

บทที่ 4

ผลการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการวิเคราะห์

การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยเกิดขึ้นเนื่องจากความสัมพันธ์ของเงื่อนไขปัญหาระดับชาติ และเงื่อนไขปัญหาท้องถิ่นที่เป็นปัจจัยที่สำคัญ ดังนี้

ระดับชาติ

ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม

ความยากจนและการใช้ที่ดินทำมาหากินของประชาชน โดยเฉพาะชาวไร่ ชาวนา ซึ่งไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ทั้งที่ไม่เคยมีมาก่อน หรือเคยมีแต่ต้องตกเป็นของคนอื่น เพราะความยากจนอึดคักขัดสน ประสบปัญหาเศรษฐกิจภายในครอบครัว เช่น การเจ็บไข้ การศึกษาของบุตรลูกหลานเป็นต้น ต้องมีการบุกเบิกแผ้วถางป่าสงวน เพื่อใช้เป็นที่ทำกิน หรือตัดไม้แปรรูป เค้าถ่าน หรือทำฟืน มีทั้งที่รับจ้างนายทุน หรือทำเพื่อตนเองเป็นการหารายได้เพื่อความอยู่รอดของตนและครอบครัว

การขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการเพาะปลูกแผนใหม่ หรือเพราะไม่มีทุนที่จะดำเนินการให้ได้ผลดีเพื่อให้ผลผลิตต่อไร่อยู่ในระดับต่ำ วิธีการเพิ่มผลผลิตที่ทำกันง่ายก็คือการขยายเนื้อที่เพาะปลูกออกไป โดยการถางป่าทำลายป่า ซึ่งเป็นแหล่งทำกินที่อยู่ใกล้ตัว ใช้เป็นที่เพาะปลูก แต่เมื่อทำไปนานๆ ความอุดมสมบูรณ์ลดลง ผลผลิตไม่มีปริมาณลดลง ก็มีการบุกเบิกที่ดินแห่งใหม่ต่อไป พื้นที่ป่าไม้ก็ถูกบุกรุกทำลายเพิ่มขึ้น ไปและขยายตัวออกไปทุกที่

การจัดสรรป่าสัมปทานในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจในอดีต โดยขาดหลักวิชาที่ถูกต้อง ไม่คำนึงถึงความจำเป็นในการรักษาทรัพยากรป่าไม้ แต่มุ่งเฉพาะเพื่อเพิ่มจำนวนป่าไม้สัมปทาน หรือทำโครงการให้ตรงตามต้องการของผู้รับสัมปทานที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ในการการบริหารป่าไม้สัมปทานยังขาดการดูแลที่รัดกุมจากองค์กรของรัฐ มีการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งในเรื่องการตัดไม้ตามขั้นตอนที่ให้สัมปทาน และในเรื่องการปลูกป่าทดแทนตาม

ข้อตกลงและแม้ผู้ที่ได้รับสัมปทานป่าไม้จะมอบงานปลูกป่าทดแทนแก่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ดำเนินการแทนก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาในด้านการบริหารและความล่าช้าในการดำเนินงานมาก การที่ป่าไม้ถูกทำลายอย่างรวดเร็วตามเหตุข้อนี้กล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากการที่ผู้ได้รับสัมปทานป่าไม้ โดยเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทำการบุกรุกตัดไม้ในเขตป่าใกล้เคียง นอกเหนือจากบริเวณป่าที่ได้รับสัมปทาน ซึ่งสามารถทำได้ง่ายโดยวิธีใช้ป่าที่ได้รับสัมปทานเป็นเครื่องอำพรางโดยการรู้เห็นเป็นใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ทรัพยากรธรรมชาติกับการพัฒนาชนบท, 2527)

การขาดอุปกรณ์และกำลังเจ้าหน้าที่ในการตรวจตราการลักลอบ ตัดไม้ทำลายป่าของนายทุนผู้เป็นเจ้าของโรงเลื่อย ซึ่งปัจจุบันสามารถใช้ประโยชน์ทางเทคโนโลยี โดยการนำเครื่องจักรเข้าไปทำการตัดและลำเลียงออกมาอย่างสะดวกสบาย และรวดเร็วกว่าการใช้กำลังคนและสัตว์หลายเท่า ประกอบกับแหล่งเหลี่ยมในการขนส่งลำเลียงมาแปรรูป ทำให้เกิดความยากลำบากในการจับกุมเอาความผิด ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบบางคนก็ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่กลับแสวงหาประโยชน์จากป่าไม้ โดยให้ความร่วมมือกับบรรดานายทุนเหล่านั้นเสียอีก ดังเช่น กรณีไม้สักจากแม่น้ำสาละวิน ประเทศพม่า ที่เรียกกันว่า “ไม้สวมสะโหร่ง” ความจริงเป็นไม้ที่ลักลอบตัดในเขตประเทศไทยในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน แต่ทำหลักฐานเท็จว่าเป็นไม้นำเข้ามาจากประเทศพม่าเป็นต้น จึงทำให้การลักลอบตัดไม้ทำลายป่าเกิดขึ้นอยู่อย่างต่อเนื่องจนป่าไม้ถูกทำลายโล่งเตียน (ทรัพยากรธรรมชาติกับการพัฒนาชนบท, 2527)

○ ทรัพยากรป่าไม้และการบุกรุกทำลายป่า

ป่าไม้เป็นแหล่งกำเนิดของแม่น้ำลำธาร ลำห้วย เป็นที่อยู่อาศัยของบรรดาสัตว์ป่าและมีความหลากหลายทางชีวภาพ ช่วยดูดซับ สร้างความชุ่มชื้นให้แก่แผ่นดินและภูมิอากาศ ลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน และรักษาความสมดุลทางธรรมชาติและระบบนิเวศอันมีคุณค่าและความสำคัญต่อการดำรงชีวิตมนุษยชาติ แต่ในช่วงระยะเวลา 40 ปีที่ผ่านมาทรัพยากรป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทยได้ถูกทำลายลงไปเป็นอันมาก ในปี 2542 ป่าไม้ทั้งประเทศมีเหลืออยู่เพียงประมาณ 81 กว่าล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 25 ของประเทศ เมื่อเทียบกับปี 2504 ที่เคยมีพื้นที่ป่าไม้มากถึงร้อยละ 53.3 ของพื้นที่ประเทศ (ภาคผนวก ข 4) แม้จะได้มีการยกเลิกพื้นที่สัมปทานป่าไม้มาตั้งแต่ปี 2532 แล้วก็ตาม พื้นที่ป่าไม้ยังถูกบุกรุกทำลายเฉลี่ยถึงปีละ 1.5 ล้านไร่ ในช่วงปี 2532 – 2536 พื้นที่ป่าไม้ยังคงลดลงอีกกว่าปีละ 600,000 ไร่ (แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2542 – 2549)

ปัญหาหรือปัจจัยสำคัญที่เป็นมูลเหตุให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงและเสื่อมโทรมอย่างมาก ได้แก่

1. การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อใช้ประโยชน์ในการขยายผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรม เพื่อสนองต่อการบริโภคภายในประเทศ และการส่งออกยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง
2. รัฐบาลแต่ละสมัยมีการกู้เงินจากต่างประเทศติดต่อกันมาโดยตลอด หนี้เพิ่มขึ้นทุกรัฐบาล ปัจจุบันประเทศไทยยังเป็นหนี้ต่างประเทศรวมแล้วประมาณ 3.3 ล้านล้านบาท ต้องชำระดอกเบี้ยทั้งสิ้นประมาณ 240,000 ล้านบาทต่อปี เป็นปัจจัยหนึ่งต้องเร่งให้มีการผลิตภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม เพื่อการส่งออก นอกจากจะได้เงินตราต่างประเทศเข้ามาพัฒนาประเทศแล้วก็ยังต้องนำเงินตราเพื่อชำระดอกเบี้ยและหนี้เงินกู้จากต่างประเทศด้วย
3. การที่มีนายทุนและผู้มีอิทธิพล ได้กว้านซื้อที่ดินในพื้นที่ที่มีการเปิดถนนสภาพป่าจากเกษตรกรรมและราษฎรในท้องถิ่น ทำให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติต่อไป
4. มีแรงกดดันจากความต้องการพื้นที่ดินทำกินทางการเกษตรเพิ่มมากขึ้น อันเนื่องมาจากการเพิ่มจำนวนของประชากรในภาคเกษตรและชนบท
5. การดำเนินมาตรการบางด้านของรัฐบาล ไม่เหมาะสมและขาดความชัดเจน เช่น ในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การปิดบังเพื่อความมั่นคง แต่ยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางหน่วยงานที่ไม่สุจริตทำการบุกรุกทำลายป่าเสียเอง การส่งเสริมการท่องเที่ยวในเขตป่าโดยปราศจากการจัดการเชิงนิเวศที่เหมาะสม และการส่งเสริมการปลูกพืชเพื่อการส่งออก เป็นต้น
6. ขาดการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ที่ชัดเจน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้อย่างไม่เหมาะสม
7. การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกัน อนุรักษ์ และฟื้นฟูสภาพป่าไม้ยังไม่ดี ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
8. การมีส่วนร่วมของราษฎรและชุมชน ในพื้นที่ยังกระทำได้อย่างมีขอบเขตจำกัด เนื่องจากขาดการส่งเสริมอย่างชัดเจน และยังไม่มิกฎเกณฑ์ที่แน่นอนที่จะให้มีการปฏิบัติตามได้เป็นผลดี โดยที่ยังไม่มีการออกกฎหมายรองรับและแนวปฏิบัติจากภาครัฐบาล (แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2542-2549)

การเมืองและนโยบายของรัฐ

นโยบายของรัฐบาล ซึ่งมาจากนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ร่วมจัดตั้งรัฐบาล ได้ให้ความสำคัญต่อประชาชนเจ้าของประเทศในช่วงมีการเลือกตั้ง จึงมีนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการแก้ปัญหาที่ดินทำกินของราษฎรที่ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีเพียงเล็กน้อยไม่พอเพียงแก่การดำรงชีพ ซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานของประเทศ เป็นมูลเหตุให้เกิดพระราช

บัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2518 ในสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ในเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 โดยคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี มีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มีมติเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินที่มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้วมีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ ให้กรมป่าไม้มอบให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยมอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 เท่านั้น

2. เมื่อได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 ตามวิธีการปฏิรูปที่ดินแล้ว ผู้ใดเห็นว่าตนเองมีสิทธิครอบครองมาก่อนกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตป่าไม้ถาวร มีสิทธิยื่นคำร้องขอพิสูจน์สิทธิของตนถึงคณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งขึ้น

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2518 จึงก่อให้เกิดสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เรียกโดยย่อว่า “ส.ป.ก.” ขึ้นในประเทศไทย มีคณะกรรมการ (ส.ป.ก.) ที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนการควบคุมการบริหารงาน รวมทั้งอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อการปฏิรูปที่ดิน และมีคณะกรรมการ (ส.ป.ก.) ระดับจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด และให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการปฏิรูปที่ดินภายในจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ

นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีคำสั่งให้กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เห็นว่าเป็น “ป่าเสื่อมโทรม” หรือ “ป่าเสื่อมสภาพ” ให้แก่สำนักงานปฏิรูปที่ดิน ได้มีการส่งมอบงวดแรกตั้งแต่วันที่ 31 พฤษภาคม 2538 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้ ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินทั่วประเทศไปแล้ว

เป็นจำนวนเนื้อที่ 51 ล้านไร่ (สำนักงานป่าไม้จังหวัดพะเยา, 2542) ซึ่งในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวนดังกล่าว นั้น มีพื้นที่ป่าไม้จำนวนไม่น้อยที่ไม่เหมาะสม เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ทางการเกษตร พื้นที่ลุ่มแถมคุกคามต่อระบบนิเวศ พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน และมีโอกาสจะฟื้นคืนสภาพเป็นป่าสมบูรณ์ได้ในไม่ช้า จึงมีหลักฐานได้ว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินทั้งระดับชาติและระดับจังหวัดมีการจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติยังขาดมาตรฐาน ทำให้พื้นที่ป่าไม้ของประเทศลดจำนวนลงตามลำดับ (หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, 2543)

ระดับท้องถิ่นหรือระดับพื้นที่

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินในระดับจังหวัด เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับท้องถิ่นหรือระดับพื้นที่ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ คือ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินในระดับจังหวัด ที่เป็นผู้ลงมือปฏิบัติในพื้นที่หรือในภาคสนามจึงเป็นผู้มีความสำคัญมาก หากขาดความรู้ ขาดจิตสำนึก ไม่ตั้งอยู่ในความสุจริต ขาดการควบคุมอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพก็จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อการปฏิรูปที่ดินของรัฐเป็นอย่างมาก ในด้านเกษตรกรที่เป็นปัญหา คือ ความยากไร้ ไม่มีที่ดินทำกิน ขาดความรู้ ความสามารถ ไม่มีเงินทุน หากขาดการส่งเสริมอย่างจริงจัง ทั้งเงินทุนและความรู้ก็ไม่อาจทำให้การปฏิรูปที่ดินประสบผลสำเร็จโดยคิดได้

การปฏิรูปที่ดินเป็นกระบวนการกระจายสิทธิการถือครองในที่ดินของรัฐไปสู่ประชากรผู้ยากไร้ที่ขาดที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ ซึ่งในระยะ 10 ปีข้างหน้าปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของราษฎรจะมีประมาณ 1,820,928 ครัวเรือน รวมทั้งผู้มีปัญหาอยู่ในปัจจุบันและที่จะมีเพิ่มขึ้นไปในอนาคต ประกอบด้วยผู้ไร้ที่ดินทำกิน 454,819 ครัวเรือน ผู้มีที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่ 565,799 ครัวเรือน ผู้มีที่ดินระหว่าง 5-10 ไร่ 658,060 ครัวเรือน และจำนวนเกษตรกรที่จะเพิ่มขึ้นอีก 142,250 ครัวเรือน

จากเกษตรกรจำนวน 1,820,928 ครัวเรือนนั้น ในระยะ 10 ปีข้างหน้า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรมีเป้าหมายที่จะจัดที่ดินทำกินในที่ดินของรัฐจำนวน 17 ล้านไร่ ให้เกษตรกร ครัวเรือนละ 21 ไร่ได้ 809,523 ครัวเรือน (นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมของประเทศไทย, 2535)

เกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน

ในปี 2526 จากการสำรวจของ ALRO/ARTEP ใน 8 จังหวัดของภาคเหนือตอนบน คือ เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ลำพูน แม่ฮ่องสอน น่าน แพร่ และพะเยา พบว่ามีกลุ่มเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินอยู่ร้อยละ 13.5 ของครัวเรือนที่สัมภาษณ์ทั้งหมด จำนวน 490,772 ครอบครัวยุค ซึ่งสูงกว่าภาคกลาง

เล็กน้อย เกษตรกรเหล่านี้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองมาไม่น้อยกว่า 10 ปีมาแล้ว และทำงานเป็นลูกจ้างทางการเกษตร ซึ่งได้รับค่าจ้างต่ำมาก และเป็นเกษตรกรกลุ่มที่ยากจนที่สุด

เกษตรกรที่เช่าที่ดิน

ในจำนวนเกษตรกรของประเทศ จำนวน 4.5 ล้านครัวเรือนจะมีเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าที่ดินทำกินเสีย 1 ใน 5 การเช่าที่ดินนี้อยู่ในระดับต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่กำลังพัฒนาอื่นๆ แต่เมื่อแบ่งเป็นภาคแล้ว ปัญหาของการเช่าที่ดินนั้นค่อนข้างรุนแรง โดยเฉพาะในภาคกลางซึ่งมีอยู่ร้อยละ 40 รองลงมา คือ ภาคเหนือร้อยละ 30 ของจำนวนครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด หรือรวมเข้าด้วยกันทั้งประเทศจะมีประชากรกลุ่มนี้อยู่ประมาณ 1 ล้านครัวเรือน (84 ปี กรมที่ดิน, 2528)

เกษตรกรไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

เกษตรกรที่มีที่ดินทำกินแต่อยู่ในเขตที่ดินที่กฎหมายหวงห้าม โดยเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีอยู่ประมาณ 1 ล้านครัวเรือน สาเหตุสำคัญของปัญหาเกิดจากการสูญเสียที่ดินเดิม โดยการขายที่ดิน หลังมีหนี้สินเพิ่มพูน หลังอพยพออกจากที่ดินผืนเดิม หรือเกิดจากครอบครัวที่เกิดมาไม่มีที่ดินทำกินมาก่อนเลย หรืออาจเกิดจากนายทุนที่เข้าไปจับจองบุกรุกป่าแล้วให้เกษตรกรที่เป็นพรรคพวกเข้าไปทำกินแทน (84 ปี กรมที่ดิน, 2528)

การค้าที่ดิน

ที่ดินเป็นปัจจัยที่สำคัญของการดำรงชีวิตของมวลมนุษยชาติ นอกจาก จะใช้เป็นที่อยู่อาศัย ใช้ทำกินแล้วก็มีไว้เพื่อการค้าขายและผลกำไร ที่ดินจึงเป็นทรัพย์สินที่มนุษย์ต้องการมีไว้เป็นเจ้าของ จึงมีการแสวงหาให้ได้มาซึ่งที่ดินที่มีพื้นที่จำนวนมาก เพื่อนำไปประกอบธุรกิจการค้า อาทิ การจัดสรรที่ดิน การซื้อที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไร เป็นต้น เมื่อเกษตรกรที่ยากไร้มีปัญหาการเงิน ในครอบครัวก็จะขายที่ดินทำกินของตนเอง ให้แก่นายทุนแล้วก็ขาดที่ดินทำกินก็แสวงหาที่ดินใหม่โดยการบุกรุกทำลายป่าสงวนแห่งชาติต่อไป ธุรกิจการค้าขายที่ดินจึงเป็นเหตุหนึ่งที่มีส่วนก่อให้เกิดการบุกรุกทำลายป่า

อิทธิพลท้องถิ่น

การบุกรุกทำลายป่าและปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินของราษฎรนั้น ป่าไม้ส่วนใหญ่ที่ถูกบุกรุกจำนวนมากมาจากการกระทำของผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น มีทั้งผู้มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจและทางการเมือง บางแห่งมีการฉ้อฉลในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐไปเป็นสิทธิของผู้มีอิทธิพลเหล่านั้น โดยการร่วมมือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำโดยไม่สุจริตต่อหน้าที่ มีการคอร์รัปชันจึงทำให้ที่ดินของรัฐได้ตกไปอยู่ในการถือครองของผู้มีอิทธิพลดังกล่าวจำนวนมาก อาทิ ในจังหวัดพะเยา ก็มีที่ดินของรัฐบริเวณเหนือกว๊านพะเยา ตกไปอยู่ในมือของนายทุนไปไม่น้อยกว่า 1,000 ไร่ ทั้งที่ในอดีตบริเวณพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่สาธารณะ

สิ่งแวดล้อมชุมชน

การขยายตัวของชุมชนทั้งในเขตตัวเมืองชนบทและในเขตป่า ที่ผ่านมาเป็นไปโดยไม่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติและเอกรบริการขั้นพื้นฐาน จนส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมชุมชนและทรัพยากรป่าไม้เป็นอย่างมาก เพราะการขยายตัวของเมืองชนบทและเขตป่าเป็นไปที่ขาดหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องและไม่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของอำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพที่มีเป้าหมายในการจัดการที่ดี แต่หากเป็นไปได้โดยธรรมชาติ ขาดหลักการ ขาดการควบคุมดูแลและขาดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เงื่อนไขระดับชาติและเงื่อนไขระดับท้องถิ่นดังกล่าวมาจึงเป็นมูลเหตุที่สำคัญ ก่อให้เกิดกระบวนการปฏิรูปที่ดิน จนเป็นผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยอย่างมากมายมากกว่ายุคโคสสมัยใดที่ผ่านมา เพราะเหตุว่าการบุกรุกป่าของชาวบ้านส่วนใหญ่จะบุกรุกทำลายป่าไม้เฉพาะบริเวณพื้นที่ที่สามารถทำการเพาะปลูกได้เป็นส่วนใหญ่แต่กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการ โดยองค์การของรัฐนั้นหาได้ทำเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมเท่านั้นแต่มีการทำในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมแก่การทำเกษตร พื้นที่ที่ล่อแหลมต่อระบบนิเวศและพื้นที่ที่เป็นเชิงเขา มีลำห้วย ภูเขาด้วย จึงทำให้พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยลดลงไปอย่างต่อเนื่อง โดยจะมีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ คือ จำนวนการเพิ่มของประชากร จำนวนการเพิ่มพื้นที่ด้านเกษตรกรรม และการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ โดยเฉพาะกรณีศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดพะเยา ปรากฏตามสถิติดังนี้ คือ ปรากฏตามตารางที่ 2 จำนวนประชากรในเขตจังหวัดพะเยา มีอัตราการเพิ่มขึ้นทุกปี

ตารางที่ 2 จำนวนประชากรจังหวัดพะเยา ระหว่างปี พ.ศ. 2520 – 2541

ปี พ.ศ.	ยอดรวม	ชาย	หญิง
2520	439,663	217,567	222,096
2524	467,517	230,548	236,969
2528	474,432	239,547	234,885
2832	498,454	250,953	247,501
2536	510,803	257,861	252,942
2540	517,622	258,171	259,451
2541	517,731	257,747	259,984

ที่มา : (สำนักงานสถิติจังหวัดพะเยา ปี 2541)

ในปี พ.ศ. 2540 ประชากรจังหวัดพะเยา มีจำนวน 517,622 คน เป็นเกษตรกรถึง 327,840 คน คิดเป็นอัตราร้อยละ 63 ของประชากรทั้งจังหวัด

ในเมื่อจำนวนประชากรในจังหวัดพะเยาเพิ่มมากขึ้น การใช้พื้นที่เพื่ออยู่อาศัยและพื้นที่ทำกินก็เพิ่มเนื้อที่มากยิ่งขึ้น จึงมีการขยายพื้นที่ทำกินเข้าไปในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้พื้นที่ป่าลดลง แต่พื้นที่การทำเกษตรกรรมเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ดังปรากฏในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 พื้นที่เกษตรกรรมในจังหวัดพะเยา ระหว่างปี 2536 – 2543

ปี พ.ศ.	พื้นที่เกษตรกรรม
2536	944,545 ไร่
2537	985,138 ไร่
2538	1,029,030 ไร่
2539	1,045,067 ไร่
2540	1,069,478 ไร่
2541	1,090,125 ไร่
2542	1,114,380 ไร่
2543	1,152,940 ไร่

เมื่อจำนวนประชากรในจังหวัดพะเยาเพิ่มมากขึ้น และประชากรประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ มีจำนวนถึงร้อยละ 63 ของประชากรทั้งหมด การต้องการพื้นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกินจึงเพิ่มเนื้อที่มากขึ้น จึงมีประชากรเข้าไปถือครองในพื้นที่เขตป่า เพื่อทำเป็นที่อยู่อาศัยและทำกิน รัฐได้กำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีการบุกรุกและป่ามีสภาพเสื่อมโทรมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ท้องที่จังหวัดพะเยาเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน โดยได้นำเอาป่าสงวนแห่งชาติป่าห้วยบง – ป่าห้วยเคียน มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จากเหตุดังกล่าวทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงตามลำดับดังตารางที่ 4 จะเห็นได้ว่าพื้นที่ป่าไม้ของจังหวัดพะเยาในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2531 – 2541) ลดลงไปเป็นจำนวน 227,500 ไร่

ตารางที่ 4 พื้นที่ป่าไม้ในจังหวัดพะเยา ระหว่างปี พ.ศ. 2531 – 2541

จังหวัด	เนื้อที่ทั้งหมด	เนื้อที่	เนื้อที่ป่าไม้						
		ป่าสงวนแห่งชาติ							
		2541	2531	2532	2534	2536	2538	2541	
	ตร.กม.	ตร.กม.	ตร.กม.	ตร.กม.	ตร.กม.	ตร.กม.	ตร.กม.	ตร.กม.	ตร.กม.
พะเยา	6,335.06	682.81	2,785	2,763	2,564	2,504	2,443	2,421	
ไร่	3,959,412	426,756	1,740,625	1,726,875	1,602,500	1,565,000	1,526,875	1,513,125	

ที่มา : (สถิติการป่าไม้ของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2542)

การศึกษากระบวนการปฏิรูปที่ดินของรัฐเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าห้วยบง - ป่าห้วยเคียน ตำบลต้อม อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา ในพื้นที่ 1,000 ไร่ และสอบถามเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการปฏิรูปที่ดิน คือ เจ้าหน้าที่ป่าไม้ เจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน และเจ้าหน้าที่พัฒนาที่ดินจังหวัดพะเยา เจ้าหน้าที่ที่ดินจังหวัดพะเยา และเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิที่ดินทำกินในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน 100 ครอบครัว ที่ได้ทำการศึกษาวิจัย ผู้ศึกษาได้ผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังต่อไปนี้

สภาพพื้นที่ป่าไม้และสภาพแวดล้อมทั่วไปก่อนมีการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา

พื้นที่ป่าไม้ในช่วงระยะปี 2510 - 2521 จากการศึกษาเอกสารทางราชการของสำนักงานป่าไม้จังหวัดพะเยา ก่อนที่สำนักงานป่าไม้จะส่งมอบป่าห้วยบง - ป่าห้วยเคียน ให้แก่สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา ไปทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อมอบให้เกษตรกรเข้าทำกินตามนโยบายของรัฐบาลนั้น ปรากฏว่าเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2509 ทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 149 (พ.ศ.2509) ออกตามในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 (ภาคผนวก ก 1) โดยได้กำหนดให้ป่าห้วยบง - ป่าห้วยเคียน อำเภอพะเยา จังหวัดเชียงราย (ปัจจุบันจังหวัดพะเยา) ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงฉบับนี้ว่า เนื่องจาก ป่าแห่งนี้มีไม้เต็ง ไม้รัง ไม้เหียง ไม้พลวง และไม้ชนิดอื่นซึ่งมีค่าจำนวนมาก และมีของป่ากับทรัพยากรธรรมชาติอื่นอีกด้วยสมควรกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่า ของป่า และทรัพยากรธรรมชาติอื่นเอาไว้ด้วย บ่งชี้ว่าเดิมป่าห้วยบง - ป่าห้วยเคียน ก็มีสภาพป่าเช่นเดียวกับป่าไม้ทั่วไปในประเทศไทย แต่ไม่ใช่ป่าดงดิบ ป่าดิบเขา แต่เป็นป่าเบญจพรรณ แต่จะเป็นลักษณะป่าผลัดใบแล้ง หรือป่าแพะ ป่าแดง ป่าเต็งรัง จะมี

ลักษณะเป็นป่าโปร่ง พื้นดินระหว่างต้นไม้จะมีหญ้าขึ้นปกคลุมดิน ในบางพื้นที่มีป่าหญ้าขึ้นปกคลุม เป็นบริเวณกว้าง ต้นไม้มีกระจายห่างๆกัน โดยปกติจะเป็นต้นไม้ขนาดกลาง ขนาดเล็กเป็นส่วนมาก มีไม้พุ่มเตี้ยเล็กๆ ขึ้นอยู่ทั่วไป ไม้ยืนต้นก็จะผลัดใบในฤดูร้อน พรรณไม้ที่มีขึ้นอยู่ในป่าห้วยบง - ป่าห้วยเคียน ได้แก่ ไม้เต็ง ไม้รัง ไม้เหียง ไม้พลวง รกฟ้า มะขามป้อม เป็นต้น

แหล่งน้ำธรรมชาติ ในพื้นที่ป่าห้วยบง - ป่าห้วยเคียน สภาพดินที่ตั้งของป่าทั้งสองจะเป็น ป่าจากที่เนินไม่สูงนัก และลาดชันไปถึงยอดเขาที่ภาษาชาวบ้านเรียกกันว่า “คอยผาเกียง” และเป็น ส่วนหนึ่งของเทือกเขาผีปันน้ำ ซึ่งกันระหว่างตำบลด้อม ตำบลต้า ตำบลแม่ปืม อำเภอเมืองพะเยา กับ พื้นที่ตำบลท่าวังทอง อำเภอเมืองพะเยา และพื้นที่กิ่งอำเภอภูพานยาว จังหวัดพะเยา ในบริเวณเขต ปฏิรูปที่ดินดังกล่าวมีลำห้วยอยู่หลายสาย ซึ่งต้นน้ำจะเกิดจากเทือกเขาทางทิศตะวันออกของพื้นที่ ปฏิรูปแล้วก็ได้ไหลไปทางด้านทิศตะวันตกของพื้นที่ที่ปฏิรูป ลำห้วยเหล่านี้ ได้แก่ ห้วยบง ห้วยเคียน ห้วยร่องห้า และห้วยน้ำขาว แล้วก็ได้ไหลลงสู่กว๊านพะเยา

สภาพภูมิอากาศ บริเวณป่าห้วยบง - ป่าห้วยเคียน มีลักษณะภูมิอากาศร้อนชื้นในฤดูร้อน ส่วนในฤดูหนาวอากาศจะเย็น และค่อนข้างจะแห้ง

ลักษณะดิน ลักษณะโครงสร้างของดินและสภาพดิน นอกจากส่วนที่เป็นเทือกเขาแล้ว ที่ ดินบางพื้นที่ไม่มีการอนุรักษ์ดินและน้ำ จึงทำให้เกิดการกัดเซาะดินและพังทลายของดินในบริเวณ ตอนเหนือและตอนกลางของพื้นที่ ลักษณะดินเป็นดินร่วนปนทราย เป็นดินลูกรังบางส่วน ผิวดิน ส่วนใหญ่จะเป็นดินชุดห้างฉัตรชั้น 2 มีพื้นที่เป็นลูกคลื่นประมาณ 16,970 ไร่ หรือคิดเป็นอัตราร้อยละ 55.40 ของพื้นที่ป่าทั้งหมด นอกจากนี้ จะเป็นดินชุดห้างฉัตรชั้น 2 มีพื้นที่ลอนลาด ซึ่งมีประมาณ 11,970 ไร่ คิดเป็นอัตราร้อยละ 40.49 ของพื้นที่ป่าทั้งหมด ดินชุดพาน ที่เกิดบนพื้นที่สูงประมาณ 504 ไร่ คิดเป็นอัตราร้อยละ 1.7 ของพื้นที่ป่าทั้งหมด และดินชุดสโลพคอมเพลก มีพื้นที่ประมาณ 204 ไร่ คิดเป็นอัตราร้อยละ 0.7 ของพื้นที่ป่าทั้งหมด ดังนี้ จะเห็นว่าพื้นที่ในเขตปฏิรูปบางส่วนไม่ เหมาะสมแก่การเกษตรกรรม เพราะเป็นที่เนินสูง จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ป่าไม้ก็ได้ความว่า ลักษณะพื้นที่ป่าห้วยบง - ป่าห้วยเคียน เดิมทีก็เป็นป่าสงวนแห่งชาติที่สมบูรณ์ดังกล่าวมา มีพันธุ์ไม้นานาชนิด เช่นเดียวกับสภาพของป่าไม้ที่มีขึ้นทั่วไปในภาคเหนือ (ฝ่ายวิเคราะห์สถิติและทะเบียน กองวิชาการและแผนงาน (ส.ป.ก.) การศึกษาพื้นที่เพาะปลูกในเขตปฏิรูปป่าห้วยบง - ป่าห้วยเคียน, 2533)

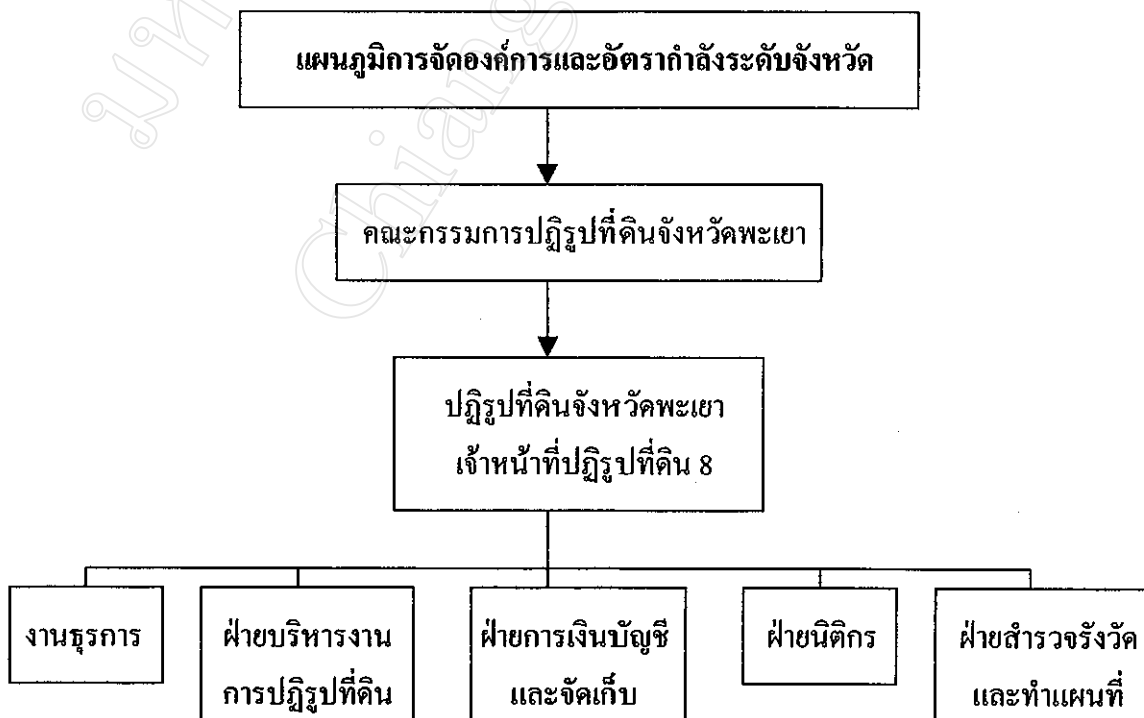
ลักษณะภูมิประเทศ มีภูมิประเทศทั่วไปเป็นที่ราบสลับเนินเขา เป็นลูกคลื่นและลาดชัน บางแห่ง พื้นที่มีความสูงอยู่ในช่วงประมาณ 410 - 430 เมตรจากระดับน้ำทะเล และจะลาดเอียงจาก ด้านทิศตะวันออกไปสู่ด้านทิศตะวันตก แต่เขตปฏิรูปที่ดินที่ทำการศึกษาวัยอยู่บริเวณเชิงเขาทาง

ทิศตะวันออก ซึ่งเชิงเขาดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของเทือกเขาผีปันน้ำ ปรากฏตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 149 (พ.ศ.2509) และแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ 149 (พ.ศ.2509)

ข้อมูลเกี่ยวกับการได้มาของพื้นที่ป่าห้วยบง - ป่าห้วยเคียน ซึ่งเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา เพื่อนำมาจัดสรรให้ราษฎรเข้าทำกินนั้นก็โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 นั้นเอง ในมาตรา 26 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว (4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนใดแล้ว เมื่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ”

ในท้องที่จังหวัดพะเยา ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 ตอนที่ 50 ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2521 พื้นที่ดำเนินการ 31,927 ไร่ คือ พื้นที่ป่าห้วยบง - ป่าห้วยเคียน เป็นพื้นที่กรณีศึกษา

วิธีการและกระบวนการปฏิรูปที่ดิน



ฝ่ายบริหารงานการปฏิรูปที่ดิน

เมื่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินได้รับมอบพื้นที่ป่าห้วยบง – ป่าห้วยเคียน มาจากกรมป่าไม้แล้ว ฝ่ายบริหารงานการปฏิรูปที่ดินก็จะดำเนินดังต่อไปนี้คือ

1. ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน
2. กำหนดสภาพการใช้และกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน
3. จัดทำบัญชีรายชื่อเกษตรกรที่ได้มาขึ้นคำร้องขอรับการจัดสรรที่ดิน
4. ประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน
5. แนะนำเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกเข้าถือครองที่ดิน

เมื่อได้มีการประกาศเขตปฏิรูป กำหนดเขตการถือครองที่ดิน จัดทำบัญชีของเกษตรกรผู้ยากจนที่ได้มาขึ้นคำร้องขอรับการจัดสรรที่ดิน จะมีการตรวจสอบว่าเกษตรกรที่มาขึ้นคำร้องขอนั้นมีสิทธิที่จะได้รับการจัดสรรที่ดินหรือไม่ แล้วจะมีการประกาศรายชื่อของเกษตรกรที่ได้รับการพิจารณาคัดเลือกได้รับสิทธิ เกษตรกรจะได้รับแจกที่ดินแปลงใดก็ได้โดยการจับสลากหมายเลขที่ดิน โดยความเที่ยงธรรม

ฝ่ายสำรวจรังวัดและทำแผนที่

เมื่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินได้รับมอบพื้นที่ป่าสงวน เจ้าหน้าที่ฝ่ายสำรวจรังวัดและทำแผนที่ก็จะดำเนินการสำรวจรังวัดตรวจสอบเขต แบ่งแยกรังวัดที่ดินออกเป็นแปลงๆ ละ 10 ไร่ หรือ 10 ไร่เศษแล้วแต่สภาพที่ดินที่มีพื้นที่แตกต่างกัน เพราะบางส่วนเป็นที่ราบลุ่มบางส่วนเป็นเชิงเขาลาดชัน บางส่วนเป็นพื้นที่เป็นลอนลาด เป็นลูกคลื่น เป็นต้น จะมีการทำตำแหน่งที่ดิน ปักหลักหมุดที่ดิน ทำแผนที่รูปที่ดิน เลขที่ดิน จำนวนเนื้อที่ดิน แล้วก็มีกรมอนเอกสารสิทธิที่เรียกว่า “ส.ป.ก.4-01” ให้เกษตรกรผู้ที่ยังจับสลากได้แปลงใดก็มีสิทธิเข้าทำกินต่อไป ปรากฏตามแบบตัวอย่างสารบัญหะเบียนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนี้ (ภาคผนวก ข. 3)

วิธีดำเนินการในกระบวนการปฏิรูปที่ดิน

การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นเตรียมการ ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล คัดเลือกพื้นที่และประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน

ที่ดินของรัฐ ศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้น โดยพิจารณาจากผลสำรวจด้านเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร ขนาดการถือครองที่ดิน จำนวนเกษตรกรที่บุกรุกจับจองที่ดิน ขนาดเนื้อที่ที่ถูกบุกรุกและความเหมาะสมทางกายภาพ

2. **ขั้นจัดที่ดิน** ที่ดินของรัฐจะมีการสำรวจ รั้ววัดและสอบสวนสิทธิ หากมีที่ดินเกินสิทธิ ตามกฎหมายจะมีการเจรจาให้ลดเนื้อที่และแบ่งแยก เพื่อให้มีขนาดไม่เกินสิทธิตามกฎหมาย และออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01)

3. **ขั้นพัฒนา** มีหลายลักษณะตามความเหมาะสมของพื้นที่ ได้แก่ งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น งานสร้างถนน สร้างแหล่งน้ำ งานพัฒนาอื่นๆ ได้แก่ งานส่งเสริมการเกษตร การให้สินเชื่อเพื่อการเกษตร การส่งเสริมอาชีพอื่นๆ นอกจากการเกษตร รวมทั้งการเสริมกระบวนการเรียนรู้ เพื่อให้เกิดแนวคิดในการพัฒนาเพื่อการพึ่งตนเองของชุมชนเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน (25 ปี การปฏิรูปที่ดิน, 2543)

กรณีป่าห้วยบง - ป่าห้วยเคียน มีเขตพื้นที่ทั้งหมด 34,737 ไร่ ก่อนที่กรมป่าไม้จะส่งมอบให้แก่สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยาให้ไปดำเนินการจัดสรรให้แก่เกษตรกรเข้าทำกินนั้น สภาพป่ามีอยู่ 2 ลักษณะ คือ บางส่วนเป็นพื้นที่ป่าในที่เชิงเขาลาดชันยังมีป่าไม้ค่อนข้างสมบูรณ์ แต่เมื่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินได้รับมอบพื้นที่ป่าทั้งสอง ก็ได้ดำเนินการจัดสรรพื้นที่ป่า 31,927 ไร่ คิดเป็นเนื้อที่ป่าอัตราร้อยละ 91 ของพื้นที่ป่าทั้งหมด คงเหลือพื้นที่ป่าไม้ไว้เพียง 2,810 ไร่ ซึ่งจะเป็นพื้นที่ป่าบริเวณสันเขาเป็นส่วนใหญ่ (คอยผาเคียง) ตลอดแนวยาวทอดจากทางทิศเหนือมาทางทิศใต้เท่านั้น

การใช้ประโยชน์ที่ดิน

เกษตรกรที่ได้รับแจกสิทธิที่ดินแล้ว จะต้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ด้วยตนเอง หรือบุคคลในครอบครัว จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่ เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือสำนักงานปฏิรูปที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรกรรม ทั้งนี้ต้องให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเข้าทำกินมีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ปัญหาของเกษตรกรที่ยากจน เพื่อให้มีความอยู่ดีกินดีมากยิ่งขึ้น โดยให้มีการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินที่มั่นคงและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ที่ดิน จะก่อให้เกิดความมั่นคงและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรที่ดิน จะส่งผลต่อความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินที่จะดำเนินการต่อไปในอนาคตจะต้องเป็นโครงการที่มีความสัมพันธ์กันระหว่างการเมือง สังคม ต้องเป็นการปฏิรูปที่ดินที่ค้ำคูณทางเศรษฐกิจ และโดยการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะในการใช้ที่ดินและป่าไม้อย่างสมคุณค่าให้ประโยชน์สูงสุด

สภาพปัญหาและผลกระทบของทรัพยากรป่าไม้และที่ดินในเขตพื้นที่ป่าห้วยบง - ป่าห้วย เคียน

ปัญหาที่สำคัญของการปฏิรูปที่ดินคือที่ดินที่เกษตรกรได้รับจัดสรรมา ไม่อาจทำประโยชน์ที่จะก่อให้เกิดเป็นผลดีแก่การดำรงชีพของเกษตรกรได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และยังส่งผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้และที่ดินในเขตป่าสงวนและต่อสภาพสิ่งแวดล้อมอีกส่วนหนึ่งด้วย

พื้นที่ดินบริเวณพื้นที่ป่าเขตเชิงเขาหรือยอดเขา โดยเฉพาะพื้นที่ป่าเขตห้วยบง - ห้วยเคียน ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างไปจากดินในที่ราบลุ่มที่เป็นดินเหนียว แต่ลักษณะดินที่เชิงเขาหลังบริเวณยอดเขา โดยเฉพาะที่ดินป่าห้วยบง - ห้วยเคียน เป็นชนิดดินห้ำฉัตร 2 และบางส่วนเป็นชนิดดินสโหลคอมเพล็กซ์ พื้นดินบางส่วนยังมีก้อนหิน หวาย หังก้อนเล็ก ก้อนใหญ่ มีอยู่ทั่วไปอีกด้วย เมื่อป่าไม้ถูกทำลายลงไป และไม่มีแหล่งน้ำทำการเพาะปลูก ต้องอาศัยน้ำฝน ในช่วงฤดูแล้งจึงไม่อาจทำการเพาะปลูกพืชได้ในบางส่วนของพื้นที่ดินที่ทำการปฏิรูป ปรากฏตามผลสรุปการสำรวจพื้นที่เพาะปลูกในเขตปฏิรูปที่ดินป่าห้วยบง - ห้วยเคียน จังหวัดพะเยา มีการเพาะปลูกในปี พ.ศ. 2530 - 2531 ระบุว่า “พื้นที่โครงการป่าห้วยบง - ห้วยเคียน ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ลักษณะภูมิประเทศทั่วไป เป็นที่ราบสลับเนินเขา เป็นลูกคลื่นและลาดชันบางแห่ง พื้นที่มีความสูงอยู่ในช่วงประมาณ 410 - 430 เมตรจากระดับน้ำทะเล และเอียงลาดจากด้านทิศตะวันออกไปทางทิศตะวันตก เนื่องจาก ทางทิศตะวันออกของเขตโครงการอยู่ติดกับเชิงเขา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเทือกเขาฝิ่ปันน้ำ สภาพป่าเป็นป่าเสื่อมโทรม ไม่มีต้นไม้ใหญ่ๆ หลงเหลืออยู่ บางแห่งมีสภาพการพังทลายของดิน อันเกิดจากการกัดเซาะของน้ำฝนตามธรรมชาติ ลักษณะดินเป็นดินร่วนปนทราย บางส่วนเป็นดินลูกรังกระจายอยู่ทั่วไป

เนื่องจากที่ดินส่วนใหญ่ เกษตรกรได้รับการส่งเสริมให้ปลูกมะม่วงหิมพานต์ จาก 3 หน่วยงาน คือ สำนักงานปฏิรูปที่ดิน บริษัทมานูญครองศิริชัยมะม่วงหิมพานต์ และธนาคารกรุงเทพ จำกัด นอกจากนี้ เกษตรกรบางส่วนก็ได้ทำข้าวนาปี และถั่วเขียวรุ่น 1 มีรายละเอียดดังนี้

ข้าวนาปี มีต้นทุนการผลิตเฉพาะส่วนที่เกษตรกรจ่ายเป็นเงินสดเฉลี่ยไร่ละ 386 บาท แต่ถ้าคิดรวมทั้งที่จ่ายเป็นเงินสดและไม่เป็นเงินสดจะเท่ากับ 1,055 บาท เกษตรกรได้ผลผลิตข้าวนาปีเฉลี่ยไร่ละ 333 กิโลกรัม คิดเป็นมูลค่าผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ตามราคาที่เกษตรกรขายได้จะเท่ากับ 1,066 บาท เมื่อพิจารณาจากรายจ่ายเฉพาะที่เป็นเงินสดพบว่าเกษตรกรมีรายได้ประเมินสุทธิเฉลี่ยต่อไร่เท่ากับ 680 บาท อัตราผลตอบแทนเท่ากับ 1.76

ถ้าพิจารณาจากรายจ่ายทั้งที่เป็นเงินสดและไม่เป็นเงินสด เกษตรกรจะมีรายได้ประเมินสุทธิเฉลี่ยต่อไร่เท่ากับ 11 บาท ซึ่งมีอัตราผลตอบแทน 0.01

ถั่วเขียวรุ่น 1 ต้นทุนการผลิตเฉพาะส่วนที่เกษตรกรจ่ายเป็นเงินสดเฉลี่ยไร่ละ 98 บาท แต่ถ้านับรวมทั้งที่จ่ายเป็นเงินสดและไม่จ่ายเป็นเงินสด จะเท่ากับ 415 บาท เกษตรกรได้ผลผลิตถั่วเขียวรุ่น 1 เฉลี่ยไร่ละ 31 กิโลกรัม ซึ่งนับว่าอยู่ในระดับต่ำกว่าปกติ เนื่องจาก ฝนแล้งและเกษตรกรไม่ได้ใช้ปุ๋ย หรือใช้ยาปราบศัตรูพืช เพราะเกษตรกรขาดเงินทุน ทำให้มีเนื้อที่เสียหายร้อยละ 20.97 มูลค่าผลผลิตต่อไร่ เมื่อคิดตามราคาที่เกษตรกรขายได้เท่ากับ 232 บาท เมื่อพิจารณาจากรายจ่ายเฉพาะที่เป็นเงินสด พบว่าเกษตรกรมีรายได้ประเมินสุทธิเฉลี่ยต่อไร่ เท่ากับ 134 บาท อัตราผลตอบแทนเท่ากับ 1.36

ถ้าพิจารณาจากรายจ่ายทั้งที่เป็นเงินสดและไม่เป็นเงินสด คิดเป็นแรงงานของเกษตรกรที่ไม่ได้จ้างเป็นเงิน พบว่าเกษตรกรมีรายได้ประเมินสุทธิต่ำกว่ารายจ่ายถึงไร่ละ 183 บาท ซึ่งมีอัตราผลตอบแทนเท่ากับ - 0.44 (เอกสารสถิติ ฉบับที่ 2059 การศึกษาพื้นที่เพาะปลูกในเขตปฏิรูปที่ดินป่าห้วยบง - ห้วยเคียน จังหวัดพะเยา 2530 - 2531)

มะม่วงหิมพานต์ เป็นไม้ยืนต้นที่จะทำให้ผลผลิตระยะยาวหลายปีติดต่อกัน โดยจะเริ่มให้ผลผลิตได้ในปีที่ 3 ของการปลูก จากผลของการสำรวจผลผลิตของผู้ปลูกมะม่วงหิมพานต์ โดยวิธีการคัดเลือกฟาร์มที่ดีที่สุด จำนวน 6 ฟาร์ม ปรากฏว่าในปีที่ 3 ของโครงการมะม่วงหิมพานต์ ให้ผลผลิตทั้งหมดเฉลี่ยเพียง 10.83 กิโลกรัมต่อไร่ ต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ว่าจะได้ถึง 45 กิโลกรัมต่อไร่ ในปีที่ 4 ของโครงการ ปรากฏผลเช่นเดียวกันกับปีที่ 3 คือ เกษตรกรได้ผลผลิตเฉลี่ยเพียง 11.98 กิโลกรัมต่อไร่ ต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ว่าจะได้ถึง 135 กิโลกรัมต่อไร่ สำหรับปีที่ 5 ของโครงการ เกษตรกรได้ผลผลิตต่ำกว่ามาก เพราะแมลงได้ทำลายดอกและผล ทำให้ได้ผลผลิตเฉลี่ยเพียง 3.66 กิโลกรัมต่อไร่ ต่ำกว่าเป้าหมายที่คาดว่าจะได้ถึง 180 กิโลกรัมต่อไร่

ผลผลิตมะม่วงหิมพานต์ เฉลี่ยจากฟาร์มตัวอย่างที่ดีที่สุด จำนวน 6 ฟาร์มตัวอย่าง ราคาผลผลิตที่ขายได้ มี 3 ระดับ คือ ที่ดีที่สุด (เกรด A) ราคา 20 บาท/กก. ขนาดปานกลาง (เกรด B) ราคา 18 บาท/กก. และขนาดเล็ก (เกรด C) ราคา 16 บาท/กก. ผลตอบแทนการปลูกมะม่วงหิมพานต์ไม่คุ้มทุนและต่ำกว่าเป้าหมาย รายได้จากการปลูกมะม่วงหิมพานต์ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต ถ้าวิเคราะห์ต้นทุนการปลูกมะม่วงหิมพานต์เปรียบเทียบกับรายได้จากการปลูกมะม่วงหิมพานต์ในแต่ละปี ตั้งแต่ปลูกผล ปรากฏว่าเกษตรกรจะขาดทุนทุกปี ตั้งแต่ปี 2530 - 2535 โดยขาดทุนเฉลี่ย จำนวน 1,493.36 บาท 895.64 บาท 902.11 บาท 633.20 บาท และ 233.94 บาทต่อไร่ในแต่ละปีตามลำดับ (เอกสารโครงการส่งเสริมการปลูกมะม่วงหิมพานต์ในเขตปฏิรูปที่ดินป่าห้วยบง - ห้วยเคียน จังหวัดพะเยา ปี 2535)

การวิเคราะห์ต้นทุนและรายได้การปลูกมะม่วงหิมพานต์ ในเนื้อที่ 1 ไร่ เฉลี่ยจำนวน 45 ต้น ตามการวิเคราะห์ต้นทุนและรายได้จากการปลูกมะม่วงหิมพานต์ ในช่วงปี 2530 - 2534 จะเห็นว่า เกษตรกรไม่ได้รับผลตอบแทนเลยแต่ต้องขาดทุนทุกปี แม้ปี 2532, 2533, 2534 จะมีรายได้แต่ก็ยัง

ต่ำกว่าต้นทุนการผลิตทุกปี เมื่อเป็นเช่นนี้เกษตรกรที่อยากจนอยู่แล้วจะมีหนี้สินเพิ่มขึ้น ไม่สามารถใช้ที่ดินที่ได้รับแจกมาก่อนให้เกิดผลดีแก่การดำรงชีพได้เลย และยิ่งเสียแรงงานไป ยังไม่มีคุณค่าอีกด้วย จึงเป็นหลักฐานที่บ่งชี้ได้อีกส่วนหนึ่งว่าการจัดพื้นที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนที่มีพื้นที่ไม่ใช่ที่ราบลุ่ม แต่เป็นที่เชิงเขาลาดชัน ไม่ก่อให้เกิดรายได้แก่เกษตรกรที่อยากจนแล้วยังเป็นการทำลายพื้นที่ป่าไม้ไปอย่างไร้คุณค่ายิ่ง และเป็นมูลเหตุทำให้เกษตรกรบางส่วนได้ละทิ้งที่ดิน ไม่ได้เข้าทำประโยชน์หลังทำประโยชน์ไม่เต็มที่ หรือไม่ต่อเนื่อง

ความเสื่อมโทรมหรือความเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ก็เนื่องมาจากมีการโค่นป่า ทำลายป่า เพื่อทำการเกษตรในบางพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ราบลุ่มเหมาะแก่การทำการเกษตร และบางพื้นที่ก็มีการลักลอบตัดไม้ไปใช้ทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องกันมาช้านาน ไม่มีการอนุรักษ์ดินและน้ำ เมื่อป่าไม้ถูกทำลายไม่มีรากไม้ช่วยยึดเหนี่ยวหน้าดินไว้ ทำให้เกิดการกัดเซาะและพังทลายของดินอย่างรุนแรงในบริเวณตอนเหนือ และตอนกลางของพื้นที่ป่าทั้งสองแห่ง ลักษณะของดินนอกจากส่วนที่เป็นเทือกเขาและบริเวณที่ถูกกัดเซาะทลายของดินแล้ว จะมีลักษณะเป็นดินร่วนปนทรายอยู่เหนือชั้นดินร่วนเหนียว ซึ่งจะเปลี่ยนเป็นดินลูกรังอยู่ชั้นล่างในช่วงระยะ 20 – 60 ซม. พืชดินในพื้นที่โครงการป่าห้วยบง – ป่าห้วยเทียน ส่วนใหญ่เป็นดินชุดห้วยจัตร์ 2 โดยมีสภาพพื้นที่ลูกคลื่นประมาณ 16,970 ไร่ นอกจากนี้ จะเป็นดินชุดห้วยจัตร์ 2 มีพื้นที่เป็นลอนลาดประมาณ 11,970 ไร่ มีดินชุดพานที่เกิดบนพื้นที่สูงประมาณ 504 ไร่ มีดินชุดสโกลคอมเพล็กซ์ประมาณ 204 ไร่ (แผนงานและโครงการพัฒนาแปลงเกษตรกรรมป่าห้วยบง – ห้วยเทียน, 2535)

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ป่าไม้ คือ นายชวลิต โล่ห์คุณสมบัติ เจ้าหน้าที่ป่าไม้จังหวัดพะเยา นายสรรัชชา สุริยกุล ณ อยุธยา นายพรเทพ ศิริวงษ์ นายพิพัฒน์ สุดแสนห์ เจ้าหน้าที่ป่าไม้จังหวัดเชียงราย ได้ข้อมูลที่ตรงกันว่าในช่วงปี พ.ศ.2536 มีรัฐบาลบริหารประเทศนำโดยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากที่ทางคณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของราษฎรในเขตป่าไม้ เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เป็นการใช้สิทธิแก่ผู้ที่ครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อนประกาศเป็นเขตป่า ให้ได้สิทธิโดยผ่านกระบวนการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ดังนั้น ในขณะนั้นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหน้าที่ควบคุม กำกับและดูแลในกรมใหญ่ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คือ กรมป่าไม้ และสำนักงานปฏิรูปที่ดิน ที่ถือว่าเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลในขณะนั้น จึงได้มีคำสั่งให้กรมป่าไม้รับส่งมอบป่าสงวนแห่งชาติ ที่เรียกว่า “ป่าเสื่อมโทรม” หรือ “ป่าเสื่อมสภาพ” แก่สำนักงานปฏิรูปที่ดิน โดยกำหนดให้ส่งมอบที่ดินในเขตป่าสงวนงวดแรกเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2536 และงวดที่ 2 ให้ส่งมอบในวันที่ 23 กรกฎาคม 2536 เช่นเดียวกัน โดยการรีบเร่งด่วนในการส่งมอบป่าสงวนแห่งชาติให้แก่สำนักงาน

ปฏิรูปที่ดินตามนโยบายของรัฐบาลให้ทำการปฏิรูปให้ได้ปีละไม่น้อยกว่า 4 ล้านไร่ และจะทำการปฏิรูปให้ได้มากกว่านี้อีก จึงก่อให้เกิดความผิดพลาด ขอบกว้างมากมาหลายประการ คือ

1. สภาพที่ดินส่วนใหญ่ยังสภาพเป็นป่าที่รอเวลาอีกไม่นาน ถ้ามนุษย์ไม่เข้าบุกรุกทำลายก็จะกลับฟื้นคืนเป็นป่าไม้อย่างสมบูรณ์ได้ในที่สุดในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปีดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันว่า “อย่าไปรังแกเขาเดี๋ยวก็จะฟื้นสภาพป่ามาเอง”

2. สภาพที่ดินบางส่วนเป็นดินลูกรังเป็นทรายเป็นหินทั้งก้อนเล็กและก้อนโต มีสมรรถนะไม่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรม

3. สภาพที่ดินบางส่วนเป็นเนิน เป็นที่สูงลาดชันไปเป็นเชิงเขา

4. สภาพที่ดินบางส่วนเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารและต้นไม้ หญ้าวัชพืช พืชสมุนไพร พันธุ์พืชคลุมดินอย่างอุดมสมบูรณ์

ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการปฏิรูปที่ดินจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ป่าไม้ เจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดินที่ว่า เมื่อต้นเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2521 ทางกรมป่าไม้จึงส่งมอบป่าห้วยบง - ป่าห้วยเคียน ให้แก่สำนักงานปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการจัดสรรให้ราษฎรเข้าทำกิน ในเขตป่ามีเนื้อที่วงรอบทั้งหมดประมาณ 34,739 ไร่ แต่พื้นที่ได้ทำการปฏิรูปไปแล้วจำนวน 31,927 ไร่ แต่จำนวน 34,739 ไร่นั้น สภาพเดิมเป็นเขตป่าสมบูรณ์ทั้งหมดครอบคลุมพื้นที่ถึง 3 ตำบล คือ ตำบลต๋อม ตำบลต้า และตำบลแม่ปืม มีลำห้วยหลายสายไหลลงสู่กว๊านพะเยา การมีต้นไม้นานาชนิด มีเนื้อที่ถึง 34,739 ไร่ ย่อมเป็นปัจจัยให้เกิดความชุ่มฉ่ำของแผ่นดิน แต่ต่อมาทางราชการเห็นว่าป่าห้วยบง - ป่าห้วยเคียน มีลักษณะเป็นสภาพป่าที่เสื่อมโทรม อันเนื่องมาจากการโค่นไม้ทำลายป่า ทางกรมป่าไม้จึงส่งมอบให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินไปทำเป็นที่จัดสรรให้ราษฎรเข้าทำกินเป็นเนื้อที่ถึง 31,927 ไร่ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ในจำนวนพื้นที่ป่าและมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติมาก่อนจะเป็นไปได้เพียงใดว่าทุกตารางวาของพื้นที่ป่าดังกล่าวจะใช้ทำการเกษตรกรรมได้ทั้งหมด ทั้งที่ทราบดีว่าบริเวณที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติมาก่อน และมีภูเขาทอดยาวไปกับบริเวณที่ดินที่ลาดชัน จึงไม่ใช่พื้นที่ดินที่จะนำมาทำการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมได้ทั้งหมด ข้อเท็จจริงในข้อนี้ไม่ได้มีนักวิชาการได้ทักท้วง หรือเสนอแนะในทางที่ถูกต้องแต่อย่างใด

ในการศึกษาครั้งนี้ นอกจากจะศึกษาจากเอกสารทางราชการ สอบถามเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง การออกสำรวจในภาคสนามแล้ว ยังได้เก็บข้อมูลจากการใช้แบบสอบถามจากเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิ (ส.ป.ก.4-01) ในเขตพื้นที่ป่าห้วยบง-ป่าห้วยเคียน จำนวน 100 ราย ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5 ข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร

	จำนวน	ร้อยละ
เพศ		
ชาย	97	97
หญิง	3	3
อายุ		
20-30 ปี	2	2
30-40 ปี	21	21
40-50 ปี	31	31
50-60 ปี	36	36
60 ปีขึ้นไป	10	10
ระดับการศึกษา		
ประถมศึกษา	96	96
มัธยมศึกษา	4	4
อนุปริญญา	-	-
ปริญญาตรี	-	-
สูงกว่าปริญญาตรี	-	-
อาชีพ		
เกษตรกร	100	100
ทำอาชีพอื่นอีก (รับจ้าง)	72	72
รายได้ครอบครัวต่อเดือน		
1,000-2,000 บาท	33	33
2,000-3,000 บาท	51	51
3,000-4,000 บาท	16	16
4,000-5,000 บาท	-	-
6,000 บาทขึ้นไป	-	-
มีรายได้เพิ่มขึ้น	20	20
มีรายได้ไม่เพิ่มขึ้น	80	80
มีหนี้สินเพิ่มขึ้น	78	78
มีหนี้สินลดลง	22	22

จากจำนวนตัวอย่างที่ได้สอบถามเป็นเกษตรกรชาย จำนวน 97 คน เป็นหญิง จำนวน 3 คน วัยของเกษตรกรอยู่ในช่วงวัยอายุ 30 ปีถึง 60 ปี และเป็นประชากรที่ได้รับแจกสิทธิที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) ทั้งหมด การศึกษาส่วนมากสำเร็จการศึกษาเพียงประถมศึกษา ไม่มีระดับการศึกษาสูงกว่าชั้นมัธยมศึกษาเลย บ่งชี้ว่าการศึกษาเป็นส่วนสำคัญของการประกอบอาชีพ

การประกอบอาชีพส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร แต่นอกจากจะทำเกษตรกรแล้วยังมีจำนวนถึงอัตราร้อยละ 72 ต้องไปประกอบอาชีพอย่างอื่นมาจุนเจือครอบครัวอีกด้วย บ่งชี้ว่าเฉพาะการทำเกษตรกรรมในพื้นที่ที่ได้รับแจกมานั้นไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพได้ดี เกษตรกรร้อยละ 33 มีรายได้ครอบครัว 1,000 – 2,000 บาทต่อเดือน และร้อยละ 51 มีรายได้ครอบครัว 2,000 – 3,000 บาทต่อเดือน มีเพียงร้อยละ 16 เท่านั้นที่มีรายได้ครอบครัว 3,000 – 4,000 บาทต่อเดือน

หลังจากได้รับแจกสิทธิที่ดินแล้วมีเกษตรกร จำนวนถึงร้อยละ 80 ไม่มีรายได้เพิ่มขึ้นจากเดิม และยังปรากฏว่ามีจำนวนเกษตรกรร้อยละ 78 มีภาระหนี้สินเพิ่มมากขึ้นบ่งชี้ว่าพื้นที่ดินที่ได้สิทธิมาทำการเกษตรกรรม ไม่เกิดผลดีเท่าที่ควร

ตารางที่ 6 สถานภาพของเกษตรกรก่อนได้รับแจกสิทธิที่ดิน

สถานภาพของเกษตรกร	100 ครัวเรือน	ร้อยละ
มีที่ดินอื่นทำกิน	33	33
ไม่มีที่ดินอื่นทำกิน	67	67
มีหนี้สิน	30	30
ไม่มีหนี้สิน	70	70
มีรายได้น้อย	97	97
มีรายได้มาก	3	3

ตารางที่ 6 บ่งชี้ว่าเกษตรกรก่อนที่จะได้รับสิทธิที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) ส่วนใหญ่เป็นราษฎรที่มีฐานะยากไร้ ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีเพียงเล็กน้อย ไม่พอแก่การดำรงชีพ และมีรายได้น้อยถึงร้อยละ 97 แต่ก็ไม่มีหนี้สินถึงร้อยละ 70

ตารางที่ 7 ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพที่ดินที่ได้รับแจก

สภาพที่ดิน	100 ครัวเรือน	ร้อยละ
ลักษณะที่ดิน		
ที่ราบลุ่มเหมาะสมแก่การทำเกษตร	23	23
เป็นที่เนินที่ความลาดชันต่ำ - ปานกลาง	47	47
เป็นที่ลาดเชิงเขาที่มีความลาดชันมากกว่าปานกลาง	25	25
เป็นที่เนินสูงติดกับยอดเขา	5	5
ความอุดมสมบูรณ์ของที่ดิน		
มีความอุดมสมบูรณ์ดี	17	17
ไม่มีความอุดมสมบูรณ์	83	83
สภาพที่ดินเหมาะแก่การทำเกษตรกรรม		
เหมาะสม	14	14
ไม่เหมาะสม	86	86
สภาพป่าไม้		
ได้มีการทำลายป่าไม้จำนวนมาก	69	69
ไม่มีการทำลายป่าไม้	31	31
ทำลายสภาพที่ดินเป็นเนิน เป็นเชิงเขา		
ทำลาย	70	70
ไม่ทำลาย	30	30

ในเรื่องลักษณะของดินที่ได้รับแจกมาปรากฏว่าพื้นที่ป่าห้วยบง-ป่าห้วยเคียนที่นำมาจัดสรรให้แก่ราษฎรเป็นพื้นที่เนิน มีความลาดชันต่ำถึงปานกลาง และระดับความลาดชันมากกว่าระดับปานกลาง รวมเป็นพื้นที่ถึงร้อยละ 72 ของพื้นที่ที่ได้เก็บข้อมูลมาเป็นพื้นที่ราบเหมาะสมแก่การทำเกษตรเพียงร้อยละ 23 เท่านั้น และยังมีพื้นที่ที่ติดยอดเขาถึงร้อยละ 5 (ตารางที่ 7)

สำหรับความอุดมสมบูรณ์ของที่ดิน ส่วนใหญ่เป็นที่ดินที่ไม่มีความอุดมสมบูรณ์คิดเป็นร้อยละ 83 และความเหมาะสมแก่การทำเกษตรนั้นมีเพียงร้อยละ 14 ไม่เหมาะสมแก่การทำเกษตรมีถึงร้อยละ 86 มีการทำลายสภาพที่ดินที่เป็นเนินเขา เชิงเขา ถึงร้อยละ 70 ข้อมูลดังกล่าวบ่งชี้ว่ากระบวนการปฏิรูปที่ดินมิได้วางแผนหรือทำการสำรวจพื้นที่ป่าโดยละเอียดว่าป่าไม้ทั้งสองป่าจะมี

พื้นที่ป่าเท่าใดที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรและมีพื้นที่ป่าจำนวนเท่าใดไม่เหมาะสมที่จะทำการเกษตรที่ควรจะอนุรักษ์ไว้ให้เป็นป่าสมบูรณ์ต่อไปแต่อย่างไร ปรากฏตามรูปภาพที่ 1, 2

ตารางที่ 8 สภาพที่ดินและการใช้ประโยชน์หลังจากได้รับแจกสิทธิแล้ว

สภาพที่ดินและการใช้ประโยชน์	100 ครัวเรือน	ร้อยละ
ทำประโยชน์ในที่ดิน ได้ผลดี	10	10
ทำประโยชน์ในที่ดิน ได้ผลไม่ดี	90	90
ใช้ทำประโยชน์	78	78
ไม่ใช้ทำประโยชน์	22	22
สภาพที่ดินหลังจากการละทิ้ง		
มีต้นไม้ขึ้นเต็มพื้นที่	68	68
มีต้นไม้ขึ้นเล็กน้อย	20	20
เป็นที่โล่ง ไม่มีต้นไม้	12	12

พื้นที่ดินที่ราษฎร 100 ครอบครัวยังได้รับแจกมีพื้นที่จำนวนร้อยละ 10 เท่านั้นที่ทำประโยชน์ได้ผลดี มีพื้นที่จำนวนถึงร้อยละ 90 ยังทำประโยชน์ไม่ได้ผลดี และมีเกษตรกรที่ละทิ้งไม่ใช้ทำประโยชน์เลยถึงร้อยละ 22 (ตารางที่ 8)

สภาพที่ดินที่เกษตรกรได้ละทิ้งไม่ได้ทำประโยชน์ เนื่องจาก สาเหตุหลายประการดังกล่าวมา เกษตรกรจำนวนร้อยละ 68 ให้ข้อมูลว่าได้มีต้นไม้เกิดใหม่ขึ้นเต็มพื้นที่ ปรากฏตามรูปภาพที่ 3, 4

ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าห้วยบง - ป่าห้วยเคียน จากการออกสำรวจในภาคสนาม ประกอบภาพถ่าย และแผนที่ทางอากาศ แผนที่ดาวเทียม การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา และสัมภาษณ์ราษฎรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินจากทางราชการแต่มิได้เข้าทำกินจำนวนมาก ได้ปล่อยพื้นที่ดินทิ้งไว้นานาน ได้ข้อมูลว่าก่อนที่จะให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินสภาพป่าดั้งเดิมจะถูกทำลายล้มต้นไม้ต้นเล็ก ต้นใหญ่ และวัชพืชต่างๆ จนเคยินโล่งคงเหลือแต่ต้นหญ้า ผืนแผ่นดินว่างเปล่า สภาพที่เคยมีต้นไม้ ป่าไม้ ที่เขาเรียกกันว่า “ป่าเสื่อมโทรม” หายไปหมดแล้วให้ราษฎรเข้าทำกิน แต่จากการสำรวจภาคสนาม (รูปภาพที่ 1, 2) ปรากฏว่ามีพื้นดินที่เป็นเนิน เป็นเชิงเขา เป็นที่ลาดชัน ราษฎรที่ได้รับแจกเอกสารสิทธิได้พากันละทิ้งไปโดยไม่

ได้เข้าทำการเกษตรกรรมแต่อย่างใด แต่จะปรากฏมีดินไม้นานาชนิดขึ้นเต็มไปหมดตามธรรมชาติรอวันรอเวลาจะเจริญเติบโตกลายเป็นป่าสมบูรณ์ดังเดิม ในกาลเวลาต่อไปข้างหน้า จากการสัมภาษณ์ราษฎรที่ได้รับการจัดสรรบริเวณที่ดินดังกล่าวจำนวน 100 ครอบครั้ว ทุกครอบครั้วได้ยืนยันตรงกันว่า บริเวณที่ดินที่ปฏิรูปที่ราษฎรได้รับจัดสรรมานั้นไม่สามารถทำการเกษตรกรรมให้ได้ผลดีได้เลย ลงทุนลงแรงไปก็ไม่ได้ผลตอบแทนไม่คุ้มทุนไม่คุ้มแรงที่ทาลงไป ยังเพิ่มภาระหนี้สินมากขึ้น จึงได้ละทิ้งที่ดินไปประกอบอาชีพอย่างอื่นแทน แต่บางรายก็เข้าโครงการปลูกสวนสัก ซึ่งไม่จำเป็นต้องดูแล และต้องใช้เวลาตั้งแต่ 10 ปีถึง 20 ปีจึงจะเก็บเกี่ยวเป็นรายได้เป็นผลประโยชน์ได้ จึงไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตผู้ยากไร้ที่ทำวันนี้ได้กิน ได้ใช้วันนี้ ทำวันนี้ได้กิน ได้ใช้ในปีนี้ ราษฎรจึงเกิดการทอดทิ้ง กำลังทรัพย์ กำลังกาย ไม่เพียงพอที่จะทำการเกษตรกรรมในพื้นที่ดังกล่าว จึงได้ละทิ้งไปประกอบอาชีพในทางอื่นที่สามารถจุนเจือครอบครัวได้ เป็นประเด็นสำคัญที่รัฐต้องคำนึงถึงเช่นกัน ตามรูปภาพที่ 3, 4

กระบวนการปฏิรูปที่ดิน ที่ส่งผลให้สูญเสียสภาพป่าไม้โดยธรรมชาติไปและเกิดมีสภาพป่าที่เสื่อมโทรม การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่คุ้มค่า เนื่องจากขาดการจัดการที่ดีของรัฐบาล ระบบงานของราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สุจริต ไม่มีจิตสำนึกที่ดี ไม่มีความสามารถในการสร้างประชากรให้มีคุณภาพ ไม่มีความสามารถสร้างงานสร้างรายได้ให้แก่ประชากรของประเทศเพื่อไม่ให้เบียดเบียนทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ในการดำรงชีพ มีระเบียบเอื้ออำนวย เปิดช่องให้ผู้ไม่สุจริตเข้าไปบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ได้ง่ายยิ่งขึ้น

จากการศึกษาพอจะสรุปได้ว่า พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่สมควรนำมาปฏิรูปนั้นควรมีสภาพดังนี้

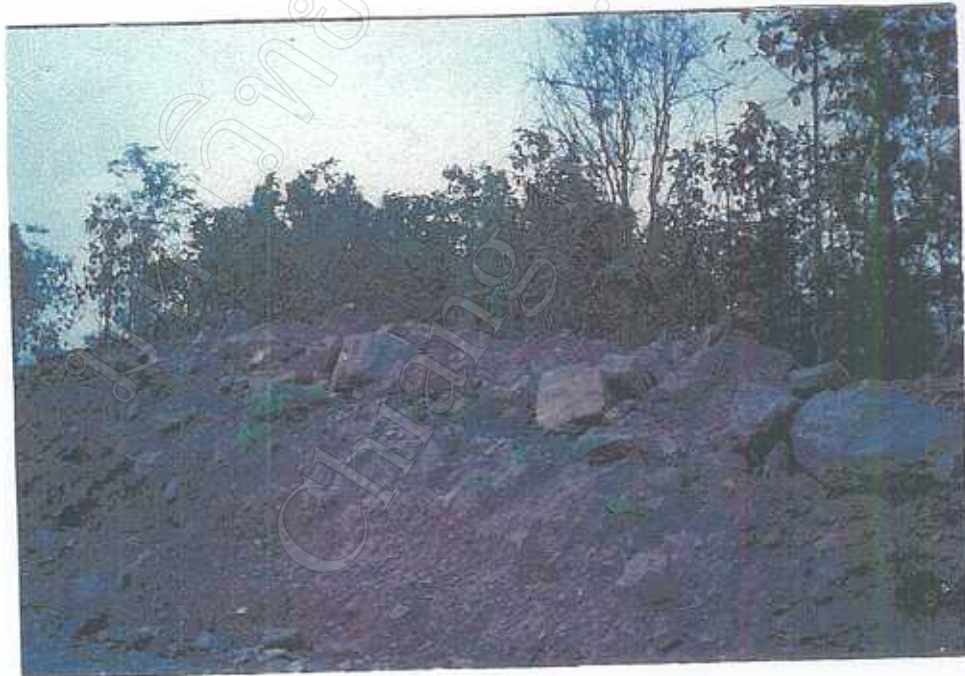
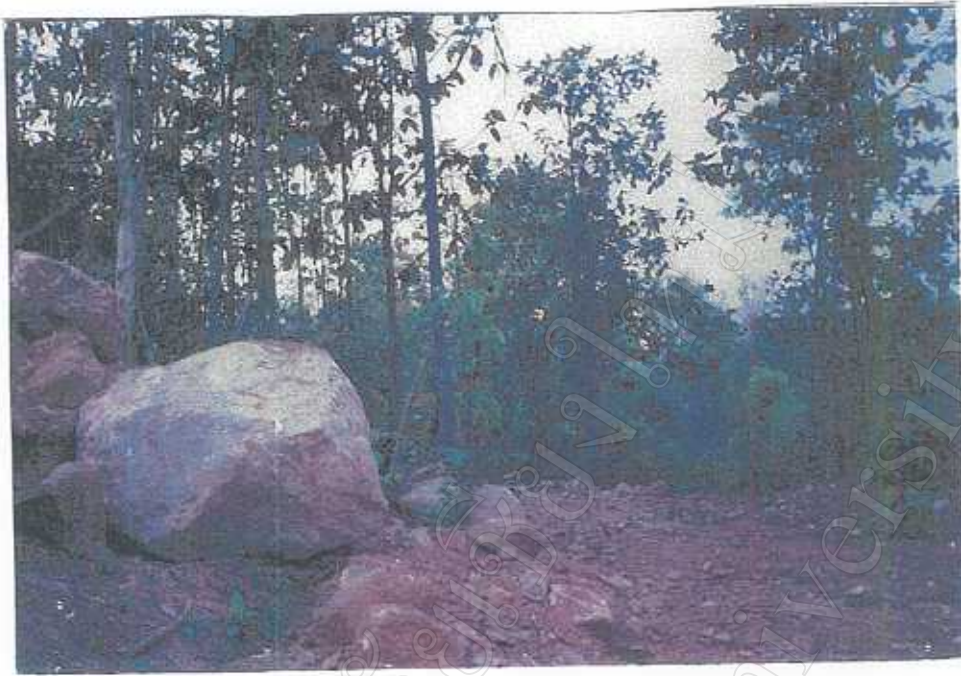
1. เป็นพื้นที่ราบลุ่ม
2. เป็นพื้นที่ที่ไม่มีสภาพเป็นป่าไม้จริงๆ ไม่ว่าจะเป็ป่าเสื่อมโทรมหรือป่าเสื่อมสภาพ
3. มีศักยภาพในด้านเกษตรกรรม
4. ไม่เป็นที่ล่อแหลมต่อระบบนิเวศ ไม่เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารลำห้วย
5. ไม่เป็นที่ลาดชันหรือที่เชิงเขา ถ้าจำเป็นจะทำก็ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลได้ผล

เสีย

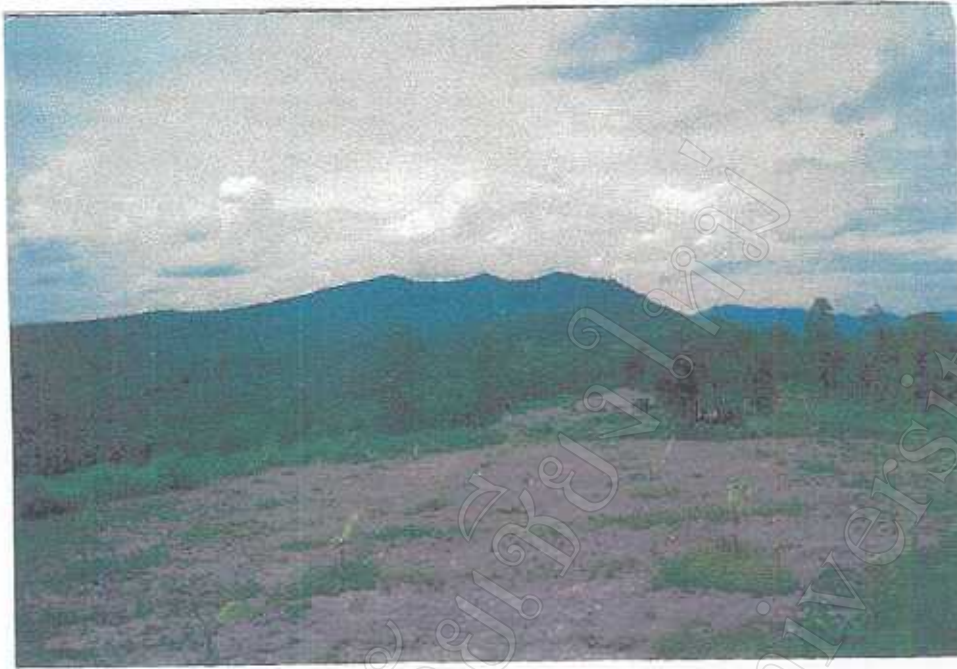
6. เป็นที่ราบลุ่มที่ราษฎรถือครองทำกินอยู่ก่อนแล้ว
- พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ไม่เหมาะสมที่จะนำมาปฏิรูป คือ ที่ดินมีลักษณะดังนี้
1. เป็นที่มีสภาพเป็นป่าไม้ไม่ว่าจะเป็นป่าสมบูรณ์หรือป่าเสื่อมโทรม
 2. มีสมรรถภาพหรือศักยภาพในการเกษตรไม่คุ้มค่า
 3. เป็นพื้นที่ล่อแหลมต่อระบบนิเวศ

4. เป็นที่เนิน เป็นพื้นที่ลาดชัน เป็นที่เชิงเขา มีลำธาร ลำห้วย
5. เป็นที่ที่ราษฎรไม่ได้ยึดถือครองทำกินมาก่อน

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Chiang Mai University



รูปภาพที่ 1 สภาพธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลายจากการปฏิรูปที่ดินป่าห้วยบง - ป่าห้วยเตียน



รูปภาพที่ 2 การปฏิรูปที่ดินถึงยอดเขาแต่ไม่สามารถทำการเกษตรได้ผลดี



รูปถ่ายที่ 3 ที่ดินแปลงสาริตของสำนักงานปฏิรูปที่ดินแต่ไม่มีต้นไม้ที่เป็นพืชทางเกษตรกรรม



รูปภาพที่ 4 เกษตรกรปล่อยละทิ้งที่ดินจนมีดินไม่ร่วนใหม่เกิดขึ้นมาเป็นป่าที่จะสมบูรณ์ต่อไป และ
สำนักงานปฏิรูปที่ดินต้องทำป้ายประกาศณรงค์ให้ใช้พื้นที่ให้คุ้มค่าในปี พ.ศ. 2543