

กระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย
: ศึกษากรณีกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นางสาว ศักกรพร ธีรศิริกุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชา รัฐศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THAILAND'S LAND REFORM POLICY FORMULATION PROCESS:
A STUDY ON THE LAND REFORM LAW FOR AGRICULTURE

Miss Sakaraporn Thirasirikul

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Political Science

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academy year 2006

Copyright of Chulalongkorn University


491623

หัวข้อวิทยานิพนธ์ กระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย: ศึกษากรณี
 กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
โดย นางสาว ศักกรพร อิศิริกุล
สาขา รัฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ขาวะประภาส

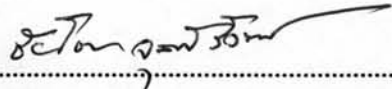
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาคุณวุฒิบัณฑิต



..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา)

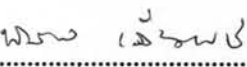
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. อมรา พงศาพิชญ์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ขาวะประภาส)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ชัยโชค จุตศิริวงศ์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ดำรงค์ วัฒนา)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิชญ เสงี่ยมพงษ์)

ศักรพร ธิรศิริกุล : กระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย: ศึกษากรณีกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (THAILAND'S LAND REFORM POLICY FORMULATION PROCESS: A STUDY ON THE LAND REFORM LAW FOR AGRICULTURE) อ.ที่ปรึกษา: ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส, 475 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย การก่อรูปของนโยบายและผลของกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน 3 ฉบับ คือ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 โดยผู้วิจัยใช้ตัวแบบหน้าต่างานนโยบายของรูเซฟสกี (Mark E Rushefsky) ซึ่งประยุกต์จากตัวแบบดั้งเดิมของกิงดอน (John W. Kingdon) ในการศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย และตัวแบบผู้นำของดาเย (Thomas R. Dye) ซึ่งผู้วิจัยประยุกต์เข้ากับสภาพการเมืองแบบอมตยาธิปไตยของไทยมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบาย จากการศึกษาวิจัยข้อมูลเอกสาร และ การสัมภาษณ์ ผู้วิจัยพบว่า กระแสการเมือง กระแสปัญหา กระแสนโยบาย และผู้ผลักดันวาระนโยบายมีบทบาทสำคัญในการผลักดันประเด็นปัญหาที่ทำกินและการปฏิรูปที่ดินเข้าสู่การเป็นวาระนโยบายและการตรากฎหมายปฏิรูปที่ดินของไทยเกิดขึ้นภายใต้การเมืองแบบอมตยาธิปไตย ซึ่งมีลักษณะที่ถูกกำหนดโดยชนชั้นนำคือฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองหรือการแต่งตั้งข้าราชการประจำเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยบทบาทของข้าราชการประจำจะขึ้นอยู่กับสภาพการเมืองแต่ละช่วงว่าฝ่ายการเมืองมาจากการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้ง

ข้อค้นพบจากการศึกษาครั้งนี้คือ ประการแรก การก่อตัวของแนวคิดการปฏิรูปที่ดินมาจากกระแสการเมืองในช่วงสงครามเย็นที่ใช้แนวคิดการปฏิรูปที่ดินมาต่อต้านคอมมิวนิสต์และกระแสนโยบายที่แนวคิดการปฏิรูปที่ดินมีการพัฒนาและแพร่หลายในต่างประเทศโดยองค์กรระหว่างประเทศและประเทศแม่แบบในการปฏิรูปที่ดินอาทิได้หวัน ญี่ปุ่น เป็นต้นซึ่งสหรัฐอเมริกาให้การสนับสนุน โดยองค์กรระหว่างประเทศและประเทศแม่แบบในการปฏิรูปที่ดินมิได้มีบทบาทโดยตรงในการเสนอแนวคิดนี้ต่อรัฐบาลไทย แต่เป็นการส่งผ่านแนวคิดผ่านการประชุมและการให้ทุนเพื่อศึกษาคูงาน โดยข้าราชการประจำได้นำแนวคิดนี้มาผลักดันเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาลไทย และในการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินทั้งสองครั้งมาจากกระแสปัญหาช่องโหว่ของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ประการที่สอง การก่อรูปของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเป็นไปตามตัวแบบผู้นำภายใต้การเมืองแบบอมตยาธิปไตยที่ฝ่ายข้าราชการประจำเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายร่วมกับฝ่ายการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองและการแต่งตั้งข้าราชการประจำ ประการที่สาม กฎหมายปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นผลของการกำหนดนโยบายตามตัวแบบผู้นำมีลักษณะที่นำกฎหมายปฏิรูปที่ดินจากหลายประเทศมาปรับใช้แต่มิได้ใช้มาตรการที่เข้มข้นเหมือนประเทศต้นแบบ อันเป็นผลจากการประนีประนอมในหมู่ชนชั้นนำที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความเห็นแตกต่างกัน และในการแก้ไขหลักการสำคัญของกฎหมายปฏิรูปที่ดินครั้งที่ 2 เป็นการหันเหแนวทางการปฏิรูปที่ดินไปที่ที่ดินของรัฐเพื่อตอบสนองต่อปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐแทนที่จะเป็นที่ดินเอกชนและอุปสรรคของการนำที่ดินเอกชนมาปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นผลจากการต่อสู้ผลักดันของฝ่ายการเมืองพรรคร่วมรัฐบาลเพื่อแข่งขันกันสร้างคามนิยมทางการเมือง

สาขาวิชา.....รัฐศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....
ปีการศึกษา.....2549.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

(Handwritten signatures and names)

4581905924 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORD: PUBLIC POLICY FORMULATION

SAKARAPORN THIRASIRIKUL : THAILAND'S LAND REFORM POLICY FORMULATION
PROCESS: A STUDY ON THE LAND REFORM LAW FOR AGRICULTURE. THESIS
ADVISOR: PROFESSOR SUPACHAI YAVAPHABHAS Ph.D.,475pp.

This study is aimed at investigating the agenda setting and the enactment of the land reform law for agriculture in Thailand as well as the land reform law : the Land Reform Law for Agriculture of 1975 , its first amendment of 1976 and second amendment of 1989.The John W. Kingdon's policy window model on agenda setting modified by Mark E. Rushefsky and the Thomas R. Dye's elite model on policy formulation adjusted to fit with bureaucratic polity of Thailand were utilized as an analytical framework. From analyzing official and other documents, and from interviewing key informants the study finds that the political stream , the problem stream , and the policy stream as well as the policy entrepreneurs did have significant roles in setting the agenda on agricultural land problems and land reform policy ,and that the land reform law enactment and amendment under bureaucratic polity settings were launched and formulated by bureaucrats and politicians that were either elected by people or being bureaucrats selected by coup leaders . The extent of the roles of bureaucrats on policy formulation process depended on the political settings at those times whether they were by elected or non-elected politicians.

The findings of this study show that (1) the initiation of land reform issue was attributed to political stream which treated land reform as a measure to counter communism movement in the cold war period and to policy stream which land reform concept was widely supported by international organizations, the United States and those countries accomplishing land reform policy i.e. Taiwan and Japan, promoted by the United States, but the roles of such organizations and countries were not direct. Land reform policy and concept were transferred to Thailand via international seminars and technical courses on land reform which technocratic elites attended, and then pushed the land reform issue to governmental agenda. The first and second amendments of the land reform law were due to problem stream and the problems stemmed by the laws.(2) formulation of the land reform law of Thailand can be characterized as an elite model under bureaucratic polity which bureaucrats together with elected and non-elected politicians engaged in policy formulation process.(3) the land reform law for agricultures was not totally adopted as the prototype but modified due to compromising and contending between elite groups.While according to the urgent problems on invasion of public lands and the obstacles of land reform on private lands, the second law amendment changed the object and direction of land reform from redistributing private lands to distributing public lands, resulting from the contending of politicians that championed the new direction of land reform, hoping for gaining majority votes in the next election.

Field of study.....Political Science.....Student's signature.....
Academic year.....2006..... Advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เกิดขึ้นมาจากประสบการณ์ของผู้วิจัยที่ได้รับรู้ปัญหาที่คนทำกินและนโยบายปฏิรูปที่ดินของไทยซึ่งทำให้ผู้วิจัยเกิดความสนใจและต้องการเจาะลึกลงไปว่านโยบายปฏิรูปที่ดินของไทยมีที่มาและมีพัฒนาการอย่างไร โดยผู้วิจัยมีความตั้งใจที่จะรวบรวมข้อมูลและศึกษาการกำหนดนโยบายนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์ในทางวิชาการแก่นักวิจัย นักศึกษา และผู้ที่สนใจที่มาของนโยบายปฏิรูปที่ดินของไทย ให้ทราบถึงที่มาและนัยยะในทางการเมืองในการกำหนดนโยบายนี้

การที่ผู้วิจัยสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลงได้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภาส ที่ได้ให้ความใส่ใจ อดทนอ่านและแก้ไขงาน รวมทั้งให้คำแนะนำชี้แนะและให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยด้วยความเมตตากรุณาโดยตลอด ซึ่งผู้วิจัยระลึกถึงพระคุณของท่านอยู่เสมอ และ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณประธานการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงศาพิชญ์ และกรรมการทุกท่าน ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร. ชัยโชค จุลศิริวงศ์ รองศาสตราจารย์ ดร. คำรงค์ วัฒนา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิษณุ เสี่ยงมพงษ์ ที่ได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการเขียนและแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากนั้นผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ ศาสตราจารย์ ดร. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม ศาสตราจารย์ ดร.ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ ศาสตราจารย์ ดร.อาบ นาคะจัด คุณ ไพโรจน์ โลกนิยม คุณ สติศย์พงษ์ สุขชูเกียรติ เป็นต้น ที่ได้สละเวลาให้ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์และให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่การศึกษาครั้งนี้เป็นอย่างมาก และ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณาจารย์ในคณะรัฐศาสตร์ ที่อนุเคราะห์ให้ข้อมูลและตอบข้อซักถามทางวิชาการของผู้วิจัยมาโดยตลอด อาทิ ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ถิมมณี รองศาสตราจารย์ ดร. กุลลดา เกษบุญชู-มิด เป็นต้น รวมทั้งผู้วิจัยขอขอบพระคุณส่วนราชการต่างๆ อาทิ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมพัฒนาที่ดิน รัฐสภา เป็นต้น ที่ได้เอื้อเฟื้อในการค้นหาเอกสารทางราชการ ซึ่งส่วนใหญ่ค่อนข้างเก่ามากและบางครั้งเป็นเอกสารหายากให้แก่ผู้วิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเกิดขึ้นมิได้เลิขหากปราศจากการสนับสนุนและกำลังใจ จาก คุณพ่อ นาย คุสิต ธิรศิริกุล และคุณแม่ นาง ฉฐา ธิรศิริกุล และสมาชิกทุกคนในครอบครัว หากความดีใดๆที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้พึงมีต่อวงวิชาการ ผู้วิจัยขออุทิศความดีทั้งหมดนี้แด่คุณพ่อคุณแม่ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาของผู้วิจัยมาโดยตลอด

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ญ
สารบัญภาพ	ฎ
บทที่	
1. บทนำ	
สภาพทั่วไปของปัญหา	1
วัตถุประสงค์	9
กรอบแนวคิดทฤษฎี	9
สมมติฐานการวิจัย	10
ขอบเขตการวิจัย	12
คำนิยามสำคัญในการศึกษา.....	12
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	14
วิธีการดำเนินการวิจัย	15
การนำเสนอผลงานวิจัย	19
2. กรอบแนวคิดทฤษฎี	
แนวคิดการก่อตัวของวาระนโยบาย	23
แนวคิดการกำหนดหรือก่อรูปนโยบาย	29
ความสัมพันธ์ระหว่าง การเมือง การบริหาร และ นโยบายสาธารณะ	38
ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการปฏิรูปที่ดิน	50
กรอบความคิดโดยรวมของการศึกษา	54

3.	แนวคิดการปฏิรูปที่ดิน และประสบการณ์การปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ	
	การปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ	57
	แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน	85
	สรุป	92
4.	ความเป็นมาของการจับจอง, การจัดที่ดิน และแนวคิดการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย ในช่วงพ.ศ. 2475 และ นโยบายและแนวทางการแก้ปัญหาชาวไร่ชาวนาและปัญหา ที่ดินทำกินในประเทศไทยช่วง พ.ศ. 2476 – พ.ศ. 2501	
	พัฒนาการของการจับจอง และการจัดที่ดินในประเทศไทย	95
	การริเริ่มแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบายช่วงหลัง เปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475.....	98
	- สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคม ช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475.....	99
	- กระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย ช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475.....	106
	- ปัญหาอุปสรรคที่ทำให้แนวคิดการปฏิรูปที่ดินตกไป ก่อนการเข้าสู่การกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดิน	115
	อุปสรรคในการนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินกลับเข้ามาเป็นวาระนโยบายช่วง พ.ศ. 2476-2501 และ นโยบายและแนวทางการแก้ปัญหาชาวไร่ ชาวนาและปัญหาที่ดินทำกินช่วง พ.ศ. 2476 – พ.ศ. 2501.....	121
	สรุป	136
5.	การนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบายในช่วงรัฐบาล จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ.2502-2506	
	สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมในช่วงการนำแนวคิด การปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบาย พ.ศ. 2502-2506.....	141
	กระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย ในช่วงการนำแนวคิด การปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบาย พ.ศ. 2502-2506.....	148
	ปัญหาอุปสรรคที่ทำให้แนวคิดการปฏิรูปที่ดินไม่ได้พัฒนาเป็นนโยบาย	158
	สรุป	161

6. การนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบายในช่วงรัฐบาล
จอมพล ถนอม กิตติขจร พ.ศ.2506- 2516

สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมของประเทศไทยในช่วง
การนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบาย พ.ศ. 2506-2516....165
กระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย ในช่วงการนำแนวคิด
การปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบาย พ.ศ. 2506-2516..... 171
ปัญหาอุปสรรคที่ทำให้แนวคิดการปฏิรูปที่ดินไม่ได้พัฒนาเป็นนโยบาย 189
สรุป 194

7. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมในช่วงวาระนโยบาย
ของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 197
กระแสปัญหา กระแสการเมือง และ กระแสนโยบาย ในช่วงวาระนโยบาย
ของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 207
กระบวนการกำหนดคน โยบาย:พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ. 2518..... 220
ผลของกระบวนการกำหนดคน โยบาย: พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ. 2518..... 244
สรุป 252

8. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2519

สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมในช่วงวาระนโยบาย
ของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519..... 258
กระแสปัญหา กระแสการเมือง และ กระแสนโยบาย ในช่วงวาระนโยบาย
ของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519.....266
กระบวนการกำหนดคน โยบาย:พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518
แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519.....281

ผลของกระบวนการกำหนดนโยบาย: พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519.....297
 สรุป306

9. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3)
 พ.ศ. 2532

สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมในช่วงวาระนโยบายของพ.ร.บ.
 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3)
 พ.ศ. 2532.....313
 วาระนโยบายและการกำหนดนโยบาย : การขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดิน
 เพื่อเกษตรกรรมฯ ในสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์..... 324
 - กระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย ใน
 ช่วงการขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร
 กรรมฯ สมัย รัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์324
 - กระบวนการกำหนดนโยบาย: การพิจารณาร่าง
 พ.ร.บ.การที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ สมัยรัฐบาล
 พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์.....336
 กระแสปัญหา กระแสการเมือง และ กระแสนโยบาย ในช่วงวาระนโยบาย
 ของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม
 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 สมัย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ.....346
 กระบวนการกำหนดนโยบาย:พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518
 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532.....352
 ผลของกระบวนการกำหนดนโยบาย: พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532.....376
 สรุป382

10. บทสรุป

สรุปที่มาและแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินและพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อ
 เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และการเสนอขอแก้ไข 2 ครั้งในปีพ.ศ. 2519
 และ พ.ศ. 2532..... 389

-	กระแสนการเมืองของแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน จนกระทั่งมีการ ประกาศใช้พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และการเสนอขอแก้ไขในปีพ.ศ. 2519 และพ.ศ. 2532.....	390
-	กระแสนปัญหาของแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน จนกระทั่งมีการ ประกาศใช้พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และการเสนอขอแก้ไขในปีพ.ศ. 2519 และพ.ศ. 2532.....	390
-	กระแสนโยบายของแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน จนกระทั่ง มีการประกาศใช้พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และการเสนอขอแก้ไขในปีพ.ศ. 2519 และพ.ศ. 2532.....	391
-	หน้าต่างนโยบายของแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน จนกระทั่ง มีการประกาศใช้พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และการเสนอขอแก้ไขในปีพ.ศ. 2519 และพ.ศ. 2532.....	392
-	กระบวนการกำหนดนโยบาย : พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และการเสนอขอแก้ไขในปี พ.ศ. 2519 และพ.ศ. 2532.....	395
-	ผลของการกำหนดนโยบาย : พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และการเสนอขอแก้ไข ในปีพ.ศ. 2519 และ พ.ศ. 2532.....	399
	ข้อสรุป ในเชิงวิชาการ.....	405
	รายการอ้างอิง.....	413
	บรรณานุกรม.....	441
	ภาคผนวก	444
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	475

สารบัญตาราง

1.1	จำนวนเนื้อที่ป่าที่ถูกบุกรุกทำลาย ในช่วงระยะเวลาดังแต่ พ.ศ. 2504 – 2519.....	4
2.1	เปรียบเทียบขั้นตอนต่างๆของกระบวนการนโยบายสาธารณะ.....	23
5.1	รายได้ต่อคนของเกษตรกรและคนในเมือง.....	146
6.1	เนื้อที่ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร และเนื้อที่เช่าที่ดิน ในปีพ.ศ. 2516 และพ.ศ. 2518”.....	176
6.2	รายได้ต่อคนของเกษตรกรและคนในเมือง.....	179
6.3	ขนาดเนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตรปีพ.ศ. 2506-2514.....	181
7.1	เนื้อที่ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร และเนื้อที่เช่าที่ดิน ในปีพ.ศ. 2516 และพ.ศ.2518.....	213
7.2	สรุปพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518.....	254
8.1	เปรียบเทียบระหว่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518และ ร่าง พ.ร.บ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ขอแก้ไข.....	282
8.2	สรุปพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519).....	308
9.1	จำนวนเนื้อที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกทำลายในช่วงเวลาดังแต่ปีพ.ศ.2504-2533.....	329
9.2	สรุปพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่3) พ.ศ.2532	385

สารบัญภาพ

2.1	แนวคิดทฤษฎีในการศึกษาวิเคราะห์.....	21
2.2	ตัวแบบหน้าต่างนโยบาย.....	26
2.3	เปรียบเทียบตัวแบบชนชั้นนำของ Mosca และ Pareto.....	32
2.4	ตัวแบบชนชั้นนำของ Thomas Dye	35
2.5	ตัวแบบชนชั้นนำคัดแปลง.....	38
2.6	กรอบการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินหรือพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรกรรม	55
7.1	กระบวนการตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม พ.ศ. 2518.....	227
8.1	กระบวนการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2) พ.ศ. 2519.....	285
9.1	กระบวนการตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมพ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่3)พ.ศ.2532.....	363
10.1	ตัวแบบการกำหนดนโยบายหรือการตราและการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ.....	412