

ปัญหาที่ดินกับการปฏิรูปที่ดิน

Land and Land Reform.

อาภรณ์พันธ์ จันทร์สว่าง

Apornpan Chansawang

ABSTRACT

Land has become one of the major problems facing Thailand at the present time. Though there is a vast area of land in the country, a large size of it has been left unutilized for the agricultural and other fruitful purposes. The major problems concerning land in Thailand may be seen in various dimension such as a smaller size of land holding for agriculture, a growing number of those agriculturists who have no lands for cultivation, an increasing number of land tenancy, a more serious deforestation and an increasing number of land conflicts. As such, it is necessary to undertake land reform as an important step in solving the land problem. Thailand's Land Reform for agriculture started in 1975. The government has made a great effort to solve this problem by setting up Land Reform Office and allotting a huge sum of budget each year for this purpose. Most of Land under land reform project is scattering throughout the country. In spite of various efforts made to eliminate the land problem, still prevailing some suggestions in order to increase effectiveness in land reform project. The government should be serious and honest in land reform project. People should be understanding, showing readiness and sacrifice to the project. And finally a legal measure should be firm in dealing with this matter.

บทคัดย่อ

“ที่ดิน” ตามความหมายที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดินพุทธศักราช ๒๔๙๗ หมายความว่า “พื้นที่ทั่วไป และให้ความหมายรวมถึง ภูเขา ห้วย เกาะ หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ และที่ชายทะเลด้วย”

จากการสำรวจจากภาพถ่ายทางอากาศ โดยดาวเทียมใน พ.ศ. ๒๕๑๗ พบว่า จำนวนที่ดินของประเทศไทยซึ่งมีจำนวน ๓๒๑ ล้านไร่ นั้น เป็นที่ใช้ทำการเกษตร ๑๐๙ ล้านไร่ (๓๔%) เป็นที่ป่า ๑๑๙ ล้านไร่ (๓๗%) และอีก ๙๓ ล้านไร่ (๒๙%) เป็นที่น้ำหนองบึง ที่รกร้างว่างเปล่า ที่อยู่อาศัยและอื่น ๆ ปัจจุบันคาดว่าที่ทำการเกษตรที่รกร้างว่างเปล่า และที่อยู่อาศัยน่าจะมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นและที่ป่าลดน้อยลง ทั้งนี้เพราะยังมีการตัดไม้ทำลายป่า การบุกรุกที่ทำกินเสมอมา โดยไม่อาจแก้ปัญหาให้หมดไปได้

คำนำ

สำหรับพื้นที่ที่ใช้ทำการเกษตรจำนวน 109 ล้านไร่ ปรากฏว่า เป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตโครงการชลประทานเพียง 20 ล้านไร่ หรือเพียง 18 เปอร์เซ็นต์ ส่วนอีก 82 เปอร์เซ็นต์ อยู่นอกเขตชลประทาน และพื้นที่ในเขตชลประทานส่วนใหญ่คือ 60 เปอร์เซ็นต์ อยู่ในเขตภาคกลาง ส่วนที่เหลืออีก 40 เปอร์เซ็นต์ กระจายอยู่ในภาคเหนือ ภาคตะวันออก-เฉียงเหนือ และภาคใต้ จะเห็นได้ว่า ภาคกลางนับเป็นหัวใจของการผลิตทางการเกษตร แต่อย่างไรก็ดีภาคกลางนี้เองเป็นแหล่งเผชิญปัญหาที่ดินที่หนักที่สุด

ปัญหาที่ดิน

ปัญหาที่ดินมีมากมายหลายประการ สำหรับปัญหาใหญ่ ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ได้แก่

1. การถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรมีขนาดเล็กลงทุกที จะเห็นได้จากสถิติการถือครองที่ดิน ดังต่อไปนี้

พ.ศ. 2506 ถือครองที่ดินเฉลี่ยครอบครัวละ 16 ไร่

พ.ศ. 2518 ถือครองที่ดินเฉลี่ยครอบครัวละ 14.7 ไร่

พ.ศ. 2528 ถือครองที่ดินเฉลี่ยครอบครัวละ 11.6 ไร่

สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้จำนวนที่ดินถือครองมีขนาดเล็ก ได้แก่ การเพิ่มขึ้นอย่างมากของจำนวนประชากรที่มีมาโดยลำดับ ดังนี้

พ.ศ. 2454 ประชากรโดยประมาณ 8 ล้านคน

พ.ศ. 2480 ประชากรโดยประมาณ 14 ล้านคน

พ.ศ. 2490 ประชากรโดยประมาณ 17 ล้านคน

พ.ศ. 2503 ประชากรโดยประมาณ 26 ล้านคน

พ.ศ. 2518 ประชากรโดยประมาณ 42 ล้านคน

พ.ศ. 2524 ประชากรโดยประมาณ 46 ล้านคน

และเป็นที่คาดว่าใน พ.ศ. 2543 ประเทศไทยจะมีประชากรถึง 88 ล้านคน การเพิ่มขึ้นของประชากรดังกล่าว เป็นการเพิ่มในครอบครัวเกษตรกรรมชนบท มากกว่าครอบครัวของชาวเมือง อนึ่ง กฎหมายมรดกของไทยยังเปิดโอกาสให้มีการแบ่งซอยที่ดิน ซึ่งทำให้ที่ดินถือครองเล็กลงเรื่อย ๆ หรืออาจจะหมดไปได้

2. จำนวนเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเพิ่มจำนวนมากขึ้น จากสถิติปี 2519 ปรากฏว่ามีผู้ร้องเรียนขอที่ดินทำกินจากสำนักงานกรรมการช่วยเหลือชาวนา ถึง 77,000 รายกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ เป็นเกษตรกรที่อยู่ในภาคกลาง และเกษตรกรที่อยู่ในภาคกลางนี้เองไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ต้องตกเป็นผู้เช่าเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ จังหวัดในภาคกลางที่มีผู้เช่าเกินกว่า 30 เปอร์เซ็นต์มีอยู่ถึง 18 จังหวัดมีจำนวนผู้เช่าระหว่าง 32.99-82.62 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งตัวเลขนี้เป็นที่น่าวิตกตามข้อสังเกตของ Roy Prosterman บอกว่าอัตราเปอร์เซ็นต์ที่ชาวนาไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเองหากเกิน

- 30 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป ถือว่าเป็นขั้นอันตราย

- 40-50 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป ถือว่าอันตรายมาก

ซึ่งถ้ามีเหตุการณ์อื่น ๆ มาประกอบ เช่น การเอารัดเอาเปรียบชาวนา ความไม่จริงใจของรัฐบาลที่จะแก้ไขปัญหา การมีบุคคล กลุ่มคนเข้าเร่งเร้า ชั่วๆ ให้สัญญาหรืออื่น ๆ อาจเป็นเหตุให้ชาวนาลูกซื้อขึ้นกองกลางได้

3. การเช่าที่ทำกินเพิ่มมากขึ้น ซึ่งก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากภาวะความกดดันของการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งสืบเนื่องมาจากความเสื่อมโทรมของที่ดิน ซึ่งอาจเกิดจากการต้องเสียค่าเช่าแพง การขาดความมั่นคงที่ไม่ทราบว่าจะเช่าจะเรียกนาขึ้นเมื่อไร จึงไม่ทำการปรับปรุงที่ดิน เช่น กรณีดินเปรี้ยวซึ่งทำให้ทำนาไม่ได้ผลหรือเลี้ยงปลาไม่ได้ สามารถแก้ไขได้ด้วยการใส่ปูนขาว (marls) ลงในนาจะอยู่ได้ถึง 4-5 ปี ชาวนาก็

ไม่ทำ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะไม่มีเงิน อาจถูกเรียกนาคืนแล้วคนอื่นกลับเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากสิ่งที่ตนลงทุนทำ หรือพอได้ผลผลิตดีขึ้น ผู้ให้เช่าก็อาจเรียกเก็บค่าเช่าเพิ่ม ซึ่งเท่ากับไม่ได้อะไรดีขึ้นมา เป็นต้น เพราะฉะนั้น ในภาคกลางซึ่งนับเป็นหัวใจของการเกษตร จึงมีพื้นที่ดินเปรี้ยวอยู่ถึง 8 ล้านไร่ (เป็นดินเปรี้ยวจัด 2 ล้านไร่และเปรี้ยวปานกลาง 4 ล้านไร่) และชาวนาภาคกลางเป็นผู้เช่าถึง 40.7 เปอร์เซ็นต์ ภาคเหนือ 18.3 เปอร์เซ็นต์ ภาคใต้ 15.6 เปอร์เซ็นต์ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2.8 เปอร์เซ็นต์

นอกจากนี้ภาวะหนี้สินของชาวนายังเพิ่มมากขึ้นทุกที ทำให้ชาวนาเป็นหนี้รายวันและที่ดินหลุดเป็นกรรมสิทธิ์แก่นายทุนมากขึ้น โดยเฉพาะชาวนาในภาคกลางเป็นผู้มีหนี้สินมากที่สุด จากการศึกษาพบว่า เมื่อประมาณสิบกว่าปีที่ผ่านมา ชาวนามีหนี้โดยเฉลี่ยครอบครัวละ 3,916 บาท ต่อมาเพิ่มเป็น 4,000 บาท และคงจะเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน

4. การบุกกรุกทำลายป่าไม้รุนแรงขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2504 ไทยมีป่าไม้คิดเป็น 57 เปอร์เซ็นต์ของที่ดินทั้งประเทศ พอถึงปี พ.ศ. 2517 ป่าไม้เหลือเพียง 37 เปอร์เซ็นต์ แสดงว่าภายใน 13 ปีป่าไม้ถูกทำลายถึง 63 ล้านไร่ เฉลี่ยแล้วถูกทำลายปีละ 4.8 ล้านไร่ ซึ่งแม้จะมีการปลูกป่าทดแทนก็ยากที่จะแก้ไขปัญหาดังนี้ เพราะกรมป่าไม้ปลูกป่าทดแทนได้ปีละ 4 หมื่นไร่ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ปลูกได้ปีละ 2 หมื่นไร่ รวมแล้วปลูกป่าได้ปีละ 5 หมื่นไร่ แต่ป่าไม้ถูกทำลายปีละ 4.8 ล้านไร่ ตัวเลขของการสร้างและทำลายตลอดจนเวลาที่ใช้สำหรับการสร้างและทำลายเทียบกันไม่ได้เลย

ป่าไม้ที่ถูกทำลายส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคกลางตอนบนและภาคตะวันตกของประเทศเมื่อป่าไม้ถูกทำลายแล้ว ประชาชนก็บุกกรุกเข้าจับจองทำไร่เลื่อนลอยโดยส่วนใหญ่ใช้ปลูกข้าวโพด ข้าวไร่ มันสำปะหลัง ถั่ว และพืชไร่ต่าง ๆ

จากการสำรวจป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกราษฎรบุกกรุกจำนวน 202 ป่าคิดเป็นเนื้อที่ 28.8 ล้านไร่ ถูกราษฎรบุกกรุกไป 2.2 ล้านไร่ จำนวนผู้บุกกรุกมีกว่า 2 แสน

5. ความขัดแย้งเรื่องที่ดินมีมากขึ้น เนื่องจากชาวนาชาวไร่ต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่เจ้าหนีนายทุนเป็นปัญหาที่สะสมมานาน สิ่งที่สะสมมานานย่อมมีวันถึงจุดระเบิด ดังนั้นจึงเริ่มมีการร้องเรียนขอความช่วยเหลือจากทางราชการในเรื่องนี้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 นับถึง 31 มีนาคม 2519 มีผู้ยื่นคำร้องทั้งสิ้น 30,391 ราย จำนวนเนื้อที่ที่ร้องเรียนประมาณ 446,618 ไร่ ใน 47 จังหวัดนอกจากนี้ยังมีการเดินขบวนเรียกร้องอยู่เป็นระยะ ๆ หนักที่สุดได้แก่ในปี พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นผลทำให้มีพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ออกมา

ดังนั้น ปัญหาที่ดินจึงมิใช่ปัญหาที่จะถูกเพิกเฉยหรือรอที่จะได้รับการพิจารณาแก้ไขอีกต่อไปเพราะได้กลายเป็นปัญหาการเมืองที่จะสั่นคลอนเสถียรภาพความมั่นคงของประเทศไทยได้

ความจำเป็นในการแก้ปัญหาดินด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินได้รับการพิจารณาให้เป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาดินเช่นเดียวกับที่ได้ทำมาแล้วในประเทศต่าง ๆ เช่น ญี่ปุ่น ไต้หวัน อินเดีย สาธารณรัฐประชาชนจีน อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะการปฏิรูปที่ดินมีคุณลักษณะเหมาะสมที่จะใช้แก้ปัญหาดิน เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดิน และการใช้มาตรการต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การพัฒนาการเกษตรเพื่อกระจายรายได้ไปสู่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ หรือกล่าวง่าย ๆ ว่าเป็นความพยายามที่จะจัดระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินประการหนึ่งกับความพยายามที่จะช่วยเหลือชาวนาชาวไร่อีกประการหนึ่ง

ในเรื่องของการเปลี่ยนระบบการถือครองที่ดิน หมายความว่ารวมถึง การให้หลักประกันการเช่าที่ดินที่มั่นคง และให้โอกาสแก่ผู้เช่าได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้กว้างขวางยิ่งขึ้น การควบคุมการใช้ที่ดินโดยรัฐบาลเพื่อดำเนินการ

ตามโครงการต่าง ๆ (เช่นการจัดรูปที่ดิน) การจำกัดการใช้ที่ดินของเอกชน การจัดนิคมของรัฐบาล การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้เช่า การเวนคืนแบ่งแยกและจัดสรรที่ดินที่ถือครองใหม่ การเวนคืนที่ดินของชาติเพื่อผลในการจำกัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชน และการเวนคืนของชาติเพื่อนำไปสู่ระบบรวบรวม

ในเรื่องของการใช้มาตรการต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การพัฒนาการเกษตรครอบคลุมถึงการจัดระบบที่ดินใหม่เพื่อให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือมีหลักประกันในการเช่าที่ดิน การกำหนดขั้นสูงของการถือครองที่ดิน การจัดระบบการเช่าที่ดินและการเก็บภาษีที่ดินที่เป็นธรรม การให้สินเชื่อการเกษตร การปรับปรุงบำรุงดิน การจัดระบบการตลาดการเกษตร การจัดสหกรณ์ การฝึกอบรมตามโครงการปฏิรูปที่ดินและการพัฒนาการเกษตร การจัดระบบชลประทานและ ระบบการส่ง และการจัดหาเงินทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

จะเห็นได้ว่า หากมีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจังตามเรื่องต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาย่อมจะสามารถแก้ไขและป้องกันปัญหาที่ดินได้ ดังที่เกิดขึ้นแล้วในไต้หวันซึ่งเริ่มลงมือปฏิรูปที่ดินปี 1949 และประสบผลสำเร็จในปี

1963

การปฏิรูปที่ดินของไทยในปัจจุบัน

สำหรับประเทศไทย เริ่มเรื่องการปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นเรื่องเป็นราวตั้งแต่ พ.ศ. 2518 โดยมีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ขึ้น ในพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่า

การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

การปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เริ่มลงมือปฏิบัติการหรือดำเนินการได้ประมาณปี พ.ศ. 2520 และเมื่อพิจารณาถึงการปฏิรูปที่ดินในช่วง 5 ปีแรกคือ พ.ศ. 2520-2524 พบว่า

1. ที่ดินที่นำมาปฏิรูป ส่วนใหญ่เป็นที่ดินของรัฐ และมักเป็นที่ป่าที่ถูกบุกรุก รูปการจึงเป็นเสมือนว่า โกรบกรุกครอบครองที่ดินอยู่ก่อนก็มักได้รับการรับรองสิทธิ จะเห็นได้ว่าใน พ.ศ. 2521 ที่ดินที่นำมาปฏิรูปเป็นที่ดินของรัฐ 1,700,000 ไร่ และเป็นที่ดินของเอกชน 30,000 ไร่

สำหรับที่ดินที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช พระราชทานให้จำนวน 53,686 ไร่ สามารถนำมาจัดสรรให้ราษฎรได้เพียง 40,503 ไร่ ที่เหลือเป็นพื้นที่มีการะผูกพันกับหน่วยราชการและให้ราษฎรเช่าอยู่อาศัยหนึ่งที่พระราชทานดังกล่าวยังเป็นพื้นที่ที่กระจัดกระจายอยู่ในท้องที่ 8 จังหวัดจึงยากแก่การจัดให้เป็นพื้นที่การปฏิรูปขนาดใหญ่

ส่วนที่ดินเอกชน ซึ่งเป็นที่ดินเน้นหนักในเรื่องการปฏิรูปที่ดินกล่าวคือ การปฏิรูปที่ดินควรจะต้องนำที่ดินของเอกชนที่มีมากเกินไปหรือที่เจ้าของไม่ได้ทำกินด้วยตนเอง มาจัดสรรแต่กลับปรากฏว่านำที่ดินเอกชนมาปฏิรูปได้เป็นส่วนน้อยดังกล่าวแล้ว ข้างดำเนินการได้ในอัตราที่เชื่องช้ามาก ดังจะเห็นได้จากตารางข้างล่างนี้

เป้าหมายของการปฏิรูปที่ดินเอกชนและการดำเนินการได้จริงระหว่าง พ.ศ. 2520-2524

พ.ศ. เป้าหมาย/ไร่ ดำเนินการ

ได้จริง/ไร่ คิดเป็นร้อยละ

2520

50,000

100,000

20

2521	1,000,000	300,000	30
2522	1,000,000	332,846	33.2
2523	2,000,000	368,480	13.4
2524	2,000,000	418,480	20.9
เฉลี่ย	400,000	83,696	23.3

นั่นคือ ตามเป้าหมายกำหนดว่าภายใน 5 ปีนับแต่ พ.ศ. 2520 ถึง 2524 จะทำการปฏิรูปที่ดินในส่วนของเอกชน ให้ได้ถึง 2 ล้านไร่ แต่สามารถทำได้จริงเพียง 418,480 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 21

นอกจากนี้ งบประมาณที่รัฐให้แก่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินยังน้อยมาก และในจำนวนที่ลดลงด้วย คือ

พ.ศ.	ให้งบประมาณ/ล้านบาท
2520	539,685,100
2521	294,711,915
2522	190,656,300
2523	195,984,500
2524	232,613,200
2525	296,504,800

2. **เขตปฏิรูปเพื่อผลทางการเมือง** เนื่องจากในเขตภาคกลางมีอัตราการเช่าที่ทำกินสูง รัฐจึงมุ่งปฏิรูปที่ดินในเขตจังหวัดภาคกลางก่อนแต่โดยข้อเท็จจริง เขตจังหวัดรอบนอกภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ แม้จะมีอัตราการเช่าต่ำ แต่รายได้ก็ต่ำด้วย เพราะที่ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ ได้ผลผลิตน้อยไม่แน่นอน ทั้งบางแห่งยังมีปัญหาการแทรกซึม ดังนั้น รัฐจึงควรเร่งเร่งทำการปฏิรูปที่ดินในเขตเหล่านี้ด้วยเพื่อผลทางการเมือง ป้องกันการโฆษณาชวนเชื่อ และการแย่งประชากรจากฝ่ายตรงข้าม เท่าที่ผ่านมา รัฐดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตดังกล่าวน้อยมาก

3. **บทบาทของหน่วยงานที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้องในการปฏิรูปที่ดิน** นอกจากสำนักงานปฏิรูปที่ดินแล้ว ยังมีหน่วยงานอื่น ๆ อีกหลายแห่ง เช่น กรมชลประทาน สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน กรมทางหลวงแผ่นดิน กรมป่าไม้ กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท บริษัทสถาปนิกและวิศวกรที่ปรึกษา เป็นต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อย่างไร จะเห็นได้ว่า บทบาทและความสำคัญของสำนักงานปฏิรูปที่ดินมีน้อยมาก ทั้ง ๆ ที่ชื่อของสำนักงานดูน่าจะมีบทบาทมากตามสายตาของสังคมส่วนใหญ่ จึงทำให้ศรัทธาของประชาชนในเรื่องของการปฏิรูปที่ดินลดน้อยลงไปด้วยประการหนึ่ง ประการที่สอง การมีหน่วยงานหลายหน่วยดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินน่าจะเป็นสิ่งดี แต่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทำให้เกิดปัญหากรมชลประทานและหน่วยงานแต่ละหน่วยต่างพยายามจะรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของตนไว้ประการที่สาม การจัดที่ดินของแต่ละหน่วยงานดำเนินการไม่เหมือนกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านรูปแบบ การจัดขนาดของที่ดิน ให้ และการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทำให้ยุ่งยากสับสน อันล้วนเป็นปัญหาของการปฏิรูปที่ดินทั้งสิ้น

4. **กฎหมายต่าง ๆ ว่าด้วยที่ดิน อันได้แก่**

- พระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497
- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแห่งสังคม พ.ศ. 2497

- ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 เรื่องควบคุมการจัดสรรที่ดิน
- ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน
- ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ 1-4
- กฎกระทรวง คำสั่ง ประกาศกระทรวง มหาดไทย และประกาศของคณะปฏิวัติเกี่ยวกับกฎหมายที่ดิน

ต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนมีช่องโหว่ในตัวเอง ที่ทำให้สามารถหลีกเลี่ยงหรือไม่ปฏิบัติตามก็ได้เช่น การปฏิรูปที่ดินของเอกชน ระบุแต่เพียงว่า “เป็นที่ดินของเอกชนที่มีอยู่เกินครอบครัวละ 50 ไร่ในกรณีที่ใช้ที่ดินนั้นเพื่อการเพาะปลูก หรือ 100 ไร่ในกรณีที่ใช้ที่ดินนั้นเพื่อการเลี้ยงสัตว์” ที่ดินเอกชนที่จะนำมาปฏิรูปได้คือที่ดินส่วนที่เกิน 50 ไร่ หรือ 100 ไร่ แล้วแต่กรณี หรือในกรณีที่เจ้าของไม่ทำการเกษตรเอง ทำเล็กน้อย ทำไม่จริงก็ซื้อส่วนที่เกิน 20 ไร่มาปฏิรูป ซึ่งส่วนที่เกินนั้นอาจเป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย ไม่เหมาะสมและไม่คุ้มค่ากับการปฏิรูป ข้อบกพร่องที่สำคัญคือ ที่เอกชนไม่มีการระบุถึงที่มูลนิธิ ที่ของศาสนา ซึ่งมีมากมายและมักเป็นที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตร นอกจากนี้ กฎหมายบางฉบับยังดูเสมือนขัดกันในตัว เช่น มาตรา 4 ของ พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินฯ ระบุว่า “ที่ดินของรัฐนั้นให้หมายถึงที่ดินในเขตป่าสงวนของชาติด้วย” แต่มาตรา 26 บอกว่า “ที่ดินของรัฐทุกอย่างเอามาปฏิรูปที่ดินได้ เว้นแต่ที่ดินที่อยู่ในป่าสงวน หรือที่ดินที่เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามที่คณะกรรมการจำแนกที่ดินได้จำแนกไว้” หรือมีการขัดแย้งกันระหว่างกฎหมายต่าง ๆ เช่น ในเรื่องของการโอนมรดกที่ดินตาม พ.ร.บ.ประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถโอนและแบ่งขายที่ดินไปได้เรื่อย ๆ ในขณะที่ พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องการให้คงขนาดที่ดินที่เหมาะสมแก่การทำกิน และมุ่งให้กรรมสิทธิ์ที่ดินตกแก่ผู้ทำ

5. **ขีดความสามารถอันจำกัดของประเทศ** สำหรับสถานการณ์ในปัจจุบันการปฏิรูปที่ดินนับว่าเป็นปัญหาเร่งด่วน เมื่อตกลงใจว่าจะดำเนินการต้องมั่นคงแน่นอนและให้เห็นผลทันตา ซึ่งประการนี้จะต้องมีการเตรียมการมาพอสมควรว่าจะดำเนินการได้อย่างไร มีอุปสรรคปัญหา อะไรขัดขวางอยู่บ้างรัฐแก้ไขได้หรือไม่ ไม่ใช่พอจะทำก็ทำแล้วต้องผจญกับปัญหานานาประการที่แก้ไขไม่ตก ข้างเงินที่จะสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินก็มีไม่มากพอที่จะดำเนินการให้ได้ผลอย่างจริงจังดังได้กล่าวมาแล้ว

การปฏิรูปที่ดินของไทย นับว่า ขาดการเตรียมการและเริ่มต้นแบบพรวดพราดกล่าวคือพอชาวนารวมกลุ่มเดินขบวนเรียกร้อง พ.ศ.2517 รัฐก็ออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ พ.ศ.2518 เท่ากับเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้นเอง ทั้งเมื่อเริ่มดำเนินการไปแล้วยังไม่มีเงินสนับสนุนอย่างเพียงพออีกด้วย

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า การปฏิรูปที่ดินของไทยยังไม่ประสบผลสำเร็จ

ทางแก้ไข

ข้อคิดเห็นดังต่อไปนี้ นอกจากจะถือเป็นทางแก้ไขทางหนึ่งแล้ว ยังถือเป็นมาตรการที่จะสนับสนุนให้การปฏิรูปที่ดินประสบผลสำเร็จเร็วขึ้นด้วย คือ

1. **ความจริงใจและจริงจังของรัฐบาล** ดังกล่าวแล้วว่าปัญหาที่ดินเป็นปัญหาสำคัญที่สามารถสั่นคลอนเสถียรภาพความมั่นคงของประเทศได้ ดังนั้นการปฏิรูปที่ดินจึงไม่ใช่เรื่องที่จะทำกันเล่น ๆ หากต้องทำจริงจังและทำด้วยใจที่แน่วแน่มั่นคง สุจริตและมุ่งเอาผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ เมื่อประกาศทำสิ่งใด ต้องยึดเอาความจริงใจเป็นที่ตั้งและควรต้องทำให้ได้ตามนั้น การจะถือคติว่า ผู้กล่าวธรรมย่อมไม่ประพฤติธรรม เช่นที่ปฏิบัติให้เห็น ๆ กันอยู่เป็นจำนวนมากในปัจจุบันต้องเลิกให้หมด เพราะการกระทำเช่นนี้ไม่เคยสร้างสรรค์นอกจากทำลาย อีกประการหนึ่งการถือเอาประโยชน์ส่วนตัว ประโยชน์ของพวกพ้องต้องคิดให้หมดสิ้นไปเช่นกัน การปฏิรูปที่ดินจะไม่มีทางสำเร็จผลได้เลยถ้ายังมีสิ่งเหล่านี้อยู่

อนึ่ง ความจริงใจและจริงจัง จะต้องมียุ่อย่างต่อเนืองตลอดไป ไม่ว่าใครจะเข้ามาเป็นรัฐบาล และจะต้องมีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องโดยสม่ำเสมอด้วยเช่นกัน ไม่ใช่ทำ ๆ หยุด ๆ หรือเริ่มงานกันใหม่อยู่ตลอดเวลา โดยหวังให้สิ่งเริ่มใหม่เป็นผลงานของตน เป็นเกียรติประวัติของตนจนต้องล้มล้างสิ่งที่ทำไว้แล้ว

2. ความเข้าใจ ความพร้อม และความเสียสละของประชากรของประเทศ ความเข้าใจความพร้อม และความเสียสละ เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะช่วยให้การปฏิรูปที่ดินไม่ต้องเผชิญกับปัญหาหนักและสามารถสำเร็จผลได้โดยราบรื่น การที่จะให้เกิดสิ่งเหล่านี้ น่าจะต้องอาศัยการประชาสัมพันธ์ที่ได้ผลเพื่อให้ข่าวสารข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้ทั่วถึง เพื่อเร่งรัดการปฏิบัติการร่วมกัน โดยทั่ว ๆ ไป ก่อนที่จะเริ่มการใด ๆ คนเราก็นิยมแห่งการรับรู้เป็นการเตรียมตัวเตรียมใจไว้ให้พร้อมก่อน และเมื่อเริ่มการไปแล้ว ก็ควรจะได้รับการรับรู้ตลอดเวลาอีกเช่นกันว่า เรื่องเป็นอย่างไรไปถึงไหนแล้วในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนเกี่ยวข้องอย่างไร การปฏิรูปที่ดินที่ว่ามีฝ่ายได้และฝ่ายเสีย นั้น ฝ่ายได้จะได้อะไร และได้อย่างไรถ้ามีการรับรู้เช่นนี้ย่อมมีความพร้อมที่จะร่วมรับผิดชอบและเสียสละ เช่น เจ้าของที่ดินก็ยินยอมจะเสียสละที่ดินเพื่อประโยชน์สุขร่วมกันของประเทศชาติ คนจะได้ที่ดินก็จะต้องรู้ว่าตนจะต้องเสียสละทำงานหนักยิ่งขึ้นเพื่อจะได้ครอบครองที่ดินนั้น ไม่ใช่คอยแบมือรับเฉย ๆ หรือหวังให้ลากตกใส่หัว โดยไม่เสียหรือมีส่วนช่วยอะไรเลย กล่าวง่าย ๆ คือคนได้ก็ต้องมีส่วนเสียและคนเสียก็ต้องมีส่วนได้จึงจะยุติธรรม

3. มาตรการทางกฎหมาย ดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้นจะเห็นว่ากฎหมายที่สมบูรณ์และการปฏิบัติให้สมบูรณ์ตามกฎหมาย เป็นสิ่งที่หายาก โดยเฉพาะกฎหมายปฏิรูปที่ดินมีข้อบกพร่องมาก อย่างไรก็ตามก็คิดว่ารัฐบาลชุดปัจจุบันได้แสดงให้เห็นถึงความจริงใจและจริงจังหลายอย่าง เช่น การสร้างงานในชนบท การประกันราคาข้าว การปลดปล่อยหนี้สินเกษตรกร เป็นต้น ดังนั้น จึงคงไม่เป็นการสุดวิสัยที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และถ้าจำเป็นก็อาจมีการออกกฎหมายใหม่ที่สามารถอุดรูรั่วและป้องกัน กำจัดข้อบกพร่องต่าง ๆ ซึ่งรูรั่วก็อยู่แล้ว ตลอดจนให้กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน โดยเฉพาะในเรื่องเดียวกันมีความสอดคล้องถูกต้องตรงกัน สามารถปฏิบัติตามได้อย่างราบรื่น

มาตรการทางกฎหมายนับว่าสำคัญมาก ถ้ากฎหมายออกมาด้วยเจตนาอันบริสุทธิ์ เพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ มุ่งมั่นที่จะป้องกันแก้ไขปัญหามาของประเทศชาติจริง และสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้จริง ก็ย่อมสามารถแก้ไขปัญหานั้น ๆ ได้จริงเช่นกัน

เอกสารอ้างอิง

- ณรงค์ สินสวัสดิ์. 2519. *การปฏิรูปที่ดิน*. กรุงเทพฯ : แพรวพิทยา
- อาภรณ์พันธ์ จันทร์สว่าง (บรรณาธิการ). *ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์. การปฏิรูปที่ดินและตัวนำการเปลี่ยนแปลงในการปฏิรูปที่ดิน*. กรุงเทพฯ : คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2520 *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด. 325 หน้า.