



รัฐสภาสาร

ปีที่ 31 ฉบับที่ 11 เดือนพฤศจิกายน ISSN 0125-0957

เรื่องในเล่ม

กระทู้	3
ยุบสภา	16
บทบาทของสื่อมวลชนในการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม	26
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	40



Legislative Institutional Repository of Thailand

วัตถุประสงค์

- เพื่อเผยแพร่ระบอบประชาธิปไตย
- เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

สำนักงานหนังสือพิมพ์รัฐสภาสาร
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
ถนนอุทองใน ดุสิต กรุงเทพฯ
โทร. ๒๘๒๖๑๘๑-๘๘ ต่อ ๒๒๘

นายบุรีรักษ์ นามวัฒน์
บรรณาธิการ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา
นายมนตรี ตันทวิรัตน์
นางสาวสุวิมล ไตรสุวรรณ
ผู้ช่วยบรรณาธิการ
นางสาวอรุณญา กิติพงศ์ไพบูลย์
ผู้จัดการและสมุหบัญชี

พลตรี กระวี สุทัศน์ ณ อยุธยา
ผู้อำนวยการ
ร้อยตรี ปณิธาน เลิศฤทธิ์
ผู้ช่วยผู้อำนวยการ
ที่ปรึกษา

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร
ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร
ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
โทร. ๒๘๒๖๑๘๑-๘๘ ต่อ ๒๓๗

นายอาสา	ทรัพย์อนันต์
นายประยูร	स्ताเขตร์
นางสาวบังอร	อิมโอชา
นายประเสริฐ	ดวงวิชัย
นางพรรัตน์	หม่อมพัยค์ม์
นางสาวกอบกุล	ศรานนท์
นายภราดา	บูรณศิริ
นายสุพงศ์	ศิริพูนเกียรติ
นางอุบลวรรณ	พันธุ์คำ
นายวุฒินันท์	ยังวิริยะ
นายอดม	พลอยสังวาลย์
นายแผ้ว	หม่อมพัยค์ม์
นายธนู	บุญยรงค์

บอกรับเป็นสมาชิก
ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการไปยัง
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยส่ง
เช็คไปรษณีย์ หรือธนาณัติ ส่งจ่าย
ณ ที่ทำการไปรษณีย์ดุสิต

กำหนดออก เดือนละหนึ่งฉบับ
อัตราค่าบำรุง ปีละหกสิบบาท
ครึ่งปีสามสิบบาท

พิมพ์ที่ ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์อักษรไทย ๕๑๐/๑๑-๑๓ ถนนเจริญสนิทวงศ์
แขวงบางยี่ขัน เขตบางกอกน้อย กรุงเทพฯ ๑ โทร. ๕๒๔๔๕๕๗, ๕๒๔๐๖๕๕
นายณัฐ ปวิณวิวัฒน์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา ๒๕๒๕

บทบรรณาธิการ

รัฐสภาสารฉบับเดือนพฤศจิกายนนี้ กองบรรณาธิการได้รวบรวมบทความ
ข้อเขียนทั้งที่เกี่ยวข้องกับงานในวงงานของสภาโดยตรงและบทความข้อเขียนอื่น ๆ ที่มี
คุณค่าทางวิชาการที่น่าสนใจและเป็นประโยชน์ต่อสังคม รวม 4 เรื่อง โดย 2 เรื่องแรก
นั้นเป็นข้อเขียนที่เกี่ยวข้องกับงานในวงงานของสภาได้แก่เรื่องกระทู้และเรื่องยุบสภา เรื่อง
กระทู้นั้นประกอบไปด้วยหัวข้อเกี่ยวกับความหมาย ลักษณะ ประเภท และขั้นตอนของการ
เสนอกฎกระทู้ ตลอดจนบทบาทของกระทู้ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และ
ปัญหากระทู้ค้างสภา พร้อมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหานี้ ส่วนเรื่องการยุบสภา
ผู้เขียนได้เล่าเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฯ
พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นสาเหตุแห่งความขัดแย้งทางการเมืองจนเกิดยุบสภาเมื่อวันที่ 19 มีนาคม
นี้ และผลที่เกิดขึ้นในการยุบสภาครั้งนั้น พร้อมทั้งได้เขียนถึงการยุบสภาในอดีตที่ผ่านมา
เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างของการยุบสภาในอดีตกับปัจจุบัน

บทความอีก 2 เรื่อง ได้แก่ เรื่องบทบาทของสื่อมวลชนในการแลกเปลี่ยนทาง
วัฒนธรรม และเรื่องการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเฉพาะเรื่องสุดท้ายนี้เป็นเรื่อง
เป็นปัญหาในปัจจุบันที่ประเทศเรากำลังประสบอยู่ บทความนี้ได้เขียนให้เห็นถึงความเป็น
มาของการปฏิรูปที่ดินในด้านต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน เพื่อที่จะได้ทราบถึงปัญหา
สำคัญของชาติอีกปัญหาหนึ่งด้วย

บรรณาธิการ



กระบี่

โดย สานิตย์ โลหะขาละ

หน้า

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐสภาเป็นองค์กรที่เป็นที่แสดงเจตน์-
แรงสูงสุดของประชาชนในอันที่จะร่วมกัน ปกครองและบริหาร ประเทศร่วมกัน โดยผ่าน
ผู้แทนที่ได้รับฉันทานุมติมา นับแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบ
มบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็น
มุขของประเทศในเดือนมิถุนายน 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ยอมรับการ
ปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภาใช้ในการปกครองประเทศตลอดมา โดย
ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล และฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา มีอำนาจที่จะถ่วงดุลย์ซึ่งกันและ
กัน กล่าวคือฝ่ายนิติบัญญัติมิได้มีหน้าที่ตรากฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีหน้าที่ในการ
ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารอีกด้วย ส่วนฝ่ายบริหารนั้นก็มีอำนาจใน
ที่จะยุบสภาได้เพื่อให้มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรใหม่ในเมื่อฝ่ายบริหารขัดแย้งกับ
นิติบัญญัติ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475
บัญญัติในเรื่องการถ่วงดุลย์อำนาจกันไว้ดังนี้ มาตรา 35 บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์
ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งใหม่...” และมาตรา
ได้บัญญัติไว้ว่า “สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการควบคุมราชการแผ่นดิน...” ใน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้ในปัจจุบันก็ได้
บัญญัติในเรื่องการถ่วงอำนาจไว้ดังนี้ มาตรา 101 บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้
พระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
...” และมาตรา 135 บัญญัติไว้ “วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุม
การบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้...” ในการยุบสภานี้ นายก

รัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารจะกระทำในนามของพระมหากษัตริย์ ส่วนในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นกระทำได้หลายวิธี แต่ที่จะกล่าวต่อไปนี้คือการตั้งกระทู้ถาม

ความหมายของกระทู้

นายคณิน บุญสุวรรณ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ความหมายของกระทู้ในปทานุกรมศัพท์รัฐสภาไทยไว้ว่า “กระทู้หมายถึงข้อซักถามที่สมาชิกรัฐสภาถามรัฐมนตรี ในคณะรัฐบาลเกี่ยวกับงานในหน้าที่”

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 ได้ให้ความหมายของกระทู้ไว้ว่า “กระทู้ (กฎ) น. ข้อที่ตั้งถามในสภาผู้แทนราษฎรได้แก่คำถามซึ่งสมาชิกคนใดคนหนึ่งตั้งถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ จะเป็นข้อเท็จจริงก็ดี หรือข้อนโยบายก็ดีอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี”

ดังนั้นอาจจะสรุปความหมายของกระทู้ได้ว่า กระทู้หมายถึงข้อที่ตั้งถามในสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาอันได้แก่คำถามที่สมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้น ตั้งถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ จะเป็นข้อเท็จจริงก็ดีหรือนโยบายก็ดีอันเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐมนตรี

ลักษณะของกระทู้

กระทู้ถามจะต้องทำเป็นหนังสือโดยมีข้อความเป็นคำถามเป็นข้อ ๆ ตามในข้อเท็จจริงหรือนโยบายเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี ซึ่งอาจจะแบ่งคำถามออกได้เป็น 2 ลักษณะดังนี้

1. คำถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในหน้าที่การงานของรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีนั้น เช่น ในกระทู้ถามของร้อยตำรวจโท เขาวริน ลัทธศักดิ์ศิริ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดราชบุรี เรื่องการส่งเสริมยาสมุนไพรและการแพทย์แผนโบราณ ตามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงดังนี้ ขอรบกวนว่าประเทศไทยซื้อขายจากต่างประเทศเป็นเงินปีละเท่าไร และจะส่งยาเข้าให้น้อยจะได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้ เพราะเหตุใด

2. คำถามเกี่ยวกับนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่ของรัฐมนตรี นั้น เช่น ในกระทู้ถามของร้อยตำรวจโท เชาวรินทร์ ลัทธศักดิ์ศิริ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดราชบุรี เรื่องการส่งเสริมสมุนไพรและการแพทย์แผนโบราณถามเกี่ยวกับนโยบายดังนี้ ขอรอบว่าท่านมีนโยบายที่จะสนับสนุนการศึกษาค้นคว้าสมุนไพรหรือการแพทย์แผนโบราณในประเทศไทยหรือไม่ หากสนับสนุนขอทราบถึงแผนการและนโยบาย หากไม่สนับสนุนขอทราบเหตุผล

ในการตั้งกระทู้ถาม ถ้ามีข้อเท็จจริงใด ๆ ที่จะอ้างประกอบในการถาม ผู้ตั้งกระทู้ถามจะต้องรับรองข้อเท็จจริงนั้นถูกต้อง แม้จะมีได้รับรองไว้ก็ตามถือว่าข้อเท็จจริงนั้นถูกต้อง และถ้าจำเป็นจะต้องมีคำชี้แจงประกอบก็ต้องแยกไว้เป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหาก คำถาม ข้อเท็จจริงที่อ้าง และคำชี้แจงประกอบต้องไม่เขียนให้มีลักษณะพุ่มเพื่อย วนเวียน ซ้ำซาก หรือเขียนมีลักษณะทำนองอภิปราย

นอกจากนั้นตามข้อบังคับการประชุมสภายังกำหนดให้กระทู้ถามต้องไม่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

1. เป็นเชิงประชด เสียดสี หรือให้ร้าย
2. เคลือบคลุม หรือเข้าใจยาก
3. เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้ว หรือแจ้งแล้วว่าไม่ตอบ และถ้าจะตั้งกระทู้ถามในเรื่องนั้นใหม่ได้ ในเมื่อสาระสำคัญได้ต่างกัน หรือพฤติกรรมในขณะนั้นที่มี ในกระทู้ถามครั้งนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อได้ตั้งกระทู้ถามครั้งก่อน

4. เป็นการให้ออกความเห็น
5. เป็นปัญหาข้อกฎหมาย
6. เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ
7. เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลใด ๆ เว้นแต่ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ราชการ

ประเภทของกระทู้ถาม

กระทู้ถามแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. กระทู้ถามด่วน



LIART

2. กระตุ้ถามธรรมดา

กระตุ้ถามด่วนเป็น กระตุ้ถามที่ถามรัฐมนตรีในเรื่องหรือเหตุการณ์ที่รัฐมนตรีควรจะต้องรีบชี้แจงหรือดำเนินการโดยทันที เหตุการณ์หรือเรื่องจะถามเป็น กระตุ้ถามด่วนได้นั้นจะต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ คือ

1. เกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน
2. เป็นเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ
3. เป็นเหตุกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม หรือเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง
4. เป็นเหตุกระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ

กระตุ้ถามธรรมดาเป็นคำถามที่ถามรัฐมนตรีในเรื่องหรือเหตุการณ์ที่ไม่มีลักษณะเป็นกระตุ้ถามด่วน

ขั้นตอนการเสนอกระตุ้

สมาชิกผู้ต้องการเสนอกระตุ้ถาม จะต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาของผู้เสนอกระตุ้ถามนั้น เพื่อที่จะได้พิจารณากระตุ้ถามว่าถูกต้องตามลักษณะต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาหรือไม่ ในกรณีที่ประธานสภาได้พิจารณาว่ากระตุ้ถามนั้นเป็นกระตุ้ถามด่วน ตามข้อบังคับการประชุมสภา ได้กำหนดให้รีบจัดส่งกระตุ้ถามด่วนนั้นไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในกระตุ้ถามด่วนนั้น และให้แจ้งไปด้วยว่าได้กำหนดจะให้ผู้ตั้งกระตุ้ถามด่วนนั้นถามในการประชุมครั้งใด โดยคำนึงถึงความสำคัญของเหตุการณ์และความสนใจของประชาชน ซึ่งควรจะต้องได้ทราบโดยปัจจุบันเป็นหลักพิจารณา สำหรับกระตุ้ถามธรรมดา เมื่อประธานสภาพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ตามข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดให้ส่งกระตุ้ถามนั้นไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และโดยปกติจะนำกระตุ้ถามนั้นเข้าบรรจุในระเบียบวาระการประชุมสภาภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ส่งกระตุ้ถามนั้นไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องนั้น



การวินิจฉัยของประธานสภาดังกล่าวนั้นเป็นประการใด เลขานุการรัฐสภาจะต้องแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถามนั้น

การตอบกระทู้ถาม

ตามข้อบังคับการประชุมสภา การตอบกระทู้ถามนั้นจะกระทำได้ 2 วิธี คือ

1. ตอบในที่ประชุมสภา
2. ตอบในราชกิจจานุเบกษา

การตอบทั้งสองวิธีนั้นผู้ตั้งกระทู้ถามจะเป็นผู้กำหนดมาในกระทู้ถามว่าจะให้ตอบวิธีใดวิธีหนึ่งดังกล่าว โดยส่วนมากแล้วผู้ตั้งกระทู้ถามจะกำหนดให้ตอบในที่ประชุมสภา เพราะเป็นการถามได้โดยตรงกับรัฐมนตรีที่จะตอบกระทู้ถามนั้น และในกรณีที่รัฐมนตรีตอบกระทู้ถามยังไม่หมดประเด็นหรือไม่เป็นที่พอใจของผู้ตั้งกระทู้ถามนั้น ผู้ตั้งกระทู้ถามนั้นก็อาจจะซักถามได้อีก 3 ครั้งเมื่อประธานสภาอนุญาตให้ซักถามต่อไป ในการตอบกระทู้ถาม รัฐมนตรีผู้ที่จะตอบกระทู้ถามจะขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามก็ได้ แต่จะต้องชี้แจงเหตุผลในที่ประชุมและต้องกำหนดว่าจะตอบได้เมื่อใด นอกจากนี้รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามนั้นได้เมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่สมควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 136 ในสภาชุดที่ผ่านมาคือชุดที่เลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 กระทู้ถามที่รัฐบาลไม่ตอบมีเพียงกระทู้ถามเดียว คือกระทู้ถามด่วนของนายสมาน ชมพูเทพ ถามเรื่องผู้หนุนหลังผู้ก่อการร้ายตามจังหวัดชายแดน ส่วนการตอบในราชกิจจานุเบกษานั้น การตอบวิธีนี้ข้อบังคับการประชุมไม่ได้กำหนดไว้อย่างใด เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบกระทู้ถามนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็แจ้งมายังสำนักงานเลขานุการรัฐสภาว่าได้ตอบกระทู้ถามนั้นในราชกิจจานุเบกษาในตอนใด เล่มใด หน้าใด และวันเดือนปีอะไร เพื่อที่จะได้แจ้งคำตอบไปยังผู้ตั้งกระทู้ถามนั้น

บทบาทของกระทู้ถามในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาต่อฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลนั้นมีหลายวิธี เช่น ควบคุมโดยระบบคณะกรรมการของสภา การควบคุมโดยการ

เสนอญาติเปิดอภิปรายทั่วไป การให้ความเห็นชอบในการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร หรือ การตั้งกระทู้ถามเป็นต้น กระทู้ถามนั้นอาจจะมาจากสมาชิกได้คิดตั้งคำถามจากเหตุการณ์ที่ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชน หรือสมาชิกได้รับการร้องเรียนจากประชาชนให้ตั้ง กระทู้ถามต่อรัฐบาลในความเดือดร้อนของตน เพื่อให้รัฐบาลได้ชี้แจงสิ่งที่ก่อให้เกิดความ เดือดร้อนนั้น และพร้อมด้วยการแก้ไขปัญหาก็ก่อให้เกิดความเดือดร้อนนั้น ดังนั้นกระทู้ จึงมีบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังนี้

1. ทำให้รัฐบาลเอาใจใส่ในการบริหารราชการแผ่นดิน

เนื่องจากกระทู้ถามส่วนมากมาจากเหตุการณ์หรือปัญหาทำให้ประชาชนเดือด ร้อน รัฐบาลเพื่อให้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อสิ่งที่ทำให้ประชาชนเดือดร้อน รวมทั้งจะถาม ถึงการแก้ไขปัญหาหรือนโยบายในการแก้ไขปัญหานั้น ดังนั้นรัฐมนตรีผู้ตอบกระทู้ นั้นจะ ต้องรอบรู้ในหน้าที่การงานของตนอย่างแท้จริง เพื่อที่จะตอบกระทู้ นั้นให้กระจ่างแจ้ง จึง ทำให้รัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องเอาใจใส่ต่อการบริหารราชการบ้านเมืองของตน ทั้งยังต้องระมัด ระวังป้องกันมิให้การบริหารราชการของตนผิดพลาดก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชน ได้ แต่ถ้ารัฐมนตรีบริหารงานไม่ดีหรือไม่มีความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างเพียงพอแล้ว ก็จะทำให้รัฐมนตรีผู้นั้นไม่ทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหน้าที่ การงานของตนโดยถ่องแท้ ก็จะทำให้รัฐมนตรีผู้นั้นตอบกระทู้ถามไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง ที่เกิดขึ้น หรืออาจตอบคลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริง หรือตอบไม่ตรงจุดต่อกระทู้ถาม หรืออาจจะตอบเลียง ๆ ไป ดังจะขอยกตัวอย่างดังต่อไปนี้

ก. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ตั้งกระทู้ถาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เรื่องราษฎรอดอยากไม่มีข้าวบริโภค รัฐมนตรีฯ ตอบ ว่าได้สอบถามไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ได้รับรายงานว่ามีราษฎรอดอยากในจังหวัด นั้นแต่อย่างใด สมาชิกได้ซักถามเพิ่มเติมว่าคำตอบของรัฐมนตรีไม่เป็นความจริง ความจริง มีการอดอยากขาดข้าวบริโภคถึงกับขาดหัวกลอยหัวมันกิน หากรัฐมนตรีไม่เชื่อและต้องการ ความจริง ก็ขอทำให้เดินทางร่วมกันไปพิสูจน์ความจริง และขอทำว่าถ้าไม่อดอยากจริง

จะลาออกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าปรากฏว่าอดอยากรัฐมนตรีก็ต้องลาออกจาก
 หนึ่ง ในที่สุดไม่ตอบรับคำทำ เพียงแต่ตอบเสียงไปว่าจะสอบข้อเท็จจริงไปยังจังหวัด
 ื่นๆ ต่ไปอีก หากอดอยากจริงก็จะช่วยเหลือ⁽¹⁾

ข. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งในภาคเหนือ ได้ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี
 การกระทรวงคมนาคมเรื่องการรถไฟ ซึ่งมีข้อซักถามเพิ่มเติมว่าทางรถไฟสายเหนือ
 “สะพานแม่พวก” ชำรุดไม่เห็นมีการซ่อมแซมจะเป็นอันตรายแก่ประชาชนผู้โดยสารรถไฟ
 มนตรีตอบข้อซักถามว่าได้สั่งซ่อมแซมไปแล้ว คงจะเสร็จในไม่ช้านี้ สมาชิกสภาได้
 ถามต่อไปว่า ที่รัฐมนตรีตอบว่าเสร็จในไม่ช้านั้น ความจริง “สะพานแม่พวก” ได้
 ซ่อมแซมเสร็จไปหลายเดือนแล้ว⁽²⁾

ในการตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีในตัวอย่างทั้งสองที่ยกมานั้น แสดงว่า
 รัฐมนตรีไม่รู้ข้อเท็จจริงดีและไม่แน่ใจว่าจะเชื่อข้อเท็จจริงตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดของตน
 ึ่งงานมาได้เพียงใด การตอบกระทู้ถามจะแสดงให้เห็นถึงการบริหารราชการแผ่นดินของ
 รัฐมนตรีนั้น ๆ ด้วย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถามนั้นเป็น
 ุดตอนเบื้องต้นซึ่งไม่มีผลเด็ดขาด ซึ่งเมื่อเป็นดังนั้นสมาชิกอาจจะเห็นรัฐมนตรีผู้นั้นไม่มี
 ามสามารถในการบริหารราชการแผ่นดินหรือบกพร่องในการบริหารราชการแผ่นดิน ก็
 จะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งหมดก็ได้

2. ทำให้ข้าราชการซึ่งเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเอาใจใส่ต่อ
 ำที่การทำงานของตน

เมื่อกระทู้ถามส่งไปยังรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องก็จะจัดส่งกระทู้ถามนั้นไปยังเลขาธิการ
 มนตรีนั้น เพื่อจะส่งไปยังข้าราชการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตอบกระทู้ถามนั้น
 ัดทำคำตอบกระทู้ถามนั้นไปยังรัฐมนตรี ดังนั้นจึงทำให้ข้าราชการจะต้องดูแลเอาใจใส่
 ือการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนเพื่อมิให้เกิดความบกพร่อง เกิดความเดือดร้อนแก่
 ษฎร ซึ่งการทำงานของข้าราชการจะแสดงให้เห็นได้จากคำตอบที่ตอบกระทู้ถามดังใน
 ึ่งอย่างทีกล่าวนมาแล้ว

(1) เผด็จ จิตรกรณ์ รัฐสภาสาร ปีที่ 22 ฉบับที่ 8 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2518 หน้า 33

(2) หนังสือเล่มเดียวกัน หน้า 33



3. เป็นข้อมูลหรือข่าวสารให้ ได้ทราบถึงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของ แก้รัฐบาล

ในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารนั้น คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นผู้วางนโยบายหรือวางหลักเกณฑ์อันจะเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน และวินิจฉัยปัญหาสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้รับเอานโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติในรายละเอียด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงได้วางไว้เพื่อให้เกิดความผาสุกแก่ราษฎร ดังนั้นในการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไม่สามารถไปควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างทั่วถึง เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานขาดตกบกพร่องก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎร คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงไม่อาจจะทราบการปฏิบัติงานที่กระทำผิดที่ได้ตั้งถามรัฐมนตรีนั้น จึงเป็น ข้อมูลหรือข่าวสารแก้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่ทราบถึงการปฏิบัติงาน ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะควบคุมและแก้ไขการทำงาน
เจ้าหน้าที่ของรัฐให้เกิดความผาสุกแก่ราษฎรได้ทั่วถึง

อุปสรรคของการใช้กระตุกถามในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน : ปัญหาการ ต่างในสภา

กระตุกถามเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ตั้งกระตุกถามนั้น ที่จะเสนอด้วยตนเองไม่ต้องมีผู้ร่วมเสนอหรือผู้รับรอง ดังนั้นสมาชิกทุกคนจึงสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารด้วยตนเองโดยการตั้งกระตุกถาม จึงทำให้มีการตั้งกระตุกถามเข้าสภาเป็นจำนวนมาก และเนื่องจากกฎข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้บรรจุกระตุกถามไม่เกิน 5 กระตุกถาม ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ประธานสภาอาจจะให้บรรจุกระตุกถามเกินกว่า 5 กระตุกถามได้ ประกอบกับการประชุมในสมัยประชุมมีน้อยและยังจะต้องพิจารณาเรื่องอื่นๆ อีก จึงทำให้กระตุกถามในสภามีมาก ดังจะขอเสนอข้อมูลของสภาชุดที่แล้วซึ่งเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2525 และสภาชุดปัจจุบันซึ่งเลือกตั้งเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 ดังนี้

ข้อมูลการเสนอกระทู้

22 เม.ย. 2522 - 19 มี.ค. 2526

ปี	จำนวนกระทู้	ตอบในที่ประชุม	ตอบในราชกิจจานุเบกษา	ถอน/ระงับ	ไม่ได้ตอบ
2522	303	91 30.0%	—	10 3.3%	202 66.7%
2523	194	36 18.6%	4 2.1%	5 2.5%	149 76.8%
2524	139	2 1.4%	2 1.4%	8 5.8%	127 91.4%
2525	73	—	6 8.2	2 2.7	65 89.1%
2526	10	1 10%	2 20%	—	7 70%
รวม	719	130 18.1%	14 1.9%	25 3.5%	550 76.5%

กระทู้ที่กำหนดให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา

ปี	2522	จำนวน	1	เรื่อง
ปี	2523	จำนวน	6	เรื่อง
ปี	2524	จำนวน	12	เรื่อง
ปี	2525	จำนวน	23	เรื่อง
ปี	2526	จำนวน	5	เรื่อง

รวม 47 เรื่อง คิดเป็น 6.5% ของกระทู้ทั้งหมดที่เสนอเข้าสู่สภา

18 เม.ย. 2526 - ปัจจุบัน

2526	218	88 3.7%	18 8.3%	4 1.8%	188 86.2%
------	-----	------------	------------	-----------	--------------

กระทู้ที่กำหนดให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา จำนวน 105 เรื่อง คิดเป็น 48.2%

จากข้อมูลที่ได้เสนอมานี้ จะเห็นว่าสภาที่ชุดที่เลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 มีกระทู้ที่ไม่ได้รับการตอบในสภา แต่ละปีเหลือค้างในสภาเป็นจำนวนมาก รวมทั้งสิ้น 550 เรื่อง คิดเป็น 76.5% จากกระทู้ที่ได้เสนอเข้าสู่สภาทั้งหมด 719 เรื่อง และผู้ตั้งกระทู้ถามโดยมากจะกำหนดให้ตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภา ซึ่งจะเห็นได้จากกระทู้ถามที่กำหนดให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาเพียง 47 เรื่อง คิดเป็น 6.5% ของกระทู้ถามทั้งหมด ส่วนสภาชุดที่เลือกตั้งเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 มีกระทู้เข้าสู่สภาทั้งหมด 218 เรื่อง ตอบไปแล้วทั้งหมด 22 เรื่อง คิดเป็น 12% ของกระทู้ทั้งหมด และยังไม่ได้รับการตอบอีก 188 เรื่อง คิดเป็น 86.2% และเนื่องจากในแต่ละปีมีการประชุมสภาสมัยสามัญเพียงครั้งเดียว ซึ่งจะทำให้มีเวลาในการตอบกระทู้ในที่ประชุมน้อย เป็นผลให้กระทู้เหลือค้างในสภาเป็นจำนวนมาก ซึ่งเท่ากับว่าปัญหาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรยังไม่ได้รับการตอบชี้แจงอีกเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขวิธีการดำเนินการเรื่องกระทู้ถาม จึงขอเสนอแนวทางในการแก้ไขดังนี้

1. ดึงคณะกรรมการคัดเลือกกระทู้

กระทู้ถามที่เสนอเข้าสู่สภาควรจะ เป็น กระทู้ถามที่เกี่ยวกับประเด็นสาธารณะ หรือปัญหาของสาธารณะ (Public issue) ซึ่งเป็นเรื่องกระทบกระเทือนต่อสาธารณะที่ได้รับความสนใจอย่างมาก หรือเป็นเรื่องที่ถามในนโยบายการบริหารประเทศที่กระทบกระเทือนต่อสาธารณะ มิใช่เป็นกระทู้ถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงเฉพาะเพียงเล็กน้อย ดังนั้นสภาน่าจะตั้งคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกกระทู้ถามที่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้น เพื่อที่จะเสนอให้ตอบในการประชุมสภา ส่วนกระทู้ถามที่เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงเฉพาะเล็กน้อย คณะกรรมการนั้นอาจจะเสนอให้ไปใช้ระบบกรรมการ ซึ่งมีอำนาจสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ได้ ซึ่งจะทำให้ได้คำตอบตรงจุดและฉับไวไม่เสียเวลาที่จะต้องรอคำตอบในการประชุมสภา ซึ่งก็จะทำให้ปัญหากระทู้ค้างในสภาลดน้อยลง

2. โดยใช้ระบบคณะกรรมการ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการดังมาตรา 139

ไว้ดังนี้



LIERT

ก. กระทำกิจการเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา
 ข. พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา
 นอกจากนั้นคณะกรรมการยังมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาต่ออยู่นั้นได้ในปัจจุบันสภา ยังมีมติมอบหมายให้คณะกรรมการ หรือสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนได้ ทั้งในสมัยประชุมและนอกสมัยประชุม จากอำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการ สมาชิกสามารถใช้อำนาจการสอบสวนของคณะกรรมการในการที่จะสอบสวนเหตุการณ์ หรือสิ่งที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน ทั้งในสมัยประชุมและนอกสมัยประชุม โดยไม่ต้องตั้งเป็นกระทู้ถามซึ่งจะเป็นการรวดเร็วและฉับไวกว่า โดยไม่ต้องรอการตอบจากรัฐมนตรีซึ่งจะต้องสั่งให้เลขาธิการนำกระทู้ถามนั้นไปให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทำคำตอบมา และจะต้องรอคำตอบในสมัยประชุมด้วย ซึ่งในการนี้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกข้าราชการผู้เกี่ยวข้องมาสอบสวน หรือซักถามได้โดยตรงเลย ก็เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอีกทางหนึ่งเหมือนกัน วิธีการนี้น่าจะนำมาใช้แทนการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งจะทำให้เป็นการแก้ปัญหากระทู้ถามที่ค้างสภาลดลงได้บ้าง

3. รัฐมนตรีควรให้ความสนใจที่จะตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษามากขึ้น

จากข้อมูลกระทู้ของสภาชุดปัจจุบันซึ่งเลือกตั้งเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 ที่แล้วนั้น จะเห็นได้ว่าผู้เสนอกระทู้ถามเข้าสู่สภาได้กำหนดให้ตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษามากขึ้น ซึ่งมีจำนวน 105 เรื่อง คิดเป็น 48.2% ของกระทู้ที่เสนอเข้าสู่สภาทั้งหมด แต่ได้รับการตอบเพียง 18 เรื่อง คิดเป็น 8.3% ของกระทู้ถามทั้งหมดที่เสนอเข้าสู่สภา หรือ 17% ของกระทู้ที่กำหนดให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา ในการตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษานั้น เป็นการตอบที่ข้อบังคับการประชุมสภาไม่ได้กำหนดให้ตอบไว้ อย่างไรก็ดี ซึ่งเท่ากับว่ารัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องนั้นจะตอบเมื่อใดก็ได้ตราบเท่าที่คณะรัฐมนตรีชุดนั้นทั้งคณะยังไม่พ้นจากตำแหน่ง ดังนั้นรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องนั้นควรจะให้ความสนใจในการที่จะตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษาให้มากขึ้นเพื่อที่จะทำให้สมาชิกได้เห็นมากกว่ากำหนด

ให้ตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษามากขึ้น ซึ่งจะเป็นการลดปัญหากระทู้ถามที่ค้างในสภาให้ลดน้อยลง

4. กระทู้ถามไม่จำเป็นที่จะต้องตอบในที่ประชุมสภา

กระทู้ถามนั้นเป็นข้อถามของสมาชิกต่อรัฐมนตรีในหน้าที่การงาน ซึ่งไม่มีการลงมติตัดสิน จึงไม่ต้องคำนึงถึงองค์ประชุมเพียงแต่รัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องในกระทู้ถามนั้นตอบคำถามในกระทู้ถามเท่านั้น ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องกระทำในที่ประชุมสภาก็ได้ และจะทำให้รัฐมนตรีตอบได้รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น โดยกำหนดวันสำหรับเรื่องกระทู้ถามต่างหากที่ไม่เป็นวันประชุมสภาตามปกติ ซึ่งอาจจะเป็นสัปดาห์ละ 1 ครั้ง โดยอาจจะตอบกระทู้ที่กระทรวงแต่ละกระทรวงที่เกี่ยวข้องแยกก็ได้ และรัฐมนตรีอาจจะมอบหมายให้ผู้อื่นตอบกระทู้ถามแทนตนได้ เช่น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหรือข้าราชการระดับสูง ซึ่งก็เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างใกล้ชิด และมีประสิทธิภาพ วิธีการนี้เป็นวิธีการที่ไม่นำเอากระทู้ถามมาตอบในที่ประชุมสภาเลย เหมือนดังเช่น 2 วิธีแรกซึ่งเป็นเพียงการลดกระทู้ที่จะเข้าเสนอต่อสภาโดยใช้ระบบคณะกรรมการหรือพิจารณาเอาแต่กระทู้ที่เป็นประเด็นสาธารณะเข้าเสนอเท่านั้น ซึ่งยังเป็นการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาอยู่

สรุป

กระทู้ถามเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่อาจจะมองไม่เห็นความสำคัญมากนัก เนื่องจากไม่มีผลเด็ดขาดที่จะทำให้ฝ่ายบริหารต้องลาออกได้ แต่การตอบกระทู้ของฝ่ายบริหารนั้นเป็นกระจกเงาอย่างดีที่จะสะท้อนให้เห็นการทำงานของฝ่ายบริหารเอง ในกรณีที่ฝ่ายบริหารตอบกระทู้ถามได้อย่างชัดเจน หรือไม่คลุมเคลือก็เท่ากับว่าฝ่ายบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่อย่างสุขสบายก็จะทำให้ประชาชนเลื่อมใสรัฐบาล ในกรณีที่ฝ่ายบริหารไม่สามารถตอบกระทู้ถามได้อย่างชัดเจนและชี้แจงให้เข้าใจได้ ก็แสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารได้บริหารราชการอย่างขาดกบพร่อง ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของ

จำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรมีสិทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้ในปัจจุบัน เพื่อให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีนั้นลาออกได้และได้คัดเลือกหารัฐมนตรีคนใหม่ หรือคณะรัฐบาลชุดใหม่มาบริหารประเทศให้มีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่อย่างสุขสบายต่อไป ส่วนปัญหากระทู้ถามที่ค้างในสภามากนั้นก็เป็นที่มาของผู้เกี่ยวข้องที่จะพิจารณาในการแก้ปัญหา เพื่อให้กระทู้ถามเป็นกระบอกงาที่มีประสิทธิภาพในการสะท้อนการทำงานของฝ่ายบริหารให้ได้มากที่สุด

ยุบสภา

โดย วีระพันธ์ มุขสมบัติ

“เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 4 ครั้ง ประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างก็มีความเห็นแตกต่างกัน หากให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวิธีการใหม่ในขณะนี้ อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและรุนแรงทางการเมืองได้ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของระบบเศรษฐกิจ สังคมความสามัคคีของชนในชาติ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงสมควรยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้นใหม่”

ข้อความดังกล่าวข้างต้นเป็นเหตุผลซึ่งรัฐบาลได้แถลงออกมาเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 18 เมษายน 2526 ซึ่งเป็นที่ทราบโดยทั่วกันมาแล้ว

ทำไมต้องยุบสภา ?

ในการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย สถาบันรัฐสภาถือว่าเป็นองค์การทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งองค์การหนึ่งเป็นสถาบันที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยผ่านการเลือกตั้ง สำหรับไทยเรา สถาบันรัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ของตัวเองได้สมบูรณ์มากนัก ทั้งนี้ สาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากขาดการดำเนินงานทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้ปัจจัยต่างๆของสถาบันรัฐสภามีความอ่อนแอตามไปด้วย ด้วยเหตุนี้หลังการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ. 2520 แล้ว คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จึงพยายามแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านี้ เช่น เรื่องเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้ง ให้มีการเลือกตั้งแบบรวมเขต ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสมัครเป็นคณะตามบัญชี

เลือกตั้งที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เกี่ยวกับพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นต้น อย่างไรก็ตามบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้หาได้มีผลใช้บังคับในทันทีทันใดหลังจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เสร็จ เพราะมีบทเฉพาะกาลให้ใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวออกไปเป็นระยะเวลาถึง 4 ปี

หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 ความพยายามในอันที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญ เริ่มต้นด้วยการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยคณะรัฐมนตรี และพรรคกิจสังคมโดยสาระสำคัญแล้ว การขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้ เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้ง กล่าวคือ ขอแก้ไขวิธีการเลือกตั้ง จากวิธีเลือกตั้งแบบรวมเขตและเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและเลือกตั้งเป็นรายบุคคล ซึ่งจากการพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่ 1-2 ผ่านไปด้วยดีแต่การพิจารณาในวาระที่ 3 รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ จึงเป็นอันว่าการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป ส่วนการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งที่ 2 โดยสภาผู้แทนราษฎร เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมรัฐสภาในวาระที่ 1 แต่ที่ประชุมไม่รับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจึงตกไป

สำหรับสาเหตุแห่งการยุบสภาที่แท้จริงแล้วสืบเนื่องมาจากการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งที่ 3 ตามเหตุผลของผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อ้างว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งในระบบใหม่ที่ประชาชนจะต้องลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะ ซึ่งประชาชนยังไม่คุ้นเคยและเกิดความสับสนกันอย่างมาก เป็นการสมควรที่จะชะลอการใช้ระบบใหม่ไว้ระยะหนึ่งก่อน ประกอบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางมาตรายังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้สอดคล้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น

ประเด็นขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่เกิดการขัดแย้งกันมาก คือ การขอแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 204 ของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองและมาตรา 205 ของรัฐธรรมนูญให้ขยายระยะเวลาการใช้บทเฉพาะกาลออกไปอีก 4 ปี



การเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2526 เพื่อให้มีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นทางออกอย่างหนึ่งเพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมืองในช่วงนั้น ทั้งนี้ เนื่องจากก่อนเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งฝ่ายที่สนับสนุนและคัดค้าน ดำเนินไปอย่างรุนแรงพอสมควร โดยอาศัยสื่อมวลชนต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน เพื่อเผยแพร่ความคิดของฝ่ายตน จนกระทั่งฝ่ายรัฐบาลเห็นว่าหากปล่อยให้เหตุการณ์เหล่านี้ดำเนินต่อไปอาจนำไปสู่ความยุ่งยากนานาประการ ดังนั้นเพื่อให้เหตุการณ์ดำเนินไปตามวิถีทางของประชาธิปไตย รัฐบาลจึงเป็นฝ่ายเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อการดังกล่าว

เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2526 รัฐสภาลงมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งนายบัญญัติ เกสรทอง กับคณะ เป็นผู้เสนอ ระหว่างที่รัฐสภาพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่ 2 และที่ 3 อยู่เนิ่น เหตุการณ์ทางการเมืองก็ยังคงดำเนินไปอย่างเข้มข้นขึ้นทุกขณะ ถึงขนาดประกาศจะฆ่าตัวตายหากการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นผลสำเร็จ การพิจารณาในวาระที่ 3 ของรัฐสภา เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2526 ผลการออกเสียงลงคะแนนปรากฏว่า เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มี 254 เสียง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 กำหนดให้การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย ในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา (เป็นที่น่าสังเกตว่า การออกเสียงลงคะแนนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ และการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้วิธีเรียกชื่อ แต่ก่อนที่จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ ผู้เสนอขอแก้ไข ได้ยื่นญัตติเสนอให้มีการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ 1 และวาระที่ 3 โดยวิธีลับ และที่ประชุมรัฐสภาลงมติอนุมัติ) จึงเป็นอันว่า การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เพราะคะแนนเสียงเห็นชอบไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา คือ 264 เสียง

สำหรับการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 4 นั้น เสนอโดยพรรค
กิจสังคม ซึ่งการพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่ 1 ขั้รับหลักการเป็นไปอย่างรวดเร็วและ
เต็มที่ ไม่รับหลักการ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้จึงตกไป

หลังจากเหตุการณ์ทางการเมืองคลาญความตึงเครียดลง เมื่อวันที่ 18 มีนาคม
2526 จึงมีพระราชกฤษฎีกาปิดสมัยประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ ภาวะทางการเมืองกลับสู่
ปกติอีกครั้งหนึ่ง ครั้นแล้ววันที่ 19 มีนาคม 2526 มีประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภา
ผู้แทนราษฎร โดยรัฐบาลได้ให้เหตุผลไว้ดังกล่าวข้างต้น ทำให้ประชาชนโดยทั่วไปตั้ง
คำถามว่า ทำไมต้องยุบสภาด้วย เรื่องทั้งหมดหาใช่เป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐสภากับ
รัฐบาลไม่

ยุบสภาได้อย่างไร

ภายในระยะเวลา 1 ปี (2525—2526) ความพยายามในอันที่จะแก้ไขเพิ่ม
ติมรัฐธรรมนูญกระทำกันถึง 4 ครั้ง มีผู้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำนวน 6 ฉบับ
โดยการริเริ่มของฝ่ายรัฐบาล พรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร แต่ไม่ประสบความสำเร็จ จนกระทั่งเป็นสาเหตุที่ทำให้ฝ่ายบริหารยกขึ้นมาเป็นข้ออ้าง
ในการยุบสภา

การยุบสภา มีผลทำให้ความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุด
ลง ตามมาตรา 103 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และต้อง
กำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในเก้าสิบวันและ
วันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรตามมาตรา 101 วรรคสอง ในการนี้
พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 18 เมษายน
2526 ซึ่งเป็นเวลาเพียงสามสิบวันสำหรับเตรียมการเลือกตั้งทั่วไปทั้งฝ่ายผู้สมัครรับเลือกตั้ง
และฝ่ายจัดการเลือกตั้ง คือ กระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้เกี่ยวกับการสมัครรับเลือกตั้ง
พระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลารับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
พ.ศ. 2526 กำหนดระยะเวลารับสมัครตั้งแต่วันที่ 24—28 มีนาคม พ.ศ. 2526 และ
พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเลือกตั้งเกี่ยวกับการประกาศรายชื่อผู้สมัคร จะเห็น
ว่าการดำเนินการทุกอย่างเต็มไปด้วยความรีบเร่งอันสร้างปัญหาให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

เกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521 ยังอยู่ในระ
 การใช้บทเฉพาะกาลอยู่ การเลือกตั้งที่ให้ถือเขตจังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง
 แต่กรุงเทพมหานครให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นสามเขต และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้
 ราษฎรให้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัคร
 รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ตามที่บัญญัติไว้ในบทถาวรของรัฐธรรมนูญจึงถือเป็นขั
 วั้น โดยใช้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและเลือกตั้งเป็นรายบุคคลแทน ซึ่งเหมือนกับ
 เลือกตั้งที่ผ่านมา

ทางด้านรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีนั้น ก็ได้รับผลจากการยุบสภาในครั้งนี้
 กล่าวคือ ทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 (2)
 ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ หรือมียุบส
 ภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรี ยังคงรักษาการอยู่ต่อไปจนกว่าการเลือก
 ทั่วไปจะผ่านพ้นไป และมีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่แล้วแต่ในระหว่างนี้การบริหาร
 ราชการแผ่นดินอาจถูกกระทบกระเทือน เพราะปัญหาต่าง ๆ ไม่ว่าจะทางด้าน เศรษฐกิจ
 สังคม การเมือง ต้องการความเอาใจใส่ดูแลอย่างต่อเนื่อง แต่เมื่อยุบสภาผู้แทนราษฎ
 และการบริหารราชการแผ่นดินจึงหยุดชะงัก แม้จะมีรัฐบาลรักษาการอยู่ก็ตาม ซึ่งเป็น
 ระยะเวลาเกือบสองเดือนเต็ม

การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 ผลปรากฏว่า พรรคกิจสังคม
 ได้ที่นั่งรวม 102 ที่นั่ง พรรคชาติไทย 88 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ 56 ที่นั่ง พรรค
 ประชากรไทย 36 ที่นั่ง พรรคสยามประชาธิปไตย 18 ที่นั่ง พรรคชาติประชาธิปไตย
 15 ที่นั่ง พรรคประชาไทย 4 ที่นั่ง พรรคก้าวหน้า 3 ที่นั่ง พรรคสังคมประชาธิปไตย
 2 ที่นั่ง พรรคประชาเสรี 1 ที่นั่ง จึงเป็นอันว่าไม่มีพรรคใดรับเสียงข้างมากเด็ดขาดพอ
 จะจัดตั้งรัฐบาลได้ ดังนั้นพรรคกิจสังคมในฐานะที่เป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้
 ราษฎรจำนวนมากที่สุดจึงได้รับสิทธิเป็นแกนนำร่วมกับพรรคการเมืองอื่นร่วมกันจัดตั้ง
 รัฐบาลผสม แต่อย่างไรก็ตามพรรคชาติไทยที่มีจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรมากเป็น
 อันดับที่สองได้ร่วมมือกับพรรคการเมืองอีกหลายพรรค เพื่อร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งปี

ก็เกิดขึ้นเมื่อรวมพรรคการเมืองอื่นแล้ว จำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ ยังไม่เด็ดขาดพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ ดังนั้น การแข่งขันกันเพื่อจัดตั้งรัฐบาลจึงยึดเยื่ออยู่ระหว่างพรรคชาติไทยและพรรคกิจสังคมจนในที่สุดพรรคกิจสังคมโดยความร่วมมือของพรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากรไทย และพรรคชาติประชาธิปไตย รวมกันจัดตั้งรัฐบาลเป็นผลสำเร็จ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีคนเดิม คือ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี

ทางด้านสภาผู้แทนราษฎร หลังการเลือกตั้งทั่วไป จะมีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมและมีการเลือกตั้งประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร แม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้กำหนดให้ ใครมาเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่ตามธรรมเนียมที่ถือปฏิบัติอยู่ คนที่จะมาเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรมักจะมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และพรรคการเมืองนั้นมักจะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลแต่ขณะนั้นการจัดตั้งรัฐบาลยังมีความสับสนอยู่ และพรรคชาติไทยร่วมมือกับพรรคการเมืองอื่นแล้วมีคะแนนเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีการเลือกตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรตำแหน่งประธานสภาและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงได้แก่สมาชิกของฝ่ายตน หลังจากการจัดตั้งรัฐบาลเสร็จแล้ว ปรากฏว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรหาใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลไม่ จึงเป็นปรากฏการณ์อันหนึ่งของการยุบสภาแม้ว่าตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องวางตัวเป็นกลางและรักษาความยุติธรรมในการประชุมไว้ก็ตาม แต่ความที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองในทางปฏิบัติย่อมรักษาผลประโยชน์ของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ ดังนั้น การประสานงานทางการเมืองระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาล ย่อมไม่ราบรื่นเท่าที่ควร เนื่องจากสังกัดพรรคการเมืองคนละพรรค

ยุบสภากับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้รับการร่างขึ้นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติ 2520 เพื่อแก้ไขความล้มเหลวของระบบการเมืองในอดีต ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น แต่เป็นที่น่าเสียดาย เรื่องที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเรื่องใหม่

ยังไม่มีใช้บังคับในทันที ทั้งนี้เพราะบทเฉพาะกาลได้บัญญัติให้มีผลปฏิบัติหลัง 4 ปีล่วงไปแล้ว ดังนั้น หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 แล้วความพยายามที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดำเนินมาอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้ง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ใช่เป็นสิ่งที่จะกระทำไม่ได้ เพราะเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดในโลกที่สมบูรณ์และใช้อยู่ได้ตลอดกาลโดยไม่มี การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเลย การแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นต้องมีความถูกต้องและความเหมาะสมกับสภาพอันแท้จริงของรัฐด้วย ถ้าจะว่าตามความเป็นจริงแล้วการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ครั้งที่ผ่านมา หากเป็นการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับเรื่องระบบการเลือกตั้งตามที่กล่าวอ้างนั้นแล้ว คงไม่เป็นสาเหตุของการยุบสภาอย่างแน่นอน เพราะประเด็นการแก้ไขให้มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและเลือกตั้งเป็นรายบุคคลนั้น เป็นประเด็นที่ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หรือประชาชนทั่วไปมีความต้องการแบบนี้ อยู่แล้ว แต่สิ่งที่พ่วงเข้ามากับการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น บางเรื่องเป็นสิ่งที่บุคคลทั่วไปยอมรับกันไม่ได้เช่น การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำ การคงอำนาจของวุฒิสภาไว้และการยืดเวลาการใช้บทเฉพาะกาลออกไปอีก 4 ปี เป็นต้น ซึ่งเรื่องเหล่านี้ น่าจะเป็นสาเหตุของการขัดแย้งทางการเมืองมากกว่า

อย่างไรก็ตาม การยุบสภาหาใช่หนทางเลือกอันสุดท้ายไม่ เพราะตราบไตสิ่งที่คนส่วนใหญ่เห็นว่าควรได้รับการเปลี่ยนแปลงแก้ไข แต่ไม่ได้รับการตอบสนอง ความพยายามในอันที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ยังคงมีอยู่ แม้ว่าจะยุบสภาอีกสักกี่ครั้งก็ตาม ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญควรจะทำกันอย่างจริงจังในประเด็นที่คนส่วนใหญ่มีความต้องการอย่างแท้จริงไม่ใช่เป็นเพียงความต้องการชั่วคราวและไม่แน่นอน ทั้งยังช่วยป้องกันการละเมิดรัฐธรรมนูญโดยวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย

การยุบสภาในอดีต

การยุบสภาครั้งแรก การยุบสภาผู้แทนราษฎรในครั้งแรกเกิดขึ้นสมัยที่นาย พันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาได้เพียง 6 ปี เท่านั้นสาเหตุที่สำคัญสืบเนื่องมาจาก การเสนอ “ญัตติขอบังคับการ

ประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติม”ของนายถวิล อุดล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด โดยผู้เสนอญัตตินี้ให้เหตุผลว่า สภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ควบคุมการเงินของแผ่นดิน ฉะนั้นจึงควรที่สภาจะได้ทราบรายการและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในงบประมาณแผ่นดินให้ละเอียดยิ่งกว่าที่เป็นอยู่ ทั้งนี้จะทำให้การพิจารณางบประมาณของสภารวดเร็วยิ่งขึ้นด้วย

การพิจารณาญัตตินี้ของสภา สภาได้รับหลักการด้วยคะแนนเสียงถึง 45 ต่อ 31 แม้รัฐบาลจะคัดค้านญัตตินี้ก็ตาม เพราะญัตตินี้เป็นการผูกมัดรัฐบาลมากเกินไป เมื่อรัฐสภารับหลักการดังกล่าวรัฐบาลถือว่าเป็นความพ่ายแพ้ของรัฐบาลและมีการปรึกษาหารือถึงการลาออก แต่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเห็นว่า ควรยุบสภา จะเป็นทางออกที่ดีกว่าหนทางอื่น เพราะถ้าลาออกแล้วก็จะไม่มีรัฐบาลชุดใดปฏิบัติตามความประสงค์ของรัฐสภาได้ เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2481 จึงมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สมาชิกประเภทที่ 1) ใหม่ในวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2481

การยุบสภาครั้งแรกนี้ ถือว่า เป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา ซึ่งเป็นไปตามหลักการถ่วงดุลย์อำนาจกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

การยุบสภาครั้งที่สอง

การยุบสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2488 โดยมี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี สาเหตุจากการยุบสภาครั้งนี้ รัฐบาลแถลงพอสรุปได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ได้รับการเลือกตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481 และมีการต่ออายุอีกถึง 2 ครั้ง เพราะประเทศอยู่ในภาวะสงคราม การอยู่ในหน้าที่เป็นเวลานานอาจเป็นที่เข้าใจผิดได้ว่าเป็นการสนับสนุนลัทธิเผด็จการซึ่งตรงข้ามกับความรู้สึกที่แท้จริงของประชาชน จึงนำความกราบบังคมทูลขอพระกรุณาให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภา เพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนของตนใหม่ นอกจากนี้สาเหตุตามที่รัฐบาลแถลงแล้วสาเหตุอื่นมีผู้กล่าวว่าเนื่องจากความขัดแย้งในระหว่างผู้มีอิทธิพลในวงการเมืองในขณะนั้น

และการดำเนินนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลผิดพลาดไปหลายประการเช่น ร่างกฎหมาย
อาชญากรรมสงครามเป็นโมฆะและนโยบายให้ข้าวฟรีแก่สหประชาชาติ เป็นต้น

การยุบสภาครั้งที่สาม

การยุบสภาครั้งที่ 3 นี้ สืบเนื่องมาจากเหตุการณ์วันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เกิดการลุกฮือของประชาชนเพื่อขับไล่รัฐบาล ซึ่งมี จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีหลังจากที่รัฐบาลลาออกแล้ว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีสืบแทน สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาในขณะนั้น มีสมาชิกสภานิติบัญญัติมาจากการแต่งตั้ง ได้ลาออกเป็นจำนวนมาก รัฐบาล ซึ่งมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ประกาศยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งให้เหตุผลในการยุบสภาว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมากได้แสดงความจำนงขอลาออกจากสมาชิกภาพ และประกอบกับสมาชิกที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่เพียงพอที่จะเป็นองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ฉะนั้นสมควรยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อจะได้แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นใหม่ให้เป็น การสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

การยุบสภาครั้งนี้ เป็นการยุบสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งที่ผ่านมาเป็นการยุบสภาผู้แทนราษฎร (สมาชิกประเภทที่ 1) ที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น

การยุบสภาครั้งที่สี่

การยุบสภาครั้งที่สี่ มีขึ้นในสมัยที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519 ทั้งนี้ สาเหตุของการยุบสภามาจาก หลังการเลือกตั้ง วันที่ 16 มกราคม 2518 คือ หลังจากการเลือกตั้งแล้ว ปรากฏว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 269 คน มาจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ถึง 22 พรรค และไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ ถึงแม้พรรคประชาธิปัตย์ จะมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าพรรคอื่น ๆ ก็ตาม ไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลสำเร็จเพราะ ไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ในวันแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นความรับผิดชอบของพรรคฝ่ายค้านที่จะต้องจัดตั้งรัฐบาลแทน ในที่สุดพรรคกิจสังคม

ซึ่งมีที่นั่งในสภาเพียง 18 เสียง ได้รับมอบหมายเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล โดยรวมกับ พรรคการเมืองอื่นจัดตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งเรียกว่ากลุ่ม “สหพรรค” อันประกอบด้วย พรรคกิจสังคม พรรคธรรมสังคม พรรคชาติไทย พรรคสังคมชาตินิยม และ ฯลฯ

หลังจากรัฐบาลเข้าบริหารราชการแผ่นดินเป็นเวลาเกือบหนึ่งปี ความขัดแย้งในรัฐบาลเองและกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนรัฐบาล ตลอดจนการบีบคั้นจากหลายฝ่าย เช่น กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันต่าง ๆ ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ เหตุการณ์ลุกลามไปจนกระทั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งเข้าชื้อกันเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ขณะเดียวกันแม้ทางฝ่ายรัฐบาลได้เตรียมการที่จะแถลงข้อเท็จจริงและปรับปรุงคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่ไม่ได้ทำให้สถานการณ์ดีขึ้น หนทางออกจากภาวะดังกล่าวของรัฐบาลชุดนี้คือ ยุบสภา เมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519 รัฐบาลได้แถลงเหตุผลการยุบสภา โดยอ้างถึงเสถียรภาพที่ไม่แน่นอนของรัฐบาล อันเนื่องมาจากการที่มีพรรคการเมืองมากเกินไป มีผู้แทนราษฎรบางหมู่บางคนถือโอกาสกดดันรัฐบาล หรือดำเนินการแต่มีคุณทางการเมืองไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม มีการแก่งแย่งเพื่อตำแหน่งทางการเมือง รัฐบาลเองพยายามปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถแต่ไม่อาจแก้ไขได้ ทั้งความสับสนวุ่นวายในสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นสภาสูงสุดอาจก่อให้เกิดความแตกแยกในหมู่ประชาชน ซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนไปถึงความมั่นคงปลอดภัยของชาติ จึงเห็นสมควรให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร และให้มีการเลือกตั้งใหม่เพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจเลือกผู้แทนของตน โดยตั้งความหวังไว้ว่าจะช่วยให้รัฐบาลชุดใหม่มีเสียงสนับสนุนมากพอ อันจะเป็นผลดีแก่เสถียรภาพของรัฐบาลและความมั่นคงก้าวหน้าของประเทศชาติในที่สุด

บทบาทของสื่อมวลชนในการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม

โดยบุญเรือง บุรภักดิ์

การดำเนินชีวิตประจำวันของมนุษย์นั้น เป็นผลมาจากความคิดของแต่ละคน กล่าวคือ ความคิดก่อให้เกิดการกระทำในลักษณะต่าง ๆ ความคิดอาจเกิดขึ้นได้ด้วยเหตุผลหลายประการ ประการแรกจากการเห็นและการสัมผัส ประการที่สองความคิดเกิดขึ้นมาจากการได้รับข่าวสารต่าง ๆ ประการที่สามความคิดเกิดขึ้นได้จากการได้รับแรงดลใจอันเนื่องจากการได้ยิน ได้ฟัง ได้รู้ ความคิดเห็นของคนอื่น มนุษย์เป็นสัตว์พิเศษติดกับสัตว์ทั้งปวงตรงที่มึความคิดอ่านนอกเหนือไปจากการสนองตอบในลักษณะที่เรียกว่า “สัญชาตญาณ” ธรรมดา อาจกล่าวได้ว่าสิ่งที่มากระตุ้นให้เกิดความคิดมากที่สุดในปัจจุบันคือการได้รับข่าวสารต่าง ๆ บางคนเรียกยุคสมัยปัจจุบันว่า มีลักษณะเด่นตรงที่มีการ “ระเบิด” ของข่าวสาร หรือที่นิยมเรียกว่า “Information Explosion” และตัวการของการก่อให้เกิด “การระเบิด” ดังที่กล่าวมานี้คือ สื่อมวลชน (Mass Communication) อันได้แก่หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ และสิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ ซึ่งสิ่งดังกล่าวนี้มีบทบาทมากมายทั้งในชาติและระหว่างชาติ

ความหมายของสื่อมวลชน

Janowitz ได้ให้ความหมายของสื่อมวลชนไว้อย่างน่าสนใจว่า “สื่อมวลชนเป็นสถาบันที่รับใช้สังคม ได้รวบรวมและเสนอข่าวสารไปสู่ประชาชนและสังคมอย่างแพร่หลาย ให้ความรู้ ความเพลิดเพลินอีกด้วย”

ประเภทของสื่อมวลชน

สื่อมวลชนเกี่ยวข้องกับการติดต่อ (Communication) หรือการส่งข่าวสาร ความคิดเห็น ประสบการณ์และทำที่ซึ่งกันและกันได้ สื่อมวลชนที่กล่าวถึงในที่นี้ได้แก่สื่อมวลชนที่มีประเภทดังนี้คือ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ และ สิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ

หน้าที่ของสื่อมวลชน

Lucian W. Pye ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับหน้าที่ของสื่อมวลชนในสังคมสมัยใหม่ ว่าสื่อมวลชนมีหน้าที่สำคัญ 3 ประการคือ

1. ถ่ายทอดข่าวสารให้ประชาชนทราบ เพื่อเป็นพื้นฐานให้ประชาชนใช้การตัดสินใจในการใช้สิทธิเลือกตั้ง
2. เป็นตลาดเสรีแห่งความคิดเห็นในทรรศนะต่าง ๆ
3. เป็นผู้เสนอความบันเทิงแก่ประชาชน

ลักษณะพิเศษของสื่อมวลชน

1. สื่อมวลชนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม จะต้องมีสถาบันและกลุ่มสาธารณชน เพื่อจะสื่อสารไปสู่กลุ่มเป้าหมาย การผลิตรายการวิทยุ รายการโทรทัศน์และหนังสือพิมพ์ ย่อมต้องการผู้มีความรู้ ประสบการณ์อย่างกว้างขวางทางการประชาสัมพันธ์ สื่อสารมวลชน และการบริหารองค์การ อีกทั้งเป็นตัวกลางสื่อสารติดต่อระหว่างกลุ่มชนภายในสถาบัน และภายนอกสถาบัน ให้มีการประสานงานกันได้อย่างได้ผล

2. สื่อมวลชนจะถ่ายทอดข่าวสารไปยังกลุ่มสาธารณชนได้โดยตรงอย่างรวดเร็ว ด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่และเครื่องมือที่ทันสมัยในปัจจุบัน

3. สื่อมวลชนเป็นของส่วนรวม จะนำไปใช้เพื่อผลประโยชน์ของบุคคลใด บุคคลหนึ่งหรือชนกลุ่มหนึ่งไม่ได้ สิ่งที่จำกัดขอบเขตของสื่อสารมวลชนก็คือปัญหาทาง เศรษฐกิจ เครื่องมือสื่อสารมวลชนที่ทันสมัย ระเบียบข้อบังคับที่ควบคุมสื่อมวลชน ตลอดจนการติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศ ซึ่งย่อมแตกต่างกันในเรื่องภาษา วัฒนธรรม การศึกษา ศาสนา ประสบการณ์และภูมิหลังของแต่ละสังคม

4. ประชาชนกลุ่มเป้าหมายของสื่อสารมวลชนย่อมมีลักษณะภูมิหลัง สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี อาชีพพื้นฐานของชีวิต ความสนใจ ตลอดจนมาจากสังคมที่แตกต่างกัน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาและเข้าใจมวลชนอย่างละเอียดถี่ถ้วน การติดต่อสื่อสารจึงจะสัมฤทธิ์ผล



5. สื่อสารมวลชนสามารถติดต่อสื่อสารไปยังมวลชนในสังคมที่อยู่กันอยู่อย่างกระจัดกระจาย ห่างไกลกันออกไปในท้องถิ่นทุรกันดารและกลุ่มสาธารณชนที่อยู่กันเป็นกลุ่มก้อนตามเมืองใหญ่ ๆ ได้ทั่วโลก โทรทัศน์และวิทยุสื่อสารได้อย่างฉับพลันสามารถรับฟังความคิดเห็นต่อรายการจากประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้ในทันทีทันใด

6. ประชาชนที่อยู่อาศัยภายในแต่ละชุมชนของสังคมย่อมได้รับอิทธิพลของสื่อมวลชนอย่างสม่ำเสมอจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันไป นอกจากนี้สื่อมวลชนยังได้กระตุ้นมวลชนที่มีความสนใจร่วมกันให้ได้มีโอกาสแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและร่วมกันสร้างสรรค์ สิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ตลอดจนร่วมมือกันในกิจกรรมต่าง ๆ ผลที่ได้รับก็คือการเกิดประชาชาติขึ้น

7. วิธีการเสนอข่าวของสื่อมวลชนย่อมแตกต่างกันไปตามวิธีการเฉพาะตัวของสื่อมวลชนแต่ละชนิด ไม่ว่าจะเป็นการเสนอข่าวในหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ หรือสิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ การเสนอข่าวของสื่อมวลชนจึงเปรียบเหมือนกับเลนส์กล้องถ่ายรูปย่อแตกต่างกันตามคุณภาพ ราคา วิธีการที่ใช้และผู้ดำเนินงาน ทางด้านประชาชนกลุ่มเป้าหมายนั้น ย่อมมีความคิด ความสามารถที่จะรับข่าวสารแตกต่างกันตามพื้นฐานของความรู้ ประสบการณ์ สามารถเข้าใจความหมายในรูปแบบที่ต่างกัน

ประวัติความเป็นมาของสื่อมวลชนของโลกโดยสังเขป

สื่อมวลชนได้เริ่มวิวัฒนาการอย่างค่อย ๆ เป็นไป ซึ่งได้ดำเนินมาแล้วนานมากกว่าศตวรรษแล้ว เริ่มต้นจากหนังสือพิมพ์ที่ได้มีผู้ตั้งบรรณาธิการให้ได้มาซึ่งสิทธิและเสรีภาพในการพูด การเขียน การแสดงความคิดเห็นมาทุกยุคทุกสมัย ปี ค.ศ. 1850 ในประเทศสหรัฐอเมริกาจำนวนจำหน่ายหนังสือพิมพ์ 1 ฉบับต่อสมาชิก 5 ครอบครัวด้วยกันมาจกระทั่งถึง 1 ฉบับต่อครอบครัวในปี ค.ศ. 1919

ทางด้านภาพยนตร์นั้นเริ่มต้นมีขึ้นภายหลังหนังสือพิมพ์ไม่นานนัก จากการศึกษาในปี ค.ศ. 1922 ชาวอเมริกันได้ไปชมภาพยนตร์ประมาณ 1 ครั้งต่อสัปดาห์เท่านั้น หลังจากนั้นอีกประมาณสิบกว่าปีต่อมาในปี ค.ศ. 1936 ได้มีผู้ชมเพิ่มมากขึ้น เป็นการชมภาพยนตร์ 3 ครั้งต่อสัปดาห์

ส่วนทางด้านโทรทัศน์ โทรทัศน์เป็นสื่อมวลชนที่ประชาชนชอบมากกว่าอย่างอื่น เช่น ในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1948 ถึง ค.ศ. 1960 ได้มีวิวัฒนาการในด้านเทคนิคอย่างรวดเร็วและแพร่หลายทั่วโลก นับวันโทรทัศน์จะเพิ่มจำนวนผู้ชมมากขึ้นกว่าสื่อมวลชนอื่น ๆ เพราะผลจากการทำการวิจัยผู้ชมโทรทัศน์ในประเทศอังกฤษในปี ค.ศ. 1959 ได้รับผลว่า ผู้ชมคนหนึ่งใช้เวลาในการดูรายการทางโทรทัศน์เฉลี่ยแล้วประมาณ $2\frac{1}{2}$ ชั่วโมง และทำการวิจัยเมื่อปี 1962 ผู้ชมชาวอังกฤษได้เพิ่มเวลาสำหรับดูรายการทางโทรทัศน์ขึ้นอีก 2.2 ช.ม. อีก 37 นาทีให้เป็นเวลาอ่านหนังสือพิมพ์

จากการสำรวจผู้ชมโทรทัศน์ในสหรัฐอเมริกาเสนอว่าประมาณ 50% แสดงความคิดเห็นว่าเขาสามารถนั่งดูรายการจากโทรทัศน์ได้อย่างสบาย ๆ ประมาณ 3 ช.ม. หรือมากกว่านั้น และมากกว่า 60% ของผู้ชมบอกว่าเมื่อ 25 ปีที่ผ่านมาโทรทัศน์เป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยให้ความรู้ ความสนุกสนานรื่นรมย์เป็นอย่างมากของชีวิตในอดีต

ประวัติความเป็นมาของสื่อมวลชนในประเทศไทย

สื่อมวลชนในประเทศไทยได้วิวัฒนาการมานานถึง 146 ปีแล้ว นับตั้งแต่ Dr. Dan Beach Bradley หมอสอนศาสนาชาวอเมริกันได้นำเอาเครื่องพิมพ์เข้ามาใช้ในกรุงเทพฯ เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2379 อันเป็นมาของการตีพิมพ์เอกสารเผยแพร่ในลักษณะต่าง ๆ นับตั้งแต่ใบปลิวหนังสือพิมพ์รายเดือน รายบักซ์ และรายวันในสมัยต่อมา ปัจจุบันสื่อมวลชนสามประเภทคือ หนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ ต่างก็มีบทบาทอันสำคัญในการให้ข่าวสาร ข้อคิดเห็น ความรู้และการบันเทิงต่อคนไทย ทั้งในกรุงและต่างจังหวัด ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นส่วนที่จำเป็นของคนไทย เช่นเดียวกับที่อยู่ เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และอาหาร ซึ่งจะขาดเสียมิได้

หนังสือพิมพ์เป็นสื่อมวลชนที่เก่าแก่ที่สุด ถือกำเนิดขึ้นมาจากความคิดริเริ่มและแรงอุตสาหะของ Dr. Bradley เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2387 (ซึ่งเป็นวันชาติของอเมริกัน) ในวันนี้ Dr. Bradley ได้ตีพิมพ์หนังสือพิมพ์ฉบับแรกขึ้นในประเทศไทย มีชื่อในภาษาอังกฤษว่า The Bangkok Record หรือหนังสือจดหมายเหตุในภาษาไทย หนังสือ

พิมพ์ฉบับแรกของไทยนี้มี “ขนาด 8 หน้ายก เท่ากับขนาดหนังสือรายสัปดาห์ปัจจุบัน บรรจุข้อคิดเห็น ความรู้ ข่าว สินค้าจากตลาด โฆษณาขายสินค้าจากห้างร้านและประวัติดั้งเดิมของเมืองไทยตามสมควร”

หนังสือพิมพ์ The Bangkok Recorder นีตีพิมพ์เป็นรายปักษ์เป็นภาษาอังกฤษและไทยซึ่งต่อมาได้กลายเป็นรายเดือน และในที่สุด 5 ปีหลังจากการตีพิมพ์ครั้งแรก หนังสือพิมพ์ฉบับนี้ก็ยุติการจำหน่ายโดยไม่ทราบเหตุผลแน่นอน อย่างไรก็ตามหลังจากนั้นมาก็ได้มีหนังสือพิมพ์เกิดขึ้นเรื่อย ๆ หนังสือพิมพ์รายวันฉบับแรกในเมืองไทยที่แท้จริงคือ The Siam Daily Advertiser ซึ่งมีฝรั่งสองคนคือ John Smith และ Thomas S. Andrews เป็นผู้ริเริ่มเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2411 จากนั้นโรคนิยมหนังสือพิมพ์ก็ได้ระบอบออกไปในหมู่เจ้านายเชื้อพระวงศ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีหนังสือพิมพ์ตีพิมพ์จำหน่ายถึง 20 ฉบับ รวมหนังสือพิมพ์จีนสองฉบับและอังกฤษหนึ่งฉบับ กล่าวกันว่าความนิยมในหนังสือพิมพ์ในสมัยนั้นมีมากและถึงขนาดรัชกาลที่ 6 ทรงเขียนบทความโดยใช้พระนามแฝงลงหนังสือพิมพ์เป็นครั้งคราว ปัจจุบันประเทศไทยมีหนังสือพิมพ์ทั้งรายวัน รายเดือน และรายอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก

1. วิทยุกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งในระยะแรกเป็นการใช้ส่งโทรเลขเท่านั้น แต่สถานีวิทยุกระจายเสียงที่ใช้ในการโฆษณาข่าวสารและบันเทิงตั้งที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ เกิดขึ้นในครั้งแรกในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2474 ซึ่งเป็นรัชกาลของสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในระยะเริ่มแรกนั้นการกระจายเสียงยังเป็นแบบทดลองส่งและไม่มีโฆษณา แต่หลังจากนั้นเป็นต้นมา การกระจายเสียงได้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วทั้งในด้านจำนวนสถานีส่งคุณภาพรองเสียงและระบบที่ทันสมัย เช่น F.M. และ Stereo Multi-Plex รวมไปถึงจนถึงจำนวนเครื่อง ในแบบต่างๆ คาดว่าในปัจจุบันมีสถานีวิทยุทั้งสิ้น 136 สถานี และมีเครื่องรับฟังทั้งสิ้นภายในประเทศประมาณ 2,404,899 เครื่อง

โทรทัศน์ ประเทศไทยเป็นประเทศแรกบนผืนแผ่นดินใหญ่เอเชียที่เริ่มมีสถานีส่งโทรทัศน์ สถานีโทรทัศน์แห่งแรกคือ ททท. ช่อง 4 เริ่มออกอากาศเป็นครั้งแรกใน

วันที่ 24 มิถุนายน 2498 (ในสมัยรัฐบาล จอมพล แปลก พิบูลสงคราม) ต่อมาอีกสองปีครึ่ง สถานที่สองคือกองทัพบกช่อง 7 ก็เริ่มออกอากาศ สถานที่ทั้งสองแห่งนี้เป็นของรัฐบาล บริษัทไทยโทรทัศน์จำกัดผู้บริหารโทรทัศน์ช่อง 4 มีผู้ถือหุ้นเป็นองค์การต่างๆ ที่ใหญ่ที่สุดคือกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีหุ้นในบริษัทนี้ 54% ส่วนที่เหลือเป็นของ กองทัพบก เรืออากาศ กรมตำรวจ โรงงานยาสูบ องค์การน้ำตาล โรงงานสุรา และกองสลากกินแบ่งรัฐบาล การบริหารและการจัดการทั้งหมดอยู่ในความรับผิดชอบของกรมประชาสัมพันธ์ ส่วนโทรทัศน์ช่อง 7 นั้นเป็นของกองทัพบกในทางการถือหุ้นและการบริหาร ปัจจุบันมีสถานีโทรทัศน์ของเอกชนมาสมทบเป็นสถานีที่ 3 อันได้แก่โทรทัศน์ ช่อง 3 ซึ่งเป็นของบริษัท Bangkok Entertainment Co. ส่วนสถานีโทรทัศน์แห่งแรก คือ ททท. ช่อง 4 นั้น ได้เปลี่ยนเป็นสถานีโทรทัศน์ช่อง 9 ในปัจจุบัน นอกจากนั้นยังมีสถานีโทรทัศน์อื่นๆ อีก เช่น สถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5 และสถานีโทรทัศน์ในเครือข่ายของกรมประชาสัมพันธ์ ในขณะนี้ได้มีสถานีโทรทัศน์ออกอากาศทั้งระบบขาวดำและระบบสี

อนึ่ง ศาสตราจารย์ James N. Mosel ได้ศึกษาแผนงานของสื่อสารมวลชนในประเทศไทย ในฐานะเป็นสื่อสอนสมาชิกในสังคมให้เข้าใจพฤติกรรมทางการเมือง (Political Socialization) โมเชลกล่าวว่า สื่อมวลชนในประเทศไทยยังรวมกลุ่มอยู่แต่ในเขตกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวง หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ต่างมุ่งเสนอข่าวความเห็นและความบันเทิงต่อประชาชนในเขตนครหลวงนี้ ซึ่งมวลชนส่วนใหญ่ในเขตภูมิภาคยังถูกทอดทิ้งให้ห่างไกลจากการสื่อสารมวลชน วิทยุคงเป็นสื่อมวลชนประเภทเดียวสำหรับชาวต่างจังหวัด ฉะนั้นเมื่อเปรียบเทียบกันแล้วคนในกรุงเทพฯ จึงได้เปรียบชาวต่างจังหวัด เพราะสามารถเข้าถึงบริการทางสื่อมวลชนได้มากกว่า ยิ่งไปกว่านั้นชาวชนบทของไทยเรายังคงใช้การสื่อสารตามขนบธรรมเนียมเดิมของไทยเป็นแบบแผนของการสื่อสารในสังคมชนบท อาทิ การพบปะแลกเปลี่ยนข่าวคราวที่ตลาด การจัดแสดงลิเก ลำตัด มอลำ ตลอดจนงานจัดอันเป็นประเพณีในต่างจังหวัด สิ่งเหล่านี้เปรียบเสมือนหนึ่งเป็นอุปกรณ์ในการสื่อสารในสังคมชาวชนบท เพราะเป็นโอกาสให้ชาวบ้านได้แลกเปลี่ยนข่าวคราวและเรื่องต่างๆ ได้



บทบาทของสื่อมวลชนในประเทศไทย

สำหรับบทบาทของสื่อมวลชนในประเทศไทยนั้นก็มียุทธศาสตร์อยู่หลายด้านด้วยกันพอสรุปได้ดังนี้

1. การให้ข่าวสารต่างๆ ต่อประชาชน

สื่อมวลชนในประเทศไทยให้ข่าวสารทั้งที่เป็นสาระและไม่เป็นสาระต่อผู้อ่านและผู้ฟังไม่เหมือนกัน ที่เป็นดังนี้เพราะหนังสือพิมพ์แต่ละฉบับและวิทยุหรือโทรทัศน์แต่ละสถานีต่างก็ตีความหมายคำว่า “ สาระ ” แตกต่างกันไป หนังสือพิมพ์ประเภท “ ข่าวสด ” สำหรับชาวบ้าน หรือที่เรียกว่าสำหรับตลาด มักจะถือว่าข่าวอาชญากรรม กามารมณ์ และเรื่องนอกวิชาการเป็นข่าวที่จำเป็นต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ทั้งนี้เพราะถือว่าผู้อ่านสนใจในข่าวสดดังกล่าวนี้มากกว่าข่าวการเมืองหรือวิทยาการ หนังสือพิมพ์หรือสถานีวิทยุที่เป็นข่าว ดังกล่าวนี้มีเป็นจำนวนมากและเป็นที่ยอมรับแพร่หลาย ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะตลาดของสื่อมวลชนดังกล่าวนี้ ขึ้นอยู่กับคนส่วนใหญ่ซึ่งยังมีการศึกษาไม่สูงและขาดความสนใจในการเมืองและวิชาการ อีกประการหนึ่งอาจจะเป็นลักษณะของผู้บริหารหนังสือพิมพ์ซึ่งยังมีคุณสมบัติแบบดั้งเดิมและมีทัศนคติที่ค่อนข้างจะหนักไปในด้านค้ากำไรอยู่ เพราะถือว่าถ้าเขียนให้สูง หรือเอาความคิดเห็นขมขื่นมาเสนอต่อผู้ฟังผู้อ่านแล้ว คนส่วนใหญ่จะไม่เข้าใจ ซึ่งผลก็คือจะขายหนังสือพิมพ์หรือรายการนั้นไม่ออก ผลที่ติดตามมากก็คือกามารมณ์ อาชญากรรมและการบันเทิงเรีงมรณ์ ยังเป็นเนื้อหาอันใหญ่ในการเสนอข่าวต่อมวลชนอยู่

ที่กล่าวถึง นี้มิใช่ หมายความว่าหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนจะไม่ให้ข่าวสารที่เป็นสาระ อันจะเป็นการให้การศึกษาทางการเมือง หรือสร้างความสนใจทางการเมืองให้แก่ประชาชนก็หาไม่ หนังสือพิมพ์ส่วนมากให้ความสนใจต่อปัญหาสังคมและการเมืองไม่น้อย สำหรับวิทยุและโทรทัศน์นั้น จะเห็นได้ว่าให้ข่าวส่วนมากเป็นข่าวของรัฐบาล ซึ่งเป็นประโยชน์ในส่วนที่ช่วยให้เกิดความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองประเทศ ปัจจุบันสื่อมวลชนประเภทอิเล็กทรอนิกส์ มักจะเน้นหนักทางการให้บริการด้านบันเทิงเรีงมรณ์เป็นสำคัญ

2. ในด้านการให้ความคิดแก่ประชาชนผู้อ่าน

จะเห็นได้ว่าหนังสือพิมพ์ไทยมีบทบาทในด้านนี้อยู่ไม่น้อย หนังสือพิมพ์บางฉบับจะอุทิศหน้ากระดาษให้แก่การให้ข้อคิดเห็นนี้เกือบ 50% ของหน้ากระดาษทั้งหมด ส่วนหนังสือพิมพ์ที่มีชื่ออื่น ๆ ก็จะมีบทความและบทบรรณาธิการซึ่งอยู่ในความสนใจมากน้อยต่างกันไป ที่น่าสังเกตในเรื่องนี้ก็คือคุณภาพของข้อคิดและทัศนะที่มีอยู่มักจะมีลักษณะซึ่งเป็นความคิดเห็นในขณะนั้นทันทีทันใด ยังขาดการค้นคว้า ขาดการวิจัยเพื่อให้ข้อคิดหรือข้อเสนอที่เผยแพร่ออกไปมีลักษณะที่น่าเชื่อถือหรือมีเหตุผลอย่างจริงจัง หมายความว่าความว่ยกเว้นคอลัมน์ที่มีชื่อของบางฉบับ คุณภาพของข้อคิดเห็นและการติชมยังอยู่ในระดับพื้นฐาน ส่วนวิทยุและโทรทัศน์อยู่ในการควบคุมของรัฐบาล ส่วนมากเป็นผู้ให้บริการด้านความสนุกสนานหรืออย่างมากที่สุดก็ให้ความรู้ทางวิชาการ

3. ในด้านการเป็นผู้เห็นขบวรง หรือเป็นคู่ต่ออำนาจอันมากมายของฝ่ายบริหารนั้น

หนังสือพิมพ์ไทยได้ทำหน้าที่นี้มานานแล้ว แม้แต่ในสมัยราชาธิปไตย และเป็นบทบาทที่สื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์ประสบความสำเร็จมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่ระบบการปกครองอยู่ในภาวะที่ไร้รัฐธรรมนูญ ปราศจากรัฐสภาซึ่งจะเป็นปากเป็นเสียงของผู้ได้ปกครอง หนังสือพิมพ์หรือวารสารบางฉบับ จะคอยถ่วงดุลฝ่ายบริหารในภาวะเช่นนี้ขึ้นอยู่กับรรยากาศทางการเมืองในขณะนั้น และบางครั้งก็ขึ้นอยู่กัว่าใครเป็นผู้เขียนบทความแต่ละเรื่องด้วย บางครั้งบรรยากาศทางการเมืองตึงเครียดมากและผู้ปกครองมองดูสื่อมวลชนประหนึ่งศัตรู สื่อมวลชนโดยเฉพาะหนังสือพิมพ์บางฉบับมักจะต้องประสบเคราะห์กรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล เช่น ถูกปิดโรงพิมพ์ แต่ในบางกรณีบุคคลบางคนผู้มีชื่อเสียงเป็นที่เคารพเชื่อถือของบุคคลทั่วไป สามารถที่จะขีดเขียนวิพากษ์วิจารณ์ในหนังสือพิมพ์ได้

4. บทบาทในการสร้างความรู้สึกร่วมกันเป็นประชาชาติ

ผิดกับประเทศไทยที่ด้อยพัฒนาส่วนมาก ไทยเป็นชาติเก่าแก่ซึ่งมีความสำนึกในการเป็นประชาชาติมาเป็นเวลาช้านานแล้วสิ่งที่ป็นศูนย์รวมคนไทยในที่ต่างๆ ให้มีความ

สำนึกในความเป็นไทยเช่นเดียวกันก็คือสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งมีอายุมาช้านานแล้ว นอก-
จากนั้นจะได้แก่ภาษาไทยอันมีลักษณะละม้ายคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ ง่ายต่อการเรียนรู้
สามารถสอนให้ผู้นับไม่รู้จักและเขียนอ่านได้ภายในระยะเวลาอันสั้น ผิดกับภาษาของ
บางชาติ จึงทำให้คนไทยส่วนมากสามารถศึกษา อ่านออกเขียนได้สามารถอ่านหนังสือพิมพ์
ข่าวสาร เข้าใจเรื่องราวและสาระได้

ด้วยเหตุที่ไทยมีความสำนึกในการเป็นประเทศชาติมานานแล้วนี้เอง บทบาท
ของสื่อมวลชนในด้านนี้ไม่เด่นเหมือนบางประเทศ แต่มิได้หมายความว่าสื่อมวลชนใน
ประเทศจะไม่มีบทบาทในด้านนี้ สื่อมวลชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งวิทยุ เป็นสื่อกลางหลักที่
พยายามทำให้ความสำนึกของการเป็นประเทศชาติร่วมกัน ยิ่งในสถานการณ์ของประเทศ
ในปัจจุบัน รัฐบาลประสบปัญหาการโฆษณาชวนเชื่อของฝ่ายตรงกันข้ามสถานีวิทยุและ
เครื่องมือสื่อสารต่างๆ นี้ เป็นประจักษ์พยานที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสื่อมวลชน
ในระบบการเมืองปัจจุบัน เพราะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี

สำหรับสื่อมวลชนประเภทสิ่งพิมพ์ก็เช่นเดียวกัน ได้ช่วยให้ข่าวสารทางสังคม
และการเมืองจากรัฐบาลและประชาชนได้ดำเนินไป ซึ่งในส่วนนี้อาจกล่าวได้ว่าข่าวสาร
และข้อคิดเห็นที่เสนอโดยสื่อมวลชนมีลักษณะใกล้เคียงความจริงมากกว่าสื่อมวลชน
ประเภทเสียงและแสง อันได้แก่วิทยุและโทรทัศน์

5. การเป็นจักรกลของระบบการปกครอง

ด้วยเหตุที่ระบบการเมืองไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมามีลักษณะเป็น
แบบรวมอำนาจและรวมอำนาจไว้ศูนย์กลางโดยเฉพาะสถาบันฝ่ายบริหาร รัฐสภาซึ่งเป็น
ตัวจักรสำคัญในการปกครองแบบประชาธิปไตยในฐานะเป็นตัวแทนของปวงชนและเป็น
ตัวควบคุมฝ่ายบริหาร จึงมีบทบาทน้อย ยิ่งไปกว่านั้นในบางขณะรัฐสภาจะถูกยุบเลิกไป
เป็นเวลานานๆ อีกด้วย ในสภาวะดังกล่าวนี้ สื่อมวลชนในประเทศไทยจึงทำงานหนัก
เป็นพิเศษในการเข้าช่วยควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร จนกระทั่งในบางยุคบางสมัย
คนหนังสือพิมพ์ต้องได้รับเคราะห์กรรมถึงแก่เสียชีวิตสูญภาพ ยิ่งไปกว่านั้นในระบบการ
ปกครองแบบรวมอำนาจและรวมอำนาจการตัดสินใจของฝ่ายบริหารมักจะเป็นผลลัพธ์จาก

วิจารณ์ญาณของคนเพียงไม่กี่คน โอกาสที่จะพลาดโดยไม่รู้หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์จึงมีมาก การให้ข้อคิดเห็นและข่าวสารโดยสื่อมวลชน จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่จะทำให้ทัศนคติ และแนวคิดของฝ่ายบริหารกว้างขวางออกไป

บทบาทสื่อมวลชนในการเป็นจักรกลของการปกครอง ซึ่งดูเหมือนจะมีมาก ดังกล่าว แต่หาเป็นดังที่คิดไม่ กล่าวคือในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้น สื่อมวลชนจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อการเข้ามามีอำนาจหรือหลุดออกจากอำนาจของรัฐบาลชุดหนึ่งชุดใด หมายความว่าจากการแสดงความคิดเห็นหรือเสนอข่าวของสื่อมวลชน

บทบาทของสื่อมวลชนในการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม

เมื่อก้าวถึงบทบาทของสื่อมวลชนแล้ว สื่อมวลชนนอกจากจะมีบทบาทในการให้ข่าวสารต่างๆ ต่อประชาชน ให้ความคิดเห็นแก่ประชาชนผู้อ่าน เป็นผู้คอยเหนี่ยวรั้ง หรือดุลถ่วงอำนาจอันมากมายของฝ่ายบริหาร ให้การสร้างความรู้สึกร่วมกันของการเป็นประเทศชาติและเป็นจักรกลของระบบการปกครองแล้วยังมีบทบาทในด้านอื่นๆ อีกมากมาย ดังในบทความชื่อ Toward A Communication Theory ตีพิมพ์เมื่อ ค.ศ. 1963 Danial Lerner ได้กล่าวถึงการพัฒนาในประเทศต่างๆ ว่าตัวการช่วยให้มีการเปลี่ยนแปลงนำไปสู่การปรับวิถีชีวิตและค่านิยมเพื่อการพัฒนาขึ้นได้แก่สื่อมวลชน (Mass Communication) เขากล่าวว่า “กระบวนการเพื่อพัฒนาให้ทันสมัยเริ่มต้นด้วยสื่อมวลชน สาธารณะการที่ความคิดใหม่ๆ และข่าวสารใหม่ๆ ไปกระตุ้นให้คนทำในสิ่งใหม่ๆ เช่นการที่ชาวนาถูกกระตุ้นให้อยากเขียนอยากอ่าน เพื่อจะได้ไปทำงานเมือง เมียชาวนาได้ถูกกระตุ้นให้เลิกมีลูกและลูกชาวนาถูกกระตุ้นให้อยากมีเสื้อผ้าใหม่ๆ และไปทำผม โดยกรรมวิธีดังกล่าวนี้สื่อมวลชน สาธารณะ ก่อให้เกิดผลใหม่ๆ ในสายตาของแต่ละคน

กระบวนการดังกล่าวนี้มีหัวใจอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงจากสภาพดั้งเดิมไปสู่สภาพใหม่ จากนิสัยหรือพฤติกรรมเดิมไปสู่พฤติกรรมที่แปลกออกไปอันเนื่องจากการได้รู้ ได้เห็น ได้ยิน สิ่งซึ่งจะนำไปสู่ทัศนคติใหม่ๆ ดังกล่าว Wilbur Schramm ได้ให้อธิบายเพิ่มเติมว่าการพัฒนาจะดำเนินไปได้ก็ต่อเมื่อมีการ “ยกมาตรฐาน” จุดมุ่งหมายของประเทศ

ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ยกฐานะที่ว่าเป็นคือสื่อมวลชน กล่าวคือ สื่อมวลชนจะเป็นผู้นำประกาศใ
คนทั่ว ๆ ไป ได้สำนึกว่ามาตรฐานชีวิต เศรษฐกิจ หรือการเมืองที่มีอยู่ในขณะหนึ่งขณะ
นั้นยังไม่ดีพอสมควรปรับปรุงให้สูงขึ้น การบ่นร้องของสื่อมวลชนนี้หากมีประสิทธิภาพ
พอจะก่อให้เกิดความรู้สึกทั่วไปว่า “มีความต้องการร่วมกัน” ในอันที่จะยกมาตรฐานของ
ประเทศจากที่เป็นมา ซึ่งในที่สุดผู้นำหรือกลุ่มผู้นำก็ต้องถูกแรงกดดันของมวลชนให้
ทางสนองตอบต่อตามความต้องการนั้น

อนึ่ง ในโลกปัจจุบันเพียงแต่เรานึกภาพว่าในชุมชนของเราปราศจากหนังสือ
พิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ วารสารตลอดจนสื่อมวลชนอื่น ๆ แล้วจะดำรงชีวิต
อย่างมีความสุขได้อย่างไร ตอนเช้าเมื่อตื่นขึ้นเราก็นึกเกี่ยวกับการอ่านหนังสือพิมพ์ ฟังข่าว
จากวิทยุ ภายหลังอาหารเช้าได้ชมรายการพิเศษตลอดจนภาพข่าวและอื่น ๆ ทางโทรทัศน์
วันสุดสัปดาห์ไปได้ดูภาพยนตร์เป็นการพักผ่อน สื่อมวลชนจึงได้กลายเป็นสิ่งจำเป็น
สำหรับชีวิตประจำวันเป็นอย่างยิ่ง ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่ควรศึกษาถึงผลซึ่งสื่อมวลชนได้
อิทธิพลต่อความคิดเห็น รสนิยม ศิลธรรม จรรยาภายในสังคม สื่อมวลชนจึงเป็นส่วน
สำคัญพิเศษในสังคมอันก้าวหน้าและทันสมัยในปัจจุบัน มีวิวัฒนาการแปลก ๆ ใหม่ ๆ
ผลให้สังคมเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่น มีเครื่องมือในการติดต่อสื่อสารที่ทันสมัย
สามารถส่งสารได้อย่างรวดเร็วเท่าทันต่อเหตุการณ์ สื่อมวลชนจึงมีส่วนช่วยเพิ่มรายได้และ
ปรับค่าครองชีพในปัจจุบันให้ดียิ่งขึ้น ช่วยลดความเชื่อถือแบบดั้งเดิม ตลอดจนการจำกัด
สิทธิเสรีภาพของผู้อื่นให้หมดสิ้นไป ความเกี่ยวพันระหว่างวิวัฒนาการของสื่อมวลชนจึงมี
ผลให้สังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงนั้นเราไม่สามารถนับจำนวนได้เลย R.E. Park นักหนังสือ
พิมพ์ผู้มีความสามารถผู้หนึ่งได้ให้ความคิดเห็นไว้ว่าสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ ได้มีส่วน
สำคัญในการวางรากฐานของความรู้ให้ทั้งเด็กและผู้ใหญ่ในสาขาต่าง ๆ ที่เป็นพื้นฐานของ
สังคม อีกทั้งเกี่ยวข้องกับการให้ประสบการณ์ทั้งในด้านส่วนตัวและส่วนรวมที่จะดำเนิน
ชีวิตอย่างมีความสุขภายในชุมชน ยิ่งกว่านั้นยังมีจุดหมายในการสร้างสรรค์แนะแนวทาง
เพื่อให้ได้รับความสำเร็จในชีวิต อาชีพการงาน การเข้าร่วมในกิจกรรมของสังคม เพื่อให้
มีความรู้ความเข้าใจในวิถีทางการเมืองภายในประเทศของตน ตลอดจนของต่างประเทศ

ความกระตือรือร้นในการแสดงความคิดเห็น ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนในสังคม ประชาธิปไตย ตลอดจนการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมอีกด้วย Louis Wirth ได้เสริมว่า “สื่อมวลชนมีผลกระทบอย่างมากมาย มีพลังและอำนาจในอันจะสร้างรากฐานในสังคมที่ทันสมัยเพื่อวางรากฐานของประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามสื่อมวลชนยังเกี่ยวข้องกัปัญหาสังคมและช่วยพัฒนาทางด้านความคิด การริเริ่ม และหล่อหลอมความคิดอ่านทางการเมือง ในสังคมชนบทและท้องถิ่นรกรังดาร ช่วยชักจูงมวลชนในชุมชนต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของสังคมในเมือง บทบาทของสื่อมวลชนดังกล่าวข้างต้น นั้น ย่อมทำให้มีการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมของสังคมแต่ละแห่งเป็นอย่างดีเพราะคำว่า วัฒนธรรมนั้น หมายถึงการดำเนินชีวิตของชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่แสดงถึงความเจริญงอกงาม ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความกลมเกลียวก้าวหน้า ตลอดจนศีลธรรมอันดีงามของประชาชน ซึ่งวัฒนธรรมดังกล่าวนี้ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ Material Culture อันได้แก่ สิ่งประดิษฐ์และเทคโนโลยีต่าง ๆ เป็นสิ่งที่มองเห็นได้ จับต้องสัมผัสได้ เช่น ตู้เย็น หม้อหุงข้าว โทรทัศน์ วิทยุ ฯลฯ และ Non—Material culture เป็นนามธรรมจับต้องไม่ได้ มองเห็นไม่ได้ ได้แก่ อุดมการณ์ ค่านิยม แนวความคิดในเรื่องการแข่งขันอย่างมีเหตุผล ขนบธรรมเนียมประเพณีที่ปฏิบัติสืบต่อกันและเป็นที่ยอมรับกันในกลุ่มของตนว่าดีงามเหมาะสม เช่น ศาสนา ความเชื่อ ความสนใจ ทักษะคติ ความรู้ เป็นต้น

สื่อมวลชนที่มีบทบาทในการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมในสังคมต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เพราะสื่อมวลชนจะเป็นหนังสือพิมพ์ ข่าวสาร วารสาร วิทยุ โทรทัศน์ก็ดี ย่อมมีการแลกเปลี่ยนกันระหว่างประเทศและมีการส่งภาพสัญญาณดาวเทียมข้ามทวีป หรือวิทยุ สามารถเปิดรับฟังข่าวในต่างประเทศได้ เมื่อมีการแลกเปลี่ยนข่าวสารกันระหว่างประเทศมากขึ้นเนื่องจากมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยยิ่ง ก็จะมีการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมกันมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรมทางวัตถุหรือมิใช่ทางวัตถุ ดังนั้นสื่อมวลชน เช่น วิทยุกระจายเสียง และโทรทัศน์ จึงมีบทบาทอย่างมากในสังคมเนื่องจากวิวัฒนาการทางสื่อมวลชนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม ให้ความรู้ และความบันเทิงหลายรสนิยม สำหรับผู้ชม ผู้ฟังที่อยู่ทางบ้านได้มีโอกาสเรียนรู้ข่าวสารและเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นรอบโลก



สื่อมวลชนได้ให้อิทธิพลต่อสังคมและชีวิตประจำวันของเราอย่างสม่ำเสมอ ให้ทั้งสิ่งที่ดีมีประโยชน์และสิ่งที่ไร้สาระมอมเมาสังคม จึงขึ้นอยู่กับวิจารณญาณของประชาชนที่จะรับเลือกเอาแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อตัวเองและสังคมโดยรวม สื่อมวลชนจะต้องมีความรับผิดชอบในการวางรากฐานที่สำคัญแก่สังคมปัจจุบัน

สมัยก่อนเมื่อนักการเมืองต้องเดินทางไปพบปะผู้คนเพื่อหาเสียงสนับสนุน การรณรงค์เลือกตั้งเขาจะต้องใช้เวลาหลายเดือนที่จะเข้าไปเจรจาติดต่อได้ทั่วถึงทุกจังหวัด ทุกตำบล และทุกหมู่บ้าน เมื่อสื่อมวลชนเริ่มแพร่หลายเข้าไปถึงทุกชุมชนจึงกลับกลายเป็นเครื่องมือสื่อสารไปสู่สังคมได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึงกันทันเหตุการณ์ เพียงแต่จัดรายการพบปะประชาชนทางวิทยุหรือโทรทัศน์ ข่าวสารที่ต้องการก็ไปถึงประชาชนอีกหลายล้านคนทั่วประเทศ

ในปี ค.ศ. 1960 การรณรงค์เข้ารับสมัครเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ระหว่าง John F. Kennedy กับ Richard M. Nixon ได้ออกรายการหาเสียงทางโทรทัศน์ ปรากฏว่ามีประชาชนเฝ้าติดตามชมรายการประมาณ 70 ล้านคน ถึง 120 ล้านคน และปี ค.ศ. 1962 โทรทัศน์ได้ส่งผลให้เห็นถึงความเจริญก้าวหน้าสูงสุดในวงการโทรทัศน์ ได้ให้ผลกับผู้ชมที่เฝ้าติดตามอย่างตื่นเต้นทั่วโลก

จากการถ่ายทอดผ่านเครื่องมือสื่อสารดาวเทียมให้ได้เห็นนักอวกาศอเมริกัน John Glen ได้เดินทางไปสู่อวกาศ ผู้ชมที่เฝ้าติดตามรายการนี้โดยประมาณ 30 ถึง 40 ล้านคน จะเห็นได้ว่าโทรทัศน์และวิทยุและสื่อมวลชนอื่น ๆ สามารถถ่ายทอดเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่อยู่ไกลกันคนละซีกโลกมาเสนอให้ผู้ชมที่สนใจในเหตุการณ์รอบโลกได้ชม ได้ฟัง ได้อ่าน อย่างใกล้ชิดถึงที่บ้าน

วิทยุและโทรทัศน์ได้ให้อิทธิพลต่อสังคม ได้ให้ความรู้ความเข้าใจและเท่าทันต่อเหตุการณ์ โดยครอบคลุมหลายสาขาวิชาด้วยกันคือ

1. ทางด้านการเมือง
2. เศรษฐกิจ
3. การศึกษา



LIERT

4. วัฒนธรรม และ

5. พหุติกรรมทางสังคม

เพื่อเป็นการเข้าใจบทบาทของสื่อมวลชนในการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมเด่นชัดขึ้น ควรทำความเข้าใจถึงวัฒนธรรมมวลชน วัฒนธรรมมวลชนนั้น Wilensky ได้สรุปผลของวัฒนธรรมมวลชนไว้ว่า สังคมมวลชนนั้นจะมีประชาชนอยู่ในฐานะอันมั่นคง มีการศึกษา สุขภาพอนามัยดี วัฒนธรรมของมวลชนมีลักษณะที่สำคัญคือจะปรากฏให้เห็นเด่นชัดและเป็นที่ยอมรับแพร่หลายในสังคม มวลชนได้สร้างสรรค์ผลิตผลทางด้านธุรกิจ และอุตสาหกรรมของประเทศ นำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในสังคม เมื่อจำนวนมวลชนเพิ่มขึ้นและได้รับการศึกษาดี ย่อมมีความกระตือรือร้นที่จะมีสิทธิ มีเสียงในทางการเมือง การรวมกลุ่มของประชาชนย่อมก่อให้เกิดผลทางประชาชาติ

จากการขยายตัวทางวัฒนธรรมส่งผลให้มวลชนในสังคม เช่น กรรมกร ชนชั้นกลาง นักบริหาร นักวิชาการ ผู้มีความรู้ ความสามารถทั้งหลายได้ก่อให้เกิดศิลปะ วรรณคดี หนังสือ ตันตรี การก่อสร้าง ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ ธุรกิจ และอุตสาหกรรม และการติดต่อสื่อสารจากเครื่องมือที่ทันสมัย วัฒนธรรมมวลชนนั้นได้ขจัดความแตกต่างในถิ่นฐานะ ความรู้ ศิวพรรณและรสนิยม แต่ได้รวมไว้ซึ่งศิลปวัฒนธรรมในทุกด้าน มุ่งให้มวลชนในสังคมได้มีโอกาสสัมผัสความงาม ความสุข ความบันเทิง ตลอดจนได้ศึกษาหาความรู้จากกลุ่มวัฒนธรรมมวลชนได้อย่างเต็มที่และเสมอภาคกัน

อนึ่ง สื่อมวลชนยังมีหน้าที่ทางวัฒนธรรมในตัวของมันเอง สื่อมวลชนมีสิทธิจะเป็นหนทางหนึ่งของการแสดงออกทางวัฒนธรรมและสื่อมวลชนย่อมเป็นพาหะของการถ่ายทอดรูปแบบทางวัฒนธรรมอื่น ๆ สื่อมักเป็นการสื่อสารทางวัฒนธรรมเพียงชนิดเดียวที่มวลชนสามารถเข้าถึงได้ดังนั้นหน้าที่ทางสังคมของสื่อมวลชนก็คือการส่งเสริมวัฒนธรรมที่ดีมีค่าต่าง ๆ และการเปิดจิตใจต่อรูปแบบและแบบแผนใหม่ ๆ ต่าง ๆ นั่นก็คือการเชื่อมโยงจิตของชาติเข้ากับมิติทางวัฒนธรรมของมนุษย์ทั่วไปในโลกนั่นเอง



LIART

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

โดย ไพโรจน์ โพธิ์ไสย

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหาสำคัญ คือ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากร พื้นที่ที่ใช้ในการเพาะปลูกมีจำกัด และปัญหาการขาดดุลการค้าที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี

ประเทศไทยมีเนื้อที่เพาะปลูกอยู่แล้วประมาณ 116 ล้านไร่ ฉะนั้นโอกาสที่จะขยายขยายเนื้อที่เพาะปลูกเพื่อเพิ่มผลผลิตทางเกษตรจึงทำได้ยาก ดังนั้นหนทางที่จะเพิ่มผลผลิตดังกล่าวก็คือ การเพิ่มประสิทธิภาพโดยการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย แต่ในกระบวนการปฏิวัติด้วยกันแล้ว การปฏิรูปที่ดินนับว่าเป็นที่ทำได้ยากที่สุด และมีปัญหามากที่สุด เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลได้ผลเสียของประชาชนทั้งชาติ ซึ่งหากฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ได้ประโยชน์อีกฝ่ายหนึ่งก็เป็นผู้เสียประโยชน์ หากทำได้สำเร็จก็จะนำความเจริญรุ่งเรืองและความอยู่เย็นเป็นสุขมาสู่ประชาชนทั้งชาติ อย่างเช่นประเทศญี่ปุ่น และได้หันเป็นต้น แต่ตรงกันข้ามหากดำเนินการผิดพลาดแล้ว ก็จะเป็นผลเสียต่อความสงบสุขและความมั่นคงของชาติอย่างมาก

ดังนั้น รัฐบาลของแต่ละประเทศจึงต้องศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบทุก ๆ ด้าน เพื่อจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องซึ่งจะนำผลดีมาสู่มวลชนมากที่สุด ได้ประโยชน์ที่สุด และโดยสันติวิธีที่สุด

ความหมายของการปฏิรูปที่ดิน

ความหมายอย่างแคบ

หมายถึง การเปลี่ยนระบบการถือครองที่ดินหรือการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดิน
ดังมีรายละเอียดดังนี้



1. การให้หลักประกันการเช่าที่ดินให้มั่นคง และให้ โอกาสแก่ผู้เช่ามีโอกาสได้กรรมสิทธิ์ ในที่ดินได้กว้างขวางยิ่งขึ้น
2. การควบคุมการใช้ที่ดินโดยรัฐบาล เพื่อดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ เช่น การจัดรูปที่ดิน หรือจำกัดการใช้ที่ดินของเอกชน
3. การจัดนิคมของรัฐบาล
4. การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ให้แก่เกษตรกรผู้เช่า
5. การเวนคืน การแบ่งแยก และการจัดสรรที่ดินที่ถือครองเสียใหม่
6. การเวนคืนที่ดินของชาติ เพื่อผลการจำกัดกรรมสิทธิ์ ในที่ดินของเอกชน
7. การเวนคืนที่ดินของชาติ เพื่อไปสู่ระบบนารวม

กล่าวโดยสรุป หมายถึงการจัดการ จัดสรรการกระจายการถือครองที่ดินเสียใหม่ ที่มุ่งเฉพาะการจัดสรรที่ดินที่ ให้แก่เกษตรกรหรือผู้เช่าโดยครอบครองและประกอบอาชีพ เพื่อผลประโยชน์ของเกษตรกรรายเล็กรายน้อยอีกทั้งเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยมีจุดมุ่งหมายในการลดช่องว่างทางฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคม

ความหมายอย่างกว้าง

หมายถึงมาตรการต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การพัฒนาการเกษตรเพื่อกระจายรายได้ไปประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. การจัดระบบที่ดินใหม่เพื่อให้เกษตรกรผู้ผลิตหรือผู้เช่า โดยมีการกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือมีหลักประกันและเป็นธรรมในการเช่าที่ดิน
2. การกำหนดชั้นสูงของการถือครองที่ดิน
3. การจัดระบบการเช่าที่ดินและการเก็บภาษีที่ดินที่เป็นธรรม
4. การให้สินเชื่อการเกษตร
5. การปรับปรุงและบำรุงดิน
6. การจัดระบบการตลาดการเกษตร
7. การจัดสหกรณ์
8. การฝึกอบรมตามโครงการปฏิรูปที่ดินและการพัฒนาการเกษตร



9. การจัดระบบการชลประทาน และการจัดระบบการขนส่ง

10. การจัดหาเงินทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

กล่าวโดยสรุป หมายถึงการเร่งรัดพัฒนาการเกษตร เพื่อขจัดสิ่งล้าหลังซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ได้บัญญัติไว้ว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินรัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น”

วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน

1. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต
2. เพื่อการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม
3. เพื่อสร้างและขยายตลาดในประเทศสำหรับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
4. เพื่อสร้างสวัสดิภาพของเศรษฐกิจและสังคมแก่ผู้ทำการเพาะปลูก

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต

สภาพการผลิตในภาคการเกษตรเท่าที่ผ่านมา ยังอยู่ในลักษณะที่ล้าหลัง ทั้งนี้เกิดจากแรงงานในภาคการเกษตรซึ่งมีการรับรู้ต่ำอันเนื่องมาจากการขาดการศึกษา นอกจากนี้ยังขาดปัจจัยการผลิตต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพในการผลิต เช่น ขาดการใช้ปุ๋ย ยากำจัดศัตรูพืช เครื่องจักรกลทางการเกษตร สินเชื่อทางการเกษตร น้ำที่ดินเพาะปลูกซึ่งเป็นของตนเอง และประสิทธิภาพในการผลิตที่ต่ำดังกล่าว อีกส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการขาดแคลนที่ดินที่จะใช้ทำกินเป็นของตนเองของเกษตรกร เพราะนอกจาก

ผู้เช่าที่ดิน จะขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงที่ดินที่ตนเช่าอยู่ อันเนื่องมาจากความไม่แน่ใจถึงระยะเวลาในการเช่าแล้ว ในด้านเจ้าของที่ดินเอง ซึ่งมีเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้ทำการเพาะปลูกเอง ก็จะปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ทำให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไม่อาจออกเงยขึ้นมาได้

2. เพื่อกระจายรายได้ที่เป็นธรรม

ทุกวันนี้ยังมีช่องว่างของรายได้ระหว่างคนในเมืองและคนในชนบท ซึ่งส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม นอกจากนี้ความไม่เป็นธรรมของการกระจายรายได้ดังกล่าวของภาคต่าง ๆ มีความแตกต่างกันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทียบกับรายได้ของคนในกรุงเทพฯ ซึ่งเปรียบเทียบได้ดังนี้

รายได้ต่อรายบุคคลของประชากรไทย
(ให้รายได้ของคนในกรุงเทพฯ = 100)

ภาค	2519	2520	2521
ตะวันออกเฉียงเหนือ	16.2	15.3	14.8
เหนือ	25.9	24.3	24.1
ใต้	36.3	38.1	38.4
กลาง	55.4	54.6	54.3
กรุงเทพมหานคร	100	100	100

(ที่มา : สถาบันพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ)

ความแตกต่างของการกระจายรายได้ดังกล่าว คือที่มาของปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมต่าง ๆ ซึ่งส่งผลต่อนโยบายพัฒนาการของประเทศในระยะยาว การปฏิรูปที่ดินจึงอาจจะเป็นหนทางหนึ่งในการลดช่องว่างของความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ดังกล่าว

3. เพื่อสร้างและขยายตลาดภายในประเทศสำหรับผลิตภัณฑ์ในภาคอุตสาหกรรม

ปัจจุบันกว่าร้อยละ 70 ของประชากรไทยมีอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งถ้าหากประชาชนเหล่านี้มีอำนาจซื้อเพิ่มขึ้นแล้ว ความต้องการซื้อต่อสินค้าที่ผลิตได้ในภาคอุตสาหกรรมย่อมเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาการในภาคอุตสาหกรรม

การปฏิรูปที่ดินเพื่อสร้างการอยู่ดีกินดีแก่เกษตรกรจึงเป็นการเพิ่มอำนาจซื้อให้แก่คนส่วนใหญ่ของประเทศอันจะทำให้สิ่งที่กล่าวมาข้างต้นเป็นจริงขึ้นมาได้

มูลเหตุของการปฏิรูปที่ดิน

มูลเหตุที่สำคัญ คือ

1. ความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดิน

เกษตรกรส่วนใหญ่ซึ่งเป็นกำลังที่สำคัญของชาติ ไม่มีที่ดินประกอบอาชีพเป็นของตนเอง เพราะที่ดินส่วนใหญ่ถูกครอบครองหรือถือกรรมสิทธิ์ โดยบุคคลกลุ่มน้อยซึ่งไม่ได้ทำการผลิตด้วยตนเอง

2. ความยากจน

เพราะเกษตรกรไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง จึงจำเป็นต้องเช่าที่ดินคนอื่นประกอบอาชีพ ซึ่งจะต้องกันผลผลิตหรือรายได้ส่วนหนึ่งไว้เป็นค่าเช่า ทำให้มีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย จึงอดอยากยากจน และวนเวียนอยู่ในวงจรแห่งความยากจนและเป็นหนี้ไม่มีที่สิ้นสุด

3. มีความสูญเสียทางเศรษฐกิจ

เนื่องจากเจ้าของที่ดินไม่ได้เป็นผู้ผลิตเสียเอง จึงเกิดความสูญเสียในทางเศรษฐกิจขึ้น เพราะแทนที่ที่ดินจะถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ก็ถูกทอดทิ้งให้รกร้างว่างเปล่าอยู่เฉยๆ เป็นการสูญเสียทางเศรษฐกิจที่ไม่อาจจะประมาณค่าได้ เกษตรกรผู้เช่าเองก็ไม่มีกำลังใจที่จะลงทุนปรับปรุงที่ดินหรือทำประโยชน์จากที่ดินให้เกิดผลอย่างเต็มที่ได้ เพราะการลงทุนเพาะปลูกแต่ละครั้งหรือการเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้นย่อมหมายถึงการที่เกษตรกรจะต้องเสียค่าเช่าเพิ่มขึ้นนั่นเอง ฉะนั้นจึงขาดกำลังใจหรือขาดสิ่งจูงใจที่จะเพิ่มผลผลิตขึ้นมา

4. การเพิ่มขึ้นของประชาชน

การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรก็เป็นแรงกดดันอย่างหนึ่งของการปฏิรูปที่ดินเช่นกัน เพราะทำให้เกิดการว่างงานในชนบท เกิดการสูญเปล่าของแรงงานและเกิดความกดดันในทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมขึ้น เพราะประชาชนไม่มั่งคั่งและไม่มีความรู้เท่าเทียมกัน ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องหาทางแก้ไข โดยการจัดสรรที่ดินหรือหาที่ทำกินให้ประชาชนได้ประกอบอาชีพโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน

5. การอพยพโยกย้ายของพลเมือง

เพราะเหตุที่เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินหรือต้องอพยพเข้ามาแสวงหางานทำในนครหลวง หรือในเขตอุตสาหกรรม ทำให้เกิดการสูญเสียแรงงานในชนบทและในขณะเดียวกันก็สร้างความกดดันทางเศรษฐกิจและสังคมในเขตนครหลวง หรือในเขตอุตสาหกรรมอีกด้วยคือมีการกดขี่แรงงาน มีความเป็นอยู่อย่างคับแคบ เป็นบ่อเกิดของอาชญากรรมและโสเภณี

6. มีความกดดันทางการเมือง

การที่ประชากรส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกินหรือขาดหลักประกันในการประกอบอาชีพนี้ จะมีผลให้เกิดความยุ่งยากทางการเมือง คืออาจจะมีการพิพาทโต้แย้งและการต่อสู้กันอย่างรุนแรงระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน ซึ่งอาจจะมีการฆ่าฟันและทำลายล้างซึ่งกันและกันก็เป็นได้ อันจะเป็นผลเสียด้อยความมั่นคงของชาติอย่างยิ่ง หากไม่หาทางแก้ไขก็จะลุกลามใหญ่โต ทำให้ต่างชาติแทรกแซงหรือเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากความขัดแย้งภายในได้

7. ความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้

ที่ดินเป็นฐานของอำนาจและอิทธิพล ที่ดินเป็นฐานของอำนาจ รายได้และความมั่นคง ฉะนั้นการที่กระจายรายได้ไปสู่ประชาชนนั้น จึงจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้ครอบครองและเป็นเจ้าของที่ดินด้วย มิฉะนั้นแล้ว ก็ไม่มีทางที่จะลดความแตกต่างของคนมีกับคนจนให้น้อยลงหรือให้หมดสิ้นไปได้

ประโยชน์ของการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินหากทำได้สำเร็จก็จะนำประโยชน์มาสู่ประเทศชาติอย่างใหญ่หลวง คือจะทำให้ประชาชนมีงานทำมากขึ้นและมีรายได้สูงขึ้น ความขัดแย้งระหว่างนายทุนเจ้าของที่ดินกับเกษตรกรผู้เช่าที่ดินจะหมดไป ความแตกต่างของฐานะและรายได้ของบุคคลจะเริ่มลดลงประชาชนส่วนใหญ่จะมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินมากขึ้นและมีความเป็นอยู่ดีขึ้น ซึ่งหมายความว่าประเทศชาติได้มีการพัฒนาไปสู่ทิศทางที่ดีขึ้นแล้ว ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา อันจะทำให้ประชาชนเกิดความรักและหวงแหนในทรัพย์สินส่วนตัวและความมั่นคงของชาติมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการบริหารและการพัฒนาประเทศชาติในโอกาสต่อไป

ประโยชน์ของการปฏิรูปที่ดินพอสรุปได้ดังนี้ คือ

1. ทำให้เกษตรกรหรือผู้เช่ามีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินมากขึ้น และขณะเดียวกันก็เป็นการลดจำนวนผู้เช่าให้น้อยลง
2. ประสิทธิภาพในการผลิตสูงเนื่องจากการลงทุนสูงขึ้นเพราะเกษตรกรตระหนักดีว่าผลผลิตที่เกิดขึ้นจะไม่ตกไปเป็นของคนอื่น
3. ที่ดินถูกนำไปใช้ทำประโยชน์มากขึ้น เพราะที่ดินที่ถูกเจ้าของทอดทิ้งมาก่อนได้ถูกเปลี่ยนมือไปสู่ผู้ผลิตที่แท้จริง และถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ทำให้การสูญเสียทางเศรษฐกิจลดลง
4. ประชาชนมีงานทำมากขึ้น ซึ่งผิดกับแต่ก่อนที่มีการว่างงานมาก เพราะเกษตรกรไม่อาจเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินของคนอื่นหรือทำได้อีกไม่เต็มที่ ต่อเมื่อที่ดินได้ถูกเปลี่ยนมือมาเป็นของตนเองแล้วจึงทำให้สามารถทำงานให้มากขึ้น และมีประสิทธิภาพมากขึ้น
5. ประชาชนมีรายได้สูงขึ้น เพราะมีการทำงานเต็มที่ และมีการลงทุนมากขึ้นโดยไม่ต้องเสียค่าเช่าให้แก่เจ้าของที่ดิน จึงทำให้มีรายได้สูงขึ้นและจากรายได้ที่เพิ่มขึ้นนี้ก็ช่วยทำให้เกษตรกรลงทุนในการประกอบอาชีพเพิ่มมากขึ้นได้อีกด้วย

6. ลดหรือขจัดอิทธิพลของนายทุนที่ดินให้หมดไปโดยปริยาย ทำให้ประชาชนมีความสามัคคีกลมเกลียวกันมากขึ้น เพราะไม่มีเจ้าของที่ดิน และผู้เช่าต่อไปแล้ว

7. เป็นการสร้างสังคมใหม่ที่เต็มไปด้วยบรรยากาศแห่งความเป็นมิตร ซึ่งเป็นทางหนึ่งที่จะสร้างความเป็นปึกแผ่นและความมั่นคง ในทางเศรษฐกิจและสังคมของชาติขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมชนบทซึ่งเป็นฐานกำลังของชาติทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม

8. เพิ่มรายได้ทางภาษีอากรและทางอื่น ๆ ให้แก่รัฐ

9. ลดภาระและค่าใช้จ่ายในการปกครองและการจัดบริการของรัฐให้น้อยลง เพราะประชาชนสามารถช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้น

10. เพิ่มผลผลิตและสร้างกำลังทางเศรษฐกิจของชาติให้เข้มแข็งขึ้น

11. สร้างความเป็นธรรมในสังคมและแก้ปัญหาความยากจนในชนบทให้หมดสิ้นไป

12. ป้องกันการบุกรุกทำลายป่าหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

13. ป้องกันไม่ให้เกษตรกรหรือคนหนุ่มสาวละทิ้งบ้านช่องหรือถิ่นฐานเข้ามาแสวงหางานทำในเมืองหลวงเป็นการป้องกันความแออัดของพลเมืองในเขตนครหลวงได้อีกทางหนึ่ง

วิธีการในการปฏิรูปที่ดิน

1. ทำการสำรวจขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการถือครองที่ดินให้ละเอียด และถูกต้องเสียก่อนว่ามีเจ้าของและผู้เช่าจำนวนเท่าใด ในเนื้อที่เท่าใด

2. กำหนดนโยบายการปฏิรูปที่ดินให้ละเอียดสำหรับจะได้ถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติว่า จะดำเนินการโดยวิธีใด อย่างไร และโดยใคร

3. ออกกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติ และกำหนดขั้นตอนในทางปฏิบัติว่าจะ

4. เตรียมการและวางแผนในการดำเนินงานเกี่ยวกับขั้นตอนต่างๆ ในการปฏิรูปที่ดิน ให้ถูกต้องว่าจะมีวิธีการดำเนินงานอย่างไร ใช้คนเท่าไรและจะใช้งบประมาณในการดำเนินงานอย่างไร ใช้เวลาเท่าไร และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างไร

5. ทำการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในโครงการทั้งในระดับหัวหน้างานและระดับที่ปรึกษาไว้ให้พร้อม
6. จัดหน่วยประสานงานที่จะร่วมมือกับชลประทาน ธนาคาร สหกรณ์ องค์การ ตลาด และหน่วยงานธุรกิจอื่น ๆ ที่จะมาสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน
7. เตรียมงานด้านประชาสัมพันธ์ และฝึกอบรมเกษตรกรในระดับท้องถิ่นไว้ให้พร้อม
8. ทำการรังวัด จัดสรรและแบ่งโฉนดที่ดิน ตลอดจนออกโฉนดที่ดินให้แก่เกษตรกร
9. ทำการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่เกษตรกรและชดเชยที่ดินให้แก่เจ้าของ
10. การทำประเมินผลการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจะต้องมีหน่วยงานอิสระอีกหน่วยหนึ่งต่างหากสำหรับวินิจฉัยและประเมินผล ว่าได้ดำเนินการไปตามเป้าหมายหรือไม่ อย่างไร อุปสรรคและข้อขัดข้องอย่างไรจะแก้ไขได้ โดยวิธีใด

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

“คือประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในทางเกษตรกรรม ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดิน และการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนองนโยบายแห่งรัฐในทางลดความเหลื่อมล้ำ ในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ”

ความเดือดร้อนของเกษตรกรซึ่งกฎหมายฉบับนี้มุ่งที่จะขจัด มีสาเหตุเนื่องมาจาก

1. เกษตรกรต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน
 2. เกษตรกรต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร และไม่ได้รับความเป็นธรรมจากระบบการเช่าที่ดิน
 3. ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ
 4. เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบในการจำหน่ายผลิตผล
- ตลอดมา

1. เกษตรกรต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน

ตามสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2513 ในภาคกลางมีเกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินของตนเอง ต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นถึงร้อยละ 40.61 ภาคเหนือ ร้อยละ 18.28 ภาคใต้ ร้อยละ 15.63 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 2.13

ปี 2517 ปรากฏว่าในภาคกลางผู้เช่านาได้เพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 56 ของจำนวนผู้ประกอบการอาชีพในการทำนาทั้งหมด และผู้เช่านาเหล่านั้นครึ่งหนึ่งเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองเลย ส่วนอีกครึ่งหนึ่งเช่าเป็นบางส่วนเพราะมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอในการประกอบอาชีพ

2. เกษตรกรต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร และไม่ได้รับความเป็นธรรมจากระบบการเช่าที่ดินผู้เช่าที่นาจะต้องเสียค่าเช่าไม่ว่าที่เป็นผลิตผลหรือเป็นเงินในอัตรา ร้อยละ 30—50 ของผลิตผลที่ทำได้ หากในรอบปีมีการทำ 2 ครั้ง ก็ต้องเสียค่าเช่านาทั้ง 2 ครั้ง ซึ่งเมื่อคิดรวมค่าเช่าและค่าใช้จ่ายในการทำนาเข้าด้วยกันแล้ว ผู้เช่านาเกือบไม่มีเงินเหลือเป็นค่าใช้จ่ายในการครองชีพไปตลอดปีได้เลย

เพื่อเป็นการคุ้มครองเกษตรกรผู้เช่าที่ดินและเพื่อเป็นการปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกับชาวนาชาวไร่ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2517 มีหลักสำคัญว่า “ผู้เช่านาอยู่ก่อนกฎหมายฉบับนี้ มีสิทธิที่จะเช่านาได้ต่อไปอีก 6 ปี ไม่ว่าการเช่านานั้นจะมีหนังสือ

สัญญาเช่าหรือไม่ก็ตาม” แต่ถึงแม้จะมีกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับแล้วก็ตาม แต่ความเดือดร้อนของเกษตรกรก็ยังไม่หมดไป เพราะถึงอย่างไรก็ตาม การเช่านาผู้อื่นทำย่อมไม่เป็นหลักประกันและไม่เป็นสิ่งจูงใจให้เกษตรกรทุ่มเทแรงงาน แรงใจในการเพาะปลูก ระบบการเช่านาโดยเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้ที่ดินที่เช่าขาดความสมบูรณ์ เพราะไม่ได้รับการบำรุงรักษาเท่าที่ควรอันเป็นสาเหตุให้ผลผลิตตกต่ำ ด้วยเหตุนี้การออกพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 จึงเป็นการแก้ความเดือดร้อนเฉพาะของเกษตรกรจากระบบการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ไม่เป็นธรรมเท่านั้น

3. ที่ดินขาดการบำรุงรักษา ทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ

เนื่องจากที่ดินขาดการบำรุงรักษา สำหรับที่ดินในภาคอื่น ๆ การที่ผลผลิตต่อไร่ถั่วเฉลี่ยไร่ละ 28.30 ถังอาจจะเป็นเพราะว่าที่ดินยังไม่ได้รับการพัฒนาในด้านการชลประทาน และในด้านอื่น ๆ อย่างเพียงพอ แต่สำหรับที่ดินในภาคกลางซึ่งได้รับการพัฒนาในหลาย ๆ ด้านพอสมควร แต่การที่ที่ดินได้ผลผลิตต่อไร่ต่ำ คือไร่ละ 36.2 ถังก็น่าจะเป็นเพราะขาดการบำรุงรักษาอย่างเพียงพออันเนื่องมาจากความไม่เป็นธรรมจากระบบการเช่าและผู้เช่าไม่กระตือรือร้นในการรักษาที่ดินมากนัก เนื่องจากมีความรู้สึกที่ดินไม่ใช่เป็นของตนเอง และก่อนที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 เจ้าของที่ดินจะเรียกที่ดินให้เช่าคืน ไม่ให้เช่าต่อไปเมื่อใดก็ได้

4. เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบในการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา

เนื่องจากเกษตรกรขาดอำนาจในการต่อรองในการจำหน่ายผลิตผล เพราะเกษตรกรมิได้รวมตัวกันเข้าเป็นกลุ่มเป็นก้อนอย่างบุคคลในอาชีพอื่น ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน ฯ จึงได้มีการส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวเข้ากันเป็นสถาบันเกษตรกร ให้ได้รับการจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไว้เป็นพิเศษดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 30 ที่ว่า “ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นไร่ขึ้นไป ให้คณะกรรมการจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่ คณะกรรมการจะให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรเช่าระยะยาวก็ได้”

ได้ แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐนั้นมิได้ แต่ถ้าเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนคณะกรรมการจะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้...” ซึ่งจะทำให้เกษตรกรเกิดอำนาจในการต่อรองและสามารถขจัดความไม่ได้รับความเป็นธรรมและการเสียเปรียบในการจำหน่ายผลผลิต

ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

แนวความคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินได้เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นเวลาเกือบครึ่งศตวรรษแล้ว โดยเริ่มแรกนายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอแนวทางการปฏิรูปที่ดินไว้ในสมุดปกเหลือง เมื่อปี 2476 แต่ได้รับการคัดค้านอย่างหนักจนไม่อาจนำออกมาใช้ได้ ในปี 2485 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 โดยมีจุดประสงค์ที่จะจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ผู้ซึ่งไม่มีที่ดินทำกินด้วยการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง

ปี 2493 รัฐบาลได้ออกกฎหมายควบคุมค่าเช่านา โดยกำหนดให้มีการเก็บค่าเช่านาเฉลี่ยสูงสุดไม่เกิน 25% ของผลผลิต แต่ก็ไม่มีผลทางปฏิบัติมากนัก กฎหมายฉบับนี้ถูกประกาศใช้ในการควบคุมค่าเช่าตามกฎหมายในท้องที่ประมาณ 22 จังหวัด และต่อมาในปี 2517 รัฐบาลภายใต้การนำของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ทำการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมค่าเช่านาในระดับอำเภอและจังหวัด เป็นผู้กำหนดอัตราค่าเช่าสูงสุดในแต่ละท้องที่ และประกาศใช้ทั่วราชอาณาจักร แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ค่อยมีผลในทางปฏิบัติมากนัก

ต่อมาระหว่างปี 2496—2497 ได้มีการตรากฎหมายโดยมีจุดมุ่งหมายจะขจัดปัญหาชาวนาชาวไร่ ไม่มีที่ดินทำกิน 3 ฉบับคือ

1. พระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน 2496
2. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม 2497
3. ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497

ต่อมาปรากฏว่ากฎหมาย 2 ฉบับแรกดังกล่าวตกเสียเปล่าไป เพราะมีคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญว่า กฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว มีหลักเกณฑ์ที่ตัวบุคคลอื่นที่มีใช้ศาลให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอันเป็นการแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 2495 มาตรา 49 ซึ่งบัญญัติว่าการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ดังรายละเอียดนี้

คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

เรื่องมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 แยังหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฯ หรือไม่

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ประชุมตรวจพิจารณาเรื่องดังกล่าวข้างต้น และได้มีมติให้คำวินิจฉัยไว้ดังต่อไปนี้

1. ปลัดกระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือที่ สผ. 11691/2500 ลงวันที่ 12 กันยายน 2500 ส่งสำเนาหนังสืออธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์มายังเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แจ้งว่าศาลอุทธรณ์โดยมติที่ประชุมใหญ่มีความเห็นว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 มาตรา 9 ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฯ มาตรา 99 มาตรา 101 และมาตรา 102 จึงขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 114 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฯ

2. มาตรา 99 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฯ มีว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีที่ทนายเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องดำเนินตามกฎหมายและในนามพระมหากษัตริย์”

มาตรา 101 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฯ มีว่า “การตั้งศาลขึ้นใหม่ เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่ง หรือมีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแบบศาลธรรมดาที่มีอยู่ตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น จะกระทำมิได้”

มาตรา 102 มีว่า “การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณา เพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้”

มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 ซึ่งศาลอุทธรณ์เห็นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฯ มาตรา 99 มาตรา 101

และมาตรา 102 ดังกล่าวข้างต้นมีว่า “คำสั่งของคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมตามความในมาตรา 4 หรือมาตรา 8 ให้ถือเป็นเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปฟ้องคดีเป็นอย่างอื่นมิได้”

ที่ดินแปลงใดอยู่ในระหว่างพิจารณาของคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม และมีกรณีพิพาทขึ้นที่ศาลเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น คณะกรรมการจะรายงานให้ศาลทราบก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ก่อนจนกว่าคณะกรรมการจะได้วินิจฉัยเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้นแล้ว”

มาตรา 4 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 ซึ่งมาตรา 9 ดังกล่าวข้างต้นอ้างถึงนั้น มีความบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมไว้ว่า ที่ดินที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแสดงความจำนงต่อทางราชการสละที่ดินนั้น กู้หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองต้องสละการครอบครองไป เพราะเกรงกลัวอิทธิพลหรือไม่รู้เท่าถึงการณ์กีด ให้คณะกรรมการเอาที่ดินนั้นจัดให้ราษฎรตามความเป็นธรรม หรือจะสงวนไว้ให้ราษฎรใช้ร่วมกันก็ได้ และเมื่อคณะกรรมการได้มีคำสั่งจัดที่ดินแปลงใดให้แก่ราษฎรแล้ว คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้บุคคลที่คณะกรรมการเห็นว่าไม่มีสิทธิในที่ดินออกไปเสียจากที่ดินนั้นได้

3. จะได้ว่าวินิจฉัยว่า มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่กล่าวมานั้น จะแย้งหรือขัดต่อมาตรา 99 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฯ ตามความเห็นของศาลอุทธรณ์หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฯ มาตรา 99 มีว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทำนองว่าเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องดำเนินตามกฎหมายและในนามของพระมหากษัตริย์”

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมซึ่งมีอำนาจตามมาตรา 4 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 นั้น แม้โดยชื่อจะเรียกว่า “คณะกรรมการ ฯ” และแม้ว่าการพิจารณาของคณะกรรมการจะเรียกว่า “การสอบสวน” และคำสั่งขาดของคณะกรรมการ

จะเรียกว่า “คำสั่ง” ก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณารูปลักษณะของคณะกรรมการนั้นแล้วก็อาจกล่าวได้ว่า นอกจากมีอำนาจบริหารแล้วยังเป็นคณะบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นให้มีอำนาจกระทำการได้อย่างศาลอีก กล่าวคือ ในกรณีที่มาตรา 4 บัญญัติว่า เมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเดิมต้องสละที่ดินไปเพราะเกรงกลัวอิทธิพลหรือไม่รู้เท่าถึงการณ์ หรือผู้ครอบครองที่ดินอยู่ได้ที่ดินมาด้วยความไม่เป็นธรรม ก็ให้คณะกรรมการมีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้แก่ราษฎรตามความเป็นธรรม หรือให้ใช้ประโยชน์ร่วมกันก็ได้ และในกรณีที่มาตรา 8 บัญญัติให้คณะกรรมการฯ ไล่ให้ผู้ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่าเป็นผู้ไม่มีสิทธิในที่ดินออกไปนั้นไม่ต้องสงสัยเลยว่า ในกรณีดังว่านี้จะมิใช่เป็นกรณีที่ราษฎรคนหนึ่งหรือฝ่ายหนึ่งพิพาทโต้แย้งกับราษฎรอีกคนหนึ่งหรืออีกฝ่ายหนึ่ง การที่กรรมการคณะนี้มีอำนาจทำการสอบสวนและมีคำสั่งดังที่บัญญัติในมาตรา 4 และมาตรา 8 ตามที่ได้กล่าวมาจึงย่อมจะเห็นได้ โดยแจ้งชัดว่า คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมมีรูปลักษณะทำนองศาล ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีนั่นเอง เป็นแต่เรียกชื่อไปเสียเป็นอย่างอื่นเท่านั้น อนึ่ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่า อำนาจทำการสอบสวนของกรรมการคณะนี้ จัดพระราชบัญญัติจัดที่ดิน เพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 ให้บัญญัติให้ไว้ โดยมีได้บัญญัติให้ต้องดำเนินตามกฎหมายว่าด้วยพิธีพิจารณาความนั้น ก็ย่อมจะมีผลเป็นการบัญญัติกฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาขึ้นใหม่ใช้แก่กระทำพิพาทในเรื่องกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองที่ดินนั้นด้วย

นอกจากนี้ พึงสังเกตว่า มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมนั้น เป็นบทบัญญัติแสดงผลบังคับมาตรา 4 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกล่าวคือ

คำสั่งของคณะกรรมการจัดที่ดินให้กรรมสิทธิ์ หรือให้สิทธิครอบครองแก่ราษฎรคนใด และสั่งให้ขับไล่ราษฎรอีกคนหนึ่งออกไปตามมาตรา 4 และมาตรา 8 ย่อมต้องมิใช่เป็นเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปฟ้องคดีให้เป็นอย่างอื่นไม่ได้ ยิ่งกว่านั้นแม้จะมีคดีพิพาทกันแล้วในศาล ถ้าคณะกรรมการแจ้งไปให้ศาลทราบศาลก็จักต้องรอการพิจารณาคดีไว้ ซึ่งมีความหมายว่าต้องรอฟังคำสั่งขาดของคณะกรรมการฯ เมื่อคณะกรรมการชี้ขาดประการใด ศาล

ก็ไม่มีอำนาจพิพากษาชี้ขาดคดีพิพาทนั้นเป็นอย่างอื่นได้ รวมความก็คือ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 นี้ ไม่เพียงแต่ให้อำนาจการพิพากษาอรรถคดีเกี่ยวแก่กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินไว้แก่คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมเท่านั้น แต่ยังได้ให้อำนาจเหนือและยิ่งกว่าศาลเสียอีก

4. การจัดตั้งศาลขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาอรรถคดีบทประเภทรูปนั้น ย่อมกระทำได้โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แต่ที่จัดตั้งขึ้นนั้นต้องเป็น “ศาล” มีตุลาการเป็นผู้กระทำการในพระปรมาภิไธย การจัดตั้งคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมนั้น คณะกรรมการ ฯ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ชี้ขาดเกี่ยวกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองอันเป็นกรณีพิพาทระหว่างบุคคล มีผลเป็นการตั้งบุคคลอื่นที่มีใช้ศาลให้อำนาจทำการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี จึงไม่อาจกล่าวได้เป็นอย่างอื่น นอกจากว่าเป็นการแย้งและขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 99 ซึ่งบัญญัติว่าการพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ

เมื่อได้วินิจฉัยว่า มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 ขัดต่อมาตรา 99 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฯ ดังนี้แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยถึงมาตรา 101 และมาตรา 102 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฯ ต่อไป

5. อาศัยเหตุดังกล่าวแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีมติเป็นเอกฉันท์ให้คำวินิจฉัยไว้ว่า มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 เป็นบทบัญญัติมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 113 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2479 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2497 ใช้บังคับมิได้

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2501

(ลงชื่อ) มนูญเวทย์วิมลนาท

(ลงชื่อ) จำรูญเนติศาสตร์

ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ

ตุลาการรัฐธรรมนูญ

(ลงชื่อ) อรรถปรีชาอนุปการ	ตุลาการรัฐธรรมนูญ
(ลงชื่อ) พระยาอรรถการีย์นิพนธ์	ตุลาการรัฐธรรมนูญ
(ลงชื่อ) พระยาวัชราทรงศิริ	ตุลาการรัฐธรรมนูญ
(ลงชื่อ) พลตรี กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์	ตุลาการรัฐธรรมนูญ

กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินอันอาจถือได้ว่า เป็นการเริ่มต้นของการปฏิรูปที่ดินได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 หมวด 3 การกำหนด สิทธิในที่ดินของบุคคล มีการจำกัดสิทธิของบุคคลมิให้มีที่ดินเกินกว่ากำหนด กล่าวคือ

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ไม่เกิน 50 ไร่
ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม	ไม่เกิน 10 ไร่
ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม	ไม่เกิน 5 ไร่
ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย	ไม่เกิน 5 ไร่

แต่ก็มีการผ่อนผันให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินเกินกำหนดได้เมื่อเข้าตามเกณฑ์ที่ได้ บัญญัติไว้ การกำหนดสิทธิในที่ดินนี้ ไม่มีผลย้อนหลังไปใช้บังคับแก่ผู้มีที่ดินเกินกว่า กำหนดมาก่อนที่กฎหมายใช้บังคับ ซึ่งบุคคลพวกนี้ยังคงมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป แต่จะ มิเพิ่มขึ้นอีกไม่ได้ เป็นที่เห็นได้ชัดว่า การกำหนดสิทธิในที่ดินดังกล่าวเป็นการบ่อนกั การกว้านซื้อที่ดินของพวกนายทุนได้เป็นอย่างดี และเป็น การช่วยมิให้ที่ดินหลุดจากกั เป็นกรรมสิทธิของเกษตรกรได้โดยง่าย แต่เป็นที่น่าเสียดายที่บทบัญญัติการกำหนดสิทธึ ในที่ดินของบุคคลดังกล่าวได้ถูกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2501 สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประกาศยกเลิก โดยอ้างเหตุผลว่า

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49

โดยที่เห็นว่าบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติจำกัดสิทธิของบุค ในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กร โดยให้ถือได้เพียงจำนวนเนื้อที่ดินกำหนดไว้ ผู้ใดจะถือกรรมสิทธิ์เกินไปกว่ามิได้ นั้น

การจำกัดโดยไม่สมควรและเป็นเหตุบ่อนความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลให้เสียหายแก่การเศรษฐกิจของประเทศจึงสมควรที่จะยกเลิกข้อจำกัดนี้เสีย อนึ่งบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินมาแล้ว ซึ่งบัญญัติว่านิติบุคคลที่เป็นบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด สมาคม สหกรณ์และมูลนิธิ บรรดาซึ่งเพียงแต่มีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นคนต่างด้าว ก็ให้ถือว่าเป็นคนต่างด้าวถูกบันทึกนสิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินไปด้วยนี้ ก็ไม่เหมาะสมและชอบด้วยความยุติธรรมและส่งผลเสียหายเช่นเดียวกัน

หัวหน้าคณะปฏิวัติ จึงมีคำสั่งให้ยกเลิกความในมาตรา 34 ถึงมาตรา 49 และมาตรา 97 อนุมาตรา (5) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 13 มกราคม 2502

จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์

หัวหน้าคณะปฏิวัติ

(เล่มที่ 76 ตอนที่ 8 ราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 13 มกราคม 2502)

นอกจากจะได้ยกเลิกบทกำหนดสิทธิในที่ดินของบุคคลดังกล่าว กฎหมายส่งเสริมการลงทุนที่ตราขึ้นในสมัยนี้ยังได้บัญญัติสนับสนุนให้บุคคลมีที่ดินเป็นจำนวนมาก เช่นมีการกำหนดว่าผู้ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในทางเกษตรกรรมบางประเภทจะต้องมีที่ดินไม่ต่ำกว่า 1,000 ไร่ เป็นต้น

ความเคลื่อนไหวที่จะนำไปเอาบทบัญญัติของหมวด 3 เรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดินในประมวลกฎหมายที่ดินมาใช้บังคับอีก มีอยู่เป็นระยะ ๆ

ครั้นถึงสมัยที่นายสัญญา ชรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีสมัชชาสันติบัญญัติแห่งชาติ 2 กลุ่ม คือกลุ่ม พันเอก สมคิด ศรีสังคม และกลุ่ม ดร. กระจำน พันธ์มุนาวิน เสนอร่างพระราชบัญญัติมีหลักการให้นำเอาบทกำหนดสิทธิในที่ดินของบุคคลในหมวด 3 ประมวลกฎหมายที่ดินกลับมาใช้บังคับอีกโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้

เหมาะสม รัฐบาลได้นำร่างพระราชบัญญัติ ทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวไปพิจารณาก่อนที่จะให้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณารับหลักการ ต่อมารัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินโดยมีหลักการที่จะให้นำเอาบทกำหนดสิทธิในที่ดินของบุคคล กลับมาใช้บังคับอีก เมื่อปลายสมัยประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่เนื่องจากมีพระราชบัญญัติที่สภาจะต้องพิจารณาเป็นเรื่องเร่งด่วนอยู่มากมายหลายฉบับ ร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวจึงไม่ได้รับการพิจารณาจากสภา จนสภาสิ้นอายุไป เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทน ราษฎร เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2518 นี้ อาจกล่าวได้ว่า ได้มีการริเริ่มมาตั้งแต่สมัยรัฐบาล จอมพล ถนอม กิตติขจร ซึ่งเข้ามาเป็นรัฐบาลโดยการ ปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 บุคคลผู้มีส่วนสำคัญในการเร่งรัดให้รัฐบาล และประชาชนเห็นความจำเป็นที่จะต้องทำการปฏิรูปที่ดิน คือ ดร. ไชยยงศ์ ชูชาติ รอง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน ในขณะนั้น ท่านผู้นี้ได้รณรงค์ทั้งทางด้านรัฐบาลและด้านประชาชน โดยการเขียนบทความและอภิปรายต่อสาธารณชน ซึ่งให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจนในสมัยรัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีการตั้งกรมการ ชนคณหนึ่ง

เรียกว่า “คณะกรรมการวางแผนปฏิรูปที่ดินและบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย” ทำหน้าที่พิจารณาวางโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่งานของกรมการคณะนี้ ยังดำเนินไปไม่ทันสำเร็จลุล่วงก็เกิดเหตุการณ์วันมหาวิปโยค เสียก่อน รัฐบาลนาย สัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งเข้ามาบริหารประเทศสืบแทนนั้น ในระยะแรกดูยังไม่มีความสนใจ การ ปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญของรัฐบาลซึ่งมี ดร. ประkob หุดะสิงห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในขณะนั้นเป็นประธาน ดูจะมีความสนใจในการปฏิรูป ที่ดินเป็นอย่างมาก โดยได้ร่างบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินในร่างรัฐธรรมนูญของคณะ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญของรัฐบาลเพื่อเปิดทางให้มีการปฏิรูปที่ดินหลายมาตรา ต่อมาเมื่อ กรณีชานาชุมชนร้องขอความช่วยเหลือต่อรัฐบาล เนื่องจากความเดือดร้อนในเรื่องไม่มี

ที่ดินทำกินหลายครั้งหลายครา รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงได้ให้ความสนใจต่อการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจังในการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อเข้าเป็นรัฐบาลสมัยที่ 2 ในวันที่ 6 มิถุนายน 2517 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แถลงนโยบายต่อสภาต่อหน้าว่า จะจัดที่ดินทำกินให้ชาวไร่ชาวนาที่เดือดร้อนได้รับความเป็นธรรมโดยเร็ว และจะวางมาตรฐานและแนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” และก่อนที่จะแถลงนโยบายต่อสภาเช่นนั้น รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับกระทรวงมหาดไทยขึ้นคณะหนึ่งมีหน้าที่ร่างกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวเสร็จแล้วและเสนอให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณา คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและลงมติรับหลักการ เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2517

ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2517 สภาพิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2517 และลงมติรับหลักการในวันนั้นเอง ด้วยคะแนนเสียง 90 ต่อ 1 ต่อมาได้ลงมติเห็นชอบในวาระที่ 3 ด้วยคะแนนเสียง 65 ต่อ 47 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2518 พระราชบัญญัติฉบับนี้ผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติก่อนที่สภาจะสิ้นสุดลงในวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 เพียงไม่กี่วัน

สภาพการถือครองที่ดินในประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2521 ประเทศไทยมีเนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตร ทั้งหมดประมาณ 113 ล้านไร่ ในจำนวนนี้เป็นเนื้อที่นามากที่สุด คือประมาณ 60 ล้านไร่ นอกนั้นจะเป็นเนื้อที่ที่ใช้เพาะปลูกพืช และดำเนินการตามวัตถุประสงค์อื่น ๆ

ในกรณีที่ของเกษตรกรนั้น ปรากฏว่ามีเจ้าของที่ดินทำการเกษตรด้วยตนเอง 3.5 ล้านครอบครัว เกษตรกรผู้เช่า 1 ล้านครอบครัว และเกษตรกรผู้ไร่ที่ทำกินอีก 0.5 ล้านครอบครัว

จากข้อมูลของสภาพการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร ปีการเพาะปลูก 2520/21 พบว่าภาคกลางเป็นภาคที่มีเนื้อที่เช่าสูงสุด คือ 27.82% ของเนื้อที่ถือครองทั้งหมด โดยภาคเหนือตามมาและภาคใต้ต่ำที่สุด และเฉลี่ยแล้วเนื้อที่เช่าทั้งหมดคิดเป็น 12.40%

ในกรณีของครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เช่านั้น สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้แสดงตัวเลขสภาพการถือครองที่ดินในประเทศไทยปี พ.ศ. 2519 ไว้ดังต่อไปนี้

1. ภาคกลาง			
ครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด	853,654	ครอบครอง	
เป็นครัวเรือนผู้เช่า	352,632	..	
เปอร์เซ็นต์ของครัวเรือนผู้เช่า	41.31%		
2. ภาคเหนือ			
ครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด	1,127,888	..	
ครัวเรือนผู้เช่า	301,255	..	
เปอร์เซ็นต์ของครัวเรือนผู้เช่า	26.71%		
3. ภาคอีสาน			
ครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด	1,820,252	..	
ครัวเรือนผู้เช่า	157,967	..	
เปอร์เซ็นต์ของครัวเรือนผู้เช่า	8.68%		
4. ภาคใต้			
ครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด	577,743	ครอบครอง	
ครัวเรือนผู้เช่า	101,004	..	
เปอร์เซ็นต์ของครัวเรือนผู้เช่า	17.48%		
เฉลี่ยแล้วผู้เช่าทั้งหมดทั่วประเทศ	20.84%		

จากการศึกษาพบว่า เกษตรกรผู้เช่าที่ทำกินมีแนวโน้มทวีมากขึ้นเรื่อยๆ

สาเหตุคือ

1. ภาวะหนี้สิน จากการสำรวจของกรมพัฒนาที่ดินพบว่า ชาวนา 11 จังหวัด ในภาคกลางกว่า 70% มีหนี้สิน

สภาพการเป็นหนี้ดังกล่าว คือสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ที่ดินอันเป็นหลักประกันชั้นเดียวที่ชาวนามีอยู่ ต้องหลุดจำนองไป

2. ระบบการสืบทอดมรดกและปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชาชนในชนบท ทำให้ที่ดินแต่ละแปลงต้องถูกซอยแบ่งย่อยออกไป

3. ปัญหาการถูกโกงที่ดินของชาวไร่ชาวนา อันเนื่องมาจากการรับรู้และอำนาจในการต่อรองที่ด้อยกว่า

ลักษณะใหญ่โดยทั่วไป ของพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2518

1. บททั่วไป

ความหมาย ของ “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

พระราชบัญญัติปฏิรูปฯ มาตรา 4 บัญญัติว่า “การปฏิรูปที่ดินคือการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดิน ที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกร ผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรรมได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น”

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน

มาตรา 6, มาตรา 7 กำหนดให้จัดตั้ง “สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีชื่อย่อว่า ส.ป.ก. ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงการเมืองเทียบเท่ากรม โดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเป็นหัวหน้าสำนักงาน

ระยะเวลาของการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

มาตรา 25 วรรค 4 “ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมีชักช้าและให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัด ทว่าราชอาณาจักรให้เสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

มาตรา 25 วรรค 1,2,3 “การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา มีแผนที่แสดงเขตโดยถือเขตอำเภอเป็นหลัก และให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรรมผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพหรือต้องเช่าที่ดินของผู้ประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมากและมีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นหลักเกณฑ์ ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง”

มาตรา 33 “เมื่อใดมีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้บรรดาเจ้าของที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแจ้งจำนวนแปลงที่ดินขนาดของที่ดินแต่ละแปลง ที่ตั้งของที่ดิน และการทำประโยชน์ในที่ดินที่ดินเป็นเจ้าของของทุกแปลงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 90 วัน”

การนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

ประเภทที่ดิน

มาตรา 26 “เมื่อใดมีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(1) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการ ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(2) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ในกรณีที่ทางราชการต้องใช้ที่ดินตอนใดเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้นำไปให้คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อใช้ตามความจำเป็น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(3) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินขงประการอื่น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้”

วิธีการ

มาตรา 30 “ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นไร่ขึ้นไปให้คณะกรรมการจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่คณะกรรมการจะให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรกระยะยาวก็ได้ แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐนั้นมิได้.....”

การนำที่ดินของเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

มาตรา 29 ซึ่งแยกได้ดังนี้ คือ

ก. สิทธิถือครองของเจ้าของที่ดินที่ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในเขตปฏิรูปที่ดิน

ข. สิทธิถือครองของเจ้าของที่ดินที่มีได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในเขตปฏิรูปที่ดิน

ค. สิทธิถือครองของเจ้าของที่ดินที่ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในเขตปฏิรูปที่ดิน

(1) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลง มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่า 50 ไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่า 50 ไร่

(2) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (1) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่า 100 ไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิดจำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่า 100 ไร่

(กล่าวโดยสรุปคือ 1. ถ้าเป็นที่ดินเพื่อการเพาะปลูก ถือครองได้ไม่เกินครอบครัวละ 50 ไร่

2. ที่ดินเพื่อการเลี้ยงสัตว์ ถือครองได้ไม่เกินครอบครัวละ 100 ไร่ ส.ป.ก. (สำนักงานปฏิรูปที่ดิน ฯ) มีอำนาจซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่า 50 ไร่หรือ 100 ไร่ดังกล่าวได้)

(3) ถ้าเจ้าของที่ดินรายได้มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเกินกว่าตามที่กล่าวไว้ใน (1) หรือ (2) และแสดงได้ว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าที่กล่าวไว้ใน (1) หรือ (2) อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับและแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้องเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป แต่ต้องไม่เกิน 1,000 ไร่ ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าว ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้น เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

(4) ในกรณีที่เจ้าของที่ดินรายได้แสดงว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่า 1,000 ไร่ อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้นต่อไป ให้คณะกรรมการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

(4.1) ได้ลงทุนในกิจกรรมการเกษตรในที่ดินนั้นไปแล้วเป็นจำนวนมาก และการลงทุนนั้นได้กระทำไปด้วยการส่งเสริมของรัฐ

(4.2) เป็นการประกอบการเพื่อพัฒนาวิทยาการเกษตรแผนใหม่ หรือที่ยังมีความต้องการอยู่มากมายในประเทศหรือเพื่อการส่งออก

(4.3) ในการที่จะประกอบกิจการได้ต่อไปนี้ จะต้องมิลักษณะที่ช่วยพัฒนาการเกษตร และช่วยเหลือเกษตรกรในด้านปัจจัยการผลิต เพื่อส่งเสริมผลผลิตการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรได้อย่างกว้างขวางในเรื่องการสาธิต และเป็นตลาดรับซื้อผลิตผลเกษตรกรรมจากเกษตรกรโดยตรง

(4.4) เมื่อพ้น 50 ปี หากสถาบันเกษตรกรรมมีความต้องการและสามารถที่จะเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการนั้น เจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้สถาบันเกษตรกรรมถือหุ้นในกิจการนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามวิธีการและรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนด

ถ้าคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นไป ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

ข. สิทธิถือครองของเจ้าของที่ดินที่มีได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในเขตปฏิรูปที่ดิน

(1) ที่ดินแปลงใด ถ้าเจ้าของไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใดหรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วน เพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นมาในส่วนของที่เกินกว่า 20 ไร่

(2) ถ้าเจ้าของที่ดินตาม (1) มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไป ตามขนาด 50 ไร่ เพื่อการเพาะปลูก หรือ 100 ไร่ เพื่อการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ แล้วแต่กรณี และให้คณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต ในกรณีผู้ได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน ฯ มาตรา 29 วรรคท้ายบัญญัติไว้ว่า

“บทบัญญัติในมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่ที่ดินบรรดาที่เป็นของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง คือไม่ให้นำที่ดินเหล่านี้มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งในเรื่องนี้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 ออกตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน ฯ ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2519 บัญญัติว่า

“บทบัญญัติมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มิให้ใช้บังคับแก่ที่ดินดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินเป็นเขตปลอดภัย ในราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยเขตปลอดภัย ในราชการทหาร

(2) ที่ดินที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดเขตที่ดินที่จะทำสำรวจ เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ หรือที่ดินที่อยู่ในเขตผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

(3) ที่ดินในบริเวณที่จัดให้เป็นที่อยู่อาศัย หรือบริเวณชุมชนตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

(4) ที่ดินที่ใช้ในกิจการอุตสาหกรรมที่ได้ดำเนินกิจการอยู่ก่อนการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้เท่าที่จำเป็นตามขนาดและประเภทของกิจการอุตสาหกรรม ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด...”

(ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 93 ตอนที่ 91 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2519)

วิธีการนำเอาที่ดินของเอกชนในเขตปฏิรูปมาดำเนินการปฏิรูป

มาตรา 30 วรรค 1 “.....แต่ถ้าเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน คณะกรรมการจะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด.....” คือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจะให้เกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อได้ครอบครั้วละ 50 ไร่ สำหรับการเพาะปลูก และครอบครั้วละ 100 ไร่ สำหรับการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ตามที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 29 (2) ได้

มาตรา 30 วรรค 2 ถ้าสถาบันเกษตรกรประเภทที่จะนำที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนจำนวนหนึ่งไปจัดให้เกษตรกรครอบครั้วละ 50 ไร่ หรือ 100 ไร่ แล้วแต่กรณีตามมาตรา 29 (1) หรือ (2) ได้เช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อก็ได้ คณะกรรมการจะพิจารณาอนุญาตจำหน่ายที่ดินดังกล่าวให้สถาบันเกษตรกรไปดำเนินการได้ ตามแต่จะเห็นสมควร

มาตรา 31 “ถ้าเกษตรกรผู้ใดต้องการมีสิทธิในที่ดิน หรือขอเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กำหนดไว้ ตามมาตรา 30 (1) หรือ (2) และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินที่ขอเพิ่มนั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ทำคำร้องยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนแล้ว ให้เสนอคำร้องพร้อมด้วยบันทึกรายงานผลการสอบสวนต่อคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิในที่ดินหรือได้เช่าที่ดินได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินหนึ่งเท่าของจำนวนเนื้อที่ที่ดินที่กำหนดไว้ตามมาตรา 30 (1) หรือ (2) ทั้งนี้โดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้ ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติ

ตามเงื่อนไข คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนการอนุญาตเสียได้และจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินหรือสั่งเลิกการเช่าที่ดินดังกล่าวได้ทั้งหมด หรือแต่บางส่วนตามแต่จะเห็นสมควร และนำที่ดินนั้นไปใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป”

วิธีเวนคืนที่ดินและการชดเชยราคาที่ดินและค่าทดแทน

มาตรา 34 “ในการเวนคืนที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎหมายว่าด้วยเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม สำหรับที่ดินที่เวนคืนตามวรรคหนึ่ง ให้ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทันที”

มาตรา 25 วรรค 1, 2 กล่าวโดยสรุป คือ การชำระราคาที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อให้จ่ายเป็นเงินสด หรือเงินสดและพันธบัตรของรัฐบาล ทั้ง 2 อย่าง

ส่วนการชำระค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน ให้จ่ายเป็นเงินสด ส่วนหนึ่ง และอีกส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาล

มาตรา 35 วรรค 3 “ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกพันธบัตร เพื่อชำระราคาหรือค่าทดแทนตามวรรค 1 และวรรค 2 และมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยระยะเวลาไถ่ถอน เงื่อนไขและวิธีการในการออกพันธบัตร ทั้งนี้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

สำหรับเงินทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินนั้น

มาตรา 36 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึงการได้มา สภาพความสมบูรณ์ และทำเลที่ตั้งของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับมูลค่าผลิตผลเกษตรกรรมหลักที่สามารถผลิตได้จากที่ดินในท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม และแก่บรรดาเกษตรกรผู้ที่จะต้องรับภาระจ่ายค่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ แก่ ส.ป.ก. ต่อไปด้วย”

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ไม่เห็นด้วยกับจำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้รับดังกล่าวให้อุทธรณ์ได้ โดย

มาตรา 40 บัญญัติว่า “ถ้าเจ้าของที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน ผู้ใดประสงค์จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตามมาตรา 36”

มาตรา 36 วรรค 2 “ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งจำนวนเงินค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดิน หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบ”

ผลภายหลังการปฏิรูปที่ดิน

มาตรา 32 “เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใด และ ส.ป.ก. ได้จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินแปลงใดแล้ว ให้สิทธิของผู้เช่าในที่ดินแปลงนั้นตามสัญญาเช่า หรือตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่าเป็นอันสิ้นสุด”

มาตรา 37 “ห้ามมิให้ยกอายุความครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับ ส.ป.ก. ในเรื่องที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา 39 “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิ ในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง”

เงินทุนที่ใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

มาตรา 9 “ให้จัดตั้งกองทุนชั้นกองหนึ่ง เรียกว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในกระทรวงการคลัง.....”

มาตรา 10 “กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วย

1. เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน
2. เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากรัฐบาลหรือจากแหล่งต่างๆ ภายในประเทศหรือต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลอื่น

3. เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

4. เงินดอกผลหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

องค์การบริหารการปฏิรูปที่ดินส่วนกลาง

มาตรา 5 “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก.”

มาตรา 6 “ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์”

มาตรา 7 “ให้ ส.ป.ก. เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเป็นหัวหน้าสำนักงาน”

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา 12 “ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมที่ดิน และผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นกรรมการและกรรมการอื่นอีกเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิสี่คน และผู้แทนเกษตรกรสามคน ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ”

องค์การบริหารการปฏิรูปที่ดินส่วนภูมิภาค

มาตรา 13 “เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับในเขตอำเภอหนึ่งอำเภอใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น เรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน

จังหวัด” ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ เกษตรจังหวัด พาณิชย์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ผู้จัดการสาขาธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และนายอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีกสามคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกร”

มาตรา 11 วรรค 1 วรรค 2 “เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับในท้องที่จังหวัดใดแล้ว ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดขึ้นสังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมตามที่คณะกรรมการ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ในกรณีที่ได้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเขตหนึ่งเขตใดคลุมที่ดินในเขตของสองจังหวัดขึ้นไป คณะกรรมการจะมอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ตลอดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมีส่วนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดที่เกี่ยวข้องนั้นหรือไม่”

การขอมีสสิทธิ ในที่ดินเพิ่มขึ้นไม่เกินหนึ่งพันไร่

มาตรา 29 บัญญัติว่า “ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

(2) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (1) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิดจำนวนและเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่



ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเกินกว่าตามที่กล่าวไว้ใน (1) หรือ (2) และแสดงได้ว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าที่กล่าวไว้ใน (1) หรือ (2) อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและแสดงได้ว่า ตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาตก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป แต่ต้องไม่เกินหนึ่งพันไร่.....”

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ว่าด้วย

การพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพิ่มบนคามตรา 29

แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2522

“ข้อ 2. ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2522 เป็นต้นไป

หมวด 1

การขอมสิทธิในที่ดินเพิ่มบนไม่เกินหนึ่งพันไร่

ข้อ 4. เจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์ครบถ้วนดังต่อไปนี้ให้มีสิทธิยื่นคำร้องได้

(1) เป็นผู้ที่ได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินรวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่สำหรับที่ดินที่ใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ หรือเกินกว่าห้าสิบไร่สำหรับที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรกรรมอย่างอื่น

(2) เป็นผู้ประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเองตาม (1) อยู่แล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ก่อนวันที่ 6 มีนาคม 2518

(3) เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำให้ที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมตามหลักเกณฑ์การพิจารณาในข้อ 5”

ข้อ 5. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนเกี่ยวกับความรู้ความสามารถของผู้ขออนุญาต ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้หรือปัจจัยอื่นที่จะทำให้ที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้ โดยพิจารณารายละเอียดข้อเท็จจริงซึ่งเกี่ยวข้องตามควรแก่กรณีในเรื่อง

(1) แรงงานในการประกอบเกษตรกรรม ได้แก่ การใช้แรงงานคน การใช้แรงงานเครื่องจักร การใช้แรงงานผสม ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์อื่นที่ใช้ประกอบเกษตรกรรม

(2) ทุนซึ่งใช้ หรืออาจใช้เป็นทุนในการประกอบเกษตรกรรมได้

ก. ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ ได้แก่ สภาพ ทำเล ที่ตั้ง ของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่น จำนวน เนื้อที่ สิทธิในที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ที่ดินแปลงที่ขออนุญาตมีสิทธิเพิ่มขึ้น การใช้ประโยชน์ในที่ดิน วันเริ่มใช้ประโยชน์ จำนวนครั้งในการใช้ประโยชน์ต่อปี และผลผลิตต่อไร่ต่อปี

ข. สังหาริมทรัพย์ใด ๆ อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ซึ่งใช้หรืออาจใช้เป็นทุนในการประกอบการเกษตรกรรม ได้แก่ ประเภท ชนิด จำนวน คุณภาพ และการถือกรรมสิทธิ์

ค. เงินทุน ได้แก่ เงินสดในมือ สถานะทางการเศรษฐกิจ รายได้จากการประกอบอาชีพหลักและอาชีพรอง หรือจากการประกอบกิจการอื่นเฉลี่ยต่อปี และความสามารถในการสร้างเครดิตเพื่อสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบเกษตรกรรม

(3) ความรู้ความสามารถในการประกอบการเกษตรกรรม ได้แก่ วิธีการและการดำเนินการประกอบการเกษตรกรรม การพัฒนาที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิต เช่น การใช้ปุ๋ย การใช้ยาปราบศัตรูพืช การอนุรักษ์ดินและน้ำ เป็นต้น

(4) กรณีอื่นที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าจำเป็นในการพิจารณาอนุญาต เมื่อได้ทำการสอบสวนรายละเอียดดังกล่าวแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมของผู้ขออนุญาตว่าเป็นผู้มีความสามารถ ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้หรือปัจจัยอื่นพอที่จะทำประโยชน์ในที่ดินที่ขออนุญาตนั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้หรือไม่ ให้พิจารณาตามประเภท ชนิด จำนวนของการใช้แรงงาน ทุน และความรู้ความสามารถในการจัดการ ให้สอดคล้องกับประเภทและชนิดของการประกอบการเกษตรกรรมเป็นท้องที่ ๆ ไปโดยให้ดำเนินการต่อไปตามข้อ 14 และนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อพิจารณา

ข้อ 6. ในการอนุญาตให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้นตามหมวดนี้ ให้กำหนดเงื่อนไขในหนังสืออนุญาตดังนี้

(1) ไม่กระทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน เว้นแต่เป็นการดกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งนี้ ให้เป็นไปตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(2) ไม่ก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดิน เว้นแต่เป็นการจำนองโดยได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย ตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

(ก) ถ้าจำนวนเนื้อที่การถือครองที่ดินไม่เกิน 200 ไร่ ให้เจ้าของที่ดินจำนองต่อสถาบันเกษตรกร หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เท่านั้น

(ข) ถ้าจำนวนเนื้อที่การถือครองที่ดินมีเกินกว่าใน (ก) จะจำนองต่อสถาบันการเงินอื่นที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดก็ได้

(3) ต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประกอบการเกษตรกรรมตามประเภทที่ระบุไว้ในคำขออนุญาต ทั้งต้องประกอบเกษตรกรรมดังกล่าวด้วยตนเองทั้งในส่วนที่ขอให้คงสิทธิของตนไว้ตามกฎหมาย และในส่วนที่ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้น โดยต้องปฏิบัติให้สอดคล้อง

ับแผนการผลิต และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมกำหนด ทั้งนี้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นการเฉพาะคราว

(4) ต้องยินยอมให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าดำเนินการใดๆ อันเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับงานปฏิรูปที่ดินหรืองานจัดรูปที่ดินทั้งต้องอำนวยความสะดวกแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามสมควร

(5) ต้องยินยอมออกค่าใช้จ่ายสำหรับเป็นค่าก่อสร้างสิ่งสาธารณูปการในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อตนได้รับประโยชน์จากการนี้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(6) ปฏิรูปตามเงื่อนไขอื่นตามที่ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมกำหนด”

กรขอมสิทธิ ในที่ดินเพิ่มขึ้นเกินหนึ่งพันไร่

มาตรา 29 วรรค 3 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่เจ้าของที่ดินรายใดได้แสดงว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าหนึ่งพันไร่อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปี ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับ และมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้นต่อไป ให้คณะกรรมการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

ก. ได้ลงทุนในกิจกรรมการเกษตรในที่ดินนั้นไปแล้วเป็นจำนวนมากและการลงทุนนั้นได้กระทำไปด้วยการส่งเสริมของรัฐ

ข. เป็นการประกอบการเพื่อพัฒนาวิทยาการเกษตรแผนใหม่ หรือที่ยังมีความต้องการอยู่มากมายในประเทศหรือเพื่อการส่งออก

ค. ในการที่จะประกอบกิจการได้ต่อไปนั้น จะต้องมีลักษณะที่ช่วยพัฒนาการเกษตร และช่วยเหลือเกษตรกรในด้านปัจจัยการผลิต เพื่อส่งเสริมผลผลิตการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรได้อย่างกว้างขวางในเรื่องการสาธิต และเป็นตลาดรับซื้อผลิตผลเกษตรกรรมจากเกษตรกรโดยตรง



ง. เมื่อพ้นสิบห้าปี หากสถาบันเกษตรกรมีความต้องการและสามารถที่จะเป็น ผู้ถือหุ้นในกิจการนั้น เจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้สถาบันเกษตรกรถือหุ้นในกิจการนั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามวิธีการและรายละเอียด ที่คณะกรรมการกำหนด

ถ้าคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการ อนุญาต เสนอรัฐมนตรีพิจารณา...”

ระเบียบคณะกรรมการ ฯ พิจารณาอนุญาตให้ ใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา 29

หมวด 2

การขอมีสติในที่ดินเพิ่มขึ้นเกินหนึ่งห้าไร่

ข้อ 7. เจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์ครบถ้วนดังต่อไปนี้มีสิทธิยื่นคำร้องได้

- (1) เป็นผู้แสดงได้ว่าได้ประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดิน เกินหนึ่งพันไร่มาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่ 6 มีนาคม 2518
- (2) ผู้ขอจะประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้นต่อไป
- (3) เป็นผู้มีความสามารถและมีเครื่องมือ เครื่องใช้ หรือปัจจัยอื่นที่จะ ทำประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้

ข้อ 8. การพิจารณาความสามารถของผู้ขออนุญาต และเครื่องมือเครื่องใช้หรือ ปัจจัยอื่นที่จะทำประโยชน์ในที่ดินนั้นให้นำความในข้อ 5 มาใช้บังคับโดยอนุโลม และ ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) ได้ลงทุนในการประกอบการเกษตรในที่ดินนั้นไปแล้วเป็นจำนวน มาก และการลงทุนนั้นได้กระทำไปด้วยการส่งเสริมของรัฐ
- (2) เป็นการประกอบการเพื่อพัฒนาวิทยาการเกษตรแผนใหม่ หรือ ที่ยังมีความต้องการอยู่มากมายในประเทศหรือเพื่อการส่งออก
- (3) ในการประกอบกิจการต่อไปนั้นต้องมีลักษณะที่ช่วยพัฒนาการ เกษตรและช่วยเหลือเกษตรกรในด้านปัจจัยการผลิต เพื่อส่งเสริมผลผลิตการเกษตรและ อุตสาหกรรมการเกษตรได้อย่างกว้างขวางในเชิงสาธิต และเป็นตลาดรับซื้อผลิตผลเกษตร กรรมจากเกษตรกรโดยตรง

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อพิจารณา โดยให้ดำเนินการตามข้อ 14

ข้อ 9. ในการอนุญาตให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้นตามหมวดนี้ ให้กำหนดเงื่อนไขในหนังสืออนุญาต ดังนี้

(1) ต้องประกอบกิจการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 8 โดยให้สอดคล้องกับแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(2) เมื่อพ้นห้าปีหากสถาบันเกษตรกรรมมีความต้องการและสามารถจะเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการนั้น เจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้สถาบันเกษตรกรรมถือหุ้นในกิจการนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามวิธีการและรายละเอียดที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(3)ให้นำเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ 6 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

การขอมีสติในที่ดินเพิ่มขึ้นเกินยี่สิบไร่แต่ไม่เกินห้าสิบไร่หรือหนึ่งร้อยไร่

มาตรา 29 (3) ที่ดินแปลงใดถ้าเจ้าของไม่ได้ใช้ ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใดหรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อยหรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ ในส่วนที่เกินกว่ายี่สิบไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินตาม (3) มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งนี้จะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตัวเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไป ตามขนาดใน (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี...”

ระเบียบคณะกรรมการ ฯ พิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา 29

หมวด 3

การขอมีสติ ในที่ดินเพิ่มขึ้นเกินสี่ไร่แต่ไม่เกินห้าไร่หรือร้อยละ

ข้อ 10. เจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ในเกณฑ์ครบถ้วนดังต่อไปนี้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อ
 (1) เป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะประกอบการเกษตรกรรมในที่ดิน
 ด้วยตนเอง

(2) มีความรู้ความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้
 ประโยชน์ในการประกอบการเกษตรกรรมได้

ข้อ 11. การสอบสวน การพิจารณา ความรู้ความสามารถและปัจจัยที่
 ที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ให้นำความในข้อ 5 มาใช้บังคับตามค
 กรณี

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน
 เกษตรกรรม หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย โดยให้ดำเนินการตามข้อ 14

ข้อ 12. การกำหนดเงื่อนไขในหนังสืออนุญาตให้นำความในข้อ 6 มาใช้
 โดยอนุโลม...”

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร
 ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“ข้อ 2. ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2511
 เป็นต้นไป

ข้อ 3 เกษตรกรซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ มีสิทธิยื่นคำร้องขอ
 ประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ 5 ได้

(1) มีสัญชาติไทย



LIART

- (2) บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
 (3) ไม่เป็นผู้ไร้ความสามารถ เสมือนไร้ความสามารถ หรือสติปัญญาอ่อน

สมประกอบ

- (4) มีความขยันขันแข็ง และเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมติดต่อกัน

เป็นระยะเวลาพอสมควร

- (5) มีความประพฤติดี ซื่อสัตย์สุจริต

- (6) ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อย

ผู้เพียงพอแก่การครองชีพ

- (7) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อ 4. การคัดเลือกเกษตรกรตามข้อ 3 เพื่อเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้พิจารณาคัดเลือกตามลำดับก่อนหลังดังต่อไปนี้

(1) เกษตรกรซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดิน และที่ดินนั้นได้ถูกกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน หรือผู้ครอบครองที่ดินของรัฐซึ่งเป็นผู้ทำกินในที่ดินด้วยตนเอง และที่ดินนั้นได้ถูกกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

(2) เกษตรกรซึ่งถูกเวนคืนที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มีที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนไม่พอเพียงในการประกอบเกษตรกรรม

(3) เกษตรกรซึ่งสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินเนื่องจากการจำนอง การขายฝาก หรือการใช้ที่ดินเป็นหลักฐานในการกู้ยืมเงิน

(4) เกษตรกรซึ่งเป็นลูกจ้างประกอบเกษตรกรรม

(5) เกษตรกรอื่น ๆ

ในกรณีที่จำนวนเกษตรกรซึ่งจะได้รับการพิจารณาคัดเลือกในลำดับหนึ่งลำดับใดดังกล่าวข้างต้น เกินกว่าจำนวนที่ดิน ให้ใช้วิธีจับสลาก



LIART

ข้อ 5. เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่จังหวัดใดแล้ว ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนั้นประกาศให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ตามแบบกำหนด ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศ

ประกาศตามวรรคหนึ่งให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ตาม ข้อ 3 และ ข้อ 4 ด้วย

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้เช่าที่ดินหรือเป็นผู้ครอบครองที่ดิน ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ในท้องที่หลายจังหวัดด้วยกัน ให้ยื่นคำร้องที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินที่ตนเช่าหรือครอบครองส่วนข้างมากตั้งอยู่ในท้องที่นั้น

ข้อ 6. เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามข้อ 5 แล้ว ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรตามข้อ 4 ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนด

ข้อ 7. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชั้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะได้ เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกเกษตรกร ที่ได้ยื่นคำร้องตาม ข้อ 5 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนด

ให้ไว้ ณ วันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2520

