



บทที่ 1

บทนำ

สภาพทั่วไปของปัญหา

การถือครองที่ดินนับเป็นปัญหาสำคัญ ที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพราะที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในบรรดาปัจจัยการผลิตทั้งหมด ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการขยายพื้นที่การถือครองที่ดินเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนก่อให้เกิดปัญหาทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการปกครองเป็นลูกโซ่ต่อเนื่องกันมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส เคยเสนอแนวความคิดที่จะปฏิรูปที่ดินเพื่อพัฒนาความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ได้มีที่ทำกินเป็นของตนเอง ไว้ในหนังสือเค้าโครงการเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ.2476 แต่ได้รับการคัดค้านอย่างหนัก จนไม่อาจนำออกมาใช้ได้

ต่อมาในสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้ริเริ่มเอาแนวความคิดนี้ขึ้นมา และรัฐบาลได้ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร โดยประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อปี พ.ศ.2518

ในการดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลจึงได้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร เพื่อดำเนินการกระจายการถือครองที่ดินเสียใหม่ให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรรายเล็กรายน้อย และเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็น

ของตนเอง โดยมีจุดมุ่งหมายในการลดช่องว่างทางฐานะ ความเป็นอยู่ของคนในสังคม และเพื่อพัฒนาการเกษตรอันเป็นอาชีพหลักของคนในชาติ

กฎหมายที่ดินที่นำมาบังคับใช้ตั้งแต่ พ.ศ.2518 นั้น ในยุคปัจจุบันนี้ไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดการปฏิรูปที่ดินให้กับเกษตรกรเท่าใดนัก เนื่องจากสถานการณ์ต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ดังนั้น ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2529 และถือว่าเป็นร่างกฎหมายสำคัญที่เป็นชนวนการเมืองจนเกือบจะก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ในสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมา เพราะในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้เสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาค่อนข้างจะไม่เป็นเอกภาพ ประกอบกับพรรคฝ่ายค้านได้พยายามทุกวิถีทางที่จะตีตั้งรัฐบาลไม่ให้รีบร้อนรวบรัดให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านไป จนมีการ "วอล์คเอาท์" ถึงสองครั้งเพื่อไม่ให้ครบองค์ประชุม แต่ในที่สุด พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน ก็ถูกฝ่ายรัฐบาลเซ็นผ่านสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ไปได้ทั้งสามวาระ แต่ก็ไม่ได้ประกาศใช้บังคับ เนื่องจากมีการประกาศยุบสภาไปเสียก่อน

สิ่งที่น่าสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับขอแก้ไขเพิ่มเติมก็คือ ในระหว่างการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรได้มีกระแสเสียงวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในเชิงเห็นด้วยและคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินี้อย่างไม่ขาดสาย แม้ว่าในขณะนั้นร่างพระราชบัญญัตินี้จะผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรในวาระแรก ซึ่งรับหลักการไปแล้ว ทั้งนี้เพราะว่าหลายฝ่ายต้องการจะให้เสียงเรียกร้อง หรือวิพากษ์วิจารณ์นั้นได้เข้าไปมีส่วนผลักดันให้มีการแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัตินี้ให้มีความสมบูรณ์ และเกิดประโยชน์ บรรลุเป้าหมายสูงสุดตามที่หลายคนต้องการ และเพื่อให้สัมเจตนาารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

รัฐบาลสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี (เมื่อวันที่ 28

เมษายน พ.ศ.2531) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในวาระที่ 1 เมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ.2531 มีผู้เสนอ 3 ร่างด้วยกัน คือ

1. ร่างของคณะรัฐมนตรี โดยพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้เสนอ
2. ร่างของพรรคประชาธิปัตย์ โดยนายสุเทพ เทือกสุบรรณและคณะ เป็นผู้เสนอ
3. ร่างของพรรคชาติไทย โดยนายไชยวัฒน์ พรหมประสิทธิ์และคณะ เป็นผู้เสนอ

สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พิจารณารวมกัน โดยใช้ร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก และในระหว่างการศึกษาได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางถึงร่างกฎหมายฉบับนี้ ว่าให้ประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างแท้จริงหรือไม่ ซึ่งก็มีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย อย่างไรก็ตาม สภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการร่างกฎหมายฉบับนี้ ในวาระแรกและตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา มีนายมิชัย ฤชุพันธ์ เป็นประธานกรรมการ

เมื่อร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการก็เริ่มส่อเค้าความวุ่นวาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นความแตกต่างทางความคิดของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างชัดเจน เพราะมีผู้ขอแปรญัตติเกือบทุกมาตรา

ผลการพิจารณาของคณะกรรมการเสร็จสิ้นลง เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ.2532 และนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้การรับรองในวาระที่ 2 และ 3 ต่อไป ในสมัยประชุมเดือนมิถุนายน พ.ศ.2532

ขณะเดียวกันนั้น สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติแต่งตั้งกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อศึกษาปัญหา และวิธีดำเนินการออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ หรือหนังสือสิทธิครอบครองในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ โดยมีนายปิยะ อังกินันท์ เป็นประธาน โดยคณะกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าว ได้พิจารณาที่จะให้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้แก่ราษฎรที่บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้แนวความคิดที่จะให้สิทธิในที่ดินแก่ผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ แตกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรให้โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรให้โดยวิธีการตามประมวลกฎหมายที่ดิน

เหตุการณ์ก่อนหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน คือ ได้มีการประชุมคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2532 ที่ประชุมมีมติให้พรรคร่วมรัฐบาลทุกพรรคโหวตเสียงสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่มีลัทธิพรรคชาติไทยและพรรคกิจสังคมแสดงความไม่เห็นด้วยในประเด็นของคำว่า "เกษตรกร" และการเปิดโอกาสให้นิติบุคคลสามารถจับจองที่ดินได้ 250 ไร่ เกษตรกรจะไม่ได้รับประโยชน์จากเรื่องนี้ แต่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรียืนยันว่าไม่มีปัญหาแน่นอน

ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรวาระที่ 2 ในวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2532 โดยนายบัญญัติ เกสรทอง เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้นำเข้าพิจารณาเป็นระเบียบวาระแรก ซึ่งตลอดเวลาการประชุมมีการอภิปรายทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมาธิการ ได้ชี้แจงการแก้ไขสาระสำคัญของร่าง 3 ประเด็น คือ

1. คำนิยาม "เกษตรกร" ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกรงว่าจะกว้างเกินไป จึงได้ร่วมกันกำหนดความหมายให้แคบลง โดยนอกเหนือจากเกษตรกรแล้ว ผู้ที่จะได้

รับพิจารณาอีก 3 ประเภท คือ คนยากจนที่ไม่มีที่ดินทำกิน บุคคลที่สำเร็จการศึกษาด้านเกษตรกรรมที่ไม่มีที่ดินทำกิน และบุตรของเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน โดยบุคคลเหล่านี้ประสงค์จะทำอาชีพเกษตรกรรม และต้องมีคุณสมบัติตามที่พระราชบัญญัติกำหนด

2. การขอเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินในเขตการปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา 26 ทวิเดิมกำหนดว่า บุคคลจะขอเอกสารสิทธิไม่ได้ เว้นแต่เจ้าพนักงานอนุมัติ (ซึ่งคณะกรรมการได้ตัดมาตรานี้ออกไป เพราะเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน)

3. แก้ไขมาตรา 30 โดยคณะกรรมการได้ปรับปรุงจำกัดพื้นที่ ไม่เกิน 250 ไร่ หากเกินกว่านี้จะต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป (ซึ่งภายหลังลดลงเหลือ 100 ไร่)

ผลการประชุมปรากฏว่า พิจารณารวม 10 มาตรา ด้วยคะแนนเสียง 151 ต่อ 79 เสียง ส่วนที่เหลือเลื่อนไปประชุมต่อวันรุ่งขึ้น แต่ปรากฏว่าไม่ครบองค์ประชุม จึงเลื่อนการพิจารณาไปอีกหนึ่งอาทิตย์

ในระหว่างรอการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2532 เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับการให้สิทธิทำกินแก่ราษฎรที่บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ โดยให้ราษฎรที่บุกรุกที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ผิดกฎหมายทุกคนทำสัญญาเช่าที่ดินและเสียค่าธรรมเนียมการเช่า ดังนี้

เนื้อที่ไม่เกิน	25	ไร่	คิดเป็นไร่ละ	10/ปี
เนื้อที่ไม่เกิน	26-30	ไร่	คิดเป็นไร่ละ	20/ปี
เนื้อที่ไม่เกิน	51-250	ไร่	คิดเป็นไร่ละ	100/ปี

ถ้าหากนำที่ดินไปใช้เพื่อการอันมิใช่การเกษตร หรือปลูกป่าให้คิดเป็น 2 เท่าของอัตราข้างต้น ข้อกำหนดนี้ให้นำไปใช้ได้ทันทีกับการเพิกถอนสภาพป่า 30 แห่ง

22 จังหวัด และเมื่อกฎหมายปฏิรูปที่ดินได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้ใช้ข้อกำหนดจากกฎหมายปฏิรูปที่ดินดังกล่าวเป็นการถาวรต่อไป

วันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ.2532 ได้มีการพิจารณาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อ คือ มาตรา 11 ซึ่งเกี่ยวกับสิทธิการครอบครองที่ดิน การอภิปรายในมาตรานี้ ตั้งแต่ 11.00-18.30 น. ถึงลงมติได้ว่าลดพื้นที่จัดสรรสูงสุดจาก 250 เป็น 100 ไร่ โดยต้องยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนด และแก้ไขวรรค 5 ของมาตรา 30 โดยให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดที่ดินให้กับกิจกรรมเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร แต่ไม่เกิน 20 ไร่ และตัดข้อยกเว้นที่จะจัดให้มากกว่า 50 ไร่ออกไป ด้วยคะแนนเสียง 185 ต่อ 54

วันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ.2532 ได้มีการพิจารณาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เหลืออีก 5 มาตราต่อ ซึ่งใช้เวลา 10 นาทีก็ผ่านด้วยคะแนนเสียง 197 ต่อ 53 เนื่องจากเป็นประเด็นที่ไม่ค่อยมีความสำคัญมากนัก

วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2532 วุฒิสภาได้ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับแก้ไข) และวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ.2532 ร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ผ่านการอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร และได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 8 กันยายน พ.ศ.2532 ใช้บังคับแล้ว

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้มีผู้คัดค้านการขอแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ผู้ที่คัดค้านร่างพระราชบัญญัตินี้ เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีช่องโหว่ 3 ประการ คือ

1. นิยามของคำว่า "เกษตรกร" ในมาตรา 3 ของร่างพระราชบัญญัตินี้ เขียนไว้ว่า ให้ยกเลิกความในบทนิยามว่า "เกษตรกร" ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีว่า "เกษตรกร" หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก แล้วให้ใช้ความต่อไปนี้แทน "เกษตรกร" หมายความว่า "ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม ตามโครงการที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี"

ปัญหาอยู่ตรงคำว่า "ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม ตามโครงการที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี" มีความหมายกว้างเกินไป ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดในการกำหนด จึงควรที่จะระบุให้แน่ชัด

2. เรื่องปลาสงวนในมาตรา 26 (4) ของร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับใหม่ เขียนเอาไว้ว่า "ถ้าเป็นที่ดินในเขตปลาสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินส่วนใดแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนปลาสงวนแห่งชาติในที่ดินส่วนนั้น และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายปลาสงวนแห่งชาติ"

3. การเก็บผลประโยชน์จากราคาที่ดินในมาตรา 30 วรรคท้าย ที่กำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดสรรที่ดิน หรือสิ่งสาธารณูปโภคให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอันเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจะเป็นการเปิดช่องให้บรรดานายทุน เจ้าที่ดินและเอกชนรายใหญ่ ใช้อิทธิพลทำการกว้านซื้อที่ดินของรัฐและเกษตรกรรายย่อยได้สะดวกยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่า กว่ที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะผ่านการพิจารณาจากสภาผู้
แทนราษฎร และประกาศใช้บังคับแล้วนั้น ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ ทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็น
ด้วย ฉะนั้น ปัญหาในการศึกษาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ

การศึกษาการใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้มีการแก้ไข
และเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ในประเด็น
ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การริเริ่ม และสาเหตุของการขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518
2. วิธีการที่กลุ่มผลักดันต่าง ๆ ใช้ในการผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระ
ราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518
3. อำนาจ และอิทธิพลที่บุคคล หรือกลุ่มบุคคลใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระ
ราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

กลุ่มผู้เกี่ยวข้องประกอบไปด้วยบุคคลต่าง ๆ ได้แก่

1. ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับขอแก้ไขเพิ่มเติม
2. ผู้คัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับขอแก้ไขเพิ่มเติม
3. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
4. กลุ่มผลักดันนอกรัฐสภา เช่น สื่อสารมวลชน เกษตรกร นายทุน ฯลฯ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจถึงบทบาทของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่ใช้อำ

นางและอธิภินล เพื่อให้มีการแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ในกระบวนการทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการของการกำหนดนโยบายของรัฐ

2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงวิธีการ ช่องทาง และการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในการพยายามผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาล

3. เพื่อแสดงให้เห็นถึงการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ

4. เพื่อเป็นแนวทางในการวิจัยการเมืองไทย ในการศึกษาพฤติกรรมการผลักดันทางการเมือง และเป็นกรณีตัวอย่างที่อาจใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบการเข้ามามีบทบาท การใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ต่อผู้ตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ ในกรณีปัญหาอื่น ๆ ในระบบการเมืองไทย

สมมติฐานของการวิจัย

สมมติฐานของการศึกษาในครั้งนี้คือ ในการตัดสินใจเปลี่ยนแปลง แก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 นั้นกลุ่มผู้เสนอขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติสามารถใช้อำนาจ และอิทธิพลของกลุ่มตนได้มากกว่ากลุ่มผู้คัดค้านร่างพระราชบัญญัติ ทั้งนี้โดยการสนับสนุนทางการเมืองของข้าราชการประจำ ซึ่งได้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ขอบเขตของการวิจัย

ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ที่ได้มีการ
ขอแก้ไขและเพิ่มเติม ได้มีการริเริ่มมาตั้งแต่สมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและรัฐ
สภา ในระหว่างปี พ.ศ.2529-2532 แต่ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการยุบสภาเกิดขึ้น ใน
สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี และเมื่อพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ
เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้มีการนำเอาร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่ง
และได้มีการดำเนินการไปตามขั้นตอนของการพิจารณา จนกระทั่งได้รับการอนุมัติและประก
าศใช้เป็นกฎหมายแล้วในปัจจุบัน ซึ่งในระหว่างปี พ.ศ.2529-2532 ได้มีการเคลื่อน
ไหวเกี่ยวกับการผลักดัน การสนับสนุน การคัดค้าน เพื่อขอเปลี่ยนแปลง แก้ไขร่างพระ
ราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งในกรณีของกลุ่มบุคคลทางการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ เช่น
สื่อมวลชน ข้าราชการ และเกษตรกร เป็นต้น

วิธีการในการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะใช้วิธีการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์ควบคู่กัน
ไป โดยการใช้เอกสารนั้นประกอบด้วยการใช้เอกสารชั้นต้น ได้แก่ บันทึกลงและรายงาน
การประชุมของรัฐบาล คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คำอภิปราย คำ
แปรญัตติต่าง ๆ สำหรับเอกสารชั้นรองได้แก่ รายงานการวิจัย บทความ ข่าว แถลง
การณ์ที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ตลอดจนบทสัมภาษณ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีของการสัมภาษณ์ จะใช้การสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ และ
การสัมภาษณ์แบบมีแนวคำถามประกอบกัน โดยจะทำการสัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยว
ข้องกับเรื่องที่ศึกษา ซึ่งได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก ข้าราชการสำนัก
งานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นักการเมือง นักวิชาการที่ให้ความสนใจในเรื่อง
ของการแก้ไขและเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ผลการวิจัยจะช่วยให้ทราบถึงลักษณะที่เป็นแบบแผนของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มบุคคลที่สำคัญบางกลุ่มที่สัมพันธ์กับสถาบันทางการเมืองในกระบวนการนิติบัญญัติ
2. ผลการวิจัยจะช่วยให้เห็นถึงวิธีการ ช่องทาง และกลยุทธ์ของการใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มบุคคล ในการกดดันทางการเมืองต่อองค์กรที่มีอำนาจในการตัดสินใจ
3. ผลการวิจัยจะเป็นตัวอย่างที่อาจใช้ในการอธิบายลักษณะของระบอบและระบบการเมืองไทยที่ชัดเจนยิ่งขึ้น และจะเป็นแนวทางในการค้นคว้า วิจัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ ในกรณีประเด็นปัญหาการเมืองเรื่องอื่น ๆ ต่อไป

ทฤษฎีและแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

1. แนวความคิดในการปฏิรูปที่ดิน
2. ทฤษฎีระบบการเมือง
3. ทฤษฎีกระบวนการกำหนดนโยบาย
4. ทฤษฎีอำนาจและอิทธิพล

การนำเสนอเรื่อง

บทที่ 1 ความเป็นมาและสภาพทั่วไปของปัญหา

- บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา
- บทที่ 3 ความเป็นมาและสาเหตุของการริเริ่มแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- บทที่ 4 บทบาทและการใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผู้เสนอและกลุ่มคัดค้านร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- บทที่ 5 บทสรุปและวิเคราะห์