

รายงานสังเคราะห์

โครงการพัฒนาองค์ความรู้และรณรงค์การปฏิรูปที่ดินที่ยั่งยืนและเป็นธรรม

กฤษฎา บุญชัย

โครงการพัฒนาองค์ความรู้และรณรงค์การปฏิรูปที่ดินที่ยั่งยืนและเป็นธรรมมีวัตถุประสงค์ คือ

1) เพื่อศึกษาปัญหาเชิงโครงสร้างนโยบายที่นำมาสู่สภาพปัญหาการจัดการที่ดินที่ไม่เป็นธรรมและไม่ยั่งยืน

2) เพื่อศึกษาแนวทาง รูปแบบ และกลไกการปฏิรูปที่ดินเพื่อความยั่งยืนและเป็นธรรมทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ พร้อมข้อเสนอในเชิงปฏิบัติการ

3) เพื่อรณรงค์เผยแพร่ต่อสาธารณะให้เกิดการตื่นตัวต่อปัญหาที่ดินและมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการปฏิรูปที่ดิน

โครงการได้ดำเนินการศึกษาจากการประมวลเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวกับปฏิรูปที่ดินทั้งในและต่างประเทศเพื่อวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอเชิงโครงสร้างการปฏิรูปที่ดิน และประมวลปัญหาระดับพื้นที่สู่การวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอทางนโยบายจากกรณีศึกษา 4 กรณีได้แก่

- กรณีวังน้ำเขียว และตำบลนาคำนวณนครราชสีมา ซึ่งสะท้อนปัญหาการจัดสรรที่ดินของรัฐให้เกษตรกร ปัญหากระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ ปัญหาประกาศอุทยานทับพื้นที่ชุมชน และการบุกรุกที่ดินและป่าโดยนายทุน

- กรณีพื้นที่อ่าวคุ้ง บานป่าคลอง จังหวัดภูเก็ต ที่กลุ่มธุรกิจท่องเที่ยวยึดที่ดินของชุมชนจังหวัดภูเก็ต พังงา ซึ่งสะท้อนปัญหาของกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์โดยไม่ชอบ และการปิดล้อมการทำกินของชุมชน

- กรณีกระบี่ จังหวัดพังงา เนื่องจากมีประกาศเขตอุทยานแห่งชาติศรีพังงาซ้อนทับพื้นที่ชุมชน ตั้งแต่ ปี 2524 อุทยานแหลมสนขยายแนวเขตเพิ่มใน ปี 2529 ทับชุมชนด้าน ต.กระบี่ ป่าชายเลนตาม มติ ครม. 30ธันวาคม 2530 ทับมาอีกชั้น บางส่วนกลายเป็นพื้นที่สวนป่า และส่วนที่เหลือกลายเป็นป่าสงวน ทั้งเอกสารสิทธิ์ที่ดิน นส.3 ก.ที่มีอยู่กลับถูกเพิกถอนสิทธิ และมีการออกเอกสารสิทธิ์โดยไม่ชอบ

- กรณีพื้นที่ทาม บ้านฮ่องอ้อ ท่าช้าง อำเภอสว่างวีระวงศ์ จังหวัดอุบลราชธานี พื้นที่ดังกล่าวเป็นระบบนิเวศชุ่มน้ำที่สมบูรณ์ เป็นที่สาธารณะที่ชุมชนไปใช้ประโยชน์ทำนาและหาอาหาร แต่ถูกนายทุนบุกรุกยึดพื้นที่

รายงานนี้ประกอบด้วย

- 1) ประมวลสภาพการถือครองและการจัดการที่ดินในสังคมไทย
- 2) ปัญหาเชิงโครงสร้างที่ดินของไทย
- 3) นิยามและความสำคัญของการปฏิรูปที่ดิน
- 4) แนวทางการปฏิรูปที่ดิน
- 5) วิธีการปฏิรูปที่ดิน
- 6) ข้อเสนอเชิงหลักการ โครงสร้าง และเนื้อหาการปฏิรูปที่ดินต่อสังคมไทย
- 7) ปัจจัยท้าทายการปฏิรูปที่ดินในสถานการณ์ปัจจุบัน
- 8) มุมมองและโอกาสต่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปที่ดิน

1.สถานภาพการถือครองและการจัดการที่ดินในสังคมไทย

ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320.7 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ทะเลอีกกว่า 3 แสนตารางกิโลเมตร สามารถจำแนกเป็นพื้นที่ป่า 107.24 ล้านไร่ ที่ดินเพื่อการเกษตร 131.60 ล้านไร่ ที่ดินไม่ได้จำแนก 81.86 ล้านไร่

1.1 สถานภาพการใช้ที่ดิน

จากการสำรวจการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2549 พบว่า เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรทั่วประเทศ ประมาณ 130,290,717 ไร่ โดยภาคอีสานมีพื้นที่มากที่สุด คือ 57,735,688 ไร่ รองลงมาคือ ภาคเหนือ 27,455,963 ไร่ ภาคกลาง 25,830,885 ไร่ และภาคใต้ 19,268,181 ไร่

การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จากการแปลภาพถ่ายทางอากาศ ข้อมูลจากดาวเทียมและการสำรวจภาคสนาม พบว่า ในช่วงปี พ.ศ.2523-2533 ซึ่งเป็นช่วงก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) พื้นที่เกษตรกรรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่เมื่อเปรียบเทียบกับช่วง

แผนฯ 8-9 (พ.ศ.2540-2549) พบว่า พื้นที่เกษตรลดลง ส่วนพื้นที่ชุมชนและพื้นที่แหล่งน้ำมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาก ตลอดช่วงปี พ.ศ.2523 – 2550 พื้นที่ชุมชนในปี 2550 เพิ่มขึ้นจากปี 2523 10 เท่า และพื้นที่แหล่งน้ำเพิ่มขึ้น ประมาณ 3 เท่า¹

ในปี พ.ศ.2550 พื้นที่เกษตรกรรมลดลงทุกภาค โดยเฉพาะภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่พื้นที่ชุมชนและพื้นที่แหล่งน้ำเพิ่มขึ้นมากทุกภาค ทั้งนี้ เนื่องจากช่วงหลังจากปี พ.ศ.2544 ประเทศมีการเติบโตทางเศรษฐกิจ ชุมชนเมืองขยายตัว มีการเคลื่อนย้ายของแรงงานจากภาคเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรม และมีการพัฒนาแหล่งน้ำมากขึ้น เพื่อรองรับความต้องการใช้น้ำสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ

กรมพัฒนาที่ดินได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของประเทศไทย โดยการแปลภาพถ่ายทางอากาศ และภาพถ่ายเทียม และการตรวจสอบในสนาม ใน พ.ศ. 2523, 2529 และ 2541 พบว่าในขณะที่พื้นที่ป่าลดลง พื้นที่เกษตรเพิ่มขึ้น พื้นที่ชุมชนที่เพิ่มขึ้นประมาณ 4 เท่าตัวจาก พ.ศ. 2523 อย่างไรก็ตามตั้งแต่พ.ศ. 2529 เป็นต้นมา พื้นที่นาได้ลดลงประมาณ 3.5 ล้านไร่ ขณะเดียวกันพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้เพิ่มขึ้นประมาณ 1 ล้านไร่ ขณะที่พื้นที่ป่าเปลี่ยนเป็นพื้นที่เกษตรเพิ่มขึ้น แต่ที่นาลับลดลง เพราะเปลี่ยนสภาพไปเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย สนามกอล์ฟ รีสอร์ทหรือที่พักผ่อนหย่อนใจจำนวนมาก

จากข้อมูลเปรียบเทียบ พบว่า ในปี 2552 มีการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรไปในการทำนามากขึ้น 2,526,528 ไร่ ใช้ปลูกพืชไร่เพิ่มขึ้น 74,855 ไร่ แต่กลับใช้พื้นที่ลดลงในการปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้น สวนผัก ไม้ดอก เลี้ยงสัตว์ และทำการเกษตรอื่นๆ รวมกันประมาณ 1,487,372 ไร่

เมื่อวิเคราะห์ทิศทางการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรจะพบว่า แรงผลักดันทางเศรษฐกิจการค้าส่งออกข้าวยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการขยายพื้นที่นา แต่สำหรับพืชไร่แล้ว พืชพาณิชย์ที่ใช้กับอุตสาหกรรมและพลังงาน หรือพืชไม่ได้ผลิตอาหารโดยตรง เช่น ยางพารา ปาล์ม มันสำปะหลัง ข้าวโพด มีการเติบโตสูงขึ้นอย่างมาก ส่วนการลดลงของพืชไม้ยืนต้นอาจมีสาเหตุหลายประการ ส่วนหนึ่งเป็นการเปลี่ยนไปปลูกพืชพาณิชย์ ขณะที่บางส่วนเปลี่ยนไปเป็นพื้นที่อยู่อาศัย การค้าบริการ และอุตสาหกรรม การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้กระทบต่อความมั่นคงทางอาหารของชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น

¹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม ปีพ.ศ. 2552

1.2 สภาพการถือครองที่ดิน

โดยภาพรวมครัวเรือนเกษตรกรไทยในปีเพาะปลูก 2549-2550 มีจำนวนทั้งสิ้น 5.78 ล้าน ครัวเรือน กระจายอยู่ในภูมิภาคต่างๆของประเทศ ภาคอีสาน 2,688,561 ครัวเรือน (ร้อยละ 46.5) ภาคเหนือ 1,326,019 ครัวเรือน (ร้อยละ 22.9) ภาคใต้ 886,448 ครัวเรือน (ร้อยละ 15.3) ภาคกลาง 877,310 ครัวเรือน (ร้อยละ 15.1)

การถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรกรทั่วประเทศพบว่า มีขนาดเนื้อที่ถือครองเฉลี่ย 22.52 ไร่ ต่อ ครัวเรือน ในปีเพาะปลูก 2549-2550 ซึ่งลดลงเล็กน้อยจากจาก 22.93 ไร่ต่อครัวเรือน เมื่อเทียบกับการถือครองที่ดิน ในปีเพาะปลูก 2547-2548 ในภาคกลางครัวเรือนเกษตรกรจะมีขนาดเนื้อที่ถือครองสูงกว่าภาคอื่นๆ หรือเฉลี่ยครอบครัวละ 29.02 ไร่ รองลงมาได้แก่ ขนาดถือครองของครัวเรือนเกษตรกรในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ตามลำดับ

จาก ปี 2550-2551 ภาพรวมของการถือครองที่ดินการเกษตรเปลี่ยนไป ครัวเรือนเกษตรกรมีจำนวนการถือครองที่ดินของตนเองไม่แตกต่างจากการเช่าที่ดิน และในพื้นที่ดินของตนเอง ยังมีที่ดินติดจำนองและที่ดินขายฝากรวมกันแล้ว มีจำนวนแตกต่างจากที่ดินที่ไม่มีสัญญาผูกพันใดทั้งกันแค่ 8,592,763 ไร่เท่านั้น ถือว่าไม่แตกต่างกันนัก ตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นแนวโน้มลักษณะการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรได้ว่า ที่ดินเพื่อการเกษตรมีแนวโน้มจะเปลี่ยนมือไปจากเกษตรกรมากขึ้น

ปัจจุบันพื้นที่ทำนาที่เปลี่ยนมือมากที่สุด คือ ภาคกลาง เพราะมีการบุกรุกของบ้านจัดสรร สนามกอล์ฟ ประกอบกับเกษตรกรภาคกลางจะทำอาชีพการเกษตรเพียงอย่างเดียว แต่เป็นพื้นที่เสี่ยงน้ำท่วม เมื่อเกิดความเสียหายบ่อยครั้ง กลายเป็นหนี้สิน แต่ที่ดินที่มีอยู่มีมูลค่าสูง ทำให้มีผู้สนใจรับซื้อจึงขาย และเช่าพื้นที่เดิมเพื่อทำนาต่อ ซึ่งวิธีการนี้ทำให้เกษตรกรในเขตภาคกลางเหลือที่ดินที่เป็นของตนเองจริงๆ เพียงร้อยละ 50 เท่านั้น²

เมื่อจำแนกตามกลุ่มคนที่ถือครองที่ดินพบว่า ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิตามกฎหมาย 131.60 ล้านไร่ คนจนและชนชั้นกลางร้อยละ 90 ของประเทศ หรือประมาณ 58 ล้านคน เป็นผู้ถือครองที่ดินน้อยกว่าหรือเท่ากับ 1

² สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, ภาวะเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนและแรงงานเกษตร ปี 2549-2550

ไร่ (คนวัยร้อยละ 10 ครอบครัวที่ดินร้อยละ 90 คนจนร้อยละ 90 ครอบครัวที่ดินร้อยละ 10) คนไทย 811,871 ครอบครัวยังไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง³

ปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน เป็นผลให้ครัวเรือนเกษตรกรประมาณ 750,000 ครัวเรือน ไม่มีที่ดินทำกินเลย (คิดเป็นร้อยละ 18.4 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด) และมีครัวเรือนอีกประมาณ 975,000 ครัวเรือนมีที่ดินทำกินไม่ถึง 10 ไร่ (ประมาณร้อยละ 23.9 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด) ซึ่งเกษตรกรกลุ่มนี้ (รวมกันประมาณ 1.74 ล้านครัวเรือน) เป็นผู้ที่เสี่ยงกับภาวะความยากจนมากที่สุด

การขาดแคลนที่ดินการเกษตร หรือการไร้ที่ดินทำกินยังคงเป็นปัญหาสำคัญ แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายการจัดการที่ดินมากกว่า 70 ปี ข้อมูลจากการขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ.2547 มีผู้ลงทะเบียนที่ไม่มีที่ดินทำกินรวม 2.02 ล้านราย ที่ต้องเช่า ยืม หรือรับจ้างทำการเกษตรในพื้นที่ที่ไม่ใช่ของตนเอง ทั้งนี้ จำนวนผู้ขึ้นทะเบียนด้านปัญหาที่ดินนี้จะเชื่อมโยงกับการวางแผนการถือครองที่ดินโดยตรง อีกทั้งการจัดที่ดินทำกินในอดีตที่ไม่สามารถรองรับความต้องการของประชาชนได้เพราะที่ดินที่นำมาจัดให้ราษฎรขาดปัจจัยพื้นฐานโดยเฉพาะแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร ทำให้พืชผลเสียหาย เกิดหนี้สิน และอาจต้องขายที่ดิน การขาดแหล่งเงินทุน โครงการพัฒนาที่ดินของรัฐมีการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานในพื้นที่ไม่เพียงพอ และการขาดแคลนที่ดินของรัฐเพื่อจัดให้ประชาชน

แม้จะมีเกษตรกรไร้ที่ทำกินจำนวนมาก แต่ในทางตรงกันข้าม ประเทศไทยกลับปล่อยให้มีที่ดินทิ้งร้างว่างเปล่าเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการเก็งกำไรในราคาที่ดิน และการติดภาระจำนองหรือกลายเป็นหนี้ที่ไม่เกินรายได้ โดยจากการสำรวจในปีพ.ศ.2543 พบว่า มีที่ดินทั่วประเทศที่ถูกทิ้งร้างหรือทำประโยชน์ไม่เต็มที่มากถึง 48 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 40 ของที่ดินที่ถือครองโดยประชาชน ซึ่งการปล่อยที่ดินให้รกร้างว่างเปล่าเช่นนี้นับเป็น “การสูญเสียโอกาส” ทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ทั้งยังถือเป็นการกีดกันมิให้เกษตรกรที่ขาดแคลนที่ดินทำกินสามารถเข้าถึงที่ดินโดยทางอ้อมอีกด้วย

ปัจจุบันมีพื้นที่นาร้างจำนวน 1,190,918 ไร่ อีกทั้งเจ้าของที่ดินไม่ยอมให้เช่าที่ดิน เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องระยะเวลาเช่าที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 6 ปี และหากเจ้าของที่ดินต้องการขายที่ดิน จะต้องขายให้กับผู้เช่าก่อน ซึ่งอาจมีปัญหาเรื่องระยะเวลาในการจ่ายเงินที่ยืดเวลาให้ชำระภายในหนึ่งปีได้ ทำ

³ ปรีชา วทัญญู นโยบายเศรษฐกิจที่ดินของไทยในศตวรรษใหม่ กรมพัฒนาที่ดิน, 2544

ให้เจ้าของที่ดินมีความรู้สึกว่าเสียเปรียบผู้เช่า จึงไม่ให้เช่าที่ดินหรือถ้าจะให้เช่าก็ไม่ทำสัญญา แต่จะตกลงด้วยวาจา ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน

1.3 สถานภาพการจัดการป่า

ประเทศไทยสูญเสียพื้นที่ป่าจากการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าอย่างต่อเนื่อง ในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้ประเทศไทยสูญเสียพื้นที่ป่าไปแล้วประมาณ 67 ล้านไร่ หรือเฉลี่ยประมาณ 1.6 ล้านไร่ต่อปี กล่าวคือ ปี พ.ศ. 2504 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าอยู่ถึงร้อยละ 53.3 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 171 ล้านไร่ และลดลงมาโดยตลอดจนในปี พ.ศ. 2532 ประเทศไทยเหลือพื้นที่ป่าเพียงร้อยละ 33.56 ของพื้นที่ทั้งหมด หรือประมาณ 107.6 ล้านไร่

การสูญเสียพื้นที่ป่า เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ที่มีผลต่อการทำลายป่า สรุปได้ดังนี้

1.การให้สัมปทานป่าไม้โดยขาดการควบคุม การตัดไม้โดยบริษัท ที่ได้รับสัมปทานไม้เพื่อการส่งออก และเพื่อใช้ภายในประเทศ นอกจากจะทำให้ป่าไม้ หดไปอย่างมากแล้ว ยังเป็นการกระตุ้นให้เกิดการบุกรุกป่า เพื่อจับจองที่ดินทำกินจาก ชาวบ้านอีกด้วย

2.การเพิ่มประชากร ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2530 ประเทศไทยมีอัตราการเพิ่มประชากรในระดับสูง ทำให้ครอบครัวเกษตรกรที่ถือที่ดินทำกินขนาดเล็กไม่สามารถแบ่งที่ดินทำกินให้แก่สมาชิกในครัวเรือนได้เพียงพอ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการบุกรุกป่าเพิ่มขึ้น

3.การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การสร้างถนนเข้าสู่ พื้นที่ป่าซึ่งมีหมู่บ้านตั้งอยู่ เพื่อแย่งชิงประชาชนจากอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2525 ทำให้ประชาชนอพยพเข้าไปบุกเบิกพื้นที่ป่าอย่างแพร่หลาย มีทั้งการอพยพภายในภูมิภาคและระหว่างภูมิภาค เช่น ประชาชนจากภาคตะวันออกเฉียงเหนืออพยพไปบุกเบิกป่าในภาคเหนือ ภาคตะวันตกและภาคใต้ เป็นต้น

4.การประกาศเขตอนุรักษ์ป่า พื้นที่ป่าสงวนและป่าอนุรักษ์หลายแห่ง ที่รัฐบาลประกาศให้อยู่ในความครอบครองดูแลของรัฐ มีพื้นที่ส่วนหนึ่ง ซึ่งมีชุมชนตั้งอยู่มาก่อนแล้ว ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องสิทธิการจัดการป่า

6. การเกษตรเชิงพาณิชย์ ในอดีตคนไทยปลูกข้าวและพืชผักเพื่อบริโภคในครัวเรือนเป็นหลัก พืชผลที่เหลือจากการบริโภคจะนำไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าอื่นๆ หรือขายเป็นรายได้ แต่ในปัจจุบันระบบเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งเงินตรา ทำให้เกษตรกรมุ่งเพาะปลูกเพื่อการค้าเป็นหลัก ผลผลิตทางการเกษตรที่ทำรายได้ให้แก่ประเทศไทยในระดับสูง ได้แก่ ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง ยางพารา ฯลฯ ทำให้ต้องการพื้นที่เกษตรเพิ่มขึ้น

7. การเก็งกำไรที่ดิน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา เป็นช่วงที่มีการซื้อขายที่ดินสูงหลายเท่า เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อการค้า และพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น

1.4 การซ้อนทับที่ป่ากับที่ชุมชน

ชุมชนจำนวนมากต้องอาศัยอยู่ในที่ดินโดยผิดกฎหมายในเขตป่าตามกฎหมาย ประมาณ 10 ล้านคน มีชุมชนประมาณ 2,700 ชุมชน ประชากรประมาณ 1 ล้าน 2 แสนคนอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินมาก่อนการประกาศเขตป่าได้กลายเป็นผู้บุกรุกทำผิดกฎหมาย คนจนในเขตป่าถูกบังคับให้อพยพโยกย้ายออกจากพื้นที่ ถูกจำกัดสิทธิการพัฒนา ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีและถูกจับกุมคุมขัง และถูกปลูกป่าทับที่ทำกิน

ชุมชนต้องลดพื้นที่ทำกินลงและปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตเพื่อยังชีพมาเป็นการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว ขาดความมั่นคงทางอาหาร และเกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น

จากการสำรวจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปี 2551 รายงานว่า มีราษฎรอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าจำนวน 480,426 ครัวเรือน คิดเป็นเนื้อที่ 8.5 ล้านไร่ ซึ่งหมายความว่ามีการบุกรุกพื้นที่ป่าทุกปี อีกทั้งการบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ปายังส่งผลต่อการเกิดภัยธรรมชาติที่รุนแรง และสร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินประชาชนมากขึ้น และหากปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไข ก็จะไม่สามารถวางแผนการถือครองการใช้ที่ดินที่มีประสิทธิภาพได้เช่นเดียวกัน

2. ปัญหาเชิงโครงสร้างที่ดินของไทย

การปฏิรูปที่ดินกลายมาเป็นโครงการสำคัญทั่วทั้งโลกประเทศกำลังพัฒนา (the developing world) ในศตวรรษที่ 20 การปฏิรูปที่ดินได้รับการยอมรับในการพัฒนาระดับนานาชาติเนื่องจากการปฏิรูปที่ดินเหมาะสมกับเป้าหมายที่พึงปรารถนาเพื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ

ปัญหาคือโครงสร้างที่ดินในเชิงประวัติศาสตร์ เริ่มจากการผลักดันระบบโฉนดที่ดินแบบกรรมสิทธิ์เอกชน ขึ้นมาในช่วงตั้งแต่ ปี 2444 เป็นต้นมา ในช่วงนั้นมีความพยายามเน้นความเร็วเป็นหลักจึงใช้ระบบทอเรนส์ (Torrent System) เพื่อสามารถแลกเปลี่ยน ซื้อขายโฉนดที่ดินได้อย่างรวดเร็ว ปัญหาข้อจำกัดก็คือเป็นระบบเอกสิทธิ์เอกชนอย่างเดียว จึงขาดกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดกรรมสิทธิ์ถือครอง การที่รัฐใช้นโยบายของออกโฉนดในช่วงแรกๆ พร้อมกับส่งเสริมให้ชาวบ้านบุกเบิกพื้นที่และให้เอกชนเช่าพื้นที่ไปด้วย ในกรณีศึกษาพบกรณีแบบนี้หลายๆ ที่ เช่น กรณีภาคใต้ จ.ภูเก็ต ชาวบ้านบุกเบิกพื้นที่ตั้งแต่ในยุคทำแร่ดีบุกบุกเบิกพื้นที่เพื่อทำสัมปทานไม้กับพืชพาณิชย์ ซึ่งในช่วงนั้นเราก็พบว่ามีปัญหาเรื่องเรียนอยู่แล้วเกี่ยวกับเรื่องของเกษตรกรรมที่ดินทำกินไม่เพียงพอ มีปัญหาเรื่องที่ดิน

จนปี 2476 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเพียง 1 ปี นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น คือ ปรีดี พนมยงค์ ก็เสนอเค้าโครงปฏิรูปเศรษฐกิจโดยรวมเรื่องที่ดินด้วย พยายามจะเน้นการจัดสรรที่ดินให้เกิดความเป็นธรรม แต่ก็โดนต่อต้าน ต่อมาปี 2478 ก็ได้ตรา พรบ.สงวนหวงห้ามที่ดินที่กว้างว่างเปล่า หมายความว่า ในระบบเศรษฐกิจเอกชน โฉนดเพิ่งออกไปไม่นานเพิ่งออกไปไม่กี่ฉบับก็ตกอยู่ในการถือครองของชนชั้นสูงกับผู้มีฐานะไม่มากนักเท่าไรแต่เพียง ในปี 2478 รัฐก็ตราพื้นที่ทั้งหมดที่ไม่มีกรรมสิทธิ์เอกชนให้เป็นที่ดินของรัฐ หมายความว่า ที่ดินกว่าร้อยละ 50 หรืออาจมากกว่านั้นกลายเป็นที่ดินของรัฐหมด ทั้งๆ ที่มีประชาชนอยู่อาศัยและปี 2484 กำหนดว่าพื้นที่ใดที่ไม่มีกรรมสิทธิ์เอกชนให้เป็นพื้นที่ป่าตามพรบ.ป่าไม้ สะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการรัฐ ยังไม่สามารถจัดสรรที่ดินให้เอกชนได้ทั่วถึง รัฐก็ยึดพื้นที่ต่างๆ ทั้งหมดเป็นของรัฐ ปัญหาเหล่านี้หมักหมม ขึ้นมาปัญหาคนไร้ที่ทำกิน ที่ทำกินไม่พอ

ปี 2497 ประมวลกฎหมายที่ดินมีการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นที่ทราบแล้วว่ามี การจำกัดการถือครองที่ดิน รวมทั้งจำกัดการถือครองของต่างชาติด้วย แต่เงื่อนไขเหล่านี้ก็ถูกยกเลิกเมื่อ ปี 2503 โดยประกาศคณะปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เพื่อให้เกิดการเปิดเสรีในการถือครองที่ดิน ปัญหาจากปี 2503 เป็นต้นมา เรื่องของชาวนาสูญเสียที่ดินไร้ที่ทำกินและนายทุนสามารถกว้านซื้อที่ดินขนาดใหญ่ ก็เป็นปัญหาที่สืบเนื่องตามมา

ปี 2518 โดยสมพันธ์เกษตรสหชาชาวนาชาวไร่ ได้เรียกร้องเรื่องปัญหาที่ดินขึ้นมา จนนำไปสู่การออกกฎหมายมาสองฉบับ คือ พรบ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พรบ.ควบคุมค่าเช่านา แต่ พรบ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรม ก็ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะว่าไม่สามารถเอาที่ดินของเอกชนมาปฏิรูปได้ เพราะเน้นแต่เอาที่ดินของรัฐไปใช้ในการจัดสรรให้กับประชาชนที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ของรัฐเป็นหลัก ความล้มเหลวเหล่านี้มีหลายเรื่อง ทั้งเรื่องความล่าช้า การประกาศเขตไม่เหมาะสม ที่ดินก็ถูกเปลี่ยนมือ และปัญหาอื่นๆที่เรื้อรังมา

ในปี 2530 รัฐออกนโยบายที่ดินที่มีเนื้อหาค่อนข้างรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นส่งเสริมด้านเกษตรกรรม ความพยายามกระจายการถือครองที่ดิน มีเรื่องของกลไกส่งเสริมต่างๆ แต่ทว่าในต้นนโยบายเหล่านี้ไม่ได้รับการปฏิบัติมากนัก จนปี 2531 รัฐเลิกสัมปทานไม้ทั่วประเทศ แล้วก็ริบประกาศเขตอนุรักษ์ป่า ปัญหาเกิดขึ้นหลายที่ เช่น กรมป่าไม้ประกาศพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน ซึ่งมีการทับซ้อนพื้นที่ สปก. ที่จัดสรรที่ดิน ให้ชาวบ้านในปี พ.ศ. 2521 และทับซ้อนที่อยู่อาศัยที่ดินทำกินของชาวบ้าน 3 ตำบล ได้แก่ตำบลไทยสามัคคี ต.วังน้ำเขียว และตำบลอุดมทรัพย์ หรือกรณีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเทือกเขาพนมสวาย ในท้องที่ตำบลกระ ตำบลแม่ปางขาว ตำบลบางวัน อำเภอกระบุรี และตำบลบางนายสี อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2531 และที่อื่นๆ ปัญหาที่พบจากกรณีศึกษาดังกล่าวข้างต้นพบว่าเป็นการประกาศโดยไม่ดูว่ามีใครอยู่ที่ไหนอย่างไรบ้าง แต่เร่งประกาศเขตเอาไว้เพื่อที่จะยึดพื้นที่ให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์เอาไว้อีก่อน เป็นต้น

ในปี 2530 เป็นต้นมา การพัฒนาประเทศเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นในภาคตะวันออก ภาคใต้ การส่งเสริมการลงทุนขนาดใหญ่มีการเปิดเสรีทางด้านอุตสาหกรรม ด้านการท่องเที่ยว ด้านการบริการและอื่นๆ อันเป็นผลทำให้เกิดกระบวนการครอบครองที่ดินขนาดใหญ่และเกิดกระบวนการเก็งกำไรในที่ดินค่อนข้างมากแรงกดดันทางเศรษฐกิจเหล่านี้ทำให้นโยบายและกลไกของรัฐหลายเรื่องที่มีอยู่สามารถบิดเบือนได้ ทั้งการบิดเบือนโฉนด การจัดสรรที่ดิน กลไกระดับล่าง พลังทางเศรษฐกิจผลักดันให้กลุ่มทุนสามารถขยายอำนาจในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินค่อนข้างมหาศาล รัฐเองก็เปลี่ยนตัวเองเป็นตัวแทนของทุนในการเข้าไปทำที่ดินให้เป็นทรัพยากรหรือเป็นสินค้ามากยิ่งขึ้น ทิศทางเหล่านี้ การที่รัฐรวมศูนย์อำนาจรัฐในพื้นที่ของรัฐเอาไว้ เช่น เขตป่าไม้ ที่สาธารณะ ขณะเดียวกันการที่เอาที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้ประชาชนและก็พบว่าที่ดินก็เปลี่ยนมือหลุดมือไปได้ ในขณะเดียวกันที่ ปัจจัยของพลังทางเศรษฐกิจเช่นกันที่มีผลทำให้ชาวนาไม่สามารถถือครองที่ดินไว้ได้เป็นเวลานาน การส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินก็เริ่มไม่ประสบผลเพราะกลุ่มทุนมีการเก็งกำไรมากกว่าการผลิต โดยปัจจุบันเราพบว่าที่ดินกระจุกตัวอยู่ในมือของเอกชนเกือบ

ร้อยละ 40 อยู่ในรัฐก็ประมาณร้อยละ 50 ที่เหลือร้อยละ 10 สำหรับเกษตรกรรายย่อย ที่ถือครองเหล่านี้ เป็นโครงสร้างที่ค่อนข้างเห็นชัดว่ามีความ ไม่เป็นธรรม และส่งผลต่อความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นในปัจจุบัน และอนาคต

ปัญหาการปกครองที่ดินของรัฐแบบรวมศูนย์

พัฒนาการทางนโยบายการจัดการที่ดินของรัฐที่ผ่านมาใช้ระบบการรวมศูนย์อำนาจมาโดยตลอด โดยมีหน่วยราชการส่วนกลางที่ทำหน้าที่จัดการที่ดิน ได้แก่ กรมที่ดิน ทำหน้าที่เรื่องการออกกรรมสิทธิ์ที่ดิน กรมป่าไม้ดูแลพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมด กรมอุทยานแห่งชาติ ทำหน้าที่ดูแลพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า กรมธนารักษ์ดูแลที่ดินของรัฐ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำหน้าที่ดูแลพื้นที่ สปก. กรมพัฒนาที่ดิน ทำหน้าที่ส่งเสริมพัฒนาที่ดิน นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานต่างๆ ที่มีเขตที่ดินของตนเอง เช่น ทหาร สถาบันทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นต้น

กลไกของรัฐทั้งหมดเหล่านี้มีกฎหมายรองรับในการครอบครองและจัดการที่ดินของตนแบบเบ็ดเสร็จ ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น จนนำมาสู่ปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น การออกเอกสารสิทธิ์โดยไม่ชอบ การประกาศเขตป่าอนุรักษ์และที่สาธารณะซ้อนทับที่ชุมชน การใช้ประโยชน์ที่ดินหรือให้สัมปทานการใช้ที่ดินแก่เอกชนโดยที่ชุมชนไม่ยินยอมเนื่องจากกระทบต่อระบบนิเวศและการดำรงชีพของชุมชน ดังเช่นที่เกิดขึ้นในกรณีศึกษาที่ภูเก็ต กรณีวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา กรณีกระบี่ จังหวัดพังงา และอื่นๆ เป็นต้น

ปัญหาการไม่มีส่วนร่วมของประชาชนเริ่มตั้งแต่การกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกและภาคใต้ที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยพืชสวน ไร่ นา และทรัพยากรทางทะเล กลับถูกประกาศให้เป็นเขตพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเลียม เขตท่าเรือน้ำลึก และอื่นๆ เกิดการเปลี่ยนแปลงผังเมือง ทำให้พื้นที่ที่เคยถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่เกษตรกรรมกลายเป็นพื้นที่สีม่วงหรือพื้นที่อุตสาหกรรมหรือหลายพื้นที่ซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์เชิงนิเวศและเกษตรแต่หน่วยงานรัฐกลับให้เอกชนสัมปทานทำเหมืองแร่ ปลุกพืชพาณิชย์ ทำธุรกิจท่องเที่ยว ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้และจัดการที่ดินและทรัพยากรระหว่างชาวบ้านกับหน่วยงานรัฐและกลุ่มทุนตามมา

ด้วยการไม่ปรึกษาหารือกับประชาชนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐต่างๆ ได้ดำเนินการกำหนดเขตที่ดินประเภทต่างๆ อย่างผิดพลาด เช่น ประกาศเขตป่าไม้ซ้อนทับพื้นที่ชุมชน ประกาศเขตที่สาธารณะซ้อนทับที่เอกชน และอื่นๆ

ในกรณีการประกาศเขตป่าไม้ เขตอุทยานแห่งชาติ หน่วยงานรัฐคือ กรมป่าไม้ และกรมอุทยานฯ ใช้พรบ.ป่าไม้ 2484 ที่มีการนิยามว่าพื้นที่ใดที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ การนิยามพื้นที่ดังกล่าวเป็นการผลักภาระการพิสูจน์สิทธิ์ทั้งหมดให้ประชาชนว่าต้องแสดงว่าตนเองมีกรรมสิทธิ์ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ที่อยู่ในพื้นที่ป่าซึ่งไม่รู้ข้อมูลข่าวสาร และไม่มีความพร้อมในการขอรับเอกสารสิทธิ์จึงต้องตกอยู่ในพื้นที่ป่าตามกฎหมาย และถูกควบคุมปิดกั้นอย่างเข้มงวดยิ่งขึ้นเมื่อพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายถูกประกาศให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แม้กระทั่งเมื่อรัฐทราบปัญหาการประกาศเขตป่าซ้อนทับที่ชุมชน กระบวนการสำรวจเพื่อปรับแนวเขตพื้นที่ป่านุรักษ์ก็ทำโดยขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน ดังกรณีวังน้ำเขียว ที่หน่วยงานอุทยานแห่งชาติทับลานได้ร่วมสำรวจเขตอุทยานกับชุมชนและนายทุนรีสอร์ทที่ตั้งอยู่รอบอุทยานฯ ในปี 2543 จนเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่ายแล้ว แต่แล้วกรมอุทยานฯ ก็ยกเลิกข้อเสนอปรับปรุงเขตดังกล่าว ทำให้ปัญหาที่ป่าซ้อนทับที่ดินประชาชนไม่สามารถคลี่คลายได้

ในกรณีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน กรมที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินหลายประเภท เช่น ใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (สค.1) ในปี 2497 ต่อมาพัฒนาเป็น นส.3 และโฉนด (นส.4) ตามลำดับ กรณี สค. 1 ออกได้ง่ายเพียงให้ผู้ครอบครองมาแจ้งการครอบครอง ซึ่งก็ไม่ได้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการครอบครองที่ดินอย่างจริงจัง จนเมื่อต่อมารัฐได้มีนโยบายให้เปลี่ยน สค. 1 ให้เป็นโฉนด ทำให้นายทุนฉวยโอกาสเข้ามาอ้างสิทธิ์อย่างบิดเบือน เช่น การสิทธิ์เกินกว่าพื้นที่ที่ตนเองครอบครอง หรือเอา สค.1 จากพื้นที่อื่นมาสวมสิทธิ์ในพื้นที่ที่อ้างสิทธิ์ กระบวนการทั้งหมดนี้เป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างผู้อ้างสิทธิ์กับหน่วยงานรัฐเท่านั้น ชุมชนท้องถิ่นไม่มีสิทธิ์มีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้

ไม่ว่าจะเป็นการครอบครองโดยรัฐ หรือรัฐให้สัมปทานเอกชน ระบบทั้งหมดนี้เป็นระบบการถือครองและจัดการแบบเบ็ดเสร็จ ปฏิเสธความเชื่อมโยงกับผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ และปฏิเสธสิทธิการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม ดังกรณีที่ดินรัฐประกาศเขตป่านุรักษ์ กรมอุทยานฯ มีอำนาจเบ็ดเสร็จเหนือพื้นที่ที่สามารถควบคุมไม่ให้ประชาชน เอกชน กระทั่งหน่วยงานรัฐอื่นๆ เข้ามาส่งเสริมการพัฒนาในพื้นที่ได้

หรือกรณีการให้อำนาจแก่เอกชนในรูปของประทานบัตรทำเหมืองแร่ การสัมปทานปลูกป่าแก่เอกชน เอกชนอาศัยอำนาจรวมศูนย์ที่ย้ายมาที่เอกชนควบคุมที่ดินโดยปิดกั้นการเข้าถึงที่ดินของประชาชนได้ สภาวะรวมศูนย์อำนาจดังกล่าวดำเนินไปอย่างเข้มข้น จนนำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งกับประชาชนมากมาย

ปัญหาหน่วยงานรัฐดำเนินงานแบบแยกส่วนก็เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งที่ดินในพื้นที่ดังกรณีวังน้ำเขียว ที่กรมอุทยานฯ สำนักงานปฏิรูปที่ดินฯ ต่างก็ประกาศเขตพื้นที่ของตนเองซ้อนทับกันโดยไม่ได้มีการตรวจสอบสถานภาพทางกฎหมายต่างๆ และการดำรงอยู่ของชุมชนในพื้นที่ จึงทำให้เกิดเขตพื้นที่รัฐซ้อนทับกัน เกิดปัญหาความลักลั่นในการใช้อำนาจทางกฎหมาย เช่นเดียวกับกรณีคุระบุรี จังหวัดพังงา ซึ่งถูกประกาศให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติแหลมสน แต่มีหน่วยงานดูแลสองหน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 4 สุราษฎร์ธานี และสำนักงานบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 5 นครศรีธรรมราช เมื่อเกิดปัญหาที่อุทยานฯ ปิดกั้นสิทธิชุมชนและเกิดความขัดแย้งขึ้น เมื่อประชาชนร้องเรียนไปที่หน่วยงานต้นสังกัดทั้งสองแห่ง แต่หน่วยงานทั้งสองกลับเกี่ยงกันในการรับผิดชอบ

รัฐได้ดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการที่ดินประเภทต่างๆ โดยมุ่งสร้างบูรณาการหน่วยงานรัฐมากกว่าสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เกิดคณะกรรมการระดับชาติมากมาย ได้แก่ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 คณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติ คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ นอกจากนี้ยังมีนโยบายระดับชาติ เช่น นโยบายที่ดินแห่งชาติ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528 แม้มีนโยบายและคณะกรรมการระดับชาติอยู่มากมาย แต่โครงสร้างทั้งหมดยังเป็นโครงสร้างรวมศูนย์ กรรมการเกือบทั้งหมดมาจากส่วนราชการ ทำให้ไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ อีกทั้งคณะกรรมการทั้งหมดนี้ก็มาจากหน่วยราชการซ้อนกัน เพียงแต่สลับสับเปลี่ยนองค์กรที่เป็นเลขานุการ แต่กระนั้นก็ไม่สามารถแก้ปัญหาการทำงานแยกส่วนและทับซ้อนกันได้

การจัดรูปองค์กรแบบรวมศูนย์ยังเป็นไปแบบต่อเนื่อง ล่าสุดเมื่อ 15 มกราคม 2555 คณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบ (กบช.) โดยมีกรมที่ดินเป็นเลขานุการ เพื่อทำหน้าที่ทบทวนมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรผู้ยากจน และไม่มีที่ดินทำกิน พร้อมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวทั้งหมด และเสนอความเห็นและแนวทางในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อสร้างความเป็นธรรมและ ลดความเหลื่อมล้ำในการใช้

ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบ ชัดเจน มีความครอบคลุมและสามารถบูรณาการให้บังเกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมตามนโยบายของรัฐบาล แต่รูปธรรมการแก้ปัญหาที่ยังไม่เกิดขึ้น มีหน้าซ้ำปัญหาความขัดแย้งที่ดินรัฐ เอกชน และประชาชนก็ยังคงรุนแรงเช่นเดิม อันสะท้อนว่าระบบโครงสร้างแบบรวมศูนย์อำนาจของรัฐที่ส่วนกลาง ซึ่งขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และการยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินเป็นปมปัญหาสำคัญที่ทำให้ปัญหาที่ดินไม่คลี่คลาย ไม่นำไปสู่การปฏิรูปที่ดินทั้งระบบได้ การปฏิรูปที่ดินจะเกิดขึ้นได้ต้องใช้โครงสร้างที่กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นอิสระจากการควบคุมจากหน่วยงานราชการระดับหนึ่ง และเป็นโครงสร้างที่ต้องดำเนินการอย่างบูรณาการ และเป็นโครงสร้างที่ชุมชนท้องถิ่น และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด ดำเนินการ และติดตามประเมินผลอย่างจริงจัง

โครงสร้างการพัฒนาที่กระทบต่อที่ดิน

ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้เป็นปัญหาเฉพาะการออกแบบนโยบายที่ดินอย่างเดียว แต่เป็นปัญหาของโครงสร้างการพัฒนาด้วย กล่าวคือ

1. รัฐกำหนดนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่โดยสนับสนุนกลุ่มทุนขนาดใหญ่เป็นหลัก ในรูปของการให้ สัมปทานพื้นที่ เช่น แร่ ปลวกป่า มีเงื่อนไขส่งเสริมการลงทุนต่างๆ ทิศทางการพัฒนาประเทศในช่วง 5 ทศวรรษที่ผ่านมา นับแต่มีการเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและการบริการ แนวทางการพัฒนาของรัฐมักกำหนด นโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่ผ่านการสนับสนุนกลุ่มทุนขนาดใหญ่ เช่น การทำเหมืองแร่ การปลุกป่า การให้สัมปทานให้กับกลุ่มเอกชนรายใหญ่ เพื่อไปบริหารจัดการก่อนแทนที่จะเน้นการส่งเสริมไปที่กลุ่มทุนขนาดเล็กหรือชุมชนท้องถิ่น ผลก็คือว่ากลุ่มทุนเหล่านี้สามารถได้อำนาจและกรรมสิทธิ์ของรัฐในการครอบครองพื้นที่ ผูกขาดพื้นที่สาธารณะ ประกอบกับการสร้างเงื่อนไขเชิงลบที่เกิดขึ้นนำไปสู่การที่ทุนขนาดใหญ่สามารถกว้านซื้อที่ดินได้ อย่างเช่นกรณีที่ถูกเกิต นักธุรกิจสามารถซื้อที่ดินมาก ไม่นับรวมปัญหาการใช้อำนาจนอกระบบยึดพื้นที่สาธารณะไว้ และพยายามเรียกร้องเอกสาร สิทธิมีการปลอมเอกสารสิทธิ จ่ายได้ไต่ะให้กับราชการนักการเมืองท้องถิ่น สร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นกลไกประชาคมหมู่บ้าน กลไกทางศาสนาและอื่นๆ ก็อยู่ในสถานการณ์แบบนี้ กล่าวคือ อำนาจนอกระบบเหล่านี้เสริมให้เกิดการบิดเบือนโครงสร้างและกลไกรัฐเพื่อเอื้อประโยชน์แก่การถือครองและ การใช้ประโยชน์ของกลุ่มทุน

จะเห็นได้ว่า การที่รัฐกำหนดนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่โดยสนับสนุนกลุ่มทุนขนาดใหญ่เป็นหลัก ในรูปของการให้สัมปทานพื้นที่ เช่น แร่ ป่าปลูกป่า มีเงื่อนไขส่งเสริมการลงทุนต่างๆ กลุ่มทุนได้อำนาจและกรรมสิทธิ์จากรัฐในการครอบครอง ผูกขาดพื้นที่และทรัพยากรสาธารณะ และสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงลบต่อพื้นที่ เช่น กว้านซื้อที่ดิน ดึงแรงงานและทรัพยากร บั่นราคาทรัพยากร กลุ่มทุนยังสามารถใช้อำนาจนอกระบบ เช่น ยึดพื้นที่สาธารณะโดยออกเอกสารสิทธิ์ปลอม สค.บ.ิน จ่ายใต้โต๊ะกับข้าราชการ นักการเมืองท้องถิ่นและชาติ ใช้อิทธิพลทางเศรษฐกิจสร้างความสัมพันธ์อุปถัมภ์ต่อพื้นที่ อำนาจนอกระบบเป็นเงื่อนไขสำคัญในการ ปิดเบื้อนโครงสร้าง กลไกนโยบายของรัฐที่เอื้อต่อประโยชน์ต่อตน

2. รัฐมีนโยบายเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ การประกาศเขตป่าสงวน เขตอุทยานฯ ตลอดจนทำให้ไม่มีกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ก่อให้เกิดช่องว่างทางนโยบายและกฎหมาย

กล่าวได้ว่า ปัญหาคือช่องว่างทางนโยบายและกฎหมาย ผลสืบเนื่องจากการที่รัฐพยายามมีนโยบายเร่งรัด ออกเอกสารสิทธิ์หรืออีกด้านหนึ่งคือเร่งประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนไว้ด้วย แต่ กระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน หรือ การประกาศเขตอนุรักษ์นั้น ไม่มีกระบวนการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการสำรวจตรวจสอบ เพราะว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดเรื่องของกระบวนการมีส่วนร่วมไว้อย่างชัดเจน หรือมีส่วนร่วมในระดับตัดสินใจ ปัจจุบันพบว่ากระบวนการมีส่วนร่วมมีการปรับตัวอยู่พอสมควร เช่น อุทยานแห่งชาติก็มีคณะกรรมการอุทยานในระดับแต่ละอุทยานมีการปรึกษาหารือกัน แต่ก็ยังเป็นแนวร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น ไม่สามารถมีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจโครงการ

เนื่องจากรัฐมีนโยบายเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ การประกาศเขตป่าสงวน เขตอุทยานฯ ตลอดจนทำให้ไม่มีกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการสำรวจสภาพการถือครองและใช้ประโยชน์ อีกทั้งกฎหมายที่มีอยู่ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน ๒๔๙๗ พรบ.ป่าสงวนฯ ๒๕๐๗ พรบ.อุทยานฯ ๒๕๐๔ ก็ไม่ได้กำหนดการมีส่วนร่วมของชุมชน (ในระดับการร่วมตัดสินใจ) ไว้ชัดเจน ทำให้รัฐเร่งดำเนินการ

3. ความไม่มีประสิทธิภาพการตรวจสอบของกลไกรัฐในการขยายการครอบครองพื้นที่ และเปลี่ยนวิธีการใช้ประโยชน์

กลุ่มทุนเมื่อได้ครอบครองที่ดินสาธารณะแล้ว อาศัยช่องว่างความไม่มีประสิทธิภาพการตรวจสอบของกลไกรัฐในการขยายการครอบครองพื้นที่ และเปลี่ยนวิธีการใช้ประโยชน์ ทั้ง

โดยถูกและผิดกฎหมาย เช่น อ้างเอกสารสิทธิ์ เช่าที่ดิน ใช้กลไกประชาคมหมู่บ้านให้ยินยอม ผิดกฎหมาย เช่น สวมสิทธิ์ สค.บม. หลบเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

4. การประกาศเขตพื้นที่ต่างๆ ของหน่วยงานรัฐ ดำเนินการแบบแยกส่วน ไม่มีกระบวนการตรวจสอบสถานภาพทางกฎหมายประเภทต่างๆ ยังพบว่ากลุ่มทุนเมื่อได้ครอบครองที่ดินสาธารณะแล้วก็อาศัยช่องว่างความไม่มีประสิทธิภาพของกลไกรัฐสามารถขยายพื้นที่ครอบครองอย่างไม่ชอบธรรม การเช่าที่ดินต่อทั้งๆ ที่ที่ดินเหล่านี้หมดสัญญาสัมปทานแล้ว นักลงทุนสามารถใช้กระบวนการต่างๆ เช่น การทำกิจกรรมต่อพื้นที่สาธารณะเช่าพื้นที่ชายหาดในการทำเพาะเลี้ยงชายฝั่งเพื่อที่จะยึดครองพื้นที่สาธารณะเหล่านั้นต่อไป ความพยายามเข้าไปส่งเสริมประชาคมหมู่บ้านให้มีการยอมรับการครอบครองที่ดินของเอกชนเหล่านี้เป็นต้น กระบวนการที่เช่นนี้ทำให้กลุ่มทุนสามารถสังสมทรัพย์ยาก รังสรรค์โอกาสได้มากขึ้นและเกิดการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้การประกาศเขตพื้นที่อนุรักษ์ต่างๆ พบว่า ไม่มีการดำเนินการแบบเชื่อมโยงกันเลย กรณีเลวร้ายที่สุดก็คือที่วังน้ำเขียว คือ วังน้ำเขียวได้รับการประกาศเป็นพื้นที่ สปก.ไปแล้ว แต่ก็ถูกประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติทับลาน ทับไปบนที่สปก.เลย แล้วอยู่ดีก็ประกาศเป็นพื้นที่อื่นๆ ทับลงไปโดยไม่มีกระบวนการปรึกษาหารือกัน ดังนั้นหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ต่างคนต่างถือกฎหมายของตัวเองแล้วก็ประกาศลงไปเลย ไม่เพียงไม่มีส่วนร่วมระดับท้องถิ่นเท่านั้น แม้แต่การตรวจสอบร่วมกันระหว่างหน่วยงานก็ไม่มี กรณีปัญหา วังน้ำเขียวที่เรื้อรังเป็นปัญหาของการแย่งชิงที่ดินอย่างรุนแรง การประกาศเขตพื้นที่ต่างๆ ของหน่วยงานรัฐ เช่น เขตป่าสงวนฯ การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน และอื่นๆ ดำเนินการแบบแยกส่วน ไม่มีกระบวนการตรวจสอบสถานภาพทางกฎหมายประเภทต่างๆ ในพื้นที่ ทำให้เกิดการประกาศซ้อนทับ เช่น เขตป่าสงวนฯ ซ้อนพื้นที่ ที่ออกเอกสารสิทธิ์แล้ว

5. ปัญหาการให้อำนาจผูกขาดของรัฐเหนือพื้นที่ ที่ตนประกาศเขตตามกฎหมาย เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานฯ ประกาศเขตป่าสงวนฯ และอุทยานฯ มีอำนาจผูกขาดเหนือพื้นที่อย่างสมบูรณ์ สามารถห้ามการดำรงอยู่ ห้ามการพัฒนา และใช้อำนาจดุลพินิจในการให้อนุญาตการพัฒนา ส่งผลให้เกิดการแสวงประโยชน์เหนือพื้นที่ได้ และเป็นปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนในพื้นที่ การให้อำนาจผูกขาดเหนือพื้นที่ที่รัฐประกาศตามกฎหมายกลายเป็นอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ เช่น ในพื้นที่อุทยานหรือแม้แต่ในที่ป่าสงวนที่ให้องค์กรอุตสาหกรรมป่าไม้ (อปป.) มาดำเนินกิจกรรมปลูกป่า กรมอุทยานฯ มีอำนาจเด็ดขาดที่จะกำหนดว่าจะให้ใครเข้าหรือไม่เข้า

ในพื้นที่ ควรจะมีการพัฒนาพื้นที่หรือไม่ ระบบไฟฟ้าจะเข้าได้หรือไม่ กิจกรรมต่างๆ จะทำได้หรือไม่ หน่วยงานราชการจึงกลายเป็นศูนย์รวมอำนาจ ที่ผูกขาดแบบเบ็ดเสร็จโดยไม่มีอำนาจเชิงซ้อนเข้ามาถ่วงดุล ซึ่งอำนาจการตรวจสอบถ่วงดุลเหล่านี้เป็นอำนาจ ในการปกป้องทรัพยากร นอกจากนี้ปัญหาในพื้นที่ต่างๆ ที่รัฐประกาศเขตอนุรักษ์ก็ขาดการกำหนดเขตที่ ชัดเจน ขาดการมีส่วนร่วม ขาดหลักเกณฑ์ และการตรวจสอบการเข้าพื้นที่หลายพื้นที่ทำไม่ได้ ส่งผลต่อกระบวนการมีส่วนร่วมและอำนาจในการตัดสินใจ

6. ปัญหาอำนาจตัดสินใจ ขาดการกำหนด และปักปันแนวเขตพื้นที่ที่ชัดเจน และขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน ขาดหลักเกณฑ์ และกระบวนการตรวจสอบ หน่วยงานรัฐ เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานฯ ขาดการกำหนด และปักปันแนวเขตพื้นที่ที่ชัดเจน และขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำแนวเขต หน่วยงานรัฐขาดหลักเกณฑ์ และกระบวนการตรวจสอบการให้เข้าพื้นที่ที่เหมาะสมกับนิเวศ และการมีส่วนร่วมของชุมชน ประกอบกับปัญหาอำนาจตัดสินใจ เมื่อชุมชนทำข้อตกลงกับหน่วยงานรัฐในพื้นที่ได้ เช่น ร่วมสำรวจแนวเขต แต่หน่วยงานทางนโยบายไม่รับรอง

7. ปัญหาทิศทางการพัฒนา ทิศทางของรัฐกำลังมุ่งสู่การบูรณาการ (รวมศูนย์) การบริหารจัดการ หน่วยงานรัฐระดับชาติมากขึ้น การแยกสิทธิและอำนาจเด็ดขาดต่อพื้นที่ประเภทต่างๆ เช่น พื้นที่เขตอนุรักษ์ พื้นที่ใช้ประโยชน์ และอื่นๆ รวมทั้งการใช้อำนาจตามกฎหมายเด็ดขาดยิ่งขึ้น เช่น การจับกุม ปรามปราม หรือ กัดดันผู้กระทำผิดกฎหมาย

ปัจจุบัน ทิศทางการพัฒนาพยายามจะเน้นไปสู่การบูรณาการรวมศูนย์การบริหารจัดการหน่วยงานระดับชาติมากยิ่งขึ้น การประสานบริหารงานระดับชาติเช่นนี้จะนำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจในการจัดการ เช่นเดิม ประกอบกับการแยกสิทธิและอำนาจเด็ดขาดต่อพื้นที่ประเภทต่างๆออกไป แม้จะมีความพยายามสร้างกลไกในเชิงบูรณาการแต่เราก็พบปัญหาการละเมิดสิทธิ์เหล่านี้ก็ยังเกิดขึ้น และการจัดการพื้นที่เหมาะสมยังเป็นปัญหาใหญ่ที่กลไกแบบนี้ยากจะดำเนินการได้ ประกอบกับแนวคิดการอนุรักษ์ที่ไม่เน้นการพัฒนา ร่วมด้วย

ผลกระทบภายใต้โครงสร้างบิดเบือน

จากปัญหาเชิงโครงการการพัฒนาและนโยบายการจัดการทรัพยากรที่กล่าวมาข้างต้น ก่อให้เกิดผลกระทบ ปัญหา และความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินภายใต้โครงสร้างที่บิดเบือน ดังนี้

1. ที่ดิน และทรัพยากร สาธารณะถูกระงับอยู่กับกลุ่มทุน (ทั้งโดยถูกและผิดกฎหมาย) ทำให้ชุมชนท้องถิ่นสูญเสียฐานทรัพยากร
2. กลุ่มทุนสามารถกุมเศรษฐกิจพื้นที่ การมีนโยบายที่กระทบต่อกลุ่มทุนโดยตรงจะส่งผลเชื่อมโยง ไปที่ท้องถิ่นด้วย
3. กลไกตลาด และกลไกอุปถัมภ์ทำให้กลไกรัฐบิดเบือน เช่น เกิด สค.บิน ครอบครองที่สาธารณะได้ ทั้งถูกและผิดกฎหมาย ทำกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่โดยไม่ถูกรัฐตรวจสอบ
4. กลุ่มทุนเมื่อเติบโตก็เชื่อมหรือเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันการเมือง และกลไกกำหนดนโยบาย ทำให้ยากที่จะปฏิรูปจากบนสู่ล่าง หรือจากล่างขึ้นบนได้
5. ระบบ กลไกการบริหารแบบแยกส่วน ทำให้เขตการปกครอง เช่น ตำบล จังหวัด หรือเขตการ บริหารเชิงพื้นที่ เช่น เขตสำนักอนุรักษ์ที่ดูแลพื้นที่อุทยานฯ ดำเนินการแบบแยกส่วนขาดการเชื่อมโยงกัน
6. กฎหมายไม่ได้เปิดช่องให้ประชาชนตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ (การละเลยไม่ปฏิบัติ การออกเอกสารสิทธิผิดพลาด การประกาศเขตป่าสงวนฯ อุทยานฯ ผิดพลาด การให้เอกชนใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ทั้งที่หมดสัญญาสัมปทาน ฯลฯ) ทำให้หน่วยงานรัฐเพิกเฉยไม่ดำเนินการ ขณะที่ศาลก็ยึดแต่เอกสารทางกฎหมายของหน่วยงานรัฐ (ซึ่งมีประโยชน์ทับซ้อนเหนือพื้นที่)

ตารางประเภทและพัฒนาการนโยบายการจัดการที่ดินของรัฐ

นโยบาย	เจตนารมณ์	ผล
1.นโยบายระบบสิทธิและแก้ปัญหาการกระจุกตัวที่ดิน		
- ประกาศอินทที่ดิน ร.ศ . 120 (พ . ศ . 2444)	ให้สิทธิที่ดินแก่ประชาชน	ชนชั้นสูงครอบครองที่ดิน แรงขอกกรรมสิทธิ ขณะที่ชาวบ้านไม่กล้าขอเอกสารสิทธิ กลัวเสียภาษี และไม่อยากยุ่งกับทางการ ในปี 2470 ชาวนาภาคกลางไร้ที่ดินทำกินถึงร้อยละ 36
-พรบ.ป่าไม้ 2484	-กำหนดให้ที่ดินสาธารณะที่	-ป่าไม้ลดลง และเสื่อมคุณภาพอย่างรุนแรง

-พรบ.อุทยานแห่งชาติ 2504 -พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ 2507 -พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า 2535 -พรบ.สวนป่า 2535	ไม่มีเอกสารสิทธิเป็นพื้นที่ป่าของรัฐตามกฎหมาย -ให้อำนาจรัฐอย่างเบ็ดเสร็จในการควบคุมพื้นที่ป่าทั้งเพื่อการพาณิชย์และการอนุรักษ์	เพราะรัฐมีอำนาจแต่ขาดความสามารถในการดูแล -เกิดความขัดแย้งกับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ป่ามาก่อนประกาศกฎหมาย เพราะทำให้ประชาชนกลายเป็นผู้ผิดกฎหมาย -เปิดทางให้เอกชนเข้าใช้พื้นที่ป่าอย่างค่อนข้างเสรีโดยถูกต้องตามกฎหมาย -ละเมิดสิทธิชุมชนในการจัดการป่า
-ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497	รวบรวมกฎหมายที่ดินให้เป็นระบบเดียว จำกัดการถือครองที่ดิน ห้ามต่างชาติถือครองที่ดิน	มาตรการจำกัดการถือครองที่ดินไร้ผล เมื่อรัฐบาล (จอมพลสฤษดิ์) ออกประกาศคณะปฏิวัติ 2503 ยกเลิกการจำกัดถือครองที่ดิน ชนชั้นนายยังควบคุมที่ดินไว้อย่างมาก
-นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน	แปลงพื้นที่ที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ชัดเจน หรือมีแต่ไม่มีฐานะเป็นสินทรัพย์ให้เป็นสินทรัพย์ได้	เป็นเพียงการเร่งออกโฉนดแต่ไม่แก้ปัญหาคนจนไม่มีที่ทำกิน หรือปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน
-รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 85 เรื่องกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น	กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น	
-ร่างพรบ.ป่าชุมชน	รับรองสิทธิชุมชนจัดการป่า	ยังไม่บังคับใช้ เพราะอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญว่า ปิดกั้นสิทธิชุมชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

-ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ดินชุมชน 2553	รับรองระบบกรรมสิทธิ์ร่วม ที่ดินชุมชน	เพิ่งดำเนินการนำร่อง และยังมีหน่วยงานบาง หน่วย เช่น กระทรวงทรัพยากรฯ ไม่ยอมรับให้มี โฉนดชุมชนในเขตป่า
2.นโยบายจัดสรรที่ดิน ให้แก่เกษตรกรและ แก้ปัญหาค่าเช่านา		
-นิคมสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน พ.ศ.2478 -พรบ.จัดที่ดินเพื่อการครอง ชีพ พ.ศ.2485	แก้ปัญหาชาวนาไร้ที่ทำกิน โดยเอาที่ดินราชพัสดุมา จัดสรรให้ชาวนาเช่าซื้อ	บรรเทาปัญหาเล็กน้อย เฉพาะจุด
-พรบ.ควบคุมค่าเช่านา 2517 -พรบ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม 2518	แก้ปัญหาค่าเช่านาสูง และ จัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ ไร้ที่ทำกิน โดยเอาที่ดินรัฐ และเอกชนมาจัดสรร และจำกัดการถือครองในเขต ปฏิรูป	-รัฐเอาแต่ที่ดินที่รัฐยินยอมมาออกสปก. แต่ เพิกเฉยจะเอาที่ดินเอกชนมาจัดสรร -รัฐเอาที่ป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรร สปก.ซึ่งเป็น พื้นที่ที่มีคนอยู่อาศัยแล้ว และเป็นที่เสื่อมโทรม ผลผลิตต่ำ ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นเพียงการ แก้ปัญหาที่ทำกินชาวบ้านซ้อนทับในที่ป่า แต่ กลับเปิดช่องให้ผู้ไม่ใช่เกษตรกรที่แท้จริง ครอบครองที่ดินและบุกรุกป่าได้ -พรบ.ปฏิรูปฯ มีข้อยกเว้นมากมายเกินไป และ ขาดแรงผลักดันทางการเมือง จึงไม่สามารถ กระจายที่ดิน -เกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรได้นำที่ดินไปจำนอง หรือขายต่อนายทุน
-กองทุนที่ดิน 2535	จัดซื้อที่ดินเอกชนมาจัดสรร ให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูป ที่ดิน	ปี 2544 จัดที่ดินได้เพียง 3,266 ครัวเรือน มี เกษตรกร 296,734 ครัวเรือนยังไม่ได้รับการ สนับสนุน
นโยบายธนาคารที่ดิน		
พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง	-ตั้งสถาบันเพื่อจัดทำ	อยู่ระหว่างการแต่งตั้งคณะกรรมการ

สถาบันบริหารจัดการ ธนาคารที่ดิน 2554	นโยบายกระจายการถือครอง ที่ดิน -รวบรวมข้อมูลและ ประสานงาน -จัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกร และผู้ยากจน -สนับสนุนการเงินแก่การ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	
-พรบ.ส่งเสริมการลงทุน 2520 -พรบ.นิคมอุตสาหกรรมฯ 2532	ส่งเสริมการลงทุนเอกชนด้าน อุตสาหกรรม	กลุ่มทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในภาคอุตสาหกรรม มากยิ่งขึ้น เกิดการครอบครองที่ดินขนาดใหญ่ และการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสม สร้างผลกระทบ ต่อสภาพแวดล้อม
-พรบ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวล กฎหมายที่ดิน 2542	ส่งเสริมคนต่างด้าวสามารถ ถือครองที่ดินเพื่อประกอบ ธุรกิจได้ 100 ปี	ไม่ปรากฏข้อมูลชัดเจนว่ากฎหมายดังกล่าวทำ ให้นายทุนต่างชาติเข้ามาครอบครองที่ดินมากขึ้น กว่าเดิม
-นโยบายส่งเสริมพืชพาณิชย์ เช่น อ้อย ยางพารา ปาล์ม และอื่นๆ	ส่งเสริมพืชพลังงานและ อุตสาหกรรม	เกิดการบุกรุกป่าอย่างกว้างขวาง
ร่างพระราชบัญญัติการ บริหารจัดการที่ดินสงวนหวง ห้ามของรัฐ	ร่างกฎหมายฉบับนี้ จะยุบ รวมกฎหมายด้านที่ดิน 3 ฉบับสำคัญคือ ประมวล กฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดการที่ดิน เพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 และ พระราชบัญญัติการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ทั้งนี้เพื่อให้เกิด การบริหารจัดการที่ดินหวง	อยู่ในขั้นการพิจารณาของวุฒิสภา

	ห้ามของรัฐทั้งระบบ	
ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	-เก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของกฤษฎีกา

3. นิยามและความสำคัญของการปฏิรูปที่ดิน

การศึกษาในเชิงเอกสาร พบว่า การปฏิรูปที่ดินในยุคแรกๆ เป็นการเริ่มในการจัดสรรที่ดินเป็นหลัก คือ เน้นในเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ เน้นการกระจายที่ดิน สร้างระบบการถือครองที่ดินผ่านระบบกรรมสิทธิ์เชิงปัจเจก ในที่ดิน ดังนั้นการปฏิรูปที่ดินในระยะแรกจึงเป็นเรื่องของการกระจายการถือครองที่ดินให้กับเกษตรกรรายย่อยหรือเกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกิน โดยมีเป้าหมายหลักคือมุ่งลดช่องว่างทางฐานะและความเป็นอยู่ของคนในสังคม เน้นในเรื่องของความเป็นธรรมพยายามช่วยเกษตรกรไร้ที่ทำกิน แต่ในปัจจุบันวิธีคิดและแนวปฏิบัติเรื่องปฏิรูปที่ดินไม่ได้อยู่แค่การกระจายกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่เป็นความพยายามคิดในเรื่องของการพัฒนาเพื่อให้เกิดประโยชน์ให้มีประสิทธิภาพได้มากที่สุด ทั้งนี้ หลายกรณีศึกษาในต่างประเทศพบว่า การปฏิรูปที่ดินที่ใช้นั้นการจัดสรรที่ดินเพียงอย่างเดียวมักล้มเหลว หากไม่สามารถส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น พัฒนาการการปฏิรูปที่ดินในเวลาต่อมาจึงเน้นไปทั้งในทางการลดความยากจนรวมทั้งปรับปรุงความยุติธรรมและความเป็นอยู่ ความมั่นคงในการดำเนินชีวิต

โดยสรุป การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การกระจายการถือครองและการออกแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมและสร้างระบบการบริหาร จัดการที่ดิน (ระบบสิทธิ สถาบัน และกลไกต่างๆ) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมพร้อมกับเรื่องประสิทธิภาพ และ ความยั่งยืนด้วย

4. แนวทางการปฏิรูปที่ดิน

ปฏิรูปที่ดินสามารถจำแนกแนวทางที่สำคัญได้ตามวิถีทางของระบบการปกครอง กล่าวคือ การปฏิรูปที่ดินของระบอบประชาธิปไตย แตกต่างจากการปฏิรูปที่ดินของประเทศแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ กล่าวได้ว่าประเทศ สังคมนิยมเป็นการจัดระบบการกระจายการถือครองที่ดินอย่างจริงจังและใช้วิธีการที่รุนแรง ขณะที่แนวทางของกลุ่มประเทศประชาธิปไตยที่ดำเนินการปฏิรูปด้วยการทำให้ที่ดินเป็นของรัฐก่อน

แล้วจึงมีการกระจายกรรมสิทธิ์ที่หลัง การเข้าถึงที่ดินมีหลายแนวทาง กติกาและเครื่องมือในการจัดการที่ดิน อันได้แก่

แนวทางแรก รัฐเป็นผู้นำในดำเนินการ (State-led approach) ในอดีตการปฏิรูปที่ดินหลายประเทศ ใช้วิธีการทำให้ที่ดินเป็นของรัฐก่อนแล้วกระจายสิทธิ์นั้นให้ประชาชน ซึ่งแนวทางขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ทางอำนาจไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างอำนาจของรัฐระบบเศรษฐกิจและอำนาจต่อรองของประชาชนที่ทำให้การออกแบบนั้นมีความแตกต่างกันไป กล่าวคือ รัฐที่มีระบบรวมศูนย์อำนาจสูงเช่นระบบสังคมนิยม การปฏิรูปจะใช้อำนาจรัฐเข้าไปยึดเลยหรือเวนคืนที่ดิน แต่พบปัญหา คือ มักจะเผชิญการต่อต้าน โดยการต่อต้านไม่ใช่แค่เพียงจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ แม้กระทั่งประชาชนหลายกลุ่มที่รู้สึกกับไม่ได้ หรือเห็นว่าไม่เป็นธรรม เนื่องจากการจัดการโดยรัฐมักจะไม่ค่อยเคารพสิทธิของชุมชน การมองข้ามกลไกมีพื้นที่ที่มีระบบสิทธิการจัดการของชุมชน และปัญหาที่ตามมา คือ การคอร์รัปชัน ความไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากรัฐเองก็มีทรัพยากรอย่างจำกัดและสุดท้ายแนวทางที่ใช้รัฐเป็นหลักในการดำเนินการก็พบว่ามีปัญหาข้อจำกัดมากขึ้น

แนวทางที่สอง คือ ชุมชนเป็นฐานสำคัญ (Community based approach) การใช้เรื่องของระบบการจัดการของชุมชน คือ ชุมชนเรียกร้องให้มีสิทธิในที่ดินของชุมชนไม่ว่าจะเป็นชุมชนทั่วไปหรือกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ อย่างไรก็ตาม การจัดการที่ดินโดยชุมชนจะมั่นคงเข้มแข็งได้จำเป็นต้องมีกลไกรัฐเข้ามารับรองหรือคอยป้องกันไม่ให้มีการละเมิดสิทธิชุมชนด้วย ดังนั้นชุมชนที่ปราศจากความเห็นพ้องจากรัฐก็อาจพบอุปสรรคในการส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและความยั่งยืนในการปกป้องที่ดินด้วย

แนวทางที่สาม คือการปฏิรูปโดยใช้กลไกตลาด (Market assisted approach) คือ รัฐแทรกแซงเท่าที่จำเป็นในมาตรการทางการตลาด เช่น ระบบภาษีอัตราก้าวหน้า ใช้การซื้อที่ดินจากเอกชนด้วยความสมัครใจหรืออาจจะมีเงื่อนไขอื่นๆ เช่น การเก็บค่าเช่า การกำหนดขนาดการครองที่ดิน ทั้งนี้ ข้อดีของกลไกตลาดคือ ไม่ค่อยเกิดการต่อต้านเท่าไรให้เกิดการยอมรับกันง่าย ๆ อย่างไรก็ตาม พบข้อเสีย เช่น ถ้าการถือครองที่ดินนั้นมีมูลค่าสูงกว่าที่รัฐเสนอเงื่อนไขให้ ก็อาจจะไม่ค่อยกระจายเท่าไร หรือถ้าโครงสร้างของการจัดการที่ดินของประเทศนั้นๆ มีความไม่เท่าเทียมกันสูง อีกทั้งรัฐไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาความเข้มแข็งและโปร่งใส ขณะเดียวกันท้องถิ่นก็ต้องมีความก้าวหน้าพอๆ กับการตรวจสอบกลไกตลาดบางเรื่องเข้ามาเสริม

จะเห็นได้ว่า การปฏิรูปที่ดินมักเกิดได้ในเงื่อนไขที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจครั้งใหญ่ และมี
สำนักต่อชาติ หรือชาตินิยมร่วมกัน เช่น หลังได้รับเอกราช หรือเปลี่ยนแปลงการปกครอง เนื่องจากยังมีการ
ครอบครองที่ดินขนาดใหญ่มากนัก อุดมการณ์ชาตินิยมทำให้สมาชิกยอมจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อส่วน
รวมของชาติ แนวทางในอดีตใช้การทำให้ที่ดินเป็นของรัฐก่อน แล้วกระจายกรรมสิทธิ์ให้ประชาชน โดยทิศทาง
การปฏิรูปที่ดินจะขึ้นอยู่กับ โครงสร้างอำนาจรัฐ ระบบเศรษฐกิจ และอำนาจต่อรองของประชาชน เช่น รัฐที่มี
ระบบรวมศูนย์อำนาจ เช่น ระบบสังคมนิยม ใช้การปฏิรูปโดยอำนาจรัฐ ยึด เว้นคืนพื้นที่ แต่เผชิญปัญหาถูก
ต่อต้าน ไม่รับรองสิทธิชุมชน คอรัปชั่น กลไกรัฐไร้ประสิทธิภาพ ทรัพยากรรัฐมีจำกัด ในส่วนของการจัดการโดย
ชุมชน พบว่า ชุมชนเรียกร้องให้รับรองสิทธิหรือปฏิรูปสิทธิให้ชุมชน แต่จะเป็นไปได้ก็ต้องมีอำนาจรัฐรับรองและ
คอยป้องกันเกิดการละเมิดสิทธิชุมชน นอกจากนี้ การปฏิรูปโดยกลไกตลาดโดยรัฐแทรกแซง ใช้การซื้อที่ดินจาก
เอกชนโดยสมัครใจ โดยสร้างเงื่อนไขกดดัน เช่น ระบบภาษีอัตราก้าวหน้า หรือเงื่อนไขอื่นๆ เช่น ให้ร่วมลงทุน
กับรัฐในโครงการต่างๆ แทนการที่เอกชนจะถือครอง หรือเก็บค่าเช่า ข้อดีคือไม่เกิดการต่อต้าน ข้อจำกัดแนว
ตลาด คือ หากโครงสร้างที่ดินของประเทศมีความไม่เท่าเทียมกันสูง รัฐบาลประสิทธิภาพก็อาจล้มเหลว

5. วิธีดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

วิธีการปฏิรูปที่ดินมีการจำแนกตามความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับที่ดินทั้งในแง่ของการถือครอง
และสิทธิในที่ดิน รูปแบบการปฏิรูปที่ดินที่มีการนำไปใช้โดยทั่วไป มีดังนี้

- 1) จำกัดการถือครองที่ดิน (ควรกำหนดขั้นต่ำในการถือครองด้วย)
- 2) สร้างกลไกที่ดินระดับท้องถิ่น จังหวัด และชาติ โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียได้ร่วมปฏิรูป ร่วมวางแผน
เวนคืนที่ดิน ไม่ว่าจะร่วมวางแผนการเวนคืนที่ดิน การจัดสรรที่ดินต่างๆ ดังนั้นการปฏิรูปที่ดินจึงไม่ได้
ดำเนินการ แค่เพียงรัฐผูกพันอย่างเดียวแต่ยังอาศัยกลไกระดับท้องถิ่นด้วย
- 3) กำหนดเงื่อนไขการแลกเปลี่ยนที่ดิน เช่น การซื้อขายต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ระดับ
ท้องถิ่น ควบคุมค่าเช่าที่ดิน การขายที่ต้องขายให้แก่เกษตรกรผู้เช่าเดิม
- 4) กำหนดเงื่อนไขสนับสนุน เช่น ส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- 5) การใช้ภาษีอัตราก้าวหน้า

- 6) การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือกติกาเดิมของชุมชนที่จารีตประเพณีดั้งเดิม โดยไม่ละเมิดกฎเกณฑ์ประเพณีของชุมชน
- 7) สนับสนุนให้กลไกรัฐท้องถิ่น สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมท้องถิ่นในการปฏิรูป
- 8) มีระบบการสนับสนุนชุมชนอย่างชัดเจน เช่น กองทุนที่ดิน การกำหนดอัตราค่าเช่าที่ดินขั้นต่ำ การส่งเสริมการผลิต
- 9) เกษตรกรที่มีคุณสมบัติได้รับที่ดินจากการปฏิรูป ต้องลงมือเพาะปลูกเอง

6. เงื่อนไขความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดิน

จากการศึกษาการปฏิรูปที่ดินในระดับสากล พบว่ากระบวนการปฏิรูปที่ดินมักจะเกิดขึ้นหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในประเทศครั้งใหญ่ เช่น เจ้าที่ดินเดิม (landlord) ถูกหรือถอนทำลาย เพราะว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาที่ประเทศได้รับเอกราชใหม่ๆ หรือประเทศเปลี่ยนเป็นระบบสังคมนิยมหรืออื่นๆ แต่สิ่งเหล่านี้ก็ไม่ใช่เงื่อนไขทั้งหมดของการปฏิรูปที่ดิน หากแต่สถานการณ์ของการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างอำนาจครั้งใหญ่สะท้อนว่ามีผลต่อการแรงผลักดันการปฏิรูปที่ดิน เพราะสิ่งสำคัญที่ตามมาหลังจากการประกาศเอกราชหรือการพยายามสร้างชาติขึ้นมาใหม่สำนึกกับความเป็นชาติ หรืออาจกล่าวได้ว่า ชาตินิยม หรือการสร้างอุดมการณ์เพื่อชาติกลายเป็นปัจจัยสำคัญในการใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงสู่การปฏิรูปที่ดินในช่วงแรกๆ ประกอบกับการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ไม่เกิดขึ้นมากนักในช่วงเวลานั้น หรือแม้จะมีเจ้าที่ดินรายใหญ่เกิดขึ้น แต่ก็ยังไม่มีแรงต่อต้านมากนัก

สถานการณ์เหล่านี้จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้เราเห็นว่า หากพิจารณาการปฏิรูปที่ดินในสังคมไทย นั้น การมีข้อเสนอหรือปฏิบัติการการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนหรือคนจนแล้วคาดหวังว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นได้ทันทียังนับว่าทำได้ยากหรือเกิดขึ้นได้น้อย จึงเป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่า การจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงอำนาจครั้งใหญ่เพื่อนำสู่การปฏิรูปที่ดินได้นั้น อาจมีความจำเป็นที่ ประเทศไทยคงต้องเจอภาวะถูกคิดอะไรวางอย่างจนทำให้สามารถมาออกแบบร่วมกันว่าเราจะมาปฏิรูปที่ดิน ร่วมกันอย่างไร ทั้งนี้ ปัจจัยเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินที่เกิดขึ้น มีประเด็นสำคัญที่สรุป พอสังเขปได้ดังนี้

1) บรรยายากาตทางการเมืองที่เน้นสำนึกส่วนร่วม (มักเกิดหลังการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจครั้งใหญ่) ยุทธศาสตร์ทางการเมืองที่มีสำนึกส่วนร่วม เป็นเงื่อนไขสำคัญที่หล่อเลี้ยงที่ทำให้เกิดการปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้นได้

2) โครงสร้างการผูกขาดที่ดินเดิมถูกรื้อถอน จากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือในเชิงเศรษฐกิจ

3) รัฐมีความมุ่งมั่น มีกลไกที่เข้มแข็ง ประสิทธิภาพ รัฐยังมีความสำคัญและมีกลไกที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมาภิบาล เช่น ญี่ปุ่นปฏิรูปที่ดินสำเร็จและก้าวหน้าเพราะว่ารัฐมีความจริงใจ มีธรรมาภิบาลในการดำเนินการค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ

4) สังคมเข้าใจ และยอมรับเป้าหมาย และผลของการปฏิรูป

5) การแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐ ทำได้เท่าที่จำเป็น ไม่บิดเบือนกลไกตลาดมาก

6) ความพร้อมและเพียงพอของงบประมาณและระยะเวลาในการปฏิรูป

7) การปฏิรูปมุ่งไปที่ความเป็นธรรม ประสิทธิภาพ และยั่งยืนพร้อมกัน

8) การใช้แนวทางการมีส่วนร่วม ไม่ใช่อำนาจบังคับ

9) การชดเชยที่เป็นธรรม แก่ผู้ที่ถูกรอนสิทธิ การปฏิรูปที่ดินโดยใช้อำนาจบังคับเวนคืนยึดคืนหลายประเทศประสบความล้มเหลว อย่างไรก็ตาม หากจำเป็นต้องมีดำเนินการที่ส่งผลกระทบใดๆ ต้องมีการชดเชยที่เป็นธรรมให้กับผู้ที่ถูกลอนสิทธิ

10) การมีทางเลือกให้กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่เหมาะสม หลากหลาย

11) การมีมาตรการทางนโยบายที่จำเป็นดำเนินการควบคู่การปฏิรูปที่ดิน มีระบบการสนับสนุน ชุมชนอย่างชัดเจน เช่น กองทุนที่ดิน การกำหนดอัตราค่าเช่าที่ดินขั้นต่ำ การส่งเสริมการผลิต เป็นการส่งเสริมให้ชาวบ้านมีศักยภาพและความสามารถในการผลิตนอกจากการถือครองที่ดินแล้วมันจะเพิ่มอำนาจในการถือครองที่ดินของเกษตรกรให้มากขึ้น

12) การติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

7. ข้อเสนอเชิงหลักการ โครงสร้าง และเนื้อหาการปฏิรูปที่ดิน

7.1 ข้อเสนอเชิงหลักการ

จากแนวคิดเดิมที่การปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงการกระจายกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินให้คนจน หรือกล่าวโดยเฉพาะภาคเกษตรกรรมคือกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กับเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกิน หรือมีที่ทำกินไม่พอเพียง แต่จากผลการศึกษาพบว่า หลักการดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อการปฏิรูปโครงสร้างที่ดินทั้งระบบให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืนได้ จำเป็นต้องมองขอบข่ายของการปฏิรูปที่ดินในวงกว้าง โดยมีหลักการสำคัญคือ

1.การปฏิรูปกรรมสิทธิ์และการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อความเป็นธรรม อาศัยหลักคิดเรื่องความเป็นธรรม (justice) ในแง่ของความเท่าเทียม (Equity) คือ ในหลักการยอมรับสิทธิ เสรีภาพการถือครองที่ดินของประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน และมีความตระหนักว่า สังคมมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึง ที่ถือครอง ใช้ประโยชน์จากที่ดิน การสร้างความเป็นธรรมในเรื่องที่ดิน ต้องมุ่งกระจายสิทธิการถือครอง และสิทธิการใช้ประโยชน์แก่ประชาชนไม่ให้เกิดการผูกขาด พร้อมไปกับการจัดสรรสิทธิต่อที่ดินให้แก่คนยากไร้ เกษตรกรไร้ที่ทำกิน ให้มีที่ดินทำกินอย่างพอเพียง เพื่อให้ผลลัพธ์สุดท้ายไม่เกิดสภาวะเหลื่อมล้ำในสิทธิการเข้าถึงและจัดการที่ดิน

2.การปฏิรูปการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อความยั่งยืน การปฏิรูปที่ดินต้องนำเอาเรื่องความยั่งยืนของระบบนิเวศ สภาพแวดล้อม วัฒนธรรม และความยั่งยืนในการถือครองจัดการที่ดินของประชาชนเป็นเกณฑ์ดำเนินการไปพร้อมกัน รูปธรรมสะท้อนผ่านการวางผังเมือง การทำแผนการจัดการที่ดินและทรัพยากร โดยมีการแบ่งประเภทพื้นที่คุ้มครองนิเวศ วัฒนธรรม พื้นที่การใช้ประโยชน์ประเภทต่างๆ อย่างเหมาะสม ดังนั้นหัวใจของความยั่งยืนอยู่การปฏิรูปการใช้ประโยชน์ที่ดิน

3.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต โดยปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ถือครอง และการใช้ประโยชน์ให้เกิดประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์แก่ผู้ถือครองที่ดิน โดยทั้งนั้นต้องมีแผนการสนับสนุนการใช้ประโยชน์ประเภทต่างๆ เช่น การฟื้นฟูคุณภาพดิน การพัฒนาระบบการผลิตให้มีประสิทธิภาพ การจัดสรรระบบกรรมสิทธิ์ให้สนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เช่น การจัดสรรที่ดินแปลงใหญ่ให้กับกลุ่มเกษตรกรจัดการร่วมกันจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าจัดสรรที่ดินแปลงเล็กให้กับแต่ละครัวเรือน เป็นต้น

หลักการที่สำคัญของการปฏิรูปที่ดินจึงต้องดำเนินการอย่างบูรณาการ ทั้งการปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ การใช้ประโยชน์ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ความยั่งยืน และประสิทธิภาพอย่างสมดุลกัน

7.2 ข้อเสนอเชิงโครงสร้าง

ข้อเสนอเชิงแนวคิด หลักการและการออกแบบสู่การปฏิบัติในการสร้างกลไกการบริหาร คือ การสร้างคณะกรรมการอิสระเพื่อการบริหารจัดการที่ดินและฐานทรัพยากรระดับภูมิโนเวศท้องถิ่นแบบพหุภาคี (ต้องมีการออกกฎหมายรับรอง โดยแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 หรือยกร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่)

คณะกรรมการฯ ดังกล่าวเป็นกลไกใหม่ที่ออกแบบให้มีอำนาจครอบคลุม เนื้อกลไกพื้นที่ต่างๆที่มีอยู่เดิม โดยมีชุมชนเป็นฐาน และอปท.(อาจหลายแห่ง) มีส่วนร่วม ในลักษณะการดำเนินในรูปแบบเช่น เขตนิคมอุตสาหกรรมฯ เขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่มีอำนาจเหนือพื้นที่ เพื่อทำหน้าที่ ดังนี้

1. ใช้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยออกกฎหมายหรือปฏิรูปกฎหมายเดิมให้เกิดโครงสร้างในรูปแบบคณะกรรมการจัดการที่ดินและทรัพยากรระดับภูมิโนเวศท้องถิ่น โดยเป็นรูปแบบกลไกอิสระที่มาจากพหุภาคีในท้องถิ่น เพื่อหลุดพ้นจากการผูกขาดของรัฐ โดยเป็นกลไกระดับท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง และใช้ขอบเขตนิเวศภูมิทัศน์เพื่อสร้างระบบการจัดการแบบบูรณาการบนฐานนิเวศ

2. ให้มีคณะกรรมการนโยบายการจัดการที่ดินและทรัพยากรระดับชาติ โดยเป็นกลไกอิสระเพื่อทำหน้าที่เชื่อมประสานและสนับสนุนกับคณะกรรมการจัดการที่ดินและทรัพยากรภูมิโนเวศท้องถิ่น

3. คณะกรรมการระดับชาติทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานและแนวทางการสนับสนุน ส่งเสริมเพื่อแต่ละท้องถิ่นไปออกแบบระบบการปฏิรูปที่ดินให้เหมาะสมกับตนเอง และมีศักยภาพในการจัดการให้บรรลุเป้าหมาย และยังมีหน้าที่สร้างระบบข้อมูลพื้นฐานให้เกิดความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ

7.3 ข้อเสนอเชิงเนื้อหา

คณะกรรมการอิสระเพื่อการบริหารจัดการที่ดินและฐานทรัพยากรระดับภูมิโนเวศท้องถิ่นแบบพหุภาคีจะเป็นกลไกหลักในการออกแบบและบังคับใช้การจัดการที่ดินและทรัพยากรในแต่ละท้องถิ่น

7.3.1. แนวทางพื้นฐานดำเนินการ

❖ **สำรวจและจัดวางแผนผังภูมิทัศน์ (Landscape) ทางด้านนิเวศ เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม** ที่อยู่อาศัยให้เหมาะสมกับสภาพนิเวศและการดำรงอยู่ของชุมชน (ผังเมืองเป็นส่วนหนึ่งของผังภูมิทัศน์)

❖ กำหนดสถานะ ประเภทสิทธิประเภทต่างๆ และลำดับชั้นของสิทธิ โดยยึดหลักสิทธิชุมชน และความยั่งยืนของนิเวศ และวัฒนธรรมเป็นฐาน

❖ มีอำนาจปรับปรุง กรรมสิทธิ์ ขอบเขตพื้นที่ของรัฐ และการใช้ประโยชน์พื้นที่ให้สอดคล้องกับ แผนผังภูมินิเวศ เช่น ยกเลิกเอกสารสิทธิ์ เขตอุทยานฯ ที่ผิดพลาด ยกเลิกสัมปทาน และอื่นๆ

❖ สร้างกลไกการบริหารเชิงพื้นที่แบบมีส่วนร่วม ในการประเมิน ติดตาม และจัดทำแผนใหม่ทุก 5 ปี

❖ แผนผังภูมิทัศน์มีอำนาจตามกฎหมายครอบคลุมเหนือกฎหมายอื่นๆ ในพื้นที่

7.3.2. การจัดการระบบกรรมสิทธิ์

1) จำกัดการถือครองที่ดิน โดยคณะกรรมการฯ ทำหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์ที่ทำให้เกิดความเหมาะสมกับ ท้องถิ่น ทั้งนี้ไม่ควรใช้กฎเกณฑ์ที่ตายตัว แต่ให้มีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับเงื่อนไขแต่ละพื้นที่ เช่น สภาพพื้นที่ รูปแบบการใช้ที่ดินและการผลิต กำลังแรงงาน และอื่นๆ โดยทั้งนี้ต้องให้บรรลุเป้าหมายความเป็นธรรม ความ ยั่งยืน ประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน และป้องกันการผูกขาดที่ดิน

2) จัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรให้มีที่ทำกินพอเพียงต่อการยังชีพโดยมีความยืดหยุ่น เหมาะสมกับ เงื่อนไขแต่ละพื้นที่เช่นเดียวกัน

3) ส่งเสริมระบบการจัดการร่วมของท้องถิ่นที่หลากหลายแบบ เช่น ระบบกรรมสิทธิ์ร่วม แบบโฉนด ชุมชน หรือระบบสิทธิร่วมแต่กรรมสิทธิ์แยก หรืออื่นๆ

4) ใช้ภาษีอัตราก้าวหน้า บนฐานมูลค่าที่ดิน ขนาด และการใช้ประโยชน์

7.3.3 การจัดการระบบการใช้ประโยชน์

1) คณะกรรมการท้องถิ่นมีหน้าที่สร้างกระบวนการปรึกษาหารือกับประชาชนในท้องถิ่นเพื่อวางแผนการโซนนิ่งภายในขอบเขตภูมิทัศน์ของตน

2) วางแผนการใช้ที่ดินและจัดการทรัพยากรเชิงยุทธศาสตร์ และกำหนดแผนการใช้ที่ดิน เช่น ที่ เกษตรกรรม พื้นที่ทรัพยากร ที่อยู่อาศัย และอื่นๆ

3) ปรับปรุงแนวเขตที่ดิน (Reshape) ทุกประเภทใหม่ เช่น เขตป่า เขตคุ้มครองนิเวศ ที่ดินสาธารณะ ที่ราชการ ที่เอกชน เขตนิคมอุตสาหกรรม ฯลฯ เมื่อกำหนดแนวเขตเสร็จก็ประกาศบังคับใช้ โดยมีผลยกเลิกเขตที่ดินตามกฎหมายเดิมที่มีอยู่ เช่น พรบ.อุทยานแห่งชาติ พรบ.นิคมฯ และอื่นๆ

4) ปรับปรุงระบบกรรมสิทธิ์ถือครองทุกประเภททั้งกรรมสิทธิ์รวม หรือกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล โดยให้สอดคล้องกับแผนโซนนิ่ง และเป็นกรรมสิทธิ์แบบมีเงื่อนไขกำกับ เช่น เงื่อนไขการคุ้มครองนิเวศและสิ่งแวดล้อม เงื่อนไขด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสม เมื่อปรับปรุงระบบกรรมสิทธิ์ใหม่เสร็จแล้วก็ให้ยกเลิกระบบกรรมสิทธิ์ทุกประเภทตามกฎหมายเดิม

5) มีการคุ้มครองพื้นที่ที่สำคัญหลากหลายรูปแบบ เช่น พื้นที่ทางวัฒนธรรม พื้นที่ทางนิเวศ พื้นที่คุ้มครองเกษตรกรรม พื้นที่คุ้มครองอาหาร ฯลฯ

6) ภาษีคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม และอื่นๆ เพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เอื้อกับสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อม

7) ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินแก่เกษตรกรให้มีความมั่นคงอาหาร มีระบบการผลิตที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

8) ดำเนินการประเมินผลกระทบการใช้ที่ดินและฐานทรัพยากรอย่างบูรณาการ โดยส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นในภูมิภาคเป็นกลไกสำคัญในการประเมินผลกระทบ และกำหนดแนวทางดำเนินการฟื้นฟูการใช้ที่ดิน และฐานทรัพยากร

8. ประเด็นท้าทายต่อการปฏิรูปที่ดินในสถานการณ์ปัจจุบัน

ประเด็นท้าทายการปฏิรูปที่ดินมีหลายปัจจัยที่สำคัญ ทั้งกระแสโลกาภิวัตน์ ที่ระบบทุนถาโถมและ เปิดโอกาสให้อำนาจเงินและกลุ่มทุนธุรกิจมีความชอบธรรมในการเข้าถึงและถือครองที่ดิน จนเกิดช่องว่างของ ทั้งโอกาสและความเป็นธรรมต่อคนส่วนใหญ่ของสังคมมากยิ่งขึ้น ความท้าทายที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้เป็นความท้าทายที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงที่ดินทั้งในทางที่มีความต้องการที่ดินเพิ่มมากขึ้น คือ กลุ่มทุนหรือรัฐในต่างประเทศที่ต้องการที่ดินเพื่อการผลิตอาหารและความมั่นคงในชีวิตข้ามพรมแดน กับอีกทิศทางความต้องการ หรือการเห็นความสำคัญของที่ดินที่ลดลงในสังคมไทย ที่ทัศนคติต่อคุณค่าของที่ดินที่ถูกลดทอนคุณค่าลง ก็ทำ

ให้การเห็นประโยชน์และความต้องการที่ดินของประเทศที่เกษตรกรรมเป็นพื้นฐานนั้นกำลังจะลดความสำคัญ ของที่ดินต่อการเกษตรลง ทิศทางดังกล่าว อธิบายได้ดังนี้

1. แรงกดดันจากระดับโลก วิกฤตอาหารและพลังงาน นำไปสู่กระบวนการเก็งกำไรในเรื่องที่ดิน และการทำเกษตรดึงดูดนักลงทุน กลุ่มทุน และกองทุนขนาดใหญ่ ซึ่งจะผลักดันให้เกิดการควบรวมที่ดินของ ทุนขนาดใหญ่ทั้งของเอกชนและของรัฐที่จะเข้ามายึดครองที่ดิน ประกอบกับทิศทางการเกษตรอุตสาหกรรม ของ ประเทศพัฒนาแล้วที่พยายามนำเสนอประสิทธิภาพของการจัดการเกษตรในระบบฟาร์ม หรือการจัดการ พื้นที่ ขนาดใหญ่มีประสิทธิภาพมากกว่าจะเป็นอุปสรรคที่ทำลายต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยเฉพาะกรณีของเกษตรกรรายย่อยและเกษตรกรในระบบเกษตรกรรมยั่งยืน

2. มายาคติที่บิดเบือนและความของคุณค่าต่อที่ดิน งานศึกษาเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ที่ระบุว่า เกษตรกรในอนาคตจะไม่ทำเกษตรแล้ว ทศนคติเช่นนี้กลายเป็นแรงผลักดันต่อการจัดการเรื่องที่ดิน คือ เน้นไปที่ การจัดสรรที่ดินให้คนที่ต้องการเกษตร แต่ไม่คำนึงถึงสิทธิพื้นฐานและความจำเป็นของเกษตรกร ในประเทศ เป็นหลัก นโยบายเศรษฐกิจและการเกษตรที่เป็นผลจากทศนคติที่กล่าวมานี้จึงเป็นเรื่องสำคัญที่เรา เห็นอยู่ทั่วโลกและจำเป็นที่จะต้องเคลื่อนไหวประเด็นเรื่องที่ดินให้เป็นเรื่องใหญ่ของสังคมที่มีทิศทางที่ชัดเจน

ข้อเสนอต่อการปฏิรูปที่ดินจะเกิดเป็นจริงได้ต้องมีแรงผลักดันทางการเมือง และแรงผลักดันทางสังคม ที่เข้มแข็ง ผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายที่ต้องการการปรึกษาหารือและตัดสินใจ จากระดับพื้นที่ ทั้งนี้ การ ผลักดันนโยบายที่กล่าวถึงนี้ จะต้องไม่มุ่งไปที่กลุ่มทุนขนาดใหญ่ในครั้งแรกเสียทีเดียว เพราะจะทำให้เกิด การ ผูกขาดอำนาจและทรัพยากรได้ การกำหนดเงื่อนไขการครอบครองพื้นที่สาธารณะต้อง มีความรับผิดชอบต่อ สังคมและสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญ โดยอาจเริ่มเสนอเรื่องการทำผังเมือง ระดับชุมชน ระดับ ตำบล หรือระดับจังหวัดขึ้นมา เพื่อที่จะออกแบบการใช้ที่ดินและประเมินผลกระทบการจัด การสิ่งแวดล้อมและ สุขภาพรวมกันไปด้วย

ปัจจุบัน ปฏิบัติการทั้งเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ดินและการพัฒนา องค์กรชุมชนในหลายพื้นที่มีข้อเสนอ ในเรื่องของการสร้างระบบและกลไกบริหารทรัพยากรระดับท้องถิ่นขึ้นมาที่ซ้อนกันหลายชั้นมากกว่าการขึ้น กลไกการมีส่วนร่วมปกครองเพียงอย่างเดียว ประกอบกับมีข้อเสนอตรงกันจำนวน มากจากงานวิจัยต่างๆที่เห็นว่า ควรใช้ภาชีอัตราก้าวหน้าในฐานะเป็นเครื่องมือหนึ่งของการกระจายการถือครองที่ดินและการสร้างระบบ

สวัสดิการที่ดินให้มากขึ้น อีกทั้งการใช้มาตรการจำกัดการถือครองที่ดิน เพื่อแก้ปัญหา การกระจุกตัวของที่ดินที่กำลัง รุนแรงมากขึ้นในขณะนี้ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ที่ใช้นโยบายเรื่องกองทุนธนาคาร ที่ดิน และกลไกคณะกรรมการ บริหารในระดับท้องถิ่น จังหวัด และประเทศในการบริหารจัดการที่ดินของ ประชาชน ไปพร้อมกับสร้างระบบ การผลิตที่ยั่งยืนมากยิ่งขึ้น เนื่องจาก เป็นที่ประจักษ์แล้วว่า การปฏิรูปที่ดิน เพื่อการกระจายสิทธิ การถือครอง ที่ดินเพียงอย่างเดียวไปไม่รอด แต่ต้องเสริมสร้างระบบการผลิตที่ยั่งยืนให้กับเกษตรกรเพื่อที่จะให้มีความ มั่นคงมากยิ่งขึ้น

9. มุมมองและโอกาสต่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปที่ดิน

แม้จะมีความท้าทายต่อความคิดและความสำคัญของการปฏิรูปที่ดินตามที่กล่าวไปข้างต้น แต่ก็พบว่า ยังมีแนวทางที่มีพลังในการก่อเกิดและริเริ่มดำเนินการปฏิรูปที่ดิน รวมถึงโอกาสที่สำคัญต่อการปฏิรูปที่ดินหลายประการ ดังนี้

1. **การออกแบบทางการเมือง** เพื่อสร้างพลังขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง การปฏิรูปที่ดินจึงต้อง การพลังทางการเมืองอย่างมาก นักวิชาการ นักปฏิบัติ และภาคประชาชนจึงต้องกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการเปลี่ยนแปลงให้ชัดเจน ประกอบกับการวางแผนปฏิบัติ โดยเอาประเด็นการปฏิรูปที่ดินไปใช้ในการเคลื่อนไหวทางการเมือง อย่างไรก็ดีตาม ต้องมีแนวคิดและเทคนิคในการดำเนินงาน ซึ่งก็คือ เรื่องเชิงกลยุทธ์ เชิงเทคนิค เชิง การสื่อสาร เช่น การแสดงตัวตนในช่วงการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ การปฏิรูปที่ดินนั้นต้อง มีเป้าหมายที่นำไปสู่เรื่องเกษตรยั่งยืน

2. **นวัตกรรมของการปฏิรูปที่ดิน** ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้มีจำนวนไม่น้อย ทั้งที่เป็นนวัตกรรม ชุมชนเพื่อการแก้ปัญหาคความขัดแย้งด้านที่ดิน หรือความพยายามในการนำเสนอทางเลือกในการจัดการ ที่ดินโดย ชุมชน เช่น "โฉนดชุมชน" ซึ่งถือเป็นนวัตกรรมชุมชนที่เสนอทางเลือกของระบบสิทธิการจัดการที่ดิน โดยไม่อิงกับระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย เป็นนวัตกรรมชุมชนที่จะเป็นการถ่วงดุลกับกลไกตลาดที่ไม่อนุญาตให้มีการซื้อขายที่ดินและเพื่อรักษาพื้นที่เกษตรกรรมเอาไว้ นอกจากนี้ ยังพบชุมชนที่ดำเนินการเรื่อง "กองทุนที่ดิน" เพื่อรับซื้อที่ดินคืนชุมชน เป็นการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนเพื่อจัดการให้ที่ดินไม่ให้สูญไปจากชุมชน การ

ปฏิรูปที่ดินอาจริเริ่มโดยนำนวัตกรรมทุกอย่างเข้ามาใช้เพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เพื่อชักจูง และโน้มนำให้สังคมเข้าใจและเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินร่วมกัน

3. ความจำเป็นของการปฏิรูปที่ดินก่อนก้าวสู่ประชาคมอาเซียน ก่อนการที่ประเทศไทยจะก้าวสู่การร่วมเป็นภาคีสมาชิกในประชาคมอาเซียน การอธิบายความสำคัญหรือจำเป็นเร่งด่วนของการ ปฏิรูปที่ดินในความหมายใหม่ ๆ มีความจำเป็นมากขึ้น ทั้งการแข่งขันและความร่วมมือภายใต้การเข้าสู่ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การปฏิรูปที่ดินถือเป็นแนวทางที่สำคัญ เนื่องจาก การพิจารณาโดยเปรียบเทียบ จากข้อมูลสถิติ พบว่าต้นทุนเกษตรกรรมของประเทศไทยสูงกว่าหลายประเทศในภูมิภาคอาเซียน โดยสาเหตุ สำคัญส่วนหนึ่งมาจากเรื่องค่าเช่าที่ดินของชาวนาที่ไร้ที่ดิน เป็นต้นกล่าวคือ ในพื้นที่ทำนาหลักของประเทศไทย ชาวนา 80 เปอร์เซ็นต์ต้องแบกรับต้นทุนค่าเช่านา เนื่องจากไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง ค่าเช่านาได้กลายเป็น หนึ่งในสามของต้นทุนที่สูงมากของชาวนาไทยต่อการที่จะไปแข่งขันภายใต้การเปิดเสรีทางการค้า ในลู่ทางการ แข่งขันที่กำลังจะเกิดขึ้นนั้น ที่ดินกลายเป็นต้นทุนและภาระที่สำคัญในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การปฏิรูปที่ดิน จึงเป็น ปัญหาหลักที่รัฐบาลต้องเร่งดำเนินการ

บรรณานุกรม

- กอบกุล วยะนาคร. 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 กระบวนการปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน**.
- ทองโรจน์ อ่อนจันทร์. ๒๕๓๗. **นโยบายปฏิรูปที่ดินแบบไทยๆ: ความสำเร็จหรือภาพลวงตา?**. วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม – มิถุนายน ๒๕๓๗. หน้า ๖๘-๘๓.
- นพรัตน์ นุสสรธรรม. ๒๕๒๐. **การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว**. วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บันฑูร เศรษฐศิริโรตม์. ๒๕๕๓. **ความขัดแย้งปัญหาที่ดิน- ป่า: แง่มุมปัญหาด้านโครงสร้างกฎหมายและนโยบายรัฐ**. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๕๓ เรื่อง “การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ”

ปราวเมศ เหล็กเพ็ชร. จาก “ธนาคารที่ดิน” ถึง “ยกเครื่องภาษี” วัดใจรัฐบาลแก้ปัญหา “เหลื่อมล้ำ”

ถือครองที่ดิน. แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี. สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภัคดี วีระภาสพงษ์. ๒๕๕๕. การปฏิรูปที่ดินในอินเดีย : กุญแจสู่สภาพความยากจนและการ

รักษาสิ่งแวดล้อม. สารคดี ปีที่ ๒๔ ฉบับที่ ๓๒๙ (กรกฎาคม ๒๕๕๕) หน้า ๑๕๒-๑๕๓.

วีรวัฒน์ อริยะวิริยานนท์. ๒๕๕๒. **วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะ**

กรณีการ ออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๕๑๘). วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต 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: การวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนจนในสังคม. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย.

โสภณ ชมชาญ. ๒๕๕๔. **ความไม่เท่าเทียมและเป็นธรรมในการเข้าสู่ทรัพยากรธรรมชาติและบริการ**

พื้นฐานของประเทศไทยด้านที่ดินและป่าไม้ ใน ปาฐกถาเสาสถหลักของแผ่นดิน ชุดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย ปาฐกถาครั้งที่ ๒. ภาควิชาการวางแผน ภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

๒๕๕๑. **ความเป็นมาของการวางแผนการถือครองที่ดิน** ใน รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผน การถือครองที่ดิน การสงวนและ

พัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดแพร่. ๒๕๕๔. รายงานประจำปี ๒๕๕๔ สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดแพร่.

อนุสรณ์ รุ่งเล็ก. ๒๕๕๐. ปัญหาอุปสรรคและผลกระทบในการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการป่านองหญ้าปล้อง ตำบลเขาย้อย ตำบลทับค้าง และตำบลหนองปรัง อำเภอเขาย้อย จังหวัดเพชรบุรี. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต 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.