

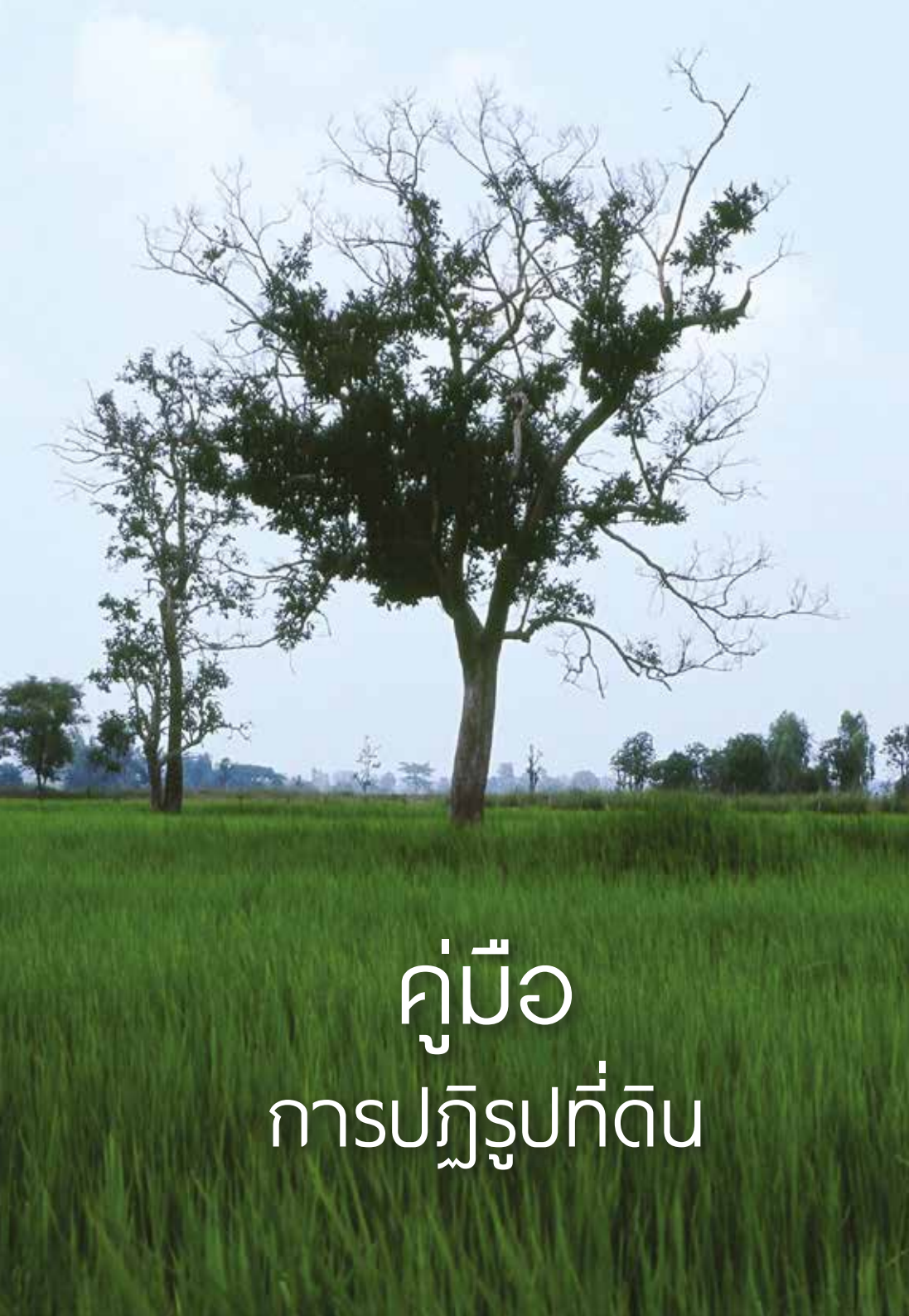


คู่มือ

การปฏิรูปที่ดิน

โครงการพัฒนาองค์ความรู้และรณรงค์การปฏิรูปที่ดินที่ยั่งยืนและเป็นธรรม





คู่มือ
การปฏิรูปที่ดิน

คู่มือ การปฏิรูปที่ดิน

พิมพ์ครั้งที่ ๑ : ธันวาคม ๒๕๕๕ จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

ผู้เขียน : ปิยาพร อรุณพงษ์

บรรณาธิการ : กฤษฎา บุญชัย และ อารีวรรณ คูสันเทียะ

นักวิจัยโครงการ : ไมตรี จงไกรจักร พิเศษฐ์ ปานคำ ผ่องฉวี จันทร์เทศ
บริพัตร สุนทร และระวี ถาวร

จัดทำโดย : โครงการพัฒนาองค์ความรู้และรณรงค์
การปฏิรูปที่ดินที่ยั่งยืนและเป็นธรรม
๕๕/๒๔๕ ซอยงามวงศ์วาน ๓๒ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐๒-๙๕๓-๓๕๔๑ โทรสาร ๐๒-๙๕๓-๓๕๔๒

ปกและรูปเล่ม : สุกัญญา พรหมทรัพย์ <http://khunnaipui.multiply.com/>

พิมพ์ที่ : โรงพิมพ์เดือนตุลา
โทรศัพท์ ๐๒-๙๙๖-๗๓๙๒-๔ โทรสาร ๐๒-๙๙๖-๗๓๙๕

สนับสนุนการจัดพิมพ์ :  สปร.
สำนักงานปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกร



อยู่ที่เธอนั้น จะกล้าเปิด.....

คู่มือ การปฏิรูปที่ดินเล่มนี้เขียนขึ้นบนพื้นฐานของ “ความสงสัยใคร่รู้” เป็นตัวตั้ง ทั้งที่ต้องการศึกษา ปัญหาเชิงโครงสร้างของประเทศไทยในฐานะงานวิชาการหนึ่ง และการพยายามอยากจะชวนคิด คำตอบ และแนวทางการปฏิรูปที่ดินในฐานะการทำงานวิชาการที่กินได้ โดยได้ยินมาเป็นเวลานานว่าการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก และก็ยากจนคนในสังคมก็ลืมนั่นไปแล้ว ทั้งนักวิชาการ นักปฏิบัติ และนักเคลื่อนไหว ตลอดจนชาวบ้านผู้ประสบปัญหาและกำลังจะเจอปัญหาที่ดิน ต่างมีความเข้าใจตรงกันว่าสังคมไทยมีปัญหาที่ดินมานานมากแล้ว และเมื่อเวลาล่วงไป ก็ยังเป็นปัญหาเดิมที่เรื้อรังและรุนแรงจากการหมกหมม และไม่ได้ตั้งใจแก้ไข แต่ก็พบว่าเรายังเกิดความเข้าใจไม่ตรงกันว่า การปฏิรูปที่ดินสามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคมไทยได้

ผู้เขียนนับได้ว่าเป็นคนรุ่นที่สามในสังคมร่วมสมัยปัจจุบันที่พยายามศึกษาและแสวงหาทางออกในการจัดการปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม โดยให้ความสำคัญต่อการปฏิรูปที่ดินเป็นอันดับขั้นแรก โดยเชื่อว่าที่ดินคือ

ต้นทุนสำคัญในการตั้งต้นชีวิต ประกอบกับตระหนักว่าสังคมไทยยังโชคดีที่เรายังมีเรื่องการปฏิรูปที่ดินให้ได้ถกเถียง พุดคุย หรือทะเลาะกันอยู่ ที่เรียกว่าโชคดีก็เพราะเมื่อได้มีโอกาสถามไถ่จากคนในต่างประเทศ เกี่ยวกับเรื่องการปฏิรูปที่ดินในบ้านเขาซึ่งเรียกได้ว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น เขาบอกว่าสังคมบ้านเขานั้น “ไม่มีที่ดินให้ปฏิรูป” แล้ว ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องขอขอบคุณการมอบโอกาสในการได้เรียนรู้ รับฟัง และศึกษาในประเด็นการปฏิรูปที่ดิน จากที่บก กฤษฎา บุญชัย หัวหน้าโครงการวิจัยเพื่อการปฏิรูปที่ดิน โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานปฏิรูป (สปร.) นอกจากนี้ ขอขอบคุณการสนับสนุนข้อมูล จากเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) และกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน (Local Act) ที่เป็นองค์กรหลักในการศึกษาข้อมูลทางแนวคิดและโอกาสการเรียนรู้ประสบการณ์จริงในพื้นที่การปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งเอกสาร งานเขียน บทความ และข้อมูลจากแหล่งค้นคว้าต่างๆที่ทำให้ชื่นใจว่า ยังมีคนสนใจพูดถึงการปฏิรูปที่ดินอยู่เป็นจำนวนมาก และยังมีหลายโจทย์หลายคำถามที่ต้องการการศึกษา การพุดคุย การเรียนรู้ และการเริ่มต้นทดลองปฏิบัติสำหรับการปฏิรูปที่ดิน

ระหว่างทางของการจัดทำคู่มือการปฏิรูปที่ดินเล่มนี้ งานเขียนได้ถูกเรียบเรียงขึ้นจากวิธีคิดที่ได้เรียนรู้ปัญหาที่ดินในสังคมไทย โดยผู้เขียนมีความเชื่อแน่วแน่ว่าการมีที่ดินทำกิน จะนำมาซึ่งความมั่นคงในชีวิตของคนในสังคม เมื่อชีวิตมั่นคงก็พอจะมีความมั่นใจในศักยภาพของแต่ละคนที่จะสามารถดำเนินชีวิตได้บนพื้นฐานที่แตกต่างกัน ซึ่งแม้จะไม่ทำให้เกิดความเท่าเทียมกันได้ทั้งหมดแต่ก็เป็นธรรมตามสิทธิพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงมี หลายคนอาจเคยสัมผัสได้ว่าหากเรามีความมั่นใจในตนเองแล้วการจัดการปัญหาและการดำเนินชีวิตก็พอที่จะสามารถทำได้อย่างเต็มกำลัง

อย่างไรก็ตาม อยากอาศัยความใคร่รู้นี้ นำพาท่านที่กำลังกวาดสายตา อ่านคู่มือการปฏิรูปที่ดินเล่มนี้ ไปในเนื้อหาต่างๆตามที่ท่านสนใจหรือพอมีเวลาจะอ่านได้ หากจะหวังผลสำเร็จใดที่พอจะเกิดขึ้นได้บ้าง ก็ขอแค่เพียงได้เป็นการสร้าง “การจุดติดทางความคิด” “การสร้างความเข้าใจให้ตรงกัน” และการตระหนักถึง การปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นแนวทางที่จำเป็นสำหรับประเทศที่มีเกษตรกรรมเป็นพื้นฐานของชีวิตผู้คนเช่นสังคมไทย โดยในส่วนที่จะร่วมเป็นส่วนไหนในการปฏิรูปที่ดินก็อาจตามแต่กำลังและความสามารถที่แตกต่างกัน อันมีรากฐานที่สำคัญคือการไม่นิ่งเฉยต่อความไม่เป็นธรรมทั้งนี้ ความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินจะเกิดขึ้น และเป็นจริงได้เพียงใดนั้น ก็อยู่ที่เรานั้นจะกล้าเปิดทั้งกาย ใจ และความคิด ในการประสานตนเองเป็นฟันเฟือง ที่สำคัญในการปฏิรูปและพัฒนาประเทศ โดยทางออกของการปฏิรูปที่ดินก็อยู่ที่จุดเริ่มต้นนี้นั่นเอง

สำนักงานที่ดิน
กรุงเทพฯ 10110-10120
โทร. 02-254-1111
เว็บไซต์: www.land.go.th



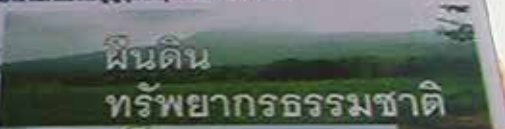
หมู่ที่ 1 ตำบล
อำเภอ บางบาล
จังหวัด พระนครศรีอยุธยา
53110 โทร. 03421

โฉนดที่ดินชุมชน

เป็นของวิสาหกิจชุมชน

ตามโครงการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนของกรมที่ดิน พ.ศ. 2551

โฉนดที่ดิน ชุมชนเกษตร
ปีงบประมาณ 2552 หมู่ที่ 1 ตำบลบางบาล
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา



ผืนดิน
ทรัพยากรธรรมชาติ
เป็นของชุมชน



ชุมชนยอมมีสิทธิในการจัดการ



คือ อธิปไตยของชุมชน

กรมที่ดิน

แผนที่

การใช้คู่มือการปฏิรูปที่ดิน

สิ่ง ที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติในการทำคู่มือ คือ การบอกรายละเอียด และวิธีการใช้ ซึ่งอาจไม่เหมาะสม สำหรับคู่มือการปฏิรูปที่ดินเล่มนี้ เพราะวิธีการใช้คู่มือมีความแตกต่างหลากหลาย ตั้งแต่ใช้เพื่อการนั่งล้อมวง จับเข่าคุยในแปลงนา ไปจนถึงการถกเถียงเพื่อแก้ปัญหาที่ดินในสถานอันตรงเกียรติ ทั้งนี้ก็ตามแต่จริตของผู้อ่าน และผู้นำคู่มือไปใช้เป็นพื้นฐานสำคัญ แต่แนวทางที่พอทำได้คือการให้แผนที่เกี่ยวกับรายละเอียดของเนื้อหาที่นำเสนอ เพื่ออำนวยความสะดวกในการอ่านคู่มือเล่มนี้

ส่วนที่ ๑ เรียนรู้ความหมาย และสร้างความเข้าใจการปฏิรูปที่ดิน ๑

- ๑. โหมโรงการปฏิรูปที่ดิน ๓
- ๒. นิยามการปฏิรูปที่ดิน ๕
- ๓. ความสำคัญของการปฏิรูปที่ดิน ๙
- ๔. วิธีการที่สำคัญของการปฏิรูปที่ดิน ๑๑
- ๕. ประสบการณ์การปฏิรูปที่ดินในบริบทสากล ๑๗
 - ๕.๑ บทเรียนความล้มเหลวในละตินอเมริกา แอฟริกา และอเมริกาใต้ ๑๙
 - ๑) การปฏิรูปที่ดินในโบลิเวีย ๒๐
 - ๒) การปฏิรูปที่ดินของสาธารณรัฐซิมบับเว ๒๐
 - ๕.๒ บทเรียนความสำเร็จของการปฏิรูปที่ดินในเอเชีย ๒๒
 - ๑) “ที่ดินเพื่อผู้เพาะปลูก” กับการปฏิรูปที่ดินในประเทศจีน ๒๒
 - ๒) การปฏิรูปที่ดินผลิบานที่ญี่ปุ่น ๒๓
 - ๓) ไม้บรรทัดแห่งสิทธิในที่ดินวัดได้ที่ได้หัววัน ๒๗
 - ๔) การปฏิรูปที่ดินในเกาหลีใต้ ๒๘
- ๖. ปัจจัยและตัวชี้วัดความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดิน ๓๑

ส่วนที่ ๒ ย้อนรอยศึกษาพัฒนาการ การปฏิรูปที่ดินในสังคมไทย ๓๕

- ๗. โครงสร้างและความสัมพันธ์กับที่ดินของสังคมไทยในอดีต ๓๗

๘. นโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินของไทย	๓๙
๙. กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินของไทย	๔๓
๑๐. ปฏิรูปก่อนปฏิรูป	๔๗
๑๑. กลุ่มเป้าหมายการปฏิรูปที่ดิน	๕๗

ส่วนที่ ๓ มุ่งหน้าสู่การปฏิรูปที่ดิน ๕๙

๑๒. ข้อเสนอแนะการปฏิรูปที่ดิน: มุมมองจาก บทเรียนต่างประเทศ	๖๑
๑. กลไกภาษีที่ดิน: เครื่องมือปฏิรูปในยุคทุนนิยม	๖๑
๒. การรับรองสิทธิชุมชนในกฎหมายของต่างประเทศ	๖๖
๓. การกำหนดเขตแดนการถือครองที่ดิน	๗๐
๑๓. ทางออก....อยู่ที่จุดเริ่มต้น นวัตกรรมการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน: เปิดพื้นที่ การปฏิรูปที่ดินเพื่อนำนโยบายสู่การปฏิบัติ	๗๓
๑๔. ประสิทธิภาพ เป็นธรรม และยั่งยืน: สามเสาหลัก ในการปฏิรูปที่ดิน	๗๗
๑๕. สารพันปัญหา vs สารพัดวิธีการปฏิรูปที่ดิน	๘๑
๑๖. ประเด็นท้าทายต่อมาตรการสำคัญในการปฏิรูปที่ดิน	๘๓
๑๗. บทส่งท้าย	๘๕

บรรณานุกรม ๙๑



ส่วนที่



เรียนรู้

ความหมาย

และสร้าง

ความเข้าใจ

การปฏิรูปที่ดิน

กฎระเบียบการใช้ทรัพยากรป่าชุมชน

- 1 ห้ามบุคคลส่งของภายในและภายนอกชุมชนเด็ดขีว้ (กรณีค้นในชุมชนสร้างบ้านหรือใช้สอยอื่นๆ ด้ข้ขออนุญาตเป็นรายขีว้ไป)
- 2 ห้ามตัดไม้ในเขตอนุรักษ์ และขงบ้านสัหวีป่า
- 3 การตัดไม้ขีว้เพื่อขายในรูปการประกอบการ ต้องดำเนินการขออนุญาตจากคณะกรรมการป่าชุมชนก่อน
- 4 ห้ามบุคคลสวรายขีว้เข้ามาเก็บ ขุด, ขวางองป่าทุกชนิดเพื่อขาย
- 5 ห้ามใช้วัตถุระเบิด ขีว้ต, เบ็ด สัหวีน้ำพุทงชนิด
- 6 ห้ามล่าสัตว์เพื่อขายเชิงธุรกิจ
- 7 ห้ามจุดไฟเผาป่าในเขตป่าชุมชน (กรณี ไร่ทงขีว้ในขีว้ทำเกษตรกับไฟ)
- 8 ห้ามทำไร่ทงขีว้บนเนินเขอบเขตขีว้ชุมชนกำหนด
- 9 ห้ามใช้สารเคมีในการเกษตร



ออกแล้ว วันที่ 6 กรกฎาคม 2561!

ระวัง
ขงลาย กัด อาจถึง ตาย
ป้องกันได้ ด้วยการข่าลายแหล่งงเพาะพันธุ์ลูกนี้



โฉมใหม่

การปฏิรูปที่ดิน

“ผืนดิน” เป็นส่วนสำคัญของระบบนิเวศ เป็นต้นกำเนิดทุกสรรพสิ่งที่เป็น
สำหรับสังคมมนุษย์และสรรพชีวิตต่างๆ ปัจจัยที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ
เช่นนี้จึงสะท้อนการใช้ประโยชน์อย่างถนอมรักษาเพื่อการดำรงชีพ มากกว่า
การครอบครอง ผืนดินยังเป็นปัจจัยพื้นฐานและหัวใจของหลักการผลิต
เพื่อ “แบ่งปัน” ให้มนุษย์ได้ใช้ประโยชน์และอยู่อาศัยร่วมกันมากกว่า
การ “หวงกัน” การใช้ประโยชน์ที่ดินของตนเองและเพื่อนมนุษย์

อธิบายในแง่มุมมองของสิทธิในที่ดินก็คือ แรกเริ่มเราใช้ “สิทธิตาม
ธรรมชาติ” ในการจัดการความสัมพันธ์ และใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยต่อมาเรา
ได้กำหนด “สิทธิตามกฎหมาย” และเปลี่ยนแปลงการกำหนดวิธีการปฏิบัติ
ต่อผืนดินกลายมาเป็น “ที่ดิน” ภายใต้วิถีคิดการครอบครองเป็นเจ้าของ
โดยใช้ระบบกรรมสิทธิ์ต่อที่ดิน ทั้งนี้ ระบบกรรมสิทธิ์ได้สร้างแรงจูงใจในการ

ใช้ประโยชน์และประสิทธิภาพในการผลิตในระบบเศรษฐกิจการค้า วิธีคิดต่อที่ดินจึงแปรเปลี่ยนผืนดินเป็นสินค้าที่สามารถเปลี่ยนมือและถูกส่งสมเพื่อการลงทุนหรือเพื่อเก็งกำไร และไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์อย่างแท้จริงทำให้เกิดปัญหาการถือครองที่ดินที่คนส่วนใหญ่มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอหรือไม่มีที่ดิน ปัญหาดังกล่าวรุนแรงขึ้นภายใต้โครงสร้างสังคมที่มีความแตกต่างทางเศรษฐกิจและมีความเหลื่อมล้ำสูง วิธีการปฏิบัติที่ถูกเปลี่ยนไปเช่นนี้ นำไปสู่ปรากฏการณ์ที่เรียกได้ว่า สังคมขาดหลักในการใช้ที่ดินอย่างเป็นธรรม ทั้งความเป็นธรรมต่อธรรมชาติ และความเป็นธรรมในฐานะการอยู่ร่วมกัน อันเป็นวัฒนธรรมพื้นฐานที่สำคัญของชีวิตมนุษย์



นิยาม ๒.

การปฏิรูปที่ดิน

ที่ผ่านมา การปฏิรูปที่ดินถูกนำไปใช้ในส่วนของแนวคิดและการนิยามที่แตกต่างกันไป จนกระทั่งปี ค.ศ. ๑๙๗๐ การปฏิรูปที่ดินมุ่งเน้นไปที่การจัดสรรที่ดินเป็นหลัก^๑ กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนระบบการถือครองที่ดินหรือการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดิน เช่น ๑) การให้หลักประกันการเช่าที่ดินให้มั่นคงและให้โอกาสแก่ผู้เช่ามีโอกาสได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินได้กว้างขวางยิ่งขึ้น ๒) การควบคุมการใช้ที่ดินโดยรัฐบาลเพื่อดำเนินการตามโครงการต่างๆ เช่นการจัดรูปที่ดิน (land consolidation) ๓) การจัดนิคมของรัฐบาล (land settlement) ๔) การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้เช่า

^๑ สมภพ มานะรังสรรค์. ๒๕๒๔. นโยบายปฏิรูปที่ดิน ความจริงหรือความฝัน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วลี.



๕) การเวนคืน การแบ่งแยก และการจัดสรรที่ดินที่ถือครองเสียใหม่
๖) การเวนคืนที่ดินของชาติเพื่อผลการจำกัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน
(land nationalization) ๗) การเวนคืนที่ดินของชาติเพื่อนำไปสู่ระบบนารวม

กล่าวได้ว่า ความหมายของการปฏิรูปที่ดินในระยะแรกมุ่งเฉพาะ การกระจายและจัดสรรการถือครองที่ดินเสียใหม่เพื่อผลประโยชน์ของ เกษตรกรรายย่อยที่มีที่ทำกินไม่พอหรือไม่มีที่ทำกิน เพื่อลดช่องว่างทางฐานะ ความเป็นอยู่ของคนในสังคม

ในปัจจุบันการปฏิรูปที่ดินมุ่งพัฒนาการสร้างความแรงจูงใจให้ใช้ประโยชน์ ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่การจัดระบบที่ดิน การให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อ สร้างหลักประกันที่มั่นคงแก่เกษตรกร การกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน การจัดระบบการเช่าที่ดินหรือการเก็บภาษีที่ดินเพื่อความเป็นธรรม รวมถึง บังคับควบคุมที่ดินที่จำเป็น สำหรับการสร้างความแรงจูงใจให้เกษตรกรใช้ประโยชน์ และพัฒนาที่ดินสูงสุด ไม่ว่าจะเป็น การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เช่น การให้สินเชื่อการเกษตร การจัดระบบการตลาดการเกษตร การจัดหาเงินทุน เพื่อการปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาทางกายภาพ ได้แก่ การปรับปรุงและบำรุงดิน การจัดระบบการชลประทาน เป็นต้น

นियามการปฏิรูปที่ดินในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ระบุว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายถึง การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมตลอด ถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือ ที่ดินที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกร ผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การ ครอบครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและ บังคับการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

นอกจากนี้ องค์กรชุมชนมองว่าการปฏิรูปที่ดิน คือ การเปลี่ยนแปลงทางอำนาจในการจัดการปัจจัยการผลิตหรือฐานทรัพยากรที่จำเป็นในการผลิต ซึ่งริเริ่มการผลักดันจากองค์กรชุมชนหรือองค์กรเกษตรกร เพื่อเปลี่ยนแปลงการผูกขาดอำนาจการบริหารจัดการจากรัฐและทุนมาเป็นการใช้อำนาจโดยองค์กรชุมชน ซึ่งเป็นการยืนยันเรื่องสิทธิชุมชน สิทธิการปกครองตนเอง และยืนยันว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และชุมชนสามารถใช้อำนาจนั้นได้โดยตรง

การประมวลความหมายการปฏิรูปที่ดินจากมุมมองที่หลากหลายข้างต้น ข้อสรุปที่น่าจะสามารถอธิบายความหมาย และสะท้อนแนวทางการปฏิรูปที่ดิน อาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การกระจายสิทธิการถือครอง *โดยผ่าน* การออกแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน การสร้างระบบการบริหารและจัดสรรที่ดิน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และยั่งยืน



๓. ความสำคัญ ของการปฏิรูปที่ดิน

ความพยายามในการลดความยากจนถือเป็นเหตุทางสังคมที่การปฏิรูปที่ดินถูกนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหา รวมถึงการปรับปรุงความยุติธรรม และความเสมอภาค การลดความขัดแย้งในชนบท และยังเป็นการเพิ่มความมั่นคงทางอาหาร การกระจายรายได้ และสวัสดิการอีกด้วย การปฏิรูปที่ดินจึงมีความสำคัญหลายประการ คือ

- การปฏิรูปที่ดินเป็นองค์ประกอบของการปฏิวัติสังคมนิยม (socialist revolution) ในช่วงศตวรรษที่ ๒๐ ขบวนการเคลื่อนไหวในประเทศสังคมนิยมใช้การปฏิรูปที่ดินเป็นเครื่องมือในการยับยั้งอำนาจของระบบศักดินา

๑๐ การปฏิรูปที่ดินเป็นเป้าหมายที่มีความสำคัญสูงในการพัฒนา
ระดับนานาชาติของสหประชาชาติ ประกาศ “ทศวรรษแห่งการพัฒนา”
(First Development Decade) การปฏิรูปที่ดิน ถูกคาดหวังว่าจะ
ช่วยบรรเทาความยากจน เพิ่มผลผลิตทางการเกษตรและสร้างความเข้ม
แข็งให้แก่ ชาติ ผลที่ตามมาคือการปฏิรูปที่ดินเป็นชุดนโยบาย
ที่สหประชาชาติเสนอแก่ประเทศที่ได้รับเอกราชใหม่

๑๑ การปฏิรูปที่ดินเป็นเครื่องมือสำคัญของประเทศที่เพิ่งได้รับ
เอกราชเพื่อใช้สร้างอำนาจของรัฐบาลต่อพื้นที่ชนบท และกลายมาเป็น
โครงการสำคัญของประเทศกำลังพัฒนาทั่วทั้งโลกเพื่อสร้างเศรษฐกิจให้เติบโต

๑๒ การปฏิรูปที่ดินเป็นหัวใจสำคัญของการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ
ในประวัติศาสตร์สมัยใหม่ เป็นมาตรการชี้ขาดในการขยายตัวทางเศรษฐกิจ
เพราะกระบวนการเปลี่ยนแปลงสังคมไปสู่ระบบเสรีนิยมดังกล่าวมีขั้นตอน
ที่จะต้องปฏิบัติที่สำคัญ ๒ ขั้นตอน คือ การเลิกทาส และการปฏิรูปที่ดิน
ซึ่งส่งผลไปสู่การขยายการผลิตในภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และ
การขนส่ง ทำให้ประชาชนมีงานทำ ดังเช่น กรณีการเติบโตทางเศรษฐกิจของ
ประเทศญี่ปุ่น “การโค่นล้มระบบโชกุน” ที่ทำการผูกขาดในที่ดินและทำ
การปฏิรูปที่ดินส่งผลให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นอย่างรวดเร็ว
ไม่หยุดยั้ง การปฏิรูปที่ดินทำให้ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ทำกิน ก่อให้เกิด
เสรีภาพของบุคคล และยังเป็นส่วนเกื้อกูลความเข้มแข็งของระบอบ
ประชาธิปไตยอีกด้วย

วิธีการ ๕.

ที่สำคัญของการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินของประเทศในระบอบประชาธิปไตยแตกต่างจากประเทศแบบสังคมนิยม กล่าวได้ว่า ประเทศสังคมนิยมใช้วิธีการแบบรุนแรง จึงถูกเรียกว่าเป็น “การปฏิวัติที่ดิน” โดยวิธีการริบเอาที่ดินเป็นของรัฐ และฆ่าเจ้าของที่ดิน ดังตัวอย่าง ความรุนแรงเกิดขึ้นในจีนและฝรั่งเศส อย่างไรก็ตามผลดังกล่าวทำให้ผู้ปกครองประเทศสามารถสร้างเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศได้อย่างมั่นคง

ในขณะที่แนวทางของกลุ่มประเทศประชาธิปไตยได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วยการทำให้ที่ดินเป็นของรัฐก่อน (nationalization) แล้วจึงกระจายกรรมสิทธิ์ทีหลัง การปฏิรูปจึงเป็นการพัฒนาและค่อยๆ เปลี่ยนแปลง เช่น การยกเลิกระบบเจ้าที่ดิน การส่งเสริมกรรมสิทธิ์เอกชนในกลุ่มชาวนา เป็นต้น การนิยามและกิจกรรมที่กว้างในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน สะท้อนถึง

ความเข้าใจว่าการเข้าถึงที่ดินมีหลายแนวทาง กติกาและเครื่องมือในการจัดการที่ดิน อันได้แก่

๑. รัฐเป็นผู้ดำเนินการ (state-led approach)

รัฐบาลกลางเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการปฏิรูปที่ดิน การปฏิบัติเป็นไปในลักษณะการบังคับบัญชา (top-down approach) โดยการออกแบบและสั่งการจากรัฐส่วนกลาง และดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่น วิธีการนี้มักจะถูกนำมาปฏิบัติในช่วงที่มีการเคลื่อนไหวทางสังคม เป็นวิธีการที่ประเทศที่ได้รับเอกราชในช่วงหลังยุคล่าอาณานิคมในปี ค.ศ. ๑๙๕๐ ถึง ๑๙๘๐ นำมาใช้อย่างแพร่หลาย เมื่อสังคมมีความต้องการเน้นเป้าหมายด้านความเป็นธรรมในการกระจายที่ดิน รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงหรือถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ รวมถึงให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่คนจนที่ไม่มีทุนทรัพย์พอในการซื้อที่ดิน วิธีการที่ใช้มีหลายวิธี อาทิ **การแจกจ่ายเอกสารสิทธิ (entitlement)** เป็นการนำเอาที่ดินของรัฐมาออกเอกสารสิทธิให้ประชาชนเข้าไปทำกิน ไม่อนุญาตให้ซื้อ-ขาย หรือเปลี่ยนแปลงเจ้าของ **การยึดที่ดินคืน (expropriation)** เป็นการใช้อำนาจรัฐยกเลิกกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน แล้วยึดคืนเป็นของรัฐหรือจัดสรรที่ดิน



ดังกล่าวให้เอกชนรายอื่นโดยไม่จ่ายค่าชดเชยให้เจ้าของเดิม วิธีดังกล่าวปรากฏในประเทศคอมมิวนิสต์ในอดีต ในขณะที่ประเทศประชาธิปไตยที่มีเศรษฐกิจแบบทุนนิยมไม่ใช้วิธีนี้ เพราะเป็นการละเมิดสิทธิของเอกชน **ธนาคารที่ดิน** (land bank) เป็นหน่วยงานสาธารณะที่ไม่แสวงหากำไร โดยทั่วไปธนาคารที่ดินจะเป็นผู้ “ซื้อ” ที่ดินจากเอกชนรายอื่นที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ เพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ไม่มีที่ดินและเกษตรกร แหล่งรายได้ของธนาคารอาจมาจากงบประมาณ หรือช่องทางอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

การปฏิรูปโดยรัฐเป็นหลักสำคัญนี้พบข้อจำกัด กล่าวคือ ๑) รัฐมักมองข้ามหรือขาดความเข้าใจในระบบสิทธิของชุมชนท้องถิ่น ก่อให้เกิดการกีดกันการเข้าถึงที่ดิน ๒) การเพิ่มขึ้นของปัญหาการคอร์รัปชัน อันเป็นอุปสรรคในการได้รับโอกาสการเข้าถึงที่ดินอย่างเท่าเทียม ๓) ข้อจำกัดด้านทรัพยากรของรัฐ ๔) การไม่ได้รับความร่วมมือจากท้องถิ่น เนื่องจากระบบราชการที่ไม่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินที่หลากหลาย แนวคิดที่แตกต่างในระบบกรรมสิทธิ์ของชุมชน รวมถึงความซับซ้อนของบริบททางเศรษฐกิจการเมือง แต่กระนั้นรัฐยังมีบทบาทสำคัญในการปฏิรูปที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับการออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การให้การสนับสนุนด้านเทคนิคและงบประมาณ เป็นต้น

๒. ชุมชนเป็นฐานสำคัญ (community based approach)

วิธีการนี้เกิดขึ้นในฐานะที่เป็นทางเลือกให้กับรูปแบบที่รัฐเป็นตัวนำหลักในการปฏิรูปที่ดิน มีแรงผลักดันจากความต้องการแสดงออกทางการเมืองจากคนฐานล่าง (bottom – up) และความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นหลัก โดยมีเป้าหมายเพื่อประสานชุมชนให้มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของตนเอง เชื่อมโยงอำนาจการตัดสินใจของรัฐ โดยหลายโครงการที่ดำเนินการโดยชุมชนในขณะนี้ได้รับการยอมรับ แม้ว่าจะมีรูปแบบที่ต่างกันไป เช่น ในฟิลิปปินส์ กลุ่มชาติพันธุ์ได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ



ในที่ดินของบรรพชน ในละตินอเมริกา กลุ่มชาติพันธุ์ได้รับโฉนดที่ดินรวมในที่ดินดั้งเดิมของตน เช่นเดียวกันกับที่โคลัมเบีย โบลิเวีย เอกวาดอร์ และปานามา เป็นอีกหลายประเทศที่ชนพื้นเมืองได้รับโฉนดที่ดินของชุมชน

ในส่วนของประเทศไทย พบรูปธรรมการจัดการที่ดินโดยชุมชนที่เป็นทางการในรูปแบบของ “โฉนดชุมชน” แห่งแรกคือที่ สหกรณ์คลองโยง อำเภอฟุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม โดยมีวัตถุประสงค์ของการออกโฉนดชุมชนเพื่อแก้ปัญหาการซื้อขายที่ดินเพื่อเก็งกำไรของเอกชน และการสูญเสียที่ดินสำหรับการเกษตรกรรมไปเป็นที่ดินเชิงพาณิชย์

การออกโฉนดชุมชนจะเป็นการถ่วงดุลกับกลไกตลาด ไม่นุญาตให้มีการซื้อขายและเพื่อรักษาพื้นที่เกษตรกรรมเอาไว้

การปฏิรูปที่ดินของชาวสก๊อตแลนด์เป็นอีกตัวอย่างของการได้รับสิทธิในการซื้อที่ดินของตนคืนจากการอ้างข้อมูลประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ชุมชนได้จัดทำคำปฏิญาณในการใช้ที่ดินของชุมชนในอนาคตร่วมกัน ทั้งนี้ บทบาท

ของรัฐในการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนไม่สามารถมองข้ามได้ การสนับสนุนจากรัฐยังเป็นที่ต้องการทั้งเพื่อการป้องกัน การละเมิด หรือการบุกรุกจากอิทธิพลภายนอก เพื่อรักษาความโปร่งใส ความเท่าเทียมและการคุ้มครองสิทธิชุมชน เพื่อส่งเสริมความสามารถท้องถิ่น และการจัดหากฎหมายที่จำเป็นเพื่อให้เกิดความมั่นใจในการถือครองที่ดิน

๓. การสนับสนุนจากกลไกตลาด (market assisted approach)

หรือการใช้กลไกราคาเป็นตัวนำในการปฏิรูปที่ดิน (market-led, market-mediated) ในแนวทางนี้ราคาของที่ดินจะมีบทบาทสำคัญในการให้โอกาสการเข้าถึงที่ดินระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้ไร้ที่ดินหรือมีที่ดินน้อย ผ่านการจ่ายค่าเช่า ค่าทดแทน การใช้เครื่องมือทางการเงินจากรัฐบาล เช่น การปฏิรูปที่ดินในประเทศบราซิล โคลัมเบีย ฟิลิปปินส์ และอเมริกาใต้ เป็นต้น การใช้มาตรการ “ภาษีที่ดิน” ก็เป็นเครื่องมือของกลไกตลาด เพราะอำนาจในการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ยังคงเป็นของเอกชนเหมือนเดิม รัฐบาลเพียงแต่เข้าไปสร้างเงื่อนไขให้เอกชนเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ หากเห็นว่าการทิ้งที่ดินให้ว่างเปล่าจะทำให้ต้องเสียภาษีมากก็จะตัดสินใจทำประโยชน์หรืออาจขายที่ดินให้คนอื่นไป ส่งผลให้การจัดสรรที่ดินมีประสิทธิภาพและความเป็นธรรมมากขึ้น โดยมีหลักการว่ารัฐบาลควรแทรกแซงการตัดสินใจของเอกชนเท่าที่จำเป็น และใช้มาตรการที่ไม่บิดเบือนกลไกราคามากเกินไป

การใช้กลไกตลาดนี้ มีข้อดีคือเกิดการต่อรองซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และมีต้นทุนน้อยซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับรัฐบาลที่ขาดแคลนทรัพยากรในการปฏิรูปที่ดิน ยิ่งไปกว่านั้นแนวทางกลไกตลาด ยังสร้างความพึงพอใจทั้งสองฝ่าย หากมีการสนับสนุนจากรัฐอย่างเพียงพอคนไร้ที่ดินสามารถซื้อที่ดินจากตลาดได้ อย่างไรก็ตาม กลไกราคานี้อาจไม่เหมาะสมกับการกระจายที่ดินของประเทศที่ไม่มีความเท่าเทียมกัน และขาดประสิทธิภาพ

ในการบริหารจัดการอย่างรุนแรง (Deininger, 2003)^๒ เนื่องจากความโปร่งใสของกลไกตลาดสำหรับการขายหรือเช่าที่ดินยังคงเป็นปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญ รวมทั้งการแทรกแซงจากรัฐยังมีความจำเป็นในการควบคุมและตรวจสอบการทำหน้าที่ของตลาดที่ดินด้วย



^๒ Deininger, Klaus W. Land policies for growth and poverty reduction. The World Bank. 2003.

๕.

ประสบการณ์

การปฏิรูปที่ดินในบริบทสากล

คลายคนคงจะได้ยินโฆษณาชิ้นหนึ่งที่กล่าวว่า “...ให้ออกไปมองโลกให้กว้างไกลที่สุด เพื่อที่จะได้เห็นตัวเองได้ชัดเจนที่สุด” นี้อาจเป็นแนวคิดหนึ่งที่ทำให้การเรียนรู้และการศึกษาการปฏิรูปที่ดิน จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่กว้างและลุ่มลึกควบคู่กัน คือต้องเรียนรู้อย่างกว้าง รอบด้าน และหลากหลาย เพื่อทำความเข้าใจกับตนเองอย่างลึกซึ้ง ประสบการณ์การปฏิรูปที่ดินจากต่างประเทศจึงไม่ใช่การศึกษาเพื่อทำตามๆ กัน หรือลอกแบบอย่างประเทศที่มีการปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้นเท่านั้น แต่การศึกษาประสบการณ์การปฏิรูปที่ดินจากต่างประเทศน่าจะหวังผลลัพธ์ได้ในเชิงหลักคิดและแนวทางปฏิบัติ แต่หากจะหวังให้ไกลก็อาจเป็น “การสร้างภาวะฉุกคิด” หรือ “ภาวะการจดติด” ในการมองปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคมให้ชัดเจนเพื่อไขทางสู่การแก้ปัญหาาร่วมกัน



การปฏิรูปที่ดินในยุคแรกเริ่มยังมิได้ดำเนินการอย่างจริงจัง เนื่องจากยังมีที่ดินจำนวนมากและความต้องการที่ดินของประชาชนมีไม่มาก แรงกดดันต่อที่ดินมีไม่มาก การปฏิรูปที่ดินจึงเป็นเพียงวิธีการที่ช่วยผ่อนปรนความกดดันทางการเมืองและช่วยให้ผู้ปกครองประเทศได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชน แต่หลังการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๘๙ การปฏิรูปที่ดินจึงเป็นการจัดระบบการกระจายการถือครองที่ดินอย่างจริงจัง และใช้วิธีการที่รุนแรง จนถูกเรียกว่าเป็น “การปฏิวัติที่ดิน” เพื่อให้ผู้ปกครองประเทศจะสามารถสร้างเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศได้อย่างมั่นคง

๕.๑ บทเรียนความล้มเหลวในละตินอเมริกา แอฟริกา และอเมริกาใต้

ประเทศเปรูและโบลิเวีย เป็นประเทศกลุ่มละตินอเมริกากลุ่มแรกหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่มีความพยายามในการปฏิรูปที่ดินซึ่งค่อนข้างมีความแตกต่างทั้งในรูปแบบและผลลัพธ์ที่ได้ กรณีประเทศเอกวาดอร์ที่ถือได้ว่าเป็นตัวแทนของประเทศที่มีความพยายามปฏิรูปที่ดินและได้รับการสนับสนุนโดยสหรัฐอเมริกา เพื่อต่อต้านการขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ในโซเวียต แต่ประสบการณ์การปฏิรูปที่ดินในละตินอเมริกาก็ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจาก ๑. สภาพภูมิศาสตร์ของกลุ่มประเทศละตินอเมริกาเต็มไปด้วยภูเขาและป่าทึบ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการติดต่อสัมพันธ์อันจะนำไปสู่ความร่วมมือ ๒. นโยบายการปฏิรูปที่ดินที่แจกจ่ายให้กับประชาชน สร้างความไม่พอใจให้กับนายทุนและเจ้าของที่ดินจึงร่วมมือกันต่อต้าน ๓. นโยบายการลดจำนวนประชากรเพื่อแก้ปัญหาความยากจน ขัดกับประเทศที่เคร่งศาสนาและองค์การศาสนา ๔. การปฏิรูปการศึกษาสังคม โดยเฉพาะสาธารณสุข ทำให้เพิ่มประชากรอย่างรวดเร็วและอัตราการตายต่ำ เป็นภาระของประเทศ ๕. ความรู้สึกชาตินิยม ที่รัฐต้องเปลี่ยนให้มาเป็นภูมิภาคนิยมทำได้ยาก

๖. ฐานทางนโยบายเศรษฐกิจ เงินทุน และทรัพยากรที่ต่างกัน เป็นอุปสรรคต่อการสร้างภูมิภาคนิยม การขาดวัตถุดิบและเทคโนโลยีที่ทันสมัย และแม้ประเทศจะเปลี่ยนเป็นอุตสาหกรรม แต่แรงงานยังคงผูกพันกับวิถีเกษตรกรรม

๗. ข้าราชการทำงานล่าช้า ทุจริต ๘. ผู้นำในประเทศไม่ยอมรับนโยบายมากนักเพราะกลัวสูญเสียอำนาจ นอกจากนี้ สาเหตุของความล้มเหลวยังเกิดจากประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับมีเป้าหมายไม่ตรงกัน (Michael Lipton, 2009.)

๑) การปฏิรูปที่ดินในโบลิเวีย (อเมริกาใต้)

การปฏิรูปที่ดินครั้งใหญ่ในโบลิเวีย ภายใต้การนำของประธานาธิบดี ฮีโฆ โมราเลส เชื้อสายอินเดียนแดง ได้เริ่มนโยบาย “โครงการจัดสรรที่ดิน” ภายใน ๕ ปี รัฐบาลจะยกที่ดิน ๕๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร (๓๑.๒๕ ล้านไร่) ให้แก่คนพื้นเมืองเชื้อสายอินเดียนแดงและเกษตรกรยากจนในพื้นที่ภาคตะวันออกของเมืองซานตาครูซ ปันโตและเบนี โดยที่ดินเพียงร้อยละ ๑๐ เป็นของชนพื้นเมืองซึ่งมีประชากรราว ๓ ล้านคน พร้อมกับมีนโยบายจัดสรรพื้นที่เอกชนที่ไม่ใช้ประโยชน์ราวร้อยละ ๙๐ ของประเทศ โดยจะจัดสรรให้คนพื้นเมืองต่อไปจนกว่าจะครบ ๒๐๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร (๑๒๕ ล้านไร่) คิดเป็น ๑ ใน ๕ ของพื้นที่ทั้งประเทศ การประกาศแจกที่ดินครั้งนี้ ส่งผลให้เจ้าของที่ดินไม่พอใจรัฐบาลและอ้างว่านโยบายการปฏิรูปที่ดินสร้างความแตกแยกในโบลิเวีย

๒) การปฏิรูปที่ดินของสาธารณรัฐซิมบับเว (แอฟริกา)

ในสมัยประธานาธิบดี มูกาเบ ได้ยกเอาเรื่องการปฏิรูปที่ดินมาเป็นนโยบายหลักในการหาเสียงกับคนท้องถิ่นผิวสี ผลสืบเนื่องจากนโยบายประชานิยมเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองและพวกพ้อง นำมาสู่การทำลายโครงสร้าง



การผลิต และความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เนื่องจากคนผิวสี
ท้องถิ่นที่ได้รับที่ดินขาดความรู้และเงินทุนที่จะนำมาบริหารจัดการฟาร์ม
ขนาดใหญ่ ซิมบับเวได้เปลี่ยนสถานะการเป็นอยู่อาศัยของทวีปแอฟริกา
มาเป็นประเทศที่ขาดแคลนอาหารในที่สุด

ประสบการณ์ความล้มเหลวในการปฏิรูปที่ดินจากประเทศละติน
อเมริกาซึ่งกำลังเปลี่ยนผ่านไปสู่การปฏิวัติในปัจจุบัน เห็นชัดว่าเป็นการปฏิวัติ
ต่อต้านลัทธิเสรีนิยมใหม่ โดยเป็นขบวนการที่ต่อต้านการครอบงำของ
สหรัฐอเมริกา โดยก่อนหน้านั้นละตินอเมริกาเป็นกลุ่มประเทศที่นำนโยบาย
เศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่มาใช้ มากกว่าประเทศอื่นๆ ในโลก ทั้งนี้ ประเทศ
อาร์เจนตินา เป็นผู้ที่ยำนโยบายไปใช้แล้วได้รับผลกระทบอย่างค่อนข้างรุนแรง
เช่น ลดภาษีศุลกากร แปรรูปรัฐวิสาหกิจมากที่สุดในโลก ขจัดการควบคุมทุน
ปล่อยเสรี ขยายธนาคารให้ต่างชาติ ใช้ดอลลาร์เป็นสกุลเงิน ทำให้เป็นหนี้
จำนวนมาก และเศรษฐกิจล่มสลาย กล่าวโดยสรุปได้ว่าด้วยระบบเศรษฐกิจ
เสรีนิยมใหม่ การปฏิรูปที่ดินในละตินอเมริกาจึงไม่ค่อยสำเร็จ เพราะเกิด

แรงต่อต้านจากเจ้าของที่ดิน (กลุ่มทุนชาติและข้ามชาติ) ผู้นำประเทศ
ไม่ยอมรับนโยบายปฏิรูปมากนัก การใช้วิธียึดที่ดินถูกต่อต้าน และการกระจาย
ที่ดินไปให้เกษตรกรที่ไม่มีความรู้ความสามารถในการบริหารที่ดิน ฯลฯ ปัจจัย
เหล่านี้จึงนำไปสู่ความล้มเหลวในการปฏิรูปที่ดินในที่สุด

๕.๒ บทเรียนความสำเร็จของการปฏิรูปที่ดินในเอเชีย

การปฏิรูปที่ดินในยุคทศวรรษ ๑๙๖๐ และ ๑๙๗๐ คือ นโยบายปฏิรูป
ที่ดินที่ดำเนินการโดยภาครัฐ โดยมีเป้าหมาย คือ การถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน
ลดการกระจุกตัวของที่ดิน รัฐดำเนินการโดยออกกฎหมายหรือใช้อำนาจรัฐ
จำกัดการถือครองที่ดินของเอกชนและการควบคุมค่าเช่า เป็นต้น จาก
ประสบการณ์หลายประเทศในเอเชีย พบว่า การปฏิรูปที่ดินได้ลดความยากจน
และมีผลดีต่อการพัฒนาภาคเกษตร

๑) “ที่ดินเพื่อผู้เพาะปลูก” กับการปฏิรูปที่ดินในประเทศจีน

กรณีการปฏิรูปที่ดินในประเทศจีน มีเป้าหมายเพื่อการกำจัดชนชั้น
เจ้าของที่ดิน คำขวัญของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ที่ว่า “ที่ดินเพื่อผู้เพาะปลูก”
ชาวนาผู้ไร้ที่ดินถูกยุยงให้ต่อสู้กับเจ้าของที่ดินทุกวิถีทาง เจ้าของที่ดินเกือบ
หนึ่งแสนคนเสียชีวิตในระหว่างการเคลื่อนไหวครั้งนี้ ประธานเหมา เจ๋อ ตุง
ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยบังคับให้ชาวนาปฏิบัติเรื่องต่างๆ เช่น
สหกรณ์ขั้นพื้นฐาน สหกรณ์ก้าวหน้า และคอมมูนประชาชน ในช่วงต้นของปี
๑๙๗๘ หลังจากการเปลี่ยนแปลงจากระบบรวมไปเป็นระบบการทำสัญญา
ครัวเรือน ชาวนาชาวไร่บางส่วนในจำนวนทั้งหมด ๙๐๐ ล้านคน เริ่มมีชีวิต
ดีขึ้น รายได้เพิ่มขึ้นเล็กน้อย และสถานภาพทางสังคมดีขึ้นบ้าง อย่างไรก็ตาม
ผลประโยชน์นี้ได้สูญไปในเวลาไม่นาน เนื่องจากโครงสร้างราคาที่ทำให้ประโยชน์
กับสินค้าอุตสาหกรรมมากกว่าเกษตรกรรม ชาวนาชาวนาถูกผลักกลับไป
สู่ความยากจนอีกครั้ง



๒) การปฏิรูปที่ดินผลิบานที่ญี่ปุ่น

การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระจายการถือครองที่ดิน สามารถแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรและทำให้เกิดความเสมอภาคทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศ ซึ่งมีแนวทางการดำเนินงานที่นำไปสู่ความสำเร็จในการกระจายการถือครองที่ดินดังนี้

ญี่ปุ่นเริ่มต้นด้วยการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร กำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติต่างๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจนในกฎหมาย เช่น เกณฑ์ในการเวนคืนที่ดิน เงื่อนไขการซื้อที่ดิน โครงสร้างคณะกรรมการและระยะเวลาของการปฏิรูปที่ดิน (Kawagoe, Toshihiko, 2000.)

การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ได้กำหนดให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่ออยู่อาศัยได้ไม่เกิน ๖.๒๕ ไร่ และให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่อการเกษตรได้ไม่เกิน ๑๘.๗๕ ไร่ หรือ ๓ เท่าของที่ดินเพื่ออยู่อาศัย และเป็นการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินต่อครัวเรือนไม่ใช่ต่อคน ประกอบกับการกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการ





ในการวางแผนการเวนคืนที่ดินในรูปแบบของคณะกรรมการที่ดิน ภายใต้หลักการประชาธิปไตย โดยการกำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิรูปที่ดินมีส่วนร่วมในการวางแผนเวนคืนที่ดิน ยิ่งไปกว่านั้นโครงสร้างของคณะกรรมการมีความสมดุลค่อนข้างมาก ประกอบด้วยผู้เช่าที่ดิน เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเอง เจ้าของที่ดินให้เช่า นักวิชาการ และบุคคลทั่วไป ขณะที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนน้อยมาก โครงสร้างเช่นนี้มีผลต่อแนวทางการปฏิรูป ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของเกษตรกรและคนในชุมชนในเรื่องที่เกี่ยวกับชุมชน

ก่อนที่โครงการปฏิรูปที่ดินจะสิ้นสุดลง รัฐบาลญี่ปุ่นได้ร่างกฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตร (agricultural land law) ขึ้นใหม่เพื่อรองรับการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในอนาคต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายสิทธิครอบครองที่ดินไปสู่เกษตรกรให้ได้ตามเป้าหมายและมีความเป็นธรรม เพื่อเป็นหลักประกันว่าการปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการไปแล้วสามารถดำรงอยู่ได้ในสังคมชนบทตลอดไป และเพื่อเป็นการป้องกันการหวนกลับมาของระบบการให้เช่าที่ดิน ในข้อนี้สะท้อนถึงความรอบคอบและความต่อเนื่องในการดำเนินการปฏิรูป

แม้การปฏิรูปที่ดินช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองแล้ว แนวคิดการปฏิรูปที่ดินในญี่ปุ่นไม่ได้จำกัดที่เฉพาะตัวที่ดิน หากแต่รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้สนับสนุนให้เกษตรกรประกอบอาชีพในระบบธุรกิจเกษตร ส่งเสริมการเกษตรกรรมในรูปของสหกรณ์ และใช้ระบบการเกษตรแบบไร่นาสวนผสม ให้มีการทำสวนผลไม้และเลี้ยงสัตว์ควบคู่กัน นำไปสู่การขยายตลาดทุน สินค้า และแรงงาน อันเป็นปัจจัยสำคัญในพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายสนับสนุนที่หลากหลายเหล่านี้ ดำเนินไปควบคู่กับความพร้อมของบุคลากรและข้อมูลของรัฐ ทั้งนี้พบว่าญี่ปุ่นมีผู้เชี่ยวชาญที่ศึกษาเกี่ยวกับปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินมากมายทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการมีความรู้ความเข้าใจโครงสร้างในชุมชน ความสัมพันธ์ของผู้เช่าที่ดินกับวิถีทางการเกษตร และปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินของเกษตรกรเป็นอย่างดี นอกจากนี้รัฐมีข้อมูลที่ดินและเจ้าของที่ดินที่ถูกต้องจากระบบภาษีที่ดินซึ่งเป็นผลทำให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ประเทศญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อส่งเสริมเกษตรกรควบคู่ไปกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร โดยใช้วิธีเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่แล้วนำมาจัดสรรขายคืนให้แก่เกษตรกรรายย่อย กรณีการเช่าที่ทำกิน รัฐก็จะเปิดโอกาสให้เกษตรกรมาจดทะเบียนเพื่อขอลดหย่อนค่าเช่าได้ นอกจากนี้ ยังได้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร โดยเปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย ทำให้ในช่วงปี ๑๙๕๐ ปริมาณของเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินลดลงจากร้อยละ ๔๖ เหลือเพียงร้อยละ ๑๐ และในปี ๑๙๕๒ รัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้ออกกฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตร ซึ่งมีข้อกำหนดในการเปลี่ยนที่ดินไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่น ที่ไม่ใช่การเกษตรอย่างเข้มงวด เพื่อสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกินเพื่อการเกษตร และรักษาเสถียรภาพความมั่นคงด้านอาหาร^๓

^๓ Ministry of agriculture of japan, Report on the implementation of economic social and cultural rights. pp. 155 – 156.

บทเรียนการจัดสรรที่ดินและการถือครองที่ดินทางการเกษตรของ ประเทศญี่ปุ่นใหม่ทำให้เกิดการกระตุ้นการผลิต ญี่ปุ่นยังดำเนินการด้านต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนอย่างต่อเนื่องจนประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ ยังมีการจำกัดการถือครองที่ดินควบคู่กับการเก็บภาษีที่ดิน และในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินในชุมชนของญี่ปุ่น หากชุมชนใดมี กฎเกณฑ์ตามจารีตประเพณีเกี่ยวกับที่ดินให้ปฏิบัติตามประเพณีนั้นโดยรัฐจะ ไม่เข้าไปละเมิดหรือยุ่งเกี่ยว บทเรียนดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่น่าเรียนรู้สำหรับ ประเทศไทย โดยเฉพาะการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญหมวดสิทธิชุมชนให้เป็น ผลได้อย่างแท้จริง

๓) ไม้บรรทัดแห่งสิทธิในที่ดินวัดได้ที่ได้หวน

วิธีการปฏิรูปที่ดินของไต้หวันดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามแนวคิดที่ เรียกว่า “ความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดิน” (equalization of land rights) ของ ดร.ซุนยัตเซ็น โดยดำเนินการตามหลักความยุติธรรมในการครองชีพ (principle of people’s livelihood) ของคนไต้หวันใน ๔ ลักษณะ คือ (บุชบง ชัยเจริญวัฒน์ และคณะ, ๒๕๔๕)

๑. การให้สิทธิเจ้าของที่ดินประเมินมูลค่าที่ดินในตอนแรกด้วยตนเอง โดยมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นภายหลังให้ถือเป็นสิทธิของรัฐ เจ้าของที่ดินจะ เรียกร้องคืนไม่ได้

๒. การเก็บภาษีตามราคาที่แท้จริง

๓. การซื้อที่ดินตามราคาที่แท้จริง และ

๔. มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นในอนาคต ให้ตกเป็นของรัฐ

ความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินของไต้หวัน ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นได้เพราะ ในช่วงญี่ปุ่นแพ้สงคราม เจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่เป็นชาวญี่ปุ่นจำนวนมากได้หนี ออกไป ในขณะที่ชนชั้นนำทางการเมืองที่ส่วนใหญ่เป็นชาวจีนที่อพยพมาจาก

แผ่นดินใหญ่ยังไม่ได้สะสมที่ดินบนเกาะใต้หวั่นไว้จึงไม่ขัดขวาง ส่วนเจ้าที่ดินรายใหญ่ที่ไม่ใช่ญี่ปุ่น รัฐบาลได้ชดเชยการเอาที่ดินกลับมาด้วยการให้มาร่วมลงทุนหุ้นในโรงงานอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ ที่ญี่ปุ่นทิ้งไว้

๔) การปฏิรูปที่ดินในเกาหลีใต้

ผลสำเร็จของการปฏิรูปที่ดินในเกาหลีใต้ซึ่งดำเนินการระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๔๙ – ๑๙๕๕ ไม่เพียงแต่ทำให้การถือครองที่ดินที่เหลือมล้าลดลง แต่ยังเป็นนโยบายการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจที่สำคัญ เนื่องจากผลของการปฏิรูปที่ดินทำให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินที่ตนเองเพาะปลูก เกิดชาวนาอิสระจำนวนมาก สามารถช่วยลดความยากจนและทำให้ประชากรในชนบทมีการศึกษาสูงขึ้น การกระจายการถือครองที่ดินทำให้ความเหลื่อมล้ำลดลง (โดยที่สัมประสิทธิ์จีนิ^๔ (gini coefficient) ได้ลดลงจาก ๐.๖๓ ในปี ๑๙๔๓ เหลือเพียง ๐.๔๙ ในปี ๑๙๖๕) ครอบครัวในชนบทจึงมีเงินส่งบุตรหลานของตนไปเรียนหนังสือได้ อัตราการอ่านออกเขียนได้จึงสูงถึงเกือบร้อยละ ๙๐ ตั้งแต่ในปี ๑๙๕๙ ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ นับตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๖๐ เป็นต้นมา จนเกาหลีใต้ได้ผันตัวเองเข้าเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว (ที่เรียกว่ากลุ่มประเทศ OECD)

^๔ สัมประสิทธิ์จีนิ (อังกฤษ: gini coefficient) เป็นวิธีวัดการกระจายของข้อมูลทางสถิติอย่างหนึ่ง ที่นิยมใช้เป็นตัวบ่งชี้ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้หรือการกระจายความร่ำรวย สัมประสิทธิ์จีนิ ถูกนิยามให้เป็นอัตราส่วนซึ่งมีค่าระหว่าง ๐ และ ๑ สัมประสิทธิ์จีนิที่ต่ำจะแสดงถึงความเท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ หากค่านี้สูงขึ้นหรือเข้าใกล้ ๑ มากเท่าไรก็จะบ่งชี้ถึงการกระจายรายได้ที่เหลื่อมล้ำกันมากขึ้น



รัฐบาลเกาหลีใต้ สนับสนุนองค์การปกครองท้องถิ่น ให้ทำหน้าที่กระจายการถือครองที่ดินเพื่อการพัฒนาภาคเกษตรในชนบท ทำให้มีการกระจายที่ดินให้เกษตรกร ถึงร้อยละ ๑๕ กำหนดให้มีเขตการถือครองที่ดินเกษตรกรรม ๑๘.๗๕ ไร่ โดยที่ดินส่วนเกินก็จะนำมากระจายให้ผู้เช่าที่ดินดั้งเดิมคนละ ๖.๒๕ ไร่ ทำให้เกษตรกรเกาหลีใต้ มีที่ดินถึงร้อยละ ๗๐ ผลผลิตก็เพิ่มขึ้น ในส่วนของกระบวนการดำเนินการรัฐบาลได้ออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๙ ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ๓ ประการ คือ **ประการแรก** บุคคลจะเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อการเกษตรได้ก็ต่อเมื่อเป็นผู้เพาะปลูกในที่ดินนั่นเอง **ประการที่สอง** บุคคลจะเป็นเจ้าของที่ดินเกินกว่า ๓ จุงโบ (ประมาณ ๑๘ ไร่ ๓ งาน) ไม่ได้ และ**ประการที่สาม** ห้ามเกษตรกรปล่อยที่ดินให้คนอื่นเช่า (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และคณะ, ๒๕๔๕)

จากจำนวนประเทศที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดิน ได้แก่ ญี่ปุ่น ไต้หวัน เกาหลีใต้ ในแต่ละประเทศนั้น

เป็นที่ยอมรับกันอย่างมากถึงผลเชิงบวก เช่น ผลผลิตทางการเกษตรที่เพิ่มขึ้น รายได้และสถานะทางสังคมของเกษตรกร โภชนาการ ความมั่นคงในวิถีชีวิต และคุณลักษณะสำคัญอื่นๆ ในสังคมชนบท บทเรียนความสำเร็จที่ได้จากการศึกษาการปฏิรูปที่ดินในเอเชีย เพราะรัฐบาลมีกระบวนการที่ชัดเจน และดำเนินการอย่างจริงจัง ทำให้การปฏิรูปที่ดินเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการลดความยากจน เพราะการได้เป็นเจ้าของที่ดิน (แม้เพียงขนาดเล็กน้อย) ก็ถือเป็นทั้งตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (social safety net) แหล่งการจ้างงานโดยตนเอง (self-employment) และการประกันภัย (self-insurance) ในกรณีที่บุคคลนั้นๆ ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การได้เป็นเจ้าของที่ดินย่อมเป็นแรงจูงใจสำคัญนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ โดยผ่านการลงทุนพัฒนาที่ดิน และปลูกพืชเศรษฐกิจ ในที่ดินที่ตนเองเป็นเจ้าของ

ในโลกของประเทศสังคมนิยมเช่น จีน คิวบาและเวียดนาม ในช่วงเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ฐานที่มั่นทางเศรษฐกิจของชนชั้นเจ้าของที่ดินที่เคยครองครองระบบเศรษฐกิจของชนบทถูกทำลาย ผนวกกับมาตรการคุ้มครองการค้าที่รักษาระดับราคาผลผลิตทางการเกษตรให้ยังคงอยู่ในระดับสูง ได้ส่งผลต่อการดึงเงินลงทุนมาสู่ชนบท ครอบคลุมไว้เกษตรกรสามารถเพิ่มอำนาจต่อรองทางการซื้อเพิ่มขึ้น อันเป็นการสร้างหลักประกันการมีตลาดภายในสำหรับการเติบโตของอุตสาหกรรมที่กำลังก่อตัวขึ้น แนวทางการปฏิรูปที่ดิน โดยการกระจายการถือครองที่ดินก่อให้เกิดความเสมอภาคทางสังคมและช่วยกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจได้ แม้จะอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านการพัฒนาเศรษฐกิจหลังสงครามก็ตาม

ปัจจัยและตัวชี้วัด

ความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดิน



ประสบการณ์การปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศเป็นบทเรียนในการพิจารณาแนวทางการปฏิรูปประเทศไทย เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำรอยในประวัติศาสตร์การปฏิรูปที่ดินที่ล้มเหลว ในขณะที่ประสบการณ์แห่งความสำเร็จ ก็สามารถนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมการเมืองไทย ทั้งนี้ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการปฏิรูปที่ดินที่สรุปได้จากบทเรียนความสำเร็จในต่างประเทศ โดยสามารถนำมาพัฒนาและประยุกต์ใช้ในการปฏิรูปที่ดินในสังคมไทย ได้แก่

๑) ความจริงจังของรัฐบาล (political will) นโยบายของพรรครัฐบาลต้องเป็นไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของกลุ่มคนที่ยากจนและไร้ที่ดิน รวมถึงการบริหารงานปฏิรูปที่ดินที่ต้องเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ไม่มีการคอร์รัปชัน และต้องประสานความร่วมมือกับท้องถิ่น มีโครงสร้างองค์กร



หรือคณะกรรมการในการดำเนินการ ที่เน้นการมีส่วนร่วมและมีสัดส่วนที่สมดุล มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการปฏิรูปที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นเพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจ หรือเป้าหมายทางสังคมที่ต้องกำหนดให้แน่ชัด

การปฏิรูปที่ดินมักเกิดได้ในเงื่อนไขที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจครั้งใหญ่ และมีสำนึกต่อชาติ หรือชาตินิยมร่วมกัน เช่น หลังได้รับเอกราช หรือเปลี่ยนแปลงการปกครอง เนื่องจากยังไม่มีกรอบครองที่ดินขนาดใหญ่มากนัก อุดมการณ์ชาตินิยมทำให้สมาชิกยอมจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อส่วนรวมของชาติ ประกอบกับบรรยากาศทางการเมืองที่เน้นสำนึกส่วนร่วม โครงสร้างการผูกขาดที่ดินเดิมถูกรื้อถอนจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง รัฐมีความมุ่งมั่น มีกลไกที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ และที่สำคัญคือการที่สังคมเข้าใจ และยอมรับเป้าหมายและผลของการปฏิรูปที่ดิน คือการปฏิรูปมุ่งไปที่ความเป็นธรรม ประสิทธิภาพ และยั่งยืนพร้อมกัน

๒) ความพร้อมและเพียงพอของงบประมาณและระยะเวลาในการปฏิรูป เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินเป็นการปฏิรูปเชิงโครงสร้างที่ต้องอาศัยงบประมาณสูง ความสำเร็จของหลายประเทศเกิดจากนโยบายภาษีที่ดิน ทั้งที่ประเมินภาษีตามมูลค่าที่ดินและขนาดการถือครองที่ดิน และนำเงินภาษีมาเป็นงบประมาณหลักในการปฏิรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม การใช้งบประมาณในการปฏิรูปที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพในต่างประเทศ พบว่า ส่วนใหญ่มักจำกัดกรอบเวลาการปฏิรูปที่ดินให้ดำเนินการเสร็จสิ้นภายในเวลา ๑๐ ปี เพราะหากปล่อยให้ใช้เวลายืดเยื้อในการปฏิรูปที่ดินจะก่อให้เกิดปัญหานานับประการ

๓) การติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เพื่อการวางแผนปรับปรุงและแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นในการดำเนินการปฏิรูป รวมถึงผลกระทบทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นตามมาด้วย

๔) การมีมาตรการทางนโยบายที่จำเป็นดำเนินการควบคุมการปฏิรูปที่ดิน เช่น นโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต (เช่น ภาษีที่ดินแบบอัตราก้าวหน้า) นโยบายการเพิ่มและกระจายรายได้ นโยบายการเงินการคลัง (เช่น การจัดหาสินเชื่อ) การใช้แนวทางการมีส่วนร่วมไม่ใช่อำนาจบังคับ การขจัดเซย์ที่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกรอนสิทธิ การมีทางเลือกให้กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่เหมาะสมหลากหลาย มีระบบการสนับสนุนชุมชนอย่างชัดเจน เช่น กองทุนที่ดิน การกำหนดอัตราค่าเช่าที่ดินขั้นต่ำ การส่งเสริมการผลิต ทั้งนี้ โดยดำเนินการร่วมกับการติดตาม และประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

การปฏิรูปที่ดินไม่อาจชี้วัดความสำเร็จได้จากการเปลี่ยนสภาพการถือครองที่ดินเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องคำนึงถึงผลลัพธ์ที่เกษตรกรหรือผู้ได้รับที่ดินเกิดแรงจูงใจในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งในแง่ของความพยายามในการเพิ่มผลผลิตของเกษตรกร การลงทุน และการสะสมทุน ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่ปลายทางของการเพิ่มรายได้ ลดความยากจน และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน



ส่วนที่ ๒

ย้อนรอยศึกษาพัฒนาการ
การปฏิรูปที่ดินในสังคมไทย

ឆ្នាំ៖ ១៩១៧
ខែ៖ ០៩
ថ្ងៃ៖ ០៧

ស្រុក៖
ខេត្ត៖
ស្រុក៖



ប្រកាសឱ្យដឹង

ឯកឧត្តម អគ្គនាយកដ្ឋានស្រាវជ្រាវ
នាយកដ្ឋានស្រាវជ្រាវ
នាយកដ្ឋានស្រាវជ្រាវ

ប្រកាសឱ្យដឹង ប្រកាសឱ្យដឹង ប្រកាសឱ្យដឹង

ឯកឧត្តម អគ្គនាយកដ្ឋានស្រាវជ្រាវ
នាយកដ្ឋានស្រាវជ្រាវ
នាយកដ្ឋានស្រាវជ្រាវ

- ឯកឧត្តម អគ្គនាយកដ្ឋានស្រាវជ្រាវ
- ឯកឧត្តម អគ្គនាយកដ្ឋានស្រាវជ្រាវ
- ឯកឧត្តម អគ្គនាយកដ្ឋានស្រាវជ្រាវ
- ឯកឧត្តម អគ្គនាយកដ្ឋានស្រាវជ្រាវ

ឯកឧត្តម អគ្គនាយកដ្ឋានស្រាវជ្រាវ
នាយកដ្ឋានស្រាវជ្រាវ
នាយកដ្ឋានស្រាវជ្រាវ

ឯកឧត្តម អគ្គនាយកដ្ឋានស្រាវជ្រាវ
ឯកឧត្តម អគ្គនាយកដ្ឋានស្រាវជ្រាវ
ឯកឧត្តម អគ្គនាយកដ្ឋានស្រាវជ្រាវ

๓.

โครงสร้าง และความสัมพันธ์กับที่ดิน ของสังคมไทยในอดีต

ย้อนรอยประวัติศาสตร์การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย พบว่า วิวัฒนาการของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน มีมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา

แต่กระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งใช้เป็นหลักในการออกโฉนดที่ดินนั้น เพิ่งจะมีในสมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการทำให้ที่ดินกลายเป็นสินค้าเพื่อการเก็บภาษีที่ดินและผลผลิตรายได้ของรัฐ การเปลี่ยนแปลงระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของกษัตริย์ไปสู่ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน มีการจัดตั้งกรมทะเบียนที่ดินและออกประกาศโฉนดมณฑลกรุงเก่า ร.ศ. ๑๒๐ วางระเบียบการเรื่องโฉนดที่ดินไว้โดยแน่ชัด อันถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนที่ดินและสิทธิของผู้เป็นเจ้าของที่ดินอย่างสมัยใหม่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการออกโฉนดที่ดินฉบับแรกของประเทศไทย

แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเริ่มปรากฏหลักฐานในการจัดระบบการถือครองที่ดิน ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี ๒๔๗๖ คือในสมัยของนายปรีดี พนมยงค์ ทั้งนี้ วัฒนนาการการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๑๘ มีอยู่สามช่วงเวลาสำคัญ^๕

ช่วงแรกในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ เค้ำโครงการเศรษฐกิจที่คณะราษฎรนำเสนอมีเนื้อหาสาระในการรวมที่ดินถูกต้องต้านจากคณะเจ้าและขุนนางข้าราชการชั้นสูงอย่างรุนแรง จนนายปรีดี พนมยงค์ ถูกปลดและต้องลี้ภัยไปต่างประเทศ

ช่วงที่สอง รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ตราประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการจำกัดการถือครองที่ดิน แต่ต่อมาถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๙ ในรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นอกจากนั้น ยังปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมการลงทุนให้เอกชนและต่างชาติได้สิทธิประโยชน์ในการลงทุนและประกอบการทางเศรษฐกิจในประเทศไทยยิ่งขึ้นซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดการถือครองที่ดินแบบกระจุกตัวอยู่กับนายทุน เป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ชาวนาชาวไร่ต้องสูญเสียที่ดิน

ช่วงที่สามภายหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ จากการเรียกร้องที่ดินทำกินของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย รัฐบาลเฉพาะกาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการจัดหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินของรัฐเพื่อให้ราษฎรทำกิน

^๕ วีรวัฒน์ อริยะวิริยานันท์. วัฒนนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๕๑๘). วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒

นโยบายเกี่ยวกับ การปฏิรูปที่ดินของไทย

การปฏิรูปที่ดินมีการพูดถึงกันมานานนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่มีความพยายามจะทำการปฏิรูป และกระจายการถือครองที่ดินมาโดยตลอดนับตั้งแต่นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๕ นโยบายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๐ และนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่การดำเนินการแก้ไข ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร อันเกิดจากหลายปัจจัยทั้งจากตัวนโยบาย และกฎหมาย รวมไปถึงผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

สถานการณ์ที่ดินในระบบการครอบครองส่วนบุคคลหรือแบบปัจเจกพบว่าได้นำไปสู่ปัญหาการสูญเสียที่ดินของผู้ใช้ที่ดินเพื่อการผลิตเป็นสำคัญ การศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน ดังเช่นข้อมูลที ส.ป.ก. สํารวจเริ่มต้นจากนโยบายสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อส่งออก ตั้งแต่ปี ๒๕๒๓ เป็นต้นมาพบว่า จุดเปลี่ยนแปลงที่ทำให้ที่ดินทำกินหลุดจากมือชาวนารวดเร็วเกิดจาก



การออกกฎหมายสำคัญ ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ๒๕๒๐ และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ๒๕๒๒ ซึ่งเอื้อให้ต่างประเทศเข้ามาลงทุน และครอบครองที่ดินเพื่อประกอบอุตสาหกรรม เงินทุนต่างชาติได้ไหลเข้ามาลงทุนเกี่ยวกับที่ดินมากถึงร้อยละ ๕๐ ของการลงทุนทั้งหมด สิ่งเหล่านี้นำไปสู่ปัญหาที่ดินเอกชนที่มีเอกสารสิทธิ์ การไม่มีระบบภาษีที่ดิน คนรวยได้เปรียบโดยการซื้อที่ดินเพื่อเก็บไว้เก็งกำไร โดยเฉพาะยุคทองปี ๒๕๓๔-๒๕๓๕ (สมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ) ที่ดินเป็นสินค้าที่นายทุนกว้านซื้ออย่างมหาศาล

นอกจากนี้ ปัญหาที่ดินที่ดำเนินการภายใต้หลักการถือครองโดยรัฐ ซึ่งนิยามว่าที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ชัดเจนให้เป็นที่ดินรัฐ เริ่มตั้งแต่พระราชบัญญัติที่ดินซึ่งคุกคามวิถีชีวิตชนบท จากนั้นก็มีพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ๒๕๐๔ ประกอบกับขณะนั้นรัฐประกาศนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ๒๕๒๘ กำหนดให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ ๒๕ และป่าเศรษฐกิจร้อยละ ๕๐ กรมอุทยานแห่งชาติ จึงเร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์โดยไม่สำรวจการดำรงอยู่ของชุมชนในพื้นที่ ทำให้ประกาศเขตป่าทับซ้อนพื้นที่อยู่อาศัยและทำกินของชาวบ้าน กลายเป็นปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างรัฐกับชาวบ้านอย่างยืดเยื้อมาจนถึงทุกวันนี้

คณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ได้สรุปสาเหตุของปัญหาการปฏิรูปที่ดินในทางนโยบาย ดังนี้ ๑) นโยบายการเร่งออกโฉนดที่ดินและเอกสารสิทธิ์ที่ดินโดยไม่มีการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ไม่มีการควบคุมการเก็งกำไรการซื้อขายที่ดินและไม่มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดิน ๒) นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว ซึ่งมีผลกระทบต่อการแข่งขันที่ดิน ๓) นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน การเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมและการบริการการท่องเที่ยว รวมถึงการใช้นโยบายการเวนคืนที่ดิน ๔) นโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ร้อยละ ๒๕ ทำให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชน

อยู่อาศัยและทำกินในที่ดินมาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ประกอบกับนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่สาธารณะที่ไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนด แนวเขต ๕) นโยบายส่งเสริมการทำสวนป่าเชิงพาณิชย์ในที่ดินของรัฐ และ ๖) นโยบายการหวงห้ามการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ราชพัสดุ และปัญหาการกำหนดแนวเขตที่ทับซ้อนการทำประโยชน์ในที่ดินของประชาชน

แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายที่ดิน ๒๕๓๐ ที่กำหนดให้มีกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดเก็บภาษีอัตราก้าวหน้า และการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งในที่ดิน แต่นโยบายดังกล่าวไม่ได้หยิบมาใช้อย่างจริงจัง เช่น การตั้งกองทุนที่ดินปี ๒๕๓๕ โดยความร่วมมือของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และสำนักงานปฏิรูปที่ดินฯ เพื่อดำเนินการจัดซื้อที่ดินของเอกชนมาจัดสรรให้แก่เกษตรกร ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ผลสำรวจในปี ๒๕๔๔ สามารถจัดที่ดินให้เกษตรกรได้เพียง ๓,๒๖๖ ครัวเรือนเท่านั้น โดยยังมีเกษตรกรมากกว่า ๒๙๖,๗๓๔ ครัวเรือนที่ยังไม่ได้รับการสนับสนุน (สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน, ๒๕๔๔) กรณีทั้งหมดนี้ยังถูกแวดล้อมไปด้วยแรงผลักดันทางเศรษฐกิจของรัฐกับกลุ่มทุนที่ต้องการครอบครองที่ดินเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้มาตรการเพื่อการปฏิรูปที่ดินใดๆ ก็ไร้ผล

ความล้มเหลวของการปฏิรูปที่ดินทำให้ไม่สามารถกระจายการถือครองที่ดินได้ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการถือครองและการใช้แรงงานในสังคมชนบทก็ได้ส่งผลกระทบต่อโครงการปฏิรูปที่ดินด้วย เช่น การเร่งออกโฉนดที่ดิน แทนที่จะสร้างความมั่นคงในการถือครอง กลับกลายเป็นการจูงใจให้ชาวบ้านขายที่ดินเพราะที่ดินราคาสูง โฉนดจึงถูกนำไปใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อ โดยไม่ได้นำไปปรับปรุงการผลิต แต่นำไปลงทุนนอกภาคเกษตรเพราะผลตอบแทนดีกว่า ซึ่งเท่ากับว่าตัวโฉนดภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจที่บิดเบือนกลับเป็นตัวเร่งเร้าให้ที่ดินหลุดมือเร็วยิ่งขึ้น

๕. กฎหมายเกี่ยวกับ การปฏิรูปที่ดินของไทย

ในอีกด้านหนึ่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลทำให้เป็นอุปสรรคในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีความยืดหยุ่นเกินไป ทำให้ผู้ถือครองที่ดินบางส่วนหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนี้ กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินและการจัดที่ดินก็ไม่สอดคล้องกัน ทำให้เป็นข้ออ้างการเลือกใช้กฎหมาย ปัญหาทางกฎหมายของการปฏิรูปที่ดินจำแนกได้ดังนี้

๑) กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นกฎหมายฉบับแรก ที่จำกัดสิทธิการถือครองที่ดินอย่างเข้มงวด โดยมีข้อห้ามมิให้แบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่น ยกเว้นว่าเป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อให้ที่ดินหมุนเวียนอยู่กับเกษตรกร ขณะที่กฎหมายจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑



และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ให้กรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินอย่างสมบูรณ์ แม้มีการปรับแก้ไขกฎหมายทั้งสองบางส่วน แต่ก็มีกรณีซ้อนกันในเรื่องของเงื่อนไขเวลา ซึ่งถือเป็นปัญหาของการขัดกันของกฎหมายที่มีหลายฉบับ

๒) ปัญหาการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลต่อการกระจายการถือครองที่ดิน เนื่องจากมาตรา ๖ ของประมวลกฎหมายฯให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลให้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในกรณีที่เจ้าของที่ดินจะทิ้งที่ดินให้เป็นที่ยกร้างว่างเปล่าและไม่ทำประโยชน์ใดๆ ติดต่อกันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่ในทางปฏิบัติไม่เคยปรากฏการใช้มาตรานี้

๓) การขาดบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดขนาดการถือครองที่ดินไม่ว่าผู้ถือครองที่ดินเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ทำให้มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรโดยเฉพาะในช่วงการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมซึ่งมีผลให้ราคาที่ดินสูงมาก ประกอบกับรายได้จากอาชีพเกษตรกรรมลดลงไม่เพียงพอต่อการยังชีพ จึงเป็นสิ่งจูงใจให้เกษตรกรต้องการขายที่ดินทำกินของตน

๔) การไม่มีมาตรการภาษีที่ดินที่สนับสนุนการลดขนาดการถือครองที่ดิน กล่าวคือไม่มีการเรียกเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าสำหรับเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง และควรเก็บภาษีในระดับต่างกันสำหรับเกษตรกรเจ้าของที่ดิน หรือยกเว้นภาษีบางประเภทแก่เกษตรกรเพื่อลดต้นทุนการผลิตของการเกษตร

นอกจากนี้ ยังพบว่าทิศทางของรัฐในการแก้ไขปัญหาที่ดินในปัจจุบันมีทิศทางที่มุ่งไปสู่การบูรณาการ (รวมศูนย์) การบริหารจัดการหน่วยงานรัฐระดับชาติมากขึ้น การแยกสิทธิและอำนาจ เต็มขาดต่อพื้นที่ประเภทต่างๆ เช่น พื้นที่เขตอนุรักษ์ พื้นที่ใช้ประโยชน์ และอื่นๆ อีกทั้งยังพบการใช้อำนาจ

ตามกฎหมายเด็ดขาดยิ่งขึ้น เช่น การจับกุม ปรามปราม หรือกดดันผู้กระทำผิดกฎหมาย ซึ่งไม่แก้ปัญหการละเมิดสิทธิ และการทำผิดกฎหมายที่เหมาะสมได้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้เปิดช่องให้ประชาชนตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ ทำให้เกิดการละเลยไม่ปฏิบัติ การออกเอกสารสิทธิ์ผิดพลาด การประกาศเขตป่าสงวนฯ พื้นที่อุทยานฯ ผิดพลาด การให้เอกชนใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทั้งที่หมดสัญญาสัมปทาน ฯลฯ



๑๐.

ปฏิรูปก่อนปฏิรูป

ความเหลื่อมล้ำในด้านต่างๆ การถือครองที่ดินถือเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย สัดส่วนคนจนผู้ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดิน จำแนกตามการถือครองที่ดิน ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ และปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แสดงให้เห็นชัดเจนถึงความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและโอกาสทางสังคม

การถือครองที่ดิน	สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)			จำนวนคนจน (ร้อยละ)		
	๒๕๔๗	๒๕๔๙	๒๕๕๐	๒๕๔๗	๒๕๔๙	๒๕๕๐
เป็นเจ้าของที่ดินต่ำกว่า ๕ ไร่	๒๕.๑๖	๒๓.๘๒	๑๙.๒๒	๒๕.๘	๒๖.๙	๒๒.๒
เป็นเจ้าของที่ดิน ๕-๑๙ ไร่	๒๓.๒๙	๑๘.๖๐	๑๖.๔๙	๑,๓๓๙	๑,๐๕๔	๙๓๙
เป็นเจ้าของที่ดินตั้งแต่ ๒๐ ไร่	๑๒.๖๓	๑๐.๗๒	๙.๑๘	๖๒๒	๕๕๓	๔๕๘
รวม	๑๘.๙๗	๑๕.๖๙	๑๓.๖๗	๒,๒๑๙	๑,๘๗๖	๑,๖๒๐

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.



ข้อมูลของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย มูลนิธิสถาบันที่ดิน การลงทะเบียนคนจนของกระทรวงมหาดไทย การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ระบุปฏิภิกิริยาเร่งสำคัญในการปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

(๑) ประมาณร้อยละ ๙๐ ของคนไทย มีที่ดินถือครองไม่ถึง ๑ ไร่ ในขณะที่คนกลุ่มที่เหลืออีกร้อยละ ๑๐ ถือครองที่ดินคนละมากกว่า ๑๐๐ ไร่

(๒) มากกว่าร้อยละ ๗๐ ของที่ดินที่มีผู้จับจอง ถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ แต่เป็นการถือครองเพื่อเก็งกำไร ทั้งนี้ข้อมูลปี ๒๕๕๓ ยังมีที่ดินทิ้งร้างในประเทศ ๔๘ ล้านไร่

(๓) มีเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินมาลงทะเบียนเรื่องปัญหาที่ดินทำกิน ไม่น้อยกว่า ๓.๒ ล้านครอบครัว (ประมาณ ๙.๖ ล้านคน) โดยตัวเลขเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินในปัจจุบันมีมากถึง ๘๘๙,๐๒๒ ราย มีที่ดินทำกิน แต่ไม่เพียงพอ ๕๑๗,๒๖๓ ราย มีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ ๘๑๑,๒๗๙ ราย

(๔) ในกรุงเทพมหานคร กลุ่มคนที่มีที่ดินมากที่สุด ๕๐ อันดับแรก ถือครองที่ดินมากกว่ากลุ่มคนที่มีที่ดินน้อยที่สุด ๕๐ อันดับสุดท้าย ๓๙๐,๐๐๐ เท่า

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยยังคงอยู่อย่างต่อเนื่อง และนับวันจะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น แม้ว่าสังคมไทยจะมีพัฒนาการทางเศรษฐกิจและการเมืองที่มีความทันสมัยเป็นอย่างมาก ในปัจจุบัน ในประเด็นนี้นักวิชาการหลายท่านวิเคราะห์ว่า ความก้าวหน้าและทันสมัยเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นไปพร้อมกับความพยายามที่จะสร้างความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและการเมืองของคนในสังคม ในทางตรงข้าม ความก้าวหน้าเหล่านี้กลับเป็นตัวเร่งที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำและไม่เท่าเทียมกันทางด้านต่างๆ ในสังคม มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ

ยิ่งสังคมไทยมีความเจริญเติบโตมากขึ้นเท่าไร การกระจุกตัวของอำนาจและความมั่งคั่งยิ่งทวีความกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มบุคคลจำนวนน้อยในสังคมเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่คนส่วนใหญ่กลับได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากพัฒนาการทางเศรษฐกิจการเมืองไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมาเป็นจำนวนน้อย เมื่อเปรียบกับสัดส่วนที่คนกลุ่มน้อยที่ร่ำรวย และมีอำนาจในสังคมได้รับ

นอกจากนี้ กระบวนการสะสมความมั่งคั่งดังกล่าว ยังมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับระบบอำนาจในสังคมไทยด้วย กล่าวคือ ด้วยความมั่งคั่งที่ชนชั้นนำมาอยู่ ก็นำไปสู่ความสามารถในการสร้างอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มของตนเองได้ ในขณะที่เดียวกันก็สามารถนำเอาอำนาจอิทธิพลที่ถูกเสริมสร้างเพิ่มมากขึ้นนั้น กลับไปใช้เพื่อการสะสมความมั่งคั่งให้กับกลุ่มชนชั้นนำเองอีกทีหนึ่ง ซึ่งความสัมพันธ์อย่างนี้เป็นขั้นเป็นตอนดังกล่าวนี้อีกก็ได้นำไปสู่กระบวนการสถาปนา “โครงสร้างอำนาจและความมั่งคั่ง” ขึ้นมาเพื่อใช้ในการดำเนินการของกลุ่มชนชั้นนำในสังคมในที่สุด โดยลักษณะของโครงสร้างอำนาจ และความมั่งคั่งในสังคมไทยนั้น อาจแบ่งออกได้ ๒ ระดับ คือ โครงสร้างอำนาจส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น

ในความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างดังกล่าว รัฐบาลจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) และคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป เพื่อศึกษาและรวบรวมองค์ความรู้ในการปฏิรูปประเทศไทย เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยมีข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร ที่ คปร. เสนอ ๕ ข้อ ดังนี้

๑. ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

กระบวนการยุติธรรม คือ กลไกที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกันว่าทุกคนจะสามารถมีที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและทำกินได้ แต่สืบเนื่องจากระบบราชการไทยมีวิธีการพิจารณาความยุติธรรมโดยใช้กระบวนการตั้ง

คณะกรรมการแล้วปล่อยให้คณะกรรมการพิจารณาไป ซึ่งเรามักจะเห็นว่า ในระหว่างการต่อสู้นี้ ฝ่ายที่มีกลไกอำนาจรัฐในมือ ก็สามารถจะสร้างชุด ความรู้ขึ้นมาเพื่ออธิบายความชอบธรรมและตัดสินปัญหา และโดยเฉพาะ ความยุติธรรมที่เรากำลังพูดถึงอยู่ในบริบทของสังคมปัจเจกชนนิยม โดยมี อุดมการณ์ที่อยู่ภายใต้กระบวนการยุติธรรมคือการปกป้องสิทธิของปัจเจกชน อย่างถึงที่สุด และต้องมีเงื่อนไขคือเป็นปัจเจกที่มีอำนาจและมีเงิน โลกแห่ง มายาคติข้อนี้จึงเป็นปัญหาทำให้เกิดข้อถกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์ เพราะตัว ความยุติธรรมที่กำลังพูดถึงเป็นความยุติธรรมสำหรับคนมีเงิน คนไม่มีเงิน ก็ต้องติดคุก อีกทั้งความไม่รู้ของผู้มีอำนาจในกระบวนการยุติธรรม ทำให้อาจจะเลยต่อความเข้าใจในวิถีชีวิตของคนที่สัมพันธ์กับที่ดินทั้งในทางจารีต ประเพณีและวิถีของชุมชน เนื่องจากในกรณีของคดีที่ดินเกินกว่าครึ่งเป็น ชาวนาที่ไร้ที่ดิน โดยศาลต้องตัดสินคดีความที่เกี่ยวกับชีวิตของคน แต่ไม่เข้าใจ ความรู้พื้นฐานของโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมที่หลากหลายในการใช้ ที่ดินเหล่านั้น

มานแห่งความไม่รู้ในกระบวนการยุติธรรม จึงเป็นการลดทอน ย่อส่วนปัญหาในเชิงโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรมในการถือครองและใช้ประโยชน์ ที่ดินในสังคม ให้เหลือเพียงแค่กระบวนการทางศาล ซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิค และไม่มีที่ว่างสำหรับการเข้าใจปัญหาในเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ ไม่เปิดโอกาส ให้คำอธิบายในเชิงโครงสร้างนั้นได้เข้าไปอยู่ในกระบวนการพิจารณา

นอกจากนี้ ความยุติธรรมหรือความไม่ยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมและ การใช้ทรัพยากรไม่ได้เกิดขึ้นในศาล แต่เกิดขึ้นในกระบวนการทางสังคม กระบวนการทางการเมือง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของโครงสร้างทางสังคมที่ว่ามานั้น ปัญหาหลักของกระบวนการให้ความยุติธรรมของราชการไทยในขณะนี้ คือ การส่งผลทำให้ชาวบ้านไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรมด้านทรัพยากรได้

ดังนี้ เพื่อช่วยเหลือประชาชนหลายแสนครัวเรือนที่เกี่ยวข้องกับคดีที่ดินคนจน การปฏิรูปที่ดิน จึงเสนอว่า กรณี (๑) คดีที่ดินที่ศาลพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ขอให้มีการพักโทษ ลดโทษ และคุมประพฤติ (๒) คดีที่ดินที่อยู่ระหว่างการพิจารณา ขอให้มีการจำหน่ายคดีชั่วคราว อนุญาตให้เกษตรกรผู้ต้องหา และครอบครัวอยู่อาศัย ทำกินในที่ดินเดิม และให้ทำงานเป็นอาสาสมัครดูแลรักษาทรัพยากรในท้องถิ่น จนกว่าการแก้ไขปัญหตามนโยบายของรัฐบาลจะแล้วเสร็จ (๓) คดีที่ปัญหายังไม่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ยังมีชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอย่างผิดกฎหมายจำนวนมากที่อยู่ระหว่างการดำเนินการแก้ไขปัญหตามนโยบายของรัฐบาล จึงสมควรระงับการดำเนินการใดๆ จนกว่าการแก้ไขปัญหข้อพิพาทเรื่องที่ดินทำกินตามนโยบายของรัฐบาลจะแล้วเสร็จ

ทั้งนี้จากปัญหาความรู้ที่ไม่เท่ากันของทั้งศาลที่ยึดตัวกฎหมายและชุมชนที่ยึดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีความหลากหลายและซับซ้อนบนพื้นฐานของสังคมประเพณีและวิถีชุมชน เมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทขึ้นจำเป็นต้องดำเนินการจัดสร้างกองทุนคดีที่ดินและสิ่งแวดล้อมภาคประชาชน เพื่อช่วยให้เกิดการแก้ไขปัญหาคความยุติธรรมในเบื้องต้น บทเรียนของการจัดการปัญหาที่ดินในเชิงกระบวนการยุติธรรม ทำให้ต้องมองให้ลึกถึง ต้นเหตุของปัญหา และพยายามทำความเข้าใจ “มุมมองต่อกรรมสิทธิ์” ตั้งแต่ต้นทางของสิทธิ์จนถึงปลายทางแห่งสิทธิ์นั้น โดยอาจพบการขัดกันของ “ความเข้าใจที่ต่างกัน” เพื่อนำไปสู่ทางแก้

เพราะแท้ที่จริงแล้ว

ความยุติธรรมไม่ใช่เป็นเรื่องของอุดมคติหรือคุณค่าอะไร

แต่คือสิทธิพื้นฐานของความเป็นมนุษย์

๒. **ปฏิรูปการถือครองที่ดิน** ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในสังคมไทยเปิดโอกาสให้มีการถือครองที่ดินโดยเอกชนได้อย่างเสรี แม้จะมีการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและบำรุงท้องที่ แต่ก็เกินไปในอัตราที่ต่ำ และไม่มีมาตรการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลให้ระบบภาษีที่มีอยู่ไม่เป็นภาระแก่ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมาก จึงเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่นำมาสู่การพยายามครอบครองที่ดินจำนวนมากในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แม้ในกฎหมายที่ดินจะมีการควบคุมไม่เกิดการทิ้งร้าง แต่ในสภาพความเป็นจริงไม่มีกระบวนการตรวจสอบอย่างจริงจังเกิดขึ้น ที่ดินจำนวนมากจึงถูกปล่อยปละละเลยโดยไม่มีการทำประโยชน์เกิดขึ้น หรือในส่วนของ การปฏิรูปที่ดินที่แม้จะห้ามโอนสิทธิให้แก่บุคคลภายนอก แต่ก็เช่นเดียวกัน มีการโอนสิทธิระหว่างบุคคลด้วยกันโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การขาด มาตรการทางกฎหมายที่รัดกุมที่จะจำกัดขนาดของการถือครองที่ดิน และไม่มีกลไกใดที่จะยับยั้งการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน ทำให้มีการกว้านซื้อ เพื่อเก็งกำไรที่ดิน ในขณะที่คนส่วนมากไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียง เล็กน้อย ซึ่งขนาดการถือครองที่ดินนั้นมีส่วนสัมพันธ์กับความยากจนของ คราวเรือนเกษตรกร จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่าความยากจนมีสัดส่วนที่ลดลงตามขนาด การถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรกรที่เพิ่มขึ้น

เพื่อให้ที่ดินเพื่อการเกษตรที่จำแนกไว้แล้วได้กระจายไปยังเกษตรกร รายย่อยผู้ทำการเกษตรด้วยตนเองได้อย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องกำหนดเพดานการถือครองที่ดินไว้ให้เหมาะสมสอดคล้องกับ จำนวนพื้นที่การเกษตรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดย (๑) **ควรจำกัดเพดานการ ถือครองที่ดินที่เหมาะสมไม่ให้ เกินครัวเรือนละ ๕๐ ไร่** โดยใช้อัตราภาษีเป็น

กลไกควบคุม (๒) กำหนดมาตรการทางภาษีเพื่อจัดเก็บภาษีที่ดินที่ถือครองเกินขนาดจำกัดในอัตราก้าวหน้า (๓) การจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร เพื่อนำเงินทุนไปซื้อที่ดินที่ถือครองเกินขนาดจำกัด รวมทั้งจัดซื้อที่ดินที่เป็นทรัพย์สินประกันหนี้เสียของธนาคารและสถาบันการเงินมาบริหาร (๔) กองทุนธนาคารที่ดินควรมีโครงสร้างการบริหารแบบกระจายอำนาจ เพื่อกระจายภารกิจความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมไปยังชุมชนและท้องถิ่นทุกระดับ (๕) สร้างกลไกประกันการสูญเสียที่ดิน เพื่อไม่ให้ที่ดินเปลี่ยนมือไปอยู่กับนายทุนอีก โดยเสนอให้ยกเลิกการขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรซึ่งไม่เป็นธรรมกับเกษตรกร และสนับสนุนเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินให้รวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นองค์กรเครือข่ายที่เข้มแข็งมีความช่วยเหลือเกื้อกูลกัน และมีอำนาจต่อรองในการประกอบอาชีพการเกษตรได้อย่างมีพลัง

๓. ปฏิรูปกรรมสิทธิ์ โดย (๑) ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อการเกษตรกับเกษตรกรที่ทำเกษตรด้วยตนเอง และควรใช้มาตรการทางภาษีอัตราก้าวหน้าสูงเป็นกลไกควบคุมการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรดังกล่าว (๒) กรณีที่ดินของรัฐ ที่จัดให้เกษตรกรไร้ที่ทำกินแล้วถูกเปลี่ยนมือไปยังผู้อื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้รัฐนำกลับคืนมาเป็นที่ดินส่วนกลางเพื่อให้กองทุนธนาคารที่ดินได้นำไปจัดสรรอย่างเป็นธรรมให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน หรือผู้มีที่ดินไม่พอทำกินต่อไป

๔. ปฏิรูปการใช้ที่ดิน โดย (๑) การกำหนดเขตการใช้ที่ดินและแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรขึ้นใหม่ โดยใช้ฐานข้อมูลที่ดินและการมีส่วนร่วมของชุมชน กำหนดเขตและแผนที่การใช้ที่ดินขึ้นใหม่ และ (๒) ค้ำครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ออกกฎหมายค้ำครองเพื่อช่วยหยุดยั้งการกว้านซื้อที่ดินเพื่อซื้อขายเก็งกำไร และเป็นการค้ำครองที่ดินเพื่อการเกษตรไม่ให้นำไปใช้ผิดประเภท



๕. ปฏิรูประบบการจัดการที่ดิน ได้แก่ (๑) จัดระบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตรทั้งประเทศให้เป็นข้อมูลสาธารณะ เพื่อใช้ในการวางแผนกระจายการถือครองที่ดิน การตรวจสอบการถือครองและใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรให้เหมาะสม และเพื่อให้การบริหารกองทุนธนาคารที่ดินฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (๒) จัดตั้งสถาบันบริหารจัดการที่ดิน และกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร เพื่อมารับผิดชอบบริหารกองทุนฯ และการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร (๓) จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินเพื่อการเกษตรแห่งชาติ มากำกับดูแลทิศทางและยุทธศาสตร์ของกองทุนฯ และสถาบันบริหารจัดการที่ดินและกองทุนฯ (๔) จัดหาเงินทุนมาให้กองทุนฯ จัดซื้อที่ดินเพื่อกระจายไปให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินหรือมีที่ดินไม่พอกำกินจำนวนประมาณ ๑ ล้านครัวเรือน (๕) ให้สถาบันบริหารจัดการที่ดิน และกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อ

การเกษตรสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
รองรับอำนาจการบริหาร โดยมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี ๑ ท่านเป็น
ผู้กำกับดูแล (๖) ให้สถาบันบริหารจัดการที่ดิน และกองทุนธนาคารที่ดินฯ
ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก และประสานความร่วมมือในระดับนโยบาย
(๗) จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินฯ ในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น เพื่อ
สนับสนุนการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิรูป
การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในแต่ละท้องถิ่น (๘) ใช้เงินกองทุนธนาคาร
ที่ดินฯ จัดซื้อที่ดินจากผู้ประสงค์ต้องการขายให้รัฐในราคาไม่สูงกว่าราคา
ประเมิน (๙) เมื่อสถาบันบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรและกองทุน
ธนาคารที่ดินฯ ดำเนินการไปได้ครบ ๕ ปี ให้สถาบันฯ จัดทำข้อเสนอการ
ปรับปรุงกองทุนธนาคารที่ดินฯ และสถาบันบริหารจัดการที่ดินและกองทุน
ธนาคารที่ดินฯ พร้อมทั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินเพื่อ
การเกษตรเสนอต่อรัฐบาลเพื่อมารองรับการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร
อย่างมั่นคงในระยะยาวต่อไป

๑๑.

กลุ่มเป้าหมาย

การปฏิรูปที่ดิน



กากันก็ถึงกลุ่มคนที่เป็นเป้าหมายสำคัญในการสร้างสังคมไทยที่เท่าเทียม ในการแก้ปัญหาเรื่องที่ดิน ควรพิจารณาประชาชน ๓ กลุ่มเป้าหมายหลัก คือ (๑) คนจนเมืองที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด เป็นบุคคลที่มีรายได้น้อย รวมถึงผู้ที่มีรายได้ระดับปานกลางที่ทำงานมาก กว่า ๓๐ ปี แต่ไม่สามารถมีโอกาศเป็นเจ้าของที่ดินได้ (๒) กลุ่มเกษตรกรที่มีจำนวน ๑ ใน ๓ ของประชากรรวมทั้งประเทศ ซึ่งมีปัญหาเรื่องที่ดินหลายกรณีไม่ว่าจะเป็น การถูกไล่รื้อจากภาครัฐ ไร้เอกสารสิทธิทางกฎหมาย ฯลฯ (๓) กลุ่มแรงงานที่ไม่สามารถเป็นแรงงานรับจ้างได้ตลอดชีวิต ซึ่งจะเป็นปัญหาใหญ่ที่ตามมาในอนาคต ทั้งนี้ กลุ่มที่ต้องเร่งแก้ไขเร่งด่วน คือ กลุ่มเกษตรกร นั่นคือที่มาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร



ส่วนที่ ๓

มุ่งหน้าสู่
การปฏิรูปที่ดิน



๑๒.

ข้อเสนอแนะการปฏิรูปที่ดิน: มุมมองจากบทเรียนต่างประเทศ

การปฏิรูปที่ดินเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ และในช่วงที่ผ่านมา แต่ละรัฐบาลก็ได้มีความพยายามดำเนินการด้วยแนวทางที่หลากหลาย แต่ก็ยังคงไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างแท้จริง จนกระทั่งปัจจุบันที่กระแสดังกล่าวได้ก่อตัวขึ้นอีกครั้ง ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลของการสร้างความปรองดอง หรือการลดความเหลื่อมล้ำ ในสังคมก็ตาม ประเทศไทยน่าจะได้รับประโยชน์จากการศึกษาบทเรียนที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ

๑. ภาษีที่ดิน: เครื่องมือปฏิรูปในยุคทุนนิยม

ในช่วงปี ๒๕๔๐ ทุนนิยมขยายตัวมากขึ้น เนื่องจากโลกาภิวัตน์ เน้นแต่ในเรื่องของกลไกตลาด ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ช่วยเอื้อในเรื่องความ



เฮนรี จอร์จ

นักเศรษฐศาสตร์อเมริกัน
ได้รับรางวัลโนเบลผู้เสนอให้เก็บภาษี
จากมูลค่าที่ดินเพียงอย่างเดียว ภายใต้
แผนการภาษีเดี่ยว (single tax) คือ
ระบบภาษีที่เก็บจากแหล่งที่มาของ
รายได้จากภาษีเพียงแหล่งเดียว

ซึ่งทำให้เศรษฐกิจเจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว

เขาได้กล่าวถึงลักษณะภาษีที่ดี ไว้ ๔ ข้อดังนี้ คือ

๑. เป็นภาระแก่การผลิตน้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้
๒. เก็บได้โดยง่ายและเสียค่าใช้จ่ายน้อย และเป็นภาระโดยตรงแก่ผู้ที่ต้องจ่ายจริง
๓. มีความแน่นอนเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสกดขี่ หรือคดโกงได้น้อยที่สุด และเพื่อให้ผู้เสียภาษียากละเมิดกฎหมายและหลีกเลี่ยงแต่น้อยที่สุด
๔. เป็นภาระแก่ทุกคนเท่าเทียมกัน เพื่อมิให้มีพลเมืองผู้ใดได้เปรียบหรือเสียเปรียบเมื่อเทียบกับผู้อื่น

มีประสิทธิภาพ นักเศรษฐศาสตร์มีความเชื่อว่าภาษีที่ดินอาจจะใช้เป็นเครื่องมือที่จะทำให้การใช้ที่ดินมีประสิทธิภาพ และมีผลผลิตสูงขึ้น ที่ผ่านมามีการผลักดันให้เกิดการแก้ไขมาตรการทางภาษีที่ดิน ตัวอย่างเช่น ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ เป็นเวลา ๑๐ ปีเต็ม แต่ยังไม่เข้าสู่การพิจารณาของสภา โดยมีหลักการของกฎหมายเพื่อการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น การอุดช่องโหว่ของผู้ที่จะหลีกเลี่ยง การป้องกันการแก่งกำไรในที่ดิน ตลอดจนการกระจายรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปฏิรูปภาษีที่ดินได้เกิดขึ้นมานานแล้วในต่างประเทศ โดยรูปแบบและพัฒนาการมีทั้งที่ประสบผลสำเร็จและล้มเหลว แต่ตัวอย่างบทเรียนเหล่านี้ก็นำเรียนรู้ศึกษา เพื่อการปรับใช้ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสังคมไทย

เดนมาร์ก ในปี ค.ศ. ๑๗๘๔ เจ้าชายรัชทายาทเฟรดเดอริก ได้ช่วยให้ชาวนากลายเป็นเจ้าของที่ดิน เสนอให้มีการปฏิรูปภาษีที่ดิน โดยเก็บภาษีตามมูลค่าของที่ดินและทำเลที่ตั้ง ไม่ใช่ขนาด โดยต่อมากลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทั่วยุโรป เดนมาร์กเป็นประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินเกษตรกรรมขนาดใหญ่ที่สุดในยุโรปหลังยุคการปกครอง

ฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. ๑๗๘๘ สาธารณรัฐใหม่ของประชาชนฝรั่งเศสได้รับเงินถึงร้อยละ ๘๐ ของรายได้ทั้งหมดจากการเก็บภาษีค่าเช่าที่ดิน ในปี ค.ศ. ๑๘๐๗ รัฐบาลนโปเลียนใช้กลยุทธ์ทางภาษีเพื่อให้มูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้นแล้วทำการเก็บภาษี เมื่อมีการขายที่ดินเพิ่มขึ้น ฝรั่งเศสยังคงมีการเก็บภาษีค่าเช่าที่ดินในอัตราร้อยละ ๑๓ ของรายได้ **สหรัฐอเมริกา** ในเมืองแคลิฟอร์เนีย ปี ค.ศ. ๑๘๕๐ การเก็บภาษีที่ดินทำให้เป็นเรื่องยากที่จะเก็บสะสมที่ดินเอาไว้ ดังนั้น ผู้เลี้ยงปศุสัตว์จึงจำเป็นต้องขายผืนดินให้กับเกษตรกรในราคาที่ดินที่เกษตรกรสามารถซื้อได้

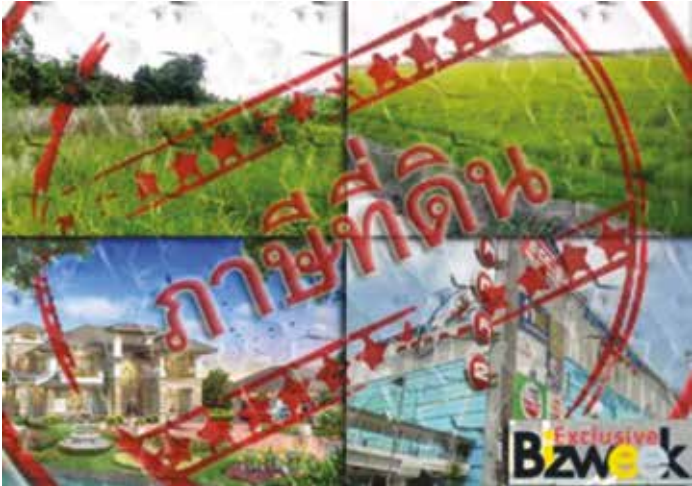
พื้นที่ในเซนทรัลวาลลี (central valley) ได้เปลี่ยนรูปเป็นฟาร์มและ
'ได้กลายเป็นแดน "ตะกร้าขนมปังของอเมริกา" พื้นที่ที่เชื่อว่ามามีผลิตผลมากที่สุด

ปี ค.ศ. ๑๙๙๐ ในบางเมืองของออสเตรเลียมีการเก็บภาษีที่ดิน
พบว่า มีการก่อสร้างเพิ่มขึ้นร้อยละ ๕๐ ต่อเอเคอร์ ซึ่งสวนทางกับปีที่ภาวะ
เศรษฐกิจถดถอย

อังกฤษ ปี ค.ศ. ๑๙๑๐ เลทซ์เวิร์ธ เมืองต้นแบบที่เก่าแก่ที่ดูแล
ประชาชนในเมืองด้วยเงินภาษีค่าเช่าที่ดิน โดยรูปแบบการทดลองนี้ได้ขยาย
ไปถึงรัสเซีย ประเทศไต้หวัน ในปี ค.ศ. ๑๙๔๐ ที่ดินทั้งหมดบนเกาะมีคน
จำนวนน้อยกว่า ๒๐ ครอบครัวผูกขาดเอาไว้ทั้งหมด รัฐบาลชาตินิยมใหม่
ไต้หวันจัดตั้ง *โครงการผลิใหม่ของที่ดิน (land to the tiller program)* จัด
เก็บภาษีที่ดินเกษตรตามมูลค่าของค่าเช่า ผู้ถือครองที่ดินขนาดใหญ่จำเป็นต้อง
ขายที่ดินส่วนเกินในการทำเกษตรให้กับชาวนา ในราคาที่สามารถ
ชำระหนี้ได้ การใช้ประโยชน์เพื่อให้เกิดผลออกเงยในระบบตลาดใหม่
ความอดอยากหมดไป โดยไต้หวันได้กลายเป็นประเทศที่ติดอันดับโลกในด้าน
อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง นั่นคือมีจีดีพีสูงขึ้นร้อยละ ๑๐ ต่อปี และ
ร้อยละ ๒๐ ในด้านอุตสาหกรรม

ปี ค.ศ. ๑๙๔๐ ปราบกฏการณ์เสื้อสีตัวแห่งเอเชียของการเป็น
ศูนย์กลางธุรกิจขนาดใหญ่ของประเทศริมขอบเอเชียแปซิฟิก การปฏิรูปที่ดิน
เทศบาลเมืองของสิงคโปร์ ใช้หลักการภาษีเดี่ยวของเฮนรี จอร์จ เพิ่มภาษี
ที่ดินในอัตราร้อยละ ๑๖ ฮ่องกง ที่มีที่ดินที่จัดอยู่ในชั้นดีเลิศ โดย ๒ ใน ๕
ส่วนของงบประมาณเป็นภาษีค่าเช่าที่ดินที่นำมาสร้างเมืองแห่งใหม่และ
อุดหนุนให้พื้นที่ชานเมืองผลิตอาหารจำนวนมาก

ญี่ปุ่น ระบุเนื้อหาการปฏิรูปที่ดินไว้ในรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย
ฉบับใหม่และมีการจำกัดค่าเช่าที่ดิน เกาหลี ได้นำเอารูปแบบการปฏิรูปภาษี
ค่าเช่าที่ดินมาใช้ในรูปแบบที่คล้ายคลึงกัน



อาร์เจนตินาและบราซิล ปฏิรูประบบภาษีเงินสามารถเก็บภาษีได้คิดเป็นร้อยละ ๓๔ ของจีดีพี เท่ากับค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศโออีซีดี (เยอรมัน อังกฤษ ฝรั่งเศส สแกนดิเนเวีย สหรัฐฯ) เมื่อเปรียบเทียบกับไทยที่จัดเก็บภาษีได้คิดเป็นร้อยละ ๑๗ หรือเพียงครึ่งหนึ่งเท่านั้น ทั้งที่อาร์เจนตินาและบราซิลไม่ต่างจากไทยคือเป็นประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลางเหมือนกัน การปฏิรูปภาษีดังกล่าว ทำให้ประเทศเหล่านั้นมีรายได้พอใช้จ่ายด้านสังคม ประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติมาก เช่น เอกวาดอร์และอาร์เจนตินา สามารถต่อรองกับบริษัทข้ามชาติ อาทิ บริษัทน้ำมัน บริษัทเหมืองแร่ ให้เพิ่มส่วนแบ่งรายได้จากกำไรให้รัฐบาลเอามาใช้จ่ายได้สังคม

ภายใต้กระแสการปฏิรูปประเทศไทย ภาษีที่ดินน่าจะเป็นแกนหลักของการปฏิรูปที่ดิน เพราะเป็นกลไกสำคัญที่จะรื้อถอนโครงสร้างการถือครองที่ดินอย่างไม่เป็นธรรมจากกลุ่มคนที่ถือครองที่ดินในมือมากที่สุด ซึ่งล้วนแต่เป็นนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และนักธุรกิจใหญ่ ซึ่งถักทอเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์และโครงสร้างอันแข็งแกร่ง ในการปฏิรูปที่ดินรัฐบาลอาจเก็บภาษีที่ดินในอัตราที่สูงและก้าวหน้าจากเจ้าของที่ดิน ที่มีได้ทำการเพาะปลูก

หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น เพื่อบังคับให้เจ้าของที่ดินต้องปล่อยให้ดินออกไป
เว้นแต่ว่าผู้ที่มีที่ดินสามารถรวมตัวกันจัดโครงสร้างการผลิตที่มีประสิทธิภาพ
จนมีผลผลิตเพียงพอที่จะจ่ายภาษี กรณีของประเทศเยอรมนีที่ใช้ภาษีเป็น
กลไกกระจายทรัพยากร การผลักภาระภาษีไปยังผู้ที่มีที่ดินเพื่อที่รัฐบาลจะ
ได้นำที่ดินนั้นมาทำการปฏิรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการเก็บภาษี
ที่ดินทำได้ยากและมักจะได้รับ การคัดค้านจากผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดิน

๒. การรับรองสิทธิชุมชนในกฎหมายของต่างประเทศ

การพัฒนาความคิดเรื่องสิทธิชุมชนทั้งในกฎหมายและคำพิพากษา
การรับรองสิทธิชนพื้นเมือง ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และการยอมรับสิทธิของ
ผู้ที่อยู่อาศัยมาก่อนที่จะมีการตั้งรัฐสมัยใหม่ขึ้นของประเทศสหรัฐอเมริกา
แคนาดา และออสเตรเลีย สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายการ
ครอบครองที่ดิน เช่น ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกายอมรับมาตลอดมา
ว่า ชนพื้นเมืองเป็นผู้มีสิทธิเหนือดินแดนมาแต่เดิม ตามหลักกฎหมาย
ธรรมชาติ (natural law) รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ทำสนธิสัญญารับรองสิทธิ
ในที่ดินของชนเผ่าไว้รวมกว่า ๓๐๐ ฉบับ ในรูปแบบสิทธิเหนือที่ดินของชนเผ่า
(trust land) และการตั้งเขตสงวนของชนพื้นเมืองขึ้นในพื้นที่ต่างๆ

แม้ว่าที่ดินที่ชนพื้นเมืองครอบครองจะไม่สามารถจำหน่าย หรือ
โอนได้ แต่รัฐบาลก็ให้อิสระกับชนพื้นเมือง ในการปกครองตนเอง (tribal
sovereignty) การมีรัฐบาลของชนเผ่า (tribal government) การมีศาล
ชนเผ่า (tribal court) รวมถึงอำนาจจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ
ที่ชนพื้นเมืองครอบครองอยู่ ทั้งในแง่การนำที่ดินออกให้เช่า ทำเหมืองแร่
ขุดเจาะน้ำมันและก๊าซ รวมถึงการตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของ
ชนพื้นเมืองให้สามารถรักษาการดำรงอยู่ของชนเผ่าและการปกครองตนเอง
ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม สิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองไม่ใช่



สิทธิพิเศษ หรือสิทธิเด็ดขาดที่รัฐไม่สามารถดำเนินการใดๆเหนือที่ดินนั้น สิทธิอาจถูกจำกัดลงได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ

การรับรองสิทธิของชนพื้นเมืองในประเทศแคนาดามีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องและเป็นไปในทิศทางที่ดี ศาลสูงประเทศแคนาดาได้วางหลักเกี่ยวกับลักษณะของสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมือง เพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดินเหนือที่ดินที่ตกทอดมาตั้งแต่บรรพชน การพิสูจน์สิทธิที่อาศัยเพียงการบอกเล่า แม้ไม่ได้เป็นหลักฐานทางเอกสารก็สามารถพิสูจน์สิทธิของชนพื้นเมืองได้ หลักฐานการใช้ทรัพยากร โดยเฉพาะภายหลังจากการรับรองสิทธิของชนพื้นเมืองในรัฐธรรมนูญ รัฐบาลได้จัดมีกระบวนการรับฟังข้อเรียกร้องสิทธิและเจรจากับชนพื้นเมือง และการปฏิบัติตามข้อตกลงต่างๆ ที่ได้ตกลงกันไว้ เช่น การตั้งเขตสงวน การจ่ายค่าชดเชยให้กับชนพื้นเมือง ทำให้สิทธิของชนพื้นเมืองในประเทศแคนาดามีความมั่นคงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการรับรอง

สิทธิของชนพื้นเมืองในประเทศออสเตรเลีย แต่กระบวนการได้รับสิทธิของชนพื้นเมืองยังเป็นเรื่องที่ยากลำบาก ใช้เวลานาน ไม่แน่นอน ค่าใช้จ่ายสูง ยุ่งยาก ทำให้เกิดการลดทอนการรับรองและคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมืองในประเทศออสเตรเลียลงไปกว่าการรับรองสิทธิชุมชนในสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา

ประเทศในทวีปอเมริกาใต้ที่ได้รับรองสิทธิของชนพื้นเมือง เช่น **ประเทศชิลี** มีการตรากฎหมายคุ้มครองสิทธิเหนือที่ดินที่ชนพื้นเมืองหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมครอบครองอยู่ **ประเทศบราซิล** มีการรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในรัฐธรรมนูญ เมื่อ ค.ศ. ๑๙๘๘ โดยรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแง่ของการจัดองค์กร จารีตประเพณี ขนบธรรมเนียม ภาษา ความเชื่อ รวมทั้งสิทธิเหนือที่ดินในความครอบครองของชุมชนที่ตกทอดมาจากบรรพบุรุษ^๖ โครงการ zero hunger ของประเทศบราซิล โครงการที่นำเสนอสอดคล้องไปกับเป้าหมายการขจัดความยากจน อาทิ โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีที่ทำกินในประเทศบราซิล โดยมีการจัดตั้งสถาบันปฏิรูปที่ดินขึ้น ซึ่งสามารถจัดที่ดินให้แก่ ๓๗๒,๘๖๖ ครอบครัวในปี ๑๙๙๕ – ๑๙๙๙ มากกว่า ๓ ทศวรรษก่อนหน้านั้นรวมกัน ๓๗ ประเทศ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น **ประเทศมาเลเซีย**ที่มีความก้าวหน้าในการรับรองสิทธิของชนพื้นเมือง โดยได้รับรองให้ชนพื้นเมืองมีสิทธิในที่ดิน ป่า หรือน้ำ ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ได้อาศัยอยู่ รวมถึงการขยายสิทธิให้กับชนพื้นเมือง เช่น กลุ่ม orang asli และได้มีการพัฒนาระบบศาลชนพื้นเมือง (the native courts system) เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายจารีตประเพณีของชนพื้นเมืองเป็นการเฉพาะโดยมีรูปแบบ

^๖ กอบกุล ราชะนาคร. ๒๕๔๓. พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน. สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

องค์ประกอบ เขตอำนาจศาล ในการปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างจากองค์กร
ตุลาการทั่วไป

นอกจากนี้ ยังพบว่า มีนโยบาย หรือรูปแบบโครงการที่เกี่ยวข้องสิทธิ
กับชนพื้นเมืองของรัฐบาล**ประเทศลาว** ได้นำเอานโยบายการจัดการป่าแบบ
ยั่งยืนที่ยอมรับบทบาทประชาชนในหมู่บ้านในการจัดการผลผลิตจากป่า ใน
ปี ค.ศ. ๒๐๐๒ โดยรวมเอาหลักการหมู่บ้านการทำป่าที่มีมาก่อนหน้านี้ และ
จัดตั้งสมาคมป่าชุมชนของหมู่บ้านต่างๆ ทำหน้าที่ในการจัดการป่าและ
ทำข้อตกลงที่เรียกว่ามาตรฐานการรับรองชั่วคราว สำหรับการประเมินสมาคม
ป่าประเทศลาว (interim certification standard used to assess VFAs
in Lao PDR) กล่าวถึงสิทธิของชนชุมชนพื้นเมืองในการวางหลักการจัดการ
ป่าชุมชน โดยกำหนดว่าสิทธิตามกฎหมายและขนบธรรมเนียมประเพณีของ
ชนพื้นเมือง ความเป็นเจ้าของ การใช้ และการจัดการพื้นที่ดิน เขตที่ดิน และ
ทรัพยากรจะต้องได้รับการยอมรับและเคารพ

การยอมรับสิทธิชุมชนในกฎหมายและคำตัดสินของศาลที่กล่าวไป
ข้างต้น จะเห็นถึงการดำเนินการ ทั้งในทางความคิดและการปฏิบัติที่ยอมรับ
สิทธิของชุมชนในที่ดินที่มีการครอบครองมาก่อนการประกาศสิทธิเหนือที่ดิน
ของรัฐ ซึ่งตรงกับปัญหาข้อพิพาทกรณีที่ดินในเขตป่าและกลุ่มชนพื้นเมือง
กลุ่มชาติพันธุ์ทั้งบนที่สูง และริมทะเลที่มีข้อพิพาทกับรัฐในปัจจุบัน
แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ และ ๖๗
จะให้การรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและจัดการทรัพยากร
ธรรมชาติอย่างยั่งยืน แต่ในความเป็นจริงยังมีความแตกต่างที่หลากหลาย
อย่างมาก ทำให้การคุ้มครองสิทธิของชุมชนยังคงเกิดการถูกเลือกปฏิบัติที่มี
ความแตกต่างกัน

มีข้อสังเกตว่า แม้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จะบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๖,
๖๗ อยู่แล้ว แต่ไม่มีกฎหมายกำหนดในรายละเอียดว่าสิทธิชุมชนคืออะไร

ทำให้รัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่มีผลในทางปฏิบัติ อีกทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติไม่สามารถเขียนให้แคบกว่ารัฐธรรมนูญได้ ขอบเขตตามรัฐธรรมนูญจึงต้องเป็นหลักสำคัญ อย่างไรก็ตามความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับนี้ต้องการให้ระบบกฎหมายมีความหลากหลาย ไม่เฉพาะจากรัฐเท่านั้นที่นำไปสู่การบังคับใช้ โดยกฎกติกาของชาวบ้านที่ร่างร่วมกันหากไม่ขัดต่อหลักการก็ควรที่จะบังคับใช้ได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ปัญหาเหล่านี้ควรที่จะต้องได้รับการแก้ไขต่อไปในอนาคตเพื่อสิทธิความเท่าเทียม และการยอมรับสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของชุมชนในการจัดการที่ดินให้เป็นรูปธรรม ได้อย่างแท้จริง

๓. การกำหนดเขตแดนการถือครองที่ดิน

กรณีศึกษาการกำหนดเขตแดนการถือครองที่ดินในประเทศ อินเดีย มีเพียง ๗ รัฐ ที่ประสบความสำเร็จ ในการกระจายการถือครองที่ดินเพราะมีผลผลิตเพิ่มขึ้น ส่วนรัฐที่ไม่ประสบความสำเร็จมาจากปัญหาด้านโภชนาการ ความยากจน และเรื่องผลผลิต รัฐบาลกลางอินเดียมีเป้าหมายการปฏิรูปที่ดิน ๓ ประการ คือ ๑) ยกเลิกระบบนายหน้าเช่าช่วง ๒) กำกับดูแลการเช่าที่ดิน



โดยอัตราค่าเช่าต้องไม่มากกว่า ๑ ส่วน ๔ หรือ ๑ ส่วน ของผลผลิต และ ๓) กำกับดูแลขนาดการถือครองที่ดิน คือ มีเพดานการถือครองที่ดิน มีการผลักดันเรื่องการถือครองเป็นชุมชน เพื่อให้แปลงใหญ่ขึ้นเพราะจะทำให้ต้นทุนการผลิตลดลงและเพิ่มการจ้างงาน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกษตรกรไม่โดนเอารัดเอาเปรียบ

ทั้งนี้ เป้าหมายที่ประสบความสำเร็จทั่วประเทศ คือ การยกเลิกระบบนายหน้าเช่าช่วง แม้ว่าค่าเช่าที่ดินจะไม่ลดลง แต่รัฐก็รับรายได้มากขึ้น ส่วนปัจจัยที่เหลือที่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะขาดกลไกการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาเรื่องการเก็บสถิติข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะภูมิประเทศ ไม่มีกฎหมายห้ามถือครองที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ เนื่องจากอินเดียมีการบังคับใช้การปฏิรูปที่ดินที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับระดับความมั่งมันของแต่ละรัฐในการแก้ไขปัญหาที่ดิน

อย่างไรก็ตามมีหลักการและแนวทางปฏิบัติ เช่น การกำหนดเพดานพิจารณาจากประสิทธิภาพของพื้นที่ จำนวนสมาชิกในครัวเรือน และชนิดของพืชที่ปลูก การกระจายที่ดินส่วนเกิน การดำเนินการจะเน้นไปที่เกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกิน โดยเฉพาะวรรณะจัณฑาล ชนกลุ่มน้อย การจ่ายค่าชดเชยที่ดินส่วนเกิน ควรกำหนดต่ำกว่าราคาตลาด มีทั้งรัฐจ่ายและผู้จัดสรรจ่าย ซึ่งจะจ่ายเป็นเงินสดหรือพันธบัตรขึ้นอยู่กับแต่ละรัฐ

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินของอินเดียตลอดเวลา ๒๐ ปี สามารถกระจายที่ดินได้ ๓๖ ล้านไร่ และมีผู้ได้เช่าที่ดิน ๑๑ ล้านคน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๔ ของเป้าหมายทั้งหมด ตัวอย่างการดำเนินการของรัฐเบงกอลตะวันตก กระจายที่ดินได้สองล้านครัวเรือน ปฏิรูปค่าเช่าได้ ๑.๕ ล้านครัวเรือน ผลผลิตเติบโตร้อยละ ๔๒ ต่อปี ผลผลิตพืชผักสวนครัวเพิ่มสองเท่า การบริโภคต่อหัวเพิ่มขึ้นร้อยละ ๙.๖ แต่ที่น่าสนใจคือ ผลสำเร็จที่เกิดขึ้นของรัฐเบงกอล

นำไปสู่ความตื่นตัวของรัฐอื่นๆ ปัจจุบันอินเดียยังอยู่ในกระบวนการปฏิรูปที่ดินและเดินหน้าไปเรื่อยๆ เพราะมีตัวอย่างความสำเร็จในประเทศตัวเอง

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปที่ดินในประเทศอินเดียมีเงื่อนไขสำคัญ คือ มีการสำรวจว่าแต่ละภูมิภาค มีลักษณะที่แตกต่างกันหรือไม่ มีการถือครองมากน้อยแค่ไหน ซึ่งจะทำให้แต่ละพื้นที่มีการกระจายที่มีประสิทธิภาพ และเป็นจริงมากขึ้น นอกจากนี้ เมื่อมีการปฏิรูปที่ดินแล้วต้องมีการบริการตามหลังความช่วยเหลือต้องตามมาด้วย และจะต้องมีผลได้ที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน เช่น เมื่อปฏิรูปแล้วมีผลผลิตเพิ่มขึ้น เกษตรกรสามารถยกระดับชีวิตได้ ซึ่งถ้ามีการนำร่องก็จะเกิดแรงบันดาลใจให้สามารถขับเคลื่อนต่อไปได้^๗

สำหรับประเด็นการถือครองที่ดินอย่างเป็นทางการนั้น เราอาจเรียนรู้จากแนวทางและความคิดที่ดำเนินการ โดยในประเด็นเพดานการถือครองที่ดินพบว่า มี ๒ ประเภท คือ หนึ่ง เพดานการซื้อที่ดินในอนาคต บางประเทศ เช่น โบลิเวียมีการกำหนดในรัฐธรรมนูญว่าในอนาคตห้ามซื้อที่ดินเกินจำนวนเท่าไร ส่วนกรณีอินเดียได้ตั้งเพดานการถือครองที่ดินในปัจจุบัน โดยใครถือครองเกินให้นำมากระจาย ทั้งนี้ ส่วนที่เกินก็มีการชดเชยจากรัฐหรือผู้ที่ได้รับการจัดสรร เป็นต้น

หลายครั้งที่เรามักจะได้ยินเสียงเรียกร้องในการแก้ไขปัญหาที่ดิน ซึ่งถือได้ว่าเป็นรากเหง้าของปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม ซึ่งเราก็มักได้ยินแต่ในรูปคำถาม แต่เท่าที่สามารถตอบได้จริงๆ สำหรับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินหลังจากการศึกษาวิธีการปฏิรูปที่ดินจากต่างประเทศแล้วก็คือ **ทางออกอยู่ที่การเริ่มต้น** แก้ไขปัญหาอย่างจริงจังนั่นเอง

^๗ ภักวดี วีระภาสพงษ์, ๒๕๕๕. การปฏิรูปที่ดินในอินเดีย : กุญแจสู่สภาพจาก ความยากจนและการรักษาสิ่งแวดล้อม. สารคดี ปีที่ ๒๘ ฉบับที่ ๓๒๙ (กรกฎาคม ๒๕๕๕) หน้า ๑๕๒-๑๕๓.

๑๓. ทางออก.... อยู่ที่จุดเริ่มต้น

นวัตกรรมการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน: เปิดพื้นที่การปฏิรูปที่ดิน เพื่อนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

ถึงตอนนี้ อยากชวนมองให้เห็นถึงความเป็นจริงที่เกิดขึ้นได้ของการปฏิรูปที่ดินจากความพยายามเล็กๆ แต่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพของชุมชนในการสร้างแนวทางใหม่ในการจัดการที่ดิน หรือที่เรียกว่านวัตกรรมการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน ซึ่งทำให้เห็นได้ว่า “การปฏิรูปที่ดิน ไม่ได้ทำแค่ฝัน”

จากปัญหาของแนวคิดและแนวทางการบริหารจัดการที่ดินของรัฐทั้งในระดับนโยบายและระดับท้องถิ่น ทำให้ชุมชนท้องถิ่นจำนวนมากเรียกร้อง และผลักดันให้รัฐมีนโยบายและมาตรการอย่างเป็นทางการกระจาย

อำนาจการจัดการทรัพยากรที่ดินจากรัฐสู่ประชาชน เพื่อนำไปสู่การกระจาย การเข้าถึงทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรม ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีข้อเสนอ จากภาคประชาชนและนักวิชาการให้รัฐปฏิรูประบบการจัดการที่ดิน มาโดยตลอด แม้ว่าข้อเรียกร้องเหล่านี้จะไม่ได้รับการตอบสนองจากภาครัฐ มากเท่าที่ควร แต่ในทางปฏิบัติ ปรากฏว่าชุมชนจำนวนมากได้พัฒนารูปแบบ ทางเลือกการจัดการที่ดินในลักษณะต่างๆ แล้วมากมาย และนำเสนอรูปแบบ เหล่านั้นต่อสาธารณะเพื่อให้เป็นรูปธรรมตัวอย่างต่อรัฐและสังคม เพื่อ เรียกร้องให้รัฐมีนโยบายสนับสนุนการจัดการที่ดินโดยชุมชนต่อไป

แนวทางการจัดการที่ดินที่พัฒนาโดยชุมชนท้องถิ่น อาจประมวล ได้เป็น ๓ แนวทางหลัก ดังนี้

๑. การปรับระบบสิทธิการจัดการที่ดินโดยไม่อิงกับระบบกรรมสิทธิ์ ตามกฎหมาย (เป้าหมายเชิงประสิทธิภาพ)
๒. การปฏิรูปกลไก เพื่อกระจายอำนาจการจัดการที่ดิน (เป้าหมาย ความเป็นธรรม)
๓. การปฏิรูประบบการผลิตและการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน (เป้าหมาย ความยั่งยืน)

ผู้ปฏิบัติการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่ไม่มี ที่ดินทำกิน ต้องเช่าจากคนในชุมชน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอ ต่อการหาเลี้ยงครอบครัว โดยมีการจัดทำโฉนดชุมชน การตั้งธนาคารที่ดิน และกลุ่มออมทรัพย์ของกลุ่มปฏิรูปที่ดินขึ้นเพื่อสนับสนุนให้มีการทำประโยชน์ ในพื้นที่อย่างสูงสุด ประการแรก คือ การจัดการที่ดินในรูปแบบ “โฉนดชุมชน” ซึ่งถือเป็นนวัตกรรมชุมชนที่เสนอทางเลือกของระบบสิทธิการจัดการที่ดิน โดยไม่อิงกับระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นกรรมสิทธิ์

รูปแบบที่สาม นอกเหนือจากระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยรัฐกับเอกชนซึ่งเป็นระบบกรรมสิทธิ์หลักเพียงสองรูปแบบที่ใช้มาเป็นเวลานาน รูปแบบของโฉนดชุมชนอาจมีลักษณะคล้ายกับโฉนดที่ดินตามกฎหมายที่มีการระบุแผนที่แสดงขอบเขต ขนาดที่ดิน และผู้ทรงสิทธิ แต่ภายในโฉนดมีการจำแนกรายละเอียดเป็นขอบเขตกรรมสิทธิ์พื้นที่ของสมาชิกรายบุคคลและขอบเขตกรรมสิทธิ์ที่ดินสาธารณะหรือที่ส่วนรวมของชุมชน แต่ละชุมชนอาจพัฒนารูปแบบของโฉนดชุมชนที่แตกต่างหลากหลายกันไป แต่ที่สำคัญกระบวนการออกแบบและจัดทำโฉนดชุมชนต้องเกิดจาก การพิจารณาร่วมกันของสมาชิกภายในชุมชน และได้รับการยอมรับจากชุมชนใกล้เคียงเพื่อมิให้มีการอ้างสิทธิซ้อนทับกันจนเกิดเป็นกรณีพิพาทตามมา

นอกเหนือจากตัวเอกสารคือ “โฉนดชุมชน” แล้ว กระบวนการจัดการที่ดินร่วมของชุมชนเป็นเงื่อนไขหลัก ที่จะทำให้การปฏิรูประบบการจัดการที่ดินบรรลุเป้าหมาย เพราะเริ่มต้นจากการวางแผนและสร้างกลไกการจัดการที่ดิน โดยในแผนฯ มีการจำแนกการใช้ของปัจเจกบุคคลหรือครัวเรือน เกษตรกร ภายใต้การสร้างเงื่อนไขกำกับว่าลักษณะการใช้ประโยชน์ และการเปลี่ยนมือที่ดินต้องผ่านการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อมิให้มีการใช้ที่ดินของปัจเจกบุคคลไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนร่วม

กล่าวในอีกแง่หนึ่ง รูปธรรมของโฉนดชุมชนก็คือพื้นฐานของสิทธิชุมชน หรือ **โฉนดชุมชนคือภาคอวตารของสิทธิชุมชน** เป็นสิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดิน กล่าวคือ ชุมชนมีอำนาจในการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินของสมาชิกผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินให้อยู่ในหลักเกณฑ์เดียวกัน ควบคุมการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินเพื่อให้มั่นใจได้ว่าผลประโยชน์ในที่ดินจะตกอยู่กับสมาชิกในชุมชน ไม่ใช่บุคคลต่างถิ่น และเก็บผลประโยชน์จากครัวเรือนที่ใช้ที่ดินเพื่อรวบรวมเป็นกองทุนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของส่วนรวม ส่วนปัจเจกบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มปฏิรูปที่ดินจะมีสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ภายใต้เงื่อนไขกฎเกณฑ์ของชุมชน สิทธินั้นจะคงอยู่ตราบเท่าที่ผู้ถือครองที่ดิน มีการใช้ประโยชน์และเคารพกติกาของชุมชนเท่านั้น หากไม่เข้าทำประโยชน์ หรือมีการละเมิดข้อตกลง ชุมชนมีสิทธิยึดที่ดินคืนแล้วนำไปให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ต่อไป

แนวทางที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ **กฎระเบียบการจัดการที่ดิน** โดยมีเพื่อเป้าหมายในการสร้างกติกาและกลไก เพื่อกระจายอำนาจ การจัดการที่ดิน ในรูปของการออกแบบคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดิน การจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อเกษตรกร การตราธรรมนูญชุมชน และ กำหนดวิธีการการบริหารจัดการที่ดิน เป็นต้น



๑๕.

ประสิทธิภาพ เป็นธรรม และยั่งยืน: สามเสาหลักในการปฏิรูปที่ดิน

คหากพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้ว แรงจูงใจสำคัญในปฏิบัติการหรือการสร้างนวัตกรรมการจัดการที่ดินโดยชุมชนเหล่านี้คือการพยายามสะท้อนให้เห็นการผูกขาดปัจจัยการผลิตไว้กับคนบางกลุ่มซึ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ และกฎหมายเองก็ไม่ได้เข้าไปช่วยแก้ไข ปัญหา การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนจึงเป็นการสร้างความตระหนักและความพยายามในการสร้างบรรทัดฐานของการดูแลทรัพยากรร่วมกับการใช้ทรัพยากรหรือการจัดการทรัพยากร แม้จะเป็นสิทธิขาดของแต่ละคน แต่เมื่อการใช้นั้นกระทบต่อคนหมู่มาก ทุกคนจึงมีสิทธิที่จะตรวจสอบและร่วมแก้ปัญหา



การสร้างนวัตกรรมในการจัดการที่ดินโดยชุมชน ไม่ว่าจะป็นโฉนดชุมชน และการคุ้มครองพื้นที่เกษตร และธนาคารที่ดินเพื่อสังคม จึงเป็นเรื่องของการส่งเสริมสนับสนุนให้เกษตรกรมีเสริภาพในการใช้แรงงานของตนเอง ทำการผลิตบนพื้นดินที่มีความมั่นคง ปลอดภัยจากการแทรกแซงของกลไกทุนนิยม ทั้งนี้ เพื่อความมั่นคงในการถือครองที่ดินและอธิปไตยทางอาหาร และเพื่อสิทธิเสริภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเกษตรกรที่ทุกฝ่ายต้องให้การยอมรับและเคารพ โดยในท้ายที่สุด การปฏิรูปที่ดินต้องเป็นรากฐานที่นำไปสู่การปฏิรูปภาคการเกษตร ทำให้เกษตรกรมีอำนาจการต่อรองเพิ่มขึ้น มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการเกษตร สามารถแก้ไขปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางการผลิตที่ไม่เท่าเทียมมายาวนานให้คลี่คลายไปในทิศทางที่มุ่งสู่ความเท่าเทียม ทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง อีกทั้งชุมชนต้องมีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการบริหารจัดการการใช้ปัจจัยในผืนดินของชุมชนอย่างสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน โดยคำนึงถึงความสมดุลยั่งยืนของระบบนิเวศ

การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนหรือชุมชนผู้ก่อการดีเหล่านี้ เป็นรูปธรรมที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพของการจัดการที่ดินของชุมชนที่มีวิวัฒนาการขึ้นเป็นลำดับ อันนำไปสู่ความเข้าใจต่อ **แนวทางการปฏิรูปที่ดินในเชิงหลักคิด** คือ การปฏิรูปที่ดินต้องดำเนินการด้วยสถานะที่สำคัญ ๒ ประการ คือ **สถานะทางกฎหมาย** คือ โฉนดชุมชนหรือการรับรองสิทธิชุมชน เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการจัดการที่ดินอย่างถูกต้อง และ**สถานะทางสังคม** คือ มีการปฏิบัติและดำเนินการ อันได้แก่ การสร้างกฎระเบียบการจัดการที่ดินตามที่ได้ยกตัวอย่างไปข้างต้น จะเห็นได้ว่าการทำหน้าที่และมีหน้าที่ต่อสังคมในการใช้ประโยชน์ที่ดิน การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะเช่นนี้.... การปฏิรูปที่ดินจึงมีความหมายและความสำคัญยิ่ง

จะเห็นได้ชัดเจนว่า รูปธรรมและแนวทางการจัดการที่ดินที่พัฒนาโดยชุมชน ภายใต้เป้าหมายสำคัญในการปฏิรูปที่ดิน กล่าวคือ แนวทางการปรับระบบสิทธิการจัดการที่ดินโดยไม่อิงกับระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายนำไปสู่เป้าหมายเชิงประสิทธิภาพในการใช้ที่ดิน แนวทางการปฏิรูปกลไกเพื่อกระจายอำนาจการจัดการที่ดิน ก่อให้เกิดเป้าหมายด้านความเป็นธรรมและการปฏิรูประบบการผลิตและการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน เพื่อนำพาสังคมสู่เป้าหมายความยั่งยืน ซึ่งเท่ากับว่าการปฏิรูปที่ดินเป็นการปฏิรูปเพื่อนำไปสู่ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และความยั่งยืน หรือก็คือสามเสาหลักของการปฏิรูปที่ดิน

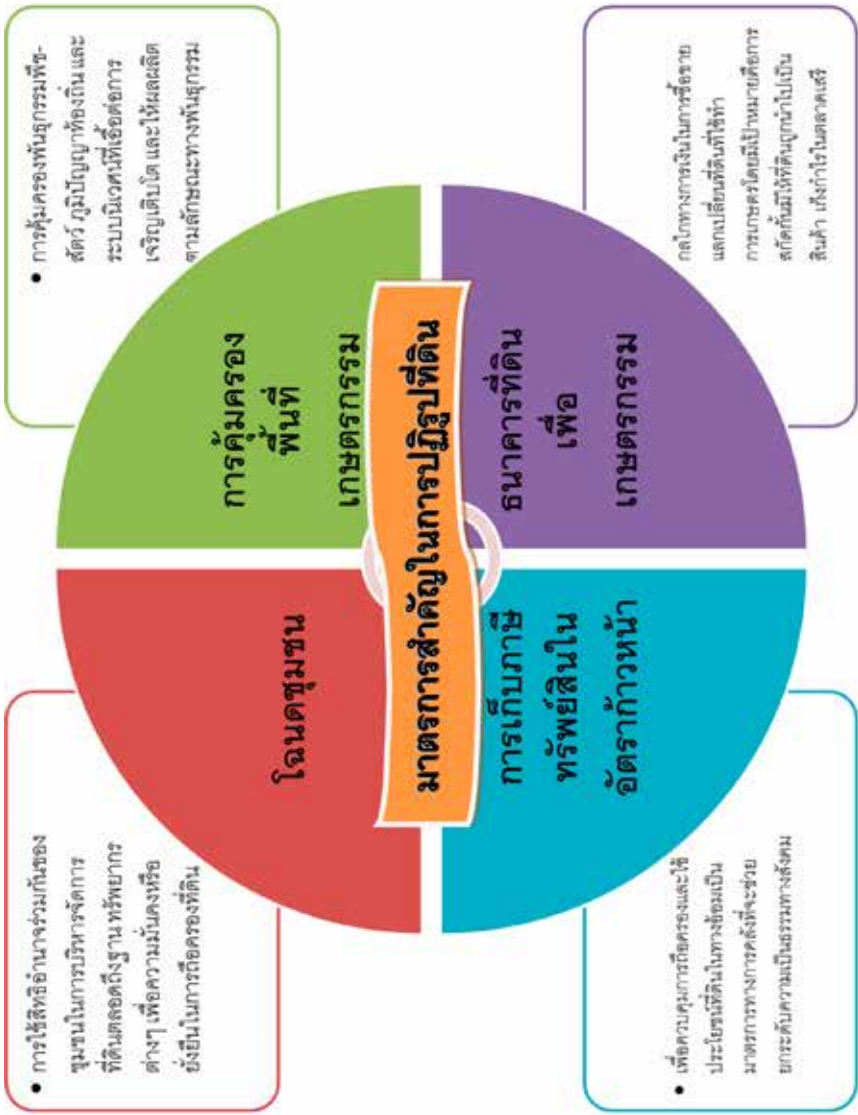


๑๕.

สารพันปัญหา vs สารพัดวิธีการปฏิรูปที่ดิน^๘

ปัจจุบันสังคมไทยยังไม่มีนโยบายการปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นระบบเพื่อการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม การใช้หลายมาตรการพร้อมกันในการแก้ไขปัญหาโครงสร้างการถือครองที่ดิน เช่น การมีส่วนร่วมในการดูแลจัดการทรัพยากรที่ดินโดยชุมชน การจัดตั้งธนาคารเพื่อการปฏิรูปที่ดิน การจำกัดการถือครองที่ดิน รวมถึงการคุ้มครองพื้นที่เพื่อเกษตรกรรม นับเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินให้กับคนยากจนและเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน และหลักการของมาตรการสำคัญในการปฏิรูปที่ดิน

^๘ ศึกษาเพิ่มเติมจากรายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เรื่อง กระบวนการปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน โดย เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) และกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร่พรมแดน (Local Act)



๑๖.

ประเด็นท้าทายต่อ มาตรการสำคัญในการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดิน กลายเป็นสถานการณ์ทางสังคมที่มีความซับซ้อนและยากจะดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรม โดยเฉพาะในประเทศไทยนั้น มาตรการสำคัญที่กล่าวถึงข้างต้นยังมีข้อท้าทายที่ต้องคำนึงถึงดังนี้

๑ การดำเนินการโฉนดชุมชนต้องสามารถสร้างรูปธรรมที่สามารถบรรลุเป้าหมายทั้งในเรื่องความเป็นธรรม ประสิทธิภาพการใช้ที่ดินร่วม และความยั่งยืนในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่โฉนดชุมชน ทั้งนี้ อาจใช้แนวทางการสร้างระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน มาใช้ในการตรวจสอบถ่วงดุล รวมถึงต่อรองกับระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐและเอกชน อย่างไรก็ตามปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญคือความเข้มแข็งของชุมชน การมีส่วนร่วมจากหลากหลายภาคส่วนทั้งรัฐ ราชการ วิชาการ และประชาชน

◎ การจำกัดการถือครองที่ดิน ที่ต้องคำนึงถึงลักษณะของพืชแต่ละชนิด ที่มีความต้องการขนาดพื้นที่ที่แตกต่างกัน อีกทั้งระบบข้อมูลการถือครองที่ดินในประเทศไม่โปร่งใส ไม่สะท้อนความจริง เช่น ออกโฉนดทับที่สาธารณะหรือการรุกที่สาธารณะ แล้วเอามาเป็นที่ส่วนตัวของบรรดาผู้มีอิทธิพลทั้งหลาย รวมถึงอาจเกิดการต่อต้านจากกลุ่มผู้ถือครองที่ดินจำนวนมาก การจำกัดในการปฏิรูปที่ดินที่ส่งผลต่อจำนวนการถือครองที่ดินลดลง โดยจะไปกระทบชนชั้นนำของประเทศที่ถือครองที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศ

◎ การจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร ควรมีโครงสร้างการบริหารแบบกระจายอำนาจ ในระดับตำบล ระดับจังหวัด และระดับชาติ เพื่อกระจายภารกิจ ความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมไปยังชุมชนและท้องถิ่นทุกระดับ ทั้งนี้ ควรพิจารณาประเด็นความพร้อมของ เทคโนโลยีแผนที่ภูมิศาสตร์ที่ดิน (GIS) ที่จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดทำฐานข้อมูลที่ดินทั่วประเทศ ระบบตรวจสอบความโปร่งใสของกระบวนการคัดเลือกที่ดินเข้าสู่ธนาคารที่ดิน ซึ่งมีผลต่อความน่าเชื่อถือของประชาชน งบประมาณที่ต้องใช้ และ ความเป็นไปได้ในทางกฎหมาย จึงจำเป็นต้องคิดถึงรูปแบบอื่นมารองรับด้วย

◎ ภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ต้องคำนึงถึง ความแตกต่างของขนาดการผลิตพืชแต่ละชนิดที่ไม่เท่ากัน การคิดภาษีตามมูลค่าของการถือครองที่ดิน ขนาดการถือครองที่ดินที่เหมาะสมในการใช้ประโยชน์ในแต่ละประเภท



๑๓. บทส่งท้าย

ปัญหาการถือครองที่ดินเป็นรูปธรรมหนึ่งของปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม อันได้แก่ *ความไม่เท่าเทียมกันในเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจ* ก่อให้เกิด*ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่ง* *ความไม่เท่าเทียมกันในเชิงของสังคม* ก่อให้เกิด*ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส* และ *ความไม่เท่าเทียมกันในเชิงโครงสร้างทางการเมือง* ก่อให้เกิด*ความเหลื่อมล้ำด้านอำนาจ* ทั้ง ๓ โครงสร้างดังกล่าวต่างมีปฏิสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน การปฏิรูปที่ดินจึงเป็นประเด็นหลักหนึ่งในการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในทุกด้าน

พัฒนาการประวัติศาสตร์การปฏิรูปที่ดินไทยที่ผ่านมาไม่ได้ดำเนินการบนพื้นฐานทางการเมืองที่แข็งแรง (pre-condition) ก่อนที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน อันได้แก่ ความมีธรรมาภิบาล (good governance) การมีระบบนิติธรรม ระบบการเงินการคลัง และระบบสังคมที่เอื้ออำนวย ประกอบ



กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อ ๓๐ ปี ก่อนเป็นอย่างมาก ความต้องการใช้ที่ดินมีความหลากหลายมากขึ้น เทคโนโลยีด้านการผลิตต่างๆ มีความก้าวหน้ามากขึ้น พืชพาที่ดินน้อยลง ผู้คนในบ้านเมืองต่างเริ่มตระหนักถึงการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมอันอาจส่งผลกระทบต่อ การกินอยู่ที่ดี และคุณภาพชีวิตของประชาชน ตลอดจนสิ่งแวดล้อมและระบบ นิเวศน์ของโลก

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจไทย เปลี่ยนแปลงเป็นเศรษฐกิจเสรีและทุนนิยมกำลังจะเพิ่มขึ้น ที่เน้นการให้ ความสำคัญกับกลไกตลาดเป็นตัวกำหนดกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นหลัก พร้อมทั้งลดบทบาทรัฐในระบบเศรษฐกิจ เปิดเสรีการค้า การลงทุน การแปรรูป รัฐวิสาหกิจ และการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นต้น แนวทางที่สำคัญในการ ปฏิรูปที่ดินในยุคปัจจุบันคือการใช้ระบบภาษีที่ดิน เพื่อเข้าไปจูงใจให้ผู้ถือ ครองที่ดินตัดสินใจทำประโยชน์จากที่ดินหรือขายที่ดินให้คนอื่น ภาครัฐควร ส่งเสริมการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อที่ดินจากเอกชนที่ไม่ได้ ใช้ประโยชน์เพื่อนำมาจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือผู้ที่ต้องการใช้ประโยชน์ จากที่ดิน นอกจากนี้ กลุ่มชุมชนที่มีการรวมตัวกัน เป็นระยะเวลาานาน ภาครัฐควรวางกลไกให้ชุมชน ร่วมกันดูแลทรัพยากรที่ดิน เช่น การใช้โฉนดชุมชน ให้เป็นเอกสารอนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ ครอบครองและ ใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินเกษตรกรรม

ความเป็นจริงของการปฏิรูปที่ดินจึงขึ้นอยู่กับพลังของประชาชนและ ความตั้งใจดำเนินการของรัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการมีคณะ กรรมการปฏิรูป (คปร.) ที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้นเพื่อศึกษาและรวบรวมแนวทาง ปฏิรูปประเทศ หลังจากปัญหาการชุมนุมและความขัดแย้งทางการเมือง ใน พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามูลเหตุของปัญหาความขัดแย้ง และความไม่เป็นธรรมในสังคมให้ปรากฏขึ้นเด่นชัด จากความพยายามในการ

ประมวลปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินจากกลุ่มต่างๆ ซึ่งเป็นข้อมูลและความเห็นที่เป็นประโยชน์ เพราะมีการลงพื้นที่หาข้อเท็จจริง และขอความเห็นจากประชาชนผู้เดือดร้อนโดยตรง ประกอบกับปัจจุบันเราพบว่ามีแนวทางการปฏิรูปที่ดินโดยนวัตกรรมชุมชนเกิดขึ้น เช่น โฉนดชุมชน กองทุนธนาคารที่ดิน กลไกการบริการจัดการที่ดิน เป็นต้น อันพอจะเป็นแสงที่ปลายอุโมงค์การปฏิรูปที่ดินได้

อย่างไรก็ตาม *ก่อนการปฏิรูปที่ดิน* ยังมีแนวคิดและประเด็นสำคัญที่จำเป็นจะต้องตั้งโจทย์ และโยนลงไปถามคนทั้งสังคมเกี่ยวกับการให้คุณค่าต่อระบบเกษตรกรรม การละเลยการมองเห็นคุณค่าของผู้คนในภาคเกษตรกรรม การมองที่ดินเป็นแต่เพียงสินค้า เกษตรกรที่ไร้ทางออกต้องขายที่ดินเพื่อเอาตัวรอด ฉะนั้น ควรอย่างยิ่งที่ต้องหันมาให้ความสนใจต่อมิติของคุณค่าของที่ดิน โดยเฉพาะในห้วงเวลาที่เราก่อเกิดความสับสนจนกลายเป็นวิกฤตด้านคุณค่าต่อทรัพยากร โดยแง่คิดหนึ่งที่น่าสนใจ และขอหยิบยกมานำเสนอคือการเปลี่ยนมิติการมองที่ดินจาก “ทรัพย์สินส่วนตัว” มาเป็น “ต้นทุนทางสังคม” คือ การใช้ประโยชน์ในที่ดินและการถือครองที่ดินต้องคำนึงประโยชน์ของสังคมและและใช้เงื่อนไขความเป็นธรรมเข้ามากำกับ

ยุทธศาสตร์การปฏิรูปที่ดินต้องกลับคืน ให้มาหนุนให้คนในชุมชนและผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างรู้คุณค่าได้รับการสนับสนุนในทุกระบบ พร้อมกับมีหลักประกันและความมั่นคงในการถือครองที่ดินได้อย่างชอบธรรม เพื่อไม่ให้เกิดสภาพสังคมอย่างในปัจจุบันคือ ประเทศร่ำรวยแต่คนยากจน (rich country, poor people) ซึ่งหมายถึงความร่ำรวยของคนกลุ่มเล็กๆ บนยอดพีระมิดที่ไม่เท่าเทียมกันแห่งการแจกแจงอำนาจทางการเมือง อำนาจเศรษฐกิจ และสถานะทางสังคม ในขณะที่คนส่วนใหญ่ที่ฐานพีระมิดยังยากจน แสนเซ็ญโดยไม่มีมีการเปลี่ยนแปลง แนวทางการปฏิรูปที่ดินที่กล่าวมาจนถึงหน้าสุดท้ายนี้คงพอที่จะทำให้ทุกคนในสังคมเข้าใจ และได้ตระหนักร่วมกัน

“ไม่ใช่ปล่อยให้เกษตรกรหรือคนไร้ที่ดิน
เผชิญปัญหาของสังคมตามลำพัง”





บรรณานุกรม

- กอบกุล รายนาคาร. ๒๕๔๓. พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน. สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- คณะกรรมการปฏิรูป. ๒๕๕๕. แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูป.
- คณะกรรมการปฏิรูป. ๒๕๕๔. ข้อเสนอการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ฉบับสมบูรณ์ (๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔). กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูป.
- คณะทำงานศึกษามาตรการการกระจายการถือครองที่ดินทั้ง ๔ ชุด. ๒๕๕๒. ข้อเสนอแนวทางและมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินในสังคมไทย. นำเสนอต่อคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. เอกสารประกอบการประชุมของคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย.
- เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) และกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน (Local Act). ๒๕๕๓. รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เรื่อง กระบวนการปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน โดยประชาชน.
- ทองโรจน์ อ่อนจันทร์. ๒๕๓๗. นโยบายปฏิรูปที่ดินแบบไทยๆ : ความสำเร็จหรือภาพลวงตา?. วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม-มิถุนายน ๒๕๓๗. หน้า ๖๘-๘๓.
- นพรัตน์ นุสธรรม. ๒๕๒๐. การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บัณฑิต เศรษฐศิโรตม์. ๒๕๕๓. ความขัดแย้งปัญหาที่ดิน-ป่า: แง่มุมปัญหาด้านโครงสร้างกฎหมาย และนโยบายรัฐ. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๕๓ เรื่อง “การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ”
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, บุญมี ลี และ เทพกร ณ. สงขลา. ๒๕๔๕. รายงานวิจัยอุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนของคนไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ปราเมศ เหล็กเพ็ชร. จาก “ธนาครที่ดิน” ถึง “ยกเครื่องภาษี” วัดใจรัฐบาล แก้ปัญหา “เหลื่อมล้ำ” ถือครองที่ดิน. แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี. สถาบันศึกษาโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภักวดี วีระภาสพงษ์. ๒๕๕๕. การปฏิรูปที่ดินในอินเดีย : กุญแจสู่อิสรภาพจากความยากจนและการรักษาสิ่งแวดล้อม. สารคดี ปีที่ ๒๘ ฉบับที่ ๓๒๙ (กรกฎาคม ๒๕๕๕) หน้า ๑๕๒ – ๑๕๓.

วีรวัฒน์ อริยะวิริยานันท์. ๒๕๕๒. วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. ๒๕๓๕ – พ.ศ. ๒๕๑๘). วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมภพ มานะรังสรรค์. ๒๕๒๔. นโยบายปฏิรูปที่ดิน ความจริงหรือความฝัน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วีลี.

สินีนานู เวชแพทย์. ๒๕๓๙. แนวคิดของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม. วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. ๒๕๕๔. การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมด้านป่าไม้และที่ดินเพื่อความเป็นธรรมในสังคมไทย. ใน คดีความคนจน: การวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนจนในสังคม. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย.

โสภณ ชมชาญ. ๒๕๕๔. ความไม่เท่าเทียมและเป็นธรรมในการเข้าสู่ทรัพยากรธรรมชาติและบริการพื้นฐานของประเทศไทยด้านที่ดินและป่าไม้ ใน ปาฐกถาเสาสถาของแผ่นดิน ชุต ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย ปาฐกถาครั้งที่ ๒. ภาควิชาการวางแผน ภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ๒๕๕๑. ความเป็นมาของการวางแผนการถือครองที่ดิน ใน รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผน การถือครองที่ดิน การสงวนและ

พัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ. สำนักงานนโยบายและ
แผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม.

สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดแพร่. ๒๕๕๔. รายงานประจำปี ๒๕๕๔ สำนักงาน
ปฏิรูปที่ดินจังหวัดแพร่.

อนุสรณ์ รุ่งเล็ก. ๒๕๕๐. ปัญหาอุปสรรคและผลกระทบในการจัดที่ดินตาม
พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม : ศึกษาเฉพาะกรณี
โครงการป่าหนองหญ้าปล้อง ตำบลเขาย้อย ตำบลทับค้าง และตำบล
หนองปรัง อำเภอเขาย้อย จังหวัดเพชรบุรี. วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตร์
มหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ
มหาวิทยาลัยบูรพา.

Alec McEwen. **Land Reform in Developing Countries: Legal and
Institutional Aspects.** Geomatics Engineering, Land Administration
Consultant, University of Calgary.

Deininger, Klaus W. 2003. **Land policies for growth and poverty
reduction.** The World Bank.

James K. Boyce, Peter Rosset, and Elizabeth A. Stanton. 2005. **Land
Reform and Sustainable Development.** Workingpaper series
number 98. University of Massachusetts, Amherst.

Jan A. Groenewald. 2003. **Conditions for Successful Land Reform in
Africa.** Paper presented at Pre – IAAE Conference on African
Agricultural Economics, Bloemfontein, South Africa, August
13 – 14, 2003. University of the Free State.

Kawagoe, Toshihiko. 2000. **Agricultural land reform in postwar Japan:
Experiences and Issues.** Washington DC: World Bank.

Michael Lipton. 2009. **Land Reform in Developing Countries:
Property Rights and Property Wrongs.** 23rd. Routledge.

Ministry of agriculture of japan. **Report on the implementation of
economic social and cultural rights.** pp. 155 – 156.

- Roy Prosterman, Robert Mitchell. 2002. **Concept for Land Reform on Java**. Rural Development Institute.
- Saturnino M. Borras Jr. and Terry McKinley. **The Unresolved Land Reform Debate: Beyond State – Led or Market – Led Models**. Policy research brief. no. 2. November 2006. International Poverty Centre. United Nations Development Programme.
- Saturnino M. Borras Jr. **State – Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines**. Development and Change Vol. 32 (2001), 545 – 575. Institute of Social Studies 2001. Blackwell Publishers, 108 Cowley Road, Oxford OX4 1JF, UK.
- Saturnino M. Borras Jr., Cristóbal Kay, A. Haroon Akram Lodhi. **Agrarian Reform and Rural Development: Historical Overview and Current Issues**. ISS/UNDP Land, Poverty and Public Action Policy Paper No. 1. United Nations Development Programme Bureau of Development Policy. New York.
- Solon L. Barraclough. 1999. **Land reform in developing countries: The role of the state and other actors**. Discussion Paper No. 101, June 1999.
- Tony Burns. **Land Administration Reform: Indicators of Success and Future Challenges**. Agriculture and Rural Development. Discussion Paper 37.

อยากอาศัยความใคร่รู้นี้
นำพาท่านที่กำลังกวาดสายตา
อ่านคู่มือการปฏิรูปที่ดินเล่มนี้ ไปในเนื้อหาต่างๆ
ตามที่ท่านสนใจหรือพอมีเวลาจะอ่านได้
หากจะหวังผลสำเร็จใดที่พอจะเกิดขึ้นได้บ้าง
ก็ขอแค่เพียงได้เป็นการสร้าง
“การจุดติดทางความคิด”
“การสร้างความเข้าใจให้ตรงกัน”
และการตระหนักถึงการปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นแนวทาง
ที่จำเป็นสำหรับประเทศที่มีเกษตรกรรม
เป็นพื้นฐานของชีวิตผู้คนเช่นสังคมไทย