

บทที่ 4

ปัญหาในการบริหารประเทศของรัฐบาล ชวน หลีกภัย อันนำไปสู่การยุบสภา

ในการพิจารณาถึงปัญหาในการบริหารประเทศของรัฐบาลชวน หลีกภัย ระหว่างที่ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร จนกระทั่งถึง (ตั้งแต่วันที่ 13 กันยายน 2535 ถึงวันที่ 2 กรกฎาคม 2538) จนท้ายที่สุด นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ต้องประกาศยุบสภาลง เนื่องจากสภาพการณ์ทางการเมืองซึ่งไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารประเทศ และขาดการยอมรับจากประชาชน ซึ่งถือเสมือนว่าขาดความชอบธรรมในการบริหารประเทศต่อไป ซึ่งในการศึกษาคั้งนี้ได้พิจารณาให้ความสำคัญถึงบทบาทของฝ่ายค้าน ในการทำงานด้านการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้กลไกทางรัฐสภาด้วยวิธีการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ประกอบกับการดำเนินงานของรัฐบาลที่ผิดพลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถให้ข้อเท็จจริงที่กระจ่างชัดแก่ประชาชน ประกอบการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลด้วยวิธีการซึ่งประชาชนไม่สามารถยอมรับในหลักการได้ ทำให้เกิดกระแสการต่อต้านไม่ยอมรับรัฐบาลจากสื่อมวลชนและประชาชนโดยทั่วไป และด้วยบทบาทในการตอบโต้รัฐบาลด้วยสื่อต่าง ๆ ของฝ่ายค้าน ทำให้รัฐบาลชวน หลีกภัย ขาดความชอบธรรมในการปกครอง จนนายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย ต้องประกาศยุบสภาในท้ายที่สุดของการปกครอง เพื่อคืนอำนาจให้กับประชาชนเป็นผู้ตัดสินเรื่องที่เกิดขึ้นต่อไป

การศึกษาถึงสภาพปัญหาในการบริหารประเทศ ตลอดจนปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลให้รัฐบาลชวน หลีกภัย ขาดการยอมรับและความชอบธรรมจากประชาชนจนเป็นเหตุให้ ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ต้องประกาศยุบสภาเพื่อคืนอำนาจให้กับประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจนั้น เราจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาต่าง ๆ อันเป็นบริบททางการเมืองในขณะนั้น ที่พรรคประชาธิปไตยกำลังประสบปัญหาอยู่ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาภายในพรรคร่วมรัฐบาล หรือแม้กระทั่งปัญหาความผิดพลาดในการบริหารประเทศ หรือการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเอง ซึ่งส่งผลต่อภาพลักษณ์ของรัฐบาล การยอมรับศรัทธาและความชอบธรรมจากสาธารณชน ฉะนั้นจึงแยกประเด็นในการพิจารณาออกเป็น 2 ประเด็น คือ

1. ปัญหาภายในพรรคร่วมรัฐบาล
2. ปัญหาความผิดพลาดในการบริหารงานของรัฐบาล *

* ในกรณีศึกษานี้ จะพิจารณาเฉพาะปัญหาการออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 ซึ่งส่งผลกระทบต่อการยอมรับและความชอบธรรมในรัฐบาล อันนำไปสู่การยุบสภาของนายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย

1. ปัญหาภายในพรรคร่วมรัฐบาล ชวน หลีกภัย¹

จากการล่มสลายของคณะทหาร รสช. กับกลุ่มอำนาจเก่าเรื่อยมาจนถึงรัฐบาลเฉพาะกิจของ นายอานันท์ ปันยารชุน กระทั่งนายชวน หลีกภัย ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 20 ของประเทศไทย รัฐบาลภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 20 ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 ประชาธิปัตย์ได้จำนวน ส.ส. ทั้งหมด 79 เสียง จึงได้มีโอกาสเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยพรรคความหวังใหม่, พรรคพลังธรรม, พรรคเอกภาพ, พรรคกิจสังคม รวมกันได้ 207 เสียง หลังจากตั้งรัฐบาลได้บริหารประเทศไม่นานก็เกิดปัญหาภายในพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งมีความขัดแย้งหลายประเด็นสามารถสรุปประเด็นปัญหาหลักภายในพรรคร่วมรัฐบาล ชวน หลีกภัย ได้ดังนี้

1. ปัญหาความขัดแย้งระหว่างพรรคประชาธิปัตย์กับพรรคกิจสังคม โดย ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย กับ นายมนตรี พงษ์พานิช เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2536 พรรคกิจสังคมมีมติไม่เห็นด้วยกับเรื่องการพิจารณาปรับลดอัตราเบี้ยประกัน ,วันที่ 2 มิถุนายน 2536 พรรคกิจสังคมมีมติเป็นเอกฉันท์ไม่ให้ ส.ส.ของพรรค อภิปรายรัฐมนตรี ระหว่างการอภิปรายไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้าน ,วันที่ 3 มิถุนายน 2536 พรรคกิจสังคม มีมติให้ นายปิยะพันธุ์ วัชรภรณ์ ถอนตัวจากการเป็นทนายความให้กับ นายอภิชาติ อังศุรางกูร ผู้ต้องหาคดีลอบสังหารประธานศาลฎีกา แต่ นายปิยะพันธุ์ ยังคงยืนยันกรณว่าต้องทำหน้าที่ของทนายต่อไป จนเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2536 พรรคกิจสังคมจึงมีมติลงโทษให้นายปิยะพันธุ์ ออกจากการเป็นสมาชิกของพรรค เพราะสร้างความเสื่อมเสียให้กับพรรค มีพฤติกรรมทางการเมืองในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์และกล่าวโจมตีพรรคตลอดมา เหตุที่สำคัญในวันที่ 10 กันยายน 2536 พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา, นายมนตรี พงษ์พานิช หัวหน้าพรรคกิจสังคม, นายสมัคร สุขทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย, ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง หัวหน้าพรรคมวลชน และ นายชัยภักดิ์ ศิริวัฒน์ หัวหน้าพรรคราษฎร ได้เดินทางเข้าพบกับ พลตรี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช อดีตนายกรัฐมนตรี ที่บ้านซอยสวนพลู เพื่อฉีกพรรคการเมืองทั้งห้าให้เป็นพรรคเดียวกัน โดยใช้พรรคกิจสังคมเป็นหลัก และสนับสนุนให้ พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นหัวหน้าพรรค มีนายมนตรี เป็นเลขาธิการพรรค และเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2536 ในการประชุมคณะรัฐมนตรี ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีของพรรคกิจสังคม ชี้แจงถึงปัญหาการรวมพรรค

¹ พอพล มณีรินทร์ (พ.อ.), การปฏิรูปการเลือกตั้ง : ศึกษาเปรียบเทียบแนวความคิดนักการเมืองและข้าราชการประจำ, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539, หน้า 117-121.

หลังจากนั้นได้แจ้งให้ทราบว่าการประชุมรัฐบาลทั้ง 4 พรรค ได้มีมติให้รับพรรคกิจสังคมออกจากรัฐบาล

2. ปัญหาความขัดแย้งระหว่างพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคความหวังใหม่ ระหว่าง ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย และ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เริ่มตั้งแต่การแถลงนโยบายก่อนที่จะเข้าบริหารและสืบเนื่องมาตลอด กล่าวได้ว่าถ้าพิจารณาเฉพาะพรรคความหวังใหม่กับพรรคประชาธิปัตย์ ถ้าต่างคนไม่หันหน้าเข้าหากันก็ตั้งรัฐบาลไม่ได้ เพราะแย่งกันเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อนายชวน ได้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พล.อ.ชวลิต ก็จะต้องได้ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงตั้งรัฐบาลได้ แต่ทั้งสองฝ่ายก็ยังคงแย่งชิงความนิยมจากประชาชนกันด้วยตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นเดิมพัน ถือว่าเป็นการพิสูจน์ฝีมือการทำงานของประชาชน ปัญหาของนายชวน ชวน กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พลเอกชวลิต นั้นเริ่มเห็นเด่นชัดตั้งแต่ พลเอก ชวลิต เสนอให้ตั้งงบประมาณ 8,000 ล้านบาท เพื่อจะแก้ปัญหาขาดแคลนน้ำในชนบท โดยจะสร้างแหล่งน้ำขนาดเล็กออกไปตามหมู่บ้านทั่วประเทศ แต่ได้รับการคัดค้านจากนายกรัฐมนตรี ชวน ในการอภิปรายว่าแหล่งน้ำขนาดเล็กไม่ได้ผลควรเป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่ น้ำจะไม่ระเหยแห้ง แต่เมื่อมีการตั้งงบประมาณในปีต่อมาปรากฏว่ารัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ก็ตั้งงบประมาณแหล่งน้ำขนาดเล็กเข้ามาแทนที่ แม้ว่าในครั้งก่อนนายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย จะได้เคยคัดค้านแสดงความไม่เห็นด้วยต่อการตั้งงบประมาณใช้จ่ายในโครงการสร้างแหล่งน้ำขนาดเล็กมาแล้วก็ตาม นอกจากนี้ยังมีเรื่องการจัดเมืองข้าราชการที่จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยพลเอกชวลิต เสนอตั้งเมืองข้าราชการที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ส่วนนายบัญญัติ บรรทัดฐาน รองนายกรัฐมนตรี สนับสนุนการสร้างศูนย์ราชการที่จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นประเด็นที่เกิดความขัดแย้งภายในกันระหว่างพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคความหวังใหม่

3. ปฏิสัมพันธ์ของนายกรัฐมนตรี ชวน กับพรรคพลังธรรม กรณีรถไฟฟ้ายที่จะสร้างที่สวนลุมพินี และกรณีการแก้ไขการจราจรที่ดี เข้าลักษณะเดียวกันกับปฏิสัมพันธ์ที่มีกับ พลเอกชวลิต เช่นกัน เพราะนายกรัฐมนตรีไม่ทุ่มเทในการแก้ปัญหาสุดตัวสมกับที่รับผิดชอบทั้งประเทศ รับผิดชอบต่อทั้งรัฐบาล การที่ไม่ทุ่มเทสุดตัวอาจเกรงว่าพลังธรรมจะได้คะแนนล้าหน้าก็อาจจะเป็นแง่คิดได้ถ้าพิสูจน์ได้ในทางหนึ่งเห็นจะไม่กล่าวลงมาช่วย การช่วยลูกน้องเป็นหน้าที่ของผู้ที่อยู่เหนือเพื่อผลงาน

4. ปฏิสัมพันธ์กับพรรคเอกภาพกรณีของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายอุทัย พิมพ์ใจชน สั่งพักราชการปลัดกระทรวงพาณิชย์ นายเพชร อิศรเสนา ณ อยุธยา โดยใช้อำนาจหน้าที่ผู้บังคับบัญชาโดยตรง แต่นายกรัฐมนตรี ชวน ได้เรียกนายเพชร ไปให้กำลังใจ ในขณะที่

นายกรัฐมนตรีมอบหมายนโยบายให้รัฐมนตรี ไปดำเนินที่กระทรวงพาณิชย์กรณีเรื่องราคาข้าว นายกรัฐมนตรี ชวน ได้ตั้งปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานของคณะกรรมการข้าว ที่สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งตามหลักแล้วเป็นหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ ทำให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องการบริหารงานระหว่างนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์

จากประเด็นปัญหาความขัดแย้งหลาย ๆ ประการที่เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่าเกิดจากความไม่ลงรอยกันภายในพรรคร่วมรัฐบาล แต่ปัญหาหลักที่สำคัญทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลชวน 1 ต้องสิ้นสุดลงและทำการปรับพรรคร่วมรัฐบาลใหม่เข้าสู่ยุคชวน 2 เกิดจากการที่นาย กช ชวน ขอให้พรรคกิจสังคมถอนตัวจากการแก้ราคาข้าวเปลือกให้แก่เกษตรกร ดังนั้น ชวน 1/2 จึงดึงเอาพรรคเสรีธรรมมี 8 เสียง เข้าไปแทนที่พรรคกิจสังคมที่มีเสียง 22 เสียง ดังนั้นรัฐบาลชวน 1/2 จึงประกอบด้วยพรรคประชาธิปไตยเป็นเสียงข้างมาก พรรคความหวังใหม่, พรรคพลังธรรม, พรรคเอกภาพ, และพรรคเสรีธรรม เป็นรัฐบาลเสียงข้างมาก 193 เสียง รวมกับพรรคความหวังใหม่อีก 1 เสียง ในการเลือกตั้งซ่อมที่นครพนม ซึ่งพรรคเสรีธรรมได้ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข 1 ตำแหน่ง, และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม 1 ตำแหน่ง

หลังจากปรับคณะรัฐมนตรี ชวน 1/2 ครบ 2 ปี ฝ่ายค้านได้ดำเนินการเคลื่อนไหวระหว่าง 2 พรรคการเมือง คือ พรรคความหวังใหม่และพลังธรรมที่มีแนวโน้มไปสู่การปรับคณะรัฐมนตรี คือ เป็นการปรับในส่วน of พรรคความหวังใหม่และพรรคพลังธรรม กลายเป็นชวน 1/3 คือ พรรคความหวังใหม่มี ส.ส. รวมทั้งสิ้น 53 คน มีรัฐมนตรี 12 คน ดำรงตำแหน่ง 13 ตำแหน่ง ในคณะรัฐบาล โควตาดำเนินกำหนดจากพื้นฐานเดิมที่พรรคมี ส.ส. 51 คน จากการเลือกตั้งเมื่อเดือนกันยายน 2535 ต่อมาพรรคความหวังใหม่ได้รับเลือกตั้งเพิ่มขึ้นอีก 2 คน จากการเลือกตั้งซ่อมที่จังหวัดศรีสะเกษ และที่จังหวัดนครพนม

ปัญหาของพรรคความหวังใหม่ก็คือ แม้พรรคจะมีโควตาเป็นของตนเองอยู่ 13 ตำแหน่ง แต่ภายหลังจาก นายอานวย วีรวรรณ ลาออกไป พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ก็ควบ 2 ตำแหน่งคือ เป็นทั้งรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปมเงื่อนของพรรคความหวังใหม่ก็คือมี ส.ส. ที่ประเมินว่าตนมีศักยภาพเพียงพอที่จะเป็นรัฐมนตรี อยู่เป็นจำนวนมาก และมองเห็นว่าการนั่งคร่อม 2 ตำแหน่งของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เท่ากับเป็นการตัดโอกาสคนอื่น ความพยายามที่จะให้ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นั่งเพียงตำแหน่งเดียวจึงเกิดขึ้น ขณะเดียวกัน หลายคนเห็นว่าการจัดหาคนนอกมาดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีดูจะง่ายตายและราบเรียบจนเกินไป จึงมีความคิดริเริ่มที่จะผลักดันให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับ “ รัฐมนตรีว่าการ ” อยู่แล้วได้เลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นรองนายกรัฐมนตรี เพราะนั่นหมายถึงโอกาสที่บรรดา “ รัฐมนตรีช่วยว่าการ ” จะได้เลื่อนขึ้นเป็น “ รัฐมนตรีว่าการ ” ขณะเดียวกันคนที่ไม่ได้เป็น

“ รัฐมนตรี ” มาก่อนย่อมมีโอกาสมากยิ่งขึ้น สำหรับพรรคพลังธรรมมีปัจจัยทางการเมืองหลายประการที่ก่อให้เกิดเงื่อนไขแห่งความจำเป็นต้องปรับคณะรัฐมนตรี อย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้พันประการหนึ่งก็คือ การเปลี่ยนแปลงตัวหัวหน้าพรรคจาก นายบุญชู โรจนเสถียร มาเป็น พลตรีจำลอง ศรีเมือง ย่อมมีผลสะท้อนต่อตำแหน่ง รองนายกรัฐมนตรีของ นายบุญชู โรจนเสถียรอย่างแน่นอน อีกประการหนึ่งก็คือ การเปลี่ยนแปลงอย่างชนิดถอนรากถอนโคนของกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่จากการประชุมใหญ่วิสามัญเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2537 นั่นก็คือมีรัฐมนตรีคนสำคัญไม่ได้รับเลือกเป็นกรรมการบริหารพรรค และที่สำคัญที่สุดก็คือการปรับคณะรัฐมนตรีชุดเดิม ออกจากตำแหน่งทั้งหมด เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2537 จำนวน 11 ตำแหน่งสะท้อนให้เห็นสภาพความขัดแย้งที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ภายในพรรค ระหว่างบุคคลที่เป็นรัฐมนตรีกับบุคคลที่เป็นกรรมการบริหารพรรค นั่นคือเงื่อนไขอันแหลมคม

รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี ชวน หรือ “ ชวน 4 ” เกิดจากปัญหาความแตกแยกของพรรคร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างพรรคประชาธิปัตย์กับพรรคความหวังใหม่ เกิดจากแนวความคิดในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 -199 ไม่ตรงกัน เดิมพรรคประชาธิปัตย์มีมติว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐสภา แต่ในประเด็นของมาตรา 198 - 199 พรรคประชาธิปัตย์เกรงว่าพรรคความหวังใหม่จะได้คะแนนเสียงจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงมีมติว่าการโหวตรับรองการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 198-199 ให้พรรคร่วมรัฐบาลโหวตรับรองการแก้ไขรัฐธรรมนูญช่วงก่อนถึงวันโหวตคะแนนเสียง ได้มีการประสานงานกันระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลซึ่งทั้งพรรคประชาธิปัตย์และพรรคความหวังใหม่ ต่างยืนยันที่จะให้มีการโหวตรับรองตามมติของพรรคตนเอง กล่าวคือ พรรคประชาธิปัตย์มีมติรับรองการแก้ไข และถือเป็นเรื่องในความรับผิดชอบของรัฐบาล แต่พรรคความหวังใหม่ได้มีมติไม่รับรองการแก้ไขและเห็นว่าควรจะเป็นเรื่องของรัฐสภา จนกระทั่งถึงวันที่มีการโหวตเพื่อขอมติรับรองการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 - 199 ปรากฏว่าที่ประชุมรัฐสภามีมติไม่รับรองการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว ฝ่ายรัฐบาลแพ้โหวตแต่เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2537 ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี เชิญพรรคความหวังใหม่ออกจากความเป็นพรรคร่วมรัฐบาล และเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2537 รัฐบาลมีมติเชิญพรรคชาติพัฒนา เข้าร่วมรัฐบาลแทน โดยให้ นายประจวบ ไชยสาส์น เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อดูแลปัญหา สปก.4-01 อนึ่งเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2537 พรรคร่วมฝ่ายค้านได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อขอลงมติไม่ไว้วางใจ ฯพณฯ นายนิพนธ์ พร้อมพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ ฯพณฯ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในกรณีแจกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 ต่อมาเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2537 รัฐมนตรีทั้งสองท่านได้ลาออกก่อนการอภิปรายไม่ไว้วางใจ การอภิปรายจึงถูกยกเลิกไปโดยปริยาย พรรคร่วมฝ่ายค้านยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะอีกครั้ง โดยเมื่อวันที่ 17-18 พฤษภาคม 2537 ได้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาญัตติ

อภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะ ในการอภิปรายรัฐบาลถูกโจมตีอย่างหนักจากปัญหา สปก. 4-01 และกลุ่ม 23 ของพรรคพลังธรรม ยืนยันไม่ยกมือให้การสนับสนุนรัฐบาลในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในที่สุดพรรคพลังธรรมมีมติถอนตัวออกจากรัฐบาล ก่อนการลงมติไม่ไว้วางใจในคืนวันที่ 18 พฤษภาคม 2538 ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี จึงตัดสินใจยุบสภาเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 ²

2. ปัญหาความผิดพลาดในการบริหารงานของรัฐบาล

การบริหารงานของรัฐบาลชวน หลีกภัย ระหว่างที่บริหารประเทศ แม้ว่าจะมีปัญหาในการปฏิบัติงานเรื่องต่าง ๆ อยู่บ้าง เช่น ปัญหาการแก้ราคาข้าวเปลือกให้กับเกษตรกร, ปัญหาการพัฒนาแหล่งน้ำในชนบท, ปัญหารถไฟไฟฟ้าและการแก้ไขปัญหายาเสพติด, การโยกย้ายข้าราชการระดับสูง (อธิบดีกรมตำรวจ, ปลัดกระทรวงพาณิชย์), ปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 และ 199 เป็นต้น แต่ปัญหาการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการออกเอกสารสิทธิ สปก. 4-01 นั้น ถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญยิ่งที่สร้างปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมือง และทำให้รัฐบาลชวน หลีกภัย ความชอบธรรมในการบริหารประเทศ จนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ต้องประกาศยุบสภา คืนอำนาจให้กับประชาชนเป็นผู้ตัดสินปัญหาดังกล่าว

ปัญหาการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในรูปแบบของเอกสารแสดงสิทธิ สปก.4-01 *

เราอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาการดำเนินงานของรัฐบาล ในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในรูปแบบของการออกเอกสารแสดงสิทธิ สปก.4-01 โดยมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้ดำเนินนโยบายเรื่องนี้ได้อย่างชัดเจนนั้น ได้กลายเป็นต้นเหตุสำคัญที่นำไปสู่การยุบสภาของนายกรัฐมนตรีในท้ายที่สุด เพราะปัญหาในเรื่องการออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 นั้น ได้สร้างความไม่ชัดเจนในการดำเนินการ การออกเอกสารสิทธิโดยไม่ถูกต้องผิดเจตนารมณ์ของรัฐ โดยผู้ที่ได้รับประโยชน์ส่วนหนึ่งกลายเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองในพรรคประชาธิปัตย์ สร้าง

² วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ, การศึกษาพฤติกรรมการเลือกตั้ง 2 ก.ค.2538, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538, หน้า 9-15.

* เอกสารแสดงสิทธิ สปก.4-01 นั้น เป็นการออกเอกสารสิทธิตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2532 สปก.นั้น หมายความว่า เป็นเอกสารสิทธิการครอบครองที่ดินซึ่งระบุไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2532 เอกสารสิทธิ สปก.4-01 จะออกให้โดยรัฐบาลแก่ผู้ถือครองที่ดินของรัฐ โดยมีข้อแม้ว่า จะต้องเป็นเกษตรกรผู้ยากไร้ และครอบครองที่ดินมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2524.

ความเคลือบแคลงสงสัยให้กับประชาชนโดยทั่วไป อันนำมาซึ่งการไม่ยอมรับและการขาดความชอบธรรมของพรรคประชาธิปัตย์ในการบริหารประเทศต่อไป

แนวความคิดแห่งการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น เป็นนโยบายของรัฐบาลในยุคต่าง ๆ ที่สะท้อนเจตนารมณ์แห่งรัฐ ในอันที่จะช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ไม่ต้องเช่าที่ดินของผู้อื่น เพื่อจะได้มีกำลังใจมีความตั้งใจทำมาหาเลี้ยงชีพและมีรายได้เหลือพอที่จะพัฒนาการผลิตของตนเอง ผลที่ได้จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็คือภาพรวมของเศรษฐกิจที่มีความมั่นคงในลักษณะของการกระจายความมั่งคั่งสู่ประชาชนส่วนใหญ่ ทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเกษตรกรรม และอุตสาหกรรมการเกษตรขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมีคุณค่า ฉะนั้นโดยเจตนารมณ์แล้วการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น จึงเป็นนโยบายที่ดีต่อการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลต่าง ๆ ได้ดำเนินการมาแล้วหลายยุคหลายสมัยซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดิน

ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.2518 บังคับใช้ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประเทศไทยได้มีการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในหลายรูปแบบ ตามวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดที่ดินนั้น ๆ เช่น

1. กรมส่งเสริมสหกรณ์ ดำเนินการจัดที่ดินในรูปแบบสหกรณ์นิคม
2. กรมประชาสงเคราะห์ จัดที่ดินเพื่อการเกษตรในรูปแบบนิคมสร้างตนเอง
3. องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ดำเนินการจัดที่ดินในรูปแบบนิคมเกษตรกรรม
4. กรมที่ดิน ดำเนินการจัดที่ดินเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาล ในการจัดหาที่ดินทำกินให้ชาวนา ชาวไร่ที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินไม่พอทำกิน โดยดำเนินการจัดที่ดิน 3 ลักษณะ ดังนี้

4.1 ที่ดินหัวไร่ปลายนา ได้แก่ที่ดินซึ่งอยู่ติดต่อกับที่ดินซึ่งมีการทำประโยชน์อยู่แล้วโดยมีขนาดไม่เกิน 10 ไร่

4.2 ที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย ได้แก่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกัน แต่มีขนาดไม่เกิน 1,000 ไร่ สามารถจัดแบ่งให้ราษฎรหลายราย

4.3 ที่ดินแปลงใหญ่ เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า มีพื้นดินที่ติดต่อกันเกินกว่า 1,000 ไร่³

³ กรมที่ดิน, คู่มือปฏิบัติงานตามโครงการจัดที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ (กรุงเทพมหานคร : กรมที่ดิน, 2518), หน้า 2-3.

5. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ได้เริ่มดำเนินการปลูกสร้างสวนป่ามาตั้งแต่ปี พ.ศ.2510 ก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทำหน้าที่ปลูกสร้างสวนป่าในปี 2517 พร้อมทั้งดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในรูปแบบหมู่บ้านป่าไม้

นอกจากจัดที่ดินของ 5 หน่วยงานดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันอย่างเด่นชัดในวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน และไม่มีหน่วยงานใดมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดิน หน่วยงานทั้ง 5 แห่งที่กล่าวมาข้างต้นนั้นได้ใช้สิทธิในที่ดินแก่ราษฎรแตกต่างกันไปกล่าวคือ บางหน่วยงานจะจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรครอบครัวละ 50 ไร่ บางหน่วยงานก็จัดสรรให้ 25 ไร่ หรือ 15 ไร่ นอกจากนั้นในเรื่องของกรรมสิทธิ์ในที่ดินยังมีความแตกต่างกันอีกคือ บางหน่วยงานเช่น กรมประชาสงเคราะห์, กรมที่ดิน กำหนดให้สมาชิกได้รับโฉนดที่ดินภายหลังจากที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดแล้ว สำหรับกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้กำหนดสิทธิในที่ดินแตกต่างกันไปตามประเภทของที่ดินที่นำมาจัดสรรให้อีกด้วย เช่นเดียวกับองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ส่วนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้นั้นให้สมาชิกมีแต่เพียงสิทธิการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับจัดสรรให้เท่านั้น

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น คือมีการตื่นตัวเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการตอบสนองความต้องการของกลุ่มคนมากขึ้น หลังจากที่ถูกเก็บกดมาเป็นเวลานาน ภายใต้การปกครองแบบเผด็จการ ประกอบกับนิสิตนักศึกษาได้เข้ามามีบทบาทกระตุ้นให้เกิดการรวมกลุ่มผลประโยชน์ทั้งชาวนาและกรรมกรโดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวนาได้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากการยอมรับสภาพที่เป็นอยู่มาสู่การเรียกร้องขอความเป็นธรรม โดยได้รวมกลุ่มกันมากมายหลายกลุ่ม อาทิ สหพันธ์ชาวนาไรและชาวนา เป็นต้น ประกอบกับภาวะทางเศรษฐกิจที่บีบคั้นเป็นแรงผลักดันให้เกิดการเรียกร้องด้วย

การเรียกร้องของเกษตรกร สมัยที่ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนมิถุนายน 2517 ชาวนาจากจังหวัดต่าง ๆ ในภาคกลางและภาคเหนือจำนวนกว่า 1,500 คน ได้ยื่นข้อเสนอแก่รัฐบาลซึ่งเป็นแรงผลักดันให้เกิดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การเรียกร้องของชาวนาครั้งนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงความเดือดร้อนในเรื่องขาดที่ดินทำกินและยังแสดงถึงความรู้สึกต่อด้านนายทุนอีกด้วย ทางด้านรัฐบาลได้ตอบสนองข้อเรียกร้องชาวนาชาวนาไร ในรูปของสหกรณ์และสัญญาว่าจะจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีจำนวนมากมาจัดสรรให้กับชาวนาชาวนาไรได้ทันฤดูกาลเพาะปลูก ปี 2517 โดยจะให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ช่วยเหลือทางด้านสินเชื่อ พร้อมกันนี้ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สนร. 2/2517 ข้อ 5 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของชาวนาชาวไร่⁴

ต่อมาในเดือนสิงหาคม-กันยายน 2517 ราษฎรจากจังหวัดกาญจนบุรีได้เข้าเรียกร้องต่อ นายเถลิง ชำรงนาวาสวัสดิ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ขอให้ยกเลิกที่สงวนหวงห้ามทางราชการทหาร เป็นเนื้อที่ 3 ล้านไร่เศษ เพื่อให้ราษฎรได้เช่าทำกิน⁵ เป็นการแสดงให้เห็นว่านอกจากราษฎรมีปัญหาการเช่าที่ดินเอกชนแล้ว ในที่ดินของรัฐก็มีปัญหาเช่นกัน เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้วในที่สงวนหวงห้ามราชการทหารจังหวัดกาญจนบุรี ได้มีราษฎรบุกรุกอยู่เป็นจำนวนมากแล้ว การเรียกร้องครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทางราชการรับรองการบุกรุกของราษฎรดังกล่าวว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมาย

นายพันธุเลิศ บุรณศิริป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ก็ได้ให้สัมภาษณ์ยืนยันว่า " จะต้องทำการปฏิรูปที่ดิน แต่จะไม่ยึดครองที่ดินของเอกชนโดยรัฐบาลจะใช้นโยบายสังคมนิยมตามลำดับขั้นการพัฒนาเศรษฐกิจ "⁶ ในช่วงเวลาเดียวกันได้มีการเรียกร้องครั้งยิ่งใหญ่ของชาวนาอีกครั้งหนึ่ง โดยที่ชาวนาจาก 8 จังหวัด คือ เพชรบูรณ์ ชัยนาท พิษณุโลก นครสวรรค์ อ่างทอง สิงห์บุรี สุพรรณบุรี และพิจิตร กว่า 7,000 ราย ประกาศว่าจะลาออกจากการเป็นราษฎรไทย โดยได้เรียไรเก็บบัตรประจำตัวประชาชนคืนให้กับรัฐบาลเพราะข้อเรียกร้องเก่า ๆ ไม่ได้รับการจัดการ นอกจากนั้นชาวนากลุ่มนี้ยังได้พยายามจะถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วย นอกจากการเดินขบวนเรียกร้องของชาวนาชาวดังกล่าวทางสำนักงานคณะกรรมการสอบสวนภาวะหนี้สินเกษตรกรที่รัฐบาลได้ตั้งขึ้น ยังได้แสดงผลการร้องขอที่ดินทำกินไว้มีจำนวน รวมทั้งสิ้น 56,161 ราย เป็นผู้มิภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ 51 จังหวัด ตัวเลขนี้นับแต่สำนักงานคณะกรรมการสอบสวนภาวะหนี้สินเกษตรกรเริ่มตั้งจนกระทั่งถึงวันที่ 10 มกราคม 2518⁷ ก่อนที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะผ่านกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในวันที่ 17 มกราคม 2518 อันเป็นช่วงสิ้นวันสุดท้ายของคณะรัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย 65 ต่อ 47 เสียง⁸

⁴ ประชาชาติรายสัปดาห์ (มิถุนายน,2517), หน้า 8.

⁵ ประชาชาติรายสัปดาห์ (กันยายน,2517), หน้า 10.

⁶ ประชาชาติรายสัปดาห์ (กรกฎาคม,2517), หน้า 12.

⁷ สำนักงาน กสส. มกราคม 2518. (เอกสารอัดสำเนา)

⁸ ประชาชาติรายวัน (24 มีนาคม 2519), หน้า 1.

การเดินทางบนเรือรื่องทางเมืองของชาวไร่ ชาวนาจำนวนมากนี้เป็นสิ่งที่ผิดไปจากพฤติกรรมของคนในชนบทที่มีกษัตริย์ปกครอง โดยยกให้เป็นเรื่องของบุญกรรม ตามหลักพุทธศาสนา อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของชาวนาชาวไร่ดังกล่าวเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งใช้วิธีการปฏิวัติโดยการทำสงครามแบบกองโจรคือ การพยายามทำให้ประชาชนเป็นพวกตนและต่อต้านฝ่ายรัฐบาลให้ได้ ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องใช้มาตรการตอบโต้โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อดึงประชาชนให้กลับมาอยู่กับรัฐบาล โดยการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินดังกล่าว

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้มีการดำเนินมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 ตามผลแห่งเจตนาารมย์ของกฎหมายพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.2518 ซึ่งได้ออกในวาระสุดท้ายของรัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นั้นเริ่มมีผลบังคับมาใช้เป็นกฎหมายในเดือนมีนาคม 2518 รัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2518 โดยมีเจตนาารมย์ในการออกกฎหมายอยู่ 4 ประการคือ 1. เพื่อช่วยให้เกษตรกรใช้ที่ดินทำกินโดยการปรับปรุงสิทธิการถือครอง 2. ให้เกษตรกรใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด 3. จัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม และ 4. เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลทั้งในทางเศรษฐกิจ และสังคมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีแนวทางในการดำเนินการเป็นบันได 3 ขั้น คือ ขั้นที่ 1 การครอบครองที่ดินก่อนปี 2510, ขั้นที่ 2 การครอบครองที่ดินก่อนปี 2518 และ ขั้นที่ 3 การครอบครองที่ดินก่อนปี 2525 ถึงจะมีสิทธิได้รับเอกสารสิทธิ์ สปก.4 - 01 เป็นการป้องกันคนจะมาบุกรุกในภายหลัง เป็นการแก้ปัญหาคนจะมาซื้อสิทธิ์

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น มีมาหลายสมัยแต่ขาดความต่อเนื่องของรัฐบาลและนโยบายในอันที่จะดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงไปได้ นโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลเริ่มขึ้นตั้งแต่ รัฐบาลชุดที่ 36 คือ รัฐบาลภายใต้การนำของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี (วันที่19 มีนาคม 2518 ถึงวันที่ 20 เมษายน 2519) การที่รัฐบาลชุดนี้เป็นรัฐบาลผสมและมีหัวหน้าคณะรัฐบาล เป็นเพียงหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงในสภาผู้แทนราษฎรเพียง 18 เสียง จึงต้องรวมกับพรรคการเมืองอื่น ๆ ในการจัดตั้งรัฐบาล เมื่อรัฐบาลอยู่ในลักษณะของรัฐบาลผสม และพรรคการเมืองแกนนำมิได้เป็นพรรคการเมืองใหญ่ แต่เป็นพรรคการเมืองเล็ก ซึ่งมีเสียงสนับสนุนเพียง 18 เสียง ทำให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องของผลประโยชน์กันมากเช่นกัน และเป็นผลให้รัฐบาลอยู่ในตำแหน่งไม่ได้นาน⁹ รัฐบาลชุดนี้จึงมี

⁹ ออมร รักษาสัตย์, ทฤษฎีการจัดตั้งรัฐบาลผสม (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสารมวลชน, 2519), หน้า 6 - 7.

นโยบายในลักษณะของการเตรียมหาเสียงกับประชาชนด้วยโครงการที่เห็นผลอย่างรวดเร็ว โดยรัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจกับการปฏิรูปที่ดินเลย จะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นรายตำบล ต่อเมื่อได้กระทำการกำหนดเขตกรรมสิทธิ์และออกเอกสารสิทธิ์ครบถ้วนแล้ว ซึ่งการดำเนินการนี้จะต้องใช้เวลาถึง 4 ปี แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่ต้องการปฏิรูปที่ดินในเวลานั้น

ในรัฐบาลชุดต่อมา คือ รัฐบาลชุดที่ 37 ภายใต้การนำของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (วันที่ 20 เมษายน 2519 ถึงวันที่ 6 ตุลาคม 2519) หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และเป็นพรรคที่กำหนดให้การปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายสำหรับเกษตรกรโดยเฉพาะ แม้ว่าจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหัวหน้าพรรคชาติไทย แต่นายไกรสร ดันติพงษ์ สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการเป็นผู้รับผิดชอบและแสดงถึงเจตนารมณ์ของพรรคประชาธิปัตย์ที่จะค้ำประกันปฏิรูปที่ดิน แต่เนื่องจากรัฐบาลชุดนี้ดำรงตำแหน่งในระยะเวลาที่สั้นมาก ทำให้ผลงานไม่อาจบรรลุเป้าหมายการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ความจริงใจของรัฐบาลชุดนี้จึงพิจารณาจากจำนวนเงินงบประมาณที่เพิ่มขึ้น 35 ล้านบาท เป็นกว่า 200 ล้านบาท โดยการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมครั้งที่ 4/2519 วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2519 ซึ่งมีนายไกรสร ดันติพงษ์ เป็นประธานได้ให้การเสนอปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานซึ่งเป็นเรื่องงบประมาณและอัตราค่าจ้าง ต่อมาจึงมีการเพิ่มทั้งงบประมาณและอัตราค่าจ้าง และในการประชุมครั้งที่ 9/2519 วันที่ 25 สิงหาคม 2519 พลตรี ประมาณ อติเรกสาร ได้ให้ข้อสังเกตในเรื่องขนาดถือครองที่ดิน การตั้งกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลนี้มีนโยบายและความจริงใจที่ต้องการจะปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร แต่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง เพราะเหตุที่รัฐบาลนั้นมีอายุการบริหารประเทศในระยะสั้น

รัฐบาลชุดที่ 38 ภายใต้การนำของ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นรัฐบาลที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินแต่งตั้งขึ้น ได้กำหนดให้การปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายหลักของรัฐบาล มีการแถลงข่าวเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินทางสื่อมวลชนเป็นระยะ ๆ บ่อยยิ่งกว่ารัฐบาลชุดก่อน โดยมุ่งที่จะใช้การปฏิรูปที่ดินสร้างเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ชาติและต่อต้านคอมมิวนิสต์¹⁰ ซึ่งจุดนี้เองที่อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลกระทำเป้าหมายการปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนทิศทางไป โดยที่รัฐบาลพยายามแสดงปริมาณเนื้อที่ปฏิรูปที่ดินจำนวนมาก แต่การดำเนินการ

¹⁰ เสริมศักดิ์ เทพาคำ, "การปฏิรูปที่ดินกับความมั่นคงของชาติ," บรรยาย ณ หอประชุมเล็ก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในการสัมมนาเรื่อง การปฏิรูปที่ดินและบทบาทของผู้นำการเปลี่ยนแปลง, 16 พฤษภาคม 2520.

ในที่ดินเอกชนมีปัญหาทางด้านกฎหมายและด้านงบประมาณ ดังนั้นรัฐบาลจึงให้นำที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นที่ถูกราษฎรบุกรุกเข้าไปจนเสื่อมสภาพแล้ว โดยให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สํารวจทำแผนที่ให้รู้ว่าใครยึดครองที่ดินส่วนใดอยู่และให้ออกเอกสารการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่เป็นประโยชน์แก่การประกอบอาชีพของเกษตรกร เพราะแม้แต่นำไปเป็นหลักค้ำประกันสินเชื่อกับสถาบันการเงิน เพื่อนำเงินมาปรับปรุงการผลิตก็ไม่อาจทำได้ แต่รัฐบาลกลับแถลงข่าวการแจกเอกสารนี้แก่ราษฎรอย่างครึกโครม และต้องการให้แจกแก่ราษฎรทุกอาทิตย์¹¹ การใช้การปฏิรูปที่ดินเป็นการประชาสัมพันธ์ผลงานของรัฐบาลว่าให้ความสนใจกับปัญหาของเกษตรกร เพื่อเป็นการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในสงครามแย่งชิงประชาชน โดยไม่ได้มองปัญหาความเดือดร้อนที่แท้จริง อันเนื่องมาจากการที่บุคลิกภาพของบุคคลในคณะรัฐบาลซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีว่าเป็นนักต่อต้านคอมมิวนิสต์

รัฐบาลชุดที่ 39 เป็นรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร โดยมี พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่เนื่องจากรัฐบาลนี้มีช่วงระยะเวลาในการบริหารงานที่สั้น จึงไม่เน้นการปฏิรูปที่ดินเพราะเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้เวลามาก การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับเกษตรกรจึงเน้นไปในโครงการที่ให้ผลอย่างรวดเร็ว เช่น โครงการจัดหมู่บ้านตัวอย่างที่ดำเนินการโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งก็มีผลเหมือนกับการปฏิรูปที่ดินเช่นกัน โดยในบางจังหวัดได้จัดทำหมู่บ้านตัวอย่างในเขตปฏิรูปที่ดินเช่นที่ จังหวัดชัยนาท , จังหวัดนครนายก และจังหวัดปทุมธานี การกระทำเช่นนี้ เพื่อเป็นการปูพื้นฐานแก่คณะรัฐบาลที่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในการเลือกตั้งที่กำหนดขึ้นหลังสิ้นสุดอายุของรัฐบาลชุดนี้

จากนโยบายของรัฐบาลทั้ง 4 ชุดดังกล่าวแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีนโยบายและรายละเอียดในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ได้เปลี่ยนแปลงไปโดยตลอดทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพเหตุการณ์ทางการเมืองและระยะดำรงตำแหน่งในรัฐบาล การขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน เป็นผลให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติต้องเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานตลอดเวลา อันเป็นสาเหตุของความล่าช้าและก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในนโยบายของรัฐบาล ซึ่งยากยิ่งที่ผู้ปฏิบัติจะสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้อง¹²

¹¹ สยามรัฐ (6 กุมภาพันธ์ 2520), หน้า 1.

¹² คำให้สัมภาษณ์ของ นายสุทธิพร จีระพันธ์, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน สปก., อ้างใน สาร สปก. (เมษายน 2522), หน้า 4.

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาล ชวน หลีกภัย¹³

ตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ความว่า "เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินและการออกเอกสารสิทธิ์เพื่อกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ และเกษตรกรที่ครอบครองทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ โดยจะปรับปรุงกลไกการบริหารและการจัดการของรัฐตลอดจนจัดสรรงบประมาณให้สามารถครอบคลุมพื้นที่ที่ได้โดยเฉลี่ยปีละประมาณ 4 ล้านไร่" และเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายดังกล่าว รัฐบาลได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังนี้

1. การเร่งรัดการปฏิบัติงาน

1.1 อนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยกรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมให้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม (สปก.) จนถึงปีงบประมาณ 2537 นี้ มีเนื้อที่ 45.3 ล้านไร่

1.2 เร่งรัดขั้นตอนในการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น จากระยะเวลาประมาณ 1 ปี เหลือเพียง 6 เดือน

1.3 จัดสรรงบประมาณในการปฏิบัติงานตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ เพื่อช่วยเร่งรัดการปฏิบัติงานให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

1.4 สปก. ได้ปรับปรุงกลไกในการบริหารและการจัดการ ตลอดจนการปรับใช้เทคโนโลยี สมัยใหม่เข้าช่วยในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

2. การแก้ไขปัญหาและอุปสรรค

ปัญหาสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยเป็นไปโดยล่าช้า ก็เพราะประชาชนผู้ถือครองที่ดินโดยไม่มีกรรมสิทธิ์ เนื่องจากเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติรวมตัวกันต่อต้านการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เนื่องจากเกรงว่าเมื่อมีการปฏิรูปที่ดิน จะต้องกระจายสิทธิ์ในที่ดินไปให้บุคคลอื่น ทำให้ตนเองสูญเสียที่ดินบางส่วน นอกจากนี้การต่อต้านมิให้เจ้าหน้าที่ สปก. เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว ยังได้รวมตัวกันเรียกร้องให้รัฐบาลออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินให้อีกด้วย รัฐบาลจึงมีมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาดังนี้

¹³ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2 ปีรัฐบาลในวิถีประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2537), หน้า 18-20.

2.1 ใช้มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 โดยมีนโยบายปฏิรูปที่ดินเข้าแก้ไขปัญหาเพื่อให้การจัดสิทธิในที่ดินแก่เกษตรกรสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว และถูกต้องตามกฎหมาย

2.1.1 ผู้ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ จะมีสิทธิในที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีหลักการให้นำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีประชาชนเข้าอยู่อาศัย และทำประโยชน์อย่างถาวร เสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อมีมติให้นำมาปฏิรูปที่ดินแล้ว จึงประกาศพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตปฏิรูปที่ดินอันมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติโดยปริยาย

2.1.2 เมื่อมีการดำเนินกระบวนการตามกฎหมายคัดเลือกให้เกษตรกรได้มีสิทธิในที่ดินและมอบเอกสารสิทธิ สปก.4-01 แล้วหากเกษตรกรผู้นั้น เห็นว่าตนเองครอบครองที่ดินนั้นมาก่อนการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตป่าไม้ถาวรจะมีสิทธิยื่นคำร้องพร้อมแสดงหลักฐานที่เป็นเอกสารทางราชการต่อคณะกรรมการ ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เพื่อพิสูจน์สิทธิของตนหากหลักฐานเอกสารราชการไม่ชัดเจนยังมีสิทธิพิสูจน์สิทธิ โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลักฐานได้ หากคณะกรรมการมีมติว่าผู้ยื่นคำร้องครอบครองที่ดินมาก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตป่าถาวร สปก.จะส่งบัญชีรายชื่อพร้อมทั้งเอกสาร สปก. 4-01 ให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

2.2 สปก.ได้ดำเนินการเพิ่มคุณค่าของเอกสาร สปก.4-01 ให้เกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ได้ใกล้เคียงกับโฉนด หรือ น.ส.3 ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนี้

2.2.1 ประสานงานกับธนาคารของรัฐบาล ได้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารกรุงไทย ในการใช้เอกสาร สปก.4-01 เป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินจากธนาคาร ทั้งนี้ สปก.ใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมส่วนหนึ่งในการค้ำประกันหนี้สินของเกษตรกร นอกจากนี้แล้วยังสามารถใช้เอกสารสปก.4-01 ในการเข้าร่วมโครงการของรัฐบาล ได้แก่ แผนปรับโครงสร้างและระบบการผลิตการเกษตร และโครงการส่งเสริมการปลูกป่า เป็นต้น

2.2.2 การใช้เอกสาร สปก.4-01 เป็นหลักทรัพย์ในการประกันตัวผู้ต้องหาคดีอาญาโดย สปก.ได้ประสานงานกับ กระทรวงยุติธรรมสำนักงานอัยการสูงสุด และกรมตำรวจ เพื่อใช้เอกสาร สปก.4-01 ให้เป็นประโยชน์ได้ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม

3. ผลการดำเนินงานโดยสรุป

ผลการดำเนินงานในช่วงปีงบประมาณ 2518-2535 ที่ผ่านมา สปก.จัดที่ดินได้รวมทั้งหมด 3.3 ล้านไร่ในช่วงรัฐบาลปัจจุบัน สปก.ได้ปรับกลไกในการบริหารและเพิ่มประสิทธิภาพ

ของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนปรับใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการปฏิบัติงาน ทำให้ผลการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นผลสำเร็จได้ตามนโยบายที่รัฐได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาเป็นผลงานตามลำดับดังนี้

3.1 ปีงบประมาณ 2536 ได้ตั้งแผนงานปฏิรูปที่ดินไว้ว่าจะดำเนินการได้ 4 ล้านไร่ เมื่อสิ้นปี 2536 สปก. สามารถดำเนินการได้เกินเป้าหมายที่ตั้งแผนไว้ ได้ผลงานถึง 4.5 ล้านไร่

3.2 ปีงบประมาณ 2537 ได้ตั้งแผนงานปฏิรูปที่ดินไว้ 6 ล้านไร่เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2537 สปก.สามารถดำเนินการได้เกินเป้าหมายตามแผนได้อีก ได้ผลงานทั้งสิ้นเป็นจำนวนถึง 7 ล้านไร่

3.3 สรุปผลการดำเนินงานในรอบสองปีของรัฐบาล (ตั้งแต่ 15 ตุลาคม 2535 - 30 กันยายน 2537) โดย สปก.ได้ดำเนินการจัดที่ดินให้เกษตรกรได้ทั้งหมด เนื้อที่ 11,543,975 ไร่ จำนวนเกษตรกร 592,809 ราย

ผลการดำเนินการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลชวน หลีกภัย ในช่วงระหว่าง ปี พ.ศ.2536 ถึง เดือนกันยายน 2537 สามารถสรุปได้ดังนี้¹⁴

ภาค / จังหวัด	ปีงบประมาณ 2536		ปีงบประมาณ 2537	
	ไร่	ราย	ไร่	ราย
รวมทั้งสิ้น	4,536,724	230,834	7,007,341	362,287
ภาคกลาง	724,080	28,742	568,909	22,587
1. กาญจนบุรี	81,865	4,167	64,639	2,870
2. ฉะเชิงเทรา	65,612	2,343	94,008	3,130
3. ชัยนาท	17,905	699	4,678	149
4. นครนายก	-	-	-	-
5. ปราจีนบุรี	-	-	18,043	376
6. ประจวบคีรีขันธ์	1,447	247	39,761	1,733
7. ราชบุรี	6,672	314	41,849	1,914
8. เพชรบุรี	377	95	8,583	355
9. หนองบัว	37,314	1,609	9,606	435
10. สระบุรี	7,116	361	41,840	1,800
11. สุพรรณบุรี	76,537	4,898	78,005	3,485
12. สระแก้ว	429,245	14,009	167,897	6,313

¹⁴ ที่มา : สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ภาค / จังหวัด	ปีงบประมาณ 2536		ปีงบประมาณ 2537	
	ไร่	ราย	ไร่	ราย
ภาคตะวันออก	117,763	4,493	222,847	7,537
1. จันทบุรี	37,128	1,301	27,266	808
2. ชลบุรี	-	-	68,339	2,067
3. ตราด	60,933	2,397	112,656	4,141
4. ระยอง	19,702	795	14,586	521
ภาคเหนือ	1,130,961	69,960	1,631,251	107,554
1. กำแพงเพชร	197,722	9,534	295,013	10,944
2. เชียงราย	34,674	3,500	167,133	16,690
3. เชียงใหม่	8,199	1,108	68,360	8,130
4. ตาก	1,408	97	48,820	1,912
5. นครสวรรค์	301,131	13,173	258,804	11,326
6. น่าน	25,138	3,876	66,948	9,752
7. พะเยา	71,180	9,113	50,856	6,464
8. พิจิตร	43,281	2,145	1,206	69
9. พิษณุโลก	806	95	55,620	2,897
10. เพชรบูรณ์	241,512	8,433	335,480	14,720
11. แพร่	14,416	1,570	31,440	5,129
12. แม่ฮ่องสอน	1,625	437	10,013	2,164
13. ลำปาง	27,604	4,752	47,956	6,067
14. ลำพูน	40,177	4,507	16,623	2,114
15. สุโขทัย	19,649	1,440	76,168	4,083
16. อุตรดิตถ์	-	-	8,204	940
17. อุทัยธานี	102,389	6,180	92,607	4,153
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1,573,258	81,590	3,821,919	177,321
1. กาฬสินธุ์	72,102	4,227	79,523	3,628
2. ขอนแก่น	91,119	5,286	235,735	12,479
3. ชัยภูมิ	215,660	7,779	288,256	9,348
4. นครพนม	27,368	1,140	105,334	3,894
5. นครราชสีมา	161,486	8,282	363,425	15,534
6. บุรีรัมย์	67,239	6,663	91,074	7,006
7. มหาสารคาม	5,727	901	50,789	2,903
8. มุกดาหาร	14,833	1,008	73,343	4,187
9. ยโสธร	21,942	885	104,787	4,120

ภาค / จังหวัด	ปีงบประมาณ 2536		ปีงบประมาณ 2537	
	ไร่	ราย	ไร่	ราย
10. ร้อยเอ็ด	120,384	7,070	80,264	5,780
11. เลย	105,247	5,809	83,010	4,226
12. ศรีสะเกษ	36,861	3,300	109,401	6,790
13. สกลนคร	24,664	12,600	253,253	12,209
14. สุรินทร์	55,919	4,365	95,721	7,141
15. หนองคาย	68,871	3,024	214,346	8,848
16. หนองบัวลำภู	195,851	8,090	276,063	12,827
17. อุตรธานี	122,349	57,885	75,876	30,326
18. อุบลราชธานี	157,940	7,537	494,266	20,662
19. อำนาจเจริญ	7,694	289	64,453	3,373
ภาคใต้	990,664	46,049	762,415	47,288
1. กระบี่	62,786	2,572	118,552	5,127
2. ชุมพร	93,365	4,868	42,351	2,607
3. ตรัง	103,319	4,676	85,471	6,329
4. นครศรีธรรมราช	47,540	3,240	107,421	7,536
5. นราธิวาส	-	-	11,621	1,009
6. ปัตตานี	6,013	670	3,036	550
7. พังงา	7,599	370	54,957	2,610
8. พัทลุง	2,124	185	37,031	4,701
9. ภูเก็ต	-	-	9,145	401
10. ระนอง	8,376	579	48,785	2,655
11. ยะลา	2,136	238	1,412	133
12. สงขลา	94,350	5,805	76,578	4,631
13. สุราษฎร์ธานี	663,056	22,846	166,055	8,909

“ การปฏิรูปที่ดิน ” ในแบบฉบับของรัฐบาลชวน หลีกภัย นับได้ว่าประสบความสำเร็จอย่างเกินความคาดหมาย เพราะได้ปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนและป่าเสื่อมโทรม นำมาแจกจ่ายให้กับประชาชนอยู่ยากไร้โดยออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 ให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ผู้ที่ถือครองที่ดินตามกฎหมายไปทั้งสิ้น 592,809 ราย คิดเป็นที่ดิน 11,564,925 ไร่ แต่ทว่าการดำเนินการของรัฐบาลในแจกเอกสารสิทธิดังกล่าว ได้กลายเป็นปัญหาที่รัฐบาลชวน หลีกภัยต้องประสบและหาแนวทางแก้ไขปัญหาในเวลาต่อมา

จุดเริ่มต้นแห่งปัญหาการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาล ชวน หลีกภัย

ใน 2 ปีแรกของรัฐบาลชวน ได้ออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 ให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ผู้ที่ถือครองที่ดินตามกฎหมายไปทั้งสิ้น 592,809 ราย คิดเป็นที่ดิน 11,564,925 ไร่ ซึ่งมากกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้กว่า 3 ล้านไร่ โดยรัฐบาลชวน อ้างว่าผู้ที่ได้รับเอกสารสิทธิ สปก.4-01 เป็นเกษตรกรผู้ยากไร้ และไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง แต่ต่อมาในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2537 มีการแจกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 ให้แก่ราษฎรจังหวัดภูเก็ตรวม 486 ราย คิดเป็นพื้นที่ 10,536 ไร่ ซึ่งปรากฏว่าได้มีหนังสือพิมพ์รายวัน ได้ลงข่าวรายชื่อผู้ที่ได้รับเอกสารสิทธิ สปก.4-01 ที่จังหวัดภูเก็ต หลายคนเป็นคหบดี ไม่ใช่เกษตรกรและบางคนมีความเกี่ยวข้องกับนักการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์¹⁵ หลังจากนั้นเป็นต้นมาหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ตลอดจนหนังสือวิเคราะห์เหตุการณ์ทางการเมืองต่าง ๆ ก็ได้นำเสนอข่าวสารการออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 ของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด และวิเคราะห์บุคคลผู้ได้รับเอกสาร และนักการเมืองผู้เกี่ยวข้องในการออกเอกสารสิทธิดังกล่าวอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา

“ บาดแผลของพรรคประชาธิปัตย์เกี่ยวกับปัญหาป่าไม้ ไม่อาจมองข้ามได้อย่างเด็ดขาด ว่านี่อาจเป็น “ จุดสลับ ” ของพรรคเก่าแก่พรรคนี้นี้ ซึ่งยิ่งนานเข้าการแก้ปัญหาหรือการจัดสภาพลบนในสายประชาชนส่วนใหญ่ ก็ยิ่งจะดูยากมากขึ้นทุกที ”¹⁶

รัฐบาล นายชวน หลีกภัย ได้แถลงนโยบายรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ดังนี้คือ “ ข้อ 4.2 ด้านการเกษตร...4.2.4 เร่งรัดการปฏิรูปและการออกเอกสารสิทธิเพื่อกระจายสิทธิถือครองที่ดิน ให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้และเกษตรกรที่ครอบครองทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ โดยจะปรับปรุงกลไกการบริหารและการจัดการของรัฐ ตลอดจนจัดสรรงบประมาณให้สามารถครอบคลุมพื้นที่โดยเฉลี่ยปีละประมาณ 4 ล้านไร่ ”¹⁷ พรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย ได้ร่วมกับพรรคการเมืองอื่น ๆ ตั้งเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งรับผิดชอบดูแลกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้นำนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ โดยเสนอแต่งตั้ง นายสุเทพ เทือกสุบรรณ

¹⁵ ไปรอดดู มดิชน, 20 พฤศจิกายน 2537 อ้างใน ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์, การเมืองไทย : การวิเคราะห์เชิงจิตวิทยา, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท วัชรินทร์การพิมพ์ จำกัด, 2539), หน้า 216.

¹⁶ “ รายงานพิเศษ ” มดิชนสุดสัปดาห์, (27 มกราคม 2538), หน้า 11.

¹⁷ นโยบายการดำเนินงานในสมัยของรัฐบาลชวน หลีกภัย ดูรายละเอียดจากสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, คำแถลงนโยบายของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ที่ได้แถลงต่อรัฐสภา, วันที่ 21 ตุลาคม 2535 (เอกสารอัดสำเนา) 2535, หน้า 15-28.

ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำกับดูแลสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ สปก. และมีเป้าหมายในการออก สปก.4-01 ให้กับผู้ครอบครองที่ดินให้ได้ ปีละ 4 ล้านไร่ และทันทีที่นายสุเทพ ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบ นโยบายนี้ นายสุเทพ ก็เริ่มดำเนินงานทันที ตั้งแต่วันแรกที่เข้าไปรับงาน ¹⁸

ความไม่ถูกต้องในกรณีการออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01

การนำนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลชวน หลีกภัย ไปปฏิบัติ ต้องสะดุดหยุดลง เพราะได้ถูกสังคมตรวจสอบความไม่ชอบมาพากล ตลอดจนฝ่ายค้านได้เสนอญัตติไว้ไว้วางใจบุคคลผู้เป็นรัฐมนตรีกำกับดูแลงาน คือ นายนิพนธ์ พร้อมพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อพบว่ามีความไม่ถูกต้องในการแจกเอกสารสิทธิ สปก.4-01และมีการออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 ให้กับบรรดาเศรษฐีและผู้มีฐานะในเมืองภูเก็ต *

“ ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดินในจังหวัดภูเก็ต ซึ่งปรากฏชื่อสามีของนักการเมืองหญิง ได้รับสิทธิและเอกสาร สปก.4-01 ที่ดินบริเวณสวนสักแก้วทัพ ยิ่งในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งปรากฏชื่อกำนันและข้าราชการมหาดไทยบางท่านที่เกี่ยวข้อง,ที่ดินป่าสงวนในจังหวัดจันทบุรี ซึ่งปรากฏว่ามีนายทุนรुक้าเข้าไปทำสวนสักทองโดยมุ่งหมายประโยชน์ทางธุรกิจ หรือที่ดินในจังหวัดลพบุรี ซึ่งมีการออกเอกสาร สปก.4-01 ให้นักธุรกิจส่งออกไก่สดแช่แข็งหลายคน ” ¹⁹

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในรัฐบาล ชวน หลีกภัย โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบนั้น ซึ่งเป็นรัฐมนตรีในสังกัดพรรคประชาธิปัตย์มีการทำการปฏิรูปลักษณะที่เร่งด่วน มีการลดขั้นตอนการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีมุ่งเน้นปริมาณเป้าหมายการปฏิรูปมากจนเกินไปทำการปฏิรูปที่ดินไปเป็นจำนวนถึง 11,543,975 ไร่

¹⁸ สุทธิชัย หยุ่น, สุดยอดสุทธิชัย หยุ่น (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ เนชั่น มัลติมีเดีย กรุ๊ป, 2539), หน้า 136.

* จังหวัดภูเก็ต เป็นจังหวัดที่ประชาชนมีรายได้ต่อหัวเป็นอันดับ 7 ของประเทศ ฉะนั้นการนำพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมในจังหวัดภูเก็ต มาแจกจ่ายเอกสารสิทธิ สปก.4-01 จึงเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยแก่ประชาชนโดยทั่วไปว่า จังหวัดภูเก็ตได้กลายเป็นจังหวัดยากจน ที่จะต้องปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยากไร้ไปแล้วหรือ ?

¹⁹ วรพล พรหมิกบุตร, " กรณีโก่งแผ่นดิน ความสัมพันธ์อันตรายทุนขุนนาง " มติชน, (วันที่ 1 ธันวาคม 2537), หน้า 32.

การปฏิรูปที่ดินในพื้นที่เขตจังหวัดทางภาคใต้ จะมีปัญหามากกว่าการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ภาคอื่น ๆ และการปฏิรูปที่ดินที่ไม่ได้อยู่ในแผนการการปฏิรูป ที่ดินของจังหวัดภูเก็ตนั้น มีปัญหามากมายคือ ผู้ที่ได้รับที่ดินบางคนเป็นบุคคลที่ไม่จัดอยู่ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย คือ ราษฎรบางคนซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับเอกสารสิทธิ์เป็นเศรษฐกิจและเป็นญาติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดภูเก็ต หรือมีความสัมพันธ์สนิมสนมกับพรรคประชาธิปัตย์ เช่นนายทศพร เทพบุตร ซึ่งมีความสัมพันธ์เป็นสามีของ นางอัญชลี วานิช เทพบุตร และบุคคลที่เป็นพ่อของสามี อีกทั้งเป็นวงศาคณาญาติกับนักธุรกิจนับร้อย ๆ ล้าน ข้อความของพรรคฝ่ายค้านที่กล่าวโจมตีรัฐบาล " การแจกที่ดินเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลขาดความชอบธรรม " ²⁰

การแจกเอกสารสิทธิ์ สปก. 4-01 ในจังหวัดภูเก็ต มีการปฏิรูปที่ดิน 10,500 ไร่เศษ ²¹ มีจำนวนผู้ได้รับการปฏิรูป 486 คน ในจำนวนผู้ได้รับนี้มีตระกูลเศรษฐกิจผู้ร่ำรวยในจังหวัดภูเก็ตอยู่ถึง 10 ตระกูลรวมอยู่ด้วย นายสุเทพ เทือกบรณ ยืนยันว่า 10 ตระกูลดังกล่าวนั้นเข้าข่ายเป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับที่ดิน เพราะเป็นเกษตรกรมาก่อนทำครอบครองที่ดินมาก่อน และต่อมาที่ดินถูกประกาศเป็นเขตป่าสงวนฯ ฉะนั้นจึงได้มีสิทธิกลับคืนด้วยพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินฯ และวันนี้จะเป็นมหาเศรษฐีมีเงินทองเท่าไร จึงไม่ใช่ข้อพิจารณา นายชวน หลีกภัย ยืนยันสิทธิการได้รับของ 10 ตระกูลนี้ว่า เหมือนกับการสอบชิงทุน ซึ่งมีเป้าหมายช่วยเหลือคนจนแต่คนที่เรียนเก่งได้ทุนมักจะเป็นลูกคนรวย * ซึ่งได้สร้างภาพลักษณ์ในทางลบให้กับ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และรัฐบาลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

²⁰ " สปก. 4-01 ฟันพิษพรรครัฐบาล - ฝ่ายค้าน ลอยแพ ประชาธิปัตย์ " เนชั่นสุดสัปดาห์ (17 - 23 กุมภาพันธ์ 2538), หน้า 14.

²¹ ในจำนวนที่ดินที่ปฏิรูป 10,500 ไร่ เป็นของเกษตรกรยากจน 4,000 ไร่ อีก 4,000 กว่าไร่ เป็นของผู้ร่ำรวย ส่วนอีก 1,000 ไร่ เป็นของคนต่างถิ่น โดยเฉพาะจากกรุงเทพฯซื้อที่ดินไว้ อ้างในรายงานพิเศษ " 4-01 โฉมเทพเทือก-อัญชลี ตัวนำโซครัฐบาลติดที่ดิน " โปรดดู มติชนสุดสัปดาห์ (2 ธันวาคม 2537), หน้า 12.

* นายชวน หลีกภัย อ้างการปกครองรูปแบบประชาธิปไตย และกิจกรรมการค้าเสรี ใคร ๆ ก็มีสิทธิได้รับเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 เหมือนกับการสอบชิงทุน การที่ผู้นำมีความคิดเช่นนี้เป็นอันตรายต่ออนาคตของประเทศ เพราะไม่เข้าใจเนื้อหาสาระของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการค้าแบบเสรีซึ่งพอที่จะสร้างความมั่งคั่งและความมั่นคง ให้กับประเทศและสังคมได้อย่างถาวร, โปรดดู ประเวศ มหารัตนสกุล, บันทึกคนนอกสภา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไอเอสพริ้นติ้งเฮาส์, 2539), หน้า 83.

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 แต่ดำเนินการตามนโยบายที่ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ เพราะปัญหาของรัฐบาลผสมและเหตุผลทางการเมือง แต่ในการดำเนินงานในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ปัญหาการปฏิรูปที่ดิน สปก. 4-01 * เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการดำเนินการออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 ที่ไม่ถูกต้อง เป็นที่เคลือบแคลงสงสัยแก่ประชาชนโดยทั่วไปว่าได้ดำเนินการโดยทุจริต จนทำให้รัฐบาลขาดความชอบธรรมทางการเมืองจนนำไปสู่การยุบสภาในที่สุด

ปัญหาข้อกฎหมายในการออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01.

ตามเจตนารมณ์แห่ง พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ประกอบพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเป็นเกษตรกร พ.ศ.2535 ได้ระบุนิยามความหมายไว้ชัดเจนว่า ในมาตรา 4 ว่า “ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ์และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิ์ ตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

คำว่า “ เกษตรกร ” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึง บุคคลผู้ยากจน หรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกรธรรมดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ในมาตรา 3 ระบุหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเป็นเกษตรกรว่า บุคคลซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเกษตรกร

(1) ผู้ยากจน ซึ่งหมายความรวมถึง ผู้มีรายได้ไม่สูงกว่ารายได้ ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(2) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ซึ่งหมายความถึง ผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

* การปฏิรูปที่ดินในตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518-2535 ประเทศไทยเพียงที่จะมีการปฏิรูปที่ดินไม่ถึง 5 ล้านไร่ แต่ช่วงในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (พ.ศ.2535-2537) มีการปฏิรูปที่ดินรวม 11,543,975 ไร่ ประชาชนได้รับเอกสารสิทธิ 592,809 ราย.

(3) บุตรของเกษตรกร ซึ่งหมายถึงบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรกรรม เป็นหลัก

ทั้งนี้บุคคลดังกล่าวจะต้องไม่อาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

จากบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้นแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่ต้องการจะปฏิรูปที่ดินเพื่อบุคคลผู้เป็นเกษตรกร นัยความหมายของเกษตรกรนั้น กล่าวโดยสรุปแล้วต้องเป็นบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งมีความยากไร้ไม่มีที่ทำกินของตนเองเป็นหลักแหล่ง และประสงค์ที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และเมื่อพิจารณาจากนโยบายของรัฐบาลชวน หลีกภัย ดังกล่าวในข้างต้นแล้วว่า " ...4.2.4 เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินและการออกเอกสารสิทธิ์ เพื่อกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่ เกษตรกรผู้ยากไร้ และเกษตรกรที่ครอบครองทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ โดยจะปรับปรุงกลไกการบริหารและการจัดการของรัฐ ตลอดจนจัดสรรงบประมาณให้สามารถครอบคลุมพื้นที่ได้ โดยเฉลี่ยปีละประมาณ 4 ล้านไร่ " ซึ่งแนวทางตามนโยบายของรัฐบาลกับบทบัญญัติตามกฎหมายนั้น มีความสอดคล้องต้องกันในการแสดงเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมุ่งที่ช่วยเหลือ " เกษตรกรผู้ยากไร้ " และ " เกษตรกรรมผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง " หรือ " เกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ "

จากความหมายของกฎหมายและความชัดเจนของนโยบายรัฐบาล จะเห็นได้ว่าลายลักษณ์อักษรและเจตนารมณ์มีความชัดเจนและถูกต้องตามหลักการ ไม่มีความเคลือบแคลงหรือมีความซับซ้อนแต่อย่างใด แต่การดำเนินการของพรรครัฐบาล โดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมี นายนิพนธ์ พร้อมพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งบุคคลทั้งสองเป็น ส.ส.ในสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ จึงมีพฤติกรรมที่แอบแฝงในการทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการแจกเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 ในครั้งนี้ แม้ว่าภายหลังรัฐมนตรีทั้งสองจะลาออกจากตำแหน่งไป และรัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนให้ นายประจวบ ไชยสาส์น ซึ่งสังกัดพรรคชาติพัฒนา มาดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และนายจุลรินทร์ ลักษณะวิศิษฐ์ สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อลดกระแสความรุนแรงทางการเมืองขณะที่พรรคฝ่ายค้าน ยื่นยติอภิปรายไม่ไว้วางใจบุคคลทั้งสองก็ตาม แต่ทว่าความเคลือบแคลงสงสัยของประชาชนและสื่อมวลชน ซึ่งยังขาดความชัดเจนในเรื่องนี้ ก็ยังไม่หยุดที่จะติดตามตรวจสอบเรื่องที่เกิดขึ้นต่อไป ในขณะที่พรรคชาติพัฒนาและพรรคฝ่ายค้านเองก็ต้องการที่จะให้ความจริงในเรื่องนี้กระจ่าง และได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาศึกษาความในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว เพื่อคลี่คลายปัญหาให้กระจ่าง

ความพยายามในการแก้ปัญหาปฏิรูปที่ดินของรัฐบาล ชวน หลีกภัย

เมื่อข้อเท็จจริงกรณี สปก.4-01 ได้กระจ่างสู่สาธารณชน ในลักษณะของความไม่ถูกต้องในการออกเอกสารสิทธิ์ โดยการออก สปก.4-01 ให้กับบุคคลผู้ไม่ใช่เกษตรกร แต่เป็นคหบดี และมีความเกี่ยวข้องเป็นญาติ, นายทุน และกลุ่มผู้สนับสนุนของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการออก สปก.4-01 ที่จังหวัดภูเก็ต พรรคประชาธิปัตย์ได้กลายเป็นเป้าหมายของสื่อมวลชนสาขาต่าง ๆ ซึ่งโจมตี และติดตามข่าวสารอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ซึ่งเป็นการยากที่รัฐบาลจะปกปิดข้อเท็จจริงและข่าวสารนี้ต่อสาธารณชน

ข้อเท็จจริงและขั้นตอนในการออก สปก.4-01 นี้ อย่างรีบเร่ง ได้สะท้อนให้เห็นถึงความรีบร้อนไม่ละเอียดรอบคอบของรัฐบาลในการดำเนินงานเรื่อง สปก.4-01 จึงมีข้อผิดพลาดต่าง ๆ มากมาย และตัวบุคคลผู้ได้รับเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 ที่มีใช้บุคคลผู้เป็นเกษตรกรตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นว่า เจตนารมณ์ของรัฐบาลในการออก สปก.4-01 นี้ มีเรื่องของผลประโยชน์และเงื่อนไขการทุจริตเกิดขึ้น อันเป็นปัญหาที่สำคัญที่รัฐบาลชวน หลีกภัย ต้องพยายามแก้ไขเป็นการเร่งด่วน เพราะกรณีดังกล่าวนี้กระทบกระเทือนต่อภาพลักษณ์และความชอบธรรมของรัฐบาล แม้ว่าบุคคลผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้โดยตรง ก็คือ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งรับผิดชอบดูแลสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้รับผิดชอบในกรณีการออกเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 จะได้พยายามชี้แจงข้อเท็จจริงต่อสื่อมวลชน หนังสือพิมพ์ รวมตลอดถึงรายการโทรทัศน์ต่าง ๆ แต่ทว่าการชี้แจงของนายสุเทพนั้น ก็ไม่สามารถชี้แจงได้ชัดเจนแจ่มแจ้งได้ ตรงกันข้ามกับทำให้เรื่องนี้เป็นที่เคลือบแคลงและสงสัยของประชาชนโดยทั่วไป

ความไม่ชัดเจนในเรื่องของการออก สปก.4-01 ซึ่งสร้างปัญหาให้กับพรรคประชาธิปัตย์เป็นอย่างมาก ในขณะที่การเผชิญหน้าระหว่างพรรคความหวังใหม่และพรรคประชาธิปัตย์ในเรื่องกรณีความขัดแย้งในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 198-199 โดยที่พรรคความหวังใหม่มีมติพรรคเป็นเอกฉันท์ให้ถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล หากรัฐบาลไม่ยอมให้เพิ่มถ้อยคำในร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 198-199 * จนท้ายที่สุดพรรคประชาธิปัตย์ได้ปรับพรรคความหวังใหม่ ออกจากการร่วมรัฐบาล และดึงพรรคชาติพัฒนาเข้ามาร่วมรัฐบาลแทน ทั้งนี้ พลเอกชาติชาย

* การร่วมทำสัตยาบันของพรรคชาติพัฒนา, พรรคชาติไทย, พรรคกิจสังคม, พรรคประชากรไทย, และพรรคราษฎรว่าจะไม่เข้าร่วมรัฐบาลอย่างเด็ดขาด ทำให้พรรคความหวังใหม่กล้าแข่งขันกับพรรคประชาธิปัตย์ในกรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 198,199

ชุดหน้าพรคชาติพัฒนา มีเหตุผลในการร่วมรัฐบาลกับพรรคประชาธิปัตย์ ทั้ง ๆ ที่ ได้ร่วมสัตยาบันกับพรรคการเมืองฝ่ายค้านด้วยกัน ที่จะไม่เข้าร่วมรัฐบาลอย่างเด็ดขาดว่า

“ พร้อมทั้งจะโอบอุ้มรัฐบาลให้ครบเทอม สร้างประวัติศาสตร์ในการเป็น นายกรัฐมนตรีจากรัฐบาลพลเรือน ให้สำเร็จลุล่วงเป็นครั้งแรก トラบใดที่พรรค ชาติพัฒนา ยังอยู่ร่วมในรัฐบาล ”²²

การยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้าน โดยการกล่าวหา นายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่ามีส่วนทุจริตในการออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 ทำให้พรรค ประชาธิปัตย์ต้องเร่งหาทางออกและแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามก่อนที่จะ มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ ก็ลาออกจากตำแหน่งในวันที่ 6 ธันวาคม 2537 กัน เพื่อลดกระแสกดดันทางการเมืองจากพรรคร่วมรัฐบาล, พรรคฝ่ายค้าน, สื่อมวลชน และประชาชนโดยทั่วไป และต่อมา นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ผู้รับผิดชอบสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็ชิงลาออกจากตำแหน่ง ในวันที่ 13 ธันวาคม 2537 ก่อนที่จะถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งสถานการณ์ทางการเมืองใน ขณะนี้พรรคชาติพัฒนาได้มีบทบาทเด็ดขาด ในแง่ที่เป็นคุณและเป็นโทษแก่พรรคประชาธิปัตย์ เป็นอย่างมาก * โดยพรรคชาติพัฒนาได้มีท่าทีทางการเมืองที่อิงอยู่กับกระแสของประชาชนและ สื่อมวลชนเป็นหลัก กับต้องการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในกรณีการออก สปก.4-01 ให้สาธารณชนได้ รับทราบ เพื่อสร้างฐานคะแนนเสียงและคะแนนนิยมของพรรคชาติพัฒนา สำหรับการเลือกตั้ง ครั้งต่อไป พร้อมทั้งนั้นก็ยังมีท่าทีในการที่จะต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองกับพรรคประชา ธิปัตย์อยู่ไม่น้อยด้วยเช่นกัน

²² “ 75 ปีของชาติชาย อายุเป็นเพียงตัวเลข ” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (9 - 15 เมษายน 2538), หน้า 5.

* บทบาทของพรรคชาติพัฒนา ในการร่วมรัฐบาลครั้งนี้ นอกเหนือจากการเข้ามาเพื่อสร้างผล งานให้กับพรรคแล้ว พรรคชาติพัฒนายังทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลด้วย โดยบทบาท ของการตรวจสอบนั้น มีความชัดเจนว่าทำกัน 2 ระดับคือ ระดับรัฐมนตรี โดย นายประจวบ ไชยศาสตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และระดับ ส.ส. โดย ว่าที่ ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณวิ ได้แสดงบทบาทของตัวเองอย่างชัดเจนว่า รัฐบาลผิดพลาดเรื่อง สปก. และต้องแสดงความรับผิดชอบ รวมทั้ง ส.ส.กลุ่ม 16 ในพรรคชาติพัฒนา จำนวนหนึ่งก็มีท่าทีเช่นเดียวกัน, โปรดดู ทีมข่าวการเมือง “ ชวน 4 หืดขึ้นคอ ก่อนชนะโหวตระวังพลิกหลังชกฟอก ”, สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (วันที่ 14- 20 พฤษภาคม 2538), หน้า 41-42.

แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของ นายประจวบ ไชยสาส์น รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ จากพรรคชาติพัฒนา ได้เสนอให้กฤษฎีกาตีความใน 2 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน คือ²³

(1) ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้มีสิทธิ์จะได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะต้องมิคุณสมบัติอย่างไร

(2) หากปรากฏว่าผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปไปแล้ว ขาดคุณสมบัติตามข้อ (1) จะต้องดำเนินการอย่างไร

การดำเนินการของ นายประจวบ ไชยสาส์น ในการเสนอกฤษฎีกาตีความข้างต้น ถูกมองจากพรรคประชาธิปัตย์ว่า พรรคชาติพัฒนากำลังเล่นเกมสกับพรรคประชาธิปัตย์ โดยมีฝ่ายค้านเป็นผู้ให้การสนับสนุนในเบื้องหลัง พรรคประชาธิปัตย์ได้พยายามเล่นเกมสถ่วงมิให้มีการตีความ แต่ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเล่นเกมสเถถ่วง และกระแสมือเมืองก็ทวีความรุนแรงขึ้น นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี จึงได้ตัดสินใจเสนอให้กฤษฎีกาตีความ ตามประสงค์ของนายประจวบ อันเป็นการลดแรงกดดันทางการเมืองได้ในระดับหนึ่ง แต่การตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ต้องเผชิญหน้ากับพรรคชาติพัฒนาอีกครั้งหนึ่ง

“ เมื่อรู้ว่าผิดพลาดก็ใช้ลีลาการเมืองแบบเดิม ๆ โยนเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความหมายคำว่า “ เกษตรกร ” เดชะบุญที่คณะกรรมการกฤษฎีกาชุดที่พิจารณา ซึ่งเป็นข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ต่างสำนึกถึงคุณแผ่นดิน ได้ตีความสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นบรรทัดฐาน ”²⁴

และเมื่อผลของการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาออกมาว่า ผู้ที่ได้รับแจกเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 ไม่มีคุณสมบัติการเป็นเกษตรกรตามกฎหมาย ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ถูกโจมตีจากพรรคร่วมรัฐบาล, พรรคฝ่ายค้าน, และสื่อมวลชนเป็นอย่างมาก พรรคฝ่ายค้านได้ยื่นมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะ และได้กำหนดวันอภิปรายไม่ไว้วางใจในวันที่ 16-17 พฤษภาคม 2537 มาตรการที่พรรคประชาธิปัตย์ จัดกลยุทธ์ออกมาตอบโต้ฝ่ายค้านเพื่อจะสงบปัญหา สปก.4-01 ให้ยุติก่อนจะถึงวันอภิปรายไม่ไว้วางใจในเดือนพฤษภาคม 2538 ที่จะถึงก็คือ²⁵

²³ “ รายงานพิเศษ ”, มติชนสุดสัปดาห์ (10 มีนาคม 2538), หน้า 11.

²⁴ ประเวศ มหารัตน์สกุล, บันทึกคนนอกสภา, หน้า 84.

²⁵ อานนท์ ธนูวนิชย์, “ สปก.4-01 ฟันพิษพรรครัฐบาล-ฝ่ายค้าน ลอยแพประชาธิปัตย์ ” เนชั่นสุดสัปดาห์ (17-23 กุมภาพันธ์ 2538), หน้า 14.

1. กรณีการออก สปก.ที่จังหวัดภูเก็ต ได้ตั้งกรรมการขึ้นมาสอบสวน
2. จัดตั้งศูนย์รับข้อมูลของสำนักงานปฏิรูปที่ดินตรวจสอบเอกสารสิทธิ์ สปก.4.01 ในจังหวัดสำคัญต่าง ๆ

พรรคประชาธิปัตย์ได้มอบหมายให้ นายจรินทร์ ลักษณะวิศิษฐ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้แก้ไขปัญหา สปก.4-01 ในสถานการณ์ที่พรรคประชาธิปัตย์ตกอยู่ในห้วงแห่งการถูกรุมโจมตีทั้งจากฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลด้วยตนเอง²⁶ ความพยายามลดกระแสกดดันทางการเมือง นายจรินทร์ ในฐานะรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ได้นำเสนอให้รัฐบาลยกเลิกผู้ได้รับเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 ในจังหวัดภูเก็ต ทั้งสิ้นจำนวน 7 ราย * เพราะปรากฏว่า

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

* นายจรินทร์ ลักษณะวิศิษฐ์ เข้าไปแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการเพิกถอนสิทธิในช่วงแรก 7 ราย จากจำนวนเศรษฐกิจทั้งหมด 10 ราย รายชื่อเศรษฐกิจ 7 คนที่ถูกเพิกถอนสิทธิ คือ

1. นายสุทิน เทพบุตร ได้รับ สปก. มีเนื้อที่ 13-2-71 ไร่ ชื่อจากนายขอ ทองมี เมื่อปี พ.ศ. 2524 ทำสวนมะพร้าว, สวนมะม่วงหิมพานต์ และแปลงที่ 2 มีเนื้อที่ 18-3-95 ไร่ ชื่อมาจากนายขอ ทองมี ทำสวนมะพร้าว 15 ไร่ ว่างเปล่า 3 ไร่ มี ภบท.8 เล่มที่ 4 เล่มที่ 341 ปี พ.ศ. 2505 ในนาม นายขอ ทองมี และมี ภบท.5 เลขที่สำรวจ 25 ม.1 ต.กระรน ออกให้ 3 พฤษภาคม พ.ศ.2533 ในชื่อของนายสุเทพ เทพบุตร

2. นายทศพร เทพบุตร สามีของนางอัญชลี (วานิช) เทพบุตร ได้รับ สปก. มีเนื้อที่จำนวน 98-1-07 ไร่ ชื่อจากนายจรัญ ตุงกู เมื่อปี พ.ศ.2532 ไม่มีใบชื่อ (สลักหลังใบ ภบท.11) ทำมาประมาณปี พ.ศ.2508 ดูจากพืชผล ทำสวนยางพารา 78 ไร่, มะพร้าว 20 ไร่ ภบท.5 ชื่อนายทศพร เทพบุตร

3. นายบุญแก่ง ศรีแสนสุชาติ ได้รับ สปก.มีเนื้อที่จำนวน 68-0-43 ไร่ ชื่อมาจากนายโอฬาร สุทธิธรรมโสภณ ในปี พ.ศ.2526 ทำสวนยางพารา สวนผลไม้ชนิดต่าง ๆ ภบท.11 เล่มที่ 965724 เลขที่ 35 เลขที่ 2535 ชื่อนายโอฬาร สุทธิธรรมโสภณ เป็นเงิน 153 บาท เท่านั้น

4. นายบรรลือ ดันดีวิท ได้รับ สปก.มีเนื้อที่จำนวน 69-0-70 ไร่ ชื่อมาจาก นายวิชาญ สวัสดิ์ดิษฐ์ ปี พ.ศ. 2533 ทำสวนยางพารา และสวนผลไม้ หนังสือสัญญาซื้อขายที่ดินหลายแปลงรวม 10 ฉบับ บางแปลงมี สด.1 (4 แปลง) มี ภบท.11 (ครั้งสุดท้าย) ปี พ.ศ.2536 เลขที่ ก.100134 เลขที่ 29 อ.กะทู้ ออกให้นายบรรลือ ดันดีวิท เป็นเงิน 1,876.50 บาท

5. นายเจริญ ถาวรวงวงศ์ ได้รับ สปก.มีเนื้อที่จำนวน 4-2-12 ไร่ ชื่อมาจากนายลิขิต สุวรรณรัตน์ ปี พ.ศ.2535 ทำสวนผลไม้ต่าง ๆ ประมาณ 40 ปี ภบท.5 เลขที่สำรวจ 83 ที่ตั้งหน่วยที่ 3 ม.2 ต.กระรน ปี พ.ศ.2536 ชื่อนายลิขิต สุวรรณรัตน์

6. นายหัตถ์ กตัญญูสิกุล ได้รับ สปก.จำนวน 2 แปลง โดยแปลงที่ 1 มีเนื้อที่จำนวน 17-2-25 ไร่ ชื่อมาจากนายจำเนียง สีทา เมื่อปี พ.ศ.2527 ทำสวนยางพาราเต็มพื้นที่ แปลงที่ 2 มีเนื้อที่จำนวน 12-0-55 ไร่ ชื่อมาจากนายฉลาด บุญเดช ทำสวนยางพารา,ทุเรียน และสะตอ มี ภบท.5 ชื่อนายหัตถ์

จังหวัดภูเก็ต คุณสมบัติไม่ตรงกับความหมายของคำว่า “ เกษตรกร ” ตามที่กฤษฎีกาตีความ นอกจากนี้ความพยายามแก้ไขปัญหานายสุเทพ ซึ่งพยายามลดกระแสและความกดดันจากสังคมและสื่อมวลชน โดยการหาแนวร่วมทางมวลชน

“ ...พฤติกรรมที่ไม่น่าไว้วางใจของ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ อดีต รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งสนับสนุนให้ท้ายประชาชนในการก่อกบฏสนับสนุนวิธีการออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 ทั้งนี้เพื่อใช้ฐานประชาชนเป็นภูมิคุ้มกันทางการเมืองและความรับผิดชอบทางกฎหมาย เพราะจนด้วยปัญญาไม่รู้จะแก้ตัวเชิงเหตุผลและความชอบธรรมได้อย่างไร จึงใช้วิธีปลุกเร้าอารมณ์ของความเป็นท้องถิ่นและภูมิภาคนิยม...”²⁷

ความพยายามในการแก้ไขปัญหามาตรการที่ตีของพรรคประชาธิปัตย์ ในกรณีการออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 นั้น ไม่สามารถที่จะยุติปัญหาและสร้างความชอบธรรมให้กับพรรคประชาธิปัตย์ได้เหมือนเดิม ตรงกันข้ามกับสร้างความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกัน ในขณะที่ประชาชนและสื่อมวลชนก็โจมตีรัฐบาล โดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์อยู่ตลอดเวลา

ปัญหาของพรรคร่วมรัฐบาลที่โจมตีการปฏิรูปที่ดิน

แม้ว่าปัญหา สปก.4-01 จะล่วงเลยผ่านมาหลายเดือน แต่ยังไม่มีการยุติลงได้โดยง่าย และยังมีที่ท่าที่จะเป็นประเด็นที่สร้างความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกัน ในพรรคร่วมรัฐบาลอย่างพรรคชาติพัฒนา โดย ว่าที่ ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ส.ส.นครราชสีมา และ ส.ส.กลุ่ม 16 นั้น ยังไม่พอใจการแก้ไขของพรรคประชาธิปัตย์ โดยการแก้ปัญหาการเพิกถอนที่ดินปฏิรูปของเศรษฐกิจ และยังคงเกิดความรู้สึกของการร่วมพรรคร่วมรัฐบาลต่อไปว่า “ กำลังพายเรือให้โจรนั่งอยู่ตลอดเวลา ”²⁸

12-0-55 ไร่ ชื่อมาจากนายฉลาด บุญเดช ทำสวนยางพารา,ทุเรียน และสะตอ มี ภบท.5 ชื่อนายหัตถ์ กัตัญชสีกุล ลว.27/4/37 ภบท.11 เล่มที่ ด.39 7005 เลขที่ 32 ปี พ.ศ. 2537 นายหัตถ์ กัตัญชสีกุล เป็นเงิน 360 บาท ลว.27/4/37 มีหลักฐานสงเคราะห์สวนยาง

7. รายสุดท้าย ที่ถูกเพิกถอนครั้งล่าสุด คือ นายณรงค์ นพดารา ได้รับ สปก.มีเนื้อที่จำนวน 21 ไร่ อยู่ในพื้นที่ ม.2 ต.กะรน

²⁷ ประเวศ มหารัตน์สกุล, บันทึกคนนอกสภา, หน้า 84.

²⁸ “ รายงานพิเศษ ”, มติชนสุดสัปดาห์ (10 มีนาคม 2538), หน้า 11.

พลตรีจำลอง ศรีเมือง หัวหน้าพรรคพลังธรรม ประกาศจุดยืนของพรรคพลังธรรมว่าจะเลือกเอาความชอบธรรมทางการเมือง โดยไม่เลือกเอามารยาททางการเมือง พร้อมทั้งบอกเป็นนัยว่า การตัดสินใจของพรรคพลังธรรมจะไม่ทำให้ประชาชนผิดหวัง ในขณะที่ ส.ส.ภายในพรรคต่างแสดงท่าทีแข็งกร้าวต่อสถานการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น และแสดงความเห็นให้พรรคตัดสินใจถอนตัวออกจากการร่วมรัฐบาล การตัดสินใจของพรรคพลังธรรมนี้ได้รับการกดดันจากองค์กรประชาธิปไตย, นักวิชาการ, นักศึกษา ให้พรรคพลังธรรมต้องตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งกับสถานการณ์การเมืองที่เกิดขึ้นด้วย²⁹ การตอบโต้ของพรรคพลังธรรมนั้น ถึงประกาศว่าจะไม่ร่วมรัฐบาลต่อไป หากพรรคประชาธิปไตยไม่สามารถชี้แจงถึงความสุจริตให้เป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณชนได้ * หรือแม้แต่ ส.ส.ในพรรคร่วมรัฐบาลก็ออกมาโจมตีพรรคประชาธิปไตย อย่างเช่น นายอาทร บุญมาเลิศ กรรมการบริหารพรรคพลังธรรม กล่าวถึงการแก้ปัญหาเรื่อง สปก. 4-01 ของพรรคประชาธิปไตย เป็นการแก้ปัญหาของคนใจ³⁰

ปัญหาการยอมรับและความชอบธรรมทางการเมือง

การนำเสนอข่าวสารของหนังสือพิมพ์ ตลอดจนสื่อมวลชนต่าง ๆ ได้แสดงให้เห็นถึงความไม่ชอบมาพากล และความไม่ถูกต้องของการดำเนินการออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 ของรัฐบาลที่มีการออกเอกสารสิทธิจำนวนมาก โดยไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายกรณีการแจก สปก.4-01 ให้กับเกษตรกรในจังหวัดภูเก็ต ปรากฏข้อเท็จจริงว่าชื่อผู้ที่เข้ารับการแจก สปก.4-01 นั้น ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีฐานะและเป็นเศรษฐีในจังหวัดภูเก็ตและเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏซึ่งสร้างความเคลือบแคลงสงสัยให้กับประชาชนโดยทั่วไป เสียงครหานินทาถึงความไม่ชอบมาพากลจากซีกของฝ่ายค้านจึงตามมา และมีการวิวาทะกันอย่างรุนแรงระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซีกของฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ถึงขั้นกล่าวหาว่า นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ทำผิดกฎหมาย³¹ จนกระทั่งพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้น ได้แก่พรรคชาติไทย, พรรคชาติพัฒนา, พรรคกิจสังคม และพรรคราษฎร ได้ยื่นญัตติขออภิปรายไม่ไว้วางใจ นายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, และ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการ

²⁹ ไปรอดดู “ พช.บนสถานการณ์สร้างจุดขายใหม่ อยู่หรือไม่นั้นก็อยู่ที่ความชอบธรรม ” เนชั่นสุดสัปดาห์. (5 -11 พฤษภาคม 2538), หน้า 10-11.

* นายไชยวัฒน์ สินสุวงศ์ เลขาธิการพรรคพลังธรรม ได้ประกาศอย่างแจ่มชัดว่า หากพอใจการชี้แจงเรื่อง สปก.4-01 ก็จะอยู่ร่วมรัฐบาลต่อไป หากไม่พอใจก็จะถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล เพราะพรรคเราชูประเด็นต้องการความสุจริต หากไม่สุจริตก็อยู่ร่วมรัฐบาลกันต่อไปไม่ได้, ไปรอดดู “ รายงานพิเศษ ”, มติชนสุดสัปดาห์ (10 มีนาคม 2538), หน้า 11.

³⁰ “ รายงานพิเศษ ”, มติชนสุดสัปดาห์ (10 มีนาคม 2538), หน้า 11.

³¹ สุทธิชัย หยุ่น, สุดยอดสุทธิชัย หยุ่น, หน้า 136.

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งทั้งสองท่านเป็น ส.ส.ในสังกัดของพรรคประชาธิปัตย์ และท้ายที่สุดก่อนถึงการอภิปรายไม่ไว้วางใจบุคคลทั้งสอง ต้องลาออกจากตำแหน่งเพื่อลดกระแสและแรงกดดันทางการเมือง

จากกรณีดังกล่าวรัฐบาลพยายามพิสูจน์ข้อบัญญัติแห่งกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ซึ่งให้อำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาแจกเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 ว่าการกระทำของรัฐมนตรีในทุกชั้นตอนนั้น ได้ทำตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มิได้มีการใช้อำนาจหน้าที่นอกเหนือไปจากที่กฎหมายให้ไว้แต่ประการใด อีกทั้งผู้ที่ได้รับเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 ก็เป็นบุคคลผู้มีสิทธิ์ตามกฎหมาย และปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาข้อเท็จจริง สำหรับบุคคลผู้ที่คุณสมบัติขัดกับหลักกฎหมายตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความนั้น ก็ได้เพิกถอนไปแล้ว แต่ข้อชี้แจงของรัฐบาลก็ไม่สามารถที่จะสร้างภาพพจน์ที่ดีให้กับรัฐบาลได้เลย

ความเห็นของ นายประมาธ ชันชื้อ ประธานสภาปฏิรูปในขณะนั้น มีความเห็นในการตีความออก สปก.4-01 ของรัฐบาลว่า³²

“ ... ผมเห็นนักการเมืองหลายคนบอกว่า กฎหมายสามารถทำได้ แต่อยากจะถามคำถามเดียวว่ามันชอบธรรมแล้วหรือที่ดินที่เขาจัดไว้สำหรับแจกคนจนแล้วคนรวยไปเอา มันชอบธรรมหรือ คนรวยมีหน้าที่ต่อสังคมอย่างหนึ่งคือการพยายามใช้ทรัพย์สินส่วนตนดูแลคนอื่นให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม ไม่ใช่ไปเอาของที่จะแจกคนจนไม่ใช่มีมากหน่อยแล้วจะเอามากขึ้น ...ผมอยากถามว่าแล้วความชอบธรรมจะอยู่ตรงไหน สำหรับผมต้องใช้หลักความชอบธรรม ผมไม่คำนึงว่าหลักกฎหมายเป็นอย่างไร แต่ดูว่าการกระทำเกิดความชอบธรรมหรือไม่ ...”

นายวิษณุ เครืองาม เลขาธิการคณะรัฐมนตรีในขณะนั้น มีความเห็นในการตีความออก สปก.4-01 ของรัฐบาลว่า³³

“ ...พิจารณาในแง่กฎหมายไม่น่าจะมีความผิด แต่ขัดต่อความรู้สึกประชาชนที่คนรวย ได้ประโยชน์จากกฎหมายดังกล่าว ... ในกรณีของนายทศพร ควรจะมีการตีความตัดสินใจให้ชัดเจนว่า อยู่ในเกณฑ์ของเกษตรกรข้อ

³² “ รายงานพิเศษ ”, มติชนสุดสัปดาห์, (2 ธันวาคม 2537), หน้า 12.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

ได้จาก 3 ข้อที่กำหนดในข้อกฎหมาย คือเกษตรกรโดยอาชีพหลัก ผู้ยากจน หรือผู้มีอาชีพเกี่ยวข้อง ..."

แม้แต่กลุ่มพลังนิสิตนักศึกษาและกลุ่มประชาธิปไตยในจังหวัดภูเก็ต นำโดย นายदनัย ยงดี กลุ่มพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ชาวภูเก็ต, นายณรงค์ศักดิ์ อิ่มดวง สหพันธ์นิสิตนักศึกษาภาคใต้, และ นายันนทพงษ์ แก้วกล้า กลุ่มนักเรียน-นักศึกษาจังหวัดภูเก็ต ได้ยื่นหนังสือเปิดผนึก ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2537³⁴ ถึงนายสุตจิต นิมิตกุล ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต เรียกร้องให้มีทบทวนการออกเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 ในจังหวัดภูเก็ต ว่าการออกเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 ที่ดำเนินการไปแล้วไม่ถูกต้อง พร้อมกับเปิดเผยข้อเท็จจริงต่อสาธารณชนโดยผ่านสื่อมวลชนทุกแขนง กับเรียกร้องให้มีการเปิดเวทีได้สวนสาธารณะ เพื่อระดมความเห็นและรับฟังความคิดของประชาชนทั้งจังหวัด เพราะการกระทำของรัฐดังกล่าวได้กระทบกระเทือนต่อประชาชนส่วนรวมในจังหวัดภูเก็ต

การยุบสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล ชวน หลีกภัย

ในเดือนธันวาคม 2537 นายบรรหาร ศิลปอาชา ผู้นำพรรคฝ่ายค้าน ได้ยื่นญัตติขออภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะ โดย ส.ส.พรรคความหวังใหม่ ซึ่งเพิ่มออกมาเป็นฝ่ายค้าน หลังจากที่รัฐบาลตั้งพรรคชาติพัฒนาเข้าร่วมรัฐบาลแทน ก็ได้ร่วมลงนามในคำขออภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลด้วย แต่เนื่องจากขณะนั้นเป็นเวลาที่จะหมดสมัยการประชุมสภาแล้ว นายมารุต บุณนาค ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้บรรจุญัตติการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในสมัยการประชุมสภาต่อมา ในเดือนพฤษภาคม 2538 โดยกำหนดวันอภิปรายไม่ไว้วางใจระหว่างวันที่ 16-17 พฤษภาคม 2538 และกำหนดวันที่ 19 พฤษภาคม เป็นวันลงมติ เมื่อสมาชิกรัฐสภาได้ฟังการอภิปรายจะมีความเห็นไว้วางใจหรือไม่

การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ชวน หลีกภัย มีขึ้นอีกครั้งซึ่งนับเป็นครั้งที่ 4 นับแต่ที่รัฐบาลชวน ได้บริหารประเทศ โดยมีประเด็นการออกเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 โดยไม่ถูกต้อง เป็นประเด็นหลักของการ อภิปราย นอกจากนี้ยังมีการอภิปรายถึงปัญหาเรื่องอื่น ๆ เช่น ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สินของประชาชน, ปัญหาราคาสินค้าขึ้นราคา, ปัญหาปุ๋ยและปุ๋ยซีเมนต์, ปัญหาราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ เป็นต้น การดำเนินการอภิปรายในวันที่ 17 พฤษภาคม 2538 นี้ ทางฝ่ายค้านได้วางตัวบุคคลผู้อภิปรายไว้จำนวน 17 คน โดยเฉพาะ

³⁴ โปรดดู " กลุ่มพลังนิสิตนักศึกษาภูเก็ต ฮือต้าน-ประณามเศรษฐกิจเขมือบที่ดินคนจน "มติชน, (2 พฤศจิกายน 2537), หน้า 2

อย่างยิ่ง ส.ส.กลุ่ม 16 ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจที่จะนำข้อมูลในทางลึกลงมาเผยแพร่ต่อสภาผู้แทนราษฎร และผู้สาธารณชนโดยการถ่ายทอดสดทางโทรทัศน์ การอภิปรายได้ดำเนินไปโดยฝ่ายค้านได้แสดงเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่ เตรียมข้อมูลมาอย่างดีจนยากยิ่งที่รัฐบาลจะแก้ข้อกล่าวหาได้ และความชัดเจนของการอภิปราย และหลักฐาน ทำให้ความชอบธรรมของรัฐบาลชวณลดลงตามลำดับ และเมื่อรัฐบาลไม่สามารถแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างชัดเจน ความชอบธรรมในการปกครองก็ไม่แทบจะไม่มีอีกต่อไป

หลังจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล จบลงในตอนค่ำของวันที่ 17 พฤษภาคม 2538 คณะกรรมการบริหารของพรรคพลังธรรม ได้มีการประชุมด่วน และที่ประชุมมีมติว่าฝ่ายรัฐบาลตอบโต้ข้อกล่าวหาของฝ่ายค้านไม่ชัดเจน จึงเห็นควรงดออกเสียงไว้วางใจรัฐบาล เมื่อมีการลงมติไม่สนับสนุนรัฐบาลของพรรคพลังธรรม ก็เท่ากับว่าเสียงของรัฐบาลจะหายไปถึง 47 เสียง เหลือเสียงสนับสนุนเพียง 155 เสียง ในขณะที่เดียวกัน ส.ส.ของพรรคร่วมรัฐบาลบางคน ซึ่งเป็นสมาชิกในสังกัด “ กลุ่ม 16 ” ก็ประกาศว่าจะไม่ยกมือให้กับฝ่ายรัฐบาล ฉะนั้นรัฐบาลของนายชวณ หลีกภัย จึงประสบวิกฤตการณ์ทางการเมือง ทางออกของรัฐบาลในขณะนั้น มีอยู่เพียงสองทาง คือ 1.ยุบสภา และ 2.ลาออก ซึ่ง ฯพณฯ นายชวณ หลีกภัย นายกรัฐมนตรี จึงได้ประกาศยุบสภา ในตอนเที่ยงคืนของวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 ก่อนถึงกำหนดที่จะให้มีการลงมติซึ่งกำหนดไว้เวลา 13.30 น. ของวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 นั้นเอง³⁵

สรุป

ความผิดพลาดในการบริหารประเทศของรัฐบาล ชวณ หลีกภัย ระหว่างที่ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะความผิดพลาดในเรื่องการออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 ซึ่งกลายเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้รัฐบาลชวณ หลีกภัย ต้องยุบสภาเลือกตั้งใหม่ ให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น ปัญหาการออก สปก.4-01 ได้กระทบกระเทือนต่อการยอมรับศรัทธาของประชาชน ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว เรียก้องศรัทธาและความชอบธรรมจากประชาชนกลับคืนมาได้

การปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายทางการเมืองที่สำคัญในการกระจายรายได้ไปสู่คนจน การปฏิรูปที่ดินถือเป็นนโยบายเด่น ที่พรรคประชาธิปัตย์ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งมาตลอดเวลา การดำเนินการปฏิรูปที่ดินปรากฏอย่างเป็นรูปธรรม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา การดำเนิน

³⁵ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์, การเมืองไทย : การวิเคราะห์ เจริญจิตวิทยา, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทวารินทร์การพิมพ์ จำกัด, 2539), หน้า 218.

การเป็นไปอย่างเป็นขั้นตอน มีระยะเวลาในการประกาศเขตการปฏิรูปที่ดิน การปฏิรูปที่ดินทุกขั้นตอนต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติและความถูกต้องของผู้ที่จะได้รับสิทธิ์ การประกาศเขตที่ดินที่จะนำมาปฏิรูปต้องเข้าหลักเกณฑ์ที่กฎหมายระบุไว้ทุกประการ และที่สำคัญคือ ในทุกขั้นตอนจะต้องดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ แต่่นโยบายในการดำเนินการของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยนั้นแตกต่างกัน ตามสถานการณ์และเหตุผลทางการเมือง จึงมีการดำเนินการในรายละเอียดที่แตกต่างกัน *

พรรคประชาธิปัตย์ในฐานะแกนนำของรัฐบาลผสม ซึ่งเน้นนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร โดยตั้งเป้าหมายการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร พร้อมทั้งแจกเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 ถึงปีละ 4 ล้านไร่ แต่เมื่อรัฐบาลนำนโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติ ปรากฏว่ากลับบิดเบือนเจตนารมณ์แห่งรัฐ ** ถูกสังคมนตรวจสอบว่าผิดพลาด ย่อมสะท้อนถึงความคิดและการปฏิบัติของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบต่อนโยบายนี้ว่าไม่โปร่งใสและขาดความชัดเจน ³⁶ เจตนารมณ์ของการผลักดันนโยบาย สปก.4-01 อย่างรวดเร็วและจริงจังของรัฐบาลผสมชุดนี้ เกิดความเคลือบแคลงสงสัยของประชาชนว่าพรรคการเมืองใดกันแน่จะได้ผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมมากที่สุด ซึ่งเป็นประเด็นที่พรรคร่วมรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน พยายามพิสูจน์ความจริงให้ปรากฏต่อสาธารณชนเพื่อสร้างความนิยมให้กับพรรคตนเอง และตรงกันข้ามเพื่อเป็นการลดคะแนนนิยมของพรรคการเมืองที่ดำเนินการแสวงหาผลประโยชน์ดังกล่าว การซ่อนเร้นเจตนารมณ์อันลึกซึ้งเพื่อตัดดวงผลประโยชน์ให้ฐานทุนของพรรคการเมือง ในลักษณะบุญคุณต้องทดแทน หรือในลักษณะใครยาวสาวได้สาวเอา นั้น ในยุคปัจจุบันไม่สามารถกระทำได้โดยง่ายอีกต่อไป ทั้งนี้เพราะความทันสมัยของเทคโนโลยี, ความรวดเร็วในการส่งข้อมูลข่าวสารและความสนใจติดตามตรวจสอบการดำเนินการของรัฐของสื่อมวลชนนั้น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อวิเคราะห์การดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่มีขึ้นในสมัยรัฐบาล ชวน หลีกภัย เป็นการทำการปฏิรูปที่ดินหลักเกณฑ์ คือ การดำเนินนโยบายที่เน้นจำนวนปริมาณตามนโยบายการปฏิรูปที่ดินตั้งเป้าหมายการปฏิรูปปีละ 4 ล้านไร่ แต่สามารถดำเนินการจริงๆ ในปี พ.ศ.2536 แจก

* โปรดดูรายละเอียดใน ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดิน, หน้า 90-95.

** การบิดเบือนของพรรคประชาธิปัตย์เป็นการเอาที่ดินป่าสงวนเสื่อมสภาพออกเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 แจกให้เกษตรกรปลอมผู้ถือครองที่ดิน เศรษฐี คหบดีผู้มีอันจะกิน และบริวารคนใกล้ชิดนักการเมืองในจังหวัดภูเก็ต, จังหวัดสุราษฎร์ธานี, และจังหวัดอื่น ๆ ได้รับการจัดสรรที่ดินพร้อมกับเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 ไปคนละหลายสิบลไร่ถ้วนหน้า หัวคะแนนใหญ่ อ้างเหตุผลเคยถือครองที่ดินมาก่อน, โปรดดู ประเวศ มหารัตน์สกุล, บันทึกคนนอกสภา, หน้า 82.

³⁶ ประเวศ มหารัตน์สกุล, บันทึกคนนอกสภา, หน้า 83.

เอกสารสิทธิได้ถึง 4.5 ล้านไร่ และในปี พ.ศ.2537 ตั้งเป้า 6 ล้านไร่ สามารถแจกได้ถึง 7 ล้านไร่ ในช่วงระยะเวลาที่รัฐบาล ชวน หลีกภัย บริหารประเทศนั้น ได้แจกเอกสารสิทธิเป็นจำนวนถึง 11,543,975 ไร่³⁷ และเมื่อเปรียบเทียบกับสถิติการปฏิรูปที่ดินในอดีต ตั้งแต่ ปี พ.ศ.2518 ถึงปี พ.ศ.2536 ซึ่งมีการปฏิรูปที่ดินไปแค่ 5 ล้านไร่เศษเท่านั้น ความเร่งรีบของรัฐบาลในการออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 นั้น แทนที่จะเป็นการแสดงออกถึงความตั้งใจและจริงจังของรัฐบาล ในการดำเนินการตามนโยบายให้สัมฤทธิ์ผล แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏต่อสื่อมวลชนถึงความไม่ชอบมาพากลในการดำเนินการของรัฐบาล ความเร่งรีบของรัฐบาลได้แสดงถึงความไม่บริสุทธิ์ใจของรัฐบาล ซึ่งมีการออกเอกสารสิทธิอันไม่ถูกต้องขัดต่อกฎหมาย บิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเป็นการแสวงหาประโยชน์แก่พรรคการเมือง รวมตลอดถึงกลุ่มเครือญาติและผู้สนับสนุนต่าง ๆ

จากความพยายามที่เร่งด่วนของนักการเมือง ในการที่จะเร่งดำเนินนโยบายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ จึงทำให้ขาดความละเอียดรอบคอบในขั้นตอนต่างๆ ที่จะตรวจสอบถึงคุณสมบัติผู้ที่ได้รับแจกเอกสารสิทธิว่า เป็นเกษตรกรตัวจริงหรือมีบุคคลอื่นแอบแฝงมาเข้ารับ อันเป็นช่องโหว่ของกฎหมายการแจกเอกสารสิทธิเศรษฐกิจทั้ง 10 รายนี้ ก็เป็นผู้มีความเกี่ยวข้องกับพรรคประชาธิปัตย์ทั้งสิ้น ประเด็นการโจมตีจากพรรคฝ่ายค้านจึงมีความรุนแรงและทำให้รัฐบาลขาดความชอบธรรมอย่างชัดเจน ซึ่งไม่สามารถที่จะหาหลักฐานมาหักล้างแก้ข้อกล่าวหา นั้นได้เลย ความไม่ชัดเจนนี้ได้แพร่หลายไปอย่างรวดเร็วในสื่อมวลชนทุกแขนง ประชาชนโดยทั่วไปไม่ยอมรับบุคคลในรัฐบาล และเห็นว่ารัฐบาลขาดความชอบธรรมในการปกครอง ในขณะที่ฝ่ายค้านได้พยายามทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลอย่างละเอียด และนำข้อเท็จจริงข่าวสารต่าง ๆ อย่างตลอดต่อเนื่อง

ด้วยเหตุที่พรรคประชาธิปัตย์ไม่สามารถชี้แจงข้อเท็จจริง ที่เกิดในกรณีการออก สปก. 4-01 ต่อสาธารณชนให้กระจ่างได้ และในยุคปัจจุบันความสามัคคีระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลบนหลักการที่ชัดเจนหรือไม่สุจริตนั้น ไม่สามารถนำมาใช้ได้ เพราะสังคมปัจจุบันต้องการความถูกต้องและความชอบธรรม ฉะนั้นการอยู่ร่วมรัฐบาลต่อไปย่อมส่งผลร้ายและภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อพรรคการเมือง ซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองได้รับความนิยมจากประชาชนน้อยลง

³⁷ “ ผ่าวอรั่มกลุ่ม 16 แปรบ้านเป็นสนามรบ ” เนชั่นสุดสัปดาห์(19-25 พฤษภาคม 2538), หน้า 10.

ความพยายามของพรรคประชาธิปัตย์ ในการแก้ไขวิกฤติการณ์ดังกล่าวได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ภายหลังจากที่ข้อเท็จจริงเรื่องนี้ปรากฏต่อสื่อมวลชน แต่จากอิทธิพลของยุคข้อมูลข่าวสารและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของฝ่ายค้าน ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ไม่สามารถสร้างหลักฐานต่างๆ เพื่อลบล้างข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว ความพยายามในการแก้ไขปัญหาของพรรคประชาธิปัตย์โดยการปรับรัฐมนตรีที่มีส่วนเกี่ยวข้องออกจากตำแหน่ง ตลอดจนการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบข้อเท็จจริงของพรรคประชาธิปัตย์ จึงเป็นการดำเนินการเพื่อลดกระแสการเมืองเพื่อให้เรื่องดังกล่าวยุติลงและคลี่คลายเรื่องที่เกิดขึ้นโดยเร็ว แต่อย่างไรก็ข้อเท็จจริงที่ไม่อาจบิดเบือนได้ ซึ่งปรากฏต่อสาธารณชนโดยทั่วไปแล้วนั้น ประกอบกับการที่สื่อมวลชน และฝ่ายค้านพยายามทำหน้าที่ในการตรวจสอบติดตามอย่างใกล้ชิด ทำให้เรื่องดังกล่าวไม่สามารถยุติได้โดยง่าย แม้ว่าเหตุการณ์จะล่วงเลยไปหลายเดือนก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลับกลายเป็นสิ่งที่แสดงถึงเจตนาารมณ์ของพรรคประชาธิปัตย์ ที่พยายามจะบิดเบือนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและถ่วงเวลาในการแก้ไขปัญหา ผลการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นสิ่งที่ย้ำความไม่บริสุทธิ์ในการดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 ที่กระทำโดยพรรคประชาธิปัตย์ให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ความชอบธรรมทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์จึงหมดไปอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และไม่สามารถกอบกู้กลับมาได้ด้วยเช่นกัน และในเมื่อรัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาภายในพรรคร่วมรัฐบาล ที่ไม่ยอมรับการดำเนินการของพรรคประชาธิปัตย์ท่ามกลางกระแสความไม่ชอบธรรมที่เกิดขึ้น ทางตันทางการเมืองจึงเกิดขึ้นพรรคประชาธิปัตย์ไม่มีทางเลือกใดเหมาะสมไปกว่าการลาออก หรือยุบสภา นายชวน หลีกภัย จึงต้องประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อคืนอำนาจให้กับประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ

การพ้นไปจากตำแหน่งของนายชวน หลีกภัย และรัฐบาล อาจเป็นช่องทางระบายความอัดอั้นตันใจของคนจำนวนมากที่ไม่ยอมรับความฉ้อฉลของรัฐบาล แต่สังคมก็ไม่ได้ต้องการแค่เพียงการ " คืนอำนาจ " กลับมาสู่ประชาชนเท่านั้น หากยังคงต้องการ " ร่วมใช้อำนาจ " ในทางการเมืองการปกครอง ภายหลังจากที่ผ่านพ้นการเลือกตั้ง³⁸

³⁸ สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, สยามรัฐสภารัตนวิจิตร, หน้า 17.