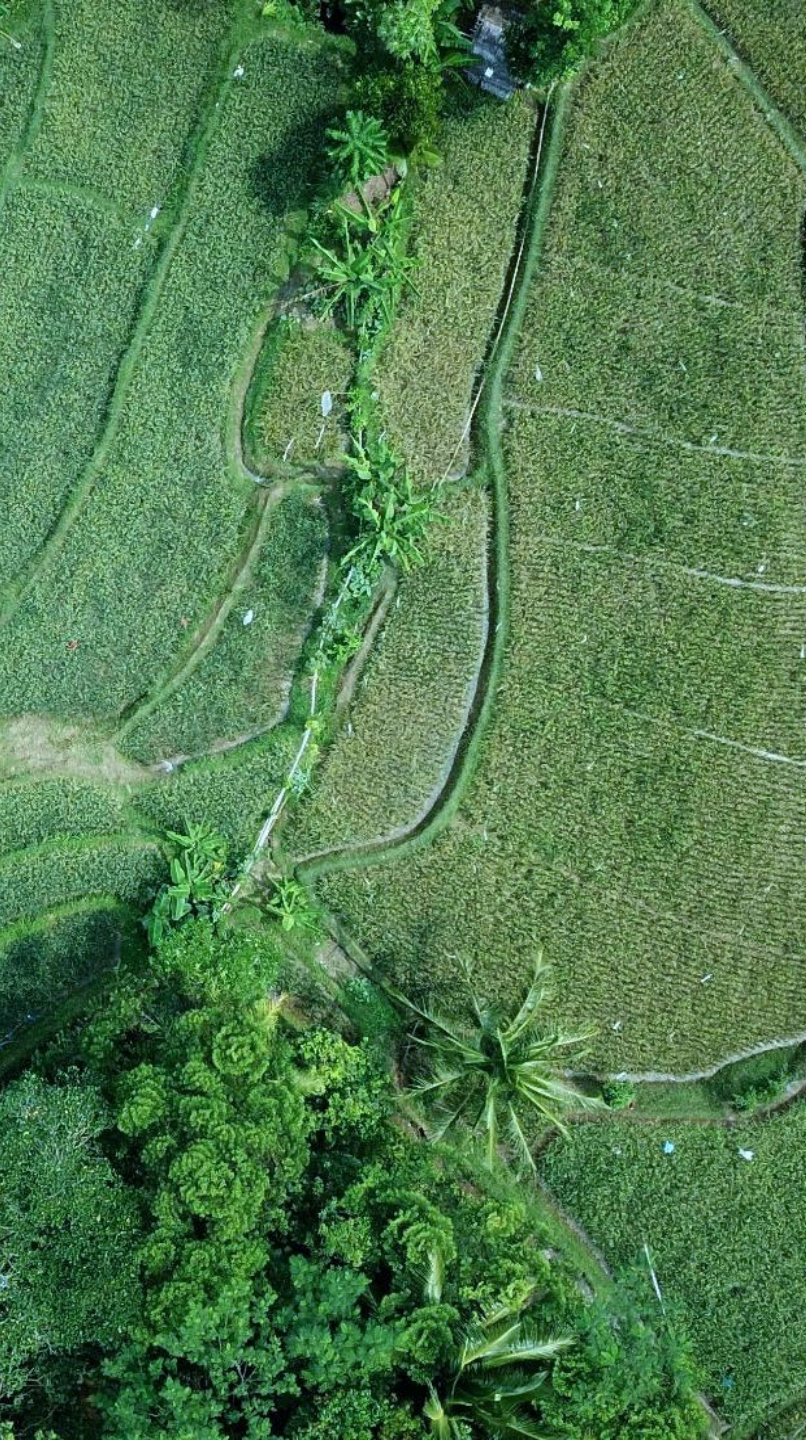


แนวคิด และความเป็นมา ของการปฏิรูปที่ดิน

อาภาพรรณ พัฒนพันธ์
สำนักวิชาการและแผนงาน
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
22 ตุลาคม 2567



- 1 ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดิน
- 2 แนวคิดของการปฏิรูปที่ดิน
- 3 นิยามของการปฏิรูปที่ดิน
- 4 วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน
- 5 รูปแบบของการปฏิรูปที่ดิน
- 6 แนวทางการปฏิรูปที่ดิน
- 7 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย

ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดิน



ก่อนคริสตกาล

กรีก

ประมาณศตวรรษที่ 6 ก่อนคริสตกาล จักรพรรดิโซลอน (Solon) ยกเลิกการจำนองสิทธิในที่ดินและการชำระหนี้ด้วยผลผลิตทางการเกษตร ต่อมาในสมัยจักรพรรดิพิซิสตราตัส (Pisistratus) ยึดที่ดินจากผู้แพ้งครามมาแจกจ่ายให้เกษตรกรรายย่อย รวมทั้งให้เงินกู้เพื่อช่วยเหลือการทำการเกษตร ส่งผลให้ประชาชนจงรักภักดีและสนับสนุนผู้ปกครอง

โรมัน

ในช่วงศตวรรษที่ 2 ก่อนคริสตกาลมีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน *lex agraria* ซึ่งมีจุดมุ่งหมายถ่ายโอนที่ดินจากผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่สู่เกษตรกรรายย่อยโดยกำหนดขนาดการถือครองที่ดินต่ำสุดและสูงสุด ที่ดินส่วนเกินจะถูกเวนคืนโดยรัฐจ่ายค่าชดเชย กฎหมายฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนแต่ได้รับการต่อต้านจากขุนนางท้ายที่สุด กฎหมายฉบับนี้ถูกยกเลิกไป

ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดิน

ยุโรปสมัยใหม่

ฝรั่งเศส

ภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789 ประกาศยกเลิกระบบทาสที่ดินและการจ่ายค่าเช่าที่ดินแบบเดิม ที่ดินของพระและชนชั้นสูงรวมทั้งที่ดินส่วนรวมถูกนำออกขายทอดตลาด ชาวนาซึ่งแต่เดิมเป็นเพียงผู้เช่าที่ดินหรือทาสที่ดินสามารถถือครองที่ดินแปลงเล็กและทำการเกษตรแบบครอบครัว (Small family farm) ซึ่งการเข้าถึงที่ดินและความมั่นคงในการถือครองที่ดินเป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย

อังกฤษ

รัฐบาลอังกฤษออกกฎหมายการล้อมรั้ว (Enclosure Act) เป็นการยกเลิกระบบเกษตรแบบทุ่งโล่งซึ่งเป็นวิธีการเกษตรแบบดั้งเดิมของอังกฤษ เปลี่ยนเป็นการจำกัดการใช้ที่ดินเฉพาะเจ้าของที่ดินเท่านั้น โดยรวบรวมแปลงที่ดินซึ่งครอบคลุมทุ่งโล่งและพื้นที่สาธารณะและจัดรูปแบบใหม่ ส่งเสริมการทำเกษตรแปลงใหญ่ซึ่งให้ผลผลิตมากขึ้น อย่างไรก็ตาม นโยบายนี้ได้รับการต่อต้านจากเกษตรกรรายย่อยซึ่งสูญเสียสิทธิในการทำเกษตรในที่ดินส่วนรวม สุดท้ายเกษตรกรรายย่อยต้องอพยพเข้าไปทำงานในเมือง



ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดิน

ยุโรปสมัยใหม่

สวีเดนและเดนมาร์ก

ปฏิรูปที่ดินโดยนำที่ดินสาธารณะมาจัดให้เกษตรกรด้วยวิธีการจัดรูปที่ดิน

เยอรมัน อิตาลี และสเปน

ใช้วิธีการกระจายที่ดิน (Redistribution)

ไอร์แลนด์ (ก่อนแยกเป็นไอร์แลนด์เหนือ และสาธารณรัฐไอร์แลนด์)

รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณให้เกษตรกรซื้อที่ดินเป็นของตนเอง

รัสเซีย

รัฐบาลยกเลิกระบบทาสติดที่ดินและจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกร โดยเจ้าของที่ดินเดิมได้รับค่าชดเชยที่ดินในอัตราร้อยละ 70-80 ของราคาตลาด ต่อมารัฐบาลสนับสนุนให้บุคคลซื้อที่ดินเป็นของตนเอง อย่างไรก็ตามนโยบายนี้ถูกยกเลิกเมื่อเกิดการปฏิวัติรัสเซียและแนวคิดที่ดินรวมโดยรัฐเป็นเจ้าของ (Collectivization) ถูกนำมาใช้แทน



ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดิน



หลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ยุโรปตะวันออกและสาธารณรัฐประชาชนจีน

ใช้รูปแบบการปฏิรูปที่ดินของรัสเซียเป็นต้นแบบโดยมุ่งเน้น *ที่ดินสำหรับผู้เพาะปลูก (Land to the tiller)* ซึ่งเกี่ยวข้องกับความร่วมมือ ความเป็นเจ้าของร่วม การทำเกษตรแปลงใหญ่ และการใช้เครื่องจักรกลทางการเกษตร รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจ

ลาตินอเมริกาและเอเชีย

ปฏิรูปที่ดินภายใต้แนวคิดทุนนิยมซึ่งได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกาโดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการเป็นประชาธิปไตย ความเสมอภาค ความมีเสถียรภาพ และการพัฒนา ในช่วงแรกดำเนินการในรูปแบบการกระจายที่ดิน การพัฒนาชุมชนและการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือตนเอง ต่อมาให้ความสำคัญกับการผลิตทางการเกษตรและการพัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้แนวทางเกษตรแปลงใหญ่ เทคโนโลยีสมัยใหม่ การพัฒนาชนบทอย่างบูรณาการ โดยคำนึงถึงการปรับปรุงเชิงสังคมและโครงสร้างพื้นฐาน

ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดิน

ปัจจุบัน

ในปี ค.ศ. 2012 FAO ได้ออกแนวปฏิบัติสมัครใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการการถือครองที่ดิน การประมง และป่าไม้ที่มีความรับผิดชอบในบริบทของความมั่นคงทางอาหารของชาติ Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security: VGGT) ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติสากลในการบริหารจัดการการถือครองที่ดินฉบับแรก โดยมีแนวทางสำคัญ เช่น การมีส่วนร่วมของชุมชน การดำเนินงานแบบจากล่างขึ้นบน สิทธิการถือครองที่ดินของผู้หญิงและชนพื้นเมือง การรับรองสิทธิการถือครองที่ดินตามจารีตประเพณี การจัดการข้อมูลการถือครองที่ดิน เป็นต้น

การประกาศเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งเป็นเป้าหมายการพัฒนาระดับโลกในปี ค.ศ. 2015 ทำให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินแตกต่างจากในช่วงที่ผ่านมา กลุ่มเป้าหมายรวมถึงกลุ่มผู้หญิงในประเด็นความเสมอภาคในการเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสิทธิการถือครองที่ดิน และพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินขยายครอบคลุมทั้งพื้นที่ในชนบทและในเมืองเพื่อให้การใช้ที่ดินมีประสิทธิภาพสูงสุดขณะเดียวกันต้องคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและระบบนิเวศน์ซึ่งจะช่วยลดผลกระทบจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ



แนวคิดของการปฏิรูปที่ดิน

ประเด็น	สำนักมาร์กซิสซึม	สำนักนีโอคลาสสิก
ปัญหาทางสังคม	1. สังคมศักดินา 2. การต่อสู้ระหว่างชนชั้น 3. ความไม่เสมอภาคระหว่างชนชั้น	1. ที่ดินเป็นทรัพยากรการผลิตที่ขาดแคลน 2. การกระจายที่ดินไม่เป็นธรรม 3. กลไกตลาดล้มเหลว
แนวคิดเชิงทฤษฎี	1. ยกเลิกกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและที่ดิน 2. ปัจจัยการผลิตเป็นของรัฐ 3. ทำการผลิตเพื่อส่วนรวม 4. มุ่งสร้างความเท่าเทียมกันทางสังคม	1. รัฐแทรกแซงกลไกตลาด 2. กระจายที่ดินให้แก่เกษตรกรรายย่อย 3. เน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ
แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน	รวมที่ดินเป็นนารวมของรัฐ และ ทำการผลิตขนาดใหญ่ในรูปของสหกรณ์	ปรับเปลี่ยนโครงสร้าง กฎระเบียบ และการถือครองที่ดิน

นิยามของการปฏิรูปที่ดิน

แบบกว้าง

การปรับปรุงสภาพการถือครองที่ดิน รวมถึงการปรับปรุงสถาบันการผลิตทางการเกษตร สถาบันสนับสนุนการเกษตร และสถาบันอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

- การจัดขนาดที่ดินให้เพียงพอต่อการครองชีพ
- การจัดรูปที่ดินให้เหมาะสม
- การปรับปรุงระบบเช่าที่ดินให้เป็นธรรม
- การสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดิน
- การส่งเสริมการเกษตร
- การจัดการระบบสินเชื่อและสหกรณ์การเกษตร
- การจัดจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร

แบบแคบ

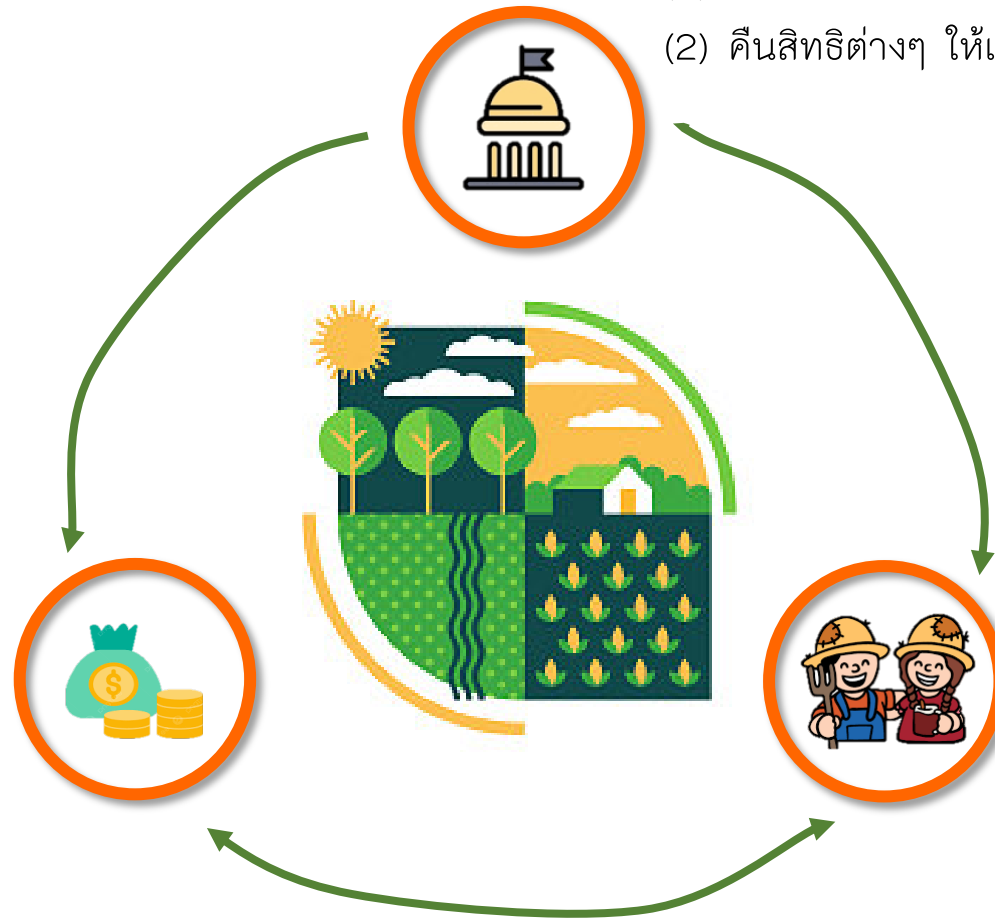
การจัดหาที่ดินหรือการกระจายสิทธิ การถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรรายย่อย หรือเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน

- การเปลี่ยนสิทธิการครอบครองที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่สู่เกษตรกรรายย่อยที่ไร้ที่ดินทำกินหรือคนงานที่ทำการเกษตรอยู่ในที่ดินนั้น
- การสร้างความเสมอภาคหรือความยุติธรรมทางสังคม

วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน

- (1) ยกเลิกระบบศักดินาล้มเลิกชนชั้นเจ้าของที่ดินรายใหญ่
- (2) คืนสิทธิต่างๆ ให้แก่เกษตรกรรายย่อย

- (1) พื้นที่การเกษตรมีขนาดเหมาะสม
- (2) ปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตและมีการลงทุนในพื้นที่เพื่อให้ได้ผลผลิตมีคุณภาพ จำนวนมาก
- (3) ผลักดันให้ภาคชนบทเป็นแหล่งสนับสนุนภาคอุตสาหกรรม



- (1) ปรับปรุงสภาพและสถานะทางสังคมของเกษตรกรรายย่อย
- (2) สร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดิน
- (3) ขจัดความยากจน
- (4) กระจายรายได้
- (5) สร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาและการจ้างงาน

รูปแบบของการปฏิรูปที่ดิน

การกระจายสิทธิในที่ดินจากบุคคลสู่บุคคล หรือจากบุคคลสู่กลุ่มบุคคล/ชุมชน หรือจากกลุ่มสู่บุคคล เป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินจากบุคคลที่ถือครองที่ดินจำนวนมากสู่บุคคลที่ไร้ที่ดิน

การคืนที่ดินหรือการจัดสรรที่ดินให้แก่ชนพื้นเมืองหรือทายาทของชนพื้นเมืองที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการแบ่งแยกสีผิวของรัฐบาลยุคอาณานิคมในทวีปแอฟริกา ทำให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง



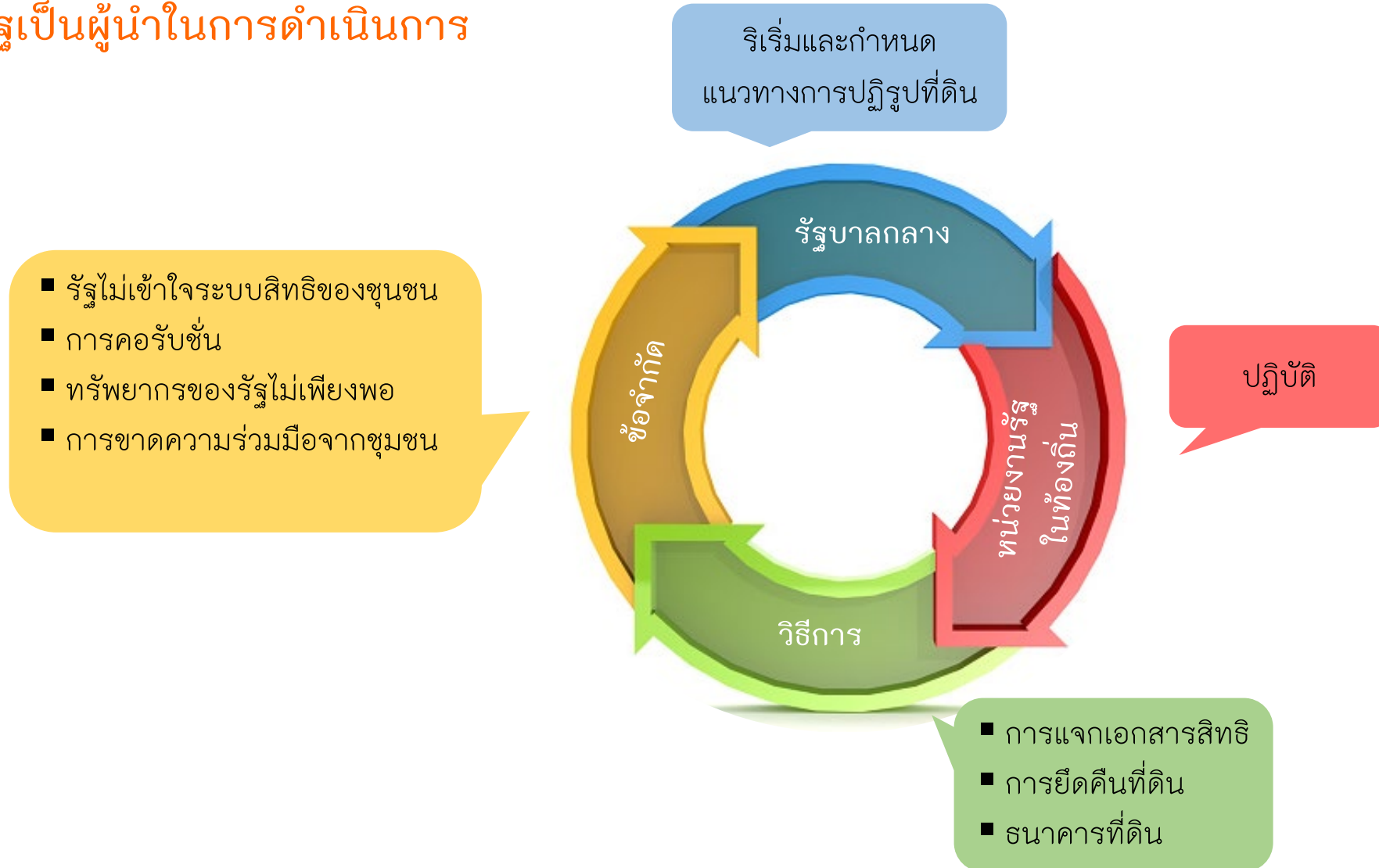
การรับรองสิทธิในที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ครอบครองที่ดินแต่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายที่ดิน ทำให้เกษตรกรมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงในระบบการผลิตไม่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงในที่ตั้งหรือรูปแบบที่ดินหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

วิธีการจัดรูปแปลงหรือโยกย้ายแปลงที่ดินใหม่โดยที่ดินยังอยู่ในบริเวณเดิม หรือการรวมที่ดินของเจ้าของเดียวกันที่อยู่กระจายให้เป็นแปลงเดียวกัน

แนวทางการปฏิรูปที่ดิน

รัฐเป็นผู้นำในการดำเนินการ



แนวทางการปฏิรูปที่ดิน

ชุมชนเป็นฐานสำคัญ



- จัดหากฎหมายที่จำเป็นเพื่อให้ชุมชนเกิดความมั่นใจในการถือครองที่ดิน
- สร้างความเท่าเทียมและคุ้มครองสิทธิชุมชน



- ความต้องการของประชาชนและประโยชน์ต่อท้องถิ่น
- ชุมชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของตนเอง

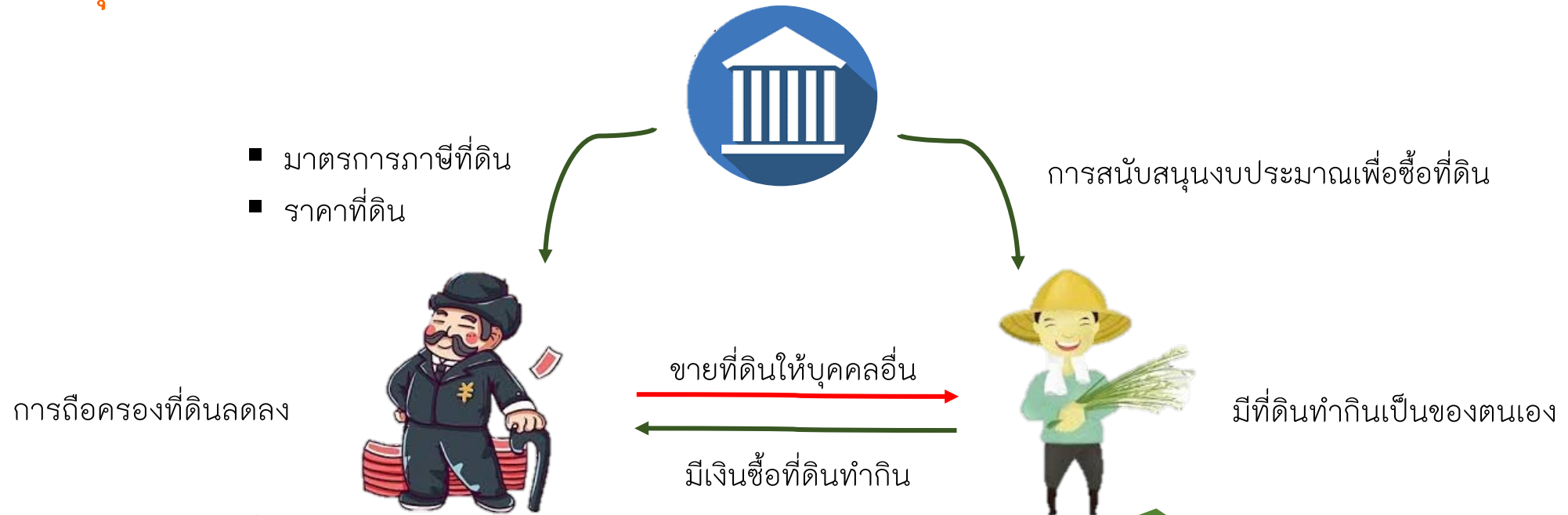


โฉนดที่ดินรวมหรือโฉนดที่ดินชุมชน



แนวทางการปฏิรูปที่ดิน

การสนับสนุนจากกลไกตลาด



การถือครองที่ดินลดลง

มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

- ใช้งบประมาณสนับสนุนเกษตรกรจำนวนมาก
- เจ้าของที่ดินรายใหญ่ไม่ยอมขายที่ดิน
- การบิดเบือนราคาที่ดินที่แท้จริง

- เกิดการต่อรองซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย
- การจัดสรรที่ดินมีประสิทธิภาพและความเป็นธรรมมากขึ้น

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย



THANK YOU!