



สภาพของปัญหา

ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการผลิตของประเทศเกษตรกรรมเช่นประเทศไทย ซึ่งมีเนื้อที่ทั้งหมด 321 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ทำการเกษตร 113 ล้านไร่ ในจำนวนนั้นจำแนกออกเป็นเนื้อที่เช่าเพื่อการเกษตรทั้งหมด 13.8 ล้านไร่ และประมาณว่ามีการบุกรุกในที่ดินของรัฐ 30 ล้านไร่ โดยมีจำนวนครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าทั้งสิ้น 912,858 ครัวเรือน หรือประมาณร้อยละ 20.84 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด¹ และมีผู้ใช้ที่ดินทำกินซึ่งเป็นผู้ที่มีรายได้ส่วนใหญ่จากการรับจ้างทำการเกษตรอีก 0.5 ล้านครอบครัว นอกจากนั้นการประมาณของกองวางแผนประชากร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ชี้ให้เห็นว่าครอบครัวเกษตรกรจะเพิ่มขึ้นเป็น 6.8 ล้านครัวเรือนในปี พ.ศ.2528² การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากรจะทำให้ความต้องการที่ดินทำกินมีความรุนแรงมากขึ้น โอกาสที่จะเกิดปัญหาขัดแย้งในที่ดินก็ย่อมจะมากขึ้นตามไปด้วย

¹ กองวิชาการและแผนงาน, เอกสารสถิติฉบับที่ 1009 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, 2519), หน้า 9.

² ไพโรจน์ สุจินดา, "ประชากร กับความต้องการที่ดินทำกิน", ใน รายงานการสัมมนาโยบายบางประการในการจัดที่ดินและข้อเสนอโครงการระบบทะเบียนที่ดิน (กรุงเทพฯ ฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2521), หน้า 107.

ตามที่ปรากฏสงครามกลางเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ มักมีสาเหตุมาจากเกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศถูกกดขี่เอารัดเอาเปรียบจากบรรดานายทุน เจ้าของที่ดิน และพ่อค้าคนกลางทำให้ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากสังคมบุคคลเหล่านี้จึงมักจะถูกชักจูงให้เข้าร่วมในการปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองอยู่เสมอ ๆ

สำหรับประเทศไทย ผู้บริหารประเทศได้เล็งเห็นปัญหาความสำคัญของที่ดินทำกินของเกษตรกรมาเป็นเวลากว่า 40 ปีแล้ว โดยได้เริ่มมีการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 และ ได้ดำเนินการเรื่อยมาโดยมีหน่วยงานของรัฐบาลหลายหน่วยรับผิดชอบ แต่ก็ยังไม่อาจแก้ไขความต้องการที่ดินทำกินของเกษตรกรได้ รัฐบาลจึงได้ริเริ่มโครงการปฏิรูปที่ดินขึ้นในปี พ.ศ. 2518 เพื่อปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินเสียใหม่ เพื่อกระจายที่ดินไปสู่เกษตรกรผู้ทำการผลิตด้วยตนเองและเพื่อกระจายรายได้ให้เกิดความเป็นธรรมแก่คนในสังคม ทั้งนี้เพื่อจะชักจูงให้เกษตรกรเพิ่มความสนับสนุนรัฐบาลอันจะเป็นการป้องกันมิให้ประชาชนหันไปสนับสนุนระบอบการปกครองอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งคอมมิวนิสต์

อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรจะสามารถแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการดำเนินการปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 และฉบับปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2519 ดังนั้นจึงควรที่จะได้มีการศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคของการปฏิรูปที่ดินว่ามีอะไรบ้าง ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการมาเป็นเวลากว่า 5 ปีแล้ว ทั้งนี้เพราะการปฏิรูปที่ดินนั้นหากมิได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง และไม่อาจช่วยเหลือเกษตรกรให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้นแล้ว การปฏิรูปที่ดินนอกจากจะไม่อาจเป็นเครื่องมือในการรักษาระบอบการปกครองที่เป็นอยู่แล้ว ยังอาจจะเป็นสิ่งกระตุ้น

ให้เกษตรกรเข้าร่วมในการปฏิบัติได้เร็วยิ่งขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้เพราะเมื่อเขาเหล่านั้น
หมกขังในรัฐบาลก็ย่อมจะต้องหันไปหาสถาบันอื่นที่ให้ความหวังได้แทน

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้เพื่อชี้ให้เห็นว่าอะไรบางอย่างที่เป็นปัญหาและอุปสรรคที่แท้จริง
ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในประเทศไทย โดยเริ่มศึกษาความหมายของ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร รูปแบบการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ ความเป็น
มาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย การดำเนินการ ปัญหาและอุปสรรคของ
การปฏิรูปที่ดินภายใต้สมมุติฐานว่า ปัญหาและอุปสรรคทางคานนโยบาย และ
กฎหมายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในประเทศไทยเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งกว่า
ปัญหาอุปสรรคด้านเกษตรกร เจ้าของที่ดินและการบริหารงานของสำนักงานการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ส.ป.ก.) และท้ายที่สุดเป็นการสรุปและให้ข้อเสนอแนะ

วิธีการศึกษา

เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารหลักฐานต่าง ๆ (Documentary
Research) ประกอบกับการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง
ยิ่งขึ้น

แนวความคิดที่เกี่ยวข้องในการศึกษา

การปฏิรูปที่ดินในความหมายอย่างแคบ หมายถึงแต่เพียงการกระจาย
ที่ดินมาสู่ผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือมีที่ดินไม่พอแก่การครองชีพ สำหรับความหมาย
อย่างกว้าง หมายถึง การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรขนาดเล็ก
และผู้เช่า โดยมุ่งให้หลักประกันความมั่นคงแก่เจ้าของที่ดินขนาดเล็กและผู้เช่า
ทั้งยังป้องกันมิให้เจ้าของที่ดินเอาส่วนแบ่งจากรายได้ของผู้เช่ามากเกินไป รวมทั้ง

เพื่อจำกัดมิให้เจ้าของที่ดินมีอำนาจหรืออิทธิพลในทางเศรษฐกิจและสังคมมากนัก¹ ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 จัดอยู่ในประเภทความหมายอย่างกว้าง ปัจจัยที่จะ ทำให้การปฏิรูปที่ดินสำเร็จอยู่ที่ความสนับสนุนของรัฐบาล เจ้าของที่ดิน เกษตรกร และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานและมาตรการอื่น ๆ ที่สนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน อาทิ ระบบ ศาลเกษตร การกำหนดขนาดถือครองสูงสุดในที่ดินเพื่อการเกษตร² ระบบการ จัดเก็บภาษีอัตราก้าวหน้าและการควบคุมค่าเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร³ เป็นต้น

การปฏิรูปที่ดินจะประสบความสำเร็จเมื่อสามารถแก้ปัญหาการถือครอง ที่ดิน และปัญหาอื่นอีกหลายอย่างที่เชื่อมโยงกัน เช่น การตลาด ระบบสินเชื่อเพื่อ ขยายการผลิต และการรู้จักรวมตัวกันของเกษตรกร⁴ ซึ่งจะมีส่วนช่วยป้องกัน

¹ ไชยยงค์ ชูชาติ, เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 8 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2519), หน้า 28.

² Mariano N. Querol, Land Reform in Asia (Manila : Solideridad Publishing House, 1974), pp.20-38.

³ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, "ปฏิรูปที่ดิน : ปัญหาและทางออก ของชาวนาไทย," ใน สังคมกับเศรษฐกิจ, รั้งสรร ชนะพรพันธ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 354.

⁴ Jacoby, Erich H., Man and Land (Great Britain : Tonbridge Printers Ltd., 1971), p.24.

มิให้เกิดการปฏิวัติของชาวนา เช่นที่กิดในเวียดนามซึ่งมีสาเหตุมาจากนายทุน
ที่คั่นกดขี่ชาวนาที่อ่อนแอ และการผูกขาดการค้าขายของพ่อค้าแต่ละจะสามารถ
รวบรวมความสนับสนุนจากมวลชนได้

ประโยชน์จากการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้จะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงการดำเนินงานปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรในประเทศไทย ให้บรรลุวัตถุประสงค์ยิ่งขึ้น และยังเป็น
ประโยชน์แก่ผู้สนใจศึกษาค้นคว้าในเรื่องการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย หรือผู้ที่
จะทำการวิจัยคนควาต่อไปอีกด้วย

ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

"การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร" ตามกฎหมายของไทยใช้ในความหมาย
อย่างกว้างอันเป็นความหมายที่เริ่มใช้ในระยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อันเป็น
ผลจากการที่ประเทศต่าง ๆ ต้องใช้เนื้อที่จำกัดผลิตอาหารเพิ่มขึ้นให้เพียงพอ
จำนวนพลเมือง โดยการใช้น้เทคนิคการผลิตให้มากขึ้น ด้วยเหตุน้การปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรจึงมีความหมายเป็นการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่
เกษตรกรขนาดเล็ก โดยมุ่งหวังให้หลักประกันความมั่นคงแก่เจ้าของที่ดินขนาดเล็ก
และผู้เช่าทั้งยังป้องกันมิให้เจ้าของที่ดินเรียกเก็บส่วนแบ่งจากรายได้ของผู้เช่ามาก
เกินไป จำกัดมิให้เจ้าของที่ดินมีอำนาจหรืออิทธิพลในทางเศรษฐกิจและสังคมมากนัก ¹

¹ ไชยวงศ์ สุชาติ, เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 8, หน้า 88.

และนอกจากนั้นการปฏิรูปที่ดินยังหมายถึงรวมถึงการปรับปรุงสถาบันเกษตรกร การ
จัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรและการพัฒนาชนบทด้วย องค์การสหประชาชาติ
ได้ให้นิยามคำว่า การปฏิรูปที่ดินไว้ว่า เป็นการบรรจุเอาโครงการต่าง ๆ เข้า
ไว้ด้วยกันเพื่อกำจัดอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอันได้แก่

1. ให้โอกาสในการมีกรรมสิทธิ์
2. การจัดที่ดินและความมั่นคงในการเช่า
3. ปรับปรุงภาวะการเช่าให้ดีขึ้น เช่น การลดค่าเช่า
4. ปรับปรุงสภาพการจ้าง^{งาน}และให้โอกาสแก่แรงงานทางการเกษตร
5. ให้ความคุ้มครองผู้ทำการเกษตรที่อยู่ในภาวะการเช่าแบบเก่า
6. จัดองค์กรตามขนาดเศรษฐกิจของการประกอบกิจการมีการจัดรูปที่ดิน
7. จัดทำทะเบียนที่ดิน
8. ส่งเสริมการเกษตรให้ความช่วยเหลือค้ำดินเชื้อ ลดภาวะหนี้สิน
9. จัดตั้งองค์กร สหกรณ์โดยเกษตรกร
10. ให้บริการเครื่องจักรกล
11. กำหนดนโยบายการคลังสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน เช่น ภาษีที่ดินเพื่อ
ปรับปรุงการใช้จ่ายประโยชน์และการกระจายที่ดิน
12. จัดสรรการให้ทรัพยากรน้ำอย่างเป็นธรรม
13. มาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น จัดตั้ง หรือขยายการวิจัยทาง
การเกษตรและให้บริการในการศึกษา ¹

1

United Nations, Progress Report in Land Reform, Third
Report (New York : UN. Publications, 1962), p.93.

ความแตกต่างกันของความหมายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขึ้นอยู่กับนโยบายและวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินในประเทศนั้น ๆ สำหรับประเทศไทยความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

"การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิต และจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น."