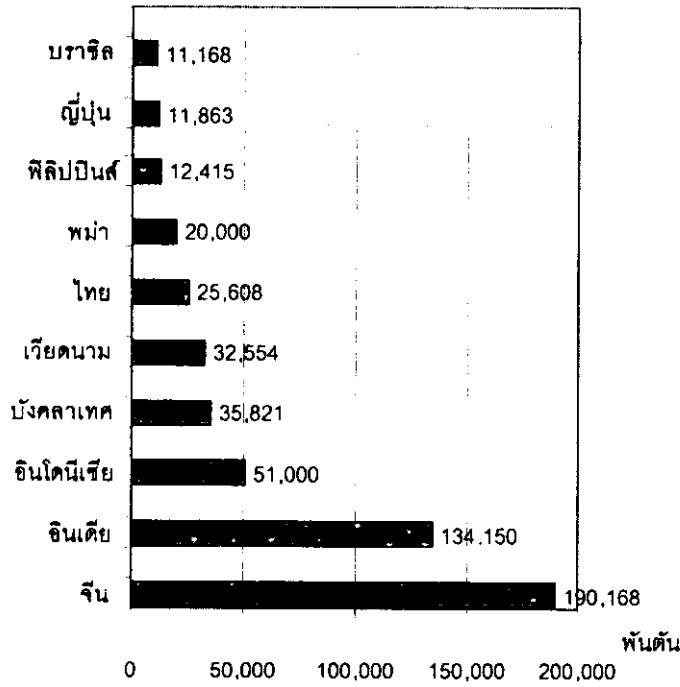


4. กฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อชาวนา

4.1 สภาพเศรษฐกิจข้าวไทย

ข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญของไทยที่นารายได้เข้าประเทศมาเป็นเวลาช้านาน แม้ปัจจุบันสัดส่วนมูลค่าการส่งออกของข้าวไทยลดลงจากร้อยละ 18 ของ GDP ภาคเกษตรในปี พ.ศ.2540 เป็นประมาณร้อยละ 13 ของ GDP ภาคเกษตรในปี พ.ศ. 2543 แต่ปริมาณการส่งออกข้าวไทยยังมีมากถึง 7.6 ล้านตันข้าวสาร เป็นมูลค่า 70,122.98

รูปที่ 4-1 ปริมาณผลผลิตข้าวของประเทศผู้ผลิตสำคัญในปี พ.ศ. 2543



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2545

ภาวะการแข่งขันในตลาดโลก

เมื่อพิจารณากำลังการผลิตข้าวของประเทศผู้ผลิตรายสำคัญต่างๆ 10 ประเทศ พบว่าประเทศไทยมีผลผลิตข้าวเฉลี่ย 420 กิโลกรัมต่อไร่ จากพื้นที่เก็บเกี่ยว 61 ล้านไร่ (ตารางที่ 4-1) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศผู้ผลิตอื่นๆ ชาวนาไทยมีประสิทธิผลการผลิตต่ำที่สุด ขณะที่ประเทศญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพในการผลิตข้าวได้มากถึง 1,072 กิโลกรัมต่อไร่ จากพื้นที่เก็บเกี่ยวที่จำกัดเพียง 11 ล้านไร่ รองลงมาคือประเทศจีน อินโดนีเซีย และเวียดนาม ที่มีผลผลิตข้าวต่อไร่เท่ากับ 998, 708, 680 กิโลกรัม ตามลำดับ พัฒนาการทางการเกษตรของประเทศผู้ผลิตคู่แข่งเหล่านี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงความได้เปรียบในการแข่งขันเนื่องจากผลผลิตต่อไร่ที่สูงนำมาซึ่งต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตที่ต่ำลง นอกจากนี้การพัฒนาพันธุ์ข้าวและวิธีการผลิตที่ให้ประสิทธิภาพการผลิตสูง ประเทศเหล่านี้ยังพยายามพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพของพันธุ์ข้าวในตลาดอยู่ตลอดเวลา อย่างเช่น ประเทศจีนที่ได้พัฒนาข้าวหอมพันธุ์ จงเจี้ยน เบอร์ 2 ซึ่งมีคุณสมบัติใกล้เคียงกับข้าวหอมมะลิของไทยและยังมีราคาต่ำกว่าถึงร้อยละ 30 ปัจจุบันประเทศจีนมีพื้นที่ปลูกข้าวพันธุ์ จงเจี้ยน เบอร์ 2 นี้กว่า 7 ล้านไร่ ซึ่งให้ผลผลิตข้าวเปลือกได้ประมาณ 7 ล้านตัน/ปี และขณะที่จีนยังมีสต็อกข้าวสารในประเทศประมาณ 100 ล้านตัน (กรุงเทพธุรกิจ 2545) จึงทำให้จีนนำเข้าข้าวหอมมะลิจากไทยน้อยลง

ล้านบาทในปี พ.ศ. 2544 และชาวนาไทยในชนบทก็ยังเป็นกำลังสำคัญในการผลิตอาหารให้กับชาวโลกบนพื้นที่เพาะปลูก 65.64 ล้านไร่ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2545) อย่างไรก็ตาม ยังมีประเทศผู้ผลิตข้าวที่สำคัญได้แก่ จีน อินเดีย อินโดนีเซีย บังคลาเทศ และเวียดนามที่สามารถผลิตข้าวได้มากกว่าประเทศไทย (รูปที่ 4-1) ประเทศจีน ผลิตข้าวได้มากที่สุดคือ 190.168 ล้านตัน แต่ส่วนใหญ่ยังผลิตเพื่อการบริโภคในประเทศที่มีประชากรประมาณ 1.3 พันล้านคน ขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านอย่างเวียดนามและอินโดนีเซียนั้นเน้นการผลิตข้าวเพื่อการส่งออกมากขึ้น ทำให้ปริมาณอุปทานข้าวในตลาดโลกเพิ่มมากขึ้น ชาวนาไทยจึงประสบปัญหาราคาข้าวตกต่ำที่เป็นผลจากภาวะการตลาดที่มีการแข่งขันสูง

นอกจากนี้การเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) ของประเทศจีน ยังเป็นใบเบิกทางในการขยายตลาดสินค้าจากประเทศจีนไปยังตลาดโลกซึ่งรวมทั้งสินค้าเกษตรเช่น ข้าวพันธุ์จางเจี้ยน เบอร์ 2 นี้ด้วย และด้วยต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่ามากทำให้ข้าวจากจีนมีศักยภาพในการแข่งขันสูงกว่าข้าวหอมมะลิไทยในตลาดโลกและอาจเป็นไปได้ที่ตลาดประเทศไทยก็อาจได้รับผลกระทบหลังจากที่ไทยทำเขตการค้าเสรีสำหรับสินค้าเกษตรกับประเทศจีน

ราคา

สภาวะการแข่งขันของตลาดโลกนี้ ทำให้ราคาข้าวที่เกษตรกรไทยขายได้มีความผันผวนสูงและมีแนวโน้มลดลง เช่น ในช่วงปีเพาะปลูก 2540/41 - 2543/44 (รูปที่ 4-2) จากที่

ชวานาเคยขายข้าวได้สูงถึง 6,962 บาท/ตัน ราคาตกลงต่ำถึง 4,621 บาท/ตัน และแนวโน้มของราคาข้าวลดลงเฉลี่ยร้อยละ 8 ต่อปี ซึ่งสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2544) วิเคราะห์ปัญหาราคาข้าวตกต่ำที่มีผลต่อรายได้ของชาวนาไทยนี้เกิดจากระบบตลาดภายในด้วยคือ

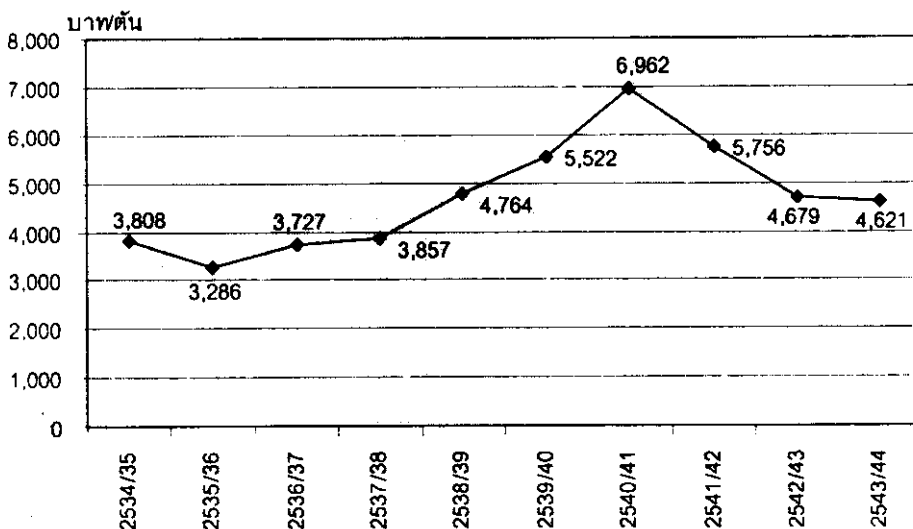
- ผลผลิตที่มีมากกว่าความต้องการในตลาด โดยเฉพาะช่วงฤดูเก็บเกี่ยวระหว่างเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนธันวาคมและช่วงเดือนเมษายนถึงเดือนพฤษภาคมที่เกษตรกรส่วนใหญ่จะขายผลผลิตทันทีหลังเก็บเกี่ยวเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือนและการชำระหนี้ ทำให้ผลผลิตขายได้ในราคาต่ำ
- ระบบการตลาดท้องถิ่นที่ช่วยกระจายผลผลิตยังมีน้อย เกษตรกรต้องพึ่งพาพ่อค้าคนกลางซึ่งมีอิทธิพลในการกำหนดราคาซื้อข้าวจากเกษตรกร

ตารางที่ 4-1 ผลผลิตข้าวเฉลี่ยต่อไร่ของประเทศผู้ผลิตต่างๆ ในปี พ.ศ. 2543

	เนื้อที่เก็บเกี่ยว (1,000 ไร่)	ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ (กก.)
1 ญี่ปุ่น	11,063	1,072
2 จีน	190,644	998
3 อินโดนีเซีย	72,019	708
4 เกียดนาม	47,843	680
5 บังกลาเทศ	66,875	536
6 พม่า	37,500	533
7 ฟิลิปปินส์	25,232	492
8 บราซิล	22,951	487
9 อินเดีย	278,750	481
10 ไทย	61,007	420

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2545

รูปที่ 4-2 ราคาข้าวเปลือกที่เกษตรกรขายได้ในปีเพาะปลูก 2534/35 - 2543/44



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2545

- สินค้าข้าวพืงพาดตลาดส่งออกเป็นส่วนใหญ่ และมีการแปรรูปเป็นสินค้าในประเทศปริมาณน้อย เช่นในปี พ.ศ. 2542/43 มีการแปรรูปข้าวเพียงร้อยละ 9 ของผลผลิต ทำให้ราคาข้าวผันผวนตามราคาในตลาดโลกซึ่งมีการแข่งขันค่อนข้างสูง

ภัยธรรมชาติ

นอกจากสภาวะทางการตลาด ผลผลิตทางการเกษตรของชาวนายังขึ้นอยู่กับความเสี่ยงภัยทางธรรมชาติที่เกิดจากน้ำท่วมและภัยแล้งเกือบทุกปี ในช่วงเวลา 11 ปีที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. 2532/33 – 2542/43) เกิดน้ำท่วมถึง 6 ปี และสลับกับภัยแล้งอีก 5 ปี ปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้นสร้างความเสียหายแก่พื้นที่การเกษตรเฉลี่ยมากกว่า 6 ล้านไร่ และในปี พ.ศ. 2538/39 มีพื้นที่เกษตรเสียหายจากน้ำท่วมถึง 12 ล้านไร่ ส่วนภัยแล้งที่เกิดขึ้นก็สร้างความเสียหายแก่พื้นที่การเกษตรถึง 3 ล้านไร่โดยเฉลี่ยต่อปี ขณะที่พื้นที่เพาะปลูกประมาณร้อยละ 80 ต้องพึ่งพาน้ำฝน (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2544) ชาวนาไม่เพียงประสบความเดือดร้อนจากภัยธรรมชาติ ชาวนาไทยจำนวนมากยังต้องต่อสู้กับปัญหาขาดแคลนปัจจัยการผลิตต่างๆ เช่น ที่ดินทำกิน แรงงานเกษตร อุปกรณ์เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ และปุ๋ย ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยการผลิตที่มีราคาสูง

ต้นทุนการผลิต

จากตัวเลขต้นทุนการผลิตข้าวในช่วง พ.ศ. 2538-2541 ที่องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (2541) ประมวลได้ในตารางที่ 4-2 จะเห็นว่าการผลิตข้าวมีต้นทุนอยู่ในช่วง 1,300-2,400 บาทต่อไร่ หากพิจารณาต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต ต้นทุนการปลูกข้าวก็จะอยู่ที่ประมาณ 2,700-4,500 บาทต่อตัน โดยที่ข้าวนาปรังให้ผลตอบแทนสูงกว่าข้าวนาปีเนื่องจากมีผลผลิตต่อไร่สูงทำให้มีต้นทุนการผลิตต่อตันที่ต่ำกว่า แต่ส่วนใหญ่ชาวนาปลูกข้าวนาปี ซึ่งมีผลผลิตในสัดส่วนประมาณร้อยละ 80 ของผลผลิตข้าวทั้งหมด หรือประมาณ 18.79 ล้านตันในปีเพาะปลูก 2540/41 ทั้งนี้เพราะข้าวนาปีมีศักยภาพการส่งออกสูงกว่าเช่น ข้าวหอมมะลิ และผลผลิตต่อไร่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ขณะที่ผลผลิตข้าวนาปรังยังมีความแปรปรวนสูงเนื่องจากปัญหาเรื่องน้ำและปัญหาเรื่องคุณภาพ โดยทั่วไปชาวนาปลูกข้าวนาปรังเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดกับการปลูกข้าวนาปี (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2543)

ตารางที่ 4-2 ต้นทุนการผลิตข้าวในปี พ.ศ. 2538-2541

	2538/39	2539/40	2540/41
ข้าวนาปรัง			
ต้นทุนผันแปร (บาท/ไร่)	1,697.15	1,827.16	2,030.08
ต้นทุนคงที่ (บาท/ไร่)	254.00	254.08	353.82
ต้นทุนทั้งหมด (บาท/ไร่)	1,951.15	2,081.23	2,383.30
ต้นทุนต่อตัน (บาท)	2,706.17	2,943.75	3,595.63
ข้าวนาปี			
ต้นทุนผันแปร (บาท/ไร่)	1,067.55	1,163.48	1,194.70
ต้นทุนคงที่ (บาท/ไร่)	218.95	219.36	219.45
ต้นทุนทั้งหมด (บาท/ไร่)	1,286.50	1,382.54	1,414.15
ต้นทุนต่อตัน (บาท)	4,163.53	4,459.81	4,285.30

ที่มา : องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร 2541

สัดส่วนประเภทต้นทุนการผลิตข้าวในปีที่สำคัญ (ตารางที่ 4-3) คือ ค่าแรงงาน สูงถึงร้อยละ 64.5 ค่าใช้ที่ดิน (ค่าเช่า, ภาษี) ร้อยละ 14.6 และค่าปุ๋ย ร้อยละ 9.3 ของต้นทุนรวม ขณะที่ต้นทุนการผลิตข้าวปรังคิดเป็นค่าแรงงานร้อยละ 48.0 ค่าใช้ที่ดิน ร้อยละ 16.4 และค่าปุ๋ย ร้อยละ 16.3 ของต้นทุนรวม เมื่อเปรียบเทียบค่าใช้จ่าย จะพบว่า ค่าใช้ที่ดิน ค่าปุ๋ย และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ซึ่งรวมถึงน้ำมันเชื้อเพลิง ยาปราบศัตรูพืช และวัสดุอุปกรณ์ สำหรับการปลูกข้าวปรังสูงกว่าการปลูกข้าวนาปีกว่า 2 เท่า

ตารางที่ 4-3 ประเภทต้นทุนการผลิตข้าวที่สำคัญ

	นาปี		นาปรัง	
	บาท	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ
ต้นทุนรวมเฉลี่ย*	1,567.66	100.00%	2,154.40	100.00%
ค่าแรงงาน	1,011.14	64.50%	1,034.11	48.00%
ค่าใช้ที่ดิน	228.88	14.60%	353.32	16.40%
ค่าปุ๋ย	145.79	9.30%	351.17	16.30%
อื่นๆ	181.85	11.60%	415.80	19.30%

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย 2543

*สำหรับข้าวนาปีเป็นต้นทุนการผลิตเฉลี่ยจากปีเพาะปลูก 2540/41-2542/43

ส่วนข้าวนาปรังเป็นต้นทุนการผลิตเฉลี่ยจากปีเพาะปลูก 2541-2542

หากพิจารณาราคาข้าวที่ชาวนาขายได้ประมาณ 6,962 บาทต่อตัน ในปีเพาะปลูก 2540/41 (รูปที่ 4-2) ขณะที่ต้นทุนการผลิตข้าวประมาณ 4,285 บาทต่อตัน ชาวนาจึงมีกำไรประมาณ 2,677 บาทต่อตันหรือประมาณ ร้อยละ 38 ของราคาขาย แต่เมื่อราคาข้าวลดลงเหลือ 4,621 บาทต่อตันในปีเพาะปลูก 2543/44 และหากผลผลิตต่อไร่ไม่เพิ่มสูงขึ้นและคิดเฉลี่ยต้นทุนการผลิตข้าวยังอยู่ที่ประมาณ 4,000 ต่อตัน ชาวนาจึงมีกำไรเหลือเพียง 621 บาทต่อตันหรือประมาณ 62 สตางค์ต่อกิโลกรัมเท่านั้น หากสถานการณ์เศรษฐกิจข้าวของเกษตรกรเป็นเช่นประมาณการภายใต้ค่าครองชีพของประเทศที่สูงขึ้น ปัญหาความยากจนของชาวนาก็จะยิ่งทวีความรุนแรง แม้รัฐบาลไทยที่ผ่านมาหลายยุคหลายสมัยได้ใช้มาตรการและนโยบายให้ความช่วยเหลือเกษตรกรชาวนาในรูปแบบต่างๆ มากมาย แต่ปัจจุบันปัญหาความยากจนของชาวนาก็ยังเป็นปัญหาใหญ่ที่แก้ไม่ได้และขยายวงกว้างขึ้น ดังนั้นจึงต้องทบทวนการบริหารประเทศของรัฐในด้านนโยบาย กฎหมาย และมาตรการต่างๆ ที่ผ่านมามีข้อบกพร่องและมีผลกระทบต่ออาชีพชาวนาอย่างไร ทั้งในด้านปัจจัยการตลาดและปัจจัยการผลิต

4.2 นโยบายของรัฐกับปัญหาปัจจัยการผลิตข้าว

4.2.1 ที่ดิน

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการเกษตร และปัจจุบันชาวนามีปัญหาขาดแคลนทรัพยากรที่ดินที่มีคุณภาพสำหรับการเกษตร ซึ่งมีผลกระทบอย่างมากต่อความมั่นคงของอาชีพเกษตรกรรวมทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินที่ไม่มีประสิทธิภาพของรัฐที่ดำเนินมาตั้งแต่อดีต และความไม่จริงจังในการแก้ปัญหาปัจจัยที่ดินของเกษตรกรของรัฐบาลที่ผ่านมาในช่วงระยะเวลาร่วม 100 ปี ซึ่งพอสรุปเป็นวิวัฒนาการการจัดการที่ดินของไทยในตารางที่ 4-9 (ตารางท้ายบท)

นโยบายการปฏิรูปที่ดิน

แนวคิดการปฏิรูปที่ดินของไทยเริ่มปรากฏชัดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่เนื่องจากระบบการถือครองที่ดินที่ผ่านมาไม่มีประสิทธิภาพพอ ดังนั้นแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายการถือครองที่ดินเพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่ชาวนาจึงขยายวงกว้างขึ้น แต่รัฐบาลดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินในความหมายที่กว้างขวางออกไป กล่าวคือ การปรับปรุงสถาบันทางเศรษฐกิจของเกษตรกรให้ดีขึ้น ซึ่งครอบคลุมถึงนโยบายการเกษตรต่างๆ ได้แก่ การควบคุมค่าเช่า ระบบภาษีที่ดิน การกำหนดอัตราค่าจ้างของผู้ที่ทำงานในไร่นา การปรับปรุงระบบสินเชื่อทางการเกษตร การจัดรูปองค์กรของการร่วมมือทางการเกษตร และการศึกษาเกี่ยวกับการเกษตร เป็นต้น ซึ่งทำให้นโยบายต่างๆ มองข้ามปัญหาความเดือนร้อนที่แท้จริงของเกษตรกร (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม 2517) เช่น

- การจัดที่ดินในรูปแบบกรรมนิคมของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในปี พ.ศ. 2481
- การจัดตั้งกรมประชาสัมพันธ์เพื่อจัดที่ดินในรูปแบบนิคมสร้างตนเอง ในปี พ.ศ. 2483
- การออก พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485
- การออก พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2493
- การออก พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
- การออก พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- การออก พ.ร.บ. จัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2517

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2517 กลุ่มพลังชาวไร่ชาวนาเดินขบวนเรียกร้องความเป็นธรรมและกดดันให้รัฐบาลออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินโดยเร็ว แรงกดดันจากพลังชาวนาได้ผล เพราะทำให้มีการบัญญัติเรื่องการปฏิรูปที่ดินไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 (มาตรา 81) และในที่สุดสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านร่าง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และประกาศใช้เมื่อ วันที่ 8 มีนาคม 2518 (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2543)

พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

"การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" หมายถึง "การปรับปรุง เกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือ มีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกร ได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพ เกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและ การจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น" (มาตรา 4)

ผลการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร

มีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518-2542 ส.ป.ก. ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ 69 จังหวัดทั่วประเทศ รวมพื้นที่ 59,439,337 ไร่ (ตารางที่ 4-4) เป็นที่ดินของรัฐ 58,960,293 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 99.19 และที่ดินเอกชนที่ไม่รวมที่ราชพัสดุ 419,863 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 0.71 ส.ป.ก. ได้มอบเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. 4-01 บนที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกรไปแล้ว 1,021,077 ฉบับเป็นพื้นที่ 14,191,862 ไร่ สำหรับเกษตรกรจำนวน 837,038 ราย เฉลี่ยจำนวน 17 ไร่ต่อราย และมีเกษตรกรที่ได้ ส.ป.ก. 4-01 จำนวน 184,039 ฉบับที่ออกให้กับเกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. 4-01 อยู่แล้ว

สำหรับที่ดินเอกชนได้ดำเนินการปฏิรูปและจัดที่ดินให้เกษตรกรทำประโยชน์ไปแล้ว 428,066 ไร่ โดยให้ทำสัญญาเช่าและเช่าซื้อ สำหรับพื้นที่ที่โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้เกษตรกรไปแล้วมีจำนวน 10,229 ไร่ ให้กับเกษตรกรจำนวน 577 ราย เฉลี่ยจำนวน 18 ไร่ต่อราย ดังนั้น ส.ป.ก. ยังมีเนื้อที่อีก 35,405,307 ไร่ที่ประกาศเขตแล้วและรอดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นที่ดินเอกชนเพียง 40,749 ไร่ และที่ดินที่ยังรอประกาศเขตปฏิรูปที่ดินอีก 9,404,143 ไร่

ตารางที่ 4-4 การจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ในช่วงปี พ.ศ. 2518-2542

	ที่ดินรัฐ (ไร่)	ที่ดินเอกชน (ไร่)	รวมทั้งหมด (ไร่)	จำนวนราย	เฉลี่ยจำนวน ไร่ต่อราย
เนื้อที่ที่ได้รับมอบ	58,960,293				
ที่ทรัพย์สินบริจาค/ราชพัสดุ		59,181			
ที่จัดซื้อ		419,863			
รวม	58,960,293	479,044	59,439,337		
เนื้อที่ดำเนินการ (ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว)	49,556,150	479,044	50,035,194		
มอบเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 (1,021,077 ฉบับ)	14,191,862			837,038	17
จัดให้เกษตรกรเช่าทำประโยชน์					
ทำสัญญาเช่า		296,375		19,268	15
ทำสัญญาเช่าซื้อ		131,691		7,603	17
โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้เกษตรกร		10,229		577	18
		438,295			
เนื้อที่รอดำเนินการ	35,364,288	40,749	35,405,037		
เนื้อที่รอประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน	9,404,143	-	9,404,143		

ที่มา: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร 2543

จากการติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดินของ ส.ป.ก. ในช่วง พ.ศ. 2539-2542 พบว่ามีเกษตรกรที่ไม่ทำประโยชน์ด้วยตนเองจำนวน 10,311 ราย จากการสำรวจ 325,042 รายบนเนื้อที่รวม 5,608,080 ไร่ และมีเกษตรกรจำนวน 1,589 รายที่ได้ขายที่ดินไปแล้ว ซึ่งถือว่าผิดกฎหมาย (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร 2543)

ปัญหาของการดำเนินนโยบายการปฏิรูปที่ดิน

การดำเนินนโยบายการปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (2543) ในช่วงเวลา 25 ปี (พ.ศ. 2518-2542) ประสบปัญหาหลายประการได้แก่

- การจัดซื้อที่ดินเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปกระทำได้ยาก เนื่องจากคนไทยมีวัฒนธรรมความเชื่อ ว่าที่ดินคือทรัพย์สินที่แสดงถึงอำนาจ ความภาคภูมิใจของวงศ์ตระกูล เป็นสาเหตุหนึ่งที่เจ้าของที่ดินไม่ยอมขาย ประกอบกับไม่มีกฎหมายภาษีที่ดิน และราคาซื้อขายต่ำกว่าราคาในตลาดไม่จูงใจให้เจ้าของที่ดินขาย อีกทั้งราคาที่ดินที่มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ รัฐไม่สามารถระดมทุนเพื่อซื้อที่ดินได้เป็นจำนวนมาก

- มีนายทุนและเจ้าของที่ดินจำนวนมากที่ต่อต้านการปฏิรูปที่ดิน และพยายามใช้วิธีการต่างๆ ในการขัดขวางการปฏิรูปที่ดินของรัฐ เช่น ปลุกปั่นประชาชนให้มีความเข้าใจผิดเกี่ยวกับงานปฏิรูปที่ดิน ร้องเรียนต่อทางราชการและนักการเมืองโดยกล่าวหาว่าการปฏิรูปที่ดินเป็นการวิรโรนสิทธิราษฎร ทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดินต้องถูกสอบสวนส่งผลให้เกิดความล่าช้าต่อการปฏิรูปที่ดินของรัฐ (พินิต สุวรรณะขุ 2528)
- การขยายตัวของการบุกรุกที่ดินของรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นและรัฐขาดการดูแลรักษาและควบคุมป่าไม้ที่มีประสิทธิผล และเมื่อนำวิธีการปฏิรูปที่ดินเข้าเสริมในการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการปฏิรูปที่ดินที่ต้องการกระจายที่ดินให้กับเกษตรกร และทำให้เกิดระบบการจัดที่ดิน 2 ระบบในกฎหมายเดียวกัน
- ที่ดินของรัฐที่ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่มีผู้บุกรุกอยู่ ดังนั้นการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นการจัดที่ดินเพื่อรับรองสิทธิผู้บุกรุกในที่ดินของรัฐเสียส่วนใหญ่ ทำให้การกระจายที่ดินไม่ได้ไปสู่กลุ่มเกษตรกรเป้าหมาย (สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาแห่งประเทศไทย 2535)
- ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินการจัดซื้อที่ดิน ในกรณีนี้เจ้าของที่ดินต้องการขายที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากตามกฎหมายต้องรอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งต้องใช้เวลาในการดำเนินการ ทาง ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจในการดำเนินการได้เองยกเว้นเฉพาะในพื้นที่เขตปฏิรูปเท่านั้น
- มีหลายหน่วยงานดำเนินการปฏิรูปที่ดินและการจัดที่ดิน เช่น ส.ป.ก. กรมที่ดิน กรมประชาสงเคราะห์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นต้น ซึ่งมีรูปแบบการให้สิทธิในที่ดินที่แตกต่างกันและมีการจัดที่ดินในลักษณะต่างคนต่างทำ จึงยากต่อการควบคุมการบริหารงานที่ดิน
- การให้ความสำคัญกับงานปฏิรูปที่ดินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีน้อย เนื่องจาก ส.ป.ก. ต้องอาศัยความร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงตั้งอนุกรรมการประสานงานส่งเสริมอาชีพการเกษตร และอนุกรรมการประสานงานสถาบันเกษตรกรและพัฒนาสังคม ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานอื่นๆ มากมาย เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กรมชลประทาน กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมพัฒนาที่ดิน เป็นต้น แม้อนุกรรมการได้ให้ความร่วมมือด้วยดีก็ตามแต่ก็เกิดประสิทธิผลในทางปฏิบัติน้อย เนื่องจากงานปฏิรูปที่ดินเป็นงานรอง และหน่วยงานเหล่านั้นไม่ได้รับงบประมาณและกำลังคนสนับสนุนเพื่อกิจกรรมการปฏิรูปที่ดิน (พินิต สุวรรณะขุ 2528)
- ระบบการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้รับสิทธิโดยเฉพาะกรณีการตรวจสอบข้อมูลกรรมมีที่ดินอยู่ก่อน ไม่สามารถกระทำได้โดยเร็ว ดังนั้นในทางปฏิบัติ ส.ป.ก. จึงเร่งจัดสรรที่ดินให้ไปก่อน และเมื่อพบว่าผู้รับสิทธิขาดคุณสมบัติแล้วจึงค่อยเพิกถอนสิทธิ การเพิกถอนสิทธิสามารถทำได้ตลอดเวลา และเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงาน เช่นการรังวัดและสอบสวนสิทธิ ไม่มีข้อมูลและขาดข้อมูลที่ต้องการในการดำเนินการทำให้ต้องใช้ดุลพินิจเป็นหลักซึ่งมีโอกาสผิดพลาดได้
- การเร่งรัดจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ที่เน้นประสิทธิภาพในการดำเนินการแบบ "วัด" "จัด" "แจก" เป็นสำคัญ แม้เป็นการดำเนินการที่เร็วขึ้น สามารถรังวัดได้โดยไม่ต้องรอเวลาการสำรวจแผนที่อย่างแต่ก่อน แต่การดำเนินการเช่นนี้ไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมของการถือครองที่ดิน เนื่องจากผู้ถือครองที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ ตามขนาดที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดไว้ก็จะได้ครอบครองที่นั้นได้เลย ทำให้ไม่สามารถนำเอาที่ดินมา

¹ เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทยก่อน พ.ร.บ. ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

กระจายให้แก่เกษตรกรผู้ยากจนและไร้ที่ทำกินตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ และปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐก็ยังขยายวงกว้างขึ้น (สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาแห่งประเทศไทย 2535)

- เจ้าของที่ดินที่มีขนาดที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ ส่วนใหญ่ได้แบ่งแยกที่ดินให้แก่ทายาท ซึ่งทำให้ที่ดินถูกตัดซอยให้มีขนาดเล็กลงไม่ได้ใช้เพื่อการเกษตร และที่ดินยังไม่ถูกกระจายไปให้แก่เกษตรกรที่มีปัญหาที่ดินทำกินอย่างแท้จริง (NIDA Consulting Center อ้างใน (สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาแห่งประเทศไทย 2535))
- เนื่องจากรัฐไม่มีข้อมูลของขนาดพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการเกษตรแต่ละประเภท (Scale of Economy) และไม่มีกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการเกษตรที่ชัดเจน (Land Use Suitability) จึงเป็นข้ออ้างสำหรับผู้ที่ไม่ยอมลดขนาดที่ดินทำกิน โดยอ้างว่าไม่เพียงพอในการทำกิน

ปัญหาของกฎหมายการปฏิรูปที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีผลทำให้เป็นอุปสรรคในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีลักษณะของการยืดหยุ่น ที่ทำให้ผู้ถือครองที่ดินบางส่วนหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งพอสรุปปัญหาของกฎหมายการปฏิรูปที่ดินไว้ “แฟ้มกฎหมาย (Law Profile): พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518” (ตารางที่ 4-5) นอกจากนี้ยังมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินและการจัดที่ดินซึ่งมีหลายประเด็นที่ไม่สอดคล้องกัน ทำให้เป็นข้ออ้างในการเลือกใช้กฎหมายได้ เช่น

- กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นกฎหมายฉบับแรกที่จำกัดสิทธิการถือครองที่ดินอย่างเข้มงวดโดยมีข้อห้ามมิให้แบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่น ยกเว้นว่าเป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อให้ที่ดินหมุนเวียนอยู่กับเกษตรกร ขณะที่กฎหมายจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้กรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินอย่างสมบูรณ์แม้มีการปรับแก้ไขกฎหมายทั้งสองบางส่วน แต่ก็มีกรณีผ่อนผันในเรื่องของเงื่อนไขเช่น การห้ามโอนที่ดินในช่วงระยะเวลา 5-10 ปี

- ปัญหาการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลต่อการกระจายการถือครองที่ดิน
 - ในมาตรา 6 ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลให้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในกรณีที่ดินเจ้าของที่ดินจะทิ้งที่ดินให้เป็นที่ยกร้างว่างเปล่าและไม่ทำประโยชน์ใดๆ ติดต่อกันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่ในทางปฏิบัติไม่เคยปรากฏการใช้มาตรานี้ (ศิริ เกวลินสฤทธิ อ่างใน ประเสริฐ เอมริน 2538) เนื่องจากยากแก่การพิสูจน์และไม่ข้อมูลในการติดตามที่ดี
 - ขาดบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดขนาดการถือครองที่ดินไม่ว่าผู้ถือครองที่ดินเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล (ประเสริฐ เอมริน 2538) ทำให้มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรโดยเฉพาะในช่วงการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ซึ่งมีผลให้ราคาที่ดินสูงมาก ประกอบกับรายได้จากอาชีพเกษตรกรรมลดลงไม่เพียงพอต่อการยังชีพ จึงเป็นสิ่งจูงใจให้เกษตรกรต้องการขายที่ดินทำกินของตน
 - ไม่มีมาตรการภาษีที่ดินที่สนับสนุนการลดขนาดการถือครองที่ดิน กล่าวคือไม่มีการเรียกเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าสำหรับเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง และควรเก็บภาษีในระดับต่ำสำหรับเกษตรกรเจ้าของที่ดิน หรือยกเว้นภาษีบางประเภทแก่เกษตรกรเพื่อลดต้นทุนการผลิตของการเกษตร (ประเสริฐ เอมริน 2538)

ตารางที่ 4-5 ห้ามกฎหมาย (Law Profile): พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518																			
กฎหมาย	พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518																		
หลักการ เหตุผล และ วัตถุประสงค์	ประเทศไทย เป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็น ปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบัน ปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดิน และกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตทางเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่าย ผลผลิตตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็น อย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม																		
ผู้รักษาการและมีอำนาจ	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย																		
หน่วยงานหลักที่ดำเนินการ	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม⊕ สังกัด กระทรวงเกษตรและสหกรณ์																		
หน่วยงานย่อยที่ดำเนินการ	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด⊕ สังกัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (จัดตั้งเมื่อมีเขตปฏิรูปในท้องที่จังหวัดนั้นๆ)																		
คณะกรรมการ	คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม⊕ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด⊕																		
งบประมาณ	กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม⊕ ภายใต้การดูแลของกระทรวงการคลัง																		
โครงสร้างกฎหมาย	5 หมวด 48 มาตรา <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th></th> <th>นิยาม</th> <th>ม.1 - ม.5</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>หมวด 1</td> <td>สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม</td> <td>ม.6 - ม.11</td> </tr> <tr> <td>หมวด 2</td> <td>คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด</td> <td>ม.12 - ม.24</td> </tr> <tr> <td>หมวด 3</td> <td>การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม</td> <td>ม.25 - ม.39</td> </tr> <tr> <td>หมวด 4</td> <td>อุทธรณ์</td> <td>ม.40 - ม.46</td> </tr> <tr> <td>หมวด 5</td> <td>บทกำหนดโทษ</td> <td>ม.47 - ม.48</td> </tr> </tbody> </table>		นิยาม	ม.1 - ม.5	หมวด 1	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ม.6 - ม.11	หมวด 2	คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด	ม.12 - ม.24	หมวด 3	การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ม.25 - ม.39	หมวด 4	อุทธรณ์	ม.40 - ม.46	หมวด 5	บทกำหนดโทษ	ม.47 - ม.48
	นิยาม	ม.1 - ม.5																	
หมวด 1	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ม.6 - ม.11																	
หมวด 2	คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด	ม.12 - ม.24																	
หมวด 3	การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ม.25 - ม.39																	
หมวด 4	อุทธรณ์	ม.40 - ม.46																	
หมวด 5	บทกำหนดโทษ	ม.47 - ม.48																	

⊕ จัดตั้งขึ้นใหม่ด้วย พ.ร.บ. นี้

ตารางที่ 4-5 แพ้มกฎหมาย (Law Profile): พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

<p>ประวัติการแก้ไขและ เหตุผล</p>	<p>แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519</p> <p>เหตุผลเพื่อขอแก้ไข: เนื่องจาก พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ยังมีบทบัญญัติที่ไม่รัดกุมและเหมาะสม ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ได้แก่เรื่อง การออกพันธบัตร การชำระ ราคาหรือค่าทดแทนที่ดินหรือสิ่งนาหริมทรัพย์สิน สมควรแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่โดยรีบด่วนเพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายเกิดความคล่องตัวและสนองนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลได้รวดเร็วยิ่งขึ้น</p> <p>สาระสำคัญที่แก้ไข:</p> <ul style="list-style-type: none"> - เพิ่มรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รักษาการตาม พ.ร.บ. นี้ - ปรับปรุงเรื่องการชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดินหรือสิ่งนาหริมทรัพย์สินที่จัดซื้อหรือเวนคืนซึ่งให้ชำระเป็นเงินสด และหรือพันธบัตรในมาตรา 35 <p>ซึ่งเป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังออกพันธบัตรเพื่อชำระราคาหรือค่าทดแทนดังกล่าวได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน</p> <p>แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532</p> <p>เหตุผล: การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินการมาระยะหนึ่ง แต่การดำเนินการยังมีอุปสรรคทำให้การงานไม่อาจดำเนินไปโดยเหมาะสมตามควร สมควร ชยายชอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้นให้สามารถช่วยเหลือ ผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้ และอาจจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการสนับสนุน และต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย เพื่อให้นางดำเนินไปครบวงจรของภาคเกษตรกรรม นอกจากนี้ ในการจัดหาที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้มีปัญหว่า จะจัดซื้อที่ดินจากผู้ที่มีศรัทธใจขายได้หมดทั้งแปลงหรือไม่ และการนำที่ดิน ของรัฐมาใช้จัดที่ดินมีปัญหาว่า ยังไม่มีแนวทางที่แน่ชัดระหว่างงานที่รับผิดชอบ เกิดปัญหาว่า ส.ป.ก. สมควรจะนำที่ดินส่วนใดมาใช้จัดได้เมื่อใดและเพียงใด ทั้งยังมีข้อจำกัดที่ ส.ป.ก. จะเข้าดำเนินการในที่ดินที่มีผู้ประสงค์บริจาค เพราะที่ดินนั้นต้องกลายเป็นที่ราชพัสดุและที่ดินอาจมีขนาดไม่กว้างมาก ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเล็ก ๆ โดยพระราชกฤษฎีกาหลายฉบับ ส่วนในขั้นนำที่ดินมาจัดให้แก่ประชาชนนั้นกฎหมายปัจจุบันได้แยกข้อแตกต่าง ระหว่างที่ดินที่เป็นของรัฐมาแต่เดิมกับที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน ทำให้ไม่อาจจัดสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนให้สอดคล้องกัน สมควรแก้ไขโดย คำนึงถึงเป้าหมายและความต้องการของผู้ขอรับการจัดที่ดินเป็นสำคัญ เพื่อให้สิทธิในที่ดินมีส่วนเกี่ยหนุนสภาพความเป็นอยู่ในภาคเกษตรกรรมตามความเป็นจริง อนึ่ง องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และแนวทางในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ยังไม่เหมาะสม สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายปัจจุบันเสียใหม่</p>
----------------------------------	--

วิเคราะห์เนื้อหากฎหมาย

มาตราสำคัญ	ข้อสังเกต
<p>วัตถุประสงค์</p> <p>มาตรา 4 กล่าวถึงความหมาย "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ซึ่งสามารถสรุปภาระงานที่รัฐต้องดำเนินการดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2. จัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น 3. จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม 	<ul style="list-style-type: none"> - กิจกรรมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรมีถึง 7 ขั้นตอน ซึ่ง ส.ป.ก. ต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกรรรมต่างๆ เช่น การพัฒนาอาชีพ การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต การพัฒนากระบวนการผลิตและการตลาด ในเมื่อกฎหมายกำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบและไม่ได้รับขีดเงินว่าให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญและจัดสรรงบประมาณเพื่อกิจกรรมการปฏิรูปที่ดินของ

มาตราสำคัญ	ข้อสังเกต
4. จัดที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกร ได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ในการประกอบอาชีพเกษตรกร 5. ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร 6. ให้ความช่วยเหลือในการปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต 7. ให้ความช่วยเหลือในการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น โดยนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือ มีที่ดินเกินสิทธิตามมาตรา 29	ส.ป.ก. ดังนั้นทำให้การดำเนินการปฏิรูปครบวงจรตามกฎหมายกระทำได้ล่าช้า
โครงสร้างคณะกรรมการ	
มาตรา 12 กำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรซึ่งประกอบด้วยกรรมการดังนี้ 1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ประธานกรรมการ) 2. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 3. ปลัดกระทรวงพาณิชย์ 4. ปลัดกระทรวงมหาดไทย 5. ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม 6. อธิบดีกรมชลประทาน 7. อธิบดีกรมปศุสัตว์ 8. อธิบดีกรมป่าไม้ 9. อธิบดีกรมประมง 10. อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน 11. อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร 12. อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ 13. เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 14. อธิบดีกรมการปกครอง 15. อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน 16. อธิบดีกรมที่ดิน 17. อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ 18. อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม 19. อธิบดีกรมธนารักษ์ 20. อธิบดีกรมบัญชีกลาง 21. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ 22. ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 23. ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย 24. ประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย 25. เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (เลขานุการ) + ผู้แทนเกษตรกร 6 คน (โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง) + ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 คน (โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง) มาตรา 14 มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> กรรมการจากภาครัฐ โดยตำแหน่ง <ul style="list-style-type: none"> - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 11 คน - กระทรวงมหาดไทย 5 คน - กระทรวงการคลัง 2 คน - กระทรวงอุตสาหกรรม 2 คน - กระทรวงพาณิชย์ 1 คน - สำนักนายกรัฐมนตรี 1 คน - ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 1 คน </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> กรรมการจากภาคประชาชน โดยตำแหน่ง <ul style="list-style-type: none"> - สถาบันการเกษตร 2 คน </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> กรรมการจากภาคประชาชน โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง <ul style="list-style-type: none"> - ผู้แทนเกษตรกร 6 คน - ผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เกิน 3 คน </div> <ul style="list-style-type: none"> - คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน รวม 31-34 คน เป็นตัวแทนของส่วนราชการถึง 23 หน่วยงาน ซึ่งอาจพิจารณาบทบาทของหน่วยงานดังกล่าวจากการปฏิรูปที่ผ่านมากกว่า 20 ปีเพื่อปรับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินให้สอดคล้องกับการดำเนินการปฏิรูปที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น - อาจพิจารณาให้มีตัวแทนจากสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด ภาคละ 1 คนร่วมเป็นกรรมการด้วย เพื่อจะได้มีตัวแทนจากฝ่ายปฏิบัติงานระดับท้องถิ่น - มีกรรมการที่เป็นตัวแทนจากภาคประชาชนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรเพียง 8 คน คิดเป็น 1 ใน 3 ของตัวแทนภาครัฐ - สัดส่วนดังกล่าวนอกจากจะไม่ได้แสดงถึงการส่งเสริมมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 76 แล้ว ทำให้ไม่มีการถ่วงดุลการวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมที่ให้ถือเสียงข้างมาก เพราะกรรมการคนหนึ่งมีหนึ่งเสียง

มาตราสำคัญ	ข้อสังเกต
	<ul style="list-style-type: none"> - ควรกำหนดให้ชัดเจนว่า กรรมการที่เป็นผู้แทนเกษตรกรต้องมาจาก การเลือกตัวแทนของชาวเกษตรกรเอง เพื่อส่งเสริมระบบประชาธิปไตยในชุมชน - ควรกำหนดว่า กรรมการที่เป็นผู้แทนเกษตรกร ต้องเป็นตัวแทนจากภาคละ 2 คน ทั้งนี้เพื่อกระจายการมีส่วนร่วมของเกษตรกรที่มีลักษณะการเกษตรกรรมและปัญหาการถือครองที่ดินที่แตกต่างกัน - ควรกำหนดจำนวนกรรมการจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสมและชัดเจน และควรระบุคุณสมบัติว่าเป็นผู้รู้ ผู้มีความสามารถ หรือนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายและอื่นๆ ตามหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน - อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ไม่มีแล้ว ตาม พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545
<p>มาตรา 13 ให้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเมื่อมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในจังหวัดนั้น ซึ่งมีกรรมการดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ผู้ว่าราชการจังหวัด (ประธานกรรมการ) 2. เกษตรจังหวัด 3. ปลัดจังหวัด 4. ป่าไม้จังหวัด 5. ประมงจังหวัด 6. ผู้แทนกรมชลประทาน 7. ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน 8. สหกรณ์จังหวัด 9. พาณิชยจังหวัด 10. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด 11. นายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดิน 12. พัฒนาการจังหวัด 13. ประชาสงเคราะห์จังหวัด 14. ราชทัณฑ์จังหวัด 15. จุดสนทนามหาวิทยาลัย 16. ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 17. ปฏิรูปที่ดินจังหวัด (เลขานุการ) <p>+ ผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้น 4 คน (โดยรัฐมนตรีแต่งตั้ง)</p> <p>มาตรา 14 มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี</p>	<ul style="list-style-type: none"> - คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด รวม 21 คน มีโครงสร้างสื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพียงแต่เป็นตัวแทนจากหน่วยงานระดับท้องถิ่น ซึ่งไม่ได้สะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 76
<p>มาตรา 15 กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ในสัญญา กับ ส.ป.ก. หรือในกิจการที่กระทำให้แก่ ส.ป.ก. ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม</p>	<ul style="list-style-type: none"> - เพื่อความโปร่งใส "กรรมการ" ในที่นี้ควรรวมถึงกรรมการทุกคนของทั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

มาตราสำคัญ	ข้อสังเกต
<p>มาตรา 16 วรรค (3) กล่าวถึงการให้กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งโดยคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีอำนาจให้ออก</p>	<ul style="list-style-type: none"> - หากต้องการส่งเสริมประชาธิปไตยและเห็นด้วยกับการเลือกตั้งตัวแทนเกษตรกรมาเป็นกรรมการแล้ว การสิ้นสภาพของกรรมการก็ควรให้เป็นไปตามกลไกของระบอบประชาธิปไตยด้วย
<p>ที่ดินที่นำมาปฏิรูป</p>	
<p>มาตรา 29 ที่ให้อำนาจ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่</p> <p>(1) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดิน ผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่</p> <p>(2) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (1) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวก สัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่า หนึ่งร้อยไร่</p> <p>(3) ที่ดินแปลงใดถ้าเจ้าของไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใดหรือประกอบเกษตรกรรม เล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ในส่วนที่เกินกว่าสี่สิบไร่</p> <p>ถ้าเจ้าของที่ดินตาม (3) มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็น ประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้น ด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิง ประกอบคำร้องเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อ คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ผู้ร้องขอ นั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไป ตามขนาดใน (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี และให้ คณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตในกรณีผู้ได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าว ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดิน นั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป</p>	<ul style="list-style-type: none"> - การให้จัดซื้อหรือเวนคืนในที่ดินส่วนเกินตามที่กฎหมายกำหนดนี้ทำให้ไม่สามารถที่จะซื้อได้ทั้งแปลง และการซื้อได้ทีแปลงเล็กแปลงน้อยไม่อาจทำให้การทำเกษตรเกิดความคุ้มทุน - การเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรมากกว่าที่กฎหมายกำหนด ทำให้มีผู้อ้างว่าเป็นเกษตรกรรายใหญ่ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนายทุนยังคงได้ครอบครองที่ดินเป็นจำนวนมากอยู่ ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการกระจายการถือครองที่ดินให้กับเกษตรกรผู้ยากจน (พินิต สุวรรณะชญ 2528) - ในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรไม่ได้ระบุว่าต้องทำการเกษตรจริงในพื้นที่ที่ครอบครองร้อยละเท่าไรของที่ดินที่ถือครอง ถือเป็นช่องทางที่เจ้าของที่ดินอ้างความประสงค์ของการทำเกษตรบนที่ดินของตนเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกเวนคืนที่ดิน
<p>สิทธิในที่ดิน</p>	
<p>มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง</p>	<ul style="list-style-type: none"> - การตกทอดทางมรดกซึ่งเป็นสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับนี้ ไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ชัดเจน (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2543) ว่า จะสามารถแบ่งแยกให้ทายาทได้หรือไม่ ถ้าหากทายาทโดยธรรมมีที่ดินเพื่อการเกษตรอยู่แล้วจะรับโอนรวมพื้นที่เกินกว่า 50 ไร่ได้หรือไม่

มาตราสำคัญ	ข้อสังเกต
การบริหารจัดการ	
มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการ ตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง	- จากภารกิจของการปฏิรูปที่ดินเห็นชัดว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นเจ้าภาพ แต่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยรักษาการกฎหมายฉบับนี้ด้วย ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเลื่อมล้ำในการบริหารจัดการได้

- ปัญหา พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่มีผลต่อการจัดพื้นที่เกษตรกรรม (ประเสริฐ เอมรัตน์

2538)

- ไม่มีรายละเอียดในการกำหนดพื้นที่สีเขียวสำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตร และไม่มีกฏบังคับเจ้าของที่ดินในพื้นที่สีเขียวต้องทำการเกษตร
- กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมกำหนดผังเมืองในชุมชนของตน ทำให้ผังเมืองที่ถูกกำหนดขึ้นไม่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและไม่ได้รับการยอมรับจากชุมชน
- ไม่มีการชดเชยแก่เจ้าของที่ดินที่เสียประโยชน์จากการถูกจำกัดสิทธิในการใช้ที่ดินตามผังเมือง

ด้วยความไม่เป็นเอกภาพของนโยบายและกฎหมาย ประกอบกับความไม่ต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายของข้าราชการการเมืองและการแก้ปัญหาที่ดินโดยอำนาจรัฐเพียงฝ่ายเดียว จึงยังทำให้ปัญหาที่ดินของคนยากจนยังคงมีอยู่ ซึ่งโสภณ ชมชาญ (2544) มองแนวทางการจัดการที่ดินกับการแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรในหลายด้านซึ่งพอสรุปประเด็นได้ในตารางที่ 4-6

ตารางที่ 4-6 ผลจากนโยบายที่ดินกับปัญหาที่ดินของคนยากจน

นโยบาย	ผลจากนโยบาย	ปัญหาที่ยังคงมีอยู่	สาเหตุ
กรรมสิทธิ์ที่ดิน (กฎหมายหลายฉบับและมติ ครม.)	<ul style="list-style-type: none"> ● กรมป่าไม้มอบพื้นที่ป่าให้ ส.ป.ก. 44.28 ล้านไร่ เพื่อแก้ปัญหาผู้ไร้กรรมสิทธิ์ที่อาศัยในเขตป่า ● ที่ดินออกเอกสารสิทธิ์ได้ 27 ล้านแปลง 	<ul style="list-style-type: none"> ● ยังมีผู้ไร้กรรมสิทธิ์ในเขตป่าอนุรักษ์ และไม่ทราบจำนวน ● ยังมีพื้นที่ที่ต้องดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ต่อไป 	ยังไม่มีข้อมูลในวิธีแก้ไขปัญหา
การจัดที่ดินทำกิน (พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511, ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497, พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518)	ดำเนินการมาแล้ว 66 ปี จัดได้ 23.74 ล้านไร่ จำนวน 1.4 ล้านครอบครัว	<ul style="list-style-type: none"> ● ไร้ที่ดินทำกิน 546,942 ครอบครัว ● ไร้กรรมสิทธิ์อีกจำนวนหนึ่ง ● ขาดที่ดินสำรอง 	<ul style="list-style-type: none"> ● นโยบายไม่มีเอกภาพ ● ขาดความต่อเนื่อง ● ที่ดินที่จัดให้ไม่เหมาะต่อการเกษตร ● ดำเนินการได้ช้า มีขั้นตอนมาก และลงทุนสูง

นโยบาย	ผลจากนโยบาย	ปัญหาที่ยังคงมีอยู่	สาเหตุ
การควบคุมการเช่าที่ดิน (พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518)	รัฐควบคุมไม่ได้	ยังมีการเช่าที่ดินจำนวนมากถึง 1.5 ล้านครอบครัว และยังมีปัญหาความไม่เป็นธรรมของค่าเช่า	<ul style="list-style-type: none"> • ความต้องการที่ดินทำกินมีสูงมาก • รัฐสนองความต้องการที่ดินทำกินไม่ได้
การกระจายการถือครองที่ดิน	ยังไม่ได้ดำเนินการ	ถือครองที่ดินจำนวนมากละทิ้งที่รกร้างว่างเปล่า	ไม่มีกฎหมายควบคุมโดยตรง
ภาษีที่ดิน (พ.ร.บ บำรุงท้องที่ พ.ศ. 2506, พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475)	ไม่มีผลใดๆ ต่อการกระจายการถือครอง เพราะกฎหมายเหมาะสมต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน	ไม่มีการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรม และมีที่ดินไม่ได้ใช้ประโยชน์จำนวนมาก	ไม่มีบทบัญญัติที่ช่วยให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน
การสูญเสียที่ดินทำกิน (มติ ครม. และข้อบังคับ ธ.ก.ส.)	<ul style="list-style-type: none"> • กองทุนหมุนเวียนช่วยได้ 14,971 ราย วงเงิน 1,863 ล้านบาท • ธ.ก.ส ช่วยได้ 9,299 สัญญา วงเงิน 912 ล้านบาท 	ยังมีปัญหาอีกจำนวนมาก คือ มีการจำหน่ายที่ดิน 14.6 ล้านไร่ และขายฝากที่ดิน 0.23 ล้านไร่	<ul style="list-style-type: none"> • รัฐจัดวงเงินให้ไม่เพียงพอ • มีระเบียบขั้นตอนที่ยุ่งยาก
กองทุนที่ดิน (พ.ร.บ ธ.ก.ส แก่ไข พ.ศ. 2535 มาตรา 34 ทวิ)	จัดที่ดินให้แรงงานรับจ้างได้ 3,288 ราย เนื้อที่ 35,423 ไร่	ขึ้นทะเบียนรับจ้าง 52,262 ราย ในปี 2535 และยังมีแรงงานรับจ้างอีกมากค้างอยู่	มีปัญหาเรื่องกฎหมายและการบริหาร

4.2.2 น้ำ

น้ำเป็นปัจจัยธรรมชาติที่ขาดไม่ได้สำหรับการเกษตรกรรม โดยเฉพาะการทำนาข้าวที่ทำกันในที่ราบลุ่มและต้องการใช้น้ำในการผลิตมากกว่าพืชชนิดอื่นๆ ซึ่งการทำนามีหลายรูปแบบแตกต่างกันตามลักษณะพื้นที่ ฤดูกาล และกรรมวิธี (วิเชียร ณ นคร 2540) เช่น

- นาหลุ่ม นาพรุ - การทำนาในพื้นที่ที่มีน้ำขังอยู่ตลอดเวลา
- นาดอน - การทำนาในพื้นที่ที่มีน้ำขังในช่วงฤดูกาลทำนาเท่านั้น
- นาปี - เป็นการทำนาในฤดูกาล ที่ต้องอาศัยน้ำฝนเป็นหลัก
- นาปรัง - เป็นการทำนาโดยอาศัยน้ำจากทำนบหรือชลประทาน
- นาหว่าน - เป็นกรรมวิธีการปลูกข้าวด้วยการหว่านเมล็ดพันธุ์ในที่นา
- นาดำ -- เป็นกรรมวิธีการปลูกข้าวด้วยการถอนต้นกล้าจากที่อื่นมาปลูกในที่นา

ผลผลิตข้าวขึ้นอยู่กับปริมาณน้ำในพื้นที่เพาะปลูกอย่างมาก ในการทำนาจึงต้องปรับระดับพื้นที่กระตนาและคันนาเพื่อให้สะดวกในการขังน้ำและการระบายน้ำ แต่เนื่องจากปัจจุบันความแปรปรวนของฝนเกิดขึ้นเกือบทุกปี ชาวนาจึงประสบกับปัญหาฝนแล้ง ฝนทิ้งช่วง และฝนชุกมากเกินไปจนเกิดสภาวะน้ำท่วมอยู่เสมอ หากเกิดน้ำท่วมไร่นาก็เน่าเสียหาย หากเกิดภัยแล้ง ดินแห้งเกินไปก็จะทำให้เกิดกรดในดินมากขึ้น ดังนั้นระบบชลประทานและระบบการจัดการน้ำจึงมีความสำคัญต่ออาชีพเกษตรกรรมของชาวนาอย่างมาก

นโยบายการจัดการน้ำ

รัฐจึงมีกรมชลประทานที่ทำหน้าที่จัดการเรื่องน้ำและให้ความช่วยเหลือเรื่องน้ำแก่เกษตรกร อย่างไรก็ตามมาตรการการจัดการน้ำที่ผ่านมาเน้นการจัดหาน้ำและการพัฒนาแหล่งน้ำมากกว่าการจัดการน้ำและการอนุรักษ์แหล่งน้ำ ดังนั้นนโยบายของรัฐมีเพียงการเร่งรัดเพิ่มปริมาณแหล่งเก็บกักน้ำ เช่น ฝายกั้นน้ำ อ่างเก็บน้ำ และเขื่อน และโครงการชลประทานขนาดใหญ่ ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการน้ำเพื่อตอบสนองความต้องการของการใช้น้ำให้สอดคล้องกับแหล่งน้ำและการจัดการน้ำที่เหมาะสม นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและจัดการแหล่งน้ำอีกประมาณ 30 หน่วยงานภายใต้ 8 กระทรวง² (ประเสริฐ เอมรீน 2538) ได้แก่

- กรมส่งเสริมการเกษตรและกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
- คณะกรรมการสร้างงานในชนบท สำนักนายกรัฐมนตรี
- สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทและคณะกรรมการการจัดหาน้ำสะอาด กระทรวงมหาดไทย
- กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม
- กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข
- กรมอุทกศาสตร์ กระทรวงกลาโหม
- กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม

เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและในการดำเนินงานต่างๆ ของหน่วยงานยังขาดเอกภาพ ทำให้การจัดการน้ำเพื่อพื้นที่เกษตรกรรมไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ (ประเสริฐ เอมรீน 2538) ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรของชาวนาโดยตรง ต่อมาจึงจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ขึ้นในปี พ.ศ. 2532 เพื่อจัดทำแผนและนโยบายการใช้ การจัดการ การพัฒนา และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำของประเทศ เพื่อให้มีหลักและนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้นหน้าที่ของ กทช. จึงรวมถึงการจัดทำแผนการจัดการ การจัดสร้าง และการพัฒนาแหล่งน้ำต่างๆ และการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนและนโยบาย

ปัญหาของการดำเนินนโยบายการจัดการน้ำ

• **หลายหน่วยงานรับผิดชอบ** เนื่องจากมีหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายและตามมติคณะรัฐมนตรีในการจัดการทรัพยากรน้ำหลายหน่วยงาน ต่างคนคนต่างดำเนินงานตามกฎหมายและข้อบังคับที่ตนถือ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งในการดำเนินงานได้ง่าย ซึ่งไม่เกิดประสิทธิภาพในการจัดการน้ำของรัฐ เช่น กรมชลประทานต้องการกำหนดเขตคันและคูน้ำเพื่อจัดสร้างระบบคูน้ำ ตาม พ.ร.บ. คันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 ขณะที่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางต้องการจัดรูปที่ดิน ตาม พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ทำให้มีการแย่งพื้นที่ในการดำเนินงานซึ่งอาจมองข้ามประโยชน์สูงสุดที่เกิดกับพื้นที่เกษตรกรรม (ประเสริฐ เอมรீน 2538)

• **ขาดการประสานที่ดี** การดำเนินงานนโยบายของรัฐที่ไม่มีเอกภาพสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แม้มีคณะกรรมการระดับชาติคอยกำกับดูแลและประสานงาน แต่การประสานงานในการจัดการน้ำที่ผ่านมาก็ยังขาดประสิทธิภาพ

² เป็นหน่วยงานก่อน พ.ร.บ. ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

- **พื้นที่เกษตรกรรมที่กระจุกกระจาย** เนื่องจากพื้นที่ทำการเกษตรของไทยมีอยู่กระจุกกระจาย ไม่มีขอบเขตพื้นที่ชัดเจน ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการจัดระบบชลประทานหรือแหล่งน้ำต่างๆ ที่มีประสิทธิภาพ ทำให้พื้นที่ทางการเกษตรที่เข้าถึงแหล่งชลประทานได้เพียงร้อยละ 22 ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด (เมธี ครองแก้ว 2544)

- **ขาดแผนการจัดสรรน้ำที่ชัดเจน** ในการจัดสรรน้ำให้แก่เกษตรกรแต่ละพื้นที่ของกรมชลประทานไม่มีแผนการจัดสรรที่ชัดเจน เกษตรกรต้องรวมตัวกันหรือส่งตัวแทนเพื่อเจรจาและประสานงานกับเจ้าหน้าที่เพื่อขอให้เปิดระบายน้ำเข้าสู่พื้นที่ของตนเป็นที่ๆ ไป โดยกรมชลประทานจะพิจารณาจากความเสียหายของพื้นที่ กล่าวคือ พื้นที่ใดที่ไม่ได้รับน้ำในฤดูแล้งที่ผ่านมาก็มีสิทธิได้รับน้ำก่อน และพื้นที่ใดที่ได้รับความเสียหายไม่สามารถทำนาปีได้ จะได้รับสิทธิในการทำนาปรังก่อน (สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาแห่งประเทศไทย 2543)

- **ประสิทธิภาพของระบบชลประทาน** ระบบชลประทานของไทยยังไม่มีประสิทธิภาพสมบูรณ์ เนื่องจากพื้นที่นาในเขตชลประทานส่วนใหญ่ยังไม่ได้จัดรูปที่ดินและระบบคันคูน้ำที่เหมาะสม ทำให้การใช้น้ำและการกักเก็บน้ำไม่สามารถควบคุมได้ เป็นเพียงระบบที่ใช้เสริมการทำนาปีในช่วงขาดน้ำฝนเท่านั้น (สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาแห่งประเทศไทย 2543)

ปัญหาของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำส่วนใหญ่มุ่งเน้นการจัดการทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ตามธรรมชาติ โดยรัฐ ซึ่งกฎหมายกำหนดขึ้นในอดีตที่ยังมีทรัพยากรน้ำอยู่มากและเพียงพอต่อความต้องการ เนื้อหากฎหมายจึงเน้นในเรื่องการจัดการแหล่งน้ำและการกระจายน้ำ ขณะที่ปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาแห้งแล้งน้ำธรรมชาติลดลงและเสื่อมโทรมอย่างมาก ซึ่งต้องการการบริหารจัดการน้ำที่ดีที่เหมาะสมกับความต้องการใช้น้ำและเพื่ออนุรักษ์แหล่งน้ำธรรมชาติพร้อมๆ กัน ดังนั้นกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันที่ยังล้าสมัยไม่ได้แก้ไขให้มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติ ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรน้ำและมีผลต่อการเกษตรกรรมของชาวนา หรือกล่าวอีกนัยคือ การสร้างแหล่งกักเก็บน้ำอย่างเดียวไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายและระเบียบปฏิบัติให้มีการจัดการที่ยั่งยืนควบคู่กันด้วย หากพิจารณาข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำที่อาจมีผลกระทบต่อจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพและต่อการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม สามารถสรุปประเด็นได้ในตารางที่ 4-7

จากการสัมภาษณ์เรื่อง “การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ” ในหัวข้อ “การใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรม” ปราโมทย์ ไหม้กลัด อดีตอธิบดีกรมชลประทาน ได้ร่วมแสดงความคิดเห็นในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับข้อกฎหมายพอสรุปได้ดังนี้

- การจัดการการใช้และการอนุรักษ์น้ำเพื่อการเกษตร ต้องบริหารและควบคุมแหล่งต้นกำเนิดของน้ำ แหล่งน้ำตามธรรมชาติ และแหล่งน้ำที่จัดสร้างขึ้นด้วยวิธีการที่เหมาะสมให้เสมอภาคและควรกำหนดไว้ในกฎหมายในลักษณะเป็นหลักกว้างๆ ที่สามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้ ให้รวมถึงการอนุรักษ์ ป้องกัน และรักษาแหล่งน้ำให้มีความสมบูรณ์ตลอดไป รวมถึงทางน้ำทุกสาย ลำน้ำธรรมชาติในประเทศทุกแห่ง และกำหนดให้ชัดเจนว่าหน่วยงานใดรับผิดชอบดูแลรักษาทางน้ำเหล่านี้ หากผู้ใดกระทำผิดทำให้ลำน้ำหรือทางน้ำเสียหาย น้ำไม่สามารถใช้ในกิจกรรมเพื่อการเกษตร หรือกิจกรรมอย่างอื่นได้ ก็สามารถให้องค์กรประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้รับความเสียหาย หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง มีสิทธิในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย

ตารางที่ 4-7 ข้อจำกัดของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตร

เนื้อหาของกฎหมาย	ข้อจำกัดของกฎหมาย
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	
<p>มาตรา 1339 เจ้าของที่ดินจะต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมชาติจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน น้ำไหลตามธรรมชาติมายังที่ดินต่ำ และจำเป็นแก่ที่ดินนั้นไซ้ ท่านว่าเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่สูงกว่าจะกั้นเอาไว้ได้เพียงที่จำเป็นแก่ที่ดินของตน</p> <p>มาตรา 1340 เจ้าของที่ดินจะต้องรับน้ำซึ่งไหลเพราะระบายจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน ถ้าก่อนที่ระบายน้ำ น้ำได้ไหลเข้ามาในที่ดินของตนตามธรรมชาติอยู่แล้ว ถ้าได้รับความเสียหายเพราะการระบายน้ำ ท่านว่าเจ้าของที่ดินต่ำอาจเรียกร้องให้เจ้าของที่ดินสูงทำทางระบายน้ำและออกค่าใช้จ่ายในการนั้น เพื่อระบายน้ำไปให้ตลอดที่ดินต่ำจนถึงทางน้ำหรือท่อน้ำสาธารณะ ทั้งนี้ไม่ลบล้างสิทธิแห่งเจ้าของที่ดินต่ำในอันจะเรียกเอาค่าทดแทน</p> <p>มาตรา 1355 เจ้าของที่ดินริมทางน้ำหรือมีทางน้ำผ่าน ไม่มีสิทธิจะชักเอาน้ำให้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของตนตามควร ให้เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่น ซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น</p>	<p>ทั้ง 3 มาตรากล่าวถึงสิทธิในการใช้น้ำของประชาชนทั่วไป เพื่อป้องกันความขัดแย้งในการใช้น้ำที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ซึ่งไม่ได้กล่าวถึงการจัดการน้ำที่เหมาะสม เพราะปัจจุบันแหล่งน้ำธรรมชาติมีจำกัดขณะที่ความต้องการใช้น้ำมีมากขึ้น เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ความต้องการใช้น้ำของภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการมีมากขึ้น ซึ่งนำมาซึ่งปัญหาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร (ประเสริฐ เอมริน 2538)</p>
พ.ร.บ. การชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482	
<p>เป็นกฎหมายที่ควบคุมการจัดทำชลประทานโดยเอกชนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกของเอกชนและป้องกันการใช้น้ำในปริมาณมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ซึ่งการจัดทำชลประทานแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ การชลประทานส่วนบุคคล, การชลประทานส่วนราษฎร์ และการชลประทานส่วนการค้า</p>	<p>กฎหมายเน้นการควบคุมการใช้น้ำของเอกชนมากกว่ามาตรการการจัดการน้ำที่สมดุลกับแหล่งน้ำธรรมชาติในชุมชน</p>
พ.ร.บ. การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485	
<p>เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการจัดหาแหล่งน้ำสำหรับการชลประทานแก่ประชาชน</p>	<p>กฎหมายเน้นการจัดหาแหล่งน้ำโดยรัฐ ซึ่งไม่ได้กล่าวถึงการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ และไม่ได้กำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการใช้น้ำของเกษตรกรจากระบบชลประทานที่รัฐจัดสร้างขึ้น ซึ่งทำให้เกษตรกรเน้นการใช้และอาจใช้น้ำอย่างไม่มีประสิทธิภาพได้</p>
พ.ร.บ. คันและคูน้ำ พ.ศ. 2505	
<p>เป็นกฎหมายที่ให้เกษตรกรจัดทำคันน้ำและคูน้ำเพื่อสามารถใช้ประโยชน์จากโครงการชลประทานของรัฐ</p>	<p>เป็นการจัดการน้ำในระดับไร่นา ซึ่งวิธีการจัดทำคูน้ำเพื่อรับส่งน้ำมีการระเหยและรั่วซึมของน้ำสูง ซึ่งไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ปัญหาน้ำในปัจจุบัน (ประเสริฐ เอมริน 2538)</p>
พ.ร.บ. น้ำบาดาล พ.ศ. 2520	
<p>เป็นกฎหมายควบคุมการใช้น้ำใต้ดินในเขตน้ำบาดาล</p>	<p>ไม่มีมาตรการเกี่ยวกับการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลนอกเขตน้ำบาดาลหรือเขตห้ามสูบน้ำบาดาล (ปราโมทย์ ไน้กัสด์ 2535)</p>
พ.ร.บ. การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517	
<p>เป็นกฎหมายที่รวมการจัดการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการจัดการน้ำในฉบับเดียวกัน</p>	<p>กฎหมายกล่าวถึงการจัดการน้ำแต่ยังไม่เน้นการจัดการแหล่งน้ำมากกว่า และไม่ได้เน้นมาตรการการใช้น้ำที่เหมาะสมเพื่อเกษตรกรรม เพราะการใช้น้ำอย่างเสรีที่เป็นอยู่ย่อมไม่สอดคล้องกับทรัพยากรน้ำที่มีแนวโน้มลดลงอย่างมาก</p>

- ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายควบคุมการใช้วัตถุดิบพืชหรือสารเคมีทางการเกษตรโดยตรง เพื่อเป็นป้องกันมลพิษที่ไหลลงสู่น้ำลำคลอง ใน พ.ร.บ. การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 มาตรา 28 กล่าวถึงการควบคุมมลพิษทางน้ำแต่ใช้บังคับเฉพาะการกระทำในทางน้ำชลประทาน และใน พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 แม้ให้อำนาจรัฐบาลควบคุมการใช้สารพิษจากการเกษตรกรรมได้เพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่ยังไม่เห็นผลในทางปฏิบัติ

4.2.3 แรงงานและเทคโนโลยี

แรงงานและเทคโนโลยีเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกร แต่เนื่องจากแรงงานภาคเกษตรกรรมไหลเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก ทำให้การทำงานในปัจจุบันขาดแคลนแรงงานจึงเป็นเหตุให้ต้นทุนแรงงานภาคเกษตรสูงขึ้นกว่าร้อยละ 50 ของต้นทุนการผลิตทั้งหมด (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย 2543) ดังนั้นจึงมีการนำเครื่องจักรและเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการผลิต เช่น รถเก็บเกี่ยวข้าว ซึ่งสามารถนวดข้าวเป็นเมล็ดและทำการบรรจุในกระสอบพร้อมขายได้เลย ความสะดวกรวดเร็วของการใช้เครื่องจักรดังกล่าวกลายเป็นทางเลือกที่ได้รับความนิยมอย่างมากสำหรับชาวนา อย่างไรก็ตามเทคโนโลยีทางการเกษตรเหล่านี้ต้องนำเข้าจากต่างประเทศซึ่งมีราคาสูงมาก ชาวนาส่วนใหญ่ไม่สามารถลงทุนด้วยตนเอง จึงเป็นช่องว่างทำให้เกิดธุรกิจรถรับจ้างเกี่ยวข้าว และเมื่อความต้องการใช้เครื่องทุ่นแรงนี้มีมากขึ้นทำให้ค่าจ้างรถเก็บเกี่ยวข้าวเพิ่มสูงขึ้นเท่าตัวเป็น 400-500 บาทต่อไร่ เพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัวจากค่าจ้างไร่ละ 200-250 บาทในช่วงปี พ.ศ. 2530 (ไพฑูรย์ ศิริวัชร 2545) ทั้งนี้เพราะตลาดการให้บริการเก็บเกี่ยวข้าวเป็นของเจ้าของรถ

เนื่องจากจำนวนรถรับจ้างเกี่ยวข้าวยังมีจำกัด ชาวนาจึงต้องมีการจองคิว ดังนั้นจึงเกิดอาชีพนายหน้ารับจองคิวรถจากต่างจังหวัดเข้ามา อย่างเช่น ในพื้นที่ทำนาจังหวัดพัทลุงและสงขลา ที่ประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานในการเก็บเกี่ยวและมีรถรับจ้างเกี่ยวข้าวมาจากภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคอีสาน เข้ามารับจ้างเก็บเกี่ยวในพื้นที่ไม่ต่ำกว่าไร่ละ 30 ล้านบาท อย่างไรก็ตามการใช้บริการรถเก็บเกี่ยวเหล่านี้นอกจากวิธีการทำนาของชุมชนแล้วยังมีผลกระทบต่อพื้นที่ทำนาของเกษตรกรเนื่องจากในระยะเวลาของการเก็บเกี่ยวเป็นเวลานานนับเดือน เจ้าของรถรับจ้างเกี่ยวนี้มีมักนำเปิดจำนวน 2,000-3,000 ตัวมาปล่อยเลี้ยงไว้ในที่นาเพื่อให้นักข้าวเปลือกที่ตกหล่นจากรถเก็บเกี่ยวซึ่งตกหล่นประมาณไร่ละ 100 กิโลกรัม และเปิดเหล่านี้ยังหากินกับลูกปลาเล็กปลาน้อยในที่นาที่มีน้ำขังซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศของพื้นที่นา นอกจากนี้ยังมีวัชพืชที่ติดมากับรถเกี่ยวต่างถิ่นที่กระจายและรุกรามไปในท้องนาทำให้เกิดความยุ่งยากในการกำจัดและทำให้ผลผลิตลดลง (ไพฑูรย์ ศิริวัชร 2545)

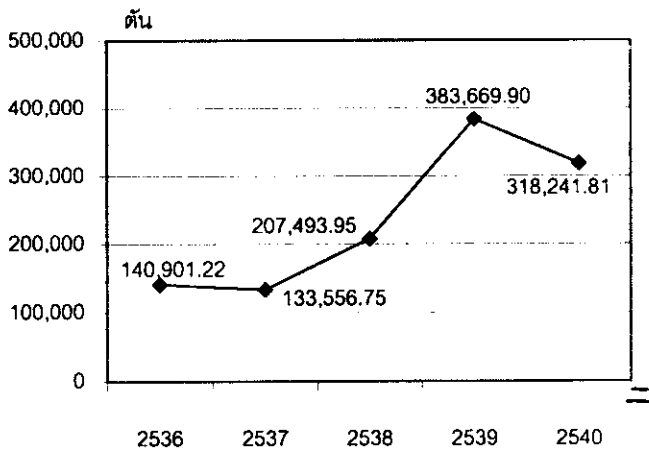
ขณะที่ปัจจัยแรงงานเป็นปัญหาใหญ่ของการประกอบอาชีพเกษตรกรและเทคโนโลยีการผลิตของประเทศไทยยังพึ่งตัวเองไม่ได้ (เมธี ครองแก้ว 2544) ทำให้ต้นทุนการผลิตข้าวต่อไร่สูงซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อรายได้ของครัวเรือนชาวนา รัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์และกฎหมายใดที่ชัดเจนที่จะช่วยลดภาระต้นทุนการผลิตเหล่านี้ และยังไม่มียุทธศาสตร์ควบคุมกิจกรรมในการผลิตที่ทำให้ชาวนาเสียหายหรือเดือดร้อนเช่น ค่าจ้างหรือวิธีการเก็บเกี่ยวหรือ ลดภาษีอุปกรณ์เครื่องจักรหรือเทคโนโลยีที่จำเป็น เป็นต้น

4.2.4 ปัจจัยอื่นๆ

นอกจากต้นทุนปัจจัยแรงงานที่สูงขึ้น ยังมีต้นทุนผันแปรอื่นๆ ได้แก่ ทุน ปุ๋ย พันธุ์พืช และยาปราบศัตรูพืช ซึ่งมีต้นทุนที่สูงเช่นกัน ปุ๋ยเป็นปัจจัยที่ที่จำกัดคุณภาพของผลผลิต ภาคเกษตรกรรมมีปริมาณความต้องการปุ๋ยเพิ่มสูงขึ้น สังเกตได้จากปริมาณปุ๋ยที่องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (2540) จำหน่ายให้เกษตรกรในปี พ.ศ. 2540

กว่า 3 แสนตัน (รูปที่ 4-3) เพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่าตัวเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2536 และตัวเลขความต้องการปุ๋ยเคมีก็เพิ่มขึ้นสูงจาก 786,000 ตันในปี พ.ศ. 2523 เป็น 3,300,000 ตันในปี พ.ศ. 2537 โดยเฉลี่ยมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 10.7 ต่อปี (จิตรา สิริพัฒนากุล 2542) อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังต้องนำเข้าวัตถุดิบปุ๋ยเคมีจากต่างประเทศเป็นหลัก ซึ่งราคาปุ๋ยเคมีนี้มีแนวโน้มสูงขึ้น ดังนั้นจึงยังต้องศึกษาผลของนโยบายให้ความช่วยเหลือปุ๋ยแก่เกษตรกร เช่น นโยบายปุ๋ยแห่งชาติ โครงการปุ๋ยอินทรีย์ช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสพภัยธรรมชาติ และโครงการบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ เป็นต้น ว่าเป็นต้น ว่าเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรมากน้อย และช่วยลดปริมาณการพึ่งพิงปุ๋ยเคมีจากต่างประเทศได้หรือไม่

รูปที่ 4-3 ปริมาณปุ๋ยที่ อ.ต.ก. จำหน่ายให้เกษตรกรช่วงปี พ.ศ. 2536-2540



ที่มา : องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

4.3 นโยบายของรัฐกับปัญหาการตลาดข้าว

รัฐบาลมีมาตรการแทรกแซงการค้าข้าวมาแต่อดีต เช่น มาตรการเก็บภาษีส่งออก (ฟรีเมียมข้าวและอากรส่งออก) การกำหนดโควตาส่งออกหรือห้ามส่งออก มาตรการข้าวสำรอง เป็นต้น ซึ่งต่อมามาตรการเหล่านี้ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2529 (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย 2543) จึงมีมาตรการการแทรกแซงตลาดด้วยนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกโดยการประกันราคาและพยุงราคาและมาตรการในการสนับสนุนด้านการส่งออกเป็นมาตรการหลักที่รัฐได้ดำเนินการมาโดยตลอด

นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือก

นโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 โดยองค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.) ซึ่งรัฐมีนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกนี้เกือบทุกปี และมีองค์การต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามาดำเนินการตามนโยบาย ซึ่งมีมาตรการต่างๆ กัน (วันชัย มีชาติ 2532) เช่น

- การพยุงราคาข้าว โดยรัฐบาลให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก) เข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาที่รัฐบาลกำหนด ทั้งนี้เพื่อเป็นทางเลือกให้ชาวนาในการขายข้าวและทำให้เกิดการแข่งขันในการรับซื้อข้าวเปลือก ทำให้ราคาในท้องตลาดสูงขึ้น นอกจากนี้บางปีรัฐบาลยังมีมาตรการเสริมโดยให้หน่วยงานของกระทรวงมหาดไทยเข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาด้วย ดังนั้นมาตรการนี้จึงถูกนำมาใช้เกือบทุกปี

○ **การประกันราคาข้าวเปลือก** เป็นมาตรการที่รัฐบาลกำหนดราคารับซื้อข้าวเปลือกแต่จะไม่เข้าไปรับซื้อโดยตรง จะให้โรงสีหรือพ่อค้าข้าวเป็นผู้รับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาประกัน ดังนั้นรัฐบาลจึงมีมาตรการช่วยเหลือผู้รับซื้อข้าวเปลือก เช่น ให้อุดหนุนด้านดอกเบี้ย และให้โควตาการส่งออกข้าวเป็นต้น แต่รัฐบาลดำเนินการด้วยมาตรการนี้ในปี พ.ศ.2519 และปี พ.ศ.2529 เท่านั้น

○ **การประกวดราคาข้าวสาร** โดยรัฐบาลให้องค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.) ทำหน้าที่ประกวดราคาข้าวสารจากโรงสีและพ่อค้าในราคาประมูลที่รัฐบาลคาดว่าจะมีกำไรพอหากซื้อข้าวจากชาวนาในราคาที่รัฐบาลกำหนด การประกวดราคานี้จะมีราคาค่อนข้างสูงกว่าการประกวดราคาทั่วไป ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นภาวะการตลาดข้าวโดยเชื่อว่าจะทำให้โรงสีและพ่อค้าข้าวแย่งกันซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา และรัฐบาลใช้มาตรการนี้เพียง 2 ปีเท่านั้น ในช่วง พ.ศ. 2518-2530

○ **การลดภาระของผู้ส่งออกและส่งเสริมการค้าเสรี** เป็นมาตรการเสริมที่รัฐบาลให้การสนับสนุนการส่งออกมากขึ้นเพื่อกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันเสรีในตลาด โดยลดค่าพรีเมียมข้าว ลดภาระการสำรองข้าว ให้เงินกู้แก่พ่อค้าข้าว และขยายตลาดการส่งออกมากขึ้น ทั้งนี้เชื่อว่าจะทำให้ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้จะสูงขึ้นตาม

○ **การชะลอการขายข้าวเปลือกในช่วงต้นฤดู** รัฐบาลให้หน่วยงานเช่น ธ.ก.ส. และ อ.ค.ส. เข้าไปรับฝากและรับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนาในช่วงต้นฤดูเพื่อชะลอปริมาณข้าวเปลือกเข้าสู่ตลาดมากเกินไป โดยจะจ่ายเงินให้แก่ชาวนาไปใช้จ่ายจำนวนหนึ่งก่อน พอเมื่อราคาข้าวเปลือกสูงขึ้นในช่วงปลายฤดู ชาวนาก็สามารถนำข้าวเปลือกไปขายได้แล้วนำเงินไปชำระหนี้พร้อมค่าฝากแก่หน่วยงานของรัฐ

จะเห็นได้ว่ามาตรการต่างๆ ที่รัฐบาลดำเนินการในอดีตด้วยการยกระดับราคาข้าวเปลือกเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและแนวนโยบายมักเปลี่ยนแปลงไปตามผู้ที่เข้ามาเป็นรัฐบาลจึงทำให้การดำเนินนโยบายนี้ไม่มีความต่อเนื่อง และเมื่อรัฐบาลยังขาดนโยบายระยะยาวในการแก้ปัญหาข้าวเปลือกตกต่ำ ทำให้แนวนโยบายการยกระดับไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากนโยบายขาดเอกภาพ กล่าวคือรัฐบาลกำหนดนโยบายการยกระดับราคาข้าวเปลือกขณะที่รัฐบาลต้องการให้ประชาชนสามารถซื้อข้าวสารบริโภคได้ในราคาถูกและเหมาะสม ทำให้แนวนโยบายของรัฐขัดแย้งกันเอง เนื่องจากราคาข้าวสารผันตามต้นทุนราคาซื้อข้าวเปลือก ดังนั้นทำให้พ่อค้าข้าวเอกชนไม่แน่ใจในนโยบายและไม่สามารถซื้อข้าวเปลือกตามราคาที่รัฐบาลกำหนดได้ และเมื่อรัฐบาลไม่มีมาตรการรับซื้อข้าวสารจากโรงสีหรือผู้ค้าข้าวในราคาที่คุ้มทุนกับราคาข้าวเปลือกก็ทำให้การรับซื้อข้าวเปลือกในราคาประกันทำไม่ได้

ในปัจจุบัน รัฐบาลยังคงดำเนินการแทรกแซงตลาดโดยผ่านคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) และใช้เงินจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อปี 2534 และได้ปรับเปลี่ยนหลายมาตรการให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ตลาดมากขึ้น ได้แก่

- โครงการจำนำข้าวเปลือกของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- การให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ส่งออก โรงสี และผู้ค้าข้าวเปลือกเพื่อใช้ในการสต็อกข้าว
- โครงการชดเชยการส่งออกข้าว
- การซื้อขายข้าวโดยรัฐต่อรัฐ
- โครงการรับซื้อข้าวสารของ อ.ค.ส.
- การกำหนดมาตรฐานข้าวหอมมะลิ

อย่างไรก็ตามผลประโยชน์ของโครงการที่ลดภาระการส่งออกและการรับซื้อของพ่อค้าข้าวไม่ได้ตกแก่ชาวนา และโครงการดังกล่าวไม่ได้ช่วยพยุงราคาข้าวได้เท่าไรนัก ขณะที่โครงการแทรกแซงราคาของรัฐที่ต้องการให้ประโยชน์แก่เกษตรกรโดยตรงก็ยังไม่เป็นผลดังเจตนา เพราะรัฐบาลไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง ดังเช่น ที่รัฐบาลประกาศในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปี 2544/45 โดยตั้งเป้าไว้ที่ประมาณ 8.5 ล้านตัน แต่ปรากฏว่ารับจำนำได้จริงเพียง 5 ล้านตันเศษ หรือร้อยละ 58 ของเป้าหมาย (พรุฒิส สารสิน 2545) ซึ่งไม่ทำให้การรับจำนำมีผลต่อราคาข้าวเปลือกในตลาดมากนัก

ในระบบตลาดข้าวของไทยเมล็ดเงินกำไรส่วนใหญ่ตกอยู่ที่พ่อค้าข้าวและผู้ส่งออกมากกว่าชาวนา ดังข้อมูลเปรียบเทียบราคาข้าวที่เกษตรกรขายได้และราคาส่งออกใน ตารางที่ 4-8 ผู้ส่งออกมีรายได้จากการส่งออกข้าวพอกๆ กับการที่ชาวนาผู้ผลิต ขณะที่ต้นทุนการผลิตของชาวนายังสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนในการดำเนินการของผู้

ตารางที่ 4-8 เปรียบเทียบราคาข้าวที่เกษตรกรขายได้และราคาส่งออก

(บาท/กก.)

	ราคาที่เกษตรกรขายได้	ราคาส่งออก	ผลต่าง
2539/40	5.52	11.69	6.17
2540/41	6.96	13.27	6.31
2541/42	5.76	10.79	5.04
2542/43	4.68	10.67	5.99
2543/44	4.62	9.12	4.50

คำนวณจากข้อมูลปริมาณและมูลค่าการส่งออกข้าว

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2545

ส่งออกที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐด้วย และการที่คณะกรรมการนโยบายข้าวมีมาตรการให้เกษตรกรจำนำข้าวเปลือกได้เฉพาะพื้นที่จังหวัดของตนเองเท่านั้น เป็นการลดอำนาจในการขายข้าวเปลือกของชาวนาเพราะจำนวนโรงสีที่ร่วมโครงการมีให้เลือกน้อยลง และหากโรงสีดังกล่าวมีสต็อกข้าวเต็มชาวนาก็ไม่สามารถจำนำข้าวได้ ทำให้ชาวนาต้องนำข้าวเปลือกไปขายให้กับพ่อค้าซึ่งมักกดราคารับซื้อ (พรุฒิส สารสิน 2545) ซึ่งกลายเป็นผลกระทบในด้านลบต่อชาวนา

ตารางที่ 4-9 วิวัฒนาการมาตรการการจัดการที่ดินของไทย

ปี พ.ศ.	รัฐบาล/แกนนำ	แนวคิดและหลักการ	นโยบาย/กฎหมาย	การดำเนินการและผล	อุปสรรค/ข้อจำกัด/ข้อสังเกต
กรุงเทพฯ					
		ประชากรมีน้อย แต่มีที่ดินรกร้างว่างเปล่าจำนวนมาก	ส่งเสริมให้ประชาชนเช่าถือครองที่ดินและใช้ที่ดินทำประโยชน์อย่างเสรี		
กรุงเทพฯ					
		ที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูกเริ่มลดน้อยลง ขณะที่จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น	ส่งเสริมให้ประชาชนเช่าถือครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน แต่พระมหากษัตริย์อาจทรงเรียกคืนที่ดินที่ก่อประโยชน์แก่ส่วนรวม		
กรุงรัตนโกสินทร์: สมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช					
2444		จัดระบบการถือครองที่ดิน	ตั้งกรมทะเบียนที่ดินในกระทรวงเกษตราธิการ		นายทุนและขุนนางหันมาลงทุนในธุรกิจที่ดินและการให้เช่าที่ดินมากขึ้น
2448		ส่งเสริมการปลูกข้าวเพื่อค้าขายและเน้นการใช้และพัฒนาที่ดิน	ให้ดำเนินการขุดคลองและคูนาหลายแห่งในที่ราบภาคกลาง เพื่อส่งน้ำสำหรับเพาะปลูก	ในเขตทุ่งรังสิต - ชาวนามากกว่า 90% ต้องเช่าที่ดินทำนา - ค่าเช่าเพิ่มสูงขึ้นจาก 12-24% ในปี พ.ศ. 2443 เป็น 37-54% ของผลผลิตต่อไร่ - ชาวนาไม่มีที่ดินของตนเอง ประมาณ 36%	มีการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกมากขึ้น และดินส่วนใหญ่เป็นของนายทุนและขุนนาง
2450				ในเขตทุ่งรังสิต ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากจาก 4 บาท/ไร่ ในปี พ.ศ. 2443 เป็น 200 บาท/ไร่	

ปี พ.ศ.	รัฐบาล/แกนนำ	แนวคิดและหลักการ	นโยบาย/กฎหมาย	การดำเนินการและผล	อุปสรรค/ข้อจำกัด/ข้อสังเกต
2451		จัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน	ประกาศใช้ พ.ร.บ. ออกโฉนดที่ดิน 2451		
กรุงรัตนโกสินทร์: สมัยการปกครองระบอบประชาธิปไตย					
2475-2476	พระยามโนปกรณนิติธาดา	ความเสมอภาคของสังคม – เน้นการกระจายความมั่งคั่งของสังคม	ออกกฎหมายเพื่อเก็บภาษีมรดกในปี พ.ศ. 2476	ผู้นำทางการเมืองที่มีหัวก้าวหน้า ผลักดันความเสมอภาคในสังคม	
		การกระจายการถือครองที่ดิน – โดยเสนอให้รัฐบาลซื้อที่ดินจากประชาชนที่ต้องการขาย (มิใช่การบังคับเวนคืนโดยไม่จ่ายค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดิน) แล้วนำที่ดินเหล่านั้นมาจัดสรรให้ประชาชนที่ไม่มีที่ทำกิน (นับเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินครั้งแรกในประเทศไทย)	ปรีดี พนมยงค์ เสนอนโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งในแผนเศรษฐกิจ มี 2 ส่วนคือ 1. การเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์ 2. การจัดให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ - ให้โอนที่ดินที่เป็นปัจจัยการผลิตทั้งหมดเป็นของรัฐโดยให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าของที่ดินในรูปแบบพันธบัตรเงินกู้	ได้รับการคัดค้านอย่างรุนแรงจากคนกลุ่มน้อยที่จะเสียประโยชน์และจากนักการเมืองฝ่ายตรงกันข้าม	<ul style="list-style-type: none"> - การกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายอยู่ภายใต้อำนาจและอิทธิพลของคนกลุ่มน้อย - นักการเมืองที่ไม่เป็นกลางและเป็นเครื่องมือของคนกลุ่มน้อยผู้มีฐานะทางสังคม - ความไม่จริงจังในการแก้ปัญหาที่แท้จริงของเกษตรกร
	พ.อ. พระยาพลพล พยุหเสนา	เปิดช่องทางนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินที่ปรีดี พนมยงค์ นำเสนอ	ออก พ.ร.บ. คอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 - โดยนิยามคำว่า "สิทธิคอมมิวนิสต์ หมายความว่าสิทธิใดๆ ซึ่งบังความถึง การสนับสนุนส่งเสริมการรวมกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือการรวมอุตสาหกรรม หรือรวมทุนหรือแรงงานเข้าเป็นของรัฐบาล (Nationalization of land or industry or capital or labour)"	คนกลุ่มน้อยและนักการเมืองที่อาจเสียผลประโยชน์ก็คัดค้านแนวคิดการกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งไม่ได้รับการพิจารณาในรัฐบาลสมัยนั้นอีกเลย	
2478	พ.อ. พระยาพลพล พยุหเสนา	เพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชน	เริ่มโครงการจัดที่ดิน และ ออก พ.ร.บ. ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478	พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานที่ดินราชพัสดุ 4,019 ไร่เพื่อจัดสรรให้ชาวนาเช่าซื้อ มีการดำเนินการโครงการจัดที่ดิน	

ปี พ.ศ.	รัฐบาล/แกนนำ	แนวคิดและหลักการ	นโยบาย/กฎหมาย	การดำเนินการและผล	อุปสรรค/ข้อจำกัด/ข้อสังเกต
2479	พ.อ. พระยาพลพล พยุหเสนา		แก้ไข พ.ร.บ. ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 5 และ 6) พ.ศ. 2479		
2481	พ.อ. หลวงพิบูลสงคราม		กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้เริ่มการจัดที่ดินใน รูปสหกรณ์นิคม		
2483	พ.อ. หลวงพิบูลสงคราม	แก้ปัญหาคความยากจนและขาด แคลนที่ดินทำกินของเกษตรกร	ตั้งกรมประชาสงเคราะห์ และเริ่มการจัดที่ ดินในรูปนิคมสร้างตนเอง	ตั้งนิคมสร้างตนเองแห่งแรกที่ อ.พระพุทธบาท จ.สระบุรี	- มีหลายหน่วยงานดำเนินการ และด้วยแนว คิดและวิธีการที่แตกต่างกันทำให้การจัดที่ ดินยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมาย
2485	จอมพล ป. พิบูล สงคราม	แก้ปัญหากลุ่มเกษตรกรไม่มีที่ดินทำ กินของตนเองด้วยการหาที่ดินที่บุก เบิกใหม่ให้แก่ชาวไร่ชาวนา	ออก พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485	จัดประเภทที่ดินและอำนวยความสะดวก สะดวกให้มีการจับจองที่ดินรกร้าง ว่างเปล่าเพื่อประกอบอาชีพตาม อิสระ	- เนื่องจากที่ดินมีจำกัดและจำนวนประชากร เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้นมาตรการของรัฐ นอกจากไม่สามารถแก้ปัญหาการถือครอง ที่ดิน และทำให้ปัญหาผู้ไม่มีที่ดินทำกินยิ่ง ทวีความรุนแรง
2486	จอมพล ป. พิบูล สงคราม		แก้ไข พ.ร.บ. ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2486 และออก พ.ร.บ. ที่ดินในส่วน ที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486		
2493	จอมพล ป. พิบูล สงคราม	พยายามช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งส่วน ใหญ่จนลงและมีการสูญเสีย กรรมสิทธิ์ในที่ดินมากขึ้น	ออก พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านา พ.ศ.2493 โดยการกำหนดค่าเช่าสูงสุดไม่เกินร้อยละ 25 ของผลผลิตต่อไร่ที่ชาวนาผลิตได้ คือ <u>จำนวนข้าวเปลือก/ไร่ปี ค่าเช่า</u> > 40 ถัง <= 10 ถัง 30-40 ถัง <= 6 ถัง 20-30 ถัง <= 3 ถัง < 20 ถัง <= 1 ถัง และแก้ไข พ.ร.บ. ที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับ คนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2493	มีผลบังคับใช้เฉพาะที่ดินที่ทำนาใน บางท้องที่ในประมาณ 22 จังหวัดซึ่ง ส่วนใหญ่อยู่ในภาคกลาง และจะใช้ กับการเช่าที่ดินสำหรับทำนาว่าน ตั้งแต่ 100 ไร่ขึ้นไป และการเช่านา ค่าตั้งแต่ 50 ไร่ขึ้นไป	- มีช่องโหว่ให้หลบเลี่ยงได้เช่น ไม่ได้กำหนด ว่าการเช่าต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร มิ ได้มีการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำของการเช่า ไม่ได้มีการกำหนดหลักประกันว่าผู้เช่าจะได้ รับสิทธิ์การเช่าที่แน่นอน เป็นต้น - มิได้บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง จึงมีผล ในทางปฏิบัติไม่มากนัก

ปี พ.ศ.	รัฐบาล/แกนนำ	แนวคิดและหลักการ	นโยบาย/กฎหมาย	การดำเนินการและผล	อุปสรรค/ข้อจำกัด/ข้อสังเกต
2497	จอมพล ป. พิบูลสงคราม	แรงผลักดันจากการเรียกร้องเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ทำให้รัฐบาลพยายามหามาตรการที่จะจัดสรรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อประชาชน	ออก พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดย - ยกเลิก พ.ร.บ. ออกโฉนดที่ดิน ทุกฉบับที่มีผลบังคับใช้อยู่ และพ.ร.บ. ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 - ในหมวดที่ 2 กล่าวถึงการจัดที่ดินเพื่อประชาชน และในมาตรา 34 ได้จำกัดขนาดของการถือครองที่ดินของคนไทยแต่ละคน กล่าวคือให้ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรได้ไม่เกินคนละ 50 ไร่ ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมได้ไม่เกินคนละ 10 ไร่ และที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรมและที่อยู่อาศัยได้ไม่เกินคนละ 5 ไร่ โดยให้ระยะเวลาในการจัดการที่ดินส่วนเกิน 7 ปี คือให้มีผลบังคับใช้โดยสมบูรณ์ในปี 2504 มิเช่นนั้นรัฐบาลมีสิทธิ์ที่จะบังคับซื้อที่ดินส่วนเกิน	เป็นเครื่องมือขัดขวางการรวมกรรมสิทธิ์ในที่ดินและเป็นการวางรากฐานการกระจายการถือครองที่ดิน โดยมีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ถูกขูดรีดที่ดินให้มีโอกาสเรียกร้องคืน ต่อมามีการแก้กฎหมายโดยประกาศคณะปฏิวัติให้ขยายระยะเวลาการหมดสิทธิครอบครองที่ดินมาตรา 6 หมวด 1 บทเบ็ดเสร็จทั่วไป ในกรณี ไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่โฉนดเกิน 5 ปี เป็น 10 ปี และการทอดทิ้งที่ น.ส.3 เกิน 3 ปี เป็น 5 ปี และการทิ้งที่ดินนั้นหากจะให้หมดสิทธิต้องให้อธิบดีกรมที่ดินยื่นคำร้องกับศาล เมื่อศาลสั่งเพิกถอนแล้วจึงจะหมดสิทธิ และพบว่ากฎหมายมาตรานี้ไม่เคยมีผลบังคับ	- เป็นกฎหมายฉบับที่ 2 ที่ให้อำนาจกับหน่วยงานของรัฐในการจัดที่ดิน - เกิดการหลบเลี่ยงข้อกฎหมายเนื่องจากการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินต่อคน มิได้จำกัดต่อครอบครัว และมีได้กำหนดอายุของผู้ถือครองที่ดิน - จะเห็นว่ากฎหมายอ้อมอวยการจำกัดขนาดที่ดิน เนื่องจากไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติทันที และให้เวลาถึง 7 ปี - การทอดทิ้งที่ดินเกิน 5 ปี 10 ปี ในมาตรา 6 หมวด 1 นั้นต้องทอดทิ้งต่อเนื่องตลอด และเป็นไปโดยยากที่จะให้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินที่มีอยู่จำกัดไปสำรวจที่ดินครั้งละแปลง การหาหลักฐานว่าเจ้าของได้ทอดทิ้งที่ดินต่อเนื่องเป็นเวลานานถึง 10 ปี ก็ยังมีความยุ่งยากและเป็นไปได้ได้น้อยมาก
	จอมพล ป. พิบูลสงคราม	ช่วยเหลือเกษตรกรที่ถูกขูดรีดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้มีโอกาสเรียกร้องที่ดินของตนคืน	ออก พ.ร.บ. จัดสรรที่ดินเพื่อความเป็นธรรมของสังคม พ.ศ. 2497	มีผลบังคับใช้ในระยะเวลาอันสั้น เนื่องจากศาลฎีกาได้ตีความว่ากฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในขณะนั้น (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 - รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495)	

ปี พ.ศ.	รัฐบาล/แกนนำ	แนวคิดและหลักการ	นโยบาย/กฎหมาย	การดำเนินการและผล	อุปสรรค/ข้อจำกัด/ข้อสังเกต
2499	จอมพล ป. พิบูลสงคราม	ช่วยส่งเสริมราษฎรให้มีที่ดินทำกินของตนเอง และอาศัยรวมกลุ่มกันเพื่อสะดวกในการพัฒนา	จัดตั้งนิคมสร้างตนเองในพื้นที่จังหวัด/อำเภอเท่าที่มีที่ดินจัดให้		
2502	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	มองว่าการจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือกรรมสิทธิ์เพื่อการอยู่อาศัยเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เป็นเหตุบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้าในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ	ยกเลิกพ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 34 ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ในวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 ซึ่งกำลังจะครบ 7 ปี การบังคับใช้มาตราดังกล่าวในปี 2504 เนื่องจากศาลฎีกาตีความว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ (ภายหลังได้พยายามร่างเป็น พ.ร.บ. เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรอีกหลายครั้ง แต่มิได้ผ่านการพิจารณา)	เปิดโอกาสให้เอกชน เจ้าสัวและผู้มีฐานะร่ำรวย รวมกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นผลให้มีการลงทุนและการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว แต่สภาพการถือครองที่ดินกลับยิ่งเลวร้ายลง คนส่วนใหญ่ยิ่งจนลง โดยเฉพาะเกษตรกร มีหนี้สินเพิ่มขึ้นและสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากขึ้น	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นแผนพัฒนาที่มีได้เน้นการกระจายรายได้และความเสมอภาคทางสังคม - การเมืองการปกครองตกอยู่ในอำนาจของรัฐบาลนายทุน พ่อค้า ทหาร และข้าราชการที่เห็นแก่ตัว - ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจตกอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย - ความไม่จริงจังของการแก้ปัญหาเกษตรกรที่ดินมากขึ้น
		เพื่อกำหนดความเหมาะสมของพื้นที่สำหรับกิจกรรม	ตั้งคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน - กำหนดที่ดินเป็น 2 ส่วนคือ 1. เขตป่าไม้เพื่อรักษาสมดุลธรรมชาติ 2. พื้นที่เพื่อการเกษตรและกิจกรรมอื่นๆ รวมทั้งการจัดสรรที่ดินให้ประชาชน	นโยบายไม่เกิดผลทางปฏิบัติเพราะ <ul style="list-style-type: none"> - นโยบายป่าไม้และที่ดินเปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล - การจัดสรรที่ดินไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบาย - ขาดการควบคุมการใช้ที่ดินและป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปี พ.ศ.	รัฐบาล/แกนนำ	แนวคิดและหลักการ	นโยบาย/กฎหมาย	การดำเนินการและผล	อุปสรรค/ข้อจำกัด/ข้อสังเกต
2502	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	เพื่อให้ได้ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ ได้มีการใช้อย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์อย่างถาวร	ระบุในแผนฯ 1 ให้กำหนดป่าไม้ไว้อย่างน้อยร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศทั้งหมด 320 ล้านไร่ ซึ่งขณะนั้นมีอยู่ 58% หรือ 187 ล้านไร่ กำหนดให้พื้นที่ป่าลดลง 40% หากประชากรเพิ่มขึ้นและมีความต้องการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ		-
2504	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์		แก้ไข พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504	จำแนกพื้นที่ไว้เป็นป่าไม้ 162 ล้านไร่ ต่อมาจะประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ	
2506	พล.อ. ถนอม กิตติขจร	สานต่อนโยบายของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์		สร้างสมทศคนคดีที่เห็นแก่ตัวมากขึ้น และเกิดความเสื่อมโทรมทางสังคม จนการซื้อรางวัลบังหลวงกลายเป็นเรื่องธรรมดาในหมู่ข้าราชการและผู้มีอำนาจ ประชาชนต่างได้รับความเดือดร้อนทั่วหน้า โดยเฉพาะเกษตรกรถูกนายทุนและข้าราชการกดขี่และสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจก็ยิ่งย่ำแย่	- การเมืองการปกครองตกอยู่ในอำนาจของรัฐบาลนายทุน พ่อค้า ทหาร และข้าราชการที่เห็นแก่ตัว

ปี พ.ศ.	รัฐบาล/แกนนำ	แนวคิดและหลักการ	นโยบาย/กฎหมาย	การดำเนินการและผล	อุปสรรค/ข้อจำกัด/ข้อสังเกต
2506	พล.อ.ถนอม กิตติขจร	พยายามแก้ปัญหาความเดือดร้อนของชาวไร่ชาวนา ด้วยแรงกดดันจากสภาพสังคมที่เสื่อมโทรมและสภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ และเพื่อความอยู่รอดและความนิยมของรัฐบาล	ทำการปฏิวัติตนเองในปี 2514 โดยใช้อภิสิทธิ์แห่งอำนาจตามมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เข้าจัดการปัญหานี้สินของชาวนา และเริ่มดำเนินการเพื่อการปฏิรูปที่ดิน	โครงการต้องหยุดชะงักเพราะเกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจการปกครองเมื่อตุลาคม 2516	- การแก้ปัญหาประชาชนเพื่อความอยู่รอดของนักการเมืองนักปกครอง มิใช่เพื่อประชาชนโดยแท้ - ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายเนื่องจากความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล
2507	พล.อ.ถนอม กิตติขจร		โอนงานจำแนกประเภทที่ดินไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรมพัฒนาที่ดิน		
2511	พล.อ.ถนอม กิตติขจร		ออก พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511		
2512	จอมพลถนอม กิตติขจร	จัดที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ทำกินและที่ถูกรุกไปทำกินในที่สงวนหวงห้าม	ให้กรมประชาสัมพันธ์เร่งจัดตั้งนิคม - มติ กรม. ตามที่ กระทรวงมหาดไทยเสนอ		
2515	จอมพลถนอม กิตติขจร		ระบุเรื่องระบบการถือครองที่ดินในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) ว่า "...เร่งดำเนินการให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเองกับหึ่งป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตน ตลอดจนให้ความเป็นธรรมและความมั่นใจในเสถียรภาพแก่ผู้เช่าที่ดิน โดยขยายและเร่งรัดงานของกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกร ขยายและปรับปรุงโครงการจัดที่ดินให้แก่ราษฎร และดำเนินการมาตรการเป็นพิเศษที่จะช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย"	คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เสนอร่างเค้าโครงการปฏิรูปที่ดินต่อสภาการบริหารของคณะปฏิวัติ เมื่อเดือนธันวาคม 2515 แต่สภาการบริหารของคณะปฏิวัติได้ลงมติให้ "รอการพิจารณาไว้ก่อน"	- การเมืองเผด็จการ

ปี พ.ศ.	รัฐบาล/แกนนำ	แนวคิดและหลักการ	นโยบาย/กฎหมาย	การดำเนินการและผล	อุปสรรค/ข้อจำกัด/ข้อสังเกต
2517	สัญญา ธรรมศักดิ์	<p>มีความพยายามจะแก้ปัญหาความยากจนและความเดือดร้อนของประชาชนอย่างจริงจัง เนื่องจากชาวไร่ชาวนาถูกนายทุนและเจ้าของที่นาคุกคาม เกิดความขัดแย้ง และกรณีฟ้องร้องการบุกรุกที่ดิน</p> <p>เพื่อจัดระเบียบรูปแบบเกษตรกรรมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร</p>	<p>สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้บัญญัติเรื่องการปฏิรูปที่ดินไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 81 ว่า "ให้รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิ์ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่นๆ"</p> <p>ออก พ.ร.บ. จัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2517 - เพื่อจัดให้มีโครงการชลประทานและสาธารณูปโภคทั่วถึงทุกแปลงที่ดิน และเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้ก้าวหน้า ให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินของตนเอง มีรายได้เพิ่มขึ้น มีมาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้น</p>	<p>นโยบายเพื่ออนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรป่าไม้เป็นการถาวรตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรฯ เพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดิน</p> <p>ใช้เวลากับการสำรวจความสมัครใจของเจ้าของที่ดินซึ่งกระบวนการดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้า</p>	<ul style="list-style-type: none"> - เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจโลก - โครงสร้างอำนาจในการกำหนดนโยบายและสภานิติบัญญัติที่ประกอบด้วยคนกลุ่มน้อยที่เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตน - อำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองที่อยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย - ขัอมภพร้องในดับทกฎหมายเอง อันได้แก่การกำหนดใช้กฎหมายเฉพาะที่ดินในแหล่งที่มีระบบชลประทาน ไม่มีเงื่อนไขที่ชัดเจนว่าผู้เช่าที่ดินจะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างไร ไม่มีการกำหนดอัตราค่าเช่าและหลักประกันความต่อเนื่องในการเช่าที่ดิน และกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจการตัดสินใจในการกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินแก่คณะกรรมการจัดรูปที่ดิน ซึ่งเกษตรกรไม่ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น
			<p>แก้ไข พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านา พ.ศ.2493 เป็น พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517</p>	<p>กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมเช่าในในระดับอำเภอและจังหวัดเป็นผู้กำหนดอัตราค่าเช่าในแต่ละท้องที่ และให้มีผลบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร</p>	<ul style="list-style-type: none"> - นับเป็นการกระจายการดำเนินการให้กับท้องถิ่น แต่รัฐบาลไม่ได้เร่งดำเนินการตามกฎหมาย ทำให้ไม่มีผลในทางปฏิบัติและไม่สามารถแก้ไขความเดือดร้อนของชาวนาผู้เช่าได้

ปี พ.ศ.	รัฐบาล/แกนนำ	แนวคิดและหลักการ	นโยบาย/กฎหมาย	การดำเนินการและผล	อุปสรรค/ข้อจำกัด/ข้อสังเกต
2517	สัญญา ธรรมศักดิ์		อาศัยมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองออกคำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับที่ สตร. 32/2517 วันที่ 4 มิถุนายน 2517 - เพื่อช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาที่ไม่มีที่ทำกินได้เข้าทำกินทันฤดูกาลเพาะปลูก และตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรทำความตกลงระหว่างเจ้าของที่ดิน/นายทุนกับชาวไร่ชาวนา		- เป็นมาตรการเฉพาะหน้า และไม่มีกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินที่ชัดเจน
2518	ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช	เร่งการปฏิรูปที่ดินและจัดที่ดินในเขตป่าสงวนที่หมดสภาพเป็นป่าแล้วและมีไช้ต้นน้ำลำธาร นำมาปรับปรุงและจัดสรรให้ราษฎรเข้าครอบครองทำกิน และจะจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อความเป็นธรรม	พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	จัดตั้ง ส.ป.ก. เพื่อจัดหาที่ดินและดำเนินการปฏิรูปที่ดินบนพื้นที่ที่ได้ประกาศเป็นเขตปฏิรูป	- กฎหมายไม่ได้บังคับให้ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหลังจากหมดสัญญาเช่าซื้อและโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่เกษตรกร ทำให้มีการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อื่นได้
		ได้พยายามแก้ปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ยากจนโดยหลีกเลี่ยงการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง	รัฐบาลเสนอร่างกฎหมายประนอมหนี้และร่างกฎหมายศาลเกษตรเพื่อแก้ปัญหาของชาวนา	เนื่องจากรัฐบาลชุดดังกล่าวสิ้นสภาพเนื่องจากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร เมื่อแถลงนโยบาย และไม่ได้มีการดำเนินการเพื่อผลักดันกฎหมายดังกล่าวอีก	

ปี พ.ศ.	รัฐบาล/แกนนำ	แนวคิดและหลักการ	นโยบาย/กฎหมาย	การดำเนินการและผล	อุปสรรค/ข้อจำกัด/ข้อสังเกต
2518	ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช		นายภา มีหนังสือ (ที่ สร. 0203/4381) ถึง รมต. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้ อนุญาตให้ราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวน แห่งชาติอยู่ต่อไปได้โดยมิให้มีการจับกุม	มีผลให้พื้นที่ป่าไม้ในระหว่างปี 2519-2521 ถูกบุกรุกทำลายถึง จำนวน 14.5 ล้านไร่ เฉลี่ยปีละ 7.25 ล้านไร่ ซึ่งเป็นจำนวนเกือบสองเท่า ของพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกทำลายใน ระหว่างปี 2516-2519	- เป็นนโยบายการเมือง - แก้ปัญหาเฉพาะ หน้าปัญหาหนึ่งและทำให้อีกปัญหาหนึ่งทวี ความรุนแรง
			มติ ครม. ให้มีแผนงานจัดที่ดินให้แก่ ราษฎรในหมู่บ้านป่าไม้		- เป็นการเพิ่มวิธีการจัดที่ดินอีกรูปแบบหนึ่ง จากเดิมที่ดำเนินการในรูปแบบสร้างตนเอง สหกรณ์นิคม และปฏิรูปที่ดิน
		เพื่อวางผังเมืองรวมในการกำหนด ประเภทการใช้ที่ดิน	ออก พ.ร.บ. ผังเมือง พ.ศ. 2518		- ในส่วนประเภทที่ดินการเกษตรและชนบท มีการกำหนดให้เป็นพื้นที่สีเขียว แต่ไม่ได้มี การกำหนดรายละเอียดไว้ จึงไม่สามารถ คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมได้มากนัก นอก จากนี้ยังมีการปล่อยให้พื้นที่สีเขียวเป็นพื้นที่ ที่ว่างเปล่าโดยไม่ขัดกับกฎหมายผังเมือง และยังได้มีการผ่อนปรนให้ใช้ที่ดินประเภท นี้สร้างที่อยู่อาศัยและโรงงานบางประเภท ได้ไม่เกินร้อยละ 5 ของพื้นที่ในแต่ละ บริเวณ ดังนั้นหากที่ดินถูกแบ่งออกเป็น แปลงย่อย ก็จะมีที่อยู่อาศัยและโรงงาน กระจายอยู่ทั่วไป

ปี พ.ศ.	รัฐบาล/แกนนำ	แนวคิดและหลักการ	นโยบาย/กฎหมาย	การดำเนินการและผล	อุปสรรค/ข้อจำกัด/ข้อสังเกต
2519	ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช	ปัญหาการบุกรุกป่าทวีความรุนแรง และมีพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเพิ่มขึ้นอย่างมาก	กรม.มิมติห้ามมิให้ผู้ใดบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเป็นอันขาด ส่วนผู้ที่ทำกินอยู่ก่อนแล้วให้ทำกินต่อไปได้		
		ป้องกันการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเกษตรกร	นโยบายปลดปล่อยหนี้สินของเกษตรกร	รับโอนหนี้ของเกษตรกรที่มีที่ดินเป็นหลักประกันจากเจ้าหนี้เอกชนมาให้รัฐบาลเป็นเจ้าหนี้แทน	- นโยบายยังไม่ทันได้ดำเนินการรัฐบาลถูกคณะปฏิวัติยึดอำนาจ
2520	ธารินทร์ ฤทธิวิเชียร	นายกมีคำสั่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาในการบริหารงานจัดที่ดิน และรับหลักการจัดตั้งทบวงที่ดินการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพ	เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ 6 ป่า รวม 740,000 ไร่		
2524	พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์	เพื่อคุ้มครองผู้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิให้ถูกเอาผิดเอาเปรียบจากเจ้าของที่ดินจนเกินไป เมื่อมีการบอกเลิกการเช่าเจ้าของที่ดินต้องลงมือทำการเกษตรในที่ดินของตนภายใน 1 ปี และห้ามทำการเกษตรบางประเภทเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ดิน	ออก พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 และยกเลิก พ.ร.บ. ควบคุมการเช่า พ.ศ. 2517 และแก้ไขเพื่อให้ครอบคลุมถึงที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประเภทอื่นด้วย		- อำนาจต่อรองของกลุ่มผู้มีน้อย เจ้าของที่ดินมีอำนาจควบคุมเศรษฐกิจและการเมืองระดับท้องถิ่นและในการกำหนดให้ผู้เช่าจะต้องปรับปรุงตามคำแนะนำของทางราชการนั้น ไม่มีข้อบังคับหากเจ้าของที่ดินทำประโยชน์เอง
2525	พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์	เพื่อยุติความสับสนในการจัดที่ดิน โดยเฉพาะกระบวนการดำเนินงาน	มติเรื่องนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน มีสาระสำคัญในการจัดที่ดินว่ามีให้หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่จัดที่ดินขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้น เพื่อการปฏิรูปที่ดินและการพัฒนาที่ดินตามเจตนารมณ์ของมติดังกล่าว		

ปี พ.ศ.	รัฐบาล/แกนนำ	แนวคิดและหลักการ	นโยบาย/กฎหมาย	การดำเนินการและผล	อุปสรรค/ข้อจำกัด/ข้อสังเกต
2526	พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์	จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน เพื่อพิจารณาการวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การปรับปรุงดินหรือที่ดิน การอนุรักษ์ดินและน้ำ	ออก พ.ร.บ. พัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 - ให้งานจำแนกประเภทที่ดินอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน		<ul style="list-style-type: none"> - คณะกรรมการพัฒนาที่ดินไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้แผนเป็นไปตามกฎหมายหรือสั่งการให้ปฏิบัติตามแผนได้ เพียงแต่มีหน้าที่วางแผนให้หน่วยงานอื่นนำไปปฏิบัติ - ไม่มีผลในการควบคุมและการจำกัดสิทธิ์ในที่ดินเนื่องจากเจ้าของที่ดินสามารถใช้ที่ดินได้อย่างเสรีภายใต้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์
2527	พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์	ช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าทำเป็นที่ดินชุมชน			
2528	พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์	ตื่นตัวเรื่องความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ	การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ กำหนดป่าไม้ 40% - เพื่อเศรษฐกิจ 25% เพื่ออนุรักษ์ 15%		
2530	พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์	ขยายนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินให้ชัดเจนยิ่งขึ้น	ให้หน่วยงานจัดที่ดินที่ค้างอยู่เร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในแผนฯ 6 ในส่วนของโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ดำเนินการในพื้นที่ที่ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้วในที่ดินของรัฐให้เสร็จภายใน 10 ปี ในที่ดินเอกชนให้เสร็จภายใน 15 ปี	นโยบายที่ดิน - เศรษฐกิจ สังคม อนุรักษ์ ความมั่นคง	

ที่มา: เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม 2517; พินิต สุวรรณะขวัญ, 2528; สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย 2535; สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2543