



## การปฏิรูปที่ดินในอาเซียน ทฤษฎีและการปฏิบัติ

นางสาวอาภาพรรณ พัฒนพันธ์

สำนักวิชาการและแผนงาน  
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

## คำนำ

การปฏิรูปที่ดิน เป็นมาตรการทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ดำเนินการในหลายประเทศทั่วโลก รวมทั้งประเทศในภูมิภาคอาเซียน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายการถือครองที่ดินจากเจ้าของที่ดินสู่เกษตรกรรายย่อยและผู้ไร้ที่ดินทำกิน ช่วยลดความยากจนในชนบท รวมทั้งช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ปัญหาที่ดินทั้งการเรียกร้องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การกดขี่ข่มเหงจากนายทุนเจ้าของที่ดิน ปัญหาหนี้สิน รวมทั้งปัญหาการสูญเสียที่ดินทำกินของตนเอง เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปที่ดินเข้ามามีบทบาทเป็นส่วนหนึ่งในนโยบายการพัฒนาประเทศของกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งการปฏิรูปที่ดินเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การดำเนินงานในแต่ละประเทศมีทั้งประสบผลสำเร็จและล้มเหลวด้วยสาเหตุแตกต่างกันไป ดังนั้นการเรียนรู้ความเป็นมาและการปฏิรูปที่ดินของประเทศอื่นจะทำให้เข้าใจการปฏิรูปที่ดินมากขึ้น และหวังว่าข้อมูลในเอกสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจทุกท่าน

อาภาพรณ พัฒนพันธุ์  
มกราคม 2560

## บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง การปฏิรูปที่ดินในอาเซียน ทฤษฎีและการปฏิบัติ เพื่อศึกษาถึงวัตถุประสงค์และรูปแบบของการปฏิรูปที่ดิน การปฏิรูปที่ดินในประเทศสมาชิกอาเซียน และวิเคราะห์เปรียบเทียบการปฏิรูปที่ดินในประเทศสมาชิกอาเซียน โดยศึกษาข้อมูลทฤษฎีจากเอกสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งศึกษาใน 2 ประเด็นหลัก คือ ทฤษฎีและแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน และการปฏิรูปที่ดินในอาเซียน

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน ประกอบด้วยทฤษฎีของสำนักมาร์กซิสซึม (Marxism) และทฤษฎีของสำนักนีโอคลาสสิก (Neoclassical) ซึ่งทั้ง 2 มองต่างมุมกัน โดยมาร์กซิสซึมมองว่าการไร้ชนชั้นในสังคมก่อให้เกิดความเสมอภาค ที่ดินควรเป็นทรัพย์สินของส่วนรวม ขณะที่นีโอคลาสสิกเห็นว่าควรกระจายที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรผลิตที่สำคัญให้ทั่วถึง การปฏิรูปที่ดินมีหลายรูปแบบได้แก่ การกระจายที่ดิน การปฏิรูปการถือครองที่ดิน การคืนที่ดิน การจัดรูปที่ดิน และการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิต

การปฏิรูปที่ดินในประเทศที่เป็นกรณีศึกษาทั้ง 3 ประเทศ ซึ่งประกอบด้วยสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และประเทศไทย มีทั้งความเหมือนและความแตกต่างกัน ทั้งนี้เป็นผลมาจากภูมิหลังและระบอบการปกครองของประเทศนั้นๆ

# สารบัญ

|                                                             | หน้า      |
|-------------------------------------------------------------|-----------|
| คำนำ                                                        | ก         |
| บทคัดย่อ                                                    | ข         |
| สารบัญ                                                      | ค         |
| <b>บทที่ 1 บทนำ</b>                                         | <b>1</b>  |
| 1.1 ความเป็นมา                                              | 1         |
| 1.2 วัตถุประสงค์                                            | 2         |
| 1.3 ขอบเขตการศึกษา                                          | 2         |
| 1.4 วิธีการศึกษา                                            | 2         |
| 1.5 ระยะเวลาดำเนินการ                                       | 2         |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ                               | 2         |
| 1.7 กรอบแนวคิดในการศึกษา                                    | 2         |
| <b>บทที่ 2 ทฤษฎี แนวคิด และวิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดิน</b> | <b>4</b>  |
| 2.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน                    | 4         |
| 2.2 ความหมายและวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน)              | 5         |
| 2.3 รูปแบบของการปฏิรูปที่ดิน                                | 7         |
| 2.4 แนวทางการปฏิรูปที่ดิน                                   | 8         |
| 2.5 วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดิน                            | 10        |
| <b>บทที่ 3 การปฏิรูปที่ดินในอาเซียน</b>                     | <b>13</b> |
| 3.1 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์                                     | 13        |
| 3.2 สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม                              | 21        |
| 3.3 ประเทศไทย                                               | 26        |
| <b>บทที่ 4 การอภิปรายผลและสรุป</b>                          | <b>32</b> |
| <b>บรรณานุกรม</b>                                           | <b>36</b> |

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมา

ภาคการเกษตร เป็นภาคการผลิตที่สำคัญของประเทศส่วนใหญ่ในอาเซียน พื้นที่ประมาณร้อยละ 30 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศในอาเซียนเป็นพื้นที่การเกษตร (FAO, 2015) นอกจากนี้ ภาคการเกษตรยังเป็นแหล่งรองรับแหล่งงานที่สำคัญของประเทศในภูมิภาคอาเซียน ในปี พ.ศ. 2559 ประชากรประมาณร้อยละ 35 ของประชากรทั้งอาเซียนอยู่ในภาคการเกษตร (World Bank, 2016) ทั้งนี้ไม่นับรวมประชากรในสาธารณรัฐสิงคโปร์และเนอการาบรูไนดารุสซาลามเนื่องจากสัดส่วนของภาคการเล็กมาก เกษตรกรในประเทศอาเซียนส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อยถือครองที่ดินโดยเฉลี่ย 0.25 เฮกตาร์ต่อครัวเรือน (FAO, 2015) และเกษตรกรรายย่อยส่วนใหญ่เป็นผู้เช่าที่ดินและมีฐานะยากจน

ระบบชนชั้นเจ้าของที่ดินและปฏิบัติเชิงวัสดุส่งผลต่อเกษตรกรรายย่อยเป็นอย่างมาก เกษตรกรสูญเสียที่ดินทำกินของตนเองกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ยิ่งไปกว่านั้น ผลประโยชน์ที่เกิดจากแปลงที่ดินตกเป็นของเจ้าของที่ดินเกือบทั้งหมดไม่ว่าจะอยู่ในลักษณะใดทั้งส่วนแบ่งผลผลิตหรือค่าเช่า ขณะที่เกษตรกรรายย่อยแทบไม่ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อการลงทุน หรือบางรายไม่คุ้มทุน นั่นคือ เจ้าของที่ดินมีฐานะดีขึ้น ขณะที่เกษตรกรจนลง

ปัญหาที่ดินเกิดขึ้นในภูมิภาคอาเซียนมาเป็นเวลานานแล้ว โดยปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมีหลายรูปแบบ เช่น การไร้ที่ดินทำกิน การกว้านซื้อที่ดินทำกินจากนายทุน ความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดิน และการไม่ยอมรับในกฎหมายเกี่ยวกับการกรรมสิทธิ์ที่ดิน ดังนั้นการปฏิรูปที่ดินจึงเป็นมาตรการหนึ่งในการสร้างความเสมอภาคในสังคม การกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินตามแนวทางของการปฏิรูปที่ดินทำให้เกษตรกรรายย่อยมีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน นอกจากนี้การปฏิรูปที่ดินยังเป็นเสมือนเครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนการพัฒนาและกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อเกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง เกษตรกรสามารถทำการผลิตได้มากขึ้นซึ่งจะทำให้รายได้เพิ่มขึ้นตามไปด้วย ในอีกด้านหนึ่ง การปฏิรูปที่ดินเป็นการปลดปล่อยเกษตรกรผู้เช่าที่ดินจากการข่มขู่หรือการบีบบังคับจากเจ้าของที่ดิน เกษตรกรมีอิสระในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม

หลายประเทศทั่วโลกมองเห็นถึงความสำคัญของการปฏิรูปที่ดินในด้านการเมืองเป็นประการแรก การปฏิรูปที่ดินจะทำให้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินหมดไป เมื่อมีการกระจายการถือครองที่ดินจากเจ้าของที่ดิน กำหนดขนาดการถือครองที่สูงสุดลดการผูกขาดการเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่ในพื้นที่หรือในประเทศ แต่มีหลายประเทศเช่นกันที่มองการปฏิรูปที่ดินในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การปฏิรูปที่ดินทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่เพราะเจ้าของที่ดินรายใหญ่หลายรายไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินปล่อยให้ที่รกร้าง ในทางกลับกันเกษตรกรรายย่อยที่มีที่ดินเป็นของตนเองจะลงทุนการผลิตในพื้นที่เพิ่มมากขึ้นด้วยมุ่งหวังรายได้ที่จะเกิดขึ้น และรายได้ที่เพิ่มขึ้นย่อมทำให้เกษตรกรมีการใช้จ่ายเพื่อตนเองและครอบครัวมากขึ้นส่งผลให้มีเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจตั้งแต่ระดับชุมชนจนถึงระดับประเทศมากขึ้นด้วย แต่ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือเศรษฐกิจ ผลสุดท้ายคือด้านสังคม การปฏิรูปที่ดินทำให้เกษตรกรมีโอกาสทางสังคมมากขึ้น

การปฏิรูปที่ดินดำเนินการในหลายประเทศในอาเซียน ซึ่งรูปแบบการดำเนินงานแตกต่างกันออกไปตามสภาพปัญหาและสภาพแวดล้อมของประเทศนั้นๆ ดังนั้นการศึกษาการปฏิรูปที่ดินในประเทศอาเซียนรวมทั้งประเทศไทยจะทำให้เห็นข้อเหมือนและข้อแตกต่างระหว่างการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินของประเทศในอาเซียน และสามารถนำบางประเด็นมาปรับใช้กับดำเนินงานของประเทศไทยได้

## 1.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาถึงวัตถุประสงค์และรูปแบบของการปฏิรูปที่ดิน
- 2) เพื่อศึกษาการปฏิรูปที่ดินในประเทศสมาชิกอาเซียน
- 3) เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการปฏิรูปที่ดินในประเทศสมาชิกอาเซียน

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

- 1) ทฤษฎี แนวคิด และวิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดิน
- 2) ความเป็นมาและการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในประเทศอาเซียน โดยศึกษาใน 3 ประเทศ คือ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และประเทศไทย ซึ่งมีความแตกต่างในด้านภูมิหลังของประเทศและระบอบการปกครอง

## 1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาเอกสารจากข้อมูลทุติยภูมิแหล่งต่างๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้ จัดเป็นหมวดหมู่ตามประเด็นศึกษา

## 1.5 ระยะเวลาดำเนินการ

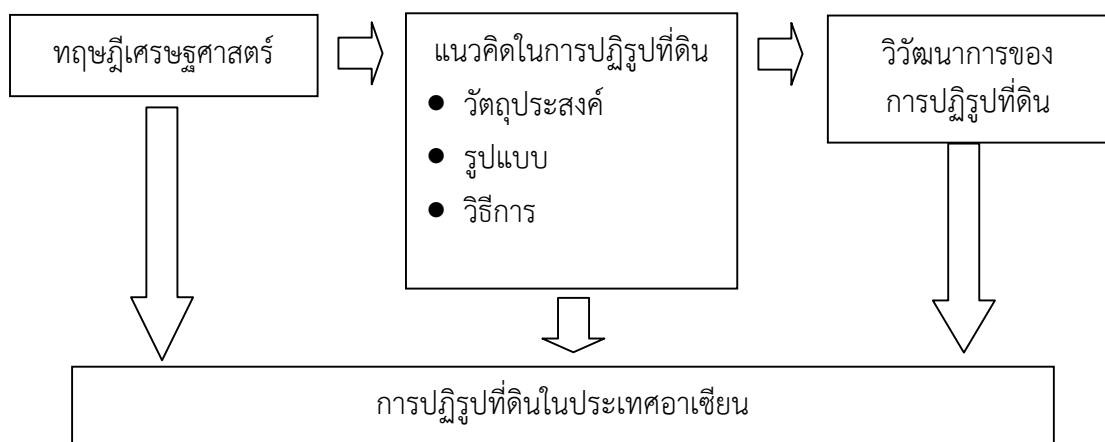
ดำเนินการระหว่างเดือนมกราคม - ธันวาคม 2559

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินของประเทศอาเซียนใช้เป็นตัววัดเพื่อเปรียบเทียบการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยกับประเทศอื่น ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินต่อไป

## 1.7 กรอบแนวคิดในการศึกษา

การปฏิรูปที่ดินในอาเซียนเกิดจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และแนวคิดในการปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งการปฏิรูปที่ดินในช่วงที่ผ่านมาตั้งแต่อดีต



## บทที่ 2

### ทฤษฎี แนวคิด และวิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดิน

ในบทนี้นำเสนอทฤษฎี แนวคิด และวิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในภาพรวม ซึ่งทั้ง 3 ประเด็นมีความสัมพันธ์กัน ทฤษฎีมีผลต่อการกำหนดแนวคิดและแนวทางในการปฏิรูปที่ดิน ส่วนวิวัฒนาการเป็นผลต่อเนื่องจากการนำแนวคิดไปปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนด และเมื่อบริบทแวดล้อมโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจย่อมทำให้แนวคิดและแนวทางการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนตามไปด้วยเช่นกัน

#### 2.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เสนอทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินในประเทศในอาเซียน ประกอบด้วยทฤษฎีของสำนักมาร์กซิสซึม (Marxism) และทฤษฎีของสำนักนีโอคลาสสิก (Neoclassical)

##### 2.1.1 ทฤษฎีของสำนักมาร์กซิสซึม (Marxism)

คาร์ล มาร์กซ์ มองว่าประวัติศาสตร์ของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในอดีตที่ผ่านมา เป็นการต่อสู้ระหว่างชนชั้น (Class conflict) มีชนชั้นผู้ขูดรีดกับชนชั้นที่ถูกขูดรีด โดยมีจุดประสงค์เพื่อต้องการครอบครองปัจจัยการผลิต และหรือผลิตผล ชนชั้นจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สุดที่ส่งเสริมสนับสนุนและกระตุ้นให้มีการกดขี่ขูดรีดเอาเปรียบ และเกิดความขัดแย้งของสังคมมนุษยชาติ เพราะเกิดความไม่ยุติธรรมทั้งรายได้ ความมั่งคั่ง อำนาจ เกียรติภูมิ เชื้อชาติ ศักดิ์ศรี มีการใช้ช่องทางการเมือง กฎหมาย ศาสนา ศิลปะ วรรณกรรม เป็นเครื่องมือในการปกป้องผลประโยชน์ของชนชั้นปกครองจนกลายเป็นอุดมการณ์หลักของชนชั้น เพื่อกีดกันผลประโยชน์ของชนชั้นอื่นส่งผลให้อีกฝ่ายสร้างอุดมการณ์รองรับขึ้นมาต่อต้านอุดมการณ์หลักชนชั้น จึงเป็นต้นเหตุหรือเครื่องหมายแห่งความไม่เท่าเทียมกันของคนในสังคม ดังที่มาร์กซ์กล่าวไว้ว่า “ที่ใดมีชนชั้นที่นั่นสภาพความขัดแย้งต่อสู้กันของคนในสังคมจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอนไม่ช้าก็เร็ว” (ชนชาติ แสงประดับ ธรรมโชติ, 2553)

มาร์กซ์มองว่าในทุกสังคมนั้น ชนชั้นที่ถูกเอาเปรียบมักเป็นคนชนชั้นล่าง เช่น ทาส ไพร่ และแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเป็นผู้ถูกขูดรีดมูลค่าส่วนเกิน ในวิธีการผลิตแบบนี้จะนำไปสู่การสร้างคามกดดันให้กับโครงสร้างทางสังคม และนำไปสู่การปฏิวัติสังคมในที่สุดนั้น ซึ่งสังคมของมาร์กซ์มีวิวัฒนาการด้วยกัน 6 ขั้น ดังนี้ (ณัฐพงษ์ บุญธรรม, 2556)

- 1) สังคมคอมมิวนิสต์โบราณ (Primitive communism) กรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเป็นของเผ่า (Tribal ownership) ต่อมาเผ่าต่าง ๆ ได้รวมตัวกันเป็นเมืองและรัฐ ทำให้กรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเปลี่ยนไปเป็นของรัฐแทน

- 2) สังคมทาส (Slave society) เป็นวิวัฒนาการที่เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการที่มนุษย์เริ่มร่วมกันสร้างสังคม ในลักษณะของเมือง มีการบังคับเอาเชลยศึกมาเป็นทาส ต่อมาก็ได้มีการนำเอาคนในสังคมเดียวกันมาเป็นทาส จึงทำให้เกิดระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลและชนชั้น ตลอดจนการขูดรีด

กรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเป็นของรัฐ (State ownership) สมาชิกในสังคม เสรีชน หรือรัฐได้รับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนตัวที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ ได้แก่ เครื่องใช้ส่วนตัว และทาสซึ่งเป็นกำลังสำคัญในระบบการผลิต ดังนั้นทาสจึงมีความขัดแย้งกับเจ้าของทาสและพยายามต่อสู้เพื่อให้ได้รับอิสรภาพ

- 3) สังคมศักดินา (Feudalism) มนุษย์เริ่มจัดการให้เกิดการปกครองที่เป็นระบบขึ้นโดยผู้ปกครองมักเป็นอภิสิทธิ์ชน (Aristocracy) ชนชั้นเจ้าที่ดินอยู่ในสถานะผู้ปกครองและควบคุมทางด้านเศรษฐกิจ

4) สังคมนิยม (Capitalism) เป็นวิวัฒนาการของสังคมที่ผู้ปกครองคือพวกผู้สะสมทุน (Capitalists) ที่เป็นนายจ้างและเจ้าของกิจการที่มักเป็นชนชั้นกลาง (Bourgeois) และผู้ใช้แรงงานเป็นผู้ผลิต

5) สังคมสังคมนิยม (Socialism) เป็นวิวัฒนาการที่เกิดจากการปฏิวัติทางสังคมของชนชั้นกรรมาชีพผู้ถูกขูดรีด (Proletariat) ให้กลายมาเป็นผู้ปกครองแบบ "เผด็จการโดยชนชั้นกรรมาชีพ" (Diktatur des proletariats) รัฐเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ไม่มีผู้กดขี่และผู้ถูกกดขี่ สินค้าที่ผลิตขึ้นมาจะถูกจำหน่ายแจกตามแรงงานที่ทำลงไป ไม่มีการขูดรีดระหว่างกัน และมีการพิจารณาวิธีแห่งการผลิตใหม่เพื่อเตรียมตัวเข้าสู่วิวัฒนาการขั้นสุดท้าย

6) สังคมคอมมิวนิสต์ (Communism) เป็นวิวัฒนาการทางสังคมสูงสุดของมนุษย์ ที่สังคมสามารถกระจายรายได้อย่างเท่าเทียม เป็นสังคมที่ไม่มีชนชั้น มนุษย์ทุกคนสามารถใช้ชีวิตตามใจปรารถนาโดยมีความรับผิดชอบต่อตนเองและชุมชนโดยรวม

แนวคิดของมาร์กซิสต์มองว่า การเกิดระบบศักดินาเป็นตัวขัดขวางการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินของมาร์กซิสต์จึงเป็นการแสดงความคิดเห็นต่อต้านหรือมุ่งล้มล้างระบบศักดินา เพื่อยุติปัญหาความขัดแย้ง การเอารัดเอาเปรียบและการกดขี่ขูดรีดหรือความไม่เสมอภาคกันระหว่างชนชั้นได้อย่างถาวร รวมทั้งให้ทำการยกเลิกกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สินในที่ดิน และนำทรัพย์สินทั้งหมดมาใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งให้รวมปัจจัยทางการผลิตทั้งหมดเป็นของรัฐ ทำการผลิตหรือกำหนดเป้าหมายการผลิตเพื่อส่วนรวม จะส่งผลให้ผลผลิตต่างๆ ในสังคมมีมากเพียงพอที่จะตอบสนองให้กับทุกคนในสังคมได้ตามความต้องการอย่างเกิดความเท่าเทียมกันทางสังคม เพราะเชื่อว่าจะเป็นตัวเร่งให้เกิดการพัฒนาทุนนิยมและวิวัฒนาการไปจนถึงสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ที่แท้จริงในที่สุด ซึ่งแนวคิดนี้ได้รับการนำไปประยุกต์ใช้ในสาธารณรัฐประชาชนจีน ยุโรปตะวันออก และรัสเซีย แต่การปฏิรูปที่ดินในแนวคิดนี้ไม่ใช่การกระจายที่ดินแต่เป็นการรวมที่ดินเป็นนารวมของรัฐเพื่อให้มีการผลิตขนาดใหญ่ในรูปของสหกรณ์ (ธนาชาติ แสงประดับ ธรรมโชติ, 2553; พิชัย เตชะทองสิงห์, 2559)

### 2.1.2 ทฤษฎีของสำนักนีโอคลาสสิก (Neoclassical)

แนวคิดของสำนักนีโอคลาสสิกมองว่า ที่ดินเป็นทรัพยากรการผลิตอย่างหนึ่งที่ยังใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ เนื่องจากการกระจายที่ดินยังไม่เป็นธรรมหรือไม่มีประสิทธิภาพเพราะความล้มเหลวของกลไกทางการตลาด รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงโดยหยุดการทำงานของกลไกตลาดเป็นการชั่วคราว แล้วทำการปรับปรุงโครงสร้างหรือลำดับขั้นทางเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นธรรมด้วยการปฏิรูปที่ดิน สนับสนุนให้กระจายที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรรายย่อยซึ่งสามารถนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจได้ (พิชัย เตชะทองสิงห์, 2559)

นอกจากนี้ สำนักนีโอคลาสสิกยังมองว่าการปฏิรูปที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายและกลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นการปฏิรูปที่ดินจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงและปรับโครงสร้างกฎระเบียบและกระบวนการในระบบการถือครองที่ดินให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ในอีกมุมมองหนึ่ง ความต้องการที่ดินที่เพิ่มขึ้นทำให้ที่ดินกลายเป็นทรัพยากรการผลิตที่ขาดแคลนดังนั้นจำเป็นต้องมีการปฏิรูปที่ดิน (Zarin, H.A. and Bujang, A.A., 1994)

### 2.2 ความหมายและวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน

ความหมายของการปฏิรูปที่ดินมีหลากหลาย ถ้าพิจารณาความหมายเชิงวิชาการแล้ว การปฏิรูปที่ดินคือการปฏิรูปการถือครองที่ดิน (Land Tenure Reform) อย่างไรก็ตาม ความหมายของการปฏิรูปที่ดินสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลักๆ คือ ความหมายอย่างกว้างและอย่างแคบ

ความหมายอย่างกว้าง การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจภาคการเกษตร เช่น แนวคิดของสหประชาชาติ กล่าวถึงการปฏิรูปที่ดินว่าคือมาตรการเชิงบูรณาการในการจัดอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่เกิดจากข้อบกพร่องทางโครงสร้างด้านการเกษตร (Warriner, D., 1969 อ้างใน Mathur, K., 1980) มาตรการเหล่านี้ เช่น การจัดที่ดินระบบใหม่ การกำหนดขั้นสูงในการถือครองที่ดิน การเก็บภาษีที่เป็นธรรม การให้สินเชื่อทางการเกษตร การจัดระบบตลาดการเกษตร เป็นต้น (ชัยพงษ์ สำเนียง, 2556) ซึ่งแรงจูงใจให้เกิดการปฏิรูปที่ดินในความหมายแบบกว้างประกอบด้วยแรงจูงใจด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ (Zarin, H.A. and Bujang, A.A., 1994) ดังนั้นในความหมายแบบกว้างนี้ การปฏิรูปที่ดินนับเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และมีวัตถุประสงค์ใน 3 ด้านใหญ่ๆ ดังนี้ (HubPages, 2012; Encyclopedia Britannica, 2016)

#### 1) ด้านการเมือง

ภายใต้การปกครองระบบศักดินาความขัดแย้งระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินก่อให้เกิดวิกฤตทางการเมืองและมีโอกาสเกิดการปฏิวัติได้มากดังนั้นในยุคแรกๆ การปฏิรูปที่ดินจึงถูกนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองเป็นหลัก ดังนี้

(1) เพื่อยกเลิกระบบศักดินาล้มเลิกชนชั้นเจ้าของที่ดินรายใหญ่ และถ่ายโอนอำนาจแก่กลุ่มที่ได้รับ การปฏิรูป

(2) เพื่อปลดปล่อยเกษตรกรรายย่อยจากเจ้าของที่ดินที่เอาเปรียบโดยการคืนสิทธิต่างๆ ให้แก่เกษตรกรรายย่อย

(3) เพื่อเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตย ในแง่ของระบบทุนนิยม มองว่าการครอบครองที่ดินอย่างอิสระของครัวเรือนเกษตรกรจะส่งเสริมและสนับสนุนสถาบันประชาธิปไตย ส่วนระบบสังคมนิยมใช้การปฏิรูปที่ดินเป็นเครื่องมือในการผลิตเนื่องจากการมีสิทธิการถือครองที่ดินส่วนบุคคลทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นการคืนที่ดินสู่เกษตรกร (Returning land to tillers) และไม่มี การแบ่งชนชั้น

(4) เพื่อแก้ไขวิกฤตหรือหลีกเลี่ยงการปฏิวัติที่เกี่ยวข้องกับเจ้าของที่ดินรายใหญ่

#### 2) ด้านสังคม

การปฏิรูปที่ดินเน้นการปรับปรุงสภาพและสถานะทางสังคมของเกษตรกรรายย่อย จัดความยากจน สร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินและกระจายรายได้ โดยการสร้างโอกาสในจ้างงาน การศึกษา และการบริการด้านสาธารณสุข รวมทั้งกระจายผลประโยชน์สู่ชุมชน

#### 3) เศรษฐกิจ

(1) เพื่อปรับปรุงการผลิต เมื่อเกษตรกรมีสิทธิในที่ดินจะทำให้เกษตรกรลงทุนเพื่อปรับปรุงพื้นที่ที่ถือครอง เช่น ปรับระดับพื้นที่ วางท่อระบายน้ำ เป็นต้น ซึ่งทำให้ได้ผลผลิตมากขึ้นด้วย

(2) เพื่อส่งเสริมการเกษตรในขนาดที่เหมาะสม การทำเกษตรในพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่หรือขนาดเล็กเกินไปมีแนวโน้มที่จะขาดประสิทธิภาพในการผลิต ดังนั้น การปฏิรูปที่ดินจึงเน้นพื้นที่เกษตรที่มีขนาดที่เหมาะสมและมีคุณภาพ รวมทั้งชนิดพืชที่ปลูกและระดับเทคโนโลยีที่ใช้ที่เหมาะสมด้วย

(3) เพื่อส่งเสริมให้ภาคการเกษตรเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจ โดยผลักดันให้ภาคชนบทเป็นแหล่งสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมในด้านแรงงาน อาหาร วัตถุดิบ สินทรัพย์ และการหมุนเวียนเงินตราต่างประเทศ ซึ่งหน้าที่ต่างๆ ดังกล่าวต้องเกิดขึ้นพร้อมกัน

สำหรับความหมายแบบแคบ การปฏิรูปที่ดิน คือ การจัดหาที่ดินหรือการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรรายย่อยหรือเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน (Warriner, D., 1969 อ้างใน Mathur, K., 1980) เป็นการเปลี่ยนสิทธิการครอบครองในที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่สู่เกษตรกรรายย่อยที่ไร้ที่ดินทำกิน (Tarisayi, K.S., 2014) ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเสมอภาคหรือความยุติธรรมทางสังคม (Zarin, H.A. and Bujang, A.A., 1994)

นอกจากความหมายตามแนวทางทั้ง 2 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว การปฏิรูปที่ดินยังหมายถึง การเปลี่ยนแปลงหรือการปรับโครงสร้างกฎระเบียบและการดำเนินงาน เพื่อให้ระบบการถือครองที่ดินสอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น (Zarin, H.A. and Bujang, A.A., 1994)

โดยสรุปการปฏิรูปที่ดิน คือ การกระจายที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่สู่เกษตรกรรายย่อยหรือผู้ไร้ที่ดินทำกิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเสมอภาคหรือความยุติธรรมทางสังคม และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของภาคการเกษตร

## 2.3 รูปแบบของการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินตามความหมายแบบกว้างและแบบแคบสามารถแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ การกระจายที่ดิน การปฏิรูปการถือครองที่ดิน การคืนที่ดิน การจัดรูปที่ดิน และการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิต (Plessis, J., 2004; Tarisayi, K.S., 2014; Encyclopedia Britannica, 2016)

### 2.3.1 การกระจายที่ดิน (Redistributive land reform)

การปฏิรูปที่ดินในรูปแบบนี้เป็นการกระจายสิทธิในที่ดินจากบุคคลสู่บุคคล หรือจากบุคคลสู่กลุ่มบุคคล/ชุมชน หรือจากกลุ่มสู่บุคคล เช่น การนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่มาจัดให้ผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือการนำที่ดินของบุคคลหลายๆ รายมารวมกันแล้วดำเนินการโดยชุมชนและสิทธิถือครองในที่ดินเป็นของชุมชน เป็นต้น การปฏิรูปที่ดินในลักษณะนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินจากบุคคลที่ถือครองที่ดินจำนวนมากสู่บุคคลที่ไม่มีที่ดิน

การกระจายที่ดินอาจส่งผลต่อการผลิตของเกษตรกรถ้าแต่เดิมที่ดินเป็นที่ดินผืนใหญ่ การปฏิรูปที่ดินโดยการกระจายที่ดินย่อมทำให้ที่ดินแบ่งแยกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย และพื้นที่ในการทำการเกษตรของเกษตรกรแต่ละรายมีขนาดเล็ก ดังนั้น ในทางปฏิบัติต้องมีมาตรการอื่นๆ มาสนับสนุน เช่น การใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต รูปแบบการเกษตรที่เหมาะสมในที่ดินขนาดเล็ก เป็นต้น

### 2.3.2 การปฏิรูปการถือครองที่ดิน (Tenurial reform)

การปฏิรูปการถือครองที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงรูปแบบการเป็นเจ้าของหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งเกษตรกรครอบครองอยู่แต่เกษตรกรไม่มีกรรมสิทธิ์ถือครองในที่ดินนั้นตามกฎหมาย เช่น การถือครองที่ดินตามจารีตประเพณีของชนเผ่าต่างๆ ในทวีปแอฟริกาหรือหมู่เกาะในมหาสมุทรแปซิฟิก ซึ่งเกษตรกรมีสิทธิครอบครองที่ถูกต้องตามประเพณีแต่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เนื่องจากไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน ดังนั้นการปฏิรูปการถือครองที่ดินจึงเกี่ยวข้องกับการสำรวจจริงวัดที่ดินการขึ้นทะเบียนที่ดิน การรับรองสิทธิ

และการออกเอกสารสิทธิที่ดิน ซึ่งการปฏิรูปที่ดินรูปแบบนี้ทำให้เกษตรกรมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินมากขึ้น

### 2.3.3 การคืนที่ดิน (Restitution)

การคืนที่ดินเป็นรูปแบบที่ดำเนินการในทวีปแอฟริกา เช่น สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ สาธารณรัฐเคนยา สาธารณรัฐโคลอมเบีย เป็นต้น การปฏิรูปที่ดินในรูปแบบนี้เป็นการคืนที่ดินหรือการจัดสรรที่ดินให้แก่ชนพื้นเมืองหรือทายาทของชนพื้นเมืองที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการแบ่งแยกสีผิว (Apartheid) ของรัฐบาลยุคอาณานิคม ซึ่งแต่เดิมชนพื้นเมืองมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองแต่ถูกให้ออกจากที่ดินและย้ายไปอยู่ในพื้นที่ห่างไกลที่รัฐบาลกำหนด และไม่มีสิทธิถือครองที่ดินเป็นเพียงชนชั้นแรงงานเท่านั้น

การคืนที่ดินอยู่ในรูปการจัดสรรที่ดินใหม่ หรือการจ่ายค่าชดเชย หรือการให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ หรือทุกรูปแบบที่กล่าวมารวมกัน

### 2.3.4 การจัดรูปที่ดิน (Land consolidation)

การจัดรูปที่ดินเป็นวิธีการจัดรูปแปลงหรือโยกย้ายแปลงที่ดินใหม่โดยที่ดินยังอยู่ในบริเวณเดิม โดยเจ้าของที่ดินที่อยู่บริเวณเดียวกันยินยอมร่วมกันในการจัดรูปแปลงที่ดินที่มีอยู่ใหม่ทั้งหมด โดยตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่าไม่มีใครเสียประโยชน์แต่ทุกคนได้ประโยชน์สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในกรณีที่เจ้าของที่ดินมีที่ดินในบริเวณนั้นหลายแปลงแต่อยู่กระจ่ายกัน การจัดรูปที่ดินต้องมีการสับเปลี่ยนแปลงที่ดินหรือซื้อขายที่ดินระหว่างเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการเพื่อให้ที่ดินรวมเป็นแปลงเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่าการจัดรูปที่ดินเป็นการจัดแปลงที่ดินใหม่ให้มีขนาดใหญ่เดิม และลดการกระจ่ายตัวของแปลงที่ดิน

### 2.3.5 การเปลี่ยนรูปแบบการผลิต (Changes in the pattern of cultivation)

การปฏิรูปที่ดินใน 4 รูปแบบข้างต้น เป็นการสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินและเพิ่มขนาดพื้นที่เพื่อการเกษตร แต่การเปลี่ยนรูปแบบการผลิตเป็นการปฏิรูปที่ดินตามความหมายแบบกว้างที่ส่งผลโดยตรงต่อการผลิตและผลผลิตที่ได้รับ ซึ่งการเปลี่ยนรูปแบบการผลิตดำเนินการได้หลายรูปแบบ เช่น การปรับเปลี่ยนระบบการผลิต การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ และการปรับปรุงระบบชลประทาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องมีการสนับสนุนในด้านอื่นๆ ไปพร้อมกันด้วย เช่น การให้สินเชื่อ การตลาด และการศึกษา เพื่อให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงโอกาสทางการผลิตและการตลาดใหม่ๆ ได้

## 2.4 แนวทางการปฏิรูปที่ดิน

แนวทางการปฏิรูปที่ดินแบ่งออกเป็น 3 แนวทางตามเครื่องมือและกติกาในการดำเนินการ ได้แก่ รัฐเป็นผู้นำในการดำเนินการ ชุมชนเป็นฐานสำคัญ และวิธีการทางตลาด (ปิยาพร อรุณพงษ์, 2555)

### 2.4.1 รัฐเป็นผู้นำในการดำเนินการ (State-led approach)

แนวทางนี้เป็นในลักษณะการบังคับบัญชาจากบนลงล่าง (Top-down approach) โดยรัฐบาลกลางเป็นผู้ริเริ่มและกำหนดแนวทางการปฏิรูปที่ดินให้หน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ การดำเนินการในรูปแบบนี้ใช้กันแพร่หลายในประเทศที่ได้รับเอกราชจากประเทศเจ้าอาณานิคมในช่วงปี ค.ศ. 1950-1980 เมื่อสังคมให้ความสำคัญต่อประเด็นความเป็นธรรมในการกระจายที่ดิน รัฐบาลจึงเข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงหรือถ่ายโอนกรรมสิทธิ์รวมถึงให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่คนจนที่ไม่ทุนในการซื้อที่ดิน

วิธีการที่ใช้ในแนวทางนี้ ได้แก่

1) การแจกเอกสารสิทธิ โดยการนำที่ดินของรัฐมาออกเอกสารสิทธิให้ประชาชนเข้าไปประโยชน์ แต่ไม่อนุญาตให้ซื้อขายหรือเปลี่ยนแปลงเจ้าของ

2) การยึดที่ดินคืน เป็นการใช้อำนาจรัฐยกเลิกกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน แล้วยึดคืนเป็นของรัฐ หรือจัดสรรที่ดินดังกล่าวให้เอกชนรายอื่นโดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยแก่เจ้าของที่ดินเดิม วิธีการนี้ดำเนินการในประเทศสังคมนิยมในอดีต

3) ธนากรที่ดิน เป็นหน่วยงานสาธารณะที่ไม่แสวงหากำไร โดยธนากรที่ดินจะซื้อที่ดินจากเอกชนที่ไม่ใช้ประโยชน์และนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรหรือผู้ไร้ที่ดินทำกิน

ข้อจำกัดในการปฏิรูปโดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการ คือ

1) รัฐมักมองข้ามหรือขาดเข้าใจในระบบสิทธิของชุมชนท้องถิ่น ก่อให้เกิดการกีดกันการเข้าถึงที่ดิน

2) ปัญหาคอร์รัปชันเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดอุปสรรคในการได้รับโอกาสการเข้าถึงที่ดินอย่างเท่าเทียม

3) ข้อจำกัดด้านทรัพยากรของรัฐ

4) ขาดความร่วมมือจากท้องถิ่น เนื่องจากกระบวนการที่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินที่หลากหลาย ความแตกต่างในแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ของชุมชน รวมถึงความซับซ้อนของบริบททางเศรษฐกิจการเมือง แต่รัฐยังมีบทบาทสำคัญในด้านการออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การสนับสนุนด้านเทคนิคและงบประมาณ เป็นต้น

#### 2.4.2 ชุมชนเป็นฐานสำคัญ (Community based approach)

แนวทางนี้ตรงข้ามกับแนวทางแรกที่รัฐเป็นผู้นำหลักในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เกิดจากความต้องการของชนชั้นล่างและความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นหลัก โดยมีเป้าหมายเพื่อประสานชุมชนให้มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของตนเองและเชื่อมโยงอำนาจการตัดสินใจของรัฐ โดยรูปแบบที่ดำเนินการคือ การออกโฉนดที่ดินรวมหรือโฉนดที่ดินชุมชน อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนจากภาครัฐยังมีบทบาทสำคัญต่อการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนเพื่อป้องกันการละเมิดหรือการบุกรุกจากกลุ่มภายนอก รักษาความโปร่งใส ความเท่าเทียมและคุ้มครองสิทธิชุมชน รวมทั้งจัดทำกฎหมายที่จำเป็นเพื่อให้ชุมชนเกิดความมั่นใจในการถือครองที่ดิน

#### 2.4.3 การสนับสนุนจากกลไกตลาด (Market assisted approach)

การสนับสนุนจากกลไกตลาดหรือการใช้กลไกราคาเป็นตัวนำการปฏิรูปที่ดิน โดยสิทธิการถือครองที่ดินถ่ายโอนผ่านการซื้อขายที่ดินในตลาด เกษตรกรรายย่อยหรือผู้ไร้ที่ดินทำกินได้รับโอกาสในการเข้าถึงที่ดินโดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินเพื่อซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ การใช้มาตรการภาษีที่ดินนับเป็นเครื่องมือของกลไกตลาดแบบหนึ่ง เนื่องจากอำนาจในการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดินยังคงเป็นของเอกชน รัฐบาลเพียงสร้างเงื่อนไขต่อการตัดสินใจของเอกชน หากเอกชนเห็นว่าการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินทำให้เสียภาษีมากก็อาจตัดสินใจทำประโยชน์หรือขายที่ดินให้บุคคลอื่น ส่งผลให้การจัดสรรที่ดินมีประสิทธิภาพและความเป็นธรรมมากขึ้น

ข้อดีของแนวทางนี้ คือ เกิดการต่อรองซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย อย่างไรก็ตาม ประเทศกำลังพัฒนามีปัญหาในการนำแนวทางนี้ไปปฏิบัติเนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ใช้สนับสนุนเกษตรกร เจ้าของที่ดินรายใหญ่ไม่ยอมขายที่ดิน รวมทั้งการบิดเบือนราคาที่ดินที่แท้จริง

## 2.5 วิวัฒนาการการปฏิรูปที่ดิน

วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินสามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือยุคโบราณ ยุคยุโรปสมัยใหม่ และยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (Encyclopedia Britannica, 2016)

### 2.5.1 การปฏิรูปที่ดินในยุคโบราณ

การปฏิรูปที่ดินสามารถศึกษาย้อนกลับไปถึงยุคกรีกและโรมันโบราณ ในยุคกรีกเริ่มแรกที่ดินเป็นทรัพย์สินของเผ่าซึ่งเกษตรกรจะได้รับการจัดสรรที่ดินเป็นคราวๆ ตามกำหนดเวลาทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของครอบครัวและความอุดมสมบูรณ์ของดิน เมื่อมีการค้าขาย สภาพเศรษฐกิจเติบโตขึ้น ที่ดินถูกใช้เป็นหลักประกันในการจำนองโดยเกษตรกรลูกหนี้จะจำนองที่ดินในรูปของผลผลิต 5 ใน 6 ส่วนของผลผลิตที่ผลิตได้ ผลที่เกิดขึ้นคือเกษตรกรยากจนลง เป็นหนี้ค้ำชำระเงินกู้และถูกบังคับให้เป็นทาสในที่สุด ประมาณ 594 ปีก่อนคริสตศักราช โซลอน (Solon) ได้ปกครองนครเอเธนส์และทำการปฏิรูปโดยยกเลิกการจำนองที่ดิน ยกเลิกหนี้ที่เกี่ยวกับที่ดินทั้งหมด ปลดปล่อยประชาชนที่กลายเป็นทาสเพราะหนี้ และคืนที่ดินแก่เจ้าของที่ดินเดิม ซึ่งการปฏิรูปนี้สร้างความไม่พอใจแก่ชนชั้นต่างๆ รวมทั้งเกษตรกรที่ไม่พอใจกับการจัดที่ดินใหม่

ในช่วง 561 ปีก่อนคริสตศักราช พิซิสตราตัส (Pisistratus) ได้ยึดอำนาจและขึ้นเป็นผู้ปกครองนครเอเธนส์ได้เริ่มการปฏิรูปที่ดินอีกครั้งโดยยึดที่ดินจากฝ่ายตรงข้ามแล้วนำมาแจกเกษตรกรรายย่อย รวมทั้งสนับสนุนเงินกู้เพื่อทำการเกษตร

ในส่วนของโรมัน การแย่งชิงอำนาจระหว่างอาณาจักรโรมันและอาณาจักรคาร์เธจทำให้ที่ดินเสียหายเป็นจำนวนมาก ประชาชนเลือกที่จะขายที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินรายใหญ่ ทำให้กลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน และกลายเป็นกลุ่มที่สร้างปัญหาให้แก่สังคม (ชาญชัย คัมปัญญา, 2559) ในช่วง 133-121 ปีก่อนคริสตศักราช 2 พี่น้องนักการเมืองตระกูล Gracchus คือ Tiberius และ Gaius ได้เสนอกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (The lex agraria) ซึ่งมีผลบังคับใช้ในพื้นที่ดินของรัฐที่ถูกบุกรุกและอยู่ในความครอบครองของเจ้าของที่ดินรายใหญ่ โดยกฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนดขนาดการถือครองที่ดินขั้นสูงสุดและขั้นต่ำสุด ที่ดินส่วนที่เกินให้ยึดคืนและนำไปแจกจ่ายให้เกษตรกรรายย่อย ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้รับการต่อต้านจากกลุ่มชนชั้นอำนาจใหม่ (nobility) ซึ่งครอบครองที่ดินจำนวนมาก

### 2.5.2 ยุคยุโรปสมัยใหม่

มาตรการและแนวทางการปฏิรูปที่ดินในยุโรปแตกต่างกันในแต่ละประเทศและช่วงเวลา ในราชอาณาจักรฝรั่งเศส สังคมก่อนการปฏิวัติแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มขุนนางและนักบวช กลุ่มพ่อค้า และกลุ่มชนชั้นกลางและเกษตรกร โดยเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นผู้เช่าที่ดินซึ่งสามารถจ่ายค่าเช่าที่ดินด้วยเงินสดจ่ายในรูปของแรงงาน นอกจากนี้เกษตรกรต้องจ่ายค่าธรรมเนียมและภาษีแก่รัฐ ในขณะที่กลุ่มขุนนางและนักบวชซึ่งมีฐานะร่ำรวยได้รับการยกเว้น การปฏิวัติฝรั่งเศสเป็นการล้มเลิกระเบียบค่าสิ่งต่างๆ และนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินมาปฏิบัติ

การปฏิรูปที่ดินได้ประกาศยกเลิกกฎหมายการเช่าที่ดินและการเก็บภาษีที่ดิน ที่ดินที่ยึดจากกลุ่มนักบวชและนักการเมืองและที่ดินสาธารณะถูกนำมาขายแก่บุคคลทั่วไป เกษตรกรกลายเป็นเจ้าของที่ดินและมีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน อย่างไรก็ตาม นโยบายการปฏิรูปที่ดินยังขาดการสนับสนุนเชิงเศรษฐกิจเช่น สินเชื่อ การตลาด และเงินทุน

สำหรับราชอาณาจักรอังกฤษ แก้ไขปัญหาที่ดินโดยย้ายเกษตรกรรายย่อยให้เข้าไปทำงานในเมืองรวบรวมแปลงที่ดินและจัดรูปแปลงใหม่ (Land consolidation) ส่งเสริมการทำเกษตรแปลงใหญ่ และการถือครอง

ส่วนบุคคล ส่วนราชอาณาจักรสวีเดนและราชอาณาจักรเดนมาร์กเริ่มปฏิรูปที่ดินในปี ค.ศ. 1827 และ ค.ศ. 1830 โดยนำที่ดินสาธารณะมาจัดให้เกษตรกรด้วยวิธีการจัดรูปที่ดิน ขณะที่สาธารณรัฐเยอรมัน สาธารณรัฐอิตาลี และราชอาณาจักรสเปนใช้วิธีการกระจายที่ดิน (Redistribution) ส่วนประเทศไอร์แลนด์ (ก่อนแยกเป็นไอร์แลนด์เหนือ และสาธารณรัฐไอร์แลนด์) รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณให้เกษตรกรซื้อที่ดินเป็นของตนเอง

การปฏิรูปครั้งใหญ่ในจักรวรรดิรัสเซีย คือการยกเลิกระบบทาสที่ดินในปี ค.ศ. 1861 ในช่วงก่อนหน้านั้น ที่ดินเกือบครึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลและส่วนใหญ่ถือครองโดยครอบครัวชนชั้นสูงซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยของประเทศ ส่วนที่ดินส่วนที่เหลือแบ่งเป็นแปลงขนาด 3.8 เฮกตาร์ (23.75 ไร่) ให้ทาสเช่าทำการเกษตร สภาพการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดลุกขึ้นสู้ของเกษตรกรซึ่งนำไปสู่การปฏิรูปที่ดิน

กฎหมายปลดปล่อยทาสที่ดิน ปี 1861 (The Emancipation Act of 1861) นอกจากจะการปลดปล่อยทาสที่ดินให้เป็นอิสระแล้ว รัฐบาลยังจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรอีกด้วยโดยที่อยู่อาศัยเป็นทรัพย์สินตกทอดทางมรดกแต่ที่ดินทำกินเป็นของหมู่บ้าน ดังนั้นเกษตรกรต้องจ่ายเงินค่าไถ่ถอนที่ดินให้แก่หมู่บ้าน ส่วนเจ้าของที่ดินเดิมได้รับค่าชดเชยที่ดินในอัตราร้อยละ 70-80 ของราคาตลาด ต่อมาในปี ค.ศ. 1905 รัฐบาลต้องการสร้างชนชั้นกลางในสังคมโดยสร้างเกษตรกรที่ถือครองที่ดินของตนเอง มีการจัดรูปที่ดิน และสนับสนุนให้บุคคลซื้อที่ดินเป็นของตนเอง อย่างไรก็ตามนโยบายนี้ถูกยกเลิกเมื่อเกิดการปฏิวัติรัสเซียและแนวคิดที่ดินรวมโดยรัฐเป็นเจ้าของ (Collectivization) ถูกนำมาใช้แทน

### 2.5.3 ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

แม้ว่าการปฏิรูปที่ดินยังคงดำเนินการอย่างแพร่หลายในหลายประเทศ แต่แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไป รูปแบบการปฏิรูปที่ดินของรัสเซียเป็นต้นแบบให้กับการปฏิรูปที่ดินในหลายประเทศในยุโรปตะวันออกและสาธารณรัฐประชาชนจีน บางประเทศนำการปฏิรูปที่ดินของรัสเซียมาปรับใช้โดยมุ่งเน้นในเรื่อง “ที่ดินสำหรับผู้เพาะปลูก (Land to the tiller)” ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านความร่วมมือ ความเป็นเจ้าของร่วม การทำเกษตรแปลงใหญ่ และการใช้เครื่องจักรกลทางการเกษตร รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจ

สำหรับการปฏิรูปที่ดินภายใต้แนวคิดทุนนิยม วัตถุประสงค์หลักในการปฏิรูปที่ดินได้แก่ การเป็นเจ้าของส่วนบุคคล การเกษตรแบบครอบครัว การถือครองที่ดิน 2 ระบบ (เป็นการถือครองที่ดินตามกฎหมายภาษาอังกฤษและกฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งพบในหลายๆ ประเทศในทวีปแอฟริกา) โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย ความเสมอภาค ความมีเสถียรภาพ และการพัฒนา ในช่วงศตวรรษ 1950 การปฏิรูปที่ดินแบบทุนนิยมซึ่งได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกาจากการกระจายที่ดินแล้ว ยังเป็นการพัฒนาชุมชนและเน้นการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือตนเอง ต่อมาในช่วงศตวรรษ 1960 การปฏิรูปที่ดินให้ความสำคัญกับความสามารถในการผลิตทางการเกษตรและการพัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้มาตรการเกษตรแปลงใหญ่ เทคโนโลยีสมัยใหม่ และการทำงานร่วมกัน การปฏิรูปที่ดินในช่วงศตวรรษที่ 1970 เน้นในเรื่องการพัฒนาชนบทอย่างบูรณาการโดยรวมการดำเนินงานต่างๆ เข้ากับการปรับปรุงเชิงสังคมและโครงสร้างพื้นฐาน จะเห็นได้ว่าแนวคิดในการปฏิรูปที่ดินปรับเปลี่ยนไปและในปัจจุบันการปฏิรูปที่ดินเน้นที่กลุ่มเป้าหมาย เช่น เพศหญิง เพื่อให้มีความเสมอภาคในสิทธิส่วนบุคคล เป็นต้น

ประเทศที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในช่วงนี้ ได้แก่ ประเทศในลาตินอเมริกา และประเทศในเอเชีย เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐเกาหลี ญี่ปุ่น สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) อินเดีย เวียดนาม และไทย เป็นต้น

### บทที่ 3 การปฏิรูปที่ดินในอาเซียน

การปฏิรูปที่ดินในภูมิภาคอาเซียนเป็นผลมาจากความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศญี่ปุ่น เกือบทุกประเทศในอาเซียน (ยกเว้นสิงคโปร์ และบรูไนซึ่งมีพื้นที่การเกษตรน้อยมาก) นำรูปแบบการปฏิรูปที่ดินมาปฏิบัติโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรรายย่อย ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่และเป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญของภาคการเกษตรของแต่ละประเทศ และเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถก้าวต่อไปได้อย่างมั่นคง

การศึกษาการปฏิรูปที่ดินในอาเซียนในครั้งนี้ ยกกรณีการปฏิรูปที่ดินใน 3 ประเทศ คือ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และประเทศไทย ซึ่งมีความแตกต่างกันในด้านภูมิหลังและการปกครอง โดยสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เคยเป็นอาณานิคมของยุโรปมาก่อนที่จะได้รับอิสรภาพในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในด้านการปกครอง สาธารณรัฐฟิลิปปินส์และประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ส่วนสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามปกครองด้วยระบอบสังคมนิยมมาอย่างยาวนานก่อนที่จะเปิดประเทศรับแนวคิดด้านทุนนิยมเพื่อสร้างโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวส่งผลต่อรูปแบบและแนวคิดในการปฏิรูปที่ดินของแต่ละประเทศ รวมถึงผลที่เกิดขึ้น

#### 3.1 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เคยตกอยู่ภายใต้การปกครองของราชอาณาจักรสเปนและสหรัฐอเมริกา และได้รับเอกราชภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยตามแบบสหรัฐอเมริกา ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้การบริหารจัดการหลายๆ ด้านรวมถึงการบริหารจัดการที่ดินได้รับอิทธิพลจากประเทศอาณานิคมเหล่านั้น

##### 3.1.1 ยุคก่อนอาณานิคม (ก่อนศตวรรษที่ 16)

ในช่วงก่อนที่ฟิลิปปินส์จะตกอยู่ภายใต้อาณานิคมของราชอาณาจักรสเปน ที่ดินทั้งหมดเป็นของหมู่บ้านซึ่งเรียกว่าบารังไกย์ (Barangay) โดยอยู่ภายใต้การดูแลของหัวหน้าหมู่บ้าน ที่ดินในการเพาะปลูกมาจากการถางโค่นและเผาป่า ทุกคนในบารังไกย์ไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใดต่างมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินและแบ่งปันทรัพยากรและผลผลิตที่เขาได้ลงแรงร่วมกัน การผลิตอาหารมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริโภคในครอบครัวเท่านั้น ภายหลังจึงมีการแลกเปลี่ยนสินค้ากับหมู่บ้านข้างเคียง บางครั้งมีการแลกเปลี่ยนผลผลิตทางการเกษตรกับสิ่งของมีค่าจากพ่อค้าต่างชาติ เช่น จีน อาหรับ และยุโรป จะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการที่ดินในยุคนั้นเป็นแบบโอเพ่นเฮ้าส์และอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ ไม่มีกฎระเบียบข้อบังคับที่เข้มงวดเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน จนกระทั่งในสมัยที่ฟิลิปปินส์ได้ตกไปอยู่ภายใต้อาณานิคมของต่างชาติ สิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินของชนพื้นเมืองฟิลิปปินส์ได้เปลี่ยนแปลงไปตามที่ประเทศที่เข้ามามีอิทธิพลกำหนด

##### 3.1.2 สมัยอาณานิคมของสเปน (ระหว่างปี ค.ศ. 1521-1896)

รัฐบาลภายใต้อาณานิคมสเปนได้ริเริ่ม การเกษตรแบบ *Pueblo* ซึ่งเป็นระบบที่ชาวพื้นเมืองในชุมชนชนบทถูกจัดให้เข้าสู่ระบบ *Pueblo* และครอบครัวชนพื้นเมืองชาวคริสต์จะได้รับที่ดินเพื่อการเพาะปลูกครอบครัวละ 4-5 เฮกตาร์ (25-31.25 ไร่) อย่างไรก็ตาม ชนพื้นเมืองเป็นเพียงผู้ถือครองที่ดินเท่านั้นแต่ไม่ใช่เจ้าของที่ดิน เนื่องจากที่ดินที่แจกจ่ายให้กับชนพื้นเมืองเหล่านั้นถือเป็นสมบัติของกษัตริย์สเปนตามกฎหมาย ซึ่งชนพื้นเมืองต้องจ่ายค่าเช่าให้กับผู้มีอำนาจชาวสเปนในรูปของผลผลิตทางการเกษตรที่พวกเขาผลิต ภายใต้

ระบบนี้ผู้มีอำนาจชาวสเปนเก็บค่าเช่ามากขึ้น ส่วนแบ่งผลผลิตของชนพื้นเมืองฟิลิปปินส์ลดลง ยิ่งไปกว่านั้นชนพื้นเมืองยังถูกบังคับใช้แรงงานทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ยากลำบากมากขึ้น

ในต้นศตวรรษที่ 19 รัฐบาลภายใต้อาณานิคมสเปนได้ดำเนินการนโยบายที่นำประเทศเข้าสู่โลกแห่งกระแสทุนนิยม โดยการส่งออกวัตถุดิบและการนำเข้าสินค้าสำเร็จรูป ส่งผลให้มีปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตทางการเกษตรสู่ระบบฟาร์มขนาดใหญ่ (Hacienda system) ประชาชนส่วนใหญ่สูญเสียที่ดินของตนเองให้นายทุนมากขึ้นและถูกบีบคั้นให้กลายเป็นคนงานในไร่

การกำหนดการถือครองที่ดินเกษตรเกิดขึ้นเมื่อกษัตริย์แห่งสเปนประกาศใช้กฎหมาย Laws of the Indies ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดระบบการถือครองที่ดินประกอบด้วย Friar ที่ดินสำหรับกิจกรรมทางศาสนา Repartimientos ที่ดินมอบให้ทหารสเปนเพื่อเป็นรางวัลตอบแทนการทำงาน และ Encomiendas ที่ดินมอบให้ข้าราชการบริหารของกษัตริย์สเปนหรือชาวสเปนที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงรักภักดีเพื่อบริหารจัดการและเก็บค่าเช่าจากชนพื้นเมืองที่เพาะปลูกในที่ดินนั้น จากกฎหมายดังกล่าว ส่งผลให้ชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวกลายเป็นผู้เช่าที่ดินและจ่ายค่าเช่าด้วยผลผลิตที่ปลูกโดยพวกเขาไม่มีสิทธิใดๆ ในที่ดิน ซึ่งตามหลักการแล้ว การจัดการที่ดินภายใต้ระบบ Encomienda มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องชนพื้นเมืองและชักจูงชนพื้นเมืองให้เชื่อถือในคำสอนของคาทอลิกโดยแลกเปลี่ยนกับส่วนแบ่งผลผลิตทางการเกษตร แต่เจ้าของที่ดินชาวสเปนกลับเรียกเก็บส่วนแบ่งผลผลิตทางการเกษตรในปริมาณมากเพื่อเป็นค่าเช่าที่ดิน

ต่อมารัฐบาลได้นำระบบ Compras y vendas มาบังคับใช้กับชาวนาให้ขายที่ดินในราคาถูกหรือมอบผลผลิตทางการเกษตรที่ชาวนาผลิตได้ให้หน่วยงานของสเปนซึ่งเจ้าของที่ดินชาวสเปนจะนำไปขายต่อเพื่อผลประโยชน์ อีกทั้งผู้คนที่ย้ายอยู่ในพื้นที่ Encomienda ยังถูกบังคับให้ทำงานรับใช้เจ้าของที่ดินอีกด้วย

ในปี ค.ศ. 1865 กษัตริย์แห่งสเปนได้ตรากฎหมายกำหนดให้ผู้ครอบครองที่ดินต้องจดทะเบียนการถือครองที่ดิน ชนพื้นเมืองส่วนใหญ่ไม่ทราบถึงกฎหมายฉบับนี้ทำให้ที่ดินที่สืบทอดมาจากบรรพบุรุษถูกอ้างสิทธิและจดทะเบียนในชื่อของผู้อื่น (เจ้าหน้าที่สเปนหรือหัวหน้าเผ่า) ส่งผลให้ครอบครัวเกษตรกรจำนวนมากถูกขับไล่ออกจากที่ดินที่ทำการเกษตรสืบทอดกันมาหลายศตวรรษ หรือถูกบีบบังคับให้เป็นคนงานในไร่

ต่อมาในปี ค.ศ. 1893 รัฐบาลออกกฎหมาย Ley Hipotecaria หรือ Mortgage Law กำหนดให้มีการลงทะเบียนกรรมสิทธิ์และโฉนดที่ดิน รวมทั้งการอ้างสิทธิการถือครองที่ดินอย่างเป็นระบบ และในปีถัดมา ค.ศ. 1894 กฎหมาย Maura Law หรือ Royal Decree ได้ถูกตราขึ้นและกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เกษตรกรและเจ้าของที่ดินต้องจดทะเบียนที่ดินภายใน 1 ปี มิฉะนั้นที่ดินดังกล่าวจะประกาศให้เป็นที่ดินของรัฐ

เกษตรกรจำนวนมากต้องทนทุกข์จากการถูกข่มเหง เอารัดเอาเปรียบและลิดรอนสิทธิเป็นเวลานาน และเป็นที่มาทำให้เกิดการปฏิวัติของเกษตรกรและชาวไร่ชาวนาขึ้น ในปี ค.ศ. 1896 เพื่อเรียกร้องการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและความเป็นธรรมทางสังคม จากการปฏิวัตินี้ส่งผลให้รัฐดำเนินการเรียกคืนที่ดินขนาดใหญ่ โดยเฉพาะที่ดินสำหรับกิจกรรมทางศาสนา (Friar Land) และที่ดินที่ประกาศให้เป็นที่ดินของรัฐ นอกจากนี้ การปฏิวัตินี้ยังทำให้สเปนต้องสูญเสียอำนาจในการปกครองสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ให้แก่สหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมา

### 3.1.3 สมัยอาณานิคมของสหรัฐอเมริกา (ระหว่างปี ค.ศ.1898-1935)

ปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกินยังเป็นสาเหตุหลักของความไม่สงบและการปฏิวัติในสังคมในช่วงเวลานี้ รัฐบาลภายใต้อาณานิคมสหรัฐอเมริกาพยายามยุติความทุกข์ยากของเกษตรกรผู้เช่าที่ดินและเกษตรกรรายย่อยโดยการกำหนดนโยบายที่ดินที่หลากหลายเพื่อขยายฐานการถือครองของที่ดินขนาดเล็ก และจัดสรรกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้กับผู้เช่าและเกษตรกรเป็นจำนวนมาก

ผลจากสนธิสัญญาปารีส (The Treaty of Paris) ในปี ค.ศ. 1898 ทำให้อำนาจการปกครองอาณานิคมของสเปนถูกโอนให้เป็นของสหรัฐอเมริกา และสนธิสัญญาปารีสได้มีบทบัญญัติจำเพาะคุ้มครองทรัพย์สินที่สร้างขึ้นระหว่างยุคอาณานิคมของสเปน ได้แก่ สถานที่ประกอบการเอกชน และสถาบันทางศาสนา ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น รัฐบาลจึงเจรจาเพื่อซื้อที่ดิน Friar Land และนำมาขายให้กับเกษตรกรโดยการผ่อนชำระ ต่อมาในปี ค.ศ. 1902 ได้มีการบัญญัติกฎหมายฟิลิปปินส์ (Philippines Bill of 1902) ซึ่งกำหนดกฎและข้อบังคับเกี่ยวกับสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ซึ่งปัจเจกชนสามารถเป็นเจ้าของที่ดิน 16 เฮกตาร์ ในขณะที่นิติบุคคลสามารถถือครองได้ 1,024 เฮกตาร์ นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังให้สิทธิแก่ชาวอเมริกันในการเป็นเจ้าของที่ดินเกษตรกรรมอีกด้วย

ยุคอาณานิคมอเมริกันในช่วงแรก เกษตรกรชาวพื้นเมืองจำนวน 400,000 ราย ยังไม่มียุทธวิธีในที่ดิน รวมทั้งไม่มีการบันทึกเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ได้แจกไปแล้วและขาดการสำรวจจริงวัดที่ดินอย่างถูกต้อง เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลจึงนำระบบทอร์เร็นส์ (Torrens system) มาแทนระบบทะเบียนที่ดินเดิมที่ดำเนินการในยุคอาณานิคมสเปน โดยมีการออกกฎหมาย 2 ฉบับคือ กฎหมายจดทะเบียนที่ดิน ค.ศ. 1902 (Land Registration Act of 1902 หรือ Act. No.496) และกฎหมายสำรวจจริงวัด (Cadastral Act หรือ Act. No.2259) ในระบบทอร์เร็นส์นี้ ทางราชการจะจัดทำทะเบียนที่ดินขึ้นเป็นรายแปลง มีแผนที่สนับสนุน และกำหนดไว้ในกฎหมายว่า ถ้าทะเบียนที่ดินแสดงว่าใครมีสิทธิอย่างไร ก็ให้ถือว่าสิทธิตามที่ปรากฏในทะเบียนโดยเด็ดขาด ใครจะขอให้เพิกถอนทะเบียนหรือโต้แย้งเป็นอย่างอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ ถ้าผู้รับโอนเป็นผู้สุจริตและเสียค่าตอบแทนเมื่อจดทะเบียนแล้วจะกำหนดให้ผู้รับโอนต้องได้สิทธิตามนั้นโดยเด็ดขาด (มีข้อยกเว้นบางประการตามที่กฎหมายกำหนดไว้) แม้แต่เจ้าของเดิมก็ไม่มีสิทธิฟ้องศาลหรือขอให้นายทะเบียนเพิกถอนรายการจดทะเบียนนั้นแต่อย่างใด จะมีสิทธิก็แต่เพียงขอรับค่าเสียหายจากกองทุนประกันความเสียหาย (Assurance fund) หรือจากรัฐเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ระบบทอร์เร็นส์ทำให้สถานการณ์การถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินเลวร้ายลง และสร้างความเดือดร้อนให้กับชาวฟิลิปปินส์เป็นอย่างมาก เนื่องจากการถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจำนวนหลายแสนเฮกตาร์จากนักบวชชาวสเปนสู่เศรษฐีชาวฟิลิปปินส์ โดยในกฎหมายไม่ได้จำกัดขนาดของการถือครองที่ดินที่บุคคลหนึ่งสามารถครอบครองได้ ทำให้การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินอยู่ในมือของคนไม่กี่คนที่มีความสามารถในการซื้อ จดทะเบียน และมีกรรมสิทธิ์ถาวรบนทรัพย์สินที่ดิน ทำให้ที่ดินจำนวนมากถูกนำเข้าสู่การให้เช่า ดังนั้น ระบบนี้เป็นเพียงการปูทางสำหรับการแย่งชิงที่ดิน เมื่อเศรษฐีในท้องถิ่น ผู้มีตำแหน่งทางการเมืองหรือรู้จักกับนักการเมืองได้รับเอกสารสิทธิ์สำหรับพื้นที่ขนาดใหญ่แล้วจะนำมาให้คนจนเช่าทำการเกษตรอีกทอดหนึ่ง

นอกจากนี้ มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเกษตรอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติที่ดินของรัฐ ค.ศ.1903 (Public Land Act of 1903) พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติว่า ที่ดินทั้งหมดเป็นของรัฐ เว้นแต่ที่ดินนั้นจะได้รับการลงความเห็นจากรัฐว่าเป็นที่ดินที่ขายได้หรือเป็นเจ้าของได้ นอกจากนี้ยังเป็นการสนับสนุนการตั้งรกรากสำหรับเกษตรกร และพระราชบัญญัติที่ดินนักบวช ค.ศ.1904 (Friar Land Act. หรือ Act. No. 1120) เป็นการยึดที่ดินขนาดใหญ่ที่ถือครองโดยนักบวช ที่ดินเหล่านั้นตั้งเป้าหมายว่าจะนำไปจัดสรรให้กับเกษตรกรผู้เช่าที่ดินแต่เกษตรกรเหล่านั้นไม่สามารถซื้อที่ดินได้ ที่ดินเหล่านั้นจึงตกเป็นของเศรษฐีในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม กฎหมายเหล่านี้ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวไร่ชาวนาได้ ทำให้เกิดการปฏิวัติของเกษตรกรและขยายเป็นวงกว้างออกไป โดยการนำของกลุ่มเกษตรกรติดอาวุธที่รู้จักในนามของ Colorum และ Sakdalista บนเกาะลูซอน (Luzon) และจากทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของเมืองมินดาเนา (Mindanao) ตามลำดับ การปฏิวัติครั้งนั้นส่งผลให้เกิดความวุ่นวายในสังคมเป็นอย่างมากในช่วงปี ค.ศ. 1920 และ 1930 นอกจากนี้ ยังมีเกษตรกรรวมถึงสมาคมผู้ใช้แรงงานที่ฝึกกำลังกันมากขึ้นเพื่อต่อต้านนายทุนที่ดิน

ที่เอารัดเอาเปรียบและความไม่เป็นธรรมของสถานการณ์การถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทำให้สถานการณ์รุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดพรรคคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์

### 3.1.4 สมัยเครือจักรภพ (ระหว่างปี ค.ศ. 1935-1942)

ในช่วงเวลานี้ ฐานะทางเศรษฐกิจและการดำรงชีวิตระหว่างผู้เช่าที่ดินและเจ้าของที่ดินแตกต่างกันเป็นอย่างมาก กล่าวคือ เจ้าของที่ดินร่ำรวยและมีอำนาจมากขึ้น ในขณะที่ผู้เช่าที่ดินถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดินและจนลงเรื่อยๆ นอกจากนี้ เจ้าของที่ดินที่ไม่อยู่ในพื้นที่มีมากขึ้นอพยพย้ายเข้าไปอยู่ในเมืองเพื่อโอกาสทางอาชีพใหม่ๆ และละทิ้งพื้นที่ทางการเกษตรหรือปล่อยให้คนอื่นดูแลแทน ผลลัพธ์คือระบบเกษตรแปลงใหญ่ (Haciendas) มีการจัดการที่ขาดประสิทธิภาพและไม่เป็นธรรม และปัญหาอื่นๆ ที่เกิดขึ้น คือ

- 1) ที่ดินเกษตรแปลงเล็ก ไม่สามารถคำนวณครอบคลุมให้ชีวิตความเป็นอยู่ที่เหมาะสมได้
- 2) ผู้เช่าที่ดินและเกษตรกรต้องแบกรับค่าปรับที่มากเกินไปเกินความเป็นจริง รวมทั้งภาษีและอัตราดอกเบี้ยที่ไม่เป็นธรรม
- 3) ขาดแคลนระบบสินเชื่อและการตลาดสำหรับสินค้าข้าว ทำให้เกษตรกรขายข้าวได้ในราคาต่ำมาก
- 4) การจลาจลของชาวลาวไรชานาขยายวงกว้างทั่วประเทศ

### 3.1.5 สมัยอาณานิคมของญี่ปุ่น

ในยุคของการยึดครองโดยประเทศญี่ปุ่น เกษตรกรและผู้ใช้แรงงานได้จัดตั้งกลุ่มต่อต้านญี่ปุ่น The HUKBALAHAP (Hukbong Bayan Laban sa mga Hapon) ในวันที่ 29 เดือนมีนาคม 1942 โดยเข้ายึดพื้นที่เกษตรขนาดใหญ่ และแจกจ่ายที่ดินและผลผลิตให้กับประชาชน เจ้าของที่ดินถูกล้มล้างโดยชาวลาวไรชานา แต่เมื่อสงครามสิ้นสุดลง เจ้าของที่ดินสามารถเอาที่ดินคืนจาก HUKBALAHAP ได้ด้วยความช่วยเหลือของสารวัตรทหารและกองกำลังรักษาพลเรือน

### 3.1.6 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยรัฐบาลฟิลิปปินส์

ในช่วงปี ค.ศ. 1935-1944 ฟิลิปปินส์อยู่ภายใต้การบริหารงานของประธานาธิบดี มานูเอล เกซอน (Manuel L. Quezon) ความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรที่ดินมีมากขึ้น ส่งผลให้ชาวนาชาวลาวไรชานาจนเป็นอย่างมากและถูกข่มเหงเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน ก่อให้เกิดความไม่สงบอีกครั้ง จากสถานการณ์ดังกล่าว ทำให้รัฐบาลออกพระราชบัญญัติฉบับที่ 4054 (RA 4054) หรือพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเช่าที่ดินแบบแบ่งผลผลิตข้าว (The Rice Tenancy Law) ซึ่งเป็นกฎหมายแรกที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งส่วนผลผลิตโดยให้แบ่งผลผลิต 50:50 ระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินที่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นการคุ้มครองผู้เช่าจากการเอารัดเอาเปรียบของเจ้าของที่ดิน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการภายใต้กฎหมายฉบับนี้ก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะสภาพเศรษบาลส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยนายทุนผู้มีอำนาจและเจ้าของที่ดินรายใหญ่

ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1935 ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นธรรมทางสังคมและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้เช่า เพื่อแก้ไขปัญหาด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินและการเช่าที่ดิน รวมถึงกฎหมายอื่นๆ เพื่อสร้างความมั่นคงด้านสิทธิการถือครองที่ดิน อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานด้านการปฏิรูปที่ดินก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากอุปสรรคในด้านการจัดสรรงบประมาณและเจ้าของที่ดินไม่ยอมทำตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเช่าที่ดินแบบแบ่งผลผลิตข้าว (The Rice Tenancy Act) ทำให้เกิดการจลาจลชาวนาชาวลาวไรชานาต่อต้านเจ้าของที่ดินที่กระทำไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ ความรุนแรงของสงครามโลกครั้งที่ 2 ส่งผลให้โครงการเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินและการเช่าที่ดินหยุดชะงักลงในช่วงเวลานั้น

ในช่วงปี ค.ศ. 1946-1948 กลุ่มผู้ต่อต้านญี่ปุ่น HUKBALAHAP นำที่ดินขนาดใหญ่แบ่งและกระจายคืนให้เจ้าของที่ทำกินอยู่เดิม ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินยืมดีเข้าร่วมกับกลุ่มต่อต้านญี่ปุ่นมากกว่ากลับไปรับใช้เจ้าของที่ดินอย่างที่เคยทำมาก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ต่อมาประธานาธิบดีมานูเอล โรซาส (Manuel Roxas) ได้ออกพระราชบัญญัติ ฉบับที่ 34 (Act No 34) เพื่อกำหนดข้อตกลงการแบ่งส่วนผลผลิต 70:30 ระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่า กล่าวคือ ร้อยละ 70 ของผลผลิตจะเป็นของผู้ที่แบกภาระค่าใช้จ่ายในการเพาะปลูก การเก็บเกี่ยว และแรงงานสัตว์ รวมทั้งลดค่าดอกเบี้ยเงินกู้ให้กับผู้เช่าในอัตราไม่เกินร้อยละ 6 นอกจากนี้ ประธานาธิบดีมานูเอล โรซาสได้เจรจาซื้อที่ดินจำนวน 8,000 เฮกตาร์ (50,000 ไร่) ในบารังไกย์ ที่ถือกรรมสิทธิ์โดยครอบครัวเพียงครอบครัวเดียวเพื่อนำมาขายให้กับเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน อย่างไรก็ตาม ที่ดินแปลงนั้นให้ผลผลิตไม่ดีเท่าที่ควร เนื่องจากขาดแคลนการสนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกจากภาครัฐ ดังนั้นเกษตรกรจึงถูกบีบบังคับให้ขายที่ดินกับชนชั้นนายทุนในเวลาต่อมา จากความล้มเหลวดังกล่าว ได้ทำให้เริ่มเกิดความสงสัยในความหมายที่แท้จริงของการปฏิรูปที่ดิน

ในช่วงปี ค.ศ. 1948-1953 มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาการตั้งถิ่นฐาน (Land Settlement Development Corporation: LASEDECO) โดยการบริหารงานของประธานาธิบดีเอลปิโด กิรีโน (Elpidio Quirino) เพื่อเร่งรัดและสนับสนุนโครงการตั้งถิ่นฐานของชาวไร่ชาวนาในรูปแบบนิคมเกษตรกรรมของรัฐบาล แต่เนื่องจากข้อจำกัดด้านทรัพยากรหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้นในช่วงปี ค.ศ. 1953-1957 ประธานาธิบดีรามอน แมกไซไซ (Ramon Magsaysay) ได้ตระหนักถึงความสำคัญ of โครงการปฏิรูปที่ดินจึงออกพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Tenancy Act) เพื่อควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของที่ดินและเกษตรกรผู้เช่า และคุ้มครองสิทธิที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาการถือครองที่ดินของเกษตรกรผู้เช่าและบังคับให้การเช่าเป็นไปอย่างยุติธรรม และในปี ค.ศ. 1955 ได้จัดตั้งศาลเกษตรสัมพันธ์ (Court of Agricultural Relation) เพื่อดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินี้ และมีการกำหนดอัตราค่าเช่าที่ดินเกษตร และแก้ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินของเจ้าของที่ดินและสมาคมเกษตรกร นอกจากนี้ มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Tenancy Commission) เพื่อบริหารจัดการปัญหาที่เป็นผลมาจากการเช่า

นอกจากการออกกฎหมายเพื่อใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว ยังจัดตั้งโครงการต่างๆ เพื่อหนุนเสริมกิจกรรมการปฏิรูปดิน ดังต่อไปนี้

- 1) การจัดตั้งสหกรณ์การเงินและสินเชื่อเพื่อการเกษตร (Agricultural Credit and Cooperative Financing Administration: ACCFA) เพื่อจัดหาคลังสินค้า และอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการตลาดสินค้าเกษตรกรรม
- 2) การจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรและสมาคมการตลาด (Organization of Farmers Cooperatives and Marketing Associations: FACOMAS)
- 3) การจัดโครงการตั้งถิ่นฐาน (Resettlement Program) โดยดำเนินการผ่าน National Resettlement and Rehabilitation Administration: NARRA) หรือพระราชบัญญัติฉบับที่ 1160 ค.ศ. 1954 (R.A. No.1160) เพื่อขับเคลื่อนโครงการตั้งถิ่นฐานของรัฐบาลให้สำเร็จลุล่วง และเพื่อเร่งการแจกที่ดินเกษตรให้แก่ผู้ที่ไร้ที่ดินทำกินและเกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีเป้าหมายเพื่อนำมาไว้ให้สมาชิกของกลุ่มปฏิวัติ HUKBALAHAP ส่งมอบพื้นที่สำหรับการสร้างที่อยู่อาศัยและพื้นที่การเกษตร
- 4) การก่อตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและอุตสาหกรรม (Agricultural and Industrial Bank) เพื่อให้ข้อตกลงในการขอสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยและพื้นที่เพื่อเกษตรกรรมง่ายขึ้น

ผลการดำเนินงานดังกล่าว ถือว่าประสบความสำเร็จล้มเหลว จากที่ตั้งเป้าหมายการจัดสรรที่ดิน 300 Haciendas นั้น แต่ในเวลา 7 ปี ดำเนินการได้เพียง 41 Haciendas เท่านั้น เนื่องจากขาดแคลนกองทุนและการสนับสนุน ในขณะที่ตัวเจ้าของที่ดินไม่ให้ความร่วมมือ นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินและการเช่าที่ดินก็เริ่มขึ้นอีกครั้ง อย่างไรก็ตาม นโยบายการปฏิรูปที่ดินยังคงดำเนินการอย่างต่อเนื่องในรัฐบาลของประธานาธิบดีคาร์ลอส การ์เซีย (Carlos P. Garcia) ในระหว่างปี ค.ศ. 1957-1961

ในช่วงปี ค.ศ. 1961-1965 ประธานาธิบดีดิโอสตาโด มากาปากัล (Diosdasdo Macapagal) พยายามหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาคาความไม่สงบในเขตชนบทโดยออกกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Land Reform Code) หรือพระราชบัญญัติฉบับที่ 3844 (R.A. No.3844) ในวันที่ 8 สิงหาคม 1963 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายการปฏิรูปที่ดินที่สมบูรณ์แบบที่สุดเท่าที่เคยประกาศใช้มาในฟิลิปปินส์ ทำให้ประธานาธิบดีดิโอสตาโด มากาปากัล ได้ถูกขนานนามว่าเป็น “บิดาแห่งการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” (Father of Agrarian Reform)

พระราชบัญญัติฉบับที่ 3844 (R.A. No.3844) ได้ล้มเลิกการเช่าที่ดินแบบแบ่งผลผลิตและกำหนดแผนงานที่เปลี่ยนเกษตรกรผู้เช่าที่ดินให้เป็นเจ้าของที่ดินทำกิน เพื่อปลดปล่อยเกษตรกรผู้เช่าที่ดินจากความเป็นทาสในระบบการเช่าที่ดินและให้ความหวังแก่เกษตรกรฟิลิปปินส์ผู้ยากจน กฎหมายฉบับนี้ให้ความสำคัญกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอิสราภาพของเกษตรกร ความยุติธรรม การปรับปรุงผลผลิตให้ดีขึ้น รวมถึงการแจกจ่ายที่ดินของรัฐ แต่รัฐสภากลับไม่เห็นชอบในงบประมาณดำเนินงาน ทำให้กฎหมายดังกล่าวไม่ผ่านการอนุมัติ อย่างไรก็ตาม แนวทางตามกฎหมายฉบับนี้ได้ปฏิบัติในโครงการนำร่องใน 12 จังหวัด พื้นที่ดำเนินการทั้งหมด 18,247.06 เฮกตาร์ (114,044.13 ไร่) หรือร้อยละ 99.29 ของเป้าหมายที่ตั้งไว้ (18,377.05 เฮกตาร์) มีเกษตรกรได้รับประโยชน์ 7,466 ราย

ภายใต้รัฐบาลของประธานาธิบดีเฟอร์ดินานด์ มาร์กอส (Ferdinand E. Marcos) ในช่วงปี ค.ศ. 1965-1986 แม้ว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินจะประกาศใช้เป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1963 แต่ก็ไม่ปรากฏผลงานเท่าที่ควร ประกอบกับมีปัญหาที่ดินเพิ่มขึ้น รัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานบริหารและหน่วยประสานงานเพื่อการปฏิรูปที่ดินตามแนวทางการบริหารงานของสภาการปฏิรูปที่ดินแห่งชาติ รวม 21 หน่วยงาน แต่ในอีก 8 ปีต่อมา สภาการปฏิรูปที่ดินแห่งชาติเห็นว่าหน่วยงานดำเนินการมีจำนวนมากและมีลักษณะงานที่ซ้ำซ้อนกัน ดังนั้นในวันที่ 10 กันยายน ค.ศ. 1971 รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติฉบับที่ 6389 (Republic Act No.6389) ให้รวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจัดตั้งเป็นกรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Department of Agrarian Reform) และเปลี่ยนเป็น กระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Ministry of Agrarian Reform) พร้อมทั้งได้โอนหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการควบคุมการเช่าที่นาซึ่งอยู่ในสำนักประธานาธิบดี และสภาการปฏิรูปที่ดินซึ่งอยู่ในกระทรวงยุติธรรมมาอยู่ในกระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อวันที่ 24 กันยายน ค.ศ.1972 โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อปลดหนี้สินของเกษตรกรผู้เช่าและเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินอันเกิดจากการเช่าที่ดินทำกิน และให้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินตามหลักการที่ดินสำหรับของผู้เพาะปลูก (Land-to-tillers) ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงสิทธิในการถือครองที่ดิน พร้อมทั้งการปรับปรุงระบบการเกษตรเพื่อให้เกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิต มีรายได้สูงขึ้น และยกระดับมาตรฐานการครองชีพของเกษตรกรให้สูงขึ้นด้วย

หลังจากวันที่ 21 กันยายน ค.ศ. 1972 ประธานาธิบดีเฟอร์ดินานด์ มาร์กอส ได้ประกาศกฎอัยการศึก (Martial Law) เพื่อเร่งรัดพัฒนาประเทศ และประกาศคำสั่งของประธานาธิบดี ฉบับที่ 2 (Presidential Decree No.2) ให้มีการปฏิรูปที่ดินทั่วประเทศในทันที และถือเป็นนโยบายเร่งรัดของรัฐบาล โดยมีมาตรการให้หน่วยงานราชการทุกหน่วยงานให้ความร่วมมือกับกระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Ministry of

Agrarian Reform-MAR) ต่อมา ได้มีประกาศคำสั่งของประธานาธิบดี ฉบับที่ 27 (Presidential Decree No.27) หรือที่เรียกว่าคำสั่งปลดปล่อยผู้เช่าที่ดิน (Tenant Emancipation Decree) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของมาร์กอส โดยให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินกลายเป็นเจ้าของที่ดินที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ ผลจากกฎหมายดังกล่าวทำให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินได้กลายเป็นเจ้าของที่ดินโดยนิตินัย มีสิทธิครอบครองที่ดินครัวเรือนละ 5 เฮกตาร์ (31.25 ไร่) อย่างไรก็ตาม ที่ดินตามคำสั่งนี้ หมายถึง ที่ดินของเอกชนที่ปลูกข้าวและข้าวโพดเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงที่ดินประเภทอื่น ส่วนเจ้าของที่ดินมีสิทธิครอบครองที่ดินไม่เกิน 7 เฮกตาร์ (43.75 ไร่)

เกษตรกรผู้เช่าที่ดินสามารถเช่าซื้อที่ดินที่ทำประโยชน์อยู่ด้วยการผ่อนส่งภายในระยะเวลา 15 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี ซึ่งเอกสารสิทธิที่ได้รับไม่สามารถจำหน่ายโอนให้แก่ผู้อื่น นอกจากเป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทหรือขายคืนให้แก่รัฐบาลเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เกษตรกรจะได้รับสิทธิครอบครองโดยสมบูรณ์เป็นเอกสารโฉนดที่ดินก็ต่อเมื่อเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์โดยสมบูรณ์ ซึ่งสหกรณ์มีหน้าที่พัฒนาชุมชนและติดตามการชำระหนี้ผ่อนส่งค่าที่ดิน ขณะเดียวกันเจ้าของที่ดินจะได้รับการชดเชยค่าที่ดินในรูปแบบเงินสดหรือหุ้นของธนาคารดิน และพันธบัตรรัฐบาล โดยธนาคารที่ดินเป็นผู้ค้าประกันการผ่อนส่งค่าเช่าซื้อที่ดินของเกษตรกรผู้เช่าที่ดินแก่เจ้าของที่ดินเป็นรายปีตลอดระยะเวลา 15 ปี

ในช่วงปี ค.ศ. 1986-1992 ประธานาธิบดีคอราซอน อากีโน (Corazon C. Aquino) ได้ร่างประกาศ ฉบับที่ 131 (Proclamation 131) เพื่อจัดตั้งโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Agrarian Reform Program: CARP) และเป็นโครงการหลักของรัฐบาล รวมทั้งจัดให้มีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agrarian Reform Fund: ARF) จำนวน 50 พันล้านเปโซ สำหรับดำเนินโครงการระหว่างปี ค.ศ. 1987-1997 นอกจากนี้ ยังมีการตั้งกรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Department of Agrarian Reform) ขึ้นมาใหม่ และขยายอำนาจและการดำเนินการให้กว้างขึ้น และที่สำคัญได้ตราพระราชบัญญัติฉบับที่ 6657 (Republic Act No.6657) หรือกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Agrarian Reform Law: CARL) เป็นพระราชบัญญัติที่แต่งตั้งโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแบบเบ็ดเสร็จขึ้นอย่างเป็นทางการ เพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมทางสังคมและการพัฒนาอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม การดำเนินการโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแบบเบ็ดเสร็จของประธานาธิบดีอากีโน ประสบกับปัญหาในการดำเนินการในเรื่องการประเมินมูลค่าที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน กรรมสิทธิ์เหนือที่ดินที่ตกทอดจากบรรพบุรุษ และงบประมาณ

ในช่วงปี ค.ศ. 1992-1998 การดำเนินงานโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแบบเบ็ดเสร็จภายใต้การบริหารงานของประธานาธิบดีรามอส (Fidel V. Ramos) ประสบปัญหาในการบังคับให้เกษตรกรได้รับการจัดสรรที่ดินผ่านชำระเงินค่าที่ดิน ความล่าช้าในการจัดหาและการจัดสรรที่ดินของเอกชน และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างผิดกฎหมาย

ในช่วงปี ค.ศ. 1998-2000 ภายใต้การบริหารงานของประธานาธิบดีโจเซฟ เอสตราดา (Joseph Ejercito Estrada) ได้ริเริ่มโครงการ Magkabalikat Para sa Kaunlarang Agraryo (MAGKASAKA) โดยมีวัตถุประสงค์กระตุ้นให้นักลงทุนเข้าไปลงทุนในเขตชนบท เพิ่มรายได้เกษตรกรผ่านการเข้าร่วมแผนการลงทุนร่วมและการทำระบบการเกษตรแบบพันธสัญญา ทำให้เกษตรกรมีประสิทธิภาพในการผลิตมากขึ้นและมีความสามารถในการแข่งขันในระดับโลก การดำเนินโครงการดังกล่าวให้ความสำคัญต่อขนาดของที่ดินที่จัดสรรให้เกษตรกรควบคู่ไปกับการทำบัญชีของเกษตรกร รวมทั้งพืชที่ปลูกและระบบการเกษตร ในช่วงเวลาเดียวกัน กรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินงานร่วมกับเกษตรกรผู้เรียกร้องสิทธิ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

และหน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการครอบครองที่ดิน และจัดตั้งกองทุน Agrarian justice fund สำหรับเกษตรกรและเจ้าหน้าที่ของกรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

ในช่วงระยะเวลาระหว่างปี ค.ศ. 2001-2010 ภายใต้การบริหารงานของประธานาธิบดีกลอเรีย มาคาปากัล-อาร์โรโย (Gloria Macapagal-Arroya) ได้นำหลักการที่เรียกว่า BAYAN-ANIHAN มาเป็นกรอบในการดำเนินงาน โครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร โดยมียุทธศาสตร์สำคัญในการดำเนินงาน คือ เร่งรัดการโอนที่ดินและการพัฒนาการถือครองที่ดินให้ดีขึ้น โกล่เกลี่ยข้อพิพาทในที่ดินอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม เน้นการแก้ไขปัญหา ร่วมกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรโดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรประชาชน สหกรณ์ และองค์การพัฒนาเอกชน

### 3.1.7 การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในปัจจุบัน

การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินมีองค์ประกอบหลัก 3 ด้าน คือ

#### 1) การปรับปรุงการถือครองที่ดิน (Land Tenure Improvement: LTI)

(1) การจัดหาและการจัดสรรที่ดิน (Land Acquisition and Distribution: LAD) โดยมีหลักการการจัดหาที่ดินเอกชนขนาดใหญ่ การพัฒนาความสามารถของบุคลากรกรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร การปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนการจัดหาและจัดสรรที่ดินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และการเพิ่มประสิทธิภาพของฐานข้อมูลการถือครองที่ดิน เพื่อใช้ในการกำหนดเป้าหมายและการติดตามการจัดหาและจัดสรรที่ดิน

(2) การจัดลำดับความสำคัญในการมอบใบรับรองสิทธิการครอบครองที่ดิน (Certificates of Land Ownership Awards) ในที่ดินที่ควรได้รับการชดเชยจากธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ (Land Bank of the Philippines-compensable land)

(3) การเร่งรัดการติดตามการจัดเอกสาร และการชำระเงินค่าชดเชยแก่เจ้าของที่ดินสำหรับที่ดินที่ดำเนินการจัดสรรเรียบร้อยแล้ว

(4) การร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations: CSOs) ในการปรับปรุงการถือครองที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในที่ดินของเอกชนขนาดใหญ่

(6) การแบ่งความรับผิดชอบระหว่างจังหวัดที่มีการจัดหาและจัดสรรที่ดินต่ำกว่าจังหวัดที่มีการจัดหาและจัดสรรที่ดินสูง เพื่อลดการจ้างเจ้าหน้าที่เพิ่ม

(7) การใช้เทคโนโลยีภาพถ่ายทางอากาศเพื่อช่วยในการจัดหาที่ดิน

2) โครงการพัฒนาเกษตรกรผู้ได้รับประโยชน์ (Program Beneficiaries Development: PBD) ให้มีความสำคัญในประเด็นดังต่อไปนี้

(1) การมอบหมายให้หน่วยงานพัฒนาชนบท สนับสนุนการดำเนินงานของกรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร กรมวิชาการเกษตร และกรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

(2) การลงนามข้อตกลงความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-private partnerships: PPPs) ในการพัฒนารูปแบบความร่วมมือและรูปแบบธุรกิจในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร โดยเน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาสังคม สถาบันการศึกษา สถาบันวิจัยและพัฒนา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) การสนับสนุนเงินช่วยเหลือจากความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) เพื่อเพิ่มรายได้เกษตรกร

(4) การบูรณาการการปรับปรุงการถือครองที่ดิน (Land Tenure Improvement: LTI) และโครงการพัฒนาเกษตรกรผู้ได้รับประโยชน์ (Program Beneficiaries Development: PBD) บนหลักการจังหวัดสู่จังหวัด

(5) การให้บริการด้านสินเชื่อสำหรับเกษตรกรผู้ได้รับประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3) ศาลยุติธรรมเพื่อเกษตรกรรม (Agrarian Justice Delivery: AJD) มีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งรัดการแก้ไขข้อพิพาทด้านการปฏิรูปที่ดิน การดำเนินงานประกอบด้วย

(1) การกำหนดกรอบด้านกฎหมายเพื่อเร่งกระบวนการการจัดซื้อและจัดสรรที่ดิน และจัดให้มีทนายความสำหรับเกษตรกรเพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และให้ข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาตการทำความตกลงทางธุรกิจการเกษตร

(2) การพัฒนาแผนแม่บทชุมชนและโครงสร้างกฎหมาย เพื่อให้ทนายความและทนายความฝึกหัดของกรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตัดสินใจคดีความได้เหมาะสมตามหลักแห่งเหตุผล

(3) การเพิ่มความสามารถของทนายความ และเจ้าหน้าที่ด้านกฎหมายของกรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

(4) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพงานด้านกฎหมายให้ดีขึ้น

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972-2014 กรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดสรรที่ดินแล้วประมาณ 4.6 ล้านเฮกตาร์ โดยร้อยละ 45 ของที่ดินที่นำมาจัดสรรเป็นที่ดินของรัฐ และอีกร้อยละ 18 ของที่ดินที่นำมาจัดสรรเป็นที่ดินที่ได้มาโดยสมัครใจ (การโอนโดยสมัครใจหรือขายให้โดยสมัครใจ) ส่วนที่ดินของเอกชนที่รัฐยึดคืนจากเอกชนแล้วนำมาจัดสรรมีเพียงร้อยละ 20 ประกอบด้วยที่ดินปลูกข้าวและข้าวโพดที่ได้มาตามคำสั่งประธานาธิบดีที่ 27 คิดเป็นร้อยละ 13 ของที่ดินที่นำมาจัดสรร และที่ดินที่ยึดจากเจ้าของที่ดินคิดเป็นร้อยละ 7 ของที่ดินที่นำมาจัดสรร

ในช่วงปี ค.ศ. 2014-2013 กรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีเป้าหมายการจัดสรรที่ดินประมาณ 771,795 เฮกตาร์ โดยร้อยละ 60 ของที่ดินเป้าหมายเป็นที่ดินของเอกชนซึ่งยากในการดำเนินงาน เนื่องจากเจ้าของที่ดินต่อต้านนโยบายการปฏิรูปที่ดิน (Villanueva, R., 2014)

### 3.2 สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

ระบบการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในเวียดนามภายใต้ระบอบศักดินา สามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1) ที่ดินที่อยู่ภายใต้การถือครองของราชสำนัก หรือที่หลวง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่ดินที่ราชสำนักใช้ในกิจการบ้านเมืองต่างๆ เช่น ที่ดินเพื่องานเทศกาล ที่ดินเพื่องานก่อสร้าง ที่ดินเพื่องานการทหาร ที่นาหลวง เป็นต้น

2) ที่ดินภายใต้การถือครองของชุมชนหมู่บ้าน เป็นที่ดินที่จัดสรรไว้เพื่อกิจการสาธารณะของหมู่บ้าน เช่น ที่นาของหมู่บ้าน ที่นาของศาลเจ้า เป็นต้น

3) ที่ดินที่อยู่ภายใต้การถือครองของส่วนบุคคล เช่น ที่ดินของขุนนางที่ได้รับพระราชทานจากกษัตริย์ ที่ดินของเจ้าที่ดิน ที่ดินที่บุคคลบุกเบิกขึ้นใหม่ ที่นาของตระกูล ที่นาของวัด ที่นาของชาวนารายย่อย

ซึ่งการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชนหมู่บ้าน และการถือครองส่วนบุคคลต้องเสียภาษีให้กับราชสำนัก

เมื่อเวียดนามตกเป็นประเทศอาณานิคมของฝรั่งเศส (ค.ศ. 1884-1945) ระบบการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินที่เคยตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของราชสำนัก เปลี่ยนเป็นการควบคุมดูแลโดยตรงจากเจ้าอาณานิคมฝรั่งเศส โดยมีนโยบายให้เอกชนมีสิทธิถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างสมบูรณ์ เพื่อจะได้นำต่อการควบคุมดูแลและการเรียกเก็บภาษี นอกจากนี้เจ้าอาณานิคมฝรั่งเศส ยังส่งเสริมให้คนของตนลงทุนทำการเกษตรในพื้นที่ขนาดใหญ่หรือที่เรียกว่า “นิคมเกษตรกรรม” ซึ่งในปี ค.ศ. 1890 มีจำนวนทั้งสิ้น 126 แห่ง ต่อมาการถือครองที่ดินโดยคนฝรั่งเศสมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่ช่วงเวลาระหว่างปี ค.ศ. 1890 ถึง 1900 มีการถือครองที่ดินในการเพาะปลูกข้าวและยางพาราจำนวน 320,000 เฮกตาร์ (2 ล้านไร่) และตั้งแต่ปี ค.ศ. 1907 เป็นต้นมา คนฝรั่งเศสได้ขยายพื้นที่ “นิคมเกษตรกรรม” เพิ่มมากขึ้นทั้งในเขตภาคใต้และภาคเหนือ เมื่อถึงปี ค.ศ. 1930 คนฝรั่งเศสครอบครองที่ดินในเวียดนามรวมทั้งสิ้น 1,025,000 เฮกตาร์ (6.41 ล้านไร่) และเฉพาะ “นิคมเกษตรกรรม” ที่ปลูกยางพารามีเนื้อที่รวมกัน 706,000 เฮกตาร์ (4.41 ล้านไร่) ซึ่งคิดเป็นพื้นที่ 1 ใน 4 ของพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมดของเวียดนาม (ศิลปะกิจ ตี๋ซันติกุล, 2556)

การปฏิรูปที่ดินของเวียดนามเริ่มต้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อโฮจิมินห์ประกาศเอกราชจากฝรั่งเศสและสถาปนาสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนาม ซึ่งประกอบด้วยแคว้นด่งเกีย แคว้นอันนัม และแคว้นโคชินไชน่า เมื่อปี ค.ศ. 1945 ในขณะนั้นที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศเป็นของเจ้าของที่ดินรายใหญ่ซึ่งเป็นคนส่วนน้อยของประเทศ ขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นเกษตรกรรายย่อยหรือผู้ไร้ที่ดินทำกิน รัฐบาลเวียดนามได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในหลายรูปแบบ เช่น การลดค่าเช่าที่นาลดร้อยละ 20-25 และยกเว้นการเก็บภาษีในเขตพื้นที่ประสบอุทกภัย ในช่วงเดียวกันฝรั่งเศสประกาศจัดตั้งสาธารณรัฐเสรีแห่งเวียดนามใต้ โดยมีจักรพรรดิเบาได๋เป็นประมุขและมีโงดินห์เดียมเป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้การสู้รบระหว่างเวียดนามใต้กับฝรั่งเศส ซึ่งเริ่มมาแต่ปลายปี ค.ศ. 1946 รุนแรงยิ่งขึ้น และในปี ค.ศ. 1948 รัฐบาลเวียดนามใต้กำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินในภาวะสงครามประกอบด้วย การลดค่าเช่าที่นาลดร้อยละ 25 ยกเลิกการเสียค่าเช่าอื่นๆ นอกจากค่าเช่าที่นา เช่น ค่าลงเกี่ยวข้าว ค่าหัวของควาย เป็นต้น และนโยบายสุดท้ายคือการนำที่นาของพวกทนายศมาแจกจ่ายให้กับชาวนาที่ยากจน ซึ่งประกาศนโยบายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในบางพื้นที่ที่พรรคคอมมิวนิสต์เวียดนามควบคุมเท่านั้น เพราะในอีกหลายพื้นที่ยังคงอยู่ในการควบคุมของฝรั่งเศส

ในที่สุดฝรั่งเศสเป็นฝ่ายพ่ายแพ้รัฐบาลเวียดนามใต้เมื่อปี ค.ศ. 1954 และฝรั่งเศสได้ลงนามในข้อตกลงเจนีวา (Geneva Agreement) กับฝ่ายเวียดนามใต้ในปีเดียวกัน ซึ่งผลของข้อตกลงเจนีวาทำให้เวียดนามแบ่งออกเป็น 2 ประเทศ คือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนาม (เวียดนามเหนือ) และ สาธารณรัฐเวียดนาม (เวียดนามใต้) และทำให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินแยกออกเป็น 2 ส่วนด้วยเช่นกัน

### 3.2.1 การปฏิรูปที่ดินในสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนาม (เวียดนามเหนือ)

ในปี ค.ศ. 1953 ประธานาธิบดีโฮจิมินห์ ออกประกาศเลขที่ 149-SL ดำเนินการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจังโดยเน้นในเรื่องการลดค่าเช่านา สิทธิของผู้เช่านา การยกเลิกหนี้ของชาวนา การยึดที่ดินของคนฝรั่งเศส กลุ่มคนที่ฝักใฝ่ฝรั่งเศส และฝ่ายตรงข้ามเพื่อนำมาจัดสรรให้ชาวนาที่ไม่มีที่ทำกินหรือมีน้อย การแบ่งที่ดินที่ได้รับบริจาคหรือที่ดินของส่วนรวมให้ชาวนา รวมทั้งการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ไม่มีเจ้าของหรือเจ้าของทิ้งร้าง จากคำสั่งดังกล่าวนำไปสู่การเสนอเป็นกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งผ่านการเห็นชอบและรับรองจากสภาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 1953 และผ่านการลงนามรับรองจากประธานาธิบดีโฮจิมินห์เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1953 ซึ่งกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับดังกล่าวมีเป้าหมายหลักเพื่อล้มล้างกรรมสิทธิ์การถือครองของชาวฝรั่งเศส มหาอำนาจผู้รุกรานชาติอื่นๆ และขจัดเจ้าของที่ดินชาวเวียดนามในระบอบศักดินา อันจะนำมาซึ่งกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินของชาวนา ประเด็นสำคัญของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน มีดังนี้

1) ยึดทรัพย์สินของพวกชาวฝรั่งเศส มหาอำนาจผู้รุกรานชาติอื่น เจ้าของที่ดินที่ฝักใฝ่ฝรั่งเศส ฝ่ายตรงข้าม และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในระบอบเก่าที่เอารัดเอาเปรียบชาวบ้าน นอกจากนี้ยังมีการยึดที่ดินที่มีลักษณะเป็นนารวม เช่น ที่นาของตระกูล และที่นาของศาสนาต่างๆ

2) เมื่อยึดทรัพย์สินแล้วให้ทำการจัดสรรให้ชาวนาที่ไม่มีที่ดินหรือมีที่ดินน้อย และกลุ่มคนยากจนอื่นๆ ในชนบท รวมทั้งจัดสรรที่ดินบางส่วนให้กับศาสนาต่างๆ เพื่อประโยชน์ต่อการประกอบกิจการทางศาสนา ส่วนกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของผู้ที่ได้รับการจัดสรรซึ่งสามารถแบ่งให้ลูกหลาน จำนอง ขาย หรือให้ได้

3) ให้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินระดับชาติ ภาค และจังหวัด ทำหน้าที่กำกับดูแลและปฏิบัติตามข้อบังคับของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ส่วนในระดับตำบลให้ที่ประชุมตัวแทนชาวนาของตำบลและคณะกรรมการบริหารกลุ่มเกษตรกรประจำตำบลเป็นผู้ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดิน สำหรับการจัดกลุ่มชนชั้นต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่รัฐบาลกำหนด และต้องได้รับการรับรองจากคณะกรรมการระดับจังหวัด

4) พื้นที่ในการบังคับใช้กฎหมายครอบคลุมทั้งประเทศ สำหรับพื้นที่ปลดปล่อยให้ทำการปฏิรูปก่อน ส่วนพื้นที่ที่ยังไม่พร้อมให้ปฏิรูปทีหลัง

กฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับนี้ ออกในช่วงสงครามระหว่างรัฐบาลเวียดนามห์และฝรั่งเศส ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ครอบคลุมทุกพื้นที่ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้ทำการปฏิรูปที่ดินในลักษณะนาร่องใน 6 ตำบลในเขตควบคุมก่อน และขยายพื้นที่ดำเนินการในช่วงปลายสงครามและครอบคลุมทั่วทั้งเวียดนามเหนือภายหลังได้รับชัยชนะเหนือฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1954 และรัฐบาลประกาศยุติการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในปี ค.ศ. 1956 รวมพื้นที่ดำเนินการทั้งหมด 1,720 ตำบล เกษตรกรได้รับการปฏิรูปที่ดินมากกว่า 4 ล้านคน อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปที่ดินไม่ได้ดำเนินการในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่สูงซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในหลายจังหวัดชายแดนทางภาคเหนือของเวียดนาม เนื่องจากรัฐบาลเกรงว่าหากดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ จะอพยพย้ายถิ่นฐานข้ามแดนไปยังประเทศพม่าอย่างเสรี สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและสาธารณรัฐประชาชนจีน ดังนั้นรัฐบาลจึงใช้นโยบายการปฏิรูปเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมโดยลดค่าเช่าที่ดิน ลดดอกเบี้ยเงินกู้ และยกเลิกหนี้ เป็นต้น

ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน รัฐบาลกำหนดมาตรการจำแนกกลุ่มชนชั้นเพื่อสร้างความชอบธรรมในการยึดที่ดินและทรัพย์สินมาจัดสรรให้ชาวนายากจน และมีความชอบธรรมในการตัดสินใจประหารชีวิตและลงโทษจำคุก อีกทั้งมีเป้าหมายเพื่อทำลายโครงสร้างอำนาจเก่าและความสัมพันธ์ทางสังคมของคนในหมู่บ้านอีกด้วย แนวทางการดำเนินงานคือจำแนกชาวบ้านในหมู่บ้านออกเป็น 5 กลุ่มชนชั้นได้แก่ เจ้าของที่ดิน ชาวนาร่ำรวย ชาวนาระดับกลาง ชาวนายากจน และชาวนาไร้ที่ดิน นอกจากนี้ในกลุ่มชนชั้นเจ้าของที่ดินยังแบ่งย่อยออกเป็น 3 ประเภท คือ เจ้าของที่ดินโหดร้าย เจ้าของที่ดินระดับธรรมดา และเจ้าของที่ดินที่สนับสนุนการสู้รบของพรรคส่วนเกณฑ์ในการกำหนดกลุ่มชนชั้นนั้น พิจารณาจากจำนวนการถือครองที่ดินและการใช้แรงงานเป็นสำคัญ บุคคลที่ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มชนชั้นเจ้าของที่ดินและถูกกล่าวโทษหรือผู้ที่ถูกกล่าวโทษว่าเป็นผู้ทรยศ จะถูกประหารชีวิต โทษรองลงมาคือจำคุก และครอบครัวยึดที่ดินและทรัพย์สิน ซึ่งการแบ่งกลุ่มชนชั้นและกล่าวโทษนี้มีข้อผิดพลาดในการดำเนินงานเป็นอย่างมาก ทั้งการจำแนกกลุ่มชนชั้นเจ้าของที่ดินไม่ถูกต้องและมีการกล่าวโทษบุคคลอื่นเพื่อให้ตนเองได้รับการจัดสรรที่ดินและทรัพย์สินที่ยึดมาได้ตามนโยบายของรัฐบาล ทำให้ผู้บริสุทธิ์เสียชีวิตหรือโดนจำคุกเป็นจำนวนมาก หลายครอบครัวตกอยู่ในสภาพสิ้นเนื้อประดาตัว จนกระทั่งปี ค.ศ. 1958 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายแก้ไขในสิ่งที่ดำเนินการผิดพลาด (Correcting campaign) โดยทำการพิจารณาและจำแนกชนชั้นกันใหม่ ทำให้ประชาชนได้รับบ้านหลังเดิมคืน ส่วนที่นาได้รับคืนบางส่วนโดยพิจารณาตามจำนวนสมาชิกครอบครัวเป็นหลัก ประชาชนที่ถูกจำคุกได้รับการปลดปล่อยให้เป็นอิสระ

เป้าหมายสูงสุดของการปฏิรูปที่ดินในเวียดนามเหนือไม่ใช่แค่การกระจายที่ดินอย่างเสมอภาค แต่รัฐบาลต้องการให้ชาวนาทำนาในรูปแบบสหกรณ์โดยรวมที่ดินและปัจจัยการผลิตต่างๆ ซึ่งชาวนาที่เข้าร่วมแผนงานการปฏิรูปที่ดินจะไม่ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่ดินยังคงเป็นของรัฐ ดังนั้นเมื่อสิ้นสุดการปฏิรูปที่ดินในปี ค.ศ. 1956 รัฐบาลได้ส่งเสริมให้ชาวนารวมตัวกันเพื่อแลกเปลี่ยนแรงงาน และในปี ค.ศ. 1958-1959 ได้กำหนดสหกรณ์ขั้นต่ำเพื่อให้ชาวนาได้มีส่วนร่วมในการผลิต และในต้นปี ค.ศ. 1961 รัฐบาลได้กำหนดสหกรณ์ขั้นสูงซึ่งเป็นการทำนารวมอย่างแท้จริงโดยที่ดินและทรัพยากรการผลิตต่างๆ เป็นของส่วนรวม ปราศจากกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนบุคคล ชาวนากลายสภาพเป็นแรงงานในพื้นที่ซึ่งจะได้รับคะแนนจากการทำงานซึ่งคิดจากจำนวนชั่วโมงที่ทำงาน และคะแนนสะสมจะใช้ในการคำนวณสัดส่วนผลประโยชน์ที่แรงงานแต่ละคนจะได้รับจากสหกรณ์หรือจากการผลิต

### 3.2.2 การปฏิรูปที่ดินในสาธารณรัฐเวียดนาม (เวียดนามใต้)

ที่ดินส่วนใหญ่ในเวียดนามใต้ถูกครองครองโดยเจ้าของที่ดินรายใหญ่ และเกษตรกรที่มีฐานะร่ำรวย ในช่วงก่อนที่จะแยกเวียดนามออกเป็น 2 ประเทศ จักรพรรดิเบ๋ไตได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินและลดค่าเช่าที่ดินตามนโยบายของรัฐบาลเวียดนามห์ อย่างไรก็ตามนโยบายนี้ถูกยกเลิกเมื่อเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ถูกแยกออกจากกัน

ในปี ค.ศ. 1954 สหรัฐอเมริกาเสนอให้เวียดนามใต้ภายใต้การปกครองของประธานาธิบดีโงดินห์เดียม ดำเนินการปฏิรูปในด้านต่างๆ รวมทั้งการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1955 ประธานาธิบดีโงดินห์เดียมได้ออกกฎหมายฉบับที่ 2 ซึ่งกำหนดค่าเช่าที่ดินร้อยละ 25 ของผลผลิต และในปี ค.ศ. 1956 ออกกฎหมายฉบับที่ 57 กำหนดขนาดการถือครองที่ดินสูงสุดในกรณีปลูกข้าวห้ามเกินรายละ 100 เฮกตาร์ (625 ไร่) ที่ดินส่วนเกินให้นำไปจัดสรรให้เกษตรกรยากจน ภายใต้นโยบายดังกล่าวในช่วงปี ค.ศ. 1958-1961 รัฐบาลสามารถยึดที่ดินจากเจ้าของที่ดินได้ 422,000 เฮกตาร์ (2.64 ล้านไร่) และจัดสรรให้เกษตรกรจำนวน 244,000 เฮกตาร์ (1.53 ล้านไร่) ซึ่งที่ดินที่จัดสรรให้เกษตรกรมีจำนวนน้อยไม่ถึงร้อยละ 10 ของที่ดินเกษตรทั่วประเทศ การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินไม่ไปถึงพื้นที่ชนบท เกษตรกรส่วนใหญ่ในเวียดนามใต้ไม่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับเวียดนามเหนือแล้ว รัฐบาลเวียดนามเหนือสามารถกระจายที่ดินให้เกษตรกรได้ทั่วถึงทั้งพื้นที่ที่รัฐบาลควบคุม เกษตรกรเวียดนามใต้ที่ได้รับการจัดที่ดินต้องจ่ายเงินเป็นค่าที่ดิน นอกจากนี้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ได้รับข้อกังขาเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ซึ่งชาวบ้านส่วนใหญ่เชื่อว่าสหรัฐอเมริกาและรัฐบาลเวียดนามใต้อยู่เบื้องหลังเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ผลที่เกิดจากการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายฉบับที่ 57 ตรงข้ามกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน เจ้าของที่ดินรายใหญ่มีอิทธิพลมากขึ้นโดยเฉพาะพื้นที่ปลูกข้าวในเขตสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง กฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้ถึงปี ค.ศ. 1970 แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้ใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 เนื่องจากกำลังเวียดกงได้เข้าคุมพื้นที่ชนบทส่วนใหญ่ของเวียดนามใต้

ในปี ค.ศ. 1967 นักวิชาการด้านการปฏิรูปที่ดินจากสหรัฐอเมริกาได้ฟื้นฟูแนวคิดการปฏิรูปที่ดินในเวียดนามใต้อีกครั้งโดยเสนอแผนงานที่ดินสำหรับผู้เพาะปลูก (Land-to-the-tiller) ซึ่งประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ

- 1) พื้นที่เกษตรทั้งหมดในเวียดนามใต้ต้องเป็นของเกษตรกรผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ซึ่งรวมถึงที่ดินที่ถูกจัดสรรโดยกองกำลังเวียดกงก่อนหน้านี้ด้วย
- 2) สำหรับที่ดินที่ถูกยึด เจ้าของที่ดินควรได้รับการชดเชยค่าที่ดินอย่างเต็มที่ โดยให้สหรัฐอเมริการับประกันการชำระเงิน

รัฐบาลเวียดนามใต้ได้เริ่มดำเนินการแผนงานที่ดินสำหรับผู้เพาะปลูก (Land-to-the-tiller) ในเดือนมีนาคม 1970 การปฏิรูปที่ดินมีวัตถุประสงค์เพื่อเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ซึ่งไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองและนำที่ดินนั้นมาจัดสรรให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินได้รับค่าชดเชยที่ดิน นอกจากนี้เกษตรกรแต่ละรายสามารถถือครองที่ดินได้ไม่เกิน 15 เฮกตาร์ ซึ่งการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างถูกกฎหมายนี้ดำเนินการทั้งในพื้นที่ที่เวียดนามใต้ควบคุมและพื้นที่ที่กองกำลังเวียดนามแดงเคยดูแล

การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในเวียดนามเหนือ ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลประธานาธิบดีนิกสันแห่งสหรัฐอเมริกา เป็นเงิน 339 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ก่อนที่สหรัฐอเมริกาจะยุติการมีบทบาทในสงครามเวียดนาม

เมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในปี ค.ศ. 1973 มีการออกกรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ผู้ยากจนและผู้ไร้ที่ดินทำกินจำนวน 953,000 ครัวเรือน ในพื้นที่ 1,198,000 เฮกตาร์ (7.49 ล้านไร่) หรือประมาณร้อยละ 40 ของพื้นที่เกษตรของเวียดนามใต้ อย่างไรก็ตามแผนงานที่ดินสำหรับผู้เพาะปลูก (Land-to-the-tiller) ไม่เกิดผลที่ชัดเจนต่อผลกระทบที่เกิดจากสงครามเวียดนามเนื่องจากพื้นที่ดำเนินการน้อยและดำเนินการช้าเกินไป

### 3.2.3 การปฏิรูปที่ดินในสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

ตั้งแต่ ค.ศ. 1963 เกิดสงครามระหว่างเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ และเวียดนามเหนือเข้ายึดกรุงไซ่ง่อนได้ (ตอนหลังเปลี่ยนชื่อมาเป็นโฮจิมินห์ซิตี้) ในวันที่ 30 เมษายน ค.ศ. 1975 ทำให้เวียดนามถูกรวมเป็นประเทศเดียว ปกครองด้วยระบบคอมมิวนิสต์ภายใต้พรรคคอมมิวนิสต์ และเปลี่ยนชื่อประเทศเป็นสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

พรรคคอมมิวนิสต์ยังคงนำนโยบายนารวม (Collective farm) ที่ดำเนินการในสมัยเป็นรัฐบาลเวียดนามเหนือมาปฏิบัติต่อ อย่างไรก็ตาม นโยบายนารวมนี้ดำเนินการได้ช้าในดินแดนที่เคยเป็นเวียดนามใต้มาก่อน ในปี ค.ศ. 1981 เกษตรกรในเวียดนามเหนือมากกว่าร้อยละ 90 ทำการเกษตรในรูปแบบสหกรณ์ แต่ในบริเวณพื้นที่สามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขงมีเกษตรกรประมาณร้อยละ 5.9 เท่านั้นที่เข้าร่วมกับสหกรณ์ เกษตรกรในเขตเวียดนามใต้ยังคงทำการเกษตรแบบครอบครัว (Family farming) ในพื้นที่ขนาดเล็กประมาณ 0.1-0.15 เฮกตาร์ (0.63-0.94 ไร่)

ในช่วงปี ค.ศ. 1978 ผลผลิตข้าวของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามลดต่ำลงมาก ซึ่งนักวิชาการได้แสดงความเห็นว่าเป็นผลมาจากความไม่มั่นใจ และการต่อต้านระบบนารวมของเกษตรกรในเขตเวียดนามใต้ ดังนั้นปี ค.ศ. 1981 รัฐบาลจึงได้ทำการปฏิรูประบบนารวมโดยอนุญาตให้เกษตรกรสามารถขายผลผลิตทางการเกษตรที่เหลือเกินจากการต้องการของรัฐบาล และเปลี่ยนจากระบบค่าจ้างคงที่เป็นระบบค่าเช่าคงที่ แม้ว่าผลผลิตข้าวและพืชอื่นจะเพิ่มขึ้นภายหลังการปฏิรูประบบนารวมแต่รัฐบาลยังคงควบคุมการกระจายปัจจัยการผลิต รวมทั้งกำหนดการใช้ที่ดินและพืชที่ปลูก ต่อมาในปี 1988 รัฐบาลมีมติรับรองมติที่ 10 ให้ยุติระบบนารวม เกษตรกรสามารถเช่าที่ดินจากรัฐบาลได้นานสูงสุด 20 ปีซึ่งเป็นการสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกร

ในปี ค.ศ. 1993 รัฐบาลได้ออกกฎหมายที่ดินซึ่งกำหนดให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิแลกเปลี่ยน โอน ตักทอดทางมรดก เช่า หรือจำนองในที่ดินที่เกษตรกรเช่าจากรัฐบาลได้ นับว่าการปฏิรูปนี้ได้ผล ผลผลิตข้าวของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากและกลายเป็นผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่อันดับหนึ่งของโลก (Unknow, 2016)

### 3.3 ประเทศไทย

#### 3.3.1 ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดินของไทยเริ่มปรากฏตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 โดยนายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอแนวคิดการจัดระบบการถือครองที่ดินไว้ในสมุดปกเหลืองหรือเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติโดยระบุว่า “ให้รัฐบาลซื้อที่ดินจากประชาชนที่ต้องการขายแล้วนำมาพัฒนา ทำคูทำคันนา จัดทำเป็นที่ดินประกอบการเกษตรของรัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนา และมีการใช้วิชาการสมัยใหม่ จากนั้นให้ราษฎรมาเป็นลูกจ้างประกอบการเกษตรของรัฐบาล” ซึ่งแนวคิดดังกล่าวถูกคัดค้านเป็นอย่างมาก โดยถูกกล่าวหาว่าเป็นวิธีการของลัทธิคอมมิวนิสต์ ดังนั้นแนวคิดการปฏิรูปที่ดินจึงไม่เป็นที่ยอมรับจากสังคมในสมัยนั้น อย่างไรก็ตามในช่วงเวลานั้น เริ่มมีปัญหาเกษตรกรไม่มีที่ดินทำกิน รัฐบาลในสมัยต่อไปพยายามจัดระบบการถือครองที่ดินโดยมาตรการต่างๆ เช่น การออกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เพื่อจัดที่ดินให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์และนิคมสร้างตนเอง และพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดระยะเวลาการเช่าและค่าเช่าเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่า

ทั้งนี้ ปัญหาที่ดินที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งการขาดแคลนที่ดินทำกิน เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น จำนวนผู้เช่าที่ดินเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในภาคกลางและภาคเหนือ การบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐและหนี้สินของเกษตรกร รวมถึงการยึดที่ดินเพื่อใช้หนี้ ปัญหาเหล่านี้ทวีความรุนแรงขึ้น ขณะที่กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ดังกล่าวได้

ในช่วงเวลานั้น หลายประเทศในภูมิภาคเอเชีย เช่น สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐประชาชนจีน นำนโยบายการปฏิรูปที่ดินมาใช้และประสบผลสำเร็จ ทำให้การปฏิรูปที่ดินได้รับความสนใจอีกครั้งหนึ่ง โดยมีบุคคลหลายกลุ่มทั้งข้าราชการ นักการเมือง ชาวไร่ ชาวนา เคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาดินทำกินของราษฎร

หน่วยงานราชการที่เริ่มให้ความสนใจการปฏิรูปที่ดิน คือ กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ศึกษาปัญหาการถือครองที่ดินของเกษตรกรโดยเฉพาะในภาคกลาง และได้เสนอโครงการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินและจัดรูปที่ดินเพื่อพิจารณากำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2513 ให้สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับไปพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งการเคลื่อนไหวของกรมพัฒนาที่ดินในครั้งนั้นทำให้รัฐบาลสนใจปัญหาที่ดินทำกินของประชาชนและจัดตั้งกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกร เพื่อจัดหาที่ดินแปลงใหญ่ที่เหมาะสมกับการเกษตร จัดสรรให้เกษตรกรซื้อผ่อนส่งภายใน 15-20 ปี ดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปี รวมทั้งแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาเรื่องการปฏิรูปที่ดินด้วย และในปี พ.ศ. 2515 ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดทำโครงการปฏิรูปที่ดินได้เสนอโครงการต่อคณะปฏิวัติ และเข้าสู่การพิจารณาของสภาบริหารคณะปฏิวัติในวันที่ 15 มีนาคม 2515 และสภามีมติเห็นชอบในหลักการและให้นำเสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเพื่อพิจารณาและคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้เสนอร่างเค้าโครงการปฏิรูปที่ดินต่อสภาการบริหารของคณะปฏิวัติเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2515 แต่สภาการบริหารของคณะปฏิวัติมีมติให้รอการพิจารณาไว้ก่อน จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจการปกครองในปี พ.ศ. 2516

ส่วนการเคลื่อนไหวของกลุ่มชาวนาเริ่มในปี พ.ศ. 2514 เมื่อผู้นำชาวนาเข้ามาร้องเรียนรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน และมีเหตุการณ์ชุมนุมเรียกร้องขอความเป็นธรรมในสิทธิการถือครองที่ดินเนื่องจากถูกนายทุนฉ้อโกงที่ดินและข่มขู่อย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2517 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ตั้งคณะกรรมการ

เพื่อช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาให้ได้รับความเป็นธรรม โดยจัดให้กลับเข้าทำกินในที่ดินเดิมในอัตราค่าเช่าที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ยังมีการเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่ดินด้วยการปฏิรูปที่ดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติการปฏิรูปที่ดินไว้ในมาตรา 81 ว่า “ให้รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่นๆ” และรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างนโยบายมาตรการในการปฏิรูปที่ดินและร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อนุมัติพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2518 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 และมีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้

ในการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีคณะกรรมการระดับชาติและระดับจังหวัดกำกับ และติดตามการดำเนินงานประกอบด้วยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.)

### 3.3.2 ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 หมายถึง การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่าเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ การสร้างความเท่าเทียมกันด้านสิทธิและการถือครองที่ดิน และการให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกรเพื่อให้สามารถดำรงชีพในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปได้

### 3.3.3 ที่ดินที่นำมาปฏิรูปที่ดิน

ที่ดินที่นำมาปฏิรูปที่ดินแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน

#### 1) ที่ดินของรัฐ มี 4 ประเภท ได้แก่

(1) ที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนเลิกใช้ร่วมกันหรือได้เปลี่ยนสภาพไป เช่น พุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะเข้าดำเนินการในที่ดินดังกล่าวเมื่อสภาพเปลี่ยนแปลงจนสภาพข้อเท็จจริงในการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน และมีความเห็นสมควรให้นำมาปฏิรูปที่ดินโดยผ่านความเห็นชอบจากอำเภอและจังหวัดแล้ว

(2) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เช่น ที่หวงห้ามทหาร ที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังดูแล เมื่อได้รับความยินยอมจากทางราชการว่าไม่จำเป็นต้องใช้ที่ดินนั้นแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะนำมาปฏิรูปที่ดิน

(3) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินที่ถูกทอดทิ้งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินจำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่เป็นที่ดินแปลงค่อนข้างใหญ่ มีความเหมาะสมต่อการเกษตร และยังไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน คณะกรรมการที่ดินแห่งชาติจะพิจารณาขอให้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

(4) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

2) ที่ดินของเอกชน ได้แก่ ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เช่น น.ส. 3 หรือ น.ส. 3ก และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ที่ดินนั้นมา โดยการซื้อหรือเวนคืนจากเอกชน หรือเอกชนบริจาคที่ดินนั้นให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป นอกจากนี้ที่ดินของเอกชนยังรวมถึงที่ดินพระราชทาน (ที่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) อีกด้วย

### 3.3.4 ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน

ผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินสามารถแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ตามประเภทของการจัดที่ดิน ดังนี้

1) กรณีจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินได้แก่ เกษตรกร และสถาบันเกษตรกร

(1) เกษตรกร แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

- ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วและใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบปีเพื่อประกอบเกษตรกรรมในท้องถิ่นนั้น และต้องเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

- ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกรแต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรและขอรับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน โดยบุคคลดังกล่าวต้องไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และต้องไม่มีอาชีพอื่นซึ่งมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพด้วย เกษตรกรในกลุ่มนี้ประกอบด้วย

- ผู้ยากจน หมายถึงผู้มีรายได้และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่สามารถคิดเป็นตัวเงินรวมกันแล้ว ไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) กำหนด คือ 15,000 บาทต่อคนต่อปี

- ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หมายถึง ผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

- บุตรของเกษตรกร หมายถึง บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

(2) สถาบันเกษตรกร หมายถึง กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร และชุมนุมสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

2) กรณีจัดที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ได้แก่ บุคคลหรือนิติบุคคลผู้มีความสามารถตามกฎหมาย และประกอบกิจการตามที่กำหนดในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

3) การจัดที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐและเอกชน ที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร

4) การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ ได้แก่ บุคคล หรือนิติบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการในการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ เช่น กิจการ พลังงาน ทรัพยากร และโครงการพัฒนาของรัฐ

### 3.3.5 การดำเนินงาน

#### 1) การจัดที่ดินของเอกชน

ในช่วงปีแรก พ.ศ. 2518 การปฏิรูปที่ดินเน้นดำเนินการในที่ดินของเอกชนซึ่งได้จากการจัดซื้อ เอกชนบริจาค และที่ดินพระราชทาน โดยเริ่มดำเนินการจัดที่ดินของเอกชนให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีแต่ไม่เพียงพอต่อการครองชีพใน 3 จังหวัดที่มีปัญหาที่ดินทำกินค่อนข้างมากคือ จังหวัดนครนายก พระนครศรีอยุธยา และปราจีนบุรี ขั้นตอนดำเนินการในที่ดินของเอกชนคือ การรังวัดแบ่งแปลงที่ดิน จากนั้น จึงคัดเลือกและจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยทำสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าซื้อที่ดินกับสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่เกษตรกรแจ้งความประสงค์ ซึ่งสิทธิตามสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าซื้อจะ โอนแก่กันหรือตกทอดทางมรดกได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม (คปก.) กำหนด

#### 2) การจัดที่ดินของรัฐ

ในช่วงเวลาเดียวกันรัฐบาลพบว่ามีราษฎรบุกรุกเข้าทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อป้องกันการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ และเพื่อช่วยเหลือราษฎรที่เข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ นายกรัฐมนตรี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช มีคำสั่งเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2518 ให้ราษฎรที่บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติที่ หมดสภาพการเป็นป่าแล้วสามารถทำกินต่อไปได้ แต่ห้ามบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มอีก มิฉะนั้นจะถูก ดำเนินคดีตามกฎหมาย ผลจากคำสั่งดังกล่าวปรากฏว่าป่าถูกบุกรุกทำลายเพิ่มขึ้นเพราะไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า บุกรุกป่าก่อนหรือหลังวันที่ 4 เมษายน 2518 ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าว และมีนโยบายให้ ความช่วยเหลือราษฎรที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน แต่่นโยบายดังกล่าว ไม่สามารถดำเนินการได้ทันทีเนื่องจากกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการ แต่จะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้รับการอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (เนื่องจากในขณะนั้นกรมป่าไม้เป็นหน่วยงานในสังกัด กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) และที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นป่าสงวนแห่งชาติเช่นเดิม ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2520-2521 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าดำเนินการ ปฏิรูปที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติและป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติที่เสื่อมโทรม รวม 29 ป่า ใน 20 จังหวัด เนื้อที่รวม 2,537,142.25 ไร่

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้หารือข้อปัญหาการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ เสื่อมโทรมดังกล่าวกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินงานชอบด้วยกฎหมาย ต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงเพิกถอนให้ที่ดินอยู่นอกเขตป่าสงวน แห่งชาติเสียก่อน เมื่อเพิกถอนแล้วสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมย่อมสามารถดำเนินการต่อไปได้ และ ในปี พ.ศ. 2532 มีการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขปรับปรุง (ฉบับที่ 3) เพิ่ม

อำนาจให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ (สัมพันธ์ พลภักดิ์, 2555) และคณะรัฐมนตรีมีมติให้กรมป่าไม้มอบป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้วมีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปปฏิรูปที่ดิน โดยในปี พ.ศ. 2535 กรมป่าไม้มอบป่าโซน A (เขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร) จำนวน 7 ล้านไร่ และปี พ.ศ. 2536 และ พ.ศ. 2537 กรมป่าไม้มอบพื้นที่ป่าโซน E (เขตพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ) จำนวน 33 ล้านไร่ นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2536 รัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ให้ครอบคลุมพื้นที่ได้โดยเฉลี่ยปีละประมาณ ๔ ล้านไร่

ด้วยนโยบายรัฐบาลที่เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ และข้อจำกัดในการจัดซื้อที่ดินของเอกชนที่มีราคาสูง ทำให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมาเน้นการดำเนินงานในที่ดินของรัฐเป็นหลัก ซึ่งที่ดินของรัฐที่นำมาปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่มีผู้ถือครองทำกินเกือบเต็มพื้นที่ ดังนั้นการจัดที่ดินในที่ดินของรัฐจะจัดในรูปแบบแปลงเดิมตามขนาดการถือครองจริงแต่ไม่เกิน 50 ไร่ต่อครัวเรือนกรณีทำเกษตรกรรม หรือไม่เกิน 100 ไร่ต่อครัวเรือนกรณีเลี้ยงสัตว์ใหญ่ และเกษตรกรจะได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01 ก) ไว้เป็นหลักฐาน ประเด็นสำคัญ กรรมสิทธิ์ที่เกษตรกรได้รับจากการปฏิรูปที่ดินห้ามแบ่งแยกหรือโอนไปยังบุคคลอื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินจะสิ้นสุดสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินใน 5 กรณี คือ ตาย สละสิทธิ ขาดคุณสมบัติการเป็นเกษตรกร ปฏิบัติผิดระเบียบ และไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นอกจากจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังดำเนินงานพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดินโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกษตรกรที่ได้รับที่ดินสามารถยังชีพได้ ไม่ละทิ้งที่ดิน หรือเปลี่ยนไปประกอบอาชีพอื่น ซึ่งงานพัฒนาที่ดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดินแบ่งออกเป็น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาเกษตรกร โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จะสนับสนุนการสร้างถนนในไร่นา และการสร้างแหล่งน้ำขนาดเล็ก เช่น บ่อบาดาล สระน้ำในไร่นา เป็นต้น ขณะที่การพัฒนาเกษตรกรนั้นสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพในภาคเกษตรกรรม เช่น การผลิตพืชอาหารปลอดภัยตามมาตรฐาน Good Agricultural Practices (GAP) เกษตรอินทรีย์ โครงการสร้างและพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ โครงการพระราชดำริ เป็นต้น รวมถึงการพัฒนาอาชีพนอกภาคเกษตรกรรม เช่น การแกะสลัก การจักสาน การทำดอกไม้ประดิษฐ์ การทอผ้า ผลิตภัณฑ์จากผ้า การย้อมสี ฯลฯ

ในช่วงที่ผ่านมา การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกรเท่านั้น แต่ในปี พ.ศ. 2557 รัฐบาลมีนโยบายจัดที่ดินให้ชุมชน และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) มีหน้าที่กำหนดนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) กำหนดในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินการตามนโยบายจัดที่ดินชุมชนดังกล่าว โดยให้เกษตรกรรวมตัวเป็นสหกรณ์เพื่อรับแปลงที่ดินในรูปแบบของสถาบันเกษตรกร และทำสัญญาเช่าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งในพื้นที่ที่ให้สถาบันเกษตรกรเช่านั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการรังวัดแบ่งแปลงที่ดินและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการงานพัฒนาทั้งงานโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน สระน้ำขนาดใหญ่ หอถังสูง ระบบชลประทาน เป็นต้น และงานพัฒนาเกษตรกร เช่น การปลูกพืช การเลี้ยงโค เป็นต้น

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ประมาณ 39.5 ล้านไร่ หรือคิดเป็น 1 ใน 4 ของพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศ และตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2518 จนถึง พ.ศ. 2559 จัดที่ดินให้เกษตรกรแล้วประมาณ 2.7 ล้านราย ในพื้นที่ 35.8 ล้านไร่ แบ่งเป็นที่ดินของรัฐ 35.8 ล้านไร่ และที่ดินของเอกชน 0.4 ล้านไร่ และจัดที่ดินทำกินให้สถาบันเกษตรกรแล้วจำนวน 2 แห่ง คือ สหกรณ์ปฏิรูปที่ดินระบำ จำกัด จังหวัดอุทัยธานี เนื้อที่ 3,239.60 ไร่ และสหกรณ์การเกษตรบ้านดงกล้วย จังหวัดกาฬสินธุ์ เนื้อที่ 500 ไร่

แม้ว่าเป้าหมายสุดท้ายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคือให้เกษตรกรสามารถอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรได้ ซึ่งอาจมองประโยชน์ที่เกิดขึ้นในแง่สังคมคือความมั่นคงในการถือครองที่ดินและแง่เศรษฐกิจคือรายได้ครัวเรือนที่เพียงพอ แต่ในความเป็นจริงเกษตรกรบางส่วนยังขาดความมั่นใจในที่ดิน เนื่องจากที่ดินยังคงเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกษตรกรได้รับสิทธิเพียงแค่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น เมื่อพิจารณารายได้ครัวเรือนสุทธิของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินพบว่าสูงกว่าเส้นความยากจนเล็กน้อย โดยในปี พ.ศ. 2559 เกษตรกรมีรายได้ครัวเรือนสุทธิครัวเรือนละ 132,556 บาทต่อปี ในขณะที่เส้นความยากจนของปี พ.ศ. 2559 อยู่ที่ 2,667 บาทต่อคนต่อเดือน หรือ 32,004 ต่อคนต่อปี ถ้าคิดเป็นครัวเรือน (สมาชิก 4 คน) เส้นความยากจนจะอยู่ที่ 128,016 บาทต่อครัวเรือน ซึ่งรายได้ดังกล่าวยังไม่สามารถสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้เกษตรกรได้

## บทที่ 4

### การอภิปรายผลและสรุป

การปฏิรูปที่ดิน เป็นมาตรการในการช่วยเหลือเกษตรกรโดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยและผู้ไร้ที่ดินทำกิน ให้สามารถมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เมื่อเกษตรกรมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินย่อมส่งผลต่อการผลิต เกษตรกรกล้าลงทุนในพื้นที่มากขึ้นเพื่อให้ได้ผลผลิตที่สูงขึ้น นั่นหมายถึงรายได้ที่เกษตรกรจะได้รับย่อมเพิ่มขึ้น ตามไปด้วย ผลสุดท้ายคือความแข็งแกร่งของภาคการเกษตรและระบบเศรษฐกิจของประเทศ

ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินคือ ทฤษฎีของสำนักมาร์กซิสซึมและ ทฤษฎีของสำนักนีโอคลาสสิก ซึ่งสำนักมาร์กซิสซึมมองว่าชนชั้นเป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจ ก่อให้เกิด ความไม่เท่าเทียมกันในสังคมและส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชนชั้น ดังนั้นเพื่อให้สังคมพัฒนาไปสู่สังคม สุดท้ายคือสังคมคอมมิวนิสต์ที่มีมนุษย์มีความเท่าเทียมกันในทุกด้านสามารถใช้ชีวิตตามความต้องการ การโค่นล้ม ชนชั้นหรือระบบศักดินาเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการ ยกเลิกกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล และนำทรัพย์สิน ทั้งหมดมาใช้ประโยชน์ร่วมกัน รัฐเป็นผู้ควบคุมปัจจัยทางการผลิต การผลิต รวมทั้งกำหนดเป้าหมายการผลิต เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลนี้หมายรวมถึงที่ดินด้วย ดังนั้นตามแนวคิดของ สำนักมาร์กซิสซึมนี้ ที่ดินเป็นของรัฐที่ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ผลผลิตที่ได้ย่อมแบ่งปันกันอย่างเท่าเทียม เป็นการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ส่วนสำนักนีโอคลาสสิกที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาการจัดสรรทรัพยากรการผลิตเห็นว่าความไม่เป็นธรรมในการกระจายที่ดิน ซึ่งเป็นทรัพยากรการผลิตที่สำคัญโดยเฉพาะในภาค การเกษตรที่เกิดขึ้นในสังคมนั้นเป็นผลมาจากกลไกตลาดขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นรัฐต้องเข้าแทรกแซงกลไก ตลาดด้วยการกำหนดมาตรการในการกระจายที่ดินให้แก่เกษตรกรรายย่อย เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศ สามารถพัฒนาต่อไป

การปฏิรูปที่ดินเป็นมาตรการหนึ่งในการสร้างความเสมอภาคในสังคม โดยการกระจายการถือครอง ที่ดินให้แก่เกษตรกรรายย่อย ในอีกด้านหนึ่งการปฏิรูปที่ดินเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และ การเมืองของประเทศ ช่วยลดความขัดแย้งในสังคมระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน ไม่มีชนชั้นในสังคม เกษตรกรรายย่อยมีสถานะสภาพสังคมดีขึ้น รวมทั้งกระตุ้นการลงทุนในภาคการเกษตรซึ่งจะให้การผลิตมี ประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากขึ้น การปฏิรูปที่ดินมีหลายรูปแบบได้แก่ การกระจายที่ดิน การปฏิรูปการ ถือครองที่ดิน การคืนที่ดิน การจัดรูปที่ดิน และการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิต ซึ่ง 4 รูปแบบแรกเป็นการ สร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินและเพิ่มหรือลดขนาดพื้นที่การเกษตร แต่การเปลี่ยนรูปแบบการผลิตไม่ เกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่เป็นการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นบนที่ดิน เช่น ระบบการผลิต ระบบ ขลประทาน รวมถึงการสนับสนุนอื่นๆ เพื่อให้การผลิตทางการเกษตรประสบผลสำเร็จ เช่น การให้สินเชื่อ เป็นต้น

การริเริ่มการปฏิรูปที่ดินในสังคมอาจเกิดจากภาครัฐ หรือชุมชน หรือกลไกตลาดก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ สถานการณ์ ความต้องการ และปัญหาในขณะนั้น ซึ่งในความเป็นจริงไม่ว่าภาคส่วนใดเป็นผู้ริเริ่ม ระหว่างการ ดำเนินงานความร่วมมือและการสนับสนุนจากทุกภาคส่วนเป็นปัจจัยสำคัญ ที่จะทำให้การปฏิรูปที่ดินประสบ ความสำเร็จ ตัวอย่างเช่น การปฏิรูปที่ดินในสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามภายหลังการรวมเป็นประเทศเดียว ของเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ เกษตรกรในเวียดนามใต้ไม่ยอมรับและไม่เข้าร่วมในแผนงานปฏิรูปที่ดินที่ พรรคคอมมิวนิสต์กำหนดส่งผลต่อการปฏิรูปที่ดินในภาพรวมของประเทศ อีกทั้งยังมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ของประเทศอีกด้วย

การปฏิรูปที่ดินสามารถสืบย้อนกลับไปถึงยุคโบราณจักรวรรดิกรีกโรมัน ผ่านยุคยุโรปสมัยใหม่ จนถึง ยุคปัจจุบัน การปฏิรูปที่ดินใน 2 ยุคแรกมุ่งเน้นการปลดปล่อยทาสติดที่ดินให้เป็นอิสระและมีที่ดินเป็นของ

ตนเอง ส่วนการปฏิรูปที่ดินในยุคปัจจุบันซึ่งเกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มุ่งเน้นความเสมอภาคและการพัฒนาเศรษฐกิจ

การปฏิรูปที่ดินได้รับการยอมรับและปฏิบัติในภูมิภาคอาเซียนในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่สำหรับบางประเทศเช่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ การปฏิรูปที่ดินถูกนำไปใช้ตั้งแต่ยุคอาณานิคมโดยเจ้าอาณานิคมอย่างราชอาณาจักรสเปน ทั้งนี้การปฏิรูปที่ดินของเจ้าอาณานิคมมีวัตถุประสงค์เพียงอย่างเดียวคือควบคุมการใช้ที่ดินและเก็บผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น โดยมอบให้คนของตนเองที่อาศัยอยู่ในประเทศนั้นเป็นผู้บริหารจัดการที่ดินของชนพื้นเมืองเจ้าของประเทศดั้งเดิมถูกยึดครอง และชนพื้นเมืองกลายเป็นทาสหรือแรงงานในที่ดิน ไม่มีสิทธิในที่ดิน แต่ต้องทำงานในที่ดินเพื่อนำผลผลิตที่ผลิตได้จ่ายเป็นค่าเช่าที่ดินให้กับเจ้าของที่ดินชาวสเปนในสัดส่วนที่ไม่เป็นธรรม ในสมัยเป็นอาณานิคมของสหรัฐอเมริกา มีการนำระบบการบริหารที่ดินสมัยใหม่มาใช้แทนระบบเก่าแต่กลับสร้างปัญหาเพิ่มขึ้น ที่ดินของชนพื้นเมืองถูกเปลี่ยนมือไปสู่คนมีฐานะและนักการเมืองโดยอาศัยช่องโหว่ที่ชนพื้นเมืองไม่รู้กฎหมาย จนกระทั่งช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลฟิลิปปินส์มีมาตรการในการปฏิรูปที่ดินมาโดยตลอด แต่ถ้าจะพิจารณาถึงการดำเนินงานที่เห็นได้ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมีเพียง 3 ครั้งเท่านั้น โดยครั้งแรกคือในปี ค.ศ. 1963 ซึ่งมีการประกาศกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Land Reform Code) ล้มเลิกการจ่ายเช่าที่ดินด้วยผลผลิต ครั้งที่ 2 เกิดขึ้นเมื่อมีการประกาศกฎอัยการศึก (Martial Law) ในปี ค.ศ. 1972 โดยกำหนดให้พื้นที่ปลูกข้าวและข้าวโพดต้องเข้าอยู่ภายใต้แผนงานปฏิรูปที่ดิน และกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน รวมทั้งการให้เกษตรกรเช่าที่ดินนาน 15 ปี และครั้งที่ 3 ในปี ค.ศ. 1986 เมื่อมีการประกาศกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Agrarian Reform Law: CARL) อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ดินยังคงเป็นปัญหาสำคัญของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์จนถึงปัจจุบัน เนื่องจากความกดดันจากหลายๆ ด้านทั้งการขาดแคลนงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงาน การต่อต้านจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ การทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การปฏิรูปที่ดินล่าช้า และส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนชาวฟิลิปปินส์และสภาพเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมเป็นอย่างมาก

สำหรับการปฏิรูปที่ดินในเวียดนามเริ่มในปี ค.ศ. 1945 และแบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลา คือ ช่วงแยกเป็นเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ และช่วงที่รวมเป็นประเทศเดียวกัน ซึ่งในช่วงแยกเป็น 2 ประเทศนั้น วัตถุประสงค์หลักในการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลเวียดนามที่ปกครองเวียดนามเหนือคือ ล้มล้างชนชั้นเจ้าของที่ดินซึ่งถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก และเวียดนามใต้ถือว่าเป็นชนชั้นที่กดขี่ชาวนาที่ยากจนและไร้ที่ดินทำกิน มาตรการสำคัญในการปฏิรูปที่ดินคือ การยึดที่ดินและทรัพย์สินจากชนชั้นเจ้าของที่ดินและนำมาแจกจ่ายให้ชาวนา ส่วนการปฏิรูปที่ดินในเวียดนามใต้ใช้แนวคิดที่ดินสำหรับผู้เพาะปลูก (Land-to-the-tiller) ซึ่งเป็นแนวคิดที่สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ใช้ในการปฏิรูปที่ดินและประสบความสำเร็จ เมื่อมีการรวมประเทศเป็นสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม รัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์ได้นำแนวคิดนารวม (Collective farm) มาใช้โดยให้เกษตรกรทำการเกษตรในรูปของสหกรณ์มีการแบ่งผลประโยชน์ตามสัดส่วนชั่วโมงการทำงาน แต่นโยบายนี้ไม่ได้รับการตอบรับจากเกษตรกรในส่วนเวียดนามใต้ซึ่งยังพอใจทำการเกษตรในที่ดินขนาดเล็กของตนเอง เมื่อรัฐบาลยกเลิกการทำนารวมเปลี่ยนเป็นการทำการเกษตรในระดับครอบครัว และให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเองผ่านการเช่าที่ดินของรัฐ ผลของการปฏิรูปที่ดินในรูปแบบนี้ส่งผลให้ภาคการเกษตรของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามเติบโตอย่างรวดเร็ว

กรณีของประเทศไทย การปฏิรูปที่ดินเกิดจากการเรียกร้องของกลุ่มชาวนาชาวไร่ที่ประสบปัญหาการเช่าที่ดินและปัญหานี้สิน และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ระบุถึงการปฏิรูปที่ดิน ดังนั้นในปีถัดมากฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พ.ศ. 2518 จึงประกาศใช้ พร้อมจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรง ที่ดินที่นำมาปฏิรูปที่ดินมีทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน และผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินทำกินหรือที่ดินเกษตรกรรม คือ เกษตรกรผู้ยากไร้หรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการครองชีพ และสถาบันเกษตรกร ในปีแรกของการปฏิรูปที่ดิน เน้นการดำเนินการในที่ดินของเอกชน แต่ในปีต่อๆ มาทำการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐเป็นหลัก

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างการปฏิรูปที่ดินใน 3 ประเทศที่ยกเป็นกรณีศึกษา จะเห็นว่าแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศตั้งแต่แนวคิด รูปแบบ วิธีการ รวมทั้งผลที่เกิดขึ้น การปฏิรูปที่ดินในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และประเทศไทยมีส่วนคล้ายคลึงกันหลายประการ เช่น การปฏิรูปที่ดินต้องการแก้ไขปัญหาการกระจายทรัพยากรการผลิตที่ดินที่กระจุกตัวอยู่ในมือของเจ้าของที่ดินรายใหญ่ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมที่ดินในกรณีของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ หรือปัญหาการเช่าที่ดินและหนี้สินในกรณีของประเทศไทย ซึ่งเป็นแนวคิดของสำนักนิโอคลาสสิก รวมทั้งการปฏิรูปที่ดินแม้ว่าเกิดจากการริเริ่มของภาครัฐ แต่แรงผลักดันที่ทำให้รัฐบาลสนใจปัญหาที่ดินทำกินใน 2 ประเทศเกิดจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มเกษตรกรรายย่อยเพื่อเรียกร้องกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งส่งผลให้เกิดเหตุการณ์ความวุ่นวายภายในประเทศ และที่ดินที่นำมาปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่มาจากที่ดินของรัฐ

ส่วนสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามดำเนินการปฏิรูปที่ดินภายใต้แนวคิดของมาร์กซิสต์ ล้มล้างชนชั้น ไม่มีระบบศักดินา ยึดที่ดินจากชนชั้นเจ้าของที่ดินเพื่อนำมาแจกเกษตรกรรายย่อยและผู้ไร้ที่ดินทำกิน สร้างความเท่าเทียมกันทางสังคมโดยการทำการรวมในรูปของสหกรณ์ แต่ในภายหลังสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามยกเลิกระบบรวม ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เกษตรกร และเปิดรับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณากลุ่มเป้าหมายในการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยแตกต่างจาก 2 ประเทศ โดยประเทศไทยจัดที่ดินให้ทั้งเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ในขณะที่สาธารณรัฐฟิลิปปินส์และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามจัดที่ดินให้เฉพาะเกษตรกรเป็นรายบุคคลเท่านั้น นอกจากนี้ รูปแบบการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยแตกต่างจาก 2 ประเทศเช่นกัน โดยสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามดำเนินการในลักษณะการกระจายที่ดิน นำที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่มาจัดให้เกษตรกรรายย่อยหรือผู้ไร้ที่ดินทำกิน ส่วนประเทศไทยใช้รูปแบบการปฏิรูปการถือครองที่ดินในที่ดินของรัฐเนื่องจากที่ดินที่ได้รับจากกรมป่าไม้ไม่ใช่ที่ดินว่างเปล่าแต่เป็นที่ดินที่มีคนครอบครองทำประโยชน์มาก่อนแล้ว ดังนั้นการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐคือการรับรองสิทธิให้บุคคลเหล่านั้นมีสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมาย ในส่วนของที่ดินของเอกชนและจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร ประเทศไทยใช้รูปแบบการจัดรูปที่ดินโดยดำเนินการรังวัดบุผึ่งแบ่งแปลงที่ดิน กำหนดขนาดของที่ดินในแต่ละแปลง และมีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในพื้นที่ เช่น ถนน และแหล่งน้ำ

สำหรับผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปที่ดิน ถือได้ว่าการปฏิรูปที่ดินในสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามประสบความสำเร็จ เปลี่ยนจากประเทศขาดแคลนอาหารเป็นประเทศที่มีผลผลิตอาหารส่วนเกิน และกลายเป็นผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ของโลก ทั้งนี้เป็นผลจากการที่เกษตรกรมีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน รัฐบาลให้เกษตรกรมีสิทธิในที่ดินอย่างเต็มที่ที่สามารถซื้อขาย แลกเปลี่ยน ตกทอดทางมรดก หรือโอนที่ดินได้แม้ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินของรัฐที่เกษตรกรเช่าจากรัฐบาลก็ตาม นอกจากนี้รัฐบาลเวียดนามยังคงดูแลการใช้ประโยชน์ในที่ดินทั้งในด้านการกำหนดพื้นที่เพาะปลูก ชนิดพืชที่ปลูก รวมทั้งสนับสนุนปัจจัยการผลิต เทคโนโลยีทางการเกษตรสมัยใหม่ และสินเชื่อทางการเกษตรให้แก่เกษตรกร ทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตเพิ่มขึ้น ในขณะที่การปฏิรูปที่ดินในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และประเทศไทยยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับระยะเวลาที่ดำเนินการมาหลายทศวรรษ ปัญหาสำคัญคือนโยบายรัฐบาลที่ไม่ต่อเนื่องและไม่สามารถจัดหาที่ดินเอกชนแปลงใหญ่เพื่อนำมาจัดสรรให้เกษตรกรรายย่อยได้ เนื่องจากที่ดินมีราคาสูงและการต่อต้านจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ แม้ว่ากฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประเทศไทยจะกำหนดมาตรการเวนคืนที่ดินเอกชนไว้แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการได้ ดังนั้นการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยจึงเป็นแค่การกระจายสิทธิการถือครอง

แก่ผู้ถือครองเดิมที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐ ยังไม่สามารถกระจายที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่สู่เกษตรกรรายย่อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน เพื่อสร้างความเสมอภาคในการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชนได้ตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการปฏิรูปที่ดิน

## บรรณานุกรม

- ชัยพงษ์ สำเนียง. 2556. การปฏิรูปที่ดินในสังคมไทย: ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน. สืบค้นจาก <http://siamintelligence.com/land-reform-in-thai/>. เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2559.
- ชาญชัย คุ่มปัญญา. 2559. สาธารณรัฐโรมัน (Roman Republic) ในอดีตกาล (1). สืบค้นจาก <http://chanchaivision.com/2016/09/Roman-Republic-160918.html>. เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2559.
- ณัฐพงษ์ บุญธรรม. 2556. วิวัฒนาการของสังคมตามแนวคิดของมาร์กซ์. สืบค้นจาก <https://gotoknow.org/posts/535017>. เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2559.
- ธนชาติ แสงประดับ ธรรมโชติ. 2553. มาร์กซิสต์กับการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมไทย. <https://prachatai.com/journal/2010/12/32447>. เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2559.
- ปิยาพร อรุณพงษ์. 2555. คู่มือ การปฏิรูปที่ดิน. โครงการพัฒนาองค์ความรู้ และรณรงค์การปฏิรูปที่ดินที่ยั่งยืน และเป็นธรรม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดียนตุลา.
- พิชัย เตชะทองสิงห์. 2559. ปัญหาการได้มาซึ่งที่ดินเอกชนตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ศึกษากรณีการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. สารนิพนธ์ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. สืบค้นจาก <http://dspace.spu.ac.th/handle/123456789/4866>. เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2559.
- ศิลปะกิจ ตีชันติกุล. 2556. ยากลิ้มแต่กลับจำ: เรื่องเล่า ความทรงจำ และชะตากรรมสมัยปฏิรูปที่ดินของผู้หญิงเวียดนาม (คนหนึ่ง). วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง ปีที่ 9 ฉบับที่ 3 กันยายน-ธันวาคม 2556 หน้า 33-55.
- สัมพันธ์ พลภักดี. 2555. การนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. รายงานวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารเศรษฐกิจสาธารณะสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 10 สถาบันพระปกเกล้า.
- Department of Agrarian Reform. **Agrarian Reform History series of 2006**. สืบค้นจาก <http://philippine-directory-online.com/bureau-of-agrarian-reform-information-and-education-53.html>. เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2559.
- Encyclopedia Britannica. 2016. **Land Reform**. สืบค้นจาก <http://britannica.com/print/article/329193>. เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2559.
- Focus on the Global South. 2013. **The State of Agrarian Reform Under President Benigno Aquino III's Government. Beyond the Numbers: A struggle for social justice and inclusive rural development**. สืบค้นจาก <http://focusweb.org/content/state-agrarian-reform-under-president-benigno-aquino-iii-government>. เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2559.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2015. **Land Use**. สืบค้นจาก <http://fao.org/faostat/en/#data/RL>. เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2559

- Gordoncillo, P.U. 2012. **The Economic effects of the comprehensive agrarian reform program in the Philippines**. Journal of ISSAAS Vol. 18, No. 1:76-86. สืบค้นจาก <http://issaas.org/journal/v18/01/journal-issaas-v18n1-09-gordoncillo.pdf>. เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2559.
- HubPages. 2012. **Objectives and Significance of Land Reforms**. สืบค้นจาก <https://hubpages.com/education/OBJECTIVES-AND-SIGNIFICANCE-OF-LAND-REFORMS>. เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2559.
- Mathur, K., 1980. Policies and implementation of land reforms in Asia: Basic Issues. In Inayatullah (Eds.), **Land reform Some Asian Experienced**. (pp. 1-14). Kuala Lumpur: Asian and Pacific Development Administration Centre.
- Plessis, J., 2004. **Land Restitution in South Africa Overview and Lessons Learned**. Working Paper No.6. BADIL Resource Center for Palestinian Residency & Refugee Rights. สืบค้นจาก [http://badil.org/phocadownloadpap/Badil\\_docs/Working\\_Papers/WP-E-06.pdf](http://badil.org/phocadownloadpap/Badil_docs/Working_Papers/WP-E-06.pdf). เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2559.
- Tarisayi, K. S. 2014. **Land Reform: An Analysis of Definitions, Types and Approaches**. Asian Journal of Agriculture and Rural Development, 4(3) 2014: 195-199. สืบค้นจาก <https://pdfs.semanticscholar.org/f135/42395b1943179b6d7bb071b93e3622fd411a.pdf>. เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2559.
- The Official Gazette. 2013. **Report on the Land Acquisition and Distribution Aspect of Agrarian Reform**. สืบค้นจาก <http://www.gov.ph/2013/02/04/for-the-record-report-on-the-state-of-agrarian-reform-january-2013>. เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2559.
- Suman, S. **Land Reforms: Meaning, Objectives and Different Measures**. สืบค้นจาก <http://economicsdiscussion.net/india/land-reforms/land-reforms-meaning-objectives-and-different-measures/12875>. เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2559.
- Unknow. 2016. **Land Reform in Vietnam**. สืบค้นจาก [https://ipfs.io/ipfs/QmXoypizjW3WknFiJnKLwHCnL72vedxjQkDDP1mXWo6uco/wiki/Land\\_reform\\_in\\_Vietnam.html](https://ipfs.io/ipfs/QmXoypizjW3WknFiJnKLwHCnL72vedxjQkDDP1mXWo6uco/wiki/Land_reform_in_Vietnam.html). เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2559
- Villanueva, R. 2014. **Land distribution to continue even after lapse of CARP Law**. สืบค้นจาก <https://philstar.com/headlines/2014/07/02/1341448/land-distribution-continue-even-after-lapse-carp-law#hGi78JpqHWRg5zM.99> เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2559.
- World Bank. 2016. **World Development Indicator**. สืบค้นจาก <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=SL.AGR.EMPL.ZS&country=>. เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2559.
- Zarin, H. A. and Bujang, A. A. 1994. **Theory On Land Reform: An Overview**. Bulletin Ukur, Jid 5, No.1, ms. 9-14, 1994. สืบค้นจาก <http://eprints.utm.my/id/eprint/4990/1/Theory.pdf>. เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2559.