

กระบวนการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย : ศึกษากรณีการขอแก้ไข
และเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518



นางสาวนิลบล ไสววรรณ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2534

ISBN 974-579-432-5

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

017763 117930310

PUBLIC POLICY MAKING PROCESS IN THE THAI POLITICAL SYSTEM
: A CASE STUDY OF THE PROCESS TO AMEND THE 1975
AGRICULTURE LAND REFORM ACT.

Miss. Nilubon Sowanna

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1991

ISBN 974-579-432-5



หัวข้อวิทยานิพนธ์ กระบวนการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย : ศึกษากรณีการ
 ขอบข่ายและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 พ.ศ. 2518

โดย นางสาวนิลบล โสวรรณะ

ภาควิชา การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว. พงศธิสาณ ชุมพล

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็น
 ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
 (ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรภักย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
 (ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษา
 (รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว.พงศธิสาณ ชุมพล)

.....กรรมการ
 (รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตธนารักษ์)

นิลบล โสวรรณะ : กระบวนการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย :
ศึกษากรณีการแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร
กรรม พ.ศ.2518 (PUBLIC POLICY MAKING PROCESS IN THE THAI
POLITICAL SYSTEM : A CASE STUDY OF THE PROCESS TO AMEND
THE 1975 AGRICULTURE LAND REFORM ACT.)
อาจารย์ที่ปรึกษา : รศ.ม.ร.ว.พฤทธิสาณ ชุมพล
140 หน้า. ISBN 974-579-432-5

งานวิจัยฉบับนี้ มุ่งศึกษาวิเคราะห์ กระบวนการกำหนดนโยบายในระบบ
การเมืองไทย กระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิ
รูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ในช่วงปีพ.ศ.2529-2532 เป็นการศึกษาบทบาท
และการใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผู้เสนอและกลุ่มผู้คัดค้านร่างพระราชบัญญัติ

ผลการศึกษาพบว่า ท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมืองภายในและระ
หว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล กลุ่มผู้เสนอสามารถใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มตนได้
มากกว่ากลุ่มผู้คัดค้าน โดยมีปัจจัยเกื้อหนุน 3 ปัจจัยที่เชื่อมโยงกัน คือ

1. การที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นหน่วยราชการที่
สนับสนุนการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติอย่างจริงจัง
2. การที่รัฐบาลสามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร แม้จะมี
ความขัดแย้งทางการเมืองในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล
3. การรู้จักใช้จังหวะเวลาที่เหมาะสมในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติ



ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2533

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

NILUBON SOWANNA ; PUBLIC POLICY MAKING PROCESS IN THE
THAI POLITICAL SYSTEM ; A CASE STUDY OF THE PROCESS TO
AMEND THE 1975 AGRICULTURE LAND REFORM ACT.

ADVISOR : ASSOCIATE PROFESSOR MR. PRUDHISAN JUMBALA
140 pp. ISBN 974-579-432-5

This study aimed to analyze the policy making process in the Thai political system by means of a case study of the legislative process to amend the 1975 Agricultural Land Reform Act, a process which spanned 1986-1989. Emphasis was placed on the roles and influences of the proposers and opposers of the amendment bill.

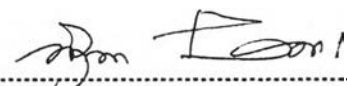
The study found that, in the midst of political changes within and between the political parties in the coalition governments, the proposers were able to successfully use their power and influence over the opposers. Three interlinked factors were found to be important in this :


1. The fact that the government agency directly responsible, namely the Agricultural Land Reform office, was fully in support of the amendment.

2. The fact that the government was able to control the MPs' exercise of their voting rights such that the majority of them voted for the bill, even though there were changes in the government ranks.

3. The fact that the bill was proposed and went through the legislative process at an opportune time, namely in the early stages of the Chatichai government in 1989.

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2533

ลายมือชื่อนิสิต 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาพร้อม



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้เสร็จสมบูรณ์ลงได้ด้วยความช่วยเหลือและความร่วมมือของผู้มีพระคุณหลาย ๆ ท่าน ท่านแรกคือ รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว.พฤษีสาธิต ชุมพล อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ซึ่งมีวิถียานของความเป็น "ครู" เต็มเปี่ยม อาจารย์คอยให้คำแนะนำให้แสงสว่างในยามที่ผู้วิจัยมืดมนหาหนทางเดินต่อไปไม่ได้ ท่านศาสตราจารย์ ดร.สุจิต ญุงงการ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตชนารักษ์ อาจารย์ "นอพระ" ของลูกศิษย์ทุกคน เป็นกรรมการในการสอบ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ท่านรัฐมนตรีวิมล ฤชพันธ์ ส.ส.สุเทพ เทือกสุบรรณ ส.ส.วโรทัย ภิญญาสาส์น ส.ส.ปกิต พัฒนกุล คุณทวี ชูทรัพย์ คุณปิติพงศ์ นิ่งบุญ ฅ อัยยธยา อาจารย์แก้วสรร อติโชติ คุณไพโรจน์ โลกนิมม คุณเฉลิมพงษ์ สุดชูเกียรติ ที่กรุณาให้ความร่วมมือในการสัมภาษณ์และให้ข้อคิดต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการวิจัย ขอขอบพระคุณ อาจารย์ดำรงค์ วัฒนนา ผู้เปรียบเหมือน "พี่ชาย" ผู้ให้ความรู้ด้านคอมพิวเตอร์ และงานวิจัย ตลอดจนแนะนำ ตกเดือนให้ผู้วิจัยปรับตัวเข้ากับสังคมของจุฬาฯ อาจารย์เกษม กุลประดิษฐ์ "เพื่อนแท้" ที่ให้ความช่วยเหลือมาโดยตลอด คุณหมอลสุเทพ เลื่องยศลีอชากุล ที่คอยให้ความรัก ความห่วงใย กำลังใจในยามที่ผู้วิจัยท้อแท้ยิ่งที่สุด ผู้วิจัย "ซึ่ง" ในความห่วงใยนี้อย่างยิ่ง ท้ายที่สุด ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ คุณลุงชิต-คุณป้าวณิ ศรีนวล ผู้เปรียบเสมือนบิดามารดาบังเกิดเกล้า คุณลุงจ่านงค์ โสวรรณะ ซึ่งคอยห่วงใยและให้กำลังใจตลอดมา ตั้งแต่ผู้วิจัยจำความได้จนกระทั่งปัจจุบัน ความห่วงใยนี้ก็ยังไม่เลือนหาย คุณพันธศักดิ์ เดชะโกศยะ ผู้ซึ่งทำหน้าที่แทน "พ่อ" โดยมิได้ขาดตกบกพร่อง และผู้ที่มีบทบาทสำคัญสูงสุดในชีวิตของผู้วิจัย คือ คุณแม่นิสสา โสวรรณะ "พินิ" ต้องต่อสู้กับความยากลำบากแต่เพียงลำพังเป็นเวลานานกว่าที่ผู้วิจัยจะสามารถยืนอยู่ตรงจุดนี้ได้ ลูกขอกราบแทบเท้าในพระคุณของแม่มา ณ ที่นี้ด้วย และหากวิทยานิพนธ์เล่มนี้ จะมีจุดบกพร่องในส่วนใด ผู้วิจัยขอรับความบกพร่องดังกล่าวไว้แต่เพียงผู้เดียว



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 : บทนำ	
สภาพทั่วไปของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	8
สมมติฐานของการวิจัย.....	9
ขอบเขตของการวิจัย.....	9
วิธีการในการศึกษาวิจัย.....	10
ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	11
ทฤษฎีและแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	11
การนำเสนอเรื่อง.....	11
บทที่ 2 : ความหมายและแนวความคิดในการศึกษา	
แนวความคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดิน.....	12
ความหมายของการปฏิรูปที่ดิน.....	12
มูลเหตุและวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปที่ดิน.....	13
แนวความคิดเรื่องระบบการเมือง.....	15
แนวความคิดเรื่องกระบวนการในการกำหนดนโยบาย.....	19
แนวความคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพลกับกระบวนการในการตัดสินใจ และการไม่ตัดสินใจ.....	25
สรุปแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	29

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 3 : ความเป็นมาและสาเหตุของการริเริ่มแก้ไขและเพิ่มเติม	
พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518	
ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน.....	31
ผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน.....	38
สภาพปัญหา.....	44
- ปัญหาด้านโครงสร้าง.....	44
- ปัญหาการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน.....	46
- ปัญหาต่อเนื่องไปในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	
ฉบับที่ 6.....	51
ทิศทาง การปฏิรูปที่ดินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	
ฉบับที่ 6.....	52
- นโยบายการปฏิรูปที่ดินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม	
แห่งชาติ ฉบับที่ 6.....	54
- วัตถุประสงค์การปฏิรูปที่ดิน 2530-2534.....	55
- วิธีการหลักเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์.....	55
การริเริ่มการขอแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน	
เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518.....	56
- สาเหตุการขอแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน	
เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518.....	56
ปัญหาทางด้านกฎหมาย.....	56
นโยบายทางด้านการเมือง.....	60
- สภาพทางการเมืองในช่วงที่มีการริเริ่มขอแก้ไขและเพิ่มเติม	
พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518.....	62

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 4 : บทบาทและการใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผู้เสนอและกลุ่มผู้คัดค้าน
ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

 การริเริ่มในการเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ.2529-2532)..... 67

 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใน
 สภาผู้แทนราษฎร สมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ..... 81

 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใน
 สภาผู้ราษฎร วาระที่ 2 และ 3..... 97

 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใน
 วุฒิสภา..... 103

 การใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน
 เพื่อเกษตรกรรม..... 108

 - ลักษณะการใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผู้เสนอและ
 กลุ่มผู้คัดค้าน..... 109

บทที่ 5: บทสรุปวิเคราะห์..... 112

 บรรณานุกรม..... 116

 ภาคผนวก..... 121

 ประวัติผู้เขียน..... 139