

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีแนวคิด เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

- 1.แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเกษตร และพัฒนาอาชีพของเกษตรกร
- 2.แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน
- 3.บทบาทของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดเชียงใหม่
- 4.ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเกษตร และพัฒนาอาชีพของเกษตรกร

วิจิตร (2535) ได้สรุปแนวทางในการพัฒนาการเกษตรในประเด็นต่างๆ ได้แก่ ความหมายของการพัฒนา องค์ประกอบในการพัฒนาการเกษตร สิ่งที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาการเกษตร ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาการเกษตร และหลักในการพัฒนาการเกษตร

#### ความหมายของการพัฒนา

การพัฒนา แปลว่า เจริญ สร้างเสริม เพิ่มพูน บูรณะ ทำความเจริญ เปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น คล้ายคลึงไปในทางที่ดี หมายถึง การพัฒนาจากที่เดิมให้ก้าวหน้าไปในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข และสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ เมื่อมีการพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าไปจากเดิมจะไปถึงระดับใดก็ตามเรียกว่าเป็นการพัฒนา

#### องค์ประกอบในการพัฒนาการเกษตร มี 3 อย่าง คือ

1. การให้การศึกษา
2. การค้นคว้าวิจัย
3. การส่งเสริมเผยแพร่

#### สิ่งที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาการเกษตร

1. การเกษตรจำเป็นต้องอยู่ในพื้นที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ที่กระจายทั่วประเทศ และต้องใช้น้ำในการทำเกษตรมากกว่ากิจการอื่นๆ
2. พื้นที่การเกษตรแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันอย่างเด่นชัด ระหว่างสถานที่หนึ่งกับสถานที่หนึ่งหรือแม้แต่ในสถานที่ใกล้เคียงกัน โดยพื้นที่หนึ่งอาจปลูกพืชได้ผลดีแต่ที่สถานติดๆ กันอาจปลูกพืชได้ผลไม่ดี
3. การเกษตรต้องอาศัยจังหวะเวลาในการทำเกษตรให้เหมาะสมตามสภาพดินฟ้าอากาศ

ฤดูกาล ซึ่งไม่สามารถเร่งการผลิตเช่นเดียวกับการทำอุตสาหกรรมได้ ตลอดจนต้องคำนึงถึงระยะเวลาการทำลายของโรคแมลง ปริมาณน้ำฝน รวมทั้งภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม และภัยจากความแห้งแล้ง

4. เวลาเป็นปัจจัยควบคุมการเจริญเติบโต และผลผลิตทางการเกษตร ทั้งนี้การผลิตพืชและสัตว์นั้นไม่สามารถเร่งการเจริญเติบโต และผลผลิตได้

5. ผู้ประกอบการเกษตรต้องมีความชำนาญงานมากกว่าแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม

6. การเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติแต่ละครั้งของการเกษตรจะเป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงปัจจัยอื่นๆ เพิ่มขึ้นตามไปด้วย

7. การเกษตรที่จะก้าวหน้ามักต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

#### ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาการเกษตร

ปัจจัยที่มีผลต่อการเกษตรมี 2 ประการคือ

1. ปัจจัยจำเป็นของการพัฒนาการเกษตร ได้แก่ การตลาดสินค้าการเกษตร การเทคนิคใหม่เข้าไปใช้อย่างต่อเนื่อง จัดการเครื่องมือ และปัจจัยการผลิตในท้องถิ่น สนับสนุนการผลิตแก่เกษตรกร และมีการขนส่ง

2. ปัจจัยตัวเร่งของการพัฒนา ได้แก่ การศึกษาเพื่อการพัฒนา สินเชื่อเพื่อการเกษตร การปฏิบัติงานของกลุ่มเกษตรกร การปรับปรุงและขยายเนื้อที่การเพาะปลูก และการวางแผนระดับชาติเพื่อการพัฒนาการเกษตร

#### หลักในการพัฒนาการเกษตร

ในการกำหนดหลักการพัฒนาการเกษตรนอกจากจะใช้แนวคิด ทฤษฎี และปรัชญาในการพัฒนาโดยทั่วไปแล้ว ยังต้องคำนึงถึงทรัพยากรสิ่งแวดล้อมธรรมชาติซึ่งเป็นระบบนิเวศใหญ่ และสังคมมนุษย์ การจัดการต่างๆ มาประกอบพิจารณา อย่างไรก็ดีตามจึงแยกหลักการพัฒนาการเกษตรไว้ 2 ระดับคือ

1. หลักการพัฒนาการเกษตรในระดับนโยบายโดยใช้ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์มาเป็นตัวกำหนดการพิจารณา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการวางแผนการพัฒนาการเกษตรโดยมีการกำหนดการขยายตัวทางการเกษตรทำให้ทราบผลการพัฒนาการเกษตรว่าเป็นอย่างไรอัตราขยายตัวเพิ่มขึ้นหรือลดลงเป็นไปตามแผนการพัฒนาหรือไม่การรักษาผลผลิตทางการเกษตรให้คงที่หรือเพิ่มขึ้นตามความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้น การจัดสรรทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน และมีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม

2. หลักการพัฒนาการเกษตรในระดับพื้นที่ โดยมีการทำความเข้าใจสภาพแวดล้อมในพื้นที่ คือการเข้าใจทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และสังคมศาสตร์หรือสังคมเกษตรกร การวางแผนพัฒนา แก้ไขปัญหา และความต้องการของเกษตรโดยแผนงานจะต้องสอดคล้องกับนโยบายเกษตรกรมีความคุ้นเคยในสิ่งเหล่านั้น ขบวนการพัฒนาจะต้องต่อเนื่องโดยตลอดเพื่อสร้างความมั่นใจตั้งแต่ ขบวนการผลิตไปจนถึงขบวนการจำหน่าย ในการศึกษาเรียนรู้ด้านการเกษตรของเกษตรกรต้องอาศัยการเรียนรู้โดยการปฏิบัติจริง

### แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

ความหมายของการปฏิรูปที่ดิน

ความหมายของการปฏิรูปที่ดิน (land reform) ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ดังต่อไปนี้ Doreen (1967; อ้างโดยทศพล, 2541) การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การจัดสรร การกระจายการถือครองที่ดินเสียใหม่ (land relationships) เพื่อผลประโยชน์ของเกษตรกรรายเล็ก และเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน การปฏิรูปที่ดินหมายถึงแผนงานของรัฐที่แสวงหาแนวทางในการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ในที่ดินเสียใหม่ (restructure land relationship) เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ และความมั่งคั่งให้ทั่วถึงและเพื่อให้เกิดการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยการปรับปรุงการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับการจัดสรร (Inayatullaah, 1980; อ้างโดยทศพล, 2541) Renne (1955 อ้างโดยทศพล, 2541) ได้ให้คำจำกัดความของการปฏิรูปที่ดินโดยขยายความรวมไปถึงการปรับปรุงสภาพการทำงานของผู้ใช้แรงงานเพื่อเกษตรกรรมการปฏิรูประบบภาษีและสินเชื่อเพื่อชาวชนบท การจัดระบบสังคมแบบสหกรณ์ และการปรับปรุงสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม

การปฏิรูปที่ดินตามความหมายเดิม หมายถึง วิธีการนำที่ดินมาแบ่งเสียใหม่ (land redistribution) การควบคุมค่าเช่าตลอดจนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างอื่น อันมีลักษณะคล้ายคลึงกับที่กล่าวมานี้หรือหมายถึงการกระจายที่ดินอันเป็นบ่อเกิดแห่งความมั่งคั่งสมบูรณ์ของเจ้าของที่ดินมาให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน ให้มีรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นความหมายอย่างแคบของการปฏิรูปที่ดิน หมายถึง มาตรการที่รัฐนำที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่มาจัดให้เกษตรกรที่มีที่ดินน้อยหรือไม่มีเลย เพื่อเป็นการกระจายความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน รวมทั้งผลประโยชน์ที่จะได้รับจากที่ดิน ในส่วนของการนำมาซึ่งที่ดินนั้นมีวิธีการที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองของแต่ละประเทศว่าเป็นประชาธิปไตยหรือสังคมนิยม ในระบอบประชาธิปไตยที่ดินได้มาโดยการซื้อจากเจ้าของที่ดินที่มีเกินกว่ากฎหมายกำหนด โดยรัฐจ่ายค่าชดเชยให้อัตราที่เป็นธรรม ส่วนในระบอบสังคมนิยมไม่มีการจ่ายค่าชดเชยหรือมีเพียง

เล็กน้อย การจัดที่ดินในระบอบประชาธิปไตย รัฐให้เช่าหรือขายแก่เกษตรกร ส่วนระบอบสังคมนิยมรัฐจัดไว้ในลักษณะสหกรณ์โดยนำเอาที่ดินมารวมกันเป็นของรัฐ

ความหมายอย่างกว้างของการปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การปฏิรูปโครงสร้างการถือครองที่ดิน ซึ่งมีความหมายเดียวกับที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น แต่กำหนดโครงสร้างการผลิต ได้แก่ วิธีการเพาะปลูกพืชต่างๆ การพัฒนาปรับปรุงที่ดิน และโครงสร้างบริการสนับสนุน หมายถึง สิ่งก่อสร้างต่างๆ เช่น การชลประทาน ดินเชื้อ บริการสาธารณสุข ถนน การศึกษาเป็นต้น (วรเวทย์, 2540) การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ตามที่กำหนดในกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน มาตรา 4 หมายถึง การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร, 2539)

สาเหตุสำคัญของการจัดการปฏิรูปที่ดิน

วรเวทย์ (2527) ได้สรุปถึงสาเหตุสำคัญที่นำมาสู่การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยไว้ดังนี้

1. จำนวนพลเมืองเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีจำกัด โดยมีการบุกรุกเพื่อทำลายป่ามากขึ้น จึงจำเป็นต้องหาทางให้มีการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด
2. อัตราค่าเช่าซึ่งสูงเกินไปจนเกษตรกรรับไม่ไหว เพราะผลผลิตไม่สอดคล้องกัน เกิดการเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งผู้เช่าไม่มีทางเลือกเพราะที่ดินมีจำกัด และแม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติออกมาควบคุมค่าเช่านอกรับบังคับใช้ แต่การบังคับใช้ไม่ทั่วถึง ในบางกรณีเจ้าของที่ดิน และผู้เช่าตกลงกันเอง
3. ปัญหาความยากจนและหนี้สิน เนื่องจากภาคเกษตรกรรมแม้จะเป็นส่วนใหญ่ของประเทศแต่รายได้ของเกษตรกรยังต่ำมากทำให้เกิดปัญหาหนี้สินเนื่องจากการเอารัดเอาเปรียบจากค่าเช่า และผลผลิตตกต่ำ
4. ปัญหาของเกษตรกรที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินคือ การที่เกษตรกรผู้บุกรุกที่ดินของรัฐไม่สามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินเพื่อประกอบอาชีพได้
5. แรงกดดันของกระแสแนวคิดปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นสถานการณ์สำคัญประการหนึ่งที่เป็น

ตัวเร่งให้เกิดการผลักดันกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 4 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปที่ดินไว้ดังนี้

1. เพื่อปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ผู้ไร่ที่ดินทำกิน และผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร ได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินหรือมีที่ดินสำหรับทำการเกษตรเป็นของตนเองอย่างถาวรตลอดไป
  2. เพื่อพัฒนาอาชีพเกษตรกร และใช้ทรัพยากรที่ดินให้มีประสิทธิภาพด้วยการปรับปรุงการผลิต ให้บริการด้านสินเชื่อ และการตลาดเพื่อให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น
  3. ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันเกษตรกร พัฒนาอาชีพนอกการเกษตร บริการสาธารณสุข โภค เพื่อเพิ่มสวัสดิการ และเสริมสร้างความเจริญในท้องถิ่นทำให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ดีขึ้น
- ขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินแบ่งเป็น 3 ขั้นตอนดังนี้

1. ขั้นเตรียมการ ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล คัดเลือกพื้นที่และประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้แยกตามประเภทของที่ดินคือ
  - ที่ดินของรัฐ ศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้น โดยพิจารณาจากผลสำรวจด้านเศรษฐกิจ และสังคมของเกษตรกร ขนาดการถือครองที่ดิน จำนวนเกษตรกรที่บุกรุกจับจองที่ดิน ขนาด เนื้อที่ที่บุกรุก และความเหมาะสมทางกายภาพ
  - ที่ดินเอกชน พิจารณาจากเนื้อที่เช่า จำนวนผู้เช่า และผลผลิตทางการเกษตร
2. ขั้นจัดที่ดิน
  - ที่ดินของรัฐจะมีการสำรวจ ไร่ วัด และสอบสวนสิทธิหากมีที่ดินเกินสิทธิตามกฎหมายจะมีการเจรจาให้ลดเนื้อที่ และแบ่งแยก เพื่อให้มีขนาดไม่เกินสิทธิตามกฎหมาย และออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01)
  - ที่ดินเอกชน รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินซึ่งเอกชนถือกรรมสิทธิเพื่อนำมาจัดสรรแก่เกษตรกรผู้เช่า หรือผู้ไร่ที่ดินทำกินหรือผู้มีที่ดินน้อย ไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพที่ขึ้นทะเบียนไว้ เกษตรกรที่ได้รับที่ดินจะมีสิทธิเช่า เช่าซื้อ และมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดิน

3. **ขั้นพัฒนา** มีหลายลักษณะตามความเหมาะสมของพื้นที่ ได้แก่ งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สร้างถนน สร้างแหล่งน้ำ งานพัฒนาอื่น ๆ ได้แก่ งานส่งเสริมการเกษตร การให้สินเชื่อเพื่อการเกษตร การส่งเสริมอาชีพอื่น ๆ นอกการเกษตร รวมทั้งการส่งเสริม กระบวนการเรียนรู้เพื่อให้เกิดแนวคิดในการพัฒนาเพื่อการพึ่งตนเองของชุมชนเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

### ที่ดินที่นำมาปฏิรูปที่ดิน

ที่ดินที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินมี 2 ประเภท คือ

#### 1. ที่ดินของรัฐ ได้แก่

1.1 ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม เป็นที่ดินซึ่งเสื่อมโทรมอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติไม่สามารถฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพป่าไม้ได้เหมือนเดิมและที่ดินมีสภาพเหมาะสมกับการเกษตรซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้นแล้วมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในแปลงพื้นที่นั้นโดยไม่ต้องเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติอีก

1.2 ที่จำแนกตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นที่ดินที่คณะกรรมการพัฒนาที่ดินได้ดำเนินการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ และการนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติจำแนกพื้นที่ส่วนใดออกจากป่าไม้ถาวรเพื่อจัดสรรให้ราษฎรแล้วในกรณีที่เป็นพื้นที่ขนาดค่อนข้างใหญ่มีความเหมาะสมต่อการเกษตร และยังไม่มียกยอสิทธิในที่ดินคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาให้ ส.ป.ก. รับมาดำเนินการ

1.3 ที่สาธารณประโยชน์ เป็นที่สาธารณสมบัติแผ่นดินซึ่งพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ส.ป.ก. จะดำเนินการเมื่อสภาพตำบลยืนยงสภาพข้อเท็จจริงในการเลิกใช้ผลประโยชน์ร่วมกันของพลเมือง และเห็นสมควรให้นำมาปฏิรูปที่ดินโดยผ่านความเห็นชอบจากอำเภอ และจังหวัดตามขั้นตอน เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้นแล้วจะมีผลเป็นการเพิกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิต้องมีการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน

1.4 ที่ดินประเภทอื่นๆ ได้แก่ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อเป็นประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ราชพัสดุ ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ดูแลหรือที่กร้างว่างเปล่า เมื่อได้รับความยินยอมจากทางราชการว่าไม่มีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นแล้วให้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้นซึ่งจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสา

ธรรมเนียมปฏิบัติของแผ่นดินหรือที่ราชพัสดุโดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

2. ที่ดินเอกชนได้แก่การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินซึ่งเอกชนได้ถือกรรมสิทธิ์อยู่เป็นจำนวนมากเกินกว่าตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดดังนี้

2.1 ที่ดินซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันเป็นเจ้าของใช้ประกอบเกษตรกรรมใน ส่วนที่เกินกว่า 50 ไร่

2.2 ที่ดินซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันเป็นเจ้าของใช้ประกอบเกษตรกรรม ประเภทเลี้ยงสัตว์ใหญ่ในส่วนที่เกินกว่า 100 ไร่ (สัตว์ใหญ่ หมายถึง โค กระบือ และม้า ตาม ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

2.3 ที่ดินแปลงใดที่เจ้าของไม่ได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมในส่วนที่เกินกว่า 20 ไร่ ทั้งนี้ผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ที่อาจถูกจัดซื้อที่ดินตามข้อ 2.1. และ 2.2. สามารถยื่นคำร้องขอมีสภิธิในที่ดิน เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้ หากทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองเกินกว่าที่กล่าวแล้วไม่ต่ำกว่า 1 ปี ก่อนวันที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ใช้บังคับ และจะต้อง แสดงได้ว่ามีความสามารถ และมีปัจจัยที่จะใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้

สำหรับผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ที่อาจถูกจัดซื้อตามข้อ 2.3 ถ้ามี ความประสงค์จะประกอบ เกษตรกรรมด้วยตนเองและแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะใช้ที่ดินตามข้อ 2.1 และ 2.2 ได้ในกรณีที่ดินต้องการขายที่ดิน ทั้งหมด ให้ ส.ป.ก. และส.ป.ก. สามารถซื้อได้ ทั้งหมดเช่นกัน

2.4 ที่ดินพระราชทาน เป็นที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานแก่เกษตรกร โดยผ่านกระบวนการของการปฏิรูปที่ดิน

2.5 ที่ดินที่บริจาคโดยพระราชกุศล เป็นที่ดินของเอกชนผู้ซึ่งมีวัตถุประสงค์จะ ดำเนินตามรอยเบื้องพระยุคลบาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยการมอบที่ดินให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

### **ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน**

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน มี 3 ประเภท คือ

1. เกษตรกร ตามความหมายในมาตรา 4 หมายถึง

1.1 ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วและใช้เวลาส่วนใหญ่ในอาชีพเกษตรกร และจะต้องเป็นผู้ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีที่เล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพ

1.2 ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกรแต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกร และมาขอรับการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเกษตรกรรมประเภทนี้ ได้แก่

1.2.1 ผู้ยากจน หมายถึง ผู้มีรายได้ซึ่งรวมสิทธิประโยชน์อื่นที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ และเมื่อรวมกันแล้วจะต้องไม่สูงกว่าอัตราที่ คปก. กำหนดไว้ในปี 2528 ซึ่งกำหนดให้ใช้ 15,000 บาท ต่อคนต่อปี เป็นเกณฑ์กำหนดรายได้ของผู้ยากจน (มติ คปก. ครั้งที่ 4 2538 เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2538)

1.2.2 ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หมายถึง ผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือเทียบเท่าในวิชาเกษตรกรรม

1.2.3 บุตรของเกษตรกร หมายถึง บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักบุคคลดังกล่าวตามข้อ 1.2 จะต้องไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และต้องไม่มีอาชีพอื่นอันมีรายได้ประจำการเพียงพอแก่การยังชีพ

2. สถาบันเกษตรกร หมายถึง กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร และชุมชนสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

3. ผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง กิจการทางวิชาการเกษตร กิจการ ที่เป็นการสนับสนุนหรือประกันราคาพืชผลหรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับ ส.ป.ก. ในการดำเนินการผลิต และจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรกรรม และปัจจัยการผลิตตลอดจนการจำหน่าย และการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

กิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง กิจการแปรรูปผลผลิตเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลักกิจการดังกล่าวข้างต้นเป็นไปตามประกาศกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ กรณีที่มีปัญหา คปก. จะเป็นผู้วินิจฉัย (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2543)

### นโยบายการพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (ส.ป.ก) มีนโยบายในการสนับสนุนเพื่อการพัฒนาในเขตการปฏิรูปที่ดินด้านต่าง ๆ ที่สำคัญดังนี้



### 1. ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

1.1 วางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นรายพื้นที่ให้มีการพัฒนาทั้งระบบ

1.2 สนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น และเอื้ออำนวยต่อการผลิตและการจำหน่าย เช่น เส้นทางคมนาคม หรือแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร

### 2. ด้านอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน

2.1 ส่งเสริมเกษตรกรปลูกไม้ยืนต้นในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อฟื้นฟูสภาพแวดล้อม

2.3 ส่งเสริมเกษตรกรเกษตรกรทำการผลิตในรูปแบบที่เอื้ออำนวยต่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ เกษตรอินทรีย์ เกษตรผสมผสาน เพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

2.4 ประสานความร่วมมือกับองค์กรท้องถิ่นและชุมชนพัฒนาป่าชุมชน รวมทั้งการจัดทำโครงการธนาคารอาหารชุมชน (foods bank)

2.5 ประสานความร่วมมือจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรในเขตปฏิรูปที่ดิน

### 3. ด้านการพัฒนาเกษตรกร และสถาบันเกษตรกร

3.1 ส่งเสริมการพัฒนาผู้นำเกษตรกร โดยการฝึกอบรมด้านการบริหารจัดการทรัพยากรการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพผู้นำ รวมทั้งส่งเสริมสิทธิ และหน้าที่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

3.2 ส่งเสริมการพัฒนากลุ่มและองค์กรชุมชน โดยการใช้ความรู้ด้านการพัฒนาผู้นำกลุ่มการบริหารจัดการเชิงธุรกิจ เพื่อพัฒนาให้เป็นสถาบันเกษตรกรในรูปแบบสหกรณ์ต่อไป

3.3 สนับสนุนวิสาหกิจชุมชน โดยการสนับสนุนกลุ่มอาชีพในเขตปฏิรูปที่ดิน ดำเนินธุรกิจ สนับสนุนสินเชื่อเพื่อการผลิต และการพัฒนาพื้นที่แก่เกษตรกร รวมทั้งสินเชื่อเพื่อการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน

3.4 ประสานงานส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง พัฒนาอาชีพของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินทั้งในและนอกรการเกษตร เพื่อให้การสนับสนุนปัจจัยการผลิตและการฝึกอบรมความรู้ด้านเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้มีความมั่นคง (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2545)

นที (2544) กล่าวว่า เกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ไม่

สามารถพัฒนาที่ดินและชีวิตความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้นได้ เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องช่วยเหลือในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และพัฒนาอาชีพตลอดจนรายได้ของเกษตรกร

การส่งเสริม และพัฒนาที่ดินให้เกษตรกรมีรายได้จากการเกษตรมากขึ้น ที่ดินของรัฐที่นำมาปฏิรูปที่ดินเป็นแปลงใหญ่ แต่ส่วนใหญ่จะเป็นดินเลว ทำการเกษตรไม่ได้ดี เกษตรกรส่วนใหญ่จึงประสบความลำบาก ส.ป.ก. พยายามเข้าช่วยพัฒนาตามกำลังงบประมาณ แต่ไม่เพียงพอที่จะช่วยเหลือเกษตรกรส่วนใหญ่ได้ การส่งเสริมบำรุงเกษตรกรรวมให้กับเกษตรกรจึงเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นต่อไป

สุรางค์ (2545) กล่าวว่า งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นงานอันดับหนึ่งที่ ส.ป.ก. คิดว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญในการช่วยให้เกษตรกรในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

เกษตรกร หมายถึง ผู้ที่ขอขึ้นทะเบียนเกษตรกร และได้รับการอนุมัติให้ขึ้นทะเบียนตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร และสหกรณ์ ว่าด้วยการขึ้นทะเบียนเกษตรกร พ.ศ. 2544 โดยจำแนกลักษณะการประกอบการเกษตรเป็น 2 ประเภท คือ ส่วนบุคคล และนิติบุคคล หากเกษตรกรรายใดที่ยังไม่ได้จดทะเบียนเกษตรกร ขอให้ดำเนินการขอขึ้นทะเบียนเกษตรกรให้เรียบร้อย ตามวาระของการประกาศรับขึ้นทะเบียนเกษตรกร ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

เขตปฏิรูปที่ดิน (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) หมายความว่า เขตที่ดินที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีแผนที่แสดงเขตระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินด้วย และให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ในกรณีที่ทำเป็นจะถือเขตของ ตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ และมีข้อยกเว้นไม่ต้องประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ในกรณีที่ ส.ป.ก. ได้ที่ดินมาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย และมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

#### ประโยชน์ของการปฏิรูปที่ดิน คือ

1. รักษาที่ดินเพื่อการเกษตรให้เป็นของเกษตรกรโดยแท้จริง ได้รับการคุ้มครองสิทธิและควบคุมไม่ให้มีการเปลี่ยนสิทธิการถือครองแก่ผู้อื่น ยกเว้นตกทอด ทางมรดกแก่ทายาทที่เป็นเกษตรกร หรือโอนให้แก่ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร

2. เกษตรกรที่ถือครองทำกินอยู่เดิมในที่ดินของรัฐ จะได้รับการจัดให้ทำกินใน ขนาดที่เหมาะสม และได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูป ขนาดที่เหมาะสม และได้รับ

หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งสามารถค้ำประกันเงินกู้ตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้

3. ที่ดินได้รับการพัฒนา มีถนนหนทางแหล่งน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและการเกษตร ทำให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

4. กระจายระบบผูกขาดที่ดินจากผู้มีที่ดินมากเกินไปจนกฎหมายกำหนดและไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเกษตรด้วยตนเองมาจัดให้เกษตรกรได้มีที่ดิน ทำกิน โดยรัฐจะโอนกรรมสิทธิ์ให้เมื่อเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกได้ชำระ ค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้ว เพื่อเป็นเจ้าของที่ดินตามกฎหมาย และได้ใช้ที่ดินเพื่อ การเกษตรต่อไป

วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518) มี 3 ประการ คือ

1. เพื่อปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร ได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินหรือมีที่ดินสำหรับทำการเกษตรเป็นของตนเองอย่างถาวรต่อไป

2. เพื่อพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม และใช้ทรัพยากรที่ดินให้มีประสิทธิภาพด้วยการปรับปรุงการผลิต ให้บริการด้านสินเชื่อและการตลาดให้เกษตรกร

3. ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันเกษตรกร พัฒนาอาชีพนอกการเกษตร บริการสาธารณูปโภค เพื่อเพิ่มสวัสดิการและเสริมสร้างความเจริญในท้องถิ่นทำให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

### **บทบาทของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดเชียงใหม่**

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ จัดตั้งขึ้นตามมาตราที่ 11 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ 2518 ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับในท้องที่จังหวัดใดแล้ว ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดขึ้น สังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด สำหรับจังหวัดเชียงใหม่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครั้งแรก เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2520 ในท้องที่ 2 อำเภอ คือ อำเภอแม่แตง และอำเภอเชียงดาว ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 94 ตอนที่ 41 ซึ่งมีผลให้มีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ขึ้น และเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค สังกัด สำนักงานการปฏิรูป

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ต่อมาได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่อำเภอต่างๆ อีก คือ อำเภอจอมทอง, เวียงแหง, อมก๋อย, ดอยเต่า, แม่แจ่ม, สอด, ผาง, แม่ฮาย, ไชยปราการ, แม่วาง, สันป่าตอง, สันกำแพง, กิ่งอำเภอคอยหล่อ, กิ่งอำเภอแม่ออน และสันทราย

#### สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ

1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. ดำเนินการจัดซื้อที่ดินเอกชน และการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน
3. จัดที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยให้เกษตรกรทำประโยชน์โดยการเช่าหรือเช่าซื้อ
4. ดำเนินการเกี่ยวกับการขออนุญาตการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
5. ประสานงานการส่งเสริม และพัฒนาอาชีพทั้งด้านการเกษตร และนอกการเกษตร
6. ประสานงานการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน
7. บริหารเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ การให้กู้ยืมเงินสำหรับการพัฒนาอาชีพ
8. รับรองราคาประเมิน และวงเงินในการใช้เอกสาร ส.ป.ก.4-01 ค่าประกันเงินกู้จากทกส.
9. จัดทำสารบบที่ดิน และสร้างระบบฐานข้อมูลประจำจังหวัด
10. ร่วมมือหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย
11. ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ตาราง 1 ข้อมูลการจัดที่ดิน ส.ป.ก. เชียงใหม่

ข้อมูลการจัดที่ดิน ส.ป.ก. เชียงใหม่				
อำเภอ	ตำบล	ราย	แปลง	ไร่
ดอยหล่อ	ดอยหล่อ	667.00	806.00	4542.91
ดอยหล่อ	ขางคราม	1123.00	1206.00	6512.57
ดอยหล่อ	สันติสุข	1358.00	1502.00	6440.76
จอมทอง	ข่วงเปา	208.00	221.00	689.98
จอมทอง	บ้านแปะ	38.00	44.00	117.10
เชิงดาว	เชิงดาว	449.00	547.00	3369.84
เชิงดาว	ทุ่งข้าวพวง	13.00	15.00	132.02
เชิงดาว	ปิงโค้ง	73.00	83.00	386.87
เชิงดาว	เมืองงาย	147.00	169.00	680.84
เชิงดาว	เมืองนะ	472.00	668.00	3962.49
เชิงดาว	แม่นะ	886.00	1018.00	4569.90
ไชยปราการ	ปงคำ	8.00	8.00	40.53
ไชยปราการ	แม่ทะลบ	99.00	118.00	598.76
ไชยปราการ	ศรีดงเย็น	187.00	230.00	1174.10
ไชยปราการ	หนองบัว	150.00	187.00	886.78
ฝาง	แม่ขา	524.00	634.00	4830.11
ฝาง	แม่กะ	394.00	486.00	3618.05
ฝาง	แม่อน	76.00	94.00	673.57
ฝาง	แม่สูน	254.00	341.00	1506.50
ฝาง	เวียง	225.00	285.00	2747.15

ตาราง 1 ข้อมูลการจัดที่ดิน ส.ป.ก. เชียงใหม่ (ต่อ)

ข้อมูลการจัดที่ดิน ส.ป.ก. เชียงใหม่ (ต่อ)				
อำเภอ	ตำบล	ราย	แปลง	ไร่
ฝาง	สันทราย	160.00	192.00	1468.28
แม่แจ่ม	กองแขก	253.00	360.00	2095.49
แม่แจ่ม	ช่างเคิ่ง	163.00	200.00	871.84
แม่แจ่ม	ท่าผา	98.00	130.00	557.55
แม่แจ่ม	แม่นาจร	36.00	41.00	152.03
แม่แจ่ม	แม่ศึก	148.00	176.00	968.29
แม่แตง	จีเหล็ก	291.00	332.00	1928.11
แม่แตง	บ้านช้าง	470.00	645.00	5091.01
แม่แตง	บ้านเป้า	455.00	576.00	2786.10
แม่แตง	แม่แตง	88.00	106.00	1067.46
แม่แตง	แม่หอพระ	741.00	943.00	4206.45
แม่แตง	สันมหาพน	223.00	272.00	1914.42
แม่แตง	อินทขิล	302.00	350.00	2903.15
แม่วาง	คอนเปา	242.00	293.00	882.90
แม่วาง	ทุ่งปี้	189.00	210.00	1170.55
แม่ออน	ออนกลาง	29.00	39.00	252.99
แม่ออน	ออนเหนือ	25.00	28.00	32.79
แม่อาย	ท่าตอน	8.00	15.00	87.51
แม่อาย	บ้านหลวง	67.00	82.00	873.87
แม่อาย	แม่นาวาง	362.00	449.00	2752.84
แม่อาย	สันต้นหม้อ	63.00	67.00	211.46
เวียงแหง	เมืองแหง	40.00	42.00	134.44
สันกำแพง	ออนใต้	321.00	376.00	885.14
สันทราย	หนองหาร	303.00	363.00	1202.70
อมก๋อย	ยางเปียง	237.00	282.00	1930.04
อมก๋อย	สบโข่ง	60.00	67.00	607.02
อมก๋อย	อมก๋อย	295.00	448.00	1382.90

### ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุพัฒน์ และคณะ (2535) ได้ศึกษาการพัฒนาการเกษตรกับเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนเกษตรกร สรุปได้ว่า การพัฒนาการเกษตรเพื่อเพิ่มรายได้ และการใช้ทรัพยากรการผลิตให้เหมาะสม ต้องทราบ ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมของเกษตรกรเพื่อนำมากำหนดแนวทางในการพัฒนา สำหรับการสนับสนุนเกษตรกรกลุ่มเป้าหมายโดยเฉพาะเกษตรกรระบบย่อย โดยให้การสนับสนุนปัจจัยในการปรับระบบการผลิตทำให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น ลดการเคลื่อนย้ายแรงงาน กิจกรรมต่าง ๆ ที่ให้การส่งเสริม เช่น กิจกรรมสัตว์น้ำ ปศุสัตว์ หรือกิจกรรม ไม้ผล ไม้ยืนต้น พบว่า กิจกรรมปศุสัตว์มีศักยภาพที่จะพัฒนาได้ในพื้นที่อาศัยน้ำฝน แต่ต้องการปัจจัยเงินทุน การบริหาร และการจัดการที่ดี การยกระดับราคาผลิตผล ไม่สามารถประกันความมั่นคงของรายได้ให้กับเกษตรกรได้ เป็นเพียงการกระตุ้นให้มีการขยายการผลิตของพืชที่ได้รับการประกันราคาเท่านั้น การเงินและการแข่งขันในด้านตลาดกับผู้ผลิตในภูมิภาคนี้เป็นข้อจำกัดที่สำคัญ ถึงแม้จะมีการปรับระบบอย่างมีศักยภาพ แต่การผลิตและการตลาดยังขึ้นอยู่กับข้อจำกัดต่างๆในพื้นที่ตลอดจนองค์กร และสถาบันที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรเพื่อการปกป้องและรักษาผลประโยชน์จากขบวนการผลิตและการตลาดของสินค้าเกษตรกรรม

วีระ (2533) ได้ศึกษาเจตคติของเกษตรกรในพื้นที่โครงการพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดินโครงการย่อยจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่มีต่อรูปแบบการปลูกพืชตามระบบการปลูกพืช ผลการวิจัยสรุปได้ว่า เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการโดยส่วนรวมมีเจตคติที่ดีต่อรูปแบบการปลูกพืชตามระบบการปลูกพืชที่กำหนด และหากมีการกำหนดชนิดพืชที่จะนำมาใช้ในรูปแบบการปลูกนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในโครงการย่อยแล้ว พบว่าเกษตรกรมีเจตคติที่ดีต่อพืชต่างๆ ได้แก่ ถั่วเขียว พริกข้าวฟ่าง และถั่วเหลือง ตามลำดับ และพืชที่เกษตรกรมีเจตคติไม่ดี ได้แก่ ยาสูบพื้นเมือง กระเจี๊ยบแดง แตงโม ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และงา ตามลำดับ นอกจากนี้พบว่า เพศ อายุ การศึกษา และสถานภาพทางสังคมของเกษตรกรมีอิทธิพลต่อการมีเจตคติของเกษตรกร โดยที่เพศชายมีแนวโน้มที่จะมีเจตคติที่ดีต่อระบบการปลูกพืชมากกว่าเพศหญิง และเกษตรกรที่มีวัยเริ่มเป็นผู้ใหญ่หรือวัยผู้ใหญ่ตอนต้น (อายุ 18 – 40 ปี) มีแนวโน้มที่จะมีเจตคติที่ดีต่อระบบการปลูกพืชมากกว่าทุกระดับอายุ เกษตรกรที่มีการศึกษาสูงมีแนวโน้มที่มีเจตคติที่ดีต่อระบบการปลูกพืชมากกว่าเกษตรกรที่มีการศึกษาต่ำกว่า และเกษตรกรที่มีสถานภาพทางสังคมที่ดีกว่ามีแนวโน้มที่จะมีเจตคติที่ดีต่อระบบการปลูกพืชมากกว่าเกษตรกรที่ไม่เป็นสมาชิกและมีตำแหน่งทางสังคมต่ำ

วรวิทย์ (2539) ได้ศึกษาความสอดคล้องระหว่างนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กับความต้องการของชาวบ้าน ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านไสขรบจังหวัดสุราษฎร์ธานี สรุป

ผลการวิจัยได้ดังนี้ ในด้านความต้องการของชาวบ้านพบว่า โดยรวมชาวบ้านมีความต้องการปฏิรูปที่ดินในระดับสูงคือ การพัฒนาด้านพื้นฐานมากที่สุด รองลงมาคือด้านการจัดการที่ดิน และด้านการพัฒนาอาชีพและรายได้ตามลำดับ ความสอดคล้องระหว่างนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับความต้องการของชาวบ้าน พบว่า ชาวบ้านมีความต้องการปฏิรูปที่ดินสอดคล้องกับนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่จุดเน้นต่างกัน คือการดำเนินนโยบายของรัฐที่ผ่านมานั้นด้านการจัดที่ดินมากที่สุด แต่ชาวบ้าน ไสขรบมีความต้องการจัดที่ดินน้อยที่สุด สิ่งที่ชาวบ้านต้องการมากที่สุดคือ ด้านการพัฒนาขั้นพื้นฐาน ในเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการของชาวบ้านกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผลการวิจัยพบว่า โดยภาพรวม ปัจจัยที่ใช้ในการศึกษาทุกตัวแปรไม่มีอิทธิพลต่อความต้องการของชาวบ้าน แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียด พบว่าระยะเวลาในการถือครองที่ดินมีผลต่อความต้องการด้านการจัดที่ดิน คือชาวบ้านที่ถือครองที่ดินนานกว่า 10 ปี จะมีความต้องการด้านการจัดการที่ดินมากกว่าชาวบ้านที่ถือครองที่ดินน้อยกว่า 10 ปี

กฤษณะ (2546) ได้ศึกษาปัจจัยลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคม การใช้ประโยชน์ที่ดินปัจจุบัน และปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรในโครงการปฏิรูปที่ดินป่าห้วยแม่ชะนิง อำเภอเวียงสา จังหวัดน่าน สรุปผลการศึกษาพบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุเฉลี่ยประมาณ 45 ปี มีการศึกษาระดับประถมศึกษา สมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ย 4 คน จำนวนแรงงานในครัวเรือนเฉลี่ย 2.51 คน มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านการเกษตรจากโทรทัศน์มากที่สุด มีความรู้ด้านการอนุรักษ์ดิน น้ำ และป่าไม้อยู่ในระดับดี มีจำนวนแปลงถือครองส่วนใหญ่ 1-2 แปลง ขนาดการถือครองเฉลี่ย 18.74 ไร่ ระยะเวลาถือครองเฉลี่ย 16.47 ปี มีรายได้เฉลี่ย 26,771.01 บาท/ปี และรายจ่ายรวมเฉลี่ย 61,921.76 บาท/ปี มีหนี้สินเฉลี่ย 50,632.37 บาท/ครัวเรือน ส่วนใหญ่กู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร น้ำเพื่อการเกษตรส่วนใหญ่อาศัยน้ำฝน เกษตรกรมีสระเก็บน้ำประจำไร่นาแล้วร้อยละ 38.49 พื้นที่ส่วนใหญ่ประกอบด้วยกลุ่มชุดดิน 47C และ D ซึ่งมีความเหมาะสมสำหรับเป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์และปลูกไม้โตเร็ว แต่ส่วนใหญ่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในการปลูกพืชไร่ ปัญหาและความต้องการให้ทางราชการช่วยเหลือมากที่สุดคือ ราคาผลผลิตตกต่ำ เกษตรกรมีการใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์และการส่งเสริมของราชการคิดเป็นร้อยละ 59.35 โดยมีรายได้จากภาคเกษตรเฉลี่ย 21,028.90 บาท/ปี การทดสอบสมมติฐานโดยใช้ Chi-square พบว่า ระดับการศึกษา จำนวนแปลงถือครอง ภาวะเงินออม ภาวะหนี้สินและการมีสระน้ำประจำไร่นา มีความสัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์และการส่งเสริมของราชการอย่างมีนัยสำคัญ



ประสาธ (2541) ศึกษาเรื่องแนวทางการพัฒนาอาชีพการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน 17 จังหวัดภาคเหนือ ผลการศึกษาพบว่าแนวคิดที่จะนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องควบคู่กับการพัฒนาองค์กรที่ต้องการ ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมของสมาชิก การจูงใจในการทำงาน มีการทำงานเป็นทีม มีความผูกพันและการยอมรับของสมาชิกองค์กร ความสัมพันธ์ต่างๆนี้ จะนำไปสู่การแปลงนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นแนวทางในการพัฒนาอาชีพการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาเศรษฐกิจ การเพิ่มศักยภาพ และการจัดองค์กรการเกษตรจึงควรดำเนินการดังนี้

1. กำหนดพื้นที่เพื่อการพัฒนา ตามลำดับความสำคัญเร่งด่วน
2. จำแนกกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการ โดยให้กลุ่มเป้าหมายเข้ามามีส่วนร่วม
3. จัดรูปแบบการบริหารองค์กร และพัฒนาสถาบันเกษตรกรให้เป็นศูนย์กลางรับบริการจากรัฐในด้านต่างๆ
4. รัฐให้การสนับสนุนบริการพื้นฐานที่จำเป็น รวมทั้งการแก้ไขสารบัญญัติที่เป็นอุปสรรคต่อกิจกรรมพัฒนาและปัญหาข้อขัดแย้งในเชิงนโยบายให้มีความเกื้อกูลต่อการดำเนินงาน
5. เร่งรัดการดำเนินงานให้ทันกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง และติดตามประเมินผลเพื่อการปรับแผนงานต่างๆ

พุงศักดิ์ (2544) ศึกษาความต้องการในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรของชาวเขาเผ่ามูเซอคำหมู่บ้านดอยปู่หมื่น โดยใช้แบบสอบถามแล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้สถิติ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าไคสแควร์ ผลการวิจัย พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้าง และทำการการเกษตรเฉลี่ยครอบครัวละ 14 ไร่ พื้นที่ทำการเกษตรมีลักษณะลาดเอียง พืชหลักที่ปลูกได้แก่ ชา บัวย ลิ้นจี่ และลักษณะการเลี้ยงสัตว์ เลี้ยงเพื่อการบริโภคและใช้ประกอบพิธีกรรม สัตว์ที่เลี้ยง ได้แก่ หมูและไก่ ความต้องการในการพัฒนาอาชีพการเกษตรในระดับที่เกษตรกรต้องการมาก คือการถือครองที่ดิน ความรู้ด้านการเกษตร การฝึกอบรมและศึกษาดูงานด้านการเกษตร การเพิ่มผลผลิตและการปรับปรุงคุณภาพผลผลิต ราคาผลผลิตทางการเกษตร ส่วนความต้องการในการเลือกชนิดพืชที่ปลูกในระดับที่มาก คือ ชาและบัวย ความต้องการในการเลือกชนิดสัตว์ที่เลี้ยง ในระดับที่มาก คือ หมูและไก่ จากผลการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระกับตัวแปรตามพบว่า พื้นที่ถือครองการเกษตรมีความสัมพันธ์กับความต้องการในการพัฒนาอาชีพการเกษตร ปัญหาอุปสรรคที่พบคือเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ได้รับการศึกษา มีความเข้าใจและ

ใช้ภาษาไทยในการติดต่อสื่อสารได้น้อย แรงงานในครัวเรือนมีจำกัด รายได้รวมของครัวเรือนถือว่าไม่สูง เกษตรกรโดยส่วนใหญ่ขาดการรับรู้ข่าวสารด้านการเกษตรและไม่ได้รับสื่อต่างๆ การคมนาคมขนส่งไม่สะดวก ข้อเสนอแนะ คือ รัฐบาลควรให้ความสนใจ ในการสนับสนุนส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรที่สูงอย่างจริงจัง โดยมีการทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพพื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติและสังคมของเกษตรกร โดยใช้แนวทางการพัฒนาจากรายงานการวิจัยในครั้งนี้ เพื่อวางแผนพัฒนาและส่งเสริมอาชีพและความเป็นอยู่ของเกษตรกรชาวเขา ซึ่งการพัฒนานั้นจะต้องสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของเกษตรกร

พรพรรณ (2543) รายงานโครงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ช่วยพัฒนาผืนดินและเพิ่มรายได้แก่เกษตรกรซึ่งมีระยะเวลาดำเนินการ 6 ปี คือตั้งแต่ปี 2542-2547 ว่า ในปี 2535 ส.ป.ก. ได้รับความช่วยเหลือจากองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของรัฐบาลญี่ปุ่นในด้านวิชาการ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาการเกษตรแบบผสมผสานในพื้นที่เป้าหมายรวม 4 จังหวัด คือ จังหวัดขอนแก่น มหาสารคาม มุกดาหาร และสกลนคร เนื้อที่ 1.38 ล้านไร่ ผลการศึกษา พบว่า เกษตรกรในพื้นที่มีความต้องการแหล่งน้ำเพื่อทำการเกษตรรวมทั้งการก่อสร้างและปรับปรุงถนน การให้ความช่วยเหลือเพื่อสนับสนุนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร อีกทั้งพื้นที่ดังกล่าวมีสภาพดินเสื่อมโทรม ผลผลิตตกต่ำ เกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงมีฐานะยากจนและไม่ได้รับการพัฒนาท้องถิ่นอย่างจริงจัง จากการดำเนินงานในปี 2542 ถึงปัจจุบัน (วิระชัย, 2545) เป็นการเตรียมแผนแม่บท 4 จังหวัด ได้แก่ การอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การสำรวจอุทกธรณีวิทยาเพื่อเป็นการพัฒนาเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการให้เกิดความเข้าใจตรงกัน อบรมเกษตรกรที่ร่วมโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ สนับสนุนปัจจัยการผลิต โครงการนี้นับเป็นส่วนช่วยให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเอง ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน สามารถรวมกลุ่มเป็นองค์กรชุมชนที่มีความเข้มแข็ง โดยเน้นการมีส่วนร่วมของเกษตรกร องค์กรชุมชนและภายนอกเพื่อให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ปรัชญา (2539) ศึกษาสภาพความต้องการของเกษตรกรและความต้องการของเกษตรกรในการส่งเสริมการปลูกพืชไร่ในฤดูแล้งในเขตอำเภอ พิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ ประชากรที่ใช้คือเกษตรกรในจังหวัดอุตรดิตถ์ จำนวน 151 คน โดยใช้สถิติ ร้อยละ ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผลการศึกษาพบว่าผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุเฉลี่ย 45 ปี สมาชิกในครัวเรือน 4-5 คน จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 และมีครอบครัวละ 26 ไร่และส่วนมากเป็นที่ดินของตนเอง

ปัญหา และอุปสรรคในการทำการเกษตรที่พบคือ เกษตรกรประสบปัญหาผลผลิตตกต่ำ วัสดุราคาแพง ขาดแคลนเงินทุน และความรู้ที่ดินเสื่อมโทรมแรงงานไม่เพียงพอ เกษตรกรมีความ

ต้องการความช่วยเหลือเกี่ยวกับแหล่งเงินทุนในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ต้องการปรับปรุงแหล่งน้ำ  
ชลประทาน ปรับปรุงดินให้มีความอุดมสมบูรณ์ ปรับปรุงพืชพันธุ์ ให้เหมาะสมกับท้องถิ่นต้องการ  
ปุ๋ยและยากำจัดศัตรูพืชในราคาถูก



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright© by Chiang Mai University  
All rights reserved