

เรื่อง

ยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน

กลุ่มที่ 2

ยุทธศาสตร์การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของผู้ยากจน

**การจัดการทรัพยากรที่ดินและความยากจน
(Land Resources Management and Poverty)**

โดย

โสภณ ชมชาญ

กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานประมาณ

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

	หน้า
Abstract	v
บทคัดย่อ	viii
1. บทนำ	1
1.1 ที่ดินกับความยากจน	1
1.2 กลุ่มผู้ยากจนกับปัญหาที่ดิน	1
1.3 ปัญหาที่ดินในปัจจุบัน	2
2. นโยบายที่ดินของรัฐกับการแก้ปัญหาความยากจน	4
2.1 กรรมสิทธิ์ที่ดิน	4
2.2 การจัดที่ดินทำกิน	13
2.3 การควบคุมการเช่าที่ดิน	15
2.4 การกระจายการถือครองที่ดิน	17
2.5 ภาษีที่ดิน	20
2.6 การสูญเสียที่ดินทำกิน	24
2.7 กองทุนที่ดิน	30
3. กรณีตัวอย่าง : นโยบายที่ดินของรัฐที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งและมีผลกระทบต่อกลุ่มคนยากจน	33
3.1 ความขัดแย้งของนโยบายรัฐกับภาคเอกชนกรณี “ป่าชุมชน”	33
3.2 ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกรณี “ทุ่งกุลารด้า”	36
3.3 ผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ กรณีโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ	37
4. ข้อเสนอ	40
5. สรุป	41
เอกสารอ้างอิง	45
ภาคผนวก 1 ลำดับเหตุการณ์และนโยบายที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความยากจน	51

สารบัญตารางและกรอบ

หน้า

ตารางที่ 1	นโยบายที่ดินที่สำคัญและเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความยากจน : กรรมสิทธิ์ที่ดิน ในเขตป่าและการจัดที่ดินทำกิน.....	9
ตารางที่ 2	การไร้ที่ดินทำกิน.....	14
ตารางที่ 3	นโยบายที่ดินของรัฐที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจน.....	15
ตารางที่ 4	การถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรในประเทศไทย พ.ศ. 2519 – 2538	16
ตารางที่ 5	ร้อยละของขนาดเนื้อที่ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2521 2526 2536 และ 2541.....	18
ตารางที่ 6	สาเหตุหลักในการขายที่ดินของเกษตรกร	27
ตารางที่ 7	สรุปผลจากนโยบายที่ดินกับความยากจน.....	32
ตารางที่ 8	มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สิน / การจัดสรรที่ดิน ค่าชดเชยเป็นกรณี พิเศษจำนวน 11 ฉบับ ตามลำดับเวลา	38

Land Resources Management and Poverty

Sopon Chomchan

Abstract

One of the poorest groups in Thailand is the people in the agricultural sector. Their main factor for earnings is land which is a basis factor of production. This group, however, has experienced various problems about the land and can be classified into 2 categories. The first group involves the farmers who already have land but without rights and titling, possess inadequate land and thus need to rent additional farmland, owns uncultivated land, and lease or mortgage their land possibly leading to a lost in their own land. The other group is landless farmers. As a result, they have to rent land or be hired as agricultural labor.

Nowadays, the number of the landless farmers has risen to 500,000 households; and the number of the farmers who fully or partly rent the land has also increased to 1.5 million households. While the total land rental amounts to 14.85 million rais, the land mortgage with period unspecified and with period specified equal to 14.6 million rais and 200,000 rais, respectively. Meanwhile, the soil erosion problem in the country spreads over 108 million rais. In addition, there are 30 million rais that are not used efficiently. In fact, there are such many government policies aiming to support the poverty reduction plan in both direct and indirect way. These policies involve land allocation, land rental control, land tax, land bank for assisting the farmers to repurchase their land, as well as educating the farmers about how to improve the efficiency by preservation of soil and water qualities including soil fertility improvement. Yet, these policies are unsuccessful because of the lack of the continuity, the unity, the monitoring and evaluating system, the suitable management, the systematic problem solving program and the public participation. Furthermore, the past development plans driving farmers from the fertile land to the inappropriate land also generated the land problem. To assist the poor on the land problems, the government should accelerate the act of community forest, solve the land rights and land titling in the conservation area, accelerate the land reform through the land bank, improve the land tax system, that effect to the distribution of land ownership, solve the land mortgage problem by Revolving Fund, accelerate soil fertility improvement, establish a land information system and encourage public participation in land resource management.

การจัดการทรัพยากรที่ดินและความยากจน

โสภณ ชมชาญ

บทคัดย่อ

กลุ่มคนยากจนกลุ่มหนึ่งในประเทศไทย คือผู้ที่มีอาชีพทำการเกษตร ปัจจัยหลักของคนในกลุ่มนี้คือที่ดิน ซึ่งเป็นรากฐานของการผลิต กลุ่มคนยากจนดังกล่าวในปัจจุบันมีความเชื่อมโยงกับปัญหาที่ดินหลายประการ จะจำแนกออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกมีที่ดินทำกินอยู่ในปัจจุบันแต่ไร้กรรมสิทธิ์ มีที่ดินน้อยไม่เพียงพอต่อการผลิตเพื่อดำรงชีพต้องเช่าที่ดินเพิ่มเติม ที่ดินที่มีอยู่คุณภาพต่ำขาดความอุดมสมบูรณ์ มีการจ้างและขายฝากจำนวนมากเป็นสาเหตุให้สูญเสียที่ดินทำกิน ส่วนกลุ่มที่สองไม่มีที่ดินทำกินส่วนใหญ่เป็นแรงงานรับจ้างหรือเช่าที่ดินทำกิน ข้อมูลที่แสดงให้เห็นปัญหาดังกล่าวในภาพรวมกับคนยากจนทั้ง 2 กลุ่ม คือ ปัจจุบันมีผู้ไร้ที่ดินทำกินสูงถึง 5 แสนครัวเรือน มีการเช่าที่ดินทำกินทั้งหมดและบางส่วนถึง 1.5 ล้านครัวเรือน พื้นที่เช่าทำกินสูงถึง 14.85 ล้านไร่ มีการจ้างที่ดิน 14.6 ล้านไร่ ขายฝากที่ดินอีก 2 แสนไร่ ในขณะที่ความเสื่อมโทรมของดินเกิดขึ้นจากการชะล้างพังทลายของดินในพื้นที่ทุกภาคของประเทศ มีเนื้อที่มากถึง 108 ล้านไร่ นอกจากนี้ยังมีที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์สูงถึง 30 ล้านไร่ โดยข้อเท็จจริงรัฐได้มีนโยบายที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนทั้งทางตรงและทางอ้อมหลายประการ ที่สำคัญคือ การจัดที่ดินทำกิน การควบคุมการเช่าที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดิน ภาษีที่ดิน การช่วยเหลือในการไถ่ถอนที่ดินโดยกองทุนหมุนเวียนเพื่อไม่ให้สูญเสียที่ดินทำกิน การจัดตั้งกองทุนที่ดิน ตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตโดยการอนุรักษ์ดินและน้ำรวมทั้งการปรับปรุงบำรุงดิน แต่การที่นโยบายขาดความต่อเนื่อง ขาดเอกภาพ ขาดการประเมินผลและติดตาม มีการบริหารที่สับสน ขาดการแก้ปัญหาที่เป็นระบบ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงไม่สามารถผลักดันให้นโยบายต่างๆดังที่กล่าวมาแล้วบรรลุเป้าหมายได้ นอกจากนี้โครงการพัฒนาของรัฐในอดีตยังมีส่วนสร้างให้เกิดความยากจนแก่ประชาชนในบางกลุ่ม เนื่องจากถูกอพยพโยกย้ายจากพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์ต่อการทำมาหากิน ไปอยู่ในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร ขาดโครงสร้างพื้นฐาน แนวทางแก้ไขที่ควรดำเนินการให้มีผลต่อคนยากจนในเรื่องที่ดินนั้นก็คือเร่งรัดการตราพระราชบัญญัติป่าชุมชนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แก้ไขปัญหาผู้ไร้กรรมสิทธิ์ในเขตป่าอนุรักษ์ เร่งรัดการจัดหาที่ดินทำกินในรูปของกองทุนที่ดิน ปรับปรุงระบบภาษีที่ดินให้มีผลต่อการกระจายการถือครองที่ดิน แก้ไขปัญหาการจ้างและขายฝากที่ดินที่เป็นระบบโดยรวมกองทุนหมุนเวียนต่างๆ ที่มีอยู่เข้าด้วยกัน เร่งรัดแก้ไขความเสื่อมโทรมของดิน ปรับปรุงระบบข้อมูลที่ดิน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อการใช้ที่ดินจากโครงการของรัฐ

การจัดการทรัพยากรที่ดินและความยากจน

โสภณ ชมชาญ *

1. บทนำ

1.1 ที่ดินกับความยากจน

กลุ่มคนยากจนกลุ่มหนึ่งในประเทศไทย คือ ผู้ที่มีอาชีพทำการเกษตร บัณฑิตหลักของคนในกลุ่มนี้คือที่ดิน ซึ่งเป็นรากฐานของการผลิต การไถ่ที่ดินทำกิน การไร่กรรมสิทธิ์ การมีที่ดินไม่เพียงพอ การเช่าที่ดินและการมีที่ดินที่มีคุณภาพต่ำ จึงมีผลกระทบต่อความยากจนของคนในกลุ่มนี้ทั้งสิ้น ผลการศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของไชยยงค์ ชูชาติ (2512, 2517) สศช (2519,2523) ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ (2524) TDR (1988) สมพร อิศวิลานนท์ และเดชรัต สุขกำเนิด (2542) มุลินธิสถาบันที่ดิน (2544) แสดงให้เห็นว่าในช่วงเวลาสามทศวรรษที่ผ่านมา นั้นยังคงมีปัญหาที่ดินเกิดขึ้นทุกภาคของประเทศไทย ถึงแม้ว่ารัฐได้มีนโยบายที่ดินเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกรมาอย่างต่อเนื่องก็ตาม เมธี ครองแก้ว (2543) ได้ศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงในภาวะความยากจนและความไม่เท่าเทียมในการกระจายรายได้ในประเทศไทย ปี 2531 – 2541 พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยในคุณลักษณะของการอยู่ในความยากจนในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา โดยคนจนยังคงมีครอบครัวขนาดใหญ่ มีหัวหน้าครอบครัวที่มีการศึกษาน้อย อยู่ในภาคเกษตรกรรม มีที่ดินทำกินน้อย และอาศัยอยู่ในหมู่บ้านในชนบท เพื่อให้ครอบคลุมปัญหาที่มีผลต่อความยากจนดังที่ได้พบจากการศึกษาเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวข้างต้นจึงได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน ส่วนที่หนึ่งคือ นโยบายที่ดินของรัฐในการแก้ไขปัญหาความยากจนซึ่งมีทั้งหมด 7 เรื่อง คือ กรรมสิทธิ์ที่ดิน การจัดที่ดินทำกิน การควบคุมการเช่าที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดิน ภาษีที่ดิน การสูญเสียที่ดินทำกิน และกองทุนที่ดิน ส่วนที่สองคือ กรณีตัวอย่างนโยบายที่ดินของรัฐที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งและมีผลกระทบต่อกลุ่มคนยากจน ส่วนที่สามคือข้อเสนอที่เป็นการเพิ่มศักยภาพและโอกาสของผู้ยากจนให้สามารถได้มาซึ่งที่ดินทำกินเพื่อลดความยากจนลงได้

1.2 กลุ่มผู้ยากจนกับปัญหาที่ดิน

หากจะแบ่งกลุ่มผู้ยากจนตามความสัมพันธ์กับปัญหาที่ดินแล้วจะจำแนกออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

* เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

1.2.1 กลุ่มผู้มีที่ดินทำกิน

ปัญหาของผู้ยากจนในกลุ่มนี้จะมีปัญหา 5 ประการ คือ (1) การไร้กรรมสิทธิ์ ได้แก่ผู้ยากจนที่ทำกินอยู่ในเขตป่าไม้ของชาติ ที่สาธารณประโยชน์ต่างๆในขณะนี้ (2) มีที่ดินทำกินน้อยไม่เพียงพอแก่การดำรงชีวิต (3) เข้าที่ดินเพิ่มเติมเป็นบางส่วน (4) การจำนองและขายฝากที่ดิน (5) ที่ดินที่ทำกินอยู่มีคุณภาพต่ำ

1.2.2 กลุ่มผู้ไร้ที่ดินทำกิน

ปัญหาของผู้ยากจนในกลุ่มนี้จะมีปัญหา 2 ประการ คือ (1) เข้าที่ดินทำกินทั้งหมด (2) เป็นแรงงานรับจ้าง

1.3 ปัญหาที่ดินในปัจจุบัน

ปัญหาที่ดินจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ปัญหาการถือครองที่ดิน และปัญหาการใช้ที่ดิน โดยปัญหาการถือครองที่ดิน แบ่งออกได้เป็น 4 เรื่อง คือ การไร้กรรมสิทธิ์ การไร้ที่ดินทำกิน การเข้าที่ดิน และการจำนองที่ดินและขายฝากที่ดิน สำหรับปัญหาการใช้ที่ดินแบ่งออกได้ 2 เรื่อง คือ การใช้ที่ดินไม่ตรงตามสมรรถนะที่ดิน กับ ความเสื่อมโทรมของดิน

1.3.1 ปัญหาการถือครองที่ดิน

(1) การไร้กรรมสิทธิ์

ผู้ยากจนที่ไร้กรรมสิทธิ์ที่ดินคือผู้อาศัยและทำกินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตลอดจนเขตป่าไม้ถาวรและที่สาธารณประโยชน์ต่างๆ ในปัจจุบัน จากการสำรวจของกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2533 มีผู้ถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ 33,375,450 ไร่ จำนวน 1,445,202 แปลง มีบ้านจำนวน 1,070,702 หลัง ส่วนในเขตป่าไม้ถาวรมีจำนวน 2,120,027 ไร่ และที่สาธารณประโยชน์ 2,629,281 ไร่ เพิ่มขึ้นจากที่เคยประมาณไว้เดิมว่ามีผู้อาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติประมาณ 1 ล้านครอบครัว เนื้อที่ประมาณ 30 ล้านไร่ ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ ปัญหาการไร้กรรมสิทธิ์เฉพาะในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้ลดลงเนื่องจากกรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ป่าจำนวน 44 ล้านไร่ ในปี พ.ศ.2536 ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไปดำเนินการ ในพื้นที่ที่มอบไปนั้นคือ พื้นที่ที่ประชาชนอยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและที่สาธารณประโยชน์ต่างๆ ยังคงมีปัญหาไร้กรรมสิทธิ์ จะเห็นได้จากการเรียกร้องของสมัชชาคนจนในปี 2540 ที่ร้องขอที่ดินทำกินในเขตป่าอนุรักษ์และที่สาธารณประโยชน์ ขณะนี้ไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่ามีจำนวนผู้ไร้กรรมสิทธิ์มากน้อยเพียงใด

(2) การไร้ที่ดินทำกิน

ผู้ยากจนที่เป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินนั้นคือ แรงงานรับจ้างทางการเกษตร เกษตรกรกลุ่มนี้จากการศึกษาของ สศช. (2523) พบว่าเป็นกลุ่มที่อยู่ในภาวะยากจนมากที่สุด ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (2531) รายงานไว้ว่าเมื่อ พ.ศ. 2530 มีผู้ไร้ที่ดินทำกินจำนวน 572,755 ครัวเรือน ในเวลาใกล้เคียงกัน ส.ป.ก. รายงานว่ามีผู้ไร้ที่ดินทำกินเมื่อ พ.ศ.2531 จำนวน 454,819 ครัวเรือน ข้อมูลจาก กชช.2ค รายงานว่าใน พ.ศ. 2535 2539 และ 2542 มีผู้ไร้ที่ดินทำกินต้องเช่าที่ดินทำกินทั้งหมดมีจำนวน 538, 470, 514, 717 และ 546, 942 ครัวเรือนตามลำดับ

ถึงแม้ว่ารัฐจะได้จัดตั้งกองทุนที่ดินขึ้นแก้ไขปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกินขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2535 ก็ตาม ถึงสิ้นเดือนมิถุนายน 2544 สามารถจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรได้เพียง 3,288 ราย ในที่ดินจำนวน 35,423 ไร่ (สำนักกองทุนที่ดิน, 2544) จึงยังคงมีผู้ไร้ที่ดินทำกินอีกจำนวนมาก

(3) การเช่าที่ดิน

สำนักงบประมาณ (2544) รายงานว่าใน ปี พ.ศ. 2542 ข้อมูลจาก กชช.2ค ระบุว่า ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินเลยและต้องเช่าที่ดิน ทำกินทั้งหมดมี จำนวน 546,942 ครอบครัวย เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2539 ที่มีจำนวน 514,717 ครอบครัวย ส่วนครอบครัวยที่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองแต่ต้องเช่าที่ดินเดิมบางส่วนมีจำนวน 969,355 ครอบครัวย เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2539 ที่มีจำนวน 839,233 ครอบครัวยเมื่อรวมกันทั้งที่ไม่มีที่ทำการเลยและมีที่ดินทำกินบางส่วนแล้ว มีการเช่าที่ดินในปี 2542 ถึง 1,516,297 ครอบครัวย

ในขณะเดียวกันข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2543) ชี้ให้เห็นว่าการเช่าที่ดินในปี 2519 มีจำนวน 13.06 ล้านไร่ ต่อมาในปี 2529 มีจำนวน 19.24 ล้านไร่ และลดลงเหลือ 14.85 ล้านไร่ ในปี 2538

(4) การจำนองและการขายฝากที่ดิน

ข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2543) ระบุว่า ในปี 2538 มีการจำนองที่ดินที่ถือครองเพื่อการเกษตรจำนวนมากถึง 14.6 ล้านไร่ และขายฝากอีก 0.23 ล้านไร่

1.3.2 ปัญหาการใช้ที่ดิน

ผลรวมของการใช้ที่ดินที่ไม่เป็นไปตามสมรรถนะของที่ดินพบว่าขณะนี้ที่ดินที่มีความเสื่อมโทรมที่มาจากสาเหตุที่สำคัญที่สุด คือการชะล้างพังทลายของดินที่เกิดขึ้นทั่วทั้งประเทศมีจำนวนถึง 108 ล้านไร่ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2544)

จากข้อมูลผู้ยากจนที่มีผลกระทบจากปัญหาที่ดินที่เกิดขึ้นมีจำนวนมากดังที่กล่าวมานี้ทุกปัญหามีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาด้านใดด้านหนึ่งได้ จำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขที่เป็นระบบมีความต่อเนื่อง จากข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่ดินโดยมีนโยบายมาเป็นเวลานาน จึงทำให้เกิดคำถามว่าในอดีตนั้นรัฐได้มีนโยบายด้านใดมีวัตถุประสงค์อย่างไร มีส่วนช่วยเหลือผู้ยากจนโดยวิธีใด ซึ่งจะได้อะไรถึงในบทต่อไป

2. นโยบายที่ดินของรัฐกับการแก้ปัญหาความยากจน

วัตถุประสงค์ของรัฐบาลทุกคณะที่เข้ามาบริหารประเทศนั้นก็เพื่อให้ประเทศมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม ประชาชนอยู่ดีกินดีและประเทศมีความมั่นคง หลักการกำหนดนโยบายจึงต้องตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ตามสถานการณ์ของประเทศได้เปลี่ยนแปลงตามสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งภายในและภายนอกประเทศ นโยบายจึงได้เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา ตามแนวทางการบริหารประเทศของรัฐบาลแต่ละคณะ จากการปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่องอันยาวนาน จึงทำให้นโยบายที่ดินมีขอบเขตที่กว้างขวางครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินจำนวนมาก บางนโยบายก็ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง บางนโยบายได้ยกเลิกเมื่อสิ้นสุดการบริหารของรัฐบาลคณะที่กำหนดนโยบายนั้น และบางนโยบายได้นำกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่งหลังจากที่ได้อยกเลิกไปเป็นช่วงเวลา ในส่วนของนโยบายที่ดินที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความยากจนนั้นมีขอบเขตที่กว้างขวางเช่นเดียวกัน ซึ่งจะสรุปได้เป็น 7 เรื่อง คือ

1. กรรมสิทธิ์ที่ดิน
2. การจัดที่ดินทำกิน
3. การควบคุมการเช่าที่ดิน
4. การกระจายการถือครองที่ดิน
5. ภาษีที่ดิน
6. การสูญเสียที่ดินทำกิน
7. กองทุนที่ดิน

2.1 กรรมสิทธิ์ที่ดิน

2.1.1 วิวัฒนาการระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินไทย

(1) ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของพระมหากษัตริย์

ในสมัยโบราณที่ดินทั้งหมดในราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์ ได้ปรากฏเป็นหลักฐานมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893 – 2310) ในสมัยนั้นขุนเกษตรราชการได้รับพระบรมราชโองการให้ตรากฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จที่ว่าด้วยเรื่องการไร่นาและสัตว์พาหนะขึ้น (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2535 : 6) มีบทที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่สำคัญ คือบทที่ 45, 52 และ 54 ในบทที่ 52 ได้บัญญัติไว้ว่า

“...ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยาหาดีลกนพรัดนัรราชธานีบุรีรมยเปนที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เปนข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามีได้...”

ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จนี้ได้วางหลักการไว้ว่า ที่ดินทั้งหลายเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่พระราชทานให้ราษฎรอยู่อาศัยทำมาหากิน ราษฎรผู้ใดประสงค์จะได้ที่ดินไปทำประโยชน์ ต้องไปบอกเสนา นายระวาง

นายอากร ให้ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะก่อสร้าง เลิกครั้ง ยกขึ้นเป็นไร่นา สวน คือ ไปบอกคำนับขออนุญาตก่อน ให้เสนา นายระวาง นายอากร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการนั้นเขียนใบอนุญาต ซึ่งเรียกว่า “โฉนด” ให้ผู้ขอยึดถือไว้เป็นหนังสือคู่มือสำหรับที่ ถ้าหากราษฎรเข้าไปทำในที่ดินโดยไม่บอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ก่อนก็ถือเป็นความผิดมีโทษ 6 สถาน

ดังนั้น การที่ราษฎรจะได้ที่ดินเข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์จึงทำได้ 2 วิธี คือ ขออนุญาตเข้าไปเองตามนัยแห่งกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 45 และพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้เข้าไปตามนัยแห่งบทที่ 54

การจับจองที่ดินนั้น ก็ได้จำกัดเนื้อที่ถือครองไว้ ใครมีกำลังเท่าไรก็ทำเอาตามกำลังและความสามารถที่จะอำนวยให้ แต่ที่ดินในกรุงศรีอยุธยาในหากจับจองเป็นเจ้าของเพียงแต่มีสิทธิทำกินเท่านั้น หากมีความกันผู้เข้ามาทำกินทีหลังต้องชดใช้ค่าเสียหายให้ และต้องคืนที่ดินให้ ห้ามซื้อขายแก่กัน ส่วนที่ดินนอกกรุงศรีอยุธยาถ้าว่างเปล่าลง ก็ให้เจ้าหน้าที่จัดคนเข้าอยู่อาศัยเสีย เมื่อทำได้ผลให้ลดอากรในปีแรก เพื่อจูงใจให้คนเข้าทำกินเพิ่มขึ้น จากนั้นจึงค่อยเก็บอากรในปีต่อๆ ไป (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525: 16-17)

(2) ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนเริ่มต้นในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยปรากฏในประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2544) ลงวันที่ 15 กันยายน ร.ศ. 120 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนที่ดินและสิทธิของผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดิน โดยยึดถือว่า “โฉนดเป็นหนังสือสำคัญแสดงถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน โดยนาระบบ” ทอร์เรนส์ (Torrens System) เข้ามาใช้

กฎหมายที่ดินฉบับต่อมาก็ยึดถือหลักการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน เช่น พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) มาตรา 35 บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตามพระราชกำหนดกฎหมาย ”

ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 ได้มีการบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 เพื่อให้เป็นกฎหมายแม่บทที่ว่าด้วยเรื่องที่ดิน แนวความคิดของกฎหมายยังมีหลักการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนแก้ปัญหาการระงับข้อพิพาทที่ดิน และมุ่งประโยชน์ในการเก็บภาษี ขณะเดียวกันก็รับรองสิทธิที่มีอยู่เดิมตามกฎหมายเก่า และให้หลักประกันในกรรมสิทธิ์ที่ดินมั่นคงมากยิ่งขึ้น ดังปรากฏในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินดังนี้ “ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ พ.ร.บ. นี้ใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

สาเหตุหรือที่มาของแนวคิดของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชนนั้น ศยามล ไกยูรวงศ์ (2538:35) ได้สรุปไว้ว่า จุดเริ่มต้นของการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น เกิดจากปัจจัย 3 ประการคือ (1) เกิดจากปัจจัยภายนอกที่มาจากแรงผลักดันของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่างประเทศมีความต้องการสินค้าจากประเทศไทยภายหลังการทำสัญญาบาวริงกับชาติตะวันตกในปี พ.ศ. 2398 โดยเปลี่ยนจากเศรษฐกิจยังชีพมาสู่เศรษฐกิจเพื่อการส่งออก (2) ปัจจัยภายในคือมีข้อพิพาทที่ดินสูงขึ้นโดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ที่มีการขุดคลองซึ่งจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น และ (3) ปัจจัยที่มาจากการบริหารงานที่ดินของรัฐที่ยังไม่เป็น

ระบบ สาเหตุทั้ง 3 ประการนี้ทำให้ “ระบบการถือครองที่ดินเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญกับการทำประโยชน์มาให้ความสำคัญต่อหลักฐานในการแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน”

(3) ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐเริ่มต้นเมื่อประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย มีการแบ่งแยกระหว่างระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ กับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน โดยให้ที่ดินทุกประเภทที่มีได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์ที่ดินตกเป็นของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 และประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 มาตรา 2 ดังนั้นในการตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 บทบัญญัติในมาตรา 4 จึงมีข้อความว่า “ป่า หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน”

เหตุผลในการกำหนดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐนั้น อาจจะมาจากความต้องการบริหารจัดการที่ดินของชาติให้มีแนวทางที่ชัดเจน รวมทั้งการสำรวจที่ดินเพื่อตอบสนองต่อประชากรที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคตให้สามารถใช้งานได้ กิจกรรมต่างๆ ได้ ซึ่งปรากฏว่าในช่วงเวลาต่อมาได้นำพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่สาธารณะประโยชน์ต่างๆ มาใช้ในโครงการจัดที่ดินทำกินและการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของรัฐจำนวนมาก

“เหตุผลอีกประการหนึ่ง ก็คือเพื่อ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติ”

สืบเนื่องจากวิวัฒนาการดังกล่าวแล้ว ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินไทยในปัจจุบันจึงมีอยู่ 2 ระบบคือ ที่ดินของเอกชนกับที่ดินของรัฐ

ที่ดินของเอกชน คือ ที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรืออยู่ในข่ายที่จะออกเอกสารสิทธิ์ได้ ผู้ถือครองที่ดินอาจเป็นเพียงผู้เช่าที่ดินของเอกชนในระบบกฎหมายไทยสิทธิการถือครองที่ดินได้รับการคุ้มครองตามหลักกฎหมายทรัพย์สิน โดยไม่มีแนวคิดให้กลไกการตลาดเป็นตัวกำหนดจัดการด้านเศรษฐกิจ โดยผู้ทรงกรรมสิทธิ์ต้องมีอำนาจในการหวงกันทรัพย์สินไว้แต่ผู้เดียว มีสิทธิ์จำหน่ายโอน และมีเอกสิทธิ์ที่จะใช้ทรัพย์สินนั้น ตามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ว่าด้วยเรื่องการใช้กรรมสิทธิ์ว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอย และจำหน่ายทรัพย์สินของตน และได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้นกับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืน ซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย”

ส่วนที่ดินของรัฐนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 1304 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติไว้ว่า “มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้ประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่งทางน้ำ ทางหลวงทะเลสาบ ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า บ่อน้ำและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์” และมาตรา 2 ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ที่บัญญัติไว้ว่า “มาตรา 2 ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ”

2.1.2 กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

(1) ที่ดินในเขตป่าไม้

จากการที่ระบบกรรมสิทธิ์ในปัจจุบันได้แบ่งออกเป็นที่ดินของเอกชน และที่ดินของรัฐ จะเห็นได้ว่าในระยะแรกนั้นเอกชนสามารถครอบครองที่ดินที่ตนเองได้หักร้างทางพงเป็นที่อยู่อาศัยและเป็นที่ทำกินตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาและสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ดังกล่าวแล้วในตอนต้น แต่ภายหลังที่มีการจำแนกประเภทที่ดินและเริ่มมีการประกาศเขตที่ดินของรัฐเป็นพื้นที่อนุรักษ์โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า นั้น ได้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐและราษฎรที่เกิดจากระบบกรรมสิทธิ์ที่แยกออกจากกันต่อเนื่องกันมาเป็นเวลายาวนานเนื่องจากการใช้หลักเกณฑ์ 2 หลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตที่ดินของรัฐซ้ำซ้อนกันในพื้นที่เดียวกัน คือ การใช้กำหนดเวลาเป็นเกณฑ์ และใช้หลักการทางวิชาการเป็นเกณฑ์ กล่าวคือ เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ได้กำหนดวันที่ผู้ครอบครองที่ดินอยู่ก่อน คือวันที่ 1 ธันวาคม 2497 ให้ไปแจ้งต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน เพื่อที่จะได้รับเอกสาร ส.ค. 1 ว่าได้ครอบครองที่ดินนั้นอยู่ก่อนวันดังกล่าว พื้นที่ใดไม่ได้แจ้งการครอบครองมาก่อน ก็ควรเป็นที่ดินที่ไม่มีผู้ถือครองจะเป็นที่ดินของรัฐซึ่งเป็นหลักเกณฑ์กำหนดเวลา ต่อมาเมื่อมีการประกาศเขตที่ดินของรัฐที่เป็นป่าอนุรักษ์คือเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตป่าสงวนแห่งชาติ ได้ใช้หลักการทางวิชาการว่าพื้นที่ส่วนใดควรจะใช้เพื่อการอนุรักษ์ดังกล่าว แต่ได้มีบทบัญญัติที่ยกเว้นพื้นที่ที่มีผู้ครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินไว้แล้วว่าจะต้องกันออก เช่น

(1) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 มาตรา 19 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า “ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า นั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในเขตกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง”

(2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า “ที่ดินที่กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในเขตกรรมสิทธิ์ หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง”

(3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 12 และ 13 บัญญัติไว้ ดังนี้ “มาตรา 12 บุคคลใดอ้างว่าสิทธิ หรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบ วันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิ์หรือประโยชน์นั้น”

คำร้องดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ส่งต่อไปยังคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้นโดยไม่ชักช้า

ความในวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับแก่กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ดังนั้นจึงปรากฏว่าในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบางแห่งมีการครอบครองที่ดินและมีกรรมสิทธิ์ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินปะปนอยู่จำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาในการป้องกันและรักษาป่าไม้ ที่จะจำแนกออกมาได้ว่าผู้ใดครอบครองมาก่อนหรือเข้ามาอยู่ในภายหลัง

ได้มีความพยายามจากหน่วยราชการโดยวิธีการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในเขตป่าไม้ ดังรายละเอียดในตารางที่ 1 และภาคผนวกที่ 1 นอกจากนี้ทางด้านการเมืองได้มีการเสนอญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระหว่าง พ.ศ. 2529-2535 รวม 33 ญัตติ ให้แก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในเขตป่า แม้ในปี 2537 ภายหลังที่คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เรื่องแก้ไขปัญหาค่าพื้นที่ป่าไม้ออกมาแล้วก็ตาม ยังคงมีผู้เสนอญัตติอีก 34 ญัตติ

โดยมีสาระสำคัญให้เพิกถอนพื้นที่ป่าไม้แล้วออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน เหตุที่รัฐแก้ปัญหาได้ล่าช้าเป็นเพราะมีแนวคิด 2 แนวคิดที่ขัดแย้งกัน แนวคิดแรกคือ ให้กรรมสิทธิ์ในรูปโฉนด โดยยึดหลักบันได 3 ชั้น 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 การดำเนินวิธีนี้จะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติในการแยกกลุ่มชุมชน หากหลักฐานไม่ชัดเจนพอ นอกจากนั้นยังมีผู้แสดงความคิดเห็นว่าวิธีนี้จะเป็นการยั่วยุให้มีการทำลายป่าไม้ต่อไปอย่างไม่สิ้นสุด ทางเลือกที่สองก็คือ ให้ใช้วิธีการปฏิรูปที่ดินเข้าดำเนินการและให้ผู้ครอบครองอยู่ทำการเช่า ความเห็นขัดแย้งมีว่า หากเป็นการเช่าแล้วกรมป่าไม้สามารถดำเนินการได้เองตามมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 อยู่แล้วไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการปฏิรูปที่ดินเข้าดำเนินการ ซึ่งวิธีที่สองนี้ที่ดินยังคงเป็นของรัฐอยู่ อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวมานี้เป็นเพียงการพิจารณาในแง่กฎหมาย ยังมีได้มีการพิจารณาในด้านการเมือง เศรษฐกิจ ตลอดจนการแก้ปัญหาด้านสังคม ซึ่งดูเหมือนว่าจะเป็นเรื่องสำคัญที่สุด

จากการประมาณเบื้องต้นว่ามีผู้เข้าอยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าไม้จำนวน 1 ล้านครอบครัว พื้นที่รวม 30 ล้านไร่ นั้น จากการสำรวจของกระทรวงมหาดไทยในปี 2533 พบว่า มี ที่ดินทำกินอยู่จำนวน 1.44 ล้านแปลง เนื้อที่ 28.89 ล้านไร่ มีบ้านเรือนราษฎรจำนวน 1.07 ล้านหลัง เนื้อที่ 4.49 ล้านไร่ การที่มีผู้ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติจำนวนมากดังกล่าวนี้ การแก้ปัญหาจึงดำเนินการได้ค่อนข้างลำบาก เมื่อแนวคิดการแก้ปัญหาไม่มีความต่อเนื่อง ปัญหาจึงสะสมและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 26 (4) ได้บัญญัติไว้ว่า

"(4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ "

ตารางที่ 1 นโยบายที่ดินที่สำคัญและเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความยากจน : กรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตป่าและการจัดที่ดินทำกิน

กรรมสิทธิ์ที่ดิน	การจัดที่ดินทำกิน
2497: ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน	2478: จัดสรรที่ราชพัสดุ อ.ลำลูกกา จ.ปทุมธานี
2503: แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จำแนกที่ดินเพื่อการป่าไม้ ร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศ	2483: ดั้งเดิมสร้างถนนพระพุทธบาท จ.สระบุรี
2504: กรม.มีมติเรื่องการจัดจำแนกประเภทที่ดิน	2485: ตรา พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ
2507: ตรา พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจากต้องการรักษาป่าไว้ให้ได้ร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศ และเป็นการป้องกันการบุกรุกทำลายป่า	2497: ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินในหมวดที่ 2 ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน
2518: วันที่ 4 เมษายน 2518 นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งไม่ให้อธิบดีกรมการที่ดินทำกินในเขตป่า (คำสั่งที่ สร. 0202/4381)	2502: กรม.เห็นชอบการจัดที่ดินผืนใหญ่ (เนื้อที่มากกว่า 1,000 ไร่)
: วันที่ 29 เมษายน 2518 กรม. เห็นชอบจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้	2504: ตรา พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่2)
2520: กรม.มีมติถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ 6 ป่า เนื้อที่ 740,000 ไร่ ส.ป.ก. ไปปฏิรูปที่ดิน	2511: ตรา พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
: 4 พฤษภาคม กรม.มีมติจัดตั้งหมู่บ้าน สหกรณ์ห้วยสัตว์ใหญ่ จ.เพชรบุรี	2518: ตรา พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2522: กรม.เห็นชอบ โครงการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.)	2519: ตรา พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2)
2525: กรม. เห็นชอบนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ให้ปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดินเสียใหม่	2525: กรม.เห็นชอบนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ห้ามมิให้โครงการจัดที่ดินขยายพื้นที่ ยกเว้นการปฏิรูปที่ดิน
2528: 26 กุมภาพันธ์ กรม.อนุมัติหลักการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่ตั้งชุมชนเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ	2532: ตรา พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3)
: 11 กันยายน ประกาศใช้ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528	2536: กรมป่าไม้มอบที่ดินป่าสงวนแห่งชาติจำนวน 44.28 ล้านไร่ ให้ ส.ป.ก.ไปปฏิรูปที่ดิน
2528 อธิบดีกรมป่าไม้อนุญาตให้ราษฎรยื่นคำขออาศัยและทำกินในเขตป่าได้	
: 3 ธันวาคม กรม.มีมตินโยบายป่าไม้แห่งชาติ ให้มีป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ลดลงจากเดิมที่กำหนดไว้ใน พ.ศ. 2503 ให้มีป่าไม้ร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศ	
2532: มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3)	
2534: 22 มกราคม กรม. มีมติเห็นชอบโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (คจก.)	
2535: วันที่ 10 และ 17 มีนาคม กรม. เห็นชอบการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ	
: วันที่ 28 กรกฎาคม กรม. ยกเลิกโครงการ คจก.	
2536: กรม.เห็นชอบการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ มีผลให้กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าไม้จำนวน 44.28 ล้านไร่ให้แก่ ส.ป.ก.	
2540: 17, 22 และ 29 เมษายน กรม.มีมติเรื่องการแก้ไขปัญหาป่าไม้ โดยการพิสูจน์สิทธิผู้ที่ย้ายอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์	
2541: 30 มิถุนายน กรม.มีมติยกเลิกมติการแก้ไขปัญหาบางเรื่องที่ กรม.มีมติไว้เมื่อวันที่ 17, 22 และ 29 เมษายน 2540 ในการนำที่ดินในเขตอนุรักษ์มาทำการปฏิรูปที่ดินและวิธีการพิสูจน์สิทธิ	

ที่มา: รวบรวมโดยโสภณ ชมชาญ 2544

ดังนั้นเมื่อกรมป่าไม้ได้มอบที่ดิน 44 ล้านไร่ให้แก่ ส.ป.ก. ไปจัดเป็นที่ดินทำกินในปี 2536

“ปัญหาการไร้กรรมสิทธิ์ของราษฎรที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติจำนวนหนึ่งจึงยุติลง หลังจากที่ได้มีความพยายามที่จะแก้ปัญหาการไร้กรรมสิทธิ์ โดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2518 ที่จะอนุญาตให้ราษฎรที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ต่อไปได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย”

แต่ปัญหาได้เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งเมื่อปี 2540 โดยการเรียกร้องของสมัชชาคนจนขอเข้าทำกินในเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นได้มีนโยบายให้มีการพิสูจน์สิทธิว่าราษฎรอยู่มาก่อนประกาศเป็นเขตอนุรักษ์หรือไม่ ถ้าอยู่มาก่อน ให้รับรองสิทธิที่มั่นคงในการอยู่อาศัยหรือทำกิน โดยให้สิทธิดังกล่าวตกทอดทางมรดกแก่ทายาทและห้ามจำหน่ายโอนไปยังบุคคลอื่นที่ปรากฏในมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 เมษายน 2540 และ 29 เมษายน 2540 แต่ในนโยบายดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541

ถึงปัจจุบันยังคงมีปัญหาผู้ไร้กรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าอนุรักษ์จำนวนหนึ่งซึ่งไม่ทราบจำนวนเพราะยังไม่มีข้อมูลจากส่วนราชการใดและยังไม่มีแนวทางแก้ไขที่ชัดเจนแต่อย่างใด

ความสับสนของการจัดการที่ดินในป่าสงวนแห่งชาตินอกจากเกิดจากใช้หลักเกณฑ์ 2 ด้าน คือ กำหนดเวลา และหลักการทางวิชาการมาใช้ในพื้นที่เดียวกันแล้ว ยังเกิดจากนโยบายที่มี 2 ด้าน ในขณะเดียวกันแต่ไม่มีประสิทธิภาพมีขั้นตอนมากมาย นโยบายแรกก็คือนโยบายสนับสนุนให้มีการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเพื่อส่งออก ผลที่ตามมาคือการขยายการใช้ที่ดินเข้าสู่เขตป่าไม้ จะเห็นได้จากมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการจำแนกประเภทที่ดินวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 และวันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 ที่มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเร่งรัดจัดที่ดินทำกิน รวมทั้งมีการตราพระราชบัญญัติการจัดที่ดินทำกินหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 หมวด 2 ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีอีกจำนวนมาก เนื่องจากราษฎรในชนบทในช่วงเวลานั้นไม่มีอาชีพอื่นนอกจากการเกษตรได้มีการอพยพเพื่อหาที่ดินทำกินจำนวนมาก ด้วยสาเหตุดั้งเดิมที่ผู้หักล้างทางพงหรือผู้บุกเบิกจะได้ครอบครองที่ดินนั้นตามที่ปรากฏมาในกฎหมายในอดีตอาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ราษฎรเข้าทำกินและครอบครองที่ดินในเขตป่าไม้ ถึงแม้ว่าจะมีระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐเกิดขึ้นมาในภายหลังก็ตาม แต่การที่ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนว่าพื้นที่ใดเป็นเขตป่าไม้หรือเขตที่ดินทำกิน การเข้าทำกินในป่าไม้ในระยะแรกๆ ที่มีป่าไม้อุดมสมบูรณ์จึงเกิดขึ้นโดยไม่อาจจะหลีกเลี่ยงที่ดินของรัฐได้ ต่อมาเมื่อมีการใช้ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐขึ้น นโยบายต่อมาที่เป็นนโยบายที่สองก็ได้เกิดขึ้นก็คือนโยบายอนุรักษ์ โดยที่จริงนโยบายอนุรักษ์ก็ได้เกิดขึ้นมาในเวลาเดียวกันกับนโยบายเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยจะเห็นว่ามีการตรา พ.ร.บ. คุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น แต่ขั้นตอนในการประกาศเขตเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ยุ่งยากใช้เวลานาน ในช่วงสำรวจอาจจะยังไม่มีราษฎรอยู่อาศัยในพื้นที่เหล่านั้น แต่เนื่องจากใช้เวลานานตามขั้นตอน พื้นที่เหล่านี้ได้มีราษฎรเข้าทำกินไปแล้ว เมื่อประกาศเขตจึงไปทับที่ทำมาหากินของราษฎรที่กลายมาเป็นผู้บุกรุกในภายหลัง นอกจากนี้ข้อมูลและแผนที่นั้นรัฐต้องยึดข้อมูลจากส่วนราชการ การโต้แย้งของราษฎรที่ส่วนใหญ่ไม่มีหลักฐานจึงไม่มีผล

ถึงแม้ว่าบทบัญญัติตามกฎหมายอนุรักษ์ทุกฉบับเปิดโอกาสให้ราษฎรไปแจ้งว่าครอบครองที่ดินในเขตอนุรักษ์ที่ประกาศมาก่อนก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติสำหรับราษฎรแล้วจะเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก และราษฎรส่วนใหญ่ที่อยู่ห่างไกลไม่ได้รับทราบการประกาศเขตอนุรักษ์อีกด้วย จากการที่ขอบเขตป่าไม้ไม่ชัดเจนแม้แต่ส่วนราชการยังตั้งอยู่ในเขตป่าไม้จำนวนมากหลักฐานดังกล่าวปรากฏในรายงานการสำรวจของกระทรวงมหาดไทย เมื่อ พ.ศ. 2533 ว่ามี พื้นที่ที่ส่วนราชการตั้งอยู่ในเขตป่าไม้จำนวน 12,648 แห่งเนื้อที่ 612,592 ไร่ และได้รายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 รวมทั้งมีข้อเสนอให้เพิกถอนสภาพป่าจากการใช้นโยบายส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตและนโยบายอนุรักษ์ควบคู่กันมาดังกล่าวแล้ว ขอบเขตของปัญหาจึงทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น การแก้ไขหลายวิธีที่ใช้การอนุรักษ์และการจัดที่ดินทำกินในเวลาเดียวกันจึงเกิดขึ้น เช่น โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (คจก.) ก็ได้เกิดขึ้นใน ปี 2534 โดยกำหนดหลักการในการอนุรักษ์และจัดที่ดินทำกินควบคู่กันไปในพื้นที่ป่าเดียวกันโดยการอพยพราษฎรจำนวนมาก แต่ความไม่พร้อมของโครงการจึงทำให้ราษฎรที่ถูกอพยพเกิดความเดือดร้อนจนคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุติโครงการในปี 2535 แม้แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็ได้ยื่นญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎร ให้ยกเลิกโครงการนี้เช่นเดียวกัน แนวคิดการอนุรักษ์โดยการอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ป่ามีหลายพื้นที่ เช่น การอพยพชาวเขาที่อำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร ในปี 2529 แต่ประสบปัญหาความพร้อมของส่วนราชการในการจัดหาที่รองรับเช่นเดียวกันทั้งต้องทุ่มเทงบประมาณของรัฐไปในการแก้ไขปัญหาจำนวนมากแต่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

โดยหน่วยงานของรัฐไม่ได้ตระหนักว่า ราษฎรจะห่วงใยสิ่งแวดล้อมหรือทำการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้ก็ต่อเมื่อราษฎรสามารถที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้แล้วที่ระดับหนึ่ง และ ประชาชนทุกคนมีสิทธิดำรงชีพโดยมีคุณภาพชีวิตในระดับสมเหตุสมผล โดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ที่มาจากพื้นฐานการจัดการร่วมกัน มีใช้อำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียว นอกจากนี้ในพื้นที่ป่าไม้จำนวนมากหลายสิบล้านไร่ นั้นปัญหาย่อมหลากหลายตามสภาพพื้นที่และสังคมของแต่ละชุมชน การแก้ปัญหาโดยวิธีเดียวที่เป็นสูตรสำเร็จไม่ว่าที่จะเป็นไปได้อย่างไร

มาตรการอนุรักษ์ ดังกล่าวนี้นี้มีจุดอ่อนหลายประการไม่ว่าจะเป็นเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนการยอมรับสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากร และความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของสังคมชนบท ประเด็นเหล่านี้กลายเป็นสาเหตุหลักให้แผนงาน มาตรการและนโยบายต่างๆ ที่นำมาใช้ไม่ประสบความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้

เนื่องจากที่ดินเป็นรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างใกล้ชิด การแก้ปัญหาที่ดินมีความละเอียดอ่อนมีส่วนสัมพันธ์กันทุกปัญหา การที่นโยบายไม่มีเอกภาพ ขาดความต่อเนื่อง และใช้การแก้ปัญหาโดยใช้อำนาจรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยขาดความร่วมมือของประชาชนจึงเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับราษฎรที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตป่ามาเป็นเวลานานรัฐอาจจะมองเห็นว่าไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาโดยวิธีอื่นได้จึงได้กำหนดนโยบายประนีประนอมขึ้นเป็นนโยบายที่สามในปี 2536 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้แก้ไขปัญหาราษฎรที่ทำกินในเขตป่าไม้ โดยการมอบพื้นที่ป่าไม้ไปให้ สปก. ทำการปฏิรูปที่ดิน โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 26 (4) ของ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งเมื่อประกาศเขตปฏิรูปที่ดินโดยพระราชกฤษฎีกาแล้วจะเป็นการเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้ไปด้วย

ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีการแก้ไขด้วยวิธีต่างๆ จึงยุติลงชั่วคราวหนึ่งด้วยนโยบายที่สามคือ นโยบายประนีประนอม ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ที่ทำกินในเขตป่าจึงกลายเป็นผู้ที่ครอบครองที่ดินตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

หากจะพิจารณาช่วงเวลาเริ่มต้นจาก พ.ศ. 2517 ถึง พ.ศ. 2536 ที่มีวิกฤติที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว มีรัฐบาลเข้ามาบริหารและปกครองประเทศจำนวนมากถึง 17 คณะ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายตามแนวคิดของรัฐบาลแต่ละคณะจึงเป็นการยืนยันถึงความไม่เป็นเอกภาพและขาดความต่อเนื่องของนโยบายที่ดินที่แก้ไขปัญหาความยากจนของราษฎรที่อยู่ในเขตป่าไม้ของชาติ

(2) กรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชน

จากข้อเท็จจริงที่ว่า การถือครองที่ดินมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศหลายด้าน โดยระบบการถือครองที่ดินจะเป็นเครื่องชี้บอกถึงความเจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจของประเทศ และของประชาชน และระบบการถือครองนี้เองยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกระจายรายได้ของคนกลุ่มต่างๆ ขาดความเป็นธรรม และไม่มีความเสมอภาคด้วย (ไชยยงค์ ชูชาติ 2517 : 1) เมื่อระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชน เริ่มต้นขึ้นในปี 2444 ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนจากการทำประโยชน์ที่ดินมาให้ความสำคัญต่อหลักฐานในการแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงได้มีการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินเพื่อแสดงสิทธิ์การครอบครองที่ดินซึ่งกรมที่ดินได้ดำเนินการในเรื่องการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินอย่างต่อเนื่อง แต่เป็นไปค่อนข้างล่าช้าโดยในช่วงเวลา 84 ปี (พ.ศ. 2444-2528) ดำเนินการออกโฉนดได้เพียงร้อยละ 20 ของพื้นที่ถือครองทั่วประเทศ กรมที่ดินจึงได้จัดทำโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้เร็วขึ้น โดยเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2527 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการให้กรมที่ดินดำเนินการโครงการพัฒนากรรมที่ดิน และเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี (พ.ศ. 2528 – 2547) แบ่งเป็น 4 ระยะๆ ละ 5 ปี ดังนี้

ระยะที่หนึ่ง	พ.ศ. 2528-2532
ระยะที่สอง	พ.ศ. 2533-2537
ระยะที่สาม	พ.ศ. 2538-2542
ระยะที่สี่	พ.ศ. 2543-2547

โดยมีวัตถุประสงค์โครงการฯ คือ

1. เพื่อเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายในเวลา 20 ปี
2. เพื่อเร่งรัดจัดทำ และปรับปรุงระวางแผนที่ของกรรมที่ดินให้เป็นระบบเดียวกับระบบแผนที่แห่งชาติ (ระบบ Universal Transverse Mercator-U.T.M)
3. เพื่อปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานที่ดิน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
4. เพื่อพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน ให้สามารถประเมินราคาได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม
5. เพื่อพัฒนาและปรับปรุงองค์กร กรมที่ดินให้สามารถรับกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นและสำหรับการพัฒนาต่อไปในอนาคต

เป้าหมายโครงการในระยะ 20 ปี มีดังนี้

1. เร่งรัดการออกโฉนดที่ดินของเอกชนทั่วประเทศประมาณ 15 ล้านแปลง เนื้อที่ 89 ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จภายในเวลา 20 ปี
2. จัดทำใหม่และปรับปรุงระวางแผนที่ออกโฉนดที่ดินให้เป็นแบบ ยู ที เอ็ม
 - ในเขตชนบทมาตราส่วน 1 : 4,000 ประมาณ 80,000 ระวางให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี
 - ในเขตชุมชนและกรุงเทพมหานคร มาตราส่วน 1 : 1,000 หรือใหญ่กว่าประมาณ 7,000 ระวางให้แล้วเสร็จภายในเวลา 10 ปี
3. กระจายอำนาจการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จากระดับจังหวัดไปสู่ระดับอำเภอมากขึ้น โดยการเปิดสำนักงานที่ดินสาขาตามเกณฑ์ที่เหมาะสมประมาณ 190 แห่ง
4. พัฒนาสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น
5. ปรับปรุงและพัฒนาองค์กรกรมที่ดิน

ขณะนี้การดำเนินงานในระยะที่สามได้สิ้นสุดลงแล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2444 ถึงกันยายน 2543 กรมที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิที่ดินมาแล้ว ดังนี้

	แปลง (ล้าน)	เนื้อที่ (ล้านไร่)
โฉนด	17.69	67.79
น.ส. 3 ก	7.55	40.91
น.ส 3	1.94	17.22
ใบจอง	0.37	3.78
รวม	27.55	129.70

จากการเร่งรัดดำเนินการดังกล่าว ขณะนี้มีเอกสารสิทธิที่ดินเป็นโฉนด 17.69 ล้านแปลงเนื้อที่ 67.79 ล้านไร่ หรือร้อยละ 52 ของเอกสารสิทธิที่ดิน ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการต่อไป โดยขณะนี้ยังไม่มีการอนุมัติให้ดำเนินการในระยะที่สี่แต่อย่างใด

2.2 การจัดที่ดินทำกิน

การจัดที่ดินทำกินเป็นนโยบายที่ดินที่สำคัญที่รัฐดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2478 ถึงปัจจุบันเป็นเวลา 66 ปี ให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือผู้อพยพที่ถูกผลกระทบจากโครงการของรัฐ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ (รายละเอียดในตารางที่ 1 และภาคผนวก 1) ดำเนินการโดยหน่วยงานจำนวนมาก จนคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ห้ามมิให้หน่วยงานต่างๆ ขยายโครงการจัดที่ดินทำกิน ยกเว้นการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขณะนี้ยังมีหน่วยงานหลักดำเนินการอยู่ 3 หน่วยงานคือ กรม

ประชาสงเคราะห์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และ ส.ป.ก. ความแตกต่างของเอกสารสิทธิ์ของการจัดที่ดินทำกินทั้ง 3 หน่วยงานนี้ ก็คือ กรมประชาสงเคราะห์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ จัดภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติจัดที่ดินทำกิน พ.ศ. 2511 ซึ่งเมื่อสมาชิกนิคมปฏิบัติตนครบถ้วนตามระเบียบและหลักเกณฑ์ ก็จะได้รับเอกสารสิทธิ์ที่สมบูรณ์ คือ น.ค 3 ในกรณีของกรมประชาสงเคราะห์และกสน.5 ในกรณีของกรมส่งเสริมสหกรณ์ จะสามารถนำไปขออนุญาต น.ส.3 และโฉนดได้ภายหลัง ส่วนเอกสารสิทธิ์ของ ส.ป.ก นั้น ออกเอกสาร ส.ป.ก 4-01 ซึ่งเป็นหนังสือแสดงการครอบครองที่ดินทำกินที่มีข้อแตกต่างจากโฉนดโดยที่ไม่สามารถแบ่งแยกหรือโอนสิทธิ์ในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก ตามบัญญัติมาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือโอนไปยังสถาบัน ในระยะแรกๆ ราษฎรที่อาศัยอยู่ในเขตป่าไม้จึงเรียกร้องให้มีการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติแล้วออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 แต่รัฐบาลได้ดำเนินการมอบพื้นที่ป่าไม้จำนวน 44.28 ล้านไร่ ให้ ส.ป.ก ดำเนินการในปี 2536 ดังกล่าวแล้ว

ผลงานของหน่วยงานหลัก 3 หน่วยงานนี้ รวมกันแล้วจะเห็นว่าสามารถจัดที่ดินทำกินได้เพียง 23,746,145 ไร่ ให้แก่เกษตรกร จำนวน 1,401,927 ราย เท่านั้นถึงแม้ว่าจะมีพื้นที่เหลืออยู่บางส่วนก็ตามแต่ไม่มีกำหนดที่แน่นอนว่าจะสิ้นสุดลงเมื่อใด

ถึงแม้ว่าจะมีการจัดที่ดินหลายรูปแบบที่หลักการและเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับต่างๆ ซึ่งเป็นที่มาของอำนาจในการจัดที่ดินจะระบุว่าเพื่อแก้ปัญหาการเช่าที่ดินและไร่นาทำกินก็ตามแต่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่ดินทำกินได้หมด **“ขณะนี้ผู้มีไร่นาทำกินอยู่มากถึง 546,942 ครอบครัว เช่าที่ดินทำกินทั้งบางส่วนและเช่าทั้งหมดถึง 1,516,297 ครอบครัว (ตารางที่ 2) เพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. 2530 ที่มีจำนวน 1,343,643 ครอบครัวถึง 172,654 ครอบครัว”**

ตารางที่ 2 การไร่นาทำกิน

พ.ศ	ไร่นาทำกินเช่าที่ดินทั้งหมด (ครอบครัว)	มีที่ดินของตนเองเช่าเพิ่มบางส่วน (ครอบครัว)	รวม
2530	572,755	770,888	1,343,643 ⁽¹⁾
2535	538,470	772,704	1,311,174 ⁽²⁾
2539	514,717	893,233	1,407,950 ⁽³⁾
2542	546,942	969,355	1,516,297 ⁽⁴⁾

ที่มา: (1) ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ 2531

(2) สำนักงบประมาณ 2537

(3) สำนักงบประมาณ 2542

(4) สำนักงบประมาณ 2543

ในปี 2540 สมัชชาคนจนได้เรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน รวม 81 กรณี และจากข้อมูลการสำรวจของส่วนราชการต่างๆ ในปี 2542 และ 2543 ก็พบว่า ยังมีผู้ไร่นาทำกินอีกจำนวนมากที่ยังต้องการที่ดินทำกิน

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกินจะสรุปได้ว่า ไม่ว่าจะการจัดที่ดินจะดำเนินการในแนวคิดใด ความมุ่งหวัง หรือเป้าหมายทุกโครงการก็มีปัญหาและอุปสรรค จนมีผลให้โครงการไม่บรรลุเป้าหมาย ทุกหน่วยงาน ต่างก็ประสบปัญหาและอุปสรรคที่คล้ายคลึงกันคือ

- (1) นโยบายของรัฐไม่แน่นอนเมื่อมีแนวคิดใหม่ก็ละเลยแนวคิดเดิม แทนที่จะช่วยแก้ปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานที่มีอยู่ แนวคิดใหม่ก็จะไปขยายปัญหาให้เกิดขึ้นกับพื้นที่และหน่วยงานใหม่อีก
- (2) ขาดงบประมาณ
- (3) ขาดอัตรากำลัง

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า **“นโยบายการจัดที่ดินทำกินของรัฐมีความสับสน ขาดเอกภาพ ใช้งบประมาณจำนวนมาก แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินและมีผลต่อเนื่องในการเช่าที่ดินที่เป็นปัญหาสำคัญของผู้ยากจนได้”**

2.3 การควบคุมการเช่าที่ดิน

การเช่าที่ดินเป็นปัญหาการถือครองที่ดินที่มีผลกระทบต่อเกษตรกรที่เป็นผู้ยากจนกลุ่มหนึ่งมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งที่เช่าที่ดินทำกินทั้งหมดและเช่าที่ดินบางส่วน ผลการศึกษาเรื่องที่ดินกับชาวนาหรือกลุ่มคนยากจน ได้มีปรากฏมาตั้งแต่ พ.ศ. 2398 ดังปรากฏในการศึกษาของ สุภภรณ์ จรัสวัฒน์ (2522 :8) ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ (2524 : 184-185) พวงเพชร สุรัตน์วิกุล (2524 : 17) สุวิทย์ ไพทยวัฒน์ (2525 : 226, 228) นพรัตน์ นุสธรรม (2520 ; 20-23) ผลการศึกษาดังกล่าวล้วนแล้วแต่แสดงให้เห็นความทุกข์ยากของชาวนาที่ไร้ที่ดินทำกิน และต้องเช่านาทั้งสิ้น จากความเดือดร้อนของราษฎรที่เช่าที่ดินทำกินเนื่องจากไร้ที่ดินทำกินได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลาช้านาน จนถึง พ.ศ. 2492 ชาวนาในจังหวัดนครปฐม สมุทรสาคร จึงได้ร้องเรียนรัฐบาล เนื่องจากที่ดินของตนเองต้องตกเป็นของนายทุน เนื่องจากสัญญาเงินกู้ การจำนอง จำนำ ขายฝาก เพื่อแก้ปัญหา ดังกล่าวรัฐจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2493 โดยบทบัญญัติมาตรา 5 กำหนดไว้ให้เก็บเช่านาได้ไม่เกินร้อยละ 25 ของผลผลิต ต่อมาได้มีการยกเลิก พ.ร.บ. ควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 และประกาศใช้ พ.ร.บ.

ตารางที่ 3 นโยบายที่ดินของรัฐที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจน

การควบคุมเช่าที่ดิน	การกระจายการถือครองที่ดิน	การสูญเสียที่ดินทำกิน
2493: ตรา พ.ร.บ. ควบคุมการเช่า นา พ.ศ. 2493	2497: ประมวลกฎหมายที่ดิน หมวด 3 กำหนดขนาดการถือครองที่ดินใน บทบัญญัติมาตรา 34-49	1. มีกองทุนหมุนเวียนช่วยเหลือเรื่องที่ดิน รวม 3 กองทุน ดำเนินการโดย สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
2517: ตรา พ.ร.บ. ควบคุมการเช่า นา พ.ศ. 2517	2502: บทบัญญัติดังกล่าวถูกยกเลิกโดย ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49	2. มีการแก้ไขหนี้ในระบบ โดยให้ กู้ยืมเงินข้อบังคับ ธ.ก.ส. ข้อที่ 16
2518: ตรา พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรกรม	2502-2540 มีความพยายามที่จะนำบท บัญญัติดังกล่าวมาบังคับใช้แต่ไม่มีผล	
2524: ตรา พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน เพื่อเกษตรกรกรม	2540: สมัชชาคนจนเรียกร้องให้มีการ กระจายการถือครอง มีผลสรุปให้ใช้ ระบบภาษี	

ตารางที่ 4 การถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรในประเทศไทย พ.ศ. 2519 - 2538

ปี	เนื้อที่ของตนเอง (ไร่)			เนื้อที่ของคนอื่น (ไร่)					รวม
	ของตนเอง	จำนวนผู้อื่น	ขายฝาก	เช่าผู้อื่น	รับจ้าง	รับขายฝาก	ได้ทำฟรี		
2519	96,297,709	560,175	32,626	13,062,240	190,740	32,343	2,936,177	113,112,010	
2520	93,939,189	709,274	41,595	14,111,840	275,737	18,308	4,700,493	113,796,436	
2521	95,020,284	1,478,984	29,971	14,741,415	311,388	64,756	4,794,436	116,441,234	
2522	98,465,912	784,060	224,249	13,674,146	341,253	49,523	4,063,732	117,602,875	
2523	99,994,747	517,916	24,950	13,810,826	346,341	50,485	4,253,675	118,998,940	
2524	101,958,677	724,178	95,874	14,091,462	298,005	70,835	4,054,808	121,293,839	
2525	102,984,574	940,098	10,737	13,681,970	359,743	44,263	5,565,408	123,586,793	
2526	103,528,660	919,605	79,700	13,876,979	443,491	55,369	5,326,446	124,230,250	
2527	103,870,334	1,166,140	61,795	13,954,698	460,771	39,664	5,760,362	125,313,764	
2528	100,999,873	3,593,857	33,465	16,519,845	568,894	54,016	6,833,522	128,603,472	
2529	98,701,809	4,062,085	85,753	19,240,941	774,747	26,471	6,953,207	129,845,013	
2531	117,896,388	3,544,885	31,251	18,748,049	567,028	20,562	6,992,493	147,800,656	
2534	95,040,414	12,769,863	247,254	16,008,811	804,984	65,329	8,139,533	133,076,188	
2535	95,185,680	13,022,437	211,339	14,458,491	801,515	135,899	8,235,848	132,051,209	
2536	94,378,451	13,393,236	141,471	14,607,476	783,937	148,130	7,818,192	131,270,893	
2538	94,488,030	14,600,272	230,140	14,851,753	784,977	169,606	7,353,792	132,478,570	

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

การควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 และไต่ยกเลิก พ.ร.บ. ฉบับนี้ ในปี 2524 และประกาศใช้ พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ข้อเสียจากกฎหมายฉบับนี้ก็คือ บทบัญญัติมาตรา 53 และ 54 กำหนดไว้ว่า เมื่อเจ้าของที่ดินจะขายที่ดินที่มีผู้เช่าอยู่จะต้องให้สิทธิ์แก่ผู้เช่าก่อน เมื่อผู้เช่าไม่ซื้อจึงจะขายให้แก่ผู้อื่นได้ ส่วนใหญ่มีปัญหาราคาที่ดินที่ผู้เช่าต้องการซื้อในราคาที่ถูกกว่าท้องตลาด เจ้าของที่ดินส่วนหนึ่งจึงไม่ยอมให้เช่าและทิ้งไว้โดยไม่ได้ทำประโยชน์

จากที่ได้อ่านมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ารัฐได้มีนโยบายควบคุมการเช่าที่ดินมาตั้งแต่ พ.ศ. 2493 จนถึงปัจจุบัน แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้จึงมีผลต่อเนื่อง 3 ประการดังกล่าว คือ ความเป็นธรรม ผลตอบแทนของผู้เช่าที่ดินค่อนข้างต่ำและประสิทธิภาพการผลิตต่ำ (ไชยยงค์ ชูชาติ และคณะ, 2512; สศช. 2519; สศช., 2523; ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, 2524) เพราะขณะนี้ข้อมูลการเช่าที่ดินจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2543 หน้า 261) ระบุว่ามีการเช่าที่ดินสูงถึง 14.85 ล้านไร่ (ตารางที่ 4) และข้อมูล กชช. 2ค ปี 2542 มีผู้เช่าที่ดินทำกินต้องเช่าที่ดินทั้งหมด 546,942 ราย และเช่าบางส่วน 969,355 ราย รวมทั้ง 2 ประเภทสูงถึง 1,516,297 ราย (สำนักงานประมาณ, 2544 หน้า 131)

จากการวิเคราะห์ตามลำดับเวลาของนโยบายและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจะเห็นได้ว่ารัฐไม่สามารถควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรได้ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายการควบคุมการเช่าที่ดิน โดยมีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องอยู่ถึง 2 ฉบับในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

2.4 การกระจายการถือครองที่ดิน

เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 นั้น ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดิน ได้มีบทบัญญัติมาตรา 34-49 กำหนดให้มีการจำกัดการถือครองที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ ไว้ เช่น เพื่อเกษตรกรรมได้ไม่เกิน 50 ไร่ เพื่ออยู่อาศัยได้ไม่เกิน 5 ไร่ เป็นต้น แต่ได้ถูกยกเลิกโดยคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2502

จากการยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 34-49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ดังกล่าวทำให้ในขณะนี้ประเทศไทยไม่มีกฎหมายควบคุมการถือครองที่ดิน ส่งผลให้เกิดปัญหาว่าที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในมือคนส่วนน้อย ตามที่มีการระบุในเอกสารเรื่องนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ซึ่งเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539 ว่า “นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่สำคัญ คือการกระจายการถือครองที่ดิน ปรากฏว่าประชากรร้อยละ 90 ของประเทศ มีที่ดินถือครองเฉลี่ยคนละไม่เกิน 1 ไร่ ในขณะที่ประชากรร้อยละ 10 มีที่ดินถือครองคนละกว่า 100 ไร่”

จากการสำรวจขนาดเนื้อที่ถือครองที่ดินของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2521 2526 2536 และ 2541 พบว่าร้อยละของผู้ถือครองที่ดินขนาดต่ำกว่า 6 ไร่ ระหว่าง 8-9.9 ไร่ และ 10.39.9 ไร่ เพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. 2521 ยกเว้นขนาดเนื้อที่ถือครองมากกว่า 40 ไร่ ที่ลดลง (ตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 ร้อยละของขนาดเนื้อที่ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2521 2526 2536 และ 2541

ขนาดเนื้อที่ถือครอง (ไร่)	ร้อยละของผู้ที่ครอง				
	2521	2526	2531	2536	2541
ต่ำกว่า 6	14.9	14.7	14.4	19.7	19.1
8 - 9.9	12.2	12.3	12.3	13.2	14.0
10 - 39.9	56.5	57.8	59.7	54.3	57.5
มากกว่า 40	16.4	15.2	13.6	12.8	9.4
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2522, 2527, 2532, 2537, 2542

จากการศึกษาของมูลนิธิสถาบันที่ดิน (2544) พบว่าขนาดของแปลงที่ดินในประเทศไทยส่วนมาก คือ ประมาณร้อยละ 87 มีเนื้อที่ 5 ไร่ หรือต่ำกว่า ส่วนที่ดินที่มีขนาด 100 ไร่ ต่อแปลงนั้นมีประมาณร้อยละ 5 การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินพิจารณาได้ 2 ลักษณะ ลักษณะแรกคือ แปลงเดียวที่มีขนาดเกิน 200 ไร่ ลักษณะที่สอง คือ การกระจุกตัวของการกระจายการถือครอง โดยผู้ถือครองที่ดินรายเดียวมีหลายแปลง (concentration of ownership) ซึ่ง ที่ดินหลายแปลงที่ถือครองนั้นอาจอยู่ในอำเภอเดียวกันและต่างอำเภอ แต่มีพื้นที่ถือครองรวมกันเกิน 200 ไร่

จากการศึกษาของ สมพร อิศวิลานนท์ และ เดชรัต สุขกำเนิด (2542) ถึงขนาดของฟาร์มกับความยากจน พบว่าครัวเรือนที่ถือครองที่ดินขนาดใหญ่จะมีสัดส่วนความยากจนต่ำในทุกภูมิภาค สำหรับฟาร์มขนาดเล็ก (ถือครองที่ดินน้อยกว่า 10 ไร่) จะมีสัดส่วนความยากจนสูงถึงประมาณร้อยละ 25 และเมื่อพิจารณาเป็นรายภาคจะพบว่า ครัวเรือนที่ถือครองที่ดินน้อยกว่า 10 ไร่ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนความยากจนมากที่สุดคือคิดเป็นร้อยละ 33.3 กล่าวอีกนัยหนึ่งในสามของเจ้าของฟาร์มขนาดเล็กในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นคนจน ในทางกลับกันครัวเรือนที่ถือครองที่ดินขนาดใหญ่ (ตั้งแต่ 60 ไร่ ขึ้นไป) กลับมีสัดส่วนความยากจนไม่ถึงร้อยละ 10 แม้กระทั่งสัดส่วนความยากจนของฟาร์มขนาดใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็ยังต่ำกว่าร้อยละ 15 (ขณะที่สัดส่วนความยากจนเฉลี่ยของฟาร์มทุกขนาดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเท่ากับร้อยละ 24.6) ส่วนฟาร์มขนาดใหญ่ในภาคใต้นั้นสัดส่วนความยากจนของฟาร์มขนาดใหญ่ต่ำกว่าร้อยละ 5 จากภาพดังกล่าวจะเห็นว่าปัญหาความยากจนนั้นกระจุกตัวอย่างสูงที่ครัวเรือนที่ถือครองที่ดินขนาดเล็กมากกว่า

ในขณะเดียวกันจากการสำรวจการใช้ที่ดินของกรมพัฒนาที่ดินในปี 2541 พบว่ามีที่ดินไม่ได้ใช้ประโยชน์สูงถึง 30 ล้านไร่ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2542)

ในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการเรียกร้องจากสมาชิกรวมชนให้มีการกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษานโยบายการกระจายการถือครองที่ดินขึ้นดำเนินการศึกษาถึงแนวทางการกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้มีข้อเสนอให้ใช้ภาษีที่ดินเป็นเครื่องมือในการกระจายการถือครองที่ดินรวมทั้งประโยชน์ทางอ้อมในการหารายได้เข้ารัฐอีกด้วย (คณะกรรมการศึกษา นโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน (2540))

เหตุผลที่คณะกรรมการได้เสนอให้ใช้ระบบภาษี มาแทนการนำบทบัญญัติมาตรา 34-49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมาใช้อีกครั้งหนึ่งมีดังนี้:-

1. ถึงแม้ว่าในอนาคตร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะผ่านขั้นตอนต่างๆ จนมีผลบังคับใช้ก็ตาม แต่ไม่สามารถบังคับใช้ย้อนหลังได้ จึงไม่สามารถกระจายการถือครองที่ดินได้ในทันที ขณะที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ดินของประเทศส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของคนเพียงบางกลุ่มเท่านั้น การกระจายการถือครองที่ดินที่อยู่ในมือของคนกลุ่มนี้จะต้องรอจนถึงเวลาที่มีการโอนหรือตกทอดทางมรดก ซึ่งไม่สามารถจะกำหนดได้ว่าจะใช้เวลามากน้อยเพียงใดจึงจะเป็นไปตามเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติให้มีการกระจายการถือครองที่ดินไปสู่ประชาชนโดยทั่วไป

2. ขนาดของที่ดินที่กำหนดไว้สำหรับการใช้ประโยชน์เพื่อกิจกรรมในมาตรา 34 นั้น จะมีผลต่อการกระจายการถือครองที่ดินก็จริงแต่อาจจะมีผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยที่จะต้องแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ในตลาดโลก โดยเฉพาะการพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมในอนาคต เพราะหากมีขนาดการผลิตที่ใหญ่ขึ้นต้นทุนการผลิตอาจจะลดลงสามารถแข่งขันกับสินค้าจากประเทศอื่นๆ ในตลาดโลกได้ ถึงแม้พระราชบัญญัตินี้จะเปิดโอกาสให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บุคคลมีสิทธิในที่ดิน เพื่อใช้ประกอบการอุตสาหกรรมประเภทนั้นเกินกำหนดไว้ในมาตรา 34 (2) ก็ตามแต่จะมีขั้นตอนที่ยู้งยากและใช้เวลาอาจจะไม่ทันต่อสถานการณ์การแข่งขันทางเศรษฐกิจที่ต้องใช้ความรวดเร็วในการดำเนินงาน

3. เนื่องจากสภาพพื้นที่ของประเทศไทยมีความหลากหลาย การกำหนดขนาดการถือครองที่ดินที่ตายตัวจะมีความยากลำบากในการปฏิบัติให้เกิดความเป็นธรรม เช่น การกำหนดขนาดการถือครองที่ดินพื้นที่เกษตรกรรมที่เป็นที่ราบ ดินดีมีความสมบูรณ์ มีแหล่งน้ำอุดมสมบูรณ์ กับพื้นที่เกษตรกรรมที่ดินเป็นที่ดอน ดินขาดความสมบูรณ์ ขาดแคลนแหล่งน้ำ ถึงแม้ว่ามาตรา 35 ในพระราชบัญญัตินี้จะเปิดโอกาสให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่ให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินเกินห้าสิบไร่ แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ได้ก็ตาม จะมีความยากลำบากในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการกำหนดขนาดการถือครองที่ดินของแต่ละท้องที่ซึ่งจะต้องแตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ความหมายของคำว่า “เกษตรกรรม” มีค่อนข้างกว้างขวาง ครอบคลุมไปถึงการทำนา ปลูกพืชไร่ ทำสวน ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ ฯลฯ ซึ่งขนาดการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมแต่ละประเภทจะต่างกันออกไป

4. จากข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในมือของคนเพียงกลุ่มเดียวการเปิดโอกาสให้ขออนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินทั้งเพื่อการเกษตรกรรม อุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมตามมาตรา 39 และมาตรา 40 นั้น คาดว่าจะตกอยู่ในมือของคนกลุ่มเดิม เพราะคนกลุ่มนี้มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจที่จะลงทุนหรือนำปัจจัยมาแสดงให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เห็นว่าสามารถทำให้ที่ดินนั้นเป็นประโยชน์ได้ หากเป็นไปดังกล่าวนี้ก็จะไม่เป็นไปตามเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ที่จะกระจายการถือครองที่ดินออกไปสู่ประชาชนโดยทั่วไป

“อย่างไรก็ตามขณะนี้ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในเรื่องการกระจายการถือครองที่ดินแต่อย่างใด”

2.5 ภาษีที่ดิน

ข้อเสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างระบบภาษีที่ดินมีมานานโดยมีแนวคิดว่า นอกจากจะมีรายได้เข้ารัฐมากขึ้นแล้ว ยังสามารถกระจายการถือครองออกไปได้ด้วย โดยการกำหนดอัตราภาษีก้าวหน้าตามจำนวนเนื้อที่ถือครอง ไม่ให้กระทบกระเทือนต่อเกษตรกรขนาดเล็ก และกำหนดภาษีในอัตราที่สูงเพื่อจัดเก็บต่อผู้ที่ครอบครองที่ดินโดยไม่ได้ทำประโยชน์หรือมีไว้เพื่อเก็งกำไร ได้มีการศึกษาเรื่องดังกล่าวนี้มาเป็นเวลานานเช่นผลงานของเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2517) ต่อมาในปี 2540 ได้มีการศึกษาของคณะ กรรมการศึกษานโยบายการกระจายการถือครองที่ดินสรุปได้ว่า

โดยที่ปัจจุบันพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 เป็นมาตรการโดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินซึ่งจัดเก็บบนฐานค่ารายปีหรือค่าเช่าต่อปีของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างและที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างมีลักษณะซ้ำซ้อนกับภาษีเงินได้สมควรจะได้รับการปรับปรุงโดยการยกเลิกพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว และตราพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ขึ้นใหม่เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดเก็บภาษีจากการถือครองที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ นอกจากนี้การจัดเก็บภาษีเกี่ยวกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างควรจะแก้ไขปรับปรุงอัตราภาษี วิธีการจัดเก็บภาษี ตลอดจนวิธีประเมินมูลค่าที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อมาตรการด้านภาษีเป็นเครื่องมือในการหารายได้เข้ารัฐได้มากยิ่งขึ้นรวมทั้งเป็นเครื่องมือในการกระจายการถือครองที่ดินอีกด้วย

สำหรับการจัดเก็บภาษีการถือครองที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ควรแก้ไขปรับปรุงในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้มีหน้าที่เสียภาษีและประเภทของทรัพย์สิน

โดยที่การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ถือว่าเป็นการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินโดยใช้ที่ดิน และโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง เป็นฐานของภาษี ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้มีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะซ้ำซ้อน อันจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม และเพื่อสะดวกในการจัดเก็บภาษี และเป็นการขยายฐานภาษีให้ครอบคลุมถึงอสังหาริมทรัพย์ทุกประเภท ควรรวมการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นภาษีเดียว และต้องกำหนดตัวบุคคลผู้ซึ่งมีหน้าที่เสียภาษี ตลอดจนฐานของภาษีให้ชัดเจนว่าหมายความว่าอย่างไรและรวมถึงทรัพย์สินประเภทใดบ้างที่อยู่ในข่ายจะต้องเสียภาษีตามกฎหมาย เช่น ผู้มีหน้าที่เสียภาษีหมายถึงบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลซึ่งมีสิทธิในที่ดินหรือมีกรรมสิทธิ์ในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ส่วนฐานของภาษีควรกำหนดความหมายของที่ดินให้ชัดเจนว่าหมายถึงพื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย และหากจะกำหนดนิยามของที่ดินแต่ละประเภทไว้ ก็จะเป็นประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาจัดเก็บภาษีอีกด้วย สำหรับความหมายของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ควรหมายถึง ดึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงานและสิ่งก่อสร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้

(2) ฐานภาษีและอัตราภาษี

ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและภาษีทรัพย์สิน ควรใช้มูลค่าของที่ดิน โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอื่นเป็นฐานภาษี ทั้งนี้เพื่อให้การจัดเก็บภาษีที่ดินหรือภาษีทรัพย์สิน เป็นไปด้วยความเป็นธรรมและสอดคล้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล สำหรับมูลค่าของที่ดินโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอื่นให้เป็นไปตามราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ใช้ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน แทนการใช้ “ราคาปานกลางของที่ดิน” หรือ “ค่ารายปี” เป็นฐานภาษี

สำหรับอัตราภาษีที่จัดเก็บตามกฎหมายปัจจุบันถือว่าจัดเก็บในอัตราที่ต่ำ และมีได้คำนึงถึงจำนวนที่ดินที่ถือครอง ทำให้ไม่สามารถใช้การจัดเก็บภาษีที่ดินเป็นเครื่องมือในการหารายได้ให้แก่ท้องถิ่น และทำให้ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายการถือครองที่ดินได้ ดังนั้น เพื่อให้การจัดเก็บภาษีที่ดินหรือภาษีทรัพย์สินสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการหารายได้บำรุงท้องถิ่นและสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายการถือครองที่ดินได้ จึงควรปรับปรุงอัตราการจัดเก็บภาษีที่ดินหรือภาษีทรัพย์สินเป็นอัตราก้าวหน้า ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงมูลค่าของที่ดินหรือทรัพย์สิน จำนวนที่ดินถือครอง ที่ตั้งหรือท้องที่ที่ดินหรือทรัพย์สินตั้งอยู่ตลอดจนประเภทของการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือทรัพย์สินเป็นเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีดังกล่าว

(3) การประเมินมูลค่าที่ดินหรือทรัพย์สิน

การประเมินมูลค่าที่ดินโดยการตีราคาปานกลางของที่ดินตามกฎหมายปัจจุบัน ไม่สามารถแสดงถึงมูลค่าของที่ดินหรือราคาตลาดที่แท้จริง ทั้งนี้จะเห็นได้จาก “ราคาปานกลางของที่ดิน” ต่ำกว่า ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน” เป็นอย่างมากทั้งๆ ที่ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงเดียวกันหรือเป็นที่ดินในบริเวณเดียวกัน ทำให้การประเมินภาษีต่ำกว่าที่ควรจะเป็นและทำให้ท้องถิ่นขาดรายได้จากการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ตลอดจนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการเสียภาษี ทั้งนี้ เนื่องจากที่ดินมีลักษณะและมูลค่าที่ดินคล้ายกันอาจเสียภาษีต่างกันได้ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งในการทำให้ราคาปานกลางของที่ดินแตกต่างจากมูลค่าของที่ดินหรือราคาตลาดที่แท้จริงเพราะวิธีการประเมินราคาที่ดินไม่ได้มาตรฐานตามหลักวิชาการ ประกอบกับองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำหนดราคาปานกลางของที่ดินขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการกำหนดราคาปานกลางของที่ดินดังนั้น ในการประเมินมูลค่าที่ดินหรือทรัพย์สินเพื่อใช้เป็นฐานภาษี จึงควรใช้หลักเกณฑ์วิธีการเช่นเดียวกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ใช้ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนอกจากนี้ควรดำเนินการจัดตั้งองค์กรขึ้นองค์กรหนึ่งให้มีหน้าที่โดยตรงในการควบคุมดูแลการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ใช้เป็นฐานในการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ทั้งนี้ เพื่อให้การประเมินมูลค่าทรัพย์สินเป็นมาตรฐานเดียวกันและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม

(4) การยกเว้นภาษี ลดหย่อนภาษี และการเพิ่มภาษี

(1) การยกเว้นภาษี

ทรัพย์สินบางประเภทควรจะได้รับยกเว้นภาษี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในกิจการของรัฐหรือสาธารณะประโยชน์ ทรัพย์สินที่เป็นศาสนสมบัติ ทรัพย์สินขององค์การระหว่างประเทศหรือสถานทูต ตลอดจนพระราชวัง

อย่างไรก็ตามโดยที่เกษตรกรเป็นอาชีพที่สำคัญของประชากรในประเทศ ประชากรส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรกรรมและเกษตรกรผู้ยากจน รัฐควรส่งเสริมสนับสนุนผู้มีอาชีพเกษตรกรรมโดยการยกเว้นภาษีที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมด้วยตนเองและเป็นเจ้าของที่ดินไม่เกิน 15 ไร่ อันเป็นการสอดคล้องกับหลักการ “ทฤษฎีใหม่” ซึ่งเป็นหลักการบริหารจัดการที่ดินและน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือเรียกว่าการทำเกษตรกรรมแบบไร่นาสวนผสม ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาตามพระราชดำริที่ทำให้เกษตรกรมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างมีความสุขและพึ่งพาตนเองได้ตามอัตภาพ โดยแบ่งพื้นที่ถือครองทางการเกษตรโดยเฉลี่ยพื้นที่ถือครองทางการเกษตรประมาณ 10-15 ไร่ ต่อครอบครัว แบ่งออกเป็นสัดส่วน คือส่วนแรกร้อยละ 30 เนื้อที่เฉลี่ย 3 ไร่ ใช้เป็นสระน้ำและเลี้ยงปลา ส่วนที่สองร้อยละ 60 เนื้อที่เฉลี่ยประมาณ 10 ไร่ เป็นพื้นที่ทำการเกษตรปลูกพืชผลต่างๆ ส่วนที่สามร้อยละ 10 เป็นพื้นที่ที่เหลือเฉลี่ยประมาณ 2 ไร่ จัดเป็นที่อยู่อาศัย ถนนหนทาง คันคูดินหรือคูคลอง

(2) การลดหย่อนภาษี

การประกอบอาชีพเกษตรกรรมปัจจุบันระบบการชลประทานยังไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้อย่างทั่วถึง เกษตรกรยังคงอาศัยน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติ ดังนั้น หากในปีใดขาดแคลนน้ำส่งผลให้เกษตรกรเสียหายหรือได้รับความเสียหายอันสืบเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ เกษตรกรรายนั้นควรได้รับการบรรเทาภาระภาษีหรือลดหย่อนภาษีด้วยเช่นกัน

(3) การเพิ่มภาษี

โดยที่การจัดเก็บภาษีที่ดินหรือภาษีทรัพย์สินสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายการถือครองที่ดินดังกล่าวแล้ว ดังนั้น เพื่อเป็นการสนับสนุนให้การจัดเก็บภาษีดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ นอกจากจะปรับปรุงการจัดเก็บภาษีโดยใช้อัตราก้าวหน้าแล้ว ควรจะดำเนินการเก็บภาษีเพิ่มจากผู้ถือครองที่ดินโดยมิได้ทำประโยชน์ด้วยตนเอง หรือจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจากเจ้าของที่ดินผู้ปล่อยที่ดินให้รกร้างว่างเปล่า ตลอดจนเจ้าของที่ดินใช้ประโยชน์เกษตรกรรมต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินดังกล่าวจากการประกอบเกษตรกรรม ไปใช้ประโยชน์ประเภทอื่นอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมมิให้ลดน้อยลง

(5) การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น

โดยที่ภาษีที่ดินหรือภาษีทรัพย์สินเป็นรายได้ที่เกิดจากทรัพยากรในแต่ละชุมชนและตกเป็นรายได้ของท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้การจัดเก็บภาษีบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดเก็บภาษีด้วย เช่นการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน การกำหนดอัตราภาษี การบริหารการจัดเก็บภาษีที่ดิน การตรวจสอบการจัดเก็บของท้องถิ่น เป็นต้น

การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 เพื่อให้มีลักษณะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับภาษีทรัพย์สินอย่างแท้จริงดังกล่าวคาดว่าจะได้รับผลดังต่อไปนี้

1. ทำให้รายได้ของท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น
2. ทำให้ที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญกระจายการถือครองที่ดินไปสู่ผู้ทำประโยชน์ที่ดินโดยเฉพาะเกษตรกร
3. ทำให้การกว้านซื้อที่ดินเพื่อการเก็งกำไรลดน้อยลง
4. ทำให้การลงทุนในกิจการอื่นๆ เพิ่มมากขึ้น
5. ทำให้เจ้าของที่ดินไม่ปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า
6. ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมได้รับความคุ้มครอง
7. ทำให้การสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรลดลง
8. ทำให้ความเลื่อมล้ำทางสังคมลดลง
9. ทำให้ปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับการยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐลดน้อยลง
10. ทำให้ลดภาระของรัฐบาลในการปฏิรูปที่ดินหรือการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน

ต่อมาเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2541 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติกำหนดราคาปานกลางของที่ดินสำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2529
 2. ร่างพระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่กำหนดไว้ในร่างมาตรา 8
 3. ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในเขต และให้ถือเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น
 4. ให้กำหนดฐานภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ดังนี้
 - 4.1 ที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินเป็นฐานภาษี
 - 4.2 ที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้าง ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินรวมกับราคาประเมินทุนทรัพย์โรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง โดยไม่มีการหักค่าเสื่อมราคาเป็นฐานภาษี
 5. ให้มีโครงสร้างภาษีรวม 5 โครงสร้าง ในแต่ละโครงสร้างมีอัตราภาษีสามอัตรา โดยแบ่งออกเป็นเขตที่เจริญมาก เขตที่เจริญปานกลาง และเขตที่เจริญน้อย
 6. ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครออกข้อบังคับกำหนดพื้นที่เป็นเขตเจริญมาก เขตเจริญปานกลาง และเขตเจริญน้อย แต่ในเขตจังหวัดอื่นร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้ได้ชัดเจน กล่าวคือ ให้เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเมืองพัทยาเป็นเขตที่เจริญมาก เทศบาลตำบลเป็นเขตที่เจริญปานกลาง องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเขตที่เจริญน้อย

7. ในแต่ละจังหวัดยกเว้นกรุงเทพมหานครให้มีคณะกรรมการกำหนดอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประจำจังหวัด เลือกโครงสร้างอัตราภาษีเพื่อใช้สำหรับจัดเก็บภาษีภายในเขตราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่อยู่ในจังหวัดนั้น

8. ถ้าที่ดินที่ต้องเสียภาษีเป็นที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าให้จัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า กล่าวคือ ถ้าเป็นที่อยู่อาศัยในทุกสามปีให้เสียภาษีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเท่าทุกปี

9. ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจประกาศลดหรือยกเว้นภาษีที่จะเก็บจากที่ดิน ในกรณีที่มีการประกอบการเกษตรกรรมได้รับความเสียหายมากผิดปกติ หรือทำการเกษตรไม่ได้ด้วยเหตุอันพ้นวิสัย หรือสิ่งปลูกสร้างถูกรื้อถอนหรือทำลาย หรือชำรุดจนเป็นเหตุให้ต้องทำการซ่อมแซมในส่วนสำคัญ

10. ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษี

11. ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติพระราชบัญญัตินี้มีอัตราโทษจำคุกและปรับ

“ถึงแม้ว่าผลการศึกษาของคณะกรรมการศึกษานโยบายการกระจายการถือครองที่ดินและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ... จะชี้ให้เห็นว่าหากได้มีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวและจะมีแนวโน้มทำให้เกิดการกระจายการถือครองก็ตาม แต่รัฐบาลยังไม่มีข้อยุติในเรื่องนี้แต่อย่างใด”

2.6 การสูญเสียที่ดินทำกิน

การสูญเสียที่ดินทำกินเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรที่ยากจนมาเป็นเวลาช้านานจนมี การเรียกร้องปรากฏขึ้นในปี 2517 หลายครั้งโดยเริ่มต้นในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2517 มีชวานาจาก จ. นครสวรรค์ เดินทางมาร้องเรียนรัฐบาลว่า ได้ถูกผู้มีอิทธิพลเข้ามายึดที่ดินทำกินที่ครอบครองอยู่จึงขอให้รัฐบาลเข้าช่วยเหลือ (สยามรัฐ วันที่ 27 พฤษภาคม 2517)

ต่อมาในเดือนมิถุนายน 2517 ได้มีข้อเรียกร้องของชวานาต่อรัฐบาล 6 ข้อ (มหาชนรายสัปดาห์ 6 ธันวาคม 2517 หน้า 15) ดังนี้

1. ให้รัฐบาลจัดที่นาทำกินให้แก่ชวานาชาวลาวไร่ที่เดือดร้อนให้เช่าที่ทำกินในปีนี้ ส่วนในกรณี
2. ชวานาชาวลาวไร่เคยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ให้ได้เช่าทำกินในดินเดิม
3. ให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนการสูญเสียที่ดินของชวานาชาวลาวไร่ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าชวานาชาวลาวไร่ถูกนายทุนฉ้อฉลไป ให้รัฐบาลยึดที่ดินคืนให้แก่เจ้าของเดิม
4. ให้รัฐบาลสอบสวนเกี่ยวกับการเสียดอกเบี้ยส่วนที่เกินออกจากกฎหมายค้ำกับเงินต้นแล้วให้รัฐบาลดำเนินงานคืนที่นั้นให้แก่ชวานาชาวลาวไร่ทุกรายนอกเหนือจากนี้ ให้รัฐบาลเช่าซื้อที่จากนายทุนมาให้ชวานาชาวลาวไร่เช่าซื้อจากรัฐบาลคืนในราคาที่เป็นธรรม

5. ให้รัฐบาลจัดสรรที่ดินให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่ไม่มีที่ทำกิน แต่ทั้งนี้มิใช่จัดสรรในที่ดินที่ทำประโยชน์แล้ว
6. นับตั้งแต่การเริ่มต้นร้องทุกข์ ครั้งแรกห้ามมิให้นายทุนเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้อื่น
7. ขอให้นายทุนงดการฟ้องร้องต่อศาลนับตั้งแต่ใช้มาตรา 17

จากข้อเรียกร้องดังกล่าวรัฐบาลได้มีคำตอบดังนี้

1. รัฐบาลจะได้จัดสรรที่ดินทำกิน ให้ชาวนาชาวไร่ที่เดือดร้อนในฤดูทำนาปีนี้โดยจะให้ได้ทำกินในที่ดินเคยมีกรรมสิทธิ์อยู่เดิม แต่ถ้าในที่ดินเดิมนั้น มีผู้ทำกินอยู่แล้วโดยสุจริตและชอบธรรม จะไปเอาของเขามากก็ไม่ชอบธรรม รัฐบาลก็จะจัดที่ดินใกล้เคียงให้ หรือจะจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเป็นจำนวนมากมาจัดสรรให้เช่าซื้อให้ทันฤดูการปี 2517 โดยจะให้ธนาคารเพื่อการเกษตรฯ ช่วยเหลือ

2. หากปรากฏว่าชาวนาชาวไร่ผู้ใดถูกนายทุนฉ้อโกงที่ดินเอาไปรัฐบาลจะจัดการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สลร. 32/2517 ข้อ 5 ให้คณะกรรมการรายงานผลการสอบสวนต่อนายกรัฐมนตรีโดยด่วน เพื่อพิจารณาสั่งการไปโดยชอบธรรม

ทั้งนี้ ไม่เฉพาะแต่ชาวนาชาวไร่ที่เคยทำประโยชน์ในที่ดิน ในปี 2516 เท่านั้นแต่รวมถึงปีก่อนๆ ด้วย

3. ถ้าในการสอบสวนตามข้อ 5 ของคำสั่งดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่าชาวนาชาวไร่ต้องเสียดอกเบี้ยเกินจากอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่ว่าจะเงินหรือราคาของผลผลิต และค้ำกับเงินต้นแล้ว รัฐบาลจะพิจารณาให้คืนที่ดินแก่ชาวนาชาวไร่ก็ได้ หรือจะให้นายทุนชดเชยค่าเสียหายแก่ชาวนาชาวไร่ตามควรก็ได้

4. ในกรณีเจ้าของที่ดินกระทำการหรือพยายามกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในการเปลี่ยนแปลง หรือโอนกรรมสิทธิ์ที่พิพาท ในระหว่างการร้องทุกข์สอบสวนนี้ รัฐบาลจะให้คณะกรรมการออกคำสั่งยับยั้งการกระทำนั้น และเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการต่อไป

5. รัฐบาลจะจัดสรรที่ดินถาวรให้แก่ชาวนาชาวไร่ ที่ไม่มีที่ทำกินในรูปสหกรณ์ แต่ทั้งนี้มิได้จะไปจัดทับที่ชาวนาชาวไร่อื่นที่เขาทำกินอยู่แล้ว

6. ในกรณีที่ชาวนาชาวไร่ผู้ใดเข้าไปทำนาทำไร่ที่ผู้อื่นเขาทำอยู่แล้วด้วยความเข้าใจผิดว่ามีสิทธิ์ เกิดพิพาทกันอยู่ในระยะนี้ รัฐบาลจะระงับข้อพิพาทโดยมิให้มีการจับกุมขังหรือฟ้องร้องถ้ามีการฟ้องร้องแล้วก็จะขอให้ระงับการฟ้องร้องนั้นเสีย

แต่คำเรียกร้องดังกล่าวนี้ไม่ได้ผลตามที่รัฐบาลได้มีคำตอบ ชาวนาจึงได้เรียกร้องต่อรัฐบาลอีกครั้งหนึ่งเมื่อเดือนพฤษภาคม 2517

ถึงแม้ว่าจะไม่มีผลจากการเรียกร้องมาหลายครั้งก็ตามยังคงมีการเรียกร้องเรื่องที่ดินทำกินจากราชฎูร ในวันที่ 25 มีนาคม 2518 ได้มีข้อเรียกร้องจากสหพันธ์ชาวนา 21 จังหวัด เสนอต่อ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีให้แก่ไขปัญหาที่ดินทำกินโดยขอให้จัดที่ดินทำกินให้และไถ่ถอนที่ดินคืนจากนายทุน (ประชาธิปไตยรายวัน ฉบับวันที่ 25 มีนาคม 2518)

นอกจากนี้สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ภาคเหนือก็ได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี เช่นเดียวกัน เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2518 โดยเรียกร้องให้จัดสรรที่ดินให้ชาวนาชาวไร่ที่ไม่มีที่ทำกินและให้ออกหลักฐานการครอบครองที่ดินให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่ทำกินอยู่แล้วไม่ต่ำกว่า 6 ปี ทั้งนอกและในป่าสงวนแห่งชาติ (ประชาธิปไตย รายวัน วันที่ 6 เมษายน 2518)

นโยบายที่รัฐบาลในขณะนั้นกำหนดที่จะใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินทำกิน คือ การตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 โดยมีหลักการและเหตุที่ระบุไว้ว่าจะแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินตอนหนึ่งดังนี้

“ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราการผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา”

ถึงแม้ว่ารัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายไว้ในขณะนั้นที่จะแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินซึ่งสามารถที่จะเวนคืนที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจากผู้ที่ครอบครองที่ดินจำนวนมากก็ตาม แต่ไม่ได้มีการเวนคืนที่ดินมาทำการปฏิรูปแต่อย่างใด

การสูญเสียที่ดินได้ลดความสำคัญลงหลังจากประกาศใช้ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปี 2518 แต่ไปเกิดปัญหาการไร้กรรมสิทธิ์ของผู้ที่อาศัยและทำกินอยู่ในเขตป่าไม้แทน อย่างไรก็ตามปัญหาการสูญเสียที่ดินก็ได้หมดไป ถึงแม้ว่าจะไม่มีผลการศึกษาที่ให้เห็นภาพรวมที่แสดงความรุนแรงของปัญหาก็ตาม

จากการศึกษาของ สชช (2523) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ก็พบว่ามีการสูญเสียที่ดินทำกินเกิดขึ้น

ช.ก.ส. รายงานว่า เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2533 มีการจำหน่ายที่ดินรวม 379,630 ไร่ รวมตัวเงินเป็นหนี้ 9,300 ล้านบาท ส่วนการขายที่ดินนั้นถึงวันที่ 31 พฤศจิกายน 2533 ได้ขายไปแล้ว 44,741 ไร่ เนื้อที่ประมาณ 800,244 ไร่

โสภณ ชมชาญ (2538) ได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินในเขตปริมณฑลของ กทม. ในปี 2530-2536 พบว่า มีที่การเกษตรลดลงเฉลี่ยปีละ 18,000 ไร่ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากการที่ที่ดินมีราคาแพงและเจ้าของที่ดินไม่ประสงค์ทำการเกษตรต่อไปก็ตาม แต่ส่วนหนึ่งจากการสำรวจในสนามพบว่า ที่ดินเหล่านี้ติดจำนองหรือขายฝาก กำลังจะถูกยึดจึงตัดสินใจขายไป แต่ในพื้นที่ อ.ปากช่อง จ. นครราชสีมา ผลการศึกษาพบว่าเกษตรกรขายที่ดินเพราะมีหนี้สิน เพราะความแห้งแล้งจำนวนมาก ที่ดินมีราคาแพง ผลตอบแทนจากดอกเบี้ยสูงกว่ารายได้การเกษตร บุตร – หลาน ไม่ประสงค์จะทำการเกษตรอีกต่อไป (ตารางที่ 6)

ข้อมูลที่ยืนยันว่ามีการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรอีกเรื่องหนึ่งก็คือ เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2536 กระทรวงการคลังรายงานคณะรัฐมนตรีว่าปัญหาหนี้สินนอกระบบของเกษตรกรมีความรุนแรง หนี้สินดังกล่าวจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ตามลักษณะความจำเป็นและเงื่อนไขแห่งหนี้ คือ

ตารางที่ 6 สาเหตุหลักในการขายที่ดินของเกษตรกร

พื้นที่	อำเภอ/จังหวัด	สภาพใน พ.ศ. 2537	สาเหตุหลักในการขายที่ดิน
ชานเมือง ดินเหมาะสม ต่อการเกษตร	คลองหลวง ปทุมธานี	เปลี่ยนจากที่นาเป็นโครงการพัฒนา ที่ดิน รวม 146 โครงการ	มีหนี้สินเพราะผลผลิตราคาต่ำ ที่ดินมีราคาแพง บุตรหลานไม่ประสงค์จะทำเกษตรต่อไป อายุมาก
กิ่งชนบท ดินมีความเหมาะสม ต่อการเกษตร (เขตนิคม สร้างตนเอง)	ปากช่อง นครราชสีมา	เปลี่ยนจากพืชไร่เป็น รีสอร์ท บ้านจัดสรร รวม 28 โครงการ เหมืองหินอ่อน 10 แห่ง	มีหนี้สินเพราะความแห้งแล้ง ที่ดินมีราคาแพงผลตอบแทนจากดอกเบีย สูงกว่ารายได้การเกษตร บุตร - หลานไม่ประสงค์ทำการเกษตร

ที่มา: โสภณ ชมชาญ (2538)

1. หนี้สินนอกระบบที่ดำรงอยู่ตามความจำเป็นของภาวะเศรษฐกิจท้องถิ่น เนื่องจากสถาบันการเงินไม่สามารถให้บริการอย่างทั่วถึง หนี้สินดังกล่าวมีลักษณะเกื้อกูลการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นตามสมควร

2. หนี้สินนอกระบบที่เกิดจากภาวะจำยอมของผู้กู้ อันเป็นผลมาจากความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพของครัวเรือน เช่น ค่ารักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายที่เร่งด่วนอื่นๆ หนี้สินประเภทนี้มีลักษณะเป็นการเอารัดเอาเปรียบอย่างมาก เช่น ดอกเบียสูง ระยะเวลาชำระหนี้สั้น จึงไม่เป็นการยุติธรรมต่อผู้กู้ และเป็นปัญหาเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องแก้ไข

จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งได้จัดทำสำมะโนการเกษตรปี 2536 พบว่า มีเกษตรกรในประเทศไทยจำนวนทั้งสิ้น 5,604,864 ครัวเรือน ในจำนวนนี้มีหนี้สิน 2,424,665 ครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 43.26 ของครัวเรือนเกษตรทั้งหมด เกษตรกรดังกล่าวมีหนี้สินทั้งสิ้น 88,267 ล้านบาท โดยจำแนกเป็นหนี้นอกระบบ 13,648 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 15.8 ของหนี้สินทั้งหมด ในจำนวนหนี้สินนอกระบบ คาดว่าจะมีที่ดินเป็นหลักประกันอยู่ประมาณ 1 ใน 3 ของหนี้สินนอกระบบทั้งหมด หรือประมาณ 4,580 ล้านบาท

คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบของเกษตรกรตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยให้ ธ.ก.ส. ปลดปล่อยสินเชื่อตามข้อบังคับฉบับที่ 16 ว่าด้วยการให้เกษตรกรกู้ยืมระยะยาวเพื่อชำระหนี้สินเดิมซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 27 มิถุนายน 2511

เมื่อสิ้นเดือนมีนาคม 2543 มีผู้กู้ตามข้อบังคับฉบับที่ 16 จำนวน 9,299 สัญญา วงเงินกู้ 912,989,447 บาท

นอกจากนี้เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2544 ได้มีรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีเรื่อง กองทุนหมุนเวียนช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนที่ดำเนินการโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีอยู่ 3 กองทุน คือ

(1) เงินทุนหมุนเวียนช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2528 ให้จ่ายได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1.1 ค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินของตนเอง และปรับปรุงคุณภาพที่ดิน ทั้งนี้ต้องเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนเห็นว่ามี ความจำเป็นเร่งด่วน

1.2 ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน เกี่ยวกับกรณีข้อพิพาท เรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการเช่าที่ดิน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการดำเนินคดี

1.3 ค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนเกษตรกรและผู้ยากจนในการประกอบอาชีพให้มีรายได้สูงขึ้น

(2) กองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดปล่อยหนี้สินเดิมของเกษตรกรที่ยากจน พ.ศ. 2533 กองทุนหมุนเวียนนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

2.1 เพื่อไถ่ถอนที่ดินเกษตรกรรมคืนจากการขายฝาก หรือจำนอง โดยมีพฤติการณ์ว่าสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นจะหลุดเป็นของเจ้าหนี้ในที่สุด

2.2 เพื่อซื้อคืนที่ดินเกษตรกรรมที่ได้สูญเสียสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ไปเนื่องจากการขายฝากหรือจำนอง

(3) กองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและที่ดิน พ.ศ.2536 กองทุนหมุนเวียนนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

3.1 เพื่อไถ่ถอนที่ดินคืนจากการขายฝากหรือจำนอง โดยมีพฤติการณ์ว่าสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นจะหลุดเป็นของเจ้าหนี้หรือบุคคลอื่นในที่สุด

3.2 เพื่อชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมได้นำที่ดินหรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เจ้าหนี้ยึดถือไว้เป็นประกัน โดยมีพฤติการณ์ว่าสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นจะหลุดเป็นของเจ้าหนี้หรือบุคคลอื่นในที่สุด

3.3 เพื่อซื้อคืนที่ดินที่ได้สูญเสียสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ไป เนื่องจากการขายฝาก จำนอง หรือการกู้ยืม

3.4 เพื่อซื้อที่ดินจากการดำเนินงานของกองทุนหมุนเวียน หรือซื้อที่ดินตามสิทธิแห่งกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตั้งแต่เริ่มโครงการจนถึงปัจจุบัน (31 มีนาคม 2544) ได้มีการอนุมัติให้เกษตรกรและผู้ยากจนกู้ยืมทั้ง 3 กองทุน รวมทั้งสิ้นจำนวน 14,971 ราย จำนวนเงินที่อนุมัติ 1,863.06 ล้านบาท จำนวนที่ดินที่ช่วยเหลือเนื้อที่ 158,158 ไร่

คณะกรรมการศึกษานโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน (2540) ได้สรุปถึงสาเหตุที่เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินไว้ ดังนี้

(1) ในทิศทางการพัฒนาของประเทศไทยที่ผ่านมาภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-8 เป็นการพัฒนาแบบไม่สมดุล มองชนบทเป็นแหล่งสนับสนุนวัตถุดิบ อาหารราคาถูก แรงงานราคาถูก ที่มุ่งตอบสนองเพื่อการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม รัฐจึงทุ่มเททรัพยากรเพื่อพัฒนาชนบทน้อยมาก ผลกระทบที่มีต่อชาวนา คือ

(1.1) ชาวนาฐานะดีเท่านั้นที่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีได้เต็มที่และเป็นฝ่ายที่ได้รับประโยชน์จากแบบแผนการพัฒนาของรัฐ เนื่องมาจากข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์และความไร้ประสิทธิภาพในการพัฒนาชลประทานของรัฐ

(1.2) ชาวนาต้องพึ่งพิงการบริโภคจากตลาดมากขึ้นและออกไปใช้บริการต่างๆ ในเมืองมากขึ้น อันเนื่องมาจากรัฐมีนโยบายให้ชาวนาผลิตข้าวตอบสนองความต้องการของเมืองมากยิ่งขึ้น และสนับสนุนให้สินค้าจากภาคอุตสาหกรรมเข้าสู่หมู่บ้านอย่างเต็มที่

(1.3) ภาคอุตสาหกรรมได้ประโยชน์มากกว่า จากการไม่ต้องจ่ายค่าจ้างในแรงงานช่วงที่ว่างงานเจ็บป่วย ชราภาพ และปัจจัยยังชีพสำหรับเลี้ยงเด็กที่เป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมโดยผลักภาระให้ภาคชนบท จะเห็นได้จากแรงงานจากชนบทที่เข้าไปทำในเมืองเป็นแรงงานในระยะวัยรุ่นขึ้นไป พ่อแม่เลี้ยงดูให้การศึกษา และเมื่อแรงงานว่างก็กลับมาพักในชนบทเตรียมแผนสำหรับการกลับมาใช้ชีวิตในชนบทหลังจากหมดวัยทำงาน และภาคอุตสาหกรรมยังใช้ชนบทเป็นแหล่งผลิตอาหารราคาถูกสำหรับคนงานในเมืองเพื่อให้รายวันสามารถจ่ายค่าแรงงานราคาถูก

(1.4) ความบกพร่องในกระบวนการพัฒนาของรัฐโดยใช้แบบแผนการบริหารงานสาธารณะในลักษณะรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้ระบบราชการซึ่งเป็นกลไกในการดำเนินงานพัฒนาของรัฐไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐได้ ทั้งนี้เพราะข้าราชการไม่เข้าใจปัญหาของท้องถิ่นและไม่สนใจช่วยเหลือชาวนาอย่างแท้จริง เนื่องจากข้าราชการจะมุ่งทำงานตอบสนองผู้บังคับบัญชามากกว่าจะทำงานเพื่อรับใช้ประชาชน

(1.5) ชาวนาส່ว่นใหญ่เสียค่าเช่าที่ดินทำกินในอัตราขึ้นลงตามราคาขายข้าวชาวนาจึงไม่ได้รับค่าตอบแทนจากการขายผลผลิตเต็มที่ตามกลไกของตลาด แต่ต้องแบ่งมูลค่าบางส่วนให้กับนายทุนเจ้าของที่ดิน และชาวนาต้องเสียดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราแพง ภายหลังเปลี่ยนมาทำนาโดยอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทั้งนี้เพราะชาวนาต้องลงทุนในการผลิตมากขึ้น แต่การช่วยเหลือของรัฐผ่านสถาบันการเงินให้กู้เงินในจำนวนที่จำกัด ชาวนาจึงต้องพึ่งพาการกู้เงินจากนายทุน ยิ่งไปกว่านั้นชาวนาต้องขายข้าวผ่านพ่อค้าคนกลางหลายระดับกว่าจะถึงผู้บริโภคในต่างประเทศ จึงเป็นสาเหตุให้ผลผลิตถูกกดราคาให้ต่ำเพื่อประโยชน์ของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมและรัฐ

ด้วยเหตุนี้เองจากทิศทางการพัฒนาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่ดูซับซ้อนและทรูกรมไปสู่การพัฒนาภาคอุตสาหกรรม ประกอบกับการช่วยเหลือของรัฐที่มีข้อจำกัดและโครงสร้างการเมืองการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจ จึงทำให้เกษตรกรถูกละเลยในกระบวนการพัฒนาให้ชาวนาอยู่รอดได้ภายใต้การพัฒนาระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและในที่สุดชาวนาต้องสูญเสียที่ดินให้แก่นายทุนในท้องถิ่นและบุคคลภายนอก อันเนื่องมาจากหนี้สิน

(2) ลักษณะทางสังคมวัฒนธรรมบางประการที่เข้ามามีส่วนในกระบวนการสูญเสียที่ดินของชาวนา โดยพบว่า ระบบเครือญาติและระบบผู้อุปถัมภ์-ผู้ใต้อุปถัมภ์ทำให้ชาวนายินยอมเข้าสู่ความสัมพันธ์เชิงค่าเช่าและดอกเบี้ยด้วยการยินยอมแต่โดยดี โดยคิดว่าเป็นการช่วยเหลือและสมควรนึกถึงบุญคุณผู้ช่วยเหลือดังกล่าว ทั้งที่กฎหมายกำหนดให้ชาวนาได้ประโยชน์มากกว่าสภาพที่ชาวนาประสบอยู่ และความสัมพันธ์ดังกล่าวยังทำให้ความขัดแย้งเกิดจากการเอาเปรียบในชนบทดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ทำให้กลไกของตลาดหรือกลไกของราคาไม่ได้มีบทบาทเต็มที่ในการเช่า คุ้มยืม หรือซื้อขายที่ดิน ลักษณะเช่นนี้มีส่วนทำให้ชาวนาต้องสูญเสียที่ดินง่ายขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่าระบบความเชื่อเรื่องอำนาจนอกตัวกำหนดชีวิตความเป็นอยู่ของคนทำให้ชาวนายอมรับสภาพความเสียหายเปรียบและยากไร้ของตน

(3) เนื่องจากมีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง ทำให้ค่าจ้างแรงงานในภาคเกษตรสูงขึ้นทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นตามไปด้วยจนถึงจุดหนึ่งต้องลดการผลิตทางการเกษตรลง ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรไม่ได้ตามเป้าหมายวิถีการดำเนินชีวิตของเกษตรกรเปลี่ยนแปลง ค่าครองชีพสูงขึ้น ซึ่งปัจจัยด้านแรงงานและต้นทุนการผลิตสูงขึ้นเป็นสาเหตุให้เกษตรกรไม่มีแรงจูงใจในการทำเกษตร จึงมีการขายที่ดินและถูกเปลี่ยนไปใช้เพื่อการอุตสาหกรรม ชุมชนที่อยู่อาศัย ตลอดจนการถือครองที่ดินเพื่อเก็งกำไรและก่อให้เกิดผลต่อการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร

ถึงแม้ว่ารัฐจะได้มีการช่วยเหลือผู้สูญเสียที่ดินในการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือคนยากจนที่มีหนี้สิน และการแก้ไขหนี้ในระบบโดยมอบให้ ธ.ก.ส. แก้ไขก็ตาม ปัญหาที่คาดว่า การสูญเสียที่ดินจะยังคงเกิดขึ้นก็คือ

“ข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ระบุว่าใน ปี 2538 มีการจำหน่ายที่ดินจำนวนสูงถึง 14.6 ล้านไร่ และมีการขายฝาก 0.23 ล้านไร่” (ตารางที่ 4)

2.7 กองทุนที่ดิน

กองทุนที่ดินเป็นโครงการทดลองที่จะจัดตั้ง **“ธนาคารที่ดิน”** ขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ยากจนและไร้ที่ดินทำกินในประเทศไทย

เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2534 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เรื่องแผนพัฒนาการเกษตรและการปฏิรูปที่ดิน ในส่วนของแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน 5 ประการ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำแผนปฏิบัติการเป็นเวลา 5 ปี โดยมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินตามแผนนี้ในรูปของ **“กองทุนที่ดิน”** และ 2535 ได้จัดสรรงบประมาณจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร จำนวน 1,000 ล้านบาท เพื่อให้ ธ.ก.ส. ใช้เงินจำนวนนี้ตลอดจนดอกเบี้ยที่ได้ไปใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของกองทุนที่ดินเพื่อเป็นรากฐานรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายในเวลา 5 ปี

ต่อมาได้มีแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ธ.ก.ส. ในปี 2535 ในมาตรา 34 ทวิ ให้มีกองทุนขึ้นในธนาคาร เรียกว่า **“กองทุนที่ดิน”** เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านการให้เงินกู้แก่เกษตรกรเพื่อนำไปจัดหาที่ดินทำกิน พัฒนาที่ดิน และประกอบอาชีพเกษตรกรรมของตนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองทุนที่ดินได้รับการจัดสรรงบประมาณจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรสำหรับนำมาดำเนินงานโครงการกองทุนที่ดิน ตั้งแต่ปี 2535-2539 รวม 5 ปี เป็นเงิน 1,900 ล้านบาท มีผลการดำเนินงานทั้ง 5 ปี ตั้งแต่ปี 2535-2539 สิ้นสุด ณ 31 มีนาคม 2540 สามารถจัดหาที่ดินได้ทั้งหมด 36,432 ไร่ ในพื้นที่ 62 อำเภอ 33 จังหวัด ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ และรับขึ้นทะเบียนแรงงานรับจ้างทางการเกษตรไว้แล้ว จำนวน 52,262 ราย และจัดที่ดินจำนวน 29,274 ไร่ ให้แก่เกษตรกรจำนวน 2,624 ราย โดยให้เงินกู้แก่เกษตรกรเป็นเงิน 1,079 ล้านบาท จำแนกเป็นค่าที่ดิน 396 ล้านบาท และเป็นค่าพัฒนาที่ดินพร้อมค่าประกอบอาชีพเกษตรกรรม 683 ล้านบาท ที่ดินที่จัดหาไว้แล้ว คงเหลือจำนวน 7,158 ไร่ (36,432-29,274 ไร่)

จากการประเมินผลของกองวิชาการและแผนงาน ส.ป.ก. กองติดตามและประเมินผลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กองติดตามและประเมินผล ธ.ก.ส. รวม 3 หน่วยงาน ร่วมกันประเมินผลการดำเนินงานที่ดินสำหรับช่วงระยะเวลา 5 ปี ตั้งแต่เริ่มโครงการในปี 2535 จนถึงปี 2539 สรุปได้ว่า

“ดำเนินการได้ต่ำกว่าเป้าหมายมากทั้งในการจัดหาที่ดินและการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรโดยมีข้อเสนอแนะว่ายังไม่สมควรยกฐานะกองทุนที่ดินขึ้นเป็นธนาคารที่ดินเนื่องจากยังขาดความพร้อมทั้งในด้านนโยบาย เงินทุน และวิธีการดำเนินงานที่แน่นอน และควรดำเนินงานกองทุนที่ดินต่อไป เนื่องจากกองทุนที่ดินยังมีการกีดกันเนื่องจากที่จ่ายเงินกู้ไปแล้วและกลุ่มเป้าหมายยังคงมีความต้องการที่ดินและให้ปรับปรุงวิธีดำเนินงาน”

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการในระยะที่สอง (พ.ศ. 2540-2544) เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2542 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2544 สามารถจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรได้ 3,288 ราย เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน 35,423 ไร่ (สำนักงานกองทุนที่ดิน, 2544) ในการประเมินผลครั้งที่ 2 เมื่อปี 2543 คณะผู้ทำการประเมินมีความเห็นว่ายังไม่สามารถตั้งธนาคารที่ดินในขณะนี้ โดยเหตุผลทั้งด้านนโยบายและด้านการบริหารจัดการที่สำคัญ เช่น

(1) การที่กองทุนที่ดินภายใต้แผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินทำให้เกษตรกรซื้อขายที่ดินไม่ได้ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการไม่ได้กรรมสิทธิ์ที่ดินที่แท้จริง ทั้งที่ต้องแบกรับภาระสินเชื่อค่าซื้อที่ดินเช่นเดียวกับที่บุคคลทั่วไปกู้ยืมเงินซื้อที่ดิน

(2) กลุ่มเป้าหมายหรือลูกค้าของกองทุนที่ดิน เป็นเกษตรกรรับจ้างซึ่งเป็นเกษตรกรที่มีศักยภาพในการประกอบอาชีพเกษตรต่ำกว่าเกษตรกรทั่วไป เหมาะที่จะได้รับการอุดหนุน จากรัฐมากกว่าที่จะเป็นกลุ่มเป้าหมายของธนาคารที่ดิน

(3) ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง เป็นการปฏิบัติงานภายใต้คณะกรรมการบริหารที่มอบภารกิจให้กับ ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. ปฏิบัติงานร่วมกันตามกรอบที่กำหนด เมื่อมีปัญหาการประสานงานเนื่องจากแต่ละหน่วยงานก็มีแผนงานและระเบียบกฎเกณฑ์ที่ต่างกัน จึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ผลการศึกษาในอดีตที่พบว่าผู้ไร้ที่ดินทำกินซึ่งมีอยู่มากถึงประมาณ 5 แสนครัวเรือนนั้น เป็นกลุ่มผู้คนที่ยากจนที่สุด (สคช., 2519) การจัดที่ดินในรูปกองทุนที่ดินจึงเน้นเฉพาะแรงงานรับจ้างให้มีที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นนโยบายที่แก้ปัญหาได้ตรงจุด แต่มีปัญหาในการบริหาร เนื่องจากใช้กฎหมาย 2 ฉบับ คือ พ.ร.บ. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 ในเรื่องการเงินและ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 ในเรื่องการจัดที่ดินทำกินและพัฒนาที่ดิน แต่บทบัญญัติใน

พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ทำให้ที่ดินดังกล่าวนี้ยังคงเป็นของ ส.ป.ก. ไม่สามารถซื้อ-ขาย ในท้องตลาดได้ จึงทำให้เกษตรกรไม่ได้รับการจูงใจในการพัฒนาที่ดินเท่าที่ควร เพราะไม่ได้เป็นผู้ทรงสิทธิในที่ดินอย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้ในการจัดการโครงการก็ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเป็นการดำเนินการระหว่าง 2 หน่วยงานคือ ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. ที่ใช้การตัดสินใจโดยคณะกรรมการบริหาร ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างล่าช้า

“ถึงแม้ว่าปัญหาการไร้ที่ดินทำกินได้มีการแก้ไขโดยนโยบายที่ถูกต้องก็ตาม จากการบริหารที่ไม่
มีประสิทธิภาพจึงไม่สามารถดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าวให้ลุ่ลงไปได้”

ตารางที่ 7 สรุปผลจากนโยบายที่ดินกับความยากจน

นโยบาย	ผลจากนโยบาย	ปัญหาที่ยังคงมีอยู่	สาเหตุ
กรรมสิทธิ์ที่ดิน (กฎหมายหลายฉบับและมติคณะรัฐมนตรีจำนวนมาก)	1. แก้ปัญหาผู้ไร้กรรมสิทธิ์ที่อาศัยในเขตป่าที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก 44.28 ล้านไร่ 2. ในที่ดินเอกชนออกเอกสารสิทธิ์ได้ 27 ล้านแปลง เนื้อที่ 129 ล้านไร่	1. ยังมีผู้ไร้กรรมสิทธิ์ในเขตป่าอนุรักษ์ที่ไม่ทราบจำนวนที่แน่นอน 2. ยังมีพื้นที่ที่ต้องดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ต่อไปอีก	1. ยังไม่มีข้อยูติในวิธีการแก้ไขปัญหา
การจัดที่ดินทำกิน (มี พ.ร.บ จัดที่ดินทำกิน พ.ศ. 2511 ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 และ พ.ร.บ การปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518)	ดำเนินการมาแล้ว 66 ปี จัดได้ 23.74 ล้านไร่ 1.4 ล้านครอบครัว	1. ไร้ที่ดินทำกิน 546,942 ครอบครัว 2. ไร้กรรมสิทธิ์ อีกจำนวนหนึ่ง 3. ขาดที่ดินสำรอง	1. นโยบายไม่มีเอกภาพ 2. ขาดความต่อเนื่อง 3. ที่ดินที่จัดให้ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร 4. ดำเนินการได้ล่าช้ามีขั้นตอนมาก 5. การลงทุนสูง
การควบคุมการเช่าที่ดิน (มี พ.ร.บ การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 และ พ.ร.บ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518)	รัฐควบคุมไม่ได้	ยังมีการเช่าที่ดินจำนวนมากถึง 1.5 ล้านครอบครัว เนื้อที่ 14.85 ล้านไร่	1. ความต้องการที่ดินทำกินสูงมาก 2. รัฐสนองความต้องการที่ดินทำกินไม่ได้ 3. ถือครองขนาดเล็ก
การกระจายการถือครองที่ดิน	ไม่ได้ดำเนินการ	ถือครองที่ดินจำนวนมาก ละทิ้งที่รกร้างว่างเปล่า	ไม่มีกฎหมายควบคุมโดยตรง
ภาษีที่ดิน (พ.ร.บ. บำรุงห้องที่ พ.ศ. 2506, ภาษีโรงเรือน และที่ดิน พ.ศ. 2475)	1. ไม่เหมาะสมต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน 2. มีที่ดินไม่ใช้ประโยชน์จำนวนมาก	ไม่สามารถช่วยการกระจายการถือครองที่ดินได้	ไม่มีบทบัญญัติที่ช่วยให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินและไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน
การสูญเสียที่ดินทำกิน (มติ ครม., ข้อบังคับ ธ.ก.ส)	1. กองทุนหมุนเวียน (สนร.) ช่วยได้ 14,971 ราย วงเงิน 1,863 ล้านบาท 2. ธ.ก.ส ช่วยได้ 9,299 สัญญา วงเงิน 912 ล้านบาท	คาดว่ายังมีปัญหาอีกจำนวนมาก มีการจ้างที่ดิน 14.6 ล้านไร่ ขยายฝากที่ดิน 0.23 ล้านไร่	1. รัฐจัดวงเงินให้ไม่เพียงพอ 2. มีระเบียบ ขั้นตอนที่ยุ่งยาก
กองทุนที่ดิน (พ.ร.บ. ธ.ก.ส. มาตรา 34 ทวิ)	จัดที่ดินให้แรงงานรับจ้าง ได้ 3,288 ราย เนื้อที่ 35,423 ไร่	ขึ้นทะเบียนรับจ้าง 52,262 ราย ในปี 2535 ยังมีแรงงานรับจ้างอีกมาก	มีปัญหาเรื่องกฎหมายและการบริหาร

3. กรณีตัวอย่าง : นโยบายที่ดินของรัฐ ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งและมีผลกระทบกับกลุ่มคนยากจน

จากการทบทวนนโยบายที่ดินที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มคนยากจนในบทที่ 2 นั้นจะเห็นได้ว่ารัฐได้มีนโยบายที่ช่วยเหลือกลุ่มคนยากจนมาหลายนโยบาย ถึงแม้ว่าจะยังคงมีปัญหายู้งัดที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ในขณะนี้ยังมีนโยบายที่ดินของรัฐที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งและเกิดผลกระทบต่อกลุ่มคนยากจนที่จะกล่าวถึงเป็นกรณีตัวอย่างรวม 3 เรื่องคือ

- 3.1 ความขัดแย้งของนโยบายรัฐกับภาคเอกชน เรื่อง “ป่าชุมชน”
- 3.2 ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกรณี “ทุ่งกุลาลำด้า”
- 3.3 ผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐกรณี “โครงการพัฒนาแหล่งน้ำ”

3.1 ความขัดแย้งของนโยบายรัฐกับภาคเอกชนกรณี “ป่าชุมชน”

ป่าชุมชนเป็นประเด็นหนึ่งของการบริหารจัดการป่าไม้ที่แสดงให้เห็นถึงความไม่ต่อเนื่องด้านนโยบายและความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

เนื่องจากการบริหารจัดการป่าไม้อยู่ในความดูแลของภาครัฐมาเป็นเวลานาน แต่ด้วยสาเหตุต่างๆ พื้นที่ป่าไม้จึงลดลงตลอดเวลา ถึงแม้ว่าภาครัฐจะได้ใช้วิธีการต่างๆ ในการแก้ปัญหา อีกแนวคิดหนึ่งก็คือการที่รัฐบริหารจัดการป่าไม้แต่เพียงฝ่ายเดียวขาดความร่วมมือของประชาชน ไม่สามารถจะรักษาป่าไม้ไว้โดยดั่งที่ปรากฏอยู่ ควรสนับสนุนให้ชุมชนใช้ภูมิปัญญาเดิมในการรักษาป่าซึ่งมีตัวอย่างที่เห็นชัดเจนว่าสามารถดำเนินการได้ในหลายพื้นที่ ขณะเดียวกันก็ให้อำนาจกับชาวบ้านในการควบคุมคนที่จะมาบุกรุกทำลายป่าในถิ่นอาศัยของตนเองหรือให้ชุมชนมีความมั่นคงทางกฎหมายรวมทั้งเปิดทางให้สังคมตรวจสอบทุกชั้นตอน

นอกจากแนวคิดดังกล่าวแล้ว ยังมีข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งที่จะต้องแก้ไข คือ ปัญหาการไร้กรรมสิทธิ์ในเขตป่าอนุรักษ์

ถึงแม้ว่ารัฐได้มีการแก้ไขปัญหาการไร้กรรมสิทธิ์ที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 พฤษภาคม 2536 โดยกรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ป่าไม้ที่มีราษฎรเข้าอาศัยและทำกินอยู่จำนวนมากกว่า 1 ล้านครอบครัว ให้กับ ส.ป.ก. เข้าไปจัดเป็นที่ดินทำกินเป็นการยุติปัญหาการไร้กรรมสิทธิ์ที่ต่อเนื่องกันเป็นเวลานานดังกล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ยังคงมีราษฎรอีกส่วนหนึ่งที่ยังคงอาศัยและทำกินอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า รวมทั้งป่าไม้ในโซน E ที่เหลือจากกรมป่าไม้ได้มอบให้กับ ส.ป.ก. ราษฎรเหล่านี้ได้ร้องขอที่ดินที่ตนเองอยู่อาศัยและทำกินเช่นเดียวกัน แต่หากมีการมอบให้เป็นที่ดินทำกินทุกพื้นที่แล้วจะมีผลกระทบต่อระบบนิเวศในอนาคต แนวคิดการแก้ไขปัญหานี้ทางหนึ่งก็คือ แนวคิดเรื่อง “ป่าชุมชน” ซึ่งได้มีความพยายามดำเนินการมาเป็นเวลามากกว่า 10 ปี แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ส่งผลกระทบต่อคนยากจนกลุ่มหนึ่งซึ่งยังคงเป็นผู้ไร้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นเพราะขาดความต่อเนื่องของนโยบาย และมีข้อขัดแย้งระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชนซึ่งไม่มีข้อยุติ

หากจะลำดับเหตุการณ์จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2539 เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ..... ตามที่ “ คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค และท้องถิ่น (กนภ.) เสนอ และส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา ในรายละเอียดอีกครั้งหนึ่งต่อมาได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ขึ้น ”

วันที่ 16 กันยายน 2540 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง โดยมีรายละเอียด 4 ข้อ คือ

1. กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแห่งชาติ เพิ่มขึ้นจากร่างเดิมที่กำหนดให้มีเพียงคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัด โดยให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแห่งชาติมีหน้าที่ในการวางนโยบาย และควบคุมดูแลทั่วไปเกี่ยวกับป่าชุมชน รวมทั้งพิจารณาอุทธรณ์เรื่องต่างๆ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน และกรรมการโดยตำแหน่งกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาจัดทำไว้

2. กำหนดให้ผู้ที่ขออนุญาตจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์จะต้องอยู่และดูแลรักษาป่าที่ขอกำหนดเป็นป่าชุมชนมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และต้องมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมแห่งการอยู่อาศัยที่เกื้อกูลต่อการดูแลรักษาป่า และคำขอจัดตั้งต้องประกอบด้วยบุคคลซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป

3. กำหนดให้การควบคุมดูแลป่าชุมชน ดำเนินการโดยองค์กร 4 ระดับ ได้แก่คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน คณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัด อธิบดีกรมป่าไม้ และคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแห่งชาติ

4. กำหนดให้การตรวจสอบสภาพป่าชุมชนดำเนินการได้โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน รวมทั้งตัวแทนองค์กรเอกชนที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัดอีกด้วย

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ส่งสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

อย่างไรก็ตามได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดย พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ได้ลาออกเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2540

ต่อมาเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2542 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ..... ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา แล้วส่งให้สภาผู้แทนพิจารณา โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ :-

1. พื้นที่ที่สามารถจัดตั้งป่าชุมชนได้ โดยหลักการทั่วไปสามารถขอจัดตั้งป่าชุมชนได้ในพื้นที่ป่าทั่วไป เขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่ดินที่ยังไม่ได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย แต่ในกรณีที่จะขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จะทำได้ต่อเมื่อกลุ่มผู้จัดตั้งป่าชุมชนเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และได้ดูแลรักษาพื้นที่ป่านั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และแสดงให้เห็นได้ว่าการอยู่อาศัยนั้นได้เกื้อกูลต่อการดูแลรักษาสภาพป่า พื้นที่ที่จัดตั้งป่าชุมชนแล้วยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับเกี่ยวกับพื้นที่นั้นต่อไป เว้นแต่พระราชบัญญัติป่าชุมชนฯ จะได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

2. **หลักเกณฑ์การขอจัดตั้งป่าชุมชน** ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนจะต้องเป็นชุมชนในท้องที่ใดที่มีพื้นที่ป่าอยู่ใกล้และอยู่ในสภาพที่จะดูแลรักษาป่าได้ หากประสงค์จะจัดตั้งป่าชุมชนในท้องที่นั้นให้ผู้แทนชุมชนยื่นคำขอต่อคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัดเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัดจะทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพพื้นที่และรายละเอียดเกี่ยวกับคำขอ หลังจากนั้นจะมีการประกาศคำขอจัดตั้งป่าชุมชนเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องคัดค้านหรือแสดงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติของอธิบดี

3. **การจัดการป่าชุมชน** กลุ่มผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนจะมีฐานะเป็นสมาชิกป่าชุมชน และร่วมกันเลือกตั้งคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการป่าชุมชน โดยการจัดการต้องเป็นไปตามแผนจัดการป่าชุมชนที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ในแผนจัดการป่าชุมชนจะแบ่งพื้นที่ป่าชุมชนออกเป็นบริเวณอนุรักษ์และบริเวณการใช้ประโยชน์ กำหนดวิธีการในการพัฒนาสภาพป่าและรักษา ตลอดจนการใช้ประโยชน์สภาพธรรมชาติของป่าชุมชน ป่าชุมชนแต่ละแห่งอาจมีทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนที่ให้สมาชิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเป็นผู้ทำนิติกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน ในกรณีที่มีผู้ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนหรืออธิบดีกรมป่าไม้สามารถฟ้องดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดได้

4. **การควบคุมดูแลป่าชุมชน** แบ่งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการจัดการป่าชุมชนของสมาชิกและคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนออกเป็นสองระดับคือ คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน และคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธาน นอกจากนี้ยังมีกรมป่าไม้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลโดยทั่วไป รวมทั้งองค์กรเอกชนสามารถขออนุญาตเข้าไปตรวจสอบสภาพป่าชุมชนได้

5. **การเพิกถอนป่าชุมชน** อธิบดีมีอำนาจสั่งเพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงหรือบางส่วนทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนที่ถูกเพิกถอนที่เป็นสังหาริมทรัพย์ให้ตกเป็นทรัพย์สินของป่าชุมชนแห่งอื่นตามที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกำหนด ส่วนที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ให้ตกเป็นของแผ่นดิน

6. **บทกำหนดโทษ** กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแห่งชาติที่ไม่เป็นความผิดตามกฎหมายเฉพาะอื่น เป็นความผิดตามกฎหมายนี้ นอกจากนั้นเป็นบทกำหนดโทษทั่วไปเกี่ยวกับการคุ้มครองสภาพธรรมชาติในป่า

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่างจากที่โดยผ่านคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2540 ในเรื่องการควบคุมดูแลป่าชุมชน โดยลดระดับจากมีกรรมการควบคุม 4 ระดับ มาเป็น 2 ระดับ โดยภาครัฐมีบทบาทมากกว่าภาคเอกชนหรือชุมชน

เนื่องจากมีความแตกต่างในการควบคุมดูแลรักษาป่าซึ่งแตกต่างในแนวคิดระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งรัฐต้องการควบคุมแต่ภาคเอกชนต้องการดูแลด้วยตนเอง เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2543 จึงได้มีการยื่นเสนอร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน โดยนำรายชื่อของประชาชนที่ลงนาม 50,000 ราย ต่อประธานรัฐสภาเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2543 ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเลือกตั้งทั่วไป

หลังจากนั้นได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.... เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งร่างของรัฐบาล พรรคการเมืองและของประชาชนอีกครั้งหนึ่ง

ขณะนี้รัฐบาลกำลังพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.... ซึ่งยังไม่แล้วเสร็จ จากลำดับเหตุการณ์ ที่นอกจากจะแสดงให้เห็นความไม่ต่อเนื่องของนโยบายของรัฐบาลแต่ละคณะแล้วยังรวมถึงความคิดในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติที่ต่างกันระหว่างรัฐและประชาชนด้วย

โดยข้อเท็จจริง "ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่จะบริหารจัดการป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพ แต่ทั้งสองฝ่ายต่างก็ขาดความพร้อม โดยภาครัฐมีอำนาจแต่ขาดอัตรากำลังคนจะมาดูแลป่าไม้ ในขณะที่ภาค ประชาชนมีจำนวนคนมากพอที่จะเกื้อหนุนการดูแลป่าไม้ได้แต่ไม่มีอำนาจในการดำเนินการ"

3.2 ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกรณี "กึ่งกุลาดำ"

จากการที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินจำนวนมากแต่ละหน่วยงานต่างก็มีกฎระเบียบและที่มาของ อำนาจในการดำเนินงานของตนเอง ข้อมูลที่มีอยู่จึงจัดทำขึ้นตามวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงานขาดการเชื่อมโยง และประสานระหว่างหน่วยงาน ทำให้มีความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานมีผลกระทบต่อการใช้ที่ดินเช่นกรณีผล กระทบจากการเลี้ยงกึ่งกุลาดำในเขตพื้นที่น้ำจืด

การเพาะเลี้ยงกึ่งกุลาดำในเขตพื้นที่น้ำจืดได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2523 แทนการเลี้ยงกึ่งกุลาดำแบบพัฒนา ในบริเวณชายฝั่งทะเล เนื่องจากพื้นที่ที่มีอยู่เดิมเกิดปัญหาหมอกพิษและโรคที่เกิดขึ้นกับกึ่งจุนไม่สามารถเลี้ยงต่อไป ได้ ประมาณว่ามีพื้นที่ที่เป็นนาทุ่งร้างมากถึง 400,000ไร่

จากปัญหาโรคที่เกิดขึ้นกับกึ่งกุลาดำดังกล่าว จึงได้มีการนำกึ่งกุลาดำไปเลี้ยงในพื้นที่น้ำจืด โดยขนน้ำเค็ม ไปเติมในบ่อเลี้ยงกึ่ง

ในการเลี้ยงกึ่งกุลาดำในพื้นที่น้ำจืดนั้นข้อมูลที่ได้จากนักวิชาการ 2 ฝ่าย มีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง

นักวิชาการฝ่ายแรกมีผลการทดลองว่า เกลือในน้ำทะเลที่นำมาผสมในบ่อเลี้ยงกึ่งในพื้นที่น้ำจืด หรือจาก การใส่เกลือโดยตรงนั้นสะสมจะอยู่ในดินจะมีผลต่อน้ำใต้ดินในระยะยาว ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาการแพร่กระจายของ ดินเค็มแล้วจะแก้ไขปัญหานั้นได้ยาก จึงได้มีการเสนอต่อรัฐบาลให้มีการใช้มาตรา 9 ของ พระราชบัญญัติส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2541 ให้ระงับการเพาะเลี้ยงกึ่งกุลาดำระบบ ความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำจืดทุกจังหวัดทั่วประเทศ

อีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า สามารถเลี้ยงกึ่งกุลาดำในพื้นที่น้ำจืด โดยใช้ระบบความเค็มต่ำ และจะไม่มีผล กระทบต่อสิ่งแวดล้อม อาจพัฒนาการเลี้ยงเป็นระบบปิดโดยการหมุนเวียนน้ำทิ้งจากบ่อเลี้ยงกึ่งเดิมในพื้นที่พักน้ำ ซึ่งจะไม่มีผลกระทบต่อพื้นที่ข้างเคียง ผู้ประกอบการเลี้ยงกึ่งจึงได้อุทธรณ์ให้มีการผ่อนผันเลี้ยงกึ่งกุลาดำในพื้นที่ น้ำจืดได้

ความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นทั้งในแนวความคิดระหว่างนักวิชาการและการปฏิบัติระหว่างเกษตรกรที่ทำนา และเกษตรกรที่เลี้ยงกึ่ง

จากการละลายที่จะหาข้อเท็จจริงในเรื่องการใช้ที่ดินว่าพื้นที่นาทุ่งร้างจำนวน 4 แสนไร่เศษนั้นสามารถฟื้นฟูให้นำมาใช้เลี้ยงกุ้งได้อีกหรือไม่ ประกอบกับการวิจัยในหลายพื้นที่ของกรมพัฒนาที่ดิน (2544) และของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (2544) ต่างก็สรุปว่า การเลี้ยงกุ้งในพื้นที่น้ำจืดมีผลกระทบต่อระบบนิเวศ จะทำให้มีเกลือสะสมในดินและส่งผลต่อน้ำใต้ดินในระยะยาว เมื่อมีการแพร่กระจายของความเค็มแล้วจะแก้ไขได้ยากมาก การที่ยังไม่เกิดผลกระทบตามที่ผู้ประกอบการกล่าวนั้น เป็นเพราะยังเป็นการเลี้ยงในระยะสั้น ยังไม่มีการสะสมของเกลือในระยะยาวแล้วจะมีปัญหาอย่างแน่นอน

โดยข้อเท็จจริงแล้วที่ดินเพื่อการเลี้ยงกุ้งกุลาดำในขณะนี้ พื้นที่ส่วนหนึ่งผู้ประกอบการได้เช่าที่จากกรมเกษตรกรรม ผู้ลงทุนเลี้ยงกุ้งอาจจะเปลี่ยนแปลงพื้นที่เลี้ยงไปที่อื่นเมื่อเกิดปัญหาโรคระบาดหรือปัญหาอย่างอื่นที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ในขณะที่พื้นที่ระบบเปิดในพื้นที่ชายฝั่งยังเกิดปัญหา พื้นที่ระบบปิดในพื้นที่นาข้าวน้ำจืดนั้น จะระบายน้ำเสียจากบ่อกุ้งไปสู่ที่ใดโดยวิธีใด ซึ่งพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้ว จะเห็นว่าดำเนินการได้ค่อนข้างยาก จะต้องลงทุนสูง ยิ่งเมื่อเป็นที่เช่าแล้วผู้ลงทุนรายใดจะยอมลงทุนแก้ไขปัญหาดังกล่าว การย้ายไปเช่าพื้นที่ใหม่จะสะดวกกว่า ในระยะยาวพื้นที่บ่อกุ้งร้างก็จะกระจุกกระจายไปทั่วบริเวณพื้นที่นาข้าวในเขตน้ำจืด ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงส่วนหนึ่งคือ เกษตรกรเจ้าของนาที่ไม่มีเงินทุนพอจะฟื้นฟูนาทุ่งร้างมาใช้ประโยชน์อย่างอื่นอีกต่อไป

ถึงแม้ว่ารัฐบาลยังไม่ได้ตัดสินใจในเรื่องนี้ก็ตาม ประเด็นสำคัญก็คือรัฐบาลจะใช้ข้อมูลใดมาพิจารณา เพื่อประกอบการตัดสินใจ เพราะมีข้อมูลที่ขัดแย้งกันระหว่างหน่วยงานของรัฐที่ใช้ประกอบในการตัดสินใจซึ่งถ้าผิดพลาดจะมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อประเทศโดยรวมสาเหตุที่เกิดความขัดแย้งขึ้นเพราะรัฐได้เปลี่ยนแปลงนโยบายที่เคยมีไว้เดิม

3.3 ผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ กรณีโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ

โครงการพัฒนาของรัฐที่มีผลต่อผู้ยากจนโครงการหนึ่งก็คือโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ เมื่อมีการก่อสร้างเขื่อนหรือฝายจะมีพื้นที่ 2 ส่วนที่กระทบกับราษฎร คือที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน จากการทบทวนถึงนโยบายของรัฐในการจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สิน การจัดสรรที่ดินและค่าชดเชยเป็นกรณีพิเศษ เฉพาะมติคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่ พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2539 รวม 11 ฉบับ (ตารางที่ 8) พบว่า นโยบายที่ดินได้ปรับตัวตามปัญหาโดยมีนโยบายประนีประนอมกับราษฎรในภายหลังเมื่อไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ซึ่งในช่วงเวลาที่มีปัญหานั้นได้สร้างความลำบากในการดำรงชีวิต ให้แก่ผู้ที่ถูกผลกระทบ

ทั้งๆ ที่การอพยพโยกย้ายจากที่อยู่อาศัย และที่ทำกินเดิมของราษฎรผู้ถูกผลกระทบจากโครงการสร้างเขื่อนนั้น ทำให้คุณภาพชีวิตของราษฎรเริ่มเปลี่ยนไป จากเคยตั้งถิ่นฐานในที่อยู่อาศัยที่ที่ดินอุดมสมบูรณ์ มีผลอาสินที่เกิดจากการตั้งรกรากมาเป็นเวลานาน มีโครงสร้างชุมชนที่เข้มแข็ง เมื่อไปอยู่ในพื้นที่ตั้งถิ่นฐานใหม่หลายแห่งที่ดินไม่เหมาะสมต่อการเกษตร ขาดปัจจัยพื้นฐาน จึงเกิดความยากลำบากต่อราษฎร เช่นกรณีเขื่อนสิรินธร ปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อเวลาจนอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการคัดค้านการสร้างเขื่อนในภายหลัง

ตารางที่ 8 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สิน / การจัดสรรที่ดิน
ค่าชดเชยเป็นกรณี พิเศษจำนวน 11 ฉบับ ตามลำดับเวลา ดังนี้

มติคณะรัฐมนตรี	เรื่อง	ประเด็นหลัก
วันที่ 10 ตุลาคม 2500 วันที่ 8 ตุลาคม 2506	การเวนคืนที่ดินของทางราชการ การช่วยเหลือราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจากการเวนคืนที่ดินเนื่องจากการสร้างการชลประทาน และการพลังงาน	ค่าทดแทนที่ดินตกลงได้ให้ชื้อโดยไม่ต้องเวนคืน 1. ทรัพย์สินของราษฎรนอกเขตเวนคืนแต่ถูกกระทบให้จ่ายค่าทดแทนด้วย 2. จัดสรรที่ดินในรูปนิคมสร้างตนเองให้แก่ราษฎรที่ถูกผลกระทบทั้งในและนอกเขตเวนคืน
วันที่ 19 ตุลาคม 2520	การจัดสรรที่ดิน เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตน้ำท่วม เนื่องจากการก่อสร้างโครงการชลประทาน	อนุมัติให้กรมชลประทานมีอำนาจหน้าที่จัดสรรที่ดินให้ผู้ถูกผลกระทบ
วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2527	ขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักการในการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรที่ถูกเขตชลประทาน	อนุมัติให้กรมชลประทานมีอำนาจหน้าที่จัดสรรที่ดินให้ผู้ถูกผลกระทบเพิ่มเติมให้จัดสรรที่ดิน
วันที่ 15 ธันวาคม 2530	ขอแก้ไขหลักการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรที่ถูกเขตชลประทาน	ให้แก่ผู้ที่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงด้วยอนุมัติให้จ่ายค่าทดแทนที่ดิน ฯลฯ ให้แก่ผู้ที่ไม่ใช่เอกสารสิทธิ์และอยู่ในเขตนิคมสร้างตนเองที่ถูกกระทบจากเขตก่อสร้างชลประทาน
วันที่ 11 กรกฎาคม 2532	ขออนุมัติหลักการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินคำรื้อย้ายบ้านเรือนสิ่งปลูกสร้างค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรผู้ถือครองที่ดินซึ่งไม่มีเอกสารสิทธิ์และการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในเขตนิคมฯ ที่ถูกเขตการก่อสร้างโครงการชลประทาน	
วันที่ 4 เมษายน 2533	ขออนุมัติหลักการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าชดเชยย้ายบ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรผู้ถือครองที่ดินที่ถูกเขตพื้นที่จัดสรรอพยพราษฎรโครงการชลประทาน	อนุมัติเพิ่มเติมค่าทดแทนแก่ผู้ที่ที่อยู่อาศัยในเขตจัดสรรที่ดินมาก่อน
วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2535	ขออนุมัติหลักการเกี่ยวกับการจ่ายเงินชดเชยค่าที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ซึ่งทางราชการไม่สามารถจัดหาที่ดินแปลงใหม่ให้เข้าอยู่อาศัยและทำกินได้เนื่องจากได้รับความเดือดร้อนจากการก่อสร้างโครงการอ่างเก็บน้ำห้วยชะโนด	จ่ายค่าชดเชยที่ดินให้แก่ผู้ที่มีสิทธิ์ที่ดินทำกินให้ได้ (โครงการห้วยชะโนด)
วันที่ 4 พฤษภาคม 2536	ขออนุมัติในหลักการให้จ่ายเงินชดเชยค่าที่ดินเป็นกรณีพิเศษแก่ผู้ที่มีสิทธิ์ แต่ทางราชการไม่สามารถจัดหาที่ดินแห่งใหม่ให้เข้าอยู่อาศัย และทำกินได้ เนื่องจากได้รับความเดือดร้อนจากการก่อสร้างโครงการมูลบน	จ่ายค่าชดเชยที่ดินให้แก่ผู้ที่มีสิทธิ์ที่ดินทำกินให้ได้ (โครงการมูลบน)
วันที่ 13 มิถุนายน 2538	มติคณะกรรมการบริหารโครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสัก อันเนื่องมาจากพระราชดำริ	จ่ายค่าชดเชยที่ดินแทนการจัดสรรที่ดินทำกินโครงการป่าสัก
วันที่ 7 พฤษภาคม 2539	มติคณะกรรมการบริหารโครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสัก อันเนื่องมาจากพระราชดำริ	เปลี่ยนแปลงเงินค่าชดเชยที่ดินแทนการจัดสรรที่ดินทำกิน (โครงการป่าสัก)

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2530) ได้ทำการศึกษาเรื่องคุณภาพชีวิตของผู้อพยพจากการสร้างเขื่อนภูมิพลในปี 2530 หลังการสร้างเขื่อนเสร็จแล้ว 23 ปี พบว่าราษฎรมีรายได้จากภาคนอกการเกษตรสูงกว่าภาคการเกษตร เป็นการบ่งชี้ว่าการดำรงชีวิตเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

ประกาส ปิ่นตบแต่ง และกฤษฎา บุญชัย (2542 หน้า 187) วิเคราะห์ถึงชุมชนในชนบทที่พึ่งพิงการขายแรงงานไว้ว่า “ชุมชนซึ่งก้าวมาสู่ระบบเศรษฐกิจการตลาดเกือบทั้งหมด พึ่งพิงพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า โดยส่วนน้อย อาจเป็นเพราะเกิดจากการทำลายโดยโครงการของรัฐ เช่น กรณีเขื่อนสิรินธร เขื่อนปากมูล เขื่อนราษีไศล ฯลฯ ชุมชนเหล่านี้จะมีครอบครัวซึ่งพึ่งรายได้จากแรงงานอพยพประมาณร้อยละ 60-70 “ต่างจากชุมชนที่ยังพึ่งพิงพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า ชุมชนดังกล่าวจะมีแรงงานอพยพไม่เกินร้อยละ 10”

กรมประชาสัมพันธ์ (2542 หน้า 22) ซึ่งรับภาระจัดตั้งนิคมสร้างตนเองรองรับผู้อพยพจากพื้นที่น้ำท่วมได้ระบุถึงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการที่ไม่บรรลุถึงขั้นที่สมาชิกนิคมจะช่วยตนเองได้ไว้ว่า

“การสร้างตนเองสร้างชีวิตของราษฎรผู้ด้อยโอกาสที่มีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจสังคมและบอบช้ำทางจิตใจ ไม่สามารถดำเนินการให้ประสบความสำเร็จได้ ภายในระยะเวลาอันรวดเร็วเพียงแต่ชั่วอายุของคนๆ หนึ่งประกอบกับการสนับสนุนด้านงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่กำหนดและข้อจำกัดของสภาพพื้นที่ที่ขาดความพร้อมในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทำให้การพัฒนานิคมสร้างตนเองยังไม่บรรลุผลตามมุ่งหมาย”

ในการสำรวจรายได้เฉลี่ยจากข้อมูล จปฐ ปี 2541 ในเขตนิคมสร้างตนเองพบว่าผู้อพยพจากเขื่อนไปอาศัยในนิคมมีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดีขึ้นมากนักหรืออาจจะต่ำกว่าที่เคยเป็นมาก่อน เช่น นิคมสร้างตนเองกระเสี้ยว จ.สุพรรณบุรี มีสัดส่วนครัวเรือนที่ผ่านเกณฑ์ จปฐ. เพียงร้อยละ 17 เท่านั้น (กรมประชาสัมพันธ์, 2542)

ในกรณีของการสร้างฝายของกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานในโครงการ โขง-ชี-มูล ในระยะแรก 13 แห่ง นั้น ถึงแม้พื้นที่น้ำท่วมจะไม่เกิน 15 ตารางกิโลเมตรตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมซึ่งไม่ต้องศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (E.I.A) ก็ตามแต่เมื่อเก็บกักน้ำปรากฏว่าพื้นที่น้ำท่วมมีขนาดใกล้เคียงและเกิดปัญหาการแพร่กระจายดินเค็มในบริเวณพื้นที่ของฝายบางแห่ง เป็นเพราะไม่ได้มีการทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (E.I.A) ของแต่ละฝาย มีแต่การศึกษาภาพรวมของโครงการโขง-ชี-มูล ขณะนี้ผลการศึกษาของกรมพัฒนาที่ดิน ระบุว่ามีปัญหาการแพร่กระจายของดินเค็มในพื้นที่บางฝาย

กรณีฝายราษีไศล ซึ่งเป็นปัญหาร้องเรียนยืดเยื้อมาเป็นเวลานานในเรื่องค่าทดแทนที่จ่ายช้าช้อนกันนั้น หากได้มีการศึกษาในรายละเอียดก่อนการดำเนินการก่อสร้างจะไม่เกิดผลกระทบต่อผู้ยากจนและความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับราษฎรอาจจะไม่เกิดขึ้น

4. ข้อเสนอ

จากการที่ดินเป็นรากฐานของการผลิตทางการเกษตร เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพและโอกาสของผู้ยากจนให้สามารถมีที่ดินทำกิน มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ข้อเสนอ เรื่อง นโยบายที่ดินจึงมีภาพรวม 7 ข้อ คือ

1. สมควรเร่งรัดการตราพระราชบัญญัติป่าชุมชนซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้คนยากจนกลุ่มหนึ่งที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ทั้งตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี ได้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าดังกล่าวเพื่อดำรงชีวิต โดยที่สิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอาจจะทำให้ลักษณะของสิทธิชุมชนมากกว่าสิทธิรายบุคคล ซึ่งจะเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างราษฎรกับรัฐ

2. โครงการพัฒนาของรัฐที่มีผลกระทบต่อที่ดินทำกินเช่นการสร้างเขื่อนนั้นค่าชดเชยควรจะมีเหมาะสมมากกว่าปัจจุบันรวมทั้งพื้นที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ควรมีที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรเพราะพื้นที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ในอดีตที่ดำเนินการมานั้นไม่ค่อยจะเหมาะสมต่อการทำมาหากิน การจัดที่ดินให้แก่ผู้ที่ถูกอพยพจึงไม่ค่อยประสบความสำเร็จและมีปัญหาเรื่องร้องมาโดยตลอด

3. การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการพัฒนาของรัฐที่มีผลกระทบต่อการใช้ที่ดินสมควรที่จะให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มโครงการ มิใช่มาดำเนินการเพียงรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายหลังการศึกษาสิ้นสุดแล้ว ในระหว่างการศึกษจะต้องเปิดเผยข้อมูลตามรายงานความก้าวหน้าทุกระยะ จะต้องมีหน่วยงานกลางที่ให้ข้อมูลการศึกษาแต่ละโครงการทุกระยะแก่ประชาชนทุกกลุ่ม เพราะผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยแท้จริงคือผู้ยากจนที่อ่อนแอทางเศรษฐกิจหรือผู้ที่ไม่มีโอกาสเข้าสู่อาชีพอื่น การอพยพโยกย้ายควรจะมีโอกาสให้รัฐล่วงหน้า ความคิดเห็นของผู้ที่ถูกผลกระทบจะต้องรวมอยู่ในรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อให้คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของรัฐได้นำมาประกอบในการตัดสินใจว่าสมควรจะดำเนินการหรือไม่

4. กรณีที่ดินทำกิน รัฐควรดำเนินการปรับปรุง **"กองทุนที่ดิน"** ให้สามารถให้บริการแก่ผู้ยากจนที่ต้องการที่ดินทำกินให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งในขั้นสุดท้ายอาจจะตั้งเป็น **"ธนาคารที่ดิน"** เหตุผลที่สำคัญ ก็คือ การจัดที่ดินทำกินของหน่วยงานของรัฐในอดีตนั้นได้นำที่ดินป่าไม้ที่เพิกถอนมาจัดให้แก่ผู้ยากจน ขณะนี้พื้นที่ป่าไม้ลดลงจนไม่สามารถนำมาจัดให้ราษฎรได้อีก แต่ยังมีราษฎรที่ไร้ที่ดินทำกิน อีก 546,942 ครัวเรือน ดังที่ได้กล่าวข้างต้น และมีการร้องเรียนขอที่ดินทำกินจากรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นประเด็นว่ารัฐจะจัดหาที่ดินมาจากไหน นอกจากนี้การจัดที่ดินทำกินนั้นซึ่งงบประมาณของรัฐค่อนข้างสูงติดต่อกันเป็นเวลานาน หากใช้วิธีกองทุนที่ดินหรือธนาคารที่ดินให้ผู้ยากจนนำไปจัดซื้อที่ดินทำกินแล้วผ่อนส่งในระยะยาวจะเป็นการลดภาระของรัฐ และผู้กู้สามารถประกอบอาชีพที่ตนเองถนัดโดยสามารถเลือกซื้อที่ดินที่ตรงกับความต้องการของตนไม่ว่าจะเป็นที่นา ที่ปลูกพืชไร่ ไม้ยืนต้น หรือเลี้ยงสัตว์โดยการปรับปรุงกฎหมายและองค์กรบริหารที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

5. โครงการจัดที่ดินทำกินของรัฐที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ควรเร่งรัดให้แล้วเสร็จโดยเร็วพร้อมมอบกรรมสิทธิ์ให้แก่เกษตรกรเพื่อให้สามารถใช้ค่าประกันเงินกู้มาใช้ในการลงทุนพัฒนาที่ดินในไร่นาของตนเองได้

6. ควรเร่งรัดจัดทำระบบภาษีที่ดินให้เป็นระบบภาษีก้าวหน้าตามขนาดการถือครองที่ดิน เพื่อหารายได้เข้ารัฐและกระจายการถือครองที่ดิน รวมทั้งเก็บภาษีเพิ่มเป็นกรณีพิเศษในที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์

7. มีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบข้อมูลที่ดินของรัฐที่ประชาชนโดยทั่วไปสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้

5. สรุป

ผู้ยากจนกลุ่มหนึ่งในประเทศไทย คือผู้ที่มีอาชีพทำการเกษตรปัจจัยหลักของคนในกลุ่มนี้คือที่ดิน ซึ่งเป็นรากฐานของการผลิต หากจะเชื่อมโยงผู้ยากจนกลุ่มนี้เข้ากับปัญหาที่ดินแล้วจะจำแนกออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มแรก มีปัญหา 5 ประการ คือมีที่ดินทำกินแต่ไร้กรรมสิทธิ์ มีที่ดินน้อยไม่พอต่อการดำรงชีพต้องเช่าที่ดินเพิ่มเติม มีการสูญเสียที่ดินและที่ดินทำกินคุณภาพต่ำ ส่วนกลุ่มที่สอง มีปัญหา 2 ประการ คือไร้ที่ดินทำกินต้องเช่าที่ดินทำกินทั้งหมด และถ้าไม่เช่าที่ดินก็เป็นแรงงานรับจ้าง

จากการเชื่อมโยงผู้ยากจนเข้ากับปัญหาที่ดินดังกล่าวพบว่าสถานการณ์ในปัจจุบัน มีผู้ไร้ที่ดินทำกิน 546,942 ครอบครัว ต้องเช่าที่ดินทำกินทั้งหมด มีที่ดินไม่พอทำกินต้องเช่าบางส่วนอีก 969,355 ครอบครัว รวมต้องเช่าที่ดิน 1.5 ล้านครอบครัว ในขณะที่ 14.85 ล้านไร่ ขณะเดียวกันมีผู้เจ้าของที่ดินที่ถือครองเพื่อการเกษตรมากถึง 14.6 ล้านไร่ ขยายฝากอีก 0.23 ล้านไร่ ซึ่งเสี่ยงต่อการสูญเสียที่ดินทำกินเป็นอย่างยิ่ง ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการไร้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ได้แก่ ผู้ยากจนที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าอนุรักษ์ ซึ่งขณะนี้ไม่ทราบจำนวนที่แน่นอน

เพื่อให้ทราบสาเหตุที่แท้จริงของผลจากปัญหาที่ดินในปัจจุบัน จึงได้ทบทวนนโยบายที่ดินของรัฐที่มีต่อคนยากจนรวม 7 เรื่อง คือ (1) กรรมสิทธิ์ที่ดิน (2) การจัดที่ดินทำกิน (3) การควบคุมการเช่าที่ดิน (4) การกระจายการถือครองที่ดิน (5) ภาษีที่ดิน (6) การสูญเสียที่ดินทำกิน และ (7) กองทุนที่ดิน โดยในแต่ละเรื่องมีประเด็นสำคัญสรุปได้ดังต่อไปนี้

กรรมสิทธิ์ที่ดิน ได้มีวิวัฒนาการเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินจากที่ดินทั่วราชอาณาจักรเป็นของพระเจ้าแผ่นดินมาเป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนใน ร.ศ.120 (พ.ศ. 2444) มีการออกโฉนดที่ดิน ทำให้ความสำคัญของการทำประโยชน์ในที่ดินมาเป็นที่มาให้ความสำคัญต่อหลักฐานในการแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ต่อมาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ ได้มีระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐเกิดขึ้นโดยการประกาศเขตสงวนและคุ้มครองหรือเขตอนุรักษ์ต่างๆ จากการที่รัฐมีการใช้หลักเกณฑ์ในการกำหนดและที่ดินของรัฐกับของเอกชน 2 ประการคือหลักเกณฑ์ทางการกำหนดเวลาที่ผู้ครอบครองที่ดินก่อน 1 ธันวาคม 2497 จะต้องมาแจ้งการครอบครอง และหลักเกณฑ์ทางวิชาการ จึงทำให้เขตที่ดินของเอกชนปะปนกับที่ดินของรัฐ ที่ต้องการสงวนและคุ้มครองไว้ การจัดการที่ดินของรัฐจึงมีปัญหา ประกอบกับนโยบายของรัฐมี 3 นโยบาย คือ นโยบายสนับสนุนให้มีการเพิ่มผลผลิตนโยบายอนุรักษ์ และนโยบายประนีประนอม ในระยะแรกของการพัฒนาประเทศได้มีนโยบาย สนับสนุนการเพิ่มผลผลิตภาคการเกษตร ซึ่งจะต้องบุกเบิกที่ดินป่าไม้เป็นที่เกษตรกรรมโดยเร่งรัดจัดที่ดินทำกินและมีนโยบายอนุรักษ์ป่าไม้เกิดขึ้นในขณะเดียวกัน จึงมีข้อพิพาทกับราษฎรในการแย่งชิงทรัพยากรที่ดินในเขตป่าไม้ขึ้น โดยราษฎรเข้าใจว่ารัฐต้องการผลผลิตทางการเกษตรกับซึ่งต้องใช้พื้นที่ป่าไม้มาผลิต จึงได้เข้าหักล้างทางพงแต่ได้มีการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทับที่ดินทำกินในภายหลัง จึงหาข้อยุติได้ยาก รัฐได้แก้ไขโดยวิธีการต่างๆ มากมายแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ จนรัฐต้องมีนโยบายประนีประนอมออกมาเพิกถอนสภาพป่าไม้ มอบให้ สปก. จำนวน 44 ล้านไร่ ไปทำการปฏิรูปที่ดิน ทำให้ปัญหาผู้ไร้กรรมสิทธิ์ คือผู้ที่อยู่อาศัยทำกินในเขตป่าไม้ยุติลงชั่วคราวหนึ่ง อย่างไรก็ตามในขณะนี้ยังคงมีผู้ไร้กรรมสิทธิ์ที่ดินที่ทำกินอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์อีกจำนวนหนึ่ง ในส่วนของที่ดิน

เอกชนกรรมที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินตั้งแต่ พ.ศ. 2444 ถึงสิ้นเดือนกันยายน 2543 ได้จำนวนทั้งสิ้น 27.55 ล้านแปลง รวมเนื้อที่ 129.70 ล้านไร่

การจัดที่ดินทำกิน รัฐได้มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินตั้งแต่ พ.ศ.2478 โดยรูปแบบต่างๆ โดยมุ่งหวังที่จะรองรับผู้ไร้ที่ดินทำกิน บรรเทาความยากจน และผู้ที่อพยพที่ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐ มีการตราพระราชบัญญัติหลายฉบับเพื่อเป็นที่มาของอำนาจในการจัดที่ดิน รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีจำนวนมาก สิทธิในที่ดินที่ได้รับก็แตกต่างกัน จนมีความสับสน เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติ เรื่องนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินให้หน่วยงานต่างๆ หยุดการขยายพื้นที่โครงการจัดที่ดินทำกิน ยกเว้นการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในปัจจุบันมีหน่วยงานหลักที่จัดที่ดินทำกินอยู่ 3 หน่วยงานคือ กรมประชาสัมพันธ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยใช้ พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และ ส.ป.ก. โดยใช้ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผลการดำเนินงานของหน่วยงานหลักทั้งสามตั้งแต่เริ่มต้นถึงปัจจุบัน ดำเนินการได้ 23.74 ล้านไร่ ให้แก่เกษตรกรจำนวน 1.4 ล้านราย ทุกหน่วยงานประสบปัญหาและอุปสรรคคือ นโยบายของรัฐไม่แน่นอน ขาดงบประมาณและอัตราค่าจ้าง ปัจจุบันยังคงมีผู้ไร้ที่ดินทำกินอีกจำนวนมาก

การควบคุมการเช่าที่ดิน การเช่าที่ดินมีผลกระทบต่อเกษตรกรที่เป็นผู้ยากจนกลุ่มหนึ่งมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รวม 3 ประการ คือ ความเป็นธรรม ผลตอบแทนของผู้เช่าที่ดินค่อนข้างต่ำและประสิทธิภาพการผลิตต่ำ รัฐได้แก้ไขโดยการตราพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่ามาตั้งแต่ พ.ศ. 2493 แก้ไขและปรับปรุงมาตลอดเวลาจนถึงปัจจุบันมีพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 บังคับใช้เรื่องการเช่าแต่มีจุดอ่อนในบทบัญญัติมาตราที่ 53 และ 54 กำหนดไว้ว่าเมื่อเจ้าของที่ดินจะขายที่ดินที่มีผู้เช่าอยู่จะต้องให้สิทธิแก่ผู้เช่าก่อน เมื่อผู้เช่าไม่ซื้อจึงจะขายให้ผู้อื่นได้ ส่วนใหญ่มีปัญหาราคาที่ดินผู้เช่าต้องการซื้อในราคาที่ถูกกว่าท้องตลาด เจ้าของที่ดินส่วนหนึ่งจึงไม่ยอมทิ้งโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์ และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ช่วยแก้ไขการเช่าที่ดิน แต่ยังมีเช่าที่ดินจำนวนมากถึง 14.8 ล้านไร่จำนวน 1.5 ล้านครอบครัว

การกระจายการถือครองที่ดินเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 นั้น ใน หมวดที่ 3 ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดิน ได้มีบทบัญญัติมาตรา 34-49 กำหนดให้มีการจำกัดการถือครองที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ ไว้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 หลังจากนั้นมาได้มีการศึกษาและพบว่าที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในมือคนส่วนน้อย ขนาดการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรลดลง ขนาดของแปลงที่ดินในประเทศมีขนาด 5 ไร่ สูงถึงร้อยละ 57 มีผู้ถือครองที่ดินเกิน 100 ไร่ ประมาณร้อยละ 5 ในขณะที่เดียวกันมีผู้ไร้ที่ดินทำกินและเช่าที่ดินจำนวนมาก รวมทั้งมีที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์อีกประมาณ 30 ล้านไร่ ซึ่งคณะกรรมการศึกษา นโยบายการกระจายการถือครองที่ดินได้เสนอให้มีการใช้ระบบภาษีที่ดินเข้ามาดำเนินการ ในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายควบคุมถือครองที่ดินในประเทศไทยแต่อย่างใด

ภาษีที่ดินระบบภาษีที่ดินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในปัจจุบันอยู่ในพระราชบัญญัติ 2 ฉบับ คือ พ.ร.บ. ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และ พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2507 ซึ่งคณะกรรมการศึกษา นโยบายการกระจายการถือครองที่ดินมีความเห็นว่า ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับให้มีลักษณะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีทรัพย์สินอย่างแท้จริงโดยเสนอให้มีการเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครองที่ดินและเก็บภาษีเพิ่มจากผู้ถือครองที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ รวมทั้งยกเว้นการ

เก็บภาษีที่ดินเพื่อการเกษตรขนาดไม่เกิน 15 ไร่ ต่อมาในเดือนกันยายน 2541 คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการ ยกเลิกพระราชบัญญัติทั้งสองดังกล่าวนี้ และรับหลักการร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.... โดยมีสาระสำคัญใกล้เคียงกับที่คณะกรรมการศึกษานโยบายการถือครองที่ดินได้เสนอไว้ ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐบาล

การสูญเสียที่ดินทำกินเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ได้เกิดขึ้นกับกลุ่มผู้ยากจนได้มีการเรียกร้องจากรัฐบาลได้ ประกาศใช้ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ขึ้นมาแก้ไข รวมทั้งมีกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากจนอยู่ถึง 3 กองทุนในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และมีมาตรการแก้ไขหนี้สินนอกระบบโดยใช้เงินกู้ตามข้อบังคับของ ธ.ก.ส ฉบับที่ 16 แต่ช่วยเหลือได้น้อยมาก อย่างไรก็ตามในปี 2536 ข้อมูลจาก สถิติแห่งชาติ ซึ่งได้จัดทำสำมะโนการเกษตรปี 2536 พบว่ามีเกษตรกรในประเทศไทยจำนวนทั้งสิ้น 5,604,864 ครัวเรือน ในจำนวนนี้มีหนี้สิน 2,424,665 ครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 43.26 ของครัวเรือนเกษตรทั้งหมด เกษตรกรดังกล่าวมีหนี้สินทั้งสิ้น 88,267 ล้านบาท โดยจำแนกเป็นหนี้นอกระบบ 13,648 ล้านบาท หรือคิดเป็น ร้อยละ 15.8 ของหนี้สินทั้งหมด ในจำนวนหนี้สินนอกระบบ คาดว่าจะมีที่ดินเป็นหลักประกันอยู่ประมาณ 1 ใน 3 ของหนี้สินนอกระบบทั้งหมด หรือประมาณ 4,580 ล้านบาท ในปี 2538 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2543) รายงานว่ามีการจำนองที่ดินที่ถือครองเพื่อการเกษตรจำนวนมากถึง 14.6 ล้านไร่ และขายฝากอีก 0.23 ล้านไร่

กองทุนที่ดินเป็นโครงการทดลองที่จะจัดตั้งธนาคารที่ดิน ขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ยากจนและไร้ที่ดินทำกิน โดยมุ่งเน้นที่แรงงานรับจ้าง ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2535 โดยมีงบประมาณรวม 1,900 ล้านบาท ถึงสิ้นเดือนมิถุนายน 2544 สามารถจัดที่ดินทำกินให้แก่แรงงานรับจ้างได้ 3,288 ราย ในที่ดินจำนวน 35,423 ไร่ ถึงแม้ว่าโครงการนี้จะแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินได้ตรงกับสภาพปัญหากก็ตาม แต่มีปัญหาเนื่องจากโครงการอยู่ ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พ.ร.บ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 ในเรื่องการเงินและ พ.ร.บ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในเรื่องการจัดที่ดินทำกินและพัฒนาที่ดิน แต่บทบัญญัติใน พ.ร.บ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ทำให้ที่ดินดังกล่าวนี้ยังคงเป็นของ ส.ป.ก. ไม่สามารถซื้อ-ขาย ในท้องตลาดได้ จึงทำให้เกษตรกรไม่ได้รับการสนใจในการพัฒนาที่ดินเท่าที่ควร เพราะไม่ได้เป็นผู้ทรงสิทธิในที่ดินอย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้ในการจัดการโครงการก็ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเป็นการ ดำเนินการระหว่าง 2 หน่วยงานคือ ส.ป.ก. และ ธกส. ที่ใช้การตัดสินใจโดยคณะกรรมการบริหาร ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างล่าช้า

จากการวิเคราะห์ด้านนโยบายที่ดินที่เกี่ยวข้องกับผู้ยากจนรวม 7 เรื่องดังกล่าวแล้วจะเห็นว่า นโยบายของรัฐที่มีมาในอดีต ขาดเอกภาพ ขาดความต่อเนื่อง และการบริหารไม่มีประสิทธิภาพ

ในกรณีตัวอย่าง 3 เรื่องที่ได้กล่าวถึง คือ นโยบายที่ดินของรัฐที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งและมีผลกระทบต่อ กลุ่มคนยากจน คือ

ความขัดแย้งของนโยบายที่ดินของรัฐกับเอกชนที่ยืดเยื้อมาเป็นเวลานาน ในการออกกฎหมายป่าชุมชน นั้น เกิดขึ้นจากความแตกต่างในแนวคิดระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งรัฐต้องการควบคุมแต่ภาคเอกชน ต้องการดูแลโดยตนเอง โดยที่ในขณะนี้ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ที่ดินที่อาศัยอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ที่จะอาศัย พ.ร.บ.ป่าชุมชน เป็นแนวทางแก้ไขปัญหา

โดยข้อเท็จจริง “ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่จะบริหารจัดการป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพ แต่ทั้งสองฝ่ายต่างก็ขาดความพร้อม โดยภาครัฐมีอำนาจแต่ขาดอัตรากำลังคนจะมาดูแลป่าไม้ ในขณะที่ภาคประชาชนมีจำนวนคนมากพอที่จะเกื้อหนุนการดูแลป่าไม้ได้แต่ไม่มีอำนาจในการดำเนินการ”

ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกรณีกรุงเทพมหานครนั้น เป็นความขัดแย้งทั้งในแนวความคิดระหว่างนักวิชาการและการปฏิบัติระหว่างเกษตรกรที่ทำนาข้าวและเกษตรกรที่เลี้ยงกุ้ง ความขัดแย้งดังกล่าวมีสาเหตุจากการมีความพยายามจะเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐต่างๆ ที่ผลการศึกษาระบุถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในระยะยาวไว้ชัดเจน

ในเรื่องผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ กรณีโครงการพัฒนาแหล่งน้ำนั้น มีผลกระทบต่อราษฎรที่ได้รับผลกระทบและต้องอพยพออกจากที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินเดิม เป็นการเปลี่ยนวิถีชีวิต ราษฎรที่อพยพจำนวนมากยากจนและต้องเปลี่ยนอาชีพ การช่วยเหลือจากรัฐดำเนินการตามหลังปัญหา จึงมีผลกระทบสั่งสมมาจนทำให้มีการต่อต้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำในปัจจุบัน นอกจากนี้รัฐยังดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียว ผู้ถูกผลกระทบไม่ได้ร่วมรับทราบและแก้ไขปัญหาดังแต่เริ่มต้นโครงการ จึงมีปัญหาความขัดแย้งขึ้นทั่วทุกภาคของประเทศในปัจจุบัน

ข้อเสนอเพื่อให้การกำหนดนโยบายที่ดินของรัฐสามารถเพิ่มศักยภาพและโอกาสของผู้ยากจนให้เข้าถึงได้ควรดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1. สมควรเร่งรัดการตราพระราชบัญญัติป่าชุมชนซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้คนยากจนกลุ่มหนึ่งที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ทั้งตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี ได้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าดังกล่าวเพื่อดำรงชีวิต โดยที่สิทธิการทำประโยชน์ที่ดินนั้นน่าจะให้นิลักษณะของสิทธิชุมชนมากกว่าสิทธิรายบุคคล ซึ่งจะเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างราษฎรกับรัฐ

2. โครงการพัฒนาของรัฐที่มีผลกระทบต่อที่ดินทำกินเช่นการสร้างเขื่อนนั้นค่าชดเชยควรจะมีเหมาะสมมากกว่าปัจจุบันรวมทั้งพื้นที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ควรจะมีที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรเพราะพื้นที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ในอดีตที่ดำเนินการมานั้นไม่ค่อยจะเหมาะสมต่อการทำมาหากิน การจัดที่ดินให้แก่ผู้ที่ถูกอพยพจึงไม่ค่อยประสบความสำเร็จและมีปัญหาเรื้อรังมาโดยตลอด

3. การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการพัฒนาของรัฐที่มีผลกระทบต่อการใช้ที่ดินสมควรที่จะให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มโครงการ มิใช่มาดำเนินการเพียงรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายหลังการศึกษาสิ้นสุดแล้ว ในระหว่างการศึกษจะต้องเปิดเผยข้อมูลตามรายงานความก้าวหน้าทุกระยะ จะต้องมีหน่วยงานกลางที่ให้ออกข้อมูลการศึกษาแต่ละโครงการทุกระยะแก่ประชาชนทุกกลุ่ม เพราะผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยแท้จริงคือผู้ยากจนที่อ่อนแอทางเศรษฐกิจหรือผู้ที่ไม่มีโอกาสเข้าสู่อาชีพอื่น การอพยพโยกย้ายควรจะให้มีโอกาสให้รับรู้ล่วงหน้า ความคิดเห็นของผู้ที่ถูกผลกระทบจะต้องรวมอยู่ในรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อให้คณะกรรมการชุดต่างๆ ของรัฐได้นำมาประกอบในการตัดสินใจว่าสมควรจะดำเนินการหรือไม่

4. กรณีที่ดินทำกิน รัฐควรดำเนินการปรับปรุง “กองทุนที่ดิน” ให้สามารถให้บริการแก่ผู้ยากจนที่ต้องการที่ดินทำกินให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งในขั้นสุดท้ายอาจจะตั้งเป็น “ธนาคารที่ดิน” เหตุผลที่สำคัญก็คือ การจัดที่ดินทำกินของหน่วยงานของรัฐในอดีตนั้นได้นำที่ดินป่าไม้ที่เพิกถอนมาจัดให้แก่ผู้ยากจน ขณะนี้พื้นที่ป่าไม้ลดลงจนไม่สามารถนำมาจัดให้ราษฎรได้อีก แต่ยังมีราษฎรที่ไร้ที่ดินทำกิน อีก 546,942 ครัวเรือน ดังที่ได้กล่าวข้างต้น และมีการร้องเรียนขอที่ดินทำกินจากรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นประเด็นว่ารัฐจะจัดหาที่ดินมาจากไหน นอกจากนี้การจัดที่ดินทำกินนั้นใช้งบประมาณของรัฐค่อนข้างสูงติดต่อกันเป็นเวลานาน หากใช้วิธีกองทุนที่ดินหรือธนาคารที่ดินให้ผู้ยากจนไปจัดซื้อที่ดินทำกินแล้วผ่อนส่งในระยะยาวจะเป็นการลดภาระของรัฐ และผู้กู้สามารถประกอบอาชีพที่ตนเองถนัดโดยสามารถเลือกซื้อที่ดินที่ตรงกับความต้องการของตนไม่ว่าจะเป็นที่นา ที่ปลูกพืชไร่ ไม้ยืนต้น หรือเลี้ยงสัตว์โดยการปรับปรุงกฎหมายและองค์การบริหารที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมยิ่งขึ้น
5. โครงการจัดที่ดินทำกินของรัฐที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ควรเร่งรัดให้แล้วเสร็จโดยเร็วพร้อมมอบกรรมสิทธิ์ให้แก่เกษตรกรเพื่อให้สามารถใช้ค่าประกันเงินกู้มาใช้ในการลงทุนพัฒนาที่ดินในไร่นาของตนเองได้
6. ควรเร่งรัดจัดทำระบบภาษีที่ดินให้เป็นระบบภาษีก้าวหน้าตามขนาดการถือครองที่ดิน เพื่อหารายได้เข้ารัฐและกระจายการถือครองที่ดิน รวมทั้งเก็บภาษีเพิ่มเป็นกรณีพิเศษในที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
7. มีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบข้อมูลที่ดินของรัฐที่ประชาชนโดยทั่วไปสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้

เอกสารอ้างอิง

กรมประชาสงเคราะห์ 2542 *งานนิคมสร้างตนเอง* กอนนิคมสร้างตนเอง

กรมประชาสงเคราะห์ 2544 *รายงานประจำปี 2544*

กรมพัฒนาที่ดิน 2535 *การศึกษาความไม่เหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศไทย*

กรมพัฒนาที่ดิน 2542 *การใช้ที่ดินของประเทศไทย พ.ศ.2541*

กรมพัฒนาที่ดิน 2544 ก *การเลี้ยงกุ้งกุลาดำ ระบบความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำจืด*

กรมพัฒนาที่ดิน 2544 ข *การประเมินการสูญเสียดินในประเทศไทย*

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2525 *วิวัฒนาการด้านการเกษตรกรุงรัตนโกสินทร์ จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในงานสมโภชน์กรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี* ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาคพิมพ์ กรุงเทพมหานคร

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2535 *100 ปี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ.2535*

คณะกรรมการศึกษานโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน 2540 *รายงานการศึกษาเรื่อง ภาษีที่ดิน : มาตรการทางกฎหมายในการกระจายการถือครองที่ดิน*

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา 2524 *การแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทยในเศรษฐกิจกับประวัติศาสตร์ไทย* ทวีกิจการพิมพ์ กรุงเทพมหานคร หน้า 214

- ไชยรงค์ ชูชาติ ไพรวรรณ เรศานนท์ และอำนาจ ชุมสมุทร. 2512 *ความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนา* ใน 11 จังหวัดภาคกลาง พ.ศ.2508 รายงานเศรษฐกิจที่ดินฉบับที่ 3 กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ
- ไชยรงค์ ชูชาติ. 2517. *การปฏิรูปที่ดิน เพื่อกระจายความมั่นคงไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน*. กรมพัฒนาที่ดิน.
- ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ 2524 *เศรษฐศาสตร์ที่ดิน ทฤษฎีและนโยบาย* ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ หน้า 123-125
- ช.ก.ส., ส.ป.ก. และ ส.ศ.ก. 2544 *รายงานการประเมินผลแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 2* เสนอต่อคณะกรรมการกองทุนที่ดิน
- นพรัตน์ นุสธรรม 2520 *การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*
- ประกาศ ปิ่นตบแต่ง และกฤษฎา บุญชัย 2542 *วิกฤติเศรษฐกิจและผลกระทบต่อคนจนในชนบท* ในหนังสือวิถีทรรศน์ ชุดโลกาภิวัตน์ 10
- พวงเพชร สุรัตน์ทวี 2524 *เปรียบเทียบผลงานของเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ (พ.ศ. 2435- พ.ศ.2475)* เอกสารทางวิชาการหมายเลข 2/004 มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
- มูลนิธิสถาบันที่ดิน 2544 *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด* สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- เมธี ครองแก้ว. 2543. *การเปลี่ยนแปลงในภาวะความยากจน และความไม่เท่าเทียมในการกระจายรายได้ในประเทศไทย ปี 2531-2541* เอกสารเสนอในการประชุมระดับชาติ "การวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของคนจนดักดาน (Ultra poor) ในประเทศไทย" โรงแรมเซนจูรี พาร์ค กทม. 19 พฤษภาคม.
- วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ศยามล ไกยูรวงศ์. 2538. *ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ. 2531. *ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้านในชนบท ปี 2530* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สถาบันธูระ. 2520. *สรุปย่อและข้อเสนอแนะการศึกษา นโยบายและแผนการใช้ที่ดิน*
- สถาบันวิจัยสังคม. 2530. *การศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายหลังการก่อสร้างเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ ฉบับที่ 2 รายงานหลัก และฉบับที่ 7 คุณภาพชีวิต* จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สมพร อิศวิลานนท์ และ เดชรัต สุขกำเนิด 2542 *ภาวะความยากจน และปัจจัยที่มีผลต่อความยากจนของครัวเรือนเกษตรกรไทย* ในเอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง การปรับตัวของการเกษตรไทยในทศวรรษหน้า หน้า 95-111

สำนักงบประมาณ 2537 เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงบประมาณ 2542 เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงบประมาณ 2544 เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงการแผนงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานกองทุนที่ดิน 2544 รายงานผลการดำเนินงานกองทุนที่ดิน ประจำเดือน มิถุนายน 2544 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2519 ที่ดินเพื่อการเกษตรปัญหาที่รัฐบาลต้องรีบแก้ไข ในวารสารเศรษฐกิจและสังคม ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 มีนาคม – เมษายน พ.ศ. 2519

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2521 *ชนบทไทย 2521* กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจและการเผยแพร่การพัฒนา หน้า 27

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2523 *ที่ดินทำกิน (2)* ในวารสารเศรษฐกิจและสังคม ปีที่ 17 ฉบับที่ 4 เดือนกรกฎาคม – สิงหาคม พ.ศ. 2523

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2540 *เอกสารวงงานรัฐสภา รวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาล ตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน* หอสมุดรัฐสภา

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2543 *สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2541/2542* กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เอกสารเลขที่ 10/2543

สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2522 *การสำมะโนเกษตร พ.ศ. 2521*

สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2527 *การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2526*

สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2532 *การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2531*

สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2537 *การสำมะโนเกษตร พ.ศ. 2536*

สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2542 *การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2541* สำนักนายกรัฐมนตรี
สุภาภรณ์ จรัสพันธ์ (2522) “*ชาวนา : ปัญหาการผลิตและการค้าข้าวในสมัยรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7*”, *จุลสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, มหาวิทยาลัยมหิดล 3 : 1, หน้า 8.

สุวิทย์ ไพบยวัฒน์ (2522) *วิวัฒนาการเศรษฐกิจชนบทในภาคกลางของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2394–2475*, สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ หน้า 162

โสภณ ชมชาญ 2538 *นโยบายที่ดิน : ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข* กรมพัฒนาที่ดิน

TDR1 1988 *Thailand Natural Resources* oxford University Press Singapore.

กฎหมาย

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502

ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497

พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509

พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 กรกฎาคม 2502 เรื่อง โครงการจัดสรรที่ดินแปลงใหญ่

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 8 กรกฎาคม 2512 เรื่อง การจัดที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ทำกิน และบุกรุกไปทำกินในที่สงวนหวงห้าม

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 ธันวาคม 2512 เรื่อง การจัดที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ทำกินและที่บุกรุกเข้าไปทำกินในที่สงวนหวงห้าม

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 25 ธันวาคม 2518 เรื่อง นโยบายอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 เมษายน 2518 เรื่อง แผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านป่าไม้

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 8 มิถุนายน 2518 เรื่อง ทบทวนมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งเกี่ยวกับการป่าไม้

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 9 กันยายน 2518 เรื่อง การจัดตั้งหมู่บ้านสหกรณ์สันกำแพงจังหวัดเชียงใหม่

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 พฤษภาคม 2518 เรื่อง การให้จัดตั้งหมู่บ้านสหกรณ์ห้วยสัตว์ใหญ่ จังหวัดเพชรบุรี และ
จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 27 กรกฎาคม 2520 เรื่อง จัดตั้งทบวงที่ดิน

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 สิงหาคม 2520 เรื่อง การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพ

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 สิงหาคม 2520 เรื่อง ทบทวนมติ ครม. เกี่ยวกับการป่าไม้

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 สิงหาคม 2522 เรื่อง โครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก)

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 มิถุนายน 2525 เรื่อง การปรับปรุงแนวทางปฏิบัติตามโครงการพัฒนาพื้นที่ดินเปรี้ยว

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 มิถุนายน 2527 เรื่อง หลักการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 เรื่อง หลักเกณฑ์การช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพ
ป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน เฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 ธันวาคม 2528 เรื่อง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 กันยายน 2529 ทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การปรับปรุงแนวทางปฏิบัติตามโครง
การพัฒนาพื้นที่ดินเปรี้ยว

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 กันยายน 2530 เรื่อง นโยบายที่ดิน

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 มีนาคม 2532 เรื่อง การดำเนินงานตามโครงการเพิกถอนสภาพ ป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน
ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 13 มิถุนายน 2532 เรื่อง การช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวน
แห่งชาติโดยผิดกฎหมาย

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 19 ธันวาคม 2532 เรื่อง การลดการเก็งกำไรจากการซื้อขายที่ดิน

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2533 เรื่อง โครงการสำรวจสถานที่ราชการบ้านเรือน ราษฎรและถนนที่อยู่
ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มีนาคม 2535 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากร และที่ดินป่าไม้ในพื้นที่
ป่าสงวนแห่งชาติ

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 มีนาคม 2535 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่า
สงวนแห่งชาติเพิ่มเติม

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 มีนาคม 2535 เรื่อง โครงการสำรวจสถานที่ราชการบ้านเรือนที่ดินทำกินของราษฎร
และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรและเขตที่สาธารณประโยชน์

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 พฤศจิกายน 2536 เรื่อง ปัญหาหนี้สินนอกระบบของเกษตรกร

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 18 พฤษภาคม 2543 เรื่อง แผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2540-2544)

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 มิถุนายน 2544 เรื่อง รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร และผู้ยากจน (กชก.)

คำสั่งนายกรัฐมนตรี

คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 32/2517 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2517 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนปัญหาหนี้สินของ ชาวนา ชาวไร่ (กสส.)

คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร 0203/4381 ลงวันที่ 4 เมษายน 2518 เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ

คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร 0704/2109 ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2518 เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติ

คำสั่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

รายงานการประชุม

คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ 2537 รายงานการประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2537 วันที่ 25 สิงหาคม 2537

ข่าวจากหนังสือพิมพ์

ประชาธิปไตยรายวัน วันที่ 25 มีนาคม 2518

ประชาธิปไตย รายวัน วันที่ 6 เมษายน 2518

มหาชนรายสัปดาห์ วันที่ 6 ธันวาคม 2517

สยามรัฐ วันที่ 27 พฤษภาคม 2517

ภาคผนวก 1

ลำดับเหตุการณ์และนโยบายที่ดินที่เกี่ยวข้องกับ
การแก้ปัญหาความยากจน

นโยบายการใช้ที่ดินและพัฒนาการเกษตรได้ปรากฏอย่างชัดเจนมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย โดยมีหลักฐานในศิลาจารึกตอนหนึ่งว่า “สร้างป่าหมาก ป่าพลู ทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน” (กรมศิลปากร, 2515 : 8)

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้มีการตรากฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ มีหลักว่า ที่ดินทั้งหลายเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่พระราชทานให้ราษฎรอยู่อาศัยทำมาหากิน ราษฎรผู้ใดประสงค์จะได้ที่ดินใช้ทำประโยชน์ต้องไปขออนุญาตจากเสนา นายระวาง และนายอากร ส่วนที่ดินนอกกรุงศรีอยุธยาถ้าว่างเปล่าลงก็ให้เจ้าหน้าที่จัดคนเข้าอยู่อาศัยทำกินเสีย เมื่อทำได้ผลให้ลดอากรในปีแรก เพื่อจูงใจคนเข้าทำกินเพิ่มขึ้น จากนั้นจำต้องเก็บอากรในปีต่อไป

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ช่วงต้น ได้มีการตรา “กฎหมายตราสามดวง” ซึ่งมีหลักการสนับสนุนให้มีการหักล้างทางพง เพื่อขยายพื้นที่เกษตรกรรม แล้วรัฐเก็บภาษีในรูปหางข้าว ในสมัยรัชกาลที่ 2 เก็บค่าภาคหลวงเป็นข้าวเปลือก ไร่ละ 2 สัดครึ่ง ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 3 เก็บค่านาเป็นตัวเงินแทนข้าวเปลือก

พระอยการเบตเสจร บทที่ 45

36 มาตราหนึ่ง ถ้าผู้ใดก่สร้างเล็กรั้งที่ไร่นาเรียกสวนนั้น ให้ไปบอกแก่เสนา นายระวาง นายอากอรไปดูไร่นาเรียกสวน ที่ก่สร้างนั้นให้รู้มากแลน้อยให้เสนา นายระวาง นายอากอรเขียนโฉนฎให้ไว้แก่ผู้เล็กรั้งก่สร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น ก่สร้างเล็กรั้งตำบลนั้นขึ้นในปีนั้นเท่านั้นไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอกก่สร้างเล็กรั้งทำตามอำเภอใจเองให้มีได้บอกเสนา นายระวาง นายอากอร จับได้ก็ตี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเปนสัจไซ้ ให้ลงโทษ 6 สถาน

พระอยการเบตเสจร บทที่ 52 บัญญัติว่า ที่ในแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภาพนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย เปนที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลาย ผู้เปนข้าแผ่นดินอยู่จะได้เปนที่ราษฎรหามิได้ และมีพิภพแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้วมันละที่บ้านสวนมันเสีย แลมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่แลล้อมทำเอาแลปลูกสร้างอยู่ให้เปนสิทธิแก่มัน

อนึ่งถ้าที่นั้นมันมิได้ละเสีย แลมันล้อมทำไว้เปนค่านับ แต่มันหากไปราชการศุขทุกขประการใด ๆ ก็ดี มันกลับมาแล้วมันจะเข้ามาอยู่เส้าไซ้ ให้คืนให้มันอยู่ เพราะมันมิได้ซัดที่นั้นเสีย ถ้ามันซัดที่เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปีไซ้ให้แขวงจัดให้ราษฎรซึ่งหาที่มิได้นั้นอยู่อย่าให้ที่นั้นเปล่าเปนท่าเนเสีย

อนึ่งถ้าที่นั้นมันปลูกต้นไม้ยะยะมานี้มีผลไว้ ให้ผู้อยู่ให้ค่าต้นไม้ั้น ถ้ามันพุนเปนโคกไว้ ให้บำเหนจซึ่งมันพุนนั้นโดยควร ส่วนที่นั้นมิให้ซื้อขายแก่กันเลย

พระอยการเบตเสจร บทที่ 54

42 มาตราหนึ่ง ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเปนแคว้นกรุงศรีอยุธยา ไซ้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กันอย่าละไว้ให้เปนท่าเนเปล่า แลให้นายบ้านนายอำเภอร้อยแขวงแลนายอากอรจัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น อนึ่งที่นอกเมืองทำรูดอยู่นานก็ดี แลมันผู้หนึ่งล้อมเอาที่นั้นเปนไร่เปนสวน มัน ๆ ได้ปลูกต้นไม้สรรพยะยะมาในที่นั้นไว้ ให้ลดอากรไว้แก่มันปีหนึ่ง พันกว่านั้นเปนอากอรหลวงแล

ที่มา: ร. แลงการ์ด ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 จุลศักราช 1166

นโยบายพัฒนาการเกษตรที่เห็นได้ชัดเจน และทำให้มีการพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรเกิดขึ้น เมื่อได้มีการทำสนธิสัญญาบาวริง (Bowring Treaty) ในวันที่ 18 เมษายน 2398 เป็นเพราะระบบเศรษฐกิจดั้งเดิมที่มีลักษณะ **“แบบพึ่งตนเองและสามารถยังชีพได้”** เปลี่ยนแปลงไปสู่เศรษฐกิจแบบการค้า และมีความจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยสินค้าจากโลกภายนอก

ภายหลังการทำสนธิสัญญานี้ ได้มีการอนุญาตให้ส่งข้าวไปขายต่างประเทศได้ ในช่วงเวลานั้นได้มีการขุดคลองชลประทานในเขตพื้นที่ภาคกลางหลายสาย เช่น คลองมหาสวัสดิ์ คลองหลวงแพ่ง คลองอูตมจนจร คลองบางพลีใหญ่ คลองภาษีเจริญ คลองพระพิมล คลองดำเนินสะดวก และคลองพระยาบวรลือ จึงได้มีการหักล้างทางพงพื้นที่สองฝั่งคลองเป็นที่นาจำนวนมาก

ต่อมาได้มีการขุดคลองรังสิต ในปี 2433 เชื่อมต่อระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยา และแม่น้ำนครนายก และมีคลองส่งน้ำเป็นตาข่ายติดต่อกันเข้าสู่ที่นา เมื่อขุดคลองแล้ว ได้มีการพัฒนาที่ดินริมฝั่งคลองเป็นที่นาประมาณ 1 ล้านไร่ (กรมชลประทาน, 2529 : 305) ได้มีข้อพิพาทระหว่างราษฎรที่จับจองที่ดินไว้เดิมกับบริษัทขุดคลองแลดูนาสยามที่ได้รับสัมปทานขุดคลองเกิดขึ้นเมื่อ วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2444 ซึ่งอยู่ในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงได้มีการสถาปนา กรมทะเบียนที่ดิน สังกัดกระทรวงเกษตรราธิการ ทำหน้าที่ **“ออกโฉนดที่ดิน”** ในระยะแรกที่เมืองกรุงเก่า จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2535 : 9) ระบบกรรมสิทธิ์ จึงมีการเปลี่ยนแปลงจากที่ดินเป็นของพระเจ้าแผ่นดินมาเป็นการออกโฉนดให้แก่ราษฎร **“ถ้าหากพิสูจน์ได้ว่ามีการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว”** ซึ่งต่อมาก็ได้ยึดเป็นหลักการในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่จะออกเอกสารสิทธิ์ให้กับบุคคลที่ได้มีการทำประโยชน์ในที่ดินที่ครอบครองแล้วตั้งความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ที่บัญญัติไว้ว่า

“ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” (รัฐมนตรีได้ออกประกาศเรื่องแจ้งการครอบครองที่ดิน ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2497)

จากหลักการดังกล่าวนี้ จึงเป็นนโยบายของรัฐบาลมาในอดีตที่มีผลให้มี **“การบุกเบิกหรือหักล้างทางพงที่ดินของรัฐจำนวนมากในเวลาต่อมา”** เพราะเชื่อว่ารัฐคงจะคงหลักการดังกล่าวนี้ไว้

จากนโยบายของรัฐในเรื่อง กรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นประเด็นความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับราษฎรในเวลาต่อมาแล้ว นโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการจัดที่ดินทำกินที่มีหลายรูปแบบ สิทธิในที่ดินที่มอบให้ราษฎรก็แตกต่างกัน

การจัดที่ดินทำกินเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2478 โดยการนำที่ดินราชพัสดุมาจัดสรรให้ชาวนาเช่าซื้อ ในอำเภอลำลูกกา เป็นรุ่นแรกจำนวน 68 ครอบครัว รวมเนื้อที่ 4,019 ไร่ ดำเนินการโดยกรมสหกรณ์ซึ่งขณะนั้นสังกัดกระทรวงเกษตรราธิการ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525, หน้า 70)

ต่อมาได้มีการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองพระพุทธบาท ในปี 2483 โดยกรมประชาสัมพันธ์ และใน พ.ศ. 2485 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มาของอำนาจในการจัดที่ดิน

ในขณะที่เดียวกันก็เริ่มมีนโยบายอนุรักษ์เกิดขึ้นโดยการตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 ขึ้นเพื่อทำการสงวนและคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ที่สมบูรณ์ มิให้มีผู้ใดเข้าครอบครอง ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 คำจำกัดความของ “ป่าไม้” มาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า “ป่า หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ”

เมื่อ พ.ศ. 2493 ได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการหรือการเช่านา พ.ศ. 2493 เป็นเพราะการเช่าที่ดินเป็นปัญหาการถือครองที่ดินที่มีผลกระทบต่อเกษตรกรที่เป็นผู้ยากจนกลุ่มหนึ่งมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งที่เช่าที่ดินทำกินทั้งหมดและเช่าที่ดินบางส่วน ผลการศึกษาเรื่องที่ดินกับชาวนาหรือกลุ่มคนยากจนได้มีปรากฏมาตั้งแต่ พ.ศ. 2398 ภายหลังการเซ็นสนธิสัญญาบาวริง และการขุดคลองรังสิตประยูรศักดิ์ ในปี 2453 ปรากฏในการศึกษาของ สุภาภรณ์ จรัสพัฒน (2522 :8) ฉัตรทิพย์ นาถสุภาและคณะ (2524 : 184-185) พวงเพชร สุรัตน์วิกุล (2524 : 17) สุวิทย์ ไพทิววัฒน์ (2525 : 226, 228) นพรัตน์ นุสธรรม (2520 ; 20-23) ผลการศึกษาดังกล่าวล้วนแล้วแต่แสดงให้เห็นความทุกข์ยากของชาวนาที่ไร้ที่ดินทำกินและต้องเช่านาทั้งสิ้น กลุ่มคนเหล่านี้ต่างเป็นคนยากจนที่เสียเปรียบเจ้าของที่ดินซึ่งถือว่าการเช่าที่ดินเป็นรายได้และอาชีพที่มั่นคงติดต่อกันมาเป็นเวลาช้านาน ดังทัศนะของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ที่ได้กล่าวว่า “ จากการศึกษาอย่างรอบคอบได้มีโอกาสร่วมในธุรกิจประเภทต่าง ๆ ด้วยตนเองแล้วข้าพเจ้าได้ข้อสรุปที่ว่ากิจกรรมที่เหมาะสมที่สุดสำหรับขุนนางต้องการยึดเป็นอาชีพมาเลี้ยงชีวิตหรือเพื่อลงทุนนั้น ยากที่จะหาอะไรดีไปกว่ากิจกรรมด้านที่ดินและผลประโยชน์จากที่ดินนั้นจะหาอะไรดีไปกว่าการให้เช่าที่ดินแก่ชาวนาเป็นไม่มี” (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ 2524 : 184-185) จากความเดือดร้อนของราษฎรที่เช่าที่ดินทำกินเนื่องจากไร้ที่ดินทำกินได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลาช้านาน จนถึง พ.ศ. 2492 ชาวนาในจังหวัดนครปฐม สมุทรสาคร จึงได้ร้องเรียนรัฐบาลเนื่องจากที่ดินของตนเองต้องตกเป็นของนายทุน เนื่องจากสัญญาเงินกู้ การจำนอง จำนำ ขายฝาก เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวรัฐจึงได้ มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2493 โดยบทบัญญัติมาตรา 5 กำหนดไว้ไม่ให้เก็บค่าเช่าเกินร้อยละ 25 ของผลผลิต

ในปี 2497 ได้มีการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บทบัญญัติในมาตรา 5 มีหลักการที่กำหนดให้ราษฎรผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 นั้น ถือได้ว่าได้ใช้ “ กำหนดเวลาเป็นเกณฑ์ ” ในการกำหนดเขตที่ดินที่จะมีผลต่อกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนในภายหลัง

ในหมวดที่ 2 ของประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ทำให้มีกฎหมายที่ให้อำนาจกับหน่วยงานของรัฐในการจัดที่ดินเพิ่มขึ้นอีกฉบับหนึ่ง และในวันที่ 22 กรกฎาคม 2502 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบโครงการจัดที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ (ผืนใหญ่) ที่มีขนาดเนื้อที่ ตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไป ดำเนินการโดยกรมที่ดินโดยอาศัยอำนาจของประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวแล้ว

ในหมวดที่ 3 ของประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ได้มีบทบัญญัติมาตรา 34-49 กำหนดขนาดถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นแนวคิดด้านนโยบายที่ดินอีกด้านหนึ่ง โดยบทบัญญัติมาตรา 34 ได้กำหนดขนาดการถือครองที่ดินไว้ดังนี้

“ มาตรา 34 นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ดังต่อไปนี้ ”

- (1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่
- (2) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่
- (3) ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม ไม่เกิน 5 ไร่
- (4) ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ไม่เกิน 5 ไร่

ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่นในประมวลกฎหมายนี้ ”

ต่อมาเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2502 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ยกเลิกมาตรา 34-49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งทำให้ไม่มีกฎหมายที่ควบคุมขนาดการถือครองที่ดินในประเทศไทย ถึงแม้ว่าจะได้มีการพยายามที่จะนำบทบัญญัติ ในมาตรา 34 นี้กลับมาใช้อีกหลายครั้ง โดยการเสนอของนักการเมืองและรัฐบาล แต่ไม่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ. 2503 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 โดยมีเหตุผลในการคุ้มครองสัตว์ป่าเพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม ตามมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งเป็นการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้อีกทางหนึ่ง ในปีต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยมีเหตุผลเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์และภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป

การประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตอุทยานแห่งชาติดังกล่าวนี้เป็นการประกาศเขตการใช้ที่ดินโดยยึด **“หลักการทางวิชาการกำหนดเขตการใช้ที่ดินเป็นเกณฑ์”** ซึ่งอาจไปทับซ้อนในพื้นที่เดียวกับที่มีผู้แจ้งการครอบครองที่ดินไว้ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 โดยข้อเท็จจริงในพระราชบัญญัติทั้ง 2 นี้ได้ยอมรับหลักการกำหนดเวลาเป็นเกณฑ์ด้วย จึงได้บัญญัติไว้ว่าพื้นที่ที่มีผู้ครอบครองและได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินจะต้องกันออก โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 มาตรา 19 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า **“ ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า นั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในเขตกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง ”**

(2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า **“ที่ดินที่กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในเขตกรรมสิทธิ์ หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง”**

จากหลักเกณฑ์ ที่ยึด เวลา กับ วิชาการเป็นข้อพิจารณาในการกำหนดเขต ซึ่งนำไปสู่กรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนกับกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ จึงมีผลทำให้เกิดผลกระทบกับผู้ที่ไม่ได้ไปแจ้งการครอบครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ดังกล่าวแล้ว และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐกับราษฎรในภายหลัง

ในทางตรงข้าม ภายหลังจากการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 เมื่อ พ.ศ. 2503 ซึ่งกำหนดให้จำแนกพื้นที่ของประเทศไทยออกเป็นสองส่วนคือ ร้อยละ 50 เป็นพื้นที่ป่าไม้และอีกร้อยละ 50 เป็นที่ดินทำกินและกิจกรรมอื่น ๆ หลังจากนั้นรัฐก็ได้มีนโยบายเร่งรัดการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรมากยิ่งขึ้น

ปี 2504 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 ซึ่งบทบัญญัติใน มาตรา 4 ได้ให้อำนาจรัฐในการนำที่ดินที่สงวนไว้ มาจัดตั้งเป็นนิคมได้

นอกจากนี้ในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเรื่องการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ดังนี้

- “1. ให้จังหวัดประกาศเขตป่าจะสงวนคุ้มครอง และ **ป่าที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรม**
2. ป่าที่สงวน หากทบวงการเมืองต้องการใช้ก็ให้ตกลงกับกระทรวงเกษตร และรับอนุมัติจาก กรม.

เป็นรายๆไป

3. ให้จังหวัดและอำเภอ**เปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรม**และเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามมติ กรม. วัน ที่ 22 กรกฎาคม 2502 โดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตร

4. ให้สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ จัดลำดับความสำคัญของโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินทั่วประเทศโดยละเอียด”

จากมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้จะเห็นได้ว่ามีแนวคิดการแบ่งเขตป่าที่จะคุ้มครองและการเกษตรออกจากกัน และเร่งรัดจัดที่ดินทำกิน

ต่อมาเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินอีกครั้ง หนึ่งดังนี้

“1. ให้กระทรวงเกษตรและกระทรวงมหาดไทย ร่วมกันพิจารณาดำเนินการอพยพราษฎรออกจากเขตป่า

2. การประมวลผลการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน รวม 15 จังหวัด และให้กระทรวงเกษตรฯ ดำเนินการสงวนคุ้มครองป่า รวม 345 ป่า

3. เมื่อได้ประมวลผลและจำแนกที่ดิน โดยกำหนดพื้นที่ป่าไม้ที่สมควรสงวนคุ้มครองโดยแน่นอนเสร็จใน จังหวัดใดแล้ว **ที่ดินนอกเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวถือเป็นเขตที่ดินจัดสรรเพื่อเกษตรกรรม และเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดำเนินการต่อไป**

4. ให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ สนับสนุนให้กระทรวงเกษตร ได้รับงบประมาณในการดำเนินการสงวนคุ้มครองป่า การอพยพราษฎรออกจาก ป่า และการดูแลรักษาป่าเพื่อป้องกันกรบุกกรุกทำลายป่า ทำให้กรมที่ดินได้รับงบประมาณสำหรับ ดำเนินการจัดสรรที่ดินให้ราษฎรจับจองทำมาหากินเลี้ยงชีพตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นกรณีพิเศษ”

จากมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ทำให้เห็นแนวคิดการอนุรักษ์ป่าไม้และการพัฒนาการเกษตรไปในเวลาเดียวกันโดยยึดการกำหนดแนวเขตหรือแผนการใช้ที่ดิน และเป็นการเร่งรัดการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร เพิ่มเติมจากที่มีมติเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 นอกจากนี้ยังเป็นการเริ่มต้นแนวคิดการอพยพราษฎรออกจากเขตป่า ที่ต่อมาได้ยึดเป็นนโยบายในการอนุรักษ์ป่า และการอพยพโยกย้ายชาวเขาที่คลองลาน จ. กำแพงเพชร หรือโครงการคอก. และการอพยพราษฎรออกจากอุทยานแห่งชาติ

วันที่ 28 เมษายน 2507 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยมีเหตุผลดังนี้

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งของชาติ และรัฐบาลได้กำหนดจุดจุดหมายไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติว่าจะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 แห่งเนื้อที่ประเทศไทย คือ เป็นเนื้อที่ป่าสงวนรวมประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่

บัดนี้ ปรากฏว่าป่าไม้ที่สงวนคุ้มครองไว้แล้ว และยังมีได้สงวนคุ้มครองได้ถูกบุกรุกและถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก แม้ป่าไม้ในบริเวณต้นน้ำลำธารก็ถูกแผ้วถางเผาทำลายไปเป็นอันมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้ง พื้นดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขินหรือเกิดอุทกภัย อันเป็นผลเสียแก่เกษตรกรและเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าที่ใช้บังคับอยู่มีวิธีการไม่รัดกุมเหมาะสมต้องเสียเวลาการดำเนินการเป็นเวลานานจึงประกาศกำหนดเป็นป่าสงวนหรือเป็นป่าคุ้มครองได้ เป็นเหตุให้บุคคลบางจำพวกฉวยโอกาสทำลายป่าได้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ได้กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ผู้กระทำผิดไม่เข็ดหลาบ เป็นช่องทางให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น รัฐบาลจึงเห็นเป็นการจำเป็นอันรีบด่วนที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเรื่องนี้เสียใหม่ เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกันเพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ และเพื่อมิให้อาชีพเกษตรกรของประชาชนส่วนใหญ่และเศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลการทำลายป่าไม้”

จากหลักการและเหตุผลดังกล่าวจะเห็นว่ารัฐมีนโยบายเร่งรัดจัดที่ดินทำกินแต่ไม่สามารถจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรได้ทันกับความต้องการราษฎรจึงเข้าอยู่อาศัยและทำมาหากินในเขตป่าโดยตนเอง

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้หลักเกณฑ์ทางวิชาการในการกำหนดเขตว่าพื้นที่ป่าไม้ส่วนใดจะกำหนดไว้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ แต่ยังคงยึดหลักเกณฑ์การกำหนดสิทธิของเอกชนโดยยึดเวลาตามประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 เป็นเกณฑ์ โดยปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 12 ดังนี้

“มาตรา 12 บุคคลใดอ้างว่าสิทธิ หรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิ์หรือประโยชน์นั้น”

เมื่อมีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินสามารถครอบครองที่ดิน บริเวณเดียวกับที่กำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ จึงมีที่ดินที่มี น.ส. 3 หรือ น.ส. 3 ก อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติจำนวนมาก เป็นเพราะได้มีการยอมรับหลักการของการกำหนดเวลาเป็นเกณฑ์มาก่อน และใช้หลักการทางวิชาการในการกำหนดเขตการใช้ที่ดินเป็นหลักเกณฑ์ในพื้นที่เดียวกันในภายหลัง

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติจัดที่ดินทำกินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 และ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ(ฉบับที่2) พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ใช้เป็นที่มาของอำนาจในการจัดที่ดินของกรมประมงและกรมส่งเสริมสหกรณ์ จนถึงปัจจุบัน

หลังจากนั้นรัฐบาลได้มีนโยบายเร่งรัดจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรโดยปรากฏในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรคณะที่ 31 เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2512 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 และ 12 กรกฎาคม 2512

จากนโยบายการเร่งรัดจัดที่ดินดังกล่าวทำให้มีโครงการประเภทต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย จนเกิดความสับสนว่าหน่วยงานใดรับผิดชอบเรื่องการจัดที่ดินทำกินของชาติ

อย่างไรก็ตามการจัดที่ดินของรัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการของราษฎรได้ ราษฎรจึงได้ช่วยตัวเองโดยการเข้าทำกินในเขตป่าไม้ของชาติ จำนวนมาก ในระหว่าง พ.ศ. 2512-2517 ได้มีนโยบายการแก้ไข

ปัญหาที่ดินในป่าไม้หลายวิธีการ แต่ดูเหมือนว่าสถานการณ์จะไม่ดีขึ้น เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับเกษตรกร เช่น การเรียกร้องของชาวนา จากจังหวัดนครสวรรค์ เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2517 (สยามรัฐ วันที่ 27 พฤษภาคม 2517)

ต่อมาในเดือนมิถุนายน 2517 ได้มีข้อเรียกร้องของชาวนาต่อรัฐบาล 6 ข้อ ให้จัดที่ดินทำกินให้ และสอบสวนการสูญเสียที่ดินที่ถูกนายทุนฉ้อฉลไป เพื่อยึดคืนให้แก่เจ้าของเดิม (มหาชนรายสัปดาห์ 6 ธันวาคม 2517 หน้า 15)

รัฐบาลได้มีคำตอบว่าจะช่วยเหลือและดำเนินการตามที่ชาวนาเรียกร้อง แต่คำเรียกร้องดังกล่าวนี้ไม่ได้ผลตามที่รัฐบาลได้มีคำตอบ ชาวนาจึงได้เรียกร้องต่อรัฐบาลอีกครั้งหนึ่งเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2517

นอกจากการเรียกร้องดังกล่าวแล้วปัญหาการเช่าที่นาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ได้ทวีความรุนแรงขึ้น ซึ่งมีผลในกรณีความเป็นธรรมของผู้เช่าที่ดินผลตอบแทนต่ำ และประสิทธิภาพผลิตต่ำดังปรากฏในการศึกษาของ ไชยรงค์ ชูชาติ (2507, 2512)

จากผลการศึกษาดังกล่าว ไชยรงค์ ชูชาติ และคณะ (2512 : 39-50) ได้เสนอให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไข เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อการปกครองและการเมือง

อย่างไรก็ตามข้อเสนอต่าง ๆ ยังมิได้มีการตอบสนองจากรัฐ ความรุนแรงของปัญหาจึงทวีคูณ ได้มีการชุมนุมของชาวนาในกรุงเทพฯ เรียกร้องรัฐบาลเรื่องการสูญเสียที่ดินและให้ไถ่ถอนที่ดินให้ รัฐบาลจึงได้ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2517 โดยมีเหตุผลว่า “โดยที่พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่เหมาะสม เพราะสภาพการทำนาเปลี่ยนแปลงไปมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวจึงไม่เพียงพอ ประกอบกับวิธีการกำหนดค่าเช่านาขั้นสูงซึ่งกำหนดไว้เป็นการแน่นอนในกฎหมายนั้นยังไม่เป็นธรรมสมควรกำหนดตามสภาพของท้องที่และประเภทของข้าวหรือพืชไร่ที่เพาะปลูกโดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการลงทุนของผู้เช่านาจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น.....”

ต่อมาเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีหลักการและเหตุผลตอนหนึ่งว่า “ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา” ในระยะแรกของการปฏิรูปที่ดินได้มีเป้าหมายที่จะแก้ปัญหาในที่ดินเอกชน ซึ่งมีปัญหาการเช่าที่ดิน

อย่างไรก็ตามยังคงมีการเรียกร้องเรื่องที่ดินทำกินจากราษฎร ในวันที่ 25 มีนาคม 2518 ได้มีข้อเรียกร้องจากสหพันธ์ชาวนา 21 จังหวัด เสนอต่อ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีให้แก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน โดยขอให้จัดที่ดินทำกินให้และไถ่ถอนที่ดินคืนจากนายทุน (ประชาธิปไตย รายวัน ฉบับวันที่ 25 มีนาคม 2518)

นอกจากนี้สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ภาคเหนือก็ได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี เช่นเดียวกัน เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2518 (ประชาธิปไตย รายวัน วันที่ 6 เมษายน 2518) โดยเรียกร้องให้

จัดสรรที่ดินให้ชาวนาชาวไร่ที่ไม่มีที่ทำกินและให้ออกหลักฐานการครอบครองที่ดินให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่ทำกินอยู่แล้วไม่ต่ำกว่า 6 ปี ทั้งนอกและในป่าสงวนแห่งชาติ

การแก้ไขปัญหาพระราชกฤษฎีกาเข้าไปทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อีกแนวหนึ่งคือ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งที่ สร 0202/4381 ลงวันที่ 4 เมษายน 2518 เรื่องพระราชกฤษฎีกาทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ โดยห้ามมิให้มีการจับกุมราษฎรที่ทำกินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเป็นนโยบายประณีประนอมของรัฐ ต่อปัญหาพระราชกฤษฎีกาทำกินในเขตป่าเป็นครั้งแรก แต่คำสั่งนี้ได้ยกเลิกเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2518

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2518 ซึ่งเป็นแนวความคิดของนโยบายประณีประนอมระหว่างรัฐและราษฎรที่ทำกินอยู่ในเขตป่าไม้อีกครั้งหนึ่ง คือ ให้จัดที่ดินให้ราษฎรได้อยู่อาศัยในรูปหมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมแล้ว ให้จัดตั้ง “กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ” ตลอดจนจัดตั้งคณะกรรมการจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรในเขตป่าสงวน ซึ่งสภาพเสื่อมโทรมแล้ว

ต่อมาวันที่ 9 กันยายน 2518 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จัดตั้งหมู่บ้านสหกรณ์สันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ โดยนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมประมาณ 10,000 ไร่ ที่ อ. สันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ จัดให้แก่ราษฎรประมาณ 500 ครอบครัว

แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถจะแก้ปัญหาการเข้าทำกินในเขตป่าไม้ของราษฎรได้ และในวันที่ 29 ตุลาคม 2519 นายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 39 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ดังนี้ :-

“รัฐบาลนี้จะยึดถือโครงการปฏิรูปที่ดินควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบสหกรณ์ทุกระดับ เป็นนโยบายสำคัญ เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกร ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ โดยใน 4 ปีนี้ จะทำการปฏิรูปที่ดินพระราชทาน ที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน รวมเป็นเนื้อที่ประมาณ 8 ล้านไร่ด้วยการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร รวมทั้งการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อการเกษตรนั้น” (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2540 หน้า 218)

เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมายจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 โดยเพิ่มเติมเรื่องการออกพันธบัตร การชำระราคาหรือค่าทดแทน อสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่เอกชน นอกจากนี้เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติ เรื่องการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ รวม 6 ป่า รวมเนื้อที่ประมาณ 740,000 ไร่ ให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

การเพิกถอนพื้นที่ป่าไม้ครั้งนี้เป็นการลดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่จะกระจายการถือครองที่ดินและแก้ปัญหาการเช่าที่ดินในที่ดินของเอกชนซึ่งเป็นเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปี 2518

ถึงแม้จะมีพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวมาทำการปฏิรูปที่ดินแล้วก็ตาม เป้าหมายที่จะปฏิรูปที่ดิน 8 ล้านไร่ที่รัฐบาลได้แถลงไว้ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ในเวลาช่วงนั้น

เหตุการณ์ที่แสดงความไม่ต่อเนื่องของนโยบายอีกประการหนึ่งก็คือเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดตั้งหมู่บ้านสหกรณ์ห้วยสัตว์ใหญ่ จังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในพื้นที่ 5,625

ไร่ ให้ราษฎร 300 ครอบครัว ทั้งๆ ที่รัฐบาลได้มีนโยบายเร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน ต่อมาวันที่ 28 สิงหาคม 2522 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบโครงการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.) ซึ่งเป็นรูปแบบใหม่ของการจัดที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติมขึ้นอีก

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

จากความสับสนของการจัดที่ดินรูปแบบต่างๆ ซึ่งมีผลต่อกรรมสิทธิ์ในที่ดินรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป คณะอนุกรรมการที่ดิน คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ จึงได้เสนอนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 “ห้ามมิให้ขยายพื้นที่โครงการจัดที่ดินยกเว้นกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ ผลจากมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ยังมีผลบังคับใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ ยังมีผลต่อคนยากจนที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตป่า 2 ประการ คือ ประการแรก ให้มีการจำแนกประเภทที่ดินในเขตป่าเตรียมการสงวนหรือป่าไม้ถาวรเสียใหม่ ถ้าเป็นที่ดินทำกินของราษฎรและดินมีความเหมาะสมให้จำแนกออกซึ่งต่อมาได้กันพื้นที่เหล่านี้ออกจำนวน 11.23 ล้านไร่ มอบให้กรมที่ดิน กับ ส.ป.ก. นำไปจัดให้ราษฎร อีกประการหนึ่งก็คือเป็นการยุติการประกาศป่าสงวนแห่งชาติทับที่ทำกินของราษฎร

อย่างไรก็ตามในการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) ปี พ.ศ. 2528 ในบทบัญญัติมาตรา 16 ทวิ นั้น อธิบดีกรมป่าไม้มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรที่อยู่อาศัยมาก่อนวันประกาศพื้นที่เขตป่าเสื่อมโทรมสามารถยื่นคำร้องขออยู่อาศัยและทำประโยชน์ได้ไม่เกินยี่สิบไร่ต่อครอบครัว เป็นเวลาคราวละไม่เกินห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปีซึ่งเป็นการจัดที่ดินทำกินอีกประการหนึ่ง ที่เอื้ออำนวยให้กับกลุ่มคนยากจนที่ทำกินอยู่ในเขตป่า

แนวคิดการแก้ไขปัญหานี้ แนวทางหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 คืออนุมัติหลักเกณฑ์การช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่มคือ ชุมชนที่เกิดก่อนปี 2510 ให้ได้รับเอกสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2510 - 2518 ให้สิทธิทำกิน

ชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2518 อนุมัติให้เข้าอยู่อาศัย หรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

“แนวคิดดังกล่าวนี้ไม่มีผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

วันที่ 3 ธันวาคม 2528 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติโดยกำหนดให้มีป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศไทย โดยให้พื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 นั้น เป็นป่าไม้เศรษฐกิจร้อยละ 25 และป่าเพื่อการอนุรักษ์ร้อยละ 15

วันที่ 1 กันยายน 2530 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเรื่องนโยบายที่ดินซึ่งครอบคลุมนโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ เพื่อสังคม เพื่อการอนุรักษ์และความมั่นคง รวมทั้งนโยบายชาวเขา นโยบายนี้จัดว่าเป็นนโยบายที่กำหนดภาพรวมของการใช้ที่ดินทุกประเภท แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติมากนัก

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532 บทบัญญัติในมาตรา 26 (4) นั้นกำหนดไว้ว่า เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแปลงใด ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินแปลงนั้นมาใช้ปฏิรูปได้โดยไม่ต้องเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

ผลจากบทบัญญัตินี้ได้ปรากฏชัดเจนเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เรื่องการพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ และต่อมากรมป่าไม้ได้ส่งมอบที่ดินป่าสงวนแห่งชาติให้กับ ส.ป.ก. จำนวน 44 ล้านไร่เมื่อ พ.ศ. 2536

วันที่ 22 มกราคม 2534 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (คจก.)

เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2534 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เรื่องแผนพัฒนาการเกษตรและการปฏิรูปที่ดินในส่วนของแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน 5 ประการ และให้กระทรวงเกษตรและ

สหกรณ์จัดทำแผนปฏิบัติการเป็นเวลา 5 ปี โดยมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินตามแผนนี้ในรูปของ “กองทุนที่ดิน” และ 2535 ได้จัดสรรงบประมาณจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร จำนวน 1,000 ล้านบาท เพื่อให้ ธ.ก.ส. ใช้เงินจำนวนนี้ตลอดจนดอกเบี้ยที่ได้ไปใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของกองทุนที่ดินเพื่อเป็นรากฐานรองรับการจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” ขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายในเวลา 5 ปี

ต่อมาได้มีแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ธ.ก.ส. ในปี 2535 ในมาตรา 34 ทวิ ให้มีกองทุนขึ้นในธนาคาร เรียกว่า “กองทุนที่ดิน” เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านกรให้เงินกู้แก่เกษตรกรเพื่อนำไปจัดหาที่ดินทำกิน พัฒนาที่ดิน และประกอบอาชีพเกษตรกรของตนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องการจำแนกการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติขึ้น โดยจำแนกออกเป็น 3 โซน คือ

โซนที่เหมาะสมต่อการเกษตร (A)	จำนวน	7.22 ล้านไร่
โซนเศรษฐกิจ (E)	จำนวน	51.89 ล้านไร่
โซนอนุรักษ์ (C)	จำนวน	88.23 ล้านไร่
	รวม	147.34 ล้านไร่

วันที่ 10 มีนาคม 2535 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 19 จังหวัด คือ ลำปาง ดาก สุโขทัย เพชรบุรี อุตรธานี นครพนม สกลนคร มุกดาหาร เลย นครราชสีมา สระบุรี ลพบุรี ชลบุรี ระยอง ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง สุราษฎร์ธานี และตรัง โดยจำแนกเขตการใช้ประโยชน์เป็น 3 เขต คือ ป่าเพื่อการอนุรักษ์ (C) ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (E) และพื้นที่ป่าเหมาะสมต่อการเกษตร (A)

วันที่ 17 มีนาคม 2535 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องโครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือนที่ดินทำกินของราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรและเขตที่สาธารณะประโยชน์ ดังนี้

“โดยที่มาตรการในการแก้ไขปัญหาการถือครองในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรและที่สาธารณะประโยชน์ ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ เป็นการเปลี่ยนแปลง

หลักเกณฑ์มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 เรื่อง การช่วยเหลือราษฎรตามโครงการ เพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน ซึ่งแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม และจะมีผลกระทบต่อ การรักษาพื้นที่ป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาก จึงไม่อนุมัติให้ดำเนินการตามมาตรการฯ ที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้คงถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2526 โดยให้ กระทรวงมหาดไทยประสานกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป”

กระทรวงมหาดไทย เสนอคณะรัฐมนตรีให้เพิกถอนสถานที่ราชการ ชุมชนถาวร ศาสนสถาน สาธารณูปโภค ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ

วันที่ 28 กรกฎาคม 2535 คณะรัฐมนตรีมีมติยกเลิกโครงการจัดสรรที่ทำกินในป่าสงวนเสื่อมโทรมให้ราษฎรผู้ยากไร้ (ค.จ.ก) และให้มีโครงการอนุรักษ์ป่า และจัดที่ทำกินใหม่ให้กับประชาชน

วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องการพิจารณาแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ ผลจากมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ป่าโซน A และโซน E บางส่วนแก่กรมป่าไม้ รวม 44.28 ล้านไร่ ให้แก่ ส.ป.ก.

ถึงแม้ว่าการมอบพื้นที่ป่าไม้ให้แก่ ส.ป.ก. ไปจัดเป็นที่ดินทำกินจะมีใช้หลักการปฏิรูปที่ดินที่แท้จริง แต่เป็นการแก้ปัญหาการไร้กรรมสิทธิ์ในพื้นที่ป่าไม้ และเป็นการจัดที่ดินให้กับคนยากจนที่อยู่อาศัยในเขตป่าไม้ซึ่งมีปัญหาการไร้กรรมสิทธิ์มาเป็นเวลานานได้ยุติลงชั่วระยะเวลาหนึ่งหลังจากที่ได้มีความพยายามแก้ไขมาเป็นเวลาถึง 2 ทศวรรษ

เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2536 กระทรวงการคลังรายงานคณะรัฐมนตรีว่าปัญหาหนี้สินนอกระบบของเกษตรกรมีความรุนแรง หนี้สินดังกล่าวจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ตามลักษณะความจำเป็นและเงื่อนไขแห่งหนี้คือ

1. หนี้สินนอกระบบที่ดำรงอยู่ตามความจำเป็นของภาวะเศรษฐกิจท้องถิ่น เนื่องจากสถาบันการเงินไม่สามารถให้บริการอย่างทั่วถึง หนี้สินดังกล่าวมีลักษณะเกื้อกูลการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นตามสมควร

2. หนี้สินนอกระบบที่เกิดจากภาวะจำยอมของผู้กู้ อันเป็นผลมาจากความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพของครัวเรือน เช่น ค่ารักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายที่เร่งด่วนอื่นๆ หนี้สินประเภทนี้มีลักษณะเป็นการเอารัดเอาเปรียบอย่างมาก เช่น ดอกเบี้ยสูง ระยะเวลาชำระหนี้สั้น จึงไม่เป็นการยุติธรรมต่อผู้กู้ และเป็นปัญหาเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องแก้ไข

จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้จัดทำสำมะโนการเกษตรปี 2536 พบว่ามีเกษตรกรในประเทศไทยจำนวนทั้งสิ้น 5,604,864 ครัวเรือน ในจำนวนนี้มีหนี้สิน 2,424,665 ครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 43.26 ของครัวเรือนเกษตรทั้งหมด เกษตรกรดังกล่าวมีหนี้สินทั้งสิ้น 88,267 ล้านบาท โดยจำแนกเป็นหนี้สินนอกระบบ 13,648 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 15.8 ของหนี้สินทั้งหมด ในจำนวนหนี้สินนอกระบบ คาดว่าจะมีที่ดินเป็นหลักประกันอยู่ประมาณ 1 ใน 3 ของหนี้สินนอกระบบทั้งหมด หรือประมาณ 4,580 ล้านบาท

คณะรัฐมนตรี จึงมีมติเห็นชอบการแก้ไขปัญหานี้สินนอกระบบของเกษตรกรตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยให้ ธ.ก.ส. ปล่อยสินเชื่อตามข้อบังคับฉบับที่ 16 ว่าด้วยการให้เกษตรกรกู้ยืมระยะยาวเพื่อชำระหนี้สินเดิมซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 27 มิถุนายน 2511 ในวงเงิน 200 ล้านบาท

เมื่อสิ้นเดือนมีนาคม 2543 มีผู้กู้ตามข้อบังคับฉบับที่ 16 จำนวน 9,299 สัญญา วงเงินกู้ 912,989,447 บาท

เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2544 ได้มีการรายงานผลการดำเนินงาน กองทุนหมุนเวียนช่วยเหลือเกษตรกร และผู้ยากจนที่ดำเนินกิจการโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีอยู่ 3 กองทุน คือ

(1.) เงินทุนหมุนเวียนช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2528 ให้จ่ายได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1.1 ค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินของตนเอง และปรับปรุงคุณภาพที่ดิน ทั้งนี้ ต้องเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนเห็นว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน

1.2 ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน เกี่ยวกับกรณีข้อพิพาท เรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการเช่าที่ดิน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการดำเนินคดี

1.3 ค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนเกษตรกรและผู้ยากจนในการประกอบอาชีพให้มีรายได้สูงขึ้น

(2) กองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดปล่อยหนี้สินเดิมของเกษตรกรที่ยากจน พ.ศ. 2533 กองทุนหมุนเวียนนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

2.1 เพื่อไถ่ถอนที่ดินเกษตรกรมคินจากการขายฝาก หรือจำนอง โดยมีพฤติการณ์ว่าสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นจะหลุดเป็นของเจ้าหนี้ในที่สุด

2.2 เพื่อซื้อคืนที่ดินเกษตรกรมคินที่ได้สูญเสียสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ไปเนื่องจากการขายฝากหรือจำนอง

(3) กองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและที่ดิน พ.ศ.2536 กองทุนหมุนเวียนนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

3.1 เพื่อไถ่ถอนที่ดินคินจากการขายฝากหรือจำนอง โดยมีพฤติการณ์ว่าสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นจะหลุดเป็นของเจ้าหนี้หรือบุคคลอื่นในที่สุด

3.2 เพื่อชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมได้นำที่ดินหรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เจ้าหนี้อยึดถือไว้เป็นประกัน โดยมีพฤติการณ์ว่าสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นจะหลุดเป็นของเจ้าหนี้หรือบุคคลอื่นในที่สุด

3.3 เพื่อซื้อคืนที่ดินที่ได้สูญเสียสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ไป เนื่องจากการขายฝาก จำนอง หรือการกู้ยืม

3.4 เพื่อซื้อที่ดินจากการดำเนินงานของกองทุนหมุนเวียน หรือซื้อที่ดินตามสิทธิแห่งกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตั้งแต่เริ่มโครงการจนถึงปัจจุบัน (31 มีนาคม 2544) ได้มีการอนุมัติให้เกษตรกรและผู้ยากจนกู้ยืมทั้ง 3 กองทุน รวมทั้งสิ้นจำนวน 14,971 ราย จำนวนเงินที่อนุมัติ 1,863,060,993.22 บาท จำนวนที่ดินที่ช่วยเหลือเนื้อที่ 158,158 ไร่

ถึงแม้ว่าการมอบพื้นที่ป่าไม้จำนวน 44 ล้านไร่ ที่มีคนอยู่อาศัยและทำกินให้กับ ส.ป.ก ไม่จัดเป็นที่ดินทำกินเพื่อแก้ไขปัญหาการไร้กรรมสิทธิ์ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้แล้วก็ตาม แต่ปัญหาที่ดินทำกินมิได้สิ้นสุดลง

เมื่อเดือนมกราคม 2540 สมัชชาคนจนได้รวมตัวกันเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินอีกครั้งหนึ่ง โดยการเรียกร้องที่ดินทำกินที่อยู่ทั้งในป่าโซน E หรือป่าเศรษฐกิจที่ยังเหลืออยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้และป่าโซน C หรือป่านุรักษ์ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า รวมทั้งที่สาธารณประโยชน์ในจังหวัดต่างๆ ด้วย ซึ่งรัฐบาลโดยตั้งคณะกรรมการขึ้นมาแก้ไขทุกกรณี

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2540 แก้ไขปัญหาการอยู่ในเขตป่านุรักษ์ภาคเหนือ 19 กรณี 107 หมู่บ้านดังนี้

1. ให้ตั้งกรรมการพิสูจน์สิทธิ์ว่าอยู่ก่อนการประกาศป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตลุ่มน้ำชั้น 1) หรือไม่ถ้าพิสูจน์ได้ว่าอยู่มาก่อน ให้ทำการรับรองสิทธิ์ที่มั่นคง ในการอยู่อาศัยและ/หรือทำกิน โดยให้สิทธิ์ดังกล่าวตกทอดทางมรดกแก่ทายาทและห้ามจำหน่ายโอนไปยังบุคคลอื่น

2. ในระหว่างดำเนินการตามข้อ 1 ให้ยุติการอพยพไว้ก่อน

ต่อมาวันที่ 22 เมษายน 2540 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่อง มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติในภาพรวมทั้งประเทศ โดยแบ่งการแก้ไขปัญหาออกเป็น 4 ประเภทคือ (1) ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี (2) ป่าสงวนแห่งชาติ (3) ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) และป่าอนุรักษ์พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1, ชั้นที่ 2 และ (4) พื้นที่อื่นๆ เช่น พื้นที่สวนป่า มีมาตรการแนวทาง ดังนี้

“1.4.2 ให้กรมป่าไม้สำรวจจำนวนราษฎรและพื้นที่ที่ครอบครองให้ชัดเจน เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

1.4.3 ให้กรมป่าไม้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่จะให้ราษฎรอยู่อาศัยและหรือทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยให้คำนึงถึงความเหมาะสมในการดำรงชีพและให้มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและหรือสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ให้ทำขอบเขตให้ชัดเจนเป็นที่ทราบทั่วกันและห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด

1.4.4 ให้กรมป่าไม้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและตัวแทนราษฎรในพื้นที่กำหนดมาตรการเพื่อการอยู่อาศัย การทำประโยชน์อื่นๆ ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยรัฐจะสนับสนุนด้านการสาธารณสุขไป การพัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม ในกรณีที่รัฐจัดที่ทำกินให้ โดยให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเตรียมแผนงานรองรับ

1.4.5 ให้ตั้งกรรมการแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในแต่ละพื้นที่ประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายราชการและราษฎรที่มีปัญหาเกี่ยวข้องโดยตรง ฝ่ายละเท่าๆ กัน เพื่อทำการตรวจสอบ พิสูจน์เพื่อดำเนินการรับรองสิทธิการอยู่อาศัยทำกิน”

นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังมีมติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ยุทยานแห่งชาติทับลาน จ.นครราชสีมา กรณีให้ปรับแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน แล้วรับรองสิทธิการอยู่อาศัย/ทำกิน โดยออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01

คณะรัฐมนตรียังมีมติอีกครั้งตามคำเรียกร้องของสมัชชาคนจนกรณีป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และ 2) เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2540 ดังนี้

1. ภาคเหนือ กำหนดหลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิ์ คือ

1.1 บุคคลที่สามารถตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ์ ต้องเป็นบุคคลที่อาศัยอยู่หรือมีภูมิลำเนาในพื้นที่

1.2 วิธีการพิสูจน์ให้ใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- เอกสารราชการ เช่น สค.1 ภทบ.5 สำเนาทะเบียนบ้าน หรือหลักฐานอื่นๆ ที่แสดงว่าราษฎรอาศัย/ทำกินในพื้นที่มาก่อน
- ร่องรอยการทำประโยชน์ตามสภาพความเป็นจริง
- สิ่งปลูกสร้าง ไม้ผล ไม้ยืนต้น ฯลฯ
- การให้ปากคำของพยานบุคคลในชุมชน

2. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคตะวันออก แยกเป็น 2 เรื่องคือ

2.1 พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 มี 2 กรณี (ป่าเขาเตียน – เขาเขื่อนล้น กับป่าปากช่องหมูสี และป่าดงพญาเย็น จ.นครราชสีมา) โดยสรุปให้พิสูจน์ว่า ราษฎรอยู่มาก่อนการกำหนดพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 A และให้ ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 เป็นกรณีพิเศษโดยให้กำหนดมาตรการเสริมในการอนุรักษ์ดินและน้ำ

2.2 ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย (อุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) มี 13 กรณี โดยสรุป ให้เพิกถอนแนวเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายตามขั้นตอนและให้ ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวทั้ง 3 ฉบับ โดยมีการเปลี่ยนแปลงโดยมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มิถุนายน 2541 ซึ่งมีนโยบายในภาพรวม 4 เรื่อง คือ (1) จะไม่นำพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและป่าอนุรักษ์ตามมติ ครม. ไปทำการปฏิรูปที่ดิน (2) ทำการสำรวจพื้นที่ครอบครองและขึ้นทะเบียนผู้ครอบครอง (3) การตรวจสอบพิสูจน์ ใช้ภาพถ่ายทางอากาศร่วมกับพยานหลักฐานอื่นๆ (4) กำหนดเงื่อนไขการใช้พื้นที่

ทั้งนี้ได้มีเหตุผลประกอบการทบทวนเปลี่ยนแปลงดังนี้

1) กรณี มติ ค.ร.ม. 17 และ 29 เมษายน 2540

เป็นแนวทางปฏิบัติเฉพาะพื้นที่ภาคเหนือเป็นกรณีๆ แต่มติ ค.ร.ม. 22 เมษายน 2540 ใช้ทั่วประเทศ ฉะนั้นเพื่อมิให้เป็นทางเลือกปฏิบัติและสามารถใช้ได้ทั่วประเทศ จึงต้องยกเลิก

2) มติ ค.ร.ม. 17 เมษายน 2540

กำหนดให้พิสูจน์สิทธิว่าอยู่มาก่อนการประกาศป่าอนุรักษ์หรือไม่นั้นเนื่องจากระยะเวลาที่ประกาศป่าอนุรักษ์ค่อนข้างสั้น จะทำให้มีผลกระทบต่อบ้านอนุรักษ์มาก เพราะจะมีบุคคลเป็นจำนวนมาก ที่ต้องรัฐต้องยินยอมให้อยู่

3) มติ ค.ร.ม. 29 เมษายน 2540

เกณฑ์พิสูจน์สิทธิที่กำหนดให้ใช้หลักฐานเพียงอย่างเดียวหนึ่งนั้นจะทำให้เสียพื้นที่ป่าอนุรักษ์เป็นจำนวนมาก

4) มติ ค.ร.ม. 22 เมษายน 2540 (ภาพรวม)

กำหนดให้มีการสำรวจจำนวนบุคคลและพื้นที่ครอบครองให้ชัดเจนเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการ แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิ

5) มติ ค.ร.ม. เมษายน 2540

(จ. นครราชสีมา) กำหนดให้เพิกถอนอุทยานฯ ทับลาน และออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 โดยไม่ได้กล่าวถึงการตรวจสอบ, พิสูจน์สิทธิ นอกจากนั้นการเพิกถอนอุทยานฯ แล้วออกเอกสาร ส.ป.ก. ยังไม่เคยมีการปฏิบัติ หากนำไปใช้อาจเป็นตัวอย่างในพื้นที่อนุรักษ์อื่นๆ อีก

ตารางที่ ๑๑1 โครงการจัดที่ดินของรัฐ

หน่วยงาน	โครงการ	ที่มาแห่งอำนาจ
(1) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
(2) กรมส่งเสริมสหกรณ์	สหกรณ์นิคม	พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
(3) กรมประชาสัมพันธ์	นิคมสร้างตนเอง	พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ
(4) กรมที่ดิน	จัดที่ดินแปลงใหญ่/จัดที่ดินเล็ก	ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
(5) กรมป่าไม้	หมู่บ้านป่าไม้/ ส.ท.ก.	มติคณะรัฐมนตรี / พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
(6) กรมพัฒนาที่ดิน	จัดและพัฒนาที่ดิน	มติคณะรัฐมนตรี/มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ
(7) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	หมู่บ้านสวนป่า	มติคณะรัฐมนตรี
(8) กรมชลประทาน	จัดที่ดินเพื่อการอพยพราษฎรออกจากเขตน้ำท่วม เนื่องจากการสร้างเขื่อน	มติคณะรัฐมนตรี / ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
(9) สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	หมู่บ้านสหกรณ์	มติคณะรัฐมนตรี
(10) สำนักนโยบายและแผนกระทรวงมหาดไทย	จัดตั้งหมู่บ้านตัวอย่าง	คำสั่งนายกรัฐมนตรี
(11) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบุรี	จัดสรรที่ดินดอนขุนห้วย จังหวัดเพชรบุรี	ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497
(12) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	จัดที่ดินเพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตน้ำท่วมเนื่องจากการก่อสร้างเขื่อน	มติคณะรัฐมนตรี/มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ
(13) องค์การส่งเสริมการค้าผ่านศึก	นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึก	มติคณะรัฐมนตรี/มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ
(14) ก.ร.ป.กลาง	จัดที่ดินในเขตพื้นที่เพื่อความมั่นคง	มติคณะรัฐมนตรี/มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ
(15) กรมราชทัณฑ์	ทัณฑสถานหนองไผ่	-
(16) สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง	จัดรูปที่ดิน	พ.ร.บ. จัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2517