช่น การแต่งตั้งผู้แทนสหพันธ์ฯ ให้เข้าร่วมในกระบวนการร่างกฎหมาย การแต่งตั้งผู้แทนสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ให้เข้าไปเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ การนำร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ไปทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น

250 นาย กระทบถวิล ทองธรรมชาติ ได้อธิบายเหตุผลที่รัฐบาลต้องรีบออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินว่า "...สภานี้จะเป็นสภาเดียวที่ทำหน้าที่ออกกฎหมายแบบนี้ได้สภานี้มีอำนาจมีเจ้าของที่ดินมาอยู่ในสภา และเขาคงไม่ออกกฎหมายมาปฏิรูปที่ดินหรอก สภานี้ถ้าจะ

ชาวไร่ฯหรือผู้แทนศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาฯเข้ามามีส่วนร่วมก็อาจทำให้เกิดความล่าช้าและอาจทำให้ฝ่ายขวาที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ไม่พอใจจนอาจปฏิเสธไม่รับนโยบายนี้ไปเลยก็ได้

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ยุทธวิธีที่สหพันธ์ชาวนาชาวไร่พอที่จะทำได้ ก็คือ การสร้างแรงกดดันต่อผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายด้วยการระดมมวลชนจำนวนมากให้มาสนับสนุนสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ การสร้างมติมหาชนที่สนับสนุนข้อเรียกร้องของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ และการสร้างแนวร่วมสามประสานระหว่าง สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาฯ และสหภาพแรงงาน แต่วิธีการเหล่านี้จะได้ผลมากน้อยเพียงใดก็ต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยที่กำหนดพลังอำนาจของกลุ่มดังที่วิเคราะห์ไปแล้วข้างต้น รวมทั้งขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายว่าจะให้ความสำคัญมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะเห็นได้ว่า สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯมีจุดอ่อนในเรื่องการขาดความเข้มแข็งในเชิงทรัพยากรทางเศรษฐกิจและการอุปถัมภ์พึงพิงมุมมองความคิดจากภายนอก อาทิ ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย จนสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯขาดอิสระในการดำเนินงานของตนเอง ทำให้การระดมชาวนาชาวไร่ การนำเสนอความคิดในการสร้างมติมหาชนในการเรียกร้องกับรัฐ มักจะถูกเคลือบแคลงจากฝ่ายขวาว่ามาจากการดำเนินการของชาวนาชาวไร่จริงหรือไม่<sup>251</sup> ผลก็คือสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯไม่สามารถที่จะเข้าไปมีอิทธิพลทางตรงกับผู้มีอำนาจกำหนดนโยบาย หรือ แม้จะพยายามสร้างอิทธิพลทางอ้อมแต่ก็มีอาจบังเกิดผลได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากความเคลือบแคลงและความเป็นปรปักษ์ซึ่งมาจากความแตกต่างในเชิงอุดมการณ์ทางการเมือง

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาที่ตัวนโยบาย<sup>252</sup> ในกรณีของนโยบายปฏิรูปที่ดิน จะพบว่า นโยบายนี้เป็นเรื่องใหม่ เป็นนโยบายที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อการเมือง เศรษฐกิจ สังคมของประเทศเป็นอย่างมาก และมีผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนี้ไม่มากนักในประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือข้าราชการประจำและนักวิชาการเท่านั้น โดยข้าราชการประจำและนักวิชาการต่างก็ได้รับความไว้วางใจและการยอมรับจากทั้งฝ่ายขวา และ กลุ่มนิสิตนักศึกษาฯและสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ใน

ทำก็ทำเสียจะได้เป็นการสร้างประวัติศาสตร์แก่สภานี้ ให้ชาวนาชาวไร่ที่สูญเสียกรรมสิทธิ์ได้มีโอกาสได้ที่ดินคืนมา.." (สัมภาษณ์ กระทบทรวงธรรมชาติ, วันที่ 6 กันยายน 2549)

<sup>251</sup> ฝ่ายขวามักมีการตั้งข้อสงสัยว่า เป็นชาวนาจริงหรือชาวนาปลอม คือ พวกคอมมิวนิสต์ที่เข้ามาแฝงตัวว่าเป็นชาวนาที่เข้ามาเดินขบวนเรียกร้องกับรัฐบาล (สัมภาษณ์ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, วันที่ 18 กันยายน 2549) หรือ มองว่าชาวนาชาวไร่ที่มารวมตัวกันตกเป็นเครื่องมือของนักการเมือง(พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย)ที่โงงโง่อยู่เบื้องหลัง (คำสัมภาษณ์ผู้นำสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯคนหนึ่ง(ไม่ปรากฏชื่อ) ใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2542:57)

<sup>252</sup> นโยบายสาธารณะที่มีลักษณะที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ระบบราชการสามารถรักษาอำนาจในการเข้าไปมีส่วนกำหนดนโยบายในขณะที่พวกเขาก็คือเป็นข้อจำกัดสำคัญในการที่ประชาชนทั่วไปจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย โปรดดู Carl E. Van Horn, Donald C. Baumer, William T. Gormley, Jr (2001:ch.4)

การเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดิน เพราะ ทั้งฝ่ายขวาและกลุ่มนิสิตนักศึกษาฯ สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเท่าใดนัก

โดยในทัศนะของฝ่ายขวา<sup>253</sup> แม้ว่าจะไม่ต้องการให้มีการปฏิรูปที่ดินไม่ว่าจะโดยแบบทุนนิยมหรือแบบคอมมิวนิสต์ แต่ฝ่ายขวาจำต้องยอมให้ฝ่ายข้าราชการประจำสายพลเรือนเผยแพร่แนวคิดแบบทุนนิยมเข้าไปในหมู่ประชาชนชาวนาชาวไร่ซึ่งมีหลายกลุ่มเพื่อแข่งกับฝ่ายซ้าย เนื่องจาก กอ.รมน.เชื่อว่า พทท.ใช้ขบวนการชาวนาเป็นหัวหอกโดยใช้เรื่องการปฏิรูปที่ดินในการปลุกระดมชาวนาที่ไม่มีที่ดินทำกิน<sup>254</sup> และฝ่ายทหารไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปฏิรูปที่ดิน แต่มีความถนัดในเรื่องความมั่นคงจึงปล่อยให้การเผยแพร่แนวคิดการปฏิรูปที่ดินและการตราพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯเป็นหน้าที่ของฝ่ายข้าราชการประจำสายพลเรือนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับนโยบายนี้เป็นอย่างดี

ในขณะที่ ประชาชน นิสิตนักศึกษา เกษตรกรยังไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญมากพอที่จะนำเสนอแนวทางการปฏิรูปที่ดินในลักษณะที่ฝ่ายตนต้องการได้<sup>255</sup> และเป้าหมายหลักของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาฯเน้นไปที่การเรียกร้องประชาธิปไตยมากกว่าการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2549) ทำให้ต้องยอมให้มีการกำหนดนโยบายมาจากฝ่ายข้าราชการประจำและนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก ดังจะเห็นได้ว่า ข้อเรียกร้องของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯให้รัฐบาลแก้ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินไม่ปรากฏว่ามีการเสนอแนวทางการปฏิรูปที่ดิน หรือ ไม่มีการเรียกร้องขอไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายนี้แต่อย่างใด การเสนอ การถกเถียง และ การเผยแพร่แนวคิดการปฏิรูปที่ดินในหมู่นิสิตนักศึกษาและ

253 ฝ่ายขวาจัด อาทิ ข้าราชการประจำสายทหาร ตำรวจ และ พลเรือน นักวิชาการในมหาวิทยาลัย นักธุรกิจ พระภิกษุ นักศึกษา เป็นต้น มีทัศนะเกี่ยวกับประชาธิปไตยว่าเป็นรูปแบบทางการเมืองแบบสหรัฐอเมริกาหรือยุโรปตะวันตกเท่านั้นและต่อต้านรูปแบบทางการเมืองแบบคอมมิวนิสต์ว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศและต้องการ โคนล้มสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์

254 กอ.รมน.เชื่อว่ายุทธศาสตร์ของพทท.จะต้องเดินตามแนวทางของเหมาเจ๋อตุงในการชักชวนชาวนาที่ไร้ที่ดินทำกินมาเป็นแนวร่วมในการปฏิวัติล้มล้างประชาธิปไตย(สัมภาษณ์ ปริษา เปี่ยมพงศ์สานต์, 18 กันยายน 2549)

255 เนื่องจาก การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นการเสนอข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา แนวทางนโยบายที่กลุ่มต้องการ เป็นต้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจข้อมูลหลักฐานในทางวิชาการ แต่จะเห็นได้ว่า ในช่วงพ.ศ. 2516-2519 เป็นช่วงของการตื่นตัวในด้านออกเสียง เผยแพร่ และ ปลุกฝัง ความคิดทางการเมืองการปกครอง การเรียกร้องทางการเมือง และการให้ความสำคัญกับการเรียกร้องประชาธิปไตย (สัมภาษณ์ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 18 ตุลาคม 2549) ภายในช่วงเวลาอันสั้น สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ และ ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาฯยังไม่สามารถพัฒนาจนเข้าสู่ช่วงของการสร้างองค์ความรู้ในเชิงนโยบายได้ด้วยตนเองและการเผยแพร่ความรู้ให้กับสมาชิกองค์กรได้อย่างถ้วนทั่ว ความสนใจเรื่องการปฏิรูปที่ดินอยู่ในวงที่จำกัด ดังจะเห็นได้จาก คณะทำงานเกี่ยวกับหนังสือการปฏิรูปที่ดินมีการจัดเตรียมในเวลาอันสั้นและในหมู่นิสิตคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เพียงไม่กี่คนเป็นหลัก (สัมภาษณ์ บุญชัย พิทักษ์ดำรงกิจ, วันที่ 10 กันยายน 2549) ประกอบกับข้อจำกัดในเชิงองค์กรและทรัพยากรทำให้การกระจายข้อมูลความรู้ในขณะนั้นจำกัดอยู่ในหมู่แกนนำและสมาชิกในครัวเรือนเนื่องจาก ปัญหาในเชิงทรัพยากร และ การกระจายของเกษตรกรในจังหวัดต่างๆ (สัมภาษณ์ ปริษา เปี่ยมพงศ์สานต์, 18 กันยายน 2549)



ชานาชาวไร่ ในช่วงนี้จึงเป็นการรับเอาแนวความคิดจากภายนอกเข้ามาเผยแพร่ มิใช่เป็นการศึกษาค้นคว้าหรือถกเถียงเกี่ยวกับแนวคิดหลักการปฏิรูปที่ดินด้วยตนเองจนได้แนวทางที่ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาฯหรือสหพันธ์ชานาชาวไร่ต้องการ

นอกจากนั้นเป็นที่สังเกตว่าแนวทางที่เผยแพร่ในหมู่นิสิตนักศึกษาชานาชาวไร่ไม่ว่าจะเป็นแนวทางแบบทุนนิยมหรือแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์<sup>256</sup> ก็มีได้มีลักษณะที่รุนแรงตามแม่แบบ แต่มีลักษณะประนีประนอมพอที่จะสามารถเผยแพร่ให้กับประชาชนทั่วไป<sup>257</sup> เนื่องจาก ฝ่ายที่เผยแพร่แนวคิดแบบสังคมนิยมเห็นว่า หากมีการเสนอและเผยแพร่ความคิดการปฏิรูปที่ดินในรูปแบบสังคมนิยมอย่างชัดเจนก็อาจถูกมองหรือถูกป้ายสีว่าเป็นคอมมิวนิสต์ ซึ่งอาจจะเสี่ยงต่อการถูกกำจัดจากฝ่ายขวาโดย กอ.รมน. ได้<sup>258</sup> ขณะที่ฝ่ายข้าราชการประจำและนักวิชาการที่เผยแพร่แนวคิดการปฏิรูปที่ดินแบบทุนนิยมเห็นว่า หากเสนอแนวทางการปฏิรูปที่ดินตามแนวทางได้หวั่นซึ่งมีการดำเนินการบังคับซื้อที่ดินของที่ดินอย่างเฉียบขาดก็อาจถูกต่อต้านจากพวกฝ่ายขวาในรัฐบาล ข้าราชการพลเรือน และกองทัพ จนทำให้แนวคิดนี้ไม่อาจผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้ข้าราชการประจำ นักวิชาการ จำเป็น ต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวทางของได้หวั่นให้ละมุนละม่อมและผ่อนปรนลงโดยยังคงหลักการปฏิรูปที่ดินให้มากที่สุดเท่าที่จะมากเพื่อให้ฝ่ายขวามีอำนาจอยู่ในแทบทุกภาคส่วน

256

ในประเด็นการรับเอาแนวความคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินในหมู่นิสิตนักศึกษาและชานาชาวไร่นั้นจะพบว่ามีสองกระแส คือ กระแสหลัก จาก ฝ่ายข้าราชการประจำและอาจารย์มหาวิทยาลัย ที่สนับสนุนแนวทางการปฏิรูปที่ดินแบบทุนนิยมซึ่งมีได้หวั่นเป็นแม่แบบ กับ แนวความคิดการปฏิรูปที่ดินแบบคอมมิวนิสต์ซึ่ง พทท. ได้ใช้เงินแผ่นดินใหญ่มาเป็นแม่แบบในการเผยแพร่ให้กับผู้นำสหพันธ์ชานาชาวไร่ฯ และนิสิตนักศึกษาที่สนใจ แต่ทั้งสองแนวทางนั้นก็มีการเรียกร้องให้นำที่ดินจากเจ้าที่ดินที่มีได้ใช้ประโยชน์ (absentee landlord) มาจัดให้กับเกษตรกร โดยที่การถกเถียงทางความคิดว่าหลังจากนำที่ดินจากเจ้าที่ดินมาแล้วจะจัดระบบกรรมสิทธิ์อย่างไรนั้น ฝ่ายกระแสหลักนั้นเห็นควรจัดระบบกรรมสิทธิ์เอกชนไว้ ขณะที่แนวคิดของพทท. ยังมิได้ลงลึกในเรื่องกรรมสิทธิ์แต่เสนอว่าควรจะไปที่กรรมสิทธิ์รวมกลุ่มเพื่อป้องกันชานาชาวจะสูญเสียที่ดินให้นายทุนอื่น แนวทางของสหพันธ์ชานาชาวไร่ฯที่รับแนวทางมาจากพทท. มีลักษณะที่หยุดอยู่เพียง การนำที่ดินจากเจ้าที่ดินโดยใช้ระบบภายในที่ดิน ภายที่ทรัพย์สินมิใช่การยึดจากเจ้าที่ดิน ซึ่งก็เป็นแนวทางที่คล้ายกับแนวทางแบบได้หวั่นเช่นกัน (สัมภาษณ์ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 18 กันยายน 2549)

257

แนวทางการปฏิรูปที่ดินที่ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาตีพิมพ์เป็นหนังสือ ปฏิรูปที่ดิน?? โครงการปฏิวัติเศรษฐกิจ ก็ได้รับอิทธิพลทางความคิดการปฏิรูปที่ดินแบบประยุกต์จากได้หวั่นมาจากนักวิชาการ ในสาขามหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์และข้าราชการประจำเป็นหลัก การเผยแพร่แนวคิดก็ทำในวงจำกัดเพราะถูกมองว่าเป็นคอมมิวนิสต์ ดังที่บุญชัย พิทักษ์ดำรงกิจ อธิบายว่ากลุ่มที่จัดทำหนังสือการปฏิรูปที่ดิน?? โครงการปฏิวัติเศรษฐกิจ ส่วนใหญ่เป็นนิสิตคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และใช้เวลาในการทำหนังสือในช่วงเวลาอันสั้นควบคู่ไปกับการเรียน ไม่มีเวลาค้นคว้าและประสานกับนักศึกษามหาวิทยาลัยอื่นเพื่อสร้างแนวคิดการปฏิรูปที่ดินสำหรับประเทศไทยที่ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาต้องการอย่างแท้จริง หนังสือการปฏิรูปที่ดินฯจึงเป็นหีบห่อแนวคิดมาจากอาจารย์ประจำและข้าราชการประจำที่เชี่ยวชาญเรื่องปฏิรูปที่ดิน และมีวัตถุประสงค์เพียงแค่อธิบายความรู้ให้กับประชาชนทั่วไป ทำให้ต้องเสนอแนวทางที่ทุกฝ่ายจะรับได้มีฉะนั้นจะถูกมองว่าเป็นคอมมิวนิสต์ (สัมภาษณ์ บุญชัย พิทักษ์ดำรงกิจ, 10 กันยายน 2549)

258

การป้ายสีฝ่ายที่มีความเห็นตรงข้ามหรือมีแนวคิดที่โน้มเอียงไปทางสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์เป็นวิธีการที่ฝ่ายขวาจัดใช้ในการกำจัดฝ่ายที่เป็นปรปักษ์ทางการเมือง โดยเฉพาะ นิสิตนักศึกษา ชานาชาวไร่ กรรมกร (สัมภาษณ์ กระมล ทองธรรมชาติ, วันที่ 6 กันยายน 2549; สัมภาษณ์ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 18 กันยายน 2549)

ของสังคมพอจะรับได้ โดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาที่ยอมรับแนวคิดของฝ่ายข้าราชการประจำและนักวิชาการ และ ความจำเป็นในการนำเสนอในแนวทางดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากหนังสือ ปฏิรูปที่ดิน??โครงการปฏิวัติเศรษฐกิจ ของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา ที่เป็นการรับเอาแนวคิดการปฏิรูปที่ดินของข้าราชการประจำและนักวิชาการไทยมาเผยแพร่

กล่าวได้ว่า ในช่วงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 แม้ว่าจะมีกลุ่มต่างๆที่ออกมาเรียกร้องทางการเมืองกับรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง หากแต่แท้จริงแล้วอำนาจมิได้กระจายจากมือชนชั้นนำในระบบราชการไปสู่ภาคส่วนต่างๆของสังคม การเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์ที่แสดงพลังความเข้มแข็งในช่วงนี้ก็ยังมีสิ่งที่ยังชี้นำถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในสังคมได้อย่างทันที การเรียกร้องเรื่องปัญหาที่ดินทำกินที่เกิดขึ้นแม้จะดูว่าเป็นความพยายามในเชิงรุกของฝ่ายประชาชนในการผลักดันความต้องการของกลุ่มตน แต่สำหรับในแง่ของการกำหนดนโยบายแล้วก็ยังเป็นเพียงการร้องขอให้รัฐบาลนำเอาความเดือดร้อนไปแก้ไขด้วยแนวทางที่รัฐบาลกำหนดให้ มากกว่าจะเป็นการเสนอหนทางแก้ปัญหาจากระดับล่างขึ้นไปให้เบื้องบนให้พิจารณาและขอมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินจึงมีลักษณะที่แสดงถึงการยอมรับของทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายขวาและฝ่ายศูนย์กลางนิสิตฯและสหพันธ์ชาวนาฯในความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญของฝ่ายข้าราชการประจำในขณะเดียวกันก็แสดงถึงการไม่เชื่อมั่นในความรู้ความสามารถของมวลชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย<sup>259</sup> นอกจากนี้ บทบาทของฝ่ายข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการเสนอนโยบายที่มีลักษณะที่มุ่งสร้างความยุติธรรมในสังคมและเป็นเรื่องใหม่ที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ ซึ่งในแง่นี้ก็เป็นที่นักวิชาการในกลุ่ม Blacksburg อาทิ Gary Wamsley (1989) John A. Rohr (1989) อธิบายว่า ระบบราชการจำเป็นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับงานกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นงานของฝ่ายการเมืองอย่างเลี่ยงไม่ได้ เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ (public interests) และความยุติธรรม (social equity) ในสังคม โดยเฉพาะในยามที่พรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจทำหน้าที่ในการผลักดันแทนประชาชนได้ ดังนั้นการทำหน้าที่ของฝ่ายข้าราชการประจำในการ

259

แนวคิดทฤษฎีชนชั้นนำสมัยใหม่ เช่น Schumpeter (1962) และ Weber (1946) (cited in Steelman, 2001:72-73) ต่างมีความเชื่อมั่นในภูมิปัญญาและความเชี่ยวชาญ, ความศรัทธาในศักยภาพของผู้เชี่ยวชาญในการตัดสินใจ และ ทักษะความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านเทคนิคและข้อมูล ของข้าราชการในการกำหนดนโยบาย แต่ได้ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับความสามารถของมวลชนที่จะแสดงและบ่งบอกความต้องการของตนเอง รวมทั้งความสามารถในการให้ข้อมูลความรู้อันจะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการและการมีอิทธิพลต่อนโยบาย แนวคิดนี้จึงเชื่อว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของมวลชนจึงอาจทำให้เกิดการชะงักงันและอาจไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบาย

ผลักดันนโยบายและเข้าไปพิจารณาในสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นการทำหน้าที่เสมือนหนึ่งผู้แทนของเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน ในยามที่ยังไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่นี้<sup>260</sup>

อย่างไรก็ดีในการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินมิใช่ผู้นำหรือชนชั้นนำที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายนี้จะมีความเห็นสอดคล้องกันเสียทีเดียว หากแต่ปรากฏว่าชนชั้นนำที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายนี้มีความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับนโยบาย กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งทำหน้าที่ผลักดันนโยบาย(พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ)ให้ผ่านออกมาเพื่อตอบสนองประโยชน์ของชาวนาชาวไร่ที่ไร้ที่ดินทำกินเท่าที่จะเป็นไปได้ภายใต้ข้อจำกัดในขณะนั้น กับ ฝ่ายที่มีได้คัดค้านตรงๆแต่ไม่เห็นด้วยกับการประกาศใช้นโยบายปฏิรูปที่ดิน โดยทั้งสองฝ่ายต่างพยายามผลักดันแนวทางของฝ่ายตนด้วยวิธีการต่างๆ ซึ่งเป็นไปตามตัวแบบผู้นำและทฤษฎีชนชั้นนำที่อธิบายว่า ชนชั้นนำอาจมีความขัดแย้งและมีการต่อสู้หรือแข่งขันกันในการผลักดันนโยบายให้เป็นที่ไปตามแนวความคิดผลประโยชน์ของฝ่ายตน โดยปัจจัยหลักที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายต้องประนีประนอมกันในเนื้อหาเพื่อให้ออกกฎหมายนี้ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติฯนั้นมาจากเหตุผลด้านการเมืองและความมั่นคงในขณะนั้นเป็นสำคัญ

ฝ่ายที่สนับสนุนแนวคิดการปฏิรูปที่ดินอย่างเต็มที่นั้น ประกอบด้วย ฝ่ายที่เสนอร่างพ.ร.บ.นี้และคณะกรรมการเสียงข้างมาก เช่น นาย เถลิง ชำรงนาวาสวัสดิ์ นายไชยรงค์ ชูชาติ นาย ไพจิตร เอื้อทวีกุล เป็นต้น และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติฝ่ายที่สนับสนุนและค่อนข้างจะเห็นพ้องกับร่างพ.ร.บ.ของรัฐบาลและการแก้ไขของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพ.ร.บ.ฯ เช่น นาย ธวัช มกรพงศ์ นายป๊วย อึ้งภากรณ์ นาย กระทบทรวงธรรมชาติ เป็นต้น อุปสรรคสำคัญในการผลักดันนโยบายนี้ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติยอมรับและเห็นชอบให้ผ่านออกมาเป็นกฎหมายก็คือแนวคิดการปฏิรูปที่ดินนั้นก็เป็นสิ่งใหม่และค่อนข้างอ่อนไหวกับสังคมไทยในขณะนั้นทำให้ผู้ที่มีความรู้ในเรื่องนี้อย่างแท้จริงมีไม่มากนัก ส่วนใหญ่จะเป็นนักวิชาการในมหาวิทยาลัย หรือข้าราชการประจำที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเองน้อยคนที่มีความรู้สึกซึ่งในเรื่องนี้ หรือรับรู้ นโยบายนี้ในแง่ลบว่าเป็นวิธีการที่เลียนแบบคอมมิวนิสต์<sup>261</sup> ประกอบกับ นโยบายปฏิรูปที่ดินจัดเป็นนโยบายที่มีลักษณะเป็นการจัดสรร

<sup>260</sup> หน้าที่ของระบบการเมืองที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การทำให้ระบบการเมืองอยู่รอดด้วยการแปรูปปัจจัยนำเข้า(ข้อเรียกร้อง)ให้เป็นปัจจัยนำออก (นโยบาย กฎหมาย ระเบียบ เป็นต้น)ในภาวะปกติที่มีสภาผู้แทนราษฎรและในประเทศที่พัฒนาแล้ว จะมีการจ้างเนกโครงสร้างหน้าที่การทำงานเฉพาะด้าน อาทิ พรรคการเมืองจะทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อเรียกร้องในเชิงผลประโยชน์กลุ่มผลประโยชน์ทำหน้าที่แสดงออกซึ่งผลประโยชน์ แต่ในกรณีของประเทศกำลังพัฒนาที่พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์อ่อนแอ หรือการเมืองมีลักษณะเผด็จการ ฝ่ายที่จะทำหน้าที่ในการแสดงออกซึ่งข้อเรียกร้อง รวบรวมหรือถ่วงข้อเรียกร้อง คือระบบราชการ โปรดดู Almond et.al. (2006:83-84) และ Almond and Powell(1966:101-102)

<sup>261</sup> จากการศึกษาผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและนักวิชาการ เช่น นาย เถลิง ชำรงนาวาสวัสดิ์ นาย กระทบทรวงธรรมชาติ นาย เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม นาย ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ นาย ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ เป็นต้น อธิบายว่า ขณะนั้นคน

ทรัพยากรเสียใหม่ (redistributive policy) ซึ่งกระทบต่อฐานอำนาจและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมเป็นอย่างมาก โดยผู้ที่ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากคือกลุ่มที่เสียประโยชน์มากที่สุดก็ย่อมที่จะหาทางต่อต้านและขัดขวางมิให้มันโยกย้ายนี้ออกมาหรือขัดขวางการดำเนินนโยบาย ปฏิรูปที่ดิน<sup>262</sup>

ด้วยเหตุนี้ทำให้ชนชั้นนำ (โดยเฉพาะข้าราชการประจำในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์<sup>263</sup> ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในฝ่ายการเมืองในรัฐบาลและในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ซึ่งต้องการผลักดันกฎหมายปฏิรูปที่ดินให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังจึงมีอาจทำได้อย่างเต็มที่ เพราะ ฝ่ายที่ผลักดันการปฏิรูปที่ดินทราบดีว่า หากจะเอาตามแบบได้ห้วน หรือฉู่ปุ่น ทั้งหมดซึ่งค่อนข้างจะเป็นวิธีการที่เฉียบขาด ก็คงจะถูกต่อต้านจากฝ่ายข้าราชการประจำหรือฝ่ายข้าราชการประจำที่เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีที่ดินมาก จนกฎหมายไม่อาจผ่านออกมาได้ หรือ อาจจะเสี่ยงกับการถูกป้ายสีว่าเป็นคอมมิวนิสต์ ทำให้ชนชั้นนำที่ต้องการผลักดันกฎหมายนี้ต้องพยายามอย่างหนักในการประนีประนอมหาจุดร่วม<sup>263</sup> โดยแนวทางการปฏิรูปที่ดินที่ออกมาจึงเป็นแนวทางที่ละมุนละม่อม เพื่อที่พวกชนชั้นนำที่มีที่ดินมากพอจะรับได้ทั้งในส่วนของร่างกฎหมายและในขั้นตอนของการพิจารณาในคณะกรรมการวิสามัญเพื่อให้กฎหมายสามารถผ่านออกมาได้ก่อน<sup>264</sup> รวมทั้งการพูดคุยทำความเข้าใจกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวงใน<sup>265</sup> ให้เห็นถึงความจำเป็นของการ

---

ส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจเรื่องการปฏิรูปที่ดินดีพอและมองว่าเป็นแนวคิดแบบคอมมิวนิสต์ทำให้เป็นอุปสรรคต่อผลักดันให้ร่างกฎหมายนี้ผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

<sup>262</sup> ดังจะเห็นได้จากกรณีการปฏิรูปที่ดินในหลายประเทศ อาทิ ประเทศจีนภายใต้การปกครองของพรรคก๊กมินตั๋ง เวียดนามใต้ ฟิลิปปินส์ เป็นต้นรายละเอียดโปรดดูบทที่ 4 สำหรับกรณีการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศนอกเหนือจากที่ผู้ศึกษาได้ยกตัวอย่างไว้ในบทที่ 4 สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก เกร็กเกอรี่ดี พิพัฒนาเสริธรรม (2521) ณรงค์ สีนสวัสดิ์ (2520) สักดิ์ ไทยวัฒน์ (2514) International Bank for Reconstruction and Development (1975) Kuldeep Mathur (1980) เป็นต้น

<sup>263</sup> ดังจะเห็นได้จาก กฎหมายปฏิรูปที่ดินแม้จะระบุให้มีการซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ แต่ก็เน้นความสมัครใจในการซื้อขายมากกว่าจะเน้นแนวทางการบังคับซื้อเหมือนได้ห้วน และยังประนีประนอมโดยการเปิดโอกาสให้มามีที่ดินของรัฐมาปฏิรูปที่ดินได้ ในขณะที่แนวคิดเรื่องนิคมเกษตรกรรมประเภทที่เสนอมาในชั้นการพิจารณาในคณะกรรมการวิสามัญซึ่งถูกวิพากษ์ว่าเป็นแนวคิดแบบคอมมิวนิสต์นั้นสมาชิกสภาฯก็ได้คัดออกไปในการพิจารณาในวาระ 2 เป็นต้น

<sup>264</sup> จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินหลายท่าน ได้อธิบายความจำเป็นในการกำหนดแนวทางการปฏิรูปที่ดินให้มีลักษณะประนีประนอม เช่น ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ (สัมภาษณ์, 3 กุมภาพันธ์ 2549) ให้สัมภาษณ์ว่า “ผมว่าร่างที่ออกมาก็ไม่เลว ก็มีลักษณะประนีประนอมแบบไทยๆ ดร.ไชยยงค์ ท่านเป็นผู้ใหญ่ท่านก็บอกผมว่า ก็ยังดีแล้ว คือผมเองก็ไม่ค่อยพอใจ หลายอย่างที่ผมคิดว่ามันควรจะเป็น แต่ท่านก็บอกผมว่าแค่นี้ท่านก็ดีใจแล้ว เพราะท่านทำเรื่องนี้มานาน การที่ร่างนี้ผ่านไปได้ ท่านก็ดีใจแล้ว ยังดีกว่าไม่มีอะไรเลย ออกมาแล้วมีอะไรก็ค่อยมาแก้ไขกัน ซึ่งถ้าเราเสนออะไรที่มีมันสุดโต่งมากๆ แล้วคนเขาไม่เอากับเรานั้นไม่ผ่านสภาขึ้นมา มันก็คงไม่มีประโยชน์ เอาท่านนี่ก่อนทุกอย่างก็คงมีการแก้ไขได้” ขณะที่ กระทบ ทองธรรมชาติ(สัมภาษณ์, 6 กันยายน 2549)ได้ให้สัมภาษณ์ว่า “ผมว่าร่างพ.ร.บ.มันอ่อนไป ....แต่ผมก็รู้เหมือนกันว่าถ้าเอามากกว่านั้น มากกว่าที่ฝ่ายเกษตรฯเจ้าของที่ดินจะยอมรับได้มันต้องไม่ผ่าน”

<sup>265</sup> นาย กระทบ ทองธรรมชาติ ได้ให้สัมภาษณ์กับผู้ศึกษาเกี่ยวกับ การสร้างแรงสนับสนุนให้ผ่านกฎหมายนี้ในสภานิติบัญญัติว่า “ฝ่ายที่สนับสนุนกฎหมายปฏิรูปที่ดินก็ใช้การพูดอย่างเฉียวจะ ไปทำอะไรได้ พูดเป็นส่วนตัว และพูดในสภาเป็นต้น” โดยได้



ปฏิรูปที่ดินและความเหมาะสมของร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินในการแก้ปัญหาที่ดินทำกินแก่เกษตรกรเพื่อให้กฎหมายฉบับนี้ได้รับการพิจารณาและผ่านความเห็นชอบในการพิจารณาในชั้นตอนวาระต่างๆ รวมทั้งการอภิปรายตัดบทว่าพวกที่คัดค้านร่างพ.ร.บ.นี้คือพวกสนับสนุนนายทุนคนร่ำรวย<sup>266</sup> จนในที่สุดร่างกฎหมายนี้ก็ผ่านการพิจารณาได้ เนื่องจากฝ่ายสนับสนุนนั้นมีเสียงข้างมากในสภานิติบัญญัติแห่งชาติและในคณะกรรมการวิสามัญประกอบกับร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของรัฐบาลมาแล้วทำให้หากมีการโหวตว่าร่างกฎหมายนี้เป็นคอมมิวนิสต์ก็เท่ากับว่ารัฐบาลพระราชทานเป็นคอมมิวนิสต์<sup>267</sup> จึงทำให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่ค่อนข้างจะเห็นพ้องไปกับเนื้อหาของร่างพ.ร.บ.ที่ผ่านการแก้ไขของคณะกรรมการฯเสียงข้างมาก ยกเว้นบทบัญญัติหมวด 2 ทวิว่าด้วยนิคมเกษตรกรเอนกประสงค์ ซึ่งมีการเพิ่มเติมขึ้นตามข้อเสนอของ นายอดุล วิเชียรเจริญ แต่แนวคิดนี้ก็ค่อนข้างตกไปเพราะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่เห็นพ้องกับคณะกรรมการวิสามัญเสียงข้างน้อยว่าแนวคิดนี้เป็นแบบคอมมิวนิสต์และยากที่จะปฏิบัติได้จริง

ในขณะที่ฝ่ายที่คัดค้านการปฏิรูปที่ดินแม้ว่าในการอภิปรายจะไม่มีการกล่าวแสดงตัวว่าจะคัดค้านไม่รับร่างพ.ร.บ.นี้ แต่ในการลงคะแนนเสียงรับร่างพ.ร.บ.ในวาระ 3 ก็มีสมาชิกที่คัดค้านไม่รับร่างพ.ร.บ.นี้ถึง 45 คน เมื่อเทียบกับฝ่ายที่รับรองร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ 67 คน ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า มีผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับกฎหมายฉบับนี้ค่อนข้างมาก แต่ การที่คนกลุ่มนี้ไม่แสดงการคัดค้านอย่างชัดเจนนั้นทำให้เป็นการยากที่จะสรุปสาเหตุของการคัดค้านว่ามาจากเหตุผลใด เช่น มีผลประโยชน์ร่วมกับเจ้าของที่ดินเนื่องจากตนเอง ครอบครัว ญาติพี่น้อง เพื่อน มีที่ดินอยู่เป็นจำนวนมากและจะเสียประโยชน์หากร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯผ่านออกมาและมีผลบังคับใช้ หรือมาจากสาเหตุอื่นอันได้แก่ ความไม่เห็นด้วยเกี่ยวกับทางเลือกนโยบาย (policy choice) หรือ เนื้อหาของนโยบาย หรือมาจากทุกสาเหตุที่กล่าวมานี้ แต่อย่างไรก็ดีอุปสรรคในการคัดค้านนโยบายนี้เพิ่มเติมที่นั่นมาจากการหวาดเกรงว่าจะถูกโจมตีจากกระแสสังคม กล่าวคือ เมื่อมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติคนใดแสดงความไม่เห็นด้วยเกี่ยวกับวิธีการบางประการในร่างพ.ร.บ.นี้ก็จะถูกวิจารณ์ว่ามีผลประโยชน์ส่วนตัวโดยเป็นเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ หรือ ปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มนายทุน

---

ยกตัวอย่างว่า “สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนก็เป็นนายทุนเก่า อย่างที่ผมเล่า คุณ บรรเจิด คุณวงศ์ เขาบอกว่าจะให้ผมยกมือให้หรือที่ผมสูญเสียมากนะ ผมยกมือให้ทีวี่นี้ ผมก็บอกว่ากฎหมายนี้ก็ยังมีหลักประกันมากนะมันมีว่าถ้าใครอยากมีที่ดินเกินกำหนดก็ตั้งเป็นรูปสถาบันขึ้นมาก็สามารถมีที่ดินไปถึงพันไร่ ผมก็เคยพูดว่าคุณบรรเจิดคุณต้องการที่ดินเท่าไรไม่นานคนเราก็ตาย ทำไมต้องไปหวังก็พยายามนั่งคิดกับเขาไว้แล้วพยายามชี้หน้าที่สุดเขาก็เห็นด้วย บอกเอาที่เอา”

266

ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 28/2518 วันที่ 17 มกราคม 2518 นาย ธวัช มกรพงศ์ อภิปรายตัดบทว่า “...หากรัฐบาลต้องการจะปฏิรูปที่ดินจริงๆก็สามารถทำได้ ส่วนผู้ที่คัดค้านว่าทำไม่ได้นั้นก็เพราะต้องการปกป้องผลประโยชน์ของคนร่ำรวยเท่านั้น”

267

การคัดค้านในสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นเพียงการเปรียบเทียบว่าคล้ายๆกับแนวคิดของเหมาซดุง (สัมภาษณ์ เถลิง ดำรงนาวาสวัสดิ์, 2 พฤษภาคม 2549)

เจ้าที่ดินจึงคัดค้านมิให้มีการปฏิรูปที่ดิน<sup>268</sup> ทำให้ผู้ที่คัดค้านนโยบายนี้ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นอย่างเปิดเผยในขณะเดียวกันสมาชิกสภานิติบัญญัติหลายคนก็อยู่ในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งซึ่งจะมีขึ้นในวันที่ 26 มกราคม 2518 ทำให้ไม่กล้าแสดงการคัดค้านออกมาเนื่องจากกลัวว่าจะเสียคะแนนเสียง ดังนั้นความเคลื่อนไหวของผู้ที่คัดค้านไม่ต้องการให้รัฐบาลปฏิรูปที่ดินนั้นจึงมิใช่การแสดงออกโดยตรงผ่านการอภิปราย แต่จะใช้วิธีการในการลอบบีหรือการหาทางพูดคุยกันวงในไมให้นโยบายนี้ผ่านออกมาเป็นกฎหมาย<sup>269</sup> หรือ อย่างน้อยก็ต้องพยายามเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายให้มีความละมุนละม่อมให้ได้มากที่สุด เพื่อที่จะไม่กระทบสิทธิ์เจ้าที่ดินหรือเปิดช่องให้เจ้าที่ดินสามารถหลบหลีกกฎหมายนี้ได้ ดังจะเห็นได้จาก การประนีประนอมในเนื้อหาพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ และการตัดมิให้มีนโยบายเสริมที่ช่วยกระตุ้นให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน เช่น ภาษีที่ดิน รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติที่ออกเสียงคัดค้านมากถึง 45 เสียง อันแสดงให้เห็นว่าฝ่ายที่คัดค้านกฎหมายนี้ยังคงมีฐานอำนาจอยู่เป็นจำนวนมากและมีพลังในการต่อรองจนสามารถลดความเข้มข้นของนโยบายปฏิรูปที่ดินได้<sup>270</sup>

สำหรับปัจจัยด้านการเมืองและความมั่นคงที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายต้องประนีประนอมกันนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า การเรียกร้องของชาวไร่ชาวนาที่ต้องการให้รัฐบาลแก้ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในชนบท การแข่งขันคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง และสถานการณ์ในประเทศเพื่อนบ้านที่กำลังจะกลายเป็นคอมมิวนิสต์ซึ่งไทยกำลังจะกลายเป็นเป้าหมายต่อไปตามทฤษฎีโดมิโน ล้วนเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการยอมรับถึงความจำเป็นที่จะต้องมียกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน โดย

268 นาย ปุณณะ สุทธิประภา (2518:26) ซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่สนับสนุนแนวคิดการปฏิรูปที่ดินนั้น มองว่ารัฐมนตรีหลายคนมีผลประโยชน์เกี่ยวกับที่ดินจึงคัดค้านการปฏิรูปที่ดิน เช่น นาย พันธเลิศ บูรณศิลป์ ขณะที่ นาย ธวัช มกรพงศ์ ก็ได้อภิปราย พาดพิงคร.ศักดิ์ สหายบัว สหายบัว สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แสดงความเห็นคัดค้านในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวาระที่ 2 เกี่ยวกับวิธีการชำระค่าที่ดินแก่เจ้าของที่ดินว่าไม่เป็นธรรมกับเจ้าของที่ดินซึ่งอาจมีใช้คนที่ร่ำรวยจริง ๆ นั้นดูจะเป็นการหว่านคนรวยมากไป อีกทั้งยังได้พาดพิงนาย ชมพู อรรถจินดา ที่อภิปรายสนับสนุนคร.ศักดิ์ว่ารัฐบาลเหมือนกับจับเสือมือเปล่า ว่าเป็นการเปรียบเทียบที่ผิดพลาดและปกป้องคนรวยมากเกินไปซึ่งทำให้คร.ศักดิ์ต้องออกมาชี้แจงพร้อมทั้งสาบานว่าคนต้องการให้ตัดมาตรานี้ออกไม่ใช่เพื่อปกป้องคนรวยแต่ทำเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมจริงๆ และก็ไม่มีผู้ใดกล้าอภิปรายคัดค้านอีก

269 จากกรอภิปรายในสภานิติบัญญัติแห่งชาติของนาย ธวัช มกรพงศ์ ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนแนวคิดการปฏิรูปที่ดินมาโดยตลอดว่า ผู้ที่คัดค้านแนวคิดนี้ได้เข้าไปพูดคุยชักจูงใจหรือไปหว่านล้อมสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนเกิดความท้อถอยว่ากฎหมายนี้ดีแต่ก็อาจจะปฏิบัติไม่ได้

270 ในประเด็นพลังอำนาจของฝ่ายที่มีสายสัมพันธ์กับเจ้าที่ดินและไม่ต้องการให้นโยบายปฏิรูปที่ดินมีผลในทางปฏิบัติในการกำหนดนโยบายนั้น ค่อนข้างจะสอดคล้องกับความคิดเห็นของนักวิชาการ นักการเมือง แกนนำสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ทั้งในสายที่เป็นกลางและฝ่ายซ้ายหลายคน อาทิ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2521) ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์และจรัส ม่วงยาม (2522) อุเชอร์ (2522) จรัส คิษฐาภิรักษ์ (2546) เป็นต้น ที่ได้วิพากษ์วิจารณ์ว่า กลุ่มบุคคลที่เป็นผู้ร่างและผ่านพ.ร.บ.นี้ออกมาล้วนเป็นพวกอนุรักษนิยมและเจ้าที่ดินทั้งสิ้นซึ่งระบบที่ดินนั้นก็คือพลังอำนาจทางการเมืองกลุ่มที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจจะไม่ยอมให้มีการร่างกฎหมายในลักษณะที่บั่นทอนผลประโยชน์ของตน พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินที่ร่างขึ้นมาอย่างรีบร้อนและไม่รัดกุมในสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ มีช่องโหว่มากมายจนแทบไม่มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินขึ้นภายใต้อิทธิพลของกลุ่มเศรษฐกิจการเมืองในชนบทได้

พ.ร.บ.ฉบับนี้เป็นการตอบสนองและสร้างความชอบธรรมทางการเมืองในการทำให้ประชาชน เห็นว่า รัฐบาลประชาธิปไตยสามารถแก้ปัญหาให้ชาวไร่ชาวนาได้โดยไม่ต้องพึ่งคอมมิวนิสต์ และยังเป็น การล้างภาพพจน์ว่ารัฐบาลฝ่ายขวามีตัวตนของคนร้ายร่ำรวยตามที่ฝ่ายซ้ายกล่าวอ้าง ดังจะเห็นได้ จากคำอภิปรายของสมาชิกสภานิติบัญญัติ อาทิ นาย ไชยรงค์ ชูชาติ นาย กระทบทรวงทองธรรมชาติ ที่ พยายามจะโน้มน้าวให้ผ่านกฎหมายนี้โดยการอ้างเหตุผลความจำเป็นทางการเมืองและความมั่นคง ประกอบ<sup>271</sup> หรือ จากคำกล่าวของนาย สัญญา ธรรมศักดิ์ ต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติถึง ความจำเป็นที่จะต้องรีบแก้ปัญหาให้ชาวนาชาวไร่ที่มาเดินขบวนเรื่องที่ดินทำกิน โดยเร็วเพื่อมิให้ คอมมิวนิสต์ดึงชาวนาชาวไร่ไปเป็นพวก<sup>272</sup> ทำให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนที่ไม่เห็น ด้วยกับร่างพ.ร.บ.นี้แต่ต้องยอมให้ผ่านออกไป

แต่อย่างไรก็ดีผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตว่า เหตุผลความจำเป็นทางการเมืองที่กล่าวมาข้างต้นนั้น แม้จะมีความรุนแรงในระดับที่ทำให้ฝ่ายที่คัดค้านนโยบายปฏิรูปที่ดินต้องยอมให้มีนโยบายนี้ แต่ก็ ยังมีใจแข็งใจเพียงพอที่จะทำให้ฝ่ายที่สนับสนุนนโยบายปฏิรูปที่ดินจะสามารถผลักดันนโยบายนี้ ให้มีความเข้มข้นเหมือนกับประเทศที่เป็นแม่แบบได้อย่างเต็มที่ เพราะนอกเหนือจากประเด็นพลัง อำนาจของฝ่ายที่มีสายสัมพันธ์กับเจ้าที่ดินและคัดค้านนโยบายนี้ยังคงครอบงำในทุกภาคส่วนของ สังคมแล้ว ความรุนแรงของปัญหาในประเทศไทยเมื่อเทียบกับกรณีประเทศที่ประสบความสำเร็จใน การปฏิรูปที่ดินเช่น ใต้หวัน ญี่ปุ่น มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในประเทศใต้หวันและญี่ปุ่นมีพื้นที่ที่ เหมาะสมกับการเกษตรจำกัด ปัญหาการถือครองที่ดิน และการเช่าที่ดินมีความรุนแรง หากไม่มี นโยบายปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจังก็จะหมายถึง การไม่สามารถผลิตข้าวหรือสินค้าเกษตรได้พอเลี้ยงคน ในประเทศหรือสะสมทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศรวมทั้งในการสร้างความมั่นคงของ ประเทศในการต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ซึ่งรัฐบาลใต้หวันมีประสบการณ์ในการทำ สงครามกับฝ่ายคอมมิวนิสต์มาแล้ว จนรู้ว่าหากไม่รีบปฏิรูปที่ดินก็จะต้องพ่ายแพ้แก่คอมมิวนิสต์ อย่างแน่นอน ในขณะที่ประเทศไทย มิได้มีข้อจำกัดในเชิงภูมิศาสตร์เหมือนประเทศแม่แบบ และแม้

<sup>271</sup> ในการประชุมพิจารณาหลักการในวันที่ 20 ธันวาคม 2517 นาย ไชยรงค์ ชูชาติ ได้อภิปรายความคืบหน้าว่า "... กระผมเชื่อแน่ว่าโครงการปฏิรูปที่ดินนี้ถ้าจะทำได้แล้วก็เป็นประโยชน์แก่ชาวไร่ชาวนาอย่างมหาศาล...ป้องกันไม่ให้ฝ่ายตรงกันข้าม(คอมมิวนิสต์-ขบวนการโดยผู้ศึกษา)จะมาดึงคนของเราไปเป็นคนของฝ่ายเขาได้ต่อไปในอนาคต) ขณะที่ นาย กระทบทรวงทองธรรมชาติ ก็ได้อภิปรายว่า "...ถ้าเรารีบหลักการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วรีบให้ออกมาเร็วๆแล้วที่น้องของเราตำรวจตระเวนชายแดนหรือทหารก็จะต้องไม่อยู่ในชนบทและก็ต้องมาคอยระแวดระวังการโจมตีจากบุคคลที่เรียกว่าผู้ก่อการร้าย ...เพราะว่าเมื่อชาวชนบทหรือที่อยู่ในถิ่นที่เขาหากไร่นั้นได้มีที่ดินเป็นของตนเองไม่มีปัญหาที่จะต้องถูกขูดรีดอีกต่อไปเพราะรัฐบาลได้เข้าไปช่วยเหลือแล้ว ก็ไม่มีเหตุผลที่เขาจะไปเป็นทหารหน้าหรือเป็นทหารผู้รับใช้ของผู้ยงอื่นๆ(พคท.-ขบวนการโดยผู้วิจัย)ซึ่งพยายามจะนำวิธีการที่รุนแรงมาใช้..."

<sup>272</sup> นาย สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้กล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า "ถ้าเราไม่แก้ปัญหาให้เขา (เกษตรกรที่มาร้องเรื่องเรื่องปัญหาที่ดินทำกิน-ขบวนการโดยผู้ศึกษา) ก็จะมีคนอื่น (ขบวนการคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย-ขบวนการโดยผู้วิจัย) เข้ามาแก้แทน และเปลี่ยนรูปสังคมใหม่หมด เราก็ต้องคดทะเลไป" (สยามรัฐ, 5 มิถุนายน 2517:1)

จะยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนแต่เพียงอย่างเดียว แต่ก็สามารถผลิตข้าวพอลีเอทิลีนคนทั้งประเทศและสามารถส่งข้าวเป็นสินค้าส่งออกได้เป็นจำนวนมากจนประเทศไทยเป็นประเทศที่ส่งออกข้าวมากที่สุดประเทศหนึ่ง ด้วยเหตุผลดังกล่าวฝ่ายที่คัดค้านนโยบายนี้จึงอาจจะยังไม่เห็นความจำเป็นในการมีนโยบายปฏิรูปที่ดินที่มีความเข้มข้นรุนแรงซึ่งจะไปกระทบต่อสถานะและอำนาจของฝ่ายตน แต่ก็ต้องยอมรับให้มียุทธศาสตร์ในระดับที่พอจะกล่าวอ้างได้ว่ามีนโยบายปฏิรูปที่ดินแล้วเพื่อตอบสนองการเรียกร้องของชาวนาชาวไร่ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ

กล่าวโดยสรุปในกระบวนการตราพร.บ.การปฏิรูปที่ดินเป็นไปตามตัวแบบผู้นำ โดยชนชั้นนำที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายส่วนใหญ่มาจากข้าราชการประจำที่เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองเนื่องจากสภาพการเมืองและสังคมไทยยังคงมีลักษณะการเมืองแบบอมตยาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนาที่การเข้าไปมีบทบาทของฝ่ายข้าราชการประจำในทางการเมือง อาจมากถึงการเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองควบคู่กับตำแหน่งในระบอบราชการ ทำให้ข้าราชการประจำมีบทบาทในการกำหนดนโยบายในสองฐานะคือในฐานะข้าราชการประจำและในฐานะฝ่ายการเมือง และทำให้ข้าราชการประจำเป็นอิสระจากการถูกควบคุมจากฝ่ายการเมืองซึ่งถือเป็นจุดต่างจากแนวคิดอมตยาธิปไตยในสังคมตะวันตก การที่ชนชั้นนำโดยเฉพาะที่มาจากข้าราชการประจำมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบาย แม้ว่าในช่วงพ.ศ.2516-2518จะเป็นช่วงที่เกษตรกรนิสิตนักศึกษาจะมีการออกมาเรียกร้องทางการเมืองในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ก็ตามนั้น เนื่องจากอำนาจทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมยังคงอยู่ในมือของชนชั้นนำในระบอบราชการ ขณะที่ฐานอำนาจของพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ที่เพิ่งจะก่อร่างได้ไม่นานยังไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายกับฝ่ายข้าราชการประจำได้ นอกจากนั้น นโยบายปฏิรูปที่ดิน เป็นนโยบายที่มีผู้เชี่ยวชาญไม่มากนักและส่วนใหญ่อยู่ในระบบราชการ จึงทำให้เป็นข้อจำกัดสำหรับกลุ่มผลประโยชน์ที่ขาดผู้เชี่ยวชาญในการเป็นตัวแทนกลุ่มในการขอมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือการเสนอแนว นโยบายปฏิรูปที่ดินในลักษณะที่มาจากความต้องการของกลุ่มอย่างแท้จริง การกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินจึงมาจากการมองปัญหาและการหาทางแก้ไขผ่านชนชั้นนำทั้งสิ้น โดยสถานการณ์ทางการเมืองที่นิสิตนักศึกษาชาวไร่ชาวนาออกมาเดินขบวนเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ปัญหาที่ดินทำกินและปัญหาการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในชนบทเป็นเงื่อนไขจำเป็นที่ทำให้รัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำเป็นต้องผ่านกฎหมายฉบับนี้ออกมา แต่เนื่องจากสภาพของปัญหาที่ดินทำกินในประเทศไทยยังไม่มีความรุนแรงจนกระทบต่อการผลิตข้าวของประเทศซึ่งเป็นเงื่อนไขเพียงพอในการผลักดันนโยบายปฏิรูปที่ดินที่มีความเข้มข้นเหมือนในกรณีประเทศแม่แบบ กระบวนการกำหนดนโยบายและนโยบายปฏิรูปที่ดินที่ออกมาจึงมีลักษณะที่ประนีประนอมให้ทุกฝ่ายรับได้มากกว่าจะกำหนดให้มีมาตรการอย่างจริงจัง



#### 4. ผลของกระบวนการกำหนดนโยบาย : พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

เมื่อพิจารณาถึงผลของกระบวนการกำหนดนโยบาย หรือ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งถือเป็นนโยบายสาธารณะอย่างหนึ่งนั้น สามารถพิจารณาได้ในหลายประเด็น กล่าวคือ ประเด็นแรก เป็นการพิจารณาสาระสำคัญของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ประเด็นที่สอง เป็นการพิจารณาเปรียบเทียบพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯของไทย กับหลักการแนวคิดการปฏิรูปที่ดินและต้นแบบของต่างประเทศ ประเด็นที่สาม เป็นการพิจารณาผลจากนโยบาย ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

##### ประเด็นแรก พิจารณาสาระสำคัญของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

1. ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามกฎหมายนี้ในมาตรา 4 บัญญัติว่า “ การปรับปรุงเกี่ยว กับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัย ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมีทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดแบ่งให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรให้เช่าซื้อ เช่า หรือ เข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น” ซึ่งอาจสรุปได้ว่าเป็นการปรับปรุงสิทธิการถือครองและการให้ความช่วยเหลือด้านบริการต่างๆแก่เกษตรกรอาทิการศึกษา การสาธารณสุข โภค และการสาธารณสุข

2. จากนิยามว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในกฎหมายนี้ สามารถสรุปวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินฯได้ดังนี้ เปลี่ยนสภาพของผู้เช่าที่ดินและเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน ให้มีที่ดินเป็นของตนเอง เพิ่มพูนประสิทธิภาพในการผลิตและผลผลิตทางการเกษตร ให้บริการสนับสนุนด้านสินเชื่อและการตลาด ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันในชนบทโดยรวมเกษตรกรเข้าเป็นกลุ่ม และการลดช่องว่างระหว่างรายได้ของประชากรในชนบทและในเมือง

##### 3. องค์การ

3.1 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ค.ป.ก.): ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงและอธิบดีที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ <sup>273</sup> ค.ป.ก.มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนนโยบายมาตรการ ระเบียบกฎกระทรวงต่างๆในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน และตรวจสอบดูแลการทำงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินฯ พิจารณา

273

ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมที่ดิน และผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้แทนเกษตรกร 3 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน เลขานุการส.ป.ก.เป็นกรรมการและเลขานุการ

กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 การจัดซื้อหรือการเวนคืนที่ดินตามมาตรา 29 และการกำหนดเนื้อที่ดินที่จะจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อตามมาตรา 30 เป็นต้น

3.2 ส.ป.ก.: เป็นหน่วยงานระดับกรมในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินให้บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

3.3 ส.ป.ก.จังหวัด : เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับในจังหวัดใดแล้ว ให้มีการจัดตั้งส.ป.ก.จังหวัดขึ้นสังกัดส.ป.ก.ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

3.4 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด : ในจังหวัดที่มีพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตปฏิรูปที่ดินให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด<sup>274</sup> ทำหน้าที่ตรวจสอบดูแลการดำเนินงานของส.ป.ก.จังหวัดและให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการ พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานโครงการและค่าใช้จ่ายของส.ป.ก.จังหวัดเพื่อเสนอคปก. ติดตามการปฏิบัติงานของส.ป.ก.จังหวัดให้เป็นไปตามแผนงานที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในการปฏิบัติงานพิจารณาผลการปฏิบัติงานเพื่อปรับปรุงแผนงาน โครงการงบบุคลากร และวิธีการปฏิบัติงานของส.ป.ก.จังหวัด เป็นต้น

4. เงินงบประมาณในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรขึ้นประกอบด้วย เงินที่ได้ รับจากงบประมาณแผ่นดิน เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือแหล่งต่างๆภายในประเทศหรือต่างประเทศ หรือ องค์กรระหว่างประเทศ หรือ บุคคลอื่น,เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และ เงิน ดอกผล หรือ ผลประโยชน์ใดๆที่ส.ป.ก.ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

5. คุณสมบัติของผู้ขอรับสิทธิการจัดที่ดินจากส.ป.ก. ความหมายของเกษตรกร ตามคำนิยามของกฎหมายนี้ในมาตรา 4 บัญญัติว่า “เกษตรกร หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก”

6. การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 มิได้กระทำพร้อมกันทั้งประเทศ แต่ให้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดให้มีการประกาศเขตคลุมทั้งอำเภอในท้องที่ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยหลักเกณฑ์ในการจัดลำดับความสำคัญในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ดินให้พิจารณา

274

ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ เกษตรจังหวัด พาณิชย์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัด ผู้จัดการสาขาธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และนายอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินฯ และผู้แทนเกษตรกรซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีก 3 คน เป็นกรรมการ

ท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือเพียงเล็กน้อย ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินผู้อื่นในการทำการเกษตร รวมถึงท้องที่ที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ โดยมาตรา 28 กำหนดให้ ภายในระยะเวลา 3 ปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใดๆหรือก่อให้เกิดการผูกพันใดๆซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมาตรา 32 กำหนดให้ ที่ดินแปลงใดที่ส.ป.ก. ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินฯ ให้สิทธิของผู้เช่าที่ดินแปลงนั้นตามสัญญาเช่าหรือตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่ามาเป็นอันสิ้นสุดลง

7. ระยะเวลาในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา 25 มิได้กำหนดกรอบเวลาในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินให้แล้วเสร็จ เพียงระบุให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินในท้องที่ทุกจังหวัดให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปีนับแต่พ.ร.บ.นี้ใช้บังคับ

8. ประเภทและวิธีการในการปฏิรูปที่ดิน โดยที่ดินที่จะนำมาปฏิรูปที่ดินประกอบด้วย

8.1 ที่ดินเอกชน กล่าวคือ ในท้องที่ที่ได้มีการสำรวจเพื่อเตรียมจะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และมีพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 แล้วมาตรา 33 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้เจ้าของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินแจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาดที่ดินแต่ละแปลง ที่ตั้งของที่ดินและการทำประโยชน์ที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของของทุกแปลงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 90 วัน ตามแบบและวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และส.ป.ก.มีอำนาจในการจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดิน หรือโดยการเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินในจำนวนและหลักเกณฑ์ระบุไว้ในมาตรา 29 โดยมาตรา 34 ระบุให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับ โดยอนุโลมซึ่งส.ป.ก.หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากส.ป.ก.มีอำนาจเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯได้ทันที ในการชำระเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดินฯมาตรา 35 กำหนดให้จ่ายเป็นเงินร้อยละ 25 ของเงินค่าทดแทนทั้งหมดส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรรัฐบาลมีอัตราดอกเบี้ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8 ต่อปีมีระยะเวลาไถ่ถอนคืนภายใน 10 ปี โดยที่ดินที่จะต้องเวนคืนหากมีเนื้อที่ไม่เกิน 25 ไร่และเจ้าของที่ดินนั้นไม่มีที่ดินไม่ว่าในหรือนอกเขตปฏิรูปที่ดินให้ชำระเงินทั้งหมดภายในวันที่มีการโอนสิทธิในที่ดินแต่ต้องไม่เกินจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ค.ป.ก.มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดเงินค่าทดแทน โดยคำนึงถึงการได้มา สภาพความอุดมสมบูรณ์และทำเลที่ตั้งของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ประกอบกับมูลค่าของผลผลิตที่สามารถผลิตได้จากที่ดินในท้องที่นั้น โดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งจำนวนเงินค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบ หากเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่เห็นชอบด้วยกับจำนวนเงินก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ

คณะกรรมการอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 40 โดยที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามพ.ร.บ.นี้ ให้ส.ป.ก.เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินฯ

8.2 ที่ดินของรัฐ ตามมาตรา 26 กำหนดให้อำนาจแก่ส.ป.ก.ในการนำที่ดินของรัฐ 3 ประเภท มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน คือ (1) ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่ พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือ พลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือยังไม่เปลี่ยนสภาพการเป็นที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันแต่ เมื่อได้มีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็น การถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยไม่ต้องดำเนินการถอน สภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน (2) ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของ แผ่นดินโดยเฉพาะ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสา ธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวล กฎหมายที่ดิน และ (3) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดิน ซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติ คณะรัฐมนตรี

9. อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานส.ป.ก.ในมาตรา 27 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มี อำนาจในการเข้าไปกระทำการสำรวจรังวัดโดยจะต้องแจ้งให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดิน ทราบก่อน และทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยการปักหลักหรือขุดร่องแนวเขต หรือสร้าง หมุดหลักฐานในที่ดิน ตามความจำเป็น

10. เนื้อที่และสิทธิในที่ดินของเจ้าของที่ดิน ในมาตรา 29 กำหนดให้เจ้าของที่ดินแต่ละ รายที่มีได้ใช้ที่ดินประกอบการเกษตรกรรมหรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อยหรือเป็นบางส่วนเพียง เป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน อาจเก็บที่ดินที่เป็นของตนเองไว้ได้ในส่วนที่ไม่เกิน 20 ไร่ สำหรับส่วนที่ เกินกว่า 20 ไร่นั้นให้ส.ป.ก.มีอำนาจซื้อหรือเวนคืนมาจากเจ้าของที่ดิน ส่วนเกษตรกรที่เป็นเจ้าของ ที่ดินและมีความประสงค์ที่จะมีที่ดินมากกว่า 50 ไร่ขึ้นไปเพื่อประกอบการเกษตรจะต้องแสดง หลักฐานต่อคปท.ว่า ตนเองมีความสามารถและได้ทำประโยชน์ในที่ดินเหล่านั้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ก่อนที่พ.ร.บ.นี้ใช้บังคับแต่เจ้าของที่ดินเหล่านี้จะมีที่ดินได้ไม่เกิน 1,000 ไร่ และส.ป.ก.มีอำนาจที่ จะซื้อหรือเวนคืนที่ดินได้ในภายหลัง หากเจ้าของที่ดินไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขและระเบียบที่คปท.ได้ กำหนดขึ้น ในขณะที่เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินมากกว่า 1,000 ไร่ขึ้นไป และได้ประกอบอาชีพ เกษตรกรรมก็สามารถดำเนินการต่อไปได้โดยขออนุมัติจากค.ป.ก. โดยจะต้องเป็นกิจกรรมที่ได้รับ การส่งเสริมจากรัฐ ใช้วิทยาการเกษตรแผนใหม่ในการประกอบการ และก่อให้เกิดประโยชน์ในการ



พัฒนาการเกษตร ส่งเสริมผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร ซึ่งเมื่อพ้นกำหนด 15 ปีไปแล้วสถาบันเกษตรกรจะสามารถจะถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด

11. เนื้อที่และสิทธิในที่ดินของผู้ที่ได้รับที่ดินจากส.ป.ก. ในมาตรา 30 กำหนดให้เนื้อที่ที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันจะได้รับการจัดที่ดินจากส.ป.ก. ในเนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่สำหรับการปลูกพืช และ ไม่เกิน 100 ไร่สำหรับการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ โดยที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน (ที่ดินเอกชน) ส.ป.ก. สามารถนำมาดำเนินการให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าในระยะยาวหรือเช่าซื้อตามเงื่อนไขที่ส.ป.ก.กำหนดได้ ส่วนที่ดินของรัฐทั้ง 3 ประเภท กำหนดให้ส.ป.ก.นำที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ตั้งแต่นึ่งหมื่นไร่ขึ้นไปให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่ ส.ป.ก.จะให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรเช่าระยะยาวก็ได้ แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐมิได้ เกษตรกรมีสิทธิในการเช่า หรือเช่าซื้อที่ดินจากส.ป.ก.ในที่ดิน และในมาตรา 31 เปิดโอกาสให้ เกษตรกรที่ต้องการมีสิทธิหรือขอเช่าที่ดินเกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินที่ขอเพิ่มให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้และจะต้องเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเองโดยสามารถยื่นคำร้องพร้อมแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อเสนอผลการสอบสวนต่อส.ป.ก.ซึ่งจะทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติแต่ต้องไม่เกินหนึ่งเท่าของจำนวนเนื้อที่ดินที่กำหนดไว้ตามมาตรา 30 โดยส.ป.ก.มีอำนาจสั่งเพิกถอนการอนุญาตและจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินหรือสั่งยกเลิกการเช่าที่ดินได้ทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรเพื่อนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ โดยมาตรา 39 กำหนดห้ามมิให้แบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่น เว้นแต่คททอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินฯ

12. บทกำหนดโทษ ในมาตรา 47 กำหนดให้ ผู้ที่ขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 23 หรือมาตรา 27 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และ มาตรา 48 กำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีซึ่งออกตามมาตรา 33 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

ประเด็นที่สอง พิจารณากฎหมายการปฏิรูปที่ดินของไทย กับ แนวคิดการปฏิรูปที่ดินตามหลักสากล<sup>275</sup> จะพบว่า จากคำจำกัดความของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯตามมาตรา 19 ได้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดการปฏิรูปการเกษตรหรือการปฏิรูปที่ดินในความหมายกว้าง โดยส.ป.ก.เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงในการกระจายการถือ

<sup>275</sup> ซึ่งได้อธิบายความหมายของการปฏิรูปที่ดินในสองแนวทางก็คือ แนวความคิดอย่างแคบที่การปฏิรูปที่ดินหมายถึง การกระจายกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพียงอย่างเดียว กับแนวคิดการปฏิรูปที่ดินในความหมายกว้างซึ่งอธิบายว่าการปฏิรูปที่ดินให้หมายรวมถึง การพัฒนาที่ดิน เทคโนโลยีการเกษตร ระบบชลประทาน การจัดรูปที่ดิน เป็นต้นควบคู่ไปด้วย ซึ่งเป็นการนิยามการปฏิรูปที่ดินให้หมายความถึงการปฏิรูปการเกษตร(agrarian reform) ด้วย

ครองที่ดินและการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ในขณะที่งานต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินในความหมายกว้างหรือการปฏิรูปการเกษตรนั้น เป็นงานที่หน่วยงานอื่นของรัฐที่พึงให้การสนับสนุนโดยส.ป.ก. เป็นผู้ประสานงาน ดังจะเห็นได้จาก มาตรา 12 ซึ่งกำหนดให้มีตัวแทนในระดับอธิบดีและปลัดกระทรวงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน เข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ แต่อย่างไรก็ดีเนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพียงฉบับเดียวคือ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 โดยมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบภารกิจในการปฏิรูปที่ดินและไม่มีกฎหมายอื่นๆที่จะผูกพันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ดินและการเกษตรเช่น กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน เป็นต้น ให้มีภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการพัฒนาการเกษตรในที่ดินที่ได้รับการปฏิรูปที่ดินโดยประสานกับ ส.ป.ก. ด้วย ดังนั้นหากหน่วยงานเหล่านี้ไม่ให้ความสำคัญกับงานปฏิรูปที่ดิน แต่มุ่งเน้นเฉพาะภารกิจหลักของหน่วยงานตนแล้ว การปฏิรูปที่ดินซึ่งหมายรวมถึงการพัฒนาการเกษตรก็จะไม่สามารถที่จะประสบความสำเร็จได้ดังนั้นจึงยังไม่อาจจะสรุปได้ว่าพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯจะสามารถตอบสนองหลักการปฏิรูปที่ดินในความหมายกว้างได้อย่างเต็มที่ หลักการปฏิรูปที่ดินที่ปรากฏชัดและเป็นรูปธรรมในกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นเรื่องของการกระจายการถือครองที่ดิน อันเป็นการปฏิรูปที่ดินในความหมายแคบ

ในขณะที่เมื่อพิจารณาหลักการของการปฏิรูปที่ดินของไทย กับประเทศที่เป็นแม่แบบของการปฏิรูปที่ดินที่นักวิชาการและข้าราชการประจำนำมาปรับใช้กับประเทศไทย จะพบว่า การปฏิรูปที่ดินของไทย มิได้นำเอาหลักและวิธีการในการปฏิรูปที่ดินของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินเช่น ใต้หวัน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาใช้ทั้งหมด อาทิ

1. การปฏิรูปที่ดินของไทยมิได้กำหนดขอบเขตระยะเวลาในการดำเนินนโยบายนี้ให้สำเร็จ ล่วงและมีได้กำหนดเขตพื้นที่ในการปฏิรูปที่ดินทั้งประเทศ ซึ่งก็ต่างกับใต้หวัน ญี่ปุ่น ที่กำหนดให้ทำพร้อมกันทั้งประเทศและกำหนดระยะเวลาในการดำเนินโครงการต่างๆ ความรวดเร็วในการดำเนินการก็เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้นโยบายปฏิรูปที่ดินให้ประสบผลสำเร็จ เพราะ ทำให้รัฐสามารถดำเนินการกับเจ้าของที่ดินให้กระจายกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยเจ้าของที่ดินไม่อาจหลบเลี่ยงได้ ขณะที่การที่นโยบายปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยมิได้ระบุพื้นที่ดำเนินการทั้งประเทศและเวลาในการดำเนินการก็อาจทำให้เจ้าของที่ดินหลบเลี่ยง หรือ ไม่อาจจัดการกับเจ้าของที่ดินที่ถือครองที่ดินหลายจังหวัดซึ่งอาจอยู่นอกเขตที่มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน

2. การปฏิรูปที่ดินของไทยเน้นไปที่การซื้อที่ดินด้วยความสมัครใจ ใช้มาตรการในการเวนคืนที่มีขั้นตอนและเวลาดำเนินการหลายเดือน<sup>276</sup> และ เปิดโอกาสให้นำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยมีได้กำหนดว่าจะต้องทำการปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชนให้เสร็จสิ้นเสียก่อนจึงจะนำที่ดินของรัฐมาปฏิรูปได้ ทำให้รัฐบาลสามารถเปลี่ยนทิศทางของนโยบายการปฏิรูปที่ดินของไทยไปที่การนำที่ดินของรัฐมาปฏิรูปได้ ขณะที่ได้หวั่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ แม้ว่าจะจะเป็นประเทศประชาธิปไตย แต่ก็ค่อนข้างเน้นประสิทธิภาพในการซื้อที่ดินในลักษณะการบังคับซื้อ และเน้นไปที่การปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชนเป็นหลัก

3. การปฏิรูปที่ดินของไทย ไม่มีนโยบายหรือมาตรการเสริมประสิทธิภาพของการปฏิรูปที่ดิน อาทิ ภาษีที่ดิน ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก การกำหนดจำนวนเนื้อที่ถือครองสูงสุด เป็นต้น ทำให้การปฏิรูปที่ดินของไทยขาดเครื่องมือในการกระตุ้นให้เจ้าที่ดินขายที่ดินให้กับบุคคลอื่น หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เป็นต้น ซึ่งเป็นวิธีการปฏิรูปที่ดินโดยอ้อม ซึ่งส่วนหนึ่งน่าจะมาจากนโยบายเหล่านี้อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ขณะที่นโยบายเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นนโยบายในลักษณะที่เป็นการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ที่กระทบต่อผลประโยชน์ของเจ้าที่ดิน ซึ่งมีสายสัมพันธ์กับนักการเมือง หรือ เข้ามาเป็นนักการเมืองเสียเอง ทำให้นโยบายลักษณะนี้ไม่สามารถผ่านเข้ามาเป็นกฎหมายได้<sup>277</sup> เช่น การขอแก้ไขให้นำข้อกำหนดการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินกลับมาใช้อีกครั้งซึ่งเสนอโดยพ.อ.สมคิด ศรีสังคม ก็ไม่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติฯ ทำให้การปฏิรูปที่ดินจะต้องพึ่งพาวิธีการตามพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ เพียงอย่างเดียวซึ่งในทางปฏิบัติก็อาจจะคาดหวังผลได้ไม่เต็มที่เพราะขาดนโยบายเสริมที่เป็นปัจจัยเร่งให้มีการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดิน

การที่การปฏิรูปที่ดินของไทยมีลักษณะที่เข้มหลักและวิธีการของประเทศต้นแบบมาเพียงบางส่วนนั้น เนื่องจาก สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนเกรงว่าหากกำหนดเนื้อหาในมาตราต่างๆ ให้มีความเข้มข้นรุนแรงแบบได้หวั่นก็อาจถูกคัดค้านจนไม่สามารถผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้ ผู้สนับสนุนกฎหมายฉบับนี้เช่น นายไชยรงค์ ชูชาติ จึงมุ่งหวังแต่เพียงการขอให้กฎหมายนี้ผ่านไป

<sup>276</sup> ขั้นตอนของการเวนคืนที่ดินตามพ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น หากสองฝ่ายตกลงกันไม่ได้ คณะกรรมการเวนคืนจะมีหนังสือเสนอราคาเค้คขาดให้เจ้าของที่ดินทราบถ้าเจ้าของที่ดินไม่รับสนองภายใน 15 วันแต่ละฝ่ายก็มีสิทธิตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาดได้ ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ขอตั้งอนุญาโตตุลาการภายในหกเดือนให้ถือว่าข้อกำหนดราคาเค้คขาดที่คณะกรรมการเสนอนั้นมีผลบังคับใช้ และถ้าคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันตามคำไกล่เกลี่ยของอนุญาโตตุลาการแต่ละฝ่ายก็สามารถฟ้องร้องต่อศาลได้ และแม้ว่ามาตรา 34 วรรคสองของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯจะให้อำนาจกับส.ป.ก. ในการเข้าไปครอบครองที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ได้เลยก็ตาม แต่ก็ยังมีไฉ่เป็นการแก้ปัญหาหากมีการฟ้องร้องต่อศาลก็จะทำให้สิ้นเปลืองเวลาและงบประมาณ

<sup>277</sup> การที่ไม่ได้มีการนำนโยบายในลักษณะที่เป็นการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่มาใช้เสริมกับนโยบายปฏิรูปที่ดินนั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ เนื่องจาก ถูกคัดค้านจากพวกเจ้าของที่ดิน โปรดดู Mathur (1980)

ก่อน ส่วนจะแก้ไขอย่างไรค่อยไปดำเนินการทีหลัง นอกจากนั้นเหตุผลความจำเป็นและภูมิหลังของแต่ละประเทศก็ส่งผลให้ความเข้มข้นของนโยบายปฏิรูปที่ดินของไทยและประเทศแม่แบบมีความแตกต่างกัน อาทิ ในกรณีของประเทศไต้หวัน สภาพภูมิประเทศเป็นเกาะมีพื้นที่ที่เหมาะสมในการทำการเกษตรจำกัด และไม่มี ความแตกต่างในสภาพที่ดินและปัญหาการถือครองที่ดินในแต่ละพื้นที่มากนัก ทำให้การสำรวจที่ดินและการถือครองที่ดินสามารถกระทำได้ในเวลาอันรวดเร็วและเป็นไปตามหลักวิชาการ อีกทั้งไต้หวันมีแรงสนับสนุนจากภายนอกคือสหรัฐอเมริกาที่ให้การสนับสนุนในแทบทุกด้านเพื่อให้ไต้หวันสามารถอยู่รอดและต่อสู้กับจีนแผ่นดินใหญ่ที่เป็นคอมมิวนิสต์ นโยบายและกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่ออกมาจึงมาจากฐานข้อมูลที่มีการศึกษาและเตรียมการมาอย่างดี ตลอดจนในการดำเนินนโยบายนั้นปัญหาด้านในด้านความมั่นคงและความอยู่รอดก็เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ผู้นำมีความจริงจังในการดำเนินนโยบายจนไม่มีเจ้าของที่ดินรายใดคัดค้านนโยบายนี้ ในขณะที่ประเทศไทย ปัญหาที่ดินมีความแตกต่างกันในแต่ละภาคซึ่งต้องการวิธีการแก้ไขที่แตกต่างกัน การปฏิรูปที่ดินซึ่งเน้นไปที่การกระจายหรือการจัดที่ดินให้เกษตรกรจึงอาจมิใช่แนวทางหลักในการแก้ปัญหา แต่จำต้องอาศัยแนวทางอื่นๆ โดยเฉพาะการพัฒนาที่ดินและการพัฒนาการเกษตรควบคู่กันไปด้วย จึงทำให้หลายฝ่ายยังมีความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องของทางเลือกของนโยบาย policy choice<sup>278</sup> ในขณะเดียวกันฝ่ายที่คัดค้านการปฏิรูปที่ดินประเมินว่าประเทศไทยยังไม่มี ความจำเป็นในการมีนโยบายปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจังเหมือนไต้หวันเพียงแค่ประกาศว่ารัฐบาลจะมีนโยบายปฏิรูปที่ดินก็น่าจะลดกระแสเรียกร้องและน่าจะช่วยเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินได้มากแล้ว เหตุผลดังกล่าวทำให้ชนชั้นนำขาดเอกภาพและความมุ่งมั่นร่วมกันในการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินของไทยให้มีแนวทางที่ทำให้มีการกระจายสิทธิในที่ดินเอกชนอย่างจริงจัง

ประเด็นที่สาม ผลของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 สืบเนื่องจากกฎหมายนี้ยังมีช่องโหว่และมี ความไม่ชัดเจนในเนื้อหาสาระของกฎหมาย โดยเฉพาะในส่วนอำนาจในการออกพันธบัตรในการจ่ายค่าชดเชยที่ดินแก่เจ้าของที่ดินในมาตรา 5 และมาตรา 35 ทำให้แม้ว่า พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีการประกาศใช้ และ มีการตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) อย่างเป็นทางการในเดือนสิงหาคม 2518 ซึ่งได้มีการแก้ไขปัญหาทางการเงินโดยการขอยืมเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมาใช้ในการจัดซื้อที่ดินและได้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นครั้งแรกซึ่งจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2519 แต่ส.ป.ก.ก็ยังไม่สามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ งานในช่วงพ.ศ. 2518-2519 จึงเป็นการวาง

278

บางคนอาจเห็นว่า การปฏิรูปที่ดินอาจมิใช่ทางออกแต่จะกลายเป็นการสร้างควมวุ่นวายในสังคมได้เพราะนายทุนเจ้าของที่ดินซึ่งมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองก็จะคัดค้าน ดังนั้นหากรัฐไม่ปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชนแต่หันมาเน้นที่การจัดที่ดินในรูปแบบเกษตรกรและการพัฒนาการเกษตรแทนก็อาจจะให้ผลที่ดีกว่า เป็นต้น



โครงสร้างองค์กร ,การวางแผนงานปฏิรูปที่ดิน การเตรียมการจัดซื้อที่ดิน และการเสนอให้มีการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแล้วเสร็จในปีพ.ศ. 2519

กล่าวโดยสรุป ผลของกระบวนการกำหนดนโยบาย หรือ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผู้ศึกษาได้พิจารณาใน สามประเด็นคือ เนื้อหาของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ การเปรียบเทียบพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯกับหลักการปฏิรูปที่ดินสากลและและต้นแบบของต่างประเทศ และ พิจารณาผลจากนโยบายนี้ ทั้งสามประเด็นนี้ผู้ศึกษาพบว่า นโยบายที่ออกมานั้นแม้ว่าจะมีการนำหลักการของต่างประเทศมาปรับใช้แต่ก็มิได้นำมาทั้งหมด โดยเฉพาะการปฏิรูปที่ดินของไทยไม่มีเรื่องของแนวทางการบังคับซื้อ การประกาศขอบเขตพื้นที่ทั้งประเทศ การกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการ นโยบายมาตรการเสริมในการปฏิรูปที่ดิน อาทิ ภาษีที่ดิน เป็นต้น เนื่องจากเหตุผลความจำเป็นในการปฏิรูปที่ดินของไทยกับประเทศแม่แบบมีแตกต่างกัน ทำให้ความมุ่งมั่นของชนชั้นนำในการผลักดันกฎหมายที่มีความเข้มข้นในการกระจายกรรมสิทธิ์ในที่ดินแตกต่างกัน นอกจากนั้นเนื่องจากความเร่งรีบในการออกกฎหมายทำให้ในหลายมาตราที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อที่ดินยังมีช่องโหว่ทำให้ส.ป.ก.ยังไม่สามารถปฏิรูปที่ดินได้และต้องมีการเสนอแก้ไขกฎหมายนี้ในปีพ.ศ.2518

## 5. สรุป

การศึกษาการกำหนดนโยบายหรือพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นไปตามตัวแบบชนชั้นนำ ที่อธิบายว่า นโยบายถูกกำหนดโดยชนชั้นนำซึ่งเป็นคนส่วนน้อยในสังคมและนโยบายที่ออกมาสะท้อนแนวคิดผลประโยชน์ของชนชั้นนำ หรือในบางกรณีชนชั้นนำอาจผลักดันนโยบายเพื่อแก้ปัญหาให้กับมวลชนได้ โดยชนชั้นนำหลักในการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินก็คือฝ่ายข้าราชการประจำที่เข้าไปดำรงตำแหน่งในทางการเมือง แม้ว่าภายหลังการเรียกร้องประชาธิปไตย 14 ตุลาคม 2516 บรรดาการการเมืองไทยเต็มไปด้วยการเรียกร้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองการบริหารประเทศและการฟื้นฟูระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐบาลพลเรือนซึ่งมาจากการพระราชทาน หากแต่ในการบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายก็ยังคงมีลักษณะของการเมืองมาตยาธิปไตยซึ่งข้าราชการประจำเข้าไปมีบทบาทหลักแทบทั้งสิ้น เนื่องจาก อำนาจทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมยังคงอยู่ในมือของชนชั้นนำทำให้ข้าราชการประจำ ขณะที่ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยและสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย อยู่ในช่วงก่อร่างสร้างตัว ยังไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอและยังขาดการพัฒนาการสร้างความรู้ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายร่วมกับฝ่ายข้าราชการประจำได้ และเป้าหมายหลักของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาเน้นไปที่การเรียกร้องประชาธิปไตยมากกว่าการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ประกอบกับข้อจำกัดในตัวนโยบายปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นเรื่องใหม่สำหรับผู้เชี่ยวชาญจำกัดอยู่ในหมู่นักวิชาการและข้าราชการประจำสายพลเรือนซึ่งหลายคนได้เข้าดำรงตำแหน่งในรัฐบาลนาย สัญญา

ธรรมศักดิ์ และในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำให้การตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินพ.ศ. 2518 ที่เกิดขึ้นในช่วงนี้จึงเป็นผลมาจากการพิจารณาและกำหนดเนื้อหาของนโยบายหรือกฎหมายโดยชนชั้นนำ

ปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลต้องนำแนวคิดนี้มาเป็นวาระนโยบายและเร่งประกาศใช้พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินนั้นมาจากเหตุผลทางการเมืองหรือกระแสการเมืองเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ทั้งในและนอกประเทศ ซึ่งชนชั้นนำส่วนใหญ่ในสังคมไม่ต้องการให้ลัทธินี้เข้าครอบงำเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศ กระแสการเมืองจึงเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้ กระแสปัญหาหรือการที่รัฐบาลตระหนักและให้ความสำคัญกับปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรว่าเป็นปัญหาเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไข และ กระแสนโยบาย การนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้ามาแก้ปัญหา สามารถบรรจบกันจนทำให้หน้าต่างนโยบายเปิดออกให้การปฏิรูปที่ดินเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลได้ต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วยพระองค์เองอยู่แล้วก็ยิ่งทำให้แนวคิดนี้เกิดความชอบธรรมในการที่รัฐบาลจะยอมรับเข้ามาเป็นวาระนโยบายโดยไม่ต้องเกรงข้อครหาว่าเป็นแนวคิดแบบคอมมิวนิสต์ ดังนั้นแม้ว่าจะมีผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดในการปฏิรูปที่ดินเช่น ยังเห็นว่าเป็นแนวทางของคอมมิวนิสต์ เป็นวิธีที่รุนแรงเกินไปทำให้เกิดความวุ่นวายทางการเมือง ทำให้คนที่มียี่สิบดินมากต้องเสียประโยชน์เป็นต้น แต่คนเหล่านี้ก็ไม่กล้าที่จะแสดงตนว่าไม่เห็นด้วย

แต่อย่างไรก็ดีเนื่องจากสภาพของปัญหาที่ดินทำกินในประเทศไทยยังมิได้รุนแรงจนถึงขนาดกระทบต่อภาวะการผลิตข้าวของประเทศจนทำให้ต้องมีนโยบายปฏิรูปที่ดินที่มีมาตรการที่เข้มข้นเหมือนประเทศแม่แบบ กระบวนการกำหนดนโยบายและนโยบายปฏิรูปที่ดินที่ออกมามีลักษณะที่ประนีประนอมในระดับที่ทุกฝ่ายพอจะรับได้เพื่อให้กฎหมายนี้สามารถผ่านการพิจารณาได้ ทำให้เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ไม่มีการนำเอามาตรการที่เด็ดขาดซึ่งประเทศที่เป็นต้นแบบในการปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่มีการนำมาใช้ เช่น การบังคับซื้อ การกำหนดขอบเขตดำเนินการทั่วประเทศ เพื่อพิจารณาการถือครองในภาพรวมทั้งประเทศ รวมทั้งการออกนโยบายส่งเสริมการปฏิรูปที่ดิน เช่น ภาษีที่ดิน ออกมาบังคับใช้พร้อมกัน เป็นต้น เพื่อที่จะลดกระแสต่อต้านจากผู้ที่มีที่ดินมากและผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้ แต่ก็ยังถือได้ว่ามีเนื้อหาที่ช่วยกระจายการถือครองที่ดินให้กับเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินในการปฏิรูปที่ดินตามที่นิสิตนักศึกษาและชาวไร่ชาวนาเรียกร้องได้ในระดับหนึ่ง

ตาราง 7.2 สรุปพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ประเด็น	ปรากฏการณ์ (พ.ศ. 2516-2518)
<p>สภาพแวดล้อมทางการเมือง</p> <p>(ความสงบเรียบร้อย/ ความวุ่นวายทางการเมือง)</p>	<p>ระดับโลก: - สงครามเย็นระหว่างฝ่ายเสรีนิยมนำโดยสหรัฐอเมริกากับฝ่ายคอมมิวนิสต์นำโดยโซเวียต</p> <p>- ความพ่ายแพ้ของสหรัฐฯ ในสงครามเวียดนามและการถอนทหารสหรัฐฯ จากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้</p> <p>- ความขัดแย้งระหว่าง โซเวียตและจีน และการฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับประเทศเสรีนิยม</p> <p>ระดับภูมิภาค: - สงครามตัวแทนระหว่างฝ่ายเสรีนิยมกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ในลาว เขมร และเวียดนามและ แนวโน้มชัยชนะของฝ่ายคอมมิวนิสต์</p> <p>- การขยายตัวของคอมมิวนิสต์ตามทฤษฎีโคมิโน</p> <p>ภายในประเทศ: - เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และการขับไล่รัฐบาลเผด็จการ</p> <p>- การขยายตัวของพคท. โดยดึงชาวนามาเป็นพวก(กลยุทธ์ป่าล้อมเมือง)</p> <p>- การฟื้นฟูประชาธิปไตย โดยมี รัฐบาลพลเรือนพระราชทาน นายสัญญาธรรมศักดิ์ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2517 และ การแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ</p> <p>- การเดินขบวนเรียกร้องของกลุ่มต่างๆทางการเมือง การรวมตัวในรูปองค์กร การจัดตั้งพรรคการเมือง และการเผยแพร่อุดมการณ์ทางการเมือง (ประชาธิปไตยและคอมมิวนิสต์)</p> <p>- การบริหารและการกำหนดนโยบายภายใต้ระบอบมาฆาธิปไตย</p>
<p>สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ</p> <p>(การเจริญเติบโต / การถดถอยทางเศรษฐกิจ)</p>	<p>- ผลสืบเนื่องจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 1</p> <p>- สภาพเศรษฐกิจพิจารณาจาก ดัชนีชี้วัดทางเศรษฐกิจ เช่น GDP อัตราการเจริญเติบโต อัตราเงินเฟ้อ อัตราการส่งออก เป็นต้น</p> <p>- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)</p> <p>- ปัจจัยการผลิตทางเศรษฐกิจภาคเกษตรเช่น ที่ดิน แรงงาน ทุน การประกอบการ</p>
<p>สภาพแวดล้อมทางสังคม</p> <p>(ความสงบสุข / ความวุ่นวาย)</p>	<p>- ช่องว่างของรายได้ระหว่างชนบทและเมืองและระหว่างภาคเกษตรและอุตสาหกรรม</p> <p>- การเดินขบวนเรียกร้อง และการรวมกลุ่มเรียกร้องทางการเมือง</p> <p>- ปัญหาสังคมอื่นๆ</p>

ตาราง 7.2 สรุปพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (ต่อ)

ประเด็น	ทฤษฎี	ปรากฏการณ์ (พ.ศ. 2516-2518)
กระแส การเมือง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเปลี่ยนแปลงความรู้สึกรักของชนในชาติ</li> <li>- การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง</li> <li>- การเปลี่ยนแปลงกฎหมาย</li> <li>- การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล</li> <li>- การต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์เป็นต้น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ในระดับโลก ภูมิภาค และในประเทศ</li> <li>- การมุ่งเน้นนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงและการดึงประชาชนออกจากการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในชนบท</li> <li>- การเรียกร้องทางการเมืองและการสร้างความเป็นธรรมในสังคม</li> <li>- การโค่นล้มรัฐบาลเผด็จการและการตั้งรัฐบาลพลเรือน</li> <li>- พระราชทานเพื่อฟื้นฟูประชาธิปไตย</li> <li>- รัฐธรรมนูญ 2517 มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพและกำหนดให้นโยบายปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายแห่งรัฐ</li> </ul>
กระแส ปัญหา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สภาพปัญหาที่มีความชัดเจนและรุนแรง</li> <li>- จนสังคมและรัฐบาลให้ความสนใจ</li> <li>- มีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหา</li> <li>- ปัญหาในเชิงการดำเนินนโยบายช่องว่างของกฎหมาย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สภาพปัญหาชาวนาชาวไร่ อาทิ ปัญหาการเช่านา การไร้ที่ดินทำกิน ปัญหาหนี้สิน</li> <li>- ปัญหาการพิพาทชาวนากับเจ้าที่ดิน และ การเดินขบวนของชาวไร่ชาวนา</li> <li>- ปัญหาชาวนาเข้าร่วมกับ พคท. ในชนบท</li> </ul>
กระแส นโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ข้อเสนอ นโยบาย ที่สอดคล้องกับค่านิยมของคนในสังคม สามารถนำมาปฏิบัติได้ และได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- แนวทางการปฏิรูปที่ดินแบบได้หวัน (การดูงาน การประชุมนานาชาติ การสนับสนุนของFAO UN)</li> <li>- แนวทางการปฏิรูปที่ดินของในหลวง</li> <li>- การผลักดันแนวคิดการปฏิรูปที่ดินของข้าราชการประจำ (รับอิทธิพลความคิดจากได้หวัน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้)</li> </ul>
ผู้ ผลักดัน นโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ที่มีบทบาทผลักดันให้ปัญหาเป็นที่สนใจของสังคมและรัฐบาล และเข้าสู่การเป็นวาระนโยบายรัฐบาล เช่น ข้าราชการประจำ นักการเมือง นักวิชาการ</li> </ul>	<p>นาย บรรเจิด พลาทกุล และ นาย ไชยรงค์ ชูชาติอธิบดีและรองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน และข้าราชการประจำระดับสูงในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์</p>
หน้าต่าง นโยบาย	หน้าต่างแห่ง โอกาสเปิดออกเมื่อสาม กระแสบรรจบกัน	เปิด โดยมีกระแสการเมืองและกระแส นโยบายเป็นปัจจัยหลัก



ตาราง 7.2 สรุปพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (ต่อ)

ประเด็น	ทฤษฎี	ปรากฏการณ์ (พ.ศ. 2516-2518)
เวลาและสถานที่		<ul style="list-style-type: none"> <li>- คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรฯตั้งคณะกรรมการพิจารณาหลักการปฏิรูปที่ดินฯ (5 มี.ค. 17)</li> <li>- คณะรัฐมนตรีลงมติรับหลักการ(24 ก.ย.17)</li> <li>- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเสร็จส่งให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ( 1 ต.ค.17-2 ธ.ค. 17)</li> <li>- คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ(6 ธ.ค. 17)</li> <li>- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ(สภาเดียว)พิจารณาวาระ 1 (20 ธ.ค. 17)</li> <li>- คณะกรรมาธิการพิจารณาแล้วเสร็จ(8 ม.ค.18) สภาฯพิจารณาวาระ 2 (10,16,17-ม.ค. 18)</li> <li>- สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาวาระ 3 (17 ม.ค.18)</li> <li>- ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (5 มี.ค. 18)</li> </ul>
บุคคล	<b>ทฤษฎีชนชั้นนำ (elite model)</b>	<b>บทบาทในการร่างกฎหมาย(30%) และพิจารณาในสภาฯ (70%)</b>
ฝ่ายการเมือง : รัฐบาล/นิติบัญญัติ	- ชนชั้นนำทางการเมือง เช่น นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง เท่านั้นที่มีบทบาทหลักในการกำหนดเนื้อหา นโยบาย	- รัฐบาล/สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (แต่งตั้ง) บทบาทในการพิจารณา : - ข้าราชการพลเรือน 40% พ.ร.บ.ในสภานิติบัญญัติฯ- ข้าราชการทหาร/ตำรวจ 10% - นักวิชาการ 20%
ข้าราชการประจำ (พลเรือน)	- ชนชั้นนำทางการเมืองอาจมีบทบาทที่สนับสนุน ต่อสู้ หรือ	บทบาทในการร่างกฎหมาย : ข้าราชการกระทรวงเกษตรฯและกระทรวงมหาดไทย25%
ข้าราชการประจำ (ทหาร)	ประนีประนอม เพื่อให้เห็นนโยบายเป็นไปตามที่ฝ่ายตนต้องการ	
นักวิชาการในมหาวิทยาลัย	- การกำหนดนโยบายขึ้นอยู่กับค่านิยมผลประโยชน์ของชนชั้นนำ	บทบาทในการร่างกฎหมาย: อาจารย์ประจำในคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ 5%
นิสิตนักศึกษา ชาวนาชาวนไร่	- ประชาชนทั่วไปไม่มีส่วนในการกำหนดนโยบาย	เรียกร้องให้รัฐบาลแก้ปัญหาที่ดินทำกิน(เช่านา)ให้ชาวนา
ผลของการกำหนดนโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เนื้อหาของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ</li> <li>- เปรียบเทียบกับหลักการปฏิรูปที่ดิน(ความหมายแคบและกว้าง)</li> <li>- ผลจากนโยบาย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เน้นการปฏิรูปที่ดินในความหมายแคบ(กระจายสิทธิ) ควบคู่กับความหมายกว้าง(พัฒนาการเกษตร)โดยพึ่งการประสานงานของส่วนราชการ</li> <li>- นำหลักการปฏิรูปที่ดินบางส่วนของได้หวัน เกาหลีใต้ ญี่ปุ่นมาปรับใช้แต่ หลักการปฏิรูปที่ดินของไทยมีลักษณะประนีประนอม</li> <li>- นักวิชาการ นักศึกษา ชาวนาชาวนา และฝ่ายซ้ายมองว่ายังมีช่องโหว่ ไม่อาจกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินได้เหมือนประเทศแม่แบบ</li> <li>- ตัวพ.ร.บ.ยังมีช่องโหว่ในเรื่องการจัดซื้อทำให้ยังไม่เกิดการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน</li> </ul>