

นโยบายการปฏิรูปที่ดิน  
เพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย

รายงานการศึกษาเรื่อง  
นโยบายการปฏิรูปที่ดิน  
เพื่อเกษตรกรกรรมของประเทศไทย

จัดทำโดย:

ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เมษายน 2535

เอกสารฉบับนี้ ผ่านการพิจารณาและวิจารณ์จากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญในสาขาวิชานี้แล้ว การเผยแพร่เอกสารนี้เป็นการให้บริการทางวิชาการ ความเห็นที่ปรากฏอยู่ในเอกสารเป็นของผู้เขียน มิใช่หรือไม่จำเป็นต้องเป็นความเห็นของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

# สารบัญ

หน้า

คำนำ.....	viii
กิตติกรรมประกาศ .....	ix
คณะผู้วิจัยและคณะที่ปรึกษาโครงการฯ.....	x
บทคัดย่อ .....	xi
<b>บทที่ 1 บทนำ.....</b>	<b>1</b>
1.1 ภูมิหลัง.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ .....	2
1.3 วิธีการศึกษา .....	2
<b>บทที่ 2 ที่ดินกับการพัฒนาการเกษตร .....</b>	<b>5</b>
2.1 ที่ดิน : ปัจจัยหลักในการเกษตร .....	5
2.2 ความสำคัญทางเศรษฐกิจของการเกษตร .....	8
2.3 นโยบาย.....	18
2.4 นโยบายเกษตร .....	33
2.5 สถานการณ์ที่ดินในปัจจุบัน.....	35
2.6 ที่ดินทำกินในอนาคต.....	47
<b>บทที่ 3 การจัดที่ดินในประเทศไทย.....</b>	<b>53</b>
3.1 ความเป็นมา.....	53
3.2 กฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรี.....	53
3.3 การพัฒนากฎหมายที่ดินของประเทศไทย.....	54
3.4 วิเคราะห์ความซ้ำซ้อนของกฎหมายการจัดที่ดินของประเทศไทย.....	55
3.5 ขนาดที่ดินที่จัดให้แก่ประชาชนของหน่วยงานต่างๆ.....	59
3.6 ผลการจัดที่ดิน .....	59

	หน้า
3.7 ปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานจัดที่ดิน.....	61
3.8 สรุปผลการวิเคราะห์การจัดที่ดินของประเทศไทย.....	61
<b>บทที่ 4 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย.....</b>	<b>67</b>
4.1 ความเป็นมา.....	67
4.2 นโยบาย.....	67
4.3 กฎหมาย.....	68
4.4 สถาบัน.....	69
4.5 ภาพรวมของอุปสรรคของการดำเนินการ.....	71
4.6 สถานภาพในปัจจุบันของ ส.ป.ก.....	79
<b>บทที่ 5 รูปแบบการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.....</b>	<b>85</b>
5.1 การจัดที่ดิน.....	85
5.2 รูปแบบการพัฒนาในปัจจุบัน.....	93
5.3 ขนาดของที่ดินที่จัดให้แก่เกษตรกรในอดีตและปัจจุบัน.....	99
5.4 การกำหนดขนาดที่ดินในอนาคต.....	100
5.5 ขนาดของที่ดินที่จะนำมาปฏิรูป.....	101
5.6 ที่มาของที่ดิน.....	103
5.7 เกษตรกรเป้าหมาย.....	103
5.8 สรุป.....	106
<b>บทที่ 6 การพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน.....</b>	<b>109</b>
6.1 บทนำ.....	109
6.2 การพัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน.....	109
6.3 บทบาทของ ส.ป.ก. ในการพัฒนาชนบท.....	110
6.4 การยุติกิจกรรมในพื้นที่ของ ส.ป.ก.....	112
6.5 สรุป.....	113

	หน้า
<b>บทที่ 7 สิทธิในที่ดิน</b> .....	115
7.1 บทนำ.....	115
7.2 การจัดสิทธิในที่ดินของ ส.ป.ก. ในปัจจุบัน.....	115
7.3 สิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน.....	122
7.4 ข้อดี-ข้อเสีย ของการจัดให้เช่ากับการให้กรรมสิทธิ์.....	125
7.5 บทวิเคราะห์ : รูปแบบของสิทธิในการปฏิรูปที่ดิน.....	126
7.6 สรุป.....	129
<b>บทที่ 8 งบประมาณและแหล่งเงิน</b> .....	131
8.1 ที่มาของงบประมาณและแหล่งเงินโดยทั่วไป.....	131
8.2 แหล่งเงินสำหรับการปฏิรูปที่ดิน.....	133
8.3 เงินทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน.....	137
8.4 สรุปงบประมาณและแหล่งเงินสำหรับการปฏิรูปที่ดิน.....	141
<b>บทที่ 9 นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในอนาคต</b> .....	143
9.1 วัตถุประสงค์.....	143
9.2 ประเด็นนโยบาย.....	143
9.3 มาตรการ.....	167
<b>เอกสารอ้างอิง</b> .....	169
<b>ภาคผนวก</b> .....	175

## สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1	ประมาณการกำลังแรงงานและอัตราการเข้าสู่กำลังแรงงาน ..... 8 ในช่วงแผนฯ 6 - แผนฯ 8
ตารางที่ 2	ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศไทย พ.ศ.2527 - 2531 ..... 9
ตารางที่ 3	ประมาณการผู้มีงานทำ จำแนกตามสาขาเศรษฐกิจ ..... 11 ช่วงปี 2529 - 2544
ตารางที่ 4	มูลค่าสินค้าออกภาคเกษตรกรรมและสินค้าออกทั้งหมดของประเทศ ..... 12
ตารางที่ 5	จำนวนหมู่บ้านที่มีปัญหา..... 17
ตารางที่ 6	การไม่มีที่ดินทำกินใน 72 จังหวัด พ.ศ. 2531 ..... 38
ตารางที่ 7	ข้อมูลการถือครองที่ดินในชนบททั่วประเทศ ..... 38
ตารางที่ 8	เนื้อที่เช่า รับจ้าง และรับขายฝากจากผู้อื่นในปี 2529..... 40
ตารางที่ 9	จังหวัดที่มีการเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรเกินกว่า 500,000 ไร่ ..... 42
ตารางที่ 10	เปรียบเทียบการเช่าที่ดินในจังหวัดที่มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน..... 43 ปี 2521, 2524 และ 2529
ตารางที่ 11	ร้อยละของผู้ที่ถือครองและจำนวนเนื้อที่ถือครอง..... 44 พ.ศ. 2521 และ 2526
ตารางที่ 12	จำนวนและขนาดของฟาร์มในประเทศไทยแยกเป็นรายภาค ..... 45 พ.ศ. 2522 - 2529
ตารางที่ 13	พื้นที่ป่าธรรมชาติในภาคต่างๆ ของประเทศไทย..... 46
ตารางที่ 14	ผลงานจัดที่ดินโดยหน่วยงานที่สำคัญ ..... 60
ตารางที่ 15	สรุปปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานจัดที่ดินบางหน่วย..... 62
ตารางที่ 16	งบประมาณของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม..... 73 ปีงบประมาณ 2518 - 2532

	หน้า
ตารางที่ 17 ผลการแจก ส.ป.ก. 4-01 พ.ศ.2524 - ธันวาคม 2531 .....	74
ตารางที่ 18 ภาระหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ในโครงการปฏิรูปที่ดิน .....	80
ตารางที่ 19 จำนวนครัวเรือนที่รัฐจะจัดที่ทำกินให้ได้ในที่ดินนอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ .....	105
ตารางที่ 20 ประมาณการที่ดินทำกินกับครัวเรือนเกษตรกร .....	107
ตารางที่ 21 ประมาณงบประมาณแผ่นดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินในอนาคต .....	142



# สารบัญรูป

หน้า

รูปที่ 1	แนวคิดในการกำหนดขอบเขตการศึกษา.....	4
รูปที่ 2	ปัจจัยต่างๆ และความเสี่ยงของเกษตรกรในการผลิตเพื่อความอยู่รอด.....	14
รูปที่ 3	การจำแนกประเภทที่ดินเป็นป่าไม้และที่ดินทำกินในอนาคต.....	51
รูปที่ 4	โครงสร้างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.....	70

## คำนำ

การศึกษาเรื่องนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทยในครั้งนี้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทบทวนและปรับนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทยให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก รวมทั้งให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการศึกษามาตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2531 จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2532 โดยใช้วิธีวิเคราะห์ทั้งเชิงคุณภาพ และปริมาณ รวมทั้งการสำรวจในสนาม นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทยที่กำหนดขึ้นนี้ได้ยึดพื้นฐานจากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับในระหว่างการศึกษา รวมทั้งแนวคิดที่ได้รับจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขาต่างๆ

ได้มีการจัดสัมมนา 2 ครั้ง ครั้งแรกเป็นการเสนอแนวความคิดในการจัดทำ นโยบายซึ่งจัดขึ้นที่โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2532 ผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วย นักวิชาการสาขาต่างๆ รวมทั้งนักการเมือง การสัมมนาครั้งที่ 2 ได้จัดขึ้นที่โรงแรมเอเชียพญา เมืองพญา เมื่อวันที่ 10-11 มิถุนายน 2532 เป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างคณะผู้วิจัยและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

แนวคิดของนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยจัดทำขึ้นนี้ เป็นการเน้นหนักถึงการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มั่นคงในอนาคตมากกว่าที่จะมุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าหรือระยะสั้น รวมทั้งเป็นการแก้ปัญหาการจัดที่ดินโดยส่วนรวมของชาติอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทยที่จัดทำขึ้นนี้ เมื่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยนำเสนอต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ได้มีประเด็นสำคัญบางประเด็นที่ทางสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีความเห็นแตกต่างกันออกไป โดยแนวคิดที่แตกต่างกันไปในนี้อาจมีสาเหตุมาจากข้อมูลที่ได้รับในระหว่างการศึกษา การตีความ

จากข้อมูลและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ดังนั้น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยจึงได้แนบ  
ความเห็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ในภาคผนวกของรายงานฉบับนี้ด้วยแล้ว

## กิตติกรรมประกาศ

เอกสารชุดนี้ได้ทำการวิจัย และเผยแพร่ในลักษณะเอกสารรายงานวิชาการในหลายลักษณะมาตั้งแต่ปี 2533 แต่เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินยังเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องอยู่ ยังมีผู้ต้องการศึกษาข้อมูลและภูมิหลังของปัญหา ทางสถาบันฯ จึงได้นำเอกสารวิชาการเหล่านั้นมาตีพิมพ์เผยแพร่ใหม่ ทั้งนี้มิได้ทำการเพิ่มเติมข้อมูลแต่อย่างใด

การวิจัยเพื่อจัดทำนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทยในครั้งนี้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่งทั้งจากหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทำให้งานวิจัยสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยขอขอบพระคุณสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ได้มอบหมายให้ทำการวิจัยเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขอขอบพระคุณ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนกลาง และเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระบุรี พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นครนายก พิจิตร น่าน เชียงใหม่ และเชียงราย ที่ได้ช่วยเหลือให้คำแนะนำและอำนวยความสะดวกทุกประการให้คณะผู้วิจัย

นอกจากนี้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยขอขอบพระคุณ ดร.ธวัช มกรพงศ์ คุณกาจ รักษ์มณี คุณศิริ เกวดินสฤยดี ดร.มาลี สุวรรณอัครดี ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก คุณสุเทพ ลาขโรจน์ คุณไพโรจน์ สุจินดา ศาสตราจารย์ ดร.ทินพันธ์ นาคะตะ รองศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย ยงกิตติกุล และคุณเดชา วาณิชวโรตม์ ที่ได้ให้ แนวคิดที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัยเป็นอย่างยิ่ง

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด

ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

## คณะผู้วิจัยและคณะที่ปรึกษาโครงการฯ

คณะผู้วิจัยประกอบด้วยนักวิชาการ 11 คน ในสาขาต่างๆ คือ

### รายชื่อคณะผู้วิจัย

1. ดร.ธีระ พันธุมวนิช
2. ดร.จำลอง อติกุล
3. Professor J.D. Montgomery
4. ดร.โสภณ ทองปาน
5. นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์
6. ดร.สงขลา วิชัยขัตตะ
7. นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ
8. ดร.เชิดชัย ชันธุ์ระภา
9. น.ส.สุริยา วาลีย์
10. น.ส.วิวิธญา นันทากวิวัฒน์
11. น.ส.นิตยาภรณ์ รัตนชมภู ผู้ประสานงาน

### ความรับผิดชอบและสาขาในการศึกษา

ผู้อำนวยการโครงการฯ  
ผู้อำนวยการโครงการฯ ร่วม  
การปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ  
วิสาหกิจพื้นฐานและการพัฒนาชนบท  
กฎหมายและปัญหาที่ดิน  
กฎหมายและการจัดองค์กร  
กฎหมายและการจัดองค์กร  
งบประมาณในการปฏิรูปที่ดิน  
การตั้งถิ่นฐานใหม่ของมนุษย์  
การปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ  
และผู้ประสานงาน

### คณะที่ปรึกษาโครงการฯ

1. ดร.ไพจิตร เอื้อทวิกุล
2. ดร.ธวัชชัย ยงกิตติกุล
3. ดร.ทินพันธ์ นาคะตะ
4. นายโสภณ ชมชาญ

## บทคัดย่อ

# นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ได้กำหนดขึ้นนี้เป็นนโยบายเฉพาะด้านที่ต่อเนื่องจากนโยบายที่ดิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติไว้เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 ในส่วนของนโยบายที่ดินเพื่อสังคมมีวัตถุประสงค์หลักที่จะแก้ไขปัญหาของชาติเรื่องที่ดินทำกินและเพื่อความอยู่ดีกินดีของเกษตรกร โดยการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินที่มั่นคงและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรที่ดิน ซึ่งจะก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยส่วนรวมทั้งนี้เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินที่จะดำเนินการในอนาคตเป็นโครงการที่สัมพันธ์กันระหว่างสังคมและการเมืองและก่อให้เกิดความคึกคักทางเศรษฐกิจ รวมทั้งให้สอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะที่ดินกับป่าไม้ในระยะยาว

เพื่อให้การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต มีประเด็นสำคัญที่จะต้องกำหนดนโยบายขึ้นรองรับรวม 4 ประการ คือ การจัดที่ดิน การพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน แหล่งเงินและงบประมาณในการปฏิรูปที่ดิน และมาตรการสนับสนุน

## 1. การจัดที่ดิน

### 1.1 ที่มาของที่ดินเพื่อทำการปฏิรูปที่ดินในอนาคต

#### 1.1.1 ที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐประเภทที่ 1 ที่จะนำมาทำการปฏิรูปในอนาคตจะเป็นที่ดินที่เหลือจากการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ของชาติจำนวนร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศแล้ว ที่ดินประเภทนี้ส่วนหนึ่งจะเป็นที่ดินที่จำแนกออกจากป่าเตรียมการสงวนที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน อีกส่วนหนึ่งคือพื้นที่ป่าสงวนแห่ง

ชาติที่ถูกบุกรุก ซึ่งจะจำแนกออกเป็นที่ดินทำกิน เมื่อมีการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่ดินประเภทนี้จะมีเนื้อที่รวมกันประมาณ 17 ล้านไร่

ที่ดินของรัฐประเภทที่ 2 คือ ที่สาธารณะประโยชน์ในพื้นที่จังหวัดต่างๆ

ลำดับการดำเนินงานให้แบ่งออกดังนี้ :-

ระยะแรก ให้ดำเนินการในที่ดินที่จำแนกออกจากป่าเตรียมการสงวนและที่สาธารณะประโยชน์

ระยะที่สอง ให้ดำเนินการในที่ดินที่จำแนกออกจากป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกบุกรุก

### 1.1.2 ที่ดินของเอกชน

ให้ดำเนินการในพื้นที่ที่มีปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกิน และการเช่าที่ดินรุนแรงซึ่งจะต้องมีการสำรวจก่อนจะดำเนินการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ในระยะแรกนี้ให้นำที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้สำรวจไว้แล้วและมีแผนจะจัดซื้อจำนวน 6 แสนไร่มาดำเนินการ

## 1.2 วิธีการจัดหาที่ดิน

### 1.2.1 ที่ดินของรัฐ

ระยะแรก ที่ดินที่จะนำมาดำเนินการ คือ ที่ดินที่จำแนกออกจากป่าเตรียมการสงวน ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการในท้องที่ 63 จังหวัด พื้นที่ที่จะจำแนกออกนั้นภายหลังการสำรวจแล้ว จะต้องนำเสนอต่อคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาที่ดินและคณะรัฐมนตรีตามลำดับ จนถึงสิ้นปีงบประมาณ 2531 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จำแนกพื้นที่ป่าเตรียมการสงวนออกเป็นที่ดินทำกินแล้ว 3.9 ล้านไร่ ส่วนพื้นที่ที่เหลือนั้นจะดำเนินการสำรวจแล้วเสร็จในปีงบประมาณ 2532 ดังนั้นจึงควรขอมติคณะรัฐมนตรีให้มอบที่ดินที่จำแนกให้แก่ ส.ป.ก. เพื่อประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินต่อไป

ที่ดินอีกส่วนหนึ่งซึ่งควรดำเนินการในระยะแรก คือ ที่สาธารณะประโยชน์นั้น ส.ป.ก. สามารถประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินได้ตามกฎหมาย

ระยะที่สอง ที่ดินที่จะนำมาดำเนินการ คือ ที่ดินที่จำแนกออกจากป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกบุกรุกภายหลังการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติครบจำนวน 128 ล้านไร่แล้ว พื้นที่ดังกล่าวนี้ ส.ป.ก. สามารถประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินได้ตามกฎหมาย

### 1.2.2 ที่ดินของเอกชน

- (1) ที่ดินของเอกชนในชนบทให้ ส.ป.ก. เจรจาให้ผู้ครอบครองที่ดินเกินสิทธิ์จ่ายที่ดินให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือผู้ที่มีที่ดินน้อยไม่เพียงพอต่อการทำกิน แต่มีขีดความสามารถในการประกอบอาชีพทางการเกษตร โดยผ่านสถาบันการเงิน
- (2) หากการเจรจาจัดซื้อไม่ได้ผลให้ใช้วิธีเวนคืน ซึ่งจะมีผลให้ได้ที่ดินมาดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด และสามารถจัดทำโครงการรองรับได้ล่วงหน้า

### 1.3 กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

สิทธิ์ในที่ดินที่จะให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต ให้เป็นกรรมสิทธิ์ โดยมีเงื่อนไขเพื่อให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปที่ดินที่มุ่งให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง เงื่อนไขดังกล่าว คือ จะต้องใช้เฉพาะเพื่อการเกษตรจะแบ่งแยกไม่ได้ ให้เช่าไม่ได้ ขายฝากไม่ได้ จำนวนได้จำกัดเฉพาะกับสถาบันการเงินที่รัฐรับรอง

ผลดีของการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่เกษตรกร กล่าวคือ เกษตรกรสามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันในการจัดหาเงินทุนของเกษตรกร ลดภาระของรัฐที่มีในระบบเช่าซื้อ และสร้างความมั่นใจให้แก่เกษตรกรในการลงทุนพัฒนาที่ดินมากขึ้น

ยกเว้นในกรณีที่เกษตรกรยังไม่พร้อมในระยะเริ่มดำเนินการ ให้มีการเช่าที่ดินเป็นการชั่วคราว

### 1.4 เกษตรกรเป้าหมาย

การปฏิรูปที่ดินในอนาคตให้เน้นการกระจายสิทธิไปสู่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน ผู้มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอและผู้เช่าที่ดิน เกษตรกรที่จะมีปัญหาเรื่องที่ดินทำกินในระยะ 10 ปีข้างหน้าจะมีจำนวนประมาณ 1,820,928 ครัวเรือน ซึ่งรวมทั้งผู้ที่มีปัญหาอยู่ในปัจจุบันและที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต ประกอบด้วยผู้ไร้ที่ดินทำกิน 454,819 ครัวเรือน ผู้มีที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่ 565,799 ครัวเรือน ผู้มีที่ดินระหว่าง 5-10 ไร่ 658,060 ครัวเรือน และจำนวนเกษตรกรที่จะเพิ่มขึ้นอีก 142,250 ครัวเรือน

จากเกษตรกรจำนวน 1,820,928 ครัวเรือนนี้ ในระยะ 10 ปีข้างหน้า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรมีเป้าหมายที่จะจัดที่ดินทำกินในที่ดินของรัฐจำนวน 17 ล้านไร่ ให้เกษตรกร ครัวเรือนละ 21 ไร่ ได้ 970,705 ครัวเรือน และในที่ดินของเอกชน จำนวน 600,000 ไร่ ให้เกษตรกร ครัวเรือนละ 18 ไร่ ได้ 33,000 ครัวเรือน



## 2. การพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน

เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินบรรลุเป้าหมาย จะต้องมีการพัฒนาควบคู่ไปกับการกระจายสิทธิ ทั้งการพัฒนาวิสาหกิจพื้นฐาน และพัฒนารายได้

การพัฒนาให้ ส.ป.ก. เน้นการประสานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยร่วมกันจัดทำโครงการ กำหนดรายละเอียด มาตรฐานในการพัฒนา การส่งมอบและการบำรุงรักษา ตลอดจนการจัดตั้งงบประมาณรองรับในแต่ละกิจกรรม

ในส่วนของการก่อสร้างแหล่งน้ำและถนนหากประสานกับส่วนราชการอื่นๆ แล้วมีอุปสรรคในการดำเนินงาน โดยส่วนราชการอื่นๆ ไม่สามารถดำเนินการตามแผนงานที่กำหนดไว้ในโครงการได้ ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการก่อสร้างเอง

## 3. แหล่งเงินและงบประมาณในการปฏิรูปที่ดิน

งบประมาณ ในการปฏิรูปที่ดินมีที่มาตามวัตถุประสงค์ดังนี้ :-

### 3.1 เงินของแผ่นดิน

เพื่อใช้ในการกระจายสิทธิ บริการ และการพัฒนาของรัฐ

### 3.2 เงินหมุนเวียน

เพื่อการซื้อขายที่ดินและเพื่อดำเนินการผลิต โดยอาศัยแหล่งเงินจากกองทุนต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์การเกษตร ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินอื่นๆ

### 3.3 เงินทุนของเอกชน

เพื่อการลงทุนและทำประโยชน์เฉพาะบุคคลในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยมีแหล่งเงินจากสถาบันการเงินต่างๆ เช่น ธนาคารพาณิชย์

งบประมาณในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ ในระยะ 10 ปี ข้างหน้า จะมีจำนวนประมาณ 7,000 ล้านบาท ซึ่งเพียงพอต่อการดำเนินงานในพื้นที่จำนวน 17 ล้านไร่

งบประมาณในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชนจำนวน 600,000 ไร่ ในระยะ 10 ปี ข้างหน้าโดยประมาณราคาที่ดินไร่ละ 10,000 บาท หากใช้วิธีเวนคืนแล้วจะใช้เงินประมาณ 6,000 ล้านบาท

แหล่งที่มาของเงินดำเนินการส่วนใหญ่จะมาจากงบประมาณแผ่นดิน เมื่อพิจารณาถึงงบประมาณประจำปีที่ได้รับกับขีดความสามารถในการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ในปัจจุบันแล้ว หากเพิ่มงบประมาณไว้ในอัตราร้อยละ 5 ต่อปี สำหรับพื้นที่ 17 ล้านไร่ที่เป็นที่ดินของรัฐนั้น จะสามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จภายใน 10 ปี

หากรัฐไม่สามารถจัดหาให้ได้ ควรจะใช้เงินกู้จากต่างประเทศ

### 3.4 ในการเวนคืน

ที่มาของเงินส่วนใหญ่จะเป็นในรูปแบบของพันธบัตรรัฐบาล

### 3.5 สถาบันการเงินเพื่อการปฏิรูปที่ดินให้ดำเนินการเป็น 2 ระยะ

**ระยะแรก** จัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นสถาบันการเงิน โดยแยกออกจาก ส.ป.ก. มีกฎหมายรองรับโดยเฉพาะ ในขณะเดียวกันให้ขยายงานกองทุนที่ดินใน ธ.ก.ส. ในปัจจุบันออกไปด้วย

**ระยะที่สอง** ให้รวมกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับกองทุนที่ดินเข้าด้วยกัน แล้วพิจารณาจัดตั้งเป็นธนาคารที่ดินหรือเป็นส่วนหนึ่งอย่างถาวรใน ธ.ก.ส. ต่อไป

การปรับปรุงกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในระยะแรกนั้น เพื่อมิให้มีการนำเงินกองทุนฯ ไปช่วยขาดในอัตราส่วนที่สูง ซึ่งจะทำให้เงินที่จะนำมาหมุนเวียนมีจำนวนน้อย การเพิ่มทุนของเงินกองทุนฯ ก็จะเป็นไปได้ยาก

### 3.6 ให้ ส.ป.ก. เรียกเก็บเงินค่าช่วยทุนดำเนินการ

จากเกษตรกรผู้เช่าทำกินในที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดให้ โดยมีการผ่อนส่งในระยะเวลาที่เหมาะสม

## 4. นโยบายและมาตรการสนับสนุน

### 4.1 นโยบายและมาตรการที่ดำเนินการโดยรัฐ

4.1.1 รัฐต้องสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน โดยยึดถือเป็นมาตรการที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของชาติ

4.1.2 รัฐต้องสนับสนุนงบประมาณอย่างต่อเนื่องและผูกพันตามโครงการ ในวงเงินที่ระบุไว้ในเอกสารโครงการ

- 4.1.3 การพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน รัฐจะต้องมีนโยบายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ ตั้งแต่จัดทำแผนงาน การก่อสร้าง การรับมอบ และการบำรุงรักษา โดยระบุไว้ในเอกสารโครงการอย่างชัดเจน
- 4.1.4 ให้ทำการแก้ไข ปรับปรุง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทุกฉบับ รวมทั้งกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้เหลือเพียงฉบับเดียว
- 4.1.5 ให้ดำเนินการออกกฎหมายที่ดินในอัตราก้าวหน้า
- 4.1.6 ให้ควบคุม เร่งรัด และติดตามให้มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- 4.1.7 ให้เร่งรัดการกำหนดขอบเขตพื้นที่ป่าไม้จำนวน 128 ล้านไร่ ให้ชัดเจนว่าอยู่ที่ใด และให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทั้งนี้ให้ลงขอบเขตในภาพถ่ายทางอากาศ และแผนที่ที่มีมาตราส่วนที่สามารถใช้ปฏิบัติงานในสนามได้อย่างชัดเจน
- 4.2 นโยบายและมาตรการที่ ส.ป.ก.จะต้องดำเนินการ
- 4.2.1 การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคตทุกพื้นที่ ให้จัดเป็นโครงการ โดยระบุกิจกรรม ระยะเวลา งบประมาณ การยุติกิจกรรม แผนการส่งมอบวิสาหกิจพื้นฐาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบ และการติดตามประเมินผลให้ชัดเจน ตลอดจนการสิ้นสุดโครงการ
- 4.2.2 ให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำโครงการปฏิรูปที่ดินขึ้น โดยมีผู้แทนจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะต้องรับมอบวิสาหกิจพื้นฐานไปรับผิดชอบในอนาคต
- 4.2.3 ให้ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารของ ส.ป.ก. ทั้งทางด้านการวางแผนกระจายสิทธิการบริหารการเงินและการพัฒนาเพื่อรองรับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นในอนาคต
- 4.2.4 ให้นำองค์กรท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกระจายสิทธิและการพัฒนาให้มากขึ้น

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ภูมิหลัง

โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เริ่มดำเนินการในประเทศไทยมาตั้งแต่ปี 2518 เพื่อดำเนินการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรและสังคมโดยรวม จากการดำเนินงานมาเป็นเวลา 14 ปีเศษ สภาพเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ประกอบกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการเช่นเดียวกับโครงการจัดที่ดินทำกินของหน่วยงานอื่น ๆ

ตามข้อเท็จจริงแล้ว รัฐบาลได้เริ่มโครงการจัดที่ดินให้กับประชาชนมาตั้งแต่ปี 2478 โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินงานคือ ความอยู่ดีกินดีของประชาชน แต่เนื่องจากการดำเนินงานโดยหลายหน่วยงานภายใต้อำนาจของกฎหมายที่แตกต่างกัน จึงมีแนวคิดและวิธีการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป แต่ละหน่วยงานก็มีปัญหาที่เรื้อรังสะสมไว้เป็นเวลานาน ภาพรวมของการจัดที่ดินในประเทศไทยจึงสรุปได้ว่าไม่บรรลุเป้าหมาย เพราะทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงานของรัฐมีจำกัด แต่กระจายไปสู่หน่วยงานต่าง ๆ จำนวนมากในเรื่องเดียวกัน งบประมาณที่จัดสรรจึงถูกแบ่งออกและสิ้นเปลืองไปกับงบประมาณดำเนินการเป็นจำนวนมาก ต่อมาเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเรื่องนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งมีสาระสำคัญในการจัดที่ดินตามข้อ (ฉ) ว่ามิให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่จัดที่ดินขายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นเพื่อการ ปฏิรูปที่ดินและการพัฒนาที่ดินเจตนารมณ์ของมติดังกล่าว เพื่อเป็นการยุติความสับสนในการจัดที่ดิน โดยเฉพาะกระบวนการดำเนินงาน ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 คณะรัฐมนตรีได้มีมติขยายความให้ชัดเจนขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ให้หน่วยงานจัดที่ดินที่ค้างอยู่เร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ในส่วนของโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ดำเนินการในพื้นที่ที่ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้วในที่ดินของรัฐให้แล้วเสร็จภายใน 10 ปี ในที่ดินของเอกชนให้แล้วเสร็จภายใน 15 ปี

จากเหตุผลดังกล่าว การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนและปรับนโยบายการดำเนินงานให้สอดคล้อง

กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก รวมทั้งสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์

การศึกษาเพื่อจัดทำนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ

1.2.1 เพื่อพิจารณาขอบเขตของกิจกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งในที่ดินของรัฐและของเอกชน รวมทั้งพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับการยุติกิจกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1.2.2 เพื่อหาวิธีการในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อ 1.2.1 และเพื่อเสนอกลยุทธ์ที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งระหว่างและภายหลังการดำเนินงานโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1.2.3 เพื่อเสนอแนะวิธีการที่เป็นไปได้ทางด้านการเงิน ตลอดจนแหล่งเงินทุนที่อาจนำมาใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

## 1.3 วิธีการศึกษา

### 1.3.1 แนวคิดในการกำหนดขอบเขตการศึกษา

เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายที่ครอบคลุมประเด็นหลัก ๆ ในการดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีขอบเขตที่ครอบคลุมทั้งการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการพัฒนาอาชีพเกษตรกร ปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต การศึกษาจึงแบ่งออกเป็นกลุ่มกิจกรรมหลัก 5 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 ศึกษาถึงปัญหาที่ดิน ที่มาของที่ดินทำกินในอนาคต การพัฒนาการเกษตรที่มีผลต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กลุ่มที่ 2 ศึกษาถึงวิสาหกิจพื้นฐานที่จำเป็นต่อการสนับสนุนงานปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม และการพัฒนาชนบท

กลุ่มที่ 3 ศึกษาถึงกฎและระเบียบที่เอื้ออำนวยในการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการจัดองค์กร

กลุ่มที่ 4 ศึกษาถึงงบประมาณในการดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กลุ่มที่ 5 ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายและวิธีดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยและต่างประเทศ

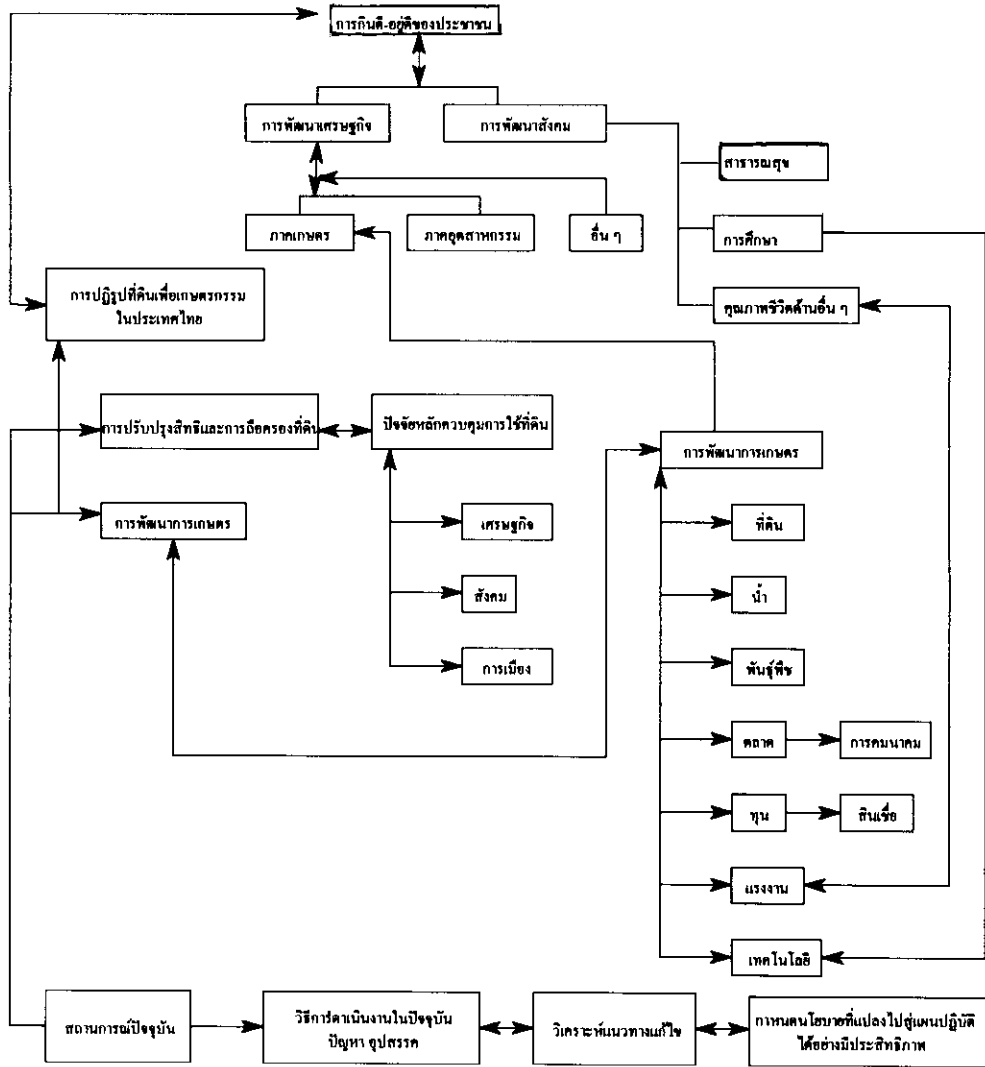
แนวคิดของขอบเขตการศึกษาที่กำหนดเป็น 5 กลุ่มกิจกรรมหลักในครั้งนี้ กำหนดขึ้นจากความสัมพันธ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ดังรายละเอียดในรูปที่ 1

### 1.3.2 วิธีการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการวิเคราะห์นโยบายเชิงคุณภาพและปริมาณ โดยอาศัยข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ โดยรวบรวมจากเอกสารจากการดูงานภาคสนาม และสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิตลอดจนเกษตรกร

การวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ ได้วิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ซึ่งได้ข้อมูลมาจากข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินในประเทศไทย ตลอดจนความคิดเห็นของเกษตรกรที่อยู่ในเขตโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การวิเคราะห์ในเชิงปริมาณ เป็นการวิเคราะห์ถึงผลการดำเนินงานตั้งแต่เริ่มมีโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน เช่น การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินแก่เกษตรกร การเช่า การเช่าซื้อ ตลอดจนการพัฒนาวิสาหกิจพื้นฐาน



รูปที่ 1 แนวคิดในการกำหนดขอบเขตการศึกษา

## บทที่ 2

### ที่ดินกับการพัฒนาการเกษตร

#### 2.1 ที่ดิน : ปัจจัยหลักในการเกษตร

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นรากฐานที่สำคัญอย่างยิ่งในการดำรงชีพของมนุษย์ นอกจากนี้จะเป็นแหล่งของปัจจัยสี่ที่เป็นเครื่องค้ำจุนระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมแล้ว ยังเป็นปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองของมนุษยชาติมาตลอดระยะเวลาอันยาวนาน

กรณีของประเทศไทยนั้น ที่ดินเป็นปัจจัยหลักในการผลิตทางการเกษตร ได้ค้ำจุนระบบเศรษฐกิจของประเทศตลอดมา ทั้งยังเป็นแหล่งรองรับแรงงานที่ไม่สามารถจะหางานทำได้ ช่วยบรรเทาความยากจน ตลอดจนใช้เป็นเงื่อนไขเพื่อลดปัญหาทางสังคมและปัญหาทางการเมืองมาโดยตลอด

ในช่วงปลายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เปลี่ยนไปค่อนข้างมาก จากอัตราขยายตัวทางเศรษฐกิจของภาคเกษตรร้อยละ 4.3 ในระหว่างปี 2514-2523 ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 2.2 ในปี 2529 (World Bank, 1986) รายได้จากการส่งออกของผลผลิตทางการเกษตรลดลงจากร้อยละ 65 ในปี 2526 เหลือร้อยละ 57 ในปี 2529 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2531) ในขณะที่รายได้จากการส่งออกของภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น จึงมีแนวคิดและเชื่อกันว่าประเทศไทยจะเปลี่ยนแปลงไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrializing Country : NIC) ในอนาคต

อย่างไรก็ตาม ไพจิตร เอื้อทวีกุล (2531) ได้กล่าวไว้ว่าประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงจากประเทศเกษตรกรรมไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรม ความเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นได้ก็เพราะเรามีทั้งทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และประชากรที่มีความคิดริเริ่ม และความสามารถในการประกอบการนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พื้นดินและแหล่งน้ำที่อุดมสมบูรณ์ที่ให้ไทยเป็นอยู่ข้าวอันน้ำของภูมิภาคนี้ส่งผลให้ประเทศไทยสามารถส่งข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง ยางพารา และพืชผลอื่น ๆ เป็นสินค้าออกได้ในปริมาณมากทุก ๆ ปี ในอดีตที่ผ่านมาการใช้ทรัพยากรเหล่านี้เป็นไปอย่างไม่ดีจะมีระเบียบแบบแผน ทำให้เกิดการทำลายแหล่งทรัพยากรโดยไม่จำเป็น ตลอดจนก่อให้เกิดความ



เสื่อมโทรมของทรัพยากรพื้นฐาน ปัญหาหลักของช่วงเวลาต่อไปก็คือเราจะทำอย่างไรจึงจะใช้ทรัพยากรที่มีค่าเหล่านี้โดยระมัดระวังอย่างรับผิดชอบได้

นาท ดัมเชวิวิทย์ (2520 หน้า 94) ได้กล่าวไว้ว่า ระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง คือ สามด้านของปิรามิดซึ่งมีคนอยู่บนยอด หมายถึงความอยู่ดีกินดีของคนในชาติ ด้านทั้งสามนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น ขาดด้านใดด้านหนึ่งเสียปิรามิดก็ตั้งอยู่ไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ปิรามิดที่ตั้งอยู่บนรากฐานของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม หากปราศจากรากฐานที่มั่นคงแล้ว ระบบทั้งสามจะไม่สามารถพัฒนาไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้บรรจุแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาฯ โดยก่อนหน้านั้นได้รวมอยู่กับแผนพัฒนาการเกษตรและแผนอื่นๆ ความจำเป็นที่ได้กำหนดขึ้นเนื่องมาจากประเด็นปัญหา 3 ประการ คือ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะด้านเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เกิดความขัดแย้งระหว่างการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติชนิดต่าง ๆ และขาดการปฏิบัติในแง่การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2529)

จากการตื่นตัวในเรื่องความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ รัฐบาลจึงได้มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และที่ดินขึ้น โดยคณะรัฐมนตรีมีมติที่สำคัญ 3 เรื่อง คือ การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2528 นโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 และเรื่องนโยบายที่ดิน เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530

ในส่วนของแผนพัฒนาการเกษตรได้เปลี่ยนแนวคิดและทิศทางเป็นการผลิตเพื่อขาย และสนับสนุนให้เกิดอุตสาหกรรมการเกษตรขึ้น

ไม่ว่าทิศทางการพัฒนาประเทศจะเปลี่ยนแปลงไปในแนวใด ที่ดินยังคงเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญ

เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์มูลฐานของการพัฒนา คือ การผลิตและกระจายความมั่งคั่งอย่างยุติธรรม มีความสมดุลและเป็นธรรม เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มได้ประโยชน์อย่างเต็มที่แล้ว จึงมีปัญหว่าที่ดินของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้น จะกระจายการใช้ไปสู่ประชาชนทุกกลุ่มอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร

ปัจจุบันที่ดินของประเทศที่จำแนกเป็นที่เกษตรกรรมและใช้ประโยชน์อื่นๆ ซึ่งอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวร ได้ใช้เพื่อการเกษตรรวม 152 ล้านไร่ (TDRI, 1986 b) ในส่วนที่จำแนกไว้เป็นป่าไม้ถาวรจำนวน 162 ล้านไร่นั้น ในปี 2531 มีพื้นที่ป่าไม้เหลือเพียง 89.8 ล้านไร่ (กรมป่าไม้ 2532 ก) ถูกบุกรุกทำลายไปประมาณ 72 ล้านไร่ ซึ่งพื้นที่ที่ถูกบุกรุกทำลายนี้ส่วนใหญ่ใช้เพื่อการเกษตรและเป็นที่อยู่อาศัย ดังนั้นที่ดินทำการเกษตรในปัจจุบัน จึงประมาณได้ว่ามีไม่น้อยกว่า 200 ล้านไร่

กล่าวโดยทั่วไป จะมีการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมหลัก ๆ รวม 6 ประเภท คือ

1. เพื่อการเกษตร
2. เพื่อเป็นพื้นที่ป่าไม้

3. ที่อยู่อาศัยและชุมชน
4. เส้นทางคมนาคม
5. ที่พักผ่อนหย่อนใจ
6. แหล่งอุตสาหกรรม

ที่ดินแปลงใดจะใช้เพื่อกิจกรรมใดนั้นมิบังจยควบคุมที่เกิดจาก เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในอดีตพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าไม้ ในปัจจุบันเป็นที่ทำการเกษตร ส่วนในอนาคตนั้นทิศทางการพัฒนาของประเทศจะเป็นปัจจัยที่สำคัญในการกำหนดการใช้ที่ดิน

ในส่วนของประชากรและแรงงานที่จะเกิดขึ้นในอนาคตนั้น จะเป็นตัวแปรที่สำคัญประการหนึ่งในการกำหนดทิศทางนโยบายที่ดิน

ในช่วงก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) อัตราการเพิ่มของประชากรอยู่ในระหว่างร้อยละ 3.0-3.2 ต่อปี ซึ่งเป็นระดับที่สูงมาก และอัตราการเพิ่มนี้ค่อยลดลงเป็นลำดับจนเหลือประมาณร้อยละ 1.7 ในระยะปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2529) เนื่องจากมีโครงการวางแผนครอบครัวที่ได้ผลจากการประมาณการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภายได้ข้อสมมุติอัตราภาวะเจริญพันธุ์ปานกลางพบว่า อัตราการเพิ่มของประชากรจะลดลงเป็นร้อยละ 1.3 ในปี 2534 และในปี พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 อัตราการเพิ่มจะเป็นร้อยละ 1.1 ซึ่งประชากรในปีดังกล่าวจะมีประมาณ 65.1 ล้านคน

จากการเปลี่ยนแปลงอัตราการเพิ่มของประชากร ในช่วงเวลาที่ผ่านมดังกล่าว มีผลให้โครงสร้างอายุประชากรได้เปลี่ยนแปลงไปมากเช่นกัน จะเห็นได้ว่าในระยะกว่า 10 ปีข้างหน้าแม้ อัตราการเกิดจะลดลง แต่ก็ยังมีประชากรวัยทำงานเข้าสู่ตลาดแรงงานใน อัตราที่สูง ดังนั้น ในอนาคตประเทศไทยจะประสบกับปัญหาการเพิ่มสูงขึ้นของอุปทาน แรงงาน (Labour Supply) อย่างแน่นอน (ตารางที่ 1) แต่เนื่องจากโครงสร้างทาง เศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนแปลงไปจากระบบเศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับภาคเกษตร มาเป็นระบบเศรษฐกิจที่เน้นการพัฒนาในภาคอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้น (ตารางที่ 2) ดังนั้น รูปแบบการเข้าสู่ตลาดแรงงาน หรือผู้มีงานทำในภาคเศรษฐกิจต่างๆก็จะเปลี่ยนแปลงไปด้วย

จากการประมาณการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ตารางที่ 3) แสดงให้เห็นว่า อัตราการเพิ่มของผู้มีงานทำในภาคอุตสาหกรรมและบริการจะเพิ่มสูงขึ้นทุกปีจนกระทั่งในปี 2544 สัดส่วนของผู้มีงานทำในทั้ง 2 ภาคเศรษฐกิจ นี้จะมีถึง 51% ในขณะที่ภาคการเกษตรนั้นแม้จะมีการเพิ่มขึ้นของแรงงาน แต่ก็จะเป็นการเพิ่มในอัตราที่ลดลง และจนกระทั่งปี 2538 อัตราผู้มีงานทำในภาคเกษตรกรรมก็จะเริ่มลดลง ดังนั้น สัดส่วนของผู้มีงานทำในภาคเกษตรเปรียบเทียบกับเศรษฐกิจส่วนรวมก็จะลดลงเรื่อยๆ จากร้อยละ 67 ในปี 2529 เหลือเพียงร้อยละ 49 ในปี 2544

### ตารางที่ 1 ประมาณการกำลังแรงงานและอัตราการเข้าสู่กำลังแรงงานในช่วง แผนฯ 6 - แผนฯ 8

หน่วย : ล้านคน

ปี	ประชากรพลเรือน อายุ 11 ปีขึ้นไป	กำลังแรงงาน	อัตราการเข้าสู่กำลัง แรงงาน (%)
2529	38,249	27,021	70.7
2534	42,937	31,071	72.4
2539	47,560	34,950	73.5
2544	51,815	38,428	74.2

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่ผู้มีงานทำในภาคเกษตรจะลดลงนั้น เมื่อพิจารณาถึงจำนวนผู้มีงานทำในภาคเกษตรกรรมแล้ว จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 18,498,000 คน ในปี 2532 เป็น 19,067,000 คน ในปี 2538 ซึ่งเพิ่มขึ้นจำนวน 569,000 คน หากเฉลี่ยครัวเรือนละ 4 คนแล้วจะเพิ่มขึ้น 142,250 ครัวเรือน ซึ่งรัฐจำเป็นต้องจัดหาที่ดินทำกินให้กับแรงงานจำนวนนี้ (ตารางที่ 3)

## 2.2 ความสำคัญทางเศรษฐกิจของการเกษตร

จากการที่ภาคเกษตรกรรมมีความสำคัญในแง่ที่เกี่ยวข้องกับประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ จึงมีความเชื่อมโยงกับปัญหาการกระจายรายได้และปัญหาความยากจนของประเทศ โดยเฉพาะประชากรที่อยู่ในภาคชนบทที่ประกอบอาชีพทางการเกษตร การวิเคราะห์จึงแยกออกได้เป็น 2 ส่วน ส่วนที่ 1 คือความสำคัญของการเกษตรโดยส่วนรวมและส่วนที่ 2 กล่าวถึงความสำคัญของการเกษตรต่อภาคชนบท

### 2.2.1 ความสำคัญต่อเศรษฐกิจโดยส่วนรวม

การเกษตรเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างยิ่ง เป็นภาคเศรษฐกิจที่มีการจ้างงานประมาณร้อยละ 64 (ตารางที่ 3) นอกจากนั้นยังมีการจ้างงานที่ต่อเนื่องจากการเกษตร ได้แก่ อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร การขนส่ง การขายปลีกและการส่งออก จึงทำให้การจ้างงานในภาคเกษตรโดยตรงและต่อเนื่องมีจำนวนมากกว่าที่กล่าวนี้

ตารางที่ 2 ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศไทย พ.ศ. 2527-2531

ภาคเศรษฐกิจ	2527		2528		2529	
	ล้านบาท	% ของ GDP	ล้านบาท	% ของ GDP	ล้านบาท	% ของ GDP
ภาคการเกษตร	175,190	18.0	169,895	16.8	180,841	16.5
พืชไร่	113,069	11.6	105,221	10.4	108,217	10.4
เลี้ยงสัตว์	16,883	1.7	14,995	1.5	19,870	1.8
ประมง	11,339	1.2	12,763	1.3	15,136	1.4
ป่าไม้	9,212	1.0	8,962	0.9	9,048	0.8
เกษตรบริการ	6,791	0.7	7,438	0.7	7,111	0.6
อื่น ๆ	17,896	1.8	20,516	2.0	21,459	2.0
ภาคนอกการเกษตร	798,222	82.0	844,504	83.2	913,838	83.5
เหมืองแร่และขอยหิน	32,954	3.4	40,167	4.0	34,398	3.2
อุตสาหกรรม	224,456	22.1	255,029	23.3	295,512	23.9
ก่อสร้าง	56,092	5.8	56,824	5.6	56,564	5.2
ไฟฟ้าและน้ำประปา	18,618	1.9	23,590	2.3	28,689	2.6
คมนาคม, ขนส่ง	69,530	7.1	78,076	7.7	85,371	7.8
การค้าส่งและปลีก	154,891	15.9	153,130	15.1	169,828	15.5
การธนาคาร, ประกันภัย	34,426	3.6	35,988	3.5	37,376	3.4
เจ้าของที่อยู่อาศัย	37,253	3.8	41,091	4.0	44,842	4.1
การจัดการและป้องกัน	45,019	4.6	48,545	4.8	50,612	4.6
การบริการ	131,389	13.5	142,637	14.1	151,129	13.8
ผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP)	973,412	100.0	1,014,399	100.0	1,094,679	100.0

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ภาคเศรษฐกิจ	2530		2531	
	ล้านบาท	% ของ GDP	ล้านบาท	% ของ GDP
ภาคการเกษตร	198,284	16.1	247,748	16.9
พืชไร่	121,098	9.8	163,576	11.2
เลี้ยงสัตว์	22,595	1.8	24,847	1.7
ประมง	14,304	1.2	15,069	1.0
ป่าไม้	9,037	0.7	9,311	0.6
เกษตรบริการ	7,199	0.6	7,838	0.5
อื่น ๆ	24,051	2.0	27,107	1.9
ภาคนอกการเกษตร	1,035,746	83.9	1,217,988	83.1
เหมืองแร่และขอยหิน	38,203	3.1	44,333	3.0
อุตสาหกรรม	357,851	24.4		
ก่อสร้าง	62,995	5.1	74,523	5.1
ไฟฟ้าและน้ำประปา	31,858	2.6	37,487	2.6
คมนาคม, ขนส่ง	92,947	7.5	106,834	7.3
การค้าส่งและปลีก	192,381	15.6	232,231	15.8
การธนาคาร, ประกันภัย	48,671	3.9	60,032	4.1
เจ้าของที่อยู่อาศัย	48,802	4.0	52,702	3.6
การจัดการและป้องกัน	52,712	4.3	56,242	3.8
การบริการ	171,665	13.9	195,752	13.4
ผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP)	1,234,030	100.0	1,465,736	100.0

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีผลิตผลทางการเกษตรส่งออกจำหน่ายในตลาดโลก สินค้าที่สำคัญมีหลายชนิด เช่น ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง ข้าวโพค น้ำตาล และ ผลิตภัณฑ์จากสัตว์น้ำ เป็นต้น การเกษตรจึงเป็นแหล่งที่มาของเงินตราต่างประเทศที่สำคัญ ในปี 2530 สินค้าส่งออกทางการเกษตรมีมูลค่า 152,161 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 50.75 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด (ตารางที่ 4)

จากการที่ภาคเกษตรกรรมเป็นภาคที่เกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ของประเทศ จึงเป็นภาคเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและบริการ เพราะประชากรในภาคการเกษตรเป็นตลาดให้กับผลผลิตของภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ถ้าผลผลิตการเกษตรมีราคาสูง จะส่งผลไปถึงภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ให้มีการขยายตัวไปด้วย

**ตารางที่ 3** ประมาณการผู้มีงานทำ จำแนกตามสาขาเศรษฐกิจช่วงปี  
พ.ศ. 2529-2544

หน่วย : พัน

ปี	ผู้มีงานทำ				สัดส่วน (%)		
	รวม	เกษตร	อุตสาหกรรม	บริการ	เกษตร	อุตสาหกรรม	บริการ
2529	26,672	17,803	2,793	6,076	67	10	23
2530	27,448	18,058	2,997	6,393	66	11	23
2531	28,218	18,293	3,211	6,714	65	11	24
2532	28,983	18,498	3,435	7,050	64	12	24
2533	29,745	18,675	3,671	7,399	63	12	25
2534	30,502	18,821	3,918	7,763	62	13	25
2535	31,255	18,937	4,177	8,141	61	13	26
2536	31,994	19,016	4,447	8,531	59	14	27
2537	32,722	19,060	4,729	8,933	58	15	27
2538	33,437	19,067	5,022	9,348	57	15	28
2539	34,140	19,040	5,326	9,774	56	16	28
2540	34,833	18,979	5,643	10,211	55	16	29
2541	35,512	18,882	5,972	10,658	53	17	30
2542	36,178	18,751	6,313	11,114	52	17	31
2543	36,833	18,588	6,666	11,579	50	18	32
2544	37,479	18,394	7,033	12,052	49	19	32

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อย่างไรก็ตามมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคการเกษตร (GDP) ลดลงจากร้อยละ 18 ในปี 2527 มาเป็นร้อยละ 16.9 ในปี 2531 (ตารางที่ 2)

โสภณ ทองปาน (2531 ข) ได้สรุปไว้ว่าสาขาเกษตรลดความสำคัญลงเพราะ สาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ

#### ตารางที่ 4 มูลค่าสินค้าออกภาคเกษตรกรรมและสินค้าออกทั้งหมดของประเทศ

หน่วย : ล้านบาท

มูลค่าสินค้า	ปี 2526	ปี 2527	ปี 2528	ปี 2529	ปี 2530
มูลค่าสินค้าขออก ทั้งหมด	146,471.8	175,237.2	193,365.5	233,382.7	299,853.1
ร้อยละ	100	100	100	100	100
มูลค่าสินค้าขออก เกษตรกรรมและ ผลิตภัณฑ์	95,627.2	112,706.2	115,060.9	133,330.7	452,161.5
ร้อยละ	65.29	64.32	59.50	57.13	50.75

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2531)

ประการแรก เมื่อเศรษฐกิจขยายตัว การขยายตัวของสาขาอื่นย่อมจะมีมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับสาขาผลิตสินค้าเกษตรโดยตรง เช่น การขยายตัวของการแปรรูป การขยายตัวของสาขาการค้า การขยายตัวของสาขาอุตสาหกรรมและสาขาก่อสร้าง

ประการที่สอง อัตราการขยายตัวของสาขาเกษตรพิจารณาจากอัตราเพิ่มของมูลค่า ผลิตภัณฑ์ พบว่ามีแนวโน้มลดลงซึ่งอาจจะเป็นเพราะปริมาณการผลิตขยายตัวน้อยลงและ หรือผลผลิตขยายตัวทำเดิมแต่ราคามีแนวโน้มลดลง

สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (2526) ได้กล่าวว่า ถึงแม้ว่าภาคเกษตรจะมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของไทยก็ตาม แต่การขยายตัวมีอัตราต่ำกว่าการขยายตัวของภาคอื่น ๆ กล่าวคือ มีการขยายตัวในอัตราประมาณร้อยละ 4-5 ต่อปี เมื่อเทียบกับอัตราการขยายตัวประมาณร้อยละ 10 ของภาคอุตสาหกรรม และประมาณร้อยละ 7 ของภาคบริการ หรืออัตราการขยายตัวประมาณร้อยละ 7-8 ของอัตราการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจไทยส่วนรวม การขยายตัวของภาคเกษตรกรรมในระยะ 20 ปีที่ผ่านมาเป็นการขยายตัวโดยการขยายเนื้อที่เพาะปลูกเป็นหลัก การบุกเบิกที่ดินใหม่มีอัตราใกล้เคียงกับอัตราการขยายตัวของผลผลิต คือในอัตราส่วนประมาณร้อยละ 4 ต่อปี แนวโน้มการขยายการผลิตโดยการขยายเนื้อที่การเพาะปลูกคงจะดำเนินต่อไปในอนาคตไม่ได้อีกเพราะพื้นที่ที่จะบุกเบิกได้หมดลง การผลิตโดยการเพิ่มผลผลิตต่อไร่จึงเป็นสิ่งจำเป็น มิฉะนั้นแล้วอัตราการขยายตัวของภาคเกษตรจะต่ำลงทุกที ซึ่งจะเป็เหตุให้เป็ข้อจำกัดต่อการพัฒนาภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ และจะ เป็ข้อจำกัดในการแก้ปัญหาอื่น ๆ เช่น ปัญหาการเมืองและสังคมโดยส่วนรวมของประเทศอีกด้วย

## 2.2.2 ความสำคัญของการเกษตรต่อภาคชนบท

จากจำนวนประชากรของประเทศประมาณ 54 ล้านคน ในปี 2531 ร้อยละ 80 อาศัยอยู่ในชนบทและมีอาชีพหลักในการเกษตร ในเขตชนบทมีครัวเรือนเกษตรกรประมาณ 4.9 ล้านครัวเรือน

TDRI (1986a) ได้กล่าวถึงภาคชนบทของไทยว่ามีลักษณะที่สำคัญหลายอย่างเช่น

- (1) เป็นแหล่งผลิตและส่งออกอาหารที่เป็นธัญพืช
- (2) มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและมีการปลูกพืชหลายชนิดมาเป็นเวลานาน
- (3) เกษตรกรไทยตอบสนองต่อพืชที่มีราคาสูงงูใจอย่างรวดเร็ว
- (4) การถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิถูกต้องตามกฎหมายยังมีไม่ทั่วถึง และ
- (5) การเคลื่อนย้ายของแรงงานภายในเขตชนบทและเขตชนบทกับเขตเมืองมีค่อนข้างสูง

จากลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้ว่าประชากรในชนบทมีทางเลือกในการประกอบอาชีพน้อยมาก โครงการพัฒนาชนบทจำนวนมากจึงมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาการเกษตรควบคู่ไปกับวิสาหกิจพื้นฐานอื่น ๆ

การประกอบการเกษตรนั้นประกอบไปด้วยปัจจัยนานับประการ ทั้งที่สามารถควบคุมแก้ไขได้และควบคุมไม่ได้ ความเสี่ยงต่อการลงทุนในการประกอบการเกษตรจึงมีค่อนข้างสูง ความล้มเหลวของเกษตรกรในการผลิตพืชต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ความยากจนของเกษตรกรปรากฏให้เห็นโดยทั่วไป Kortenhorst (1980) ได้ศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ และความเสี่ยงของเกษตรกรในการผลิตเพื่อความอยู่รอดและสรุปรายละเอียดไว้ ดังแสดงในรูปที่ 2

FAO (1984) รายงานว่า ผลผลิตของพืชในประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะลดลงทั้งในเขตชลประทานและเขตเกษตรน้ำฝน ภายใต้ระบบการเกษตรในปัจจุบันนี้ผลผลิตของพืชจะลดลงทุก ๆ ปี เนื่องจากการจัดการที่ผิดวิธีและความเสื่อมโทรมของดิน นอกจากนี้อาจจะรวมถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกษตรกรประสบอยู่ คือ

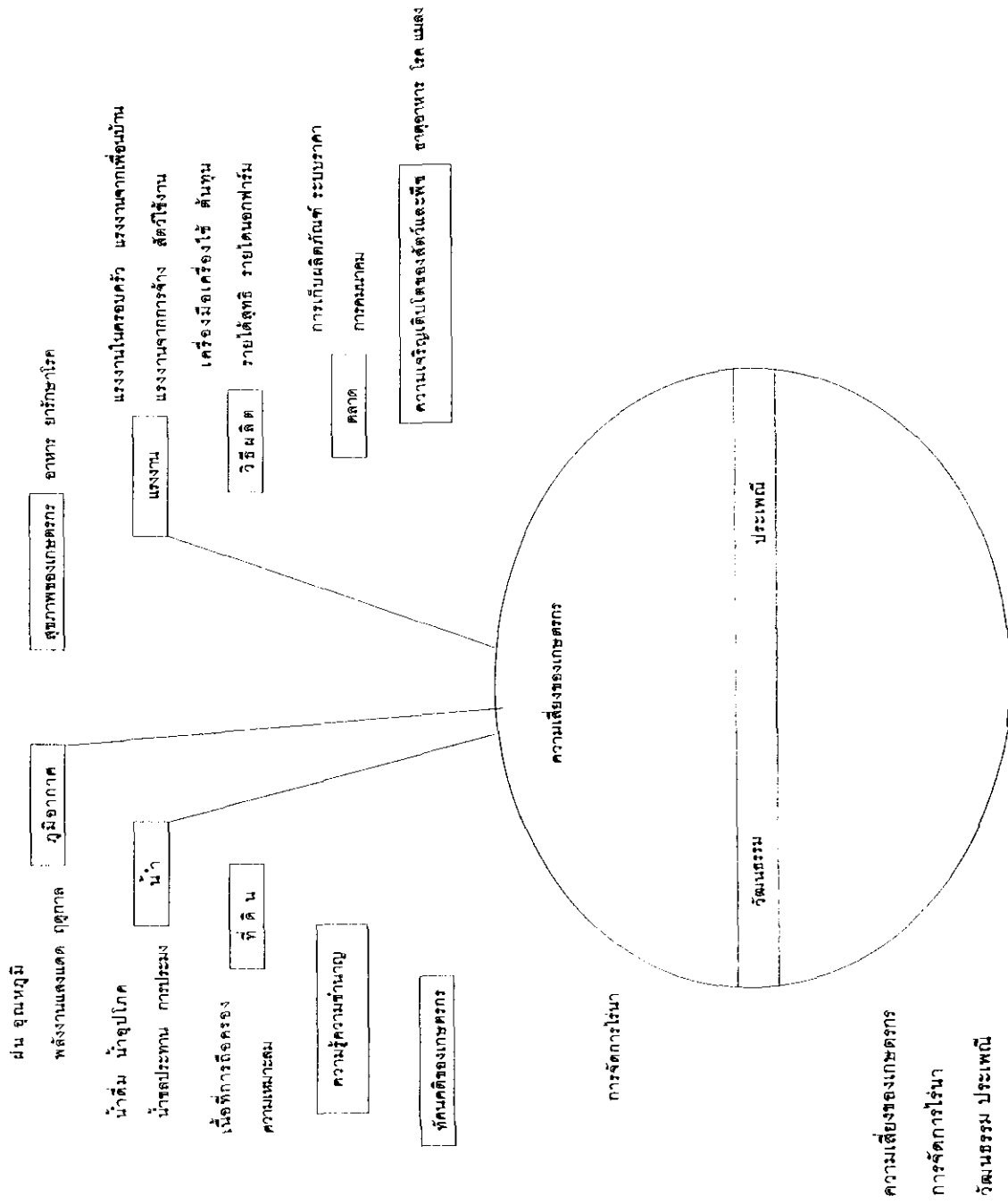
- (1) ความไม่แน่นอนของฤดูกาล
- (2) ดินเสื่อมโทรมลงทั้งทางกายภาพเคมี และชีวภาพ
- (3) ทำการเกษตรบนพื้นที่ที่มีความลาดชันสูง
- (4) ระบบการปลูกพืชไม่เหมาะสม
- (5) ขาดกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำให้ไม่สามารถหาเงินทุนโดยการค้ำประกันจาก

สถาบันเงินกู้ได้

- (6) ขาดสินเชื่อ
- (7) ขาดปัจจัยพื้นฐานในการผลิต

จากสาเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ประชากรในชนบทส่วนใหญ่ที่ประกอบอาชีพการเกษตรจึงมีความยากจน





รูปที่ 2 ปัจจัยต่างๆ และความเสี่ยงของเกษตรกรในการผลิตเพื่อความอยู่รอด

ที่มา: ปรับปรุงจาก Kortenhorst (1980)

World Bank (1980) รายงานว่าในปี 2523 ประเทศไทยมีประชากรที่ยากจนจำนวนถึง 11 ล้านคน ประมาณว่าร้อยละ 90 ของประชากรดังกล่าวอยู่ในชนบท และจำนวนประมาณ 8 ล้านคน อยู่ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

เมื่อเดือนตุลาคม 2523 คณะทำงานศึกษานโยบายในการพัฒนาชนบทของคณะที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรี ได้จัดทำรายงานเรื่องนโยบายในการพัฒนาชนบทมีข้อความตอนหนึ่งในความเบื้องต้น ดังนี้

"ในเบื้องต้นที่เดียวเนื่องจากประเทศไทยเราโดยพื้นฐานเป็นสังคมเกษตร และก็จะเป็นอย่างนั้นอีกต่อไปในอนาคตที่เห็น ๆ กันอยู่ แนวทางการพัฒนาประเทศที่จะพึงเป็นไปได้อย่างสัมฤทธิ์ผลนั้นย่อมขึ้นอยู่กับขีดความสามารถทางด้านเกษตรกรรมเป็นปฐม ดังนั้น เป้าหมายหลักของนโยบายและแผนพัฒนาที่ถูกต้องจึงน่าที่จะต้องมุ่งบูรณะสร้างเสริมขีดความสามารถของมวลเกษตรกร ผู้ได้ชื่อว่าเป็นกระดูกสันหลังให้ได้มีโอกาสและช่องทางที่จะยกระดับฐานะรายได้และชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองได้ดียิ่งๆ ขึ้นไป"

ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้กล่าวปราศรัยเนื่องในวาระครบรอบ 3 ปีของ กชช. เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2527 มีข้อความตอนหนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาชนบทนั้น จะต้องเน้นปัจจัยพื้นฐานในการเกษตร ดังนี้:-

"ประการที่สอง การแก้ไขปัญหาค่าความเสื่อมโทรมของทรัพยากรเพื่อเพิ่มผลผลิต คงเป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า ที่ดินเป็นทรัพยากรและปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการผลิตซึ่งถ้าขาดความอุดมสมบูรณ์จะทำให้ผลผลิตต่ำ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ยากจนนั้นอย่าว่าแต่จะผลิตเหลือขายเลย แม้จะผลิตให้ได้พอกินพอใช้ในครอบครัวบางปีก็ไม่สามารถทำได้ จนต้องกู้หนี้ยืมสินเพื่อที่จะซื้อหามาบริโภคเป็นที่เดือดร้อนอย่างแสนสาหัส ผลจากการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหานี้ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาดินเค็ม ดินเปรี้ยว การพังทลายของหน้าดิน หรือแม้กระทั่งการเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ของดิน ได้ช่วยทำให้ชาวชนบทที่ประสบกับปัญหานี้ สามารถเพิ่มผลผลิตข้าวให้กับตัวเองได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของผลผลิตที่เขาเคยมี เคยได้ และถ้าหากเราใช้ความพยายามเร่งรัดต่อไปอีก ผลผลิตของเขาคงจะมากพอที่จะใช้เลี้ยงครอบครัวได้ตลอดทั้งปีโดยไม่ต้องดิ้นรนซื้อหาอีกต่อไป

ประการที่สาม การช่วยลดรายจ่ายของประชาชนในชนบท ปัญหาเรื่องรายจ่ายนี้ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้พี่น้องชนบทของเราต้องยากจนลงกว่าแต่ก่อน ในหลาย ๆ พื้นที่ต้องจ่ายเงินเพื่อซื้อไถ่ ซื้อปลา มาบริโภค ทั้ง ๆ ที่ในอดีตนั้นสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่หาได้ในท้องถิ่นอย่างพอเพียง นอกจากนั้น วัชพืชรบกวนที่เขาใช้ไถนา ก็มีจำนวนลดน้อยลง ทำให้ชาวชนบทจำนวนไม่น้อยต้องเสียเงินเสียทองเช่าวัชพืชรบกวนในอัตราสูง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้รัฐบาลได้จัดโครงการหลาย ๆ โครงการเพื่อช่วยเหลือ เช่น โครงการประมงหมู่บ้าน โครงการสัตว์ ขนาดเล็กในหมู่บ้าน โครงการปศุสัตว์ โครงการธนาคารข้าว ธนาคารโคและกระบือ เป็นต้น โครงการต่าง ๆ เหล่านี้กำลังคืบหน้าอย่างน่าพอใจ พี่น้องชนบทของเราเริ่มมีไถ่ มีปลากิน การเช่าโคกระบือน้อยลงกว่าแต่ก่อน ทำให้เขาสามารถลดรายจ่ายได้เป็นอันมาก"

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 รัฐบาลได้ให้ความสนใจในการพัฒนาชนบทอย่างจริงจัง โดยเร่งรัดการพัฒนา รวม 288 อำเภอและกิ่งอำเภอ 12,562 หมู่บ้านใน 38 จังหวัดทั่วประเทศ มีโครงการเพื่อแก้ปัญหา รวม 32 โครงการจากการรวมกำลังของกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข ประชาชนในเขตชนบทยากจนได้รับการพัฒนาทางด้านการเกษตรแผนใหม่กว่า 6 หมื่นครัวเรือน มีที่นารับปลาและแหล่งน้ำเลี้ยงปลาประจำหมู่บ้านเพิ่มขึ้นถึง 2,655 แห่ง ทำให้มีอาหารโปรตีนจากปลามากขึ้น ในการจัดตั้งธนาคารโคและกระบือสามารถบรรเทาความเดือดร้อนจากการขาดแคลนโคและกระบือ ในการทำนารวม 2 หมื่นครอบครัว

อย่างไรก็ตาม ปัญหาพื้นฐานของหมู่บ้านในชนบทยังคงปรากฏอยู่อีกจำนวนมาก ข้อมูลจาก กชข.2 ค ในปี 2527 พบว่าหมู่บ้านที่มีปัญหาเรื่องที่ดินมีถึง 3,683 หมู่บ้าน และมีปัญหาผลผลิตต่ำรวม 11,240 หมู่บ้าน (ตารางที่ 5)

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (2530-2534) ได้กำหนดเป้าหมายพื้นที่ปฏิบัติการตามลำดับความสำคัญของพื้นที่เป้าหมายดังนี้ :-

(1) พื้นที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะด้อยในทางเศรษฐกิจและเผชิญปัญหาอยู่ 4 หรือ 5 ประเภท จากปัญหาทางด้านความไม่สะดวกในการคมนาคมและไม่มั่นคงในการถือครองที่ดินทำกิน ผลผลิตหรือรายได้ต่ำ สุขภาพอนามัยไม่ดี ขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้ และขาดความรู้ในการปรับปรุงคุณภาพชีวิต จะเป็นพื้นที่ที่ต้องเร่งรัดพัฒนาเป็นอันดับแรก หรือเรียกว่าพื้นที่พัฒนาที่อยู่ในระดับล่าง ซึ่งมียู่จำนวน 5,787 หมู่บ้านทั่วประเทศ แยกเป็นภาคเหนือ 1,065 หมู่บ้าน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2,684 หมู่บ้าน ภาคกลาง 954 หมู่บ้าน และภาคใต้ 1,084 หมู่บ้าน

(2) พื้นที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะด้อยในทางเศรษฐกิจและเผชิญปัญหาอยู่ 1 ถึง 3 ประเภทจากที่กล่าวข้างต้นจะเป็นพื้นที่ที่ต้องเร่งรัดการพัฒนาเป็นอันดับ รองลงมา หรือที่เรียกว่าพื้นที่พัฒนาที่อยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งมีอยู่ 35,514 หมู่บ้านทั่วประเทศ แยกเป็นภาคเหนือ 6,672 หมู่บ้าน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 17,990 หมู่บ้าน ภาคกลาง 5,731 หมู่บ้าน และภาคใต้ 5,121 หมู่บ้าน

(3) พื้นที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่มีศักยภาพทางการผลิตสูงและมีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดี รวมทั้งมีปัญหาดังกล่าวข้างต้นอยู่เบาบางมาก จะเป็นพื้นที่ที่พัฒนาตามปกติหรือที่เรียกว่าพื้นที่พัฒนาที่อยู่ในระดับก้าวหน้า ซึ่งมีอยู่ 11,621 หมู่บ้านทั่วประเทศ แยกเป็นภาคเหนือ 3,079 หมู่บ้าน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1,845 หมู่บ้าน ภาคกลาง 6,221 หมู่บ้าน และภาคใต้ 476 หมู่บ้าน

ตารางที่ 5 จำนวนหมู่บ้านที่มีปัญหา

ปัญหา	ภาค				รวม
	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	
ปัญหาที่ดิน	479	757	1,817	630	3,683
ปัญหาแหล่งน้ำกินน้ำใช้	3,458	2,117	4,453	2,650	12,678
ขาดแคลนน้ำเพื่อเกษตร	906	640	1,168	1,110	3,824
ขาดการคมนาคม	375	317	236	253	1,181
ผลผลิตต่ำ	982	1,699	6,880	1,679	11,240

ที่มา: ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2ค) ปี 2527 อ้างถึงโดยสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2530

ในพื้นที่เป้าหมายดังกล่าว ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาด้านเศรษฐกิจไว้ดังนี้ :-

"(1.1) ด้านเศรษฐกิจ แก้ปัญหาของประชาชนในชนบทต่อเนื่องจากที่ได้ดำเนินการไว้แล้วในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการผลิตในด้านเกษตรกรรมของประชาชนชนบทในเขตล้าหลัง ให้มีอาหารเพียงพอแก่ผู้บริโภค มีรายได้เพิ่มขึ้น รวมทั้งส่งเสริมทางการผลิต การตลาดและการจ้างงานในชนบทเขตปานกลางและก้าวหน้า เพื่อสนับสนุนเป้าหมายการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศ"

ภายใต้กรอบนโยบาย แนวทางการประสานแผนพัฒนาชนบทของกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ในปีงบประมาณ 2532 นั้น ได้กำหนดแนวทางการประสานที่เน้นถึงความสำคัญของการเกษตรต่อการพัฒนาชนบทไว้ดังนี้

(1) ชีดยุทธศาสตร์ในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก และแนวทางการเกษตรและสหกรณ์ ระดับจังหวัดด้วย "แผนชีวิตใหม่ของเกษตรกร" โดยมุ่งแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงและความต้องการของประชาชน รวมทั้งสภาพทรัพยากรภายในจังหวัด โดยกระจายอำนาจให้จังหวัดกำหนดลำดับความสำคัญก่อนหลังของพื้นที่ที่ต้องเร่งรัดการพัฒนาโดยใช้ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2ค) และข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) เป็นเครื่องมือในการพิจารณากำหนดพื้นที่ต่างๆ สำหรับพื้นที่เพื่อความมั่นคงให้ประสานกับกองทัพภาค

(2) มุ่งยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกพื้นที่ คือพื้นที่เขตเกษตรก้าวหน้า พื้นที่เขตเกษตรปานกลาง และพื้นที่เขตเกษตรล้าหลังให้ขยับขึ้นสู่ระดับดีขึ้น ตามขั้นตอน โดยรัฐจะ

สนับสนุนในการพัฒนาพื้นที่เขตเกษตรล้ำหลังและปานกลางเป็นหลัก แต่จะสนับสนุนภาคเอกชนมาลงทุนในพื้นที่เขตเกษตรก้าวหน้ามากขึ้น

(3) เน้นการฉีกกำลังระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวงและต่างกระทรวง ตลอดจนเอกชนและประชาชนในการแก้ปัญหาขั้นพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิต และการส่งเสริมความสามารถทางการเพิ่มผลผลิต รายได้และการมีงานทำ โดยเน้นการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับท้องถิ่น

จากที่กล่าวมานี้จะสรุปได้ว่า การพัฒนาชนบทที่ได้ดำเนินการมานั้นเป็นการพัฒนาการเกษตรโดยตรง เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจให้แก่ประชากรในชนบทในด้านการเพิ่มผลผลิต การเพิ่มรายได้ รวมทั้งการตลาดและการจ้างงาน

### 2.3 นโยบาย

จากการที่การเกษตรเป็นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมาในอดีต ที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการเกษตรจึงได้มีส่วนผูกพันและมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้เห็นภาพของการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน จึงได้นำเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายที่ดินทั้งทางตรงและทางอ้อมมาสรุปตามลำดับเวลา ตั้งแต่ตอนต้นกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงปัจจุบัน แล้วทำการวิเคราะห์ในประเด็นที่สำคัญของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน โดยเฉพาะการจัดที่ดินรวมทั้งนโยบายป่าไม้ที่เป็นแหล่งที่ดินทำกินเพียงแหล่งเดียว

#### 2.3.1 รัฐบาล

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 จนถึงปัจจุบัน ได้มีรัฐบาลเข้าบริหารประเทศรวม 48 ชุด ดังนี้ :-

ชุดที่	ระยะเวลา	นายกรัฐมนตรี
1	28 มิ.ย. 2475 - 10 ธ.ค. 2475	พระยามโนปกรณนิติธาดา
2	10 ธ.ค. 2475 - 1 เม.ย. 2476	พระยามโนปกรณนิติธาดา
3	1 เม.ย. 2476 - 20 มิ.ย. 2476	พระยามโนปกรณนิติธาดา
4	21 มิ.ย. 2476 - 16 ธ.ค. 2476	พระยาพหลพลพยุหเสนา
5	16 ธ.ค. 2476 - 13 ก.ย. 2477	พระยาพหลพลพยุหเสนา
6	22 ก.ย. 2477 - 27 ก.ค. 2480	พระยาพหลพลพยุหเสนา
7	9 ส.ค. 2480 - 20 ธ.ค. 2480	พระยาพหลพลพยุหเสนา
8	21 ธ.ค. 2480 - 16 ธ.ค. 2481	พระยาพหลพลพยุหเสนา

ชุดที่	ระยะเวลา	นายกรัฐมนตรี
9	16 ธ.ค. 2481 - 6 มี.ค. 2485	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม
10	7 มี.ค. 2485 - 1 ส.ค. 2487	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม
11	1 ส.ค. 2487 - 31 ส.ค. 2488	นายควง อภัยวงศ์
12	31 ส.ค. 2488 - 17 ก.ย. 2488	นายทวี บุญยเกตุ
13	17 ก.ย. 2488 - 31 ม.ค. 2489	ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช
14	31 ม.ค. 2489 - 24 มี.ค. 2489	นายควง อภัยวงศ์
15	24 มี.ค. 2489 - 7 มิ.ย. 2489	หลวงประดิษฐมนูธรรม
16	11 มิ.ย. 2489 - 21 ส.ค. 2489	หลวงประดิษฐมนูธรรม
17	23 ส.ค. 2489 - 30 พ.ค. 2490	พล.ร.ต. ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์
18	31 พ.ค. 2490 - 8 พ.ย. 2490	พล.ร.ต. ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์
19	10 พ.ย. 2490 - 6 ก.พ. 2491	นายควง อภัยวงศ์
20	21 ก.พ. 2491 - 8 เม.ย. 2491	นายควง อภัยวงศ์
21	8 เม.ย. 2491 - 23 มี.ค. 2492	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม
22	24 มี.ย. 2492 - 29 พ.ย. 2494	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม
23	29 พ.ย. 2494 - 6 ธ.ค. 2494	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม
24	6 ธ.ค. 2494 - 23 มี.ค. 2495	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม
25	24 มี.ค. 2495 - 26 ก.พ. 2500	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม
26	21 มี.ค. 2500 - 16 ก.ย. 2500	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม
27	21 ก.ย. 2500 - 20 ธ.ค. 2500	นายพจน์ สารสิน
28	1 ม.ค. 2501 - 20 ธ.ค. 2501	พลเอกถนอม กิตติขจร
29	9 ก.พ. 2502 - 8 ธ.ค. 2506	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์
30	9 ธ.ค. 2506 - 7 ม.ค. 2512	จอมพลถนอม กิตติขจร
31	7 มี.ค. 2512 - 10 พ.ย. 2514	จอมพลถนอม กิตติขจร
32	18 ธ.ค. 2515 - 15 ต.ค. 2516	จอมพลถนอม กิตติขจร
33	15 ต.ค. 2516 - 22 พ.ค. 2517	นายสัญญา ธรรมศักดิ์
34	27 พ.ค. 2517 - 14 ก.พ. 2518	นายสัญญา ธรรมศักดิ์
35	15 ก.พ. 2518 - 14 มี.ค. 2518	ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช
36	17 มี.ค. 2518 - 22 ม.ค. 2519	ม.ร.ว. คีตกฤษดิ์ ปราโมช
37	21 เม.ย. 2519 - 23 ก.ย. 2519	ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช
38	5 ต.ค. 2519 - 6 ต.ค. 2519	ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช
39	22 ต.ค. 2519 - 20 ต.ค. 2520	นายธานินทร์ กรัยวิเชียร

ชุดที่	ระยะเวลา	นายกรัฐมนตรี
40	12 พ.ย. 2520 - 23 พ.ค. 2522	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์
41	24 พ.ค. 2522 - 10 ก.พ. 2523	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์
42	10 ก.พ. 2523 - 29 ก.พ. 2523	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์
43	12 มี.ค. 2523 - 22 ม.ค. 2524	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์
44	22 ม.ค. 2524 - 19 ธ.ค. 2524	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์
45	19 ธ.ค. 2524 - 30 เม.ย. 2526	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์
46	30 เม.ย. 2526 - 5 ส.ค. 2529	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์
47	5 ส.ค. 2529 - 4 ส.ค. 2531	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์
48	4 ส.ค. 2531 - ปัจจุบัน	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

### 2.3.2 นโยบายที่ดินของรัฐบาลบางชุดและเหตุการณ์ที่สำคัญในอดีต

(1) นโยบายและเหตุการณ์ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ภายหลังที่ประเทศไทยทำสนธิสัญญาเบาว์ริง (Bowring Treaty) กับประเทศอังกฤษในปี 2398 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก ข้าวกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญ (สุวิทย์ ไพบยวัฒน์, 2522, หน้า 162) ระบบการผลิตเพื่ออังกฤษได้เปลี่ยนไปเป็นผลิตเพื่อการค้า มีผลต่อเนื่องในการเปลี่ยนแปลงทางสังคมของประเทศในระบอบต่อมา

เมื่อข้าวกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญ การพัฒนาแหล่งน้ำในรูปของระบบชลประทานจึงเกิดขึ้นเป็นปัจจัยเสริม มีการขุดคลองในทุ่งราบภาคกลางเพื่อให้มีน้ำเพียงพอในการปลูกข้าว คลองสำคัญที่ก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมาจนถึงปัจจุบันมีหลายสาย รวมทั้งคลองรังสิตและคลองซอยต่างๆ คลองรังสิตเป็นคลองที่ขุดโดยบริษัทขุดคลองแลคูนาสยามในปี 2431 (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525, หน้า 37) โดยได้รับสัมปทานเป็นระยะเวลา 25 ปี เป็นคลองเชื่อมระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำนครนายก ภายหลังการขุดคลองรังสิตและคลองซอยต่างๆ เสร็จสิ้นลง ได้เพิ่มพื้นที่ทำนาขึ้นอีกจำนวนมาก มีการตื่นตัวในการจับจองที่ดินตลอดจนซื้อจากบริษัทขุดคลองแลคูนาสยาม ต่อมาในปี 2444 (ร.ศ.120) รัฐบาลได้จัดตั้งหอทะเบียนที่ดินขึ้น เพื่อดำเนินการเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

การขุดคลองรังสิตและคลองซอยต่างๆ ทำให้ที่ดินบริเวณทุ่งรังสิตมีการซื้อขายในราคาที่แพงขึ้นจากราคาไร่ละ 4 บาทในปี 2443 เป็นไร่ละ 200 บาทในปี 2450 การเช่าที่ดินในเขตทุ่งรังสิตมีผู้เช่ามากกว่าร้อยละ 90 อัตราค่าเช่าก่อนปี 2448 ประมาณร้อยละ 12-24 ของผลผลิตต่อไร่ได้เพิ่มขึ้นเป็น

ร้อยละ 37-54 ของผลผลิตต่อไร่ในปี 2448 และ จำนวนชาวนาที่ไม่มีที่ดินของตนเองมีจำนวนถึง ร้อยละ 36 (สุภาภรณ์ จรัสพัฒน, 2522, หน้า 8)

การพัฒนาทุ่งรังสิตตั้งที่กล่าวมานี้มีผลกระทบทางด้านสังคมตามมา โดยมีปัญหาที่ดินเกิดขึ้น ทั้งการถือครองที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดิน จะเห็นได้ว่าการลงทุนในธุรกิจที่ดินจนมีนายทุนที่ดินและผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่จำนวนมากที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และดูเหมือนว่าจะเป็นอาชีพที่มั่นคง ดังทัศนะของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ที่ว่า "จากการที่ได้พิจารณาอย่างรอบคอบและได้มีโอกาส ร่วมในธุรกิจประเภทต่าง ๆ ด้วยตนเองแล้ว ข้าพเจ้าได้ข้อสรุปที่ว่ากิจกรรมที่เหมาะสมที่สุดสำหรับขุนนาง ที่ต้องการอาชีพมาเลี้ยงชีวิตหรือเพื่อลงทุนนั้นยากที่จะหาอะไรดีไปกว่ากิจการด้านที่ดิน และ ผลประโยชน์จากที่ดินนั้นจะหาอะไรดีไปกว่าการให้เช่าที่ดินแก่ชาวนาเป็นไม่มี" (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ, 2524, หน้า 184185)

(2) นโยบายและเหตุการณ์ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ในช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ระหว่างปี 2471-2474 ประเทศไทยประสบกับปัญหา เศรษฐกิจอย่างรุนแรงเพราะไม่สามารถส่งข้าวออกต่างประเทศได้เต็มที่ มีผลกระทบต่อสังคมและการ เมืองของประเทศจนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ในช่วงเวลานี้ได้มีการ นำที่ดินมาเป็นประเด็นที่ผูกพันกับการเมืองมากยิ่งขึ้น

ต่อมาในปี 2475 นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจ ประกอบด้วยข้อเสนอ 2 ข้อ ส่วนแรกว่าด้วยการเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์ ส่วนที่สองว่าด้วยการจัดให้มีการพัฒนาการเศรษฐกิจ ในส่วนแรกนายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอให้โอนที่ดินที่เป็นปัจจัยการผลิตทั้งหมดเป็นของรัฐ โดยให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าของที่ดินในรูปแบบบัตรเงินกู้ เป็นการเสนอให้จัดระบบกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิต เสียใหม่ โดยล้มชนชั้นศักดินาเจ้าของที่ดินและจำกัดอำนาจของชนชั้นนายทุนลง (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ, 2524, หน้า 214 : วรพุทธิ ชัยนาม, 2524, หน้า 198-199) ต่อมาเมื่อพระยาพหล พหลพยุห-เสนาได้เป็นนายกรัฐมนตรีของรัฐบาลชุดที่ 4 เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2476 (สยามมอดลมาเนค, 2530) ก็ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ แต่ก็มีได้มีการนำ มาปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าวนี้ยึดถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มของการ ปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525, หน้า 70)

ในปี 2478 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานที่ดินราชพัสดุมาจัดสรรให้ ชาวนาเช่าซื้อ ในอำเภอลำลูกกา เป็นรุ่นแรกจำนวน 68 ครอบครัวยุบรวมเนื้อที่ 4,019 ไร่ (กระทรวง เกษตรและสหกรณ์, 2525, หน้า 70)

เมื่อได้มีการจัดตั้งกรมประชาสัมพันธ์เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2483 (กรมประชาสัมพันธ์, 2523, หน้า 1) พันเอกหลวงพิบูลสงคราม (ยศขณะนั้น) นายกรัฐมนตรี ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์คนแรก ได้พิจารณาว่าในขณะนั้นประเทศไทยมีที่ดินรกร้าง วางเปล่า มิได้ใช้ทำประโยชน์จำนวนมาก ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพเป็นเกษตรกรยังยากจน ขาด แคลนที่ดินทำกิน ต้องเช่าที่ดินของผู้อื่น หากปล่อยทิ้งไว้ก็จะเป็นการระงับแก่รัฐบาลและเกิดช่องว่าง



ทางสังคมยิ่งขึ้น จึงได้จัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นแห่งแรกที่อำเภอพระพุทธบาท จ.สระบุรี ในปี 2483 (กรมประชา-สงเคราะห์, 2528, หน้า 3)

ต่อมาวันที่ 16 มีนาคม 2485 จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลชุดที่ 10 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีข้อความเกี่ยวข้องกับที่ดินดังนี้ :-

"การที่ดิน จะควบคุมที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ให้ เป็นไปในทางที่จะบังเกิดผลอันดี โดยร่วมมือกับกระทรวงทบวงกรมเจ้าหน้าที่อื่น เพื่อให้ได้มีการจัดประเภทที่ดินเพื่อผลอันดีในทางเศรษฐกิจ มีการป่าไม้ แร่ เกษตร เป็นต้น จะช่วยบุคคลที่ตั้งใจประกอบอาชีพตามอิสระให้ได้รับความสะดวกในการจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่า ส่วนที่ดินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็จะจัดให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองเป็นหลักฐานไว้ในมือ กับจะปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติใหม่ให้เหมาะสมกับกาลสมัย" (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ไม้ระบุปีที่พิมพ์, หน้า 68)

ในปีเดียวกันได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 59 วันที่ 24 มีนาคม 2485

นายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลชุดที่ 16 ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2489 มีข้อความเกี่ยวข้องกับที่ดินดังนี้ :-

"การที่ดิน จะได้เร่งรัดและส่งเสริมบรรดาการกระทำทั้งปวง ซึ่งรัฐบาลก่อนได้เริ่มดำเนินการไว้แล้วให้เป็นผลดียิ่งขึ้น เช่นการช่วยบุคคลที่ตั้งใจประกอบอาชีพทางกสิกรรมให้ได้รับความสะดวกในการจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่า และการจัดให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองโดยรวดเร็ว เป็นต้น" (สำนักงาน เลขาธิการรัฐสภา, ไม้ระบุปีที่พิมพ์, หน้า 87)

ปี 2493 ในช่วงรัฐบาลชุดที่ 22 ซึ่งมีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ.2493 กำหนดให้มีการเก็บค่าเช่านาเฉลี่ยแล้วสูงสุดไม่เกิน 25% ของผลผลิต อย่างไรก็ตามการควบคุมค่าเช่านาตามกฎหมายดังกล่าว ไม่ค่อยจะมีผลในทางปฏิบัติมากนัก ได้มีการประกาศใช้ในท้องที่ 18 จังหวัดเท่านั้น (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525, หน้า 124)

ต่อมาในปี 2497 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินเพื่อความเป็นธรรมของสังคม พ.ศ. 2497 ขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ที่จะช่วยเหลือเกษตรกรที่ถูกขูดรีดที่ดินให้มีโอกาสเรียกร้องที่ดินของตนคืนมา แต่ได้ยกเลิกในเวลาต่อมาเพราะขัดกับรัฐธรรมนูญที่ใช้ในขณะนั้น

ในปีเดียวกันได้มีการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ในหมวดที่ 2 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้เกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ทำให้มีกฎหมายที่ให้อำนาจกับหน่วยงานของรัฐในการจัดที่ดินเพิ่มขึ้นเป็นฉบับที่ 2

ในหมวดที่ 3 มาตรา 34 ของประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้กำหนดสิทธิในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมได้ไม่เกิน 50 ไร่ เพื่ออุตสาหกรรมได้ไม่เกิน 10 ไร่ เพื่อพาณิชย์กรรมและที่อยู่อาศัยได้ไม่เกิน 5 ไร่ และระบุไว้ในมาตรา 39 ให้มีการจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินภายในเจ็ดปี แต่ได้มีการยกเลิกมาตรา 34 โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ.2502 ก่อนที่จะถึงเวลาบังคับใช้ในปี 2504 ต่อมาภายหลังได้มีการนำแนวคิดที่จะจำกัดสิทธิในที่ดินขึ้นมาร่างเป็นพระราชบัญญัติเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรอีกหลายครั้ง แต่มิได้ผ่านการพิจารณา เจตนารมณ์ของมาตรา 34 นี้ แสดงออกอย่างชัดเจน ในการที่จะกระจายการถือครองที่ดินซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญในการปฏิรูปที่ดิน

วันที่ 11 ธันวาคม 2499 จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้สั่งการถึงผู้ว่าราชการจังหวัดให้ดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในส่วนของจังหวัดหรืออำเภอขึ้นเท่าที่จะมีที่ดินจัดให้ตามหนังสือที่ น.ว. 23521/2499 เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่รายได้น้อยที่ดินทำมาหากินเป็นของตนเอง และได้อยู่อาศัยรวมกลุ่มกันเพื่อให้สะดวกต่อการพัฒนาในภายหลัง (กรมประชาสัมพันธ์, 2528, หน้า 216-217)

การวิเคราะห์บทบาทของรัฐบาลตั้งแต่ปี 2483 ถึงปี 2499 สรุปได้ว่ามีการเริ่มต้นของการบริหารที่ดินที่เป็นระบบมากขึ้น เป็นจุดเริ่มต้นและขยายการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร จัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน และคำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคม ให้มีการถือครองที่ดินที่เหมาะสมต่อกิจกรรมการใช้ที่ดินเพื่อเป็นนิคมสร้างตนเอง มีส่วนเอื้ออำนวยต่อการปกครองของรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้จะเห็นได้ชัดเจนว่าเกิดจากแรงผลักดันทางการเมืองของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นผู้นำรัฐบาลได้สั่งให้ดำเนินการ

เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2502 (สยามออลมาแนค, 2530) ได้สั่งการให้มีการจำหน่ายประเภทที่ดินขึ้น ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2503 ให้ตั้งคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน มีผู้แทนจากส่วนราชการต่าง ๆ เป็นกรรมการ

การจำแนกประเภทที่ดินเป็นการวางแผนการใช้ที่ดินขั้นต้นที่จะกำหนดว่า พื้นที่ส่วนใดของประเทศมีความเหมาะสมตามหลักวิชาการที่จะใช้ประโยชน์เพื่อกิจกรรมใด พื้นที่ส่วนแรกให้กำหนดเป็นป่าไม้เพื่อรักษาสภาพสมดุลตามธรรมชาติ พื้นที่ส่วนที่สองให้ใช้เพื่อการเกษตรและกิจกรรมอื่นๆ รวมทั้งการจัดสรรเป็นที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน แต่นโยบายดังกล่าวนี้ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติเป็นเพราะเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ นโยบายป่าไม้และที่ดินเปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล ประชากรเพิ่มขึ้นขาดการควบคุมการใช้ที่ดินและป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการจัดสรรที่ดินเพื่อสนองความต้องการของประชาชนมีไม่เพียงพอ

### (3) นโยบายและเหตุการณ์ภายหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

เดือนตุลาคม 2503 ได้มีประกาศกระแสพระบรมราชโองการ เรื่องแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 77 ตอนที่ 85 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2503

เพื่อที่จะให้ทรัพยากรป่าไม้ของชาติได้มีการใช้อย่างเหมาะสม และเกิดประโยชน์อย่างถาวร แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ได้ระบุให้มีการกำหนดป่าไม้ไว้อย่างน้อยร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศหรือประมาณ 160.5 ล้านไร่ ซึ่งในขณะนั้นมีป่าไม้อยู่ร้อยละ 58 หรือประมาณ 187 ล้านไร่ แผนดังกล่าวยังได้กำหนดให้เนื้อที่ป่าไม้ลดลงเหลือประมาณร้อยละ 40 หรือประมาณ 120 ล้านไร่ หากจำนวนประชาชนเพิ่มขึ้น และมีความต้องการที่จะใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ แห่งชาติ, 2503, หน้า 54-56) พื้นที่ป่าไม้ตามเป้าหมายร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศนั้น ได้ยึดถือเป็นข้อกำหนดตลอดมา จนถึงวันที่ 3 ธันวาคม 2528

วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จำแนกพื้นที่ประเทศไทยไว้เป็นป่าไม้ประมาณ 162 ล้านไร่ (ม.ล. จิรายุส เกษมสันต์, 2521, หน้า 6; สำนักงานคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน, 2520) ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวเหล่านี้ภายหลังจะต้องประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

ต่อมาเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2507 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ออนงานจำแนกประเภทที่ดินไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรมพัฒนาที่ดินจนถึงปัจจุบัน เมื่อมี พ.ร.บ. พัฒนาที่ดินในปี 2526 งานจำแนกประเภทที่ดินจึงอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

ภายหลังการมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อเดือนตุลาคม 2503 แล้ว จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โครงสร้างทางการเกษตรเปลี่ยนจากระบบเพื่อการยังชีพมาเป็นระบบเพื่อการค้า พื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นทั้งพื้นที่นาข้าวและพื้นที่ปลูกพืชไร่เช่น มันสำปะหลัง อ้อย และข้าวโพด อาจจะมาจากรแรงจูงใจในราคาของพืชผลของการเกษตร ความต้องการอาหารเพิ่มขึ้น การขาดความมั่นคงในการถือครองที่ดินในเขตที่ได้จำแนกออกเป็นที่ทำการเกษตร ขาดการอนุรักษ์ดินและน้ำ ขาดพันธุ์พืชและปัจจัยการผลิตที่ดี เป็นสาเหตุให้มีการบุกรุกทำลายป่าเพื่อแสวงหาที่ดินทำกินขึ้นทั่วประเทศ เนื้อที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็ว

วันที่ 8 กรกฎาคม 2512 คณะรัฐมนตรีมีมติ เรื่อง การจัดที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มี ที่ทำกินและที่บุกรุกไปทำกินในที่สงวนหวงห้าม คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ คือ

1. ให้กรมประชาสงเคราะห์เร่งจัดตั้งนิคมประชาสงเคราะห์ในจังหวัดที่ไม่มีนิคม ที่มีอยู่แล้วให้เร่งขยายและรับคนเพิ่ม
2. การจัดที่ดินทำนินคม การจับจองที่ดินของราษฎรให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เร่งดำเนินการและให้ประสานนโยบายไปทำนองเดียวกัน
3. ป่าที่ราษฎรบุกรุกควรพิจารณา
  - ดอนการสงวน
  - ดอนไม้ได้ก็ให้ราษฎรเช่า
  - ถ้าต้องการป่าสงวนไว้ก็ให้หาที่นิคมให้ราษฎร

ปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ได้เกิดความแปรปรวนในภาวะเศรษฐกิจขึ้นโดยมีมูลเหตุ 4 ประการ คือ

1. ความผันแปรในภาวะการตลาดของสินค้าออกที่เป็นหลักของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวและยาง
2. รายได้ของรัฐเพิ่มขึ้นน้อยมาก
3. การลดรายจ่ายของทหารสหรัฐในประเทศไทย และ
4. การลงทุนจากต่างประเทศลดลง

เหตุทั้ง 4 ประการนี้ ทำให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวช้าลง หลังจากที่ได้ขยายตัวติดต่อกันมา มากกว่า 10 ปี (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2514, หน้า 12)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (2515-2519) นโยบายในสาขาการเกษตรและชลประทาน หน้า 51 มีข้อความว่า

"ส่วนในด้านระบบถือครองที่ดินนั้น นโยบายในด้านนี้คือเร่งดำเนินการให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินของตนเอง กับทั้งป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตน ตลอดจนให้ความเป็นธรรมและความมั่นใจในเสถียรภาพแก่ผู้เช่า ที่ดิน โดยขยายและเร่งรัดงานของกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกร ขยายและปรับปรุง โครงการจัดที่ดินให้แก่ราษฎร และดำเนินการเป็นพิเศษที่จะช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย"

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้มีจุดเริ่มต้นในการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายที่ดินของชาติหลายประการ

ปลายเดือนพฤษภาคม ปี 2517 มีชาวนาในอำเภอท่าตะโก อำเภอหนองบัว และ อำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ ประมาณ 50 คน เดินทางมาร้องเรียนต่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ที่ทำเนียบรัฐบาล เพื่อขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับที่ดินทำกิน เนื่องจากถูกนายทุนข่มขู่และบุกรุกเพื่อยึดที่ดินที่ได้ขายขาดมาไว้แล้วเป็นเวลานานกลับคืน (สยามรัฐ, พ.ศ. 2517)

วันที่ 4 มิถุนายน 2517 นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งที่ สลร 32/2517 โดยอาศัย อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองเพื่อช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาที่เดือดร้อนจาก เจ้าของที่นาและนายทุน โดยให้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเจรจาทำความตกลงระหว่างเจ้าของ ที่ดินกับชาวไร่ชาวนา

วันที่ 7 มิถุนายน 2517 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบาย รัฐบาลชุดที่ 34 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อความที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ดังนี้ :-

"จะจัดที่ดินทำกินให้ชาวไร่ ชาวนาที่เดือดร้อน ให้ได้รับความเป็นธรรมโดยรวดเร็ว จะวางรากฐานและแนวทางปฏิบัติในการปฏิรูประบบการศึกษาและการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม" (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ไม่ระบุปีที่พิมพ์, หน้า 181, 184)

วันที่ 24 มิถุนายน 2517 ชาวนาได้เดินขบวนเรียกร้องอีกครั้งหนึ่งว่า ให้พิจารณา ความช่วยเหลือใหม่เพราะการแก้ไขโดยใช้มาตรา 17 ดังกล่าวยังมีบรรลุลผล ต่อมา ในวันที่ 29 มิถุนายน 2517 สถาบันนิสิตนักศึกษาธรรม 9 แห่งร่วมกับตัวแทนชาวนา นำข้อมูลเสนอนายกรัฐมนตรีให้รัฐบาลช่วยเหลือรวม 6 ข้อ (มหาชนรายสัปดาห์, 6 ธันวาคม 2517)

วันที่ 11 กรกฎาคม 2517 นายไช่ วังตระกูล ตัวแทนชาวนาจังหวัดพิษณุโลก ได้เข้าพบ ดร. ประเทือง หุตะสิงห์ รองนายกรัฐมนตรี แจงให้ทราบว่าจะขณะนั้นชาวนาถูก นายทุนและเจ้าของที่ดินฟ้องร้องไปแล้ว 20 ราย ในเขตอำเภอวังทอง และ บางกระทุ่ม ขอให้รัฐบาลดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยรีบด่วน (ประชาธิปไตย, วันเสาร์ที่ 13 กรกฎาคม 2517)

วันที่ 13 สิงหาคม 2517 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่อง นโยบายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นการถาวรตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คือ

1. เร่งรัดจัดสรรที่ดินสำหรับการเกษตรเพื่อสนองความต้องการของประชาชน และให้พิจารณางบประมาณเป็นพิเศษ

2. ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะได้จัดตั้งกรรมการแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่จะจัดบำรุงและสร้างสรรให้เป็นป่าถาวรต่อไป อีกส่วนหนึ่ง จะผ่อนผันให้ราษฎรอาศัยอยู่ทำมาหากินแต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์

ในปีเดียวกัน ได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517

จากการเรียกร้องของเกษตรกรให้รัฐบาลช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกิน เหตุการณ์ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการแก้ไขโดยการ ปฏิรูปที่ดิน ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 (ฉบับพิเศษ)

ในวันเดียวกัน ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54

วันที่ 6 มีนาคม 2518 ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายของรัฐบาลชุดที่ 35 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินดังนี้ :-

"รัฐบาลนี้จะเร่งรีบดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และจัดที่ดินในเขตป่าสงวนที่หมดสภาพเป็นป่าแล้ว และมีเขื่อนน้ำลำธาร นำมาปรับปรุงและจัดสรรให้ราษฎรได้เข้าครอบครองทำกิน และจะจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน" (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ไม้ระบूपที่พิมพ์, หน้า 190)

วันที่ 19 มีนาคม 2518 หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลชุดที่ 36 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารที่ดินโดยมอบหมายให้สภาตำบลดำเนินการดังนี้ :-

"จ. ควบคุมและดำเนินการสำรวจและปักหลักเขตเพื่อการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของเกษตรกร เพื่อให้การออกเอกสารสิทธิในที่ดินกระทำได้ครบถ้วนภายใน 4 ปี ตำบลใด เมื่อได้มีการกำหนดเขตกรรมสิทธิ์ที่ดินและออกเอกสารสิทธิครบถ้วนแล้วจึงจะมอบหมายให้ตำบลนั้นดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามแผนรวมของราชการส่วนกลางต่อไปทันที" (สำนักงาน เลขาธิการ รัฐสภา, ไม้ระบूपที่พิมพ์, หน้า 210)

วันที่ 4 เมษายน 2518 นายกรัฐมนตรีมีหนังสือที่ สร. 0203/4381 ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้อนุญาตให้ราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติอยู่ทำกินต่อไปได้โดยมิให้มีการจับกุม

ผลต่อเนื่องจากนโยบายทางการเมืองฉบับนี้ พื้นที่ป่าไม้ในระหว่างปี 2519-2521 ถูกบุกรุกทำลายถึงจำนวน 14.5 ล้านไร่ เฉลี่ยปีละ 7.25 ล้านไร่ ซึ่งมีจำนวนเกือบสองเท่าของพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกทำลายในระหว่างปี 2516-2519 (TDRI, 1987)

จากการบุกรุกป่าอย่างรุนแรงเกิดขึ้นจนไม่สามารถหยุดยั้งได้ เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2518 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ เรื่องแผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านป่าไม้ คือ

1. ให้จัดที่ดินให้ราษฎรได้อยู่อาศัยในหมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมแล้ว
2. ขอจัดตั้งกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ
3. ขอตั้งคณะกรรมการอำนวยการโครงการจัดหาที่ดินให้เกษตรกรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเสื่อมสภาพแล้ว

การจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้นี้เป็นการเพิ่มวิธีการจัดที่ดินขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง จากที่ดำเนินการมาในรูปแบบสร้างตนเอง สหกรณ์นิคมและปฏิรูปที่ดิน

วันที่ 9 กันยายน 2518 คณะรัฐมนตรีมีมติ ให้จัดตั้งหมู่บ้านสหกรณ์สันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ โดยนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมประมาณ 10,000 ไร่ ที่ตำบลคอนหลวย อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ จัดให้แก่ราษฎรประมาณ 500 ครอบครัว

วันที่ 30 เมษายน 2519 ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบาย ชุดที่ 37 ต่อสภาผู้แทนราษฎร ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินซึ่งอยู่ในนโยบายเร่งด่วน ดังนี้ :-

"จะเร่งทำการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองในแต่ละปี เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 จะจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองประมาณ 40,000 ถึง 50,000 ครอบครัว" (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ไม้ระนูปที่พิมพ์, หน้า 214)

วันที่ 14 กันยายน 2519 คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้ :-

"ผู้ที่เข้าไปทำกินในป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้วคงให้อยู่อาศัยทำกินต่อไปได้ เว้นแต่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นเป็นป่าซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามโครงการของรัฐบาล และตั้งแต่วันที่นี้เป็นต้นไป ห้ามมิให้ผู้ใดบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเป็นอันขาด หากบุกรุกเข้าไปให้เจ้าหน้าที่ทำการจับกุมดำเนินการตามกฎหมายทุกราย ทั้งนี้ให้เจ้าหน้าที่ประกาศให้ราษฎรทราบทั่วกัน"

วันที่ 29 ตุลาคม 2519 นายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดที่ 39 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ดังนี้ :-

"รัฐบาลนี้จะยึดถือโครงการปฏิรูปที่ดินควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบสหกรณ์ทุกระดับเป็นนโยบายสำคัญ เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกร ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ โดยใน 4 ปีนี้ จะทำการปฏิรูปที่ดินพระราชทานที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน รวมเป็นเนื้อที่ประมาณ 8 ล้าน

ไร่ ด้วยการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร รวมทั้งการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อการเกษตรนั้น" (สำนักงาน เลขาธิการ รัฐบาล, ไม้ระบุปีที่พิมพ์, หน้า 229)

วันที่ 17 พฤศจิกายน 2519 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 5 และ มาตรา 35 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับ พิเศษ เล่มที่ 93 ตอนที่ 144

วันที่ 4 พฤษภาคม 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดตั้งหมู่บ้านสหกรณ์ห้วยสัตว์ใหญ่ จังหวัด เพชรบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในพื้นที่ 5,625 ไร่ ให้ราษฎร 300 ครอบครัว

วันที่ 18 พฤษภาคม 2520 นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งที่ 108/2520 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการ พิจารณาปัญหาในการบริหารงานจัดที่ดิน โดยมีนายปัญญา พลเดช เป็นประธานคณะกรรมการ และ นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ เป็นเลขานุการ

วันที่ 27 กรกฎาคม 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการจัดตั้งทบวงที่ดิน และมอบหมายให้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่างพระราชบัญญัติเพื่อเสนอต่อสภาการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ต่อไป

วันที่ 10 สิงหาคม 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติ เรื่องการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวน แห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ คือ

1. ให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติรวม 6 ป่า รวมเนื้อที่ประมาณ 740,000 ไร่

2. ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่า ดังกล่าว โดยไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมายฉบับที่ 481 (พ.ศ. 2515) ออกตามความใน พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

วันที่ 10 สิงหาคม 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติ เรื่อง ทบพทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รายงาน ว่า เจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่สามารถสกัดกั้นผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ ได้ เพราะตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2519 เป็นเสมือนเครื่องมือสนับสนุนให้ราษฎร บุกรุกทำลายป่าและเป็นเกราะป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายได้ จึงขอเสนอคณะ รัฐมนตรีพิจารณาทบทวน และในขณะที่เดียวกันเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาเสนอความเห็นรวม 4 ประการ เพื่อประกอบการพิจารณา คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วจึงให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับ ข้อเสนอของเลขาธิการนายกรัฐมนตรีไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

### ข้อเสนอของเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

1. ควรให้พิจารณายกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2519 แต่ก็ควรกำหนด เวลาให้หมดผลย้อนหลังไปถึงช่วงเวลาที่มีการบุกรุกที่ดินป่าสงวนอย่างรุนแรงในช่วงหลัง เพื่อมิให้เกิด ความเดือดร้อนแก่ราษฎรที่บุกรุกทำกินอยู่เดิมทั้งหมด

2. ควรเร่งรัดให้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนทั้งหมดสภาพ เร่งรัดโครงการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่ประกาศให้สามารถปฏิบัติได้รวดเร็วภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และควรจำแนกที่ดินไม่เหมาะสมออกเพื่อกันไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ทุกเขตที่มีการประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน (ไม่ควรน้อยกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่)

3. สนับสนุนให้มีโครงการภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อถ่ายภาพพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศในมาตราส่วน 1:15,000 เพื่อใช้ตรวจสอบเขตป่าไม้ที่ถูกบุกรุกได้รวดเร็วขึ้น พร้อมทั้งให้กรมป่าไม้ร่วมกับกรมพัฒนาที่ดินตรวจสอบเขตป่าไม้และเขตที่ดินที่จำแนกแล้วให้ถูกต้องตรงกัน เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้ถูกต้องส่วนต่อไป

4. ควรให้การสนับสนุนมาตรการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ของชาติ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ตามที่คณะกรรมการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าฯ ได้วางมาตรการไว้เพื่อให้ได้ผลอย่างจริงจัง

วันที่ 29 พฤศจิกายน 2520 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายในการประชุมผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัด ณ ทำเนียบรัฐบาล ให้จังหวัดต่าง ๆ จัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนจังหวัดละ 1 หมู่บ้าน ๆ ละ 200 ครอบครัวยุ่ ๆ ละไม่เกิน 20 ไร่

วันที่ 1 ธันวาคม 2520 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ แถลงนโยบายรัฐบาลชุดที่ 40 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร และที่ดินในนโยบายเกี่ยวกับ เศรษฐกิจ ดังนี้ :-

"สนับสนุนเกษตรกรและผู้ใช้แรงงานในอาชีพอื่นๆ ให้ได้รับประโยชน์อันชอบธรรม โดยช่วยเหลือให้มีที่ดินประกอบอาชีพตามความเหมาะสม อันได้แก่การปฏิรูปที่ดินกับการจัดสรรที่ดิน" (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ไม้ระบู่ปีที่พิมพ์, หน้า 241-242)

วันที่ 7 มิถุนายน 2522 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ แถลงนโยบายรัฐบาลชุดที่ 41 ต่อรัฐสภา มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในนโยบายทางเศรษฐกิจ ดังนี้ :-

"การปฏิรูปที่ดินจะเร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินเพื่อพัฒนาการเกษตร โดยมุ่งหวังให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินด้วยตนเอง" (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา หน้า 253)

วันที่ 28 สิงหาคม 2522 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบโครงการออกหนังสืออนุญาต ให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.)

วันที่ 14 สิงหาคม 2524 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 98 ตอนที่ 133 (ฉบับพิเศษ)

วันที่ 22 มิถุนายน 2525 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน (ร่างโดยคณะอนุกรรมการที่ดิน และผ่านความเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2525)

สาระสำคัญของนโยบายฉบับนี้สรุปได้ดังนี้ :-



1. ในพื้นที่ป่าไม้ถาวรให้ทำการจำแนกประเภทที่ดินเสียใหม่ พื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรให้จำแนกออกเป็นที่ทำกิน พื้นที่ที่จำแนกเป็นป่าไม้ให้กรมป่าไม้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ
2. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ทำการจำแนกประเภทที่ดินเสียใหม่ พื้นที่ที่เหมาะสมให้ดำเนินการปลูกป่า ในพื้นที่ที่เหมาะสมให้จัดทำโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกิน พื้นที่ป่าที่สมบูรณ์ให้รักษาไว้
3. ห้ามมิให้ขยายพื้นที่เพื่อโครงการจัดที่ดิน ยกเว้นกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
4. ผลการดำเนินการจำแนกประเภทที่ดิน ทั้งในเขตป่าถาวรและป่าสงวนแห่งชาติ ให้เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ

วันที่ 20 พฤษภาคม 2526 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แดงลงนโยบายรัฐบาลชุดที่ 43 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีข้อความในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในนโยบายเศรษฐกิจ ดังนี้ :-

"จะส่งเสริมให้ชาวไร่ชาวนามีที่ดินทำกินของตนเอง โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการจัดสิทธิทำกินในป่าเสื่อมโทรม อีกทั้งจะช่วยเหลือเกษตรกรในท้องที่แห้งแล้ง โดยการจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำในระดับไร่นาอย่างกว้างขวาง" (สำนักงาน เลขาธิการรัฐสภา, ไม้ระมุปีที่พิมพ์, หน้า 290/7)

วันที่ 6 ตุลาคม 2526 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 100 ตอนที่ 160 (ฉบับพิเศษ)

วันที่ 12 มิถุนายน 2527 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการช่วยเหลือราษฎร ตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน

วันที่ 31 สิงหาคม 2527 สภาผู้แทนราษฎรมีการประชุมครั้งที่ 1/2527 (สมัย วิสามัญ) เห็นชอบกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2528 ซึ่งมีข้อความที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดิน ดังนี้ :-

"9 การเพิกถอนสภาพนิคมสร้างตนเองและสหกรณ์นิคม

ปรากฏว่าปีหนึ่งๆรัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการบริหารงานของนิคมสร้างตนเองและสหกรณ์นิคม โดยไม่มีการกำหนดแผนล่วงหน้าว่าจะเพิกถอนสภาพนิคมสร้างตนเองให้อยู่ในความดูแลของจังหวัดได้ในปีใด สำหรับสหกรณ์นิคมที่ควรกำหนดว่าจะให้ เป็นสหกรณ์การเกษตรได้ในปีใด เพื่อให้หนีคมต่าง ๆ เหล่านั้นช่วยตัวเองได้โดยไม่ต้องพึ่งทาง ราชการอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลควรรีบดำเนินการในเรื่องดังกล่าว"

วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2528 ประธานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีคำสั่งที่ 7/2528 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ พิจารณปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน

วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ชุมชนที่เกิดก่อนปี 2510 ให้ได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ชุมชนที่เกิด

ขึ้นระหว่างปี 2510-2518 ให้สิทธิอยู่อาศัยในรูปสิทธิทำกิน ชุมชนที่เกิดในภายหลังปี 2518 อนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

วันที่ 3 ธันวาคม 2528 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยกำหนดให้มีป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยให้พื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 นั้นเป็นป่าไม้เพื่อเศรษฐกิจร้อยละ 25 และป่าเพื่อการอนุรักษ์ร้อยละ 15

วันที่ 11 มีนาคม 2529 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการควบคุมการจัดที่ดินให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติรับไปพิจารณากำหนดกรอบนโยบายและหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน เพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการจัดที่ดินไปตามอำนาจหน้าที่ภายใต้กรอบนโยบายและหลักเกณฑ์ดังกล่าว และเมื่อหน่วยงานใดจะทำการจัดที่ดินแห่งใด ก็ให้เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติทราบพร้อมทั้งหลักเกณฑ์และรายละเอียด หากหน่วยงานใดมิได้ดำเนินการตามกรอบนโยบายและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด ให้กระทรวงมหาดไทยรายงานให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาด้วย

วันที่ 27 สิงหาคม 2529 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลชุดที่ 47 ต่อสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในนโยบายทางเศรษฐกิจ ดังนี้ :-

"เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน และการจัดรูปที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มผลผลิต" (สยาม ออลมาแนค, หน้า 58)

วันที่ 1 กันยายน 2530 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเรื่อง "นโยบายที่ดิน" ตามที่คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาตินำเสนอ นโยบายดังกล่าวกำหนดเป็น 4 ด้าน คือ นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ นโยบายที่ดินเพื่อสังคม นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ และนโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง นอกจากนี้ยังมีนโยบายพิเศษที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทั้ง 4 ด้านดังกล่าวมาข้างต้น คือ นโยบายชาวเขา

ในส่วนของการจัดที่ดินในอนาคตได้กำหนดไว้ดังนี้ :-

1. ให้นำพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกที่เหลือจากการกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจแล้ว ตลอดจนที่สาธารณณะประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าที่ประชาชนเข้าบุกรุกทำกินมาจัดสรรให้แก่ราษฎร โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของดินเป็นหลัก

2. ในพื้นที่ที่กรมป่าไม้ดำเนินการตามโครงการ ส.ท.ก. 1 ไว้แล้วและอยู่นอกเขตที่กำหนดให้เป็นป่าไม้ตามนโยบายการป่าไม้แห่งชาติ ให้ดำเนินการจัดโครงการที่ดินทำกินต่อไปโดยทำการปรับปรุงระบบแผนที่ในส่วนที่ดำเนินการไปแล้ว ในช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 5 ให้เป็นระบบเดียวกับกรมที่ดิน ทำการโยกย้ายเกษตรกรที่อาศัยทำกินอยู่ในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรหรือเขตสงวนหวงห้ามไปอยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสม พื้นที่ส่วนนี้ควรยึดหลักให้สิทธิการทำประโยชน์ประมาณ 5-10 ปี เพื่อให้การพัฒนาปัจจัยพื้นฐานโดยรัฐเสร็จสิ้น จึงจะให้กรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับพื้นที่ที่จะดำเนินการจัดที่ดินส่วนอื่นๆ โดยหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการระดับชาติ ซึ่งจะได้ออกให้มีการจัดตั้งขึ้นในอนาคตเป็นผู้ดำเนินการในพื้นที่ส่วนนี้ต่อเนื่องจากกรมป่าไม้

3. ให้มีการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานควบคู่ไปกับการจัดที่ดิน

4. รัฐไม่ควรให้กรรมสิทธิ์ที่ดินในระยะแรก แต่ควรให้สิทธิการทำประโยชน์ประมาณ 5-10 ปี จึงจะให้กรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์

5. เนื่องจากการจัดที่ดินมีกิจกรรมที่ต่อเนื่องซึ่งต้องใช้เวลา การที่จะมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบคงไม่สามารถจะดำเนินการให้ทันต่อความต้องการของประชาชนได้ จำเป็นต้องให้หน่วยงานหลัก ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินในปัจจุบัน ได้แก่ ส.ป.ก. กรมที่ดิน กรมประชาสงเคราะห์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งมีความชำนาญและ ประสบการณ์มาแล้วร่วมกันดำเนินการ แต่ควรจะปรับวิธีการดำเนินงานโดยเฉพาะในเรื่อง กรรมสิทธิ์ในที่ดินให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อาจจะมีข้อแตกต่างกันบ้างในวิธีปฏิบัติ ขนาดของที่ดินที่จัดให้ระดับการพัฒนาขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในแต่ละท้องที่ รายละเอียด การแบ่งพื้นที่ความรับผิดชอบ วิธีปฏิบัติควรกระทำในระยะที่ใกล้จะสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เมื่อมีผลการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดิน และกรมป่าไม้ได้กำหนดพื้นที่ป่าไม้จำนวน 128 ล้านไร่เสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยให้จัดทำเป้าหมายและแผนงานรวมการจัดที่ดินของประเทศแล้วแบ่งให้แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบตามความเหมาะสม

6. เนื่องจากการจัดที่ดินมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง ที่แล้วมามีการเรียกเก็บเงินค่าพัฒนาไม่เกินไร่ละ 200 บาท (มาตรา 10 พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511) ควรจะได้มีการปรับให้สูงขึ้น ทั้งนี้เพื่อคำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคมที่ได้นำภาษีอากรจาก ส่วนอื่นๆ มาเป็นค่าใช้จ่ายประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งจะก่อให้เกิดภาระผูกพันของ เกษตรกรหรือสมาชิกนิคมต่อที่ดินนั้นๆ มากกว่าที่จะได้รับมาโดยมิได้ลงทุนแต่อย่างใด และประการสุดท้ายเพื่อให้สอดคล้องกับ โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ซึ่งได้จัดซื้อที่ดินมาแล้วให้เกษตรกรเช่าซื้อ

วันที่ 9 ตุลาคม 2530 คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีคำสั่งที่ 1/2530 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อตรวจสอบผลการจัดที่ดินในนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ โดยให้คณะอนุกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งมีหน้าที่ตรวจสอบการจัดที่ดินในนิคมสร้างตนเองและนิคม สหกรณ์แต่ละนิคมว่าได้ปฏิบัติตามบรรลุดตามความมุ่งหมายแห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อ การครองชีพ พ.ศ. 2511 แล้วหรือไม่ เพียงใด รวมทั้งหาสาเหตุที่ทำให้การจัดที่ดินในนิคม ล่าช้า พร้อมเสนอแนะแนวทางการแก้ไข

วันที่ 8 มีนาคม 2531 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้กำชับกระทรวงมหาดไทยว่าให้ชี้แจงต่อราษฎรที่ได้รับสิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติว่า "ทางราชการไม่อนุญาตให้ราษฎรขาย หรือจ้างองค์ที่ดินแปลงที่ได้รับสิทธิทำกิน และไม่อนุญาตให้โอนสิทธิแก่ผู้อื่น ยกเว้นการตกทอดแก่ทายาท นอกจากนั้นได้กำชับให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เข้มงวดในการออกหนังสืออนุญาตและคอยดูแลให้ราษฎรปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ด้วย"

วันที่ 25 สิงหาคม 2531 พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แดลงนโยบายรัฐบาลชุดที่ 48 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในนโยบายเศรษฐกิจ ดังนี้ :-

"ช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน โดยเร่งรัดการปฏิรูป และการจัดรูปที่ดิน"

ปี 2531 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ และได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติดังกล่าว มาตั้งแต่วันที่ 7 กันยายน 2531

ระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความสนใจและแสดงความคิดเห็นจำนวนมาก เช่น แก้วสรร อติโพธิ์ เรื่อง การปฏิรูปที่ดินภาระกิจที่ถูกบิดเบือน ในมติชนรายวัน วันที่ 7 กันยายน 2531, โสภณ ทองปาน เรื่อง แก่ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดิน แต่ไม่แก้ปัญหาคาไรไฟท์ทำกิน ในมติชนรายวัน วันที่ 19 ธันวาคม 2531, สัมพันธ์ เป็นพัฒน์ เรื่อง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ใครได้ประโยชน์ ไทยรัฐวันที่ 13 พฤษภาคม 2532, แก้วสรร อติโพธิ์ เรื่อง พ.ร.บ.การ ปฏิรูปที่ดิน กฎหมายแข่งป่า ในมติชนรายวัน วันที่ 17 พฤษภาคม 2532 และวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ เรื่อง จะให้เราอธิบายเรื่อง พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินแก่ประชาชนของเราอย่างไร ในมติชนรายวัน วันที่ 18 พฤษภาคม 2532

จากการวิเคราะห์ถึงนโยบายที่ดินในอดีตจนถึงปัจจุบันดังกล่าวแล้ว จะสรุปประเด็นหลัก ๆ ได้ ดังนี้ :-

1. รัฐได้มีนโยบายที่ดินมาอย่างต่อเนื่อง แต่มีหลายนโยบาย ไม่มีเอกภาพ
2. นโยบายที่ดินกับนโยบายป่าไม้ที่มีมาในอดีตไม่สอดคล้องกัน มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาจึงมีการบุกรุกทำลายป่าเพื่อแสวงหาที่ดินทำกินตลอดมา
3. รัฐมีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องการพัฒนาที่ดินและแผนการใช้ที่ดินว่าจะต้อง ดำเนินการแต่ไม่มีงบประมาณที่สามารถดำเนินการได้ในทางปฏิบัติว่าพื้นที่ใดจะใช้เพื่อกิจการ ใด
4. นโยบายที่ดินที่เกิดปัญหามากที่สุด ได้แก่ เรื่องการจัดที่ดิน ซึ่งมีหลายรูปแบบ และหลายแนวคิด แต่โครงการส่วนใหญ่ไม่บรรลุเป้าหมาย

## 2.4 นโยบายเกษตร

จากการศึกษาถึงนโยบายเกษตรมาตั้งแต่ก่อนสถาปนากระทรวงเกษตรพาณิชย์ จนถึงปัจจุบันนั้น สามารถสรุปได้เป็น 7 ประการ คือ

(1) *นโยบายการยกฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกร* ซึ่งเป็นอาชีพหลักของคนไทยในอดีตให้ดีขึ้น มีต่อเนื่องมาทุกรัฐบาล ถึงแม้ว่าในสถานการณ์ปัจจุบันประเทศไทยกำลังปรับตัวเข้าสู่อุตสาหกรรมก็ตาม ประเด็นการยกฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรยังคงเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลควบคู่ไปกับการพัฒนาการเกษตร รัฐบาลได้จัดบริการพื้นฐาน ที่จำเป็นทั้งในทางการศึกษา สาธารณสุข และการมีงานทำ

(2) *นโยบายการเพิ่มผลผลิต* ได้เน้นการผลิตให้มีปริมาณเพิ่มขึ้นทั้งโดยวิธีการขยายเนื้อที่เพาะปลูกและผลผลิตต่อไร่ เพื่อให้มีผลต่อนโยบายข้อที่ 1 รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการสำรวจความเหมาะสมของดินเพื่อการเกษตร ค้นคว้าและวิจัยในด้านการเกษตร

(3) นโยบายการปรับปรุงการตลาด รัฐบาลได้จัดหาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้การตลาดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดชนิดและมาตรฐานสินค้า การปรับปรุงเส้นทางคมนาคม การลงทุนปรับปรุงท่าเรือ นอกจากนี้ รัฐบาลได้ดำเนินการส่งเสริมให้ตลาดทำหน้าที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีการพัฒนาองค์การการตลาดตลอดจนการแทรกแซงการตลาดในกรณีที่มีความจำเป็น

(4) นโยบายจัดหาปัจจัยการผลิต รัฐบาลได้จัดหาที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรโดยการจัดที่ดินรูปแบบต่างๆ มีการก่อสร้างระบบชลประทานตลอดจนการจัดการจัดหาพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ที่ดิน ปุ๋ยเคมี และปัจจัยที่จำเป็นอื่น ๆ

(5) นโยบายการศึกษา คັນคว่าและวิจัย รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในด้านนี้มาอย่างต่อเนื่อง จะเห็นได้จากการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ในการวิจัยด้านการเกษตร การจัดตั้งมหาวิทยาลัย วิทยาลัยเกษตรกรรม เป็นต้น

(6) นโยบายการส่งเสริมสถาบันเกษตรกร รัฐบาลได้พยายามที่จะให้เกษตรกรได้รวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือตัวเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อให้สถาบันเกษตรกรได้เติบโต และเข้มแข็ง จนถึงขั้นดำเนินการธุรกิจได้ครบวงจร

(7) นโยบายด้านอุตสาหกรรมการเกษตร รัฐบาลได้ริเริ่มที่จะดำเนินการอย่างจริงจัง ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จนถึงปัจจุบันให้มีการร่วมมือกันระหว่างเกษตรกรผู้ผลิตและภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้การดำเนินธุรกิจครบวงจรตั้งแต่การผลิตจนถึงการตลาดโดยภาครัฐบาลจะให้ความสนับสนุนและทำหน้าที่ประสานให้ (กระทรวงเกษตร 2510; กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2525; วนยานุประพันธ์ 2484; สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ไม่ระบุปีที่ พิมพ์; โสภณ ทองปาน 2531 ข; โสภณ ชมชาญ 2532)

เมื่อวิเคราะห์ถึงนโยบายที่ดินควบคู่ไปกับนโยบายเกษตรแล้วพบว่า นโยบายที่ดินในอดีตได้กำหนดแฝงอยู่กับนโยบายเกษตรตลอดมา จนกระทั่งถึงช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) จึงได้แยกนโยบายที่ดินออกมาเน้นให้เห็นความสำคัญและกำหนดแผนงานในการพัฒนาที่ชัดเจนขึ้น

การรวมนโยบายที่ดินกับนโยบายเกษตรมีทั้งส่วนดีและส่วนเสีย ส่วนดี คือ การสอดคล้องในแนวคิดในการพัฒนา ส่วนเสียจากการวิเคราะห์ คือ ละเลยความสำคัญในการบำรุงรักษาจัดการและวางแผนการใช้ที่ดิน เพราะแผนงานต่าง ๆ ที่รองรับจะมุ่งไปถึงผลผลิต ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายในการพัฒนาการเกษตร

การแยกนโยบายที่ดินกับนโยบายเกษตรออกจากกัน ก็มีทั้งส่วนดีส่วนเสียเช่นเดียวกัน ในส่วนดีคือได้เน้นหนักถึงการบำรุงรักษาและจัดการที่ดินโดยมีแผนงานต่างๆรองรับโดยตรง ส่วนเสียก็คือ การไม่ประสานสอดคล้องระหว่างนโยบายทั้งสอง หากผู้กำหนดนโยบายไม่ได้กำหนดแนวคิดร่วมกันถึงทิศทางที่ควรจะเป็น

หากจะยึดนโยบายป่าไม้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่ดินในภาพรวมแล้ว นโยบายที่ดินในส่วนนี้มิได้มีหลักทางวิชาการที่สอดคล้องกับนโยบายเกษตรในอดีตมากนัก จนปรากฏผลว่าปัญหาที่ดินทำกินถึงจุดวิกฤติในปัจจุบันมีผลมาจากการดำเนินนโยบายเกษตรที่มองถึงผลผลิตและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว ละเลยการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่นๆ จึงมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอยู่ในขณะนี้

## 2.5 สถานการณ์ที่ดินในปัจจุบัน

ภายหลังคณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 และนโยบายที่ดินเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 แล้ว สถานการณ์ที่ดินกับป่าไม้มียังมิได้มีข้อยุติ ทั้งในแนวความคิดและการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ นักวิชาการและนักการเมือง ความสับสนในแนวความคิดต่าง ๆ ยังคงมีอยู่เช่นเดียวกับในอดีต มีประเด็นที่สำคัญสรุปได้ดังนี้ :-

### 2.5.1 แนวคิดการแก้ปัญหาที่ดินทำกินและการบุกรุกป่าไม้

ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า นโยบายที่ดินกับป่าไม้นั้นได้ดำเนินการร่วมกันมา ตลอดเวลา แต่แยกแนวคิดและหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ในเดือนกันยายน 2531 สภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านหลักการร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ) พ.ศ. .... ในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีแนวความคิดที่ขัดแย้งกันของนักวิชาการและ นักการเมือง ในเรื่องจำกัดความของเกษตรกร (ร่างมาตรา 3) และขนาดการถือครอง (ร่างมาตรา 30) จะจะเป็นการเอื้ออำนวยให้กับเกษตรกรผู้ยากไร้จริงหรือไม่ ในกรณีของ การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของผู้บุกรุกอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติจำนวนมากนั้น ก็มีแนวคิด อยู่ 2 แนวทาง ทางแรกก็คือ ให้กรรมสิทธิ์ในรูปโฉนด โดยยึดหลักบันได 3 ขั้น ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 มิถุนายน 2527 และ 26 กุมภาพันธ์ 2528 มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้แบ่งกลุ่มผู้บุกรุกออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 ชุมชนที่เกิดก่อนปี 2510 ให้ได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน กลุ่มที่ 2 ชุมชนที่เกิดระหว่างปี 2510-2518 ให้สิทธิทำกิน กลุ่มที่ 3 ชุมชนที่เกิดภายหลังปี 2518 อนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ชั่วคราว ซึ่งมีผู้คัดค้านว่า การดำเนินการวิธีนี้น่าจะขัดต่อประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจะออกโฉนดให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินของรัฐก่อนปี พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นปีที่ประมวล กฎหมายที่ดินประกาศใช้และได้แจ้งการครอบครองไว้แล้ว นอกจากนั้นยังมีผู้แสดงความคิดเห็นว่าวิธีนี้จะเป็นการช่วยให้มีการทำลายป่าไม้ต่อไปอย่างไม่สิ้นสุด ทางเลือกที่สองก็คือ ให้ใช้วิธีการปฏิรูปที่ดินเข้าดำเนินการและให้ผู้ครอบครองอยู่ทำการเช่า ความเห็นขัดแย้งมีว่า หากเป็นการเช่าแล้ว กรมป่าไม้สามารถดำเนินการได้เองตามมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528 ไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการปฏิรูปที่ดินเข้าดำเนินการ ซึ่งวิธีที่สองนี้ที่ดินยังคงเป็นของรัฐอยู่ อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวมานี้เป็นเพียงการพิจารณาในแง่กฎหมาย ยังมีได้มีการพิจารณาในด้าน

การเมือง เศรษฐกิจ ตลอดจนการแก้ปัญหาด้านสังคม ซึ่งดูเหมือนว่าจะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในปัจจุบัน

ในขณะที่แนวคิดยังไม่มีข้อยุติ ได้เกิดเหตุการณ์ที่สำคัญขึ้น คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้เข้าจับกุมผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ แควระบบ-สี่ด อ.สนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2532 รวม 63 ครอบครัว ต่อมาได้มีการเดินทางมายื่นเรื่องราวร้องทุกข์ที่ทำเนียบรัฐบาลในวันที่ 7 มีนาคม 2532 (ไทยรัฐ, วันที่ 8 มีนาคม 2532) ต่อมานักการเมืองได้มีการเคลื่อนไหวและแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางในเรื่องที่ดิน และป่าไม้ เช่น ทวีวัฒน์ ฤทธิฤกษ์ (ไทยรัฐ, 22 มีนาคม 2532 หน้า 8) ดร.ไตรรงค์ สุวรรณคีรี (ไทยรัฐ 11 เมษายน 2532 หน้า 8) เป็นต้น เหตุการณ์ที่สำคัญก็คือ เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2532 ประชาชนจากอำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ได้เข้าร้องเรียนต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ซึ่ง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้แถลงว่าจะดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่อง กรรมสิทธิ์ของผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน (Bangkok Post, April 9, 1989 p.1-2) ต่อมาในวันที่ 2 พฤษภาคม 2532 ก็ได้มีข่าวทางสื่อมวลชนว่า รัฐบาลจะ ต้องหาทางออกโดยการร่างกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อแก้ปัญหาผู้บุกรุกที่ดินทำกิน (ไทยรัฐ, วันที่ 3 พฤษภาคม 2532, หน้า 3, 18 แนวหน้า, วันที่ 2 พฤษภาคม 2532, หน้า 1, 20)

มีข้อสังเกตว่าในระหว่างปี 2530-2531 ได้มีกรณีพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน เรื่องที่ดินทำกินและป่าไม้หลายครั้ง บางครั้งรุนแรงถึงกับบุกรุกเข้าทำลายป่าสงวนและสำนักงานป่าไม้ เช่นที่อำเภอปะคำ จังหวัดบุรีรัมย์ เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2531 (Bangkok Post, March, 18,1988)

### 2.5.2 การบุกรุกทำลายป่าไม้

ถึงแม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะมีมติในเรื่องนโยบายป่าไม้เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ตลอดจนมีมาตรการปราบปรามการบุกรุกทำลายป่าหลายประการ แต่การบุกรุกทำลายป่ายังคงมีอยู่ตลอดเวลา ถึงเดือนธันวาคม 2531 ป่าไม้ธรรมชาติคงเหลืออยู่เพียง 89.8 ล้านไร่ หรือร้อยละ 28 ของเนื้อที่ประเทศระหว่างปี 2528 ถึงปี 2531 มีเนื้อที่ป่าถูกบุกรุกรวม 4.41 ล้านไร่ เฉลี่ยปีละ 1.47 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 2532 ก, หน้า 3, 6) นอกจากนี้ รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2532 เพื่อแก้ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าอีกทางหนึ่ง

### 2.5.3 การไร้ที่ดินทำกิน

แม้จะได้มีการศึกษาและรายงานไว้ว่า ที่ดินทำกินจะถึงจุดวิกฤติในวันใดวันหนึ่ง ก็ตาม (โสภณ ชมชาญ, 2526, หน้า 8; โสภณ ชมชาญ 2531 หน้า 65) ก็มิได้มีการคาดการณ์ที่ยืนยันว่าสถานการณ์ดังกล่าวนั้นจะเกิดขึ้นเมื่อใด จนกระทั่งปัจจุบันเมื่อเกิดเหตุการณ์อุทกภัยภาคใต้ ในเดือนพฤศจิกายน 2531 ทางรัฐบาลได้ประสบปัญหาในการ จัดหาที่ดินทำกินให้แก่ผู้เดือดร้อน เนื่องจาก

พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติทุกแห่งมีประชาชน เข้าอยู่อาศัยและทำกินจำนวนมาก และต่อมาก็ได้เกิดเหตุการณ์ดังได้กล่าวแล้ว ที่อำเภอสนามชัย เขตจังหวัดฉะเชิงเทรา และที่อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ หากการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ที่ยังคงสภาพอยู่มีประสิทธิภาพ ไม่ให้มีการบุกรุกทำลายได้ต่อไปแล้ว การร้องเรียนเรื่องการขาดแคลนที่ดินทำกินคาดว่าจะมีมากขึ้น

จากการสำรวจโดย ส.ป.ก. ในปี 2531 รวม 72 จังหวัด พบว่า มีผู้ไร้ที่ทำกิน<sup>1</sup> ประมาณ ร้อยละ 8 ของครัวเรือนทั้งหมด หรือ 454,819 ครัวเรือน นอกจากนี้ ยังพบว่า เกษตรกรที่มีที่ดินขนาดเล็กมาก หรืออาจจะเรียกว่าเกือบจะไร้ที่ทำกิน คือมีที่ดินไม่เกิน 5 ไร่ มีถึงร้อยละ 10 ในขณะที่เดียวกันก็มีครัวเรือนที่มีที่ดินขนาดเล็ก (5-10 ไร่) อยู่ถึงร้อยละ 12 จึงเห็นได้ว่า ปัญหาการไร้ที่ทำกินเป็นปัญหาพื้นฐานที่รอการแก้ไขจากรัฐบาลอย่างรีบด่วน โดยเฉพาะเมื่อพิจารณา รวมถึงผู้ที่เกือบไร้ที่ทำกินอีก 565,799 ครอบครัวยแล้ว จะมีครอบครัวที่มีปัญหาที่ดินทำกินรวมกันประมาณ 1,020,618 ครัวเรือน (ตารางที่ 6)

จากข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้านในชนบทปี 2530 ของศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ รายงานไว้ว่า ครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกินเลยและต้องเช่าที่ดินนั้นมีอยู่ 572,755 ครัวเรือน (ตารางที่ 7)

<sup>1</sup> ผู้ไร้ที่ดินทำกินตามความหมายของ ส.ป.ก. หมายถึง เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ทั้งนี้ ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย แม้จะได้ใช้ที่ดินนั้นในการปลูกพืช สวนครัวบ้างก็ตาม เกษตรกรไม่ได้ไปเช่าที่คนอื่นทำการเกษตร ไม่มีที่ดินทำกินในท้อง รัฐประเภทใดๆ และไม่มีคนอื่นให้ที่มาทำการเกษตรเปล่าๆ ด้วย และเกษตรกรต้องมีอาชีพหลักคง ต่อไปนี้อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง

1. รับจ้างทำการเกษตร (รับจ้างทำนา, คายหญ้า, เลี้ยงสัตว์, เกี่ยวข้าว, กรีดยาง เป็นต้น)
2. จักสาน
3. เค้าด่านขาย
4. เลี้ยงสัตว์ (เลี้ยงเป็ด, ไก่, สุกร เป็นต้น)
5. รับจ้างขึ้นต้นตาล มะพร้าว หรืออย่างอื่นที่มีลักษณะคล้ายกัน
6. รับจ้างเลื่อยไม้ ตัดไม้ในป่า
7. รับจ้างถางป่า
8. อาชีพอื่น ๆ ที่สามารถจัดเป็นอาชีพทางการเกษตรได้

ที่มา : ฝ่ายวางแผนและประเมินผล กองวิชาการและแผนงาน ส.ป.ก.



ตารางที่ 6 การไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรใน 72 จังหวัด พ.ศ. 2531

ประเภทของเกษตรกร	จำนวนครัวเรือน	ร้อยละ
ไม่มีที่ดินทำกิน	454,819	8.14
มีที่ดินแต่ไม่เกิน 5 ไร่	565,799	10.13
มีตั้งแต่ 5-10 ไร่	658,060	11.78
มีที่ดินมากกว่า 10 ไร่	3,908,141	69.95
รวมทั้งสิ้น	5,586,819	100.00

ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตารางที่ 7 ข้อมูลการถือครองที่ดินในชนบททั่วประเทศ

	ภาค						รวมทั้งประเทศ
	เหนือ	กลาง	ตะวันออก	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ตะวันตก	ใต้	
ครัวเรือนที่มีที่ดินทำกินของตนเองและไม่ต้องเช่า	908,043	121,981	215,166	1,954,758	223,827	635,737	4,059,512
ครัวเรือนที่มีที่ดินทำกินของตนเองและต้องเช่าเพิ่มบางส่วน	224,841	75,537	65,860	217,277	86,232	101,141	770,888
ครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกินเลยต้องเช่าทำกินทั้งหมด	209,788	58,879	62,737	148,086	49,204	44,061	572,755

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้านในชนบท ปี 2530, ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

#### 2.5.4 การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สาเหตุหลักที่ผลักดันให้มีการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย ได้แก่ การเช่าที่ดิน ปัญหานี้ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นทุกวัน จากการเช่าที่ดินทั่วประเทศประมาณ 13.59 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2518 เพิ่มขึ้นเป็น 19.24 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2529 (ตารางที่ 8) อย่างไรก็ตามข้อมูลดังกล่าวนี้ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าการเช่าเกิดขึ้นเฉพาะในที่ดินของเอกชนหรือ รวมการเช่าในที่ดินของรัฐอยู่ด้วย

ที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง คือ การแพร่กระจายของการเช่าที่ดิน ในปัจจุบันนับจังหวัดที่มีการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่า 500,000 ไร่ได้ถึง 13 จังหวัด ดังแสดงไว้ในตารางที่ 9 เป็นที่น่าสังเกตว่าในจังหวัดเหล่านั้น ส.ป.ก. ได้เข้าไปดำเนินการเป็นบางพื้นที่ ไม่ได้ ดำเนินการทั้งจังหวัด นอกจากนี้ปัญหาการเช่าที่ดินสังเกตว่าโดยส่วนใหญ่กลับเพิ่มมากขึ้น ดังแสดงเปรียบเทียบไว้ในตารางที่ 10 การเช่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นนี้ จากการศึกษาพบว่า มีสาเหตุหลายประการ ซึ่งรวมถึงการจัดที่ดินทำกินของรัฐไม่สามารถดำเนินการได้ทันต่อความต้องการของเกษตรกรที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ได้มีการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรมากขึ้น และในระหว่างที่รอการพัฒนาหรือขายต่อในราคาที่ต้องการก็จะให้เช่าไปก่อน เกษตรกรที่ไม่มีเงินมากพอที่จะซื้อที่ดินจำเป็นจึงต้องเช่า ตลอดจนไม่มีการควบคุมค่าเช่าที่ดินอย่างจริงจัง

#### 2.5.5 ขนาดการถือครองที่ดิน

จากการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตรในปี 2526 จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ บ่งว่าร้อยละ 84.8 ของผู้ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรมีพื้นที่ถือครองต่ำกว่า 40 ไร่ ทว่าครอบครองพื้นที่ทั้งหมดเพียงร้อยละ 60.8 ของพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมดของประเทศไทยเท่านั้น ในขณะที่พื้นที่ที่ใหญ่กว่า 40 ไร่นั้นครอบคลุมพื้นที่ถึงร้อยละ 39.2 ของพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมดของประเทศ (ตารางที่ 11)

ในรอบ 25 ปีที่ผ่านมาเกษตรกรขยายพื้นที่เพาะปลูกโดยบุกเบิกเข้าทำไร่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และในเขตป่าดงที่อยู่ระหว่างเตรียมการสงวน ขนาดของฟาร์มเฉลี่ยทั่วประเทศก่อนข้างจะคงที่จาก 25.6 ไร่ในปี 2496 เป็น 26.5 ไร่ในปี 2529 ในขณะที่ จำนวนฟาร์มเพิ่มจากประมาณ 2.4 ล้านฟาร์มในปี 2496 มาเป็น 4.9 ล้านฟาร์มในปี 2529 (ตารางที่ 12) สาเหตุที่ขนาดของฟาร์มไม่ลดลงนั้นเป็นเพราะมีการขยายพื้นที่ทำกินโดยการบุกเบิกทำลายป่าในอัตราที่สูงในแต่ละปี (ตารางที่ 13)

ตารางที่ 8 เนื้อที่เช่า รั้งจ้างอง และรับขายฝากจากผู้อื่นในปี 2529

ภาค	พ.ศ.	เนื้อที่ทั้งภาค (1)	เนื้อที่เช่าผู้อื่น (2)	เนื้อที่รับ	รับขายฝาก	รวม
				จ้างอง จากผู้อื่น (3)	จากผู้อื่น (1+2+3)	
ตะวันออก เฉียงเหนือ	2518	105,533,963	1,289,577	-	144,578	1,434,155
	2522		1,805,615	181,703	23,298	2,010,616
	2523		1,932,401	183,590	23,661	2,139,652
	2524		1,802,440	153,176	30,773	1,986,389
	2525		2,017,620	151,179	22,630	2,191,429
	2526		2,086,555	186,626	20,398	2,293,579
	2527		2,089,088	245,454	6,914	2,341,456
	2528		3,295,551	283,387	33,769	3,612,707
	2529		3,247,668	542,017		3,789,685
เหนือ	2518	106,027,680	3,408,576	-	39,060	3,447,636
	2522		3,658,369	53,853	19,550	3,731,772
	2523		3,785,104	55,734	20,113	3,860,951
	2524		3,687,636	39,606	20,739	3,747,981
	2525		3,926,671	47,198	7,702	3,981,571
	2526		4,117,565	69,226	15,995	4,202,786
	2527		4,248,020	69,849	29,216	4,347,085
	2528		5,531,576	78,891	16,802	5,627,269
	2529		5,928,489	86,078	22,705	6,037,272
กลาง	2518	64,938,253	8,495,151	-	20,879	8,516,030
	2522		7,583,555	13,487	4,463	7,601,505
	2523		7,454,800	13,642	4,534	7,472,976
	2524		7,986,623	35,736	12,660	8,035,019
	2525		7,123,588	29,902	6,723	7,160,213
	2526		7,074,745	56,643	9,735	7,141,123
	2527		7,112,146	36,630	2,707	7,151,483
	2528		7,263,335	126,381	3,416	7,393,132
	2529		9,378,603	33,412	-	9,412,015
ใต้	2518	44,196,992	399,059	-	24,607	423,666
	2522		626,607	92,210	2,212	721,029
	2523		638,521	93,375	2,177	734,073
	2524		614,763	69,487	6,663	690,913
	2525		614,091	131,464	7,208	752,763
	2526		598,114	130,996	9,241	738,351
	2527		505,444	108,838	827	615,109
	2528		429,383	80,235	29	509,647
	2529		686,181	113,240	3,766	803,187

ตารางที่ 8 (ต่อ)

ภาค	พ.ศ.	เนื้อที่ทั้งภาค (1)	เนื้อที่เช่าผู้อื่น (2)	เนื้อที่รับ	รับขายฝาก	
				จำนวน จากผู้อื่น (3)	จากผู้อื่น (1+2+3)	รวม
รวมทั้ง ประเทศ	2518	320,696,888	13,592,363	-	229,124	13,821,487
	2522		13,674,146	341,253	49,523	14,064,922
	2523		13,810,826	346,341	50,485	14,207,652
	2524		14,091,462	298,005	70,835	14,460,302
	2525		13,681,970	359,743	44,263	14,085,976
	2526		13,876,979	443,491	55,369	14,375,839
	2527		13,954,698	460,771	39,664	14,455,133
	2528		16,519,845	568,894	54,016	17,142,755
	2529		19,240,941	774,747	26,471	20,042,159

**ตารางที่ 9** จังหวัดที่มีการเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรเกินกว่า 500,000 ไร่

หน่วย : ไร่

จังหวัด	เนื้อที่ทำการเกษตร ของทั้งจังหวัด	เนื้อที่ที่มีการเช่าเพื่อทำ การเกษตร
1. นครราชสีมา	7,993,126	716,406
2. นครสวรรค์	4,301,436	1,174,219
3. ลพบุรี	2,853,627	736,796
4. สระบุรี	1,478,002	708,246
5. กำแพงเพชร	2,813,007	651,763
6. พิจิตร	2,406,086	978,807
7. พิษณุโลก*	2,603,587	540,655
8. นครนายก	876,197	525,499
9. พระนครศรีอยุธยา	1,338,457	774,975
10. สุพรรณบุรี	2,637,073	811,684
11. ฉะเชิงเทรา	1,674,915	812,272
12. ปราจีนบุรี	3,120,074	1,023,523
13. ชลบุรี*	1,901,337	721,234

หมายเหตุ : \* ไม่ได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ,2531

ตารางที่ 10 เปรียบเทียบการเช่าที่ดินในจังหวัดที่มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ปี 2521, 2524 และ 2529

หน่วย : ไร่

ลำดับ ที่	จังหวัด	เนื้อที่ จังหวัด <sup>1</sup>	เนื้อที่ป่า สงวน <sup>2</sup> แห่งชาติ	เนื้อที่การเช่าที่ดิน <sup>3</sup>		
				2521	2524	2529
1.	เชียงราย	7,298,981	6,628,098	322,530	264,250	492,430
2.	พะเยา	3,959,412	351,306	118,236	72,216	95,176
3.	เชียงใหม่	12,566,911	12,222,395	360,181	280,453	229,275
4.	ลำพูน	2,816,176	1,830,038	72,895	92,494	97,334
5.	น่าน	7,170,045	1,862,122	9,988	12,942	43,550
6.	อุตรดิตถ์	4,899,120	3,300,044	34,631	45,201	277,760
7.	เพชรบูรณ์	7,917,706	3,953,455	327,405	341,944	478,654
8.	สุโขทัย	4,122,558	1,921,499	172,438	127,391	140,343
9.	กำแพงเพชร	5,379,681	3,275,970	267,331	262,304	651,763
10.	พิจิตร	2,831,883	3,910	799,537	723,254	978,807
11.	นครสวรรค์	5,998,548	1,330,693	649,509	822,013	1,174,219
12.	อุทัยธานี	4,206,404	2,828,185	234,471	266,707	337,536
13.	กาญจนบุรี	12,176,967	5,035,313	140,864	170,846	217,976
14.	ชัยนาท	1,543,591	78,330	324,102	254,149	369,328
15.	ลพบุรี	3,874,845	1,110,128	653,512	884,839	736,796
16.	สระบุรี	2,235,304	392,850	627,839	432,390	708,246
17.	พระนครศรีอยุธยา	1,597,900	-	718,863	566,478	774,975
18.	ปทุมธานี	953,660	-	692,041	610,171	472,362
19.	ราชบุรี	3,247,789	1,165,593	256,320	300,676	414,998
20.	สุพรรณบุรี	3,348,755	825,102	507,336	460,738	811,684
21.	นครปฐม	1,355,204	-	481,319	395,115	290,569
22.	ฉะเชิงเทรา	3,344,375	1,517,106	897,494	832,864	812,272
23.	ปราจีนบุรี	7,473,437	3,164,300	544,384	817,281	1,023,523
24.	นครนายก	1,326,250	-	480,617	391,148	525,499
25.	กาฬสินธุ์	4,341,716	1,144,572	55,023	9,609	98,976
26.	ขอนแก่น	6,803,745	1,692,051	85,418	69,145	185,921
27.	หนองคาย	4,582,675	2,486,775	12,963	88,116	215,494
28.	นครพนม	3,445,418	1,707,334	10,539	9,016	47,901
29.	อุดรธานี	9,743,368	4,472,860	122,222	204,089	237,432
30.	นครราชสีมา	12,808,728	4,539,092	479,989	399,647	716,406
31.	บุรีรัมย์	6,451,178	1,728,289	229,089	267,048	416,648
32.	ร้อยเอ็ด	5,187,156	470,317	94,362	56,185	142,345
33.	สุรินทร์	5,077,535	913,937	102,049	191,785	226,895
34.	ศรีสะเกษ	5,524,985	1,272,957	119,822	112,029	144,251

## ตารางที่ 10 (ต่อ)

หน่วย : ไร่

ลำดับ ที่	จังหวัด	เนื้อที่ จังหวัด <sup>1</sup>	เนื้อที่ป่า สงวน <sup>2</sup> แห่งชาติ	เนื้อที่การเช่าที่ดิน <sup>3</sup>		
				2521	2524	2529
35.	อุบลราชธานี	11,816,306	3,980,479	169,354	147,331	248,230
36.	ปัตตานี	1,212,723	95,665	72,056	78,184	48,663
37.	ชุมพร	3,755,630	1,944,095	27,228	89,046	185,489
38.	จันทบุรี	3,961,250	1,591,697	32,741	42,025	78,765

ที่มา : 1 กรมแผนที่ทหาร

2 กรมป่าไม้, 2531

3 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2523, 2526, 2531

ตารางที่ 11 ร้อยละของผู้ที่ถือครองและของเนื้อที่ถือครอง พ.ศ. 2521  
และ พ.ศ. 2526

ขนาดเนื้อที่ถือครอง (ไร่)	ร้อยละของผู้ที่ถือครอง		ร้อยละของเนื้อที่ถือครอง	
	2521	2526	2521	2526
ต่ำกว่า 6	14.9	14.7	2.5	2.6
6 - 9.9	12.2	12.3	4.0	4.2
10 -39.9	56.5	57.8	50.6	54.0
มากกว่า 40	16.4	15.2	42.9	39.2
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานสำมะโนการเกษตร 2521

และการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร 2526

ตารางที่ 12 จำนวนและขนาดของฟาร์มในประเทศไทยแยกเป็นรายภาค พ.ศ. 2522-2529

ภาค	พ.ศ.	เนื้อที่ทั้งหมด (ไร่)	เนื้อที่ป่าไม้ (ไร่)	ขนาดของ ฟาร์ม (ไร่)	จำนวนฟาร์ม (ฟาร์ม)
ตะวันออกเฉียงเหนือ	2522	105,533,963	18,604,852	27.9702	1,772,033
	2523	105,533,963	17,748,516	28.9702	1,786,033
	2524	105,533,963	16,940,834	28.0993	1,840,184
	2525	105,533,963	16,178,750	27.1643	1,945,713
	2526	105,533,963	15,822,261	27.3986	1,944,263
	2527	105,533,963	15,476,146	27.3739	1,975,599
	2528	105,533,963	15,140,000	27.0791	2,044,520
	2529	105,533,963	14,813,436	27.003	2,081,293
	เหนือ	2522	106,027,680	58,165,430	22.1106
2523		106,027,680	57,028,193	22.3850	1,162,618
2524		106,027,680	55,922,631	22.5537	1,181,594
2525		106,027,680	54,847,500	22.3039	1,236,449
2526		106,027,680	54,077,498	22.2891	1,253,521
2527		106,027,680	53,321,352	22.5567	1,256,666
2528		106,027,680	52,578,750	22.6778	1,286,286
2529		106,027,680	51,849,413	22.3653	1,296,662
กลาง		2522	64,938,253	18,808,180	33.1900
	2523	64,938,253	18,010,830	32.5958	891,620
	2524	64,938,253	17,267,152	32.2939	887,930
	2525	64,938,253	16,572,500	32.7645	878,827
	2526	64,938,253	16,295,269	32.5654	879,974
	2527	64,938,253	16,024,966	32.6449	876,080
	2528	64,938,253	15,761,399	32.3503	896,046
	2529	64,938,253	15,504,384	32.4871	903,849
	ใต้	2522	44,196,992	10,814,520	22.1744
2523		44,196,992	10,631,196	22.0433	626,844
2524		44,196,992	10,451,808	22.9053	622,643
2525		44,196,992	10,276,250	22.9972	624,466
2526		44,196,992	10,072,338	22.5955	635,291
2527		44,196,992	9,872,999	22.6046	632,089
2528		44,196,992	9,678,125	23.1624	651,152
2529		44,196,992	9,487,602	23.2021	658,812



ตารางที่ 12 (ต่อ)

ภาค	พ.ศ.	เนื้อที่ทั้งหมด (ไร่)	เนื้อที่ป่าไม้ (ไร่)	ขนาดของ ฟาร์ม (ไร่)	จำนวนฟาร์ม (ฟาร์ม)
รวมทั้งประเทศ	2522	320,696,888	106,392,982	26.6920	4,405,919
	2523	320,696,888	103,418,735	26.6363	4,467,547
	2524	320,696,888	100,582,425	26,7618	4,532,351
	2525	320,696,888	97,875,000	26.3767	4,685,455
	2526	320,696,888	96,267,366	26.3588	4,713,049
	2527	320,696,888	94,695,463	26.4351	4,740,434
	2528	320,696,888	93,158,274	26.3640	4,878,004
	2529	320,696,888	91,654,835	26.2811	4,940,616

ตารางที่ 13 พื้นที่ป่าธรรมชาติในภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย

(หน่วย : ไร่)

ภาค	พื้นที่	เนื้อที่ป่าธรรมชาติ						
		2504	2516	2519	2521	2525	2528	2531
เหนือ	106,027,680	72,671,875 (68.54)	70,996,875 (66.96)	63,954,375 (60.32)	59,335,625 (55.96)	54,847,500 (51.73)	52,578,750 (49.59)	50,251,420 (47.39)
ตะวันออกเฉียงเหนือ	22,814,063	13,226,875 (57.98)	9,397,500 (41.19)	7,894,375 (34.60)	6,898,125 (30.24)	5,000,000 (21.92)	4,993,899 (21.89)	4,896,135 (21.46)
ตะวันออก	105,533,958	44,315,000 (41.99)	31,669,375 (30.01)	25,933,750 (24.57)	19,513,125 (18.49)	16,178,750 (15.33)	15,987,450 (15.15)	14,808,342 (14.03)
กลาง	42,124,189	22,287,812 (52.91)	14,981,250 (35.56)	13,641,250 (32.38)	12,766,250 (30.31)	11,572,500 (24.47)	11,053,125 (26.24)	10,777,718 (25.59)
ใต้	44,196,992	18,516,250 (41.89)	11,521,875 (26.07)	12,586,875 (28.48)	11,001,875 (24.89)	10,276,250 (23.25)	9,678,125 (21.90)	9,143,517 (20.69)
พื้นที่ทั้งประเทศ	320,696,882	171,017,812 (53.33)	138,566,875 (43.21)	124,010,625 (38.67)	109,515,000 (34.15)	97,875,000 (30.52)	94,291,349 (29.40)	89,877,182 (28.03)

หมายเหตุ : ข้อมูลทั้งหมดยกเว้นปี พ.ศ.2504 ได้จากภาพถ่ายดาวเทียม ส่วนข้อมูลปี พ.ศ. 2504 ได้จากการสำรวจทางอากาศ ตัวเลขในวงเล็บ คือ ค่าร้อยละ ของพื้นที่แต่ละภาค

ที่มา : กรมป่าไม้, 2532 ก

## 2.6 ที่ดินทำกินในอนาคต

ประเทศไทยมีเนื้อที่ 320.7 ล้านไร่ ได้มีการจำแนกไว้เป็นป่าไม้ถาวรรวม 162 ล้านไร่ (ม.ล. จีรายุส เกษมสันต์, 2521, หน้า 6; สำนักงานคณะกรรมการจำแนกประเภท ที่ดิน, 2520) เมื่อถึงสิ้นปี 2530 ภายในป่าไม้ถาวรดังกล่าวได้มีการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติรวม 139 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 2532 ก) ยังคงเหลือป่าไม้ถาวรหรือเรียกอีกนัยหนึ่ง ว่าป่าเตรียมการสงวนอีกจำนวนหนึ่ง

ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้รวม 128 ล้านไร่หรือร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ซึ่งอาจทำให้เข้าใจกันว่าป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศไปแล้วมีพื้นที่เกินความต้องการ แต่ข้อเท็จจริง ปรากฏว่าป่าสงวนแห่งชาติบางส่วน ได้รับการถอนสภาพให้ส่วนราชการต่างๆ ไปจัดให้กับประชาชนเข้าทำกินและการสร้างเขื่อนต่างๆ รวม 17.3 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 2532 ข) และจะต้องถอนสภาพในพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งชุมชนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 12 มิถุนายน 2527 ซึ่ง กรมป่าไม้ได้ประมาณว่ามีเนื้อที่ประมาณ 11 ล้านไร่

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่องนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการจำแนกประเภทที่ดินในเขตป่าไม้ถาวร หรือป่าเตรียมการสงวน ซึ่งต่อมากรมพัฒนาที่ดินได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2526 และจะดำเนินการแล้วเสร็จในเดือนกันยายน 2532 เนื้อที่ที่ดำเนินการประมาณ 33 ล้านไร่ ผลการจำแนกประเภทที่ดินที่แล้วเสร็จได้ จำแนกพื้นที่ส่วนแรกออกมาเป็นที่ดินทำกิน ซึ่งบางส่วนคณะรัฐมนตรีได้มอบให้ ส.ป.ก.รับไปดำเนินการแล้ว ส่วนที่สองได้กำหนดให้ ประกาศ เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

### 2.6.1 ที่มาของที่ดิน

ที่ดินที่รัฐสามารถนำมาจัดเป็นที่ดินทำกินได้ในอนาคตนั้นมี 3 ประเภท คือ

(1) **ที่ป่าเตรียมการสงวนหรือป่าถาวร** ที่ป่าเตรียมการสงวนหรือป่าถาวร ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำลังดำเนินการสำรวจอยู่ในปัจจุบัน พื้นที่ใดมีความเหมาะสม ต่อการเกษตร จะจำแนกออกเป็นที่ดินทำกิน พื้นที่ใดไม่เหมาะสมต่อการเกษตรจะประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติต่อไป

ที่ดินประเภทนี้ กรมพัฒนาที่ดินได้ดำเนินการสำรวจมาตั้งแต่ปี 2526 โดยมีพื้นที่ ดำเนินการ ดังนี้

ปี	2526	สำรวจ	3	จังหวัด	รวม	66	ป่า	เนื้อที่	4,099,742	ไร่
ปี	2527	สำรวจ	8	จังหวัด	รวม	210	ป่า	เนื้อที่	8,947,163	ไร่
ปี	2528	สำรวจ	8	จังหวัด	รวม	69	ป่า	เนื้อที่	8,421,423	ไร่
ปี	2530	สำรวจ	7	จังหวัด	รวม	63	ป่า	เนื้อที่	2,392,640	ไร่
ปี	2531	สำรวจ	19	จังหวัด	รวม	324	ป่า	เนื้อที่	4,190,396	ไร่

ปี 2532 อยู่ในระหว่างการสำรวจ 22 จังหวัด รวม 281 ป่า เนื้อที่ประมาณ 5.5 ล้านไร่

ซึ่งจะมีเนื้อที่ทั้งหมดรวม 33,551,364 ไร่ ในพื้นที่ 63 จังหวัด

ภายหลังการสำรวจแล้วจะมีการนำเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการ จำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาที่ดินและคณะรัฐมนตรี ตามลำดับ

เดือนกันยายน 2531 ได้มีผลการพิจารณาผ่านคณะรัฐมนตรีรวมทั้งสิ้นจำนวน 217 ป่า จากพื้นที่นำเสนอรวม 8.08 ล้านไร่ ได้จำแนกออกเป็นพื้นที่เกษตรกรรมรวม 4.64 ล้านไร่ และเก็บรักษาเป็นป่าไม้ 3.44 ล้านไร่

พื้นที่ที่จำแนกออกเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบให้ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการแล้วถึงเดือนมิถุนายน 2532 รวม 2.8 ล้านไร่

พื้นที่ป่าเตรียมการสงวนนี้ การสำรวจภาคสนามจะแล้วเสร็จทั้งหมดในเดือน กันยายน 2532 ซึ่งจะยังคงเหลือขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาที่ดินและคณะ รัฐมนตรี ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

(2) *ที่ป่าสงวนแห่งชาติ* ที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกบุกรุกเข้าทำกินอยู่ในปัจจุบัน จำนวนหนึ่งที่จะต้องกันออกภายหลังการกำหนดพื้นที่ป่าไม้จำนวนร้อยละ 40 ของเนื้อที่ ประเทศเสร็จเรียบร้อยแล้ว

พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกบุกรุกที่จะนำมาจัดให้แก่ราษฎรนั้น ควรจะต้องเป็นส่วนที่เหลือจากพื้นที่ที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว

นโยบายป่าไม้แห่งชาติได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของประเทศนั้น มีเหตุผลสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ผลิตไม้ใช้สอยเพียงพอภายในประเทศ
2. อำนวยน้ำให้เพียงพอต่อการอุปโภค บริโภค และเพื่อการเกษตรของประเทศ
3. เหมาะสมตามสภาพภูมิประเทศ

ข้อเสนอให้รักษาป่าไม้จำนวนร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศตามนโยบายป่าไม้อย่างเคร่งครัดนั้น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงในระยะยาว โดยมีเหตุผลดังนี้

หลังจากการปิดป่าสัมปทานในเดือนมกราคม 2532 ได้มีการนำเข้าไม้จากต่างประเทศเพื่อมาทดแทนไม้ที่เคยผลิตได้ภายในประเทศ หากประเทศที่ส่งไม้ออกมีมาตรการที่เข้มงวดขึ้นเช่นเดียวกับประเทศไทยแล้วจะมีผลให้ไม้ที่นำเข้ามีราคาสูงขึ้น

ปัญหาที่สำคัญที่สุดนั้นก็คือสมดุลของธรรมชาติ ข้อมูลที่รวบรวมและวิเคราะห์จากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องด้านอุทกวิทยา ระบุว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีพื้นที่ป่าไม้ประมาณร้อยละ 40 จึงจะมีน้ำเพียงพอต่อการเกษตร อุปโภคและบริโภค ถ้ามีพื้นที่ป่าไม้น้อยไปกว่านี้ก็จะเกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะน้ำใต้ดินที่ต้น ไม้ดูดซับไว้ และค่อย ๆ ไหลลงสู่แม่น้ำลำธารต่าง ๆ

ถึงแม้ว่าปริมาณน้ำฝนจะไม่เปลี่ยนแปลงก็ตาม อาจมีข้อโต้แย้งว่า ปัจจุบันพื้นที่ป่าไม้ถูกทำลายเป็นที่ทำกินหมดแล้ว การวิเคราะห์ พบว่าถึงแม้ว่าสภาพป่าจะหมดไป แต่ดินยังคงมีอินทรีย์วัตถุในที่ดินอยู่บ้างจึงทำให้น้ำ ซึมซาบลงไปในดินได้ ไม่เกิดปัญหาการไหลบ่าของน้ำอย่างรุนแรง แต่อินทรีย์วัตถุเหล่านั้น จะค่อยๆ หมดไป พร้อม ๆ กับการแน่นตัวของดิน ในระยะยาวน้ำฝนที่มีปริมาณคงเดิมเมื่อตกลงมาก็จะไหลบ่าลงแม่น้ำลำธารไป จะไม่ซึมซาบลงไปในดินให้เป็นประโยชน์กับพืช เพราะดินแน่นตัวจากการขาดอินทรีย์วัตถุซึ่งจะเสื่อมสภาพและลดลงเรื่อย ๆ ภายหลังจากการใช้ ดินต่อกันเป็นเวลานาน ข้อโต้แย้งอีกประการหนึ่งอาจจะกล่าวว่าสามารถนำกรอนุรักษ์ดินและ น้ำเข้ามาช่วยในพื้นที่ที่จะจัดสรรเป็นที่ทำกินได้ก็ตาม จากการศึกษาถึงการดำเนินงานมา แล้วเป็นเวลา 20 ปี พบว่ามีความสำเร็จน้อยมาก เพราะการอนุรักษ์ดินและน้ำต้องลงทุนแต่ ผลผลิตจะไม่เพิ่มขึ้นในระยะสั้นเช่นการใช้ปุ๋ย จึงไม่เป็นสิ่งชักนำแก่เกษตรกรมากเท่าที่ควร นอกเหนือจากนี้ยังมีธาตุอาหารพืชหลายชนิดที่มีวงจรอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ โดยพืชนำไปใช้แล้ว ปล่อยกกลับลงดินในรูปใบ กิ่งก้านและส่วนอื่น ๆ Attaviroj (1986) ได้ศึกษาและรายงาน ไว้ว่าพื้นที่ป่าไม้จำนวน 1.4 ล้านไร่ ที่ถูกบุกรุกในแต่ละปีในพื้นที่ภาคเหนือ นั้น ประมาณ 2 แสนไร่จะไปทดแทนพื้นที่ที่ถูกถล่มทิ้งให้รกร้างว่างเปล่าและเสื่อมโทรมจากการชะล้างพัง ทลายของดิน ปัญหานี้จึงเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ การเพิกถอนสภาพป่าไม้มาเป็นที่ดินทำกิน ที่รัฐมีเงื่อนไขว่าจะต้องปลูกสร้างสวนป่านั้นจะควบคุม ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขได้น้อยมาก ซึ่งจะมีผลกระทบต่อพื้นที่ทั่วประเทศในระยะยาวและการ แก้ไขจะมีโอกาสกระทำได้น้อยมาก

เหตุผลอีกประการหนึ่งคือ สภาพภูมิประเทศของประเทศไทยเป็นภูเขาประมาณร้อยละ 30 ของพื้นที่ทั่วประเทศหรือ 100 ล้านไร่ พื้นที่ส่วนนี้ส่วนใหญ่จะเป็นต้นน้ำลำธาร จำเป็นต้องเก็บรักษาไว้ นอกจากนี้ การนำพื้นที่สูงชันมาทำการเกษตรจะเกิดการชะล้าง พังทลายของดินอย่างรุนแรงหากมิได้มีการอนุรักษ์ดินและน้ำที่ถูกวิธี พื้นที่เหล่านี้จะใช้ได้ ในระยะเวลาอันสั้น เพราะหน้าดินจะถูกชะล้างลงสู่แม่น้ำลำธารต่าง ๆ สุดท้ายก็จะทิ้งรกร้าง เป็นป่าหญาคาตงที่ปรากฏอยู่ทั่วไปในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปัจจุบัน

แนวความคิดที่จะให้กรรมสิทธิ์แล้วมีข้อตกลงให้ปลูกป่านั้น หากระบบการตลาดยังจำกัด เช่นในปัจจุบันแล้ว จะมีความเป็นไปได้น้อยมาก

(3) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ ในที่ดินนั้นแล้ว ที่ดินดังกล่าวนี้มีอยู่กระจัดกระจายในจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ ไม่สามารถจะทราบจำนวนที่แน่นอนได้ จำเป็นต้องมีการสำรวจเป็นรายจังหวัด

## 2.6.2 ปริมาณของที่ดินที่จะจัดเป็นที่ดินทำกินได้ในอนาคต

เนื่องจากการจำแนกประเภทที่ดิน ในเขตป่าเตรียมการสงวนหรือป่าดวาร์ยังไม่แล้วเสร็จ จึงไม่สามารถกำหนดได้ว่า จะมีพื้นที่จำนวนมากน้อยเพียงใดที่สามารถจำแนกออกเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ได้ และส่วนที่เหลือจะต้องประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติต่อไป ในขณะที่เดียวกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในปัจจุบันก็ต้องกันออกเป็นที่ดินทำกินโดยยึด จำนวนร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศเป็นหลัก ดังรายละเอียดในรูปที่ 3 นอกจากนี้พื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของประเทศก็ยังไม่ได้กำหนดว่าจะอยู่ที่ใด การวิเคราะห์จึงกระทำใน ภาพรวมว่าที่ดินที่จะนำมาจัดเป็นที่ดินทำกินได้อย่างน้อย 17 ล้านไร่ ดังนี้:-

ป่าไม้ถาวรของชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จำแนกไว้ประมาณ 162 ล้านไร่  
(สำนักงานคณะกรรมการจําแนกประเภทที่ดิน, 2520)

ป่าไม้ 40% ของพื้นที่ประเทศตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ 128 ล้านไร่  
(มติคณะรัฐมนตรี 3 ธันวาคม 2528)

คงเหลือ 34 ล้านไร่

ได้เพิกถอนให้กับส่วนราชการต่าง ๆ ประมาณ 17 ล้านไร่  
(กรมป่าไม้, 2531)

คงเหลือ 17 ล้านไร่

นอกเหนือจากที่ดินที่จำแนกออกจากเขตป่าไม้แล้ว ยังคงมีที่สาธารณประโยชน์ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งจำนวนที่แน่นอนนั้นยังไม่สามารถตรวจสอบได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ดังนั้นปริมาณของที่ดินที่จะสามารถนำมาจัดให้แก่เกษตรกร ได้จึงมีปริมาณอย่างน้อย 17 ล้านไร่

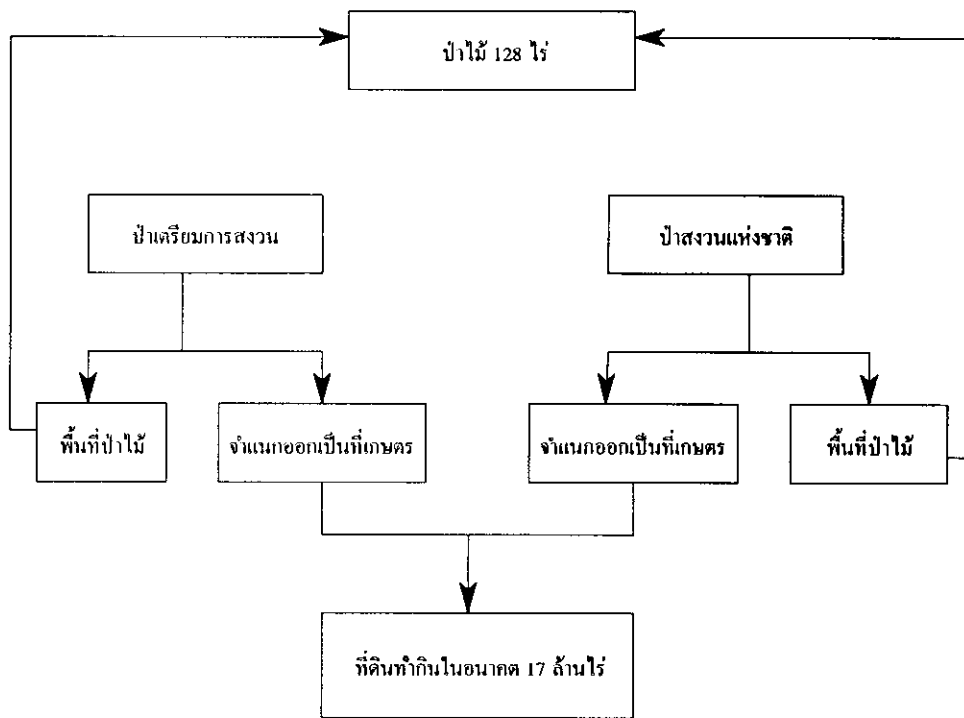
อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่ส่วนนี้ก็มีประชาชนบุกรุกเข้าอยู่อาศัยอยู่แล้ว การจัดที่ดินที่จะดำเนินการในอนาคต จึงเป็นการเข้ารับรองให้ผู้ที่บุกรุกอยู่ในปัจจุบันมีที่ดินทำกินที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น มิได้เป็นการจัดที่ดินทำกินในที่รกร้างว่างเปล่าเช่นที่เคยปฏิบัติมาในอดีต หากจะให้มีการกระจายการถือครองที่ดินแล้วจำเป็นต้องลดขนาดการถือครองในปัจจุบันลงด้วย

### 2.6.3 ลำดับของที่ดินที่จะนำมาจัดเป็นที่ดินทำกินในอนาคต

ที่ดินทั้ง 3 ประเภท ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เป็นที่ดินที่จะนำมาจัดเป็นที่ดินทำกิน จึงควรมีการจัดลำดับก่อนหลัง ดังนี้ :-

ระยะแรก ที่ดินที่จำแนกออกจากป่าเตรียมการสงวนหรือป่าถาวรและที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ระยะที่สอง ที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งจะกันออกภายหลังการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ตาม นโยบายป่าไม้แห่งชาติเสร็จเรียบร้อยแล้ว



รูปที่ 3 การจำแนกประเภทที่ดินเป็นป่าไม้และที่ดินทำกินในอนาคต

## บทที่ 3

# การจัดที่ดินในประเทศไทย

### 3.1 ความเป็นมา

การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย เป็นมาตรการที่สำคัญอันหนึ่งของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2478 ในรูปของการเช่าซื้อที่ดิน ต่อมาในปี 2481 กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้เริ่มมีการจัดที่ดินในรูปสหกรณ์นิคมขึ้น และในปี 2483 กรมประชาสงเคราะห์ได้เริ่มมีการจัดที่ดินในรูปนิคมสร้างตนเอง เนื่องจากประชากรของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมทั้งเศรษฐกิจของประเทศในอดีตมีฐานมาจากการเกษตร ตลอดจนขาดนโยบายที่ดินที่ชัดเจน จึงมีการจัดที่ดินหลายรูปแบบเกิดขึ้น จนถึงปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินรวม 16 หน่วยงานในหลายกระทรวง โดยแต่ละหน่วยงานต่างก็มี กฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรี เป็นที่มาแห่งอำนาจในการจัดที่ดิน มีผลให้เกิด ความสับสนเป็นอย่างยิ่ง

ต่อมาเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเรื่อง นโยบายที่ดิน ซึ่งในนโยบายที่ดินเพื่อสังคมได้กำหนดให้ทุกหน่วยงานเร่งรัดการดำเนินงานให้แล้วเสร็จโดย เร็ว นอกจากนี้ให้มีการทบทวนและแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ มติต่างๆ และองค์กร ในการจัดที่ดิน เพื่อแก้ไขความแตกต่างในด้านสิทธิที่ดิน ขนาดของที่ดิน ระดับในการพัฒนา และปัญหาในการจัดที่ดิน

### 3.2 กฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรี

ที่มาแห่งอำนาจในการจัดที่ดินที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้ยึดถืออยู่ในปัจจุบันมีที่มา 2 ทางคือ มีกฎหมายรองรับและอาศัยมติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งของผู้นำรัฐบาล กฎหมายที่เป็นที่มาแห่งอำนาจในการจัดที่ดินมีอยู่ 4 ฉบับ คือ

1. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
2. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
3. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2517
4. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

นอกจากนี้ ยังมีมติคณะรัฐมนตรีที่ให้อำนาจหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดที่ดินอีกหลายฉบับ รวมทั้งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่ว่าการจัดที่ดินเพื่อ ประชาชน รวม 5 ฉบับ คือ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2498) ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2521) ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2521) ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2529) และ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2530)

เนื่องจากกฎหมายที่ดินมีหลายฉบับ โดยแต่ละฉบับจะประกาศใช้ในเวลาที่ต่างกัน และ ปัจจุบันยัง คงบังคับใช้อยู่ทุกฉบับ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ในรายละเอียดในแต่ละช่วงเวลา ที่กฎหมายฉบับนั้น ๆ ประกาศใช้

### 3.3 การพัฒนากฎหมายที่ดินของประเทศไทย

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2522 ได้แบ่งเวลาการพัฒนาของกฎหมายที่ดินของประเทศไทยไว้ เป็น 3 ระยะ คือ

#### (1) ระยะที่ดินมีไม่จำกัด

แต่เดิมมาประชากรของไทยมีน้อยมาก ที่ดินอันเป็นที่ตั้งชุมชนและทำไร่นาเรียกสวนก็ยังมีอยู่เท่าที่จำเป็นแก่จำนวนประชากรเท่านั้น ส่วนใหญ่จึงเป็นพื้นที่ป่าที่ยังไม่มีการ บุกรุก ดังนั้น ในสมัยกรุงศรีอยุธยาผู้ใดจะเข้าทำประโยชน์ในที่ดินจึงไม่มีการหวงห้าม กฎหมายเพียงแต่บังคับให้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบก่อนเท่านั้น การที่ไม่แจ้งและลักลอบบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินจะมีโทษอาญา เพราะเป็นการหลีกเลี่ยงมิให้รัฐติดตามไปเก็บภาษีค่านา กฎหมายไทยเป็นเช่นนี้มาตลอดจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น แม้กระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเริ่มจัดทำแผนที่จำลองไว้ในโฉนดที่จะมีการรังวัดแบบสมัยใหม่ตามประกาศ ออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 โดยวางหลักการเดินรังวัด ออกแบบโฉนดใหม่ ซึ่งเป็นการออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินที่แน่นอนกว่าเดิม และออกให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินอยู่แล้วเป็นสำคัญโดยเอาหลักฐานเก่ามาเปลี่ยนเป็นหลักฐานแบบใหม่ แต่เนื่องจากที่ดินยังมีมาก กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้ที่ยังมีได้จับจองสามารถมาขอจับจอง และออกโฉนดอย่างใหม่ให้ไปในคราวเดียวกันได้ แต่ต้องเสียเงินค่าจองที่ดินจำนวนหนึ่งด้วย แม้ต่อมาจะเริ่มมีปัญหาผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ แต่ส่วนใหญ่เป็นปัญหาการติดตามเก็บภาษีที่ดินมากกว่า คณะกรรมการพิจารณาวางโครงการเรื่องที่ดินของประเทศไทย พ.ศ. 2470 ยังมีความเห็นในครั้งนั้นว่า ประเทศไทยยังมีที่ดินอยู่มากโดยส่วนใหญ่เป็นป่าดงที่ไม่มีการทำประโยชน์ ถึงแม้ว่าจะมีการบุกรุกแผ้วถางป่าซึ่งเป็นการกระทำซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ช่วยแปรสภาพป่าให้เป็นไร่นาจึงควรยึดเป็นนโยบายที่จะไม่เอาโทษผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ เพราะถ้าทางราชการไม่ประสงค์ให้เอกชนผู้บุกรุกถือครองที่ดินแปลงใดก็สามารถไล่ออกไปได้อยู่แล้ว (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2526) สำหรับระบบเอกสารสิทธิให้กรรมสิทธิ์แก่เอกชนในเขตที่ออกไปสำรวจรังวัดทำแผนที่ไปในคราวเดียวกัน ต่อมาได้มีการยกเลิกไปเมื่อใช้ประมวลกฎหมาย (พ.ศ. 2497) โดยมาตรา 58 จะออกโฉนดที่ดินให้แก่เฉพาะ "ผู้มีสิทธิในที่ดิน" กล่าวคือ เป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าครอบครองจับจองที่ดินโดยชอบตามกฎหมายที่ดินถึงระดับที่จะออกโฉนดอยู่แล้วเท่านั้น



### (2) ระยะเวลาที่ดินเริ่มมีจำกัด

การให้จับจองเป็นเจ้าของที่ดินโดยไม่เคร่งครัดในคุณสมบัติของผู้ที่ประสงค์จะเป็นเจ้าของที่ดินนั้น ต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลงไป โดยเริ่มมีขั้นตอนการถ่วงดุลก่อนให้กรรมสิทธิ์เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความประสงค์จะเป็นเจ้าของที่ดินจริง ๆ ข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ.117 เริ่มกำหนดให้มีการออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้ขอจับจองไว้ก่อน และเจ้าของต้องทำประโยชน์และต่อภาษีที่ดินทุกปีจนกว่าจะมีการออกตราแดงให้จึงจะได้กรรมสิทธิ์ แต่ถ้าขาดต่ออายุเกิน 2 ปี ก็จะหมดสิทธิ์

นอกจากนั้น เมื่อมีการให้กรรมสิทธิ์ไปแล้วบทบัญญัติในขณะนี้ก็เริ่มจำกัดการใช้กรรมสิทธิ์ด้วยเพื่อคุ้มครองให้ที่ดินเป็นของผู้ที่ได้รับกรรมสิทธิ์เท่านั้น ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 มีข้อกำหนดห้ามโอนไว้ 5 ปีนับแต่ได้กรรมสิทธิ์ไปจากรัฐ หลักการนี้ต่อมาปรากฏอยู่ในมาตรา 31 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (พ.ศ. 2497) และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่ง ต่อมาได้มีการแก้ไขโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 (พ.ศ. 2515) ให้ขยายระยะเวลาห้ามโอน 5 ปีออกไปเป็น 10 ปี และใช้มาจนถึงปัจจุบัน

### (3) ระยะเวลาที่ดินมีจำกัด

ในระยะเวลาปี พ.ศ. 2517 มีการเดินขบวนร้องเรียนซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเดือดร้อนในเรื่องสิทธิทำกินของชาวนาเป็นจำนวนมาก ปัญหาเรื่องสิทธิทำกินจึงได้มีการพิจารณากันอย่างกว้างขวาง จนสภานิติบัญญัติแห่งชาติรับหลักการเรื่องการปฏิรูปที่ดินไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2517 (รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับใน วันที่ 7 ตุลาคม 2517) และต่อมามีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม 2518 เป็นต้นมา โดยกำหนดให้นำที่ดินของรัฐ และที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืนจากเอกชนที่มีอยู่เกินเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมาย นำมาจัดให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีเพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพได้เช่าหรือเช่าซื้อ โดยหลักการปฏิรูปที่ดินนี้จึงไม่มีการจัดที่ดินแบบให้เปล่าอีกต่อไป แต่ต้องเสียค่าตอบแทนเสมอ และเมื่อเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว บุคคลจะมีที่ดินเกินเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายไม่ได้ เว้นแต่จะเข้าข่ายข้อยกเว้นที่กฎหมายจะผ่อนผันให้

จะเห็นได้ว่า วิธีการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรได้พัฒนาให้มีข้อจำกัดและการควบคุมที่เข้มข้นขึ้นตามลำดับเวลาและความจำเป็นของสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

## 3.4 วิเคราะห์ความซ้ำซ้อนของกฎหมายการจัดที่ดินของประเทศไทย

ถึงแม้ว่ากฎหมายฉบับต่างๆ ได้มีการพัฒนามาในระยะเวลาที่ต่างกันดังที่กล่าวมาแล้ว ตามข้อเท็จจริงเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายที่เป็นระบบใหม่ซึ่งตรงกับสภาพของสังคม ในขณะนั้น กฎหมายเดิมน่าจะมีการยกเลิกไม่ควรนำมาบังคับใช้อีก แต่ในประเทศไทยนั้นถึงแม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินขึ้นมาใหม่ก็ยังมี แต่ของเดิมก็ยังมิได้มีการยกเลิก จึงมีผลต่อเนื่องหลายประการ

การจัดที่ดินตามกฎหมายฉบับต่างๆ ในปัจจุบันอาจสรุปเรียงตามลำดับการดำเนินงานได้ดังนี้ :-

### 3.4.1 กรมส่งเสริมสหกรณ์

เริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2478 เป็นสหกรณ์เช่าซื้อที่ดินที่จังหวัดปทุมธานี และต่อมามีการจัดตั้งสหกรณ์นิคม ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคมในเขตที่ดินหวงห้ามในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2480 ซึ่งมีการเก็บเงินช่วยทุนรัฐบาลด้วยและได้รับการแก้ไข เป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม พ.ศ. 2483 และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 (ซึ่งไม่มีการเก็บเงินช่วยทุนรัฐ แต่ห้ามโอนหลังจากได้กรรมสิทธิ์เป็นเวลา 5 ปี เพื่อเป็นการส่งเสริมคนไทยให้มีที่ดินทำกิน) ปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ซึ่งสมาชิกสหกรณ์นิคมที่ทำประโยชน์ได้ตามเกณฑ์ และชำระเงินช่วยทุนของรัฐแล้ว จะได้หนังสือแสดงการทำประโยชน์ (ก.ส.น.5) ซึ่งเมื่อได้รับความยินยอมจากสหกรณ์แล้วก็จะอาจนำไปขออนุญาตที่ดินหรือ น.ส. 3 ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ แต่จะมีกำหนดเวลาห้ามโอน 5 ปี

### 3.4.2 กรมประชาสัมพันธ์

เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2483 ที่จังหวัดสระบุรี และต่อมาเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 การดำเนินงานเหมือนกับกรณีของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เพียงแต่ไม่เน้นการดำเนินงานในรูปสหกรณ์นิคมเท่านั้น ซึ่งสมาชิกนิคมที่ทำประโยชน์ได้ตามเกณฑ์และชำระเงินช่วยทุนของรัฐแล้วก็จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ส.3) ซึ่ง สมาชิกนิคมอาจนำไปขออนุญาตที่ดินหรือ น.ส. 3 ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ แต่จะมีกำหนดเวลาห้ามโอน 5 ปี

### 3.4.3 กรมที่ดิน

ในการจัดที่ดินนั้นอาจแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มีการจัดที่ดินแปลงใหญ่อยู่ด้วย (มาตรา 27) จึงอาจดำเนินการได้ทำนองเดียวกับการจัดทำนิคม ผู้ซึ่งได้ทำประโยชน์ในที่ดินตามเกณฑ์แล้วจะได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ซึ่งจะขออนุญาตที่ดินต่อไปแต่มีกำหนดเวลาห้ามโอน 5 ปี โดยไม่มีการเก็บเงินช่วยทุนรัฐบาล และเป็นเช่นนี้มาจนปี พ.ศ. 2515 จึงมีการปรับปรุงใหม่โดยยังคงไม่มีการเก็บเงินช่วยทุนรัฐบาล แต่ห้ามโอน 10 ปี หลักการดูจะเคร่งครัดในการห้ามโอนขึ้น แต่การเก็บเงินช่วยทุนรัฐบาลกลับหย่อนลงไปกว่าการจัดที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมประชาสัมพันธ์

(2) ในปี พ.ศ. 2515 กรมที่ดินมีโครงการจะยุติหนังสือ ส.ค.1 ที่เคยให้ราษฎรแจ้งเพื่อผ่อนผันการมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับผู้ที่ครอบครองอยู่ก่อน พ.ศ. 2497 จึงได้แก้ไขกฎหมายใหม่โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 (พ.ศ. 2515) ซึ่งกลับมีผลให้ผู้ครอบครองที่ดินของรัฐอยู่หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งถือว่าเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐมีสิทธิที่จะขอมีหนังสือแสดงสิทธิ

ในที่ดินเป็นโฉนดหรือ น.ส.3 ได้ดำเนินการประกาศของรัฐมนตรีให้เป็นเขตสำรวจขึ้น (มาตรา 58 วรรคหนึ่ง และมาตรา 58 วรรคหนึ่งและวรรคสอง (3)) ซึ่งเป็นหลักการในกฎหมายสมัยรัชกาลที่ 5 ขณะที่เพิ่งมีการออกโฉนดกันใหม่ๆ ที่ต่อมายกเลิกไปใน พ.ศ. 2497 ได้กลับนำมาใช้อีกครั้งในปี พ.ศ. 2515 โดยเป็นการจัดให้เปล่าด้วยเพียงแต่กฎหมายกำหนดว่าจะจัดให้ไม่เกิน 50 ไร่ (มิใช่ตามขนาดที่ถือครองตามความเป็นจริง) อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวนี้ได้มีการจำกัดว่า ผู้จะได้ สิทธิในที่ดินจะต้องได้ครอบครองมาแล้วก่อนวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2512 โดยถือหลัก 3 ปี ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ใช้บังคับเป็นเกณฑ์ กรณีดังกล่าวนี้ แม้โดย เจตนาจะเป็นการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินทั่วๆ ไปทั้งในเมืองและชนบท แต่โดยที่คนไทยส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรอยู่แล้ว จึงมีผลโดยปริยายว่าเป็นการจัดที่ดินให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์เพื่อการเกษตรกรรมไปด้วย แม้จะมีได้มีการจัดรูปแบบตามหลักวิชาการก็ตาม

#### 3.4.4 สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง

ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 กำหนดให้มีการจัดรูปที่ดินเพื่อให้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่าง ๆ มีความสมบูรณ์ทั่วถึงทุกแปลง

โดยหลักจริง ๆ เน้นการดำเนินการในที่ดินซึ่งเอกชนมีสิทธิอยู่แล้ว แต่โดยที่การจัดรูปที่ดินจะต้องมีสิ่งต่อเนื่องกันและมีรูปร่างที่เหมาะสมด้วย ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินจึงจะมีที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่างๆ ที่ต้องเปลี่ยนสภาพไปเนื่องจากในการจัดรูปที่ดินปะปนอยู่ด้วย และในที่สุดอาจมีที่ดินเหลืออยู่โดยที่มิได้เป็นของผู้ใดเลย ซึ่งมาตรา 23 กำหนดให้สามารถนำไปจัดให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่เอกชนต่อไปได้ ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2518) ได้กำหนดให้ผู้ที่ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมได้มีกรรมสิทธิ์ โดยมีการห้ามโอน 5 ปี (มาตรา 44) แต่ไม่ได้เรียกค่าที่ดิน อย่างไรก็ตาม เท่าที่ทำมาจำนวนที่ดินที่จัดให้ยังมีน้อย แต่เป็นเรื่องปกติซึ่งต่อไปจำนวนจะเพิ่มเพียงใดเป็นเรื่องขนาดของโครงการ

#### 3.4.5 ส.ป.ก.

เป็นการปฏิรูปที่ดินที่จะนำที่ดินของรัฐ และที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืนจากเอกชนมาจัดให้แก่เกษตรกรที่ยังไม่มีที่ดินทำกิน ตามกฎหมายการจัดจะต้องเป็นการให้เช่าหรือเช่าซื้อ (เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจะต้องเสียเงินตอบแทนการดำเนินงานของรัฐที่จัดหาที่ดินให้) และมี การโอนได้ภายในวงจำกัด คือ โอนแก่ทายาทโดยธรรม หรือให้สหกรณ์ หรือ ส.ป.ก.เท่านั้น รายละเอียดการดำเนินงานของ ส.ป.ก. จะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในส่วนต่อไปของรายงาน ฉบับนี้

### 3.4.6 กรมป่าไม้

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 โดยดำเนินการโครงการหมู่บ้านป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีประกอบด้วย มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2506 เพื่อชักจูงให้ราษฎร ที่บุกรุกป่าอยู่เป็นหลักแหล่ง โดยจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้ด้วย การจัดอาศัยอำนาจตามกฎหมายกรณีผ่อนผันให้เข้าทำประโยชน์เป็นการชั่วคราว กรณีนี้จึงเป็นเพียงสิทธิทำกิน ชั่วคราวเท่านั้น ไม่สามารถพัฒนาไปสู่การเช่าหรือมีกรรมสิทธิ์ได้ (เว้นแต่ต่อมาจะมีการถอน สภาพป่าไม้เสีย) แต่มีการกำหนดในโครงการว่าสามารถตกทอดแก่ทายาทได้ แต่จะโอนไม่ได้ และให้ใช้เป็นหลักฐานต่อสถาบันการเงินได้ด้วย ซึ่งมีผลเป็นเพียงการตั้งใจจะอนุญาตให้ทายาทได้อยู่ทำกินต่อไปหากประสงค์เท่านั้น มิใช่เป็นมรดกตามกฎหมายแต่อย่างใด และเมื่อยังเป็นที่ดินของรัฐอยู่ การจะให้ใช้เป็นหลักฐานกับสถาบันการเงินย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 มติคณะรัฐมนตรีตามโครงการ ส.ท.ก. ผ่อนผันให้บุคคลอยู่ในเขตป่าสงวนต่อไปได้โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออก ส.ท.ก. 1 ได้ แต่ถ้าจะให้อยู่นานกว่า 5 ปี จะต้องออกเป็น ส.ท.ก.2 โดยอธิบดีกรมป่าไม้ ซึ่งโครงการนี้ต่อมามีการ แก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญคือ

(1) ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 ให้ความเห็นชอบในโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนที่แบ่งการช่วยเหลือเป็น 3 กลุ่ม (รู้จักกันทั่วไป ในนามโครงการบันได 3 ชั้น) คือ

- ชุมชนที่เกิดก่อน พ.ศ. 2510 จะกันเขตออกเพื่อให้เอกสารสิทธิต่อไป
- ชุมชนเกิดระหว่าง พ.ศ. 2510-2518 ถ้าไม่ใช้เขตคั่นน้ำลำธารจะให้ ส.ท.ก.
- ชุมชนเกิดระหว่าง พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ถ้าไม่ใช้คั่นน้ำลำธาร จะให้มีการเข้าอยู่อาศัยชั่วคราว

(2) การแก้ไขตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 สำหรับผู้ที่บุกรุกครอบครองที่ป่าสงวนอยู่แล้วนั้น มาตรา 16 ทวิ กำหนดว่าถ้าเป็นบริเวณป่าเสื่อมโทรมกำหนดเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติโดยจัดให้ทำกินเป็นเวลา 5-30 ปี เป็นจำนวน 20 ไร่ และอาจมีพื้นที่ปลูกป่าอีก 35 ไร่ ส่วนการตกทอดกำหนดไว้ในมาตรา 16 ตริ ให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือบุคคลในครอบครัวดังที่ระบุไว้ กรณีนี้จึงกลายเป็นสิทธิ ทำกินที่มีผลรองรับทางกฎหมายขึ้นแล้ว หากทว่าการอนุญาตเป็นเรื่องเฉพาะตัว การบัญญัติให้มีการสืบสิทธิทางมรดก จึงเป็นเพียงคุณสมบัติทำให้ทางราชการจะต้องรับพิจารณาให้ อยู่ต่อเท่านั้น เพราะหากไม่ยื่นขอรับช่วงต่อภายใน 180 วัน ก็หมดสิทธิจะเรียกร้องเป็นเงินทองไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะมีสิทธิขอยู่ในเขตปรับปรุงป่าสงวนนี้จะต้องได้อยู่มาแล้ว ก่อนวันที่ 1 มกราคม 2525 เท่านั้น

### 3.4.7 หน่วยงานอื่นๆ

งานจัดสิทธิที่ดินให้แก่ประชาชนเป็นงานของหน่วยงานอื่นอีก 11 หน่วยซึ่งเป็นการจัดให้เปล่าทั้งหมดและเป็นการจัดก่อนปี พ.ศ. 2511 (พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อ การครองชีพ พ.ศ. 2511 จำนวนนโยบายให้เรียกเก็บเงินช่วยเหลือของรัฐบาลอีกครั้ง) 3 หน่วยงาน คือ ก) กรมชลประทาน ข) กรมพัฒนาที่ดิน และ ค) องค์การอุตสาหกรรม ป่าไม้ และเป็นการดำเนินการหลัง พ.ศ.2511 อีก 4 หน่วยงานคือ ก) กร.ป.กลาง ข) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ค) องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพชรบุรี และ ง) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และที่น่าสังเกตคือมีอีกหลายหน่วยงานที่จัดทำกัน ขณะที่ยังนโยบายปฏิรูปที่ดินแห่งชาติแล้วในปี พ.ศ.2518 คือ สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ส่วนกรณีของ ร.พ.ช.นั้นเป็นการดำเนินงานในรูปแบบสหกรณ์เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งเป็นโครงการทดลองแนวใหม่ และกรมราชทัณฑ์ ซึ่งทัณฑ์วนคิมคลองไฟจังหวัดนครราชสีมาจัดการให้ผู้ต้องขังได้ที่ดิน ทำกินในทำนอง ผูกอาชีพ แต่ก็ยินยอมให้อยู่เรื่อยไปแม้จะพ้นโทษไปแล้ว ทั้งยังกำหนดแนวทางให้ลูกหลานรับช่วงสิทธิ ด้วย กรณีนี้จึงไม่แน่ใจว่ามุ่งจัดที่ดินเป็นเป้าหมายหลักหรือไม่

### 3.5 ขนาดที่ดินที่จัดให้แก่ประชาชนของหน่วยงานต่างๆ

ขนาดที่ดินที่หน่วยงานต่างๆจัดสรรให้แก่ประชาชนหรือสมาชิกมีขนาดแตกต่างกัน สรุปได้ ดังนี้ :-

กรมประชาสงเคราะห์	15-25	ไร่
การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	7-20	ไร่
กรมป่าไม้	15	ไร่
องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	11	ไร่
กรมที่ดิน ไม่เกิน	50	ไร่
ส.ป.ก.	ไม่เกิน	50 ไร่
กรมส่งเสริมสหกรณ์ (สหกรณ์นิคม)	ไม่เกิน	50 ไร่

### 3.6 ผลการจัดที่ดิน

จากการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆในอดีตจนถึงปัจจุบันสามารถจัดที่ดินทำกิน ให้แก่ราษฎรได้รวม 1,388,925 ครอบครัว จำนวน 19,298,906 ไร่ ดังรายละเอียดในตารางที่ 14

ตารางที่ 14 ผลงานจัดที่ดินโดยหน่วยงานที่สำคัญ

หน่วยงาน/โครงการ	หน่วยงาน	ที่มาของอำนาจ ในการจัดที่ดิน	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวน ครัวเรือน
นิคมสร้างตนเอง <sup>1</sup>	กรมประชา สงเคราะห์	พ.ร.บ. จัดที่ดินทำกิน เพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511	3,241,702	151,221
สหกรณ์นิคม <sup>2</sup>	กรมส่งเสริม สหกรณ์	พ.ร.บ. จัดที่ดินทำกินเพื่อ การครองชีพ พ.ศ. 2511	2,255,420	87,736
ปฏิรูปที่ดิน <sup>3</sup>	ส.ป.ก.	พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518	2,396,154	121,187
โครงการจัดที่ดิน ของกรมที่ดิน <sup>4</sup>	กรมที่ดิน	ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497	3,281,471	274,100*
โครงการสงเคราะห์ ทหารผ่านศึก <sup>5</sup>	องค์การทหาร ผ่านศึก	มติคณะรัฐมนตรี	32,221	1,633
โครงการจัดพัฒนา ที่ดิน <sup>6</sup>	กรมพัฒนาที่ดิน	มติคณะรัฐมนตรี	178,962	14,359
หมู่บ้านสวนป่า <sup>7</sup>	องค์การอุตสาหกรรม ป่าไม้	มติคณะรัฐมนตรี	334,493	2,089
หมู่บ้านป่าไม้ <sup>8</sup>	กรมป่าไม้	มติคณะรัฐมนตรี	268,088	26,911
ส.ท.ก. <sup>9</sup>	กรมป่าไม้	มติคณะรัฐมนตรี	7,283,519	709,689
รวม			19,298,906	1,388,925

ที่มา : 1 กรมประชาสงเคราะห์, 2531  
 2 กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2531  
 3 ส.ป.ก. (ผลงานการจัดเกษตรกรเข้าทำประโยชน์แล้ว ถึงเดือนกันยายน 2531)  
 4 กรมที่ดิน (เฉพาะการจัดที่ดินแปลงใหญ่ตั้งแต่ปี 2501-2529 จัดได้ 607,500 ไร่  
 จำนวน 64,091 แปลง)  
 5-7 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2529  
 8-9 กรมป่าไม้, 2531

### 3.7 ปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานจัดที่ดิน

จากการวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานจัดที่ดิน 4 หน่วยงาน คือ กรมประมง สงเคราะห์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ ส.ป.ก. และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พบว่ามีปัญหาและอุปสรรครวม 12 ประการ คือ

- (1) นโยบายของรัฐบาล - มีปัญหาในด้านความไม่ต่อเนื่องของการสนับสนุนที่ได้รับจากรัฐบาลแต่ละชุด
- (2) ราษฎรบุกรุกพื้นที่ดำเนินการ - พื้นที่ที่ได้รับมาดำเนินการมีราษฎรบุกรุก เข้าครอบครองก่อนดำเนินการ
- (3) สภาพพื้นที่ไม่เหมาะสม - ดินไม่เหมาะสมต่อการเกษตร ขาดแคลนแหล่งน้ำ บางพื้นที่ที่มีความลาดชันสูง
- (4) สมาชิกหรือประชาชนเป้าหมายที่จัดที่ดินทำกินให้มีหลายอาชีพ - บางกลุ่ม ไม่มีความรู้ทางการเกษตร
- (5) ต้องลงทุนวิสาหกิจพื้นฐานสูง - เนื่องจากพื้นที่ที่จัดให้แก่สมาชิกหรือ เกษตรกรเป็นป่าเสื่อมโทรมหรือท้องที่กันดารเป็นส่วนใหญ่ ยังไม่มีวิสาหกิจพื้นฐาน เมื่อนำ มาจัดเป็นที่ดินทำกิน จึงต้องลงทุนวิสาหกิจพื้นฐานสูง
- (6) ขาดงบประมาณ - งบประมาณที่ได้รับมีจำกัด
- (7) ขาดอัตรากำลัง
- (8) กฎหมาย - ขั้นตอนและหลักเกณฑ์ต่างๆ ของกฎหมายไม่ชัดเจน ในกรณี ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หากพื้นที่ที่ได้รับมาดำเนินการมีหลายประเภท จะต้องใช้กฎหมายหลายฉบับมาดำเนินการ
- (9) อิทธิพลท้องถิ่น
- (10) ผู้ก่อการร้าย
- (11) ขาดหลักประกันเงินกู้ของสมาชิกจากสถาบันการเงินต่างๆ - เอกสารสิทธิที่สมาชิคนิคมหรือเกษตรกรได้รับหากมิใช่เป็นโฉนด จะมีปัญหาในการใช้เป็นหลักฐานประกัน เงินกู้จากสถาบันการเงินต่าง ๆ
- (12) ตลาดจำหน่ายพืชผล - พื้นที่ดำเนินการจัดที่ดินส่วนใหญ่อยู่ห่างไกลจากชุมชน จึงมีปัญหาตลาดจำหน่ายพืชผล

รายละเอียดของปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานที่ทำการวิเคราะห์ แสดงในตารางที่ 15

### 3.8 สรุปผลการวิเคราะห์การจัดที่ดินของประเทศไทย

จากการวิเคราะห์โครงการจัดที่ดินของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีผลสรุปได้ดังนี้ :-

ตารางที่ 15 สรุปปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานจัดที่ดินบางส่วน

ที่	ปัญหาและอุปสรรค	กรมประชา สงเคราะห์	กรมส่งเสริม สหกรณ์	ส.ป.ก.	การไฟฟ้า ฝ่ายผลิต
1	นโยบายของรัฐบาลไม่ต่อเนื่อง	x	-	x	-
2	ราษฎรบุกรุกพื้นที่ดำเนินการ	x	x	-	x
3	สภาพพื้นที่ไม่เหมาะสม	x	x	x	-
4	คุณสมบัติของสมาชิก	x	-	-	-
5	ต้องลงทุนด้านวิสาหกิจพื้นฐานสูง		x		-
6	ขาดงบประมาณ	x	x	x	-
7	ขาดอัตรากำลัง	x	x	x	-
8	กฎหมาย	-	-	x	x
9	อิทธิพลท้องถิ่น	-	-	x	x
10	ผู้ก่อการร้าย	x	-	-	x
11	ขาดหลังประกันเงินกู้ของสมาชิก	-	x	x	-
12	ตลาดจำหน่ายพืชผล	x	-	-	-

เอกสารอ้างอิง : วิจิตร ปิয়ারมย์ (2520)

กรมประชาสงเคราะห์ (2530)

กระเสียน น้อยเหลือ (2520)

กรมส่งเสริมสหกรณ์

พินิต สุวรรณะชนม (2520)

ปีติพงษ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา (2528)

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2528)

### 3.8.1 การจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร

เป็นนโยบายที่ต่อเนื่องมาโดยตลอดไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลชุดใด ถึงแม้ว่าแนวคิดวิธีการและรูปแบบจะแตกต่างกันออกไป แต่จุดมุ่งหมายที่แท้จริงนั้นคือ การกินคือผู้ดีของประชาชน

### 3.8.2 หน่วยงานที่ดำเนินการจัดที่ดินมาในอดีตจนถึงปัจจุบัน

มีรวมทั้งสิ้น 16 หน่วยงาน เป็นหน่วยงานหลัก 5 หน่วยงาน คือ (1) กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2) กรมป่าไม้ (3) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (4) กรมประชาสงเคราะห์ (5) กรมที่ดิน หน่วยงานรอง 11 หน่วยงาน คือ (6) กรมชลประทาน (7) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (8) กรมพัฒนาที่ดิน (9) สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง (10) ก.ร.ป.กลางกระทรวงกลาโหม (11) องค์การสงเคราะห์



ทหารผ่านศึก (12) สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท (13) สำนักงานโยบายและแผนมหาดไทย (14) องค์การบริหารส่วน จังหวัดเพชรบุรี (15) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (16) กรมราชทัณฑ์

### 3.8.3 เจตนารมณ์ของโครงการจัดที่ดิน

หากจำแนกเจตนารมณ์ของโครงการจัดที่ดินแล้ว จะจำแนกออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

- (1) โครงการจัดที่ดินเพื่อแก้ปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินเป็นหลัก ได้แก่
  - โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม
  - โครงการจัดที่ดินแปลงใหญ่
  - โครงการจัดที่ดินแปลงเล็ก
- (2) โครงการจัดที่ดินเพื่อสวัสดิการสังคม ได้แก่
  - โครงการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง
  - โครงการสหกรณ์นิคม
  - โครงการหมู่บ้านสหกรณ์
  - โครงการนิคมเกษตรกรทหารผ่านศึก
- (3) โครงการจัดที่ดินเพื่อการพัฒนาและอนุรักษ์ ได้แก่
  - โครงการจัดรูปที่ดิน
  - โครงการจัดและพัฒนาที่ดิน
  - โครงการหมู่บ้านป่าไม้
  - โครงการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในรูปหมู่บ้านป่าไม้
- (4) โครงการจัดที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะกรณี ได้แก่
  - โครงการจัดตั้งหมู่บ้านตัวอย่าง
  - โครงการจัดสรรที่ดิน คอนขุมห้วย จังหวัดเพชรบุรี
  - โครงการจัดรูปที่ดินเพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตน้ำท่วม เนื่องจากการสร้างเขื่อนชลประทาน
  - ก.ร.ป. กลาง
  - โครงการจัดที่ดินเพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตน้ำท่วม เนื่องจากการสร้างเขื่อน

โครงการประเภทที่ 1 และ 2 ส่วนใหญ่เป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่ และมีความสำคัญในแง่ นโยบาย และมักเปลี่ยนทิศทางการดำเนินการ สำหรับโครงการประเภทที่ 3 มีวัตถุประสงค์ และวิธีการที่แน่ชัด ส่วนโครงการประเภทที่ 4 มักเป็นโครงการเล็ก ๆ และจัดขึ้นเฉพาะกิจ เสร็จสมบูรณ์ในระยะ เวลาอันสั้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2529)

### 3.8.4 แนวคิด วิธีการ และรูปแบบในการจัดที่ดิน

การที่แนวคิด วิธีการ และรูปแบบในการจัดที่ดินแตกต่างกันออกไปนั้น อาจจะมาจากสาเหตุหลายประการ คือ

(1) วิธีที่จัดอยู่เดิมและดำเนินการมาเป็นเวลานาน ไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย เช่น ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดไม่ให้มีการขยายนิคมสร้างตนเอง ต่อไป แต่ให้ปรับปรุงนิคมที่มีอยู่แล้วให้สมบูรณ์ตามแผน และมอบให้จังหวัดรับไปดูแลต่อไป เมื่อแนวคิดเดิมประสบปัญหาและอุปสรรคทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ จึงมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดไปในรูปแบบใหม่ ซึ่งคาดว่าจะดีขึ้น

(2) ที่ดินมีความหมายได้หลายอย่าง<sup>1</sup> ขึ้นอยู่กับบุคคลจะมองในทัศนะใด การแก้ปัญหาที่ดินในแต่ละยุคจึงขึ้นอยู่กับว่าผู้จัดทำนโยบายจะคุ้นเคยและมองที่ดินในความหมายใด การจัดทำโครงการก็จะเน้นให้ที่ดินตอบสนองต่อความหมายนั้น

(3) การที่ไม่มีหน่วยงานใดของชาติเป็นที่ยอมรับว่า เป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบายที่ดินของชาติอย่างแท้จริง ประกอบกับมีหลายกรมในหลายกระทรวงดำเนินการโดย มีนโยบายของตนเอง โดยยึดจุดอ่อนในข้อ (1) และแนวคิดใน (2) วิธีการจัดที่ดินในประเทศไทยจึงเกิดขึ้นหลายรูปแบบ

(4) วิเคราะห์ในทางการเมืองแล้ว การแก้ปัญหาที่ดินเป็นประเด็นหลักที่จะนำมาจัดทำเป็นโครงการให้เกิดเป็น "สัญลักษณ์ของผู้นำ" ว่า ได้สร้างสรรค์แนวความคิดที่เป็น ประโยชน์ต่อบ้านเมือง แนวความคิดในการจัดที่ดินจึงกำหนดออกมาในระยะที่ใกล้เคียงกัน เช่น

วันที่ 5 มีนาคม 2518	ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต่อมามีการจัดตั้ง ส.ป.ก.
วันที่ 29 เมษายน 2518	คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ดำเนินการจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้โดยกรมป่าไม้
วันที่ 9 กันยายน 2518	คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้จัดตั้งสหกรณ์สันกำแพง จ.เชียงใหม่ โดยสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท
วันที่ 20 พฤศจิกายน 2520	นายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งหมู่บ้านตัวอย่างในจังหวัดต่าง ๆ

<sup>1</sup> Eren (1974) ให้ความหมายของที่ดินไว้ 9 ประการ คือ 1. พื้นผิวโลก 2. ธรรมชาติ 3. แหล่งพันธุกรรม 4. ปัจจัยการผลิต 5. สินค้า 6. ที่พักผ่อนหย่อนใจ 7. สถานที่ 8. ทรัพย์สิน 9. ทุน

(5) แนวคิดการจัดที่ดินหลายรูปแบบอาจเกิดจากให้มีการแข่งขันกันระหว่าง หน่วยงานต่าง ๆ หรือเปรียบเทียบแนวคิดว่าแนวคิดจะได้ผลดีที่สุด

### 3.8.5 ปัญหาและอุปสรรค

ไม่ว่าการจัดที่ดินจะดำเนินการในแนวคิดใด ความมุ่งหวังหรือเป้าหมายทุกโครงการ ก็มี ปัญหาและอุปสรรค จนมีผลให้โครงการไม่บรรลุเป้าหมาย ทุกหน่วยงานต่างก็ประสบปัญหาและอุปสรรคที่คล้ายคลึงกันคือ

(1) นโยบายของรัฐไม่แน่นอนเมื่อมีแนวคิดใหม่ก็ละเลยแนวคิดเดิม แทนที่จะช่วยแก้ปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานที่มีอยู่ แนวคิดใหม่ก็จะไปขยายปัญหาให้เกิดขึ้นกับพื้นที่ และหน่วยงานใหม่อีก

(2) ขาดงบประมาณ

(3) ขาดอัตรากำลัง

(4) ขาดมาตรการเสริมในการพัฒนาการเกษตร โดยเฉพาะสินเชื่อ

(5) มีปัญหาด้านการตลาด

(6) ประสบกับปัญหาที่ดินในโครงการมีประชาชนบุกรุกเข้ามาอาศัยอยู่แล้วเป็นจำนวนมาก

### 3.8.6 ความแตกต่างของโครงการจัดที่ดิน

ไม่ว่าจะดำเนินการจัดที่ดินในแนวคิดใด รูปแบบหรือวิธีการใดต่างก็ใช้ทรัพยากรจากแหล่งเดียวกันและทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด เมื่อมีแนวคิดมากมายหลายอย่าง ทรัพยากรก็กระจัดกระจายจนไม่เพียงพอต่อการดำเนินการในด้านหนึ่งด้านใดอย่างมีประสิทธิภาพ หากวิเคราะห์กันให้ลึกซึ้งแล้ว กระบวนการจัดที่ดินในประเทศไทยนั้นเหมือนกันก็คือ การพัฒนาชนบทโดยอาศัยการพัฒนาการเกษตรเป็นหลัก ซึ่งจะเริ่มต้นจาก การจัดหาที่ดิน จัดเกษตรกรลงในที่ดินจัดสรร ก่อสร้างถนน แหล่งน้ำ โรงเรียน สถานอนามัย จัดหาตลาด เงินทุน และสุดท้ายก็คือ การจัดตั้งสหกรณ์ ความแตกต่างจะมีว่า หน่วยงานใดตั้งต้นตรงไหน เน้นกิจกรรมอะไรเป็นหลัก มีแหล่งเงินมากน้อยเพียงใด สิ่งที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนก็คือ กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เกษตรกรได้รับจากหน่วยงาน ซึ่งมี 2 ประเภท คือได้รับสิทธิ์ทำกิน (ส.ท.ก. 1, ส.ป.ก. 4-01) และได้รับเอกสารสิทธิ์ที่สมบูรณ์แบบ ตามกฎหมาย (นส. 3, โฉนด) ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในภาพรวมของรัฐบาลว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไร และปัญหาจะเกิดขึ้นกับหน่วยงานที่จัดที่ดินทำกินแต่ไม่ให้เอกสารสิทธิ์

### 3.8.7 ผลการจัดที่ดินที่ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2483 จนถึงปัจจุบัน

เท่าที่รัฐบาลได้ดำเนินงานจัดที่ดินมาตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบันปรากฏว่าดำเนินการได้ประมาณ 19 ล้านไร่ จำนวนที่ดินที่จัดได้นั้น รัฐได้ทุ่มเทพัฒนการด้านต่างๆ เป็นจำนวนมาก การวิเคราะห์ความสำเร็จได้แยกออกเป็น 2 ประเด็น คือ

(1) ความสำเร็จของรัฐในการจัดที่ดิน อาจจะสรุปได้ว่า นโยบายทุกนโยบายไม่บรรลุเป้าหมาย

(2) ความสำเร็จของหน่วยงานอาจจะสรุปได้ว่าหน่วยงานที่ดำเนินการในวงแคบ ในพื้นที่เฉพาะและมีโครงการที่ชัดเจนมักจะประสบความสำเร็จมากกว่าการจัดที่ดินของ หน่วยงานที่ต้องการแก้ปัญหาในวงกว้างระดับชาติ

หากจะสรุปถึงความสำคัญและความสำเร็จของหน่วยงานจัดที่ดินโดยยึดหลักว่า การบรรลุเป้าหมายคือ สร้างความยุติกิติให้กับเกษตรกรจนกระทั่งสามารถยุติโครงการได้ในเวลาอันสมควรแล้ว อาจจะกล่าวได้ว่า "ไม่มีหน่วยงานใดที่มีความสำคัญและประสบความสำเร็จมากกว่ากันในการจัดที่ดินในประเทศไทย"

## บทที่ 4

# การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย

### 4.1 ความเป็นมา

เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีเหตุผลในการตราเป็นพระราชบัญญัติ คือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพทางการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลัง ประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร และที่ดินขาดการบำรุงรักษาจึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด พร้อมกับการจัดระบบปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการ สนองแนวนโยบายของรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ต่อมาได้มีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขึ้น ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 14 ปีเศษ

### 4.2 นโยบาย

ในด้านนโยบายเรื่องการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น สรุปได้ว่าตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา รัฐบาลชุดต่างๆ ส่วนแต่มีนโยบายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน ให้เป็นธรรม และให้เกษตรกรมีรายได้และมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ดังเห็นได้จากนโยบายที่ปรากฏในแถลงการณ์ของรัฐบาลและแผนพัฒนาฉบับต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ 2.3.2 นอกจากนโยบายเหล่านี้แล้ว ยังมีกฎหมายรองรับอีกด้วย ซึ่งแสดงว่ารัฐบาลมีเจตนาในการ ปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง แต่ก็มีข้อจำกัดอยู่

หลายประการรวมทั้งข้อจำกัดของงบประมาณจึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้สำเร็จลุล่วงโดยเร็ว เมื่อพิจารณาถึงนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาของรัฐบาลชุดต่างๆ พบว่าล้วนแต่ให้ความสำคัญต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมในการแก้ไขปัญหาของผู้ไร้ที่ดินทำกิน เช่นรัฐบาลชุดที่ 35 และ ชุดที่ 37 ที่ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายจะเร่งรัดดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และจัดที่ดินในเขตป่าสงวนที่หมดสภาพเป็นป่า และมีไร่ต้นน้ำลำธารนำมาปรับปรุงและจัดสรรให้ราษฎรได้เข้าครอบครองทำกิน และจะจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน

### 4.3 กฎหมาย

ในทางกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 ตาม พระราชบัญญัตินี้ ส.ป.ก.มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึง

"การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัย ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือ เว้นคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดิน เล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพ เกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัย การผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดี ยิ่งขึ้น" (พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4)

ภายหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แล้วพบว่า มีปัญหาที่เกี่ยวกับรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติและการตีความหลักการบางอย่าง ที่ยังแตกต่างกันอยู่ ดังนั้นจึงได้มีความพยายามที่จะดำเนินการแก้ไขมาหลายครั้ง จนถึงวันที่ 7 กันยายน 2531 สภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการผ่านร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม<sup>1</sup> ต่อมาภายหลังทำการแก้ไขเสร็จเรียบร้อย ได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา มีผลบังคับใช้โดยสมบูรณ์หลังจากประกาศ โดยใช้ชื่อว่า "พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2519 และ (ฉบับที่ 3) 2532"

ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขนี้ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ถ้าเขตปฏิรูปที่ดินอยู่ในที่สาธารณประโยชน์หรือเขตป่าสงวนแห่งชาติ ก็จะมีผลให้ เป็นการถอนสภาพ การเป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามแต่กรณี นอกจากนี้ ยังมีสาระสำคัญ อีกอย่างน้อย 2 ประการ คือ (1) ขยายความหมายของเกษตรกร ให้รวมถึงผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพ

<sup>1</sup> ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2532 และ ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 106 ตอนที่ 149 เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2532

เกษตรกรรมไว้ด้วย (2) ขนาดถือครองที่ดินที่มีอำนาจจัดให้เกษตรกรเพิ่มขึ้นเป็น 250 ไร่ ต่อครอบครัว<sup>2</sup>

#### 4.4 สถาบัน

การจัดองค์กรเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา 6) ได้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก. เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมโดยมีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ค.ป.ก.) ขึ้นคณะหนึ่งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับ การปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. กับทั้งให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใน กระทรวงการคลัง (มาตรา 9) เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

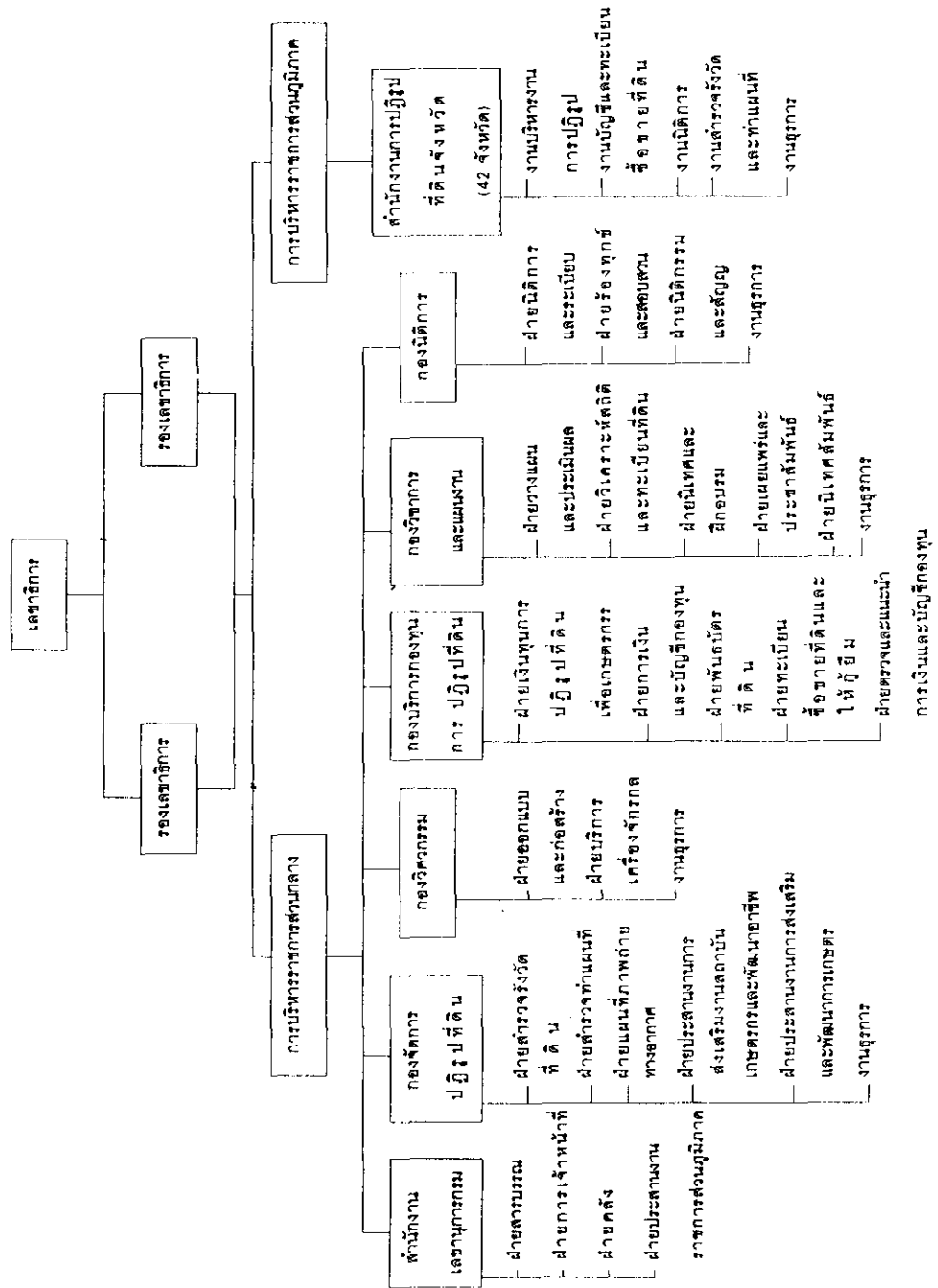
ปัจจุบัน ส.ป.ก. ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 6 กอง คือ สำนักงานเลขานุการกรม กองวิชาการและแผนงาน กองนิติการ กองจัดการปฏิรูปที่ดิน กองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกองวิศวกรรม และหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเองภายในอย่างไม่เป็นทางการอีก 1 หน่วยงาน คือ สำนักงานโครงการเงินกู้ต่างประเทศ (รูปที่ 4) ในระดับจังหวัด ส.ป.ก. ได้ตั้งสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดขึ้นในพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ได้ประกาศ ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ซึ่งในปัจจุบันมีรวม 42 จังหวัด

ในการปฏิบัติงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กิจกรรมส่วนใหญ่ดำเนินการโดยกองในส่วนกลาง ดังพอสรุปภารกิจได้ดังนี้ :-

1. สำนักงานเลขานุการกรม - มีหน้าที่และความรับผิดชอบงานสารบรรณ งานการเจ้าหน้าที่ งานคลัง งานพัสดุ งานประสานราชการส่วนภูมิภาค งานเลขานุการ งานบริหาร งานเลขานุการคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม งานธุรการ
2. กองวิชาการและแผนงาน - มีหน้าที่วางแผนและประเมินผลงานจัดหาที่ดินของรัฐและเอกชน จัดทำแผนงาน จัดทำงบประมาณ และวิเคราะห์งบประมาณให้สอดคล้อง กับแผนงาน วิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลสถิติต่างๆ ฝึกอบรมและประชาสัมพันธ์เกษตรกร และบุคคลทั่วไป และพิจารณาขอความร่วมมือกับหน่วยงานระหว่างประเทศ
3. กองจัดการปฏิรูปที่ดิน - มีหน้าที่สำรวจรังวัดเพื่อจัดที่ดิน สำรวจทำแผนที่ สำรวจทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ทำแผนที่ระดับและภูมิประเทศ ประสานงานส่งเสริม และพัฒนาการเกษตร ประสานงานส่งเสริมงานสถาบันเกษตรกร และพัฒนาอาชีพ

---

<sup>2</sup> ขนาดถือครองที่ดินลดลงเหลือ 100 ไร่ต่อครอบครัว



รูปที่ 4 โครงสร้างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม  
 ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



4. กองวิศวกรรม - มีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการสำรวจเพื่อออกแบบและออกแบบสิ่งก่อสร้างต่างๆในเขตปฏิรูปที่ดิน การออกแบบวางผังการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนดำเนินการก่อสร้างและควบคุมการก่อสร้างตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

5. กองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม - มีหน้าที่จัดหาเงินทุน จัดทำบัญชีรับจ่าย ควบคุมตรวจสอบและติดตามการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ดำเนินการจ่ายเงินและพันธบัตรที่ดิน ตลอดจนการรับเงินรายได้ต่าง ๆ ของ ส.ป.ก. เข้าสมทบทุนเป็นเงินกองทุน

6. กองนิติการ - มีหน้าที่ดำเนินงานด้านกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนควบคุมดูแล และติดตามผลงาน รวมทั้งประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ

7. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด - มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ที่ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ให้โครงการบรรลุเป้าหมาย ตลอดจนการควบคุมดูแลและติดตามผลงาน รวมทั้งประสานงานการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในปีงบประมาณ 2531 ส.ป.ก. มีบุคลากรทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวม 2,279 คน ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในกองต่าง ๆ ดังนี้ :-

สำนักงานเลขานุการกรม	118	คน
กองจัดการปฏิรูปที่ดิน	503	คน
กองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	103	คน
กองนิติการ	137	คน
กองวิชาการและแผนงาน	281	คน
กองวิศวกรรม	365	คน
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (42 จังหวัด)	772	คน
รวม	2,279	คน

ซึ่งจะเห็นได้ว่ากำลังคนส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 66 อยู่ในส่วนกลาง ส่วนกำลังคนในส่วนภูมิภาคมีเพียงประมาณร้อยละ 34 และเฉลี่ยต่อจังหวัดประมาณจังหวัดละ 18 คนเท่านั้น

#### 4.5 ภาพรวมของอุปสรรคของการดำเนินการ

นับตั้งแต่เริ่มดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปี พ.ศ.2518 ส.ป.ก.ประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการในการที่จะให้งานปฏิรูปที่ดินสำเร็จโดยเร็ว ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

#### 4.5.1 งบประมาณ

รัฐบาลได้ให้งบประมาณในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปีแรก (ปีงบประมาณ 2519) เป็นจำนวน 135.8 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 539.7 ล้านบาทในปีถัดมา แต่จำนวนเงินได้ลดลงมาอยู่ในระดับ 200-350 ล้านบาท ระหว่างปีงบประมาณ 2521-2526 และมาเพิ่มขึ้นอีกในปีงบประมาณ 2527 เป็น 400.7 ล้านบาท และในปี งบประมาณ 2532 ส.ป.ก. ได้งบประมาณเป็นจำนวน 498.0 ล้านบาท แนวโน้มของงบประมาณแสดงให้เห็นถึงความไม่ต่อเนื่องในความสนับสนุนของรัฐบาลต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่เมื่อพิจารณางบประมาณของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดที่ดิน เช่น กรมประชาสงเคราะห์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ หน่วยงานเหล่านี้ก็ได้งบประมาณใกล้เคียงกัน แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาปีงบประมาณที่ ส.ป.ก. ได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2518 ถึง 2532 มีรวม 5,278.9 ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งทำให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อย่างจำกัด (ตารางที่ 16)

นอกจากงบประมาณประจำปีแล้ว ส.ป.ก. ยังกู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดิน 7 จังหวัด จำนวน 9 แปลง เป็นเงิน 391 ล้านบาท และจาก OECF อีก 2,800 ล้านบาท สำหรับโครงการพัฒนาการเกษตรชลประทานลุ่มน้ำเจ้าพระยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในส่วนของเงิน ช่วยเหลือให้เปล่า ส.ป.ก. ได้รับจากประเทศออสเตรเลีย ประมาณ 115 ล้านบาท สำหรับโครงการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจิตร จาก JICA 62 ล้านบาทในรูปของเครื่องมือเครื่องจักรและผู้เชี่ยวชาญในโครงการพัฒนาเกษตรชลประทานลุ่มน้ำเจ้าพระยาและโครงการปลักย่อยอื่น ๆ อีกประมาณ 10 ล้านบาท

#### 4.5.2 สังคม

วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็เพื่อจะกระจายกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม การดำเนินงานนี้จะสำเร็จได้ต้องอาศัยความร่วมมือจากเกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดินเดิม ปัญหาที่สำคัญได้แก่ การที่เจ้าของที่ดินเดิมไม่ยินยอมขายที่ให้แก่ ส.ป.ก. และการเจรจาซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ต้องใช้เวลานาน ดังจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นปี งบประมาณ 2531 ส.ป.ก.สามารถซื้อที่ดินได้เพียง 361,391 ไร่ หรือเฉลี่ยประมาณปีละ 28,000 ไร่ เท่านั้น นอกจากนี้ ส.ป.ก.ยังประสบกับปัญหาการต่อต้านจากเจ้าของที่ดินเดิม เป็นอันมาก ตัวอย่างเช่นในเขตพื้นที่คลองหลวง เกษตรกรผู้มีที่ดิน 4,200 ไร่ ก็ยังไม่ยินยอมขายให้ ส.ป.ก.จนบัดนี้ นอกจากนี้การซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ยังซื้อได้เป็นแปลงเล็กแปลงน้อย อยู่กระจัดกระจาย

ตารางที่ 16 งบประมาณของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปีงบประมาณ 2518 - 2532

(หน่วย : ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	งบประมาณ		งบประมาณทั้งหมด
	ของ ส.ป.ก.	การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	
2518	2.7	-	2.7
2519	35.8	100.0	135.8
2520	79.7	400.0	539.7
2521	94.7	200.0	294.7
2522	149.4	41.3	190.7
2523	189.8	6.2	196.0
2524	219.5	13.1	232.6
2525	220.2	76.3	296.5
2526	274.2	79.4	353.6
2527	254.8	145.9	400.7
2528	349.2	170.6	519.8
2529	454.7	82.9	537.6
2530	477.4	83.3	560.7
2531	389.3	130.5	519.8
2532	455.2	42.8	498.0
รวมทั้งสิ้น	3,646.6	1,632.3	5,278.9

ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นอกจากปัญหาการซื้อที่ดินแล้ว บ่อยครั้งที่เกษตรกรไม่ให้ความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ เช่น การจัดรูปที่ดิน การสร้างถนน และการวางผัง เนื่องจากเกษตรกรจะต้องเสียสละที่ดินของตน ไปบ้างหรือต้องมีการเปลี่ยนแปลงรูปที่ดิน

ทางด้านเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน ส่วนใหญ่ยากจน เมื่อ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินและ นำมาให้เกษตรกรเช่า หรือเช่าซื้อ เพราะเสียค่าเช่าเพียงร้อยละ 3 ของราคาที่ดินเท่านั้น การเช่าซื้อจะมีน้อย ดังจะเห็นได้ว่าจนถึงสิ้นปีงบประมาณ 2531 เกษตรกรเช่าที่ดินมี 16,081 ราย แต่เช่าซื้อเพียง 2,968 ราย เท่านั้น สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่เกษตรกรมี รายได้เพิ่มขึ้นน้อย

นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้ว การที่ส.ป.ก. ให้เอกสาร ส.ป.ก. 4-01 แก่เกษตรกรในพื้นที่ปฏิรูป ยังไม่เป็นการตอบสนองความต้องการในสังคม เนื่องจากโดยทั่วไปเกษตรกรต้องการเป็นเจ้าของที่ดินอย่างสมบูรณ์ แต่ ส.ป.ก. 4-01 มีข้อจำกัดค่อนข้างมาก และประการสุดท้าย ส.ป.ก. สามารถช่วยเหลือผู้ไร้ที่ทำกินได้น้อยมาก (ดูตารางที่ 17)

#### 4.5.3 วิชาการ

นอกจากวัตถุประสงค์ในการกระจายสิทธิในที่ดินแล้ว การปฏิรูปที่ดินยังต้องการปรับปรุงความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้น วัตถุประสงค์เหล่านี้จะเป็นจริงได้ส่วนหนึ่งจะต้องมีการจัดลักษณะของที่ดินให้เหมาะสม กล่าวคือที่ดินของเกษตรกรต้องมีลักษณะเหมาะที่จะทำการชลประทานได้โดยง่าย (ในเขตชลประทาน) สามารถพัฒนาหรืออนุรักษ์ดินได้ และการเก็บเกี่ยวพืชผลหรือการคมนาคมสะดวก ซึ่งจะเป็นไปได้ด้วยการวางผัง แต่การวางผังอาจต้องมีการโยกย้ายหรือแลกเปลี่ยนที่ดินระหว่างเกษตรกร หรือเกษตรกรอาจต้องสละที่ดิน บางส่วนเพื่อสร้างถนนหรือสาธารณูปโภคอย่างอื่น การวางผังหมายความว่าเกษตรกร บางรายอาจต้องเสียประโยชน์ของตนบ้างบางส่วน เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินมีความถูกต้องทางวิชาการ การดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ควรจะมีการวางผัง ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือของเกษตรกร

ตารางที่ 17 ผลการแจก ส.ป.ก. 4-01 พ.ศ.2524 - ธันวาคม 2531

ปี	จำนวนครัวเรือน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่-งาน-วา)
2524	1,819	20,073-2-35
2525	4,650	91,444-0-57
2526	3,078	55,227-0-63
2527	11,827	231,674-2-27
2528	5,687	110,554-3-46
2529	6,486	139,138-3-95
2530	8,371	149,412-3-29
2531	13,726	274,135-2-92
รวม	55,644	1,071,651-3-44

ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

โครงการพัฒนาเกษตรชลประทานลุ่มน้ำเจ้าพระยา อ่างเขื่อนลัดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้พยายามใช้วิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อให้มีการใช้ที่ดินและน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ก็มีปัญหาเรื่องความร่วมมือของเกษตรกรพอสมควร นอกจากนี้ใน การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ของรัฐ ส.ป.ก. ในอดีตก็พยายามใช้วิธีการวางผัง แต่ก็ประสบปัญหาใน เรื่องของความยินยอมของเกษตรกร ทำให้การดำเนินงานตามรูปแบบที่ถูกต้องทางวิชาการเป็น ไปได้ยาก

จากการพิจารณาการจัดบุคลากรของ ส.ป.ก. โครงการต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดย ส.ป.ก. พบว่า ส.ป.ก. ยังประสบปัญหาทางด้านวิชาการอยู่ สามประการด้วยกัน คือ

- (1) ด้านการวางแผน - ส.ป.ก. ยังขาดเจ้าหน้าที่ที่จะวางแผนอย่างมีระบบและถูกต้องตามหลักวิชาการ
- (2) ด้านการวิจัยและพัฒนา - ส.ป.ก. มีงานทางด้านวิจัยและพัฒนาน้อยมาก แม้กระทั่งโครงการที่สามารถมีการวิจัยและพัฒนาได้ เช่น โครงการเงินกู้จากธนาคารโลกก็มี ส่วนประกอบน้อยอยู่ น้อย ส.ป.ก. ยังขาดการอบรมหรือการศึกษาต่อเฉพาะด้าน เช่น ระบบ ข้อมูลที่ดิน (GIS) เป็นต้น
- (3) การกำหนด ค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ - ส.ป.ก. ยังมีได้เป็นไปตามหลักวิชาการที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่

#### 4.5.4 กฎ/ระเบียบ

ดังได้กล่าวมาแล้วในข้อ 4.3 แล้วว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มีปัญหาเกี่ยวกับรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติและการตีความหลักการบางอย่างที่ยังแตกต่างกันอยู่ รวมทั้งความไม่สอดคล้องกันในมาตราต่างๆ จึงได้พยายามแก้ไขมาตลอดเวลาจนถึงปัจจุบัน ปัญหาดังกล่าวนี้มีผลส่วนหนึ่งต่อความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติก็มีอุปสรรคที่เกี่ยวกับการเวนคืนที่ต้องใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ

การดำเนินงานโครงการพัฒนาเกษตรชลประทานลุ่มน้ำเจ้าพระยา อ่างเขื่อนลัดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้เกิดปัญหาจากกรณีของเกษตรกรไม่ให้ความ ร่วมมือในการก่อสร้างระบบชลประทาน แต่เนื่องจาก ส.ป.ก. มิได้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจ หน้าที่ในการจัดรูปที่ดินโดยตรง จึงไม่สามารถใช้อำนาจบังคับให้เกษตรกรปฏิบัติตามได้

อุปสรรคจากกฎและระเบียบอีกประการหนึ่งนั่นก็คือขั้นตอนทางราชการ รวมทั้งการใช้เงินจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

#### 4.5.5 การเมือง

จากการศึกษาถึงการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศพบว่า ความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยการเมืองเป็นสำคัญ หากมีการเมืองสนับสนุนอย่างจริงจังแล้วจะประสบความสำเร็จ เช่น ประเทศไต้หวันซึ่งเป็นประเทศที่ระบบการเมืองยังไม่ได้ผลัดกันอย่างแท้จริงแล้ว การปฏิรูปที่ดินจึงดำเนินการได้ลำบาก ส่วนประเทศฟิลิปปินส์และบราซิล (Pflucke 1988, p.4) ในบราซิลนั้นมีการสูญเสียชีวิตจากสาเหตุของการปฏิรูปที่ดิน และเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลก็มีการเพิ่มขนาดที่ดินที่เอกชนสามารถถือครองได้ จนทำให้การปฏิรูปที่ดินไม่มีผลในทางปฏิบัติ

ในกรณีของประเทศไทย ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินจากรัฐบาลทุกชุดก็ตามแต่ นโยบายในรัฐบาลบางชุดก็มิได้มีผลผลัดกันอย่างแท้จริง จากการวิเคราะห์ถึงนโยบายงบประมาณ และผลการดำเนินงานในแต่ละช่วงแล้ว จะสรุปได้ว่า ภายหลังจากรัฐบาลชุดที่ 39 ซึ่งมีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรีที่ได้ผลักดันโครงการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยอย่างแท้จริงด้วยตนเองแล้ว การปฏิรูปที่ดินได้ลดความสำคัญลงเป็นอย่างมาก จนกระทั่งถึงตอนปลายของรัฐบาลชุดที่ 47 ซึ่งมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เริ่มมีการให้ความสำคัญมากขึ้นจนถึงรัฐบาลชุดที่ 48 ซึ่งมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ในปัจจุบันได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

เป็นที่สังเกตได้ว่า ในส่วนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น การปฏิบัติงานของ ส.ป.ก.อยู่ภายใต้การกำกับและดูแลของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตลอดมา เพิ่งจะมีในรัฐบาลชุดที่ 48 นี้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มากำกับ และดูแล ส.ป.ก.เป็นครั้งแรก

เมื่อพิจารณาในแง่ของการแจกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งเป็นสื่อระหว่างรัฐบาล กับประชาชนโดยแง่การเมืองแล้วก็ยังเป็นวิธีการที่จะเข้าถึงประชาชนวิธีหนึ่ง เมื่อวิเคราะห์ถึงผู้แจกเอกสารสิทธิแล้วจะพบว่าผู้แจกเป็นนักการเมืองเป็นบางช่วงเท่านั้น ซึ่งแสดงถึงว่า นักการเมืองมิได้ให้ความสนใจต่อการปฏิรูปที่ดินอย่างต่อเนื่อง

หากจะพิจารณาถึงระบบสังคมไทยที่มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาตั้งแต่ต้นจนเปลี่ยนแปลงการปกครองมาถึงปัจจุบันนี้ จะเห็นว่าระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมได้รุนแรงยิ่งขึ้น การออกกฎหมายที่ดินรื้อถอนสิทธิบางประการเพื่อความเป็นธรรมมักจะได้รับ การต่อต้าน เช่น กรณีของการกำหนดสิทธิในที่ดินตามมาตรา 34 ของประมวลกฎหมาย ที่ดิน พ.ศ. 2497 นั้น ได้ถูกยกเลิกโดยคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2502 ก่อนที่จะถึงเวลาบังคับใช้ในปี 2504 ถึงแม้จะมีนักการเมืองนำมาหรือฟื้นอีกหลายครั้ง แต่มิได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งการพิจารณาภายในที่ว่าการถือครองที่ดิน

กรณีของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยเฉพาะ ได้วิเคราะห์ย้อนกลับไปเมื่อ นายปรีดี พนมยงค์ เสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจ ในปี 2475 ซึ่งเป็นการเริ่มต้นทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ของ

ประเทศ ก็มีผู้คัดค้านความเห็นดังกล่าว ดังปรากฏในข้อความตอนหนึ่งในบันทึกการประชุมกรรมการการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ณ วังปารุสกวัน เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2475 ดังนี้

"โครงการนี้เป็นโครงการหิมา ซึ่งจะสำเร็จได้ตั้ง 50 ปี หรือ 100 ปี ถ้าเราตกลงจะไม่ประกาศจะได้ใหม่ เมื่อเราทำอะไรก็ทำไป พูด่าง ๆ เรื่องรวมที่ดินอย่างเดียว รัฐบาลจะต้องใช้เงินมากมายอีก 20-30 ปี ก็ซื้อไม่หมดและการรวมแรงงานเรายังไม่มีเงินจ่าย" (เดือน บุญนาค, 2500, หน้า 181) มาจนถึงปัจจุบันยังมีคนส่วนหนึ่งเข้าใจว่าปฏิรูปที่ดิน โดยแท้จริงแล้วเป็นวิธีของสังคมนิยม หรือเข้าใจรุนแรงไปว่า เป็นระบบคอมมิวนิสต์ตามคำ ให้สัมภาษณ์ของพลตรี ชรรณรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา (มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 9 ฉบับที่ 441, วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2532)

เมื่อเหตุการณ์เป็นเช่นนี้ ในสังคมที่สภาพเศรษฐกิจเป็นระบบทุนนิยมเช่นทุกวันนี้ นักการเมืองที่เกรงต่อคำครหาว่าฝักใฝ่ทางสังคมนิยมมีอยู่ส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งมีอาชีพที่อยู่ในระบบทุนนิยมอยู่แล้ว จึงไม่ได้ให้ความสนใจในการปฏิรูปที่ดินมากนัก จะมีนักการเมืองที่ให้ความสนใจและมุ่งแก้ปัญหาการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจังน้อยมาก

จากบทวิเคราะห์ในเอกสารต่าง ๆ มีความเชื่อกันว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในประเทศไทยเกิดขึ้นเพราะการเมืองจากการผลักดันของการเริ่มมีประชาธิปไตยของบ้านเมือง ภายหลังเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 ชาวไร่ชาวนาได้มีการเรียกร้องและ เดินขบวนเรียกร้องสิทธิในที่ดิน ทำกินให้รัฐบาลแก้ไขตั้งแต่ช่วงการบริหารประเทศของรัฐบาล ชุติ 33 ที่มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ถึงแม้ว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ ผ่านพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ในวันที่ 17 มกราคม 2518 แต่เหตุการณ์ได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จนถึงรัฐบาลชุดที่ 36 ซึ่งมี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยได้ยื่นข้อเรียกร้องรวม 9 ข้อ เมื่อ วันที่ 6 พฤษภาคม 2518 ให้รัฐบาลดำเนินการ ซึ่งข้อที่ 8 นั้น มีข้อความว่า "ให้รัฐบาลเร่งแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับนายสัญญา ธรรมศักดิ์ โดยแก้ไขเสร็จแล้วให้รีบประกาศ ใช้ด่วน" ซึ่งต่อมาในวันเดียวกันรัฐบาลได้มีคำตอบต่อข้อเรียกร้อง 9 ข้อดังกล่าว ในข้อที่ 2 รัฐบาลตอบว่า "สำหรับข้อเรียกร้องให้แก้ไขกฎหมายควบคุมค่าเช่านา กฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อการเกษตรและกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการขายฝากนั้น รัฐบาลได้สั่งการให้ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขอยู่แล้ว และคาดว่าจะเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อรัฐสภาได้ในสมัยการประชุมหน้า" (ถนนศักดิ์ แก้วเทพ, 2530, หน้า 157 - 159)

จากเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับการออกกฎหมายควบคุมค่าเช่านาในปี 2493 และฉบับสุดท้ายในปี 2524 ก็พบว่า มีผลในทางปฏิบัติเล็กน้อย เนื่องจากมิได้มีการ บังคับใช้อย่างแท้จริง เช่นเดียวกัน หากมีแรงผลักดันจากการเมืองอย่างแท้จริงแล้ว คงจะมี ผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจนมากกว่านี้ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความใกล้ชิดกับ เกษตรกรทั่วประเทศ จึงทำให้มองเห็นได้ว่า ระบบการเมืองของประเทศไทยตกอยู่ภายใต้อิทธิพล ของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

ในระหว่างการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ 2 พ.ศ. 2532.<sup>3</sup> นั้น ได้สร้างปัญหาและคำถามบางประการให้กับประชาชนตามที่ปรากฏในสื่อมวลชน โดยทั่วไปว่าในร่าง มาตรา 3 เกี่ยวกับนิยามของคำว่าเกษตรกร และร่างมาตรา 30 ที่จะให้มีขนาดถือครองถึง 250 ไร่<sup>4</sup> นั้น มีผลประโยชน์ต่อผู้ใดต่อเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือผู้ที่ครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จำนวนมาก ซึ่งอาจจะรวมนักการเมืองบางคนเข้าไว้ด้วย ในขณะที่ยังไม่สามารถหาคำตอบได้ว่า รัฐบาลจะหางานที่ไหนมารองรับ แรงงานที่เพิ่มขึ้น ที่ดินทำกินที่ควรแบ่งออกไปครอบครัพละ 10-15 ไร่<sup>4</sup> นั้นได้ตกอยู่ใน มือผู้ที่ทำผิดกฎหมายแต่ได้ใบรับรองให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยไม่มีกรลดขนาด การถือครองลง หากลำดับเหตุการณ์มาโดยตลอดแล้วสามารถวิเคราะห์และสรุปได้ว่า การเมืองใน ประเทศไทยมิได้มีส่วนเอื้ออำนวยให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ถูกต้องแต่ อย่างไม่

กรณีที่สำคัญได้แก่การพิจารณางบประมาณประจำปี ซึ่งเป็นกระบวนการทาง การเมืองอย่าง แท้จริงตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา งบประมาณของ ส.ป.ก. ได้ลดลงประมาณ ร้อยละ 45 ในปี 2521 เหลือ 294 ล้านบาท และลดลงมาเหลือ 190 ล้านบาท ในปี 2522 ต่อมาเพิ่มเป็น 519 ล้านบาทในปี 2528 หากนักการเมืองสนใจและผลักดันการปฏิรูปที่ดิน ตามเจตนารมณ์อย่างแท้จริงแล้ว จำนวนงบ งบประมาณควรจะได้รับ การสนับสนุนอย่างต่อเนื่องในจำนวนที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน นอกจากนี้ควร จะเน้นการปฏิรูปที่ดินในที่เอกชน ซึ่งเกิดปัญหาการเช่าอย่างแท้จริงและเป็นสาเหตุของการปฏิรูปที่ดิน ดังกล่าวแล้ว แต่ก็มิได้มีรัฐบาลชุดใดแสดงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการแก้ปัญหาดังกล่าว

ในการกำหนดองค์กรที่รับผิดชอบงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น เนื่องจากขอบเขตของ งานกว้างขวางตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จากการวิเคราะห์ถึงขอบเขต ดังกล่าวพบว่า อาจจะ ครอบคลุมถึงงานของหน่วยงานแทบทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมถึงหน่วย งานบางหน่วยในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เช่น ร.พ.ช. กรมการพัฒนาชุมชน กรมโยธาธิการ ดังนั้นผู้ เสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใน ประเทศไทย คือ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ (2520) ได้เสนอไว้ ว่า

"ในการดำเนินงานตามโครงการปฏิรูปที่ดิน เพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรผู้ยากจน นั้นเป็นโครงการที่มีความสำคัญของชาติ ในอันที่จะปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมของ ชาวไร่-ชาวนาผู้ ยากจนให้สมบูรณ์พูนสุขขึ้น งานนี้จึงมิใช่งานธรรมดา หากจะต้องอาศัย ผู้นำที่เข้มแข็งของประเทศที่ ประกอบด้วยการมีความคิดและความฉลาดรอบคอบเป็นอย่างยิ่ง ดำเนินการโครงการปฏิรูปที่ดินจึง

<sup>3</sup> ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2532 และ ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 106 ตอนที่ 149 เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2532

<sup>4</sup> ขนาดถือครองที่ดินลดลงเหลือ 100 ไร่



จะสำเร็จสมความมุ่งหมาย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งองค์การบริหารสูงสุดขึ้นเป็นระดับกระทรวงหรือทบวง เพื่ออำนวยความสะดวกในส่วนกลางวางแผนปฏิบัติและประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด องค์การบริหาร สูงสุดนี้มีหัวหน้าในระดับรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารงาน รับผิดชอบให้งานปฏิรูปที่ดินดำเนินไปด้วยดีและมีประสิทธิภาพยิ่ง"

ในข้อเสนอดังกล่าว หากการเมืองได้ให้ความสนใจจริงจังจะทำให้การปฏิรูปที่ดินดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การตั้งหน่วยงานคงจะมีใช้ระดับกรม เช่น ส.ป.ก. ในปัจจุบัน เพื่อยืนยันเจตนารมณ์ของ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ในปี 2522 ส.ป.ก. ได้จัดทำ โครงการปฏิรูปที่ดินสำเร็จรูปขึ้น โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รวม 13 หน่วยงาน และนอกสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อีก 4 หน่วยงาน ดังรายละเอียดในตารางที่ 18

หากจะวิเคราะห์ถึงการจัดที่ดินของหน่วยงานจัดที่ดินในอดีต คือ กรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งในเบื้องต้นนั้นได้คำนึงว่าเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการแก้ไขปัญหาสังคม โดยมีวัตถุประสงค์และนโยบายเพื่อช่วยเหลือราษฎรที่ยากจนขาดทุนรอน มีรายได้ไม่มั่นคง และมีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในสภาพที่ช่วยตนเองและครอบครัวไม่ได้ ต่อมา ได้ขยายเจตนารมณ์เดิมออกไปจัดนิคมประเภทต่าง ๆ สนองนโยบายรัฐบาลอีกหลายประเภท เช่น ลักษณะการช่วยเหลืออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วม ช่วยเหลือราษฎรชายแดน จัดตั้งนิคมเพื่อเป้าหมายทางการเมืองและการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยจะมุ่งแก้ไขปัญหาเฉพาะ เนื่องจากมิได้มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจโดยตรงตั้งแต่เริ่มดำเนินการ แต่เป็นการมุ่งพัฒนา สังคมเป็นเบื้องต้นโดยยกระดับความเป็นอยู่ จัดที่ดินให้ประกอบอาชีพแล้วช่วยเหลือหรือ สงเคราะห์ด้านอื่นๆ จึงทำให้ไม่สามารถยุติหรือเพิกถอนสภาพนิคมได้อย่างรวดเร็ว จึงเป็น ข้อสังเกตที่จะต้องนำมาวิเคราะห์ให้เป็นแนวทางกับ ส.ป.ก. ว่าหาก ส.ป.ก. ไม่ยืนยันเจตนารมณ์ดั้งเดิมไว้แล้ว จะมีทิศทางเปลี่ยนแปลงไปเช่นเดียวกับกรมประชาสงเคราะห์ดังที่ ได้วิเคราะห์มานี้

#### 4.6 สถานภาพในปัจจุบันของ ส.ป.ก.

ตั้งแต่ปี 2518 จนถึงเดือนกันยายน 2531 ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดที่ดินมาแล้วรวม 2,423,030 ไร่ เป็นที่ดินเอกชน 361,391 ไร่ และที่ดินของรัฐอีก 2,061,639 ไร่ จัดเกษตรกรเข้าทำกินรวม 121,187 ราย การศึกษาเรื่องนโยบายที่ดิน (สถาบันวิจัยเพื่อ การพัฒนาประเทศไทย 2529 หน้า 27) ประมาณว่า ส.ป.ก. จะปฏิรูปที่ดินเท่าที่มีอยู่แล้ว หรือที่ดินที่สำรวจไว้แล้วจะต้องใช้เวลาประมาณ 16 ปีเป็นอย่างน้อยในท้องของรัฐ และอีก 45 ปี ในท้องของเอกชน

## ตารางที่ 18 ภาระหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ในโครงการปฏิรูปที่ดิน

### 1. ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ส่วนราชการ	ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ
1. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดหาที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาดำเนินการปฏิรูป ที่ดิน ซึ่งอาจจะได้มาโดยการซื้อจากเอกชน ที่ดิน ของรัฐ หรือจากการบริจาคของเจ้าของที่ดินที่มี จิตศรัทธาร่วมมือกับรัฐบาลยกที่ดินให้ ส.ป.ก. จัด แบ่งและปรับปรุง ก่อนที่จะจัดสรรให้เกษตรกรเช่า ทำกิน</li> <li>- สืบตรวจรายชื่อผู้เช่า ผู้ไร่ที่ทำกิน และผู้มีที่ดิน ไม่พอทำกิน เพื่อให้ทราบจำนวนความต้องการ ที่ดินทำกินของ ชาวไร่ ชาวนา เหล่านี้</li> <li>- สืบตรวจรายชื่อ ขนาด และจำนวนแปลงที่ดินของ เจ้า ของที่ดินและของผู้เช่า เพื่อให้ทราบว่าในที่ดิน แปลง หนึ่ง ๆ ของเจ้าของที่ดินนั้นมีผู้เช่ากี่ราย รายหนึ่ง ๆ มี เนื้อที่เช่ามากน้อยเพียงใด</li> <li>- วางผังแบ่งแปลงและจัดตั้งหน่วยผลิตให้มีเนื้อที่ดินต่อกันไป ตามประเภทหรือชนิดของการเกษตร และที่ตั้ง ของที่ดิน</li> <li>- จัดให้มีวัด โรงเรียน หมู่บ้านที่อยู่อาศัย และ สาธารณูปการอื่น ๆ และดำเนินการในลักษณะ ของ นาสหกรณ์ มีเครื่องมือเครื่องจักรบริการใน ด้านการ ผลิตและการขนส่ง</li> <li>- จัดทำใบสัญญา สัญญาเช่า หรือเช่าซื้อที่ดิน ตลอดจนดูแลเรื่องการเงินและการบัญชีเกี่ยวกับ การเช่า หรือเช่า ซื้อดังกล่าว</li> <li>- ประเมินผลการดำเนินการในหน่วยผลิต</li> </ul>

## ตารางที่ 18 (ต่อ)

ส่วนราชการ	ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ
2. กรมพัฒนาที่ดิน	- ดำเนินการสำรวจดิน สำรวจจำแนกสมรรถนะ ของดิน ดำเนินการปรับปรุงบำรุงดิน รวมทั้งวิธี การอนุรักษ์ดิน และน้ำ เศรษฐกิจการใช้ที่ดิน เพื่อให้มีการใช้ที่ดินให้ เหมาะสมกับคุณภาพของ ดินในเขตนั้น ๆ
3. กรมวิชาการเกษตร	- ดำเนินการในด้านการค้นคว้าทดลองในเรื่องพืช ปุ๋ย ยา ปราบศัตรูพืช การวิจัยเกี่ยวกับวิทยาการ แขนใหม่เพื่อ เพิ่มผลผลิตในเขตปฏิรูปที่ดิน
4. กรมส่งเสริมการเกษตร	- ดำเนินการให้บริการด้านส่งเสริม โดยใช้วิทยาการ เกษตรแผนใหม่ จัดหาเมล็ดพันธุ์พืช ยาปราบโรค ศัตรู พืช ตลอดจนการส่งเสริมจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร และการ ฝึกอบรมเกษตรกร
5. กรมประมง	- ส่งเสริมสาธิตและให้คำแนะนำในการเพาะเลี้ยง พันธุ์ สัตว์น้ำ จัดหาพันธุ์สัตว์ให้แก่เกษตรกร รวมทั้งนำไป ปล่อยเพื่อเพาะเลี้ยงในแหล่งน้ำ ตลอดจนดำเนินการขุด ลอกหนองบึงธรรมชาติเพื่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการ ประมงให้มากที่สุด
6. กรมปศุสัตว์	- ส่งเสริมสาธิตและให้คำแนะนำในด้านการเลี้ยง สัตว์ จัดหาพันธุ์สัตว์ จัดการในเรื่องทุ่งหญ้า เลี้ยงสัตว์ - ให้ความช่วยเหลือจัดหาอาหารสัตว์ให้แก่เกษตรกรและ ให้บริการในด้านสัตว์แพทย์
7. กรมชลประทาน	- ก่อสร้างและปรับปรุงระบบการชลประทานและ ทางลำ เลียง ขุดบ่อน้ำเพื่อการชลประทานและการ อุปโภค บริโภค ตลอดจนดำเนินการในด้านการ ป้องกันอุทกภัย
8. สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง	- ประสานงานการจัดรูปที่ดินและดำเนินการตาม พระ ราชบัญญัติการจัดรูปที่ดิน
9. กรมป่าไม้	- ดำเนินการ ในด้านการจัดให้มีป่าไม้ชุมชนในแหล่งที่ เหมาะสมและบำรุงรักษาป่าไม้ธรรมชาติที่สงวน ไว้

## ตารางที่ 18 (ต่อ)

ส่วนราชการ	ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ
10. กรมส่งเสริมสหกรณ์	- ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรเอนกประสงค์ รวมทั้งจัดให้มีโรงสีและยุ้งฉางสหกรณ์
11. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์	- ตรวจบัญชีของสถาบันเกษตรกรในเขตโครงการ ปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งให้การอบรมในด้านการเงินแก่ ผู้บริหารสถาบันเกษตรกรเหล่านั้น
12. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และบริษัท ไม้้อคไทย	- ช่วยเหลือจัดหาไม้สำหรับสร้างหมู่บ้านสหกรณ์ให้ แก่สมาชิก ชื้อ ผ่อนส่งในราคาถูกและดำเนินการ เอาไม้ ออกจากป่าในเขตปฏิรูปที่ดิน
13. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	- ช่วยเหลือในด้านการจัดตลาดกลางสำหรับซื้อขายสินค้า ผลิตผลการเกษตร รวมทั้งจัดหาวัสดุการ เกษตรให้ เกษตรกรได้ซื้อหาในราคาถูกจัดตั้งยุ้งฉาง เพื่อรวบรวม ผลิตผลรับซื้อผลิตผลเพื่อพุงราคา

## 2. ส่วนราชการนอกสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ส่วนราชการ	ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ
1. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	- ดำเนินการในด้านบริการให้สินเชื่อแบบต่าง ๆ แก่ เกษตรกร การให้บริการในด้านการจัดทำแผน เพิ่มผล ผลิตตามความเหมาะสม
2. กรมที่ดิน	- อำนวยความสะดวกในด้านการสำรวจรังวัดแปลงกรรม สิทธิที่ดิน การจัดทำแผนที่ภาพถ่ายทาง อากาศ แผนที่ ระวังและแผนที่อื่น ๆ ตลอดจน ออกหนังสือสำคัญ แสดงกรรมสิทธิที่ดินให้แก่ เกษตรกร
3. กรมแผนที่ทหาร	- อำนวยความสะดวกในด้านการจัดทำแผนที่ภาพ ถ่าย ทางอากาศ
4. กรมการปกครอง	- อำนวยความสะดวกในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในเขต ต่าง ๆ

ที่มา : พินิต สุวรรณะชญ, 2520

ฉะนั้น ในนโยบายที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 กันยายน 2530 จึงกำหนดให้เร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตที่ดินของเอกชนที่ประกาศเขตปฏิรูปไว้แล้ว และในที่ดินของรัฐให้แล้วเสร็จภายใน 10 ปี และ 15 ปีตามลำดับ โดยที่ของรัฐให้เร่งกระจายสิทธิการถือครองเป็นอันดับแรกก่อนการพัฒนาและขยายการปฏิรูปที่ดินในที่ของเอกชนให้มากขึ้น

จากเหตุผลที่สำคัญในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น ได้ระบุว่าจำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้นเพราะเกษตรกรประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน เสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินควร จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและเกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกร เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงแล้ว คนส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรจะเน้นการปฏิรูปที่ดินในที่ของเอกชนเพื่อกระจายการถือครองที่ดินจากผู้ที่มียึดถืออยู่มากไปสู่ผู้ที่มีที่ดินน้อย แต่จนถึงปัจจุบันจำนวนเนื้อที่ที่ดำเนินการได้ในที่ของเอกชนมีจำนวนน้อยกว่าในที่ดินของรัฐ

หากพิจารณาถึงความเดือดร้อนของเกษตรกรในเรื่องที่ดินทำกิน จนต้องมีการปฏิรูปที่ดินขึ้นในประเทศไทยนั้น มีสาเหตุมาจากปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงในที่ดินเอกชน ปัญหาในที่ดินของรัฐเพิ่งจะมารุนแรงในภายหลัง

เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2518 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 3/2518 โดยมีแผนงานจัดซื้อที่ดินใน 7 จังหวัด รวม 29 อำเภอ จำนวน 730,000 ไร่ ในราคาไร่ละ 1,550 บาท จ่ายเงินสดร้อยละ 25 ออกพันธบัตรให้ ร้อยละ 75 และเป็นค่าปรับปรุงที่ดินที่ซื้อไปอีก 91.25 ล้านบาท จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 14 ปี ส.ป.ก.สามารถซื้อที่ดินได้เพียง 361,391 ไร่ เนื่องจากราคาที่ดินที่ ส.ป.ก. ประเมินให้แก่เจ้าของที่ดินต่ำกว่าราคาในท้องตลาดจึงไม่สามารถจัดซื้อได้

จากข้อคิดเห็นที่ ดร. ไชยงค์ ชูชาติ ได้กล่าวไว้ในข้อเสนอแนะได้พิจารณาที่จะนำที่ดินของรัฐมาทำการปฏิรูปที่ดินเช่นกัน แต่ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าที่ดินของรัฐที่มีคนครอบครองอยู่แล้ว จะไม่สามารถนำมาจัดให้เกษตรกรเช่าทำกินได้ โดยมีข้อความดังนี้

"ที่ดินของรัฐดังกล่าวทั้งหมดนี้จำเป็นจะต้องสำรวจให้ทราบจำนวนแน่นอนว่า มีอยู่เท่าใด และมีราษฎรบุกรุกเข้าไปจับจองทำกินอยู่แล้วเท่าใด ที่เหล่านี้จะสามารถจัดให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินเข้าไปอยู่ได้อีกมากน้อยเท่าใด จะต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายเพียงไร ฯลฯ เป็นเรื่องที่รัฐจะต้องทราบข้อเท็จจริงอย่างสมบูรณ์เท่าที่จะกระทำได้ ถ้าปรากฏว่าราษฎรเข้าไปครอบครองอยู่เต็มที่แล้ว รัฐก็ไม่สามารถจะนำที่ดินดังกล่าวมาจัดให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินเข้าไปอยู่เพิ่มเติมอีกได้" (ไชยงค์ ชูชาติ, 2520)

ถึงแม้ว่า ส.ป.ก.จะสามารถนำที่ของรัฐโดยเฉพาะป่าไม้ที่เสื่อมสภาพมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ก็ตาม จะวิเคราะห์ได้ว่าในขณะนั้นไม่ได้มีการบุกรุกทำลายป่าอย่างรุนแรง ป่าไม้ในปี 2518 ยังคงมีอยู่ถึงร้อยละ 40 ของเนื้อที่ทั่วประเทศ สภาพป่าไม้ยังไม่ถึงจุดวิกฤต ที่ดินที่ได้มาควร จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน สภาพปัญหาที่ดินทำกินในที่ของรัฐเพิ่งจะมารุนแรงขึ้น ภายหลังปี 2519 จนถึงปัจจุบัน อาจจะเป็นเพราะว่า

การจัดที่ดินทำกินของรัฐไม่อาจสนอง ความต้องการของจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นได้ รวมทั้งขาดการควบคุมและรักษาป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ

ต่อมาเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบตามที่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ คือ ให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติรวม 6 ป่า เนื้อที่รวม 740,000 ไร่ และให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการในพื้นที่ป่าดังกล่าวโดยไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมายกระทรวง

อาจจะกล่าวได้ว่า เป็นการเริ่มต้นที่นโยบายของรัฐมีผลให้ ส.ป.ก. เบี่ยงเบนออกจากเจตนารมณ์เดิมของการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ซึ่งต่อมาได้รับพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมาดำเนินการมากยิ่งขึ้น จนในปัจจุบันนี้ได้มีแนวคิดที่จะให้ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการจัดที่ดิน ให้กับผู้นุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเป็นการแก้ไขปัญหาป่าไม้ควบคู่กันไป

พื้นที่การดำเนินงานของ ส.ป.ก. ตั้งแต่ปี 2518 จึงแบ่งออกได้เป็น 3 ระยะ คือ

- ระยะที่ 1 ในช่วงปี 2518 ซึ่งเริ่มดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ได้เน้นหนักในที่ดินของเอกชน
- ระยะที่ 2 ภายหลังกปี 2520 เป็นต้นมา ส.ป.ก. ได้เริ่มเน้นหนักในที่ของรัฐ ทั้งที่ป่าไม้เสื่อมโทรมและที่สาธารณประโยชน์
- ระยะที่ 3 ภายหลังกปี 2530 มีแนวโน้มจากรัฐบาลว่าจะให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินงานในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

หากจะพิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะเห็นว่า มีแนวโน้มที่ ส.ป.ก. จะเข้าไปรับช่วงพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีปัญหาจากการถูกบุกรุกทำลายมาดำเนินการแก้ไขปัญหาแทน กรมป่าไม้

ถึงแม้ว่าการเบี่ยงเบนจากเจตนารมณ์เดิมของ ส.ป.ก. ที่มาจากสาเหตุที่ต้องปฏิบัติ ตามนโยบายของรัฐบาลหรือนักการเมือง โดยเข้ามาดำเนินการในที่ของรัฐที่ถูกราษฎรบุกรุกก็ตาม แต่งานของ ส.ป.ก. ก็ไม่อาจทำให้ภาพรวมของการจัดที่ดินหรือการแก้ปัญหาที่ดินในที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะด้านกรรมสิทธิ์ดีขึ้นแต่อย่างใด ยังคงมีความสับสนอยู่เช่นเดิม เพราะ ส.ป.ก. จะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับหน่วยงานจัดที่ดินอื่น ๆ ที่ให้ออกสารสิทธิขั้นสุดท้ายใน รูปโฉนดที่ดิน เช่น กรมประชาสงเคราะห์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมที่ดิน ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการทำงานของ ส.ป.ก. เป็นอย่างยิ่ง

## บทที่ 5

# รูปแบบการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของ ส.ป.ก. อาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ การจัดที่ดิน และการพัฒนา งานทั้งสองส่วนนี้ดำเนินการทั้งในที่ของรัฐและที่ของเอกชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 5.1 การจัดที่ดิน

#### 5.1.1 ที่ของรัฐ

ที่ดินของรัฐ ซึ่งส.ป.ก.นำมาจัดให้แก่เกษตรกรนั้น ได้แก่

1. ที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่ใช้แล้ว
2. ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
3. ที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่นอกเขตป่าสงวน หรือป่าเสื่อมโทรม
4. ที่ราชพัสดุที่เป็นที่ดินเพื่อการเกษตร

โดยที่ดินส่วนใหญ่ที่ส.ป.ก.นำมาดำเนินการปฏิรูปอยู่ในปัจจุบันนี้ เป็นป่าเสื่อมโทรม ซึ่งเดิมเป็นป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกราชธนุกรุก มีประชาชนอาศัยและทำการเกษตรอยู่โดยทั่วไป

#### 5.1.1.1 วิธีการจัดที่ดินในอดีต

ส.ป.ก. มีขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ดังนี้ :-

- (1) **ขั้นเตรียมการ**
  - (1.1) จัดหาที่ดินของรัฐ (ม.19(1))
  - (1.2) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมาตรา 25 (ม.19(2))
- (2) **ขั้นประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน**
  - (2.1) มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน (ม.25)
  - (2.2) ตั้ง ส.ป.ก. จังหวัด (ม.11)

- (2.3) มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ม.13)
- (3) **ขั้นดำเนินการปฏิรูปที่ดิน**
- (3.1) นำที่ดินของรัฐมาปฏิรูปที่ดิน (ม.26)
- (3.2) ห้ามเจ้าของที่ดินทำนิติกรรม (ม.28)
- (3.3) ให้เจ้าของที่ดินแจ้งรายละเอียดที่ดินและการครอบครองที่ดิน (ม.33)
- (3.4) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) พิจารณาการกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ม.19(3))
- (3.5) คปก.พิจารณาอนุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบประมาณของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี (ม.19(4))
- (3.6) คปก.พิจารณาจัดซื้อและเวนคืนที่ดินตามมาตรา 29 (คปก.มอบให้ คปจ. พิจารณาตามมติ คปก. ครั้งที่ 6/26) รวมทั้ง การพิจารณาขอคงสิทธิในที่ดินเกินกว่ากฎหมายกำหนดของเจ้าของที่ดิน (ม.19(2))
- (3.7) ในกรณีเวนคืน คปก.กำหนดเงินค่าทดแทนตาม ม.36 แต่งตั้งคณะกรรมการอุทธรณ์ ม.41 ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ ม.42,43
- (3.8) กำหนดเนื้อที่ถือครองเพื่อให้เกษตรกรได้เช่าหรือ เช่าซื้อ คปก. มอบให้ คปจ. พิจารณาตามมติ คปก. ครั้งที่ 13/21 (ม.30)
- และคปก.พิจารณาให้เกษตรกรขอเช่าหรือเช่าซื้อ เกินกำหนด (ม.31)
- (3.9) คัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ม.19(7))
- (3.10) จัดทำสัญญาเช่า, เช่าซื้อ กับเกษตรกร (ม.19(7))
- (4) **ขั้นจัดระบบการผลิตและการจำหน่าย**
- (4.1) คปก.กำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน (ม.19(5))
- (4.2) คปก.กำหนดแผนการส่งเสริมและบำรุงเกษตรกรปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกร ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข โภค การศึกษา และ



- สาธารณสุขของเกษตรกร (ม.19(6))
- (4.3) ติดตามการทำประโยชน์ของเกษตรกรเพื่อให้เป็นไปตามแผนการผลิตและการจำหน่ายที่วางไว้
- (4.4) คปก.กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจากส.ป.ก. (ม.19(9))
- (5) **ขั้นควบคุมสิทธิในที่ดิน**
- (5.1) ห้ามโอนหรือแบ่งแยกที่ดินที่ได้รับสิทธิในที่ดิน (ม.39)
- (5.2) จัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน (ม.19(10))
- (6) **ขั้นติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. - คปก.** ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน (ม.19(11))
- ก่อนปี 2531 ส.ป.ก. มีขั้นตอนหลักในการดำเนินการจัดที่ดิน คือ
- (1) - **ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน**
- (2) - **การดำเนินการสำรวจ** เมื่อประกาศเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ส.ป.ก. จะเข้าไปสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินเพื่อใช้ประกอบการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในขั้นตอนต่างๆ ซึ่งการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินข้างต้นสามารถแบ่งตามวัตถุประสงค์เพื่อการใช้งานได้ 2 อย่าง คือ
- (2.1) **แผนที่เพื่อใช้ในการออกแบบจัดรูปแปลงที่ดิน และใช้สำหรับการก่อสร้าง หรือเนื้อหาทางด้านกายภาพ ได้แก่**
- (2.1.1) การทำวงรอบขอบเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้ทราบขอบเขตที่แท้จริงของเขต ปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติบ้าง เนื่องจากแผนที่ที่ได้เป็นแผนที่ มาตรฐานเล็ก (1 : 10,000) ซึ่งบางครั้งไม่สามารถจะเก็บรายละเอียดแนวเขตได้ทุกจุดคดโค้ง จึงทำให้มีส่วนของพื้นที่ขาดหรือเกิน ไปจากแนวเขตที่แท้จริง
- (2.1.2) การสำรวจแผนที่ภูมิประเทศ เพื่อให้ทราบลักษณะของภูมิประเทศในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นว่ามีความสูงต่ำอย่างไร มีแนวถนน ทาง ห้วย หนอง คลอง บึง อยู่บริเวณจุดใดในพื้นที่ ซึ่งการสำรวจภูมิประเทศนี้จะปลูกสร้างงานต่อเนื่อง หรือหลังจากการสำรวจตามข้อ 2.1.1 แล้ว ในการนี้จะได้แผนที่ภูมิประเทศ มาตรฐาน 1 : 10,000 หรือ 1 : 5,000 สำหรับใช้ ในการดูรายละเอียดและวางแผนพัฒนาทางด้านกายภาพต่อไป
- (2.1.3) การสำรวจแผนที่รายละเอียดในบางบริเวณที่มีความเหมาะสม สำหรับการก่อสร้างหรือพัฒนาแปลงเกษตรกรรม และรายละเอียดของแผนที่ตามข้อ (2.1.2) ไม่ละเอียดเพียงพอสำหรับการออกแบบหรือวางแผนพัฒนา จึงจำเป็นต้องทำการสำรวจอย่าง

ละเอียดเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องยิ่งขึ้น ในขั้นนี้จะได้แผนที่ภูมิประเทศที่เป็น  
มาตราส่วน 1 : 4,000 หรือ 1 : 5,000 แล้วแต่วัตถุประสงค์ในการใช้งาน

(2.2) แผนที่เพื่อใช้ในการจัดที่ดิน เป็นการสำรวจเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของเกษตรกรใน  
เขตปฏิรูปที่ดินว่า รูปร่างแปลงที่ดินที่ครอบครองอยู่นั้นมี รูปร่างลักษณะอย่างไร มีแนวเขตเป็นอย่างไร  
ติดต่อกับที่ดินของใคร มีเนื้อที่จำนวนเท่าใด เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดที่ดินให้เกษตรกร  
รายนั้น หรือแบ่งย่อยที่ดินออกให้แก่เกษตรกรรายอื่นในกรณีที่ดินถือครองไว้เกินกว่าที่ ส.ป.ก. กำหนด

ในการดำเนินการสำรวจทั้ง 2 วัตถุประสงค์ข้างต้น โดยทั่วไปแล้วเป็นการสำรวจทางภาค  
พื้นดิน (GROUND SURVEY) ซึ่งใช้ค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงและต้องใช้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจำนวนมาก  
เนื่องจากไม่มีภาพถ่ายทางอากาศหรือเตรียมการเรื่องภาพถ่ายทางอากาศไม่ทันหรือไม่สัมพันธ์กันกับ  
ช่วงเวลา

(3) - การสอบสวนสิทธิ เสร็จกระจายสิทธิ เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับเกษตรกรที่ถือครองที่  
ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน สำหรับเป็นข้อพิจารณาจัดที่ดินให้หรือเจรจาลดเนื้อที่ถือครอง ซึ่งแบ่งแยก  
ขั้นตอนออกเป็น

(3.1) การสอบสวนสิทธิ เพื่อให้ได้ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับเกษตรกรที่ถือครองที่ดิน หรือ  
ที่มีความประสงค์จะขอเข้ารับที่ดินจาก ส.ป.ก. เช่น ชื่อ/สกุล อายุ ที่อยู่ อาชีพ สถานะทางครอบครัว  
การได้มาซึ่งที่ดิน สภาพการทำประโยชน์ ฯลฯ โดยอาศัยข้อมูล พื้นฐานจากการสำรวจตามข้อ (2.2)  
คือ บันทึกการทำกรังวัดรูปแผนที่และเนื้อที่แปลง ที่ดินเพื่อไปพบตัวเกษตรกรรายนั้น เมื่อได้ทำการ  
สอบสวนสิทธิแล้วจะรวบรวมข้อมูลเป็น หลักฐานเพื่อจัดทำ "บัญชีคัดเลือกเกษตรกร" สำหรับนำเสนอ  
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) ที่สามารถอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้เกษตรกรรายนั้น ได้รับที่ดิน  
จาก ส.ป.ก. ต่อไป

(3.2) การเจรจากระจายสิทธิ ในกรณีที่ผู้ถือครองที่ดินขาดคุณสมบัติหรือถือครองที่ดินเกิน  
กว่าที่กำหนด ส.ป.ก. จะเจรจาเพื่อลดเนื้อที่ถือครอง หรือแบ่งแยกกระจายที่ดินนั้นสู่เกษตรกรรายอื่นที่  
มีความประสงค์จะได้ที่ดินนั้น โดยผู้ได้รับที่ดินรายใหม่อาจต้องจ่ายค่าชดเชยการทำประโยชน์ในที่ดิน  
ให้แก่ผู้ครอบครองรายเก่าบ้าง ในส่วนที่เกี่ยวกับรายละเอียดของเกษตรกรจะรวบรวมเป็นหลักฐาน  
เสนอ คปจ. สำหรับผลงานที่เกี่ยวกับแปลงที่ดินจะถูกส่งกลับให้ช่างสำรวจตามข้อ (2.2) ทำการรังวัด  
แบ่งแปลงกระจายสิทธิตามผลการเจรจาต่อไป

ขั้นตอนการสอบสวนสิทธิ/เจรจากระจายสิทธิ ในบางครั้งอาจดำเนินการแยกจากกัน หรือใน  
บางครั้งอาจดำเนินการสอบสวนและเจรจาไปพร้อมกันก็ได้

(4) - การรังวัดแบ่งแปลงกระจายสิทธิ เป็นการคำนวณจำกัดเนื้อที่และรังวัด แบ่งแปลงที่ดิน  
ตามผลการเจรจากระจายสิทธิ ผลงานในขั้นตอนนี้จะนำกลับไปเพิ่มเติมข้อมูลในข้อ (2.2) ให้สมบูรณ์  
ยิ่งขึ้น

(5) - การคัดเลือกเกษตรกร/จัดเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ ผลงานรังวัดตาม ข้อ (2.2) หรือ  
(4) และผลการสอบสวนสิทธิ/เจรจากระจาย สิทธิตามข้อ (3) จะนำมาใช้จัดทำบัญชีคัดเลือกเกษตรกร

เพื่อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) พิจารณานุมัติหรือไม่อนุมัติให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

(5.1) การคัดเลือกเกษตรกร เกษตรกรผู้ที่จะได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. ต้องเป็นผู้ที่อื่น คำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยเกษตรกรดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติ และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ ส.ป.ก. กำหนดไว้

(5.2) การจัดเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ หลังจากเกษตรกรผ่านการคัดเลือกจาก คปจ. แล้ว จะมีการรับมอบที่ดินจาก ส.ป.ก. โดยมีการทำ "หนังสือรับมอบที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม" ไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งอาจมีการนำชี้แปลงที่ดินที่เกษตรกรผู้นั้นได้รับความคุ้มครองไปด้วย

ขั้นตอนการคัดเลือกและการจัดเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ ยังสามารถปฏิบัติได้ในหลายแนวทาง โดยบางจังหวัดไม่ได้ทำ "หนังสือรับมอบที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม" ไว้ หรือบางจังหวัดอาจมีการลงชื่อรับมอบที่ดินตั้งแต่ขั้นตอนการสอบสวนสิทธิ์ ซึ่งผู้ปฏิบัติต่างก็มีเหตุผล และข้อสนับสนุนในการปฏิบัติเช่นนั้นมากกล่าวอ้างในแต่ละเนื้อที่

#### (8) - หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01)

เป็นเอกสารสิทธิที่ทางราชการ (ส.ป.ก.) มอบให้แก่เกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน โดยมีสาระสำคัญ คือ

(6.1) รายละเอียดเกี่ยวกับแปลงที่ดิน เช่น รูปแผนที่ เนื้อที่ ตำแหน่งที่ดินซึ่งได้มาจากผลการรังวัดตามข้อ (2.2) และ (4)

(6.2) รายละเอียดเกี่ยวกับเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน เช่น ชื่อ/สกุล อายุ ซึ่งได้มาจากผลตามข้อ (3) และ (5)

(6.3) รายละเอียดการควบคุมสารบัญชีและทะเบียน ตลอดจนการจดทะเบียนด้านหลัง (เดิมเป็นแบบ ส.ป.ก. 4-01 ไม่มีสารบัญชจดทะเบียนด้านหลัง เมื่อเปลี่ยนเป็นแบบ ส.ป.ก. 4-01 ก. ได้เพิ่มเติมการจดทะเบียนไว้ด้านหลัง)

(6.4) ลายมือชื่อปฏิรูปที่ดินจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้ออกหนังสือในฐานะประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

เอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ในทางกฎหมายปัจจุบันยังไม่สามารถจำหน่ายโอนกันได้ ยกเว้นการตกทอดทางมรดก

การรับมอบเอกสาร ส.ป.ก.4-01 จาก ส.ป.ก. อาจมีทั้งจัดเป็นพิธีมอบหรือมารับที่ ส.ป.ก. ซึ่งแล้วแต่นโยบายของแต่ละจังหวัด

ขั้นตอนการดำเนินการจัดที่ดินก่อนปี 2531 ที่ลำดับไว้ข้างต้นนั้น อาจมีบาง ส.ป.ก. จังหวัดปฏิบัติแตกต่างออกไปแล้วแต่สภาพปัญหาของแต่ละจังหวัด แต่โดยส่วนใหญ่ แล้ว ส.ป.ก. จังหวัดต่าง ๆ ปฏิบัติคล้ายคลึงหรือตรงตามขั้นตอนดำเนินการที่กล่าวไว้แล้ว ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวได้พัฒนาวิธี

การมาจากคู่มือการจัดที่ดินในที่ของรัฐ โดย ส.ป.ก. และ สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียร่วมจัดทำให้เมื่อปี 2525

#### 5.1.1.2 วิธีการจัดที่ดินในปัจจุบัน

ในปี 2530 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ ส.ป.ก. นำที่ดินซึ่งกรมพัฒนาที่ดินได้จำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวรมาจัดให้เกษตรกรโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน โดยตั้งเป้าหมายไว้ประมาณ ปีละ 1.5 ล้านไร่ ส.ป.ก.จึงกำหนดวิธีการเร่งรัดงานจัดที่ดินขึ้น โดยคำนึงถึง

- ปริมาณงาน/ซึ่งจะให้เพิ่มประมาณปีละ 3 เท่าตัว จากเดิมที่เคยจัดที่ดินประมาณปีละ 5-6 แสนไร่ เป็น 2 ล้านไร่  
(ปริมาณงานปี 2531 ลดเป้าหมายลงเหลือ 1.2 ล้านไร่ ปี 2532 เหลือ 1.7 ล้านไร่)
- ทรัพยากรของ ส.ป.ก. ไม่ว่าจะเป็นบุคลากร เครื่องมือ ยานพาหนะ ค่าใช้จ่าย ฯลฯ มีอยู่จำกัดแต่ต้องสนองนโยบายของรัฐบาลให้ได้
- งานบางส่วนที่สามารถชะลอไว้ก่อนโดยไม่เกิดความเสียหาย จำเป็นต้องรอไว้ก่อนแล้วไประดมงานที่จำเป็นเฉพาะหลัก โดยจัดลำดับขั้นตอนงานใหม่

วิธีการที่กำหนดขึ้นใหม่นี้ มุ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินเป็นหลัก โดยได้ปรับปรุงจากขั้นตอนการจัดที่ดินเดิมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเน้นในจุดที่สำคัญของกระบวนการ จัดที่ดิน คือ "วัด" "จัด" "แจก" เป็นสำคัญ กล่าวคือ

(1) "วัด" คือ การรังวัดแปลงที่ดินเพื่อให้ทราบรูปร่าง แนวเขต เนื้อที่ ตำแหน่ง เช่นเดียวกับขั้นตอนก่อนปี 2531 ข้อ (2.2) โดยงาน "วัด" ได้ชะลอขั้นตอนการสำรวจ ตามข้อ (2.1) (ก่อนปี 2531) ออกไปทั้งหมด เหลือเพียงการรังวัดตามข้อ 2.2 (ก่อนปี 2531) ซึ่งกำหนดให้ได้ปริมาณงานแล้วเสร็จสมบูรณ์ สามารถใช้งานต่อเนื่องในขั้นตอนต่อไปในช่วงเวลาประมาณรอบ 15 วัน แทนขั้นตอนเดิม ซึ่งผลงานรังวัดจะแล้วเสร็จเมื่อ สิ้นสุดการปฏิบัติงาน (รอบปี)

จากการเร่งรัดผลงานรังวัดให้แล้วเสร็จเป็น "กลุ่มแปลง" ในรอบ 15 วัน แทนที่ ของเดิมซึ่งจะแล้วเสร็จทั้งโครงการ (รอบปี) ดังกล่าวแล้ว ทำให้สามารถเร่งรัดและกำหนด จุดแล้วเสร็จของบริเวณแปลงที่ดินที่สำรวจ ตลอดจนรูปแผนที่ เนื้อที่ต่าง ๆ แล้วจึงส่งผลให้งานสอบสวนสิทธิ์และเจรจากระบายสิทธิ์ในขั้นตอนต่อมาสามารถเริ่มงานได้เร็วขึ้น แทนที่จะต้องรอให้รังวัดงานเสร็จเสียก่อนแล้วจึงส่งผลงานได้

ในการเร่งรัดงานในด้านรังวัดดังกล่าวในทางเทคนิค ได้มีการใช้ภาพถ่ายทางอากาศมาเป็นตัวควบคุมตำแหน่งแปลงที่ดินแทนที่ระวางแผนที่ และมีการใช้เครื่องมือสมัยใหม่ เข้ามาช่วย เช่น เครื่องมือวัดระยะอิเล็กทรอนิกส์ (E.D.M.) แทนที่โซลาน 40 เมตร ในการวัดระยะการใช้เครื่องมือหาเนื้อที่ระบบ Digital แทนที่การหาเนื้อที่บนภาพถ่ายโดยการวัด มาตราส่วนแล้วคำนวณหาเนื้อที่ เป็นต้น การใช้เทคนิคต่าง ๆ ดังกล่าวสามารถช่วยเร่งรัด คุณภาพและได้ปริมาณงานเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 20

(2) "จัด" เป็นขั้นตอนงานการสอบสวนสิทธิ เจริญกระจายสิทธิ การคัดเลือกฯ และการจัดเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ให้รวมอยู่ด้วยกัน ซึ่งมีแนวทางปฏิบัติ คือ

- (2.1) สอบสวนสิทธิเป็นการดำเนินการเหมือนขั้นตอนก่อนปี 2531 ข้อ 3 โดยมี การรับ - ส่งผลงานระหว่างช่างสำรวจผู้ปฏิบัติงาน "วัด" และส่งผู้ปฏิบัติงาน "จัด" ในสนาม ทุก 15 วัน ผลงานสอบสวนสิทธิส่วนหนึ่ง ประมาณร้อยละ 80 จะเป็นแปลงที่ดิน ถือครองไม่เกินสิทธิ (ตามที่กฎหมาย กำหนด) ซึ่งผลงานร้อยละ 80 นี้ เมื่อจัดทำบัญชีคัดเลือกเสร็จเสนอ คปจ. อนุมัติแล้วจะสามารถแจกเอกสาร ส.ป.ก.4-01 ก. ให้เกษตรกรผู้ถือครอง ที่ดินได้ทันที สำหรับจังหวัดที่มีความพร้อมดำเนินการจะสามารถแจก เอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ก. ให้ ภายหลังจากเริ่มรังวัดประมาณ 3 เดือน
- (2.2) เจริญกระจายสิทธิ ผลงานสอบสวนสิทธิส่วนที่มีเนื้อที่ถือครองเกินเกณฑ์ที่ กำหนด ที่เหลืออยู่ประมาณร้อยละ 20 จะต้องทำการเจริญกระจายสิทธิ ซึ่งอาจจำเป็นต้องใช้เวลาดำเนินการค่อนข้างมาก และไม่สามารถควบคุม ระยะเวลาดำเนินการได้ เหมือนขั้นตอน "วัด" หรือขั้นสอบสวนสิทธิ ผลงานที่ได้เจริญกระจายสิทธิเสร็จแล้วจะถูกส่งกลับให้ช่างสำรวจแบ่งแปลง กระจายสิทธิตามผลการเจรจาเช่นเดียวกับขั้นตอนตาม (3.2) ก่อนปี 2531
- (2.3) คัดเลือกเกษตรกร ผลงานในขั้นนี้มีวิธีดำเนินการเช่นเดียวกับข้อ 5.1 ก่อนปี 2531 โดยถือว่าเกษตรกรที่ได้รับที่ดินเริ่มต้นมีสิทธิในที่ดินตั้งแต่วันที่ คปจ. อนุมัติให้ได้รับแปลงที่ดินไปจาก ส.ป.ก. ส่วนขั้นตอนการ "ทำหน้าที่ถือกรรมสิทธิ์เพื่อเกษตรกรรม" หรือการมอบเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ก. เป็นการดำเนินการให้ครบถ้วนตามระเบียบ

ผลงานในขั้น "จัด" ที่ดินของ ส.ป.ก. ปัจจุบันจึงมีจำนวนค่อนข้างต่ำกว่าผลงาน รังวัดค่อนข้างมาก เนื่องจากปัญหาในการเจริญกระจายสิทธิ หรือการดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินล่าช้า ซึ่งจำเป็นต้องรอกันกว่าจะประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเสียก่อน จึงจะตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) แล้วจึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) โดยจะมีการอนุมัติรายชื่อเกษตรกรผู้ผ่านการคัดเลือกในการประชุม คปจ. เป็นครั้งคราวไป

(3) "แจก" มีสาระเช่นเดียวกับขั้นตอนที่ 6 (ก่อนปี 2531) ซึ่งถ้าการดำเนินงานตามขั้นตอนข้างต้นทั้งหมดพร้อม ไม่มีปัญหาอุปสรรคมากนักจะสามารถแจกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01 ก.) ได้หลังจากเริ่มดำเนินการประมาณ 3 เดือน เป็นต้นไป

### 5.1.1.3 ผลดี/ผลเสียของวิธีการจัดที่ดินในปัจจุบัน

วิธีการจัดที่ดินแบบเร่งรัดในปัจจุบันมีข้อดีดังนี้

1. สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในงานรังวัดสามารถเร่งรัดให้ใช้เวลาเพียง 60 วัน
2. ไม่กระทบกระทั่งประชาชนมากนัก เพราะไม่มีการเปลี่ยนแปลงในแปลงที่ดิน โดยเกษตรกรส่วนใหญ่มีการถือครองที่ดินต่ำกว่า 50 ไร่
3. สนองตอบนโยบายทางการเมืองได้อย่างดี เนื่องจากสามารถจัดที่ดินให้เกษตรกรได้อย่างรวดเร็ว
4. ลงทุนในการรังวัด จัดเกษตรกรและแจกเอกสารสิทธิไม่น้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถลดต้นทุนในการรังวัดลงจากไร่ละ 114 บาท เป็นไร่ละ 40 บาท

#### ส่วนข้อเสียมีดังนี้

- 1.. วิธีการจัดที่ดินในลักษณะเร่งรัดนี้ มิใช่เป็นการกระจายสิทธิที่เป็นธรรมอย่างแท้จริง เนื่องจากผู้ถือครองที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ ตามขนาดที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดไว้ก็จะได้ที่ถือครองอยู่นั้นไปเลย ทำให้ไม่สามารถนำเอาที่ดินมากระจายให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินอื่น ๆ ให้ทัดเทียมกันมากขึ้น
2. การลงทุนพัฒนาจะต้องใช้เงินมาก เพราะเกษตรกรอยู่กระจัดกระจาย ประกอบกับมิได้มีการวางแผนแบ่งแปลงการพัฒนา วิสาหกิจพื้นฐานจะดำเนินการได้ไม่ทั่วถึง เพราะเกินขีดความสามารถของรัฐ
- 3.. วิธีการนี้อาจไม่สามารถหยุดยั้งการบุกรุกทำลายป่า ทั้งนี้เพราะผู้ที่ถือครองที่ดิน ไม่เกิน 50 ไร่อยู่ในปัจจุบัน จะได้รับรองสิทธิการครอบครองในที่ดินจำนวนนั้น ในขณะที่ผู้ ที่ไม่มีที่ดินหรือมีที่ดินน้อย มิได้รับที่ดินให้เพียงพอต่อการทำกิน จึงจำเป็นต้องบุกรุก ทำลายป่าเพื่อหาที่ดินทำกินต่อไป
4. วิธีการนี้เป็นวิธีที่ทำให้การทำงานของ ส.ป.ก. ย่ำแย่ลงเท่านั้น เพราะสามารถลดเวลาในการเจรจากับเกษตรกรลง แต่ไม่ใช่เป็นการแก้ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินและความยากจนของเกษตรกร หรือแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมของการถือครองที่ดิน

#### 5.1.2 ที่เอกชน

การปฏิรูปที่ดินในที่ของเอกชนมีการดำเนินการตามขั้นตอน ซึ่งคล้ายคลึงกับในที่ของรัฐพอสรุปได้ดังนี้ คือ

- (1) การเตรียมการเป็นการรวบรวมข้อมูล สํารวจ และคัดเลือกพื้นที่ นิเทศและประชาสัมพันธ์ ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน รับแจ้งที่ดิน ประเมินราคา กำหนดขนาดที่ดิน
- (2) งานซื้อหรือเวนคืน ได้แก่การซื้อที่ดิน เว้นคืนที่ดินและจ่ายค่าที่ดิน (การเวนคืนยังมีได้เลขนำมาดำเนินการ)
- (3) งานจัดเกษตรกรเข้าแปลงที่ดิน โดยจะทำการแบ่งแปลงที่ดิน คัดเลือกเกษตรกรทำสัญญาเช่า เช่าซื้อ จัดเกษตรกรเข้าทำกิน และอยู่อาศัยเป็นการถาวร

(4) งานประสานงานพัฒนา ส่งเสริมการเกษตร จัดหาสินเชื่อให้แก่เกษตรกรพัฒนาแหล่งน้ำ จัดรูปที่ดิน พัฒนาที่ดิน ตั้งสถาบันเกษตรกร พัฒนาการศึกษา สาธารณสุข พัฒนาชุมชนและสาธารณูปโภคของเกษตรกร

## 5.2 รูปแบบการพัฒนาในปัจจุบัน

### 5.2.1 ที่ของรัฐ

#### 5.2.1.1 รูปแบบการพัฒนาในพื้นที่ ส.ป.ก. ภายใต้งบประมาณปกติ

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมภายใต้งบประมาณปกติ ดำเนินการในที่ป่าเสื่อมโทรมที่สาธารณประโยชน์ โดย ส.ป.ก. มีการพัฒนาดังนี้

1. ก่อสร้างเส้นทางคมนาคม
2. ก่อสร้างแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร
3. ขุดคลองชลประทาน
4. ก่อสร้างแหล่งน้ำเพื่ออุปโภคและบริโภค
5. บุกเบิกพื้นที่และปรับระดับพื้นที่
6. ปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติ
7. ติดตั้งระบบไฟฟ้าและขยายเขตไฟฟ้าเข้าหมู่บ้าน
8. การบูรณะซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ เช่น ถนน แหล่งน้ำ แปลงเกษตรกรรม
9. พัฒนาแปลงเกษตรกรรม
10. จัดตั้งและปรับปรุงชุมชน
11. อนุรักษ์ดินและน้ำ

ส่วนงานพัฒนาการผลิตและเพิ่มรายได้ ประกอบด้วย

1. งานพัฒนาเกษตรกรรายย่อย โดยการวิจัยและส่งเสริมอาชีพให้แก่เกษตรกรผู้มีรายได้น้อย
2. อบรมเกษตรกรให้มีการเพิ่มรายได้ โดยการอบรมวิชาชีพ เช่น ตัดเย็บเสื้อผ้า อาชีพหัตถกรรม และอุตสาหกรรมในครัวเรือน เครื่องจักรกลการเกษตร อบรมเกษตรกรด้านวิชาการเกษตร
3. ส่งเสริมทางการเกษตร ดำเนินการวางแผนการใช้ที่ดินและผลผลิตทางการเกษตร ประสานงานส่งเสริมและฝึกอบรมเกษตรกรเกี่ยวกับการขยายพันธุ์ไม้ผลและการปลูกไม้ผล
4. ประสานงานการพัฒนาสถาบันเกษตรกร เช่น สหกรณ์การเกษตร
5. ประสานงานกับภาคเอกชน

การดำเนินงานพัฒนาขั้นพื้นฐาน ส.ป.ก. จะดำเนินการเองเป็นส่วนใหญ่โดยอาศัยงบประมาณแผ่นดิน ซึ่ง ส.ป.ก. จะเสนอขอเป็นปีๆ ไป งานบางอย่างเช่น การก่อสร้าง แหล่งน้ำ ประเภทอ่างเก็บน้ำ ส.ป.ก.อาจประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในกรณีที่เป็นกรมชลประทาน ส.ป.ก. ก็จะต้องประสานกับกรมชลประทานให้กรมชลประทานพิจารณาบรรจุงานก่อสร้างดังกล่าวไว้ในแผนงานของกรมชลประทาน วิธีการประสานงานนี้ยังไม่เป็นทางการและต้องใช้เวลาานาน แนวความคิดเกี่ยวกับการประสานงานที่จะต้องดำเนินการขึ้นอยู่กับสถานะการเป็นผู้นำของปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นสำคัญ ซึ่งจะต้องพยายามสำรวจพื้นที่และให้ความสนใจในการพัฒนาพื้นที่

สำหรับงานพัฒนาการผลิตและเพิ่มรายได้นั้น ส.ป.ก. ดำเนินการโดยการประสานงานกับหน่วยราชการอื่น กล่าวคือ ส.ป.ก. จะสำรวจความต้องการของเกษตรกร ตั้งงบประมาณแล้วเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานเกษตรจังหวัดส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการ โดย ส.ป.ก.จะทำหน้าที่จัดเตรียมเกษตรกร หรืออีกในลักษณะหนึ่ง ส.ป.ก. อาจขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบรรจุไว้ในแผนงานระดับจังหวัดของหน่วยงานนั้น วิธีการประสานงานนี้ก็เช่นเดียวกันกับวิธีการประสานงานในการพัฒนาขั้นพื้นฐานคือ มักใช้เวลานาน โดยทั่วไปอาจใช้เวลาเป็นปีหรือสองปี นอกจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีงบประมาณเหลือ

#### 5.2.1.2 รูปแบบการพัฒนาในพื้นที่ ส.ป.ก. ภายใต้งบเงินกู้จากต่างประเทศ

(1) โครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดิน ในปี 2527 ส.ป.ก. ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลให้กู้เงินจากธนาคารโลก เพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกราษฎรบุกรุก ภายใต้งบโครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดิน โครงการนี้ประกอบด้วย การกระจายสิทธิในที่ดินและการพัฒนาวิสาหกิจพื้นฐาน มีระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี (2527-2531) ซึ่งต่อมาได้ขยายออกไปอีก 2 ปี มีวัตถุประสงค์ในการลดระดับความยากจนของเกษตรกร ขยายการเกษตรในพื้นที่ซึ่งเป็นเกษตรน้ำฝนให้กว้างขวาง ดำเนินการในพื้นที่ รวม 1.2 ล้านไร่ ซึ่งพื้นที่แต่ละแห่งถือเป็นโครงการย่อยหนึ่งโครงการ พื้นที่เหล่านี้อยู่ใน จังหวัดเชียงราย เพชรบูรณ์ นครสวรรค์ นครราชสีมา ลพบุรี สระบุรี ศรีสะเกษ และอุทัยธานี คาดว่าจะจัดที่ดินให้เกษตรกรได้ 35,000 ครอบครัว

โครงการมีค่าใช้จ่ายรวมทั้งสิ้น 31.0 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็นเงินกู้ 17.0 ล้านดอลลาร์ (7.8 ล้านดอลลาร์เป็นเงินตราต่างประเทศ และอีก 9.2 ล้านดอลลาร์เป็นเงินบาท) เงินสมทบรัฐบาลไทย 7.2 ล้านดอลลาร์ และ ธ.ก.ส. ให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในพื้นที่ 5.3 ล้านดอลลาร์ ซึ่งจะใช้ในการชดเชยค่าที่ดินที่ได้จากผู้ที่มีที่ดินเกินสิทธิ สำหรับการลงทุน และการ เพาะปลูก

ในการดำเนินโครงการ จะมีการพัฒนาองค์กร ส.ป.ก. พร้อมทั้งจัดหาเครื่องมือและยานพาหนะเพื่อใช้ในการดำเนินการโครงการให้เพียงพอ การดำเนินการโครงการจะถือพื้นที่แต่ละแห่งเป็นโครงการย่อย โดยแต่ละพื้นที่จะต้องมีการวางแผนกิจกรรมในโครงการย่อยก่อน



ในแต่ละโครงการย่อย กิจกรรมจะประกอบด้วย การกระจายสิทธิและการพัฒนา โดยที่ กิจกรรมการพัฒนาจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันออกไปบ้างตามลักษณะของพื้นที่ แต่ ประเภทของกิจกรรมนั้นถูกกำหนดภายใต้กรอบอันเดียวกันของโครงการใหญ่ เอกสารโครงการได้ กำหนดกิจกรรมเหล่านี้ไว้แล้ว แต่ละโครงการย่อยจะกำหนดกิจกรรมที่พื้นที่นั้นมีความต้องการ กิจกรรมการพัฒนาทั้งหมดประกอบด้วย

- การสร้างหรือซ่อมแซม ถนน และสะพาน
- จัดหาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค
- การอนุรักษ์ดินและน้ำ
- การสร้างห้องเรียน
- การจัดรูปแบบการเพาะปลูก

ส.ป.ก. เป็นผู้ดำเนินการเองในส่วนของถนน สะพาน แหล่งน้ำ (ซึ่งส่วนใหญ่จ้างเหมา เอกชน) ในการอนุรักษ์ดินและน้ำ ส.ป.ก. ได้ตกลงกับกรมพัฒนาที่ดินเป็นผู้ดำเนินการในส่วนการ สร้างห้องเรียนและสถานีอนามัย ส.ป.ก. จะทำการโอนเงินให้แก่สำนักงานการประถมศึกษา กระทรวง ศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้ดำเนินการตามลำดับ

การดำเนินงานโครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดินตั้งแต่ปีงบประมาณ 2527 จนถึง 30 กันยายน 2531 หรือเมื่อสิ้นปีที่ 5 ดำเนินการไปได้ร้อยละ 58 ของงานทั้งหมด เบิกจ่ายเงินผู้ไปใช้ใน โครงการ 6.75 ล้านเหรียญสหรัฐฯ หรือคิดเป็นร้อยละ 38.64 ของงบประมาณเงินกู้ที่วางไว้ งานพัฒนา วิชากิจพื้นฐานดำเนินการแล้วเสร็จ ร้อยละ 49

นอกจากนี้ ธ.ก.ส. ยังได้ให้สินเชื่อแก่เกษตรกรภายใต้โครงการจนถึงสิ้นเดือนกรกฎาคม 2531 รวมทั้งสิ้น 2,631 ราย คิดเป็นเงินทั้งสิ้น 24,715 ล้านบาท ส่วนงานกระจายสิทธิ จนถึงสิ้นปี งบประมาณ 2530 สามารถรังวัดได้ 755,384 ไร่ หรือร้อยละ 60 ของงานทั้งหมด และแจกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ไป 11,018 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 31 ของจำนวนเกษตรกรเป้าหมาย ขณะที่ปรึกษาของ โครงการประมาณว่าจะใช้เวลาเพิ่มขึ้นอีก 2 ปี จึงจะดำเนินการได้แล้วเสร็จ และขณะนั้นธนาคารโลกได้ ตกลงขยายเวลาโครงการออกไปอีก 2 ปี เพื่อให้ส.ป.ก. ดำเนินงานโครงการได้เสร็จสมบูรณ์

โครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดินได้ใช้รูปแบบของโครงการย่อย (Sub-project Approach) ซึ่งเป็นรูปแบบใหม่ในการดำเนินงานของ ส.ป.ก. รูปแบบการดำเนินงานนี้มีทั้งศักยภาพ และข้อจำกัดในตัวเอง ซึ่งจะประมวลได้ดังนี้

#### ข้อดี

- สามารถวางแผนพัฒนาพื้นที่ได้สมบูรณ์ กล่าวคือ สามารถวางแผนพัฒนาพื้นที่ตาม ลักษณะปัญหาและศักยภาพของพื้นที่นั้นๆ เนื่องจากแต่ละพื้นที่มีลักษณะเป็น โครงการย่อยโครงการหนึ่ง ฉะนั้นจึงมีความยืดหยุ่นที่จะมีแผนการดำเนินงานที่แตกต่างไปจาก พื้นที่อื่นๆ แต่อย่างไรก็ตาม แผนแม่บทสำหรับโครงการรวมจะต้องไม่วางกรอบบังคับ มากจนเกินไป มิฉะนั้น แผนพัฒนาสำหรับแต่ละพื้นที่ก็จะมีลักษณะเหมือนหรือคล้าย

กันหมด ดังได้เกิดขึ้นในกรณีของโครงการนี้ซึ่งจะทำให้แต่ละโครงการย่อย ไม่สามารถดำเนินการพัฒนาในรูปแบบของโครงการใหญ่ได้ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของพื้นที่โครงการย่อยเพชรบูรณ์ ซึ่งอาจสามารถพัฒนาแหล่งน้ำที่มีขนาดใหญ่กว่าที่กำหนดไว้ในแผน และจะสามารถแก้ไขปัญหของพื้นที่ได้แต่ในโครงการใหญ่ไม่ได้กำหนดไว้ จึงมิได้มีการวางแผนพัฒนาแหล่งน้ำในลักษณะที่กล่าว

- สามารถสิ้นสุดโครงการได้ เนื่องจากการดำเนินงานในลักษณะเป็นโครงการจะต้องกำหนดระยะเวลาของโครงการให้แน่นอน แม้ในบางกรณีโครงการจะจำเป็นต้องขยายเวลาออกไปอีก แต่ก็ต้องกำหนดเวลาสิ้นสุดโครงการอยู่ดี
- สามารถเป็นกรอบให้มีการประสานงานได้ เนื่องจากโครงการจะต้องมีการวางแผนล่วงหน้า ฉะนั้น ในกรณีที่ ส.ป.ก. จะต้องอาศัยการดำเนินงานของหน่วยราชการอื่น ก็จะสามารถกระทำได้ แต่จะต้องมีการวางแผนร่วมกันกับหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านั้น หรือมีข้อตกลงที่แน่นอน
- สามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาได้ชัดเจน และสามารถทำให้การพัฒนาตรงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ เช่น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 กำหนดให้มีการกระจายการผลิต โครงการย่อยแต่ละแห่งอาจกำหนดแผนการพัฒนาการเกษตรที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่

#### ข้อจำกัด

- ต้องการการประสานงานที่ดี ทั้งนี้เนื่องจากการวางแผนพัฒนาพื้นที่ มักจะมีลักษณะเป็นแบบผสมผสาน จำเป็นต้องมีความร่วมมือจากหน่วยราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง การประสานงานจะต้องทำทั้งในระยะของการวางแผน และการดำเนินการตามแผน
- ต้องมีการติดตามผลที่ดี เนื่องจากโครงการมักมีระยะเวลาดำเนินการหลายปี หากปล่อยให้โครงการดำเนินการไปเรื่อย ๆ ปัญหาและอุปสรรคของโครงการอาจไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งอาจทำให้โครงการไม่ประสบผลสำเร็จตามที่วางไว้ การติดตามผลเป็นเครื่องมือการบริหารงานที่ดีอันหนึ่ง ซึ่งจะทำให้สามารถปรับโครงการไปตามสภาพแวดล้อมของโครงการที่เปลี่ยนแปลงไป
- ต้องมีการวางแผนที่ดี เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในลักษณะของโครงการย่อยมีลักษณะเป็นการพัฒนาพื้นที่ (Spatial planning) ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการศึกษาปัญหาศักยภาพและกำหนดทรัพยากรในการพัฒนา
- ต้องมีข้อมูลที่ดี การวางแผนที่ดีจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อ ส.ป.ก. มีระบบข้อมูลที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และกายภาพ ตัวอย่างเช่น ลักษณะการกระจายการถือครองที่ดินของเกษตรกร ความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ ภาวะหนี้สินของเกษตรกร เป็นต้น

(2) โครงการเงินกู้จากโครงการหนึ่งของ ส.ป.ก. คือ โครงการพัฒนาเกษตร ชลประทาน ลุ่มน้ำเจ้าพระยาดำเนินการในเขตอำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี (2526 - 2530)

โครงการนี้มีลักษณะเป็นการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรชลประทาน ควบคู่ไปกับโครงการปฏิรูปที่ดิน และใช้วิชาการเกษตรแผนใหม่ในพื้นที่ 78,000 ไร่ มีงบประมาณ แผ่นดิน 396.3 ล้านบาท และเงินกู้จาก OECF จำนวน 2,800 ล้านบาท

วัตถุประสงค์ของโครงการคือ (1) เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในพื้นที่โครงการให้สูงขึ้น (2) เพื่อปรับปรุงระบบชลประทาน คมนาคม และการพัฒนาการเกษตร โดยมีส่วนประกอบดังนี้

(1) การพัฒนาระดับฟาร์ม ดำเนินการก่อสร้างคันดิน ถนน และโครงสร้างอื่น เพื่อการส่งน้ำที่มีประสิทธิภาพ และการจัดรูปที่ดิน

(2) ระบบชลประทานและการระบายน้ำ ดำเนินการขุดคลอง สร้างสถานีสูบน้ำ เพื่อการส่งน้ำและระบายน้ำ

(3) ระบบป้องกันน้ำท่วม ดำเนินการก่อสร้างคันกันน้ำ เพื่อให้การผลิตสูงขึ้น และที่อยู่อาศัยสะดวกขึ้น

(4) ระบบถนน ดำเนินการก่อสร้างถนน และซ่อมแซมถนนที่มีอยู่แล้ว

#### 5.2.1.3 รูปแบบการพัฒนาในพื้นที่ ส.ป.ก. ภายใต้เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ส.ป.ก. ได้รับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากรัฐบาลออสเตรเลียในการดำเนินการโครงการพัฒนาการเขตปฏิรูปที่ดิน จังหวัดพิจิตร (ไทย-ออสเตรเลีย) กำหนดระยะเวลาโครงการ 5 ปี (2528 - 2532) ครอบคลุมเนื้อที่ 250,000 ไร่ มีประชาชน 42,000 ครอบครัว ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 226.24 ล้านบาท แบ่งเป็นความช่วยเหลือจากรัฐบาลออสเตรเลีย 119.28 ล้านบาท และเงินสมทบรัฐบาลไทย 106.96 ล้านบาท

วัตถุประสงค์ของโครงการมี 4 ประการ คือ

(1) เพื่อปรับปรุงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ดีขึ้น

(2) เพื่อสนับสนุนการกระจายสิทธิ

(3) เพื่อเพิ่มสมรรถนะของข้าราชการ ส.ป.ก.

(4) เพื่อลดการย้ายถิ่นตามฤดูกาล

กิจกรรมของโครงการเช่นเดียวกับโครงการประเภทอื่นคือ ประกอบด้วยงานกระจาย สิทธิ และงานพัฒนา ซึ่งงานพัฒนาภายใต้โครงการนี้ประกอบด้วย

(1) การพัฒนาน้ำได้ดินเพื่อการเกษตร ขุดเจาะบ่อนบาดาลเพื่อการเกษตรในบริเวณที่มีน้ำเพียงพอแก่การนำขึ้นมาใช้ และคุ้มค่าแก่การลงทุน

(2) การส่งเสริมการเกษตร ปรับปรุงระบบการส่งเสริมการเกษตรในเขตปฏิรูป ที่ดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ประกอบด้วย การฝึกอบรมเกษตรกร การจัดทำแปลงสาธิต การเพิ่มเจ้าหน้าที่ส่งเสริมและนักวิชาการเฉพาะด้าน ฯลฯ

(3) จัดหาน้ำสะอาดและถูกสุขลักษณะ สำหรับการอุปโภคและบริโภคให้แก่เกษตรกร โดยการขุดบ่อน้ำและติดตั้งเครื่องสูบน้ำแบบใช้มือโยก ขุดบ่อและสร้างถังเก็บน้ำ โดยใช้เครื่องสูบน้ำเก็บไว้ในถังและจัดหาระบบประปาชนบท

(4) การปรับปรุงระบบระบายน้ำ ทำการระบายน้ำออกจากพื้นที่ที่น้ำท่วมขังในระดับสูงซึ่งไม่เหมาะสมกับการปลูกข้าวพันธุ์ กข. ต่าง ๆ

(5) การให้ความช่วยเหลือทางการศึกษา ปรับปรุงอาคารสถานที่สำหรับการศึกษา การจัดหาวัสดุและอุปกรณ์การศึกษาให้แก่โรงเรียนต่าง ๆ โดยสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ

(6) การให้ความช่วยเหลือทางด้านอนามัย ดำเนินการก่อสร้างสถานอนามัยและบ้านพักเจ้าหน้าที่

### 5.2.2 ที่เอกชน

งานพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดินที่เอกชนก็มีลักษณะคล้ายคลึงกันกับงานพัฒนาในที่ของรัฐ กล่าวคืองานพัฒนาจะประกอบด้วย

- ถนน
- คลองชลประทาน
- แหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค
- การปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติ เช่น ขุดลอกคลอง หนองน้ำ
- งานติดตั้งระบบไฟฟ้า
- อบรมเกษตรกรวิชาชีพนอกเกษตรและวิชาการด้านเกษตร
- ส่งเสริมทางการเกษตร

การดำเนินการพัฒนาระบบวิสาหกิจพื้นฐานส่วนใหญ่ ส.ป.ก. เป็นผู้ดำเนินการเอง หรือจ้างเหมาให้เอกชนดำเนินการใหม่ ส่วนงานการพัฒนาด้านการฝึกอบรมหรือส่งเสริมการเกษตร ส.ป.ก. จะดำเนินการคอยประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องโดยใช้งบประมาณของ ส.ป.ก. หรือของหน่วยงานนั้น ๆ

## 5.3 ขนาดของที่ดินที่จัดให้แก่เกษตรกรในอดีตและปัจจุบัน

### 5.3.1 หลักเกณฑ์การกำหนดขนาดที่ดิน

ตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก.มีอำนาจในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินในส่วนที่เกษตรกรแต่ละครอบครัวถือครองเกิน 50 ไร่ ในกรณีที่เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง และเกิน 100 ไร่ ในกรณีที่เกษตรกรใช้เลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ (มาตรา 29)

ในการดำเนินการที่ผ่านมา ส.ป.ก. จะดำเนินการจัดซื้อที่ดินส่วนเกินจากเกษตรกรในทีละเอกชน และนำที่ดินที่เกษตรกรมีเกินสิทธิในที่ดินของรัฐมากระจายให้แก่เกษตรกรอื่นต่อไป

ขนาดของที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดให้แก่เกษตรกรทำประโยชน์นั้น ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตามสภาพการณ์ในแต่ละท้องที่ซึ่งแตกต่างกันออกไป

ในทางปฏิบัติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะกำหนดให้จัดที่ดินให้เกษตรกร ไม่เกิน 50 ไร่ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และส่วนใหญ่จะกำหนดให้จัดที่ดินให้เกษตรกรครอบครัวละ 20-30 ไร่ สำหรับพื้นที่ในเขตโครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่ง ส.ป.ก. จะเป็นผู้คำนวณขนาดเพื่อให้อัตราผลตอบแทนของโครงการอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ ปรากฏว่าในเขตพื้นที่โครงการเงินกู้ธนาคารโลกได้กำหนดให้จัดที่ดินให้เกษตรกรครอบครัวละ ไม่เกิน 15-50 ไร่ แต่ได้กำหนดขนาดต่ำสุดไร่ไม่น้อยกว่า 15 ไร่ด้วย

### 5.3.2 ปัญหาในการกำหนดขนาดของที่ดินในปัจจุบัน

ถึงแม้ว่าการกำหนดขนาดที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกร จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ ส.ป.ก. และมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติผู้ถือครองที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ จะแบ่งแยกที่ดินให้แก่ทายาทได้เป็นส่วนใหญ่<sup>1</sup> ทำให้เกิดปัญหาหลายประการด้วยกันคือ ประการแรกการจัดที่ดินโดยวิธีดังกล่าว จะเป็นการกระจายที่ดินระหว่างผู้ถือครองที่ดินอยู่ก่อนแล้วเท่านั้น และเป็นการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินแต่เพียงเล็กน้อย ดังจะเห็นได้ว่าขนาดของที่ดินหลังการกระจายสิทธิมีขนาดเฉลี่ยใกล้เคียงกับก่อนการกระจายสิทธิ และการกระจายของขนาดของที่ดินไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก เพราะไม่ได้กระจายสิทธิการถือครองอย่างแท้จริง (NIDA Consulting Center, 1986, หน้า 196-7) ประการที่สอง ผู้ที่ไรที่ทำกินจะมีโอกาสได้ที่ดินทำกินได้ยาก เพราะหลักเกณฑ์ ดังกล่าว จะให้ความสำคัญแก่ผู้ถือครองที่ดินเดิมมากกว่าผู้ไรที่ทำกินหรือผู้เช่า แต่อย่างไรก็ตาม ผลบางส่วนในโครง

<sup>1</sup> ตลอดจนอิทธิพลของผู้ถือครองที่ดินขนาดใหญ่ในท้องถิ่น ไม่ยอมให้มีการกระจายสิทธิในที่ดิน

การพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่จังหวัดเพชรบูรณ์ สามารถจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรใหม่ได้ถึงร้อยละ 38 ของการจัดที่ดินทั้งหมด (NIDA, หน้า 209) ประการที่สาม การจัดที่ดินในลักษณะนี้จะไม่เหลือที่ดินไว้สำหรับรองรับความต้องการที่ดินที่เพิ่มขึ้น

#### 5.4 การกำหนดขนาดที่ดินในอนาคต

##### 5.4.1 ความจำเป็นในอนาคต

การกำหนดขนาดของที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรมีความจำเป็น 3 ประการ คือ

1. เพื่อกระจายที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรทำกิน ให้เพียงพอและมีความทัดเทียมกันมากขึ้น
2. เพื่อการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ
3. เพื่อรองรับความต้องการที่ดินที่เพิ่มขึ้นในอนาคต

การที่จะกำหนดขนาดที่ดินที่จัดให้แก่เกษตรกรเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงขนาดของที่ดินที่ผู้ถือครองอยู่เดิมจะถือต่อไปได้ ซึ่งปัจจุบันกำหนดไว้ 50 ไร่ต่อครอบครัว ในกรณีที่ทำเกษตรกรรมปกติ และ 100 ไร่ ในกรณีที่เลี้ยงสัตว์ใหญ่ นอกจากนี้ยังมีกรอบอนุญาตให้แบ่งแยกให้แก่ทายาทอีกด้วย ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องลดลง มิฉะนั้นก็จะไม่มีที่ดินที่จะเหลือไว้จัดให้แก่ผู้ไร้ที่ทำกินหรือเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้คงจะมีปัญหาในเรื่องของการยอมรับของเกษตรกร ซึ่งเคยได้รับสิทธิเช่นนั้นอยู่ก่อนแล้ว การดำเนินงานของ ส.ป.ก. ก็จะยากขึ้นกว่าเดิม แนวทางที่จะทำไปเป็นไปได้ คือ รัฐจะต้องให้สิ่งทดแทนเป็นการแลกเปลี่ยน เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรยอมรับ

เรื่องจูงใจอย่างหนึ่ง ซึ่งจะทำให้เกษตรกรยอมรับการเปลี่ยนแปลงขนาดการถือครองที่ดินได้มากขึ้นได้แก่ รัฐจะให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างถาวรแก่เกษตรกรที่รัฐจัดที่ดินให้ ซึ่งเกษตรกรจะต้องยอมลดขนาดที่ดินของตนลงเป็นการแลกเปลี่ยน การให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนี้อาจออกในรูปของโฉนดที่ดินที่มีเงื่อนไข ซึ่งเกษตรกรจะสามารถนำไปใช้ในการ ค้ำประกันเงินกู้กับสถาบันการเงินได้ เป็นการขยับฐานะขึ้นจากเอกสาร ส.ป.ก. 4 - 01 ซึ่งนอกจากเกษตรกรจะไม่สามารถใช้เป็นเครื่องค้ำประกันเงินกู้ได้แล้ว เกษตรกรยังไม่สามารถจำหน่ายหรือเปลี่ยนมือได้นอกจากตกทอดทางมรดก อย่างไรก็ตาม การให้โฉนดแก่เกษตรกรนี้น่าจะมีเงื่อนไขคือ การเปลี่ยนมือที่ดินจะกระทำได้ในกรณีที่เกษตรกรที่รับซื้อจะนำไปใช้ในการทำการเกษตรเท่านั้น รวมทั้งให้จำนองแก่สถาบันการเงินที่รัฐให้การรับรอง ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาที่ดินเพื่อเกษตรกร การศึกษาภาคสนามแสดงว่า การลดขนาดการถือครองที่ดินของเกษตรกรเป็นไปได้ ถ้ามีการประชาสัมพันธ์ที่ดีและมีแรงจูงใจ เช่นการออกโฉนดให้ดังกล่าวมาข้างต้น

#### 5.4.2 หลักเกณฑ์การกำหนดขนาดของที่ดิน

ขนาดของที่ดินที่จะจัดให้แก่เกษตรกรขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน ปริมาณที่ดินที่มีอยู่สำหรับการนี้และความจำเป็นในอนาคตของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการรองรับประชากรที่เพิ่มขึ้น สำหรับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวแล้วคือ การกระจายการถือครองและการขจัดปัญหาความยากจนของเกษตรกร

ฉะนั้นหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการกำหนดขนาดที่ดินที่จะจัดให้เกษตรกรนั้น ถึงแม้ว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดไว้แล้วก็ตาม มีประเด็นสำคัญที่ควรจะ เน้น สรุปได้ดังนี้:-

(1) ความอุดมสมบูรณ์ของที่ดิน พิจารณาจากสมรรถนะของที่ดิน แบบแผนการเพาะปลูกที่เหมาะสม แล้วคำนวณหารายได้เฉลี่ยของพื้นที่นั้น ๆ เพื่อหาปริมาณพื้นที่ที่จะต้องใช้ในการประกอบอาชีพเกษตรกรเพื่อให้รายได้พอสมควรถือพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์มากก็สามารถจัดให้แก่เกษตรกรแต่ละรายในขนาดเล็กกว่าพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ต่ำกว่า

(2) ขนาดของครอบครัว ที่ดินที่จัดให้เกษตรกรไม่ควรเท่ากันทุกครอบครัว เนื่องจากแต่ละครอบครัวมีสมาชิกไม่เท่ากัน การจัดที่ดินให้จัดแบ่งตามขนาดของครอบครัวควรถือเอาจำนวนสมาชิกของครอบครัวที่ต้องพึ่งพิงหัวหน้าครอบครัวนั้น

(3) ขนาดเนื้อที่ถือครองเฉลี่ยของจังหวัด หลักเกณฑ์ข้อนี้ควรถือเป็นแกนกลาง เพื่อมิให้การจัดที่ดินให้เกษตรกรมีขนาดสูงกว่าหรือต่ำกว่าระดับเฉลี่ยของจังหวัดจนเกินไป

(4) จำนวนผู้ไร่ที่ทำการที่จะต้องจัดที่ดินให้

สรุปได้ว่า ขนาดของที่ดินที่จัดให้แก่เกษตรกรไม่จำเป็นต้องมีขนาดเท่ากันระหว่างพื้นที่และในพื้นที่เดียวกันก็ไม่จำเป็นต้องเท่ากันด้วย การกำหนดขนาดของที่ดินที่จัดให้เกษตรกรขึ้นอยู่กับลักษณะของพื้นที่แต่ละพื้นที่ วิธีการที่จะกำหนดขนาดของที่ดิน ควรจัดให้มีคณะกรรมการ โดยมีประชาชนและหน่วยราชการอื่น ๆ ในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งนี้จะได้ขจัดปัญหาการยอมรับของประชาชนออกไป

#### 5.5 ขนาดของที่ดินที่จะนำมาปฏิรูป

##### 5.5.1 ขนาดของที่ดินที่ดำเนินการในปัจจุบัน

ตั้งแต่ พ.ศ.2518 จนถึงสิ้นเดือนพฤศจิกายน 2531 ส.ป.ก. ได้ดำเนินการในที่ของรัฐรวม 85 แปลง คิดเป็นเนื้อที่ทั้งหมด 6,096,186 ไร่ เฉลี่ยแปลงละ 71,720 ไร่ โดยที่คาดว่าจะจัดสรรให้เกษตรกรได้ 3,948,649 ไร่ หรือเฉลี่ยแปลงละ 46,455 ไร่ หรือร้อยละ 65 ของเนื้อที่ของโครงการ ขนาดของแปลงที่นำมาดำเนินการปฏิรูปมีขนาดตั้งแต่ 339 ไร่ จนถึง 399,462 ไร่

สำหรับที่เอกชน มีที่ดินในโครงการที่ต้องดำเนินการตามที่ได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปแล้วรวม 66 แปลง มีเนื้อที่ที่คาดว่าจะซื้อได้ 900,415 ไร่ เฉลี่ยแปลงละ 13,642 ไร่ แต่ถึงสิ้นเดือนพฤศจิกายน 2531 ส.ป.ก.สามารถซื้อได้ 318,372 ไร่ หรือร้อยละ 35 ของที่ดินที่คาดว่าจะซื้อได้ ขนาดของแปลงที่คาดว่าจะซื้อได้มีขนาดตั้งแต่ 100 ไร่ ไปจนถึง 93,518 ไร่และเนื้อที่ที่ซื้อได้จริงมีขนาดแปลงตั้งแต่ 153 ไร่ จนถึง 30,000 ไร่ จะเห็นได้ว่าพื้นที่โครงการในที่ดินเอกชนมีขนาดเล็กกว่าที่ดินของรัฐค่อนข้างมาก ทั้งนี้เนื่องจากไม่สามารถซื้อที่ดินได้ตามที่วางแผนไว้

นอกจากนี้ ยังมีที่ดินพระราชทาน ซึ่ง ส.ป.ก. ได้นำมาจัดในโครงการเฉลิมพระเกียรติรวม 44,997 ไร่ และมีผู้บริจาคโดยเสด็จพระราชกุศลรวม 7,601 ไร่ ส่วนใหญ่ที่ดินเหล่านี้มีขนาดเล็ก ตั้งแต่ 100-3,000 ไร่ และมีที่ราชพัสดุอีก 6,772 ไร่ ซึ่งมีขนาดที่ดินตั้งแต่ 4-5 ไร่ และสูงสุดมีขนาด 2,323 ไร่

อาจสรุปได้ว่าที่ดินที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูป ในที่ของรัฐส่วนใหญ่มีขนาดใหญ่มากกว่า 10,000 ไร่ (ที่ดินที่มีขนาดต่ำกว่า 10,000 ไร่ มี 21 แปลง หรือร้อยละ 25) ส่วนที่ดินเอกชนมีแนวโน้มที่จะมีขนาดเล็กกว่าและอยู่กระจัดกระจายมากกว่า โดยที่ดินที่มีขนาดต่ำกว่า 10,000 ไร่ มี 21 แปลง หรือร้อยละ 32 ของแปลงที่ดินในโครงการ

ขนาดของที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูป ถ้าหากมีขนาดเล็กจะมีแนวโน้มทำให้ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่อไร่สูง เนื่องจากต้องใช้บุคลากรหรือค่าใช้จ่ายคงที่ในการดำเนินการเท่ากับแปลงใหญ่ และถ้าแปลงที่ดินอยู่กระจัดกระจายก็ยิ่งทำให้ต้นทุน หรือค่าใช้จ่ายสูงขึ้นอีก นอกจากนี้กิจกรรมการพัฒนาเช่นการสร้างวิสาหกิจพื้นฐานจะทำให้ยากและมีค่าใช้จ่ายสูงในการดำเนินการสูง

### 5.5.2 ขนาดของที่ดินที่จะดำเนินการในอนาคต

เนื่องจากความจำกัดของงบประมาณหรือทรัพยากรที่จะสามารถนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน ฉะนั้น ส.ป.ก. จึงมีความจำเป็นจะต้องพิจารณาขนาดของที่ดินที่จะนำมาดำเนินการ โดยให้ต้นทุนต่ำที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ หรือภายใต้งบประมาณที่เท่ากันให้ได้ประโยชน์หรือเกษตรกรเป้าหมายมากที่สุด การศึกษาในอดีตของ ส.ป.ก. ระบุว่าขนาดของที่ดินที่เหมาะสมคือ ประมาณ 30,000 ไร่ (Pinthong and Rabibhadana, p. ix)

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว การพิจารณาเฉพาะขนาดของพื้นที่จะไม่เพียงพอ ทั้งนี้เพราะแต่ละพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์แตกต่างกัน มีความต้องการในการพัฒนาแตกต่างกัน และมีเกษตรกรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากน้อยต่างกัน วิธีการที่ควรยึดถือในการเลือกพื้นที่เพื่อดำเนินการคือ การอาศัยเทคนิคการวิเคราะห์โครงการ โดยการพิจารณาผลประโยชน์ต้นทุนของโครงการ หากพื้นที่ใดให้ผลตอบแทนคุ้มค่า แม้จะมีขนาดเล็กก็สามารถนำมาดำเนินการได้

แต่อย่างไรก็ตามในอนาคต ส.ป.ก. จะมีพื้นที่ที่จะต้องดำเนินการอีกเป็นจำนวนมาก (อย่างน้อยประมาณ 17 ล้านไร่) ฉะนั้น หลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ดำเนินการ นอกจากจะพิจารณาจากผลตอบแทนของโครงการในพื้นที่แล้ว ควรจะพิจารณาหลักเกณฑ์อื่นต่อไปนี้ประกอบด้วย



- (1) ขนาดของพื้นที่ ส.ป.ก. ควรดำเนินการในพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่ก่อน ทั้งนี้เพราะจะสามารถดำเนินการด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่าพื้นที่ขนาดเล็ก
- (2) จำนวนประชากรที่อยู่ในพื้นที่ พื้นที่ใดที่มีประชากรอยู่เป็นจำนวนมาก ส.ป.ก. ก็ควรดำเนินการในพื้นที่นั้นๆ ก่อน ถ้าหากพื้นที่ที่มีขนาดใกล้เคียงกัน ส.ป.ก. ควรเลือกพื้นที่ที่จะให้ประโยชน์แก่เกษตรกรจำนวนมากก่อน
- (3) สำหรับพื้นที่ที่มีขนาดเล็ก ส.ป.ก. อาจพิจารณาดำเนินการเฉพาะกิจกรรม การกระจายสิทธิเท่านั้น ส่วนการพัฒนาปล่อยให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น

## 5.6 ที่มาของที่ดิน

### 5.6.1 ที่ดินของรัฐ

จากการวิเคราะห์ถึงที่ดินทำกินในอนาคตในบทที่ 2 ข้อ 2.6 ได้สรุปไว้ว่าที่ดินที่จะนำมาจัดเป็นที่ดินทำกินได้มีเหลืออยู่ประมาณ 17 ล้านไร่ ซึ่งในปัจจุบันเป็นพื้นที่ป่าเตรียมการสงวนบางส่วนและป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกบุกรุกอีกเป็นบางส่วน พื้นที่ 17 ล้านไร่นี้เป็นพื้นที่ที่กันออกภายหลังการกำหนดขอบเขตพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั่วประเทศหรือ จำนวน 128 ล้านไร่แล้ว

ที่มาของที่ดินที่จะเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้แก่ มีพื้นที่ดังกล่าวนี้ อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่ส่วนนี้ก็มีประชาชนบุกรุกเข้าอาศัยอยู่แล้ว การปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวส่วนใหญ่จะเป็นการเข้ารับรองให้ผู้ที่บุกรุกอยู่ ในปัจจุบันมีที่ดินทำกินที่ถูกต้องตามกฎหมายมากกว่าการกระจายการถือครองที่ดินไปสู่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน

### 5.6.2 ที่ดินของเอกชน

ในระยะแรกนี้ให้นำที่ดินของเอกชนที่ ส.ป.ก. ได้สำรวจไว้ว่าจะทำการจัดซื้อ จำนวน 600,000 ไร่ นั้นมาดำเนินการก่อน ในขณะที่เดียวกันให้มีการสำรวจว่าพื้นที่ใดที่มีผู้เช่ารุนแรงควรจะเข้าดำเนินการในระยะต่อไป

## 5.7 เกษตรกรเป้าหมาย

เหตุผลของการปฏิรูปที่ดินก็เพื่อกระจายการถือครองอย่างเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องการช่วยเหลือ "ผู้ไร้ที่ทำกิน" ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึง

1. เกษตรกรผู้เช่า (tenant farmer)
2. ผู้รับจ้างในงานเกษตรขนาดใหญ่เป็นการชั่วคราวหรือถาวร

3. ผู้รับจ้างในงานเกษตรขนาดเล็ก หรือขนาดกลางซึ่งดำเนินการโดยเจ้าของคนเดียว หรือผู้เช่าโดยมักทำงานชั่วคราว หรือผู้รับจ้างในฤดูที่มีความต้องการแรงงานสูงสุด (Prosterman and Riedinger, 1987, p. 178)

ส่วนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีนัยว่า เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกินคือ "เกษตรกรผู้ที่ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ" (มาตรา 4) ซึ่งในกรณีนี้หมายความว่า ผู้มีที่ดินทำกินแต่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ได้แก่ ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ กล่าวคือ บุคคลเหล่านี้ได้ยึดที่ดินของรัฐทำกิน แต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ซึ่งเป็นปัญหาการถือครองที่ดินอีกลักษณะหนึ่ง

ฉะนั้น เกษตรกรเป้าหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมน่าจะเป็นเกษตรกร หรือผู้รับจ้างในภาคเกษตรดังกล่าวข้างบนนี้ อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐบาลได้มอบหมายให้ส.ป.ก. ดำเนินการ "ปฏิรูปที่ดิน" ในที่ดินของรัฐ เป้าหมายได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากกลุ่มผู้ไร้ที่ทำกินกลุ่มนี้ เพราะที่ดินของรัฐที่มอบให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการนั้นส่วนใหญ่มีราษฎรอาศัยอยู่เต็มหมดแล้ว โดยราษฎรที่บุกรุกเข้าไปในที่ของรัฐเหล่านั้นเป็นผู้มีที่ดินทำกินแต่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นที่น่าสังเกตว่า บุคคลเหล่านี้บางส่วนอาจไม่มีที่ดินทำกินมาก่อน จึงได้บุกรุกเข้าไปทำกินในที่ของรัฐการดำเนินการของส.ป.ก. ในการจัดที่ดินให้แก่บุคคลเหล่านี้ เพื่อให้มีที่ทำกินโดยถูกต้องตามกฎหมายจึงเป็นการรับรองสิทธิในที่ดินนั้น ถือว่าเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล และนับได้ว่าเป็นการ "ปฏิรูปที่ดิน" ที่ไม่เหมือนกับประเทศอื่น ๆ

แม้ว่าการจัดที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกในที่ของรัฐจะเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล แต่การเน้นการให้ที่ดินแก่ผู้ครอบครองเดิมจะไม่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน ซึ่งก็มีอยู่ในที่ดินประเภทนี้ด้วย ฉะนั้นหากรัฐบาลต้องการให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อการกระจายกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ก็ต้องเน้นผู้ไร้ที่ดินทำกินตามความหมายดังกล่าวไว้ตอนต้น แต่การจัดที่ดินส่วนใหญ่เป็นการรับรองสิทธิผู้บุกรุกในที่ดินของรัฐ จึงทำให้การปฏิรูปที่ดินไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์เดิมที่ตั้งไว้ จึงจำเป็นต้องมีการลดขนาดการถือครองของผู้ครอบครองที่ดินอยู่เดิม โดยการให้กรรมสิทธิ์ที่มีเงื่อนไขและมีการพัฒนาวิสาหกิจพื้นฐานด้วย

เพื่อที่จะประมาณจำนวนเกษตรกรเป้าหมายดังกล่าว จึงได้มีการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ของปริมาณที่ดินที่จะจัดได้ 17 ล้านไร่ (ตามที่กล่าวถึงในบทที่ 2 หัวข้อ 2.6) กับจำนวนเกษตรกรเป้าหมายโดยใช้ขนาดที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้จัดให้แก่เกษตรกรไปแล้วตั้งแต่ปี 2518 ถึงเดือนกันยายน 2531 ดังนี้

#### ที่ดินของรัฐ

ภาคกลาง จัดให้เกษตรกรได้ 20,518 ราย เนื้อที่ 528,244 ไร่ เฉลี่ยรายละ 25.74 ไร่

ภาคเหนือ จัดให้เกษตรกรได้ 31,650 ราย เนื้อที่ 620,153 ไร่ เฉลี่ยรายละ 19.59 ไร่

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จัดให้เกษตรกรได้ 49,970 ราย เนื้อที่ 913,241 ไร่ เฉลี่ยรายละ 18.27 ไร่

ค่าเฉลี่ย 3 ภาค รายละ 21 ไร่

**ที่ดินของเอกชน**

จัดให้เกษตรกรเช่า 16,081 ราย เนื้อที่ 281,789 ไร่ เฉลี่ยรายละ 17.52 ไร่

จัดให้เกษตรกรเช่าซื้อ 2,968 ราย เนื้อที่ 52,726 ไร่ เฉลี่ยรายละ 17.76 ไร่

ที่ดินของรัฐที่มีประมาณ 17 ล้านไร่ นั้น หากจะจัดให้เกษตรกรครัวเรือนละ 21 ไร่ แล้วจะสามารถจัดให้ได้ 809,523 ครัวเรือน

ที่ดินของเอกชนที่ ส.ป.ก. ได้สำรวจและมีเป้าหมายจะจัดซื้อรวม 600,000 ไร่ หากจะจัดให้เกษตรกรครัวเรือนละ 18 ไร่แล้ว จะสามารถจัดให้ได้ประมาณ 33,000 ครัวเรือน

ทั้งสองกรณีรวมกันแล้วในระยะ 10 ปีข้างหน้า ส.ป.ก. จะมีเป้าหมายในการจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรรวม 842,523 ครัวเรือน ในที่ดินของรัฐประมาณ 17 ล้านไร่ และที่ดินของเอกชนประมาณ 600,000 ไร่ (ตารางที่ 19)

จากการวิเคราะห์ถึงข้อมูลที่ ส.ป.ก. ระบุถึงผู้ไร้ที่ดินทำกินทั่วประเทศตามตารางที่ 6 จำนวน 454,819 ครัวเรือน ผู้มีที่ดินทำกินไม่เกิน 5 ไร่ จำนวน 565,799 และผู้มีที่ดินทำกิน 5-10 ไร่ จำนวน 658,060 ครัวเรือน เกษตรกรทั้ง 3 ประเภทนี้จะมีรวมกันถึง 1,678,678 ครัวเรือน และจัดเป็นผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะต้องจัดที่ดินทำกินให้ทั้งหมดหรือ เพิ่มเติมอีกบางส่วน เป้าหมายใน 10 ปีข้างหน้าของ ส.ป.ก. จึงสามารถแก้ปัญหาที่ดินทำกินได้เพียงครึ่งหนึ่งของครัวเรือนเกษตรที่มีปัญหาเรื่องที่ดินทำกินเท่านั้น

**ตารางที่ 19 จำนวนครัวเรือนที่รัฐจะจัดที่ทำกินให้ได้ในที่ดินนอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ**

ที่มาของที่ดิน	ปริมาณ (ล้านไร่)	ครัวเรือน
ที่ดินของรัฐ <sup>1</sup>	17.0	809,5232
ที่ดินของเอกชน <sup>3</sup>	0.6	33,0004
	รวม	842,523

- 1 ที่ป่าเตรียมการสงวนและป่าสงวนแห่งชาติที่จำแนกออกเป็นที่ดินทำกิน
- 2 จัดให้ครัวเรือนละ 21 ไร่ ตามค่าเฉลี่ยที่ ส.ป.ก. ดำเนินการมาแล้วในที่ดินของ รัฐทุกโครงการ
- 3 ที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. ได้สำรวจและมีเป้าหมายจะดำเนินการ
- 4 จัดให้ครัวเรือนละ 18 ไร่ ตามค่าเฉลี่ยที่ ส.ป.ก. ดำเนินการมาแล้วในที่ดินของเอกชนทุกโครงการ

นอกจากเกษตรกรที่มีปัญหาในเรื่องไร่ที่ดินทำกิน เช่าที่ดิน และที่ดินทำกินไม่เพียงพอจำนวน 1,678,678 ครัวเรือนดังกล่าวแล้ว จะมีเกษตรกรที่เพิ่มขึ้นในระหว่างปี 2532-2538 อีกจำนวน 569,000 คน (ตารางที่ 3) ซึ่งจะต้องเป็นภาระของรัฐในการจัดหาที่ดิน ทำกินอีกจำนวนหนึ่งให้แก่เกษตรกรเหล่านี้ หากเฉลี่ยครัวเรือนละ 4 คน<sup>2</sup> จะมีจำนวน 142,250 ครัวเรือน เมื่อรวมกับที่คงเหลืออยู่อีก 836,155 ครัวเรือน (1,678,678-842,523) แล้วจะมีจำนวนครัวเรือนที่มีปัญหาที่ดินทำกินทั้งหมด 978,405 ครัวเรือน

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่ามีการขาดข้อมูลในส่วนของเกษตรกรทำกินอยู่ในเขตป่าเตรียม การสงวนหรือป่าสงวนแห่งชาติเป็นจำนวนเท่าใด การวิเคราะห์นี้จึงใช้ภาพรวมว่าเกษตรกรที่มีปัญหาเรื่องที่ดินทำกินทั้งหมดนั้น กระจุกกระจายอยู่ทั้งในเขตป่าเตรียมการสงวนและป่าสงวนแห่งชาติ

จากการวิเคราะห์ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรที่กล่าวว่า จากที่ได้วิเคราะห์ในเขตป่าเตรียมการสงวนว่า สามารถจะรองรับเกษตรกรได้ประมาณ 842,523 ครัวเรือนนั้น ที่เหลืออีกจำนวน 978,405 ครัวเรือนจึงจำเป็นต้องจัดให้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกบุกรุกในปัจจุบัน

ข้อมูลจากการสำรวจของกรมป่าไม้ในปี 2531 (กรมป่าไม้ 2532 ก) ระบุว่า พื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของประเทศหรือ 128 ล้านไร่ นั้น คงสภาพป่าไม้ประมาณ 90 ล้านไร่ และถูกบุกรุกประมาณ 38 ล้านไร่ พื้นที่ส่วนนี้จะต้องจัดเป็นที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร ส่วนที่เหลือจำนวน 978,405 ครัวเรือนดังกล่าว และจะต้องดำเนินการในแบบใดแบบหนึ่ง ที่มุ่งไปสู่การปลูกสร้างสวนป่า แทนการจัดเป็นที่ดินทำกินเพียงอย่างเดียว และประมาณว่า ที่ดินจำนวน 38 ล้านไร่ นี้ เพียงพอแก่การแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรจำนวน 978,405 ครัวเรือน (ตารางที่ 20)

## 5.8 สรุป

ตั้งแต่ พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน รัฐบาลทุกสมัยได้สนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมในแง่นโยบาย แต่ยังขาดการสนับสนุนให้ ส.ป.ก. ดำเนินการได้เต็มที่ในแง่ของมาตรการ เช่นในเรื่องของงบประมาณ การเวนคืนที่ดิน เป็นต้น

การปฏิรูปที่ดินในที่เอกชน ประสบปัญหาหลักเรื่องราคาที่ดินสูงขึ้นเรื่อยๆ เกินกำลัง ของเกษตรกรที่จะซื้อต่อจากรัฐบาล เจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ มักไม่ให้ความร่วมมือในการขายที่ดินส่วนเกินให้แก่ ส.ป.ก. การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่เอกชนต่อไปน่าจะนำวิธีการเวนคืนมาใช้

2 ค่าเฉลี่ยแรงงานเกษตรครัวเรือนละ 4 คนนี้ คำนวณจากข้อมูลทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรของกองทุนนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร

ตารางที่ 20 ประมาณการที่ดินทำกินกับครัวเรือนเกษตรกร

ประเภทของเกษตรกร	ครัวเรือน
(1) เกษตรกรที่มีปัญหาที่ดินทำกินในปัจจุบัน	1,678,6781
(2) เกษตรกรที่จะจัดที่ดินให้ทำกินได้ในพื้นที่ป่าเตรียมการสงวนและป่าสงวนแห่งชาติที่ได้จำแนกออกรวม 17 ล้านไร่ และในที่เอกชนจำนวน 600,000 ไร่	842,5232
(3) คงเหลือเกษตรกรที่มีปัญหาที่ดินทำกินในปัจจุบัน (1) - (2)	836,155
(4) เกษตรกรที่จะเพิ่มขึ้นในระหว่างปี 2532 - 2538	142,250
(5) รวมเกษตรกรที่รัฐจะต้องจัดหาที่ดินทำกินให้อีก (3) + (4)	978,4053

- 1 จากข้อมูลของ ส.ป.ก. ดังรายละเอียดในตารางที่ 6
- 2 จากการคำนวณโดยใช้ค่าเฉลี่ยครัวเรือนละ 21 ไร่ ในที่ดินของรัฐ และ 18 ไร่ต่อครัวเรือนในที่ดินของเอกชน
- 3 ที่ดินทำกินสำหรับเกษตรกรจำนวนนี้คงจะเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

การปฏิรูปที่ดินในท้องที่ที่ดำเนินการมาส่วนใหญ่ เป็นการรับรองสิทธิของผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติหรือที่สาธารณะ แม้ว่าการดำเนินการดังกล่าวของ ส.ป.ก. จะเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ฉะนั้นหากจะปรับการดำเนินการดังกล่าวนี้ให้สนองตอบวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินตามความหมายทั่วไปและเจตนารมณ์เดิม ก็จะต้องมีการลดขนาดการถือครองของผู้ครอบครองเดิมแล้วนำเอาที่ดินส่วนเกินมากระจายให้แก่ผู้ไร้ที่ทำกินให้มากขึ้น เพื่อให้การลดขนาดการถือครองเป็นไปได้ รัฐอาจให้แรงจูงใจโดยการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เกษตรกรโดยสมบูรณ์

การพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดินเท่าที่เป็นอยู่ ต้องอาศัยการประสานงานกับหน่วยราชการอื่น ๆ มีปัญหาหลายด้าน ที่สำคัญคือความล่าช้าของการพัฒนา วิธีการที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือ การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในรูปของโครงการ นอกจากนี้การดำเนินการในรูปของโครงการซึ่งจะสามารถกำหนดกิจกรรมในพื้นที่ได้ชัดเจน มีการกำหนดระยะเวลาปฏิบัติการได้แน่นอน มีการติดตามประเมินผลซึ่งจะช่วยให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กิจกรรมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ควรประกอบด้วยงานกระจายสิทธิและงานพัฒนาการกระจายสิทธิควรเน้นการกระจายการถือครองที่ดินไปสู่ผู้ไร้ที่ทำกิน ส่วนงานพัฒนาควรควบคู่กันไปกับการกระจายสิทธิ พื้นที่ใดที่สภาพเหมาะสมควรมีการบุฝั ง แบ่งแปลงเพื่อทำการก่อสร้างวิสาหกิจพื้นฐานประหยั ดขึ้น โดยจะดำเนินการเฉพาะที่จำเป็นและการใช้ที่ดินเป็นไปอย่างถูกหลักวิชาการ

เพื่อดำเนินการดังกล่าวนี้ ส.ป.ก. ควรมีการปรับปรุงองค์กรเพื่อให้บุคลากรมีความสามารถ  
เพิ่มขึ้นในการดำเนินการตามแนวทางใหม่ รายละเอียดของข้อเสนอจะปรากฏในบทที่ 9

## บทที่ 6

# การพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน

### 6.1 บทนำ

ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีขอบเขตกว้างขวางมาก ตั้งแต่การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อการเกษตร รวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อการเกษตร การให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง การดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบันได้เน้นสองเรื่องหลัก คือ

1. ปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดิน โดยจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่มีที่ดินน้อยแก่ผู้เช่าและผู้ไร้ที่ทำกิน รวมทั้งการปรับปรุงสิทธิในการถือครองที่ดินให้ถูกต้องกฎหมาย และ
2. พัฒนาอาชีพและรายได้ ซึ่งในส่วนนี้มีการพัฒนาอยู่สองส่วน ส่วนแรกเป็นการพัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งถือว่าเป็นฐานเพื่อการพัฒนาอาชีพและยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น เช่น การคมนาคม แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร เพื่ออุปโภคและบริโภค การพัฒนาสถานบันเทิงเกษตรกร และอื่นๆ ส่วนที่สองเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาอาชีพและรายได้ ซึ่งถือว่าเป็นเป้าหมายสำคัญของโครงการปฏิรูปที่ดิน ในบทนี้จะชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นและบทบาทของ ส.ป.ก. ในการพัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน ว่ามีส่วนช่วยในการพัฒนาชนบทหรือไม่เพียงไร และเมื่อมีการพัฒนาในพื้นที่แล้วควรจะมีกิจกรรมเมื่อใด

### 6.2 การพัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน

กิจกรรมหลักของ ส.ป.ก. หากพิจารณาจากงบประมาณที่ใช้และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง จะเน้นไปในเรื่องของการพัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉลี่ยค่าใช้จ่ายในแต่ละโครงการจะเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้ประมาณร้อยละ 70-85 งบประมาณส่วนใหญ่ใช้ในการพัฒนาเส้นทางคมนาคม รองลงมาคือการพัฒนาแหล่งน้ำ ทั้งแหล่งน้ำเพื่อการเพาะปลูกและเพื่ออุปโภคและบริโภค ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องจำเป็นในการพัฒนาอาชีพและรายได้ รวมทั้งยกระดับความเป็นอยู่ การจัดที่ดินส่วนใหญ่จัดในที่ดินของรัฐ ซึ่งเดิมเป็นป่าสงวนแห่งชาติ แต่มีสภาพเสื่อมโทรมถูกรายถูกรุก จึงไม่มีเครือข่ายถนนในพื้นที่

สภาพการคมนาคมติดต่อกันระหว่างหมู่บ้าน การติดต่อกับบริการสาธารณะต่างๆ เช่น โรงเรียน และสถานที่ราชการไม่สะดวก ความจำเป็นในเรื่องนี้จึงมีมาก สิ่งที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการเพียงแต่เสริมกับเครือข่ายถนนที่มีอยู่แล้ว ส่วนแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรก็ดำเนินการในพื้นที่ที่จะมีศักยภาพ และช่วยเสริมในเรื่องแหล่งน้ำดื่ม รวมทั้งช่วยติดต่อบริการสาธารณะอื่นๆ เช่น โรงเรียน และสถานีอนามัย

การพัฒนาทั้งหมดนอกจากโรงเรียนและสถานีอนามัยแล้ว ส.ป.ก. เป็นผู้ดำเนินการเองทั้งสำรวจออกแบบและก่อสร้าง อาจจะได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการอื่นบ้าง ในเรื่องแหล่งน้ำ แต่ก็มีน้อยมาก และเป็นการประสานงานในระดับพื้นที่มากกว่าส่วนกลาง

ปัญหาที่ต้องพิจารณาดำเนินการต่อไปก็คือ ภาระในการบำรุงดูแลรักษา หน่วยงานใดจะรับภาระในเรื่องนี้ การที่จะให้ ส.ป.ก.ง ต้องดูแลไปตลอด คงจะไม่ถูกต้อง เพราะภารกิจหลักของ ส.ป.ก. คือ การจัดที่ทำกินให้กับผู้ไร้ที่ดิน ในส่วนของปัจจัยพื้นฐาน จึงต้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงมาดูแล เพื่อเป็นการเตรียมการในเรื่องนี้ การจัดทำโครงการพัฒนาทั้งหมด ทั้งโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนาอาชีพควรดำเนินการในรูปโครงการ และให้หน่วยงานอื่นเข้ามามีบทบาทมากที่สุด ตั้งแต่เริ่มโครงการเพื่อจะได้ลดปัญหาในการส่งมอบ

### 6.3 บทบาทของ ส.ป.ก. ในการพัฒนาชนบท

#### 6.3.1 ปัญหาของชนบท

รัฐบาลได้พยายามที่จะปรับปรุงระดับความเป็นอยู่ของคนในชนบทมาเป็นเวลานาน แต่ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ส่วนหนึ่งเพราะว่าการนำกิจกรรมลงไปไม่ตรงกับความต้องการ ซึ่งจะไม่แก้ปัญหของชนบท จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงยุทธในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) โดยเน้นกิจกรรมที่ตรงกับความต้องการของพื้นที่ และให้ความสำคัญกับพื้นที่ ต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ก็ยังยึดหลักการเดิม แต่จะมีการพิจารณาว่าในการนำกิจกรรมลงพื้นที่ใด ควรจะพิจารณาจากความรุนแรงของปัญหาที่พื้นที่นั้นกำลังประสบ โดยพิจารณาจากข้อมูลระดับหมู่บ้าน เน้นการพัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน และแก้ไขปัญหาด้านการผลิตและการตลาด ซึ่งเป็นปัญหาที่ชนบทประสบอยู่ และมีผลต่อระดับความเป็นอยู่และรายได้ของคนในชนบท

ปัญหาโครงสร้างดังกล่าวมาแล้ว จำแนกออกได้เป็นห้ากลุ่ม กลุ่มแรกเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องปัจจัยการผลิตและความเป็นอยู่ ประกอบด้วยกรมคมนาคมและกรมสิทธิในที่ทำกิน กลุ่มที่สองเกี่ยวกับการผลิตและการตลาด ซึ่งปัญหาที่สำคัญก็๕๐ ผลผลิตต่อไร่ต่ำ การประกอบอาชีพอื่นมีจำกัด ขาดสถาบันของเกษตรกรทำหน้าที่ในการแก้ปัญหา ไม่มีโอกาสที่จะทำการเกษตรในฤดูแล้ง ปัญหาอีกสามกลุ่มที่เหลือเป็นปัญหาด้านสาธารณสุข ปัญหาด้านแหล่งน้ำ ทั้งเพื่อการเกษตรและแหล่งน้ำเพื่ออุปโภคและบริโภค และปัญหาด้านการศึกษาและความรู้



### 6.3.2 บทบาทของ ส.ป.ก. ในการแก้ปัญหา

จากปัญหาข้างต้น โดยหลักการแล้วการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. จะมีส่วนช่วยแก้ปัญหาได้หลายเรื่อง เช่น การปรับปรุงด้านคมนาคม การพัฒนาการปรับปรุงอาชีพและประสิทธิภาพในการผลิต และที่สำคัญที่สุด คือ จะช่วยแก้ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกิน ปัญหาเหล่านี้ ส.ป.ก. มีส่วนช่วยโดยตรง นอกจากนี้ยังมีบทบาทในทางอ้อม โดยเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องสาธารณสุข การศึกษา และอื่นๆ ที่เห็นว่าจำเป็นในพื้นที่

การจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ในพื้นที่จึงเป็นการลงไปช่วยแก้ปัญหาของชนบท หรือลงไปพัฒนาชนบทโดยตรง และถ้าจะพิจารณาว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ที่ ส.ป.ก. ลงไปดำเนินการเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม และยังคงขาดแคลนบริการของรัฐในเรื่องต่างๆ ดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าบทบาทของ ส.ป.ก. มีมากขึ้น และด้วยบทบาทที่สำคัญนี้เอง รัฐบาลได้รวมกิจกรรมของ ส.ป.ก. ไว้ในกรอบแนวทางพัฒนาชนบทประจำปี ทั้งในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การแก้ไขปัญหาการผลิตและการเพิ่มรายได้

### 6.3.3 การแก้ปัญหาของชนบทของ ส.ป.ก.

จากปัญหาของชนบทและภาระหน้าที่ของ ส.ป.ก. เมื่อพิจารณาว่า ส.ป.ก. ได้มีส่วนช่วยในการพัฒนาชนบทได้มากน้อยแค่ไหนนั้น จะพิจารณาเฉพาะในส่วนที่แก้ปัญหาโดยตรง คือ ปัญหาที่ทำกิน ปัญหาบริการขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีเส้นทางคมนาคม แหล่งน้ำ และสถาบันเกษตรกร และการแก้ปัญหาการผลิตและการตลาด หรือการพัฒนาอาชีพและรายได้

ในส่วนของกระจายสิทธิ ก็มีส่วนในการแก้ปัญหาคือการถือครองที่ดินโดยไม่ถูกต้อง และช่วยลดขนาดเนื้อที่ถือครองลง ป้องกันมิให้ขนาดเนื้อที่ถือครองมีมากเกินไป แต่ควรจะให้มีความสำคัญกับเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกินให้มากกว่านี้

เนื่องจากวิธีปฏิบัติในการจัดเกษตรกรลงพื้นที่ มักไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ถือครองเดิม ทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติในการลดขนาดเนื้อที่ ทำให้ผู้ไร้ที่ทำกินมีโอกาสได้รับการจัดที่ดินน้อย การประกอบอาชีพในหลายพื้นที่ทำได้จำกัด ผู้ครอบครองที่ดินส่วนหนึ่งอาศัยอยู่นอกพื้นที่ ทำให้มีการเช่าที่ดินในเขตพื้นที่ปฏิรูป ประกอบกับโอกาสที่ราคาพืชผล โดยเฉพาะพืชไร่จะมีราคาสูงขึ้นมีน้อย รายได้จากการเกษตรมีจำกัด จึงเชื่อได้ว่าปัญหาไร้ที่ทำกินและเช่าที่ดินทั้งในและนอกเขตปฏิรูปจะมีมากขึ้น

การพัฒนาบริการพื้นฐานทั้งถนนหนทาง และแหล่งน้ำ ผู้ที่อาศัยในพื้นที่ได้ประโยชน์ได้รับความสะดวกในการเดินทาง มีน้ำใช้สะดวกขึ้น ในบางพื้นที่ประโยชน์จากบริการพื้นฐานแหล่งนี้อาจจะน้อยกว่าที่ควร แต่ก็เพราะสภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัยของเกษตรกร นั้นก็คือ เกษตรกรบางส่วนอาศัยอยู่นอกพื้นที่ หรือไม่โยกย้ายเข้าไปอยู่ในที่ๆ จัดให้ ทำให้มีการใช้

ประโยชน์ไม่เต็มที่ มีปัญหาจากการใช้แหล่งน้ำเพื่อการเพาะปลูกบ้าง อาจจะเพราะข้อจำกัดของสภาพพื้นที่ หรือเพราะการออกแบบก่อสร้าง

การพัฒนาสถาบันเกษตรกรก็ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เหตุผลสำคัญก็เพราะเป็นเรื่องยากและต้องใช้เวลา เช่นเดียวกับการพัฒนากลุ่มเกษตรกรในพื้นที่อื่น และโดยหน่วยงานอื่น ถ้าจะพิจารณาว่า ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งพื้นที่ไม่อุดมสมบูรณ์ ขาดแหล่งน้ำ การประกอบอาชีพของเกษตรกรดำเนินการได้จำกัด เกษตรกรบางส่วนอาศัยอยู่นอกพื้นที่ จึงทำให้การพัฒนาสถาบันเกษตรกรมีอุปสรรคมากยิ่งขึ้น

ภาระหลักที่สำคัญของ ส.ป.ก. หลังจากทำการกระจายสิทธิ จัดเกษตรกรเข้าทำกิจ และพัฒนาปัจจัยพื้นฐาน ต่อไปก็คือพัฒนาอาชีพ และยกระดับรายได้โดยวิธีการปรับปรุงการใช้ปัจจัยการผลิตให้มีการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์เต็มที่ มีการให้คำแนะนำส่งเสริม มีการลงทุนเพิ่มเติมซึ่งจะทำให้ผลผลิตรวมและผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้น และจะทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น ผลการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ในเรื่องนี้ทำได้จำกัด ทั้งผลผลิตต่อไร่และรายได้ของครัวเรือนไม่ได้ต่างไปจากเกษตรกรนอกพื้นที่ เหตุผลที่สำคัญก็คือ การขาดแผนงานพัฒนาอาชีพ ขาดงบประมาณสนับสนุน ไม่มีบุคลากรรับผิดชอบโดยตรงและยังต้องประสบปัญหาการตลาด สิ่งที่จะทำได้ในการพัฒนาอาชีพก็คือส่งเสริมกิจกรรมย่อยโดยหวังจะให้ เป็นแหล่งรายได้เสริม

โดยสรุป ส.ป.ก. มีส่วนแก้ปัญหาในชนบทได้ แต่น่าจะดำเนินการได้มากกว่านี้ ถ้าจะช่วยเหลือปัญหาผู้ไร่ที่ทำงานให้มากขึ้น ควรมีการพัฒนาอาชีพและรายได้มากขึ้น แม้ว่าโดยสภาพข้อเท็จจริงแล้วคงจะทำให้สูงกว่าระดับเฉลี่ยนอกพื้นที่ไม่ได้ แต่ควรจะให้เท่ากับผลผลิตและรายได้เฉลี่ย และจะต้องให้ความสำคัญกับปัญหาการตลาด โดยต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น มีแผนงานการประสานงานที่ชัดเจน โดยต้องจัดทำในรูปของโครงการ สุดท้ายหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดโครงการพัฒนา งบประมาณ และอัตรากำลัง ต้องเห็นความสำคัญของการพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน มิฉะนั้นเกษตรกรจะประสบปัญหาในการประกอบอาชีพ ซึ่งมีผลต่อรายได้และความเป็นอยู่ และอาจนำไปสู่การสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินในที่สุด

#### 6.4 การยุติกิจกรรมในพื้นที่ของ ส.ป.ก.

ถ้าจะถือว่ากิจกรรมของ ส.ป.ก. เป็นการพัฒนาพื้นที่ ก็จะต้องมีการกำหนดระยะเวลา นั่นก็คือ ต้องยุติกิจกรรมที่ลงไปในพื้นที่แล้วเคลื่อนย้ายเครื่องมือ อุปกรณ์และบุคลากรเข้าไปพัฒนาในพื้นที่อื่นต่อไป ซึ่งนโยบายของรัฐบาลเองก็พยายามเร่งรัดให้หน่วยงานอื่นที่ทำการจัดที่ดินได้ยุติกิจกรรมและเฟื่องถอนสภาพโดยเร็ว

การพิจารณายุติกิจกรรมหลักในการพัฒนาพื้นที่ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้ดำเนินการบรรลุผลตามความมุ่งหมายของการปฏิรูปที่ดิน ทั้งจากแง่ของกฎหมายและในทางปฏิบัติแล้วส่งมอบพื้นที่และบริการสาธารณะต่างๆ ให้จังหวัดและหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงรับไปดูแล ถ้าจะพิจารณาเกณฑ์

การสิ้นสภาพเพื่อที่จะยุติกิจกรรมของหน่วยงานอื่นๆ เช่น ของกรมประชาสงเคราะห์และของกรมส่งเสริมสหกรณ์แล้ว ภาวะความรับผิดชอบของการปฏิรูปที่ดิน เกณฑ์ยุติกิจกรรมควรจะต้องประกอบด้วย

- (1) จัดเกษตรกรเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินครบถ้วน
- (2) มีการพัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานเสร็จตามที่กำหนดไว้ใน โครงการ หรือเพียงพอที่จะเป็นฐานในการพัฒนาอาชีพและรายได้ต่อไปได้
- (3) เกษตรกรมีการประกอบอาชีพและรายได้ใกล้เคียงกับระดับเฉลี่ยของเกษตรกรในบริเวณใกล้เคียง
- (4) ได้รับเอกสารสิทธิครบถ้วน
- (5) ระยะเวลาไม่ควรจะเกิน 10 ปี

เมื่อมีหลักเกณฑ์ครบจึงประชุมร่วมกันกับทางจังหวัด และตกลงมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับเอาสิ่งก่อสร้างและปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานไปดูแล ซึ่งจะต้องได้รับงบประมาณเพิ่มเติมเพียงพอและมีการประสานงานมาตั้งแต่เริ่มโครงการ ส่วนหนึ่งเพื่อแก้ปัญหาเกณฑ์การออกแบบและปัญหาข้อปลีกย่อยอื่นๆ ในการออกแบบก่อสร้างซึ่งแตกต่างกันบ้าง และส่วนหนึ่งเพื่อหวังผลในการพัฒนาและทำให้การยุติ และส่งมอบปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานทำได้ง่ายขึ้น

## 6.5 สรุป

มองจากภาพรวมแล้ว การพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดินถือเป็นกิจกรรมหลักที่ต้องดำเนินการหลังจากการกระจายสิทธิและจัดเกษตรกรเข้าทำกิน เพราะโดยหลักการแล้วการที่มีที่ดินเพียงอย่างเดียว จะไม่มีผลต่อรายได้และความเป็นอยู่ ต้องพัฒนาให้มีรายได้จากที่ดิน ภาระหน้าที่ในส่วนนี้มีความจำเป็นมาก ถ้ามีการจัดที่ทำกินให้กับผู้ไร้ที่ทำกินหรือผู้เช่า โดยไม่มีการพัฒนาให้มีรายได้ โอกาสที่จะสูญเสียที่ดินมีมาก แม้การจัดที่ดินให้ถือครองนั้นจะถูกต้องตามกฎหมายสำหรับผู้ครอบครองที่ดินเดิม การพัฒนา ก็ยังมีความจำเป็นทั้งในแง่การใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์และการแก้ปัญหาของชนบท

การพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดินมีทั้งเรื่องปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน ที่สำคัญก็มีถนน และแหล่งน้ำเพื่อการเพาะปลูก ในส่วนถนนผลการดำเนินการได้ผลดี ผู้อยู่ในพื้นที่ได้ประโยชน์ ปัญหาที่ต้องมองในอนาคตก็คือ ภาระในการดูแลรักษา และขั้นตอนที่จำเป็นเมื่อ ส.ป.ก. ยุติกิจกรรมในพื้นที่นั้นๆ ส่วนแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรนั้นจำเป็นต้องพัฒนาไปตามศักยภาพ และมีปัญหาบ้างทำให้เกษตรกรได้ประโยชน์ไม่เต็มที่

การพัฒนาในภาพรวมถ้าจะมองว่ามีส่วนแก้ปัญหาในชนบทได้หรือไม่ ปัญหาสำคัญที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นคือ ปัญหาที่ทำกิน ในส่วนนี้ ส.ป.ก. มีส่วนแก้ไขอยู่มาก แต่ควรจะให้ความสำคัญแก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินให้มากขึ้น การพัฒนาอาชีพและรายได้ แม้ว่าโดยภาพรวมจะมีความเป็นอยู่ดีขึ้น แต่ก็ไม่ได้ดีไปกว่าเกษตรกรนอกพื้นที่ ดังนั้นจะต้องให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวมากขึ้น โดยผนึกกำลังกับหน่วยงานอื่น เพราะถ้าการประกอบอาชีพไม่ได้ผล ก็จะทำให้เกิดการละทิ้งที่ทำกิน

การพัฒนาทั้งหมดต้องจัดทำเป็นโครงการและกำหนดระยะเวลาได้อย่างชัดเจน เมื่อถึงที่สุด  
แล้วก็ควรจะยุติกิจกรรมหลัก และส่งมอบให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยตรงดูแลต่อไป

## บทที่ 7

### สิทธิในที่ดิน

#### 7.1 บทนำ

สิทธิในที่ดินที่หน่วยงานจัดที่ดินในประเทศไทยมอบให้แก่เกษตรกร หรือสมาชิกในโครงการจัดที่ดินนั้น แตกต่างกันไปตามแต่ที่มาแห่งอำนาจในการจัดที่ดิน เช่น กรมที่ดินให้เอกสารสิทธิขั้นสุดท้ายในรูปโฉนดที่ดิน โดยห้ามโอนเป็นเวลา 10 ปี ส่วนกรมประชาสงเคราะห์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ให้เอกสารสิทธิในขั้นสุดท้ายเป็นโฉนดที่ดินเช่นเดียวกัน แต่มีการห้ามโอนเป็นเวลา 5 ปี ในส่วนของ ส.ป.ก. นั้น ได้ให้เอกสารสิทธิในรูป ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งมีความแตกต่างจากโฉนดที่ดินหลายประการ ซึ่งจะได้วิเคราะห์ถึงประเด็นที่สำคัญในบทนี้

#### 7.2 การจัดสิทธิในที่ดินของ ส.ป.ก. ในปัจจุบัน

ปัจจุบัน ส.ป.ก. ดำเนินการจัดที่ดิน 2 รูปแบบ คือ การจัดที่ดินในที่เอกชน และที่ดินของรัฐ  
**การจัดที่ดินในที่เอกชน** เป็นการจัดซื้อที่ดินจากเอกชนที่เป็นเจ้าของที่ดินแปลงใหญ่ ซึ่งมิได้ทำการเกษตรด้วยตนเองหรือผู้ที่มีที่ดินเกินสิทธิ์ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน แล้วนำมาจัดให้เกษตรกรที่เป็นผู้เช่าอยู่เดิม หรือผู้ไร้ที่ดินทำกินได้เช่าหรือเช่าซื้อ (ส.ป.ก. 2530 หน้า 32)

**การจัดที่ดินในที่ของรัฐ** เป็นการนำที่ดินที่เป็นป่าเสื่อมโทรม ที่สาธารณประโยชน์ และที่จำแนกเป็นที่จัดสรร ฯลฯ มาจัดให้เกษตรกรผู้ครอบครองอยู่เดิม หรือผู้ไร้ที่ดินทำกิน ได้มีสิทธิตามกฎหมาย (ส.ป.ก. 2530 หน้า 32)

การจัดสิทธิในที่ดินของ ส.ป.ก. มีทั้งการ เช่า เช่าซื้อ หรือให้อยู่โดยไม่คิดค่าตอบแทน ซึ่งมีรายละเอียดในทางหลักการและการปฏิบัติ ดังนี้

##### 7.2.1 การให้เช่า เช่าซื้อ หรือให้อยู่โดยไม่คิดค่าตอบแทน

การดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมีปัญหา ดังนี้

(1) **สวนทางแนวการพัฒนาของไทย** จากความซ้ำซ้อนของหน่วยงานจัดที่ดินเพื่อเกษตรกร จะเห็นได้ว่า วิวัฒนาการกฎหมายที่ดินของไทยอาจแยกออกได้ 3 ระยะ คือ ในระยะที่ที่ดินมีมากเมื่อเทียบกับประชากร กฎหมายก็ได้วางหลักให้บุคคลอาจถือครองที่ดินได้โดยไม่จำกัด

จำนวน และผู้ใดจะขออนุญาตเข้าครอบครองที่ดินแปลงใดก็ได้ ต่อมาที่ดินเริ่มมีจำนวนจำกัดก็เริ่มมีกฎเกณฑ์ที่จะสงวนที่ดินให้แก่ผู้ใช้ประโยชน์ได้คุ้มค่าเท่านั้น เช่น มีการให้ทดลองทำประโยชน์เพื่อพิสูจน์ความจริงจังของตน หรือมีการห้ามโอนกันชั่วระยะเวลาหนึ่ง ตลอดจนห้ามโอนแก่บุคคลทั่วไป เว้นบุคคลบางประเภทดังที่ระบุไว้ในกฎหมาย เป็นต้น ในช่วงเวลาที่ที่ดินมีจำกัดเป็นช่วงของการใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินมาจัดซื้อเวนคืนที่ดิน เพื่อกระจายการถือครองให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน โดยมีข้อจำกัดการห้ามโอนที่เคร่งครัดยิ่งขึ้นไปอีก เพื่อให้เกษตรกรผู้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเท่านั้นที่จะมีโอกาสได้เป็นเจ้าของที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ใน 3 ระยะที่จัดแบ่งไว้นั้นประมวลกฎหมายที่ดินเป็นกฎหมายในระยะที่ 1 ซึ่งมีการให้ขออนุญาตจับจองรายแปลงได้ (มาตรา 33) และเมื่อมีการออกโฉนดไปถึงท้องที่ใด ก็จะออกโฉนดให้แก่ผู้ที่ยังไม่มีสิทธิในที่ดินด้วยอันเป็นหลักกฎหมายที่ปฏิบัติกันอยู่ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 (มาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ)

กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งนิคมจัดเป็นกฎหมายในช่วงพัฒนาระยะที่ 2 แม้ในระยะแรกต้องการให้คนกระจายที่ทำกีดกันออกไป บางพื้นที่ก็ได้จัดให้อยู่ฟรี แต่กฎหมายก็กำหนดให้มีการเรียกเงินช่วยเหลือของรัฐมาตั้งแต่ พ.ศ. 2480-2485 หากต่อมาถูกยกเลิกไปเสีย และตั้งแต่พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ใช้บังคับ เป็นต้นมา ก็ได้มีการคิดค่าพัฒนาที่ดินเพื่อช่วยเหลือที่ รัฐบาลได้ลงไปไม่เกินไร่ละ 200 บาท ตลอดจน (มาตรา 10) ดังนั้น เมื่อก้าวเข้าสู่ระยะที่ 3 อันเป็นช่วงของกฎหมาย ปฏิรูปที่ดิน การจะจัดที่ดินให้โดยไม่คิดค่าตอบแทนกลายเป็นการสวนทางกับแนวพัฒนาของกฎหมายและทัศนคติของมหาชนในเรื่องนี้ จริงอยู่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินไปย่อมไม่ยากที่จะเสียเงินค่าที่ดิน ถ้าเป็นไปได้ แต่ก็ต้องคำนึงด้วยว่างบประมาณที่นำมาใช้จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรนั้น มาจากเงินของผู้ใดบ้าง เป็นจำนวนเท่าใด และมีเหตุชอบธรรมอะไรที่ทำให้สามารถนำมาใช้ได้

(2) *ไม่สอดคล้องกับแนวการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ* จากตารางเรื่อง "การชำระค่าที่ดินให้แก่รัฐโดยเกษตรกร" (Meliczek, 1971 อ้างถึงโดย ไชยงค์ ชูชาติ, 2520) ได้ให้ตัวอย่างของประเทศที่มีการปฏิรูปที่ดินจำนวน 38 ประเทศ ซึ่งประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจะต้องชำระค่าที่ดินให้แก่รัฐด้วย ในการนี้บางประเทศได้จำแนกออกเป็นค่าชดเชยสำหรับที่ดินบ้าง ค่าบริหารบ้าง ค่าพัฒนา หรือค่าสิ่งก่อสร้างสาธารณะบ้าง ปัญหาอยู่ที่ว่า รัฐมีนโยบายที่จะเก็บค่าที่ดินดังกล่าวเต็มจำนวนหรือเพียงบางส่วน หรือเก็บจากจำนวนที่ได้ลงทุนไปเฉพาะส่วนที่มากกว่าการพัฒนาต่างๆ ไป หรือเพียงเก็บจากผลที่ปรากฏว่า ราคาที่ดินสูงขึ้นเท่าใดกันแน่

ทุกประเทศย่อมตระหนักดีว่าเกษตรกรที่เพิ่งรับที่ดินไปใหม่ๆ นั้น ยังไม่อยู่ในภาวะที่พร้อมที่จะจ่าย เพราะเริ่มจะตั้งตัว แต่ประเทศเหล่านี้ก็ยังกำหนดให้มีการเก็บเงินชดเชยจากเกษตรกร แต่ให้ออกส่อนส่งเป็นระยะเวลายาวในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ สำหรับประเทศที่ไม่เรียกเก็บเงินชดเชยจากเกษตรกรเหล่านั้น จากตารางดังกล่าวจะมีอยู่เพียง 10 ประเทศ โดย 4 ประเทศ เป็นการปฏิรูปที่ดินในประเทศที่นิยมระบบคอมมิวนิสต์ โดยที่ดินที่ยึดมาตกเป็นของรัฐ หรือสหกรณ์ มิได้ยกให้กับเกษตรกรเป็นรายบุคคล อีก 3 ประเทศให้ชำระบ้างไม่ชำระบ้างไม่แน่นอนตามการเมือง อีก 1 ประเทศที่ดินเป็น

ของรัฐมาแต่เดิม ไม่มีการจัดซื้อหรือเวนคืน และมีอีก 2 ประเทศที่ไม่ต้องชำระซึ่งเป็นไปตามทัศนคติการเมือง สำหรับผู้ที่คุ้นเคยกับการปฏิรูปที่ดินของไต้หวันย่อมทราบว่า sell of public land ถือเป็นขั้นตอนสำคัญส่วนหนึ่งของการปฏิรูปที่ดินโดยตรง (Cheng, 1961 p. 49)

ส่วนในประเทศไทย การปฏิรูปที่ดินจะนำที่ดิน ทั้งที่เป็นของรัฐมาแต่เดิม (มาตรา 26) และที่จัดซื้อหรือเวนคืนมาจากเอกชน (มาตรา 29) มาจัดให้แก่เกษตรกร เงินภาษีของประชาชนทั้งไปจึงถูกใช้ในการจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรด้วย และในที่ดินของรัฐเอง แม้ทุนเริ่มแรกกรณีจัดซื้อหรือเวนคืนจะไม่มี แต่ก็ต้องมีการพัฒนาวิสาหกิจพื้นฐานต่างๆ เพื่อให้เกษตรกรอยู่ทำกินด้วยตนเองได้ต่อไป กิจกรรมต่างๆ จึงต้องใช้เงินภาษีของประชาชน การปฏิรูปที่ดินโดยทั่วไปจึงถือว่าเป็นการที่รัฐออกเงินทดลองไปจัดหาที่ดินให้ก่อน โดยใช้เงินภาษีของคนทั้งประเทศ แต่เกษตรกรจะต้องผ่อนส่งให้ต่อไปจนครบ เพื่อมิให้เป็นภาระแก่รัฐมากเกินไป

(3) ไม่สอดคล้องกับกฎหมายปฏิรูปที่ดินของไทย คำนิยามคำว่า "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม" ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติไว้ว่า

"การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม" หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครอง ในที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น"

เมื่อตัวบทกล่าวถึงการให้ "เช่าซื้อหรือเช่าหรือเข้าทำประโยชน์..." จึงยังมีผู้ยกขึ้นอ้างว่าข้อมรวมถึงการให้เช่าอยู่โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนด้วย เท่ากับว่าการปฏิรูปที่ดินอาจดำเนินการได้ 3 ประการ แต่ในหมุ่บทกฎหมายนั้นเป็นที่รู้กันทั่วไปว่า ถ้อยคำในบทนิยามไม่มีผลโดยตรงตามกฎหมาย (no force of law) แต่ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติในกฎหมายมากกว่าว่ากรณีนั้นๆ จะทำได้ด้อยข้อด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะอาจเป็นคำนิยามที่กำหนดกว้างเกินไปก็ได้ และเมื่อสำรวจดูแล้วมาตรา 30 อันเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการนำที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกรก็คงกล่าวแต่กรณี "เช่ากับเช่าซื้อ" ไว้เท่านั้นว่าจะจัดให้คนละเท่าใด หากได้กล่าวถึงการให้อยู่โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนแต่อย่างใดและหากผู้ใดจะอ้างว่าถ้าเป็นการให้เช่าหรือเช่าซื้อแล้ว ก็จะทำให้ได้ไม่เกินครอบครัวละ 50 ไร่ เพราะมีกำหนดอยู่ในมาตรา 30 นี้แล้ว แต่หากให้อยู่เปล่าๆ ก็อาจจะจัดให้จำนวนเท่าไรก็ได้ เพราะไม่มีกฎหมายจำกัด ดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่า เป็นสิ่งที่เป็นไปได้โดยแน่แท้ การที่ไม่มีการกำหนดวิธีการในกฎหมายว่า จะให้อยู่โดยไม่ ต้องเสียค่าตอบแทนได้กี่ไร่ จึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจกระทำได้โดยกฎหมาย เพราะความเป็นธรรมชาติของการปฏิรูปที่ดินขึ้นอยู่กับความเสียค่าตอบแทนของเกษตรกร ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินนั้นด้วย นอกจากนี้หากพิจารณามาตรา 36 ซึ่งบัญญัติว่า

"มาตรา 36 ให้คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึงการได้มาสภาพความอุดมสมบูรณ์ และทำเลที่ตั้งของที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับมูลค่าของผลิตผลเกษตรกรรมหลักที่สามารถผลิตได้จากที่ดินในท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมและแก่บรรดาเกษตรกรผู้ที่จะต้องรับภาระจ่ายค่าที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ แก่ ส.ป.ก. ต่อไปด้วย

ฯลฯ ฯลฯ"

จะ เห็น ได้ชัดเจนว่า กฎหมายคาดหมายให้เกษตรกรต้องชำระค่าตอบแทนให้แก่รัฐเสมอไม่ว่าในรูปของค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อก็ตาม

การผ่อนผันไม่เก็บค่าเช่าขณะนี้มีเป็นจำนวนมาก ในการจัดที่ดินในเขตของรัฐ โดยที่ดินที่จัดไปแล้วจำนวน 2,699,067 ไร่ นั้น มีการจัดให้เช่าเพียง 4,619.5 ไร่ คือ ร้อยละ 0.17 เท่านั้น ดังนั้น ที่ดินกว่าร้อยละ 99 ของที่ดินที่จัดสรรไปแล้ว จึงให้เกษตรกรทำกินโดยไม่คิดค่าตอบแทน

การผ่อนผันให้อยู่อาศัยนั้น เป็นกรณีที่รัฐยินยอมให้ประชาชนมีที่ทำประโยชน์ไปชั่วคราว ในระหว่างดำเนินการจัดหาพื้นที่ถาวรให้ยังไม่ได้เท่านั้น

ทำนองเดียวกับที่ผ่อนผันให้เอกชนอยู่อาศัยบนคันคลองชลประทาน หรือในที่ของการรถไฟฯ เป็นต้น ซึ่งในกรณีมีความจำเป็นจริงๆ ก็ยอมผ่อนผันยกเว้นกฎหมายกันได้ แต่การผ่อนผันนี้มีใช้ความสำเร็จของงานจัดที่ดินตามแนวทางของการปฏิรูปที่ดินที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดไว้แต่อย่างใด

(4) ปัญหาสืบเนื่อง จากการที่งานปฏิรูปที่ดินในปัจจุบันยังดำเนินการผ่อนผันการจัดทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อเป็นส่วนใหญ่ ก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมาย เช่น

- (4.1) เหตุใดเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินไปจาก ส.ป.ก. ในการปฏิรูปที่ดินจึงมีฐานะต่างกัน โดยบางคนต้องจ่ายค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อ แต่บางคนไม่ต้องจ่าย
- (4.2) การที่ ส.ป.ก. ยังจัดที่ดินให้โดยยังไม่คิดค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อนี้ ลักษณะงานจัดที่ดินของ ส.ป.ก. จึงไม่มีเอกลักษณ์ที่แตกต่างไปจากหน่วยงานจัดที่ดินแห่งอื่น ในอดีต ทั้งนี้เพราะการจัดที่ดินให้โดยไม่คิดค่าตอบแทนของหน่วยงานต่างๆ ยังคงดำเนินอยู่เคียงคู่กับการปฏิรูปที่ดิน จึงทำให้ ส.ป.ก. มีปัญหาต้องถูกตัดงบประมาณ ด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่เสมอ
- (4.3) การจัดให้อยู่โดยไม่คิดค่าตอบแทน จะก่อให้เกิดทัศนคติไม่หวงแหนที่ดินเท่าที่ควร โดยเมื่อบุกรุกก็อาจได้สิทธิในที่ดิน โดยขอการขายที่เอาเงินแล้วเคลื่อนย้ายไปหาที่ดินใหม่ก็จะมิกันเรื่อยไปไม่จบสิ้น สร้างปัญหาให้เกิดการเข้าไปบุกรุกป่าไม้ของชาติต่อไป
- (4.4) เป็นเหตุให้เงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมมีไม่เพียงพอจะใช้หมุนเวียนเพื่อจัดซื้อที่ดินจากเอกชน และเห็นว่าจำเป็นต้องเร่งรัดการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินให้จริงจังมากขึ้นเพื่อให้มีเงินหมุนเวียนกลับเข้าสู่กองทุน ฯ



- (4.5) การเก็บเงินค่าเช่าหรือเช่าซื้อ จะช่วยให้การก่อสร้างวิสาหกิจพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดินของรัฐเป็นไปได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

### 7.2.2 ส.ป.ก. 4-01 : เอกสารสิทธิ ในการปฏิรูปที่ดิน

ในทางปฏิบัติจะมีการปฏิบัติต่อ ส.ป.ก. 4-01 อย่างเอกสารสิทธิสำหรับที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 จึงดูคล้ายจะเป็นเอกสารตัวหลักในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินที่ต้องใช้งบประมาณในการจัดทำรังวัดอย่างเอาใจจริงเอาใจ และตั้งจำนวนที่จะสามารถแจกได้เป็นเป้าหมายความสำเร็จของงานด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายที่ว่าที่ดินของรัฐไม่อาจนำไปให้เกษตรกรเช่าซื้อได้ ส.ป.ก.จึงต้องอาศัยอำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกเอกสาร ส.ป.ก.4-01 เพื่อรับรองการเข้าทำประโยชน์ของเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดิน และถือเป็นผลงานการจัดที่ดินด้วย

อย่างไรก็ตาม โดยเนื้อแท้แล้ว ส.ป.ก.4-01 เป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้เกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ออกตามข้อ 6 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2522 แต่มีการจำลองแผนที่ไว้ในหนังสือนั้นด้วยเท่านั้น ทำให้ดูต่างจากใบจองตามประมวลกฎหมายที่ดินและคู่มือโฉนดที่ดิน (น.ส. 4) ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างผู้ได้รับ ส.ป.ก.4-01 กับรัฐเป็นไปตามสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าซื้อตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินนั้นต่างหาก ส่วนกรณีให้อยู่ได้โดยไม่คิดค่าตอบแทนโดยไม่ทำสัญญาเช่าก็เป็นเรื่องการผ่อนผันให้อยู่อาศัยมิใช่การให้ได้สิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น ในกรณีที่มีการแจก ส.ป.ก. 4-01 ให้โดยไม่มีการทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อผู้ถือ ส.ป.ก. 4-01 ก็ไม่มีสิทธิใดๆ ที่จะอ้างกับรัฐที่จะขอยุ่ต่อไปโดยไม่มีกำหนดและจะให้ตกเป็นสิทธิต่อไปแก่ทายาทก็ไม่ได้คงมีผลเป็นเพียงหลักฐานแสดงว่าตนได้เข้ามาอยู่อาศัยในที่ดินแปลงนั้น โดยได้รับอนุญาตแล้วและไม่เป็นความผิดฐานบุกรุกเท่านั้น แต่ยังมีได้เริ่มบันไดขั้นต้นไปสู่สิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินแต่อย่างใด ในแง่สิทธิกับรัฐ ส.ป.ก. 4-01 จึงไม่มีความสำคัญมากไปกว่าเอกสารที่ระบุว่าให้เข้าไปถือครองผ่อนผันเป็นการชั่วคราว ต่อไปจะโยกย้ายไปให้ผู้อื่นหรือไม่ก็ไม่มีข้อผูกพัน ความสำคัญในแง่เป็นเจ้าของไม่มีอยู่เลย (นอกจากตามความเป็นจริงที่ไม่โยกย้ายไปที่อื่น) การจัดให้ระวางแนวเขตที่ดิน การรังวัดเป็นรูปร่างมาตรฐานที่ดีก็ดี ต่างมิได้จำเป็นแก่ขั้นตอนการแจก ส.ป.ก. 4-01 เว้นแต่การรังวัดดังกล่าวจะนำไปใช้เพื่อออกโฉนดที่ดินจากการเช่าซื้อโดยถูกต้องต่อไป

โดยสรุปข้อที่น่าสนใจในการวิเคราะห์สถานะภาพของ ส.ป.ก. 4-01 ก็คือ การให้ความสำคัญของ ส.ป.ก.4-01 อย่างเดียวกับโฉนด จะทำให้เกษตรกรเข้าใจผิดคิดข้อขัดแย้งต่อไปกับรัฐในภายหน้าหรือไม่ และเมื่อ ส.ป.ก. 4-01 มีใช้สิ่งที่จำเป็นในแง่ของสิทธิ เพราะเป็นเพียงแต่เอกสารยืนยันให้รู้ว่าผู้ครอบครองไม่ผิดฐานบุกรุกที่ดินของรัฐ แต่สิทธิของผู้ครอบครองหากจะมีเช่นใดต้องเป็นไปตามสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อเท่านั้น มิได้มีขั้นตอนต่อไปให้เกิดสิทธิภาวะเช่นอย่างใบจองของกรมที่ดิน ดังนั้น จึง

ต้องทบทวนกันอย่างจริงจังว่าค่าใช้จ่ายในการจัดให้มี ส.ป.ก. 4-01 นั้นเหมาะสมแล้วหรือไม่ และงานรังวัดที่จัดทำไป กรมที่ดินจะเอาไปใช้ประโยชน์ต่อไปได้เพียงใด นอกจากนี้ ส.ป.ก. เคยมีการออก ส.ป.ก. 4-01 ในการจัดที่ดินในที่เอกชนด้วย แต่ต่อมาเห็นว่าเป็นการซ้ำซ้อน เพราะมีสัญญาเช่าอยู่แล้ว การออก ส.ป.ก. ในที่เอกชนจึงเลิกดำเนินการ คงออกให้ในการจัดที่ดินในที่ของรัฐเท่านั้น ดังนั้น ถ้าหากการรังวัดอย่างละเอียดในการออก ส.ป.ก. 4-01 นำไปใช้ในขั้นตอนของการออกเอกสารสำคัญของกรมที่ดินไม่ได้มากเท่าที่ควรแล้ว ก็ควรลดการรังวัดในการออก ส.ป.ก. 4-01 นั้นเสีย แต่ถ้ามีการแก้ไขกฎหมายให้เข้ากันได้ และการรังวัดในการออก ส.ป.ก. 4-01 สามารถนำไปใช้ในขั้นตอนของการออกเอกสารสำคัญของกรมที่ดินได้ ก็น่าจะยึดถือเป็นทางปฏิบัติได้

### 7.2.3 การกระจายสิทธิในที่ดิน

เป็นที่ทราบกันอยู่ทั่วไปว่าการปฏิรูปที่ดินนั้น คือ การกระจายการถือครองที่ดินเสียใหม่ (redistribution) ไม่ให้ผู้ใดมีที่ดินเกินสิทธิที่กำหนดในกฎหมาย เพื่อมิให้การถือครองที่ดินเหลื่อมล้ำกันจนผิดปกติ (World Bank, 1975, หน้า 11) และที่ดินที่จัดให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือก ก็ต้องมีขนาดเหมาะสมที่จะเกิดรายได้เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ และสอดคล้องกับวิธีการผลิตทางการเกษตรตามวิทยาการขณะนั้นๆ ดังเช่นในอิตาลีที่มีการปฏิรูปที่ดินในปี ค.ศ. 1950 ปรากฏว่า ที่ดินที่จัดแบ่งไว้มีขนาดเล็กไปสำหรับที่จะทำการเกษตรในปี ค.ศ.1970 ซึ่งนำเครื่องจักรเข้าช่วยมากขึ้น (King, 1973, p. 230) การดำเนินงานเรื่องการกระจายสิทธิในที่ดินของ ส.ป.ก. มีดังนี้ :

(1) *การดำเนินงานในที่ดินเอกชน* ตามกฎหมายในปัจจุบันกำหนดให้กระจายการถือครองโดยผู้มีการสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจะยังคงมีที่ดิน (retention) ได้ไม่เกิน 100 ไร่ (สำหรับเลี้ยงสัตว์ใหญ่) หรือ 50 ไร่ (สำหรับเกษตรกรทั่วไป) หรือ 20 ไร่ (สำหรับบุคคลที่มีไร่เกษตร) แล้วแต่กรณี (มาตรา 29) ส่วนที่เหลือจะถูกจัดซื้อเวนคืนมาจัดให้แก่เกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน แต่ในทางปฏิบัติมีปัญหาในเรื่องนี้ค่อนข้างมาก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ส.ป.ก.ยังไม่ได้จัดซื้อเวนคืนที่ดินตามความมุ่งหมายของการกระจายการถือครองตามมาตรา 29 คงเป็นแต่การเจรจาขอซื้อจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่บางรายที่สมัครใจขายเท่านั้น การจัดที่ดินในบริเวณที่เอกชน จึงมีการกระจายการถือครองแต่เพียงเล็กน้อย นอกจากนั้นการมีกฎหมายปฏิรูปที่ดินทำให้บุคคลในเขตปฏิรูปที่ดินสมัครใจแบ่งที่ดินโอนร ไปยังผู้อื่น เช่น บุคคลในครอบครัว เป็นต้น ทำให้ขนาดการถือครองเล็กลงบ้าง แต่กรณีเจ้าของที่ดินรายใหม่จะมีไร่เกษตรกรยากจนที่การปฏิรูปที่ดินมุ่งจะจัดหาที่ดินให้โดยตรง การปฏิรูปที่ดินในเขตเอกชนจึงยังไม่ได้สนองเป้าหมายโดยตรง

(2) *การดำเนินงานในที่ดินของรัฐ* ส่วนในเขตที่ดินของรัฐนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดถึงฐานะของผู้บุกรุกที่ดินของรัฐว่ามีแนวปฏิบัติเช่นใด ตามหลักการแล้ว การบุกรุกที่ดินของรัฐมีความผิดอาญาจึงจำคุก หากจะพิจารณาถึงสภาพปัจจุบันที่มีกรณีความว่าบุคคลที่บุกรุกป่าสงวนแห่งชาตินั้นเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินที่เข้าข่ายที่รัฐอาจจัดที่ดินให้ได้หากเป็นไปตามเกณฑ์ที่รัฐเห็นควร ดังที่ได้ผ่อนปรน

กันมาเป็นระยะๆ แต่ทางปฏิบัติ รายงานการศึกษาของ AIT (1981) ให้ความเห็นว่า ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ อยู่แล้วมักจะต่อต้าน ทำให้การปฏิรูปที่ดินไม่อาจดำเนินไปได้ แม้บุคคลเหล่านั้นจะครอบครองที่ดินอยู่ โดยผิดกฎหมาย แต่ก็ไม่ยอมแบ่งที่ดินบางส่วนที่ครอบครองเกินสิทธิอยู่ไปจัดให้ผู้อื่น และทางปฏิบัติ ก็มีการซื้อขายกันโดยส่งมอบอยู่แล้ว รายงานดังกล่าวจึงเห็นชอบกับการที่ ส.ป.ก. นำเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินฯ ให้เกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกได้กู้ เพื่อนำไปชำระให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินเดิมเป็น "ค่าชดเชย" สำหรับการที่ผู้นั้นได้หักร้างถางพงปรับที่ดินให้เป็นพื้นที่เกษตรไว้

อนึ่ง ข้ออ้างของผู้ต่อต้านก็เป็นอุปสรรคประการหนึ่งของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย เนื่องจากมีหน่วยงานจัดที่ดินอื่นอีกหลายหน่วยงาน ให้สิทธิอันเป็นทางเลือกที่ดีกว่าการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ในแง่ที่ราษฎรสามารถได้กรรมสิทธิ์โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน ขณะที่ ส.ป.ก. จะให้สิทธิในที่ดินได้ก็ต้องให้จ่ายค่าตอบแทน อุปสรรคที่ ส.ป.ก. ยังดำเนินการกระจายการถือครองที่ดินไม่ได้ จึงน่าจะเป็นเพราะทัศนคติของข้าราชการที่ต้องการประนีประนอมรวมทั้งความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่ต้องแก้ไขอีกประการหนึ่ง

การดำเนินงานของ ส.ป.ก. โดยวิธีจ่าย "ค่าชดเชย" นี้ ได้ส่งผลกระทบต่อคนข้างมาก เพราะกลายเป็นว่า ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐเกิดสิทธิตามกฎหมาย เพราะทำผิดกฎหมายแล้ว ยังได้ค่าชดเชยอีกด้วย หากมีการยอมรับการโอนนอกกฎหมายเช่นนี้ ผลจะเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้มีการโอนนอกกฎหมายกันมากยิ่งขึ้น แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นกับ ส.ป.ก. ในขณะนี้คือ เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินที่ ส.ป.ก. ประสงค์จะจัดที่ดินให้นั้น โดยทั่วไปเป็นเกษตรกรยากจนไม่มีเงินจะจ่ายเป็นค่าชดเชยให้แก่ผู้บุกรุกได้ ทางปฏิบัติขณะนี้ของ ส.ป.ก. จึงต้องปล่อยสินเชื่อเป็นเงินค่าชดเชยไปจำนวนหนึ่ง จำนวนการจัดที่ดินจึงไม่อาจขยายออกไปได้มากเท่าที่ควร และในแง่ของเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินรายใหม่ กลับปรากฏเป็นภาระที่มากยิ่งขึ้น เพราะต้องจ่ายค่าชดเชยประมาณ 2,000 บาทต่อไร่ (ค่าชดเชยในโครงการพัฒนาเขตปฏิรูปที่ดิน) แล้วจะต้องมีภาระในการจะกู้ยืมเงินก้อนอื่นมาใช้ในการพัฒนาการ ประกอบเกษตรกรกรรมของตนอีก ภาระของเกษตรกรจึงเป็นข้อจำกัดในการที่จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นมาเป็นของตนเอง

การจ่าย "ค่าชดเชย" จึงเป็นเรื่องหนึ่งที่ต้องทบทวน เพื่อให้งานปฏิรูปที่ดินบรรลุผล

(3) ผลสะท้อนของ ส.ป.ก. 4-01 เนื่องจาก ส.ป.ก. 4-01 ไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายที่แท้จริง ผู้ใดจะแจ้งอะไรอย่างไรก็ไม่ทำให้สิทธิแปรเปลี่ยนไป จึงมีการให้ผู้อื่นสมอ้างเป็นเจ้าของในที่ดินของตน จนทำให้ไม่สามารถกระจายการถือครองที่ดินได้ ดังนั้น หากเลิกเน้นการดำเนินงานด้านนอก ส.ป.ก. 4-01 เป็นหลักแต่ดำเนินการกระจายการถือครองจริงๆ โดยจัดให้ผู้ถือครองที่ดินเกิดสิทธิในที่ดินขึ้น ไม่ว่าจะโดยการเช่าหรือเช่าซื้อ สิทธิของผู้แจ้งก็จะแยกออกไปโดยผลของกฎหมาย ผู้ครอบครองที่ดินเดิมจะต้องกล่าวต่อการสูญเสียสิทธิเช่นนั้น และไม่ปฏิบัติดังที่เป็นมาอีก และถ้าหากเปิดโอกาสให้ได้กรรมสิทธิ์ไปโดยทันที จะมีผลในทางปฏิบัติมากที่สุด เพราะจะไม่มีการแจ้งการครอบครองที่ดินที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงต่อ ส.ป.ก. ดังที่เป็นมา

(4) ปัญหาแทรกซ้อนจากร่างกฎหมายในรัฐสภา พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่ระหว่างรอการแก้ไขครั้งที่ 2 พ.ศ. 2532<sup>1</sup> สำคัญในร่างมาตรา 30 วรรคสาม ทำให้ผู้ที่บุกรุกที่ดินของรัฐอยู่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจได้เช่าหรือได้เช่าซื้อ (มีกรรมสิทธิ์) ที่ดินไว้ได้ถึง 250 ไร่<sup>2</sup> ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งกับกฎหมายฉบับเดิมเป็นอย่างมาก เพราะนอกจากผู้บุกรุกจะมีสิทธิคิดว่าผู้ได้รับคัดเลือกคนอื่นๆ ที่มีได้บุกรุกที่ดินไว้ก่อน ยังจะมีสิทธิดีกว่าผู้มีกรรมสิทธิ์โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้วอีกด้วย โดยไม่ต้องพิสูจน์ความสามารถในการประกอบการเกษตร หรือการมีปัจจัยอย่างอื่นพร้อม จำนวนที่ดินก็เพิ่มไปได้ถึง 250 ไร่ และที่ดินที่ได้ไปก็เป็นกรรมสิทธิ์เด็ดขาด จะทำประโยชน์เพียงใด ละทิ้งอย่างไร ส.ป.ก. ก็ไม่สามารถจะเอาคืนส่วนที่เกิดได้นอกจากนี้ ร่างมาตรา 30 วรรคสี่ยังกำหนดไว้ด้วยว่า ถ้าครอบครองไว้ก่อน พ.ศ. 2510 ก็ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมการโอน การรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินเท่านั้น ซึ่งอาจจะมุ่งหมายให้ได้กรรมสิทธิ์ไปโดยไม่ต้องจ่ายเงินค่าที่ดิน และถ้าจะจ่ายต้องจ่ายเป็นเงินเท่าใด ในตอนท้ายของวรรคก็ให้จ่ายเฉพาะส่วนที่ไม่เกิน 50 ไร่เท่านั้น ถ้าเช่นนั้น ที่ดินส่วนที่เกินไปอีก 200 ไร่ ก็ได้รับไปโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน สมควรยกเลิกข้อความทั้ง 2 วรรค คือวรรค 3 และ 4 จากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมอย่างรุนแรง

### 7.3 สิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

แต่เดิมมาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มีบทบัญญัติห้ามโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เพิ่งได้รับไปใหม่เพียงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น เช่น 5 ปี และ 10 ปี แต่มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้มีบทกำหนดสิทธิที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับข้อจำกัดกรรมสิทธิ์เพิ่มเติมอีกหลายประการ กล่าวคือ จะแบ่งแยกไม่ได้ การตกทอดทางมรดกก็ต้องตกแก่ทายาทโดยธรรมเท่านั้น จะทำพินัยกรรมเป็นอย่างอื่นไม่ได้ ส่วนการโอนก็ให้โอนแก่สถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. ได้เท่านั้น จะโอนไปยังบุคคลธรรมดาไม่ได้ ซึ่งเป็นกรณีที่เคร่งครัด และไม่เป็นที่คุ้นเคยของคนไทย ทำให้บุคคลทั่วไปเอนเอียงไปทางไม่ยอมรับข้อจำกัดสิทธิเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อถ้อยคำในกฎหมายเขียนไว้กว้างและเปิดช่องให้ตีความได้ นักกฎหมายจึงมักจะตีความไปในทางให้มีอิสระในทรัพย์สินสิทธิเสมอ ซึ่งความไม่แน่นอนในเรื่องนี้มีอยู่มาก แม้จะเคยมีการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่วิศวกรรมการร่างกฎหมาย ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามาแล้ว ข้อแย้งก็ยังมีอยู่มากมาย

1 ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2532 และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 106 ตอนที่ 149 เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2532

2 ขนาดการถือครองที่ดินลดลงเหลือ 100 ไร่

### 7.3.1 ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้มีได้เกินสิทธิ

ตามมาตรา 29 วรรคสองและวรรคสาม ได้กำหนดให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน อยู่แล้วเกิน 50 ไร่ (หรือ 100 ไร่สำหรับการเลี้ยงสัตว์ใหญ่) หากได้ทำประโยชน์ทางเกษตรกรรมเกิน จำนวนนั้นอยู่แล้ว ก็อาจขอให้ตนมีสิทธิในที่ดินตามจำนวนที่ได้ทำประโยชน์จริงเหมือนเดิม โดยเป็น ข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องถูกบังคับจัดซื้อหรือเวนคืนให้คงเหลือที่ดินเพียง 50 ไร่ (หรือ 100 ไร่สำหรับการ เลี้ยงสัตว์ใหญ่) แต่ส่วนที่ได้รับอนุญาตให้มีได้เกินสิทธินี้ กฎหมายบังคับให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่คณะ กรรมการปฏิรูปที่ดินฯ จะได้กำหนด เช่น จะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับเกินประกอบเกษตรกรรมตามประเภท ที่ระบุ เป็นต้น หากมีการฝ่าฝืนเงื่อนไขก็ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนส่วนที่อนุญาตให้มีเกิน เพื่อนำไปจัดให้เกษตรกรอื่นในการปฏิรูปที่ดินต่อไป ที่ดินประเภทนี้ ทำให้เกิดแง่คิดว่าจะเป็นการได้ สิทธิไปโดยการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 39 หรือไม่ เพราะหากไม่ได้รับอนุญาตให้มีเกินได้แล้ว ไม่ สามารถถือครองที่ดินนี้ไว้ได้ แต่ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าการได้รับอนุญาตให้มีเกิน นี้มิได้เกิดจากการจัดซื้อหรือเวนคืน จึงยังไม่เป็นการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินแปลงนั้น ตามความ หมายในคำนิยาม คำว่า "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" แต่เป็นที่ดินที่ผู้นั้นมีกรรมสิทธิ์ไว้เกินอยู่ ก่อนแล้ว จึงจะถือว่าเป็นการได้สิทธิไปโดยการปฏิรูปที่ดินไม่ได้ การจะห้ามแบ่งแยกหรือห้ามโอนตาม มาตรา 39 จึงใช้กับที่ดินประเภทนี้ไม่ได้

ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้มีได้เกินสิทธิจะเป็นที่ดินที่อยู่ในบังคับมาตรา 39 หรือไม่นั้น สาระ สำคัญน่าจะอยู่ที่ว่า ส.ป.ก. มีความประสงค์จะได้ที่ดินนี้มาจัดให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินในกรณีมีการ ฝ่าฝืนเงื่อนไข ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าเจ้าของที่ดินจะโอนหรือแบ่งแยกไปให้ผู้อื่นได้หรือไม่ ซึ่งการอนุญาตให้ มีที่ดินได้เกินมาตรา 29 นี้ จะมีการพิจารณาคุณสมบัติของเจ้าของเป็นรายบุคคล จึงเป็นเรื่องสิทธิเฉพาะ ตัวตามระบบการอนุญาตต่างๆ ไป ไม่อาจโอนไปให้เกิดสิทธิพิเศษขึ้นได้ ถ้าเจ้าของที่ดินถึงแก่กรรม หรือทำผิดเงื่อนไขผู้อื่นก็จะถือว่า ตนอาจมีสิทธิในที่ดินเกินสิทธิเป็น 200-300 ไร่ อย่างเช่นผู้เป็นเจ้าของ เดิมไม่ได้ และตามกฎหมายได้ให้อำนาจ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินนั้น มาปฏิรูปที่ดินได้อยู่ แล้ว บทบัญญัติมาตรา 29 วรรคสองและวรรคสาม จึงเท่ากับเป็นการรับรองสิทธิของ ส.ป.ก. ที่หยุดยั้ง การจัดซื้อเวนคืนในตอนต้นเอาไว้ โดยหากมีการฝ่าฝืนโอนไปแล้วได้สิทธิ ก็ยอมเป็นการฝ่าฝืนเจตน รมณ์ของบทบัญญัตินี้ ส.ป.ก. สามารถที่จะจัดซื้อหรือเวนคืนจากผู้รับโอน ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนได้ การ จะให้อยู่ในบังคับของมาตรา 39 ก็ไม่ใช่ว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น

### 7.3.2 การเช่า

กรณีเรื่องการเช่ามีความเห็นที่ไม่เกี่ยวข้องกับมาตรา 39 และพิเคราะห์ว่า มาตรา 39 บัญญัติ ไว้เพื่อใช้กับกรณีบุคคลได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินไปจากรัฐแล้วมากกว่าว่า กรรมสิทธิ์นั้นยังคงมีข้อจำกัด ตลอดไป เพียงแต่กฎหมายใช้คำว่า "ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิ" ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างมาก ทำให้

เกิดความเข้าใจผิดโดยคิดว่า รวมถึงสิทธิในการเช่าด้วย ดังนั้นหากพิจารณาแต่เพียงถ้อยคำ ก็อาจทำให้ไม่เข้าใจถึงสภาพของนิติสัมพันธ์ที่แท้จริงระหว่างกัน (แม้ว่าที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย จะเห็นว่าที่ดินที่จะให้เช่าอยู่ในบังคับ มาตรา 39 การแบ่งแยกและการโอน จึงจะกำหนดหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงให้สอดคล้องต่อมาตรา 39 หรือ ป.พ.พ. ไม่ได้)

### 7.3.3 เช่าซื้อ

ปัญหาและประเด็นเรื่องเช่าซื้อ ก็เช่นเดียวกับเรื่องการเช่าค้ำที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และผลก็เหมือนกัน แต่เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ต่างกัน

อย่างไรก็ตาม ในร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่..) พ.ศ... ซึ่งค้างการพิจารณาอยู่ที่รัฐสภานี้<sup>3</sup> ร่างมาตรา 30 วรรคสุดท้ายบัญญัติว่า

"มาตรา 30 ๓ ล ๓

ในการจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐ ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าว จะโอนแก่กันได้ หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด"<sup>3</sup>

กรณีนี้จึงเป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่า เรื่องเช่าและเช่าซื้อไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 39 โดยมีหลักเกณฑ์ของตนเองไว้ในมาตรา 30 การตีความตามแนวอันเป็นข้อยุติที่เสนอข้างต้นจึงแจ้งชัดยิ่งขึ้น

### 7.3.4 กรรมสิทธิ์

เมื่อเกษตรกรได้เช่าซื้อที่ดินจนได้กรรมสิทธิ์ไปแล้ว ข้อจำกัดกรรมสิทธิ์ต่อมาจะเป็นไปตามมาตรา 39 ซึ่งมีข้อจำกัด 2 ประการ คือ 1) การห้ามแบ่งแยก และ 2) ข้อจำกัดการโอน

สำหรับการห้ามการแบ่งแยกนั้น เป็นเพราะที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่จัดให้จะมีขนาดเล็กอยู่แล้ว โดยตามมาตรา 30 จะจัดให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ แต่ทางปฏิบัติ ส่วนใหญ่จะจัดให้ในขนาด 15-30 ไร่ การแบ่งแยกให้เล็กลงไปอีกจะไม่พอแก่การทำมาหาเลี้ยงชีพของครอบครัวเกษตรกร ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่เหมาะสมสำหรับที่ดินเกษตรกรรมโดยตรง ซึ่งยังไม่เคยมีกำหนดในกฎหมายอื่นมาก่อน

ส่วนข้อจำกัดการโอนตามกฎหมายนี้ จะจำกัดให้โอนได้ทางมรดกโดยให้เฉพาะแก่ทายาทโดยธรรม คือ ญาติตามที่กฎหมายมรดกกำหนดไว้ การโอนโดยพินัยกรรมจะกระทำไม่ได้ ส่วนการโอนในระหว่างเกษตรกรเจ้าของที่ดินยังมีชีวิตอยู่ ให้โอนได้เฉพาะแก่สถาบันเกษตรกร อันได้แก่

<sup>3</sup> ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2532 และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่มที่ 106 ตอนที่ 149 วันที่ 8 กันยายน 2532

บรรดาสหกรณ์การเกษตร หรือโอนให้แก่ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ของการปฏิรูปที่ดินทำกินต่อไปเท่านั้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นการคุ้มครองเกษตรกรและทายาทในครอบครัว ให้มีหลักประกันที่จะมีที่ดินทำกินต่อไปได้ แต่การโอนขายที่ให้ได้เฉพาะต่อสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. มีผลให้เกษตรกรอื่นหมดสิทธิที่จะซื้อ และที่ดินจะไปอยู่รวมกันในสหกรณ์การเกษตรในที่สุด

#### 7.4 ข้อ ดี - ข้อเสียของการจัดให้เข้ากับการให้กรรมสิทธิ์

##### 7.4.1 ข้อดีของการจัดให้เข้า

- (1) เหมาะแก่เกษตรกรที่มีทุนรอนน้อย เพราะค่าเช่าที่กำหนดจะต่ำกว่าค่าเช่าซื้อ
- (2) รัฐอาจกลับเช่าใช้ที่ดินได้ เนื่องจากกรรมสิทธิ์ยังเป็นของรัฐ ดังนั้นรัฐจึงอาจกลับเช่าใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์บางอย่างหรือจัดรูปที่ดินนั้นๆ ให้เหมาะสมใหม่ได้

##### 7.4.2 ข้อเสียของการจัดให้เข้า

- (1) รัฐต้องควบคุมดูแลตลอดไป ในการจัดให้เข้าจะต้องมีการติดตามเก็บค่าเช่า ทวงถามค่าเช่า ตรวจตราทรัพย์สินให้ใช้โดยเหมาะสม ฟ้องคดีเรียกค่าเช่า คดีจับไล่ ฯลฯ ซึ่งหากดำเนินการทั่วทั้งประเทศ เมื่อกำถึงพื้นที่และจำนวนเกษตรกรแล้วย่อมเป็นภาระที่หนักมาก และจะเป็นเรื่องที่ดำเนินไปโดยไม่มีวันสิ้นสุด
- (2) รัฐต้องช่วยเหลือด้านสินเชื่อ การจัดให้เข้าประเภทที่การเช่าเป็นเพียงบุคคลสิทธินี้ (บางประเทศการเช่าเป็นทรัพย์สินสิทธิจึงสามารถไปประกันหนี้ได้ แต่ในกรณีนี้ต้องกำหนดให้การเช่าสามารถโอนไปได้เมื่อจำเป็นต้องบังคับเอาหลักประกัน) เกษตรกรผู้เช่าจะไม่สามารถพึ่งพาสินเชื่อจากสถาบันการเงินตามปกติได้ เพราะไม่อาจใช้ที่ดินในการประกันหนี้ เมื่อมีแต่ที่ดินโดยขาดสินเชื่อรัฐก็ต้องจัดหาสินเชื่อเพื่อการเพาะปลูก (crop loans) ให้แทน อย่างเช่น ในปัจจุบัน ในกรณีออก ส.ป.ก. 4-01 ให้ก็ตั้งเจรจาขอความร่วมมือจาก ธกส. มาปล่อยสินเชื่อให้
- (3) สภาพของดินเลวลง เนื่องจากผู้เช่าตระหนักว่าตนมิได้เป็นเจ้าของ จึงไม่สนใจบำรุงรักษาความอุดมสมบูรณ์ของดินเท่าที่ควร
- (4) ภาระการเงินของการปฏิรูปที่ดินจะยืดเยื้อ การปฏิรูปที่ดินจะกลายเป็นเพียงการลงทุนซื้อที่ดินมาให้เช่า แล้วเก็บค่าเช่าจากเกษตรกรผู้ยากจน ซึ่งไม่สามารถจ่ายค่าเช่าให้สูงได้ และต้องเก็บค่าเช่าไปเรื่อยๆ เป็นระยะเวลาอีกยาวนาน ทั้งจะมีแนวโน้มของการเรียกเก็บค่าเช่าไม่ได้ในอัตราที่สูง เช่นที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน

### 7.4.3 ข้อดีของการให้กรรมสิทธิ์

- (1) แรงจูงใจให้หวนแทนที่ดิน เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การให้กรรมสิทธิ์จะทำให้เกษตรกรมีแรงจูงใจ (incentive) ที่จะดูแลรักษาไม่ละทิ้งที่ดินของตน ซึ่งจะรวมถึงการดูแลทำนุบำรุงรักษาสภาพของที่ดินด้วย
- (2) ยุติปัญหาการเช่า การเช่าทำให้เกษตรกรต้องเสียรายได้ส่วนหนึ่งของตน ไปเป็นค่าเช่าให้แก่เจ้าของที่ดิน
- (3) ความภาคภูมิใจ การมีกรรมสิทธิ์จะทำให้เกษตรกรรู้สึกมีความทัดเทียมกับผู้อื่นที่จะเป็นอิสระของตนเอง ซึ่งจะส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ทางสังคมและการเมืองในระบบประชาธิปไตยต่อไป
- (4) ใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อได้ เป็นการเพิ่มโอกาสให้มีเงินทุนเพื่อมาพัฒนาอาชีพ
- (5) ส่งเสริมการเงินของการปฏิรูปที่ดิน การจัดให้กรรมสิทธิ์จะต้องดำเนินการด้วยการให้เช่าซื้อหรือขาย ซึ่งจะให้มีเงินกลับเข้ามาหมุนเวียนในการปฏิรูปที่ดินได้มากขึ้น งานปฏิรูปที่ดินจะมีโอกาสสำเร็จได้เร็วขึ้น

### 7.4.4 ข้อเสียของการให้กรรมสิทธิ์

- (1) เป็นช่องทางให้ถูกขูดรีดคอกเบี้ย มีการเกรงกันว่า การให้กรรมสิทธิ์ไปแล้วจะทำให้เกษตรกรอาจจำหน่ายจำยโอน และนำไปเป็นหลักประกันสินเชื่อจากภาคเอกชนได้ ซึ่งการไปจัดหาสินเชื่อจากภาคเอกชนนั้น จะเป็นช่องทางให้ถูกขูดรีดเสียดอกเบี้ยอัตราสูงอันจะเป็นผลเสียต่อเกษตรกร
- (2) เป็นช่องทางให้สูญเสียที่ดิน มีความเชื่อกันว่า การให้กรรมสิทธิ์เป็นช่องทางให้นำที่ดินไปเป็นหลักประกันสินเชื่อ และอาจถูกบังคับให้ชำระหนี้ ในที่สุดที่ดินจะตกไปอยู่กับนายทุนที่ดินอีก

ข้อเสียของการให้กรรมสิทธิ์ทั้งสองข้อที่กล่าวมานั้นมีทางควบคุมได้ เช่น อนุญาตให้นำที่ดินไปประกันสินเชื่อเฉพาะในสถาบันการเงินที่มีการยอมรับจากรัฐบาล เป็นต้น ในทางปฏิบัติ หลายประเทศจะมีการให้กรรมสิทธิ์ที่จำกัดเงื่อนไขต่างๆ ในการโอนด้วย ซึ่งน่าจะเป็นทางออกที่เหมาะสมในกรณีของประเทศไทยด้วย

## 7.5 บทวิเคราะห์ : รูปแบบของสิทธิในการปฏิรูปที่ดิน

### 7.5.1 ข้อพิจารณาในแง่ของเกษตรกร (category of beneficiaries)

เกษตรกรมีหลายประเภท บางกลุ่มอาจเป็นกลุ่มเกษตรกรลูกจ้างหรือกลุ่มผู้เปลี่ยนอาชีพ บุคคลเหล่านี้จะไม่มีทุนรอนเพียงพอที่จะจัดหาปัจจัยในการเกษตร หรือไม่พร้อมที่จะเช่าซื้อที่ดิน การ



ได้เข้าอยู่ในสหกรณ์การเกษตรประเภทที่มีที่อยู่อาศัย และทำงานแบ่งผลประโยชน์ (เช่น Kibbutz ในอิสราเอล) ก็จะสะดวกแก่การดำรงชีวิตในระยะเริ่มต้น เมื่อเริ่มจะเป็นเกษตรกรเองได้แต่ยังไม่แน่ใจว่าจะอยู่ที่ใด ก็อาจสมัครใจที่จะเข้าไปพลองก่อน แต่สำหรับเกษตรกรที่มั่นใจในแหล่งที่อยู่อาศัย และพร้อมในการเริ่มต้นชีวิตที่แน่นอน ย่อมประสงค์จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเองมากกว่า ดังนั้นแม้การจัดที่ดินให้ควรจะเป็นกรรมสิทธิ์ตามความต้องการของเกษตรกรกลุ่มใหญ่ แต่ก็ควรมีพื้นที่บางแห่งที่ดำเนินการในรูปการเช่า หรือรูปสหกรณ์เพื่อให้เหมาะสมแก่ฐานะของเกษตรกรแต่ละกลุ่มด้วย

### 7.5.2 ข้อพิจารณาในแง่การเงินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน (financing land reform)

ฐานะการเงินของภาคเอกชนมีส่วนสำคัญที่จะช่วยเสริมงานการปฏิรูปที่ดินได้มาก อาจกล่าวได้ว่า ฐานะการเงินของประเทศขณะนี้ ส.ป.ก. มีช่องทางที่จะขายที่ดินโดยตรงให้แก่เกษตรกรได้ และให้เกษตรกรเป็นผู้ผ่อนชำระโดยตรงกับสถาบันการเงิน ส่วนอัตราดอกเบี้ยจะกำหนดไว้ต่ำเท่าใด หรือให้มีส่วนช่วยเหลือจากรัฐบาลเพียงใด อาจพิจารณาตามความเหมาะสมได้ เพราะอยู่ในอำนาจของรัฐบาลที่จะควบคุมสถาบันการเงินได้อยู่แล้ว ถ้าการใช้สินเชื่อโดยตรงจากสถาบันเอกชนมีความเป็นไปได้ เงินหมุนเวียนเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินก็จะรวดเร็วยิ่งขึ้น ภาระของกองทุนก็จะลดน้อยลงด้วย

### 7.5.3 ข้อพิจารณาในแง่สินเชื่อเกษตรกร (agricultural credit)

สิ่งที่จะมีค่าเป็นทรัพย์สินได้นั้น จะต้องจำหน่ายจ่ายโอนให้หมุนเวียนเปลี่ยนมือกันได้ ในส่วนของที่ดินนั้นเมื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกรแล้ว หากห้ามมิให้มีการโอน ก็จะเป็นการตัดโอกาสการจัดหาสินเชื่อระยะปานกลางและระยะยาว เพื่อปรับปรุงสภาพที่ดิน หรือลงทุนในเรื่องเครื่องจักรหรือก่อสร้างงานพื้นฐานทางเกษตรกรรม หรือสินเชื่อระยะยาวเพื่อไถ่ถอนหนี้ที่พอกพูนมาแต่เดิม ถ้าสามารถจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินได้ รวมทั้งเป็นการประกันสินเชื่อได้ ขอบเขตของสินเชื่อก็จะกว้างขึ้นเป็นธรรมดา เท่ากับเป็นการเพิ่มโอกาสของการพัฒนาฐานะของเกษตรกรซึ่งจำเป็นต้องมีในสังคมที่มีอิสระ

### 7.5.4 ข้อพิจารณาในแง่การคุ้มครองเกษตรกร (farmer protection)

การให้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกร เพื่อให้จัดหาสินเชื่อได้ก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับการคุ้มครองเกษตรกรในหลายแง่ แต่เดิมเรามีแนวคิดว่าจะสงคิให้ที่ดินอยู่กับเกษตรกร จึงมีการห้ามโอน แต่การห้ามเช่นนั้นเท่ากับตัดโอกาสของเกษตรกรในด้านสินเชื่อ เมื่อกิจการสหกรณ์ที่จะช่วยเหลือเกษตรกรไม่เข้มแข็ง ก็ทำให้เศรษฐกิจทั่วไปของเกษตรกรตกต่ำลง อย่างเช่น การห้ามโอนในอินเดีย จึงได้มีการหันมาหาจุดที่เป็นกลาง โดยการวางข้อจำกัดการโอน (restriction on transferability) เช่น ห้ามโอนไปยังผู้ที่มีใจเกษตรกร หรือการไม่ใช้ประโยชน์ด้วยตนเองถ้าจะให้เช่าจะต้องขออนุญาตก่อน เป็นต้น

### 7.5.5 ข้อพิจารณาในแง่คุ้มครองพื้นที่เกษตร (agricultural land preservation)

โดยที่พื้นที่เกษตรอย่างดินนั้น จะต้องมีสภาพดินที่อุดมสมบูรณ์ และต้องลงทุนด้านชลประทาน ถนน และสิ่งปลูกสร้างต่างๆ อีกเป็นจำนวนมากเพื่อให้เหมาะสมแก่การเกษตร แต่ที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตรมีอยู่จำกัด บริเวณใดมีการปฏิรูปที่ดินถึงระดับพัฒนาในไร่นาแล้ว ก็ควรสงวนไว้ไม่เปลี่ยนแปลง การสงวนให้เป็นพื้นที่เกษตรจึงเป็นแง่มุมหนึ่งที่ต้องคำนึงในการจัดสิทธิที่ดินให้ไป บังคับให้ต้องใช้ที่ดินเหล่านั้นเพื่อการเกษตร จึงควรจะต้องมีแต่กฎหมายปฏิรูปที่ดินในปัจจุบันยังไม่มี บทบัญญัติทำนองนี้ ส่วนที่ดินที่เป็นของเอกชนมาแต่เดิม ซึ่งไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายที่จะต้องใช้เพื่อการเกษตร อาจมีกรณีจำเป็นต้องดำเนินการจัดรูปที่ดิน (land consolidation) อย่างรวดเร็วให้ต่อเนื่องจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อที่จะเร่งการพัฒนา ถ้าบริเวณนั้นจำเป็นและเหมาะสมที่จะเป็นพื้นที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

### 7.5.6 สิทธิในที่ดินที่ควรจะเป็น

(1) การให้กรรมสิทธิ์โดยมีเงื่อนไข ทั้งนี้โดยเห็นว่า การให้กรรมสิทธิ์ที่มีข้อจำกัดยังให้อิสระมากกว่าการเช่าโดยมีข้อพิจารณาดังนี้ :-

(1.1) การตั้งราคาที่ดินและวิธีการจำหน่าย มีความเห็นว่า น่าจะต้องคำนวณจากราคาที่ดินจริงๆ ว่าที่จัดให้ไปนั้นมีมูลค่าเพียงใด โดยค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อที่ดิน ค่าพัฒนาที่ดิน และค่าบริหารที่ดิน ต่างเป็นส่วนในการดำเนินการที่จะส่งผลไปยังมูลค่าของที่ดินโดยตรงว่า โดยการดำเนินการเช่นนั้น ที่ดินได้มีราคาเพิ่มขึ้นเพียงใด หากเพิ่มขึ้นมากก็เป็นส่วนเกินที่จะทำให้มีโอกาสนำมาใช้ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินให้แก่ผู้อื่นต่อไป แต่หากเพิ่มขึ้นน้อยก็เป็นการดำเนินงานที่ไม่คุ้มต่อการลงทุน ซึ่งไม่มีเหตุที่จะไปเรียกเพิ่มเอาจากเกษตรกร ส่วนราคาของที่ดินนั้นเมื่อประเมินไว้เป็นเท่าใดแล้ว การจะช่วยให้เกษตรกรรับภาระได้ก็อยู่ที่ระยะเวลาการผ่อนชำระ และอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสม หากปฏิบัติเช่นนี้แล้ว โครงการใดที่เกษตรกรผ่อนชำระไม่ได้ ก็ไม่ควรไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพราะแสดงถึงความไม่เหมาะสมทางเศรษฐกิจที่จะพัฒนาอยู่ในตัว อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้รัฐอาจมีการช่วยเหลือบางอย่างได้ เช่น ค่าพัฒนาจะเรียกเก็บเต็มค่าทั้งหมดไม่ได้ เพราะในบริเวณอื่นที่มีเขตปฏิรูปที่ดินก็มีการพัฒนาอยู่แล้ว ส่วนอัตราดอกเบี้ยก็ไม่ควรจะใช้อัตราเดียวกับธนาคารพาณิชย์ เพราะมิได้มุ่งหากำไรในเชิงสถาบันการเงิน สำหรับวิธีการจำหน่ายจ่ายโอนเพื่อให้เกษตรกรได้กรรมสิทธิ์นั้น สมควรให้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกรไปตั้งแต่ต้น และให้เกษตรกรผ่อนส่งโดยตรงกับสถาบันการเงินเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งจะทำให้การเงินในการปฏิรูปที่ดินมีการหมุนเวียนกลับเข้ามามากขึ้น

(1.2) เงื่อนไขที่ควรมีในการให้กรรมสิทธิ์ การให้กรรมสิทธิ์ควรมีข้อจำกัดบางประการเท่าที่จำเป็น เพื่อให้งานปฏิรูปที่ดินเป็นไปตามเป้าหมายที่มุ่งให้เกษตรกรมีที่ดินของตนเอง และให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่เหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรมต่อไปเท่าที่สังคมต้องการ ข้อจำกัดต่างๆ ดังกล่าวจึงควรมีดังนี้

1. จะต้องใช้เฉพาะเพื่อการเกษตร
2. จะแบ่งแยกไม่ได้
3. ให้เช่าไม่ได้
4. ขายฝากไม่ได้
5. จำนองได้จำนวนจำกัด
6. ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทคนเดียว

(2) การให้เช่าและการจัดรูปสหกรณ์ แม้ในหลักการการจัดสิทธิในที่ดินในรูปของกรรมสิทธิ์ที่มีเงื่อนไข จะเป็นเรื่องถาวรที่จะจัดทำ แต่การจัดให้โดยวิธีการเช่า ก็อาจมีได้ต่อไปในบางพื้นที่ โดยถือเป็นเรื่องข้อยกเว้นที่ทำให้แก่เกษตรกรบางกลุ่มเป็นการชั่วคราว ในขณะที่ยังไม่พร้อมที่จะเป็นเกษตรกรในพื้นที่นั้นโดยถาวร ส่วนกา ดำเนินงานแบบสหกรณ์ที่ดินก็เป็นทางออกอีกรูปแบบหนึ่งที่สนองความต้องการของเกษตรกรต่างกลุ่มกัน ซึ่งก็ควรมีการดำเนินการ ปิ่นข้อยกเว้นเช่นกัน

## 7.6 สรุป

1. ในอนาคตเมื่อแก้ไขกฎหมายให้เช่าซื้อที่ดินของรัฐได้ ไม่ควรรีบถือจำนวนการออก ส.ป.ก. 4-01 เป็นสิ่งวัดความสำเร็จของงานในการให้บุคคลได้เข้าไปอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินของรัฐ โดยผ่อนผันการทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อ

2. สมควรทบทวนความจำเป็นในการออก ส.ป.ก.4-01 เสียใหม่ว่าจะสามารถใช้ในการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่ หากไม่สามารถใช้ได้ สมควรจะมีการจัดทำแผนที่รังวัดโดยละเอียดดังเช่นที่ปฏิบัติมาหรือไม่ เพราะมีปัญหาในเรื่องเวลา ค่าใช้จ่าย และประโยชน์ที่จะได้รับ

3. ควรลดหรือลดการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้บุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐอยู่ก่อนการปฏิรูปที่ดินให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อผดุงความยุติธรรมให้กับผู้ที่เคารพกฎหมาย และช่วยให้เกษตรกรรายใหม่สามารถพัฒนาตนเองได้

4. การให้ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐได้สิทธิในที่ดิน 250 ไร่ ตามร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาในรัฐสภาสมัยการประชุม พ.ศ. 2532 น่าจะไม่ต้องและไม่เป็นธรรม<sup>4</sup>

<sup>4</sup> ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2532 และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 106 ตอนที่ 149 เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2532 และขนาดถือครองที่ดินได้ลดลงเหลือ 100 ไร่

5. ข้อจำกัดการแบ่งแยกและการโอนในที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดให้โดยการเช่าหรือเช่าซื้อนั้น เป็นเรื่องที่สามารถกำหนดแบบในสัญญาได้อยู่แล้ว โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย
6. สมควรจัดที่ดินโดยให้กรรมสิทธิ์เป็นหลัก แต่การจัดที่ดินโดยการเช่าและการจัดที่ดินให้แก่สหกรณ์ควรเป็นข้อยกเว้น จนกว่าระบบการผลิตทางเกษตรแบบครอบครัวจะเปลี่ยนแปลงไป
7. การจัดให้กรรมสิทธิ์ สมควรดำเนินการโดยการขายติดจำนองไว้กับสถาบันการเงิน มากกว่าการจัดโดยวิธีเช่าซื้อ เพื่อลดภาระของรัฐ และขยายขอบเขตของงานปฏิรูปที่ดินให้สำเร็จเร็วขึ้น
8. การจัดให้กรรมสิทธิ์ควรมีเงื่อนไขต่างๆ บังคับไว้ตลอดไป เพื่อให้ที่ดินหมุนเวียนอยู่แต่ในมือของเกษตรกร และต้องมีการใช้เพื่อการเกษตรกรรมเท่านั้น รวมทั้งไม่เกิดมีลักษณะที่จัดหรือเป็นอุปสรรคต่อการถือครองเพื่อประกอบเกษตรกรรม
9. เขตปฏิรูปที่ดินควรคงไว้ตลอดไป โดยไม่ยกเลิกตราบเท่าที่สังคมยังต้องการสงวนที่ดินบริเวณนั้น ให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม แม้ว่างานภาคสนามจะถอนตัวออกไปแล้วก็ตาม
10. การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายอื่นๆ จะต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับแนวทางในกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกเลิกความไม่เป็นธรรม และขจัดอุปสรรคต่องานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

## บทที่ 8

### งบประมาณและแหล่งเงิน

#### 8.1 ที่มาของงบประมาณและแหล่งเงินโดยทั่วไป

งบประมาณและแหล่งเงินที่จะได้มาเพื่อการดำเนินงานของ ส.ป.ก. จะถูกกำหนดโดยกิจกรรมที่ทำ ซึ่งลักษณะของกิจกรรมที่ทำความเด่นชัด คือ

1. เป็นการบริการของรัฐให้แก่เอกชน
2. เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา
3. เป็นกิจกรรมที่มุ่งแก้ไขปัญหาทางสังคมเรื่องการถือครองที่ดิน และสภาพไร่ที่ทำกินของเกษตรกร

เกษตรกร

ลักษณะของกิจกรรมของ ส.ป.ก. ดังกล่าว ทำให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปในรูปของการใช้จ่ายของรัฐ จะโดยงบประมาณแผ่นดินหรือเงินกู้ต่างประเทศ และไม่สามารถทำในเชิงพาณิชย์ได้มาก ซึ่งหมายความว่าช่องทางที่จะนำกำไรทรัพยากร<sup>1</sup> ของภาคเอกชนมาช่วยงานของ ส.ป.ก. มีค่อนข้างจำกัด ในกรอบ และรูปแบบของการดำเนินการในแนวของกิจกรรมดังกล่าวข้างต้น

หากพิจารณาลักษณะเด่นของงานที่ ส.ป.ก. ทำ จะเห็นว่าทำให้เกิดข้อจำกัดในการระดมทรัพยากรโดยทั่วไปมาใช้ และ ส.ป.ก. ต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดินมาก ดังนี้

1. กิจกรรมส่วนใหญ่ของ ส.ป.ก. เป็นการบริการของรัฐให้แก่เอกชน มีเป็นส่วนน้อยที่คิดค่าบริการตอบแทน ดังนั้น จึงทำให้ ส.ป.ก. ต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดินอย่างมาก เพราะทำไปเพื่อบริการประชาชน ในขณะที่งานจัดที่ดินมีอยู่ในหลายหน่วยงานของรัฐ ปัญหาการจัดสรรงบประมาณที่ไม่พอเพียงก็เป็นเรื่องปกติ เพราะการใช้เงินมีมากกว่าจำนวนงบประมาณ ดังนั้น ผู้จัดสรรงบประมาณจึงต้องใช้เกณฑ์ลำดับความสำคัญ ความเร่งด่วน และตัวแปรอื่นๆ ในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งจะไม่พอเพียงกับที่ ส.ป.ก. กำหนด

---

<sup>1</sup> ทรัพยากร ในที่นี้หมายถึง ทรัพยากรทางการเงินเป็นหลัก

2. กิจกรรมในสัดส่วนที่สูงที่ ส.ป.ก. ทำเป็นกิจกรรมทางการพัฒนา<sup>2</sup> ซึ่งต้องอิงกับเงินงบประมาณ หรือเงินกู้ต่างประเทศที่รัฐรับภาระ แต่โดยที่มีหน่วยงานของรัฐจำนวนมากรับผิดชอบการพัฒนาในด้านต่างๆ อยู่ ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณมาให้ ส.ป.ก. จึงคิดปัญหาความต้องการเงินมีมากกว่างบประมาณ สำหรับเงินกู้จากต่างประเทศ ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญสำหรับงานปฏิรูปที่ดินด้านการพัฒนาโดยตรง การดำเนินการขึ้นอยู่กับความเป็นไปได้ของโครงการ ความคุ้มค่าและลำดับความสำคัญของโครงการ แหล่งให้กู้เงินจะพิจารณาการได้รับเงินต้นคืน ดังนั้น หากการใช้เงินไม่ได้ประโยชน์คุ้มค่า แหล่งให้กู้เงินก็ทราบถึงปัญหาที่จะตามมา และจะไม่สนใจที่จะให้กู้เพราะผู้ให้กู้ อาจเดือดร้อนในที่สุด เนื่องจากไม่ได้รับดอกเบี้ยและเงินต้นที่ควรได้

3. การแก้ปัญหาทางสังคม คือ ปัญหาการถือครองที่ดินและสภาพไร่ที่ทำกินของเกษตรกร ซึ่งควรดำเนินการในกรอบของนโยบายการเมือง และสังคม โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรเป็นหลักเกณฑ์หนึ่งของการพิจารณา ดังนั้น หากแก้ไขปัญหโดยวิธีทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมแล้ว เกษตรกรก็ยังรักษาที่ดินทำกินเอาไว้ไม่ได้ เกิดการสูญเสียที่ดินทำกินอีก ฯลฯ อาจเป็นเพราะว่าเกษตรกรขาดความรู้ ขาดการปรับตัว หรือเพราะเหตุอื่นใดก็ตามก็จะทำให้งานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรมหาเงินทุนมาดำเนินการปฏิรูปไม่เพียงพอ และไม่สะดวก เพราะการสูญเสียที่ดินคุ้มไม่มีความเป็นไปได้และมีความสำเร็จน้อย เมื่อเป็นเช่นนั้นงานการปฏิรูปที่ดินฯ ก็จะต้องพึ่งพาเงินของรัฐอีกมาก ซึ่งจะต้องแข่งกับการให้บริการทางสังคมของรัฐด้านอื่นๆ เช่น ปัญหาสุขภาพจิต ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมในชุมชนใหญ่ ปัญหาผู้เฒ่าเฒ่าที่พึ่ง ฯลฯ ส่วนเงินทุนอื่นๆ ที่มีใช้เงินทุนของรัฐจะไม่เข้ามาช่วยในงานการปฏิรูปที่ดิน

ในบรรดาแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศที่ประเทศไทยกู้ได้ อาจแบ่งชนิดของเงินกู้เป็นเงินกู้จากรัฐบาลต่างประเทศ เงินกู้จากสถาบันการเงิน และองค์การระหว่างประเทศ และเงินกู้จากตลาดเงินต่างประเทศเงินกู้จากรัฐบาลต่างประเทศมีเงื่อนไขที่คิดว่าแหล่งเงินประเภทอื่น ในปัจจุบัน เงินกู้จากสถาบันการเงินและองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชียมีอัตราดอกเบี้ยแพงกว่าเงินกู้จากรัฐบาลต่างประเทศ และยังมีผลกระทบความเสี่ยงในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยนให้ผู้กู้ด้วย สำหรับเงินกู้จากตลาดเงินต่างประเทศ ขณะนี้ประเทศไทยยังไม่สามารถเข้าถึงได้ดี อัตราดอกเบี้ยจึงยังไม่ถูกที่สุดที่จะเป็นได้ประกอบกับสภาพทางเศรษฐกิจ การ เงินและทั่วไป ของประเทศทำให้ยังไม่สามารถนำเงินจากแหล่งนี้ในเงื่อนไขที่ดีมาใช้ได้มากแต่อนาคตอาจจะทำได้

โครงการเงินกู้ต่างประเทศจะต้องเป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ เศรษฐกิจ และสังคมคุ้มกับค่าของทรัพยากรที่นำมาใช้ โดยเฉพาะไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางการใช้เงินตราต่างประเทศที่เกินจำเป็น ในปัจจุบันยังไม่มีโครงการใช้เงินกู้ต่างประเทศ สำหรับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ในแผนการก่อหนี้ต่างประเทศในขณะนี้

2 เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปรับปรุงการกระจายของรายได้ให้ดีขึ้น

นอกจากงบประมาณแผ่นดินและเงินกู้จากต่างประเทศที่นำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้แล้ว ยังมีแหล่งทรัพยากรที่อาจนำมาใช้ที่มีอยู่ในภาครัฐบาลคือ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ความเป็นไปได้ในการได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และวิชาการจากประเทศที่มีความพร้อมและความชำนาญทางด้าน การปฏิรูปที่ดิน การดำเนินงานก็ต้องอาศัยกรมวิเทศสหการเจรจากับรัฐบาลหรือองค์กรต่างประเทศที่จะให้ความร่วมมือ (รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ)

## 8.2 แหล่งเงินสำหรับการปฏิรูปที่ดิน

นอกจากงบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ต่างประเทศ และเงินช่วยเหลือต่างประเทศที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีแหล่งเงินที่สำคัญอื่นๆ สำหรับกาปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

### 8.2.1 ธนาคารที่ดิน<sup>3</sup>

ในประเด็นการหาเงินทุนมาโดยการตั้งธนาคารที่ดิน จะเป็นปัญหาในการหาเงินทุนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งดำเนินการมาแล้ว 23 ปี ยังไม่สามารถระดมทุนทั้งจากเขตเมืองและชนบทพอเพียงกับการให้สินเชื่อของ ธ.ก.ส.เอง ทั้งหมดธนาคารแห่งประเทศไทยต้องกำกับธนาคารพาณิชย์ ให้จัดสรรสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ไม่ดำเนินการเองให้ ธ.ก.ส. นำไปจัดสรรแก่เกษตรกร ดังนั้นหากมีสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารที่ดินขึ้นมา จะมีปัญหาว่าจะระดมทุนอย่างไร นอกจากรัฐบาลเข้ามาบังคับให้สินเชื่อในส่วนอื่นๆ ของระบบการเงิน โดยดำเนินการผ่านธนาคารที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ก็จะไม่เป็นการเพิ่มปริมาณสินเชื่อในระบบการเงิน แต่จะเป็นการเบี่ยงเบนการใช้สินเชื่อเท่านั้นที่ต้องถือในขั้นนี้ว่าสินเชื่อที่มีอยู่ในระบบก่อให้เกิดประโยชน์อยู่แล้ว รวมทั้งสินเชื่อเพื่อการจัดซื้อที่ดิน ดังนั้นการเบี่ยงเบนสินเชื่อในลักษณะนี้ มี จะเป็นการสร้างความไม่มีประสิทธิภาพขึ้นในระบบเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ ถ้ามีธนาคารที่ดิน ปัญหาการเอาอำนาจรัฐมาค้ำประกันการดำเนินงานของธนาคาร จะเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ การดำเนินการธนาคารสินเชื่อที่ดิน โดยเฉพาะจะสร้างปัญหาเพิ่มขึ้นมากกว่าแก้ปัญหาที่มีอยู่ เพราะธนาคารให้กู้เกี่ยวกับการซื้อที่ดินเท่านั้น เมื่อเอาอำนาจรัฐมาค้ำประกัน และเป็นกรณีหนี้ค้ำชำระมากมาย หรือหนี้สูญมากธนาคารก็อยู่ไม่ได้ นอกจากรัฐต้องปฏิบัติตามภาระค้ำประกัน โดยการนำเอาภาษีอากรของคนในชาติมาชำระหนี้ดังกล่าวแทน โอกาสที่การดำเนินงานของธนาคารที่ดินจะออกมาในแนวนี้มีสูงมาก และเป็นวิธีการซึ่งไม่คุ้ม

<sup>3</sup> เป็นการวิเคราะห์ในแง่จัดตั้งสถาบันนี้ในแนวที่มีการเสนอแนะ และศึกษากันมาก ดูเอกสารอ้างอิง 12 ในเอกสารประกอบเล่มที่ 3

ได้มีการกล่าวถึงธนาคารที่ดินในประเทศอื่นเป็นตัวอย่าง เพื่อประกอบความคิดที่จะจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย ตัวอย่างที่มักจะกล่าวถึงคือ ธนาคารที่ดินของไต้หวัน และธนาคารที่ดินของสหรัฐอเมริกา ในจุดเริ่มต้น ชื่อของสถาบันการเงินทั้งสองนี้ระบุคำว่า "ที่ดิน" ในชื่อธนาคารคือ Land Bank ซึ่งทำให้คิดขยายความไปว่าจะสอดคล้องกับการทำงานของ ส.ป.ก. แต่ธนาคารที่ดินในไต้หวันทำหน้าที่จัดซื้อที่ดินเพื่อการเกษตรและการพัฒนาเขตเมือง ชื่อขายหลักทรัพย์ และให้กู้ทั่วไป แก่กิจการอสังหาริมทรัพย์ และการหาที่อยู่อาศัย ส่วนธนาคารที่ดินในสหรัฐอเมริกาเมื่อพิจารณาหน้าที่แล้วก็คล้ายกับ ธ.ก.ส. ในประเทศไทยนั่นเอง

### 8.2.2 กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ณ เดือนตุลาคม 2531 กองทุน ฯ มีรายได้ตั้งแต่ตั้งกองทุนฯ เท่ากับ 1,906.1 ล้านบาท โดยเป็นเงินงบประมาณแผ่นดินที่ได้มาถึงปีงบประมาณ 2531 เท่ากับ 1,528.25 ล้านบาท การดำเนินงานของกองทุนฯ น่าที่จะได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้ โดยประการสำคัญต้องมีการจัดทำบัญชีทรัพย์สินเพื่อให้ทราบฐานะของกองทุนฯ ที่แน่นอน สามารถทราบผลการดำเนินการว่า ขาดทุนหรือมีรายได้เท่าใดในแต่ละช่วงเวลา และเป็นเครื่องมือให้ฝ่ายบริหารได้ การปรับปรุงกองทุนฯ ในระยะสั้นจะต้องมุ่งให้ดำเนินการแบบสถาบันการเงินได้ กล่าวคือ เพื่อให้เกิดการหมุนเวียนของเงินโดยไม่ใช้จ่ายที่ในเรื่องการพัฒนาของรัฐ ซึ่งทำให้กองทุนฯ เป็นเสมือนเงินงบประมาณประจำปีของ ส.ป.ก. ทำการปรับอัตราดอกเบี้ยและค่าเช่า ให้สามารถดำเนินการเป็นสถาบันการเงินได้ และติดตามหนี้ให้ได้ผล

รายได้ที่ควรเป็นรายได้หลักของกองทุนฯ คือ ค่าเช่าที่ดิน ดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมและค่าเช่าซื้อที่ดิน ซึ่งในปัจจุบันเป็นจำนวนเงินที่น้อยมาก เมื่อพิจารณาว่า ส.ป.ก.มีที่ดินในนาม ส.ป.ก. ที่ให้เช่าอยู่เป็นจำนวนมาก การไม่มีรายได้ค่าเช่าและหรือค่าเช่าซื้อเข้ามาในระดับที่สมควร เพื่อให้เกิดการหมุนเวียนของเงินทุนชี้ให้เห็นถึงปัญหาในการบริหารกองทุนฯ เช่น การเรียกเก็บค่าเช่าตามกำหนดเวลาไม่ได้ ต้องปล่อยให้ผู้ให้กู้ยืมแก่เกษตรกรรายอื่นเก็บค่าให้กู้ยืมเงินแก่เกษตรกรก่อน ส.ป.ก. ได้รับชำระ

ดังนั้น หากจะให้กองทุนการปฏิรูปที่ดินฯ ดำเนินงานเสมือนเป็นสถาบันการเงินของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะต้องบริหารงานให้มีรายได้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายของกองทุนฯ ซึ่งหมายความว่า ค่าเช่า ดอกเบี้ยจากการให้กู้ยืมเงิน และค่าเช่าซื้อ ฯลฯ จะต้องพอเพียงสำหรับการใช้จ่ายของกองทุนฯ (เช่นเดียวกับที่ธนาคารเอาเงินของสาธารณชนมาให้กู้ยืมแล้วคุ้มกับค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นของธนาคาร) ดังนั้น ในระยะยาวเพื่อให้กองทุนฯ ดำเนินการ ดังกล่าวได้จำเป็นต้องแก้ไขหลายประการ อาทิ

(1) ปรับปรุงฐานะของกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินฯ ไม่ให้เป็นหน่วยงานแบบราชการส่วนหนึ่งของ ส.ป.ก. แต่จัดให้ดำเนินการที่อิสระขึ้น หรือถ้าจะให้กองทุนฯ เป็นสถาบันการเงินก็ให้กองบริการกองทุนฯ เป็นอิสระจาก ส.ป.ก.



(2) กองทุนฯ ไม่ใช้จ่ายในกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการบริการของรัฐทั่วไปแก่ประชาชน แต่มุ่งใช้จ่ายในการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรโดยเฉพาะการให้ประโยชน์แก่เกษตรกรรายบุคคล มีความเป็นไปได้และมีการหมุนเวียนเงินที่ดี

(3) แสดงฐานะของกองทุนฯ และรายงานการใช้จ่ายในแง่ของผลการดำเนินงานให้เห็นสภาพทางการเงินที่แท้จริงของกองทุนฯ ได้ จะช่วยให้ ส.ป.ก. เข้าใจถึงขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของกองทุนฯ ได้ดีด้วย (เช่น รายรับของกองทุนฯ บางรายการไม่ใช่เป็นผลดำเนินงานที่เป็นรายรับของกองทุนฯ จริงๆ แต่เป็นเพียงทางผ่านซึ่งควรแยกออกไปจากรายรับอื่นๆ ที่เป็นการหมุนเวียนของเงินในกองทุนจริงๆ จึงจะเห็นบทบาทของกองทุนฯ ที่แท้จริง)

### 8.2.3 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ร.ก.ส. ดำเนินงานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 และ ณ เดือนกันยายน ปี 2531 ธนาคารมีสินทรัพย์ 36,600.1 ล้านบาท ประเด็นที่ว่า ร.ก.ส. จะเป็นแหล่งเงินสำหรับการปฏิรูปที่ดินฯ เพียงใด อาจพิจารณาจากการให้สินเชื่อของ ร.ก.ส. เพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรไม่มีสิทธิในที่ดินซึ่ง ร.ก.ส. ถือเป็นเรื่องสำคัญ โดยได้อำนวยสินเชื่อผ่านการค้ำประกันเป็นกลุ่ม ทำให้สินเชื่อ 2 ใน 3 ของ ร.ก.ส. จัดสรรให้เกษตรกรด้วยการค้ำประกันเป็นกลุ่ม หรือประมาณ 11,800 ล้านบาทในปัจจุบัน ซึ่งมีผลให้เกษตรกร 1 ใน 3 ของทั้งประเทศได้ประโยชน์ทางสินเชื่อจากแหล่งนี้ หากดูจากประสบการณ์ของ ร.ก.ส. การให้สินเชื่อสำหรับที่ดินและแหล่งน้ำเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 12 ของการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตร หมายความว่า การดำเนินการเกษตรที่สำเร็จลุล่วงได้ดีจะต้องมีการจัดสรรสินเชื่อให้กับการผลิต (65%) การลงทุนในอุปกรณ์การเกษตร โรงเรียนการเกษตร สัตว์ใช้งานและพันธุ์สัตว์ (13%) และการตลาด (จำหน่ายเปลือก) (10%) ด้วย ดังนั้น การมีกองทุนหรือธนาคารเพื่อจัดการเรื่องเงินทุนสำหรับที่ดินโดยเฉพาะอย่างเดียว จะไม่สามารถอำนวยความสะดวกเกษตรกร ให้ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในประเด็นการซื้อที่ดินให้เกษตรกร จะเห็นว่าความสำเร็จในการปล่อยสินเชื่อดังกล่าว อยู่ที่ความพร้อมในการใช้ที่ดินนั้นๆ มาทำการเกษตรและมีผลผลิตในเวลาที่เหมาะสม ซึ่งหมายความว่าต้องมีความพร้อมทางองค์ประกอบต่างๆ สำหรับการผลิตการจำหน่ายและการตลาดของเกษตรกร ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือ การประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ การซื้อที่ดินอย่างเดียวโดยองค์ประกอบอื่นๆ ไม่พร้อมหรือไม่เหมาะสม อาจทำให้การซื้อที่ดินล้มเหลวลงได้ทันที

เพื่อให้ ร.ก.ส. ทำหน้าที่เป็นสถาบันการเงินที่ให้การสนับสนุนแก่เกษตรกรอย่างพอเพียง รัฐบาลอาจจะส่งเสริมร.ก.ส. ได้โดยขยายการดำเนินงานของ ร.ก.ส. ให้กว้างขึ้น เพื่อให้ ร.ก.ส. มีความมั่นคงขึ้น เช่น เพิ่มบทบาทให้ ร.ก.ส. ให้กู้แก่อุตสาหกรรมในชนบทอุตสาหกรรม ในครัวเรือน และอุตสาหกรรมการเกษตรทุกประเภท ในขณะที่เดียวกันผู้รับสินเชื่อจาก ร.ก.ส. ควรเป็นบุคคลที่มีผลกระทบบางตรงหรือทางอ้อมต่อการผลิตในภาคเกษตรกรรม

#### 8.2.4 ธนาคารพาณิชย์

ธนาคารพาณิชย์เป็นแหล่งเงินทุนแหล่งใหญ่ที่สุดในประเทศ โดยสามารถระดมเงินออกมาส่วนต่างๆ ของประเทศได้ ถึง 797,305 ล้านบาท เมื่อสิ้นเดือนกันยายน 2531 การแสวงหาเงินทุนสำหรับการผลิตการเกษตร การพัฒนาภาคเกษตร และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่สมบูรณ์ด้มองข้ามแหล่งเงินทุนนี้ โดยเฉพาะรัฐบาลมีนโยบายบังคับให้การจัดสรรเงินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์เพื่อการเกษตรไม่น้อยกว่าร้อยละ 14 ของยอดเงินฝากของธนาคารในงวดปีที่ผ่านมา

ประเด็นที่สำคัญ คือเงินเชื่อปริมาณเท่าใดที่เข้ามาช่วยอำนวยความสะดวกของ ส.ป.ก. หรืองานการปฏิรูปที่ดินโดยทั่วไป ข้อมูลทางด้านนี้ในปัจจุบันหาได้ยากและแทบไม่ปรากฏ แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น ต้องอนุมานว่ามีไม่มาก โดยเหตุผล ดังนี้

(1) ผลผลิตการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินฯ ยังเผชิญกับความเสี่ยงต่างๆ อยู่มาก ทั้ง ความเสี่ยงจากธรรมชาติ คุณภาพของผลผลิต ความสามารถที่จะแปรรูปให้มีคุณสมบัติที่เกื้อกูลต่อความต้องการในตลาดต่างประเทศ ฯลฯ ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปฯ ไม่อยู่ในกระบวนการที่จะได้รับเงินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์มากกว่าที่เป็นอยู่

(2) การขาดการจัดการที่เป็นระบบและครอบคลุมวงจรธุรกิจ และเศรษฐกิจที่สร้างความเป็นไปได้ที่สูงให้กับการผลิตนั้นๆ

(3) ความไม่คุ้นเคยของธนาคารพาณิชย์กับตัวเกษตรกรในเขตปฏิรูปฯ โดยเฉพาะเกษตรกรที่มีผลงานที่พิสูจน์ความสามารถในการผลิตอยู่แล้ว จึงทำให้ธนาคาร ไม่มีช่องทางที่จะจัดสรรเงินเชื่อไปยังผู้ที่จะทำประโยชน์ได้อย่างจริงจัง

#### 8.2.5 พันธบัตรรัฐบาล

การใช้พันธบัตรรัฐบาลเพื่อเป็นการชำระค่าใช้จ่ายในการปฏิรูปที่ดินฯ กำหนดไว้ในมาตรา 35 ของ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดิน ดังนี้ "การชำระเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้จ่ายเป็นเงินร้อยละ 25 ของเงินค่าทดแทนทั้งหมดส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรรัฐบาลที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้พันธบัตรรัฐบาลเป็นแหล่งเงินในงานปฏิรูป ดังนี้

(1) ไม่มีข้อจำกัดใดที่กำหนดปริมาณพันธบัตรรัฐบาลที่อาจออกเพื่อชำระค่าทดแทนฯ และค่าอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 35 ของ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯ นอกจากข้อคำนึงทางการบริหาร เช่น ความสะดวกในการออกพันธบัตรรัฐบาลในภาวะตลาดการเงินในสภาพต่างๆ ความสามารถของกองทุนการปฏิรูปที่ดินฯ ที่จะชำระเงินต้นและดอกเบี้ยเมื่อภาระหนี้ครบกำหนด ซึ่งประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับการบริหารที่ดินให้ออกเลย มีผลตอบแทนทันกับการชำระหนี้ที่ครบกำหนดชำระ รวมทั้งขีดความ

สามารถทั่วไปของเจ้าของที่ดินรายใหม่ที่จะเข้ารับภาระหนี้ที่เกิดจากการออกพันธบัตรเพื่อการซื้อที่ดินดังกล่าว

(2) มีการออกพันธบัตรรัฐบาลเพื่อการนี้ไปแล้วเพียง 4 ครั้ง เป็นมูลค่า 400 ล้านบาท

(3) หากกองทุนการปฏิรูปที่ดินฯ จะพัฒนาเป็นสถาบันการเงินที่มีความสามารถจำเป็นต้องบริหารพันธบัตรรัฐบาลให้เกิดความคล่องตัว เช่น สามารถออกพันธบัตรใหม่เพื่อทดแทนพันธบัตรเก่า ใช้เงินที่ได้จากการออกพันธบัตรในการปฏิรูปที่ดินในท้องที่ที่ดำเนินการแล้วให้ผล ตอบแทน ทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยพันธบัตร เพื่อให้รัฐบาล (ฝ่ายจัดหาเงินและวิเคราะห์การดำเนินงาน) เห็นว่า คู่มีที่จะใช้พันธบัตรรัฐบาลเป็นวิธีหาเงินมาใช้จ่าย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม พันธบัตรรัฐบาลเป็นช่องทางที่ ส.ป.ก. จะดึงเอาทรัพยากรเอามาใช้เพิ่มเติมในงานปฏิรูปที่ดินได้

### 8.2.6 เงินทุนภาคเอกชน

ธุรกิจเอกชนสามารถอำนวยความสะดวกทางการเงินและปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตทางเกษตรกรรมให้แก่กิจกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพียงแต่เขตปฏิรูปที่ดินฯ และพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ดำเนินการอยู่ต้องประสานเข้ากับภาวะการณ์ในธุรกิจการส่งออก การขยายตลาดผลผลิตการเกษตรประเภทใดประเภทหนึ่ง แนวโน้มการลงทุนของธุรกิจเอกชน ฯลฯ รวมทั้งการแสวงหาช่องทางที่จะประสานการดำเนินงานของรัฐบาลภาคเกษตรกรรมกับภาคเอกชน ปริมาณทรัพยากรที่อาจดึงมาใช้โดยรวมๆ ในเขตปฏิรูป (ซึ่งหมายถึงว่ามีกิจกรรมอื่นๆ นอกเหนือจากที่ ส.ป.ก. ปฏิบัติ) จะเป็นปริมาณที่มากเทียบกับเงินทุนที่ภาครัฐจัดสรรให้ แต่ทั้งนี้ การชักจูงต้องมีแบบแผนเป็นที่สนใจของภาคเอกชนสามารถแข่งขันกับการลงทุนอื่นๆ ได้

จากที่ได้กล่าวถึงการจัดตั้งธนาคารที่ดิน การขยายกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและ ธ.ก.ส. พอดีจะสรุปประเด็นสถาบันการเงินสำหรับการปฏิรูปที่ดินได้ว่า การบริหารเงินทุนเพื่อการซื้อที่ดินของเกษตรกรที่ดีที่สุด ควรกระทำเป็นกองทุนอยู่ใน ธ.ก.ส. ซึ่งจะทำให้การบริหารมีลักษณะเป็นการหมุนเวียนอย่างแท้จริง และ ธ.ก.ส. สามารถให้สินเชื่อทางการผลิตการเกษตรมาประกอบ ที่จะทำให้มีผลผลิตจากที่ดินมาชดใช้หนี้ค่าที่ดินได้เร็ว กองทุนการปฏิรูปที่ดินฯ ในปัจจุบันอิงกับระเบียบราชการมากจนไม่สามารถบริหารให้เงินทุนหมุนเวียนได้โดยแท้จริงแบบสถาบันการเงินและควรปรับปรุงกองทุนปฏิรูปฯ ให้อิสระจาก ส.ป.ก. และมาร่วมอยู่ในกองทุนที่ดินใน ธ.ก.ส. ด้วย ส่วนประเด็นการตั้งธนาคารที่ดินก็คงจะต้องดูผลของการดำเนินงานของกองทุนที่ดินว่า ได้ผลเพียงไร เมื่อถึงเวลาอันสมควรแล้ว

### 8.3 เงินทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

จากที่กล่าวมาข้างต้น อาจสรุปเงินทุนประเภทต่างๆ ที่จำเป็น เพื่อให้การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินได้ครบถ้วน ดังนี้

(1) เงินทุนเพื่อดำรงกลไกของรัฐสำหรับทำการปฏิรูป (เจ้าหน้าที่ เครื่องมือ กฎ ระเบียบ ฯลฯ)

- (2) เงินทุนเพื่อจัดหาโครงสร้างการบริการพื้นฐานของรัฐ
  - (3) เงินทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพและอบรมเกษตรกรให้มีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น
  - (4) เงินทุนเพื่อการผลิตทางการเกษตร
  - (5) เงินทุนเพื่อการพัฒนาตามสภาพท้องถิ่นที่เป็นอยู่
- สำหรับแหล่งเงินทุนของเงินทุนประเภทต่างๆ นี้ อาจระบุได้ ดังนี้

1. เงินทุนการดำเนินงานภาครัฐเพื่อการปฏิรูป  
(เป็นการบริการของรัฐ ควรใช้เงินรัฐดำเนินการ)
    - งบประมาณแผ่นดิน
    - กองทุนการปฏิรูปที่ดิน
  2. เงินทุนโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ  
(เป็นการบริการของรัฐเชิงวิสาหกิจ อาจใช้เงินของรัฐ หรือให้รัฐวิสาหกิจรับผิดชอบ)
    - งบประมาณแผ่นดิน
    - เงินกู้ต่างประเทศ
    - เงินของรัฐวิสาหกิจต่างๆ
    - เช่น กปภ., กฟภ.
  3. เงินทุนพัฒนาอาชีพ  
(ในเบื้องต้นเป็นการบริการของรัฐในระดับที่สูงขึ้นบุคคลที่ได้รับประโยชน์ควรจ่ายค่าบริการในระดับสูงเป็นเรื่องส่วนบุคคลรับภาระไปทั้งสิ้น)
    - งบประมาณแผ่นดิน
    - ธุรกิจเอกชน
    - เงินของรัฐวิสาหกิจต่างๆ
    - เกี่ยวข้อง
    - กองทุนการปฏิรูปฯ
  4. เงินทุนเพื่อการผลิตทางการเกษตร  
(เป็นนโยบายของรัฐที่จะกระจายเงินทุนให้ทั่วถึง; มีหน่วยงานของรัฐที่ดูแลเงินทุนในภาคเกษตร ควรเพิ่มประสิทธิภาพ; นอกจากนี้เงินทุนเอกชนที่ดำเนินการได้จะเข้ามาด้วยซึ่งควรส่งเสริม)
    - ส่วนของสินเชื่อการเกษตร
    - จากระบบธนาคารพาณิชย์ที่
      - รัฐบาลจัดสรรหรือใช้ระเบียบ
      - นำมาให้ภาคเกษตรกรรม
    - เงินช่วยเหลือผ่านสหกรณ์การเกษตร
    - กองทุนการปฏิรูปฯ และกองทุนอื่นๆ
- เงินอุดหนุนสำหรับการผลิตทางการเกษตร  
(เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการเงินเพื่อสังคม กระตุ้นเศรษฐกิจการเกษตร)
- สินเชื่อธนาคารแห่งประเทศไทยรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินการ และเพื่อเกษตร
- การอุดหนุนดอกเบี้ยให้กู้ยืม โดยธ.ก.ส. (2% ต่ำกว่าอัตราในตลาดเงิน)
  - การอุดหนุนดอกเบี้ยให้กู้ยืม

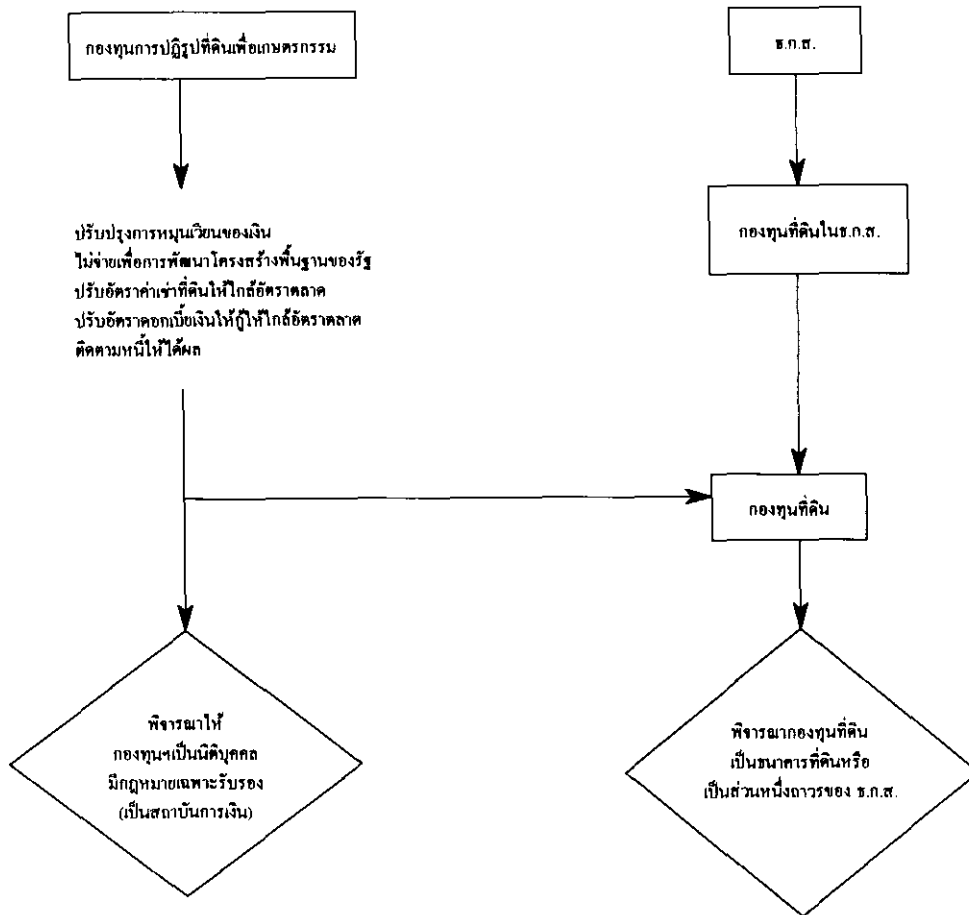
- ผ่านสหกรณ์การเกษตร(ยังไม่มีดำเนินการ  
แต่อาจทำได้โดยใช้เงินอุดหนุนจากงบ  
ประมาณหรือ ผ่าน สปท.)
5. เงินทุนเพื่อการพัฒนาอื่นๆ  
(การพัฒนาที่เป็นการทั่วไป ควรใช้เงินรัฐ;  
การพัฒนาที่บุคคลได้ประโยชน์เฉพาะควรเก็บค่า  
บริการหรือให้รัฐวิสาหกิจหรือธุรกิจเอกชน  
ดำเนินการ)
- งบประมาณแผ่นดิน  
เงินกู้ต่างประเทศ  
เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ  
เงินของรัฐวิสาหกิจต่างๆ

ในเรื่องการใช้เงินทุน มีประเด็นเกี่ยวกับการอุดหนุนกิจกรรมการปฏิรูป โดยเฉพาะการ  
อุดหนุนการเช่าซื้อที่ดินของเกษตรกร ดังนี้

ในหลักการรัฐไม่ควรให้การอุดหนุนแก่กิจการซื้อขายที่ดิน แม้จะเป็นที่ดินเพื่อการเกษตรเพื่อ  
ส่งเสริมให้การใช้ที่ดินในแง่ที่เป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจมีความสม่ำเสมอในทุกๆ ด้านไม่เกิดการบิด  
เบือนระบบกลไกตลาดและระบบราคา

หากรัฐมีนโยบายจะให้การอุดหนุน ควรกระทำผ่านกระบวนการงบประมาณ เพราะการ  
อุดหนุนของรัฐ คือ การนำสินทรัพย์ของรัฐ (จะเป็นภาษีอากรหรือสินทรัพย์อื่นใด ก็แล้วแต่) มาให้  
(แจกจ่าย) กับบุคคลบางบุคคล จึงควรต้องผ่านกระบวนการทางการเมือง ซึ่งกระบวนการงบประมาณก็  
เป็นกระบวนการทางการเมืองกระบวนการหนึ่ง การดำเนินการเพื่ออุดหนุนการเช่าซื้อผ่านงบประ  
มาณจะสามารถทำให้มีคำตอบได้ว่าควรอุดหนุนเท่าใดและใช้ทรัพยากรจากแหล่งใด (จะเอาจาก  
ภาษีอากรส่วนกลางหรือจะเอาจากภาษีอากรเฉพาะ หรือจะเอาจากกิจการของรัฐ โดยให้มีการแจกจ่าย  
ภาระของการอุดหนุนผ่านกระบวนการจากกิจการของรัฐเป็นการ cross-subsidization ในกลุ่มผู้ใช้  
บริการจากกิจการของรัฐนั้นๆ) ทั้งนี้ วิธีการอุดหนุนไม่จำเป็นต้องทำผ่านตัวเงิน แต่อาจใช้วิธีกำหนด  
ราคาเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนในอัตราที่เป็นการอุดหนุนที่ดินทำกิน

### ข้อเสนอสถาบันการเงินสำหรับการปฏิรูปที่ดิน ๑



สำหรับการเช่าซื้อที่ดินรัฐไม่มีความจำเป็น ต้องให้การอุดหนุนโดยตรง แต่อาจให้ความช่วยเหลือได้ โดยการอำนวยความสะดวกให้มีบริการของสถาบันการเงินที่จะสนับสนุนให้เกิดการเช่าซื้อในระยะเวลา อัตราดอกเบี้ย และเงื่อนไข อื่นๆ ที่ผู้เช่าซื้อสามารถรับภาระได้ด้วยกำลังการผลิตที่เกิดจากที่ดินดังกล่าว โดยไม่มีปัญหาโดยมากถ้าไม่กำหนดเงื่อนไขให้คุ้มกับค่าที่แท้จริงของทรัพยากรเศรษฐกิจ จะมีการให้ความช่วยเหลือที่บั่นทอนต่อประสิทธิภาพการใช้ที่ดินนั้นๆ จึงควรหลีกเลี่ยงการให้ความช่วยเหลือที่ส่งเสริมการใช้ที่ดินที่ไม่คุ้มค่าที่แท้จริงของที่ดิน

ในปัจจุบันการให้กู้ของ ช.ก.ส. เพื่อลงทุนในที่ดิน และพัฒนาแหล่งน้ำ มีลักษณะเป็นการอุดหนุนอยู่แล้ว (อัตราดอกเบี้ยต่ำกว่า ในท้องตลาด 2% ต่อปี) ส่วนการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตร หากจะช่วยให้เกิดการอุดหนุนก็อาจหาทรัพยากรมาอุดหนุนการเช่าซื้อ เช่น เอามาจากกำไรกิจการของสหกรณ์ หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์จัดสรรเงินมาให้อุดหนุน เป็นต้น

#### 8.4 สรุปงบประมาณและแหล่งเงินสำหรับการปฏิรูปที่ดิน ๑

1. แหล่งเงินสำหรับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะประกอบด้วยแหล่งเงินปกติ ซึ่งได้แก่ งบประมาณแผ่นดิน กับแหล่งเงินที่เป็นแหล่งเพิ่มเติมหรือแหล่งปรับปรุงใหม่

สำหรับแหล่งเงินปกติ การใช้จ่ายเงินจะพิจารณาตาม

- ความเหมาะสมกับประเภทของกิจกรรมที่ทำ
- ชัดความสามารถในการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ในกิจกรรมดังกล่าว

ส่วนแหล่งเงินที่เป็นแหล่งเพิ่มเติมหรือปรับปรุงใหม่ก็ต้องพิจารณาระดับเงินให้สอดคล้องกันในส่วนต่างๆ

2. ในการดำเนินการของ ส.ป.ก. ในการจัดที่ดินและการพัฒนามีแหล่งเงิน ดังนี้

- (1) งบประมาณแผ่นดินประมาณว่างประมาณที่จะจัดสรรได้อยู่ระหว่างปีละ 635 ล้านบาทถึง 935 ล้านบาท
- (2) เงินกู้ต่างประเทศในปัจจุบันชัดเจนความสามารถในการกู้เงินของ ส.ป.ก. มีประมาณ 100-200 ล้านบาทต่อปี
- (3) พันธบัตรรัฐบาล ควรนำมาใช้ปีละ 100 ล้านบาทเป็นอย่างน้อย ดังที่เคยออกพันธบัตรรัฐบาลแต่ละครั้ง แต่ควรปรับปรุงให้ออกพันธบัตรรัฐบาลดีขึ้น เช่นปีละครั้ง

แหล่งเงินทั้งสามนี้จะเป็นแหล่งเงินหลักในการดำเนินการของ ส.ป.ก. อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่สามารถรับประกันได้ว่า ส.ป.ก. จะสามารถได้เงินจำนวนดังกล่าวมาดำเนินการได้เต็มที่ทุกปี ทั้งนี้ ส.ป.ก. ต้องแข่งขันในการใช้ทรัพยากรกับหน่วยงานอื่นๆ เงินที่จะได้ขึ้นอยู่กับแผนงานของ ส.ป.ก. เปรียบเทียบกับกิจกรรมอื่นๆ ฉะนั้น ส.ป.ก. ควรทำแผนเสนอขอใช้ทรัพยากรดังกล่าว โดยสัดส่วนของแหล่งเงินต่างๆ ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของ ส.ป.ก. เอง และกิจกรรมที่ทำดังกล่าวแล้ว

นอกจากนี้ ส.ป.ก. อาจระดมทุนได้เพิ่มเติมอีก คือ

- (1) กองทุนการปฏิรูปฯ ซึ่งควรใช้จ่ายให้อยู่ในขอบเขตของรายได้ และเงินที่หมุนเวียนกลับมา สำหรับระดับของเงินทุนและการปรับปรุงการบริหารกองทุนดังกล่าวไว้แล้ว กองทุนฯ จะใช้จ่ายได้ในระดับประมาณ 90 ล้านบาทต่อปี
- (2) เงินนอกงบประมาณอื่นๆ เป็นระดับของเงินทุนที่หมุนเวียนอยู่ในพื้นที่การปฏิรูปที่ดิน ประมาณ 30 ล้านบาทต่อปี

3. ในการพัฒนาซึ่งดำเนินการโดยเกษตรกรเอง อาจระดมทุนได้จากภาคเอกชน ธ.ก.ส. ธนาคารพาณิชย์ และสหกรณ์การเกษตรซึ่งรวมสหกรณ์การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4. งบประมาณที่คาดว่าจะใช้ในการปฏิรูปที่ดินให้ครอบคลุมพื้นที่ 17 ล้านไร่ ซึ่งกำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินดำเนินการในอนาคต ในระยะเวลา 9 ปี จะเป็นเงินรวม 6,981.33 ล้านบาท (ตารางที่ 21)

ตาราง ที่ 21 ประมาณงบประมาณแผ่นดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน<sup>1</sup> ในอนาคต

ปีที่	งบประมาณที่จัดสรร (ล้านบาท)	พื้นที่ (ล้านไร่)
1	633.14	1.27
2	664.79	1.41
3	698.04	1.58
4	732.94	1.76
5	769.58	1.97
6	808.06	2.19
7	848.46	2.45
8	890.89	2.72
9	935.43	3.04
รวม	6,981.33	18.39

(1) งบประมาณแต่ละปี รวมค่าใช้จ่ายทั้งหมดของ ส.ป.ก. สำหรับดำเนินงานในพื้นที่ของรัฐ ซึ่งพอเพียงที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินของเอกชนได้ด้วย

- หมายเหตุ
- การจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นจากปีก่อน ร้อยละ 5
  - พื้นที่ที่ระบุในตารางนี้ คำนึงถึงขีดความสามารถในการดำเนินงานปฏิรูป ของ ส.ป.ก. ที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีด้วย
  - เงินสำหรับซื้อที่ดินของเอกชนเป็นไปตามข้อเสนอที่ให้เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจ่าย โดยตรงกับผู้เสียที่ดิน (ผ่านสถาบันการเงิน) หรือเป็นไปตามกฎหมายการเวนคืน ซึ่งจะโยกแหล่งเงินกับกิจกรรมที่ทำ เช่น ถ้าเวนคืนที่ดินมาทำถนนก็ต้องมีงบประมาณแผ่นดินให้ ถ้าเวนคืนที่ดินมาให้ ส.ป.ก. เป็นเจ้าของ ส.ป.ก. ก็อาจออกพันธบัตรเพื่อซื้อที่ดิน ถ้าเวนคืนที่ดินทำกิน นาย ก. มาให้ นาย ข. (ปฏิรูปที่ดิน) นาย ข.ก็ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่ดินให้แก่ นาย ก. ดังนั้นจึงไม่แยกแสดง ณ ที่นี้



## นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต

### 9.1 วัตถุประสงค์

นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคตได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักไว้ คือ ความอยู่ดีกินดีของเกษตรกรโดยการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมมากขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรที่ดิน ซึ่งจะก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยส่วนรวม

ด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าว ประกอบกับการวิเคราะห์การดำเนินงานของ ส.ป.ก. มาแล้วในอดีต แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นและแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติในอนาคต การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย จึงไม่สามารถจำแนกออกได้อย่างชัดเจนว่าเป็น โครงการทางเศรษฐกิจ โครงการทางสังคม หรือโครงการทางการเมือง แต่จะต้องเป็น โครงการที่สัมพันธ์กันระหว่างสังคมและการเมือง และจะต้องมีความคุ้มทุนทางเศรษฐกิจ รวมทั้งมีข้อจำกัดที่จะมิให้เกิดผลกระทบต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะที่ดินกับป่าไม้ในระยะยาว

### 9.2 ประเด็นนโยบาย

เพื่อให้การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยในอนาคตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดนโยบายออกเป็น 3 แนวดังนี้ :-

### 9.2.1 นโยบายสนับสนุน

### 9.2.2 นโยบายการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ

### 9.2.3 นโยบายการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชน

เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐมีขอบเขตกว้างขวาง จึงได้กำหนดนโยบายขึ้นรองรับตามองค์ประกอบหลักในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน โดยจำแนกองค์ประกอบดังกล่าวออกเป็น 9 ประการดังนี้ :-

องค์ประกอบ	นโยบายรองรับ
(1) ที่ดินที่จะนำมาทำการปฏิรูปที่ดินในอนาคต	ข้อที่ 1
(2) เกษตรกรเป้าหมายของการปฏิรูปที่ดิน	ข้อที่ 2
(3) วิธีการดำเนินงานการปฏิรูปที่ดิน	ข้อที่ 3 และ 4
(4) การพัฒนา	ข้อที่ 5 และ 6
(5) สิทธิในที่ดิน	ข้อที่ 7
(6) งบประมาณและแหล่งเงินทุนในการปฏิรูปที่ดิน	ข้อที่ 8
(7) สถาบันการเงินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน	ข้อที่ 9
(8) เงินช่วยเหลือดำเนินการปฏิรูปที่ดิน	ข้อที่ 10
(9) การสิ้นสุดโครงการและการส่งมอบวิสาหกิจพื้นฐาน	ข้อที่ 11

### 9.2.1 นโยบายสนับสนุน

ให้รัฐกำหนดนโยบาย 3 ข้อ เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินโดยส่วนรวมของประเทศ และเอื้ออำนวยนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ดังนี้ :

- |                 |   |
|-----------------|---|
| นโยบายข้อที่ 1. | ให้รัฐดำเนินการออกกฎหมายที่ดินในอัตราก้าวหน้า   |
| นโยบายข้อที่ 2. | ให้ควบคุม แรงจูงใจ และติดตาม ให้มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2524 ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น |
| นโยบายข้อที่ 3. | ให้กำหนดขอบเขตพื้นที่ป่าไม้จำนวน 128 ล้านไร่ ให้ชัดเจนว่าอยู่ที่ใด และให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทั้งนี้ให้ลงขอบเขตในภาพถ่ายทาง                      |

อากาศ และแผนที่ที่มีมาตราส่วนที่สามารถใช้ปฏิบัติงานในสนามได้  
อย่างชัดเจน

เพื่อให้ทราบรายละเอียดในการกำหนดนโยบายแต่ละข้อ จึงได้กล่าวถึงแนวคิดเหตุผล และ  
การวิเคราะห์ประกอบนโยบายไว้ดังต่อไปนี้ :

### นโยบายข้อที่ 1 ให้รัฐดำเนินการออกกฎหมายภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า

#### แนวคิด/เหตุผล/การวิเคราะห์

(1) ถึงแม้ว่าจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เพื่อจำกัดขนาดการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้มีขนาดเล็กลงก็ตาม ส.ป.ก.ได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้วรวม 124 อำเภอ ในท้องที่ 42 จังหวัด ซึ่งยังไม่ครอบคลุมทั่วประเทศ ถึงแม้ว่าในพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้วก็ตาม การถือครองที่ดินของเอกชนและของรัฐ ก็ยังคงมีการถือครองมากกว่าครอบครัวละ 50 ไร่ อยู่เป็นจำนวนมาก การถือครองที่ดินจำนวนมากนี้แม้จะได้มีความพยายามแก้ไขมาเป็นเวลานาน โดยการทบทวนเพื่อนำมาตรา 34 ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งถูกยกเลิกไปเมื่อปี 2502 กลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง ก็เป็นการเข้าใจว่า เป็นการลิดรอนสิทธิของประชาชนโดยทั่วไป และไม่สามารถจะผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรออกมาเป็นกฎหมายบังคับใช้ได้

(2) มาถึงสถานการณ์ในปัจจุบัน ที่ดินมีราคาสูงขึ้นมาก มีการซื้อขายกันมากตามสภาพเศรษฐกิจที่ฟื้นตัวขึ้นในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมา ประกอบกับดอกเบี้ยเงินกู้มีอัตราค่อนข้างต่ำ จึงมีการกว้านซื้อที่ดินกันเป็นจำนวนมากตามที่เห็นข่าวในสื่อมวลชนประเภทต่างๆ กลุ่มบุคคลที่ซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรนั้น มักจะมีได้มีการทำประโยชน์ในที่ดิน เพียงแต่รอเวลาขายที่ดิน ซึ่งจะทำกำไรให้ หรือซื้อที่ดินเพื่อรอการพัฒนาของรัฐ แล้วขายออกไปในราคาสูงกว่าเดิมหลายเท่าตัว ถึงแม้ว่าที่ดินผืนนั้นจะมีความเหมาะสมต่อการเกษตร และใช้เพื่อการเกษตรอยู่ในอดีตก็ตาม เหตุการณ์เช่นนี้ได้เกิดขึ้นและกระจายไปทั่วทั้งประเทศ

(3) เมื่อพิจารณาถึงจำนวนที่ดินที่มีผู้เช่าอยู่ในปัจจุบันรวม 19.2 ล้านไร่ มีผู้เช่า 600,000 ราย โดยจำนวนที่ดินที่เช่ามีเพิ่มขึ้นทุกปี สาเหตุหนึ่งอาจจะเป็นเพราะเจ้าของที่ดินให้เช่าไปก่อนในระหว่างรอการขายต่อ หากที่ดินราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นนี้ ผู้ที่มีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน คงจะไม่มีโอกาสได้เป็นเจ้าของที่ดินเพื่อประกอบการเกษตรเป็นแน่ คงเป็นผู้เช่าตลอดไป การถือครองที่ดินนี้ หากมิได้มีการแก้ไขอย่างรวดเร็วแล้ว ในอนาคตจะแก้ปัญหาได้ยากขึ้นตามลำดับ โดยยึดหลักว่าการครอบครองที่ดินคือการลงทุน เมื่อมีการครอบครองที่ดินมาก ผลตอบแทนก็จะสูงตามไปด้วย ดังนั้น ควรจ่ายค่าตอบแทนคืนแก่รัฐมากขึ้นในรูปของภาษีและควรจะเป็นในรูปภาษีในอัตราก้าวหน้า

(4) ประโยชน์ของการออกกฎหมายที่ดินในอัตราก้าวหน้านี้ จะเป็นการควบคุมการถือครองที่ดินจำนวนมาก ป้องกันการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร และป้องกันการซื้อที่ดินแล้วไม่ได้ใช้ประโยชน์

**นโยบายข้อที่ 2**                      **ควบคุม รุ่งรัด และติดตามให้มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น**

#### **แนวคิด/เหตุผล/การวิเคราะห์**

(1) ถึงแม้ว่าจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 แล้วก็ตาม ข้อมูลจากสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและ ผู้ยากจน (สชก.) รายงานว่า มีผู้ขอความเป็นธรรมในเรื่องค่าเช่านา และการถูกยกเลิกการเช่านาตลอดมา

(2) จากการที่การเช่าที่ดินเพิ่มขึ้นนั้น เมื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุจากเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว พบว่ามีสาเหตุหลายประการ เช่น เกษตรกรไม่มีเงินทุนพอที่จะซื้อที่ดินเป็นของตนเอง ไม่มีที่ดินทำกินแหล่งใหม่ให้ขยายออกไปอีก ราคาผลผลิตทางการเกษตรสูงขึ้น จึงไปขอเช่าที่ดินที่เคยทิ้งร้างว่างเปล่าที่รอการขายและการพัฒนา นำมาใช้ประโยชน์ แม้กระทั่งในเขตชานเมือง เช่น จังหวัดปทุมธานี และ นนทบุรี รวมทั้งเกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินเดิมสูญเสียที่ดินไปด้วยสาเหตุต่างๆ แล้วกลายมาเป็นผู้เช่าก็ตาม อาจจะมีพิจารณาในมุมกลับว่าการเช่าที่ดินที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปีนั้น เกิดจากการควบคุมตาม พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถบังคับให้เจ้าของที่ดินปฏิบัติตามได้ เจ้าของที่ดินจึงมีผลตอบแทนสูงกว่าการดำเนินการอย่างอื่น จึงได้พยายามลงทุนซื้อที่ดินมาให้เช่าเพิ่มขึ้น ในขณะที่เกษตรกรไม่มีทางเลือก เพราะจะมีปัญหาในการยกเลิกการเช่าดังที่กล่าวมาในข้อ 1 จึงจำเป็นต้องเช่าที่ดินเพื่อให้มีที่ดินทำกิน

(3) การไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว ทำให้เกษตรกรเสียเปรียบ เจ้าของที่ดินจะตัดวงผลประโยชน์ในส่วนที่เกษตรกรควรจะได้รับไป เพราะเกษตรกรไม่มีทางเลือก นอกจากนี้ เมื่อการเช่าที่ดินเพิ่มขึ้น ปัญหาการถือครองที่ดินก็จะเพิ่มขึ้นเช่นกัน ทั้งปัญหาการเช่าและการถือครองที่ดินก็ต้องตกเป็นภาระของรัฐในการแก้ไข ทำให้ ส.ป.ก. มีปริมาณงานมากขึ้นตลอดเวลา รวมทั้ง อุปสรรคที่จะเกิดจากเจ้าของที่ดินไม่ให้ความร่วมมือกับ ส.ป.ก. ในการกระจายการถือครองที่ดิน เพราะจะทำให้ผลประโยชน์ลดลงอีกด้วย

**นโยบายข้อที่ 3** ให้กำหนดขอบเขตพื้นที่ป่าไม้จำนวน 128 ล้านไร่ ให้ชัดเจนว่าอยู่ที่ใด และให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทั้งนี้ให้ลงขอบเขตในภาพถ่ายทางอากาศ และแผนที่ที่มีมาตราส่วนที่สามารถใช้ปฏิบัติงานในภาคสนามได้อย่างชัดเจน

#### แนวคิด/เหตุผล/การวิเคราะห์

(1) โครงการจำแนกประเภทที่ดินได้เริ่มดำเนินการในประเทศไทยมาตั้งแต่ ปี 2503 ต่อมา เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จำแนกพื้นที่ของประเทศให้เป็นป่าไม้ไว้ประมาณ 162 ล้าน ไร่ และพื้นที่ป่าไม้จำนวนนี้จะต้องประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติในภายหลัง

(2) ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จนถึงปัจจุบัน กรมป่าไม้ได้ประกาศพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าว เป็นป่าสงวนแห่งชาติรวม 139 ล้านไร่ ยังคงเหลืออีกจำนวนหนึ่งเป็นป่าเตรียมการสงวน จะเห็นได้ว่ากรมป่าไม้ได้ใช้เวลาดำเนินการแล้วไม่น้อยกว่า 25 ปี แต่ก็ยังไม่เสร็จสิ้น

(3) หลักฐานการจำแนกประเภทที่ดินในอดีต คือ แผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน 1:50,000 มีขอบเขตที่ไม่แน่ชัดเพียงพอ โดยเฉพาะในส่วนที่ต่อเนื่องกับที่ดิน ที่จำแนกเป็นที่นอกเขตป่า และกรมที่ดินสามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ได้ จึงมีข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของรัฐกับประชาชนอยู่เสมอมา ข้อมูลจากสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (สชก.) ในปี 2530 ระบุว่าคู่มือของเกษตรกรที่ร้องเรียนขอความช่วยเหลือจาก สชก. นั้น เป็นหน่วยงานของรัฐถึงร้อยละ 13.89 ของการร้องเรียนทั้งหมด

(4) เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเรื่องนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยมีสาระสำคัญประการหนึ่ง คือ ให้มีการจำแนกประเภทที่ดินเสียใหม่ ให้มีขอบเขตป่าไม้ที่ชัดเจน

(5) เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ให้มีป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งประเทศหรือจำนวน 128 ล้าน ไร่ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดในแผนที่และภาพถ่ายทางอากาศให้ชัดเจนกว่า ที่ดำเนินการมาในอดีต และหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานสามารถยึดเป็นขอบเขตในการปฏิบัติที่แท้จริงได้

#### 9.2.2 นโยบายการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ

เพื่อให้การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ของรัฐ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้กำหนดนโยบาย 11 ข้อ ดังนี้ :-

**นโยบายข้อที่ 1**                      **ให้นำที่ดิน** ซึ่งในปัจจุบันอยู่ในเขตป่าเตรียมการสงวนและป่าสงวนแห่งชาติ ที่ถูกบุกรุกภายหลังจากการกำหนดเป็นป่าไม้ของชาติจำนวน 128 ล้านไร่ หรือร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ แล้วจะเหลือจำนวน 17 ล้านไร่ มาทำการปฏิรูปที่ดินในอนาคต รวมทั้งที่สาธารณประโยชน์ในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ของประเทศอีกจำนวนหนึ่งด้วย

#### แนวคิด/เหตุผล/การวิเคราะห์

(1) ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้รวม 128 ล้านไร่ หรือร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ซึ่งอาจทำให้เข้าใจกันว่าป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศไปแล้วมีพื้นที่เกินความต้องการ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนได้รับการถอนสภาพให้ส่วนราชการต่างๆ นำไปจัดให้กับประชาชนเข้าทำกินและการสร้างเขื่อนต่างๆ แล้ว รวม 17.3 ล้านไร่ และจะต้องถอนสภาพในพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งชุมชนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 12 มิถุนายน 2527 อีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งกรมป่าไม้ได้ประมาณว่ามีเนื้อที่ประมาณ 11 ล้านไร่

(2) ความสับสนที่มีมาโดยตลอดเข้าใจว่า พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมีเนื้อที่ที่ถูกบุกรุก 30 ล้านไร่ และสามารถให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้นั้น ตามข้อเท็จจริงเนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกบุกรุกทำลายจำนวน 30 ล้านไร่นั้น เป็นข้อมูลเดิมที่ใช้ในการจัดทำนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินในปี 2525 ซึ่งในขณะนั้นกรมป่าไม้ได้ประกาศป่าสงวนแห่งชาติเป็นเนื้อที่ 123 ล้านไร่ แต่คงสภาพป่าได้เพียง 93 ล้านไร่ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกบุกรุกจึงมีจำนวน 30 ล้านไร่ ต่อมาได้มีการประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่มีการบุกรุกทำลายป่าทุกๆ ปีเช่นกัน จนถึงปี 2531 กรมป่าไม้ได้สำรวจว่ามีป่าธรรมชาติเหลืออยู่ 89 ล้านไร่ ซึ่งรวมพื้นที่ป่าไม้ดาวรที่คงสภาพเป็นป่าไม้อยู่ด้วยส่วนหนึ่ง

(3) ในอดีตนั้น การแก้ปัญหาที่ดินไม่ได้คำนึงถึงนโยบายป่าไม้ อาจจะเป็นเพราะสถานการณ์ป่าไม้ยังไม่ถึงจุดวิกฤติ แต่สถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ปัญหาป่าไม้เป็นประเด็นหลักของบุคคลทุกกลุ่มที่เห็นพ้องต้องกันและแสดงออกพร้อมกันว่า จะต้องรักษาป่าไม้ที่คงสภาพอยู่ไว้ให้ได้ รวมทั้งจะต้องแก้ปัญหาผู้บุกรุกในเขตป่าสงวนแห่งชาติในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ที่สำคัญก็คือปัจจุบันได้มีนโยบายป่าไม้แห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรีดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

(4) แนวคิดที่จะแก้ปัญหาการบุกรุกป่าไม้โดยการปฏิรูปที่ดินนั้น อาจจะเป็นทางออกทางหนึ่งที่ดำเนินการครั้งเดียวได้ผลสองประการ แต่เมื่อลงมือปฏิบัติจะมีขั้นตอนต่างๆ มากมายที่จะต้องประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถึงแม้ว่าร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่กำลังอยู่

ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดทางแก้ไขไว้แล้วก็ตาม<sup>1</sup> ความซ้ำซ้อนในพื้นที่ ดังที่กล่าวมาแล้วว่ามีโครงการหลายประเภทที่จะต้องปฏิบัติในพื้นที่เดียวกัน คงจะหลีกเลี่ยงความล่าช้า และความสับสนไม่ได้

(5) เพื่อให้การแก้ปัญหาที่ดินและปัญหาป่าไม้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมควรกำหนดขอบเขตพื้นที่ป่าไม้จำนวน 128 ล้านไร่เสียก่อน ซึ่งในพื้นที่ดังกล่าวไม่ควรรวมพื้นที่ที่เป็นชุมชนเข้าไป ด้วย ส่วนพื้นที่นอกเขตป่า ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น มอบให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการแก้ไข

(6) พื้นที่ป่าเตรียมการสงวน และป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกบุกรุกอยู่ในปัจจุบัน ภายหลังจากจำแนกออกจากเขตป่าไม้ที่จะต้องรักษาไว้แล้ว จะมีจำนวนประมาณ 17 ล้านไร่ ซึ่งจะเป็นที่มาจากที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ประชาชนได้ในอนาคต

## นโยบายข้อที่ 2                      การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรที่จะดำเนินการต่อไป    ให้นำการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินแก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน

### แนวคิด/เหตุผล/การวิเคราะห์

(1) เจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ.2518 นั้น กระทำเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกร และสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำ ในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม โดยการช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผล

(2) จากการวิเคราะห์ถึงการกระจายสิทธิการถือครองของ ส.ป.ก. ที่ดำเนินการในอดีตนั้น พบว่า ส่วนใหญ่ได้จัดให้กับเกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินอยู่เดิม หากมีขนาดการถือครองที่ดินเกินครอบครัวละ 50 ไร่ ก็ได้แบ่งให้กับบุคคลในครอบครัวหรือญาติ จึงมีที่ดินเหลือให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินจริงๆ น้อยมาก เช่น ในโครงการปฏิรูปที่ดินป่าห้วยขยุง จ.ศรีสะเกษ มีเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น

(3) ข้อมูลอีกประการหนึ่งนั่นก็คือ จากการศึกษาของ ส.ป.ก.พบว่าในเขตปฏิรูปที่ดินของรัฐ 7 พื้นที่ มีขนาดการถือครองที่ดินโดยเฉลี่ยไม่เกิน 50 ไร่ อยู่ถึงร้อยละ 80 อีกร้อยละ 20 ถือครองมากกว่า 50 ไร่ หากใช้วิธีการที่ ส.ป.ก.ใช้อยู่ในปัจจุบันแล้ว โอกาสที่ผู้ไร้ที่ดินทำกินจะมีโอกาสได้รับส่วนแบ่งของเนื้อที่ในเขตปฏิรูปที่ดินทั้ง 7 แห่งมีเพียงร้อยละ 20 เพราะระบบปัจจุบันนี้เกษตรกรรายใด

<sup>1</sup> ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2532 และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่มที่ 106 ตอนที่ 149 วันที่ 8 กันยายน 2532

ถือครองที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ จะได้รับ ส.ป.ก.4 - 01 หากเกิน 50 ไร่ จะต้องมีการพิจารณากระจายสิทธิ ซึ่งย่อมมีการกระจายสิทธิให้กับบุคคลในครอบครัวก่อนแล้ว จึงจะเหลือให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินจริงๆ

(4) ถึงแม้ว่าข้อมูลการใช้ที่ดินทำกินจะไม่ปรากฏชัดเจนมากนัก แต่จากข้อมูลการเช่าที่ดิน เพื่อทำการเกษตรของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร จะเห็นได้ว่าเพิ่มขึ้นจาก 13.6 ล้านไร่ ในปี 2518 ขึ้นมาเป็น 19.2 ล้านไร่ ในปี 2529 และมีอัตราการเพิ่มถึงประมาณ 2.6 ล้านไร่ จากปี 2527 ถึง ปี 2528 และ 2.7 ล้านไร่ จากปี 2528 ถึงปี 2529 อย่างไรก็ตาม ข้อมูลดังกล่าวมิได้ระบุอย่างชัดเจนว่าเป็นการเช่าที่ดิน ในที่ดินของเอกชนหรือที่ดินของรัฐเป็นสัดส่วน อย่างไรก็ตามคาดว่าจะมีการเช่าที่ดินในที่ดินของรัฐรวมอยู่ด้วย

(5) ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้รายงานในข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้านใน ชนบทในปี 2530 ไว้ว่า ในปี 2529 จากครัวเรือนทั่วประเทศ 5.4 ล้านครัวเรือน มีเพียง 4.059 ล้านครัว เรือนเท่านั้นที่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง และไม่ต้องเช่า ขณะที่ 800,000 ครัวเรือนต้องเช่าที่ดินทำกินเพิ่ม ละอีก 600,000 ครัวเรือน ไม่มีที่ทำกินและต้องเช่าที่ดินทำกินทั้งหมด

(6) ในการคัดเลือกเกษตรกรในโครงการเกษตรก้าวหน้าของ ส.ป.ก. ที่เปิดรับสมัครจากผู้ ที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการนั้น มีผู้สมัครจำนวนมากถึงแม้ว่า ส.ป.ก. จะมีเงื่อนไขที่เข้าร่วมโครงการจะต้องปฏิบัติตามหลายประการก็ตาม นอกเหนือจากความเป็นไปได้ของโครงการแล้วประเด็น สำคัญที่คณะวิจัยสรุปจากการสัมภาษณ์ในระหว่างการศึกษาภาคสนาม คือ บุคคลเหล่านั้นมีความรู้มี เงินทุนบ้างแต่ไม่มีที่ดินทำกิน ถึงแม้ จะทราบว่า พื้นที่ที่จัดให้ขาดแคลนน้ำจะต้องขุดบ่อโดยใช้เงิน ประมาณ 12,000- 15,000 บาทต่อบ่อ ซึ่งมากกว่าสินเชื่อที่ได้รับจาก ธ.ก.ส.ก็ตามรวมทั้งต้องจ่ายค่าชด เชยที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองอยู่เดิมด้วย เกษตรกรในโครงการก็ยังยินดีที่จะดำเนินการเพราะ ต้องการที่ ดินทำกิน ซึ่งแสดงถึงความรุนแรงของการไร้ที่ดินทำกิน ในปัจจุบัน

(7) โอกาสของเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินนั้น หากไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐโดยแท้ จริงแล้ว โอกาสที่จะแสวงหาโดยตนเองนั้นจะมีน้อยมาก กรณีที่เห็นได้ชัดเจน คือ ผู้ประสบภัยที่หมู่ บ้านกะทูน จ.นครศรีธรรมราช ซึ่งรัฐได้ยื่นมือเข้าช่วยเหลืออย่างจริงจัง จากการแถลงต่อสื่อมวลชน ของ ฯ พล ฯ นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2532 ระบุว่า ไม่ว่าจะเป็ป่าเสื่อมโทรมหรือป่า สวงนแห่งชาติที่ใดที่เลือกเพื่อจัดให้แก่ผู้ประสบภัยเหล่านั้น มีคนบุกรุกอยู่เต็มไปหมด ในที่สุดต้องใช้ที่ ดินขององค์การสวนยาง จากข้อเท็จจริงเหล่านี้ จึงสร้างภาพพจน์ให้เห็นว่าที่ดินทำกินนั้นขาดแคลน และจะรุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคต

(8) "ผู้ไร้ที่ทำกิน" โดยทั่วไป หมายถึง

1. เกษตรกรผู้เช่า
2. ผู้รับจ้างในงานเกษตรขนาดใหญ่เป็นการชั่วคราวหรือถาวร
3. ผู้รับจ้างในงานเกษตรขนาดเล็กหรือขนาดกลาง ซึ่งดำเนินการโดยเจ้าของคน เดียว หรือผู้เช่าโดยมักทำงานชั่วคราว หรือทำงานในฤดูที่มีความต้องการ แรงงานสูงสุด (Prosterman and Riedinger, 1987, p. 178).



ส่วนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีนัยว่าเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน คือ "เกษตรกรผู้ที่ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ" (มาตรา 4) ซึ่งในกรณีนี้ หมายความว่ารวมถึง ผู้มีที่ทำกิน แต่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ได้แก่ ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ กล่าวคือ บุคคลเหล่านี้ ได้ยึดที่ดินของรัฐทำกินแต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ ในที่ดินนั้น ซึ่งเป็นปัญหาการถือครองที่ดินลักษณะหนึ่ง

(9) ฉะนั้นเป้าหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงน่าจะเป็นเกษตรกรผู้เช่าหรือผู้รับจ้างในภาคเกษตรเหล่านี้ อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐบาลได้มอบหมายให้ ส.ป.ก. ดำเนินการ "ปฏิรูปที่ดิน" ในที่ดินของรัฐเป้าหมายเริ่มเปลี่ยนแปลงไป เพราะที่ดินของรัฐที่มอบให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการนั้น ส่วนใหญ่มีราษฎรอาศัยอยู่เต็มหมดแล้ว โดยราษฎรเหล่านี้ได้บุกรุกเข้าไปในที่ของรัฐ และอยู่มาเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว บุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่มีที่ดินทำกิน แต่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ส.ป.ก. จึงต้องเข้าไปรับรองสิทธิทำกินเป็นงานหลัก แทนการแก้ไขปัญหาคูไรที่ดินทำกิน

(10) เป็นที่น่าสังเกตว่า บุคคลเหล่านี้บางส่วนอาจไม่มีที่ดินทำกินมาก่อน จึงได้บุกรุกเข้าไปทำกินในที่ของรัฐ ส.ป.ก. ได้จัดที่ดินให้แก่บุคคลเหล่านี้ เพื่อให้มีที่ดินทำกินโดยถูกต้องตามกฎหมาย จึงเป็นการรับรองสิทธิในที่ดินนั้น ถือว่าเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล และจัดว่าเป็นการ "ปฏิรูปที่ดิน" ที่ไม่เหมือนกับประเทศอื่นๆ

(11) แม้ว่าการจัดที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกในที่ของรัฐ จะเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่การเน้นการให้ที่ดิน แก่ผู้ครอบครองเดิมจะไม่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน ซึ่งก็มีอยู่ในที่ดินประเภทนี้ด้วย ฉะนั้นหากรัฐบาลต้องการให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อการกระจายกรรมสิทธิ์ตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริงแล้ว ส.ป.ก. ก็จะต้องเน้นผู้ไร้ที่ดินทำกินตามความหมายดังกล่าวในข้อ 8 ด้วยวิธีการที่จะทำให้ ส.ป.ก. ดำเนินการเช่นนี้ได้ ก็จะต้องมีการลดขนาดการถือครองของผู้ครอบครองที่ดินอยู่เดิม

**นโยบายข้อที่ 3**                      การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต ทุกพื้นที่ให้จัดเป็นโครงการที่มีงบประมาณผูกพันและต่อเนื่อง รวมทั้งระบุกิจกรรม ระยะเวลา การยุติกิจกรรม แผนการส่งมอบวิสาหกิจพื้นฐาน และการติดตามประเมินผลให้ชัดเจน รวมทั้งให้คิดค่าตอบแทนของโครงการ (B/C) ด้วย

#### แนวคิด/เหตุผล/การวิเคราะห์

(1) โครงการปฏิรูปที่ดินทุกโครงการที่ ส.ป.ก. ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2518 จนถึงปัจจุบันนั้น ยังไม่มีโครงการใดสิ้นสุดลง โดยเฉพาะในด้านการพัฒนา ทั้งด้านวิสาหกิจพื้นฐาน และการพัฒนารายได้ ก็ยังไม่มีแผนการดำเนินงานว่าจะสิ้นสุดลงเมื่อใด โครงการใดจะต้องดำเนินการและเร่งรัดใน

ด้านใด ทั้งนี้ เป็นเพราะไม่ได้มีการจัดทำโครงการที่มีประสิทธิภาพมาก่อน แม้แต่โครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดินที่ใช้เงินกู้จากธนาคารโลกก็ตาม ภายหลังเสร็จสิ้นกิจกรรมพัฒนาแล้วก็มีได้มีแผนที่ชัดเจนว่าจะมีการถอนสภาพหรือยุติกิจกรรมการพัฒนาอาชีพหรือรายได้เมื่อใด ทำให้ ส.ป.ก. ไม่สามารถประเมินผลความสำเร็จที่แท้จริงได้

- (2) ในการจัดทำเป็นโครงการขึ้นนั้น จะอำนวยความสะดวกให้ ส.ป.ก. ดังนี้
1. เพื่อให้สามารถจัดทำเป้าหมายรวมของการจัดที่ดินของประเทศได้ชัดเจนขึ้น
  2. เพื่อให้มีเป้าหมายดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ชัดเจน
  3. เพื่อให้สามารถกำหนดได้ว่าพื้นที่ใดจะมีลักษณะการพัฒนาในรูปแบบใด และคุ้มทุนหรือไม่
  4. เพื่อให้สามารถกำหนดหน่วยงานที่จะต้องประสานในการดำเนินโครงการรวมทั้งงบประมาณที่จะจัดสรรให้กับหน่วยงานนั้นๆ
  5. เพื่อให้สามารถกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของโครงการได้
  6. เพื่อให้สามารถติดตามประเมินผลได้ อันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของโครงการที่ดำเนินการอยู่ และการปรับโครงการในอนาคต ตลอดจนติดตามว่าการดำเนินงานโครงการถึงกลุ่มเป้าหมาย (ผู้ไร่ที่ทำการ) หรือไม่

**นโยบายข้อที่ 4**                      **ในการกระจายสิทธิ ให้มีการปรับปรุงผัง หรือให้มีการแบ่งแปลงตามความเหมาะสมของลักษณะพื้นที่และสภาพชุมชน กำหนดขนาดการถือครองที่ดินและออกแบบวิสาหกิจพื้นฐาน**

#### แนวคิด/เหตุผล/การวิเคราะห์

(1) จุดมุ่งหมายที่แท้จริงของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น คือ ความยุติกันดีของเกษตรกรโดยมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง มีผลผลิตทางการเกษตรที่สูงขึ้น และมีวิสาหกิจพื้นฐานที่อำนวยความสะดวกตามสมควร ส่วนประกอบดังกล่าวนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นพร้อมกันในครั้งเดียว หรือค่อยเป็นค่อยไปก็ตาม จำเป็นต้องมีแผนผังในการพัฒนา เพื่อให้รูปแบบการถือครองที่ดิน ไม่สร้างความยุ่งยากในการสร้างวิสาหกิจพื้นฐาน

(2) ในระยะแรกเริ่มดำเนินการ ส.ป.ก. ได้ยึดเจตนารมณ์ดังกล่าวอย่างชัดเจน โดยการจัดทำผังและแบ่งแปลงในลักษณะการจัดรูปที่ดินอย่างเต็มรูปแบบ มีขั้นตอนดำเนินงานมาก แต่ประสบอุปสรรคหลายด้าน ผลงานที่ปรากฏก่อนปีงบประมาณ 2531 จึงมีน้อย ความล่าช้าอาจจะมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น (1) กฎหมายไม่เอื้ออำนวย (2) อิทธิพลท้องถิ่น (3) ขาดความพร้อมในด้านข้อมูลการถือครองที่ดินก่อนเริ่มดำเนินการ (4) งบประมาณไม่สม่ำเสมอ (5) ไม่มีมีการจัดทำโครงการของแต่

ละพื้นที่ (6) รัฐบาลไม่ได้ผลักดันโครงการอย่างแท้จริง เป็นผลให้การประสานงานและขอความร่วมมือจากหน่วยราชการอื่นๆ ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

(3) จากสาเหตุดังกล่าวในข้อ 2 ซึ่ง ส.ป.ก. ได้พยายามที่จะแก้ไขตลอดมา แต่ได้รับการตอบสนองน้อยมาก ผลงานการกระจายสิทธิในระยะแรกจึงมีน้อย งบประมาณส่วนที่ได้มาใช้และเกิดผลมากกว่า ก็คือ การจัดสร้างถนนและแหล่งน้ำ บุคคลทั่วไปจึงมีความเข้าใจว่า ส.ป.ก. ไม่จริงจังต่อการแก้ปัญหาและอุปสรรคในเรื่องการกระจายสิทธิ กลับไปทุ่มเทในการพัฒนา ผลกระทบที่เป็นรูปธรรมนั้น ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2530 ได้ให้นโยบายแก่ ส.ป.ก. ให้ทำหน้าที่หลักเฉพาะการจัดที่ดินทำกิน และจัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เกษตรกร ส่วนงานอื่นๆ ให้ถือเป็นงานเสริมที่ ส.ป.ก. จะประสานดำเนินการกับส่วนราชการอื่นต่อไป และต่อมาคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบประมาณประจำปี 2531 ได้ตั้งงบประมาณฝ่ายประสานงานการส่งเสริมและพัฒนาการเกษตร และฝ่ายประสานงานการส่งเสริมงานสถาบันเกษตรกรและพัฒนาอาชีพออกไป

(4) เมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณ 2531 ส.ป.ก. ได้ปรับปรุงและเร่งรัดการกระจายสิทธิการถือครอง วิธีการที่สำคัญก็คือ ไม่มีการบุ้งแบ่งแปลงใหม่ หากเกษตรกรหรือเจ้าของที่ดินเดิมมีที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ จะทำการเจรจา หากยินยอมลดการถือครองลงมา ป็น 50 ไร่ ก็จะออกเอกสารสิทธิในส่วน 50 ไร่ให้ ส่วนที่เกินจะกันออก และจัดให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน ทำให้ไม่มีการกระทบกระทั่งและพิพาทกับเจ้าของที่ดินเดิม จึงทำให้ ส.ป.ก. สามารถจัดที่ดินได้ประมาณ 1.3 ล้านไร่ ส่วนการพัฒนานั้น จะดำเนินการในภายหลัง

(5) จากการดำเนินการดังกล่าวของ ส.ป.ก. เมื่อวิเคราะห์แล้วก็พบว่า จะเป็นวิธีการที่กระทำได้รวดเร็วภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายในขนาดการถือครอง รวมทั้งตอบสนองต่อระบบการเมืองได้อย่างรวดเร็ว และน่าที่จะเป็นแนวทางการดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว

(6) หากพิจารณาในแง่ที่ว่า ที่ดินเป็นทรัพย์สินโดยส่วนรวมของชาติที่มีอยู่จำกัด การบริหารที่ดินโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งนั้น จะกระทำโดยไม่คำนึงถึงการบริหารที่ดินโดยส่วนรวมมิได้ กรณีของการใช้ระบบในปัจจุบัน จึงน่าที่จะทบทวนด้วยเหตุผลหลายประการ

(7) ดังที่กล่าวมาข้างต้นว่าที่ดินมีจำกัด สถานการณ์จะรุนแรงขึ้นในอนาคต ไม่ว่าพื้นที่ป่าส่วนใดของประเทศได้มีผู้บุกรุกเข้าทำกินทุกแห่ง การจะดำเนินการให้ผู้ที่กระทำผิดกฎหมายเหล่านั้นได้รับสิทธิอย่างเต็มที่ โดยไม่รับภาระอันใดนั้น เป็นสิ่งที่มีควรกระทำ เช่น บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติและถือครองที่ดิน 50 ไร่ ก็ออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ให้ 50 ไร่ โดยไม่มีค่าเช่าใดๆ ในขณะที่ผู้เข้าร่วมโครงการเกษตรก้าวหน้าของ ส.ป.ก. เอง เริ่มต้นทุกอย่างโดยการผ่อนส่งกับธนาคาร ไม่ว่าค่าเช่าเศษค่าที่ดิน พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ และแหล่งน้ำ ในแง่ของความเป็นธรรมในสังคมจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าแตกต่างกัน แม้จะเป็นโครงการของ ส.ป.ก. เองทั้งสองประเภท และเจตนารมณ์ของ ส.ป.ก. ก็ได้เน้นถึงความเป็นธรรมในสังคม

(8) ถึงแม้อัตราการเพิ่มของประชากรจะลดลง จากการประมาณการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่า ในปี 2544 จะมีแรงงานรวม 38 ล้านคน ซึ่งภาค

อุตสาหกรรมและบริการคงจะรองรับได้เป็นส่วนใหญ่ และแรงงานในภาคเกษตรจะลดลงเหลือร้อยละ 49 อย่างไรก็ตาม ในระหว่างปี 2532 - 2538 จะมีแรงงานในภาคเกษตรเพิ่มขึ้น 569,000 คน ซึ่งต้องการที่ดินทำกิน และแหล่งของที่ดินที่พอจะมีอยู่คือ ป่าไม้ซึ่งจะต้องถูกบุกรุกทำลายลงอีก

(9) ในการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการบริหารที่ดิน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้ให้ความเห็นว่าระบบที่ใช้ในปัจจุบันนั้นมิใช่แนวทางการจัดที่ดิน และมีใช้แนวทางการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างแท้จริง แต่เป็นการรับรองผู้กระทำผิดกฎหมายในการบุกรุกทำลายป่าให้ถูกต้องตามกฎหมาย หากรัฐบาลมีนโยบายที่จะเร่งรัดอย่างจริงจังแล้ว สามารถระดมหน่วยงานที่มีขีดความสามารถในการรวัดมาช่วยกันได้ถึง 10 หน่วยงานคือ กรมที่ดิน ร.พ.ช. กรมโยธาธิการ กรมประชาสัมพันธ์ กรมทางหลวง กรมชลประทาน กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาที่ดิน กรมป่าไม้ กรมแผนที่ทหาร กิจกรรมนอกจากนี้ให้เป็นหน้าที่ของ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการต่อ นอกจากนี้ขนาดที่ดินที่หน่วยงานจัดที่ดินอื่นๆ จัดให้แก่เกษตรกรส่วนใหญ่ จะมีขนาดประมาณ 15-25 ไร่

(10) หากพิจารณาถึงการกระจายขนาดถือครองที่ดินในอนาคตแล้ว ระบบที่ใช้ในปัจจุบัน อาจจะเป็นจุดสิ้นสุดของการที่ภาครัฐจะเข้าไปดำเนินการเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินในพื้นที่นั้นๆ เพราะจะมีการต่อต้านจากเกษตรกรโดยใช้ข้ออ้างว่าได้ครอบครองตามที่ ส.ป.ก. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย ได้แบ่งไว้ให้เป็นกรรมสิทธิ์ และเข้าครอบครองแล้ว

(11) ในด้านการพัฒนาวิสาหกิจพื้นฐานจะดำเนินการได้ยากขึ้น เพราะรูปร่างแปลงที่ดินเดิมอาจจะไม่เอื้ออำนวยต่อการก่อสร้างถนนหรือแหล่งน้ำ นอกจากนี้ หากจะดำเนินการให้ทั่วถึงหรือมีการลงทุนมาก การเวนคืนภายหลังการดำเนินการก่อสร้างจะกระทำได้ลำบาก เช่นกรณีที่ปรากฏชัดเจนในการก่อสร้างถนนบางสายในเขตชานเมืองของ กทม.

**นโยบายข้อที่ 5**                      **ให้มีการพัฒนาควบคู่ไปกับการกระจายสิทธิ โดยกำหนดมาตรฐานและรูปแบบการพัฒนาที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ในโครงการ**

#### **แนวคิด/เหตุผล/การวิเคราะห์**

(1) การจัดที่ดิน คือ การตั้งถิ่นฐานใหม่ของมนุษย์ ซึ่งมีเป้าหมายคือ ความอยู่ดีกินดี ถ้าเพียงการมีที่ดินเพียงอย่างเดียว แต่ขาดปัจจัยที่จำเป็นอื่นๆ ในการดำรงชีวิต ขาดการศึกษา เส้นทางคมนาคม แหล่งน้ำเพื่อการบริโภค คุณภาพชีวิตคงจะไม่แตกต่างไปจากเดิม ความเป็นธรรมในการแบ่งปันทรัพยากร หรือการกระจายบริการของรัฐก็จะไม่เกิดขึ้น

(2) ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินของรัฐส่วนใหญ่อยู่ห่างไกลจากชุมชน การบริการของรัฐในอดีตจึงเข้าไปไม่ถึง ข้อมูลจากบริษัท BCEOM ซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ทำการศึกษาเรื่องทางชนบทในประเทศไทย ในปี 2528 และ

รายงานไว้ว่าในชนบทไทยหากจะใช้มาตรฐานของสหประชาชาติแล้ว ยังขาดถนนในชนบทอีกประมาณ 4 แสนกิโลเมตร ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวนี้ จะรวมพื้นที่ปฏิรูปที่ดินอยู่ด้วย

(3) ปัจจัยหลักในการผลิตทางการเกษตรนอกเหนือจากที่ดินแล้ว จะต้องรวมถึง น้ำ พันธุ์พืช การจัดการและการตลาดที่ดี นอกเหนือจากเส้นทางคมนาคมที่จะนำไปจัดการผลิตเข้าสู่เกษตรกร การติดต่อสื่อสารกับชุมชนภายนอกให้ได้รับความก้าวหน้า หรือเทคโนโลยีในการผลิต ตลอดจนนำผลผลิตออกมาจำหน่ายแล้ว พื้นที่ในเขตปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมส่วนใหญ่ขาดแคลนแหล่งน้ำ โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือภาคกลางตอนบน เช่น ในเขตปฏิรูปที่ดินป่าทำพืช อ.มวกเหล็ก จ.สระบุรี ซึ่งทำการเกษตรโดยอาศัยน้ำฝน ในสถานการณ์ปัจจุบัน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงมีความแห้งแล้งอย่างรุนแรง ถึงแม้ว่าจะมีการพัฒนาแหล่งน้ำมาแล้วเป็นระยะเวลานานก็ตาม

(4) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระบุไว้ในเอกสารข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้านในชนบทปี 2530 ว่ายังมีหมู่บ้านที่มีระดับพัฒนาที่ต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของประเทศดังนี้ :-

#### ร้อยละของหมู่บ้านทั่วประเทศ

หมู่บ้านที่มีปัญหาด้านคมนาคม	14
ปัญหาการประกอบอาชีพ	40
ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดิน	35
ปัญหาการทำนา	58
ปัญหาการทำไร่	67
ปัญหากลุ่มเกษตรกร	62
น้ำกินน้ำใช้	61
น้ำเพื่อการเกษตร	39

(5) เพื่อแก้ปัญหาข้างต้น แนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงได้เน้น 5 ประการ คือ (1) โครงสร้างพื้นฐาน (2) การประกอบอาชีพ (3) การสาธารณสุข (4) แหล่งน้ำกินน้ำใช้ (5) ความรู้ของคนในชนบท

(6) จากที่กล่าวมาในข้อ 4 และ 5 นั้น ก็แสดงให้เห็นว่า รัฐได้ตั้งเป้าหมายในการพัฒนาให้ระดับความเป็นอยู่ในหมู่บ้านได้มีคุณภาพดีขึ้น ซึ่งการพัฒนาของ ส.ป.ก ในเขตปฏิรูปที่ดินก็เป็นไปในลักษณะเดียวกัน ในปัจจุบันนี้ได้แบ่งการพัฒนาออกเป็นสองด้าน คือ (1) การพัฒนาวิสาหกิจพื้นฐาน ได้แก่ เส้นทางคมนาคมและแหล่งน้ำการศึกษา และสาธารณสุข (2) การพัฒนาอาชีพหรือรายได้ ได้แก่ การพัฒนาด้านเทคโนโลยีการผลิต สินเชื่อ การตลาด และการพัฒนาสถาบันเกษตรกร และมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการกระจายสิทธิ





งานทั้งสองยังคงต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่งคือ กรมประชาสงเคราะห์จะเร่งรัดให้แล้วเสร็จภายในปี 2538 ส่วนกรมส่งเสริมสหกรณ์จะแล้วเสร็จในปี 2540

(2) ได้มีแนวคิดที่ชี้ให้เห็นถึงข้อดีข้อเสียของการให้เอกสารสิทธิสมบูรณ์แบบแก่เกษตรกร หรือสมาชิกนิกมหลายแนวคิด ซึ่งแนวคิดต่างๆ ก็ไม่มีข้อยุติแต่อย่างใด และหน่วยงานจัดที่ดินก็ดำเนินการตามที่มาแห่งอำนาจในการจัดที่ดินควบคู่กันไป สร้างความสับสนให้แก่บุคคลทั่วไปเป็นอย่างยิ่ง จากการศึกษาในครั้งนี้ ได้มีข้อยุติที่ว่าสิทธิในที่ดินที่ ส.ป.ก. ควรจะมอบให้แก่เกษตรกรนั้นควรจะเป็น โฉนดที่ดิน (น.ส.4) ที่มีเงื่อนไข

(3) Feder and Onchan (1986) ได้ศึกษาถึงการถือครองที่ดินในประเทศไทยและรายงานไว้ว่า เกษตรกรที่มีสิทธิในที่ดินสมบูรณ์แบบคือ มีโฉนดนั้นมีการลงทุนในการพัฒนาที่ดินมากกว่า เกษตรกรที่ไม่มีกรรมสิทธิในที่ดิน เพราะมีความมั่นใจในทรัพย์สินของตน

(4) วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินคือ ความกินดีอยู่ดีของประชาชน โดยการจัดหาที่ดิน ทำกินให้พร้อมกับการพัฒนาในด้านรายได้และอาชีพ สินเชื่อเพื่อการเกษตรที่เกษตรกรจะต้องนำไปใช้ในการพัฒนาไร่นาเฉพาะบุคคลจึงจำเป็นมาก ปัจจุบัน ส.ป.ก. 4-01 ไม่สามารถจะใช้เป็นหลักฐานประกันการกู้ยืมได้ ถึงแม้ว่าจะสามารถรวมกลุ่มกันกู้ยืมจาก ธ.ก.ส. ได้ก็ตาม แต่ไม่เพียงพอในการพัฒนาการผลิต การมีโฉนดที่ดินที่สามารถใช้เป็นหลักประกันได้เป็นรายบุคคล จึงเป็นสิ่งจำเป็นของเกษตรกร

(5) การให้กรรมสิทธิในที่ดินที่มีเงื่อนไข นอกจากจะใช้ประโยชน์ด้านสินเชื่อการเกษตรแล้ว จะมีข้อดีในการยุติการเช่า เป็นสิ่งจูงใจให้หวงแหนที่ดิน เกษตรกรมีความมั่นใจตลอดจนเป็นการส่งเสริมให้มีเงินทุนหมุนเวียน ซึ่งเป็นการลดภาระของรัฐ เพราะเมื่อเกษตรกรได้กรรมสิทธิในที่ดินจะต้องจ่ายเงินช่วยทุนในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินคืนแก่รัฐ

(6) การให้กรรมสิทธิในที่ดินนั้น อาจจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้การเจรจาของ ส.ป.ก. ในการกระจายสิทธิในที่ดิน หรือลดขนาดการถือครองที่ดินที่เกินสิทธิอยู่ลงได้

#### **นโยบายข้อที่ 8 การเงินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ระดมจากทั้งภาครัฐ และเอกชน ดังนี้**

- (1) เงินของแผ่นดิน เพื่อใช้ในการกระจายสิทธิ บริการ และการพัฒนาของรัฐ
- (2) เงินหมุนเวียน เพื่อการซื้อขายที่ดินและเพื่อดำเนินการผลิต หรือทำกิจกรรมอื่นใด ที่ก่อให้เกิดการหมุนเวียนได้ โดยอาศัยแหล่งเงินจากกองทุนต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์การเกษตร ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินอื่นๆ
- (3) เงินทุนของเอกชนเอง เพื่อการลงทุนและทำประโยชน์เฉพาะบุคคลในเขตปฏิรูปที่ ดิน โดยมีแหล่งเงินจากสถาบันการเงินต่างๆ เช่น ธนาคารพาณิชย์



### แนวคิด/เหตุผล/การวิเคราะห์

(1) เนื่องจากนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ได้กำหนดให้มีกิจกรรมการกระจายสิทธิ และการพัฒนาควบคู่กันไป โดยมีผู้ไร้ที่ทำกินเป็นกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญ ฉะนั้นรัฐจำเป็นต้องดำเนินการให้เกิดกิจกรรมตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร โดยการจัดสรรงบประมาณ ให้ ส.ป.ก. และหน่วยงานอื่นดำเนินการ ส.ป.ก. ควรประสานให้งบประมาณเพียงพอแก่การดำเนินการวิธีการที่เหมาะสมคือ การจัดทำเป็นโครงการ หากเงินของแผ่นดินไม่เพียงพออาจใช้เงินกู้จากต่างประเทศหรือเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

(2) ในกระบวนการปฏิรูปที่ดิน ผู้ไร้ที่ทำกินที่ได้รับที่ดินจากรัฐ จะต้องจ่ายเงินค่าตอบแทนแก่รัฐ หรือจ่ายค่าที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม ที่ดินที่นำมาจัดให้แก่เกษตรกรนั้นทั้งในที่ดินของรัฐ และที่ดินเอกชน เกษตรกรจะจ่ายคืนให้ในภายหลัง เนื่องจากเกษตรกรเป้าหมายส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ไม่สามารถจ่ายเงินค่าที่ดินได้โดยทันที ต้องผ่อนส่งเป็นระยะยาว ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารพาณิชย์ และสหกรณ์การเกษตรสามารถให้เกษตรกรกู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการซื้อที่ดิน หรือจ่ายค่าตอบแทนต่อรัฐในโครงการปฏิรูปที่ดิน

(3) การประกอบอาชีพและการลงทุนที่เกษตรกรลงในไร่นาของตน ทำให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรนั้นๆ เป็นกิจกรรมที่รัฐควรสนับสนุน เนื่องจากจะทำให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น ซึ่งจะช่วยให้เกษตรกรสามารถผ่อนชำระหนี้ค่าที่ดิน หรือค่าตอบแทน และท้ายที่สุดมีรายได้ในระดับที่สูงขึ้นมีความเป็นอยู่ดีขึ้น ในส่วนนี้รัฐควรส่งเสริมให้สถาบันการเงินต่างๆ คือ ธนาคารพาณิชย์ ธ.ก.ส. สหกรณ์การเกษตร ตลอดจนสถาบันการเงินอื่นๆ ที่อาจจัดตั้งขึ้นให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร

### นโยบายข้อที่ 9 สถาบันการเงินเพื่อการปฏิรูปที่ดินให้ดำเนินการเป็น 2 ระยะ

- |                   |   |
|-------------------|---|
| <b>ระยะแรก</b>    | จัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรให้เป็นสถาบันการเงิน โดยแยกออกจาก ส.ป.ก. มีกฎหมายรองรับโดยเฉพาะ ในขณะเดียวกันให้ขยายงาน กองทุนที่ดินใน ธ.ก.ส. ในปัจจุบันออกไปด้วย |
| <b>ระยะที่สอง</b> | ให้รวมกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร กับกองทุนที่ดินเข้าด้วยกัน แล้วพิจารณาการจัดตั้งเป็นธนาคารที่ดิน หรือเป็นส่วนหนึ่งอย่างถาวรใน ธ.ก.ส. ต่อไป                        |

### แนวคิด/เหตุผล/การวิเคราะห์

(1) กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรปัจจุบันอยู่ใน ส.ป.ก. การดำเนินงานใช้ระเบียบราชการ ทำให้ขาดความคล่องตัว เงินทุนไม่หมุนเวียนแบบสถาบันการเงิน เช่น เก็บค่าเช่าและ

ค่าเช่าซื้อไม่ได้ บางส่วนได้นำไปใช้ในการพัฒนา ซึ่งเป็นการจ่ายขาดกองทุนฯ จึงมีปริมาณการเงินที่จะหมุนเวียนลดลง

(2) การปรับปรุงกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้มีเงินทุนหมุนเวียนมากยิ่งขึ้น จะต้องไม่นำเงินกองทุนฯ ไปจ่ายเพื่อการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ต้องปรับอัตราค่าเช่าที่ดินให้ใกล้เคียงกับอัตราตลาด ปรับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้ใกล้เคียงอัตราตลาด ตลอดจนติดตามหนี้ให้ได้ผล ถ้าหากดำเนินการโดยระเบียบราชการแล้ว การแก้ไขดังกล่าวนี้คงจะเกิดขึ้นยาก จำเป็นต้องดำเนินการในรูปสถาบันการเงิน โดยแยกจาก ส.ป.ก. เป็นอิสระ มีกฎหมายเฉพาะรองรับ

(3) กองทุนที่ดินใน ธ.ก.ส. นั้น มีข้ออยู่แล้วก็คือ การบริหารมีลักษณะเป็นการหมุนเวียน และในขณะเดียวกัน ธ.ก.ส. สามารถให้สินเชื่อการผลิตทางการเกษตรแก่เกษตรกรควบคู่กันไป ด้วย เพื่อให้มีผลผลิตจากที่ดินเป็นรายได้ นำมาชดเชยหนี้ค่าที่ดินของเกษตรกรได้โดยเร็ว ปัจจุบัน ธ.ก.ส. มีความสามารถในการจ่ายเงินและติดตามเรียกเก็บเงินคืนจากเกษตรกรที่อยู่แล้ว

(4) ข้อเสนอในระยะแรกที่ทำให้ดำเนินการปรับปรุง ทั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกองทุนที่ดินนั้น เพื่อขยายขอบเขตของแหล่งเงินเพื่อการปฏิรูปที่ดินให้มากยิ่งขึ้น เพราะปัจจุบันยังไม่สามารถรองรับความต้องการต่างๆ ของเกษตรกรได้ เมื่อดำเนินงานไประยะหนึ่งแล้ว ประเมินว่า ทั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกองทุนที่ดิน มีขีดความสามารถและปริมาณงานมากพอให้จัดตั้งเป็นธนาคารที่ดินโดยตรง หรืออาจจะเป็นส่วนหนึ่งโดยถาวรของ ธ.ก.ส. ต่อไป

**นโยบายข้อที่ 10**                      ในการจัดที่ดิน และให้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกรให้เก็บเงินช่วยทุนดำเนินการจากเกษตรกรผู้เข้าทำกิน โดยจัดให้เกษตรกรผ่อนส่งกับสถาบันการเงินในระยะเวลาที่เหมาะสม โดยรัฐช่วยเหลือค่าดอกเบี้ยบางส่วน

#### แนวคิด/เหตุผล/การวิเคราะห์

(1) ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 10 มีใจความว่า"ให้เรียกเก็บเงินจากสมาชิกนิคม เพื่อช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไปในการจัดนิคม ในอัตราที่อธิบดีกำหนด ซึ่งไม่เกินร้อยละสองร้อยบาท โดยผ่อนชำระเป็นรายปี ปีหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ และต้องเริ่มต้นชำระงวดแรกอย่างช้าในปีที่ห้านับแต่ปีที่ได้เข้าเป็นสมาชิกนิคม ถ้าปีใดไม่สามารถชำระได้โดยมีเหตุอันสมควร อธิบดีจะผ่อนผันให้ชำระในปีถัดไปได้"

(2) คณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาปัญหา และวิธีดำเนินการออกหนังสือกรรมสิทธิ์หรือหนังสือสิทธิครอบครองในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่สาธารณะ และที่ราชพัสดุของสภาผู้แทนราษฎร ได้มีรายงานเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรตามหนังสือที่ 2357/2531 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2531 ที่มีทัศนะว่าในการเทิดถือนเขตป่าสงวนแห่งชาติบางพื้นที่เพื่อให้เป็นที่ตั้งชุมชน และให้เอกสารสิทธิแก่

ราษฎรนั้นจะต้องให้ผู้บุกรุกอาศัยทำกินอยู่เสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐบาลบ้าง ในรูปการซื้อหรือเช่าซื้อ เพื่อให้เกิดความหวงแหนที่ดินที่ได้รับและขจัดปัญหาการย้ายให้เกิดการเข้าไปบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติต่อไปอีก

(3) ภาระของรัฐบาลในเรื่องการจัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนนั้น ได้ดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 45 ปี ประมาณการจากค่าใช้จ่ายที่สามารถรวบรวมได้ของ 3 หน่วยงานหลัก คือ ส.ป.ก. กรมประชาสงเคราะห์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ใช้เงินมาแล้วไม่น้อยกว่า 15,000 ล้านบาท และแต่ละปีงบประมาณรวมกันของ 3 หน่วยงานนี้ใช้ไปไม่ต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท หากจะมีการจัดที่ดินทำกินโดยไม่เรียกค่าที่ดินและค่าพัฒนาที่ดินจากเกษตรกรบ้างแล้ว จะตกเป็นภาระของรัฐบาลที่ไม่สิ้นสุด

(4) การบุกรุกทำลายป่าที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงในอดีต อาจจะเป็นเพราะเกษตรกรทราบดีว่าเมื่อบุกรุกแล้ว รัฐบาลจะไม่มีมาตรการที่เข้มงวดควดขันและไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนต่อรัฐแต่อย่างใด ประกอบกับที่ดินเดิมเมื่อราคาสูงขึ้นก็ขายไปแล้วไปบุกรุกที่ป่าแห่งใหม่เป็นวงจรรุ่นนี้เรื่อยไป หากรัฐได้กำหนดว่าต้องเรียกค่าที่ดินและค่าพัฒนาที่ดินกลับคืน จะเป็นข้อจำกัดทางหนึ่งว่าเมื่อขายที่ดินเดิมไป ที่ใหม่ที่จะได้มาก็ต้องจ่ายเงินซื้อ และอาจจะแพงกว่าเดิมหรือดินอาจจะไม่เหมาะสมต่อการเกษตรเท่าที่มีอยู่ก็ได้ จะเป็นการบรรเทาปัญหาการบุกรุกทำลายป่าลงได้

(5) เพื่อปรับให้ความแตกต่างทางสถานภาพของเกษตรกรในโครงการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งปัจจุบันมีทั้งเช่า เช่าซื้อ และให้อยู่โดยไม่มีค่าเช่าแต่อย่างใด มีความเท่าเทียมกัน

(6) เพื่อช่วยลดภาระของเกษตรกรในการผ่อนส่งค่าที่ดิน ให้รัฐช่วยเหลือในส่วนที่เป็นค่าดอกเบี้ย

**นโยบายข้อที่ 11** ให้มีการสิ้นสุดโครงการภายในเวลา 10 ปี และให้มีการส่งมอบวิสาหกิจพื้นฐานที่ดำเนินการแล้วเสร็จแก่หน่วยงานที่รัฐจะมอบหมายให้ดูแล และบำรุงรักษาต่อไป

#### แนวคิด/เหตุผล/การวิเคราะห์

(1) ถึงแม้ว่าในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่ได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนในการถอนสภาพเขตปฏิรูปที่ดินไว้ก็ตาม แต่เมื่อการดำเนินงานในอนาคตทุกพื้นที่ได้กำหนดให้เป็นโครงการ จึงต้องมีการยุติกิจกรรมต่างๆ และส่งมอบให้กับหน่วยงานอื่นไปดูแลและบำรุงรักษาต่อไป

(2) พื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินจะเพิ่มขึ้นทุกปี หากพิจารณาอัตราที่ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ประมาณไม่น้อยกว่าปีละ 1 ล้านไร่แล้ว ปัญหาในการดูแลวิสาหกิจพื้นฐานจะเกิดขึ้น ทั้งในด้านงบประมาณและอัตราค่าจ้างที่ไม่สามารถขยายตัวไปรองรับได้ ในอนาคตคาดการณ์ว่า งานบำรุงรักษา

วิสาหกิจพื้นฐานจะเป็นภาระที่สำคัญของ ส.ป.ก. ในด้านงบประมาณ และ ส.ป.ก. จะกลายเป็นหน่วยงานที่เน้นหนักในการพัฒนามากกว่าการเน้นหนักด้านการกระจายสิทธิ ซึ่งจะเป็นปัญหาต่อ ส.ป.ก. ในภาพรวมว่าเบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์เดิม

(3) ในอดีต ส.ป.ก. ได้พยายามที่จะส่งมอบวิสาหกิจพื้นฐานให้กับหน่วยงานอื่นไปดูแลและบำรุงรักษา แต่มีปัญหาจนไม่สามารถส่งมอบได้นั้น อาจเนื่องมาจากมาตรฐานที่แตกต่างกันหรือปัญหาอื่นๆ หากได้มีข้อตกลงประสานงานในเรื่องนี้ตั้งแต่เริ่มจัดทำโครงการ เพื่อลดความแตกต่างให้อยู่ในระดับที่ยอมรับและปฏิบัติได้ทั้ง ส.ป.ก. และหน่วยงานอื่นๆ แล้ว ปัญหาการส่งมอบจะลดลงทั้งเส้นทางคมนาคม และแหล่งน้ำ

(4) ในการสิ้นสุดโครงการนั้น จำเป็นต้องกำหนดการประสานงานตั้งแต่จัดทำโครงการ โดยควรให้มีการประสานงานกับจังหวัดและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะในสังกัดของกระทรวงมหาดไทย ในส่วนของงานพัฒนาอาชีพและรายได้ ควรจะผ่านระบบ กชช. จะช่วยให้การพัฒนาและยุติกิจกรรมได้ราบรื่นยิ่งขึ้น นอกจากนี้การพัฒนาอาชีพและรายได้ควรจะเน้นในเรื่องหลัก การเสริมความรู้ในเรื่องปลีกย่อยจะดำเนินการได้ในภายหลัง

(5) หลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการสิ้นสุดหรือยุติโครงการจะประกอบด้วย

1. จัดเกษตรกรเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินครบถ้วน
2. มีการพัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานเสร็จตามที่กำหนดไว้ในโครงการ หรือเพียงพอที่จะเป็นรากฐานในการพัฒนาอาชีพและรายได้ต่อไปได้
3. มีการประกอบอาชีพและรายได้ใกล้เคียงกับระดับเฉลี่ยของเกษตรกรในบริเวณใกล้เคียง
4. ได้รับเอกสารสิทธิครบถ้วน

### 9.2.3 นโยบายการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชน

เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้กำหนดนโยบาย 3 ข้อ ดังนี้ :-

**นโยบายข้อที่ 1** ให้ยุติการปฏิรูปที่ดินเอกชนในเขตชานเมือง และ/หรือ เขตสุขาภิบาลที่ความเจริญได้เข้ามาถึงแล้ว ซึ่งที่ดินบริเวณเดียวกันได้เปลี่ยนสภาพไปเป็นที่อยู่อาศัย โรงงานอุตสาหกรรมและเพื่อกิจกรรมอื่นๆ ที่มีใช้การเกษตร เช่น อ.ลำลูกกา อ.คลองหลวง จ.ปทุมธานี

ในส่วนที่กำลังดำเนินการอยู่ ให้ดำเนินการดังนี้ :-

- (1) ให้ทบทุนการดำเนินงานในแต่ละพื้นที่โดยจัดทำเป็นโครงการ

- (2) วิสาหกิจพื้นฐานที่จะจัดสร้างให้ยึดหลักการคุ้มทุน
- (3) ปรับค่าเช่าให้ใกล้เคียงกับค่าเช่าซื้อมากขึ้น
- (4) ในรายที่เช่าซื้ออยู่ในปัจจุบัน ให้โอนกรรมสิทธิ์ให้แก่เกษตรกรในวันที่เกษตรกรนำที่ดินไปจ้างอยู่กับสถาบันการเงินที่เสนอให้จัดตั้งขึ้น เพื่อนำเงินค่าที่ดินคืนให้ ส.ป.ก. และรัฐควรช่วยเหลือในรูปแบบค้ำชดเชยแก่เกษตรกรผู้ยากไร้ในการเช่าซื้อให้แทน
- (5) ในรายที่เช่า ให้ ส.ป.ก. ใช้มาตรการเข้มงวดในการติดตามการทำประโยชน์ในที่ดินควบคู่กับการช่วยเหลือจัดหาสินเชื่อและปัจจัยการผลิต พร้อมทั้งผลักดันให้ทำการเช่าซื้อ เพื่อยุติกิจกรรมการปฏิรูปที่ดิน

**นโยบายข้อที่ 2** ที่ดินเอกชนในชนบท ให้ดำเนินการใช้อำนาจตามกฎหมายจรรยาให้ผู้ครอบครองที่ดินเกินสิทธิ ขายที่ดินให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินน้อยไม่เพียงพอต่อการทำกิน แต่มีขีดความสามารถในการประกอบอาชีพทางการเกษตร โดยผ่านสถาบันการเงิน เพื่อมิให้รัฐต้องรับภาระด้านการเงินในการจัดซื้อที่ดิน ทั้งในรูปแบบเงินสดและพันธบัตร

**นโยบายข้อที่ 3** หากการเจรจาจัดซื้อในนโยบายข้อที่ 2 ไม่ได้ผลให้ใช้วิธีเวนคืน

นโยบายที่รองรับองค์ประกอบที่สำคัญในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของเอกชนด้านอื่นๆ ให้ใช้นโยบายเช่นเดียวกับการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ ดังนี้คือ

- เกษตรกรเป้าหมายของการปฏิรูปที่ดิน
- วิธีการดำเนินงานการปฏิรูปที่ดิน
- การพัฒนา
- สิทธิในที่ดิน
- งบประมาณและแหล่งเงินทุนในการปฏิรูปที่ดิน
- สถาบันการเงินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน และ
- การสิ้นสุดโครงการและส่งมอบวิสาหกิจพื้นฐาน

#### แนวคิด/เหตุผล/การวิเคราะห์

เนื่องจากนโยบายข้อ 1-3 มีส่วนสัมพันธ์และต่อเนื่องในประเด็นต่างๆ จึงได้รวมแนวคิด เหตุผล และการวิเคราะห์ไว้ด้วยกันดังนี้ :-

- (1) ตั้งแต่ปี 2518 จนถึงปัจจุบัน ส.ป.ก. ดำเนินการจัดซื้อที่ดินของเอกชนได้ 361,391 ไร่ จัดเกษตรกรเข้าทำกินรวม 334,515 ไร่ เป็นการเช่า 16,081 ครอบครัวย รวมเนื้อที่ 281,789 ไร่ เป็นการเช่าซื้อ 2,968 ครอบครัวย รวมเนื้อที่ 52,729 ไร่ ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้เป็นจำนวนมาก ดังเช่น เป้า

หมายการจัดซื้อที่ดินเอกชน จากมติที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ 3/2518 เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2518 มีจำนวนถึง 730,000 ไร่

(2) สาเหตุที่การดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมายนั้น เป็นเพราะขั้นตอนการดำเนินการของทางราชการต้องใช้เวลา รวมทั้ง ส.ป.ก. ใช้ระบบการเจรจาซื้อขายกับเจ้าของที่ดินเดิม มีเจ้าของที่ดินเพียงบางรายที่ยินดีขายโดยง่าย หากราคาซื้อขายไม่เป็นที่พอใจของเจ้าของที่ดิน เนื่องจากราคาประเมินของ ส.ป.ก. ต่ำกว่าราคาตลาด ส.ป.ก. ก็จะไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อได้ และปัญหานี้จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เนื่องจากราคาที่ดินในอนาคตจะมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยเฉพาะที่ดินที่อยู่ในหรืออยู่ใกล้เขตที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ

(3) การจ่ายเงินค่าที่ดินของ ส.ป.ก. นั้น จ่ายเป็นเงินสดส่วนหนึ่ง และพันธบัตรส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นหลักการที่ถูกต้องในการปฏิรูปที่ดินที่เป็นการกระจายความมั่งคั่ง (Transfer of wealth) ออกไปสู่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน แต่เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่เจ้าของที่ดินไม่เต็มใจที่จะขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก.

(4) ที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อมาได้นั้น ขนาดแปลงค่อนข้างเล็ก และตั้งอยู่กระจัดกระจาย มีขนาดไม่กว้างใหญ่เป็นส่วนใหญ่ ยกแก่การพัฒนาวิสาหกิจพื้นฐาน ถ้าจะพัฒนาที่ลงทุนสูงมาก บางกรณีก็พัฒนาแล้ว เจ้าของที่ดินที่ไม่ยอมขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. กลับได้ประโยชน์มากกว่าเกษตรกรในโครงการ เช่น ในเขตปฏิรูปที่ดินลาดบัวหลวง จ.พระนครศรีอยุธยา บางพื้นที่การพัฒนาดำเนินการไปแล้วเสร็จตามเป้าหมาย เพราะมีที่ดินของผู้ที่ไม่ยอมขายคั้นหรือขวางอยู่ เช่น กรณีคลองส่งน้ำเขตปฏิรูปที่ดินที่อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก

(5) เมื่อการพัฒนาวิสาหกิจพื้นฐานไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมีผลจำกัดต่อการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งขาดสินเชื่อในอัตราที่เพียงพอ การเพิ่มรายได้ของเกษตรกรจึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร รายได้ของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน จึงไม่ค่อยแตกต่างกัน ความยากจนยังปรากฏอยู่ทั่วไป ชีตความสามารถในการจ่ายค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อจึงมีต่ำมาก

(6) เมื่อวิเคราะห์ถึงอัตราส่วนการเช่าและการเช่าซื้อแล้ว จะเห็นว่ามีการเช่าสูงกว่าการเช่าซื้อ มาก นอกจากนั้นข้อมูลจาก ส.ป.ก. รายงานว่า มีการยกเลิกสัญญาเช่าซื้อสูงถึงร้อยละ 27.55 สาเหตุอาจจะมาจากอัตราค่าเช่ากับค่าเช่าซื้อต่างกันมาก หรือเกษตรกรไม่เห็นความแตกต่างระหว่างการเช่ากับการเช่าซื้อว่า จริงๆ แล้วในระยะยาวจะแตกต่างกัน

(7) เมื่อเกษตรกรมีรายได้ต่ำ การจ่ายค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อจึงไม่สม่าเสมอ ถึงแม้ว่าการที่เกษตรกรไม่ได้จ่ายค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อ อาจจะเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น มีขีดความสามารถจะจ่ายได้แต่ไม่ยอมจ่าย เพราะ ส.ป.ก. ไม่มีมาตรการที่เข้มงวด ไม่มีการทวงหรือเตือนให้เกษตรกรจ่ายค่าเช่าในระยะที่เกษตรกรมีรายได้ หรือเกษตรกรเชื่อมั่นว่า รัฐจะประนีประนอมให้ทำกินต่อไปในที่ที่จัดให้ ถึงแม้ว่าจะไม่จ่ายค่าเช่าหรือเช่าซื้อ หากรัฐจะถือว่าการช่วยเหลือเกษตรกรดังกล่าวเป็นสวัสดิการสังคมแล้ว ก็จะไม่เป็นธรรมกับสังคมโดยรวม เพราะในท้องที่บริเวณเดียวกัน ได้มีผู้จ่ายค่าเช่า ค่าเช่าซื้อตามปกติให้แก่รัฐอยู่ด้วย นอกจากนั้นจะเป็นการปล่อยปละละเลยให้มีการใช้ที่ดินที่ไม่มีผลตอบ

แทนคุ่มค่าทางเศรษฐกิจ ภาวะที่รัฐจะต้องรับจะเพิ่มขึ้นทุกปีตามจำนวนที่ดินที่จัดซื้อมาเพิ่ม ความเป็นไปได้จะลดน้อยลงดังที่ได้ปรากฏอยู่ในทุกวันนี้ นอกจากนั้นราคาที่ดินในปัจจุบันได้เพิ่มมากขึ้น ถ้าจะยึดจำนวนพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะจัดซื้อเพิ่มอีกจำนวนประมาณ 600,000 ไร่แล้ว ใช้ราคาเฉลี่ยไร่ละ 5,000 บาท จะต้องใช้งบประมาณจำนวนสูงถึง 3,000 ล้านบาท นอกจากนี้จะต้องมีงบประมาณอีกส่วนหนึ่งในการพัฒนาวิสาหกิจพื้นฐานและการพัฒนาอาชีพอีกด้วย ผลกระทบที่สำคัญที่สุดก็คือ รัฐจะขาดเงินทุนที่จะหมุนเวียนในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินต่อไป

(8) สถานการณ์เช่นนี้ดูเหมือนว่าหากจะแก้ไขแล้ว จะแก้ไขโดยส่วนใดหรือจุดใดจุดหนึ่ง มิได้จะต้องแก้ไขตั้งแต่ต้น เริ่มจากขนาดที่ดิน ขนาดการถือครองที่ดินของเกษตรกร การจัดหาวิสาหกิจพื้นฐาน ปัจจัยสนับสนุนการผลิต การจัดหาตลาด ซึ่งดำเนินการได้ยากในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ดินของเอกชนส่วนใหญ่ในปัจจุบัน หากจะดำเนินการต่อไปโดยการเจรจาซื้อขายแล้วได้ที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย กระจัดกระจายอยู่ทั่วไป ก็จะทำให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกับที่มีอยู่ในปัจจุบัน เป็นการเพิ่มขอบเขตของปัญหาให้มากขึ้นกว่าเดิม

(9) ประการสำคัญที่สุดนั้น ได้แก่ ราคาที่ดินที่จัดซื้อ ซึ่งในปัจจุบันราคาได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะในเขตชานเมือง ตัวอย่างในเขตอำเภอคลองหลวง จ.ปทุมธานี ซึ่งในปี 2521 มีราคาเฉลี่ยประมาณไร่ละ 2,000-6,000 บาท ในปัจจุบันมีราคาสูงขึ้นระหว่าง 80,000-100,000 บาท หากพิจารณาถึงที่ดินที่พัฒนาในระบบสวนเกษตรในบริเวณใกล้เคียง อ.คลองหลวงแล้ว จากการสำรวจโดยคณะวิจัยในเดือนธันวาคม 2531 พบว่ามีราคาขายไร่ ละ 160,000-240,000 บาท ขึ้นอยู่กับที่ตั้งและระดับการพัฒนา โอกาสที่ ส.ป.ก. จะจัดซื้อโดยการเจรจาตามราคาประเมินของ ส.ป.ก. จึงเป็นไปได้ยาก ถึงแม้ว่าจะจัดซื้อได้ก็ตาม มีปัญหาว่า ส.ป.ก.จะนำเงินมาจากไหนจำนวนมากและเกษตรกรจะมีขีดความสามารถในการเช่าหรือเช่าซื้อตามสัดส่วนที่ดินที่สูงขึ้นหรือไม่ ถ้าพังกาที่ดินที่ราคาต่ำกว่าปัจจุบัน 8-10 เท่าตัวในอดีต เกษตรกรยังไม่สามารถจะผ่อนส่งได้ตามปกติหากราคาผลผลิตยังไม่แน่นอนและเพิ่มขึ้นน้อยมาก

(10) กรณีของการเวนคืนนั้น ตั้งแต่มีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มา ส.ป.ก. ไม่เคยดำเนินการ ทั้งนี้ใน พ.ร.บ. ดังกล่าวนี้อาจได้ให้อำนาจไว้ในมาตรา 29 นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 หมวด 3 มาตราที่ 32 ได้ให้อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินได้ เมื่อวิเคราะห์ถึงสภาพของสังคมและการเมืองในระยะเริ่มแรก การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยที่มีผลมาจากการเรียกร้องของชาวนาในระหว่างปี 2516- 2518 โดยการสนับสนุนของนิสิตนักศึกษาแล้ว การเวนคืนในระยะแรกของการปฏิรูปที่ดิน จึงมีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูง แต่มิได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด

(11) การที่ ส.ป.ก. มิได้ใช้การเวนคืนตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่นั้น อาจจะวิเคราะห์ได้ว่าอาจจะเป็นเพราะ ส.ป.ก. ต้องการประนีประนอมกับเจ้าของที่ดินเดิมมิให้มีปฏิกิริยาในทางลบต่อ ส.ป.ก. และสุดท้ายต่อรัฐบาล หรือ ส.ป.ก. ไม่แน่ใจในทิศทางของรัฐบาลว่าจะสนับสนุนอยู่เบื้องหลังตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ (เพราะมีแนวคิดการจัดที่ดินเกิดขึ้นในระหว่างปี 2518-2520 หลายแนวคิด)

หากดำเนินการไปแล้วจะมีผลกระทบต่อ ส.ป.ก. และรัฐบาลในระดับใด นอกจากนี้ ส.ป.ก. เริ่มโครงการในระยะแรกทั้งในภาคกลางและภาคเหนือทั่วประเทศ ผลกระทบอาจจะเกิดเป็นวงกว้าง หากมีความล้มเหลวในการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่ได้มาจากการเวนคืนเพียงจุดเดียว จะมีผลต่อ ส.ป.ก. อย่างรุนแรงในส่วนอื่นๆ ของประเทศด้วยจะด้วยเหตุผลใดก็ตามน่าจะสรุปได้ว่า ส.ป.ก. ได้พลาดโอกาสที่เหมาะสมในการใช้การเวนคืนเป็นตัวนำในการพัฒนาการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของเอกชน

(12) ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินนั้น มีข้อดีที่จะสรุปได้ดังนี้ :-

1. เป็นการแสดงออกอย่างเปิดเผยซึ่งเจตนาของรัฐบาล

การใช้มาตรการเวนคืนนั้น ย่อมมีมูลเหตุมาจากความจำเป็นที่รัฐจะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530) ดังนั้น เมื่อรัฐเลือกใช้มาตรการเวนคืน ซึ่งต้องกระทำโดยการตราพระราชบัญญัติ จึงเท่ากับเป็นการเปิดเผยถึงเจตนาของฝ่ายรัฐ และโดยการตราเป็นกฎหมายนี้ ก็มีผลทำให้ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่ภายในเขตเวนคืนได้รับทราบและเกิดความเข้าใจที่ชัดเจนขึ้น

2. เป็นหลักประกันในการดำเนินงานของรัฐ

กรณีที่มีแผนหรือโครงการที่จะดำเนินงานใดๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ไม่ว่าจะยังไม่มีการเริ่มลงมือ หรืออยู่ในระหว่างดำเนินงานก็ตาม หากรัฐจะต้องประสบกับปัญหาที่เจ้าของที่ดินไม่ยินยอมโอนที่ดินให้แล้ว ก็ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่า แผนหรือโครงการดังกล่าวนั้นจะไม่อาจดำเนินต่อไปได้ หรืออย่างน้อยก็ต้องหยุดชะงักลง (ซึ่งย่อมเป็นที่เสียหายแก่ส่วนรวมอย่างแน่นอน) แต่หากรัฐเลือกใช้มาตรการเวนคืนแล้ว ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้โดยเด็ดขาด จึงเท่ากับเป็นหลักประกันได้ว่าการดำเนินงานของรัฐจะสามารถลุล่วงไปได้โดยไม่ติดขัดปัญหาการได้มาซึ่งที่ดิน

3. เป็นหลักประกันด้านความเสมอภาคแก่ประชาชน

การใช้วิธีตกลงซื้อขายเป็นรายๆ ไปนั้น แม้ในทางทฤษฎีแต่เดิมจะมองว่าทำให้เกิดความเป็นธรรมเพราะเป็นเรื่องเสรีภาพในการแสดงเจตนา แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันในเวลาต่อมาว่า อำนาจต่อรองของแต่ละบุคคลมีอยู่ไม่เท่าเทียมกัน กรณีนี้จึงอาจเกิดผลว่าการซื้อขายบางรายได้ราคาสูงเกินไปขณะที่บางรายได้ราคาที่ต่ำเกินไป ปราศจากเกณฑ์ที่สามารถให้หลักประกันว่าจะได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกันทุกราย แต่การใช้มาตรการเวนคืนจะเห็นได้ว่ามีกรสร้างเกณฑ์ ดังกล่าวขึ้น เช่น เกณฑ์ในการกำหนดเงินทดแทน ซึ่งประชาชนผู้อยู่ภายใต้กฎหมายเวนคืนทุกคน จะได้รับการกำหนดเงินทดแทนภายใต้เกณฑ์อันเดียวกัน จึงถือเป็นหลักประกันด้านความเสมอภาคแก่ประชาชน

4. เป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

เมื่อมีการใช้มาตรการเวนคืนก็จะมีการกำหนดราคาที่ดิน และเมื่อพิจารณาได้ว่าเงินที่จะนำมาเป็นเงินทดแทนการเวนคืน ก็คือ เงินภาษีอากรของประชาชนนั่นเองแล้ว จะทำให้เกิดผลในสองทาง กล่าว คือ ในทางหนึ่ง จะเป็นการตัดหรือลดโอกาสที่เอกชนคนใดจะเบียดบังประโยชน์สาธารณะไป



เป็นประโยชน์ส่วนตัว และในอีกทางหนึ่ง จะเป็นการตัดหรือลดโอกาสเจ้าหน้าที่ของรัฐจะแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบเช่นกัน เพราะการกำหนดเงินทดแทนย่อมต้องกระทำไปตามหลักเกณฑ์และตามราคาที่กำหนด

(13) ในส่วนข้อเสียของการเวนคืนจะสรุปได้ 2 ประการ คือ

1. เป็นข้อโต้แย้งว่าขัดกับแนวความคิดเสรีนิยม เพราะเป็นการบังคับฝ่ายเดียวเอากับเอกชน
2. ในบางกรณีที่มาตราการเวนคืนต้องใช้เวลาหลายปี และต่อมารัฐเลิกหรือเปลี่ยนแปลงโครงการที่จะให้ได้มาซึ่งที่ดินดังกล่าวเสีย กรณีเช่นนี้ก็อาจจะเกิดผลเสียในด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพราะในระหว่างที่มีการใช้มาตรการเวนคืน การใช้ประโยชน์ในที่ดินย่อมเป็นไปได้โดยจำกัด

### 9.3 มาตรการ

เพื่อให้นโยบายที่ได้กำหนดไว้ ทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้กำหนดมาตรการดังนี้ :

(1) ให้แก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เนื่องจากมีนโยบายให้มีการมอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เกษตรกรในรูปโฉนด รวมทั้งการเก็บเงินค่าช่วยทุนการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขให้ครอบคลุมเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ต่อไปในอนาคต

(2) ให้ปรับปรุงองค์กรของ ส.ป.ก. โดยเฉพาะในด้านวางแผนโครงการบริหารโครงการปรับปรุงการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลที่ดิน การวิจัย การติดตามและการประเมินผล ตลอดจนการกระจายสิทธิในที่ดิน การบริหารและการพัฒนาการเงิน

จากนโยบายที่เสนอให้มีการจัดทำเป็นโครงการพัฒนา ภายหลังจากประกาศเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว กลยุทธ์ที่สำคัญในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีประสิทธิภาพในการวางแผนโครงการ บริหารโครงการ เก็บและวิเคราะห์ข้อมูลที่ดิน การติดตามและประเมินผล

เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทยมีขอบเขตที่กว้างขวาง ผู้จัดทำโครงการจะต้องประกอบด้วยบุคลากรที่มีประสบการณ์เฉพาะเรื่องจากหลายสาขา ทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การบริหารงบประมาณ ตลอดจนการมองภาพรวมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้เข้าใจอย่างจริงจัง แผนงานและโครงการของ ส.ป.ก. จึงจะบรรลุเจตนารมณ์

นอกจากนี้องค์กรที่รองรับการกระจายสิทธิ การบริหารการเงิน และการพัฒนาจำเป็นต้องดำเนินการปรับปรุงควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้สามารถรองรับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นในอนาคต

(3) การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ต่างๆ ให้นายองค์กรท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้มากขึ้น ซึ่งรวมถึงการกระจายสิทธิ การวางแผนพัฒนาวิสาหกิจพื้นฐาน การพัฒนาอาชีพ และการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตร การร่วมมือกับองค์กรท้องถิ่นตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ

---

จะช่วยให้ผู้วางแผนโครงการได้รับทราบข้อมูลที่จำเป็น รวมทั้งประเมินความร่วมมือของเกษตรกรไปในเวลาเดียวกัน

## เอกสารอ้างอิง

- กะเสียน น้อยเหลือ. (2520). "การสหกรณ์ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการมีงานทำ", เอกสารประกอบการสัมมนาในระดับชาติ การพัฒนาการดำเนินงานในชนบทเพื่อการพัฒนาชนบท, ณ โรงแรมเซียงอินทร์ เชียงใหม่, วันที่ 21-25 พฤศจิกายน 2520, หน้า 211-249.
- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. (2528). ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. รายงานเล่มที่ 34010-2802, ฝ่ายก่อสร้างพลังน้ำ
- กรมประชาสงเคราะห์. (2523). 40 ปี กรมประชาสงเคราะห์ เอกสารเผยแพร่วิชาการ ลำดับที่ 99 เล่มที่ 9/2523, กองวิชาการ, หน้า 1.
- กรมประชาสงเคราะห์. (2528). กฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ เกี่ยวกับการดำเนินงานนิคม สร้างตนเอง, กองนิคมสร้างตนเอง.
- กรมประชาสงเคราะห์. (2530). นิคมฯ 30, กองนิคมสร้างตนเอง, หน้า 34-35.
- กรมประชาสงเคราะห์. (2531). ข้อมูลและสถิติผลการดำเนินงานนิคมสร้างตนเอง พ.ศ. 2483-2530, หน้า 6-7.
- กรมป่าไม้. (2531) กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ : ความเป็นมางานในหน้าที่และผลงาน, หน้า 28-38.
- กรมป่าไม้. (2532 ก). "เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทยปี 2531" จากข้อมูลดาวเทียม LANDSAT, หน้า 3.
- กรมป่าไม้. (2532 ข). ป่าไม้กับประชาชน กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ.
- กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2531). สรุปการจัดสหกรณ์นิคม ณ วันที่ 30 กันยายน 2531, ฝ่ายโครงการและประสานงานสหกรณ์นิคม, กรมส่งเสริมสหกรณ์, หน้า 1.
- กระทรวงเกษตร. (2510). ประวัติกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, หนังสือที่ระลึกคล้ายวันสถาปนาครบ 75 ปี, โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี.
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2525). วิวัฒนาการด้านการเกษตรกรุงรัตนโกสินทร์ จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี, หน้า 1-172.
- กนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2530). เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยชาวนาร่วมสมัย บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย, สถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 157-159.

- แก้วสรร อติโพธิ์. (2531). "การปฏิรูปที่ดิน : ภาระกิจที่ถูกบิดเบือน", มติชนรายวัน, วันที่ 7 กันยายน 2531.
- แก้วสรร อติโพธิ์. (2532). "ร่าง พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดิน : กฎหมายแข็งป่า", มติชนรายวัน วันที่ 17 พฤษภาคม 2532.
- ม.ล. จีรายุส เกษมสันต์. (2521). *ประวัติและต้นกำเนิดของคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน, กรมพัฒนาที่ดิน*, หน้า 5-6.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ. (2524). "การแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย", เศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย หน้า 184-185, 214.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2522). "การปฏิรูปที่ดิน : กฎหมายจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม", วารสารนิติศาสตร์ 88, หน้า 104-122.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2526). *กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรียบเรียง ครั้งที่ 3)*.
- ไชยวงศ์ ชูชาติ. (2520). "การปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน", หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศาสตราจารย์ ดร.ไชยวงศ์ ชูชาติ เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2520.
- เดือน บุนนาค. (2500). *ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส : ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก*, สำนักพิมพ์เสริมวิทย์บรรณาการ, พระนคร, หน้า 181.
- ไตรรงค์ สุวรรณคีรี. (2532). "การกำหนดเขตป่าไม้ให้แน่นอน", ไทยรัฐ 11 เมษายน 2532, หน้า 8.
- ทวีวัฒน์ ฤทธิฤชัย. (2532). "เอกสารสิทธิในที่ดินทำกิน : รัฐบาลไหนจะปลดทุกข์ให้ราษฎร", ไทยรัฐ 22 มีนาคม 2532, หน้า 8.
- ไทยรัฐ, วันที่ 8 มีนาคม 2532.
- ไทยรัฐ, วันที่ 3 พฤษภาคม 2532.
- นาท ดัฒนวิรุฬห์. (2520). "ปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงของชาติ", สรุปผลการสัมมนาปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงของชาติ ณ คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, กรุงเทพฯ, 13-16 ธันวาคม 2520, หน้า 94.
- นายพลเอกเจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์. (2484). *ประวัติกระทรวงเกษตรธิการ พิมพ์ครั้งที่ 2 พิมพ์แจกในงานพระราชทานเพลิงศพนายพลเอกเจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ วันที่ 29 มีนาคม พุทธศักราช 2484*.
- แนวหน้า, วันที่ 2 พฤษภาคม 2532.
- ปีติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา. (2528). "ปัญหาหลักบางประการในงานปฏิรูปที่ดิน", 10 ปี กับ การปฏิรูปที่ดิน, เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ 91, กองวิชาการและแผนงาน, ส.ป.ก., หน้า 21-26.
- ประชาธิปไตย, ฉบับวันที่ 13 กรกฎาคม 2517.

- พินิต สุวรรณะชญ. (2520). "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติ การพัฒนาการดำเนินงานในชนบทเพื่อการพัฒนาชนบท ณ โรงแรมเชียงใหม่ เชียงใหม่ วันที่ 21-25 พฤศจิกายน 2520, หน้า 178-183.
- ไพจิตร เอื้อทวิกุล. (2531). "คำแถลง", ประมวลทรัพย์สินทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, หน้า 5.
- มติคณะรัฐมนตรี, วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504.
- มติคณะรัฐมนตรี, วันที่ 7 มกราคม 2507.
- มติคณะรัฐมนตรี, วันที่ 8 กรกฎาคม 2512.
- มติคณะรัฐมนตรี, วันที่ 13 สิงหาคม 2517.
- มติคณะรัฐมนตรี, วันที่ 20 เมษายน 2518.
- มติคณะรัฐมนตรี, วันที่ 9 กันยายน 2518.
- มติคณะรัฐมนตรี, วันที่ 14 กันยายน 2519.
- มติคณะรัฐมนตรี, วันที่ 4 พฤษภาคม 2520.
- มติคณะรัฐมนตรี, วันที่ 27 กรกฎาคม 2520.
- มติคณะรัฐมนตรี, วันที่ 10 สิงหาคม 2520.
- มติคณะรัฐมนตรี, วันที่ 28 สิงหาคม 2522.
- มติคณะรัฐมนตรี, วันที่ 22 มิถุนายน 2525.
- มติคณะรัฐมนตรี, วันที่ 12 มิถุนายน 2527.
- มติคณะรัฐมนตรี, วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528.
- มติคณะรัฐมนตรี, วันที่ 28 พฤษภาคม 2528.
- มติคณะรัฐมนตรี, วันที่ 3 ธันวาคม 2528.
- มติคณะรัฐมนตรี, วันที่ 11 มีนาคม 2529.
- มติคณะรัฐมนตรี, วันที่ 1 กันยายน 2530.
- มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 9 ฉบับที่ 441, วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2532.
- มหาชนรายสัปดาห์, ฉบับวันที่ 6 ธันวาคม 2517, หน้า 15.
- วิจิตร ปิยารมย์. (2520). "ผลกระทบของโครงการนิคมสร้างตนเองที่มีต่อกรรมกรทำและการกระจายรายได้ในชนบท", เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติ การพัฒนาการดำเนินงานในชนบท เพื่อการพัฒนาชนบท ณ โรงแรมเชียงใหม่ เชียงใหม่, วันที่ 21-25 พฤศจิกายน 2520, หน้า 185-210.
- วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ. (2532). "จะให้เราอธิบายเรื่อง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินแก่ประชาชนวงของเราอย่างไร" มติชนรายวัน, 18 พฤศจิกายน 2532.
- วรพุทธิ ชัยนาม. (2524). รวมข้อเขียนของวรพุทธิ ชัยนาม, กองบรรณาธิการปาจารย์สาร, หน้า 198-199.

- สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย. (2526). "ผลกระทบของการพัฒนาการเกษตรต่อการพัฒนา ประเทศ", รายงานฉบับสมบูรณ์ การศึกษาวิเคราะห์นโยบายการพัฒนาการเกษตร และกิจกรรมที่ต่อเนื่อง ตอนที่ 1, หน้า 1-8.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2529). "นโยบายการปฏิรูปที่ดินและการจัดที่ดิน", รายงานการศึกษาเรื่อง นโยบายที่ดิน, เอกสารประกอบเล่มที่ 6.
- สยามรัฐ, ฉบับวันที่ 27 พฤษภาคม 2517.
- สยามออนไลน์. (2530). จัดพิมพ์โดย บริษัทสยามบรรณ, หน้า 73-74.
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2530). การสัมมนาระดับผู้บริหารเรื่องการค้าเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม : ความเห็นของ Sein Lin.
- สำนักงานคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน. (2520). บัญชีสรุปผลการจำแนกประเภทที่ดินสำหรับให้ใช้ประโยชน์ต่าง ๆ ตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นปีงบประมาณ 2519.
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. (ไม่ระบุปีที่พิมพ์). รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลและรายชื่อคณะรัฐมนตรีคณะที่ 1-43.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2523). สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2522/2523, เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 134, หน้า 182-189.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2526). สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2525/2526, เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 202, หน้า 252-257.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2531). สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2530/2531, เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 408, หน้า 216-223.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2503). แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509).
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2509). แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514).
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2514). แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519).
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2529). "แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ประมง ทรัพยากรธรณี และสิ่งแวดล้อม)"
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534), หน้า 32.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2530). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534).
- สุภาภรณ์ จรัสพัฒน์. (2522). "ชาวนา : ปัญหาการผลิตและการค้าข้าวในสมัยรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7", จุลสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหิดล 3 : 1, หน้า 8.

- สุวิทย์ ไพบูลย์วัฒน์. (2522). *วิวัฒนาการเศรษฐกิจชนบทในภาคกลางของประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2394-2475*. สำนักพิมพ์สร้างสรรค์. หน้า 162.
- โสภณ ชมชาญ. (2526). การใช้แผนที่และข้อมูลที่ดินระดับจังหวัด, เอกสารเสนอต่อการประชุมระดับปฏิบัติการเรื่อง "การพัฒนาชนบทและการมีงานทำ" ณ โรงแรมแกรนด์พาเลซ เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี, วันที่ 6 พฤศจิกายน 2526, หน้า 8.
- โสภณ ชมชาญ. (2531). *ทรัพยากรที่ดินการพัฒนาและนโยบาย*, เอกสารที่ระลึกครบรอบ 25 ปี กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, พฤษภาคม 2531, หน้า 65.
- โสภณ ชมชาญ. (2532). *นโยบายที่ดินและนโยบายเกษตร, กองวางแผนการใช้ที่ดิน, กรมพัฒนาที่ดิน*.
- โสภณ ทองปาน. (2531ก). "แก่ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินแต่ไม่แก่การไร่ที่ทำกิน", มติชน รายวัน, วันที่ 19 ธันวาคม 2531.
- โสภณ ทองปาน. (2531ข). *นโยบายเกษตร : หลักและนโยบายของไทย* จัดพิมพ์โดย คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สัมพันธ์ แป้นพัฒนา. (2532). "พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใครได้ประโยชน์", ไทยรัฐ 13 พฤษภาคม 2532.
- A.I.T. (1981). *Report on Land Distribution Procedures for Land Reform in Public Land*.
- Attaviroj, P. (1986). *Soil Erosion and Degradation Northern Thai Upland: An Economic Study*. Paper Presented to the International Conference on the Economics of Dry Land Degradation and Rehabilitation. Canberra, Australia, 10-14 March.
- Bangkok Post. March 18, 1988.
- Bangkok Post. April 9, 1989.
- Cheng, C. (1961). *Land Reform in Taiwan*. Taipei: China Publishing Co. p.49
- Eren, T. (1974). *Comparative Land Use. Forestry Versus Shifting Cultivation, Integrated Watershed and Forest Land Use Project, Chiangmai*.
- FAO. (1984). *Investigation of Lands with Stagnating and Declining Productivity (OCP/INS/107/JPN), Interim Report, Bangkok*.
- Feder, G. and T. Onchan. (1986). *Land Ownership Security and Capital Formation in Rural Thailand*. Report No : ARN 50. Research Unit Agriculture and Rural Development Department Operation Policy Staff World Bank. pp. 25-30, 34.
- King, R. (1973). *Land Reform : The Italian Experience*. p.230.
- Kortenhorst, L.F. 1980. "Factors Affecting the Viability of Small HoldersIrrigation", ILRI. No. 27 pp.125-138.

- Meliczek, H. (1971). "Financing Land Reform : Compensation to Landowners and Payments by Beneficiaries" Land Reform, Land Settlement and Cooperatives. FAO. No 2, table 2, pp.50-51.
- NIDA Consulting Center. (1986). "Mid-term Evaluation of the Land Reform Project". pp. 196-197, 209.
- Pflucke, R. (1988). *Brazil Land Reform : Dream and Reality*. D + C No4/1988 pp. 4-6.
- Pinthong, C. and A. Rabibhadana. (1981). Report on Land Distribution Procedures for Land Reform in Public Land.
- Prosterman, R.L. and J.M. Riedinger. (1987). *Land Reform and Democratic Development*, The Johns Hopkins University Press. pp. 12, 26-27.
- TDRI. (1986 a). Rural Land Use Project. Main Report p.9. Bangkok, Thailand.
- TDRI. (1986 b). "Land Policy", Chapter 3 Land Classification Policy. pp.37-41.
- TDRI. (1987). *Thailand Natural Resources Profile*. p. 81.
- World Bank. (1975). Land Reform : Sector Policy Paper.
- World Bank. (1980). *Thailand : Toward a Development Strategy of Full Participation*, pp. 53-65.
- World Bank. (1986). *Thailand Growth with Stability, A Country Economic Report*, East Asia and Pacific Regional Office, Table 5.2, p.3.



## ภาคผนวก

ความเห็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกี่ยวกับงานวิจัยเรื่องนโยบาย การปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย

1. ในการกำหนดนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรต้องมีการคำนวณในเชิงปริมาณเกี่ยวกับพื้นที่ที่จะนำมาปฏิรูปที่ดิน เพื่อกำหนดขอบเขตความสามารถในการรองรับแรงงานภาคเกษตรในอนาคต เพื่อให้รู้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถแก้ปัญหาแรงงานภาคเกษตรได้เป็นจำนวนเท่าไร

2. ซึ่งให้เห็นอย่างชัดเจนว่าระหว่างนโยบายของรัฐบาลในระยะหลังนี้ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าไปอยู่ ณ จุดใดของนโยบาย เพื่อให้ได้คำตอบว่าที่ดินประเภทใดบ้างที่ควรจะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และให้ทราบลำดับความสำคัญของที่ดินซึ่งจะนำมาปฏิรูปที่ดินก่อน/หลังสิทธิในที่ดินควรมีอะไรบ้าง ซึ่ง ส.ป.ก. เห็นว่าควรมีเพียง 3 ประเภท คือ

- (1) กรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์
- (2) กรรมสิทธิ์มีเงื่อนไข และ
- (3) สิทธิในการเช่า

3. ในที่ดินเอกชน เมื่อใช้มาตรการเวนคืนที่ดินจะมีผลกระทบต่อการทำงานของปฏิรูปที่ดินอย่างไรบ้าง ซึ่งในเรื่องนี้ ส.ป.ก.มีข้อสังเกต ดังต่อไปนี้

- (1) หากดำเนินการเวนคืนเป็นรายอำเภอ จะสามารถช่วยป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรได้อย่างไร เพราะอัตราการสูญเสียสิทธิในที่ดินเป็นไปอย่างรวดเร็วกว่าการปฏิรูปที่ดิน ควรต้องมีการศึกษาเปรียบเทียบให้ชัดเจน
- (2) ความสัมพันธ์ระหว่างการเวนคืนที่ดินกับงบประมาณที่ใช้ จะมีมาตรการรองรับอย่างไร
- (3) ขั้นตอนการเวนคืนที่ดินต้องผ่านสภาฯ จะทันกับการสูญเสียสิทธิในที่ดินหรือไม่ และการเวนคืนทำให้ได้ที่ดินมาเร็วว่าการดำเนินการโดยวิธีอื่นจริงหรือไม่

- (4) จะแก้ไขปัญหาที่ติดตามมาได้อย่างไร เช่น ปัญหาเรื่องราคาที่ดิน ดอกเบี้ย และระยะเวลาการจ่ายเงิน ปัญหาที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย การห้ามจำหน่าย หรือก่อให้เกิดภาระติดพันในที่ดินในเขตเวนคืน เป็นต้น

4. ในกรณีที่ให้ ส.ป.ก. เป็นคนกลางในการเจรจาซื้อขายที่ดินระหว่างเอกชน เจ้าของที่ดิน ซึ่งครอบครองที่ดินเกินสิทธิกับเกษตรกรผู้ที่จะได้รับที่ดิน จะสามารถทำได้ขณะนี้หรือไม่ จะต้องมีการศึกษาการเงินอื่นเข้ารองรับเป็นพิเศษหรือไม่ เพราะต่างจากวิธีการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมาย ทำให้การใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรไม่สามารถกระทำได้

5. ควรจะต้องมีการปรับปรุงองค์กรอย่างไร ทางด้านการพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้องค์กรของรัฐและการลงทุน เพื่อการพัฒนาเข้าสู่เกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องต่างๆ เหล่านี้ คือ

- (1) การลงทุนในที่ดินเอกชนซึ่งจัดซื้อ มา เพราะตามความเห็นเดิมเชื่อว่า เมื่อเกษตรกรมีที่ดินแล้วจะมีการลงทุน แต่ในปัจจุบันไม่เป็นไปตามนั้น มีสาเหตุมาจากอะไร
- (2) มาตรการในการกำกับค่าใช้จ่ายประมาณให้ไปสู่พื้นที่ และตัวเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดิน
- (3) ปัญหาความรับผิดชอบในการพัฒนา หรือหาทางเลือกในการพัฒนา ปัจจุบันมักเกิดปัญหาขึ้นระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในองค์กรในการวางแผนการงบประมาณและการปฏิบัติการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งระหว่างการดำเนินงานในรูปของ Departmental Planning กับ Spatial Planning จะแก้ปัญหานี้อย่างไร เพื่อให้การพัฒนาเกิดการประสานงานอย่างสอดคล้องร่วมกันทุกฝ่าย
- (4) การส่งมอบงานพัฒนาที่ดำเนินการแล้วเสร็จ จะต้องชี้ชัดว่าต้องส่งมอบอะไรให้ใคร อย่างไร รัฐต้องกำหนดมาตรการในการส่งมอบและองค์กรรองรับอย่างไร

6. ข้อเสนอทางด้านการเงินต้องสอดคล้องสัมพันธ์กับข้อเสนอด้านอื่นๆ และต้องมีทางเลือกดำเนินการ เช่น ถ้าใช้มาตรการเวนคืนที่ดินจะใช้งบประมาณจากที่ใด ถ้า ส.ป.ก. เป็นตัวกลางซื้อขายที่ดินต้องมีสถาบันการเงินอย่างไร

7. รายงานที่เกี่ยวข้องกับ Sources and Uses of Fund เป็นเพียงชี้ให้เห็นว่ามี Sources of Fund ไม่จำกัด แต่ไม่มีแนวทางว่าจะนำมาใช้ได้อย่างไร ควรจะต้องมีมาตรการที่เสนอแนะวิธีการที่จะดึงเงินจากแหล่งต่างๆ มาใช้ด้วย

8. การกำหนดไม่ให้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรจ่ายเงินในลักษณะจ่ายขาดนั้น ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร เพราะการปฏิรูปที่ดินนั้นรวมถึงการจัดการเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน การพัฒนา และการเพิ่มรายได้ ซึ่งย่อมหมายความว่าความรวมถึง

การใช้เงินช่วยเหลือด้วย ในแนวคิดอาจใช้เงินทุนเป็น เครื่องมือในการบริหารโครงการให้กิจกรรมต่างๆ ถูกควบคุมโดยวิถีทางการเงิน เพื่อให้การดำเนินงานทั้งในแง่การจัดที่ดิน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนารายได้และองค์กรของเกษตรกรสอดคล้องประสานกัน

9. ข้อเสนอแนะนโยบายบางประการ ถ้าจะให้นโยบายเกิดผล จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมาย ปฏิรูปที่ดินและกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในทางปฏิบัติมีความเป็นไปได้ไม่มากนัก จึงน่าจะเลือกทางออกในการปรับนโยบาย โดยผลักดันผ่านฝ่ายบริหารมากกว่าผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ