

1. สภาพทั่วไปของปัญหา

โดยทั่วไปแล้ว ทุกประเทศย่อมถือว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินที่สำคัญและมีค่าที่สุด เพราะ เป็นบ่อเกิดแห่งโภคทรัพย์และทรัพย์สินอื่นๆทั้งหมด ที่ดินช่วยทำให้เกิดความเป็นรัฐ มนุษย์เราเกิดมาก็ต้องอาศัยทำมาหากินอยู่บนผืนดิน ความสำคัญของที่ดินจึงมีมากมายหลายประการ เช่น ที่ดินเป็นรากฐานของความเป็นอยู่ของประเทศชาติซึ่งก็คือ อาณาเขตแห่งรัฐ ที่ดินมีความสำคัญในทางการปกครองและการเมือง สังคมใดรัฐใดที่สามารถจัดให้ประชาชนมีที่ดินทำกินหรือแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับที่ดินทำกินให้เกิดความเป็นธรรมได้สังคมนั้นรัฐนั้นก็就会有ความสงบสุข ไม่มีความขัดแย้ง นอกจากนั้น ที่ดินมีความสำคัญทางเศรษฐกิจ ซึ่งก็เป็นที่ชัดเจนอยู่แล้วว่า ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งก็หมายถึง ที่ดินเป็นบ่อเกิดของโภคทรัพย์และทรัพย์สินอื่นๆรวมทั้งสินค้าอุปโภคบริโภคต่างๆที่ผลิตขึ้นจากผืนดิน เพื่อนำมาบำบัดความต้องการของประชาชนหรือของประเทศชาติ เช่น การเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม เป็นต้น (จงเจริญ อนันตริยกุล, 2514:116-119; สนธิ บางยัฒน์, 2519:227) ที่ดินจึงเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญอย่างยิ่ง ในสังคมเกษตรกรรมอย่างเช่นประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่มีรากฐานจากสังคมเกษตรกรรมมาช้านาน ชาวชนบทของไทยส่วนใหญ่ดำรงชีพโดยการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ที่ดินจึงเป็นปัจจัยการผลิตสิ่งแรกที่เกษตรกรจำเป็นต้องมีอย่างเพียงพอ โดยในอดีตที่จำนวนประชากรของประเทศยังไม่มากนัก และเป็นการประกอบอาชีพการเกษตรเพื่อเลี้ยงชีพ ไม่จำเป็นต้องใช้ที่ดินเป็นจำนวนมาก อีกทั้งที่ดินรกร้างว่างเปล่าก็มีเป็นจำนวนมาก ประกอบกับสภาพที่ดินทางการเกษตร ก็มีความสมบูรณ์ ดังคำกล่าวที่ว่า “ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” จึงทำให้เกษตรกรไม่ประสบกับปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกินแต่อย่างใด

หากแต่ต่อมาเมื่อประเทศไทยได้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อปีพ.ศ. 2504 ประเทศไทยก็พยายามที่จะเปลี่ยนจากการเกษตรแบบยังชีพ ไปเป็นการเกษตรเพื่อการส่งออก รัฐบาลก็เร่งสนับสนุนให้ราษฎรขยายพื้นที่ทำการเกษตรออกไป โดยการหักร้างทางพงเพื่อครอบครองทำประโยชน์ที่ดินว่างเปล่าให้เกิดคุณค่าในทางเศรษฐกิจ ประกอบกับผลสำเร็จของนโยบายการเพิ่มจำนวนประชากรที่มีมาตั้งแต่ในสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ทำให้จำนวนประชากรของไทยมีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ความต้องการที่ดินเพื่อการเกษตรทวีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามไปด้วย จนที่สุดประเทศไทยก็ต้องประสบกับปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกิน ซึ่งได้ส่งผลให้รัฐบาลจะต้องมีนโยบายปฏิรูปที่ดินขึ้นในประเทศไทย โดยปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินนั้น สามารถที่จะสรุปเป็นสาเหตุหลักๆ ได้ 4 ประการ กล่าวคือ

(1) ปัญหาการเพิ่มขึ้นของครัวเรือนเกษตรกร ในช่วงที่มีความตื่นตัวในเรื่องการปฏิรูปที่ดิน มีอัตราการเพิ่มของประชากรประมาณร้อยละ 3.2 ต่อปีซึ่งโดยเฉลี่ยแล้ว จำนวนคนในครัวเรือนเกษตรกรในชนบทจะเพิ่มมากกว่าในเมือง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้คาดคะเนว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2518 - 2528 จำนวนครัวเรือนเกษตรกรจะเพิ่มขึ้นประมาณ 1.7 ล้านครอบครัว ถ้ารัฐจัดที่ดินให้ครอบครัวละ 30 ไร่ ก็จะต้องจัดหาที่ดินใหม่มาใช้ถึง 34 ล้านไร่ หรือปีละ 3.4 ล้านไร่ หากแต่ประเทศไทยไม่มีพื้นที่กร้างว่างเปล่ามากพอที่จะจัดสรรให้ครัวเรือนเกษตรกรเหล่านี้ไปทำมาหากินได้ ดังนั้นปัญหาเรื่องที่ดินทำกินจึงทวีความรุนแรงขึ้น ด้วยเหตุนี้รัฐจึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีอยู่แล้วให้ได้ประโยชน์อย่างเต็มที่ เพื่อป้องกันปัญหาการบุกรุกทำลายป่าที่จะเกิดขึ้นต่อไป (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม[ส.ป.ก.],ม.ป.ป.:6)

(2) ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และการเช่าที่ดินทำกิน สุทธิพร จีระพันธ์ และคณะ ได้อธิบายความหมายของ ผู้ไร้ที่ดินทำกินว่า หมายถึง ครัวเรือนเกษตรกรที่ไม่มีโอกาสมีที่ดินทำกิน (no access to land) ไม่ว่าจะเป็นที่ดินของตนเอง หรือ เช่าจากผู้อื่น หรือ การครอบครองที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เกษตรกรเหล่านี้ต้องทำมาหากินโดยการขายแรงงานของคนในครอบครัวเป็นหลัก (อ้างถึงใน สุทธิพร เสียนสลา,2539:3-4) ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า ผลการวิจัยของนักวิชาการหลายท่านพบว่า มีเกษตรกรจำนวนมากที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ทำให้จำเป็นต้องเช่าที่ดินของคนอื่นทำกิน กล่าวคือ ในปีพ.ศ. 2511-2512 มีพื้นที่การเกษตรเป็นพื้นที่ให้เช่า โดยพบว่า ภาคกลางมีผู้เช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรคิดเป็นร้อยละ 40.66 ของผู้ถือครองที่ดินทั้งหมด และมีเกษตรกรเป็นผู้เช่าที่ดินคิดเป็นภาพรวมทั้งประเทศประมาณ 420,000 ครัวเรือน โดยข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรบ่งชี้ว่าในปีพ.ศ. 2518 จำนวนพื้นที่ถือครองในลักษณะการเช่าในภาพรวมทั้งประเทศประมาณ 13,592,363 ไร่

ทั้งนี้การที่มีเกษตรกรผู้เช่าที่ดินอยู่เป็นจำนวนมากนั้น ก็ทำให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินเหล่านี้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากการเช่าที่ดินในรูปแบบต่างๆ เช่น ไม่มีสัญญาการเช่า หรือ ไม่มีกำหนดสิทธิของผู้เช่าที่ดิน หรือ อาจทำเป็นสัญญากู้เงินเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายควบคุมการเช่า นอกจากนี้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินก็ยังคงเผชิญกับอัตราค่าเช่าที่ไม่เป็นธรรม จนชาวนาในภาคกลางบางแห่งต้องจ่ายค่าเช่าเป็นผลผลิตสูงถึงร้อยละ 50 ของผลผลิต หรือ ถูกเก็บเงินสดล่วงหน้า ซึ่งหากทำนาไม่ไ้ผล ก็จะต้องรอนเป็นภาระหนักที่ต้องไปกู้ยืมโดยเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเพื่อมาจ่ายเป็นค่าเช่านา ความไม่มั่นคงในการเช่าที่ดินทำกิน ทำให้เกิดปัญหาอื่นๆตามมา เช่น เกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน ที่ดินขาดการปรับปรุงและพัฒนาทำให้ผลผลิตตกต่ำ มีปัญหาหนี้สินเกิดขึ้น เป็นต้น (ส.ป.ก.,ม.ป.ป.:6-7)

(3) ปัญหาความยากจน และ หนี้สินของเกษตรกร โดยทั่วไปรายได้และความเป็นอยู่ของคนในชนบทต่ำกว่าคนในเมืองใหญ่ๆ แม้ว่าช่องว่างนี้จะลดลง แต่ก็เป็นไปได้ในอัตราที่น้อยมาก จากการศึกษาในปี พ.ศ. 2503 เกษตรกรมีรายได้ต่อคนเพียงร้อยละ 16 ของรายได้ต่อคนของชาวเมืองเท่านั้น และความแตกต่างของรายได้เกษตรกรในแต่ละภาคก็ยังคงเห็นได้ชัด กล่าวคือ เกษตรกรในภาคกลาง มีรายได้สูงที่สุด และ เกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีรายได้ต่ำที่สุด ขณะที่รายจ่ายที่แท้จริงโดยเฉลี่ยกลับเพิ่มขึ้น ทำให้เกษตรกรมีฐานะยากจนลง มีหนี้สินเพิ่มพูนเพราะนอกจากจะกู้เพื่อการผลิตแล้ว ยังต้องกู้ยืมเพื่อการบริโภคอีกด้วย ทำให้ที่ที่สุดแล้วก็ต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินไป (ส.ป.ก.,ม.ป.ป.:7)

(4) การจัดสรรที่ดินทำกินของรัฐบาลมีจำกัด นำมาสู่ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าเพื่อทำการเกษตร ในช่วงเวลาก่อนที่จะมีการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย มีองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดสรรที่ดินทำกินอยู่หลาย องค์กร อาทิ กรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งเริ่มดำเนินการในปีพ.ศ. 2478 โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดิน พ.ศ. 2478 และ พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 พ.ศ.2504 พ.ศ.2511 ตามลำดับ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย เริ่มดำเนินการในปีพ.ศ. 2485 โดยอาศัยอำนาจตามพ.ร.บ.ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดิน พ.ศ. 2478 และ พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 กรมที่ดิน เริ่มดำเนินการในปีพ.ศ.2498โดยการดำเนินการจัดที่ดินเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน องค์กรทหารผ่านศึก ได้ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และ ระเบียบองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกว่าด้วยการสงเคราะห์ พ.ศ. 2512 เป็นต้นหน่วยงานเหล่านี้มีผลการดำเนินงานจนถึงปีพ.ศ. 2517 รวมแล้วไม่เกิน 9 ล้านไร่ โดยจัดให้กับเกษตรกรไปแล้วประมาณ 730,000 ครอบครัวยุ ซึ่งต่ำกว่าปริมาณความต้องการที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรมาก (ส.ป.ก.,ม.ป.ป.:8; วิสากร สระทองคำ, 2523:8-21)

จากผลการจัดสรรที่ดินในขอบเขตอันจำกัด รวมทั้งปัญหาอันเนื่องจากการลักลอบตัดไม้เพื่อทำไม้แปรรูปของนายทุน ทำให้ ป่าสงวนแห่งชาติ และ ป่าไม้ถาวร ถูกบุกรุกทำลายเป็นจำนวนมาก โดยประมาณการตัวเลขของคณะกรรมการจำแนกที่ดินแห่งชาติพ.ศ. 2511 ซึ่งว่ามีจำนวนรวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 21 ล้านไร่เศษ และมีผู้บุกรุกเข้าไปในที่รกร้างว่างเปล่าถึง 4.3 ล้านไร่ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร,ม.ป.ป.:8) และ จากข้อมูลของกรมป่าไม้ ในตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2504 - 2519 จำนวนป่าไม้ที่ถูกทำลายคิดเป็นจำนวนถึง 46,990,937 ไร่ (สุทธิพร จิระพันธ์, 2534:15)

ช่วงปี (พ.ศ.)	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	กลาง	ใต้	รวมทั้งประเทศ
2504 – 2516	1,675,000	12,645,625	11,135,937	4,750,000	30,206,562
2517 – 2519	7,042,500	5,735,625	2,843,125	1,163,125	16,784,375
2504 – 2519	8,717,500	1,8381,250	13,979,062	5,913,125	46,990,937

ตารางที่ 1.1 จำนวนเนื้อที่ป่าที่ถูกบุกรุกทำลาย ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2504 – 2519
ที่มา ฝ่ายสถิติป่าไม้ กองแผนงาน กรมป่าไม้ (คัดแปลงจากสุทธิพร จีระพันธ์, 2534:15)

จะเห็นได้ว่า จากปัญหาดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกร การเพิ่มขึ้นของครัวเรือนเกษตรกร ปัญหาการเช่าที่ดินที่ไม่เป็นธรรม ผลผลิตและราคาเฉลี่ยของพืชผลตกต่ำ ล้วนทำให้เกิดปัญหาหนี้สินของเกษตรกร การสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดิน และการบุกรุกทำลายป่า นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นๆ เช่น การขาดสินเชื่อการผลิต และการครองชีพที่ต่ำกว่ามาตรฐาน นอกจากนี้ แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายเกี่ยวกับที่ดินแต่ทว่าก็ไม่สามารถที่จะช่วยแก้ปัญหาที่ดิน อาทิ การจัดสรรที่ดินทำกินและการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่เกษตรกร ได้อย่างเต็มที่

ปัญหาของเกษตรกรที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจึงได้ทวีความรุนแรงขึ้นในหลายด้าน จนส่งผลให้เกิดความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครองประเทศ เป็นอย่างมาก และเพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 รัฐบาลนาย สัญญา ธรรมศักดิ์ จึงได้ตัดสินใจแก้ปัญหาด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร¹ และได้บัญญัติความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ดังจะเห็นได้จากคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ที่กล่าวว่า “เจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แสดงออกให้ปรากฏซึ่งปณิธานร่วมกันของปวงชนชาวไทยว่า...จักตรากฎหมายขึ้นใช้เพื่อความ เป็นธรรมในสังคมจักใช้มาตรการทั้งปวงในอันที่จะขจัดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลทั้งในทาง

¹ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ตามแห่งพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 มาตรา 4 บัญญัติว่า “การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกร รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกร โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมีทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดแบ่งให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรให้เช่าซื้อ เช่า หรือ เข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตลดต้นทุนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น”

เศรษฐกิจและสังคมให้ลดน้อยลงเป็นลำดับและจกักร่างไว้ซึ่งหลักนิติธรรมเพื่อให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมอย่างทั่วถึง.....” จากเจตนารมณ์ในคำปรารภดังกล่าวได้มีการนำไปบัญญัติเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐในมาตรา 79 มาตรา 80 และมาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2517 โดยบทบัญญัติทั้ง 3 มาตรานี้มีเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาค่าที่ดินสำคัญของประเทศ โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำของคนในชาติและภาวะจกักรบบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดิน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินแต่ละประเภทอย่างเหมาะสมและการจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินอย่างเป็นธรรมโดยการปฏิรูปที่ดิน² โดยรัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นเป็นครั้งแรกในวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2518 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2518 ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และหลังจากนั้นเป็นต้นมานโยบายการปฏิรูปที่ดินก็ถูกนำมาใช้โดยรัฐบาลในทุกยุคทุกสมัยจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ดีรัฐบาลชุดต่อมาได้มีการแก้ไข พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปแล้ว 2 ครั้ง คือ ครั้งแรกในสมัยรัฐบาล นาย ธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2519 โดยรัฐบาลชุดนี้ก็ยังคงสานต่อแนวทางการปฏิรูปที่ดินดังจะเห็นได้จาก คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ว่า”ในด้านการเกษตรและสหกรณ์ รัฐบาลนี้จะยึดถือโครงการปฏิรูปที่ดินควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบสหกรณ์ทุกระดับเป็นนโยบายสำคัญเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศ โดยใน 4 ปีนี้จะทำการปฏิรูปที่ดินพระราชทาน ที่ดินของรัฐ และที่ดินเอกชนรวมเป็นเนื้อที่ประมาณ 8 ล้านไร่ ด้วยการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร รวมทั้งการจกักรที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อการเกษตรนั้น” หากแต่ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้นเนื่องจากได้ตราขึ้นโดยเร่งรีบทำให้ยังมีบทบัญญัติไม่รัดกุม และไม่เหมาะสมทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินหลายประการ ได้แก่เรื่องการชำระราคา หรือ ค่าทดแทนที่ดิน หรือ อสังหาริมทรัพย์

² นอกจากวิธีการในการปฏิรูปที่ดินแล้ว รัฐบาลนาย สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ออกพ.ร.บ.ควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 และนโยบายการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น โดยการจกักรูปที่ดิน ตามนัยแห่ง พ.ร.บ.การจกักรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 4 หมายความว่า การดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช่ เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและ ลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกัน เพื่อวางผังจกักรูปที่ดินเสียใหม่ การจกักรบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางล้าเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผน การผลิตและการจำหน่ายผลผลิต การเกษตร รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับ โอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อ ที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจกักรูปที่ดิน ตลอดจนการจัดเขตที่ดิน สำหรับอยู่อาศัย ดังนั้นการปฏิรูปที่ดิน และการจกักรูปที่ดิน จึงมีความเหมือนและความแตกต่างกัน กล่าวคือ ทั้งสองวิธีเป็นการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินเสียใหม่ แต่การปฏิรูปที่ดินเป็นการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินโดยการนำที่ดินจากผู้ที่มิที่ดินมากแต่ไม่ทำประโยชน์นำมาจัดให้กับเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินแต่ไม่พอทำกินซึ่งมีลักษณะเป็นนโยบายประเภทจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่(redistributive policy) ขณะที่การจกักรูปที่ดินเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือการจกักรูปแบบการถือครองที่ดินที่ถือครองอยู่เสียใหม่ให้มีขนาดรูปร่างที่เหมาะสมเพื่อความสะดวกหรือเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการเกษตร

สมควรแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่โดยรีบด่วนเพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายเกิดความคล่องตัวและสนองนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลได้รวดเร็วยิ่งขึ้น จึงได้มีการแก้ไขและออกพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2519

ต่อมาพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 ก็ได้มีการแก้ไขอีกครั้ง ในสมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้ตรา พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2532 ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ประเทศไทยได้จัดให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาระยะหนึ่งแล้วแต่การดำเนินการก็ยังมีอุปสรรคทำให้การดำเนินงานไม่ค่อยเหมาะสมเท่าที่ควร จึงน่าจะขยายขอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้นให้สามารถช่วยเหลือผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้ และ อาจจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการที่สนับสนุน และ ต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย เพื่อให้งานดำเนินไปครบวงจรของภาคเกษตรกรรม เป็นต้น (ส.ป.ก.,ม.ป.ป.:4-5)

ในการตราพระราชบัญญัติซึ่งหมายถึง กฎหมายที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา กระบวนการตราพระราชบัญญัติของระบบรัฐสภาไทยเริ่มตั้งแต่มีผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติไปจนถึงการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน การเสนอร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎร และ การพิจารณาโดยวุฒิสภานั้น ถือเป็นกำหนดยุทธศาสตร์ และ การตัดสินใจอันเป็นอำนาจและหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของรัฐสภา อันเป็นหลักการประชาธิปไตยที่ การอนุมัติ หรือ ไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติ พระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารหรือสมาชิกสภาเป็นผู้เสนอ โดยจะต้องผ่านการเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งถือเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของปวงชนเสียก่อน เพราะ ถือว่าผู้แทนของปวงชนย่อมจะทำหน้าที่คอยปกป้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือพิจารณาให้ความเป็นธรรมกับประชาชนโดยทั่วไป

เมื่อพิจารณาถึงระบบการเมืองของไทย จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่ระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยก็ยังมีลักษณะที่ส่วนใหญ่แล้ว เป็นการปกครองแบบมาตยาธิปไตย³ ซึ่งก็คือ การปกครองของ กลุ่มข้าราชการ โดยกลุ่มข้าราชการ และเพื่อกลุ่มข้าราชการ หากแต่ก็มีการสลับฉากด้วยการมีรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญ และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบ้างเป็นครั้งคราวและเนื่องจาก ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 – วิกฤติ

³ การเมืองไทยภายใต้มาตยาธิปไตย ปรอคคูล กระทบ ทงธรรมชาติ (2539) ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538) ทินพันธ์ นะคะคะ (2533) ไพศาล สุริยมงคล (2531) ลิขิต ธีรเวคิน (2546) อนเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2539) เป็นต้น

6 ตุลาคม 2519 - รัฐบาลพล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ระบบการเมืองของไทยมีลักษณะที่ ฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะฝ่ายทหารมีบทบาทและอิทธิพลต่อพรรคการเมืองและระบบการเมืองเป็นอย่างมาก การเลือกเฟ้นบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรี จึงต้องเป็นบุคคลที่ฝ่ายทหาร ยอมรับด้วย และส่วนมากแล้ว ข้าราชการประจำระดับสูงทั้งทหารและพลเรือนจะเข้ามาเป็นรัฐมนตรี หรือ นายกรัฐมนตรีเสียเอง ดังนั้น ในการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของสภานิติบัญญัติ หรือ นโยบายที่มาจากฝ่ายการเมืองแล้ว ก็จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการประจำในระดับกระทรวง ทบวง กรมอยู่อย่างมาก เพราะการริเริ่ม และ พัฒนานโยบาย และ โครงการต่างๆ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและตัดสินใจจะมาจากตัวข้าราชการประจำมากกว่ารัฐมนตรีเองด้วยซ้ำหรือไม่ก็เป็นเรื่องร่วมมือกันระหว่างรัฐมนตรีกับข้าราชการประจำ กระบวนการกำหนดนโยบายของไทยในขณะนั้นจึงเป็น กระบวนการที่มีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง และ ข้าราชการประจำเป็นอย่างมาก

ในช่วงต่อมา ความเข้มข้นของความเป็นรัฐราชการ หรือ อมาตยาธิปไตย นั้นก็ได้เริ่มมีความเสื่อมถอยลงเรื่อยๆนับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2520 เป็นต้นมา ซึ่งก็เป็นผลมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างมากในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมาได้กระตุ้นให้เกิดพลังนอกระบบราชการ โดยกลุ่มพลังกลุ่มแรกก็คือ กลุ่มนักศึกษาในมหาวิทยาลัย ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการโค่นล้มเผด็จการทหารในปีพ.ศ. 2516 และ พ.ศ. 2519 ทำให้รัฐบาลที่เข้าปกครองประเทศต่อมาจึงได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องแบ่งปันอำนาจกับพลังนอกระบบราชการ (อนเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539: 7,9-10) แต่อย่างไรก็ดีหลังจากที่พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์วางมือทางการเมืองในปีพ.ศ. 2531 อันเป็นยุคที่ประชาธิปไตยครึ่งใบสิ้นสุดลงพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ผู้นำพรรคชาติไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมากที่สุดเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ นับแต่นั้นมาสภาพการเมืองไทยก็มีลักษณะของธนาธิปไตย⁴ หรือ สภาวะที่การเมืองถูกครอบงำด้วยอำนาจเงินของนักธุรกิจการเมือง ที่ได้เข้ามาสร้างฐานทางการเมืองโดยการเป็นนายทุนพรรคในการจ่ายเงินซื้อเสียงจากประชาชนโดยเฉพาะในชนบท และการส่งพวกของตนลงสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเมื่อมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล ในขณะที่ตัวกันอำนาจและการรวมกลุ่มของภาคประชาชนก็ยังไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบที่นอกเหนือไปจากกระบวนการเลือกตั้งในระดับต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายซึ่งอำนาจยังคงอยู่กับนักการเมืองที่เป็นชนชั้นนำซึ่งมีหน้าที่หลักในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยมีข้าราชการระดับสูงและนักธุรกิจ ที่เป็นนายทุนของพรรคการเมือง

⁴ โปรตตุ กระทบ ทองธรรมชาติ (2539) ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538) รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544) ลิจิต ธีรเวคิน (2546) อนเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2539) เป็นต้น

หรือเข้ามาลงสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือเป็นชนชั้นนำทางการเมืองไทยอีกกลุ่มหนึ่ง เข้ามามีส่วนร่วมในเพื่อให้กฎหมาย และ นโยบายของรัฐมีลักษณะที่ฝ่ายคนต้องการ

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยเกิดความสนใจที่จะศึกษานโยบายปฏิรูปที่ดิน ด้วยเหตุว่า ประเทศไทยนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังคงเป็นประเทศที่อยู่บนฐานด้านเกษตรกรรม เป็นหลักคั้งนั้น ที่ดินทำกินจึงถือเป็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรที่เป็น คนส่วนใหญ่ของประเทศ และ ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายปฏิรูป ที่ดินจึงมิใช่เป็นเพียงนโยบายด้านสังคมเพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญ นโยบายหนึ่งด้วย และบ่อยครั้งที่นโยบายปฏิรูปที่ดินได้ถูกผูกโยงเป็นนโยบายทางการเมืองในหลาย ต่อหลายครั้ง⁵ จึงทำให้นโยบายนี้มีความน่าสนใจในการศึกษาทางรัฐศาสตร์เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะ อย่างยิ่ง ในการกำหนดนโยบาย

จากการสำรวจงานวิจัยเบื้องต้นผู้ศึกษา พบว่า ส่วนใหญ่แล้วผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ นโยบายปฏิรูปที่ดิน มักจะเป็นการศึกษาเนื้อหาของนโยบาย และการนำนโยบายปฏิรูปที่ดินไป ปฏิบัติ เช่น วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทของ สุนันท์ โกชนพันธ์ (2545) เรื่อง ประเมินผลการดำเนิน นโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกของ สุรพร เสียนสลาย (2539) เรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีนโยบายการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในประเทศไทย นโยบายปฏิรูปที่ดิน: ความฝัน หรือ ความจริง ของ สมภพ มานะรังสรรค์ (2525) เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดีแม้จะมีงานที่ศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย อยู่บ้าง เช่น ชาวนากับที่ดิน “ปฏิรูป หรือ ปฏิวัติ” ของ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2521) วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท ของ นิลุบล โสวรรณะ เรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายในระบอบ การเมืองไทย : ศึกษากรณีการขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 แต่ก็มีใช้การศึกษาในเชิงพัฒนาการของการกำหนดนโยบาย โดยการศึกษาของเกริกเกียรติ นั้น เป็นการศึกษาเฉพาะ กรณีการร่างกฎหมาย ในขณะที่การศึกษาของนิลุบลจะมุ่งเน้นเฉพาะ การแก้ไข พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงเกิดความสนใจที่จะศึกษานโยบายปฏิรูปที่ดินของไทย โดยเฉพาะ กระบวนการกำหนดนโยบาย หรือ การตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 และ การแก้ไขพ.ร.บ.นี้สองครั้งในปีพ.ศ. 2519 และพ.ศ. 2532 ในลักษณะของการติดตามพัฒนาการของ การกำหนดนโยบายตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบันอย่างเป็นระบบ ภายใต้บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ

⁵ ปรากฏการณ์ดังกล่าวก็มีไม่เพียงประเทศไทยประเทศเดียว หากแต่ประเทศอื่นๆก็มักใช้นโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อหวัง ผลทางการเมือง ทั้งในการสร้างเสถียรภาพและการสร้างแรงสนับสนุนจากประชาชน เป็นต้น โปรดคู เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2521) Mathur(1980) Prosterman (1990)Tuma (1965) เป็นต้น

และสังคมไทยในแต่ละช่วงเวลา เพื่อให้เกิดความกระจ่างถึงที่มาและพัฒนาการของนโยบายว่ามีที่มา และมีผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง และ ผู้ที่เกี่ยวข้องเหล่านี้มีบทบาทอย่างไร โดยในการศึกษาครั้งนี้มุ่งตอบคำถามการวิจัยที่สำคัญ ก็คือ การตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปี พ.ศ. 2518 และการแก้ไขพ.ร.บ.ในปีพ.ศ. 2519 และ 2532 เกิดขึ้นได้อย่างไรโดยอะไรเป็นปัจจัยหรือกระแสผลักดันที่สำคัญที่ทำให้เกิดการก่อตัวของวาระนโยบายรัฐบาลได้ รวมทั้งมีตัวแสดงใดบ้างที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประกอบการนโยบายซึ่งผลักดันให้ประเด็นปัญหาสามารถผ่านเข้าไปสู่วาระรัฐบาลได้สำเร็จ นอกจากนี้ในการก่อรูปของนโยบาย ชนชั้นนำทางการเมือง อันได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง นักธุรกิจ เป็นต้นนั้น มีบทบาทอย่างไรในการกำหนดนโยบาย และบทบาทของชนชั้นนำเหล่านี้มีผลต่อเนื้อหาสาระของนโยบายให้มีลักษณะที่เป็นไปตามที่ชนชั้นนำผลักดันต่อผู้หรือแข่งขันกันหรือไม่อย่างไร

2. วัตถุประสงค์

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการทำความเข้าใจ อธิบาย และวิเคราะห์พัฒนาการของการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดิน โดยศึกษาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตั้งแต่ฉบับที่ 1 พ.ศ.2518 และ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง ในปี พ.ศ.2519 และ พ.ศ. 2532 เพื่อที่จะศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นเหล่านี้ กล่าวคือ

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ กระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย ที่มีผลผลักดันให้ประเด็นปัญหาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการริเริ่มแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในแต่ละครั้ง เข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาล
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ กระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมุ่งศึกษาที่กระบวนการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เนื้อหาของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันเป็นผลจากกระบวนการกำหนดนโยบาย

3. กรอบแนวคิดทฤษฎี

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับทฤษฎี และ การศึกษานโยบายปฏิรูปที่ดิน ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบการวิเคราะห์โดยใช้ แนวคิดในการศึกษา 3 แนวคิด คือ

(1) แนวคิดเรื่องการก่อตัวของวาระนโยบาย โดยผู้วิจัยได้ใช้ตัวแบบหน้าต่างนโยบาย ซึ่งอธิบายว่า เมื่อกระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย มาบรรจบกัน ก็จะทำให้หน้าต่างนโยบายเปิดออก เพื่อที่ประเด็นปัญหาจะผ่านเข้าสู่วาระการตัดสินใจของรัฐบาล

(2) แนวคิดเรื่องกำหนดหรือการก่อรูปของนโยบาย โดยผู้วิจัยได้ใช้ตัวแบบชนชั้นนำในการศึกษา ซึ่งอธิบายว่า การตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐถูกครอบงำโดยชนชั้นนำทั้งสิ้น เพราะชนชั้นนำควบคุมองค์กรหลักทั้งหลายในสังคมและครอบครองทรัพยากรซึ่งเป็นฐานที่มาของอำนาจ อีกทั้งมีเครือข่ายความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันอยู่ในในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และในระบอบราชการ ทำให้ชนชั้นนำสามารถใช้อำนาจในการกำหนดโครงสร้างและมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐ นโยบายสาธารณะจึงมีลักษณะการพัฒนามาจากบนลงล่าง ในการศึกษาวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงเป็นการศึกษาบทบาทและอิทธิพลของชนชั้นนำซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ

(3) แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่าง การเมือง การบริหาร และนโยบายสาธารณะ แบบอมตชาติปไตยในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา

โดยแนวคิดที่ (1) และ (2) จะเป็นแนวคิดหลักในการศึกษาการก่อตัวของวาระนโยบาย และการก่อรูปของนโยบาย ส่วน แนวคิดที่ (3) ผู้วิจัยจะนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์เพื่ออธิบาย กลไก ตัวแสดง บทบาทของตัวแสดง และปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนของวาระนโยบายและการก่อรูปของนโยบายให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นว่า เหตุใดข้าราชการประจำจึงเข้าไปมีบทบาทในการผลักดันวาระนโยบาย และในการกำหนดนโยบายทั้งในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารและในฐานะที่เป็นฝ่ายการเมืองในเวลาเดียวกัน และข้าราชการประจำเหล่านี้ได้แสดงบทบาทอย่างไร เป็นต้น

4. สมมติฐานการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามการวิจัยไว้สองประการ คือ ประการแรก การตรา พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปี พ.ศ. 2518 และการแก้ไขพ.ร.บ.นี้ในปีพ.ศ. 2519 และ 2532 เกิดขึ้นได้อย่างไรและอะไรเป็นกระแสผลักดันที่สำคัญที่ทำให้เกิดวาระก่อตัวของวาระนโยบายรัฐบาลได้ รวมทั้งมีตัวแสดงใบบ้างที่เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้อง และประการที่สอง ในการก่อรูปของนโยบาย ชนชั้นนำทางการเมือง อันได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง เป็นต้น มีบทบาทอย่างไร ในการกำหนดนโยบายและบทบาทของชนชั้นนำเหล่านี้มีผลต่อเนื้อหาสาระของนโยบายให้มีลักษณะที่เป็นไปตามที่ชนชั้นนำผลักดันต่อสู้หรือแข่งขันกันหรือไม่อย่างไร และในการตอบปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยได้ตอบปัญหาการวิจัยล่วงหน้าเพื่อเป็นแนวทางในการพิสูจน์หรือหักล้างกับข้อมูลที่นำมาศึกษา โดยผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานไว้ 2 ประการ ซึ่งผู้วิจัยพัฒนาจากกรอบแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ใน

การศึกษาวิเคราะห์ 3 แนวคิด คือ ตัวแบบหน้าต่างแห่งโอกาสในการศึกษาการก่อตัวของวาระนโยบาย ตัวแบบผู้นำในการศึกษาการก่อรูปนโยบาย และ แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองการบริหารและการกำหนดนโยบายแบบอมตยาธิปไตยในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา

ผู้วิจัยได้ใช้ตัวแบบหน้าต่างนโยบายหรือหน้าต่างแห่งโอกาสของ John W. Kingdon ซึ่ง Mark E. Rushefsky ได้นำมาดัดแปลง ตัวแบบนี้อธิบายว่า การก่อตัวของวาระนโยบายจะเกิดขึ้นได้จะต้องอาศัยโอกาสซึ่งเรียกว่าหน้าต่างนโยบายหรือหน้าต่างแห่งโอกาสที่จะเกิดขึ้นเมื่อ 3 กระแส คือ กระแสการเมือง อันได้แก่ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล อารมณ์ความรู้สึกของคนในชาติ เป็นต้น กระแสปัญหา ได้แก่ ปัญหาซึ่งประชาชนและผู้กำหนดนโยบายเห็นว่ามีควมสำคัญเร่งด่วน และ กระแสนโยบาย ได้แก่ ทางออกของปัญหาในรูปของกฎหมาย แผนงาน โครงการ เป็นต้น มาบรรจบกัน ซึ่งจะต้องอาศัยผู้ผลักดันวาระนโยบายซึ่งจะทำหน้าที่ผลักดันปัญหาและทางออกให้เข้าไปสู่การพิจารณาของรัฐบาล ตัวแบบนี้อธิบายว่า ส่วนใหญ่แล้ว กระแสการเมืองและกระแสปัญหาจะเป็นกระแสที่สำคัญในการผลักดันให้หน้าต่างนโยบายเปิดออก แต่ในบางครั้งกระแสนโยบายก็อาจเป็นกระแสหลักในการผลักดันหน้าต่างนโยบายให้เปิดออก⁶ และเมื่อวาระนโยบายได้ผ่านเข้าสู่ขั้นตอนของการกำหนดหรือก่อรูปของนโยบาย ผู้วิจัย เชื่อว่า การกำหนดนโยบายเป็นไปตามตัวแบบผู้นำที่อธิบายว่า ผู้นำหรือชนชั้นนำมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ ในการศึกษาการก่อตัวของวาระนโยบาย และการกำหนดนโยบาย โดยอาศัยตัวแบบดังกล่าว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้แนวคิดแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองการบริหารและการกำหนดนโยบายแบบอมตยาธิปไตยในบริบทของประเทศกำลังพัฒนามาประกอบการอธิบาย กลไก ตัวแสดง และปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานการวิจัยจาก ตัวแบบเรื่องการก่อตัวของวาระนโยบาย และการก่อรูปนโยบาย ดังนี้

1. กระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย จะต้องบรรจบกันในลักษณะที่ทั้งสามกระแสจะต้องมีลักษณะที่เอื้ออำนวยในการที่จะผลักดันให้ประเด็นพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าสู่วาระนโยบายได้ โดยจะมีกระแสใดกระแสหนึ่งหรือสองกระแสรวมกันเป็นกระแสหลักในการผลักดันวาระนโยบาย และมีข้าราชการประจำหรือนักการเมืองทำหน้าที่เป็นผู้ริเริ่มและผลักดันประเด็นปัญหาให้เข้าสู่วาระนโยบาย

2. การกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินหรือ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถูกกำหนดจากชนชั้นนำ ที่ประกอบด้วย ฝ่ายการเมือง หรือ ผู้ที่ใช้อำนาจอธิปไตยทางการบริหารและนิติบัญญัติ เช่น นักการเมือง, สมาชิกวุฒิสภา และ ฝ่ายข้าราชการประจำระดับสูง ซึ่งมีลักษณะ

⁶ โปรดดู Kingdon (1995:165-168) Rushefsky (2002:8-9)

ความสัมพันธ์แบบอมตชาติไปโดย ชนชั้นนำเหล่านี้อาจมีบทบาทในการต่อสู้ หรือ สนับสนุนกัน เพื่อให้พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นไปในลักษณะที่ฝ่ายตนต้องการ

5. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้กำหนดขอบเขตการศึกษา นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทย โดยมุ่งศึกษากฎหมายการปฏิรูปที่ดิน กล่าวคือ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 , พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2519 และ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 โดยการศึกษาวิจัยนี้จะเน้นการศึกษาใน ขั้นตอนที่ประเด็นปัญหาได้เข้าสู่วาระนโยบายรัฐบาล การก่อรูปนโยบาย รวมทั้งศึกษาพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นผลจากกระบวนการกำหนดนโยบาย และ ผลกระทบสำคัญที่ตามมา

6. คำนิยามสำคัญในการศึกษา

กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว 2 ครั้ง ครั้งที่หนึ่งในปีพ.ศ. 2519 และ ครั้งที่สองในปีพ.ศ.2532

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และ การถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือ ที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือ เข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

กระแสปัญหา (problem stream) หมายถึง สถานการณ์หรือเงื่อนไขซึ่งถูกพิจารณาหรือตระหนักโดยสาธารณะชนหรือผู้กำหนดนโยบายว่าเป็นประเด็นปัญหา อาทิ สถานการณ์มีความรุนแรงจนถึงขั้นเป็นวิกฤตการณ์ หรือ สร้างความเสียหายอย่างมหาศาล หรือ สถานการณ์นั้นขัดต่อค่านิยมอันดีในสังคม หรือ สถานการณ์นั้นกลายเป็นประเด็นปัญหาเมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ของประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น การที่กระแสประเด็นปัญหาใดจะมีโอกาสขึ้นมาเป็นวาระนโยบายหรือผลักดันหน้าตาต่างนโยบายให้เปิดออกได้นั้นปัญหาดังกล่าวมักจะต้องมีลักษณะที่ทำให้ผู้กำหนดนโยบายเห็นว่าเป็นปัญหาที่สำคัญเร่งด่วนและผู้กำหนดนโยบายจำเป็นต้องหาทางเปลี่ยนแปลงแก้ไขด้วยวิธีการต่างๆซึ่งนำไปสู่การก่อตัวของกระแส นโยบายนั่นเอง (Kingdon,1995:197-198)

กระแสการเมือง (political stream) หมายถึง เหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น อาทิ การเปลี่ยนแปลงทางอารมณของทั้งชาติ ผลการเลือกตั้ง การเปลี่ยนแปลงทางการบริหาร การต่อสู้ของฝ่ายราชการ การเปลี่ยนแปลงของกลุ่มหรืออุดมการณ์ และแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ในการแข่งขันกันหาเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น กระแสการเมืองดังกล่าวจะทำให้หน้าต่างนโยบายให้เปิดออกเพื่อที่ประเด็นปัญหาจะเข้าสู่วาระนโยบาย โดยนักการเมืองหรือผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายมักจะประเมินและหยิบยกประเด็นปัญหาที่สอดคล้องกับกระแสการเมืองในขณะนั้นๆ อาทิ การเปลี่ยนแปลงทางอารมณ ความรู้สึก หรือ ความสนใจของคนส่วนใหญ่ในชาติ ขึ้นมาพิจารณา (Kingdon,1995:145-145,175)

กระแสนโยบาย (policy stream) หมายถึง ข้อเสนอต่างๆ ในทางนโยบายซึ่งเกิดขึ้นจากการที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายตระหนักว่าประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นและมีความสำคัญเร่งด่วนจะต้องรีบหาทางแก้ไขและนำมาสู่การหาวิธีการแก้ไขปัญหาซึ่งอาจจะเกิดจากการระดมความคิดของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญภายในรัฐบาลหรือมาจากการเสนอของกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น แต่วิธีการแก้ไขปัญหาใดจะกลายเป็นกระแสนโยบายได้นั้น วิธีการดังกล่าวจะต้องได้รับการพิจารณาจากผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายโดยอาศัยกฎเกณฑ์ อาทิ ความเป็นไปได้ในทางเทคนิค ความสอดคล้องกับค่านิยมของคนส่วนใหญ่ในสังคม สามารถจัดการกับอุปสรรคหรือปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ไม่มีปัญหาในเชิงงบประมาณ การยอมรับจากสาธารณะชน รวมทั้ง เป็นที่ยอมรับของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย (Kingdon,1995:200)

หน้าต่างแห่งโอกาส (windows of opportunity) หรือ หน้าต่างนโยบาย (policy window) คือ โอกาสสำหรับผู้สนับสนุนหรือผู้ผลักดันวาระนโยบายในการผลักดันข้อเสนอหรือทางออกในการแก้ปัญหา หรือ โอกาสในการผลักดันความสนใจไปที่ปัญหาพิเศษซึ่งผู้ผลักดันวาระนโยบายให้ความสนใจ หน้าต่างนโยบายจะเปิดออกเมื่อ กระแสการเมือง กระแสปัญหา และกระแสนโยบายมาบรรจบกัน โอกาสดังกล่าวอาจจะเกิดขึ้นในช่วงเวลาอันสั้นดังนั้นผู้ผลักดันวาระนโยบายจะต้องรีบใช้โอกาสในการผลักดันวาระนโยบาย แต่หากหน้าต่างแห่งโอกาสปิดลงก่อนผู้ผลักดันวาระนโยบายก็ควรจะรองจนกว่าหน้าต่างนโยบายจะเกิดขึ้นอีกครั้งในการจะสร้างและผลักดันวาระนโยบาย (Kingdon,1995:165)

ชนชั้นนำ (elites) หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งครอบครองสถานะระดับสูงในสังคมทั้งในแง่ของอำนาจซึ่งรวมถึงความสามารถในการเข้าถึงและควบคุมข้อมูลข่าวสารความรู้ และ ความมั่งคั่ง ซึ่งคนกลุ่มนี้จะใช้อำนาจ,อิทธิพล,และการควบคุมทรัพยากรภายในองค์กรที่มีความสำคัญในสังคม คนกลุ่มนี้มักจะมีตำแหน่งในระดับสูงซึ่งเมื่อทำการตัดสินใจแล้วมีผลที่สำคัญตามมา โดยพวกเขาสามารถที่จะก่อรูปนโยบาย ชี้นำกิจกรรมของรัฐ และตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นปัญหาสำคัญของรัฐบาล และสถาบันหลักๆทางสังคม พวกเขาจะมีศูนย์อำนาจความมั่งคั่งของตนเอง อีกทั้งยังสามารถ

กำหนดหรือมีอิทธิพลทางความคิดต่อระบบการเมืองและเศรษฐกิจในสังคม (คัดแปลงจาก Marger,1981:29) ชนชั้นนำทางการเมืองในการศึกษานี้จะหมายรวมถึง ข้าราชการระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย/กฎหมายปฏิรูปที่ดิน, นักการเมือง (รัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) , นักธุรกิจที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน, และ นักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษากับรัฐบาล หรือ รัฐบาลได้เชิญเข้ามาช่วยกำหนดนโยบาย

มวลชน (masses) หรือ คนที่มีใช้ชนชั้นนำ (nonelites) หมายถึงบุคคลที่เป็นคนส่วนมากในสังคมซึ่งมีอำนาจ ความมั่งคั่ง เกียรติยศในวงจำกัดซึ่งคนส่วนใหญ่เหล่านี้ก็มีความแตกต่างกันอย่างมากทั้งในเรื่องอำนาจ ความมั่งคั่งและเกียรติยศ (Marger,1981:29) คนที่มีใช้ชนชั้นนำในที่นี้ เช่น เกษตรกร ประชาชนทั่วไป เป็นต้นซึ่งมิได้มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (กฎหมายปฏิรูปที่ดิน)

อมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) หมายถึง รัฐบาลหรือ ระบบการปกครองที่เกิดขึ้นจากการที่ฝ่ายข้าราชการประจำเข้าไปมีอำนาจ และดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งก็มักจะควบคู่ไปกับการดำรงตำแหน่งในราชการประจำ ซึ่งก็เป็นผลมาจาก ความเข้มแข็งของภาคราชการ และความอ่อนแอของสถาบันทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง รวมทั้งการขาดพลังนอกราชการที่จะทัดทานอำนาจของฝ่ายข้าราชการได้ (คัดแปลงจาก ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2523 ; ลิขิต ธีรเวคิน,2546;ไพศาล สุริยะมงคล,2531)

ชนาธิปไตย (Plutocracy) หมายถึง รัฐธุรกิจ หรือ ระบบการปกครองโดยคนรวย ซึ่งก็คือสภาพทางการเมืองที่ฝ่ายธุรกิจเข้าไปมีบทบาท อำนาจ และ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยการเข้าไปเป็นนายทุนให้พรรคใหญ่ๆ การดำรงตำแหน่งสำคัญในพรรค การทุ่มเงินซื้อเสียง และ การเข้าไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเมื่อได้เข้าร่วมรัฐบาล ซึ่งก็มักจะตามมาด้วยการถอนทุนคืน จากการคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ (คัดแปลงจาก ลิขิต ธีรเวคิน,2546)

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้วิจัยคาดว่าจะงานวิจัยครั้งนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านวิชาการอย่างน้อยใน 3 ประการ

1. ทำให้เกิดความเข้าใจที่มาของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย
2. ทำให้เกิดความเข้าใจกระบวนการที่พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินสามารถเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาล และ การก่อรูปนโยบาย อย่างเป็นระบบและในเชิงพัฒนาการ กล่าวคือ จะเป็นการศึกษาวิเคราะห์พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทยอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2519 และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 โดยจะทำให้เห็นว่า ในกระบวนการกำหนด

นโยบาย ในที่นี้ก็คือ การออกพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีตัวแสดงใดเข้ามาเกี่ยวข้องและมีบทบาทอย่างไร

3. ทำให้เข้าใจเนื้อหาของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอันเป็นผลจาก กระบวนการกำหนดนโยบาย

8. วิธีการดำเนินการวิจัย

ในการศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาโดย การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาศัยกรอบการวิเคราะห์ซึ่งอยู่บนฐานของแนวคิด และ ทฤษฎีที่นำเสนอมาข้างต้น

ข้อมูลและแหล่งข้อมูลในการศึกษา

ข้อมูลที่จะใช้ในการศึกษาวิเคราะห์มาจาก 2 วิธี คือ การค้นคว้าเอกสารและการสัมภาษณ์

1. วิธีการค้นคว้าจากเอกสารจะเป็นข้อมูลทางประวัติศาสตร์ ซึ่งเน้นตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา และ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน ทั้งที่เป็นเอกสารชั้นต้น และ เอกสารชั้นรองประกอบด้วย

- เอกสารของทางราชการ กฎหมาย และ รายงานการประชุมที่เกี่ยวข้อง
- ข่าวหรือบทความจากหนังสือพิมพ์ต่างๆ
- สื่ออิเล็กทรอนิกส์
- บทความ/ ผลงานวิจัย , สารนิพนธ์, วิทยานิพนธ์
- วารสาร , หนังสือ
- รายงานประจำปี

โดยเอกสารเหล่านี้ มีที่มาจาก

- ห้องสมุดของมหาวิทยาลัย อาทิ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นต้น
- ห้องสมุดของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- กองนิติการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- คณะกรรมการการเกษตร วุฒิสภา
- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- ห้องสมุด รัฐสภา

2. วิธีการสัมภาษณ์ จะเน้นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) โดยมีโครงสร้าง (structural interview) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสมมติฐานการวิจัยโดยอาศัยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key

informant) หรือ บางกรณีหากผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีปัญหาในการให้สัมภาษณ์ด้วยสาเหตุใดก็ตาม ผู้วิจัย อาจใช้วิธีการพูดคุยแบบไม่เป็นทางการ

ประชากร

โดยเบื้องต้นผู้วิจัยได้ สรุบบัญชีรายชื่อของผู้ให้ข้อมูลสำคัญในฐานะกลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ซึ่งประกอบด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายปฏิรูปที่ดิน(พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2518-2532 โดยตรงหรืออย่างใกล้ชิด ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ภาครัฐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมาย พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งจะประกอบด้วย ฝ่ายการเมือง อันได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รวมทั้ง คณะกรรมการการเกษตร สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการแปรญัตติกฎหมาย

<u>รายชื่อและตำแหน่ง</u>	<u>ความเกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน</u>
1. นาย เถลิง ชำรงนาวาสวัสดิ์ - อดีตปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ - อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐบาล นาย สัญญา ธรรมศักดิ์	- รัฐมนตรีผู้นำเสนอ โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อคณะรัฐมนตรีและเสนอพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
2. พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร - อดีตผู้ช่วยเลขานุการฝ่ายความมั่นคงแห่งชาติ	- ประธานกรรมการวางโครงการปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการร่างแผนการปฏิรูปที่ดินและบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย สมัยรัฐบาลจอมพล ถนอม-กิตติขจร
3. นาย กระมล ทองธรรมชาติ - อดีตสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (พ.ศ.2517-2518)	- กรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ....
4. นาย วโรทัย ภิญญาสาสน์ - อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรค ประชากรไทย - อดีตกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3)พ.ศ.2532 สมัยรัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ และ รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ	- ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการคัดค้านเนื้อหาของร่าง พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3)พ.ศ. 2532

5. นาย ทิพย์ เรือง โชติวิทย์
- อดีตผู้อำนวยการสำนักงาน พัฒนาที่ดินชายฝั่งทะเล กรมพัฒนาที่ดิน
6. นาย ไพโรจน์ โลกนิยม
- อดีตผู้อำนวยการกองนิติการ
 - อดีตผู้เชี่ยวชาญของส.ป.ก.
 - อดีตรอง ผู้อำนวยการสำนักงานแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
7. นาย สถิตย์พงศ์ สุขชูเกียรติ
- อดีตผู้อำนวยการกองนิติการ
 - ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายปฏิรูปที่ดิน
8. นาย เกริกเกียรติ พิพัฒนเสริธรรม
- อดีตอธิการบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 - อดีตอาจารย์ประจำ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์
9. นาย ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์
- อดีตอาจารย์ประจำ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
10. นาย ทองโรจน์ อ่อนจันทร์
- อดีตอาจารย์ประจำ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
11. นาย อาบ นาคะจัด
- อดีตอาจารย์ประจำ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
12. นาย แก้วสรร อติโพธิ์
- อดีต อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์
 - อดีตสมาชิกวุฒิสภา
- กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายปฏิรูปที่ดิน และ มีส่วนในการแก้ไขพ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3)พ.ศ.2518
- ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายปฏิรูปที่ดิน
- คณะทำงานของดร.ป๋วย อึ๊งภากร (ประธานที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี นายสัญญา ธรรมศักดิ์) ดูแลงานด้านการปฏิรูปที่ดิน
- ผู้เขียนหนังสือที่ดินกับชาวนาปฏิรูปหรือ ปฏิวัติ
- นักวิชาการที่ให้ความสนใจกับปัญหาชาวนาชาวไร่ และเป็นทีปรึกษาของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย (พ.ศ.2517-2522)
- นักวิชาการที่มีส่วนช่วยนาย ไชยรงค์ ชูชาติ ในการริเริ่มและกำหนดแนวทางการปฏิรูปที่ดิน
- นักวิชาการที่มีส่วนช่วยนาย ไชยรงค์ ชูชาติ ในการริเริ่มและกำหนดแนวทางการปฏิรูปที่ดิน
- นักวิชาการที่มีทักษะในการต่อต้านเนื้อหาในร่างพ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 พ.ศ.2532

กลุ่มที่สอง ภาคเอกชน และ นักวิชาการ

13. นาย อธิพิพล ศรีเสาวลักษณ์
 - อดีตเจ้าหน้าที่ส.ป.ก.
 - อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
14. นาย บุญชัย พิทักษ์ดำรงกิจ
 - อดีตหัวหน้ากลุ่มศึกษาปฏิรูปที่ดิน
 โครงการปฏิวัติเศรษฐกิจ ศูนย์กลางนิสิต
 นักศึกษาแห่งประเทศไทย
- นักวิชาการที่มีประสบการณ์และความสนใจ
 เกี่ยวกับกฎหมายปฏิรูปที่ดิน
- สมาชิกผู้จัดทำหนังสือ การปฏิรูปที่ดิน??
 โครงการปฏิวัติเศรษฐกิจศูนย์กลางนิสิต
 นักศึกษาแห่งประเทศไทย

อย่างไรก็ดี ในการศึกษาค้างครั้งนี้ การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มีข้อจำกัดเนื่องจาก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญหลายท่าน ได้เสียชีวิตไปแล้ว หรือ อาจจะชราภาพทำให้จดจำข้อมูลไม่ได้สมบูรณ์ เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยคาดว่าจะแก้ปัญหาดังกล่าวโดยจะใช้ข้อมูลการสัมภาษณ์ในอดีตจากหนังสือพิมพ์ บทความ หนังสือ หรือวิทยานิพนธ์ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในเรื่องนี้

การเก็บรวบรวมข้อมูล

เบื้องต้นผู้วิจัย ได้ใช้เวลาในช่วงแรก ในการสำรวจ หาหัวข้อ แนวความคิด ทฤษฎี และ การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะหาข้อสรุปเกี่ยวกับ หัวข้อในการศึกษา ประเด็นคำถาม และ กรอบแนวคิดทฤษฎีในการศึกษา ดำรวจข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ ในช่วงที่มีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน และ บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน และในช่วงที่สอง ผู้วิจัยจะสำรวจข้อมูล ข้อเท็จจริง และ นัดสัมภาษณ์กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อนำมา ประกอบการวิเคราะห์อีกครั้งหนึ่ง

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยจะแบ่งข้อมูลที่รวบรวมมาได้ออกเป็นส่วนๆ ตามลักษณะและ ประเภทของข้อมูล ทั้งที่ได้จากการค้นคว้ารวบรวมเอกสาร และ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ เพื่อที่ผู้วิจัย จะนำข้อมูลเหล่านี้มาใช้ในการสร้างข้อสรุปข้อมูล ทั้งจากรูปธรรมหรือ ปรัชญาการณที่มองเห็นได้ หรือ เป็นการตีความ (สุภางค์ จันทวานิช, 2546:131-133) ภายใต้บริบททางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ การเมือง และ สังคมในขณะนั้นๆ

วิธีการศึกษาวิจัย

1. การศึกษาการก่อตัวของวาระนโยบาย : วิเคราะห์ กระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแส นโยบาย ผู้วิจัยจะอาศัยข้อมูลเกี่ยวกับ นโยบายของรัฐบาล ประวัติคณะรัฐมนตรีในขณะนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ การเมือง เศรษฐกิจ สังคมใน ขณะนั้นๆ เป็นต้น โดยผู้วิจัยจะใช้การวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์ เพื่อที่จะวิเคราะห์ และ ตีความข้อมูล ซึ่งข้อมูลเอกสารผู้วิจัยจะค้นคว้าจาก ห้องสมุดของมหาวิทยาลัย หอสมุดแห่งชาติ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บทความ วิทยานิพนธ์ และ สารานุกรมที่เกี่ยวข้อง ข่าวสารสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ และ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

2. การศึกษาการก่อรูปนโยบาย : ศึกษาวิเคราะห์บทบาทของชนชั้นนำทางการเมืองใน การกำหนดนโยบาย ผู้วิจัยจะอาศัยข้อมูลเกี่ยวกับ นโยบายของรัฐบาล ประวัติคณะรัฐมนตรีใน ขณะนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ การเมือง เศรษฐกิจ สังคมใน ขณะนั้นๆ เป็นต้น โดยผู้วิจัยจะใช้การวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์ เพื่อที่จะวิเคราะห์ และ ตีความข้อมูล ซึ่งข้อมูลเอกสารผู้วิจัยจะค้นคว้าจาก ห้องสมุดของมหาวิทยาลัย หอสมุดแห่งชาติ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บทความ วิทยานิพนธ์ และ สารานุกรมที่เกี่ยวข้อง ข่าวสารสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ และ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

9. การนำเสนอผลงานวิจัย

ผู้วิจัยได้นำเสนอผลงานวิจัยนี้โดยแบ่งงานวิจัยออกเป็น 10 บท ดังนี้

บทที่ 1 ผู้วิจัยได้นำเสนอสภาพทั่วไปของปัญหา วัตถุประสงค์การวิจัย กรอบแนวคิด ทฤษฎีในการวิจัย สมมติฐานการวิจัย ขอบเขตการวิจัย คำนิยามสำคัญในการศึกษา ประโยชน์ที่ คาดว่าจะได้รับ วิธีดำเนินการวิจัย และ ลำดับการนำเสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิดทฤษฎี และ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในการศึกษา กระบวนการริเริ่มและการกำหนดนโยบายสาธารณะ

บทที่ 3 ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิดการปฏิรูปที่ดินและประสบการณ์การปฏิรูปที่ดินของ ต่างประเทศ

บทที่ 4 ผู้วิจัยได้นำเสนอความเป็นมาของการจับจอง, การจัดที่ดิน และแนวคิดการปฏิรูป ที่ดินในประเทศไทยในช่วงพ.ศ. 2475 และ นโยบายและแนวทางการแก้ปัญหาชาวไร่ชาวนาและ ปัญหาที่ดินทำกินในประเทศไทยช่วง พ.ศ. 2476 – พ.ศ. 2501

บทที่ 5 ผู้วิจัยได้นำเสนอการนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบายในช่วงรัฐบาล จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ.2502-2506 โดยบทนี้ประกอบด้วยผลการอธิบายสภาพเศรษฐกิจ

การเมือง และ สังคม ในช่วงที่การปฏิรูปที่ดินได้เข้าสู่วาระนโยบาย การอธิบายกระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย และอุปสรรคในการทำให้แนวคิดการปฏิรูปที่ดินไม่สามารถพัฒนาไปสู่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย

บทที่ 6 ผู้วิจัยได้นำเสนอการนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบายในช่วงรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร พ.ศ.2506- 2516 โดยบทนี้ประกอบด้วย การอธิบายสภาพเศรษฐกิจการเมือง และ สังคม ในช่วงที่การปฏิรูปที่ดินได้เข้าสู่วาระนโยบาย การอธิบายกระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย และอุปสรรคในการทำให้แนวคิดการปฏิรูปที่ดินไม่สามารถพัฒนาไปสู่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย

บทที่ 7 ผู้วิจัยได้นำเสนอ นโยบายปฏิรูปที่ดิน : พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยในบทนี้จะประกอบด้วย การอธิบายสภาพเศรษฐกิจ การเมือง และ สังคม ในช่วงที่พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินฯ ได้เข้าสู่วาระนโยบาย การอธิบายกระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย การอธิบายการกำหนดนโยบาย และ การอธิบายเนื้อหาของพ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินฯ อันเป็นผลจากการกำหนดนโยบาย

บทที่ 8 ผู้วิจัยได้นำเสนอ นโยบายปฏิรูปที่ดิน : พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 โดยในบทนี้จะประกอบด้วย การอธิบายสภาพเศรษฐกิจ การเมือง และ สังคม ในช่วงที่ร่างแก้ไขพ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินฯ ได้เข้าสู่วาระนโยบาย การอธิบายกระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย การอธิบายการกำหนดนโยบาย และ การอธิบายเนื้อหาของพ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519อันเป็นผลจากการกำหนดนโยบาย

บทที่ 9 ผู้วิจัยได้นำเสนอ นโยบายปฏิรูปที่ดิน : พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 โดยในบทนี้จะประกอบด้วย การอธิบายสภาพเศรษฐกิจ การเมือง และ สังคม ในช่วงที่ร่างแก้ไขพ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินฯ ได้เข้าสู่วาระนโยบาย การอธิบายกระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย การอธิบายการกำหนดนโยบาย และ การอธิบายเนื้อหาของพ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 อันเป็นผลจากการกำหนดนโยบาย

บทที่ 10 บทสรุป วิเคราะห์ และ อภิปรายผลการวิจัย