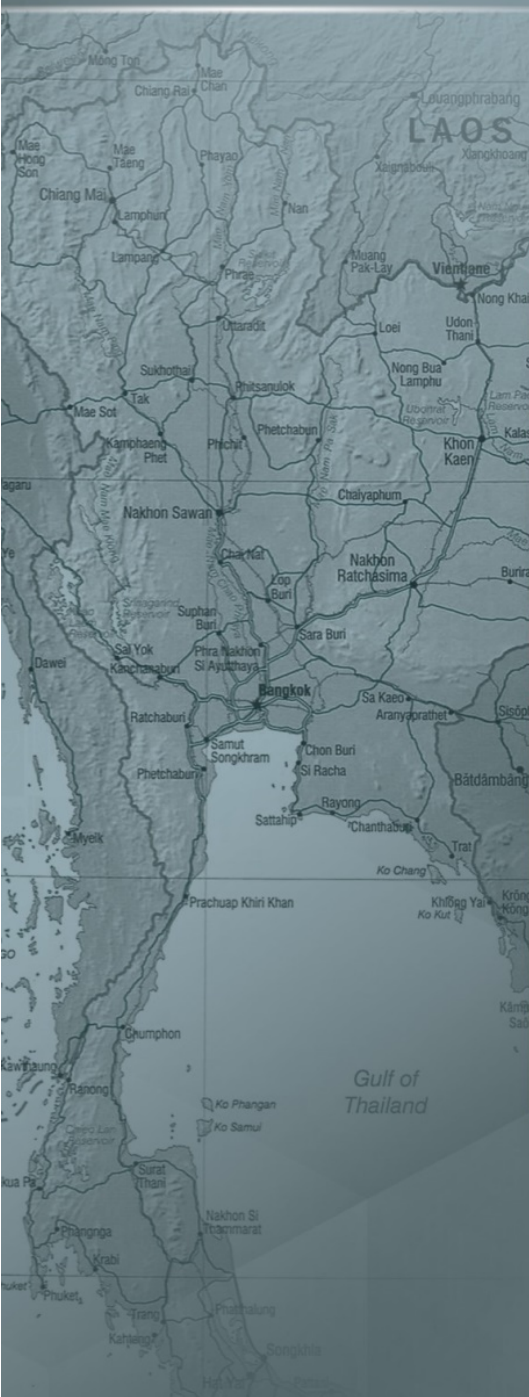




ติดตามการดำเนินการถือครอง และสาเหตุการสูญเสียที่ดิน ของเกษตรกรรายย่อยในประเทศไทย



โดย อาทิตยา พองพรหม

กลุ่มวิจัยและพัฒนาการปฏิรูปที่ดิน สำนักวิชาการและแผนงาน
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

กุมภาพันธ์ 2560



รายงานเอกสารวิชาการฉบับสมบูรณ์
เรื่อง
สถานการณ์การถือครองและสาเหตุการสูญเสียที่ดิน
ของเกษตรกรรายย่อยในประเทศไทย

โดย

นางอาทิตยา พองพรหม
นักวิชาการปฏิรูปที่ดินชำนาญการพิเศษ

กลุ่มวิจัยและพัฒนาการปฏิรูปที่ดิน สำนักวิชาการและแผนงาน
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
กุมภาพันธ์ 2560

คำนิยม

เอกสารวิชาการเรื่อง สถานการณ์การถือครองและสาเหตุการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยในประเทศไทย โดย ดร.อาทิตยา พองพรหม เป็นเอกสารวิชาการที่ต้องใช้ความพยายามอย่างยิ่งในการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้องประเด็นต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจาย และมีความซับซ้อน ยากต่อการวิเคราะห์ และการสร้างความเข้าใจ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์

ปัญหาการถือครองที่ดิน และการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย รวมถึงนโยบายที่ดินของประเทศไทยกลายเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยอยู่ในความสนใจของผู้คนโดยทั่วไปกันมากนัก ทั้งที่เรื่องดังกล่าวมีความสำคัญยิ่งในประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนา โดยในประเทศที่พัฒนาแล้ว นโยบายเรื่องที่ดินได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในการนำเอาที่ดินมาเป็นกลไกในการสร้างรายได้และพัฒนาด้านเศรษฐกิจให้แก่ประเทศ ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาก็ใช้ที่ดินเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาของชนยากจนด้วยการกระจายสิทธิในที่ดินให้แก่บุคคลที่ขาดโอกาสได้มีที่ดินทำกินเพื่อสร้างอาชีพและรายได้

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังพยายามจะก้าวสู่การเป็นประเทศพัฒนา แต่ก็ยังมีปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งปรากฏผ่านมิติของการถือครองที่ดิน โดยจะเห็นว่า คนรายจํานวนน้อยกลับถือครองที่ดินส่วนใหญ่ ในขณะที่คนจํานวนมากกลับกลายเป็นคนไร้ที่ดิน สำหรับคนจนแล้วที่ดินน่าจะเป็นโอกาสในการทำให้มีความสามารถที่จะอยู่รอดได้ดีที่สุด หากได้ใช้ที่ดินเพื่อการผลิตอาหาร เพื่อการยังชีพเหลือสามารถขายได้ นอกเหนือจากการใช้เป็นแหล่งของที่อยู่อาศัยและการดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัวที่ผ่านมามะเห็นได้ว่า หลายครั้ง ยามที่ประเทศประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ที่ดินกลายเป็นแหล่งรองรับให้คนที่ไปทำงานในเมืองได้ กลับไปพักพิงและเป็นแหล่งที่เลี้ยงดูตนเอง トラบจนเศรษฐกิจดีขึ้นก็จะกลับไปทำงานในเมืองต่อ ดังเช่นเศรษฐกิจในยุคประมาณปี ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ และในสภาพปัจจุบัน แม้ว่าภาคเกษตรจะดูเหมือนกำลังลดความสำคัญลงเมื่อเปรียบเทียบกับความเจริญเติบโตในภาคอุตสาหกรรมและเมือง แต่ที่ดินเพื่อการเกษตรก็ยังรองรับคนจํานวนมากไว้

จะเห็นได้ว่าที่ดินเป็นทรัพยากรที่สำคัญ ที่เป็นพื้นฐานของการพัฒนาประเทศ แต่เมื่อต้องการทราบสถานการณ์การถือครองที่ดิน และคนที่ไร้ที่ดินทำกิน ปรากฏว่ายากที่จะสืบหาข้อมูลที่เป็นระบบได้ ทำให้การวางแผนงาน นโยบาย และการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินและการพัฒนาภาคเกษตรดูจะยากลำบาก ดังนั้น เอกสารเล่มนี้จึงเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการศึกษาเรื่องสถานการณ์การถือครอง และสาเหตุแห่งการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรที่เป็นสถานการณ์ปัจจุบัน ที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมากแล้ว ซึ่งจะให้เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาเกษตรกร และภาคการเกษตร จะได้เข้าใจและนำไปใช้ในการดำเนินงานได้เป็นอย่างดี



(ดร.วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์)

อดีตเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

คำนำ

เอกสารวิชาการ เรื่อง สถานการณ์การถือครอง และสาเหตุการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยในประเทศไทย จัดทำขึ้นเพื่อ เป็นฐานข้อมูลประกอบการวางแผน และการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงงานการปฏิรูปที่ดิน การแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดิน และการวิจัยต่อยอดในประเด็นต่างๆ ด้านการถือครองที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน รวมถึงเป็นแหล่งความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป

ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูล สถิติ และข้อมูลเชิงคุณภาพเพื่อให้ผู้อ่านได้ทราบข้อมูลทั้งในเชิงหลักการเกี่ยวกับการถือครอง ระบบกรรมสิทธิ์ การปฏิรูปที่ดิน รวมถึงสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในประเทศไทยในการจัดระบบการถือครอง การใช้ประโยชน์ ตลอดจนข้อมูลความเคลื่อนไหวต่างๆ เกี่ยวกับสภาพการถือครอง และปัญหาการสูญเสียที่ดิน และในช่วงท้ายบทได้จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย โดย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารนี้จะเกิดประโยชน์ในแง่ของการสนับสนุนข้อมูลต่อผู้ที่สนใจงานวิชาการด้านที่ดิน และผู้ที่วางแผน หรือกำหนดมาตรการการกระจายการถือครอง และการป้องกันการสูญเสียที่ดิน

ผู้ศึกษาขอขอบคุณ ดร.วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ อดีตเลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ที่กรุณาให้คำปรึกษา และคำแนะนำในการศึกษา ค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูล ขอขอบคุณ ดร.เกียรติยศ ทรงสง่า และคุณศราทร ธรรมบุตร ที่ช่วยสนับสนุนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา รวมถึงให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขรายงาน และขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานทุกท่านที่ให้การสนับสนุน และช่วยเหลือในการจัดทำเอกสารฉบับนี้จนสำเร็จลงได้ สำหรับข้อผิดพลาดใดๆ ที่เกิดขึ้นผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้เพื่อปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานในครั้งต่อไป และขอคิดเห็นต่างๆ ที่ปรากฏในเอกสารนี้ ถือเป็นความเห็น และความรับผิดชอบส่วนบุคคลของผู้ศึกษาไม่ผูกพันกับหน่วยงานต้นสังกัด

อาทิตยา พงพรม
กุมภาพันธ์ 2560

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษาเรื่อง สถานการณ์การถือครอง และสาเหตุการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน สถานการณ์การถือครองที่ดิน สภาพปัญหาการถือครองที่ดิน สาเหตุการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย รวมถึงการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำการถือครองที่ดินในประเทศไทย โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ จากเอกสารรายงาน งานวิจัย งานวิชาการและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ในรูปแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยทั่วไปแบ่งเป็น 4 ประเภทหลัก คือ (1) กรรมสิทธิ์เอกชน (Private Property) (2) กรรมสิทธิ์ร่วม (Common Property) (3) กรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของ (State Property) และ (4) กรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้าง (Open Access) ส่วนรูปแบบการถือครองที่ดินสรุปได้ 3 กลุ่มหลัก คือ (1) *ประชาชนเป็นผู้ถือครองเฉพาะราย* แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ถือครองที่ดินของตนเองแบบปัจเจกและมีสิทธิในที่ดินเฉพาะรายตามชนิดของเอกสารสิทธิและประเภทกรรมสิทธิ์ของที่ดินนั้นๆ และการถือครองโดยปัจเจกแต่สิทธิในที่ดินเป็นของกลุ่มซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของสหกรณ์ที่เกิดจากการรวมตัวโดยสมัครใจเพื่อบริหารจัดการกิจกรรมการผลิต หรือที่เกี่ยวข้อง (Cooperative Farm) (2) *ประชาชนเป็นผู้ถือครองร่วมกัน* และใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกัน ป่าชุมชน หนอง บึง ห้วย ฯลฯ (3) *รัฐเป็นผู้ถือครองและใช้ประโยชน์* แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ รัฐถือครองที่ดินที่เป็นเขตสงวนหวงห้ามเพื่อประโยชน์ของประเทศหรือที่ดินราชการใช้ประโยชน์ และรัฐถือครองแล้วประชาชนเป็นแรงงานในการผลิตบนที่ดิน คือ ระบบนารวม และระบบคอมมูน โดยการปรับปรุงการถือครองที่ดินเพื่อการพัฒนาจะมี 3 แนวทางหลัก คือ การปรับปรุงด้านกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้มีความมั่นคง การปรับปรุงด้านเทคนิค หรือพัฒนาความรู้และเทคโนโลยี และการปรับปรุงด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ส่งผลถึงการสะสมทุน ซึ่งถือว่าสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

ประเทศไทยมีพื้นที่รวมทั้งประเทศ 320.7 ล้านไร่ มีระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน 2 ระบบ คือ กรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชน (Private Land) ภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดินปัจจุบันมีพื้นที่ที่ดำเนินการแล้ว 128.01 ล้านไร่ และกรรมสิทธิ์ที่ดินรัฐ (State Land) ภายใต้กฎหมายที่ดินหลายฉบับ เช่น พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นต้น รวมพื้นที่ของรัฐ และพื้นที่ที่ยังไม่ได้ดำเนินการอื่นๆ ประมาณ 192.69 ล้านไร่ ซึ่งระบบกรรมสิทธิ์ดังกล่าวนำไปสู่การมีสิทธิในที่ดินที่แตกต่างกันของผู้ถือครองโดยใช้เอกสารแสดงสิทธิเป็นหลักฐานเพื่อยืนยันสิทธินั้น โดยเอกสารแสดงสิทธิแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ ได้แก่ โฉนดที่ดิน และเอกสารแสดงสิทธิครอบครอง ได้แก่ น.ส.3ก ส.ค.1 ใบจอง ใบไต่สวน ใบเหี้ยบบ้าน น.ค.3 ก.ส.น.5 ส.ป.ก.4-01 และ สทก. โดยในปัจจุบัน รัฐได้นำที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้ประชาชนใช้ประโยชน์รวมประมาณ 77.95 ล้านไร่ ในจำนวนนี้ ร้อยละ 52 เป็นที่ดินที่ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากเนื้อที่ทั้งหมดของประเทศ ถูกใช้เป็นพื้นที่ทำการเกษตรกรรมมากที่สุด คือ 149.24 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 46.54 ของเนื้อที่ทั้งหมด ลักษณะการถือครองที่ดินพบว่าเกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเองรวม 71.64 ล้านไร่ หรือร้อยละ 48 ของที่ดินเกษตร ส่วนผู้ถือครองที่ทำการเกษตรในที่ดินผู้อื่นมีประมาณ 77.60 ล้านไร่ หรือร้อยละ 52 ของที่ดินเกษตร โดยในจำนวนนี้เป็นพื้นที่ที่เกษตรกรทำกินฟรีร้อยละ 61.33 พื้นที่เช่าร้อยละ 37.7 นอกจากนี้ พบว่าเกษตรกรมีการเช่าที่ดินจำนวนเพิ่มขึ้นประมาณ 14.09 ล้านไร่ ในช่วง 32 ปี (ปี 2524-2556)

ใน ปี 2556 มีผู้ถือครองที่ดิน อายุ 55-64 ปี ถึงร้อยละ 26.2 และอายุ 65 ปีขึ้นไปมีถึงร้อยละ 18.5 สำหรับการเปลี่ยนแปลงของผู้ที่ทำงานในภาคการเกษตรของคนรุ่นใหม่ในช่วงปี 2530 - 2554 นั้นพบว่า ประชากรกลุ่มอายุ 15-24 ปี ทำงานภาคการเกษตรลดน้อยลงเกือบ 3 เท่าตัวในช่วง 20 ปี ส่วนผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเกือบ 3 เท่าตัว คือ จากร้อยละ 4.4 ในปี 2530 เป็นร้อยละ 12.8 ในปี 2554

ปัจจุบันสภาพปัญหาการถือครองที่ดินมีความหลากหลายซับซ้อน ปัญหาหลัก ประกอบด้วย ปัญหาไร้ที่ดินทำกิน ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ปัญหาการแย่งยึดที่ดิน ปัญหาการปล่อยที่ดินรกร้าง ปัญหาการบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้าม ซึ่งในการศึกษานี้ได้เน้นศึกษาปัญหาไร้ที่ดินทำกินซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากความยากจนมาตั้งแต่กำเนิด ไม่มีที่ดินตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ และอีกส่วนหนึ่งซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ในปัจจุบัน คือ การสูญเสียที่ดิน จากการศึกษาสรุปได้ว่า สาเหตุหลักของสูญเสียที่ดิน มีหลายประการ เช่น มีหนี้สินมากไม่มีความสามารถในการจ่ายเงิน รายได้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในครอบครัว ขาดเงินลงทุน เกษตรกรอายุมาก ขาดแรงงานโดยเฉพาะวัยหนุ่มสาว สภาพดินไม่เหมาะสม ขาดน้ำเพื่อการเกษตร การเปลี่ยนอาชีพ การย้ายถิ่นฐานของผู้รับสิทธิในที่ดิน ไม่มีทายาทรับมรดกที่ดิน ขนาดถือครองน้อย หรือมากเกินไปไม่สัมพันธ์กับแรงงานและทุน แรงจูงใจจากราคาที่ดินสูงขึ้นเนื่องจากความต้องการที่ดินมากขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ความต้องการผลผลิตจากภาคเกษตรกรรมสูงขึ้น ความต้องการพื้นที่เกษตรกรรมเพิ่มขึ้น การปันราคาที่ดินจากนายทุนที่ดินภายในและจากภายนอกประเทศที่เข้ามากว่านซื้อหรือเช่าที่ดินระยะยาวหรือที่เรียกว่าปรากฏการณ์การแย่งยึดที่ดิน (Land Grabbing) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เกษตรกรบางรายไม่ขาย หรือถูกยึด แต่ไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง โดยปล่อยให้ผู้อื่นเช่า ใช้ประโยชน์เพียงบางส่วน และทิ้งร้าง สถานการณ์ดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นในเขตปฏิรูปที่ดินและที่ดินของรัฐอื่นๆ ที่จัดสรรให้ประชาชนถือครองใช้ประโยชน์มาอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน

ช่องทางการสูญเสียที่ดิน ส่วนใหญ่เริ่มจากการมีรายได้น้อย ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ซึ่งจะส่งผลให้เกษตรกร ตัดสินใจ (1) ขายที่ดินเพื่อให้ได้เงินมาใช้จ่าย และ(2) กู้เงิน ซึ่งนำเข้าสู่วงจรของหนี้สิน หากไม่สามารถหาเงินมาใช้หนี้ได้ ก็นำไปสู่การขายที่ดิน และสุดท้ายอาจสูญเสียที่ดินโดยการหลุดจำนอง หรือการถูกยึดโดยเจ้าหนี้ ซึ่งอาจจะเป็นเจ้าหนี้ในระบบธนาคาร หรือ เจ้าหนี้นอกระบบ จะเห็นว่าตัวแปรสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ **สาเหตุของการมีรายได้น้อย และการเป็นหนี้** ปัญหาดังกล่าวต่างมีปฏิสัมพันธ์กัน และหมุนเวียนเป็นวงจรและที่สำคัญคือปัญหาเหล่านี้ล้วนเกิดขึ้นมาแล้วเมื่อกว่า 40 ปี ที่ผ่านมา จนเป็นมูลเหตุสำคัญของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย แสดงให้เห็นว่ามาตรการและกระบวนการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาอาจยังไม่ตรงจุด หรือมีปัจจัยแทรกอื่นๆ เกิดขึ้นมาก จนทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง

สำหรับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยนั้น พบว่าการกำหนดมาตรการหรือนโยบายการปฏิรูปที่ดินมีเป้าหมายเพื่อความเสมอภาค เป็นธรรม และมั่นคงในการถือครองที่ดิน ตลอดจนคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของผู้ได้รับที่ดิน การประกาศใช้ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 จึงไม่ได้มีเจตนารมณ์เพียงการจัดที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินเพียงเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการพัฒนาอาชีพให้ผู้ถือครองที่เป็นเกษตรกรนั้นมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วย โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน 3 ขั้นตอนหลัก คือ **ขั้นตอนการเตรียมการ** ประกอบด้วยขั้นตอน การจัดหาที่ดิน และประกาศเขต **ขั้นตอนการจัดที่ดินและคุ้มครองที่ดิน**ไม่ให้มีการซื้อขายสิทธิ หรือเปลี่ยนแปลงการสิทธิการถือครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินแบบผิดกฎหมาย **ขั้นตอนการพัฒนา** เช่น การพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร การสร้างและพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ เกษตรกรต้นแบบ การส่งเสริมกระบวนการกลุ่มและเครือข่ายเกษตรกร การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ การประสานงานและบูรณาการการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการผลิตของเกษตรกร เป็นต้น

จากปี 2518 – 2560 มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ในพื้นที่ 72 จังหวัด 736 อำเภอ 3,856 ตำบล พื้นที่ดำเนินการประมาณ 40.57 ล้านไร่ หรือร้อยละ 52 ของที่ดินรัฐที่จัดให้ประชาชนในปัจจุบัน (77.95 ล้านไร่) นับว่าเป็นสัดส่วนที่มากที่สุด และมีผู้เกี่ยวข้องที่เป็นเกษตรกรรายย่อยมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับที่ดินที่ถือครองโดยหน่วยงานอื่น และคิดเป็นร้อยละ 27.18 ของที่ดินเกษตรกรรมของประเทศ โดย ณ ปี 2560 ส.ป.ก. จัดสรรที่ดินแล้วประมาณ 35.66 ล้านไร่ มีเกษตรกรที่ได้รับสิทธิการทำประโยชน์ที่ดินรวม 2.79 ล้านราย 3.56 ล้านแปลง นอกจากนี้ ข้อมูล ใน ปี 2557 พบว่าเกษตรกรมีขนาดการถือครองเฉลี่ย 16.16 ไร่/ราย มีอายุเฉลี่ย 53.46 ปี โดยโครงสร้างอายุผู้ถือครองเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับข้อมูล ใน ภาพรวมของประเทศแต่มีสัดส่วนที่มากกว่ากล่าวคือ เกษตรกรที่มีอายุเข้าสู่วัยผู้สูงอายุ 61 ปี ขึ้นไป มีมากถึง ร้อยละ 28.5 และเฉพาะเกษตรกรอายุมากกว่า 70 ปี มีสูงถึงร้อยละ 12.31 ของผู้ถือครองทั้งหมด

ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมีการใช้ประโยชน์เพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจหลัก ได้แก่ ปลูกข้าว รองลงมาคือ ยางพารา มันสำปะหลัง อ้อย ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และปาล์มน้ำมัน ตามลำดับ ที่เหลือเป็นพื้นที่เกษตร ประเภทอื่น และกิจกรรมอื่นๆ โดยที่ผ่านมาพบปัญหาการเปลี่ยนแปลงลักษณะการถือครองและใช้ประโยชน์ อย่างต่อเนื่อง ทั้งถูกระเบียบ และผิดระเบียบ ส่วนที่ผิดระเบียบ ได้แก่ การขาย การให้ผู้อื่นทำประโยชน์แทนใน รูปแบบอื่น เช่น ให้เช่า ให้ทำฟรี และทิ้งร้างไม่ใช้ประโยชน์ โดยมีสาเหตุที่ไม่แตกต่างกันมากกับพื้นที่เกษตร อื่นๆ เช่น พื้นที่ไม่เหมาะกับการทำการเกษตร ขาดน้ำ รายได้น้อย มีหนี้สิน ไม่มีแรงงาน เกษตรกรอายุมาก และขาดผู้สืบทอดทำการเกษตร เป็นต้น ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงการถือครองปัจจุบัน มีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับทำเลที่ตั้งของพื้นที่ โดยในพื้นที่ที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และพื้นที่ที่เป็น แหล่งท่องเที่ยวจะมีการเปลี่ยนแปลงมากกว่าพื้นที่อื่นๆ

ข้อมูลจากการศึกษาชี้ไปในทางเดียวกันว่าการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยในประเทศไทยนั้น เกิดจากภาระหนี้สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากหลายปัจจัยแต่ส่วนใหญ่สรุปตรงกันว่า รูปแบบการผลิตของเกษตรกร และระบบตลาด มีผลอย่างมากต่อรายได้ และความมั่นคงทางเศรษฐกิจและ สังคมของครัวเรือน รวมถึงควรมีการสนับสนุนจากภาครัฐทั้งในเชิงนโยบาย และการปฏิบัติที่เหมาะสม ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าสภาพปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน และการสูญเสียที่ดิน เป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขควบคู่กันไป คือ แก้ไขคนไร้ที่ดินทำกินให้มีที่ดินและมีมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการสูญเสียที่ดิน ทั้งเกษตรกรทั่วไปที่ ยังไม่เคยสูญเสียที่ดินและเกษตรกรที่เคยเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินแต่ได้รับการจัดสรรที่ดินไปแล้ว ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ ปัญหากลับมาวนซ้ำอีกครั้ง

สำหรับการศึกษานี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินและการ สูญเสียที่ดินของผู้ถือครองรายย่อยในภาคเกษตร โดยยึดหลักการการปฏิรูปที่ดินแบบกว้าง ซึ่งมีประเด็น ครอบคลุมระบบโครงสร้างภาคเกษตรกรรม สรุปได้ดังนี้

1) กระจายการถือครองที่ดินและสร้างความมั่นคงในการถือครอง

- รัฐควรมีมาตรการเร่งรัดกระจายการถือครองของผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่อย่างจริงจัง เช่น การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด สำหรับผู้ถือครองที่ดินของรัฐแบบผิดกฎหมาย เช่น กรณี ส.ป.ก. ควรนำที่ดินที่ยังไม่ได้ดำเนินการมาดำเนินการจัดที่ดิน อาทิ กรณีเกินสิทธิ ไม่เข้าร่วมกระบวนการ การซื้อขาย เปลี่ยนมือ รวมถึงการจัดซื้อที่ดินเพิ่มเติมให้เพียงพอใน การจัดสรรให้ผู้ไร้ที่ดินทำกิน
- การใช้มาตรการทางภาษีกับผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ที่ไม่ใช้ประโยชน์ การควบคุมการ ครอบครองใช้ประโยชน์ของนายทุนที่ดินต่างชาติในรูปของผู้ถือครองอำพราง หรือผู้ถือครอง แทน รวมถึงศึกษาแนวทางและผลักดันการออกกฎหมายจำกัดการถือครองในที่ดินเอกชน

- พัฒนากลไกการบริหารจัดการที่ดิน (1) ผ่านกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสำหรับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่ดินของรัฐทุกประเภท และ(2) ผ่านธนาคารที่ดิน สำหรับผู้ไร้ที่ดินที่ต้องการที่ดินเอกชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อสร้างโอกาสให้เกษตรกรรายย่อยเข้าถึงที่ดินได้มากขึ้น และเกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ

2) พัฒนาทรัพยากรพื้นฐานการผลิตโดยเน้นการพัฒนาแหล่งน้ำและระบบชลประทานแบบมีส่วนร่วม และประยุกต์ใช้รูปแบบการบริหารจัดการน้ำตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9

3) ปรับปรุงและพัฒนาระบบข้อมูลที่ดินทั้งระบบ ทั้งที่ดินรัฐและเอกชน และข้อมูลเกษตรกรที่เป็นระบบเดียวกัน มีความถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ทั้งระบบฐานข้อมูลและข้อมูลแผนที่

4) ส่งเสริมและพัฒนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน

- ส่งเสริมรูปแบบการผลิตที่ยั่งยืน ลดความเสี่ยง เช่น วนเกษตร เกษตรผสมผสาน เกษตรทฤษฎีใหม่ พืชหมุนเวียนหลังนา เป็นต้น โดยทุกรูปแบบมุ่งสู่การผลิตแบบเกษตรอินทรีย์
- การเพิ่มมูลค่าสินค้า และจัดการตลาดที่เป็นธรรม
- สนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อการลงทุน หรือ เพิ่มวงเงินกู้ หรืออื่นๆ สำหรับเกษตรกรผู้ที่จะเข้าสู่ระบบเกษตรกรรมยั่งยืน รวมถึงการลงทุนในการเกษตรแบบครบวงจร
- สนับสนุนการเข้าถึงแหล่งทุน โดยการเพิ่มแหล่งเงินทุน เพิ่มวงเงินกู้ที่เหมาะสมกับโครงการ หรือ การลดอัตราดอกเบี้ย แบบพิเศษ สำหรับเกษตรกรรายย่อยที่มีเอกสารสิทธิในที่ดินรัฐ เช่น เอกสาร ส.ป.ก. 4-01 เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงแหล่งทุนของเกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ กับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- ส่งเสริมและพัฒนาโดยใช้หลักการพัฒนารายพื้นที่ การเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม การใช้เทคโนโลยี และเครื่องจักรกลการเกษตรที่เหมาะสมเพื่อลดต้นทุน เพิ่มผลผลิต
- ส่งเสริมการพัฒนากลไกการติดตามประเมินผลแบบมีส่วนร่วม และกำหนดตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ
- ส่งเสริมเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรให้เกิดการเชื่อมโยงกับภาคเอกชน เกิดความร่วมมือการทำงานแบบเครือข่าย
- การยกเลิกการนำเข้าสารเคมีเกษตรที่อันตราย รวมถึงรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ ให้เกษตรกรผู้ผลิต ผู้ค้า และผู้บริโภค ตระหนักถึงอันตรายของสารเคมี และลดละเลิกการใช้ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การผลิตถึงโต๊ะอาหาร

5) พัฒนาศักยภาพเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของเกษตรกร และสถาบันเกษตรกร

- พัฒนาศักยภาพเกษตรกรรุ่นใหม่ สร้างค่านิยมใหม่เชิงบวกต่ออาชีพเกษตรกรรมและเน้นการพัฒนาความรู้และทักษะทั้งระบบการผลิต การจัดการ มาตรฐานการผลิต และการตลาด โดยมุ่งสู่การเป็นผู้ประกอบการด้านการเกษตร
- ส่งเสริมกระบวนการกลุ่มและการเชื่อมโยงเครือข่ายเกษตรกรในการขับเคลื่อนการดำเนินกิจกรรมการผลิต การจัดการ การตลาด และการพัฒนาและจัดการความรู้
- สนับสนุนการยกระดับเครือข่ายเกษตรกร สู่การเป็นสถาบันเกษตรกรที่สามารถทำหน้าที่ผลักดันนโยบาย การแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และการเจรจาต่อรอง

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
คำนิยม	ก
คำนำ	ข
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ค
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา	2
1.4 วิธีการศึกษา	2
1.5 ระยะเวลาดำเนินงาน	2
1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	3
1.7 กรอบแนวคิดการศึกษา	3
บทที่ 2 แนวคิด และหลักการที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 ที่ดิน (Land)	5
2.2 การบริหารจัดการที่ดิน (Land Administration)	6
2.3 ระบบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดิน	7
2.4 หลักการใช้ประโยชน์ที่ดิน	12
2.5 การปฏิรูปการถือครองโดยการปฏิรูปที่ดิน	14
บทที่ 3 ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินและการถือครองที่ดินในประเทศไทย	20
3.1 ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทย	20
3.2 การถือครองที่ดินของประชาชนและเอกสารสิทธิที่ดินในประเทศไทย	25
บทที่ 4 การใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทย	33
4.1 การใช้ที่ดินในภาพรวมของประเทศ	33
4.2 การใช้ที่ดินในประเทศไทยแยกตามระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน	34
4.3 การถือครองใช้ประโยชน์ในที่ดินเกษตรกรรม	35
บทที่ 5 สถานการณ์การถือครองที่ดินในประเทศไทย	40
5.1 สภาพทั่วไปของการถือครองที่ดินในประเทศไทย	41
5.2 สภาพปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในประเทศไทย	49

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
บทที่ 6 สาเหตุการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยในประเทศไทย	61
6.1 สาเหตุการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร	61
6.2 ภาระหนี้สินกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร	68
บทที่ 7 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม: มาตรการในการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินในประเทศไทย	73
7.1 พัฒนาการการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย	73
7.2 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย	77
7.3 สถานการณ์การถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	86
7.4 โครงสร้างอายุของเกษตรกรผู้ถือครองในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	86
7.5 การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	88
7.6 สภาพปัญหาในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	89
บทที่ 8 บทสังเคราะห์สถานการณ์การถือครองที่ดิน และการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยในประเทศไทย	96
8.1 การถือครองที่ดินและระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน	96
8.2 สถานการณ์การถือครองที่ดินในประเทศไทย	98
8.3 สาเหตุการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย	100
8.4 ผลกระทบจากปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน	102
8.5 ปัจจัยที่ควรพิจารณาในการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินของภาครัฐ	104
บทที่ 9 สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ	107
9.1 สรุปผลการศึกษา	107
9.2 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา	114
บรรณานุกรม	118

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
ตารางที่ 2.1 นิยามของการถือครองที่ดิน	10
ตารางที่ 3.1 ปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ (รายภาค) ตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก (2444) ถึง 30 กันยายน 2556	20
ตารางที่ 3.2 ปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศแยกตามประเภทเอกสารสิทธิ (ตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก (2444) ถึง 30 กันยายน 2556)	21
ตารางที่ 3.3 สรุปประเภทที่ดินของรัฐ กฎหมายควบคุม และหน่วยงานที่รับผิดชอบ	22
ตารางที่ 3.4 ที่ดินที่ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่อนุรักษ์	23
ตารางที่ 3.5 ประเภทของเอกสารสิทธิแยกตามกฎหมาย และประเภทสิทธิ	28
ตารางที่ 3.6 แสดงข้อแตกต่างระหว่างเอกสารสิทธิในที่ดิน	31
ตารางที่ 4.1 ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2543/2544 ปี พ.ศ. 2549/2550 และ ปี พ.ศ. 2551/2552	33
ตารางที่ 4.2 สรุปประเภทการใช้ที่ดินประเทศไทยรายภาค ปี พ.ศ. 2551/2552	34
ตารางที่ 4.3 การใช้ที่ดินในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2508 – 2556	36
ตารางที่ 4.4 ลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรและเนื้อที่ถือครองเฉลี่ย ปี พ.ศ. 2556	38
ตารางที่ 4.5 เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรแบ่งตามประเภทการใช้ประโยชน์ ปี พ.ศ. 2534 – 2556	38
ตารางที่ 4.6 เนื้อที่ปลูกและผลผลิตเฉลี่ยพืชเศรษฐกิจสำคัญ 6 ชนิด ปีเพาะปลูก 2557/2558	39
ตารางที่ 5.1 จำนวนผู้ถือครองแบ่งตามขนาดการถือครองที่ดินประเภท ที่ดินโฉนด ปี พ.ศ. 2555	41
ตารางที่ 5.2 ขนาดการถือครองของครัวเรือนเกษตรกรไทย ปี 2521/2531/2541/2551	42
ตารางที่ 5.3 การถือครองที่ดินเกษตรแบ่งตามช่วงอายุและขนาดการถือครอง ปี 2551	42
ตารางที่ 5.4 เนื้อที่การเกษตร ครัวเรือนเกษตรกรและขนาดการถือครองเฉลี่ย	43
ตารางที่ 5.5 ลักษณะการถือครองที่ดินทางการเกษตรรายภาค	44
ตารางที่ 5.6 จำนวนผู้ถือครองทำการเกษตรจำแนกตามเพศ และอายุ	45
ตารางที่ 5.7 ร้อยละของแรงงานเกษตรจำแนกตามกลุ่มอายุ ปี 2540-2557	47
ตารางที่ 5.8 ร้อยละของผู้ถือครองที่ดิน เกิน 200 ไร่ และเกิน 5,000 ไร่ แยกตามประเภทเอกสารสิทธิ	49
ตารางที่ 5.9 ร้อยละของคนจนผู้ถือครองที่ดินเกษตร จำแนกตามขนาดการถือครองที่ดิน ปี 2547 – 2550	50
ตารางที่ 5.10 จำนวนผู้ไร้ที่ดินทำกิน ปี พ.ศ. 2530 – 2544	57
ตารางที่ 5.11 ร้อยละของผู้ไร้ที่ดินทำกินของประเทศไทย (ช่วงปี 2541 – 2545)	57
ตารางที่ 5.12 ข้อมูลผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินแต่ไม่เพียงพอ	58
ตารางที่ 5.13 ข้อมูลครัวเรือนในชนบทที่ไม่มีที่ดินทำกิน	58

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
ตารางที่ 6.1 สรุปสาเหตุของการไม่ทำประโยชน์ของเกษตรกรที่ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน 10 จังหวัด	65
ตารางที่ 6.2 ต้นทุนการทำนาของชาวนา อำเภอสรรคบุรี และอำเภอนาคู จังหวัดชัยนาท	69
ตารางที่ 7.1 พื้นที่ดำเนินการและผลการจัดที่ดิน ปี 2518-2560	84
ตารางที่ 7.2 ผลการจัดที่ดินแยกตามประเภทที่ดิน ปี 2518-2560	84
ตารางที่ 7.3 ขนาดการถือครองที่ดินและค่าเฉลี่ยการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่ถือครองที่ดินเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน (ณ ปี 2557)	86
ตารางที่ 7.4 จำนวนเกษตรกรที่ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินแบ่งตามช่วงอายุ	87
ตารางที่ 7.5 พื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจหลัก 6 ชนิดในเขตปฏิรูปที่ดิน (ปี 2556)	88
ตารางที่ 7.6 การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจบางชนิดในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินทั้งหมด แยกรายภาค	88
ตารางที่ 7.7 ร้อยละของเกษตรกรจำแนกตามสาเหตุที่ให้ผู้อื่นเช่า/ทำฟรี/ทิ้งร้าง/ขาย แยกตามประเภทของการไม่ใช้ประโยชน์รายภาค (ปี 2546)	91
ตารางที่ 7.8 สรุปสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน 10 จังหวัด	92
ตารางที่ 7.9 ข้อมูลการติดตามการทำประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. ปี 2554 – 2556	93
ตารางที่ 7.10 สรุปสถานการณ์เกี่ยวกับการศึกษาข้อมูลการไม่ใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยตนเอง ของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินจากแหล่งข้อมูลที่ต่างกัน (ปี 2551-2558)	94
ตารางที่ 8.1 สรุปประเด็นความแตกต่างและความคล้ายกันบางประการของที่ดินและลักษณะผู้ถือครองที่ดินในระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐและเอกชน	106

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการศึกษา	3
ภาพที่ 2.1 วงจรแห่งความยากจน	15
ภาพที่ 2.2 การวิเคราะห์ที่มาของนโยบายปฏิรูปที่ดินโดยใช้ตัวแบบการวิเคราะห์เชิงระบบของโทมัส อาร์ ดาย	19
ภาพที่ 2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยกำหนดนโยบาย นโยบายและมาตรการ และผลการนำนโยบายปฏิรูปที่ดินไปปฏิบัติ	19
ภาพที่ 3.1 สรุปพื้นที่ประเทศไทยจำแนกตามระบบกรรมสิทธิ์และหน่วยงานรับผิดชอบหลัก	24
ภาพที่ 4.1 สรุปจำนวนพื้นที่ที่ประชาชนถือครองเพื่อเกษตรกรรมแบ่งตามประเภทที่ดิน	35
ภาพที่ 5.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุผู้ถือครองที่ดินเกษตร	46
ภาพที่ 5.2 การเปลี่ยนแปลงประชากรภาคเกษตรวัยหนุ่มสาว	46

สารบัญภาพ (ต่อ)

ภาพที่	หน้า
ภาพที่ 5.3 สัดส่วนแรงงานภาคการเกษตรตามช่วงอายุ (%)	47
ภาพที่ 5.4 สรุปข้อมูลผู้ไร้ที่ดินทำกินจากอดีตถึงปัจจุบัน	59
ภาพที่ 6.1 สรุปสาเหตุการสูญเสียที่ดิน ด้านกายภาพของที่ดิน	62
ภาพที่ 6.2 สาเหตุของการขายที่ดินที่รัฐจัดให้ กรณีจังหวัดเพชรบุรีและชัยภูมิ	64
ภาพที่ 6.3 สรุปสาเหตุการสูญเสียที่ดิน ด้านเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน	66
ภาพที่ 6.4 สรุปสาเหตุการสูญเสียที่ดิน ด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ	67
ภาพที่ 6.5 สรุปสาเหตุการเป็นหนี้ของเกษตรกร	70
ภาพที่ 6.6 สาเหตุการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยจากภาระหนี้สิน	71
ภาพที่ 7.1 สรุปลำดับเหตุการณ์เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย	76
ภาพที่ 7.2 สรุปสาเหตุสำคัญของการกำหนดนโยบาย ลักษณะนโยบาย และเป้าหมายของ นโยบายปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย	77
ภาพที่ 7.3 สรุปขั้นตอนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	82
ภาพที่ 7.4 กลไกในการพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน	85
ภาพที่ 7.5 ช่วงอายุเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ปี 2557)	87
ภาพที่ 7.6 สรุปสภาพปัญหาในการพัฒนาเกษตรกร	95
ภาพที่ 8.1 สรุปรูปแบบการถือครองและระบบกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน	97
ภาพที่ 8.2 สรุปปัจจัยหลักและความสัมพันธ์ของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการสูญเสียที่ดิน ของเกษตรกร	101
ภาพที่ 8.3 สภาพปัญหาที่สัมพันธ์กับการไร้ที่ดินทำกิน	103
ภาพที่ 9.1 สรุปสาเหตุหลักของการสูญเสียที่ดิน	111
ภาพที่ 9.2 สรุปกรอบแนวคิดและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากการศึกษา	115

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญยิ่งเพราะเป็นปัจจัยพื้นฐานของการดำรงอยู่ของสิ่งมีชีวิต ที่ดินมีลักษณะสำคัญแบ่งออกเป็น 2 มิติ มิติแรก คือ ด้านกายภาพ เช่น ลักษณะทางภูมิศาสตร์หรือที่ตั้งที่ดิน เนื้อดิน โครงสร้างดิน ทรัพยากรในดิน และสภาพแวดล้อม เป็นต้น มิติที่สอง คือ ด้านที่ไม่ใช่กายภาพ ได้แก่ ที่ดินไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ มีอยู่อย่างจำกัด และเป็นทรัพยากรที่ถูก “ถือครอง” การถือครองคือ การแสดงความเป็นเจ้าของที่ดินนั้น ซึ่งอาจจะป็นรัฐ หรือ เอกชนก็ได้ โดยมีองค์ประกอบสำคัญที่เข้ามาเกี่ยวข้อง คือ “สิทธิ” ที่เป็นสิ่งแสดงความเป็นเจ้าของ และยึดถือว่าเป็นของตน และความสามารถของผู้ถือครองที่จะใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นตามสิทธิที่ได้รับ ดังนั้น เรื่องของสิทธิ จึงมีประเด็นข้อกฎหมาย และระเบียบต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องค่อนข้างมาก รวมถึงเกิดระบบการถือครอง ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพื่อจัดการความขัดแย้งในสังคม อย่างไรก็ตาม การแสดงสิทธิโดยบุคคลหนึ่ง ย่อมหมายถึงการทำให้สิทธิของอีกบุคคลหนึ่งหมดไป หรือลดลง ดังนั้น ในสถานการณ์ที่ ที่ดินกลายเป็นทรัพย์สินที่สามารถเข้าถึงได้ด้วยการซื้อขายด้วยเงินตรา ปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางรายได้มาก และขาดระบบการควบคุมขนาดการถือครองและการใช้ประโยชน์นั้น คือ ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ระหว่างคนรวยกับคนจน ซึ่งมีประเด็นปัญหาเกิดขึ้นตามมาอีกมาก

นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของประชากร การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง โดยเฉพาะการเปิดเสรีทางการค้า และการลงทุน ซึ่งมีความต้องการผลผลิตจากภาคเกษตรกรรมสูงขึ้น ทำให้ที่ดินเกษตรกรรม และที่ดินในพื้นที่ห่างไกลบริเวณชายแดน กำลังได้รับความสนใจเพื่อการลงทุนมากขึ้น โดยพบรายงานเกี่ยวกับปรากฏการณ์ ที่มียาทุนที่ดินภายในและจากภายนอกประเทศ เข้ามากว้านซื้อ หรือเช่าที่ดินระยะยาว เพื่อเป็นฐานการผลิตอาหาร ผลิตพืชพลังงาน และการลงทุนทางการค้าประเภทอื่นๆ ซึ่งเป็นที่ทราบกันในปัจจุบันว่าเป็นสถานการณ์การแย่งชิงที่ดิน หรือ การแย่งยึดที่ดิน (Land Grabbing)

อย่างไรก็ตาม สภาพปัญหาการถือครองที่ดิน และการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทยซึ่งมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับสภาพปัญหาความยากจนของคนในประเทศโดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรม มีปัจจัยเกี่ยวข้องมากมาย และซับซ้อน ซึ่งปัจจุบันคนในสังคมส่วนใหญ่มองว่าความเข้าใจเรื่องที่ดิน และการบริหารจัดการที่ดินในประเทศ และพบว่าข้อมูลด้านที่ดิน กระจุกตัวอยู่ในหลายหน่วยงาน หลายภาคส่วน จนยากต่อการทำความเข้าใจ และการเข้าถึงของประชาชน ทำให้ปัจจุบันพบว่า มีการเสนอมุมมอง และข้อเสนอแนะด้านที่ดินเฉพาะในส่วนที่ตนสามารถเข้าถึงได้ของกลุ่มคน หรือ ภาคส่วนต่างๆ ซึ่งนอกจากจะเกิดความขัดแย้งในสังคมแล้ว ยังทำให้ขาดพลังในขับเคลื่อนสู่เป้าหมายของการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินในประเทศ

สำหรับการศึกษานี้ผู้ศึกษามีเป้าหมายหลักเพื่อรวบรวม จำแนกแยกแยะ จัดระบบ ข้อมูล เกี่ยวกับสถานการณ์การถือครอง การใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพปัญหาการถือครองที่ดิน และสาเหตุของการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร ซึ่งจะศึกษาให้เห็นภาพรวมของประเทศแล้วเน้นศึกษาเชิงลึกในภาคเกษตรกรรม รวมถึงสถานการณ์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยศึกษาหลักการพื้นฐานของการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนสถานการณ์การปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินในประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลด้านวิชาการสนับสนุนการเคลื่อนไหวด้านการปฏิรูปที่ดินในประเทศอย่างน้อยในระดับประชาชนทั่วไปที่จะสามารถเข้าถึงข้อมูลนี้ และประกอบการวางแผนหรือแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินของภาคส่วนต่าง ๆ ในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาระบบกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน สถานการณ์การถือครองที่ดิน และการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการถือครองที่ดิน และวิเคราะห์สาเหตุการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยในประเทศไทย

1.2.3 เพื่อศึกษา และวิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินและการสูญเสียที่ดินทำกิน โดยใช้หลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เหมาะสม

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1) ทฤษฎี แนวคิด และหลักการที่เกี่ยวข้องกับ ทรัพยากรที่ดิน ระบบการกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน และหลักการปฏิรูปที่ดิน

2) สถานการณ์การถือครองที่ดินในประเทศไทย โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับ ประเภทของที่ดิน ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ลักษณะการถือครองที่ดิน ขนาดการถือครอง โครงสร้างอายุผู้ถือครอง

3) สถานการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินโดยเน้นศึกษาที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในประเทศไทย

4) สภาพปัญหาด้านการถือครองที่ดินในภาพรวมของประเทศ โดยเนื้อหาหลักจะประกอบด้วย สภาพปัญหาและความรุนแรงของปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน

5) สภาพปัญหาและสาเหตุของการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยของประเทศไทย โดยเน้นศึกษาที่ดินเกษตรกรรม

6) ความเป็นมาและการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2518 รวมถึงสถานการณ์การถือครองของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

7) วิเคราะห์และเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินและการสูญเสียที่ดินทำกินโดยใช้หลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เหมาะสม

1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้ข้อมูลทั้งเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณจากข้อมูลทุติยภูมิแหล่งต่างๆ เช่น รายงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านที่ดิน เอกสารวิชาการ เอกสารวิจัย สถิติที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดิน และภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนทั้งในภาคเกษตร และนอกภาคเกษตร สำนวนการเกษตร รายงานข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือ ปฏิรูปการจัดการที่ดิน ของภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันวิชาการ สถาบันวิจัย และเครือข่ายภาคประชาชน

การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธีการวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูล จากแหล่งต่างๆ แล้วจัดหมวดหมู่ โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และเขียนอธิบายความโดยใช้แผนผัง และตาราง หรือ แผนภูมิต่างๆ ประกอบการอธิบาย

1.5 ระยะเวลาดำเนินงาน

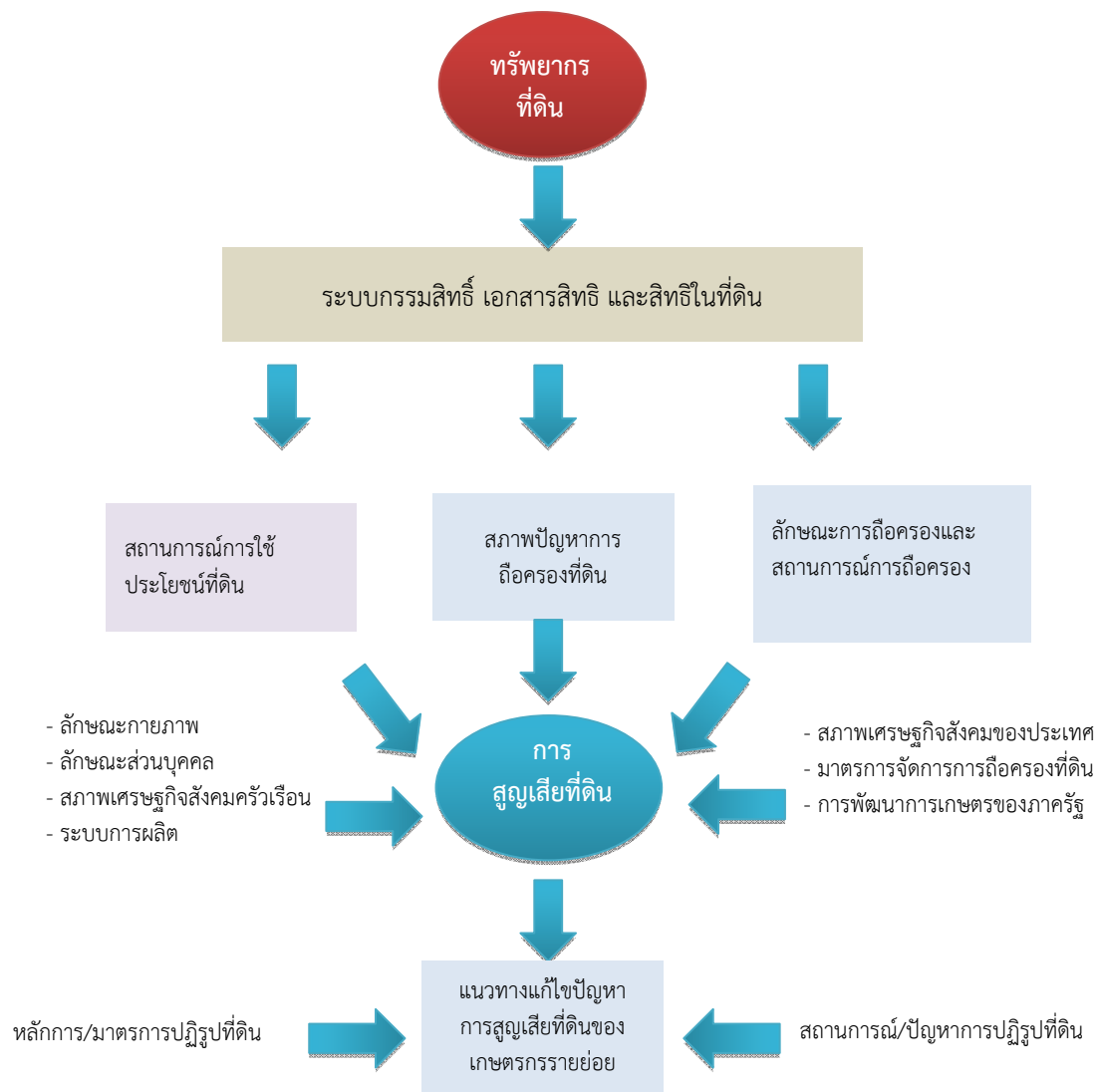
การศึกษานี้ใช้เวลาในการดำเนินการตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2558 – มิถุนายน 2559 รวม 8 เดือน

1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ชุดข้อมูลข้อมูลด้านที่ดิน ระบบการถือครองที่ดิน สถานการณ์การถือครองและสภาพปัญหา เพื่อประกอบการวางแผน และการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงงานการปฏิรูปที่ดิน การแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดิน และการวิจัยต่อยอดในประเด็นต่างๆ ด้านการถือครองที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน รวมถึงเป็นแหล่งความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป

1.7 กรอบแนวคิดการศึกษา

เนื้อหาหลักในการศึกษานี้ เริ่มด้วยการศึกษาสถานการณ์การถือครองที่ดิน โดยจะศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพยากรที่ดิน ประเภทของที่ดิน ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ลักษณะการถือครองที่ดินในภาพรวมของประเทศ หลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดิน จากนั้นศึกษาสถานการณ์การใช้ประโยชน์ใน โดยเน้นที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งในพื้นที่ทั่วไปและเขตปฏิรูปที่ดิน (ภาพที่ 1.1)



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการศึกษา

นอกจากประเด็นดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเน้นการศึกษาสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการถือครองในประเทศไทยและศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับสาเหตุของการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยที่มีผู้ศึกษาไว้ โดยจะค้นหาข้อมูลที่เป็นปัจจัยเชิงลึก หรือ รากของปัญหาที่เป็นสาเหตุของการสูญเสียที่ดิน เช่น สาเหตุที่มาจากตัวบุคคล สภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน และที่สำคัญคือ ระบบการผลิต ทั้งนี้การทำความเข้าใจสถานการณ์การถือครอง การใช้ประโยชน์ที่ดิน ตลอดจนสภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหาการสูญเสียที่ดินจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหที่ตรงจุดมากขึ้นในประเด็นที่เกิดความชัดเจน ส่วนประเด็นที่ยังขาดความชัดเจนก็จะนำไปสู่การวิจัยเพื่อพิสูจน์ และสร้างความชัดเจนของข้อมูลก่อนการนำไปใช้ในการวางแผนจัดการที่ดินและพัฒนาการเกษตรต่อไป ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าการปฏิรูปที่ดินเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินในสังคม ซึ่งมาตรการดังกล่าวดำเนินการมาแล้วกว่า 40 ปี ในประเทศไทย แต่ยังพบปัญหาความเหลื่อมล้ำการถือครองค่อนข้างสูง ดังนั้น การสร้างความรู้ความเข้าใจถึงปัญหาการถือครองที่ดิน โดยเฉพาะการสูญเสียที่ดินอย่างแท้จริง และกำหนดมาตรการ การปฏิรูปที่ดินที่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องตามบริบทของสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป น่าจะเป็นทางออกสำคัญในการแก้ไขการไร้ที่ดินทำกินและการสูญเสียที่ดินของผู้ถือครองรายย่อยในภาคเกษตรกรรมของประเทศได้

บทที่ 2

แนวคิด และหลักการที่เกี่ยวข้อง

2.1 ที่ดิน (Land)

ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญมากต่อการดำรงอยู่ของคนและสิ่งมีชีวิตทั้งหลายบนโลก เพราะเป็นแหล่งกำเนิดปัจจัยสำคัญต่างๆ โดยเฉพาะน้ำ ป่าไม้ ทรัพยากรชีวภาพ และแร่ธาตุ ซึ่งเป็นแหล่งในการสร้างปัจจัย 4 คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยและยารักษาโรค อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงทรัพยากรที่ดิน มักจะเกิดความสับสนในการใช้คำ อยู่สองคำ คือ ที่ดิน (Land) และ ดิน (Soil) ซึ่งทั้งสองคำนี้ต่างกัน คำว่า ที่ดิน (Land) หมายถึง ที่ดินที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ซึ่งอาจใช้ประโยชน์สนองความต้องการ ของมนุษย์ในทางต่างๆ โดยคำนึงถึงผลตอบแทนจากการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นเป็นประการสำคัญ "ที่ดิน" เป็นอสังหาริมทรัพย์อย่างหนึ่ง หรือเป็นพื้นที่บริเวณ หนึ่งบนผิวโลก ซึ่งมีการแบ่งอาณาเขตตามที่มนุษย์กำหนดไว้ โดยที่ที่ดินมีลักษณะเป็น 2 มิติ (Two Dimensions) คือ กว้างกับยาว ต่างจาก ดิน (Soil) ซึ่งหมายถึง เทหวัตถุธรรมชาติ (Natural Body) ที่เกิดจากการสลายตัวของหินและแร่ธาตุต่างๆ ผสมคลุกเคล้ากับอินทรีย์วัตถุปกคลุมผิวดินโลก อยู่เป็นชั้นบางๆ เป็นวัตถุที่คำนวณการเจริญเติบโตและการทรงตัวของพืช ดินประกอบด้วยแร่ธาตุ ที่เป็นของแข็ง อินทรีย์วัตถุ น้ำ และอากาศ ที่มีสัดส่วนแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับชนิดของดิน ดินจะประกอบกันขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของภูมิประเทศหรือของที่ดิน มีลักษณะเป็น 3 มิติ (Three Dimensions) คือ กว้าง ยาว และลึก ดังนั้น ที่ดินแปลงหนึ่งอาจจะประกอบด้วยดินเพียงชนิดเดียวหรือหลายชนิดก็ได้ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2558)

“ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2497 หมายถึง “พื้นที่ดินโดยทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย” โดยความหมายจะกว้างกว่าที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะหมายความถึงเฉพาะที่ดินเท่านั้น

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานอธิบายความหมายของที่ดิน (Land) ว่า หมายถึง ผืนแผ่นดินหรือพื้นดินทั่วไป และหมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย ในขณะที่พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน อธิบายไว้ 2 ความหมาย คือ

- ความหมายตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ที่ดิน หมายถึง ปัจจัยการผลิตประเภทหนึ่งซึ่งเป็นทรัพยากรที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และนำมาใช้เพื่อประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ และผลตอบแทนที่ได้รับจากที่ดินจะเรียกว่า ค่าเช่า
- ความหมายในทางบัญชี ที่ดิน หมายถึง แผ่นดินซึ่งอาจมี “ทรัพยากรธรรมชาติ” อยู่ภายใต้พื้นดินหรือเหนือพื้นดิน และจะนำมาใช้ในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น เป็นที่ตั้งของอาคาร โรงงาน การเพาะปลูกการเลี้ยงสัตว์ และเมื่อมีที่ดินก็ต้องมี เจ้าของที่ดิน (Landlord) ในที่นี้ ทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง ทั้งสิ่งที่อยู่ในดินและเหนือพื้นดินด้วย เช่น แร่ธาตุ หิน ดิน หวาย น้ำ ป่าไม้ น้ำมัน

นอกจากนี้ ในพจนานุกรมดังกล่าวอธิบายว่าเพิ่มเติมว่า ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่บนที่ดินนั้น สามารถจะได้รับผลตอบแทนในรูปของค่าเช่าจากการให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์จากที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ดินเป็นเจ้าของในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ค่าเช่าที่เจ้าของที่ดินได้รับอาจมาจากค่าเช่าที่แท้จริง

หรือ ค่าเช่าที่มาจากการลงทุนในการปรับปรุงที่ดินนั้นด้วย เจ้าของที่ดินมักมีความสัมพันธ์กับผู้เช่าที่ดินตามกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่ดิน และหลักประกันในการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น

2.2 การบริหารจัดการที่ดิน (Land Administration)

FAO (2002) สรุปไว้ว่า การบริหารจัดการที่ดิน คือ การดำเนินการตามกฎหมาย กฎและระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ ทั้งแบบเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ โดยประกอบด้วยระบบและกระบวนการต่างๆ ในการบริหารจัดการ แบ่งออกเป็น 3 ด้านหลักๆ คือ

1) **ด้านสิทธิในที่ดิน (Land Right)** เช่น การให้สิทธิในที่ดิน ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับ การกำหนดขนาด การถือครองที่ดิน การขาย การให้เช่า การจำนอง การตกทอดทางมรดก การยกให้ผู้อื่น และการโอนสิทธิ เป็นต้น

2) **ด้านกฎระเบียบในการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use regulation)** เช่น การวางแผน และกำหนดข้อบังคับต่างๆ ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน กฎหมาย กฎระเบียบ ต่างๆ เกี่ยวกับที่ดิน

3) **ด้านการประเมินราคาที่ดิน และภาษีที่ดิน (Land Valuation Taxation)** เช่น การเก็บเงินรายได้เข้ารัฐจากการประเมินราคาที่ดินและเก็บภาษีจากราคาประเมิน

อย่างไรก็ตาม ทั้ง 3 องค์ประกอบข้างต้น จะมาสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้อง **มีระบบข้อมูลที่ดิน (Land Information)** ที่มีข้อมูลต่างๆเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งโดยพื้นฐาน ความมีข้อมูลผู้ถือครอง และประเภทสิทธิ ว่าผู้ถือครองที่อยู่บนที่ดินนั้น ถือสิทธิประเภท ไດ อาทิ สิทธิแบบปัจเจก สิทธิของครอบครัว สิทธิขององค์กรหรือสถาบัน สิทธิของชุมชน สิทธิของรัฐ เป็นต้น ซึ่งสิทธิดังกล่าวควรมีการบันทึกด้วยรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งในระบบทะเบียนที่ดิน และระบบแผนที่ของที่ดินอย่างชัดเจน นอกจากระบบข้อมูลแล้ว **การบังคับใช้กฎหมาย และการปกป้องคุ้มครองที่ดิน** เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีผลต่อการบริหารจัดการที่ดิน ซึ่งต้องอาศัยกลไกในการบังคับใช้กฎหมาย หรือระเบียบต่างๆ ทั้งในระบบสิทธิที่เป็นทางการ เช่น ผ่านศาล และไม่เป็นทางการ เช่น ผ่านผู้นำชุมชน ซึ่งทั้งสองรูปแบบนี้จะทำให้ประชาชนได้ตระหนักรู้ถึงสิทธิของตนเองและผู้อื่น ทั้งนี้ ผู้ที่มีความรู้ถึงสิทธิของตนเอง และรู้ว่าจะจัดการอย่างไรเมื่อถูกละเมิดสิทธิมีแนวโน้มว่าจะสามารถปกป้องสิทธิในที่ดินของตนเองได้ดีกว่าผู้ที่ไม่มีความรู้ นอกจากนี้ การกำหนด **แนวทางและกระบวนการดำเนินงานบริหารจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพ** ก็เป็นส่วนสำคัญในการทำให้การจัดการที่ดินมีความสมบูรณ์ รวดเร็ว ประหยัด และโปร่งใส และปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหารจัดการที่ดิน คือ **ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการ (Actor)** คือ (1) หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน (ในระบบที่เป็นทางการ) จะมีบทบาท เช่น การขึ้นทะเบียนที่ดิน การสำรวจที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดินในเขตชนบทและเขตเมือง การประเมินราคา การเก็บภาษีที่ดิน เป็นต้น (2) ผู้นำชุมชน (ในระบบที่ไม่เป็นทางการ) จะมีบทบาท เช่น การอนุญาต การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นต้น ทั้งนี้ อาจจะมีการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ และชุมชน ถ้าสิทธิที่ไม่เป็นทางการ หรือการถือครองโดยชุมชนนั้นมีการรับรู้จากรัฐ

การทำให้ที่ดินเข้าสู่ระบบกรรมสิทธิ์ที่เป็นทางการนั้น เป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวคือ ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น ประกอบด้วย ความมั่นคงในการถือครองที่ดิน การเข้าถึงแหล่งทุน ซึ่งจะช่วยให้เกษตรกรมีการลงทุนการพัฒนาที่ดินของตนเอง รวมถึงเป็นเครื่องมือที่เอื้อให้เกิดการไหลเวียนของที่ดินในตลาด และส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินสูงสุดและดีที่สุด อย่างไรก็ตาม มีผู้มีความเห็นแย้งกับ

แนวคิดดังกล่าวข้างต้น โดยมองว่าเมื่อทำให้ที่ดินที่มีการถือครองรายแปลง หรือส่วนบุคคลเข้าสู่ระบบที่เป็นทางการมากขึ้นโดยละเลยกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสที่ไม่มีที่ดิน หรือ ทำกินบนที่ดินของชุมชน ก็จะทำให้กลุ่มคนดังกล่าวนี้ ขาดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน เช่นเดียวกับการเข้าถึงแหล่งทุน ซึ่งพบว่ามีธนาคารจำนวนมากที่ไม่ยอมรับเอกสารสิทธิที่ดิน (ในระบบที่เป็นทางการ) เพื่อใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ เมื่อที่ดินนั้นเป็นที่ดินเกษตรกรรม ดังนั้น การทำให้เกิดระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลแบบทางการ จึงควรเน้นพิจารณานำไปใช้เฉพาะในพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชากรมากและไม่สามารถใช้ระบบการจัดการแบบไม่เป็นทางการโดยการถือระบบกรรมสิทธิ์ร่วมได้ อย่างไรก็ตาม บางครั้งการทำให้ระบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การถือครองกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน มีความเป็นทางการมากขึ้น กล่าวคือ รัฐมีการยอมรับสิทธิดังกล่าวแบบเป็นทางการ ก็จะทำให้ชุมชนสามารถป้องกันไม่ให้คนนอกชุมชนเข้ามาแย่งยึดถือครองที่ดินได้ โดยให้ชุมชนเป็นผู้ดูแลและบริหารจัดการตนเอง

นอกจากนี้ พบว่ามีแนวคิดที่ต่างกันในประเทศความมั่นคงในการถือครองที่ดิน โดยแบ่งแนวความคิดออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 มองว่าสิทธิแบบกรรมสิทธิ์สมบูรณ์แบบบุคคล (Full Private Ownership) เช่น ประเพณีโฉนดที่ดิน ซึ่งเจ้าของที่ดินสามารถขาย จำนอง โอนสิทธิ ได้ และไม่มีระยะเวลาจำกัดสิทธิในการถือครองและใช้สิทธิเหนือที่ดิน สิทธิประเภทนี้คือสิทธิที่สร้างความมั่นคงในที่ดินมากกว่าผู้ที่ไม่มีสิทธิดังกล่าว เช่น ผู้เช่าที่มีการจำกัดเวลาเช่า หรือผู้ที่มีที่ดินในระบบกรรมสิทธิ์อื่นๆ ในขณะที่กลุ่มที่ 2 มองว่าการต้องการสิทธิในการโอนดังกล่าวนี้ อาจจะจำเป็นจริงในบางพื้นที่บางประเทศ แต่ไม่ใช่ทั้งหมด เพราะหลายพื้นที่ในโลกที่มีระบบกรรมสิทธิ์ร่วมที่เข้มแข็ง พบว่ามักจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นสิทธิในการขาย และการมีข้อจำกัดที่เข้มงวดในการโอนสิทธิให้ผู้อื่น เช่น โอนมรดกสิทธิให้ได้เฉพาะทายาท หรือ ขายให้ได้เฉพาะสมาชิกในชุมชนเท่านั้น เป็นต้น (FAO, 2002)

2.3 ระบบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดิน

2.3.1 กรรมสิทธิ์และประเภทกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ในทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม แบ่งระบบกรรมสิทธิ์แบ่งตามความเป็นเจ้าของ ออกเป็น 4 ระบบ ดังนี้ (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2542; FAO, 2002 ; ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ, เอกสารออนไลน์, 2558)

(1) กรรมสิทธิ์เอกชน (Private Property): เป็นสิทธิของผู้เป็นเจ้าของเฉพาะตัวของบุคคล หรือ กลุ่มบุคคล ซึ่งเจ้าของที่ดินจะมีสิทธิสมบูรณ์ในการใช้ประโยชน์ เก็บผลประโยชน์ ห้ามผู้อื่นบุกรุกใช้ประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) กรรมสิทธิ์ร่วม (Common Property): ทรัพย์สินร่วม หรือ ทรัพย์สินของชุมชนหรือกลุ่มคน เป็นเจ้าของทรัพยากรร่วมกันและจัดการการใช้ทรัพย์สินร่วมกัน เช่น ป่าชุมชน เหมืองฝาย หนองบึง และทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ของหมู่บ้านที่ชุมชนเป็นเจ้าของร่วมกันและมีกฎเกณฑ์ร่วมกันที่ชัดเจนในการจัดการปฏิบัติ ซึ่งอาจไม่ใช่กฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ เช่น จารีต ประเพณีปฏิบัติ หรือ เป็นทางการ คือ มีกฎหมายรองรับ

(3) กรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของ (State Property): ทรัพย์สินของรัฐ รัฐเป็นเจ้าของและควบคุมการใช้ทรัพย์สินนั้น โดยรัฐอาจให้หน่วยงานของรัฐ ดูแลหรือให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ในระยะเวลาที่กำหนด เช่น สวนสาธารณะ วนอุทยาน ป่าอนุรักษ์ เหมืองแร่ เป็นต้น

(4) กรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้าง (Open access): ทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ หรือ ไม่มีใครเป็นเจ้าของ ควบคุมดูแล มักจะมีลักษณะสำคัญคือ ไม่สามารถแบ่งแยกการใช้ได้อย่างชัดเจน ทำให้ยากที่จะกีดกันไม่ให้ผู้อื่นมาใช้ประโยชน์ ไม่มีความจำเพาะของความเป็นเจ้าของ ทุกคนสามารถใช้ได้ เช่น บรรยากาศ น้ำในแม่น้ำลำคลอง ปลาในมหาสมุทร ความหลากหลายทางชีวภาพในป่า

ปีทมาวดี โพนนกุล ชูชุกิ (2558) สรุปไว้ว่า ระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต่างกันจะก่อให้เกิดแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรที่ต่างกันด้วย การเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์จากทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นทรัพย์สินเปิดกว้าง (Open access) จะให้ผลที่แตกต่างกัน และแม้ว่าระบบกรรมสิทธิ์แบบที่ 1-3 เป็นระบบที่มีเจ้าของ แต่ก็มีผลลัพธ์ในการใช้ทรัพยากรที่แตกต่างกันได้เช่นกัน ทั้งนี้ ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ ชัดเจนของระบบกรรมสิทธิ์แต่ละประเภท ซึ่งระบบกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจนจะทำให้ตลาดทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพจะมีลักษณะ 3 ประการคือ

(1) **Exclusivity: มีความจำเพาะสำหรับผู้เป็นเจ้าของ** หมายถึง ผลประโยชน์และต้นทุนทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการเป็นเจ้าของและการใช้ทรัพยากร จะต้องตกเป็นของผู้เป็นเจ้าของเท่านั้น ไม่ว่าจะโดยทางตรงจากการใช้ หรือโดยทางอ้อมด้วยการขายสิทธิให้แก่ผู้อื่น

(2) **Transferability: สามารถที่จะโอนได้** กรรมสิทธิ์ทั้งหมดจะต้องสามารถโอนจากเจ้าของคนหนึ่งไปสู่อีกคนหนึ่งได้ ด้วยการแลกเปลี่ยนโดยสมัครใจ (Voluntary exchange)

(3) **Enforceability: สามารถที่จะบังคับได้** กรรมสิทธิ์จะต้องปลอดภัยจากการถูกบุคคลอื่นฉกฉวยหรือบุกรุกโดยเจ้าของไม่สมัครใจ

จากลักษณะ 3 ประการข้างต้น หากบกพร่องข้อใดข้อหนึ่งไป อาจนำไปสู่ความไร้ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร ในกรณีของการบังคับไม่ให้สิทธิถูกละเมิด (ลักษณะข้อ 3 Enforceability) นั้น ระบบกรรมสิทธิ์จะบกพร่องหากต้นทุนการบังคับ (Enforcement cost) สูงเกินไป จนเจ้าของไม่สามารถดูแลได้ สิทธิถูกละเมิดจนเสมือนหนึ่งว่าทรัพย์สินนั้นไม่มีเจ้าของ เช่น ในกรณีของป่าอนุรักษ์ซึ่งมีพื้นที่กว้าง การควบคุมดูแลอย่างทั่วถึงโดยรัฐทำได้ยาก (ต้นทุนการบังคับสูง) ทำให้พื้นที่ป่าถูกบุกรุกไม่ต่างจากทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ เป็นต้น

ระบบกรรมสิทธิ์เอกชน มีลักษณะของกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจน และจะมีการบังคับใช้สิทธิที่มีกฎหมายรองรับ โดยบุคคลที่เป็นเจ้าของจะสนใจรักษาผลประโยชน์ของตน และมุ่งใช้ทรัพยากรหรือทรัพย์สินนั้นให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลจะก่อให้เกิดการใช้และจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพได้ หากเจ้าของสิทธินั้นไม่ก่อผลกระทบภายนอก อย่างไรก็ตาม อาจเกิดปัญหาถ้าหากเอกชนเจ้าของที่ดินไม่สามารถบังคับได้ จนเสมือนหนึ่งว่าเป็นระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้าง ซึ่งระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้าง เป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ก่อปัญหามากที่สุดในการใช้ทรัพยากร ที่เรียกว่า “The Tragedy of the Commons” กล่าวคือ เนื่องจากทุกคนสามารถใช้ทรัพยากรนั้นได้ จึงแย่งกันใช้ในลักษณะมือใครยาวสาวได้สาวเอาเพื่อประโยชน์ส่วนตน ซึ่งระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้าง อาจไม่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวถ้าทรัพยากรยังมีความอุดมสมบูรณ์เช่นในอดีต (ปีทมาวดี โพนนกุล ชูชุกิ, 2558)

ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ เห็นว่าในบรรดาระบบกรรมสิทธิ์ทั้ง 4 ระบบ นั้น ระบบแบบเปิดกว้าง และระบบกรรมสิทธิ์รวม มีความเสี่ยงสูงที่จะนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรเนื่องจากการใช้ประโยชน์แบบไร้ขอบเขต และการอนุรักษ์ไม่อาจเกิดได้ใน 2 ระบบดังกล่าว ทำให้มีข้อเสนอให้มีการแปรสภาพระบบกรรมสิทธิ์ให้กลายเป็นของเอกชน (Privatization) หรือ เป็นสมบัติของรัฐ (State Control) ยกตัวอย่างกรณีทรัพยากรที่ดิน หากเป็นของส่วนรวมหรือไม่มีใครเป็นเจ้าของ ก็จะขาดแรงจูงใจในการลงทุนในที่ดิน ดังนั้น การแปรรูป คือ การให้เป็นของเอกชน หรือ ให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินนั้น พร้อมเอกสารสิทธิ ก็จะทำให้ผู้ถือครอง หรือเกษตรกรมีความมั่นคงในที่ดิน มีแรงจูงใจในการลงทุนเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินนั้น อย่างไรก็ตาม การแปรรูประบบกรรมสิทธิ์ให้เป็นของเอกชน อาจจะทำได้กับทรัพยากรบางอย่างเท่านั้น เพราะไม่มีหลักประกันใดที่จะยืนยันได้ว่าการที่เอกชนถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรบางอย่างแล้ว

จะไม่ทำให้เกิดความเสื่อมโทรม จึงยังมีความจำเป็นต้องมีระบบการควบคุมเสมอ นอกจากระบบกรรมสิทธิ์เอกชนแล้ว การใช้ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการช่วยแก้ไขปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรในระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้างที่มีการใช้ทรัพยากรแบบไร้ขีดจำกัด (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2542)

ที่ดินเกี่ยวข้องกับการถือครองเป็นเจ้าของซึ่งสัมพันธ์โดยตรงกับ คำว่า “กรรมสิทธิ์” ซึ่งหมายถึงความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน โดยในทางกฎหมาย หมายถึง สิทธิทั้งปวงที่ผู้เป็นเจ้าของมีอยู่เหนือทรัพย์สินในอันที่จะใช้สอย จำหน่าย ได้ดอกผล ติดตามและเอาคืน รวมทั้งขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (พจนานุกรมไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน) และใน มาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เขียนไว้ว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย”(ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 2 กรรมสิทธิ์ หมวด 1 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์)

ดังนั้น โดยสรุปแล้วกรรมสิทธิ์เป็นตัวกำหนดสิทธิในทรัพย์สินนั้น ซึ่งผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมมีสิทธิต่อที่ดินของตนเอง ดังนี้ (1) สิทธิใช้สอยที่ดิน (2) สิทธิจำหน่ายที่ดิน (3) สิทธิได้ดอกผลแห่งที่ดิน (4) สิทธิติดตามเอาที่ดินคืนจากผู้ที่ไม่มีความสิทธิจะยึดถือได้ (5) มีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นเข้ามาในที่ดินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เจ้าของที่ดินย่อมมีสิทธิดังกล่าว ต่อที่ดินของตนเอง ยกเว้นแต่จะถูกจำกัดการใช้สิทธิภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายใดกฎหมายหนึ่ง อย่างไรก็ตามในประมวลกฎหมายที่ดิน (พ.ศ. 2497) มาตรา 1 บัญญัติให้ **สิทธิในที่ดิน** หมายถึง **กรรมสิทธิ์ที่ดิน** และหมายความรวมถึง**สิทธิครอบครองที่ดินด้วย** ทั้งนี้ สิทธิครอบครองครอบครอง คือ สิทธิที่จะยึดถือครอบครองไว้เพื่อตน โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ระบุเรื่องสิทธิ ของผู้มีสิทธิครอบครองไว้ว่า มีสิทธิให้ปลดเปลื้องการรบกวนการครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 1374) สิทธิเรียกเอาการครอบครองคืนจากผู้ที่ยึดการครอบครองโดยไม่ชอบ (มาตรา 1375) สิทธิได้ดอกผล (มาตรา 1376) มีสิทธิโอนสิทธิครอบครองได้ (มาตรา 1378-1380) จะเห็นว่าสิทธิดังกล่าวนี้มีความใกล้เคียงกันมากกับสิทธิโดยการได้กรรมสิทธิ์ จะเห็นได้ว่า ที่ดินเป็นทรัพยากรและทรัพย์สินประเภทหนึ่งที่บุคคล ชุมชนและรัฐต่างก็มีการอ้างสิทธิโดยการครอบครอง หรือ การถือครองที่ดิน (Land Holding) ซึ่งผู้ถือครองที่ดิน จะมีสิทธิในที่ดินหรือไม่ อย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะของกรรมสิทธิ์ (Land Right) ในที่ดินนั้น ซึ่งจะถูกกำหนดโดยระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินของแต่ละประเทศ

จากการศึกษาพบว่า “สิทธิในที่ดิน” เป็นประเด็นที่ค่อนข้างซับซ้อน ในลักษณะกลุ่มของสิทธิ เช่น สิทธิการใช้ประโยชน์ การห้ามหรืออนุญาตผู้อื่นเข้ามาใช้ที่ดิน การเลือกรูปแบบการใช้ประโยชน์หรือการผลิต การสร้างรายได้จากที่ดิน สิทธิในการป้องกันไม่ให้ผู้บุกรุก สิทธิในการตกทอดทางมรดก สิทธิในการแบ่งแยก สิทธิในการขาย จำนอง ให้เช่า เป็นต้น นอกจากประเภทของสิทธิที่ถูกกำหนดไว้ในระบบกรรมสิทธิ์แต่ละประเภtdังกล่าวแล้ว สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความเป็นเจ้าของที่ดิน (Land Ownership) ที่ถือครองอยู่ ซึ่งจะแสดงถึงการเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นอย่างแท้จริง (FAO, 2002)

2.3.2 ความหมายของการถือครองที่ดิน

จากการศึกษา พบว่ามีผู้ให้ความหมายการถือครองไว้หลายท่าน ซึ่งสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2551) ได้สรุปไว้ในตารางที่ 2.1 โดยจะเห็นได้ว่าผู้ให้นิยามส่วนใหญ่สรุปว่าการถือครองสัมพันธ์กับมิติในเรื่องสิทธิทั้งตามกฎหมาย สัญญา หรือจารีตประเพณีที่ถือปฏิบัติ และมิติการใช้ประโยชน์ ซึ่งสิทธิในที่ดินนั้นจะต่างกันเมื่อมีลักษณะการถือครองที่ต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการใช้หรือการเป็นเจ้าของ ซึ่งนิยามที่ให้ไว้โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ อธิบายลักษณะการถือครองที่แตกต่างกันไว้ โดยยึดเอาความเป็นเจ้าของเป็นเกณฑ์ โดยบุคคลหนึ่งสามารถถือครองได้มากกว่าหนึ่งลักษณะ

ตารางที่ 2.1 นิยามของการถือครองที่ดิน

แหล่งข้อมูล	นิยาม
Johnson (1969: 5)	การถือครองที่ดิน หมายถึง สิทธิตามกฎหมายหรือสิทธิตามสัญญาของสิทธิหรือคนทั่วไปที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดิน ลักษณะการถือครองประเภทต่างๆ ทำให้สิทธิมีสิทธิในการใช้ที่ดินไม่เท่ากัน และในบางครั้งอาจทำให้สิทธิผู้ครอบครองที่ดินมีความมั่นคง (security of tenure) ไม่เท่ากันด้วย
จุฬา กฤษณามระ (2520: 11)	ระบบการถือครองที่ดินครอบคลุมถึงกิจการด้านกฎหมาย ข้อสัญญา และประเพณีที่ถือปฏิบัติระหว่างเกษตรกรหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรในการที่จะมีผลกำไรเป็นส่วนเกินจากโอกาสในการประกอบการเกษตรบนที่ดิน การถือครองยังได้รวมถึงกฎเกณฑ์และวิธีการที่จะรับรองสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพ และเจตนากรรมของบุคคลหรือหมู่คณะใดในการที่จะใช้ประโยชน์และควบคุมการใช้ประโยชน์แห่งทรัพยากรขั้นมูลฐานอันได้แก่ที่ดิน
สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2542: 3)	การถือครองที่ดิน หมายถึง สิทธิในการครอบครองหรือใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรในลักษณะต่างๆ ของผู้ถือครอง อาจเป็นเนื้อที่ของตนเอง หรือเป็นเนื้อที่ของผู้อื่น เช่น เป็นเจ้าของ เช่า หรือถือครองที่ดินในลักษณะอื่น ซึ่งอาจจะถือครองที่ดินในลักษณะเดียว เช่น เป็นเจ้าของอย่างเดียว หรือเช่าอย่างเดียว หรืออาจจะถือครองที่ดินมากกว่าหนึ่งลักษณะ เช่น เป็นเจ้าของและเช่า หรือเช่าและถือครองในลักษณะอื่นรวมกัน เป็นต้น
ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ (2532: 113)	การถือครองที่ดิน หมายความว่า สิทธิต่างๆ ที่บุคคลมีต่อที่ดิน สิทธิดังกล่าวรวมถึงสิทธิในการใช้และ/หรือสิทธิในการเป็นเจ้าของ

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2551)

นอกจากนี้ สมเจตน์ จันทวัฒน์ (2524) ได้สรุปไว้ว่า การถือครองที่ดิน หมายถึง สิทธิ หรือความสามารถและการยึดถือที่ดินเพื่อนำไปใช้อย่างใดอย่างหนึ่ง (Right or Capacity) โดยทั่วไปแล้ว การถือครองแบ่งออกเป็น การถือครองโดยเอกชน การถือครองร่วมกันของทุกคน และการถือครองโดยรัฐ ในขณะที่ ไกรสร คือประโคน (2538) กล่าวว่า ตามหลักเศรษฐศาสตร์ ถือว่า การถือครองที่ดินจะมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก โดยเฉพาะผลต่อการจัดสรรทรัพยากรการผลิต ผลผลิตและการกระจายรายได้ของเกษตรกร การถือครองที่ดิน หมายถึง สิทธิต่างๆ ที่บุคคลมีอยู่ในการใช้ที่ดิน ระบบการถือครองที่ดินมีผลต่อการผลิต กล่าวคือ ระบบการถือครองที่ประกอบด้วยเจ้าของที่ดินเป็นส่วนใหญ่ เจ้าของที่ดิน

ก็จะพยายามผลิตให้มากที่สุดเพราะผลผลิตที่ได้รับเป็นของตนเอง แต่ถ้าระบบการถือครองที่ประกอบด้วยผู้เช่าเป็นจำนวนมาก มักจะมีปัญหาความไม่แน่นอนต่างๆ มาก ทำให้ผู้เช่าเกิดความลังเลที่จะลงทุนปรับปรุงที่ดินให้ดีขึ้น ทั้งนี้ ระบบการถือครอง ควรมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มรายได้แก่ผู้ทำประโยชน์ เพิ่มความเสมอภาคในการกระจายรายได้จากที่ดิน เพิ่มความมั่นคงในทางเศรษฐกิจแก่เกษตรกร เพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจแก่เกษตรกร และทำให้มีการอนุรักษ์ และพัฒนาที่ดิน

การถือครอง สามารถแบ่งออกได้เป็นหลายประเภทตามลักษณะการเป็นเจ้าของที่ดิน (Land Owner) ซึ่งจะมีสิทธิในที่ดิน (Land Right) ที่แตกต่างกัน โดยแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

1) การถือครองในรูปการเป็นเจ้าของที่ดิน (Full Owner) หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งมีสิทธิทั้งปวงเกี่ยวกับที่ดินที่ถือครองอยู่ ผู้เป็นเจ้าของที่ดินมีสิทธิที่จะขายหรือใช้ที่ดินของตนได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสมภายในขอบเขตของกฎหมาย การถือครองในลักษณะนี้ ผู้ถือครองมีอิสระในการวางแผนการผลิตได้มากกว่าการถือครองประเภทอื่น

2) การถือครองในรูปการเป็นเจ้าของที่ดินบางส่วน (Part Owner) หมายถึง บุคคลที่เป็นเจ้าของที่ดินด้วยและเช่าที่ดินบางส่วน

3) การถือครองในรูปของการเป็นผู้เช่าที่ดิน (Tenants) หมายถึง บุคคลที่เช่าที่ดินทั้งหมดเพื่อทำการผลิต ในการถือครองประเภทนี้ สามารถแบ่งผู้เช่าที่ดินออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

3.1) ผู้เช่าที่ชำระค่าเช่าในรูปเงินสด

3.2) ผู้เช่าที่ชำระค่าเช่าในรูปผลผลิต

3.3) ผู้เช่าที่ชำระค่าเช่าบางส่วนเป็นเงินสด บางส่วนเป็นผลผลิต

4) การถือครองในรูปไร่นาสหกรณ์ (Cooperative Farm) หมายถึง การรวมตัวระหว่างผู้ผลิตเพื่อประกอบการผลิตร่วมกันในด้านการจัดการ และมีปัจจัยการผลิตอื่นๆ ผลตอบแทนจากการประกอบการที่เกิดขึ้นจะมีการแบ่งกันเป็นสัดส่วนธุรกิจ การถือครองที่ดินแบบนี้มีขอบเขตกว้างขวางและแตกต่างกันในแต่ละประเทศ กล่าวคือ การรวมตัวของผู้ผลิต อาจจะเป็นเพียงบางด้านเท่านั้น

5) การถือครองในรูปไร่นารวม (Collective Farm) และแบบคอมมูน (Communal) หมายถึง การถือครองที่ดินแบบที่ใช้ในประเทศสังคมนิยม กรรมสิทธิ์ในการเป็นเจ้าของที่ดินตกแก่รัฐบาล เกษตรกรมีฐานะเป็นเพียงคนงานฟาร์มเท่านั้น

จากผลการศึกษาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ระบบกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน (Land Tenure System) คือระบบที่กำหนดว่าใครสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นได้ ระยะเวลาเท่าใดบนเงื่อนไขใด และมีความสำคัญในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ จึงนับเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศในหลากหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม วิชาการ เศรษฐกิจ สถาบัน กฎหมาย และการเมือง ซึ่งหลักการปรับปรุงการถือครองที่ดินเพื่อการพัฒนาประเทศมีหลายแนวทาง (ไกรสร คือประโคน, 2538) สรุปได้ดังนี้

1) การแก้ไขด้านกรรมสิทธิ์ เพื่อมุ่งเน้นในการปรับปรุงการผลิตเพิ่มผลผลิต ซึ่งสามารถกระทำได้โดย

1.1) การให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อให้มีความมั่นใจถึงผลตอบแทนที่จะได้รับจากการตัดสินใจลงทุน

1.2) การจัดหาที่ดินให้ผู้เช่ามีโอกาสเช่าซื้อโดยการจัดที่ดินแปลงใหญ่ หรือการจัดนิคมต่างๆ

1.3) แก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งที่ดินมรดกในครอบครัว

2) การปรับปรุงด้านเทคนิค หรือ การส่งเสริมการใช้ความรู้ และเทคโนโลยีการเกษตรที่เหมาะสม การจัดรวมกลุ่มเกษตรกร การปรับปรุงพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ การใช้ปุ๋ย การใช้ยาปราบศัตรูพืช หากพื้นที่กระจัดกระจายเป็นผืนเล็กก็จัดรวมเข้าเป็นผืนเดียวกันแล้วจัดรูปเสียใหม่ ให้สามารถส่งน้ำเข้า ระบายน้ำออกได้ มีถนนเข้าถึง และสามารถปลูกพืชได้หลายครั้งในรอบปี

3) การปรับปรุงด้านการสะสมทุน ซึ่งการสะสมทุนขึ้นอยู่กับ การออม การออมจะเพิ่มขึ้นได้ต้องปรับปรุงการผลิตและรายได้ให้สูงขึ้น ดังนั้น แนวทางสนับสนุน คือ การให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ผ่อนระยะยาว เพื่อการลงทุนที่เพียงพอ ตลอดจนรัฐมีการป้องกันไม่ให้ค่าเช่าที่ดิน หรือ ราคาที่ดินสูงขึ้น เพราะจะทำให้ต้นทุนคงที่ในการผลิตของเกษตรกรสูงขึ้น

2.4 หลักการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การจะใช้ประโยชน์ใดๆ กับที่ดินนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจต่อลักษณะของที่ดิน โดยที่ดินแบ่งเป็น 2 ลักษณะ (สมเจตน์ จันทรวัฒน์, 2524) คือ

(1) ลักษณะที่ดินที่ไม่ใช่ทางกายภาพ (Non-physical Characteristics) เป็นลักษณะเฉพาะที่ทำให้ที่ดินต่างจากทรัพยากรชนิดอื่นๆ คือ

- ความไม่เคลื่อนที่ (Immobility) ซึ่งลักษณะนี้เป็นพื้นฐานสำคัญในการเป็นเจ้าของที่ดิน (Ownership) ทำให้ตำแหน่งที่ตั้ง หรือทำเลที่ตั้งที่ดิน มีความสำคัญทั้งต่อการใช้ประโยชน์ และคุณค่าของที่ดินนั้น
- ความคงอยู่ (Finiteness) ซึ่งหมายถึง ที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงน้อย ไม่สามารถทำให้เพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ตามลักษณะทางธรณีวิทยา แม้จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพได้ โดยการกระทำของมนุษย์เช่น การขุด การถมคูคลอง แต่ถือว่าขนาดที่ดินบนพื้นผิวโลกไม่ได้เกิดการเพิ่มขึ้นหรือลดลง
- การถือครองเป็นเจ้าของที่ดิน (Land Tenure-Ownership) เนื่องจากการไม่เคลื่อนที่ และคงตัวของที่ดินจึงเกิดการครอบครองโดยมนุษย์ และมีการกำหนดกฎหมายขึ้นมาใช้กำหนดการถือครอง

(2) ลักษณะของที่ดินเชิงกายภาพ (Physical Characteristic) ได้แก่

- ภูมิประเทศ ซึ่งมีความสำคัญต่อการใช้ประโยชน์ เช่น ในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 7 ชนิดแยกตามความลาดชันของที่ดิน คือ พื้นที่ราบ หรือเกือบราบ (ลาดชัน 0-2%) พื้นที่ลูกคลื่นลอนลาด (ลาดชัน 2-8%) พื้นที่ลูกคลื่นลอนชัน (ลาดชัน 8-16%) พื้นที่เป็นเขา (ลาดชัน 16-35%) พื้นที่สูงชัน (ลาดชัน 35-50%) พื้นที่สูงชันมาก (ลาดชัน 50-70%) และพื้นที่สูงชันมากที่สุด (ลาดชันมากกว่า 75%)
- เนื้อดิน (soil)
- โครงสร้างและส่วนประกอบใต้ผิวดิน
- แร่ น้ำมัน และแก๊ส
- กายภาพของสิ่งแวดล้อม

การใช้ที่ดินอาจแบ่งออกเป็นกลุ่มใหญ่ 3 กลุ่ม ได้แก่ ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ที่ดินเพื่อเป็นชุมชน และที่ดินเพื่อการเกษตร ในที่นี้จะขออธิบายเพิ่มเติม เฉพาะในส่วนของที่ดินชุมชน และที่ดินเกษตร โดยสรุปดังนี้

- 1) ที่ดินสำหรับเป็นชุมชน หรือพัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง มีปัจจัยในการเลือกที่ตั้ง ได้แก่ (1) ปัจจัยด้านกายภาพ คือ ภูมิอากาศ ดิน น้ำ ลักษณะภูมิประเทศ (2) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ราคาที่ดิน มาตรการทางภาษี (3) ปัจจัยทางการเมือง เช่น ข้อห้ามต่างๆในการใช้ประโยชน์ที่ดิน (4) ปัจจัยด้านสังคม เช่น ค่านิยมของคนในสังคม และ (5) ปัจจัยด้านเทคโนโลยี เช่น ระบบขนส่ง
- 2) ที่ดินเพื่อการเกษตร ตามปกติจะใช้ที่ดินตามสมรรถนะของดิน ซึ่งอาจจะมีการจัดการร่วมด้วย เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับพืชบางชนิด อย่างไรก็ตาม ลักษณะที่ควรพิจารณาเพื่อเลือกพื้นที่ทำการเพาะปลูก มีหลายประการ เช่น

● เนื้อดิน ● โครงสร้างของดิน ● ความหนาแน่นรวม ● อินทรีย์วัตถุในดิน ● ชนิดของดินเหนียวในดิน ● ระดับความอุดมสมบูรณ์ของดิน ● ความสามารถในการอุ้มน้ำ ● การระบายน้ำ ● โอกาสมีน้ำท่วม	● ความลึกของดินบน ● ความลึกของระดับน้ำใต้ดิน ● ความลึกของชั้นที่แน่นทึบของดินเหนียว ● ความลาดเท ● ตำแหน่งของที่ดิน ● ความยากง่ายในการเกิดพังทลาย ● ความสามารถในการเปลี่ยนรูป ● ความสามารถในการหดตัวและขยายตัว ● การมีก้อนหินบนผิวดินหรือในดิน ฯลฯ
---	---

การใช้ประโยชน์ที่ดินโดยทั่วไปในทางวิชาการมี 3 ลักษณะ คือ ทางกายภาพ (Physical) ทางสถาบัน (Institution) และทางเศรษฐกิจ (Economic)

การใช้ที่ดินทางกายภาพ หมายถึง การใช้ที่ดินให้เกิดเศรษฐกิจที่ตอบสนองความต้องการของมนุษย์ เช่น การปลูกสร้างที่อยู่อาศัย เป็นแหล่งประกอบกิจกรรมการเกษตร อุตสาหกรรม รวมถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในดินหรือใต้ผืนดินนั้นด้วย ซึ่งเมื่อมีความต้องการมากขึ้นก็เกิดการแย่งชิงกันถือสิทธิ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติ มนุษย์ไม่ได้เป็นผู้สร้างขึ้น จึงเกิดข้อโต้แย้งในทางความคิดขึ้นจากกลุ่มนักสังคมวิทยา และนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม โดยนักสังคมวิทยาไม่เห็นด้วยกับการให้เอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ เนื่องจากมองว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินควรผูกขาดไว้เป็นสมบัติกลางของรัฐ หรือไม่ควรปล่อยให้เอกชนเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ เพราะที่ดินควรเป็นประโยชน์ต่อมวลมนุษย์ เมื่อไปสร้างกฎหมายให้เอกชนได้ครอบครองกรรมสิทธิ์โดยเสรีก็เท่ากับว่ายอมรับให้เจ้าของที่ดินเป็นเจ้าชีวิตของชุมชน ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายเสรีนิยมกลับเห็นด้วยกับการให้กรรมสิทธิ์เอกชน เพราะเห็นว่าการเป็นที่ดินของรัฐนั้นรัฐอาจใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ได้ไม่เต็มที่เท่ากับการให้กรรมสิทธิ์เอกชนเป็นเจ้าของ

การใช้ที่ดินทางสถาบัน คือ การใช้ที่ดินตามหลัก หรือประเพณีที่ได้ใช้กันมา ซึ่งถือกันว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินส่วนหนึ่ง เมื่อที่ดินเป็น ทรัพย์สิน ก็ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายของประเทศ การได้มา จำหน่าย ไป หรือสูญเสียสิทธิในที่ดินไป ย่อมเป็นไปตามกฎหมาย ที่ดินซึ่งรัฐเป็นเจ้าของก็หมายถึงทรัพย์สินของ

ประชาชน ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนก็ถือว่าเอกชนนั้นมีกรรมสิทธิ์ทั้งเหนือพื้นดินและใต้ดิน แต่กฎหมายในบางประเทศถือว่าแร่ธาตุที่มีค่าที่อยู่ใต้ดินนั้นถือว่าเป็นของรัฐ

การใช้ที่ดินทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง การใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ในการพาณิชย์และอุตสาหกรรม มีการพิจารณาคุณค่า ราคาที่ดิน ประโยชน์อันเกิดจากการผลิตในที่ดิน ค่าเช่า ที่ดินทุกแปลงย่อมมีคุณค่าในตัวเองอันเกิดจากประสิทธิภาพในการผลิต และทำเลที่ตั้ง ที่ดินใดมีประสิทธิภาพการผลิตสูง ราคาก็สูง ค่าเช่าก็สูงไปด้วย ส่วนที่ตั้งที่ดิน มีความสำคัญในกรณีที่ให้คุณค่าหรือราคาของที่ดินเปลี่ยนไป เช่น ที่ดินในเมือง หรือที่ตั้งตลาด จะมีราคาสูงกว่าที่ดินในชนบท ที่เป็นที่ดินเกษตรกรรม

นอกจากนี้ การใช้ที่ดินในกิจกรรมต่างๆ นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 4 ประการ (ไกรสร คือ ประโคน, 2542) คือ

(1) ปัจจัยทางธรรมชาติหรือลักษณะทางธรรมชาติของที่ดิน ลักษณะของดินที่ต่างกันจะเหมาะสมกับกิจกรรมที่แตกต่างกัน บางชนิดเหมาะกับการเกษตร บางชนิดไม่เหมาะกับการเกษตร ปัจจัยทางธรรมชาติที่มีผลต่อการเลือกกิจกรรมหรือลักษณะการทำประโยชน์ ได้แก่ แสงแดด ปริมาณน้ำฝนและแหล่งน้ำ ภูมิประเทศ การระบายน้ำ และลักษณะของดินและแร่ธาตุในดิน ที่ตั้งที่ดินใกล้หรือไกลจากตลาดและการขนส่งง่ายหรือยาก

(2) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรหรือกิจกรรมอื่นๆ นั้นมนุษย์มีแนวโน้มที่จะใช้ที่ดินที่ดีที่สุดในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดก่อน ที่ดินที่มีคุณภาพต่ำลงมาจะถูกนำไปใช้ในด้านที่จะทำให้เกิดประโยชน์น้อยลงตามลำดับ เนื่องจากที่ดินที่คุณภาพต่ำจะมีต้นทุนสูงกว่าที่ดินที่มีคุณภาพดี เพราะต้องใช้ทุนในการปรับปรุงที่ดิน ที่ดินคุณภาพต่ำลงมาจะถูกนำมาใช้เมื่อความต้องการสินค้ามากขึ้นจนคุ้มค่ากับการลงทุน จะหยุดใช้ก็ต่อเมื่อความต้องการสินค้าอิ่มตัว หรือราคาต่ำลงกว่าต้นทุนการผลิต โดยเฉพาะต้นทุนผันแปร

(3) ปัจจัยทางสถาบัน เช่น การมีหรือไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เกษตรกรมีแนวโน้มที่จะนำที่ดินมาใช้ประโยชน์เพื่อการผลิตมากขึ้นถ้าเกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เป็นโครงการต่างๆ ของรัฐเกี่ยวกับที่ดิน การจัดสรรที่ดิน การจัดรูปที่ดินและโครงการพัฒนาต่างๆ

(4) ปัจจัยด้านเทคโนโลยี การมีเทคโนโลยี ความรู้ และเครื่องจักรกลการเกษตรที่ก้าวหน้ามากขึ้นทำให้รูปแบบการใช้ที่ดินเปลี่ยนไปด้วย เช่น มีการเพาะปลูกแบบเชิงเดี่ยวแปลงใหญ่ได้ เนื่องจากมีเครื่องจักรกลแทนแรงงานคน และสัตว์ ความก้าวหน้าของภาคอุตสาหกรรมทำให้ต้องการวัตถุดิบการเกษตรเพิ่มขึ้น มีการขยายการเพาะปลูกมากขึ้น เป็นต้น

2.5 การปฏิรูปการถือครองโดยการปฏิรูปที่ดิน

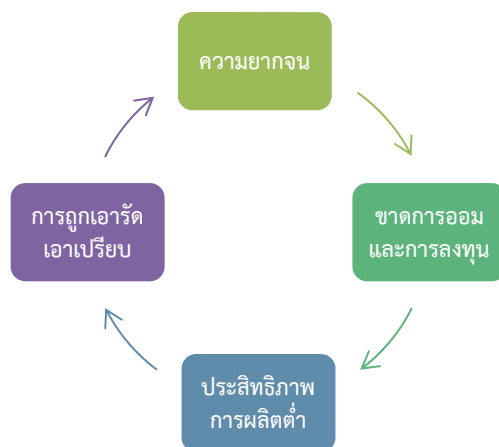
2.5.1 ที่มาของการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินมีมาตั้งแต่อดีต และเกิดขึ้นมาแล้วทั่วโลก ซึ่งจากประวัติศาสตร์การปฏิรูปที่ดินของแต่ละประเทศ พบว่า เจอนไขที่นำไปสู่การปฏิรูปที่ดินนั้น เกิดจากความไม่พึงพอใจในสภาพการถือครอง จนเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างชนชั้นที่เป็นเจ้าของที่ดินกับชนชั้นผู้ทำกินที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ ซึ่งรูปแบบของการปฏิรูปจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ในประเทศที่มีความขัดแย้งรุนแรงมาก ประกอบกับเกษตรกรมีพลังทางการเมืองสูง ก็จะแก้ไขปัญหาโดยการปฏิวัติ แล้วดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ส่วนในประเทศที่มีความขัดแย้งไม่รุนแรงมากนัก และเกษตรกรมีพลังอำนาจไม่มากพอ รัฐจะเป็นฝ่ายจัดการโดยหาทางผ่อนปรนลดความขัดแย้งโดยการปฏิรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีการปฏิรูปที่ดินที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจังจึงมักจะเป็นผลมาจากการต่อสู้ระหว่างชนชั้นรุนแรง เช่น การปฏิวัติในฝรั่งเศส เม็กซิโก และจีน

เป็นต้น ส่วนประเทศที่ความขัดแย้งไม่ถึงขีดสุดผู้ปกครองประเทศจะหาวิธีการในการผ่อนปรนเพื่อลดความรุนแรงของปัญหาและความขัดแย้ง เนื่องจากผู้ปกครองมักจะเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดินรายใหญ่ไปพร้อมกันด้วย (ทศพล สมพงษ์, 2541)

มูลเหตุสำคัญของการปฏิรูปที่ดินนั้น มีหลายประการ ที่ดินส่วนใหญ่ตกไปอยู่กับนายทุน แล้วเกิดการขูดรีดค่าเช่าด้วยอัตราที่สูง ตกเป็นทาสที่ดิน หรือ การให้ที่ดินแล้วมีการเรียกร้อยสิ่งตอบแทนเป็นอย่างอื่น จนทำให้ผู้ใช้ที่ดินเกิดความเดือดร้อน ลักษณะเช่นนี้ มักพบในยุโรปในสมัยฟิวดอล และในรัสเซีย ก่อนที่จะมีการปฏิวัติยึดอำนาจจากพระเจ้าซาร์นิโคลาสที่ 2 (ค.ศ.1917) ส่วนในเอเชีย การปฏิวัติที่ดินมักจะเกิดจากกรณีค่าเช่าที่นาสูงเกินไป ชาวนาต้องไปกู้ยืมเงินนายทุน ถูกขูดรีดดอกเบี้ยสูง พ่อค้าคนกลางกดราคาพืชผล เป็นต้น (สนธิ บางยี่ขัน, 2519)

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2519) ได้อธิบายถึงมูลเหตุการปฏิวัติของชาวนาที่นำไปสู่การปฏิรูปที่ดิน จากการศึกษาประวัติศาสตร์ของการปฏิรูปที่ดินในประเทศต่าง โดยประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ และถือว่าเป็นสามารถอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ได้ถึงปัจจุบัน คือ การนำเสนอวงจรแห่งความยากจนและความไม่ยุติธรรมในสังคม อันเป็นมูลเหตุสำคัญแห่งความขัดแย้งและต่อสู้ระหว่างชนชั้น โดยเริ่มต้นจากปัญหาความยากจน ซึ่งพบในระบบทุนนิยมและขาดการกระจายผลประโยชน์ที่เป็นธรรม (ภาพที่ 2.1)



ภาพที่ 2.1 วงจรแห่งความยากจน

สิ่งที่เลวร้ายประการหนึ่ง คือ ความยากจน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของความอ่อนแอ มีพลังต่อรองทางเศรษฐกิจต่ำ ถูกกดขี่ เอารัดเอาเปรียบ ไม่มีเงินออม ไม่มีเงินทุนในการประกอบอาชีพหรือพัฒนาการผลิต ส่งผลให้ประสิทธิภาพการผลิตต่ำลง รายได้น้อย และวนกลับมาสู่ความยากจน และอาจจะจนมากขึ้น กลายเป็นผู้รับใช้ของผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า และมักจะนำไปสู่การสูญเสียที่ดิน เปลี่ยนสถานะของตนจากเจ้าของกรรมสิทธิ์เป็นผู้เช่า หรือเป็นเพียงแรงงานรับจ้างนายทุนที่ดินในที่สุด

นอกจากวงจรความยากจนแล้ว ความไม่ยุติธรรม และความเสื่อมทรามทางเศรษฐกิจ เช่น การสะสมที่ดินของนายทุนที่ดิน ในขณะที่ชาวนายากจน จนลงเรื่อยๆ พร้อมกับการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทำให้ความเหลื่อมล้ำทางสังคม และเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ความทะเยอทะยานในชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนา เป็นอีกมูลเหตุหนึ่งของการปฏิวัติ กล่าวคือ เกิดการเปรียบเทียบสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาเองกับผู้อื่น เห็นช่องว่างของฐานะความเป็นอยู่ที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดความไม่พึงพอใจ จนเกิดการรวมตัวเคลื่อนไหว

ลักษณะของความทะเยอทะยาน เกิดจากสาเหตุสองประการ คือ

(1) เมื่อสังคมเกิดความเจริญทางวัตถุ กลุ่มคนรวยสามารถใช้เงินซื้อสิ่งอำนวยความสะดวก ทำให้เกิดความต่างระหว่างคนจน กับคนรวยชัดเจนมากขึ้น แต่ความต้องการพื้นฐานของมนุษย์เป็นสิ่งกระตุ้นให้เกิดการเลียนแบบการบริโภค คนจนมีความต้องการใช้สินค้าและบริการใหม่ๆ เพิ่มขึ้น แต่ไม่สามารถแสวงหารายได้มาซื้อสินค้าและบริการได้จนเกิดการสะสมความไม่พึงพอใจ

(2) การศึกษาและข่าวสารต่างๆ ช่วยให้อำนาจกลุ่มคนจนมีความตื่นตัว และรู้ถึงสิทธิต่างๆ ของตน มีความรู้สึกว่าตนควรได้รับบริการต่างๆ จากรัฐมากขึ้น และควรมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิม หากรัฐบาลไม่สามารถตอบสนองความต้องการดังกล่าวได้ก็จะเกิดความไม่พึงพอใจขึ้นได้

อย่างไรก็ดี การปฏิรูปที่ดินเป็นกระบวนการการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ซึ่งมีปรัชญาที่ยึดถือเป็นความเชื่อพื้นฐานหลักๆ 3 ประการ (ทศพล สมพงษ์, 2541) ได้แก่

- **เชื่อในความเสมอภาค** โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเสมอภาคในสังคม ไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินมากจนเกิดช่องว่างทางสังคม ซึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้ง และการต่อสู้ระหว่างชนชั้น จึงนำไปสู่แนวคิด “การกระจายการถือครองที่ดินเสียใหม่” โดยนำที่ดินจากกลุ่มคนที่มีมากมากระจายให้กลุ่มคนที่มีน้อยหรือไม่มีเลย ซึ่งวิธีการอาจใช้วิธีการที่รุนแรง หรือ ประนีประนอมแล้วแต่เงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ

- **เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนปรารถนาความยุติธรรม** ความเชื่อนี้มองว่ามนุษย์ต้องได้รับความยุติธรรมทางสังคม และอยู่ในสังคมอย่างได้รับการยอมรับ ปราศจากการกดขี่และเอารัดเอาเปรียบจากกลุ่มที่มีอำนาจเหนือกว่า นำไปสู่แนวคิด การควบคุมค่าเช่า การลดค่าเช่า การยกเลิกหนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการขูดรีดค่าเช่า และการเป็นหนี้แรงงานตลอดชีวิต

- **เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนปรารถนาความมั่นคงในชีวิต** กล่าวคือ มนุษย์ทุกคนต้องการความมั่นคงและก้าวหน้าในชีวิต ซึ่งทำให้เกิดความภาคภูมิใจ มีความรู้สึกเป็นเจ้าของสิ่งที่ครอบครอง จึงนำไปสู่แนวคิด การให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง และเป็นพื้นฐานของการปฏิรูปที่ดิน ภายใต้อุดมการณ์ที่ว่า “ที่ดินต้องเป็นของผู้ทำกิน” (Land to the Tiller) ซึ่งหมายถึง ผู้ใดทำกินในที่ดินนั้น ต้องมีกรรมสิทธิ์เป็นของตนเอง เป้าหมายหลักคือ ให้เกษตรกรผู้ยากไร้ ผู้เช่านา หรือ ผู้รับจ้างทำนาที่อยู่กับนายทุนที่ดินมาก่อนได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเอง

2.5.2 ความหมายและเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดิน

ไกรสร คือประโคน (2538) สรุปไว้ว่า การปฏิรูปที่ดินอาจกล่าวได้กว้างๆ ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง (Structure) ทางเกษตรจากรูปเดิมไปสู่รูปใหม่ ความหมายโดยทั่วไป หมายถึง การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสิทธิของการเป็นเจ้าของที่ดิน หรือ การจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรผู้เช่า หรือ ผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองและการเปลี่ยนแปลงทางด้านสถาบันที่สนับสนุนให้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ นอกจากนี้ ยังมีการให้นิยามคำว่า การปฏิรูปที่ดินไว้อีกมาก แต่โดยสรุป หมายถึง การนำที่ดินมาจัดการให้เกิดการใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรและของประเทศให้มากที่สุด โดย (1) จัดสรรเพื่อให้เกิดการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินเพื่อให้เกิดความเสมอภาคในสังคม (2) พัฒนา ปรับปรุงรักษาความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพการผลิต (3) ปรับปรุงสถาบันเกษตรกรและการให้บริการ เช่น การตลาด สหกรณ์ สินเชื่อ การส่งเสริมการเกษตร

การปฏิรูปที่ดินตามความหมายเดิม ซึ่งในภาษาอังกฤษใช้คำว่า Land Reform เป็นความหมายที่อยู่บนฐานคิด ความเสมอภาคทางสังคม และลดช่องว่างการถือครอง โดยการกระจายการถือครองที่ดินเสียใหม่ หรือ เป็น “การปฏิรูปการถือครองที่ดิน” (Land Tenure Reform) การดำเนินการตามแนวคิดนี้จึงมักจะกลายเป็นกลยุทธ์ทางการเมือง ซึ่งกลุ่มเป้าหมายหลัก คือ เกษตรกรผู้ยากไร้ หรือผู้ไร้ที่ดินทำกินที่ได้รับแรงกดดันจากสังคมจนเกิดปฏิกิริยาการต่อต้านอำนาจรัฐ ดังนั้นวิธีการที่พบบ่อย คือ การลดแรงกดดันดังกล่าวลงโดยการจัดสรรที่ดิน หรือกระจายการถือครองที่ดินให้เพื่อลดความขัดแย้งและการต่อต้าน และสร้างเสถียรภาพทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม ต่อมาผู้ให้นิยามการปฏิรูปที่ดิน ในความหมายที่กว้างขึ้น นอกจากการปฏิรูปการถือครองที่ดินแล้ว ยังรวมถึงการปฏิรูปเกษตรกรรม ใช้ภาษาอังกฤษว่า Agrarian Reform ซึ่งในภาษาไทย คือ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การปฏิรูปที่ดินแบบกว้างนี้ เป็นลักษณะการปฏิรูปโครงสร้างทางการเกษตร ซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงสร้างของสถาบันทางสังคมและประชาชนในชนบทด้วย เช่น สิ้นเชื้อทางการเกษตร การตลาด สหกรณ์ การสนับสนุนความรู้และวิชาการ และการสนับสนุนอื่นๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่สนับสนุนให้เกษตรกรมีผลผลิตเพิ่มขึ้น มีรายได้เพิ่มขึ้น และมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จึงเห็นได้ว่าความหมายของการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวนี้สื่อถึงจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปที่ดินอย่างชัดเจน กล่าวคือความหมายแรกนั้น เป็นแนวคิดหรือแนวปฏิบัติสำหรับประเทศที่มีจุดมุ่งหมายทางการเมืองและสังคม แต่ความหมายแบบกว้างหรือการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นั้น นอกจากจะมีจุดมุ่งหมายทางการเมืองและสังคมแล้ว ยังครอบคลุมถึงจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจด้วย ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการถือครองที่ดิน นับเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูป ซึ่งอาจจะแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) ปฏิรูปการถือครองที่ดิน โดยจัดสรรระบบการถือครองที่ดินใหม่ ซึ่งต้องอาศัยกฎหมายบังคับเวนคืนแก่รัฐ แล้วรัฐนำมาจัดสรรใหม่

(2) การจัดนิคมที่ดิน (Land Settlement) ซึ่งวิธีการนี้ไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายใหม่มาบังคับ แต่ใช้ที่ดินของรัฐ หรือ เอกชนมอบให้รัฐมาดำเนินการจัดสรรใหม่โดยมีมาตรการสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิตและรายได้ (ทศพล สมพงษ์, 2541)

สนธิ บายีซัน (2519) สรุปไว้ว่า การปฏิรูปที่ดินตามความหมายทางหลักวิชาการ หมายถึง วิธีการนำที่ดินมาจัดแบ่งเสียใหม่ (Land Distribution) การควบคุมค่าเช่า (Land Rent Control) และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างอื่นอันมีลักษณะคล้ายคลึงกับที่กล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม มีการให้ความหมายที่กว้างขึ้น ครอบคลุมถึงการกระทำอย่างอื่นเกี่ยวกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่ดินเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เช่น กรณีความเห็นของ นายโรมัส เอฟ คาร์โรลล์ ผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ หรือ FAO แสดงทัศนะเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปที่ดินไว้ 6 ประเด็นสำคัญ คือ

- (1) การทำให้สิทธิของผู้เช่าที่นาดีขึ้น และให้ผู้เช่าได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดิน
- (2) รัฐควบคุมที่ดินเอกชน เช่น การรวมแปลงที่ดินเป็นแปลงใหญ่ตามหลักเศรษฐศาสตร์
- (3) การจัดตั้งกลไกนิคม (หรือ นิคมการเกษตร)
- (4) การเวนคืน การแบ่ง ที่ดิน
- (5) โอนที่ดินเป็นของรัฐก่อนแล้วแบ่งกรรมสิทธิ์โดยวิธีการที่มีการจำกัดบางอย่างให้กับประชาชน
- (6) โอนที่ดินให้เป็นของรัฐแล้วเข้าทำประโยชน์ร่วมกัน

2.5.3 ขั้นตอนและมาตรการในการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน มีปัจจัยทางการเมือง กฎหมาย สังคม และเศรษฐกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้ยากต่อการบริหารจัดการ มาตรการในการจัดการจึงมีลำดับขั้นตอน และมีระดับความรุนแรงของมาตรการตั้งแต่เข้มข้นไปจนถึงแบบยืดหยุ่น ตามสถานการณ์และบริบทของประเทสนั้นๆ ซึ่งศาสตราจารย์ราเลจ บาร์โลว์ (Raleigh Barlowe) ได้จัดลำดับมาตรการปฏิรูปที่ดินไว้ เป็น 4 ขั้น โดยในขั้นที่ 1-3 จะเป็นมาตรการที่ประเทศในกลุ่มเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่นำมาใช้ (อดุลย์ นิยมวิภาต, 2522 และ ไกรสร คือประโคน, 2538)

ขั้นที่ 1 การปฏิรูปที่ดินอย่างอ่อน (Mild Reform) โดย

- การตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในการเช่าที่ดิน
- การจัดนิคมและพัฒนาที่ดิน
- การให้สินเชื่อการเกษตร

ขั้นที่ 2 การใช้มาตรการสาธารณะ ควบคุมการใช้ที่ดินและการถือครองที่ดินของเอกชน (Public Controls Short of Expropriation)

- การควบคุมค่าเช่าที่เข้มงวดกว่าขั้นที่ 1
- การรวมที่ดินเป็นแปลงใหญ่เพื่อจัดใหม่ มีข้อห้ามการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย โดยมีกฎหมายควบคุม
- การกำหนดขนาด หรือจำนวนสูงสุดในการถือครองได้ในหนึ่งคน

ขั้นที่ 3 การเวนคืนที่ดินแปลงใหญ่จากเจ้าของที่ดิน (Land Expropriation Programs) เพื่อนำมาแบ่งให้เกษตรกร ซึ่งส่วนมากจะให้ค่าชดเชยที่ดิน

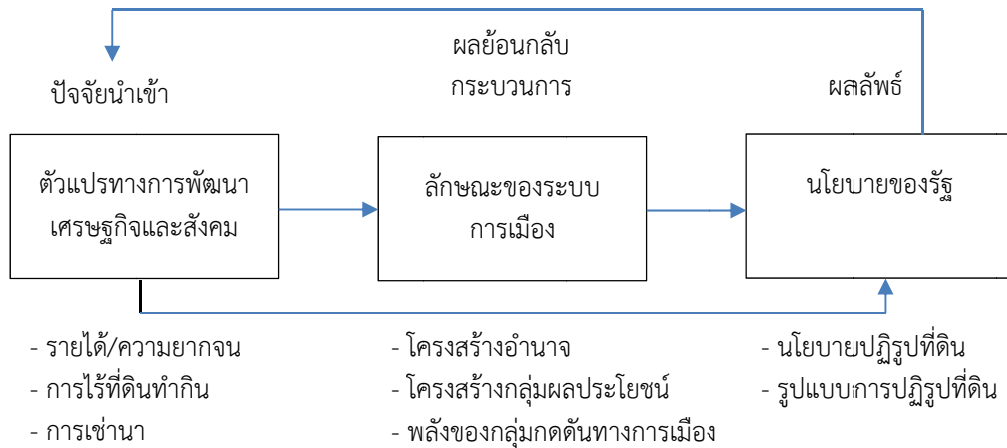
ขั้นที่ 4 การปฏิรูปที่ดินขั้นรุนแรง เพื่อนำไปสู่ระบบรวม การถือกรรมสิทธิ์รวม (Collectivization) หรือ เวนคืนที่ดินเป็นของชาติในกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์

2.5.4 กรอบการวิเคราะห์เชิงระบบของการปฏิรูปที่ดิน

จากแนวคิด และมาตรการปฏิรูปที่ดิน ดังกล่าวข้างต้น ทศพล สมพงษ์ (2541) ได้อธิบายโดยใช้ตัวแบบการวิเคราะห์นโยบายเชิงระบบของโทมัส อาร์ ดาย โดยแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของปัจจัยนำเข้า (Input) และกระบวนการ (Process) ที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของนโยบายปฏิรูปที่ดินหรือผลลัพธ์ (Output) ดังภาพที่ 2.2 ซึ่งอธิบายได้ว่ามูลเหตุสำคัญของการปฏิรูปที่ดิน คือ ขนาดของรายได้และความยากจน การไร้ที่ดินทำกิน และการเช่านา ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อโครงสร้างอำนาจในสังคม รวมถึงผลักดันให้เกิดการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆ ในสังคมเพื่อกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านการถือครองที่ดิน จนนำไปสู่การกำหนดให้มีการปฏิรูปที่ดิน และมีการกำหนดรูปแบบการปฏิรูปที่ดินตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในช่วงเวลานั้น

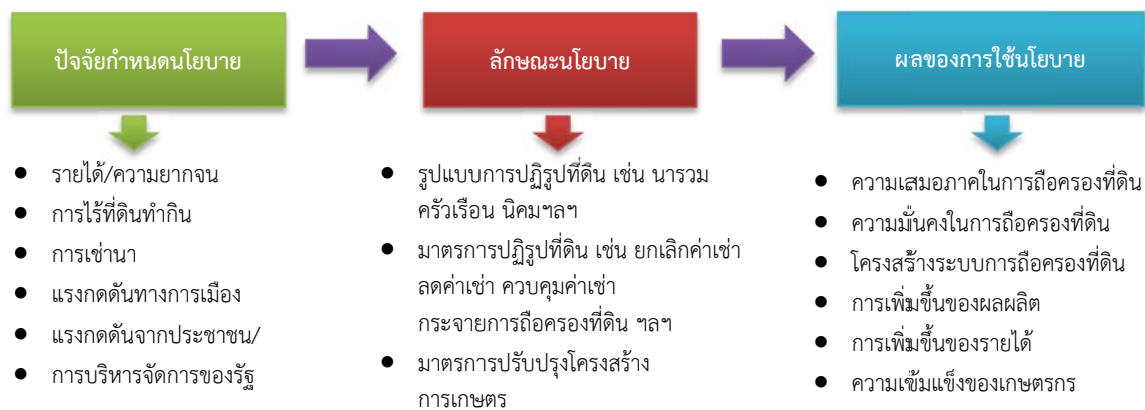
นอกจากนี้ หากวิเคราะห์โดยพิจารณาจากปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย ตามตัวแบบการวิเคราะห์ของ โดนัล เอส แวนเมเตอร์ และเฮอเบิร์ตส์ บี แอชเชอร์ (Donald S. VanMeter and Herberts B. Asher (1973) อ้างใน ทศพล สมพงษ์ (2541) โดยแสดงปัจจัยที่เป็นตัวแปรอิสระและตัวแปรตามในการกำหนดนโยบาย สามารถแยกเป็น 2 ลักษณะ คือ ปัจจัยที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายและปัจจัยที่นำไปสู่ผลของนโยบาย ซึ่งในงานศึกษานี้ ได้ปรับการวิเคราะห์โดยใช้ทั้ง 2 ลักษณะร่วมกันเพื่อให้เห็นความ

เชื่อมโยง โดยแบ่งเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การกำหนดนโยบาย ส่วนลักษณะของนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่เกิดขึ้น คือ ปัจจัยเชิงกระบวนการที่จะนำไปสู่ ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังสรุปไว้ในภาพที่ 2.3



ที่มา: ดัดแปลงจาก Thomas R. Dye (1970) อ้างถึงใน ทศพล สมพงษ์ (2541)

ภาพที่ 2.2 การวิเคราะห์ที่มาของนโยบายปฏิรูปที่ดินโดยใช้ตัวแบบการวิเคราะห์เชิงระบบของโทมัส อาร์ ดาย



ที่มา: ดัดแปลงและเพิ่มเติมจาก ทศพล สมพงษ์ (2541)

ภาพที่ 2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยกำหนดนโยบาย นโยบายและมาตรการ และ ผลการนำนโยบายปฏิรูปที่ดินไปปฏิบัติ

บทที่ 3

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินและการถือครองที่ดินในประเทศไทย

3.1 ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทย

ระบบการถือครองที่ดินในประเทศไทยหากแบ่งโดยพิจารณาจากประเภทระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินสามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ที่ดินเอกชน และที่ดินของรัฐ ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนี้

3.1.1 ที่ดินของเอกชน (Private Land)

ที่ดินเอกชน หมายถึง ที่ดินของเอกชนซึ่งอาจเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ คือโฉนดที่ดิน ที่หมายความรวมถึง โฉนดแผนที่ โฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว หรืออาจเป็นที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ แต่มีหลักฐานแสดงสิทธิประเภทอื่น เช่น แบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 น.ส.3ก. น.ส.3ข.) เป็นต้น ซึ่งผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวนี้ กฎหมายถือว่า มีเพียงสิทธิครอบครองที่ดินเท่านั้น (จะกล่าวถึงรายละเอียดเพิ่มเติมในหัวข้อถัดไป)

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 3 บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้ (1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้ (2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น หน่วยงานที่ดูแลควบคุมทะเบียนที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือ กรมที่ดิน สังกัดกระทรวงมหาดไทย จากรายงานของกรมที่ดินพบว่า ปัจจุบันมีที่ดินที่ให้ประชาชนถือครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือ เรียกว่าที่ดินเอกชน ที่มีการออกเอกสารแสดงสิทธิ (ปี 2556) มีอยู่ประมาณ 128.01 ล้านไร่ ไม่รวมพื้นที่ ส.ค.1 และที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่ยังไม่นำมาออกโฉนดกับกรมที่ดิน ซึ่งอาจจะมีอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลได้ โดยมีข้อมูลจำนวนแปลงและเนื้อที่ ที่ดินเอกชน แยกตามภาคแสดงในตารางที่ 3.1-3.2

ตารางที่ 3.1 ปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ (รายภาค) ตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก (2444) ถึง 30 กันยายน 2556

ภาค	รวมจำนวนเอกสารสิทธิและจำนวนเนื้อที่ (เฉพาะ โฉนด/น.ส.3 /น.ส.3ก./ใบจอง)			
	จำนวนแปลงแปลง	ไร่	งาน	วา
กรุงเทพมหานคร	2,072,279	907,770	1	88.09
ภาคกลาง	6,212,943	19,991,944	3	16.76
ภาคเหนือ	6,817,974	25,780,549	1	76.8
ภาคตะวันออก	2,288,595	9,541,055	1	65.11
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	11,645,180	54,341,606	1	60.79
ภาคใต้	5,566,890	17,448,523	2	87.26
รวม	34,603,861	128,011,450	0	95

ที่มา: กองแผนงาน กลุ่มข้อมูลและสถิติ ข้อมูล ณ 30 กันยายน 2556 กรมที่ดิน (2559) เอกสารออนไลน์

ตารางที่ 3.2 ปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศแยกตามประเภทเอกสารสิทธิ (ตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก ปี 2444 ถึง 30 กันยายน 2556)

ประเภทเอกสาร	จำนวน แปลง	เนื้อที่		
		ไร่	งาน	วา
โฉนด	30,073,613	100,152,991	1	3.39
น.ส.3ก	3,315,429	16,531,650	3	51.46
น.ส.3	1,074,385	9,853,369	1	50.06
ใบจอง	140,434	1,473,438	2	89.9
รวม	34,603,861	128,011,450	0	94.81

ที่มา: กองแผนงาน กลุ่มข้อมูลและสถิติ ข้อมูล ณ 30 กันยายน 2556 กรมที่ดิน (2559) เอกสารออนไลน์

3.1.2 ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ (State Land)

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 บัญญัติว่า ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ ที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ถือกรรมสิทธิ์ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

- 1) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่
 - 1.1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินที่มีผู้เวนคืน หรือที่ดินที่ทอดทิ้งตกเป็นของรัฐตามกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น
 - 1.2) ที่ดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ถนน แม่น้ำ ลำคลอง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล
 - 1.3) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ที่ดินที่เป็นที่ตั้งสถานที่ราชการ เช่น ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ กระทรวง เป็นต้น

2) ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินแผ่นดินได้แก่ ที่ราชพัสดุ อยู่ในความดูแลของกรมธนารักษ์ ผู้ถือกรรมสิทธิ์คือกระทรวงการคลัง ที่ดินประเภทนี้รัฐถือครองคล้ายกับเอกชน สามารถนำมาให้เอกชนเช่าทำประโยชน์ได้ รวมถึงที่ดินที่อยู่ในความดูแลของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่นำมาจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์

ที่ดินรัฐแต่ละประเภทจะมีกฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการดูแลรักษา ดังสรุปในตาราง 3.3 โดยจะเห็นได้ว่า หากคิดตัวเลขข้อมูลพื้นที่ในกรรมสิทธิ์เอกชนประมาณ 128.01 ล้านไร่ซึ่งมีทะเบียนข้อมูลที่ดินค่อนข้างชัดเจนออกไป จะมีพื้นที่อีกส่วนหนึ่งที่เหลืออยู่ประมาณ 192.69 ล้านไร่ ซึ่งในจำนวนนี้อาจจะมีพื้นที่ที่สามารถนำมาออกเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์เอกชนอยู่ส่วนหนึ่งที่ยังไม่มีการพิสูจน์สิทธิหรือออกเอกสารตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินในกรรมสิทธิ์ของรัฐ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่สาธารณประโยชน์ใช้ร่วมกัน พื้นที่แหล่งน้ำ ที่ดินใช้สำหรับงานราชการต่างๆ และที่ดินของรัฐที่นำมาจัดสรรให้ประชาชนถือครองใช้ประโยชน์ เป็นต้น

ตาราง 3.3 สรุปประเภทที่ดินของรัฐ กฎหมายควบคุม และหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ประเภทที่ดิน	เนื้อที่ (ล้านไร่)	เนื้อที่ที่อนุญาตให้ ประชาชนใช้ประโยชน์ (ล้านไร่)	กฎหมาย	หน่วยงาน
ที่แม่น้ำ	n	N	พระราชบัญญัติการเดินเรือใน น่านน้ำไทย พ.ศ. 2546	กรมขนส่ง ทางน้ำและพาณิชย นาวี กระทรวงคมนาคม
ที่ทางหลวง	n	N	พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535	กรมทางหลวง กระทรวง คมนาคม
ที่ดินรกร้างว่างเปล่า	n	N	ตามประมวลกฎหมายที่ดิน	กรมที่ดินกระทรวงมหาดไทย และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่อุทยานแห่งชาติ/เขต รักษาพันธุ์สัตว์ป่า และที่ คุ้มครองอื่นๆ	61.70 (พื้นที่ทับ ซ้อนเขตป่าสงวน แห่งชาติ 48.074 ล้านไร่)	N	พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	กรมอุทยาน แห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม
ที่สาธารณประโยชน์ฯ	7.4	7.4	พระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2551)	กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยและ องค์การ ปกครองท้องถิ่น
ที่ดินป่าไม้	73.78 (รวมพื้นที่ป่าไม้ ถาวร)	6.4	-พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 -มติคณะรัฐมนตรี	กรมป่าไม้ กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม
ที่ราชพัสดุ	12.5	12.5	พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518	กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง
ที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน	40.57	40.57	พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
ที่ดินนิคมสร้างตนเอง/ สหกรณ์เช่า/เช่าซื้อที่ดิน	6.25	6.25	- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการ ครองชีพ พ.ศ. 2511 - พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 - พระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติ พ.ศ. 2507	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์
ที่ดินนิคมสหกรณ์	4.73	4.73	พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการ ครองชีพ พ.ศ. 2511	กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวง เกษตรและสหกรณ์
ที่ดินนิคมทหาร ผ่านศึก	0.098	0.098	-พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการ ครองชีพ พ.ศ. 2511	องค์การทหารผ่านศึก

ที่มา: ปรับปรุงจาก อาทิตยา พงษ์พรหม และวีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ (2557); ชัชวาล สมจิตต์ (ม.ป.ป.) ; กรมป่าไม้ (2558) ; ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ส.ป.ก. 2560 (n คือ ไม่มีข้อมูล)

ปัจจุบันฐานข้อมูลที่ดินในส่วนนี้ยังมีปัญหาความทับซ้อนของจำนวนเนื้อที่และความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดิน ทำให้ไม่สามารถระบุตัวเลขได้ชัดเจน ยกตัวอย่างเช่นข้อมูลของกรมป่าไม้ในตารางที่ 3.4 ซึ่งแสดงข้อมูล

พื้นที่ที่ประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ถาวร โดยตัดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ส่งมอบให้ ส.ป.ก. มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แล้วจะมีพื้นที่ที่กรมป่าไม้รับผิดชอบประมาณ 73.77 ล้านไร่ และพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและกรมอุทยานฯ รับผิดชอบ ประมาณ 61.71 ล้านไร่ (38.86+22.85 ล้านไร่) **รวมประมาณ 135.48 ล้านไร่** (กรมป่าไม้, 2558) ซึ่งเป็นข้อมูลที่มีตัวเลขค่อนข้างสูง และเมื่อนำไปหักจากพื้นที่ของรัฐที่เหลือจากที่ดินกรรมสิทธิ์เอกชน คือเหลือประมาณ 192.69 ล้านไร่ จะมีพื้นที่นอกเขตสงวนหวงห้ามของรัฐ และจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์เพียงประมาณ 57.21 ล้านไร่ ในขณะที่ข้อมูลที่ดินที่หน่วยงานของรัฐจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 77.95 ล้านไร่

ตารางที่ 3.4 ที่ดินที่ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่อนุรักษ์

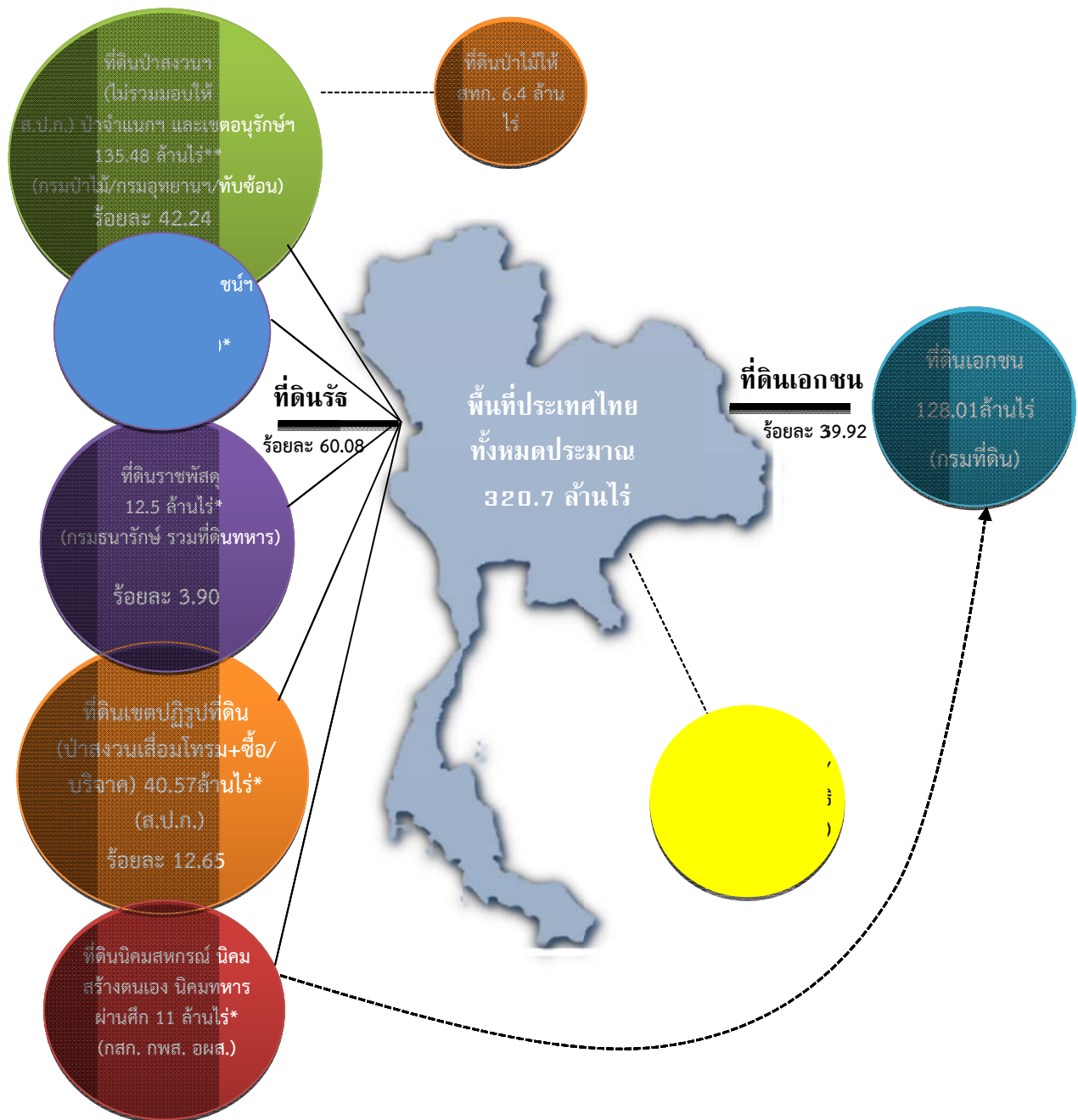
ที่	สถานภาพ	เนื้อที่ (ไร่)	หมายเหตุ
1	ป่าสงวนแห่งชาติ	143,925,404.30	พื้นที่ตามท้ายกฎกระทรวง 1,221 ป่า
2	อุทยานแห่งชาติ	38,858,917.19	อุทยานแห่งชาติ 127 อุทยาน(13 มิ.ย. 2555) ข้อมูลจาก พรฎ.ประกาศอุทยานฯ จนปัจจุบัน
3	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	22,846,162.50	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 58 เขต (23 พ.ย. 2552) ข้อมูลจาก พรฎ. ประกาศเขตรักษาฯ จนปัจจุบัน
4	พื้นที่ อช./ขสป. ซ้อนทับกับป่าสงวนแห่งชาติ	48,074,044.00	คำนวณด้วยวิธีการทาง GIS เฉพาะที่ซ้อนทับกับป่าสงวนแห่งชาติ
5	มอบ ส.ป.ก.	32,594,972.14	จากเอกสารการส่งมอบและกันคืน
6	ป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้	63,256,388.16	พื้นที่ลำดับที่ 1 - 4 - 5 (143.925-48.074-32.594)
7	พื้นที่ป่าไม้ถาวร (นอกเขตป่าสงวนฯ)	10,517,402.04	กรมพัฒนาที่ดิน
8	รวมพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้	*73,773,790.20	พื้นที่ลำดับที่ 6+7

ที่มา: *ข้อมูลจากสำนักจัดการที่ดินป่าไม้ อ้างถึงใน ศูนย์สารสนเทศ สำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้ (2558: เอกสารออนไลน์)

จากข้อมูลข้างต้น ข้อ 3.1.1 และ 3.1.2 สามารถแบ่งประเภทของที่ดินตามผู้ถือครองภายใต้กฎหมายที่ดิน ได้ดังสรุปในภาพที่ 3.1 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เมื่อรวมที่ดินของรัฐที่จัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์ (77.95 ล้านไร่) และที่ดินเอกชน (128.01 ล้านไร่) จะมีพื้นที่ประมาณ 205.96 ล้านไร่ จาก 320.7 ล้านไร่ ที่เหลือประมาณ 114.74 ล้านไร่ (ข้อมูลพื้นที่ป่าไม้โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เมื่อปี 2557 ประมาณ 102 ล้านไร่) เป็นพื้นที่ป่าไม้เขตอนุรักษ์ และเขตป่าสงวนฯ ที่ไม่ให้ประชาชนเข้าไปใช้ และที่ดินอื่นๆ เช่น ที่สาธารณประโยชน์ (ที่ยังไม่ออกหนังสือสำคัญที่หลวง) ที่รกร้างว่างเปล่า แหล่งน้ำ และที่ดินที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ ฯลฯ ซึ่งขัดแย้งกับข้อมูลในตารางที่ 3.2 ที่ระบุว่าที่ดินของรัฐที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติและเขตอนุรักษ์ ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ และกรมอุทยานฯ มีมากกว่า 135 ล้านไร่ แสดงให้เห็นว่ามีพื้นที่ทับซ้อนกันอยู่จำนวนมาก พื้นที่ทับซ้อนดังกล่าว ส่วนหนึ่งอาจจะทับซ้อนระหว่างที่รัฐกับรัฐ แต่อีกจำนวนหนึ่งมีการทับซ้อนกับพื้นที่ที่จัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์ เช่น ที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมที่กรมป่าไม้จัดให้ประชาชนใช้แต่ยังไม่ถอนสภาพ เช่น ที่ดินที่จัดให้ประชาชนได้สิทธิทำกิน หรือ สทก. (ประมาณ 6.4 ล้านไร่) ที่ดินที่ให้กรมส่งเสริมสหกรณ์จัดให้สมาชิกสหกรณ์เช่า (ประมาณ 1.6 ล้านไร่) ที่ดินที่ให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจัดเป็นนิคมสร้างตนเอง เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันยังไม่สามารถตรวจสอบตัวเลขได้อย่างชัดเจนเนื่องจากยังไม่มีระบบฐานข้อมูลที่ดินเป็นฐานเดียวกัน

นอกจากนี้ ยังพบว่าที่ดินในส่วนของ นิคมสร้างตนเอง และนิคมสหกรณ์ ซึ่งมีที่ดินประมาณ 11 ล้านไร่ (ที่ดินภายใต้ พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511) เมื่อครบเงื่อนไขและระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ประชาชนจะได้เอกสารสิทธิ ประเภท นค.3 และ ก.ส.น.5 ตามลำดับ ซึ่งเอกสารสิทธิดังกล่าว สามารถนำไปออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ โดยมีระยะเวลาห้ามโอนภายใน 5 ปี ก่อนจะได้กรรมสิทธิ์สมบูรณ์ กล่าวคือ สามารถเปลี่ยนไปเป็นที่ดินเอกชน และได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น หากรวมพื้นที่

ดังกล่าวและพื้นที่ที่ตกหล่นอื่นในอนาคตที่ดินเอกชนอาจเพิ่มขึ้นถึงประมาณ 139 ล้านไร่ หรือมากกว่าร้อยละ 43.34 ของที่ดินทั้งหมด



หมายเหตุ: เนื่องจากที่ดินของรัฐซึ่งถือครองโดยหลายหน่วยงาน มีพื้นที่ทับซ้อนกันและยังไม่สามารถยืนยันตัวเลขที่แน่นอนได้จึงทำให้จำนวนเนื้อที่สูงเกินเนื้อที่รวมทั้งประเทศ

* ที่ดินของรัฐอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ ทั้งรายบุคคล หรือพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยที่ดินนิคมสร้างตนเอง (น.ค.3) และนิคมสหกรณ์ (ก.ส.น.5) ตาม พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 สามารถเปลี่ยนเป็นโฉนดเอกชนได้ภายหลัง เมื่อผู้ถือครองปฏิบัติตามเงื่อนไขการจัดสรรที่ดินครบถ้วนแล้ว (ช่วงแรกเป็นโฉนดห้ามโอน 5 ปี หลังจากนั้นเป็นเอกสารกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน)

** ที่ดินของรัฐที่สงวนหวงห้าม โดยให้ใช้ประโยชน์ภายใต้ข้อจำกัด ใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน

ที่มา: สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2552) ปรับปรุงจาก อาทิตยา พงษ์พรหม และ

วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ (2557), กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2557) กรมธนารักษ์ (2558) กรมที่ดิน ข้อมูล ปี 2556 (เอกสารออนไลน์ 2559) และ กรมป่าไม้ (2558)

ภาพที่ 3.1 สรุปพื้นที่ประเทศไทยจำแนกตามระบบกรรมสิทธิ์และหน่วยงานรับผิดชอบหลัก

3.2 การถือครองที่ดินของประชาชน และเอกสารสิทธิที่ดินในประเทศไทย

3.2.1 ลักษณะการถือครองที่ดินของประชาชน

การถือครองโดยประชาชน แบบเฉพาะราย นั้นมีทั้งที่ดินในระบบกรรมสิทธิ์เอกชน (Private Land) และกรรมสิทธิ์ของรัฐ (State Land) ซึ่งรัฐอนุญาตให้ประชาชนได้ถือครองใช้ประโยชน์เฉพาะราย ปัจจุบันมีลักษณะการถือครอง ที่แตกต่างกันหลากหลายรูปแบบ ซึ่งสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2550) ที่เป็นหน่วยงานหลักในการสำรวจสถิติด้านภาวะเศรษฐกิจสังคมของเกษตรกร รวมทั้งการถือครองที่ดิน ได้อธิบายความหมายของการถือครองไว้เฉพาะที่ดินรายแปลง ซึ่งพิจารณาจากการเข้าไปครอบครองทำประโยชน์บนผืนที่ดิน โดยไม่คำนึงถึงกรรมสิทธิ์ที่แท้จริงของผืนที่ดินนั้นๆ ว่าจะเป็นของใคร ซึ่งสอดคล้องกับความหมายตามที่สำนักงานสถิติแห่งชาติให้ไว้

ลักษณะการถือครองที่ดินเอกชน ปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มหลัก ดังนี้

1) ที่ดินของตนเอง

(1) ของตนเอง หมายถึง ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ หรือ ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรและเข้าทำประโยชน์บนที่ดิน เป็นการถือครองประเภทเป็นเจ้าของ ซึ่งจะมีสิทธิเหนือที่ดินตามประเภทเอกสารสิทธิที่ดินถือครองอยู่

(2) จำนองผู้อื่น หมายถึง ที่ดินของตนเองเองที่นำไปค้ำประกันเงินกู้หรือค้ำประกันอย่างอื่นแต่ยังคงสิทธิในที่ดินและยังคงเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินผืนนั้น หรือแม้ไม่ได้ทำแต่ก็มีได้ให้บุคคลอื่นเข้าไปทำประโยชน์ใดๆ

(3) ขายฝากผู้อื่น หมายถึง ที่ดินของตนเองที่นำไปขายฝากผู้อื่นแต่ยังถือครองและเข้าไปทำประโยชน์อยู่โดยอาจเสียค่าเช่าหรือไม่เสียก็ได้ แต่ไม่มีสิทธิในที่ดิน คงมีสิทธิที่จะขอซื้อคืนภายหลังในระยะเวลาที่ตกลงกันได้

2) ที่ดินที่ไม่ใช่ของตนเอง

(1) รับจำนอง หมายถึง ที่ดินที่ผู้อื่นนำมาจำนองไว้และครัวเรือนเกษตรกรเข้าถือครองใช้ประกอบการเกษตรบนผืนที่ดินนั้นๆ

(2) รับขายฝาก หมายถึง ที่ดินที่ผู้อื่นนำมาขายฝากไว้และครัวเรือนเกษตรกรเข้าถือครองใช้ประกอบการเกษตรบนผืนที่ดินนั้นๆ

(3) เช่าผู้อื่น หมายถึง ที่ดินที่ครัวเรือนเกษตรกรเข้าไปทำประโยชน์โดยต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งอาจจะจ่ายเป็นเงินสด เงินเชื่อ ผลผลิตหรืออื่นๆอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ได้ตามแต่จะตกลงหรือทำสัญญากับเจ้าของที่ดิน

จะเห็นว่าที่ดินประเภทต่างๆ ดังกล่าวนั้น ประเภทที่สื่อให้เห็นถึงปัญหา หรือแนวโน้มที่จะทำให้เกิดปัญหาการถือครองที่ดินในประเทศไทย คือ ที่ดินตนเอง ที่นำไปจำนอง และขายฝาก เพราะว่าหากเจ้าของที่ดินไม่สามารถไถ่ถอนจำนองและขอซื้อคืน ที่ดินก็จะหลุดเป็นของผู้อื่น นอกจากนี้ ที่ดินที่เช่าผู้อื่นแสดงให้เห็นสภาพการถือครองของประชาชนหรือเกษตรกรรายย่อยได้ว่า ผู้เช่าไม่มีที่ดินของตนเอง หรือ มีแต่ไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพ และในแง่ของการเป็นผู้เช่าที่ดินทำการเพาะปลูกอาจจะส่งผลกระทบต่อระดับผลผลิต และรายได้ของเกษตรกร โดยระดับของผลกระทบจะขึ้นอยู่กับวิธีการชำระค่าเช่าว่าเป็นแบบเงินสดหรือแบบแบ่งผลผลิต ถ้าหากเจ้าของที่ดิน และผู้เช่าให้ความช่วยเหลือและร่วมมือกันก็สามารถช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายต่างๆ ตลอดจนความเสียหายที่อาจเกิดจากความไม่แน่นอน และการเสี่ยงในการผลิตพืชผลทางเกษตรได้

นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่า นอกจากการจัดที่ดินรายแปลงให้ประชาชนถือครองดังกล่าวข้างต้นแล้ว ประเทศไทยมีกฎหมายที่เอื้อให้มีการจัดที่ดินให้ประชาชนถือครองในรูปสถาบันเกษตรกร หรือสหกรณ์ (Cooperatives Farm) คือ พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการผลิต และการจัดการกิจกรรมอื่นๆ แต่ที่ผ่านมายังไม่มีการผลักดันให้เกิดการปฏิบัติอย่างจริงจัง และทั้งหมดจะจัดให้ในนามของสหกรณ์เฉพาะช่วงเริ่มต้น แล้วจัดให้สมาชิกสหกรณ์ แบบรายบุคคล และสิทธิจะตกเป็นของสมาชิกเมื่อครบเงื่อนไขที่กำหนด กิจกรรมในรูปแบบสหกรณ์ก็จะสิ้นสุดลง

การจัดที่ดินในรูปแบบสหกรณ์นิคม ตาม พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เป็นสหกรณ์ประเภทหนึ่ง มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกับสหกรณ์การเกษตร คือ มีการดำเนินธุรกิจที่ให้บริการแก่สมาชิกคล้ายคลึงกัน เช่น ด้านสินเชื่อจัดหาปัจจัยการผลิตและสิ่งของที่จำเป็น แปรรูปและส่งเสริมการเกษตร แต่มีส่วนที่แตกต่างคือ เรื่องที่ดิน โดยสหกรณ์การเกษตรส่วนใหญ่จะจัดตั้งในพื้นที่ที่เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเองอยู่แล้ว จะมีเกษตรกรที่เช่าที่ดินผู้อื่นทำกินบ้างเป็นส่วนน้อย ในขณะที่ สหกรณ์นิคมนั้นรัฐเป็นเจ้าของที่ดินในครั้งแรกแล้วจัดสรรให้แก่เกษตรกรในภายหลัง เหตุที่รัฐสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นในนิคม เนื่องจากต้องการส่งเสริมให้ราษฎรที่เข้ามาอยู่ในนิคมให้มีอาชีพทางการเกษตรที่มั่นคงและมีรายได้สูงขึ้น โดยให้กลไกสหกรณ์อำนวยความสะดวกให้แก่สมาชิก ในประเด็นต่างๆ เช่น เป็นสื่อกลางในการขอรับหรือบริการต่าง ๆ จากรัฐบาล เป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลกับสมาชิกสหกรณ์ในการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น เรียกเก็บเงินเพื่อช่วยทุนของรัฐ เพื่อให้เกษตรกรในนิคมมีสถาบันของตนเอง ที่จะจัดทำและอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ เช่น การจัดหาสินเชื่อ และการรวมกันซื้อ-ขาย การส่งเสริมการเกษตรและการฝึกอบรมซึ่งเป็นการเสริมสร้างให้เกิดระบบที่ดีในการจัดหา การผลิต การตลาด โดยสมาชิกของสหกรณ์นิคมเป็นเจ้าของ เป็นผู้ดำเนินการและเป็นผู้รับประโยชน์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2559 เอกสารออนไลน์)

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันพบว่า มีการสนับสนุนจากรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ให้มีการจัดที่ดินผ่านสถาบันเกษตรกร ภายใต้นโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2558 เรื่อง การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งมีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เป็นกลไกสำคัญในการกำหนดนโยบาย แนวทางการดำเนินงาน การกำกับดูแล ผ่านคณะอนุกรรมการการจัดที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน คณะกรรมการส่งเสริมอาชีพ และคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช. จังหวัด)¹ ซึ่งมีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องด้านที่ดินเข้าร่วมดำเนินการหลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ (นิคมสหกรณ์) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (นิคมสร้างตนเอง) กรมที่ดิน (ที่ดินสาธารณประโยชน์) กรมธนารักษ์ (ที่ดินราชพัสดุ) กรมป่าไม้ (ที่ดินป่าสงวน/ป่าชายเลน) และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่งในส่วนของ ส.ป.ก. นั้น ดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดิน ตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. 2558

3.2.2 เอกสารสิทธิในที่ดินที่ประชาชนถือครอง

เอกสารสิทธิ หมายถึง เอกสารหรือหนังสือต่างๆ ที่เกี่ยวกับที่ดิน ทั้งที่ทางราชการออกให้ หรือราษฎรทำขึ้นเองแล้วนำไปแจ้งต่อทางราชการ เอกสารสิทธิสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทตามระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน คือ ที่ดินเอกชน ซึ่งจะออกเอกสารสิทธิตามตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินรัฐจะออกเอกสารสิทธิที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะมีเงื่อนไขของการให้สิทธิแตกต่างกัน

¹ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน คู่มือการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล โดย คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (เอกสารออนไลน์)

การถือครองที่ดินเฉพาะราย ดังกล่าวในหัวข้อที่ผ่านมา หากแยกตามสิทธิในที่ดิน จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) ประเภทที่มีเอกสารสิทธิที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ (2) ประเภทที่มีเอกสารสิทธิที่ดินเป็นสิทธิครอบครอง ซึ่งประเภทของเอกสารสิทธิจะขึ้นอยู่กับประเภทที่ดิน และภายใต้กฎหมายที่ควบคุมที่ดินนั้นตามระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของประเทศ (ตารางที่ 3.5)

ความเหมือนระหว่างกรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครอง คือ เจ้าของกรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครองต่างอยู่ในฐานะเจ้าของทรัพย์สิน มีสิทธิใช้สอย จำหน่ายจ่ายโอน ได้มาซึ่งดอกผล และติดตามเอาคืนจากผู้ไม่มีสิทธิยึดถือ ส่วนความแตกต่างระหว่างกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง โดยสรุปดังนี้

- วิธีจำหน่ายจ่ายโอน ตามกฎหมายแล้วการซื้อขายที่ดินเอกสารสิทธิที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ จะต้องจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงจะสมบูรณ์ตามกฎหมาย โดยกรณีที่ดินที่มีเอกสารสิทธิเป็นสิทธิครอบครองสำหรับ น.ส.3 และ น.ส.3ก. ต้องจดทะเบียนเช่นกัน แต่เอกสารสิทธิบางประเภท เช่น แบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) การซื้อขายเพียงแค่ส่งมอบการครอบครองก็ถือว่าสมบูรณ์แล้ว ไม่ต้องจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่
- ข้อสันนิษฐานตามกฎหมาย ศักดิ์ทางกฎหมายของเอกสารสิทธิประเภทกรรมสิทธิ์จะดีกว่า คือ ผู้มีชื่ออยู่ในโฉนดที่ดิน กฎหมายสันนิษฐานว่าเป็นเจ้าของที่ดินนั้น แต่ในส่วนของ ผู้ที่มีชื่ออยู่ในเอกสารสิทธิประเภทสิทธิครอบครอง เช่น สค.1, น.ส.3 หรือ น.ส.3ก. นั้นกฎหมายถือว่าผู้มีชื่ออยู่ในเอกสารสิทธิไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินเสมอไป
- การแย่งการครอบครอง ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิที่ดินประเภทสิทธิครอบครอง เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3ก.) ใช้เวลาในการแย่งการครอบครองเพียง 1 ปีเท่านั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 วรรค 2 ส่วนเอกสารสิทธิที่ดินประเภทกรรมสิทธิ์ ใช้หลักการ “ครอบครองปรปักษ์” โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 บัญญัติว่า ผู้ใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยสงบและเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี ท่านว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์ทันทีตามกฎหมาย (แต่ยันได้กับเจ้าของที่ดินเท่านั้น หากจะใช้กับบุคคลภายนอก ต้องร้องต่อศาล)

ประเภทเอกสารสิทธิในที่ดินทั้งสองประเภท แยกตามข้อกำหนด และระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ได้สรุปไว้ใน ตารางที่ 3.5 และอธิบายเพิ่มเติมได้ดังนี้ (กรมที่ดิน, 2555)

1) ประเภทเอกสารสิทธิที่แสดงกรรมสิทธิ์

เอกสารสิทธิที่แสดงกรรมสิทธิ์ มีเพียงเอกสารสิทธิประเภทที่ออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนี้

(1) โฉนดที่ดิน (น.ส.4, น.ส.4ก., น.ส.4ข., น.ส.4ค., น.ส.4ง., น.ส.4จ.) หมายความว่า หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ถือว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นอย่างสมบูรณ์ เช่น มีสิทธิใช้ประโยชน์จากที่ดิน มีสิทธิจำหน่าย มีสิทธิขัดขวางไม่ให้ผู้อื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โฉนดที่ดินแบบ น.ส.4ก. น.ส.4ข. น.ส.4ค. และ น.ส.4 ไม่มีการออกแล้ว ปัจจุบันกรมที่ดินใช้โฉนดที่ดินแบบ น.ส.4ง. และ น.ส.4จ. เท่านั้น

(2) โฉนดแผนที่ ออกตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ซึ่งโฉนดที่ดินฉบับแรกออกที่อำเภอบ้านแปง อำเภอพระราชวัง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปัจจุบันคืออำเภอบางปะอิน ต่อมาได้ออกเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2452) เหตุที่เรียกโฉนดแผนที่เพราะโฉนดที่ออกมีแผนที่ด้วย ซึ่งแตกต่างจากโฉนดที่แบบเดิมซึ่งไม่มีแผนที่ เช่น โฉนดสวน โฉนดป่า (เพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษี) วิธีการออกโฉนดแผนที่เหมือนกับการออกโฉนดที่ดินทุกประการ หรือจะกล่าวว่าโฉนดแผนที่ก็คือโฉนดที่ดินก็ไม่ผิด

(3) โฉนดตราจอง ออกในปี ร.ศ.121 รูปแผนที่เป็นรูปลอย ไม่มีระวางโยงยึด ส่วนใหญ่จะพบใน จังหวัดพิษณุโลก พิจิตร อุตรดิตถ์ นครสวรรค์ เป็นต้น ปัจจุบันไม่มีการออกแล้ว

(4) ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ออกตามกฎหมายที่ดินเดิม พ.ศ.2479 ออกให้ในกรณี ที่ดินได้ทำประโยชน์แล้ว แต่ยังไม่สามารถออกโฉนดแผนที่ให้ได้ เป็นรูปลอย ไม่มีระวางโยงยึด ปัจจุบันไม่มีการ ออกแล้ว

ตารางที่ 3.5 ประเภทของเอกสารสิทธิแยกตามกฎหมาย และประเภทสิทธิ

กฎหมาย	เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์	เอกสารแสดงสิทธิครอบครอง	หน่วยงานที่รับผิดชอบทะเบียนที่ดิน
1.ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชน (Private Land)			
ออกโดยหน่วยงานราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน	โฉนดที่ดิน (น.ส.4จ.) โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจอง	ใบจอง น.ส.3 น.ส.3ก. ใบ ไต่สวน (น.ส.5)	กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย
ไม่ได้ออกโดยหน่วยงานราชการ (รับแจ้งการครอบครองโดย) แต่ออกโฉนดได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน		ส.ค.1	ที่ว่าการอำเภอที่ตั้งที่ดิน/กรมการปกครอง
2.ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ (State Land)			
2.1 พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511		น.ค.3 ก.ส.น.5	กรมการพัฒนาสังคม และสวัสดิการ กรมส่งเสริมสหกรณ์
2.2 พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518		ส.ป.ก.4-01 (หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน)	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2.3 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2528 และมติ ครม.ที่เกี่ยวข้อง		สทก. (หนังสือแสดงสิทธิทำกิน)	กรมป่าไม้

2) ประเภทเอกสารสิทธิที่แสดง สิทธิครอบครอง

2.1) ออกโดยหน่วยงานราชการ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(1) ใบจอง (น.ส.2) หมายความว่า หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ทางราชการออกให้เนื่องจากการจับจองตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ยังไม่ให้สิทธิครอบครองในที่ดินโดยสมบูรณ์ เพราะเป็นการอนุญาตให้ผู้จับจองที่ดินเข้าทำประโยชน์เป็นการชั่วคราว โดยมีข้อกำหนดต้องทำประโยชน์ภายใน 6 เดือน และทำประโยชน์ไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของพื้นที่เป็นการได้สิทธิตาม ม. 31 (การจัดที่ดินผืนใหญ่) หรือ ม. 33 (การจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยจัดที่ดินจากที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินหัวไร่ปลายนา และหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออก สืบเนื่องจากใบจองจะถูกห้ามโอนมีกำหนด 5 ปี หรือ 10 ปี ตามเงื่อนไขระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้

(2) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หมายความว่า หนังสือรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว มีทั้งหมด 3 แบบคือ

- แบบ น.ส.3 เป็นหนังสือรับรองการเข้าทำประโยชน์ที่นายอำเภอท้องที่ที่ได้รับรองการทำประโยชน์ในที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน โดยมีการสอบสวนสิทธิและพิสูจน์การทำประโยชน์จากหลักฐานที่ดินเดิม เช่น ส.ค.1, ใบจองผ่านกระบวนตรวจสอบเนื้อที่ รูปแผนที่ใน น.ส. 3 เป็นแผนที่รูปลอย

- แบบ น.ส.3ก. เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่นายอำเภอท้องที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ได้รับรองการทำประโยชน์ในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน โดยมีการสอบสวนสิทธิและพิสูจน์การทำประโยชน์จากหลักฐานที่ดินเดิม เช่น ส.ค.1, ใบจอง, น.ส.3 ผ่านกระบวนตรวจสอบเนื้อที่ ประกาศพิสูจน์การทำประโยชน์ และลงนามรับรองการทำประโยชน์ โดยรูปที่ดินและเขตติดต่อที่ได้จะมีอาณาเขตและมาตราส่วนที่แน่นอนชัดเจน และ ลงรูปที่ดินไว้ในระวางรูปถ่ายทางอากาศ ส่วนใหญ่อยู่ในอำเภอรอบนอก และตัวจังหวัด

- แบบหมายเลข 3 ออกได้ทุกพื้นที่ วิธีการออกเหมือนกับการออก น.ส.3 แต่ปัจจุบันไม่มีการออกแล้ว

(4) ใบไต่สวน (น.ส.5) หมายความว่า หนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน และให้หมายความรวมถึงใบนำด้วย ก่อนที่จะออกโฉนดที่ดินทุกครั้งจะต้องทำใบไต่สวนขึ้นก่อนทุกครั้ง กฎหมายกำหนดให้ใบไต่สวนเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่จะจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมใดๆ ได้เช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน

(5) ใบเหยียบย่ำ หมายความว่า เอกสารตามบทบัญญัติกฎหมายฉบับเก่าๆ ที่ให้บุคคลเข้าครอบครองบุกเบิกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามขั้นตอนของกฎหมาย และมีสิทธิครอบครองเป็นกรรมสิทธิ์ต่อไป

2.2) ไม่ได้ออกโดยหน่วยงานราชการก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

ส.ค.1 (แบบแจ้งการครอบครอง) หมายความว่า หนังสือแจ้งสิทธิการครอบครองที่ดินที่แสดงว่าบุคคลนั้นได้ ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (1 ธันวาคม 2497) ซึ่งปัจจุบันไม่มีการแจ้ง ส.ค.1 แล้ว เอกสาร ส.ค.1 ถือว่าไม่ใช่หลักฐานที่ทางราชการออกให้ เพียงแต่เป็นการแจ้งการครอบครองที่ดินของราษฎรเท่านั้น ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ครอบครองสามารถนำเอกสาร ส.ค.1 มาออกโฉนด หรือ น.ส.3 จากทางราชการได้ แต่ถ้าผู้ถือครองไม่ยื่นขอออกโฉนดที่ดินกับกรมที่ดินก่อนวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2553 การออกโฉนดจาก ส.ค.1 จะทำได้ก็ต่อเมื่อศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (กรมที่ดิน, 2555)

2.3) ออกโดยหน่วยงานราชการตามกฎหมายอื่นๆ

ออกตาม พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

(1) หนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3)

น.ค. 3 เป็นหนังสือแสดงการทำประโยชน์ ซึ่งออกให้ในนิคมสร้างตนเองตาม พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (เดิมเป็นกรมประชาสงเคราะห์) การได้สิทธิในที่ดินของสมาชิกนิคมสร้างตนเอง เมื่อสมาชิกได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข คือ

- ต้องเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี
- ต้องไม่มีหนี้สินที่เกี่ยวกับกิจการนิคม
- ชำระเงินค่าช่วยทุนรัฐบาลเรียบร้อยแล้ว

- ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 8 ตาม พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

ผู้ที่มี น.ค.3 สามารถนำไปออกเป็นโฉนดที่ดิน หรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก.) ได้ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ที่ออกสืบเนื่องมาจาก น.ค.3 มีข้อกำหนดห้ามโอน 5 ปี หลังจากได้รับเอกสารสิทธิที่ดิน แต่ถ้าโอนทางมรดก ทบวงการเมือง องค์การการเมืองที่ก่อตั้งโดยรัฐบาล หรือ ชารณะหนึ่งสหกรณ์ ฯลฯ สามารถโอนได้

การห้ามโอน คือ ห้ามซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ ขายฝาก แต่ถ้าทำธุรกรรมประเภทอื่น เช่น จำนอง ให้เช่า ฯลฯ สามารถกระทำได้ แต่มีความเสี่ยงเพราะที่ดินไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดี กล่าวคือ เช่น ที่ดินที่อยู่ในข้อกำหนดห้ามโอนถ้านำไปจำนองเป็นประกันกับทางธนาคาร ถ้าเกิดการผิดสัญญาผู้รับจำนองจะไม่สามารถบังคับจำนองได้เลย ต้องรอให้หมดข้อกำหนดห้ามโอนเสียก่อน

(2) หนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดิน (ก.ส.น.5)

ก.ส.น.5 เป็นหนังสือแสดงการทำประโยชน์ ซึ่งออกให้ในกรมสหกรณ์ตาม พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรฯ การจัดการที่ดินลักษณะนี้ กฎหมายมุ่งที่จะให้สมาชิกนิคมสหกรณ์ได้รับการจัดสรรที่ดินที่ได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดิน (โฉนดที่ดินหรือตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว) หรือสิทธิครอบครอง (น.ส.3) เมื่อสมาชิกนิคมสหกรณ์นั้น ๆ ปฏิบัติตามกฎหมายไว้ คือ เมื่อสมาชิกนิคมสหกรณ์ได้ทำประโยชน์ที่ดินแล้ว เป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์มาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ชำระเงินค่าช่วยทุนรัฐบาลเรียบร้อยแล้ว และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว โดยผู้ที่มี ก.ส.น.5 สามารถนำไปออกเป็นโฉนดที่ดินได้ หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก.) ได้ โดยโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ที่ออกสืบเนื่องมาจาก ก.ส.น.5 มีข้อกำหนดห้ามโอน 5 ปี

ออกตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

(1) สทก. หมายถึง หนังสือแสดงสิทธิที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ได้ตราขึ้นเพื่อช่วยเหลือราษฎรที่มีความจำเป็นในการครองชีพ สามารถเข้าทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ โดยไม่ต้องรื้อถอน และให้มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง

ออกตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(1) ส.ป.ก. 4-01 หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ออกให้โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เกษตรกรมีสิทธินำไปใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้กับ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ได้ แต่ไม่มีสิทธิที่จะนำไปขาย หรือ ยกให้ผู้อื่น เว้นแต่จะตกทอดเป็นมรดกให้แก่บุคคลในครอบครัวและทายาทตามที่กฎหมายกำหนด ไม่สามารถจดทะเบียนจำนองได้ เว้นแต่เป็นโครงการของรัฐบาลที่อนุญาตให้ใช้เอกสารสิทธิเป็นประกัน สิทธิในที่ดินยังคงเป็นของรัฐ ประชาชนสามารถคืนที่ดินให้รัฐหากไม่ต้องการ และรัฐสามารถเรียกคืนที่ดินได้หากตรวจสอบพบว่าประชาชนไม่ได้ใช้ทำการเกษตรด้วยตนเอง

นอกจากเอกสารแสดงสิทธิครอบครอง ดังกล่าวแล้ว ปัจจุบันยังมีเอกสารที่ออกตาม พ.ร.บ.ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ซึ่งประชาชนยังเข้าใจว่าสามารถแสดงเป็นสิทธิในการครอบครอง แต่เอกสารที่ออกตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว เป็นเพียงใบชำระภาษีบำรุงท้องที่ ที่รู้จักกันดีในชื่อเอกสาร ภบท.5 ซึ่งหมายถึง ใบเสียภาษีบำรุงท้องที่ ที่เป็นหลักฐานแสดงว่าผู้มีชื่อในใบเสร็จเป็นผู้เสียภาษีบำรุงท้องที่เท่านั้น มีสิทธิครอบครองที่ดิน

3.2.3 ความแตกต่างของสิทธิในที่ดินตามประเภทเอกสารสิทธิ

ผู้ศึกษาได้สรุปข้อแตกต่างของเอกสารสิทธิ ลักษณะกรรมสิทธิ์ และสิทธิในที่ดิน ของเอกสารแต่ละประเภทไว้ในตารางที่ 3.6 โดยได้เสนอข้อมูลเพิ่มเติม จากข้อมูลที่น่าสนใจโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2529: 138) อ้างอิงใน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2551)

ตารางที่ 3.6 แสดงข้อแตกต่างระหว่างเอกสารสิทธิในที่ดิน

ประเภทหนังสือ	ประเภทกรรมสิทธิ์	ลักษณะสิทธิในที่ดิน	สิทธิในการจำหน่าย จำนอง	ข้อจำกัดห้าม โอน	การทอดทิ้ง ที่ดิน	ค้ำประกันเงินกู้ กับสถาบัน การเงิน
โฉนด (น.ส.4จ)	กรรมสิทธิ์เอกชน (Private Land)	กรรมสิทธิ์สมบูรณ์	โอนได้ ยกเว้นกรณีมี ข้อจำกัดห้ามโอน	5 และ 10 ปี	10 ปี	ได้
น.ส.3, น.ส.3ก. (หนังสือรับรองการทำ ประโยชน์)	กรรมสิทธิ์เอกชน (Private Land)	สิทธิครอบครอง นำไปออกโฉนดได้	โอนได้ ยกเว้นกรณีมี ข้อจำกัดห้ามโอน	5 และ 10 ปี	5 ปี	ได้
ใบจอง (น.ส.2) (หนังสือแสดงการยอมให้ ครอบครองที่ดินชั่วคราว)	กรรมสิทธิ์เอกชน (Private Land)	สิทธิครอบครอง นำไปออกโฉนด/น.ส.3 ได้ (แบบ มีเงื่อนไขห้ามโอน ภายใน 5-10 ปี)	ห้ามโอน ยกเว้นตกทอด ทางมรดก	ตลอดไป	ไม่ได้	ไม่ได้
ส.ค.1 (แบบแจ้งการครอบครอง /หนังสือแจ้งสิทธิการ ครอบครองที่ดิน)	กรรมสิทธิ์เอกชน (Private Land)	สิทธิครอบครอง นำไปออกโฉนด/น.ส.3 ได้	โอนโดยการสละการ ครอบครองและส่งมอบ สิทธิ ไม่ต้องผ่านนาย ทะเบียนที่ดิน	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	ไม่ได้
น.ค. 3 (หนังสือแสดงการทำ ประโยชน์)	กรรมสิทธิ์ของรัฐ (State Land) ให้สหกรณ์/บุคคลที่เป็นสมาชิกถือครอง	สิทธิครอบครอง นำไปออกโฉนด/น.ส.3 ได้ (แบบ มีเงื่อนไขห้ามโอน ภายใน 5ปี)	ห้ามโอน ยกเว้นตกทอด ทางมรดก	ตลอดไป	ไม่ได้	ไม่ได้
ก.ส.น.5 (หนังสือแสดงการทำ ประโยชน์)	กรรมสิทธิ์ของรัฐ (State Land) ให้สหกรณ์/บุคคลที่เป็นสมาชิกถือครอง	สิทธิครอบครอง นำไปออกโฉนด/น.ส.3 ได้ (แบบมี เงื่อนไขห้ามโอน ภายใน 5ปี)	ห้ามโอน ยกเว้นตกทอด ทางมรดกหรือโอนไปยัง สหกรณ์ที่ดินเป็นสมาชิก	ตลอดไป	ไม่ได้	ไม่ได้
สทก. 1, 2 (หนังสือแสดงสิทธิทำกิน)	กรรมสิทธิ์ของรัฐ (State Land) ให้บุคคลถือครอง	สิทธิครอบครอง	ห้ามโอน ยกเว้นตกทอด ทางมรดก	ตลอดไป	ไม่ได้	ไม่ได้
ส.ป.ก. 4-01 (หนังสืออนุญาตให้เข้าทำ ประโยชน์ในเขตปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)	กรรมสิทธิ์ของรัฐ (State Land) ให้สถาบันเกษตรกร/บุคคลถือครอง	สิทธิครอบครอง	ห้ามโอน ยกเว้นตกทอด ทางมรดกแก่ทายาทโดย ธรรมหรือโอนไปยัง สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.	ตลอดไป	ไม่ได้	ไม่ได้ (ได้เฉพาะ ธนาคารเพื่อ การเกษตรและ สหกรณ์ การเกษตร)

หมายเหตุ: " 5 ปี ในกรณีที่โฉนด หรือ น.ส.3 ที่ออกตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ควบคู่กับประมวลกฎหมายที่ดิน 10 ปี ในกรณีที่โฉนด หรือ น.ส.3 ที่ออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ที่มา: ปรับปรุงเพิ่มเติม จากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2529: 138) อ้างอิงใน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2551)

จากตารางที่ 3.6 จะเห็นได้ว่า เอกสารสิทธิประเภท โฉนด ซึ่งออกตามตามประมวลกฎหมายที่ดิน และ จัดอยู่ในประเภทที่ดินเอกชน (Private Land) ถือเป็นเอกสารสิทธิประเภทเดียวที่เจ้าของที่ดินนั้นจะมีสิทธิ ในที่ดินโดยสมบูรณ์ (Free Hold) และเป็นไปตามลักษณะกรรมสิทธิ์ที่มีประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์ คือ มีความจำเพาะเป็นเจ้าของ (Exclusivity) โอนได้ (Transferability) และบังคับได้ (Enforceability) ยกเว้นกรณี โฉนดที่ได้มาจากเอกสารประเภท น.ค.3/ก.ส.น.5 ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้ห้ามโอนภายใน 5 ปี และจากใบจอง ที่ห้ามโอนภายใน 5-10 ปี ตามเงื่อนไขที่กำหนด

อย่างไรก็ตาม เอกสาร น.ส.3 น.ส.3ก. ส.ค.1 และใบจอง แม้ว่าจะมีสถานะเป็นเอกสารแสดงสิทธิ ครอบครอง มีความแตกต่างกันจากโฉนดที่ดินซึ่งเป็นเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ ในเรื่องของวิธีการจำหน่ายโอน การแสดงความเป็นเจ้าของ รวมถึงการแย่งครอบครอง แต่ผู้ถือครองถือว่าสิทธิต่างๆ ที่อยู่ในฐานะเจ้าของทรัพย์สิน เช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน ในขณะที่หากที่ดินนั้นเป็นที่ดินของรัฐ (State Land) เอกสารสิทธิก็จะออกตามกฎหมาย ต่างกัน ได้แก่ เอกสาร น.ค.3 และ ก.ส.น.5 สทก. ส.ป.ก.4-01 เป็นลักษณะเอกสารแสดงสิทธิครอบครอง โดยเจ้าของที่ดินจะมีสิทธิในที่ดินแบบมีเงื่อนไข หรือมีการจำกัดสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในการใช้ประโยชน์ การแบ่งแยก การตกทอดทางมรดก การขาย การโอน เป็นต้น

บทที่ 4 การใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทย

บทนี้จะนำเสนอภาพรวมของการใช้ที่ดินทั้งประเทศโดยใช้ข้อมูลจากกรมพัฒนาที่ดินในช่วงปี 2543-2552 ซึ่งใช้ข้อมูลจากภาพถ่ายทางอากาศสี ภาพถ่ายดาวเทียม ร่วมกับการสำรวจข้อมูลภาคสนามเป็นหลัก รวมถึงนำเสนอการใช้ที่ดินเกษตรกรรมจากการรายงานของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ซึ่งเป็นข้อมูลสถิติที่อิงกับการถือครองทำการเกษตรเป็นหลัก ทำให้ข้อมูลการใช้ที่ดินของทั้งสองแหล่งแตกต่างกัน แต่สัดส่วนของการใช้ประโยชน์ยังเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ พื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศใช้เพื่อเกษตรกรรม รองลงมาคือพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ชุมชน และอื่นๆ

4.1 การใช้ที่ดินในภาพรวมของประเทศ

จากข้อมูลของกรมพัฒนาที่ดิน ซึ่งแยกประเภทของการใช้ที่ดินออกเป็น 5 กลุ่มหลัก ในช่วงปี พ.ศ. 2543/2544 ปี พ.ศ. 2549/2550 และ ปี พ.ศ. 2551/2552 สรุปได้ดังตารางที่ 4.1 และ 4.2

ตารางที่ 4.1 ประเภทการใช้ที่ดินของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2543/2544 ปี พ.ศ. 2549/2550 และ ปี พ.ศ. 2551/2552

ประเภทการใช้ที่ดิน	ปี 2543/2544		ปี 2549/2550		ปี 2551/2552*	
	(ไร่)	ร้อยละ	(ไร่)	ร้อยละ	(ไร่)	ร้อยละ
พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง	11,403,488	3.56	14,830,519	4.62	15,111,800	4.71
พื้นที่เกษตรกรรม	180,340,697	56.23	168,878,255	52.66	171,585,556	53.51
พื้นที่ป่าไม้	114,654,299	35.75	117,497,895	36.64	113,170,136	35.29
ป่าสมบูรณ์	n	n	n	n	102,983,513	32.11
ป่ารกร้าง	n	n	n	n	10,186,623	3.18
พื้นที่แหล่งน้ำ	5,107,883	1.59	7,934,062	2.47	8,812,352	2.75
พื้นที่เบ็ดเตล็ด	9,190,520	2.87	11,556,156	3.60	12,017,043	3.74
พื้นที่ทิ้งร้าง	n	n	n	n	9,179,624	2.86
พื้นที่ลุ่ม	n	n	n	n	1,833,783	0.57
อื่นๆ (เหมืองแร่, บ่อลูกรัง, บ่อทราย)	n	n	n	n	1,003,636	0.31
รวม	320,696,887	100.00	320,696,887	100.00	320,696,887	100.00

ที่มา : สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2556) และ * ส่วนวิเคราะห์สภาพการใช้ที่ดิน สำนักนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน : 19 พ.ศ. 2553

จากตารางที่ 4.1 แสดงให้เห็นว่า ในปี พ.ศ. 2552 พื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศเป็นพื้นที่เกษตรกรรม คิดเป็น ร้อยละ 53.51 ลดลงจากปี พ.ศ. 2544 ประมาณ ร้อยละ 2.72 โดยมีรายงานว่าพื้นที่นาร้าง ประมาณ 1.34 ล้านไร่ หรือร้อยละ 0.42 ในขณะที่ พื้นที่ป่าไม้ ร้อยละ 35.29 ลดลง จากปี พ.ศ. 2544 ประมาณร้อยละ 0.46 ส่วนพื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้างมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง จากปี พ.ศ. 2544 ประมาณ ร้อยละ 3.56 เป็น 4.62 และ 4.71 ในปี พ.ศ. 2550 และ ปี พ.ศ. 2552 ที่เหลือ เป็นพื้นที่

แหล่งน้ำประมาณร้อยละ 2.75 และพื้นที่เบ็ดเตล็ดร้อยละ 3.74 ข้อมูลที่น่าสนใจคือ ในจำนวนนี้มีพื้นที่ที่ทิ้งร้างจำนวนมากถึงร้อยละ 2.86 เนื้อที่ ประมาณ 9.18 ล้านไร่

ที่ดินเกษตรกรรมทั้งหมด ร้อยละ 53.51 หรือ 171.59 ล้านไร่ แบ่งเป็นพื้นที่นา มากที่สุด คือ 78.62 ล้านไร่ หรือร้อยละ 45.82 ของพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมด รองลงมาคือ พื้นที่ปลูกพืชไร่ 38.68 ล้านไร่ ร้อยละ 22.54 พื้นที่ปลูกไม้ยืนต้น 32.46 ล้านไร่ ร้อยละ 18.92 พื้นที่ปลูกไม้ผล 12.53 ร้อยละ 7.30 พืชไร่หมุนเวียน 3.61 ล้านไร่ ร้อยละ 2.10 สถานที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ 2.69 ล้านไร่ ร้อยละ 1.57 ที่เหลือเป็นพื้นที่นาร้าง 1.3 ล้านไร่ หรือร้อยละ 0.78 พื้นที่อื่นๆ 1.65 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 0.96 (ตารางที่ 4.2)

ตารางที่ 4.2 สรุปประเภทการใช้ที่ดินของประเทศไทย รายการ ปี พ.ศ. 2551/2552

ประเภทการใช้ที่ดิน	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก	ภาคใต้	เนื้อที่	
						(ไร่)	ร้อยละ
พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง	5,016,240	3,607,095	3,511,537	1,405,941	1,570,987	15,111,800	4.71
พื้นที่เกษตรกรรม	71,532,728	38,843,904	21,816,008	13,643,063	25,749,853	171,585,555	53.51
นา	315,876	105,687	128,349	190,866	600,136	1,340,914	0.42
นา	47,315,666	17,366,638	8,970,190	2,906,129	2,060,739	78,619,362	24.52
พืชไร่	16,237,706	11,923,211	6,718,929	3,786,903	12,622	38,679,371	12.06
ไม้ยืนต้น	5,651,139	1,790,619	1,594,302	3,649,369	19,778,847	32,464,276	10.12
ไม้ผล	1,380,611	3,587,531	2,595,747	2,254,846	2,708,228	12,526,963	3.91
พืชไร่หมุนเวียน		3,607,916	-	-	-	3,607,916	1.12
สถานที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ	116,747	66,771	1,223,481	738,567	548,806	2,694,372	0.84
อื่นๆ (พืชสวน,ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์,พืชน้ำ)	514,983	395,531	585,010	116,383	40,475	1,652,382	0.52
พื้นที่ป่าไม้	20,784,463	59,730,144	14,978,355	4,871,623	12,805,551	113,170,136	35.29
ป่าสมบูรณ์	14,554,030	57,149,137	14,526,842	4,596,152	12,157,352	102,983,513	32.11
ป่าสภาพฟื้นฟู	6,230,433	2,581,007	451,513	275,471	648,199	10,186,623	3.18
พื้นที่แหล่งน้ำ		1,361,729	1,352,885	496,791	2,334,486	8,812,352	2.75
พื้นที่เบ็ดเตล็ด		2,484,808	1,791,655	1,070,394	1,736,115	12,017,043	3.74
พื้นที่ทิ้งร้าง	3,969,321	1,958,949	1,211,451	821,369	1,218,534	9,179,624	2.86
พื้นที่ลุ่ม	741,190	346,263	263,752	134,695	347,883	1,833,783	0.57
อื่นๆ (เหมืองแร่,บ่อลูกรัง,บ่อทราย)	223,560	179,596	316,452	114,330	169,698	1,003,636	0.31
รวม	105,533,963	106,027,680	43,450,440	21,487,81	44,196,992	320,696,887	100.00

ที่มา : ส่วนวิเคราะห์สภาพการใช้ที่ดิน สำนักนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน : 19 พ.ค. 2553

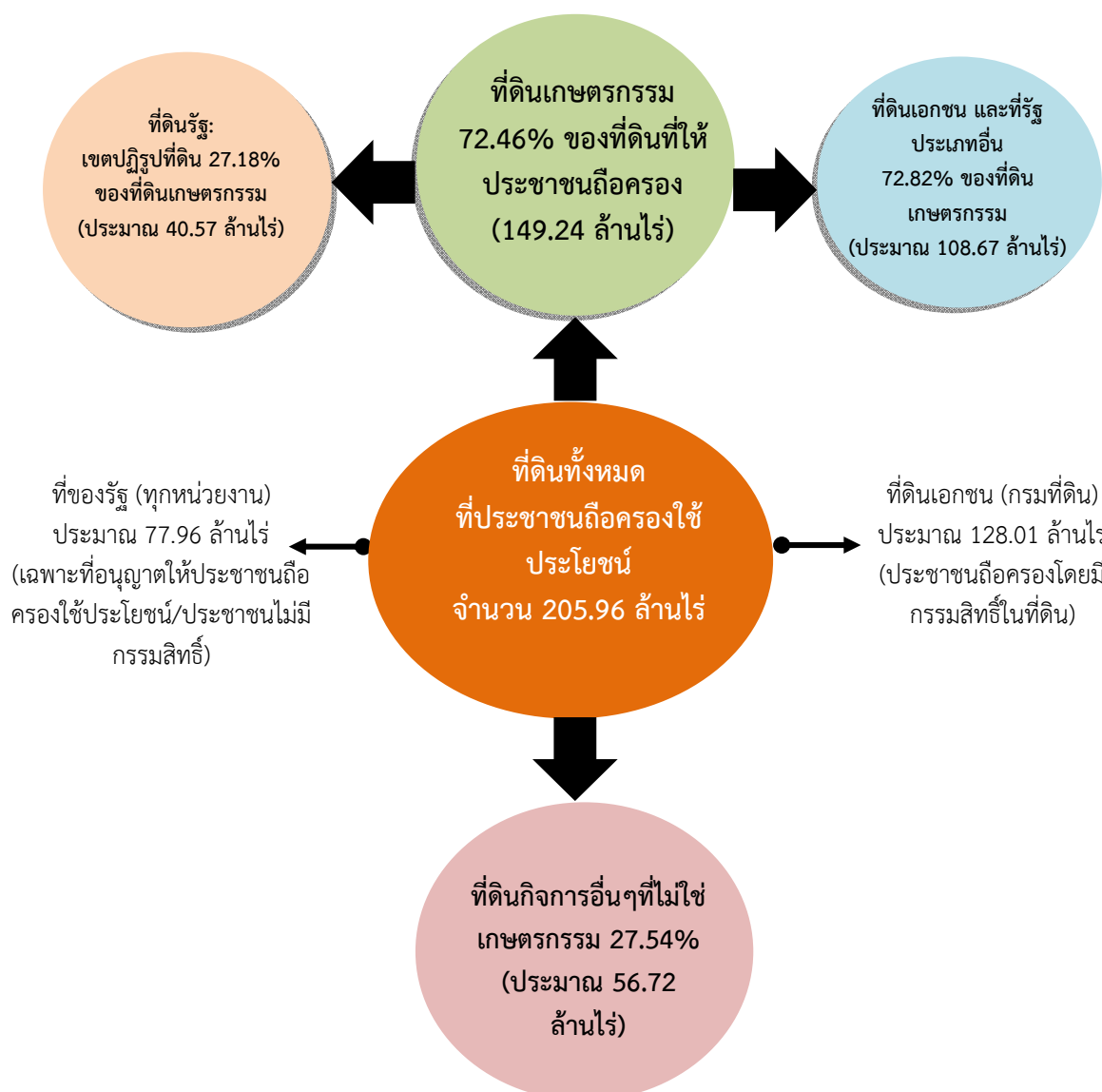
http://osl101.ldd.go.th/luse/luse_product51-52.htm

4.2 การใช้ที่ดินในประเทศไทยแยกตามระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน

จากจำนวนพื้นที่ที่ประชาชนเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ทั้งหมดทั้งที่ดินของรัฐ และเอกชนที่นำเสนอ ในบทที่ผ่านมา ประมาณ 205.96 ล้านไร่ (ที่เหลือเป็นที่รัฐสงวนหวงห้าม และอื่นๆ) แยกเป็นพื้นที่ในระบบกรรมสิทธิ์เอกชน ประมาณ 128.01 ล้านไร่ และกรรมสิทธิ์ของรัฐประมาณ 77.95 ล้านไร่

ปัจจุบันมีพื้นที่ถือครองเพื่อเกษตรกรรมทั่วประเทศประมาณ 149.24 ล้านไร่ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2558) ถือได้ว่าเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ คือประมาณร้อยละ 72.46 ของพื้นที่ที่ให้ประชาชนถือครองใช้ประโยชน์ทั้งหมด (205.96 ล้านไร่) หรือ คิดเป็นร้อยละ 46.54 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ที่เหลือเป็นพื้นที่กิจการอื่นๆ ประมาณ 56.72 ล้านไร่ และในจำนวนพื้นที่เกษตรกรรมดังกล่าวนี้เป็นพื้นที่ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นที่ดินเกษตรกรรมตามกฎหมายประมาณ 40.57 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 27.18

ของที่ดินเกษตรกรรมของประเทศ นอกจากนี้ พื้นที่ส่วนใหญ่ที่รัฐจัดสรรให้ประชาชนใช้ประโยชน์ เช่น ที่ดินของกรมป่าไม้ ที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง ที่ดินนิคมสหกรณ์ ที่ดินทหารผ่านศึก ที่ดินสาธารณประโยชน์ฯ (บางส่วน) และที่ราชพัสดุ (บางส่วน) เป็นที่ดินที่จัดให้ใช้เพื่อเกษตรกรรม (ภาพที่ 4.1)



ภาพที่ 4.1 สรุปจำนวนพื้นที่ที่ประชาชนถือครองเพื่อเกษตรกรรมแบ่งตามประเภทที่ดิน

4.3 การถือครองใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากการสำรวจของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สศก.) ในปี 2556 รายงานว่าจากเนื้อที่ทั้งหมด ประมาณ 320.7 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ถือครองทำการเกษตรมากที่สุด คือ 149.24 ล้านไร่ เนื้อที่ป่าไม้ประมาณ 102.12 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 31.81 ของเนื้อที่ประเทศ ส่วนเนื้อที่นอกการเกษตรและอื่นๆ รวมแล้ว ประมาณ 69.34 ล้านไร่ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2558) คิดเป็นร้อยละ 21.62 ของเนื้อที่ทั้งหมด (ตารางที่ 4.3)

ตารางที่ 4.3 การใช้ที่ดินในประเทศไทย พ.ศ. 2508 – 2556

พ.ศ.	เนื้อที่ทั้งหมด (ล้านไร่)	เนื้อที่ป่าไม้ (ล้านไร่)	เนื้อที่การเกษตร (ล้านไร่)	เนื้อที่นอกการเกษตร และอื่นๆ (ล้านไร่)
2508*	321.20	180.60	75.60	65.00
2538	320.70	82.18	132.48	106.04
2539	320.70	81.81	131.82	107.07
2540	320.70	81.44	131.11	108.15
2541	320.70	81.08	130.39	109.23
2542	320.70	80.61	131.34	108.75
2543	320.70	106.32	131.20	83.18
2544	320.70	100.64	131.06	89.00
2545	320.70	106.32	130.89	83.49
2546	320.70	106.32	130.68	83.70
2547	320.70	104.74	130.48	85.47
2548	320.70	100.63	130.28	89.80
2549	320.70	99.16	130.29	91.25
2550	320.70	99.16	130.35	91.19
2551	320.70	107.24	131.79	81.67
2552	320.70	107.24	149.69	63.76
2553	320.70	107.24	149.42	64.04
2554	320.70	107.24	149.25	64.21
2555	320.70	107.24	149.24	64.22
2556	320.70	102.12	149.24	69.34

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2538-2556

* สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2558: สรุปแผนฯ 1-4 เอกสารออนไลน์)

สำหรับข้อมูลการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินเกษตรกรรมที่สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรมีการสำรวจรายงานในทุกปีในรูปของสถิติการเกษตรนั้นได้แบ่งลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดิน ไว้ดังนี้

- 1) **ที่อยู่อาศัย** หมายถึง ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งบ้านเรือนสำหรับที่พักอาศัยรวมถึงโรงเรือน คอกสัตว์ ยุ้งฉาง ลานบ้าน ในบริเวณที่อยู่อาศัยด้วย
- 2) **ที่นา** หมายถึง ที่ดินที่ใช้ในการปลูกข้าวและรวมบางส่วนที่อยู่ในนา เช่น คันนา จอมปลวก
- 3) **ที่พืชไร่** หมายถึง ที่ดินที่น้ำไม่ท่วมขัง ส่วนใหญ่เป็นที่ดินมักใช้ในการเพาะปลูกพืชไร่ เช่น ข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง ฝ้าย ปอ ถั่วต่างๆ เป็นต้น และให้รวมถึงที่ดินที่ปลูกข้าวไร่ด้วย
- 4) **ที่สวนไม้ผล** หมายถึง ที่ดินที่ใช้ในการปลูกไม้ผล เช่น ลำไย ลิ้นจี่ ทุเรียน ส้ม เงาะ มะพร้าว เป็นต้น โดยให้รวมเนื้อที่ร่องสวนเข้าไปด้วย
- 5) **ที่ไม้ยืนต้น** หมายถึง ที่ดินที่ใช้ในการปลูกไม้ยืนต้น เช่น ปาล์มน้ำมัน ยางพารา เป็นต้น

6) **ที่สวนผัก** หมายถึง ที่ดินที่ใช้ในการปลูกพืชผัก เช่น พริก ผักชี แตงกวา ผักกาด เป็นต้น โดยให้รวมเนื้อที่ร่องสวนเข้าไปด้วย

7) **ที่ไม้ดอก ไม้ประดับ** หมายถึง ที่ดินที่ใช้ในการปลูกไม้ดอก ไม้ประดับ เช่น กุหลาบ กล้วยไม้ จำปี มะลิ เป็นต้น โดยให้รวมเนื้อที่ร่องสวนเข้าไปด้วย

8) **ที่ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์** หมายถึง ที่ดินซึ่งใช้ประโยชน์เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ถาวรหรือที่ดินประเภทอื่นๆ ซึ่งได้ปล่อยทิ้งไว้จนเป็นลักษณะของทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์มานานติดต่อกันตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป

9) **ที่รกร้าง** หมายถึง ที่ดินที่เคยใช้ทำประโยชน์มาก่อน แต่ปัจจุบันปล่อยทิ้งร้างไม่ได้ทำประโยชน์มานานติดต่อกันตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป

10) **ที่ป่าถือครอง** หมายถึง ที่ดินซึ่งมีต้นไม้ที่ปลูกเอง หรือขึ้นตามธรรมชาติ และเป็นไม้ยืนต้นที่มีไว้ใช้เพื่อประโยชน์อื่นๆ เช่น กั้นลม เป็นเงาบังร่มให้กับพืชอื่นไว้ใช้ทำฟืน เผาถ่าน เป็นต้น รวมถึงสวนป่าเศรษฐกิจที่ปลูกเอง เช่น สวนสัก กระถินเทพา สะเดาช้าง ยูคาลิปตัส เป็นต้น และยังรวมถึงสวนป่าที่ปลูกตามโครงการปลูกป่าของรัฐหรือป่าสงวนฯ ที่เกษตรกรเข้าไปถือครองด้วย

11) **ที่ห้วย หนอง บึง สระ** หมายถึง บ่อน้ำ หนองน้ำ สระน้ำ ที่ถือครองอยู่ซึ่งอาจเกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือก่อสร้างขึ้นมาก็ได้

12) **ที่เพาะเลี้ยงประมง** หมายถึง บ่อปลา บ่อกุ้ง กระชัง ของสัตว์น้ำใดๆ ที่จัดสร้างขึ้น รวมทั้งโรงเรือนเพื่อการดังกล่าวด้วย ซึ่งอาจจะเป็นประมงน้ำจืดหรือประมงน้ำกร่อย หรือการเพาะเลี้ยงในทะเลก็ได้

13) **ที่เลี้ยงปศุสัตว์** หมายถึง ที่ดินที่จัดสร้างขึ้นเป็นโรงเรือนสำหรับเลี้ยงสัตว์บก เช่น คอกวัว คอกควาย โรงเรือนเลี้ยงไก่ เป็ด สุกร เป็นต้น

14) **ที่ฟาร์มผสมผสาน** หมายถึง ที่ดินที่ใช้ประกอบกิจกรรมการผลิตทางการเกษตรหลายชนิดในพื้นที่เดียวกันเช่น การเลี้ยงปลาในนาข้าว การเลี้ยงไก่ครอบบ่อเลี้ยงปลา เป็นต้น

15) **ที่อื่นๆ** หมายถึง ที่ดินถือครองที่นอกเหนือไปจาก ข้อ 3) ถึง ข้อ 14)

ในตารางที่ 4.4 พบว่าผู้ถือครองทางการเกษตรมีเนื้อที่ถือครองเฉลี่ย 25.28 ไร่ต่อครัวเรือน และภาคกลางมีค่าเฉลี่ยการถือครองที่ดินสูงที่สุดคือ 36.92 ไร่/ครัวเรือน โดยพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 63.85 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 42.78 รองลงมาคือ ภาคเหนือ 32.50 ล้านไร่ ภาคกลาง 31.12 ล้านไร่ และภาคใต้ 21.77 ล้านไร่ ซึ่งสัดส่วนของพื้นที่นา 69.96 ล้านไร่ในส่วนใหญ่หรือร้อยละ 61.16 อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ร้อยละ 66.95 ของพื้นที่เกษตรของภาค) ส่วนภาคใต้มีไม้ผล ไม้ยืนต้นมากที่สุดประมาณร้อยละ 54.87 ของพื้นที่ไม้ผลไม้ยืนต้นของประเทศ และร้อยละ 88.01 ของพื้นที่เกษตรของภาค

จากข้อมูลในตารางที่ 4.5 จะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลง โดยมีพื้นที่เพิ่มขึ้นจาก 133.08 ล้านไร่ จากปี 2534 เป็น 149.24 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2558 คิดเป็น 16.16 ล้านไร่ หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 0.73 ล้านไร่ พื้นที่ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นคือที่อยู่อาศัย ไม้ผล ไม้ยืนต้น สวนผักและไม้ดอก พื้นที่ที่มีแนวโน้มค่อยๆ ลดลง คือ พืชไร่ และที่รกร้าง พื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงขึ้น หรือลดลงไม่มากนัก คือ ที่นา และทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ โดยพบว่าพื้นที่เกษตรกรรมยังคงเป็นพื้นที่ใช้ประโยชน์ส่วนใหญ่ของประเทศ รองลงมาคือป่าไม้ และกิจกรรมอื่นๆ โดยพบว่ามีจำนวนเนื้อที่ไม่เปลี่ยนแปลงมากนักในช่วง 5 ปี ย้อนหลัง คือ ปี พ.ศ. 2552-2556

ตารางที่ 4.4 ลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรและเนื้อที่ถือครองเฉลี่ย ปี พ.ศ. 2556

ลำดับ ที่	รายการ	ทั้ง ประเทศ	ภาคเหนือ	ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคใต้
	เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรรวม	149.24	32.50	63.85	31.13	21.77
1.1)	ที่นา	69.96	15.79	42.75	10.20	1.22
1.2)	พืชไร่	31.15	10.20	11.94	9.01	0.01
1.3)	ไม้ผลไม้อยืนต้น	34.92	4.05	4.32	7.39	19.16
1.4)	สวนผักและไม้ดอก ไม้ประดับ	1.40	0.45	0.32	0.51	0.13
1.5)	อื่นๆ	11.80	2.01	4.52	4.02	1.25
	เนื้อที่เฉลี่ยที่ดินเพื่อการเกษตร (ไร่/ครัวเรือน)	25.28	25.03	23.24	36.92	21.43

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2558)

ตารางที่ 4.5 เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรแบ่งตามประเภทการใช้ประโยชน์ ปี พ.ศ. 2534-2556

หน่วย: ล้านไร่

พ.ศ.	เนื้อที่ถือครองทางการเกษตร								
	รวม	ที่อยู่อาศัย	ที่นา	พืชไร่	ไม้ผล ไม้อยืนต้น	สวนผัก ดอกไม้	ทุ่งหญ้า เลี้ยงสัตว์	ที่รกร้าง	อื่นๆ
2534	133.08	3.45	69.25	33.51	20.26	0.86	0.74	3.561	1.44
2535	132.05	3.46	68.84	32.80	20.85	0.88	0.75	3.32	1.16
2536	131.27	3.48	68.34	32.23	21.00	0.93	0.74	3.239	1.32
2537	131.83	3.49	68.32	32.13	21.64	0.94	0.75	3.236	1.32
2538	132.48	3.52	68.29	32.01	22.32	0.96	0.76	3.221	1.40
2539	131.82	3.52	67.55	31.12	23.13	0.96	0.74	3.151	1.65
2540	131.11	3.51	66.70	30.10	24.13	0.96	0.72	3.036	1.97
2541	130.39	3.49	65.91	29.05	25.08	0.96	0.69	2.95	2.25
2542	131.34	3.58	65.69	28.79	26.08	1.03	0.80	2.864	2.52
2543	131.20	3.60	65.41	28.54	26.35	1.09	0.85	2.80	2.56
2544	131.06	3.63	65.22	28.24	26.58	1.15	0.89	2.74	2.60
2545	130.89	3.65	65.12	28.04	26.64	1.19	0.89	2.72	2.65
2546	130.68	3.64	64.89	27.94	26.76	1.21	0.92	2.62	2.68
2547	130.48	3.63	64.66	27.79	26.85	1.22	1.01	2.60	2.72
2548	130.28	3.61	63.86	27.40	27.79	1.23	1.10	2.53	2.75
2549	130.29	3.61	63.55	27.25	28.63	1.24	1.13	2.29	2.59
2550	130.35	3.68	63.88	26.62	29.06	1.22	1.12	2.20	2.58
2551	131.79	3.59	65.54	28.17	28.13	1.11	0.97	1.82	2.45
2552	149.69	n	70.60	31.51	34.36	1.34	n	n	11.88
2553	149.42	n	70.28	31.30	34.72	1.36	n	n	11.77
2554	149.25	n	69.99	31.15	34.91	1.39	n	n	11.81
2555	149.24	n	69.97	31.15	34.91	1.40	n	n	11.81
2556	149.24	n	69.96	31.15	34.92	1.40	n	n	11.80

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2534-2558

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อมูลพื้นที่การใช้ที่ดินเพื่อปลูกพืช พบว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ อยู่นอกเขตชลประทาน พืชเศรษฐกิจที่ปลูกมากที่สุด ได้แก่ ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง อ้อย ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และปาล์มน้ำมัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการปลูกพืชเชิงเดี่ยว (ที่เหลือเป็นพืช และการเกษตรอื่นๆ) โดยพืชทั้ง 6 ชนิดรวมกัน คิดเป็นเนื้อที่ปลูกประมาณ 112.88 ล้านไร่ หรือ คิดเป็นร้อยละ 75.64 ของพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมด (149.24 ล้านไร่) ในจำนวนนี้ พื้นที่ปลูก อ้อย มีค่าเฉลี่ยต่อครัวเรือนสูงที่สุด คือ ประมาณ 27.38 ไร่ต่อครัวเรือน รองลงมาคือปาล์มน้ำมัน ข้าวนาปี มันสำปะหลัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และยางพารา ดังแสดงในตารางที่ 4.6 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2559ก)

ตารางที่ 4.6 เนื้อที่ปลูก และผลผลิตเฉลี่ยพืชเศรษฐกิจสำคัญ 6 ชนิด ปีเพาะปลูก 2557/2558

ชนิดพืช	ครัวเรือน (ล้านครัวเรือน)	เนื้อที่ปลูก (ล้านไร่)	เนื้อที่ปลูกเฉลี่ย (ไร่/ครัวเรือน)
	รวม	112.88	
ข้าวนาปี	3.71	60.79	16.39
ยางพารา (พื้นที่ยืนต้น)	1.61	23.36	14.51
มันสำปะหลัง	0.54	8.43	15.76
อ้อย	0.31	8.46	27.38
ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	0.46	7.24	15.76
ปาล์มน้ำมัน	0.19	4.60	24.21

ที่มา: คำนวณจาก สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2559ก)

บทที่ 5

สถานการณ์การถือครองที่ดินในประเทศไทย

จากผลการศึกษา ในบทที่ผ่านมา จะเห็นว่า ประเทศไทยมีระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินสองประเภทใหญ่ๆ คือที่ดินของรัฐ และเอกชน แต่ปัจจุบันพบว่า ข้อมูลที่ดิน และสภาพการถือครอง ยังไม่เป็นฐานข้อมูลเดียวกัน ทำให้ยากต่อการตรวจสอบที่ดินทั้งระบบ ปัจจุบันที่ดินที่ประชาชนถือครองรายแปลง ประเภทที่ดินเอกชน (รวมทั้งหมดประมาณ 128.01 ล้านไร่) นั้น มีหน่วยงานกรมที่ดินเป็นนายทะเบียนผู้ดูแลที่ดิน โดยปัจจุบันมีการออกเอกสารสิทธิหลายประเภท ส่วนที่เหลือเป็นประเภทที่ดินของรัฐ ซึ่งยังมีการออกเอกสารสิทธิหลายประเภทเช่นกัน ทั้งนี้ จากการศึกษา และตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของไทย ในปัจจุบันปรากฏว่า มีการรายงานข้อมูลที่ดินจากเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ซึ่งใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ในรายงานฉบับนี้ คือ

- **รายงานบนฐานประเภทเอกสารสิทธิ** เช่น ผู้ถือครองที่ดินประเภทโฉนด น.ส.3 น.ส.3ก. ใบจอง ส.ป.ก.4-01 สทก. ก.ส.น.5 เป็นต้น ซึ่งฐานข้อมูลจะอยู่ที่หน่วยงานผู้ออกเอกสารสิทธิแต่ละประเภท โดยจะเผยแพร่ข้อมูลการถือครองบางส่วนเท่านั้น เช่น จำนวนเนื้อที่ และจำนวนแปลงของเอกสารแต่ละประเภท เป็นต้น
- **รายงานบนฐานการใช้ประโยชน์** แบ่งเป็นที่ดินป่าไม้ (ถือครองโดยรัฐ) ที่ดินเกษตรกรรม ที่ดินชุมชน และอื่นๆ ซึ่งอาจจะมีทั้งที่ดินเอกชน และที่ดินรัฐรวมกัน และมีเอกสารสิทธิทุกประเภท โดยที่ข้อมูลด้านการถือครอง ส่วนใหญ่นำไปใช้ข้อมูลที่ดินเกษตรกรรมเป็นหลัก เช่น จำนวน ขนาดที่ดิน ลักษณะการถือครองทำการเกษตร ฯลฯ พบว่ามีการสำรวจข้อมูลเชิงสถิติ เช่น การสำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร (ทุก 10 ปี) และการทำสำมะโนการเกษตร โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (ทุก 10 ปี)
- **รายงานสภาพการถือครองแบบแจ้งขึ้นทะเบียนต่อรัฐ** โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการขึ้นทะเบียนผู้ไร้ที่ดินทำกิน ลักษณะการถือครอง และการประสบปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการถือครองที่ดิน เช่น ทะเบียนคนจน ปี 2547 ทะเบียนผู้ขอรับการจัดสรรที่ดิน ของ ส.ป.ก. (ถึงปี 2554) กชช.2ค. และ จปฐ. ของกรมพัฒนาชุมชน ทะเบียนเกษตรกรของกรมส่งเสริมการเกษตร (ปี 2558) เป็นต้น

ในรายงานนี้ จะจัดกลุ่มประเด็นเกี่ยวกับสถานการณ์การถือครอง ออกเป็น 2 ส่วน คือ (1) สภาพการถือครองทั่วไป เกี่ยวกับ ขนาดการถือครองที่ดิน ขนาดถือครองเฉลี่ย โครงสร้างอายุผู้ถือครอง การเช่าที่ดิน และ (2) สภาพปัญหาการถือครองที่ดิน ซึ่งจะนำเสนอปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาหลักๆ เกี่ยวกับการถือครองที่ดินในประเทศไทย ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน การแย่งยึดที่ดิน การปล่อยที่ดินรกร้างไม่ใช้ประโยชน์ และการบุกรุกที่ดินรัฐ และไร้ที่ดินทำกิน

5.1 สภาพทั่วไปของการถือครองที่ดินในประเทศไทย

เนื่องจากข้อมูลที่ดินของไทยยังไม่เป็นฐานข้อมูลเดียวกันทำให้ไม่สามารถตรวจสอบการถือครองทั้งประเทศได้ แต่ต้องใช้ข้อมูลตัวแทนเพื่อให้เห็นภาพของการถือครองในประเทศ ในรายงานนี้ จะแนะนำเสนอการถือครองที่ดิน โดยแบ่งเป็นที่ดินเอกชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินในภาพรวมทั้งเอกชนและรัฐ โดยเน้นศึกษาเฉพาะการถือครองของครัวเรือนเกษตร

5.1.1 การถือครองที่ดินเอกชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อมูลการถือครองที่ดินเอกชนในเอกสารนี้จะนำเสนอโดยใช้ข้อมูลของกรมที่ดินเป็นหลัก และบางส่วนจากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งที่ผ่านมาพบว่ากรมที่ดินออกเอกสารสิทธิให้ประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประเภทโฉนด น.ส.3ก. และน.ส.3 และใบจอง จนถึง 30 กันยายน 2556 (รายละเอียดในบทที่ 3) มีการออกเอกสาร รวมประมาณ 34.6 ล้านแปลง เนื้อที่ประมาณ 128.01 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 39.92 ของที่ดินทั้งประเทศ ซึ่งจำนวนพื้นที่ถือครองดังกล่าวนี้ยังพบว่ามีความเหลื่อมล้ำเกี่ยวกับขนาดพื้นที่ถือครองอยู่มาก ดังตัวอย่างจากการศึกษาของ ดวงมณี เลาวกุล (2556) ถึงจำนวนผู้ถือครองแบ่งตามขนาดการถือครองที่ดินประเภทโฉนด พบว่า ใน ปี 2555 ผู้ถือครองที่ดินขนาดน้อยกว่า 1 ไร่ มีมากถึงร้อยละ 50.18 และถือครอง ตั้งแต่ 1-5 ไร่ ร้อยละ 21.90 สรุปว่า ประชาชนส่วนใหญ่ ถึงร้อยละ 72.08 ถือครองที่ดินไม่เกิน 5 ไร่ และผู้ถือครอง มากกว่า 5-15 ไร่ ร้อยละ 18 ถือครอง มากกว่า 15-50 ไร่ ร้อยละ 8.90 ส่วนที่เหลือ คือ ถือครอง มากกว่า 50 ไร่ขึ้นไปมีเพียง ร้อยละ 1.02 (ตารางที่ 5.1)

ตารางที่ 5.1 จำนวนผู้ถือครองแบ่งตามขนาดการถือครองที่ดินประเภท ที่ดินโฉนด ปี 2555

เนื้อที่	โฉนด		รวมสองประเภท	ร้อยละ
	บุคคลธรรมดา	นิติบุคคล		
น้อยกว่า 1 ไร่	7,892,956	86,172	7,979,128	50.18
1 – 5 ไร่	3,431,214	50,992	3,482,206	21.90
5 – 15 ไร่	2,823,621	38,171	2,861,792	18.00
15 – 50 ไร่	1,389,692	25,225	1,414,917	8.90
50 – 100 ไร่	121,195	5,954	127,149	0.80
100 - 500 ไร่	27,569	4,888	32,457	0.20
500 – 1,000 ไร่	945	616	1,561	0.01
1,000 ไร่ขึ้นไป	359	478	837	0.01
รวม	15,687,551	212,496	15,900,047	100.00

ที่มา: ดัดแปลงจาก ดวงมณี เลาวกุล (2556)

5.1.2 การถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรกร (รวมที่ดินของรัฐและเอกชน)

ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงด้านการเกษตรของสำนักงานสถิติแห่งชาติซึ่งทำการสำรวจทุก 10 ปี พบว่า ครัวเรือนเกษตรกรมีแนวโน้มถือครองที่ดินที่มีขนาดลดลง จากตารางที่ 5.2 จะเห็นว่า เกษตรกรที่ถือครองที่ดินขนาดต่ำกว่า 6 ไร่ มีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้น จากร้อยละ 15.89 ในปี 2521 เป็นร้อยละ 24.59 ในปี 2551 หรือประมาณ ร้อยละ 8.7 ในช่วง 30 ปี มีอัตราที่สูงกว่าการเปลี่ยนแปลงขนาดการถือครองในที่ดินมากกว่า

9 ไร่ขึ้นไป ซึ่งมีแนวโน้มลดลง โดยพบว่าลดลงจากร้อยละ 72.05 (55.84+16.21) ในปี 2521 เป็นร้อยละ 61.35 (51.64+9.71) ในปี 2551 หรือคิดเป็นร้อยละ 10.70 ในช่วง 30 ปี (ตารางที่ 5.2)

ตารางที่ 5.2 ขนาดการถือครองของครัวเรือนเกษตรกรไทย ปี 2521/2531/2541/ 2551

ขนาดการถือครอง	ปี 2521		ปี 2531		ปี 2541		ปี 2551	
	ครัวเรือน	ร้อยละ	ครัวเรือน	ร้อยละ	ครัวเรือน	ร้อยละ	ครัวเรือน	ร้อยละ
ต่ำกว่า 6 ไร่	638,664	15.89	703,047	14.41	1,066,346	19.12	1,431,088	24.59
6 - 9 ไร่	484,237	12.05	602,157	12.35	779,357	13.97	818,281	14.06
มากกว่า 9 - 39 ไร่	2,243,950	55.84	2,910,845	59.68	3,205,114	57.46	3,005,634	51.64
มากกว่า 39 ไร่	651,576	16.21	661,375	13.56	527,378	9.45	564,857	9.71
รวม	4,018,427	100.00	4,877,424	100.00	5,578,195	100.00	5,819,860	100.00

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2521/2531/2541/2551

ตารางที่ 5.3 การถือครองที่ดินเกษตรแบ่งตามช่วงอายุและขนาดการถือครอง ปี 2551

ช่วงอายุ (ปี)	รวม		ขนาดการถือครองที่ดินเกษตร									
			ต่ำกว่า 6		6 - 9		10 - 39		40 - 139		140 และมากกว่า	
	ครัวเรือน	%	ครัวเรือน	%	ครัวเรือน	%	ครัวเรือน	%	ครัวเรือน	%	ครัวเรือน	%
รวม	5,819,441	100.00	1,431,030	100.00	818,281	100.00	3,005,530	100.00	537,386	100.00	27,214	100.00
ต่ำกว่า 20	2,849	0.05	1,268	0.09	162	0.02	1,271	0.04	148	0.03	0	-
20 - 24	23,712	0.41	9,909	0.69	4,855	0.59	7,511	0.25	1,398	0.26	39	0.14
25 - 29	94,727	1.63	25,811	1.80	16,282	1.99	46,254	1.54	6,107	1.14	273	1.00
30 - 34	270,961	4.66	76,149	5.32	39,246	4.80	132,318	4.40	22,214	4.13	1,034	3.80
35 - 39	548,302	9.42	127,828	8.93	88,060	10.76	281,820	9.38	47,535	8.85	3,059	11.24
40 - 44	790,231	13.58	175,765	12.28	115,254	14.08	417,060	13.88	77,783	14.47	4,369	16.05
45 - 49	856,451	14.72	198,392	13.86	110,902	13.55	458,167	15.24	84,759	15.77	4,231	15.55
50 - 54	911,565	15.66	217,384	15.19	119,136	14.56	480,972	16.00	90,093	16.77	3,980	14.62
55 - 59	780,809	13.42	180,910	12.64	108,844	13.30	410,781	13.67	76,281	14.19	3,993	14.67
60 - 64	592,022	10.17	138,371	9.67	82,601	10.09	317,258	10.56	50,812	9.46	2,980	10.95
65 - 69	424,330	7.29	117,185	8.19	59,679	7.29	204,683	6.81	41,268	7.68	1,515	5.57
70 ขึ้นไป	523,482	9.00	162,058	11.32	73,260	8.95	247,435	8.23	38,988	7.26	1,741	6.40

ที่มา: การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2551, สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2553)

จากตารางที่ 5.3 ซึ่งแสดงข้อมูลโครงสร้างอายุของผู้ถือครอง มีแนวโน้มอายุมากขึ้น จะเห็นได้ว่าในภาพรวมผู้ถือครองที่มีอายุ 60 ปี - 69 ปี มีมากถึงร้อยละ 17.46 และอายุ 70 ปีขึ้นไป มีมากถึงร้อยละ 9 ของจำนวนครัวเรือนผู้ถือครองทำการเกษตรทั้งหมด (5.82 ล้านครัวเรือน)

นอกจากนี้ รายงานสำมะโนการเกษตรปีล่าสุด คือ ปี 2556 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ระบุว่าจำนวนครัวเรือนของผู้ถือครองทำการเกษตร ทั้งประเทศมี 5.9 ล้านครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 25.1 ของครัวเรือนทั้งประเทศ (23.5 ล้านครัวเรือน) ซึ่งใกล้เคียงกันมากกับตัวเลขสถิติของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร แต่มีความแตกต่างกันในส่วนของเนื้อที่ถือครองและขนาดถือครองทำการเกษตร ในสำมะโนการเกษตรดังกล่าว รายงานว่ามีเนื้อที่ถือครองทำการเกษตร 116.6 ล้านไร่ขนาดการถือครองเฉลี่ย 19.7 ไร่/ราย โดยพบว่าค่าเฉลี่ยเนื้อที่ถือครองในภาคกลางสูงที่สุด คือ 23.1 ไร่/ราย รองลงมาคือ ภาคเหนือ 21.2 ไร่/ราย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 19.9 ไร่/ราย และภาคใต้ 14.6 ไร่/ราย ตามลำดับ หากเปรียบเทียบช่วง 10 ปีที่ผ่านมาจากผลการสำมะโนการเกษตรเมื่อ 2546 พบว่า มีผู้ถือครองเพิ่มขึ้น ร้อยละ 1.7 คือจาก 5.8 เป็น

5.9 ล้านไร่ พื้นที่ถือครอง เพิ่มขึ้นจาก 112.7 เป็น 116.6 ล้านไร่ (ร้อยละ 3.5) ขนาดถือครองเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเล็กน้อย คือ จาก 19.4 เป็น 19.7 ไร่/ราย โดยผู้ถือครองส่วนใหญ่ หรือ ร้อยละ 87.5 มีเนื้อที่ถือครองต่ำกว่า 40 ไร่ ในจำนวนนี้มีผู้ถือครอง 10-39 ไร่ ร้อยละ 50.7 ส่วนผู้ถือครอง 140 ไร่ขึ้นไป มีน้อยที่สุด คือ ร้อยละ 0.5 ส่วนผู้ถือครองขนาดเล็กและกลาง คือ น้อยกว่า 6 ไร่ 6-10 ไร่ และ 10-39 ไร่ มีสัดส่วนลดลงเล็กน้อยในช่วง 10 ปี คือ 0.3 0.2 และ 0.4 ตามลำดับ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2558)

ผลการสำมะโนการเกษตร ปี 2556 ดังกล่าวข้างต้น ยังระบุว่า ลักษณะการถือครองทางการเกษตร ส่วนใหญ่คือร้อยละ 78.7 ทำการเกษตรในเนื้อที่ของตนเองอย่างเดียว ร้อยละ 10 ทำการเกษตรทั้งในที่ดินตนเองและไม่ใช้ที่ดินตนเอง และร้อยละ 11.3 (ประมาณ 666,700 ราย) ไม่มีที่ดินถือครองของตนเองเลย (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2558)

สำหรับลักษณะการถือครองที่ดินเกษตรกรรม ตามข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2556 ในตารางที่ 5.4 นั้นพบว่า มีที่ดินเกษตรกรรมรวม 149.24 ล้านไร่ มีครัวเรือนเกษตรกร 5.91 ล้านครัวเรือน พื้นที่ถือครองเฉลี่ย 25.25 ไร่/ครัวเรือน ซึ่งเป็นตัวเลขที่สูงกว่าสำมะโนการเกษตร ปี 2556 โดยจากข้อมูลการศึกษาพบว่า พื้นที่เกษตรเพิ่มขึ้นจาก 131.27 ล้านไร่ ในปี 2536 เป็น 149.24 ล้านไร่ ในปี 2556 ในขณะที่จำนวนครัวเรือนเพิ่มขึ้นเช่นกันจาก 5.17 ล้านครัวเรือน เป็น 5.9 ล้านครัวเรือน ทำให้ค่าเฉลี่ยการถือครองต่อครัวเรือนไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก คือ ลดจาก 25.37 ไร่ต่อครัวเรือน เป็น 25.25 ไร่ต่อครัวเรือน และพบว่าในปี 2556 ค่าเฉลี่ยการถือครองที่ดินในภาคกลางมีค่าสูงที่สุด คือ 36.92 ไร่ต่อครัวเรือน (ที่ดินที่ถือครองรวมของตนเองและที่ดินของคนอื่น)

ตารางที่ 5.4 เนื้อที่การเกษตร ครัวเรือนเกษตรและขนาดการถือครองเฉลี่ย

พ.ศ.	เนื้อที่เกษตร (ล้านไร่)	ครัวเรือนเกษตร (ล้านครัวเรือน)	ขนาดการถือครอง (ไร่/ครัวเรือน)
2536	131.27	5.17	25.37
2541	130.39	5.33	24.44
2546	130.68	5.79	22.56
2551	131.79	5.86	22.47
2556	149.24	5.91	25.25
การถือครองที่ดินเกษตรรายภาค พ.ศ. 2556			
ภาค	เนื้อที่เกษตร (ล้านไร่)	ครัวเรือนเกษตร (ล้านครัวเรือน)	ขนาดการถือครอง (ไร่/ครัวเรือน)
เหนือ	32.49	1.30	25.03
ตะวันออกเฉียงเหนือ	63.85	2.75	23.24
กลาง	31.13	0.84	36.92
ใต้	21.77	1.02	21.43
รวม	149.24	5.90	25.28

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2537/2544/2550/2553/2558)

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลจากสถิติลักษณะการถือครองที่ดินทางการเกษตรในตารางที่ 5.5 ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2556 พบว่า เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเองรวม 71.64 ล้านไร่หรือคิดเป็นร้อยละ 48 ของที่ดินเกษตร โดยในจำนวนนี้เป็นที่ดินติดจำนองมากถึง 29.731 ล้านไร่ ขยายจาก 0.116 ล้านไร่ รวมร้อยละ 41.66 ของเกษตรกรที่มีที่ดินของตนเอง หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 20 ของที่ดินเกษตรทั้งหมด ส่วนที่ทำการเกษตรในที่ดินผู้อื่น 77.60 ล้านไร่ หรือร้อยละ 52 โดยในจำนวนนี้เป็นพื้นที่ที่เกษตรกรทำกินฟรีร้อยละ 61.33 พื้นที่เช่าร้อยละ 37.70 ที่เหลืออีกเล็กน้อยเป็นพื้นที่ที่รับฝากขายและรับฝากจำนองที่ดินของผู้อื่นๆ รวมร้อยละ 0.97 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2558) เมื่อเปรียบเทียบลักษณะการถือครองในอดีตเมื่อปี 2524 กับปี 2556 พบว่า คราวเรือนเกษตรกรรมมีเนื้อที่ของตนเองลดลงจาก 102.78 ล้านไร่ ในปี 2524 เป็น 71.64 ล้านไร่ ในปี 2556 ในขณะที่เนื้อที่การเช่าที่ดินมีจำนวนเพิ่มขึ้นมาก จากเนื้อที่ประมาณ 14.09 ล้านไร่ เป็นประมาณ 29.25 ล้านไร่ หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 15.16 ล้านไร่ ในช่วง 32 ปี หรือมากกว่าสองเท่าของจำนวนเนื้อที่การเช่าที่ดิน ในปี 2524 คิดเป็นค่าเฉลี่ยการเปลี่ยนแปลงปีละมากกว่า 473,800 ไร่

ตารางที่ 5.5 ลักษณะการถือครองที่ดินทางการเกษตรรายภาค

หน่วย: ล้านไร่

ภาค	พ.ศ.	เนื้อที่ของตนเอง				เนื้อที่ของคนอื่น				
		ของตนเอง	จำนอง	ขายฝาก	รวม	เช่า	รับจำนอง	รับขายฝาก	ทำฟรี	รวม
เหนือ	2524	21.414	0.004	0.001	21.419	3.688	0.0396	0.021	1.482	5.230
	2542	17.222	3.899	0.024	21.145	4.888	0.094	0.020	2.161	7.163
	2548	11.281	4.289	0.051	15.620	8.489	0.031	0.001	3.361	11.882
	2551	5.668	5.359	0.004	11.031	8.640	0.061	0.000	8.605	17.306
	2556	5.989	6.306	0.000	12.295	9.873	0.038	0.003	10.281	20.195
ตะวันออกเฉียงเหนือ	2524	47.936	0.035	0.092	48.063	1.802	0.153	0.031	1.658	3.645
	2542	44.723	6.122	0.102	50.947	3.180	0.559	0.128	3.130	6.997
	2548	35.509	10.196	0.169	45.873	5.658	0.811	0.065	5.343	11.876
	2551	20.06	14.387	0.032	34.478	5.240	0.786	0.024	17.120	23.170
	2556	21.65	15.295	0.113	37.057	7.665	0.585	0.033	18.509	26.791
กลาง	2524	19.349	0.684	0.003	20.035	7.987	0.036	0.013	0.605	8.640
	2542	15.157	3.013	0.022	18.192	6.292	0.063	0.018	1.373	7.746
	2548	11.064	3.774	0.030	14.867	9.442	0.007	0.005	1.558	11.012
	2551	6.181	3.852	0.004	10.038	9.532	0.017	0.000	6.355	15.904
	2556	7.018	3.735	0.000	10.754	11.237	0.002	0.017	9.124	20.380
ใต้	2524	13.260	0.001	-	13.261	0.615	0.069	0.007	0.310	1.001
	2542	15.648	1.725	0.034	17.407	0.433	0.076	0.026	1.195	1.730
	2548	12.737	4.090	0.039	16.866	0.421	0.068	0.061	1.730	2.279
	2551	5.658	5.336	-	10.994	0.510	0.006	0.000	8.349	8.866
	2556	7.139	4.395	0.003	11.537	0.479	0.079	0.000	9.673	10.232
รวมทั้งประเทศ	2524	101.959	0.724	0.096	102.779	14.091	0.298	0.071	4.055	18.515
	2542	92.750	14.759	0.182	107.691	14.793	0.792	0.192	7.859	23.636
	2548	70.590	22.348	0.288	93.226	24.011	0.916	0.131	11.991	37.049
	2551	37.567	28.934	0.040	66.541	23.921	0.870	0.024	40.430	65.245
	2556	41.795	29.731	0.116	71.642	29.253	0.705	0.052	47.587	77.597
การเปลี่ยนแปลง	2556-2524	-60.163	29.007	0.020	-31.137	15.162	0.407	-0.018	43.532	59.082

ที่มา: ปรับจาก สถิติการเกษตรของประเทศไทย (2525/2543/2549/2558) สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ในขณะที่ตัวเลขเนื้อที่ทำฟรีก็สูงขึ้นมากเช่นเดียวกัน โดยเพิ่มสูงขึ้นมากจากประมาณ 4 ล้านไร่ ในปี 2524 เป็น ประมาณ 47.6 ล้านไร่ในปี 2556 หรือเพิ่มขึ้นเกือบ 11 เท่าในช่วง 32 ปี ซึ่งยังไม่มีข้อมูลจากการศึกษาวิจัย ยืนยันว่าที่ดินที่ทำฟรีดังกล่าวนี้เป็นที่ดินของใครและมีเหตุผลใดที่เจ้าของที่ดินให้ผู้เช่าที่ดินทำกินฟรี ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าที่ดินดังกล่าวอาจจะอยู่ในกลุ่มที่ดินของรัฐที่จัดให้เกษตรกร หรือ ที่ดิน พ่อแม่

ญาติพี่น้อง ที่เจ้าของที่ดินไม่ได้ใช้ที่ดิน ด้วยตนเองเนื่องจากขาดแรงงาน ขาดผู้สืบทอดทำการเกษตร และ
 ขรภาพ เป็นต้น

5.1.3 โครงสร้างอายุผู้ถือครองที่ดินเกษตรกรรม

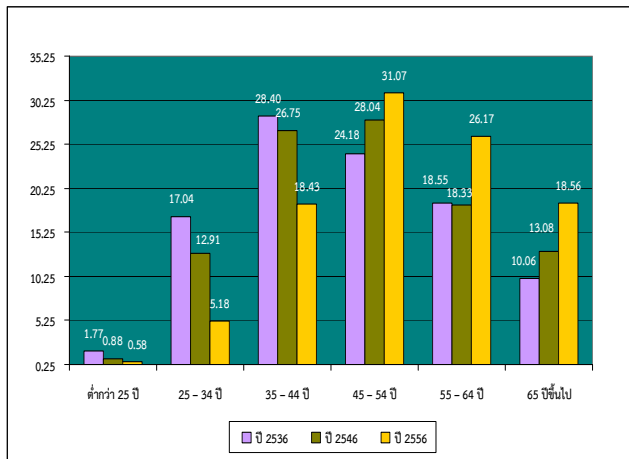
เมื่อพิจารณาการถือครองที่ดินทางการเกษตร จำแนกตามเพศ และช่วงของอายุของผู้ถือครอง
 จากข้อมูลสำมะโนการเกษตรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2556 ใน ตารางที่ 5.6 และภาพที่ 5.1 จะเห็นได้ว่า
 มีผู้ถือครองทำการเกษตรที่อายุต่ำกว่า 35 ปี ประมาณร้อยละ 5.8 อายุตั้งแต่ 35–54 ปี ร้อยละ 49.5 ผู้ถือ
 ครองที่มีอายุ 55-64 ปี ร้อยละ 26.2 และ จะเห็นว่าผู้ถือครองที่ดินเกษตรที่มีอายุช่วง 25-44 ปี ตั้งแต่ ปี
 2536–2556 มีแนวโน้มลดลงอย่างชัดเจน ส่วนกลุ่มผู้ถือครองที่ดินทางการเกษตรที่มีอายุตั้งแต่ 45 ปีขึ้นไป
 มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2536 ต่อเนื่องถึงปี 2556 และผู้ถือครองที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปมีถึงร้อยละ 18.5
 ในปี 2556

ตารางที่ 5.6 จำนวนผู้ถือครองทำการเกษตรจำแนกตามเพศ และอายุ

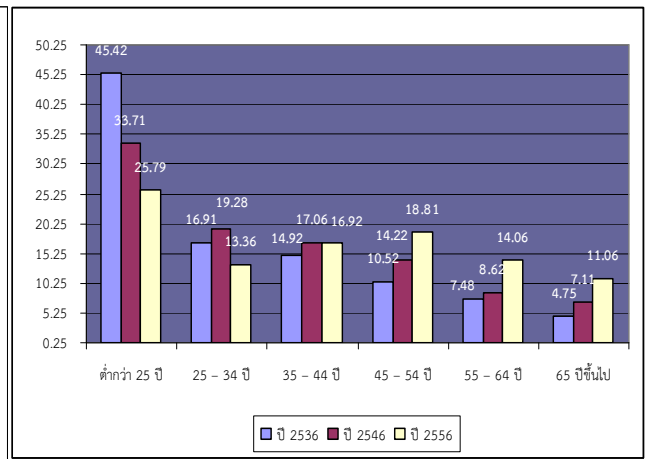
รายการ	ผู้ถือครอง (ครัวเรือน)			สมาชิกครัวเรือน (ราย)		
	2536	2546	2556	2536	2546	2556
รวม (ร้อยละ)	5,644,339 (100.00)	5,808,128 (100.00)	5,905,714 (100.00)	23,972,524 (100.00)	21,955,875 (100.00)	19,678,956 (100.00)
จำแนกตามหมวดอายุ ต่ำกว่า 25 ปี	99,756 (1.8)	51,300 (0.9)	34,313 (0.6)	1,0887,668 (45.4)	7,400,824 (33.7)	5,075,570 (25.8)
25 – 34 ปี	961,786 (17.0)	749,568 (12.9)	306,140 (5.2)	4,054,933 (16.9)	4,233,436 (19.3)	2,628,988 (13.4)
35 – 44 ปี	1,603,257 (28.4)	1,553,799 (26.8)	108,389 (18.4)	3,577,277 (14.9)	3,746,418 (17.1)	3,329,791 (16.9)
45 – 54 ปี	1,364,877 (24.2)	1,628,863 (28.0)	1,834,958 (31.1)	2,521,839 (10.5)	3,121,284 (14.2)	3,702,502 (18.8)
55 – 64 ปี	1,047,098 (18.5)	1,064,851 (18.3)	1,545,605 (26.2)	1,793,138 (7.5)	1,893,534 (8.6)	2,766,543 (14.1)
65 ปีขึ้นไป	567,565 (10.1)	759,747 (13.1)	1,096,316 (18.5)	1,137,669 (4.8)	1,560,379 (7.1)	2,175,562 (11.0)
จำนวนเฉลี่ยต่อครัวเรือน (คน/ครัวเรือน)				4.2	3.8	3.3
ร้อยละแยกตามเพศ						
ชาย	84.6	72.3	63.7	49.7	51.1	48.6
หญิง	15.4	27.7	36.3	50.3	48.9	51.4

ที่มา : ผลสำมะโนการเกษตร ปี 2536 ปี 2546 ปี 2556 โดย สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2558)

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บ คือ ค่าร้อยละ (%)



ภาพที่ 5.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุผู้ถือครองที่ดินเกษตร



ภาพที่ 5.2 การเปลี่ยนแปลงประชากรภาคเกษตรวัยหนุ่มสาว

จากตารางที่ 5.6 และภาพที่ 5.2 ซึ่งแสดงโครงสร้างอายุสมาชิกครัวเรือน และการเปลี่ยนแปลงประชากรวัยหนุ่มสาวในภาคเกษตร พบว่า สมาชิกที่อายุไม่เกิน 45 ปี มีสัดส่วนลดลงเช่นกันในช่วง 20 ปี ในขณะที่สมาชิกที่เข้าสู่วัยผู้สูงอายุ 55-64 ร้อยละ 7.5 ในปี 2536 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 14.1 ในปี 2556 และสมาชิกผู้สูงอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป มีมากถึงร้อยละ 11 ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับ แนวโน้มโครงสร้างอายุประชากรของประเทศไทยที่ได้ปรับตัวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาสมาชิกที่อายุน้อยกว่า 25 ปี ซึ่งโดยส่วนใหญ่คือเด็ก และกลุ่มผู้อยู่ในวัยเรียน มีแนวโน้มลดลงเหลือร้อยละ 25 ในปี 2556 วัยหนุ่มสาว 25-34 ปี มีแนวโน้มลดลงเช่นกัน ส่วนเพศของผู้ถือครองและสมาชิกครัวเรือนพบว่า สัดส่วนของผู้หญิงมีเพิ่มมากขึ้น ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ในภาคเกษตรของไทยมีแนวโน้มว่าแรงงานผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นและแรงงานดังกล่าวมีแนวโน้มจะเป็นกลุ่มผู้หญิงมากขึ้นด้วย โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ถือครองที่ดิน (ภาพที่ 5.2)

ข้อมูลดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับ รายงานภาวะการทำงานของประชากร โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2558: เอกสารออนไลน์) ซึ่งรายงานว่าการเปลี่ยนแปลงของผู้ที่ทำงานในภาคการเกษตรของคนรุ่นใหม่ในช่วงปี 2530-2557 ลดลง โดยพบว่า

- ประชากรกลุ่มอายุ 15-24 ปี (วัยรุ่น) มีแนวโน้มที่จะทำงานภาคการเกษตรลดน้อยลงเกือบ 3 เท่าตัวในช่วง 20 ปี คือ จากร้อยละ 35.3 ในปี 2530 เหลือเพียงร้อยละ 12.1 ในปี 2554
- กลุ่มอายุ 25-39 ปี มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ในช่วงปี 2530-2540 และปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่องจนในปี 2554 เหลือผู้ทำงานในภาคการเกษตรร้อยละ 28.7
- กลุ่มอายุ 40-59 ปี มีสัดส่วนคนทำงานในภาคการเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดจากร้อยละ 25.7 เป็นร้อยละ 46.3 ในปี 2530 และ 2554 ตามลำดับ
- ผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเกือบ 3 เท่าตัว คือ จากร้อยละ 4.4 ในปี 2530 เป็นร้อยละ 12.8 ในปี 2554

จากตารางที่ 5.7 จะเห็นได้ชัดว่า โครงสร้างอายุของแรงงานภาคเกษตรเปลี่ยนแปลงไป คือ มีแรงงานในวัยสูงอายุมากขึ้น จากปี 2540 ที่มีแรงงานเกษตรกลุ่มอายุ 60 ขึ้นไปเพียงร้อยละ 8 ก็เพิ่มเป็น

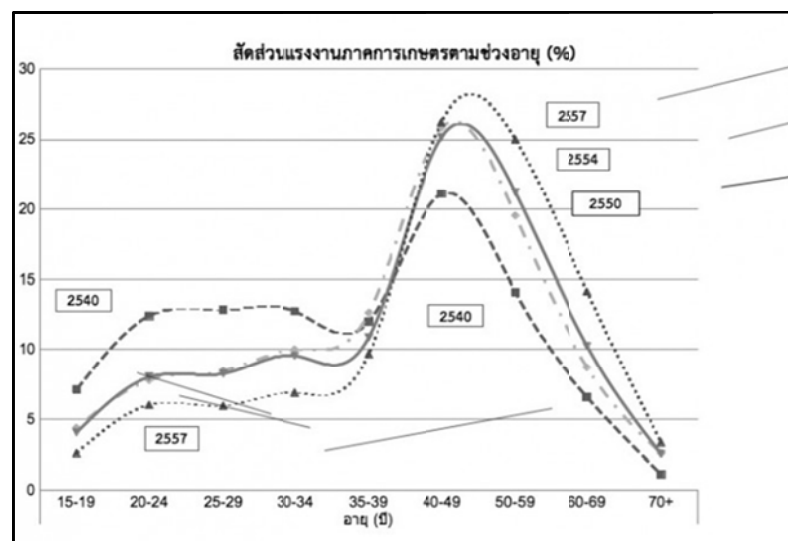
ร้อยละ 11 ในปี 2550 เป็นร้อยละ 13 ในปี 2554 และเพิ่มอย่างรวดเร็วเป็นร้อยละ 18 ในปี 2557 ทำนองเดียวกัน แรงงานเกษตรในกลุ่มอายุ 50-59 ก็เพิ่มสัดส่วนขึ้น จากร้อยละ 14 ในปี 2540 เพิ่มเป็นร้อยละ 20 ในปี 2550 เป็นร้อยละ 21 ในปี 2554 และร้อยละ 25 หรือ 1 ใน 4 ของแรงงานเกษตร ในปี 2557 แรงงานกลุ่มนี้ต่อไปก็แก่ลงเป็นกลุ่มอายุ 60 ปี ขึ้นไป นอกจากนี้ จากกราฟในภาพที่ 2.3 จะเห็นว่า เส้นกราฟของปี 2550-2557 อยู่ต่ำกว่าเส้นกราฟปี 2540 อย่างเห็นได้ชัดในช่วงอายุ 15-29 ในขณะที่เส้นกราฟของกลุ่มอายุตั้งแต่ 40-49 กลุ่ม 50-59 และ 60 ขึ้นไป เส้นกราฟกลับเคลื่อนขึ้นอยู่สูงชันกว่าเส้นกราฟของปี 2540 อย่างเห็นได้ชัด (สรารุช ไพฑูรย์พงษ์, 2558)

ตารางที่ 5.7 ร้อยละของแรงงานเกษตรจำแนกตามกลุ่มอายุ ปี 2540-2557

หน่วย: ร้อยละ

ปี พ.ศ.	อายุ			
	15-29	30-49	50-59	60 ขึ้นไป
2540	32	46	14	8
2550	21	48	20	11
2554	20	48	21	13
2557	15	43	25	18

ที่มา: การสำรวจภาวะการมีงานทำของประชากร ไตรมาสที่ 3 อ้างถึงใน
สรารุช ไพฑูรย์พงษ์ สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (2558)



ที่มา: สรารุช ไพฑูรย์พงษ์ (2558)

ภาพที่ 5.3 สัดส่วนแรงงานภาคการเกษตรตามช่วงอายุ (%)

5.1.4 การเช่าที่ดินของเกษตรกรรายย่อย

การเช่าที่ดินพบว่าเป็นปรากฏการณ์ที่พบมานานมากกว่า 40 ปี ก่อนที่จะมีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเฉพาะในเขตภาคกลางปัญหาต่อเนื่องจากการเช่า คือ การจ่ายค่าเช่าที่ไม่เป็นธรรม การขาดความมั่นคงในที่ดิน ต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นจากค่าเช่า และดินขาดความอุดมสมบูรณ์เพราะขาดการปรับปรุงบำรุงดิน

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรแห่งชาติและสิ่งแวดล้อม (2551) ได้รายงานสรุปข้อมูลการเช่าที่ดินตั้งแต่อดีตโดยใช้ข้อมูลจากหลายแหล่ง คือ กองเศรษฐกิจการเกษตร (2497) อดุล นิยมภาค (2514) กรมพัฒนาที่ดิน (2507) กรมการปกครอง (2551) และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรตั้งแต่ปี 2530-2550 ซึ่งจากรายงานดังกล่าว ทำให้เห็นภาพของเนื้อที่การเช่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในระยะเวลาประมาณ 60 ปี คือ จากข้อมูลการเช่าที่ดิน จำนวน 365,656 ราย เนื้อที่ 5.98 ล้านไร่ ในปี 2493 เพิ่มขึ้นเป็น 13.59 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2518 (ช่วงเริ่มการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) หลังจากนั้น พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พบว่า ตัวเลขพื้นที่การเช่าไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก มีขยับเพิ่มขึ้นมาในช่วงปี 2529 เป็น 19.24 ล้านไร่ และเริ่มลดลงมาอยู่ในระดับใกล้เคียงกับก่อนหน้านี้ คือ 14.85 ล้านไร่ ในปี 2538 แล้วพุ่งสูงขึ้นเป็น 24.01 ในปี 2548 ต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยหากนับเป็นจำนวนรายของผู้เช่าจากข้อมูลการขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ. 2547 พบว่า ผู้ที่มาลงทะเบียนเป็นผู้เช่าที่ดินถึง 678,077 ราย

จากข้อมูลลักษณะการถือครองที่ดินเกษตรของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2556 รายงานว่ามีเกษตรกรที่ทำกินในพื้นที่ของผู้อื่นโดยการเช่าอย่างเดียว ประมาณ 29.25 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 19.60 ของพื้นที่เกษตรทั้งหมด ถ้าคำนวณจากค่าเฉลี่ยการถือครองที่ดินที่ 25.25 ไร่ต่อครัวเรือน (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2558) จะมีเกษตรกรที่มีแนวโน้มว่าจะไม่มีที่ดินของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพออยู่มากถึง 1.16 ล้านครัวเรือน นอกจากนี้ จากข้อมูลการขึ้นทะเบียนเกษตรกรพบว่า เฉพาะชาวนา กลุ่มเดียว มีข้อมูลผู้เช่าอยู่ที่ 4.52 แสนราย เนื้อที่ประมาณ 8.41 ล้านไร่ (กรมส่งเสริมการเกษตร อ้างถึงใน โพสต์ทูเดย์, 2558)

นอกจากจำนวนผู้เช่าที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นยังพบว่าราคาค่าเช่านาที่จ่ายจริงยังเพิ่มสูงขึ้นด้วย จะเห็นได้จากข้อมูลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งรายงานโดยผู้จัดการรายวัน (2553) ระบุว่า ผลการสำรวจข้อมูลปัญหาการเช่าที่นาของชาวนาไทย ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ให้เช่าแบ่งเป็น 3 กลุ่มหลักด้วยกัน ได้แก่ (1) นายทุนใหญ่ (2) นายทุนขนาดกลาง และ (3) เจ้าของนาในพื้นที่ โดยการเช่านาของชาวนาส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 90 จะไม่มีการทำสัญญาเช่าอย่างถูกต้องตามกฎหมาย หรือสัญญาเช่าไม่สมบูรณ์ มีการเสี่ยงโดยทำเป็นการจ้างดูแลนา ไม่มีการระบุอัตราค่าเช่า จำนวนปีที่เช่า โดยพบว่าขนาดที่ดินที่ให้เช่าจะอยู่ระหว่าง 10 – 60 ไร่ ต่อครอบครัว และราคาค่าเช่าก็ขึ้นกับราคาข้าวเป็นหลัก ส่งผลให้เกษตรกรต้องยอมรับข้อกำหนดต่างๆ จากผู้ให้เช่า และเกิดความเสียเปรียบ นอกจากนี้ พบว่าอัตราค่าเช่านาในจังหวัดอ่างทอง สุพรรณบุรี และพิจิตร ที่คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คชก.) กำหนดเป็น 1,218 บาท 1,500 บาท และ 1,000 บาทต่อไร่ต่อฤดูกาล ตามลำดับ แต่อัตราค่าเช่าที่ดินที่เกษตรกรจ่ายจริง คือ 870 – 1,740 บาท 1,305 – 1,740 บาท 1,000 – 2,000 บาทต่อไร่ต่อฤดูกาล ตามลำดับ

ข้อมูลข้างต้น สอดคล้องกับข้อมูลการวิจัยของ TDRI (2555) ซึ่งได้สอบถามเกษตรกรกรณีมีการให้เช่าในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน พบว่าจะมีอัตราค่าเช่าที่ดินเฉลี่ย 2,751 บาท/ไร่/ปี สอดคล้องกับรายงานของอารีวรรณ คูสันเทียะ (2557) ระบุว่า ชาวนาในจังหวัดอ่างทอง จ่ายค่าเช่าที่ดินเฉลี่ย 1,637 บาท/ไร่/ปี และรายงานของเมธี สิงห์สุธำ (2557) ระบุว่าชาวนาใน อำเภอสรรคบุรี และอำเภอดอนตาล จังหวัดชัยนาท จ่ายค่าเช่าสูงถึงไร่ละประมาณ 978 บาท และ 2,101 บาท ต่อรอบการผลิต ตามลำดับ การจ่ายค่าเช่าที่สูงขึ้นทำให้ต้นทุนของเกษตรกรเพิ่มขึ้นด้วย โดยใน อำเภอสรรคบุรี คิดเป็นร้อยละ 23 และ อำเภอดอนตาล คิดเป็นร้อยละ 40.6 ของต้นทุนการทำนาทั้งหมดใน 1 รอบการผลิต

5.2 สภาพปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในประเทศไทย

5.2.1 ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน

ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน เป็นปัญหาหนึ่ง ที่พบว่ามี ความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะในที่ดินที่ครอบครองโดยเอกชน ซึ่งจากการสำรวจของมูลนิธิสถาบันที่ดิน ในปี พ.ศ. 2544 สรุปได้ดังตารางที่ 5.8 และโดยเฉลี่ยแล้วที่ดินที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของแต่ละอำเภอที่มีเอกสารสิทธิประเภท โฉนดนั้นมีขนาด 249.8 ไร่ ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภท น.ส.3 มีขนาด 85.8 ไร่ ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภท น.ส.3ก. มีขนาด 189.4 ไร่ ที่ดิน ส.ค.1 มีขนาด 78.3 ไร่ และที่ดินมือเปล่า 229.8 ไร่

ตารางที่ 5.8 ร้อยละของผู้ถือครองที่ดิน เกิน 200 ไร่ และเกิน 5,000 ไร่แยกตามประเภทเอกสารสิทธิ

ประเภท เอกสารสิทธิ	ร้อยละของผู้ถือครอง แยกตามขนาดการถือครอง	
	มากกว่า 200 ไร่	มากกว่า 5,000 ไร่
โฉนด	29.70	6.30
น.ส.3	14.7	5.7
ส.ค.1	12.0	5.0
ที่ดินไม่มีเอกสาร (ที่ดินมือเปล่า)	29.5	4.3

ที่มา: มูลนิธิสถาบันที่ดิน (2544)

ข้อมูลการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินในปี พ.ศ. 2555 ของกรมที่ดินสะท้อนให้เห็นถึงการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินอย่างมาก จะเห็นได้จากรายงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติวาระที่ 28 ซึ่งระบุว่าผู้ถือครองที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่ มีสัดส่วนถึงร้อยละ 72.07 ในขณะที่ผู้ถือครองที่ดินตั้งแต่ 50 ไร่ขึ้นไป มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 1.02 หากแบ่งผู้ถือครองที่ดิน ออกเป็น 10 กลุ่ม (Decile) ตามขนาดการถือครองที่ดิน พบว่า ผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด มีส่วนแบ่งการถือครองที่ดินมากกว่าร้อยละ 60 ของพื้นที่ทั้งหมด โดยถือครองที่ดินเฉลี่ยคนละมากกว่า 100 ไร่ ในจำนวนนี้ ผู้ถือครองที่ดินที่มีขนาดใหญ่ที่สุด คือ จำนวน 631,263 ไร่ ในขณะที่ ผู้ถือครองที่ดิน อีกร้อยละ 90 ที่เหลือ มีส่วนแบ่งการถือครองที่ดินไม่ถึงร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมด โดยถือครองที่ดินเฉลี่ยรายละไม่เกิน 1 ไร่ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558)

สอดคล้องกับผลการศึกษาภาพรวมการถือครองที่ดินในประเทศไทยในปี 2555 ของ ดวงมณี เลาวกุล (2556) จากผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินมีทั้งหมด 15,900,047 ราย โดยมีพื้นที่ถือครองเฉลี่ยรายละ 5 ไร่ 3 งาน 87 ตารางวา แบ่งเป็นประเภทบุคคลธรรมดาจำนวน 15,687,551 ราย (ร้อยละ 98.7) มีพื้นที่ถือครองเฉลี่ยรายละ 5 ไร่ 2 งาน 76 ตารางวา และประเภทนิติบุคคลจำนวน 212,496 ราย (ร้อยละ 1.3) มีพื้นที่ถือครองเฉลี่ยรายละ 26 ไร่ 1 งาน 85 ตารางวา คิดเป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินทั้งหมดในการศึกษานี้จำนวนประมาณ 95 ล้านไร่ เมื่อแบ่งผู้ถือครองที่ดินออกเป็น 5 กลุ่ม (Quintile) คือ

- กลุ่มที่ 1 กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีขนาดการถือครองที่ดินต่ำสุด
- กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีขนาดการถือครองที่ดินรองต่ำสุด
- กลุ่มที่ 3 กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีขนาดการถือครองที่ดินระดับปานกลาง

กลุ่มที่ 4 กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีขนาดการถือครองที่ดินรองสูงสุด

กลุ่มที่ 5 กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีขนาดการถือครองที่ดินสูงสุด

ผลการศึกษาข้างต้น พบว่าสัดส่วนการถือครองที่ดินของทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด (กลุ่มที่ 5) ต่อกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินน้อยที่สุด (กลุ่มที่ 1) คิดเป็น 325.73 เท่า โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดินกลุ่มที่ 5 มีสัดส่วนพื้นที่ถือครองที่ดินสูงถึงร้อยละ 79.9 ของพื้นที่ทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มผู้ถือครองที่ดิน กลุ่มที่ 1 มีสัดส่วนพื้นที่ถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 0.3 ของพื้นที่ทั้งหมด โดยพบว่า ผู้ถือครองที่ดินที่มีขนาดมากที่สุดคือ จำนวน 631,263 ไร่ ผู้ถือครองที่ดินที่มีขนาดน้อยที่สุดคือ จำนวน 1 ตารางวา (ดวงมณี เลาวกุล, 2556 อ้างถึงในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

สอดคล้องกับข้อมูลจากการศึกษาเรื่องนโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ของ ดวงมณี เลาวกุล และเอี่ยมพร พิชัยสนธิ (2551) ที่พบว่า ผู้ถือครองที่ดิน 50 รายแรกจาก 1.46 ล้านราย ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ของที่ดินในกรุงเทพมหานครทั้งหมด และการถือครองที่ดินในตำบลแห่งหนึ่งของจังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า สัดส่วนการถือครองที่ดินมากที่สุด 10 อันดับแรกต่อ 10 อันดับสุดท้ายมีค่าสูงถึงเกือบ 400 เท่า ตัวเลขจากสัดส่วนนี้หมายความว่า กลุ่มคนที่มีที่ดินมากที่สุดได้ถือครองที่ดินมากกว่ากลุ่มคนที่มีที่ดินน้อยที่สุดในตำบลดังกล่าวเกือบถึง 400 เท่า ส่วนในเทศบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดชลบุรี พบว่ากลุ่มคนที่มีที่ดินมากที่สุด 19 อันดับแรกได้ถือครองที่ดินมากกว่ากลุ่มคนที่มีที่ดินน้อยที่สุด 19 อันดับสุดท้ายกว่า 40,000 เท่า

มีการรายงานว่าการถือครองที่ดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) 480 คนที่ได้รับเลือกตั้งและเข้ารับตำแหน่งหลังวันที่ 20 มีนาคม 2551 จากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พบว่ามี ส.ส. 134 คน ที่ถือครองที่ดินคนละมากกว่า 100 ไร่ รวมที่ดินถือครอง จำนวน 6,418 แปลง พื้นที่รวม 42,221 ไร่ มูลค่า 10,872 ล้านบาท นอกจากนี้ การถือครองที่ดินของกลุ่มทุนเอกชน ผู้ที่ถือครองที่ดินรายใหญ่ที่สุดคือ นายเจริญ สิริวัฒนภักดี บริษัท ที.ซี.ซี. แลนด์ จำกัด ถือครองที่ดินไม่น้อยกว่า 100,000 ไร่ทั่วประเทศ ครอบคลุม 55 จังหวัด อันดับ 2 คือ นายธนินท์ เจียรวนนท์ บริษัท ซี.พี. แลนด์ จำกัด ถือครองที่ดิน 10,000 ไร่ทั่วประเทศ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2551)

ตารางที่ 5.9 ร้อยละของคนจนผู้ถือครองที่ดินเกษตร จำแนกตามขนาดการถือครองที่ดิน ปี 2547-2550

การถือครองที่ดินด้วยตนเอง	สัดส่วนคนจน (ร้อยละของจำนวนคนจนที่ถือครองที่ดินเกษตร)		
	ปี 2547	ปี 2549	ปี 2550
เป็นเจ้าของที่ดินต่ำกว่า 5 ไร่	25.26	23.82	19.22
เป็นเจ้าของที่ดิน 5 – 19 ไร่	23.29	28.60	16.49
เป็นเจ้าของที่ดินตั้งแต่ 20 ไร่ขึ้นไป	12.63	10.72	9.18

ที่มา: ดัดแปลงจาก ปิยาพร อรุณพงษ์ (2555)

ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินนั้นพบว่ามีความสัมพันธ์ต่อการเกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่ง ปิยาพร อรุณพงษ์ (2555) อ้างถึงข้อมูลของ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลโดย สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ถึงสัดส่วนของคนจนผู้ถือครองที่ดินเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดิน ดังสรุปในตาราง

5.9 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้ถือครองที่ดินเกษตรที่มีขนาดการถือครองต่ำกว่า 5 ไร่ มีแนวโน้มที่จะอยู่ในกลุ่มคนที่จนกว่า โดยมีสัดส่วนที่สูงกว่าต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2547 ถึง 2550

อดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา (2553) กล่าวว่าสาเหตุสำคัญของความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน โดยสรุปคือเกิดจากการที่โครงสร้างรายได้มีการกระจุกตัวในกลุ่มคนจำนวนน้อยจึงมีผลทำให้คนกลุ่มนี้มีอำนาจซื้อสูงและนำเงินเหล่านี้นำมาใช้ในการกว้านซื้อที่ดินจากเกษตรกรอย่างมากมาย การกว้านซื้อที่ดินทำให้ผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรที่ดินได้ด้วยเหตุผล 2 ประการด้วยกันคือ (1) การกว้านซื้อที่ดินทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นจนเกษตรกรไม่สามารถซื้อที่ดินได้ และ (2) การที่ที่ดินมีราคาสูงขึ้นทำให้เกษตรกรที่ถือครองที่ดินอยู่ต้องเผชิญกับค่าเสียโอกาสของที่ดินที่มีมูลค่าสูงและทำให้เกษตรกรจำนวนมากต้องขายที่ดินที่มีอยู่และเก็บทรัพย์สินในรูปเงินหรือในรูปอื่นแทนเพราะไม่สามารถถือครองที่ดินที่มีมูลค่าสูงได้ สำหรับประเด็นการกระจุกตัวของที่ดิน มี 2 สาเหตุหลักคือ

- (1) การเก็งกำไรและกว้านซื้อที่ดิน โดยกลุ่มทุนทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งทำให้ที่ดินมีมูลค่าสูงขึ้นจนคนจนและคนชั้นกลางทั้งในเมืองและชนบทไม่สามารถเข้าถึงได้
- (2) การที่หน่วยงานรัฐถือครองที่ดินขนาดใหญ่เป็นจำนวนมาก เช่น กรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน่วยงานทหาร, สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์, กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง, การรถไฟแห่งประเทศไทย และการท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น

5.2.2 ปรากฏการณ์การแย่งยึดที่ดิน (Land Grabbing)

การแย่งยึดที่ดิน หรือ Land Grabbing ในรายงานนี้หมายถึง การเข้าครอบครองที่ดิน โดยการเช่าสัมปทาน และซื้อขาย ซึ่งผู้เข้ามาแย่งยึดถือครองที่ดิน (Land Grabber) ดำเนินการในประเทศอื่น หรือในประเทศของตนเอง เป็นระยะเวลายาวนาน สำหรับการทำเกษตรกรรม อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ หรือเพื่อกิจการอื่นๆ ที่อาจส่งผลต่อวิถีการดำรงชีวิตของคนในชุมชน และระบบเศรษฐกิจโดยรวมของชุมชนหรือประเทศเจ้าของที่ดิน

สมพร อิศวิลานนท์ (2555) สรุปว่า การเพิ่มขึ้นของประชากรโลก ซึ่งมีแนวโน้มจะเพิ่มจาก 6.5 พันล้านคนในปี 2510 เป็น 9,000 ล้านคนในปี ค.ศ. 2050 ได้สร้างแรงกดดันต่อภาวะความต้องการอาหารเพิ่มสูงขึ้นตามมา การปรับตัวเชิงนโยบายการเกษตรของหลายประเทศต่อภาวะคุกคามของความมั่นคงอาหารโดยการสร้างนโยบายเพื่อการพึ่งพาตนเองจากหลายช่องทาง คือ (1) การผลิตภายในประเทศ เช่น การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร (Public Investment) ได้แก่ การชลประทาน (2) การสร้างกลไกเพื่อการพึ่งพิงการจัดหาจากตลาด (3) การเข้าไปถือครองที่ดินในรูปแบบต่างๆ ในประเทศอื่นเพื่อการผลิตอาหาร (Land Grabbing) ในรูปของการเช่าที่ดินพื้นที่มากเป็นระยะยาว ซึ่ง World Bank (2010) ประเมินว่าการเข้าไปถือครองที่ดินขนาดใหญ่นั้น มีทั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แอฟริกา และละตินอเมริกา โดยเป็นการถือครองในระยะยาวเพื่อกิจกรรมการผลิตพืชทั้งอาหารและพลังงาน ได้แก่ การผลิตพืชอาหารร้อยละ 37 การผลิตพืชเชิงพาณิชย์ (Cash Crops) ร้อยละ 21 และเพื่อการผลิตพืชพลังงานร้อยละ 21 โดยเป็นการลงทุนทั้งในรูปของรัฐและบริษัทเอกชน ทั้งจากกลุ่มประเทศตะวันออกกลาง เอเชียตะวันออก และยุโรป

การแย่งยึดพื้นที่เพื่อการผลิตอาหารและส่งออก หรือ “การแย่งยึดที่ดินเพื่อการเกษตร” มีจุดเริ่มต้นจากวิกฤตอาหารเมื่อกว่า 30 ปีที่แล้ว ทำให้เกิดการทำการเกษตรต่างแดน หรือยุทธศาสตร์อาหารแบบใหม่ ที่ประเทศต้องพึ่งพิงการนำเข้าแทนการผลิตเองในประเทศ รวมทั้งวิกฤตการเงินเมื่อ ปี 2551

ในสหรัฐอเมริกา ทำให้ทั่วโลก รวมทั้งไทยได้รับผลกระทบ ราคาอาหารพุ่งสูง จึงต้องมีการปรับตัวโดยเฉพาะ เกาหลี จีน ญี่ปุ่น และรัฐในตะวันออกกลาง เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้นักลงทุนมองหาการลงทุนใหม่ที่ปลอดภัยกว่า คือ การผลิตอาหาร โดยนักการทูตและนักลงทุน ต่างมุ่งเข้าสู่ประเทศต่างๆ ที่มีที่ดินเหลือ เพื่อใช้ทำการเกษตรบนที่ดินขนาดใหญ่ เพราะมองว่าคนต้องกินอาหารทุกวัน และประชาคมโลกต้องขยายตัว อาหารจะเริ่มขาดแคลน ราคาอาหารก็จะพุ่งสูง ยิ่งสภาพเปลี่ยนแปลงจากภูมิอากาศด้วยก็ยิ่งเอื้ออำนวยต่อการขึ้นราคา จุดเริ่มต้นนี้จึงมุ่งเข้าไปรุกทำการเกษตรที่เน้นพืชอาหารหลัก (กนกรัตน์ ศศิโรจน์, 2555)

มูลนิธิโลกสีเขียว (มปป.) ระบุว่าธนาคารโลกประเมินว่า นับตั้งแต่ปี 2001 เป็นต้นมา ที่ดินทั่วโลกที่ถูกแย่งยึดโดยทุนต่างชาติ ถึง 2.27 ล้านตารางกิโลเมตร หรือเท่ากับ 4 เท่าของประเทศไทย หรือประมาณ 1,283 ล้านไร่ สอดคล้องกับข้อมูลของ กนกรัตน์ ศศิโรจน์ (2555) ซึ่งปัญหาการแย่งยึดที่ดินในต่างแดนนี้ เกิดจากการดำเนินยุทธศาสตร์ทางด้านอาหารแบบใหม่ของประเทศที่ต้องพึ่งพิงการนำเข้าอาหาร บวกกับการเกษตรกรรมในปัจจุบันได้กลายเป็นการลงทุนเพื่อผลกำไรของอุตสาหกรรมการเงิน และหากแยกเป็นรายทวีปและประเทศที่ถูกแย่งยึดที่ดินมากที่สุด สรุปได้ดังนี้

- ทวีปแอฟริกา: ไลปีเรีย ที่ดินกว่าร้อยละ 67 อยู่ในครอบครองของต่างชาติ
- ทวีปอเมริกาใต้: อุรุกวัย ที่ดินกว่าร้อยละ 26 อยู่ในครอบครองของต่างชาติ
- ทวีปเอเชีย: ลาว ที่ดินกว่าร้อยละ 41 อยู่ในครอบครองของต่างชาติ

สำหรับในประเทศไทย Sumalee (2555) ได้นำเสนอข้อมูลของ เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์ ที่ระบุว่า ในแถบภาคกลางจะได้รับความสนใจเป็นพิเศษในการกว้านซื้อ พื้นที่ค่อนข้างใหญ่ เช่น ที่จังหวัดลพบุรี บริเวณป่าซับลังกา โดยมีนักลงทุนจากประเทศเกาหลี เข้ามาทำแปลงผัก ผลผลิตที่ได้จัดส่งกลับประเทศ โดยนักลงทุนรายหนึ่งๆ จะกว้านซื้อมากถึง 2,000–6,000 ไร่ เมื่อรวมหลายรายจะเป็นพื้นที่หลัก 10,000 ไร่ นอกจากนี้แล้ว บริเวณพื้นที่ติดชายแดนกัมพูชา ในจังหวัดสระแก้ว มีนักลงทุนมากกว้านซื้อเป็น 10,000–100,000 ไร่ สำหรับการปลูกพืชพลังงาน ประเภท อ้อย มันสำปะหลัง เพื่อนำไปผลิตแก๊สโซฮอล ส่วนพื้นที่อื่น เช่น ทางภาคเหนือ ก็มีการเข้าลงทุนในลักษณะเกษตรพันธสัญญา แต่ยังพบว่าเป็นพื้นที่ขนาดเล็ก ส่วนภาคใต้ มีการลงทุนเพื่อการท่องเที่ยว และมีนักลงทุนจากประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ และฮ่องกง เข้ามาลงทุนธุรกิจสวนยางพารา โดยในช่วงแรกจะเข้ามาเช่าพื้นที่ แต่ในช่วงหลังเปลี่ยนมาเป็นการ "ซื้อ" โดยนอมินี ซึ่งเป็นผลจากการที่รัฐอนุญาตชาวต่างชาติเข้ามาถือหุ้นในประเทศได้ถึงร้อยละ 49 และส่งผลให้บริษัทต่างชาติเข้ามาถือครองและกว้านซื้อที่ดินเพื่อผลิตสินค้าเกษตรเพื่อส่งกลับประเทศได้มากขึ้น

สถานการณ์ดังกล่าว สอดคล้องกับรายงานของ ผู้จัดการ 360 องศา รายสัปดาห์ เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2552 เรื่อง *ต่างชาติฮุบ 25 จังหวัด* โดยอ้างอิงข้อมูลของ วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ มูลนิธิชีววิถี ซึ่งได้ศึกษาข้อมูล โดยร่วมมือกับเครือข่ายเกษตรกรกว่า 19 จังหวัด ข้อมูลในเบื้องต้นแบ่งพื้นที่ ออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 จังหวัดที่เป็นเขตพื้นที่สีแดง ที่ชาวต่างชาติสนใจซื้อมากที่สุด มี 6 จังหวัด ได้แก่ พระนครศรีอยุธยา ชัยนาท สุพรรณบุรี อุทัยธานี อ่างทอง และสิงห์บุรี โดยพื้นที่บริเวณนี้ ต่างชาติจะเข้ามาถือครองที่ดินผ่านกลุ่มทุนการเมืองท้องถิ่น โดยพื้นที่บริเวณนี้ กลุ่มตะวันออกกลางสนใจมากที่สุด โดยเฉพาะในพื้นที่อำเภอน้อย อำเภอบางบาล อำเภอดมัย อำเภอสนา และอำเภอบางซ้าย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งนอกจากกลุ่มทุนตะวันออกกลางสนใจซื้อเพื่อจ้างเกษตรกรปลูกข้าวแล้ว

ในจำนวนจังหวัดดังกล่าวนี้ พื้นที่ที่มีปัญหารุนแรงที่สุด คือ จังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งมีข่าวการขายที่ดินให้ต่างชาติเข้ามาซื้อเพื่อทำเป็นบริษัทรับจ้างทำนา ทำให้ราคาที่ดินของจังหวัดสุพรรณบุรีมีความเคลื่อนไหวของราคาสูงขึ้นมาก

กลุ่มที่ 2 พื้นที่ที่มีปัญหารองลงมาจากกลุ่มที่ 1 ได้แก่ จังหวัด นครราชสีมา ปราจีนบุรี นครนายก และฉะเชิงเทรา โดยที่อำเภอองครักษ์ จังหวัด นครนายก มีการกว้านซื้อไปแล้วรายเดียวถึง 1,600 ไร่ ขณะที่ฉะเชิงเทรา อำเภอบางคล้ามีการกว้านซื้อไปแล้วจำนวนมาก เช่นกัน ในอำเภอกบินทร์บุรี จังหวัด ปราจีนบุรี มีการกว้านซื้อที่ดินอย่างหนักในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งนอกจากเป็นพื้นที่ปลูกข้าวแล้ว ยังเป็นพื้นที่ปลูก อ้อย ปาล์มน้ำมัน และยูคาลิปตัส โดยกลุ่มทุนที่เข้ามา ในส่วนนี้คือกลุ่มทุนได้หวัน ที่บางส่วนเข้ามาในรูปแบบ ของการถือหุ้นในโรงงานน้ำตาล

การกว้านซื้อที่ดินในบริเวณ อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี เกิดขึ้นชัดเจนตั้งแต่หลังปี 2540 โดย ส่วนใหญ่นายทุนจะเริ่มจากการซื้อที่ดินของธนาคาร นำมาขายทอดตลาด โดยระยะแรกจะเป็นบริษัทที่เป็น กลุ่มธุรกิจเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน แต่ที่น่าสังเกตคือในช่วงหลังมีกลุ่มธุรกิจอื่นที่ไม่ประสบความสำเร็จในธุรกิจ เดิมของตนเข้ามาซื้อที่ดินขายทอดตลาดด้วย ทำให้ชาวบ้านสูญเสียที่ดินอย่างรวดเร็ว และมีวิธีการซื้อที่ดิน คือซื้อที่ดินราคาแพงประมาณร้อยละ 10 จากนั้นซื้อที่ดินราคาถูกร้อยละ 90 โดยจะซื้อที่ดินในราคาที่ ค่อนข้างแพงในบริเวณติดถนนก่อน จากนั้นทำการปิดทางเข้าออก และข่มขู่ชาวบ้าน ทำให้ชาวบ้านต้อง ยอมขายที่ดินในราคาถูก

จังหวัดที่มีความรุนแรงรองลงมาแต่ต่างชาติก็ยังคงให้ความสนใจมากเช่นกัน ได้แก่ จังหวัดสุโขทัย พิจิตร และนครสวรรค์ กำแพงเพชร ลพบุรี ราชบุรี นครปฐม สำหรับจังหวัดสุโขทัย นั้นมีกลุ่มทุนญี่ปุ่นเข้ามา ร่วมกับนักการเมือง มาลงทุนทำโรงงานแปรรูปขนมกรุบกรอบ มีการจ้างเกษตรกรแบบเกษตรกรพันธะสัญญา ให้ปลูกข้าวญี่ปุ่น เพื่อนำข้าวส่งกลับไปขายในประเทศญี่ปุ่น ในจังหวัดพิจิตร มีบริษัทธนอมิโนคนไทยกว้านซื้อ ที่นาเพื่อทำการเกษตร โดยเฉพาะในเขตอำเภอสว่างงาม ชาวนาขายที่ดินไปแล้วกว่า 500 ไร่ และเขตอำเภอบางมูลนาก มีการกว้านซื้อไปแล้วกว่า 1,000 ไร่ โดยเริ่มซื้อตั้งแต่ราคาไร่ละ 15,000-50,000 บาทต่อไร่ นอกจากนี้ พบว่ามีการกว้านซื้อในเขต ตำบลบ้านปุง อำเภอเมือง จังหวัดพิจิตร และเขตบ้านเกาะแก้ว ตำบลสากเหล็ก อำเภอสากเหล็ก และอำเภอดงพนาหิน จังหวัดพิจิตร อำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี และ ตำบลบ้านโป่ง อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี รวมถึงจังหวัดนครปฐม และสิงห์บุรี

กลุ่มที่ 3 พื้นที่ภาคใต้ และภาคเหนือตอนบน สำหรับในพื้นที่ภาคใต้จะเป็นกลุ่มทุนจากประเทศ มาเลเซีย เข้ามาดำเนินธุรกิจปลูกปาล์มน้ำมันเป็นเวลานานแล้ว โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี กระบี่ และสตูล นอกจากนี้ในภาคเหนือตอนบน พบว่าส่วนมากจะเป็นกลุ่มทุนรายย่อยจากจีนที่จะมาใน รูปแบบของกองทัพนมด มาซื้อที่ดินเพื่อตั้งโรงงาน และซื้อไว้ให้เช่ากันมาก โดยเฉพาะพื้นที่ในจังหวัด เชียงใหม่ เชียงราย และพะเยา ส่วนจังหวัดที่ไม่ได้กล่าวถึง แต่อยู่ในเขตพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง ภาคกลาง ส่วนใหญ่แล้วมีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อขายให้ต่างชาติแล้วเช่นกัน (ผู้จัดการ 360° รายสัปดาห์ 17 กันยายน 2552)

รายงานจาก ประชาชาติธุรกิจ (2551) ระบุว่า มีกลุ่มทุนรายใหญ่ทั้งกลุ่มเปียร์ช้าง และกลุ่ม ซี.พี. มีการซื้อที่ดินในหลายจังหวัดเก็บไว้และเตรียมซื้อเพิ่มอีกจำนวนมากเช่นกัน โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคอีสาน เช่น ร้อยเอ็ด มุกดาหาร และภาคกลาง เช่น สิงห์บุรี และอ่างทอง โดยมีแผนจะนำที่ดินมาทำธุรกิจด้าน



ที่มาของภาพ: ผู้จัดการ 360 องศา รายสัปดาห์ เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2552

การเกษตร คือ การขยายพื้นที่ปลูกข้าวและปลูกพืชพลังงานทดแทน โดยพบว่ากลุ่มเปียร์ช้างได้เข้าสู่ธุรกิจเกษตรโดยนำร่องปลูกข้าวที่ จังหวัดหนองคาย ประมาณ 2,000 ไร่ และเตรียมขยายไปยังพื้นที่ใน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา กว่า 10,000 ไร่ พื้นที่ที่มีการซื้อขายอันดับหนึ่งใน จังหวัดนครราชสีมา และเป็นทำเลทอง คือ ที่ดินในเขต อำเภอเมือง รองลงมาคือ อำเภอปากช่อง และ อำเภอวังน้ำเขียว โดยที่ดิน อำเภอปากช่อง เป็นที่ต้องการของกลุ่มคนเมือง หรือคนในกรุงเทพฯ โดยซื้อที่ดินเพื่อสร้างเป็นบ้านหลังที่สองมีราคาตั้งแต่ไร่ละ 70,000–1,000,000 บาท สำหรับที่ดินใน อำเภอวังน้ำเขียว มีการซื้อขายมากพอๆ กับปากช่อง แต่เนื่องจากที่ดินใน อำเภอวังน้ำเขียว เป็นที่ดิน ส.ป.ก.ไม่สามารถซื้อขายหรือทำสัญญาโอนได้ ส่วนใหญ่จะเป็นการซื้อเองขายกันเอง โดยนำไปจัดสรรเพื่อทำเป็นที่พัก รีสอร์ท หรือบ้านหลังที่สอง นอกจากนี้ กลุ่มทุนธุรกิจปลูกต้นไม้กำลังกว้านซื้อที่ดินเพื่อนำมาปลูกพืชพลังงานทดแทนมากกว่า 1,000 ไร่ ในเขต อำเภอโซ่พิสัย และอำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา และในเขต จังหวัดหนองคาย กลุ่มทุนขนาดใหญ่จากภาคใต้ที่ใกล้ชิดนักการเมืองเข้ามากว้านซื้อที่ดินบ้านร่องถ่อน ตำบลจุมพล อำเภอโพธิ์ชัย พื้นที่ 3,000 ไร่ ปลูกปาล์มน้ำมัน อีกกลุ่มหนึ่งได้เข้ามาเช่าพื้นที่ในเขต ตำบลวังชมภู อำเภอพรเจริญ ประมาณ 1,000 ไร่ ปลูกมันฝรั่ง และในเขตอำเภอสว่างแดนดิน อีก 50-100 ไร่ ปลูกยางพารา รวมทั้งนักการเมืองใน จังหวัดหนองคาย กว้านซื้อที่ของชาวบ้านเพื่อปลูกยางพารา

นอกจากนี้ ใน จังหวัดมุกดาหาร ตั้งแต่ปลายปี 2550 มีกลุ่มนายหน้าเข้ามาในพื้นที่เพื่อประเมินราคาที่ดิน และมีการต่อรองราคาที่ดินกับคนในพื้นที่หลายกลุ่มแต่ยังไม่มีมีการซื้อขายอย่างเป็นทางการ บริเวณที่มีการเปลี่ยนมือบ่อย คือ ย่านสี่แยกไปอำเภอคำชะอี และไปจังหวัดนครพนม ราคาไร่ละ 500,000 –600,000 บาท แต่พื้นที่ที่มีราคาแพงสุดคือ ย่านถนนสองนางสถิตย์ ถนนพิตักษสันติราษฎร์ และถนนพิตักษพนมเขต ราคาไร่ละ 8 -10 ล้านบาท บริเวณที่มีราคาเพิ่มขึ้นมากและเป็นที่ต้องการของนักลงทุนคือ ที่ดินรอบๆ สะพานข้ามแม่น้ำโขง บริเวณบางทรายใหญ่ บางทรายน้อย อบต.มุกดาหาร และคำป่าหลาย ราคาซื้อขายไร่ละ 1 ล้านบาทขึ้นไป โดยมีนักลงทุนเข้ามากว้านซื้อที่ดินทำธุรกิจศูนย์รวมและกระจายสินค้า และโกดังสินค้า

5.2.3 การปล่อยที่ดินรกร้างไม่ใช่ประโยชน์

ปัญหาการครอบครองที่ดินโดยไม่ทำประโยชน์มักเกิดจากการเก็งกำไร หรือมีปัญหาจากการให้เช่าที่ดิน ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 บทบัญญัติในเรื่องระยะเวลาการเช่าที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่าหกปี และหากเจ้าของที่ดินต้องการขายที่ดินจะต้องขายให้กับผู้เช่าก่อนหากต้องการซื้อ ซึ่งอาจมีปัญหาเรื่องระยะเวลาในการจ่ายเงินที่ยืดเวลาให้ชำระภายในหนึ่งปีได้ ทำให้เจ้าของที่ดินมีความรู้สึกกว่าเสียเปรียบผู้เช่า จึงไม่ให้เช่าที่ดิน หรือถ้าให้เช่าก็จะไม่ทำสัญญาแต่จะตกลงด้วยวาจา ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน ส่งผลให้เจ้าของที่ดินไม่ต้องการสร้างพันธะผูกพันทางสัญญา ทำให้ที่ดินถูกปล่อยทิ้งไว้โดยไม่ได้ใช้ประโยชน์ ขณะเดียวกัน ยังมีที่ดินของรัฐอีกจำนวนหนึ่งที่ยังไม่ได้ถูกนำไปบริหารจัดการเพื่อใช้ประโยชน์ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2551)

จากรายงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (2558) วาระที่ 28 ระบุว่า การขาดมาตรการภาษีด้านที่ดินที่เหมาะสมการขาดกลไกเพื่อทำหน้าที่รักษาที่ดินให้เกษตรกร รายย่อยและผู้ยากจนส่งผลให้ที่ดินหลุดมือไปสู่นายทุนซึ่งกักตุนที่ดินในลักษณะเก็งกำไรโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์ อย่างต่อเนื่อง จากข้อมูลในปี พ.ศ. 2554 พบว่าประเทศไทยมีที่ดินรกร้างว่างเปล่าจำนวนกว่า 48 ล้านไร่ โดยที่ดินประมาณร้อยละ 70 ของประเทศไม่ได้ถูกนำมาใช้ หรือใช้ยังไม่คุ้มค่า ส่งผลให้ประเทศสูญเสียรายได้ขึ้นต่ำปีละกว่า 127,384.03 ล้านบาท

นอกจากนี้ รายงานของกรมพัฒนาที่ดิน ในปี พ.ศ. 2543 พบว่ามีที่ดินประมาณ 30 ล้านไร่ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานและเหมาะสมสำหรับการทำนาปลูกข้าวแต่ถูกใช้ผิดประเภท โดยมีการนำไปสร้างโรงงานอุตสาหกรรม รีสอร์ท บ้านจัดสรร สถานที่ราชการและสถานศึกษาไปแล้วประมาณ 5 ล้านไร่ หรือประมาณ 1 ใน 6 ของพื้นที่ และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

5.2.4 การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ

การไร้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นปัญหาของราษฎรที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐ ทั้งที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือป่าไม้ถาวร ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ที่สาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ที่ราชพัสดุ ที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐ เป็นต้น ประชาชนเหล่านี้มีที่ดินทำกินแต่ไร้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย โดยปิยาพร อรุณพงษ์ (2555) รายงานว่าจากการขึ้นทะเบียนคนจนในเดือนมกราคม-มีนาคม พ.ศ. 2547 พบว่ามีประชาชนที่มีที่ดินทำกิน แต่ไม่มีเอกสารสิทธิอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรรวม 149,377 ราย พื้นที่รวม 2,390,379 ไร่

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2558ข) สรุปข้อมูลไว้ในรายงานของสภาพัฒนาการสงวนหวงห้ามวาระที่ 11 เรื่อง ปฎิรูปที่ดิน และการจัดการที่ดิน ว่าที่ผ่านมาพบการบุกรุกพื้นที่ของรัฐได้สงวนหรือหวงห้ามไว้จำนวนมาก โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ ดังจะเห็นได้จากพื้นที่ป่าไม้ที่ลดลงจาก จำนวน 171.02 ล้าน ไร่ หรือร้อยละ 53.33 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ในปี พ.ศ. 2504 เหลือเพียง 107.62 ล้าน ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 33.44 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ในปี พ.ศ. 2551 จากการสำรวจข้อมูลการครอบครองพื้นที่ป่าไม้ของราษฎรโดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ในช่วง 10 ปี (พ.ศ. 2541 – 2551) พบว่าการบุกรุกในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย มีราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและทำกิน 184,710 ราย รวมเนื้อที่ทั้งสิ้น **2.23 ล้านไร่ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มีราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดิน จำนวน 340,000 ราย เป็นเนื้อที่ 6.4 ล้านไร่ และพื้นที่ป่าชายเลน มีราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดิน จำนวน 5,426 ราย เป็นเนื้อที่ 0.12 ล้านไร่** ข้อมูลข้างต้นใกล้เคียงกับข้อมูลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระบุว่าปัจจุบันมีราษฎรอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าจำนวน 480,426 ครัวเรือน คิดเป็นเนื้อที่ประมาณ 8.5 ล้านไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 1.98 ล้านไร่ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 6.4 ล้านไร่ และพื้นที่ป่าชายเลน 0.123 ล้านไร่ (สำนักงานนโยบาย และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2551)

ข้อมูลของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเมื่อ ปี พ.ศ. 2551 พบว่าการบุกรุกครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐที่ได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน คิดเป็นเนื้อที่ 1,154,867 ไร่ 3 งาน 46 ตารางวา นอกจากนี้ ข้อมูลของกรมการปกครอง (2551) อ้างถึงใน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2551) รายงานว่า มีจำนวนผู้ลงทะเบียนผู้ไม่มีเอกสารสิทธิ และต้องการถือครองที่ดินของรัฐ จำนวนมาก ถึง 4,000,742 ราย แยกเป็น

- ที่ดินป่าสงวนฯ 144,751 รายเนื้อที่ 2.33 ล้านไร่
- ที่ดินป่าไม้ถาวร 4,626 ราย เนื้อที่ 58,480 ไร่
- ที่ดินสาธารณประโยชน์ 24,963 ราย เนื้อที่ 259,009 ไร่
- ที่ดิน ส.ป.ก. 45,567 ราย เนื้อที่ 591,379 ไร่
- ที่ดินคมสร้างตนเอง 7,574 ราย เนื้อที่ 98,168 ไร่
- ที่ดินราชพัสดุ 7,705 ราย เนื้อที่ 91,665 ไร่
- ที่ดินอื่นๆ รวม 37,702 ราย เนื้อที่ 462,283 ไร่

ในส่วนของที่ดินราชพัสดุ ข้อมูลจากการสำรวจโดยสำนักบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ดินราชพัสดุ กรมธนารักษ์ รายงานว่ามีการบุกรุกครอบครองใช้ประโยชน์ของราชพัสดุ จำนวน 48 แปลง รวมเนื้อที่ถูกบุกรุก จำนวน 2,120,196 ไร่ (สำนักบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ดินราชพัสดุ ณ วันที่ 17 มิถุนายน 2553) นอกจากนี้ ยังพบว่าพื้นที่นิคมสร้างตนเองมีปัญหาเรื่องการบุกรุกพื้นที่ เช่นกัน โดยในปี พ.ศ. 2548 มีพื้นที่นิคมสร้างตนเอง ทั้งหมดประมาณ 6,250,554 ไร่ มีประชาชนบุกรุก 13,488 ราย รวมพื้นที่ที่ราชพัสดุบุกรุกประมาณ 218,511 ไร่

5.2.5 การไร้ที่ดินทำกิน

การไร้ที่ดินทำกินนั้นนับเป็นสถานการณ์ที่เป็นปัญหาสำคัญของประเทศ เพราะที่ดินเป็น ปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีพของประชาชน และมีความเกี่ยวเนื่องกับปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และปัญหาอื่นๆ ของประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าที่ผ่านมารัฐบาลได้มีนโยบายเรื่องการจัดที่ดินทำกินมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2483 แต่ยังมีผู้ไร้ที่ดินทำกินอีกจำนวนมาก จากการสำรวจในช่วงเวลาต่างๆ พบว่ามีผู้ไร้ที่ดินทำกินดังนี้

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ได้ระบุผลการสำรวจของ กรมที่ดินว่ามีประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินของตนเองมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ล้านราย (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503 : 76 อ้างถึงใน สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2551) นอกจากนี้ ในช่วงปี 2509-2516 นั้นพบว่า เกษตรกร มีรายได้น้อย มีปัญหาหนี้สินโดยใช้ที่ดินค้ำประกันเงินกู้ จากพ่อค้า คหบดีในท้องถิ่น ซึ่งคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูง เมื่อรายได้ไม่เพียงพอจากการผลิตที่ยังขาดประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถส่งเงินคืน โดยในปี 2509 เกษตรกรที่ต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินเฉพาะที่ จดทะเบียนโอนชำระหนี้ คิดเป็นมูลค่ากว่า 21.0 ล้านบาท และในปี 2516 คิดเป็นมูลค่า 45.3 ล้านบาท

จากผลการสำรวจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่งได้นำเสนอในปี 2524 ในการสัมมนาการกระจายที่ดินกับปัญหาผู้ไม่มีที่ดินทำกิน ระบุว่า จากการสำรวจ ในปี 2522 ใน พื้นที่ 12 จังหวัด คือ พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง สุพรรณบุรี นครนายก นครราชสีมา สระบุรี ลพบุรี สิงห์บุรี ชัยนาท นครสวรรค์ พิจิตร และเพชรบูรณ์ พบว่า มีเกษตรกรไม่มีที่ดินเลย 92,000 ครัวเรือน หรือร้อยละ 19 ของครัวเรือนที่สำรวจ ในจำนวนครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกินนี้ร้อยละ 15 ไม่ได้รับการศึกษาเลย และส่วนใหญ่ต้องรับจ้างทำงานในภาคเกษตรและนอกการเกษตร (พินิต สุวรรณะชญ, 2528)

จากข้อมูล กชช. 2ค อ้างโดย สำนักงบประมาณรายงาน ว่า ในปี 2530 ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง มีทั้งหมด 572,755 ครอบครัว ลดลงเล็กน้อยในปี 2535 เป็น 538,470 ครัวเรือน และ 514,717 ครอบครัว ในปี 2539 จากนั้นเพิ่มขึ้นเป็น 546,942 ครัวเรือน ในปี 2542 (สำนักงบประมาณ, 2537 และ 2542) และจากงานวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดิน (2544) ระบุว่า มีเกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีที่ดินทำกินกว่า 811,892 ครอบครัว ซึ่งสูงกว่าตัวเลขที่อ้างโดยสำนักงบประมาณค่อนข้างมาก (ตารางที่ 5.10)

ตารางที่ 5.10 จำนวนผู้ไร้ที่ดินทำกิน ปี พ.ศ. 2530-2544

ปี พ.ศ.	จำนวนผู้ไร้ที่ดินทำกิน (ครัวเรือน)	ที่มา
2530	572,755	ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (2531)
2531	454,819	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2533)
2535	538,470	สำนักงบประมาณ (2537)
2539	514,717	สำนักงบประมาณ (2542)
2542	546,942	สำนักงบประมาณ (2542) อ้างใน สผ. (2551)
2544	811,892	มูลนิธิสถาบันที่ดิน (2544)

ที่มา: รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม (2543) สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2543) และ (2551), มูลนิธิสถาบันที่ดิน (2544)

ข้อมูลในภาพรวมข้างต้น ไกล่เคียงกับข้อมูล ของฝ่ายสถิติ กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อ้างถึงใน วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ (2545) ที่มีการสำรวจผู้ไร้ที่ดินทำกินช่วงปี 2541-2545 พบว่ามีผู้ไร้ที่ดินทำกิน 569,170 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 9.99 ของครัวเรือนที่สำรวจทั้งหมด โดยพบมากที่สุดที่ภาคกลางสูงถึงร้อยละ 26.71 รองลงมาคือภาคเหนือตอนบนร้อยละ 19.62 ภาคเหนือตอนล่างร้อยละ 11.06 ภาคใต้ ร้อยละ 10.40 และน้อยที่สุดที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 4.99 (ตารางที่ 5.11)

ตารางที่ 5.11 ร้อยละของผู้ไร้ที่ดินทำกินของประเทศไทย (ช่วงปี 2541-2545)

ภาค	ปี ที่สำรวจ	จำนวนครัวเรือนทั้งหมด (ครัวเรือน)	จำนวนผู้ไร้ที่ดินทำกิน (ครัวเรือน)	ร้อยละ
เหนือตอนล่าง	2541/42	816,451	90,301	11.06
เหนือตอนบน	2542/43	1,136,031	222,878	19.62
ตะวันออกเฉียงเหนือ	2543/44/45	2,903,803	144,904	4.99
กลาง (บางส่วน)	2544/45	144,776	38,667	26.71
ใต้ (บางส่วน)	2544/45	696,294	72,420	10.40
รวม		5,697,355	569,170	9.99

ที่มา: ฝ่ายสถิติ กองวิชาการและแผนงาน ส.ป.ก. อ้างถึงใน วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ (2545)

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2547 มีผู้ที่มาลงทะเบียนเป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกินรวม 1,303,360 ราย ในจำนวนนี้เป็นผู้เช่า ถึง 678,077 ราย มีผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ ต้องการที่ดินทำกินเพิ่มอีก 1,651,922 ราย รวมทั้งสองกรณีจำนวน 2,955,282 ราย (กรมการปกครอง, 2551ก อ้างถึงใน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2551) ซึ่งจะเห็นว่าตัวเลขผู้ไร้ที่ดินทำกินค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับจากการรายงานของหน่วยงาน หรือ แหล่งข้อมูลอื่น ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากหน่วยนับเป็นจำนวนรายแทนการนับเป็นจำนวนครัวเรือนเหมือนแหล่งข้อมูลอื่นๆ หมายความว่า ในหนึ่งครัวเรือนอาจมีการขึ้นทะเบียนมากกว่าหนึ่งคน (ตารางที่ 5.12)

ตารางที่ 5.12 จำนวนผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินแต่ไม่เพียงพอ

ภาค	ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง/สภาพการถือครอง				มีที่ดินแต่ไม่เพียงพอ จำนวน (ราย)
	เช่า จำนวน (ราย)	ยืม จำนวน (ราย)	รับจ้าง จำนวน (ราย)	รวม จำนวน (ราย)	
กลาง	96,833	20,093	30,094	147,020	120,108
ตะวันออก	46,726	10,842	25,710	83,278	80,836
ตะวันออกเฉียงเหนือ	298,634	208,079	83,865	590,578	811,451
เหนือ	212,104	49,998	56,477	318,579	377,984
ใต้	23,780	25,078	115,047	163,905	261,543
รวม	678,077	314,090	311,193	1,303,360	1,651,922

ที่มา: ปรับจากกรมการปกครอง (2551ก) อ้างถึงใน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2551)

จากผลการสำรวจการเปลี่ยนแปลงด้านการเกษตร ปี 2551 ระบุว่า ครัวเรือนเกษตรกรที่ทำการเกษตรในที่ดินที่ไม่ใช่ของตนเองโดยต้องเช่าและได้ทำฟรี รวม 463,364 ครัวเรือน (ร้อยละ 7.96 ของครัวเรือนเกษตรกรที่สำรวจ) ต่อมามีการสำมะโนการเกษตร ปี 2556 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานว่า ครัวเรือนเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน เลยคิดเป็นร้อยละ 11.3 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด หรือประมาณ 667,346 ราย (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2551 และ 2558 เอกสารออนไลน์)

จากการขึ้นทะเบียนผู้ไร้ที่ดินทำกินของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ณ วันที่ 30 กันยายน 2554 มีผู้มาขึ้นทะเบียนเพื่อขอรับการจัดสรรที่ดินเพื่อทำการเกษตรใน 66 จังหวัด ประมาณ 370,676 ราย ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นแล้ว 333,246 ราย แบ่งเป็นภาคเหนือ 18,035 ราย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 267,481 ราย ภาคกลาง 28,584 ราย และ ภาคใต้ 19,146 ราย (สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน, ส.ป.ก., 2557)

นอกจากนี้ จากฐานข้อมูลรายงานสถานภาพหมู่บ้านไทย กชช.2ค ปี 2554 โดย กรมการพัฒนาชุมชน (ตารางที่ 5.13) รายงานว่ามีผู้ไร้ที่ดินทำกิน 612,553 ครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 7.04 ของครัวเรือนที่สำรวจ เพิ่มขึ้นจาก ปี 2546 ร้อยละ 1.39 โดยสัดส่วนของครัวเรือนผู้ไร้ที่ดินทำกินส่วนใหญ่อยู่ในภาคกลาง และภาคเหนือ แต่อัตราการเปลี่ยนแปลงในช่วงปี 2546 -2554 เพิ่มขึ้นในภาคเหนือมากที่สุด รองลงมาคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือดังแสดงในตารางที่ 5.13 (กรมการพัฒนาชุมชน, 2558)

ตารางที่ 5.13 ข้อมูลครัวเรือนในชนบทที่ไม่มีที่ดินทำกิน

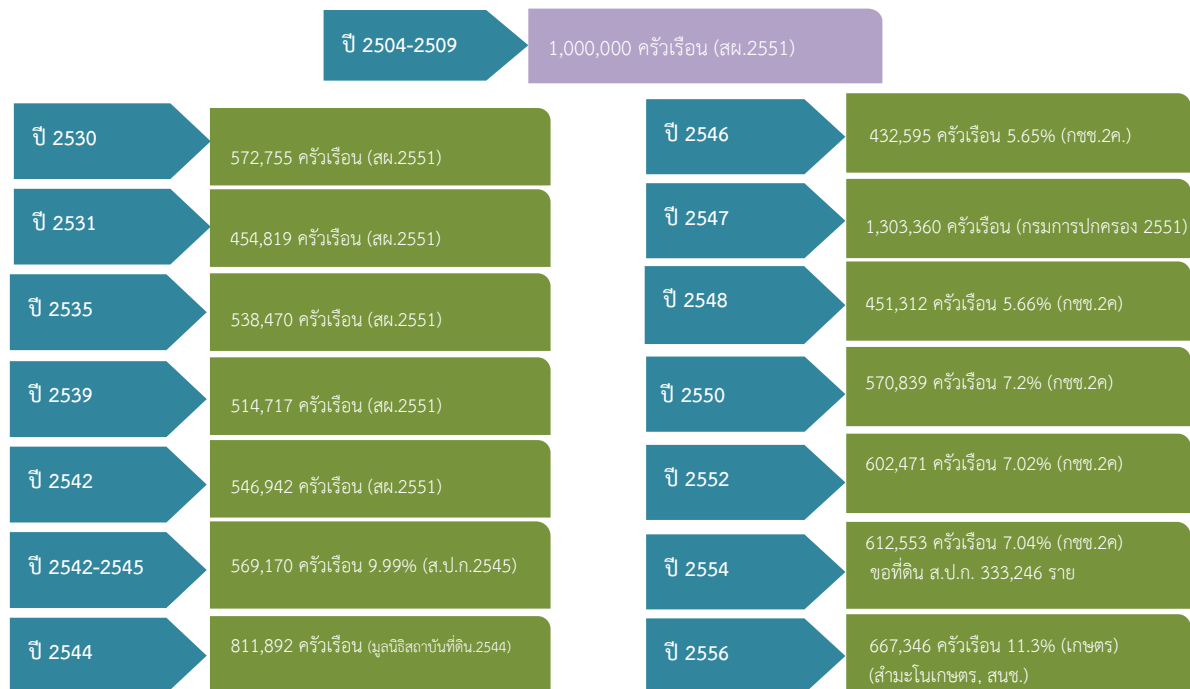
ภาค	ปี 2546		ปี 2548		ปี 2550		ปี 2552		ปี 2554		การเปลี่ยนแปลง (2554/2546) (ร้อยละ)
	จำนวน (ครัวเรือน)	ร้อยละ*	จำนวน (ครัวเรือน)	ร้อยละ*	จำนวน (ครัวเรือน)	ร้อยละ*	จำนวน (ครัวเรือน)	ร้อยละ*	จำนวน (ครัวเรือน)	ร้อยละ*	
กลาง	132,299	8.06	135,121	7.8	156,416	8.95	172,346	9.07	173,957	9.01	0.95
ตะวันออกเฉียงเหนือ	136,558	4.44	150,740	4.67	191,122	6.07	209,537	6.00	209,503	6.01	1.57
เหนือ	138,493	7.49	139,862	7.41	180,989	9.73	180,775	9.28	184,067	9.20	1.71
ใต้	25,245	2.32	25,589	2.26	42,312	3.62	39,813	3.22	45,026	3.51	1.19
รวม	432,595	5.65	451,312	5.66	570,839	7.2	602,471	7.02	612,553	7.04	1.39

หมายเหตุ: * ร้อยละ ของครัวเรือนที่สำรวจในแต่ละปี

ที่มา: สถานภาพหมู่บ้านชนบทไทย ประจำปี 2546-2554 ระบบศูนย์ข้อมูลกลางเพื่อการบริหารจัดเก็บประใช้ประโยชน์

กรมการพัฒนาชุมชน (2558) http://203.114.112.233/CDDCENTER/cdd_report/gcc_r01.php

จากข้อมูลที่น่าเสนอข้างต้นทั้งหมด จะเห็นว่ามียางงานการไร่ที่ดินทำกินมาอย่างต่อเนื่อง จากหลายแหล่งข้อมูลทั้งฐานข้อมูลส่วนราชการ การจัดทำสถิติ การสำมะโน ตลอดจนรายงานการศึกษาวิจัยของบุคคลและองค์กรต่างๆ ดังนั้น เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ จึงสรุปไว้ในภาพที่ 5.4



ภาพที่ 5.4 สรุปข้อมูลผู้ไร่ที่ดินทำกินจากอดีตถึงปัจจุบัน

นอกจากรายงานดังกล่าวข้างต้นแล้ว มียางงานการวิจัยของ อารีวรรณ คูสันเทียะ และคณะ (2553) ศึกษาการถือครองที่ดินในพื้นที่จังหวัดชัยนาท และสุราษฎร์ธานี ตอกย้ำว่า มีชาวนาจำนวนมากที่ไร่ที่ดินทำกิน โดยพบว่าในจังหวัดชัยนาท มีสัดส่วนของชาวนาร้อยละ 60 ที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ/ไม่มีที่ดินทำกิน/เช่าที่นา และมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองร้อยละ 40 สำหรับการถือครองที่ดินในจังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่าการถือครองที่ดินของเกษตรกรรายย่อยในชุมชนร้อยละ 85 มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และร้อยละ 15 เป็นผู้ไร่ที่ดิน ในจำนวนผู้ไร่ที่ดินทำกินเป็นของตนเองนั้นร้อยละ 80 ถือครองที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่ ร้อยละ 10 ถือครองที่ดินระหว่าง 5 – 10 ไร่ และร้อยละ 10 ถือครองที่ดินตั้งแต่ 10 ไร่ขึ้นไป

ปัญหาการไร่ที่ดินทำให้มีการอพยพเข้าสู่เขตเมือง กลายเป็นคนจนเมือง และเกิดชุมชนแออัด ซึ่งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ร่วมกับเครือข่ายชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในปี พ.ศ. 2551 มียางงานว่า มีชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมืองต่าง ๆ ทั้งเล็กและใหญ่ประมาณ 2.4 ล้านครัวเรือน หรือประมาณ 9.4 ล้านคน คิดเป็นประมาณร้อยละ 30 ของประชากรเมือง โดยในจำนวนนี้เป็นผู้อาศัยชั่วคราว หรือมีปัญหาถูกไล่ที่ ขาดระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานรวมประมาณ 3 ล้านคน หรือประมาณ 7.5 แสนครัวเรือน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558ก) การย้ายถิ่น เปลี่ยนอาชีพ ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาในภาคเกษตร ทั้งเรื่องที่ดิน และการผลิตรายการตลาด ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในวังวนของหนี้สิน ต้องสูญเสียที่ดิน หรือละทิ้งที่ดิน ในขณะที่คนรุ่นใหม่ต้องการออกจากภาคเกษตรกันมากขึ้น

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่าช่วงก่อนมี พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเกษตรกรรม นั้น มีข้อมูลครัวเรือนเกษตรกร ประมาณ 3.7 ล้านครัวเรือน เมื่อปี 2503 เพิ่มขึ้น เป็น ประมาณ 4.3 ล้านครัวเรือน ในปี 2513 และ ประมาณ 5.1 ล้านครัวเรือน ปี 2518 ซึ่งมีเนื้อที่ทำการเกษตรประมาณ 116.16 ล้านไร่ (พินิตสุวรรณะชญ , 2528) ซึ่งหากเปรียบเทียบจำนวนครัวเรือนเกษตรกรในปัจจุบัน (ปี 2556) จะเห็นว่าเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น คือ ปัจจุบันมีประมาณ 5.9 ล้านครัวเรือน จะเห็นว่าในช่วงเวลา 40 ปี เพิ่มขึ้นเพียงประมาณ 800,000 ครัวเรือน เฉลี่ยปีละ 20,000 ครัวเรือนเท่านั้น ส่วนที่ดินเกษตรเพิ่มจาก 116.16 ล้านไร่ (ค่าเฉลี่ยขนาดถือครองประมาณ 23 ไร่ต่อครัวเรือน) เป็น 149.24 ล้านไร่ (ค่าเฉลี่ยการถือครองเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 25 ไร่ต่อครัวเรือน; ข้อมูล สศก.) คือเป็นพื้นที่เพิ่มขึ้นประมาณ 33 ล้านไร่ หรือปีละประมาณ 0.825 ล้านไร่

บทที่ 6

สาเหตุการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยในประเทศไทย

การศึกษานี้ได้เน้นศึกษาข้อมูล สาเหตุการสูญเสียที่ดินจากกรณีที่ดินที่รัฐจัดให้ในเขตปฏิรูปที่ดิน และสาเหตุการสูญเสียที่ดินในภาพรวมของประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการสูญเสียที่ดินโดย **การขายที่ดิน หรือโดยสาเหตุอื่น ของเกษตรกรรายย่อย** เพราะเห็นว่าจะเป็นประโยชน์สำหรับการแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินที่เริ่มจากตัวของเกษตรกร หรือครัวเรือนเกษตรกรเป็นสำคัญ ส่วนสาเหตุอื่นๆ เช่น ข้อบกพร่องของการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ (เช่น ระบบกรรมสิทธิ์การถือครอง โครงสร้างภาษีที่ดิน ฯลฯ) ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ รวมถึง การกว้านซื้อ หรือสะสมที่ดินของนายทุน ก็นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลทางอ้อมให้เกิดการสูญเสียทำกิน แต่ต้องใช้เวลาระยะยาวในการแก้ไขเชิงโครงสร้าง ซึ่งสภาพปัญหาและความรุนแรงของปัญหาเชิงโครงสร้างดังกล่าวได้นำเสนอไว้ในบทที่ 5

ดังนั้น ในบทนี้ผู้ศึกษาจึงเน้นวิเคราะห์ สังเคราะห์ สาเหตุที่ทำให้เกษตรกรขายที่ดิน หรือสูญเสียสิทธิกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิการครอบครอง ทั้งโดยสมัครใจและไม่สมัครใจ โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็นสองส่วน คือ นำเสนอสาเหตุของการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร และศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมในส่วนของปัญหาภาระหนี้สินซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของการสูญเสียที่ดิน โดยแบ่งหัวข้อนำเสนอ ไว้ดังนี้

6.1. สาเหตุการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร

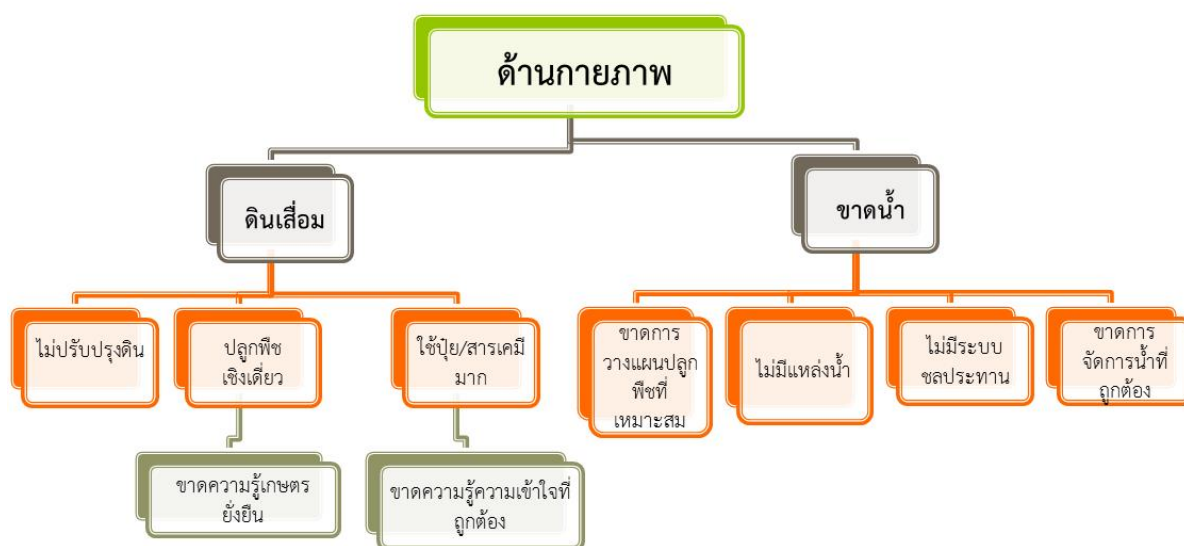
จากผลการศึกษาพบว่า สาเหตุหลักของการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยไม่แตกต่างกันมาก ระหว่างที่ดินของรัฐที่จัดสรรให้ประชาชน (รวมถึงเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน) กับเกษตรกรที่ถือครองที่ดินประเภทที่ดินเอกชน ซึ่งที่ผ่านมามีรายงานข้อมูลไว้ในภาพรวมของประเทศ สิ่งที่แตกต่างกันคือ โอกาส หรือช่องทางในการสูญเสียที่ดิน เนื่องจาก สิทธิในที่ดินที่ต่างกัน กล่าวคือ ที่ดินของรัฐ เช่น กรณีที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือคนทั่วไปทราบกันในชื่อ ที่ดินส.ป.ก. นั้น ไม่สามารถจำหน่าย จ่ายโอนตามกฎหมาย ให้ผู้อื่นได้ ยกเว้นทายาท หรือ ส.ป.ก. (รายละเอียดเพิ่มเติมเสนอไว้ในบทที่ 7) และเกษตรกรใช้เป็นเอกสารแสดงสิทธิการถือครองที่ดินประกอบการกู้ยืมเงินจากกองทุนปฏิรูปที่ดิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเท่านั้น ไม่สามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน หรือ จำนอง สำหรับกู้ยืมเงินจากธนาคารอื่นๆ ดังนั้น การสูญเสียที่ดิน จะเกิดขึ้นเมื่อเกษตรกรมีการขายที่ดิน ให้ผู้อื่น หรือนำไปจำนอง ไว้กับเจ้าหนี้ ซึ่งไม่เป็นไปตามกฎหมายกำหนด เมื่อขายแล้ว หรือ เมื่อไม่สามารถคืนเงินกู้ได้ ก็จะเสียสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้กับผู้ซื้อและเจ้าหนี้ ในขณะที่ดินนั้นยังคงเป็นชื่อของเกษตรกรเป็นผู้ครอบครอง และเป็นที่ดินของรัฐ แต่เกษตรกรรายนั้นก็จะไม่สามารถขอรับการจัดสรรที่ดินได้อีกเพราะมีชื่อเป็นผู้ครอบครองที่ดินอยู่แล้ว เว้นแต่จะไม่เกินสิทธิตามกฎหมายกำหนด ส่วนที่ดินของเอกชน ผู้ที่มีที่ดินกรรมสิทธิ์ประเภทโฉนด หรือเอกสารแสดงสิทธิครอบครอง เช่น น.ส.3ก สามารถนำไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน และจำนองกับผู้ใดก็ได้ ทั้งธนาคารพาณิชย์ แหล่งทุนอื่นๆ รวมถึงนายทุนเอกชนนอกระบบ เมื่อไม่สามารถใช้หนี้ได้ และมีการดำเนินการบังคับคดีแล้ว ที่ดินนั้นก็ตกเป็นของเจ้าหนี้โดยเปลี่ยนกรรมสิทธิ์เป็นของรายใหม่ หรือ เกษตรกรสามารถขาย และโอนเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้อื่นๆ ได้อย่างอิสระ ซึ่งทำให้เกิดช่องทางในการกลับมาเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน แล้วขอที่ดินของรัฐได้ ส่วนที่ดินก็จะกลายเป็นสินทรัพย์ของธนาคาร เป็นของเจ้าหนี้ และเป็นไปได้ที่จะตกไปอยู่กับนายทุนที่ดินที่มีการถือครองขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นที่มาของความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินในประเทศ

จากการศึกษารายงานวิจัย และเอกสารที่เกี่ยวข้อง สามารถแบ่งหมวดหมู่ของปัจจัยได้เป็น 3 กลุ่ม คือ ปัจจัยด้านกายภาพ ปัจจัยด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน ปัจจัยด้านโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมของประเทศ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์สาเหตุ ในแต่ละกลุ่มในรายละเอียดเพิ่มเติม ดังนี้

6.1.1 ด้านสภาพทางกายภาพของที่ดิน

ในที่ดินของรัฐโดยเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ต่างจากพื้นที่เกษตรกรรมทั่วไป คือ สภาพทางกายภาพ ของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นส่วนใหญ่เป็นที่ดินป่าสงวนเสื่อมโทรม ส่วนหนึ่งมีพื้นที่ติดภูเขา และเชิงเขา ลักษณะเป็นที่ราบ สลับลูกคลื่นและที่ราบสูง พื้นที่ส่วนใหญ่มีสภาพดินขาดความอุดมสมบูรณ์ และเป็นเขตอาศัยน้ำฝนเป็นหลัก ขาดแหล่งน้ำ จึงมักประสบภัยแล้ง ซึ่งสอดคล้องกับรายงานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) อ้างถึงใน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2551) ระบุว่าที่ดินที่รัฐนำมาจัดให้ราษฎรนั้น ขาดปัจจัยพื้นฐาน อยู่ห่างไกลชุมชนเดิม และอยู่ในเขตอาศัยน้ำฝนจึงขาดแคลนทั้งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคและการเกษตร การขาดน้ำและความแห้งแล้งทำให้พืชผลเสียหาย

นอกจากนี้ จากการศึกษาและรายงานจากแหล่งอื่น พบว่า ปัญหาด้านกายภาพ เป็นปัจจัยสำคัญ ในการทำการเกษตร หรือ การประกอบอาชีพของเกษตรกร เช่น การศึกษา ของ ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนามหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา (2549) วิไลลักษณ์ เพชรล้อม (2557) สรุปไว้สอดคล้องกันว่า การไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรที่ได้รับจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. นั้น ส่วนหนึ่งมาจากปัจจัยของสภาพแปลงที่ดิน คือ (1) ความอุดมสมบูรณ์ต่ำ ดินเสื่อม บางแห่งเป็นที่ราบสูงลาดชัน (2) ทำเลที่ตั้งไกลจากบ้านพักอาศัย (3) ไม่มีถนนเดินทางเข้าออกแปลง (4) ที่ดินมีขนาดเล็ก ไม่เพียงพอ (5) ที่ดินมีสภาพภูมิประเทศที่สวຍงาม ดึงดูดนายทุน เป็นที่ต้องการของตลาด เช่น อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา บางพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ และเพชรบูรณ์ เป็นต้น



ภาพที่ 6.1 สรุปสาเหตุการสูญเสียที่ดิน ด้านกายภาพของที่ดิน

จากภาพที่ 6.1 ได้แสดงผลสรุปการวิเคราะห์สาเหตุของการสูญเสียที่ดินเนื่องจากปัจจัยด้านกายภาพที่ทำให้เกษตรกรตัดสินใจขายหรือ ทิ้งที่ดินไม่ทำประโยชน์ เนื่องจากต้องลงทุนสูงและผลผลิตตกต่ำ

เมื่อวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาทั้งสองประการพบว่าเกิดจาก 2 สาเหตุหลัก คือ (1) ดินเสื่อม เกิดจากการไม่ปรับปรุงดินของเกษตรกร รวมถึงการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเป็นเวลานานติดต่อกัน เนื่องจากส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการทำเกษตรยั่งยืน นอกจากนี้ การใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีในจำนวนมากเกินความจำเป็น ทำให้สภาพดินเสื่อมโทรมและปนเปื้อน และ (2) ขาดน้ำ เกิดจากที่ดั่งที่ดินไม่มีแหล่งน้ำ ไม่มีระบบชลประทาน นอกจากนี้ยังพบว่าในบริเวณที่มีน้ำอยู่ข้างนั้น เกษตรกรขาดการจัดการน้ำที่ดีและถูกต้อง รวมถึงขาดการวางแผนการปลูกพืชที่เหมาะสมกับปริมาณน้ำหรือสภาพพื้นที่

จะเห็นได้ว่า การแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ต้นเหตุอย่างแท้จริงนั้นยังมีความจำเป็นต้องให้ความรู้และส่งเสริมการทำเกษตรยั่งยืน และการใช้ปุ๋ยและสารเคมีที่ถูกต้อง ส่วนเรื่องน้ำ มักจะพบข้อจำกัดทั่วไปคือไม่มีระบบชลประทาน เกษตรกรส่วนใหญ่อาศัยน้ำฝนเป็นหลัก และมักจะมีแหล่งน้ำขนาดเล็ก เช่น สระน้ำประจำไร่นา และบ่อน้ำตื้นประจำแปลง แต่การจัดการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพนั้นมีน้อย และยังคงขาดความรู้ในการวางแผนการปลูกพืชที่ใช้น้ำน้อย หรือเหมาะสมกับสภาพพื้นที่

6.1.2 ด้านสภาพเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน

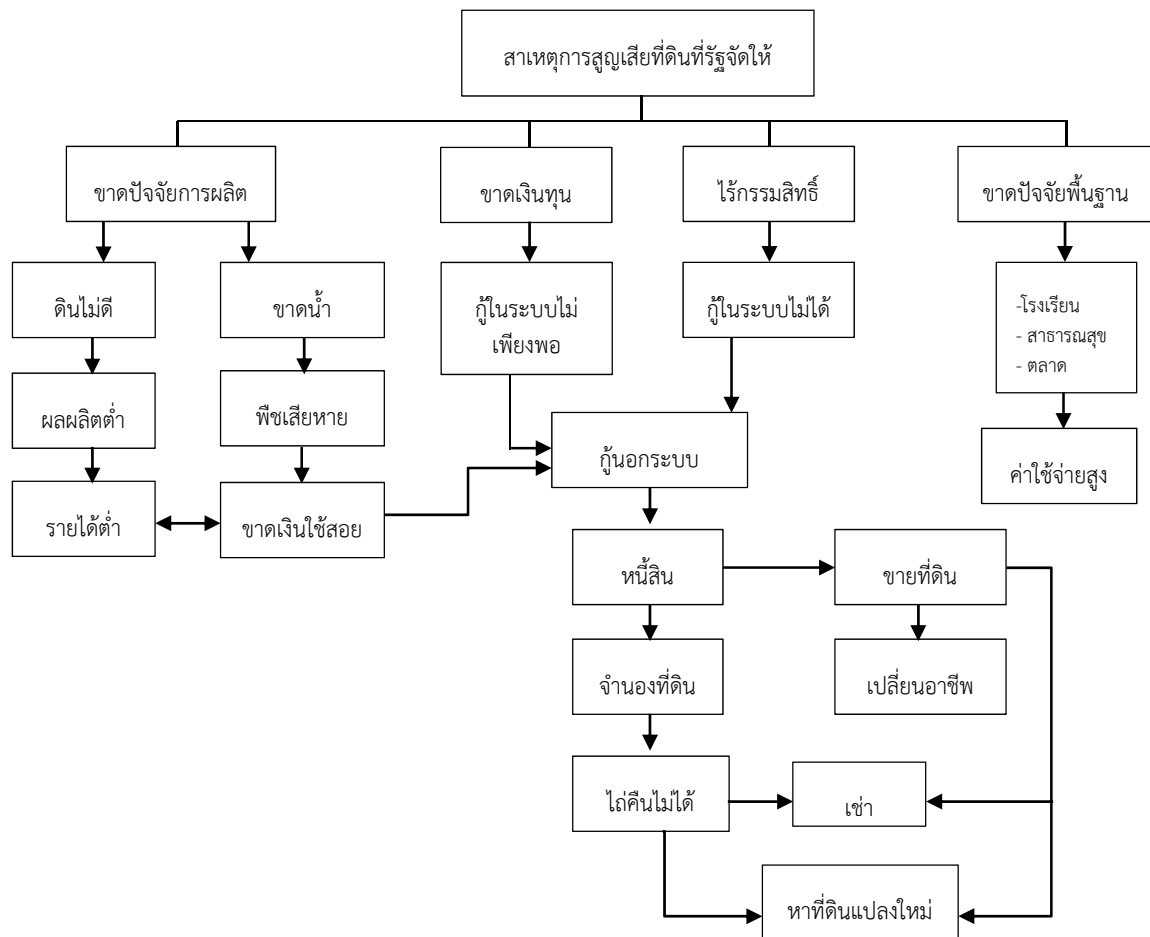
จากการศึกษาของ ธวัชชัย เพ็งพินิจ (2542) ได้ศึกษาวิถีชีวิตของเกษตรกรชาวนาเมืองภายหลังการขายที่ดินทำกิน : กรณีศึกษาบ้านโนนม่วงหมู่ที่ 3 ตำบลศิลา อำเภอมือง จังหวัดขอนแก่น โดยศึกษาวิถีชีวิตก่อนและหลังการขายที่ดินทำกิน พบว่าชาวบ้านมีอาชีพเดิมคือ การทำนาในที่ดินของตนเองหลังจากขายที่ดินทำกินชาวบ้านจะอพยพเข้าไปทำงานรับจ้างในภาคอุตสาหกรรมและบริการในตัวเมือง และอีกส่วนหนึ่งก็ประกอบอาชีพอื่น ๆ ในหมู่บ้าน ปัจจัยภายในที่มีผลต่อการขายที่ดินทำกิน คือ ภาระหนี้สิน การแบ่งมรดก ค่านิยมในการทำงานที่สบายในตัวเมือง และเห็นแบบอย่างการขายที่ดินทำกินจากเพื่อนบ้าน นอกจากนี้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับรากฐานทางความคิด ค่านิยม และทัศนคติของเกษตรกรที่ตกอยู่ภายใต้ความเจริญแบบสังคมเมือง เกิดการอพยพ ย้ายถิ่นเพื่อแสวงหาวิถีชีวิตใหม่ที่ดีกว่าในสังคมเมืองของเกษตรกร และนำไปสู่การเกิดปัญหาในหมู่บ้านที่เหมือนกับปัญหาของสังคมเมืองมากขึ้น

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TRI) อ้างถึงใน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2551) สรุปว่าการขาดน้ำและความแห้งแล้งทำให้พืชผลเสียหาย ทำให้เกษตรกรมีภาระหนี้สินเพิ่มขึ้นมากจนต้องขายที่ดิน บางรายขายแล้วกลับมาเช่าที่ดินรัฐจัดให้และขายให้แก่รายทุน โดย TDRi เห็นว่า ระบบสหกรณ์ เป็นกลไกสำคัญในการช่วยให้ราษฎรที่ได้รับจัดสรรที่ดินและเป็นสมาชิกสหกรณ์ไม่ขายที่ดิน เพราะสหกรณ์ช่วยแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือเรื่องเงินทุน หากขาดระบบสหกรณ์ราษฎรจะกู้เงินนอกระบบดอกเบี้ยสูง เมื่อชำระไม่ได้ก็ขายที่ดิน ตนเองต้องกลับมาเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินเช่นเดิม (ภาพที่ 6.2)

ประเด็นเรื่องอายุเฉลี่ยของเกษตรกรที่ถือครองที่ดิน เป็นปัจจัยสำคัญต่อการใช้ที่ดินและการถือครองที่ดินทั้งในเรื่องแรงงาน และผู้สืบทอดอาชีพ เช่น เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ปัจจุบัน อายุเฉลี่ยสูงขึ้นเป็น 53.46 ปี เกษตรกรที่อายุมากกว่า 65 ปีขึ้นไป มีอยู่ถึงร้อยละ 19 หากลูกหลานไม่ทำการเกษตรแล้ว เกษตรกรมักจะขายที่ดิน หรือปล่อยให้คนอื่นเช่า หรือ ทำฟรี นอกจากนี้ ข้อจำกัดทางกายภาพดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้ผลผลิตต่ำ ทำให้เกษตรกรมีรายได้น้อย มีหนี้สินมาก จะเห็นได้จากข้อมูลของสถาบันวิจัยและพัฒนาประเทศไทย (2555) ที่รายงานว่างเกษตรกรร้อยละ 80 มีหนี้สิน ขนาดหนี้สินเฉลี่ย 142,024 บาท

ดารณี ชนะชนม์ (2555) รายงานว่า รายได้สุทธิทางการเกษตรของครัวเรือนเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ศึกษาทั้ง 4 ภาค (กลุ่มตัวอย่าง 2,053 ราย) เท่ากับ 120,815 บาทต่อปีรายได้สุทธินอกภาคเกษตร 67,462 บาทต่อปี เกษตรกรร้อยละ 97.34 มีหนี้ในระบบ ค่าเฉลี่ยหนี้สิน 131,177 บาทต่อครัวเรือน เกษตรกรร้อยละ 4.85 มีหนี้นอกระบบ จำนวนหนี้เฉลี่ย 144,049 บาทต่อครัวเรือน ค่าเฉลี่ยหนี้รวม 134,666 บาทต่อครัวเรือน โดยพบว่าเกษตรกรที่มีเงินออมร้อยละ 47.74 ที่มีเงินออม โดยมีค่าเฉลี่ย 41,229

บาทต่อครัวเรือน จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นว่า เกษตรกรในเขต ปฏิรูปที่ดิน มีรายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของ ครัวเรือนเกษตรกรโดยรวมของประเทศเล็กน้อย แต่มีค่าเฉลี่ยหนี้สินค่อนข้างสูงกว่า ค่าเฉลี่ยที่สำรวจโดย สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2557ข) คือ รายได้เงินสดทางการเกษตร 225,835 บาท/ปี รายจ่าย การเกษตร 79,961 บาท/ปี รายได้นอกการเกษตร 88,660 บาท/ปี และหนี้สินเฉลี่ยต้นปี 54,061 บาท



ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย อ้างถึงใน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2551)

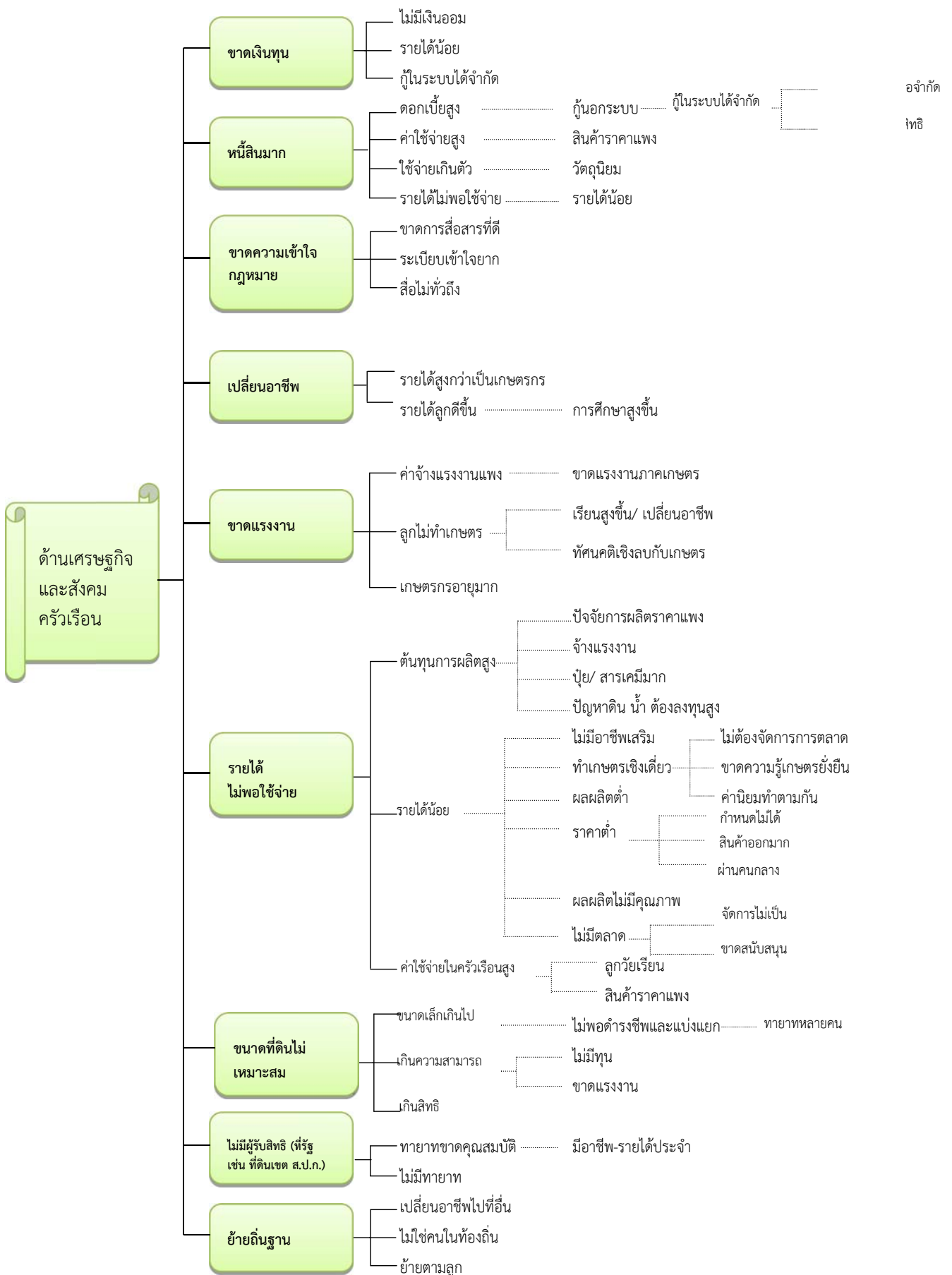
ภาพที่ 6.2 สาเหตุของการขายที่ดินที่รัฐจัดให้ กรณีจังหวัดเพชรบุรีและชัยภูมิ

ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนามหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา (2549) ระบุว่า สาเหตุการไม่ทำประโยชน์ของเกษตรกรที่ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน 10 จังหวัด ในพื้นที่ศึกษา เกิดจากหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนเกษตรกร แบ่งเป็น 3 ด้านหลัก ได้แก่ ด้านการประกอบอาชีพ เกษตรกรรม ด้านครอบครัวและตัวเกษตรกร และด้านเงื่อนไขทางกฎหมายของ ส.ป.ก. ดังแสดงในตารางที่ 6.1

ตารางที่ 6.1 สรุปสาเหตุของการไม่ทำประโยชน์ของเกษตรกรที่ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน 10 จังหวัด

การประกอบอาชีพเกษตรกร	ครอบครัวและตัวเกษตรกร	เงื่อนไขทางกฎหมายของ ส.ป.ก.
1.1 ความไม่พร้อมด้านปัจจัยการผลิต เช่น แหล่งน้ำ และแรงงาน เครื่องจักร 1.2 ต้นทุนการผลิตสูง เช่น ค่าเมล็ดพันธุ์ ต้นพันธุ์ ปุ๋ย ยากำจัดศัตรูพืช ค่าจ้าง แรงงานน้ำมัน ค่าจ้างไถ 1.3 ไม่ได้รับการสนับสนุนความรู้ การพัฒนาทักษะ และเทคโนโลยีการผลิตแบบใหม่อย่างจริงจัง 1.4 ระบบตลาด ● การผูกขาดทางการตลาด โดยนายทุน และกลุ่มพ่อค้าคนกลาง ● ราคาไม่แน่นอน ตกต่ำ ● ไม่มีอำนาจต่อรอง ● กำหนดราคาไม่ได้	1.1 ภาระหนี้สินทั้งในระบบและนอกระบบ 1.2 เกษตรกรอายุมาก 1.3 ขนาดครัวเรือนเล็ก 1.4 ขาดแรงงานเกษตร 1.5 คนรุ่นใหม่อพยพเข้าเมือง 1.6 ไม่มีคนสืบทอดอาชีพเกษตร 1.7 เปลี่ยนอาชีพ เช่น ค้าขาย รับจ้าง ฯลฯ 1.8 ความจำเป็นต้องใช้เงินสำหรับการศึกษาบุตร ค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายในครัวเรือน จ่ายหนี้สิน 1.9 ย้ายกลับภูมิลำเนา	1.1 เกษตรกรบางส่วนขาดความรู้เรื่องเงื่อนไขการถือครองและการจัดการเมื่อมีการถือครองเกินสิทธิเกษตรกรบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องการโอนสิทธิให้ทายาทขณะยังมีชีวิตอยู่ ทำให้ลูกหลานขาดแรงจูงใจในการทำเกษตร 1.2 ข้อจำกัดเรื่องการค้าประกัน และการจำนองกู้ยืมเงินกับธนาคาร

การศึกษาจากรายงานการวิจัย การติดตามการทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พบว่า ปัญหาสำคัญคือ ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนเองที่นำไปสู่การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรโดยการขาย และไม่ใช่ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกร ซึ่งเมื่อพิจารณาสาเหตุในด้านต่างๆ พบว่า ปัญหาใหญ่ที่สุด คือเรื่องของหนี้สิน และรายได้ ซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน นอกจากนี้ ยังพบปัญหาขาดเงิน ขาดแรงงาน ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการผลิตของเกษตรกร นอกจากประเด็นดังกล่าวแล้วยังพบว่า สาเหตุด้านความต้องการเปลี่ยนอาชีพ การย้ายถิ่นฐาน การไม่มีผู้รับมรดกสิทธิ ขนาดที่ดินเล็ก หรือ ใหญ่เกินกำลังการผลิต และเกินสิทธิตามกฎหมาย และขาดความเข้าใจในระเบียบและข้อกฎหมายด้านสิทธิและการใช้ประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน โดยในแต่ละประเด็นพบว่าสาเหตุเชิงลึกอีกหลายประเด็น สาเหตุข้างต้น ประกอบกับเกิดปรากฏการณ์การกว้านซื้อที่ดินของนายทุนที่ดินอย่างต่อเนื่องทั้งนอกและในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อให้เกิดการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยมากขึ้น นับเป็นแรงกดดันสำคัญต่อเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน แม้จะถูกมองว่ามีปัญหาเรื่องความอุดมสมบูรณ์ของดิน และ แหล่งน้ำ รวมถึงการที่ถูกคุ้มครองสิทธิโดยรัฐ แต่ที่ดินจำนวนมากก็ถูกเปลี่ยนมืออย่างผิดกฎหมาย และมีจำนวนไม่น้อยที่ตกไปอยู่ในมือของนายทุนที่ดิน โดยที่ ส.ป.ก. เองยังมีปัญหาในการตรวจสอบ และบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งสภาพการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์และการถือครองในเขตปฏิรูปที่ดินจะนำเสนอรายละเอียดไว้ในบทที่ 7 ของรายงานนี้ ทั้งนี้ จากการทบทวนเอกสารงานวิจัย และการศึกษาที่เกี่ยวข้องผู้ศึกษาได้สรุปสาเหตุสูญเสียที่ดินไว้ดังภาพที่ 6.3



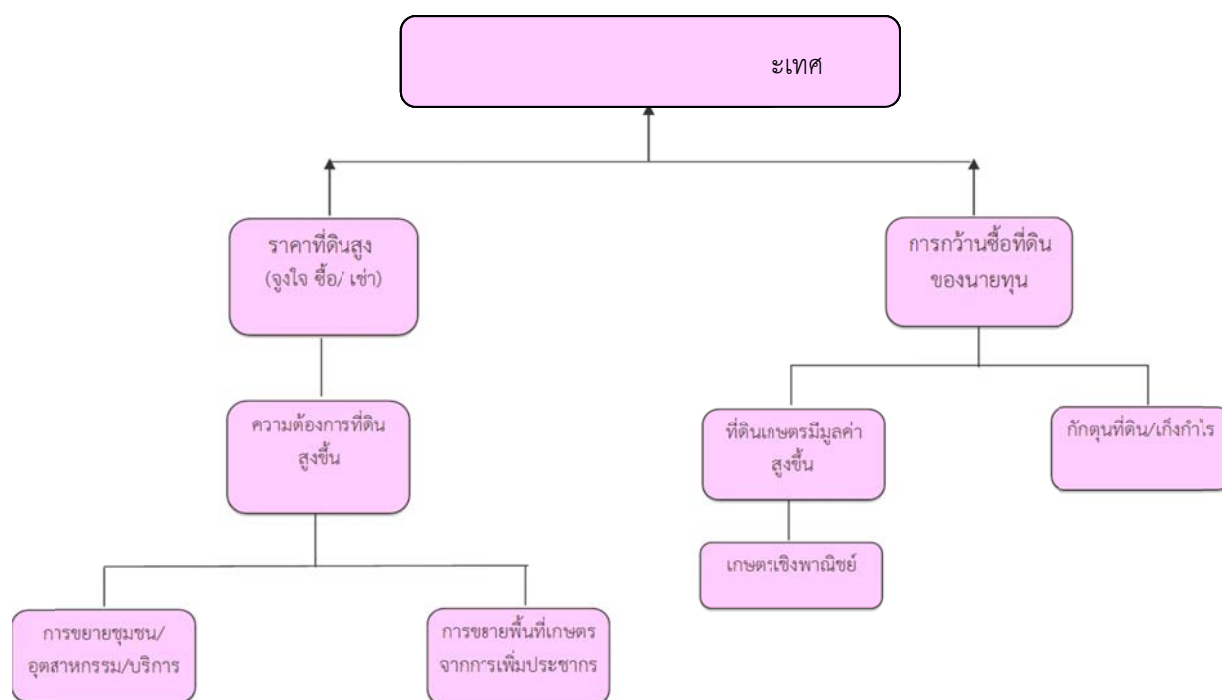
ภาพที่ 6.3 สรุปสาเหตุการสูญเสียที่ดิน ด้านเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน

6.1.3 ด้านเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ

จากการศึกษาของ ธวัชชัย เฟ็งพินิจ (2542) ระบุว่า ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลให้เกษตรกรขายที่ดิน ได้แก่ การกว้านซื้อที่ดินของนายทุน อิทธิพลของสื่อสารมวลชน ลัทธิบริโภคนิยม การขยายตัวของเมือง รวมถึงการแปรปรวนของสภาพอากาศ ในขณะที่ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนามหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา (2549) สรุปปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน โดยการขาย หรือให้เช่าที่ดิน ไว้ 3 ประเด็นหลัก คือ

- (1) การเก็งกำไรที่ดินในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ ฟองสบู่แตก
- (2) นโยบายการจัดตั้งเขตพิเศษเพื่อการพัฒนาพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวและย่านการค้า เช่น เชียงใหม่ กาญจนบุรี เพชรบูรณ์ นครราชสีมา
- (3) การส่งเสริมปลูกยางพาราระหว่างปี 2544-2546 ทำให้นายทุนเข้าไปซื้อที่ดินปลูกยางพารา เช่น อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดอุบลราชธานี

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อเกษตรกรรายย่อย ดังสรุปไว้ในภาพที่ 6.4



ภาพที่ 6.4 สรุปสาเหตุการสูญเสียที่ดิน ด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

จะเห็นว่า สาเหตุการสูญเสียที่ดินมี 2 กลุ่มหลัก คือ เรื่องของกลไกราคาที่ดิน และการกว้านซื้อที่ดิน ประเด็นกลไกราคาที่สูงขึ้นนั้น เกิดจากความต้องการที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นเนื่องมาจากการเพิ่มของประชากร โดยธรรมชาติ ส่วนหนึ่ง โดยนำไปสู่ความต้องการในการขยายพื้นที่เพื่อประกอบอาชีพทางการเกษตร และการขยายพื้นที่เมือง และชุมชน ตามการเติบโตทางเศรษฐกิจ เมื่อประกอบกับการกว้านซื้อที่ดินของนายทุนที่ดิน ซึ่งส่วนใหญ่ซื้อเพื่อการเก็งกำไร และการลงทุนธุรกิจเกษตรขนาดใหญ่ ยิ่งทำให้ที่ดินมีราคาพุ่งสูงขึ้นซึ่ง ส่งผลให้เกษตรกรรายย่อยที่ยากจนและประสบปัญหาค่าใช้จ่าย มีหนี้สิน ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตร รวมถึงต้องการเปลี่ยนอาชีพ ตัดสินใจขายที่ดินได้ง่ายขึ้น

6.2 ภาระหนี้สินกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร

จากผลการศึกษาที่นำเสนอไว้ข้างต้นจะเห็นว่าหนี้สินเป็นสาเหตุสำคัญของการสูญเสียที่ดิน ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมถึงสาเหตุของการเกิดหนี้สินกับการสูญเสียที่ดิน รวมถึงสาเหตุสำคัญของการเป็นหนี้สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

จากการศึกษาของ อารีวรรณ คูสันเทียะ (2557) เรื่อง ภาวะหนี้สินกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร กรณีศึกษากลุ่มเกษตรกรสามัคคีก้าวหน้า อำเภอสามโก้ จังหวัดอ่างทอง โดยทำการสำรวจข้อมูลชาวนาสมาชิกกลุ่มเกษตรกรสามัคคีก้าวหน้า จำนวน 83 รายจากสมาชิกทั้งหมด 220 ราย ชาวนากลุ่มนี้ อายุเฉลี่ย 59 ปี อาชีพหลักของรุ่นพ่อแม่ ร้อยละ 89 (72 ราย) คือทำนาเป็นหลัก ร้อยละ 3.7 ทำการเกษตรอื่นและรับจ้าง นอกภาคเกษตร และร้อยละ 1.2 คือ รับจ้างทำนา และรับจ้างทำการเกษตรอื่นๆ ในสัดส่วนที่เท่ากัน ในจำนวนชาวนาที่เป็นรุ่นพ่อแม่ 72 ราย พบว่ามีผู้สืบสานอาชีพทำนาในปัจจุบันเพียง 28 ราย หรือร้อยละ 39 และเปลี่ยนไปทำอาชีพอื่น 44 รายหรือ ร้อยละ 61 สาเหตุเนื่องจาก สุขภาพไม่เอื้ออำนวย รายได้ไม่เพียงพอ และภาระหนี้สิน ชาวนาส่วนใหญ่มีที่ดินเป็นของตนเอง แต่เป็นที่ยู่ออาศัยไม่ใช่ที่ดินเพื่อการเกษตร ขนาดการถือครองเฉลี่ยน้อย โดยพบว่า ร้อยละ 51.4 ถือครองที่ดินไม่เกิน 5 ไร่ รองลงมาคือ 5-10 ไร่ ประมาณร้อยละ 16.2 เฉลี่ยถือครองครอบครัพละ 7 ไร่ จากเกษตรกร 38 รายที่ยังทำการเกษตร มี 12 ราย เช่าที่ดินทำกิน เฉลี่ย 11 ไร่ ร้อยละ 75 เช่าทำนา สำหรับการเช่า ส่วนใหญ่เช่าจากนายทุนต่างพื้นที่ รองลงมาคือนายทุนในพื้นที่ ญาติพี่น้อง เพื่อนบ้าน และที่ดินวัด ต้องจ่ายค่าเช่า เฉลี่ย 1,637 บาท/ไร่/ปี จากการศึกษาดังกล่าวนี้ พบว่ามีเกษตรกร 10 ราย เคยสูญเสียที่ดินในอดีต สาเหตุหลัก มาจาก ปัญหาหนี้สิน จำนองที่ดินกับเจ้าหนั้นนอกระบบในจังหวัดอ่างทอง และจังหวัดอื่นๆ เพื่อนำเงินมาลงทุนทำนาและการเกษตรอื่นๆ

สอดคล้องกับการศึกษาของ เมธี สิงห์สุถ้า (2557) เรื่องวิถีชาวนากับการสูญเสียที่ดิน กรณีศึกษาชาวนาอำเภอสรรคบุรี และอำเภอหันคา จังหวัดชัยนาท ซึ่งสรุปไว้ดังนี้ ในอำเภอสรรคบุรี ศึกษาจากกลุ่มตัวอย่าง 64 ราย พบว่าชาวนามีอายุเฉลี่ย 57 ปี ถือครองที่ดินเฉลี่ย 6 ไร่ และร้อยละ 45 ต้องเช่าที่ดินทำนาเพิ่ม ชาวนามีต้นทุนการทำนา 4,288 บาท/ไร่ ส่วนใหญ่เป็นค่าปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชคิดเป็นร้อยละ 35 ค่าจ้างแรงงานและเครื่องจักร รวม ร้อยละ 29 ค่าเช่าที่ดิน ร้อยละ 23 มีเพียงร้อยละ 11 ที่เก็บข้าวไว้บริโภคเอง สาเหตุการสูญเสียที่ดิน คือ ระบบผลิตสู่รูปแบบที่ต้องการผลผลิตมาก ใช้ปัจจัยการผลิตภายนอก จ้างแรงงานทุกขั้นตอน ต้นทุนสูง ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ รายได้ไม่พอกับรายจ่าย หนี้สิน และ ความสามารถในการใช้หนี้สินต่ำ สำหรับในพื้นที่อำเภอหันคา ทำการศึกษาจาก กลุ่มตัวอย่าง 100 ราย พบว่าชาวนามีอายุเฉลี่ย 57 ปี เป็นผู้ที่มีที่ดิน ร้อยละ 90 ไม่มีที่ดินร้อยละ 10 ส่วนใหญ่ถือครองไม่เกิน 10 ไร่ และร้อยละ 30 เคยสูญเสียที่ดินซึ่งมีสาเหตุ มาจาก การขายที่ดินเพื่อปลดหนี้ นอกจากนี้ ผลการศึกษานี้ชี้ให้เห็นถึงค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนการทำนาของชาวนาในสองพื้นที่ ซึ่งนับว่ามีค่าใช้จ่ายสูง โดยชาวนามีต้นทุนการทำนาประมาณ 5,174 บาท/ไร่ ในจำนวนนี้เป็นค่าเช่าที่ดินสูงถึงไร่ละ 2,101 เป็นต้นทุนที่สูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ 40 (ตารางที่ 6.2)

นอกจากนี้ ยังมีการรายงานการศึกษาต้นทุนของชาวนา จังหวัดเพชรบุรี ใน 1 รอบการผลิต มีต้นทุนสูงถึง 6,950 บาท/ไร่ เป็นค่าเช่าที่ดิน ร้อยละ 35 รองลงมาคือ ค่าจ้างแรงงานปลูก ใส่ปุ๋ย พ่นยา กำจัดวัชพืช รวมร้อยละ 16 ค่าไถตะ และไถพรวน รวม 2 ครั้ง ร้อยละ 14 ค่าปุ๋ยร้อยละ 12 ค่าเมล็ดพันธุ์ และค่าเก็บเกี่ยว ร้อยละ 7 เท่ากัน ค่าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชร้อยละ 6

จะเห็นได้ว่า ภาวะหนี้สินเกษตรกร เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่นำไปสู่การสูญเสียที่ดิน ซึ่งสาเหตุหลักมาจากต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น และรายได้น้อยลงไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายของครัวเรือน และการลงทุนด้านการผลิต เหตุการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของ วิทยา เจริญพันธุ์ (2553) ซึ่งได้ทำการศึกษาร่องหนี้สิน

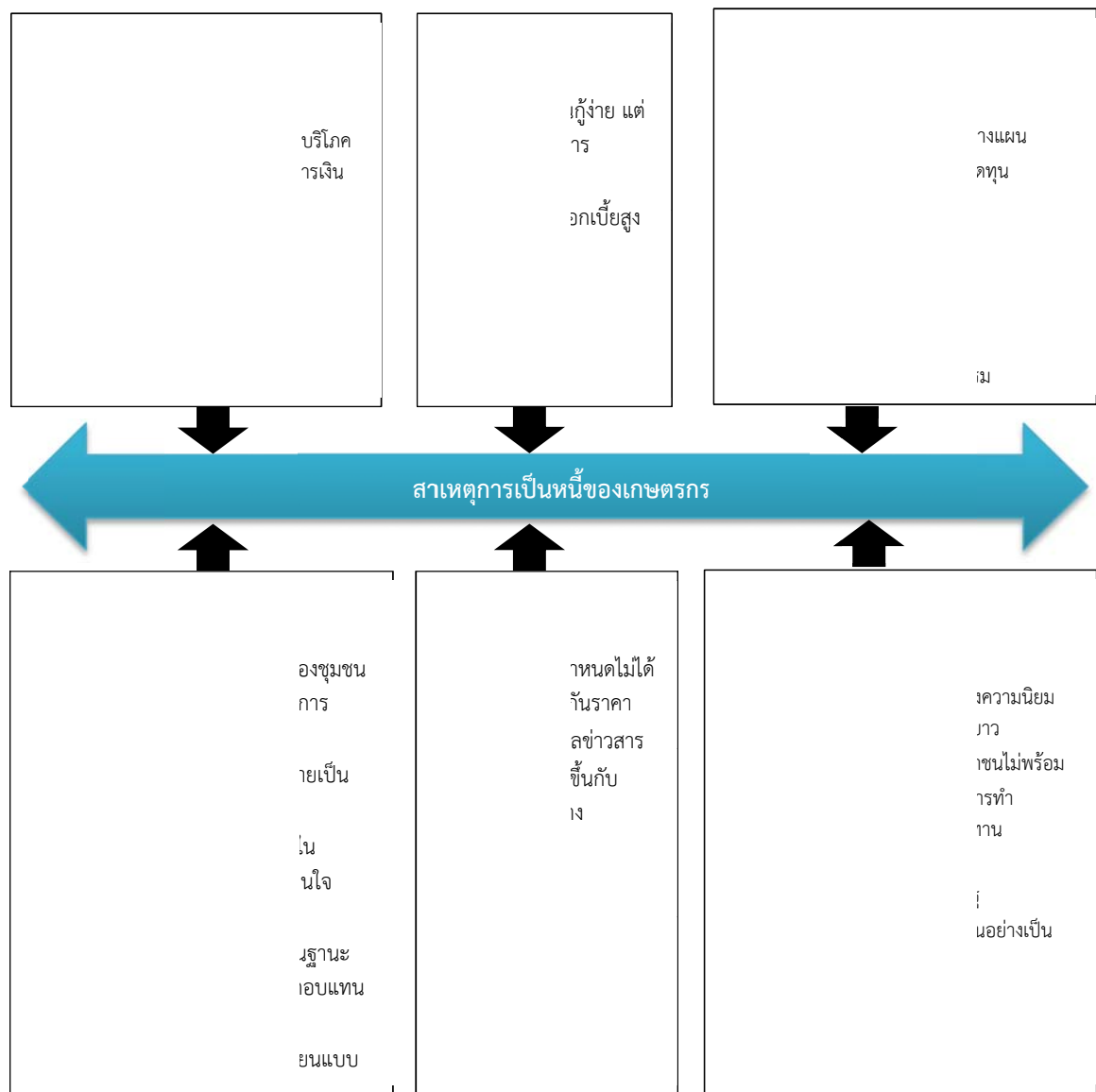
เกษตรกรไทย และสรุปสาเหตุของการเป็นหนี้ของเกษตรกร ไว้หลายประเด็นได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล แหล่งเงินทุน ระบบผลิต ระบบสังคม ระบบตลาด และรัฐบาล ซึ่งมีประเด็นย่อย ดังแสดงในภาพที่ 6.5

ตารางที่ 6.2 ต้นทุนการทำนาของชาวนา อำเภอสรรคบุรี และอำเภอหันคา จังหวัดชัยนาท

ลำดับ	ประเภทของต้นทุน	อำเภอสรรคบุรี จังหวัดชัยนาท		อำเภอหันคา จังหวัดชัยนาท	
		ค่าใช้จ่ายต่อ 1 ไร่	ร้อยละ	ค่าใช้จ่ายต่อ 1 ไร่	ร้อยละ
1	ค่าเช่าที่ดิน	978	23	2,101	40.6
2	ค่าปุ๋ย	1,157	27	769	14.8
3	ค่ายากำจัดศัตรูพืช/วัชพืช	356	8	322	6.2
4	ค่าเมล็ดพันธุ์	487	11	484	9.3
5	ค่าจ้างฉีดพ่นยา	148	3	139	2.7
6	ค่าจ้างไถ	347	8	446	8.5
7	ค่าจ้างหว่าน/ปลูก	54	1	72	1.4
8	ค่าจ้างใส่ปุ๋ย	125	3	93	1.8
9	ค่าจ้างตัดข้าวตีด	92	2	123	2.3
10	ค่าจ้างเก็บเกี่ยว	409	10	401	7.7
11	ค่าจ้างขนผลผลิตไปขาย	69	2	117	2.2
12	อื่นๆ	69	2	107	2
	รวม	4,288	100	5,174	100

ที่มา: เมธี สิงห์สุธำ (2557)

กฤษฎา ศุภวรรณกุล (2557) อ้างอิง ผลการศึกษา เรื่องภาวะหนี้สินกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร กรณีศึกษาสมาชิก สต.ปท.จังหวัดอ่างทอง ของกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน ซึ่งพบข้อสรุปว่า ชาวนาถึงร้อยละ 40.7 ถือครองที่ดินไม่เกิน 10 ไร่ มีรายได้ต่อปีหลังหักต้นทุนแล้วเพียง 71,127.86 บาท ซึ่งรายได้น้อยไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายทั้งเพื่อการผลิต และเพื่อใช้จ่ายในครัวเรือน และนำไปสู่การเป็นหนี้ โดยเกษตรกรส่วนใหญ่นำที่ดินไปเป็นหลักประกันค้ำประกันเงินกู้ เกษตรกรมีระดับการศึกษาน้อย ไม่เข้าใจกฎหมาย ระบบสินเชื่อ ไม่มีความรู้ด้านการประเมินความเสี่ยง เน้นการปลูกพืชเชิงเดี่ยวซึ่งใช้ต้นทุนสูง ประกอบกับความต้องการยกระดับคุณภาพชีวิตของตัวเกษตรกร และความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติที่ทำให้เกษตรกรกลับมีความสามารถในการจัดการและชำระหนี้ค่อนข้างต่ำ และทำให้หนี้เพิ่มขึ้นเรื่อย เมื่อมีรายได้จากแหล่งต่างๆ รวมถึงการกู้ยืมจากอีกแหล่งหนึ่ง จะต้องนำมาหมุนหนี้ต่อ และเกษตรกรขาดเงินทุนในการทำเกษตร



ที่มา: สรุปจาก วิทยา เจียรพันธ์ (2553)

ภาพที่ 6.5 สรุปสาเหตุการเป็นหนี้ของเกษตรกร

ความผันผวนของราคาผลผลิต ต้นทุน และสภาพธรรมชาติ เป็นปัจจัยร่วมที่ทำให้ชาวนาต้องเสี่ยงมากขึ้น หากไม่มีการจัดการที่ดีพอ วงจรการสูญเสียที่ดินก็จะเริ่มต้น โดยเกษตรกรมีช่องทางในการดำเนินการเมื่อเกิดการผิติดชำระหนี้กับเจ้าหนี้ 4 เส้นทางหลัก (ภาพที่ 6.6) ได้แก่ (1) ปรับโครงสร้างหนี้กับทางสถาบันการเงิน (2) ใช้กลไกของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเข้ามาแก้ไข แต่ชาวนาจะต้องเป็นสมาชิกก่อน (3) ถูกฟ้องร้องดำเนินคดี และ (4) การก่อกวนนอกระบบเพื่อนำเงินมาใช้หนี้ในระบบ



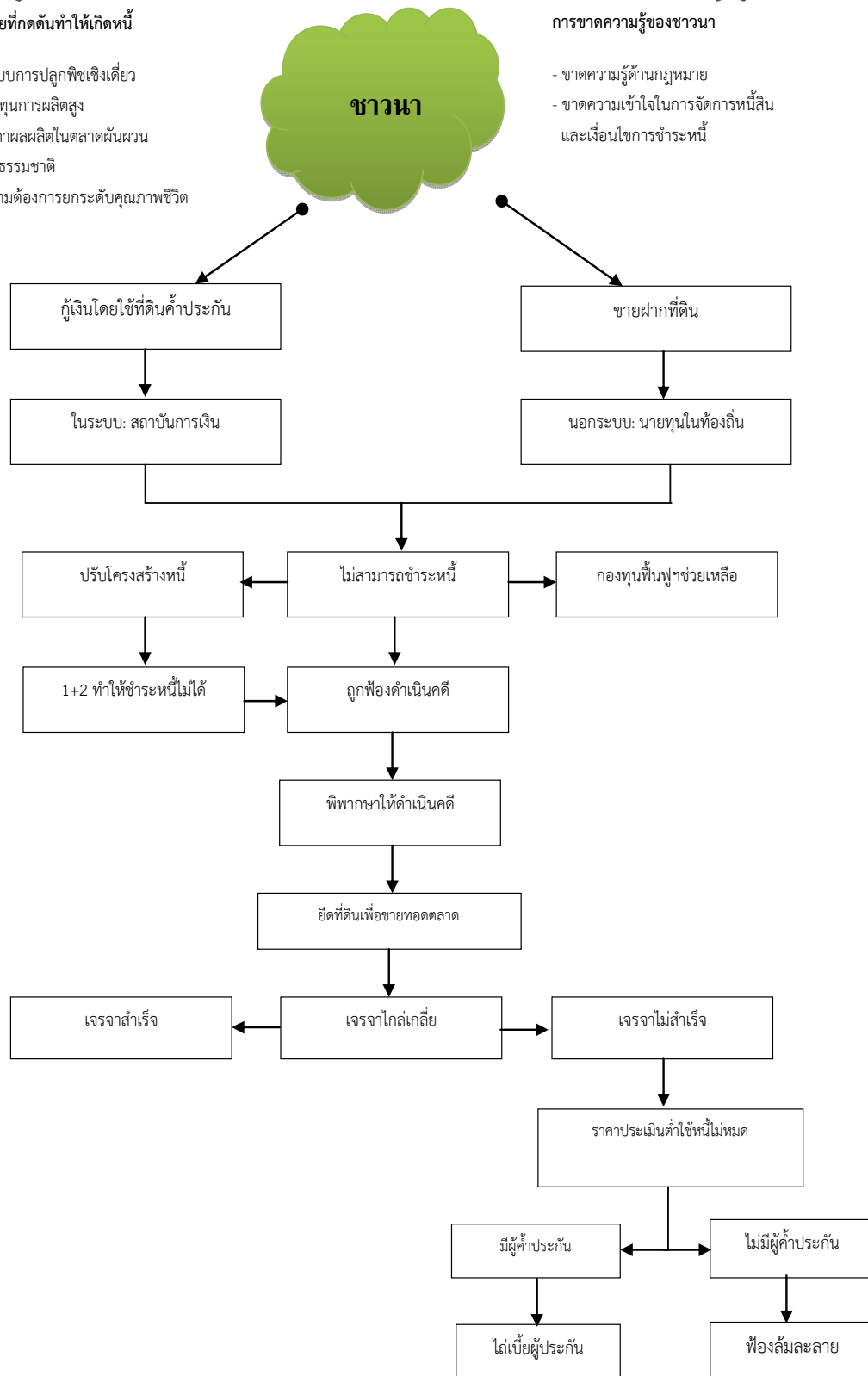
ปัจจัยที่กระตุ้นทำให้เกิดหนี้

- ระบบการปลูกพืชเชิงเดี่ยว
- ต้นทุนการผลิตสูง
- ราคาผลผลิตในตลาดผันผวน
- ภัยธรรมชาติ
- ความต้องการยกระดับคุณภาพชีวิต



การขาดความรู้ของชาวนา

- ขาดความรู้ด้านกฎหมาย
- ขาดความเข้าใจในการจัดการหนี้สินและเงื่อนไขการชำระหนี้



ที่มา: ฤชญา ศุภวรรณกุล (2557)

ภาพที่ 6.6 สาเหตุการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยจากภาระหนี้สิน

นอกจากนี้ วิทยา เจียรพันธุ์ (2553) ได้มีการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเป็นหนี้ของเกษตรกร โดยแบ่งตามกลุ่มของเกษตรกรได้สองกลุ่ม

(1) เกษตรกรที่เป็นหนี้แล้วมีโอกาสที่จะชำระคืนได้น้อย มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

- เกษตรกรสูงอายุ
- การศึกษาในระบบต่ำกว่าหรือต่ำกว่าประถมศึกษา
- จำนวนสมาชิกในครัวเรือนเกินกว่ารายได้ที่จำกัด
- มีแนวโน้มต้องการยกระดับการบริโภค
- มีปัญหาการตอบสนองต่อเทคโนโลยีที่จะช่วยลดต้นทุน
- มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงการผลิตตามเพื่อนเกษตรกรหรือการโฆษณาชวนเชื่อ
- จำเป็นต้องพึ่งโครงการรัฐทุกประเภทที่จะช่วยให้เข้าถึงแหล่งทุนง่ายขึ้น หรือลดค่าใช้จ่ายลง

(2) เกษตรกรที่เป็นหนี้แต่มีโอกาสในการชำระคืนมากมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

- เกษตรกรอายุน้อย
- มีการศึกษาสูงกว่ามัธยมศึกษา
- จำนวนสมาชิกในครัวเรือนไม่มาก
- มีทัศนคติเชิงบวกต่อเทคโนโลยีที่จะช่วยลดต้นทุนและพร้อมเรียนรู้เพิ่ม
- มีทรัพย์สินมาก
- มีรายได้การเกษตรและนอกการเกษตรมาก

การศึกษาดังกล่าวข้างต้น สอดคล้องกับรายงานการศึกษาของ TDRI โดยเฉพาะสาเหตุการสูญเสียที่ดินจากภาระหนี้สิน ซึ่งมีความสำคัญและเป็นปัญหาเรื้อรังมากที่สุด และส่วนใหญ่เป็นประเด็นที่ทราบอยู่แล้วว่า เกษตรกรมีปัญหาเรื่องหนี้สิน แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าได้ สาเหตุของหนี้สินเกษตรกรนั้น มาจากหลายส่วน คือ รายได้น้อยไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายทั้งค่าครองชีพที่สูงขึ้น และ ค่าการลงทุนการผลิต การเกษตรเพราะสินค้าแพงขึ้น นอกจากนี้ การใช้จ่ายเกินตัว เนื่องจากค่านิยมการบริโภคที่เปลี่ยนไปก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่น่าไปสู่การกู้ยืมเงินซึ่งบางราย เมื่อไม่สามารถกู้ในระบบได้เพียงพอเพราะข้อจำกัดของเอกสารสิทธิที่มีอยู่ หรือบางส่วนยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิ ทำให้ต้องกู้ยืมเงินนอกระบบ และต้องจ่ายดอกเบี้ยที่สูงมากขึ้น สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่อยู่ในวงจรของความยากจนทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงสาเหตุด้านรายได้ ที่น้อยหรือไม่เพียงพอ ซึ่งสัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการผลิตโดยตรง พบว่าต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น ในขณะที่เกษตรกรยังไม่มี การปรับตัวในการปรับรูปแบบการผลิต และการจัดการผลผลิต ทำให้ส่งผลย้อนกลับไปถึงเรื่องการตลาด และรายได้ที่ไม่คุ้มทุน แต่ค่าใช้จ่ายในการครองชีพอื่นปรับตัวสูงขึ้นตามสมัยนิยม

บทที่ 7

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม: มาตรการในการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินในประเทศไทย

การปฏิรูปที่ดิน เป็นหลักการและมาตรการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน และความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ซึ่งหลายประเทศทั่วโลกได้นำมาใช้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจทั้งเชิงหลักการและภาคปฏิบัติที่ประเทศไทยได้นำมาประกาศใช้ รวมถึงผลที่เกิดขึ้น ซึ่งเนื้อหาในส่วนนี้จะนำไปเป็นประกอบการวิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินและการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยต่อไป (บทที่ 8) โดยขอเสนอผลจากการศึกษาสถานการณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยไว้ดังนี้

7.1 พัฒนาการการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและมีอย่างจำกัด ทำให้ที่ดินที่ถูกครอบครองแสดงความเป็นเจ้าของเพื่ออ้างสิทธิในการใช้และเก็บผลประโยชน์ โดยการครอบครองที่ดินนั้นมีความสัมพันธ์โดยตรงกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมมาก ก็มักจะมีความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินด้วยเช่นกัน

ประเทศไทยเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเรื่องระบบการถือครองที่ดินครั้งใหญ่เมื่อมีการให้กรรมสิทธิ์เอกชน และนำระบบการรับรองกรรมสิทธิ์ในรูปของโฉนดมาใช้ในเมื่อปี พ.ศ. 2444 โดยการเกิดขึ้นของโฉนดในครั้งนี้ทำให้ที่ดินที่เคยเป็นของรัฐทั้งหมด (ซึ่งหมายถึงกษัตริย์) ถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือที่ดินของเอกชน และที่ดินของรัฐ และทำให้ชนชั้นปกครอง ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ถือครองที่ดินรวมถึงราษฎรผู้บุกเบิกที่ดินทำกินในขณะนั้น ได้ครอบครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างสมบูรณ์ ในขณะที่ราษฎรจำนวนมากที่เป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่ยังไม่มีที่ดินทำกิน และเป็นผู้เช่าที่ดิน หรือเป็นผู้รับจ้างกับเจ้าของที่ดินซึ่งเป็นนายทาสเดิม ก่อนที่จะมีการเลิกทาส โดยเฉพาะในเขตภาคกลาง และภาคเหนือตอนล่าง ถูกเอารัดเอาเปรียบ ขูดรีดจากนายทุนที่ดินและเจ้าหนี้ยจนกระทั่งปี พ.ศ. 2475 การไร้ที่ดินทำกินและความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ถูกยกเป็นมูลเหตุสำคัญในการปฏิรูปการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย และมีความพยายามเสนอนโยบายการปฏิรูประบบการถือครองที่ดินโดยนายปรีดี พนมยงค์ แต่ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง การปฏิรูปที่ดินที่แท้จริงยังไม่เกิดผล แต่รัฐบาลก็มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2483 มีการสนับสนุนให้ราษฎรจับจองที่ดิน มีการขยายกิจการสหกรณ์ประเภทเช่าที่ดิน และมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. สหกรณ์นิคม พ.ศ. 2483 เพื่อจัดที่ดินให้ราษฎรที่ไร้ที่ดินทำกิน และยากจน โดยใช้ที่ดินที่รกร้างว่างเปล่ามาดำเนินการ เกิดชุมชนที่จัดที่ดินที่เป็นระเบียบและถาวร เรียกว่า นิคมสร้างตนเอง และผู้ได้รับจัดสรรที่ดินคือสมาชิกนิคม เกิดนิคมสร้างตนเองแห่งแรกที่ นิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี และลพบุรี และต่อมาประกาศใช้ พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 โดยมีกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมประชาสัมพันธ์ (กรมการพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) ดูแลการจัดที่ดินในรูปของสหกรณ์นิคม และนิคมสร้างตนเอง ตามลำดับ

ความพยายามแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ถึงยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และเริ่มมีการเคลื่อนไหวขยายอิทธิพลของระบอบคอมมิวนิสต์ โดยยกปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมมาเป็นประเด็นหนึ่งในการเคลื่อนไหว ทำให้องค์การสหประชาชาติและองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้

ผลักดันให้ประเทศสมาชิกที่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำ เร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อหวังจะลดความเหลื่อมล้ำ และลดความกดดันทางการเมือง

ต่อมา ประเทศไทยได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านา เมื่อปี พ.ศ. 2493 เพื่อลดการเอารัดเอาเปรียบของเจ้าของที่ดินต่อผู้เช่า มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2495 และต่อมา มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ปี พ.ศ. 2497 โดยในช่วงแรกมีการประกาศจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน (มีผลบังคับ ปี 2504) แต่การจำกัดการถือครองดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปด้วยประกาศคณะปฏิวัติ เมื่อ ปี พ.ศ. 2502

ปี พ.ศ. 2504 รัฐมีนโยบายป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ โดยออก พ.ร.บ. คุ้มครองป่า และ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แต่กลับเปิดสัมปทานป่าไม้ระยะยาว) และในเวลาต่อมาประกาศ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ทั้งนี้เพื่ออนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ตามคำแนะนำของ ธนาคารโลกที่ให้สงวนพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ ผลของการประกาศกฎหมายดังกล่าว ทำให้ประชาชนที่ทำกินในพื้นที่ที่ถูกประกาศเขตป่า ต้องย้ายออกจากพื้นที่ ทำให้ปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกินเริ่มมีความซับซ้อนมากขึ้น โดยรัฐยังคงใช้มาตรการการจัดที่ดินตาม พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 (ยกเลิกฉบับ 2485 และ 2504) เพื่อปรับปรุงระบบการถือครอง สนับสนุนการมีที่ดินทำกินของประชาชน ในขณะเดียวกันการทำการเกษตรในประเทศเริ่มปรับเปลี่ยนไปสู่ยุคปฏิวัติเขียว คือ การใช้ปัจจัยการผลิตจากภายนอกมากขึ้น เชื้อพันธุ์ ปุ๋ย สารเคมีมากขึ้น ต้นทุนเพิ่มขึ้น ราคาขายควบคุมไม่ได้ ตกต่ำ ผันผวน ทำให้เกษตรกรโดยเฉพาะชาวนาที่เช่าที่ดินเดือดร้อนมากขึ้น และปัญหานี้ยังทำให้เกษตรกรรายย่อยกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินเพิ่มขึ้น

จนกระทั่งช่วงปี พ.ศ. 2516 – 2518 มีการเคลื่อนไหว เรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่ดินมากขึ้น เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม แรงกดดันทางการเมือง นักวิชาการ และชาวนา นำไปสู่การประกาศใช้ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อให้รัฐดำเนินการจัดหาที่ดิน และจัดสรรให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือ ที่ดินน้อยไม่พอเลี้ยงชีพ โดยสาระสำคัญของกฎหมายนี้ คือ การห้ามจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินที่จัดให้ยากไร้ ทายาท และ ส.ป.ก. เท่านั้น กล่าวคือ ที่ดินยังเป็นของรัฐ นอกจากนี้ มีการจำกัดการถือครองไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับการเกษตรทั่วไป และ 100 ไร่ สำหรับสัตว์ใหญ่ รวมถึงจำกัดการใช้ประโยชน์โดยใช้ได้เพื่อการเกษตรกรรมหรือที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

ในบทความของ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ¹ (2518) อ้างถึงใน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2554) ได้กล่าวถึงสาเหตุสำคัญของการปฏิรูปที่ดินไว้ ดังนี้

- (1) ชาวนาชาวไร่กำลังเสียสิทธิในที่ดิน กลายเป็นผู้เช่า หรือไร้ที่ดินทำกิน หรือ กลายเป็นลูกจ้างทำนาทำไร่ ซึ่งผู้เช่าจะต้องเสียค่าเช่าสูงขึ้น อาจเป็นเหตุให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น
- (2) เมื่อชาวนาชาวไร่ยากจนย่ำแย่ต้องมีหนี้สินมากขึ้นเนื่องจากรายได้ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดข้อพิพาทโต้แย้งกับเจ้าของที่ดินอันอาจเป็นเหตุให้ขาดเสถียรภาพในการปกครอง
- (3) ชาวนาชาวไร่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเช่าที่ดิน และการจำหน่ายผลิตผลของตนเองตลอดมา ทำให้ชาวนาชาวไร่มีฐานะเลวร้ายลงตามลำดับซึ่งกระทบกระเทือนให้เศรษฐกิจไม่เติบโตเท่าที่ควร
- (4) เนื่องจากที่ดินมีอยู่จำกัดที่ดินจึงถูกใช้เพื่อการเพาะปลูกจนเสื่อมโทรมลงตามลำดับ และที่ดินนั้นมักเป็นที่เช่าทำกิน ซึ่งผู้เช่าไม่มีหลักประกันมั่นคงที่จะสามารถใช้ที่ดินนั้นยาวนานเท่าไรจึงขาดการบำรุงรักษา เป็นเหตุให้ผลผลิตและรายได้ตกต่ำ สภาพชาวนาชาวไร่จึงเลวร้ายลงเรื่อยๆ

¹ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ คือ เลขาธิการ ส.ป.ก. คนแรก ซึ่งเป็นผู้เสนอแนวคิด และผลักดันให้มีการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

(5) ชาวนาชาวไร่เรียกร้องให้รัฐบาลจัดหาที่ดินทำกินให้และขอให้รัฐบาลไถ่ถอนที่ดินจากนายทุนคืนให้แก่ตนมากขึ้น เพื่อกระจายความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น

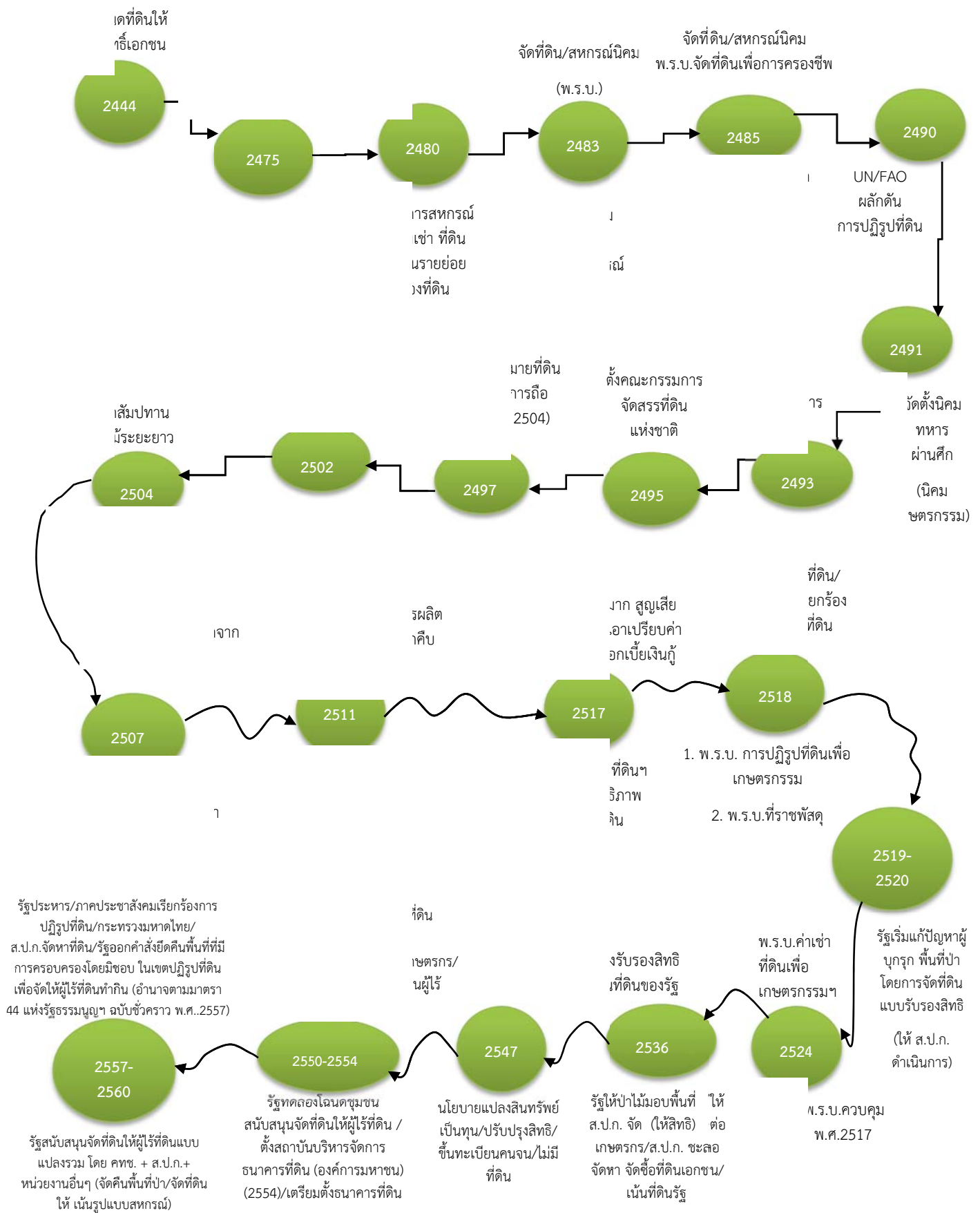
จะเห็นได้ว่า การประกาศกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเมื่อปี พ.ศ. 2518 นับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการบริหารจัดการที่ดินโดยการมุ่งกระจายการถือครองที่ดินในประเทศอีกครั้ง โดยรัฐได้ออกกฎหมาย และจัดองค์กรควบคุมและจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรเท่านั้น ในขณะที่กรรมสิทธิ์ที่แท้จริงยังเป็นที่ดินของรัฐ

ตลอดระยะเวลา 40 ปี ของการสถาปนาสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สป.ก.) แม้ว่าการดำเนินงานที่ผ่านมาจะประสบปัญหา และปัจจัยหลายประการที่ทำให้การดำเนินงานยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดินในภาพรวมของประเทศได้ แต่เหตุผล และเจตนารมณ์ในการปฏิรูปที่ดินยังคงมุ่งแก้ไขปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกิน และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินให้ดีขึ้น โดยพยายามขับเคลื่อนผ่านโครงการ และกิจกรรมต่างๆ มากมาย ทั้ง เร่งรัดจัดซื้อและจัดที่ดิน การติดตามตรวจสอบการใช้ประโยชน์ การพัฒนาเกษตรกร การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการผลิต ตลอดจนการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ มีการออกกฎหมายแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐเพิ่มเติม คือ พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เพื่อบริหารจัดการที่ดินรัฐสำหรับกิจการอื่นๆ ที่ไม่ใช่เกษตรกรรม (มีส่วนน้อย) เช่น ที่ทำการของรัฐ ที่สาธารณะประโยชน์ รวมถึงการให้เช่าเพื่อเป็นอยู่อาศัยประชาชน และการพาณิชย์ ของประชาชน เป็นต้น

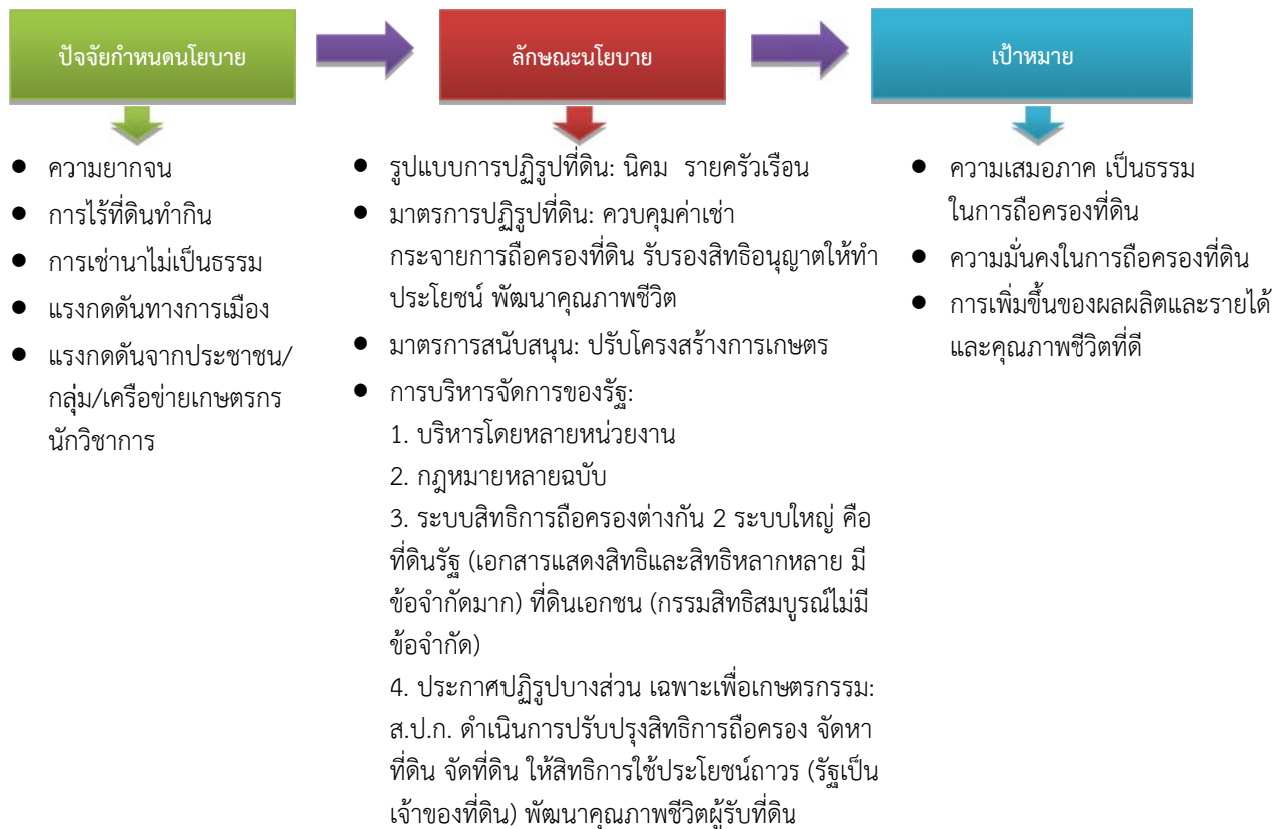
จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การประกาศใช้ พ.ร.บ. เพื่ออนุรักษ์คุ้มครองป่าไม้ ฉบับต่างๆ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ ต่างเป็นการแสดงการครอบครองกรรมสิทธิ์โดยรัฐทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการที่ดินที่พบว่าเริ่มเกิดปัญหาในการแย่งชิงการครอบครอง อย่างไรก็ตาม การประกาศกฎหมายดังกล่าว ยังเป็นการตอกย้ำถึงความแตกต่าง เหลื่อมล้ำเรื่องสิทธิการถือครองที่ดิน เมื่อที่ดินอีกประเภทหนึ่ง หรือเรียกว่าที่ดินเอกชน มีกฎหมายรับรองกรรมสิทธิ์แบบสมบูรณ์ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งให้สิทธิในที่ดินแตกต่างไปจากที่ดินที่จัดสรรโดยรัฐ ทำให้การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย ยังขาดความชัดเจนอยู่มากหากมองที่เป้าหมายของความเท่าเทียมของสิทธิในที่ดิน โดยพบว่า การปฏิรูปที่ดินที่เริ่มดำเนินการนั้นเป็นการปฏิรูปเพียงบางส่วน คือการกระจายการถือครองและรับรองสิทธิการถือครองให้เกษตรกรที่ทำกินในที่ดินของรัฐแบบถาวร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อรัฐได้ใช้ ส.ป.ก. ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาการทำกินในที่ดินสงวนหวงห้าม

จะเห็นได้ว่า ในประเทศไทยมีพัฒนาการเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินมาเป็นระยะดังได้นำเสนอเหตุการณ์ต่างๆ ไปแล้วข้างต้น และสรุปไว้ในภาพที่ 7.1

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงสาเหตุหลักของการเกิดนโยบายปฏิรูปที่ดิน และการกำหนดมาตรการในการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย สามารถสรุปได้ดังภาพที่ 7.2 โดยอธิบายได้ว่ามูลเหตุสำคัญของการปฏิรูปที่ดิน คือ ขนาดของรายได้และความยากจน การไร้ที่ดินทำกิน และการเช่าที่ดิน ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อโครงสร้างอำนาจในสังคม รวมถึงผลักดันให้เกิดการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆ ในสังคมเพื่อกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านการถือครองที่ดิน จนนำไปสู่การกำหนดให้มีการปฏิรูปที่ดิน และมีการกำหนดรูปแบบการปฏิรูปที่ดินตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในช่วงเวลานั้น



ภาพที่ 7.1 สรุปลำดับเหตุการณ์เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย



ภาพที่ 7.2 สรุปสาเหตุสำคัญของการกำหนดนโยบาย ลักษณะนโยบาย และเป้าหมายของนโยบายปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

7.2 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในประเทศไทย

7.2.1 ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในประเทศไทยเกิดขึ้นมาแล้วกว่า 4 ทศวรรษ โดยมุ่งหวังให้เกิดความมั่นคง ความเสมอภาคและเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน อันจะนำไปสู่ความเป็นธรรมทางสังคม และเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ กลุ่มเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร คือ ผู้ยากจน ไร้ที่ดินทำกิน หรือ ผู้มีที่ดินน้อยไม่พอเพียงต่อการประกอบอาชีพ ซึ่งนับว่าเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรการผลิตที่สำคัญ คือที่ดินซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาในทุกด้าน

อย่างไรก็ตาม รัฐประกาศการปฏิรูปที่ดินเพียงบางส่วนโดยการประกาศใช้ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 ในขณะที่สังคมเข้าใจว่าหน่วยงานอื่นๆ ที่ดำเนินการเรื่องที่ดินไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปที่ดินแต่อย่างใดแต่เป็นการดำเนินงานตามภารกิจภายใต้กฎหมายที่ตนถืออยู่ เช่น กรมการพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมป่าไม้ กรมธนารักษ์ กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมที่ดิน ทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ดินที่ขาดเอกภาพ กรมที่ดินมีหน้าที่เป็นนายทะเบียนที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งไม่มีข้อจำกัดด้านการถือครอง มีสิทธิสมบูรณ์ สามารถซื้อขายตามกลไกตลาด ทำให้ที่ดินเอกชนในส่วนนี้มีราคาสูงขึ้นเรื่อยๆ จนคนยากจนไม่สามารถเข้าถึงได้ หรือแม้แต่รัฐที่จะจัดซื้อมาจัดให้ คนจนยังพบข้อจำกัดเรื่องของราคาที่ดิน ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับงบประมาณ และความสามารถของผู้รับที่ดินที่จะเข้ามาเช่า หรือเช่าซื้อต่อไปด้วย

ในขณะที่ การประกาศใช้ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีเจตนารมณ์เพื่อการกระจายที่ดินของรัฐและเอกชนที่มีมากเกินความจำเป็น ไปสู่เกษตรกรโดยตรงซึ่งเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่น้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ โดยรัฐจะจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินอย่างเป็นธรรมด้วย พร้อมกันนั้นได้สถาปนาสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 ขึ้นเพื่อดำเนินการตามภารกิจดังกล่าว โดยให้มีการบริหารในรูปแบบสำนักงานเทียบเท่ากรม มีคณะกรรมการบริหารระดับชาติ คือ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมกำกับนโยบายระดับชาติ นอกจากนี้ในระดับภูมิภาคมีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดซึ่งมีผู้ว่าราชการเป็นประธานเป็นผู้กำกับดูแลอีกชั้นหนึ่งจนถึงปัจจุบัน ส.ป.ก. มี เลขาธิการเป็นหัวหน้าสำนักงาน โครงสร้างบริหารราชการมีทั้งส่วนกลาง และภูมิภาค สำหรับส่วนภูมินาณนั้น มีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นหน่วยงานบริหาร ปัจจุบันมีสำนักงานอยู่ใน 72 จังหวัด ที่มีพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน มีปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นหัวหน้าสำนักงาน

การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย ไม่ได้มีเจตนารมณ์เพียงการจัดที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินเพียงเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการพัฒนาอาชีพให้ผู้ถือครองที่เป็นเกษตรกรนั้นมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วย ดังความหมายที่ปรากฏใน มาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 คือ

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐ จัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัติ² เพื่อจัดให้แก่เกษตรกร² ผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น”

จากความหมายดังกล่าว จะเห็นว่า ส.ป.ก. มีขอบเขตภารกิจ ในการดำเนินงาน โดยสรุป 3 ประการสำคัญ คือ (1) การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดิน (2) การจัดที่ดิน ให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพโดยวิธีการเช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์ และ (3) การช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

7.2.2 การดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน

ประเภทของที่ดิน

ที่ดินที่นำมาปฏิรูปที่ดินแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน

1) ที่ดินของรัฐ ที่รัฐนำมาปฏิรูปที่ดินมี 4 ประเภท ได้แก่

- 1.1) ที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนเลิกใช้ร่วมกันหรือได้เปลี่ยนสภาพไป เช่น พุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ซึ่ง ส.ป.ก. จะเข้าดำเนินการในที่ดินดังกล่าวเมื่อสภาพเปลี่ยนแปลงจนสภาพข้อเท็จจริงใน

²“เกษตรกร” หมายความว่าผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรมหรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกรบรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย (นิยามคำว่า “เกษตรกร” แก้ไขโดยพระราชบัญญัติฯ ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532)

การเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนและมีความเห็นสมควรให้นำมาปฏิรูปที่ดิน โดยผ่านความเห็นชอบจากอำเภอและจังหวัดแล้ว

- 1.2) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เช่น ที่หวงห้ามทหาร ที่ราชพัสดุ ซึ่งกระทรวงการคลังดูแลเมื่อได้รับความยินยอมจากทางราชการว่าไม่จำเป็นต้องใช้ที่ดิน นั้นแล้ว ส.ป.ก.จะนำมาปฏิรูปที่ดิน
- 1.3) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินที่ถูกทอดทิ้งกลับมาเป็น ของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินจำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรีในกรณีที่เป็นที่ดินแปลงค่อนข้างใหญ่ มีความเหมาะสมต่อการเกษตร และยังไม่มียกเอกสารสิทธิในที่ดินคณะกรรมการที่ดินแห่งชาติจะพิจารณามอบให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน
- 1.4) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

2) **ที่ดินเอกชน** ได้แก่ ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน และหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ เช่น น.ส. 3 หรือ น.ส. 3ก ซึ่ง ส.ป.ก. ได้ที่ดินนั้นมาโดยการซื้อหรือเวนคืนจากเอกชน หรือเอกชนบริจาคที่ดินนั้นให้ ส.ป.ก. เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป นอกจากนี้ ที่เอกชนยังรวมถึงที่ดิน พระราชทานอีกด้วย

ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน

กรณีจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน³ ได้แก่

1) เกษตรกร แบ่งเป็น 2 กลุ่มหลัก คือ

(1) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วและใช้เวลาส่วนใหญ่ ในรอบปีเพื่อประกอบเกษตรกรรมในท้องถิ่นนั้น และต้องเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือ มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

(2) ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกรแต่ประสงค์ จะเป็นเกษตรกรและขอรับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน โดยบุคคลดังกล่าวต้องไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นของตนเอง และต้องไม่มีอาชีพอื่นซึ่งมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพด้วย เกษตรกรในกลุ่มนี้ ประกอบด้วย

- ผู้ยากจน หมายถึง ผู้มีรายได้และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่สามารถคิดเป็นตัวเงินรวมกัน แล้วไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) กำหนด คือ รายได้ต่ำกว่า 30,000 บาทต่อคนต่อปี (ตามมติ คปก. ในการประชุมครั้งที่ 1/2555 วันที่ 11 พฤษภาคม 2555)

³ รายละเอียดเพิ่มเติมใน ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับ ที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และ ในพระราชบัญญัติฯ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535

- ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หมายถึง ผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม
- บุตรของเกษตรกร ซึ่งหมายถึง บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

เกษตรกรผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- (3) มีความประพฤติดี และซื่อสัตย์สุจริต
- (4) มีร่างสมบูรณ์ ขยันขันแข็งและสามารถประกอบการเกษตรได้
- (5) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (6) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอต่อการประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ
- (7) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

2) **สถาบันเกษตรกร** หมายถึง กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร ชุมชนสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

สำหรับขนาดการถือครองที่ดิน ส.ป.ก.มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้⁴

- (1) จำนวนที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2)
- (2) จำนวนที่ดินไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด
- (3) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้นๆ

หน้าที่เกษตรกรที่ได้รับจากจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน⁵

สำหรับหน้าที่ของเกษตรกรที่ได้รับจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นได้มีการกำหนดไว้ในข้อ 7 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 โดยกำหนดว่าเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมีหน้าที่ปฏิบัติดังต่อไปนี้

⁴ รายละเอียดเพิ่มเติมใน มาตรา 30 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดชนิดจำนวนและเงื่อนไขเพื่อการเลี้ยงสัตว์ จำพวกสัตว์ใหญ่ตามความในมาตรา 29 (2) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

⁵ รายละเอียดในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535

(1) ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถและไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเช่าทำประโยชน์หรือโดยพฤติกรรมใด ๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น

(2) ยินยอมทำสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชยและต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว

(3) ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน จนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม

(4) ไม่ขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมเกินร้อยละห้าของเนื้อที่ที่ได้รับมอบ

(5) ไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใด ๆ เว้นแต่การปลูกสร้างตามสมควรสำหรับ โรงเรือนที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนี้

(6) ดูแลรักษาสมุดหลักฐานของ ส.ป.ก. และหลักเขตที่ดินในที่ดินที่ได้รับมอบมิให้เกิดชำรุดเสียหาย หรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม

(7) ไม่กระทำการใด ๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่นและสภาพแวดล้อม

(8) ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(9) ปฏิบัติตามสัญญากู้ยืมที่ทำกับ ส.ป.ก. และปฏิบัติตามพันธะกรณีที่มีอยู่กับสถาบันการเงิน หรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก.

การสันสิทธิและผลของการสันสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน⁶

ในข้อ 11 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. (ฉบับที่ 2) 2540 ระบุว่าเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสันสิทธิหรือจะสันสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ตาย เลิกสถาบันเกษตรกร หรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดก ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(2) โอนสิทธิการทำประโยชน์ การเช่า เช่าซื้อ หรือการจัดให้โดยมีค่าชดเชยไปยังบุคคลอื่นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518

(3) ขาดคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังต่อไปนี้

ก. สัญชาติไทย

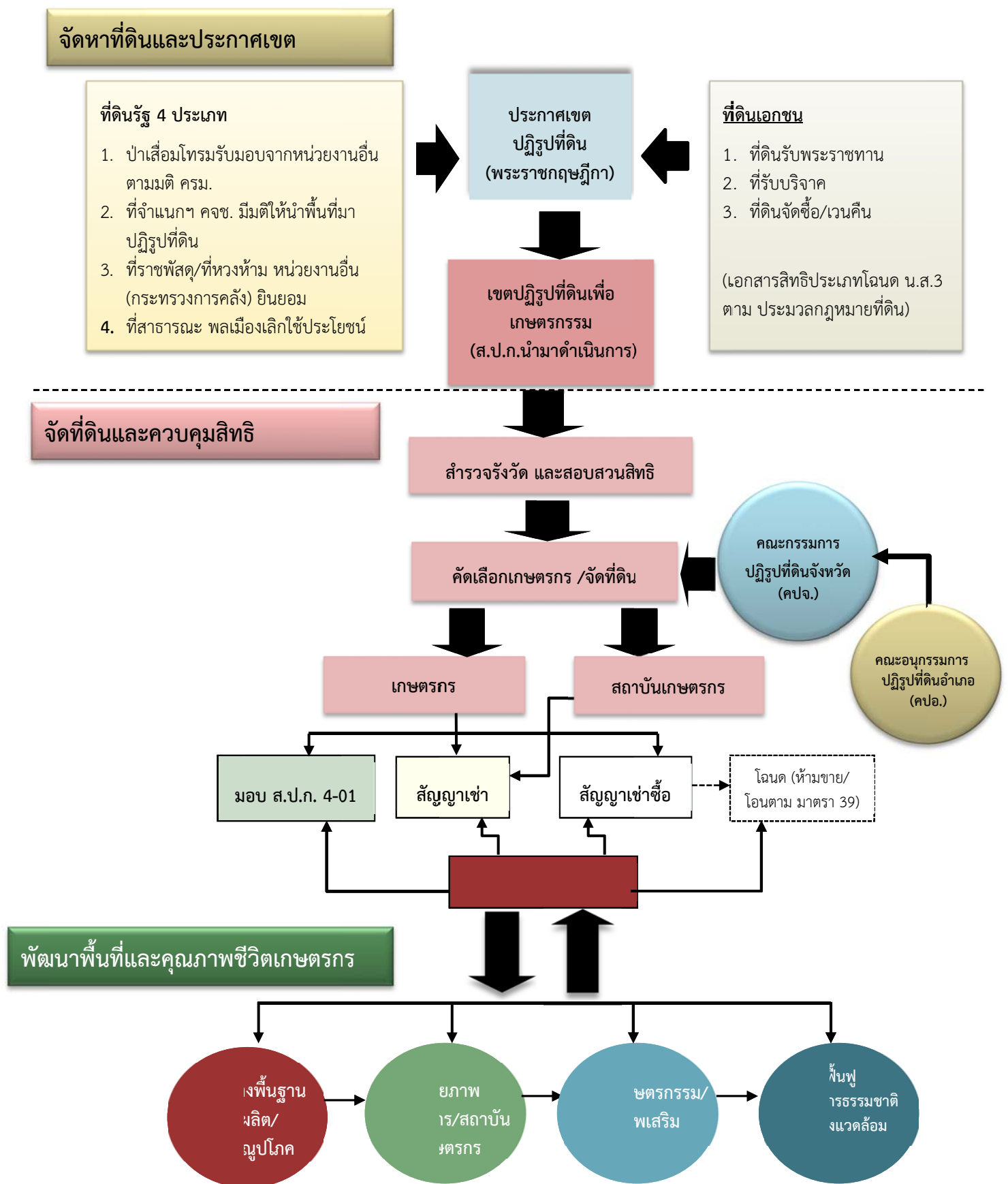
ข. เป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ค. มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่แล้ว

(4) ไม่ปฏิบัติตามความในข้อ 7 และไม่ปฏิบัติตามคำเตือนในข้อ 8

การสันสิทธิตามวรรคหนึ่ง (1) และ (2) ย่อมมีผลในทันทีที่เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้น

⁶ รายละเอียดเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540



ภาพที่ 7.3 สรุปภาพรวมขั้นตอนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

7.2.3 ขั้นตอนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยมีขั้นตอนหลักๆ 3 ขั้นตอน คือ การจัดหาที่ดิน การจัดที่ดินและควบคุมสิทธิ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนาเกษตรกร มีเนื้อหาและขั้นตอนโดยสรุป ดังแสดงในภาพที่ 7.3 โดยในแต่ละขั้นตอนมีผลการดำเนินงานโดยสรุปดังนี้

(1) **การจัดหาที่ดินและประกาศเขต** ซึ่งที่ดินที่จะนำมาปฏิรูป มี 2 ประเภท ได้แก่ ที่ดินของรัฐ และที่ดินเอกชน ที่ดินของรัฐ ประกอบด้วย ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกันแต่เลิกใช้ที่ดินราชพัสดุ ที่รกร้างว่างเปล่า และที่ดินที่หน่วยราชการอื่นมอบให้ เช่น ที่ดินป่าสงวนเสื่อมโทรม จนถึงปัจจุบันที่ดินรัฐส่วนใหญ่คือพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมที่รับจากกรมป่าไม้ และทั้งหมดอยู่นอกเขตชลประทาน รวมพื้นที่รัฐทั้งหมดที่ดำเนินการได้ประมาณ 40.57 ล้านไร่ (ข้อมูล ณ 28 กันยายน 2559 : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ส.ป.ก.)

ส่วนที่ดินเอกชน คือ ที่ดินที่ได้มาจากการซื้อ การเวนคืนกรณีที่ดินเกินสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน รับพระราชทาน และรับบริจาค ปัจจุบัน ที่ดินเอกชน มีอยู่ประมาณ 547,566 ไร่ ในจำนวนนี้ เป็นที่ดินที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 พระราชทานซึ่งนำมาจัดให้เกษตรกรเช่าประมาณ 43,902 ไร่ ที่ดินจัดซื้อและอื่นๆ ประมาณ 456,988 ไร่

(2) **การจัดที่ดินและคุ้มครองที่ดิน** ในที่ดินของรัฐเมื่อประกาศเขตแล้ว ส.ป.ก. จะทำการสำรวจรังวัดพื้นที่ (เกือบทั้งหมดมีผู้ถือครองเดิม) สอบสวนสิทธิผู้ถือครองเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติ นำเข้าคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินอำเภอ (คปอ.) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) ตามขั้นตอน และขั้นตอนสุดท้าย คือมอบเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 โดยปัจจุบันเกษตรกรไม่ต้องทำสัญญาเช่าแต่อย่างใด ส่วนในที่ดินเอกชนจะแตกต่างไปจากที่ดินรัฐ คือ เมื่อได้ที่ดินพร้อมที่จะจัดแล้ว จะคัดเลือกเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินที่ยื่นความประสงค์ขอที่ดินไว้ ใน ส.ป.ก. จังหวัดต่างๆ (ณ ปี 2554 มีผู้ขอขึ้นทะเบียนรวมประมาณ 370,000 ราย ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นแล้ว ประมาณ 333,000 ราย) เพื่อนำเข้า คปอ. และ คปจ. พิจารณาตามขั้นตอนทั้งขนาดการถือครอง และตัวบุคคล เมื่อผ่านแล้ว ส.ป.ก. จะจัดให้เกษตรกรทำสัญญาเช่า หรือเช่าซื้อ ทำประโยชน์

ผลการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ตั้งแต่ ปี 2518 – 2560 พบว่ามีพื้นที่ครอบคลุม 72 จังหวัด 736 อำเภอ 3,856 ตำบล ที่ดินที่ดำเนินการจัดสรรแล้ว 35.66 ล้านไร่ มีเกษตรกรที่ได้รับสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินรวม 2.79 ล้านราย 3.56 ล้านแปลง แยกเป็นภาคเหนือ 0.69 ล้านราย ภาคกลาง 0.32 ล้านราย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1.53 ล้านราย และภาคใต้ 0.25 ล้านราย ทั้งนี้ พื้นที่ดำเนินการส่วนใหญ่ คือ ร้อยละ 51 ของพื้นที่ทั้งหมดอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีเกษตรกรในภาคนี้เกือบร้อยละ 54.85 ของเกษตรกรทั้งหมดที่ได้รับหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์ รองลงมาคือ ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ มีพื้นที่เป็นร้อยละ 24.62, 11.41 และ 9.12 ตามลำดับ ทั้งนี้ ส.ป.ก. ได้แบ่งประเภทของที่ดินเพื่อการบริหารจัดการเป็น 3 ประเภท คือ ที่ดินเกษตรกรรม ที่ดินชุมชน และที่ดินเอกชน โดยมีรายละเอียดพื้นที่ดำเนินการ และการจัดที่ดิน ดังตารางที่ 7.1 และตารางที่ 7.2

เมื่อจัดที่ดินให้เกษตรกรแล้ว ส.ป.ก. จะมีการติดตามตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างต่อเนื่องเพื่อ**คุ้มครองที่ดิน**ไม่ให้มีการซื้อขายสิทธิหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิการถือครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินแบบผิดกฎหมายโดยปัจจุบัน ส.ป.ก. ได้นำเทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์.แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ และภาพถ่ายดาวเทียม มาใช้ร่วมกับการตรวจสอบติดตามในพื้นที่ เพื่อให้เกิดการทำงานที่สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น หากตรวจพบก็จะดำเนินการตามขั้นตอนทางกฎหมาย ซึ่งหากมีความผิดและพิจารณาจนถึงที่สุด ผู้ถือครองที่กระทำผิดจะถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดิน และที่ดินนั้นกลับมาเป็นของ ส.ป.ก. เพื่อจัดให้คนใหม่ต่อไป

ตารางที่ 7.1 พื้นที่ดำเนินการและผลการจัดที่ดิน ปี 2518-2560

ภาค	จังหวัด	อำเภอ	ตำบล	พื้นที่ประกาศเขต ตาม พรฎ. (ที่รัฐ+ที่เอกชน) (1)	พื้นที่ กันออก ประมาณ (2)	พื้นที่ ดำเนินการ ประมาณ (3)=(1)-(2)	ผลการจัดที่ดินสะสมรวม 3 ประเภท (ที่เกษตรกรรวม ที่ชุมชน ที่เอกชน) ข้อมูล ณ 31 มกราคม 2560 (4)			คงเหลือ ยังไม่จัด ประมาณ (5)=(3)-(4)
							ราย	แปลง	ไร่	
รวม	72	736	3,856	54,139,688	13,567,235	40,572,454	2,792,313	3,559,896	35,663,568	4,908,885
เหนือ	17	180	995	12,753,138	3,832,281	8,920,857	687,505	903,591	8,242,297	678,560
ตะวันออกเฉียงเหนือ	20	295	1,678	26,435,441	5,815,125	20,620,317	1,531,530	1,900,742	18,164,397	2,455,919
กลาง	21	129	624	8,896,940	2,356,746	6,540,194	318,669	401,754	5,499,261	1,040,933
ใต้	14	132	559	6,054,169	1,563,083	4,491,086	254,609	353,809	3,757,613	733,473

ที่มา: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ส.ป.ก.ข้อมูล ณ 31 มกราคม 2560

ตารางที่ 7.2 ผลการจัดที่ดินแยกตามประเภทที่ดิน ปี 2518-2560

ประเภทที่ดิน	พื้นที่ดำเนินการ (ไร่)*	เกษตรกร (ราย)	แปลง	เนื้อที่ (ไร่)
1.ประเภทที่ดินรัฐ	40,024,888	2,763,380	3,525,949	35,203,416
1.1 ที่ดินเกษตร		2,188,663	2,912,603	34,843,217
1.2 ที่ดินชุมชน		574,717	613,346	360,199
2. ประเภทที่ดินเอกชน*	547,566	29,079	38,050	480,804
2.1 รวมที่ดินจัดให้เกษตรกร		29,079	33,946	460,086
ที่ดินพระราชทาน	43,902	3,232	4,050	40,162
ที่ราชพัสดุ	๓	477	539	6,139
ที่ดินบริจาค	๓	359	430	5,164
ที่ดินจัดซื้อ	๓	25,011	28,927	408,621
2.2 รวมที่ดินอื่นๆ			4,104	20,718
โครงสร้าง สาธารณูปโภค	๓	-	2,843	13,341
ที่ดินแปลงว่าง	๓	-	1,261	7,377
รวมที่ดินจัดให้เกษตรกรทุก ประเภท (ที่ดิน ข้อ 1+ ข้อ 2)	40,572,454	2,792,459	3,563,999	35,663,502

ที่มา: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ส.ป.ก. ข้อมูล ณ วันที่ 31 มกราคม 2560

หมายเหตุ: *พื้นที่ประกาศเขตรวม ประมาณ 54,139,688 ไร่ กันออก 13,635,498 ไร่ พื้นที่เอกชน ประมาณ 547,566 ไร่

** เนื่องจากข้อมูลของแต่ละจังหวัดคำนวณแบบทศนิยม จึงอาจทำให้ยอดรวมคลาดเคลื่อนจากการปัดเศษ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีเกษตรกรสูงอายุ หรือไม่สามารถทำประโยชน์ได้ และไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ต่อไป ส.ป.ก.ได้เตรียมมาตรการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนมือโดยผิดกฎหมาย โดยประกาศหลักเกณฑ์วิธีการ การจ่ายค่าชดเชยให้เกษตรกรที่คืนสิทธิให้ ส.ป.ก.ในอัตราร้อยละ 60 ของราคาประเมินแต่ไม่เกินไร่ละ 60,000 บาท⁷

(3) **การพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร** ปัจจุบันงานพัฒนาของ ส.ป.ก. ครอบคลุมหลายด้านมีทั้งส่วนที่ดำเนินการเองและการบูรณาการกับหน่วยงานภายในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และประสานความร่วมมือกับองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนประเด็นการพัฒนาสรุปได้ดังนี้

⁷ คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ 2294/2557 ลง วันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2557 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจ่ายค่าชดเชยสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

(3.1) การพัฒนาความรู้ และขีดความสามารถของเกษตรกร ทั้งด้านการเกษตร อาชีพเสริมรายได้ การบริหารจัดการกลุ่ม มาตรฐานการผลิต การแปรรูป ความเป็นผู้นำ ความรู้เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ฯลฯ

(3.2) การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเพื่อให้เกิดรายได้จากการเกษตรและอาชีพเสริม การสนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจากกองทุนการปฏิรูปที่ดิน และสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งทุนอื่น เพื่อพัฒนาอาชีพ เช่น ธ.ก.ส.

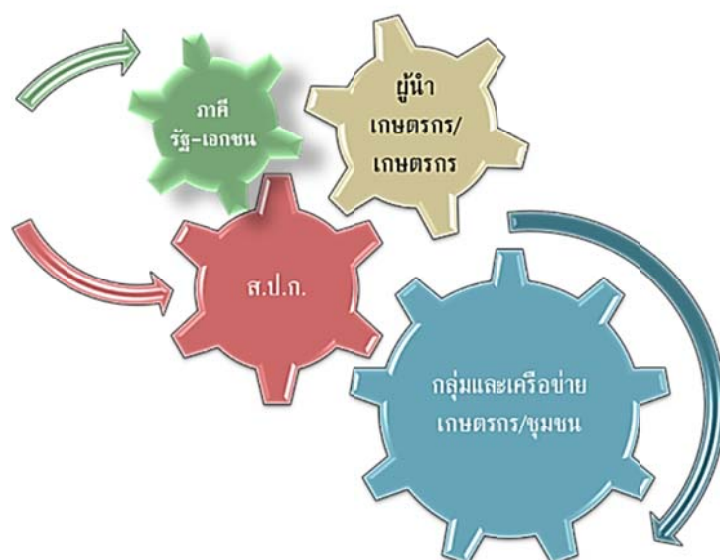
(3.3) การสร้างและพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ เกษตรกรต้นแบบ รวมถึงส่งเสริมและพัฒนาทายาทเกษตรกรให้กลับเข้าสู่ภาคเกษตร เพื่อสืบทอดมรดกสิทธิ และใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพ

(3.4) การส่งเสริมกระบวนการกลุ่ม และเครือข่ายเกษตรกร เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน สหกรณ์ ฯลฯ

(3.5) การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การปรับปรุงดิน และการปลูกไม้ยืนต้น ไม้ป่า ในแปลงเกษตรกรรม การอนุรักษ์พันธุ์กรรมพืช การอนุรักษ์ป่าชุมชน เป็นต้น

(3.6) การประสานงาน และบูรณาการการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการผลิตของเกษตรกร เช่น ถนน และทางลำเลียงในแปลงเกษตรกรรม สระน้ำประจำไร่นา ระบบชลประทานจุลภาค ฝาย ขุดลอกแหล่งน้ำธรรมชาติ เป็นต้น งานพัฒนาดังกล่าวนี้นี้ เดิม ส.ป.ก. เคยดำเนินการเอง แต่ปัจจุบันได้ถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ส่วน ส.ป.ก. ดำเนินการเอง เฉพาะการพัฒนารายพื้นที่และโครงการพิเศษเท่านั้น เช่น พื้นที่นิคมการเกษตร และโครงการตามแนวพระราชดำริ เป็นต้น

สำหรับภารกิจด้านการพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน นั้น ส.ป.ก. ได้ผลักดันให้เกิดการทำงานแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยเฉพาะการมุ่งเน้นให้เกษตรกร และชุมชนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา ตลอดจนการสร้างและพัฒนากลไกท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักในการสนับสนุนการพัฒนาในพื้นที่โดยเฉพาะผู้นำเกษตรกร เกษตรกรรุ่นใหม่ ทั้งในรูปแบบของปัจเจกและกลุ่ม/เครือข่าย (ภาพที่ 7.4)



ที่มา: วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ (2557) อ้างถึงใน อาทิตยา พงพรหม (2558)

ภาพที่ 7.4 กลไกในการพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน

ที่ผ่านมา ส.ป.ก. ดำเนินการผ่านโครงการ และกิจกรรมต่างๆ ที่หลากหลาย เช่น โครงการนิคมเกษตร นิคมเศรษฐกิจพอเพียง เกษตรกรปรารถ (Smart Farmer: มากกว่า 4,000 ราย) การสร้างและพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ปราชญ์เกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน (138 คน) ศูนย์เรียนรู้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน (ประมาณ 1,100 ศูนย์หลัก) วิสาหกิจชุมชน โรงเรียนชาวนาต้นแบบ ส่งเสริมระบบเกษตรยั่งยืนแบบต่างๆ การพัฒนาสินค้าเกษตรสู่มาตรฐาน GAP และเกษตรอินทรีย์ โครงการตามแนวพระราชดำริ การส่งเสริมปลูกไม้เศรษฐกิจ เป็นต้น โดยในปี 2559 ได้ร่วมขับเคลื่อนตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น การพัฒนาที่ดินแปลงรวม การพัฒนาที่ดินแปลงใหญ่ การลดต้นทุน และการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ เป็นต้น

7.3 สถานการณ์การถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ส.ป.ก. ดำเนินการจัดที่ดิน แล้วตั้งแต่ ปี 2518 – 2560 ประมาณ 35.66 ล้านไร่ มีเกษตรกรที่ได้รับสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินรวม 2.79 ล้านราย 3.56 ล้านแปลง สำหรับขนาดการถือครองเฉลี่ยที่ดินเกษตรกรรมของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน (ใช้ฐานข้อมูล ณ ปี 2557) พบว่ามีค่าเฉลี่ยที่ 16.16 ไร่/ราย ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยการถือครองที่ดินเกษตรกรรมของประเทศตามรายงานของ สศก.ประมาณ 9 ไร่ ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยสำมะโนการเกษตร 3.54 ไร่ โดยพบว่าค่าเฉลี่ยของเกษตรกรในภาคกลางสูงที่สุด คือ 21.20 ไร่ รองลงมาคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และภาคเหนือ ตามลำดับดังแสดงในตาราง 7.3 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกษตรกรถือครองที่ดินขนาดเล็กไม่เกิน 6 ไร่ ร้อยละ 30 มากกว่า 6 -10 ไร่ ร้อยละ 21 กล่าวคือ ถือครองไม่เกิน 10 ไร่ ถึงร้อยละ 51

ตารางที่ 7.3 ขนาดการถือครองที่ดินและค่าเฉลี่ยการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่ถือครองที่ดินเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน (ณ ปี 2557)

ขนาดการถือครอง	รวมทั้งประเทศ		ภาคเหนือ		ภาคอีสาน		ภาคกลาง		ภาคใต้	
	เกษตรกร	ร้อยละ	เกษตรกร	ร้อยละ	เกษตรกร	ร้อยละ	เกษตรกร	ร้อยละ	เกษตรกร	ร้อยละ
น้อยกว่า 6 ไร่	827,065	38	243,694	45	454,581	38	64,897	28	63,893	30
6 - 10 ไร่	387,616	18	88,963	16	217,396	18	35,135	15	46,122	21
11 - 15 ไร่	283,689	13	61,256	11	161,271	14	28,760	12	32,402	15
16 - 20 ไร่	191,128	9	41,802	8	106,261	9	22,007	9	21,058	10
21 - 25 ไร่	138,790	6	32,725	6	72,965	6	17,245	7	15,855	7
26 - 30 ไร่	97,673	4	21,492	4	52,837	4	13,513	6	9,831	5
31 - 35 ไร่	68,218	3	14,751	3	36,158	3	10,325	4	6,984	3
36 - 40 ไร่	52,902	2	11,293	2	27,173	2	9,057	4	5,379	3
41 - 45 ไร่	42,357	2	9,263	2	20,580	2	8,102	3	4,412	2
46 - 50 ไร่	64,140	3	14,057	3	25,499	2	18,541	8	6,043	3
มากกว่า 50 ไร่	31,741	1	7,624	1	14,182	1	6,872	3	3,063	1
รวม	2,185,319	100	546,920	100	1,188,903	100	234,454	100	215,042	100
ค่าเฉลี่ยถือครอง (ไร่)	16.16		14.78		15.93		21.20		15.27	

ที่มา: ปรับจากศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (2558ข) ข้อมูล ณ 30 พฤษภาคม 2557

7.4 โครงสร้างอายุของเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เมื่อศึกษาข้อมูลเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดิน พบว่า ข้อมูล ณ ปี 2557 เกษตรกรมีอายุเฉลี่ย 53.46 ปี สูงที่สุดที่ภาคเหนือ 54.48 ปี รองลงมาคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 53.49 ภาคกลาง 52.08 และภาคใต้ 52.22 ปี จากตารางที่ 7.4 และภาพที่ 7.5 แสดงให้เห็นภาพของโครงสร้างอายุผู้ถือครองที่เป็นไปในทิศทาง

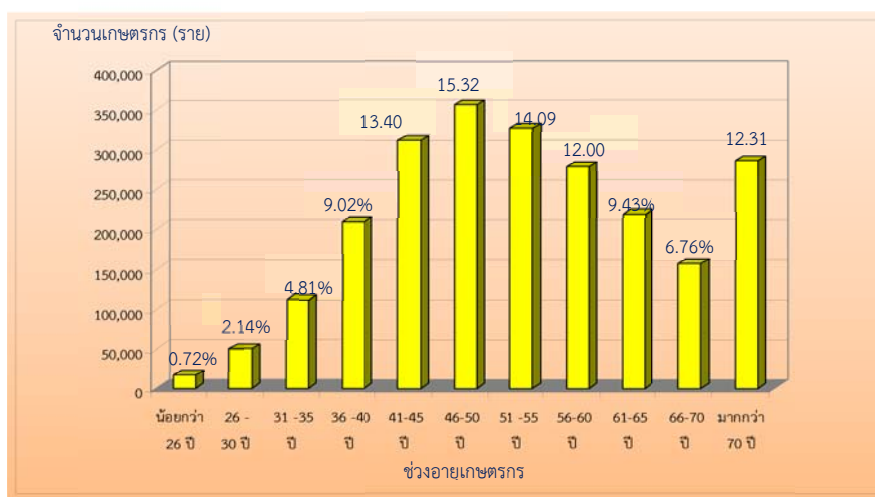
เดียวกันกับข้อมูลในภาพรวมของประเทศแต่มีสัดส่วนที่มากกว่ากล่าวคือ เกษตรกรที่มีอายุเข้าสู่วัยสูงอายุ 61 ปี ขึ้นไป มีมากถึงร้อยละ 28.5 เฉพาะอายุมากกว่า 70 ปี มีสูงถึงร้อยละ 12.31 ของผู้ถือครองทั้งหมด โดยเกษตรกรที่มีช่วงอายุ 61 ปีขึ้นไป นั้น มีมากที่สุดที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ ประมาณร้อยละ 28.85 รองลงมาคือ ภาคเหนือ ร้อยละ 26.97 ภาคกลางร้อยละ 26.3 และภาคใต้ร้อยละ 25.17

ตารางที่ 7.4 จำนวนเกษตรกรที่ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินแบ่งตามช่วงอายุ

ช่วงอายุเกษตรกร	จำนวนเกษตรกร								รวม	
	ภาคเหนือ		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคกลาง		ภาคใต้		จำนวน	ร้อยละ
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ		
น้อยกว่า 26 ปี	3,572	0.60	6,297	0.50	5,055	2.12	1,770	0.74	16,694	0.72
26 - 30 ปี	11,195	1.89	24,766	1.97	7,170	3.00	6,649	2.79	49,780	2.14
31 -35 ปี	23,423	3.96	60,547	4.82	14,120	5.91	13,659	5.73	111,749	4.81
36 -40 ปี	44,338	7.50	118,610	9.45	22,971	9.61	23,668	9.93	209,587	9.02
41-45 ปี	69,988	11.83	175,335	13.96	31,252	13.08	34,932	14.66	311,507	13.40
46-50 ปี	90,900	15.37	190,987	15.21	35,906	15.03	38,389	16.11	356,182	15.32
51 -55 ปี	90,173	15.25	170,921	13.61	33,093	13.85	33,379	14.00	327,566	14.09
56-60 ปี	80,511	13.61	145,923	11.62	26,488	11.09	25,919	10.87	278,841	12.00
61-65 ปี	60,830	10.28	117,886	9.39	20,937	8.76	19,518	8.19	219,171	9.43
66-70 ปี	39,551	6.69	89,472	7.13	14,362	6.01	13,783	5.78	157,168	6.76
มากกว่า 70 ปี	77,010	13.02	154,867	12.33	27,557	11.53	26,694	11.20	286,128	12.31
รวม	591,491	100.00	1,255,611	100.00	238,911	100.00	238,360	100.00	2,324,373	100.00

ที่มา: ปรับจากศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (2558ข) ข้อมูล ณ 31 มีนาคม 2557

หมายเหตุ: คำนวณเฉพาะเกษตรกรที่ผ่านการคัดเลือกจาก คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 แล้วและมีข้อมูลครบถ้วนเท่านั้น



ภาพที่ 7.5 กราฟแสดงช่วงอายุเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ปี 2557)

7.5 การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ประมวล วิเคราะห์ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยใช้ฐานข้อมูลแผนที่ของกรมพัฒนาที่ดิน พบว่า การใช้ประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นนาข้าว รองลงมาคือ ยางพารา อ้อย มันสำปะหลัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปาล์ม และพืชเศรษฐกิจอื่นๆ รายละเอียดดังตารางที่ 7.5-7.6

ตารางที่ 7.5 พื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจหลัก 6 ชนิดในเขตปฏิรูปที่ดินเปรียบเทียบกับพื้นที่ปลูกทั่วประเทศ (ปี 2556)

พื้นที่	ข้าว**	มันสำปะหลัง	อ้อย	ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	ปาล์ม	ยางพารา
พื้นที่ปลูกทั่วประเทศ (ล้านไร่)*	77.27	9.04	8.26	7.43	4.48	22.48
พื้นที่ปลูกในเขตปฏิรูปที่ดิน (ล้านไร่) ***	13.49	6.29	6.19	2.45	1.41	8.04
ร้อยละพื้นที่ ส.ป.ก.ต่อพื้นที่ปลูกทั้งหมด	17.46	69.58	74.90	32.93	31.38	35.78

ที่มา: * เนื้อที่ปลูกปี 2556 รายงานโดย สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2558) ** รวมเนื้อที่ปลูกข้าวนาปีและนาปรัง ***กลุ่มสารสนเทศ ภูมิศาสตร์ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ส.ป.ก. (2558) ฐานข้อมูลกรมพัฒนาที่ดิน ปี 2544-2556

ตารางที่ 7.6 การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจบางชนิดในพื้นที่ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งหมด แยกรายภาค

ชนิดพืช	ภาคเหนือ	ร้อยละ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ร้อยละ	ภาคกลาง	ร้อยละ	ภาคใต้	ร้อยละ	รวม	ร้อยละ
พื้นที่รวมของภาค	11,780,031	100.00	26,192,032	100.00	8,878,958	100.00	6,008,232	100.00	52,859,254	100.00
จำนวนอำเภอ	184	-	300	-	130	-	134	-	748	-
จำนวนตำบล	1,006	-	1,738	-	577	-	573	-	3,894	-
กาแฟ	1,503	0.01	61	0.00	10	0.0001	102,615	1.71	104,189	0.20
ข้าวโพด	1,718,018	14.58	490,167	1.87	239,122	2.69	26	0.00	2,447,332	4.63
เงาะ	1,204	0.01	2,517	0.01	31,507	0.35	11,278	0.19	46,506	0.09
ทุเรียน	167	0.00	1,052	0.00	37,384	0.42	31,826	0.53	70,430	0.13
นาข้าว	2,498,840	21.21	9,893,411	37.77	1,070,300	12.05	28,715	0.48	13,491,265	25.52
ปาล์มน้ำมัน	13,990	0.12	21,272	0.08	201,885	2.27	1,169,106	19.46	1,406,253	2.66
มะพร้าว	1,711	0.01	1,622	0.01	117,932	1.33	15,361	0.26	136,624	0.26
มังคุด	0	-	60	0.00	5,627	0.06	2,487	0.04	8,173	0.02
มันสำปะหลัง	1,537,342	13.05	3,343,603	12.77	1,412,210	15.91	12	0.00	6,293,167	11.91
ยางพารา	472,506	4.01	2,678,848	10.23	1,070,208	12.05	3,821,512	63.60	8,043,074	15.22
ลำไย	227,735	1.93	26,828	0.10	55,894	0.63	0	-	310,457	0.59
สับปะรด	49,933	0.42	15,506	0.06	291,596	3.28	4,844	0.08	361,881	0.68
อ้อย	1,585,220	13.46	3,138,503	11.98	1,463,948	16.49	0	-	6,187,671	11.71
พื้นที่เกษตรอื่นๆ	1,304,050	11.07	1,755,317	6.70	1,394,692	15.71	186,906	3.11	4,640,966	8.78
แหล่งน้ำ	159,946	1.36	632,254	2.41	162,695	1.83	29,580	0.49	984,475	1.86
ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง	468,288	3.98	1,093,455	4.17	369,221	4.16	122,413	2.04	2,053,377	3.88
พื้นที่อื่นๆ	1,739,579	14.77	3,097,556	11.83	954,728	10.75	481,551	8.01	6,273,414	11.87

ที่มา: ดัดแปลงจากกลุ่มสารสนเทศภูมิศาสตร์ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ส.ป.ก. (2558) โดยใช้ฐานข้อมูลกรมพัฒนาที่ดิน ปี 2544-2556

เขตปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ จะเห็นได้จากข้อมูลในตารางที่ 7.5 เมื่อพิจารณาเฉพาะพืชเศรษฐกิจหลัก 6 ชนิด โดยเปรียบเทียบข้อมูลพื้นที่ปลูกในเขตปฏิรูปที่ดิน กับพื้นที่ปลูกทั้งประเทศของพืชแต่ละชนิด พบว่า มีพื้นที่ปลูก อ้อย ประมาณ 6.19 ล้านไร่ หรือร้อยละ 74.90 มันสำปะหลัง ประมาณ 6.29 ล้านไร่ หรือร้อยละ 69.58 ยางพาราประมาณ 8.04 ล้านไร่ หรือร้อยละ 35.78 ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ประมาณ 2.45 ล้านไร่ หรือร้อยละ 32.93 ปาล์มน้ำมันประมาณ 1.41 ล้านไร่ ร้อยละ 31.38 และข้าว ประมาณ 13.49 ล้านไร่ หรือร้อยละ 17.46 ของพื้นที่ปลูกทั้งประเทศของพืชแต่ละชนิด

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบพื้นที่ปลูกระหว่างชนิดพืชที่ปลูกในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน พบว่าข้าว มีสัดส่วนมากที่สุด ถึงร้อยละ 25.52 ของพื้นที่ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน รองลงมาคือ ยางพารา มันสำปะหลัง และอ้อย รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 7.6

7.6 สภาพปัญหาในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ปัญหาในการปฏิรูปที่ดิน มีความซับซ้อนเนื่องจากมี 2 มิติ (1) การถือครองที่ดินภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ แต่นำมาจัดให้เกษตรกรถือครองใช้ประโยชน์ ทำให้มีความทับซ้อนในเรื่องของความรู้สึกถึงสิทธิ ความเป็นเจ้าของระหว่างรัฐกับผู้ถือครองทำประโยชน์บนที่ดิน และ(2) การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ถือครองที่ดินซึ่งทั้งสองมิติจะต้องพิจารณาดำเนินการควบคู่กันไป เพราะมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้ถือครองที่ดินที่จะเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การปฏิรูปที่ดินบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้คือการมีที่ดินทำกินอย่างมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ในการศึกษานี้จะยกมาเฉพาะปัญหาหลักเท่านั้น เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องของข้อมูล และระยะเวลา ซึ่งสามารถนำเสนอการวิเคราะห์ให้เห็นในภาพรวมได้เท่านั้น โดยแบ่งออกเป็น 2 ปัญหาหลัก ดังนี้

7.6.1 สภาพปัญหาด้านการจัดที่ดินและการควบคุมสิทธิการถือครองที่ดิน

เป็นเวลากว่า 40 ปี ที่ ส.ป.ก. ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่ยังคงพบว่า การกระจายการถือครองที่ดินยังไม่ได้ตอบโจทย์ปัญหาความจำเป็นเมื่อก่อนการประกาศเจตนารมณ์ปฏิรูปที่ดินอย่างชัดเจนมากนัก และมักจะถูกตั้งคำถามจากสังคมเสมอว่า สิ่งที่ ส.ป.ก. ดำเนินการอยู่นั้น คือแนวทางที่ถูกต้องแล้วหรือไม่ หรือเป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองอย่างหนึ่ง และเอื้อประโยชน์ให้เอกชน ผู้มีอิทธิพลเข้ามามีการครอบครองที่ดินของรัฐ ในขณะที่คนจนอีกจำนวนมากที่เป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน และอีกจำนวนมากที่กำลังจะสูญเสียที่ดิน คำถามเหล่านี้เกิดขึ้น เนื่องจาก ที่ผ่านมามีการปรากฏการณ์ ที่ ส.ป.ก. ยังไม่สามารถตอบสนองสังคมได้ชัดเจนเพียงพอ คือ ยังมี การครอบครองที่ดินโดยคนรวยผู้มีอิทธิพลเนื้อที่แปลงขนาดใหญ่ มีการซื้อขาย เปลี่ยนมือ มีการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ โดยที่การบังคับใช้กฎหมายยังไม่สามารถทำได้เต็มที่ เพราะนอกจากจะยากต่อการตรวจสอบแล้วยังมีกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่ต้องใช้เวลานานในการดำเนินการกับผู้กระทำผิด ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่เอื้อให้ผู้กระทำผิดยังคงแสวงหาประโยชน์ระหว่างการดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย ในที่นี้จะขอยกปรากฏการณ์สำคัญที่พบระหว่างการดำเนินงานด้านการจัดที่ดินและควบคุมสิทธิไว้โดยสรุปดังนี้

1) การถือครองเกินสิทธิ และไม่เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดิน

ผู้ถือครองบางส่วนที่ถือครองที่ดินที่ได้รับการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ส่วนหนึ่งไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดิน แม้ว่าบางรายจะมีคำพิพากษาของศาลสิ้นสุดแล้ว ก็ยังไม่ส่งมอบพื้นที่คืน ส.ป.ก. โดยเฉพาะผู้ถือครองเกินสิทธิ หรือที่ดินแปลงใหญ่มากกว่า 100 ไร่ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยพบว่า ส.ป.ก. มีความพยายามจะตรวจสอบที่ดินในกลุ่มนี้ เพื่อดำเนินการแต่พบปัญหาอุปสรรคที่ไม่สามารถทำได้สำเร็จทั้งเรื่องของอิทธิพลในท้องถิ่น และอำนาจทางการเมือง ทำให้ปัญหานี้ยังไม่สามารถแก้ไขได้ แม้ว่า ส.ป.ก. ดำเนินงานมามากกว่า 4 ทศวรรษ ปัจจุบันมีรายงานของ ส.ป.ก. ระบุว่ามียอดที่ดินที่อยู่ในกลุ่มที่ดินแปลงใหญ่กว่า 100 ไร่

ที่ยังไม่ดำเนินการจัดที่ดิน ประมาณ 271,588 ไร่ และที่ดิน 100 ไร่ขึ้นไป และกลุ่มที่ไม่ยอมเข้ากระบวนการอีก ประมาณ 1,247,508 ไร่ (ข้อมูล ณ มิถุนายน 2559 ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ส.ป.ก. , 2559)

2) สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์และเปลี่ยนสิทธิในที่ดินแบบผิดกฎหมายเป็นปัญหาที่พบต่อเนื่องมานาน ซึ่ง ส.ป.ก. โดยทางปฏิบัตินั้น การตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นเรื่องยาก เนื่องจากประเด็นเรื่องของพื้นที่ที่มีจำนวนมาก รวมถึงการสมัครใจเปลี่ยนสิทธิ และเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ของผู้ถือครองเอง โดยเฉพาะการเปลี่ยนสิทธิในของรายย่อยและยังใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะเจ้าหน้าที่จะไม่เห็นความเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนหากไม่มีผู้แจ้ง หรือร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ จากการศึกษาพบว่ามียางงานจากงานวิจัยงานติดตามประเมินผล และการศึกษาต่างๆ หลายแหล่งที่แสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนสิทธิและการไม่ใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ และคณะ (2533) ได้ทำการศึกษาการเปลี่ยนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อปี 2533 พบว่าเกษตรกรที่ได้รับที่ดินจากการจัดสรรจาก ส.ป.ก. แล้วมีการเปลี่ยนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ประมาณร้อยละ 16.78 โดยภาคเหนือมีส่วนการเปลี่ยนสิทธิมากกว่าภาคอื่นๆ คือ มีร้อยละ 22.60 ภาคกลาง ร้อยละ 15.26 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 14.94 ส่วนวิธีการที่ใช้ในการเปลี่ยนสิทธิมากที่สุดคือ การขาย (ร้อยละ 24.55) รองลงมาคือ การให้ญาติแฝงเข้าทำกิน (ร้อยละ 24.26 ของผู้เปลี่ยนสิทธิ หรือร้อยละ 4.12 ของเกษตรกรทั้งหมดที่ศึกษา) ยกให้หรือตกทอดเป็นมรดก (ร้อยละ 23.66) การให้เช่าช่วง (ร้อยละ 17.26) ส่วนการจำนอง การสละสิทธิและถูกยึด มีไม่มากนัก สำหรับวิธีการขายนั้นพบในภาคกลางมากที่สุด (ร้อยละ 58.68) การให้ญาติแฝงเข้าทำกินและยกให้หรือตกทอดเป็นมรดกพบในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด (ร้อยละ 41.35 และ 29.03 ตามลำดับ) ส่วนการให้เช่าช่วงจะพบในภาคเหนือมากที่สุด (ร้อยละ 30.48) โดยวิธีการ และสาเหตุที่เกษตรกรซึ่งได้รับที่ดินจาก ส.ป.ก. มีการเปลี่ยนสิทธิที่ดินนั้น สรุปได้ดังนี้

1) การขาย ส่วนใหญ่จะเป็นการขายให้แก่ญาติ เพราะเกษตรกรส่วนใหญ่ยากจน มีหนี้สินและไม่มีเงินชำระ จึงได้ขายที่ดินให้แก่ผู้อื่นซึ่งอาจจะเป็นนายทุน หรือเกษตรกรด้วยกันเอง การขายนี้มีทั้งการขายให้ทั้งแปลงหรือแบ่งแยกขาย ซึ่งการขายครอบคลุมถึงการยกให้เพื่อชดเชยหนี้ด้วย

2) ถูกยึด มีความสัมพันธ์กับประการแรกคือการขาย เนื่องจากเป็นหนี้สินไม่มีเงินชำระจึงถูกนายทุนยึดที่ดินไป

3) การสละสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ซึ่งมีสาเหตุหลายประการ เช่น สภาพที่ดิน หรือการอ้างว่าต้องการเลิกประกอบอาชีพเกษตรกรรม หรือไม่ประสงค์ที่จะทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป

4) การยกให้หรือตกเป็นมรดก ซึ่งอาจจะเกิดจากการที่ผู้ได้รับสิทธิในการเข้าทำประโยชน์แบ่งยกให้บุตรทำกิน หรือตกทอดทางมรดกเนื่องจากตาย

5) การให้เช่าช่วง สาเหตุอาจเกิดจากการที่เกษตรกรไปทำงานต่างประเทศ ป่วยไม่มีคนทำแทน หรือขาดแรงงานในครอบครัวจึงให้ผู้อื่นทำแทน

6) การให้เครือญาติเข้าทำกินแทน อาจเกิดจากตัวเกษตรกรที่ได้รับที่ดินบางรายขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน หรืออาจจะไปประกอบอาชีพอื่น นอกจากนี้อาจเกิดจากอายุมากทำด้วยตนเองไม่ไหว

ชนินทร จารุจันทร์ และสุรเชษฐ์ แพทยากุล (2548) ได้ศึกษาสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรที่ไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง พบว่าเนื่องจากมีอาชีพอื่น ร้อยละ 24.16 รองลงมาคือ ไม่มีแรงงาน ร้อยละ 21.88 ขาดเงินทุน ร้อยละ 19.83 ปัจจัยด้านครอบครัว ร้อยละ 8.17 และ

อื่นๆ ร้อยละ 25.96 ซึ่งปัจจัยอื่นๆ ที่พบในส่วนของเกษตรกรที่ขายที่ดิน พบว่า ประกอบด้วยปัจจัยย่อย คือ อยู่ที่ยื่น ต้องการเปลี่ยนอาชีพ มีที่แปลงอื่น มีโรงมออยู่ใกล้ที่ดิน เนื้อที่น้อย ขายตามกระแส ใช้นี้ และ ต้องการใช้เงินในการศึกษาบุตร (ตารางที่ 7.7)

ตารางที่ 7.7 ร้อยละของเกษตรกรจำแนกตามสาเหตุที่ให้ผู้อื่นเช่า/ทำฟรี/ทิ้งร้าง/ขาย แยกตามประเภทของการไม่ใช้ประโยชน์รายภาค (ปี 2546)

ภาค/ประเภทของ การไม่ใช้ประโยชน์	ขาดเงินทุน		ครอบครัว		มีอาชีพอื่นรายได้ดีกว่า		ไม่มีแรงงาน		อื่นๆ		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ให้เช่า	28	13.02	10	4.65	72	33.49	64	29.77	41	19.07	215.00	100.00
กลาง	5	8.93	2	3.57	20	35.71	14	25.00	15	26.79	56.00	100.00
เหนือ	2	3.23	5	8.06	23	37.10	25	40.32	7	11.29	62.00	100.00
ตะวันออกเฉียงเหนือ	19	24.68	3	3.90	26	33.77	20	25.97	9	11.69	77.00	100.00
ใต้	2	10.00	0	-	3	15.00	5	25.00	10	50.00	20.00	100.00
ให้ทำฟรี	1	0.45	15	6.79	77	34.84	64	28.96	64	28.96	221.00	100.00
กลาง	1	2.17	4	8.70	20	43.48	4	8.70	17	36.96	46.00	100.00
เหนือ	0	-	2	3.17	22	34.92	25	39.68	14	22.22	63.00	100.00
ตะวันออกเฉียงเหนือ	0	-	5	7.58	32	48.48	19	28.79	10	15.15	66.00	100.00
ใต้	0	-	4	8.70	3	6.52	16	34.78	23	50.00	46.00	100.00
ปล่อยทิ้งว่าง	32	21.92	3	2.05	26	17.81	25	17.12	60	41.10	146.00	100.00
กลาง	10	38.46	0	-	8	30.77	2	7.69	6	23.08	26.00	100.00
เหนือ	9	30.00	0	-	7	23.33	6	20.00	8	26.67	30.00	100.00
ตะวันออกเฉียงเหนือ	9	14.52	2	3.23	4	6.45	16	25.81	31	50.00	62.00	100.00
ใต้	4	14.29	1	3.57	7	25.00	1	3.57	15	53.57	28.00	100.00
ขาย	104	41.60	40	16.00	26	10.40	29	11.60	51	20.40	250.00	100.00
กลาง	30	51.72	0	-	5	8.62	9	15.52	14	24.14	58.00	100.00
เหนือ	27	35.53	9	11.84	7	9.21	13	17.11	20	26.32	76.00	100.00
ตะวันออกเฉียงเหนือ	31	55.36	6	10.71	7	12.50	3	5.36	9	16.07	56.00	100.00
ใต้	16	26.67	25	41.67	7	11.67	4	6.67	8	13.33	60.00	100.00
รวม	165	19.83	68	8.17	201	24.16	182	21.88	216	25.96	832.00	100.00
หมายเหตุ:	ให้เช่า	สาเหตุอื่นๆ ได้แก่ บวช ไปอยู่วัด มีที่ดินแปลงอื่น ไปทำงานที่อื่น ให้ญาติทำ ที่น้อย ลงทุนไม่คุ้ม										
	ให้ทำฟรี	สาเหตุอื่นๆ ได้แก่ กำลังขอเปลี่ยนชื่อทายาทซึ่งเป็นผู้ทำประโยชน์ ให้ญาติทำ มีที่แปลงอื่น ต้องการเปลี่ยนอาชีพ										
	ปล่อยทิ้งว่าง	สาเหตุอื่นๆ ได้แก่ ดินไม่ดี (47 ราย) น้ำท่วม ไฟไหม้สวน ทำแล้วขาดทุน มีที่แปลงอื่น										
	ขาย	สาเหตุอื่นๆ ได้แก่ อยู่ที่ยื่น ต้องการเปลี่ยนอาชีพ มีที่แปลงอื่น มีโรงมออยู่ใกล้ เนื้อที่น้อย ขายตามกระแส ใช้นี้ การศึกษาบุตร										

ที่มา: คำนวณจาก ข้อมูลของ ชนินทร จารุจันทร์ และ สุรเชษฐ์ แพทย์กุล (2548)

จากผลการศึกษาของ ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนามหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา (2549) โดยสำรวจข้อมูล พื้นที่ 10 จังหวัด 1,003 หมู่บ้าน 215 ตำบล เกษตรกร 85,72 ราย แปลงเกษตร 108,578 แปลง ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อปี 2549 พบว่า เกษตรกรที่ได้รับจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. ที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพียงบางส่วน บางส่วนขาย ให้เช่า ให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ฟรี และทิ้งร้าง รวมร้อยละ 4.41 และเกษตรกรที่ไม่ใช้ประโยชน์ด้วยตนเอง โดยขาย ให้เช่า ให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ฟรี และทิ้งร้าง ร้อยละ 13.40 เฉพาะขายอย่างเดียว บางส่วนประมาณร้อยละ 0.88 ขายแบบเต็มแปลงหรือทั้งหมด ประมาณร้อยละ 4.08 รายละเอียดเพิ่มเติม ดังตารางที่ 7.8

การสำรวจของ ชนินทร จารุจันทร์ และวรรณพร ดอกจำปา (2553) จากจำนวนตัวอย่าง 986 ราย เมื่อปี 2547 พบว่า เกษตรกรไม่ทำประโยชน์ด้วยตนเองประมาณร้อยละ 4.67 ส่วนใหญ่ให้คนอื่นทำประโยชน์ฟรี ให้เช่าและปล่อยทิ้งว่าง ตามลำดับ โดยพบการไม่ทำประโยชน์เองมากที่สุด ในภาคกลาง ประมาณร้อยละ 6.64 โดยสาเหตุหลักของการไม่ทำประโยชน์เอง คือ การเปลี่ยนอาชีพ รองลงมาคือ ขาดแรงงาน ขาดเงินลงทุน และปัญหาครอบครัว

ตารางที่ 7.8 สรุปสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน 10 จังหวัด

จังหวัด	รวมเกษตรกร ที่สำรวจ (ราย)	รวมแปลง ที่สำรวจ (แปลง)	หน่วย	ใช้ ประโยชน์เอง	ใช้ประโยชน์เองบางส่วน และบางส่วน...					ไม่ได้ใช้ประโยชน์เอง				
					ขาย	ให้เช่า	ให้ทำฟรี	ทิ้งร้าง	รวมทำบางส่วน	ขาย	ให้เช่า	ให้ทำฟรี	ทิ้งร้าง	รวมไม่ทำเอง
นครราชสีมา	18,309	25,542	แปลง	20,488	430	516	498	37	1,481	1,371	1,169	1,093	46	3,679
			ร้อยละ	80.21	1.68	2.02	1.95	0.14	5.80	5.37	4.58	4.28	0.18	14.40
อุบลราชธานี	5,224	7,010	แปลง	5,879	20	16	28	27	91	134	128	692	95	1,049
			ร้อยละ	83.87	0.29	0.23	0.40	0.39	1.30	1.91	1.83	9.87	1.36	14.96
สกลนคร	9,787	13,619	แปลง	11,119	40	54	475	1204	1,773	51	72	582	109	814
			ร้อยละ	81.64	0.29	0.40	3.49	8.84	13.02	0.37	0.53	4.27	0.80	5.98
เชียงใหม่	6,483	8,015	แปลง	6,683	25	20	69	86	200	852	61	168	110	1,191
			ร้อยละ	83.38	0.31	0.25	0.86	1.07	2.50	10.63	0.76	2.10	1.37	14.86
เพชรบูรณ์	5,608	6,821	แปลง	5,810	48	155	88	18	309	185	400	89	29	703
			ร้อยละ	85.18	0.70	2.27	1.29	0.26	4.53	2.71	5.86	1.30	0.43	10.31
ฉะเชิงเทรา	11,408	13,828	แปลง	11,446	136	54	74	15	279	685	605	794	36	2,120
			ร้อยละ	82.77	0.98	0.39	0.54	0.11	2.02	4.95	4.38	5.74	0.26	15.33
ลพบุรี	8,534	10,852	แปลง	8,442	100	116	55	37	308	296	1,004	723	101	2,124
			ร้อยละ	77.79	0.92	1.07	0.51	0.34	2.84	2.73	9.25	6.66	0.93	19.57
กาญจนบุรี	12,656	12,781	แปลง	10,066	156	108	7	16	287	840	963	627	107	2,537
			ร้อยละ	78.76	1.22	0.85	0.05	0.13	2.25	6.57	7.53	4.91	0.84	19.85
สงขลา	1,556	2,338	แปลง	1,954	1	5	48	1	55	19	10	273	30	332
			ร้อยละ	83.58	0.04	0.21	2.05	0.04	2.35	0.81	0.43	11.68	1.28	14.20
สุราษฎร์ธานี	6,155	7,772	แปลง	7,762	0	2	4	2	8	2	-	-	-	2
			ร้อยละ	99.87	-	0.03	0.05	0.03	0.10	0.03	-	-	-	0.03
รวมทั้งสิ้น	85,720	108,578	แปลง	89,649	956	1,046	1,346	1,443	4,791	4,435	4,412	5,041	663	14,551
			ร้อยละ	82.57	0.88	0.96	1.24	1.33	4.41	4.08	4.06	4.64	0.61	13.40

หมายเหตุ ร้อยละของแปลงที่ใช้ประโยชน์คำนวณจากจำนวนแปลงที่สำรวจทั้งหมด ซึ่งบางแปลงใช้ประโยชน์มากกว่า 1 กิจกรรม
ที่มา: ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา.2549. โครงการศึกษาสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดิน
ปัญหา และความต้องการของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน. รายงานสรุปผลการดำเนินงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)
เสนอ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

ยุพา ราชจินดา (2551) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ตำบลระเรัง อำเภอน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา พบว่า เกษตรกรมีการเปลี่ยนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ร้อยละ 50.5 ของจำนวนที่ทำการศึกษ โดยเกษตรกรที่เปลี่ยนสิทธิ ร้อยละ 43.1 ประกอบอาชีพรับจ้าง รองลงมาร้อยละ 41.2 ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และร้อยละ 15.7 ประกอบอาชีพค้าขาย ซึ่งจากการศึกษาครั้งนี้เห็นได้ว่าอาชีพหลักของเกษตรกรมีผลต่อการเปลี่ยนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยก่อนการเปลี่ยนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน เกษตรกรมีอาชีพหลักในการทำเกษตรคิดเป็น ร้อยละ 92.1 แต่หลังการเปลี่ยนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินเกษตรกรส่วนใหญ่หันมาประกอบอาชีพรับจ้างทั้งในและนอกภาคการเกษตร เนื่องจากเกษตรกรได้ผลตอบแทนจากการทำเกษตรน้อยมีหนี้สินส่งผลให้เกษตรกรเปลี่ยนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน และทำให้เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินหรือมีเพียงเล็กน้อย

ดารณี ชนะชนม์ (2554) ดำเนินการวิจัยติดตามประเมินผลการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพึ่งพาตนเองได้ตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินปีการเพาะปลูก พ.ศ. 2553 พบว่า เมื่อพิจารณาช่วงอายุของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ร้อยละ 52 มีอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป ร้อยละ 30 เป็นผู้มีอายุ 40-49 ปี และร้อยละ 15 เป็นผู้ที่มีอายุอยู่ระหว่าง 30-39 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกในครัวเรือนที่เป็นแรงงานในครัวเรือนของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พบว่า เกษตรกรร้อยละ 74 มีสมาชิกที่เป็นแรงงานในครัวเรือนอยู่ระหว่าง 1-2 คน ส่วนการไม่ใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งแปลงของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 6.48 ของเกษตรกรทั้งหมด พบว่าในจำนวนนี้เกษตรกร ร้อยละ 16.66 มีการนำที่ดินให้ลูกหลานญาติพี่น้องใช้ประโยชน์ ส่วนการนำไปให้คนอื่นเช่าทำประโยชน์/ขาย มีร้อยละ 21.74 สำหรับเกษตรกรที่ไม่ใช้ที่ดินบางส่วน มีร้อยละ 7.73 ของเกษตรกรที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน พบว่า ในจำนวนนี้เกษตรกร ร้อยละ 20.13 มีสาเหตุจากสภาพพื้นที่ไม่เหมาะสม และมีการนำไปให้คนอื่นเช่าทำประโยชน์/ขาย ร้อยละ 9.74

ผลการสำรวจของ ส.ป.ก. ในช่วงปี 2554-2555 ในเขตอำเภอลำน้ำเคียว จังหวัดนครราชสีมา ผู้ได้รับการจัดที่ดินแล้วปฏิบัติผิกระเบียบ คิดเป็นร้อยละ 34.18 ของจำนวนเกษตรกรที่สำรวจทั้งหมด ผู้กระทำผิดระเบียบดังกล่าว ประกอบด้วยผู้ขายที่ดินทั้งแปลงมากที่สุด จำนวน 1,155 ราย หรือ ร้อยละ 18.58 ของเกษตรกรที่สำรวจทั้งหมด หรือมากกว่าร้อยละ 54 ของผู้กระทำผิดทั้งหมด เป็นการให้เช่า และขายบางส่วน ให้เช่า และให้ผู้อื่นทำประโยชน์ รวมประมาณร้อยละ 14.67 ของเกษตรกรทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม การขาย ให้เช่า และให้ผู้อื่นทำประโยชน์ดังกล่าว ส่วนใหญ่ยังใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตร (สถิตย์พงษ์ สุตชูเกียรติ, มปป.)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยสำนักวิชาการและแผนงาน (2557) อ้างถึงใน วิไลลักษณ์ เพชรล้อม (2557) ติดตามการทำประโยชน์ในที่ดินช่วง ปี 2554-2556 สรุปว่า ในปี 2554 มีจำนวนเกษตรกรที่ปฏิบัติผิกระเบียบร้อยละ 4.9 ปี 2555 ร้อยละ 5.6 และ ปี 2556 ร้อยละ 5.9 รายละเอียดในตารางที่ 7.9 นอกจากนี้ จากรายงานการตรวจสอบการเปลี่ยนมือของเกษตรกรที่ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดที่ดินให้แล้ว ณ วันที่ 30 กันยายน 2558 โดยได้ทำการตรวจสอบที่ดินแล้ว จำนวนประมาณ 7.83 ล้านไร่ พบว่า มีการเปลี่ยนมือจากผู้ถือครองเดิม 236,396 ไร่ หรือประมาณ ร้อยละ 3.02 (กลุ่มติดตามและประเมินผล สำนักวิชาการและแผนงาน, 2559)

ตารางที่ 7.9 ข้อมูลการติดตามการทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ปี 2554 – 2556

ปี พ.ศ.	จำนวนเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดิน (ราย)	จำนวนเกษตรกรที่ สำรวจ (ราย)	เกษตรกรที่ปฏิบัติผิกระเบียบ การใช้ที่ดิน	
			ราย	ร้อยละ
2554	2,432,520	193,549	9,484	4.9
2555	2,487,240	210,305	11,777	5.6
2556	2,592,138	221,225	13,052	5.9

ที่มา: สำนักวิชาการและแผนงาน ส.ป.ก. (2557) อ้างถึงใน วิไลลักษณ์ เพชรล้อม (2557)

จากผลการตรวจสอบในรูปแบบต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นพบความแตกต่างของข้อมูลค่อนข้างมากซึ่งไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ ทั้งนี้ เนื่องจากความต่างของพื้นที่ศึกษา ช่วงเวลา และจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ด้วย ดังตารางที่ 7.10

จากตารางที่ 7.10 จะเห็นได้ว่าในพื้นที่ อำเภอลำน้ำเคียว ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง พบตัวเลขการเปลี่ยนสิทธิสูงมาก ถึงร้อยละ 50.5 ซึ่งจากการตรวจสอบของ ส.ป.ก. เอง ในพื้นที่วังน้ำเคียว มีแนวโน้มว่ามีสัดส่วนการเปลี่ยนสิทธิมากเช่นกัน คือ ร้อยละ 18.58 ซึ่งมากกว่าพื้นที่อื่นๆ และการเก็บข้อมูลในภาพรวมของประเทศในช่วงปีเดียวกัน

จะเห็นได้ว่า ข้อมูลดังกล่าวแม้ว่าจะไม่สามารถสรุปเปรียบเทียบกันได้ แต่แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ของการใช้ประโยชน์และการเคลื่อนไหวของการถือครองที่ดินที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา มีปรากฏการณ์การเปลี่ยนสิทธิและไม่ใช้ประโยชน์ด้วยตัวเองเกิดขึ้นจริง และความรุนแรงของการเปลี่ยนสิทธินั้นมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ด้วยเหตุและปัจจัยที่ต่างกัน ซึ่งปัจจุบัน ส.ป.ก. ยังไม่มีข้อมูลที่สามารถนำมายืนยันได้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจริงนั้นเป็นจำนวนเท่าใด เนื่องจากเป็นประเด็นที่ยากต่อการตรวจสอบอย่างยิ่ง

ตารางที่ 7.10 สรุปสถานการณ์เกี่ยวกับการศึกษาข้อมูลการไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองของเกษตรกร
ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจากแหล่งข้อมูลที่ต่างกัน (ปี 2551-2558)

แหล่งข้อมูล	ไม่ทำประโยชน์เอง/การ เปลี่ยนสิทธิ (ร้อยละ)
วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์และคณะ (2533)	16.78
ชนินทร จารุจันทร์ และวรรณพร ดอกจำปา (2547)	4.67
ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนามหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา (2549) (บางส่วนและ เติมแปลง)	17.81
ยุพา ราชจินดา (2551) (บางส่วนและเติมแปลง เฉพาะอำเภอวังน้ำเขียว)	50.5
การตรวจสอบการทำประโยชน์ของ ส.ป.ก. ปี 2554-2555 (เฉพาะอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา)	18.58
การติดตามการทำประโยชน์ โดย ส.ป.ก. ปี 2554	4.9
ดารณี ชนะชนม์ (2554) (ไม่ใช้ประโยชน์บางส่วนและเติมแปลง)	13.71
ดารณี ชนะชนม์ (2555) (ไม่ใช้ประโยชน์บางส่วนและเติมแปลง)	10.88
สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (2555) (เฉพาะพื้นที่ 4 จังหวัด)	5.35
การติดตามการทำประโยชน์ โดย ส.ป.ก. ปี 2555	5.6
การติดตามการทำประโยชน์ โดย ส.ป.ก. ปี 2556	5.9
การตรวจสอบการเปลี่ยนสิทธิของเกษตรกรโดยส.ป.ก. ในช่วงปี 2557-2558 (ปัจจุบันยัง ตรวจสอบไม่แล้วเสร็จ)	3.02

7.6.2 สภาพปัญหาด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร

ประเด็นปัญหาที่พบในการพัฒนาเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินไม่แตกต่างกันกับปัญหาภาพรวมภาคเกษตร สภาพปัญหาด้านกายภาพคือ ดินไม่อุดมสมบูรณ์ และขาดน้ำ มีความรุนแรงค่อนข้างมากเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่เกษตรกรรมทั่วไป เนื่องจากเขตปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมที่ ส.ป.ก. รับมาจากกรมป่าไม้ พื้นที่เกือบทั้งหมดอยู่นอกเขตชลประทาน ส่วนใหญ่มีสภาพเป็นพื้นที่ราบ และที่ราบสูง สลับลูกคลื่น สภาพดินเสื่อมโทรม ปัญหาเหล่านี้มีความรุนแรงต่างกันในแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีเงื่อนไขเฉพาะทั้งในเรื่องบริบททางเศรษฐกิจสังคม และสภาพภูมินิเวศ

ปัญหาการสูญเสียที่ดินไม่ว่าจะเป็นการถูกยึดเนื่องจากเป็นหนี้สิน นอกกระบวนการลักลอบขายที่ดิน รวมถึงการเปลี่ยนแปลงสิทธิการถือครองไม่เป็นไปตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไปแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา สาเหตุดังกล่าวก็นำไปสู่การไร้ที่ดินทำกิน และกลับเข้าสู่วงจรของปัญหาเดิม รวมถึงอาจส่งผลถึงการสูญเสียที่ดินเกษตร และความมั่นคงด้านอาหารทั้งในระดับครัวเรือนและระดับมหภาค อย่างไรก็ตาม นอกจากปัญหาหนี้สินแล้วปัญหาที่กำลังเป็นที่กังวล และเป็นสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวของเกษตรกรรายย่อย คือ การขาดแรงงานภาคเกษตร ค่าแรงในภาคเกษตรสูงขึ้นมาก ทั้งนี้เนื่องจาก สาเหตุสำคัญหลักๆ คือ (1) เกษตรกรสูงอายุกลายเป็นแรงงานผู้สูงอายุที่มีสมรรถนะต่ำลง หรือไม่สามารถทำงานได้ (2) ลูกหลานของเกษตรกรไม่สืบทอดอาชีพเกษตรกร เนื่องจากทัศนคติเชิงลบต่ออาชีพเกษตรกรรม และอพยพแรงงาน

เข้าสู่เมืองใหญ่ทำงานในภาคอุตสาหกรรมและบริหาร ตามที่เสนอไปในหัวข้อที่ 7.4 ส่วนด้านการผลิตและตลาด ปัญหาสำคัญคือ ต้นทุนสูง ผลผลิตต่ำ การพึ่งตนเองต่ำทั้งปัจจัยการผลิต และแรงงาน และปัญหาการตลาด ถือเป็นปัญหาสำคัญ โดยสภาพปัญหาต่างๆ นั้นค่อนข้างซับซ้อน ตามที่ วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ (2557) ได้สรุปไว้ในภาพที่ 7.6 ซึ่งปัญหาเหล่านี้ยากต่อการแก้ไขให้หมดไปโดยเร็วหากไม่ได้รับความร่วมมือจากเกษตรกร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกษตรกรมีการสูญเสียที่ดินและกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน

ด้านกายภาพ/สิ่งแวดล้อม - ขาดโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการเกษตรที่เหมาะสม - ขาดน้ำในฤดูแล้ง - ดินเสื่อม - การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	ด้านการผลิต - ต้นทุนการผลิตสูง - ราคาปัจจัยการผลิตสูง - ขาดแรงงาน - เกษตรเชิงเดี่ยว/มีความเสี่ยง - ใช้สารเคมีมาก - ขาดเทคโนโลยีในการจัดการฟาร์มที่เหมาะสม - ขาดความปลอดภัย/มาตรฐานการผลิต - ใช้ที่ดินยังไม่เต็มประสิทธิภาพ - ผลผลิตต่ำ	ด้านการจัดการสินค้าและการตลาด - ขาดการจัดการสินค้าที่เป็นระบบ - ขาดการจัดการตลาด - ปริมาณและคุณภาพไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด - การตลาดไม่แน่นอน - ราคาตกต่ำ
ด้านเกษตรกร - หนี้สิน - ทักษะคิดเชิงลบต่ออาชีพเกษตรกร - ขาดความรู้และข้อมูลข่าวสาร - เกษตรกรอายุมาก - ขาดคนวัยหนุ่มสาวผู้สืบทอดอาชีพเกษตรกร		

ที่มา: ปรับจากวีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ (2557)

ภาพที่ 7.6 สรุปสภาพปัญหาในการพัฒนาเกษตรกร

จากการศึกษาพบว่า นอกจากปัญหาข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหากระบวนการทำงานของ ส.ป.ก. ในการพัฒนาซึ่งปัจจุบัน แบ่งเป็นงานตามภารกิจ ส.ป.ก. และงานตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐบาล งานในส่วนแรก เน้นการอบรมให้ความรู้ มากกว่าการพัฒนารายพื้นที่และครบวงจร และวัดผลเชิงปริมาณมากกว่าเชิงคุณภาพ ขาดการวางแผนยุทธศาสตร์ และกำหนดเป้าหมายร่วมที่ชัดเจนว่าจะมุ่งพัฒนาไปทางใด สัดส่วนเท่าใดและใช้กระบวนการอะไรบ้าง การทำงานยังขาดการบูรณาการภายใน ส่วนงานตามนโยบาย มีการเร่งรัดดำเนินงานมากเกินไป ทำให้ทั้งเจ้าหน้าที่ เกษตรกรและชุมชนขาดความพร้อมและการพัฒนาที่เกิดขึ้นแบบไม่ยั่งยืน นอกจากนี้ ยังพบปัญหาความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย และการสนับสนุนส่งเสริมโดยเมื่อมีการปรับเปลี่ยนผู้บริหารมักจะมีการเริ่มต้นโครงการใหม่โดยขาดการทบทวนถึงความซ้ำซ้อน

บทที่ 8

บทสังเคราะห์สถานการณ์การถือครองที่ดินและการสูญเสียที่ดิน ของเกษตรกรรายย่อยในประเทศไทย

ในบทนี้ผู้ศึกษาจะนำเสนอผลการสังเคราะห์ข้อมูลทีวเคราะห์ไว้ในบทที่ผ่านมาเพื่อให้เห็นภาพรวมทั้งหมดของสถานการณ์การถือครองที่ดินซึ่งมีความสัมพันธ์กับระบบกรรมสิทธิ์ และปัจจัยอื่นๆ ที่ซับซ้อนหลายระดับตั้งแต่ในระดับนโยบาย โครงสร้างในการบริหารจัดการ จนถึงระดับครัวเรือน เพื่อนำไปสู่การหาแนวทางแก้ไขปัญหการถือครองที่ดิน โดยเฉพาะการไร้ที่ดินทำกิน ด้วยการป้องกันไม่ให้เกิดการสูญเสียที่ดินของผู้ถือครองรายย่อย ซึ่งสาเหตุสำคัญมีความเชื่อมโยงกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาคเกษตร และระบบเศรษฐกิจสังคมโดยรวม

8.1 การถือครองที่ดินและระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ทรัพยากรที่ดินเป็น ทรัพยากรที่มีคุณค่าอยู่ในตัวเอง ไม่ว่าจะเป็นการมองที่ดินเป็นปัจจัยการผลิต เป็นทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นทรัพย์สิน ซึ่งสามารถใช้ประโยชน์เพื่อประกอบกิจการทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่ให้ผลตอบแทนอย่างใดอย่างหนึ่งต่อผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดิน แต่เนื่องจากที่ดินมีอยู่จำกัด จึงเกิดการแย่งครอบครองที่ดิน ในทุกระดับจากการแย่งชิงดินแดนในยุคโบราณ สู่การแย่งชิงครอบครองของประชากรโลกทั้งภายในประเทศ และการแย่งชิงครอบครองข้ามประเทศ ดังนั้นจึงเกิดระบบกรรมสิทธิ์เพื่อบริหารจัดการที่ดินจากความขัดแย้ง และให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ทั้งระบบกรรมสิทธิ์ที่เป็นจารีต หรือแบบไม่เป็นทางการ และระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐกำหนดให้มีขึ้นในแต่ละประเทศ ซึ่งการบริหารจัดการที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นด้านสิทธิในที่ดิน กฎระเบียบในการใช้ประโยชน์ และเรื่องภาษีที่ดิน สิ่งสำคัญที่จะต้องมามี คือฐานข้อมูลที่ดิน การบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงกลไกและกระบวนการในการบริหารจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพ โดยกลไกที่สำคัญ คือ หน่วยงานของรัฐ และชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักจะต้องมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

จากการศึกษาในเชิงหลักการ พบว่ารูปแบบการถือครองที่ดินสามารถแบ่งเป็น 3 กลุ่ม หลัก คือ

(1) ประชาชนเป็นผู้ถือครองเฉพาะราย แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะหลักๆ คือ

- ถือครอง (Hold or Occupy) ที่ดินของตนเองแบบปัจเจก ในรูปแบบนี้ ผู้ถือครองคือเจ้าของที่ดินและมีสิทธิในที่ดิน (Land Owner) ภายใต้กฎหมายที่ดินแต่ละประเภทที่เจ้าของที่ดินถือครองอยู่ ซึ่งจะมีเอกสารสิทธิ (Land Title) ที่ต่างกัน หรือ อาจจะมีการถือครองที่ดินผู้อื่นโดยเป็นผู้เช่า (Tenants) หรือ อาศัยอยู่และใช้ประโยชน์โดยไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน กลุ่มนี้คือกลุ่มที่อยู่บนที่ดินของผู้อื่น สิทธิในที่ดินจะขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างเจ้าของที่ดินที่แท้จริงซึ่งเจ้าของที่ดินจะมีสิทธิ และให้สิทธิผู้เช่าได้ ภายใต้กฎหมายที่ดินที่ตนถือครอง

- ถือครองโดยปัจเจกแต่สิทธิในที่ดินเป็นของกลุ่มซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของสหกรณ์ ที่เกิดจากการรวมตัวโดยสมัครใจเพื่อบริหารจัดการกิจกรรมการผลิต หรือที่เกี่ยวข้อง (Cooperative Farm) ผู้ถือครองรายแปลงจะเป็นผู้ใช้ประโยชน์บนเงื่อนไขบางอย่างที่ตกลงร่วมกันของกลุ่ม รูปแบบนี้จะมีการจัดการที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ

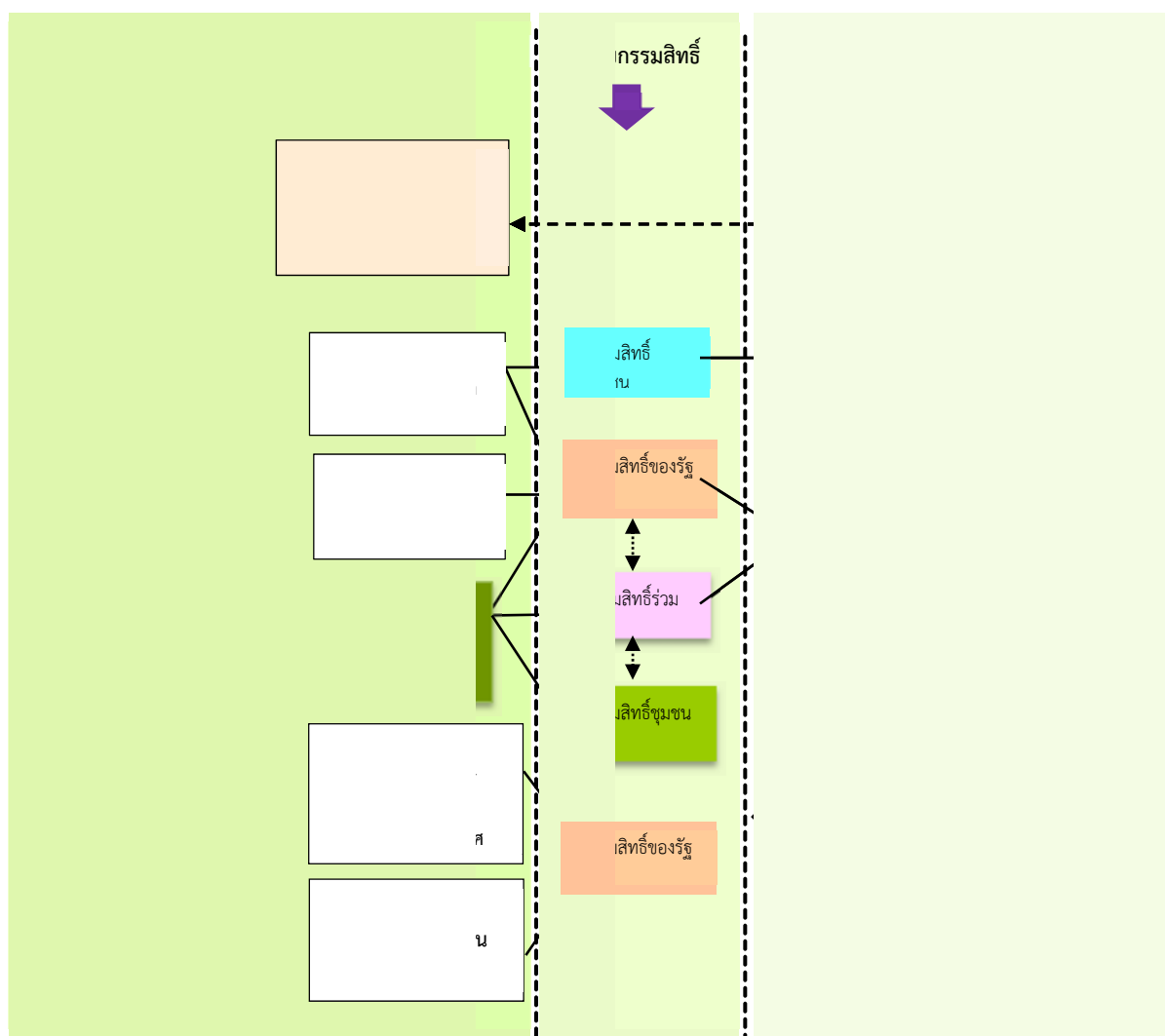
(2) ประชาชนเป็นผู้ถือครองร่วมกัน และใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกัน ป่าชุมชน หนอง บึง ห้วย ฯลฯ

(3) รัฐเป็นผู้ถือครองและใช้ประโยชน์ แบ่งเป็น 2 แบบ คือ

- รัฐถือครองที่ดินที่เป็นเขตสงวนหวงห้ามเพื่อประโยชน์ของประเทศหรือที่ดินราชการใช้ประโยชน์ เป็นการถือครองโดยรัฐภายใต้กฎหมายเฉพาะ เพื่อประโยชน์ของประชาชน และประเทศโดยรวม

- รัฐถือครองแล้วประชาชนเป็นแรงงานในการผลิตบนที่ดิน คือ ระบบนารวม และระบบคอมมูน ซึ่งจะพบในประเทศที่มีการปกครองในระบอบสังคมนิยม และคอมมิวนิสต์

ส่วนระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินจะเห็นได้ว่า โดยทั่วไปแบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่ กรรมสิทธิ์เอกชน กรรมสิทธิ์ของรัฐ กรรมสิทธิ์ร่วม และกรรมสิทธิ์ของชุมชน โดยการถือครองทั้ง 3 กลุ่มข้างต้น เมื่อพิจารณาพร้อมกับ ระบบกรรมสิทธิ์และประเภทของสิทธิในที่ดินแล้ว สามารถสรุปได้ดังภาพที่ 8.1



ภาพที่ 8.1 สรุปรูปแบบการถือครองและระบบกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน

จากภาพที่ 8.1 จะเห็นว่าสิทธิในที่ดินจะขึ้นอยู่กับประเภทของที่ดิน และเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินนั้นๆ ว่าจะเป็นระบบกรรมสิทธิ์เอกชน ชุมชนท้องถิ่น หรือ รัฐ และเป็นเอกสารสิทธิที่ออกภายใต้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องฉบับใด ซึ่งเอกสารแต่ละประเภทจะมีการให้สิทธิที่ต่างกันออกไป ทั้งแบบกรรมสิทธิ์สมบูรณ์ และสิทธิบางส่วน หรือแบบมีเงื่อนไข อย่างไรก็ตาม การจะอ้างสิทธิในที่ดินดังกล่าว ยังขึ้นอยู่กับ

ลักษณะการถือครองที่ดินนั้นด้วย กล่าวคือ ผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริง หรือผู้ได้รับมอบอำนาจเท่านั้นจะเป็นผู้ใช้สิทธิ ทั้ง สิทธิเฉพาะตัว (Exclusivity) เช่น การใช้ประโยชน์ การขายผลผลิต สิทธิให้ผู้อื่นเช่าหรือทำประโยชน์ฟรี สิทธิการโอน (Transferability) เช่น การขาย การให้ในรูปแบบต่างๆ และสิทธิบังคับได้ (Enforceability) เช่น สิทธิติดตามเอาคืน และขัดขวางผู้อื่นที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับที่ดินโดยมิชอบ

ทั้งนี้ การปรับปรุงการถือครองที่ดินเพื่อการพัฒนาจะมี 3 แนวทางหลัก คือ การปรับปรุงด้านกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้มีความมั่นคง การปรับปรุงด้านเทคนิค หรือพัฒนาความรู้และเทคโนโลยี และการปรับปรุงด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งส่งผลถึงการสะสมทุน เช่น การสนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจากรัฐ การควบคุมต้นทุนการผลิต เป็นต้น สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยแม้ว่าประชาชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินจะไม่ได้กรรมสิทธิ์สมบูรณ์ แต่มีสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ที่มั่นคง

สำหรับระบบกรรมสิทธิ์ในประเทศไทย มี 2 ระบบหลัก (ตามกฎหมาย) คือ ที่ดินรัฐ และเอกชน แต่ความซับซ้อน คือ ที่ดินรัฐ ยังแบ่งออกเป็นหลายประเภท คือ ประเภทที่ให้ประชาชนถือครอง และประเภทสงวนหวงห้ามไว้เป็นของสาธารณะและหน่วยงานราชการใช้ประโยชน์ ซึ่งบางครั้งพบว่ามี การอนุญาตให้ชุมชนใช้ร่วมกัน หรือให้ชุมชนบริหารจัดการ แต่ยังไม่ถึงระดับการยกให้เป็นกรรมสิทธิ์ของชุมชนอย่างเป็นทางการ เช่น ป่าชุมชน ที่สาธารณะประโยชน์ ทำเลเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

8.2 สถานการณ์การถือครองที่ดินในประเทศไทย

สิ่งที่เห็นได้ชัดจากการศึกษานี้ คือ ฐานข้อมูลที่ดิน ของไทยยังมีปัญหา ทั้งในเรื่องของความเป็นเอกภาพ ความถูกต้อง แม่นยำ ตรวจสอบได้ ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการ ให้เกิดการกระจาย การถือครองที่เป็นธรรม รวมถึงไม่สามารถคุ้มครองที่ดินให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมกับสภาพทางกายภาพของที่ดินได้ จะเห็นได้จากที่ดินจำนวนมากตกอยู่ในมือของคนรวยเพียงไม่กี่คนทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในขณะที่คนอีกจำนวนมากที่ไม่มีที่ดินเลย ซึ่งตัวเลขที่แสดงในรายงานการศึกษานี้ได้แสดงให้เห็นว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินในประเทศไทยยังเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างยั่งยืน ซึ่งการแก้ไขดังกล่าวนี้ ต้องอาศัยการแก้ไขเชิงโครงสร้าง ตั้งแต่กลไก กฎหมาย ระเบียบ และกระบวนการในการแก้ไขปัญหาซึ่งมีความหลากหลายซับซ้อนอยู่มาก ซึ่งหากต้องรอการแก้ไขทั้งโครงสร้างอาจนำไปสู่ปัญหาที่หนักขึ้นจนไม่สามารถแก้ไขได้ ดังนั้นสิ่งที่สามารถทำได้เลย คือ การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ให้อำนาจรัฐจัดสรรที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือที่ดินน้อย เพื่อทำการเกษตร โดยมีการจำกัดขนาดการถือครอง รวมถึงคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปพร้อมกัน

จากประเด็นดังกล่าวข้างต้น เกิดคำถามขึ้นว่าจะใช้ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในรูปแบบใดจึงจะเหมาะสมระหว่างระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐกับระบบกรรมสิทธิ์เอกชน หากมองในแง่ของการคุ้มครองที่ดินของรัฐเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมก็แน่นอนว่าระบบที่ดินของรัฐยังมีความจำเป็นสำหรับประเทศไทย หากกฎหมายที่ดินในระบบที่ดินเอกชน หรือประมวลกฎหมายที่ดิน ยังไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในเรื่องของการจำกัดขนาดการถือครอง ที่ดินจะตกไปอยู่ในมือของเอกชนรายใหญ่ ประเด็นที่จะตามมาคือ คนจนหรือผู้ถือครองที่ดินรายย่อยมีแนวโน้มขายที่ดินจากราคาที่สูงใจ และกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินเข้าสู่ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ กล่าวคือคนจนจะไหลเข้าสู่ระบบที่ดินรัฐซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่รัฐเองจะต้องแข่งขันกับเอกชนในการจัดซื้อที่ดินที่ราคาที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ สิทธิในที่ดินของรัฐเป็นสิทธิที่ซ้อนกันระหว่างสิทธิของรัฐที่เป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริง กับสิทธิของผู้ถือครองที่ได้รับอนุญาตจากรัฐ ซึ่งปัจจุบันพบว่า

ปัญหาในเรื่องความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิของผู้ถือครองที่ดินรัฐ ทำให้ผู้ถือครองบางส่วนกระทำผิดระเบียบหรือผิดกฎหมายที่คุ้มครองที่ดินนั้นๆ

ความแตกต่างเรื่องสิทธิในที่ดินซึ่งแสดงผ่านเอกสารสิทธิที่ได้รับ เช่น โฉนด น.ส.3 น.ส.3ก. สำหรับที่ดินเอกชน และ ส.ป.ก. 4-01 นค.3 ก.ส.น.5 สำหรับที่ดินรัฐ เป็นต้น เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ทำให้ผู้ถือครองที่ดินรัฐเกิดความไม่พึงใจในสิทธิของตน เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการในที่ดินรัฐ เช่น การจำกัดขนาดการถือครอง ห้ามจำหน่ายจ่ายโอนให้ผู้อื่นที่ไม่ใช่ทายาท และไม่มีคุณสมบัติ ไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันการกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ต่างๆ ทำให้มีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุน เป็นต้น จึงทำให้ผู้ถือครองดังกล่าวต้องการกรรมสิทธิ์แบบที่ดินเอกชนที่ไม่มีการจำกัดสิทธิใดๆ ที่ผ่านมาจึงเกิดปัญหาการไม่เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินของผู้ถือครองรายใหญ่เกิน 100 ไร่ ในพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และด้วยความอ่อนแอของการบังคับใช้กฎหมายของรัฐทำให้รัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยกลไกปกติ และต้องการกฎหมายพิเศษในการแก้ไข เช่นเดียวกับประวัติศาสตร์ของการปฏิรูปที่ดินในประเทศต่างๆ ที่ต้องอาศัยการปฏิวัติ เป็นโอกาสในการปฏิรูปที่ดิน

นอกจากประเด็นสิทธิในที่ดินแล้ว ปัจจัยสำคัญมากในการบริหารจัดการที่ดิน คือ การใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตามหลักการแล้วการไม่ที่ดิน และต้องเช่าที่ดินผู้อื่น หรือมีที่ดินแต่เกิดความรู้สึกไม่มั่นคงในสิทธิที่ได้รับ ผู้ครอบครองมักจะไม่นำลงทุนพัฒนาที่ดินของตนเองเท่าที่ควร หรือขาดเงินทุนในการพัฒนาเพราะมีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุน ปัญหานี้หากพิจารณาให้ลึกกลงไปแล้วจะพบว่า ผู้ครอบครองที่ดินของรัฐน่าจะมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินมากกว่าที่ดินในระบบเอกชน เพราะถึงแม้ว่าที่ดินจะเป็นของรัฐแต่ในทางปฏิบัติผู้ถือครองมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด ตกทอดถึงทายาท ซึ่งส่วนใหญ่คือที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่เกษตรกรสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนหลัก คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) หรือกองทุนของรัฐ ซึ่งมีความยืดหยุ่นมากกว่าแหล่งเงินกู้เอกชน โอกาสที่จะสูญเสียที่ดินน้อยกว่า

นอกจากนี้ ด้วยผลจากการคุ้มครองตามกฎหมาย เช่น กรณีของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน กองทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นแหล่งเงินกู้ให้เกษตรกรเฉพาะที่ถือครองที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินและเป็นหลักประกันหนี้ให้กับ ธ.ก.ส. เมื่อเกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ หากกองทุนชำระแทน ที่ดินจะตกมาเป็นของ ส.ป.ก. อีกครั้งเพื่อจัดให้รายใหม่เข้ามาผ่อนชำระหนี้ค่าที่ดินต่อไป และถึงแม้ว่าเกษตรกรบางรายจะกู้เงินนอกระบบ แต่นายทุนเงินกู้จะไม่สามารถยึดที่ดินเป็นของตนได้ หากมีการซื้อขายหรือหลุดจำนองให้ผู้อื่นใช้ที่ดินจะตกเป็นของ ส.ป.ก. อีกครั้ง ประเด็นดังกล่าวนี้เห็นชัดเจนว่า กฎหมายปฏิรูปที่ดินสามารถคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปพร้อมกัน แต่ยังมีข้อจำกัดเฉพาะในเขตที่ประกาศเป็นปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ในขณะที่ที่ดินเกษตรกรรมที่เหมาะสมและรัฐลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและการชลประทานไว้แล้วเกือบทั้งหมดไม่ใช่เขตปฏิรูปที่ดิน ทำให้โอกาสที่จะถูกแย่งยึดถือครองโดยนายทุนรายใหญ่และเปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์ไปย่อมมีสูงขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคตคงปรากฏในผลการศึกษาในบทที่ผ่านมา หากรัฐยังคงเพิกเฉยต่อการออกกฎหมายคุ้มครองที่ดินเกษตรกรรม

การใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้ถือครองที่ดินรัฐส่วนใหญ่พบว่า ยังเป็นการผลิตพืชหลัก คือ ข้าว มันสำปะหลัง อ้อย ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และยางพารา ซึ่งประสบปัญหาด้านต้นทุนสูงจากค่าปัจจัยการผลิตและแรงงาน ในขณะที่ราคาผลผลิตที่ตกต่ำ และผันผวน โดยเฉพาะเกษตรกรที่ทำการเกษตรเชิงเดี่ยว รวมถึงปัญหาค่าครองชีพสูง ค่าใช้จ่ายในครัวเรือนเพิ่มขึ้น เมื่อรายได้น้อยลง หรือไม่เพียงพอที่ยังก่อหนี้เพิ่มขึ้น หนี้สินที่มีอยู่แล้วยิ่งพอกพูนขึ้นและเป็นเหตุให้ต้องนำที่ดินไปจำนอง ขายฝาก หรือประกันเงินกู้นอกระบบ หรือขายที่ดินเพื่อใช้หนี้ การเปลี่ยนผู้ถือครองดังกล่าวนี้ รัฐยังไม่สามารถตรวจสอบได้อย่าง

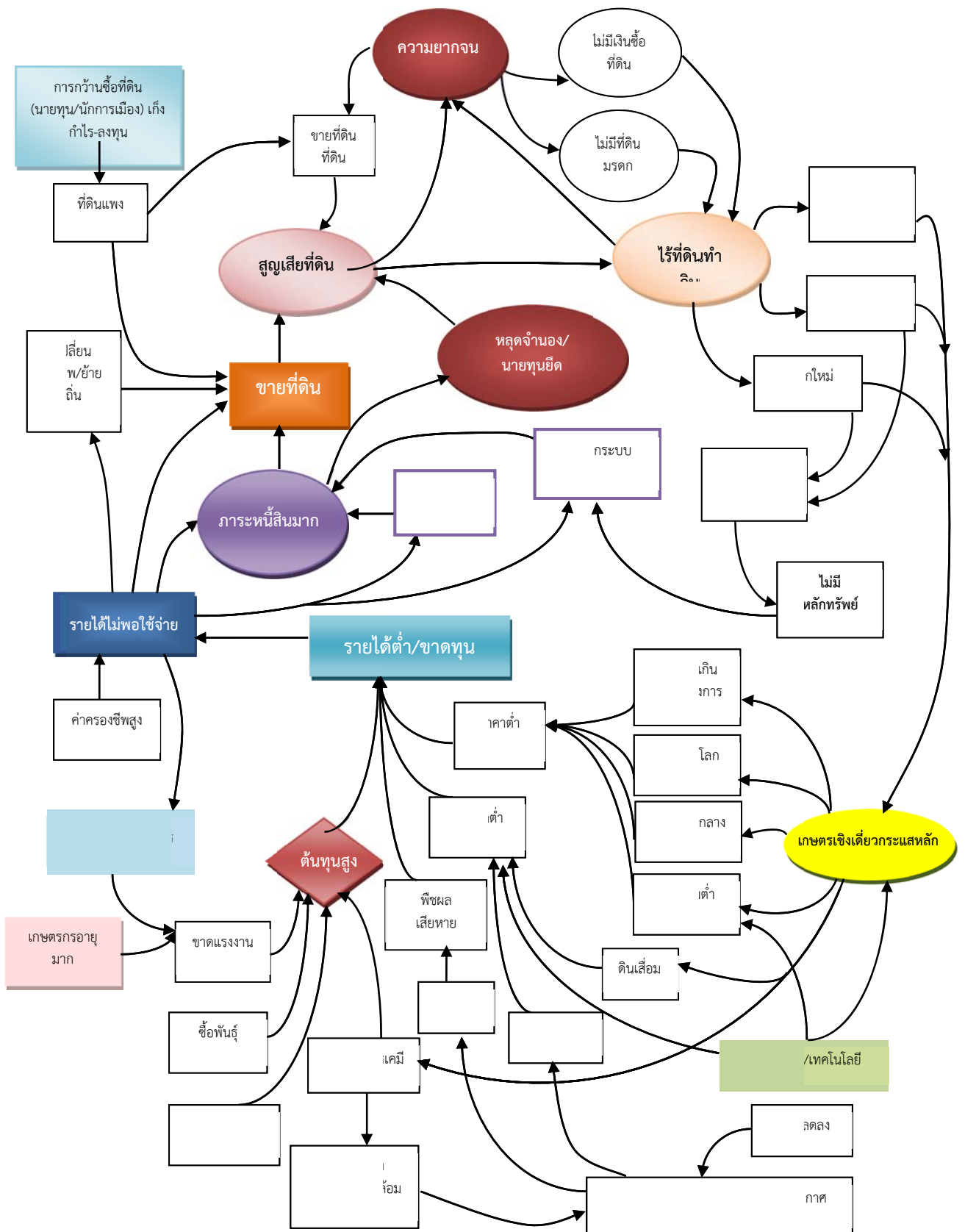
ทั่วถึง ทั้งเนื่องจากข้อจำกัดเรื่องกำลังคน และทรัพยากร และขาดกลไกในท้องถิ่นที่จะช่วยดูแลการควบคุม สิทธิ ส่วนที่ดินเอกชน พบว่าปัญหาการสูญเสียที่ดินมีปรากฏการณ์ที่ไม่แตกต่างกันกับในเขตที่ดินของรัฐ ความแตกต่างอยู่ที่โอกาสในการขายเปลี่ยนผู้ถือครองเป็นไปได้อีกสูงกว่า เนื่องจากที่ดินเอกชนไม่มีข้อจำกัดใดๆ กำหนดไว้ ดังนั้น วิถีชีวิตของเกษตรกรเรื่องหนี้สินจากทั้งการเกษตร และการดำรงชีพในภาวะเศรษฐกิจ ปัจจุบัน กลับเป็นโอกาสของผู้มีกำลังทรัพย์ที่ต้องการรวบรวมที่ดินซึ่งสามารถถือครองได้ไม่จำกัด โจทย์สำคัญนี้คงต้องย้อนกลับไปทีกลไกของรัฐอีกครั้งว่ารัฐมีความพร้อมที่จะจัดซื้อที่ดินเหล่านี้แข่งกับ เอกชนหรือไม่ หากไม่สามารถแข่งขันได้ ผู้ที่ต้องรับโจทย์ไปแก้ไขปัญหาคงหนีไม่พ้นกลไกธนาคารที่ดินที่กำลังจะตั้งขึ้น ซึ่งสังคมกำลังคาดหวังว่าธนาคารที่ดินจะมีมาตรการที่เหมาะสมในการจัดซื้อที่ดิน หรือการ ชะลอไม่ให้เกิดการสูญเสียที่ดินในระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชน ซึ่งแตกต่างจากระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ ที่มี หน่วยงานรัฐเป็นกลไกสำคัญ โดยเฉพาะ ส.ป.ก. ซึ่งดูแลที่ดินรัฐที่จัดสรรให้ประชาชนครอบครอง มากกว่า 40 ล้านไร่ และมีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นแหล่งเงินทุนการจัดซื้อที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม และบริหารจัดการให้เกิดการหมุนเวียนเงินทุนมาจัดซื้อที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินที่ต้องการ เข้าสู่ภาคเกษตรอีกจำนวนมากกว่า 330,000 ราย

จะเห็นได้ว่า ที่ดินเอกชนปัจจุบันหากไม่นับรวมการจัดซื้อที่ดินของผู้ถือครองรายย่อยแล้ว กำลัง ถูกแย่งยึดจาก 3 กลไกหลัก คือ กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ธนาคารที่ดิน และนายทุนเอกชน ซึ่งแน่นอนว่าศักยภาพในการเข้าถึงและแย่งยึดได้นั้น นายทุนเอกชน (รวมถึงนายทุนต่างชาติในรูปแบบ นอมินี) มีความคล่องตัวกว่าทั้งในเรื่องงบประมาณ ขั้นตอนการจัดซื้อ การกำหนดราคา การสร้างเงื่อนไข ผลตอบแทนในรูปแบบต่างๆ รองลงมาคือธนาคารที่ดิน (ถ้าจัดตั้งได้สำเร็จตามเป้าหมาย) และกองทุนการ ปฏิรูปที่ดินฯ ดังนั้น รัฐคงต้องเร่งรัดปรับปรุงการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพของกองทุนการปฏิรูปที่ดินฯ เพื่อจัดหาที่ดินให้คนไร้ที่ดินที่ต้องการเข้าสู่ภาคเกษตร และการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อจัดหาที่ดินให้ผู้ไร้ ที่ดินทำกิน หรือไม่เพียงพอได้มีที่ดินเป็นของตนเองในระบบกรรมสิทธิ์เอกชน รวมถึงการช่วยเหลือผู้ที่ไม่ สามารถชำระหนี้แหล่งทุนไม่ให้สูญเสียที่ดินได้

8.3 สาเหตุการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย

การสูญเสียที่ดิน นับเป็นปัญหาด้านการถือครองที่ดินที่สำคัญที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีต ปัจจุบันและ มีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในอนาคต จากการศึกษาในบทที่ผ่านมา ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์สาเหตุการ สูญเสียที่ดินโดยรวมในที่ดินทุกประเภทไว้ในภาพที่ 8.2 โดยเชื่อมโยงปัญหาต่างๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่า ปัญหาการสูญเสียที่ดินนั้น เกิดจากปัจจัยที่หลากหลาย และมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยง ทั้งปัจจัยที่ เกี่ยวข้องกับด้านกายภาพของที่ดิน เกษตรกรผู้ถือครอง ตลอดจนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ เช่น กฎหมาย กลไกบริหาร นโยบาย ระบบกรรมสิทธิ์ และฐานข้อมูล เป็นต้น รวมถึงปัจจัยด้านการพัฒนาภาค เกษตรของรัฐ และระบบตลาด โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของประชากร การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง โดยเฉพาะการเปิดเสรีทางการค้า และการลงทุน ซึ่งมีความต้องการผลผลิตจากภาคเกษตรกรรมสูงขึ้น ทำให้ที่ดินเกษตรกรรม และที่ดินในพื้นที่ห่างไกลบริเวณชายแดน กำลังได้รับความสนใจเพื่อการลงทุนมากขึ้น โดยพบรายงานเกี่ยวกับปรากฏการณ์ ที่มียาทุนที่ดินภายในและจากภายนอกประเทศ เข้ามากว้านซื้อ หรือเช่าที่ดินระยะยาว เพื่อเป็นฐานการผลิตอาหาร ผลิตพืชพลังงาน และการลงทุนทางการค้าประเภท อื่นๆ ซึ่งเป็นที่ทราบกันในปัจจุบันว่าเป็นสถานการณ์การแย่งชิงที่ดิน หรือ การแย่งยึดที่ดิน (Land Grabbing)



ภาพที่ 8.2 สรุปปัจจัยหลักและความสัมพันธ์ของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร

ในภาพรวมของประเทศ พบว่าสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น เป็นปัจจัยผลักดันให้นำไปสู่การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรที่ยากจน มีหนี้สิน และประสบความล้มเหลวจากการเกษตร รวมถึงผู้ที่ต้องการเปลี่ยนอาชีพ ซึ่งจะทำให้ความรุนแรงของปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน และการไร้ที่ดินทำกินนั้นมีเพิ่มขึ้น ซึ่งนำไปสู่การบุกรุกครอบครองแบบไร้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ และเอกชน รวมถึงการเช่าที่ดินทำกินของเกษตรกร ปัจจุบัน พบข้อมูลเกษตรกรที่เช่าที่ดินของผู้อื่นๆ อีกจำนวนมากโดยเฉพาะในเขตภาคกลาง ซึ่งค่าเช่าที่ดินมีแนวโน้มสูงขึ้นด้วย

ผลการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ระบุไปในทิศทางเดียวกันว่า ภาระหนี้สิน เป็นสาเหตุหลักที่นำไปสู่การสูญเสียที่ดินไม่ว่าจะเป็นการขายที่ดิน หรือ การถูกยึดโดยเจ้าหนี้ ในขณะที่ การเป็นหนี้โดยรวมแล้วเกิดจากหลากหลายสาเหตุทั้งปัจจัยภายในครัวเรือนเกษตรกร และปัจจัยภายนอก ที่เกี่ยวข้อง กับภาครัฐและระบบเศรษฐกิจ สังคมโดยรวมของประเทศ การแก้ไขปัญหาก็จำเป็นต้องค้นหาต้นเหตุ หรือ รากของปัญหาที่แท้จริง จึงจะสามารถแก้ไขได้ ในทางกลับกันหากแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ นอกจากจะแก้ไขไม่ได้ยังทำให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา เป็นวงจรที่เกิดซ้ำจนฝังรากลึก ยากต่อการแก้ไข และหลุดพ้นจากวงจรของความยากจน และการไร้ที่ดินทำกิน

8.4 ผลกระทบจากปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน

การไร้ที่ดินทำกิน นับว่าเป็นปัญหาการถือครองที่ดินที่สำคัญในประเทศไทย โดยปัจจุบันพบว่ามีสภาพปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรเป็น 2 กลุ่มหลักๆ คือ **กลุ่มที่ 1 ไม่เคยมีที่ดินทำกินมาก่อน** กรณีนี้เกิดจาก พ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย ยากจนไม่มีที่ดินอยู่แล้ว หรือ มี แต่ได้ยกให้ลูกคนอื่น ๆ หรือ ได้สูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินไปก่อนหน้านี้ และ**กลุ่มที่ 2 เคยมีที่ดินเป็นของตนเอง** กรณีนี้จะเป็นกลุ่มคนที่ เดิมนั้นมีที่ดินของตนเองซึ่งอาจจะอยู่ในกลุ่มคนจน หรือไม่จนก็ได้ แต่จากนั้นมีการ**สูญเสียที่ดิน**ไปภายหลังเนื่องจากสาเหตุต่างๆ เช่น ภาระหนี้สิน ต้องการเปลี่ยนอาชีพจึงขายที่ดินไป รายละเอียดตามที่นำเสนอไว้ข้างต้น

จากการศึกษานี้จะเห็นได้ว่า การสูญเสียที่ดิน เป็นปรากฏการณ์ที่ทำให้เกิดสภาพไร้ที่ดินทำกินในกลุ่มที่ 2 และจะส่งผลให้เกิดกลุ่มที่ 1 ต่อเนื่องไปในอนาคต ทั้งนี้ ปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน นั้น นับเป็นต้นเหตุของปัญหาอื่นๆ ที่สำคัญอีกหลายประการ ซึ่งในรายงานฉบับนี้จะขอยกมาเพียง 4 ประเด็นหลักที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน ทั้ง 4 ประเด็นนี้ได้สรุปความสัมพันธ์ไว้ในภาพที่ 8.3 และอธิบายโดยสรุปได้ดังนี้

(1) ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้เนื่องจากขาดที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานการผลิต เมื่อขาดรายได้จะนำไปสู่ปัญหาสำคัญของประเทศคือ ปัญหาความยากจน หรือความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงนำไปสู่ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมตามมา อย่างไรก็ตาม ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นตัวแปรสำคัญที่นำไปสู่การไร้ที่ดินทำกินเช่นกัน

(2) สภาพผู้เช่าที่ดิน ซึ่งมักจะพบว่าผู้เช่าถูกเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าของที่ดินในเรื่องค่าเช่า ทั้งในรูปของเงิน หรือ ผลผลิต และการไม่ใช้เจ้าของที่ดิน และขาดเงินทุน ทำให้ผู้ใช้ที่ดินไม่ปรับปรุงบำรุงดิน ทำให้ดินอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม ส่งผลถึงผลผลิตที่ต่ำลง และใช้ที่ดินไม่เต็มประสิทธิภาพ ซึ่งผลจากสภาพการณ์ดังกล่าวก็กลับมาเป็นสาเหตุของความยากจน และหนี้สิน เช่นกัน

ในชนบท ทำให้เสี่ยงต่อการเกิดปัญหาความยากจนและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชนบทด้วย นอกจากนี้ ยังจะก่อให้เกิดปัญหาชุมชนแออัดในเมืองและปัญหาทางสังคมอื่นๆ ตามมา

8.5 ปัจจัยที่ควรพิจารณาในการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินของภาครัฐ

การศึกษานี้ แม้ว่าจะเป็นการศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งอาจจะยังมีปัจจัยบางประการที่ยังขาดข้อมูลที่ชัดเจน แต่ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การมีระบบกรรมสิทธิ์ 2 ระบบใหญ่ๆ พบว่ามีความแตกต่างกันและความเหมือนกันในหลายประเด็นหลัก ดังสรุปไว้ในตารางที่ 8.1 โดยพบว่า การให้สิทธิในที่ดินที่ต่างกันของทั้งสองระบบนั้น แม้จะดูเหมือนว่าเป็นการสร้างความปลอดภัยในการถือครอง และสิทธิบนที่ดิน แต่ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินรัฐ ยังมีความสำคัญต่อสังคมไทยที่ยังมีความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจค่อนข้างมาก เพราะผู้ถือครองรายย่อยไม่อาจแข่งขันกับนายทุนรายใหญ่ในการซื้อที่ดิน ทั้งนี้ หากกลไกกองทุนการปฏิรูปที่ดินฯ และธนาคารที่ดิน สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความเหลื่อมล้ำในระบบที่ดินเอกชนอาจจะลดความรุนแรงลงได้

ดังนั้น หากรัฐในฐานะที่เป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการ มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ก็เห็นได้ว่า กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย นั้น ยังถือได้ว่าเป็นมาตรการสำคัญในการกระจายการถือครองที่ดิน และบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่เป็นที่ดินเกษตรกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบันพบว่า มีระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดิน (คปท.) ที่ชัดเจนในการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกรซึ่งเป็นช่องทางหนึ่งที่จะเอื้อให้สถาบันเกษตรกรมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดิน ใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน และการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งรัฐอาจจะต้องทบทวนถึงแนวทาง และกระบวนการในการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้สอดคล้องกับปัจจัยและเงื่อนไขต่างๆ ในปัจจุบัน และที่จะเกิดในอนาคต

อย่างไรก็ตาม จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการที่ดินให้มีประสิทธิภาพ นั้น หน่วยงานที่เป็นกลไกในการจัดที่ดินให้ประชาชนถือครองใช้ประโยชน์ รวมทั้งกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะต้องพิจารณาสภาพการณ์ที่สำคัญหลายประเด็นเพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข สรุปได้ดังนี้

- (1) ฐานข้อมูลที่ไม่เป็นเอกภาพ มีหลายฐาน หลายหน่วยงาน การตรวจสอบการถือครอง และการนำมาใช้ประโยชน์ในการวางแผนต่างๆ ทำได้ยาก และล่าช้า
- (2) ความเหลื่อมล้ำเรื่องขนาดการถือครองที่ดิน และสิทธิในที่ดินระหว่างที่ดินรัฐและที่ดินเอกชนในประเทศไทยยังไม่มีมาตรการในการแก้ไขที่สามารถใช้บังคับได้จริง ทำให้มีกระแสความขัดแย้งในสังคมอย่างต่อเนื่อง และคนยากจนขาดโอกาสในการเข้าถึงที่ดินเอกชนหรือที่ดินที่ให้กรรมสิทธิ์สมบูรณ์ และหากมีที่ดินอยู่บ้างก็มีแนวโน้มที่จะสูญเสียที่ดินโดยเฉพาะคนที่มีหนี้สิน ทำให้รัฐยังมีความจำเป็นต้องจัดหาที่ดินรองรับคนจนไร้ที่ดินทำกินภายใต้กฎหมายที่ต้องจำกัดทั้งขนาดการถือครองและสิทธิในที่ดิน
- (3) การจัดหาที่ดินเพื่อจัดให้ผู้ไร้ที่ดินทำกิน จะมีความยากมากขึ้นเนื่องจากรัฐต้องจัดซื้อที่ดินที่มีราคาแพงขึ้นตามกลไกตลาด และการปันราคาขึ้นจากการกว้านซื้อที่ดินของนายทุนที่ดิน และเอกชนรายใหญ่ เมื่อที่ดินแพงขึ้นจะทำให้กระทบถึงผู้รับที่ดินที่ต้องรับภาระการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อ หรือ จ่ายค่าเช่า ที่สูงขึ้น ในขณะที่รัฐยังขาดมาตรการและกลไกในการบริหารจัดการที่ดินรัฐที่จัดสรรแล้วแต่ไม่มีการใช้ประโยชน์จริง หรือ ผู้ถือครองไม่สามารถใช้ประโยชน์ด้วยตนเองได้ ด้วยปัจจัยต่างๆ เช่น เกษตรกรชรภาพ ขาดแรงงาน ให้สามารถนำกลับมาจัดสรร

ใหม่เพื่อลดปัญหาการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ผิดกฎหมาย และลดภาระของรัฐในการลงทุนจัดซื้อที่ดินเอกชน

- (4) ปัญหาโครงสร้างอายุ ซึ่งพบว่าเกษตรกรอายุเฉลี่ยมากขึ้น เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โครงสร้างครัวเรือนเริ่มเปลี่ยนไปเป็นครัวเรือนที่มีคนชรา และเด็ก ขาดแรงงานวัยหนุ่มสาว หรือประชากรวัยแรงงาน ซึ่งเสี่ยงต่อการขายที่ดิน หรือไม่ใช้ประโยชน์ด้วยตนเอง หรือใช้ด้วยตนเองแต่เป็นการเกษตรที่ไม่มีการจัดการดูแลที่ดีพอ ใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่คุ้มค่า จะส่งผลต่อการกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินเพราะตามหลักการแล้วผู้อายุมากประสิทธิภาพในการทำงานจะเริ่มลดลง
- (5) ขนาดการถือครองที่ดิน มีแนวโน้มที่จะเกิดปรากฏการณ์ 2 ลักษณะ คือ
- ที่ดินที่จะจัดใหม่ในที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือยึดคืน ขนาดที่ดินจะลดลงมากเมื่อเปรียบเทียบกับคนรุ่นเก่าที่จัดให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เนื่องจากที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด และราคาแพงขึ้น
 - ที่ดินรัฐที่จัดให้ใช้ประโยชน์จะมีแนวโน้มการครอบครองที่ดินต่อรายไม่ลดลง แต่อาจจะมีขนาดที่ใหญ่ขึ้นในลักษณะการครอบครองแทนพี่น้อง บางส่วนที่ขาดคุณสมบัติ และพ่อแม่ที่ชราภาพ ซึ่งเมื่อขาดแรงงานและเงินลงทุนก็จะมีแนวโน้มปล่อยให้ผู้อื่นเช่า ทำฟรี หรือขายให้ผู้อื่น
- (6) ปัญหาหนี้สิน เป็นสาเหตุสำคัญในการตัดสินใจของเกษตรกรทั้งในเรื่องของรูปแบบการผลิต และการเปลี่ยนผู้ถือครอง โดยการขาย หรือจำนองกับแหล่งเงินทุน
- (7) รูปแบบการใช้ประโยชน์ในที่ดินแบบกระแสหลักจะมีความเสี่ยงสูงที่จะล้มเหลว ในภาวะการแข่งขันเช่นปัจจุบัน เกษตรกรจะต้องมีการปรับตัวตามสภาพขนาดการถือครอง ภายภาพ หรือความเหมาะสมของดิน น้ำ ตลาด และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ซึ่งหากเกษตรกรยังไม่มีปรับตัวจะทำให้ปัญหาหนี้สินและความยากจน ยังคงเป็นปัญหาที่ซ้ำซากซับซ้อนยากแก่การแก้ไข โดยพบว่าปัญหาสำคัญในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันคือ การใช้ทำการเกษตรที่มีความเสี่ยงโดยเฉพาะเกษตรเชิงเดี่ยว ใช้สารเคมี ไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ที่ทำให้ ต้นทุนสูง แต่ผลผลิตต่ำลงจากความเสื่อมโทรมของดิน และการจัดการที่ไม่ประณีต คุณภาพไม่ดี
- (8) การสนับสนุนของรัฐด้านการพัฒนาพื้นที่โดยเฉพาะด้านแหล่งน้ำ และการพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรและกลุ่มเกษตรกร ยังยึดเป้าหมายเชิงปริมาณมากกว่าเชิงคุณภาพ รวมถึงขาดการวางแผนพัฒนาที่เป็นขั้นตอนต่อเนื่อง และขาดการเชื่อมโยงตามหลักห่วงโซ่คุณค่า
- (9) ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำให้เกิดความแปรปรวนของสภาพอากาศ และเกิดภัยพิบัติ ต่างๆ เช่น ฝนแล้ง น้ำท่วม การระบาดของโรคพืช และสัตว์ การระบาดของแมลงศัตรูพืช ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกร

ตารางที่ 8.1 สรุปประเด็นการวิเคราะห์ความแตกต่างและความคล้ายกันบางประการของที่ดิน
และลักษณะผู้ถือครองที่ดินในระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐและเอกชน

ประเด็น	ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินรัฐ*	ระบบกรรมสิทธิ์เอกชน
ด้านสถานการณ์การถือครอง		
ฐานข้อมูลที่ดินและผู้ถือครอง	หลายฐาน /หลายหน่วยงาน/ไม่ตรงกัน/ เข้าถึงยาก/ตรวจสอบยาก	หน่วยงานเดียว/เข้าถึงยาก/ ตรวจสอบยาก
ขนาดการถือครอง	จำกัด	ไม่จำกัด
ประเภทสิทธิ	สิทธิครอบครอง: ให้ใช้ ให้เช่า ให้เช่าซื้อ	กรรมสิทธิ์
ผู้รับสิทธิ	จำกัดเฉพาะผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือมีน้อยไม่เพียงพอเลี้ยงชีพ	ไม่จำกัด
การขาย /โอนสิทธิ	ห้ามขาย/โอนได้เฉพาะทายาทและคินหน่วยงานเจ้าของที่ดิน	ขาย/โอนได้
สิทธิการใช้ประโยชน์	จำกัดเพื่อเกษตรกรรมหรือที่เกี่ยวข้อง และที่อนุญาตให้ใช้	ไม่จำกัด
การค้ำประกันเงินกู้	ธ.ก.ส. และกองทุนของรัฐ	ไม่จำกัด
การบังคับคดี	ไม่ได้	ได้
ความเสี่ยงของแหล่งเงินกู้	ไม่เสี่ยง (เพราะมีกองทุนรัฐค้ำประกัน)	เสี่ยง
ความเสี่ยงการสูญเสียที่ดินให้นายทุน	น้อย/ควบคุมโดยกฎหมาย	สูงมาก
ค่าเช่าที่ดิน	ถูก (รัฐเก็บ)	แพง/ตามสถานการณ์
ราคาที่ดิน	ราคาประเมินกรมธนารักษ์ ราคาซื้อขายจริงแพงกว่าราคาประเมิน (ห้ามซื้อขายแต่มีการลักลอบซื้อขาย)	ราคาประเมินกรมธนารักษ์/ราคาซื้อขายจริงแพงกว่าราคาประเมิน (การซื้อขายเก็งกำไร/ปั่นราคา)
ผู้ถือครองปัจจุบัน	อายุมาก ประสิทธิภาพการทำงานลดลง ขาดคนวัยทำงาน	อายุมาก ประสิทธิภาพการทำงานลดลง ขาดคนวัยทำงาน
สาเหตุการสูญเสียที่ดิน		
สาเหตุหลักการสูญเสียที่ดิน	ล้มเหลวจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรม /รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่ยั่งยืน	ล้มเหลวจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรม/รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่ยั่งยืน
	มีการหนีสิน	มีการหนีสิน
การจัดสรรที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดิน		
การจัดหาที่ดิน	จัดซื้อ/เวนคืน/ให้เกษตรกรนำที่ดินมาคืนแบบมีค่าชดเชย /ยึดคืนพื้นที่ที่ไม่รวมกระบวนการและเกินสิทธิใช้เงินกองทุนของรัฐได้	จัดซื้อ /ปล่อยกู้ผ่อนที่ดินและยึดคืนเมื่อผิดสัญญาเพื่อปล่อยให้คนใหม่
จัดสรรที่ดิน	สามารถออกแบบผังแปลงได้ในที่ดินจัดสรรใหม่	เอกชนมีสิทธิเหนือที่ดินที่ถือครองอยู่ สามารถจัดรูปได้จากความสมัครใจ
ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต		
รูปแบบการใช้ประโยชน์ในที่ดิน	เกษตรเชิงเดี่ยว ใช้ปัจจัยการผลิตสูง ผลผลิตน้อย	เกษตรเชิงเดี่ยว ใช้ปัจจัยการผลิตสูง ผลผลิตน้อย
สาเหตุการเป็นหนี้	รายได้น้อย ไม่สำเร็จในการทำเกษตร วิถีชีวิตเปลี่ยนไปสู่ความต้องการสะดวกสบาย ในภาวะค่าครองชีพสูง	รายได้น้อย ไม่สำเร็จในการทำเกษตร วิถีชีวิตเปลี่ยนไปสู่ความต้องการสะดวกสบาย ในภาวะค่าครองชีพสูง

หมายเหตุ: *เฉพาะที่จัดให้ประชาชนถือครองใช้ประโยชน์ เช่น ที่ดิน ส.ป.ก.

บทที่ 9

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

9.1 สรุปผลการศึกษา

9.1.1 ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยทั่วไปแบ่งเป็น 4 ประเภทหลัก คือ (1) กรรมสิทธิ์เอกชน (Private Property) : สิทธิเป็นของผู้เป็นเจ้าของเฉพาะตัวของบุคคล หรือ กลุ่มบุคคล โดยเจ้าของที่ดินจะมีสิทธิสมบูรณ์ในการใช้ประโยชน์ เก็บผลประโยชน์ ห้ามผู้อื่นบุกรุกใช้ประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือมิชอบด้วยกฎหมาย (2) กรรมสิทธิ์ร่วม (Common Property) : ชุมชนหรือกลุ่มคนเป็นเจ้าของที่ดินและทรัพยากร และจัดการการใช้ประโยชน์ เช่น ป่าชุมชน เหมืองฝาย หนองบึง และทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ของหมู่บ้าน ซึ่งอาจไม่ใช่กฎหมายที่เป็นทางการ หรือ เป็นทางการ (3) กรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของ (State Property) : รัฐเป็นเจ้าของและควบคุมการใช้ที่ดินหรือทรัพยากรนั้น โดยรัฐอาจให้หน่วยงานของรัฐควบคุมดูแล หรือให้เอกชนเช่าทำประโยชน์ในระยะเวลาที่กำหนด (4) กรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้าง (Open Access) : ที่ดินและทรัพยากรที่ไม่มีเจ้าของมักจะมีลักษณะสำคัญคือ ไม่สามารถแบ่งแยกการใช้ได้อย่างชัดเจน ไม่มีความจำเพาะของความเป็นเจ้าของ ทุกคนสามารถใช้ได้

ส่วนรูปแบบการถือครองที่ดินสรุปได้ 3 กลุ่มหลัก คือ (1) ประชาชนเป็นผู้ถือครองเฉพาะราย แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ถือครองที่ดินของตนเองแบบปัจเจกและมีสิทธิในที่ดินเฉพาะรายตามชนิดของเอกสารสิทธิและประเภทกรรมสิทธิ์ของที่ดินนั้นๆ และการถือครองโดยปัจเจกแต่สิทธิในที่ดินเป็นของกลุ่มซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของสหกรณ์ที่เกิดจากการรวมตัวโดยสมัครใจเพื่อบริหารจัดการกิจกรรมการผลิต หรือที่เกี่ยวข้อง (Cooperative Farm) (2) ประชาชนเป็นผู้ถือครองร่วมกัน และใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกัน ป่าชุมชน หนอง บึง ห้วย ฯลฯ (3) รัฐเป็นผู้ถือครองและใช้ประโยชน์ แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ รัฐถือครองที่ดินที่เป็นเขตสงวนหวงห้ามเพื่อประโยชน์ของประเทศหรือที่ดินราชการใช้ประโยชน์ และรัฐถือครองแล้วประชาชนเป็นแรงงานในการผลิตบนที่ดิน คือ ระบบนารวม และระบบคอมมูน โดยการปรับปรุงการถือครองที่ดินเพื่อการพัฒนาจะมี 3 แนวทางหลัก คือ การปรับปรุงด้านกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้มีความมั่นคง การปรับปรุงด้านเทคนิค หรือพัฒนาความรู้และเทคโนโลยี และการปรับปรุงด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งส่งผลถึงการสะสมทุน ซึ่งถือว่าสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย แม้ว่าประชาชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินจะไม่ได้กรรมสิทธิ์สมบูรณ์ แต่มีสิทธิครอบครอง และใช้ประโยชน์ที่ดินที่มั่นคง

ประเทศไทยมีพื้นที่รวมทั้งประเทศประมาณ 320.7 ล้านไร่ โดยมีระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน 2 ระบบ คือ กรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชน (Private Land) ภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน และกรรมสิทธิ์ที่ดินรัฐ (State Land) ภายใต้กฎหมายที่ดินหลายฉบับ เช่น พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นต้น ซึ่งระบบกรรมสิทธิ์ดังกล่าวนำไปสู่การมีสิทธิในที่ดินที่แตกต่างกันของผู้ถือครองโดยใช้เอกสารแสดงสิทธิเป็นหลักฐานเพื่อยืนยันสิทธินั้น ส่วนลักษณะการถือครองที่ดินของประชาชนนั้นเป็น การถือครองแบบปัจเจกเป็นหลักทั้งในที่ดินเอกชนและที่ดินที่รัฐจัดให้ถือครอง โดยแบ่งตามความเป็นเจ้าของได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ (1) ที่ดินของตนเอง ได้แก่ ถือครองด้วยตนเอง จ้างนองผู้อื่น ขายฝากผู้อื่น และ

(2) ที่ดินที่ไม่ใช่ของตนเอง ได้แก่ การเช่า การรับจำนอง รับขายฝาก และทำกินในที่ดินโดยไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน สำหรับการถือครองแบบกลุ่มในลักษณะถือครองร่วมกันนั้นแม้จะมีกฎหมายและระเบียบได้เปิดช่องให้ทำได้ เช่น กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ที่ผ่านมายังขาดความชัดเจน และไม่เกิดผลทางปฏิบัติมากนัก อย่างไรก็ตาม เริ่มมีการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในช่วงรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่มีนโยบายจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร โดยอนุญาตให้สหกรณ์ขอใช้ที่ดินในนามสหกรณ์ในรูปของการเช่า และสามารถบริหารจัดการที่ดินให้สมาชิกสหกรณ์ใช้ประโยชน์ ในที่ดินแปลงรวมที่รัฐจัดหามาเพื่อรองรับผู้ไร้ที่ดินทำกิน

เอกสารที่แสดงสิทธิในที่ดินแบ่งเป็น 2 ประเภท ตามกฎหมาย คือ (1) เอกสารสิทธิที่ออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน แบ่งเป็น แสดงกรรมสิทธิ์ ได้แก่ โฉนดที่ดิน (ยกเว้นโฉนดที่ดินแบบมีเงื่อนไข) และเอกสารแสดงสิทธิครอบครอง เช่น น.ส.3ก. ส.ค.1 ใบจอง ซึ่งเอกสารสิทธิทั้งสองกลุ่มมีความเหมือนกันคือ คือ เจ้าของกรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครองต่างอยู่ในฐานะเจ้าของทรัพย์สิน มีสิทธิใช้สอย จำหน่ายจ่ายโอน ได้มาซึ่งดอกผล และติดตามเอาคืนจากผู้ไม่มีสิทธิยึดถือ ส่วนที่ต่างกันคือ วิธีการจำหน่ายจ่ายโอน ศักดิ์ทางกฎหมาย และวิธีการแย่งครอบครอง (2) เอกสารที่ออกตามกฎหมายอื่น ซึ่งมีสถานะเป็นเอกสารแสดงสิทธิครอบครอง เช่น น.ค.3 ก.ส.น.5 ส.ป.ก.4-01 เป็นต้น ซึ่งเอกสารในกลุ่มนี้เป็นเอกสารที่มีเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ คือ ให้ใช้เพื่อการเกษตร หรือกิจการที่เกี่ยวข้อง และมีการห้ามเคลื่อนย้ายทรัพยากรบนที่ดินบางประเภท เช่น การขุดหน้าดิน แร่ธาตุ เป็นต้น และ ที่สำคัญคือ ห้ามขายและโอนสิทธิให้ผู้อื่น ยกเว้นเฉพาะทายาท ที่มีคุณสมบัติตามกฎหมาย หรือสถาบันเกษตรกร หรือโอนคืนให้หน่วยงานเท่านั้น

9.1.2 สถานการณ์การถือครองที่ดินในประเทศไทย

ที่ดินในประเทศไทย แบ่งเป็น 2 ประเภทตามระบบกรรมสิทธิ์ คือ **ที่ดินของเอกชน** หมายถึง ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน คิดเป็นประมาณร้อยละ 41 ของที่ดินทั้งหมด โดยอ้างอิงจากการออกเอกสารสิทธิที่กรมที่ดินออกให้ประชาชนแล้ว ณ ปี 2556 ประมาณ 128.01 ล้านไร่ **ที่ดินของรัฐ** หมายถึง ที่ดินที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ถือกรรมสิทธิ์ รวมถึงที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งไม่ได้มีผู้ใดครอบครองเป็นเจ้าของ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งที่ดินรัฐแต่ละประเภทจะมีกฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงานให้อำนาจในการบริหารจัดการ ควบคุม ดูแลรักษา ปัจจุบัน มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 192.69 ล้านไร่หรือประมาณร้อยละ 60.08 อยู่ในความดูแลของหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงาน ในจำนวนนี้ เป็นที่ดินที่รัฐนำไปจัดให้ประชาชนถือครอง หรืออนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ ประมาณ 77.95 ล้านไร่

จะเห็นได้ว่า หากรวมพื้นที่ทั้งที่ดินรัฐ และเอกชน ที่ให้ประชาชนถือครองและใช้ประโยชน์ได้ จะมีอยู่ประมาณ 204.96 ล้านไร่ (128.01+77.95 ล้านไร่) ที่เหลือเป็นพื้นที่ป่าไม้เขตอนุรักษ์ และ เขตป่าสงวนฯ ที่ไม่ให้ประชาชนเข้าไปใช้ และที่ดินอื่นๆ เช่น ที่สาธารณประโยชน์ (ที่ยังไม่ออกหนังสือสำคัญที่หลวง) ที่รกร้างว่างเปล่า แหล่งน้ำ และที่ดินที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ ฯลฯ รวมประมาณ 114.74 ล้านไร่

สำหรับขนาดการถือครองที่ดินเอกชน พบว่ารายงานวิจัยระบุว่า ผู้ถือครองที่ดินขนาดน้อยกว่า 1 ไร่ มีมากถึงร้อยละ 50.18 ผู้ถือครอง มากกว่า 1-5 ไร่ ร้อยละ 21.90 สรุปว่า ประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 72.08 ถือครองที่ดินไม่เกิน 5 ไร่ ในปี 2555 นอกจากนี้ ยังพบว่า คราวเรือนเกษตรมีแนวโน้ม ถือครองที่ดินที่มีขนาดลดลง โดยข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้แสดงจำนวนครัวเรือนเกษตรกร

ที่ถือครองที่ดินขนาดต่ำกว่า 6 ไร่ มีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 15.89 ในปี 2521 เป็นร้อยละ 24.59 ในปี 2551 หรือประมาณ ร้อยละ 8.7 ในช่วง 30 ปี สำหรับจำนวนครัวเรือนของผู้ถือครองทำการเกษตร

สำหรับลักษณะการถือครองที่ดิน สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรรายงานไว้ว่า เกษตรกรที่มีที่ดินเป็นของตนเองรวม 71.64 ล้านไร่ หรือร้อยละ 48 ของที่ดินเกษตรทั้งหมด โดยในจำนวนนี้เป็นที่ดินติดจำนองมากถึง 29.731 ล้านไร่ ขยายฝาก 0.116 ล้านไร่ รวมร้อยละ 41.66 ของเกษตรกรที่มีที่ดินของตนเอง หรือประมาณร้อยละ 20 ของที่ดินเกษตรทั้งหมด ส่วนที่ถือครองทำการเกษตรในที่ดินผู้อื่นรวมพื้นที่ประมาณ 77.60 ล้านไร่ หรือร้อยละ 52 โดยในจำนวนนี้เป็นพื้นที่ที่เกษตรกรทำกินฟรี ร้อยละ 61.33 พื้นที่เช่าร้อยละ 38.05 ที่เหลืออีกเล็กน้อยเป็นพื้นที่ที่รับฝากขายและรับฝากจำนองที่ดินของผู้อื่นๆ รวมร้อยละ 0.62 เมื่อเปรียบเทียบลักษณะการถือครองในอดีตเมื่อปี 2524 กับปี 2556 พบว่า เกษตรกรผู้เช่าที่ดินมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากจาก พื้นที่ 14.09 ล้านไร่ เป็น 29.25 ล้านไร่ หรือเพิ่มขึ้นประมาณ ร้อยละ 15.16 ในช่วง 32 ปี เฉลี่ยเปลี่ยนแปลงปีละประมาณ 473,800 ไร่

ในส่วนในช่วงอายุของผู้ถือครองที่ดิน จากข้อมูลสำมะโนการเกษตร ปี 2556 ผู้ถือครองทำการเกษตรที่เป็นบุคคลธรรมดา พบว่ามีผู้ถือครองที่ดินที่มีอายุ 55-64 ปี ถึงร้อยละ 26.2 ในขณะที่ผู้ถือครองที่ดินเกษตรที่มีอายุช่วง 25-44 ปี มีแนวโน้มลดลงอย่างชัดเจน ที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปมีถึงร้อยละ 18.5 สอดคล้องกับตัวเลขโครงสร้างอายุของประเทศ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงของผู้ที่ทำงานในภาคการเกษตรของคนรุ่นใหม่ในช่วงปี 2530-2554 โดยพบว่าประชากรกลุ่มอายุ 15-24 ปี (วัยรุ่น) มีแนวโน้มที่จะทำงานภาคการเกษตรลดน้อยลงเกือบ 3 เท่าตัวในช่วง 20 ปี สำหรับผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) พบว่า มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเกือบ 3 เท่าตัว คือ จากร้อยละ 4.4 ในปี 2530 เป็นร้อยละ 12.8 ในปี 2554

นอกจากนี้ ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการถือครองที่ดินในประเทศไทย มีความหลากหลายซับซ้อน แต่ในรายงานนี้ได้สรุปมาเฉพาะปัญหาหลักมานำเสนอ โดยแบ่งเป็น ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ปัญหาการแย่งยึดที่ดิน ปัญหาการปล่อยที่ดินรกร้าง ปัญหาการบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้าม ปัญหาการสูญเสียที่ดินและไร่ที่ดินทำกิน ซึ่งในการศึกษานี้ได้เน้นศึกษาปัญหาการสูญเสียที่ดินและไร่ที่ดินทำกิน เนื่องจากเป็นประเด็นสำคัญที่มีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงขึ้น และจะกลายเป็นสาเหตุของปัญหาสำคัญอื่นๆ ตามมา เช่น ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ความยากจน สภาพเป็นผู้เช่าที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม การบุกรุกที่ดิน การอพยพย้ายถิ่นสู่เมือง เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ก็เป็นที่มาของปัญหาที่จะตามมาอีกมากมายในสังคมไทย

9.1.3 การใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทย

จากพื้นที่ของประเทศทั้งหมด เป็นพื้นที่ถือครองใช้เพื่อเกษตรกรรมมากที่สุด คือ 149.24 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 46.54 และเป็นพื้นที่ป่าไม้ประมาณ 102.24 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 31.84 ของเนื้อที่ทั้งหมด ที่เหลือเป็นพื้นที่อื่นๆ โดยที่ดินเพื่อเกษตรกรรมส่วนใหญ่ อยู่นอกเขตชลประทาน พืชเศรษฐกิจที่ปลูกมากที่สุด ได้แก่ ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง อ้อย ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และปาล์มน้ำมัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการปลูกพืชเชิงเดี่ยว โดยพืชทั้ง 6 ชนิดดังกล่าวรวมกัน คิดเป็นเนื้อที่ปลูกประมาณร้อยละ 75.64 ของพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมด (อ้างอิงข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2556)

ถ้าพิจารณาจากจำนวนพื้นที่ที่ประชาชนถือครองใช้ประโยชน์ทั้งหมดของประเทศ คือ ประมาณ 203.31 ล้านไร่ จะเห็นว่าส่วนใหญ่ใช้เพื่อเกษตรกรรม หรือประมาณร้อยละ 73.23 (149.24 ล้านไร่) ในจำนวนนี้เป็นพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นที่ดินเกษตรกรรมตามกฎหมายประมาณ 38 ล้านไร่ (พื้นที่

ทั้งหมดทั้งที่จัดสรรแล้วและรอดำเนินการ) หรือคิดเป็นร้อยละ 25.46 นอกจากนี้ พื้นที่ส่วนใหญ่ที่รัฐจัดสรรให้ประชาชนใช้ประโยชน์ เช่น ที่ดินของกรมป่าไม้ ที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง ที่ดินนิคมสหกรณ์ ที่ดินทหารผ่านศึก ที่ดินสาธารณประโยชน์ฯ (บางส่วน) และที่ราชพัสดุ (บางส่วน) เป็นที่ดินที่จัดให้ใช้เพื่อเกษตรกรรม

9.1.4 สาเหตุการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย

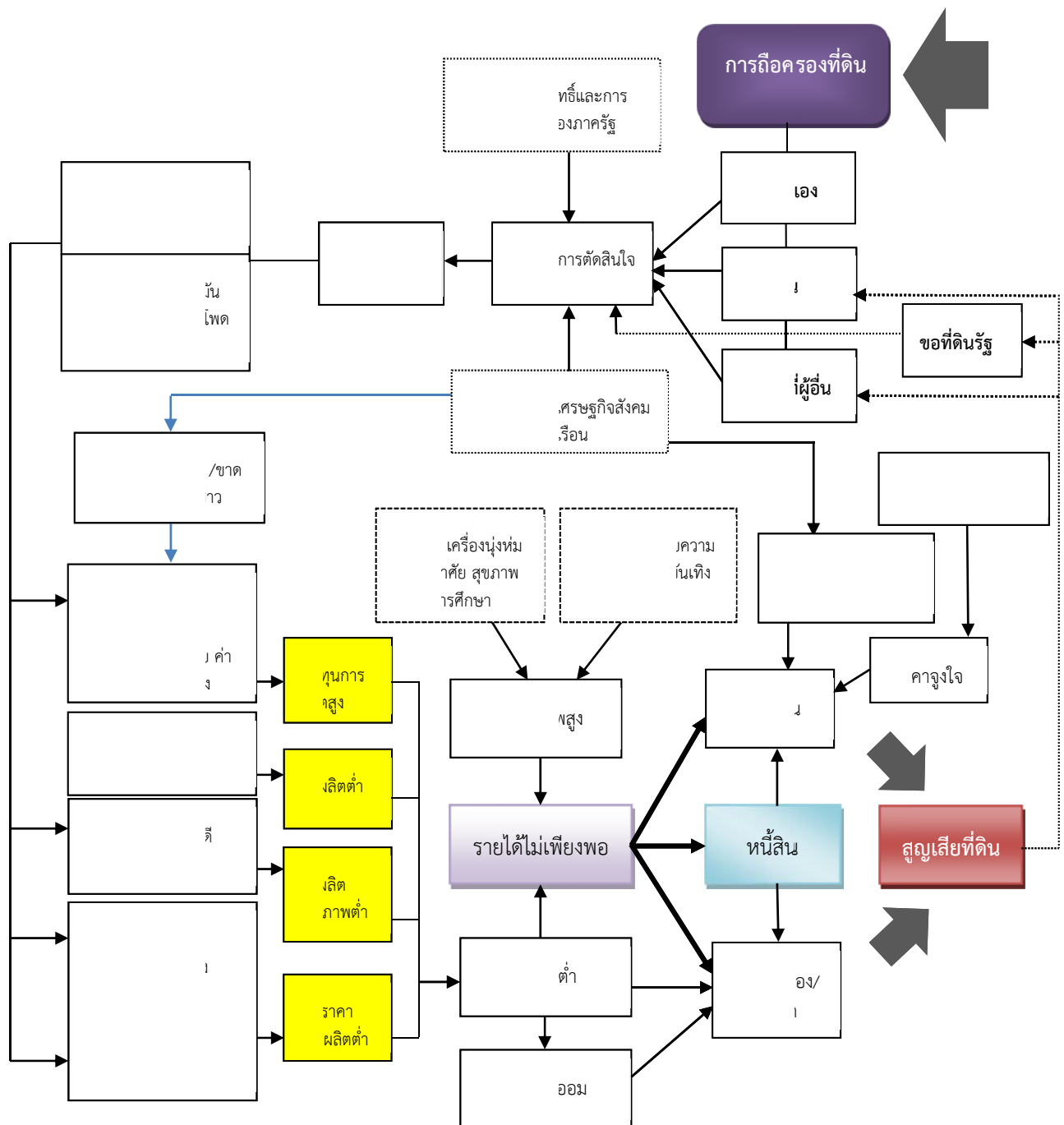
จากรายงานการศึกษาแหล่งต่างๆ ชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่า การสูญเสียที่ดินเกิดจากสาเหตุของการมีรายได้ไม่เพียงพอ แล้วนำไปสู่วังวนของหนี้สิน และความยากจน หมุนเวียนเป็นวัฏจักร ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้ไม่ใช่สิ่งใหม่ ที่ทั้งภาครัฐและเกษตรกรต่างทราบถึงปัญหานี้ แต่สิ่งที่น่าสนใจคือ เพราะเหตุใดจึงยังไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ หากวิเคราะห์ให้ลึกลงไปอีกระดับหนึ่งจะเห็นว่ารูปแบบการผลิตของเกษตรกร ที่ทำจนกลายเป็นแบบแผนการใช้ที่ดินในประเทศไทย คือ ความนิยมในการปลูกพืชเชิงเดี่ยว การจัดการไม่ประณีต ไม่ซับซ้อน จ้างคนอื่นทำแทนได้ ทำตามกันมา จนเกิดความเคยชิน โดยไม่ต้องการปรับเปลี่ยนแม้ว่าจะประสบปัญหาเดิมซ้ำๆ เช่น กรณี ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง ฯลฯ รัฐแก้ไขปัญหานี้เฉพาะหน้าโดยการรับซื้อผลผลิต หรือ แจกและจ่ายเงินค่าปัจจัยการผลิต และจ่ายค่าชดเชย

จะเห็นได้ว่า การที่เกษตรกรรายย่อยมีรายได้ไม่เพียงพอ นำไปสู่หนี้สิน และความยากจน หมุนเวียนเป็นวัฏจักร ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้ไม่ใช่สิ่งใหม่ ที่ทั้งภาครัฐและเกษตรกรเองต่างก็ทราบถึงปัญหานี้ แต่สิ่งที่น่าสนใจคือ เพราะเหตุใดจึงยังไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ ซึ่งหากวิเคราะห์ให้ลึกลงไปอีกระดับหนึ่งจะเห็นว่ารูปแบบการผลิตของเกษตรกรที่ทำจนกลายเป็นแบบแผนการใช้ที่ดินในประเทศไทย คือ ความนิยมปลูกพืชเชิงเดี่ยว การจัดการไม่ประณีต ไม่ซับซ้อน จ้างคนอื่นทำแทนได้ ทำตามกันมา จนเกิดความเคยชิน โดยไม่ต้องการปรับเปลี่ยนแม้ว่าจะประสบปัญหาเดิมซ้ำๆ เช่น กรณีข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง ฯลฯ ในขณะที่รัฐต้องแก้ไขปัญหานี้เฉพาะหน้าโดยการรับซื้อผลผลิต หรือ แจกและจ่ายเงินค่าปัจจัยการผลิต และจ่ายค่าชดเชย

จากการศึกษาพบว่า ช่องทางหลักในการสูญเสียที่ดิน คือ การขาย และการถูกยึดจากเจ้าหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบ ซึ่งสาเหตุสำคัญมีหลายประการ เช่น มีหนี้สินมากไม่มีความสามารถในการจ่ายคืน รายได้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในครอบครัว ขาดเงินลงทุน เกษตรกรอายุมาก ขาดแรงงานโดยเฉพาะวัยหนุ่มสาว สภาพดินไม่เหมาะสม ขาดน้ำเพื่อการเกษตร การเปลี่ยนอาชีพ การย้ายถิ่นฐานของผู้รับสิทธิในที่ดิน ไม่มีทายาทรับมรดกที่ดิน ขนาดถือครองน้อย หรือมากเกินไปไม่สัมพันธ์กับแรงงานและทุน แรงจูงใจจากราคาที่ดินสูงขึ้นเนื่องจากความต้องการที่ดินเพิ่มขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ความต้องการผลผลิตจากภาคเกษตรกรรมสูงขึ้น ความต้องการพื้นที่เกษตรกรรมเพิ่มขึ้น การปั่นราคาที่ดินจากนายทุนที่ดินภายในและจากภายนอกประเทศที่เข้ามากว้านซื้อ หรือเช่าที่ดิน ระยะยาว หรือ ที่เรียกว่าปรากฏการณ์การแย่งยึดที่ดิน (Land Grabbing) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เกษตรกรบางรายไม่ขาย หรือถูกยึด แต่ไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง โดยปล่อยให้ผู้อื่นเช่า ใช้ประโยชน์เพียงบางส่วน และทิ้งร้าง สถานการณ์ดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นในเขตปฏิรูปที่ดิน และที่ดินของรัฐอื่นๆ ที่จัดสรรให้ประชาชนถือครองใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน

จากภาพที่ 9.1 ได้สรุปผลการวิเคราะห์สาเหตุของการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรไว้ โดยเริ่มจากการมีรายได้น้อย ไม่เพียงพอ ซึ่งจะส่งผลให้เกษตรกร ตัดสินใจ (1) ขายที่ดินเพื่อให้ได้เงินมาใช้จ่าย และ (2) กู้เงิน ซึ่งทำให้มีภาระหนี้สิน หากไม่สามารถหาเงินมาใช้หนี้ได้ ก็นำไปสู่การขายที่ดิน และสุดท้ายอาจสูญเสียที่ดินโดยการหลุดจำนอง หรือ การถูกยึดโดยเจ้าหนี้ ซึ่งอาจจะเป็นเจ้าหนี้ในระบบธนาคาร

หรือ เจ้าหน้าที่ในระบบ ดังนั้น ปัจจัยสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ สาเหตุของการมีรายได้น้อย และการเป็นหนี้ ซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่นำไปสู่ความสูญเสีย



ภาพที่ 9.1 สรุปสาเหตุหลักของการสูญเสียที่ดิน

จากการศึกษาสรุปได้ว่า สาเหตุของปัญหานี้ต่างมีปฏิสัมพันธ์กัน และหมุนเวียนเป็นวงจรที่มักจะเรียกกันว่าวงจรอุบาทว์ และปัญหาเหล่านี้ ล้วนเกิดขึ้นมาแล้วเมื่อกว่า 40 ปี ที่ผ่านมา จนเป็นมูลเหตุสำคัญของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย เมื่อปี 2518 แสดงให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาอาจจะยังไม่ตรงจุด หรือมีปัจจัยแทรกอื่นๆ เกิดขึ้นมากจนทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม จากปัญหาที่สรุปไว้ข้างต้นนั้น นอกจากจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับตัวเกษตรกรที่ถือครองที่ดิน และภาครัฐที่ทำหน้าที่บริหารจัดการที่ดินและสนับสนุนการพัฒนาแล้ว ยังสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม โดยเฉพาะระบบตลาด ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินนั้น ไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากตัวเกษตรกรยังไม่มีความตระหนักรู้ว่าปัจจัยที่แท้จริง คือ ตัวเกษตรกรเอง เช่นเดียวกับภาครัฐ หากไม่ยอมรับความผิดพลาดของนโยบายและการดำเนินโครงการต่างๆ และยังคงเกิดความผิดพลาดแบบซ้ำซาก ขาดการมีส่วนร่วมของเกษตรกรและภาคส่วนต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นเอกภาพ ก็แน่นอนว่าจะไม่มีทางแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง

9.1.5 การปฏิรูปที่ดินกับการถือครองที่ดินในประเทศไทย

การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย มีมูลเหตุหลายประการ แต่สาเหตุหลัก คือ ความยากจน การไร้ที่ดินทำกิน รวมถึงแรงกดดันทางทหารเมืองต่างๆ ทำให้รัฐต้องกำหนดมาตรการหรือนโยบาย การปฏิรูปที่ดินมีเป้าหมายเพื่อความเสมอภาค เป็นธรรม และมั่นคงในการถือครองที่ดิน ตลอดจนคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของผู้ได้รับที่ดิน ดังนั้น การประกาศใช้ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 จึงไม่ได้มีเจตนารมณ์เพียงการจัดที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินเพียงเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการพัฒนาอาชีพให้ผู้ถือครองที่เป็นเกษตรกรนั้นมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วย

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่งตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ มีขอบเขตภารกิจ ในการดำเนินงาน ครอบคลุม การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดิน การจัดที่ดิน ให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพโดยวิธีการเช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์ การช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัย การผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการปฏิรูปที่ดินแบบกว้าง โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน 3 ขั้นตอนหลัก คือ **ขั้นตอนการเตรียมการ** ประกอบด้วยขั้นตอน **การจัดหาที่ดิน** และ **ประกาศเขต** ซึ่งที่ดินที่จะนำมาปฏิรูป มีที่มาจาก 2 แหล่ง ได้แก่ ที่ดินของรัฐ และที่ดินเอกชน ที่ดินของรัฐประกอบด้วย ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกันแต่เลิกใช้ ที่ราชพัสดุ ที่รกร้างว่างเปล่า และที่ดินที่หน่วยราชการอื่นมอบให้ รวมที่ดำเนินการได้ประมาณ 40.57 ล้านไร่ ส่วนที่ดินเอกชน คือ ที่ดินที่ได้มาจากการซื้อ การเวนคืนกรณีที่ดินเกินสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน การรับพระราชทาน และรับบริจาค ปัจจุบัน ที่ดินเอกชน มีอยู่ประมาณ 547,566 ไร่

ขั้นตอนการจัดที่ดินและคุ้มครองที่ดิน ในที่ดินของรัฐ เมื่อประกาศเขตแล้ว ส.ป.ก.จะทำการสำรวจรังวัด พื้นที่ (เกือบทั้งหมดมีผู้ถือครองเดิม) สอบสวนสิทธิผู้ถือครองเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติ นำเข้าคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินอำเภอ (คปอ.) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) ตามขั้นตอน และขั้นตอนสุดท้าย คือมอบเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 โดยปัจจุบันเกษตรกรไม่ต้องทำสัญญาเช่าแต่อย่างใด ส่วนในที่ดินเอกชนจะแตกต่างไปจากที่ดินรัฐ คือ เมื่อได้ที่ดินพร้อมที่จะจัดแล้ว จะคัดเลือกเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินที่ยื่นความประสงค์ขอที่ดินไว้ ใน ส.ป.ก. จังหวัดต่างๆ หรือที่ขึ้นทะเบียนกับรัฐ เพื่อนำเข้า คปอ. และ คปจ. พิจารณาตามขั้นตอนทั้งขนาดการถือครอง และตัวบุคคล เมื่อผ่านแล้ว ส.ป.ก. จะจัดให้เกษตรกรทำสัญญาเช่า หรือ เช่าซื้อ ทำประโยชน์ นอกจากนี้ พบว่า ปัจจุบันเริ่มมีการดำเนินการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกรในรูปของสหกรณ์การเกษตรด้วย โดยสหกรณ์ขอใช้ที่ดินโดยการเช่าเพื่อจัดสรรให้สมาชิกสหกรณ์ใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม หลังจากจัดที่ดินให้เกษตรกรแล้ว ส.ป.ก.

จะมีการติดตามตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างต่อเนื่องเพื่อ**คุ้มครองที่ดิน**ไม่ให้มีการซื้อขายสิทธิหรือเปลี่ยนแปลงการสิทธิการถือครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินแบบผิดกฎหมาย

ขั้นตอนการพัฒนา ปัจจุบันงานพัฒนาของ ส.ป.ก. ครอบคลุมหลายด้าน มีทั้งส่วนที่ดำเนินการเอง และการบูรณาการกับหน่วยงานภายในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และประสานความร่วมมือกับองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ส่วนขอบเขตการดำเนินงาน การพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร ได้แก่ การพัฒนาความรู้ และขีดความสามารถของเกษตรกร การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเพื่อให้เกิดรายได้ การสนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจากกองทุนการปฏิรูปที่ดิน และสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งทุนอื่น การสร้างและพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ เกษตรกรต้นแบบ รวมถึงส่งเสริมและพัฒนาทายาทเกษตรกรให้กลับเข้าสู่ภาคเกษตร การส่งเสริมกระบวนการกลุ่ม และเครือข่ายเกษตรกร การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ การประสานงาน และบูรณาการการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการผลิตของเกษตรกร เช่น ถนน และทางลำเลียงในแปลงเกษตรกรรม สระน้ำประจำไร่นา ระบบชลประทานจุลภาค ฝาย ขุดลอกแหล่งน้ำธรรมชาติ เป็นต้น

สำหรับสถานการณ์การถือครองที่ดิน พบว่า ส.ป.ก. ดำเนินการจัดที่ดินแล้วตั้งแต่ ปี 2518–2560 ครอบคลุมพื้นที่ 72 จังหวัด 736 อำเภอ 3,856 ตำบล ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือครองและดำเนินการจัดให้ประชาชนที่เป็นเกษตรกรใช้ประโยชน์ปัจจุบันมีอยู่ประมาณร้อยละ 52 ของที่ดินรัฐที่จัดให้ประชาชนในปัจจุบัน นับว่าเป็นสัดส่วนที่มากที่สุด และมีผู้เกี่ยวข้องที่เป็นเกษตรกรรายย่อยมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับที่ดินที่ถือครองโดยหน่วยงานอื่น ณ ปี 2560 ส.ป.ก. จัดสรรที่ดินแล้ว 35.66 ล้านไร่ มีเกษตรกรที่ได้รับสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินรวม 2.79 ล้านราย 3.56 ล้านแปลง โดยขนาดการถือครองเฉลี่ยที่ดินเกษตรกรรมของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน (ใช้ฐานข้อมูล ณ ปี 2557) มีค่าเฉลี่ยที่ 16.16 ไร่/ราย ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยการถือครองที่ดินเกษตรกรรมของประเทศตามรายงานของ สศก. ประมาณ 9 ไร่ โดยค่าเฉลี่ยการถือครองที่ดินของเกษตรกรในภาคกลางสูงที่สุด คือ 21.20 ไร่ รองลงมาคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และภาคเหนือ ตามลำดับ

ส่วนโครงสร้างอายุ พบว่าเกษตรกรมีอายุเฉลี่ย 53.46 ปี โครงสร้างอายุผู้ถือครองเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับข้อมูลในภาพรวมของประเทศแต่มีสัดส่วนที่มากกว่ากล่าวคือ เกษตรกรที่มีอายุเข้าสู่วัยผู้สูงอายุ 61 ปี ขึ้นไป มีมากถึง 28.5 เฉพาะอายุมากกว่า 70 ปี มีสูงถึงร้อยละ 12.31 ของผู้ถือครองทั้งหมด สำหรับการให้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นพื้นที่เพื่อเกษตรกรรมโดยอ้างอิงตามข้อมูลของกรมพัฒนาที่ดิน พบว่าเป็นพื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้างประมาณร้อยละ 3.88 แหล่งน้ำ ร้อยละ 1.86 พื้นที่เกษตรส่วนใหญ่เป็นพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวเช่นเดียวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวมของประเทศ โดยพบว่าเป็นพื้นที่ปลูกข้าวร้อยละ 25.52 รองลงมาคือ ยางพารา ร้อยละ 15.52 มันสำปะหลังร้อยละ 11.91 อ้อย ร้อยละ 11.71 ข้าวโพดร้อยละ 4.63 ที่เหลือเป็นพื้นที่เกษตรประเภทอื่น และกิจกรรมอื่นๆ

ที่ผ่านมา การใช้ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. พบปัญหาการเปลี่ยนแปลงลักษณะการถือครองและใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง ทั้งถูกระเบียบ และผิดระเบียบ ส่วนที่ผิดระเบียบได้แก่การขาย การให้ผู้อื่นทำประโยชน์แทนในรูปแบบอื่น เช่น ให้เช่า ให้ทำฟรี และทิ้งร้างไม่ใช้ประโยชน์ โดยสถานการณ์ด้านการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ไม่เป็นไปตามระเบียบพบว่าเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีต โดยเกษตรกรขายที่ดิน และไม่ใช้ประโยชน์ด้วยตนเอง ทั้งแบบเต็มแปลง และไม่เต็มแปลง โดยให้ผู้อื่นเช่า ทำฟรี หรือ ทิ้งร้าง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงการถือครองดังกล่าว มีสาเหตุที่ไม่แตกต่างกันมากกับพื้นที่เกษตรอื่นๆ เช่น พื้นที่ที่ไม่เหมาะกับการทำการเกษตร ขาดน้ำ รายได้น้อย มีหนี้สิน ไม่มีแรงงาน เกษตรกรอายุมากและขาดผู้สืบทอดทำการเกษตร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงการถือ

ครองปัจจุบัน ยังไม่สามารถยืนยันได้แน่ชัด เพราะมีความซับซ้อนตรวจสอบยาก จากข้อมูลที่ศึกษาพบว่ามีกรรายงานจากหลายแหล่ง แต่ละแหล่งมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับทำเลที่ตั้งของพื้นที่ โดยในพื้นที่ที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว เป็นแหล่งท่องเที่ยวจะมีการเปลี่ยนแปลงมากกว่าพื้นที่อื่นๆ แต่ผลการติดตามการทำประโยชน์ล่าสุดในภาพรวมของประเทศ ในปี 2556 มีรายงานว่าเกษตรกรไม่ทำประโยชน์/เปลี่ยนแปลงการถือครองประมาณร้อยละ 5.9

9.2 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

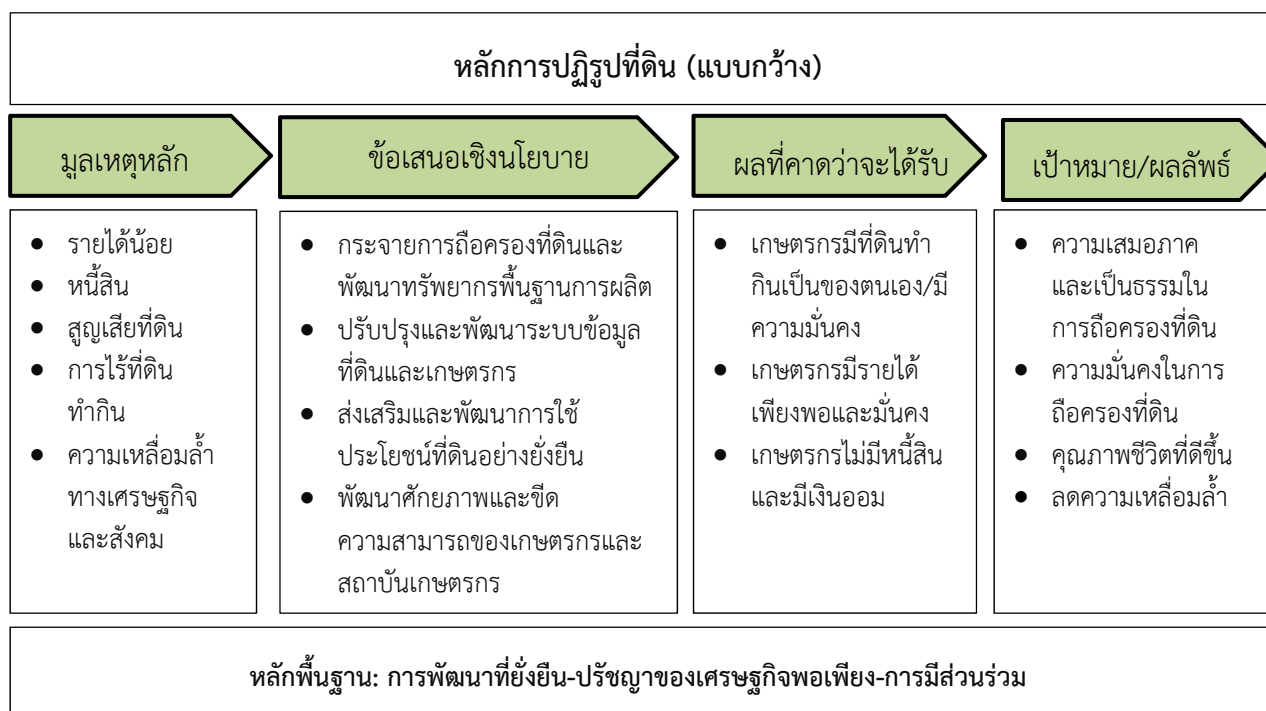
9.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อมูลจากการศึกษานี้ชี้ไปในทางเดียวกันว่า การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยในประเทศไทยนั้นเกิดจากภาระหนี้สิน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากหลายปัจจัยแต่ส่วนใหญ่สรุปตรงกันว่า รูปแบบการผลิตของเกษตรกร และระบบตลาด มีผลอย่างมากต่อรายได้ และความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน โดยต้องมีการสนับสนุนจากภาครัฐทั้งในเชิงนโยบาย และการปฏิบัติที่เหมาะสม ทั้งนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า สภาพปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน และการสูญเสียที่ดิน เป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขควบคู่กันไป คือ แก้ไขคนไร้ที่ดินทำกิน ให้มีที่ดิน และป้องกันการสูญเสียที่ดิน ทั้งเกษตรกรทั่วไปที่ยังไม่เคยสูญเสียที่ดิน และเกษตรกรที่เคยเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินแต่ได้รับการจัดสรรที่ดินไปแล้ว ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ปัญหาลับมาวนซ้ำอีกครั้ง ทั้งนี้ ผลการศึกษาระบุว่าหนี้สินเป็นสาเหตุหลักที่นำไปสู่สูญเสียที่ดิน โดยการขาย หรือนำที่ดินเข้าไปจำนองกับธนาคารแล้วหลุดจำนอง ส่วนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินก็นำไปสู่การขาดเงินลงทุนการละทิ้งที่ดินไม่ใช้ประโยชน์ หรือใช้ไม่เต็มประสิทธิภาพ จนถึงการเปลี่ยนมือแบบผิดกฎหมาย เมื่อศึกษาเพิ่มเติมในส่วนของสาเหตุของการเป็นหนี้ ก็พบว่าสาเหตุสำคัญยังมาจากระบบการผลิต และการตลาด ดังนั้น ข้อเสนอแนะสำหรับแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินและการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย

หากพิจารณาในภาพรวมของประเทศ ผู้ศึกษาเห็นว่า ประเทศไทย ควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องทรัพยากรที่ดินในลักษณะของการปฏิรูปที่ดินทั้งระบบไม่จำกัดเฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเช่นปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ เพราะจากการศึกษาจะเห็นได้ชัดว่า ปัจจุบันมีหลายหน่วยงาน ที่ดูแลเรื่องที่ดินภายใต้กฎหมายหลายฉบับ มีความแตกต่างของขนาดการถือครองและสิทธิในที่ดิน และขาดความชัดเจนของระบบข้อมูลที่ดิน ซึ่งหากมีหน่วยงานที่ดูแลทั้งระบบ รวมถึงมีระบบข้อมูลที่ดี จะช่วยให้เกิดการบริหารจัดการที่ดินที่สร้างความเป็นธรรม และมั่นคงในการถือครองที่ดินของประชาชน และสร้างความมั่นคงให้ประเทศในด้านต่างๆ ได้นอกจากนี้ การมีหน่วยงานดูแลที่เป็นเอกภาพจะทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากร และความต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินที่มีเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอนในอนาคต มีภูมิคุ้มกันต่อการล่าอาณานิคมในรูปแบบใหม่ที่เริ่มเป็นที่ประจักษ์ในรูปของการเข้ามากว้านซื้อที่ดินของต่างชาติและมีการถือครองที่ดินผ่านตัวแทนอำพราง

อย่างไรก็ตาม สำหรับการศึกษาี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เฉพาะการแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินและการสูญเสียที่ดินของผู้ถือครองรายย่อยในภาคเกษตร โดยได้ยึดหลักการการปฏิรูปที่ดินแบบกว้าง ซึ่งมีประเด็นครอบคลุมระบบโครงสร้างภาคเกษตรกรรมทั้งส่วนของการเร่งรัดจัดที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดิน ทำกิน ให้มีที่ดินทำกินอย่างทั่วถึงมากขึ้น ส่วนผู้ที่ถือครองที่ดินแล้ว ควรมุ่งไปที่การปรับโครงสร้างการผลิต และสร้างความเข้มแข็งแก่เกษตรกรให้อยู่ได้ด้วยอาชีพเกษตรกรรม มีรายได้เพียงพอ ไม่มีหนี้สิน มีกินมีใช้ มีเงินออม และสามารถรักษาที่ดินไว้ให้ลูกหลานได้ ตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจ

พอเพียง โดยข้อเสนอแนะจากการศึกษาแบ่งออกเป็น 4 ประเด็นหลัก ซึ่งพิจารณาเงื่อนไขสำคัญที่ได้
นำเสนอไว้ในบทที่ 8 หัวข้อที่ 8.5 ประกอบการเสนอ ดังสรุปในภาพที่ 9.2



ภาพที่ 9.2 สรุปกรอบแนวคิดและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากการศึกษา

ข้อเสนอที่ 1 กระจายการถือครองที่ดิน และพัฒนาทรัพยากรพื้นฐานการผลิต

1.1) กระจายการถือครองที่ดิน และสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดิน

- รัฐควรมีมาตรการเร่งรัดกระจายการถือครองของผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่อย่างจริงจัง โดยการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างเคร่งครัดสำหรับผู้ถือครองที่ดินของรัฐแบบผิดกฎหมาย เช่น ส.ป.ก. ครอบครองที่ดินที่มีผู้ถือครองผิดกฎหมาย ทั้งกรณีถือครองเกินสิทธิ ไม่เข้าร่วมกระบวนการ การซื้อขาย เปลี่ยนมือ มาดำเนินการจัดที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินทำกิน

- รัฐควรกำหนดมาตรการและกลไกในการดำเนินการนำที่ดินที่จัดสรรแล้วแต่ไม่ใช้ประโยชน์หรือใช้แบบไม่มีประสิทธิภาพ เช่น ส.ป.ก. ควรมีมาตรการที่เหมาะสมและเป็นธรรมในการหมุนเวียนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรที่จัดแล้วแต่เกษตรกรไม่ใช้ประโยชน์หรือใช้แบบไม่เต็มประสิทธิภาพนำกลับมาจัดสรรให้ผู้ถือครองรายใหม่ นอกเหนือจากการจัดซื้อที่ดินที่ดำเนินการในปัจจุบันซึ่งมีแนวโน้มจะมีข้อจำกัดในการจัดซื้อมากขึ้นในอนาคต

- การใช้มาตรการทางภาษีกับผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ที่ไม่ใช้ประโยชน์ การควบคุมการครอบครองใช้ประโยชน์ของนายทุนที่ดินต่างชาติในรูปของผู้ถือครองอำพราง หรือผู้ถือครองแทน รวมถึงศึกษาแนวทางและผลักดันการออกกฎหมายจำกัดการถือครองในที่ดินเอกชน

- พัฒนากลไกการบริหารจัดการที่ดิน (1) ผ่านกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรสำหรับที่ดินเพื่อเกษตรกรและที่ดินของรัฐทุกประเภท และ(2) ผ่านธนาคารที่ดิน สำหรับผู้ไร้ที่ดินที่ต้องการที่ดินเอกชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อสร้างโอกาสให้เกษตรกรรายย่อยเข้าถึงที่ดินได้มากขึ้น และเกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ

- ควรจำแนกประเภทที่ดินรัฐที่นำมาจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์อย่างชัดเจนเพื่อการบริหารจัดการที่เหมาะสม เช่น ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. ควร จำแนกเขต และกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมกับศักยภาพของที่ดิน แล้วบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์ประชาชนและรัฐ อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

- รัฐควรมีมาตรการในการเพิ่มมูลค่าที่ดินรัฐที่จัดให้ประชาชนถือครองโดยการเพิ่มสิทธิในการใช้ประโยชน์จากเอกสารแสดงสิทธิครอบครอง หรือ หนังสืออนุญาต เช่น มาตรการการเพิ่มช่องทางและสิทธิประโยชน์แบบพิเศษในการเข้าถึงการพัฒนา รวมถึงการเข้าถึงแหล่งทุนของรัฐ และสถาบันการเงินภาคเอกชนมากขึ้น ให้เท่าเทียม หรือมากกว่าเอกสารสิทธิที่ดินเอกชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

1.2) พัฒนาแหล่งน้ำและระบบชลประทาน

- สนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ หรือมาตรการอื่นๆ สำหรับเกษตรกรที่ต้องการลงทุนพัฒนาแหล่งน้ำและจัดการน้ำในแปลงเกษตรกรรมของตนเอง

- ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนานวัตกรรม และการใช้ประโยชน์ เกี่ยวกับรูปแบบการใช้น้ำแบบประหยัด และมีประสิทธิภาพ เช่น ระบบชลประทานจุลภาค หรือวิธีการตามภูมิปัญญาท้องถิ่นอื่นๆ

- สนับสนุนการขุดสระน้ำประจำไร่นา และรูปแบบตามแนวทางที่ยั่งยืน ซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ได้หลากหลาย เช่น รูปแบบการจัดการน้ำตามแนวเกษตรทฤษฎีใหม่ และการจัดการน้ำตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 รูปแบบอื่นๆ เช่น รูปแบบ โคก-หนอง-นา

ข้อเสนอที่ 2 ปรับปรุงและพัฒนาระบบข้อมูลที่ดินและเกษตรกร

2.1) พัฒนาระบบฐานข้อมูลที่ดิน เกษตรกร การผลิต และการตลาด ที่สามารถใช้เป็นข้อมูลเพื่อการวางแผน และการตัดสินใจ มีหน่วยงานรับผิดชอบชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน เป็นเอกภาพ

2.2) นำเทคโนโลยีด้านแผนที่เข้ามาสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินและการพัฒนา เช่น ภาพถ่ายทางอากาศ แผนที่เชิงเลข และระบบ สารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) เป็นต้น

ข้อเสนอที่ 3 ส่งเสริมและพัฒนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน

3.1) ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งในระดับแปลง ชุมชน และภาพรวมของประเทศ

3.2) ส่งเสริมรูปแบบการผลิตที่ลดความเสี่ยง เช่น การจัดการพื้นที่เพื่อการผลิตในระบบเกษตรผสมผสาน ทฤษฎีใหม่ วนเกษตร พหุสิกรรม (การทำการเกษตรมากกว่าสองกิจกรรมขึ้นไปในแปลงเดียวกัน หรือ หลายแปลง หลายกิจกรรม) และการเกษตรแบบยั่งยืนทุกรูปแบบ โดยทั้งหมดมุ่งสู่การผลิตแบบปลอดภัย และเกษตรอินทรีย์

3.3) ส่งเสริมการเพิ่มมูลค่าสินค้า มาตรฐานสินค้า และจัดการตลาดที่เป็นธรรม ครอบคลุม โดยเฉพาะสินค้าเกษตรที่เป็นสินค้าหลัก เช่น ข้าว ยางพารา อ้อย มันสำปะหลัง ผลไม้ต่างๆ เป็นต้น

3.4) สนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อการลงทุน หรือ เพิ่มวงเงิน หรืออื่นๆ สำหรับเกษตรกรผู้ที่จะเข้าสู่ระบบยั่งยืนทุกรูปแบบ หรือเกษตรกรที่เข้าสู่ระบบยั่งยืนแล้ว เช่น วนเกษตร เกษตรอินทรีย์ และเกษตรปลอดภัยรูปแบบต่างๆ หรือ เกษตรกรที่ได้รับการรับรองมาตรฐานอินทรีย์แล้วต้องการพัฒนาต่อยอดเชิงธุรกิจ การลงทุนในการเกษตรแบบครบวงจร รวมไปถึงเกษตรกรที่ต้องการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการผลิตด้วยตนเอง

3.5) สนับสนุนการเข้าถึงแหล่งทุน โดยการเพิ่มแหล่งเงินทุน เพิ่มวงเงินกู้ที่เหมาะสมกับโครงการสำหรับเกษตรกรรายย่อยที่มีเอกสารสิทธิในที่ดินรัฐ เช่น เอกสาร ส.ป.ก.4-01 น.ค.3 ก.ส.น.5 เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงแหล่งทุนของเกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ กับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน

3.6) ส่งเสริมและพัฒนาโดยใช้หลักการพัฒนารายพื้นที่ เชิงคุณภาพ และการขยายผลจากต้นแบบ

3.7) สร้างและพัฒนากลไกการติดตามประเมินผลแบบมีส่วนร่วม และต่อเนื่องเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการดำเนินงานอย่างจริงจัง และโปร่งใส ตรวจสอบได้

3.8) ส่งเสริมเกษตรกร และสถาบันเกษตรกรให้มีการเชื่อมโยงกับภาคเอกชน (เช่น พ่อค้า โรงสี ผู้แปรรูป และผู้จำหน่าย) ร่วมบริหารจัดการผลผลิต เพื่อวางแผนควบคุมสมดุลของอุปสงค์ อุปทาน โดยมีภาครัฐ และสถาบันวิชาการ สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือการทำงานแบบเครือข่าย

3.9) การยกเลิกการนำเข้าสารเคมีเกษตรที่อันตราย รวมถึงรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ ให้เกษตรกรผู้ผลิต ผู้ค้า และผู้บริโภค ตระหนักถึงอันตรายของสารเคมี และลดละเลิกการใช้ในทุกขั้นตอนตั้งแต่การผลิตถึงโต๊ะอาหาร

ข้อเสนอที่ 4 พัฒนาศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถของเกษตรกร และสถาบันเกษตรกร

4.1) พัฒนาศักยภาพเกษตรกรรุ่นใหม่ (กลุ่มวัยหนุ่มสาว หรือผู้ที่ต้องการเข้าสู่ภาคเกษตร) : ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ที่สร้างจิตสำนึก สร้างค่านิยมใหม่เชิงบวกต่ออาชีพเกษตรกรรม และเน้นการพัฒนาความรู้และทักษะทั้งระบบการผลิต การจัดการ มาตรฐานการผลิต และการตลาด โดยมุ่งสู่การเป็นผู้ประกอบการด้านการเกษตร

4.2) ส่งเสริมกระบวนการกลุ่ม และการเชื่อมโยงเครือข่ายเกษตรกรเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินกิจกรรมการผลิต การจัดการ การตลาด และการพัฒนาและจัดการความรู้

4.3) สนับสนุนการยกระดับเครือข่ายเกษตรกร สู่การเป็นสถาบันเกษตรกรที่สามารถทำหน้าที่ผลักดันนโยบาย การแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และการเจรจาต่อรอง

9.2.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัย

1) การวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และสังคมครัวเรือน ด้านโครงสร้างอายุกับลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดิน และรูปแบบการผลิตการเกษตร

2) การวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการจัดที่ดิน และการพัฒนาเกษตรกรอย่างยั่งยืนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินในที่ดินที่รัฐจัดซื้อ หรือ ได้มาจากวิธีการอื่นๆ ในลักษณะแปลงที่ดินขนาดใหญ่แบบแปลงรวม

3) การศึกษาความสัมพันธ์ของรูปแบบการผลิตการเกษตรกับการเปลี่ยนแปลงสภาพการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

บรรณานุกรม

- กนกรัตน์ ศศิโรจน์. 2555. Renée Vellvé : เจ้าของโนเบลทางเลือก'54 วิพากษ์ปมแย่งยึดที่ดิน
เกษตรกรรายย่อยทั่วโลก [เอกสารออนไลน์] .ศูนย์ข่าวเพื่อชุมชน สำนักข่าวอิศรา.
สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/community/comm-interview/6754-renee-vellve-54-.html>
- เกียรติยศ ทรงสง่า, อาภาพรรณ พัฒนพันธ์ และอัญชลี ช่างตระกูล. 2555. การติดตามและประเมินผลการ
ใช้ประโยชน์ที่ดินและการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงของเกษตรกร
ในนิคมเศรษฐกิจพอเพียงในเขตปฏิรูปที่ดิน ปีการเพาะปลูก พ.ศ. 2553. กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- กฤษฎา ศุภวรรณกุล. 2557. ชาวนากว่า 70 เปอร์เซ็นต์ไม่มีที่ดิน เหตุวงจรอุบาทว์-ถูก
ฟ้อง-ยึดที่-ล้มละลาย. **ทำความเข้าใจให้ปรากฏ** [เอกสารออนไลน์] . สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2558,
จาก <http://tcijthai.com/tcijthainews/view.php?ids=5118>
- กรมธนารักษ์. **จำนวนที่ดินและอาคารราชพัสดุ ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2558** [เอกสารออนไลน์].
สืบค้นจาก <http://www.treasury.go.th>
- กรมที่ดิน. **ปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ (รายภาค) เริ่มตั้งแต่ออกโฉนดครั้งแรก (2544) ถึง
30 กันยายน 2554 และ 30 กันยายน 2556** [เอกสารออนไลน์] . สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2559, จาก
http://www.dol.go.th/doc/index.php?option=com_content&task=view&id=1041&Itemid=mic และ <http://nam.dol.go.th/doc/Documents/ออกโฉนด/nationwide.pdf>
- กรมที่ดิน.2555.**รอบรู้เรื่องที่ดิน**. กรุงเทพมหานคร.กองการพิมพ์ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย
- กรมพัฒนาที่ดิน. 2558. **ดิน นิยามและความหมาย** [เอกสารออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2559, จาก
<http://www.ddd.go.th/ofswab/thaisoil/p2.htm>
- กลุ่มสารสนเทศภูมิศาสตร์. 2558. **ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน**. เอกสารภายใน.
ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและหารสื่อสาร. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.). **รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เรื่อง กระบวนการปฏิรูป
ที่ดินและการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน**[เอกสารออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2558.
http://www.landactionthai.org/land/index.php?option=com_content&view=article&id=1287....AF&catid=92&Itemid=635
- ชนินทร จารุจันทร์ และ สุรเชษฐ์ แพทยากุล. 2548. **การติดตามการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรใน
เขตปฏิรูปที่ดิน : กรณีศึกษาการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง**. กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- ชลีพร บุตรโคตร. 2557. **นายทุนใหญ่ครองที่ดิน 10% ของเมืองไทย เก่งกำไร-ทิ้งร้างไม่ทำ
ประโยชน์ 48 ล้านไร่. ทำความเข้าใจให้ปรากฏ** [เอกสารออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2558,
จาก <http://tcijthai.com/tcijthainews/view.php?ids=4698>

- ดารณี ชนะชนม์. 2557. การติดตามประเมินผลการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการนำแนวคิดตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ประโยชน์ของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ปี พ.ศ. 2555. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- ดารณี ชนะชนม์. 2554. การติดตามประเมินผลการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพึ่งพาตนเองได้ตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ปีการเพาะปลูก พ.ศ. 2553. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- ดวงมณี เลาวกุล. 2556. การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ดร.ชนี เอมพันธุ์. 2531. หลักการใช้ที่ดินเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: คณะวนศาสตร์. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ (บรรณาธิการ). 2519. การปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : แพร่พิทยาอินเตอร์เนชั่นแนล.
- ธวัชชัย เพ็งพินิจ. 2542. วิถีชีวิตของเกษตรกรชาวนาเมืองภายหลังการขายที่ดินทำกิน : กรณีศึกษาบ้านโนนม่วง หมู่ที่ 3 ตำบลศิลา อำเภอมือง จังหวัดขอนแก่น [เอกสารออนไลน์]. สืบค้นจาก http://www.culture.go.th/research/isan/42_4.html
- นิพนธ์ พัวพงศกร. การจัดการหนี้สินครัวเรือนเกษตรกรเพื่อความอยู่รอดอย่างยั่งยืน [เอกสารออนไลน์]. สืบค้นจาก www.oac.go.th/cwt_dl.php?nid=19791
- ปิยาพร อรุณพงษ์. 2555. คู่มือการปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพฯ บุญชัย และอารีวรรณ คูสันเทียะ บรรณาธิการ. โครงการพัฒนาองค์ความรู้และรณรงค์ การปฏิรูปที่ดินที่ยั่งยืนและเป็นธรรม สนับสนุนโดยสำนักงานปฏิรูปเพื่อสังคมไทยที่เป็นธรรม กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา
- ประชาชาติธุรกิจ. 2551. ที่ดินราคาพุ่งแห่ซื้อปลูกพืชพลังงาน-แก่งกำไร. วันที่ 14 พฤษภาคม 2551 [เอกสารออนไลน์]. สืบค้นจาก http://intranet2.off.fti.or.th/internet_news/updateinfo_data.cfm?news_id=14355
- ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ. กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินกับปัญหาสิ่งแวดล้อม. เอกสารประกอบคำบรรยาย เศรษฐศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (ศ.372) [เอกสารออนไลน์]. สืบค้นจาก econ.tu.ac.th/class/archan/Patamawadee/ระบบกรรมสิทธิ์.doc
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. 2542. เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ
- ผู้จัดการออนไลน์. 2552. ต่างชาติฮุบ 25 จังหวัด ชาวนา – โบรกเกอร์แห่ขายที่. ผู้จัดการ 360° รายสัปดาห์ 17 กันยายน 2552. [เอกสารออนไลน์]. สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th/iBizchannel/ViewNews.aspx?NewsID=9520000108424>
- ผู้จัดการรายวัน. 2553 ก. เกษตรฯ รางปัญหาค่าเช่านา ป้องกันเจ้าของนาปรับเพิ่มราคา [เอกสารออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ เมษายน 2559 จาก <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9530000174954>
- พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์ (บรรณาธิการ). 2556. ชาวนา ชีวิตปริ่มน้ำ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา

- พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์ (บรรณาธิการ). 2557. **หนี้ชานา เดิมพันการสูญเสียที่ดิน**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา
- ภานุวัฒน์ ห้วยหงษ์ทอง, สาธิต อติโต และ เพียรศักดิ์ ภักดี. 2558. **ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อหนี้ค้างชำระของเกษตรกรลูกค้า ธ.ก.ส. สาขาจก จังหวัดนครราชสีมา. แก่นเกษตร 43 ฉบับพิเศษ 1.**
- มูลนิธิโลกสีเขียว. มปป. **การแย่งยึดที่ดินกับวิกฤติความมั่นคงทางอาหาร** [เอกสารออนไลน์]. สืบค้นจาก <http://www.greenworld.or.th/relax/statistic/1801>
- ยุพา ราชจินดา. 2551. **ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินตำบลระเริง อำเภอน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. บัญชีวิทยาลัยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. กรุงเทพมหานคร**
- ระบบศูนย์ข้อมูลกลางเพื่อการบริหารจัดเก็บและใช้ประโยชน์ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย. **สถานภาพหมู่บ้านชนบทไทย ประจำปี 2546 ส่วนที่ 1 โครงสร้างพื้นฐาน** [เอกสารออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ 24 ธันวาคม 2558 จาก http://203.114.112.233/CDDCENTER/cdd_report/gcc_r01.php?indicator_id=22&year
- รวีวรรณ รักถิ่นกำเนิด. 2557. **ผ่าตัวเลข “ถือครองที่ดิน” ในประเทศไทย กรมป่าไม้ครองแชมป์แลนด์ลอร์ดที่ดินรัฐ. ทำความจริงให้ปรากฏ** [เอกสารออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ 23 เมษายน 2558, จาก <http://tcijthai.com/tcijthainews/view.php?ids=4799>
- วเรศม์ สุวรรณระดา (บรรณาธิการ). 2556. **สังคมสูงวัยกับผลกระทบทางเศรษฐกิจสังคม**. สมุทรสาคร : พิมพ์ดี.
- วสันต์ คงจันทร์ และคณะ. 2558. **การตรวจสอบที่ดินและเอกสารสิทธิ** [เอกสารออนไลน์]. สืบค้นจาก www.m-property.co.th/บทความ-ความรู้เกี่ยวกับเอกสารสิทธิในประเทศไทย/pdf. สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2559
- วิทยา เจียรพันธุ์. 2553. **หนี้สินเกษตรกรไทย**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- วิไลลักษณ์ เพชรล้อม. 2557. **การป้องกันการเปลี่ยนสิทธิที่ดินทำกินในเขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอสยามชัย เขต จังหวัดฉะเชิงเทรา. หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.**
- วิทยา เจียรพันธุ์. 2553. **หนี้สินเกษตรกรไทย. ชุดโครงการวิจัยและพัฒนาเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง**. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์. 2557. **บทบาทภารกิจของ ส.ป.ก. ต่อการพัฒนาเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน**. เอกสารประกอบการบรรยาย 30 สิงหาคม 2557. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- ศูนย์สารสนเทศ สำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้. 2558. **พื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้**. [เอกสารออนไลน์] สืบค้นเมื่อ ธันวาคม 2558 จาก <http://forestinfo.forest.go.th/Content.aspx?id=10325>

- ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา. 2549. **โครงการศึกษาสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน ปัญหา และความต้องการของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน**. รายงานสรุปผลการดำเนินงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) เสนอ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. 2558 (ก). **สรุปผลการจัดที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม** [เอกสารออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ ธันวาคม 2558 จาก <http://www.alro.go.th/alro/intranet/files/Land-Three/all.htm>
- ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. 2558 (ข). **สรุปผลการจัดที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แยกตามช่วงอายุ และแยกตามขนาดการถือครองที่ดิน**.เอกสารภายใน (กลุ่มบริหารและพัฒนาระบบสารสนเทศ).สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- ศักดิ์ชัย เอกอินทุมาศ และ รุ่งรัศมี บุญดาว. 2557. **ความยั่งยืน ในการบริหารจัดการระบบที่ดิน ของกรมที่ดิน Sustainability in Land Administration System of the Department of Lands**. สมาคมนักวิจัย. 19 (กันยายน – ธันวาคม)
- สมเจตน์ จันทวัฒน์. 2524. **หลักการใช้ที่ดิน (Principles of Land Use)**. กรุงเทพฯ : ภาควิชาปฐพีวิทยา คณะเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- สมพร อิศวิลานนท์. 2555. **ภาวะคุกคามการเกษตรและความมั่นคงด้านอาหารและทางออก**. รายงานผลการประชุมแสดงความคิดเห็นเรื่องการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ความมั่นคงด้านอาหารจากชุมชนสู่ระดับชาติ รศ.สพญ.ดร.ประภาพร ขอไพบุลย์ สำนักงานประสานงานชุดโครงการ “ความมั่นคงอาหาร” ฝ่ายเกษตร. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) [เอกสารออนไลน์]. สืบค้นจาก <https://www.trf.or.th/component/attachments/download/48>
- สิทธินี้ ห่วงนาค. 10 พฤศจิกายน 2558. **สำรวจหนี้เกษตรกร 5 ล้านคนรายได้ไม่ถึง 300 บาท/วัน**. โพสต์ทูเดย์. B12
- สุทธิพร จิระพันธุ์. 2554. **การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.กรุงเทพฯ
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2549. **พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2) พ.ศ.2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532**. เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 214. กรุงเทพฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2554. **ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. มปป (ก). **ประมวลกฎหมายและแนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**. กรุงเทพฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. มปป (ข). **คำถามคำตอบเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม** [เอกสารออนไลน์].สืบค้นเมื่อ ธันวาคม 2558:สืบค้นจาก http://www.alro.go.th/alro_th/download/PDF/500.pdf

- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2554 (ก). ข้อเสนอ โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน. กรุงเทพฯ : ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2554 (ข). สรุปมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ปี 2518-2531. กรุงเทพฯ : กลุ่มงานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักวิชาการและแผนงาน
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2554(ค). สรุปมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ปี 2532-2553. กรุงเทพฯ : กลุ่มงานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักวิชาการและแผนงาน
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2558. สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 28 : การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง : การศึกษานาการที่ดิน. 2,000. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2558. รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2551. รายงานการศึกษา โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน : การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ
- สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2552. รวมกฎหมายเกษตร. พิมพ์ครั้งที่ 2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ : ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.กรุงเทพมหานคร
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.2532. สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี เพาะปลูก 2531/32. เอกสารสถิติการเกษตร เลขที่ 414. ศูนย์สถิติการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. กรุงเทพฯ : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.2539. สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี เพาะปลูก 2538/39. เอกสารสถิติการเกษตร เลขที่ 28/2535.ศูนย์สารสนเทศการเกษตร. กรุงเทพฯ : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2544. สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี เพาะปลูก 2543/44. เอกสารสถิติการเกษตร เลขที่ 9/2544.ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. กรุงเทพฯ : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2550. สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี เพาะปลูก 2549. เอกสารสถิติการเกษตร เลขที่ 401. ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. กรุงเทพฯ : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2553. สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี เพาะปลูก 2552. กรุงเทพฯ : ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร . 2558. สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2557. กรุงเทพฯ : ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2559(ก). สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2558. กรุงเทพฯ : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2559(ข). สารสนเทศเศรษฐกิจการเกษตรรายสินค้า ปี 2558. เอกสารสถิติการเกษตรเลขที่ 402. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2546. รายงานผลเบื้องต้นสำมะโนการเกษตร พ.ศ. 2546. กรุงเทพฯ : กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2557(ก). รายงานผลล่วงหน้า สำมะโนการเกษตร พ.ศ. 2556. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2557(ข). สำมะโนการเกษตร พ.ศ. 2556 ทัวราชอาณาจักร. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2558. วาระปฏิรูปที่ 11 : ปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน. 2,000. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2555. รายงานฉบับสุดท้าย โครงการศึกษาและพัฒนาสิทธิการถือครองที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อไปสู่กรรมสิทธิ์ในที่ดินรัฐ. 100. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วิบูลย์การปก
- อดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา. 2553. การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน [เอกสารออนไลน์]. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/community/comm-scoop-documentary/1178-2010-11-23-11-20-03.html>
- อดุล นิยมวิภาต. 2522. การปฏิรูปที่ดิน. เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 53. กรุงเทพฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- อาทิตย์ยา พองพรหม. 2558. 40 ปีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม [บทความวิชาการ]. 40 ปี การปฏิรูปที่ดิน รักษา รักษาผืนดิน สืบทอดทำกินอย่างรู้ค่า. เอกสารวิชาการ ฉบับที่ 140. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- อาทิตย์ยา พองพรหม และวีระชัย นาควิบูลย์วงศ์. 2557. พัฒนาการการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน น้ำ และป่าไม้ ในประเทศไทย.เอกสารวิจัย ฉบับที่ 210.กรุงเทพฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- อารีวรรณ คูสันเทียะ. 2557. หนังสือขาวนากับการสูญเสียที่ดิน. กรณีศึกษาชาวนาอำเภอสามโก้ จังหวัดอ่างทอง. หนังสือขาวนา เดิมพันการสูญเสียที่ดิน. กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน (Local Act)
- อัมมาร สยามวาลา. ชราภาพของภาคเกษตร : อดีตและอนาคตของชนบทไทย The Ageing of Agriculture : Past and Prospects of the Rural Scene. การสัมมนาวิชาการประจำปี 2547 เรื่อง เหลียวหลังแลหน้า : ยี่สิบปีเศรษฐกิจสังคมไทย วันที่ 27-28 พฤศจิกายน 2547 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียนชลบุรี

- FAO. 2002. **Land Tenure and Rural Development** [เอกสารออนไลน์] .สืบค้นจาก <http://www.fao.org/docrep/005y4307e/y4307e05.html>
- TDRI. 1990 (2533). **A Land Policy Study**. Tongroj Onchan (Eeditor).Research Monograph No.3. The Thailand Development Research Institute Foundation (TDRI). Bangkok Thailand
- Sumalee. 2555. **ส่องโลก เห็นไทย ปัญหา “การแย่งยึดที่ดิน”**[เอกสารออนไลน์]. ศูนย์ข่าวนโยบายสาธารณะ. สืบค้นจาก <http://www.tcijthai.com/tcijthai/view.php?ids=630>

กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

1. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532
2. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
3. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน
4. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
5. พระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535
6. ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการจัดที่ดินในสถาบันเกษตรกร พ.ศ. 2558
7. ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535
8. ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535
9. ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540



สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1 ถนนราชดำเนินนอก แขวงบ้านพานถม

เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

www.alro.go.th