



๑. โหมโรงการปฏิรูปที่ดิน

“ผืนดิน” เป็นส่วนสำคัญของระบบนิเวศ เป็นต้นกำเนิดทุกสรรพสิ่งที่จำเป็นสำหรับสังคมมนุษย์และสรรพชีวิตต่างๆ ปัจจัยที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติเช่นนี้จึงสะท้อนการใช้ประโยชน์อย่างถนอมรักษาเพื่อการดำรงชีพมากกว่าการครอบครอง ผืนดินยังเป็นปัจจัยพื้นฐานและหัวใจของหลักการผลิตเพื่อ “แบ่งปัน” ให้มนุษย์ได้ใช้ประโยชน์และอยู่อาศัยร่วมกันมากกว่าการ “หวงกัน” การใช้ประโยชน์ที่ดินของตนเองและเพื่อนมนุษย์

อธิบายในแง่มุมของสิทธิในที่ดินก็คือ แรกเริ่มเราใช้ “สิทธิตามธรรมชาติ” ในการจัดการความสัมพันธ์และใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยต่อมาเราได้กำหนด “สิทธิตามกฎหมาย” และเปลี่ยนแปลงการกำหนดวิธีการปฏิบัติต่อผืนดินกลายมาเป็น “ที่ดิน” ภายใต้วิธิดการครอบครองเป็นเจ้าของโดยใช้ระบบกรรมสิทธิ์ต่อที่ดิน ทั้งนี้ระบบกรรมสิทธิ์ได้สร้างแรงจูงใจในการใช้ประโยชน์และประสิทธิภาพในการผลิตในระบบเศรษฐกิจการค้า วิธีคิดต่อที่ดินจึงแปรเปลี่ยนผืนดินเป็นสินค้าที่สามารถเปลี่ยนมือและถูกสั่งสมเพื่อการลงทุนหรือเพื่อเก็งกำไร และไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์อย่างแท้จริง ทำให้เกิดปัญหาการถือครองที่ดินที่คนส่วนใหญ่มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอหรือไม่มีที่ดิน ปัญหาดังกล่าวรุนแรงขึ้นภายใต้โครงสร้างสังคมที่มีความแตกต่างทางเศรษฐกิจและมีความเหลื่อมล้ำสูง วิธีการปฏิบัติที่ถูกเปลี่ยนไปเช่นนี้นำไปสู่ปรากฏการณ์ที่เรียกได้ว่าสังคมขาดหลักในการใช้ที่ดินอย่างเป็นธรรม ทั้งความเป็นธรรมต่อธรรมชาติและความเป็นธรรมในฐานะการอยู่ร่วมกันอันเป็นวัฒนธรรมพื้นฐานที่สำคัญของชีวิตมนุษย์



๒. นิยามการปฏิรูปที่ดิน

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

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

ในที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้เช่า ๕) การเวนคืนการแบ่งแยกและการจัดสรรที่ดินที่ถือครอง เสียใหม่ ๖) การเวนคืนที่ดินของชาติเพื่อผลการจำกัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน (land nationalization) ๗) การเวนคืนที่ดินของชาติเพื่อนำไปสู่ระบบนารวม

กล่าวได้ว่า ความหมายของการปฏิรูปที่ดินในระยะแรกมุ่งเฉพาะการกระจายและจัดสรรการถือครองที่ดินเสียใหม่เพื่อผลประโยชน์ของเกษตรกรรายย่อยที่มีที่ทำกินไม่พอหรือไม่มีที่ทำกิน เพื่อลดช่องว่างทางฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคม

ในปัจจุบันการปฏิรูปที่ดินมุ่งพัฒนาการสร้างความเข้มแข็งให้ใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่การจัดระบบที่ดิน การให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อสร้างหลักประกันที่มั่นคงแก่เกษตรกร การกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน การจัดระบบการเช่าที่ดินหรือการเก็บภาษีที่ดินเพื่อความเป็นธรรม รวมถึงปัจจัยแวดล้อมที่จำเป็นสำหรับการสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรใช้ประโยชน์และพัฒนาที่ดินสูงสุด ไม่ว่าจะเป็น **การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม** เช่น การให้สินเชื่อการเกษตร การจัดระบบการตลาดการเกษตร การจัดหาเงินทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน **การพัฒนาทางกายภาพ** ได้แก่ การปรับปรุงและบำรุงดิน การจัดระบบการชลประทาน เป็นต้น

นิยามการปฏิรูปที่ดินในพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ระบุว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายถึง การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจำกัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

นอกจากนี้ องค์การชุมชนมองว่าการ ปฏิรูปที่ดิน คือ การเปลี่ยนแปลงทางอำนาจในการจัดการปัจจัยการผลิตหรือฐานทรัพยากรที่จำเป็นในการผลิต ซึ่งริเริ่มการผลักดันจากองค์กรชุมชนหรือองค์กรเกษตรกร เพื่อเปลี่ยนแปลงการผูกขาดอำนาจการบริหารจัดการจากรัฐและทุนมาเป็นการใช้อำนาจโดยองค์กรชุมชน ซึ่งเป็นการยืนยันเรื่องสิทธิชุมชน สิทธิการปกครองตนเอง และยืนยันว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และชุมชนสามารถใช้อำนาจนั้นได้โดยตรง

การประมวลความหมายการปฏิรูปที่ดินจากมุมมองที่หลากหลายข้างต้น ข้อสรุปที่น่าจะสามารถอธิบายความหมาย และสะท้อนแนวทางการปฏิรูปที่ดิน อาจกล่าวได้ว่า **การปฏิรูปที่ดิน** หมายถึง

การกระจายสิทธิการถือครอง โดยผ่าน การออกแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน การสร้างระบบการบริหารและ จัดสรรที่ดิน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และยั่งยืน



๓. ความสำคัญของการปฏิรูปที่ดิน

ความพยายามในการลดความยากจนถือเป็นเหตุทางสังคมที่การปฏิรูปที่ดินถูกนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหา รวมถึงการปรับปรุงความยุติธรรม และความเสมอภาค การลดความขัดแย้งในชนบท และยังเป็นการเพิ่มความ มั่นคงทางอาหาร การกระจายรายได้ และสวัสดิการอีกด้วย การปฏิรูปที่ดินจึงมีความสำคัญหลายประการ คือ

● การปฏิรูปที่ดินเป็นองค์ประกอบของการปฏิวัติสังคม (socialist revolution) ในช่วงศตวรรษที่ ๒๐ ขบวนการเคลื่อนไหวในประเทศสังคมนิยมใช้การปฏิรูปที่ดินเป็นเครื่องมือในการยับยั้งอำนาจของระบบศักดินา

● การปฏิรูปที่ดินเป็นเป้าหมายที่มีความสำคัญสูงในการ พัฒนาระดับนานาชาติของสหประชาชาติ ประกาศ

“ทศวรรษแห่งการพัฒนา” (First Development Decade)

การปฏิรูปที่ดิน ถูกคาดหวังว่าจะช่วยบรรเทาความยากจน เพิ่มผลผลิตทางการเกษตรและสร้างความเข้มแข็งให้แก่ รัฐบาล ผลที่ตามมาคือการปฏิรูปที่ดินเป็นชุดนโยบาย ที่สหประชาชาติเสนอแก่ประเทศที่ได้รับเอกราชใหม่



● การปฏิรูปที่ดินเป็นเครื่องมือสำคัญของประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชเพื่อใช้สร้างอำนาจของรัฐบาล ต่อพื้นที่ชนบท และกลายมาเป็นโครงการสำคัญของประเทศกำลังพัฒนาทั่วทั้งโลกเพื่อสร้างเศรษฐกิจให้เติบโต

● การปฏิรูปที่ดินเป็นหัวใจสำคัญของการแก้ปัญหาเศรษฐกิจในประวัติศาสตร์สมัยใหม่ เป็นมาตรการ ชี้นำในการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เพราะกระบวนการเปลี่ยนแปลงสังคมไปสู่ระบบเสรีนิยมดังกล่าวมีขั้นตอน ที่จะต้องปฏิบัติที่สำคัญ ๒ ขั้นตอน คือ การเลิกทาส และการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งส่งผลไปสู่การขยายการผลิตในภาค อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการขนส่ง ทำให้ประชาชนมีงานทำ ดังเช่น กรณีการเติบโตทางเศรษฐกิจของ ประเทศญี่ปุ่น “การโค่นล้มระบบโชกุน” ที่ทำการผูกขาดในที่ดินและการปฏิรูปที่ดินส่งผลให้เกิดการขยายตัว ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นอย่างรวดเร็วไม่หยุดยั้ง การปฏิรูปที่ดินทำให้ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทำกิน ก่อให้เกิดเสรีภาพของบุคคล และยังเป็นส่วนเกื้อกูลความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย



๔. วิธีการที่สำคัญของการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินของ ประเทศในระบอบประชาธิปไตยแตกต่างจากประเทศแบบสังคมนิยม กล่าวได้ว่า ประเทศสังคมนิยมใช้วิธีการแบบรุนแรง จึงถูกเรียกว่าเป็น “การปฏิวัติที่ดิน” โดยวิธีการริบเอาที่ดินเป็นของรัฐ และฆ่าเจ้าของที่ดิน ดังตัวอย่าง ความรุนแรงเกิดขึ้นในจีนและฝรั่งเศส อย่างไรก็ตามผลดังกล่าวทำให้ผู้ปกครอง ประเทศสามารถสร้างเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศได้อย่างมั่นคง

ในขณะที่แนวทางของกลุ่มประเทศประชาธิปไตยได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วยการทำให้ที่ดินเป็นของรัฐ ก่อน (nationalization) แล้วจึงการกระจายกรรมสิทธิ์ที่หลัง การปฏิรูปจึงเป็นการพัฒนาและค่อยๆเปลี่ยนแปลง เช่น การยกเลิกระบบเจ้าที่ดิน การส่งเสริมกรรมสิทธิ์เอกชนในกลุ่มชาวนา เป็นต้น การนิยามและกิจกรรม ที่กว้างในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน สะท้อนถึงความเข้าใจว่าการเข้าถึงที่ดินมีหลาย แนวทาง กติกาและ เครื่องมือในการจัดการที่ดิน อันได้แก่

๑. รัฐเป็นผู้นำในดำเนินการ (state-led approach) รัฐบาลกลางเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการปฏิรูปที่ดิน การปฏิบัติเป็นไปในลักษณะการบังคับบัญชา (top-down approach) โดยการออกแบบและสั่งการจากรัฐ ส่วนกลางและดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่น วิธีการนี้มักจะถูกนำมาปฏิบัติในช่วงที่มีการ เคลื่อนไหวทางสังคมเป็นวิธีการที่ประเทศที่ได้รับเอกราชในช่วงหลัง ยุคล่าอาณานิคมในปี ค.ศ. ๑๙๕๐ ถึง ๑๙๘๐ นำมาใช้อย่างแพร่หลาย เมื่อสังคมมีความต้องการเน้นเป้าหมายด้านความเป็นธรรมในการกระจาย ที่ดิน รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงหรือถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ รวมถึงให้ความ ช่วยเหลือทางการเงินแก่คนจนที่ไม่มีทุนทรัพย์พอในการซื้อที่ดิน วิธีการที่ใช้มีหลายวิธี อาทิ **การแจกจ่ายเอกสารสิทธิ (entitlement)** เป็นการนำเอาที่ดินของรัฐนำมาออกเอกสารสิทธิให้ประชาชน เข้าไปทำกิน ไม่อนุญาตให้ซื้อ-ขาย หรือเปลี่ยนแปลงเจ้าของ **การยึดที่ดินคืน (expropriation)** เป็นการใช้อำนาจรัฐยกเลิกกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน แล้วยึดคืนเป็นของรัฐหรือจัดสรรที่ดินดังกล่าวให้เอกชนรายอื่นโดยไม่จ่ายค่าชดเชยให้เจ้าของเดิม วิธีดังกล่าวปรากฏในประเทศคอมมิวนิสต์ในอดีต ในขณะที่ประเทศประชาธิปไตยที่มีเศรษฐกิจแบบทุนนิยมไม่ใช้วิธีนี้เพราะเป็นการละเมิดสิทธิของเอกชน **ธนาคารที่ดิน (land bank)** เป็นหน่วยงานสาธารณะที่ไม่แสวงหากำไร โดยทั่วไป ธนาคารที่ดินจะเป็นผู้ “ซื้อ” ที่ดินจากเอกชนรายอื่นที่ไม่ได้

ใช้ประโยชน์ เพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ไม่มีที่ดินและเกษตรกร แหล่งรายได้ของธนาคารอาจมาจากงบประมาณหรือช่องทางอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

การปฏิรูปโดยรัฐเป็นหลักสำคัญนี้พบข้อจำกัด กล่าวคือ ๑) รัฐมักมองข้ามหรือขาดความเข้าใจในระบบสิทธิของชุมชนท้องถิ่น ก่อให้เกิดการกีดกันการเข้าถึงที่ดิน ๒) การเพิ่มขึ้นของปัญหาการคอร์รัปชัน อันเป็นอุปสรรคในการได้รับโอกาส



การเข้าถึงที่ดินอย่างเท่าเทียม ๓) ข้อจำกัดด้านทรัพยากรของรัฐ ๔) การไม่ได้รับความร่วมมือจากท้องถิ่น เนื่องจากระบบราชการที่ไม่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินที่หลากหลาย แนวคิดที่แตกต่างในระบบกรรมสิทธิของชุมชน รวมถึงความซับซ้อนของบริบททางเศรษฐกิจการเมือง แต่กระนั้นรัฐยังมีบทบาทสำคัญในการปฏิรูปที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับการออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การให้การสนับสนุนด้านเทคนิคและงบประมาณ เป็นต้น

๒. ชุมชนเป็นฐานสำคัญ (community based approach)

วิธีการนี้เกิดขึ้นในฐานะที่เป็นทางเลือกให้กับรูปแบบที่รัฐเป็นตัวนำหลักในการปฏิรูปที่ดิน มีแรงผลักดันจากความต้องการแสดงออกทางการเมืองจากคนฐานล่าง(bottom-up) และความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นหลัก โดยมีเป้าหมายเพื่อประสานชุมชนให้มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของตนเอง เชื่อมโยงอำนาจการตัดสินใจของรัฐ โดยหลายโครงการที่ดำเนินการโดยชุมชนในขณะนี้ได้รับการยอมรับ แม้ว่าจะมีรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น ในฟิลิปปินส์ กลุ่มชาติพันธุ์ได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญในที่ดินของบรรพชน ในลาตินอเมริกา กลุ่มชาติพันธุ์ได้รับโฉนดที่ดินรวมในที่ดินดั้งเดิมของตน เช่นเดียวกันกับที่โคลัมเบีย โบลิเวีย เอกวาดอร์ และปานามา เป็นอีกหลายประเทศที่ชนพื้นเมืองได้รับโฉนดที่ดินของชุมชน



ในส่วนของประเทศไทยพบรูปธรรมการจัดการที่ดินโดยชุมชนที่เป็นทางการในรูปแบบของ “โฉนดชุมชน” แห่งแรกคือที่ สหกรณ์คลองโยง อ.พุทธมณฑล จ.นครปฐม โดยมีวัตถุประสงค์ของการออกโฉนดชุมชนเพื่อแก้ปัญหาการซื้อขายที่ดินเพื่อเก็งกำไรของเอกชน และสูญเสียที่ดินสำหรับการเกษตรกรรมไปเป็นที่ดินเชิงพาณิชย์

การออกโฉนดชุมชนจะเป็นการถ่วงดุลกับกลไกตลาด ไม่อนุญาตให้มีการซื้อขาย และเพื่อรักษาพื้นที่เกษตรกรรมเอาไว้

การปฏิรูปที่ดินของชาวสก๊อตแลนด์เป็นอีกตัวอย่างของการได้รับสิทธิในการซื้อที่ดินของตนคืนจากการอ้างข้อมูลประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ชุมชนได้จัดทำคำปฏิญญาในการใช้ที่ดินของชุมชนในอนาคตร่วมกัน ทั้งนี้บทบาทของ รัฐในการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนไม่สามารถมองข้ามได้ การสนับสนุนจากรัฐยังเป็นที่ต้องการทั้งเพื่อการป้องกัน การละเมิด หรือการบุกรุกจากอิทธิพลภายนอก เพื่อรักษาความโปร่งใส ความเท่าเทียมและการคุ้มครองสิทธิชุมชน เพื่อส่งเสริมความสามารถท้องถิ่น และการจัดหากฎหมายที่จำเป็นเพื่อให้เกิดความมั่นใจในการถือครองที่ดิน

๓. การสนับสนุนจากกลไกตลาด (market assisted approach) หรือการใช้กลไกราคาเป็นตัวนำในการปฏิรูปที่ดิน (market-led, market-mediated)

ในแนวทางนี้ราคาของที่ดินจะมีบทบาทสำคัญในการให้โอกาส การเข้าถึงที่ดินระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้ไร้ที่ดินหรือมีที่ดินน้อยผ่าน การจ่ายค่าเช่า ค่าทดแทน เครื่องมือทางการเงินจากรัฐบาล



เช่น การปฏิรูปที่ดินในประเทศบราซิล โคลัมเบีย ฟิลิปปินส์ และอเมริกาใต้ เป็นต้น การใช้มาตรการ “ภาษีที่ดิน” ก็เป็นเครื่องมือของกลไกตลาด เพราะอำนาจในการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ยังคงเป็นของเอกชนเหมือนเดิม รัฐบาลเพียงแต่เข้าไปสร้างเงื่อนไขให้เอกชนเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ หากเห็นว่าการทิ้งที่ดินให้ว่างเปล่าจะทำให้ ต้องเสียภาษีมากก็จะตัดสินใจทำประโยชน์หรืออาจขายที่ดินให้คนอื่นไปส่งผลให้การ จัดสรรที่ดินมีประสิทธิภาพและความเป็นธรรมมากขึ้น โดยมีหลักการว่ารัฐบาลควรแทรกแซงการตัดสินใจ ของเอกชนเท่าที่จำเป็น และใช้มาตรการที่ไม่บิดเบือนกลไกราคามากเกินไป

การใช้กลไกตลาดนี้มีข้อดีคือเกิดการต่อรองซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และมีต้นทุนน้อยซึ่งจะเป็น ประโยชน์สำหรับรัฐบาลที่ขาดแคลนทรัพยากรในการปฏิรูปที่ดิน ยิ่งไปกว่านั้นแนวทางกลไกตลาด ยังสร้างความพึงพอใจทั้งสองฝ่าย หากมีการสนับสนุนจากรัฐอย่างเพียงพอคนไร้ที่ดินสามารถซื้อที่ดินจาก ตลาดได้ อย่างไรก็ตาม กลไกราคานี้อาจไม่เหมาะกับการกระจายที่ดินของประเทศที่ไม่มีความเท่าเทียมกัน และขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการอย่างรุนแรง (Deininger, ๒๐๐๓)² เนื่องจาก

² Deininger, Klaus W. Land policies for growth and poverty reduction. The World Bank. 2003.

ความโปร่งใสของกลไกตลาดสำหรับการขายหรือเช่าที่ดินยังคงเป็นปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญ รวมทั้งการแทรกแซงจากรัฐยังมีความจำเป็นในการควบคุมและตรวจสอบการทำหน้าที่ของตลาดที่ดินด้วย



๕. ประสบการณ์การปฏิรูปที่ดินในบริบทสากล

หลายคนคงจะได้ยินโฆษณาชิ้นหนึ่งที่กล่าวว่า “...ให้ออกไปมองโลกให้กว้างไกลที่สุด เพื่อที่จะได้เห็นตัวเองได้ชัดเจนที่สุด” นี่อาจเป็นแนวคิดหนึ่งที่ทำให้การเรียนรู้และการศึกษาการปฏิรูปที่ดิน จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่กว้างและลุ่มลึกควบคู่กัน คือต้องเรียนรู้อย่างกว้าง รอบด้าน และหลากหลาย เพื่อทำความเข้าใจกับตนเองอย่างลึกซึ้ง ประสบการณ์การปฏิรูปที่ดินจากต่างประเทศจึงไม่ใช่การศึกษาเพื่อทำตามๆกันหรือลอกแบบอย่างประเทศที่มีการปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้นเท่านั้น แต่การศึกษาประสบการณ์การปฏิรูปที่ดินจากต่างประเทศน่าจะหวังผลลัพธ์ได้ในเชิงหลักคิดและแนวทางปฏิบัติ แต่หากจะหวังให้ไกลก็อาจเป็น “การสร้างภาวะฉุกเฉิน” หรือ “ภาวะการจุดติด” ในการมองปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคมให้ชัดเจนเพื่อไขทางสู่การแก้ปัญหาร่วมกัน

การปฏิรูปที่ดินในยุคแรกเริ่มยังมิได้ดำเนินการอย่างจริงจัง เนื่องจากยังมีที่ดินจำนวนมากและความต้องการที่ดินของประชาชนมีไม่มาก แรงกดดันต่อที่ดินมีไม่มาก การปฏิรูปที่ดินจึงเป็นเพียงวิธีการที่ช่วยผ่อนคลายความกดดันทางการเมืองและช่วยให้ผู้ปกครองประเทศได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชน แต่หลังการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๘๙ การปฏิรูปที่ดินจึงเป็นการจัดระบบการกระจายการถือครองที่ดินอย่างจริงจังและใช้วิธีการที่รุนแรงจนถูกเรียกว่าเป็น “การปฏิวัติที่ดิน” แทน เพื่อให้ผู้ปกครองประเทศจะสามารถสร้างเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศได้ อย่างมั่นคง

๕.๑ บทเรียนความล้มเหลวในละตินอเมริกา แอฟริกา และอเมริกาใต้

ประเทศเปรูและโบลิเวีย เป็นประเทศกลุ่มละตินอเมริกาแรกหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่มีความพยายามในการปฏิรูปที่ดินซึ่งค่อนข้างมีความแตกต่างทั้งในรูปแบบและผลลัพธ์ที่ได้ กรณีประเทศเอกวาดอร์ที่ถือได้ว่าเป็นตัวแทนของประเทศที่มีความพยายามปฏิรูปที่ดินและได้รับการสนับสนุนโดยสหรัฐอเมริกา เพื่อต่อต้าน

การขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ในโซเวียต แต่ประสบการณ์การปฏิรูปที่ดินในละตินอเมริกาก็ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจาก ๑. สภาพภูมิศาสตร์ของกลุ่มประเทศละตินอเมริกาเต็มไปด้วยภูเขาและป่าทึบ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการติดต่อสัมพันธ์อันจะนำไปสู่ความร่วมมือ ๒. นโยบายการปฏิรูปที่ดินที่แจกจ่ายให้กับประชาชนสร้างความไม่พอใจให้กับนายทุนและเจ้าของที่ดินจึงร่วมมือกันต่อต้าน ๓. นโยบายการลดจำนวนประชากรเพื่อแก้ปัญหาความยากจน ขัดกับประเทศที่เคร่งศาสนาและองค์ศาสนา ๔. การปฏิรูปการศึกษาสังคม โดยเฉพาะสาธารณสุข ทำให้เพิ่มประชากรอย่างรวดเร็วและอัตราการตายต่ำเป็นภาระของประเทศ ๕. ความรู้สึกชาตินิยมที่รัฐต้องเปลี่ยนให้มาเป็นภูมิภาคนิยมทำได้ยาก ๖. ฐานทางนโยบายเศรษฐกิจ เงินทุน และทรัพยากรที่ต่างกันเป็นอุปสรรคต่อการสร้างภูมิภาคนิยม การขาดวัตถุดิบและเทคโนโลยีที่ทันสมัย และแม้ประเทศจะเปลี่ยนเป็นอุตสาหกรรม แต่แรงงานยังคงผูกพันกับวิถีเกษตรกรรม ๗. ข้าราชการ ทำงานล่าช้า ทุกจิต ๘. ผู้นำในประเทศไม่ยอมรับนโยบายมากนัก เพราะกลัวสูญเสียอำนาจ นอกจากนี้ สาเหตุของความล้มเหลวยังเกิดจากประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับมีเป้าหมายไม่ตรงกัน

๑) การปฏิรูปที่ดินในโบลิเวีย (อเมริกาใต้)

การปฏิรูปที่ดินครั้งใหญ่ในโบลิเวีย ภายใต้การนำของประธานาธิบดีอิวโมราเลส เชื้อสายอินเดียนแดง ได้เริ่มนโยบาย “โครงการจัดสรรที่ดิน” ภายใน ๕ ปี รัฐบาลจะยกที่ดิน ๕๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร (๓๑.๒๕ ล้านไร่) ให้แก่คนพื้นเมืองเชื้อสายอินเดียนแดงและเกษตรกรยากจนในพื้นที่ภาคตะวันออกของเมืองซานตาครูซ บันโดและเบนี โดยที่ดินเพียงร้อยละ ๑๐ เป็นของชนพื้นเมืองซึ่งมีประชากรราว ๓ ล้านคน พร้อมกับมีนโยบายจัดสรรพื้นที่เอกชนที่ไม่ใช้ประโยชน์ราวร้อยละ ๙๐ ของประเทศ โดยจะจัดสรรให้คนพื้นเมืองต่อไปจนกว่าจะครบ ๒๐๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร (๑๒๕ ล้านไร่) คิดเป็น ๑ ใน ๕ ของพื้นที่ทั้งประเทศ การประกาศแจกที่ดินครั้งนี้ส่งผลให้เจ้าของที่ดินไม่พอใจรัฐบาลและอ้างว่านโยบายการปฏิรูปที่ดินสร้างความแตกแยกในโบลิเวีย

๒) การปฏิรูปที่ดินของสาธารณรัฐซิมบับเว (แอฟริกา)



ในสมัยประธานาธิบดี มูกาเบ ได้ยกเอาเรื่อง การปฏิรูปที่ดินมาเป็นนโยบายหลักในการหาเสียงกับคนท้องถิ่นผิวสี ผลสืบเนื่องจากนโยบายประชานิยมเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองและพวกพ้องนำมาสู่การทำลายโครงสร้างการผลิต และความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เนื่องจากคนผิวสีท้องถิ่นที่ได้รับที่ดินขาดความรู้และเงินทุนที่จะนำมา บริหารจัดการฟาร์มขนาดใหญ่ ซิมบับเวได้เปลี่ยนสถานะการเป็นอยู่ชั่วคราวของทวีปแอฟริกา มาเป็นประเทศที่ขาดแคลนอาหารในที่สุด

ประสบการณ์ความล้มเหลวในการปฏิรูปที่ดินจากประเทศลาตินอเมริกาซึ่งกำลังเปลี่ยนผ่านไปสู่การปฏิวัติในปัจจุบัน เห็นชัดว่าเป็นการปฏิวัติต่อต้านลัทธิเสรีนิยมใหม่ โดยเป็นขบวนการที่ต่อต้านการครอบงำของสหรัฐอเมริกา โดยก่อนหน้านี้ลาตินอเมริกาเป็นกลุ่มประเทศที่นำนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่มาใช้มากกว่าประเทศอื่นๆในโลก ทั้งนี้ ประเทศอาร์เจนตินา เป็นผู้ที่นำนโยบายไปใช้ แล้วได้รับผลกระทบอย่างค่อนข้างรุนแรง เช่น ลดภาษีศุลกากร แปรรูปรัฐวิสาหกิจมากที่สุดในโลก ขจัดการควบคุมทุน ปลดปล่อยรายได้นาการให้ต่างชาติ ใช้อดอลลาร์เป็น สกุลเงิน ทำให้เป็นหนี้จำนวนมาก และเศรษฐกิจล่มสลาย กล่าวโดยสรุปได้ว่าด้วยระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ การปฏิรูปที่ดินในลาตินอเมริกาจึงไม่ค่อยสำเร็จ เพราะเกิดแรงต่อต้านจากเจ้าที่ดิน (กลุ่มทุนชาติและข้ามชาติ) ผู้นำประเทศไม่ยอมรับนโยบายปฏิรูปมากนัก การใช้วิธียึดที่ดินถูกต่อต้าน และการกระจายที่ดินไปให้เกษตรกร ที่ไม่มีความรู้ความสามารถในการบริหารที่ดิน ฯลฯ ปัจจัยเหล่านี้จึงนำไปสู่ความล้มเหลวในการปฏิรูปที่ดิน ในที่สุด

๕.๒ บทเรียนความสำเร็จของการปฏิรูปที่ดินในเอเชีย

การปฏิรูปที่ดินในยุคทศวรรษ ๑๙๖๐ และ ๑๙๗๐ คือนโยบายปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการโดยภาครัฐ โดยมีเป้าหมาย คือ การถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ลดการกระจุกตัวของที่ดิน รัฐดำเนินการโดยออกกฎหมายหรือใช้อำนาจรัฐจำกัดการถือครองที่ดินของเอกชนและการควบคุมค่าเช่า เป็นต้น จากประสบการณ์หลายประเทศในเอเชียพบว่า การปฏิรูปที่ดินได้ลดความยากจนลงและมีผลดีต่อการพัฒนาภาคเกษตร

๑) “ที่ดินเพื่อผู้เพาะปลูก” กับการปฏิรูปที่ดินในประเทศจีน

กรณี การปฏิรูปที่ดินในประเทศจีน มีเป้าหมายเพื่อการกำจัดชนชั้นเจ้าของที่ดิน คำขวัญของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ที่ว่า “ที่ดินเพื่อผู้เพาะปลูก” ชาวนาผู้ไร้ที่ดินถูกยุยงให้ต่อสู้กับเจ้าของที่ดินทุกวิถีทาง เจ้าของที่ดินเกือบหนึ่งแสนคนเสียชีวิตในระหว่างการเคลื่อนไหวครั้งนี้ ประธานเหมา เจ๋อตง ดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยบังคับ ให้ชาวนาชาวนาปฏิบัติเรื่องต่างๆ เช่น สหกรณ์ขั้นพื้นฐาน สหกรณ์ก้าวหน้า และคอมมูนประชาชน ใน ช่วง ต้น ข อง ปี ๑ ๙ ๗ ๘



หลังจากการเปลี่ยนแปลงจากระบบรวมไปเป็น ระบบการทำสัญญาครัวเรือน ชาวนาชาวไร่บางส่วนในจำนวนทั้งหมด ๙๐๐ ล้านคน เริ่มมีชีวิตดีขึ้น รายได้เพิ่มขึ้นเล็กน้อย และสถานภาพทางสังคมดีขึ้นบ้าง อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์นี้ได้สูญไปในเวลาไม่นาน เนื่องจากโครงสร้างราคาที่ทำให้ประโยชน์กับสินค้าอุตสาหกรรมมากกว่าเกษตรกรรมชาวนาชาวนาถูกผลักกลับไปสู่ความยากจนอีกครั้ง

๒) การปฏิรูปที่ดินผลิบานที่ญี่ปุ่น

การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระจายการถือครองที่ดิน สามารถแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรและทำให้เกิดความเสมอภาคทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศ ซึ่งมีแนวทางการดำเนินงานที่นำไปสู่ความสำเร็จในการกระจายการถือครองที่ดินดังนี้



ญี่ปุ่นเริ่มต้นด้วย

การออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร กำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติต่างๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจนในกฎหมาย เช่น เกณฑ์ในการเวนคืนที่ดิน เงื่อนไขการซื้อที่ดิน

โครงสร้างคณะกรรมการ และระยะเวลาของ การปฏิรูปที่ดิน

การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ได้กำหนดให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่ออยู่อาศัยได้ไม่เกิน ๖.๒๕ ไร่ และให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่อการเกษตรได้ไม่เกิน ๑๘.๗๕ ไร่ หรือ ๓ เท่าที่ดินเพื่ออยู่อาศัย และเป็นการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินต่อครัวเรือนไม่ใช่ต่อคน ประกอบกับการกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการในการวางแผนการเวนคืนที่ดินในรูปของคณะกรรมการที่ดิน ภายใต้หลักการประชาธิปไตยโดยการกำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิรูปที่ดินมีส่วนร่วมในการวางแผนเวนคืนที่ดิน ยิ่งไปกว่านั้นโครงสร้างของคณะกรรมการมีความสมดุลค่อนข้างมาก ประกอบด้วยผู้เช่าที่ดิน เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเอง เจ้าของที่ดินให้เช่า นักวิชาการ และบุคคลทั่วไป ขณะที่มิได้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจำนวนน้อยมาก โครงสร้างเช่นนี้มีผลต่อแนวทางการ ปฏิรูปซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของเกษตรกรและคนในชุมชนในเรื่องที่เกี่ยวกับชุมชน

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

แม้การปฏิรูปที่ดินช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองแล้ว แนวคิดการปฏิรูปที่ดินในญี่ปุ่นไม่ได้จำกัดที่เฉพาะตัวที่ดิน หากแต่รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้สนับสนุนให้เกษตรกรประกอบอาชีพในระบบธุรกิจเกษตรส่งเสริมการเกษตรกรรมในรูปของสหกรณ์และใช้ระบบการเกษตรแบบไร่นาสวนผสม ให้มีการทำสวน ผลไม้ และเลี้ยงสัตว์ควบคู่กัน นำไปสู่การขยายตลาดทุน สินค้า และแรงงาน อันเป็นปัจจัยสำคัญในพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายสนับสนุนที่หลากหลายเหล่านี้ ดำเนินไปควบคู่กับความพร้อมของบุคลากรและข้อมูลของรัฐ ทั้งนี้พบว่า ญี่ปุ่นมีผู้เชี่ยวชาญที่ศึกษาเกี่ยวกับปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินมากมายทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการมีความรู้ความเข้าใจโครงสร้างในชุมชน ความสัมพันธ์ของผู้เช่าที่ดินกับวิถีทางการเกษตร และปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินของเกษตรกรเป็นอย่างดี นอกจากนี้ รัฐมีข้อมูลที่ดินและเจ้าของ

ที่ดินที่ถูกต้องจากระบบภาษีที่ดินซึ่งเป็นผลทำให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ประเทศญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อส่งเสริมเกษตรกรควบคู่ไปกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร โดยใช้วิธีเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่แล้วนำมาจัดสรรขายคืนให้แก่เกษตรกรรายย่อย กรณีการเช่าที่ทำกิน รัฐก็จะเปิดโอกาสให้เกษตรกรมาจดทะเบียนเพื่อขอลดหย่อนค่าเช่าได้นอกจากนี้ยังได้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรโดยเปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย ทำให้ในช่วงปี ๑๙๕๐ ปริมาณของเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินลดลงจากร้อยละ ๔๖ เหลือเพียงร้อยละ ๑๐ และในปี ๑๙๕๒ รัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้ออกกฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตรซึ่งมีข้อกำหนดในการเปลี่ยนที่ดินไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่ใช่การเกษตรอย่างเข้มงวด เพื่อสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกินเพื่อการเกษตรและรักษาเสถียรภาพความมั่นคงด้านอาหาร³

บทเรียนการจัดสรรที่ดินการถือครองที่ดินทางการเกษตรของประเทศญี่ปุ่นใหม่ทำให้เกิดการกระตุ้นการผลิต ญี่ปุ่นยังดำเนินการด้านต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนอย่างต่อเนื่องจนประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ยังมีการจำกัดการถือครองที่ดินควบคู่ไปกับการเก็บภาษีที่ดิน และในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินในชุมชนของญี่ปุ่น หากชุมชนใดมีกฎเกณฑ์ตามจารีตประเพณีเกี่ยวกับที่ดินให้ปฏิบัติตามประเพณีนั้นโดยรัฐจะไม่เข้าไปละเมิดหรือยุ่งเกี่ยว บทเรียนดังกล่าวจึงเป็นที่น่าเรียนรู้สำหรับประเทศไทย โดยเฉพาะการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญหมวดสิทธิชุมชนให้เป็นผลได้อย่างแท้จริง

๓) ไม่บรรทัดแห่งสิทธิในที่ดินวัดได้ที่ได้วัน

วิธีการปฏิรูปที่ดินของไต้หวันดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามแนวคิดที่เรียกว่า “ความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดิน” (equalization of land rights) ของ ดร.ซุนยัตเซ็น โดยดำเนินการตามหลักความยุติธรรมในการครองชีพ (principle of people's livelihood) ของคนไต้หวันใน ๔ ลักษณะ คือ ๑. การให้สิทธิเจ้าของที่ดินประเมินมูลค่าที่ดินในตอนแรกด้วยตนเอง โดยมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นภายหลังให้ถือเป็นสิทธิของรัฐ เจ้าของที่ดินจะเรียกร้องคืน

³ Ministry of agriculture of japan, Report on the implementation of economic social and cultural rights. pp. 155-156.

ไม่ได้ ๒. การเก็บภาษีตามราคาที่ดิน ๓. การซื้อที่ดินตามราคาที่ดิน และ ๔. มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นในอนาคตให้ตกเป็นของรัฐ

ความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินของไทยส่วนหนึ่งเกิดขึ้นได้เพราะในช่วงญี่ปุ่นแพ้สงครามเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่เป็นชาวญี่ปุ่นจำนวนมากได้หนีออกไปในขณะที่ชนชั้นนำทางการเมืองที่ส่วนใหญ่เป็นชาวจีนที่อพยพมาจากแผ่นดินใหญ่ยังไม่ได้สะสมที่ดินบนเกาะไต้หวันไว้จึงไม่ขัดขวาง ส่วนเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่ไม่ใช่ญี่ปุ่น รัฐบาลได้ชดเชยการเอาที่ดินกลับมาด้วยการให้มาร่วมลงทุนหุ้นในโรงงานอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ที่ญี่ปุ่นทิ้งไว้

๔) การปฏิรูปที่ดินในเกาหลีใต้

ผลสำเร็จของการปฏิรูปที่ดินในเกาหลีใต้ซึ่งดำเนินการระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๔๙-๑๙๕๕ ไม่เพียงแต่ทำให้การถือครองที่ดินที่เหลื่อมล้ำลดลง แต่ยังถือได้ว่าเป็นนโยบายการพัฒนาสังคมและ เศรษฐกิจที่สำคัญ เนื่องจากผลของการปฏิรูปที่ดินทำให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินของตนเองเพาะปลูกเกิดชาวนาอิสระจำนวนมาก สามารถช่วยลดความยากจนและทำให้ประชากรในชนบทมีการศึกษาสูงขึ้น การกระจายการถือครองที่ดินทำให้ความเหลื่อมล้ำลดลง (โดยที่สัมประสิทธิ์จีนิ⁴ (gini coefficient) ได้ลดลงจาก ๐.๖๓ ในปี ๑๙๔๓ เหลือเพียง ๐.๔๙ ในปี ๑๙๖๕) ครอบครัวในชนบท จึงมีเงินส่งบุตรหลานของตนไปเรียนหนังสือได้ อัตราการอ่านออกเขียนได้จึงสูงถึงเกือบ ๙๐% ตั้งแต่ในปี ๑๙๕๙ ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ ได้กลายเป็น ปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริม ให้เกิดการพัฒนา อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ นับตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๖๐ เป็นต้นมา จนเกาหลีใต้ได้ผันตัวเอง เข้าเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว (ที่เรียกว่ากลุ่มประเทศ OECD)

⁴ สัมประสิทธิ์จีนิ (อังกฤษ: gini coefficient)

เป็นวิธีวัดการกระจายของข้อมูลทางสถิติอย่างหนึ่งที่นิยมใช้เป็นตัวบ่งชี้ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้หรือการกระจายความ ร่ำรวย สัมประสิทธิ์จีนิ ถูกนิยามให้เป็นอัตราส่วนซึ่งมีค่าระหว่าง ๐ และ ๑ สัมประสิทธิ์จีนิที่ต่ำจะแสดงถึงความเท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ หากค่านี้สูงขึ้นหรือเข้าใกล้ ๑ มากเท่าไรก็จะบ่งชี้ถึงการกระจายรายได้ที่เหลื่อมล้ำกันมากขึ้น

รัฐบาลเกาหลีใต้ สนับสนุนองค์การปกครองท้องถิ่นให้ทำหน้าที่กระจายการถือครองที่ดินเพื่อการพัฒนาภาคเกษตรในชนบท ทำให้มีการกระจายที่ดินให้เกษตรกรถึงร้อยละ ๑๕ กำหนดให้มีเขตการถือครองที่ดินเกษตรกรรม ๑๘.๗๕ ไร่ โดยที่ดินส่วนเกินก็จะนำมากระจายให้ผู้เช่าที่ดินดั้งเดิม คนละ ๖.๒๕ ไร่ ทำให้เกษตรกรเกาหลีใต้มีที่ดินถึงร้อยละ ๗๐ ผลผลิตก็เพิ่มขึ้น ในส่วน



ของกระบวนการดำเนินการรัฐบาลได้ออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๙ ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ๓ ประการ คือ ประการแรก บุคคลจะเป็นเจ้าของ ที่ดินเพื่อการเกษตรได้ก็ต่อเมื่อเป็นผู้เพาะปลูกในที่ดินนั่นเอง ประการที่สอง บุคคลจะเป็นเจ้าของที่ดินเกินกว่า ๓ จุงโบ (ประมาณ ๑๘ ไร่ ๓ งาน) ไม่ได้ และ ประการที่สาม ห้ามเกษตรกรปล่อยที่ดินให้คนอื่นเช่า

จากจำนวนประเทศที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดิน ได้แก่ ญี่ปุ่น ไต้หวัน เกาหลีใต้ เวียดนามใต้ และอินเดีย ในแต่ละประเทศนั้นเป็นที่ยอมรับกันอย่างมากถึงผลเชิงบวก เช่น ผลผลิตทางการเกษตรที่เพิ่มขึ้น รายได้และสถานะทางสังคมของเกษตรกร โภชนาการ ความมั่นคงในวิถีชีวิต และคุณลักษณะสำคัญอื่นๆ ในสังคมชนบท บทเรียนความสำเร็จที่ได้จากการศึกษาการปฏิรูปที่ดินในเอเชีย เพราะรัฐบาลมีกระบวนการที่ชัดเจน และดำเนินการอย่างจริงจัง ทำให้การปฏิรูปที่ดินเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการลดความยากจน เพราะการได้เป็นเจ้าของที่ดิน (แม้เพียงขนาดเล็กน้อย) ก็ถือเป็นทั้งตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (social safety net) แหล่งการจ้างงานโดยตนเอง (self-employment) และการประกันภัย (self-insurance) ในกรณีที่บุคคลนั้นๆ ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การได้เป็นเจ้าของที่ดินย่อมเป็นแรงจูงใจสำคัญนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ โดยผ่านการลงทุนพัฒนาที่ดิน และปลูกพืชเศรษฐกิจในที่ดินที่ตนเองเป็นเจ้าของ

ในโลกของประเทศสังคมนิยมเช่น จีน คิวบาและเวียดนาม ในช่วงเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ฐานที่มั่นทางเศรษฐกิจของชนชั้นเจ้าของที่ดินที่เคยครองครองระบบเศรษฐกิจของชนบทถูกทำลาย ผนวกกับมาตรการคุ้มครองการค้าที่รักษาระดับราคาผลผลิตทางการเกษตรให้ยังคงอยู่ในระดับสูง ได้ส่งผลต่อการดึงเงินลงทุนมาสู่ชนบท ครอบครัวเกษตรกรสามารถเพิ่มอำนาจต่อรองทางการซื้อเพิ่มขึ้น อันเป็นการสร้างหลักประกัน

การมีตลาดภายในสำหรับการเติบโตของอุตสาหกรรมที่กำลังก่อตัวขึ้น แนวทางการปฏิรูปที่ดิน โดยการกระจาย การถือครองที่ดินก่อให้เกิดความเสมอภาคทางสังคมและช่วยกระตุ้น การพัฒนาเศรษฐกิจได้แม้จะอยู่ในช่วง การเปลี่ยนผ่านการพัฒนาเศรษฐกิจหลังสงครามก็ตาม



๖. ปัจจัยและตัวชี้วัดความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดิน

ประสบการณ์การปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศเป็นบทเรียนในการพิจารณาแนวทางการปฏิรูปประเทศไทย เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำรอยในประวัติศาสตร์การปฏิรูปที่ดินที่ล้มเหลว ในขณะที่ประสบการณ์แห่งความสำเร็จ ก็สามารถนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมการเมืองไทย ทั้งนี้ปัจจัยที่มีผลต่อ ความสำเร็จของการปฏิรูปที่ดินที่สรุปได้จากบทเรียนความสำเร็จในต่างประเทศ โดยสามารถนำมาพัฒนาและ ประยุกต์ใช้ในการปฏิรูปที่ดินในสังคมไทย ได้แก่

๑) ความจริงใจของรัฐบาล (political will) นโยบายของพรรครัฐบาลต้องเป็นไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ของกลุ่มคนที่ยากจนและไร้ที่ดิน รวมถึงการบริหารงานปฏิรูปที่ดินที่ต้องเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ไม่มีการ คอรัปชั่น และต้องประสานความร่วมมือกับท้องถิ่น มีโครงสร้างองค์กรหรือคณะกรรมการในการดำเนินการ ที่เน้นการมีส่วนร่วมและมีสัดส่วนที่สมดุล มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการปฏิรูปที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นเพื่อเป้าหมาย ทางเศรษฐกิจ หรือเป้าหมายทางสังคมที่ต้องกำหนดให้แน่ชัด

การปฏิรูปที่ดินมักเกิดได้ในเงื่อนไขที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจครั้งใหญ่ และมีสำนึกต่อชาติ หรือชาตินิยมร่วมกัน เช่น หลังได้รับเอกราช หรือเปลี่ยนแปลงการปกครอง เนื่องจากยังมีการครอบครองที่ดิน ขนาดใหญ่มากนัก อุดมการณ์ชาตินิยมทำให้สมาชิกยอมจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อส่วนรวมของชาติ ประกอบกับบรรยากาศทางการเมืองที่เน้นสำนึกส่วนร่วม โครงสร้างการผูกขาดที่ดินเดิมถูกรื้อถอน จากการ เปลี่ยนแปลงทางการเมือง รัฐมีความมุ่งมั่น มีกลไกที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ และที่สำคัญคือการที่สังคมเข้าใจ และยอมรับเป้าหมายและผลของการปฏิรูปที่ดินคือ การปฏิรูปมุ่งไปที่ความเป็นธรรม ประสิทธิภาพ และยั่งยืนพร้อมกัน

๒) ความพร้อมและเพียงพอของงบประมาณและระยะเวลาในการปฏิรูป เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินเป็นการปฏิรูปเชิงโครงสร้างที่ต้องอาศัยงบประมาณสูง ความสำเร็จของหลายประเทศเกิดจาก นโยบายภาษีที่ดิน ทั้งที่ประเมินภาษีตามมูลค่าที่ดินและขนาดการถือครองที่ดิน และนำเงินภาษีมาเป็นงบประมาณหลักในการปฏิรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม การใช้งบประมาณในการปฏิรูปที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพในต่างประเทศ พบว่า ส่วนใหญ่มักจำกัดกรอบเวลาการปฏิรูปที่ดินให้ดำเนินการเสร็จสิ้นภายในเวลา ๑๐ ปี เพราะหากปล่อยให้ใช้เวลายืดยาวในการปฏิรูปที่ดินจะก่อให้เกิดปัญหานานับประการ

๓) การติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เพื่อการวางแผน ปรับปรุงและแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นในการดำเนินการปฏิรูป รวมถึงผลกระทบทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นตามมาด้วย

๔) การมีมาตรการทางนโยบายที่จำเป็นดำเนินการควบคู่การปฏิรูปที่ดิน เช่น นโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต (เช่น ภาษีที่ดินแบบอัตราก้าวหน้า) นโยบายการเพิ่มและกระจายรายได้ นโยบายการเงินการคลัง (เช่น การจัดหาสินเชื่อก) การใช้แนวทางการมีส่วนร่วมไม่ใช่อำนาจบังคับ การชดเชยที่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกรอนสิทธิ การมีทางเลือกให้กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่เหมาะสมหลากหลาย มีระบบการสนับสนุนชุมชนอย่างชัดเจน เช่น กองทุนที่ดิน การกำหนดอัตราค่าเช่าที่ดินขั้นต่ำ การส่งเสริมการผลิต ทั้งนี้ โดยดำเนินการร่วมกับการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

การปฏิรูปที่ดินไม่อาจชี้วัดความสำเร็จได้จากการเปลี่ยนสภาพการถือครองที่ดินเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องคำนึงถึงผลลัพธ์ที่เกษตรกร หรือผู้ได้รับที่ดินเกิดแรงจูงใจในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งในแง่ของ ความพยายามในการเพิ่มผลผลิตของเกษตรกร การลงทุนและการสะสมทุน ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่ปลายทางของการ เพิ่มรายได้ ลดความยากจน และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน



๗. โครงสร้างและความสัมพันธ์กับที่ดินของสังคมไทยในอดีต

ย้อนรอยประวัติศาสตร์การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย พบว่า วิวัฒนาการของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน มีมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา แต่กระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งใช้เป็นหลักในการออกโฉนดที่ดินนั้นเพิ่งจะมีในสมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการทำให้ที่ดินกลายเป็นสินค้าเพื่อการเก็บภาษีที่ดินและผลผลิตรายได้ของรัฐ การเปลี่ยนแปลงระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของกษัตริย์ไปสู่ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน มีการจัดตั้งกรมทะเบียนที่ดินและออกประกาศโฉนดมณฑลกรุงเก่า ร.ศ. ๑๒๐ วางระเบียบการเรื่องโฉนดที่ดินไว้โดยแนชัด อันถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนที่ดินและสิทธิของผู้เป็นเจ้าของที่ดินอย่างสมัยใหม่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการออกโฉนดที่ดินฉบับแรกของประเทศไทย



แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเริ่มปรากฏหลักฐานในการจัดระบบการถือครองที่ดินในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี ๒๔๗๖ คือ ในสมัยของนายปรีดี พนมยงค์ ทั้งนี้ วิวัฒนาการการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินพ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๑๔ มีอยู่สามช่วงเวลาสำคัญ^๕ ช่วงแรกในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ คำโครงการเศรษฐกิจที่คณะราษฎรนำเสนอมีเนื้อหาสาระในการรวมที่ดินถูกต่อต้าน จากคณะเจ้าและขุนนางข้าราชการชั้นสูงอย่างรุนแรงจนนายปรีดี พนมยงค์ถูกปลดและต้องลี้ภัยไปต่างประเทศ

ช่วงที่สอง รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ตราประมวลกฎหมายที่ดิน ๒๔๗๗ ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการจำกัดการถือครองที่ดิน แต่ต่อมาถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๙ ในรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นอกจากนั้นยังปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมการลงทุนให้เอกชนและต่างชาติได้สิทธิประโยชน์ในการลงทุน ประกอบการทางเศรษฐกิจในประเทศไทยยิ่งขึ้นซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดการถือครองที่ดินแบบกระจุกตัวอยู่กับนายทุน เป็นส่วนใหญ่ในขณะที่ชาวนาชาวไร่ต้องสูญเสียที่ดิน

^๕ วิจารณ์ อริยะวิริยานันท์. วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ.

๒๕๑๔). วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒

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



๘. นโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินของไทย

การปฏิรูปที่ดินมีการพูดถึงกันมานานนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่มีความพยายามจะทำการปฏิรูป และกระจายการถือครองที่ดินมาโดยตลอดนับตั้งแต่ต้นนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๕ นโยบายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๐ และนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่การดำเนินการแก้ไข ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร อันเกิดจากหลายปัจจัยทั้งจากตัวนโยบาย และกฎหมาย รวมไปถึงผู้นำนโยบาย ไปปฏิบัติ

สถานการณ์ที่ดินในระบบการครอบครองส่วนบุคคลหรือแบบปัจเจก พบว่าได้นำไปสู่ปัญหาการสูญเสียที่ดินของผู้ใช้ ที่ดินเพื่อการผลิตเป็นสำคัญ การศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน ดังเช่น ข้อมูลที่ ส.ป.ก. สำรวจเริ่มต้นจากนโยบายสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อส่งออก ตั้งแต่ปี ๒๕๒๓ เป็นต้นมา พบว่าจุดเปลี่ยนแปลงที่ทำให้ที่ดินทำกินหลุดจากมือชาวนารวดเร็วเกิดจากการออกกฎหมายสำคัญ ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ๒๕๒๐ และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ๒๕๒๒ ซึ่งเชื้อให้ต่างประเทศเข้ามาลงทุน และครอบครองที่ดินเพื่อประกอบอุตสาหกรรม เงินทุนต่างชาติได้ไหลเข้ามาลงทุนเกี่ยวกับที่ดินมากถึงร้อยละ ๕๐ ของการลงทุนทั้งหมด สิ่งเหล่านี้นำไปสู่ปัญหาที่ดินเอกชนที่มีเอกสารสิทธิ์การไม่มีระบบภาษีที่ดิน คนรวยได้เปรียบโดยการซื้อที่ดินเพื่อเก็บไว้เก็งกำไร โดยเฉพาะยุคทองปี ๒๕๓๔-๒๕๓๕ (สมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ) ที่ดินเป็นสินค้าที่นายทุนกว้านซื้ออย่างมหาศาล

นอกจากนี้ ปัญหาที่ดินที่ดำเนินการภายใต้หลักการถือครองโดยรัฐ ซึ่งนิยามว่าที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ชัดเจนให้เป็นที่ดินรัฐ เริ่มตั้งแต่ พ.ร.บ.ที่ดิน ซึ่งคุกคามวิถีชีวิตชนบท จากนั้นก็มี พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ ๒๕๐๗ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ ๒๕๐๔ ประกอบกับขณะนั้นรัฐประกาศนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ๒๕๒๘ กำหนดให้มีพื้นที่ ป่าอนุรักษ์ร้อยละ ๒๕ และป่าเศรษฐกิจร้อยละ ๕๐ กรมอุทยานแห่งชาติจึงเร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์ โดยไม่สำรวจการดำรงอยู่ของชุมชนในพื้นที่ ทำให้ประกาศเขตป่าทับซ้อนพื้นที่อยู่อาศัยและทำกินของชาวบ้าน กลายเป็นปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างรัฐกับชาวบ้านอย่างยืดเยื้อมาถึงทุกวันนี้

คณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ได้สรุปสาเหตุของปัญหาการปฏิรูปที่ดินในทางนโยบาย ดังนี้ ๑) นโยบายการเร่งออกโฉนดที่ดินและเอกสารสิทธิที่ดินโดยไม่มีการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ไม่มีการควบคุมการเก็งกำไรการซื้อขายที่ดินและไม่มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดิน ๒) นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวซึ่งมีผลกระทบต่อการแย่งชิงที่ดิน ๓) นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน การเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมและการบริการการท่องเที่ยว รวมถึงการใช้นโยบายการเวนคืนที่ดิน ๔) นโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ ๒๕ ทำให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินมาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ประกอบกับนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่สาธารณะที่ไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขต ๕) นโยบายส่งเสริมการทำสวนป่าเชิงพาณิชย์ในที่ดินของรัฐ และ ๖) นโยบายการหวงห้ามการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ราชพัสดุ และปัญหาการกำหนดแนวเขตที่ทับซ้อนการทำประโยชน์ในที่ดินของประชาชน

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

ความล้มเหลวของการปฏิรูปที่ดินทำให้ไม่สามารถกระจายการถือครองที่ดินได้ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการถือครองและการใช้แรงงานในสังคมชนบทก็ได้ส่งผลกระทบต่อโครงการปฏิรูปที่ดินด้วย เช่น การเร่งออกโฉนดแทนที่จะสร้างความมั่นคงในการถือครอง กลายเป็นการจูงใจให้ชาวบ้านขายที่ดินเพราะที่ดินราคาสูง โฉนดจึงถูกนำไปใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อ โดยไม่ได้นำไปปรับปรุงการผลิตแต่นำไปลงทุนนอกภาคเกษตรเพราะผลตอบแทนดีกว่า ซึ่งเท่ากับว่าตัวโฉนดภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจที่บิดเบือนกลับเป็นตัวเร่งเร้าให้ที่ดินหลุดเร็วยิ่งขึ้น



๙. กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินของไทย

ในอีกด้านหนึ่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลทำให้เป็นอุปสรรคในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีความยืดหยุ่นเกินไป ทำให้ผู้ถือครองที่ดินบางส่วนหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนี้ กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินและการจัดที่ดินก็ไม่สอดคล้องกัน ทำให้เป็นข้ออ้างการเลือกใช้อำนาจ กฎหมายทางกฎหมายของการปฏิรูปที่ดินจำแนกได้ดังนี้

๑) กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นกฎหมายฉบับแรกที่จำกัดสิทธิการถือครองที่ดินอย่างเข้มงวดโดยมีข้อห้ามมิให้แบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่น ยกเว้นว่าเป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อให้ที่ดินหมุนเวียนอยู่กับเกษตรกร ขณะที่กฎหมายจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ให้กรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินอย่างสมบูรณ์ แม้มีการปรับแก้ไขกฎหมายทั้งสองบางส่วน แต่ก็มีกรอบผ่อนผันในเรื่องของเงื่อนไข ซึ่งถือเป็นปัญหาของการขัดกันของกฎหมายที่มีหลายฉบับ

๒) ปัญหาการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลต่อการกระจายการถือครองที่ดิน เนื่องจากมาตรา ๖ ของประมวลกฎหมายฯ ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลให้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในกรณีที่เจ้าของที่ดินจะทิ้งที่ดินให้เป็นที่ยกร้างว่างเปล่าและไม่ทำประโยชน์ใดๆ ติดต่อกันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่ในทางปฏิบัติไม่เคยปรากฏการใช้มาตรานี้

๓) การขาดบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดขนาดการถือครองที่ดินไม่ว่าผู้ถือครองที่ดินเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ทำให้มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรโดยเฉพาะในช่วงการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ซึ่งมีผลให้ราคาที่ดินสูงมาก ประกอบกับรายได้จากอาชีพเกษตรกรรมลดลงไม่เพียงพอต่อการยังชีพ จึงเป็นสิ่งที่จูงใจให้เกษตรกรต้องการขายที่ดินทำกินของตน

๔) การไม่มีมาตรการภาษีที่ดินที่สนับสนุนการลดขนาดการถือครองที่ดิน กล่าวคือไม่มีการเรียกเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าสำหรับเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง และควรเก็บภาษีในระดับต่างกันสำหรับเกษตรกรเจ้าของที่ดิน หรือยกเว้นภาษีบางประเภทแก่เกษตรกรเพื่อลดต้นทุนการผลิตของการเกษตร

นอกจากนี้ยังพบว่าทิศทางของรัฐในการแก้ไขปัญหาที่ดินในปัจจุบันมีทิศทางที่มุ่งไปสู่

การบูรณาการ (รวมศูนย์) การบริหารจัดการหน่วยงานรัฐระดับชาติมากขึ้น **การแยกสิทธิและอำนาจ** เด็ดขาดต่อพื้นที่ประเภทต่างๆ เช่น พื้นที่เขตอนุรักษ์ พื้นที่ใช้ประโยชน์ และอื่นๆ อีกทั้งยังพบ **การใช้อำนาจตามกฎหมายเด็ดขาดยิ่งขึ้น** เช่น การจับกุม ปรามปราม หรือกดดันผู้กระทำผิดกฎหมาย ซึ่งไม่แก้ปัญหการละเมิดสิทธิ และการทำผิดกฎหมายที่เหมาะสมได้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้เปิดช่องให้ประชาชนตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ ทำให้เกิดการการละเลยไม่ปฏิบัติ การออกเอกสารสิทธิผิดพลาด การประกาศเขตป่าสงวนฯ พื้นที่อุทยานฯ ผิดพลาด การให้เอกชนใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทั้งที่หมดสัญญาสัมปทาน ฯลฯ



๑๐. ปฏิรูปก่อนปฏิรูป

ความเหลื่อมล้ำในด้านต่างๆ การถือครองที่ดินถือเป็น ปัจจัยพื้นฐานสำคัญของความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย สัดส่วนคนจนผู้ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดิน จำแนกตามการถือครองที่ดิน ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ และปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แสดงให้เห็นชัดเจนถึง ความเหลื่อมล้ำโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและโอกาสทางสังคม

การถือครองที่ดิน	สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)			จำนวนคนจน (พันคน)		
	2547	2549	2550	2547	2549	2550
เป็นเจ้าของที่ดินต่ำกว่า 5 ไร่	25.16	23.82	19.22	258	269	222
เป็นเจ้าของที่ดิน 5-19 ไร่	23.29	18.60	16.49	1,339	1,054	939
เป็นเจ้าของที่ดินตั้งแต่ 20 ไร่ขึ้นไป	12.63	10.72	9.18	622	553	458
รวม	18.97	15.69	13.67	2,219	1,876	1,620

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ข้อมูลของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย มูลนิธิสถาบันที่ดินแห่งประเทศไทย การลงทะเบียนคนจนของกระทรวงพาณิชย์ การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ระบุปฏิริยาเร่งสำคัญในการ ปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

(๑) ประมาณร้อยละ ๙๐ ของคนไทย มีที่ดินถือครองไม่ถึง ๑ ไร่ ในขณะที่คนกลุ่มที่เหลืออีกร้อยละ ๑๐ ถือครอง ที่ดินคนละมากกว่า ๑๐๐ ไร่

(๒) มากกว่าร้อยละ ๗๐ ของที่ดินที่มีผู้จับจอง ถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ แต่เป็นการถือครองเพื่อเก็งกำไร ทั้งนี้ข้อมูลปี ๒๕๔๓ ยังมีที่ดินทิ้งร้างในประเทศ ๔๘ ล้านไร่

(๓) มีเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินมาลงทะเบียน เรื่องปัญหาที่ดินทำกินไม่น้อยกว่า ๓.๒ ล้านครอบครัว (ประมาณ ๙.๖ ล้านคน) โดยตัวเลขเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินในปัจจุบันมีมากถึง ๔๘๙,๐๒๒ ราย มีที่ดินทำกิน แต่ไม่เพียงพอ ๕๑๗,๒๖๓ ราย มีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ ๔๑๑,๒๗๙ ราย

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

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยยังคงอยู่อย่างต่อเนื่อง และนับวันจะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น แม้ว่าสังคมไทยจะมีพัฒนาการทางเศรษฐกิจและการเมืองที่มีความทันสมัยเป็นอย่างมาก ในปัจจุบัน ในประเด็นนี้นักวิชาการหลายท่านวิเคราะห์ว่า ความก้าวหน้าและทันสมัยเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นไปพร้อมกับความพยายามที่จะสร้างความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและการเมืองของคนในสังคม ในทางตรงข้าม ความก้าวหน้าเหล่านี้กลับเป็นตัวเร่งที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำและไม่เท่าเทียมกันทางด้านต่างๆ ในสังคมมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ยิ่งสังคมไทยมีความเจริญเติบโตมากขึ้นเท่าไร การกระจุกตัวของอำนาจและความมั่งคั่งยิ่งทวีความกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มบุคคลจำนวนน้อยในสังคมเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่คนส่วนใหญ่กลับได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากพัฒนาการทางเศรษฐกิจการเมืองไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมาเป็นจำนวนน้อย เมื่อเปรียบกับสัดส่วนที่คนกลุ่มน้อยที่ร่ำรวย และมีอำนาจในสังคมได้รับ

นอกจากนี้ กระบวนการสะสมความมั่งคั่งดังกล่าว ยังมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับระบบอำนาจในสังคมไทยด้วย กล่าวคือ ด้วยความมั่งคั่งที่ชนชั้นนำมีอยู่ ก็นำไปสู่ความสามารถในการสร้างอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มของตนเองได้ ในขณะเดียวกันก็สามารถนำเอาอำนาจอิทธิพลที่ถูกเสริมสร้างเพิ่มมากขึ้นนั้น กลับไปใช้เพื่อการสะสมความมั่งคั่งให้กับกลุ่มชนชั้นนำเองอีกทีหนึ่ง ซึ่งความสัมพันธ์อย่างเป็นขั้นเป็นตอนดังกล่าวนี้ ก็ได้นำไปสู่กระบวนการสถาปนา “โครงสร้างอำนาจและความมั่งคั่ง” ขึ้นมาเพื่อใช้ในการดำเนินการของกลุ่มชนชั้นนำในสังคมในที่สุด โดยลักษณะของโครงสร้างอำนาจ และความมั่งคั่งในสังคมไทยนั้น อาจแบ่งออกได้ ๒ ระดับ คือ โครงสร้างอำนาจส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น

ในความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) และคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเพื่อศึกษาและรวบรวมองค์ความรู้ในการปฏิรูปประเทศไทย

เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยมีข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร ที่ คปร. เสนอ ๕ ข้อ ดังนี้

๑. ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

กระบวนการยุติธรรมคือกลไกที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกันว่าทุกคนจะสามารถมีที่เพื่ออยู่อาศัย และทำกินได้ แต่สืบเนื่องจากระบบราชการไทยมีวิธีการพิจารณาความยุติธรรมโดยใช้กระบวนการตั้งคณะกรรมการแล้วปล่อยให้คณะกรรมการพิจารณาไป ซึ่งเรามักจะเห็นว่าในระหว่างการต่อสู้ไต่สวนที่มีกลไกอำนาจรัฐในมือ ก็สามารถจะสร้างชุดความรู้ขึ้นมาเพื่ออธิบายความชอบธรรมและตัดสินปัญหา และโดยเฉพาะความยุติธรรมที่เรากำลังพูดถึงอยู่ในบริบทของสังคมปัจเจกชนนิยม โดยมีอุดมการณ์ที่อยู่ภายใต้กระบวนการยุติธรรมคือการปกป้องสิทธิของปัจเจกชนอย่างถึงที่สุด และต้องมีเงื่อนไขคือเป็นปัจเจกที่มีอำนาจและมีเงิน โลกแห่งมายาคติข้อนี้จึงเป็นปัญหาทำให้เกิดข้อถกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์ เพราะตัวความยุติธรรมที่กำลังพูดถึงเป็นความยุติธรรมสำหรับคนมีเงิน คนไม่มีเงินก็ต้องติดคุก อีกทั้งความไม่รู้ของผู้มีอำนาจในกระบวนการยุติธรรมทำให้อาจจะเลยต่อความเข้าใจในวิถีชีวิตของคนที่มีสัมพันธภาพกับที่ดินทั้งในทางจารีตประเพณีและวิถีชีวิตของชุมชน เนื่องจากในกรณีของคดีที่ดินเกินกว่าครึ่งเป็นชาวนาที่ไร้ที่ดิน โดยศาลต้องตัดสินคดีความที่เกี่ยวกับชีวิตของคน แต่ไม่เข้าใจความรู้พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมที่หลากหลายในการใช้ที่ดินเหล่านั้น

มานแห่งความไม่รู้ในกระบวนการยุติธรรมจึงเป็นการลดทอนย่อส่วนปัญหาในเชิงโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรมในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในสังคมเหล่านี้ให้เหลือเพียงแค่กระบวนการทางศาลซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิค และไม่มีที่ว่างสำหรับการเข้าใจปัญหาในเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ ไม่เปิดโอกาสให้คำอธิบายในเชิงโครงสร้างนั้นได้เข้าในกระบวนการพิจารณา

นอกจากนี้ ความยุติธรรมหรือความไม่ยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมและการใช้ทรัพยากรไม่ได้เกิดขึ้นในศาล แต่เกิดขึ้นในกระบวนการทางสังคม กระบวนการทางการเมือง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของโครงสร้างทางสังคม ที่ว่ามานั้น ปัญหาหลักของกระบวนการให้ความยุติธรรมของราชการไทยในขณะนี้คือการส่งผลทำให้ชาวบ้านไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรมด้านทรัพยากรได้

ดังนั้น เพื่อช่วยเหลือประชาชนหลายแสนครัวเรือนที่เกี่ยวข้องกับคดีที่ดินคนจน การปฏิรูปที่ดิน จึงเสนอว่า **กรณี (๑) คดีที่ดินที่ศาลพิพากษาถึงที่สุดแล้ว** ขอให้มีการพักโทษ ลดโทษ และคุม (๒) **คดีที่ดินอยู่ ระหว่างการพิจารณา** ขอให้มีการจำหน่ายคดีชั่วคราว อนุญาตให้เกษตรกรผู้ต้องหา และครอบครัวอยู่อาศัย ทำกินในที่ดินเดิม และให้ทำงานเป็นอาสาสมัครดูแลรักษาทรัพยากรในท้องถิ่น จนกว่าการแก้ไขปัญหามาตามนโยบายของรัฐบาลจะแล้วเสร็จ (๓) **คดีที่ปัญหาที่ยังไม่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม** ยังมีชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอย่างผิดกฎหมายจำนวนมากที่อยู่ระหว่างการดำเนินการแก้ไขปัญหามาตามนโยบายของรัฐบาล

จึงสมควรจะรับการดำเนินการใดๆ จนกว่าการแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาทเรื่องที่ดินทำกินตามนโยบายของรัฐบาลจะแล้วเสร็จ

ทั้งนี้จากปัญหาความรู้ที่ไม่เท่ากันของทั้งศาลที่ยึดตัวกฎหมายและชุมชนที่ใช้ประโยชน์ที่ดินมีความหลากหลายและซับซ้อนบนพื้นฐานของสังคมประเพณีและวิถีชุมชน เมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทขึ้นจำเป็นต้องดำเนินการจัดสร้างกองทุนคดีที่ดินและสิ่งแวดล้อมภาคประชาชน เพื่อช่วยให้เกิดการแก้ไขปัญหาความยุติธรรมในเบื้องต้น บทเรียนของการจัดการปัญหาที่ดินในเชิงกระบวนการยุติธรรม ทำให้ต้องมองให้ลึกถึงต้นเหตุของปัญหา และพยายามทำความเข้าใจ “มุมมองต่อกรรมสิทธิ์” ตั้งแต่ต้นทางของสิทธิ์จนถึงปลายทางแห่งสิทธิ์นั้น โดยอาจพบการขัดกันของ “ความเข้าใจที่ต่างกัน” เพื่อนำไปสู่ทางแก้

*เพราะแท้ที่จริงแล้ว ความยุติธรรมไม่ใช่เป็นเรื่องของอุดมคติหรือคุณค่าอะไร
แต่คือสิทธิพื้นฐานของความเป็นมนุษย์*

๒. ปฏิรูปการถือครองที่ดิน ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในสังคมไทยเปิดโอกาสให้มีการถือครองที่ดินโดยเอกชนได้อย่างเสรี แม้จะมีการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและบำรุงท้องที่แต่ก็เป็นไปในอัตราที่ต่ำ และไม่มีการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลให้ระบบภาษีที่มีอยู่ไม่เป็นภาระแก่ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมาก จึงเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่นำมาสู่การพยายามครอบครองที่ดินจำนวนมากในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แม้ในกฎหมายที่ดินจะมีการควบคุมไม่เกิดการทิ้งร้าง แต่ในสภาพความเป็นจริงไม่มีกระบวนการตรวจสอบอย่างจริงจังเกิดขึ้น ที่ดินจำนวนมากจึงถูกปล่อยปละละเลยโดยไม่มีการทำประโยชน์เกิดขึ้น หรือในส่วนของกฎปฏิรูปที่ดินที่แม้จะห้ามโอนสิทธิให้แก่บุคคลภายนอก แต่ก็เช่นเดียวกันมีการโอนสิทธิเกิดขึ้นระหว่างบุคคลด้วยกันโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การขาดมาตรการทางกฎหมายที่รัดกุมที่จะจำกัดขนาดของการถือครองที่ดินและไม่มีกลไกใดที่จะยับยั้งการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินทำให้มีการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดิน ในขณะที่คนส่วนมากไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย ซึ่งขนาดการถือครองที่ดินนั้นมีส่วนสัมพันธ์กับความยากจนของครัวเรือนเกษตรกร จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่าความยากจนมีสัดส่วนที่ลดลงตามขนาดการถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรกรที่เพิ่มขึ้น

เพื่อให้ที่ดินเพื่อการเกษตรที่จำแนกไว้แล้วได้กระจายไปยังเกษตรกรรายย่อยผู้ทำการเกษตรด้วยตนเองได้อย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องกำหนดเพดานการถือครองที่ดินไว้ให้เหมาะสมสอดคล้องกับจำนวนพื้นที่การเกษตรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดย (๑) ควรจำกัดเพดานการถือครองที่ดินที่เหมาะสมไม่ให้เกินครัวเรือนละ ๕๐ ไร่ โดยใช้อัตราภาษีเป็นกลไกควบคุม (๒) กำหนดมาตรการทางภาษีเพื่อจัดเก็บ

ภาษีที่ดินที่ถือครองเกินขนาดจำกัดในอัตราก้าวหน้า (๓) การจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร เพื่อนำเงินทุนไปซื้อที่ดินที่ถือครองเกินขนาดจำกัด รวมทั้งจัดซื้อที่ดินที่เป็นทรัพย์สินประกันหนี้เสียของธนาคารและสถาบันการเงินมาบริหาร (๔) กองทุนธนาคารที่ดินควรมีโครงสร้างการบริหารแบบกระจายอำนาจ เพื่อกระจายภารกิจความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมไปยังชุมชนและท้องถิ่นทุกระดับ (๕) สร้างกลไกประกันการสูญเสียที่ดิน เพื่อไม่ให้ที่ดินเปลี่ยนมือ ไปอยู่กับนายทุนอีก โดยเสนอให้ยกเลิกการขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรซึ่งไม่เป็นธรรมกับเกษตรกรและสนับสนุนเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินให้รวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นองค์กรเครือข่ายที่เข้มแข็งมีความช่วยเหลือเกื้อกูล กันและมีอำนาจต่อรองในการประกอบอาชีพการเกษตรได้อย่างมีพลัง

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



ขอบคุณภาพจาก <http://www.oknation.net>

๔. ปฏิรูปการใช้ที่ดิน โดย (๑) การกำหนดเขตการใช้ที่ดินและแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรขึ้นใหม่ โดยใช้ฐานข้อมูลที่ดินและการมีส่วนร่วมของชุมชนกำหนดเขตและการทำแผนที่การใช้ที่ดินขึ้นใหม่ และ (๒) คุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ออกกฎหมายคุ้มครองเพื่อช่วยหยุดยั้งการกว้านซื้อที่ดินเพื่อซื้อขายเก็งกำไร และเป็นการคุ้มครองที่ดินเพื่อการเกษตรไม่ให้นำไปใช้ผิดประเภท

๕. ปฏิรูประบบการจัดการที่ดิน ได้แก่ (๑) จัดระบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตรทั้งประเทศให้เป็นข้อมูลสาธารณะ เพื่อใช้ในการวางแผนกระจายการถือครองที่ดิน การตรวจสอบการถือครองและใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรให้เหมาะสมและ เพื่อให้การบริหารกองทุนธนาคารที่ดินฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (๒) จัดตั้งสถาบันบริหาร

จัดการที่ดินและกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร เพื่อมารับผิดชอบบริหารกองทุนฯ และการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร (๓) จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินเพื่อการเกษตรแห่งชาติมากำกับดูแลทิศทางและยุทธศาสตร์ของกองทุนฯ และสถาบันบริหารจัดการที่ดินและกองทุนฯ (๔) จัดหาเงินทุนมาให้กองทุนฯ จัดซื้อที่ดินเพื่อกระจายไปให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินหรือมีที่ดินไม่พอทำกินจำนวนประมาณ ๑ ล้านครัวเรือน (๕) ให้สถาบันบริหารจัดการที่ดิน และกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตรสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีรองรับอำนาจการบริหาร โดยมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี ๑ ท่านเป็นผู้กำกับดูแล (๖) ให้สถาบันบริหารจัดการที่ดิน และกองทุนธนาคารที่ดินฯ ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก และประสานความร่วมมือในระดับนโยบาย (๗) จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินฯ ในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในแต่ละท้องถิ่น (๘) ใช้เงินกองทุนธนาคารที่ดินฯ จัดซื้อที่ดินจากผู้ประสงค์ต้องการขายให้รัฐในราคาไม่สูงกว่าราคาประเมิน (๙) เมื่อสถาบันบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรและกองทุนธนาคารที่ดินฯ ดำเนินการไปได้ครบ ๕ ปี ให้สถาบันฯ จัดทำข้อเสนอการปรับปรุงกองทุนธนาคารที่ดินฯ และสถาบันบริหารจัดการที่ดินและกองทุนธนาคารที่ดินฯ พร้อมทั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรเสนอต่อรัฐบาลเพื่อมารองรับการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างมั่นคงในระยะยาวต่อไป



๑๑. กลุ่มเป้าหมายการปฏิรูปที่ดิน



หากนึกถึงกลุ่มคนที่เป็นเป้าหมายสำคัญในการสร้างสังคมไทยที่เท่าเทียมในการแก้ปัญหาเรื่องที่ดิน ควรพิจารณาประชาชน ๓ กลุ่มเป้าหมายหลัก คือ (๑) คนจนเมืองที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด เป็นบุคคลที่มีรายได้ น้อย รวมถึงผู้ที่มีรายได้ระดับปานกลางที่ทำงานมากกว่า ๓๐ ปีแต่ไม่สามารถมีโอกาเป็นเจ้าของที่ดินได้ (๒)

กลุ่มเกษตรกรที่มีจำนวน ๑ ใน ๓ ของประชากรรวม ทั้งประเทศ ซึ่งมีปัญหาเรื่องที่ดินหลายกรณีไม่ว่าจะเป็นการถูกไล่รื้อจากภาครัฐ ไร้เอกสารสิทธิ์ ทางกฎหมาย ฯลฯ (๓) กลุ่มแรงงานที่ไม่สามารถเป็นแรงงาน

รับจ้างได้ตลอดชีวิต ซึ่งจะเป็นปัญหาใหญ่ที่ตามมาในอนาคต ทั้งนี้กลุ่มที่ต้องเร่งแก้ไขเร่งด่วน คือ กลุ่มเกษตรกรนั้นคือที่มาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร



๑๒. ข้อเสนอแนะการปฏิรูปที่ดิน: มุมมองจากบทเรียนต่างประเทศ

การปฏิรูปที่ดินเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ และในช่วงที่ผ่านมา แต่ละรัฐบาลก็ได้มีความพยายามดำเนินการด้วยแนวทางที่หลากหลาย แต่ก็ยังคงไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างแท้จริง จนกระทั่งปัจจุบันที่ กระแสดังกล่าวได้ก่อตัวขึ้นอีกครั้ง ไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุผลของการสร้างความปรองดอง หรือการลดความเหลื่อมล้ำ ในสังคมก็ตาม ประเทศไทยน่าจะได้รับประโยชน์จากการศึกษาบทเรียนที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ

๑. ภาษีที่ดิน: เครื่องมือปฏิรูปในยุคทุนนิยม

ในช่วงปี ๒๕๔๐ ทุนนิยมขยายตัวมากขึ้น เนื่องจากโลกาภิวัตน์เน้นแต่ในเรื่องของกลไกตลาด ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ช่วยเอื้อในเรื่องความมีประสิทธิภาพ นักเศรษฐศาสตร์มีความเชื่อว่าภาษีที่ดินอาจจะใช้เป็นเครื่องมือ ที่จะทำให้การใช้ที่ดินมีประสิทธิภาพ และมีผลผลิตสูงขึ้น ที่ผ่านมามีการผลักดันให้เกิดการแก้ไข มาตรการทาง ภาษีที่ดิน ตัวอย่างเช่น ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้รับความเห็นชอบจาก ครม. ตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ เป็นเวลา ๑๐ ปี เต็ม แต่ยังไม่เข้าสู่การพิจารณาของสภา โดยมีหลักการของกฎหมายเพื่อการปรับปรุง การจัดเก็บภาษีให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น การอุดช่องโหว่ของผู้ที่จะหลีกเลี่ยง การป้องกันการ เก่งกำไรในที่ดิน ตลอดจนการกระจายรายได้ให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

เฮนรี จอร์จ นักเศรษฐศาสตร์อเมริกัน

และได้รับรางวัลโนเบล ผู้เสนอให้เก็บ

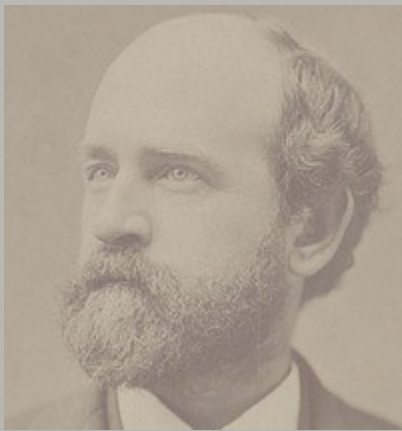
ภาษีจากมูลค่า ที่ดินเพียงอย่างเดียว

ภายใต้แผนการภาษีเดี่ยว (single tax) คือ

ระบบภาษีที่เก็บจากแหล่งที่มาของรายได้

จากภาษีเพียงแหล่งเดียว

ซึ่งทำให้เศรษฐกิจเจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว



เขาได้กล่าวถึงลักษณะภาษีที่ดี ไว้ ๔ ข้อดังนี้

คือ ๑.เป็นภาระแก่การผลิตน้อยที่สุดเท่าที่จะ

น้อยได้ ๒. เก็บได้โดยง่ายและเสียค่าใช้จ่าย

น้อย และเป็นภาระโดยตรงแก่ผู้ที่ต้องจ่ายจริง

๓. มีความแน่นอนเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาส

กดขี่ หรือคดโกงได้น้อยที่สุด และเพื่อให้ผู้เสีย

ภาษีอยากละเมิดกฎหมายและหลีกเลี่ยงแต่

น้อยที่สุด ๔.เป็นภาระแก่ทุกคนเท่าเทียมกัน

เพื่อให้มีพลเมืองผู้ใดได้เปรียบหรือ

เสียเปรียบเมื่อเทียบกับผู้อื่น

การปฏิรูปภาษีที่ดินได้เกิดขึ้นมานานแล้วในต่างประเทศ โดยรูปแบบและ
พัฒนาการมีทั้งที่ประสบผลสำเร็จและล้มเหลว แต่ตัวอย่างบทเรียนเหล่านี้
ก็น่าเรียนรู้ศึกษา เพื่อการปรับใช้ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสังคมไทย

เดนมาร์ก ในปีค.ศ.๑๗๘๔ เจ้าชายรัชทายาทเฟรเดอริก ได้ช่วยให้ชาวนา
กลายเป็นเจ้าของที่ดิน เสนอให้มีการปฏิรูปภาษีที่ดิน โดยเก็บภาษีตาม
มูลค่าของที่ดินและทำเลที่ตั้งไม่ใช้ขนาด โดยต่อมากลายเป็นธรรมเนียม
ปฏิบัติทั่วยุโรป เดนมาร์กเป็นประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการกระจาย
กรรมสิทธิ์ที่ดินเกษตรกรรมขนาดใหญ่ที่สุดในยุโรปหลังยุคการปกครอง

ฝรั่งเศส ในปีค.ศ.๑๗๘๘ สาธารณรัฐใหม่ของประชาชนฝรั่งเศส
ได้รับเงินถึงร้อยละ ๘๐ ของรายได้ทั้งหมดจากการเก็บภาษีค่าเช่าที่ดิน
ในปี ค.ศ. ๑๘๐๗ รัฐบาล นโปเลียน ใช้กลยุทธ์ทางภาษี
เพื่อให้มูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้น แล้วทำการเก็บภาษี เมื่อมีการขายที่ดินเพิ่มขึ้น
ฝรั่งเศสยังคงมีการเก็บภาษีค่าเช่าที่ดิน ในอัตราร้อยละ ๑๓ ของรายได้

สหรัฐอเมริกา ในเมืองแคลิฟอร์เนีย ปีค.ศ.๑๘๙๐ การเก็บภาษีที่ดิน
ทำให้เป็นเรื่องยากที่จะเก็บสะสมที่ดินเอาไว้ ดังนั้นผู้เลี้ยงปศุสัตว์
จึงจำเป็นต้องขายผืนดินให้กับเกษตรกรในราคาที่เกษตรกรสามารถซื้อได้
พื้นที่ในเซนทรัลวาลลีย์ (central valley) ได้เปลี่ยนรูปเป็นฟาร์ม
และได้กลายเป็นดินแดน “ตะกร้าขนมปังของอเมริกา” พื้นที่ที่เชื่อว่า
มีผลิตผลมากที่สุด

ปี ค.ศ.๑๙๙๐ ในบางเมืองของออสเตรเลียมีการเก็บภาษีที่ดินพบว่าการ
ก่อสร้างเพิ่มขึ้นร้อยละ ๕๐ ต่อเอเคอร์ ซึ่งสวนทางกับปีที่
ภาวะเศรษฐกิจถดถอย

อังกฤษ ปี ค.ศ.๑๙๑๐ เลทซ์เวิร์ธ เมืองต้นแบบที่เก่าแก่ที่ดูแลประชาชน
ในเมืองด้วยเงินภาษีค่าเช่าที่ดิน โดยรูปแบบการทดลองนี้ได้ขยายไปถึง
รัสเซีย **ประเทศไต้หวัน** ในปีค.ศ.๑๙๔๐ ที่ดินทั้งหมดบนเกาะมีคนจำนวน
น้อยกว่า ๒๐ ครอบครัวผูกขาดเอาไว้ทั้งหมด รัฐบาลชาตินิยมใหม่ไต้หวัน
จัดตั้ง **โครงการผลิใหม่ของที่ดิน (land to the tiller program)** จัดเก็บภาษี
ที่ดินเกษตรตามมูลค่าของค่าเช่า ผู้ถือครองที่ดินขนาดใหญ่จำเป็นต้องขาย

ที่ดินส่วนเกินในการทำเกษตรให้กับชาวนา ในราคาที่สามารถซื้อได้ การใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อให้เกิดผลงอกเงยในระบบตลาดใหม่

ความอดอยากหมดไป โดยได้หวนได้กลายเป็นประเทศที่ติดอันดับโลกในด้าน อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง นั่นคือมีจีดีพีสูงขึ้นร้อยละ ๑๐ ต่อปี และ ร้อยละ ๒๐ ในด้านอุตสาหกรรม



ปี ค.ศ.๑๙๔๐ ปรากฏการณ์**เสือสีตัวแห่งเอเชีย**ของการเป็นศูนย์กลางธุรกิจขนาดใหญ่ของประเทศ ริมขอบเอเชียแปซิฟิก การปฏิรูปที่ดินเทศบาลเมืองของ**สิงคโปร์** ใช้หลักการภาษีเดียวของเฮนรี จอร์จ เพิ่ม ภาษี ที่ ดิน ใน อัตรา ร้อย ละ ๑ ๖ **ฮ่องกง** ที่มีที่ดินที่จัด อยู่ในชั้นดีเลิศ โดย ๒ ใน ๕ ส่วนของงบประมาณ เป็นภาษีค่าเช่าที่ดิน ที่นำมาสร้างเมืองแห่งใหม่และ อุดหนุนให้พื้นที่ ชานเมือง ผลิตอาหารจำนวนมาก

ญี่ปุ่นระบุเนื้อหาการปฏิรูปที่ดินไว้ในรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยฉบับใหม่และมีการจำกัดค่าเช่าที่ดิน **เกาหลีใต้** นำเอารูปแบบการปฏิรูปภาษีค่าเช่าที่ดิน มาใช้ในรูปแบบที่คล้ายคลึงกัน

อาร์เจนตินาและบราซิล ปฏิรูประบบภาษีจนสามารถเก็บภาษีได้คิดเป็นร้อยละ ๓๔ ของจีดีพี เท่ากับค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศโออีซีดี (เยอรมัน อังกฤษ ฝรั่งเศส สแกนดิเนเวีย สหรัฐฯ) เมื่อเปรียบเทียบกับไทยที่จัดเก็บภาษีได้คิดเป็นร้อยละ ๑๗ หรือเพียงครึ่งหนึ่งเท่านั้น ทั้งที่ อาร์เจนตินาและบราซิล ไม่ต่างจากไทยคือเป็นประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลางเหมือนกัน การปฏิรูปภาษีดังกล่าว ทำให้ประเทศเหล่านั้นมีรายได้พอจะใช้จ่ายด้านสังคม ประเทศที่มีทรัพยากร ธรรมชาติมาก เช่น **เอกวาดอร์และอาร์เจนตินา** สามารถต่อรองกับบริษัทข้ามชาติ อาทิ บริษัทน้ำมัน บริษัทเหมืองแร่ ให้เพิ่มส่วนแบ่งรายได้จากกำไรให้รัฐบาลเอามาใช้จ่ายได้สังคม

ภายใต้กระแสการปฏิรูปประเทศไทย ภาษีที่ดินน่าจะเป็นแกนหลักของการปฏิรูปที่ดิน เพราะเป็นกลไก สำคัญที่จะรื้อถอนโครงสร้างการถือครองที่ดินอย่างไม่เป็นธรรมจากกลุ่มคนที่ถือครองที่ดินในมือมากที่สุด ซึ่งล้วนแต่เป็นนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และนักธุรกิจใหญ่ ซึ่งถักทอเป็นเครือข่าย ความสัมพันธ์และ โครงสร้างอันแข็งแกร่ง ในการปฏิรูปที่ดินรัฐบาลอาจเก็บภาษีที่ดินในอัตราที่สูงและก้ำกึ่งจากเจ้าของที่ดิน ที่มีได้ทำการเพาะปลูกหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น เพื่อบังคับให้เจ้าของที่ดินต้องปล่อยที่ดินออกไป เว้นแต่ว่า ผู้มีที่ดินสามารถรวมตัวกันจัดโครงสร้างการผลิตที่มีประสิทธิภาพจนมีผลผลิตเพียงพอที่จะจ่ายภาษี กรณีของ ประเทศเยอรมนีที่ใช้ภาษีเป็นกลไกกระจายทรัพยากร การผลักภาระภาษีไปยังผู้มีที่ดินเพื่อที่รัฐบาลจะได้นำ

ที่ดินนั้นมาทำการปฏิรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการเก็บภาษีที่ดินทำได้ยากและมักจะได้รับการคัดค้านจากผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดิน

๒. การรับรองสิทธิชุมชนในกฎหมายของต่างประเทศ

การพัฒนาความคิดเรื่องสิทธิชุมชนทั้งในกฎหมายและคำพิพากษาการรับรองสิทธิชนพื้นเมือง ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และการยอมรับสิทธิของผู้ที่อยู่อาศัยมาก่อนที่จะมีการตั้งรัฐสมัยใหม่ขึ้นของประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดาและออสเตรเลีย สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายการครอบครองที่ดิน เช่น **ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา**ยอมรับมาตลอดมาว่า ชนพื้นเมืองเป็นผู้มีสิทธิเหนือดินแดนมาแต่เดิมตามหลักกฎหมายธรรมชาติ (natural law) รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ทำสนธิสัญญารับรองสิทธิในที่ดินของชนเผ่าไว้รวมกว่า ๓๐๐ ฉบับ ในรูปแบบสิทธิเหนือที่ดินของชนเผ่า (trust land) และการตั้งเขตสงวนของชนพื้นเมืองขึ้นในพื้นที่ต่างๆ

แม้ว่าที่ดินที่ชนพื้นเมืองครอบครองจะไม่สามารถจำหน่าย หรือโอนได้ แต่รัฐบาลก็ให้อิสระกับชนพื้นเมืองในการปกครองตนเอง (tribal sovereignty) การมีรัฐบาลของชนเผ่า (tribal government) การมีศาลชนเผ่า (tribal court) รวมถึงอำนาจจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติที่ชนพื้นเมืองครอบครองอยู่ ทั้งในแง่การนำที่ดิน



ออกให้เช่า ทำเหมืองแร่ ขุดเจาะน้ำมันและก๊าซ รวมถึงการตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมืองให้สามารถรักษาการดำรงอยู่ของชนเผ่าและการปกครองตนเองให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม สิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองไม่ใช่สิทธิพิเศษ หรือสิทธิเด็ดขาดที่รัฐไม่สามารถดำเนินการใดๆเหนือที่ดินนั้น สิทธิอาจถูกจำกัดลงได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ

การรับรองสิทธิของชนพื้นเมืองใน**ประเทศแคนาดา**มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องและเป็นไปในทิศทางที่ดี ศาลสูงประเทศแคนาดาได้วางหลักเกี่ยวกับลักษณะของสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองเพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดินเหนือที่ดินที่ตกทอดมาตั้งแต่บรรพชน การพิสูจน์สิทธิที่อาศัยเพียงการบอกเล่า

แม้ไม่ได้เป็นหลักฐานทางเอกสารก็สามารถพิสูจน์สิทธิของชนพื้นเมืองได้ หลักฐานการใช้ทรัพยากร โดยเฉพาะภายหลังจากการรับรองสิทธิของชนพื้นเมืองในรัฐธรรมนูญ รัฐบาลได้จัดมีกระบวนการรับฟังข้อเรียกร้องสิทธิและเจรจากับชนพื้นเมือง และการปฏิบัติตามข้อตกลงต่างๆ ที่ได้ตกลงกันไว้ เช่น การตั้งเขตสงวน การจ่ายค่าชดเชยให้กับชนพื้นเมือง ทำให้สิทธิของชนพื้นเมืองในประเทศแคนาดามีความมั่นคงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการรับรองสิทธิของชนพื้นเมืองใน**ประเทศออสเตรเลีย** แต่กระบวนการได้รับสิทธิของชนพื้นเมืองยังเป็นเรื่องที่ยากลำบาก ใช้เวลานาน ค่าใช้จ่ายสูง ยุ่งยาก ทำให้เกิดการลดทอนการรับรองและคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมืองในประเทศออสเตรเลียลงไปกว่าการรับรองสิทธิชุมชนในสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา

ประเทศในทวีปอเมริกาใต้ที่ได้รับรองสิทธิของชนพื้นเมือง เช่น **ประเทศชิลี** มีการตรากฎหมายคุ้มครองสิทธิเหนือที่ดินที่ชนพื้นเมืองหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมครอบครองอยู่ **ประเทศบราซิล** มีการรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในรัฐธรรมนูญ เมื่อ ค.ศ. ๑๙๘๘ โดยรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแง่ของการจัดองค์กร จารีตประเพณี ขนบธรรมเนียม ภาษา ความเชื่อ รวมทั้งสิทธิเหนือที่ดินในความครอบครองของชุมชนที่ตกทอดมาจากบรรพบุรุษ⁶ โครงการ **zero hunger** ของประเทศบราซิล โครงการที่นำเสนอสอดคล้องไปกับเป้าหมายการขจัดความยากจน อาทิ โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีที่ทำกินในประเทศบราซิลโดยมีการจัดตั้งสถาบันปฏิรูปที่ดินขึ้น ซึ่งสามารถจัดที่ดินให้แก่ ๓๗๒,๘๖๖ ครอบครัวในปี ๑๙๙๕-๑๙๙๙ มากกว่า ๓ทศวรรษก่อนหน้านั้นรวมกัน ๓๗ ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น **ประเทศมาเลเซีย**ที่มีความก้าวหน้าในการรับรองสิทธิของชนพื้นเมือง โดยได้รับรองให้ชนพื้นเมืองมีสิทธิในที่ดิน ป่า หรือน้ำ ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ได้อาศัยอยู่ รวมถึงการขยายสิทธิให้กับชนพื้นเมือง เช่น กลุ่ม **orang asli** และได้ มีการพัฒนาระบบศาลชนพื้นเมือง (**the native courts system**) เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับ กฎหมายจารีตประเพณีของชนพื้นเมืองเป็นการเฉพาะโดยมีรูปแบบ องค์ประกอบ เขตอำนาจศาล ในการปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างจากองค์กรตุลาการทั่วไป

นอกจากนี้ยังพบว่ามีนโยบาย หรือรูปแบบโครงการที่เกี่ยวข้องสิทธิกับชนพื้นเมืองของรัฐบาล**ประเทศลาว**ได้นำเอานโยบายการจัดการป่าแบบยั่งยืนที่ยอมรับบทบาทประชาชนในหมู่บ้านในการจัดการผลผลิต

⁶ กอบกุล ราชะนาคร. ๒๕๓๓. พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน. สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

จากป่า ในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ โดยรวมเอาหลักการหมู่บ้านการทำป่าที่มีมาก่อนหน้านี้ และจัดตั้งสมาคมป่าชุมชนของหมู่บ้านต่างๆ ทำหน้าที่ในการจัดการป่าและทำข้อตกลงที่เรียกว่ามาตรฐานการรับรองชั่วคราวสำหรับการประเมินสมาคมป่าประเทศลาว (interim certification standard used to assess VFAs in Lao PDR) กล่าวถึงสิทธิของชุมชนในพื้นที่ในการวางหลักการจัดการป่าชุมชน โดยกำหนดว่าสิทธิตามกฎหมายและขนบธรรมเนียมประเพณีของชนพื้นเมือง ความเป็นเจ้าของ การใช้ และการจัดการพื้นที่ดินเขตที่ดิน และทรัพยากรจะต้องได้รับการยอมรับและเคารพ

การยอมรับสิทธิชุมชนในกฎหมายและคำตัดสินของศาลที่กล่าวไปข้างต้น จะเห็นถึงการดำเนินการทั้งในทางความคิดและการปฏิบัติที่ยอมรับสิทธิของชุมชนในที่ดินที่มีการครอบครองมาก่อนการประกาศสิทธิเหนือที่ดินของรัฐ ซึ่งตรงกับปัญหาข้อพิพาทกรณีที่ดินในเขตป่าและกลุ่มชนพื้นเมือง กลุ่มชาติพันธุ์ทั้งบนที่สูงและริมทะเลที่มีข้อพิพาทกับรัฐในปัจจุบัน แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ และ ๖๗ จะให้การรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน แต่ในความเป็นจริงยังมีความแตกต่างที่หลากหลายอย่างมาก ทำให้การคุ้มครองสิทธิของชุมชนยังคงเกิดการถูกเลือกปฏิบัติที่มีความแตกต่างกัน

มีข้อสังเกตว่า แม้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จะบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๖, ๖๗ อยู่แล้ว แต่ไม่มีกฎหมายกำหนดในรายละเอียดว่าสิทธิชุมชนคืออะไร ทำให้รัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่มีผลในทางปฏิบัติ อีกทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติไม่สามารถเขียนให้แคบกว่ารัฐธรรมนูญได้ ขอบเขตตามรัฐธรรมนูญจึงต้องเป็นหลักสำคัญ อย่างไรก็ตามความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับนี้ ต้องการให้ระบบกฎหมายมีความหลากหลายไม่เฉพาะจากรัฐเท่านั้นที่นำไปสู่การบังคับใช้ โดยกฎกติกาของชาวบ้านที่ร่างร่วมกันหากไม่ขัดต่อหลักการก็ควรที่จะบังคับใช้ได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ปัญหาเหล่านี้ควรที่จะต้องได้รับการแก้ไขต่อไปในอนาคตเพื่อสิทธิความเท่าเทียม และการยอมรับสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของชุมชนในการจัดการที่ดินให้เป็นรูปธรรมได้อย่างแท้จริง

๓. การกำหนดเขตแดนการถือครองที่ดิน



กรณีศึกษาการกำหนดเขตแดนการถือครองที่ดินในประเทศอินเดีย มีเพียง ๗ รัฐ ที่ประสบความสำเร็จ ในการกระจายการถือครองที่ดินเพราะมีผลผลิตเพิ่มขึ้น ส่วนรัฐที่ไม่ประสบความสำเร็จมาจากปัญหาด้าน โภชนาการ ความยากจน และ เรื่อง ผล ผลิต รัฐ บาล กล าง อินเดีย

มีเป้าหมายการปฏิรูปที่ดิน ๓ ประการ คือ ๑) ยกเลิกระบบนายหน้าเช่าช่วง ๒) กำกับดูแลการเช่าที่ดิน โดยอัตราค่าเช่าต้องไม่มากกว่า ๑ ส่วน ๔ หรือ ๑ ส่วน ของผลผลิต และ ๓) กำกับดูแลขนาดการถือครองที่ดิน คือ มีเขตแดนการถือครองที่ดิน มีการผลักดันเรื่องการ ถือครองเป็นชุมชน เพื่อให้แปลงใหญ่ขึ้นเพราะจะทำให้ต้นทุนการผลิตลดลงและเพิ่มการจ้างงาน โดยมี เป้าหมายเพื่อให้เกษตรกรไม่โดนเอารัดเอาเปรียบ

ทั้งนี้ เป้าหมายที่ประสบความสำเร็จทั่วประเทศ คือ การยกเลิกระบบนายหน้าเช่าช่วง แม้ว่าค่าเช่าที่ดินจะไม่ลดลง แต่รัฐเก็บรายได้มากขึ้น ส่วนปัจจัยที่เหลือที่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะขาดกลไกการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาเรื่องการเก็บสถิติ ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะภูมิประเทศ ไม่มีกฎหมายห้ามถือครองที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ เนื่องจากอินเดียมีการบังคับใช้การปฏิรูปที่ดินที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับระดับความมุ่งมั่นของแต่ละรัฐในการแก้ไขปัญหาที่ดิน

อย่างไรก็ตามมีหลักการและแนวทางปฏิบัติ เช่น การกำหนดเขตแดนพิจารณาจากประสิทธิภาพของพื้นที่ จำนวนสมาชิกในครัวเรือน และชนิดของพืช ที่ปลูก การกระจายที่ดินส่วนเกิน การดำเนินการจะเน้นไปที่เกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกิน โดยเฉพาะวรรณะ จัณฑาล ชนกลุ่มน้อย การจ่ายค่าชดเชยที่ดินส่วนเกิน ควรกำหนดต่ำกว่าราคาตลาด มีทั้งรัฐจ่าย และผู้จัดสรรจ่าย ซึ่งจะจ่ายเป็นเงินสดหรือพันธบัตรขึ้นอยู่กับแต่ละรัฐ

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินของอินเดียตลอดเวลา ๒๐ ปี สามารถกระจายที่ดินได้ ๓๖ ล้านไร่ และมีผู้ได้เช่าที่ดิน ๑๑ ล้านคน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๔ ของเป้าหมายทั้งหมด ตัวอย่างการดำเนินการของรัฐเบงกอล ตะวันตก กระจายที่ดินได้สองล้านครัวเรือน ปฏิรูปค่าเช่าได้ ๑.๕ ล้านครัวเรือน ผลผลิตเติบโตร้อยละ ๔๒ ต่อปี ผลผลิต พืชผักสวนครัวเพิ่มสองเท่า การบริโภคต่อหัวเพิ่มขึ้นร้อยละ ๙.๖ แต่ที่น่าสนใจคือ

ผลสำเร็จที่เกิดขึ้นของรัฐ เบงกอลนำไปสู่ความตื่นตัวของรัฐอื่นๆ ปัจจุบันอินเดียยังอยู่ในกระบวนการปฏิรูปที่ดินและเดินหน้าไปเรื่อยๆ เพราะมีตัวอย่างความสำเร็จในประเทศตัวเอง

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปที่ดินในประเทศอินเดียมีเงื่อนไขสำคัญ คือ มีการสำรวจว่าแต่ละภูมิภาคมีลักษณะที่แตกต่างกันหรือไม่ มีการถือครองมากน้อยแค่ไหน ซึ่งจะทำให้แต่ละพื้นที่มีการกระจายที่มีประสิทธิภาพ และเป็นจริงมากขึ้น นอกจากนี้ เมื่อมีการปฏิรูปที่ดินแล้วต้องมีการบริการตามหลัง ความช่วยเหลือต้องตามมาด้วย และจะต้องมีผลได้ที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน เช่น เมื่อปฏิรูปแล้วมีผลผลิตเพิ่มขึ้น เกษตรกรสามารถยกระดับชีวิตได้ ซึ่งถ้ามีการนำร่องก็จะเกิดแรงบันดาลใจให้สามารถขับเคลื่อนต่อไปได้⁷

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

หลายครั้งที่เรามักจะได้ยินเสียงเรียกร้องในการแก้ไขปัญหาที่ดิน ซึ่งถือได้ว่าเป็นรากเหง้าของปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม ซึ่งเราก็มักได้ยินแต่ในรูปคำถาม แต่เท่าที่สามารถตอบได้ดังๆ สำหรับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินหลังจากการศึกษาวิธีการปฏิรูปที่ดินจากต่างประเทศแล้วก็คือ **ทางออกอยู่ที่การเริ่มต้น** แก้ไขปัญหาอย่างจริงจังนั่นเอง



๑๓. ทางออก....อยู่ที่จุดเริ่มต้น

นวัตกรรมการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน: เปิดพื้นที่การปฏิรูปที่ดินเพื่อนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

⁷ ภัควดี วีระภาสพงษ์, ๒๕๕๕, การปฏิรูปที่ดินในอินเดีย : ญุณแจสู่อิสรภาพจากความยากจนและการ รักษาสิ่งแวดล้อม, สารคดี ปีที่ ๒๔ ฉบับที่ ๓๒๙ (กรกฎาคม ๒๕๕๕) หน้า ๑๕๒-๑๕๓.

ถึงตอนนี้ อยากชวนมองให้เห็นถึงความเป็นจริงที่เกิดขึ้นได้ของการปฏิรูปที่ดินจากความพยายามเล็กๆ แต่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพของชุมชนในการสร้างแนวทางใหม่ในการจัดการที่ดิน หรือที่เรียนกว่านวัตกรรมการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน ซึ่งทำให้เห็นได้ว่า “การปฏิรูปที่ดิน ไม่ได้ทำแค่ฝัน”

จากปัญหาของแนวคิดและแนวทางการบริหารจัดการที่ดินของรัฐทั้งในระดับนโยบายและระดับท้องถิ่น ทำให้ชุมชนท้องถิ่นจำนวนมากเรียกร้องและผลักดันให้รัฐมีนโยบายและมาตรการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรที่ดินจากรัฐสู่ประชาชน เพื่อนำไปสู่การกระจายการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรม ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีข้อเสนอจากภาคประชาชนและนักวิชาการให้รัฐปฏิรูประบบการจัดการที่ดินมาโดยตลอด แม้ว่าข้อเรียกร้องเหล่านี้จะไม่ได้มีการตอบสนองจากภาครัฐมากเท่าที่ควร แต่ในทางปฏิบัติ ปรากฏว่า ชุมชนจำนวนมากได้พัฒนารูปแบบทางเลือกการจัดการที่ดินในลักษณะต่างๆ แล้วมากมาย และนำเสนอรูปแบบเหล่านั้นต่อสาธารณะเพื่อให้เป็นรูปธรรมตัวอย่างต่อรัฐและสังคม เพื่อเรียกร้องให้รัฐมีนโยบายสนับสนุนการจัดการที่ดินโดยชุมชนต่อไป

แนวทางการจัดการที่ดินที่พัฒนาโดยชุมชนท้องถิ่น อาจประมวลได้เป็น ๓ แนวทางหลัก ดังนี้

๑. การปรับระบบสิทธิการจัดการที่ดินโดยไม่อิงกับระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย (เป้าหมายเชิงประสิทธิภาพ)
๒. การปฏิรูปกลไก เพื่อกระจายอำนาจการจัดการที่ดิน (เป้าหมายความเป็นธรรม)
๓. การปฏิรูประบบการผลิตและการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน (เป้าหมายความยั่งยืน)

ผู้ปฏิบัติการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนส่วนใหญ่เป็นเป็นเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน ต้องเช่าจากคนในชุมชน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการหาเลี้ยงครอบครัว โดยมีการจัดทำโฉนดชุมชน การตั้งธนาคารที่ดิน และกลุ่มออมทรัพย์ของกลุ่มปฏิรูปที่ดินขึ้นเพื่อสนับสนุนให้มีการทำประโยชน์ในพื้นที่อย่างสูงสุด ประการแรก คือ การจัดการที่ดินในรูปแบบ “โฉนดชุมชน” ซึ่งถือเป็นนวัตกรรมชุมชนที่เสนอทางเลือกของระบบสิทธิการจัดการที่ดินโดยไม่อิงกับระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นกรรมสิทธิ์รูปแบบที่สาม นอกเหนือจากระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยรัฐกับเอกชนซึ่งเป็นระบบกรรมสิทธิ์หลักเพียงสองรูปแบบที่ใช้มาเป็นเวลานาน รูปแบบของโฉนดชุมชนอาจมีลักษณะคล้ายกับโฉนดที่ดินตามกฎหมายที่มีการระบุแผนที่แสดงขอบเขต ขนาดที่ดิน และผู้ทรงสิทธิ แต่ภายในโฉนดมีการจำแนกรายละเอียดเป็นขอบเขตกรรมสิทธิ์พื้นที่ของสมาชิก

รายบุคคลและขอบเขตกรรมสิทธิ์ที่ดินสาธารณะหรือที่ส่วนรวมของชุมชน แต่ละชุมชนอาจพัฒนารูปแบบของโฉนดชุมชนที่แตกต่างหลากหลายกันไป แต่ที่สำคัญกระบวนการออกแบบและจัดทำโฉนดชุมชนต้องเกิดจากการพิจารณาร่วมกันของสมาชิกภายในชุมชน และได้รับการยอมรับจากชุมชนใกล้เคียงเพื่อมิให้มีการอ้างสิทธิซ้อนทับกันจนเกิดเป็นกรณีพิพาทตามมา

นอกเหนือจากตัวเอกสารคือ “โฉนดชุมชน” แล้ว กระบวนการจัดการที่ดินร่วมของชุมชนเป็นเงื่อนไขหลักที่จะทำให้การปฏิรูประบบการจัดการที่ดินบรรลุเป้าหมาย เพราะเริ่มต้นจากการวางแผนและสร้างกลไกการจัดการที่ดิน โดยในแผนจะมีการจำแนกการใช้ของปัจเจกบุคคลหรือครัวเรือนเกษตรกร ภายใต้การสร้างเงื่อนไขกำกับว่าลักษณะการใช้ประโยชน์ และการเปลี่ยนมือที่ดินต้องผ่านการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อมิให้การใช้ที่ดินของปัจเจกบุคคลไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนรวม

กล่าวในอีกแง่หนึ่ง รูปธรรมของโฉนดชุมชนก็คือพื้นฐานของสิทธิชุมชน หรือ **โฉนดชุมชนคือภาคอวตารของสิทธิชุมชน** เป็นสิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดิน กล่าวคือชุมชนมีอำนาจในการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินของสมาชิกผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินให้อยู่ในหลักเกณฑ์เดียวกัน ควบคุมการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินเพื่อให้มั่นใจได้ว่าผลประโยชน์ในที่ดินจะตกอยู่กับสมาชิกในชุมชน ไม่ใช่บุคคลต่างถิ่น และเก็บผลประโยชน์จากครัวเรือนที่ใช้ที่ดินเพื่อรวบรวมเป็นกองทุนในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของส่วนรวม ส่วนปัจเจกบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มปฏิรูปที่ดินจะมีสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินภายใต้เงื่อนไขกฎเกณฑ์ของชุมชน สิทธินั้นจะคงอยู่ตราบเท่าที่ผู้ถือครองที่ดินมีการใช้ประโยชน์และเคารพกติกาของชุมชนเท่านั้น หากไม่เข้าทำประโยชน์หรือมีการละเมิดข้อตกลง ชุมชนมีสิทธิยึดที่ดินคืนแล้วนำไปให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ต่อไป

แนวทางที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ **กฎระเบียบการจัดการที่ดิน** โดยมีเพื่อเป้าหมายในการสร้างกติกาและกลไก เพื่อกระจายอำนาจการจัดการที่ดิน ในรูปของการออกแบบคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดิน การจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อเกษตรกร การตราธรรมนูญชุมชน และ กำหนดวิธีการการบริหารจัดการที่ดิน เป็นต้น



๑๔. ประสิทธิภาพ เป็นธรรม และยั่งยืน: สามเสาหลักในการปฏิรูปที่ดิน

หากพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้ว แรงจูงใจสำคัญในปฏิบัติการหรือการสร้างนวัตกรรมการจัดการที่ดิน โดยชุมชนเหล่านี้คือการพยายามสะท้อนให้เห็นการผูกขาดปัจจัยการผลิตไว้กับคนบางกลุ่มซึ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์ ในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ และกฎหมายเองก็ไม่ได้เข้าไปช่วยแก้ไขปัญห การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนจึงเป็นการสร้างความตระหนักและความพยายามในการสร้างบรรทัดฐานของการดูแลทรัพยากร ร่วมกับการใช้ทรัพยากรหรือการจัดการทรัพยากรแม้จะเป็นสิทธิขาดของแต่ละคนแต่เมื่อการใช้นั้นกระทบต่อคน หนุมามาก ทุกคนจึงมีสิทธิที่จะตรวจสอบและร่วมแก้ปัญหา

การสร้างนวัตกรรมในการการจัดการที่ดินโดยชุมชน ไม่ว่าจะเป็นโฉนดชุมชน และการคุ้มครอง พื้นที่เกษตร และธนาคารที่ดินเพื่อสังคม จึงเป็นเรื่องของการส่งเสริมสนับสนุน ให้เกษตรกรมีเสรีภาพ ในการใช้แรงงานของตนเอง ทำการผลิตบนพื้นดินที่มีความมั่นคง ปลอดภัยจากการแทรกแซงของกลไกทุนนิยม ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงในการถือครองที่ดินและอธิปไตยทางอาหาร และเพื่อสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเกษตรกรที่ทุกฝ่ายต้องให้การยอมรับและเคารพ โดยในท้ายที่สุด การปฏิรูปที่ดินต้องเป็นรากฐานที่นำไปสู่การปฏิรูปภาคการเกษตร ทำให้เกษตรกรมีอำนาจการต่อรองเพิ่มขึ้น มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการเกษตร สามารถแก้ไขปรับเปลี่ยน ความสัมพันธ์ทางการผลิตที่ไม่เท่าเทียมมายาวนานให้คลี่คลายไปในทิศทางที่มุ่งสู่ความเท่าเทียม ทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง อีกทั้งชุมชนต้องมีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดทิศทาง การบริหารจัดการ การใช้ปัจจัยในผืนดินของชุมชนอย่างสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน โดยคำนึงถึงความสมดุล ยั่งยืนของระบบนิเวศ

การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนหรือชุมชนผู้ก่อการดีเหล่านี้ เป็นรูปธรรมที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพ ของการจัดการที่ดินของชุมชนที่มีวิวัฒนาการขึ้นเป็นลำดับ อันนำไปสู่ความเข้าใจต่อ **แนวทางการปฏิรูปที่ดิน ในเชิงหลักคิด** คือ การปฏิรูปที่ดินต้องดำเนินการด้วยสถานะที่สำคัญ ๒ ประการ คือ **สถานะทางกฎหมาย** คือ โฉนดชุมชนหรือการรับรองสิทธิชุมชน เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการจัดการที่ดิน อย่างถูกต้อง และ**สถานะทางสังคม** คือ มีการปฏิบัติและดำเนินการ อันได้แก่การสร้างกฎระเบียบการจัดการ ที่ดินตาม

ที่ได้ยกตัวอย่างไปข้างต้น จะเห็นได้ว่า การทำหน้าที่และมีหน้าที่ต่อสังคมในการใช้ประโยชน์ที่ดิน การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะเช่นนี้....การปฏิรูปที่ดินจึงมีความหมายและความสำคัญยิ่ง

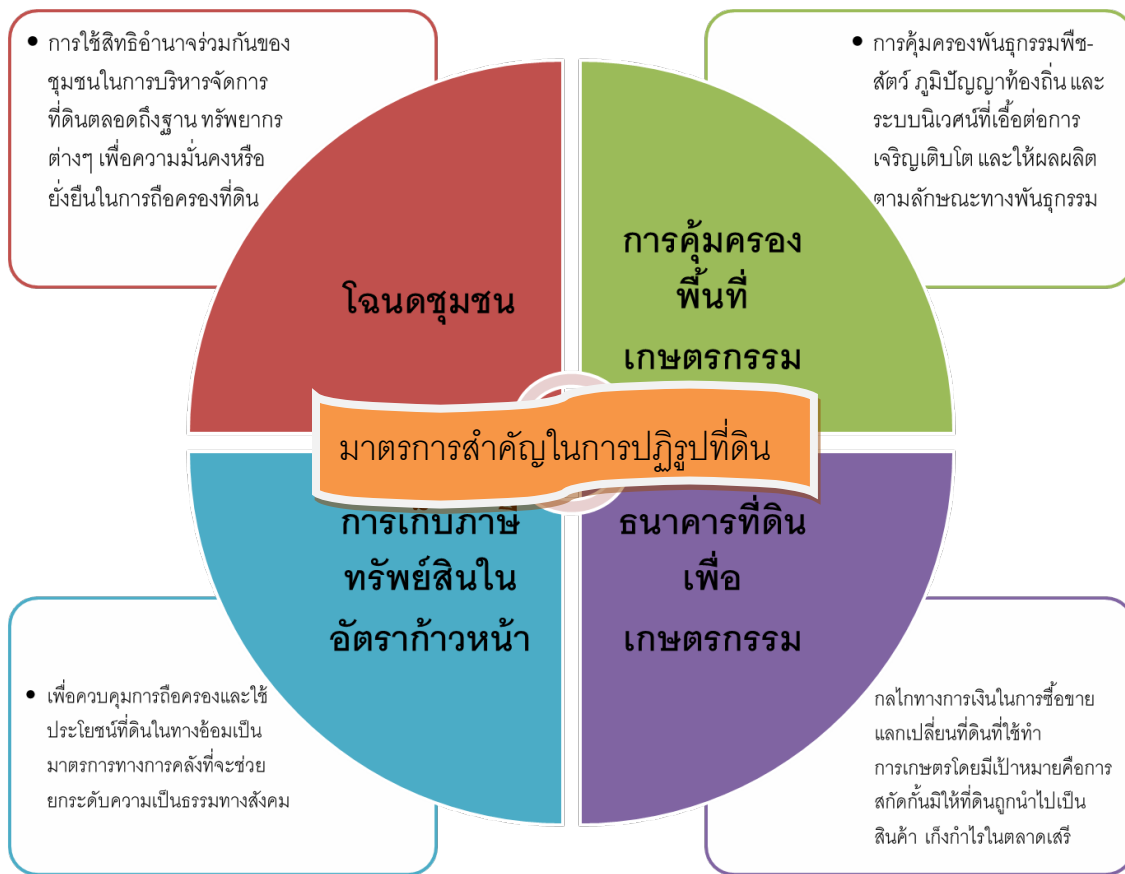
จะเห็นได้ชัดเจนว่า รูปธรรมและแนวทางการจัดการที่ดินที่พัฒนาโดยชุมชน ภายใต้เป้าหมายสำคัญ ในการปฏิรูปที่ดิน กล่าวคือ แนวทางการ**ปรับระบบสิทธิการจัดการที่ดิน โดยไม่อิงกับระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย** นำไปสู่**เป้าหมายเชิงประสิทธิภาพ**ในการใช้ที่ดิน แนวทางการ**ปฏิรูปกลไกเพื่อกระจายอำนาจการจัดการที่ดิน** ก่อให้เกิด**เป้าหมายด้านความเป็นธรรม** และ**การปฏิรูประบบการผลิตและการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน** เพื่อนำพาสังคมสู่**เป้าหมายความยั่งยืน** ซึ่งเท่ากับว่า การปฏิรูปที่ดินเป็นการปฏิรูปเพื่อนำไปสู่ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และความยั่งยืน หรือก็คือ สามเสาหลักของการปฏิรูปที่ดิน



๑๕. สารพันปัญหา VS สารพัดวิธีการปฏิรูปที่ดิน⁸

ปัจจุบันสังคมไทยยังไม่มีนโยบายการปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นระบบเพื่อการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม การใช้หลายมาตรการพร้อมกันในแก้ไขปัญหาโครงสร้างการถือครองที่ดิน เช่น การมีส่วนร่วมในการดูแลจัดการทรัพยากรที่ดินโดยชุมชน การจัดตั้งธนาคารเพื่อการปฏิรูปที่ดิน การจำกัดการถือครองที่ดิน รวมถึงการคุ้มครองพื้นที่เพื่อเกษตรกรรม นับเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินให้กับคนยากจนและเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน

⁸ ศึกษาเพิ่มเติมจากรายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เรื่อง กระบวนการปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน โดย เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) และ กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน (local act.)



ภาพสรุปแนวคิดและหลักการของมาตรการสำคัญในการปฏิรูปที่ดิน



๑๖. ประเด็นท้าทายต่อมาตรการสำคัญในการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดิน กลายเป็นสถานการณ์ทางสังคมที่มีความซับซ้อนและยากจะดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรม โดยเฉพาะในประเทศไทยนั้น มาตรการสำคัญที่กล่าวถึงข้างต้นจึงยังมีข้อท้าทายที่ต้องคำนึงถึงดังนี้

★**การดำเนินการโฉนดชุมชน**ต้องสามารถสร้างรูปธรรมที่สามารถบรรลุเป้าหมายทั้งในเรื่องความเป็นธรรม ประสิทธิภาพการใช้ที่ดินร่วม และความยั่งยืนในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่โฉนดชุมชน ทั้งนี้อาจใช้แนวทางการสร้างระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชนมาใช้ในการตรวจสอบถ่วงดุล รวมถึงต่อยอดกับระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ



และเอกชน อย่างไรก็ตามปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญคือความเข้มแข็งของชุมชน การมีส่วนร่วมจากหลากหลายภาคส่วนทั้งรัฐ ราชการ วิชาการ และประชาชน

☆**การจำกัดการถือครองที่ดิน** ที่ต้องคำนึงของพืชแต่ละชนิด ที่มีความต้องการขนาดพื้นที่ที่แตกต่างกัน อีกทั้งระบบข้อมูล การถือครองที่ดินในประเทศไม่โปร่งใส ไม่สะท้อน ความจริง เช่น ออกโฉนดทับที่สาธารณะ หรือการรุกที่สาธารณะ แล้วเอามาเป็นที่ดินส่วนตัวของบรรดาผู้มีอิทธิพลทั้งหลาย รวมถึงอาจ เกิดการต่อต้าน จากกลุ่ม ผู้ถือครอง ที่ดินจำนวนมาก การจำกัดในการ ปฏิรูปที่ดินที่ส่งผลต่อจำนวนการถือครองที่ดินลดลง โดยจะไป กระทบหนุนชั้นนำของประเทศที่ถือครองที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศ

☆**การจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร**

ควรมีโครงสร้างการบริหารแบบกระจายอำนาจ ในระดับตำบล ระดับจังหวัด และระดับชาติ เพื่อกระจายภารกิจ ความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมไปยังชุมชนและท้องถิ่นทุกระดับ ทั้งนี้ ควรพิจารณา ประเด็นความพร้อม ของเทคโนโลยีแผนที่ภูมิศาสตร์ที่ดิน (GIS) ที่จะเป็เครื่องมือสำคัญในการจัดทำฐานข้อมูลที่ดิน ทั่วประเทศ ระบบตรวจสอบความโปร่งใสของกระบวนการคัดเลือกที่ดินเข้าสู่ธนาคารที่ดิน ซึ่งมีผลต่อความน่าเชื่อถือ ของประชาชน งบประมาณที่ต้องใช้ และ ความเป็นไปได้ในทางกฎหมาย จึงจำเป็นต้องคิดถึงรูปแบบ อื่นมารองรับด้วย

☆**ภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า** ต้องคำนึงถึง ความแตกต่างของขนาดการผลิตพืชแต่ละชนิดที่ไม่เท่ากัน การคิดภาษีตามมูลค่าของการถือครองที่ดิน ขนาดการถือครองที่ดินที่เหมาะสมในการใช้ประโยชน์ในแต่ละประเภท



๑๗. บทส่งท้าย

ปัญหาการถือครองที่ดินเป็นรูปธรรมหนึ่งของปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม อันได้แก่ ความไม่เท่าเทียมกันในเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่ง ความไม่เท่าเทียมกันในเชิงของสังคมก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส และความไม่เท่าเทียมกัน ในเชิงโครงสร้างทางการเมือง

ก่อให้เกิด**ความเหลื่อมล้ำด้านอำนาจ** ทั้ง ๓ โครงสร้างดังกล่าวต่างมีปฏิสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน การปฏิรูปที่ดินจึงเป็นประเด็นหลักหนึ่งในการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในทุกด้าน

พัฒนาการประวัติศาสตร์การปฏิรูปที่ดินไทยที่ผ่านมาไม่ได้ดำเนินการบนพื้นฐานทางการเมืองที่แข็งแกร่ง (**pre-condition**) ก่อนที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน อันได้แก่ **ความมีธรรมาภิบาล (good governance)** การมีระบบนิติธรรม ระบบการเงินการคลัง และระบบสังคมที่เอื้ออำนวย ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อ ๓๐ ปี ก่อนเป็นอย่างมาก ความต้องการใช้ที่ดินมีความหลากหลายมากขึ้น เทคโนโลยีด้านการผลิตต่างๆ มีความก้าวหน้ามากขึ้น พึ่งพาที่ดินน้อยลง ผู้คนในบ้านเมืองต่างเริ่มตระหนักถึงการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมอันอาจส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินที่ดี และคุณภาพชีวิตของประชาชน ตลอดจนสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศของโลก

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจไทยเปลี่ยนแปลงเป็นเศรษฐกิจเสรีและทุนนิยมกำลังจะเต็มขั้น ที่เน้นการให้ความสำคัญกับกลไกตลาดเป็นตัวกำหนดกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นหลัก พร้อมทั้งลด บทบาทรัฐในระบบเศรษฐกิจ เปิดเสรีการค้า การลงทุน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นต้น แนวทางที่สำคัญในการปฏิรูปที่ดินในยุคปัจจุบันคือการใช้ระบบภาษีที่ดิน เพื่อเข้าไปจูงใจให้ผู้ถือครองที่ดินตัดสินใจทำประโยชน์จากที่ดินหรือขายที่ดินให้คนอื่น ภาครัฐควรส่งเสริมการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อที่ดินจากเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อนำมาจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือผู้ที่ต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดิน นอกจากนี้ กลุ่มชุมชนที่มีการรวมตัวกันเป็นระยะเวลานาน ภาครัฐควรวางกลไกให้ชุมชน ร่วมกันดูแลทรัพยากรที่ดิน เช่น การใช้โฉนดชุมชนให้เป็นเอกสารอนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ ครอบครองและใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินเกษตรกรรม

ความเป็นจริงของการปฏิรูปที่ดินจึงขึ้นอยู่กับพลังของประชาชนและความตั้งใจดำเนินการของรัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการมีคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้นเพื่อศึกษาและรวบรวมแนวทางปฏิรูปประเทศ หลังจากปัญหาการชุมนุมและความขัดแย้งทางการเมืองใน พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามูลเหตุของปัญหาความขัดแย้งและความไม่เป็นธรรมในสังคมให้ปรากฏขึ้นเด่นชัดจากความพยายามในการประมวลปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินจากกลุ่มต่างๆ ซึ่งเป็นข้อมูลและความเห็นที่เป็นประโยชน์ เพราะมีการลงพื้นที่หาข้อเท็จจริง และขอความเห็นจากประชาชนผู้เดือดร้อนโดยตรง ประกอบกับปัจจุบันเราพบว่ามีความต้องการปฏิรูปที่ดิน โดยนวัตกรรมชุมชนเกิดขึ้น เช่น โฉนดชุมชน กองทุนธนาคารที่ดิน กลไกการบริหารจัดการที่ดิน เป็นต้น อันพอจะเป็นแสงที่ปลายอุโมงค์การปฏิรูปที่ดินได้

อย่างไรก็ตาม ก่อนการปฏิรูปที่ดิน ยังมีแนวคิดและประเด็นสำคัญที่จำเป็นจะต้องตั้งโจทย์ และโยนลง ไปถามคนทั้งสังคมเกี่ยวกับการให้คุณค่าต่อระบบเกษตรกรรม การละเลยการมองเห็นคุณค่าของผู้คนในภาค เกษตรกรรม การมองที่ดินเป็นแต่เพียงสินค้า เกษตรกรที่ไร้ทางออกต้องขายที่ดินเพื่อเอาตัวรอด ฉะนั้น ควรอย่างยิ่งที่ต้องหันมาให้ความสนใจต่อมิติของคุณค่าของที่ดิน โดยเฉพาะในห้วงเวลาที่เรากำลังเกิดความสับสนจน กลายเป็นวิกฤตด้านคุณค่าต่อทรัพยากร โดยแนวคิดหนึ่งที่น่าสนใจ และขอหยิบยกมานำเสนอคือการเปลี่ยน มิติการมองที่ดินจาก “ทรัพย์สินส่วนตัว” มาเป็น “ต้นทุนทางสังคม” คือ การใช้ประโยชน์ที่ดินและการถือครอง ที่ดินต้องคำนึงประโยชน์ของสังคมและ และใช้เงื่อนไขความเป็น ธรรมเข้ามากำกับ

ยุทธศาสตร์การปฏิรูปที่ดินต้องกลับคืนให้มาหนุนให้คนในชุมชนและผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างรู้คุณค่าได้ รับการสนับสนุนในทุกระบบ พร้อมกับมีหลักประกันและความมั่นคงในการถือครองที่ดินได้อย่างชอบธรรม เพื่อไม่ให้เกิดสภาพสังคมอย่างในปัจจุบันคือ ประเทศร่ำรวยแต่คนยากจน (rich country, poor people) ซึ่งหมายถึงความร่ำรวยของคนกลุ่มเล็กๆ บนยอดพีระมิดที่ไม่เท่าเทียมกันแห่งการแจกแจงอำนาจทางการเมือง อำนาจเศรษฐกิจ และสถานะทางสังคม ในขณะที่คนส่วนใหญ่ที่ฐาน พีระมิดยังยากจนแสนเข็ญโดยไม่มีการ เปลี่ยนแปลง แนวทางการปฏิรูปที่ดินที่กล่าวมาจนถึงหน้าสุดท้ายนี้คงพอที่จะทำให้ทุกคนในสังคมเข้าใจ และได้ตระหนักร่วมกัน

.....ไม่ใช่ปล่อยให้เกษตรกรหรือคนไร้ที่ดินเผชิญปัญหาของสังคมตามลำพัง.....

บรรณานุกรม

กอบกุล ราชะนาคร. ๒๕๔๓. **พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน**. สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

คณะกรรมการปฏิรูป. ๒๕๕๕. **แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง**. กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูป.

คณะกรรมการปฏิรูป. ๒๕๕๔. **ข้อเสนอการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ฉบับสมบูรณ์** (๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔). กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูป.

คณะทำงานศึกษามาตรการการกระจายการถือครองที่ดินทั้ง ๔ ชุด. ๒๕๕๒. **ข้อเสนอแนวทางและมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินในสังคมไทย**. นำเสนอต่อ คณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหา ของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. เอกสารประกอบการประชุมของคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย.

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) และ กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน (local act.). ๒๕๕๓. **รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เรื่อง กระบวนการปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน**.

ทองโรจน์ อ่อนจันทร์. ๒๕๓๗. **นโยบายปฏิรูปที่ดินแบบไทยๆ: ความสำเร็จหรือภาพลวงตา?**. วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม – มิถุนายน ๒๕๓๗. หน้า ๖๘-๘๓.

นพรัตน์ นุสสธรรม. ๒๕๒๐. **การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว**. วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บันฑูร เศรษฐศิริโรตม์. ๒๕๕๓. **ความขัดแย้งปัญหาที่ดิน- ป่า: แง่มุมปัญหาด้านโครงสร้างกฎหมายและนโยบายรัฐ**. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๕๓ เรื่อง “การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ”

ปราเมศ เหล็กเพ็ชร์. จาก “ธนาคารที่ดิน” ถึง “ยกเครื่องภาษี” วัดใจรัฐบาลแก้ปัญหา “เหลื่อมล้ำ”

ถือครองที่ดิน. แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี. สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภัคดี วีระภาสพงษ์. ๒๕๕๕. การปฏิรูปที่ดินในอินเดีย : ฤกษ์ส่องสุริยาจากความยากจนและการ

รักษาสังแวดล้อม. สารคดี ปีที่ ๒๘ ฉบับที่ ๓๒๙ (กรกฎาคม ๒๕๕๕) หน้า ๑๕๒-๑๕๓.

วิวัฒน์ อริยะวิริยานนท์. ๒๕๕๒. วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะ

กรณีการ ออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๕๑๘). วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตร

มหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

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

สินีนางู เวชแพทย์. ๒๕๓๙. แนวคิดของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและ

สังคม. วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตร มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. ๒๕๕๔. การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมด้านป่าไม้และที่ดินเพื่อความเป็น

ธรรมในสังคมไทย. ใน คดีความคนจน: การวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ส่งผล

กระทบต่อกลุ่มคนจนในสังคม. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย.

โสภณ ชมชาญ. ๒๕๕๔. ความไม่เท่าเทียมและเป็นธรรมในการเข้าสู่ทรัพยากรธรรมชาติและบริการ

พื้นฐานของประเทศไทยด้านที่ดินและป่าไม้ ใน ปาฐกถาเสาสถหลักของแผ่นดิน ชุดความ

เหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย

ปาฐกถาครั้งที่ ๒. ภาควิชาการวางแผน ภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

๒๕๕๑. **ความเป็นมาของการวางแผนการถือครองที่ดิน** ใน รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผน การถือครองที่ดิน การสงวนและ

พัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ

และ สิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดแพร่. ๒๕๕๔. รายงานประจำปี ๒๕๕๔ สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดแพร่.
อนุสรณ์ รุ่งเล็ก. ๒๕๕๐. ปัญหาอุปสรรคและผลกระทบในการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการป่านองหญ้าปล้อง ตำบลเขาย้อย
ตำบลทับตาง และตำบลหนองปรัง อำเภอเขาย้อย จังหวัดเพชรบุรี. วิทยานิพนธ์
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ
มหาวิทยาลัยบูรพา.

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

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

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

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

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

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

Roy Prosterman, Robert Mitchell. 2002. Concept for Land Reform on Java. Rural Development
Institute.

Saturnino M. Borras Jr. and Terry McKinley. The Unresolved Land Reform Debate: Beyond State-
Led or Market-Led Models. Policy research brief. no. 2. November 2006. International
Poverty Centre. United Nations Development Programme.

Saturnino M. Borras Jr. State-Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines. Development and Change Vol. 32 (2001), 545-575. Institute of Social Studies 2001. Blackwell Publishers, 108 Cowley Road, Oxford OX4 1JF, UK.

Saturnino M. Borras Jr., Cristóbal Kay, A. Haroon Akram Lodhi. Agrarian Reform and Rural Development: Historical Overview and Current Issues. ISS/UNDP Land, Poverty and Public Action Policy Paper No. 1. United Nations Development Programme Bureau of Development Policy. New York.

Solon L. Barraclough. 1999. Land reform in developing countries: The role of the state and other actors. Discussion Paper No. 101, June 1999.

Tony Burns. Land Administration Reform: Indicators of Success and Future Challenges. Agriculture and Rural Development. Discussion Paper 37.