

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ

ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตทางการเกษตร เป็นแหล่งที่ทำให้เกิดรายได้และปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์ อาทิ อาหาร ยารักษาโรค เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะประเทศที่เป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพทำการเกษตร ที่ดินจึงมีความสำคัญต่อการประกอบอาชีพเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตามที่ดินของแต่ละประเทศมีอยู่อย่างจำกัด แต่ประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การทำมาหากินของมนุษย์ย่อมหลีกเลี่ยงการกระทบกระทั่งเพื่อแย่งชิงที่ดินกันไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ผลิตเพื่อยังชีพเป็นการผลิตในเชิงพาณิชย์มากขึ้นจนถึงการผลิตเพื่อการส่งออก จึงจำเป็นต้องใช้ที่ดินมากขึ้น การจัดการเรื่องที่ดินจึงเป็นปัญหาสำคัญและเป็นปัญหาใหญ่ของโลก

สำหรับประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศเกษตรกรรม ที่ดินจึงเป็นปัจจัยหลักในการผลิตสินค้าทางการเกษตรเพื่อเลี้ยงประชากรในประเทศและเป็นสินค้าส่งออก คำจูนระบบเศรษฐกิจของประเทศตลอดมา แม้กระทั่งเกิดวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศ ภาคการเกษตรก็ยังเป็นแหล่งรองรับแรงงานที่ถูกเลิกจ้างจากภาคอุตสาหกรรมได้ ช่วยบรรเทาความยากจนตลอดจนใช้เป็นเงื่อนไขเพื่อลดปัญหาทางสังคมและปัญหาทางการเมือง ที่ดินจึงมีความสำคัญต่อประชากรของประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง จากสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ที่ดินมีปริมาณจำกัดแต่ประชากรของประเทศเพิ่มขึ้น เป็นเหตุให้เกิดปัญหาในเรื่องของที่ดินทำกิน

บุญเลิศ (2540 : 58) อ้างถึงบทสรุปการศึกษาเรื่องผลกระทบของงานวางแผนครอบครัวต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของ ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ แห่งสำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ดังนี้ “เนื่องจากประชากรเป็นทั้งผู้บริโภคและผู้ผลิตพร้อมๆ กัน ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉะนั้นไม่ว่าประชากรจะอยู่ในฐานะใดก็ตาม การเพิ่มของประชากรย่อมหมายถึง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เพิ่มขึ้น จากข้อมูลที่ได้จากกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะเห็นได้ว่าเมื่อประชากรเพิ่มขึ้นจำนวนที่ดินที่ใช้ในการเกษตรก็จะเพิ่มขึ้นและพื้นที่ป่าไม้จะลดลงเรื่อยๆ และสมมติว่าถ้าไม่สามารถจะลดอัตราการเพิ่มของประชากรให้ต่ำกว่าร้อยละ 1.6 ต่อปีได้อีก ก็พอจะประมาณจำนวนประชากรในอนาคตได้ว่าใน พ.ศ. 2533 ประเทศไทยจะมีประชากรประมาณ 55.2 ล้านคน และหลังจากนั้นจะมีประชากรเพิ่มขึ้นปีละประมาณ 1 ล้านคน จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2543 จะมีประชากรประมาณ 66 ล้านคน แต่ต่อจากนั้นไปจำนวนเพิ่มแต่ละปีจะมากกว่า 1 ล้านคนและเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เพราะฐานประชากรที่เพิ่ม ในขณะที่เดียวกันการที่จะให้ประชากรมีมาตรฐานการครองชีพและความเป็นอยู่เท่ากับปัจจุบันภายใต้

ระดับการพัฒนาในปัจจุบัน เราจะต้องมีที่ดินที่ใช้ในการเกษตรเพิ่มขึ้นจาก 141.1 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2533 เป็น 154.5 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2538 และเป็น 291 ล้านไร่ใน พ.ศ. 2573 ซึ่งประเทศไทยจะมีประชากรประมาณ 112 ล้านคน ซึ่งสถานะเช่นนี้จะเป็นไปได้ในเมื่อประเทศมีที่ดินอยู่ทั้งหมดเพียง 322 ล้านไร่เท่านั้น” จะเห็นได้ว่าปัญหาที่ดินทำกินของประเทศไทยจะยังคงมีอยู่ตลอดไป

สภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน จากการสำรวจของกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยพบว่า ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2541 ประเทศไทยมีประชากรรวมทั้งสิ้น 61,466,178 คน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2543 ก : 1) ขณะที่เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรจำนวน 132.479 ล้านไร่หรือคิดเป็นร้อยละ 41.31 และเนื้อที่ป่าไม้ทั้งหมดมี 82.178 ล้านไร่หรือคิดเป็นร้อยละ 25.62 และอื่นๆ 106.04 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 33.07 กองวิชาการและแผนงาน ส.ป.ก. (2543:4) จะเห็นได้ว่าเนื้อที่ของประเทศทั้งหมด 322.697 ล้านไร่ ถูกใช้ไปทั้งสิ้น 238.679 ล้านไร่ ที่เหลือเป็นป่าไม้เพียง 82.175 ล้านไร่ ดังนั้นไม่สามารถขยายพื้นที่เพื่อทำการเกษตรต่อไปได้อีกแล้ว แม้ว่าพื้นที่ประเทศไทยจะถูกใช้ไปมากมายแล้วก็ตามก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาของเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้ ศ.ดร.โสภณ ทองปาน ได้อภิปรายในการสัมมนาเรื่องทิศทางการเกษตรไทย เพื่อแก้ไขเศรษฐกิจชาติ ว่า “การถือครองที่ดินในปัจจุบันเฉลี่ยทั้งประเทศ 25 ไร่ ภาคตะวันออกเฉลี่ยเหนือ 22 ไร่ ภาคเหนือ 22 ไร่ ภาคกลาง 29 ไร่ ภาคใต้ 22 ไร่ แต่การกระจายการถือครองที่ดินเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้คนยากจน คนที่มีที่ดินไม่ถึง 20 ไร่ มีครัวเรือนเกษตรกรร้อยละ 53 ครึ่งหนึ่งของเกษตรกร คิดเป็นเนื้อที่รวมแค่ร้อยละ 21 ของประเทศและที่มีที่ดินมากกว่า 40 ไร่ มีประชากร เพียงร้อยละ 18 แต่มีที่ดินครึ่งหนึ่งของประเทศคือร้อยละ 47 และที่มีมากกว่า 60 ไร่ มีครัวเรือนเพียงร้อยละ 7 แต่มีที่ดินเกือบร้อยละ 30 ของประเทศ” สยามคมเศรษฐศาสตร์เกษตรแห่งประเทศไทย (2541:53) และจากการรับแจ้งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจำนวน 50 อำเภอ ปี 2519-2522 พบว่าร้อยละ 94 ของเจ้าของที่ดินทั้งหมดมีที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าหากนำเอาเนื้อที่ของเจ้าของที่ดินเหล่านี้มารวมกันจะพบว่ามีเพียงร้อยละ 69 ของที่ดินทั้งหมด ในทางตรงกันข้ามร้อยละ 6 ของเจ้าของที่ดิน มีที่ดินถึงร้อยละ 31 ในจำนวนนี้มีเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเกินกว่า 1,000 ไร่ขึ้นไป มีถึง 90 รายในจำนวนทั้งสิ้น 441,982 ราย ที่มาแจ้งการถือครองที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2542) จะเห็นได้ว่าเกษตรกรถือครองที่ดินยังกระจุกอยู่ในหมุ่ นายทุนที่ดินและไม่ได้ทำประโยชน์ด้วยตนเอง ส่วนมากจะให้เกษตรกรเช่าเพื่อการเกษตร ซึ่งเนื้อที่เช่าเพื่อการเกษตรทั้งประเทศมีประมาณ 16 ล้านไร่ใน ปี 2535 เกือบครึ่งหนึ่งอยู่ในภาคกลาง อีกประมาณ 1 ใน 3 อยู่ในภาคเหนือตอนล่าง ในด้านค่าเช่าที่ดินไม่ว่าจะเก็บเป็นผลผลิตหรือเงินสด เจ้าของที่ดินยังมีรายได้สูงสุด รองลงมาได้แก่ผู้เช่าบางส่วนและผู้เช่าทั้งหมดตามลำดับ ดร.สุทธิพร (2540 : 4-5) นอกจากนี้ที่ผู้เช่าที่ดินถูกเอาเปรียบในอัตราค่าเช่าที่ดินและยังถูกบอกละเมิดให้เช่าที่ดินอย่างไม่เป็นธรรม และเป็นปัญหาที่รัฐบาลต้องเข้ามาแก้ไข

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกระบวนการหนึ่งที่รัฐบาลนำมาเป็นนโยบายในการแก้ปัญหาซึ่งจากอดีตเมื่อเริ่มมีการใช้พระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตั้งแต่มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อปี พ.ศ. 2518 เป็นการแก้ไขปัญหาให้แก่เกษตรกรภาคกลาง ที่ต้องสูญเสียที่ดินทำกิน รัฐบาลมีนโยบายในการแก้ปัญหาโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยการซื้อที่ดินของเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ใช้ทำประโยชน์ นำมาให้เกษตรกรได้เช่าและเช่าซื้อตามลำดับ และให้มีการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกรซึ่งถือว่าเป็นปรัชญาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างแท้จริง เพราะเป็นการกระจายสิทธิการถือครองจากผู้ที่มีที่ดินมากเกินไปเกินกว่าที่จะทำประโยชน์ด้วยตนเองหรือไม่ได้ทำประโยชน์ นำมาให้ผู้ที่ไร้ที่ดินทำกินที่มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการตรากฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทำอย่างรีบเร่งในช่วงเวลาจำกัด เมื่อนำมาใช้ปฏิบัติก็ย่อมมีปัญหาอุปสรรคทั้งในการตีความบัญญัติในมาตราต่างๆ และการปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎหมาย การแก้ไขกฎหมายจึงเป็นการทำให้กฎหมายปฏิรูปที่ดินสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งได้แก้ไขมาแล้วรวม 2 ครั้ง การแก้ไขกฎหมายครั้งแรกคือ ในปี พ.ศ. 2519 หลังจากการประกาศใช้เป็นระยะเวลา 1 ปีสาระสำคัญของการแก้ไขได้แก่ ให้มีรัฐมนตรีจากสามกระทรวงหลักคือ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามกฎหมายและแก้ไขการออกพันธบัตรการชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้น ครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2532 หลังจากได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาระยะหนึ่งแล้ว พบว่ายังมีอุปสรรคทำให้งานปฏิรูปที่ดินไม่อาจดำเนินการได้เท่าที่ควร รัฐบาลซึ่งได้ผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินอีกครั้ง และได้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2532 โดยมีสาระสำคัญของการแก้ไขคือ ขยายขอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้น ให้สามารถช่วยเหลือผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้และอาจจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย เพื่อให้งานดำเนินไปครบวงจรของภาคเกษตรกรรม มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

นอกจากนั้นยังได้แก้ไขให้ ส.ป.ก. สามารถซื้อที่ดินจากผู้สมัครใจขายที่ดินให้ทั้งแปลงได้ และปรับปรุงวิธีการให้สามารถนำเอาที่ดินของรัฐมาปฏิรูปที่ดิน โดยมีแนวทางที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้น ในกรณีที่มีผู้บริจาคที่ดินให้เพื่อการปฏิรูปที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ก็สามารถจัดที่ดินได้โดยไม่จำเป็นต้องประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ในขั้นการจัดที่ดินให้เกษตรกร กำหนดให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้มา จัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่า เช่าซื้อ ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กำหนด โดยให้สิทธิเพิ่มเติมบางประการแก่ผู้ที่ครอบครองที่ดินของรัฐ อยู่ก่อนเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด และที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มา ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้และที่ดินเหล่านี้สามารถขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินได้ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ ซึ่งเป็นวิธีการจูงใจเพื่อให้เกษตรกรได้ชำระค่าเช่า เช่าซื้อที่ดิน และข้อสังเกตในการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปี พ.ศ. 2532 มาตรา 25 ทวิ (4) ได้ให้ความสำคัญกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กล่าวคือ การได้มาซึ่งที่ดินที่ได้มาจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งขณะนั้น นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้รับผิดชอบกำกับดูแลสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หลังจากนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี สถานการณ์ที่ดินมีการซื้อขายที่ดินค่อนข้างสูง และราคาค่อนข้างแพงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนทำให้กรรมที่ดินต้องปรับราคาประเมินสูงขึ้นให้ใกล้เคียงกับราคาตลาด มีผลกระทบสองประการกับการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างมาก กล่าวคือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่สามารถซื้อที่ดินเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ เนื่องจากราคาแพงเมื่อจัดให้แก่เกษตรกรไปแล้วไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมแล้วผ่อนชำระค่าเช่าและเช่าซื้อได้ ประการที่สอง เกษตรกรยอมขายที่ดินของตนเองแล้วไปบุกรุกป่าสงวนเพิ่มขึ้น จะเห็นได้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2534 พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็วในอัตราร้อยละ 0.61 ของพื้นที่ทั้งหมด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2541 : 3) หลังจากเลือกตั้งครั้งใหม่ในปี พ.ศ. 2536 นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อีกครั้งหนึ่ง ได้ประกาศนโยบายว่าจะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ปีละ 4 ล้านไร่ กองวิชาการและแผนงานสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2538 : 12) ซึ่งขณะนั้นสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมดำเนินงานมาตั้งแต่ปี 2518 - 2536 ได้เพียง 3.3 ล้านไร่เท่านั้น จากการประกาศเป็นนโยบายปีละ 4 ล้านไร่ ขณะที่เจ้าหน้าที่และเครื่องมือต่างๆ มีเท่าเดิมทำให้ทุกจังหวัดรีบเร่งทำการรังวัดที่ดิน ซึ่งผลสุดท้ายเกิดความผิดพลาดตามมา จนเป็นเหตุให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งรัฐบาลต่อๆ มาได้ทบทวนการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินให้มีความรอบคอบมากขึ้น และเน้นการพัฒนาพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินแทน

จากเหตุการณ์ที่ผ่านมาในอดีต การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่รัฐบาลหวังว่าจะเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรที่ไร้ที่ดินทำกินหรือมีน้อย ให้มีที่ดินทำกิน

เป็นของตนเอง และเพียงพอต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีรายได้พอเพียงแก่การครองชีพ แต่ปัจจุบันเกษตรกรก็ยังมีปัญหาเรื่องที่ดินทำกินเหมือนเดิม มีการเรียกร้องขอที่ดินทำกินมาโดยตลอด หากพิจารณาจากการดำเนินงานที่ผ่านมา สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้จัดที่ดินในที่ดินของรัฐเป็นเนื้อที่ 11,891,219 ไร่ จำนวนครัวเรือนเกษตรกรที่ได้รับ 688,629 ครัวเรือน จัดที่ดินในที่ดินเอกชนเนื้อที่ 366,562 ไร่ จำนวนครัวเรือนเกษตรกรที่ได้รับ 22,776 ครัวเรือน และจัดที่ดินในลักษณะอื่นๆ อีก 44,074 จำนวนครัวเรือนเกษตร 3,278 ครัวเรือน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2543 ข : 41) รวมจัดที่ดินทั้งสิ้น 12,301,655 ไร่ จำนวนครัวเรือน 714,683 ครัวเรือน ซึ่งจะเห็นได้ว่าร้อยละ 96.66 เป็นการจัดที่ดินในที่ของรัฐ และเป็นการจัดที่ดินตามการถือครองเดิม ไม่มีการบุฟ่งแบ่งแปลงใหม่ทำให้ไม่มีที่ดินเหลือสำหรับผู้ไม่มีที่ดินทำกิน จึงไม่เป็นการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรที่ไร้ที่ดิน สิ่งเหล่านี้จะเป็นตัวชี้วัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะสัมฤทธิ์ผลตามนโยบายของรัฐหรือไม่ ศาสตราจารย์ ดร.ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ (2542) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินไว้ว่า “แม้ว่าจะมีการปฏิรูปที่ดินมาแล้วเป็นเวลา 20 ปี แต่ปัญหาการเช่าที่ดินของเกษตรกรก็ยังคงมีความรุนแรงยิ่งขึ้นตลอดมา เพิ่มจากร้อยละ 11 ของพื้นที่การเกษตรทั้งหมดเป็นร้อยละ 12 ในช่วงเวลาของการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งอันที่จริงควรจะขจัดปัญหาการเช่าที่ดินการเกษตรได้ จำนวนของผู้ไร้ที่ดินทำกินก็คงจะมีมากขึ้นด้วย และสัดส่วนของผู้ถือครองที่ดินขนาดใหญ่เพิ่มขึ้น การถือครองที่ดินสูงกว่า 140 ไร่ เพิ่มจากร้อยละ 0.4 ใน พ.ศ. 2521 เป็นร้อยละ 5.7 ใน พ.ศ. 2536 ”

จะเห็นได้ว่า การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยยังไม่ประสบผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม แม้ว่าจะมีการนำที่ดินของรัฐ ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้วมาดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรอย่างมากมายก็ตาม เป็นเพียงการแก้ไขปัญหามูลกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินที่แท้จริง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2543 ก : 101-103) ได้สรุปแนวทางในการปรับกระบวนการปฏิรูปที่ดินตามที่มีการประชุมสัมมนาของเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ระดับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในช่วงปี พ.ศ. 2541 – พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

(1) เป้าหมายในการจัดที่ดินโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน คือ เกษตรกรผู้เช่าหรือผู้รับจ้างในภาคเกษตร ซึ่งเป็นเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ส่วนผู้ที่ถือครองในที่ของรัฐ หรือผู้บุกรุกป่าสงวนที่เสื่อมโทรมนั้น ให้ลดขนาดการถือครองของผู้ถือครองที่ดินของรัฐอยู่เดิมและนำที่ดินมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริงพร้อมกับการแก้ไขค่านิยม คำว่า “เกษตรกร” หรือเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้แก่ผู้ถือครองที่ดินของรัฐ ซึ่งได้ลงทุนประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้น ไว้ให้ชัดเจน

(2) จัดซื้อที่ดินในที่ห่างไกลเมือง เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดซื้อที่ดินโดยให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินที่เจ้าของที่ดินประสงค์จะขายให้ได้ โดยไม่ต้องรอให้มีตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งต้องใช้เวลาในการดำเนินการ

(3) ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 39 ปรับปรุงข้อจำกัดสิทธิในที่ดินให้เหมาะสม โดยแยกตามลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น การแบ่งแยกหรือโอนให้ได้ แต่ขนาดที่ดินที่แบ่งแยกจะต้องเพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรม การคอกทอดทางมรดก ให้คอกทอดแก่ทายาทโดยธรรมเพียงคนเดียว ขนาดการถือครองรวมเนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่ การใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเกษตรเท่านั้น เป็นต้น

(4) ให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้มากขึ้น ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดที่ดิน การติดตามการทำประโยชน์ การวางแผนพัฒนาในด้านต่างๆ

อย่างไรก็ตามแนวทางดังกล่าวไม่ได้แสดงให้เห็นว่า เกษตรกรผู้ยากไร้จะได้ที่ดินเป็นของตนเองได้อย่างไร ในกรณีที่ดินของรัฐหากผู้ถือครองเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ในความเป็นจริงเกษตรกรคงไม่กล้าเข้าไปทำกินในที่ดินที่ถูกลดขนาดของผู้มีอิทธิพลนั้นได้ และกรณีที่ดินเอกชน เกษตรกรจะต้องชำระค่าเช่าซื้อที่ดินได้จึงจะสามารถเป็นเจ้าของที่ดินนั้นได้ แต่ยังไม่มีการกล่าวถึงเรื่องนี้ให้ชัดเจน

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น พอที่จะสรุปได้ว่า ที่ดินยังเป็นปัจจัยสำคัญต่อการประกอบอาชีพของคนไทย ปัญหาที่เกิดขึ้นที่เกี่ยวกับที่ดินในสังคมไทยปัจจุบันนี้ คือ การไม่กระจายการถือครองที่ดิน การไร้ที่ดินทำกินของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรที่ไม่เป็นธรรม ผลผลิตและราคาเฉลี่ยของพืชผลตกต่ำ ทำให้รายได้จากการเกษตรต่ำและขาดเสถียรภาพก่อให้เกิดปัญหาหนี้สินของเกษตรกร การสูญเสียกรรมสิทธิในที่ดิน และการบุกรุกทำลายป่า รวมทั้งการขาดแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินอันเหมาะสมต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร เป็นเหตุให้รัฐบาลนำกระบวนการปฏิรูปที่ดินมาใช้เป็นเครื่องมือที่จะแก้ไขปัญหา แต่จากการปฏิรูปที่ดินในช่วงเวลาที่ผ่านมาการดำเนินการถูกต้องตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินหรือไม่ กล่าวคือ จัดที่ดินให้เกษตรกรผู้ยากไร้และไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และมีผลสัมฤทธิ์บ้างปลายตามปรัชญาของการปฏิรูปที่ดินหรือไม่ ซึ่งมีเครื่องชี้วัดคือ เกษตรกรมีความมั่นคงในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ในที่ดินที่ได้รับและมีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีพอยู่ได้ในสังคม

การปฏิรูปที่ดินเอกชนเป็นกระบวนการปฏิรูปที่ดินในที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ ได้แก่ โฉนดที่ดิน น.ส. 3 ก. ซึ่งจะเป็นกระบวนการปฏิรูปที่ดินที่จะมีบทบาทมากขึ้น เพราะวาในอนาคตต่อไปอีกไม่นาน การปฏิรูปที่ดินในที่ของรัฐจะหมดไปตามเนื้อที่ที่มีอยู่อย่างจำกัด และเป็นการปฏิรูปที่ดินที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง กล่าวคือ มีการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินของผู้ที่ถือครองที่ดินไว้เกินกว่ากำลังตนเองจะทำประโยชน์บนผืนดินเหล่านั้นได้ และส่วนมากเป็นพื้นที่ที่คัดเลือกแล้วว่าเหมาะสมทางด้านการเกษตร ซึ่งถูกปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าโดย ส.ป.ก. นำที่ดินเหล่านั้นมาปฏิรูปที่ดินด้วยการ จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินแล้วแต่กรณีแล้วนำมาจัดสรรแบ่งแปลงเพื่อให้เกษตรกรได้เช่าและเช่าซื้อ และให้มีการพัฒนา

แบบเบ็ดเสร็จครบวงจร โดยเน้นการพัฒนาตนเองของเกษตรกรเป็นหลัก เพื่อให้เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองในโอกาสต่อไปได้ การศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ จึงเป็นการศึกษาการปฏิรูปที่ดินเอกชน โดยเปรียบเทียบการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเอกชน 2 จังหวัด เพื่อหาวิธีการแก้ไขปัญหาคำขอปรับปรุงการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเอกชน ให้มีการดำเนินงานเป็นรูปธรรม กล่าวคือ เกษตรกรจะเป็นเจ้าของที่ดินได้อย่างไร และจะประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินที่ได้รับให้มีความมั่นคงถาวรได้อย่างไร

ในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเอกชนจำนวน 9 จังหวัด จังหวัดลำพูนเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีการปฏิรูปที่ดินเอกชน ซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 มีพื้นที่ดำเนินการในท้องที่อำเภอป่าซางอำเภอเดียว รวมเนื้อที่ 6,907 ไร่ มีเกษตรกรได้รับการจัดที่ดินทำกิน จำนวน 614 ครอบครัว โดยแยกเป็นเกษตรกรผู้เช่าจำนวน 447 ครอบครัว และเกษตรกรผู้เช่าซื้อจำนวน 267 ครอบครัว สภาพพื้นที่เป็นที่ดอนการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่ปลูกไม้ผลเป็นหลัก และอีกจังหวัดหนึ่งที่มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเอกชน ซึ่งอยู่ในเขตภาคเหนือตอนล่างและมีขนาดเนื้อที่และประชากรของจังหวัดใกล้เคียงกันกับจังหวัดลำพูน คือ จังหวัดอุตรดิตถ์ ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 ในท้องที่อำเภอตรอน รวมเนื้อที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน 1,183 ไร่ มีเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน 77 ครอบครัว ยังไม่มีเกษตรกรทำสัญญาเช่าซื้อที่ดิน ลักษณะพื้นที่เป็นที่ลุ่มทำนาได้ฤดูเดียว ทั้ง 2 พื้นที่นี้เกษตรกรยังไม่สามารถได้รับที่ดินเป็นของตนเอง ซึ่งการที่จะได้รับที่ดินมาเป็นของตนเอง เกษตรกรจะต้องชำระค่าเช่าซื้อที่ดินครบตามสัญญา การศึกษาครั้งนี้จะเป็นการศึกษานเปรียบเทียบการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชนทั้ง 2 พื้นที่ เพื่อทราบปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหา ตลอดจนแนวทางการพัฒนาในการปรับกระบวนการปฏิรูปที่ดินเอกชน ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเอกชน
- 1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาของการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเอกชน
- 1.2.3 เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเอกชน

## 1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับ

เพื่อใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเอกชน ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงในปัจจุบัน

#### 1.4 สมมุติฐานของการวิจัย

เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเอกชน จังหวัดลำพูนและจังหวัดอุดรดิตถ์ ได้รับผลการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเอกชนที่มีขั้นตอนอย่างเดียวกันย่อมมีผลลัพธ์ที่ไม่แตกต่างกัน

#### 1.5 ขอบเขตในการวิจัย

##### 1.5.1 ขอบเขตของเรื่องการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเอกชนของจังหวัดลำพูนและจังหวัดอุดรดิตถ์ ซึ่งประกอบด้วยวิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการ ภูมิประเทศในเขตปฏิรูปที่ดินเอกชน โดยเปรียบเทียบผลที่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเอกชนทั้ง 2 พื้นที่ได้รับ และความคิดเห็นของเกษตรกรเพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการปรับกระบวนการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเอกชน

##### 1.5.2 วิธีการรวบรวมข้อมูล

(1) การเก็บข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยรวบรวมข้อมูลเอกสารจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐาน

(2) แบบสอบถาม (Questionnaire) เพื่อใช้ในการสัมภาษณ์เกษตรกรตัวอย่างโดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน

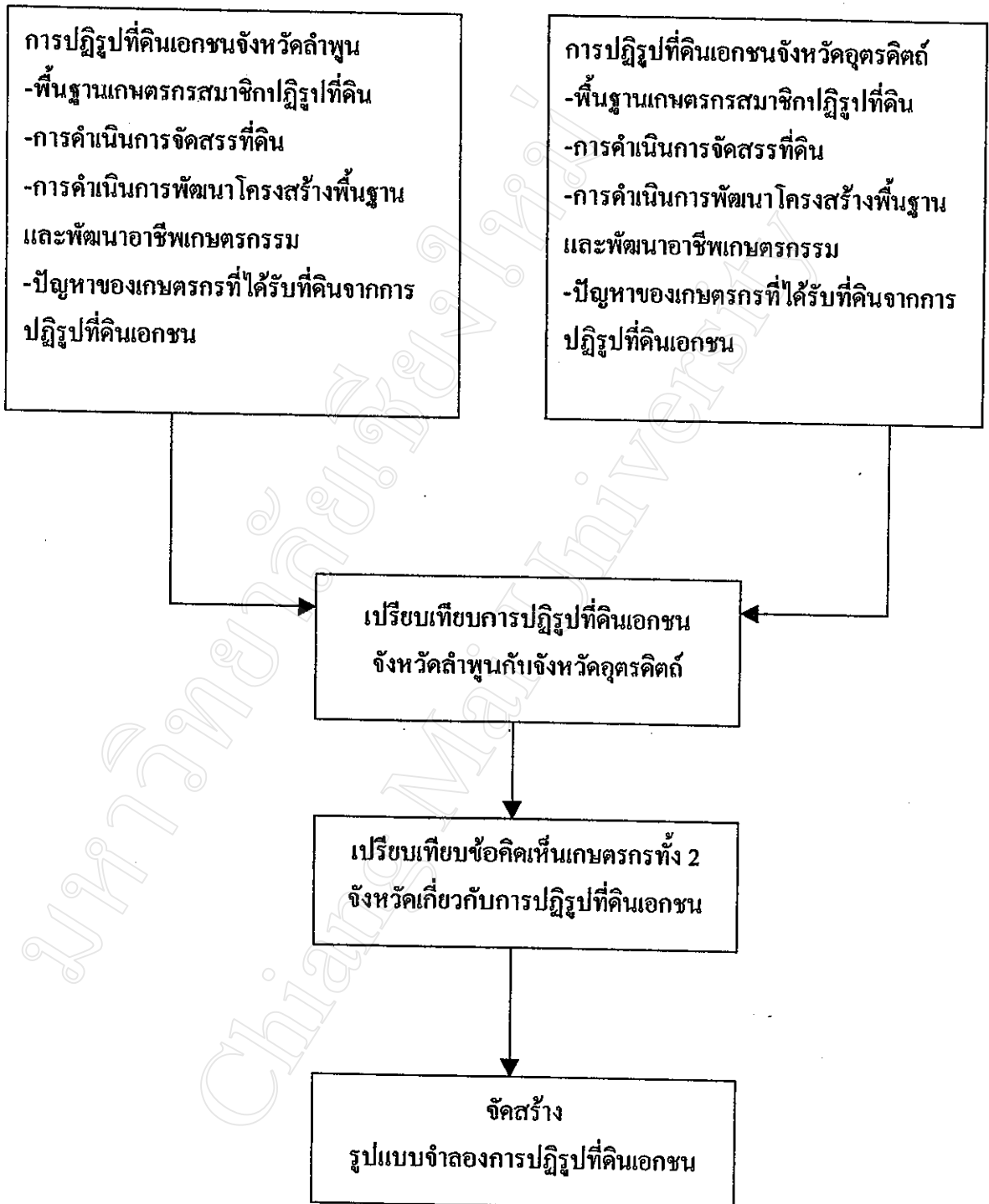
ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเอกชนทั้ง 2 จังหวัด

ส่วนที่ 2 ข้อมูลผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเอกชนทั้ง 2 จังหวัด

ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นของเกษตรกรเพื่อนำไปสู่แนวทางปรับปรุงการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเอกชน



## 1.5.3.กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย



## 1.6.นิยามศัพท์

(1) การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการครอบครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้นสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

(2) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) หมายถึง องค์การของรัฐมีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่มีหน้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(3) เขตปฏิรูปที่ดิน หมายถึง เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(4) เกษตรกร หมายถึง ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจน หรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรหลานของเกษตรกรบรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดัง

(5) เกษตรกรจังหวัดลำพูน หมายถึง เกษตรกรที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินจากที่ดินเอกชนจังหวัดลำพูน

(6) เกษตรกรจังหวัดอุดรดิตถ์ หมายถึง เกษตรกรที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเอกชนจังหวัดอุดรดิตถ์

(7) ที่ดินเอกชน หมายถึง ที่ดินที่รัฐได้มาโดยการซื้อหรือบังคับซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินที่เสนอขายหรือถูกบังคับให้ขาย

(8) เนื้อที่ที่จัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ หมายถึง พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่จัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในทางการเกษตร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เนื้อที่ถือครองทำการเกษตรในที่ดินเอกชน โดยการเช่าหรือเช่าซื้อ

(9) ค่าเช่าซื้อที่ดิน หมายถึง เงินสดสำหรับชำระค่าเช่าซื้อที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้รับจากเกษตรกร ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดิน

(10) จัดเกษตรกรลงแปลง หมายถึง การอนุญาตให้เกษตรกรที่ผ่านกระบวนการคัดเลือกตามระเบียบเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้แบ่งเป็นแปลงเกษตรกรรมตามความเหมาะสมแล้ว

(11) ผู้เช่าซื้อ หมายถึง เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ซึ่งได้ทำสัญญาเช่าซื้อกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม