



## รายงานผลการวิจัย

เรื่อง

ที่ดิน ชนบท และเมืองในรอบ 50 ปี

Role of Land in Thailand's Urban-Rural Transformation

รองศาสตราจารย์ ดร.ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์

นาย เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว

นาย กองเงิน สุทธิพิทักษ์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

รายงานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

W.fl.2547

ISBN 974-9554-53-1

ชื่อเรื่อง : ที่ดิน ชนบท และเมืองในรอบ 50 ปี

ผู้วิจัย : รองศาสตราจารย์ ดร. ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ สถาบัน : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว

กองเงิน สุทธิพิทักษ์

ปีที่พิมพ์ : พุทธศักราช 2547

แหล่งที่เก็บรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

สถานที่พิมพ์ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

จำนวนหน้ารายงานวิจัย

ลิขสิทธิ์ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

#### บทคัดย่อสำหรับผู้บริหาร

ที่ดินในฐานะที่เป็นปัจจัยการผลิต มีลักษณะพิเศษทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง สำหรับประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย ในรอบ 50 ปีที่ผ่านมาซึ่งเป็นผลผลิตผลของประวัติศาสตร์และสถานะที่ประเทศมีที่ดินมาก นโยบายที่ดินของรัฐซึ่งรวมศูนย์ที่ส่วนกลางสะท้อนดูเลยภาพทางสังคมที่เน้นการเข้าถึง การใช้ประโยชน์จากที่ดินและการใช้สิทธิในที่ดินทั้งในรูปแบบกรรมสิทธิ์และสิทธิการครอบครองแก่ราษฎรหรือประชาชนที่ค่อนข้างเสรี โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจการส่งออกเป็นหลัก ส่งผลต่อการทำลายรากฐานของทรัพยากร ป่าไม้ น้ำ และสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ให้เป้าหมายทางสังคม ความเป็นธรรม การลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มบุคคล ระหว่างเมืองและชนบทเป็นเรื่องรอง ในโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่มีการกระจุกตัวและไม่สมมาตร หลักนิติรัฐหรือการบังคับใช้กฎหมายอ่อนแอ มีการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตนอย่างไม่มีหยามอาย ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินและการเข้าถึงที่ดินของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ที่ผ่านมาการใช้ที่ดิน แรงงาน เทคโนโลยีของไทยภายใต้การเพิ่มขึ้นของประชากร แสดงให้เห็นว่า เศรษฐกิจโดยรวมสามารถเอาชนะกับดัก Malthusian มาได้ตลอดโดยมีอัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตรวม ผลผลิตเกษตรสูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากร และการใช้ที่ดินของเราได้ทำให้เราสามารถมีความได้เปรียบระหว่างประเทศในด้านอาหารและสินค้าเกษตร ในระดับมหานิน บทบาทของที่ดินในที่มาของความเจริญเติบโตโดยรวมและในภาคเกษตรลดลงตลอดเมื่อเทียบกับปัจจัยอื่น ๆ แม้การมีหรือเข้าถึงที่ดินในชนบทหรือในภาคเกษตรมีความสำคัญแต่คุณ

ภาพของที่ดินและน้ำกำหนดชะตากรรมของคนในภาคเกษตร เห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า ผลผลิต การเกษตรที่เพิ่มขึ้นนั้นร้อยละ 67 มาจากปัจจัยการผลิต โดยที่เพียงร้อยละ 4.5 มาจากที่ดินที่ ต้องพื้งน้ำฝน ภายใต้สภาวะขีดจำกัดของการเพิ่มขึ้นของที่ดิน ซึ่งจริง ๆ แล้วอุปทานของที่ดิน โดยรวมมิได้เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของภาคเกษตร ชนบทไทยซึ่งคลุมขอบเขตมากกว่าการ เกษตรปรับตัวหารายได้มากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญจากนอกภาคเกษตรผ่านการอพยพย้ายถิ่น ซึ่งยังมี ลักษณะไม่ถาวร ในอดีตคนจากชนบทจึงเป็นทั้งคนเมืองและคนชนบท

วาระสำคัญในเรื่องนโยบายที่ดินในอนาคตของประเทศไทย จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับ การใช้ประสิทธิภาพของที่ดินมากกว่าที่เป็นมาในอดีต เร่งรัดให้เสร็จสิ้นสมบูรณ์ การออกโฉนด ทั้งประเทศจัดโครงสร้างภาษีทรัพย์สินที่มีลักษณะถดถอย คนรวยเสียภาษีน้อยลงและให้มีความ เป็นธรรมระหว่างชนบทและเมืองมากขึ้น เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญสำหรับรัฐบาลท้องถิ่น จัดการ ทรัพยากรทุกชนิดไม่ใช่เฉพาะที่ดิน อย่างเป็นบูรณาการ โดยคำนึงถึงความสำคัญของพหุลักษณะ ในสิทธิ ตั้งแต่สิทธิของรัฐ สิทธิของชุมชน และสิทธิของปัจเจก ที่แต่ละเรื่องของการบริหาร ทรัพยากร อาจต้องการกำหนดรูปแบบของสิทธิที่ต่างกัน

เลขที่.....	0178650
วันที่.....	2548
เลขที่.....	354.353
	พ.๑๑๓๓
	๙๒๕๖๖

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานวิจัยฉบับนี้ผู้วิจัยได้ข้อมูลและความรู้จากบุคคลจำนวนมากที่เปิดโอกาสให้เราได้สัมภาษณ์ เราขอขอบคุณเป็นพิเศษแก่ อติตอธิปติกรมที่ดิน คุณศิริ เกวลินสฤษดี ดร.อัมมาร สยามวาลา คุณโสภณ ชมชาญ คุณวนิดา พรโพบูลย์ ดร.วีรชัย นาควิบูลย์วงศ์ และขอขอบคุณผู้ที่ได้อธิบายข้อมูล และให้ความรู้แก่คณะผู้วิจัย ซึ่งมีอีกมากที่อาจไม่ได้รับการกล่าวนาม

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยขอขอบคุณมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ซึ่งได้ให้ทุนอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับงานภาคสนามและเอกสารการค้นคว้า

รองศาสตราจารย์ ดร.ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์  
หัวหน้าโครงการ

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	
บทที่ 2 บทบาทของที่ดิน แรงงาน ทุน และเทคโนโลยีในภาคเกษตร และการพัฒนาเศรษฐกิจไทย ภาพรวมของการพัฒนาประเทศในรอบ 50 ปีที่ผ่านมา บทบาทของที่ดินแรงงานทุนและเทคโนโลยีในภาคเกษตรต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย การเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรและชนบท การเปลี่ยนแปลงของการถือครองที่ดินเกษตรและครัวเรือน การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงของแหล่งที่มาของรายได้	2
บทที่ 3 ชนบทกับเมือง: ความยากจน ความไม่เท่าเทียมกัน และการย้ายถิ่น ความแตกต่างระหว่างชนบทกับเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างความยากจนกับการถือครองที่ดิน การอพยพย้ายถิ่น	11
บทที่ 4 ความสำคัญของที่ดินในบริบทความสัมพันธ์กับตลาดสินค้า ตลาดแรงงาน และตลาดสินเชื่อ : มิติเชิงจุลภาค	15
บทที่ 5 ภาพรวมนโยบายที่ดินของไทยและปัญหา : จากอดีตสู่อนาคต ภาพลักษณ์ของนโยบายที่ดินไทย การเปลี่ยนแปลงในกติกา การจัดที่ดินทำกินและการปฏิรูปที่ดินสำหรับเกษตรกร การพัฒนาเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน ความหลากหลายแห่งสิทธิ์..... จากสิทธิ์ปัจเจกสู่สิทธิ์ชุมชน	21

การจัดองค์กรในที่ดิน

ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน และน้ำ

การเพิ่มความสำคัญด้านภาวะภาคีการถือครองทรัพยากรระหว่างเมืองกับชนบท:

ไอนทรีย์พยากกรเมืองสู่ชนบท

บทที่ 6 ภาพรวมเชิงคุณภาพจากงานภาคสนาม	37
บทที่ 7 สรุป	40
เชิงอรรถ	42
บรรณานุกรม	47
ภาคผนวก	47
งานวิจัยภาคสนาม	63
ป่าชุมชน	67
ประวัติผู้เขียน	70

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	สัดส่วนมูลค่าเพิ่มของผลผลิตในรายได้ประชาชาติของผลผลิตและการจ้างงาน	3
2	ประสิทธิภาพการผลิตรวมและผลิตภาพของทุน	4
2.1	แหล่งที่มาของความเจริญเติบโตของไทย 2495-2545	4
3	อัตราการขยายตัวของประชากรของประเทศ แรงงานและผลผลิตในภาคเกษตร	6
4	อัตราการเติบโตของผลผลิตและปัจจัยการผลิตภาคเกษตรของไทย	7
5	อัตราการเติบโตของผลผลิตและปัจจัยการผลิตภาคเกษตรของไทย	8
6	ขนาดของพื้นที่เกษตรต่อประชากร ประชากรภาคเกษตร และแรงงานภาคเกษตร	10
7	ความแตกต่างของรายได้ระหว่างเมืองกับชนบท	12
8	อัตราส่วนความยากจน (Poverty Incidence) ปี 2505-2542	13
9	อัตราส่วนความยากจนของครัวเรือนภาคเกษตรจำแนกตามขนาดพื้นที่ถือครอง	14
10	อัตราการอพยพออกจากภาคเกษตร	15
11	การเปลี่ยนแปลงในกตีกาที่ดินที่สำคัญ	24
12	ที่ดินของภาครัฐที่จัดสรรให้กับราษฎร ณ ปี 2544	26
13	ที่ดินภาครัฐ และเอกชน ปี 2545	27
14	ยอดรวมเอกสารสิทธิในที่ดินเอกชน 2444 - 2545	31
15	การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน : ระดับความสมบูรณ์ของเอกสารสิทธิ์	31
16	หน่วยงานที่มีโครงการเกี่ยวกับการจัดที่ดิน และ กฎหมายรองรับ	34
1 ผ.	จำนวนและร้อยละของประชากรและแรงงานภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร	48
2 ผ.	อัตราการขยายตัวของประชากรและผลผลิต	48
3 ผ.	การจ้างงานจำแนกตามภาคเศรษฐกิจ 2514-2545	49
4 ผ.	พื้นที่ป่าธรรมชาติ และป่าสงวนแห่งชาติ(กรมป่าไม้)	50
5 ผ.	สัดส่วนของที่ดินการเกษตรเทียบกับที่ดินทั้งหมด 2498-2542	51
6 ผ.	สัดส่วนของแหล่งที่มาของความเจริญเติบโตของไทย 2545-2545	51
7 ผ.	ขนาดของพื้นที่เกษตรต่อครัวเรือน	52
8 ผ.	สัดส่วนของแหล่งที่มาของความเจริญเติบโตในภาคเกษตร	52
9 ผ.	แหล่งที่มาของความเจริญเติบโตในภาคเกษตร 2524-2538	53
10 ผ.	สัดส่วนของแหล่งที่มาของความเจริญเติบโตในภาคเกษตร 2524-2538	53

11	ผ.จำนวนครัวเรือนภาคเกษตร 2518-2542	53
12	ผ.ดัชนีการเพิ่มขึ้นของครัวเรือนเกษตรจำแนกตามภาค 2518-2542	54
13	ผ.เนื้อที่การเกษตรที่เป็นของตนเอง	54
14	พ.ร้อยละของพื้นที่ของตนเองต่อพื้นที่การเกษตรทั้งหมดจำแนกตามภาค	55
15	ผ.การใช้พื้นที่เกษตรในการเพาะปลูก 2505-2542	55
16	พ. ดัชนีผลผลิตต่อไร่ของพืชเกษตร 2506-2545	58
17	พ. ดัชนีราคาพืชเกษตร	56
18	พ. แหล่งที่มาของรายได้ของครัวเรือนในภาคเกษตร 2519/21-2544/45	57
19	พ. ดัชนีมูลค่าเพิ่มต่อแรงงาน 2514-2544	57
20	พ. จำนวนร้อยละของผู้ถือครองที่ดินเกษตรจำแนกตามขนาดการถือครอง	58
21	ผ. อัตราส่วนความยากจน (Poverty Incidence) ปี 2505-2542	58
22	พ. อัตราส่วนความยากจนจำแนกตามภาค	59
23	พ. อัตราส่วนความยากจนของครัวเรือนภาคเกษตรจำแนกตามขนาดพื้นที่ถือครอง	59
24	ผ. ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ (Gini Coefficient)	60
25	พ. ความแตกต่างของรายได้จำแนกตามชั้นรายได้ 2519-2545	61
26	พ. ความก้าวหน้าของการปฏิรูปที่ดิน 2518 - 30 กันยายน 2545	62
27	พ. โครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน และ u.a.3 ของกรมที่ดิน	62
1 na.	ลักษณะพิเศษของแต่ละหมู่บ้าน	64
2 na.	จำนวนประชากรตัวอย่าง	65
3 na.	รายได้และหนี้สิน	65
4 na.	การถือครองและขนาดการถือครอง	66



## ที่ดิน ชนบท และเมืองในรอบ 50 ปี

ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์  
เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว  
กองเงิน สุทธิพิทักษ์

### บทนำ

ตั้งแต่ไหนแต่ไรมา ที่ดินในฐานะทรัพยากรธรรมชาติเป็นทรัพย์สินที่สำคัญสำหรับชุมชนและปัจเจกบุคคล ในทางเศรษฐศาสตร์ ที่ดินถือเป็นปัจจัยการผลิตประเภทหนึ่งในการวิเคราะห์ระดับจุลภาคที่มีอุปทานคงที่ ในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว ที่ดินเป็นเพียงปัจจัยการผลิตชนิดหนึ่งในปัจจัยการผลิตอื่น ๆ เช่น ปริมาณและคุณภาพของแรงงาน หรือทุนทางมนุษย์ ทุนทางวัตถุ ความรู้วิชาการในการจัดการและการจัดองค์กร หรือเทคโนโลยีในรูปแบบต่าง ๆ บทบาทของที่ดินจึงเปลี่ยนไป ตามเวลาและสถานที่

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะอธิบายบทบาทและการเปลี่ยนแปลงบทบาทของที่ดินและนโยบายที่ดินของรัฐในกระบวนการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจไทยในรอบ 50 ปีที่ผ่านมา โดยให้ความสำคัญกับความเจริญเติบโตในภาคเกษตร การเปลี่ยนแปลงในวิถีเศรษฐกิจในชนบทในบริบทของปฏิสัมพันธ์ระหว่างชนบทกับเมือง

ในรอบ 50 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้เปลี่ยนสภาพจากสังคมเกษตรและสังคมชนบทมาเป็นสังคมเมืองและสังคมอุตสาหกรรม ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ที่ดิน นโยบายที่ดิน และการจัดการที่ดิน ในสังคมชนบทมีวิวัฒนาการ สถานภาพ และบทบาท ที่ต่างกันไปในแต่ละช่วง ส่งผลต่อลักษณะรูปแบบของความเจริญเติบโต การเปลี่ยนแปลงในภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตร การกระจายรายได้ ความเป็นเมือง ความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบท การย้ายถิ่น สถานภาพของที่ดิน ป่า และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนผลที่มีต่อมิติทางสังคมและเศรษฐกิจอื่น ๆ ทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค

แม้ในขนาดของสังคมไทย ความรู้ เทคโนโลยี ทุนมนุษย์ จะทำให้ที่ดินมีบทบาทน้อยลง ในทางเศรษฐกิจมหภาค การมีนโยบายและการจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ก็ยังมีความสำคัญและท้าทายต่อเศรษฐกิจไทยในอนาคต ทั้งนี้ในเศรษฐกิจชนบทและเศรษฐกิจเมืองคำถามที่สำคัญสำหรับอนาคตก็คือ ประเทศไทยในอดีตได้ดำเนินนโยบายและการจัดการที่ดิน โดยเฉพาะในภาคเกษตรและในชนบทอย่างดีที่สุดตามเป้าหมายข้างต้น คือ มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมหรือไม่ เป็นเพราะเหตุใด? นโยบายและการจัดการที่ดิน ที่เหมาะสมสำหรับอนาคตและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไปควรมีลักษณะอย่างไร? นี่คือโจทย์ที่บทความนี้มุ่งจะตอบ

## บทที่ 2 บทบาทของที่ดิน แรงงาน ทุน และเทคโนโลยีในภาคเกษตร และการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจไทยจากสังคมเกษตรในอดีตมาสู่สังคมที่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการมีความสำคัญมากขึ้นนั้น ประเทศไทยผ่านประสบการณ์ในการปรับตัวเช่นกัน inkk ประเทศซึ่งอุปทานของที่ดินมีอย่างเหลือเฟือ (Land Surplus Economy) และที่ดินมีความสำคัญต่อผลผลิตในภาคเกษตร และผลิตมวลรวม ไปสู่โครงสร้างเศรษฐกิจที่ปัจจัยการผลิตอื่นๆ ที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น แรงงาน ทุน ความรู้ วิทยาการ หรือเทคโนโลยี ทวีความสำคัญมากกว่าทรัพยากรธรรมชาติ

แม้ว่าประชากรของไทยจะเพิ่มขึ้นมาตลอด (แต่ในอัตราที่ต่ำลง) เมื่อพิจารณาถึงขนาดของพื้นที่ต่อประชากร ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังมีพื้นที่ทางการเกษตรต่อประชากรในอัตราที่ค่อนข้างดีเมื่อเทียบกับหลายประเทศในเอเชียด้วยกัน มีทรัพยากรธรรมชาติที่เหมาะสมกับการทำนา และการเพาะปลูก แม้จะไม่อุดมสมบูรณ์เหมือนกับในบางประเทศ มีป่าซึ่งอยู่ในเขตร้อนของ lan ซึ่งสร้างสมบูรณ์ทางด้านทางด้านชีวภาพ อย่างไรก็ตาม ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องมาตลอดในรอบ 50 ปีนี้ มิได้มาจากการพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติเพียงอย่างเดียว แต่มาจากการใช้ทรัพยากรใหม่ๆ อื่นๆ ตั้งแต่ทรัพยากรมนุษย์ ทุนทางวัตถุ และเทคโนโลยี เพื่อเพิ่มผลผลิตมาตลอด

บทความในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน ส่วนแรกจะเป็นการให้ภาพรวมของกระบวนการพัฒนาประเทศ โดยจะทำการวิเคราะห์เปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรตลอดระยะเวลา 50 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะการลดความสำคัญของที่ดินในฐานะเป็นแหล่งที่มาของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคเกษตร และระบบเศรษฐกิจมหภาครวมทั้งเปรียบเทียบความสำคัญของที่ดินกับปัจจัยการผลิตอื่นในภาคเกษตร จากนั้นจะทำการวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลง ที่เกิดขึ้นในชนบท

### ภาพรวมของการพัฒนาประเทศในรอบ 50 ปีที่ผ่านมา

ตลอดระยะเวลา 50 ปีที่ผ่านมา กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจไทยได้ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง จากเดิมที่พึ่งพิงการเกษตรทั้งในด้านการผลิตและการจ้างงาน มาเป็นระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพากิจกรรมทางเศรษฐกิจนอกภาคเกษตรเป็นหลัก โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม ดังจะเห็นได้จากการลดลงของสัดส่วนของมูลค่าเพิ่มของผลผลิตภาคเกษตรต่อรายได้ประชาชาติจากร้อยละ 37.88 ในปี 2494 ลงมาเป็นร้อยละ 9.37 ในปี 2545 และการลดลงของสัดส่วนการจ้างงานต่อแรงงานทั้งหมดของประเทศจากร้อยละ 82.35 ในปี 2514 เป็นร้อยละ 38.21 ในปี 2545 (ตารางที่ 1) การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างดังกล่าว มีนัยสำคัญต่อบทบาทของที่ดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งเราจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไป

ตาราง 1 : สัดส่วนมูลค่าเพิ่มของผลผลิตในรายได้ประชาชาติของผลผลิตและการจ้างงาน

หน่วย: ร้อยละ

ปี	มูลค่าเพิ่มของผลผลิตในรายได้ประชาชาติ			สัดส่วนการจ้างงาน		
	เกษตร	อุตสาหกรรม	รวม	เกษตร	อุตสาหกรรม	รวม
2494	37.88	13.57	100.00	-	-	-
2510	26.08	17.94	100.00	-	-	-
2514	-	-	-	82.35	5.51	100.00
2520	22.41	23.06	100.00	67.92	8.84	100.00
2530	16.58	24.82	100.00	59.83	10.46	100.00
2540	9.45	30.17	100.00	48.53	15.75	100.00
2545	9.37	33.90	100.00	38.21	16.12	100.00

ที่มา: จากการคำนวณ

แหล่งมาของความเจริญเติบโตของไทย (Sources of Growth) ที่สำคัญในช่วงต้นของการพัฒนา (ทศวรรษที่ 2490-2520) คือ การขยายตัวของที่ดินและกำลังแรงงานของประเทศ โดยเฉพาะในภาคเกษตร จุดเด่นที่เป็นข้อที่น่าสังเกตสำหรับประเทศไทยในช่วง 30 ปีแรกนั้น การเติบโตของทุนและแรงงานมีอัตราการเจริญเติบโตที่ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะทุนเติบโตในอัตราที่สูงกว่ามาก ส่งผลให้อัตราส่วนของทุนต่อแรงงาน (Capital per Worker) เพิ่มสูงขึ้นมาโดยตลอด อัตราส่วนนี้คือปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพของแรงงาน นำมาซึ่งการเพิ่มขึ้นของค่าจ้าง รายได้ที่แท้จริง และมาตรฐานการครองชีพที่ดีขึ้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยเกิดขึ้นจากการขยายตัวของแรงงาน ทุน และเทคโนโลยีเป็นหลัก (ดูเชิงอรรถที่ 1) ในที่มาของความเจริญของเศรษฐกิจในระดับมหภาค ที่ดินมิใช่ปัจจัยสำคัญในฐานะที่เป็นแหล่งที่มาของความเจริญเติบโตอีกต่อไป (ตารางที่ 2 และ 2.1 )

ตารางที่ 2 : ประสิทธิภาพการผลิตรวมและผลิตภาพของทุน

ปี	อัตราการเติบโต เฉลี่ยของGDP	แรงงาน	ที่ดิน	ทุน	TFP
2515 – 2519	6.53	0.68	0.31	3.06	2.49
2520 – 2524	7.23	1.52	0.26	4.60	0.85
2525 – 2529	5.37	0.54	0.05	4.36	0.43
2530 – 2534	10.94	0.87	0.00	7.26	2.82
2535 – 2539	7.95	0.33	0.02	7.65	-0.05

ที่มา: สำนักงานงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (www.nesdb.go.th)

ตารางที่ 2.1 : แหล่งที่มาของความเจริญเติบโตของไทย 2495-2545

หน่วย: ร้อยละ

ช่วงเวลา	อัตราการเจริญเติบโต				
	รายได้ประชาชาติ	ประชากร	แรงงาน	ทุน	TFP
2495-2513	6.92	2.74	N.A.	N.A.	N.A.
2514-2522	6.75	2.77	3.29	9.32	1.35
2523-2527	5.33	1.82	3.89	11.59	-1.26
2528-2539	8.39	1.48	2	13.71	2.29
2540-2541	-6.24	0.93	0.42	4.31	-8.03
2542-2545	3.98	0.97	1.04	1.44	2.8

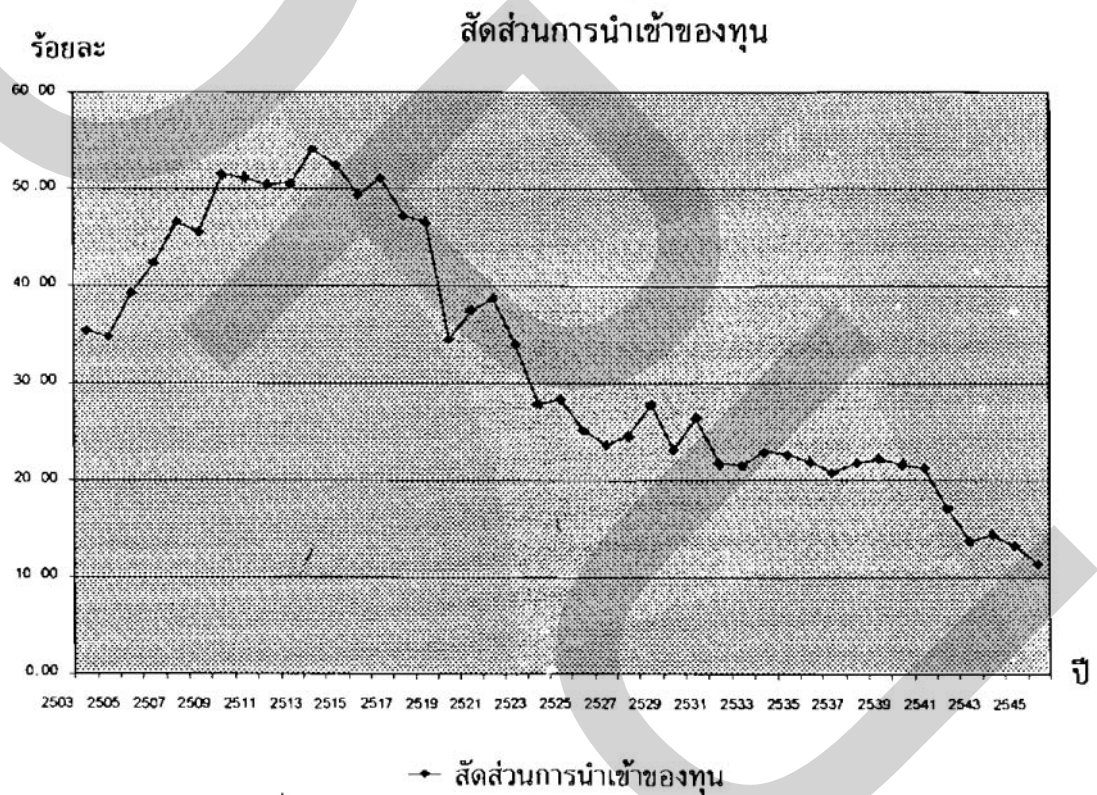
ที่มา: บทความที่ยังไม่เผยแพร่ของ Andrew Warner

ถึงแม้ว่าบทบาทของภาคเกษตรที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทยในฐานะพลังขับเคลื่อนหลักของกระบวนการพัฒนาประเทศได้ถูกแทนที่ด้วยภาคอุตสาหกรรม และกิจกรรมนอกภาคเกษตรอื่นๆ แต่ภาคเกษตรก็ยังมีคุณูปการต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทยอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ การที่อัตราการเติบโตของผลผลิตภาคเกษตรที่สูงกว่าอัตราการขยายตัวของประชากรในประเทศ และอัตราการขยายตัวของแรงงานภาคเกษตร (ตารางที่ 3) ทำให้สามารถผลิตอาหารเพียงพอสำหรับเลี้ยงประชากรของประเทศและทำให้แรงงานส่วนหนึ่งสามารถย้ายไปงานนอกภาคเกษตรได้ โดยที่ประเทศไทยจึงไม่เคยต้องเผชิญกับกับดักความแร้นแค้นของมัลทัส (Malthusian Trap) ซึ่ง

หมายความว่า เมื่อเศรษฐกิจเติบโตขึ้นมาในระดับหนึ่งในที่สุด จะเกิดการลดลงของผลผลิตจากที่ดิน และการขาดแคลนอาหาร จนกลับไปสู่เศรษฐกิจเพียงแค่งชีพได้ (Subsistence Economy)

นอกจากนี้ ผลผลิตทางการเกษตรส่วนหนึ่งส่งออกยังเป็นแหล่งที่มาสำคัญของเงินตราต่างประเทศที่สามารถนำมาชดเชยการขาดดุลการค้าได้บางส่วน ที่เกิดจากการนำเข้าสินค้าประเภททุนเพื่อนำมาพัฒนาภาคอุตสาหกรรมได้ โดยเฉพาะในช่วงต้นและช่วงที่กลางของการพัฒนา (รูปที่ 1)

รูปที่ 1: สัดส่วนการนำเข้าสินค้าทุนเทียบกับมูลค่าการนำเข้าทั้งหมด



ตารางที่ 3: อัตราการขยายตัวของประชากรของประเทศ แรงงานและผลผลิตในภาคเกษตร

หน่วย: ร้อยละ

ปี	ประชากร	มูลค่าผลผลิต	
		ภาคเกษตร	รวม
2503-2513	2.45	5.53	6.82
2513-2523	2.41	3.14	5.89
2523-2533	1.78	3.24	6.87
2533-2543	0.96	2.50	3.95
2490-2543	2.31	N.A.	N.A.
2494-2543	N.A.	3.85	6.23

ที่มา: จากการคำนวณ

บทบาทของที่ดิน แรงงาน ทู่น และเทคโนโลยี ในภาคเกษตรต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

ในช่วงต้นของการพัฒนา (ทศวรรษที่ 2490-2520) ภาคเกษตรถือได้ว่าเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญ จากการที่สัดส่วนของผลผลิตของภาคเกษตรคิดเป็นเกือบร้อยละ 40 ของรายได้ประชาชาติ และสัดส่วนการจ้างงานถึงร้อยละ 80 ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2490 ซึ่งเป็นกระบวนการปรับตัวที่เกิดขึ้น (Adaptive Process) เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ

เราอาจแบ่งช่วงของการเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรออกเป็น 3 ช่วงด้วยกัน คือ ช่วงที่ 1 ช่วงทศวรรษที่ 2490-กลางทศวรรษที่ 2520 เป็นช่วงที่ที่ดินและแรงงานเป็นปัจจัยหลักของการขยายตัว ช่วงที่ 2 ช่วงปลายทศวรรษที่ 2520-ต้นทศวรรษที่ 2540 บทบาทของที่ดินได้ลดความสำคัญลง บทบาทของทุน และเทคโนโลยีมีมากขึ้น และ ช่วงที่ 3 ช่วงต้นทศวรรษที่ 2540 ถึงปัจจุบัน มีการใช้ทุนและเทคโนโลยีเป็นหลัก (ตารางที่ 2n และ 2ข)

ตารางที่ 4: อัตราการเติบโตของผลผลิตและปัจจัยการผลิตภาคเกษตรของไทย

ช่วงเวลา	ผลผลิต	ที่ดิน	แรงงาน	ทุน
2498-2507	4.66	2.39	N..A.	N..A.
2507-2520	6.71	4.05	N..A.	N..A.
2514-2520	3.47	N..A.	4.78	0.77
2521-2530	2.19	1.26	2.09	0.79
2531-2540	2.83	-0.05	-1.76	8.65
2531-2542	2.43	-0.027	-1.62	8.49
2541-2544	3.89	N..A.	0.04	2.17
2498-2542	3.78	2.63	N..A.	N..A.
2514-2544	3.17	N..A.	0.97	5.11

ที่มา: จากการคำนวณ

ในช่วงปี 2507-2520 นั้น อัตราการเจริญเติบโตของผลผลิตโดยเฉลี่ยต่อปีอยู่ที่ร้อยละ 6.71 โดยแหล่งที่มาของการขยายตัวที่สำคัญในช่วงนี้คือการใช้ที่ดินและแรงงานที่มีอัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยต่อปีอยู่ที่ร้อยละ 4.05 และ 4.78 (ปี 2514-2520) ตามลำดับ ผลจากการขยายของที่ดินเกษตรในช่วงนี้ ทำให้สัดส่วนที่ดินทางการเกษตรเพิ่มจากร้อยละ 18.73 ในปี 2498 เป็นร้อยละ 34.93 ในปี 2518 จากการศึกษาของ Ammar et al (1993) แสดงให้เห็นว่า แหล่งที่มาที่สำคัญของการเติบโตของผลผลิตต่อแรงงานในช่วงเวลานี้ คือ การขยายตัวของที่ดิน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 28.75 ของแหล่งที่มาของความเจริญเติบโตทั้งหมด (ตารางที่ 8ผ)

การขยายตัวของผลผลิต แรงงาน และที่ดิน ในภาคเกษตรยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องในช่วงที่ 2 แต่อัตราการขยายตัวได้ลดลงเป็นร้อยละ 2.88 อัตราการขยายตัวของที่ดินและแรงงานก็ลดลงเช่นกัน โดยที่ดินมีอัตราการขยายตัวลดลงเป็นร้อยละ 1.4 และแรงงานร้อยละ 1.7 ตามลำดับ

การศึกษาของ Ammar et al (1993) และ Pranee และ Chalongphob (1996 และ 1998) ให้ผลสรุปไปในทิศทางเดียวกันว่า ความสำคัญของที่ดินและแรงงานในฐานะของแหล่งที่มาของความเจริญเติบโตของภาคเกษตรในช่วงเวลานี้ได้ลดลง ทุนและเทคโนโลยี เริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้น แสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงในวิธีการทำเกษตรให้มีความทันสมัยขึ้น โดยการใช้เครื่องจักร การปรับปรุงคุณภาพเพื่อให้มีความสามารถในการเติบโตในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันได้ดีขึ้น มีความทนทานต่อโรคและแมลงมากขึ้น ควบคู่ไปกับการพัฒนาความหลากหลายของ

เมล็ดพันธุ์ การปลูกพืชเกษตรหลากชนิดเพื่อกระจายความเสี่ยงในการเพาะปลูก การใส่ปุ๋ย การปรับปรุงการชลประทาน และมีการนำหลักวิชาการมาใช้ในการทำเกษตร

สาเหตุของการลดลงของอัตราการขยายตัวของที่ดินเนื่องมาจากที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ และสามารถเข้าไปทำประโยชน์ได้ส่วนใหญ่ได้ถูกจับจองตั้งแต่ในช่วงก่อนหน้านี้อแล้ว ที่ดินที่เหลืออยู่จึงเป็นที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์น้อยกว่า และเข้าถึงได้ยาก

อัตราการขยายตัวที่ลดลงของแรงงานในภาคเกษตรเป็นผลมาจากการขยายตัวของเศรษฐกิจนอกภาคเกษตร โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม ที่มีมูลค่าเพิ่มต่อแรงงานสูงและผลตอบแทนจากการทำงานที่สูงกว่าภาคเกษตร กอปรกับความไม่แน่นอนของรายได้ในภาคเกษตร เป็นแรงจูงใจให้แรงงานส่วนหนึ่งโยกย้ายไปทำงานนอกภาคเกษตร

อัตราการขยายตัวของผลผลิตภาคเกษตรในช่วงที่ 3 อยู่ระหว่างร้อยละ 2.7-3.9 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าช่วงเวลาก่อนหน้านี้ ในขณะที่อัตราการขยายตัวของที่ดินและแรงงานลดลงมีค่าติดลบ โดยที่ดินมีอัตราการขยายตัวร้อยละ -0.08 และแรงงานร้อยละ -4.79 ตามลำดับ แสดงให้เห็นถึงการสูญเสียที่ดินการเกษตรเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ทางด้านอื่นๆ ซึ่งมีไม่มากนัก นอกจากนั้นแล้ว ในช่วงเวลานี้ การโยกย้ายของแรงงานไปสู่ภาคเกษตรมีมากขึ้น เนื่องจากในช่วงนี้ เศรษฐกิจไทยโดยรวมมีอัตราการขยายตัวที่สูงมากถึงร้อยละ 7-8 ต่อปี การเพิ่มขึ้นของทุนและเทคโนโลยีได้กลายเป็นแหล่งที่มาสำคัญของความเจริญเติบโต และทำให้ภาคเกษตรสามารถรักษาอัตราการขยายตัวที่ค่อนข้างสูงไว้ได้

หากพิจารณาถึงสัดส่วนของมูลค่าเพิ่มของกิจกรรมการผลิตในภาคเกษตรจะพบว่า โดยภาพรวมแล้วไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก การเพาะปลูกยังเป็นกิจกรรมหลักของภาคเกษตร มูลค่าเพิ่มจากการเลี้ยงสัตว์มีสัดส่วนที่คงที่ กิจกรรมที่มีการขยายตัวมากคือ การประมง และการแปรรูปเกษตรเบื้องต้น ส่วนกิจกรรมที่ลดลงคือการทำป่าไม้และการให้บริการทางการเกษตร

เมื่อทำการเปรียบเทียบข้อมูลของคณะผู้วิจัย (ตารางที่ 4) กับข้อมูลจากการศึกษาของ Mundlak et al (2002). ในตารางที่ 5 พบว่าทิศทางการเปลี่ยนแปลงมีความสอดคล้องกัน ค่าที่ได้จากการคำนวณที่แตกต่างกันนั้นเนื่องมาจากความแตกต่างของช่วงเวลาที่ใช้ในการคำนวณ

ตารางที่ 5 : อัตราการเติบโตของผลผลิตและปัจจัยการผลิตภาคเกษตรของไทย

ช่วงเวลา	ผลผลิต	ที่ดิน			ปุ๋ย	แรงงาน	ทุน
		รวม	ชลประทาน	น้ำฝน			
2514-2538	3.35	1.1	3.52	0.61	10.00	2.00	1.80
2514-2524	3.78	1.72	3.82	1.36	11.50	3.75	1.00
2524-2538	3.22	0.58	2.61	0.09	9.96	0.42	3.15

ที่มา: Mundlak et al (2002) ตารางที่ 1.2 หน้า 46 และตารางที่ 2.1 หน้า 50



รูปแบบการเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้มีได้จำกัดอยู่เฉพาะประเทศไทยเท่านั้น ผลการศึกษาของ Mundlak et al (2002) พบว่าการพัฒนาของภาคเกษตรในประเทศอื่นๆ ของเอเชียก็มีรูปแบบที่คล้ายคลึงกัน ผลจากการศึกษาที่มาของความเจริญเติบโตในภาคเกษตรของไทย ในช่วง 2514-2538 พบสิ่งที่น่าสนใจว่า ในการเพิ่มขึ้นของผลผลิตภาคเกษตรนั้น ร้อยละ 67.6 ของการเพิ่มขึ้นของผลผลิต จะมาจากการเพิ่มขึ้นของปัจจัยการผลิต ซึ่งรวมถึงที่ดิน ทุน แรงงาน และส่วนที่เหลือ อีกร้อยละ 32.4 มาจากค่า Total Factor Productivity (TFP) เป็นตัวแทนของ ความรู้ การจัดการ เทคโนโลยี และอื่นๆ โดยในร้อยละ 67.6 นั้น บทบาทของที่ดินที่ต้องพึ่งน้ำฝนมีบทบาทเพียงร้อยละ 4.5 ซึ่งน้อยมากเมื่อเทียบกับบทบาทของปัจจัยการผลิตทั้งหมดในฐานะที่มาของการขยายตัวของผลผลิตภาคเกษตร สะท้อนให้เห็นความสำคัญของการเข้าถึงแหล่งน้ำ ที่ดินที่มีการชลประทานที่ดี (Irrigated Land) สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มต่อพื้นที่สูงกว่าที่ดินที่ไม่มีลักษณะดังกล่าว ประเทศไทยมีที่ดินชลประทานเพียงประมาณร้อยละ 20-25 ทำให้เราสามารถอธิบายได้ว่า ความพอเพียงของอุปทานที่ดิน หรือความเพียงพอของที่ดินต่อชาวนาเท่านั้น ยังไม่เพียงพอ การจัดการน้ำที่ดีก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ ปัจจัยเสริมที่ทำให้มีการเพิ่มขึ้นของผลผลิตทางการเกษตร คือ การที่รัฐมีการสร้างโครงสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา การสาธารณสุข และการศึกษา ซึ่งช่วยให้สามารถนำเอาเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้าไปใช้ในพื้นที่เพาะปลูกได้ง่ายและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

กระบวนการพัฒนาประเทศในรอบ 50 ปีที่ผ่านมาส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของผู้ที่อยู่ในภาคเกษตรเป็นอย่างมาก วิธีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป ย่อมทำให้รูปแบบการใช้ชีวิตเปลี่ยนแปลงไปด้วย ในส่วนต่อไป จะแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงจุลภาคที่เกิดขึ้นกับภาคเกษตร ในด้านต่างๆ

### การเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรและชนบท

ภาคเกษตรและชนบทมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด จนอาจกล่าวได้ว่า ภาคเกษตรสามารถเป็นตัวแทนของชนบท การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในภาคเกษตร ย่อมสามารถสะท้อนภาพส่วนใหญ่ของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับชนบท และในขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในภาคชนบทเองก็เป็นภาพสะท้อนของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในภาคเกษตรด้วย

เพื่อให้เห็นภาคการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน เริ่มด้วยการเปลี่ยนแปลงของจำนวนครัวเรือนและขนาดการถือครองที่ดินเกษตร จากนั้นจะแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการใช้ที่ดิน และแหล่งที่มาของรายได้ ซึ่งจะโยงไปถึงปัญหาความยากจน ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ และปัญหาการอพยพของประชากรภาคเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรมในที่สุด

### การเปลี่ยนแปลงของการถือครองที่ดินเกษตรและครัวเรือน

จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า จำนวนครัวเรือนภาคเกษตรของไทยในปี 2542 มีการเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 38 เมื่อเทียบกับจำนวนครัวเรือนในปี 2518 ภาคตะวันออก เฉียงเหนือและภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีการเพิ่มของจำนวนครัวเรือนมากที่สุด โดยมีมีการเพิ่มขึ้นของจำนวนครัวเรือนคิดเป็นร้อยละ 61 และ 56 ตามลำดับ เมื่อเทียบกับจำนวนครัวเรือนในปี 2518

ผลของการเพิ่มขึ้นของจำนวนครัวเรือน ในขณะที่พื้นที่การเกษตรรวมมีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก ทำให้ขนาดพื้นที่เกษตรต่อครัวเรือน (Average Farm Size) มีขนาดลดลงจาก 27.14 ไร่ในปี 2518 เป็น 23.17 ไร่ในปี 2542 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีการลดลงของพื้นที่มากที่สุด คือ ลดลงร้อยละ 21.38 จาก 28.35 ไร่ในปี 2518 เป็น 22.29 ไร่ในปี 2542 (ตารางที่ 11W และ 12ผ)

สาเหตุของการลดลงของขนาดพื้นที่เกษตรต่อครัวเรือน นอกจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนครัวเรือนแล้ว ยังเกิดจากการสูญเสียที่ดินบางส่วนของเกษตรกร ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนของที่ดินที่เป็นของตนเองของเกษตรกรต่อที่ดินเกษตรทั้งหมด ทั้งในภาพรวมและในระดับภาคมีการลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตลอดจนจนถึงการเปลี่ยนจากที่ดินเกษตรเพื่อไปใช้ประโยชน์ด้านอื่น (ตารางที่ 6)

ตารางที่ 6: ขนาดของพื้นที่เกษตรต่อประชากร ประชากรภาคเกษตร และแรงงานภาคเกษตร  
หน่วย: ไร่ต่อคน

ประเภท	ปี						
	2515	2520	2525	2530	2535	2540	2544
เนื้อที่การเกษตรต่อประชากรทั้งหมด	2.70	2.57	2.53	2.48	2.29	2.16	2.10
เนื้อที่การเกษตรต่อประชากรภาคเกษตร	3.73	3.77	3.76	3.79	3.64	3.54	3.57
เนื้อที่การเกษตรต่อแรงงานภาคเกษตร	7.30	7.09	6.93	6.96	6.71	6.55	6.62

ที่มา: จากการคำนวณ

### การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดิน

การใช้ที่ดินเกษตรในปัจจุบันมีความหลากหลายมากขึ้น จากเดิมที่ดินส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 60 ของพื้นที่การเกษตรทั้งหมดถูกใช้ในการปลูกข้าวในปี 2505 ได้ลดลงมาเป็นร้อยละ 47.74 ในปี 2542 พื้นที่สำหรับเลี้ยงสัตว์และปลูกพืชไร่ โดยเฉพาะพื้นที่ปลูกข้าวโพด มันสำปะหลัง และอ้อย ได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (ตาราง 15ผ)

รูปแบบการเพาะปลูกที่เปลี่ยนไปนี้มิได้ทำให้ผลผลิตต่อไร่เปลี่ยนแปลงไปมากนัก ดัชนีผลผลิตต่อไร่ของพืชเกษตรที่สำคัญ เช่น ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง มีการเพิ่มขึ้นไม่มากนักในรอบเกือบ 50 ปีที่ผ่านมา (ตาราง 16ผ)

เมื่อพิจารณาถึงดัชนีราคาผลผลิตแล้วจะพบว่า ราคาของพืชเกษตรเหล่านี้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในอัตราที่ใกล้เคียงกัน ถึงแม้ว่าความผันผวนของราคาจะไม่เท่ากัน ดังนั้นราคาจึงไม่น่าจะเป็นแรงจูงใจเพียงอย่างเดียวในการเปลี่ยนวิถีทางการเพาะปลูก ดังที่ Mundlak et al (2002) ได้สรุปไว้จากการศึกษาเชิงประจักษ์ว่า การเปลี่ยนแปลงของราคามีได้มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการขยายตัวของผลผลิตภาคเกษตร

นอกจากเหตุผลทางด้านราคาแล้ว ขนาดและความเหมาะสมของพื้นที่ ตลอดจนดินฟ้าอากาศก็เป็นปัจจัยสำคัญเช่นกัน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีน้ำไม่พอสำหรับการปลูกข้าว หรือประสบกับปัญหาภัยแล้งอยู่เสมอ การปลูกพืชไร่ที่ต้องการน้ำน้อยกว่า และไม่ต้องการดินที่อุดมสมบูรณ์มาก การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นความพยายามของเกษตรกรจะสามารถเพิ่มเสถียรภาพของรายได้

#### การเปลี่ยนแปลงของแหล่งที่มาของรายได้

การเปลี่ยนแปลงของแหล่งที่มาของรายได้ในภาคเกษตร (และชนบท) สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ การเปลี่ยนแปลงของแหล่งที่มาของรายได้ในภาคเกษตร และการเพิ่มขึ้นของแหล่งที่มาของรายได้นอกภาคเกษตร

การเปลี่ยนแปลงของแหล่งที่มาของรายได้ในภาคเกษตรเกิดขึ้นจากการที่เกษตรกรเปลี่ยนวิถีทางการทำการเกษตร ข้าวมีใช้แหล่งที่มาของรายได้ของครัวเรือนในภาคเกษตรเพียงอย่างเดียวอีกต่อไป บทบาทของพืชไร่และการเลี้ยงสัตว์ในฐานะแหล่งที่มาของรายได้ ได้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการเลี้ยงสัตว์ที่เดิมคิดเป็นร้อยละ 6.73 ของรายได้ทั้งหมดในภาคเกษตรในปี 2520 เพิ่มเป็นร้อยละ 16.36 ในปี 2545

การเปลี่ยนแปลงประการที่สอง คือ การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนของรายได้นอกภาคเกษตร จากที่เคยมีสัดส่วนร้อยละ 24.41 ในปี 2520 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 53.55 ในปี 2545 แหล่งที่มาของรายได้นอกภาคเกษตรนี้สามารถจำแนกย่อยได้เป็น 1) รายได้นอกภาคเกษตรในชนบท เช่น การรับจ้าง ค้าขาย และการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมใกล้เคียง เป็นต้น และ 2) รายได้นอกภาคเกษตรที่ได้จากการเข้ามาทำงานในเมืองไม่ว่าจะเป็นการย้ายเข้ามาแบบชั่วคราวหรือถาวร

การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนของแหล่งที่มาของรายได้นอกภาคเกษตรนี้สะท้อนให้เห็นว่า ในปัจจุบัน ความสำคัญของที่ดินในฐานะปัจจัยหลักที่จะกำหนดความกินดีอยู่ดีของเกษตรกร และครัวเรือนในชนบทได้ลดลง การที่เราจะโยงภาพของชนบทกับกิจกรรมภาคการเกษตรเพียง

อย่างเดียว โดยมีได้ตระหนักถึงการเพิ่มขึ้นของบทบาทของอุตสาหกรรมในชนบท อาจมีใช้สิ่งที่ถูกต้องเสียทั้งหมดอีกต่อไป

### บทที่ 3 ชนบทกับเมือง: ความยากจน (Poverty) ความไม่เท่าเทียมกัน (Inequality) และการย้ายถิ่น (Migration)

การพัฒนาประเทศในช่วง 50 ปีที่ผ่านมาได้ส่งผลกระทบต่อภาคเกษตร ในหลายด้านด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านปัญหาความยากจน การกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน และการย้ายถิ่น บทความในส่วนนี้จะวิเคราะห์ถึงผลกระทบทั้ง 3 ประการนี้

#### ความแตกต่างระหว่างชนบทกับเมือง

ประเด็นแรกที่ต้องใส่ใจก็คือ เศรษฐกิจไทยมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างไปมาก มีภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการที่ใหญ่กว่าภาคเกษตรมาก โดยเฉพาะในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา ดังนั้น เมื่อก้าวถึงชนบท จะมีความหมายมากกว่ากิจกรรม หรือรายได้จากภาคเกษตร คนชนบทเริ่มมีแหล่งรายได้ของนอกภาคเกษตรที่หลากหลายขึ้น

#### ตารางที่ 7 : ความแตกต่างของรายได้ระหว่างเมืองกับชนบท

ชั้นรายได้	2519	2545
ต่ำสุด	1.7	2.0
สูงสุด	2.2	2.6

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย โดยความเอื้อเฟื้อของ ดร.สมชัย จิตสุชน  
หมายเหตุ: คำนวณจากข้อมูลชั้นรายได้ของเมืองต่อชนบท แสดงเป็นจำนวนเท่า โดยเลือกแสดงเฉพาะชั้นที่มีรายได้ต่ำสุดและสูงสุด (จากทั้งหมด 5 กลุ่ม)

จากตารางที่ 7 จะเห็นได้ว่า ความแตกต่างของรายได้ระหว่างเมืองกับชนบทในชั้นรายได้ต่ำสุดและสูงสุด ได้ขยายกว้างขึ้น เช่น จาก 1.7 เป็น 2.0 เท่าในกลุ่มชั้นรายได้ต่ำสุด ส่วนในกลุ่มชั้นรายได้สูงสุด รายได้ของคนเมืองในกลุ่มนี้ เพิ่มขึ้นสูงกว่ากลุ่มในชนบท inkk 2.2 เท่า ในปี 2519 เป็น 2.6 เท่าในปี 2545

จากการศึกษาของ Warr (2003) พบว่า ไม่ว่าจะทำการจำแนกตามภาค หรือการแบ่งโดยใช้ชนบทกับเมืองเป็นเกณฑ์ อัตราส่วนความยากจน (Poverty Incidence) ในชนบทสูงกว่าในเมืองทุกช่วงเวลา และถึงแม้ว่าอัตราส่วนความยากจนทั้งในชนบทและในเมืองจะลดลงอย่างต่อ

เนื่องในช่วงปี 2502-2542 อัตราการลดลงของอัตราส่วนความยากจนในชนบทที่ต่ำกว่าในเมือง แสดงให้เห็นว่า โดยทั่วไปแล้ว การพัฒนาเศรษฐกิจไทยในช่วง 50 ปีที่ผ่านมาได้ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น แต่การกระจายประโยชน์ให้แก่กลุ่มต่างๆ (ชนบทกับเมือง กรุงเทพฯ และปริมณฑลกับภูมิภาค) ยังไม่เท่าเทียมกัน

นอกจากนี้แล้ว ชนบทยังได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 มากกว่าเมือง ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของอัตราส่วนความยากจนในชนบทภายในปี 2541 และ 2542 (ตารางที่ 8)

ตารางที่ 8 : อัตราส่วนความยากจน (Poverty Incidence) ปี 2505-2542

				หน่วย: ร้อยละ
ปี	ประเทศ	ชนบท	เมือง	
2505	88.3	96.4	78.5	
2533	27.2	33.8	1.6	
2535	23.2	9.7	6.6	
2539	11.4	14.9	3.0	
2541	12.9	17.2	3.4	
2542	15.9	21.5	3.1	
อัตราการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยต่อปี	-4.5	-3.9	-8.5	

ที่มา: Warr (2003)

พลวัตการเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้เองที่ทำให้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ของไทยเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากการศึกษาของ Krongkaew (1979) และปราณี (2546) ที่แสดงให้เห็นว่าค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ของไทย (Gini Coefficient) เพิ่มขึ้นมาตลอด ตั้งแต่ปี 2505-2543 (ตารางที่ 24ผ)

#### ความสัมพันธ์ระหว่างความยากจนกับการถือครองที่ดิน

Warr (2003) พบว่าขนาดของที่ดินที่ถือครองมีความสัมพันธ์กับความยากจน ครัวเรือนภาคเกษตรที่มีพื้นที่ถือครองน้อยกว่า 20 ไร่ มีอัตราส่วนความยากจนสูงกว่าและมีอัตราการลดลงของความยากจนต่ำกว่า ครัวเรือนที่มีพื้นที่ถือครองตั้งแต่ 20 ไร่ขึ้นไป ( ตาราง 9)

ในด้านการกระจายตัวของที่ดินนั้น ครัวเรือนที่มีที่ดินตั้งแต่ 40 ไร่ขึ้นไปมีจำนวนลดลงจากร้อยละ 16.4 ของครัวเรือนทั้งหมดในปี 2509 เป็นร้อยละ 9.4 ในปี 2541 ในขณะที่

สัดส่วนของครัวเรือนที่มีขนาดการถือครองไม่เกิน 9 ไร่ ได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 27.1 เป็นร้อยละ

ตารางที่ 9 : อัตราส่วนความยากจนของครัวเรือนภาคเกษตรจำแนกตามขนาดพื้นที่ถือครอง  
หน่วย: ไร่ต่อครัวเรือน

ปี	ขนาดพื้นที่ถือครองต่อครัวเรือน		
	น้อยกว่า 5 ไร่	5 ถึง 19 ไร่	20 ไร่ขึ้นไป
2531	56.7	56.2	32.9
2535	41.2	46.3	31.2
2541	41.9	29.3	13.5
2542	45.4	43.6	20.8
อัตราการเปลี่ยนแปลง เฉลี่ยต่อปี (2531-2541)	-1.71	-1.95	-3.53

ที่มา: Warr (2003)

van Zyl et al (1995) และ Faruque และ Carey (1997) ได้อธิบายถึงสาเหตุที่ขนาดของที่ดินมีผลต่อความยากจนและการกระจายรายได้เนื่องจาก 1) ที่ดินเกษตรขนาดเล็กมักได้ผลผลิตต่อไร่ที่ต่ำกว่าที่ดินขนาดใหญ่ 2) เกษตรกรที่มีที่ดินขนาดเล็กอาจมีการบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่า แต่ผลตอบแทนสุทธิที่ได้รับไม่เพียงพอที่จะนำไปลงทุนเพื่อขยายที่ดินได้ และ 3) เกษตรกรที่มีที่ดินขนาดเล็กเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ยาก และวงเงินกู้ที่ได้มักไม่เพียงพอต่อการลงทุนในขนาดที่จะทำให้ได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่างานสามารถชำระหนี้ได้ จึงต้องไปพึ่งแหล่งเงินกู้ในระบบที่ต้นทุนในการกู้สูงกว่า ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินไปในที่สุด

#### การอพยพย้ายถิ่น

การกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างภาคเกษตร(ชนบท) กับนอกภาคเกษตร(เมือง) ผลตอบแทนที่สูงกว่าของการทำงานนอกภาคเกษตร และโอกาสที่จะหางานทำในเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการย้ายไปทำงานนอกภาคเกษตร

Butzer et al (2003) ได้ทำการประมาณอัตราการอพยพจากภาคเกษตรของไทยในช่วงปี 2505-2542 (ตารางที่ 10) โดยเฉลี่ยแล้วอัตราการอพยพออกจากภาคเกษตรไปสู่อกภาคเกษตรมีค่าประมาณร้อยละ 1.32 ต่อปี ช่วงเวลาที่มีการอพยพมากที่สุดคือช่วงปี 2533-2542 มีอัตราการอพยพสูงถึง 3.09 หรือเกือบ 2.5 เท่าของค่าเฉลี่ย เนื่องจากในช่วงต้นๆ ของช่วง

เวลานี้ เศรษฐกิจไทยโดยเฉพาะเศรษฐกิจนอกภาคเกษตรมีอัตราการขยายตัวที่สูงมาก ผลตอบแทนที่จะได้รับจากการทำงานนอกภาคเกษตรมีสูงกว่าการทำงานในภาคเกษตร และโอกาสในการหางานทำมีมาก เพราะนอกภาคเกษตรมีความสามารถในการดูดซับแรงงาน (Absorptive Capacity) ที่ค่อนข้างสูง

ตารางที่ 10 : อัตราการอพยพออกจากภาคเกษตร

ช่วงเวลา	อัตราการอพยพย้ายถิ่น
2505-2512 (1960s)	0.61
2513-2522 (1970s)	0.89
2523-2532 (1980s)	0.55
2533-2542 (1990s)	3.09
2505-2542 (1962-1999)	1.32

ที่มา: Butzer et al (2003)

#### บทที่ 4 ความสำคัญของที่ดินในบริบทความสัมพันธ์กับตลาดสินค้า ตลาดแรงงาน และตลาดสินเชื่อ : มิติเชิงจุลภาค

ที่ดินนั้นนอกจากจะเป็นปัจจัยการผลิตปกติในการทำกิจกรรม ในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา สิ่งที่พบก็คือการประหยัดจากขนาดในการผลิตในไร่นาโดยทั่วไปมีไม่มาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะฟาร์มขนาดใหญ่มีปัญหาเรื่องการกำกับดูแล หรือปัญหาระหว่างตัวการกับตัวแทน หรือระหว่างเจ้าของที่ดินกับแรงงานรับจ้าง มียกเว้นบ้างประเภท Plantation การแปรรูปและการตลาดสำหรับพืชผลบางประเภท ประเทศไทยไม่มีปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการถือครองที่ดินที่สูง อันเนื่องมาจากลักษณะการถือครองที่ดินทางเกษตรกรรมขนาดใหญ่ๆ มีการกระจุกตัวมาก เหมือนที่พบในประเทศอื่นๆ แถบลาตินอเมริกา อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายที่ดินที่ถือครองโดยเอกชนไปสู่เกษตรกรรายย่อยไม่ใช่เรื่องที่ทำได้ง่ายๆ และมักไม่ประสบความสำเร็จ แต่การปฏิรูปที่ดินที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ไต้หวัน หรือเกาหลี มักเป็นไปพร้อมกันกับการเพิ่มผลผลิตและผลิตภาพในภาคเกษตร ซึ่งส่งผลดีต่อภาคอุตสาหกรรมในประเทศเหล่านี้ เกษตรและอุตสาหกรรมมักเติบโตไปพร้อมๆ กัน กับการเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงแรกๆ ของการพัฒนา ประสบการณ์ของประเทศไทยในรอบ 40 ปีที่ผ่านมา ก็คล้ายๆ กัน แม้ว่าภาคอุตสาหกรรมจะโตในอัตราสูงกว่าภาคเกษตรมาก และเราไม่ได้มีการปฏิรูปที่ดินในรูปแบบเหมือนประเทศเหล่านั้น (D.Lal, 2000) ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเราไม่มีปัญหาการขาดแคลนที่

ดินที่รุนแรง รัฐบาลดำเนินนโยบายให้ประชาชนจับจองที่ดินค่อนข้างเสรี และเจ้าของที่ดินมีอำนาจทางการเมือง

ความแตกต่างระหว่างเกษตรกรรายย่อยกับเจ้าของที่ดินรายใหญ่ นายทุน หรือผู้มีฐานะร่ำรวยในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากที่ดินจะแตกต่างกันมากในประเทศกำลังพัฒนา ทำให้ที่ดินมีลักษณะพิเศษทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคม ประการแรก ที่ดินสามารถใช้เป็นหลักประกันในการเข้าถึงสินเชื่อของสถาบันการเงิน ที่ดินจึงมีบทบาทมากกว่าการใช้เพื่อเพิ่มผลผลิต ทำให้ราคาที่ดินมีพรีเอมิยมถ้าเอกสารสิทธิมีกรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์ หรือมีราคาซื้อขายสูงกว่ากระแสรายได้ในอนาคต ประการที่สอง ที่ดินเป็นสินทรัพย์ที่มีลักษณะพิเศษที่ทำให้การถือครองสร้างมูลค่าให้กับผู้ถือ เช่น เพื่อลดภาระทางภาษี การเก็งกำไร หรือการลงทุนที่มั่นคงปลอดภัยโดยเฉพาะในบริบทของประเทศไทยที่ภาระภาษีทางด้านนี้มีน้อยมาก ประการที่สาม ซึ่งสำคัญมากในประเทศไทย ก็คือที่ดินกำหนดและยกสถานภาพทางสังคมและอำนาจทางการเมือง จึงไม่น่าแปลกใจที่เรพบนักการเมืองไทยสะสมที่ดินจำนวนมากทั้งที่ได้มาแบบถูกต้องและไม่ถูกต้อง มีปัญหาการฟ้องร้องการถือครองที่ดินหวงห้ามของรัฐ รวมทั้งการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินในราคาต่ำหรือเหมือนได้เปล่าแล้วใช้ที่ดินนั้นไปกู้เงินจากสถาบันการเงินในราคาที่เป็นความจริง เห็นได้จากข้อกล่าวหาจากนักการเมืองฝ่ายค้านในการอภิปรายในสภา กรณีนักการเมืองใช้ที่ดินและมีการตีราคาที่ดินที่สูงเกินควรจากธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ เป็นต้น ทั้งหมดนี้ทำให้เราเห็นวาทิศทางการเปลี่ยนมือของที่ดินมักจะไม่ใช่จากรายใหญ่มาสู่เกษตรกรรายย่อย แต่จะเป็นตรงกันข้าม

เราจะใช้กรอบของ D. Lal (จาก The Poverty of Development Economics หน้า 97) เป็นจุดเริ่มต้นในการประเมินนโยบายที่ดินในกรอบความสัมพันธ์กับตลาดอื่นๆ กรณีของไทยเพื่อให้สามารถเข้าถึงบทบาทของที่ดินได้อย่างลึกซึ้งขึ้น ข้อสังเกตของ Lal คือ

“การปฏิรูปที่ดินมิใช่เงื่อนไขที่จำเป็นและพอเพียงต่อการพัฒนาชนบทที่เป็นธรรม ครอบคลุมที่ดินตลาดแรงงานสำหรับคนในชนบท และตลาดพืชผลทางการเกษตรทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือมีความไม่สมบูรณ์ที่ไม่มากจนเกินไป แม้เราจะมีระบบการถือครองที่ดินซึ่งดีกว่าสิ่งที่ควรจะเป็นในอุดมคติ เราพบว่าหลักฐานน้อยมากที่ยืนยันว่าความเจริญเติบโตในผลผลิตของภาคเกษตรภายใต้โครงสร้างของสถาบันในภาคเกษตรที่เป็นอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของคนยากคนจน” (D. Lal หน้า 97)

การประเมินผลจากนโยบายที่ดินในเชิงมหภาคและจุลภาคเพื่อเข้าใจสาเหตุของปัญหาเป็นเรื่องสลับซับซ้อน เพราะการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจของไทยในระยะยาวเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอกและภายใน ปัจจัยจำนวนมากอาจเป็นทั้งเหตุ



และผล ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความยากจน ความไม่เท่าเทียมกันในรายได้และเศรษฐกิจ มีมูลเหตุมาจากปัจจัยทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในประเด็นทางเศรษฐกิจ เราจำเป็นต้องพิจารณาว่าในระบบทุนนิยมที่ระบบกลไกตลาดมีบทบาท ตลาดอื่นๆ เช่น ตลาดสินค้า ตลาดแรงงาน ตลาดสินเชื่อ หรือการเข้าถึงทุนมีผลอย่างไรต่อการกำหนดรายได้ ความมั่งคั่ง หรือการเข้าถึงทรัพยากร และการใช้ทรัพยากรประเภทที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ตลาดเหล่านี้จะต้องได้รับการพิจารณาไปพร้อมๆ กันกับเรื่องของที่ดิน หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เช่น ป่า น้ำ เป็นต้น เราอาจจะกล่าวได้ว่า ในกรณีของประเทศไทย นโยบายที่ดินในบริบทของประเทศที่มีที่ดินจำนวนมาก หรือไม่มีแรงกดดันทางด้านที่ดิน เป็นนโยบายที่ส่งเสริมให้ชุมชนและเอกชนมีสิทธิในการใช้ที่ดินได้อย่างเสรี การที่ประเทศมีที่ดินจำนวนมากและราษฎรจับจองใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี นอกจากจะส่งเสริมการผลิตและการเจริญเติบโตเมื่อตลาดมีบทบาทมากขึ้น ในอดีตยังเป็นแหล่งรายได้ให้แก่รัฐ อย่างไรก็ตามเมื่อประเทศไทยเข้าสู่ยุคพัฒนาสมัยใหม่รัฐบาลสามารถหาแหล่งรายได้ที่สำคัญจากแหล่งอื่น ซึ่งสำคัญกว่ามาทดแทนรายได้จากที่ดิน ความไม่จำเป็นที่ต้องพึ่งพารายได้จากที่ดิน เมื่อบวกกับการที่ที่ดินในชนบทเป็นเจ้าของทั้งในรูปแบบที่มีเอกสารสิทธิ์และไม่มีเอกสารสิทธิ์เป็นจำนวนมาก เป็นที่ดินที่มีขนาดเล็กจำนวนมาก(เฉลี่ย 10 กว่าไร่) หรือการที่ที่ดินในเขตเมือง หรือในเขตที่เจริญก้าวหน้า ที่อยู่ในมือของนายทุนชนชั้นกลางผู้มีอันจะกิน ล้วนแล้วแต่เป็นอุปสรรคต่อการนำระบบภาษีที่ดีมีประสิทธิภาพมาใช้กับที่ดิน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการขัดกับผลประโยชน์ของชนชั้นมั่งคั่ง อีกส่วนหนึ่งมาจากสาเหตุของต้นทุนการจัดระบบทะเบียนที่ดินบนพื้นดินแปลงเล็กแปลงน้อยจำนวนมาก ปัจจุบันข้างต้นเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่อธิบายว่า แม้ประเทศไทยจะเริ่มให้ความสำคัญแก่กรรมสิทธิ์ของเอกชนที่ดิน โดยมีการออกโฉนดให้ประมาณ 100 ปีมาแล้วก็ตาม แต่สิทธิในที่ดินประเภทโฉนดในเขตชนบทเพิ่งจะมีนโยบายเร่งรัดอย่างจริงจังในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาเอง อย่างไรก็ตาม เราต้องยอมรับว่าแม้กรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์ในรูปโฉนดคงมีผลบ้างในการทำให้การลงทุนของเกษตรกรต่ำกว่าที่เป็นจริง แต่ในภาพรวมในระยะยาวไม่น่าจะส่งผลต่อผลผลิตหรือผลิตภาพในภาคเกษตรอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากที่ดินที่ถือครองโดยเกษตรกรจำนวนมากที่ได้รับการปฏิรูปหรือจัดสรรให้เกษตรกรนั้น เป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งในข้อเท็จจริงการเพิกถอนข้อไข่ออกจากการทำเกษตรกรรมหรือความไม่มั่นคงมีน้อยมาก (Feder et al, 1988) อย่างไรก็ตามก็ยังคงปฏิเสธไม่ได้ว่าเราต้องใช้ต้นทุนทางสังคมและเศรษฐกิจที่สูง เพื่อจัดการกับความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎรในเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินในชนบทเมื่อยุคสมัยเปลี่ยนไป เป็นความขัดแย้งระหว่างการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายที่ตราขึ้นมาใหม่ กับสิทธิการใช้ที่ดินตามจารีตประเพณีดั้งเดิมของชุมชน เป็นความขัดแย้งระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิดั้งเดิมของราษฎร ต้นทุนทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมที่สูงเป็นผลมาจากการให้ความสำคัญกับปัจจุบันหรือความเจริญเติบโตมากกว่าการจัดการทรัพยากรเพื่อความยั่งยืน และเป็นผลมาจากการที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองและสังคมได้เปรียบคนยากคนจนในชนบท

เข้าถึงและครอบครองทรัพยากรที่ดิน นำไปสู่การกระจุกตัวของที่ดินในกลุ่มคนจำนวนน้อยที่คาดว่าจะสูงขึ้นตั้งแต่การยกเลิกการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ (ตรวจสอบความถูกต้อง) นโยบายการจัดสรรที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกรในชนบท แม้เป็นนโยบายที่ดีในการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้เกิดขึ้นในชนบท แต่ก็ไม่สามารถลดขนาดการถือครองที่ดินของเอกชนลงได้

ในภาพรวม การปฏิรูปที่ดินผ่าน สปก. ช่วยลดความขัดแย้งและปัญหาการไร้ที่ทำกินของเกษตรกรที่เพิ่มมากขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ แม้ว่าโดยรวมพลังจากการเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรที่สำคัญจะมีได้มาจากการปฏิรูปที่ดินก็ตาม อันเนื่องมาจากคุณภาพของที่ดินจำนวนมากเป็นที่ดินที่มีคุณภาพต่ำ การปรับตัวของชีวิตเกษตรกรในชนบทเพื่อชีวิตที่ดีและความมั่นคงของชีวิตมาจากปัจจัยอื่นนอกจากเรื่องของที่ดินโดยเฉพาะโครงสร้างของการเกิดประชากรที่เล็กลง ขนาดของครอบครัวที่เล็กลง เศรษฐกิจชนบทที่พึ่งเกษตรน้อยลงแต่พึ่งนอกภาคเกษตรมากขึ้น รายได้ที่ส่งมาจากการย้ายถิ่นของสมาชิกในครัวเรือน การปรับตัวเข้าหาพืชผลใหม่เพื่อกระจายความเสี่ยง การใช้ปัจจัยการผลิตเครื่องจักรกลทางการเกษตรใหม่ๆ วิทยาการความรู้ใหม่ การปลูกพืชหมุนเวียน ทั้งหมดนี้ล้วนทำให้ปัจจัยเรื่องที่ดินมีความสำคัญน้อยลงในโครงสร้างของต้นทุนการผลิตทางการเกษตร ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ปัจจัยในเรื่องค่าจ้างที่สูงขึ้นและการขาดแคลนแรงงานกลับกลายเป็นปัจจัยสำคัญมากกว่าปัจจัยเรื่องอุปทานที่ดินในภาคการเกษตร ภาพรวมในระยะยาวจากการพิจารณาการเพิ่มขึ้นอัตราการใช้ของผลผลิตทางการเกษตรแม้จะลดลงมาบ้างจากในช่วง 10 ปีแรกของแผนพัฒนา (จากร้อยละ 4.5 มาเป็นร้อยละ 3 ในปัจจุบัน) ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นนั้นเป็นผลมากจากการประยุกต์ใช้ความรู้และวิทยาการทางการเกษตร การเพิ่มขึ้นของพื้นที่ทางการเกษตร และการกระจายการผลิตในพืชผลใหม่ๆ ในบริบทดังกล่าวพืชหลักสำคัญๆ เช่น ข้าว อ้อย มันสำปะหลัง ยางพารา ล้วนแล้วแต่ต้องพึ่งตลาดต่างประเทศในสัดส่วนที่สูง การเปลี่ยนแปลงในผลผลิตภาคเกษตรเกิดขึ้นในบริบทที่ครัวเรือนในภาคเกษตรเพิ่มขึ้นในระยะยาวแม้จะในอัตราที่ช้าลง การถือครองที่ดินต่อแรงงานเกษตรกรหรือต่อครัวเรือนมีเสถียรภาพเปลี่ยนแปลงลงเล็กน้อย แต่เชื่อว่าในอนาคตอันใกล้ แรงงานหนุ่มสาวในภาคเกษตร ซึ่งจะทำงานในภาคนอกเกษตรมากขึ้นจะลดอุปทานของแรงงานในครัวเรือนของเกษตรกรลงในภาพรวม ขนาดของฟาร์มต่อแรงงานน่าจะสูงขึ้น แม้ป่าสำหรับบุกเบิกที่ดินใหม่จะหมดไปแล้ว อุปทานของที่ดินใหม่หรือที่ดินที่มีอยู่เพื่อการเกษตรกรรมในอนาคตจะไม่เป็นอุปสรรคหรือเป็นขีดจำกัดต่อการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในอนาคต การจัดการเรื่องน้ำ ปัจจัยการผลิตอื่นๆ การใช้ทุนเครื่องจักรกลทางการเกษตรที่สูงขึ้น การปลูกพืชหมุนเวียน การใช้เมล็ดพันธุ์ใหม่ที่เหมาะสม ความรู้และทรัพยากรใหม่ คุณภาพของแรงงาน การศึกษาของเกษตรกร น่าจะมีความสำคัญมากกว่าเรื่องการจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรยากจน กลไกตลาดที่ดินในชนบทควรจะมีบทบาทมากขึ้นในตลาดซื้อขายที่ดิน ถ้าเป็นไปได้ใน 10 ปีข้างหน้า รัฐควรจะมีนโยบายการออกโฉนดที่ดินทาง

การเกษตรอย่างสมบูรณ์ ยกเลิกเอกสารสิทธิ์ให้เหลือเพียงโฉนดอย่างเดียว การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนก็จะเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ระบบภาษีที่ดินทั้งในชนบทและเมืองจะสามารถนำมาใช้เป็นกลไกเพื่อการใช้ที่ดินที่มีประสิทธิภาพ และเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนโดยเกษตรกรจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรและระบบโดยไม่ก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของหนี้สินของเกษตรกรซึ่งไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ได้นั้นจะขึ้นอยู่กับภาวะเติบโตในศักยภาพของประสิทธิภาพหรือผลิตภาพในภาคเกษตร และขีดความสามารถในการพัฒนาศักยภาพดังกล่าวในอนาคตเป็นสำคัญ เป็นไปได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับชนบทที่ใกล้ชิดระหว่างเกษตรกรที่ย้ายถิ่นมาทำงานในเมืองกับครัวเรือนเกษตรกรเดิมในอนาคตจะเปลี่ยนไปอย่างช้าๆ ครัวเรือนเกษตรกรจะค่อยๆ ลดลง การย้ายถิ่นสำหรับครัวเรือนของเกษตรกรรุ่นใหม่ ๆ โดยการละทิ้งอาชีพเกษตรกรและการย้ายถิ่นจะมีลักษณะถาวรมากขึ้น ขึ้นอยู่กับโอกาสและความเจริญเติบโตในภาคอุตสาหกรรมและบริการในเขตเมือง เราคิดว่าในอนาคตนโยบายที่ดินที่เน้นการใช้ประสิทธิภาพของที่ดินจะได้รับการเอาใจใส่จากรัฐบาลมากขึ้น ถ้าเป็นเช่นนั้นเมื่อถึงเวลาอันเหมาะสมการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปของ สปก. ก็อาจจะกำหนดขอบเขตของการใช้ที่ดินให้กว้างขึ้นกว่าการเกษตรแบบดั้งเดิม สิทธิในที่ดิน ของ สปก. ควรที่จะเป็นกรรมสิทธิ์สมบูรณ์แก่ผู้ถือครองที่ดินที่จะซื้อขายเปลี่ยนมือได้ การกำกับจะเปลี่ยนจากการกำกับเกษตรกรเจ้าของที่ดินไปสู่การใช้ที่ดินซึ่งน่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่า ราคาที่ดินจะสะท้อนผลิตภาพของที่ดินซึ่งเกิดจากการลงทุนในอดีต ในส่วนของตลาดอื่นๆ ที่ต้องนำมาพิจารณาชีวิตและความมั่นคงของเกษตรกรนั้น เราอาจจะสรุปประเด็นเรื่องชีวิตและความมั่นคงของเกษตรกรไทยในรอบ 40-50 ปีที่ผ่านมาได้ ดังนี้ ในด้านตลาดสินค้าผลิตผลของสินค้าเกษตรของไทยในระยะยาวที่ผ่านมา ภาคเกษตรพึ่งพาตลาดต่างประเทศมากขึ้นเป็นลำดับ ความแปรปรวนของราคาขึ้นอยู่กับตลาดโลกค่อนข้างสูง ก่อนการสิ้นสุด 20 ปีแรกของแผนพัฒนานั้น รัฐบาลอุดหนุนเกษตรกรจากภาคเกษตรมาสู่เมืองโดยกลไกทางด้านภาษี โดยเฉพาะภาษีการส่งออก (เช่น ฟรีเมียมข้าว อากาศส่งออกของยางพารา รวมทั้งการคุ้มครองภาคอุตสาหกรรม ดูนานวิจัยของอัมมาร สยามวาลา และสุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง 2532 และรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยฟรีเมียมข้าว, 2530) การทำให้ค่าเงินบาทมีค่าแข็งเกินไปเป็นการลงโทษภาคเกษตร ลดรายได้ภาคเกษตร ตรงกันข้าม เมื่อไรที่มีการลดค่าเงิน ภาคเกษตรก็มีรายได้สูงขึ้น เพราะฉะนั้นนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนก็มีผลต่อภาคเกษตร มิใช่ขึ้นอยู่กับการถือครองที่ดินเพียงอย่างเดียว นโยบายที่อุดหนุนเกษตรกรจากภาคเกษตรนี้ได้ลบล้างนโยบายหลายอย่างที่รัฐบาลมุ่งสร้างรายได้ให้แก่ชนบท เช่น การใช้จ่ายในภาครัฐ การส่งเสริมการวิจัยทางการเกษตร และนโยบายการพยุงราคาจริงๆ แล้วมีผลน้อยต่อเกษตรกรที่ยากจน อย่างไรก็ตามในช่วง 20 ปีหลังนี้ ทิศทางการอุดหนุนเกษตรกรจากเมืองสู่ภาคเกษตรโดยสิทธิได้สูงขึ้น เห็นได้จากการยกเลิกภาษีส่งออก การให้สินเชื่อภาคเกษตรในอัตราดอกเบี้ยต่ำ การควบคุมราคาสินค้าเกษตรให้สูงกว่าตลาดโลก เช่น

กรณีน้ำตาล การพองราคาพืชผล รวมทั้งการโอนที่ดินจากรมป่าไม้เพื่อให้เกษตรกรถือครองในรูป สปก.4-01 และมีแนวโน้มว่าในอนาคตประเทศไทยจะเหมือนกับประเทศอุตสาหกรรมที่ภาค เกษตรจได้รับการโอบอุ้มหรืออุดหนุนทางการเงินมากขึ้นจากภาคอุตสาหกรรมหรือภาคเมือง จากงานวิจัยโดยนักวิชาการพบว่าตลาดแรงงานของไทยค่อนข้างจะมีความยืดหยุ่นสูง อัตราค่าจ้าง มีการบิดเบือนน้อย การอพยพย้ายถิ่นทั้งชั่วคราวและถาวรเป็นไปอย่างกว้างขวาง สำหรับ เกษตรกรที่มีรายได้น้อยในชนบท ความสัมพันธ์ของสมาชิกในครัวเรือนเกษตรกรที่ย้ายถิ่นกับ ชนบทยังมีอยู่ เป็นแหล่งเงินช่วยเหลือรายได้อีกกับชนบท แม้ว่านักวิชาการจะเชื่อว่าตลาดแรงงานใน ชนบทมีลักษณะที่ไม่อยู่ในดุลยภาพ เห็นได้จากการคงอยู่ของความแตกต่างในรายได้ของครัว เรือนเกษตรกรระหว่างภูมิภาค เช่น รายได้ของครัวเรือนของเกษตรกรที่ไร่นาในภาคกลางยังสูง กว่าครัวเรือนของเกษตรกรที่มีที่ดินในภาคอีสาน (Ammar et al , 1993) การย้ายถิ่นจึงเป็นกล ไกที่สำคัญในการลดความยากจนของคนในชนบท บทบาทนี้มีในประเทศไทยมากกว่าที่เกิดขึ้น ในประเทศจีน

ในส่วนในตลาดสินเชื่อ งานวิจัยของอัมมาร สยามวาลา และคณะ พบว่าไม่มีหลักฐานว่า ตลาดสินเชื่อมีการผูกขาดทั้งในระดับผู้ให้กู้และผู้กู้อย่างชัดเจน ดอกเบี้ยในตลาดนอกระบบใน ชนบทสะท้อนความเสี่ยงและต้นทุนทางธุรกรรม ธกส.และธนาคารพาณิชย์มีบทบาทเพิ่มขึ้นมาก ในการให้สินเชื่อทางการเกษตร และเกษตรกรยังพึ่งสินเชื่อระบบค่อนข้างสูง งานวิจัยภาค สนามของผู้วิจัย 10 หมู่บ้านที่โคราชที่มีที่ดินสปก. พบว่าครัวเรือนส่วนใหญ่มีหนี้ทั้งในระบบ(โดย ส่วนใหญ่กู้จากสหกรณ์)และเสียดอกเบี้ยสูงในการกู้ยืมนอกระบบ มีหนี้คงค้างไม่สามารถจ่ายได้ติด ต่อมาหลายปี ในอดีต ธกส.และธนาคารปล่อยสินเชื่อเพื่อการลงทุนแก่เกษตรกรน้อยมาก บท บาทนี้จะต้องเปลี่ยนไปในอนาคต เพราะภาคเกษตรจะต้องใช้ทุนที่ยาวขึ้น การผลิตจะมีลักษณะ เน้นการใช้ทุน(Capital Intensive)มากขึ้น การเร่งรัดการออกโฉนดสำหรับที่ดินในชนบทจึงเป็นสิ่ง จำเป็น ไม่มีเหตุผลที่ต้องไปกลัวว่าชาวนาจะเสียที่ดินไปให้นายทุนเพราะการออกโฉนดนี้ ที่ผ่านมา กรมที่ดินก็ได้เร่งรัดการออกโฉนดจำนวนมาก ควรมีการศึกษาว่าการออกโฉนดที่ดินในอดีตได้ สร้างความหายนะให้แก่เกษตรกรจริงหรือไม่เพียงไร และในอนาคตถ้าการออกโฉนดนี้จะทำให้มี การซื้อขายที่ดินมากขึ้น เป็นการซื้อขายที่ดินภายใต้สมมติฐานที่ผู้ซื้อผู้ขายมีสารสนเทศเท่าเทียม กัน มีอำนาจต่อรองเท่ากันในตลาด ย่อมทำให้ความพอใจและสวัสดิการของทั้งสองฝ่ายดีขึ้น ตลาดที่ดินก็จะมีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องวางกรอบทาง สถาบัน ตั้งแต่กฎหมาย เครื่องไม้เครื่องมือ ที่จะก่อให้เกิดธุรกรรมดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ต้นทุนที่ต่ำที่สุด

## บทที่ 5 ภาพรวมนโยบายที่ดินของไทยและปัญหา : จากอดีตสู่อนาคต

“ในป่าสงวนซึ่งทางราชการได้ขีดไว้ว่าเป็นป่าสงวนหรือป่าจำแนกแต่เราขีดเส้นไว้ ประชาชนก็มีอยู่ในนั้นแล้ว เราจะเอากฎหมายป่าสงวนไปบังคับคนที่อยู่ในป่าที่ยังไม่ได้สงวน แล้วเพิ่งไปสงวนทีหลังโดยขีดเส้นบนเศษกระดาษก็ชอบกลอยู่ แต่มีปัญหาเกิดขึ้นที่เมื่อขีดเส้นแล้ว ประชาชนที่อยู่ในนั้นกลายเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายโดยชอบธรรม แต่ว่าถ้าตามธรรมชาติ ใครเป็นผู้ทำผิดกฎหมาย ก็ผู้ที่ขีดเส้นนั่นเอง เพราะว่าบุคคลที่อยู่ในป่านั้นเขาอยู่ก่อน เขามีสิทธิในทางเป็นมนุษย์ หมายความว่า ทางราชการบุกรุกบุคคล ไม่ใช่บุคคลบุกรุกกฎหมายบ้านเมือง”

### พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน

1. ภาพลักษณ์ของนโยบายที่ดินไทย ในส่วนของนโยบายการมีหรือเข้าถึงในที่ดิน สิทธิการใช้ หรือการมีกรรมสิทธิ์นั้นเรื่องของที่ดินก็เช่นเดียวกับนโยบายทั่วไป นโยบายถูกกำหนดโดยโครงสร้างของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ วิวัฒนาการของอำนาจและการใช้อำนาจมีความเป็นมาอย่างต่อเนื่อง มีลักษณะเป็นวิวัฒนาการการค่อยเป็นค่อยไป การเปลี่ยนแปลงมีลักษณะเป็นการปฏิรูปมากกว่าการปฏิวัติ ถ้ามองเป็นการเปลี่ยนแปลงในระยะยาว นโยบายที่ดินของไทย จากสมัยโบราณถึงเศรษฐกิจยุคใหม่อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นนโยบายที่มุ่งให้ประชาชนมีสิทธิในการใช้ที่ดินโดยทำประโยชน์ในที่ดิน และในที่สุดให้กรรมสิทธิ์หรือความเป็นเจ้าของแก่ราษฎรหรือประชาชน ก่อนปี 2444 ซึ่งเป็นปีแรกของการให้ราษฎรหรือปัจเจกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างเป็นทางการในรูปของโฉนด โดยเฉพาะในสมัยสุโขทัยหรือสมัยกรุงศรีอยุธยา การมีที่ดินของประชาชนมิได้เน้นกรรมสิทธิ์ในรูปแบบของความเป็นเจ้าของ แต่เน้นสิทธิในการใช้มีลักษณะชั่วคราวจากเจ้าของจริงคือพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นพระเจ้า“แผ่นดิน” การใช้สิทธิใช้จึงเป็นพระมหากษัตริย์คุณของพระมหากษัตริย์ สนธิสัญญาบาวริงและการเปิดประเทศในรัชกาลที่ 4 การขยายตัวของการส่งออกข้าวไปต่างประเทศทำให้ที่ดินมีมูลค่าทางเศรษฐกิจ เกิดแรงจูงใจในอุปสงค์ต่อกรรมสิทธิ์ที่มีความชัดเจนในที่ดิน ส่งผลต่อการตอบสนองทางด้านอุปทานและการเปลี่ยนแปลงทางด้านสถาบัน ต่อมาในด้านการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย การบริหารที่ดิน การจดทะเบียนที่ดิน การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางในรัฐ และสิทธิของรัฐในทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะที่ดิน ไม้ และป่า จากเดิมที่ชุมชนและราษฎรมีสิทธิการใช้ค่อนข้างเสรี (Feeny 1982)

ก่อนเข้าเศรษฐกิจยุคใหม่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 แนวคิดเรื่องการให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์อย่างผ่อนปรนเกิดขึ้นควบคู่ไปกับความพยายามให้เกิดความเสมอภาคและโอกาสในการมีที่ดิน การป้องกันไม่ให้ที่ดินกระจุกตัวอยู่ในมือของคนใดคนหนึ่งมากเกินไป เช่น แนวคิดการปฏิรูปที่ดินที่ให้รัฐและระบบสหกรณ์เป็นจักรกลสำคัญในกรรมสิทธิ์ในที่ดินของนายปรีดี พนมยงค์ การยกเลิกการจำกัดขนาดของที่ดินสูงสุดที่บุคคลหนึ่งพึงมีไว้ครอบครองได้ โดยประกาศของคณะปฏิวัติในสมัยจอมพลสฤษดิ์

ดีก็ดี การไม่สามารถกระจายการถือครองที่ดินจากเอกชนที่มีที่ดินจำนวนมากโดยรัฐในการปฏิรูปที่ดินอันสืบเนื่องมาจาก พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2518 หรือความไม่จริงจังในการพัฒนาระบบข้อมูลและทะเบียนที่ดินที่ดี ระดับอัตราภาษีและภาระภาษีที่ต่ำในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ล้วนแต่สนับสนุนข้อสรุปที่ว่า นโยบายที่ให้ความสนใจน้อยต่อความเสมอภาคในการถือครองที่ดินหรือกระจุกตัวของที่ดินในบุคคลเป็นผลผลิตของความต้องการหรือผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ในโครงสร้างแห่งอำนาจซึ่งกระจุกอยู่ที่ชนชั้นปกครอง นายทุน

จนกระทั่งปลายทศวรรษ 1980 ที่การบุกรุกดางป่าโดยนายทุนและเกษตรกรนั้นเริ่มพบขีดจำกัด ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ กวาร์ร้อยปีเศรษฐกิจไทยเติบโตภายใต้แบบจำลองการพัฒนาของประเทศที่มีที่ดินล้นเหลือ เป้าหมายความเจริญเติบโต การส่งออกในสินค้าเกษตร และการเพิ่มขึ้นของผลผลิตจากการใช้ที่ดินจึงเป็นเป้าหมายที่สำคัญในบริบทข้างต้นนี้ เมื่อผนวกกับเป้าหมายความมั่นคงจากภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ ความไม่เข้มแข็งในองค์กรระดับท้องถิ่นที่จะคุ้มครองทรัพยากรของชุมชน แม้จะไม่ใช่น้ำที่ขององค์กรในระดับท้องถิ่นในขณะนั้น ในเกือบสองทศวรรษแรกของแผนพัฒนาฯ จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดเป็นนโยบายและรูปแบบการใช้ที่ดินต่อมา โดยนับแห่งสัญญาที่ไม่ต้องเป็นลายลักษณ์อักษร รัฐไทยสนับสนุนการครอบครองบุกรุกดางป่า เพื่อการขยายตัวของภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ทั้งในภาคชนบทและภาคเมือง เป็นที่ทราบกันดีว่า ในสองทศวรรษแรกของการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจไทยนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเจริญเติบโตมากกว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นฐานของการสูญเสียและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศ ในภาพรวมนโยบายที่ดินจึงเป็นนโยบายมุ่งให้ประชาชนใช้ที่ดินให้เต็มที่โดยไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพและผลลัพธ์ที่ตามมา ทั้งในภาคชนบทและภาคเมืองเห็นได้จากความไม่มีหรือความไม่สามารถบังคับใช้ระบบการควบคุมการใช้ที่ดินหรือระบบผังเมือง ปัญหาทั้งในเมืองและในชนบทส่วนหนึ่งเกิดจากการที่คนในเมืองและเกษตรกรในชนบทครอบครองที่ดินในผืนเล็ก ๆ ครัวเรือนเป็นเจ้าของที่ดิน ไม่เหมือนในต่างประเทศซึ่งมีทั้งระบบที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์และรัฐเป็นเจ้าของที่ดินแต่ให้เอกชนเช่า ในระบบนี้รัฐสามารถกำกับการใช้ที่ดินของเอกชนได้ในต้นทุนที่ต่ำ และเป็นที่ยอมรับของเอกชน ประเด็นที่ต้องตระหนักก็คือว่า ป่าไม้ที่ถูกทำลายลงจำนวนมากเพียงชั่ว 2 ทศวรรษมีมูลเหตุจากหลายสาเหตุ ตั้งแต่โครงสร้างของอำนาจรัฐ ความอ่อนแอของชุมชนและท้องถิ่นที่ถูกแทนที่โดยผลประโยชน์ของปัจเจก และพลังตลาด การเพิ่มขึ้นของประชากร การให้สัมปทานแก่เอกชนในการทำไม้ ซึ่งทำให้ราษฎรมีความชอบธรรมในการครอบครองพื้นที่ทำกินเพื่อการเกษตร ความต้องการในการเติบโตของพืชเชิงเดี่ยว การขยายตัวของถนนเข้าไปในชนบท ทั้งหมดนี้ล้วนส่งเสริมให้ชาวบ้านเข้าไปจับจองพื้นที่ป่าหลังจากนายทุนได้ตัดไม้ไปแล้ว ภาพที่ชาวบ้านเป็นผู้ร้ายจึงไม่ถูกต้องนักและเกินความเป็นจริง คงปฏิเสธไม่ได้ว่าในที่สุดเกษตรกรอาจจะได้ที่ดินของรัฐแต่ภาคเมืองและภาคอุตสาหกรรมได้ประโยชน์ในระยะสั้นจากการเสื่อมโทรมของป่าและทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งหมดเกิดขึ้นโดย

นโยบายของรัฐ ส่งผลประโยชน์ต่อนักอุตสาหกรรม นายทุน ข้าราชการบางฝ่ายในภาคเมือง นักการเมืองและผู้มีอิทธิพลทั้งในภาคเมืองและท้องถิ่น ซึ่งมักจะเป็นนายทุนและนักการเมือง (เจิมศักดิ์ 2534, อภิชัย 2542)

ประวัติศาสตร์เรื่องที่ดินและนโยบายที่ดินในรอบ 40 ปีที่ผ่านมา จึงเป็นประวัติศาสตร์ของการบริหารจัดการที่ดินและป่าไม้ที่มีลักษณะการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ขาดวิสัยทัศน์ที่นำไปปฏิบัติได้ ขาดความเป็นเอกภาพ ความคงเส้นคงวาของนโยบาย การจัดการและนโยบายจึงมักเป็นการตามไปแก้ปัญหาซึ่งหมักหมมและรุนแรงมากกว่าป้องกันปัญหา ซึ่งสะท้อนออกมาให้เห็นถึงต้นทุนในการบริหารของภาครัฐและต้นทุนทางสังคมที่สูง ปัญหาต่าง ๆ แสดงออกมาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น 1) ความขัดแย้งในสังคมระหว่างรัฐกับราษฎร ระหว่างราษฎรกับนายทุนหรือผู้มีอิทธิพล และความอ่อนล้าอ่อนแอของชุมชนและทุนทางสังคม 2) การจัดองค์กรทางด้านนโยบายและการบริหารที่ดิน การจัดองค์กรที่มีลักษณะกระจายไม่ค้ำประกันถึงประสิทธิภาพและการประหยัดจากขอบข่ายงานและการประหยัดจากขนาด 3) การไม่สามารถบังคับใช้กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวงหรือข้อบังคับใด ๆ เพราะกติกาเหล่านี้ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงหรือไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ 4) ความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ การใช้ทรัพยากรและที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และ 5) การใช้อำนาจรัฐโดยนักการเมือง ข้าราชการ นายทุนชาติ และนายทุนท้องถิ่น เจ้าพ่อผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น ทำการฉ้อฉลครอบครองที่ดินของรัฐที่เป็นเขตหวงห้าม และใช้อิทธิพลออกเอกสารสิทธิ์ที่ไม่ถูกต้อง ตารางข้างล่างสรุปนโยบายที่ดินที่สำคัญที่ผ่านมา

2. การเปลี่ยนแปลงในกติกา ตารางข้างล่างนี้ (ตารางที่ 11) ได้ประมวลการเปลี่ยนแปลงในกติกา กฎเกณฑ์ที่สำคัญมากในรอบ 50 ปี (ดัดแปลงและเพิ่มเติมจากบทความ การจัดการทรัพยากรที่ดินและความยากจน หน้า 8 ของ โสภณ ชมชาญ และหน้า 3-48 รายงานวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดิน 2544)

ตารางที่ 11 : การเปลี่ยนแปลงในกติกาที่ดินที่สำคัญ

กรรมสิทธิ์ที่ดิน	การจัดที่ดินทำกิน
2497 ประมวลกฎหมายที่ดิน	2485 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และฉบับที่ 2 ปี 2504,2511
2507 พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ ป้องกันการทำลายป่ารักษาป่าไว้ร้อยละ 50	2497 จัดที่ดินเพื่อประชาชนโครงการที่ดิน ตามหมวด 2 ของประมวลกฎหมายที่ดิน
2518 คำสั่งที่ สร. 0202/4381 4 เมษายน	2518 พรบ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และแก้ไขฉบับ 2 (2519)
2518 คำสั่งนายกรัฐมนตรี ไม่ให้จับกุมราษฎรที่ทำกินในเขตป่า	
2520 มติ ครม.ดอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ 7.4 แสนไร่ ให้สปก.ปฏิรูปที่ดิน	
2522 มติ ครม.โครงการออกหนังสืออนุญาตสิทธิทำกินชั่วคราว ann.	
2528 26 กุมภาพันธ์ โครงการเพิกถอนสภาพป่าที่ตั้งชุมชนในเขตป่าสงวนฯ อธิบดีกรมป่าไม้ อนุญาตให้ราษฎรอาศัยและทำกินในเขตป่าไม้ (แก้ไข พรบ.ป่าสงวน ฉบับที่ 3) นโยบายป่าไม้แห่งชาติกำหนดป่าร้อยละ 40 (ป่าอนุรักษ์ 25 ป่าเศรษฐกิจ 15)	
2519 2532 มติ ครม. 22 มกราคม โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎร	2532 พรบ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับที่ 3
2520 2536 มติ ครม. 4 พฤษภาคม 2536 ให้เพิกถอนที่ดินออกจากเขตป่าไม้ถ้าราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนที่รัฐประกาศเขตป่าไม้ และให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดิน แต่ถ้าราษฎรบุกรุกหลังประกาศเขตป่าไม้ ราษฎรจะได้สิทธิครอบครองผ่านกระบวนการปฏิรูปที่ดิน	2536 กรมป่าไม้มอบที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติจำนวน 44.28 ล้านไร่ ให้สปก.
2538 มติ ครม. 22 สิงหาคม ยกเลิกมติ ครม. 4 พฤษภาคม 2536 หลังวิกฤตการณ์ สปก. 4-01 ที่เกิด ในปี 2537 และให้กฤษฎีกาศึกษาความกฎหมายการปฏิรูปที่ดินของ สปก.	
2545 วาระแห่งชาติการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน	2546 ตั้งสำนักงานแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



คงปฏิเสธไม่ได้ว่าไม่ว่ารัฐอยู่ในสถานภาพใดและในกาลเวลาใด ที่ดินในฐานะที่เป็นทรัพย์สินของประชาชนมีมิติทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง ทางเศรษฐกิจที่ดินคือทรัพย์สินที่สร้างค่า ทั้งในรูปผลผลิตและภาษีอากร ซึ่งมีความสำคัญในสังคมเกษตร ทางสังคมที่ดินกำหนดฐานะตำแหน่งของบุคคล หรือความเป็นธรรมในทางสังคม มิติทั้ง 2 มิติที่กล่าวมาเมื่อผนวกกับความมั่นคงทางการทหารก็มีผลต่อความมั่นคงด้วย อย่างไรก็ตามการที่ประเทศไทยมีที่ดินอุดมสมบูรณ์แต่ไหนแต่ไรมา ทำให้อำนาจที่มาจากที่ดินไม่เพียงพอถ้าปราศจากอำนาจในการควบคุมแรงงาน เช่น โพรโนอิตี และการขาดแคลนแรงงานในการผลิตก็เป็นปัญหาทั้งในอดีตและในปัจจุบัน

เมื่อเศรษฐกิจไทยเข้าสู่ยุคเปิดประเทศและยุคพัฒนาการเศรษฐกิจสมัยใหม่ ตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 กระบวนการสร้างชาติและรัฐชาติเป็นไปพร้อมกับการใช้กลไกอำนาจรัฐเข้าควบคุมทรัพย์สินของประชาชน โดยใช้แนวความคิดแยกระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชนและของรัฐตามกฎหมายของประเทศตะวันตก และพัฒนากลไกองค์กรรัฐบังคับให้เป็นกฎหมายและบริหารทรัพย์สินระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่พัฒนาเรื่อยมาและมีความสมบูรณ์ในระดับต่าง ๆ กัน ตั้งแต่สิทธิในการได้ใช้ที่ดินและทำประโยชน์ สิทธิการถือครอง จนถึงความเป็นเจ้าของหรือกรรมสิทธิ์ในรูปของโฉนด เป็นกระบวนการที่รัฐเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติ มิติความสมบูรณ์ทางกฎหมายหรือผลทางนิติกรรมจึงเป็นแนวคิดของรัฐ แนวคิดของรัฐนี้ก็มีเหตุผล (Rational) ในบริบทของรัฐสมัยใหม่และความสำคัญของที่ดินทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง โดยที่น้ำหนักมาที่ผลทางเศรษฐกิจเพื่อความเจริญเติบโต การส่งออก การพัฒนาอุตสาหกรรม เป็นตัวนำมาตลอดอย่างน้อยก็ใน 20 ปีแรกของแผนพัฒนา ได้นำไปสู่การตัดป่า ป่าไม้ถูกทำลายในอัตราที่สูงโดยราษฎรและนายทุน นโยบายและการจัดการที่ดินเพื่อสังคม เช่น การปฏิรูปที่ดินหรือจัดที่ทำกินให้แก่เกษตรกรในเขตหวงห้าม หรือเขตป่าสงวน เพื่อความเสมอภาคทางเศรษฐกิจเพื่อคนยากจน จึงเป็นประเด็นรองและมักเป็นการจัดการเพื่อให้สอดคล้องกับกฎกติกาของรัฐมากกว่าการพิจารณาข้อเท็จจริงในบริบทของสังคม เพราะฉะนั้นเมื่อมองจากมุมมองของชาวบ้าน ชาวบ้านมองว่าป่าไม้ก็คือแหล่งที่ดินทำกินของเขา ในขณะที่กฎหมายมองว่าป่าคือที่ดินที่มีได้มาด้วยกฎหมายที่ดินแต่ชาวบ้านนั้น “ที่ดินก็คือป่าไม้ และป่าไม้ก็คือที่ดิน” (โดย โสภณ ชมชาญ และคณะที่ดินกับป่าไม้ หน้า 1 ) ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎรจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

3. การจัดที่ดินทำกินและการปฏิรูปที่ดินสำหรับเกษตรกร การจัดที่ดินทำกินโดยรัฐนั้นเป็นพันธกิจหลักของรัฐมานานแล้ว ในยุคสมัยใหม่เมื่อเริ่มใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 นอกจากกรมประชาสงเคราะห์ และหน่วยงานอื่นๆแล้ว กรมที่ดินตามนโยบายของคณะจัดที่ดินแห่งชาติโดยกฎหมายที่ดินก็จัดที่ดินเพื่อการทำกินโดยออกเป็นเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินและสิทธิเพื่อทำประโยชน์มาเป็นเวลาช้านานรวมทั้งกรมป่าไม้ (ดูตารางที่ 12 )

ตารางที่ 12 : ที่ดินของภาครัฐที่จัดสรรให้กับราษฎร ณ ปี 2544

หน่วยงานที่จัดที่ดิน กระทรวง เกษตรและสหกรณ์	รวมทั้งประเทศ		
	เนื้อที่ จัดสรร(ไร่)	อัตราส่วนต่อที่ ดินทั้งประเทศ (๓20.7ล้านไร่)	จำนวน ครอบครัว
1.สำนักงานปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม			
- จัดที่ดินในที่ดินของรัฐ (aan ส.ป.ก. 4-01)	19,747,841.00	6.16	1,179,098.00
- จัดที่ดินในที่ของเอกชน	473,828.00	0.15	29,218.00
2.กรมส่งเสริมสหกรณ์			
- จัดที่ดินแบบนิคมสหกรณ์	3,287,217.00	1.03	108,745.00
3.กรมป่าไม้			
- โครงการช่วยเหลือราษฎรให้มี สิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ	7,412,959.00	2.31	727,082.00
- จัดที่ดินแบบหมู่บ้านป่าไม้	568,192.00	0.18	57,632.00
4.กระทรวงแรงงานสวัสดิการ และสังคม			
กรมประชาสัมพันธ์			
- จัดที่ดินแบบนิคมสร้างตนเอง	3,857,029.00	1.20	231,954.00
5.กระทรวงมหาดไทย			
กรมที่ดิน			
- ผลงานการจัดที่ดิน	7,353,316.00	2.29	703,924.00
6.กระทรวงกลาโหม			
องค์การส่งเสริมทหารผ่านศึก			
- ผลงานการจัดที่ดิน	44,473.00	0.01	1,960.00
รวม	42,744,855.00	13.33	3,039,613.00

ที่มา : สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร

ตารางที่ 13 : ที่ดินภาครัฐ และเอกชน ปี 2545

พื้นที่ทั้งหมด	ล้าน แปลง	ล้านไร่	ร้อยละ
<b>ที่ดินของรัฐ</b>		320.7	100
- พื้นที่ป่า		80	25
- ที่ราชพัสดุ		12.5	3.90
- พื้นที่สาธารณะประโยชน์และพื้นที่ใช้ร่วมกัน	0.08	4.8	1.50
- ที่ดินของรัฐสำหรับจัดสรรให้ประชาชน( ส.ป.ก.)		51.1	15.9
	1.59		
- อื่น ๆ		44.5	13.88
<b>รวมที่ดินของรัฐ</b>		192.9	60.2
<b>ที่ดินเอกชน</b>	<b>ล้าน แปลง</b>	<b>ล้านไร่</b>	<b>ร้อยละ</b>
- โฉนด	19.5	72.1	22.5
กทท.	1.7	1	0.3
ต่างจังหวัด	17.8	71.1	22.2
- น.ส.3	1.8	15.9	4.9
- น.ส.3ก	6.7	36.2	11.3
- อื่น ๆ(ใบจอง)	0.4	3.6	1.1
<b>รวมที่ดินของเอกชน</b>	28.4	127.8	39.8
<b>รวมที่ดินของรัฐ และ เอกชน</b>		320.7	100

ที่มา: กรมที่ดิน กรมธนารักษ์

อย่างไรก็ตามในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา นอกเหนือจากอำนาจรัฐในการเป็นนายทะเบียนที่ดินและเริ่มเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศหรือครึ่งหลังของแผนพัฒนา (ตั้งแต่แผนฯ 5 จนถึงปัจจุบัน) อาจกล่าวได้ว่าปัญหาเรื่องที่ดินและการจัดการมีประเด็นกระจุกตัวอยู่เรื่องเดียวที่สำคัญ คือ การจัดการที่ดินที่ราษฎรได้เข้าครอบครองในที่ดินของรัฐที่อยู่ในและนอกเขตป่าสงวนแห่งชาติให้เข้ารูปเข้ารอย และตามแก้ปัญหาเพิ่มพื้นที่ป่าที่ลดลงอย่างน่าใจหาย วิธีการแก้ปัญหาเกือบทั้งหมดเป็นการใช้กฎหมายหรือมาตรการเพื่อรองรับที่ทำกินที่อยู่อาศัยซึ่งเกษตรกรหรือชุมชน เข้าครอบครองทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย เมื่อมีกฎหมายรองรับการกำหนดเขตป่าสงวนหรือเขตป่าไม้ แต่มีปัญหาว่ป่าทับคนหรือคนทับป่า (คนอยู่มาก่อน แต่กฎหมายออกมาให้

ป่าทับคนหรือกำหนดเขตป่าแต่คนบุกรุกป่า) ความไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ นั้นเห็นได้จากมติ ครม. ซึ่งมีมากมาย มติใหม่ยกเลิกมติเก่า แต่เนื้อหาสาระไม่ต่างกันมาก การประกาศหลักการมักทำไม่ได้เมื่อเทียบกับความเป็นจริง เช่น การออกโฉนดโดยกฎหมายที่ดิน ถ้าเป็นที่ซึ่งราษฎรครอบครองอยู่ก่อนแล้วก่อนการประกาศและกำหนดเขตป่าสงวน แต่ถ้ามาครอบครองภายหลังก็จะได้ออกสารสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดิน เพราะการพิสูจน์ความชัดเจนไม่สามารถทำได้เสมอไป รวมทั้งปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ถ้าระบบการเมืองที่พรรคการเมืองต้องอิงฐานเสียงจากชนบท และเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นอย่างช้าๆ ในทศวรรษ 80 การจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรในชนบทโดยเฉพาะการปฏิรูปที่ดินเริ่มมีความจริงจังมากขึ้น เสียงเรียกร้องจากนักการเมืองให้เพิกถอนการประกาศเขตป่าสงวนที่ราษฎรครอบครองทำกินโดยนักการเมืองทวีความเข้มข้นมากขึ้น แต่การกระจายสิทธิในที่ดินให้แก่คนยากจนในชนบทรวมทั้งการปฏิรูปที่ดินในเมืองในระบบประชาธิปไตยของไทยเป็นผลผลิตแห่งการประนีประนอมระหว่างชนชั้นปกครอง ชนชั้นขุนนาง นายทุนที่ไม่เลือกการปฏิรูปที่ดินแบบถอนรากถอนโคน แต่มีลักษณะประนีประนอมเพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองและทางสังคม โดยการนำที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้แก่เกษตรกร นักวิชาการที่ดินซึ่งเป็นที่ยอมรับในวงการ เช่น โสภณ ชมชาญ เชื่อว่า (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์) ในบรรดามติคณะรัฐมนตรีที่มีนัยยะสำคัญต่อมานั้น 7 2 มติ ครม. ที่ค่อนข้างสำคัญ หนึ่งคือ คำสั่งของนายกรัฐมนตรีคีตกฤทธิ ปราโมทย์ วันที่ 4 เมษายน 2518 ที่ไม่ให้จับกุมราษฎรที่ทำกินในเขตป่าเพราะการให้ความสำคัญกับฐานเสียงทางการเมืองในชนบท มีผลสำคัญที่ทำให้ราษฎรบุกรุกป่าอย่างรุนแรง คาดว่าสูงถึง 3 ล้านไร่ในปีเดียว (ดูเชิงอรรถที่ 2) สองคือ มติ ครม. เมื่อ 22 มกราคม 2532 ที่เห็นชอบกับโครงการจัดที่ดินให้แก่ราษฎร ในที่สุดหลังจากการสะสมปัญหามานานและมีการเรียกร้องจากฝ่ายการเมืองและเกษตรกรมาเรื่อยๆ การให้อำนาจทางกฎหมายกับองค์กรหนึ่งคือ adn. ในการเพิกถอนที่ดินของรัฐในเขตป่าสงวนหรือที่ดินของรัฐในลักษณะอื่นๆ ซึ่งมักเป็นที่ที่ราษฎรหรือชุมชนใช้เป็นที่ทำกินอยู่แล้วและประกาศเป็นเขตปฏิรูปก็เป็นจริง (มาตรา 26) การโอนที่ดินของกรมป่าไม้มาให้ สปก. จำนวน 44 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2536 เป็นการแปลงเจตนารมณ์หรือนโยบายในทางกฎหมายเป็นผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม แม้จะใช้เวลาดึง 4 ปีต่อมา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วการจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรนั้น นอกจาก สปก. หน่วยงานอื่น ๆ ได้มีบทบาททางด้านนี้มาตลอดในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน กรมประชาสัมพันธ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ รวมกันแล้วได้จัดที่ดินทำกินไปประมาณ 7 ล้านไร่ กรมที่ดินและกรมป่าไม้ได้จัดที่ดินทำกินออกเอกสารสิทธิ์ประเภทต่าง ๆ แต่ละหน่วยงานจัดไปแล้ว 7 ล้านไร่เศษ ๆ หรือรวมกันประมาณ 15 ล้านไร่ เทียบกับประมาณ 20 ล้านไร่ที่ สปก. ได้จัดที่ดินไปในรอบ 26 ปี ตั้งแต่มีพรบ.ปฏิรูปที่ดิน เมื่อถึงปี 2544 รัฐได้จัดที่ดินในภาครัฐให้กับเกษตรกรไปแล้วประมาณ 43 ล้านไร่ สำหรับเกษตรกร 3 ล้านครอบครัว ประมาณร้อยละ 50 อยู่ในภาคอีสาน

การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะสัมพันธ์ไปกับพื้นที่และครัวเรือนที่ยากจนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ที่ดินเหล่านี้มักเป็นที่จับจองบุกรุกป่าโดยราษฎรมาก่อน แล้วรัฐให้ออกสารสิทธิ์การจัดสรรที่ดินเหล่านี้เป็นที่มาของการเพิ่มขึ้นของพื้นที่การเกษตร ในส่วนของ สปก. เป็นที่น่าสังเกตว่า 14 ปีแรก (2518-2532) มีผลงานน้อยมากเมื่อเทียบกับเป้าหมาย คือจัดที่ดินไปได้เพียงร้อยละ 30 ของพื้นที่ ๆ รับผิดชอบ หรือทำได้เพียง 2.1 ล้านไร่ (เป็นที่ของเอกชนเพียง 3.5 แสนไร่เท่านั้น) นอกจากนี้กองทุนการปฏิรูปที่ดินถูกใช้ไปในการเตรียมการปฏิรูปที่ดินเพียงร้อยละ 10 ส่วนใหญ่ถูกใช้ไปเป็นเงินทุนหมุนเวียนและงานส่งเสริมพัฒนาการเกษตร สปก.ในอดีตดูจะสนใจเรื่องการพัฒนาสาธารณูปโภคในเขตปฏิรูปมากกว่าการกระจายสิทธิ์ (ไผ่ชิต ปิ่นเปี่ยมรัชฎ์ 2534 หน้า 55 ในเรื่อง นโยบายการเกษตร กับ ความเป็นประเทศอุตสาหกรรม) เชื่อกันว่าสาเหตุของความล่าช้าที่สำคัญที่สุดมาจาก การขาดความสนใจมุ่งมั่นอย่างจริงจังจากรัฐบาลซึ่งเปลี่ยนบ่อย เพราะทิศทางการสนับสนุนของรัฐบาลไม่แน่นอน 10 ปีหลัง สปก.สามารถมอบ สปก.ให้เกษตรกรมากขึ้น โดยได้มอบไปแล้วประมาณ 20 ล้านไร่ ครั้งหนึ่งอยู่ในภาคอีสาน ประมาณ 1.2 ล้านครัวเรือน จากที่ดินที่ได้จากกรมป่าไม้ประมาณ 50 ล้านไร่ เรามีข้อมูลค่อนข้างน้อยเกี่ยวกับผลกระทบในระยะยาวของการปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งความเชื่อเรื่องการถือครองที่ดินในสปก. ว่าจริง ๆ อยู่ในมือเกษตรกรหรือบุคคลอื่นสักเท่าไร ข้อมูลภาคสนามของคณะผู้วิจัยใน 10 หมู่บ้านที่โคราชเมื่อบวกกับข้อเท็จจริงที่ว่าพื้นที่สปก. ครั้งหนึ่งอยู่ในภาคอีสาน ซึ่งมีพื้นที่ชลประทานน้อยและมีปัญหาคุณภาพของดิน และที่ผ่านมารัฐมีขีดจำกัดในการแก้ปัญหา และการแก้ปัญหาในระยะยาวก็ใช้เวลา เราสรุปได้ว่าการปฏิรูปที่ดินจากที่ดินของรัฐคงมีบทบาทน้อยในการลดความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ ระหว่างเมืองและชนบทหรือระหว่างชนบทระหว่างพื้นที่ทางการเกษตรภายใต้ชลประทานกับเกษตรพึ่งน้ำฝน รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนในพื้นที่ adn. ยังไม่สูงพอเมื่อเทียบกับความคาดหวัง สิ่งที่ได้จากการปฏิรูปที่ผ่านมาจะมีผลทางด้านสังคม ด้านจิตใจ ที่เกษตรกรในชนบทยังมีที่ดินเป็นของตนเอง แม้จะยังซื้อขายให้คนอื่นไม่ได้ การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนที่รัฐบาลปัจจุบันให้ความสนใจนั้นเป็นสิ่งที่ดี แต่ความสัมฤทธิ์ผลในการสามารถเข้าถึงสินเชื่อระยะยาว ซึ่งภาคเกษตรในอนาคตต้องการและความสามารถในการแปลงเป็นรายได้ คงค่อยเป็นค่อยไปมีขีดจำกัด ความสัมฤทธิ์ผลย่อมจะขึ้นอยู่กับพัฒนาน้ำและดินโดยเฉพาะในภาคอีสาน ซึ่งจะช่วยให้สามารถใช้ปุ๋ยและวิทยาการการเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการมีที่ดินเป็นของตนเองไม่ใช่ปัจจัยเดียวในการกำหนดรายได้ของเกษตรกร ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การเช่าที่นา การแบ่งผลผลิตในการทำเกษตรกรรม พบว่าก็ให้รายได้สูงกว่าครัวเรือนที่มีที่ดินเป็นของตนเอง (เช่น ในภาคกลาง) นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์ คุณโสภณ ชมชาญ ผู้เชี่ยวชาญจากกรมพัฒนาที่ดินทำให้ทราบว่า ในการสำรวจความต้องการที่ดินทำกินเกษตรกรมักให้ข้อมูลว่า ขาดแคลนที่ดินหรือต้องการที่ดินเพิ่ม แต่จากโครงการ กองทุนที่ติดของ ธกส. สำหรับหลายหมื่นครัวเรือนเกษตรกรไม่ประสบความสำเร็จในครัวเรือนซึ่งบอกทางการ

ว่าต้องการที่ดินทำเกษตรกรรม หลังจากเป็นแรงงานรับจ้างและไร้ที่ดินแต่จริง ๆ เมื่อได้รับการจัดสรรที่ดินก็ไม่มีความสามารถและไม่สนใจทำเกษตร ประเด็นนี้สัมพันธ์กับการไร้ที่ดินทำกิน เป็นที่ทราบกันดีว่าปัญหาการไร้ที่ดินทำกินอาจจะไม่ใช่ปัญหาที่รุนแรงสำหรับภาคการเกษตรของไทย แต่ทุกฝ่ายก็ตระหนักดีว่า ชีวิตที่มั่นคงสำหรับเกษตรกรนั้น การมีที่ดินของตนเองเป็นสิ่งสำคัญ แต่ก็ต้องยอมรับว่า รายได้ของเกษตรกรเริ่มมีความหลากหลายในแหล่งที่มาทั้งในและนอกภาคเกษตร คริวเรือนเกษตรกรจะมีสมาชิกที่เป็นแรงงานในภาคเกษตรน้อยลงในอนาคต ความสนใจในการยึดอาชีพเกษตรกรรมก็อาจจะลดลง เพียงให้เกษตรกรมีที่ดินของตนเองแต่ไม่ได้รับการใช้อย่างถูกต้องและเต็มที่ก็เป็นปัญหาได้

4. การพัฒนาเอกสารสิทธิในที่ดิน มองย้อนกลับไปในอดีตจนถึงปัจจุบัน ความไม่พอใจของทรัพยากรทั้งการเงิน บุคลากร และความรู้ โดยเฉพาะแผนที่ที่กำหนดเขตที่ดินอย่างถูกต้องโดยภาพถ่ายทางอากาศ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการออกเอกสารสิทธิที่แสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทั้ง ๆ ที่ เป็นที่ชัดเจนว่า ผลได้จากการมีการพัฒนาเอกสารสิทธิที่สมบูรณ์ที่มีต่อเจ้าของที่ดินและระบบเศรษฐกิจจะสูงกว่าต้นทุนก็ตาม (Viroj ,1986) นักวิชาการเชื่อว่า ความด้อยพัฒนาในด้านการพัฒนาเอกสารเพื่อแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเมื่อบวกกับการที่รัฐไทยไม่ทุ่มเทในการลงทุน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านสถาบันด้านอื่นๆ ส่งผลให้ การส่งออกของไทยตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 จนถึง สงครามโลกครั้งที่ 2 ไม่นำไปสู่การเพิ่มผลิตภาพในภาคเกษตรอย่างมีนัยสำคัญจนเปลี่ยนสภาพความด้อยพัฒนาของไทย (Feeny ,1979) นอกจากนี้ ที่ผ่านมานับรอบ 40 ปีชนบทกับเมืองยังได้รับการปฏิบัติ การเอาอกเอาใจที่แตกต่างกันมากในเรื่องการเข้าถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่สมบูรณ์ในรูปแบบโฉนด ความแตกต่างนี้เป็นผลมาจาก ความสำคัญของมูลค่าที่ดินใน กกบ. ในเขตเมืองของทุกจังหวัด เมื่อเทียบกับมูลค่าของที่ดินในชนบทซึ่งห่างจากเขตเมือง และเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ปัญหานี้มีลักษณะเป็นวัฏจักรของความชั่วร้าย เพราะเอกสารสิทธิที่ไม่สมบูรณ์ก็จะไปกดมูลค่าของที่ดินในภาคเกษตรให้ต่ำกว่าความเป็นจริง แม้ว่าในรอบ 20 ปีที่ผ่านมาการเร่งรัดการออกโฉนดได้มีส่วนเพิ่มโฉนดที่ดินในที่ดินเพื่อการเกษตรในชนบทก็ตาม (ดูตารางที่ 13) เพื่อให้การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมีความสำคัญเกิดประโยชน์แก่ผู้มีที่ดิน มีหลายฝ่ายเสนอว่า เราควรมีเอกสารประเภทเดียวคือโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์แสดงความเป็นเจ้าของที่สมบูรณ์โดยเร็วที่สุดทั่วประเทศ

ตารางที่ 14 : ยอดรวมเอกสารสิทธิในที่ดินเอกชน 2444 - 2545

จำนวนเอกสารสิทธิ	ล้านแปลง	ล้านไร่	ร้อยละ
- โฉนด	19.5	72.1	56.4
- น.ส.3	1.8	15.9	12.5
- น.ส.3ก	6.7	36.2	28.3
- อื่น ๆ	0.4	3.6	1.1
<b>รวมยอดเอกสารสิทธิเอกชน</b>	<b>28.4</b>	<b>127.8</b>	<b>100</b>

ที่มา : กรมที่ดิน

ตารางที่ 15: การแปลงสิทธิเป็นทุน : ระดับความสมบูรณ์ของเอกสารสิทธิ

ประเภทหนังสือ	สิทธิในการจำหน่ายจ่ายโอน	การค้ำประกันเงินกู้จากจากสถาบันการเงินโดยทั่วไป
โฉนด	โอนได้ ยกเว้นกรณีมีข้อจำกัดห้ามโอน	ได้
น.ส.3 , นส.3ก	โอนได้ ยกเว้นกรณีมีข้อจำกัดห้ามโอน	ได้
น.ค.3, กสน5. ,ส.ท.ก1,2	ห้ามโอนยกเว้นตกทอดทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ดินเป็นสมาชิกอยู่	ไม่ได้
ส.ท.ก.1,2	ห้ามโอนยกเว้นตกทอดทางมรดก	ไม่ได้
ส.ป.ก.4-01	ห้ามโอนยกเว้นตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.	ได้และไม่ได้
สิทธิการเช่า (แผงลอย ที่ดินของรัฐ ประเภท Gild ๗)	(?)	ได้

กรณีของสปก. เราเห็นว่า เมื่อมีการกำกับควบคุมการใช้ที่ดินทั่วประเทศได้ เกษตรกร น่าจะได้กรรมสิทธิ์สมบูรณ์ในการซื้อขายถ่ายโอน ให้แก่ใครก็ได้ ไม่เฉพาะทายาทเพื่อให้ที่ดิน สามารถเปลี่ยนมือและถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพแก่ผู้ที่เต็มใจจะเข้ามาครอบครองและลงทุน แม้ จะต้องใช้ทรัพยากรทั้งคน และการเงินที่สูงก็ตาม เพราะสิทธิที่สมบูรณ์ในที่ดินนอกจากจะเพิ่ม ประสิทธิภาพในธุรกรรมทางเศรษฐกิจ การออมและการลงทุน ยังมีความสำคัญต่อเสถียรภาพทาง สังคมด้วย เห็นได้จากความขัดแย้งรุนแรงในสังคมชนบทมาตลอด

#### 5. ความหลากหลายแห่งสิทธิ..... จากสิทธิปัจเจกสู่สิทธิชุมชน

สิทธิในการครอบครองที่ดินของคนไทยสมัยก่อนรัชการที่ 5 นั้นที่ดินไม่มีการแบ่งแยก อย่างชัดเจนว่าของรัฐหรือของเอกชน เนื้อที่ที่ดินและป่านั้นมีการใช้อย่างเหลือเฟือจึงไม่มีปัญหา การการดูแลทรัพยากรป่าไม้โดยชาวบ้านสามารถที่จะเข้าออกป่าได้โดยเสรีแต่ชาวบ้านมีการใช้ ทรัพยากรร่วมกันและมีความเชื่อหรือมีเรื่องเล่า ในพื้นที่ป่าต่างๆว่ามีผีสิงคอยดูแล คนที่เข้าไป ใช้ ก็มีการเคารพป่าและการเข้าไปปรบกว่นป่าด้วยเคารพผี หรือต้นไม้ต้นใหญ่ในป่าเป็นต้นมา

ต่อมาหลังสมัยรัชกาลที่ 5 นั้นมีการตั้งกรมทะเบียนที่ดินขึ้นในกระทรวงเกษตราธิการ มี การแบ่งที่ดิน อาณาเขตที่แน่นอน แต่การจัดการในยุคหลังรัชการที่ 5 นั้นก็เริ่มมีการ อาน กฎหมายแต่หลักการจริงๆเพื่อการจัดเก็บภาษี การออกโฉนดนั้นมิใช่จำกัดในการบริหารจัดการ และจำนวนประชากรในประเทศไทยนั้นยังมีจำนวนน้อยอยู่การหาประโยชน์จากป่าหรือการบุกรุก ที่ดินป่านั้นถือเป็นเรื่องที่ไม่มีความสนใจและการจัดการกับทรัพยากรป่าไม้ของไทยยังไม่มีระบบ

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีการออกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6)พ.ศ. 2479 ออกมาโดยตรงเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจขับไล่ผู้ที่บุกรุกที่ดินของรัฐได้ และมีการ กำหนดให้มาขอรับ ในเยียบย่ำ เพื่อให้เห็นว่าที่ดินถูกใช้ประโยชน์จริงแล้วค่อยมา พิสูจน์สิทธิกันที หลังแล้วจึงค่อยออกโฉนดให้ และสามารถเข้าทำประโยชน์ได้ ใน พ.ร.บ.ฉบับนี้ยังมีการจำกัดการ ใช้ที่ดินด้วย ต่อมามีการออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 พ.ศ 2502ยกเลิกการจำกัด การถือครองที่ดิน

การออกกฎหมายต่างๆในระยะหลังนั้นก็มีเจตนารมเพื่อเป็นการอนุรักษ์ป่าและต้นไม้โดย มีกรมป่าไม้มีเจ้าหน้าที่คอยดูแลการใช้ทรัพยากรป่าและการป้องกันการทำลายป่า การให้สัมปทาน การตัดไม้แก่นายทุนต่างๆการสัมปทานเหมืองแร่โดยสิทธิในการอนุญาตในการเข้าไปใช้ ทรัพยากรป่าไม้เป็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในการดูแลมักมีการกระทบกระทั่งระหว่างประชา ชนในพื้นที่กับหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาดูแลทีหลัง เพราะการจัดสรรทรัพยากรป่าไม้ไม่เป็นธรรม แก่ประชาชนผู้อาศัยอยู่รอบๆป่ามาก่อนการจัดสรรทรัพยากรป่าไม้ แต่ผลประโยชน์ก็กลับไปตก แก่นายทุนบางกลุ่มและตัวข้าราชการบางท่านผู้ที่ต้อแลรักษาป่าไม้ ทำให้ตัวกฎหมายที่ออกมา นั้น มาแบ่งแยกความเป็นเจ้าของว่าที่ดินที่ไม่ใช่ของเอกชนจะต้องเป็นที่ดินของรัฐเท่านั้น ผลคือการ



ขาดส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ป่าไม้ของเขาเอง ก่อนที่จะมีการออกกฎหมายมาแบ่งแยกสิทธิในการเป็นเจ้าของ ถือเป็นการทำลายป่าไม้ไม่ได้เหตุเพราะกฎหมายบอกว่าคนที่จะดูแลป่าได้ต้องเป็นคนของรัฐเท่านั้นแต่ผลปรากฏว่าจำนวนเนื้อที่ป่าไม้นั้นกลับลดลง เนื้อที่ทั้งหมดในปี พ.ศ. 2505 จำนวน 320 ล้านไร่(ทั้งประเทศ) เป็นเนื้อที่ป่าไม้ 172 ล้านไร่(ร้อยละ53.76) เนื้อที่เกษตร 69 ล้านไร่ (ร้อยละ 21.56) และเนื้อที่อื่นๆที่ยังไม่ได้จำแนกอีก 79 (ร้อยละ 24.68 ) ปี พ.ศ. 2545 เนื้อที่ป่าไม้เหลือ 81 ล้านไร่ (ร้อยละ25.31) ในระยะเวลา 30 ปีเนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทยลดลงไป 91 ล้านไร่ คิดเป็น 52เปอร์เซ็นต์ ของเนื้อที่ป่าไม้ทั้งหมด

การลดลงของเนื้อที่ป่าไม้จากแต่เดิมเป็นการดูแลของชาวบ้านที่อาศัยการใช้ประโยชน์ในการดำรงชีพ การประกาศว่าที่ดินเหล่านั้นเป็นเขตป่าหรือการออก พ.ร.บ. ป่าไม้ออกมาทำให้ดินนั้นกลายเป็นที่ดินสาธารณะที่มีรัฐรับเป็นเจ้าของ การแบ่งแยกอย่างชัดเจนนี้เป็นการออกกฎหมายโดยไม่ดูชนบททำเนียมประเพณีที่ปฏิบัติกันมาของดาราใช้ที่ดินป่าไม้นั้น เป็นของส่วนรวมที่ผู้ใช้หรือผู้ที่อาศัยอยู่แต่เดิมต้องดูแลรักษาร่วมกันในชุมชน กฎหมายที่ออกโดยรัฐนั้นเป็นตัวผลักดันให้คนที่ดำรงชีพโดยการอาศัยป่าไม้และต้องดูแลรักษาป่าหรือปกป้องการทำลายป่าไม้ที่เคยทำมาก่อน ไม่สามารถที่จะทำการดูแลรักษาหรือป้องกันการทำลายป่าไม้ได้อย่างชอบธรรม

ความต้องการในสิทธิสิทธิชุมชนของประชาชนนั้นเป็นการขอสิทธิในการบริหารจัดการป่าที่ตัวเองอาศัยป่าในการดำรงชีพถือเป็นทางออกในการแก้ปัญหาการการรักษาป่าหรือไม่ และชุมชนจะสามารถระดับประคองชุมชนให้เข้ากับปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร ถึงแม้ว่าป่าชุมชนในบางที่จะเป็นป่าขนาดเล็กก็ตามแต่ความสำคัญอยู่ที่การดำรงอยู่ของป่าที่เหลืออยู่ ไม่ใช่ขนาดของป่า การรักษาทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ ในเมื่อประชาชนเขาอยากมีส่วนร่วมในการรักษาโดยให้ภาครัฐเป็นคนดูแลนั้น การประสบความสำเร็จในหลายๆที่ของป่าชุมชนนั้นก็ต่อมยอมรับว่ามีหน่วยงานของรัฐที่คอยสนับสนุนการทำกิจกรรมของชาวบ้านเพราะเราจะเห็นว่าภาครัฐนั้นมีความรู้ทางวิชาการในการจัดการกับปัญหาแต่ภาคของประชาชนนั้นเขามีประสบการณ์ในการอยู่ในพื้นที่และขนบธรรมเนียมประเพณีที่ท้องถิ่นที่ปฏิบัติทำกันมา กระบวนการจัดการที่มีทั้งภาครัฐและภาคเอกชน การมีส่วนร่วมในการดูแลด้วยนั้น ทั้งที่จริงประชาชนบริเวณป่าก็มีการจัดการตัวเองอยู่แล้วใน หลายๆป่าชุมชน การที่ภาครัฐจะมากลัวว่าเมื่อชุมชนได้สิทธิไปแล้วนั้นชุมชน อาจจะเอาป่าไปทำลายหรือทำให้เสียหาย แต่การที่ชุมชนที่ยังรักษาป่าชุมชนเอาไว้ได้ในปัจจุบันทั้งที่จริงในอดีตก็ไม่มี พ.ร.บ. ป่าชุมชนก็เป็นการแสดงว่าความยั่งยืนของป่าไม้ การรักษาป่าไม้น่าจะมีมากขึ้นหลังจากที่ชุมชนมีสิทธิในป่าที่เขาต้องใช้ในการดำรงอยู่ของเขา และเป็นบทบาทที่ภาคประชาชนจะมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรของชาติตามเจตนาในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ที่มีเจตนาให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของภาครัฐ

**ศูนย์ส่งเสริมเขตและหอสมุด**

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ชุมชนชนบทในสังคมไทยมีความอ่อนแอมากขึ้นหลังการขยายตัวของอำนาจรัฐและกลไกตลาด สิทธิและแรงจูงใจของปัจเจกเข้าแทนที่สิทธิของชุมชน ทรัพยากรและการดูแลทรัพยากรท้องถิ่นในอดีตโดยชุมชนถูกทำให้เป็นของรัฐโดยกฎหมาย และรัฐจัดสรรทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ให้แก่กลุ่มผลประโยชน์ตามลักษณะโครงสร้างของอำนาจ เริ่มตั้งแต่ชนชั้นปกครอง นายทุน นักการเมือง โดยคนจนรับส่วนที่เป็นชายขอบ หรือที่ดินที่เป็น Marginal land ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาเราเห็นการก่อตัวของชุมชน การเรียกร้องของชุมชน เมื่อบวกกับรัฐธรรมนูญปี 2540 สังคมเริ่มรับรู้และเรียกร้องสิทธิชุมชนหรือบทบาทของท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น เราหวังว่า พรบ.ป่าชุมชนจะเป็นนิมิตใหม่ในสังคมไทย ที่จะได้เห็นการแบ่งบทบาทที่ถูกต้องระหว่างรัฐ ชาวบ้าน ชุมชน ในการดูแลป่า โดยมีกรอบที่ให้ทั้งแรงจูงใจ แก่ราษฎรในชุมชน โดยมีการกำกับดูแลป่าต้นน้ำ โดยราษฎร ชุมชนภายใน ชุมชนภายนอก รัฐ เพื่อให้เกิดทั้งการใช้ทรัพยากรที่ยั่งยืน และชีวิตที่พอเพียงสำหรับประชาชนในชุมชนนั้น (ดูภาคผนวก เรื่อง ป่าชุมชน)

6. การจัดองค์กรในที่ดิน ตารางที่ 16 แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีองค์กรระดับนโยบายและระดับบริหารจัดการ ที่บริหารจัดการที่ดินทำงานในลักษณะเดียวกันซ้ำซ้อนและทับซ้อนกันหลายหน่วยงาน ตั้งแต่การออกเอกสารสิทธิ์ไปจนถึงการจัดที่ทำกิน

ตารางที่ 16 : หน่วยงานที่มีโครงการเกี่ยวกับการจัดที่ดิน ๓๓: กฎหมายรองรับ

หน่วยงาน	โครงการ	ที่มาแห่งอำนาจ
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
กรมส่งเสริมสหกรณ์	สหกรณ์นิคม	พ.ร.บ.การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511
กรมพัฒนาที่ดิน	จัดและพัฒนาที่ดิน	มติคณะรัฐมนตรี/คณะกรรมการจัดการที่ดินแห่งชาติ
กรมป่าไม้	หมู่บ้านป่าไม้และ ส.ท.ก.	มติคณะรัฐมนตรี/พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507
องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	หมู่บ้านสวนป่า	มติคณะรัฐมนตรี
กรมชลประทาน	จัดที่ดินเพื่ออพยพรราษฎรออกจากเขตนํ้าท่วม เนื่องจากการสร้างเขื่อน	มติคณะรัฐมนตรี/ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497
กรมประชาสัมพันธ์	นิคมสร้างตนเอง	พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
กรมที่ดิน	จัดที่ดินแปลงใหญ่/จัดที่ดินแปลงเล็ก	ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2597

ตารางที่ 16 (ต่อ)

หน่วยงาน	โครงการ	ที่มาแห่งอำนาจ
สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	หมู่บ้านสหกรณ์	มติคณะรัฐมนตรี
สำนักงานนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย	จัดตั้งหมู่บ้านตัวอย่าง	คำสั่งนายกรัฐมนตรี
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	จัดสรรที่ดินดอนขุนห้วย จังหวัด เพชรบุรี	ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	จัดที่ดินเพื่ออพยพราษฎรออกจาก เขตน้ำท่วม เนื่องจากการสร้างเขื่อน	มติคณะรัฐมนตรี/มติคณะกรรมการจัดที่ดิน แห่งชาติ
องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก	นิคมเกษตรกรรมผ่านศึก	มติคณะรัฐมนตรี/มติคณะกรรมการจัดที่ดิน แห่งชาติ
ก.ร.ป. กลาง	จัดที่ดินในเขตพื้นที่เพื่อความมั่นคง	มติคณะรัฐมนตรี/มติคณะกรรมการจัดที่ดิน แห่งชาติ

ที่มา : รายงานวิจัย มูลนิธิสถาบันที่ดิน มีนาคม 2544 หน้า 3-17

เชื่อกันว่าผลลัพธ์ ผลได้ เมื่อเทียบกับต้นทุนน่าจะสูงขึ้น ถ้ามีหน่วยงานเดียวรับผิดชอบ ทั้งทางด้านนโยบาย วิสัยทัศน์ การกำหนดยุทธศาสตร์ และการบริหาร เช่น มีกระทรวงที่ดิน หรือเป็นหน่วยงานที่อยู่ในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมด (กรมที่ดินก็จะไม่อยู่ที่กระทรวงมหาดไทย) ที่ผ่านมามาดูเหมือนว่าเรามีคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่เรียกว่า คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 มีหน่วยงานของรัฐเป็นตัวแทนมากมาย โดยมี รมต.มหาดไทยเป็นประธาน ในข้อเท็จจริงกรรมการระดับชาติชุดนี้ทำงานด้านนโยบายที่สำคัญๆ น้อยกว่าความสำคัญของชื่อ งานส่วนใหญ่เป็นงานประจำและไม่มียุทธศาสตร์ในการริเริ่มนโยบายที่ดินของชาติ ยุทธศาสตร์และนโยบายที่ดินของชาติจึงเหมือนไม่มีหน่วยงานใดเป็นเจ้าของ จริง ๆ แล้วถ้าเรื่องที่ดินได้รับความสนใจมากกว่าที่เป็นมาในอดีต นายกรัฐมนตรี น่าจะเป็นประธานกรรมการเหมือนที่นายกฯ เป็นประธานในคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ความที่ไม่มีเจ้าภาพในเรื่องใหญ่ ๆ ทำให้ไม่มีการให้ความสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์และวิสัยทัศน์ในเรื่องทรัพยากร ในเรื่องที่ดินป่าไม้ น้ำ ในเชิงบูรณาการ เช่น ในเรื่องที่ดิน การไม่ให้ความสำคัญสะท้อนออกมาจากระบบข้อมูลที่ดิน ทะเบียนที่ดินทั้งประเทศที่ยังไม่สามารถขยายครอบคลุมไปได้ทั่วประเทศ โดยเฉพาะในชนบท โครงการเร่งรัดโฉนดที่ดินซึ่งได้รับการเอาใจใส่

อย่างจริงจังเมื่อไม่เกิน 20 ปีนี้เอง 2513 ประเทศไทยซึ่งมีโฉนดที่ดินเพียงแค่ประมาณ 18 ล้านไร่เศษ ๆ จากพื้นที่ที่เอกชนเป็นผู้ครอบครองประมาณ 120 ล้านไร่

#### 7. ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน และน้ำ

เนื่องจากยุคที่ดินที่มีล้นเหลือได้ผ่านไปแล้ว แม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่ถือว่าเป็นประเทศที่ที่ดินในภาคเกษตรขาดแคลน และมีขนาดเล็ก (จริงๆ แล้วเรายังดีกว่าหลายประเทศในเอเชียด้วยกัน) และในอดีต เราให้ความสำคัญน้อยไปกับการรักษาและใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดความยั่งยืนโดยคำนึงถึงอนาคต ต่อจากนี้ไป ประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภท ตั้งแต่ป่า (รวมไปถึงป่าชายเลนซึ่งถูกทำลายไปมาก) ที่ดิน ที่ดินเพื่อการเกษตร ที่ดินเพื่อการพาณิชย์และการอยู่อาศัย ทั้งในชนบทและในเมือง รวมทั้งการใช้น้ำ ซึ่งการศึกษาพบว่าน้ำจะเป็นปัญหาที่ท้าทายจากนี้ไป และที่ผ่านมา ประเทศไทยมิได้มีความได้เปรียบทางด้านน้ำเมื่อเทียบกับเพื่อนบ้านในเอเชีย และการใช้น้ำของเราก็กังไม่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม (มิ่งสรรพ์, 2545) ในภาพรวมของนโยบาย การควบคุมการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะการแบ่งเขตการใช้ที่ดิน (Land Use Zoning) น่าจะมีการบังคับใช้อย่างจริงจังทั้งในชนบทและในเมือง ในประเด็นนี้ กรณีของสปก. ควรมีความยืดหยุ่นในการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เหมาะสมกับสถานที่และเวลา เพื่อให้เกิดมูลค่าสูงสุดแก่เกษตรกร ตัวอย่างเช่น จากการวิจัยภาคสนามของเรา กรณีปัญหาที่ดินที่อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา ที่ติดกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีนั้น เกษตรกรมีความเห็นว่า ที่ดินบริเวณนั้นน่าจะได้รับประโยชน์จากการใช้สอยและเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรมากกว่าการปลูกพืชทางการเกษตรเท่านั้น

#### 8. การเพิ่มความสำคัญด้านภาวะภาษีการถือครองทรัพย์สินระหว่างเมืองกับชนบท: โอนทรัพย์สินเมืองสู่ชนบท

ในรอบ 50 ปีที่ผ่านมา ชุมชนเมืองในต่างจังหวัดและในกทม. ล้วนได้ประโยชน์จากการพัฒนาเทศบาล ในการเพิ่มขึ้นของมูลค่าของทรัพย์สินที่มากกับความเจริญ จริงอยู่ ภาคเกษตรกรรมนั้นก็จ่ายภาษีที่ดินให้รัฐน้อยมาก แต่ในอดีต ภาคเกษตรถูกเก็บภาษีโดยทางอ้อมเพื่อภาคเมืองจนกระทั่งเร็ว ๆ นี้เอง ข้อเท็จจริงคือว่า ทรัพย์สินของภาคเมืองทุกแห่งแบกรับภาระจากมูลค่าที่เพิ่มน้อยเกินไป แม้ว่าจะมีการเก็บภาษีการโอนอสังหาริมทรัพย์ก็ตาม อัตราภาษีทรัพย์สินมีลักษณะถดถอยหลัง (Regressive) ภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งก็คือภาษีโรงเรียนและที่ดิน แม้กระทั่งในกทม. ได้รับยกเว้นสำหรับพื้นที่ที่น้อยกว่า 100 ตารางวา แม้มูลค่าจะเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัวในระยะยาว เพื่อความเป็นธรรมและเป็นแหล่งรายได้เพื่อการพัฒนาเมือง ที่ดินในเมืองที่มีพื้นที่ไม่มาก ไม่จำเป็นต้องถึง 100 ตารางวา ก็มีมูลค่าสูงขึ้นมากมายเมื่อมีความเจริญเกิดขึ้น เพราะฉะนั้น แนวคิดเรื่องภาษีที่เก็บเพราะมีการพัฒนาเกิดขึ้นในที่ดินนี้ควรนำไปสู่นโยบาย

การเก็บภาษีทั้งในอัตราและฐานภาษีที่ผู้ถือครองทรัพย์สินทั้งบ้านและที่ดินควรจะต้องเสียภาษีซึ่งสะท้อนมูลค่าของทรัพย์สินอันเกิดจากการพัฒนาของรัฐ มีลักษณะเป็น Development Tax ประเด็นเรื่องความเป็นธรรมระหว่างภาคเมืองกับชนบท ในเรื่องการถือครองที่ดิน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เราพบความสัมพันธ์ที่ผกผันกันระหว่างความยากจนกับขนาดของการถือครองที่ดินในภาคเกษตร ขณะเดียวกัน งานวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดินก็ยืนยันว่า มีการถือครองที่ดินในจำนวนที่สูงมาก อยู่เป็นจำนวนมาก การให้ความสำคัญกับภาวะภาษีบนการถือครองที่ดิน รวมทั้งการใช้ที่ดินน่าจะเป็นนโยบายที่รัฐบาลให้ความเอาใจใส่มากกว่าที่เป็นมาในอดีต เพื่อความเป็นธรรมทางสังคม และประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน ในประเด็นนี้ หลักคิดด้านความสามารถในการชำระภาษีและหลักผลประโยชน์ล้วนสนับสนุนให้เก็บภาษีมากขึ้นในชุมชนเมือง แล้วนำไปอุดหนุนภาคเกษตรและชนบท เพื่อให้ครัวเรือนชนบทมีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การอุดหนุนภาคชนบทนั้น ไม่ควรจำกัดอยู่แค่การให้ครัวเรือนมีที่ดินเป็นของตนเอง แต่ต้องมีปัจจัยพื้นฐานที่ดีและพอเพียง เช่นน้ำ คุณภาพดิน คุณภาพการศึกษา การสาธารณสุข และการคมนาคมที่ได้มาตรฐาน ความสำคัญที่ดินจึงไม่สามารถพิจารณาได้ถ้าขาดองค์ประกอบอื่นๆ ที่สำคัญ

### บทที่ 6 ภาพรวมเชิงคุณภาพจากงานภาคสนาม

จาก 8 หมู่บ้าน วิธีการได้ข้อมูลเชิงคุณภาพของคณะผู้วิจัยก็คือการพูดคุยกับหัวหน้าครัวเรือนโดยวิธีการเจาะลึก เราให้ความสนใจกับการได้มาซึ่งข้อมูลการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการระยะยาวตั้งแต่ ปู่ ย่า ตา ยาย พ่อแม่ มีทั้งครัวเรือนที่มีอายุ 60-75 ปี มาถึงรุ่นหัวหน้าครัวเรือนมีอายุน้อยลง ซึ่งมีอายุอยู่ในวัย 40-50 ปี ในด้านที่เกี่ยวกับ วิถีชีวิต การทำมาหากิน การปรับตัวกับสภาพแวดล้อมที่มีความเสี่ยงจากการทำการเกษตร สถานภาพ ความมั่งคั่ง การถือทรัพย์สินประเภทต่างๆ ขนาดของครอบครัว จำนวนบุตร การอพยพย้ายถิ่นทั้งถาวรและชั่วคราว การมีหนี้สิน และในที่สุดก็คือ ความพอใจในชีวิต หลังจากทราบข้อมูลเกี่ยวกับเงื่อนไขสถานะที่ดิน น้ำ ที่ตั้งของหมู่บ้านในจังหวัดนครราชสีมา (โคราช) หมู่บ้านที่เลือกส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ของเขตปฏิรูป ส.ป.ก. เกือบทั้งหมด ยกเว้น 1 หมู่บ้านในอำเภอเมืองซึ่งเป็นที่ของเอกชน เอกชนมีเอกสารสิทธิ์ที่เป็นโฉนด หมู่บ้านทั้งหมดอยู่ไม่ไกลจากตัวเมืองจนเกินไป โกลที่สุด คือ อำเภอด่านขุนทด ความคล้ายคลึงของหมู่บ้านก็คือ การถือครองที่ดินจะอยู่ระหว่าง 10-20 ไร่ มีบ้างที่มี ส.ป.ก. และที่ดินของเอกชนในรูปโฉนด หรือ น.ส.3 ในหมู่บ้านเดียวกันนั้น ชาวบ้านรู้จักกันดีเป็นส่วนใหญ่ ถ้าถามข้อมูลของอีกคนหนึ่งอีกคนจะตอบแทนให้ได้ ที่น่าสนใจคือ ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในระยะยาวของครัวเรือนเกษตรกรในหมู่บ้านเกือบทั้งหมดนี้ คล่องจอง มีความคงเส้นคงวา กับข้อมูลเชิงมหภาคหรือภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงในด้านประชากรหรือก็คือในภาคเกษตร เช่น ในครัวเรือนที่อายุ 60-75 จะมีลูกต่ำกว่า 5 คนนั้นน้อยมาก เราพบว่าส่วนใหญ่จะมี 6-10

ณ สำหรับครัวเรือนที่อายุ ดำลงมา 40-50 นั้น เริ่มมีลูกน้อยลงมาอย่างเห็นได้ชัด พบมากในช่วง 3-4 ณ ในกลุ่มแรกๆ การศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนและลูกทุกคนจะเรียนน้อยมาก คือไม่เรียนหรือจบแค่ ป.4 ส่วนกลุ่มหลังจำนวนปีที่อยู่ในโรงเรียนจะเพิ่มขึ้น ที่น่าสนใจอีกข้อมูลหนึ่งก็คือ ความต่อเนื่องในการทำเกษตรกรรมของครัวเรือนที่สัมภาษณ์ คือ รุ่นปู่ย่า ดายาย มาจนถึงรุ่นปัจจุบัน ซึ่งก็สอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นหรือการไม่ลดลงอย่างมากมายของครอบครัวเกษตรกรในภาพรวมใหญ่ หรือข้อมูลที่ว่าประชากรในภาคเกษตรยังมีค่อนข้างสูงแม้ผลผลิตเกษตรโดยรวมต่อ GDP จะลดลงอย่างมากมาย จริงอยู่ข้อมูลนี้ส่วนหนึ่งอาจจะปิดบังซ่อนเร้น การเคลื่อนย้ายหารายได้ในภาคนอกเกษตรในจังหวัดอื่น ในภูมิภาคอื่น หรือในกทม.

ในภาพรวมคุณภาพของที่ดินในหมู่บ้านที่สัมภาษณ์ ซึ่งเป็นเขตที่พื้งน้ำฝน (ยกเว้น 1 หมู่บ้านที่มีคลองชลประทานเข้าถึงไร่นา ซึ่งสามารถ ทำนา ทำไร่ สวนผัก ได้ตลอดทั้งปี) คุณภาพดินไม่อยู่ในเกณฑ์ที่มีคุณภาพสูง ภาพรวมที่ได้จากการสัมภาษณ์สำหรับหมู่บ้านส่วนใหญ่ก็คือ การทำนานั้นเพียงแค่มิไวยังชีพ มิใช่แหล่งรายได้ที่สำคัญ เพราะฉะนั้นถ้าดูจากการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในระยะยาวในครอบครัวเพื่อเลี้ยงดูลูก การมีสิ่งอำนวยความสะดวกซึ่งทุกบ้านมีเหมือนๆ กัน เกือบครบ (เช่น ทุกบ้านมีโทรทัศน์ ตู้เย็น และเริ่มมีโทรศัพท์มือถือ) มีอุปกรณ์ในไร่นาที่จำเป็นแล้วแต่ประเภท เราอาจจะสรุปได้ว่า การหารายได้ของครัวเรือนในหมู่บ้านนี้ ซึ่งก็คล้ายจอกกับในภาพรวมใหญ่ว่า เกษตรกรที่นี้ปรับตัวด้วยการเพาะปลูกพืชไร่มิอยู่ตลอดเวลา (ตั้งแต่ ปอ อ้อย ข้าวโพด มันสำปะหลัง เป็นต้น) และทำงานรับจ้างในที่ต่างๆ นอกเหนือจากการทำนา จริงอยู่พืชไร่เหล่านี้ก็อาจจะมีความเสี่ยง แต่ในระยะยาวก็คงเป็นแหล่งเสริมรายได้ จากการสัมภาษณ์ทำให้เราทราบว่าทุกคนอยากมีที่ดินเพิ่มขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะที่ดินมิมีคุณภาพ ขนาดถือครองมิใหญ่ และเราพบว่ารายได้กับขนาดที่ดินมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน

ในเรื่องนี้สิน ทิมของหนี้สินสำหรับครัวเรือนเกษตรกรที่เราสัมภาษณ์มีลักษณะที่ต่างกับคนชั้นกลางในเมืองซึ่งมีรายได้ประจำค่อนข้างสม่ำเสมออย่างชัดเจน ในขณะที่คนเมืองส่วนใหญ่ก่อนนี้เพราผ่อนบ้าน ผ่อนรถ ครัวเรือนเกษตรกรที่เราสัมภาษณ์นั้น ก่อนนี้เพื่อการลงทุนในทรัพย์สินมิมากเท่ากับความเป็นหนี้ต้องมีหนี้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายและทุนหมุนเวียนสำหรับใช้ในครอบครัวเมื่อรายได้ตกต่ำจากการทำการเกษตร การใช้จ่ายในตัวลูกเมื่อเจ็บป่วย และในการศึกษา และที่เหลือเป็นทุนหมุนเวียนในการทำการเกษตร แม้จะมีที่ดินของ สปก. ส่วนใหญ่ของหมู่บ้านที่เราสัมภาษณ์ ทุกครัวเรือนหรือหัวหน้าครัวเรือนจะมีหนี้ทุกราย และมักเป็นหนี้ในระบบ และหนี้จากสหกรณ์การเกษตร ขนาดของหนี้กระจุกตัวอยู่ที่ประมาณ 20,000-50,000 บาทเป็นจำนวนมากของเกษตรกร เราพบว่าหมู่บ้านเหล่านี้ก็จาก ธกส. น้อยมาก สาเหตุหนึ่งอาจจะเป็นเพราะลักษณะของเอกสารสิทธิ์ของสปก. ซึ่งมีลักษณะไม่มั่นคงเหมือนกับโฉนดในที่ดินของเอกชน มีหนึ่งหมู่บ้าน ชื่อหมู่บ้านมาบเอื้อง ที่หมู่บ้านอยู่ใกล้กับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ค่อนข้างจะมองที่ดินของสปก. ในภาพที่ลบมาก เช่น ธกส. มิสนใจที่จะให้กู้กับเกษตรกรที่ถือเอกสารสิทธิ์

สปก.(ข้อมูลนี้ไม่ตรงกับผู้จัดการ ลกส. สาขากำแพงเมืองที่เราสัมภาษณ์ ที่ให้สัมภาษณ์กับคณะผู้วิจัยว่า “รกส. ไม่ให้ความสำคัญเรื่องหลักประกันเท่ากับความสามารถในการหารายได้และการ

ชำระคืน”) สมาชิกครัวเรือนหมู่บ้านมาบเอื้องเชื่อว่าที่ดิน สปก.ไม่น่าสนใจสำหรับนายทุนที่จะถือไว้จะเก็งกำไร เพราะไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้ ยกเว้นให้กับทายาท ข้อมูลที่ได้จากหมู่บ้านเกือบทั้งหมดนี้ดูเหมือนว่า ที่ดินของ สปก.เหล่านี้ ไม่ได้ถูกนายทุนครอบครองไว้ เกษตรกรก็หารายได้จากไร่นาของตนเอง บนที่ดินของ สปก.

ที่น่าสนใจมาก เราพบว่าเกษตรกรซึ่งมีหนี้ทุกครัวเรือนเหล่านี้ (รวมทั้ง 1 หมู่บ้าน ที่เกษตรกรมีโฉนดที่ดินเอกชน) ครัวเรือนในสัดส่วนที่สูงมีหนี้ค้ำชำระจำนวนมากยาวนานหลายปีติดต่อกัน ดอกเบี้ยค้ำชำระอาจจะพอกพูนเงินต้น แต่อัตราการเปลี่ยนมือหรือสูญเสียที่ดิน เช่น โดนยึด หรือต้องขายกลายเป็นเกษตรกรไร้ที่ดิน ในกลุ่มที่ศึกษานั้นไม่พบว่ามีรายใดที่มีการเปลี่ยนมือหรือสูญเสียที่ดินเลย แต่ไม่ทราบสาเหตุ ข้อมูลดูจะสอดคล้องกับงานวิจัยเก่าๆ ของ Larry Stifel และงานวิจัยเมื่อเร็วๆ นี้ เช่น ของ Molle และคณะ (อ้างในบทความของ ดร.วิโรจน์ ณ ระนอง เรื่องความเสี่ยงของเกษตรกรในชนบท) ซึ่งพบจากการศึกษาของเกษตรกรในภาคกลางซึ่งมีปัญหาหนี้สินนั้น มีอัตราการสูญเสียที่ดินน้อยมาก ประเด็นนี้น่าจะมีการวิจัยกันมากขึ้นในอนาคตถึงที่มาและลักษณะของการเปลี่ยนมือของที่ดินในภาคการเกษตร เราพบว่าในด้านการลงทุนระยะยาวเพื่อเพิ่มผลิตภาพในไร่นา เราพบว่าหมู่บ้านส่วนใหญ่ที่สัมภาษณ์มีการลงทุนประเภทเครื่องจักรกลที่ประหยัดแรงงานไม่มากทั้งที่แรงงานในภาคเกษตรเริ่มขาดแคลน ส่วนสาเหตุที่นั่นสันนิษฐานว่าอาจจะมาจากความเคยชิน ไม่ต้องการเสี่ยง หรือไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้

หมู่บ้านเกือบทั้งหมดมีอัตราสมาชิกย้ายถิ่นทั้งชั่วคราวและถาวรไปทำงานนอกจังหวัดหรือเข้ากรุงเทพที่ไม่สูง(มีบ้างที่ไปทำงานต่างประเทศ แต่น้อยมาก) เมื่อเทียบกับข้อมูลหรือภาพพจน์ที่คนส่วนใหญ่รับรู้ว่ามีอีสานเป็นภาคที่ยากจนที่สุด และอัตราการย้ายถิ่นหรืออพยพเพื่อหางานทำที่สูงที่สุด เมื่อเราถามสาเหตุ เกือบทั้งหมดให้คำตอบว่าโคราชเป็นจังหวัดที่ค่อนข้างเจริญหางานทำค่อนข้างง่ายภายในจังหวัดด้วยกัน หรือในอำเภอเมือง จริงๆ แล้วจังหวัดอื่นในภาคอีสานก็มาทำงานที่โคราชค่อนข้างมาก

ภาพที่เราได้เกี่ยวกับชีวิตและความมั่นคงของคนในหมู่บ้านที่เราสัมภาษณ์ก็คือว่า การขึ้น ๆ ลง ๆ ของรายได้จากการทำไร่ ทำนา ก็คงเป็นปกติของวิถีชีวิตของเกษตรกรไทย แต่ถ้าดูจากความมั่งคั่ง คุณภาพของทุนมนุษย์ของเกษตรกรไทยคงดีกว่ารุ่นบรรพบุรุษ เพราะการศึกษาที่สูงกว่า การรับรู้ของสังคมมีง่ายและเปิดกว้างขึ้น การสาธารณสุขของรัฐที่ดีขึ้น ทำให้อายุยืนขึ้นความเสี่ยงภัยจากโรคภัยลดลง แม้ว่าฐานทรัพยากรของชุมชนอาจเปลี่ยนไปอยู่ในการครอบครองหรือการใช้โดยรัฐ หรือปัจเจกชน ครัวเรือนเกษตรกรอาจจะมียุติชีวิตที่ให้ความสำคัญกับการเป็นปัจเจกชนมากขึ้น เลียนแบบวัฒนธรรมการบริโภคของคนในเมือง สิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานของคนในเมืองนั้น ครัวเรือนในชนบทเริ่มเข้าถึงไฟฟ้าและรถจักรยาน เป็นการศึกษาที่จะเปรียบ

เทียบความสุขหรือความพอใจในชีวิตระหว่างคนเมืองกับคนชนบท หรือครัวเรือนเกษตรที่เราได้สัมภาษณ์ในระดับรายได้ใกล้เคียงหรือระดับเดียวกัน ในขณะที่ใดขณะหนึ่ง หรือในระยะยาว ภาพที่เราได้พบใน 8 หมู่บ้านนี้ อาจเป็นเพียงภาพเล็กๆ ที่ไม่สามารถเป็นตัวแทนของครัวเรือนเกษตรกรได้ทั้งหมดของประเทศ เกษตรกรเหล่านี้อาจจะไม่ร่ำรวย รายได้ตัวเงินต่ำกว่ารายได้ของชนชั้นกลางในมหานครคนเมือง แต่ที่แน่นอนคนเหล่านี้ไม่ได้จนแบบอดอยาก แม้เขาจะคิดว่าเขาจนเงิน เราไม่เห็นสัญลักษณ์ หรือเครื่องชี้ของความอดอยากของคนในหมู่บ้านที่เราสัมภาษณ์ ตรงกันข้าม หลายอย่างให้ภาพของชีวิตที่ดี ที่น่าอิจฉา ด้วยซ้ำไปเช่น การมีชีวิตที่เรียบง่าย ความใกล้ชิดและการเกื้อกูลกันของสมาชิกในหมู่บ้าน ทุกคนรู้ข้อมูลของกันและกัน ซึ่งเห็นได้ชัดจากการที่เมื่อคณะวิจัยถามเรื่องส่วนตัวของคนหนึ่ง เพื่อนบ้านก็จะช่วยตอบให้ สิ่งเหล่านี้หาไม่ได้ในสังคมกรุงเทพ

### สรุป

แม้ดูเหมือนว่านโยบายที่ดินของไทยจะเป็นนโยบายที่ขาดวิสัยทัศน์ ไร้การวางแผนที่เป็นจริงและปฏิบัติได้ แก้ปัญหาเฉพาะหน้า มีปัญหาแล้วค่อยตามไปแก้ ภาษาชาวบ้านอาจจะเรียกว่ามั่วไปเรื่อย ๆ แต่ถ้าดูจากผลลัพธ์และรูปแบบของการพัฒนาเศรษฐกิจไทย ซึ่งสามารถเติบโตได้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉลี่ยสังคมมีเสถียรภาพ ระบบการเมืองและพลังประชาชนก็มีพลวัตของการเปลี่ยนแปลงมาตลอด คงกล่าวไม่ได้ว่านโยบายที่ดินนั้น ล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ไม่ว่าจะประเมินจากมุมมองใด เราคิดว่า โดยภาพรวม นโยบายที่ดิน สะท้อนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพยากรที่ดินของประเทศไทย คือ การเป็นประเทศที่มีที่ดินเหลือเฟือมาตลอด จึงเป็นการสมเหตุสมผลที่ศักยภาพของความเจริญจะสามารถแปลงเป็นความเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อทรัพยากรนั้นได้มีโอกาสนำมาใช้อย่างเต็มที่ ซึ่งดูเหมือนสังคมไทยให้ความสำคัญกับปัจจุบันค่อนข้างสูง คือ พยายามทำให้ดีที่สุดเพื่อวันนี้ ถ้ามีปัญหาค่อยมาว่ากัน แล้วหาทางแก้

ด้วยวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์แบบนี้ คนรวยหรือคนจนก็เข้าถึงที่ดินได้ แต่แน่นอน ในระบบการแบ่งสรรที่ไม่เท่าเทียมกัน ทั้งในชนบทและเมือง และในระหว่างในชนบทด้วยกันเอง ด้วยนโยบายนี้ คงปฏิเสธไม่ได้ว่า ที่ดินได้เคยเป็นและยังจะเป็นปัจจัยที่กำหนดความแตกต่างของความมั่งคั่งและสถานภาพทางสังคมของบุคคล ครัวเรือน ทั้งในชนบทและในเมือง เพราะโอกาสในการเข้าถึง จำนวน และคุณภาพของที่ดิน มีความแตกต่างกันอย่างมากตั้งแต่เริ่มต้น การที่สังคมเลือกที่จะไม่ใช้นโยบายการปฏิรูปที่ดินจากการถือครองที่ดินของเอกชนแบบถอนรากถอนโคน ทำให้เราได้สังคมที่สร้างแรงจูงใจให้บุคคลสะสมความมั่งคั่งและนำมาซึ่งความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ และมีเสถียรภาพ สิ่งที่เป็นเอกลักษณ์ก็คือ ชนบทกับเมืองยังมีความเชื่อมโยงกันในสายสัมพันธ์ของครัวเรือนเกษตรกรที่เคลื่อนย้ายระหว่างเมืองกับชนบท เพื่อชีวิตที่ดีขึ้น เห็นได้ชัดจากรูปแบบการอพยพย้ายถิ่นที่ได้มีลักษณะเป็นการอพยพย้ายถิ่นแบบถาวรทั้ง



ครอบครัว มีหลักฐานว่าคนจำนวนมากก็ยังกลับไปทำไร่ทำนาตามฤดูกาล แม้ว่าในอนาคตรูปแบบนี้จะค่อยๆ เปลี่ยนไป เราไม่ควรจะโรแมนติกกับเรื่องเกษตรและที่ดินจนยึดติดกับมันเป็นสภาวะ เพราะเศรษฐกิจสมัยใหม่นั้น ได้สร้างโอกาสใหม่ๆ ให้เกษตรกรสามารถเพิ่มรายได้จากแหล่งรายได้ที่มีความหลากหลายขึ้น โดยเฉพาะนอกภาคเกษตร ที่ดินจึงไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่สำคัญมากเหมือนในอดีต แต่เราก็ต้องยอมรับว่า โอกาสที่เข้าถึงที่ดินที่ไม่เท่ากันมานานนั้น และรัฐก็ไม่กำหนดภาวะภาษีที่ควรจะเป็นบนการถือครองที่ดินที่เกิดขึ้น ย่อมเป็นสาเหตุสำคัญอันหนึ่งของความไม่เสมอภาคในด้านทรัพย์สินและรายได้ หลายคนเชื่อว่า ความเจริญเติบโตนั้น ก็คงแบ่งปันไปให้กับคนชั้นล่างๆ แม้จะไม่เท่าเทียมกัน แต่ระดับความยากจนก็ได้ลดลงมาโดยตลอด ความยากจนแบบอดๆ อยากๆ มีน้อยมากในชนบทไทย สำหรับหลายคน อาจคิดว่า สังคมก็มีความเป็นธรรมแล้ว เราไม่ได้เห็นด้วยกับความคิดข้างต้นนี้ทั้งหมด เราคิดว่า ถ้ามีการจัดการทรัพยากรทุกชนิดไม่ใช่เฉพาะที่ดิน อย่างเป็นบูรณาการ โดยคำนึงถึงความดุลยภาพของประสิทธิภาพ ความยั่งยืน ความเป็นธรรม ความเข้มแข็งของชุมชน ความสำคัญของพหุลักษณะในสิทธิ ตั้งแต่สิทธิของรัฐ สิทธิของชุมชน และสิทธิของปัจเจก ซึ่งแต่ละเรื่องของการบริหารทรัพยากร อาจต้องการกำหนดรูปแบบสิทธิที่ต่างกัน นี่คือการสำคัญในการกำหนดอนาคตของประเทศไทย

## เชิงอรรถ

1. ในทางเศรษฐศาสตร์ การขยายตัวของผลผลิตเกิดขึ้นจากการเพิ่มการใช้ปัจจัยการผลิต และปัจจัยอื่นๆ โดยเฉพาะความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี โดยค่าที่แสดงถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเรียกว่า ผลิตภาพการผลิตโดยรวม (Total Factor Productivity หรือ TFP) ค่า TFP นี้สามารถหาได้โดยใช้การวิเคราะห์แบบ Growth Accounting ซึ่งสามารถอธิบายในรูปของสมการคณิตศาสตร์ได้ดังนี้

$$TFPG = \left( \frac{\dot{Y}}{Y} \right) - \sum_{i=1}^n \alpha_i \left( \frac{\dot{X}_i}{X_i} \right)$$

โดยที่ TFPG = ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

Y = ผลิตผล

$X_i$  = ปัจจัยการผลิต i

$\alpha_i$  = ส่วนแบ่งของรายได้ที่ปัจจัยการผลิต i ได้รับ

ความแม่นยำของการประมาณค่า TFPG ขึ้นอยู่กับ ความแม่นยำในการประมาณค่า  $\alpha_i$  และความถูกต้องของข้อมูลที่นำมาใช้ในการคำนวณอัตราการเจริญเติบโตของผลผลิตและปัจจัยการผลิต ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ข้อมูลที่มีอยู่มักมีความคลาดเคลื่อน ดังนั้นในทางปฏิบัติ ภา เศรษฐศาสตร์จึงถือว่าค่า TFP มีใช้ค่าที่แสดงถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว แต่รวมไปถึงปัจจัยอื่นๆ ที่ทำให้ผลิตภาพในการผลิตเพิ่มขึ้น เช่น การเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการผลิต เป็นต้น

2. รายงานวิจัยเรื่องโครงการศึกษาการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ฯ โดยมูลนิธิสถาบันที่ดิน ซึ่งมี ดร.วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ เป็นหัวหน้าคณะ ระบุว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรีนี้ ค.ร.ม. มีมติให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าว และให้เพิกถอนเอกสารสิทธิ์ที่ออกโดยอาศัยคำสั่งดังกล่าว เชื่อกันว่าคำสั่งยกเลิกนี้ไม่มีผลในทางปฏิบัติ หน้า 3-45

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- การถือครองและใช้ประโยชน์ 2545 มุลนิธิสถาบันที่ดิน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2539 100 ปี กรมป่าไม้ กรุงเทพฯ ส่วน ศูนย์ข้อมูลกลาง สำนักสารนิเทศ กรมป่าไม้
- โครงการพัฒนากรรมที่ดินและการเร่งรัดโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ระยะที่ 3 การศึกษาวิจัยผล กระทบด้านเศรษฐกิจสังคม และสิ่งแวดล้อม การศึกษาส่วนที่ 1 : ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ nin เหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ 2542 และ 2545 การศึกษา ส่วนที่3 สรุปผลการประเมินทั้งหมด ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพฯ
- การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า 2541 กรุงเทพฯ ส่วนผลิตสื่อ สำนักสารนิเทศ กรมป่าไม้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2521 วารสาร เศรษฐกิจและสังคม ปีที่ 15 ฉ. 5 เดือนกันยายน - ตุลาคม
- โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ 2534 นโยบายการเกษตร กับความเป็นประเทศ อุตสาหกรรม สถาบันนโยบายการศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
- โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ 2526 ชนบทไทย: ความก้าวหน้าและความล้าหลัง สมาคมสังคมศาสตร์ แห่งประเทศไทย
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ ศิริรักษา ปาเอย 2542 การกระจายความเจริญระหว่างภูมิภาคใน ประเทศไทย ยิ่งนานยิ่งไม่เท่าเทียมกัน ? วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 12 มิถุนายน 2542 หน้า 5-32
- นิธิ เอียวศรีวงศ์ 2536 บนหนทางสู่นาคค การประชุมวิชาการประจำปี สถาบันวิจัยเพื่อการ พัฒนาประเทศไทย 10-11 ธ.ค. 2536 โรงแรมแอมบาสเตอร์ซิตี จอมเทียนชลบุรี
- ปราณี ทินกร 2545 ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ในสี่ทศวรรษของการพัฒนา ประเทศ : 2504 -2544 วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 45 ฉบับที่ 2 -3 มิถุนายน - กันยายน 2545 หน้า 141-208
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์ 2542 เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพ Silkworm Books
- ไพรัตน์ ยंत्रอด นโยบายที่ดิน กลยุทธ์ และมาตรการ (เอกสารประกอบการบรรยาย วิชา นโยบายที่ดิน)กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- พระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตโต) 2537 คนไทยกับป่า พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพฯ  
สำนักพิมพ์บริษัทสหธรรมิก จำกัด
- มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด 2545 แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย สถาบันวิจัยเพื่อ  
การพัฒนาประเทศไทย รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ 1.3 เดือนธันวาคม
- มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด 2546 การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (อีกครั้ง) มติชน 8 มกราคม
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ 2530 เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยพรีเมียมข้าว พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ  
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วนิดา พรไพบูลย์ 2544 ถาม-ตอบ กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ เล่ม 1-2 กรมป่าไม้
- วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ 2544 , รายงานวิจัยโครงการศึกษาการถือครองและ  
ใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อการใช้ประโยชน์  
ให้เกิดประโยชน์สูงสุด สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กรุงเทพฯ มุลนิธิที่ดิน
- วิโรจน์ ณ ระนอง 2543 ความเสี่ยงและการบริหารความเสี่ยงในภาคเกษตร การประชุม  
สัมมนาประจำปีเรื่องทิศทางการเศรษฐกิจไทย ของสมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์
- สมจิตร ทองประดับ 2544 คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน สำนักพิมพ์นิติบรรณาธิการ  
กรุงเทพฯ
- สมบัติ จันทรวงศ์ 2546 ความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม :  
กรณีศึกษาปัญหา ส.ป.ก.4-01 กรุงเทพฯ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- สมพงษ์ ปองเกษม 2533 เอกสารวิจัยส่วนบุคคล การจำแนกประเภทที่ดินในประเทศไทย  
กรุงเทพฯ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
- เสนห์ จามริก และคณะ 2536 ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1  
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
- โสภณ ชมชาญ 2543 ลำดับเหตุการณ์ 38 ปี นโยบายน้ำไทย กรุงเทพฯ มูลนิธิสถาบันวิจัย  
เพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- โสภณ ชมชาญ ; auiv พวนิชย์พงศ์ 2527 ที่ดินกับป่าไม้ กรุงเทพฯ กรมพัฒนาที่ดิน  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 10 ปีชนบทไทย
- อานันท์ กาญจนพันธุ์ บรรณาธิการ 2543 พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร : สถาน  
การณ์ในประเทศไทย กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- อัมมาร สยามวาลา 2542 ครบรอบ60 ปี a. อัมมาร สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- อภิชัย พันธเสน 2542 ทำอย่างไรจึงจะได้ป่าและพื้นที่สีเขียวคืนมา สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## บรรณานุกรม (ต่อ)

Marcus Cole hester และ Larry Lohmann 2536วิพากษ์แผนแม่บทป่าไม้

“ความล้มเหลวในการอนุรักษ์ป่าของรัฐ” แปลจาก The Tropical Forestry Action Plan : What Progress? วิฑูรย์ ปัญญากุล แปล กรุงเทพฯ จัดพิมพ์โดย สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

### ภาษาอังกฤษ

Ammar Siamwalla 1996 Thai Agriculture. From Engine of **Growth** to Sunset Status  
TDRl Quarterly Review Vol.11 No.4 4 December pp 3-10

Amrnar Siamwalla and Suthad Setboonsamg 1989 Trade, Exchange Rate and  
Agricultural Pricing Policies in Thailand Washington,d.c. World Bank

Butzer ,Rita ct al.2003 Intersectoral Migration in Southeast Asia : Evidence From  
Indonesia , Thailand , and the Philippines World Bank Policy Resources Working  
paper 2949

Bardhan Pranab K. . 1984 Land, Labor and Rural Poverty Essays in  
Development Economics New York Columbia University

Eicher , Carl et.al (eds) 1964 Agriculture in Economic Development  
McGRAW-HILL

Faruqee ,Rasbid and Carey (ไม้ระบุปีที่พิมพ์) Research on Land Markets in South Asia  
The World Bank South Asia Country Department I Agriculture and Natural  
Resources Division '

Feder , Gershon et al. 1988 Land Policies and Farm Performance in Thailand 's  
Forest Reserve Areas\* Economic Development and Cultural Change

Feeny , David .1979 Competing Hypotheses of Underdevelopment : A Thai Case Study  
Journal of Economic History, Vol.XXXIX, No.1

Fceny , David 1982 The political economy of productivity : Thai agricultural  
**development,1880-1975** Vancouver University of British Columbia Press

Ingram , Jame C.1971 Economic Change in Thailand 1950-1970 California  
Stanford

lal, Deepak 2000 The Poverty of Development Economics MIT Press

- Mundlak , Yair et al 2002 **Determinants of Agricultural Growth** Indonesia, the Philippines, and Thailand Development Resources Group at the World Bank
- Pranee Tinakon and Chalongphob Sussangkarn 1996 Productivity Growth in Thailand Bangkok The Thailand Development Research Institute
- Pranee Tinakon and Chalongphob Sussangkarn 1998 Total Factor Productivity Growth in Thailand : 1980 - 1995 Bangkok The Thailand Development Research Institute
- Public **Development Program** For Thailand 1959 Johns Hopkins Press
- Thailand, Toward A **Development** Strategy of Full Participation 1978 East Asia and Pacific Regional office The World Bank Washington
- Tongroj Onchan 1990 A Land Policy Study Bangkok The Thailand Development Research Institute
- van Zyl ,Johan et al 1995 The Relationship Between Farm Size and Efficiency in South African Agriculture The World Bank Agriculture and Natural Resources Department Office of Director
- Viroj , Na Kanong 1986 Land Title Acquisition : A Case Study of **Thailand** , Master Degree Thesis , Faculty of Economics ,Thammasat University
- Warner , Andrew M. 2003 Engines of Growth in Thailand Draft - for Discussion
- Warr, Peter G. 1993 The Thai **Economy** in Transition Australian National University
- Warr, Peter G. 2546 Poverty and Economic Policy in Thailand

วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 21 ฉบับที่ 2 มีนาคม 2546 หน้า 157-184



**ภาคผนวก**



ตาราง 1 ผ. จำนวนและร้อยละของประชากรและแรงงานภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร

ปี	พ.ศ.	2393	2454	2490	2503	2515	2525	2535	2544
	ศ.ศ.	1850	1911	1947	1960	1972	1982	1992	2001
ประชากรทั้งประเทศ		4.5-6	8.2	17.3	26.25	39	49	58	62
จำนวนประชากร	เกษตร					28	33	36	36
	นอกเกษตร					11	17	22	28
	%เกษตร/ทั้งหมด					72.51	65.73	62.46	56.32
จำนวนแรงงาน	เกษตร		6.3	*(1929)		14	18	20	19
	นอกเกษตร		1.2	*(1929)		6	11	13	15
	%เกษตร/ทั้งหมด					69.5	62.8	59.6	56.5
เนื้อที่เกษตร				10.7 *	62.9	112.2 *	123.5	132	131.3
				(1950-52)		(2518)			

ที่มา: กรมเศรษฐกิจการเกษตร

ตาราง 2 ผ. อัตราการขยายตัวของประชากรและผลผลิต

ปี	ประชากร	มูลค่าผลผลิต	
		หน่วย: ร้อยละ	
		ภาคเกษตร	รวม
2490-2503	2.92	-	-
2494-2503	-	-	-
2503-2513	2.45	5.53	6.82
2513-2523	2.41	3.14	5.89
2523-2533	1.78	3.24	6.87
2533-2543	0.96	2.50	3.95
2490-2543	2.31		
2494-2543		3.85	6.23

ที่มา: จากการคำนวณ โดยใช้ข้อมูลจาก สำนักงานสถิติแห่งชาติ และ สภาพัฒนา



ตาราง 3 ผ. การจ้างงานจำแนกตามภาคเศรษฐกิจ 2514-2545

หน่วย: ร้อยละ

ปี	เกษตร	อุตสาหกรรม	ก่อสร้าง	บริการและ อื่นๆ	รวม
2514	82.35	5.51	1.46	10.68	100.00
2520	67.92	8.84	2.11	21.12	100.00
2530	59.83	10.46	3.12	26.59	100.00
2535	53.29	13.57	5.90	27.25	100.00
2540	48.53	15.75	8.48	27.24	100.00
2543	46.29	16.50	4.98	32.23	100.00
2544	42.32	14.50	6.38	36.79	100.00
2545	38.21	16.12	6.30	39.36	100.00

ที่มา: จากการคำนวณ โดยใช้ข้อมูลจาก สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตาราง 4 ณ. พื้นที่ป่าธรรมชาติ และป่าสงวนแห่งชาติ(กรมป่าไม้)

ประเภทป่า	2521	2533	2536	2545
พื้นที่ป่าสงวน	143,981,493.75	143,981,493.75	143,981,493.75	143,981,493.75
พื้นที่ป่าไม้	109.51	87.48	83.45	81.07
สัดส่วนต่อพื้นที่ประเทศ	34.15	27.28	26.02	25.28
พื้นที่ปลูกป่า ตั้งแต่เริ่มปลูก 253	-	-	-	0.16
<b>พื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ และนันทนาการ</b>				
อุทยานแห่งชาติ	5,690,193.75	21,166,875.00	24,530,000.00	32,664,700.00
วนอุทยาน	221,431.25	200,000.00	515,000.00	559,612.50
เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	11,665,862.50	15,821,250.00	17,484,375.00	22,444,468.75
เขตห้ามล่าสัตว์ป่า	812,237.50	2,606,875.00	2,003,750.00	2,050,093.75
อุทยานสัตว์ป่า	15,343.75	15,625.00	-	-
สวนพฤกษศาสตร์	2,812.50	8,750.00	10,000.00	39,781.25
สวนรุกขชาติ	6,000.00	20,000.00	20,000.00	22,550.00
<b>รวม</b>	<b>18,413,912.50</b>	<b>39,838,750.00</b>	<b>43,503,125.00</b>	<b>57,781,206.25</b>

ตาราง 5 ผ. สัดส่วนของที่ดินการเกษตรเทียบกับที่ดินทั้งหมด 2498-2542

หน่วย: ร้อยละ

ปี	เนื้อที่ทั้งหมด	เนื้อที่ป่าไม้และทุ่งหญ้า		เนื้อที่ถือครองทำการเกษตรทั้งหมด	อื่นๆ
2498	100.00	58.19	18.73	23.08	
2500	100.00	58.19	19.26	22.55	
2520	100.00	36.29	35.42	28.29	
2530	100.00	28.47	40.91	30.62	
2531	100.00	28.03	41.09	30.88	
2535	100.00	26.30	41.18	32.52	
2540	100.00	25.40	40.88	33.72	
2541	100.00	25.28	40.66	34.06	
2542	100.00	25.14	40.95	33.91	

ที่มา: คำนวณจาก สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ตาราง 6 ผ. สัดส่วนของแหล่งที่มาของความเจริญเติบโตของไทย 2545-2545

หน่วย: ร้อยละ

ช่วงเวลา	อัตราการเจริญเติบโต				
	รายได้ประชาชาติ	ประชากร	แรงงาน	ทุน	TFP
2495-2513					
2514-2522	100.00	41.04	48.74	138.07	20.00
2523-2527	100.00	34.15	72.98	217.45	-23.64
2528-2539	100.00	17.64	23.84	163.41	27.29
2540-2541	100.00	14.90	6.73	69.07	-128.69
2542-2545	100.00	24.37	26.13	36.18	70.35

ที่มา: ที Warner (2003)

ตาราง 7 ผ. ขนาดของพื้นที่เกษตรต่อครัวเรือน

หน่วย: ไร่ต่อครัวเรือน

ช่วงเวลา	ขนาดของที่ดินเกษตรต่อครัวเรือน				
	ประเทศ	กลาง	ตะวันออก เฉียงเหนือ	เหนือ	ใต้
2518	27.24	33.30	28.35	22.72	23.50
2520	26.38	32.81	27.75	21.15	22.79
2530	26.30	31.81	26.30	23.02	23.01
2542	23.17	29.10	22.29	21.82	21.74
อัตราการเปลี่ยนแปลง เฉลี่ยต่อปี (2518- 2542)	-0.65	-0.54	10.96	-0.16	-0.31

ที่มา: คำนวณจาก สถิติรายปี สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตาราง 8 ผ. สัดส่วนของแหล่งที่มาของความเจริญเติบโตในภาคเกษตร

หน่วย: ร้อยละ

ที่มา	ช่วงเวลา		
	2504/06 ถึง 2519/21	2519/21 ถึง 2526/28	2504/06 ถึง 2526/28
การเติบโตของรายได้ประชาชาติ ต่อประชากร	100.00	100.00	100.00
แหล่งที่มาของความเจริญเติบโต			
ราคาของผลผลิต	6.07	-45.86	-2.49
ราคาของปัจจัยการผลิต	8.63	12.03	9.96
ที่ดินต่อแรงงาน	28.75	-37.59	19.50
ทุนต่อแรงงาน	18.85	32.33	21.99
การศึกษา	37.38	84.21	45.64
การวิจัยและชลประทาน	16.29	0.75	16.18
ส่วนที่อธิบายไม่ได้ (TFP)	-15.97	57.14	-10.79

ที่มา: Ammar (1993)

ตาราง 9 ผ. แหล่งที่มาของความเจริญเติบโตในภาคเกษตร 2524-2538

หน่วย: ร้อยละ

ช่วงเวลา	ผลผลิต	แรงงาน	ที่ดิน	ทุน	TFP
2524-2528	4.26	1.78	0.17	0.5	1.81
2529-2533	3.17	1.13	-0.03	1.88	0.19
2534-2538	3.71	-1.42	-0.03	4.35	0.81

ที่มา: Pranee and Chalongphob (1998)

ตาราง 10 ผ. สัดส่วนของแหล่งที่มาของความเจริญเติบโตในภาคเกษตร 2524-2538

หน่วย: ร้อยละ

ช่วงเวลา	ผลผลิต	แรงงาน	ที่ดิน	ทุน	TFP
2524-2528	100.00	41.78	3.99	11.74	42.49
2529-2533	100.00	35.65	-0.95	59.31	5.99
2534-2538	100.00	-38.27	-0.81	117.25	21.83

ที่มา :คำนวณจากตารางที่ 9 ผ

ครุว์เรือนเกษตร

ตาราง 11 ผ. จำนวนครุว์เรือนภาคเกษตร 2518-2542

หน่วย: ครุว์เรือน

ปี	ทั่วประเทศ	nin			
		กลาง	ตะวันออกเฉียงเหนือ	เหนือ	ใต้
2518	4,120,046	826,505	1,675,650	1,054,521	563,370
2526	4,713,049	879,974	1,944,263	1,253,521	635,291
2536	5,173,826	877,801	2,248,132	1,268,882	779,011
2538	5,248,816	879,836	2,273,649	1,293,997	801,434
2542	5,667,606	891,383	2,698,637	1,297,416	880,171

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ตาราง 12 ผ. ดัชนีการเพิ่มขึ้นของครัวเรือนเกษตรจำแนกตามภาค 2518-2542  
(ปี 2518 เป็นปีฐาน)

หน่วย: ร้อยละ

ปี	ทั้งประเทศ	ภาค			
		กลาง	ตะวันออก เฉียงเหนือ	เหนือ	ใต้
2518	100	100	100	100	100
2526	114	106	116	119	113
2536	126	106	134	120	138
2538	127	106	136	123	142
2542	138	108	161	123	156

ที่มา : คำนวณจากตารางที่ 11 ผ

ตาราง 13 ผ. เนื้อที่การเกษตรที่เป็นของตนเอง

ปี	เนื้อที่การ เกษตรทั้งหมด	เนื้อที่ถือครอง ของตนเอง	ร้อยละของพื้นที่ เกษตรทั้งหมด	อัตราการเปลี่ยนแปลง	
				เนื้อที่การ เกษตรทั้งหมด	เนื้อที่ของ ตนเอง
2518	112,211,305	93,619,058	83.43		
2520	113,796,436	93,564,512	82.22	0.47	-0.02
2530	131,202,622	102,353,929	78.01	1.29	0.82
2542	131,113,019	92,752,791	70.74	-0.01	-0.76

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ตาราง 14 ผ. ร้อยละของพื้นที่ของตนเองต่อพื้นที่การเกษตรทั้งหมดจำแนกตามภาค

หน่วย: ร้อยละ

ปี	ภาค			
	กลาง	ตะวันออกเฉียงเหนือ	เหนือ	ใต้
2518	65.72	92.50	79.76	94.35
2520	67.83	91.03	74.75	94.25
2530	65.10	86.41	68.73	89.94
2542	58.48	77.22	61.11	81.95

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ตาราง 15 ผ.การใช้พื้นที่เกษตรในการเพาะปลูก 2505-2542

หน่วย: ร้อยละ

ปี	เนื้อที่เกษตรทั้งหมด	ปลูกข้าว	ข้าวโพด	มันสำปะหลัง	อ้อย	อื่นๆ
2505	100.00	60.19	3.00	1.12	10.53	25.16
2515	100.00	45.43	6.15	1.34	0.96	46.13
2520	100.00	47.10	7.06	3.80	2.74	39.30
2525	100.00	48.52	7.93	6.42	3.12	34.00
2530	100.00	46.93	9.29	5.91	2.57	35.30
2535	100.00	45.19	6.40	7.06	4.75	36.61
2540	100.00	48.60	6.66	6.03	4.50	34.21
2542	100.00	47.74	5.88	5.48	4.35	36.56

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ตาราง 16 ผ. ดัชนีผลผลิตต่อไร่ของพืชเกษตร 2506-2545

ปี	ข้าว	ข้าวโพด	มันสำปะหลัง	อ้อย
2506	90.51	85.08	0.00	59.76
2510	87.12	71.99	0.00	58.56
2520	100.00	100.00	100.00	100.00
2530	111.19	99.48	85.70	89.89
2535	122.37	124.44	93.02	77.70
2540	130.85	133.96	95.81	-
2544	142.37	156.43	114.09	-
2545	142.03	154.51	118.65	-

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ตาราง 17 ผ. ดัชนีราคาพืชเกษตร

ปี	ข้าว	ข้าวโพด	มันสำปะหลัง	อ้อย
2506	0	0	0	0
2510	51.85172	0	0	0
2518	100.00	100.00	100.00	100.00
2520	82.83794	81.06796	153.3333	162.7899
2530	108.0972	77.6699	260	165.7427
2535	170.5902	136.8932	273.3333	190.6324
2540	247.3737	203.3981	303.3333	248.3313
2544	207.0109	191.7476	203.3333	281.7061
2545	211.1771	198.5437	256.6667	240.9775

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร



ตาราง 18 ผ. แหล่งที่มาของรายได้ของครัวเรือนในภาคเกษตร 2519/21-2544/45

หน่วย: ร้อยละ

ปี	รายได้ในภาคเกษตร				รายได้นอกภาค เกษตร
	พืช	เลี้ยงสัตว์	อื่นๆ	รวม	
2519/20	67.51	6.73	1.35	75.59	24.41
2529/30	46.10	11.58	0.81	58.49	41.51
2534/35	36.37	12.14	6.96	55.47	44.53
2542/43	25.20	12.40	8.42	46.02	53.98
2544/45	25.67	16.36	4.41	46.45	53.55

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ตาราง 19 ผ. ดัชนีมูลค่าเพิ่มต่อแรงงาน 2514-2544

ปี	เกษตร	อุตสาหกรรม	รวม
2514	73.79	132.09	83.21
2518	100.00	100.00	100.00
2520	94.88	136.19	106.97
2530	100.67	156.46	135.10
2535	128.43	207.98	196.16
2540	156.20	269.72	267.55
2543	171.04	265.46	255.21
2544	180.95	288.81	245.08

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ และ สภาพัฒนา

ตาราง 20 ผ. จำนวนร้อยละของผู้ถือครองที่ดินเกษตรจำแนกตามขนาดการถือครอง  
2509-2541

หน่วย: ร้อยละ

ขนาดเนื้อที่ ถือครองทั้งสิ้น (ไร่)	ปี					
	2509	2521	2526	2531	2536	2541
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
น้อยกว่า 6	14.90	15.90	14.80	14.40	19.70	19.10
6 - 9	12.20	12.10	12.40	12.30	13.20	14.00
10 - 39	56.50	55.80	57.70	59.70	54.30	57.50
40 และมากกว่า	16.40	16.20	15.10	13.60	12.80	9.40

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ความยากจนและความไม่เท่าเทียมกัน

ตาราง 21 ผ. อัตราส่วนความยากจน (Poverty Incidence) ปี 2505-2542

หน่วย: ร้อยละ

ปี	ประเทศ	ชนบท	เมือง
2505	88.3	96.4	78.5
2512	63.1	69.6	53.7
2518	48.6	57.2	25.8
2524	35.5	43.1	15.5
2529	44.9	56.3	12.1
2531	32.6	40.3	12.6
2533	27.2	33.8	1.6
2535	23.2	9.7	6.6
2537	16.3	21.2	4.8
2539	11.4	14.9	3.0
2541	12.9	17.2	3.4
2542	15.9	21.5	3.1
อัตราการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยต่อปี (2502-2542)	-4.5	-3.9	-8.5
ร้อยละของคนจนทั้งหมดในปี 2542	100.0	92.6	7.4
ร้อยละของประชากรทั้งหมดในปี 2542	100.0	68.5	31.5

ที่มา: Warr (2003)

ตาราง 22 ณ. อัตราส่วนความยากจนจำแนกตามภาค

หน่วย: ร้อยละ

ปี	ภาค				
	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	กลาง	ใต้	กรุงเทพและปริมณฑล
2531	32.0	48.4	26.6	32.5	6.1
2533	23.2	43.1	22.3	27.6	3.5
2535	22.6	39.9	13.3	19.7	1.9
2537	13.2	28.6	9.2	17.3	0.8
2539	11.2	19.4	6.3	11.5	0.6
2541	9.0	23.2	7.7	14.8	0.6
อัตราการเปลี่ยนแปลง	-10.57	-6.13	-10.33	-6.56	-19.33

1 Wan (2003)

wing 23 u. อัตราส่วนความยากจนของครัวเรือนภาคเกษตรจำแนกตามขนาดพื้นที่  
ถนครอง

หน่วย: ไร่ต่อครัวเรือน

ปี	ขนาดพื้นที่ที่ถนครองต่อครัวเรือน		
	น้อยกว่า 5 ไร่	5 ถึง 19 ไร่	20 ไร่ขึ้นไป
2531	56.7	56.2	32.9
2533	52.9	52.1	26.9
2535	41.2	46.3	31.2
2537	28.9	36	21
2539	37.2	29.9	12.1
2541	41.9	29.3	13.5
2542	45.4	43.6	20.8
อัตราการเปลี่ยนแปลง เฉลี่ยต่อปี (2531-2541)	-1.71	-1.95	-3.53

ที่มา: Warr (2003)

ตาราง 24 ผ. ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ (Gini Coefficient)

ผู้ศึกษา	ช่วงเวลา	ค่าสัมประสิทธิ์จินี	อัตราการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ย
Krongkaew (1979)	2505/06	0.456	1.60
	2511/12	0.482	
	2514/16	0.535	
ปราณี (2546)	2518/19	0.426	0.80
	2524	0.442	
	2529	0.496	
	2531	0.489	
	2533	0.515	
	2535	0.536	
	2537	0.521	
	2539	0.516	
	2541	0.509	
	2543	0.525	

1 Warr (2003)

ตาราง 25 ผ. ความแตกต่างของรายได้จำแนกตามชั้นรายได้ 2519-2545

หน่วย: บาท

เปรียบเทียบ	ชั้นรายได้	2519	2529	2539	2543	2545
เมือง/ ชนบท	1	66.66515	173.446	595.2758	716.0912	769.9633
	2	138.243	423.666	1369.17	1592.341	1660.22
	3	209.6455	666.9345	2253.352	2635.68	2667.682
	4	303.0689	941.8907	3545.278	4180.238	4147.893
	5	706.4832	2381.986	9148.299	9474.647	10701.26
	รวม		284.8297	920.4465	3383.72	3721.434
ทั้ง ประเทศ/ ชนบท	1	18.09906	45.70143	183.5786	226.7193	251.3249
	2	37.49804	111.6468	421.7479	503.8569	542.4359
	3	56.90645	172.9138	696.2878	834.2604	871.323
	4	82.23443	252.1379	1092.18	1322.466	1354.597
	5	191.7308	628.2323	2822.575	3000.454	3494.101
	รวม		77.29748	242.5889	1043.557	1177.909

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 26 ผ. ความก้าวหน้าของการปฏิรูปที่ดิน 2518 - 30 กันยายน 2545

จังหวัด	พื้นที่รับ มอบ	ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน		ยังไม่ประกาศเขต		รับมอบเอกสารสิทธิ		รวม
		เนื้อที่ ไร่	จำนวน พื้นที่	เนื้อที่ ไร่	จำนวน พื้นที่	รัฐ	เอกชน	
	ผ่านมติ ค.ป.ก.							
ทั่วประเทศ	59,970,064	51,446,499	1,599	7,542,855	400	19,747,841	473,828	20,221,669
กลาง	8,898,711	8,214,787	142	571,510	29	2,575,469	303,397	2,878,866
เหนือ	14,815,007	11,402,227	360	3,235,445	118	4,408,911	162,560	4,571,471
ตะวันออก เฉียงเหนือ	28,477,287	26,151,439	654	1,928,534	69	10,506,020	6,924	10,512,944
ใต้	7,779,079	5,680,046	443	1,807,366	184	1,984,441	947	1,985,388

ที่มา : ส.ป.ก.

ตาราง 27 ผ. โครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน และ น.ส.3 ของกรมที่ดิน

โครงการ	ระยะเวลา	แปลง	ล้านไร่
1โครงการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ	2528 - 2547	9,086,740.00	51,445,330.00
2โครงการเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน ให้แล้วเสร็จ ใน 4ปี	2537 - 2540	417,063.00	1,297,469.00
3โครงการเดินสำรวจโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้ง ตำบล(งบปกติ)	2474 - 2546	1,389,907.00	5,979,208.00
4โครงการออกโฉนดที่ดินแบบท้องถิ่น	2503 - 2546	2,292,475.00	2,292,475.00
5โครงการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3)	2515 - 2542	7,611,995.00	48,821,856.00
รวม	2474 - 2547	20,798,180.00	109,836,338.00

ที่มา : กรมที่ดิน

งานวิจัยภาคสนาม

ตาราง 1 na. ลักษณะพิเศษของแต่ละหมู่บ้าน

อำเภอ	พื้นที่เก็บข้อมูล	ทรัพยากรและสภาพทางภูมิศาสตร์ (Factor Endowment) และ ทุนทางสังคม (Social Capital)
ปทุมธานี	หมู่บ้านอ่างหิน	เป็นที่ดอนและมีน้ำน้อย หัวหน้าครัวเรือนส่วนใหญ่อายุค่อนข้างมากที่ดินไม่อุดมสมบูรณ์ เป็นดินลูกรัง
	หมู่บ้านหนองหญ้าขาว	หัวหน้าครัวเรือนมีอายุวัยกลางคนเป็นส่วนใหญ่เป็นที่ดอนน้อยกว่าอ่างหิน มีอ่างเก็บ มีการปลูกไม้ผลรอบบริเวณบ้าน ที่อยู่กับที่สปก แยกกันแต่ใกล้กันที่ดินส่วนที่อยู่ใกล้แหล่งน้ำให้ผลผลิตดี แต่พื้นที่ส่วนที่ไม่สามารถเข้าถึงน้ำ ได้ผลผลิตไม่ได้นัก
	หมู่บ้านพันธุสงวน	สภาพทางภูมิศาสตร์และคุณภาพที่ดินใกล้เคียงกัน เพราะตั้งอยู่ใกล้หมู่บ้านหนองหญ้าขาว และหมู่บ้านอ่างหิน แต่มีข้อสังเกตว่า มีความเจริญกว่าอีก 2 หมู่บ้าน ดังจะเห็นได้จากที่ตั้งของบ้าน มีการจัดอย่างมีระบบ สภาพแวดล้อมที่ตั้งของหมู่บ้านใกล้กับถนนใหญ่ ทำให้เพิ่มโอกาสในการสร้างรายได้ และลดต้นทุนในการทำธุรกรรม หัวหน้าครัวเรือนมีอายุวัยกลางคนเป็นส่วนใหญ่
ด่านขุนทด	หมู่บ้านป่าริงงาม (สัมภาษณ์ที่วัด)	ที่ดอน น้ำไม่ดี และคุณภาพของดินต่ำ ผลผลิตไม่พอ ทำนาเพียงแค่พอกิน ปลูกอ้อย ข้าวโพด เพราะใกล้กับลพบุรี ที่เป็นแหล่งรับซื้อ ต้องพึ่งธรรมชาติสูง ทำให้มีความเสี่ยง จึงเริ่มเลี้ยงวัว เพื่อลดความเสี่ยงด้านการผันผวนของรายได้ หัวหน้าครัวเรือนมีอายุวัยกลางคนเป็นส่วนใหญ่ มีลูกน้อย เป็นรุ่นที่ 2
เมือง	หมู่บ้านโนนแดง	อยู่ใกล้เขตเมืองและใกล้ม.สุรนารี คมนาคมสะดวก แต่ยังมีปัญหาเรื่องน้ำสำหรับการเพาะปลูก ปลูกได้แต่มัน และมีปลูกมะลิบริเวณบ้านส่งขายตลาด หัวหน้าครัวเรือนมีอายุวัยกลางคนเป็นส่วนใหญ่ มีลูกน้อย เป็นรุ่นที่ 2
	หมู่บ้านหนองบง	อยู่ใกล้เขตเมืองและใกล้ม.สุรนารี หัวหน้าครัวเรือนมีอายุวัยกลางคนเป็นส่วนใหญ่ มีลูกน้อย เป็นรุ่นที่ 2 คมนาคมสะดวก แต่ยังมีปัญหาเรื่องน้ำสำหรับการเพาะปลูก จึงปลูกมัน และมีการเลี้ยงสัตว์ เช่น ไก่ หมู
	หมู่บ้านหนองยารักษ์	จุดเด่น คือ ใกล้เมือง มีน้ำดี ที่ดินดี เป็นที่ราบ มีคลองรับน้ำจากเขื่อนลำตะคอง ชาวบ้านร่วมกันสร้างฝายกักน้ำไว้ใช้ในการเพาะปลูก ผู้ใหญ่บ้านเป็นคนพื้นเพในหมู่บ้าน และมีการศึกษาสูงถึงปริญญาตรี ทำให้มีความหลากหลายในการประกอบอาชีพ มีการปลูกผัก ทำนา และมีการทำผ้าห่ม
	หมู่บ้านมาบเอื้อง	อยู่ใกล้เขตเมืองและใกล้ม.สุรนารี อยากให้มีการขยายโอกาสในการใช้ที่ดินในเชิงพาณิชย์ที่ให้ผลตอบแทนสูง ไม่พอใจกับการใช้ที่ดินทางเกษตร ข้อสังเกต: คนที่มามีความเห็นเป็นเอกภาพเรื่องโอกาสหารายได้จากการใช้ที่ดินสปกในเชิงพาณิชย์ คมนาคมสะดวก แต่ยังมีปัญหาเรื่องน้ำสำหรับการเพาะปลูก ที่ดินไม่ดี ปลูกมันได้แต่ปลูกอย่างอื่น ๆ ได้ไม่ดี



ตาราง 2 กอ. จำนวนประชากรตัวอย่าง

ชื่อหมู่บ้าน	ประชากรตัวอย่างที่ทำการสัมภาษณ์	ร้อยละ
ป่ารงาม	35	30.70
หนองหญ้าขาว	19	16.67
บ้านมาบเอื้อง	12	10.53
บ้านอ่าหิน	11	9.65
บ้านโนนแดง	10	8.77
บ้านพันธุ์สวน	9	7.89
บ้านหนองยารักษ์	9	7.89
บ้านหนองบง	9	7.89
รวม 8 หมู่บ้าน	114	100.00

ตาราง 3 กส. รายได้และหนี้สิน

รายได้	หนี้ < 25000	25001-50000	50001-75000	75001-100000	100001-125000	125001-150000	>150001	ครัวเรือน	ร้อยละ
	< 25000	1	4	4	1	1			
25001- 50000	8	7	1	3	3	2		24	31.17
50001 - 75000	4	5	5	2	1	2		19	24.68
75001 - 100000	2	1	3	3	2			11	14.29
100001 - 125000			1	1		1		3	3.90
125001 - 150000		1	1			2		4	5.19
>150001	1		1	1			2	5	6.49
จำนวนครัวเรือน	16	18	16	11	4	8	4	77	100
ร้อยละ	20.78	23.38	20.78	14.29	5.19	10.39	5.19	100.00	100

ตาราง 4 กส. การถือครองและขนาดการถือครอง

ขนาดถือครอง ประเภท	0-5	6-15	16-25	26-35	36-50	มากกว่า 50 ไร่	รวม	ร้อยละ
โฉนด หรือ นส3	3	5	1	6	1	1	17	22.08
สปก		16	8	7	7	4	42	54.55
อื่น	2		1			1	4	5.19
เช่า		2	2			1	5	6.49
มีทั้ง โฉนด และ สปก		2	2	4		1	9	11.69
รวม	5	25	14	17	8	8	77	100

## ป่าชุมชน

สังคมไทยในอดีตแม้จะเป็นสังคมศักดินา เช่นสังคมยุโรปแต่เนื่องจากอำนาจของชุมชน ศักดินาไม่อาจครอบคลุมทุกอย่างชุมชนที่อยู่ห่างไกลอำนาจรัฐมีทรัพย์สินร่วมกัน เช่นที่ดินของ ส่วนรวมป่าไม้ของส่วนรวม. ในภาษาล้านนา คำว่า “ หน้าหมู่ “ ก็คือทรัพย์สินใดๆที่ชาวบ้านนำ เอาวัวควายไปปล่อยให้กินหญ้าของส่วนรวม เด็กๆ ไปวิ่งเล่นกันที่สนามกว้างของส่วนรวม ใครใน สังคมยุคศักดินามีหน้าที่เสาะหาของมีค่าและหายากเพื่อนำไปถวายเจ้าขุนมูลนาย เรียกว่า” ส่วย” ส่วยจำนวนเหล่านั้นก็มาจากป่าซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะของชุมชนนั่นเอง

( ข่าวสาร ป่าชุมชน ปีที่ 10 ฉ.9 เดือน พ.ย. 2546 หน้า 9)

จากการสำรวจเอกสารของผู้ที่เข้าร้องเรียนกับสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชนภาค เหนือในกรณีความขัดแย้งในเรื่องที่ดินสาธารณะพบว่าผู้ที่เข้ามาร้องเรียนส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาว บ้านที่ยากจนและไม่มีสิทธิมีเสียงในฐานะของกรรมการหมู่บ้าน ที่ดินสาธารณะที่ถูกบุกรุกโดยส่วน ใหญ่มักเป็นที่ดินที่ยังไม่ประกาศเป็นที่ดินสาธารณะตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 20 แต่เป็น ที่สาธารณะตามการยึดถือของชุมชนที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันซึ่งที่ดินในลักษณะเช่นนี้ง่ายต่อการนำไป ขึ้นเอกสารสิทธิประเภทต่างๆเพื่อเป็นกรรมสิทธิของเอกชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ในหลายกรณีของชุมชนที่สูญเสียที่ดินสาธารณะนั้นไป จากการประเมินของสมาคมสง เสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน พบว่าเนื่องจากชุมชนเหล่านั้นจำนนต่อข้ออ้างและหลักฐานของผู้ บุกรุกยึดครอง เช่น สด 1. น.ส.3. เป็นหลักฐานอ้างต่อศาลเพื่อครอบครองที่ดินเหล่านั้นคืนมา เป็นของชุมชนได้ เนื่องจากผู้เสียหายที่แท้จริง ตามประมวลกฎหมาย ดังกล่าวเป็นหน่วยงานของ รัฐ คือหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เช่น กรมที่ดิน ที่จะต้องเป็นผู้ต่อสู้เรียกร้องหรือ พิทักษ์ผลประโยชน์ ในที่ดินเหล่านั้นต่อศาล แต่ถ้าหน่วยงานเหล่านั้นไม่ดำเนินการ หรือมีหลัก ฐานไม่เพียงพอ ว่าเอกชนเป็นผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะก็จะเป็นไปได้ที่ ที่ดินสำหรับ การใช้สอยร่วม กันจะเปลี่ยนมือการครอบครองโดยปัจเจกชน ( ส.ส.ส. 2537 เอกสารโรเนียวไม่ตีพิมพ์) (พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร สถานการณ์ในประเทศไทย อานันท์ กาญจนพันธุ์ บรรณาธิการ หน้า 122,125(ภาคเหนือ)

การทำไม้เพื่อการค้าและโครงการปลูกป่ารวมทั้งการปักปันเขตพื้นที่คุ้มครองทำให้มี ความขัดแย้งมากขึ้นกับประชาชนในท้องถิ่นในสิ่งที่พวกเขาถือว่าเป็นป่า “ ของพวกเขา “ การ ต่อต้านการเมืองเรื่องป่าไม้แผนย้ายคนไปตั้งถิ่นฐานใหม่ การที่อุตสาหกรรมป่าไม้ฝ่ายทหารและ นักการเมืองแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้มากขึ้นอย่างรวดเร็วใน ทศวรรษที่ 1980โดย เฉพาะในเรื่องของสัมปทานทำให้โครงการปลูกป่ายุติลง และโครงการสร้างเขื่อนจึงมีขบวนการ ต่อต้านและองค์กรเอกชนในท้องถิ่นใน ภูมิภาคและระดับชาติขึ้นเป็นจำนวนมากส่วนใหญ่ถือ

ว่าเป็นส่วนหนึ่งของ “ สังคมประชาธิปไตย ” ที่กำลังเติบโตประกาศว่าเป็นการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้นในด้านการเมืองของรัฐ

หลายคนเห็นว่า “ ป่าชุมชน ” เป็นทางเลือกที่น่าจะดีแทนการอนุรักษ์ที่ควบคุมโดยรัฐ แทนการปลูกป่าเชิงพาณิชย์ผ่านทางอุตสาหกรรมป่าไม้ความรับผิดชอบในการรักษาป่าที่เหลืออยู่ และการปลูกป่าในเขตป่าเสื่อมโทรมควรอยู่ที่คนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นซึ่งต้องพึ่งพาอาศัยป่า และน่าจะมีคามสนใจ “ เป็นธรรมชาติ ” ในอันที่จะอนุรักษ์ป่านอกจากนั้นเขาเหล่านี้ยังเห็นว่าป่าชุมชนเป็นหนทางไปสู่การกระจายความรับผิดชอบและตัดสินใจออกไปจากการรวมอำนาจการปกครองไว้ที่องค์การบริหารที่กรุงเทพฯ การอภิปรายโต้วาทีของกลุ่มการเมืองต่างๆเหล่านี้ริเริ่มขึ้น ทำให้มีการร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนขึ้นมา Yos 1993 ; watershed 1996 a,b,s;Hirsch 1996

ในทศวรรษที่ 1990 รัฐบาลและกรมป่าไม้ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในผู้มีบทบาทสำคัญยิ่งในเรื่องสิทธิที่ดินและนโยบายการรักษาป่าถูกกดดันอย่างหนัก ร้อยละ 48 ของพื้นที่ที่ดินทั้งหมด (ป่าสงวนและเขตอุทยานสัตว์ป่า) อยู่ภายใต้การบริหารของกรมป่าไม้ในจำนวนนี้คงจะมีเพียงหนึ่งในสามเท่านั้นที่กำหนดว่าเป็น..”ป่า” ตามความหมายที่แท้จริงส่วนอีกประมาณหนึ่งในสามของพื้นที่เพาะปลูกในประเทศไทยตั้งอยู่ในเขตป่าสงวน เลี้ยงชีวิตประชาชน 8-15 ล้านคน ในหมู่บ้าน 150,000 แห่ง ซึ่งส่วนมากยังไม่มีคามมั่นคง ในเรื่องถิ่นฐาน และใช้สิทธิในที่ดินทำกินเท่านั้น ( lohmann 1993 b; Vandergeest 1996 ) ในสถานการณ์เช่นนี้การถกเถียงเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติป่าชุมชน และร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชนแสดงให้เห็นความหวัง ที่จะแก้ปัญหาหระหว่างสิทธิที่ดินและจุดมุ่งหมายต่างๆ เกี่ยวกับปัญหาสิทธิที่ดินการใช้ทรัพยากรและการคุ้มครองป่าถกเถียงกันอย่างรุนแรงในการอภิปรายประชาพิจารณ์และความขัดแย้งของสังคม

#### ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

หน้าที่ของ พ.ร.บ. ฉบับนี้สอดคล้องสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม ประวัติร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน จึงเป็นประวัติ ของการเปิดเสรีทางการเมืองในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ การปฏิวัติรัฐประหารในปี พ.ศ. 2534 การจลาจล เมื่อเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2535 และวิกฤตการณ์ ทางเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ.2540 คือชะตากรรม ของร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ผูกพันอยู่กับการเปลี่ยนแปลง นโยบายป่าไม้สิทธิของชุมชนที่มีในป่าไม้สอดคล้องกับการบังคับ ให้ชุมชนเหล่านี้ต้อง อพยบออกไป

ช่วงแรกเกิด ( พ.ศ. 2533 - 2535 )การต่อต้านเริ่มต้นในระดับท้องถิ่น ชาวบ้านเดินขบวนประท้วงในเดือน กุมภาพันธ์ พฤษภาคม มิถุนายน และกันยายน พ.ศ.2528 หน้าที่ว่าการอำเภอหรือจังหวัด ของการดำเนินการปลูกป่าทดแทนที่สาธารณะโดยเอกชน ในปี 2525 มีการลงมือถอนต้น ยูคาลิปตัส และถึงขนาด จุดไฟเผาอาคารของกรมป่าไม้หลายหลัง

ต่อมาตรการปฏิวัติรัฐประหารการจลาจล เดือนพฤษภาคม 2535 และ ค.จ.ก. (พ.ศ. 2533 - 2535 )

แม้รัฐจะยอมถอยในกรณีปลูกป่าเชิงพาณิชย์ แต่ก็มีโครงการใหม่เกิดขึ้นกองอำนาจความมั่นคงภายใน (กอ.ร.ม.น.) ได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี ได้เสนอ “ โครงการแจกที่ดินทำกินให้คนยากจนที่อยู่อาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ “ (ค.จ.ก.) การจลาจล เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 มีการเดินขบวนขับไล่ พลเอกสุจินดา คราประยูร ความปราชัยของโครงการ ค.จ.ก. มีนัยสำคัญต่อการถกเถียงเรื่องป่าชุมชนใน 2 ทางเลือก

1. ชัยชนะของกระบวนการทำให้ขบวนการเกษตรกรในภาคอีสานเข้มแข็งขึ้น
2. ป่าชุมชนเป็นสิ่งที่ขบวนการเรียกร้องให้มี

## ประวัติ

ชื่อ: นายไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์  
สถานภาพ: สมรส ภรรยาชื่อ ดร. เพียรศิริ (เอกนิยม) วงศ์วิภานนท์  
คุณวุฒิ: ปริญญาตรีเศรษฐศาสตร์ ด้วยทุนโคลัมโบ มหาวิทยาลัย Adelaide  
ประเทศออสเตรเลีย  
การศึกษา: ปริญญาเอกทางเศรษฐศาสตร์ ทุน East-West Centre มหาวิทยาลัยฮาวาย  
สหรัฐอเมริกา  
ที่อยู่ และ:  
การติดต่อ: 37/36 ลาดพร้าวซอย 83 ถนนลาดพร้าว ตำบลวังทองกลาง อำเภอบางกะปิ  
กทม.10310  
โทรศัพท์: (บ้าน) 02-538-3949 โทรสาร 02-538-3949  
E-mail: pairoj@dpu.ac.th  
ที่ทำงาน : สถาบันวิจัยสังคมและเศรษฐกิจ  
ปัจจุบัน: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ประชาชื่น จามวงศ์วาน กทม.  
โทรศัพท์: 02-9547300 ต่อ 431  
ตำแหน่ง: รองศาสตราจารย์ นักวิจัยอาวุโส  
ประวัติ : เป็นอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
การทำงาน ตั้งแต่ปีพ.ศ.2508 เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าภาควิชาเศรษฐศาสตร์การเงินและการคลัง  
และคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มีผลงานวิจัยและสันักตด้าน การพัฒนาระบบการเงิน การ  
ออม การลงทุน และเศรษฐกิจมหภาค ฯลฯ เคยเป็นที่ปรึกษางานวิจัยให้แก่หน่วยงาน  
เอกชนและราชการรวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก องค์การสหประชาชาติ