

บทที่ 1

บทนำ



### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการปรับปรุงสิทธิ และการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เข้าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพ เกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้ เกิดผลดียิ่งขึ้น<sup>1</sup>

ที่ดินที่นำมาปฏิรูปที่ดิน แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ

- 1) ที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่สาธารณประโยชน์ที่ราษฎรเลิกใช้ร่วมกัน ที่สาธารณสมบัติแผ่นดิน ที่รกร้างว่างเปล่า ที่นอกเขตป่าสงวน ที่ป่าเสื่อมโทรม หรือป่าสงวนที่เสื่อมสภาพแล้ว ป่าเตรียมการสงวน และที่จำแนกเป็นที่จัดสรร
- 2) ที่ดินของเอกชน ได้แก่ ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ประกอบอาชีพการเกษตรแต่อย่างใด หรือทำแต่บางส่วนและมีเกินกว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไว้ นอกจากนี้ยังหมายความรวมถึงที่ดินที่มีผู้บริจาคให้

---

<sup>1</sup> สุทธิพร. สิริะพันธุ์ , การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม , 2525) , หน้า 20-21.



เป้าหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม<sup>2</sup> มีดังต่อไปนี้

- 1) เปลี่ยนสภาพของผู้เช่าที่ดิน และเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินให้เป็นเจ้าของที่ดินที่ทำกรเกษตรด้วยตนเอง
- 2) เพิ่มพูนผลผลิตทางการเกษตร ให้บริการด้านสินเชื่อและการตลาด เพื่อให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ดีขึ้น
- 3) ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันในชนบท โดยรวมเกษตรกรเข้าเป็นกลุ่ม เช่น สหกรณ์ เป็นต้น
- 4) ให้การศึกษา บริการสาธารณสุข บริการด้านสาธารณูปโภค เป็นการเพิ่มสวัสดิการแก่เกษตรกร
- 5) ลดช่องว่างระหว่างรายได้ของประชากรในชนบทและในเขตเมือง

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีขั้นตอนการดำเนินงาน 3 ขั้นตอน<sup>3</sup> ดังนี้

- 1) การเตรียมงาน ได้แก่ การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร โดยเฉพาะในที่เอกชนจะมีการสำรวจเนื้อที่เช่า จำนวนผู้เช่า และผลผลิตทางการเกษตร เพื่อพิจารณาคัดเลือกท้องที่เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน แล้วจึงประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและรับแจ้งที่ดิน มีการสำรวจรังวัดทำแผนที่ภูมิประเทศ และลอบส่วนสิทธิการถือครองที่ดิน
- 2) การจัดสรรที่ดิน ในที่เอกชน จะมีการซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดิน จ่ายค่าเช่าที่ดิน รัฐจะจัดให้เกษตรกรเช่า หรือเช่าซื้อแล้วจัดสรรให้เกษตรกรผู้เช่าหรือเช่าซื้อได้เข้าทำกินและอยู่อาศัย

<sup>2</sup> สุทธิพร สิริพันธ์ , การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2525), หน้า 21.

<sup>3</sup> สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ถาม-ตอบ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (กรุงเทพมหานคร : รัฐศิลป์การพิมพ์จำกัด, 2527), หน้า 15.



3) การพัฒนา หมายความว่ารวมถึงการส่งเสริมการเกษตร การให้สินเชื่อ เพื่อการเกษตร การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก การจัดรูปที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การจัดตั้งสถาบันเกษตรกร การสำรวจแหล่ง การศึกษา ตลอดจนสาธารณูปโภค โดยคัดเลือกให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งนี้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินงานดังกล่าว

ในขั้นของการเตรียมงานที่ผ่านมา ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการคัดเลือกพื้นที่ที่จะประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากยังอยู่ในช่วงของการเริ่มต้นอย่างรีบเร่ง ดังนั้น จึงเห็นว่าถ้าหากจะได้มีการนำวิธีวิเคราะห์ทางสถิติเข้ามาช่วย จะทำให้การวางแผนในการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินมีหลักเกณฑ์รัดกุมยิ่งขึ้น โดยจะวิเคราะห์ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรในหลาย ๆ ปัจจัยที่เป็นตัวบ่งชี้ความเหมาะสมของพื้นที่ในเรื่องที่เกี่ยวกับสาเหตุของการปฏิรูปที่ดิน พิจารณาถึงความสำคัญของแต่ละปัจจัยซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเทคนิคการวิเคราะห์ตัวแปรหลายตัว เช่น วิธีวิเคราะห์การถดถอยเชิงซ้อน (Multiple Regression Analysis) หรือวิธีวิเคราะห์องค์ประกอบหลัก (Principal Component Analysis) หรือวิธีวิเคราะห์สหสัมพันธ์คาโนนิคัล (Canonical Correlation Analysis) หรือวิธีวิเคราะห์จำแนกประเภท (Discriminant Analysis) วิธีใดวิธีหนึ่งก็จะให้ผลที่เหมาะสมกว่า

### 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อหาแบบจำลองทางคณิตศาสตร์ ที่เหมาะสมในการนำไปใช้ประกอบการพิจารณา คัดเลือกพื้นที่เพื่อประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน จากวิธีวิเคราะห์ต่อไปนี้

- 1) วิธีวิเคราะห์การถดถอยเชิงซ้อน
- 2) วิธีวิเคราะห์องค์ประกอบหลัก
- 3) วิธีวิเคราะห์สหสัมพันธ์คาโนนิคัล
- 4) วิธีวิเคราะห์จำแนกประเภท



### 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

เนื่องจากตั้งแต่เริ่มจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อปี พ.ศ. 2518 จนถึงสิ้นเดือนกันยายน 2529 ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้วในท้องที่ 113 อำเภอและกิ่งอำเภอ ซึ่งกระจายอยู่ใน 34 จังหวัด ของภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย โดยเป็นประเภทที่ดินของเอกชนอยู่ 54 อำเภอและกิ่งอำเภอกระจายอยู่ใน 17 จังหวัด ของภาคกลางและภาคเหนือ และเนื่องจากภาคกลางเป็นภาคที่มีปัญหาในเรื่องการเข้าที่ดินมากที่สุด ภาคเหนือเป็นภาคที่มีปัญหาในเรื่องการเข้าที่ดินรองลงมา ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้จะมุ่งศึกษาเฉพาะกรณีประเภทที่ดินของเอกชน โดยได้คัดเลือกเอาจังหวัดในภาคกลางและภาคเหนือซึ่งเป็นจังหวัดที่ยังไม่มีสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด 5 อันดับแรกของจังหวัดที่มีปัญหาในเรื่องของการเข้าจากทั้ง 2 ภาค นำอำเภอในจังหวัดทั้ง 5 มาวิเคราะห์แบบจำลอง (Model) เพื่อใช้พิจารณาสภาพความยากจนของประชากรในระดับอำเภอโดยใช้วิธีทางสถิติ เพื่อระบุลำดับความสำคัญของอำเภอสำหรับใช้เป็นตัวพิจารณาในการคัดเลือกพื้นที่เพื่อประกาศเขตปฏิรูปที่ดินต่อไป

### 1.4 ลุ่มมตรฐานของการวิจัย

แบบจำลองทางคณิตศาสตร์ที่เหมาะสมในการนำไปใช้คัดเลือกพื้นที่เพื่อประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน คือ แบบจำลองที่ได้จากวิธีวิเคราะห์การถดถอยเชิงซ้อน

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เป็นแนวทางในการตัดสินใจว่า ควรจะใช้การวิเคราะห์แบบใดในการคัดเลือกพื้นที่เพื่อประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน