

ปัญหาที่ดินและนโยบายปฏิรูปที่ดินในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต

โดย นายพินิต สุวรรณะชญ *

ข้อมูลทั่วไป : สภาพทางเศรษฐกิจและการเกษตรของประเทศไทย

ผลของการพัฒนาในช่วง 20 ปีเศษที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา (ตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-4) ถ้าจะมองแต่เพียงการเติบโตทางเศรษฐกิจแล้วก็ถือว่าไฉไลน่าพอใจ โดยพิจารณาจากฐานเศรษฐกิจที่มีมูลค่าการผลิตเพียง 60,000 ล้านบาท ในปี 2504 เพิ่มขึ้นเป็น 187,000 ล้านบาท ในปี 2524^{1/} ซึ่งเป็นการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่เมื่อพิจารณาในเรื่องการกระจายผลประโยชน์แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นไปอย่างขาดความสมดุล ยังผลให้เกิดปัญหาของว่างและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคอื่น ๆ อยู่มาก โดยรายได้ต่อบุคคลต่อปีของภาคเกษตรกรรมปี 2519 คือ 7,113 บาท ค่าการรายได้สาขาอาชีพอุตสาหกรรม 6 เท่าตัว (44,215 บาท) พาณิชยกรรม เกือบ 10 เท่าตัว (70,339 บาท) และคานบริการ 4 เท่าตัว (32,665 บาท) และค่าการรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลต่อปี ซึ่งเท่ากับ 7,732 บาท ^{2/}

อย่างไรก็ตามผลผลิตและรายได้จากการเกษตรยังคงครองความสำคัญอันค้ำสูง คือ เป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 25 ของผลผลิตรวมทั้งประเทศ การจ้างแรงงานมีถึง 15.6 ล้านคน หรือ

* เลขาธิการ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

1/ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 หน้า 1

2/ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524 หน้า 102.

ประมาณร้อยละ 70 ของแรงงานทั่วประเทศ และการส่งผลิตผลการเกษตรออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ทำรายได้ถึงร้อยละ 60 ของรายได้จากการส่งออกของไทยทั้งหมดในปัจจุบัน ซึ่งการขยายตัวของสาขาการเกษตรไทยที่ผ่านมามีลักษณะพิเศษที่ผลักดันให้การเกษตรเจริญเติบโตไค่นั้น มี 3 ลักษณะ คือ

1. การกระจายการผลิตไปสู่พืชเศรษฐกิจใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นหลายชนิด เพื่อสนองความต้องการของโลกและตลาดภายใน รวมทั้งการพัฒนาพันธุ์ การประมง และป่าไม้ ซึ่งมีมูลค่าเพิ่มเป็นสัดส่วนถึง 1 ใน 4 ของรายได้จากการเกษตรทั้งหมดของประเทศ

2. การขยายพื้นที่เพาะปลูกเพื่อขยายการผลิต โดยการบุกเบิกเปิดพื้นที่ใหม่ในอัตราเฉลี่ยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 4 ต่อปี จนปัจจุบันได้มีการเปิดที่ดินมาใช้เพื่อการเกษตรทั้งหมดถึง 147 ล้านไร่ โดยเป็นพื้นที่ 84 ล้านไร่ และเป็นพืชสวน พืชไร่ 63 ล้านไร่ จะเห็นได้ว่าการเปิดที่ดินทำกินใหม่ขึ้นเรื่อย ๆ นี้ใกล้จะถึงจุดอิ่มตัวในปัจจุบัน เพราะที่ดินที่เหลืออยู่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร

3. การขยายบริการพื้นฐานของรัฐ ได้แก่การพัฒนาแหล่งน้ำ และระบบชลประทาน การขยายถนนจากแหล่งผลิตสู่ตลาด และการให้บริการส่งเสริมการเกษตรของรัฐ

โดยสรุปแล้ว การพัฒนาการเกษตรในระยะที่ผ่านมาปรากฏว่าผลิตด้านการเกษตรได้ขยายตัวในอัตราที่สูงและน่าพอใจ และมีส่วนสำคัญต่อการแก้ปัญหาภัยแล้งในชนบทให้ลดลง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในระยะหลัง ๆ นี้ การเกษตรของไทยเริ่มประสบปัญหาและข้อจำกัดของทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ และป่าไม้ที่ถูกนำมาใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ สิ้นเปลืองและขาดการอนุรักษ์ จึงทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้มีสภาพเสื่อมโทรมลง ทำให้อัตราการขยายตัวของการผลิตภาคเกษตรของประเทศเริ่มชะลอตัวลงโดยลำดับจนเหลือประมาณร้อยละ 3.5 ต่อปี ในวางแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 และความเหลื่อมล้ำในคานารายได้ระหว่างภาคเกษตรและภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ก็ยังปรากฏให้เห็นทั่วไป จึงเป็นเรื่องที่ต้องปรับโครงสร้างการเกษตรให้เหมาะสมเพื่อลดช่องว่างให้หมดสิ้นไป

ที่มาของการปฏิรูปที่ดิน

การเกษตรนอกจากจะเป็นฐานเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศแล้ว การพัฒนาเกษตรกรรมยัง เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาประเทศบรรลุผลสำเร็จได้หรือไม่ก็ด้วย เพราะเกษตรกร เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ผลผลิตจากเกษตรกรรมก็ส่ง เป็นสินค้าออกที่สำคัญของประเทศ และในขณะที่ยุทธศาสตร์ของไทยมีอยู่จำกัด ดังนั้นการพัฒนาโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรกรรมจึงเป็นความจำเป็นอันเร่งด่วน เพื่อเพิ่มผลผลิตสำหรับการบริโภคและส่งออกเพื่อให้เกิดดุลการค้ากับสินค้าเข้าอื่น ๆ ที่นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ

รัฐบาลได้ตระหนักถึงเรื่องนี้ และได้พยายามทุกวิถีทาง เช่นการนำเอาวิทยาการที่ทันสมัยมาแก้ไขข้อบกพร่องในระบบเกษตรกรรม การส่งเสริมและฝึกอบรมเกษตรกรให้มีความรู้และความชำนาญ การจัดตั้งสถาบันเกษตรกร การประกันราคาพืชผล แลสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกรได้ถึงแก่นแท้ ทั้งนี้เพราะปัจจัยสำคัญในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม คือ "ที่ดิน" มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ทั้งในด้านปัญหาเกี่ยวกับที่ดินก็ตาม และที่สืบเนื่องจากที่ดิน ปัญหาเหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุที่ทำให้รัฐบาลต้องรีบแก้ไข

วิธีการหนึ่งที่รัฐบาลใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็คือ "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม"

สาเหตุที่มีการปฏิรูปที่ดิน อาจกล่าวได้เป็น 3 ประเด็น คือ

1. ปัญหาสภาพการถือครองที่ดิน

ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินเพื่อการเกษตร เริ่มทวีความรุนแรงขึ้น เป็นผลสืบเนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอัตราการขยายตัวของพลเมืองที่ค่อนข้างสูงในระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้การใช้ที่ดินของประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จากพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ประมาณ 321.2 ล้านไร่ ปรากฏว่าในปี 2523 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรสำรวจพบว่า ที่ดินถูกนำมาใช้เป็นพื้นที่ทำการเกษตรอย่างถูกต้องตามกฎหมายประมาณ 119.0 ล้านไร่ ที่ดินอีกส่วนหนึ่งเป็นพื้นที่ป่าสงวนที่ถูก

ราษฎรบุกรุกประมาณ 22.8 ล้านไร่ และในพื้นที่ที่ใช้ทำการเกษตรประมาณ 119 ล้านไร่ นั้น พบว่าเป็นพื้นที่อยู่ในเขตชลประทาน 20 ล้านไร่ และพื้นที่เหล่านี้นำส่งถึงไร่นาได้จริง ๆ ในฤดูแล้งมีเพียง 2 ล้านไร่เท่านั้น

จากสภาพการณ์เกี่ยวกับการใช้ที่ดินดังกล่าว ส่งผลสะท้อนให้เกิดปัญหาที่ดินทำกินได้แก่

1.1 ขนาดการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรลดลง จากอัตราเฉลี่ยครอบครัวยุค 16 ไร่ ในปี 2516 เหลือเพียงครอบครัวละ 14.7 ไร่ ในปี 2519 โดยที่ประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้นในแต่ละปี ฉะนั้นแนวโน้มของขนาดการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรโดยเฉลี่ยจะต้องลดลงอย่างแน่นอน และเมื่อพิจารณาควบคู่ไปกับการขาดการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต จึงเป็นที่แน่ใจได้ว่าเกษตรกรจะประสบปัญหาอย่างแน่นอน

1.2 ปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรและเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกิน

ในจำนวนเกษตรกรทั้งประเทศประมาณ 5 ล้านครัวเรือนนั้น มีประมาณ 1 ใน 5 ส่วนที่ต้องเช่าที่ดินทำการเกษตรจากผู้อื่น และจำนวนครัวเรือนเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินจะมีประมาณร้อยละ 10 ของจำนวนครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด ซึ่งเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าและผู้ไร้ที่ทำกิน มักจะมีฐานะยากจนกว่ากลุ่มอื่น เพราะขาดความมั่นคงในการประกอบอาชีพเนื่องจากไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง

ตารางที่ 1 จำนวนครัวเรือนเกษตรทั้งหมดที่ออกครองที่ดิน เนื้อทำการเกษตรทั้งหมดและเนื้อ
เช่าทำการเกษตรทั้งหมด ปี 2523

ภาค	จำนวนครัวเรือนเกษตร ทั้งหมดที่ออกครองที่ดิน (พันราย)	เนื้อทำการเกษตร ทั้งหมด (ล้านไร่)	เนื้อเช่าทำการ- เกษตร	
			ล้านไร่	ร้อยละ
กลาง	822	29.1	7.5	26
ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,786	50.1	1.9	4
ใต้	627	13.8	0.6	5
เหนือ	1,163	26.0	3.8	15
รวม	4,468	119.0	13.8	12

พิจารณาจากเนื้อทำการเกษตรทั้งหมด 119.0 ล้านไร่ นั้น เป็นเนื้อเช่าประมาณ 13.8 ล้านไร่ หรือร้อยละ 12 โดยเนื้อที่เช่าในภาคกลางมีสัดส่วนสูงมากกว่าภาคอื่น ๆ คือร้อยละ 26 ของเนื้อทำการเกษตร คือเป็นเนื้อถึง 7.5 ล้านไร่ ซึ่งมากกว่าครึ่งหนึ่งของเนื้อที่เช่าทั้งประเทศ

นอกจากนี้ จากการที่เกษตรกรต้องเช่าที่ดินนี้ยังทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการเช่าที่ดินอีกด้วย เช่นการให้สัญญาเช่าที่ดินไม่เป็นธรรม การไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการควบคุมค่าเช่านา และการควบคุมค่าเช่านาไม่เป็นผล สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินระหว่างเจ้าของที่ดินและเช่าอยู่เสมอ

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้สำรวจผู้ไร้ที่ทำกินในจังหวัดต่าง ๆ รวม 12 จังหวัด ในภาคกลาง ในปี 2522 ปรากฏผลว่าในจำนวนครัวเรือนเกษตรทั้งหมด 869,000 ครัวเรือน มีถึง 92,000 ครัวเรือน ที่ไม่มีที่ดินทำกิน จากหลักฐานนี้จึงพอจะอนุมานได้ว่าครัวเรือนเกษตรที่ไม่มีที่ดินทำกินทั่วประเทศมีประมาณร้อยละ 10 ของครัวเรือนเกษตรทั้งหมด^{3/}

ตารางที่ 2 การไร้ที่ทำกินใน 12 จังหวัด ปี 2522

ประเภทของผู้ถือครองที่ดินทำการเกษตร	ครัวเรือนเกษตร	
	จำนวน(พันราย)	ร้อยละ
ไร้ที่ทำกิน	92	10
5 ไร่และต่ำกว่า	28	3
6-10 ไร่	39	5
มากกว่า 11 ไร่	710	82
รวม	869	100

ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินและเกษตรกรผู้เช่าเหมาที่ดิน มักจะขาดความเหลียวแลจากรัฐ การพัฒนาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะตกอยู่กับครัวเรือนเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินทำกินเท่านั้น นอกจากนี้เกษตรกรผู้เช่าไม่มีหลักประกันความมั่นคง ถ้าปรับปรุงวิธีการผลิตแล้วจะได้กำไรคุ้มค่าใช้จ่ายหรือไม่ เพราะการตกลงให้เรามากักกั้นระบบขึ้น การกีดกันเขาก็เป็นการแบ่งผลประโยชน์ของผลผลิตที่ได้แล้วแต่จะตกลงกันซึ่งไม่เป็นการยุติธรรมต่อผู้ผลิต

3/ สุทธิพร จีระพันธุ์ การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย มิถุนายน 2525 หน้า 6.

1.3 ความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดิน เกษตรกรมีขนาดการถือครองน้อยหรือไรที่ดินทำกิน ในขณะที่ที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในความครอบครองของคนกลุ่มน้อย

ตารางที่ 3 จำนวนการถือครองที่ดินใน 85 อำเภอ ปี 2519-2525

ขนาดการถือครอง (ไร่)	เจ้าของที่ดิน (ร้อยละ)	เนื้อ (ร้อยละ)
น้อยกว่า 20	68	29
20 - 50	26	43
50 - 100	5	18
100 - 500	1	8
500 - 1,000	—	1
มากกว่า 1,000	—	1
รวม	100	100

ค่ากว่า 1.0

ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ถึงแม้ว่าจำนวนผู้ถือครองที่ดินมากกว่า 100 ไร่ มีประมาณร้อยละ 1 ของจำนวนผู้ถือครองทั้งหมด แต่เมื่อพิจารณาเนื้อที่ถือครองมีถึงร้อยละ 10 ของเนื้อที่ทั้งหมด แสดงให้เห็นว่าที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่กับคนจำนวนน้อย ในขณะที่ผู้ถือครองน้อยกว่า 20 ไร่ มีจำนวนถึงร้อยละ 29 ของเนื้อที่ทั้งหมด จึงไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง

1.4 ปัญหาด้านการบุกรุกทำลายป่าไม้

ในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา เกษตรกรได้สูญเสียความยากจนโดยการบุกเบิกจับจองป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างกว้างขวางในปี 2523 กรมการปกครอง สำนักรวจข้อมูลด้านพื้นที่บุกรุกและจำนวนผู้บุกรุกในเขตป่าสงวนแห่งชาติ 57 จังหวัด 289 อำเภอ และ 38 ถึงอำเภอ พบว่ามีจำนวนผู้บุกรุกทั้งสิ้น 170,858 ครัวเรือน รวมเนื้อที่บุกรุกในเขตป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมด 22,202,971 ไร่ 4/

การที่พื้นที่ป่าถูกทำลายนี้ เพราะเกษตรกรพยายามขยายการผลิตโดยการขยายเนื้อที่เพาะปลูกจึงได้หักกว้างทางป่า ซึ่งอาจมีนายทุนอยู่เบื้องหลังคอยกว้านซื้อที่ดินที่ชาวบ้านได้วางไปแล้วทำให้เกิดปัญหาสืบเนื่องต่อไปอีกได้

2. ปัญหาด้านผลผลิตต่ำ ราคาสินค้าและตลาดไม่มีเสถียรภาพ

ในปี 2503 เนื้อที่เพาะปลูกสำหรับสินค้าสำคัญ ๆ ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง ข้าวโพด และถั่ว มีเพียง 40.3 ล้านไร่ ต่อมาอีก 20 ปี ในปี 2523 เนื้อที่ที่ใช้ในการเพาะปลูกพืชทั้ง 4 ชนิดเพิ่มถึง 79.3 ล้านไร่ 5/ การขยายเนื้อที่ทำการเกษตรนี้ทำให้ผลผลิตโดยรวมเพิ่มขึ้น แต่สภาพการจนถึงอัตราการเพิ่มผลผลิตแล้ว ผลผลิตต่อไร่ยังอยู่ในระดับที่ต่ำ ผลผลิตข้าวในระหว่างปี 2503-2523 ไม่เคยสูงกว่า 30 ถึงต่อไร่ ผลผลิตพืชอื่น ๆ ก็ขึ้น ๆ ลง ๆ ตลอดจนราคาของผลผลิตก็ไม่แน่นอนเช่นกัน รายได้ของเกษตรกรจึงไม่แน่นอน อีกทั้งเกษตรกรเป็นจำนวนมากยังต้องพึ่งธรรมชาติในการผลิต ดังนั้นเกษตรกรจึงเป็นชนที่ขาดอำนาจต่อรองทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง จึงเป็นฝ่ายถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่ตลอดเวลา

4/ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวนเนื้อที่บุกรุกและจำนวนผู้บุกรุกในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เอกสารสถิติฉบับที่ 1013 มีนาคม 2523.

5/ สุทธิพร จีระพันธุ์ อ่างแลว หน้า ๕

3. ปัญหาแรงงานและความขัดแย้งในสังคม

เมื่อความเจริญทางเทคโนโลยีแพร่ขยายไปในชนบท ทำให้เกษตรกร ต้องการบริการ หรือผลประโยชน์ของสังคมมากขึ้น ซึ่งชาวชนบทขาดแคลนบริการด้านต่าง ๆ จากรัฐ เช่น ถนน-หนทาง ไฟฟ้า ประปา ทางคมนาคม ฯลฯ ทำให้เริ่มไม่พอใจต่อการกระจายผลประโยชน์ในสังคม นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนการใช้ประโยชน์ของแรงงานของประชากรผู้ปฏิบัติงานทำทองจำนวนกำลังแรงงานทั้งหมดแล้ว สัดส่วนของผู้ปฏิบัติงานทำเหมืองในชนบททั่วประเทศในฤดูกาล เกษตรคิดเฉลี่ย เป็นร้อยละ 65.1 ซึ่งต่ำกว่าสัดส่วนของผู้ปฏิบัติงานทำเหมืองนอกฤดูกาล เกษตรซึ่ง เป็นร้อยละ 71.2 โดยภาคอีสานมีสัดส่วนของผู้ปฏิบัติงานทำเหมืองทั้งในฤดูกาล เกษตรและนอกฤดูกาล เกษตร ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศและต่ำกว่าภาคอื่น ๆ ทุกภาค^{6/} ซึ่งทำให้มีปัญหาแรงงานอพยพและปัญหาการไม่มีงานทำในช่วงนอกฤดูกาล เกษตร เกิดขึ้น ในขณะที่เกี่ยวกับการเพิ่มของประชากรก็ทำให้ปัญหาทางการเกษตรรุนแรงยิ่งขึ้น เนื่องจากความเจริญในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ ไม่เพียงพอที่จะสร้างงานให้กับกลุ่มแรงงานที่มีอยู่แล้วและจะเข้ามาเพิ่ม ดังนั้นการปรับปรุงโครงสร้างทางการเกษตร โดยการวางนโยบายที่สอดคล้องกับความจริง จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้

แนวทางการพัฒนาโครงสร้างของการผลิตภาคเกษตรกรรม

การที่จะพัฒนาการ เกษตร เพื่อแก้ปัญหาการ เพิ่มผลผลิตและเพิ่มความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ นั้น วิธีที่เหมาะสมที่สุดก็คือ "การปฏิรูปการถือครองที่ดิน" หรือ "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม" นั่นเอง

"การปฏิรูปที่ดิน" มิได้มีความหมาย เพียงแค่การกระจายการถือครองที่ดิน เท่านั้น แต่ยังครอบคลุมไปถึงการปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดิน การจำกัดขนาดการถือครองที่ดินที่เหมาะสม การพัฒนาระบบแปลง เกษตรกรรม หรือจัดรูปที่ดิน การพัฒนาปรับปรุงคุณภาพดิน การพัฒนาสถาบันเกษตรกร-การ พัฒนาสถาบันบริการด้านสินเชื่อ และปัจจัยการผลิต การวางระบบการตลาด ทรัพย์สินถาวร

^{6/} รายงานการสำรวจกำลังแรงงาน รอบ 1 (ม.ค. - มี.ค.) และรอบ 2 (ก.ค. - ก.ย.) 2520 - 2522 สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

เกษตรกรรมและรวมถึงการพัฒนาการศึกษา อนามัย และสาธารณสุขในโลกในท้องถิ่นอีกด้วย

ขอบเขตของการปฏิรูปที่ดินจึงกล่าวมาจะเห็นได้ว่า มิได้เกี่ยวข้องกับเฉพาะ "ที่ดิน" อย่างเดียวเท่านั้น แต่เป็นการปฏิรูปการเกษตรนั่นเอง

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย มีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

1. ขั้นเตรียมการ เป็นการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล การรับแจ้งที่ดิน การสำรวจความเหมาะสม ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน
2. ขั้นจัดที่ดิน ดำเนินการกำหนดขนาดเนื้อที่ถือครอง เปรียบกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน จัดเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ ทำสัญญาเช่า
3. ขั้นพัฒนา เป็นการดำเนินการเพื่อให้การพัฒนาสมบูรณ์ ได้แก่ ก่อสร้าง ถนน คลองชลประทาน จัดหาแหล่งน้ำอุปโภค-บริโภค พัฒนาระบบแปลงเกษตรกรรม พัฒนาคำนการศึกษานามัย จัดตั้งสถาบันเกษตรกร บริการคานสินเชื่อ รวมถึงการพัฒนาชุมชนในด้านอื่น ๆ

จากขั้นตอนที่กล่าวมานี้ จะเห็นว่าหน่วยงานมากมายที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน เช่น กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมการปกครอง กรมอนามัย กรมการพัฒนาชุมชน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ กรมที่ดิน ฯลฯ ดังนั้นในการวางแผนปฏิบัติงานจึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาวางแผนร่วมกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานสอดคล้องต่อเนื่องกันโดยตลอด

นโยบายการจัดกรที่ดิน

ตามแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับที่ดิน

ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) เน้นหนักด้านการจำแนกประเภทที่ดิน และการจัดสรรที่ดินเพื่อการครองชีพ

ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) เน้นหนักด้านการปรับปรุง ระบบการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร ระบบการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร และสมรรถภาพของการใช้ที่ดิน เพื่อการผลิตทางเกษตรกรรม ตลอดจนการพัฒนาที่ดินโดยคำนึงถึงการอนุรักษ์เป็นสำคัญ

ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) เน้นหนักด้านกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร โดยสนับสนุนให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ป้องกันหรือบรรเทาการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อการเกษตร เร่งรัดการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน

ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) เน้นหนักในการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาการเกษตร โดยมุ่งปรับปรุงด้านกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการปรับปรุงภาวะการผลิตให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังเน้นหนักด้านการใช้ที่ดินให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและ

ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เน้นหนักในการปรับโครงสร้างการผลิตทางการเกษตรกรรม โดยการเพิ่มผลผลิตและประสิทธิภาพการผลิตต่อไร่มากกว่าการขยายพื้นที่เพาะปลูก โดยมีเขตพื้นที่เกษตรกรรมนำวนเป็นเป้าหมายสำคัญ และเน้นหลักการประหยัด และการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรที่สำคัญของประเทศที่มีอยู่จำกัดให้มากที่สุด

สำหรับนโยบายการปฏิรูปที่ดินในปัจจุบันนี้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะยึดแนวทางการปฏิรูปที่ดินตามแผนการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2525-2529 ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เห็นชอบไว้แล้ว คือ จะเน้นหนักด้านการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรืออีกนัยหนึ่งคือ การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้เช่าหรือไร้ที่ดินทำกินเพื่อให้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดิน ทั้งนี้โดยยึดผลประโยชน์ของเกษตรกรเป็นหลักในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกษตรกรได้รับความเป็นธรรมและได้รับความเดือดร้อน หรือภาระที่น้อยที่สุด

นอกจากนี้ ยังได้ยึดตามแนวนโยบายของ ททท. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นแนวทางปฏิบัติ คือ

1. เร่งรัดแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ใช้ปฏิบัติได้คล่องตัวยิ่งขึ้น
2. ที่ดินของรัฐที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการให้เร่งรัดการถอนสภาพป่าและจัดเกษตรกร เข้าทำกิน รวมทั้งดำเนินการพัฒนาให้เสร็จสิ้นไปพร้อมกัน
3. มาตรการแก้ไขผู้สูญเสียที่ดินเพื่อประกอบอาชีพไปแล้ว ให้มีโอกาสกลับมาเป็นเจ้าของที่ดินใหม่แทนเดิม และสามารถประกอบอาชีพในที่ดินนั้นได้อย่างมั่นคงถาวร
4. ให้การพัฒนาอาชีพทั้งในด้านการเกษตรและนอกการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยความสนับสนุนจากหน่วยงานภายในและภายนอกกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ความก้าวหน้าของการปฏิรูปที่ดิน

ผลการดำเนินงานการปฏิรูปที่ดิน ถึงกันยายน 2525 มีดังนี้

1. การเตรียมการ

ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน (สิ้นเดือนธันวาคม 2525)	53	จังหวัด	91	อำเภอ
สำรวจทำแผนที่ภูมิประเทศ	3,021,167			ไร่
สำรวจรังวัด	3,305,027			ไร่
สอบสวนสิทธิในที่ดินของรัฐ	67,632	ครอบครอง		ราย
	1,918,750	เนื้อที่		ไร่

2. การซื้อและจัดสรรที่ดิน

ซื้อที่ดินเอกชน (สิ้นเดือนพฤศจิกายน 2525)	219,289			ไร่
จัดสรรที่ดิน	26,909 / 747,725	ชั่วคราว	ราย/ไร่	
	9,627 / 173,265	ถาวร	ราย/ไร่	

3. การพัฒนา

บ่อน้ำกิน	260	บ่อ
บ่อน้ำคาล	9	บ่อ
สระเก็บน้ำฝน	27	สระ
อ่างเก็บน้ำ	7	แพ่ง
ฝาย	3	แพ่ง
พัฒนาแปลงเกษตรกรรม	33,087	ไร่
ขุดคลองส่งน้ำ	48,974	ก.ม.
ถนน	868.795	ก.ม.
สหกรณ์	72	แพ่ง
ฝึกอบรมเกษตรกร	218	ครั้ง

บทสรุป

การดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน แม้ว่าจะมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาภาคเกษตรกรรมของประเทศ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยหลายประเทศ และได้มีการดำเนินการอย่างกว้างขวาง แต่ในประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพิ่งจะเริ่มตอนเท่านั้น ยังมีอุปสรรคอีกหลายประการที่จะต้องแก้ไข ซึ่งความตั้งใจจริงของรัฐบาลและความร่วมมือของราษฎรจะมีส่วนช่วยผลักดันให้การดำเนินงานประสบผลสำเร็จได้เร็วขึ้น ซึ่งรัฐบาลจะต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ เพื่อให้ประสานกับนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจในด้านอื่น ๆ การปฏิรูปที่ดินที่สำเร็จตามเป้าหมาย ย่อมจะเกิดผลดีแก่เกษตรกรซึ่งเป็นกำลังผลิตภาคเกษตรกรรมที่สำคัญของประเทศและผลที่ตามมาคือ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะนำไปสู่ความเจริญด้านอื่น ๆ ต่อไป

บรรณานุกรม

1. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) 2525.
2. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) 2520.
3. สุทธิพร จีระพันธุ์ การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย มิถุนายน 2525.
4. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวนเนื้อที่บุกรุกและจำนวนผู้บุกรุกในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เอกสารสถิติฉบับที่ 1013 มีนาคม 2523.
5. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การวางแผนจัดการแจ้งที่ดินรวม 50 อำเภอ, เอกสารสถิติฉบับที่ 4036, 2524.
6. สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานสำมะโนการเกษตร 2521 ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ 2521.
7. จิตรวี วรศักดิ์ สาเหตุของการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2524.