



ที่ นร 1117/ 1๙๗๕

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
128 อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม. 10400

2๙ ธันวาคม 2547

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกี่ยวกับ
“ การแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินทำกินของเกษตรกร ”

สืบเนื่องจากปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร เป็นปัญหาที่สะสมมานาน และการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของภาครัฐให้ความสำคัญกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญส่งผลให้เกิดปัญหาด้านอื่นๆ ตามมาหลายประการ อันมีผลกระทบต่อการใช้ที่ดินและอาชีพของเกษตรกร เพราะพื้นที่เพื่อการเกษตรหลายแห่งได้เปลี่ยนสภาพไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น สภาพแวดล้อมเกิดการเปลี่ยนแปลงจนขาดความเหมาะสมในการทำเกษตรกรรม รวมทั้ง ระบบการจัดการ ระเบียบและกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินก็เป็นปัญหาอุปสรรคและไม่คล่องตัว นำมาซึ่งปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินทำกินของเกษตรกร ดังนั้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานการเกษตรและสหกรณ์ จึงได้ดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับ รัฐบาลกับการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินทำกินของเกษตรกร โดยมีเป้าหมายเพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหากับการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินของประเทศให้มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งเสนอแนวทางการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในคราวประชุม ครั้งที่ 24/2547 เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547 ได้พิจารณาผลการศึกษาคณะทำงานการเกษตรและสหกรณ์ โดยมีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับ การแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินทำกินของเกษตรกร ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย)

1. ด้านนโยบายและการบริหารจัดการ

- 1.1 ต้องกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินให้เป็นวาระแห่งชาติ
- 1.2 เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาดินที่มีการทับซ้อนระหว่างที่ดินทำกินของประชาชนกับเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามต่างๆ โดยให้มีกระบวนการในการดำเนินงาน ดังนี้
 - 1) สำรวจและจำแนกแนวเขตพื้นที่ต่างๆ ให้ชัดเจน
 - 2) ดำเนินการปักหลักเขตที่ดินอย่างถาวร เพื่อให้มีแนวเขตที่เห็นได้ชัดเจน
 - 3) เร่งออกเอกสารรับรองสิทธิในที่ดินประเภทต่างๆ ที่ปักหลักเขตแล้ว

1.3 ต้องจัดสรร จัดหาที่ดินทำกิน ให้กับเกษตรกร คนไร้ที่ดินทำกิน คนที่มีที่ดินทำกิน ไม่เพียงพอ และผู้ต้องการทำการเกษตรกรรมอย่างแท้จริง

1.4 ต้องเร่งกำหนดแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ชัดเจน

1.5 มาตรการในการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

1) สร้างมาตรการจูงใจทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมให้กับเกษตรกรและผู้อยู่ฐานเกษตรกรรม

2) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ อย่างครบวงจร

3) ตรากฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

4) จัดตั้งศูนย์ข้อมูลทางการเกษตรอย่างเป็นองค์รวม

5) ควบคุมและติดตามการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิด

ประสิทธิภาพสูงสุด

1.6 จัดระบบการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรม

1) ต้องมีมาตรการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราภาษีก้าวหน้า

2) ตรากฎหมายกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน สำหรับบุคคลทั่วไปและ

นิติบุคคล

3) จัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อดำเนินการรับซื้อที่ดิน

1.7 เตรียมความพร้อมด้านบุคลากร

1) บุคลากรภาครัฐ ต้องได้รับการพัฒนาให้มีความรอบรู้และเพิ่มทักษะในการปฏิบัติงานที่รวดเร็ว ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

2) บุคลากรภาคเกษตร ต้องได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมอาชีพเสริม

2. ด้านระเบียบและกฎหมายต่างๆ

2.1 ปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินทุกฉบับ เพื่อให้เกิดความเหมาะสม เป็นธรรม และสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

2.2 ปรับปรุงระเบียบและวิธีการบริหารจัดการของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้มีความคล่องตัว ตามความเป็นจริงของสถานการณ์

2.3 การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน ต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัด เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ โปร่งใส และตรวจสอบได้

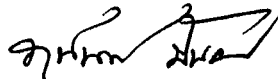
3. ด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

3.1 ต้องเปิดโอกาส ส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชนและเกษตรกรเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน

3.2 ต้องมีการสำรวจและจัดทำประชาพิจารณ์ หรือประชาปรึกษา เพื่อรับฟังความคิดเห็น ก่อนเริ่มโครงการของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อเกษตรกรและชุมชนในพื้นที่

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอให้โปรดแจ้งให้ทราบในโอกาสแรกด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายอนันต์ ปิ่นยารชุน)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ การแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินทำกินของเกษตรกร

1. ความเป็นมา

ปัญหาในเรื่องที่ดินทำกินของเกษตรกร เป็นปัญหาที่สะสมมานาน และทวีความรุนแรงมากขึ้น เป็นลำดับ จนกลายเป็นปัญหาหลักระดับชาติ ควบคู่ไปกับปัญหาหนี้สินเกษตรกร รัฐบาลปัจจุบันจึงพยายามหาแนวทางแก้ไขปัญหาในเรื่องที่ดินด้วยวิธีการต่างๆ แต่ก็ยังไม่บรรลุเป้าหมาย เนื่องจากการแก้ไขปัญหา ระยะสั้นที่ยังไม่เบ็ดเสร็จ สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานการเกษตรและสหกรณ์ จึงมีแนวคิดที่จะให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ การแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินทำกินของเกษตรกร ด้วยเหตุผล 3 ประการ คือ

1) เป็นหน้าที่โดยตรงของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพราะพระราชบัญญัติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 มาตรา 10 กำหนดให้สภาที่ปรึกษาฯ ทำหน้าที่ ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ในปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประโยชน์ ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 76,79,83 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 84 และใน พ.ร.บ.สภาที่ปรึกษาฯ มาตรา 13 วรรคหนึ่ง ที่ให้อำนาจสภาที่ปรึกษาฯ อาจพิจารณาศึกษาในเรื่องที่เห็นว่าสมควรกำหนดเป็น แนวทางในการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อจัดทำรายงานเป็นข้อเสนอแนะ ต่อคณะรัฐมนตรี

2) สภาที่ปรึกษาฯ ได้กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานไว้ ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2545 เพื่อ ใช้เป็นกรอบและทิศทางในการดำเนินงาน โดยประสงค์จะให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไข ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม 5 ด้าน ได้แก่

- 2.1) การติดตามและเสนอแนะตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
- 2.2) การแก้ปัญหาค่าครองชีพและการกระจายรายได้
- 2.3) การสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม พลังงาน และทุนอย่างยั่งยืน
- 2.4) การประสานเครือข่ายภาคประชาชนและการสร้างความเข้มแข็งชุมชน
- 2.5) การติดตามและเสนอแนะทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศระยะยาว

3) ผลจากการสัมมนาและการศึกษาดูงานในพื้นที่ทั้ง 4 ภูมิภาค ของคณะกรรมการตรวจสอบและ รับงานโครงการวิจัยรัฐกับการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินทำกินและสหกรณ์ของเกษตรกร และคณะทำงาน การเกษตรและสหกรณ์ สามารถสรุปได้ว่า ที่ดินเป็นปัญหาสำคัญลำดับแรกของเกษตรกรที่สมควรจะได้รับ

การแก้ไขโดยเร็ว เพราะประเทศไทยมีลักษณะภูมิประเทศและภูมิอากาศที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรม และปัจจัยสำคัญของการทำเกษตรกรรม คือ ที่ดิน ทำให้หลายหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ตระหนักและให้ความสำคัญต่อการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและสิทธิในที่ดินในประเทศ ซึ่งพบว่าปัจจุบันปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นเกือบทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในเมืองหรือในชนบท ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ตามลำดับ ซึ่งส่วนใหญ่มีสาเหตุสำคัญ ดังนี้

3.1) การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินที่ขาดประสิทธิภาพและไม่เหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม เช่น การเสื่อมโทรมของดิน มลพิษในอากาศ ในดินและในน้ำ การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ และการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ

3.2) การเพิ่มขึ้นและการอพยพของประชากร ทำให้ความต้องการใช้ที่ดิน เพิ่มขึ้นตามไปด้วย

3.3) การบริหารงานไม่เป็นแบบบูรณาการ แต่มีลักษณะของความซ้ำซ้อน และขาดการประสานเชื่อมโยงอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณ

3.4) พระราชบัญญัติ และกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ของประเทศไทย ไม่เอื้ออำนวย แต่ขัดขวางการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างยั่งยืน

3.5) การทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการออกเอกสารสิทธิที่ดินประเภทต่างๆ ทั้งโดยพฤติกรรมส่วนตัวและวัฒนธรรมองค์กร

3.6) โครงสร้างการบริหารจัดการที่ดินของรัฐมีข้อบกพร่อง จึงเป็นสาเหตุทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติไม่บรรลุเป้าหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับประเทศได้หวันและประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์แล้ว ทั้งสองประเทศให้ความสำคัญต่อการปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างยิ่ง โดยได้กำหนดเป็นนโยบายที่สำคัญของประเทศ มีกฎหมายการถือครองที่ดินของเกษตรกร และมีการควบคุมการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน เพื่อมิให้ที่ดินเพื่อการเกษตรต้องกระจุกตัวอยู่ในบุคคลบางกลุ่ม

2. การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานการเกษตรและสหกรณ์ ได้ดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับ การแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินทำกินของเกษตรกร มีรายละเอียด ดังนี้

2.1 ศึกษาจากรายงานวิจัย และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น

1) รายงานการวิจัย โครงการวิจัยรัฐกับการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินทำกินและสหกรณ์ของเกษตรกร ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2) สังเคราะห์ปัญหาเกษตรกรกับการพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืน ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3) รายงานผลการพิจารณาศึกษา ของ คณะกรรมการวิสามัญศึกษาและแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินทำกินของประชาชนที่ทางการยังไม่ออกเอกสารสิทธิให้ (วุฒิสภา)

- 4) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- 5) พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524
- 6) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- 7) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- 8) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ...
- 9) ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
- 10) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- 11) นโยบายของรัฐบาล

2.2 เชิญนักวิชาการที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาต่อคณะทำงานการเกษตรและสหกรณ์

2.3 จัดสัมมนา และศึกษาดูงานในพื้นที่

2.3.1 จัดสัมมนาระดมความคิดเห็นจากแกนนำเกษตรกร และนักวิชาการจากภาครัฐและภาคเอกชนทั้ง 4 ภูมิภาค พร้อมทั้งศึกษาดูงานในพื้นที่ เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหา อุปสรรค ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหาของแต่ละภูมิภาค

2.3.2 จัดสัมมนาเชิงวิชาการระดับชาติ เพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาในภาพรวมระดับประเทศ อันเป็นประโยชน์ในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

3. สถานการณ์ของปัญหา

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา รัฐบาลจะให้ความสำคัญกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านอื่นๆ ตามมาหลายประการ อันมีผลกระทบต่อการใช้ที่ดินและอาชีพของเกษตรกร เนื่องจากพื้นที่เพื่อการเกษตรหลายแห่ง ได้เปลี่ยนสภาพไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น สภาพแวดล้อมเกิดการเปลี่ยนแปลง จนขาดความเหมาะสมในการทำเกษตรกรรม รวมทั้งระบบการจัดการ ระเบียบและกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน ก็เป็นปัญหาอุปสรรคและไม่คล่องตัว นำมาซึ่งปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินทำกินของเกษตรกร ดังต่อไปนี้

3.1 นโยบายของภาครัฐ มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

3.1.1 เป็นนโยบายที่ส่งเสริมการผลิตเชิงพาณิชย์ ทำให้ความต้องการใช้ผลผลิตทางการเกษตรเป็นวัตถุดิบป้อนเข้าโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้มีการนำที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เป็นปัจจัยในการผลิตมากขึ้น โดยลำดับ รวมทั้งการใช้ที่ดินอย่างไม่เหมาะสมทำให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพราะเกษตรกรหรือผู้ผลิตมุ่งการผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อมุ่งหวังที่จะสร้างความมั่งคั่งให้ตนเองเป็นเป้าหมายหลัก นอกจากนี้ การขาดมาตรการในการกำหนดสิทธิการถือครอง และการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างไม่เหมาะสม ก็เป็นเหตุให้เกษตรกรและผู้ผลิตตกอยู่ภายใต้กระแสนโยบายของภาครัฐและทุนนิยมข้ามชาติ โดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และที่สำคัญขาดการตระหนักถึง

โทษภัยของการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่า สิ่งแวดล้อม และการใช้สารเคมี ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ผลิต ผู้บริโภค และสิ่งแวดล้อม

3.1.2 เป็นนโยบายที่ขาดความรอบคอบ รัดกุมและความชัดเจน ในการสำรวจและ ออกเอกสารรับรองกรรมสิทธิ์ การได้มา และการถือครองที่ดิน ส่งผลให้เกษตรกรมีโอกาสเสียสิทธิในที่ดิน ทำกินในอนาคต เพราะขาดมาตรการคุ้มครองสิทธิ ทำให้กับเกษตรกรไม่สามารถปลดเปลื้องหนี้ ใถ่ถอนที่ดิน คืนได้

3.1.3 เป็นนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และยังไม่บรรลุตาม วัตถุประสงค์ ได้แก่ นโยบายแก้ไขความยากจนและการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกร จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีพื้นที่ที่ใช้เพื่อการเกษตรถึง 131.34 ล้านไร่ ในปี 2542 (จากเดิม 168 ล้านไร่) โดยมีเกษตรกร อยู่ประมาณ 38 ล้านคน แต่ปรากฏว่ามีเกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินถึง 811,871 ครอบครัว และมีที่ดินทำกิน ไม่เพียงพอ ต้องเช่าที่ดินทำกิน จำนวน 1 – 1.5 ล้านครอบครัว เพราะการจัดสรรที่ดิน สปก. ให้กับเกษตรกร นับแต่ปี 2518 เป็นต้นมา ยังไม่บรรลุเป้าประสงค์ที่วางไว้ กล่าวคือในปี 2545 ที่ดิน สปก.4-01 ที่มีอยู่ ประมาณ 59.45 ล้านไร่ ได้จัดสรรให้กับเกษตรกรไปได้เพียงประมาณ 20 กว่าล้านไร่ เท่านั้น จึงมีผลทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ดังนี้

1) มีการบุกรุกป่ามากขึ้น จากบุคคล 2 กลุ่ม คือ กลุ่มเกษตรกรและกลุ่มนายทุน ซึ่งเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากป่า เช่น เข้าไปตัดกล้วยไม้ป่าเพื่อขาย ตัดต้นไม้ที่มีขนาดใหญ่ จำนวนมาก เพื่อขายเป็น ไม้ซุงและไม้แปรรูปสำหรับการก่อสร้าง จับสัตว์ป่าไปจำหน่ายและบริโภค จนขาดความสมดุลทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2) มีการบุกรุกเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชายเลน และป่าต้นน้ำลำธารเพิ่มมากขึ้น เป็นผลให้พื้นที่ป่าที่มีอยู่ประมาณ 171 ล้านไร่ ในปี 2504 ลดลงเหลือร้อยละ 80.6 ล้านไร่ ในปี 2542 หรือ ลดลงจากร้อยละ 53 เป็นร้อยละ 25 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ซึ่งจากการสำรวจพบว่า มีเกษตรกรที่บุกเบิกที่ดิน ทำกินในเขตป่าทุกประเภทรวม 5,127,195 ล้านไร่ จำนวน 1.5 ล้านครอบครัว และอนุมานได้ว่ามีประชากร ไม่น้อยกว่า 7.5 ล้านคนอาศัยอยู่ในเขตป่า ส่งผลให้ประเทศประสบปัญหาภัยพิบัติต่างๆ เช่น น้ำท่วม น้ำแล้ง ต้นน้ำลำธารปนเปื้อนสารเคมีที่มีพิษต่อผู้บริโภค ฤดูกาลเปลี่ยนแปลง ภาวะอุณหภูมิของโลกสูงขึ้น และ ทำลายชั้นบรรยากาศของโลกลงด้วย

3) เกษตรกรต้องเช่าที่ดินทำกิน ทำให้ขาดแรงจูงใจที่จะพัฒนา และปรับปรุงที่ดิน

4) เกษตรกรต้องอพยพเข้าเมืองไปเป็นแรงงานภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ทอดทิ้ง ที่ดินและอาชีพเกษตรกร

3.2 การบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐ ขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะ

3.2.1 ขาดงบประมาณ และบุคลากร (เจ้าหน้าที่) ที่มีประสิทธิภาพ และมีจิตสำนึกที่ดี

3.2.2 ขาดกลไกในการตรวจสอบจากภาคประชาชน และละเลยการมีส่วนร่วมของชุมชน

3.2.3 ขาดระบบการประสานงานและเชื่อมโยงอย่างเป็นรูปธรรม ระหว่างภาครัฐบาล องค์กรเอกชน และภาคประชาชน

3.2.4 ขาดเอกภาพ ทิศทาง และการบริหารจัดการที่ดีในการดำเนินงาน ตั้งแต่อดีตจนถึง ปัจจุบัน อันเนื่องมาจากการดำเนินการที่ซ้ำซ้อน ก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เวลา และความรู้สึก เช่น การจัดการที่ดินและปฏิรูปที่ดิน มีกฎหมายหลายฉบับ และมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ คือ กรมที่ดิน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3.2.5 ขาดองค์กรหรือหน่วยงานหลัก ที่จะรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย และกรอบ ทิศทาง ทั้งในส่วนของกฎหมาย การบริหารจัดการ การประสานเชื่อมโยง ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ให้มุ่งสู่ เป้าประสงค์เดียวกัน

3.3 บริบทของกฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับที่ดิน ขาดความชัดเจน ดังนี้

3.3.1 ทำให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวในการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นในลักษณะ “รวยกระจุก จนกระจาย” และการใช้ที่ดินอย่างไม่ถูกต้องเหมาะสมและไม่เต็มประสิทธิภาพ โดยการปล่อยให้รกร้าง ซึ่งจากรายงานการวิจัย เรื่อง “นโยบายเศรษฐกิจที่ดินของไทยในศตวรรษใหม่” ของนายปรีชา วทัญญู ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านเศรษฐกิจที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน ปี 2545 ได้แสดงให้เห็นว่า ที่ดินส่วนใหญ่ที่มีอยู่ในประเทศนั้น อยู่ในมือของคนส่วนน้อย เพียงร้อยละ 10 ของคนทั้งประเทศ และแต่ละคนถือครองที่ดิน มากกว่า 100 ไร่ ส่วนร้อยละ 90 เป็นผู้ถือครองที่ดินน้อยกว่าหรือเท่ากับ 1 ไร่ เท่านั้น และยังให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ไม่เฉพาะแต่ภาคเอกชนเท่านั้น ที่สร้างปัญหาภาวะขาดแคลนที่ดินเพื่อการเกษตร แต่ภาครัฐก็เป็น กลไกสำคัญที่มีส่วนทำให้ที่ดินที่เหมาะสมต่อภาคเกษตรกรรมหายไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกันเขตที่ดินไว้ใช้ในราชการทหารจำนวน 4,082,641 ไร่ หรือจำนวน 11,172 แปลง ใน 55 จังหวัดทั่วประเทศ คิดเป็นพื้นที่ ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ตัดแบ่งให้ราชการทหารดูแลถึง ร้อยละ 42.75

รายงานการวิจัย “โครงการศึกษาการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด ” ของ รศ.ดร.วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะผู้วิจัย ปี 2544 ระบุว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งมีพื้นที่ถือครองขนาดเกินกว่า 200 ไร่ มีการใช้ประโยชน์ ร้อยละ 44.29 ที่ดินประมาณ ร้อยละ 78 ใช้ประโยชน์พอสมควร ที่เหลือใช้ประโยชน์ ต่ำกว่า ร้อยละ 50 คือ มีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและซ้ำเติมเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน

3.3.2 ไม่มีกฎหมายกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินของเอกชน ซึ่งทำให้ผู้ที่มีฐานะดี สามารถถือครองที่ดินได้ไม่จำกัด และไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างเต็มที่ ในขณะที่ยังมีเกษตรกรและ ผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินต้องการที่ดินอีกมาก รวมทั้งผู้ที่ยึดที่ดินที่อยู่อาศัย

3.3.3 ไม่มีมาตรการทางภาษีที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมออกบังคับใช้ เพื่อแก้ไข ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร

3.3.4 ไม่มีการสำรวจและจำแนกแนวเขตที่ดินทับซ้อนกันที่ชัดเจน ระหว่างที่ดินทำกินหรือพื้นที่เพาะปลูกของชุมชนกับเขตพื้นที่สงวนหวงห้าม เช่น อุทยานแห่งชาติ และเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐกับประชาชนและเอกชน

3.3.5 ขาดความชัดเจนในการนำกฎหมายปฏิรูปที่ดินมาใช้ โดยเฉพาะเรื่อง สิทธิการได้มา การถือครอง และเปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติ เช่า ถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน

3.3.6 สร้างความสับสนให้กับผู้ใช้กฎหมายและผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย โดยการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน เช่น พื้นที่บางแห่งอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ และภายใต้การดูแลของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ หลายหน่วยงาน

3.3.7 ข้อจำกัดของการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ทำให้เกิดการสูญเสียที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการเกษตรกรรมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับรายงานการวิจัยโครงการรัฐกับการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินทำกินของเกษตรกร ในปี 2547 พบว่าพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรถูกนำไปใช้เพื่อการอุตสาหกรรม การสร้างที่อยู่อาศัย (โครงการบ้านจัดสรร) การสร้างสนามกอล์ฟ การสร้างเส้นทางคมนาคมตัดผ่านพื้นที่การเกษตรอย่างไม่มีระเบียบแบบแผนหรือนำไปสนองนโยบายภาครัฐ

4. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

4.1 ด้านนโยบายและการบริหารจัดการ

4.1.1 ต้องกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินให้เป็นวาระแห่งชาติ เพื่อกำหนดทิศทาง กรอบปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินของประเทศให้มีเอกภาพ และสามารถกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติในภาพรวม ซึ่งจะส่งผลให้แนวทางการทำงานของหน่วยงานต่างๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ประสานสอดคล้องและมุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน

4.1.2 เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินที่มีการทับซ้อนระหว่างที่ดินทำกินของประชาชนกับเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามต่างๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและขจัดปัญหาความขัดแย้ง เช่น อุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ โดยให้มีกระบวนการในการดำเนินงาน ดังนี้

1) สำรวจและจำแนกแนวเขตพื้นที่ต่างๆ ให้ชัดเจน เช่น อุทยานแห่งชาติ ป่าดงหวงป่าสงวนแห่งชาติ ที่ราชพัสดุ และที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น

2) ดำเนินการปักหลักเขตที่ดินอย่างถาวร เพื่อให้มีแนวเขตที่เห็นได้ชัดเจน ซึ่งสะดวกต่อการตรวจพิสูจน์ โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน

3) เร่งออกเอกสารรับรองสิทธิในที่ดินประเภทต่างๆ ที่ปักหลักเขตแล้วให้กับประชาชนอย่างเป็นธรรม เพื่อเป็นการคุ้มครอง และแก้ไขปัญหาที่ดินที่มีการทับซ้อน

4.1.3 ต้องจัดสรร จัดหาที่ดินทำกิน ให้กับเกษตรกร คน ไร้ที่ดินทำกิน คนที่มีที่ดินทำกิน ไม่เพียงพอ และผู้ต้องการทำการเกษตรกรรมอย่างแท้จริง

4.1.4 ต้องเร่งกำหนดแผนผังการใช้ประโยชน์พื้นที่ดินที่ชัดเจน โดยการกำหนด หรือมีข้อมูลที่แน่ชัดว่าส่วนไหนมีความเหมาะสมเป็นเขตอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ที่อยู่อาศัย เขตอนุรักษ์ เขตทำการเกษตรกรรม (Zoning)

4.1.5 มาตรการในการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

1) สร้างมาตรการจูงใจทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมให้กับเกษตรกรและผู้อยู่ฐานเกษตรกรรม อนุรักษ์ บำรุงรักษาความอุดมสมบูรณ์ของดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เพื่อการใช้ที่ยั่งยืน

2) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ อย่างครบวงจร ตั้งแต่การพัฒนาแหล่งน้ำ แหล่งสาธารณสุข โภค โรงเรียน สถานีอนามัย ตลาดและสถานที่อำนวยความสะดวกของชุมชนด้านอื่นๆ รวมทั้งมีการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพให้ประชาชน เพื่อมิให้มีการบุกรุกป่าอีกต่อไป รวมทั้งรองรับเกษตรกร คนยากจนที่ต้องถูกอพยพออกจากพื้นที่ป่า หรือพื้นที่โครงการของภาครัฐ ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อชุมชน

3) ตรากฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เน้นการป้องกันการสูญเสียที่ดินที่สมบูรณ์ และเหมาะสมต่อการเกษตร

4) จัดตั้งศูนย์ข้อมูลทางการเกษตรอย่างเป็นองค์รวม เพื่อทำหน้าที่เก็บรวบรวม ประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับด้านการเกษตรทั้งหมด โดยเฉพาะเกี่ยวกับที่ดินทุกรูปแบบ เช่น ข้อมูลแปลงที่ดินทุกแปลง ผู้ถือครองที่ดิน เอกสารสิทธิของแต่ละประเภท ความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่

5) ควบคุมและติดตามการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด มีความชัดเจนและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่ระหว่างรอการตัดสินใจ เพื่อให้เขาสามารถดำเนินกิจกรรมในที่ดินต่อไปได้ จนกว่ากฎระเบียบจะมีผลบังคับใช้

4.1.6 จัดระบบการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรม โดยเร่งรัดมาตรการต่างๆ ดังนี้

1) ต้องมีมาตรการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราภาษีก้าวหน้า ตามมูลค่าของที่ดิน ขนาดการถือครอง และกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อใช้กับที่ดินที่รกร้างว่างเปล่า รวมทั้งใช้ระบบภาษีที่ดินเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีประสิทธิภาพ

2) ตรากฎหมายกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน สำหรับบุคคลทั่วไปและนิติบุคคล เพื่อมิให้ที่ดินอยู่ในลักษณะการกระจุกตัว ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นในการประกอบกิจการตามความเป็นจริง และต้องไม่อนุญาตให้บุคคลต่างชาติ เช่า เช่าซื้อ หรือซื้อที่ดินเพื่อการเกษตรทุกรูปแบบ

3) จัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อดำเนินการรับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดิน และเกษตรกรที่ประสงค์จะขาย หรือได้รับผลจากมาตรการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นการรักษาและคุ้มครอง

การสูญเสียที่ดินของชุมชนและที่ดินที่มีความเหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรม ให้คงอยู่กับชุมชน และเกษตรกรตลอดไป ทั้งนี้ต้องมอบให้ชุมชนบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเหมาะสม ต่อชุมชน

4.1.7 เตรียมความพร้อมด้านบุคลากร

1) บุคลากรภาครัฐ ต้องได้รับการพัฒนาให้มีความรอบรู้ เพิ่มขีดความสามารถ และเพิ่มทักษะในการปฏิบัติงานที่รวดเร็วและทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ควบคู่ไปกับการเพิ่มความรอบรู้อย่างรอบด้านให้กับชุมชนและเกษตรกรในการใช้ประโยชน์ที่ดิน

2) บุคลากรภาคเกษตร ต้องได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมอาชีพเสริม เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตและเตรียมความพร้อม เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตให้กับเกษตรกร ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ภายใต้ระบบทุนนิยมยุคโลกาภิวัตน์ และเพื่อไม่ให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นฐาน ทั้งที่ดินให้รกร้างว่างเปล่าหรือขายให้กับนายทุน

4.2 ด้านระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ

4.2.1 ปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินทุกฉบับ เพื่อให้เกิดความเหมาะสม เป็นธรรมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และ/หรือตรากฎหมายขึ้นมาใหม่ ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง และตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญฉบับปัจจุบัน

4.2.2 ปรับปรุงระเบียบและวิธีการบริหารจัดการของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้มีความคล่องตัว ตามความเป็นจริงของสถานการณ์ ทั้งต้องมีความรัดกุม เพื่อไม่ให้เกิดปัญหา การประพัตติมิชอบขึ้นได้

4.2.3 การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัด เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ โปร่งใส และตรวจสอบได้

4.3 ด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

4.3.1 ต้องเปิดโอกาส ส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชน และเกษตรกร เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย จนแปลงมาสู่แผนในการปฏิบัติ

4.3.2 ต้องมีการสำรวจและจัดทำประชาพิจารณ์ หรือประชาปรีक्षा เพื่อรับฟังความคิดเห็น ก่อนเริ่มโครงการของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อเกษตรกร และชุมชนในพื้นที่ พร้อมทั้งสนับสนุนกลไก ในการติดตาม ตรวจสอบ การปฏิบัติงาน และการใช้อำนาจรัฐ โดยภาคประชาชน

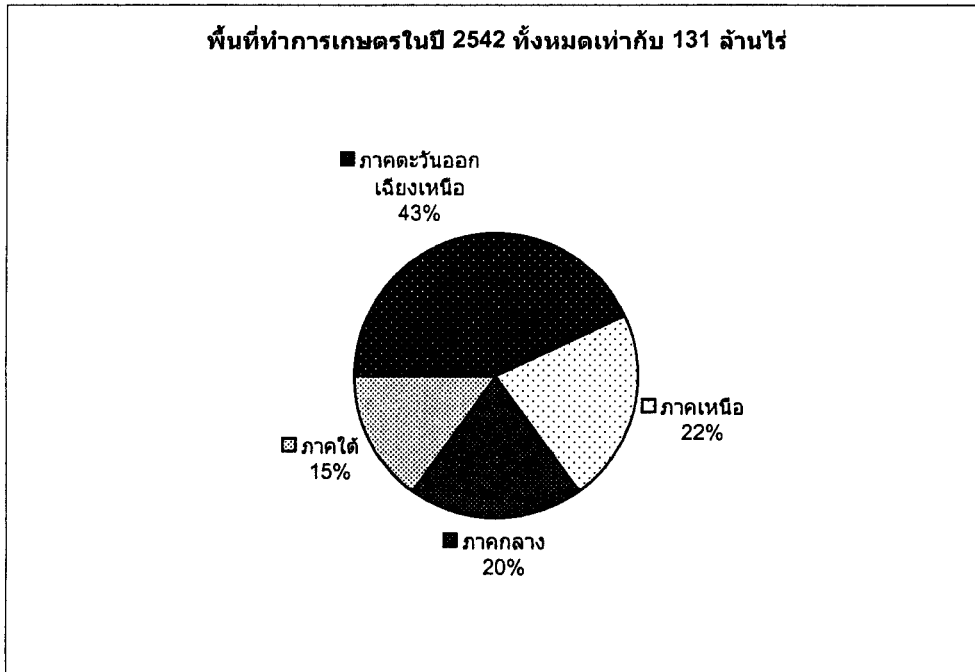
ข้อมูลประกอบการพิจารณา

ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ

การแก้ไขปัญหามาตรการที่ดินทำกินของเกษตรกร

แผนภูมิและตารางข้อมูล

แผนภูมิ สัดส่วนของพื้นที่เกษตรกรรมในแต่ละภาคในปี พ.ศ. 2542



ที่มา : จำนวนจากตัวเลขของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ตารางที่ 1 จำนวนครัวเรือนเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินในจังหวัดที่มีเขตปฏิรูปที่ดินเป็นรายภาค ปีการเพาะปลูก 2541/42 ถึง 2544/45

ภาค	ปีการเพาะปลูกที่สำรวจ		ครัวเรือนเกษตรกร	
	2541/42	2544/45	จำนวน	ร้อยละ
ภาคกลาง		2544/45	231,647	28.53
ภาคเหนือ	2541/42	2544/45	313,179	38.58
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	2543/44	2544/45	158,920	19.57
ภาคใต้		2544/45	108,125	13.32
รวม			811,871	100.00

ที่มา : ฝ่ายสถิติ กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

ตารางที่ 2 การไม่มีที่ทำกินใน 72 จังหวัด พ.ศ.2531

ประเภทของเกษตรกร	จำนวนครัวเรือน	ร้อยละ
ไม่มีที่ดินทำกิน	454,819	8.14
มีที่ดินแต่ไม่เกิน 5 ไร่	565,799	10.13
มีตั้งแต่ 5 – 10 ไร่	658,060	11.78
มีที่ดินมากกว่า 10 ไร่	3,908,141	69.95
รวมทั้งสิ้น	5,586,819	100.00

ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

ตารางที่ 3 จำนวนผู้ถือครองและเนื้อที่ถือครองทำการเกษตร รายภาค

ภาค	ผู้ถือครองทำการเกษตร		เนื้อที่ถือครองทำการเกษตร		เนื้อที่ถือครองโดยเฉลี่ย (ไร่)
	จำนวน	ร้อยละ	เนื้อที่ (ไร่)	ร้อยละ	
รวม	5,792,519	100.0	114,460,932	100.0	19.8
ภาคกลาง	901,027	15.6	21,869,432	19.1	24.3
ภาคเหนือ	1,367,702	23.6	25,346,792	22.1	18.5
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	2,640,866	45.6	51,935,157	45.4	19.7
ภาคใต้	882,924	15.2	15,309,551	13.4	17.3

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 4 จำนวนแปลงและพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ออกโดยกรมที่ดินในปี 2541

ประเภทเอกสาร	จำนวน (แปลง)	เนื้อที่ (ไร่)
โฉนด	15,652,260	59,779,881
น.ส. 3 ก	8,070,834	44,599,338
น.ส. 3	2,040,954	17,979,293
ใบจอง	387,209	4,050,792
รวม	26,151,260	126,419,196

ที่มา : รายงานประจำปี

ตารางที่ 5 ลักษณะการถือครองที่ดินทางการเกษตรของประเทศไทยช่วงปี 2521 - 2542

ปี	เนื้อที่ของตนเอง	เนื้อที่ของผู้อื่น			
		เนื้อที่เช่า	สัดส่วน	เนื้อที่ประเภทอื่น	สัดส่วน
2521	96,529	14,741	12.66	5,171	4.44
2526	104,528	13,877	11.17	5,825	4.69
2531	108,507	16,478	12.50	6,750	5.15
2536	107,913	14,608	11.13	8,750	6.67
2542	107,668	14,794	11.28	8,518	6.50

ที่มา : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตารางที่ 6 แสดงลักษณะการถือครองที่ดินทางการเกษตรของประเทศไทยเป็นรายภาคช่วงปี 2521 - 2542

ปี	ภาคกลาง			ภาคเหนือ			ภาคใต้			ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		
	พื้นที่ ถือครอง	สัดส่วน พื้นที่เช่า	สัดส่วน พื้นที่เช่า	พื้นที่ ถือครอง	สัดส่วน พื้นที่เช่า	สัดส่วน พื้นที่เช่า	พื้นที่ ถือครอง	สัดส่วน พื้นที่เช่า	สัดส่วน พื้นที่เช่า	พื้นที่ ถือครอง	สัดส่วน พื้นที่เช่า	สัดส่วน พื้นที่เช่า
2521	27.27	7.98	29.27	23.19	3.65	15.74	13.68	0.61	4.42	48.8	1.59	3.27
2526	28.6	7.11	24.86	28.35	4.25	14.99	14.29	0.51	3.56	54.08	2.09	3.87
2531	33.96	8.89	26.18	34.02	5.89	17.31	18.98	1.02	5.37	60.82	2.94	4.83
2536	27.54	6.38	23.17	28.9	4.74	15.4	17.2	0.39	2.27	57.61	3.07	5.33
2542	25.92	6.29	24.27	28.18	4.89	17.35	19.1	0.43	2.25	57.92	3.18	5.49

ที่มา : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตารางที่ 7 แสดงกิจกรรม กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินของรัฐและเอกชน

กิจกรรม	กฎหมาย	หน่วยงาน
สิทธิในที่ดิน	ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497	กรมที่ดิน
การจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน	ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497	กรมที่ดิน
	พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมส่งเสริมสหกรณ์
	พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	ส.ป.ก.
การพัฒนาที่ดิน	พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526	กรมพัฒนาที่ดิน
	พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517	กรมชลประทาน
	ร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง พ.ศ....	กรมโยธาธิการและผังเมือง
การควบคุมการใช้ที่ดิน	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	กรมโยธาธิการและผังเมือง
	พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	ส.ป.ก.
	พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517	กรมชลประทาน
	พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	กรมโยธาธิการและผังเมือง
	พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	กรมควบคุมมลพิษ
	พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543	กรมโยธาธิการและผังเมือง
การให้เช่า การอนุญาตให้เข้าทำ ประ โยชน์ใน ที่ดิน	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	กรมป่าไม้
	พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	ส.ป.ก.
	พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518	กรมธนารักษ์

ที่มา : รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยรัฐกับการแก้ปัญหาที่ดินทำกินและสหกรณ์ของเกษตรกร

ตารางที่ 8 การใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการถือครองขนาดใหญ่ (ไม่รวมจังหวัดกรุงเทพฯ)

ขนาดการถือครอง	% ของการใช้ประโยชน์					
	การถือครอง ที่ดินหลายแปลง	โฉนด	น.ส.3	น.ส.3 ก	ส.ค.1	ที่ดิน มือเปล่า
พื้นที่ขนาดเกิน 200 ไร่ (%)	71.74	68.40	72.50	66.21	44.29	55.68
พื้นที่ขนาดเกิน 500 ไร่ (%)	57.44	58.75	46.00	56.14	72.40	59.73
พื้นที่ขนาดเกิน 1,000 ไร่ (%)	67.56	62.22	84.67	67.27	87.51	80.00
พื้นที่ขนาดเกิน 2,500 ไร่ (%)	62.05	43.57	66.67	64.00	85.00	50.00
พื้นที่ขนาดเกิน 5,000 ไร่ (%)	70.83	80.00	48.20	64.00	90.00	60.00
พื้นที่ขนาดเกิน 10,000 ไร่ (%)	30.00	87.50	55.29	40.00	31.67	62.00
พื้นที่ขนาดเกิน 20,000 ไร่ (%)	30.00	65.00	53.25	79.38	38.20	65.00
พื้นที่ขนาดเกิน 50,000 ไร่ (%)	15.00	42.27	90.00	57.50	74.00	65.00

ที่มา : รายงานการวิจัย โดยมูลนิธิสถาบันที่ดิน; การถือครองและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย; 2545

ข้อมูลเชิงปริมาณเกี่ยวกับการจัดการที่ดินในประเทศไทย

จำนวนที่ดินประเภทต่างๆ ในประเทศไทย

ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมด	513,120 ตารางกิโลเมตร	หรือ	320.70 ล้านไร่
1. เหมาะสมกับการเกษตร	52 %		166.76 ล้านไร่
2. ไม่เหมาะสมกับการเกษตร	16 %		51.31 ล้านไร่
3. ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง ฯ	31 %		99.42 ล้านไร่
(ดินเค็ม , ดินเปรี้ยว , ดินเสื่อมคุณภาพ รวม 19 ล้านไร่)			
4. เป็นพื้นน้ำ	1 %		3.2 ล้านไร่
(ปรีชา วัฒนธนู ; นโยบายเศรษฐกิจที่ดินของไทยในศตวรรษใหม่)			
1. พื้นที่ป่า	คิดเป็น 26 %	ของพื้นที่ประเทศ	หรือ 82.13 ล้านไร่
(ข้อมูลกรมป่าไม้ระบุว่า เดือนธันวาคม 2531 ป่าไม้ธรรมชาติคงเหลือ 89.8 ล้านไร่ หรือ 28 % ของเนื้อที่ประเทศ)			
ในจำนวนนี้เป็นป่าเสื่อมโทรม			30 ล้านไร่
กรมป่าไม้และส่วนราชการต่างๆ มอบให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูป 58,960,293 ไร่			
(ข้อมูล ส.ป.ก. ปี 2543)			
กรมป่าไม้ให้ธุรกิจเอกชนเช่าป่าสงวน สร้างสวนป่า หรือกิจการอื่นๆ ประมาณ			10 ล้านไร่
อุทยานแห่งชาติ 86 แห่ง คิดเป็น 8.56 % ของพื้นที่ประเทศ			หรือ 27.4 ล้านไร่
(ข้อมูลปี 2541 และนับรวมอุทยานทางทะเลด้วย)			
เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า			17,880,395 ล้านไร่
(ข้อมูลปี 2537 สํารวจระหว่าง 12 ก.พ. – 30 พ.ค. 2537 จำนวน 41 เขต เป็นพื้นที่ที่มีพระราชกฤษฎีกาประกาศจัดตั้ง 36 เขต และเตรียมประกาศเพิ่มอีก 5 เขต คาดว่ามีพื้นที่รวมทั้งประเทศไม่น้อยกว่า 20 ล้านไร่)			
พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ		230,370.39 ตารางกิโลเมตร	หรือ 144 ล้านไร่
องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) ใช้ปลูกป่าไม่น้อยกว่า		200,000 ไร่	
(ข้อมูลตามที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ถึงสิ้นปี 2541)			

หมายเหตุ รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศ (ยกเว้นป่าชายเลน) เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2532

2. พื้นที่อยู่นอกเขตป่า	160.70	ล้านไร่
เป็นพื้นที่การเกษตรจากเดิม	168	ล้านไร่
ปัจจุบันเหลือ	132.48	ล้านไร่
ในจำนวนนี้เป็นที่นา	60	ล้านไร่
เป็นที่ราชพัสดุ	12	ล้านไร่
ที่ราชพัสดุซึ่งราชการทหารครอบครอง 4,082,641 คัดเป็นร้อยละ 42.75 ของที่ราชพัสดุ		
เป็นที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย 313,970 ไร่ (ไม่รวมที่ดินที่เวนคืนแล้วไม่ได้สร้างทางรถไฟ)		
เป็นที่สาธารณะประโยชน์ขึ้นทะเบียน 4.32 ล้านไร่		
พื้นที่สาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันแต่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่หลวง ไม่สามารถระบุจำนวนพื้นที่ที่แน่นอนได้		
เป็นเขตนิคมอุตสาหกรรม	56,361	ไร่
(ข้อมูลจาก กนอ. ณเดือนธันวาคม 2537)		
เป็นสนามกอล์ฟ	225,000	ไร่
เป็นที่ตั้งชุมชน/เมือง และเขตพาณิชย์กรรมประมาณ	40	ล้านไร่
ที่ดินที่มีโฉนดแล้ว (กรมที่ดิน ปี 2540)	51.28	ล้านไร่
ที่ดินที่มีเอกสาร นส. 3, นส.3ก., ใบจอง , ส.ค. 1,ส.ป.ก. 4-01 และไม่มีเอกสารรวม 81 ล้านไร่ (ในจำนวนนี้มี 12 ล้านไร่ ที่กรมที่ดินเดินสำรวจเสร็จแล้ว และเตรียมออกโฉนด)		

สภาพการถือครองที่ดิน

1. ขนาดของแปลงที่ดิน 87 %	มีเนื้อที่	5 ไร่ หรือ ต่ำกว่า
2. ขนาดของแปลงที่ดิน 5 %	มีเนื้อที่เกิน	100 ไร่/แปลง
3. จากการสำรวจทั่วประเทศประชาชนร้อยละ 90	ถือครองที่ดินน้อยกว่า	1 ไร่/คน
ในขณะที่ร้อยละ 10	ถือครองที่ดินมากกว่า	100 ไร่/คน
ที่ดิน NPL ที่ทำการเกษตรได้ประมาณ		30 ล้านไร่

จำนวนเกษตรกรที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกิน

(แหล่งที่มา : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปี 2545)

1.เกษตรกรไร้ที่ดินทำกินทั่วประเทศ	811,871	ครอบครัว
2. เกษตรกรไร้ที่ดินทำกินและมีที่ดินไม่พอทำกินรวมประมาณ	1.5	ล้านครอบครัว
3. อนุมานได้ว่ามีเกษตรกรเช่าที่ดินทำกิน	1 – 1.5	ล้านครอบครัว
4. เกษตรกรที่บุกเบิกทำกินในเขตป่าทุกประเภทรวมพื้นที่	5,127,195	ล้านไร่
หรือประมาณ 1.5 ล้านครอบครัว หรือมีประชากรไม่น้อยกว่า	7.5	ล้านคนอาศัยในเขตป่า

5. เกษตรกรมีที่ดินทำกินไม่เกิน 5 ไร่ ทั่วประเทศ	565,799	ครอบครัว
6. เกษตรกรมีที่ดินทำกิน 5 – 10 ไร่ ทั่วประเทศ	658,060	ครอบครัว

(5 – 6, ข้อมูลจากรายงานการวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดิน ฯ)

สภาพความยากจน

ปัจจุบันประเทศไทยมีประชากรประมาณ 62 ล้านคน
 ประมาณการว่าในปัจจุบันมีคนจนอยู่ในภาคเกษตรกรรมไม่น้อยกว่า 20 ล้านคน
 นายปรีชา วาญญู ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านเศรษฐกิจที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน เสนอผลการวิจัยเรื่อง “ นโยบายเศรษฐกิจที่ดินของไทยในศตวรรษใหม่ ” โดยระบุว่า
 รายได้ของเกษตรกรต่ำกว่ารายได้ของประชากรนอกภาคเกษตรถึง 11 เท่า
 ประชาชนในชนบทมีรายได้เฉลี่ยเพียง 1,700 บาท/คน/ปี
 ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดรายได้ขั้นต่ำ 990 บาท/คน/เดือน หรือ 11,880 บาท/คน/ปี
 ในขณะที่มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) เมื่อปี 2538 กำหนดรายได้เพื่อแสดงความเป็นผู้ยากจน คือ 15,000 บาท/คน/ปี

สถิติที่น่าสนใจใน ปี 2530 คือ

กลุ่มบุคคลผู้มีรายได้มาก จำนวน 20 % ของประชากรประเทศ มีโอกาสถือครองทรัพย์สินมวลรวมของประเทศถึง 50 % ส่วนผู้ยากจน จำนวน 20 % มีโอกาสถือครองทรัพย์สินเพียง 5 %
 ต่อมาในปี 2540 ช่องว่างระหว่างรายได้และชนชั้นยิ่งขยายกว้างออกไปอีก คือ
 กลุ่มบุคคลผู้มีรายได้มาก จำนวน 20 % ถือครองทรัพย์สินถึง 60 % ในขณะที่
 กลุ่มผู้ยากจน 20 % ถือครองทรัพย์สินลดลงเหลือเพียง 3 %

รายงานของธนาคารโลก เมื่อปี 2535 ระบุว่าประเทศไทยมีการกระจายรายได้เร็วที่สุด เป็นอันดับที่ 6 ของโลก และในปี 2541 ธนาคารโลกพบว่าประเทศไทยมีคนจนมากกว่า 6.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 11.4 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ

ในขณะที่ปี 2542 ประเทศไทยมีคนจน 9.9 ล้านคน โดยร้อยละ 53 มีอาชีพเกษตรกร

การมีบ้านอยู่อาศัยที่มั่นคงแข็งแรงเป็นตัวชี้วัดหนึ่งถึงคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน แต่มีรายงานข่าวผ่านสื่อมวลชนออกมาเมื่อไม่นานมานี้ว่า มีผู้ประสงค์จะมีบ้านแต่ไม่สามารถหาซื้อบ้านได้เพราะมีรายได้น้อยไม่สามารถผ่อนชำระค่าบ้านได้ จำนวน 990,285 ครอบครัว และเมื่อดูจากข้อมูลของการไฟฟ้านครหลวง เดือนธันวาคม 2543 พบว่ามีบ้านว่างโดยพิจารณาจากสถิติการใช้ไฟฟ้า จำนวน 348,068 หน่วย แต่ข้อมูลในวารสารการเมืองใหม่ ฉบับ.....พ.ศ. 2545 รายงานโดย บุญเลิศ วิเศษปรีชา พบว่ามีบ้านว่าง 424,000 หน่วย

ผลการดำเนินการปฏิรูปที่ดินของรัฐโดย ส.ป.ก. (พ.ศ. 2518 – เม.ย. 2545)

ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว	50.83	ล้านไร่
อยู่ระหว่างการประกาศเขตฯ	7.67	ล้านไร่

2. ที่ดินเอกชน

ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน	484,067	ไร่
จัดซื้อที่ดินแล้ว	469,254	ไร่
รวมพื้นที่ดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน	59.45	ล้านไร่

ผลการจัดที่ดินโดย ส.ป.ก. (พ.ศ. 2518 – เม.ย. 2545)

1. ที่ดินรัฐ

- กำลังสอบสวนสิทธิ/กระจายสิทธิ 30.52 ล้านไร่ หรือ 1.71 ล้านราย
- จัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ (มอบ ส.ป.ก. 4-01 จำนวน 1.45 ล้านฉบับ)
 - ◆ เกษตรกร 1.19 ล้านราย
 - ◆ เนื้อที่ 19.65 ล้านไร่

2. ที่ดินเอกชน

- จัดให้เกษตรกรเช่า 324,105 ไร่ จำนวน 20,083 ราย
- จัดให้เกษตรกรเช่าซื้อ 140,476 ไร่ จำนวน 9,129 ราย

รวมผลการจัดที่ดินทั้งที่ดินรัฐ – เอกชน ให้เกษตรกรได้ จำนวน 1,219,212 ราย