



บทที่ 5

บทสรุป : วิเคราะห์

การวิจัย "กระบวนการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย : ศึกษากรณีการขอแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518" ครั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการที่ได้ปรากฏว่าได้มีการขอแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ในช่วงปี พ.ศ.2529-2532 โดยในการเสนอขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้มีการคัดค้านและวิพากษ์วิจารณ์จากกลุ่มผู้คัดค้านอย่างกว้างขวาง จนเป็นที่น่าสนใจว่า ความพยายามในการเสนอและคัดค้าน มีความหมายทางการเมืองที่แสดงให้เห็นถึงการต่อสู้ทางการเมืองอย่างไรบ้าง กลุ่มผู้เสนอได้ใช้วิธีการผลักดันให้มีการเสนอขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติอย่างไร และมีการใช้อำนาจและอิทธิพลอย่างไร ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เอง ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาระบบการกำหนดนโยบาย ซึ่งศึกษาถึงการขอแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ตลอดจนการใช้อำนาจและอิทธิพลในกระบวนการการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยได้ตั้งสมมติฐานการวิจัยเอาไว้ว่า ในการตัดสินใจเปลี่ยนแปลง แก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 นั้นกลุ่มผู้เสนอขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติสามารถใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มตนได้มากกว่ากลุ่มผู้คัดค้าน ทั้งนี้โดยการสนับสนุนทางการเมืองของข้าราชการประจำ ซึ่งได้แก่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ข้อค้นพบและข้อสรุปของการวิจัยมี ดังนี้

ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้กลุ่มผู้เสนอสามารถใช้อำนาจ และอิทธิพลของกลุ่มได้มากกว่ากลุ่มผู้คัดค้านในกระบวนการกำหนดนโยบายมีอยู่ด้วยกัน 3 ปัจจัย คือ ปัจจัยทางด้าน

การสนับสนุนของข้าราชการประจำซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการนำเสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินของกลุ่มผู้เสนอมีอาจปฏิเสธได้เลยว่า ความสำเร็จของการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เข้าสู่การพิจารณาในกระบวนการกำหนดนโยบายส่วนหนึ่งเกิดจาก การนำเสนอด้านข้อมูลและเหตุผลทางวิชาการ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิรูปที่ดิน ก็คือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ย่อมจะต้องรู้ถึงสภาพปัญหา และอุปสรรคในการปฏิบัติงานของตน การที่ ส.ป.ก. ให้การสนับสนุนแก่กลุ่มผู้เสนอในด้านข้อมูลจึงทำให้กลุ่มผู้เสนอสามารถที่จะชี้แจงรายละเอียดของการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน และสามารถตอบคำถามข้อสงสัยต่อกลุ่มผู้คัดค้านได้ในทุกประเด็นปัญหา แต่กระนั้นก็ตาม การสนับสนุนด้านข้อมูลทางวิชาการ ไม่สามารถทำให้กลุ่มผู้เสนอมีอำนาจและอิทธิพลเหนือกลุ่มผู้คัดค้านได้ทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะของกลุ่มผู้คัดค้านที่แยกออกโดยเด่นชัดเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้คัดค้านที่คัดค้านตามบทบาทและหน้าที่ของตน ซึ่งกลุ่มนี้จะคัดค้านในประเด็นของเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายเป็นสำคัญ ดังนั้น การสนับสนุนด้านข้อมูลทางวิชาการของส.ป.ก. สามารถช่วยให้กลุ่มผู้เสนอสร้างอิทธิพลต่อกลุ่มผู้คัดค้านกลุ่มนี้ให้ยอมรับการนำเสนอของกลุ่มได้ในระดับสูง แต่สำหรับกลุ่มผู้คัดค้านที่มีเหตุผลในการคัดค้านเพื่อมุ่งประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มเป็นสำคัญนั้น การสนับสนุนด้านข้อมูลทางวิชาการจากส.ป.ก. ไม่สามารถสร้างอิทธิพลให้เกิดการยอมรับจากกลุ่มผู้คัดค้านกลุ่มนี้ได้เลย ดังนั้น การสร้างอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผู้เสนอต่อกลุ่มผู้คัดค้านกลุ่มนี้ จะต้องอาศัยปัจจัยที่สองคือ อำนาจทางการเมือง คือ การจวบคุมเสียงข้างมากในสภา โดยกลุ่มผู้เสนออาศัยข้อได้เปรียบในการเป็นพรรครัฐบาล เสนอร่างกฎหมายในนามของรัฐบาล ทำให้กลุ่มผู้คัดค้านกลุ่มนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลในพรรคร่วมรัฐบาล มีขีดจำกัดในการพยายามคัดค้านร่างกฎหมายของรัฐบาล ดังนั้น การคัดค้านของกลุ่มผู้คัดค้านกลุ่มนี้ ก่อให้เกิดผลแต่เพียงการลดอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผู้เสนอลงไปได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งไม่มากพอที่จะทำให้กลุ่มผู้เสนอขอถอนร่างกฎหมายออกจากการพิจารณาหรือแพ้มติในสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เนื่องจากความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิด

ขึ้นระหว่างกลุ่มผู้เสนอและกลุ่มผู้คัดค้านจำเป็นต้องรวมขอมติประนีประนอมกัน เพื่อรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลและสภาพการเป็นพรรคร่วมรัฐบาลของทั้งสองกลุ่มไว้

ปัจจัยที่สำคัญอีกปัจจัยหนึ่งในการสร้างหรือลดอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผู้เสนอ คือ ปัจจัยเรื่องจังหวะเวลา กล่าวคือการพิจารณาร่างกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ในสมัยพลเอกเปรม กลุ่มผู้เสนออยู่ในช่วงจังหวะและเวลาที่ไม่เหมาะสมนัก เนื่องจากในช่วงเวลาที่เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 สู่การพิจารณาของสภาสภาพการทางการเมืองขณะนั้นเกิดความตึงเครียดอันเนื่องมาจากความขัดแย้งและความแตกแยกภายในพรรคร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นแกนนำในการเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เมื่อพรรคประชาธิปัตย์ไม่สามารถควบคุม หรือประสานความแตกแยกภายในพรรคของตนเองได้ จึงทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบการเมืองโดยรวม กล่าวคือ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร "กลุ่ม 10 มกรา" ไม่ประสบความสำเร็จในการกดดันให้พรรคประชาธิปัตย์ยอมรับข้อเสนองของกลุ่มตน จึงพยายามสร้างความกดดันต่อระบบการเมืองภายนอกพรรค ไม่ว่าจะเป็นการร่วมมือกับพรรคฝ่ายค้านลงมติไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายของรัฐบาล หรือการคัดค้านร่างกฎหมายที่เสนอโดยพรรคประชาธิปัตย์ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นการสร้างความสั่นคลอนต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล จนกระทั่งนายกรัฐมนตรีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินตกไปด้วย

ในทางตรงกันข้ามการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในสมัยพลเอกชาติชาย มีช่วงจังหวะเวลาที่เหมาะสม กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นร่างกฎหมายของรัฐบาลร่างแรกที่น่าเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในระยะแรกของการจัดตั้งรัฐบาลนั้น ยังไม่มีความขัดแย้ง หรือความตึงเครียดทางการเมืองสูงนัก ดังนั้น แม้ว่ากลุ่มผู้คัดค้านกลุ่มที่ 2 จะพยายามคัดค้านร่างพระราช

บัญญัติการปฏิรูปที่ดิน แต่ก็ไม่สามารถสร้างอำนาจและอิทธิพลในการคัดค้านได้ เนื่องจากสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลไม่ต้องการให้มีความขัดแย้งทางการเมือง จนถึงขั้นการยุบสภา ผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุผลที่สำคัญคือ รัฐบาลชุดนี้เพิ่งเข้ามาบริหารประเทศได้เพียง 1 เดือนเท่านั้น

ปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการนี้ ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันจนสามารถสร้างอำนาจและอิทธิพลให้แก่กลุ่มผู้เสนอได้มากกว่ากลุ่มผู้คัดค้าน หากขาดปัจจัยหนึ่งปัจจัยใดใน 3 ประการ อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผู้เสนอก็จะลดน้อยลง หรือถูกคานโดยอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผู้คัดค้าน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 251E ในกระบวนการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย