



บทที่ 4

บทบาทและการใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผู้เสนอและกลุ่มผู้คัดค้านร่างพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ดังที่ได้วางกรอบความคิดของการวิจัยไว้ในบทที่ 2 แล้วว่ากระบวนการของการกำหนดนโยบายโดยทั่วไปมีอยู่ด้วยกัน 5 ขั้นตอน คือ การริเริ่มนโยบาย การร่างนโยบาย การให้สาธารณชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การร่างนโยบายขั้นสุดท้าย และการประเมินผลนโยบาย ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะนำเอากระบวนการดังกล่าวมาเป็นแนวในการพิจารณา เพื่อชี้ให้เห็นถึงกระบวนการการเข้ามีส่วนร่วมในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ของกลุ่มผู้เสนอและการต่อสู้กันของกลุ่ม ว่ามีการใช้อำนาจและอิทธิพลกันอย่างไร ขั้นตอนการกำหนดนโยบายที่จะได้รับการพิจารณาเป็นลำดับคือ การริเริ่มในการเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในวุฒิสภา

ดังที่ได้กล่าวถึงสาเหตุของการริเริ่มขอแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในบทที่ 3 แล้วนั้น จะสังเกตได้ว่าการริเริ่มนโยบายของกลุ่มผู้เสนอได้รับความเห็นชอบและการสนับสนุนจากผู้นำรัฐบาล คือ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

โดยในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้รับหลักการการแก้ปัญหาการบุกรุกครอบครองป่าสงวนแห่งชาติ และการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินมาจากนายกรัฐมนตรีโดยตรง^{๓๓} ดังนั้นจึงไม่มีปัญหาในเรื่องของการนำร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เข้าสู่การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร

ในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นนายกรัฐมนตรีนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ก็เป็นผู้ริเริ่มเสนอให้รัฐบาลพิจารณานำร่างเดิมเสนอสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เหตุผลว่าได้มีการศึกษา วิจารณ์อย่างละเอียด ลึกซึ้งแล้ว จึงไม่น่าจะมีปัญหา^{๓๔} นอกจากนี้ยังได้มีการพูดจากระหว่างพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ให้รัฐบาลรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้ ดังนั้น รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในนามของคณะรัฐบาล ซึ่งมีพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ เป็นผู้เสนอ

^{๓๓} สัมภาษณ์นายสุเทพ เทือกสุบรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานี พรรคประชาธิปัตย์, (9 เมษายน 2534).

^{๓๔} เฟิ่งอ้าง.

1. การริเริ่มในการเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2529-2531)

การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พรรคประชาธิปัตย์ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และนายปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา ขณะนั้นดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สาเหตุที่บุคคลทั้งสามได้เข้ามาผลักดันให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องมาจากการที่นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รับนโยบายเรื่องการแก้ปัญหาการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ และการกระจายการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินแก่ราษฎรมาจากพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ได้นำเสนอแนวความคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินในการแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เห็นด้วยในความคิดนี้ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ จึงได้นำปัญหาดังกล่าวมาปรึกษากับหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงกับการปฏิรูปที่ดิน คือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งขณะนั้นมีนายปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา เป็นเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงได้ร่วมกันแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยเชิญนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมาเป็นที่ปรึกษาในการพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ด้วย^{๒๕}

^{๒๕} สัมภาษณ์นายปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา ผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ , (26 มีนาคม 2534).

เมื่อได้ร่างกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ผ่านการพิจารณาแก้ไขแล้ว นายสุเทพ เทือกสุบรรณ จึงนำเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาลงมติรับหลักการ แต่เนื่องจากแกนนำของกลุ่มผู้เสนอคือ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ และนายมิชัย ฤชุพันธุ์ ซึ่งมีได้สังกัดพรรคการเมือง ดังนั้นจึงสามารถสร้างการนำและเอกภาพทางความคิดได้แต่เพียงในระดับปานกลาง กล่าวคือ กลุ่มผู้เสนออาศัยตัวบุคคลที่เป็นสมาชิกกลุ่มในรัฐสภาเป็นผู้เข้าไปริเริ่มการผลักดัน แต่ก็ไม่ถึงขนาดที่จะสามารถยั้งให้มีการคัดค้านได้ จึงทำให้เกิดปัญหาในกระบวนการพิจารณากฎหมายนี้ โดยมีผู้คัดค้านและวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง และต้องใช้เวลาานมากกว่าที่ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้ จะผ่านกระบวนการนิติบัญญัติได้

กลุ่มผู้คัดค้านร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แบ่งออกเป็น

2 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มฝ่ายค้านที่จำเป็นต้องคัดค้าน เพียงเพราะเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล อาจจะไม่เข้าใจเนื้อหาสาระของปัญหาอย่างแท้จริง การคัดค้านเป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของตน โดยมีกล่าวอ้างว่าการค้านกระทำเพื่อประโยชน์ของเกษตรกร กลุ่มผู้คัดค้านกลุ่มที่ 1 ประกอบด้วยสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านได้แก่ พรรคประชากรไทย คือ นายวโรทัย ภิญญาสาสน์ นายปภิต พัฒนกุล และนายอนุภิญญ ฒ นคร พรรครวมไทย คือ นายจำนงค์ โภธิสาโร พรรคสหประชาชาติไทย คือ นายชาญชัย ไพรัชกุลและนายบุญส่ง สมใจ และพรรคก้าวหน้า คือ นายจิตรพันธ์ ทัตติยกุล

2. กลุ่มผู้คัดค้านที่ต้องการใช้ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นเครื่องมือการสร้างเสถียรภาพให้กับกลุ่มของตน หรือเป็นเครื่องมือในการต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่ม หรือคัดค้านในลักษณะการตีรวน เพื่อก่อให้เกิดความแตกแยกทางความคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกลุ่มผู้คัดค้านกลุ่มที่ 2 นี้

อาจจะมิได้คัดค้านในเนื้อหาสาระของปัญหาอย่างแท้จริง กลุ่มผู้คัดค้านกลุ่มที่ 2 ประกอบด้วยสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ส่วนหนึ่ง คือ กลุ่ม 10 มกรา ดังจะได้พูดถึงต่อไป

กลุ่มผู้คัดค้านกลุ่มที่ 1 จะมีบทบาทที่เด่นชัดในการพิจารณาขั้นตอนคณะกรรมการธิการวิสามัญ ซึ่งในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีพรรคร่วมรัฐบาล 4 พรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย และพรรคราษฎร และพรรคฝ่ายค้านประกอบด้วยพรรคประชากรไทย พรรคสหประชาชาติไทย พรรครวมไทยและพรรคก้าวหน้า โดยคณะกรรมการคณะนี้มีจำนวน 23 คน คือ จากพรรคประชาธิปัตย์ 6 คน พรรคชาติไทย 4 คน พรรคกิจสังคม 3 คน พรรคราษฎร 1 คน พรรคประชากรไทย 3 คน พรรคสหประชาชาติไทย 2 คน พรรครวมไทยและพรรคก้าวหน้า พรรคละ 1 คน ไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง 1 คน และข้าราชการประจำ 1 คน ดังมีรายชื่อต่อไปนี้

1. นายมิชัย ฤชุพันธ์ ประธานคณะกรรมการ (ไม่สังกัดพรรคการเมือง)
2. นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี รองประธานคนที่ 1 (ประชาธิปัตย์)
3. นายจำนงค์ โพธิสาโร รองประธานคนที่ 2 (รวมไทย)
4. นายไชยวัฒน์ พรหมประสิทธิ์ รองประธานคนที่ 3 (ชาติไทย)
5. นายประเทือง วิจารณ์ปรีชา เลขานุการ (ชาติไทย)
6. นายมนตรี ตานโพธิ์ เลขานุการคนที่ 1 (กิจสังคม)
7. นายปิตินงค์ นิ่งบุญ อนุชญา เลขานุการคนที่ 2 (เลขาธิการส.ป.ก.)
8. นายวโรทัย ภิญโญสาสน์ โฆษกคณะกรรมการ (ประชากรไทย)
9. นายโอกาส ร่องเงิน ผู้ช่วยโฆษกคนที่ 1 (ประชาธิปัตย์)
10. นายระวี หิรัญโชติ ผู้ช่วยโฆษกคนที่ 2 (กิจสังคม)
11. นายกำชุง ประภากรแก้วรัตน์ (กิจสังคม)
12. นายปภิต พัฒนกุล (ประชากรไทย)
13. นายสนั่น พยัคฆกุล (ประชาธิปัตย์)

14. ว่าที่ร้อยตรีวิชัย จิตรนัทธ์เลิศ (ชาติไทย)
15. นายสมบุรณ์ สิทธิมนต์ (ประชาธิปัตย์)
16. นายอนุภูมิ ๘ นคร (ประชากรไทย)
17. นายวิรัช รัตนเศรษฐ (ชาติไทย)
18. นายสุเทพ เทือกสุบรรณ (ประชาธิปัตย์)
19. นายจิตรพันธ์ ทัดติยกุล (ก้าวหน้า)
20. นายชาญชัย ไพรชุกุล (สหประชาชาติไทย)
21. นายผัน บุญชิต (ราษฎร)
22. นายบุญส่ง สมใจ (สหประชาชาติไทย)
23. นายระวี กิ่งคำวงศ์ (ประชาธิปัตย์)

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในชั้นกรรมาธิการวิสามัญ กลุ่มผู้คัดค้านกลุ่มที่ 1 ประกอบด้วยสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน โดยผู้ที่มีบทบาทเด่นชัดมากที่สุดคือ นายวโรทัย ภิญญสาสน์ และนายปกิต พัฒนกุล พรรคประชากรไทย ทั้ง 2 คนนี้มีการอภิปรายซักค้านอย่างมีเหตุผล ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของการปฏิรูปที่ดินจะตกอยู่กับเกษตรกรอย่างแท้จริงหรือไม่ อย่างไร ยกตัวอย่างเช่น การอภิปรายในมาตราที่ 4 นายวโรทัย ภิญญสาสน์ พรรคประชากรไทย เสนอว่า "เกษตรกร" หมายความว่าผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก รวมถึงผู้ไม่มีที่ดินของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยมีเหตุผลว่า เกษตรกรที่ไม่มีที่ดิน จะได้รับประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน มาตราที่ 8 เป็นประเด็นเรื่องการนำที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้วมาทำการปฏิรูปที่ดิน นายปกิต พัฒนกุล พรรคประชากรไทย เสนอแนะให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมไปถึงป่าไม้ถาวรที่ถูกขกรุกด้วย มาตรา 11 เรื่องการกำหนดขนาดพื้นที่ในการถือครอง นายวโรทัย เกรงว่าจะมีปัญหาในเรื่องการลดขนาดพื้นที่การถือครองของผู้ที่ทำกินอยู่ก่อนที่จะมีการปฏิรูปที่ดินจะทำให้เกษตรกรผู้นั้นเกิดความไม่พอใจ ในขณะที่นายปกิต เสนอแนะให้มีการส่งเสริมการทำเกษตรกรรม

เพื่อการส่งออกในเขตปฏิรูปที่ดิน ³⁶

การพิจารณาในคณะกรรมการวิสามัญ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ถึงกับพูดว่า "กว่าจะผ่านแต่ละบรรทัด แต่ละมาตรา "เลือดตาแทบกระเด็น" ³⁷

ข้อสังเกตของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในชั้นกรรมาธิการ คือ การพิจารณาในชั้นตอนนี้ แม้จะมีการคัดค้านและวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง แต่ก็เป็นการคัดค้านในลักษณะให้กลุ่มผู้เสนอชี้แจงข้อเท็จจริงและรายละเอียดของแต่ละมาตราและลักษณะการคัดค้านก็ได้เป็นการติวตน แต่เป็นการตั้งประเด็นซักค้าน เพื่อให้กลุ่มผู้เสนอตอบคำถามและหาเหตุผลมาหักล้างเหตุผลของกลุ่มผู้คัดค้าน และการพิจารณาในคณะกรรมการ ซึ่งมีสมาชิกพรรคฝ่ายค้านร่วมอยู่ด้วย 7 คน แต่ผู้ที่มีบทบาทจริงๆ ในการซักค้านมีเพียงแค่ 2 คน คือ นายวิโรทัย ฤทธิสาส์น และนายปภิต พัฒนกุล พรรคประชากรไทย ส่วนกรรมาธิการซึ่งเป็นสมาชิกพรรคฝ่ายค้านคนอื่น ๆ มิได้มีส่วนร่วมในการอภิปรายซักค้านมากนัก เช่นเดียวกับกับกรรมาธิการฝ่ายรัฐบาลซึ่งมีทั้งหมด 16 คน แต่มีบทบาทในการนำเสนอและตอบคำถามชี้แจงเพียงแค่ 3 คน คือ นายมิชัย ฤชุพันธ์ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ และนายปิตินงค์ พิงบุญ ณ ออยุธยา ³⁸

³⁶ รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่...) พ.ศ... ครั้งที่ 10/2531

³⁷ สัมภาษณ์นายสุเทพ เทือกสุบรรณ, อ่างแล้ว.

³⁸ สรุปรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่...) พ.ศ... ตั้งแต่ พ.ศ. 2530-2531

จะเห็นได้ว่า การคัดค้านของกลุ่มผู้คัดค้านกลุ่มที่ 1 มีลักษณะการคัดค้านเพื่อให้ฝ่ายผู้เสนออภิปรายและชี้แจงข้อสงสัย ซึ่งไม่มีความรุนแรงหรือก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองแต่อย่างใด แต่สาเหตุที่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้ได้รับการคัดค้านอย่างกว้างขวาง กลับเนื่องมาจากการคัดค้านของกลุ่มผู้คัดค้านกลุ่มที่ 2 ซึ่งในการคัดค้านของกลุ่มผู้คัดค้านกลุ่มที่ 2 นี้จะต้องกล่าวถึงสถานการณ์ทางการเมืองของรัฐบาลสมัยพลเอกเปรม ซึ่งจะสามารถมองเห็นความขัดแย้งทางการเมืองอันส่งผลกระทบต่อร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ภายหลังการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2529 อันเนื่องมาจากพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติขนส่งทางบกปี 2522 ซึ่งเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาลไม่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร ทำให้พลเอกเปรมประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2529

หลังจากสิ้นสุดการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว ปรากฏว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา 100 เสียง พรรคชาติไทย 63 พรรคกิจสังคม 51 พรรคสหประชาธิปไตย 38 พรรคประชากรไทย 24 พรรครวมไทย 19 พรรคราษฎร 18 พรรคกิจประชาคม 15 พรรคก้าวหน้า 9 พรรคชาติประชาธิปไตย 3 พรรคมวลชน 3 พรรคพลังใหม่ พรรคปวงชนชาวไทย พรรคแรงงานประชาธิปไตย พรรคเสรีนิยม พรรคละ 1 คน ซึ่งรัฐบาลชุดนี้เป็นรัฐบาลผสม ประกอบด้วยพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม และพรรคราษฎร โดยมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

ในรัฐบาลชุดนี้ พรรคการเมืองที่มีปัญหาความแตกแยกภายในพรรคมากที่สุดคือ พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคใหญ่ที่มีเสียงในสภามากที่สุด ความขัดแย้งภายในพรรคมีสาเหตุมาจากการจัดสรรบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งพรรคประชาธิ

ปัดยได้รับอัตราส่วนในคณะรัฐบาลครั้งนี้ 16 ที่นั่ง การคัดเลือกบุคคลของพรรคประชาธิปัตย์กระทำโดยยึดถือกฎเกณฑ์ในการคัดเลือกของพรรคเป็นหลัก โดยทางพรรคจะเสนอชื่อบุคคลเข้าคัดเลือก 25 คน เพื่อให้พลเอกเปรม ได้ทำการพิจารณากลับกรองอีกครั้ง เมื่อรายชื่อรัฐมนตรีออกมา ปรากฏว่าสมาชิกพรรคส่วนหนึ่งไม่พอใจในรายชื่อรัฐมนตรีของพรรคที่ได้รับการแต่งตั้ง ทำให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับความไม่สุจริตใจของหัวหน้าพรรค คือ นายนิชัย รัตกุล ในการดำเนินการจัดสรรบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

ในการประชุมพรรคครั้งต่อมา นายอนุชาติ บุญสุวรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา ได้ยื่นญัตติกล่าวหาหัวหน้าพรรคว่าเป็นเหตุจูงใจตัดสินใจในเรื่องสำคัญโดยลำพัง ใช้อำนาจโดยผลการกำหนดตัวบุคคลที่เป็นรัฐมนตรีทั้ง 16 คนไว้ก่อนที่จะนำเสนอนายกรัฐมนตรี กลุ่มสมาชิกพรรคที่ไม่พอใจผลการคัดเลือกก็ได้ร่วมสนับสนุนคัดค้านการกระทำของหัวหน้าพรรค ผลของการประชุมพรรคได้ยุติลงด้วยความคลางแคลงใจของสมาชิกพรรคหลายฝ่าย^{๓๙}

ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกกลุ่มต่อต้านกับนายนิชัย ได้ขยายตัวออกไปโดยทางกลุ่มต่อต้านได้ติดต่อให้นายวิระ มุกลิงพงศ์ เป็นผู้นำในการคัดค้าน ส่วนนายนิชัยก็มีผู้สนับสนุนเพิ่มขึ้น คือกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เช่น กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใต้ คือ นายบัญญัติ บรรทัดฐาน นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นต้น กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีสาน มีนายประจวบ ไชยสาส์น เป็นแกนนำ

ในส่วนของกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใต้ จะแยกออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

^{๓๙} วิระ มุกลิงพงศ์, "ใครทำให้ปป.แตก?", มติชนสุดสัปดาห์

กลุ่มต่อต้านนายพิชัย นำโดยนายวีระ กลุ่มสนับสนุนนายพิชัย คือ นายบัญญัติ นายสุเทพ กลุ่มนายชวน หลีกภัย ซึ่งวางตัวเป็นกลางและมักจะมีหน้าที่ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งของสมาชิกพรรค

อาจกล่าวได้ว่า เนื้อหาของความขัดแย้งที่แท้จริงเริ่มต้นจากความไม่พอใจของสมาชิกพรรคจากภาคใต้ส่วนหนึ่ง ที่เชื่อว่าการแต่งตั้งรัฐมนตรีในส่วนของภาคใต้ได้ถูกกระทำอย่างมีเงื่อนไข ความไม่พอใจที่มีต่อหัวหน้าพรรคได้ขยายตัวออกไปสู่สมาชิกพรรคจากภาคใต้ด้วยกัน โดยสมาชิกพรรคฝ่ายต่อต้านมีความเชื่อว่า ได้มีการประชุมลับๆ ที่บ้านนายพิชัย ให้สมาชิกพรรคจากภาคใต้ส่วนหนึ่งช่วยกันผลักดันให้มีการเสนอชื่อ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เข้าไปในกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะนำเสนอให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ดังนั้น เมื่อปรากฏว่า นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ซึ่งไม่มีอาวุโสเพียงพอที่จะเป็นรัฐมนตรีกลับได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี โดยอ้างเหตุผลว่า "เพื่อเป็นเกียรติและชื่อเสียงแก่วงศ์ตระกูล"^{๓๐}

ส่วนความขัดแย้งจากการแต่งตั้งรัฐมนตรีในส่วนของภาคกลาง คือ การพลาดหวังจากตำแหน่งของนายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ ซึ่งเป็นผู้ช่วยเหลือนด้านการเงินแก่พรรคมาโดยตลอด แต่ไม่ได้รับการตอบแทนเท่าที่ควร ทำให้สมาชิกพรรคส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า นายเฉลิมพันธ์ ควรจะได้รับการตอบแทนบ้างเกิดความไม่พอใจ

^{๓๐} สรุปรจากนิโรจน์ ขอบงประเสริฐ, "ฝักฝ่ายทางการเมือง: ศึกษารณิ การแบ่งแยกฝักฝ่ายภายในพรรคประชาธิปัตย์," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิ ชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533) หน้า 83-92.

กลุ่มสมาชิกฝ่ายต่อต้านได้เริ่มบทบาทในการกดดันหัวหน้าพรรคครั้งแรก โดยการยื่นข้อติขอเปิดอภิปรายภายในพรรค เพื่อซักฟอกหัวหน้าพรรค โดยมีประเด็นสำคัญ 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรกเป็นเรื่องการแต่งตั้งรัฐมนตรีที่นายนิชัยยังไม่สามารถให้คำตอบที่ชัดเจนได้ ประเด็นที่ 2 เรื่องการให้สัมภาษณ์ต่อหนังสือพิมพ์บางฉบับว่า นายนิชัยได้บริจาคเงินส่วนตัวให้พรรคเป็นจำนวนมากเป็นจริงหรือไม่ ซึ่งประเด็นที่ 2 เป็นกรณีใหม่ที่ ไม่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งที่มีแต่เดิม แต่ที่นำเข้ามาเนื่องจากทางกลุ่มต่อต้านต้องการจะซักฟอกในทุกๆ เรื่องที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนายนิชัยและทำให้สมาชิกพรรคกลางแฉลงใจ

อย่างไรก็ตาม นายนิชัยได้ยืนยันความสุจริตของตนเองและไม่ยอมพิจารณาตัวเองตามข้อเรียกร้องของกลุ่มต่อต้าน

ต่อมา นายวิระ ถูกฟ้องร้องในข้อหาหมิ่นพระบรมเดชานุภาพอันเกิดขึ้นจากการหาเสียงของนายวิระ ที่จังหวัดบุรีรัมย์ จึงลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น จึงเกิดปัญหาภายในพรรคว่าจะตัดสินใจอย่างไรกับตำแหน่งที่ว่างลง โดยกลุ่มต่อต้านเห็นว่าควรปล่อยให้ว่างไว้ก่อน เพื่อนายวิระจะได้กลับมาดำรงตำแหน่งอีกครั้งเมื่อพ้นข้อกล่าวหา แต่สมาชิกพรรคอีกส่วนหนึ่งเห็นว่า ควรแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้ามาดำรงตำแหน่ง ในที่สุดมติพรรคสรุปออกมาว่าให้มีการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งแทนนายวิระ สมาชิกกลุ่มต่อต้านจึงเสนอนายถวิล ไพรสณฑ์ เข้ารับตำแหน่ง ในขณะที่สมาชิกพรรคจากภาคใต้อีกส่วนหนึ่งเสนอนายไสว นัฒโน ทำให้ฝ่ายต่อต้านเกิดความไม่พอใจ เนื่องจากตำแหน่งที่ว่างลงเป็นโควตาของตน เมื่อนายไสว ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นก่อนจึงทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น สมาชิกพรรคส่วนใหญ่จึงขอให้พรรคเปิดประชุมใหญ่สามัญเพื่อเป็นการยุติปัญหา ในวันที่ 10 มกราคม 2530

การต่อสู้ทางการเมืองในวันที่ 10 มกราคม 2530 ไม่เพียงแต่จะยุติลงด้วย

ความพ่ายแพ้ของนายเฉลิมพันธ์ ในตำแหน่งหัวหน้าพรรค และนายวิระในตำแหน่งเลขาธิการพรรคเท่านั้น แต่หมายถึง การหมดอำนาจของฝ่ายต่อต้านนายนิชัยอย่างสิ้นเชิงด้วย เนื่องจากการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคและคณะผู้บริหารพรรคที่ตั้งขึ้นใหม่ ไม่มีสมาชิกพรรคฝ่ายต่อต้านเข้ามาแม้แต่คนเดียว จุดนี้เองที่กลายเป็นจุดแตกหักของทั้ง 2 ฝ่าย สมาชิกพรรคฝ่ายต่อต้าน แม้ว่าจะไม่ได้แยกตัวออกจากพรรคหลังการพ่ายแพ้ แต่ได้มีการรวมตัวอย่างเหนียวแน่น และเริ่มดำเนินการทางการเมืองในนามของ "กลุ่ม 10 มกรา"

ความพยายามในการสร้างกระแสกดดันให้เกิดขึ้นภายในพรรคร่วมรัฐบาลครั้งแรก คือ กรณีการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ร.ต.อ.สุรัตน์ โอสถานุเคราะห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ พรรคกิจสังคม เริ่มต้นจากการที่พรรคการเมืองฝ่ายค้านตั้งข้อสงสัยต่อการบริหารงานในฐานะรัฐมนตรีของร.ต.อ.สุรัตน์ ที่อนุมัติให้บริษัท เอกชนนำไม้จากประเทศมาเข้ามาอย่างมีเงื่อนไขบางประการ ผลการลงคะแนนเสียงในญัตติดังกล่าว แม้ว่าจะทำให้ร.ต.อ.สุรัตน์ ได้รับความไว้วางใจจากสภาก็ตาม แต่การที่เสียงสนับสนุนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร (ได้รับความไว้วางใจโดยคะแนนเสียง 120 ต่อ 109 เสียง) ซึ่งเนื่องมาจากการงดออกเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ได้มีผลกดดันให้ร.ต.อ.สุรัตน์ ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาต่อมา ในการนี้ ร.ต.อ.สุรัตน์ และพรรคกิจสังคมไม่พอใจเป็นอย่างมาก

การงดออกเสียงของพรรคประชาธิปัตย์ในญัตติดังกล่าว สืบเนื่องมาจากความต้องการสร้างกระแสกดดันรัฐบาล ให้มีการปรับปรุงรัฐมนตรีในส่วน of พรรคประชาธิปัตย์เอง โดยสมาชิกฝ่ายต่อต้านหัวหน้าพรรคซึ่งในเบื้องต้นพรรคประชาธิปัตย์ไม่สามารถตกลงกันเป็นการภายในได้ ในการมีมติให้การไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ จนกระทั่งมีการตกลงให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคสามารถลงมติได้โดยอิสระ แต่ฝ่ายผู้บริหารพรรคเล็งเห็นว่าจะเป็นการสิ้นเปลืองเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างรุนแรง ซึ่งอาจนำไปสู่การยุบสภา

หรือการตัดพรรคประชาธิปไตยออกจากกรรมาธิการได้ จึงมีการตกลงต่อรองภายในพรรคให้มิมติงดออกเสียงอันเป็นการระงับการแตกแยกภายในพรรคเอาไว้ชั่วคราว

ในเดือนเมษายน 2530 กลุ่ม 10 มกรา ได้เริ่มต้นสร้างข่าวว่าอาจจะมีการเข้าร่วมกับพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ในการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งหมด ซึ่งทำให้เกิดแนวโน้มว่าอาจมีการปรับคณะรัฐมนตรี โดยให้กลุ่ม 10 มกรา เข้าร่วม⁴¹ แต่การกดดันในเรื่องนี้ไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าใดนัก เพราะเหตุว่าความสัมพันธ์พิเศษระหว่างสมาชิกกลุ่มหลายคน โดยเฉพาะนายวิระกับพลเอกเปรม จะทำให้กลุ่ม 10 มกราไม่อาจเข้าร่วมเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้

ความพยายามในการเข้าร่วมรัฐบาลของกลุ่ม 10 มกรา ได้มุ่งไปที่การสร้าง ความกดดันต่อพรรคประชาธิปไตยเป็นหลัก โดยอาศัยการคัดค้านการดำเนินงานของพรรคใน รัฐสภา เช่นกรณีการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ จุดเริ่มต้นของความขัดแย้งในกรณี พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ มาจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยพรรคกิจสังคม ซึ่งได้ รับการคัดค้านจากกลุ่มต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกสภาอย่างกว้างขวาง พรรคประชาธิปไตยในเบื้องต้นได้ร่วมคัดค้านโดยมุ่งหวังคะแนนนิยมจากประชาชน แต่ต่อมาภายหลัง จากที่ได้มีการกดดันทั้งภายในพรรคและพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล พรรคประชาธิปไตยได้ เปลี่ยนแปลงท่าที โดยการเสนอร่างของพรรคเข้าสู่การพิจารณาของสภาพร้อมกับร่าง ของพรรคกิจสังคม ซึ่งทำให้เกิดการต่อต้านจากกลุ่ม 10 มกรา อย่างรุนแรง โดยสมาชิกกลุ่มได้ยื่นห้ยคัดค้านการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และแสดงท่าทีว่าจะเข้าร่วม กับพรรคฝ่ายค้านในการไม่ให้ความเห็นชอบแก่ทั้งร่างของพรรคประชาธิปไตย และร่างของ พรรคกิจสังคม

⁴¹ ข่าวพิเศษ (1-7 เมษายน 2530) : 12.

การต่อต้านร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ของกลุ่ม 10 มกรา นับเป็นการบั่นทอนเสถียรภาพของรัฐบาลโดยตรง เพราะหากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ถูกเสนอโดยรัฐบาลไม่ผ่านการพิจารณาของสภาแล้ว ย่อมจะนำไปสู่การสิ้นสุดของรัฐบาล ต่อกรณีดังกล่าวสมาชิกกลุ่ม 10 มกรา มีความเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์ของประเทศ โดยไม่มีความขัดแย้งภายในพรรคเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่มีสมาชิกอีกส่วนหนึ่งยอมรับว่า คนที่มีบทบาทในกลุ่มได้ใช้ประโยชน์จากกรณีนี้ในการเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อกดดันรัฐบาล เนื่องจากเป็นเรื่องที่สามารถอ้างเหตุผลที่ดีได้ ทำให้มีความชอบธรรมที่จะเคลื่อนไหวทางการเมือง

นอกเหนือไปจากพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์แล้วกลุ่ม 10 มกรา ยังได้มุ่งคัดค้านและโจมตีการเสนอร่างพระราชบัญญัติของรัฐมนตรีในพรรคโดยตรง คือการเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และร่างการจัดตั้งสภาเกษตรกรที่เสนอโดยนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การคัดค้านร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ ทำให้เกิดการตอบโต้จากสมาชิกพรรคฝ่ายที่กลุ่มอำนาจบริหารพรรคเห็นว่าการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สืบเนื่องมาจากความขัดแย้งภายในพรรคที่เกิดจากความไม่พอใจของสมาชิกกลุ่ม 10 มกรา ที่ไม่ได้รับตำแหน่งทางการเมือง

ความขัดแย้งภายในพรรคประชาธิปไตยได้พัฒนาจนกระทั่งจุดสุดท้าย เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในเดือนเมษายน 2531 กลุ่ม 10 มกราได้แยกตัวออกมาจากพรรคประชาธิปไตยอย่างเด็ดขาด โดยการตั้งพรรคการเมืองใหม่ในนามของพรรคประชาชน เข้าแข่งขันกับพรรคประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกรกฎาคม 2531

สืบเนื่องจากความขัดแย้งภายในพรรคประชาธิปไตย ซึ่งสร้างกระแสความกดดันต่อการบริหารงานภายในพรรคและการบริหารงานของรัฐบาล ดังเช่น การคัด

ค้ำพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินที่นำเสนอโดยนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ซึ่งเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ โดยอยู่ในกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภาคใต้ ซึ่งให้การสนับสนุนนายพิชัย ดังนั้น การคัดค้านพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินของกลุ่ม 10 มกรา จึงมองได้ว่า เป็นการคัดค้านในลักษณะของการตีรวนเพื่อหวังผลทางการเมืองมากกว่าจะคัดค้านในเนื้อหาของสาระของร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน จึงอาจจัดกลุ่ม 10 มกร่าว่าเป็นกลุ่มผู้คัดค้านกลุ่มที่ 2 ซึ่งมีลักษณะการคัดค้านเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน

การนำเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เข้าสู่การพิจารณาตามขั้นตอนกระบวนการกำหนดนโยบาย ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์นั้น ปัญหาในการนำเสนอในขั้นตอนต่างๆ คือ ความไม่เข้าใจในรายละเอียดของกฎหมายแต่ละมาตราที่ขอแก้ไข เพิ่มเติม ซึ่งจากการศึกษาถึงรายงานการประชุมทั้งในสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการวิสามัญ พอสรุปได้ว่า ประเด็นที่มีการถกเถียง ชักค้ำ และเสนอแนะได้แก่มาตรา 4 เรื่องคำนิยาม "เกษตรกร" มาตรา 8 การนำที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้วมาประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน และมาตรา 11 การกำหนดขนาดพื้นที่ในการถือครอง ซึ่งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินนี้กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการนำเสนอร่าง คือ นายมิชัย ฤชุพันธ์ ซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานกรรมาธิการวิสามัญในการให้คำชี้แจงและตอบข้อซักถาม โดยร่วมกับนายปิตินงค์ พิงบุญ ณ อยุธยา เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นข้าราชการประจำสามารถเข้าใจถึงปัญหาในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างดี และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นผู้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินตามนโยบายของรัฐบาล ส่วนยุทธวิธีในการนำเสนอ นั้น ถ้าจะพิจารณาเป็นรายบุคคลจะเห็นว่า นายมิชัย ฤชุพันธ์ ซึ่งมีได้สังกัดพรรคการเมือง แต่เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายอย่างยิ่ง ดังนั้น การที่เลือกนายมิชัยมาทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการวิสามัญในการพิจารณาร่างกฎหมายนี้ จะก่อให้เกิดผลดี คือ จาก

การที่เป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย ดังนั้น การที่นายมีชัยชี้แจงข้อกฎหมายในเรื่องใดๆ จะทำให้คณะกรรมการมีแนวโน้มว่าจะยอมรับและเชื่อถือ อีกทั้งการที่ได้สังกัดพรรคการเมือง จึงทำให้นายมีชัย สามารถวางตัวเป็นกลางในการตัดสินใจทั้งนี้ เนื่องจากไม่ต้องเกรงว่าจะผิดมติของพรรคหรือทำให้สมาชิกพรรคเกิดความไม่พอใจ นายปิตินงค์ พิงบุญ ณ ออยุธยา ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ ก็มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล การนำเสนอข้อมูลก็เป็นข้อมูลที่แท้จริง โดยไม่จำเป็นต้องแสดงโวหารหรือความรู้สึกดังเช่นนักการเมือง จึงอาจกล่าวได้ว่า ในส่วนของนายปิตินงค์เองเป็นเพียงแค่มาปฏิบัติงานประจำตามหน้าที่เท่านั้น ไม่จำเป็นต้องต่อสู้ทางการเมืองมากเท่ากับผู้ที่ เป็นนักการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น บทบาทของนายปิตินงค์จึงไม่โดดเด่นมากนัก นายสุเทพ เทือกสุบรรณ อาจกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ก่อให้เกิดการคัดค้านและวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการตั้งข้อสงสัยต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่นายสุเทพ สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งในสมัยเปรม 5 ได้เป็นพรรคใหญ่ที่มีคะแนนเสียงในสภามากที่สุด จึงเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ประกอบกับนายสุเทพ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภาคใต้ (สุราษฎร์ธานี) โดยที่กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภาคใต้จะมีความสัมพันธ์แนบแน่นกับพลเอกเปรม ดังนั้น การนำเสนอร่างนี้จึงได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลโดยง่ายแต่เนื่องจากการที่ภายในพรรคประชาธิปัตย์ได้เกิดการแตกแยก โดยกลุ่ม 10 มกรา ซึ่งมีนายวิระ มุกสิกพงศ์ เป็นผู้นำที่สำคัญ ซึ่งเข้าหมายการโจมตีของกลุ่มนี้จุดหนึ่งอยู่ที่การคัดค้านร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน ดังที่กล่าวมาแล้ว จึงทำให้กลุ่มผู้ที่คัดค้านร่างพระราชบัญญัตินี้ในคณะกรรมการวิสามัญ คือ นายวโรทัย และนายปกิต พรรคประชากรไทย กลายเป็นเรื่องที่ไม่น่าวิตกเท่ากับการคัดค้านของกลุ่ม 10 มกรา ซึ่งแม้ว่ากลุ่ม 10 มกรา จะไม่ได้คัดค้านร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินมากเท่ากับพรรคประชากรไทย แต่จากการที่กลุ่ม 10 มกรายยายามร่วมมือกับฝ่ายค้านว่าพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ ซึ่งเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล ก็ส่งผลกระทบต่อร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากถ้าร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ไม่ผ่านการพิจารณาในรัฐสภา ก็อาจเกิดการยุบสภาได้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินก็จะตกไปด้วยเช่นกัน ดังนั้น เมื่อกลุ่ม 10 มกราประกาศย้ำเจตนาเดิมว่าจะคัดค้านพระ

ราชบัณฑิตยสถานในวันที่ 28 เมษายน 2531 ซึ่งเข้าสู่การพิจารณาวาระที่ 2 และ 3 มีการอภิปรายยาวนานถึง 6 ชั่วโมง ผลการลงมติ ปรากฏว่าฝ่ายรัฐบาลชนะการลงคะแนนเสียง แต่การลงมตินี้กลุ่ม 10 มกราจำนวน 32 คน ยกมือร่วมกับพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งรัฐบาลถือว่าเป็นการทำลายเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลเกรงว่าเหตุการณ์เช่นนี้จะเกิดขึ้นอีกเมื่อมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจจากพรรคฝ่ายค้าน ในวันที่ 9 เมษายน 2531 แม้ว่ารัฐมนตรีของพรรคประชาธิปัตย์จะประกาศลาออกจากตำแหน่งทั้งหมด เพื่อเปิดทางให้นายกรัฐมนตรีปรับคณะรัฐมนตรี โดยหวังว่าเมื่อมีการปรับคณะรัฐมนตรี พรรคประชาธิปัตย์ก็จะได้เข้าร่วมรัฐบาลอีกครั้ง แต่พลเอกเปรมก็ตัดสินใจประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้น ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินจึงตกไปด้วย

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สาเหตุที่ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินไม่ผ่านการพิจารณาในสมัยพลเอกเปรม เนื่องจากผลกระทบทางการเมืองที่เกิดจากความขัดแย้งและความแตกแยกภายในพรรคร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์มิใช่ผลกระทบโดยตรงของการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินของกลุ่มผู้คัดค้าน

2. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในสภาผู้แทนราษฎร สมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

ผลการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ.2531 ปรากฏว่า พรรคชาติไทยได้รับการเลือกตั้งเข้ามามากที่สุด คือ 87 คน จึงเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งประกอบด้วย พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคราษฎร พรรคสหประชาชาติไทย และพรรคมวลชน และวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.2531 ได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ (ยศขณะนั้น) เป็นนายกรัฐมนตรี และเมื่อมีการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ได้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เข้าสู่การพิจารณาเป็นกฎหมายฉบับแรกที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทในการนำเสนอขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน ในสมัยพลเอกชาติชาย เป็นกลุ่มผู้เสนอกลุ่มเดียวกับสมัยพลเอกเปรม คือ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ และ นายปิตินงค์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา โดยมีสาเหตุและประเด็นในการนำเสนอเดียวกับสมัยพลเอกเปรม กล่าวคือ เป็นร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเดิมที่มีได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแต่อย่างใด

กลุ่มผู้คัดค้านในสมัยพลเอกชาติชายก็คล้ายคลึงกับสมัยพลเอกเปรม แต่เพิ่มกลุ่มนิสิตนักศึกษา และนักวิชาการ ซึ่งเข้ามามีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินนี้ โดยกลุ่มนิสิตนักศึกษาได้แสดงความคิดเห็นของกลุ่มผ่านทางสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ได้ให้เหตุผลในการคัดค้านพระราชบัญญัตินี้ว่า เมื่อกฎหมายนี้ผ่านการพิจารณาประกาศใช้แล้วนั้นจะเป็นช่องทางให้มีการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มมากขึ้น เพราะสามารถทำให้ป่าสงวนแห่งชาติที่อุดมสมบูรณ์กลายเป็นป่าเสื่อมโทรมได้ไม่ยากนัก การคัดค้านของนิสิต นักศึกษาก่อทำโดยการยื่นจดหมายเปิดผนึกต่อสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนการคัดค้านของนักวิชาการ เป็นการคัดค้านโดยการเสนอความคิดเห็นผ่านสื่อมวลชน ในลักษณะบุคคล มิได้รวมตัวเป็นกลุ่มในการคัดค้านแต่อย่างใด เหตุผลของการคัดค้านคล้ายคลึงกับกลุ่มนิสิตนักศึกษา คือ เกรงว่าร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินนี้จะเป็นการส่งเสริมให้มีการบุกรุกป่าสงวนมากขึ้น

แต่ก่อนที่จะกล่าวถึงประเด็นในการคัดค้านของกลุ่มผู้คัดค้าน จะขอนำเสนอสภาพการณ์ทางการเมือง เมื่อมีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน ในสมัยพลเอกชาติชาย คือ เมื่อรัฐบาลโดยการนำของพรรคประชาธิปัตย์ได้นำร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 1 กันยายน 2531 ท่ามกลางความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นการเมืองที่

แสดงให้เห็นความไม่ลงรอยระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลคือ การลุกขึ้นมาคัดค้านกฎหมายที่รัฐบาลเสนอของสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลอย่างรุนแรง เช่น นายประสพ บุขราคม พรรคกิจสังคม นายเสกสรร แสลงภูมิ พรรคราชฎร เป็นต้น จนทำให้เสียงของฝ่ายรัฐบาลไม่เป็นเอกภาพ จึงต้องเลื่อนการพิจารณาไปในวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2531 ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาลได้ลือบบี้ แกไขสถานการณ์ได้ทัน และผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 7 มิมีติรับหลักการร่างกฎหมายนี้ด้วยคะแนน 169 ต่อ 105 เสียง ถึงแม้ว่าจะมีสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลหลายคนที่ไม่พอใจ แต่ก็ต้องทำตามมติพรรค แต่มีบางคนเดินออกจากห้องประชุมไป เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการจึงส่งให้คณะกรรมการพิจารณาแปรญัตติต่อไป โดยให้ถือร่างของรัฐบาลเป็นหลัก

ความวุ่นวายในสภาผู้แทนราษฎรในวันที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เกิดขึ้นเนื่องจากในช่วงเช้าได้มีการพิจารณารับรองรายชื่อกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งรัฐบาลนำโดยพรรคชาติไทย ได้นำเสนอเข้ามาให้สภาผู้แทนราษฎรรับรอง ซึ่งในระหว่างการพิจารณาสมาชิกพรรคฝ่ายค้านได้ "วอล์คเอาท์" ประท้วงประธานสภาผู้แทนราษฎร คือ นายบัญญัติ เกสรทอง ว่ารวบรัดเกินไป ไม่ยอมให้ฝ่ายค้านอภิปรายและแสดงเอกสารหลักฐานเพื่อเปิดโปงพฤติกรรมของกรรมการ ป.ป.ป. บางคนรัฐบาลเสนอเข้ามาทำให้ไม่สามารถพิจารณาต่อไปได้ ส่งผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินซึ่งจะพิจารณาในตอนบ่ายต้องเลื่อนออกไปด้วย ซึ่งถ้าจะพิจารณากันแล้วการถ่วงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองเรื่องนี้ เป็นการเล่นเกมลึกลับใส่กันระหว่างพรรคชาติไทยและพรรคประชาธิปัตย์ คือ ในการจัดตั้งรัฐบาลผสมชุดนี้พรรคชาติไทยเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล พรรคชาติไทยได้ดำเนินการแข่งขันกับพรรคการเมืองอื่น ๆ อย่างเด่นชัด ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของนโยบายต่างประเทศ ซึ่งนายกรัฐมนตรีลงมามีดำเนินการด้วยตนเอง โดยประกาศนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นตลาดการค้า (ทำให้พรรคกิจสังคม ซึ่งมีพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศและเป็นหัวหน้าพรรคกิจสังคม ไม่พอใจในบทบาทของพลเอกชาติชาย) ประกอบกับบุคลิกของนายกรัฐมนตรีที่เป็น

คนง่าย ๆ สบาย ๆ ทำอะไรรวดเร็วทันใจประชาชน และรีบปากไปแทบทุกเรื่อง โดยมีคำพูดติดปากว่า "ไม่มีปัญหา" เห็นได้ชัดจากเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ที่ภาคใต้ ซึ่งพรรคชาติไทยได้รับคะแนนนิยมมากมายจากการลงไปช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน ซึ่งการกระทำเช่นนี้เป็นการหักหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งกุมเสียงในภาคใต้อยู่ นอกจากนี้การจัด "กรม. สัจจร" ของพรรคชาติไทยที่จัดลงภาคใต้เป็นแห่งแรก ยิ่งก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อพรรคประชาธิปัตย์มากยิ่งขึ้น และเมื่อสมาชิกพรรคชาติไทยจำนวนหนึ่งไม่ยอมรับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน โดยกล่าวว่ามิหลายจุดที่น่าเคลือบแคลงเรื่องผลประโยชน์และที่สำคัญ คือร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินนี้เป็นร่างที่พรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำในการนำเสนอ ซึ่งถ้าร่างนี้ผ่านไปได้ พรรคประชาธิปัตย์จะได้ชื่อเสียงไม่น้อย เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญมากที่สุดกฎหมายหนึ่ง^{๕๒}

ดังนั้น การรับรองรายชื่อกรรมการป.ป.ป. ของพรรคชาติไทยและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน จึงเป็นการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างพรรคชาติไทยและพรรคประชาธิปัตย์ คือ พรรคประชาธิปัตย์เกรงว่าพรรคชาติไทยจะมีเจตนาร่างกฎหมายปฏิรูปที่ดินของพรรคประชาธิปัตย์ จึงร่วมมือกับสมาชิกพรรคฝ่ายค้านถึงการรับรองกรรมการ ป.ป.ป. เอาไว้ เพื่อต่อรองกับพรรคชาติไทยให้ช่วยผ่านร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินให้พรรค

ครั้นมาถึงวันนัดประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองเรื่องนี้ ปรากฏว่าทั้งพรรคชาติไทยและพรรคประชาธิปัตย์พอจะรวมข้อมกันได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากทั้งสองร่างต่างก็เป็นร่างของรัฐบาล โดยนายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ (พรรคชาติไทย)

^{๕๒} "ถนนประชาธิปัตย์," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 35(11 มิถุนายน 2532): 4-5.

ซึ่งเป็นวิปใหญ่ของรัฐบาลได้พยายามลอบบีทั้งสองฝ่าย จนในที่สุดก็ผ่านการรับรองกรรมการ ป.ป.ป. ไปได้ ช่วงบ่ายก็เป็นเรื่องกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่ค้างอยู่อีก 6 มาตรา โดยการพิจารณาครั้งวัน ผ่านเพียงมาตราเดียวคือมาตรา 11 เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทยกลุ่มพลเอกหาญ ลีลานนท์ (ซึ่งออกจากพรรคประชาธิปัตย์ มาอยู่พรรคประชาชน และมาอยู่พรรคชาติไทย) โดยคนที่คัดค้านเต็มที่คือ นายจักรนต์ คชสิทธิ์ และกลุ่ม "ยังเติร์ก" ของพรรคประชาธิปัตย์ ได้แก่นายจุรินทร์ ลักษณะวิศิษฎ์ ซึ่งทางพรรคประชาธิปัตย์เองก็ดูเหมือนจะหมดหวังในร่างพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากยังคงเหลือมาตราที่ต้องพิจารณาอีก 5 มาตรา ซึ่งประธานได้สั่งงดการประชุม เพื่อลดระดับความตึงเครียดของบรรยากาศในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ผู้ที่สนับสนุนร่างไม่พอใจนัก

ในช่วงนี้เองได้เกิดการปล่อยข่าวเรื่องการ "ยุบสภา" โดยนางสุนัตรา มาศดิตถ์และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ก็พูดถึงเรื่องการยุบสภาในที่ประชุมพรรค ซึ่งเนื่องมาจากปัญหาเรื่องกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพราะปรากฏว่าได้มีความคิดเห็นขัดแย้งกันในระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะสมาชิกพรรคชาติไทย การถามสมาชิกพรรคว่าพร้อมจะเลือกตั้งเพราะยุบสภาหรือไม่ จึงเป็นการกล่าวทำนองปรามสมาชิกในพรรค มิให้แตกแยกความคิดเห็นกันเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะตระหนักดีว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ย่อมไม่ต้องการที่จะให้มีการเลือกตั้งบ่อย ๆ ⁴³

เมื่อร่างกฎหมายปฏิรูปที่ดินผ่านการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็จะถึง

⁴³ "บทบรรณาธิการ." สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 36 (18 มิถุนายน

การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งในองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ มีทั้งสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาล สมาชิกพรรคฝ่ายค้าน และข้าราชการประจำ ดังนี้

1. นายมิชัย ฤชุพันธุ์ ประธานคณะกรรมการ (ไม่สังกัดพรรคการเมือง)
2. นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองประธานคนที่ 1 (ประชาธิปัตย์)
3. นายประยุทธ์ ศิริพาณิชย์ รองประธานคนที่ 2 (กิจสังคม)
4. นายโกเมศ ขวัญเมือง เลขานุการ (พลังธรรม)
5. นายวิศัลย์ โฆษิตานนท์ ผู้ช่วยเลขานุการ (ราษฎร)
6. นายวโรทัย ภิญโญสาสน์ โฆษกคณะกรรมการ (ประชากรไทย)
7. นายปภิต พัฒนกุล ผู้ช่วยโฆษก (ประชากรไทย)
8. นายเชาวลิต สุขสวัสดิ์ (ชาติไทย)
9. นายไชยวัฒน์ พรหมประสิทธิ์ (ชาติไทย)
10. นายทรงยศ รามสูติ (ชาติไทย)
11. นายนิยม คำแหง (กิจสังคม)
12. นายบัญญัติ บรรทัดฐาน (ประชาธิปัตย์)
13. นายประสิทธิ์ จันทาทอง (ชาติไทย)
14. นายปดิพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา (เลขาธิการส.ป.ก.)
15. นายปิยะพันธุ์ วัชรารักษ์ (รวมไทย)
16. นายโสภณ เพชรสว่าง (มวลชน)
17. นายโอภาส รองเงิน (ประชาธิปัตย์)
18. นายประสพ บุขราคัม (กิจสังคม)
19. นายจำลอง ครุฑขุนทด (ปวงชนชาวไทย)
20. นายเฉลิมยศ แสนวิเศษ (สหประชาชาติไทย)
21. นายพลสวัสดิ์ โหตระไวศยะ (ชาติไทย)

- | | |
|---------------------------|---------------|
| 22. นายมานิช วิชาญกุล | (ประชาธิปไตย) |
| 23. นายสมบัติ ศรีสุรินทร์ | (เอกภาพ) |
| 24. นายอำนาจ ปะติเส | (ประชาธิปไตย) |
| 25. นายอัคร ทองน้อย | (ประชาธิปไตย) |
| 26. นายอุทัย นิมฟ์ใจชน | (ก้าวหน้า) |

พรรคประชาธิปไตยซึ่งเป็นแกนนำในการเสนอร่างได้เป็นกรรมการ 6 คน พรรคชาติไทย 5 พรรคกิจสังคม 3 พรรคสหประชาธิปไตย พรรคมวลชน และพรรคราษฎร พรรคละ 1 คน พรรคฝ่ายค้านประกอบด้วยพรรคประชากรไทย 2 พรรคปวงชนชาวไทย พรรคเอกภาพ พรรคก้าวหน้า พรรคพลังธรรม พรรคละ 1 คนโดยมีนายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นประธานกรรมการ และนายปิติพงศ์ นิ่งบุญ ณ อุษงษา เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นผู้แทนรัฐบาล รวมคณะกรรมการทั้งสิ้น 26 คน

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ ในขั้นกรรมาธิการได้มีการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติจากร่างเดิม จำนวน 14 มาตรา โดยเฉพาะในส่วนสำคัญ ๆ คือ คำนิยาม "เกษตรกร" การให้สิทธิทำกินแก่ราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้ว ขนาดของพื้นที่ในการถือครอง การให้ประชาชนสามารถเช่าซื้อที่ดินได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งประเด็นดังกล่าวก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในกรรมาธิการ การพิจารณาร่วมกันในขั้นกรรมาธิการเป็นไปอย่างล่าช้า อย่างไรก็ตาม ในที่สุดทั้งกลุ่มผู้เสนอและกลุ่มผู้คัดค้านก็ได้มีการประนีประนอมกันในหลายมาตรา จนผลที่สุด การพิจารณาในกรรมาธิการวิสามัญก็สิ้นสุดลง

คณะกรรมการได้ทำการประชุมร่วมกัน และมีมติให้พิจารณาแก้ไขร่างกฎหมายนี้อย่างรอบคอบ เนื่องจากเป็นร่างกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งกลุ่มผู้เสนอก็ได้ยืนยันเจตนารมณ์ในการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติว่า "เราต้องการ

แก้ปัญหาเรื่องคนประมาณ 10 ล้านคน ซึ่งทำกินในป่าสงวนแห่งชาติและคนที่อยู่ข้างนอกเขต ป่าสงวนแห่งชาติที่ยังไม่มีที่ทำกิน คือ ถ้าเราสามารถเอาที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพ มาจัดสรรได้ ส่วนที่เหลือก็จะจัดสรรให้คนอื่นด้วย นี่คือ หลักการของเรา ซึ่งพอ ส.ป. ก. นำร่างเข้ามาเราก็ผลักดันให้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่กฎหมายนี้ก็ ผ่านอย่างหวุดหวิดมาก เหตุผลก็คือ เราต้องยอมรับว่าผู้ที่บุกรุกที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนใหญ่เป็นผู้มีอิทธิพล เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอ สารวัตรใหญ่ ผู้ว่าราชการจังหวัด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักการเมือง รัฐมนตรี บุคคลเหล่านั้นพยายามใช้กลวิธี ทางการเมือง ผลักดันให้มีการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ แล้วนำมาออกเอกสารสิทธิ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือเมื่อยกเลิกป่าสงวนแห่งชาติแล้วใครครอบครองอยู่เท่าไร ก็ได้เป็นเจ้าของที่ดินจำนวนนั้น ตรงนี้คือ ความคิดของคนส่วนหนึ่งในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่ง บังเอิญเป็นผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติด้วยหรือไม่ก็มีอิทธิพลให้ทุนแก่เขามาคัดค้าน พวกนี้จะ คำผมเป็นหมู เป็นหมา สื่อมวลชนก็หลอกลวงไปด้วย ความคิดของเรา (กลุ่มผู้เสนอ) กับความคิดของคนเหล่านั้น (กลุ่มผู้คัดค้าน) แตกต่างกัน เรามองว่าป่าสงวนแห่งชาติเป็น สมบัติของคนทุกคนในชาติ ถ้าต้องมีการแบ่งต้องแบ่งให้เป็นธรรม คนที่ไม่ได้ก็ต้องเห็นประโยชน์ของการจัดสรร เหตุที่เราให้ราษฎรต้องเสียค่าเช่าที่ดิน เนื่องจากคนที่ได้รับที่ดินต้อง ไม่ใช่คนที่ไม่ได้รับรู้สึกว่าเขาตกงาน อันสิ่งแรกของการปฏิรูปที่ดิน คือ ระหว่างที่มีการดำเนินการจัดสรรอยู่ราษฎรจะต้องพ้นจากการเป็นผู้กระทำผิด ในฐานะผู้บุกรุกทำลายป่าสงวน แห่งชาติ เพราะได้กลายเป็นผู้ที่ทำกินในเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้ว และถ้าประชาชนหวังจะมี กรรมสิทธิ์ต้องร่วมมือกับรัฐบาล โดยการเสียค่าเช่าที่ดินเพื่อเป็นกองทุนในการปฏิรูปที่ดิน รัฐบาลจะได้นำเงินเหล่านั้นไปซื้อที่ดินจัดสรรให้ผู้ที่ยังไม่ได้ที่ดิน แต่ผู้ที่ต้องการได้ประโยชน์จาก เรื่องนี้ไม่ยอม เพราะที่ดินที่เป็นของเขาอยู่แล้ว ถ้าไม่นำกฎหมายปฏิรูปที่ดินเข้ามาจัดการ เขาก็จะจัดการให้กรมที่ดินเข้าไปรังวัดและออกโฉนดให้พวกนี้จะได้ประโยชน์เหมือนถูกหวย เป็นพันใบ เนื่องจากครอบครองที่ดินเป็นหมื่นไร่ เรื่องนี้จึงมีการสู้กันมากในสภา”

สัมภาษณ์นายสุเทพ เทือกสุบรรณ, อ่างแล้ว.

ในทำนองเดียวกัน นายมีชัย ฤชุพันธ์ ได้กล่าวทำนองสนับสนุนว่า "ปัญหาที่เรียกร้องกันอยู่ก่อนที่จะมีกฎหมายปฏิรูปที่ดิน คือ ทำไมรัฐไม่ทำอะไรหนึ่งอย่างใด ปล่อยให้ราษฎรถูกเจ้าหน้าที่ที่วันคืนก็ลุกขึ้นไปจับผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ เพราะที่นั่นเขาอยู่กันมา 100 ปี 50 ปี เสียงนี้เป็นเสียงที่นักวิชาการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพูดมากที่สุด แต่ไม่มีใครบอกได้ว่า ควรจะอย่างไร อยู่ ๆ จะยกที่ดินให้แก่ราษฎรหรือ ก็บอกว่าไม่ได้ เราจึงต้องหาขั้นตอน และวิธีการที่จะทำให้ราษฎรอยู่ได้ คนเลยคิดว่าจะไปออกหนังสือสทก. ให้แก่ราษฎร แต่ในที่สุดเมื่อมาถึงจุดๆ หนึ่ง กรมป่าไม้ขยายงานของตนเองมากขึ้น ก็ชักจะบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติของตนเองเพื่อเอาไปทำสทก. ซึ่งเวลาให้ก็ไม่มีหลักเกณฑ์อะไรมากนัก ขณะเดียวกันราษฎรก็ไม่สามารถเอาที่ดินไปเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อได้ ก็เกิดปัญหาในการทำกินของราษฎร เรื่องนี้จึงเกิดคำถามว่า 1. ปล่อยให้ราษฎรไม่มีสิทธิทำกินและถูกเจ้าหน้าที่เล่นงานบ้าง ริดไถบ้างหรือ 2. ยกที่ดินให้ราษฎรเลย โดยไม่มีขีดจำกัด ผลที่ออกมาตรงกลางคือ ทำอย่างไรให้ราษฎรมีสิทธิ ขณะเดียวกันรัฐก็คุ้มครองที่ดินนั้นได้ จึงเกิดการปฏิรูปที่ดิน" ⁴⁵

ฝ่ายกลุ่มผู้คัดค้าน ก็มีแนวความคิดที่ไม่เห็นด้วยกับกลุ่มผู้เสนอในหลายประเด็น เช่น เกรงว่ากลุ่มผู้เสนอจะเป็นผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติและต้องการให้ที่ดินที่บุกรุกนั้นได้รับการรับรองสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงได้พยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัตินี้เข้ามา ดังเช่นความคิดเห็นของนายจักรนต์ คชสิทธิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดชุมพร พรรคประชาชน ว่า "เดิมผมเคยอยู่พรรคประชาธิปัตย์ เคยสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่ต่อมาได้ข้อมูลบางประการทำให้ต้องหันมาคัดค้านกฎหมายฉบับนี้ คือ ขณะนี้มีการกว้านซื้อที่

⁴⁵ สัมภาษณ์นายมีชัย ฤชุพันธ์ รองนายกรัฐมนตรี, (10 เมษายน

ดินในภาคใต้หลายจังหวัด โดยญาติพี่น้องของอดีตรัฐมนตรี และมาប់หลักซื้อที่ที่ชุมพร ในราคาถูก ทั้งอดีตรัฐมนตรีผู้นี้ยังครอบครองที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่ 4000 ไร่ มีห้วยคณเข้าไปบุกรุกที่ป่าสงวนแห่งชาติทำสวนปาล์ม อดีตรัฐมนตรีเองก็มีสวนปาล์มอยู่ 1500 ไร่ จึงเชื่อว่า การเสนอกฎหมายปฏิรูปที่ดิน โดยหน่วยงานเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าชายเลนเข้าไว้ด้วย จึงเป็นสิ่งที่ต้องมีเงื่อนไข คือ ถ้ากฎหมายนี้ผ่านออกไป ที่ดินที่ถูกบุกรุกและกว้านซื้อ ก็จะกลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายขึ้นมา เป็นประโยชน์แก่คนบางกลุ่มและบางพรรคเท่านั้น" ⁴⁶

และกลุ่มผู้คัดค้านมีความเป็นห่วงว่า การนำที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้วมาจัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น จะเป็นการรับรองสิทธิของผู้ทำผิดกฎหมาย ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับคนทั้งประเทศที่ต่างก็เป็นเจ้าของป่าไม้เหมือนกัน เช่น ความคิดเห็นของอาจารย์แก้วสรร อดิโนธี ว่า "คนรวยหรือคนจนที่ไม่มีสิทธิบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ คุณบอกว่าจะเอาที่ดินที่เสื่อมสภาพแล้ว ผมถามว่าคุณรู้ได้อย่างไรว่ามันเสื่อมสภาพแล้ว ถ้าเกิดมีรัฐมนตรีคนหนึ่ง บอกว่าป่าเขาใหญ่นี้เสื่อมสภาพแล้ว เราจะเอาอะไรไปห้ามได้ ในเมื่อการตัดสินใจ มันอยู่ที่คณะรัฐมนตรี ส่วนในเรื่องของผู้รับประโยชน์ ก็คือคณะรัฐมนตรีก็มีปัญหามานานแล้ว ที่จะหาวิธีใดแจกสิทธิให้ราษฎรที่อยู่ก่อนแล้ว แต่หากกฎหมายมาทำไม่ได้ พยายามแก้กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติทำระบบสหก. ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ จะให้กรมที่ดินออก นส.3 ให้ก็ต้องใช้เงินมาก พอ ส.ป.ก. ขอแก้กฎหมายเรื่องปัญหาทางเทคนิคของเขา ก็เลยมีคนหัวใสเสนอให้เอาเรื่องแจกป่าเข้ามาด้วย ความคิดนี้ผิดมาตั้งแต่ต้นที่เอาเรื่องการปฏิรูปที่ดินกับการแจกป่ามาปนกัน การปฏิรูปที่ดินเป็นเรื่องของคนที่มีกรรมสิทธิ์แล้วไม่ทำ ก็เลยต้องถึงสิทธิในการครอบครองออกมาให้คนที่ได้ครอบครองที่

⁴⁶ "ตัวปัญหา," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 35(กันยายน 2531) : 16.

ดิน กฎหมายนี้เท่ากับรับรองสิทธิคนที่ทำผิดกฎหมายให้กลายเป็นคนที่ได้ครอบครองที่ดิน คนที่ไม่ได้ทำผิดต้องมาเป็นสามล้อในเมือง เรื่องนี้ทางรัฐบาลอาจเกิดความละอายใจ จึง คิดให้ขยายครอบคลุมถึง "คนที่อยากเป็นเกษตรกร" " ⁴⁷

ทางด้านสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ก็ได้ให้เหตุผลในการคัดค้านกฎหมายนี้ว่า เมื่อกฎหมายนี้ผ่านการพิจารณา ประกาศใช้แล้วนั้น จะเป็นช่องทางให้มีการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มมากขึ้น เพราะสามารถทำให้ป่าสงวนแห่งชาติที่อุดมสมบูรณ์กลายเป็นป่าเสื่อมโทรมได้ไม่ยากนัก โดยทางสหพันธ์ได้ยื่นจดหมายเปิดผนึกต่อสภาผู้แทนราษฎร ว่า "ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจ ส.ป.ก. สามารถเอาป่าสงวนแห่งชาติมาปฏิรูปได้โดยไม่มีหลักเกณฑ์ควบคุม ซึ่งในที่สุดอาจมีการใช้อำนาจในทางที่มิชอบ สามารถเอาป่าที่อยู่ในสภาพดีมาปฏิรูป เพื่อตัดไม้ขายในที่สุด ผู้ที่ได้รับประโยชน์ในกรณีนี้คือ พวกทำไม้ในป่า โดยผิดกฎหมาย ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการอ้างเอาการปฏิรูปที่ดินเพื่อชาวนาชาวไร่มาบังหน้าหาผลประโยชน์ โดยนายทุนและเจ้าของที่ดินทั้งหลาย อีกทั้งจะเป็นการทำลายป่าสงวนแห่งชาติและระบบนิเวศน์ในระยะยาว" ⁴⁸

อาจารย์เกษม กุลประดิษฐ์ ให้ความเห็นเพิ่มเติมประเด็นเกี่ยวกับการทำป่าที่มีสภาพดีให้กลายเป็นป่าเสื่อมโทรมว่า "เริ่มตั้งแต่แรก คือ จะมีหน่วยงานหนึ่งที่มีเครื่องจักรกลหนักเข้าไปเคลียร์พื้นที่ แล้วรอช่วงหนึ่งให้อยู่ในเงื่อนไชที่เป็นป่าเสื่อมโทรม แล้วก็

⁴⁷ สัมภาษณ์อาจารย์แก้วสรร อติโพธิ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (26 มีนาคม 2534).

⁴⁸ "ตัวปัญหา," เฟิงอ้าง.

จะประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน มีการคัดเลือกชาวบ้านเข้าไปร้องขอสิทธิทำกิน จากนั้นก็จะเปลี่ยนมือไปที่นายทุนหรือผู้มีอำนาจในระยะยาว เท่าที่เห็นก็เป็นเช่นนี้”^{๔๙}

สิ่งที่น่าสังเกตข้อหนึ่งคือ ถึงแม้ว่าการขอแก้ไขพระราชบัญญัติจะมีการคัดค้านและวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในรัฐสภา แต่สื่อมวลชนกลับไม่ได้ให้ความสนใจมากนัก ดังจะเห็นได้จากการเสนอข่าวการขอแก้ไขมีเพียงสยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์เท่านั้นที่มีขบวนการเด่นชัดในการติดตามข่าวเรื่องนี้ ส่วนหนังสือพิมพ์ฉบับอื่น ๆ ไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องนี้มากนักจะมีก็เพียงบทความของนายจรัส นัวช่วย ในสยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์เท่านั้นที่แสดงความคิดเห็นในเชิงคัดค้านการขอแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ โดยเฉพาะประเด็นของการแก้ไขนิยามของคำว่า “เกษตรกร” ดังนี้ “มาถึงรัฐบาลนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับนี้ใหม่ แทนที่จะแก้ไขให้ดีขึ้น กลับแก้ไขให้เลวลงยิ่งกว่าเดิม โอกาสที่เกษตรกรจะมีกรรมสิทธิ์และมีสิทธิในที่ดิน ไม่ปิดประตูสำหรับเกษตรกรทั้งหมดและส่งเสริมให้นายทุนและเจ้าของที่ดินรายเก่าและรายใหม่ รวมทั้งคนต่างชาติหันมาซื้อที่ดิน โดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายฉบับนี้ ตามที่รัฐบาลเขียนไว้เพื่อเปิดช่องให้คนเหล่านี้”^{๕๐}

เนื่องจากยุทธวิธีในการสร้างแนวร่วมทางด้านสื่อมวลชน ของกลุ่มผู้คัดค้านไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทางกลุ่มผู้คัดค้านจึงหันมาใช้ยุทธวิธีทางการเมืองในรูปแบบอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

^{๔๙} สัมภาษณ์อาจารย์เกษม กุลประดิษฐ์ คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, (5 เมษายน 2534).

^{๕๐} จรัส นัวช่วย, “ฝ่ายค้านปะทะรัฐบาลในกฎหมายปฏิรูปที่ดิน.” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 34 (พฤษภาคม 2531) : 54.

1. การไม่เข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎร เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นตอนที่มีการพิจารณาร่างกฎหมายนี้ในสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 1-2 ซึ่งปรากฏว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลที่ไม่เห็นด้วยไม่มาเข้าร่วมประชุม จากคำสัมภาษณ์ของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ว่า "ตอนที่เสนอครั้งแรกในสมัยพลเอกเปรมเป็นนายกรัฐมนตรี ฝ่ายรัฐบาลมาประชุมน้อย บางครั้งก็ไม่มาประชุม นอกจากนี้ยังพยายามพูดให้เราถอนกฎหมายออกมา ผู้ที่เป็นตัวตั้งตัวตี คือ คุณปิยะพันธุ์ วัชรารักษ์ แต่เราก็ไม่ถอน ยืนยันว่าต้องเสนอ คนที่คัดค้านมาอีกคน คือ ร.ต.อ.สุรพันธ์ โอสถานุเคราะห์ เขาพยายามบีบให้ถอนโดยขอให้ตั้ง คณะกรรมาธิการก่อนแล้วมาพิจารณาใหม่ ผมก็ไม่ยอม ดังนั้น จึงมีทางเดียวที่พวกเขาทำได้ คือ พรรคฝ่ายค้านวอล์คเอาท์และฝ่ายรัฐบาลไม่เข้าประชุม เมื่อประชุมไม่ได้ก็ต้องเลื่อนออกไป"⁵¹

2. การปล่อยข่าว เมื่อมีการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ กลุ่มผู้คัดค้านได้ปล่อยข่าวว่า สาเหตุที่กลุ่มผู้เสนอขอแก้ไขกฎหมายนี้ เนื่องมาจากกลุ่มผู้เสนอมีที่ดินในครอบครองจำนวนมาก และมีการยกที่ดินให้ผู้เสนอกฎหมายนี้ ถ้าสามารถผลักดันการแก้ไขจนสำเร็จ ดังที่นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ให้สัมภาษณ์ว่า "มีคนปล่อยข่าวว่า ผมเอากฎหมายนี้มาออกเอกสารสิทธิป่าชายเลนที่ผมทำ นากังอยู่ 2-3 หมื่นไร่"⁵²

ในการพิจารณาในขั้นตอนของวุฒิสภาก็ได้มีการปล่อยข่าวเช่นเดียวกันนี้ ซึ่งนายมีชัย ฤชุพันธ์ กล่าวว่า กลุ่มผู้คัดค้านเอาชนะด้วยเหตุผลไม่ได้ก็ใช้วิธีการสกปรก

⁵¹ สัมภาษณ์นายสุเทพ เทือกสุบรรณ, อ่างแล้ว.

⁵² เพิ่งอ้าง.

โดยการปล่อยข่าวว่า "วุฒิสมาชิกท่านหนึ่งกล่าวในทำนองว่า ที่ผมออกกฎหมายนี้ เพราะคุณลุง เทือกสุบรรณ เอาที่ดินมาให้ผม 500 ไร่ ที่กาญจนบุรีหรือราชบุรีจำไม่ได้ นี่คือวิธีการที่พวกเขา (กลุ่มผู้คัดค้าน) ทำกัน" ^{๕๓}

การปล่อยข่าวในลักษณะดังกล่าวนี้ นอกจากจะกระทำในกระบวนการพิจารณากฎหมายแล้ว ยังมีการปล่อยข่าวไปยังสื่อมวลชนอีกด้วย โดยแหล่งข่าวที่ไม่เปิดเผยได้ให้ข่าวกับหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งว่า "คนที่กว้านซื้อที่ หรือบุกกรุป่าสงวนแห่งชาตินั้นมีทั้งคนที่ใกล้ชิดนักการเมืองใหญ่ คนที่เป็นหัวคะแนนและเมื่อกฎหมายฉบับนี้ออกมาก็จะไปร้องรับการกระทำผิดกฎหมายเหล่านั้นให้กลายเป็นเรื่องถูกกฎหมาย ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์แก่นักการเมืองบางคน พรรคการเมืองบางพรรค" ^{๕๔}

การปล่อยข่าวของกลุ่มผู้คัดค้าน แม้จะไม่ก่อให้เกิดผลมากนักต่อกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ แต่ก็เป็นการทำลายภาพพจน์ของกลุ่มผู้เสนอได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปล่อยข่าวโดยผ่านทางสื่อมวลชน ซึ่งอาจทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความสงสัยในการริเริ่มเสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติของกลุ่มผู้เสนอมากขึ้น

3. การพูดจាកัน หรือการลอบบี้ ยุทธวิธีนี้ มิใช่จะใช้ได้เฉพาะกลุ่มผู้เสนอเท่านั้น กลุ่มผู้คัดค้านก็สามารถใช้วิธีการนี้ให้เกิดผลได้เช่นกัน ยุทธวิธีนี้จะใช้ก็ต่อเมื่อ

^{๕๓} สัมภาษณ์ นายมิชัย ฤชุพันธ์, อ่างแล้ว.

^{๕๔} "คล้ายปริศนา... เจื่อนำในกฎหมายปฏิรูปที่ดิน?", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 35 (กันยายน-ตุลาคม 2531) : 13.

การนำเสนอด้วยเหตุผลไม่สามารถเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นของอีกฝ่ายหนึ่งได้ ซึ่งการลอบบี้ของกลุ่มผู้คัดค้าน ซึ่งเป็นสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลนี้ นายมิชชัย ฤชุพันธุ์ ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า "การลอบบี้ คือ การไปพูดจากันกับรัฐมนตรีที่ดูแลเรื่องนี้บ้าง กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีส่วนได้ส่วนเสียบ้าง รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีที่ดิน ซึ่งก็ง่ายต่อการเข้าจูงอยู่แล้ว และการพูดจากับสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน เนื่องจากตนเองแสดงออกไม่ได้ เพราะร่างนี้เป็นมติคณะรัฐมนตรี"^{๕๕}

4. การตีรวน ยุทธวิธีนี้กลุ่มผู้คัดค้านนำมาใช้ในขั้นตอนการพิจารณากฎหมายในวุฒิสภา ลักษณะการตีรวน คือ มีการคัดค้านในประเด็นที่อภิปรายไปในสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และลักษณะการคัดค้านของกลุ่มผู้คัดค้านในวุฒิสภาก็เป็นลักษณะเดียวกับในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผลของการตีรวนนี้ ถ้าวุฒิสภาส่วนใหญ่เห็นด้วยกับกลุ่มผู้คัดค้านดังกล่าว^{๕๖} ก็จะต้องนำพระราชบัญญัตินี้กลับมาพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง มีผลให้การพิจารณากฎหมายยืดเยื้อออกไป บางครั้งอาจจะไม่ทันเนื่องจากมีการปิดประชุมสภาก่อน ต้องรอไปพิจารณาในสมัยประชุมต่อไป แต่ในการพิจารณาพระราชบัญญัตินี้ มีผู้ตีรวน เพียง 2 คนเท่านั้น จึงไม่มีผลมากนักต่อการพิจารณา นอกจากจะทำให้เกิดความล่าช้าไปเล็กน้อยเท่านั้น

จากการใช้ยุทธวิธีต่าง ๆ ของกลุ่มผู้คัดค้านนั้น กลุ่มผู้เสนอวิธีแก้ปัญหา ดังนี้

^{๕๕} สัมภาษณ์ นายมิชชัย ฤชุพันธุ์, อ่างแล้ว.

^{๕๖} สัมภาษณ์ นายสตีตพงศ์ สุตชูเกียรติ, นิติกร 6 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, (13 มีนาคม 2534).

1. การนำเสนอข้อมูล โดยเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. นำเสนอข้อมูลตามความเป็นจริง และข้อมูลที่เป็นตัวเลขทางสถิติ และกรรมาธิการฝ่ายเสนอจะชี้แจงรายละเอียดในประเด็นที่มีผู้คัดค้าน หรือสงสัย ให้เข้าใจถึงเจตนาของผู้เสนอ และให้เล็งเห็นถึงประโยชน์ของพระราชบัญญัตินี้ เมื่อได้มีการประกาศใช้ โดยนายมิชัย ฤชุพันธ์ กล่าวถึงวิธีการแก้ปัญหาของตน ดังนี้ "ผมก็แก้ได้เพียงพยายามชี้แจงตามความเป็นจริง ผมไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองจึงวางตัวลำบาก ได้แต่นำเสนอโดยอาศัยความจริงเป็นหลัก ถ้าพวกที่คัดค้านสามารถบลังเหตุผลได้ ผมก็ยอมรับ แต่ถ้าพวกเขาหาเหตุผลมาหักล้างไม่ได้ เขาก็ควรจะต้องยอมรับ" ⁵⁷

ซึ่งวิธีการแก้ไขปัญหานี้ของนายมิชัย ฤชุพันธ์ จะคล้ายคลึงกับเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. คือ นายปิตินงค์ นิ่งบุญ ณ ออยุธยา คือ "บทบาทของข้าราชการประจำอย่างเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. คือ การนำเสนอข้อมูลที่เป็นทางการ ตัวเลข ไม่ใช่ความรู้สึก แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแม้แต่ของรัฐบาล จะใช้ความรู้สึกขึ้นมาพูด ซึ่งบางครั้งโวยหารและวิธีการนำเสนอ ข้อมูลอาจสู้ไม่ได้" ⁵⁸

2. เมื่อการนำเสนอข้อมูลของกลุ่มผู้เสนอไม่ได้ผล ก็ต้องใช้ยุทธวิธีเช่นเดียวกับกลุ่มผู้คัดค้าน คือ การลอบบีสมาชิกที่ร่วมเป็นกรรมาธิการ ซึ่งทำได้ไม่ยากนักเนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลไม่ร่วมมือกันก็อาจจะเกิดการยุบสภาขึ้นได้ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลก็ไม่ต้องการเช่นนั้นแน่นอน เนื่องจากเพิ่งเข้ามาบริหารประเทศได้ไม่นานนัก

⁵⁷ สัมภาษณ์ นายมิชัย ฤชุพันธ์, อ่างแล้ว.

⁵⁸ สัมภาษณ์ นายปิตินงค์ นิ่งบุญ ณ ออยุธยา, อ่างแล้ว.

3. การตกลงกันในพรรคร่วมรัฐบาล โดยปกติแล้ว ก่อนที่จะมีการลงมติรับหลักการของร่างกฎหมายใด ๆ จะมีการประชุม ทำความตกลงกันภายในพรรคร่วมรัฐบาลก่อนว่า จะรับหลักการของร่างกฎหมายนี้หรือไม่ โดยส่วนใหญ่แล้ว สมาชิกพรรคจะทำตามมติของที่ประชุม ซึ่งร่างพระราชบัญญัติก็ได้มีการประชุมในลักษณะดังกล่าวก่อนที่จะมีการโหวตในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งที่ประชุมก็มีมติรับหลักการ ดังนั้น ร่างนี้จึงสามารถผ่านการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 1 ได้ แม้จะมีผู้ไม่เห็นด้วยก็ตาม

นอกจากนี้ คณะรัฐบาลจะมีการจัดตั้ง "วิปรัฐบาล" ขึ้นชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล เพื่อให้สมาชิกพรรคลงคะแนนเสียงให้ร่างกฎหมายของรัฐบาล หรือดูแลให้สมาชิกพรรคเข้าประชุมสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ "วิปรัฐบาล" ยังมีหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาล "วิปรัฐบาล" ในสมัยพลเอกชาติชาย ที่มีบทบาทสำคัญ คือ นายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ และ นายบรรหาร ศิลปอาชา

4. การปล่อยข่าวว่าจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยจัดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งพลเอกชาติชายได้นำวิธีการนี้มาใช้ได้อย่างได้ผลในการหยั่งเชิงในที่ประชุมพรรคชาติไทย เพื่อให้ลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในสภาผู้แทนราษฎรวาระที่ 2 และ วาระที่ 3

การประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เริ่มต้นในตอนบ่าย ซึ่งครั้งนั้นนายบุญจะ เกสรทอง ก็ได้ขอร้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาเข้าร่วมประชุมอีกตามเคย และให้ตรวจสอบองค์ประชุมก่อนเพื่อความถูกต้องและจะได้ไม่เกิดปัญหาตามมา ซึ่งปรากฏว่ามีสมาชิก 190 คน ครบองค์ประชุม โดยนายบุญ

เอื้อ ประเสริฐสุวรรณ คอยลอบบีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลให้เข้าร่วมประชุม^{๕๙} อย่างไรก็ตาม ในช่วงแรกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านได้ประท้วงโดยการไม่เข้าร่วมประชุม คงเดินวนเวียนอยู่ข้างนอกห้องประชุม ยกเว้น นายประทีป กรिताเวช ส. ส. ธิสภาผู้แทนราษฎรพรรคปวงชนชาวไทย ซึ่งได้คอยนั่งสังเกตการณ์อยู่ จนเมื่อนับองค์ประชุมครบแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านจึงเริ่มทยอยเข้ามา ซึ่งประธานได้ให้นายประเสริฐ ดวงวิชัย เลขานุการรัฐสภา อ่านมาตรา 12 ไม่มีการแก้ไขผู้ปรณัติของสงวน ซึ่งปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านที่ขอปรณัติไว้ยังเข้ามาในที่ประชุมไม่ทันจึงจำต้องผ่านเลยไป เพราะไม่มีผู้ปรณัติยกมือขออภิปราย และเลขานุการรัฐสภาก็ได้อ่านมาตราอื่นต่อไป จนเสร็จซึ่งล้วนแต่ไม่มีการแก้ไข ทั้งนี้เนื่องจากว่ามาตราที่มีผู้ขอปรณัติคือมาตราที่ 12 และ 14 เท่านั้น แต่ไม่มีผู้ขอปรณัติอภิปราย เพราะฉะนั้นการพิจารณาในวาระที่ 2 จึงผ่านไปอย่างรวดเร็วและง่ายดาย

จากนั้น นายสุวิท คุณภิตติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเอกภาพ ซึ่งเข้ามาไม่ทันตั้งตัวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น จึงพยายามดึงร่างนี้ต่อไปอีก ด้วยการเสนอญัตติด่วนเรื่อง เหตุการณ์บ้านทุ่งกระหิง พุดถึงว่าได้เป็นเรื่องด่วนที่เสนอเข้ามาเมื่อเข้าแต่ปรากฏว่าประธานได้รับตัดบทว่ามันผ่านไปแล้ว ถึงกับออกปากว่า "ขอผมเถอะ จะให้ยกมือไหว้ก็ยอม"^{๖๐} นายสุวิทจึงยอมนั่งลง

^{๕๙} "รายงานสถานการณ์สภาฯ ปฏิบัติการสายฟ้าแลบก่อนพรบ. ปฏิรูปที่ดินฯ ผ่านฉลุย," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 36(2 กรกฎาคม 2532) : 10.

^{๖๐} เฟิ่งอ้าง.

จะเห็นได้ว่า แม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านจะได้พยายามดิ่งเกมอย่างหนักหน่วงด้วยการเสนอญัตติข้อญัตติขึ้นมาแทรก แต่ก็ดูเหมือนจะไม่เป็นผล เพราะทางฝ่ายรัฐบาลได้วางหมากไว้อย่างดีแล้วว่าให้ประธานปัญจะ เกสรทอง เดินไปตามข้อบังคับการประชุม ฉะนั้น ฝ่ายค้านจะเสนออะไรมาก็ไม่สามารถกระทำได้ เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินนี้จะผ่านไปเรียบร้อยก่อน

จากนั้น ประธานก็ได้ประกาศขอมติในวาระ 3 หลังจากที่ผ่านวาระ 2 มาแล้ว เมื่อถึงตอนนี้นายวโรทัย วิทยุสาสน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชากรไทย หนึ่งในคณะกรรมการได้ลุกขึ้นประท้วงที่นายมิชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการที่ได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนโดยกล่าวหาว่าผู้ที่คัดค้านร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินนี้ คือผู้ที่สูญเสียประโยชน์ จึงขอให้ถอนคำพูดเสีย ซึ่งนายมิชัย ฤชุพันธุ์ก็ได้ชี้แจงว่าไม่เคยพูดเช่นนั้น ในที่สุด นายปัญจะ เกสรทอง ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ตอบว่าเรื่องที่นายวโรทัยอภิปรายนั้นไม่เกี่ยวกับการขอแก้ไขถ้อยคำในร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน จึงขอมติวาระ 3 ในทันที ผลปรากฏว่า มติเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน 197 ต่อ 53 เสียง โดยใช้เวลาเพียงแค่ว่า 7-8 นาทีเท่านั้น ท่ามกลางความงุนงงของพรรคฝ่ายค้านเป็นอย่างมาก หลังจากที่ได้มีการพิจารณาเรื่องนี้เสร็จแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ก็ได้ทยอยลุกออกไป โดยไม่สนใจว่าที่ประชุมจะพิจารณาเรื่องอะไรต่อไป

นายจุรินทร์ ลักษณะวิศิษฐ์ พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่คัดค้านร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินนี้ กล่าวว่า ในส่วนของพรรคประชาธิปัตย์ได้มีการเตรียมพร้อมพนักงานกำลังมาอย่างดี โดยพรรคได้มีการเช็คชื่อทั้งเข้าและย้าย และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาครบทั้งหมด 48 คน และในส่วนของพรรคอื่น ๆ ก็ได้มีการตรวจสอบเช่นเดียวกัน ซึ่งคะแนนออกมา 197 เสียงทำให้พรรคประชาธิปัตย์พอใจมาก และยังได้ให้ความเห็นว่า ในการพิจารณาในขั้นวุฒิสภาไม่มีปัญหาอย่างแน่นอน ^{๕๑}

^{๕๑} เฟิงอ้าง.

อย่างไรก็ดีเป็นที่น่าสังเกตว่า การประชุมในครั้งนี้ ทางฝ่ายรัฐบาลได้เตรียมพร้อมมาเป็นอย่างดี ที่จะให้ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรไปโดยเร็ว โดยอาศัยจังหวะที่ฝ่ายค้านเดินเกมรอดูเชิงว่ารัฐบาลจะเข้ามาครบองค์ประชุมหรือไม่ ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ฝ่ายรัฐบาลได้เปรียบอยู่มากในด้านจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ผนึกกำลังกันเพื่อลှอบับทุกวิถีทาง ซึ่งตัวนายกรัฐมนตรีเองก็ได้กำชับลูกพรรคให้เข้าห้องประชุมกันโดยไม่ต้องพึ่งพาฝ่ายค้าน และก่อนหน้านี้ทางพรรคประชาธิปัตย์ถึงกับมีการปล่อยข่าวกล่าวหาพรรคกิจสังคมว่าไม่เอาด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และแทงข้างหลัง โดยการพาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตนไปดูงานที่ประเทศเกาหลีเป็นจำนวนถึง 15 คน ซึ่งทางฝ่ายกิจสังคมก็ได้เลื่อนการเดินทางเพื่อทะเลาะแฉเสียให้ร่างนี้ผ่านไปโดยรวดเร็ว แม้ว่าพรรคประชาธิปัตย์จะได้ชื่อเสียงจากการที่ร่างพระราชบัญญัติในความรับผิดชอบของพรรคประชาธิปัตย์สามารถผ่านการพิจารณาได้ เนื่องจากพรรคกิจสังคมต้องการที่จะรักษาสถานภาพการเป็นพรรคร่วมรัฐบาลไว้

ทางพรรคฝ่ายค้านซึ่งพลาดท่าไป เนื่องจากหวังว่าฝ่ายรัฐบาลจะมาไม่ครบองค์ประชุม ซึ่งตามรูปการณ์แล้วพรรคฝ่ายค้านก็คงไม่หวังอะไรมากนัก เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่ส่งวนคำแปรญัตติไว้ก็เข้ามาอภิปรายไม่ทัน แต่หากทันก็ไม่มีประเด็นอะไรที่น่าจะอภิปราย เพราะความสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้อยู่ที่มาตรา 4 และ 11 คือ คำนิยามคำว่า "เกษตรกร" และจำนวนกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน และจะหวังพึ่งนายจาตุรนต์ ฉายแสงและนายจตุรนต์ ศรีสวัสดิ์พรรคประชาชน ซึ่งที่ผ่านมาได้อภิปรายกันอย่างหนักหน่วงมาตลอดกลับไม่ได้มาเข้าร่วมประชุม ส่วนนายปิยะ อังกินันท์ จากพรรคชาติไทย ซึ่งได้คัดค้านในเรื่องนี้มาตั้งแต่ต้น ก็มาประชุม แต่เมื่อถึงเวลาลงมติก็เดินออกจากห้องประชุม เพราะอยากสูบบุหรี่⁶²

⁶² เฟิงอ้าง.

จากที่กล่าวมาข้างต้นว่า มีสมาชิกพรรคชาติไทยที่ไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นผู้ริเริ่ม ซึ่งมีสาเหตุมาจากการลาออกจากการเป็นวิปรัฐบาลของนายสุเทพ^{๕๖} ซึ่งสมาชิกพรรคชาติไทย ถือว่า เป็นการหักหน้ารัฐบาล และการกระทำการสวนทางมติของวิป เช่นการคัดค้านผลการศึกษาของคณะกรรมการ โดยอ้างว่าเป็นการขัดกับหลักการของร่างกฎหมายที่พรรคประชาธิปัตย์เสนอ ทั้งหมดนี้มีผลทำให้เสียงของรัฐบาลต่อกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่คนของพรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้เสนอออกมาไม่เป็นเอกภาพ

นอกจากนี้ในการประชุมพรรคชาติไทย ได้หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาถกเถียงอย่างกว้างขวาง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคนเห็นว่า ผลประโยชน์ของกฎ

^{๕๖} การลาออกของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ มีสาเหตุมาจากการพิจารณาพระราชกำหนดยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศ ซึ่งมีการกำหนดตัวบุคคลที่เป็นตัวแทนจากพรรคร่วมรัฐบาลแต่ละพรรค เพื่อให้ลุกขึ้นมาอภิปรายตอบโต้แก้ข้อกล่าวหาของฝ่ายค้านเอาไว้เรียบร้อยแล้ว แต่ปรากฏว่า ทุกอย่างไม่เป็นดังที่กำหนดไว้ เนื่องจากคนของพรรคชาติไทยไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง บางคนไม่ได้กำหนดให้ลุกขึ้นมาพูดและพูดจากเพียงทำให้ยืดยาว ในขณะที่คนของพรรคประชาธิปัตย์ที่ได้รับการกำหนดตัวให้พูด แต่ยกมือแล้วประธานก็ไม่ชี้ให้พูด กว่าจะพูดได้ก็เกือบปิดประชุมแล้ว โดยไม่มีโอกาสได้แก้ข้อกล่าวหาที่คนของพรรคประชาธิปัตย์ถูกกล่าวหาอยู่ข้างเดียวมาตลอด นี่เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ให้นายสุเทพอดอัดใจ จนประกาศลาออกจากวิป, สรุปรจาก "9 เดือนของรัฐบาลชาติชาย และ-ปชป.-ชาติไทย ใครปั้นสถานการณ์?", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 35(27 พฤษภาคม 2532) : 8.

หมายปฏิรูปที่ดินฉบับนี้จะไม่ตกถึงมือประชาชนอย่างแท้จริง เรื่องนี้จึงส่งไปให้รัฐบาลพิจารณา ก่อนโดยตกลงกันว่าผลออกมาอย่างไร พรรคก็จะดำเนินการตามนั้น แต่ทางพรรคได้ตั้งข้อสังเกตว่า เรื่องนี้จะไปยังคัมภีร์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งพรรคให้เห็นตามกันหมดคงไม่ได้ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง ซึ่งนำโดยนายปิยะ อังกินันท์ที่เคยแสดงบทบาทคัดค้านมาตั้งแต่ต้น จะอดอดมาก พรรคชาติไทยได้พิจารณารายละเอียดและเนื้อหาของร่างกฎหมายอย่างถี่ถ้วน เห็นว่าการเสนอกฎหมายนี้ เป็นการฉวยโอกาสของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งหากปล่อยให้ผ่านไปพรรคชาติไทยจะต้องเสียแต้มทางการเมืองแก่พรรคประชาธิปัตย์ไปอย่างน่าเสียดาย ซึ่งเรื่องนี้พรรคชาติไทยคงยอมไม่ได้

ทางด้านพรรคกิจสังคม ก็มีการประชุมพรรค ซึ่งได้พูดถึงปัญหานี้ด้วยเช่นกัน และมติส่วนใหญ่เห็นว่าต้องให้ยินยอมตามมติของคณะกรรมการ เพราะคงมีช่องทางที่จะแก้ไขให้มีส่วนต้อยบ้าง แต่อย่างไรก็ตาม ในพรรคกิจสังคมเสียงสมาชิกส่วนใหญ่ต่อเรื่องนี้ยังไม่เป็นเอกภาพ

สรุปการทำหน้าที่คัดค้านของกลุ่มผู้คัดค้านทั้ง 4 กลุ่ม ได้ว่า กลุ่มผู้คัดค้านกลุ่มที่ 1 ได้ทำหน้าที่คัดค้านตามบทบาทของตนเอง โดยที่ไม่มี ความหวังว่าการคัดค้านของตนจะประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้เนื่องมาจากการคัดค้านในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน ก็ได้มีการพิจารณาถกเถียงในรายละเอียดมามากแล้ว ตั้งแต่สมัยพลเอกเปรม ดังนั้นการคัดค้านในเรื่องของเนื้อหาของร่างกฎหมายของกลุ่มผู้คัดค้านกลุ่มที่ 1 จึงมีบทบาทที่อ่อนลง นอกจากนี้ เรื่องของจังหวะและเวลา ก็เป็นประเด็นที่สำคัญที่ทำให้กลุ่มผู้คัดค้านทั้งกลุ่มที่ 1 และ 2 ไม่สามารถทำตามบทบาทของตนได้มากนัก เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเป็นกฎหมายฉบับแรกที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน ย่อมไม่ต้องการจะให้เกิดการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่เร็วนัก เนื่องจากการเลือกตั้งแต่ละครั้งต้องทุ่มเททั้งกำลังกายและกำลังทรัพย์เป็นจำนวนมาก ดังนั้น แม้ว่าจะมีการคัดค้านทั้ง

จากกลุ่มผู้คัดค้านกลุ่มที่ 1 และ 2 แต่ก็ไม่ใช่การคัดค้านที่แข็งขันโดยมุ่งหวังจะล้มร่างกฎหมายนี้อย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากการที่สมาชิกพรรคประชาชน คือ นายจาตุรนต์ ฉายแสงและนายจตุรงค์ คชสัณฑ์ ที่มีการคัดค้านอย่างหนักมาตั้งแต่ต้น แต่กลับไม่เข้าร่วมประชุมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินในวาระที่ 2 และ 3 และนายปิยะ อังกินันท์ พรรคชาติไทย ซึ่งแสดงท่าทีไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินถึงดอกลีสง โดยการเดินออกจากห้องประชุมไป

ส่วนการคัดค้านของกลุ่มนิสิตนักศึกษาและนักวิชาการนั้น ก็ไม่สามารถมีบทบาทที่เด่นชัดมากนัก เนื่องจากกลุ่มนิสิตนักศึกษาและนักวิชาการ มิได้หาแนวร่วมในการคัดค้านจากกลุ่มเกษตรกร ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินนี้ กลุ่มนิสิตนักศึกษาและนักวิชาการ ได้แสดงบทบาทของตนเพียงผ่านการคัดค้านโดยการยื่นจดหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร และการให้ความคิดเห็นผ่านทางหนังสือพิมพ์ ซึ่งเมื่อการพิจารณาในสภาสิ้นสุดลงทางกลุ่มนิสิตนักศึกษาและนักวิชาการก็มิได้แสดงปฏิกิริยาว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับผลของการพิจารณาดังกล่าว

3. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเมื่อเกษตรกรรมในวุฒิสภา

เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ในบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา และวุฒิสภาก็ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาก็ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้เวลาในการพิจารณาเพียง 15 วันก็ผ่าน อย่างไรก็ตาม ในส่วนของ การพิจารณาของวุฒิสภาก็เกิดปัญหาเช่นกัน คือมีวุฒิสมาชิก 2 ท่านคือ นายอาคม มกรานนท์ และนายพิชัย วาสนาส่ง คัดค้านร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งการคัดค้านนี้กลุ่มผู้เสนอเห็นว่าเป็นการติรวน นายสถิตพงษ์ สดุษฎีเกียรติ เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ให้

เหตุผลสนับสนุนความคิดเห็นนี้แก่ผู้วิจัยว่า “เนื่องจากมีวุฒิสมาชิก 2 ท่าน คือ นายอาคม มกรานนท์ และนายพิชัย วาสนาส่ง คัดค้านในประเด็นที่เคยถกเถียงกันมาในคณะกรรมการ อธิการ และในสภาผู้แทนราษฎรแล้ว การคัดค้านดังกล่าวน่าจะเป็นการตีรวนมากกว่าที่จะคัดค้านโดยใช้หลักเหตุผล แต่รัฐมนตรีมีชัย ก็สามารถแก้เกมส์ได้ โดยการนำเสนอข้อมูลและ รายละเอียดต่าง ๆ จนวุฒิสมาชิกพอใจและตกลงรับหลักการ” ^{๕๔}

นายมีชัย ฤชุพันธ์ ก็ให้ความเห็นในทำนองเดียวกันว่าแต่การคัดค้านของวุฒิสมาชิกทั้ง 2 ท่านนั้น “มาจากเหตุผลเดียวกับพวกที่ไม่เห็นด้วยในสภาผู้แทนราษฎรและอาจเป็นเรื่องมือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลที่ไม่เห็นด้วยกับร่างนี้ จึงเกิดการตีรวนขึ้น” ^{๕๕}

และนายสุเทพ เทือกสุบรรณได้พูดถึงการพิจารณาในวุฒิสภา ว่าร่างพระราชบัญญัติไม่มีปัญหาอย่างแน่นอน เนื่องจากนายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นวุฒิสมาชิกคนหนึ่งด้วย “ในวุฒิสภาไม่มีปัญหา เพราะรัฐมนตรีมีชัยท่านลอบบี้เสร็จ คือท่านเป็นวุฒิสมาชิก การลอบบี้คือ การเข้าไปพูดจาให้เข้าใจในกลุ่มเล็ก ๆ การตีรวนแม้จะมีแต่ก็ไม่รุนแรง เนื่องจากรัฐมนตรีมีชัย เป็นคนที่วุฒิสมาชิกเกรงใจ” ^{๕๖}

^{๕๔} สัมภาษณ์นายสตีฟพงศ์ สุธงษาเกียรติ, อ่างแล้ว.

^{๕๕} สัมภาษณ์นายมีชัย ฤชุพันธ์, อ่างแล้ว.

^{๕๖} สัมภาษณ์นายสุเทพ เทือกสุบรรณ, อ่างแล้ว.

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินในสมัยพลเอกชาติชาย มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับในสมัยพลเอกเปรม เนื่องจาก กลุ่มบุคคลที่นำเสนอเป็นกลุ่มบุคคลเดิม คือ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ และนายปิณฑัง พิงบุญ ณ ออยุธยา และวิธีการนำเสนอก็คล้ายคลึงกัน คือ พรรคประชาธิปัตย์ได้คณะกรรมการและสหกรณ์เหมือนเดิม คือ พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ซึ่งแม้ว่าในครั้งนี้ นายสุเทพ จะไม่ได้มีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี แต่นายสุเทพก็ใช้วิธีการนำเสนอร่างฉบับในนามของพรรคประชาธิปัตย์ เสนอต่อที่ร่างของรัฐบาล ซึ่งก็คือร่างเดิมที่เสนอในสมัยพลเอกเปรมนั่นเอง เมื่อมาถึงการตั้งคณะกรรมการ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ก็ได้เป็นประธานคณะกรรมการอีกครั้งหนึ่ง โดยบุคคลสำคัญที่มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางก็มาเป็นคณะกรรมการอีกสมัยหนึ่งด้วย คือ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ นายปิณฑัง พิงบุญ ณ ออยุธยา นายวโรทัย ภิญญุสาสน์ และนายปกิต วัฒนกุล ที่ขาดไปคือ นายผัน หนูชิต เท่านั้น โดยในคณะกรรมการนี้ สัดส่วนของพรรคประชาธิปัตย์ก็ยังคงมากที่สุดคือ 6 คน แต่สิ่งที่แตกต่างกับในสมัยพลเอกเปรม คือ ในขั้นกรรมาธิการนั้น คณะกรรมาธิการได้มีส่วนร่วมในการอภิปรายอย่างกว้างขวางทุกคน แม้ว่าประเด็นจะยังคงเป็นประเด็นที่เคยถกเถียงกันมาแล้วในสมัยพลเอกเปรม กล่าวคือ ได้มีผู้เห็นด้วยกับกลุ่มผู้เสนอช่วยเหลือและสนับสนุน เช่น นายบัญญัติ บรรทัดฐาน พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานี เช่นเดียวกับนายสุเทพ แต่ในส่วนของผู้คัดค้านก็มีเพิ่มขึ้น คือ นอกจากนายวโรทัย และนายปกิตแล้ว ผู้ที่มีบทบาทโดดเด่นอีกคน คือ นายปิยะณัฐ วัชรารักษ์ พรรครวมไทย นายวิศิษฐ์ ไชยนิทานนท์ พรรคราษฎร นายประสพ บุขราคม พรรคกิจสังคม เป็นต้น และเมื่อพิจารณาถึงขั้นแปรญัตติ ก็มีผู้ขอแปรญัตติถึง 26 คน ในทุกมาตรา⁶⁷ โดยประเด็นในการแปรญัตตินั้นก็คล้ายคลึง

⁶⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 6/2531 วันที่ 7 กันยายน 2531- วันที่ 14 กันยายน 2531

กับการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการวิสามัญ ที่น่าสังเกตคือ การแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนนั้นไม่ได้รับความเห็นจากคณะกรรมการแม่แต่ญัตติเดียว นายสถิตพงศ์ สดุษฎีเกียรติ กล่าวว่า "ผู้ที่ขอแปรญัตติส่วนใหญ่ไม่ยอมรับและไม่เข้าใจว่ากว่าจะผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการใช้เวลาอันแคบไหนดกว่าจะผ่านได้แต่ละคำ"^{๕๖}

ส่วนสาเหตุของการคัดค้านนั้น จากที่กล่าวมาตอนต้นบท จะเห็นได้ว่าประเด็นในการคัดค้านส่วนใหญ่แล้วจะไม่ได้อยู่ที่ลักษณะความสำคัญของเนื้อหาของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน แต่สืบเนื่องมาจากความขัดแย้งทางการเมืองของพรรคร่วมรัฐบาล การพยายามสร้างคะแนนนิยมให้กับพรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคประชาธิปัตย์และพรรคชาติไทย ซึ่งพรรคชาติไทยได้พยายามคัดค้านร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินของพรรคประชาธิปัตย์ เนื่องจากถ้าร่างนี้ผ่านการพิจารณาพรรคประชาธิปัตย์ก็จะได้คะแนนนิยม สามารถสร้างผลงานได้ ซึ่งการเดินเกมขัดขวางร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินของพรรคชาติไทยจะเห็นได้ชัดจากกรณีการพิจารณารับรองรายชื่อกรรมการป.ป.ป.ของพรรคชาติไทย ซึ่งพรรคประชาธิปัตย์ได้ร่วมมือกับฝ่ายค้าน เป็นการเตือนมิให้พรรคชาติไทยขวางร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินของพรรคประชาธิปัตย์ เนื่องจากทั้งสองร่างนี้พิจารณาในวันเดียวกัน โดยพิจารณาร่างของพรรคชาติไทยก่อนในช่วงเช้า ซึ่งพรรคประชาธิปัตย์เกรงว่าถ้าร่างของพรรคชาติไทยผ่านได้แล้ว ในช่วงบ่ายพรรคชาติไทยจะไม่ยอมรับร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินของพรรคตน จึงมีการต่อรอง และรวมขอมกัน หรือจากการที่พรรคชาติไทยเปิดประชุมกรม.สัจจร สุ่มมิภาค โดยลงใต้เป็นแห่งแรก เนื่องจากต้องการขยายฐานลงสู่ภาคใต้ ซึ่งเป็นเขตของพรรคประชาธิปัตย์ โดยการดึงเอาพลเอกหาญ ลีลานนท์ และสมาชิกสภา

^{๕๖} สัมภาษณ์นายสถิตพงศ์ สดุษฎีเกียรติ, อ่างแล้ว.

ผู้แทนราษฎรในกลุ่ม รวม 9 คน จากพรรคประชาชน ให้มาร่วมงานกับพรรคชาติไทย และ เหตุการณ์ที่แสดงว่าวิปรัฐบาลแตกแยกกัน ก็เริ่มตั้งแต่การประกาศลาออกจากวิปของนายสุ เทน และจากการที่พรรคประชาธิปัตย์ยกมือคัดค้านรายงานการศึกษาการออกเอกสารสิทธิในที่ ทำกินซึ่งคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาลมีมติให้ผ่าน แต่พรรคประชาธิปัตย์ยกมือ คัดค้าน โดยอ้างว่าขัดกับหลักการของกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่พรรคประชาธิปัตย์เสนอผ่านสภาผู้ แทนราษฎรวาระแรกไปแล้ว

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีปัญหาความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาลแต่ร่างพระ ราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน ก็สามารถผ่านขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายในรัฐสภา มา ได้ ด้วยเหตุผลที่สำคัญที่สุดคือ พรรคร่วมรัฐบาลทั้งหมดแม้จะมีความขัดแย้งกันแต่ก็ไม่อยาก ให้เกิดการยุบสภาขึ้น ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเป็นร่างของรัฐบาล ดังนั้น แม้จะมี ความขัดแย้งมากแค่ไหนทุกพรรคต่างก็ต้องพยายามหาทางประนีประนอมรวมชอม เพื่อ ความอยู่รอดของพรรคตน

กล่าวโดยสรุป กลุ่มผู้เสนอสามารถผลักดันข้อเรียกร้องของตนในกระบวนการ กำหนดนโยบายในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การริเริ่มนโยบายโดยกลุ่มผู้เสนอได้มีการ เคลื่อนไหวผลักดันร่างพระราชบัญญัตินี้ เพื่อเป็นเค้าความคิดในการที่จะประสานกับการนิ จารณากฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการแสดงถึงการที่กลุ่มผู้เสนอสา มารถมีช่องทางเข้าถึงองค์กรตัดสินใจได้ระดับหนึ่ง ในขั้นตอนต่อมา คือ การพิจารณา เพื่อทำการกลั่นกรองกฎหมายในชั้นกรรมาธิการ ก็ได้มีบุคคลในกลุ่มผู้เสนอได้รับการ แต่งตั้งให้เป็นกรรมาธิการร่วมพิจารณาด้วย ซึ่งขั้นตอนนี้ถือว่ามีความสำคัญมาก และเป็น การเข้าถึงช่องทางตัดสินใจที่ลึกซึ้งอย่างน่าสังเกต และในขั้นตอนการยกร่างขึ้น สดท้ายของนโยบาย กลุ่มผู้เสนอก็สามารถผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านการพิจารณา ได้ สิ่งที่น่าสังเกตคือ ผู้เสนอที่มีบทบาทสำคัญท่านหนึ่ง คือนายมิชชัย ฤชุพันธ์ ได้เป็นกรรม การในการพิจารณาขั้นตอนสุดท้าย คือ ในวุฒิสภาด้วย ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงประ

สความสำเร็จในขั้นตอนนี้ได้โดยไม่ยากนัก

การนำเสนอไปข้างต้นนั้น ทำให้เห็นภาพการเมืองเรื่องการกำหนดนโยบายในแง่มุมต่าง ๆ ดังนี้ คือ กระบวนการริเริ่มนโยบายโดยชนชั้นนำที่เป็นข้าราชการและนักการเมือง โดยในเบื้องต้นมักมิได้เปิดโอกาสให้กลุ่มผู้คัดค้านเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หากแต่เพราะความขัดแย้งในพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกันเอง โดยไม่สามารถหาข้อยุติได้โดยวิถีทางการเมือง จึงเป็นการเปิดช่องทางให้กลุ่มผู้คัดค้านสามารถแทรกตัวเข้าไปในกระบวนการกำหนดนโยบายได้ ทางด้านกลุ่มผู้คัดค้าน จากการศึกษาพบว่า บรรดาการต่อสู้ของกลุ่มผู้คัดค้าน มีการใช้ยุทธวิธีหลายรูปแบบให้เป็นประโยชน์ในการต่อสู้ เพื่อส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

การใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

แนวความคิดที่ว่าคนที่บุคคลใดจะมีอิทธิพลและอำนาจทางการเมือง มากน้อยเพียงใดนั้น จะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบต่อไปนี้ คือ ทรัพยากรทางการเมืองที่เขาครอบครองอยู่ว่ามีมากน้อยเพียงใด หรือมีความสามารถ หรือทักษะและความประสงค์ในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองนั้น ๆ มากน้อยเพียงใด^{๕๙}

สำหรับทรัพยากรทางการเมืองนั้น หมายถึง เครื่องมือหรือวิธีการ ซึ่ง

^{๕๙} สุจิต บุญบงการ, "อำนาจทางการเมืองของผู้นำทหารไทย ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างจอมพล ป.พิบูลสงครามกับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์," รักเมืองไทย รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 86.

บุคคลใช้ เพื่อจะได้มีอำนาจและอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของบุคคลอื่น⁷⁰ โดยผู้วิจัยจะ
 ศึกษาศึกษาในแง่ลักษณะการใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผู้เสนอที่มีต่อกลุ่มผู้คัดค้าน

ลักษณะการใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผู้เสนอและกลุ่มผู้คัดค้าน

1. การเสนอเหตุผลและข้อมูลทางวิชาการ

ทั้งสองฝ่ายใช้เหตุผลและข้อมูลทางวิชาการเป็นเครื่องมือ เพื่อโน้มน้าวบุคคล
 ที่มีอำนาจในการตัดสินใจร่างพระราชบัญญัติ ให้ตัดสินใจตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มตน

กลุ่มผู้เสนอมีการพิจารณาผลดี ผลเสียของร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินที่
 ครบคลุมรอบด้าน และสามารถชี้ให้เห็นว่าข้อมูลของฝ่ายค้านขาดความเพียงพอและไม่
 ตรงกับข้อเท็จจริงในบางประเด็น เนื่องจาก บุคคลของกลุ่มผู้เสนอเป็นผู้เชี่ยวชาญใน
 เรื่องนี้ ไม่ว่าจะเป็นนายมีชัย ฤชุพันธ์ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายอย่างยิ่ง เป็นที่
 ประจักษ์ในการพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ ก่อนที่จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา
 รับหลักการนายสุเทพ เทือกสุบรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งได้คำ
 รังตำหนักรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มาก่อน ในสมัยพลเอกเปรม
 ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี และนายปิติพงศ์ พิฆังบุญ ฌ อยุธยา เลขาธิการส.ป.ก. จึง
 เป็นการตอกย้ำให้ข้อมูลของผู้เสนอน่าเชื่อถือมากขึ้น ประกอบกับกลุ่มผู้เสนอมียุทธวิธีการทำ
 งานโดยมุ่งเกาะติดที่กลไกของรัฐ เนื่องจากการตัดสินใจชี้ขาดอยู่ที่รัฐบาลมิใช่ประชาชน

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, อ้างจาก Robert A. Dahl, Modern

Political Analysis (Printice-Hall, 1963), pp.69-70.

จะเห็นได้จากการที่นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นผู้ที่รับหลักการเรื่องการแก้ปัญหาการ
บุกรุกที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติมาจากนายกรัฐมนตรีโดยตรง จึงสามารถอาศัยอำนาจ
การสั่งการของนายกรัฐมนตรีมาดำเนินการกำหนดนโยบาย โดยกลุ่มผู้คัดค้านไม่สา
มารถคัดค้านได้เต็มที่นัก

2. การใช้อำนาจโดยตรง จากการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่
ดินในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในสภาผู้แทนราษฎรวาระที่ 1 นั้น กลุ่มผู้คัดค้านใช้วิธี
การเดินออกจากห้องประชุม และไม่เข้าร่วมประชุม ทำให้ไม่สามารถพิจารณา ร่างพระ
ราชบัญญัติได้ พลเอกเปรม ในฐานะหัวหน้าคณะรัฐบาลได้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งให้สมา
ชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาล เข้าร่วมการประชุมและออกเสียงยืนยันรับหลักการด้วย
ซึ่งการใช้อำนาจลักษณะนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะการเป็นผู้นำของกลุ่ม ซึ่งกลุ่มผู้คัดค้านไม่มี

3. การพูดจาเกิน หรือการลอบบี้ วิธีการนี้จะเป็วิธีการที่ใช้กันบ่อยใน
การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เรียกว่า เกือบทุกขั้นตอน การที่กลุ่มผู้เสนอ
สามารถใช้วิธีการลอบบี้ได้ผลมากกว่ากลุ่มผู้คัดค้าน เนื่องจากการลอบบี้ของกลุ่มผู้เสนอเกิด
จากหลายกรณี ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในขณะนั้น
ได้ใช้วิธีการนี้กับนายกรัฐมนตรี คือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยตรง และพล
เอกชาติชาย ก็ได้มายืนยันกับสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่มีปัญหา
อย่างแน่นอน หรือจากการที่นายมิชัย ฤชุพันธุ์ ได้ใช้วิธีการลอบบี้กับวุฒิสมาชิก ก็สา
มารถใช้อย่างได้ผล ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากลักษณะบุคลิกภาพของนายมิชัย ด้วยก็ได้ คือ
นายมิชัย เป็นรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสา
มารถทางด้านกฎหมาย จึงทำให้ได้รับความเชื่อถือจากรัฐบาลในหลายยุคหลายสมัย ด้วย
คุณลักษณะเหล่านี้จึงทำให้มีผู้เกรงใจนายมิชัย และเมื่อวุฒิสมาชิกได้รับการชี้แจงจากนาย
มิชัยจึงมีแนวโน้มที่จะเชื่อถือข้อมูลดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันกลุ่มผู้คัดค้านซึ่งเป็นสมาชิก
ในวุฒิสภา เมื่อได้มีการลอบบี้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลที่คัดค้านร่าง

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน ให้คัดค้านในประเด็นที่มีการพูดถึงมากมาแล้ว จึงไม่มีผู้ใดให้ความสนใจและเชื่อถือมากนัก กลับมองว่าเป็นการตีรวนอีกด้วย

จากเหตุผลข้างต้นสรุปได้ว่ากลุ่มผู้เสนอสามารถใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มได้ดีผลมากกว่ากลุ่มผู้คัดค้าน ทั้งนี้เนื่องมาจากระบบข้อมูลและเหตุผลทางวิชาการ ลักษณะการใช้อำนาจของกลุ่มผู้เสนอ และบุคลิกภาพของกลุ่มผู้เสนอที่เหนือกว่ากลุ่มผู้คัดค้าน ซึ่งทำให้กลุ่มผู้เสนอสามารถใช้ทรัพยากรที่กลุ่มตนเองมีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ