

ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย



1. ความเป็นมาของการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในรูปแบบต่าง ๆ

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรซึ่งได้เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2518 ก่อนหน้านั้นในประเทศไทยได้มีการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในหลายรูปแบบแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ และวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดที่ดินนั้น ๆ ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะหน่วยงานที่มีการจัดที่ดินอย่างกว้างขวางเท่านั้น โดยกล่าวถึง วัตถุประสงค์ที่ดินที่นำมาดำเนินการ การคัดเลือกสมาชิก และการให้กรรมสิทธิ์

1. กรมส่งเสริมสหกรณ์ ดำเนินการจัดที่ดินในรูปแบบสหกรณ์นิคม

สหกรณ์นิคมกสิกรรมได้จัดตั้งขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2481 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ซึ่งเป็นการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรครั้งแรกในประเทศไทย ต่อมาการดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์นิคมได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485, 2504 และ 2511 ตามลำดับ การจัดตั้งสหกรณ์นิคม คือ การที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการจัดหาที่ดินเพื่อนำมาปรับปรุงแล้วจัดสรรให้แก่ราษฎรที่ประกอบอาชีพทางการเกษตร โดยจัดบริการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้ด้วย และในขั้นสุดท้ายจะดำเนินการรวบรวมราษฎรที่ได้รับคัดเลือกเข้าอยู่ในนิคมจัดตั้งสหกรณ์ขึ้น เพื่อเป็นสื่อกลางในการผลิตและจำหน่ายแจกผลผลิตผลโดยสมาชิกเป็นผู้ดำเนินการเอง เพื่อเป็นการผนึกกำลังกันอย่าง

มั่นคงในการประกอบอาชีพ¹

ที่ดินที่นำมาจัดสรรให้แก่วรรณจำแนกออกได้ดังนี้

1. ที่ดินซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอาศัยพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 จำแนกเป็นที่จัดสรรเพื่อการเกษตรที่มีมูลค่าทางปรับปรุงให้เหมาะแก่การเพาะปลูกไถและมอบให้กรมส่งเสริมสหกรณ์นำมาดำเนินการ
2. ที่ดินซึ่งกรมส่งเสริมสหกรณ์จัดซื้อจากองค์การหรือเอกชน ซึ่งมีเอกสารสิทธิถูกต้องโดยอาศัยประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และนโยบายของรัฐบาลในเรื่องจัดหาที่ดินให้ราษฎร
3. ที่ป่าเสื่อมโทรมเพราะราษฎรบุกรุกเข้าไปอยู่อาศัยทำกินจำนวนมากจนยากที่จะสร้างสวนป่าได้แล้ว
4. ที่ดินที่ได้มาโดยการบังคับซื้อตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
5. ที่ดินที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานให้กรมส่งเสริมสหกรณ์จัดให้ราษฎร

เนื่องจากการได้ที่ดินมาจัดให้ราษฎรมีหลายประเภท สหกรณ์นี้จึงแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ตามความมุ่งหมายของการจัดสรรที่ดินและการได้มาซึ่งที่ดินที่จัดสรรนั้น

¹ กรมส่งเสริมสหกรณ์, การจัดสรรที่ดินให้ราษฎรโดยวิธีการสหกรณ์นิคม (กรุงเทพฯ : กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2519), หน้า 3-6.

1. สหกรณ์นิคม คำเนิการในที่ซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ
จำแนกให้เป็นที่ดินจัดสรรสมาชิกนิคมประเภทนี้หากปฏิบัติตามข้อบังคับของสหกรณ์
ครบจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน
2. สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน คำเนิการในที่ดินซึ่งจัดซื้อจากองค์การ
หรือเอกชนสมาชิกประเภทนี้จะต้องซื้อที่ดินจากกรมส่งเสริมสหกรณ์
3. สหกรณ์การเช่าที่ดิน คำเนิการในที่ป่าเสื่อมโทรมที่พระราชทาน
และที่ดินซึ่งบังคับซื้อตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.2518 สมาชิกจะต้อง
เช่าจากกรมส่งเสริมสหกรณ์โดยไม่อาจมีกรรมสิทธิ์ได้ คงมีแต่เพียงสิทธิครอบครอง
ชั่วคราวเท่านั้น ¹

คุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์นิคม

การคัดเลือกสมาชิกสหกรณ์นิคม คำเนิการตามพระราชบัญญัติจัดที่ดิน
เพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 35 กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกไว้ดังต่อไปนี้

1. มีสัญชาติไทย
2. มีความประพฤติดี และเต็มใจปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมสหกรณ์
กำหนด
3. ชยันขันแข็ง มีร่างกายสมบูรณ์ และสามารถประกอบอาชีพได้
4. ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
5. ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การ
ครองชีพ

¹ กรมส่งเสริมสหกรณ์, การจัดสรรที่ดินให้ราษฎรโดยวิธีการสหกรณ์นิคม.

6. มีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

ในการจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ นอกจากจะพิจารณาคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังได้กำหนดลำดับการได้รับจัดสรรที่ดินไว้ก่อนหลังดังนี้

1. เป็นบุคคลที่มีโฉนดหรือตราจองซึ่งแสดงว่าได้ทำประโยชน์หรือมีหลักฐานเกี่ยวกับสิทธิครอบครองที่ดิน (สค.2) อยู่ในเขตพื้นที่ที่จะจัดที่ดินนั้น และยินยอมเวนคืนโฉนดหรือตราจองหรือสิทธิครอบครองที่ดินให้แก่ทางราชการโดยไม่รับเงินชดเชยแต่ประการใด
2. เป็นบุคคลที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเขตที่จัดที่ดินนั้น แต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ตามขอ 1 หรือเป็นผู้เช่าที่ดินทั้งแปลงนั้นทำกินอยู่ก่อนแล้ว
3. เป็นบุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ซึ่งมีการจัดที่ดินนั้น
4. เป็นบุคคลอื่นนอกจากที่กล่าวแล้ว

การให้กรรมสิทธิ์

การให้กรรมสิทธิ์แก่สมาชิกสหกรณ์นั้นแตกต่างกันไปตามรูปแบบของสหกรณ์นิคม ซึ่งมี 3 รูปแบบ คือ สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน สหกรณ์นิคม และสหกรณ์การเช่าที่ดินดังกล่าวแล้วข้างต้น สำหรับเงื่อนไขในการให้กรรมสิทธิ์สำหรับสหกรณ์นิคม และสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินมีดังนี้

1. เป็นสมาชิกติดต่อกันมาไม่น้อยกว่า 5 ปี
2. ได้มีการทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว
3. ชำระเงินค่าช่วยทุนรัฐบาล หรือชำระเงินค่าเช่าซื้อที่ดินครบถ้วนแล้ว
4. ชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคม และหนี้เงินกู้ระยะยาวของสหกรณ์หมดแล้ว

5. สหกรณ์ที่สมาชิกนั้นสังกัดอยู่ได้ให้ความเห็นที่จะออกโฉนดที่ดินให้แก่สมาชิกรายนั้น

เมื่อสมาชิกนั้นได้รับโฉนดที่ดินตามเงื่อนไขข้างต้นแล้ว ภายในระยะเวลา 5 ปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดจะโอนที่ดินให้แก่ผู้อื่นไม่ได้ นอกจากการตกทอดทางมรดก หรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ และที่ดินนั้นจะไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

2. กรมประชาสัมพันธ์ จัดที่ดินเพื่อการเกษตรในรูปแบบนิคมสร้างตนเอง

กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งนิคมสหกรณ์ขึ้นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2483 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 เป็นการจัดที่ดินให้บุคคลอาชีพต่าง ๆ กัน เช่น ผู้เขานา กรรมกรสามล้อ ลูกจ้างในโรงงานและชาวสวน เป็นต้น การดำเนินการในปัจจุบันได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้น จัดเป็นบริการสังคมสงเคราะห์รูปแบบหนึ่งของรัฐบาลที่ต้องการสร้างชุมชนที่สมบูรณ์แบบ ก่อให้เกิดการพัฒนาชนบททั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในด้านการบุกเบิก ปรับปรุงดิน และบริการสาธารณสุข เพื่อให้สมาชิกนิคมสามารถช่วยเหลือตัวเองได้ในที่สุด ทั้งนี้รัฐจะให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้¹ ซึ่งจะได้อีกต่อไป

¹ กองนิคมสร้างตนเอง, นิคมสร้างตนเอง (กรุงเทพมหานคร : กรมประชาสัมพันธ์, 2519), หน้า 1-4.

ที่ดินที่นำมาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง

ในการดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองตั้งแต่แรกเริ่มมาจนถึงปัจจุบัน ได้ดำเนินการในที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณะสมบัติแผ่นดินที่ป่าเสื่อมโทรม โดยพิจารณาว่าที่ดินนั้นต้องมีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 5,000 ไร่ โดยที่การกำหนดพื้นที่จัดตั้งนิคม จะกระทำโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี

คุณสมบัติของสมาชิกนิคมสร้างตนเอง

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 22 ได้ กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกนิคมได้ไว้ดังนี้

1. มีสัญชาติไทย
2. บรรลุนิติภาวะ
3. มีความประพฤติดี และยินดีปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ กำหนด
4. ชยันต์แข็ง มีร่างกายสมบูรณ์ และสามารถประกอบการเกษตรได้
5. ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
6. ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่เล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ
7. ไม่มีอาชีพอย่างใดอย่างหนึ่งในขณะนั้นพอแก่การครองชีพ

บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวและประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง จะต้องผ่านการคัดเลือกของคณะกรรมการ ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่นิคมแห่งนั้นตั้ง อยู่เป็นประธานกรรมการ โดยมีกรรมการอื่น ๆ อีก อาทิเช่น อัยการจังหวัด เกษตร จังหวัด ฯลฯ ทั้งนี้ประชาสงเคราะห์จังหวัดเป็นกรรมการ และเลขานุการ คณะกรรมการ¹

¹ กองนิคมสร้างตนเอง, นิคมสร้างตนเอง.

การให้กรรมสิทธิ์

สมาชิคนิคมสร้างตนเองจะได้รับการจัดสรรที่ดินให้ครอบครัวละ 25 ไร่ โดยแบ่งเป็นที่อยู่อาศัย 2 ไร่ และที่ประกอบอาชีพอีก 23 ไร่ ทั้งนี้หากครอบครัวใดมีสมาชิกเกินกว่า 5 คน จะได้รับการพิจารณาจัดที่ดินให้เพิ่มขึ้นอีก แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้นตามโครงการพิเศษ เช่น นิคมสร้างตนเองอพยพราษฎรออกจากน้ำท่วมจะได้รับการจัดที่ดินมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับขนาดเนื้อที่ของนิคมนั้น ๆ การให้กรรมสิทธิ์นี้ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ดังต่อไปนี้

1. ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินต้องอพยพครอบครัวเข้าไปประจำทำกินในที่ดินนั้น ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับการมอบที่ดิน
2. เมื่อได้เข้าประจำทำกินตามข้อ 1 แล้ว สมาชิกจะต้องทำประโยชน์ในที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน 5 ปี โดยมีเงื่อนไขว่าในปีแรกจะต้องเข้าทำประโยชน์ให้ได้หนึ่งในสิบส่วนของที่ดินที่ได้รับมอบหมาย หากทำไม่ได้ครบตามเนื้อที่ดังกล่าว สมาชิกนั้นจะหมดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบ และภายในเวลา 4 ปีต่อมา หากสมาชิกยังทำประโยชน์ไม่เต็ม เนื้อที่ซึ่งได้รับมอบจะได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะส่วนที่ได้ทำประโยชน์ไปแล้วเท่านั้น ทั้งนี้เว้นแต่กรณีกรรมประชาสงเคราะห์จะผ่อนผันให้ขยายระยะเวลาการเข้าทำประโยชน์ต่อไปอีกได้คราวละ 1 ปี แต่จะต้องไม่เกิน 3 ปี
3. เมื่อสมาชิคนิคมได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมาเกินกว่า 5 ปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไป ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้กำหนดไว้ไร่ละ 100 บาทเท่ากันหมด และได้ชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว สมาชิกจะได้รับมอบหนังสือแสดงสิทธิการเข้าทำประโยชน์ โดยเอกสารนี้จะนำไปขอให้ออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

4. ภายในระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวจะโอนไปยังผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการตกทอดทางมรดก

3. องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ดำเนินการจัดที่ดินในรูปนิคมเกษตรกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึก และทหารนอกประจำการที่ยากจนไม่มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินใหม่ที่ดินเป็นของตนเองเพียงพอแก่การครองชีพ เป็นการยกฐานะความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 หลักเกณฑ์ ระเบียบปฏิบัติของกรมประชาสงเคราะห์ และระเบียบองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกว่าด้วยการสงเคราะห์ พ.ศ.2512

004854

ที่ดินนำมาจัดนิคม เป็นที่ของรัฐที่องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้รับมาเพื่อการจัดนิคมส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเป็นที่ซึ่งองค์การจัดซื้อมาดำเนินการ¹

คุณสมบัติของสมาชิก ระเบียบองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกว่าด้วยการสงเคราะห์ พ.ศ.2512 ได้กำหนดคุณสมบัติไว้ดังนี้

1. เป็นทหารผ่านศึกนอกประจำการ ครอบครัวทหารผ่านศึกผู้ถือบัตรประจำตัว ครอบครัวทหารผ่านศึกชั้นที่ 1 หรือทหารนอกประจำการ
2. มีสัญชาติไทย
3. บรรลุนิติภาวะแล้ว หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว

¹ กอนนิคมเกษตร, นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกคลองน้ำใส จังหวัดปราจีนบุรี (กรุงเทพมหานคร : องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2518), หน้า 1-6.

4. มีร่างกายสมบูรณ์ไม่ทุพพลภาพหรือวิกลจริต มีจิตพื้นเพอันไม่สมบูรณ์หรือเป็นโรคจิตก่อนอันร้ายแรง ในกรณีที่ทุพพลภาพผู้อำนวยความสะดวกโครงการอาจพิจารณา ยกเว้นได้ตามสมควร

5. มีความขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ
6. มีความประพฤติดี
7. มีความสามารถในการประกอบอาชีพเกี่ยวกับที่ดินที่จะจัดให้
8. ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีอยู่แล้วไม่พอประกอบอาชีพ
9. ไม่เป็นสมาชิกของนิคมสร้างตนเองหรือนิคมสหกรณ์ หรือไม่เคยได้รับการจัดที่ดินของทางราชการ หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ¹

กรรมสิทธิ์ในที่ดิน เมื่อได้รับการจัดที่ดินให้แล้ว สมาชิกจะต้องเข้าอยู่ประจำทำกินในนิคมภายในระยะเวลาที่กำหนดจึงจะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังนี้

1. กรณีเช่าซื้อ เมื่อได้ส่งค่าเช่าซื้อและปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งสัญญา โดยครบถ้วน
2. กรณีซื้อ เมื่อชำระค่าที่ดินเสร็จสิ้นแล้ว
3. กรณีจัดสรร เมื่อได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้วไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของที่ดินที่ได้รับและได้ชำระหนี้สินหมดแล้ว

ขนาดของที่ดินซึ่งสมาชิกได้รับจะแตกต่างกันไปตามสภาพท้องที่แต่ละนิคม ทั้งนี้ต้องรวมที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยแล้วไม่เกิน 25 ไร่²

¹ สมศักดิ์ โกลสุวัฒน์นะ, รายงานการสัมมนาโดยบางประการในการจัดที่ดินและขอเสนอโครงการระบบทะเบียนที่ดิน, หน้า 23.

² กองนิคมเกษตร, นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกคลองน้ำใส จังหวัดปราจีนบุรี, หน้า 4.

4. กรมที่ดิน กำหนดการจัดที่ดินเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลในการจัดที่ดินทำ
 กินให้ชาวนา ชาวไร่ที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินไม่พอทำกิน โดยกำหนดการจัดที่ดิน
 3 ลักษณะดังนี้

1. ที่ดินหัวไร่ปลายนา ได้แก่ที่ดินซึ่งอยู่ติดต่อกับที่ดินซึ่งมีการทำประโยชน์
 อยู่แล้ว โดยมีขนาดไม่เกิน 10 ไร่
2. ที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย ได้แก่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกัน
 แต่มีขนาดไม่เกิน 1,000 ไร่ สามารถจัดแบ่งให้ราษฎรหลายราย
3. ที่ดินแปลงใหญ่ เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีพื้นที่ติดต่อกันเกินกว่า
 1,000 ไร่¹

การดำเนินการจัดที่ดินนี้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน
 ซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน

คุณสมบัติของผู้ขอรับการจัดที่ดิน เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการ
 จัดที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2498 กำหนดไว้ดังนี้คือ

1. สัญชาติไทย
2. บรรลุนิติภาวะแล้ว หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
3. มีร่างกายสมบูรณ์ไม่ทุพพลภาพหรือไร้ความสามารถ หรือมีสติ
 พันเพื่อนไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคติดต่ออันตรายถึงแก่
 จะเป็นหัวหน้าครอบครัวที่อยู่ในลักษณะมีความจำเป็น ซึ่งทางราชการ
 พิจารณาเห็นสมควรยกเว้น
4. มีความซนขันแข็งในการประกอบอาชีพ

¹ กรมที่ดิน, คู่มือปฏิบัติงานตามโครงการจัดที่ดินช่วยเหลือชาวนา ชาวไร่
 (กรุงเทพฯ ๖ : กรมที่ดิน, 2518), หน้า 2-3.

5. มีความประพฤติดี ไม่เป็นคนเสเพล หรืออัมพฤกษ์
6. มีความสามารถประกอบอาชีพเกี่ยวกับที่ดินที่จัดให้ได้
7. ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีอยู่เป็นจำนวนน้อยไม่พอเลี้ยงชีพ
8. ต้องรับปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด

เนื่องจากจำนวนผู้ขอที่ดินทำกินมีมากกว่าจำนวนที่ดินที่นำมาจัดให้ ดังนั้นจึงมีการกำหนดหลักเกณฑ์การได้รับที่ดินก่อนหลังไว้ดังนี้

1. พิจารณาให้บุคคลในท้องที่ซึ่งมีการจัดที่ดินนั้นก่อน หากมีที่ดินเหลือจึงจะให้บุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในที่อื่นต่อไป
2. หากที่ดินมีไม่เพียงพอกับความต้องการ คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเข้าทำกินจะจัดให้มีการจับสลาก ส่วนบุคคลที่ไม่ได้รับที่ดินหากมีความประสงค์จะเช่าอยู่อาศัยในท้องที่อื่น หากที่ดินมีเหลือจากการจัดแบ่ง เจ้าพนักงานจะบันทึกถ้อยคำไว้เป็นหลักฐานต่อไป

กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

บุคคลที่จับจองที่ดินก่อนที่จะนำมาจัดสรรจะได้รับที่ดินจำนวนเฉพาะเท่าที่ทำประโยชน์อยู่แล้ว ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 50 ไร่ หากต้องการเกินกว่านี้จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งท้องที่นั้นตั้งอยู่ ทั้งนี้จะไม่เกิน 100 ไร่ และในกรณีที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งไม่มีผู้ใดจับจองอยู่ ขนาดของที่ดินที่ผู้ร้องขอจะได้รับขึ้นอยู่กับสมรรถนะของดินที่จะใช้ในการทำประโยชน์ และจำนวนผู้ขอจับจองที่ดินแต่ต้องไม่เกิน 20 ไร่¹ ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด

¹ กรมที่ดิน, คู่มือปฏิบัติงานตามโครงการจัดที่ดินช่วยเหลือชาวนา ชาวไร่,

ระเบียบปฏิบัติของผู้ขอรับการจัดสรรที่ดินไว้ดังนี้

1. เขาทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับภายใน 6 เดือน นับแต่วันได้รับใบจอง หากมิได้ปฏิบัติดังนี้แล้ว อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจพิจารณาสั่งให้บุคคลนั้นออกไปจากที่ดินได้ เว้นแต่จะมีเหตุผลสมควร
2. จะต้องทำประโยชน์ให้ได้ 3 ใน 4 ของที่ดินภายในเวลา 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับใบจอง กรณีที่ท้องที่ใดมีความจำเป็นไม่อาจดำเนินการได้จะต้องเสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณากำหนดอายุการทำประโยชน์เกิน 3 ปี หากไม่ปฏิบัติตามนี้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นขาดสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์ตามสมควรแก่เนื้อที่

5. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ได้เริ่มดำเนินการปลูกสร้างสวนป่ามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 ก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทำหน้าที่ปลูกสร้างสวนป่าในปี 2517 พร้อมทั้งดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในรูปแบบสวนป่าไม้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสภาพป่าไม้ โดยรวบรวมราษฎรที่ยึดครองพื้นที่ป่ามาหากินและชอบทำไร่เลื่อนลอยให้เข้ามาอยู่เป็นกลุ่มเป็นกองรวมทั้งจัดให้คนเหล่านี้มีที่ดินทำกินและมีรายได้ จากการรับจ้างปลูกต้นไม้ในสวนป่าพร้อมกันด้วย

การดำเนินงาน องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จะดำเนินการรับสมัครหมู่บ้านจากชาวไร่และครอบครัวซึ่งทำไร่เลื่อนลอยอยู่แต่เดิมในบริเวณที่จะสร้างสวนป่า โดยให้เข้ามาอยู่ในบริเวณสวนตามที่กำหนดไว้และมีอาชีพปลูกสร้างสวนป่าพร้อมทั้งทำการเกษตรเองด้วย¹

สิทธิในที่ดิน เมื่อชาวไร่เข้ามาเป็นสมาชิกแล้วจะได้รับการจัดแบ่งเนื้อที่ของสวนป่าแต่ละไร่หรือมากกว่าตามความสามารถเพื่อต่างป่า

¹ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้, คำชักชวนชาวไร่ทำงานและอยู่ในหมู่บ้านป่าไม้ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2521, หน้า 4-15.

ปลูกสร้างสวนป่า นอกจากนั้นยังได้รับที่ดินสำหรับปลูกพืชผลถาวรและเป็นของตนเอง อีกครอบครัวละ 5 ไร่ รวมเป็นเนื้อที่กินทำกิน 15 ไร่ และที่อยู่อาศัย 1 ไร่ ใน บริเวณหมู่บ้านเพื่อทำสวนครัว เลี้ยงสัตว์ โดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ช่วยเหลือให้บริการสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า โรงเรียน สถานีอนามัย และให้โอกาสรับจ้างทำงานกับองค์การ โดยมีรายได้ตามอัตราท้องถิ่น เพื่อให้ครอบครัวของ สมาชิกมีรายได้ประจำวันสำหรับเลี้ยงชีพอีกด้วย ทำให้รายได้ส่วนใหญ่ของสมาชิก เป็นรายได้จากการรับจ้างมากกว่ารายได้จากการเพาะปลูก นอกเหนือจากนี้ยังมี การให้รางวัลเพื่อเป็นแรงจูงใจในการอยู่ทำกินภายหลังจากที่ได้ปฏิบัติตามระเบียบ ขององค์การแล้ว

จากการจัดที่ดินของ 5 หน่วยงานดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีความ แตกต่างกันอย่างเด่นชัดในวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานและไม่มีหน่วยงานใดมี วัตถุประสงค์เพื่อที่จะปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดิน สำหรับการกำหนดคุณสมบัติ ของสมาชิกนั้นมิได้เพียงกรมประชาสงเคราะห์และองค์การทหารผ่านศึกเท่านั้น ที่ไม่กำหนดว่าสมาชิกจะต้องเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมมาก่อน และประเด็น สำคัญที่ควรจะได้กล่าวถึงคือเรื่อง การให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งเรื่องนี้จะมีผลต่อการ กำหนดรูปแบบปฏิรูปที่ดินด้วย

หน่วยงานทั้ง 5 แห่งที่กล่าวมาข้างต้นนั้นได้ให้สิทธิในที่ดินแก่ราษฎร แตกต่างกันไปกล่าวคือบางหน่วยงานจะจัดที่ดินให้แก่ราษฎรครอบครัวละ 50 ไร่ บางหน่วยงานก็ให้ 25 ไร่ บาง 15 ไร่ บาง นอกจากนั้นในเรื่องของกรรมสิทธิ์ ในที่ดินยังมีความแตกต่างกันอีกคือบางหน่วยงานเช่นกรมประชาสงเคราะห์ กรมที่ดิน กำหนดให้สมาชิกได้รับ โฉนดที่ดินภายหลังจากที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดแล้ว สำหรับกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้กำหนดสิทธิในที่ดินแตกต่างกันไปตามประเภทของที่ดิน ที่นำมาจัดอีกด้วยเช่นเดียวกับองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ส่วนองค์การ อุตสาหกรรมป่าไม้นั้นให้สมาชิกมีแต่เพียงสิทธิการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่ ได้รับจัดสรรให้เท่านั้น

นอกจาก 5 หน่วยงานที่กล่าวข้างต้นแล้วยังมีหน่วยงานอีกหลายแห่งที่
ดำเนินการจัดที่ดินให้ราษฎรซึ่งดำเนินการมาก่อนปี 2518 และตั้งแต่ปี 2518
เป็นต้นมาได้แก่สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท สำนักงานนโยบายและแผน องค์การ
บริหารส่วนจังหวัด ทั้ง 3 หน่วยงานนี้สังกัดกระทรวงมหาดไทย กรมชลประทาน
กรมพัฒนาที่ดินและกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรป.กลาง และการ
ไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 1 ผลการจัดที่ดินให้เกษตรกรสิ้นปี 2519

หน่วยงาน	จำนวนโครงการ	พื้นที่โครงการ	พื้นที่ดำเนินการ	จำนวนครอบครัว
นิคมสร้างตนเอง	56	1,124,855	475,703	89,462
สหกรณ์นิคม	48	952,691	228,649	34,485
กรมที่ดิน	71	—	87,611	46,426
นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึก	8	11,130	3,240	982
หมู่บ้านป่าไม้(ออป.)	20	895,433	—	835
กรมพัฒนาที่ดิน	3	39,493	20,367	17,146

ที่มา : S.Chirapanda, Resettlement & Transmigration in
Thailand (Bangkok : Agricultural Land Reform
Office, 1977), p.45.

2. มูลเหตุทางเศรษฐกิจ

2.1 ภาวะการถือครองที่ดิน

ปัจจัยสำคัญทางเศรษฐกิจในการผลิตทางการเกษตร คือ ที่ดินซึ่งเป็นที่มา
ของรายได้เกษตรกร จากการสำรวจในปี พ.ศ.2516 พบว่า เนื้อที่ถือครองทำการ

เกษตร 27,274,496 ไร่ในจังหวัดภาคกลางเป็นเนื้อที่เช่าเสีย 7,982,733 ไร่ หรือร้อยละ 29.27 ของเนื้อที่ถือครองทำการเกษตรซึ่งมากที่สุดในประเทศ ภาคเหนือเป็นภาคที่มีภาวะการเช่าที่ดินสูงเป็นอันดับต่อไป คือร้อยละ 15.74 ของเนื้อที่ถือครองทำการเกษตรเป็นเนื้อที่เช่า ส่วนภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเนื้อที่เช่าร้อยละ 4.42 และ 3.27 ของเนื้อที่ถือครองทำการเกษตรเรียงตามลำดับ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าไม่มีภาคใดที่ไม่มีปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตร

ตารางที่ 2 เนื้อที่ทั้งหมด เนื้อที่ถือครองทำการเกษตรและเนื้อที่เช่า

ปี 2516

ภาค	เนื้อที่ทั้งหมด		เนื้อที่ถือครองทำการเกษตรทั้งหมด		เนื้อที่เช่าทั้งหมด	
	ไร่	ไร่	ไร่	ร้อยละ	ไร่	ร้อยละ
กลาง	64,636,875	27,274,496	42.20	7,982,733	29.27	
ตะวันออกเฉียงเหนือ	106,391,250	48,796,098	45.86	1,594,273	3.27	
เหนือ	106,252,750	23,196,043	21.83	3,652,068	15.74	
ใต้	43,868,125	13,684,941	31.20	605,151	4.42	

ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, เอกสารสถิติฉบับที่ 1009, หน้า 1-9.

สภาพการณ์ที่คิดกันว่าทำให้เกษตรกรจำนวนมากจึงต้องเป็นผู้เช่านา การสำรวจในปี 2511 - 2512 พบว่าในภาคกลางร้อยละ 40.66 ของครัวเรือน เกษตรกรทั้งหมด เป็นผู้เช่าร้อยละ 18.28 ในภาคเหนือร้อยละ 15.68 ใน ภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 2.67 เป็นผู้เช่า ดังตารางแสดง จำนวนร้อยละของครอบครัวเกษตรกรผู้เช่าแยกเป็นรายภาคปี 2511 - 2512

ตารางที่ 3 จำนวนร้อยละของครอบครัวเกษตรกรผู้เช่า แยกเป็น รายภาคปี 2511 - 2512

ภาค	เป็นเจ้าของทั้งหมด		เป็นผู้เช่า	
	ครอบครัว	ร้อยละ	ครอบครัว	ร้อยละ
กลาง	296,947	59.34	201,285	40.66
เหนือ	594,354	81.72	129,400	18.28
ใต้	308,729	84.37	52,245	15.63
ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,511,724	97.33	32,265	2.67

ที่มา : อุดลย์ นิยมวิภาต, การปฏิรูปที่ดิน (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2515), ภาคผนวก ก 1-6.

ลักษณะการเช่าที่นาในประเทศไทย แยกออกได้เป็น 3 ประเภทดังนี้

1. การเช่าแบบเสียค่าเช่าเป็นเงินสดตายตัวต่อไร่ กล่าวกันว่า วิธีนี้ ทำให้ผู้เช่ามีแรงจูงใจทำไร่นาเต็มที่ เพราะสามารถเก็บเกี่ยวผลได้เองทั้งหมด

แต่มีผลเสียควบคู่กัน คือ หากปีใดราคาผลผลิต รายได้ของเกษตรกรลดลงแต่
 ระบายเฉพาะส่วนค่าเช่าคงที่

2. การเช่าแบบเสียค่าเช่าพืชผลเป็นจำนวนตายตัวต่อไร่ มีผลดีใน
 ในกรณีที่ราคาผลผลิตต่ำก็จะผลักภาระส่วนหนึ่งไปให้เจ้าของที่ดินได้

3. การเช่าแบบแบ่งพืชผลเป็นค่าเช่า เช่นหนึ่งในสามของผลผลิต
 ทั้งหมด ผู้เช่าสามารถผลักภาระให้เจ้าของที่ดินได้ในภาวะการเสียดเนื่องจาก
 ภัยธรรมชาติและราคาผลผลิต¹

การเช่าที่นาในประเทศไทยมักเป็นการเช่าที่ไม่มีสัญญาเป็นลายลักษณ์
 อักษร แต่ตกลงกันด้วยวาจา จากผลการวิจัยของผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนักวิจัย
 ทางสังคมศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติพบว่า ร้อยละ 98.30 ของผู้
 เช่านาในจังหวัดเชียงใหม่และร้อยละ 83.99 ของผู้เช่านาทั้งหมดในจังหวัดสระบุรี
 เช่านาโดยไม่มีลายลักษณ์อักษร²

ผลการถือครองที่ดินที่มีผลต่อประสิทธิภาพและแรงจูงใจในการผลิต

จากการศึกษาของผู้ที่สนใจทางค่านนี้จะแสดงให้เห็นเหมือนกันทั้งสิ้นว่าเจ้าของ
 ที่ดินมีประสิทธิภาพในการใช้ปัจจัยการผลิตคือที่ดินและแรงงานที่ดีที่สุด³ ดังแสดงในตาราง
 ต่อไปนี้

¹นิพนธ์ พัวพงศกร, "ประสิทธิภาพการผลิตและการถือครองที่ดิน," ใน
สังคมกับเศรษฐกิจ. ธีรธรรม ชนะพรพันธุ์. บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร :
 โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 370-371.

²สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, การวิเคราะห์ทางค่านเศรษฐกิจ
 สังคมและการเมืองของระบบการถือครองที่ดินทางค่านเกษตรกรรมเพื่อการปฏิรูปที่ดิน
 ในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2519), หน้า 228.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 231-237. ผู้สนใจศึกษาเพิ่มเติมได้จาก
 พรสวรรค์ คงคาเพชร, ผลการถือครองที่ดินที่มีต่อประสิทธิภาพในการผลิต(วิทยานิพนธ์
 มหามบัณฑิต ภาควิชาเศรษฐศาสตร์การเกษตร คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ
 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2519).

ตารางที่ 4 รายได้ครอบครัวชนบทแยกตามประเภทอาชีพ 2518/19

	ภาคกลาง (บาทต่อปี)	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (บาทต่อปี)
เกษตรกร		
ที่ดินของตนเอง	28,120	14,210
ที่เช่าที่ดินคนอื่น	22,740	14,790
แรงงานการเกษตร		
อาชีพอื่น ๆ		
ผู้ประกอบอาชีพอิสระ	35,190	26,030
เสมียน คนงานชายส่งของและบริการ	25,000	22,770

ที่มา : ชนบทไทย 2520.

การที่รายได้ของผู้เช่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากกว่าเจ้าของที่ดินนั้นเป็นเพราะปัญหาการเช่าที่ดินเป็นปัญหาจริงในภาคกลาง แต่ไม่เป็นปัญหาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คำว่าผู้เช่าในที่นี้หมายถึงผู้เช่าบางส่วนด้วย โดยปกติภาคตะวันออกเฉียงเหนือเกษตรกรมีที่ดินของตนเองแล้วอาจเช่าจากเพื่อนบ้านเพื่อปลูกพืชไร่เพิ่มรายได้ นอกจากนั้นรายได้นอกการเกษตรก็อาจจะมากกว่าครัวเรือนที่เป็นผู้เช่า¹

¹ ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ และยงยุทธ แฉล้มวงษ์, โครงสร้างรายได้ของเกษตรกรที่ยากจน ความสำคัญของรายได้จากฟาร์ม และรายได้จากนอกฟาร์ม.

(เอกสารอัครสำเนา)

จากรายงานการศึกษาของกรมพัฒนาที่ดินปรากฏว่า ค่าเช่าสูงสุดที่ชาวนาต้องเสียให้เจ้าของที่ดินโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 46.25 ของผลผลิตที่ได้ ส่วนค่าเช่าต่ำสุดประมาณร้อยละ 25.38 ดังนั้น ค่าเช่าที่ดินโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 35¹ ซึ่งพอสรุปได้ว่าค่าเช่าของนำผลผลิตหนึ่งในสามของผลผลิตทั้งหมดไปเสียเป็นค่าเช่าที่ดิน ซึ่งเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการลงทุนการผลิตของเกษตรกร ผลผลิตที่ได้จึงเป็นเพียงค่าใช้จ่ายในครอบครัว แต่ในภาวะที่การผลิตยังคงพึ่งพิงธรรมชาติเช่นนี้หากเกิดภัยธรรมชาติหรือภาวะที่ต้องปรับปรุงบำรุงที่ดินเกษตรกรต้องหาเงินอื่นมาใช้เพื่อการนั้น ๆ แต่เนื่องจากผู้เช่าขาดหลักประกันเงินกู้คือกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงไม่อาจกู้จากสถาบันการเงินทั้งของรัฐและเอกชนได้ จึงต้องหันไปกู้จากนายทุนในท้องถิ่นซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยสูงมากเพื่อนำเงินมารักษาระดับการผลิต อันเป็นลักษณะการกีดกันโดยทั่วไปของชาวนาไทย² ซึ่งเจ้าของเงินกู้มักจะไม่เรียกเก็บดอกเบี้ยและเงินต้นในรูปของผลผลิตที่เรียกกันว่า "การตกข้าว" หากเก็บเป็นเงินสดก็มีผลให้ถูกต้องรับขายผลผลิตทันที แม้ราคาจะต่ำมากเพื่อรับใช้หนี้ คือ ตรีราคาขายตั้งแต่ข้าวอยู่บนลานนวดหรือที่เรียกว่า "หนาลาน"

ลักษณะการรวมอำนาจทางเศรษฐกิจของชนชั้นเจ้าของที่ดิน นอกจากจะทำให้เกิดชนชั้นผู้เช่าแล้ว ยังทำให้เกิดผู้ไร้อำนาจที่ดินทำกินซึ่งเป็นแรงงานรับจ้างในไร่นาอีกด้วย นอกจากนี้ยังอัตราการเพิ่มของประชากรสูงมากขึ้นเท่าใด

¹ กรมพัฒนาที่ดิน, ความสัมพันธ์ระหว่างการผลิตของที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนาใน 11 จังหวัดภาคกลาง, (กรุงเทพฯ : กรมพัฒนาที่ดิน, 2508), หน้า 12-16.

² เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, "แนวทางการแก้ปัญหาการกีดกันของชาวนาไทย," ใน สังคมกับเศรษฐกิจ, รั้งสรร ชนะพรพันธุ์, บรรณาธิการ, หน้า 404-405.

ความต้องการที่ดินก็ทวีมากขึ้น ผู้ไรที่ดินทำกินซึ่งไม่มีแม่แต่ที่จะเขาทำกินก็มากขึ้นตามไปด้วย เมื่อคนเหล่านี้ไม่ต้องการเป็นแรงงานรับจ้างก็ต้องพยายามแสวงหาที่ดินทำกินโดยกรบกรุกป่าสงวนแห่งชาติ ที่สาธารณสมบัติแผ่นดินและเขตหวงห้ามของทางราชการ ยังผลให้มีการทำลายป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอย่างกว้างขวางซึ่งกองเศรษฐกิจการเกษตรได้แสดงตัวเลขเนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตรในปี 2493 - 2518 ซึ่งให้เห็นว่าเนื้อที่ถือครองเพื่อทำการเกษตรได้เพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อย ๆ นับแต่ปี 2496 ในขณะที่เนื้อที่ป่าไค้ลดจำนวนลง¹ อย่างไรก็ตามแม้จะมีการบุกรุกพื้นที่ป่าแต่จำนวนที่ดินก็ยังไม่เพียงพอกับความต้องการ ทั้งนี้จะเห็นได้จากขนาดการถือครองที่ดินที่ลดขนาดลงเรื่อย ๆ ดังจะเห็นได้จากการสำรวจสำมะโนเกษตรของสำนักงานสถิติแห่งชาติว่า เกษตรกรมีที่ดินถือครองเฉลี่ยครอบครัวละ 16 ไร่ และต่อมาในปี 2513 กรมพัฒนาที่ดินได้ประมาณว่าขนาดการถือครองที่ดินไค้ลดลงเหลือครอบครัวละ 15.8 ไร่ และจะลดลงเหลือ 14.7 ไร่ต่อครอบครัวในปี 2518² การถือครองที่ดินขนาดเล็กจะมีผลต่อรายได้ของครอบครัวเกษตรกรเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในท้องที่การผลิตนอกเขตชลประทานซึ่งผลผลิตต่อไร่น้อยยังผลให้รายได้ของครอบครัวต่ำตามไปด้วย

ผู้เช่าที่ดินและผู้ไรที่ดินทำกินนี้ส่วนหนึ่งเป็นผู้เคยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ไค้สูญเสียกรรมสิทธิ์ไปควยสาเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ตารางที่แสดงต่อไปนี้ชี้ให้เห็นมูลค่าและจำนวนที่ดินที่เกษตรกรโอนชำระหนี้ทั่วประเทศ

¹ กองเศรษฐกิจการเกษตร, ข้อมูลทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2521), หน้า 12.

² กรมพัฒนาที่ดิน, ความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนาใน 11 จังหวัดภาคกลาง, หน้า 10.

ตารางที่ 5 แสดงเนื้อที่และมูลค่าที่ดินที่เกษตรกรได้จดทะเบียนโอน
 ทั่วประเทศเป็นกรรมสิทธิ์แก่เจ้าหน้าที่ทั่วประเทศ
 พ.ศ. 2509 - 2513.

พ.ศ.	เนื้อที่สูญเสียกรรมสิทธิ์	มูลค่า (ล้านบาท)
2509	14,785	21
2510	11,047	60
2511	14,965	64
2512	7,886	14
2513	5,710	22

ที่มา : วารสารพัฒนาที่ดิน (กันยายน 2517) : 17.

2.2 รายได้และการกระจายรายได้

ในการศึกษาเรื่องรายได้ ของเกษตรกรนี้อาศัยข้อมูลจากกองเศรษฐกิจ
 การเกษตร ซึ่งแสดงรายได้สุทธิที่เป็นเงินสดทางการเกษตรทั้งจากการขายผล
 ผลิตทางการเกษตรและรายได้ที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากนี้ อาทิเช่น รายได้จาก
 การรับจ้างทำงานโดยหักออกด้วยรายจ่ายในฟาร์ม.

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบรายได้และรายจ่ายที่เป็นเงินสดทางการเงิน
การเกษตร เฉลี่ยต่อครอบครัวเกษตรกรเป็นรายภาค

ภาค	รายได้สุทธิ		
	2514	2516	2518
กลาง	9,313.93	12,547.19	13,500.33
ตะวันออกเฉียงเหนือ	7,386.76	12,528.80	15,670.90
เหนือ	3,253.60	6,216.28	6,067.70
ใต้	3,734.64	9,592.86	9,294.55
เฉลี่ยทั่วประเทศ	4,033.25	11,097.25	11,561.58
	4,211.16	9,294.71	9,493.90

ที่มา : กองเศรษฐกิจการเกษตร, ข้อมูลทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่
เกี่ยวข้องกับการเกษตร, หน้า 44.

จากตารางดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการเพิ่มของรายได้เกษตรกรเพิ่มขึ้น
ไม่มากนัก โดยเฉพาะช่วงระหว่างปี 2516-2518 การเพิ่มขึ้นของรายได้ของ
เรื่องชาอาจมีสาเหตุจากราคาผลผลิตต่ำเพราะพ่อค้ากดราคา หรือภาวะการตลาด
ทั้งภายในและภายนอกประเทศกำหนด อีกสาเหตุหนึ่งอาจเกิดจากประสิทธิภาพการ
ผลิตต่ำ ภาวะการผลิตยังคงพึ่งพิงธรรมชาติ ประกอบกับเกษตรกรขาดความรู้ทาง
เทคนิควิชาการใหม่ ๆ ในขณะที่รายได้ของเกษตรกรเพิ่มขึ้นในจำนวนไม่มากนักนั้น
ดัชนีราคาผู้บริโภคสูงขึ้นเรื่อย ๆ จาก 113.5 ในปี 2513 เป็น 146.9 ในปี

2516¹ และในปี 2517 ราคาสินค้าได้สูงขึ้นถึง 25% เมื่อเปรียบเทียบกับรอบ 10 ปีที่ผ่านมา เนื่องจากภาวะการปั่นป่วนทั่วโลกเพราะน้ำมันขึ้นราคา 400-500% ในช่วงปีเดียวกัน อัตราเสื่อมค่าเงินของประเทศไทยจากร้อยละ 2.2 ในปี 2510 จึงเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 8.9 ในปี 2516² รายได้ที่เพิ่มขึ้นของเกษตรกรจึงไม่ได้เพิ่มอำนาจซื้อให้แก่พวกเขาเลย ซ้ำยังลดอำนาจซื้อลงอีกด้วย เกษตรกรซึ่งเป็นชนกลุ่มใหญ่ที่สุดในสังคมไทยจึงต้องได้รับความเดือดร้อนอย่างหนักเมื่อราคาที่เป็นแก่การครองชีพสูงขึ้นมากเนื่องจากคนเหล่านี้มีรายได้น้อยกว่าคนที่มั่งอำนัอยู่ที่อยู่แล้ว จากสถิติรายได้ประชาชาติปี 2517 ปรากฏว่าเกษตรกร 27.7 ล้านคนมีรายได้เฉลี่ยคนละประมาณ 3,115 บาทต่อปี ในขณะที่ประชากรที่มีอาชีพเกษตรกรรมจำนวน 15 ล้านคน มีรายได้เฉลี่ย 6,341 บาทต่อปี³ นอกจากจะมีความแตกต่างในรายได้ระหว่างเกษตรกรและบุคคลอาชีพอื่นแล้ว การกระจายรายได้ระหว่างเกษตรกรที่อยู่ต่างท้องที่กันยังต่างกันไปด้วย จากตารางที่ 5 แสดงให้เห็นว่าเกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือระหว่างปี 2514 - 2518 มีรายได้ไม่ถึงครึ่งหนึ่งของเกษตรกรในภาคที่มีรายได้สูงสุด ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากภาวะการผลิต

¹ "การเคลื่อนไหวของระดับราคากับปัญหาค่าครองชีพ" วารสารเศรษฐกิจธนาคารกรุงเทพ จำกัด ปีที่ 6 (กุมภาพันธ์ 2517) : 12.

² "การสัมมนาเรื่อง สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี 2518" วารสารธนาคารกสิกรไทย (เมษายน 2518) : 8.

³ รังสรร ชนะพรพันธุ์, "ปัญหาเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันและอนาคต" ใน สังคมกับเศรษฐกิจ, รังสรร ชนะพรพันธุ์, บรรณาธิการ, หน้า 313.

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือพึ่งพิงธรรมชาติมากกว่าภาคอื่น ๆ และผลผลิตที่ได้มีราคาต่ำ

เนื่องจากการกระจายรายได้เป็นเช่นนี้ จึงควรต้องมีการปฏิรูปที่ดินเป็นพื้นฐาน การให้สิทธิการถือครองเพื่อรองรับการบริการจากรัฐให้สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

3. มูลเหตุทางสังคม

3.1 ปริมาณประชากร

อัตราการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของครัวเรือนเกษตรกรจาก 3,770,660 ครอบครัวยุค ในปี 2513 เป็น 3,905,162 ครัวเรือน ในปี 2517 ทำให้เกิดความตึงเครียดที่ทวีความรุนแรงขึ้น เนื่องจากที่ดินมีจำกัด ประกอบกับรายได้จากการเกษตรต่ำกว่ารายได้ประเภทอื่นเมื่อมีการลงทุนทางอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น เกษตรกรจำนวนมากพากัน ละทิ้งอาชีพทำนาและอพยพเข้าเมืองเพื่อเป็นกรรมกรรับจ้างโดยเฉพาะบุคคลในวันฉกรรจ์ ทั้งนี้จะดูได้จากอายุเฉลี่ยของเกษตรกรที่เคยมีผู้ทำการวิจัยไว้ปรากฏว่าอายุเฉลี่ยของเกษตรกรเพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะชวานาที่มีขนาดการประกอบการเล็ก คือ ต่ำกว่า 20 ไร่ เมื่อเทียบกับขนาดการประกอบการขนาดใหญ่ขึ้น¹ การที่เกษตรกรอพยพเข้าเมืองทำให้เกิดปัญหาความแออัดยัดเยียดในเมือง แหล่งเสื่อมโทรม และปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย

3.2 คุณภาพของประชากร เป็นการพิจารณาองค์ประกอบทางด้านสุขภาพร่างกายและการศึกษาของประชากร สุขภาพของเกษตรกรเป็นสิ่งมีความสำคัญยิ่งต่อ

¹ อุทิศ นาคสวัสดิ์, ภาระหนี้สินและการค้าข้าวของชวานาภาคกลางในประเทศไทย พ.ศ.2510/11 (กรุงเทพฯ : สำนักงานวิจัยแห่งชาติ, 2513), หน้า 24.

ต่อประสิทธิภาพในการผลิตเป็นเรื่องที่รบกวนทั่วไปว่าประชากรในชนบทของไทย ยังได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐบาลไม่ทั่วถึงสะดวกสบายเหมือนคนในเมือง จนกระทั่งรัฐบาลต้องกำหนดให้แพทย์ที่จบการศึกษาต้องออกปฏิบัติงานในท้องถิ่นชนบท คนละ 2 ปีทุกคน แต่เกษตรกรยังคงมีปัญหาอยู่ในเรื่องสถานที่อยู่อาศัยห่างไกล ตัวเมืองแต่สถานบริการสาธารณสุขมักจะอยู่ในเมือง ประกอบกับการเดินทางลำบาก การรับบริการทางคานนี้จึงเป็นไปได้ยาก

โดยสรุป

การศึกษาเป็นสิ่งกำหนดคุณภาพของประชากรอีกอย่างหนึ่ง เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าความยากจนในชนบทเกิดขึ้นจากประชากรมีการศึกษาค่ำ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับความไม่รู้นั่งสี่ของประชากรไว้ดังนี้ เขตการศึกษาภาคกลางมีผู้ไม่รู้นั่งสี่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ของประชากรทั้งหมด แต่ในภูมิภาคอื่น ๆ มีปริมาณระหว่างร้อยละ 20.7 - 27.2 ของจำนวนประชากรทั้งหมดในแต่ละเขตการศึกษา ซึ่งชี้ให้เห็นได้อย่างหนึ่งว่าการกระจายสวัสดิการทางสังคมยังไม่ทั่วถึง ทั้งทางด้านสาธารณสุขและการศึกษา การที่เกษตรกรมีการศึกษาค่ำทำให้การเรียนรู้เทคนิคใหม่ ๆ เพื่อปรับปรุงระบบการผลิตเป็นไปได้ยาก และยังทำให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากบุคคลอื่นอะไรมากกว่าได้ง่าย โดยเฉพาะนายทุนเงินกู้ พอคาคนกลาง เป็นต้น

3.3 พฤติกรรมของคนในสังคม

ดังกล่าวดำเนินหัวข้อเหตุผลเหตุทางเศรษฐกิจว่า ความไม่ยุติธรรมในการกระจายรายได้ก่อให้เกิดชนชั้นในสังคม และคนกลุ่มน้อยเป็นฝ่ายได้เปรียบในความมั่งคั่งร่ำรวยจึงสามารถใช้สินค้าและบริการต่าง ๆ ที่มีในสังคมได้อย่างมากมายในขณะที่คนส่วนใหญ่ไม่ได้รับการเปลี่ยนแปลงในสังคมจึงเกิดขึ้นซึ่งยังผลให้พฤติกรรมของคนเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย กล่าวคือเมื่อคนมีความต้องการใช้สินค้าและบริการให้ได้มาก

ที่สุด จึงเกิดการเห็นแก่ตัวและเอารัดเอาเปรียบในสังคมมากขึ้น ชนชั้นผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจจะใช้อำนาจนั้นเอารัดเอาเปรียบผู้อื่นมากกว่า ส่วนคนที่ไม่ม้ออำนาจทางเศรษฐกิจที่จะกอบโกยผลประโยชน์ในลักษณะเช่นนั้นได้ แต่มีความต้องการเปลี่ยนแปลงการบริโภคนสินค้าและบริการก็อาจหาเงินโดยใช้วิธีเป็นโจรผู้ร้ายหรือกระทำการต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงขนบธรรมเนียมอันดีงามของสังคมอีกต่อไป¹

ลักษณะความไม่เสมอภาคกันของคนในสังคม คือ การที่คนกลุ่มน้อยร่ำรวย ในขณะที่คนส่วนใหญ่ยากจนแสดงให้เห็นความสามารถของระบบที่จะตอบสนองความต้องการของคนในสังคมได้อย่างเสมอภาค ช่องว่างทางสังคมดังกล่าวนี้สามารถนำไปสู่ความวุ่นวายทางการเมืองได้² โดยประชาชนที่มีความไม่พอใจสภาพสังคมที่เป็นอยู่จะสนใจการเมืองมากขึ้น และจะพยายามเรียกร้องให้สถาบันการเมืองแก้ไขเปลี่ยนแปลงระเบียบต่าง ๆ ให้คนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ช้ายังมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองได้ หากสถาบันการเมืองไม่อาจควบคุมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

4. มูลเหตุทางการเมือง

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย ประชาชนต่างตื่นตัวเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการตอบสนองความต้องการของกลุ่มคนมากขึ้น หลังจากที่ถูกเก็บกดมาเป็นเวลานานภายใต้การปกครองแบบเผด็จการ

¹ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, วิเคราะห์สังคมไทยในแง่ของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและประชากร, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องลักษณะสังคมไทย 15-16 กพ. 2522 ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 16-20. (เอกสารอัครสำเนา).

² Ted Robert Curr, Why Men Rebel (Princeton : Princeton University Press, 1972), p.13.

ประกอบกับนิสิตนักศึกษาได้เข้ามามีบทบาทกระตุ้นให้เกิดการรวมกลุ่มผลประโยชน์ ทั้งชาวนาและกรรมกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวนาได้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากการยอมรับสภาพที่เป็นอยู่มาสู่การเรียกร้องขอความเป็นธรรม โดยได้รวมกลุ่มกันมากมาย หลายกลุ่ม อาทิ สหพันธ์ชาวนาไรและชาวนา เป็นต้น ประกอบกับภาวะทางเศรษฐกิจที่บีบคั้นรวมทั้งมูลเหตุทางสังคมทั่วโลกกลามาแล้วเป็นแรงผลักดันให้เกิดการเรียกร้อง

การเรียกร้องของชาวนาชาวไร่ในปี 2517 สมัยที่ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ชาวนาชาวไร่ได้ร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินทำกินและภาวะหนี้สินที่เกิดจากการเอาไร้เอาเปรียบของนายทุนหลายครั้ง ในเดือนมิถุนายน 2517 ชาวนาจากจังหวัดต่าง ๆ ในภาคกลางและภาคเหนือจำนวนกว่า 1,500 คน ได้ยื่นข้อเสนอแก่รัฐบาลซึ่งเป็นแรงผลักดันให้เกิดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังนี้

1. ให้รัฐบาลจัดหาที่นาทำกินให้แก่ชาวนาที่เดือดร้อนได้เช่าที่ดินทำกินในปีนั้น และสำหรับชาวนาที่เคยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ไ้ทำกินในที่เดิม และตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนการสูญเสียที่ดินของชาวนา และใช้มาตรการเด็ดขาดแก่นายทุน
2. ให้รัฐบาลจัดหาที่ดินให้ชาวนาเช่าซื้อในราคายุติธรรม และจัดสรรที่ทำกินอย่างถาวรแก่ชาวนาที่ไร้ที่ดินทำกิน
3. ระหว่างการรอรอกทุกขหานายทุนชายที่ดิน หากได้กระทำไปจะต้องเรียกที่ดินคืนและให้นายทุนงคพองรองศาล และให้ถือผลการสอบสวนของคณะกรรมการเป็นสิ้นสุด

การเรียกร้องของชาวนาครั้งนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความเดือดร้อนในเรื่องชาติที่กินทำกินและยังแสดงถึงความรู้สึกต่อต้านนายทุนอีกด้วย ทางคานรัฐบาลได้ตอบสนองขอเรียกร้องดังกล่าว โดยเสนอจะจัดที่ดินให้ชาวนา ชาวไร่ ในรูปของสหกรณ์และสัญญาว่าจะจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีจำนวนมากมาจัดสรรให้ชาวนา

ชาวไร่ได้ทันฤดูกาล เพาะปลูก ปี 2517 โดยจะให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรช่วยเหลือทางการเงินเชื่อ พร้อมกันนี้ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สนร.2/2517 ข้อ 5 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของชาวนาชาวไร่¹

ต่อมาในเดือนสิงหาคม-กันยายน ในปีเดียวกันราษฎรจังหวัดกาญจนบุรีได้เข้าเรียกร้องค่านายเถลิง ช่างนาवासวัสดิ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ขอให้ยกเลิกที่สงวนหวงห้ามทางราชการทหารเป็นเนื้อที่ 3 ล้านไร่เศษ เพื่อให้ราษฎรได้เข้าทำกิน² เป็นการแสดงให้เห็นว่านอกจากราษฎรมีปัญหาการเช่าที่ดินเอกชนแล้วในที่ดินของรัฐก็มีปัญหาเช่นกัน เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้วในที่หวงห้ามทหารจังหวัดกาญจนบุรีได้มีราษฎรบุกรุกอยู่เป็นจำนวนมากแล้ว การเรียกร้องครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทางราชการรับรองการบุกรุกว่าชอบด้วยกฎหมาย นายพันธุเลิศ บุรณศิริป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ให้สัมภาษณ์ยืนยันว่าจะต้องทำการปฏิรูปที่ดินแต่จะไม่ยึดที่ดินของเอกชน โดยรัฐบาลจะใช้นโยบายสังคมนิยมตามลำดับขั้นการพัฒนาเศรษฐกิจ³ ในช่วงเวลาเดียวกันได้มีการเรียกร้องครั้งยิ่งใหญ่ของชาวนาอีกครั้งหนึ่ง โดยที่ชาวนาจาก 8 จังหวัด คือ เพชรบูรณ์ ชัยนาท พิษณุโลก นครสวรรค์ อ่างทอง สิงห์บุรี สุพรรณบุรี และพิจิตรกว่า 7,000 ราย ประกาศว่าจะลาออกจากการเป็นราษฎรไทย โดยได้เรียไ้บ้ครประชาชนคืนรัฐบาลเพราะขอเรียกร้องเก่า ๆ ไม่ได้รับ

¹ ประชาชาติรายสัปดาห์ (มิถุนายน, 2517) : 8.

² ประชาชาติรายสัปดาห์ (กันยายน, 2517) : 10.

³ ประชาชาติรายสัปดาห์ (กรกฎาคม, 2517) : 12.

การจัดการ นอกจากนั้นชวานากลุ่มนี้ยังได้พยายามจะถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วย ในเดือนพฤศจิกายนต่อมาชวานา 23 จังหวัดเดินทางเข้ามาอาศัยอยู่ในบริเวณมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอขอเรียกร้องต่อรัฐบาลให้ออกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินโดยให้ภาคอีสานมีสิทธิครอบครองที่ดินครอบครัวยุติไม่เกิน 100 ไร่ ส่วนภาคอื่น ๆ ให้มีได้ 50 ไร่ และให้รัฐบาลไถ่ถอนที่ดินจากนายทุนเอามาให้ชวานาเช่าซื้อในราคายุติธรรม และให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐที่ได้ครอบครองเป็นเวลาเกิน 10 ปี ให้ระงับโครงการของรัฐบาลที่ชวานาไม่เห็นด้วย และประกันราคาข้าวเปลือกไม่ต่ำกว่าเกวียนละ 3,000 บาท การเรียกร้องนี้ใช้เวลา 9 วัน ชวานาจึงได้รับคำตอบจากรัฐบาล ซึ่งปฏิเสธขอเรียกร้องของชวานาในบางข้อและอาจวาขอเรียกร้องนี้หลายประการรัฐบาลได้ดำเนินการแล้ว และได้สัญญาที่จะออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินให้ทันในรัฐบาลนี้ ชวานายังคงไม่พอใจและได้เผาหุ่นของรองนายกรัฐมนตรี นายประกอบ หุตะสิงห์ ขณะเดียวกันได้ลดขอเรียกร้องลงบ้างโดยชวานาได้เคลื่อนขบวนจากสนามหลวงมายังทำเนียบรัฐบาล ในที่สุดรัฐบาลได้ตกลงร่วมกับผู้นำชวานาและนักศึกษาโดยมีข้อตกลง 9 ข้อด้วยกัน ดังนี้

1. รัฐบาลจะออกคำสั่งให้ทางจังหวัดจัดหาที่ทำกินให้ชวานาชาวไร่ที่ไม่มีที่ดินทำกินภายในปี 2518 ซึ่งอาจจะเป็นในที่เดิมหรือในที่ซึ่งทางจังหวัดจัดหาให้
2. รัฐบาลจะประกาศผลสอบสวนเรื่องที่ดินว่า นายทุนได้มาโดยชอบธรรมหรือไม่ จะประกาศภายในปี 2517 หากผลสอบสวนรายได้ยังข้องใจ รัฐจะดำเนินการใหม่โดยมีตัวแทนชวานาและนักศึกษา และเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกันพิจารณา
3. รัฐบาลจะจัดหาที่ดินทำกินให้ชาวไร่ชวานาในรูปแบบสหกรณ์
4. รัฐบาลจะจัดหาหลักประกันให้แก่ชาวไร่ชวานาที่ไม่มีหลักทรัพย์ประกัน
ขอหาบุตรฤกษ์โดยจัดหาทนายให้

5. หากรัฐสภาไม่ประกาศพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าภายในเดือนธันวาคมนี้ รัฐบาลจะประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่า พ.ศ. 2497 ในเขตจังหวัดลำพูนและเชียงใหม่ก่อนเดือนธันวาคม 2517 นี้

6. กรณีนายทุนยอมให้ชาวนาไถ่ถอนที่ดิน รัฐบาลจะไถ่ถอนให้ทั้งหมด โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะเป็นผู้ออกเงินกู้ให้ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกินรายละเอียดที่แนบมา หากเกินจะต้องถือระเบียบธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในการผ่อนส่งระยะยาว

7. ภายในปี 2518 รัฐบาลจะเพิกถอนโฉนด และ นส.3 ให้ชาวนาไถ่ครอบครองทำประโยชน์ในเขตจังหวัดชัยนาท นครราชสีมา กำแพงเพชร

8. รัฐบาลจะพิจารณาโครงการที่ทำให้ประชาชนเดือนร้อนหากจะรับได้จะรับ แต่ถ้าไม่ได้จะจ่ายเงินให้ในราคาเป็นธรรม¹

9. กรณีที่เจ้าของที่ดินกระทำการเปลี่ยนแปลงโฉนดหรือกรรมสิทธิ์ในระหว่างสอบสวน รัฐบาลจะให้คณะกรรมการยับยั้งทันที หากกระทำการเปลี่ยนแปลงระหว่างร้องทุกข์ไม่เสร็จ รัฐบาลจะร้องศาลให้เพิกถอนหรือโอนกรรมสิทธิ์โดยไม่ชักช้า

ในข้อตกลงดังกล่าวไม่ได้มีการพูดถึงการปฏิรูปที่ดินให้เป็นไปตามคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2517 ที่กล่าวว่า "รัฐบาลนี้จะจัดที่ดินทำกินให้ชาวไร่ชาวนา ที่เดือดร้อนให้ได้รับความเป็นธรรมโดยเร็วและจะวางรากฐานและแนวทางในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม"²

¹ ประชาชาติ (ธันวาคม 2517) : 12.

² รุ่งฤดี ศยามานนท์, เอกสารการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ลำดับที่

2 "นโยบายรัฐบาลไทย พ.ศ. 2475-2519" (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 166.

นอกจากการเดินขบวนเรียกร้องของชาวไร่ชาวนาคังกล่าวแล้ว สำนักงาน คณะกรรมการสอบสวนภาวะหนี้สินเกษตรกรที่รัฐบาลได้ตั้งขึ้นยังได้แสดงผลการร้องขอที่ดินทำกินไว้มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 56,161 ราย เป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ 51 จังหวัด ตัวเลขนี้นับแต่สำนักงานคณะกรรมการสอบสวนภาวะหนี้สินเกษตรกรเริ่มตั้งจนกระทั่งถึงวันที่ 10 มกราคม 2518 ¹ ก่อนที่สถานีวิทยุแห่งชาติจะผ่านกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในวันที่ 17 มกราคม 2518 อันเป็นช่วงสัปดาห์สุดท้ายของคณะรัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ภายขณะนั้นเสียงเห็นชอบด้วย 65 ต่อ 47 เสียง ²

การเดินขบวนเรียกร้องทางการเมืองของชาวไร่ชาวนาจำนวนมากนี้เป็นสิ่งที่ผิดไปจากพฤติกรรมของคนชนบทที่มักยอมรับการปกครองโดยยกให้เป็นเรื่องของบุญ-กรรมตามหลักพุทธศาสนา อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของชาวนาชาวไร่คังกล่าวเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งใช้วิธีการปฏิวัติโดยการทำสงครามกองโจร คือ การพยายามทำให้ประชาชนเป็นพวกคนและต่อต้านฝ่ายรัฐบาลให้ได้ ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องใช้มาตรการตอบโต้โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อคั่งประชาชนให้กลับมาอยู่กับรัฐบาลโดยการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินคังกล่าว.

¹ สำนักงาน กสส. มกราคม 2518. (เอกสารอัครสำเนา)

² ประชาชาติรายวัน (24 มีนาคม 2519) : 1.