

## บทที่ 1

### บทนำ

ประเทศไทย ประชากรส่วนใหญ่ประมาณ 40 ล้าน หรือประมาณร้อยละ 65 ของประชากรทั้งหมดในปัจจุบันจำนวน 61 ล้านคน มีประชากรคนดำรงชีพด้วยการประกอบอาชีพเกษตรกรรมคือ ทำไร่ ทำนา ทำสวน และเลี้ยงสัตว์ อาชีพการเกษตรกรรมจึงเป็นอาชีพหลักที่สำคัญยิ่งสำหรับประชาชนคนไทยในปัจจุบัน และจะต้องดำเนินไปอีกชั่วกาลนาน (รายการกรองสถานการณ์ สถานีโทรทัศน์ ช่อง 11, 2543)

ประชากรของประเทศไทยได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น ความต้องการของประชากรที่จะใช้พื้นที่ดินในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม การเพาะปลูกพืชผล จึงมีปริมาณสูงขึ้นตามมาตามลำดับ ขนาดพื้นที่ที่ดินที่ประชากรเคยทำกินกันมาก่อนในอดีตก็ลดจำนวนพื้นที่ลง ตามอัตราส่วนของจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น จึงไม่อาจใช้พื้นที่ที่เคยมีอยู่ในอดีตให้พอเพียงได้ ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน เมื่อพื้นที่ทำกินไม่เพียงพอแล้วจึงได้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าทั่วทุกพื้นที่ทั่วประเทศ รัฐจึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของราษฎร และปัญหาการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายรัฐจึงได้วางนโยบายจัดให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมให้ราษฎรได้มีที่ดินทำกินอย่างถูกต้องตามกฎหมายและถาวรสืบไป

#### ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

ประเทศไทยมีอาณาเขตเป็นจำนวนพื้นที่ 518,000 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็น 320.6 ล้านไร่ แต่กาลต่อมาพื้นที่ทำกินทางการเกษตรกรรมของราษฎรไม่เพียงพอ อีกทั้งการขยายตัวด้านเศรษฐกิจตามกระแสของการพัฒนาประเทศต่าง ๆ ในโลก จึงทำให้การผลิตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบเดิม คือ การผลิตทางการเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพภายในประเทศมาเป็นการผลิตเพื่อการทดแทนการนำเข้าและการผลิตเพื่อการส่งออก (ข้อมูลรายละเอียด ส.ป.ก.4-01 โครงการศูนย์คิดตามสอดคล้องพฤติกรรมนักรบการเมือง, 2538)

ธนาคารโลกได้มีบทบาทที่สำคัญ ในการกำหนดรูปแบบและทิศทางของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยที่เป็นลูกหนี้เงินกู้ยืมมาพัฒนาประเทศจากธนาคารโลก และกองทุนการ

เงินระหว่างประเทศ เมื่อสภาพการผลิต การพัฒนาประเทศเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม การที่ประเทศไทยได้กำหนดให้ราษฎรถือครองที่ดินได้คนละ 50 ไร่ ตั้งแต่รัฐบาลยุคก่อนจึงไม่สอดคล้องกับภาวะในยุคสมัยต่อมา ดังนั้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2503) จึงได้ประกาศยกเลิกกฎหมายเรื่องการถือครองที่ดินดังกล่าว แนวทางการพัฒนาตามแบบของนักวางแผนธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่รัฐบาลได้ยึดถือมาบริหารประเทศนั้น ต่อมาได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพราะการยกเลิกกฎหมายถือครองที่ดิน เพื่อเปิดช่องให้มีการทำการผลิตทางการเกษตรกรรมแผนใหม่ขนาดใหญ่ ก่อให้เกิดการบุกรุกทำลายป่า เพื่อแสวงหาสิทธิการถือครองที่ดิน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่เกินพอดีของราษฎรในเวลาต่อมา

นอกจากนี้ การพัฒนาประเทศตามแนวทางของธนาคารโลกมุ่งเน้นที่จะส่งเสริมการเกษตรกรรมจากการผลิตแบบการเลี้ยงตนเอง ไปเป็นการผลิตเกษตรกรรมในรูปแบบการเกษตรกรรมแบบพึ่งพา ประเทศไทยจึงถูกทำเป็นฐานในการผลิตอาหารเพื่อคนทั่วโลกประเทศหนึ่ง พืชเกษตรที่ได้รับการส่งเสริมให้เป็นพืชเศรษฐกิจก็จะได้รับการส่งเสริมให้ปลูกมากยิ่งขึ้น เพื่อนำไปจำหน่ายนำรายได้เข้าสู่ประเทศ ผลเสียหายที่ตามมาก็คือ มีการบุกรุกทำลายป่าไม้ หักร้างทางพงเพื่อขยายการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ไม่มีขอบเขตจำกัด

ประการที่สำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาแผนใหม่ และการทำการเกษตรกรรมแผนใหม่ต้องใช้ต้นทุนสูงมากยิ่งขึ้น เมื่อรัฐไม่สามารถสร้างหลักประกันในเรื่องราคาพืชผล และตลาดลาได้ในเวลาเดียวกัน ผลผลิตต่อไร่ของเกษตรกรจึงตกต่ำ ในที่สุดปัญหาด้านเกษตรกรรมจึงมีมากขึ้น มาตามลำดับ และสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ชาวไร่ ชาวนา เกษตรกรจำนวนมากจึงประสบกับการเป็นหนี้สินและสูญเสียที่ดินทำกินในเวลาต่อมา จนเกิดมีชนชั้นชาวนารับจ้าง ไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง ซึ่งอยู่ส่วนล่างสุดของสังคมมีจำนวนมากยิ่งขึ้น จึงทำให้เกิดมีปัญหาเรื่องที่ดินที่ทำกินของราษฎรสะสมและทับถมปัญหาทวีมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ มา ซึ่งเกิดเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐบาลแต่ละยุคได้พยายามแก้ไขตลอดมานั้นก็คือปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรผู้ยากไร้

### การจัดสรรที่ดินทำกินแก่เกษตรกรผู้ยากไร้

รัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยได้รับรู้ถึงปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร ที่ไม่มีที่ดินทำกิน และได้ดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ตลอดมา มีการจัดตั้งนิคมเกษตรกรรม อาทิเช่น นิคมสงเคราะห์ที่อำเภอพระบาท จังหวัดสระบุรี อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี เป็นต้น แต่ก็สามารถแก้ไขปัญหา

ความเดือดร้อนของราษฎรได้เป็นเพียงบางส่วนและมีจำนวนไม่มากนัก เมื่อจะเปรียบเทียบกับราษฎรผู้ได้รับความเดือดร้อนที่มีอยู่ในส่วนใหญ่ของประเทศที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข

จนกระทั่งถึงยุคสมัยประชาธิปไตยมีการพัฒนามากยิ่งขึ้น ในสมัยของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีที่ได้พระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เพื่อให้มาแก้ปัญหาของชาติในช่วงระยะที่มีวิกฤตการณ์ทางการเมืองการปกครอง ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป้าหมายสูงสุดหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไว้ว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่พอเพียงแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกร ได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น”

การปฏิรูปที่ดินมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาการดำรงชีพของราษฎร คือ เน้นหนักที่จะแก้ปัญหาให้เกษตรกรผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินเพียงเล็กน้อยไม่พอเพียงแก่การดำรงชีพเป็นหลักสำคัญ เจตนารมณ์ของกฎหมายจะนำเอาที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้เข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินที่เป็นผู้ถือครองด้วยตนเอง คือ มีที่ดินมากเกินพอดีแก่การดำรงชีพนั่นเองแล้วนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีเพียงเล็กน้อยไม่พอเพียงแก่การดำรงชีพ

ต่อมาปี พ.ศ. 2532 ในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 17 ของประเทศไทย ได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประเด็นในการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมปี 2532 ดังกล่าวให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีประกาศพื้นที่ที่ปฏิรูปที่ดินเข้าไปในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกบุกรุกจนหมดสภาพป่าแล้ว และให้มีอำนาจออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรที่ครอบครองทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เรียกว่า “ส.ป.ก.4-01” ได้ แต่ปรากฏว่าการดำเนินการปฏิรูปที่ดินของรัฐเพื่อเกษตรกรรมในช่วงระยะ 17 ปี คือ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 จนถึงปี พ.ศ. 2535 มีการเปลี่ยนรัฐบาลหลายครั้งแต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การปฏิรูปที่ดินทั่วประเทศได้จำนวน 3.3 ล้านไร่ (ข้อมูล-รายละเอียด ส.ป.ก.4-01 โครงการศูนย์ติดตามสอดส่องพฤติกรรมนักรบการเมือง, 2538)

## การนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพหรือป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรให้แก่ราษฎร

การดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทางกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือน ที่ทำกินของราษฎร ตลอดจนสิ่งก่อสร้างต่างๆ ที่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวร ตลอดจนเขตสาธารณประโยชน์ตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 จนสามารถแยกแยะสภาพป่าสงวนแห่งชาติได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

เพื่อแก้ไขปัญหาคาร้งเรียนของราษฎรเกี่ยวกับพื้นที่ทำกิน พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นจึงได้นำเรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อการออกเอกสารสิทธิต่างๆเข้าสู่การประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 โดยมีนายชวน หลีกภัย เป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวและได้มีมติดังต่อไปนี้ (ข้อมูล-รายละเอียด ส.ป.ก.4-01 โครงการศูนย์ติดตามสอดส่องพฤติกรรมนักรบเมือง, 2538)

1. ที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้วมีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ (ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย หรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ให้กรมป่าไม้มอบให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยมอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 เท่านั้น

2. เมื่อได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 ตามวิธีการปฏิรูปที่ดินแล้ว ผู้ใดเห็นว่าตนเองมีสิทธิครอบครองมาก่อนกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวร มีสิทธิยื่นคำร้องขอพิสูจน์สิทธิของตนต่อคณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งขึ้นมา

3. คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ป่าไม้จังหวัด นายอำเภอประจำท้องที่ และกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีเห็นสมควรไม่เกิน 3 นาย โดยมีปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

4. พิจารณาหลักฐานของราษฎรโดยพิสูจน์สิทธิจากหลักฐานที่เป็นเอกสาร หากหลักฐานไม่ชัดเจนให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศโครงการ จี.เอ.พี.-61 เป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิ

5. ในกรณีที่คณะกรรมการมีมติว่า ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าไม้ถาวร ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินส่งรายชื่อให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้ร้องต่อไป การส่งเอกสาร ส.ป.ก.4-01 ให้ดำเนินการภายใน 30 วันนับแต่วันที่กรรมการมีมติ

6. ที่ดินเขตชุมชนที่เป็นหมู่บ้านถาวร ชุมชนพาณิชยกรรม สถานที่ราชการ ศาสนสถาน สาธารณูปโภคต่างๆ ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินออกเอกสารสิทธิ์ (ส.ป.ก.4-01) ให้และส่งเอกสารนั้น ให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนเขตเทศบาลและสุขาภิบาลถือว่า ยกเลิกเขตปฏิรูปที่ดิน

7. กรมป่าไม้ กรมที่ดินและสำนักงานปฏิรูปที่ดิน อาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการให้ ราษฎรปลูกป่าหรือไม่ขึ้นต้นตามความเหมาะสมในที่ดินที่มีการปฏิรูปแล้ว

8. ให้มีคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีนี้ ซึ่งนายกรัฐมนตรี จะแต่งตั้งประกอบด้วยผู้ตรวจราชการประจำสำนักนายกรัฐมนตรีประจำท้องถิ่น ผู้ตรวจราชการ กระทรวงมหาดไทยประจำท้องถิ่น และผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประจำท้องถิ่น

ตามมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ ผู้เป็นเจ้าของที่ดินสามารถนำที่ดินไปออกโฉนดหรือหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก.) ได้ มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ดูเหมือนว่าจะก่อให้เกิดความเป็น ธรรมแก่เจ้าของผู้ครอบครองกรรมสิทธิ์มาก่อนก็จริง แต่ก็มีช่องโหว่เปิดโอกาสให้เกิดการกว้านซื้อ ที่ดินของพวกนายทุนในราคาต่ำ และนำไปดำเนินการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์การครอบครองจนมี ปัญหาเกิดขึ้นตามมามากมาย ต่อมาจึงมีความยุ่งเหยิงขัดแย้งเรื่องการปฏิรูปที่ดินเป็นอันมาก และทำ ให้ปริมาณการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มมากยิ่งขึ้น (ข้อมูล-รายละเอียด ส.ป.ก.4-01 โครงการ ศูนย์ติดตามสอดส่องพฤติกรรมนักรบเมือง, 2538)

จากการดำเนินการแก้ไขปัญหา ปรับปรุงวิธีการเร่งรัดการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลทำให้การปฏิรูปมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถ นำที่ดินที่ได้รับการส่งมอบจากกรมป่าไม้ จัดทำร่างประกาศพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ ดินเพื่อเกษตรกรรม ในปี พ.ศ.2536 จำนวน 228,000 ครัวเรือนที่ได้รับแจก (ส.ป.ก.4-01) จำนวน 4.5 ล้านไร่ ในปี พ.ศ.2537 ได้กำหนดแผนงานที่จะทำการปฏิรูปที่ดิน 6 ล้านไร่ เมื่อถึงสิ้นปีงบประมาณ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถดำเนินการได้จำนวน 7 ล้านไร่ รวมระยะ 2 ปีตั้งแต่วันที่ 15 ตุลาคม 2535 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2537 สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถจัดที่ดิน ทำกินให้แก่ราษฎรได้แล้วถึงจำนวนเนื้อที่ 11,543,975 ไร่ มีจำนวนผู้ได้รับเอกสารสิทธิ์ (ส.ป.ก.4-01) ไปแล้วเป็นจำนวน 592,809 ราย (ข้อมูล-รายละเอียด ส.ป.ก.4-01 โครงการศูนย์ติดตามสอดส่อง พฤติกรรมนักรบเมือง, 2538) ปัจจุบันได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ไปแล้ว 69 จังหวัด มีเนื้อที่ 51 ล้าน ไร่ ได้มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) แก่เกษตรกรในที่ดิน ของรัฐไปแล้วจำนวน 1.2 ล้านฉบับ แต่ส่วนในที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อมาได้จัดให้เกษตรกรเช่า และเช่าซื้อไปแล้ว 3 หมื่นกว่ารายเท่านั้น (หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, 2543) การที่สำนักงานปฏิรูปที่

ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ได้รับส่งมอบจากกรมป่าไม้นำมาจัดสรรให้แก่ราษฎรจำนวนหลายล้านไร่ นั้น มีสิ่งหนึ่งที่ควรนำมาศึกษาวิเคราะห์ถึงกระบวนการปฏิรูปที่ดินโดยองค์การของรัฐ ว่ามีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เพียงใด ที่ทุกคนในสังคมไทยจะต้องมีส่วนได้รับรู้หรือมีโอกาสเข้าร่วมรับผิดชอบด้วย

## สภาพปัญหา

แบ่งออกเป็น 2 ระดับ

### 1. สภาพปัญหาของเกษตรกร

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม มีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ดินทำการเพาะปลูก เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น ความต้องการใช้ที่ดินทำกินจึงมีมากขึ้น อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงการผลิตเพื่อการดำรงชีพ เป็นการค้าและการส่งออก การต้องการพื้นที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิตจึงมีมากยิ่งขึ้น เป็นผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ยากไร้ จึงมีการบุกรุกทำลายป่ามากยิ่งขึ้น รัฐจึงได้แก้ไขปัญหาโดยการออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จึงเป็นที่มาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

### 2. สภาพปัญหาของการปฏิรูปที่ดิน

รัฐมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปัญหาของเกษตรกรผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีเพียงเล็กน้อยไม่พอเพียงแก่การดำรงชีพ จึงได้นำเอาที่ดินของรัฐส่วนใหญ่ประมาณอัตราร้อยละ 95 เป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาทำการปฏิรูป และรัฐยังมีนโยบายให้กรมป่าไม้ส่งมอบป่าสงวนแห่งชาติที่เห็นว่ามีสภาพเสื่อมโทรมให้แก่สำนักงานปฏิรูปที่ดิน ให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ โดยการส่งมอบพื้นที่ป่าเป็นป่าๆ ไป โดยไม่มีการสำรวจตรวจสอบโดยละเอียดว่าที่ดินทุกพื้นที่ที่จะเหมาะแก่การเกษตรกรรมทั้งหมดหรือไม่

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

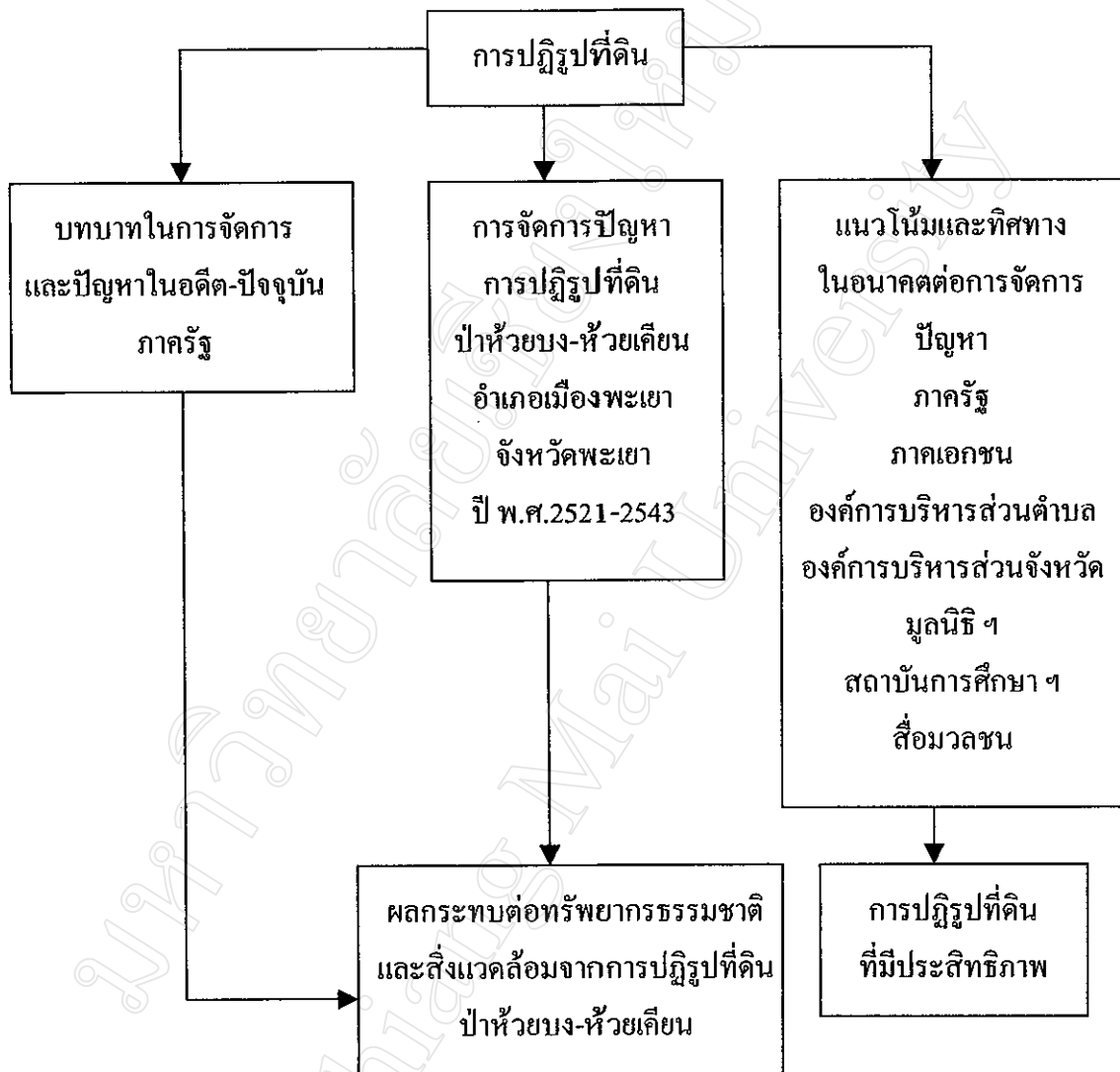
1. ศึกษาถึงการดำเนินการในกระบวนการปฏิรูปที่ดินของรัฐและที่จังหวัดพะเยา
2. ศึกษาถึงกระบวนการปฏิรูปที่ดินที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติจังหวัดพะเยา

## กรอบแนวความคิด

กรอบแนวคิดในการศึกษาการปฏิรูปที่ดิน ในด้านเป็นผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพะเยา กรณีศึกษาการปฏิรูปที่ดินป่าห้วยบง - ป่าห้วยเทียน คอยผาเกียง ตำบลต๋อม ตำบลแม่ปืม อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา มีกรอบความคิดในการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างระมัดระวัง มีคุณภาพ และยั่งยืน เพื่อให้เกิดการประสานงานระหว่างชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด มูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันการศึกษาจัดการสอนด้านอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม องค์กรของรัฐ และสื่อมวลชน มีส่วนร่วมกันในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกิดผลประโยชน์อันยิ่งใหญ่ต่อชาติบ้านเมืองและประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อมิให้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เป็นแนวทางให้การปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้คุ้มค่า และได้ผลประโยชน์อย่างสูงสุดที่จำเป็นต้องเสียพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ จึงจำเป็นต้องระดมความคิด กำหนดนโยบาย การวางแผนงาน การตรวจสอบพื้นที่ป่าอย่างละเอียด มีการประสานงานร่วมมือกันระหว่างองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งสื่อมวลชน และชุมชนในเขตพื้นที่ที่มีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

จากการศึกษาที่มาและความสำคัญของปัญหาของขอบเขตของเรื่อง และขอบเขตของพื้นที่ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้มีประสิทธิภาพ ได้ประโยชน์อย่างสูงสุดและคุ้มค่า ให้ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด จำเป็นต้องมีการทำความเข้าใจที่ถูกต้อง ทำข้อตกลงที่มีบรรทัดฐานหรือมีมาตรฐานที่ดี มีแนวคิดที่ถูกต้อง กำหนดนโยบาย และมีหลักการปฏิบัติที่แน่นอน กำหนดพื้นที่และสภาพที่ดินที่จะให้มีการปฏิรูปที่ดินที่แน่นอน มีการตรวจสอบบริเวณพื้นที่ว่าเหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมเพียงใด ให้ทุกองค์กรมีส่วนร่วม โดยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ตามแผนภูมิ ดังนี้

### การเมืองกับการปฏิรูปที่ดิน



### ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษามีความประสงค์มุ่งวิเคราะห์ถึงพฤติกรรมของคนในสังคม ทั้งเอกชน ชุมชน องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น มูลนิธิ สถาบันการศึกษา สื่อมวลชน โดยเฉพาะองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่ ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และองค์กรทางการเมืองที่มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่



อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพียงใด ที่ผ่านและเป็นอยู่ในปัจจุบัน การศึกษาจะชี้นำทิศทางการดำเนินการที่ควรเป็นไปในอนาคตมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ คือ เขตปฏิรูปที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา บริเวณป่าห้วยบง - ป่าห้วยเคียน คอยผาเกียง ตำบลต๋อม ตำบลแม่ปืม อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา มีเนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติที่นำมาปฏิรูปจำนวน 31,927 ไร่

2. ขอบเขตด้านประชากร คือ ประชากรที่ได้รับสิทธิในที่ดินป่าห้วยบง - ป่าห้วยเคียน คอยผาเกียง ตำบลต๋อม ตำบลแม่ปืม อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา จำนวน 100 ราย เนื้อที่ 1,000 ไร่

3. ขอบเขตด้านเนื้อหามุ่งศึกษาในประเด็นดังนี้

ศึกษาถึงวิธีการจัดการในกระบวนการปฏิรูปที่ดินขององค์กรของรัฐ ว่าเป็นไปในวิถีสถิติที่ถูกต้อง เหมาะสม มีคุณค่าต่อประเทศชาติและประชาชน และอย่างยั่งยืน คุ่มค่า ได้ประโยชน์สูงสุด หรือขาดประสิทธิภาพ ขาดจิตสำนึก ขาดความระมัดระวัง ไม่สมประโยชน์เท่าที่ควร และเกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งคนในสังคมและองค์กรของรัฐจะต้องการแนวทางปรับปรุงแก้ไขให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น

### ประโยชน์ที่จะได้รับ

การศึกษาทำให้ได้รับทราบถึงวิธีการดำเนินการขององค์กรของรัฐ ในการปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมาสามารถนำไปใช้เป็นหลักการที่จะปฏิรูปที่ดินให้มีประสิทธิภาพและอย่างยั่งยืนในอนาคตต่อไป

การศึกษานี้จะเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งที่แสดงให้เห็นสภาพปัญหา และแนวทางในการแก้ไขการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเป็นแรงกระตุ้นเตือนให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบ และคนไทยทุกคนได้รับความรู้ ความเข้าใจในแนวทางเดียวกัน จำเป็นต้องมีความตระหนัก และเห็นความสำคัญของการวางแผนร่วมกัน ร่วมกันกำหนดนโยบายที่ชัดเจน รัดกุม รอบคอบ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างระมัดระวัง อย่างรู้คุณค่า ให้ได้รับประโยชน์อย่างสูงสุดอย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืน

เป็นข้อเสนอแนะ ชี้นำต่อส่วนองค์กรของรัฐ เอกชน ประชาชน สมาคม มูลนิธิ องค์กรการบริหารส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา นักวิชาการ นักการเมือง สื่อมวลชน เพื่อจะได้ให้ความสนใจการปฏิรูปที่ดินในแนวทางที่ถูกต้อง ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่คุ้มค่าได้รับประโยชน์สูงสุดและมีการใช้อย่างระมัดระวัง

ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่จำเป็น  
มวลมนุษยชาติสืบไป

ทั้งนี้เพื่อการดำรงชีพของ

## นิยามศัพท์

**การปฏิรูปที่ดิน** หมายถึง การปรับปรุง หรือการเปลี่ยนแปลง หรือการพัฒนาที่ดินให้มี  
คุณภาพประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ

**การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม** หมายถึง การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครอง  
ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ  
หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง เพื่อจัด  
ให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพ  
และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนา  
อาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากร ทั้งปัจจัยการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดีมากยิ่งขึ้น

**เขตปฏิรูปที่ดิน** หมายถึง เขตที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อ  
เกษตรกรรม

**ที่ดินของรัฐ** หมายถึง บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณ  
สมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตาม  
กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

**เจ้าของที่ดิน** หมายถึง ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

**เกษตรกรรม** หมายถึง การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่า  
การกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

**เกษตรกร** หมายถึง ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและให้หมายความถึงบุคคลผู้  
ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรมหรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อการ  
เกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามหลักเกณฑ์และ  
เงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

**สถาบันเกษตรกร** หมายถึง กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร ชุมชุมสหกรณ์การเกษตร  
ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

**บุคคลในครัวเรือนเดียวกัน** หมายถึง คู่สมรสและผู้สืบสันดานยังไม่บรรลุนิติภาวะ

พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายถึง ผู้ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน

คณะกรรมการ หมายถึง คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง ทรัพย์สินทุกสิ่งทุกอย่างที่เกิดขึ้นมาเองโดยธรรมชาติและมีอยู่บนโลกนี้

สิ่งแวดล้อม หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นมา ทั้งที่มองเห็นและไม่สามารถจะมองเห็นได้ อาทิ ดิน น้ำ อากาศ แสงแดด ต้นไม้ พืชพันธุ์ เป็นต้น

ผลกระทบ หมายถึง สิ่งใดๆที่มนุษย์หรือสัตว์ได้กระทำไปแล้วมีผลต่อสิ่งอื่นๆ ต่อไป