

วิเคราะห์แผนการปฏิรูปที่ดิน

พ.ศ. 2520-2524

เกริกเกียรติ พัทธน์เสรีธรรม *

ในการวิเคราะห์แผนการเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน เราอาจจะพิจารณาว่าการปฏิรูปที่ดินที่จะลงมือดำเนินการนั้น นำที่ดินประเภทไหนมาทำการปฏิรูป ขอบเขตของการปฏิรูปที่ดินกว้างขวางแค่ไหน และทำการปฏิรูปที่ดินแบบสมบูรณ์แบบหรือไม่ นอกจากนี้ ในกรณีที่ใช้การปฏิรูปที่ดินเป็นเครื่องมือต่อสู้ทางการเมืองนั้น เราจะต้องวิเคราะห์ดูว่าแผนการปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการนั้น จะสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายทางการเมืองได้มากน้อยเพียงใดและทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงหรือไม่ สำหรับแผนการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยที่จะลงมือดำเนินการในช่วงระยะเวลา 5 ปีแรก ระหว่างปี พ.ศ. 2520 ถึง 2524 โดยการนำที่ดินของเอกชนมาทำการปฏิรูปที่ดินนั้น พอจะตั้งเป็นข้อสังเกตเพื่อประกอบการวิพากษ์วิจารณ์ได้ดังนี้ (1) ที่ดินที่จะนำมาทำการปฏิรูปที่ดิน (2) ขอบเขตของการปฏิรูปที่ดิน (3) การปฏิรูปที่ดินเพื่อหวังผลทางการเมืองในบางท้องที่ (4) ความสมบูรณ์ของการปฏิรูปที่ดิน

ที่ดินที่นำมาทำการปฏิรูปที่ดิน

โดยทั่วไปแล้วที่ดินที่จะนำมาทำการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรส่วนใหญ่ได้มีที่ทำกินเป็นของตนเอง หรือมีหลักประกันที่มั่นคงเกี่ยวกับที่ดินทำกินนั้น ก็ได้แก่ที่ดินที่สำคัญสอง

* เกริกเกียรติ พัทธน์เสรีธรรม อาจารย์ประจำ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประเภท คือ ที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน โดยหลักการแล้ว การปฏิรูปที่ดินจะต้องเน้นอยู่ที่การนำที่ดินของเอกชนที่มีมากเกินไป หรือเจ้าของมิได้ทำกินด้วยตนเองมาจัดสรรเพื่อการปฏิรูปที่ดินมิใช่เน้นในเรื่องที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่เป็นป่าไม้ ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลสำคัญทางประการดังนี้

ประการแรก การที่บุคคลจำนวนน้อยเป็นผู้ครอบครองที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ โดยที่มิได้ลงมือทำการเกษตรด้วยตนเอง แต่กลับนำที่ดินดังกล่าวให้เกษตรกรที่ยากจนส่วนใหญ่เช่าทำกิน ลักษณะของการถือครองที่ดินดังกล่าวนี้ นอกจากจะทำให้ภาคการเกษตรพัฒนาได้ช้าแล้ว ยังเป็นต้นเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิด การเอารัดเอาเปรียบ และก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมอีกด้วย ดังนั้น ถ้ารัฐบาลมุ่งจะใช้การปฏิรูปที่ดินเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดการขัดแย้งของสังคมแล้ว รัฐบาลจะต้องมุ่งประเด็นของการปฏิรูปที่ดินมายังที่ดินของเอกชนเป็นสำคัญ

ประการที่สอง ถ้าหากรัฐบาลมิได้เน้นในการนำที่ดินของเอกชนมาทำการปฏิรูปแล้ว ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดินก็ยังคงมีอยู่ต่อไป เจ้าของที่ดินอาจจะพยายามขยายขนาดของการถือครองของตนต่อไป หรือผู้ที่ร่ำรวยอาจจะทำการสะสมทรัพย์สินสมบัติในรูปของที่ดิน โดยมิได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ซึ่งจะทำให้ปัญหาการถือครองที่ดินทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น

ประการที่สาม เมื่อเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเองหรือทนต่อการเอารัดเอาเปรียบของเจ้าสัวที่ดินไม่ไหว เกษตรกรเหล่านั้นก็จะทำการบุกรุกและทำลายป่า เพื่อบุกเบิกเป็นที่ทำกินของตน ในกรณีเช่นนี้ป่าไม้และสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติก็จะถูกทำลาย ซึ่งจะส่งผลกระทบเสียหายอย่างร้ายแรงต่อความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินและความเป็นอยู่ของเกษตรกรโดยทั่วไป ดังเช่นที่เป็นอยู่ในบ้านเราในปัจจุบัน

จากการสำรวจเนื้อที่ดินทั้งหมดของประเทศ ปรากฏว่าในปี 2504 เนื้อที่ป่าไม้มีอยู่ร้อยละ 57 ของเนื้อที่ทั้งหมดของประเทศ แต่จากการสำรวจโดยใช้ภาพถ่ายดาวเทียมในปี 2517 ปรากฏว่าเนื้อที่ป่าไม้เหลืออยู่ประมาณร้อยละ 37 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ ซึ่งแสดงว่าในช่วงระยะเวลาเพียง 13 ปี เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศถูกทำลายไปถึง 63 ล้านไร่¹

¹สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4, หน้า 188.

ในการวิเคราะห์แผนการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยในระยะ 5 ปีแรก ระหว่างปี 2520 ถึง 2524 นั้นอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

ทำการปฏิรูปที่ดินโดยใช้ที่ดินของรัฐ

เมื่อพิจารณาถึงการเริ่มลงมือทำการปฏิรูปที่ดินในระยะแรกของประเทศไทย หรือในสมัยของรัฐบาลนายธานินทร์นั้น จะสังเกตได้ว่ารัฐบาลมุ่งอยู่แต่เฉพาะที่ดินของรัฐเป็นส่วนใหญ่ เกือบจะไม่ได้แตะต้องที่ดินของเอกชนเลย ซึ่งจะพิจารณาได้จากเป้าหมายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1

เป้าหมายการปฏิรูปที่ดินปี 2520-2521

(หน่วย : ไร่)

ที่ดินที่จะนำมาปฏิรูป	เป้าหมายดำเนินการ ¹ ปีงบประมาณ 2520	เป้าหมายดำเนินการ ² ปีงบประมาณ 2521	รวมปี 2520-2521
ที่ดินของรัฐ	960,000	1,700,000	2,660,000
ที่ดินพระราชทาน	40,000		400,000
ที่ดินเอกชน	—	300,000	300,000
รวมทั้งสิ้น	1,000,000	2,000,000	3,000,000

ที่มา: 1 สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, รายงานความก้าวหน้าของโครงการปฏิรูปที่ดิน (พฤษภาคม 2520).

2 สำนักนายกรัฐมนตรี, คำแถลงประกอบงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2521, หน้า 14.

สำหรับที่ดินพระราชทานที่ปรากฏในตารางที่ 1 นั้น เป็นที่ดินที่ทรงพระราชทานทั้งสิ้น 53,686 ไร่ แต่เป็นเนื้อที่ที่จะนำมาจัดสรรเพื่อการปฏิรูปที่ดินได้เพียงประมาณ 40,503 ไร่ นอกจากนั้นเป็นที่ที่มีภาระติดพันกับหน่วยราชการ และให้ประชาชนเช่าอยู่อาศัย ที่ดินที่พระราชทานนั้นเป็นที่ยอยู่กระจัดกระจายอยู่ในท้องที่ 8 จังหวัด ซึ่งยากแก่การที่จะจัดให้เป็นพื้นที่การปฏิรูปที่ดินขนาดใหญ่ได้ ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ 2

ตารางที่ 2
ที่ดินพระราชทานเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

จังหวัด	จำนวนโฉนด (ฉบับ)	เนื้อที่ตามโฉนด ไร่ งาน วา	จำนวนผู้เช่า (ราย)
พระนครศรีอยุธยา	67	13,600 76	902
2. ฉะเชิงเทรา	120	14,969 12	526
3. นครปฐม	7	3,330 2 39	105
4. เพชรบุรี		607 56	40
5. สุพรรณบุรี	1	16 1 40	1
6. ปทุมธานี	16	16,820 1 99	173
สระบุรี	1	1,200 2 79	19
8. นครนายก	7	3,141 2 07	1
รวม	266	53,686 -- 10	1,767

หมายเหตุ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินในท้องที่ต่าง ๆ รวม 8 จังหวัด

ที่มา: สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, แผนงานปฏิรูปที่ดินทั่วไป.

จากเป้าหมายของการปฏิรูปที่ดินในระยะเริ่มแรกนั้น จะสังเกตได้ว่ารัฐบาลเน้นเป้าหมายอยู่ที่การนำที่ดินของรัฐที่เป็นป่าไม้ที่ถูกราษฎรบุกรุกมาทำการปฏิรูปที่ดินเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น การปฏิรูปที่ดินที่จะดำเนินการนั้นก็จะไม่เป็นการแก้ไขปัญหการกระจายการถือครองที่ดินที่ตรงเป้าหมายของปัญหา ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ลักษณะของการปฏิรูปที่ดินโดยใช้ป่าที่ถูกราษฎรบุกรุก หรือที่ดินของรัฐที่จัดทำในระยะเริ่มแรกนั้น มีลักษณะหนักไปทางที่เป็นการจัดสรรที่ดินมากกว่า กล่าวคือใครที่บุกรุกที่ดินอยู่ก่อนแล้วก็มักจะได้รับการรับรองสิทธิในการบุกรุกที่ดินดังกล่าวโดยการปฏิรูปที่ดิน ถึงแม้ว่าจะได้มีการลดขนาดของที่ดินที่ครอบครองลงมาบ้างก็ตาม แต่นั่นก็มิได้เป็นอุปสรรคต่อการหลบเลี่ยงแต่อย่างใด เพราะกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นมิได้มีการบังคับใช้ทั่วประเทศ และมีช่องโหว่ให้หลบเลี่ยงได้ ดังนั้น จึงปรากฏว่าในปัจจุบันยังคงมีการ

บุกรุกทำลายป่าอยู่ต่อไป มีนายทุนเข้าทำการซื้อขายที่ดินที่บุกรุกกันนั้น และส่งเสริมยุงให้มีการบุกรุกที่ดินที่เป็นป่าต่อไปอีก²

นอกจากนี้ ถ้าพิจารณาถึงกำลังการสนับสนุนทางการเงินของรัฐบาลในการปฏิรูปที่ดินแล้วจะเห็นได้ว่ำน้อยมาก กล่าวคือในบึงบประมาณ 2520 รัฐบาลได้ใช้งบประมาณแก่สำนักงานปฏิรูปที่ดินประมาณ 542 ล้านบาท และในบึงบประมาณ 2521 เป็นเงินประมาณ 279 ล้านบาท เมื่อรวมแล้วในระยะเวลาสองปี รัฐบาลใช้งบประมาณเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพียงประมาณ 821 ล้านบาท³ เมื่อเทียบกับเป้าหมายที่จะทำการปฏิรูปที่ดินในระยะสองปี ซึ่งมีอยู่ถึง 3 ล้านไร่ นั้น เมื่อคิดเฉลี่ยแล้วตกราวไร่ละ 27 บาท ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่า รัฐบาลยังมิได้ให้การสนับสนุนแก่การปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง และถ้าระดับของการสนับสนุนของรัฐบาลยังคงเป็นอยู่ในระดับนี้ต่อไปแล้ว การปฏิรูปที่ดิน ก็จะเป็นแต่เพียงเช่นเดียวกับการจัดสรรที่ดินของเอกชนเท่านั้น

ทำการปฏิรูปที่ดินโดยใช้ที่ดินของเอกชน

ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม หรือเพื่อกระจายการถือครองที่ดินในสังคมนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาการนำที่ดินของเอกชนมาทำการปฏิรูปที่ดินเป็นกรณีพิเศษ เพื่อลดการรวมกรรมสิทธิในที่ดิน โดยมีหลักว่า ผู้ที่มีสิทธิได้ครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นจักต้องเป็นผู้ที่ทำงานในที่ดินนั้นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ความจำเป็นเร่งด่วนในการนำที่ดินของเอกชนมาทำการปฏิรูปนั้น มีข้อสังเกตที่ควรพิจารณาบางประการดังนี้

ประการแรก จะต้องพิจารณาสภาพการถือครองที่ดินที่เป็นอยู่ในขณะนั้นว่ามีสภาพอย่างไร กล่าวคือจะต้องพิจารณาว่า จำนวนครัวเรือนเกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินของตนเอง เมื่อเปรียบเทียบกับครัวเรือนของเกษตรกรทั้งหมดมีอัตราส่วนมากน้อยแค่ไหน ถ้าหากอัตราส่วนของผู้ที่ไม่มีที่ทำกินอยู่ในอัตราสูง ความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องทำการปฏิรูปที่ดินจากที่ดินของเอกชนก็มีมาก

ประการที่สอง จะต้องพิจารณาถึงฐานะความเป็นอยู่ หรือความเดือดร้อนของผู้เช่าที่ดินว่าเป็นอย่างไร ถูกพวกเจ้าสัวที่ดินหรือนายทุนเจ้าของที่ดินเอารัดเอาเปรียบมากน้อยเพียงไร

² ดู เกร็กเกียร์ดี พิพัฒน์เสรีธรรม, “วิเคราะห์กฎหมายปฏิรูปที่ดินในเชิงเศรษฐศาสตร์ และการเมือง.” วารสารธรรมศาสตร์ (เมษายน-มิถุนายน 2520).

³ เอกสารงบประมาณประจำปี 2519, 2520 และ 2521.

ถ้าหากผู้เช่าที่ดินไม่ค่อยผูกเจ้าสัวที่ดินเอาเปรียบและมีหลักประกันเกี่ยวกับที่ดินที่เช่าทำกินแล้ว รัฐบาลก็อาจจะไม่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องนำที่ดินเหล่านั้นมาทำการปฏิรูป รัฐบาลสามารถใช้มาตรการทางอ้อมอย่างอื่นเพื่อช่วยการกระจายถือครองที่ดินได้ เช่น การควบคุมค่าเช่าที่ดิน และระบบภาษีที่ดินที่ก้าวหน้า เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลอาจจะต้องมีมาตรการที่จะป้องกันมิให้มีการรวมกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพิ่มขึ้นด้วย เช่น อาจจะมีการจำกัดขนาดของการถือครองที่ดิน เป็นต้น

ประการที่สาม รัฐบาลอาจจะต้องพิจารณาพลังต่อต้านและคัดค้านของบรรดาเจ้าสัวที่ดิน หรือเจ้าที่ดินรายใหญ่ว่ามีพลังและความรุนแรงเพียงไร ถ้าหากพลังต่อต้านและอิทธิพลของเจ้าของที่ดินมีมากแล้ว รัฐบาลอาจจะไม่กล้าแตะต้องผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดินเหล่านั้น หรืออาจจะใช้วิธีขอร้องหรือขอความเห็นใจให้ช่วยกันสละผลประโยชน์บางส่วนเพื่อความอยู่รอดของสังคม

ประการสุดท้าย จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยทางการเมืองและการขัดแย้งในสังคม กล่าวคือจะต้องพิจารณาว่า การรวมกลุ่มและพลังทางการเมืองของชาวไร่ชาวนาที่ยากจนและที่ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเองมีมากน้อยเพียงไร และชาวนาเหล่านั้นถูกใช้เป็นฐานพลังในการต่อสู้กับรัฐบาลอย่างไร

ปัจจัยทั้งสี่ประการดังกล่าวข้างต้นนั้นจะเป็นเครื่องตัดสินว่ารัฐบาลควรจะเน้นถึงการนำที่ดินของเอกชนมาทำการปฏิรูปที่ดินหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ในการตัดสินใจดำเนินการนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยการคำนึงถึงการรักษาประโยชน์ของชนชั้น และการมองการณ์ไกลของผู้ที่เป็นผู้นำหรือผู้ที่มีอำนาจในขณะนั้นเป็นสำคัญ ในกรณีที่ผู้นำเป็นผู้ที่มองการณ์ไกลก็จะรีบลงมือแก้ไขปัญหาคือการถือครองโดยมิชอบ ก็จะสามารถใช้การปฏิรูปที่ดินเป็นเครื่องมือทางการเมืองอย่างได้ผลดังเช่นในกรณีของการปฏิรูปที่ดินหรือการปฏิวัติชาวในประเทศอิหร่าน เป็นต้น ในกรณีตรงกันข้าม ถ้าหากผู้ที่ทำหน้าที่ผู้นำหรือผู้ที่มีอำนาจนั้น ยังคงหวงใยหรือหวงแหนในผลประโยชน์ของชนชั้น หรือเป็นผู้ที่มองปัญหาของสังคมในลักษณะที่แคบแล้ว รัฐบาลก็จะไม่ค่อยสนใจปัญหาการนำที่ดินของเอกชนมาทำการปฏิรูปอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะว่าการนำที่ดินของเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปนั้น

รัฐบาลจะต้องเผชิญกับการต่อต้านจากเจ้าของที่ดิน และต้องทุ่มเทความพยายามและงบประมาณอย่างมากมาย อย่างไรก็ตาม การปล่อยปละละเลยในกรณีนี้ จะทำให้สภาพการถือครองที่ดินของสังคมเลวลงเรื่อยๆ ทำให้ปัญหาการขัดแย้งในสังคมทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นด้วย จนในที่สุดรัฐบาลจะไม่สามารถใช้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเป็นประโยชน์กับฝ่ายรัฐบาล การปฏิรูปที่ดินที่ล้มเหลวที่รัฐบาลดำเนินการนั้นจะถูกฝ่ายตรงกันข้ามใช้เป็นเครื่องมือโฆษณาโจมตี และชี้ให้เห็นถึงความไม่จริงใจของรัฐบาล ทำการช่วงชิงการสนับสนุนของชาวนาเหล่านั้นไปจากรัฐบาล และใช้ชาวนาเหล่านั้นเป็นฐานในการโค่นล้มรัฐบาล โดยอาจจะโฆษณาให้ชาวนาเลื่อมใสในแนวทางการปฏิวัติสังคมแทนการปฏิรูปสังคม หรือปฏิวัติที่ดินแทนการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

จากประเด็นข้อสังเกตที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น เมื่อนำมาพิจารณากับสภาพการถือครองที่ดินของประเทศไทย ในตารางที่ 3 และตารางที่ 4 แล้ว จะสังเกตได้ว่าสภาพการถือครองที่ดินในประเทศไทยก็ยังไม่ถึงขั้นเลวร้ายมากนัก กล่าวคือจำนวนพื้นที่เช่าเมื่อเทียบกับเนื้อที่เพื่อการเกษตรมีเพียงร้อยละ 12 เท่านั้น ส่วนจำนวนครอบครัวเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเมื่อเทียบกับครอบครัวเกษตรกรทั้งหมดมีถึงร้อยละ 21 ซึ่งก็นับว่าสูงจนถึงขั้นที่จะเริ่มมีความรุนแรงแล้ว

ตารางที่ 3

สภาพการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2516

(หน่วย : ไร่)

ภูมิภาค	เนื้อที่ถือครองทั้งหมด	เนื้อที่เช่า	ร้อยละ
1. ภาคเหนือ	12,198,043	3,652,068	15.5
2. ภาคกลาง	27,274,496	7,982,733	29.27
3. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	48,796,098	1,594,273	3.27
4. ภาคใต้	13,684,941	605,151	4.42
รวม	112,753,578	13,834,225	12.27

ที่มา : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, การใช้ที่ดินของประเทศไทยปี 2516.

ตารางที่ 4

อัตราส่วนของครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เช่า
ที่ดินต่อครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมดในปี 2519

ภูมิภาค	ครัวเรือนทั้งหมด (ครอบครัว)	ครัวเรือนที่เป็นผู้เช่า (ครอบครัว)	ร้อยละ
ภาคกลาง	853,654	352,632	41.31
2. ภาคเหนือ	1,127,888	301,255	26.71
3. ภาคอีสาน	1,820,252	157,967	8.68
4. ภาคใต้	577,749	101,004	17.48
รวม	4,379,543	912,858	20.84

ที่มา : สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, เนื้อที่ถือครองและครัวเรือนเกษตรกรในประเทศไทย.

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาสภาพความเป็นอยู่และความเดือดร้อนของเกษตรกรส่วนใหญ่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแล้ว จะมีความรู้สึกที่ว่าอัตราส่วนของครอบครัวที่ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเองนั้นน่าจะสูงกว่าตัวเลขที่ปรากฏอยู่ในตารางที่ 4 นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงสภาพของการถือครองที่ดินเป็นรายภูมิภาคหรือรายจังหวัดแล้ว สภาพการถือครองที่ดินจะมีความแตกต่างกันมาก ดังนั้น ถึงแม้ว่าเมื่อพิจารณาจากข้อมูลโดยเฉลี่ยทั่วทั้งประเทศนั้นจะยังไม่ถึงขั้นร้ายแรงมากนักก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายจังหวัดแล้วจะเห็นได้ว่าปัญหาสภาพการถือครองที่ดินในท้องที่บางจังหวัดถึงขั้นรุนแรงแล้ว ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ 5 ตารางที่ 6 และตารางที่ 7

จังหวัดที่มีเนื้อที่เพื่อการเกษตรที่เป็นพื้นที่เช่ามากที่สุดได้แก่จังหวัด นครสวรรค์ ซึ่งมีพื้นที่เช่าถึง 886,793 ไร่ หรือประมาณร้อยละ 23 ของเนื้อที่เพื่อการเกษตรในจังหวัดนั้น ส่วนจังหวัดที่มีพื้นที่เช่าต่อพื้นที่เพื่อการเกษตรของจังหวัดทั้งหมด ที่อยู่ในอัตราที่สูงนั้น ได้แก่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา นครนายก และ ฉะเชิงเทรา ซึ่งมีอัตราส่วนถึงร้อยละ 59 ร้อยละ 56 และร้อยละ 47 ตามลำดับ

ตารางที่ 5

จังหวัดที่มีเนื้อที่เช่าถือครองเพื่อการเกษตร
มากที่สุดสิบลำดับแรก ในปี 2516

จังหวัด	เนื้อที่ถือครองเกษตร (ไร่)	เนื้อที่เช่า (ไร่)	ร้อยละ
1. นครสวรรค์	3,841,532	886,793	23.08
2. พระนครศรีอยุธยา	1,431,479	840,518	58.72
3. ฉะเชิงเทรา	1,630,488	763,362	46.82
4. สุพรรณบุรี	2,557,296	734,455	28.72
5. ลพบุรี	2,409,287	622,152	25.82
6. พิจิตร	2,580,679	619,879	24.02
7. ปทุมธานี	841,112	619,311	73.63
8. นครนายก	898,101	505,990	56.34
9. สระบุรี	1,473,495	503,358	34.15
10. ปราจีนบุรี	2,281,493	461,960	20.25

ที่มา : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, การใช้ที่ดินของประเทศไทย 2516.

2. จังหวัดที่มีครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าที่ดินมากที่สุดได้แก่จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีถึง 54,225 ครัวเรือน เมื่อคิดเป็นจำนวนประชากรที่อยู่ในครอบครัวผู้เช่าแล้วก็มีประมาณ 300,000 คน จังหวัดที่มีอัตราผู้เช่าในอัตราที่สูงรองลงมาได้แก่จังหวัด นครสวรรค์ และ พระนครศรีอยุธยา ตามลำดับ

จังหวัดที่มีครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าที่ดิน เมื่อเทียบกับจำนวนเกษตรกรในจังหวัดนั้น ๆ ปรากฏว่าจังหวัดที่มีผู้เช่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของเกษตรกรในจังหวัดนั้น ๆ เรียงตามลำดับได้แก่จังหวัดดังต่อไปนี้คือ ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สมุทรปราการ นครนายก ฉะเชิงเทรา และสระบุรี

ตารางที่ 6
จังหวัดที่ครัวเรือนเกษตรกรเป็นผู้เช่า
มากที่สุด สิบลำดับแรกในปี 2519

จังหวัด	ครัวเรือนเกษตรกร (ครอบครัว)	ครัวเรือนที่เป็นผู้เช่า (ครอบครัว)	ร้อยละ
1. เชียงใหม่	137,556	54,225	39.42
2. นครสวรรค์	110,000	44,674	40.44
3. พระนครศรีอยุธยา	46,447	35,527	76.49
4. เชียงราย	169,751	32,745	19.29
5. นครราชสีมา	210,725	30,134	14.30
6. ลพบุรี	61,550	27,700	45.00
7. สุพรรณบุรี	79,343	27,253	34.00
8. พิษณุโลก	75,033	26,504	35.33
9. นครศรีธรรมราช	135,390	25,128	18.56
10. ฉะเชิงเทรา	39,063	24,860	63.64

หมายเหตุ โดยเฉลี่ยแล้วครอบครัวหนึ่งมีประมาณ 6 คน เพราะฉะนั้นถ้าต้องการทราบจำนวนประชากรที่อยู่ในครอบครัวผู้เช่า ก็นำจำนวนโดยประมาณคูณกับจำนวนครอบครัว

ที่มา : สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, เนื้อที่ถือครองและครัวเรือนเกษตรกรในประเทศไทย.

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น มีข้อสังเกตว่า จังหวัดที่อยู่รอบในหรือใกล้เคียงกับกรุงเทพมหานครนั้น อัตราส่วนของครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าต่อครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมดจะอยู่ในอัตราส่วนที่สูงมาก ซึ่งเชื่อกันว่า เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่เป็นคนที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร และเป็นผู้ที่สะสมทรัพย์สินโดยการขยายการถือครองที่ดินหรือซื้อที่ดินสะสมไว้

อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาตามแผนงานหรือเป้าหมายของการปฏิรูปที่ดินในระยะ 5 ปีแรกของรัฐบาลแล้วจะพบว่า รัฐบาลมิได้เน้นถึงการนำที่ดินของเอกชนทำการปฏิรูปที่ดินมากนัก และมีความรู้สึกรว่ารัฐบาลคง จะพยายาม หลีกเลี่ยงข้อยุ่งยากทั้งในด้านการเมืองและการใช้จ่ายงบ-

ตารางที่ 7

อัตราครัวเรือนผู้เช่าที่ดิน ต่อครัวเรือนเกษตรในแต่
ละจังหวัด ลำดับสูงสุดกับลำดับแรก ในปี 2519

จังหวัด	ครัวเรือนเกษตรกร (ครอบครัว)	ครัวเรือนที่เป็นผู้เช่า (ครอบครัว)	ร้อยละ
1. ปทุมธานี	22,837	19,165	83.92
2. พระนครศรีอยุธยา	46,447	35,527	76.49
3. สมุทรปราการ	13,069	9,350	71.54
4. นครนายก	20,360	13,784	67.70
5. ฉะเชิงเทรา	39,063	24,860	63.64
6. สระบุรี	38,843	20,800	53.60
7. อ่างทอง	29,585	14,764	49.92
8. นนทบุรี	20,353	10,091	49.58
9. ชลบุรี	48,300	22,948	48.48
10. สุพรรณบุรี	61,555	27,700	45.00

ที่มา : สำนักงานที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, เนื้อที่ถือครองและครัวเรือนเกษตรกรในประเทศไทย.

ประมาณในการนำที่ดินเอกชนมาทำการปฏิรูป⁴ ซึ่งในกรณีนี้มีข้อสังเกตที่สำคัญก็คือ ถ้าหากรัฐบาลยังคงไม่สนใจในการนำที่ดินของเอกชนมาจัดสรรเพื่อการปฏิรูปที่ดินแล้ว รัฐบาลก็จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาสภาพการถือครองที่ดินที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้มากนัก และก็จะไม่สามารถใช้การปฏิรูปที่ดินเป็นเครื่องมือทางการเมืองอย่างได้ผล ซึ่งเราจะพิจารณารายละเอียดในหัวข้อต่อไป

ขอบเขตของการปฏิรูปที่ดิน

จากการสำรวจสภาพการถือครองที่ดินในขั้นต้นนั้น ปรากฏว่าที่ดินที่อยู่ในข่ายที่จะต้องทำการปฏิรูปที่ดินทั้งหมดมีอยู่ประมาณ 25 ล้านไร่ และประมาณว่าจะต้องใช้เงินถึง 50,000 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาเกี่ยวกับการนำที่ดินของเอกชนมาทำการปฏิรูปที่ดินนั้น ก็นับว่ายังอยู่ในอัตราส่วนที่น้อยและเชิงข้ามมาก ซึ่งจะพิจารณาได้จากตารางที่ 8

⁴ปรากฏการณ์ในลักษณะนี้ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ โปรดดูรายงานของธนาคารโลกใน World Bank, *Agriculture: Sector Working Paper*, June 1972.

ตารางที่ 8

เป้าหมายการปฏิรูปที่ดินจากที่ดินของเอกชน

และการดำเนินการจริง ปี 2520-2524

(หน่วยไร่ : ไร่)

ปี	เป้าหมายของการดำเนินการ ¹	การดำเนินการจริง ²	ร้อยละของเป้าหมาย
2520	500,000	100,000	20
2521	1,000,000	300,000	30
2522	1,000,000	?	?
2523	2,000,000	?	?
2524	2,000,000	?	?
รวมทั้งสิ้น	7,500,000	?	?

- ที่มา : 1. สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, แผนงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เฉพาะที่เอกชน) พ.ศ. 2520-2521, หน้า 21.
 2. สำนักงานกรรณคดี, คำแถลงประกอบงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2521, หน้า 14.

จากตัวเลขในตารางที่ 8 จะสังเกตได้ว่า การปฏิรูปที่ดินจากที่ดินของเอกชนนั้น นับว่าล่าช้ากว่าเป้าหมายที่วางไว้มาก และเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ดินที่เป็นที่เช่าในปี 2516 ซึ่งมีอยู่ประมาณ 14 ล้านไร่แล้ว ก็ยังนับว่ายังช้าใหญ่ กล่าวคือถ้ารัฐบาลทำการปฏิรูปได้จริงปีละหนึ่งล้านไร่แล้วก็ต้องใช้เวลาถึง 14 ปี หรือถ้าทำได้เพียงปีละ 500,000 ไร่ ก็จะต้องใช้เวลาถึง 28 ปี การเริ่มลงมือทำการปฏิรูปที่ดินด้วยความล่าช้าและไม่จริงจังเช่นนี้ นอกจากจะไม่สามารถช่วยเหลือชาวนาผู้เช่าที่ส่วนใหญ่แล้วยังเป็นการทำลายความสัมพันธ์อันดีที่เคยมีมาก่อนระหว่างชาวนากับเจ้าสัวที่ดินในบางท้องที่ ซึ่งจะทำให้ชาวนาผู้เช่าได้รับความเดือดร้อน เพราะนายทุนเจ้าของที่ดินหรือเจ้าสัวที่ดินจะพยายามหลบเลี่ยงการปฏิรูปที่ดิน ตามที่กฎหมายเปิดช่องโหว่ให้ทำได้หรือทำการขายหรือโอนที่ดินที่เช่านั้นให้แก่ผู้อื่น

ในขณะเดียวกัน ถ้าหากภาคเศรษฐกิจอื่นยังไม่สามารถรับแรงงานจำนวนมากจากภาคเกษตร และอัตราการเพิ่มของประชากรยังอยู่ในอัตราร้อยละ 3 ต่อปีแล้วปัญหาเกษตรกรที่ไม่มี

ที่ทำกินก็จะเพิ่มมากขึ้น และปัญหาการขัดแย้งในเรื่องการถือครองที่ดินที่จะทวีความรุนแรงขึ้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลจำต้องหันมาพิจารณาการนำที่ดินของเอกชนมาทำการปฏิรูปที่ดินอย่างเร่งรีบ และจริงจังในขณะที่สถานการณ์ทางการเมืองยังพอจะเอื้ออำนวยให้ทำได้

การปฏิรูปที่ดินเพื่อหวังผลทางการเมืองในบางท้องที่

เมื่อพิจารณาถึงอัตราส่วนของครัวเรือนเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเปรียบเทียบกับครัวเรือนเกษตรกรในแต่ละท้องที่แล้ว รัฐบาลควรริบลงมือทำการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดที่มีผู้เช่าที่ดินอยู่ในอัตราที่สูงก่อน อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาถึงการใช้การปฏิรูปที่ดินเป็นเครื่องมือทางการเมืองและความจำเป็นรีบด่วนแล้ว รัฐบาลจำต้องให้ความสนใจแก่การปฏิรูปที่ดินในเขตที่มีปัญหาการขัดแย้งมาก หรือเขตที่ฝ่ายตรงข้ามกำลังแทรกซึมหรือขยายอิทธิพลเข้ามาก่อน ซึ่งในที่นี้จะยกเว้นไม่กล่าวถึงปัญหาของบางจังหวัดในภาคอีสาน

ในเขตที่ลุ่มภาคกลางบริเวณรอบกรุงเทพมหานครนั้นแม้อัตราส่วนของผู้อยู่ไม่มีที่ดินทำกินของตนเองจะอยู่ในอัตราที่สูงก็ตาม แต่ในเขตพื้นที่ดังกล่าวนี้ก็ยังไม่ได้ถือว่าเป็นพื้นที่ที่มีอันตรายทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลบางประการดังนี้

ประการแรก โดยทั่วไปแล้วชาวนาในเขตท้องที่ดังกล่าวโดยเฉลี่ยแล้วยังมีฐานะความเป็นอยู่ดีกว่า ชาวไร่ชาวนาโดยทั่วไป และเป็นท้องที่ที่ปลอดจากการแทรกซึมของฝ่ายตรงข้าม

ประการที่สอง ท้องที่เหล่านี้อยู่ใกล้แหล่งอุตสาหกรรมและศูนย์การค้าที่เจริญมาแล้ว ดังนั้น ชาวไร่ชาวนาจึงมีโอกาสที่จะไปหางานทำในเมือง หรืองานอื่นเพื่อมาจุนเจือครอบครัวได้ ซึ่งเป็นทางออกที่ลดความเดือดร้อนของชาวนาได้มาก

ประการที่สาม ท้องที่เหล่านี้อยู่ใกล้เมืองหลวง หรือใกล้หุบใกล้ตาของรัฐบาล ดังนั้นจึงได้รับการเอาใจใส่หรือเหลียวแลจากรัฐบาลมากกว่าภาคอื่น ๆ ตัวอย่างเช่นชาวนาในเขตนี้จะสามารถขายผลผลิตของตนได้ในราคาที่สูงกว่า และซื้อสินค้าอุตสาหกรรมได้ในราคาที่ถูกลงกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับชาวไร่ชาวนาในภาคอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากท้องที่เหล่านี้อยู่ใกล้ตลาด และแหล่งของการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม ในขณะที่เดียวกันท้องที่ในเขตภาคกลางก็เป็นท้องที่ที่รัฐบาลลงทุน

พัฒนาการทางการเกษตรมากกว่าภาคอื่น ๆ ดังตัวอย่างเช่น ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 รัฐบาลได้ใช้จ่ายเพื่อพัฒนาการทางการเกษตรและชลประทานต่อประชาชนแต่ละคนดังนี้ ภาคกลางคนละ 458 บาท ภาคใต้คนละ 332 บาท ภาคเหนือคนละ 321 บาท และภาคตะวันออกเฉียงเหนือคนละ 238 บาท เป็นต้น⁵

ประการที่สี่ เจ้าสัวที่ดินหรือนายทุนเจ้าของที่ดินในเขตนี้ส่วนใหญ่จัดได้ว่าเป็นประเภท “เศรษฐีเก่า” ซึ่งร่ำรวยมานานและส่วนใหญ่ได้รับที่ดินเป็นมรดกตกทอดมาความกตัญญูของเจ้าสัวที่ดิน ประเภทนี้ เชื่อกันว่าจะมีน้อยกว่าเจ้าที่ดินที่เป็น “เศรษฐีหน้าใหม่” ที่พยายามเอารัดเอาเปรียบ หรือกตัญญูเพื่อครอบงำโครงสร้างฐานะของตนจากความทุกข์ยากของชาวไร่ชาวนาที่ยากจน

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนั้น ความสำคัญทางการเมืองที่จะต้องเร่งรีบปฏิรูปที่ดินในเขตรอบกรุงเทพมหานครจึงมีความสำคัญน้อยกว่า ถึงแม้ว่าท้องถิ่นจะมีอัตราส่วนของชาวนาผู้เช่าสูงก็ตาม ซึ่งในเรื่องนี้จะสังเกตได้จากข้อมูลเกี่ยวกับ สภาพการถือครองที่ดินและรายได้โดยเฉลี่ยของประชากรในจังหวัดเหล่านั้นได้จากตารางที่ 9

จากตารางที่ 9 จะสังเกตได้ว่าจังหวัดที่อยู่รอบกรุงเทพมหานครหรือในเขตที่ราบภาคกลางนั้น อัตราส่วนของชาวนาที่เป็นผู้เช่าที่ดินจะอยู่ในอัตราที่สูงมาก และเป็นเขตที่รัฐบาลจะลงมือทำการปฏิรูปที่ดินในระยะแรก อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาฐานะความเป็นอยู่ หรือรายได้ต่อหัว โดยเฉลี่ยของประชาชนแล้ว จะเห็นได้ว่าจังหวัดเหล่านั้นในเขตที่ประชากรมีรายได้โดยเฉลี่ยสูงกว่าจังหวัดอื่น ๆ ที่มีความสำคัญทางการเมืองบางจังหวัดที่ยกมาเปรียบเทียบ การที่รายได้โดยเฉลี่ยของประชากรอยู่ในอัตราที่สูงนั้นย่อมเป็นสิ่งที่แสดงว่าในทีเหล่านั้นมีความอุดมสมบูรณ์ในทางเศรษฐกิจ ชาวนาที่ยากจนหรือไม่มีที่ทำกินนั้น พอจะมีทางออกโดยการหางานทำในเมือง หรือหารายได้จากแหล่งอื่น นอกจากนี้ นายทุนเจ้าที่ดินหรือเจ้าสัวที่ดิน ก็อาจจะไม่จำเป็นจะต้องกตัญญูตักชาวนาผู้เช่าดังที่เคยทำมาในอดีต ทั้งนี้เพราะว่า ความเจริญทางเศรษฐกิจนั้น จะเป็นทางออกให้เขาสามารถหันไปหาประโยชน์จากกิจการค้าหรืออุตสาหกรรมในค้ำอื่น ๆ แทน

⁵ ดู สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520-2524, หน้า 131.

ตารางที่ 9

เปรียบเทียบสภาพการถือครองที่ดินและฐานะความเป็นอยู่
ระหว่างจังหวัดที่ใกล้กรุงเทพมหานคร กับจังหวัดที่มีความ
สำคัญทางการเมืองบางจังหวัด

จังหวัดที่มีอัตราผู้เช่าที่สูงใกล้ กทม.			จังหวัดที่มีความสำคัญทางการเมือง		
จังหวัด	อัตราผู้เช่า ที่ดินร้อยละ	รายได้เฉลี่ย ต่อหัว (บาท)	จังหวัด	อัตราผู้เช่า ที่ดิน (ร้อยละ)	รายได้เฉลี่ย ต่อหัว (บาท)
1. ปทุมธานี	83.92	3,511	1. พิษณุโลก	35.30	2,419
2. พระนครศรีอยุธยา	76.49	3,605	2. พิจิตร	38.27	2,928
3. สมุทรปราการ	71.54	18,539	3. นครสวรรค์	40.40	3,554
4. นครนายก	67.70	3,042	4. เพชรบูรณ์	7.38	2,785
5. ฉะเชิงเทรา	63.64	4,268	5. เชียงใหม่	39.42	2,187
6. อ่างทอง	49.92	2,520	6. ปราจีนบุรี	27.7	2,959
7. นนทบุรี	49.58	5,069	7. นครราชสีมา	14.30	2,306
8. สมุทรสาคร	42.10	5,158	8. บุรีรัมย์	17.84	2,050
9. นครปฐม	38.43	3,429	9. ชัยภูมิ	17.38	1,809
10. ชลบุรี	48.48	7,440	10. สุพรรณบุรี	34.09	2,954

หมายเหตุ รายได้ต่อหัวนั้นเป็นรายได้โดยเฉลี่ยในปี 2513 คำนวณได้ใช้ข้อมูลของสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ และจากการสำรวจสำมะโนประชากรปี 2513

ในทางตรงกันข้าม จังหวัดที่มีความสำคัญทางการเมืองบางจังหวัดที่ยกมาเปรียบเทียบ
นั้น แม้ว่าอัตราส่วนของผู้เช่าที่ดินจะมีอัตราต่ำกว่าก็ตาม แต่รายได้โดยเฉลี่ยของประชาชนต่ำกว่า
จังหวัดที่อยู่ใกล้กรุงเทพมหานครมาก ซึ่งย่อมเป็นสิ่งที่แสดงว่า ชาวนาในท้องที่เหล่านั้นจะมีฐานะ
ความเป็นอยู่ที่เลวกว่า โดยทั่วไปแล้วนายทุนเจ้าที่ดินหรือเจ้าสัวที่ดินในเขตท้องที่เหล่านั้น จัดได้
ว่าเป็นพวก “เศรษฐีหน้าใหม่” ที่พยายามสร้างความร่ำรวยของตนโดยการเอารัดเอาเปรียบจาก
ชาวนาด้วยวิธีการต่าง ๆ ความเป็นเศรษฐีของคนเหล่านั้นส่วนใหญ่จะได้มาก็โดยการกอบโกยผลประโยชน์

จากผลผลิตในทางเกษตรเท่านั้น ซึ่งเป็นลักษณะของการสร้างควมร่ำรวยจากความเดือดร้อนของชาวนาที่ยากจน ดังนั้นจึงปรากฏว่าในระยะหลัง 14 ตุลาคม 2516 ที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้น ในจังหวัดเหล่านั้นเป็นจังหวัดที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาที่ดินและการกดขี่ขูดรีดของเจ้าที่ดินมากที่สุด นอกจากจังหวัดที่ได้ยกเป็นตัวอย่างข้างต้นก็มีจังหวัดอื่นๆ อีก ซึ่งกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจังหวัดที่มีอัตราผู้เช่าสูงในภาคกลางหรือเขตรอบในใกล้กรุงเทพมหานคร จะมีความสำคัญทางการเมืองน้อยกว่าจังหวัดที่อยู่ในเขตรอบนอกก็ตาม ถ้าหากรัฐบาลมีกำลังทั้งในด้านการงบประมาณและกำลังคนมากพอแล้วรัฐบาลจำต้องเร่งรีบทำการปฏิรูปที่ดินในเขตดังกล่าวเพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นแต่สำหรับปัญหาความจำเป็นรีบด่วนเฉพาะหน้านั้นคิดว่ารัฐบาลให้ความสนใจแก่จังหวัดที่อยู่ในเขตรอบนอกก่อน

เขตที่มีความสำคัญทางการเมือง

ถ้าเราพิจารณาถึงความสำคัญทางการเมืองโดยใช้กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางแล้ว จังหวัดที่อยู่วงเขตรอบนอกจะมีความสำคัญมากถึงแม้ว่าท้องที่เหล่านั้นอัตราส่วนของชาวนาที่เป็นผู้เช่าหรือไม่มีที่ดินทำกินจะอยู่ในอัตราที่ต่ำกว่า จังหวัดที่เขตรอบในก็ตาม แต่ในจังหวัดรอบนอกเหล่านั้นนับว่ามีความสำคัญต่อการป้องกันการป้องกันการแทรกซึมของฝ่ายตรงข้ามมาก และก็เป็นจังหวัดที่มีปัญหาขัดแย้งระหว่างชาวนากับเจ้าที่ดินมากด้วย⁶

จังหวัดที่มีความสำคัญทางการเมือง ที่อาจถือเป็นแนวป้องกันรอบนอกนั้นได้แก่จังหวัดต่าง ๆ ที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 1๖ อย่างไรก็ตามพื้นที่ที่สำคัญที่สุด ได้แก่จังหวัดที่อยู่ในเขตภาคกลางตอนเหนือ 9 จังหวัด ซึ่งได้แก่ พิษณุโลก พิจิตร เพชรบูรณ์ นครสวรรค์ กำแพงเพชร อุทัยธานี ชัยนาท ลพบุรี และสระบุรี ในเขตท้องที่เหล่านั้นเป็นเขตที่มีอัตราชาวนาผู้เช่าที่ดินอยู่ในอัตราที่สูงจนถึงขั้นที่เริ่มเป็นอันตราย และเป็นเขตที่เคยมีข้อพิพาทระหว่างชาวนากับเจ้าที่ดินมากที่สุด นอกจากนั้นยังเป็นเขตที่จะเป็นทางผ่านเข้าที่ราบภาคกลางอีกด้วย⁷

⁶ คู่มือพิจารณาผู้ร้องเรียนของที่ดินทำกินที่คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา (ก.ช.น.)

⁷ จากการศึกษาถึงสาเหตุของการก่อการจลาจลหรือการปฏิวัติของชาวนาของ Roy Prosterman นั้น เขาได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า อัตราส่วนของชาวนาที่ไม่มีที่ดินเมื่ออัตราตั้งแต่ร้อยละ 30 ขึ้นไปแล้วถือว่าเข้าขั้นอันตราย ผู้ที่สนใจควรอ่าน SEADAG REPORTS, Rural Development Panel Seminar on Peasant, Land Reform and Revolutionary Movements (June 1974).

เขตที่มีความสำคัญรองลงมาได้แก่ 6 จังหวัดในภาคตะวันออกและตะวันออกเฉียงเหนือ ที่สำคัญได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ และปราจีนบุรี ซึ่งจังหวัดเหล่านี้ก็เขตแทรกซึมของฝ่ายตรงกันข้าม ส่วนท้องที่ในภาคเหนือ นั้น จังหวัดที่สำคัญได้แก่ เชียงราย น่าน แพร่ และอุตรดิตถ์ เป็นต้น

สำหรับท้องที่ในภาคตะวันตกนั้น จังหวัดที่มีความสำคัญมากเป็นพิเศษ ได้แก่ เพชรบุรี กาญจนบุรี และสุพรรณบุรี ซึ่งในท้องที่ทั้งสี่จังหวัดนี้เป็นเขตที่ฝ่ายตรงกันข้ามเริ่มแทรกซึมและในบางแห่งเริ่มมีการปะทะกันด้วยอาวุธแล้ว ถ้าหากฝ่ายตรงกันข้ามสามารถใช้ชวนาใน 4 จังหวัดดังกล่าวเป็นฐานได้แล้ว อันตรายของการคุกคามต่อกรุงเทพมหานครก็จะมีมากเป็นพิเศษ

ตารางที่ 10

สภาพการถือครองที่ดินในบางจังหวัดที่จัดได้ว่าเป็นจังหวัดที่มีความสำคัญ
ทางการเมือง เพื่อทำสงครามแย่งชิงประชาชน
ภาคเหนือ

จังหวัด	เนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตร (ไร่)			ครัวเรือนเกษตรกร (ครอบครัว)		
	เนื้อที่ทั้งหมด	เนื้อที่เช่า	ร้อยละ	ทั้งหมด	เช่า	ร้อยละ
1. เชียงราย	2,115,625	251,548	11.89	169,751	32,745	19.29
2. น่าน	482,866	38,146	7.09	49,157	7,300	14.85
3. แพร่	487,863	80,446	16.48	53,831	12,317	22.88
4. อุตรดิตถ์	1,080,27	117,317	0.86	48,676	8,758	17.96
5. เชียงใหม่	1,005,468	353,221	35.1	37,556	54,225	39.42
6. ลำพูน	310,909	59,998	19.29	47,904	14,754	30.80
รวม	5,483,002	900,666	16.42	554,779	130,099	23.45

ตารางที่ 11 (ต่อ)

ภาคกลางตอนเหนือ

จังหวัด	เนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตร (ไร่)			ครัวเรือนเกษตรกร (ครอบครัว)		
	เนื้อที่ทั้งหมด	เนื้อที่เช่า	ร้อยละ	ทั้งหมด	เช่า	ร้อยละ
1. พิษณุโลก	2,170,186	354,197	16.32	75,033	26,509	35.30
2. พิจิตร	2,580,679	619,879	24.02	64,771	24,788	38.27
3. เพชรบูรณ์	3,205,382	231,749	7.23	84,236	14,640	17.38
4. นครสวรรค์	3,841,532	886,793	23.08	110,469	44,674	40.40
5. ลพบุรี	2,409,287	622,152	25.82	61,555	27,700	45.00
6. สระบุรี	1,473,945	503,358	34.15	38,843	20,820	53.60
รวม	15,681,011	3,218,128	20.52	434,907	159,131	36.59

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1. นครราชสีมา	5,885,454	327,489	5.56	210,725	30,134	14.30
2. ชัยภูมิ	2,561,633	149,087	5.82	104,436	18,151	17.38
3. บุรีรัมย์	4,107,892	301,519	7.34	123,579	22,046	17.84
4. ปราจีนบุรี	2,821,493	461,960	16.37	57,784	15,943	27.59
5. ลพบุรี	898,101	505,990	56.34	20,360	13,784	67.70
6. นครราชสีมา	1,630,488	763,362	46.82	39,063	24,860	63.64
รวม	17,905,056	2,509,407	14.01	555,947	124,918	22.47

ภาคตะวันตกและภาคใต้

1. สุพรรณบุรี	2,557,296	734,455	28.73	79,943	27,253	34.09
2. กาญจนบุรี	1,271,834	178,523	14.04	43,807	12,739	29.08
3. ราชบุรี	1,247,747	353,112	28.30	49,892	20,541	41.17
4. เพชรบุรี	933,535	196,602	21.06	31,471	10,650	33.84
5. นครศรีธรรมราช	2,560,434	152,281	5.13	135,390	25,120	18.56
6. สุราษฎร์ธานี	1,739,376	52,181	3.00	61,880	7,667	12.39
รวม	19,310,222	1,667,154	16.16	402,383	103,610	25.75

ที่มา : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, การใช้ที่ดินของประเทศไทย ปี 2516.
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ลักษณะการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ปี 2516-17.

แผนการปฏิรูปที่ดินในเขตที่มีความสำคัญทางการเมือง

จากการพิจารณาถึงแผนการปฏิรูปที่ดินในช่วงระยะ 5 ปีแรกนั้นแม้ว่าการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลจะได้วางแผนโดยหวังผลประโยชน์ทางด้านการเมืองบ้างก็ตาม แต่ในการปฏิรูปที่ดินโดยการนำที่ดินของเอกชนมาทำการปฏิรูปนั้น รัฐบาลยังมิได้ให้ความสนใจมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลยังคงให้ความสนใจแก่จังหวัดที่มีอัตราผู้เช่าสูงในเขตใกล้กรุงเทพมหานครมากกว่าในเขตที่ใกล้ผู้ก่อการร้ายซึ่งมีความสำคัญทางการเมืองสูงกว่า ดังจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ 11 ซึ่งพอจะตั้งเป็นประเด็นข้อสังเกตบางประการได้ดังนี้

(1) จังหวัดที่มีอัตราผู้เช่าที่ดินสูง และมีความสำคัญทางการเมืองในเขตภาคกลางตอนเหนือ ซึ่งได้แก่จังหวัดพิษณุโลก พิจิตร นครสวรรค์ ลพบุรี และ สระบุรีนั้น แผนการแก้ไขปัญหาคือผู้เช่าที่ดินนั้น ก็ยังนับได้ว่าลงมือทำการช้ามาก กล่าวคือในระยะ 5 ปีแรกของการลงมือปฏิรูปที่ดินนั้น รัฐบาลจะสามารถลดพื้นที่การเช่าลงได้เพียงประมาณร้อยละ 40 เท่านั้น นอกจากนี้ การลงมือทำการปฏิรูปที่ดินในบางจังหวัดก็ยังนับว่าล่าช้า ตัวอย่างเช่น จังหวัดพิษณุโลก จะลงมือทำการปฏิรูปที่ดินในปี พ.ศ. 2523 เป็นต้น

(2) สำหรับพื้นที่ที่มีความสำคัญทางภาคตะวันตก ซึ่งได้แก่จังหวัด สุพรรณบุรี กาญจนบุรี ราชบุรี และเพชรบุรี นั้น การลดเขตพื้นที่เช่าโดยการปฏิรูปที่ดินของเอกชนนั้น ก็

ตารางที่ 11

แผนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยนำที่ดินของเอกชน
มาจัดสรร เฉพาะบางจังหวัดที่มีความสำคัญทางการเมือง

พ.ศ. 2520-2524

ภูมิภาค	แผนการปฏิรูปที่ดินในแต่ละปี (ไร่)						พื้นที่เช่า	พื้นที่ปฏิรูป
	2520	2521	2522	2523	2524	รวม	ในปี 2516	ต่อพื้นที่เช่า
ภาคเหนือ								
1. เชียงราย				84,000	167,000	251,000	251,548	99.78
2. น่าน							38,146	
3. แพร่							80,446	
4. อุตรดิตถ์					117,000	117,000	117,317	99.73
5. เชียงใหม่				117,000	236,000	353,000	353,221	99.94
6. ลำพูน							59,988	
รวม	-	-	-	201,000	520,000	721,000	900,666	80.05
ภาคเหนือ								
1. พะเยา				22,000	22,000	44,000	354,197	12.42
2. พิจิตร		25,000	40,000	50,000	8,000	123,000	619,879	19.84
3. เพชรบูรณ์				77,000	154,000	231,000	231,749	99.68
4. นครสวรรค์	20,000	58,000	98,000	111,000	13,000	300,000	886,793	33.83
5. ลพบุรี	33,000	66,000	108,000	36,000	18,000	261,000	622,152	41.95
6. สระบุรี		56,000	80,000	104,000	34,000	274,000	503,358	54.43
รวม	53,000	205,000	326,000	400,000	249,000	1,323,000	3,218,128	41.10

ตารางที่ 11 (ต่อ)

ภูมิภาค	แผนการปฏิรูปที่ดินในแต่ละปี (ไร่)						พื้นที่เช่า ในปี 2516	พื้นที่ปฏิรูป ต่อพื้นที่เช่า
	2520	2521	2522	2523	2524	รวม		
ภาคตะวันออก และตะวันออกเฉียงเหนือ								
1. นครราชสีมา				109,000	218,000	327,000	327,489	99.85
2. ชัยภูมิ				11,000	138,000	149,000	149,087	99.94
3. บุรีรัมย์				100,000	201,000	301,000	301,519	99.83
4. ปราจีนบุรี	23,000	41,000	41,000	70,000	22,000	197,000	461,960	42.64
5. นครนายก	69,000	123,000	161,000			353,000	505,990	69.76
6. จันทบุรี	66,000	153,000	232,000	52,000		503,000	763,362	65.89
รวม	158,000	371,000	434,000	342,000	579,000	1,830,000	2,509,407	72.93
ภาคตะวันตก และภาคใต้								
1. สุพรรณบุรี		44,000	100,000	171,000	24,000	339,000	734,455	46.17
2. กาญจนบุรี				20,000		20,000	178,523	1.20
3. ราชบุรี				50,000	81,000	131,000	353,112	37.10
4. เพชรบุรี			25,000	41,000	29,000	95,000	196,602	48.32
5. นครศรีธรรมราช				51,000	101,000	152,000	152,281	99.82
6. สุราษฎร์ธานี							52,181	-
รวม	-	44,000	125,000	333,000	235,000	373,000	1,667,154	44.21

หมายเหตุ ตัวเลขในตารางนี้เป็นจำนวนที่กำหนดไว้ในแผนงานการปฏิรูปที่ดิน ในช่วงระยะเวลา 6 ปี โดยมีได้พิจารณาถึงความสมบูรณ์ หรือความประณีตของการดำเนินงานและการดำเนินงาน ในปี 2520 และ 2521 นั้น ปรากฏว่าทำได้น้อยกว่าแผนการที่วางไว้มาก

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, "แผนงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เฉพาะที่เอกชน) พ.ศ. 2520-2524"

ยังนับว่าล่าช้าเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วสภาพความเป็นอยู่ของชาวนาในเขตนี้จะไม่เลวร้ายนักก็ตาม แต่พื้นที่ในเขตดังกล่าวก็เว้นเป้าหมายที่ฝ่ายตรงข้ามกำลังแทรกซึม และเป็นจังหวัดที่อยู่ใกล้กรุงเทพมหานครมากที่สุด ดังนั้น รัฐบาลจึงน่าจะถือโอกาสในขณะที่สถานการณ์ยังอำนวยให้ เร่งสร้างความมั่นคงทางการเมืองของรัฐบาลในเขตนี้

โดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลมีแผนที่จะลดเขตที่เป็นพื้นที่การเช่าในจังหวัดอื่น ๆ ได้มาก กล่าวคือในระยะเวลา 5 ปี ถ้าหากเขตพื้นที่การเช่าไม่เพิ่มขึ้นแล้ว รัฐบาลจะสามารถลดพื้นที่การเช่าได้เกือบหมด แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลน่าจะเร่งรีบลงมือทำการปฏิรูปที่ดินในเวลาที่เร็วกว่านั้น ตัวอย่างเช่น จังหวัดนครราชสีมา ชัยภูมิ และบุรีรัมย์นั้น ภายใน 5 ปี รัฐบาลจะสามารถลดพื้นที่การเช่าได้หมด แต่ว่ากว่าจะลงมือนั้นก็ต้องเป็นปี พ.ศ. 2523

อย่างไรก็ตามข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนการปฏิรูปที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นการพิจารณาแต่เฉพาะจำนวนที่รัฐบาลจะลงมือทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น โดยมีข้อสมมุติฐานที่ว่าเขตพื้นที่การเช่านั้นไม่เพิ่มขึ้น และรัฐบาลสามารถลงมือทำได้ตามแผนที่ได้วางไว้ ประเด็นที่สำคัญที่สุดก็คือการปฏิรูปที่ดินที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายทางการเมืองได้นั้น รัฐบาลจะต้องลงมือทำการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจังโดยสามารถเพิ่มพูนรายได้และยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของชาวนาให้สูงขึ้นเท่านั้น ซึ่งเราจะได้พิจารณาถึงการสนับสนุนทางด้านการงบประมาณของรัฐบาลในหัวข้อต่อไป

ความสมบูรณ์ของการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินมิใช่เป็นการจัดสรรที่ดินเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ทำกินเท่านั้น แต่จะต้องทำการลงทุนเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิต และการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในด้านอื่น ๆ ด้วย ทั้งนี้เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้นและสามารถช่วยตนเองได้ ดังนั้นในการวิเคราะห์แผนการปฏิรูปที่ดินนั้น เราจำต้องให้ความสนใจและติดตามการลงทุนเพื่อการพัฒนาการในเรื่องนี้อย่างใกล้ชิดด้วย

อย่างไรก็ตาม จากการติดตามดูความสนใจของรัฐบาลในสามชุดในช่วงระยะเวลาสามปีที่ผ่านมา ทำให้มีความเป็นห่วงว่า การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยนั้นคงจะล้มเหลว และคงจะสามารถบรรลุเป้าหมายทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองได้ยาก ถ้าหากรัฐบาลยังคงปล่อยให้เวลา

อันมีค่าผ่านไปโดยมิได้ทุ่มเทความพยายามอย่างจริงจัง ซึ่งในเรื่องนี้พอจะตั้งเป็นข้อสังเกตได้ 2 ประเด็นดังนี้ คือ การสนับสนุนทางการเงินของรัฐบาล และการลงมือปฏิบัติการ

การสนับสนุนทางการเงินของรัฐบาล

การปฏิรูปสังคมและเศรษฐกิจของประเทศด้วยการปฏิรูปที่ดินนั้น เปรียบเหมือนการยอมตัดสินใจรักษาโรคร้ายของร่างกายด้วย “การผ่าตัดใหญ่” ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องยอมเจ็บปวดและยอมเสียสละเงินทอง ดังนั้น เมื่อรัฐบาลตัดสินใจที่จะทำการปฏิรูปที่ดินแล้ว รัฐบาลก็ต้องกล้าฟันฝ่าอุปสรรคต่างๆ และทุ่มเทความพยายาม เพื่อให้สามารถบรรลุจุดหมายที่วางไว้

เมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นของเงินทุนที่ต้องใช้เพื่อปฏิรูปที่ดิน ในเนื้อที่จำนวน 25 ล้านไร่แล้ว จะเห็นได้ว่าจะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมหาศาล ซึ่งพอจะประมาณการใช้จ่ายทั้งหมดและค่าใช้จ่ายแต่ละปีได้ดัง ตารางที่ 12

ตารางที่ 12

ประมาณการใช้จ่ายงบประมาณในการปฏิรูปที่ดิน
ในพื้นที่จำนวน 25 ล้านไร่ และ 8 ล้านไร่
(หน่วย : ล้านบาท)

ข้อสมมุติฐาน	ค่าใช้จ่ายไร่ละสองพันบาท		ค่าใช้จ่ายไร่ละสามพันบาท		ค่าใช้จ่ายไร่ละสี่พันบาท	
	25 ล้านไร่	8 ล้านไร่	25 ล้านไร่	8 ล้านไร่	25 ล้านไร่	8 ล้านไร่
จำนวนที่ต้องใช้จ่ายทั้งหมด	50,000	16,000	75,000	24,000	100,000	32,000
โครงการ 10 ปี จะต้องใช้ปีละ	5,000	1,000	7,500	2,400	10,000	3,200
โครงการ 15 ปี จะต้องใช้ปีละ	3,333	1,067	5,000	1,600	6,667	2,133
โครงการ 20 ปี จะต้องใช้ปีละ	2,500	800	3,750	1,200	5,000	1,600

จากการประมาณการของผู้ที่เกี่ยวข้องในวงการปฏิรูปที่ดินนั้น ปรากฏว่าการที่จะปฏิรูปที่ดินเพื่อให้สามารถเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตนั้นประมาณว่า จะต้องใช้จ่ายลงทุนไม่ต่ำกว่าไร่ละ 2,000 บาท แต่ถ้าต้องการให้การปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่างสมบูรณ์แบบแล้วก็ต้องลงทุนไม่ต่ำกว่าไร่ละ 4,000 บาท ทั้งนี้โดยที่ยังไม่พิจารณาถึงค่าใช้จ่ายที่จะต้องเพิ่มขึ้นตามภาวะของเงินเพื่อในอัตราที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

จากข้อมูลที่ได้ประมาณไว้ในตารางที่ 12 ถ้าสมมุติว่าต้องการจะทำการปฏิรูปที่ดินทั่วประเทศให้เสร็จสิ้นภายใน 15 ปีแล้ว รัฐบาลจะต้องใช้จ่ายไม่ต่ำกว่า 3,000 ล้านบาท หรือถ้าจะทำการปฏิรูปเพียง 8 ล้านไร่ ก็จะต้องใช้จ่ายไม่ต่ำกว่าปีละ 1,000 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม จำนวนเงินลงทุนดังกล่าวในระยะปีที่ 4 หรือ 5 แล้วอาจจะลดลงประมาณของรัฐบาลลงได้บ้าง ถ้าหากว่าชาวนาที่เข้าอยู่ในเขตการปฏิรูปที่ดินเริ่มสามารถส่งเงินผ่อนค่าที่ดินได้

ในทางที่เป็นจริงแล้ว ถ้าพิจารณาถึงกำลังสนับสนุนทางงบประมาณของรัฐบาลที่ผ่านมาแล้ว จะสังเกตได้ว่าน้อยมาก ซึ่งจะพิจารณาได้จากตารางที่ 13

ตารางที่ 13
งบประมาณจัดสรรเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ปี 2519-2521
(หน่วย : บาท)

ในสมัย	ปีงบประมาณ 2519	ปีงบประมาณ 2520	ปีงบประมาณ 2521	รวม 3 ปี
รัฐบาลกิจฤทธิ	45,838,500			
รัฐบาลเสนีย์		542,497,300		
รัฐบาลธานินทร์			279,236,700	
รวมสามรัฐบาล				867,571,500

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ปี 2519, 2520 และ 2521.

จากตารางที่ 13 ปรากฏว่าในช่วงระยะ 3 ปีแรกของการเริ่มลงมือทำการปฏิรูปที่ดินนั้น รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในการปฏิรูปที่ดินเพียง 867 ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งนับว่าน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับความสำคัญของการปฏิรูปที่ดินทุกรัฐบาลได้อ้างเพื่อประโยชน์ของตนในการหาเสียงกับชาวไร่ชาวนาของประเทศ ทราบใดที่รัฐบาลยังให้การสนับสนุนทางการเงินอยู่ในระดับนี้อยู่ต่อไปแล้ว การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยก็มีลักษณะเป็นแค่การจัดสรรที่ดินเท่านั้น และจะไม่สามารถไขปัญหาการขัดแย้งในสังคมได้

การปฏิบัติการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อพิจารณาถึงการลงมือปฏิบัติการของการปฏิรูปที่ดินนั้น รัฐบาลจำต้องมีหน่วยงานการปฏิรูปที่ดินที่เข้มแข็ง ที่ได้รับการสนับสนุนในด้านต่างๆ จากผู้มีอำนาจในระดับสูงของรัฐบาล และสามารถที่จะเป็นศูนย์กลางที่เชื่อมโยงการประสานงานของหน่วยงานอื่นๆ ที่จำเป็นต้องร่วมมือกันในงานปฏิรูปที่ดิน

ในกรณีของประเทศไทยนั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินนั้นได้แก่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อทำการปฏิรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม ชีตความสามารถในการปฏิบัติการเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินของสำนักงานดังกล่าวก็ยังนับได้ว่าต่ำมาก ซึ่งจะพิจารณาได้จากการลงมือทำการปฏิรูปที่ดินในปี 2520

ตามแผนของการปฏิรูปที่ดินในปี 2520 นั้น รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายที่จะนำที่ดินของรัฐบาลออกทำการปฏิรูปที่ดินจำนวนหนึ่งล้านไร่ แต่อย่างไรก็ตาม สำนักงานปฏิรูปที่ดินเข้าดำเนินการเองเพียงหนึ่งในสี่ของแผนงานทั้งหมดเท่านั้น ซึ่งจะพิจารณาดังรายละเอียดของหน่วยงานที่รับผิดชอบการปฏิรูปที่ดินได้ดังตารางที่ 14

ตารางที่ 14

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิรูปที่ดิน ปี 2520.

หน่วยงานที่รับผิดชอบ	จำนวนพื้นที่ (ไร่)
กรมชลประทาน	146,000
สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์	150,000
กรมส่งเสริมสหกรณ์	50,000
กรมพัฒนาที่ดิน	50,000
กรมทางหลวงแผ่นดิน	30,000
สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม	262,000
บริษัทสถาปนิกและวิศวกรที่ปรึกษา	478,000

ที่มา : สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากการพิจารณาถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิรูปที่ดินในปี 2520 แล้ว จะสังเกตได้ว่า สำนักงานปฏิรูปที่ดินนั้นมีบทบาทน้อยมาก นอกจากนั้นการที่มีหน่วยงานหลายหน่วย

ได้เข้าทำการปฏิรูปที่ดินนั้นก็ปรากฏว่า เกิดปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ และหน่วยงานแต่ละแห่งก็พยายามจะรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของหน่วยงานของตนไว้ ในเรื่องนี้ถือได้ว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินอันหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลธานินทร์ก็พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการจะตั้งทบวงเพื่อการปฏิรูปที่ดินขึ้นมา อย่างไรก็ตาม ลำพังแต่การจัดตั้งทบวงขึ้นมาใหม่แต่เพียงอย่างเดียวนั้น หาได้แก้ปัญหอุปสรรคในการดำเนินการทำนปฏิรูปที่ดินไม่ หากรัฐบาลมิได้ให้ความสนใจการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง ซึ่งในเรื่องนี้เป็นสิ่งที่เราจะต้องคอยติดตามการบริหารงานของรัฐบาลต่อไป

ความลงท้าย

บทความนี้ได้หยิบยกแผนการปฏิรูปที่ดินในช่วงระยะเวลา 5 ปีแรกขึ้นมาพิจารณาโดยเน้นประเด็นอยู่ที่การปฏิรูปที่ดินของเอกชนหรือการลดเนื้อที่การเช่าเป็นสำคัญ ในการวิเคราะห์แผนการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวนี้ ได้อาศัยข้อมูลที่มีอยู่อันจำกัด ดังนั้นจึงอาจจะมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการวิเคราะห์และการวิพากษ์วิจารณ์ในบทความนี้ ต้องการที่จะกระตุ้นและเร่งเร้าให้มีการหันมาสนใจการปฏิรูปที่ดินกันอย่างจริงจัง ซึ่งจากการพิจารณาถึงความสนใจของรัฐบาลและการลงมือปฏิบัติการที่เป็นจริงในช่วงระยะสามปีที่ผ่านมา นั้น อาจจะกล่าวได้ว่า รัฐบาลเริ่มลงมือทำการปฏิรูปที่ดินด้วยความล่าช้า และมีจุดมุ่งหมายที่รวนเร และถ้ารัฐบาลชุดปัจจุบันยังคงให้ความสนใจการปฏิรูปที่ดินในแนวเดิมแล้ว ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่า การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยจะต้องประสบกับความล้มเหลวอย่างแน่นอน

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นงานใหญ่ที่ต้องใช้เวลาและอาศัยความพยายามความร่วมมือจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามของรัฐบาล และของชาวไร่นานานาทั้งหมด นอกจากนี้ในการปฏิรูปที่ดินและการพัฒนาชนบทของไทยนั้น เราจำต้องเลือกใช้กลยุทธการดำเนินการที่เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของเราด้วย ซึ่งในที่นี้ใครจะขอเสนอแนะกลยุทธที่ควรจะนำมาใช้เป็นหลักในการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยหาประการดังนี้

ประการแรก ในการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของที่ดินและการพัฒนาการอื่น ๆ ในเขตการปฏิรูปที่ดินนั้น จะต้องพยายามเน้นถึงการเคลื่อนย้ายและการใช้แรงงานที่ว่างงานที่มีอยู่ในชนบทอย่างมากมาย เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาในท้องถิ่นนั้น ๆ

ประการที่สอง จะต้องพยายามพัฒนาและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตทางการเกษตรในชนบทให้สามารถใช้พื้นที่ดินผลิตพืชเศรษฐกิจที่อยู่ในความต้องการของตลาดหลายชนิด อุตสาหกรรมกรรมการเลี้ยงสัตว์ อุตสาหกรรมในครอบครัว และรวมตลอดถึงการร่วมมือกันผลิตอุตสาหกรรมทางเกษตรอื่นๆ

ประการที่สาม รัฐบาลจะต้องพยายามให้มีการลงทุนเพื่อการพัฒนาการผลิตและอุตสาหกรรมในเขตชนบทอย่างสม่ำเสมอทุกปี โดยพยายามให้กำไรที่เกิดจากการผลิตในภาคการเกษตรนั้น ถูกนำกลับไปลงทุนในภาคการเกษตรอีก ซึ่งรัฐบาลอาจจะทำได้โดยการใช้จ่ายลงทุนและระบบภาษีอากรเป็นเครื่องมือ

ประการที่สี่ ในการใช้จ่ายเพื่อพัฒนาการต่างๆ นั้น รัฐบาลจะต้องพยายามส่งเสริมให้เขตการปฏิรูปที่ดินแต่ละแห่ง หรือชนบทแต่ละแห่ง รู้จักและคัดแปลงนำทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นนั้นมาใช้ให้เป็นประโยชน์มากที่สุด พยายามหลีกเลี่ยงการใช้สินค้าทุนที่ต้องซื้อหาโดยไม่จำเป็น

ประการสุดท้าย รัฐบาลจะต้องพยายามส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม และการเมืองควบคู่ไปกับการปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาการเศรษฐกิจในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาทางด้านการศึกษาและการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบและตัดสินใจในการเลือกแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้

ถ้าหากรัฐบาลได้หันมาสนใจและเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง และสามารถใช้ปฏิบัติการที่เป็นจริงตามกลยุทธ์ที่ได้พิจารณาอย่างรอบคอบ ก็ย่อมจะหวังได้ว่าการปฏิรูปที่ดินจะสามารถบรรลุจุดหมายตามที่ทุกคนได้มุ่งหวังไว้ และเราก็จะสามารถใช้การปฏิรูปที่ดินเป็นเครื่องมือปฏิรูปสังคมและเศรษฐกิจภายในประเทศได้ ซึ่งสิ่งนี้แหละคือหัวใจของการต่อสู้เพื่อความอยู่รอดของสังคมที่แท้จริง แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เราจะต้องระลึกอยู่เสมออีกก็คือเวลาอันมีค่าและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงนั้นจะไม่คอยทำใคร