

การศึกษาการกำหนดนโยบายหรือการตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และการเสนอขอแก้ไข 2 ครั้งในปีพ.ศ. 2519 และ พ.ศ. 2532 ผู้วิจัยได้นำเสนอการเข้าสู่วาระนโยบายในช่วงก่อนที่จะมีการตราพ.ร.บ.นี้และในช่วงที่มีการตราพ.ร.บ.นี้ทั้ง 3 ฉบับ รวมทั้งนำเสนอการก่อรูปของนโยบายหรือการตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินที่ถูกกำหนดโดยชนชั้นนำซึ่งก็คือ ฝ่ายข้าราชการประจำระดับสูงและฝ่ายการเมืองที่อาจจะมาจากการเลือกตั้งหรือมาจากข้าราชการประจำ อันเป็นผลสะท้อนถึงลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำ ภายใต้สภาพการเมืองในช่วงเวลาที่มีการตราพ.ร.บ.ดังกล่าว โดยในบทที่ 10 ผู้วิจัยได้สรุปที่มาและแนวคิดการปฏิรูปที่ดินและพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้ง 3 ฉบับ และ ข้อเสนอ ในเชิงวิชาการ ดังนี้

1. สรุปที่มาและแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินและพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และการเสนอขอแก้ไข 2 ครั้งในปีพ.ศ. 2519 และ พ.ศ. 2532

การศึกษานโยบายการปฏิรูปที่ดิน (พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พ.ศ. 2518 และการเสนอขอแก้ไข 2 ครั้งในปีพ.ศ. 2519 และพ.ศ. 2532 เริ่มตั้งแต่ที่มาของการริเริ่มแนวคิดนี้ในประเทศไทยครั้งแรกโดย หลวงประดิษฐมนูธรรม (นาย ปรีดี พนมยงค์) ซึ่งเสนอให้การปฏิรูปที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของเค้าโครงการเศรษฐกิจในปีพ.ศ. 2476 แต่ก็ไม่สามารถจะพัฒนาเป็นนโยบายของรัฐบาลได้เนื่องจากปัญหาทางการเมืองและความไม่เข้าใจแนวคิดนี้โดยถูกมองว่าเป็นความคิดแบบคอมมิวนิสต์ ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคที่สำคัญในการรื้อฟื้นแนวคิดนี้กลับมาเป็นวาระนโยบาย จนกระทั่งในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการนำแนวคิดนี้กลับมาเป็นวาระนโยบายอีกครั้งในปีพ.ศ. 2506 แต่ก็เพียงการริเริ่มแผนการศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมในการปฏิรูปที่ดินมากกว่าจะกำหนดเป็นนโยบาย ในขณะที่รัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ในช่วงพ.ศ. 2515-2516 ได้มีการผลักดันแนวคิดนี้เพื่อจะพัฒนาต่อเป็นนโยบายรัฐบาลแต่ถูกสั่งให้รอการพิจารณาไว้ก่อนและที่สุราษฎร์ธานีหมุดอำนาจลงจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จึงกล่าวได้ว่าการพัฒนาแนวคิดนี้กว่า 4 ทศวรรษ จึงยังคงอยู่ในขั้นของการเป็นวาระนโยบายรัฐบาล ในขณะที่การผลักดันแนวคิดนี้เข้ามาเป็นวาระนโยบายและสามารถพัฒนาต่อมาเป็นนโยบายรัฐบาล หรือการตราพระราชบัญญัติ และการแก้ไขพ.ร.บ. นั้นได้เกิดขึ้นใน 3 ช่วง คือ ในช่วงการตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในสมัยรัฐบาล นาย สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และการแก้ไขพ.ร.บ.นี้ครั้งแรก ในปีพ.ศ. 2519 ในสมัยรัฐบาล นาย ธานินทร์ ภัยวิเชียร และ ครั้งที่สอง ในปีพ.ศ. 2532 ในสมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ

### 1.1 กระแสการเมืองของแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน จนกระทั่งมีการประกาศใช้พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และการเสนอขอแก้ไข 2 ครั้งในปีพ.ศ. 2519 และพ.ศ. 2532

จากแนวคิดหน้าต่างนโยบาย อธิบายว่า กระแสการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อโอกาสในการผลักดันประเด็นปัญหาเข้ามาเป็นวาระนโยบาย จะเห็นได้ว่า ในบางกรณีกระแสการเมืองอาจเป็นกระแสหลักในการผลักดันวาระนโยบาย ซึ่งอาจจะเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เช่น การปฏิวัติ การเปลี่ยนรัฐบาล เป็นต้น ดังจะเห็นได้ชัดเจน ในการริเริ่มแนวคิดนี้โดยหลวงประดิษฐมนูธรรม ก็เป็นผลจากการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร และการผลักดันแนวคิดนี้ในสมัยรัฐบาลนาย สัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งเป็นผลมาจากความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 หรือบางกรณี กระแสการเมืองที่เป็นปัจจัยหลักในการผลักดันวาระนโยบายอาจเป็นผลจากสภาพการเมืองอื่นๆซึ่งอาจเป็นปัจจัยภายในประเทศหรือปัจจัยภายนอกประเทศที่มีอิทธิพลต่อการพิจารณาประเด็นปัญหาในแต่ละเรื่อง โดยเฉพาะในประเด็นด้านความมั่นคง เช่น ภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ในระดับประเทศและระหว่างประเทศในช่วงสงครามเย็น ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจของผู้นำประเทศ ดังจะเห็นได้จาก การรื้อฟื้นแนวคิดนี้ในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจรที่แม้จะมีได้มีความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้นแต่ฐานอำนาจของรัฐบาลทหารที่มุ่งต่อต้านคอมมิวนิสต์ก็เป็นปัจจัยที่สำคัญในการยอมรับจากผู้นำที่มาจากทหารให้นำแนวคิดนี้เข้ามาในฐานะเครื่องมือหนึ่งที่ช่วยต่อต้านคอมมิวนิสต์ อย่างไรก็ตามก็บางกรณีกระแสการเมืองอาจมิใช่กระแสหลักแต่อาจเป็นปัจจัยสนับสนุนหรือเอื้ออำนวยให้กระแสปัญหาและ/หรือกระแสนโยบายที่เป็นปัจจัยหลักในการทำให้ประเด็นปัญหาเข้าเป็นวาระนโยบายรัฐบาล เช่น การแก้ไขกฎหมายนี้ในสมัยรัฐบาล นาย ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ที่แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้น แต่ก็มิอาจจะสรุปได้ว่า กระแสการเมืองจะเป็นปัจจัยหลักในการผลักดันวาระนโยบาย เพราะ ขบวนการประชาชนที่เรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายถูกมองว่าเป็นพวกนิยมลัทธิคอมมิวนิสต์การยอมรับแนวคิดการเสนอแก้ไขกฎหมายจึงมาจากแรงผลักดันของฝ่ายข้าราชการประจำเป็นสำคัญหรือกรณีของการเสนอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 2 ในสมัยรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ และในสมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เนื่องจากการแก้ไขกฎหมายนั้นย่อมจะต้องมาจากปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายนั้นๆมากกว่าจะมาจากเหตุปัจจัยทางการเมือง

### 1.2 กระแสปัญหา ของแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน จนกระทั่งมีการประกาศใช้พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และการเสนอขอแก้ไข 2 ครั้งในปีพ.ศ. 2519 และพ.ศ. 2532

ตัวแบบหน้าต่างนโยบาย อธิบายว่า การที่ประเด็นปัญหาเข้าสู่ความสนใจของประชาชนและรัฐบาลได้ ประเด็นปัญหานั้นจะต้องมีความสำคัญและรุนแรงมากพอที่จะทำให้ประชาชนและรัฐบาล

ให้ความสนใจและเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไข สำหรับประเทศไทย ปัญหาที่ดินทำกินและการเช่าที่ดินเป็นประเด็นปัญหาสำคัญตั้งแต่ช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 เป็นต้นมาแต่ได้เริ่มลดความสำคัญลงในขณะที่ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้กลายมาเป็นปัญหาหลัก ในช่วงรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ และ รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมีการเสนอขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินครั้งที่ 2 กล่าวคือ

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้ลงนามในสนธิสัญญาเบาว์ริง เศรษฐกิจไทยก็ได้เริ่มผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก อันนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและการผลิตในภาคเกษตรของไทยเป็นอย่างมาก เช่น การเปลี่ยนจากวิถีการผลิตแบบพออยู่พอกินไปเป็นการผลิตเพื่อขาย การยกเลิกระบบไพร่และทาส เป็นต้น แต่สำหรับเกษตรกรไทยรากเหง้าของระบบศักดินายังมิได้สูญสิ้นไปจากสังคมไทยแต่เปลี่ยนรูปจากระบบศักดินาเดิมซึ่งเจ้าของที่ดินทำประโยชน์ในที่ดินของตนเอง โดยใช้แรงงานไพร่และทาส ไปสู่ระบบการเช่าที่ดินซึ่งเจ้าของผู้ให้เช่าที่ดินได้แก่ขุนนาง เชื้อพระวงศ์ซึ่งเป็นเจ้าศักดินาเดิม รวมทั้งพ่อค้า นายทุนเกิดใหม่เชื้อสายจีน กับเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน เนื่องจากการผลิตขยายตัวทำให้ที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตทางการเกษตรมีราคาซื้อขายและราคาเช่าที่ดินสูงขึ้น เกิดการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรหรือให้เช่าเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ปัญหาเกษตรกรมีที่ดินไม่พอทำกินหรือไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองต้องเช่าที่ดินทำกินอย่างไม่เป็นธรรมถูกเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าที่ดิน จึงเป็นประเด็นปัญหาหลักตั้งแต่สมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 เป็นต้นมาแต่ได้เริ่มลดระดับความรุนแรงลงอย่างเห็นได้ชัดในกรณีการเสนอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินครั้งที่ 2 ในสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ และรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เนื่องจาก ปัญหาการเช่าที่ดินทำกินอย่างไม่เป็นธรรมซึ่งเป็นปัญหาหลักในช่วงก่อนหน้านี้นี้แทบจะไม่ปรากฏให้เห็น แต่ปัญหาผู้บุกรุกที่ดินของรัฐได้เริ่มมีการเรียกร้องต่อรัฐบาลและมีการเผยแพร่ปัญหาผ่านสื่อต่างๆ ซึ่งรัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับปัญหานี้เพราะเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงและฐานเสียงในการเลือกตั้งเป็นสำคัญ

### 1.3 กระแสนโยบาย ของแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน จนกระทั่งมีการประกาศใช้พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และการเสนอขอแก้ไข 2 ครั้งในปีพ.ศ. 2519 และพ.ศ. 2532

แนวคิดการปฏิรูปที่ดินเป็นแนวคิดที่ก่อตัวมาจากภายนอกประเทศและมีการนำเข้ามาเผยแพร่ในประเทศโดยผู้ผลักดันวาระนโยบายซึ่งส่วนใหญ่ก็คือข้าราชการประจำที่ผ่านการศึกษาจากต่างประเทศ เช่น หลวงประดิษฐมนูธรรม (นาย ปรีดี พนมยงค์) ที่รับเอาแนวคิดเศรษฐกิจที่ผสมผสานระหว่างแบบโซติคาลิสม์ สังคมนิยม และทุนนิยมเสรี ซึ่งกำลังแพร่หลายอยู่ในประเทศฝรั่งเศสในขณะนั้น หรือ กรณีการเสนอแนวคิดนี้ในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร และรัฐบาล นาย สัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งเป็นผลจากกระแสตื่นตัวในเรื่องการ

ปฏิรูปที่ดินแบบทุนนิยมซึ่งได้รับการสนับสนุนจากองค์การอาหารและเกษตรและสหประชาชาติ สหรัฐอเมริกา โดยมีประเทศญี่ปุ่น ไต้หวัน และ เกาหลีใต้ เป็นประเทศแม่แบบในการปฏิรูปที่ดินซึ่ง สหรัฐฯ ได้ส่งเสริมทั้งการเงินและวิชาการให้ประเทศเหล่านี้ทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อพัฒนาประเทศ และต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ซึ่งทำให้ประเทศต่างๆ ที่เป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ ให้ความสนใจเกี่ยวกับแนวคิดนี้ผ่านทางการศึกษา การอบรมดูงานและการแลกเปลี่ยนทางวิชาการ กับ ประเทศ สหรัฐฯ ไต้หวัน ญี่ปุ่น เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันแนวความคิดในการปฏิรูปที่ดินนั้นก็ได้รับความสนใจจาก พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ซึ่งแม้ว่าจะมิได้ทรงรับสั่งให้รัฐบาลดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดิน แต่พระองค์เองได้ทรงริเริ่มและวางแนวทางการการปฏิรูปที่ดินในลักษณะของการจัดสรรที่ดินและการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมสร้างตนเองแบบครบวงจรให้ แก่เกษตรกร และคนยากจนที่ไม่มีที่ดินทำกิน(การปฏิรูปที่ดินในความหมายกว้าง)ทำให้ฝ่ายการ เมืองและฝ่ายข้าราชการประจำยอมรับทางเลือกนโยบาย(policy choice)นี้ว่ามีใช้วิธีการแบบคอมมิวนิสต์

แต่อย่างไรก็ดีในการแก้ไขกฎหมายนี้ สองครั้งในสมัยรัฐบาลนาย ชานินทร์ กรีวิเชียร และ รัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์และพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ กระแสนโยบายมาจากแรงผลักดันในประเทศในหมู่ข้าราชการประจำและฝ่ายการเมือง ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินและการพิจารณาร่างกฎหมาย เนื่องจาก สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากปัญหาในเชิงตัวบทบัญญัติของกฎหมายเนื่องจากขาดความชัดเจนหรือไม่เหมาะสมในการนำไปปฏิบัติ การพัฒนากระแสนโยบายเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าวจึงเป็นการมุ่งแก้ไขที่ตัวกฎหมายเป็นหลัก แต่ในการแก้ไขกฎหมายในครั้งที่ 2 ในสมัย รัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ และ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ มีการแก้ไขในหลักการปฏิรูปที่ดินให้รวมถึงการรับรองสิทธิผู้บุกรุกที่ดินของรัฐด้วย เนื่องจาก สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้จำเป็นต้องมีการพัฒนากระแสนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหานี้โดยการแก้ไขกฎหมายให้เอื้ออำนวยในการดำเนินการจัดที่ดินและรับรองสิทธิในที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นที่สังเกตว่า ฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ ในส.ป.ก.ในขณะนั้นมีได้ตระหนักว่าการรับรองสิทธิมิใช่การปฏิรูปที่ดิน แต่คิดว่าเป็นส่วนหนึ่งของงานปฏิรูปที่ดิน จึงทำให้มีการรวมงานทั้งสองไว้ด้วยกัน และไม่มี การนำเอาแนวคิดจากภายนอกหรือ การริเริ่มจากภายในประเทศในการจัดการที่ดินของรัฐมาแก้ปัญหาผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะ

#### 1.4 หน้าต่างนโยบาย ของแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน จนกระทั่งมีการประกาศใช้พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และการเสนอขอแก้ไข 2 ครั้งในปีพ.ศ. 2519 และพ.ศ. 2532

ตามแนวคิดหน้าต่างแห่งโอกาส กระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย เป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นอย่างเป็นอิสระต่อกัน และเมื่อทั้งสามกระแสเกิดขึ้นและมาบรรจบกันในเวลาอันเหมาะสม ก็จะทำให้ประเด็นปัญหาสามารถผ่านเข้าสู่วาระนโยบายได้ โดยในขั้นตอนของวาระนโยบาย ผู้ผลักดันวาระนโยบายเช่น นักการเมือง ข้าราชการประจำ เป็นต้นซึ่งมักจะเป็นผู้ที่มีความรู้

ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา และเป็นผู้ที่สังคมส่วนใหญ่ให้การยอมรับ หรือ อยู่ในตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ ซึ่งจะทำให้ผู้ผลักดันวาระนโยบายมีบทบาทหลักในการผลักดันประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือ ทำให้สังคมและนักการเมืองเกิดความสนใจและเห็นว่าประเด็นปัญหานี้จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างเร่งด่วน

สำหรับกรณีการปฏิรูปที่ดินนั้นจะพบว่า มีความสอดคล้องกับตัวแบบหน้าต่างนโยบาย กล่าวคือ กระแสการเมือง อาทิ การเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 ภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ ในช่วงสงครามเย็น การเรียกร้องประชาธิปไตยในช่วงพ.ศ.2516-2519 การแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองในการสร้างคะแนนนิยมในการเลือกตั้ง ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเอื้ออำนวยในลักษณะที่ทำให้กระแสการเมืองเป็นกระแสหลักในการผลักดันวาระนโยบาย หรือ เป็นกระแสสนับสนุนให้กระแสปัญหาหรือกระแสนโยบายที่เป็นกระแสหลักในการทำให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบาย ส่วนในด้านกระแสปัญหา สภาพปัญหาที่ดินทำกินไม่ว่าจะจะเป็นปัญหาการเช่าที่ดินซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในช่วงก่อนพ.ศ.2475จนถึงก่อนการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินครั้งที่ 2 และปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งได้กลายมาเป็นปัญหาสำคัญในช่วงแก้ไขพ.ร.บ.นี้ในครั้งที่ 2 และ ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายจนกลายเป็นอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ล้วนเป็นปัญหาที่มีความชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของสังคมทั่วไปและผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างก็ยอมรับความเร่งด่วนของสภาพปัญหาดังกล่าว

ในขณะที่กระแสนโยบายและผู้ผลักดันวาระนโยบายจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา กล่าวคือ ในช่วงของการเริ่มต้นและการรื้อฟื้นแนวคิดนี้เข้ามาเป็นวาระนโยบาย ในปีพ.ศ. 2476-2518 ผู้ผลักดันนโยบายจะเป็นผู้รับรู้สภาพหรือกระแสปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินที่เกิดขึ้นในประเทศและรับเอาแนวทางความคิดการปฏิรูปที่ดินจากภายนอก อาทิ นาย ปรีดี พนมยงค์ ได้นำแนวคิดเศรษฐกิจและการปฏิรูปที่ดินจากฝรั่งเศสมาปรับใช้ในช่วงพ.ศ.2476 หรือ นาย บุญชนะ อัดถาวร นาย ไชยวงศ์ ชูชาติ และข้าราชการประจำในกรมพัฒนาที่ดินและกระทรวงเกษตรฯ ได้นำแนวทางการปฏิรูปที่ดินแบบทุนนิยมจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ และได้หันในช่วงพ.ศ.2504-2518 เข้ามาปรับใช้กับประเทศไทย ขณะที่ในการแก้ไขพ.ร.บ.นี้สองครั้งในช่วงพ.ศ.2518-2519และ2528-2532 เป็นการแก้ไขกฎหมายจากแนวคิดของฝ่ายการเมือง อาทิ นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ และ นาย มิชัย ฤชุพันธุ์ และข้าราชการประจำที่เป็นผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยพัฒนาการของกระแสนโยบายในช่วงการตราและแก้ไขพ.ร.บ.นี้ในปีพ.ศ. 2518-2519 และ พ.ศ. 2532 นั้น เปลี่ยนจาก การนำเอาหลักการของการปฏิรูปที่ดินที่ผู้ผลักดันวาระนโยบายนำแบบอย่างจากต่างประเทศมาตราเป็นกฎหมายในปีพ.ศ. 2518 และการดำรงหลักการนี้ต่อไปในแก้ไขกฎหมายครั้งแรกในปีพ.ศ. 2519 จนกระทั่งในการแก้ไขกฎหมายครั้งที่ 2 ได้ผสม

หลักการปฏิรูปที่ดินตามเจตนารมณ์เดิม กับ วิธีการในการปฏิรูปที่ดินมาใช้แก้ปัญหาการรับรองสิทธิ์ ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งถือว่ามิใช่หลักการของการปฏิรูปที่ดินตามหลักสากล

ในแต่ละช่วง กระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย นั้นมีความสำคัญในการทำให้ประเด็นปัญหาได้เข้าสู่การเป็นวาระนโยบายแตกต่างกัน ซึ่งจะพบว่า ในการริเริ่มแนวคิดการปฏิรูปที่ดินในปีพ.ศ. 2476 กระแสการเมืองเป็นปัจจัยหลักเนื่องจากแนวคิดนี้ขัดกับผลประโยชน์กับพระราชวงศ์ชั้นสูงที่เป็นเจ้าของที่ดินจำนวนมาก การที่จะเสนอแนวคิดในลักษณะนี้จะต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในทิศทางที่จะลดอำนาจของฝ่ายพระราชวงศ์ ในขณะที่ในการรื้อฟื้นแนวคิดนี้เข้ามาเป็นวาระนโยบายในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ กระแสการเมืองเป็นปัจจัยหลักที่เอื้ออำนวยให้รัฐบาลนำเอาการปฏิรูปที่ดินเป็นวาระนโยบาย เพราะภายใต้สภาพการเมืองแบบเผด็จการการกำหนดนโยบายจะดำเนินการ โดยผู้นำและข้าราชการประจำระดับสูง ดังนั้นประเด็นปัญหาใดจะนำเข้าสู่การพิจารณาได้นั้นก็ต้องเกิดจากการรับรู้และเห็นความสำคัญของปัญหาไม่ว่าจะโดยผู้นำหรือข้าราชการประจำระดับสูงที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย การที่จะเสนอแนวคิดนี้ขึ้นมาปรับใช้กับประเทศไทยนั้นจะต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนทัศนคติและการทำความเข้าใจของผู้นำและข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเสียก่อนว่า การปฏิรูปที่ดินไม่จำเป็นต้องมีเพียงรูปแบบคอมมิวนิสต์หรือสังคมนิยมเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีปฏิรูปที่ดินในวิถีทางประชาธิปไตยและทุนนิยมที่สหรัฐฯสนับสนุนให้นานาประเทศโดยเฉพาะได้หวั่นซึ่งประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดิน เช่นเดียวกับในช่วงรัฐบาล จอมพล ถนอม กิตติขจร กระแสการเมืองและกระแสนโยบายเป็นปัจจัยหลัก โดยแม้ว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้นในช่วงพ.ศ.2515 หากแต่ปัญหาการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในชนบทซึ่งอาศัยช่องทางการเข้าถึงชาวบ้านที่มีปัญหาที่ดินทำกินก็เป็นสิ่งที่คุกคามต่อความมั่นคงของประเทศเป็นอันมาก ประกอบกับกระแสความตื่นตัวในการปฏิรูปที่ดินในหลายประเทศและความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินของได้หวั่นเป็นแรงจูงใจที่สำคัญที่ทำให้รัฐบาลยอมรับแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้ามาเป็นวาระนโยบาย

สำหรับในช่วงการตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กระแสความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กระแสปัญหาที่มีความสูงงอมเต็มที และกระแสนโยบายที่มีอยู่แล้วนั้นสามารถบรรจบกันจนทำให้หน้าต่านโยบายเปิดออกให้การปฏิรูปที่ดินเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลได้ต่อไป ในขณะที่ในช่วงของการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินครั้งแรกในปีพ.ศ. 2519 กระแสปัญหาถือเป็นปัจจัยหลัก เนื่องจากหากมิได้มีการแก้ไขพ.ร.บ.ดังกล่าวแล้ว ก็จะไม่สามารถชำระราคาที่ดินที่จัดซื้อจากเอกชนโดยการออกพันธบัตรรัฐบาลได้จึงเท่ากับว่าส.ป.ก.จะไม่สามารถทำการปฏิรูปที่ดินได้เลย และ ในการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินครั้งที่สองในช่วงพ.ศ. 2528-2532 กระแสปัญหาและกระแสนโยบายเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้รัฐบาลต้องนำเอาข้อเสนอขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯเข้าเป็นวาระนโยบาย ทั้งนี้

เพราะ ปัญหาที่ดินทำกินและปัญหาการบุกรุกป่าสงวนฯนั้น รัฐบาลเห็นว่าควรแก้ไขด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับความล่าช้าในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตลอด 20 ปีนั้นส่วนหนึ่งมาจากปัญหาข้อกฎหมายของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ดังนั้นในการสนองนโยบายรัฐบาลในการรับรองสิทธิแก่ราษฎรที่บุกรุกป่าสงวนฯและเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินจำเป็นต้องแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ โดยด่วนเพื่อให้เกิดความสะดวกและขจัดปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น

### 1.5 กระบวนการกำหนดนโยบาย : พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และการเสนอขอแก้ไข 2 ครั้งในปีพ.ศ. 2519 และพ.ศ. 2532

1.5.1 การกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินหรือการตราและการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯของไทยเป็นไปตามตัวแบบชนชั้นนำ(elites model) ที่อธิบายว่า นโยบายถูกกำหนดโดยชนชั้นนำซึ่งเป็นคนส่วนน้อยในสังคมและนโยบายที่ออกมาสะท้อนแนวคิดผลประโยชน์ของชนชั้นนำ หรือในบางกรณีชนชั้นนำอาจผลักดันนโยบายเพื่อแก้ปัญหาให้กับมวลชนได้ โดยชนชั้นนำหลักในการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินก็คือฝ่ายข้าราชการประจำ และ ฝ่ายการเมืองมาจากฝ่ายข้าราชการประจำที่เข้าไปดำรงตำแหน่งในทางการเมืองหรือมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ขึ้นอยู่กับสภาพการเมืองในแต่ละช่วงว่าเป็นช่วงรัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้ง หรือมาจากการเลือกตั้ง ขณะที่ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ ไม่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย อาทิ การเสนอร่างนโยบายต่อรัฐบาล การขอเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณากฎหมาย การขอให้มีการทำประชาพิจารณ์ร่างกฎหมาย หรือการผลักดันแนวนโยบายผ่านส.ส.หรือพรรคการเมือง เป็นต้น เนื่องจากอำนาจทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมยังคงอยู่ที่ข้าราชการประจำภายใต้การเมืองแบบอมตชาธิปไตยซึ่งพรรคการเมืองอ่อนแอและส่วนใหญ่จะเป็นพรรคการเมืองของนายทุนมากกว่าพรรคการเมืองเพื่อเกษตรกร ขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ขาดความเข้มแข็งและการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเป็นเรื่องใหม่ทำให้ผู้มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้จำกัดอยู่ในแวดวงข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้เท่านั้น รวมทั้งในการตราหรือแก้ไขกฎหมาย ส่วนใหญ่เป็นงานที่อยู่ในพิจารณาของข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องและฝ่ายการเมืองเป็นหลัก ดังนั้นโอกาสที่กลุ่มผลประโยชน์หรือประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตราหรือแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯจึงเป็นไปได้ได้น้อยมาก

จะเห็นได้ว่าโครงสร้างทางการเมืองนับตั้งแต่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพ.ศ. 2476 จนถึงรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ปีพ.ศ. 2532 เป็นการสลับกันระหว่างรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยกับรัฐบาลปฏิวัติซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะตกอยู่ภายใต้รัฐบาลเผด็จการทหารเป็นหลัก ทำให้การบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายส่วนใหญ่จะตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายข้าราชการประจำทั้งสายทหารและพลเรือนในลักษณะที่ ฝ่ายข้าราชการประจำเข้าไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายการเมืองในรัฐบาลซึ่งเป็นการใช้อำนาจในฝ่ายบริหารและ/หรือในรัฐสภา

ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จนทำให้เกิดสภาพที่เรียกว่าการเมืองแบบอมตยาธิปไตยในระดับที่ฝ่ายข้าราชการประจำเข้าไปแทรกแซงฝ่ายการเมืองด้วยการเข้าไปเป็นฝ่ายการเมืองเสียเอง ทำให้กลไกการควบคุมตรวจสอบฝ่ายข้าราชการประจำโดยฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนถูกสกัดกั้นจนพรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎรอ่อนแอและขาดการพัฒนา แม้ว่าในรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ จะมีลักษณะที่ฝ่ายข้าราชการประจำเริ่มถูกจำกัดบทบาทในการเมืองลงอย่างมากแต่ฝ่ายข้าราชการประจำยังสามารถเข้าไปดำรงตำแหน่งในวุฒิสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติต่อไปได้ สภาพดังกล่าวแตกต่างจากในสังคมตะวันตกที่อมตยาธิปไตยมีลักษณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำต่างมีบทบาทร่วมกันในการบริหารและการกำหนดนโยบาย โดยที่ฝ่ายการเมืองจะต้องมาจากการเลือกตั้งและฝ่ายข้าราชการประจำจะมาจากการบรรจุแต่งตั้งซึ่งทั้งสองฝ่ายจะไม่เข้าไปทำหน้าที่ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำในเวลาเดียวกัน เพื่อที่ฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนจะยังทำหน้าที่ในการบังคับบัญชาควบคุม หรือ ตรวจสอบ การทำงานของฝ่ายข้าราชการประจำในกรณีที่ฝ่ายข้าราชการประจำไม่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนองผลประโยชน์ของประชาชน

ในขณะเดียวกัน กลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงมีบทบาทที่จำกัดหรือถูกสกัดกั้นในการที่จะเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลหรือฝ่ายข้าราชการประจำได้ นอกจากนั้นแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน และการตราหรือการแก้ไขกฎหมายจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้ความเชี่ยวชาญ เพื่อที่กลุ่มผลประโยชน์จะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายได้ หากแต่การเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์หรือขบวนการประชาชนหลายกลุ่มที่พยายามจะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในช่วงพ.ศ.2516-2519 แต่บทบาทของกลุ่มก็ถูกจำกัดด้วย พลังการต่อรอง ความสามารถ ช่องทาง และทรัพยากรที่กลุ่มต่างๆจะนำไปใช้ในการต่อรอง กดดัน หรือ เรียกร้องกับรัฐบาล ซึ่งปรากฏว่ากลุ่มชาวนาชาวไร่เป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากเป็นอิสระจากการครอบงำของรัฐบาลแต่ด้วยพลังการต่อรอง มีขีดความสามารถที่จำกัด ขาดช่องทางและทรัพยากรในการผลักดันแนวทางการแก้ปัญหาที่ฝ่ายคนต้องการต่อรัฐบาล ขณะที่ในช่วงพ.ศ.2522-2532 กลุ่มชาวนาชาวไร่มีลักษณะที่ถูกครอบงำจากรัฐหรือพรรคการเมืองอย่างมาก ทำให้เป็นข้อจำกัดสำหรับกลุ่มผลประโยชน์ในเชิงอำนาจและความสามารถในการที่จะส่งตัวแทนกลุ่มที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการขอมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือการเสนอแนะนโยบายปฏิรูปที่ดินในลักษณะที่มาจากความต้องการของกลุ่มอย่างแท้จริง

กล่าวได้ว่า การตราและแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ มาจากการมองปัญหาและการหาทางแก้ไขผ่านชนชั้นผู้นำทั้งสิ้น แม้ว่าจะมีการเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์ที่แสดงพลังความเข้มแข็งในช่วงพ.ศ.2516-2519 แต่ก็ยังมีสิ่งที่ยังชี้ถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในสังคมได้อย่างทันที การเรียกร้องเรื่องปัญหาที่ดินทำกินที่เกิดขึ้นแม้จะดูว่าเป็นความพยายามในเชิงรุกของฝ่าย



ประชาชนในการผลักดันความต้องการของกลุ่มคน แต่สำหรับในแง่ของการกำหนดนโยบายแล้ว เป็นเพียงการร้องขอให้รัฐบาลนำเอาความเดือดร้อนไปแก้ไขด้วยแนวทางที่รัฐบาลกำหนดให้ มากกว่าจะเป็นการเสนอหนทางแก้ปัญหาจากระดับล่างขึ้นไปให้เบื้องบนให้พิจารณาและขอมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

1.5.2 ในการกำหนดนโยบายภายใต้ชนชั้นนำ ตัวแบบชนชั้นนำอธิบายว่า ชนชั้นนำกำหนดนโยบายอยู่บนผลประโยชน์ของตนเองหรือมีความสนใจในการแก้ปัญหาของมวลชน โดยที่ชนชั้นนำอาจมิได้มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่อาจมีความขัดแย้งกันในทางความคิดหรือผลประโยชน์ในหมู่ชนชั้นนำจนทำให้มีการแข่งขันกันในการผลักดันแนวคิดของฝ่ายตนด้วยวิธีการต่างๆ สำหรับการตราและการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ผู้วิจัยพบว่า เมื่อมีการพิจารณาเริ่มหรือเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของการปฏิรูปที่ดินในพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดิน ชนชั้นนำมักมีความเห็นแตกต่างกันเนื่องจากนโยบายปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายที่เป็นการจัดสรรทรัพยากรใหม่จึงมักจะทำให้มีฝ่ายที่มีความเห็นคัดค้านซึ่งส่วนใหญ่ก็คือ ผู้ที่สูญเสียประโยชน์จากนโยบายนี้ แต่หากเป็นการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดปลีกย่อยชนชั้นนำที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายมักจะมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน

1.5.2.1 การตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯพ.ศ.2518 เนื่องจากการปฏิรูปที่ดิน เป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและผลประโยชน์ของนายทุนเจ้าที่ดิน อันเป็นฐานอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองมาตั้งแต่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ชนชั้นนำซึ่งประกอบด้วยข้าราชการประจำระดับสูงและฝ่ายการเมืองซึ่งมาจากฝ่ายข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ และ นักวิชาการ นักธุรกิจ เป็นต้น นั้น จึงมีความเห็นที่ขัดแย้งกัน โดยฝ่ายหนึ่งสนับสนุนแนวทางการปฏิรูปที่ดินที่ละมุนละม่อม โดยคัดแปลงมาจากได้หวัน เนื่องจากเห็นว่าปัญหาของเกษตรกรมีความสำคัญทั้งทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมจึงจำเป็นต้องเร่งแก้ไขด้วยการปฏิรูปที่ดินแต่ก็พยายามที่จะประนีประนอมให้วิธีการปฏิรูปที่ดินมีลักษณะที่พวกที่เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งเป็นนักธุรกิจระดับชาติหรือในต่างจังหวัด หรือข้าราชการประจำระดับสูง พอจะรับได้ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งซึ่งอาจเป็นพวกที่ถือครองที่ดินจำนวนมากหรือไม่เห็นด้วยกับมาตรการปฏิรูปที่ดินว่ามีมาตรการที่ยังรุนแรงเกินไป ไม่ต้องการให้มีการปฏิรูปที่ดิน หรือ หากจะมีการปฏิรูปที่ดินก็จะต้องเป็นไปในแนวทางที่แทบจะไม่กระทบกับเจ้าที่ดินมากนัก โดยทั้งสองฝ่ายต่างก็ใช้วิธีการต่างๆ ในการผลักดันแนวทางของฝ่ายตน เช่น การอภิปราย การพูดคุยในวงใน เป็นต้น แต่เนื่องจากกระแสสังคมในขณะนั้นมีการเรียกร้องของนักศึกษา สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ให้รัฐบาลแก้ปัญหาที่ดินทำกินและปัญหาการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในชนบทจึงทำให้ฝ่ายที่คัดค้านนโยบายนี้ไม่อาจแสดงตัวว่าคัดค้านอย่างเต็มที่สถานการณ์การเมืองดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขจำเป็นที่ทำให้ฝ่ายที่สนับสนุนให้มีการปฏิรูปที่ดินกับฝ่ายที่คัดค้านการปฏิรูปที่ดินในรัฐบาล และ สถานิติบัญญัติจำเป็นต้องประนีประนอมกันจนผ่านกฎหมายฉบับนี้ออกมา แต่

เนื่องจากสภาพของปัญหาที่ดินทำกินในประเทศไทยยัง ไม่มีความรุนแรงจนกระทบต่อภาวะการผลิตข้าวของประเทศซึ่งเป็นเงื่อนไขเพียงพอที่จะทำให้ฝ่ายที่สนับสนุนการปฏิรูปที่ดินสามารถผลักดันนโยบายปฏิรูปที่ดินที่มีความเข้มข้นเหมือนประเทศแม่แบบ

1.5.2.2 ในการพิจารณาแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯในปีพ.ศ.2519 เนื่องจากพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯได้ตราขึ้นอย่างเร่งรีบในสมัยรัฐบาลนาย สฤษดิ์ ธรมศักดิ์ เพื่อให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้นในประเทศไทย ทำให้กฎหมายนี้ยังมีช่องโหว่และความไม่สมบูรณ์ในหลายส่วน ทำให้ไม่อาจดำเนินการออกพันธบัตรในการชำระค่าที่ดินที่จะจัดซื้อจากเอกชนได้ก็จะเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้ทุกฝ่ายยอมรับว่า จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายนี้ โดยชนชั้นนำในการพิจารณาร่างแก้ไขพ.ร.บ.นี้มาจากฝ่ายการเมืองที่มาจากรัฐสภาประกอบด้วยฝ่ายข้าราชการประจำเป็นหลัก และปรากฏว่าชนชั้นนำที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายมีความเห็นไปในทางเดียวกันโดยนาย อินทรี จันทรสถิตย์ เป็นผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการแก้ไขและการผลักดันให้ผ่านร่างแก้ไขพ.ร.บ.นี้ในสภาที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่สถาปนาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยอาศัยคุณสมบัติความรู้ความสามารถที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฯ ทำให้ในพิจารณาร่างแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ เป็นไปด้วยความรวดเร็ว ปราศจากความขัดแย้ง และเป็นไปในทิศทางที่นาย อินทรี จันทรสถิตย์เสนอ โดยสถานการณ์ทางการเมืองที่ทำให้คณะปฏิรูปฯจำเป็นต้องเร่งพิจารณากฎหมายฉบับนี้เนื่องจาก ปัญหาการเรียกร้องทางการเมืองของสหพันธ์ชาวนาชาวนาไรศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา ปัญหาการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในชนบท เป็นสิ่งที่รัฐบาลฝ่ายขวาจัดวิกฤตกังวลจึงต้องการให้การปฏิรูปที่ดินสามารถดำเนินการต่อไปได้เพื่อลดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวนาชาวนาและเป็นวิธีการในการดึงชาวนาชาวนาที่ไม่มีที่ทำกินมิให้เข้าร่วมกับคอมมิวนิสต์

1.5.2.3 การเสนอและการแก้ไขกฎหมายในสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ และรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณมาจากการพิจารณาของชนชั้นนำ คือ ฝ่ายข้าราชการประจำในส.ป.ก. และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับงานปฏิรูปที่ดินและการร่างกฎหมาย โดยมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรครัฐบาลที่สนับสนุนร่างกฎหมายนี้อย่างเต็มที่และได้เสนอร่างพ.ร.บ.นี้ในนามของรัฐบาลเพื่อให้พรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆให้การสนับสนุน แต่เนื่องจาก แนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐด้วยการปฏิรูปที่ดินนั้น เป็นประเด็นที่มีผู้ไม่เห็นด้วยทั้งส.ส.ในพรรคร่วมรัฐบาลบางคนและส.ส.ฝ่ายค้าน ทำให้ในการแก้ไขกฎหมายนี้แบ่งออกเป็นฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำที่สนับสนุนแนวทางที่รัฐบาลเสนอ กับฝ่ายการเมือง(ส.ส.ฝ่ายรัฐบาลบางคนและส.ส.ฝ่ายค้านทั้งหมด)ที่คัดค้านแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยการปฏิรูปที่ดินเนื่องจากเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้จะเปิดโอกาสให้มีการบุกรุกป่าสงวนฯ และเห็นว่าควรให้สิทธิตามหลักเกณฑ์บันได 3 ขั้นหรือตามแนวทางของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการออกกรรมสิทธิ์ในที่ดินป่าสงวนฯ ซึ่งเน้นไปที่การให้กรรมสิทธิ์

ตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือการให้สิทธิทำกินหรือการให้เช่าที่ดินของรัฐมากกว่า โดยต่างฝ่ายก็มี การแข่งขันกันในการผลักดันแนวทางของฝ่ายตน อาทิ การอภิปราย การพูดคุยวงใน การปล่อยข่าว การตีรวนของฝ่ายที่คัดค้านด้วยการไม่เข้าห้องประชุม การเสนอญัตติซ้อนญัตติ การเสนอให้นับองค์ ประชุม เป็นต้น แต่เนื่องจากรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณมีจำนวนส.ส.ที่มากกว่าฝ่ายค้านมาก และมีการปล่อยข่าวว่าจะมีการยุบสภาฯ รวมทั้งให้ส.ส.รัฐบาลที่ยังไม่เห็นด้วยกับร่างแก้ไขพ.ร.บ.นี้ จำเป็นต้องขอมยกมือให้ผ่านการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรเพราะไม่ต้องการให้ความขัดแย้งบาน ปลายจนนำไปสู่การยุบสภาซึ่งหมายถึงการที่ส.ส.และพรรคการเมืองต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากในการ แข่งขันกันในการเลือกตั้ง และที่สุดก็สามารถผ่านการพิจารณาในชั้นการพิจารณาในวุฒิสภาซึ่งแม้มี ความเห็นแตกออกเป็นสองฝ่ายแต่เสียงส่วนใหญ่มีความสนับสนุนและมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล จึงให้การรับรองตามร่างที่รัฐบาลเสนอ

**1.6 ผลของการกำหนดนโยบาย : พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และ การเสนอขอแก้ไข 2 ครั้งในปีพ.ศ. 2519 และพ.ศ. 2532**

เมื่อพิจารณาถึงผลของกระบวนการกำหนดนโยบาย หรือ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร กรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ซึ่งเป็นผลของกระบวนการตราพระราชบัญญัติซึ่งถือเป็นนโยบายสาธารณะอย่างหนึ่งนั้น สามารถ พิจารณาได้ในหลายประเด็น อาทิ เนื้อหาของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดิน การพิจารณาพ.ร.บ.การปฏิรูป ที่ดินฯกับหลักการปฏิรูปที่ดินซึ่งได้อธิบายความหมายของการปฏิรูปที่ดินในสองแนวทางก็คือ แนวความคิดอย่างแคบที่การปฏิรูปที่ดินหมายถึงการกระจายกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพียงอย่าง เดียว กับแนวคิดการปฏิรูปที่ดินในความหมายกว้างซึ่งอธิบายว่าการปฏิรูปที่ดินให้หมายรวมถึง การ พัฒนา การเกษตร พิจารณาแนวความคิดการบุกรุกที่ดินของรัฐด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดินสะท้อนหรือขัดกับ แนวคิดการปฏิรูปที่ดินสากลอย่างไร และ พิจารณาผลที่เกิดขึ้นจากพ.ร.บ.ฉบับนี้

**1.6.1 เนื้อหาของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 นั้นต่างก็เป็นผลมาจากการผลักดันของฝ่าย รัฐบาลซึ่งเป็นผู้เสนอร่างกฎหมาย เนื้อหาสาระโดยสรุปของพ.ร.บ.ทั้ง 3 ฉบับ กำหนดให้**

- การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง “ การปรับปรุงเกี่ยว กับสิทธิและการถือครอง ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยรัฐนำที่ดินของ รัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประ โยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมี ที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดแบ่งให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มี ที่ดินเล็ก น้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรให้เช่าซื้อ เช่า หรือ เข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต

ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น” ซึ่งสะท้อนเป้าหมายสำคัญในการปฏิรูปที่ดินฯ ในการสร้างความเท่าเทียมในสิทธิและการถือครองที่ดิน การพัฒนาขั้นพื้นฐาน และการพัฒนาอาชีพ รายได้ของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

- มุ่งเน้นในการวางแผนและดำเนินการปฏิรูปที่ดินประกอบด้วย คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม(ค.ป.ก.)ซึ่งมาจากกระทรวง และกรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้แทนเกษตรกร คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งมาจากตัวแทนของกระทรวงและกรมที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม (ส.ป.ก.) และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

- งบประมาณในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินมาจาก กองทุนการปฏิรูปที่ดินฯประกอบด้วย เงินงบประมาณแผ่นดิน เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือแหล่งต่างๆภายในประเทศหรือต่างประเทศ หรือ องค์กรระหว่างประเทศ หรือ บุคคลอื่น เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์ การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรและเงิน ดอกผล หรือ ผลประโยชน์ใดๆ ที่ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

- การนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ จะต้องมีพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน โดยพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ พ.ศ. 2518 และพ.ร.บ.ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519 กำหนดให้ยึดตามเขตอำเภอเป็นหลัก แต่พ.ร.บ.ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 แก้ไขให้ประกาศเฉพาะพื้นที่ดำเนินการ เว้นแต่กรณีจำเป็นจะถือเอาเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ และเพิ่มเติมบทมาตราในการยกเว้นไม่ต้องประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีที่ส.ป.ก. ได้ที่ดินเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยที่ไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

- ที่ดินเอกชนที่นำมาปฏิรูปที่ดิน วิธีการหนึ่งมาจากการจัดซื้อที่ดินจากเอกชน พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ได้ให้อำนาจส.ป.ก. ในการจัดซื้อที่ดินในส่วนที่เจ้าของที่ดินเกินจำนวนที่พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ กำหนดไว้ และ จากการเวนคืนที่ดิน ซึ่งหากเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมขายที่ดินในส่วนที่เกินจำนวน ส.ป.ก.ก็สามารถนำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้โดยอนุโลมได้

- ที่ดินของรัฐที่นำมาปฏิรูปที่ดิน พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม พ.ศ. 2518 และ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 กำหนดที่ดินของรัฐที่จะนำมาปฏิรูปที่ดินได้ 3 ประเภทคือ (1) ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ฯ (2) ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะฯ (3) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินฯ และ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ได้ให้อำนาจส.ป.ก. นำที่ดินประเภทที่ (4) คือ ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ

- การจัดที่ดิน กำหนดให้ที่ดินที่ส.ป.ก.ได้มามีให้ถือเป็นพระราชพัสดุและให้ส.ป.ก.ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินฯและกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจในการออกหนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดินไม่ว่าจะเป็นนส. 3 หรือโฉนดในที่ดินของส.ป.ก.ตามที่ร้องขอ ส่วนเกษตรกรสามารถเลือกที่จะเช่าหรือเช่าซื้อเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับการจัดจาก ส.ป.ก. โดยผู้ที่ครอบครองที่ดินของรัฐมาก่อนการปฏิรูปที่ดินถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้มีสิทธิ์ในที่ดินได้เท่าที่ครอบครองแต่ไม่เกิน 100 ไร่ โดยต้องจ่ายค่าเช่าบางส่วนได้รับยกเว้นค่าเช่า ค่าเช่าซื้อบางส่วนตามเงื่อนไขระยะเวลาการครอบครอง

- ผู้มีสิทธิในการรับการจัดที่ดิน พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 กำหนดให้ เกษตรกร หมายถึง ผู้ประกอบเกษตรกรรมเป็นหลัก แต่พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 กำหนดให้หมายรวมถึง ผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกรบรรดาซึ่งไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง 3 ประเภทคือ บุคคลผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือ ผู้เป็นบุตรของเกษตรกร ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

- ขนาดของที่ดินที่จัดให้เกษตรกรกำหนดให้ ไม่เกิน 50 ไร่สำหรับแต่ละครอบครัวในการประกอบเกษตรกรรมไม่เกิน 100 ไร่สำหรับแต่ละครอบครัวในการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ จำนวนตามที่ค.ป.ก.เห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร และพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 กำหนดเพิ่มในกรณีที่ดินของรัฐและเกษตรกรครอบครองอยู่ก่อนเวลาที่ค.ป.ก.กำหนดจะจัดให้ตามที่ครอบครองแต่ไม่เกิน 100 ไร่

- การควบคุมสิทธิในที่ดิน แบ่งเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงก่อนได้รับสิทธิในที่ดิน เกษตรกรผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบค.ป.ก.กำหนดไว้และช่วงหลังการได้รับสิทธิในที่ดินต้องตกอยู่ในบังคับของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯที่กำหนดให้ห้ามมิให้ทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่น เว้นแต่การตกทอดทางมรดกแก่ทายาท โดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินฯ

1.6.2 พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เจตนารมณ์ของกฎหมายพยายามที่จะทำให้หลักการและกฎหมายปฏิรูปที่ดินของไทยเป็นไปตามแนวคิดการปฏิรูปที่ดินในความหมายแบบกว้างที่หมายรวมไปถึงการกระจายการถือครองที่ดิน การจัดที่ดินและการพัฒนาการเกษตร แต่อย่างไรก็ดีในการพัฒนาการเกษตรนั้นในทางปฏิบัติงบประมาณที่ส.ป.ก.ได้รับมีจำกัดและมักจำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานอื่นๆ อาทิ กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน เป็นต้น หากหน่วยงานเหล่านี้ไม่ให้ความสำคัญกับงานปฏิรูปที่ดินหรือไม่จัดสรรงบประมาณสำหรับแบ่งมาใช้ในพื้นที่

ปฏิรูปที่ดินแต่มุ่งเน้นเฉพาะโครงการหลักของหน่วยงานตนแล้ว การปฏิรูปที่ดินซึ่งหมายรวมถึงการพัฒนาการเกษตรก็จะไม่สามารถที่จะประสบความสำเร็จได้ และการที่จะอาศัยอุตสาหกรรมและการประกอบการเกษตรขนาดใหญ่เป็นกลไกในการพัฒนาการเกษตรของประเศนั้นก็จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของภาคอุตสาหกรรมการเกษตรในการเผยแพร่ความรู้ประกอบกับกำลังความสามารถและทุนทรัพย์ของเกษตรกรที่จะรับหรือประยุกต์เอาความรู้ทางการเกษตรไปใช้ ดังนั้นหลักการปฏิรูปที่ดินที่ปรากฏชัดและเป็นรูปธรรมในกฎหมายฉบับนี้ จึงเป็นเรื่องของการกระจายการถือครองที่ดินอันเป็นการปฏิรูปที่ดินในความหมายแคบเท่านั้น

นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาผลในการกระจายสิทธิและการถือครองที่ดินจากเจ้าของที่ดินให้กับผู้ไม่มีที่ดินทำกิน ของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 นั้น ขอบเขตของการบังคับใช้จะมีผลเฉพาะในท้องที่ที่มีพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น มิได้กระทำพร้อมกันทั้งประเทศและมีได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้เสร็จสิ้นทั้งประเทศ อีกทั้งในกรณีการจัดซื้อที่ดินหากเจ้าของที่ดินไม่พอใจก็สามารถอุทธรณ์ได้ เป็นต้น ซึ่งจากบทเรียนจากหลายประเทศที่ไม่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินนั้นส่วนหนึ่งมาจาก การไม่เร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดินในทันทีและขาดมาตรการที่เด็ดขาดในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินซึ่งทำให้เจ้าของที่ดินสามารถหาทางหลบหลีกผลของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ดังนั้นเมื่อขาดมาตรการที่เด็ดขาดในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินภายในระยะเวลาอันรวดเร็วและเสร็จสิ้นในเวลาที่กำหนดไว้และขาดมาตรการเสริมในการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน<sup>435</sup> เช่น ภาษีที่ดิน การจำกัดการถือครองที่ดินก็จะทำให้ผลจากการนำพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯมาใช้เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินเอกชนไม่อาจเกิดขึ้นได้ตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน

นอกจากนั้นตามหลักการของการปฏิรูปที่ดินซึ่งมุ่งเน้นการนำที่ดินเอกชนมาปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก และเมื่อแก้ไขการถือครองที่ดินเอกชนให้เกิดความเป็นธรรมแล้วก็จะนำที่ดินของรัฐที่เสื่อมสภาพและเหมาะแก่การเกษตรมาจัดให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินต่อไป ดังเช่น กรณีของไต้หวัน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ แต่จะเห็นได้ว่าสำหรับพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ที่ดินที่นำมาปฏิรูปที่ดินนั้นแม้ว่าจะมุ่งเน้นที่ที่ดินเอกชนที่มีปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดินเป็นหลัก แต่ก็มีกรณีการนำที่ดินของรัฐมาปฏิรูปที่ดิน เมื่อไม่มีการกำหนดให้ต้องจัดการปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชนให้เสร็จสิ้นเสียก่อนจึงจะนำที่ดินของรัฐมาปฏิรูปที่ดินนั้น ทำให้เป็นการเปิดโอกาสให้นำที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้เกษตรกร

435

สำหรับประเทศไทยไม่ว่าในการตราพ.ร.บ.นี้ในปีพ.ศ. 2518 และการแก้ไขกฎหมายทั้งสองครั้ง รัฐบาลทุกชุดทั้งรัฐบาลประชาธิปไตยและรัฐบาลเผด็จการก็ได้ให้นำภาษีที่ดินมาใช้ รวมทั้งในการเสนอที่จะนำเอาข้อกำหนดการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินกลับมาใช้อีกครั้งก็ไม่สามารถที่จะผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติได้และก็ได้มีการนำกลับเข้ามาพิจารณาอีก ทำให้การปฏิรูปที่ดินในลักษณะของการกระจายการถือครองที่ดินของไทยจะต้องพึ่งพาวิธีการตามพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯเพียงอย่างเดียว

มากกว่าที่จะเน้นการกระจายการถือครองที่ดินเอกชนตามหลักการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนจากผลการปฏิรูปที่ดินในช่วงพ.ศ. 2518-2532 จะพบว่า งานปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่จะเน้นไปที่การปฏิรูปที่ดินในที่ดินพระราชทานและที่ดินป่าสงวนฯที่เสื่อมโทรมที่ได้รับจากกรมป่าไม้ซึ่งที่ดินทั้งสองประเภทส.ป.ก. ได้รับมาเป็นจำนวนมาก การจัดซื้อที่ดินเอกชนมาปฏิรูปที่ดินในช่วงแรกจึงไม่มากเท่ากับงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินพระราชทานและที่ดินของรัฐและงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชนค่อยๆลดความสำคัญลงในขณะที่การนำที่ดินของรัฐมาจัดได้เพิ่มความสำคัญขึ้น อันเนื่องมาจากราคาที่ดินเอกชนที่มีราคาสูงขึ้นอันเป็นอุปสรรคต่อการจัดซื้อที่ดินของส.ป.ก. ขณะที่พื้นที่ดินของรัฐที่ถูกบุกรุกทำลายกลับมีมากขึ้นจากการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายปฏิรูปที่ดินไปปฏิบัติ เช่น การศึกษาของ สุรพร เสียนสลาย (2539: 80-83) ได้ชี้ให้เห็นว่างานจัดซื้อที่ดินเอกชนเริ่มลดลงอย่างมากตั้งแต่ปีพ.ศ.2530เนื่องจากรัฐมนตรีที่กำกับดูแลงานปฏิรูปที่ดินจากพรรคประชาธิปัตย์ให้ความสำคัญกับการนำที่ดินของรัฐมาจัดเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและสามารถจัดให้เกษตรกรได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และได้เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินในปีพ.ศ. 2532 ซึ่งทำให้ผลการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐได้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ

1.6.3 แนวคิดที่เพิ่มขึ้นมาใหม่ในพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ที่มุ่งแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยเฉพาะพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดินนั้น แนวทางดังกล่าวนี้มีใจหลักการปฏิรูปที่ดินที่แท้จริง แต่อาศัยหลักเกณฑ์วิธีการของการปฏิรูปที่ดินมาใช้ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเท่านั้น จึงเท่ากับว่า พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เป็นการวางโครงสร้างใหม่ที่ผสมระหว่างหลักการปฏิรูปที่ดินตามเจตนารมณ์เดิมกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเข้าด้วยกันทั้งคู่ทั้งสองเรื่องนี้แท้จริงแล้วมีรากฐานแนวความคิดรวมทั้งแนวปฏิบัติที่แตกต่างกัน ที่เป็นเช่นนั้นน่าจะมาจากผู้ปฏิบัติงานใน ส.ป.ก. และฝ่ายการเมืองที่เสนอแนวคิดนี้เข้ามา เห็นว่า ส.ป.ก.ก็มีการนำที่ดินของรัฐมาปฏิรูปที่ดินอยู่แล้ว งานรับรองสิทธิในที่ดินของรัฐ ส.ป.ก.จึงน่าจะทำได้ โดยไม่ได้คิดว่าหลักการปฏิรูปที่ดินกับการรับรองสิทธิ นั้นมีความแตกต่างกันทั้งในด้านสภาพปัญหาและหลักการแนวคิดที่มารองรับ การที่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายมิได้ตระหนักถึงความแตกต่างดังกล่าวจึงทำให้มิได้คาดการณ์ถึงผลหรืออุปสรรคในการนำกฎหมายไปใช้ อาทิ การไม่สามารถรับรองสิทธิให้กับผู้ที่บุกรุกที่ดินของรัฐได้เนื่องจากขาดคุณสมบัติเป็นเกษตรกรตามความในมาตรา 4 แห่งพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532จนทำให้งานรับรองสิทธิจะต้องหยุดชะงักในส่วนของราษฎรที่ขาดคุณสมบัติ หรือหาก ส.ป.ก. มีการจัด ส.ป.ก.4-01 ให้ก็จะกลายเป็นการจัดที่ดินให้ผู้ที่ขาดคุณสมบัติเช่น กรณีการออก ส.ป.ก. 4-01 ในจังหวัดภูเก็ต ที่กลายเป็นข่าวครึกโครมและการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรอย่างดุเดือดในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย

1.6.5 ผลในการประกาศใช้พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีการแก้ไข 2 ครั้งในปีพ.ศ. 2519 และ 2532 และดำเนินการปฏิรูปที่ดินตั้งแต่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2519 จนถึงปัจจุบัน กล่าวได้ว่า สามารถแบ่งได้เป็น 3 ระยะคือ ช่วงพ.ศ. 2518-2520 เป็นช่วงของการจัดซื้อที่ดินเอกชน ช่วงพ.ศ. 2521-2529 เป็นช่วงที่ยังคงดำเนินการจัดซื้อและจัดที่ดินเอกชนควบคู่ไปกับการจัดการปฏิรูปที่ดินในที่ดินพระราชทานและที่ดินของรัฐที่ได้รับมอบมา โดยที่ดินของรัฐได้เริ่มมีความสำคัญมากขึ้นในขณะที่ที่ดินของเอกชนเริ่มมีความสำคัญลดลง และในช่วงพ.ศ. 2530 เป็นต้นมาเป็นช่วงที่เน้นไปที่การรับรองสิทธิในที่ดินของรัฐซึ่งมีโรงงานปฏิรูปที่ดินโดยแท้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ขณะที่งานจัดซื้อที่ดินเอกชนลดลงจนแทบจัดซื้อไม่ได้ เนื่องจาก ปรากฏราคาที่ดินที่สูงขึ้นมากจากการเก็งกำไรที่ดิน ระเบียบขั้นตอนการจัดซื้อที่ต้องประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา และการขาดมาตรการที่เด็ดขาดในการบังคับซื้อที่ดินแปลงใหญ่ที่มีได้ทำประโยชน์ เป็นต้น ผลของการประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมาจึงอาจกล่าวได้ว่า ยังไม่สามารถที่จะทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเจ้าของที่ดินได้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยพบว่า มีการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินกับเกษตรกรในจำนวนที่ไม่สูงนัก กล่าวคือ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2518-2547 ส.ป.ก.ได้รับที่ดินเอกชนมาจากการพระราชทาน การบริจาค หรือการจัดซื้อ เป็นเนื้อที่ 491,063 ไร่ ส่วนที่ดินของรัฐได้รับมอบมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินประมาณ 42,200,000 ไร่ มีเกษตรกรเช่าซื้อที่ดินจำนวน 139,466 ไร่ 9,143 รายเช่าที่ดินจากส.ป.ก. 335,829 ไร่ 21,094 ราย นอกนั้นเป็นการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินด้วยการมอบเอกสารสิทธิส.ป.ก. 4-01 ซึ่งเป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินจำนวน 1,962,332 แปลง เนื้อที่ 25,586,550 ไร่ 1,641,547 ราย (ข้อมูลจาก อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2548:62) นอกจากนี้ จะพบว่า การดำเนินการปฏิรูปที่ดินยังไม่สามารถเข้าไปแก้ปัญหาให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินได้อย่างทั่วถึง ดังจะเห็นได้จากข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2546 ยังชี้ว่า มีเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและทำการเกษตรในที่ดินของผู้อื่นอีกเป็นจำนวนมากประมาณ 6 แสนราย โดยอยู่ในภาคเหนือมากที่สุดคือ 219,240 ราย รองลงมาคือภาคกลาง 203,738 ราย ภาคอีสาน 198,841 ราย และ ภาคใต้ 27,972 ราย และจากการสำรวจครัวเรือนเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินในจังหวัดที่มีเขตปฏิรูปที่ดิน 69 จังหวัดในปีพ.ศ. 2544/2545 ของส.ป.ก.ก็ยังพบว่า มีครัวเรือนที่ไร้ที่ดินทำกินประมาณ 8 แสนครัวเรือนหรือร้อยละ 10.81 ของครัวเรือนเกษตรทั้งหมด โดยอยู่ในภาคเหนือมากที่สุด 313,268 ครัวเรือน รองลงมาคือ ภาคกลาง 231,647 ครัวเรือน ภาคอีสาน 159,214 ครัวเรือน และภาคใต้ 108,125 ครัวเรือน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของครัวเรือนผู้ไร้ที่ดินทำกินจากปีพ.ศ. 2525/ 2526-2544/2545 ได้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 4.05 ต่อปีเลยทีเดียว หากแนวโน้มยังเป็นเช่นนี้ต่อไปโดยที่รัฐยังไม่มีความมาตรการใดมาแก้ปัญหา ก็อาจจะคาดการณ์ได้ว่าในปีการเพาะปลูก พ.ศ. 2554/2555 จะมีครัวเรือนผู้ไร้ที่ดินทำกินเพิ่มขึ้นอีกเป็น 1 ล้านราย ซึ่งภาคใต้มีแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงที่สูงที่สุดคือร้อยละ 10.15 ต่อปี (วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ และ อาภาพรธม พัฒน์พันธุ์, 2548:47-48) และจากการสำรวจปัญหาสังคมและความ



ยากจนของรัฐบาลพ.ต.ท.คร.ทักษิณ ชินวัตร ปัญหาที่ดินทำกินก็เป็นปัญหาที่มีผู้ไปจดทะเบียนมากเป็นอันดับสอง ซึ่งก็เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า งานปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมายังไม่อาจดำเนินการกระจายความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินในสังคมได้อย่างเต็มที่

นอกจากนั้น ในการพัฒนาการเกษตรซึ่งเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของเจตนารมณ์ในการปฏิรูปที่ดินในความหมายกว้างที่หมายรวมถึงการพัฒนาการเกษตรด้วยนั้น แม่ว่านับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2518-ปัจจุบันส.ป.ก.ได้ทำโครงการพัฒนาการเกษตรซึ่งอาศัยเงินงบประมาณของรัฐ เงินกู้จากต่างประเทศและเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากต่างประเทศ โดยส.ป.ก.ได้ทำโครงการเองและร่วมกับหน่วยงานรัฐอื่น ๆ หลายโครงการ อาทิ โครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดิน โครงการพัฒนาเกษตรชลประทานลุ่มน้ำเจ้าพระยา โครงการพัฒนาเกษตรกรรายย่อย โครงการปฏิรูปที่ดินอันเนื่องมาจากพระราชดำริ แต่อย่างไรก็ดีอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาการเกษตรในที่ดินส.ป.ก.ที่เห็นได้ชัดก็คืองบประมาณที่ส.ป.ก.ได้รับไม่เพียงพอในการดำเนินโครงการ และการขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นก็ต้องอาศัยการให้ความสำคัญจากหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ว่ามีเงินงบประมาณเหลือหรือไม่

## 2. ข้อสรุปในเชิงวิชาการ

สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเกษตรกรรม ที่ดินถือว่าเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในทางเศรษฐกิจ และยังเป็นสิ่งที่แสดงถึงอำนาจทางการเมืองและสังคมมาตั้งแต่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชจนถึงปัจจุบัน ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินจึงเป็นปัญหาที่มีความสำคัญทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม จนกระทั่งได้นำมาสู่ความคิดที่นำนโยบายปฏิรูปที่ดินมาใช้แก้ปัญหาของประเทศ โดยได้มีการตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และมีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้งในปี พ.ศ. 2519 และปี พ.ศ. 2532 ซึ่งก็ยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าประเทศไทยจะมีนโยบายปฏิรูปที่ดินมากกว่า 3 ทศวรรษหากแต่ปัญหาที่ดินทำกินก็ยังคงเป็นปัญหาหลักของเกษตรกรไทย การศึกษาเกี่ยวกับพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมาจากความสนใจและความสำคัญของปัญหาที่ดินซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ

ในการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับ การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายปฏิรูปที่ดินและพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ผ่านมาจะพบว่า ส่วนใหญ่มักจะเน้นไปที่การศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินนโยบาย แม้ว่าจะมีการศึกษาการกำหนดนโยบายหรือพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ก็เป็นการศึกษาเป็นบางฉบับมิได้มีการศึกษาในเชิงพัฒนาการของการเกิดวาระนโยบายและการกำหนดนโยบาย โดยข้อเท็จจริงบางประการเกี่ยวกับพัฒนาการของนโยบายนี้ก็ได้ถูกนำเสนออย่างครบถ้วน จึงทำให้ผู้วิจัยเกิดความสนใจว่าแท้จริงแล้วนโยบายการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไรและมีพัฒนา การมาอย่างไรกว่าที่จะมีการตราและแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรม ผู้วิจัยจึงตั้งวัตถุประสงค์ในการวิจัยครั้งนี้ไว้ 3 ประการ คือ ศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย การกำหนดคน นโยบาย และ ผลของการกำหนดคน นโยบาย คือ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้ตัวแบบหน้าต่างนโยบายในการศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย ซึ่งจะต้องพิจารณากระแสการเมือง กระแสปัญหา และกระแสคน นโยบาย ที่ทำให้ประเด็นปัญหาได้ผ่านเข้าสู่การเป็นวาระนโยบายรัฐบาลโดยผู้ผลักดันวาระนโยบายมีหน้าที่สำคัญในการผลักดันข้อเสนอ นโยบาย และในการศึกษากระบวนการกำหนดคน นโยบายหรือการตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้วิจัยได้ศึกษาบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดคน นโยบายโดยใช้แนวคิดการกำหนดคน นโยบายตามตัวแบบผู้นำ โดยเป็นการศึกษาวาระนโยบายและการกำหนดคน นโยบายภายใต้บริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปนับตั้งแต่พ.ศ.2475-พ.ศ.2532 จากการศึกษาวิจัยเอกสาร ผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดคน นโยบาย ผู้วิจัยได้ข้อสรุปจากการศึกษาดังนี้

1. จากตัวแบบหน้าต่างนโยบาย จะพบว่า ในช่วงการริเริ่มแนวคิดนี้เข้ามาเป็นวาระนโยบาย จนถึงช่วงการตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 กระแสการเมือง ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยภายในประเทศ ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา โดยอาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง อาทิ การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง การเปลี่ยนรัฐบาล หรือ เป็นสถานการณ์ทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการรับรู้ความสนใจและการตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาของคนส่วนใหญ่ในสังคมและผู้กำหนดนโยบาย เช่น การเรียกร้องของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ เป็นต้น และ ปัจจัยภายนอกประเทศ คือ การขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็น เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้การปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบายรัฐบาล แม้ว่าตัวแบบหน้าต่างนโยบายจะมีได้กล่าวถึงปัจจัยภายนอกประเทศ แต่สำหรับการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำปัจจัยภายนอกประเทศมาพิจารณาประกอบด้วย เนื่องจาก ในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆได้มีบทบาทหลักในการเมืองระหว่างประเทศจึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาเงื่อนไขจากภายนอกซึ่งกระทบต่อสถานการณ์การเมืองและการตัดสินใจของผู้มีอำนาจกำหนดคน นโยบายในประเทศ ในขณะที่กระแสปัญหา ในภาพรวมก็คือ ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกิน อาทิ ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกิน การเช่าที่ดิน เป็นต้น เป็นปัญหาหลักซึ่งผู้มีอำนาจกำหนดคน นโยบายตระหนักว่าเป็นปัญหาเร่งด่วนที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการแก้ปัญหา และสำหรับกระแสคน นโยบาย อาทิ เค้าโครงการเศรษฐกิจฯ โครงการปฏิรูปที่ดิน กฎหมายปฏิรูปที่ดิน แนวคิดการปฏิรูปที่ดินที่เกิดขึ้นในประเทศนั้นเป็นแนวคิดที่พัฒนาขึ้นจากภายนอก และผู้ผลักดันวาระนโยบายนำเข้ามาปรับใช้ในประเทศไทย อาทิ นำเสนอแนวคิดการปฏิรูปที่ดินโดยรัฐ

เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ซึ่งเป็นวิธีการที่ผสมผสานแนวคิดทุนนิยม สังคมนิยม และสหกรณ์ (คล้ายกับคิบบุคซ์ของอิสราเอล) โดยได้รับอิทธิพลจากเศรษฐศาสตร์ในฝรั่งเศส หรือ แนวคิดการปฏิรูปที่ดินแบบทุนนิยมซึ่งสหรัฐอเมริกาและองค์การระหว่างประเทศสนับสนุน และเผยแพร่ความคิด การประชุมเชิงวิชาการ และการสนับสนุนทั้งในทางวิชาการและเงินกู้ ให้ประเทศต่างๆหันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยมีได้หวันและญี่ปุ่นเป็นแม่แบบในการปฏิรูปที่ดิน

ในขณะที่ในการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2519 และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 กระแสปัญหาจากปัญหาหลักในส่วนของบทมาตราในกฎหมายและการปรับแก้กฎหมายให้สอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับงานปฏิรูปที่ดิน โดยเฉพาะการเน้นไปที่การปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐซึ่งเป็นการรับรองสิทธิผู้ที่บุกรุกที่ดินของรัฐและกระแสนโยบายอาทิ แนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอในเชิงนโยบายและกฎหมาย เป็นปัจจัยหลักในการผลักดันให้ประเด็นการเสนอแก้ไขกฎหมายนี้เข้าสู่วาระนโยบายรัฐบาล โดยที่กระแสการเมืองอาทิ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การเรียกร้องเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน การขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในชนบท การสร้างคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง เป็นต้น เป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยในการทำให้รัฐบาลเห็นความสำคัญและนำประเด็นปัญหามาพิจารณาโดยมีข้าราชการประจำในส.ป.ก.และนักการเมืองที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานปฏิรูปที่ดินเป็นผู้ผลักดันประเด็นปัญหาให้เข้าสู่วาระนโยบายรัฐบาล

ข้อค้นพบที่ได้รับเป็นการยืนยันสมมติฐานแรกของการศึกษาที่ว่า กระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย จะต้องบรรจบกันในลักษณะที่ทั้งสามกระแสจะต้องมีลักษณะที่เอื้ออำนวยในการที่จะผลักดันให้ประเด็นปัญหาที่ดินทำกินและแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าสู่วาระนโยบายได้ และจะมีกระแสใดกระแสหนึ่งหรือสองกระแสรวมกันเป็นกระแสหลักในการผลักดันวาระนโยบาย ในการศึกษาการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินของไทย ผู้วิจัยพบว่าในบางกรณี กระแสการเมืองและกระแสปัญหา หรือ กระแสการเมืองและกระแสนโยบาย หรือ กระแสปัญหาและกระแสนโยบาย เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดวาระนโยบาย เนื่องจาก แต่ละกรณีและแต่ละช่วงเวลา กระแสต่าง ๆ มีความโดดเด่นแตกต่างกัน โดยมีข้าราชการประจำหรือนักการเมืองทำหน้าที่เป็นผู้ริเริ่มและผลักดันประเด็นปัญหาให้เข้าสู่วาระนโยบาย เช่น ข้าราชการประจำระดับสูงในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากข้าราชการประจำ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาในเชิงนัยยะสำคัญทางวิชาการ จากกรอบการวิเคราะห์ที่ใช้ตัวแบบหน้าต่างนโยบายในการศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย ผู้วิจัยพบว่า ตัวแบบหน้าต่างนโยบายสามารถนำมาใช้อธิบายปรากฏการณ์การเข้าสู่วาระนโยบายปฏิรูปที่ดินของไทยได้ เนื่องจาก ตัวแบบนี้มีการพิจารณาครอบคลุมทุกปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายรัฐบาลซึ่งแต่ละปัจจัยอาจมีอิทธิพลในการ

ผลักดันวาระนโยบายแตกต่างกันซึ่งตัวแบบหน้าต่างนโยบายอธิบายว่า ส่วนใหญ่กระแสการเมืองและ/หรือกระแสปัญหาเป็นปัจจัยหลักในการผลักดันวาระนโยบาย หรือในบางกรณีกระแสนโยบายอาจมีความโดดเด่นจนเป็นปัจจัยหลักในการผลักดันวาระนโยบายก็ได้แต่อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยจำเป็นต้องมีการปรับตัวแบบในส่วนของกระแสการเมืองให้รวมถึงปัจจัยการเมืองภายนอกประเทศด้วย เพื่อให้เหมาะสมกับการศึกษาครั้งนี้ เนื่องจากประเด็นปัญหาที่กินทำกินและภาพลักษณ์ของแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน ในบางช่วงเวลาของการศึกษาวิเคราะห์เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายในและภายนอกประเทศ การเมืองภายในและภายนอกประเทศจึงมีผลต่อทัศนคติและการตัดสินใจของผู้มีอำนาจกำหนดนโยบาย นอกจากนั้น ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้ผลักดันวาระนโยบายและจากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายการปฏิรูปที่ดินก็เป็นการสนับสนุนความสำคัญของผู้ผลักดันวาระนโยบายเช่นเดียวกัน

2. พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 )พ.ศ.2519 และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ถูกกำหนดโดยชนชั้นนำซึ่งมาจากฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายการเมืองซึ่งอาจจะมาจากนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนตามครรลองประชาธิปไตยหรือข้าราชการประจำที่มาจากการแต่งตั้งในช่วงการปฏิวัติหรือในช่วงที่มีการเลือกตั้งภายใต้การเมืองแบบอมตยาธิปไตยซึ่งฝ่ายข้าราชการประจำมีบทบาทร่วมกับฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายในหลายระดับตั้งแต่การให้การสนับสนุนในเชิงข้อมูลเทคนิควิชาการกับฝ่ายการเมืองหรือการเข้าไปดำรงตำแหน่งในฐานะฝ่ายการเมือง โดยบทบาทของฝ่ายข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามบริบททางการเมืองในแต่ละช่วงเวลา กล่าวคือในกรณีที่ฝ่ายการเมืองคือรัฐบาลและรัฐสภาจากการแต่งตั้งและมีข้าราชการประจำเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นจำนวนมาก การกำหนดนโยบายก็จะมีลักษณะที่ฝ่ายข้าราชการประจำมีบทบาทหลักในฐานะฝ่ายการเมืองและในฝ่ายของข้าราชการประจำ เช่น กรณีการตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และ การแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2519 ในสมัยรัฐบาลนาย ธานินทร์ กรัยวิเชียร แต่หากฝ่ายการเมือง คือ รัฐบาล และ รัฐสภา มาจากการเลือกตั้ง (รัฐมนตรีที่มาจากส.ส.และสภาผู้แทนราษฎร) และ มาจากการแต่งตั้ง (รัฐมนตรีที่มาจากการแต่งตั้ง และ วุฒิสภา ส่วนใหญ่มาจากข้าราชการประจำ) การแสดงบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองที่มาจากเลือกตั้งและมาจากการแต่งตั้งจะมีลักษณะที่กลมกลืนหรือมีบทบาทร่วมกันในการกำหนดนโยบาย โดยมีฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานและมีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นฝ่ายสนับสนุนข้อมูลให้กับฝ่ายการเมือง เช่น ในกรณีของการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 พ.ศ. 2532 สมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ

การที่ในการกำหนดนโยบายแต่ละช่วงเป็นไปตามตัวแบบผู้นำ แม้ว่าจะมีการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ เช่น สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ในช่วงพ.ศ. 2516-2519 หรือ การรวมตัวของผู้ที่เดือดร้อนเกิดขึ้น เช่น ในช่วงที่มีการแก้ไขพ.ร.บ.ครั้งที่ 2 แต่การที่กลุ่มผลประโยชน์ หรือ กลุ่มผู้

เคือร่อนจะสามารถเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย เช่น การเสนอ ผลักดัน และถือบปี  
 แนวนโยบายที่กลุ่มผลประโยชน์ต้องการ การขอให้มีการลงประชามติเกี่ยวกับร่างพ.ร.บ.๑ เป็นต้น  
 จะต้องขึ้นอยู่กับระดับของความสามารถ อำนาจ ทรัพยากร และช่องทางที่มีส่วนร่วมในการ  
 กำหนดนโยบายของกลุ่มเหล่านี้เป็นสำคัญ แต่เนื่องจากในช่วงที่มีการตราและแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูป  
 ที่ดิน๑ การเมืองไทยยังคงมีลักษณะของการเมืองแบบอมตยาธิปไตยหรืออำนาจของฝ่ายข้าราชการ  
 ประจําที่ยังดำรงอยู่ในการเมืองไทย ข้อจำกัดในเชิงความสามารถ อำนาจและช่องทางในการ  
 ผลักดันและการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผู้ที่เคือ  
 ร่อนซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายปฏิรูปที่ดิน รวมทั้ง ลักษณะของนโยบายปฏิรูปที่ดินที่  
 ผู้เชี่ยวชาญนโยบายนี้ส่วนใหญ่อยู่ในฝ่ายข้าราชการประจํา ปัจจัยดังกล่าวทำให้การกำหนดนโยบายที่  
 เกิดขึ้นมาจากฝ่ายข้าราชการประจําซึ่งมีบทบาทหลักหรือมีบทบาทสนับสนุนในแต่ละช่วงเวลา

นอกจากนั้นในการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดิน ชนชั้นนำอาจมีความเห็นไปในทิศทาง  
 เดียวกัน หรือ อาจมีความขัดแย้งกันในทางความคิดหรือผลประโยชน์จนทำให้มีการแข่งขันกัน  
 ในการผลักดันแนวคิดของฝ่ายคนด้วยวิธีการต่างๆ เนื่องจาก นโยบายนี้เป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการ  
 จัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ (redistributive policy) ซึ่งกระทบกับผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดินซึ่งเป็น  
 คนส่วนน้อย แต่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทำให้ การกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดิน  
 จึงมีทั้งฝ่ายที่สนับสนุนซึ่งเห็นว่านโยบายนี้เป็นประโยชน์กับเกษตรกร และฝ่ายที่คัดค้าน โดยเฉพาะ  
 พวกที่ถือครองที่ดินจำนวนมาก จะเห็นได้ว่า สำหรับการตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดิน๑ในปี.ศ. 2518  
 และการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดิน๑ครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นการวางหลักการหรือการเปลี่ยนแปลงใน  
 หลักการที่สำคัญในพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินชนชั้นนำในฝ่ายการเมืองมักจะมีความเห็นที่แตกต่างกัน  
 โดยฝ่ายที่มีความเห็นคัดค้านส่วนใหญ่ก็คือ ผู้ที่สูญเสียประโยชน์หรือไม่เห็นด้วยกับแนวนโยบาย  
 แต่ทั้งสองฝ่ายจำเป็นต้องมีการประนีประนอมกัน เนื่องจาก นโยบายนี้ถูกผูกโยงกับประเด็นทางการเมือง  
 เช่นความมั่นคง และ การ สร้างคะแนนนิยมทางการเมืองแต่หากเป็นการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียด  
 ปลีกย่อยเช่นในการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินครั้งที่2ชนชั้นนำที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย  
 จะมีความเห็นสอดคล้องกัน

ข้อค้นพบที่ได้รับเป็นการยืนยันสมมติฐานที่สองที่ว่า การกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินหรือ  
 พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมเป็นไปตามตัวแบบชนชั้นนำ โดยนโยบายปฏิรูปที่ดินถูก  
 กำหนดจากชนชั้นนำ ที่ประกอบด้วย ฝ่ายการเมือง หรือ ผู้ที่ใช้อำนาจธิปไตยทางการบริหารและ  
 นิติบัญญัติ เช่น นักการเมือง สมาชิกรัฐสภา และ ฝ่ายข้าราชการประจําระดับสูง ซึ่งมีลักษณะ  
 ความสัมพันธ์แบบอมตยาธิปไตยซึ่งระดับของบทบาทของฝ่ายข้าราชการประจําในการกำหนด  
 นโยบายขึ้นอยู่กับสภาพการเมืองในขณะนั้นว่า ฝ่ายการเมืองมาจากการเลือกตั้งเป็นหลักหรือมาจาก  
 การแต่งตั้งเป็นหลัก และเนื่องจากนโยบายนี้เป็นนโยบายที่กระทบกับคนส่วนน้อยที่มีอำนาจทาง

การเมือง เศรษฐกิจ สังคม ทำให้ชนชั้นนำในการกำหนดนโยบายเหล่านี้อาจมีความเห็นที่แตกต่างกัน และมีบทบาทในการต่อสู้ หรือ สนับสนุนกันเพื่อให้พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นไปในลักษณะที่ฝ่ายตนต้องการ

เมื่อพิจารณาในเชิงนโยบายสำคัญทางวิชาการ สำหรับตัวแบบชนชั้นนำ ที่อธิบายว่า นโยบายเกิดจากความเห็นความต้องการและค่านิยมของชนชั้นนำ โดยชนชั้นนำอาจมีความสนใจในการแก้ปัญหาของมวลชน โดยที่ชนชั้นนำอาจมีความคิดเห็นหรือผลประโยชน์ที่เหมือนกันหรือต่างกัน จนทำให้มีการแข่งขันกันในการผลักดันความคิดหรือผลประโยชน์ของฝ่ายตน คำอธิบายดังกล่าวสามารถนำมาใช้อธิบายการตราและการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ได้ไม่ว่าสภาพการเมืองจะมีลักษณะที่รัฐบาลมาจากการแต่งตั้งหรือมาจากการเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้จาก การริเริ่มและผลักดันวาระนโยบายและการกำหนดนโยบายล้วนเกิดขึ้นจากชนชั้นนำซึ่งก็คือฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งหรือมาจากการฝ่ายข้าราชการประจำ ด้วยเหตุว่า สภาพสังคมไทยมีลักษณะที่กำลังเปลี่ยนแปลงแต่สถาบันทางการเมืองเช่น พรรคการเมือง สภาผู้แทนราษฎร มีความอ่อนแอและต้องพึ่งระบบราชการในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา ทำให้ระบบราชการยังคงทำหน้าที่ซ้ำซ้อนและมีการสลับบทบาทในฐานะฝ่ายข้าราชการประจำและการถูกแต่งตั้งให้เข้าไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายการเมือง ในช่วงที่เกิดสภาวะที่ปราศจากสถาบันการเมืองในระบอบประชาธิปไตยหรือแม้แต่ในช่วงที่ฝ่ายการเมือง(รัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร)จะมาจาก การเลือกตั้งแต่ฝ่ายการเมืองก็ยังคงต้องพึ่งพาระบบราชการเนื่องจากฝ่ายการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง อาจเข้ามาเพราะการซื้อเสียงทำให้ขาดความรู้ความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดินจึงต้องเชิญ ข้าราชการประจำที่เป็นผู้เชี่ยวชาญและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายมาเสริมภาพลักษณ์และความเข้มแข็งให้รัฐบาลจึงทำให้ระบบราชการยังคงมีอำนาจบทบาทและความสำคัญในการเมืองไทย

จากการศึกษาการตราและการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ผู้วิจัยเห็นว่า การอธิบายสภาพการเมืองแบบอมตชาติประชาธิปไตยที่ระบบราชการเข้าไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายการเมืองนั้น ไม่จำเป็นว่า ระบบราชการจะละเลยการตอบสนองประโยชน์ของประชาชน เพราะ ในยามที่สภาพสังคมที่คนส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการศึกษาและมีฐานะยากจนและโครงสร้างการเมืองไม่สามารถเอื้ออำนวยให้ กลุ่มผลประโยชน์หรือผู้แทนราษฎร ให้เข้ามาผลักดันแนวคิดในลักษณะที่เป็นการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ระบบราชการจำเป็นต้องทำหน้าที่นี้แทน ทำให้การตราหรือการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องอาศัยบทบาทและการผลักดันของระบบราชการและฝ่ายการเมืองที่มาจากข้าราชการประจำที่เป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินและกฎหมาย

การศึกษาการตราและการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินของไทยที่มาจากชนชั้นนำซึ่งมาจากฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งและจากข้าราชการประจำนั้น ก็สอดคล้อง

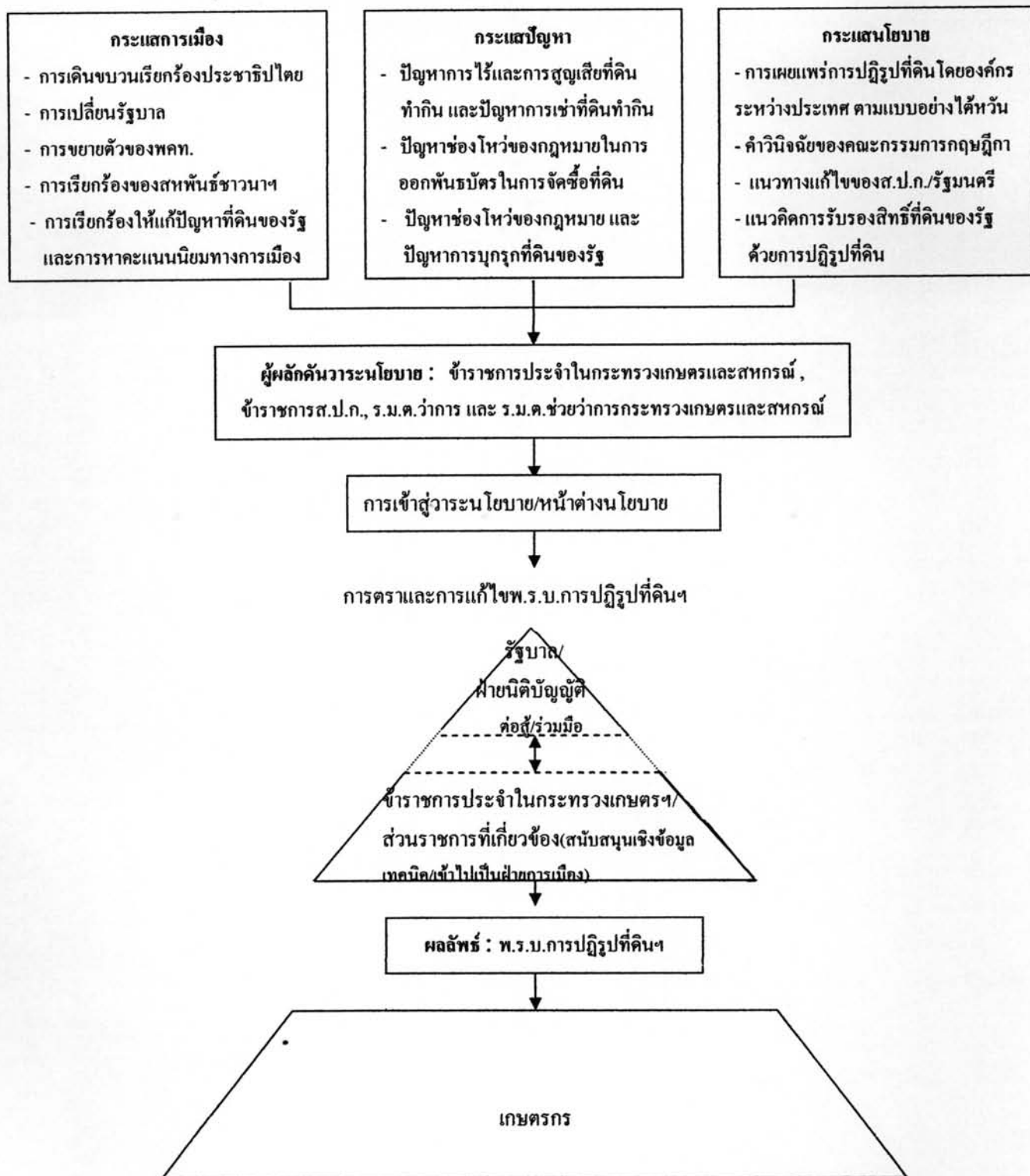
กับการศึกษาการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินในหลายประเทศ เช่น การศึกษาของ Huntington (1968:387-389) ที่พบว่าลักษณะการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินในหลายประเทศมาจากชนชั้นนำหรือการปฏิรูปที่ดินที่มาจากเบื้องบน (land reform from the top) โดยชนชั้นนำอาจเป็นกลุ่มผู้นำเดิมหรือ กลุ่มผู้นำใหม่ เช่น ผู้นำที่มาจากพรรคเลือกตั้ง ผู้นำที่มาจากการปฏิวัติโดยฝ่ายทหาร<sup>436</sup> และอาจมีการร่วมมือกับฝ่ายข้าราชการเพื่อตอบสนองการเรียกร้องจากมวลชนหรือพวกขวานมาให้แก้ปัญหาที่ดินทำกิน แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายกรรมสิทธิ์ในที่ดินจากผู้มีที่ดินมากไปจัดให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน ทำให้ประเทศไทยการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินในหมู่ชนชั้นนำจึงมีทั้งชนชั้นนำที่สนับสนุนให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อประโยชน์ของเกษตรกรหรือเพื่อตอบสนองข้อเรียกร้องของเกษตรกรกับชนชั้นนำที่คัดค้านหรือต้องการให้นโยบายปฏิรูปที่ดินกระทบต่อผลประโยชน์ของฝ่ายตนน้อยที่สุด ซึ่งก็คือพวกชนชั้นนำในฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการประจำหรือนักธุรกิจที่มีที่ดินมาก ข้อค้นพบดังกล่าวก็สอดคล้องกับการสรุปบทเรียนการปฏิรูปที่ดินในหลายประเทศของ Inayatullah (1980:406) พบว่า หลายประเทศ อาทิ บังคลาเทศ ปากีสถาน อินเดีย ฟิลิปปินส์ พวกเจ้าของที่ดินได้เข้าไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายการเมืองและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นจำนวนมากจึงพยายามคัดค้านฝ่ายที่สนับสนุนให้มีการปฏิรูปที่ดินด้วยวิธีการต่างๆ หรือ แม้แต่การปรับเปลี่ยนให้แนวนโยบายกระทบต่อเจ้าที่ดินให้น้อยที่สุด เป็นต้น

ผู้วิจัยได้แสดงตัวแบบการตราและการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ในรูปที่ 7 ตั้งแต่การเข้าสู่วาระนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย กระแสการเมือง กระแสปัญหา และกระแสนโยบาย ที่ทำให้ประเด็นปัญหาที่ดินทำกินและการปฏิรูปที่ดินเข้าสู่วาระนโยบายรัฐบาล โดยอาศัยบทบาทของผู้ผลักดันวาระนโยบายในการผลักดันให้รัฐบาลตระหนักในความสำคัญของปัญหาที่ดินทำกินและนำวิธีการปฏิรูปที่ดินเข้ามาแก้ไขปัญหานี้ และเมื่อเข้าสู่ขั้นตอนของการกำหนดหรือการตรากฎหมายชนชั้นนำ คือ ข้าราชการประจำและฝ่ายการเมืองที่มาจากข้าราชการประจำหรือมาจากการเลือกตั้ง จะเข้าไปมีบทบาทร่วมกัน ดังลูกศร  $\leftrightarrow$  ในการกำหนดนโยบายในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นตอนการร่างพ.ร.บ.และการพิจารณาในรัฐสภา โดยลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำจึงอาจมีเส้นแบ่งที่ไม่ชัดเจน เพราะข้าราชการประจำอาจแสดงบทบาทในสองฐานะในเวลาเดียวกัน หรือ แสดงบทบาทในฐานะใดฐานะหนึ่งดังเส้นประ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ที่ออกมาจึงเป็นผลผลิตจากระบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำภายใต้

436

การปฏิรูปที่ดินอาจจะถูกเสนอเข้ามาโดยพรรคการเมืองซึ่งชนะการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย และรัฐสภาได้ผ่านออกมาเป็นกฎหมาย เช่น อินเดีย เวเนซุเอล่า ฟิลิปปินส์ ชิลี โคลัมเบีย เป็นต้น แต่บางกรณีการปฏิรูปที่ดินอาจเกิดขึ้นได้ยากแม้ว่าจะเป็นรัฐสภาภายใต้การเมืองแบบพหุภาคีก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบรัฐสภาที่ไม่มีพรรคที่มีเสียงข้างมากที่จะทำให้ผู้นำสมัยใหม่เข้าไปแทนที่กลุ่มอนุรักษ์นิยมที่เป็นพวกเจ้าที่ดินในสภาได้ หลายประเทศที่มีการมีรัฐสภาไปด้วยกัน ไม่ได้กับการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เช่น ปากีสถาน อิหร่าน อียิปต์ ที่การปฏิรูปที่ดินไม่คืบหน้าจนกระทั่งทหารเข้ามายึดอำนาจ Huntington (1968:388-389)

การเมืองแบบอมตชาติปไตยโดยมวลชนหรือเกษตรกรไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แต่เป็นผู้ที่รับผลจากการนำพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ไปปฏิบัติ



รูปที่ 10.1 ตัวแบบการกำหนดนโยบายหรือการตราและการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ