

บทที่ 2

ประวัติความเป็นมาและแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

ที่ดินเป็นทรัพยากรที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ พร้อมๆ กับการกำเนิดของโลก การดำรงชีวิตของมนุษย์มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยทรัพยากรที่ดิน เพราะปัจจัยสี่ อันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย ล้วนมาจาก “ดิน” ทั้งสิ้น¹ ตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์เป็นต้นมา มนุษย์หาเลี้ยงชีพด้วยการล่าสัตว์ การเพาะปลูก ใช้ชีวิตอย่างเร่ร่อนไปตามแหล่งต่างๆ ที่มีความอุดมสมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ไปด้วยสัตว์ป่า พืชและผลไม้ หรือบริเวณลุ่มแม่น้ำที่มีความอุดมสมบูรณ์สามารถที่จะทำการเพาะปลูกได้และสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ แต่ยังไม่มีการจับจองบริเวณพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเจ้าของ จะอยู่จนกว่าบริเวณดังกล่าวจะหมดความอุดมสมบูรณ์ของแหล่งอาหารหรือไม่สามารถทำการเพาะปลูกได้ต่อไป มนุษย์ก็จะอพยพออกจากบริเวณดังกล่าวเพื่อไปหาแหล่งพื้นดินใหม่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ต่อไปได้ ดังนั้น จึงถือได้ว่าที่ดินมีความสำคัญต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษย์ทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคต²

ด้วยเหตุที่ดินเป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนต้องการ จึงเกิดการแย่งชิงจับจองเป็นเจ้าของที่ดินกันมากมาย โดยผู้ที่มีฐานะร่ำรวยก็จะทำการกว้านซื้อที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไร เนื่องจากเล็งเห็นได้ว่าที่ดินจะมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ก่อให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน ในขณะที่เดียวกัน เกษตรกรผู้ซึ่งต้องการทำประโยชน์ในที่ดินมากที่สุดกลับขาดแคลนที่ดินทำกิน เพราะมีฐานะยากจน ไม่มีกำลังทรัพย์ในการซื้อที่ดินมาเป็นของตนเองหรืออาจต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนให้แก่นายทุนผู้กว้านซื้อที่ดิน ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้เป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐที่จะต้องทำการกระจายสิทธิในที่ดินที่ตกอยู่ในมือของคนส่วนน้อยนั้นมาให้แก่เกษตรกรให้ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยสิ่งที่เป็นจักรกลสำคัญที่จะทำให้เกิดการกระจายสิทธิในที่ดินก็คือธนาคารที่ดิน ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการให้มีการใช้ทรัพยากรที่ดินในทางที่เหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยการจัดหาที่ดินให้แก่

¹ ปรีชา พรหมเพชร. (2541). *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดิน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 8.

² สุชาติ เพชรเลิศ. (2547). *มาตรการทางกฎหมายในการให้รัฐจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศึกษาเฉพาะกรณีที่ดินเอกชนที่ไม่ใช้ประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 9.

เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ เพื่อให้เกษตรกรเหล่านั้นได้มีที่ดินทำกิน ในการประกอบการเกษตรกรรมเป็นของตนเอง อันจะก่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินได้อย่างทั่วถึง ฉะนั้น ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงจะทำการศึกษาถึงประวัติความเป็นมาและแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยและการจัดตั้งธนาคารที่ดินในต่างประเทศ อันได้แก่ธนาคารที่ดินของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) และธนาคารที่ดินของประเทศฟิลิปปินส์ เพื่อทำการวิเคราะห์ให้เห็นถึงรูปแบบและแนวทางในการดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินตามกฎหมายไทย ให้สามารถบรรลุผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในส่วนต่อไปนี้จะขอกล่าวถึงความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับที่ดินและธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นการทำความเข้าใจในเบื้องต้น

2.1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับที่ดินและธนาคารที่ดิน

2.1.1 ความหมายและประเภทของที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 1 บัญญัติไว้ว่า “ที่ดิน หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย” จากคำนิยามนี้ ที่ดินจึงหมายถึงพื้นดินต่างๆ ไปบนผิวโลก และไม่ว่าดินนั้นจะเป็นดินชนิดใด จะอยู่บนบกหรือใต้น้ำก็ถือว่าเป็นดินทั้งสิ้น กฎหมายได้ยกตัวอย่างไว้หลายอย่าง แต่ก็อาจมีอย่างอื่นอีกเช่น เหว เป็นต้น³ นอกจากนี้ให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งส่วนที่อยู่เหนือพื้นดินขึ้นไปหรือลึกลงไปจากพื้นดินนั้นไม่ถือเป็นที่ดินตามความหมายนี้ แต่เป็นแดนกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁴

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิได้ให้คำนิยามของคำว่า “ที่ดิน” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “อสังหาริมทรัพย์” ไว้ในมาตรา 139 ซึ่งบัญญัติว่า “อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดิน หรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว อสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมี 4 อย่าง คือ ที่ดิน ทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดิน ทรัพย์สินประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินและสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน⁵ นอกจากนี้ คำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 139 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้มีนักนิติศาสตร์หลายท่านให้ความหมายแตกต่างกันออกไปดังนี้

³ ศิริ เกวลินสฤยดี. (2520). *คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์. หน้า 54.

⁴ ภาสกร ชุณหอุไร. (2532). *คำอธิบายกฎหมายที่ดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ. หน้า 3.

⁵ สุชาติ เพชรเลิศ. อ้างแล้ว, หน้า 10.

ท่านศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้อธิบายความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ไว้ว่า ที่ดิน หมายความว่าถึง พื้นที่ดินปราศจากสิ่งปลูกสร้าง ปัญหาอยู่ที่ว่า ที่ดินนั้นหมายความว่าเฉพาะพื้นดินบนผิวโลกหรือจะรวมไปถึงปฐวีธาตุใต้พื้นดินผิวโลกนั้นลงไป รวมทั้งช่องว่างในอากาศเหนือพื้นนั้นด้วย พิเคราะห์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1335 ปฐวีธาตุใต้ดินและช่องว่างในอากาศเหนือพื้นดินเป็นแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ไม่ใช่ที่ดิน แต่ถ้าก่อให้เกิดสิทธิใดๆ ในแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นอาจเป็นอสังหาริมทรัพย์ในฐานะที่เป็นสิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้แต่เฉพาะปฐวีธาตุใต้พื้นดินนั้น มีทางที่จะคิดได้ว่าเป็นอสังหาริมทรัพย์ในฐานะที่เป็นทรัพย์ซึ่งประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน⁶

ท่านศาสตราจารย์บัญญัติ สุชีวะ ได้อธิบายความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ไว้ว่า ที่ดิน คือพื้นดินต่างๆ ไป แต่ยอมไม่หมายถึงดินที่ขุดขึ้นมาแล้ว เพราะดินที่ขุดขึ้นมาจากพื้นดินแล้วไม่เป็นที่ดินต่อไป จึงเป็นเพียงสังหาริมทรัพย์เท่านั้น นอกจากนี้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ที่ให้ความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ไว้ว่าหมายถึง พื้นที่ดินทั่วไป และให้ความหมายรวมถึง ภูเขา ห้วยหนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วยนั้น ก็เป็นเพียงความหมายที่ใช้ในประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น จะนำความหมายทั้งหมดมาใช้กับคำว่า “ที่ดิน” ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้ เช่นนี้ ลำน้ำและทะเลสาบ ย่อมไม่เป็นที่ดินตามความหมายของมาตรา 139⁷

ท่านศาสตราจารย์ประมุท สุวรรณศร ได้อธิบายความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ไว้ว่า คำว่าที่ดินนั้นมีได้หมายความว่าถึงเนื้อดินอันเป็นกรวด ทราย โคลน อย่างใดนั้นหามิได้ แต่หมายความว่าเขตที่อันจะพึงวัดได้เป็นส่วนกว้างส่วนยาวอันประจำอยู่แน่นอนบนพื้นผิวโลก ส่วนสูงที่เป็นช่องว่างในอากาศเหนือพื้นดินนั้นขึ้นไปก็มิได้ ส่วนหนาของผิวดินหรือส่วนลึกที่เราอาจจะขุดลงไปใต้ดินได้ก็มิได้ หาได้ชื่อว่าเป็นที่ดินไม่ หากเป็นแต่แดนกรรมสิทธิ์ของที่ดิน ดังกล่าวไว้ในมาตรา 1335 ซึ่งเป็นสิทธิในการใช้สอยหรือครอบครองประโยชน์ของผู้ทรงสิทธิ และอาจเป็นอสังหาริมทรัพย์อันจัดอยู่ในแผนกสิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน ส่วนกรวด ทราย หิน ดิน โคลน แร่ ธาตุ ที่อาจจะขุดขึ้นมาได้หรือมองอยู่ในเขตที่ดินนั้นๆ ก็มีใช้ตัวที่ดิน หากเป็นทรัพย์ที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า ที่ดินนั้นเป็นสิ่งที่ไม่อาจทำลาย ทำให้สูญหายหรือเคลื่อนย้ายอย่างใดๆ ได้ คำว่าที่ดินจึงมีความหมายจำกัดอยู่ที่อาณาเขตอันจะพึงกำหนดได้ นับด้วยการวัดเป็นส่วนกว้างและส่วนยาวเท่านั้นเป็นส่วนหนึ่งของผิวพื้นโลกอันมนุษย์จะพึงอาศัย⁸

⁶ เสนีย์ ปราโมช. (2551). *อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ พลสยามพริ้นติ้ง. หน้า 44.

⁷ บัญญัติ สุชีวะ. (2550). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ พลสยามพริ้นติ้ง. หน้า 14.

⁸ ประมุท สุวรรณศร. (2541). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ. หน้า 18.

จากคำอธิบายคำว่า “ที่ดิน” ของนักนิติศาสตร์แต่ละท่าน จะเห็นได้ว่า ท่านศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และท่านศาสตราจารย์บัญญัติ สุชีวะ ได้อธิบายความหมายของคำว่าที่ดินไว้ในทำนองเดียวกันว่าความหมายถึงพื้นดินเท่านั้นมิได้หมายความถึงพื้นน้ำด้วย แต่ท่านศาสตราจารย์ ประมวล สุวรรณสร ได้อธิบายความหมายของคำว่าที่ดินไว้แตกต่างกัน คือ ท่านเห็นว่าที่ดินนั้น หมายความถึงอาณาเขตอันจะพึงวัดได้เป็นส่วนกว้างและส่วนยาวบนพื้นผิวโลก ดังนั้น คำว่าที่ดินจึง ย่อมหมายความรวมถึงพื้นน้ำด้วย เพราะพื้นน้ำก็เป็นส่วนหนึ่งของอาณาเขตบนพื้น โลกด้วย

จึงสรุปได้ว่า คำว่าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีความหมายในทำนองเดียวกันคือ ที่ดิน ไม่ใช่พื้นดินแต่เป็นอาณาเขตบนพื้น โลกต่างหาก และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย แต่อย่างไรก็ตาม คำว่าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้ไม่รวมถึงส่วนที่อยู่ใต้พื้นผิวดินหรือลึกลงไป จากพื้นผิวดินอันถือว่าเป็นแดนกรรมสิทธิ์ ตามมาตรา 1335 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในส่วนของประเภทของที่ดินนั้น เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน สามารถ จำแนกที่ดินออกได้หลายประเภท เช่น ที่ดินของเอกชน ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ที่ดินอัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่วัด และที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ เป็นต้น แต่ละ ประเภทต่างก็มีลักษณะเกิดขึ้น การคงอยู่ และการเสียไปแตกต่างกัน แต่การจัดเป็นประเภทที่ดิน ของเอกชน และที่ดินของรัฐ ถือว่าครอบคลุมที่ดินทุกประเภทได้ดีที่สุด⁹

2.1.1.1 ที่ดินของรัฐ

อันคำว่า “ที่ดินของรัฐ” นั้น ไม่มีนิยามศัพท์ไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดินโดยตรง คงมีแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 เท่านั้น ที่ให้ความหมายของคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ไว้ว่า หมายความถึง “บรรดา ที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ” อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ได้บัญญัติไว้ว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่ง บุคคลใดให้ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ” ดังนั้น คำว่า “ที่ดินของรัฐ” จึงหมายความถึง ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็น กรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดและบรรดาที่ดินทั้งหลายที่เอกชนยังมิได้สิทธิตามกฎหมาย¹⁰ ซึ่ง จากความหมายดังกล่าว สามารถแบ่งที่ดินของรัฐออกเป็น 2 ประเภท คือ

⁹ ปรีชา พรหมเพชร. อ้างแล้ว, หน้า 13.

¹⁰ อнуวรรตน์ โหมคพริ้ง. (2542). *แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน*. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 66.

(1) ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หมายถึง ที่ดินที่รัฐถือกรรมสิทธิ์ได้ เช่นเดียวกับเอกชน และโดยทั่วไปหมายถึงที่ราชพัสดุ ซึ่งรวมถึงอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด และรวมถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะด้วย

(2) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(2.1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(2.2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(2.3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

จากหลักกฎหมายดังกล่าว ลักษณะสำคัญของสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงขึ้นอยู่กับว่าสภาพของที่ดินนั้นได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนเพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่¹¹

2.1.1.2 ที่ดินของเอกชน

ที่ดินของเอกชน หมายถึง ที่ดินที่เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

(1) ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ อันได้แก่ ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในประเภทโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว

(2) ที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง เป็นที่ดินที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ ซึ่งได้แก่ ที่ดินมือเปล่าทั้งหลายที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3, น.ส. 3 ก., น.ส. 3 ข.) ใบหยิบยบ่า ตราจอง รวมถึงที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) เป็นต้น¹²

นอกจากนี้ ยังสามารถจำแนกประเภทของที่ดิน โดยพิจารณาจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นหลักเกณฑ์ในการแบ่งประเภทที่ดินได้ 4 ประเภท ได้แก่ ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม และที่ดินเพื่ออยู่อาศัย¹³

¹¹ ปรีชา พรหมเพชร. อ้างแล้ว, หน้า 16.

¹² ปรีชา พรหมเพชร. อ้างแล้ว, หน้า 19.

¹³ สมศิริ ธีระภาพ. (2529). รายงานการวิจัย เรื่อง การกำหนดสิทธิในที่ดินของไทย. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 7.

อนึ่ง ที่ดินนั้นถือว่าเป็นทรัพย์สินที่สำคัญและมีค่าที่สุด เพราะเป็นปัจจัยพื้นฐานการผลิตที่สำคัญทางเศรษฐกิจของทุกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือค่อยพัฒนาอย่างประเทศไทย ซึ่งอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพที่สำคัญของประชาชนส่วนใหญ่ และเป็นอาชีพหลักที่สามารถทำรายได้ให้แก่ประเทศ อันมีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าและยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประเทศให้สูงขึ้น ที่ดินจึงมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ ในด้านสังคมและในด้านการเมือง ดังต่อไปนี้¹⁴

(1) ในด้านเศรษฐกิจ ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญและเป็นบ่อเกิดของปัจจัยสี่ อันมี อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยและยารักษาโรค ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการดำรงชีพของมนุษย์ สามารถเสริมสร้างความสุขและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนให้มีรายได้เพียงพอที่จะใช้จ่ายใช้สอย ทำให้มีมาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้น อันส่งผลให้รายได้ของประเทศสูงขึ้นตามไปด้วย โดยเฉพาะประเทศที่ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม รายได้ส่วนใหญ่ของประเทศขึ้นอยู่กับผลผลิตทางการเกษตร ที่ดินจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการผลิต ที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์จะทำให้ผลผลิตสูง ส่งผลให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มมากขึ้น เศรษฐกิจของประเทศชาติก็จะมั่นคง

(2) ในด้านสังคม การที่ผู้ทำประโยชน์ในที่ดิน โดยเฉพาะเกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินจะทำให้เกษตรกรมีความกระตือรือร้นและเต็มใจที่จะทำที่ที่ดินมีผลประโยชน์สูงสุด ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทำให้ความแตกต่างทางด้านรายได้ลดน้อยลง ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม สังคมจะมีความสงบ ในทางตรงกันข้าม หากเกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง จะส่งผลให้มีการอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น ปัญหาการว่างงาน ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาด้านการศึกษา ตลอดจนผลผลิตต่างๆ จะตกต่ำลง ความแตกต่างในสังคมจะเพิ่มมากขึ้น

(3) ในด้านการเมือง โดยที่ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ เจ้าของที่ดินจึงมีความหวงแหนที่ดินของตนและในขณะเดียวกันผู้ที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองก็ต้องการที่ดินเพื่อใช้เป็นที่ทำมาหากิน ก่อให้เกิดการแย่งชิงที่ดิน เกิดปัญหาข้อพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งปัญหาดังกล่าวจะส่งผลถึงเสถียรภาพการปกครองและทางการเมืองของประเทศ ดังนั้น เพื่อขจัดปัญหาข้อพิพาทนี้ให้หมดไป จึงเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐในการดำเนินการพัฒนาระบบการถือครองที่ดินให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ โดยการกระจายสิทธิในที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน เพื่อให้สิทธิในที่ดินกระจายไปสู่เกษตรกรได้อย่างทั่วถึง ซึ่งจะส่งผลให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและสามารถเข้าถึงที่ดินได้อย่างแท้จริง อันเป็นการลดปัญหาข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งของประชาชนในประเทศและทำให้รัฐมีเสถียรภาพทางการเมืองที่มั่นคง

¹⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 8.

2.1.2 ความหมายของการปฏิรูปที่ดิน

แนวความคิดและความหมายของการปฏิรูปที่ดินย่อมแตกต่างกันไปตามสภาพปัญหาและอุดมการณ์ของแต่ละประเทศ โดยทั่วไปความหมายของการปฏิรูปที่ดินนั้น หมายถึง การจัดสรรที่ดินเสียใหม่ให้แก่เกษตรกรผู้เช่าหรือผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงในสถาบันชนบทที่เกี่ยวกับสินเชื่อการเกษตร การตลาด การส่งเสริมและการพัฒนาที่ดินด้วย¹⁵ นอกจากนี้ ยังสามารถแบ่งการให้ความหมายออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ ความหมายแบบแคบ และ ความหมายแบบกว้าง

ความหมายแบบแคบ การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การกระจายที่ดินทำกิน ไปให้ชาวนาชาวไร่ อันเป็นการกระจายรายได้ไปสู่เกษตรกรโดยตรง เป็นการเพิ่มโอกาสให้เกษตรกรมีความรู้สึกถึงความ เป็นธรรมที่รัฐมีต่อเกษตรกร อย่างน้อยที่สุดความรู้สึกที่เป็นปรปักษ์ต่อรัฐก็จะลดน้อยลง ส่วนความหมายแบบกว้างนั้น การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การเร่งรัดพัฒนาด้านการเกษตร โดยการกระจายที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญให้แก่เกษตรกร ตลอดจนพัฒนาด้านเกษตรกรรมควบคู่กันไป ด้วย¹⁶ ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้คำนิยามของการปฏิรูปที่ดินในความหมายแบบกว้างไว้ อาทิ

ท่านเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม กล่าวว่า การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การเร่งรัดพัฒนาการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญทางการเกษตร เพื่อขจัดสิ่งที่ล่าช้าที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ¹⁷ และท่านดร.ไชยยงค์ ชูชาติ กล่าวว่า การปฏิรูปที่ดินมีความหมายกว้างขวางถึงการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินเพื่อพัฒนาการเกษตรให้ก้าวหน้า โดยมุ่งหวังให้เกษตรกร ได้มีที่ดินเป็นของตนเอง ตลอดจนการปรับปรุงสถาบันชนบทของเกษตรกร¹⁸

จากความหมายของการปฏิรูปที่ดินในแบบต่างๆ ที่กล่าวมานั้น การปฏิรูปที่ดินที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยควรจะเป็นการปฏิรูปที่ดินในความหมายแบบกว้าง ซึ่งเน้นการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรทุกปัญหา นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกรและลดช่องว่างฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคม ตลอดจนเป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล

ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ทุนการผลิตมีแหล่งเงินทุนที่หาได้จากสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารพาณิชย์ต่างๆ แต่ที่ดินไม่มีสถาบันการเงิน โดยเฉพาะเจาะจงที่มีรูปแบบการดำเนินงานที่ชัดเจนที่จะเป็นแหล่งเงินทุนให้ ดังนั้น จึงควรมีการจัดตั้งสถาบันการเงินเพื่อทำหน้าที่ระดมทุนและให้การสนับสนุนทางการเงินเพื่อการพัฒนาเกษตรกรรมด้านที่ดิน โดยเฉพาะซึ่งก็คือธนาคารที่ดิน

¹⁵ พันธุม ดิษยมณฑล. (2522). *นโยบายเกษตร*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 252.

¹⁶ อารีย์ คุ่มล้อม. (2538). *พัฒนาการของธนาคารที่ดินในประเทศไทย พ.ศ. 2518 – 2536*. งานวิจัย ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกริก. หน้า 14.

¹⁷ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2521). *ชาวนากับที่ดิน “ปฏิวัติหรือปฏิรูป”*. สำนักพิมพ์ดวงกมล. หน้า 87.

¹⁸ ไชยยงค์ ชูชาติ. (2519). *การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: แพร่พิทยาอินเตอร์เนชั่นแนล. หน้า 28.

2.1.3 ความหมายของธนาคารที่ดิน

บทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ธนาคารที่ดิน” ไว้ในมาตรา 3 ซึ่งบัญญัติว่า “ธนาคารที่ดิน หมายความว่า องค์กรที่ทำหน้าที่จัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์และจัดซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

จากคำนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พันธกิจที่สำคัญของธนาคารที่ดิน คือ การจัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และดำเนินการจัดซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน ให้บุคคลเหล่านั้นได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น และให้การสนับสนุนในด้านการเงินแก่เกษตรกรเพื่อทำการเกษตรกรรม

โดยการดำเนินงานของธนาคารที่ดินมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ การบริหารจัดการที่ดินเพื่อให้เกษตรกรได้เข้าถึงที่ดินและเกิดการกระจายการถือครองที่เป็นธรรมและยั่งยืน ซึ่งธนาคารที่ดินจะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และเกิดการกระจายการถือครองที่ดิน

ดังนั้น ธนาคารที่ดินจึงเป็นองค์กรของรัฐที่ให้บริการแก่บุคคลที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 ซึ่งได้แก่เกษตรกร¹⁹ ผู้ยากจน²⁰ หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน²¹ และทำหน้าที่สำคัญ 2 ประการคือ

(1) จัดหาที่ดิน ทั้งในส่วนที่เป็นที่ดินของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์และจัดซื้อที่ดินของเอกชนมาไว้ที่ธนาคารที่ดิน แล้วให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินเช่าหรือเช่าซื้อเพื่อเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

(2) ให้ความช่วยเหลือในด้านการเงิน โดยเป็นการสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

โดยสิ่งสำคัญที่เป็นปัจจัยหลักของการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน ซึ่งจะทำให้ธนาคารที่ดินสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการเป็นธนาคารที่ดินนั้นมี 2 ประการ ได้แก่

¹⁹ “เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

²⁰ “ผู้ยากจน” หมายความว่า ผู้ที่มีรายได้และทรัพย์สินไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

²¹ “ผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน” หมายความว่า ผู้ที่ประสงค์จะได้ที่ดินเพื่อประโยชน์ ในการประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

(1) ที่ดิน การเป็นธนาคารที่ดินจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์มากมาย ให้เพียงพอแก่การนำมาจัดสรรให้ผู้ที่ต้องการที่ดินทำกิน ทั้งในส่วนที่เป็นที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน

(2) เงินทุน การดำเนินการจัดหาที่ดิน โดยการซื้อที่ดินของเอกชนนั้นจะต้องใช้เงินจำนวนมาก นอกจากนี้ ธนาคารที่ดินยังให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การเกษตรกรรมโดยการให้สินเชื่อเพื่อซื้อที่ดินและพัฒนาการเกษตร ซึ่งจะต้องมีเงินทุนที่เพียงพอในจำนวนที่มากพอสมควร

ฉะนั้น ในการดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินนี้จะต้องมีความเชื่อมโยงและกระทำควบคู่ไปกับมาตรการทางภาษี ซึ่งก็คือภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้จะเป็นการเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สิน ฐานภาษีก็คือมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อให้ธนาคารที่ดินได้มีเงินทุนในการดำเนินงานให้สามารถบรรลุเป้าหมายของการเป็นธนาคารที่ดิน

การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง จะเป็นมาตรการสำคัญที่ทำให้ธนาคารที่ดินได้มีปัจจัยหลักในการดำเนินงาน ทั้งในด้านของที่ดินและในด้านของเงินทุน โดยการเก็บภาษีในอัตราที่สูงกับที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์จะก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินมากขึ้น เพราะที่ดินที่ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์จะต้องเสียภาษีในอัตราสูง จึงทำให้เจ้าของที่ดินต้องนำที่ดินที่ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์เหล่านั้นเข้ามาฝากไว้ที่ธนาคารที่ดิน เพื่อหาผู้ที่ต้องการจะทำประโยชน์หรืออาจขายที่ดินของตนให้กับธนาคารที่ดิน ซึ่งจะเป็นการลดการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไร เพราะผู้กักตุนที่ดินจะมีต้นทุนเกิดขึ้นในการถือครองที่ดิน มาตรการทางภาษีจึงทำให้ธนาคารที่ดินได้มีที่ดินที่สามารถนำไปจัดสรรให้แก่เกษตรกรได้ โดยธนาคารที่ดินสามารถนำไปให้เช่ากับผู้ที่ต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือให้เช่าซื้อกับเกษตรกรหรือผู้ยากจนต่อไป โดยมีข้อกำหนดว่าที่ดินที่ได้กรรมสิทธิ์มาจากธนาคารที่ดิน หากเจ้าของต้องการขายจะต้องขายกลับมายังธนาคารที่ดิน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการหลุดมือของที่ดินไปให้แก่รายทุนที่มากกว่าผู้ซื้อที่ดิน²² นอกจากนี้ มาตรการทางภาษียังเป็นการช่วยให้ธนาคารที่ดินได้มีปัจจัยในด้านเงินทุน เพราะเงินทุนในการดำเนินการของธนาคารที่ดินส่วนหนึ่งนั้นก็มาจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินนี้ก็ต้องมีการออกกฎหมายรองรับ ทั้งนี้ ธนาคารที่ดินจะสามารถช่วยให้เกิดการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินได้มากขึ้นเพียงใด ขึ้นอยู่กับว่าธนาคารที่ดินจะมีงบประมาณเพื่อมาจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเพียงใด รวมทั้งเกษตรกรจะมีกำลังในการเช่าซื้อที่ดินนั้นได้มากขึ้นเพียงใด²³

จากที่ได้กล่าวถึงความรู้อันเกี่ยวพันกับที่ดินและธนาคารที่ดินแล้ว ทำให้ทราบถึงความสำคัญของที่ดินต่อมนุษย์ทุกคน โดยเฉพาะเกษตรกร รัฐจึงต้องมีมาตรการในการกระจายสิทธิในที่ดินไปสู่เกษตรกรอย่างทั่วถึง โดยมีธนาคารที่ดินเป็นจักรกลสำคัญในการดำเนินการดังกล่าว

²² ดวงมณี เลาวกุล. (2553, 15 กรกฎาคม). *นโยบายรัฐกับการกระจายการถือครองที่ดิน : จะเป็นจริงหรือไม่ ?*. คอลัมน์เศรษฐศาสตร์ ตลาควิชา ประชาชาติธุรกิจ, ปีที่ 34 ฉบับที่ 4227. หน้า 34.

²³ เรื่องเดียวกัน.

2.2 ความเป็นมาและแนวความคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย

2.2.1 ประวัติความเป็นมาของการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรอันเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญอย่างยิ่งของเกษตรกรทั้งหลาย การที่เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง จะเป็นการสร้างกำลังใจให้เกษตรกรสามารถพัฒนาที่ดินและผลผลิตต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ อันจะส่งผลให้เศรษฐกิจในภาคชนบทมีความเจริญเติบโตและส่งผลให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศมีความเจริญก้าวหน้า แต่ในอดีตที่ผ่านมาจนกระทั่งถึงในปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรจำนวนมากยังคงประสบปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐจึงมีความคิดที่จะให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบปัญหาดังกล่าว ทางเลือกหนึ่งก็คือการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่จัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรและสนับสนุนทางการเงินแก่การเกษตรกรรม รัฐจึงดำเนินการในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะกล่าวถึงประวัติความเป็นมาและพัฒนาการของการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยนั้น ในส่วนนี้จะขอกล่าวถึงวิวัฒนาการของระบบสิทธิในที่ดิน เพื่อชี้ให้เห็นถึงระบบการถือครองที่ดินในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาอันเกี่ยวกับที่ดินในด้านต่างๆ เมื่อเห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วจะทำให้ทราบว่าเหตุใดรัฐจึงต้องดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดิน หลังจากนั้นจึงจะได้กล่าวถึงประวัติความเป็นมาและพัฒนาการของการจัดตั้งธนาคารที่ดินในหัวข้อต่อไป

2.2.1.1 วิวัฒนาการของระบบสิทธิในที่ดิน

ก่อนที่มนุษย์จะมีการตั้งถิ่นฐานอยู่เป็นหลักแหล่งนั้น การดำรงชีวิตอยู่ได้โดยการหาอาหารจากป่าไม่มีการทำการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ที่ถาวร ที่ดินยังคงเป็นสมบัติของส่วนรวม ทุกคนมีสิทธิที่จะใช้เท่าเทียมกัน การหาอาหารหรือการผลิตเป็นไปเพื่อการบริโภค ต่อมาเมื่อมนุษย์รู้จักรวมกันเป็นครอบครัว เป็นเผ่าพันธุ์ ปัญหาเรื่องการครอบครองที่ดินก็เริ่มก่อตั้งขึ้น แต่เป็นไปในลักษณะที่มีการปกป้องที่ดินที่ตนครอบครองและเพื่อป้องกันตนเองด้วย เมื่อเผ่าพันธุ์ใหญ่ขึ้นผู้นำเผ่าพันธุ์ที่กล้าแข็งได้สถาปนาตัวเองเป็นหัวหน้าและทำสงครามระหว่างเผ่าพันธุ์เพื่อแย่งชิงความเป็นใหญ่ ผู้มีอำนาจมากก็ได้ตั้งตัวเป็นกษัตริย์ครอบครองที่ดินทั้งประเทศ และได้พระราชทานให้แก่ขุนนางตลอดจนราษฎรโดยทั่วไปตลอดมา การถือครองที่ดินได้มีวิวัฒนาการตามระบบโครงสร้างของสังคมและการปกครองของประเทศมาอย่างต่อเนื่องจากอดีตจนถึงปัจจุบัน²⁴

²⁴ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2551). รายงานการศึกษา โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 16.

วิวัฒนาการของระบบสิทธิที่ดินในประเทศไทย จะเริ่มต้นศึกษาจากหลักฐานที่ปรากฏอยู่คือ ศิลาจารึกในสมัยสุโขทัยเป็นต้นมา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.1.1.1 ระบบสิทธิที่ดินในสมัยกรุงสุโขทัย (พ.ศ. 1762 – 1981)

สมัยกรุงสุโขทัย เริ่มต้นขึ้นเมื่อ พ.ศ. 1762 ตรงกับสมัยราชวงศ์พระร่วง โดยเฉพาะพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ทรงเป็นยอดนักนิติศาสตร์ แม้จะทรงเป็นพระมหากษัตริย์ในระบบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่สมัยของพระองค์ท่าน ได้มีข้อบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินอยู่บ้างแล้ว ซึ่งลักษณะเศรษฐกิจของสุโขทัยขึ้นอยู่กับการเพาะปลูกเป็นหลัก โดยได้ให้สิทธิเสรีภาพแก่ราษฎรในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ดังปรากฏในหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ซึ่งเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่เก่าแก่ที่สุด คือ ศิลาจารึกหลักที่ 1 ด้านที่ 2 มีข้อความตอนหนึ่งว่า “สร้างป่าหมากป่าพลู ทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก้มัน”²⁵

แม้จะอยู่ในยุคที่มีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก แต่พระมหากษัตริย์โดยเฉพาะพ่อขุนรามคำแหงมหาราชไม่ได้ทรงถือว่าที่ดินทั่วราชอาณาจักรเป็นของพระองค์ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อความดังกล่าวแล้วสามารถสันนิษฐานได้ว่า ในสมัยนั้นที่รกร้างว่างเปล่าคงมีอยู่ทั่วไป ฉะนั้น เมื่อใครอุตสาหกรรมก่อสร้างทำที่ดินรกร้างจนเป็นสวนหมาก สวนผลไม้ต่างๆ ขึ้น ก็ควรจะยอมรับนับถือว่าผู้นั้นเป็นเจ้าของ แม้จะอ้างสิทธิความเป็นเจ้าของใช้ยันกับพระเจ้าแผ่นดินในสมัยนั้นไม่ได้ แต่ก็อ้างยันเอาได้ในระหว่างราษฎรด้วยกันอย่างไม่ต้องสงสัย²⁶

การถือครองที่ดินของบุคคลสามารถตกทอดไปยังลูกหลานทางมรดก และเมื่อบุคคลใดถึงแก่ความตาย ที่ดินจะตกทอดแก่ทายาท จะเห็นได้จากข้อความในหลักศิลาจารึกอีกตอนหนึ่งว่า “ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแล้ ล้มตายหายกว่า เข้ายาเรือนพ่อเชื้อเสื่อค้ำมัน ช้างขอลูกเมียเหยยข้าว ไพร่ฟ้าข้าไทย ป่าหมากป่าพลู พ่อเชื้อมันไว้แก้มันสิ้น”

นอกจากนี้ ยังมีหลักฐานยืนยันถึงความมีอิสระเสรีที่พ่อขุนรามคำแหงทรงให้แก่ราษฎรของพระองค์ ดังจะเห็นได้จากข้อความที่ว่า “เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจอบในไพร่ลู่ทาง เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้าทองค้า” และการที่พระองค์ทรงประกาศว่า “พระมหากษัตริย์ผู้ทรงดำรงอยู่ด้วยความยุติธรรมไม่ควรกระหายในทรัพย์ของราษฎรและควรให้ที่สงวนเป็นของผู้ปลูก” ดังนั้น ราษฎรจึงถือครองที่ดินอย่างมั่นคง ที่ดินไม่เปลี่ยนมือและสามารถทำสวนทำนาของตนได้เรื่อยไป โดยไม่มี

²⁵ สุทธิวาหนฤพุดิ, หลวง. (2516). *ประวัติศาสตร์กฎหมายชั้นปริญญาโท*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 115.

²⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 173.

กำหนดเวลา²⁷ จึงสรุปได้ว่า การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินในสมัยสุโขทัยนั้นมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ การได้ที่ดินที่ยังไม่มีเจ้าของจากการจับจองและการรับพระราชทานจากพระมหากษัตริย์ และการได้ที่ดินที่มีเจ้าของแล้ว จากการซื้อขาย การให้ การได้ทางมรดก และการได้ทางครอบครอง ซึ่งในศิลาจารึกมิได้ระบุว่าประชาชนจะเข้าไปทำกินในที่ดินได้อย่างไร หรือต้องมีขั้นตอนประการใด คงจับความได้เพียงว่า ในสมัยนั้นที่ดินเป็นของส่วนรวม ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าครอบครองได้ เมื่อประชาชนได้เข้าทำกินและทำประโยชน์ในที่ดินใดแล้ว สิทธิในที่ดินก็เป็นของผู้นั้น และสิทธิในที่ดินนี้อาจตกทอดเป็นมรดกแก่ทายาทได้ด้วย²⁸ ดังนั้น ระบบสิทธิในที่ดินจึงเป็นการจับจองและเข้าครอบครองทำประโยชน์เท่านั้นไม่มีการแย่งชิงกัน เนื่องจากที่ดินยังมีความอุดมสมบูรณ์อยู่มาก

2.2.1.1.2 ระบบสิทธิในที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893 – 2310)

ภายหลังอาณาจักรอยุธยาได้สถาปนาในปี พ.ศ. 1893 อาณาจักรสุโขทัยก็เริ่มเสื่อมอำนาจ กรุงศรีอยุธยาดำรงความเป็นราชธานีอยู่เป็นเวลา 417 ปี มีแนวความคิดด้านนโยบายที่ดินที่สำคัญหลายเรื่องโดยในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ได้กำหนดการปกครองแบบจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา มีขุนเกษตราธิการ เป็นเสนาบดีกรมนาและได้รับพระบรมราชโองการให้ตรากฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จที่ว่าด้วยเรื่องการไรรนาและสัตว์พาหนะขึ้นในปี พ.ศ. 1903 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการถือครองที่ดินรวมอยู่ด้วย²⁹ ซึ่งตามบทพระอัยการเบ็ดเสร็จปรากฏว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นนั้นระบอบที่ดินมีหลักสำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

(1) พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาจักรแต่เพียงผู้เดียว ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 35 มาตรา 33, บทที่ 42 และบทที่ 43 มาตรา 1 ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า ที่ดินทั้งหลายเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่พระราชทานให้ราษฎรอยู่อาศัยและทำมาหากิน ราษฎรผู้ใดประสงค์จะได้ที่ดินไปทำประโยชน์ก็สามารถเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินได้โดยเสรี แต่ต้องไปแจ้งแก่เจ้าหน้าที่ คือ นายเสนา นายระวาง นายอากร ให้ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะก่อสร้างเล็กรั้งยกขึ้นเป็นไร่นาสวน เพื่อจะได้ออกโฉนดให้ไว้ การที่ต้องทำเช่นนั้นก็เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีอากร ถ้าหากราษฎรเข้าไปทำกินในที่ดินโดยไม่แจ้งแก่เจ้าหน้าที่ก่อนก็ถือเป็นความผิดมีโทษถึง 6 สถาน ดังนั้น การที่ราษฎรจะได้ที่ดินอยู่อาศัยและทำประโยชน์จึงทำได้ 2 วิธี คือ ราษฎรขออนุญาตเข้าไปเองตามนัยแห่งบทที่ 35 และพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้เข้าไปตามนัยแห่งกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 43 การจับจองที่ดินนั้นก็ไม่ได้

²⁷ ภาสกร ชุมhuri. (2532). *คำอธิบายกฎหมายที่ดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ. หน้า 7 – 8.

²⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2524). *กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 82.

²⁹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 17.

จำกัดเนื้อที่ถือครองไว้ ใครมีกำลังเท่าไรก็ทำเอาตามแต่กำลังและความสามารถจะอำนวยให้ แต่ห้ามจับจองเป็นเจ้าของเพียงแต่มีสิทธิทำกินเท่านั้น หากมีความกันผู้เข้ามาทำกินที่หลังต้องชดใช้ค่าเสียหายและต้องคืนที่ดินให้ ห้ามซื้อขายแก่กัน ส่วนที่ดินนอกกรุงศรีอยุธยาถ้าว่างเปล่าลง ก็ให้เจ้าหน้าที่จัดคนเข้าอยู่ทำกินเสีย เมื่อทำได้ผลก็ให้ลดอากรในปีแรกเพื่อจูงใจให้คนเข้าทำกินเพิ่มขึ้น จากนั้นจึงค่อยเก็บอากรในปีต่อๆ ไป³⁰ ดังนั้นที่ดินที่อยู่ภายในอาณาเขตกรุงศรีอยุธยา จึงเป็นของพระมหากษัตริย์ทั้งหมด พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งอำนาจที่จะจำหน่ายได้แต่ผู้เดียว

(2) ราษฎรซื้อขายที่ดินแก่กันไม่ได้ เป็นหลักการที่มีอยู่แล้วในพระอัยการลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 และ 43 ดังกล่าวไว้ในตอนต้นว่า ราษฎรผู้ถือครองที่ดินไม่เป็นเจ้าของ จึงไม่มีอำนาจซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอน ให้แก่ใคร กล่าวคือ “ข้อห้ามการซื้อขายมีปรากฏอยู่ในกฎหมายเก่าก็เพราะเป็นประโยชน์อยู่บ้างประการหนึ่งคือเป็นเครื่องมือป้องกันมิให้ผู้ใดครอบครองที่ดินไว้มากกว่าที่ควร แต่ให้ราษฎรครอบครองที่ดินได้แต่เฉพาะที่ดินที่ได้รับพระราชทาน และจะขายที่ดินของตนออกไปอีกก็ได้ สุดแล้วแต่พระองค์จะทรงกรุณา”

(3) สิทธิของราษฎรเหนือที่ดินเบาบางมาก เพราะผูกพันอยู่กับการครอบครอง หากละทิ้งที่ดินและมีผู้อื่นเข้ามาทำประโยชน์ เจ้าของเดิมก็ขาดสิทธิทันที หมายความว่า ประชาชนทั่วไปมีสิทธิในที่ดินก็ต่อเมื่อตนทำกินอยู่บนที่ดินนั้น ถ้าย้ายออกไปเกินกำหนดเวลาที่จะขาดสิทธิได้และสิทธิเหนือพื้นดินนั้น พระมหากษัตริย์จะเรียกคืนเวลาใดก็ได้³¹

กล่าวโดยสรุปแล้วในสมัยกรุงศรีอยุธยา แนวความคิดในการถือครองที่ดินยังเชื่อมโยงกับสมัยสุโขทัย คือ สิทธิในการถือครองที่ดินยังกระจายอยู่ในมือของราษฎร ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง เกิดระบบสมมุติเทวราช ทำให้เกิดหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งปรากฏอยู่ในพระอัยการเบ็ดเสร็จว่า ราษฎรไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์เพียงผู้เดียว ทำให้สิทธิในการถือครองที่ดินในสมัยนี้ไม่กระจายไปสู่มือเอกชน กรรมสิทธิ์ถูกรวบไปอยู่ในมือพระมหากษัตริย์ ซึ่งพระองค์เพียงแต่พระราชทานที่ดินให้ราษฎรทำกินเท่านั้น และยังกำหนดห้ามมิให้ราษฎรซื้อขายที่ดินแก่กัน แต่ต่อมาได้ผ่อนปรนให้ประชาชนทำการซื้อขายที่ดินกันได้ แต่ลักษณะของกฎหมายก็ยังไม่เด็ดขาด เพราะพระมหากษัตริย์ยังคงมีสิทธิที่จะเรียกที่ดินคืนจากราษฎรได้เสมอ การที่กฎหมายเป็นเช่นนี้ก็เพราะพระราชาโอบายที่จะป้องกันมิให้ราษฎรสะสมที่ดินไว้ และหากผู้ใดละทิ้งที่ดินทำกิน ผู้อื่นก็สามารถเข้าครอบครองที่ดินนั้นได้ทันที

³⁰ มูลนิธิสถาบันที่ดิน. (2544). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 77.

³¹ ร. แลงกาศ์. (2526). *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. หน้า 307.

2.2.1.1.3 ระบบสิทธิในที่ดินในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ (เริ่มต้น พ.ศ. 2325)

ในสมัยรัชกาลที่ 1 – 2 ลักษณะการถือครองที่ดินไม่แตกต่างไปจากในสมัยกรุงศรีอยุธยา ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 3 เริ่มมีการยึดหรือเวนคืนที่ดินของราษฎรมาเป็นของพระมหากษัตริย์ไม่ว่าจะเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งพระองค์จะพระราชทานที่ดินแปลงอื่นให้เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยน³² จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 4 มีชาวต่างชาติเข้ามาติดต่อค้าขายกับประเทศไทย จึงได้เกิดการเปลี่ยนแปลงคือ กรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินของราษฎรมีความมั่นคงกว่าในสมัยก่อน เพราะมีการให้สิทธิแก่ราษฎรสามารถซื้อขายที่ดินกันได้ ทำให้การถือครองที่ดินมีความมั่นคง ส่งผลให้ที่ดินมีราคาสูงและเป็นที่ต้องการมากขึ้น ประชาชนสามารถทำนิติกรรมใดๆ เกี่ยวกับที่ดินได้อย่างเสรี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการค้าขาย แลกเปลี่ยน ให้ จำนำ จำนอง³³ จึงเกิดการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดิน ที่ดินทำกินมีความมั่นคงมากขึ้น นอกจากนี้ยังเกิดการขัดแย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน มีคดีความขึ้นสู่ศาลสถิตยุติธรรมมากมาย ส่งผลให้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและกฎหมายการปฏิรูปที่ดินขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 อันเป็นต้นแบบของการปฏิรูปที่ดินในปัจจุบัน โดยพระองค์ทรงให้สิทธิแก่ประชาชนของพระองค์ในการถือครองที่ดิน ดังต่อไปนี้

(1) เปิดให้มีการจับจองที่ดิน โดยให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งเหมือนกับการเปิดให้จับจองที่ดินในสมัยปัจจุบัน

(2) มีการขุดคลองรังสิตประยูรศักดิ์ เพื่อเพิ่มความสมบูรณ์ให้แก่ที่ดินบริเวณทั้งสองฝั่งคลอง และเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้าจับจอง โดยร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการขุดคลองให้แก่บริษัทเอกชน โดยโครงการนี้พระองค์ท่านได้พระราชทานที่ดินทั้งหมดให้

(3) ได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน จัดตั้งหน่วยงานและออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขึ้น เช่น ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่าและมณฑลกรุงเทพฯ ร.ศ. 120 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนที่ดินและสิทธิของผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดิน โดยยึดถือว่าโฉนดเป็นหนังสือสำคัญแสดงถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน ซึ่งนำเอาระบบที่มีการเดินรังวัดออกโฉนดแบบใหม่ ที่เรียกว่า “ระบบทอร์เรนส์” (Torrens System) เข้ามาใช้ ทำให้การออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินมีความชัดเจนแน่นอนมากขึ้น และออกให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินอยู่แล้วเป็นสำคัญ โดยนำเอาหลักฐานแบบเก่ามาเปลี่ยนเป็นหลักฐานแบบใหม่³⁴ นอกจากนี้ก็มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ. 121, พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 และได้มีการสถาปนากรมทะเบียนที่ดิน โดยให้อยู่ในสังกัดกระทรวงเกษตราธิการ³⁵

³² เรื่องเดียวกัน. หน้า 366 – 368.

³³ ร. แลงกาด์. อ้างแล้ว, หน้า 316 – 360.

³⁴ มูลนิธิสถาบันที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 78.

³⁵ สมศิริ ชีระภาพ. อ้างแล้ว, หน้า 43.

นอกจากการรับรองสิทธิในที่ดินแล้ว การกระจายการถือครองที่ดินก็เริ่มมีขึ้นในปี พ.ศ. 2485 เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 เพื่อให้ประชาชนชาวไทยได้มีที่ดินเพื่อการครองชีพ ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2504 และได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อปี พ.ศ. 2497 ซึ่งปรากฏบทบัญญัติที่กำหนดให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเมื่อได้รับโฉนดแล้ว³⁶ นอกจากนี้ ยังได้มีการเร่งรัดการกระจายการถือครองที่ดินเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา สิทธิในการถือครองที่ดินของราษฎรก็ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย³⁷

2.2.1.1.4 ระบบสิทธิในที่ดินในปัจจุบัน (ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 – ปัจจุบัน)

ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ที่เริ่มนำเอาระบบทอร์เรนต์ (Torrens System) จากประเทศออสเตรเลีย มาใช้ในการสำรวจรังวัดที่ดินเพื่อออกโฉนดแบบใหม่ โดยออกเป็นประกาศโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ซึ่งเป็นการรับรองกรรมสิทธิ์ต่อที่ดินเป็นครั้งแรก เป็นช่วงที่รัฐส่งเสริมการขยายพื้นที่นาข้าว มีโครงการขุดคลองซึ่งชนชั้นสูงต่างพากันจับจองที่ดินเป็นจำนวนมาก เช่น โครงการขุดคลองรังสิต ตระกูลสนิทวงศ์ ซึ่งเป็นเจ้าของบริษัทขุดคลองแลคันนาสยามได้เป็นเจ้าของที่ดินถึง 8 แสนไร่ สภาการณ์ดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของการตั้งสมที่ดินระบบเจ้าขุนมูลนาย และในขณะเดียวกัน เกษตรกรก็เริ่มประสบปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน³⁸

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2476 นายปรีดี พนมยงค์ พยายามที่จะแก้ไขปัญหาเกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน จึงได้เสนอแนวคิดในการจัดระบบการถือครองที่ดิน โดยเค้าโครงเศรษฐกิจที่นายปรีดีเสนอ ได้กำหนดให้รัฐบาลซื้อที่ดินจากประชาชนที่ต้องการขายแล้วนำมาพัฒนาจัดทำเป็นที่ดินประกอบการเกษตรของรัฐ จากนั้นให้ราษฎรมาเป็นลูกจ้างประกอบการเกษตรของรัฐบาล หรืออาจให้รัฐบาลซื้อที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนมาเป็นของรัฐเพื่อนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกร แต่แนวคิดนี้ถูกคัดค้านจากนายทุนและเจ้าของที่ดินเป็นอย่างมาก เนื่องจากจะกระทบต่อผลประโยชน์ของตน³⁹ แนวคิดดังกล่าวนี้จึงสิ้นผลไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2478 รัฐจึงได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาเกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน โดยการจัดตั้งนิคมสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน ซึ่งเป็นการนำเอาที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุมาจัดสรรให้เกษตรกรเช่าซื้อหรือการจัดที่ดินในรูปแบบนิคมสร้างตนเอง

³⁶ สุทธิวาหนฤพุดิ, หลวง. อ่างแล้ว, หน้า 176.

³⁷ กฤษฎา บุญชัย. (2545). *การเคลื่อนไหวทางนโยบาย สถานภาพงานศึกษาเรื่องการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย* (ออนไลน์). โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ. เข้าถึงได้จาก: <http://www.midnightuniv.org> [2554, 11 ธันวาคม].

³⁸ เรื่องเดียวกัน.

³⁹ สำนักข่าวแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์. *การปฏิรูปที่ดิน* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://thainews.prd.go.th/small_head/sara/farm_kaset/index.html [2555, 23 กุมภาพันธ์].

ต่อมาในปี พ.ศ. 2485 รัฐบาลออกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ด้วยการจัดหาที่ดินที่บุกเบิกให้ แต่มาตรการเหล่านี้ก็เป็นการบรรเทาปัญหาเพียงเล็กน้อยและไม่สามารถกระจายการถือครองที่ดินได้อย่างทั่วถึง และในปี พ.ศ. 2497 ได้มีการออกพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินเพื่อความ เป็นธรรมของสังคม โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือเกษตรกรที่ถูกขับไล่จากที่ดินโดยไม่ชอบด้วย กฎหมาย ให้ได้มีโอกาสเรียกร้องเอาที่ดินของตนกลับคืนมา แต่กฎหมายฉบับนี้ก็มีผลบังคับใช้ใน ระยะเวลาอันสั้น เนื่องจากศาลฎีกาตีความว่ากฎหมายดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญในขณะนั้น⁴⁰

จนกระทั่งรัฐบาลในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้สังเกตเห็นว่าถ้าปล่อยให้ที่ดิน กลายเป็นสินค้าที่ทุกคนสามารถกว้านซื้อได้อย่างเสรีโดยไม่จำกัดจำนวนและไม่ควบคุมการถือ ครองที่ดินต่อไปแล้วจะเกิดความเดือดร้อนคือประชาชนส่วนใหญ่จะไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย จึงได้มีความพยายามที่จะจำกัดขนาดการถือครองที่ดินสำหรับเอกชน โดยการตราพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แม้กฎหมายดังกล่าวจะไม่ได้รับรองสิทธิชุมชนต่อที่ดิน แต่ ก็ได้มีมาตรการในการจำกัดการถือครองที่ดินไว้ชัดเจนว่าห้ามถือครองที่ดินเกิน 50 ไร่ และห้ามคน ต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่การที่ชนชั้นนำต่างยึดกุมที่ดินไว้อย่างแน่นหนา จึงทำให้มาตรการ เหล่านี้ไม่มีผลบังคับในเชิงปฏิบัติเท่าที่ควร ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้จะมีผลบังคับใช้เมื่อเวลาผ่านไป ครบ 7 ปี หลังจากวันที่มีการตรากฎหมายนี้ แต่ก่อนที่จะมีผลใช้บังคับปรากฏว่าเกิดการรัฐประหาร โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 เมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 ยกเลิกการจำกัดการถือครองที่ดินดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าการจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือครอง กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นการกีดขวางพัฒนาการทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม⁴¹ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงส่งผลให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินทำกินของตนไปเป็นจำนวนมาก

ความเดือดร้อนดังกล่าวเพิ่มพูนขึ้นจนนำไปสู่การเดินขบวนประท้วงเรียกร้องให้ รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินจากบุคคลหลายกลุ่ม มีทั้งกลุ่มข้าราชการ นักการเมือง เกษตรกร ซึ่ง การเคลื่อนไหวในครั้งนั้นทำให้รัฐบาลสนใจปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกร และมีการจัดตั้ง กองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้เกษตรกร เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2513 เพื่อใช้ในการจัดหาที่ดินแปลง ใหญ่ที่เหมาะสมมาจัดสรรให้เกษตรกรผ่อนส่งภายในระยะเวลา 15 – 20 ปี โดยคิดดอกเบี้ยไม่เกิน ร้อยละ 10 ต่อปี และยังสามารถแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาเรื่องการปฏิรูปที่ดินด้วย⁴²

⁴⁰ ณรงค์ชัย ศิริรัตนมานะวงศ์. (2532). *การวิเคราะห์การเมืองไทยภายใต้กรอบความคิดว่าด้วย “ระบบการเมือง แบบข้าราชการ” ของเฟรดริกส์ : ศึกษาจากกรณีนโยบายปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย*. สารนิพนธ์รัฐศาสตร ์มหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 21.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 22.

⁴² สำนักข่าวแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์. อ้างแล้ว.

ต่อมาในปี พ.ศ. 2516 เป็นช่วงที่แรงผลักดันทางการเมืองทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เกษตรกรที่ประสบปัญหาการไร้ที่ดินทำกินร่วมกันชุมนุมประท้วง เพื่อเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2517 เกษตรกร ชาวนาชาวไร่ ได้มารวมตัวกันและจัดตั้งองค์กรเป็น “สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” เพื่อกดดันรัฐบาล โดยในการรวมตัวครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของชาวนาชาวไร่ และให้รัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวนาชาวไร่⁴³

จากการกดดันของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย รัฐบาลในขณะนั้น โดย ฯพณฯ ท่านสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้ตัดสินใจแก้ไขปัญหาโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2518⁴⁴ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้รัฐนำที่ดินของรัฐและที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืนจากเอกชนที่มีอยู่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด มาจัดให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ ได้เช่าเพื่อทำการเกษตรกรรมหรือเช่าซื้อเป็นของตน และเมื่อเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใด จะมีข้อห้ามมิให้บุคคลถือครองที่ดิน 50 ไร่ หรือ 100 ไร่ กรณีเลี้ยงสัตว์ใหญ่ และหากถือครองที่ดินไว้โดยไม่ทำประโยชน์เกิน 20 ไร่ รัฐก็จะเข้ามาจัดซื้อหรือเวนคืน แต่ในความเป็นจริงปรากฏว่ารัฐไม่สามารถเวนคืนที่ดินของเอกชนได้ เนื่องจากการเติบโตของกลุ่มทุนภาคอุตสาหกรรมภายใต้รัฐอุปถัมภ์ต้องการครอบครองที่ดินจำนวนมาก และรัฐก็สนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อส่งเสริมการส่งออก หน่วยงานปฏิรูปที่ดินจึงไม่ได้รับการสนับสนุนทั้งในทางนโยบายและงบประมาณ การทำงานของหน่วยงานดังกล่าวจึงไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้เท่าที่ควร⁴⁵ ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินที่เกิดขึ้นจึงยังไม่ได้รับการแก้ไข

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2530 สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ยกนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า ทำให้การกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไรเป็นไปอย่างกว้างขวาง มูลค่าที่ดินถูกปั่นสูงขึ้นมาก แม้รัฐจะมีนโยบายที่ดินที่กำหนดให้มีกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดเก็บภาษีอัตราก้าวหน้า และการจัดตั้งธนาคารที่ดิน แต่นโยบายดังกล่าวไม่ได้หิบบมาใช้อย่างจริงจัง เคยมีการจัดตั้งกองทุนที่ดินในปี พ.ศ. 2535 โดยความร่วมมือของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อดำเนินการจัดซื้อที่ดินของเอกชนมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ก็สามารถจัดที่ดิน

⁴³ บุษบง ชัยเจริญวัฒน์นะ, บุญมี ลี และ เทพพร ณ สงขลา. (2545). *อุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนของคนไทย*. งานวิจัย, สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 25.

⁴⁴ สำนักข่าวแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์. อ้างแล้ว.

⁴⁵ กฤษฎา บุญชัย. อ้างแล้ว.

ให้เกษตรกรได้เพียงส่วนน้อย เท่านั้น ยังมีเกษตรกรอีกมากที่ยังไม่ได้รับการสนับสนุน นำไปสู่การเดินขบวนเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ปัญหาที่ดินทำกินของ “สามัญชนคนจน” ในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งวิกฤติเศรษฐกิจนี้ยังได้นำไปสู่การเปิดเผยเบื้องหลังปัญหาการกักตุนที่ดินจำนวนมาก โดยที่ดินเหล่านี้ไม่ได้ถูกนำมาใช้เป็นปัจจัยในการผลิตอย่างแท้จริง อันเป็นเหตุแห่งการสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจในอีกด้านหนึ่งประชาชนอีกจำนวนมากยังไร้ที่ดินทำกิน จนทำให้นโยบายการสร้างเศรษฐกิจชุมชนที่ยั่งยืนเป็นไปได้ยาก เนื่องจากประชาชนไร้ที่ดินทำกิน ขาดสิทธิในการจัดการที่ดิน สภาพปัญหาดังกล่าวจึงทำให้เกษตรกรในหลายพื้นที่ได้ลุกขึ้นต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิในที่ดินอย่างจริงจัง โดยเสนอให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้โดยอาศัยหลักการตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการจัดระบบการถือครองที่ดินและให้มีการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม⁴⁶

จากที่ได้กล่าวถึงระบบสิทธิในที่ดินในอดีตจนถึงปัจจุบันจะเห็นได้ว่า การให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินทำกินนั้นเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งที่สำคัญสำหรับการพัฒนาทางการเกษตรและสร้างความเป็นธรรมในสังคม สำหรับปัญหาการถือครองที่ดินนั้นได้เริ่มเป็นปัญหามาช้านานแล้ว และลักษณะความยุ่งยากของปัญหาก็ได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งรัฐบาลก็ได้มีนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรมาเป็นเวลานาน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินเหล่านั้น มิได้มีลักษณะที่มุ่งสู่การแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินอย่างจริงจัง⁴⁷ นโยบายและมาตรการต่างๆ ที่รัฐดำเนินการยังไม่สามารถแก้ไขปัญหานั้นเกี่ยวกับที่ดินที่เกิดขึ้นได้ ส่งผลให้ในปัจจุบันเกษตรกรยังคงต้องประสบกับสภาพปัญหาดังกล่าวอยู่ต่อไป

2.2.1.2 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากที่ดิน

จากการศึกษาถึงวิวัฒนาการของระบบสิทธิในที่ดิน ปรากฏว่าประเทศไทยไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการจัดระบบสิทธิในที่ดินที่เข้มงวดจริงจัง อีกทั้งบุคคลสามารถถือครองที่ดินได้อย่างเสรีไม่จำกัดจำนวนและไม่บังคับให้มีการทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเคร่งครัด เจ้าของที่ดินมีเสรีภาพที่จะเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรือไม่ก็ได้ ส่งผลให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน เกษตรกรไม่สามารถเข้าถึงที่ดิน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดินและที่ดินจำนวนมากไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่⁴⁸ ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวมีความรุนแรงสูงขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้น ในหัวข้อนี้จึงจะขอกล่าวถึงสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น

⁴⁶ กฤษฎา บุญชัย. อ้างแล้ว.

⁴⁷ ณรงค์ชัย ศิริรัตน์มานะวงศ์. อ้างแล้ว, หน้า 23.

⁴⁸ อุวรรณนต์ โหมคพริ้ง. (2542). *แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 74.

2.2.1.2.1 ปัญหาการเพิ่มจำนวนของประชากร

ปัจจุบันในประเทศไทยมีประชากรประมาณ 67 ล้านคน โดยจำนวนประชากรนั้นเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มสูงขึ้นต่อไปเรื่อยๆ ซึ่งคาดว่าในปี พ.ศ. 2558 จำนวนประชากรอาจเพิ่มสูงขึ้นถึงประมาณ 69 ล้านคน ดังจะเห็นได้จากตารางแสดงอัตราการเพิ่มจำนวนของประชากรที่มีอัตราการเพิ่มของจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นในทุกๆ ปี

ตารางที่ 1 จำนวนประชากรจากสำมะโนประชากรและประมาณการประชากร พ.ศ. 2503 – 2558

ปี	จำนวนประชากร (ล้านคน)
2503	26.3
2513	34.4
2523	44.8
2533	54.5
2543	60.9
2553	65.4
2554	67.5
2555	67.9
2556	68.2
2557	68.6
2558	68.9

ที่มา : 1. สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พ.ศ. 2503 – 2553

2. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 – 2558

การที่ประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี แต่ที่ดินยังคงมีจำนวนจำกัด ส่งผลให้ปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากรของมนุษย์ ทำให้เกิดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรที่ดินขึ้น ประกอบกับประเทศไทยเป็นสังคมการเกษตรที่ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม การดำรงชีพต้องใช้ที่ดินเป็นหลัก ที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัดและเท่าเดิมจึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของเกษตรกรได้อย่างทั่วถึง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการในการวางแผนการใช้ที่ดินหรือการจัดสรรที่ดินอย่างไรให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวมด้วย

2.2.1.2.2 ปัญหาความยากจน

ความยากจนเป็นปัญหาสำคัญที่สังคมไทยเผชิญมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และนับวันปัญหานี้ได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นและกลายเป็นปัญหาระดับประเทศไปแล้ว ไม่ว่าจะปัญหานี้จะขยายวงกว้างขึ้นอย่างไรและเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจและสังคมมากน้อยเพียงไร เกษตรกรก็ยังเป็นกลุ่มคนจนส่วนใหญ่ของประเทศ แม้ว่าที่ผ่านมาจะได้มีมาตรการแก้ไขปัญหาคความยากจนมากมายหลายรูปแบบ แต่ความยากจนในภาคเกษตรกรรมที่สะสมมานานร่วมศตวรรษก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข เกษตรกรส่วนใหญ่ยังต้องตกอยู่ในสภาพความเป็นอยู่ที่ยากจน ซึ่งความยากจนนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่จะก่อให้เกิดปัญหาสังคมมากมาย ดังนั้น ถ้าไม่มีความยากจน ปัญหาสังคมก็จะหมดไป⁴⁹ โดยพบว่าผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพที่มีผู้จดทะเบียนคนยากจนมากที่สุด

ตารางที่ 2 อาชีพของผู้จดทะเบียนคนยากจน พ.ศ. 2547

อาชีพ	ผู้มาลงทะเบียน (ราย)	ร้อยละ
1. เกษตรกรรม	3,897,152	48.73
2. ค้าขาย	645,399	7.99
3. รับจ้าง	2,942,918	35.29
4. ไม่มีอาชีพ	545,951	7.55
5. ข้าราชการและลูกจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจ	21,266	0.44
รวมทั้งหมด	8,052,686	100.00

ที่มา : กระทรวงมหาดไทย

ผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมซึ่งเป็นผู้จดทะเบียนคนยากจนเหล่านี้ อาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่⁵⁰

(1) เกษตรกรที่ถือครองที่ดินทำการเกษตร เป็นเกษตรกรเจ้าของที่ดินหรือเช่าที่ดินทำกินจากผู้อื่น คนจนกลุ่มนี้ยากจนเพราะต้นทุนการผลิตและค่าครองชีพที่สูงขึ้น ขณะที่ราคาขายของพืชผลการเกษตรตกต่ำ ซึ่งเป็นผลจากความสัมพันธ์ของวงจรการผลิตเพื่อขายซึ่งเกษตรกรเสียเปรียบในระบบผูกขาดและภาวะเศรษฐกิจโลกชะลอตัวลง นอกจากนี้เกษตรกรยังมีภาระหนี้สินทั้งในระบบและนอกระบบจากการกู้ยืมเงินมาลงทุนในการผลิตอย่างต่อเนื่อง

⁴⁹ อธิพิล ศรีเสาวลักษณ์. (2549). *โครงการพัฒนาระบบข้อมูลและกลไกบริหารจัดการที่ดินระดับท้องถิ่น*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 39.

⁵⁰ บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, บุญมี ลี และ เทพกร ณ สงขลา. (2545). *อุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนของคนไทย*. งานวิจัย, สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 16.

(2) แรงงานรับจ้างภาคเกษตร เป็นกลุ่มคนจนที่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินหรือปัจจัยการผลิตและไม่สามารถเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตร คนกลุ่มนี้ไม่มีทักษะการผลิตอย่างอื่น จึงต้องหาเลี้ยงชีพจากการรับจ้างในภาคเกษตร ซึ่งมีรายได้และระยะเวลาการทำงานที่ไม่แน่นอน

(3) แรงงานรับจ้างนอกภาคเกษตร เป็นกลุ่มที่ต้องดิ้นรนทำงานอื่นๆ เช่น รับงานไปทำที่บ้าน รับจ้างทั่วไป ทำงานในเมือง ค้าขาย ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม ความยากจนนั้นยังเกิดจากความขัดสนในหลายๆ ด้าน ที่มีผลทำให้ขาดศักยภาพในการดำรงชีวิต ซึ่งปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่เป็นสาเหตุของความยากจนของครัวเรือนเกษตรกรก็คือ การไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิต การขาดที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ อันนำไปสู่ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ซึ่งความยากจนนี้นับเป็นปัญหาระดับชาติที่ควรได้รับการแก้ไข ดังนั้น จึงควรมีมาตรการในการส่งเสริมให้เกษตรกรได้มีโอกาสเข้าถึงที่ดินทำกิน อันเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับครัวเรือนเกษตรกร และให้การสนับสนุนทางการเงินแก่เกษตรกร เพื่อมิให้เกษตรกรต้องตกอยู่ในภาวะยากจนเช่นนี้ต่อไป

2.2.1.2.3 ปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน

การไร้ที่ดินทำกิน หมายถึง การที่ครัวเรือนเกษตรกรไม่มีโอกาสมีที่ดินทำกิน ไม่ว่าจะเป็นที่ดินของตนเอง เข้าจากผู้อื่น หรือการครอบครองที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เกษตรกรเหล่านี้ต้องทำมาหากินโดยการขายแรงงานของคนในครอบครัวเป็นหลัก⁵¹ เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทยประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งในปี พ.ศ. 2549 มีประชากรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่ถึงร้อยละ 39.70 แต่เกษตรกรส่วนใหญ่ต้องประสบปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน⁵²

ตารางที่ 3 ปริมาณการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกร

ปี พ.ศ.	การไร้ที่ดินทำกิน (ครอบครัว)
2530	572,755
2535	538,470
2539	514,717
2542	546,942

ที่มา : สำนักงบประมาณ, กระทรวงมหาดไทย

⁵¹ ปรีชา พรหมเพชร. (2541). *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดิน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 32.

⁵² ดวงมณี เลาวกุล และเอี่ยมพร พิชัยสนธิ. (2551). *นโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้*. งานวิจัย, เสนอต่อคณะทำงานการกระจายรายได้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ตารางที่ 4 ข้อมูลการไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ ปี พ.ศ. 2547

ลำดับ	ภาค	จำนวน ผู้ลงทะเบียน ทั้งหมด	การมีที่ดินทำกินและสภาพการถือครอง			
			ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง			มีที่ดินแต่ ไม่เพียงพอ
			เช่า	ยืม	รับจ้าง	
1	กลาง	372,926	96,833	20,093	30,094	120,108
2	ตะวันออก	240,852	46,726	10,842	25,710	80,836
3	ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,660,350	298,634	208,079	83,865	811,451
4	เหนือ	1,064,959	212,104	49,998	56,477	377,984
5	ใต้	661,655	23,780	25,078	115,047	261,543
รวม		4,000,742	678,077	314,090	311,193	1,651,922

ที่มา : กรมการปกครอง

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นปรากฏว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองมีจำนวนมากกว่า 500,000 ครัวเรือน โดยพบว่าในปี พ.ศ. 2547 มีผู้ลงทะเบียนเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินรวม 1,303,360 ราย เป็นผู้เช่าที่ดิน 678,077 ราย ยืมผู้อื่น 314,090 ราย และเป็นผู้รับจ้างทำการเกษตรจำนวน 311,193 ราย นอกจากนี้ยังมีผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ ต้องการที่ดินทำกินเพิ่มอีก 1,651,922 ราย รวมทั้งสองกรณีจำนวน 2,955,282 ราย

ด้วยเหตุที่พื้นที่ของประเทศไทยมีจำกัด แต่จำนวนประชากรของประเทศเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จึงส่งผลให้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยมีไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอก็มีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้น ตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินก็จะมีผลกระทบรุนแรงมากขึ้น และจะส่งผลกระทบต่อปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ หากปล่อยให้สถานการณ์เกี่ยวกับการถือครองที่ดินเป็นอย่างเช่นปัจจุบันนี้ต่อไป ปัญหาการแย่งชิงที่ดินทำกินคงจะเป็นปัญหาใหญ่ที่นับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจังและรีบด่วน แนวทางหนึ่งก็คือ การหาที่ดินเพิ่มขึ้น โดยการนำที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือที่ดินที่รกร้างว่างเปล่ามาใช้ประโยชน์หรือมีการทำประโยชน์ในที่ดินโดยเจ้าของที่ดินเอง หรือขายที่ดินเพื่อให้บุคคลที่ต้องการมีที่ดินทำกินได้มีโอกาสนำที่ดินไปทำประโยชน์ในที่ดินนั้น อันจะช่วยแก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินได้และจะส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งถ้าไม่รีบดำเนินการจัดระบบจัดสรรการถือครองที่ดิน โดยการกระจายสิทธิในที่ดินและจัดระบบการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมแล้ว ความไม่เป็นธรรมทางสังคมจะเพิ่มมากขึ้นและปัญหาการไร้ที่ดินทำกินจะเป็นปัญหาใหญ่ที่ยากจะหลีกเลี่ยงได้ในอนาคตอย่างแน่นอน

2.2.1.2.4 ปัญหาการเช่าที่ดิน

การเช่าที่ดินเริ่มมีปรากฏในประเทศไทยมาเป็นเวลาช้านาน นับตั้งแต่การขุดคลองรังสิตซึ่งเป็นคลองที่เชื่อมระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำนครนายก ภายหลังจากการขุดคลองรังสิตและคลองซอยต่างๆ เสร็จสิ้นลงได้เพิ่มพื้นที่ทำนาขึ้นอีกจำนวนมาก จึงมีการตื่นตัวในการจับจองที่ดิน ตลอดจนทำให้ที่ดินบริเวณทุ่งรังสิตมีการซื้อขายในราคาที่สูงขึ้น ซึ่งการพัฒนาทุ่งรังสิตดังกล่าวมานี้ มีผลกระทบทางด้านสังคมตามมา โดยมีปัญหาที่ดินเกิดขึ้นทั้งการถือครองที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดิน จะเห็นได้ว่าการลงทุนในธุรกิจที่ดินจนมีนายทุนที่ดินและผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่อจำนวนมากที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและดูเหมือนว่าจะเป็นอาชีพที่มั่นคง ดังจะเห็นได้จากตารางด้านล่างที่แสดงได้ว่ามีอัตราการเช่าที่ดินในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก

ตารางที่ 5 การเช่าที่ดิน ระหว่างปี พ.ศ. 2518 – 2548

ปี พ.ศ.	เนื้อที่ดินที่เช่า (ไร่)
2518	13,592,363
2524	14,741,415
2532	16,519,845
2540	19,240,941
2548	24,010,681

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา สถานการณ์การเช่าพื้นที่ทำการเกษตรกรรมของเกษตรกรนั้นได้เพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากมีการกว้านซื้อที่ดินของกลุ่มนายทุนเพื่อหวังไว้เก็งกำไร ทำให้ที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในความครอบครองของคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจซื้อได้อย่างเสรี แต่กลุ่มคนจำนวนมากที่สุดของประเทศซึ่งได้แก่เกษตรกรนั้น กลับไม่มีที่ดินเป็นของตนเองและต้องเช่าที่ดินของนายทุนเหล่านั้นเพื่อทำการเกษตร ยิ่งที่ดินมีราคาเพิ่มสูงขึ้น อัตราค่าเช่าย่อมต้องสูงขึ้นตามไปด้วย เมื่อที่ดินมีราคาสูงขึ้นมาก โอกาสที่เกษตรกรจะได้เป็นเจ้าของที่ดินจึงเป็นเรื่องยากด้วยเหตุนี้ เกษตรกรจำนวนมากจึงต้องเช่าที่ดินจากนายทุนเหล่านั้นมาเพื่อทำการเพาะปลูกและต้องชำระค่าเช่าในอัตราที่ค่อนข้างสูง และเกษตรกรผู้เช่าที่ดินก็ถูกเอารัดเอาเปรียบทั้งจากนายทุนและนายหน้าค้าที่ดิน เกษตรกรได้ผลผลิตมาเท่าใด ก็ต้องชดใช้ให้แก่นายทุนในรูปของค่าเช่าที่ดินเท่านั้น ดังนั้น หากไม่เร่งดำเนินการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นรูปธรรมแล้วนับวันปัญหาการลงทุนที่ดินด้านการเกษตรนี้ก็ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นและเป็นการยากที่จะแก้ไขได้ในอนาคต

2.2.1.3 พัฒนาการของการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

จากการศึกษาถึงวิวัฒนาการของระบบสิทธิในที่ดินของประเทศไทย ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นต้นมาจวบจนกระทั่งถึงในปัจจุบัน แสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาอันเกี่ยวกับที่ดินที่เกิดขึ้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวนั้นล้วนแต่เป็นปัญหาสำคัญของประเทศที่ได้รับแก้ไขอย่างเร่งด่วน รัฐบาลแต่ละชุดจึงมีแนวคิดในการแก้ไขปัญหาโดยใช้วิธีการในรูปแบบต่างๆ วิธีการหนึ่งคือการดำเนินการแก้ปัญหาโดยการจัดระบบสิทธิในที่ดินให้มีการกระจายการถือครองที่ดินไปสู่เกษตรกรผู้ประสบปัญหา เพื่อให้มีทรัพยากรที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ เมื่อเกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง จะได้มีปัจจัยการผลิตเป็นของตนเองและมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยในการดำเนินงานนั้น รัฐบาลจะจัดตั้งองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ในการจัดระบบสิทธิในที่ดิน ซึ่งองค์กรที่เกยจัดตั้งขึ้นจะอยู่ในรูปแบบของกองทุนที่ดินที่ให้ความช่วยเหลือในด้านปัจจัยการผลิตและในด้านเงินทุนเพื่อการเกษตรกรรม อันนำไปสู่แนวคิดที่จะทำการจัดตั้งเป็นธนาคารที่ดิน⁵³

เนื่องจากการกระจายการถือครองที่ดิน ต้องมีปัจจัยสนับสนุนในหลายด้านด้วยกัน มาตรการด้านเงินกองทุนในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนแนวคิดเรื่องธนาคารที่ดินจึงเกิดขึ้นมาในสังคมไทยเป็นระยะๆ แต่ก็ยังไม่ชัดเจนพอที่จะสนับสนุนให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเองได้อย่างมั่นคง ซึ่งในการดำเนินการจัดตั้งกองทุนในรูปแบบต่างๆ ของรัฐบาลนั้นมีพัฒนาการเรื่อยมาเป็นลำดับ ดังต่อไปนี้

2.2.1.3.1 กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แนวคิดเรื่องการกระจายการถือครองที่ดินมีความสำคัญอยู่มากทีเดียว ดังที่ได้มีพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 โดยมีวัตถุประสงค์ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมสหกรณ์ที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ต่อมากระทรวงพัฒนาได้ออก “ระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมสหกรณ์ที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. 2512” ซึ่งนับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่แนวคิดและมาตรการด้านกองทุนที่ดิน ได้นำมาสู่การปฏิบัติขึ้นอย่างชัดเจน⁵⁴ โดยการจัดตั้งนิคมสหกรณ์และนิคมสร้างตนเองเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองภายใต้หลักการและ

⁵³ คณะทำงานศึกษามาตรการการกระจายการถือครองที่ดิน. (2552). *ข้อเสนอแนวทางและมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินในสังคมไทย*. เอกสารประกอบการประชุมของคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. หน้า 24.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 25.

แนวคิดเรื่องสหกรณ์ เป็นสิ่งซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ รัชกาลที่ 9 ทรงเห็นความสำคัญอย่างยิ่ง ดังกระแสพระราชดำรัสทรงพระราชทาน ณ นิคมสหกรณ์หุบกะพง จังหวัดเพชรบุรี ในปี พ.ศ. 2513 ความว่า “มีความเดือดร้อนอย่างยิ่งว่าประชาชนชาวไทยจะไร้ที่ดิน และถ้าไร้ที่ดินแล้วก็จะทำงานเป็นทาสเขา ซึ่งเราไม่ปรารถนาที่จะให้ประชาชนเป็นทาสคนอื่น แต่ถ้าเราสามารถขจัดปัญหานี้ โดยเอาที่ดินจำแนกจัดสรรอย่างยุติธรรม มีการจัดตั้งจะเรียกว่านิคมหรือเรียกว่าหมู่ หรือกลุ่ม หรือสหกรณ์ก็ตาม ก็จะทำให้คนที่มีความชีวิตแร้นแค้น สามารถที่จะพัฒนาตัวเองขึ้นมาได้”⁵⁵

ในการดำเนินการจัดตั้งนิคมสหกรณ์และนิคมสร้างตนเองได้อาศัยเงินทุนจากกองทุนหมุนเวียนฯ โดยเรียกเก็บเงินจากสมาชิกนิคมเพื่อช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไปในการจัดนิคมซึ่งไม่เกินไร่ละสองร้อยบาท โดยผ่อนชำระเป็นรายปี ปีหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ และต้องเริ่มต้นชำระงวดแรกอย่างช้าในปีที่ห้า นับแต่ปีที่ได้เข้าเป็นสมาชิกนิคม ซึ่งเกษตรกรจะได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี รวมทั้งได้ชำระเงินช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไป และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ผู้ที่ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์จะขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นได้ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

ต่อมาระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมสหกรณ์ที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. 2512 ได้ถูกยกเลิกโดย “ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อจัดสรรให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. 2518” ซึ่งให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เปิดบัญชี “เงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรของกรมส่งเสริมสหกรณ์” เพื่อให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เบิกไปซื้อที่ดิน โดยระบุให้การใช้เงินทุนหมุนเวียนดังกล่าวนี้ต้องเป็นไปเพื่อการจัดซื้อที่ดินให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์นิคม สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์การประมงและสหกรณ์บริการ โดยนำไปจัดให้สมาชิกของสหกรณ์เช่าหรือเช่าซื้อตามอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์⁵⁶

ในปี พ.ศ. 2513 ดร.ไชยรงค์ ชูชาติ รองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดินในขณะนั้น ได้ศึกษาปัญหาการถือครองที่ดินของเกษตรกร และได้เสนอโครงการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินขึ้นเพื่อกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล โดยมติดคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2513 พิจารณาอนุมัติโดยให้เหตุผลว่า หน่วยงานราชการในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ มีความเห็นสอดคล้องกันว่า สมควรเริ่มดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมและถึงแม้ว่าการเคลื่อนไหวของกรมพัฒนาที่ดินในครั้งนั้น โดย ดร.ไชยรงค์ ชูชาติ จะยังไม่สามารถทำให้การปฏิรูป

⁵⁵ ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2552). *ปฏิวัติการถือครองที่ดิน* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/prapas/20090318.html> [2555, 10 มีนาคม].

⁵⁶ คณะทำงานศึกษามาตรการกระจายการถือครองที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 25.

ที่ดินเกิดขึ้นในประเทศไทยได้ แต่ก็ทำให้รัฐบาลสนใจปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและได้มีการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกร” ขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2513 เพื่อใช้ในการจัดหาที่ดินแปลงใหญ่เหมาะแก่การเกษตร มาจัดสรรให้เกษตรกรซื้อผ่อนส่ง นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารกองทุนยังได้แต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อพิจารณาการปฏิรูปที่ดิน⁵⁷

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 การเคลื่อนไหวของชาวนาชาวไร่ภายใต้ “สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” ได้ผลักดันให้รัฐบาลจัดตั้งคณะกรรมการกลางช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ เพื่อเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหา⁵⁸ โดยรัฐบาล ฯพณฯ ท่านสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้จัดตั้ง “คณะกรรมการสอบสวนตามคำร้องของราษฎรขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับหนี้สิน (ก.ส.ส.)” ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ออกไปดำเนินการสอบสวนใกล้เคียงประណหมนี้แก่เกษตรกรที่มีปัญหาความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับหนี้สิน ที่ดิน และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และเมื่อปี พ.ศ. 2518 ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีมติให้แต่งตั้ง “คณะกรรมการกลางช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ (ก.ช.น.)” ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรีแทนคณะกรรมการ ก.ส.ส. และจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ (สำนักงาน ก.ช.น.) เพื่อทำหน้าที่สอบสวนและใกล้เคียงประណหมข้อพิพาทเกี่ยวกับหนี้สินของชาวนาชาวไร่⁵⁹ และจากการกดดันของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ทำให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติผ่านร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 ทำให้เกิด “กองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกร” ซึ่งถือเป็นก้าวสำคัญที่จะทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน โดยมีการจัดตั้งกองทุนขึ้นเรียกว่า “กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร” ในสังกัดกระทรวงการคลัง ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร โดยมี ดร.ไชยรงค์ ชูชาติ เป็นเลขาธิการคนแรก

2.2.1.3.2 กองทุนที่ดินและเงินทุนหมุนเวียน

การจัดตั้งกองทุนที่ดินในรูปแบบเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินเพื่อสนับสนุนการจัดที่ดินในรูปแบบนิคมโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์นี้ เกิดขึ้นภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 โดยได้มีการจัดตั้ง “เงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ. 2518” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาที่ดินให้แก่ชาวนาชาวไร่ให้มีที่ดินเป็นของตัวเอง ภายใต้การกำกับดูแลโดยนายกรัฐมนตรี ซึ่งภายหลังเปลี่ยนเป็น “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ. 2519”⁶⁰

⁵⁷ สำนักข่าวแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์. อ้างแล้ว.

⁵⁸ ประกาศ ป้นตบแต่ง. อ้างแล้ว.

⁵⁹ คณะทำงานศึกษามาตรการการกระจายการถือครองที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 26.

⁶⁰ ประกาศ ป้นตบแต่ง. อ้างแล้ว.

2.2.1.3.3 กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่

นอกจากเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยังมีกองทุนที่ดินอีกกองทุนหนึ่งคือกองทุนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ. 2519 ซึ่งเดิมอยู่ที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีและต่อมาได้โอนมายังสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเงินทุนหมุนเวียนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาที่ดินให้แก่ชาวนาชาวไร่ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเปิดบัญชีไว้ที่กระทรวงการคลัง เรียกว่า “บัญชีเงินทุนหมุนเวียนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่” โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียน⁶¹

จากการเคลื่อนไหวของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ ยังได้มองในมิติเรื่องปัญหาค่าเช่านาราคาข้าวเปลือกตกต่ำ เป็นต้น ซึ่งได้ผลักดันให้รัฐบาลมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาอย่างรอบด้านเพื่อให้ชาวนาชาวไร่ไม่ตกอยู่ในโครงสร้างของระบบการผลิตที่ถูกเอารัดเอาเปรียบเช่นนี้ซึ่งเป็นที่ชัดเจนว่า กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย และรัฐบาลตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาของคณะกรรมการกลางแก้ไขปัญหาชาวนาชาวไร่ในขณะนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของนายกรัฐมนตรีในการรับมือกับปัญหาดังกล่าว ภายใต้การเคลื่อนไหวของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย⁶²

2.2.1.3.4 คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.)

เมื่อปี พ.ศ. 2528 สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน โดยออก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2528” ขึ้น ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อให้มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายแผนงานและแนวทางในการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน คือ “คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน” (กชก.) แทนคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ (ก.ช.น.) ที่ตั้งขึ้นช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เพื่อให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนในด้านที่ดินทำกิน หนี้สิน โดยให้มีสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สกบ.) และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สพ.น.) และเปลี่ยนชื่อสำนักงาน ก.ช.น. เป็นสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (สชก.) เพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.)⁶³ พร้อมกับ

⁶¹ คณะทำงานศึกษามาตรการการกระจายการถือครองที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 27.

⁶² ประกาศ ปิ่นตบแต่ง. อ้างแล้ว.

⁶³ คณะทำงานศึกษามาตรการการกระจายการถือครองที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 27.

จัดตั้งกองทุนขึ้นอีก 3 กองทุน อันประกอบด้วย เงินทุนหมุนเวียนช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน กองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดปล่อยหนี้สินเดิมของเกษตรกรที่ยากจน และ กองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและที่ดิน เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนที่จะช่วยแก้ไขปัญหา⁶⁴

ในปี พ.ศ. 2533 รัฐบาลสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ประกาศใช้ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดปล่อยหนี้สินเดิมของเกษตรกรที่ยากจน พ.ศ. 2533” โดยรัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณสำหรับเป็นกองทุนช่วยเหลือ จำนวน 75 ล้านบาท ต่อมาในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ ชวน หลีกภัย ได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้อีกจำนวน 1,390 ล้านบาท และประกาศใช้ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและที่ดิน พ.ศ. 2536” เพื่อขยายวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบดังกล่าว⁶⁵

ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการปฏิรูประบบราชการและได้มีมติรวมเงินทุนและกองทุนทั้ง 3 กองทุนเข้าด้วยกัน โดยใช้ชื่อใหม่ว่า “กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน” และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกองทุนที่ให้ความช่วยเหลือทั้งด้านหนี้สินและที่ดิน และได้มีการขยายขอบเขตการให้ความช่วยเหลือของคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยการออกระเบียบแก้ไขขยายวงเงินกู้ให้สูงขึ้นและมีการกระจายอำนาจไปยังส่วนภูมิภาค เพื่อให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น โดยให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (อชก.) ขึ้นอีก 5 คณะ ได้แก่ อชก. ส่วนกลาง, อชก. กทม., อชก. เขต, อชก. จังหวัด และ อชก. ส่วนอำเภอ รวมทั้งแก้ไขระเบียบให้เปิดรับหนี้ของเกษตรกรที่เป็นหนี้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)⁶⁶

จากการศึกษาถึงพัฒนาการในการดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ทำให้ทราบถึงความพยายามของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแก่เกษตรกร โดยการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนเกษตรกรทั้งในด้านเงินทุนและในด้านปัจจัยการผลิตอันได้แก่ที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินเป็นของตนเองและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่ปรากฏว่าในปัจจุบันเกษตรกรยังคงต้องประสบปัญหาดังกล่าวอยู่เรื่อยมา ดังนั้น จึงต้องนำบทเรียนความล้มเหลวของกองทุนต่างๆ มาปรับใช้ประกอบกับนำเอาแนวความคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินมาใช้ให้สัมฤทธิ์ผล เพื่อให้เกษตรกรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและเป็นกลไกในการสนับสนุนให้เกิดการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรอย่างแท้จริง อันเป็นการขจัดปัญหาต่างๆ ให้หมดไปในที่สุด

⁶⁴ สำนักงานช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2548). *รู้จักกับ สชก.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.kasetonline.net/fas/index.php?q=node/3> [2555, 13 มีนาคม].

⁶⁵ คณะทำงานศึกษามาตรการกระจายการถือครองที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 28.

⁶⁶ สำนักงานช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. อ้างแล้ว.

2.2.2 แนวคิดและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

2.2.2.1 แนวคิดและเหตุผลในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยนั้น มีปรากฏมาเป็นเวลาช้านานแล้ว โดย ดร.ไชยยงก์ ชูชาติ ได้จัดทำข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ตั้งแต่ครั้งยังดำรงตำแหน่งรองอธิบดีฝ่ายวิชาการ กรมพัฒนาที่ดิน เพื่อสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 มีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง และมีกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขึ้นอยู่กับ ส.ป.ก. ทำหน้าที่บริหารกองทุน ดังนั้น ในโครงสร้างของ ส.ป.ก. จึงมีกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ก.ป.ก.) โดยมุ่งหวังที่จะขยายเป็นธนาคารที่ดินในอนาคต จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งธนาคารที่ดิน⁶⁷

ต่อมาในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2521 มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่าง ส.ป.ก. กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อทำการศึกษาแนวทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยสรุปผลว่าสมควรมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น โดยอยู่ร่วมกับ ธ.ก.ส. ซึ่ง ส.ป.ก. ได้เสนอหลักการดังกล่าวต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และได้มีมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2522 ให้ปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. และร่าง พ.ร.บ. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ให้มีความสอดคล้องกัน⁶⁸

เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2523 มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาด้านธนาคารที่ดินขึ้น โดยคณะกรรมการได้เสนอแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดินเป็น 5 รูปแบบ คือ

- (1) จัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นใหม่เป็นเอกเทศแบบรัฐวิสาหกิจโดยสมบูรณ์
- (2) จัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นใน ธ.ก.ส. โดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ

(2.1) ร่วมกับ ธ.ก.ส. โดยแท้จริงทั้งเงินทุนและค่าใช้จ่าย

(2.2) ตั้งใน ธ.ก.ส. แบบกึ่งอิสระจาก ธ.ก.ส. หรือเป็นส่วนหนึ่งของ ธ.ก.ส. แต่แบ่งทุนและค่าใช้จ่ายเป็นคนละส่วนกัน

(3) จัดตั้งจากกองทุนฯ ส.ป.ก. ในลักษณะกึ่งราชการกึ่งรัฐวิสาหกิจ แต่มีลักษณะพิเศษ คือ ข้าราชการและลูกจ้าง ก.ป.ก. ยังคงเป็นข้าราชการและลูกจ้าง โดยรับเงินเดือนและค่าจ้างตามอัตราของข้าราชการปกติ และระเบียบหรือข้อบังคับต่างๆ ให้ใช้แบบรัฐวิสาหกิจ

⁶⁷ มูลนิธิสถาบันที่ดิน. (2544). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 140.

⁶⁸ คณะทำงานศึกษามาตรการกระจายการถือครองที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 31.

(4) จัดตั้งแบบนามธรรม (ไม่มีตัวตน) หรือรูปคณะกรรมการ โดยมี ก.ป.ก. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ

(5) เพิ่มอำนาจหน้าที่ ก.ป.ก. โดยไม่ต้องจัดตั้งอะไรขึ้นใหม่ เพียงแต่ต้องพิจารณาแก้ไขกฎหมายและกำหนดนโยบาย และมาตรการเสริมขึ้นใหม่⁶⁹

ต่อมาเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2525 คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติจึงได้มีมติให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น โดยเร็วที่สุด โดยให้อยู่ภายใต้การบริหารงานของ ธ.ก.ส. และให้มีขอบเขตการดำเนินงานในเขตปฏิรูปที่ดินและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งในที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน โดยให้ความสำคัญในการดำเนินงาน ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นอันดับแรก และได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2525 เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ⁷⁰ ซึ่งในการนำเสนอได้ระบุถึงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินดังต่อไปนี้

(1) ปัจจุบันปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน เป็นปัญหาที่สำคัญและปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งพบว่าที่ดินซึ่งมีการครอบครองโดยประชาชนทั่วประเทศมีประมาณ 120 ล้านไร่และในที่ดินจำนวนนี้มากกว่า 90 เปอร์เซ็นต์กระจุกตัวอยู่ในมือของคนเพียง 10 เปอร์เซ็นต์ หรือประมาณ 6 ล้านคนเศษเท่านั้น ตัวเลขนี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินในสังคมไทย เป็นปัญหาที่รุนแรงเนื่องจากที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตและต้นทุนทางสังคมได้ถูกครอบครองและผูกขาดอยู่ในมือของคนส่วนน้อยมิได้ถูกกระจายอย่างเป็นธรรม ส่งผลให้คนจนและเกษตรกรรายย่อยไม่สามารถเข้าถึงที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยได้อย่างเท่าเทียม

(2) ที่ดินในประเทศไทยถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่เนื่องจากการเก็งกำไรในที่ดินเพื่อรอการขายและที่ดินจำนวนหนึ่งติดภาระในการจำนองหรือใช้เป็นหลักทรัพย์ในการค้ำประกันเงินกู้ เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ที่ดินเหล่านั้นแปรสภาพเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) โดยในปี พ.ศ. 2543 ปรากฏว่ามีที่ดินถูกทิ้งร้างหรือทำประโยชน์ไม่เต็มประสิทธิภาพมากถึง 40 เปอร์เซ็นต์ โดยหากนำที่ดินเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้นในทางการเกษตรกรรมเพียง 15 เปอร์เซ็นต์ ก็จะทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจมากถึง 127,384 ล้านบาท

(3) ที่ดินทำกินหลุดมือไปจากเกษตรกรรายย่อยเนื่องจากภาวะหนี้สินจากความล้มเหลวในภาคการผลิตรวมถึงผลกระทบจากการเปิดการค้าเสรีที่ส่งผลให้ราคาสินค้าเกษตรหลายชนิดในท้องตลาดราคาถูกลงทำให้เกษตรกรขายสินค้าได้ในราคาถูกลง ก่อให้เกิดภาวะหนี้สินเพิ่มขึ้น จากข้อมูลของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) พบว่าในปี พ.ศ. 2551 – 2552 มีเกษตรกรรายย่อยจำนวนกว่า 300,000 ราย ที่เป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูฯ และเป็นหนี้กับสหกรณ์และสถาบันการเงินต่างๆ มีมูลหนี้รวมกันมากกว่า 6 แสนล้านบาท โดยนำที่ดินไปค้ำประกันการจำนอง

⁶⁹ มูลนิธิสถาบันที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 143.

⁷⁰ คณะทำงานศึกษามาตรการการกระจายการถือครองที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 31.

ซึ่งมีพื้นที่รวมกันถึง 38 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 35 ของพื้นที่การเกษตรทั้งประเทศ และมีภาวะเสี่ยงเนื่องจากกำลังเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องเพื่อยึดทรัพย์ขายทอดตลาดกว่า 8 ล้านไร่

(4) ปัญหาการขาดแคลนที่ดินและไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและคนยากจน จากตัวเลขการขึ้นทะเบียนคนจนทั่วประเทศของศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศจจ.) โดยในปี พ.ศ. 2547 พบว่ามีคนจนและเกษตรกรรายย่อยมาขึ้นทะเบียนเพื่อขอรับความช่วยเหลือด้านปัญหาที่ดินทั้งหมด 4,800,000 ราย และยืนยันต้องการความช่วยเหลือ จำนวน 2,217,546 ราย จำแนกเป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกิน จำนวน 889,022 ราย ผู้มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ จำนวน 517,263 ราย และผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ จำนวน 811,279 ราย

(5) การสูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำเกษตรกรรม เนื่องจากมีการใช้ที่ดินผิดประเภท จากรายงานของกรมพัฒนาที่ดิน ปี พ.ศ. 2543 พบว่ามีที่ดินประมาณ 30 ล้านไร่ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานและเหมาะสมสำหรับการทำนาปลูกข้าวถูกนำไปใช้ผิดประเภท โดยมีการนำไปสร้างโรงงานอุตสาหกรรม รีสอร์ท บ้านจัดสรร สถานที่ราชการ สถานศึกษา ไปแล้วประมาณ 5 ล้านไร่ หรือประมาณ 1 ใน 6 ของพื้นที่ และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

(6) กองทุนต่างๆ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้หน่วยงานของรัฐและมีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดความเป็นเอกภาพ ขาดการประสานงานอย่างจริงจังระหว่างหน่วยงาน รวมถึงขาดการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ยังประสบกับภาวะความไม่ต่อเนื่องและชัดเจนทางนโยบายเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง⁷¹

เมื่อคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้นำเสนอหลักการและเหตุผลดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการแต่ให้มีการศึกษาเรื่องนี้อย่างละเอียดเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจน โดยในปี พ.ศ. 2527 ได้มอบหมายให้คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการศึกษาโดยใช้ชื่อว่า “โครงการศึกษาเพื่อจัดตั้งธนาคารที่ดิน” ซึ่งผลการศึกษาได้เสนอให้ธนาคารที่ดินมีหน้าที่ 3 ประการ คือ หน้าที่หลัก หน้าที่ทั่วไป และหน้าที่พิเศษ โดยหน้าที่หลักของธนาคารที่ดินนั้นก็คือ การระดมทุนจากแหล่งทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อนำมาใช้ในการจัดที่ดินให้สำเร็จตามความมุ่งหมาย สำหรับหน้าที่ทั่วไปนั้น จะเป็นกิจกรรมปกติของธนาคาร กล่าวคือ ธนาคารจะทำหน้าที่ให้สินเชื่อเพื่อซื้อที่ดินและพัฒนาที่ดิน นอกจากนั้นยังพิจารณาให้สินเชื่อเพื่อการผลิตและการตลาดแก่เกษตรกรในโครงการด้วย และในส่วน of หน้าที่พิเศษนั้นจะเป็นการเสริมหน้าที่หลักและหน้าที่ทั่วไป เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁷²

⁷¹ คณะทำงานศึกษามาตรการกระจายการถือครองที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 31.

⁷² มูลนิธิสถาบันที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 144.

นอกจากนี้ ดร.ไชยรงค์ ชูชาติ ยังได้จัดทำข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยได้รับวุฒิสภาประสงค์ของธนาคารที่ดินไว้ว่าจะได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ทำหน้าที่สำคัญๆ ดังนี้

- (1) เก็บค่าเช่าและค่าผ่อนส่งที่ดินจากผู้เช่าหรือเกษตรกรที่ซื้อที่ดินจากรัฐไม่ว่าจะเป็นเงินสดหรือพืชผล
- (2) ซื้อที่ดินจากเอกชนที่มีที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ซึ่งมีจำนวนเกินกว่าที่รัฐกำหนดไว้เพื่อนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง
- (3) จ่ายค่าที่ดินคืนให้แก่เอกชนที่ขายที่ดินเพื่อการเกษตรให้แก่รัฐเป็นเงินสดและดำเนินวิธีการให้รัฐออกพันธบัตรที่ดินหรือหุ้นรัฐวิสาหกิจในส่วนที่เหลือให้แก่เจ้าของที่ดิน
- (4) ใถ่ถอนพันธบัตรคืนจากเอกชนผู้ขายที่ดินให้แก่รัฐ เมื่อพันธบัตรครบกำหนดใถ่ถอนคืน
- (5) ให้เกษตรกรกู้เพื่อซื้อที่ดินจากเอกชนที่ประสงค์จะขายที่ดินให้แก่ตน
- (6) ให้เกษตรกรที่มีที่ดินเพื่อการเกษตรกู้เพื่อปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิตในการเกษตร
- (7) รับฝากและให้เงินกู้แก่เกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกถือหุ้นธนาคารที่ดินเพื่อการผลิต การตลาด และค่าใช้จ่ายในการครองชีพเท่าที่จำเป็น
- (8) รับจ้างนองที่ดินและรับจ่านำพืชผลของเกษตรกรเพื่อป้องกันมิให้ที่ดินหลุดเป็นกรรมสิทธิ์แก่เจ้าหน้ออีกต่อไป
- (9) รับชำระค่าหุ้นจากสมาชิกเกษตรกรทั้งที่เป็นเงินสดหรือพืชผลซึ่งถือหุ้นของธนาคาร โดยผ่านสมาคมสหกรณ์เป็นจำนวน 10 เปอร์เซ็นต์ของเงินกู้ที่สมาชิกเกษตรกรกู้
- (10) ดำเนินการขายพันธบัตรหรือหุ้นของธนาคารในตลาดหลักทรัพย์
- (11) ให้เงินกู้ระยะยาวแก่สมาคมสหกรณ์ นิคมกสิกรรม และเกษตรกรรายบุคคล เพื่อบุกเบิกและพัฒนาที่ดิน ปรับปรุงดินและการชลประทาน จัดรูปที่ดิน พัฒนาทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ การอนุรักษ์ดินและน้ำ และการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร
- (12) ให้กู้เพื่อพัฒนาสวนผลไม้ สวนยาง น้ำมันปาล์ม และไม้ยืนต้นอื่นๆ
- (13) ให้กู้เพื่อการประมงหรือนากุ้ง การเลี้ยงปลาในบ่อ
- (14) ให้กู้เพื่อซื้อเครื่องมือกลสิกรรมหรือเครื่องทุ่นแรงต่างๆ
- (15) ให้กู้เพื่อการแปรรูป คลังสินค้า และการตลาด
- (16) ให้กู้เพื่อใถ่ถอนที่ดินคืนจากเจ้าหน้อ⁷³

⁷³ ไชยรงค์ ชูชาติ. (2520). *ธนาคารที่ดิน: ข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดิน*. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เอกสารวิชาการฉบับที่ 6. หน้า 101.

2.2.2.2 รูปแบบและหน้าที่ของธนาคารที่ดิน

ในข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดินของ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ได้เสนอให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินโดยให้มีรูปแบบและวิธีดำเนินการในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ดังต่อไปนี้

(1) ออกพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น โดยให้มีวิธีดำเนินการแบบสหกรณ์ กล่าวคือ

(1.1) ให้สมาชิกถือหุ้นอย่างน้อย 10 % ของเงินกู้ที่สมาชิกกู้

(1.2) ให้สหกรณ์ถือหุ้นธนาคารที่ดินอย่างน้อยเป็นจำนวน 10 % ของเงินที่สหกรณ์กู้จากธนาคารที่ดิน

(1.3) คิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ระยะยาวไม่เกิน 5 – 8% ต่อปี

(1.4) กำหนดผ่อนส่งเงินกู้เป็นเวลา 10 – 15 ปีขึ้นไป

(1.5) ธนาคารอาจไม่เรียกให้ชำระต้นเงินคืนเป็นเวลา 3 – 4 ปี สำหรับเงินกู้ที่ต้องใช้ระยะเวลาการได้รับผลิตผล

(1.6) ธนาคารที่ดินจะใช้ที่ดินของสมาชิกรวมเป็นหลักประกันโดยการทำนองและห้ามมิให้สมาชิกกระทำนอง จำนำ หรือขายฝากที่ดินของตนกับบุคคลภายนอก

(1.7) ธนาคารที่ดินจะให้สหกรณ์กู้โดยจัดทำเป็นโครงการขึ้น การจ่ายเงินกู้อาจจ่ายในรูปเงินสดหรือสิ่งของก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อควบคุมการใช้เงินของสมาชิก

(1.8) ธนาคารที่ดินอาจจะรับชำระหนี้คืน ในรูปของเงินสดหรือสินค้าเกษตรก็ได้ โดยจะให้สหกรณ์ดำเนินการดังกล่าวให้

(1.9) สมาชิกจะต้องทำสัญญาการขายผลิตผลกับสมาคมสหกรณ์ โดยตรงด้วย

(2) เงินทุนของธนาคารที่ดิน ได้มาจาก

(2.1) เงินเริ่มต้นจากรัฐบาลจำนวนหนึ่ง

(2.2) การขายพันธบัตรที่ดินให้สถาบันการเงินและบุคคลทั่วไป

(2.3) เงินกู้ภายในและภายนอกประเทศ

(2.4) เงินฝากและเงินชำระหนี้จากสมาชิก

(2.5) การขายหุ้นให้แก่สมาชิก

(2.6) กองทุนช่วยเหลือเกษตรกร

(3) ในโครงการใช้เงินกู้ที่ธนาคารให้สมาชิกสหกรณ์กู้ขึ้น กรณีที่มีความจำเป็นธนาคารอาจจะพิจารณาให้เงินกู้ระยะเวลาปานกลางและระยะเวลายาว ตามวัตถุประสงค์นั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้สมาชิกเกษตรกรไปสร้างหนี้สินกับบุคคลภายนอกเพิ่มเติม ซึ่งจะทำให้ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง

(4) ธนาคารจะพิจารณาให้เงินกู้แก่สมาคมสหกรณ์ ซึ่งมีธุรกิจขนาดใหญ่ ดำเนินการแปรรูปหรือเพื่ออุตสาหกรรมการเกษตรในชนบทก็ได้

(5) ธนาคารนี้จะไม่ใช่เจ้าหน้าที่มากเหมือนสถาบันการเงินอื่น เพราะเป็นการกู้เงินตามโครงการ และไม่จำเป็นจะต้องมีสาขาทุกจังหวัด หากแต่จะให้สหกรณ์ระดับภาค จังหวัด อำเภอ และตำบลดำเนินการให้ และอาจจะส่งเสริมให้มีการจัดตั้งธนาคารชนบท เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เอกชนดำเนินการร่วมด้วยก็ได้

(6) ธนาคารนี้เป็นธนาคารสนับสนุนการพัฒนาที่ดิน ให้สำเร็จสมความมุ่งหมายของรัฐบาล และเป็นธนาคารพัฒนาการเกษตรให้มีความเจริญก้าวหน้า จึงไม่มุ่งประสงค์ที่จะหากำไรโดยตรงจากเงินกู้แต่อย่างใด แต่จะมุ่งให้มวลสมาชิกชาวไร่ชาวนาได้มีที่ดินที่มีคุณภาพดี ใช้ประกอบอาชีพทำมาหากิน ซึ่งจะเป็นผลให้เศรษฐกิจและสังคมในชนบทมีความเจริญก้าวหน้า อันจะเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติต่อไป⁷⁴

ในส่วนของการศึกษาในโครงการศึกษาเพื่อจัดตั้งธนาคารที่ดิน ผลการศึกษาได้มีการพิจารณารูปแบบของการจัดตั้งธนาคารที่ดินรวม 7 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 จัดตั้งขึ้นใน ส.ป.ก. โดยการยกฐานะของกองบริการกองทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดินขึ้นเป็นสถาบันการเงินเพื่อทำหน้าที่เป็นธนาคารที่ดิน

รูปแบบที่ 2 จัดตั้งขึ้นใน ธ.ก.ส. โดยการโอนกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่ภายใต้การบริหารของ ส.ป.ก. ไปไว้ที่ ธ.ก.ส.

รูปแบบที่ 3 แบ่งกองทุนการปฏิรูปที่ดินออกเป็น 2 ส่วน โดยให้ ธ.ก.ส. เป็นผู้ดำเนินการกองทุนฯ ในส่วนที่เป็นรายจ่ายหมุนเวียน และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ดำเนินการกองทุนฯ ในส่วนที่เป็นรายจ่ายขาด

รูปแบบที่ 4 จัดตั้งสถาบันการเงินขึ้นมาเป็นเอกเทศ เพื่อทำหน้าที่ธนาคารที่ดิน โดยเฉพาะ

รูปแบบที่ 5 จัดตั้งกระทรวงที่ดินและให้มีหน่วยงานพิเศษขึ้นในกระทรวงที่ดิน เพื่อทำหน้าที่ของธนาคารที่ดิน

รูปแบบที่ 6 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ระดมทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน โดยมีกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของกรรมการชุดนี้

รูปแบบที่ 7 เพิ่มอำนาจหน้าที่ของกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้มากขึ้น เพื่อให้มีอำนาจที่จะดำเนินงานเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินได้กว้างขวางมากขึ้น⁷⁵

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 104.

⁷⁵ มูลนิธิสถาบันที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 144.

ต่อมาเมื่อ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้เสนอบทความเกี่ยวกับธนาคารที่ดิน โดยระบุถึงหน้าที่ของธนาคารที่ดินไว้ดังนี้

(1) แสวงหาแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศที่ให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ และมีกำหนดส่งใช้คืนระยะยาวเพื่อลดภาระของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการปฏิรูปที่ดิน และจะช่วยร่นระยะเวลาในการปฏิรูปที่ดินให้ระยะเวลาบังเกิดผลสำเร็จเร็วขึ้นกว่ากำหนด แหล่งเงินกู้ที่จะหาได้คือธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย และมิตรประเทศ

(2) แสวงหาแหล่งเงินกู้ภายในประเทศในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ และมีกำหนดส่งใช้คืนระยะยาว ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินอื่นๆ

(3) ออกพันธบัตรตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนด

(4) ถัดอนคินพันธบัตรเมื่อครบกำหนดเวลา

(5) จ่ายเงินค่าชดเชยที่ดินให้แก่นายทุนเจ้าของที่ดิน

(6) เรียกเก็บเงินส่งใช้คืนค่าที่ดินจากเกษตรกรที่ได้รับการปฏิรูปที่ดินเมื่อครบกำหนด

(7) ให้สินเชื่อทางการเกษตรแก่เกษตรกรในเขตโครงการปฏิรูปที่ดิน

(8) เรียกเก็บเงินส่งใช้คืนจากเกษตรกรที่มาขอกู้เงินเพื่อการเกษตรเมื่อครบกำหนดเวลา

(9) หน้าที่อื่นๆ ตามที่เห็นสมควร⁷⁶

ต่อมาเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2530 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องนโยบายที่ดินให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2534 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ โดยได้อนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจัดทำแผนปฏิบัติการเป็นเวลา 5 ปี และมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินตามแผนนี้ในรูปแบบของ “กองทุนที่ดิน” ทั้งนี้ ในงบประมาณปี พ.ศ. 2535 ได้จัดสรรงบประมาณจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร จำนวน 1,000 ล้านบาท เพื่อให้ ธ.ก.ส. ใช้เงินจำนวนนี้ตลอดจนดอกผลที่ได้ไปใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของกองทุนที่ดินเพื่อเป็นฐานรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายในเวลา 5 ปี⁷⁷ โดยเมื่อมีการดำเนินงานในรูปของกองทุนที่ดินในเบื้องต้นแล้ว จึงมีการประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งจากการประเมินผลของกองวิชาการและ

⁷⁶ ไชยยงค์ ชูชาติ. อ้างแล้ว, หน้า 95.

⁷⁷ มูลนิธิสถาบันที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 145.

แผนงาน ส.ป.ก. กองติดตามและประเมินผลของสำนักเศรษฐกิจการเกษตร กองติดตามและประเมินผล ช.ก.ศ. รวม 3 หน่วยงาน ร่วมกันประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนที่ดินสำหรับช่วงระยะเวลา 5 ปี ตั้งแต่เริ่มโครงการในปี พ.ศ. 2535 จนถึงปี พ.ศ. 2539 สรุปผลการประเมินได้ว่า “ดำเนินการได้ต่ำกว่าเป้าหมายมากทั้งในการจัดหาที่ดินและการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร” โดยมีข้อเสนอแนะของคณะผู้ประเมิน สรุปได้ดังนี้⁷⁸

(1) ยังไม่สมควรยกฐานะกองทุนที่ดินขึ้นเป็นธนาคารที่ดิน เนื่องจากยังขาดความพร้อม ทั้งในด้านนโยบาย เงินทุน และวิธีการดำเนินงานที่แน่นอน

(2) ควรดำเนินงานกองทุนที่ดินต่อไป เนื่องจากกองทุนที่ดินยังมีภารกิจต่อเนื่องจากที่จ่ายเงินกู้ไปแล้ว และกลุ่มเป้าหมายยังคงมีความต้องการที่ดิน

(3) ควรมีการปรับปรุงวิธีการดำเนินงาน ดังนี้

(3.1) ปรับปรุงกระบวนการบริหารงานในกองทุนที่ดินให้มีความอุดมสมบูรณ์และชัดเจน โดยกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน และจัดให้มีระบบการติดตามและรายงานผลการปฏิบัติงานตามเวลาที่แน่นอนทุกระดับ

(3.2) ปรับปรุงวิธีดำเนินงานโดยให้ ส.ป.ก. รับผิดชอบดำเนินงานในเรื่องกลุ่มเป้าหมาย จัดหาที่ดิน วางแผนการผลิต ก่อสร้างปัจจัยพื้นฐาน ส่วน ช.ก.ศ. รับผิดชอบดำเนินงานในเรื่องการให้สินเชื่อและจัดหาแหล่งเงินทุน เป็นต้น

(3.3) เร่งสร้างระบบจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. และ ช.ก.ศ. ในพื้นที่ทั่วประเทศ โดยจัดให้มีระบบเชื่อมโยงเขียนผู้ปฏิบัติงานเหล่านี้โดยผู้บริหารทั้ง ส.ป.ก. และ ช.ก.ศ. เพื่อรับทราบปัญหาและเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเป็นประจำ

เนื่องจากการดำเนินการของรัฐในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกร โดยการจัดหาที่ดินทำกินและให้การสนับสนุนทางการเงินแก่เกษตรกรในรูปแบบต่างๆ นั้น มีผลการดำเนินงานที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จึงทำให้แนวคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินต้องล้มเลิกไปในที่สุด สภาพปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินที่เกิดขึ้นในอดีต จึงยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน และมีแนวโน้มว่าจะส่งผลกระทบต่อในด้านต่างๆ ที่มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ จึงมีการนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารที่ดินในอดีตมาใช้ให้เกิดผลในปัจจุบัน โดยรัฐเริ่มดำเนินการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน เพื่อให้เกิดธนาคารที่ดินขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยเหตุที่การดำเนินงานของกองทุนที่ดินในอดีตต้องล้มเลิกไปเนื่องจากการขาดความพร้อมในด้านเงินทุน ดังนั้น ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินครั้งนี้จึงต้องมีมาตรการในการดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการด้านภาษีซึ่งจะเป็นแหล่งเงินทุนให้กับธนาคารที่ดินให้สามารถดำเนินงานสำเร็จลุล่วงไปได้

⁷⁸ มูลนิธิสถาบันที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 146.

2.3.3 ความล้มเหลวของการจัดตั้งธนาคารที่ดินในปัจจุบัน

แนวทางแก้ไขของรัฐบาลในอดีตอยู่ในรูปแบบของกองทุนที่ดิน ในปี พ.ศ. 2512 รัฐบาลจัดตั้งกองทุนที่ดินในรูปแบบเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2511 เพื่อให้เกษตรกรกู้ยืมเงิน ไปซื้อที่ดินมาจัดตั้งเป็นสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน (สหกรณ์นิคม) แต่ไม่ประสบความสำเร็จในการกระจายการถือครองที่ดินมากนัก มีสหกรณ์นิคมเกิดขึ้นเพียง 84 แห่ง⁷⁹

ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 มีการจัดตั้งกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร รวมทั้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนกองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนา ชาวไร่ พ.ศ. 2519 ภายใต้อำนาจของนายรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2521 มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ส.ป.ก.) กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อศึกษาแนวทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ผลของการศึกษาเห็นสมควรให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินโดยให้เป็นหน่วยงานร่วมกับ ธ.ก.ส. และได้นำเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2522 และให้ปรับปรุงกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและกฎหมายธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ให้มีความสอดคล้องกัน จนกระทั่งเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2523 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาด้านธนาคารที่ดิน โดยเสนอแนวทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดินไว้หลายรูปแบบ เช่น เป็นรัฐวิสาหกิจหรือจัดตั้งเป็นหน่วยงานใน ธ.ก.ส. หรือจัดตั้งจากกองทุน ส.ป.ก. หรืออยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยมี ส.ป.ก. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ

ที่ผ่านมากองทุนที่ดินไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนเงินทุนและไม่มี การนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง นำเงินทุนไปใช้ผิดวัตถุประสงค์หรือมีการปรับเปลี่ยนนโยบาย เมื่อเปลี่ยนรัฐบาล รวมทั้งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน จนกระทั่งเมื่อสมัยรัฐบาลภายใต้การนำของ ฯพณฯ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ภาคการเกษตร โดยระบุว่ารัฐบาลจะดำเนินการคุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำ เกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทาง การเกษตรในระยะยาว พื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจนในรูปแบบของ ธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกร ผู้ยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดิน ของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปแบบของโฉนดชุมชน⁸⁰ รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปแบบ

⁷⁹ คุปต์ พันธุ์หินทอง. (2553). *การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย: ธนาคารที่ดิน*. สถาบันวิจัยเพื่อ การพัฒนาประเทศไทย. หน้า 18.

⁸⁰ โฉนดชุมชน มีหลักการสำคัญ คือ ทุกคนในชุมชนสามารถเป็นเจ้าของร่วมกันได้ทั้งหมดในที่ดินนั้นและเป็น มรดกตกทอดแก่ทายาทได้ โดยมีข้อตกลงร่วมกันว่าห้ามขายที่ดินแก่บุคคลภายนอกชุมชน แต่สามารถขายให้ แก่คนในชุมชนได้ และทุกคนต้องใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างต่อเนื่อง ไม่ปล่อยให้ที่ดินให้ทิ้งร้างว่างเปล่า

ของนิคมการเกษตร ซึ่งได้มีการผลักดันการจัดตั้งธนาคารที่ดินไปมากพอสมควร โดยเสนอว่าควรมีลักษณะเป็นองค์กรมหาชน โดยการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินและมีเป้าหมายเพื่อยกร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน เพื่อจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นการถาวร โดยใช้เวลาประมาณ 3 – 5 ปี และให้มีลักษณะเป็นองค์กรมหาชนที่มีการบริหารจัดการอย่างอิสระ ซึ่งคาดว่าจะใช้งบประมาณในการก่อตั้งกองทุนธนาคารที่ดินประมาณ 1 พันล้านบาท

ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินนั้นจะดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการด้านภาษี ซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในส่วนของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้จะเป็นการสนับสนุนปัจจัยการดำเนินงานของธนาคารที่ดินทั้งในด้านเงินทุนและที่ดิน กล่าวคือ

(1) ในด้านเงินทุน การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้จะเป็นการนำรายได้จากการจัดเก็บภาษีส่วนหนึ่งมาเข้าในกองทุนธนาคารที่ดิน เพื่อใช้เป็นงบประมาณในการดำเนินงาน นอกเหนือจากเงินทุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ซึ่งอาจมีไม่เพียงพอ ดังเช่นการดำเนินงานกองทุนที่ดินในอดีตที่ประสบปัญหาขาดแคลนเงินทุน ซึ่งการจัดตั้งธนาคารที่ดินครั้งนี้หากมีมาตรการทางภาษีรองรับก็จะทำให้ธนาคารที่ดินมีแหล่งเงินทุนในการดำเนินการเพิ่มขึ้นอีกแหล่งหนึ่งเป็นการถาวร

(2) ในด้านที่ดิน เมื่อมีการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า จะทำให้เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเป็นจำนวนมากมีต้นทุนทางภาษีเพิ่มขึ้น เจ้าของที่ดินเหล่านั้นก็จะนำที่ดินของตนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เข้ามาฝากไว้กับธนาคารที่ดิน โดยที่ธนาคารที่ดินจะมีสิทธิในการนำที่ดินที่นำมาฝากไว้นั้นไปจัดสรรให้แก่เกษตรกร ผู้ยากจน และผู้ต้องการทำประโยชน์ในที่ดิน ได้ใช้หรือได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์แก่ทั้งสองฝ่าย ฝ่ายเจ้าของที่ดินก็ไม่ต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้น และฝ่ายเกษตรกรที่ธนาคารที่ดินจัดสรรที่ดินให้ ก็สามารถมีที่ดินไว้ทำประโยชน์ทางการเกษตร โดยผู้ที่ไม่มียากจนทำกินก็ไม่ต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นทำกินอีกต่อไป

ดังนั้น ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกระทำควบคู่ไปกับมาตรการด้านภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อให้ธนาคารที่ดินมีปัจจัยการดำเนินงานที่เพียงพอและไม่ต้องประสบกับภาวะความล้มเหลวอย่างเช่นในอดีตที่ผ่านมา

ในส่วนการดำเนินงานของธนาคารที่ดินนั้น ธนาคารที่ดินจะมีหน้าที่หลักดังต่อไปนี้

(1) ทำการจัดสรรที่ดินของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์และเหมาะสมแก่การทำเกษตร มาจัดให้แก่เกษตรกรได้เช่าหรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว โดยไม่อนุญาตให้เช่าซื้อ และทำการจัดซื้อที่ดินจากเอกชนที่ทิ้งร้างไม่ได้ทำประโยชน์มาจัดสรรให้แก่เกษตรกรได้เช่าหรือเข้าทำประโยชน์ ซึ่งในกรณีที่ดินของเอกชนที่รัฐทำการจัดซื้อและตกเป็นกรรมสิทธิ์ของธนาคารที่ดินแล้วสามารถนำที่ดินเหล่านั้นออกขายให้แก่เกษตรกรได้เช่าซื้อเพื่อเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองได้ โดยธนาคารที่ดินจะให้ความช่วยเหลือในด้านการให้สินเชื่อเพื่อการจัดหาที่ดินแก่เกษตรกร ผู้ยากจนและผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยไม่ดำเนินงานในทางการค้าหรือมุ่งแสวงหากำไร

(2) ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม โดยการให้สินเชื่อเพื่อการพัฒนาที่ดินแก่เกษตรกร และให้คำแนะนำในการทำการเกษตรกรรมในด้านต่างๆ

(3) ดำเนินการควบคุม ติดตาม กำกับดูแลการเปลี่ยนมือที่ดิน เพื่อตรวจสอบว่าได้มีการทำประโยชน์ในที่ดินที่ทำการจัดสรรไปให้หรือไม่ ทั้งนี้ที่ดินที่ได้กรรมสิทธิ์มา หากเจ้าของต้องการขายจะต้องขายกลับมายังธนาคารที่ดิน เพื่อป้องกันไม่ให้ที่ดินเปลี่ยนมือ ไปสู่นายทุน

ดังนั้น ธนาคารที่ดินจึงเป็นองค์กรสำคัญที่ทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอันเป็นการลดปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน และลดปริมาณที่ดินที่ถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินอย่างทั่วถึง สามารถเข้าถึงที่ดินทำกินได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยังเป็นการสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม⁸¹

ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น โดยเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2553 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการ “ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ.” ตามที่สำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี เสนอ และได้ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะรัฐมนตรี เห็นชอบกับร่างดังกล่าวในวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2554 และเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 ได้เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา และมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 โดยกำหนดไว้ในมาตรา 2 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ว่าพระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป จึงมีผลให้พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่เคยมีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน มีเพียงแต่กองทุนที่ดำเนินงานในรูปแบบที่มีความคล้ายคลึงกับธนาคารที่ดินเท่านั้น ซึ่งไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จึงควรจะดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยศึกษาจากกรณีของต่างประเทศที่มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินที่ประสบความสำเร็จ ดังนั้น ในการศึกษานี้จึงจะทำการศึกษาถึงการจัดตั้งธนาคารที่ดินของประเทศไทย (ไต้หวัน) ที่มีธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน (Land Bank of Taiwan: LBOT) และการจัดตั้งธนาคารที่ดินของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ที่มีธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ (Land Bank of the Philippines: LBP) ซึ่งมีโครงการปฏิรูปที่ดินที่ประสบความสำเร็จ โดยในการปฏิรูปที่ดินนี้มีธนาคารที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของโครงการปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ที่เป็นกลไกสำคัญในด้านการเงินที่ทำให้โครงการปฏิรูปที่ดินและการพัฒนาโครงสร้างระบบเกษตรกรรมของทั้งสองประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นการสมควรที่จะทำการศึกษาถึงวิธีการบริหารจัดการที่ดินและการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อนำมาเป็นต้นแบบในการดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย

⁸¹ คณะทำงานศึกษามาตรการการกระจายการถือครองที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 32.

2.3 ความเป็นมาและแนวความคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในต่างประเทศ

ในการศึกษาวิจัยนี้ จะทำการศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของการบริหารจัดการที่ดินในประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) และประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งทั้งสองประเทศมีธนาคารที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของโครงการปฏิรูปที่ดินที่ประสบผลสำเร็จ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.3.1 ธนาคารที่ดินในประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

2.3.1.1 ความเป็นมาของการบริหารจัดการที่ดิน

ไต้หวัน เป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจมหัศจรรย์ กล่าวคือ เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในฐานะดี มีความเจริญทั้งในด้านการเกษตรกรรมและการอุตสาหกรรมควบคู่กันไป เรียกได้ว่าเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (New Industrial Country: NIC) แห่งเอเชีย⁸² ทั่วๆ ที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นประเทศด้อยพัฒนา แต่ด้วยความมุ่งมั่น ความตั้งใจจริงและการวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งความสามารถในการเป็นผู้นำของรัฐบาลในการหามาตรการกระจายสิทธิในที่ดิน จึงส่งผลให้ประเทศไต้หวันพัฒนาไปสู่ความเจริญทัดเทียมกับนานาประเทศ⁸³

โดยภายหลังจากที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนมีชัยชนะยึดครองจีนแผ่นดินใหญ่ได้ ประธานาธิบดีเจียง ไค เช็ก (Chaiang Kai – Shek) ได้อพยพพลพรรคก๊ก มิน ต้ง ซึ่งมี ดร.ซุน ยัต เซน (Dr.Sun Yat – Sen) เป็นหัวหน้าพรรคและประชาชนจีนจากจีนแผ่นดินใหญ่ข้ามทะเลไปอยู่เกาะไต้หวันและจัดตั้งรัฐบาลที่เกาะไต้หวันก่อให้เกิดเป็นประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) หลังจากนั้นประธานาธิบดีเจียง ไค เช็ก ก็เริ่มดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรทันที ทั้งนี้เพราะประชากรส่วนหนึ่งที่อาศัยอยู่บนเกาะไต้หวันมาก่อนต้องประสบกับปัญหาการเช่านา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นของนายทุนที่มีได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองและฉวยโอกาสเพิ่มค่าเช่าสูงขึ้นทุกปี บางแห่งสูงถึงร้อยละ 70 ของผลผลิต เนื่องจากไม่มีกฎหมายควบคุมการเช่านา จึงมักเกิดกรณีขัดแย้งระหว่างเกษตรกรผู้เช่ากับเจ้าของที่ดินอยู่เสมอ ประกอบกับขณะนั้น ได้เกิดปัญหาการว่างงานเป็นอย่างมาก ทำให้ต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อลดความรุนแรงของปัญหา⁸⁴

⁸² สุชาติ เพชรเลิศ. (2547). *มาตรการทางกฎหมายในการให้รัฐจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศึกษาเฉพาะกรณีที่ดินเอกชนที่ไม่ใช้ประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 122.

⁸³ สมศิริ ธีระภาพ. (2529). *รายงานการวิจัย เรื่อง การกำหนดสิทธิในที่ดินของไทย*. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 135.

⁸⁴ สรรเสริญ อัจจุตมานัส. (2544). *ปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกทำลายป่ากับการแก้ไขโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 89.

การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมในประเทศไทยได้หวนวนได้เริ่มดำเนินการเมื่อปี ค.ศ. 1949 โดยรองประธานาธิบดีเซิน เจ็ง เป็นผู้ดำเนินการตามแนวคิดของ ดร.ชุน ยัดเซน ที่กล่าวว่า “ที่ดินต้องเป็นของผู้ไถคราด” (Land to the Tiller) และผลจากการใช้แรงงานที่ลงทุนไปในที่ดินก็ควรจะเป็นของผู้อำนาจไถคราดด้วย⁸⁵ ซึ่งแนวทางการปฏิรูปที่ดินที่นำมาใช้นี้เป็นหลักการที่เรียกว่า “ความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดิน” (Equalization of Land Rights)⁸⁶ โดยเป็นการส่งเสริมการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด อันเป็นมาตรการหนึ่งของหลักสังคมนิยมที่ให้มีการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกร เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในการครองชีพ ซึ่งเป็นหนึ่งในสามหลักของนโยบายการสร้างชาติของประเทศไทยที่ชื่อว่า “ลัทธิไตรราษฎร์” (The Three Principles of the people)⁸⁷ โดย ดร.ชุน ยัดเซน ได้ปรับปรุงแนวความคิดจากทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวกับปัญหาที่ดินเช่น ทฤษฎีของจอห์น สจิวัด มิลล์ (John Stuart Mill)⁸⁸ และ ทฤษฎีของเฮนรี จอร์จ (Henry George)⁸⁹ ซึ่งปรัชญาของการปฏิรูปที่ดินนี้มาจากทฤษฎีความเชื่อในความเสมอภาคของมนุษย์ที่จะไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินจนเกิดช่องว่างทางสังคมและนำสังคมไปสู่ความขัดแย้ง ดังนั้น จึงต้องมีการจัดที่ดินเสียใหม่ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม⁹⁰ โดยในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปที่ดินของไต้หวันเพื่อให้เกิดความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดินนั้นมีทั้งหมด 5 ขั้นตอน คือ

⁸⁵ พันธุม ดิษยมณฑล. (2522). *นโยบายเกษตร*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 252.

⁸⁶ ทฤษฎี “ความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดิน” ของ ดร.ชุน ยัดเซน นี้ สิทธิในที่ดินจะแบ่งออกได้เป็นสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นของรัฐและส่วนที่เป็นของเอกชน รัฐจะถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งควรจะเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (1) เพื่อรักษาความเป็นธรรมในสังคม (2) เพื่อควบคุมและป้องกันไม่ให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากเกินไป (3) เพื่อปรับปรุงการกระจายการถือครองที่ดิน (4) เพื่อใช้ประโยชน์ในที่ดินให้มากที่สุด และ (5) เพื่อให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ดินในกรรมสิทธิ์ของตน ส่วนรัฐจะใช้สิทธิของตนมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของแต่ละประเทศ

⁸⁷ ลัทธิไตรราษฎร์ ที่ ดร.ชุน ยัดเซน ยึดถือเป็นอุดมการณ์ในการปฏิวัติเพื่อเป็นนโยบายการสร้างชาติ มีหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) หลักประชาธิปไตย ต้องมีการปกครองในระบอบสาธารณรัฐประชาธิปไตย และมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ (2) หลักชาตินิยม ต้องขับไล่อำนาจและอิทธิพลของต่างชาติออกไปจากจีน และ (3) หลักสังคมนิยม ต้องมีการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกร

⁸⁸ จอห์น สจิวัด มิลล์ กล่าวว่า “หลักสำคัญของการเป็นเจ้าของที่ดิน คือ การก่อให้เกิดการใช้แรงงานและมีเงินออมเหลือ แต่ไม่รวมถึงการมีเงินออมเหลือจากที่ดินที่ไม่ได้ใช้แรงงาน ถ้าการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินมิได้สืบเนื่องมาจากการปรับปรุงแต่อย่างใดของเจ้าของที่ดินแล้ว ถือว่าเป็น uncovered income ของเจ้าของที่ดิน ซึ่งส่วนหนึ่ง เจ้าของที่ดินควรจะเสียภาษีให้แก่รัฐ”

⁸⁹ เฮนรี จอร์จ กล่าวว่า “เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น จะทำให้ที่ดินหายากมากขึ้นทุกที เจ้าของที่ดินผู้เกียจคร้านก็จะกอบโกยผลประโยชน์ได้มากขึ้นจากการใช้แรงงานและทุนมากขึ้น จึงควรจะต้องทำการเก็บภาษีที่ดินตามมูลค่าที่ดินเพื่อป้องกันการเก็งกำไร อันจะทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น”

⁹⁰ สรรเสริญ อัจจุตมานัส. อ้างแล้ว, หน้า 37.

(1) ดำเนินการลดค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมลงเหลือไม่เกินร้อยละ 37.5 ของพืชสำคัญประจำปี (Rent Reduction to 37.5 Percent) รวมทั้งคุ้มครองสิทธิของผู้เช่าและเจ้าของที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมด้วยกันทั้งสองฝ่าย⁹¹ โดยเริ่มดำเนินการเมื่อปี ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492) ซึ่งแต่เดิมก่อนประกาศใช้มาตรการดังกล่าวนี้อัตราค่าเช่าที่ดินของแต่ละท้องที่จะมีความแตกต่างกัน แต่ส่วนใหญ่จะเรียกเก็บจากผลิตผลหลักของการเกษตรเป็นค่าเช่าที่ดิน กล่าวคือ เรียกเก็บจากผลิตผลหลักที่ได้รับในอัตราต่างๆ เช่น เจ้าของที่ดินได้กำหนดอัตราค่าเช่าไว้ร้อยละ 50 – 70 ของราคาผลิตผลหลัก แต่โดยทั่วไปมักจะกำหนดให้แบ่งครึ่งผลิตผลระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่า ต่อมารัฐบาลได้กำหนดอัตราค่าเช่าเสียใหม่ลดลงเหลือร้อยละ 37.5 ของราคาผลิตผลหลัก แต่ถ้าผู้ใดเสียค่าเช่าต่ำกว่าอัตรานี้ก็ให้ถือคงเดิม การกำหนดอัตราค่าเช่าร้อยละ 37.5 นี้หมายความว่า กำหนดให้ลดอัตราค่าเช่าจากเดิมให้เจ้าของที่ดินเรียกได้ไม่เกินร้อยละ 37.5 ของผลิตผลหลักทางการเกษตรทั้งปี เพื่อลดภาระผู้เช่า⁹² นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้ผู้เช่ามีสิทธิซื้อที่ดินได้ก่อนผู้อื่นถ้าเจ้าของที่ดินจะขายที่ดินแปลงนั้นเพื่อแก้ไขระบบการเช่าที่ไม่เป็นธรรม เพื่อให้เกษตรกรผู้เช่ามีชีวิตที่ดีขึ้น และเพื่อให้สังคมชนบทมีความมั่นคง ดังนั้น การดำเนินการลดค่าเช่าที่ดินจึงเป็นก้าวแรกที่เป็นการปูพื้นให้แก่การปฏิรูปที่ดิน กล่าวคือ ถ้าไม่ดำเนินการลดค่าเช่าเสียก่อน ถึงแม้ว่าเจ้าของที่ดินจะยินยอมขายที่ดินให้แก่เกษตรกร แต่เกษตรกรก็ไม่สามารถจะซื้อได้ เพราะราคาที่ดินจะยังคงดำรงอยู่ในราคาที่สูง⁹³

จากการดำเนินการลดค่าเช่าที่ดินนี้ สามารถครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดได้ถึง 256,557 เฮกตาร์⁹⁴ และผู้เช่าจำนวน 296,043 ครอบครัว ได้รับประโยชน์จากการลดค่าเช่านี้⁹⁵ ทำให้เกษตรกรสามารถผลิตข้าวได้สูงขึ้น เพราะมีกำลังใจ แต่นายทุนหรือเจ้าของที่ดิน ไม่มีกำลังใจ จึงได้บอกขายที่ดินของตนทำให้ราคาที่ดินตกต่ำลง และเกษตรกรก็สามารถซื้อที่ดินไว้เป็นกรรมสิทธิ์ได้ โดยในปี พ.ศ. 2492 – 2496 ปรากฏว่ามีเกษตรกรผู้เช่า 61,000 ราย สามารถซื้อที่ดินไว้ได้ถึง 194,000 ไร่ ซึ่งถือเป็นการสร้างพื้นฐานที่ดีแก่การเตรียมการเพื่อดำเนินการให้เกษตรกรได้มีที่ดินเป็นของตนเองด้วย⁹⁶

⁹¹ ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2530). *รายงานผลการวิจัยทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 364.

⁹² วีระ ศรีธรรมรักษ์. (2527). *กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับการเข้าถือครองที่ดินของเกษตรกรในภาคกลางของประเทศไทย*. งานวิจัย, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 7.

⁹³ บุญบง ชัยเจริญวัฒน์, บุญมี ลี และ เทพกร ณ สงขลา. (2545). *อุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนของคนไทย*. งานวิจัย, สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 156.

⁹⁴ 1 เฮกตาร์ = 6.25 ไร่

⁹⁵ Taiwan Island. *Economic Achievement Land Reform* (Online). Available: <http://www.taiwan-agriculture.org/taiwan/rocintro4.html> [2012, April 10].

⁹⁶ พันธุม ดิษยมณฑล. อ้างแล้ว, หน้า 252.

(2) ดำเนินการขายที่ดินสาธารณะเพื่อการเกษตรของรัฐ (Sale of Public Land) ให้แก่ผู้เช่าที่ดิน เริ่มดำเนินการเมื่อปี ค.ศ. 1951 (พ.ศ. 2494) ตามกฎหมาย “Regulations Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner – Farmers in Taiwan Province of 1951” เนื่องจากรัฐบาลไม่มีเหตุผลที่จะขอร้องเอกชนเจ้าของที่ดิน ให้ขายที่ดินของตนให้แก่เกษตรกรผู้เช่า หากรัฐบาลเองยังคงถือครองที่ดินอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้น รัฐจึงดำเนินการขายที่ดินของรัฐเพื่อเป็นตัวอย่างให้เจ้าของที่ดิน ได้เห็นว่าแม้แต่รัฐบาลเองก็ยังยอมนำที่ดินของตนออกขาย อันเป็นการสนับสนุนการดำเนินการในขั้นต่อไป ซึ่งจะเป็นการบังคับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินเพื่อขายต่อให้กับเกษตรกร นอกจากนี้ ยังเป็นการปูทางให้เจ้าของที่ดินได้เข้าใจถึงอุดมการณ์ที่ว่า “ที่ดินนั้นควรเป็นของผู้ทำประโยชน์ในที่ดิน”⁹⁷ โดยในการดำเนินการขายที่ดินสาธารณะเพื่อการเกษตรของรัฐนั้น รัฐได้นำที่ดินของรัฐจำนวน 139,058 เฮกตาร์ ออกขายให้แก่เกษตรกรผู้เช่าหรือผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง⁹⁸ โดยคิดราคาที่ดินเพียง 2.5 เท่าของผลผลิตที่ได้รับในแต่ละปี⁹⁹ ซึ่งให้ผ่อนชำระเป็นเวลา 20 งวด ภายในระยะเวลา 10 ปี และให้ผ่อนชำระ 6 เดือนต่อครั้ง โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย¹⁰⁰

ผลจากการที่รัฐบาลได้ดำเนินการขายที่ดินเกษตรของรัฐและที่ดินสาธารณะของรัฐ ปรากฏว่ามีเกษตรกรมาซื้อที่ดินเป็นจำนวนมากถึง 286,563 ครอบครัว โดยได้ซื้อที่ดินไปทั้งหมดประมาณ 6 แสนไร่ คิดเฉลี่ยแล้วครอบครัวหนึ่งจะซื้อที่ดินไปประมาณ 7 ไร่ และรายได้จากการขายที่ดินดังกล่าวนี้ รัฐบาลได้เก็บไว้เป็นทุนหมุนเวียนเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป¹⁰¹

(3) ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร (Land to the Tiller Program) เริ่มดำเนินการเมื่อปี ค.ศ. 1953 (พ.ศ. 2496) ตามกฎหมายการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ค.ศ. 1953 (Land to the Tiller Act of 1953) มีหลักการสำคัญ คือ รัฐดำเนินการจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีจำนวนที่ดินมากกว่าที่รัฐได้กำหนดไว้ แล้วนำมาขายให้แก่เกษตรกรผู้เช่าโดยให้ผ่อนชำระ สำหรับเจ้าของที่ดินจะได้รับค่าชดเชยตามความเหมาะสม ซึ่งวิธีการที่จะเปลี่ยนเกษตรกรผู้เช่าที่ดินให้กลายเป็นเจ้าของที่ดินนั้น กระทำได้ 2 ทาง คือ ทางตรง ได้แก่ การที่รัฐบาลเวนคืนหรือซื้อที่ดินที่ให้เช่าจากเจ้าของที่ดินแล้ว นำที่ดินนั้นไปขายต่อให้แก่เกษตรกรผู้เช่าที่ดินหรือเกษตรกรที่ยังไม่มีที่ดินทำกิน ส่วนทางอ้อม ได้แก่ การที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือในด้านสินเชื่อให้ผู้เช่าเงินไปซื้อที่ดินที่ตนเช่าจากเจ้าของที่ดินเอง¹⁰² ทั้งนี้ ในการดำเนินการดังกล่าว รัฐบาลได้กำหนดหลักการสำคัญไว้ 3 ประการ คือ

⁹⁷ ไชยยศ เหมะรัชตะ. อ้างแล้ว, หน้า 380.

⁹⁸ Taiwan Island. *supra note* 95.

⁹⁹ ไกรสร ก้อนประโคน. (2542). *เศรษฐศาสตร์ที่ดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 220.

¹⁰⁰ พันธุม ดิษยมนทล. อ้างแล้ว, หน้า 252.

¹⁰¹ Taiwan Island. *supra note* 95.

¹⁰² ไชยยศ เหมะรัชตะ. อ้างแล้ว, หน้า 371.

(3.1) ป้องกันผลประโยชน์ตามกฎหมายของเจ้าของที่ดิน เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายในแบบประนีประนอม โดยนัยนี้ การชดเชยค่าที่ดินจึงต้องให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินบ้าง และต้องให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิถือครองที่ดินได้ในขนาดที่เหมาะสม

(3.2) เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้เช่า ให้ได้มีโอกาสได้เป็นเจ้าของที่ดินโดยไม่ต้องเพิ่มภาระทางการเงิน ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการซื้อที่ดินนั้นต้องกระทบถึงความเป็นอยู่และการทำมาหากินของเกษตรกร ด้วยเหตุนี้ จึงได้กำหนดไว้ว่าภาระของเกษตรกรจากการซื้อที่ดินในแต่ละปีโดยเฉลี่ยแล้วจะต้องไม่เกินกว่า 37.5% ของค่าเช่าที่ดินที่เกษตรกรต้องชำระ ถ้าหากต้องเป็นผู้เช่าต่อไป นอกจากนี้ยังได้สนับสนุนให้จัดตั้งกองทุนขึ้นเพื่อให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกร

(3.3) เปลี่ยนการถือครองที่ดินเป็นการลงทุนด้านอุตสาหกรรม เมื่อเจ้าของที่ดินได้ขายที่ดินที่เคยให้เช่าแล้ว ก็ยอมขาดรายได้ที่เคยได้ในรูปของค่าเช่า รัฐบาลจึงพยายามให้ความช่วยเหลือเพื่อไม่ให้เจ้าของที่ดินมีปัญหาความเป็นอยู่ในอนาคต และเพื่อให้การใช้จ่ายเงินที่ได้จากค่าที่ดินเป็นไปอย่างถูกต้อง จึงได้กระตุ้นให้เจ้าของที่ดินสนใจในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยรัฐได้นำหุ้นของรัฐวิสาหกิจ 4 แห่ง ออกขายให้แก่เอกชน คือ บริษัทซีเมนต์ไต้หวัน (Taiwan Cement Corporation) บริษัทเยื่อกระดาษและกระดาษ (Pulp and Paper Corporation) บริษัทอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ไต้หวัน (Taiwan Industrial and Mining Corporation) และบริษัทพัฒนาเกษตรกรรมและป่าไม้ไต้หวัน (Taiwan Agricultural and Forestry Development Corporation) โดยราคาขายได้กำหนดไว้เป็น 2.5 เท่าของผลผลิตพืชหลักต่อปี ผู้ซื้อต้องชำระเป็นผลผลิตในระยะ 10 ปี โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย ในปีหนึ่งๆ ผู้ซื้อต้องชำระเงินค่าที่ดินสองครั้งให้สอดคล้องกับฤดูเก็บเกี่ยว แต่ถ้าที่ดินบริเวณใดทำการเกษตรได้เพียงปีละครั้งก็ชำระเพียงครั้งเดียวเท่านั้น ทั้งนี้รวมอัตราดอกเบี้ย 4% ภายที่ดิน ค่าใช้น้ำ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ เมื่อรวมแล้วไม่เกิน 37.5% ของผลผลิต หลังจากที่ได้ชำระเงินสดแล้ว ผู้ซื้อจะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นทันที ในระหว่างระยะเวลาการชำระเงินค่าที่ดิน หากมีภัยธรรมชาติเกิดขึ้น หรือสาเหตุอื่นๆ ที่ทำให้ที่ดินทั้งแปลงหรือบางส่วนทำประโยชน์ไม่ได้ เกษตรกรอาจขอเลื่อนหรือขอยกเว้นชำระเงินค่าที่ดินบางส่วนหรือทั้งหมดก็ได้¹⁰³

จากการดำเนินการจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรนี้ ปรากฏว่ารัฐบาลสามารถจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรได้เป็นจำนวนมากถึง 139,249 เฮกตาร์ โดยเกษตรกรเหล่านั้นได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเป็นจำนวนทั้งหมด 194,823 ครอบครัวย¹⁰⁴ ซึ่งจากผลการดำเนินงานจะเห็นได้ถึงความตั้งใจของรัฐบาลในการส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และเมื่อเกษตรกรได้มีที่ดินเป็นของตนเองแล้วก็จะรู้สึกภูมิใจ และมีความมานะพยายามทำงานในที่ดินของตนให้เกิดประโยชน์มากขึ้น

¹⁰³ สมศิริ วีระภาพ. อ้างแล้ว, หน้า 138.

¹⁰⁴ Taiwan Island. *supra* note 95.

(4) ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Land Consolidation) เริ่มดำเนินการเมื่อปี ค.ศ 1962 (พ.ศ. 2505) ซึ่งเป็นการปรับปรุงทั้งรูปร่างขนาดของที่ดิน ประสิทธิภาพในการผลิตของที่ดินให้มีศักยภาพสูงขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ลดต้นทุนในการประกอบการเกษตรและปรับปรุงการใช้ที่ดิน โดยรัฐบาลได้พัฒนาที่ดินและจัดให้มีระบบชลประทาน คลองระบายน้ำ ถนน และอื่นๆ เพื่อช่วยให้การผลิตมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(5) ดำเนินการเสริมสร้างความเสมอภาคเกี่ยวกับสิทธิในการถือครองที่ดินของชาวมือง อันได้แก่ ที่อยู่อาศัย การประกอบอาชีพ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมโดยทั่วกัน¹⁰⁵

ผลของการดำเนินงานตามแผนปฏิรูปที่ดินของไต้หวันนี้ ผู้เช่าที่ดินรวม 194,823 ครอบครัว ได้ซื้อที่ดินไว้ทั้งหมดรวม 900,000 ไร่ กรรมสิทธิ์ในไร่นาของเกษตรกรได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 61 เป็นร้อยละ 81 และการเช่าที่ดินก็ได้ลดลงจากร้อยละ 31 คงเหลือเป็นร้อยละ 14 นับว่าเป็นที่น่าพอใจมาก นอกจากนี้ ผลผลิตทางการเกษตรก็เพิ่มมากขึ้น ซึ่งในปี พ.ศ. 2491 ไต้หวันผลิตข้าวได้ 1,068,421 เมตริกตัน แต่ในปี พ.ศ. 2507 มีผลผลิตถึง 2,348,041 เมตริกตัน และปรากฏว่าบ้านเมืองของเกษตรกรดีขึ้นกว่าเดิม รายได้เพิ่มสูงขึ้น เด็กๆ ในชนบทได้รับการศึกษาที่ดีสามารถเข้าโรงเรียนได้มากขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่จะเข้าโรงเรียนเกษตรกรรม และเกษตรกรมีรายได้สูงพอกับค่าใช้จ่ายสำหรับซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ ซื้อปัจจัยในการผลิต เช่น ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชได้มากขึ้น¹⁰⁶

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ดำเนินการต่างๆ เพื่อสนับสนุนโครงการปฏิรูปที่ดิน เช่น

(1) การใช้เครื่องทุ่นแรงประกอบการเกษตรกรรม โดยรัฐบาลได้มอบให้ธนาคารที่ดิน ธนาคารสหกรณ์ และองค์การอาหาร ให้เงินกู้แก่เกษตรกร เพื่อซื้อรถไถนาโดยการผ่อนส่ง ธนาคารที่ดินได้ตั้งโรงงานผลิตเครื่องมือ เครื่องทุ่นแรงทุกชนิดสำหรับเกษตรกรในราคาถูกๆ ซึ่งสามารถเพิ่มผลผลิต และเพิ่มปริมาณการผลิตมากยิ่งขึ้น

(2) ให้การช่วยเหลือด้านสินเชื่อเพื่อการเกษตร โดยรัฐบาลจัดตั้งสถาบันสินเชื่อการเกษตรขึ้นหลายสถาบัน เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและสหกรณ์ให้ได้รับเงินกู้รวดเร็วและเพียงพอที่จะนำมาเป็นทุนในการผลิต คือ ธนาคารที่ดิน ธนาคารสหกรณ์ สมาคมชาวนา ธนาคารชาวนาแห่งประเทศจีน (Farmers Bank of China) สำหรับรัฐวิสาหกิจ ก็ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรอีกหลายสถาบัน คือ องค์การยาสูบ (Tobacco Bureau) องค์การอาหาร (Food Bureau) บริษัทน้ำตาล (Sugar Corporation) และองค์การจัดซื้อ (Supply Bureau) ซึ่งแต่ละองค์การต่างก็ให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการผลิตและการตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศ เกษตรกรจึงมีความเชื่อมั่นว่าจะไม่ถูกทอดทิ้ง มีความไว้วางใจรัฐบาล และปฏิบัติตามที่เจ้าหน้าที่แนะนำ ประกอบกับมีความขยันหมั่นเพียร จึงสามารถผลิตพืชผลได้สูงขึ้น นำความเจริญรุ่งเรืองมาสู่ประเทศชาติ

¹⁰⁵ ไชยศ เหมะรัชตะ. อ้างแล้ว, หน้า 364.

¹⁰⁶ พันธุม ดิษยมณฑล. อ้างแล้ว, หน้า 253.

(3) ปรับปรุงเทคนิคในการเกษตร รวมทั้งการค้นคว้า ทดลอง ปรับปรุง เทคโนโลยีให้เกษตรกรได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังได้ทดลองปลูกพืช ตลอดจนผลไม้ อื่นๆ จนสามารถส่งออกผลิตผลทางการเกษตรไปยังตลาดต่างประเทศ ทำให้มีเงินตราต่างประเทศ ไหลเข้าประเทศไม่ต่ำกว่าปีละ 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือ 8,000 ล้านบาทเศษ¹⁰⁷

อนึ่ง การปฏิรูปที่ดินของไต้หวันนั้นนอกจากจะมีแผนการปฏิรูปที่ดิน 5 ขั้นตอน ดังกล่าวแล้ว ยังมีมาตรการในการจัดเก็บภาษีที่ดิน ตามที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายที่ดิน ค.ศ. 1946 (Land Act of 1946) ว่าด้วยเรื่องภาษีที่ดินอีกด้วย ซึ่งการจัดเก็บภาษีที่ดินนี้นับว่าเป็นเครื่องมืออัน สำคัญที่จะช่วยป้องกันการเข้าครอบครองที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายและบั่นทอนผลกำไรอันเกิด จากการลงทุนเพื่อหากำไรจากที่ดิน¹⁰⁸ ซึ่งภาษีที่ดินของประเทศไต้หวันนั้นลำดับไว้เป็นขั้นๆ โดย แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ภาษีมูลค่าที่ดิน (Land Value Tax) และภาษีเสริมมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น (Land Value Increment Tax)¹⁰⁹ ซึ่งภาษีมูลค่าที่ดิน หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บตามราคาประเมิน ส่วนภาษีเสริมมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น หมายถึง ภาษีที่เรียกเก็บเอาจากส่วนที่เพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดิน อันเนื่องมาจากการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการของรัฐ ซึ่งมาจากหลักการที่ว่าด้วยการสร้าง ความเท่าเทียมในกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Equalization of Land Rights)¹¹⁰

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูปที่ดินในประเทศไต้หวันนั้น มีสาเหตุมาจากปัญหาการเช่า ที่ดินของเกษตรกร ซึ่งรัฐบาลได้สังเกตเห็นและให้ความสำคัญกับปัญหานี้มาตั้งแต่ต้น¹¹¹ ซึ่งในการ ปฏิรูปที่ดินนี้ ในขั้นตอนของการดำเนินการขายที่ดินสาธารณะเพื่อการเกษตรของรัฐ และขั้นตอน การดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร จะมีธนาคารที่ดินเป็นจักรกลสำคัญในการสนับสนุนด้าน เงินทุน เนื่องจากในการดำเนินงานดังกล่าวจะต้องมีเงินทุนเป็นปัจจัยสำคัญ อาทิ ในการขายที่ดิน สาธารณะของรัฐจะต้องทำการปรับปรุงพัฒนาที่ดินก่อนนำออกขายให้แก่เกษตรกรซึ่งจะต้องใช้ เงินทุนเป็นจำนวนมาก และในการจัดซื้อที่ดินของเอกชนมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรนั้นก็จะต้องมีการ ชดเชยค่าที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งจะเป็นหน้าที่ของธนาคารที่ดินในการจ่ายค่าชดเชยดังกล่าว และ เมื่อเกษตรกรได้มีที่ดินทำกินแล้ว หากต้องการเงินทุนในการทำการเกษตร ธนาคารที่ดินจะทำหน้าที่ ให้ความช่วยเหลือทางด้านสินเชื่อแก่เกษตรกรเหล่านั้น ด้วยเหตุนี้ ธนาคารที่ดินจึงเป็นองค์กรสำคัญ ที่ทำให้การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินของประเทศไต้หวันสามารถประสบความสำเร็จได้อย่างดีเยี่ยม

¹⁰⁷ พันธุม ดิษยมณฑล. อ้างแล้ว, หน้า 254.

¹⁰⁸ ไชยยศ เหมะรัชตะ. อ้างแล้ว, หน้า 370.

¹⁰⁹ พันธุม ดิษยมณฑล. อ้างแล้ว, หน้า 255.

¹¹⁰ ปรีชา พรหมเพชร. (2541). *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดิน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร มหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 219.

¹¹¹ สรรเสริญ อัจจุตมานัส. อ้างแล้ว, หน้า 91.

2.3.1.2 วิวัฒนาการและการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน

ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน (Land Bank of Taiwan: LBOT) เริ่มมีปรากฏขึ้นในปี ค.ศ. 1945 ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง¹¹² โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งขึ้นเพื่อให้สินเชื่อเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์และการเกษตร การส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสนับสนุนการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามนโยบายที่ดินและการเกษตรของรัฐบาล ได้แก่ มาตรการการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม (Equalization of Land Rights) และโครงการปฏิรูปที่ดินโดยดำเนินการขายที่ดินสาธารณะเพื่อการเกษตรของรัฐ (Sale of Public Land) และการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร (Land to the Tiller Program) ซึ่งมีหลักการว่า “ที่ดินควรเป็นของผู้ทำประโยชน์ในที่ดิน” โดยรัฐบาลได้ทำการจัดสรรเงินทุนจำนวน 60 ล้านดอลลาร์ไต้หวัน เพื่อเป็นงบประมาณในการก่อตั้งธนาคารที่ดินแห่งไต้หวันขึ้น และเมื่อวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1946 ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวันเริ่มดำเนินงาน โดยอาศัยสถานที่ซึ่งเคยเป็นที่ทำการของ Nippon Kangyo Bank จำนวน 5 สาขา มาเป็นที่ทำการธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน ได้แก่ สำนักงานใหญ่อยู่ที่เมืองไทเป และมีอีก 4 สาขาอยู่ที่เมืองซินจู๋, เมืองไถจง, เมืองไถหนาน และเมืองเกาสง จนกระทั่งในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1985 ธนาคารที่ดินได้รับการยอมรับเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (The Banking Act of The Republic of China) และปรับองค์กรให้เป็นสถาบันเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1998 ต่อมาเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2003 ได้ปรับโครงสร้างองค์กรใหม่ โดยจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด ใช้ชื่อว่า “Land Bank of Taiwan Co., Ltd.” และเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ. 2004 ได้ปรับเปลี่ยนแปรสภาพองค์กรเป็นบริษัทมหาชน โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีกระทรวงการคลังและคณะกรรมการสถาบันการเงิน (Financial Supervisory Commission Executive Yuan)

ปัจจุบันธนาคารที่ดินแห่งไต้หวันได้ให้บริการทางการเงินในรูปแบบของธนาคารพาณิชย์ทั่วไป กล่าวคือ ให้บริการเปิดบัญชีเพื่อฝาก – ถอนเงิน ให้บริการสินเชื่อเพื่อการเกษตรกรรม รวมถึงการให้สินเชื่อเพื่อการซื้อที่อยู่อาศัยด้วย¹¹³ โดยในการดำเนินงานจะเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเกษตรกรรมภายใต้นโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่รัฐบาลบังคับซื้อที่ดินจากเอกชน การชำระค่าที่ดินที่รัฐบาลซื้อจากเอกชนจะดำเนินการโดยธนาคารที่ดิน โดยจ่ายเป็นพันธบัตรที่ดิน (Land Bond)¹¹⁴ นอกจากนี้ ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวันยังเป็นธนาคารที่มีความมั่นคงในการดำเนินงาน และเป็นแหล่งระดมเงินทุนที่มีประสิทธิภาพ

¹¹² Nation Taiwan Museum. *Land Bank* (Online). Available: <http://formosa.ntm.gov.tw/web/en/5-1-1.html> [2012, January 27].

¹¹³ Land Bank of Taiwan. *Bank Profile - Establishment* (Online). Available: <http://www.landbank.com.tw/Eng> [2012, January 9].

¹¹⁴ ไชยยศ เหมะรัชตะ. อ้างแล้ว, หน้า 389.

ทั้งนี้ ในการดำเนินงานของธนาคารที่ดินแห่งใต้หวันนั้นมีวิวัฒนาการเรื่อยมาเป็นลำดับโดยอาจแบ่งได้เป็น 5 ระยะ ดังนี้

(1) ระยะที่ 1 (ค.ศ. 1946 – 1953) เป็นการให้กู้ยืมแก่กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงระบบชลประทานเพื่อส่งเสริมการผลิต

(2) ระยะที่ 2 (ค.ศ. 1953 – 1963) ให้ความสำคัญแก่การดำเนินงานเพื่อสนับสนุนนโยบายปฏิรูปที่ดินของรัฐ โดยการออกพันธบัตรที่ดินและการจัดเก็บค่าที่ดินที่เกษตรกรซื้อที่ดินจากรัฐบาล รวมทั้งการให้สินเชื่อการเกษตรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

(3) ระยะที่ 3 (ค.ศ. 1963 – 1973) ภาคอุตสาหกรรมของประเทศเริ่มเจริญเติบโตขึ้น ธนาคารที่ดินแห่งใต้หวันได้ให้เงินกู้เพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ดิน อุตสาหกรรม การปรับปรุงที่ดินในเมือง และการพัฒนาที่ดินชายฝั่ง

(4) ระยะที่ 4 (ค.ศ. 1973 – 1983) ได้เน้นความสำคัญเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนทางการเงินเพื่อที่อยู่อาศัย

(5) ระยะที่ 5 (ค.ศ. 1983 – ปัจจุบัน) นอกเหนือจากกิจกรรมการให้บริการดังกล่าวข้างต้น ธนาคารที่ดินแห่งใต้หวันได้ขยายบริการให้แก่ภาคเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการผลิตมากขึ้น รวมทั้งพยายามปรับปรุงการดำเนินงานให้เป็นธุรกิจระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น¹¹⁵

อนึ่ง การดำเนินงานของธนาคารที่ดินแห่งใต้หวันในระยะต่างๆ นั้น เป็นจักรกลสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนทางการเงินแก่โครงการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ในการจ่ายค่าชดเชยที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดิน ในกรณีที่รัฐทำการจัดซื้อที่ดินจากเอกชน หรือทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร ในกรณีที่รัฐจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกร ให้ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยการให้สินเชื่อเพื่อการซื้อที่ดินและที่อยู่อาศัยด้วยการให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ซึ่งเป็นการปรับปรุงโครงสร้างของระบบเกษตรกรรมและทำให้เกษตรกรมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จากการดำเนินงานของธนาคารที่ดินที่มีประสิทธิภาพนี้ทำให้ประเทศใต้หวันสามารถพัฒนาเศรษฐกิจในภาคการเกษตรให้เจริญเติบโตได้อย่างเป็นระบบ อันนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ดังนั้น ในการดำเนินการกระจายสิทธิในที่ดินของประเทศไทย โดยการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินนั้น จึงควรมานำมาตรการของประเทศใต้หวันมาเป็นแบบอย่าง ซึ่งสิ่งที่ควรเริ่มดำเนินการในขณะนี้ก็คือ การจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อให้เป็นองค์กรหรือสถาบันการเงินที่จะช่วยส่งเสริมให้การดำเนินงานของรัฐสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีอย่างเช่นที่ประเทศใต้หวันประสบผลสำเร็จดังกล่าวมาแล้ว

¹¹⁵ อารีย์ คุ่มล้อม. (2538). *พัฒนาการของธนาคารที่ดินในประเทศไทย พ.ศ. 2518 – 2536*. งานวิจัย ภาคนิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกริก. หน้า 17.

2.3.2 ชนาการที่ดินในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

2.3.2.1 ความเป็นมาของการบริหารจัดการที่ดิน

ฟิลิปปินส์ เป็นประเทศที่นิยมนำเอาการปฏิรูปที่ดินมาเป็นสิ่งแก้ไขปัญหของสังคมที่มีช่องว่าง การปฏิรูปที่ดินของประเทศฟิลิปปินส์ได้ดำเนินการมาเป็นเวลานานและประสบผลสำเร็จได้เมื่อไม่นานมานี้ ซึ่งรัฐบาลฟิลิปปินส์พบกับข้อขัดแย้งนานาประการ แต่ด้วยจุดมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง รัฐบาลฟิลิปปินส์จึงสามารถเอาชนะข้อขัดแย้งต่างๆ ได้ โดยประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศฟิลิปปินส์ ก่อนถูกยึดครองโดยประเทศสเปน (Pre – Spanish) นั้น ชนชาวฟิลิปปินส์นิยมการปกครองในระบอบพ่อปกครองลูก (Paternalistic System) การปกครองตามระบบนี้ ผู้ถูกปกครองมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับผู้ปกครอง เมื่อลักษณะการปกครองเป็นแบบนี้จึงทำให้มีส่วนต่อเนื่องกับการถือครองที่ดิน และการจับจองที่ดินของชาวฟิลิปปินส์ที่สามารถทำได้ง่ายและสะดวกในส่วนของกรปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากประเทศฟิลิปปินส์มีสภาพเศรษฐกิจและอาชีพของพลเมืองคล้ายคลึงกับประเทศไทย คือ ต้องพึ่งสินค้าด้านการเกษตรเป็นรายได้สำคัญของประเทศ แต่ขณะเดียวกันก็พยายามส่งเสริมทางด้านอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าที่เป็นที่ต้องการของตลาดภายในประเทศด้วย ในด้านการเกษตรก่อนที่จะมีการปฏิรูปที่ดิน รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง “สังคมใหม่” (New Society) ขึ้น ซึ่งการจัดตั้งสังคมใหม่ก็เพื่อปลูกความนิยมของประชาชนชาวฟิลิปปินส์และเพื่อเป็นการดึงดูดความสนใจของประชาชน¹¹⁶

ประเทศฟิลิปปินส์มีปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดินมาเป็นเวลายาวนาน เริ่มตั้งแต่สมัยที่ยังตกอยู่ในการปกครองของประเทศสเปนเมื่อปี ค.ศ. 1521 – 1898 สเปนได้เข้าครอบครองพร้อมกับนำระบบการถือครองที่ดินที่เรียกว่า “ระบบเอ็นคอมเียนดา” (Encomienda) เข้ามาด้วย โดยให้ผู้มีสิทธิถือครองที่ดินที่เรียกว่า “เอ็นคอมเียนดาโรส” (Encomendaros) เรียกเก็บผลประโยชน์จากบุคคลที่เข้ามาทำมาหากินในที่ดินของตนได้ ผลประโยชน์ที่ได้จากที่ดินส่วนพระมหากษัตริย์ให้ยกเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์ที่ได้จากที่ดินของสงฆ์ให้ยกเป็นของวัดหรือคณะผู้สอนศาสนา และผลประโยชน์ที่ได้จากสิทธิส่วนบุคคลให้เก็บผลประโยชน์ตามสิทธิที่ตนถือครองอยู่เมื่อสเปนได้นำเอาระบบการถือครองที่ดินดังกล่าวมาใช้ ที่ดินของชาวฟิลิปปินส์จึงถูกแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ตามลักษณะของการถือครอง ได้แก่ ที่ดินที่เป็นส่วนของพระมหากษัตริย์ ที่ดินที่เป็นส่วนของสงฆ์ และที่ดินที่เป็นส่วนของบุคคล¹¹⁷

¹¹⁶ จูฮาร์ตัน บางยี่ชัน และ สนธิ บางยี่ชัน. (2536). *การเมืองและการจัดที่ดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 91.

¹¹⁷ สีดา สอนศรี. (2542). *การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองของประเทศฟิลิปปินส์*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ. หน้า 31.

ระบบการถือครองที่ดินนั้นได้ตกทอดมาถึงฟิลิปปินส์ในปัจจุบัน ตระกูลใหญ่ของฟิลิปปินส์ในปัจจุบันล้วนแต่ได้รับมรดกตกทอดจากการถือครองที่ดินมาจากสมัยนั้นทั้งสิ้น ซึ่งการถือครองที่ดินแบบนี้ มีผลเสียหายต่อชาวฟิลิปปินส์เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินของข้าราชการและพลเรือนชาวสเปน ผลประโยชน์จากการเกษตรต้องแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ในอัตรา 50 – 50 ผู้ถือสิทธิในที่ดินได้ส่วนแบ่งครึ่งหนึ่ง และผู้เช่าได้ส่วนแบ่งครึ่งหนึ่ง ฝ่ายผู้เช่าเมื่อหักค่าใช้จ่ายและค่าแรงงานแล้วจะได้รับผลตอบแทนน้อยมาก เกษตรกรจึงต้องตกเป็นทาสของผู้มีสิทธิในที่ดินต่อไป จนกระทั่ง ในปี ค.ศ. 1896 ได้มีการปฏิวัติในฟิลิปปินส์ ผู้เช่าที่ดินชาวฟิลิปปินส์จึงฉวยโอกาสปฏิเสธการจ่ายค่าเช่า¹¹⁸

ต่อมาในปี ค.ศ. 1898 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้าครอบครองประเทศฟิลิปปินส์ ทำให้สภาพสังคมของฟิลิปปินส์เปลี่ยนไปจากเดิมมาก เพราะสหรัฐอเมริกาให้สิทธิเสรีภาพมากกว่า สมัยสเปนเข้าครอบครอง ส่วนในด้านเศรษฐกิจนั้น สหรัฐอเมริกาได้ปรับปรุงแผนเศรษฐกิจโดยขยายการค้าต่างประเทศและให้การค้าในด้านการเกษตรเป็นไปอย่างเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกาและฟิลิปปินส์ ทำให้ฟิลิปปินส์มีรายได้เข้าประเทศเป็นจำนวนมาก แต่ปัญหาที่สหรัฐอเมริกาไม่สามารถแก้ไขได้ก็คือ ปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน แม้สหรัฐอเมริกาจะพยายามปฏิรูปที่ดินโดยพยายามให้ประชาชนระดับล่างเข้ามาเป็นเจ้าของที่ดินก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถบังคับให้เจ้าของที่ดินให้กระจายสิทธิในที่ดินให้ประชาชนระดับล่างได้ เนื่องจากที่ดินเหล่านี้ได้ถูกครอบครองมาเป็นเวลานาน อีกประการหนึ่งเจ้าของที่ดินเหล่านี้เป็นผู้มีอิทธิพลสูงจึงเป็นการยากที่จะทำการปฏิรูปที่ดินได้¹¹⁹

ในระหว่างที่ประเทศฟิลิปปินส์อยู่ในอำนาจปกครองของสเปนและสหรัฐอเมริกานั้นสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาทางสังคมที่เกิดขึ้นที่เป็นปัญหาที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาประเทศ คือ

(1) ปัญหาระหว่างคนรวยกับคนจน ในสังคมฟิลิปปินส์มีช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน เนื่องจากผู้ที่มีฐานะร่ำรวยในตระกูลใหญ่ๆ ตั้งแต่สมัยสเปนเข้าครอบครองจะครอบครองทรัพย์สินบริหารและธุรกิจต่างๆ มาจนถึงปัจจุบัน มีสิทธิพิเศษเหนือคนจน รัฐบาลไม่สามารถกระจายที่ดินและรายได้ไปสู่คนจนได้ ผู้ที่ยากจนก็จะยากจนตลอดไป ผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินก็ไม่สามารถหาที่ดินมาได้ เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถทำการปฏิรูปที่ดินได้สำเร็จตามเป้าหมาย เพราะเป็นการยากที่จะกระจายที่ดินของผู้ครอบครองเหล่านั้นมาสู่คนจน เนื่องจากเป็นที่ดินที่ได้มาโดยถูกต้องตั้งแต่สมัยสเปนเข้าครอบครอง จากปัญหาเรื่องที่ดินที่มีมาเป็นเวลานานนี้ ทำให้เกิดแหล่งสลัมมากมายในเมืองใหญ่ๆ ที่ปรากฏอยู่ควบคู่ไปกับความเจริญของประเทศ สภาวะที่น่าเป็นห่วงในปัจจุบันก็คือ การว่างงานอันก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมตามมานั่นเอง

¹¹⁸ ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2530). รายงานผลการวิจัยทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกร. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 338.

¹¹⁹ สีดา สอนศรี. อ้างแล้ว, หน้า 40.

(2) ปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชากรอันรวดเร็ว ปัญหาสืบเนื่องมาจากการที่ฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่นับถือศาสนาคริสต์ นิกายโรมันคาทอลิก และประชาชนชาวคริสต์เคร่งครัดในศาสนา มาก การคุมกำเนิดเป็นปทัสถานที่ไม่กระทำกัน จึงทำให้ประชากรเพิ่มขึ้นมากมาย การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรนี้ทำให้เกิดการขาดแคลนทรัพยากร เนื่องจากจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น แต่จำนวนทรัพยากรยังมีอยู่อย่างจำกัดและเท่าเดิม ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนทรัพยากร โดยเฉพาะที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ ก่อให้เกิดปัญหาการไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอและปัญหาความยากจนก็เพิ่มมากขึ้นตามมาด้วย¹²⁰

จากสภาพปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น หลังจากที่ประเทศฟิลิปปินส์ได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1946 รัฐบาลจึงเริ่มดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งรัฐบาลสมัยต่างๆ มีนโยบายและโครงการปฏิรูปที่ดินที่แตกต่างกันออกไป โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

โครงการปฏิรูปที่ดินในสมัยประธานาธิบดี รามอน แมกไซไซ (ค.ศ. 1953 – 1957)

เมื่อวันที่ 25 มกราคม ค.ศ. 1954 วาระการเปิดสมัยประชุมองคมนตรี ประธานาธิบดีรามอน แมกไซไซ ได้กล่าวถึงนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินไว้ว่า “เป้าหมายอันสูงสุดของเรานั้นก็เพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงรูปการถือครองที่ดินเสียใหม่ และโดยวิธีการนั้นจะทำให้ชาติของเรามั่นคงเข้มแข็ง เป็นอิสระ กติกรของเราพอใจไม่อดอยาก ได้รับความคุ้มครองจากความยุติธรรมทั้งหลาย มีความใฝ่ใจที่จะมีส่วนร่วมสร้างสรรค์ความผาสุก ความเจริญรุ่งเรืองให้แก่ชาติบ้านเมือง”¹²¹ จึงเกิดโครงการปฏิรูปที่ดินขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ก็เพื่อสร้างความยุติธรรมในสังคม โครงการนี้ได้ดำเนินการจัดระบบถือครองที่ดินเสียใหม่ และพัฒนาชุมชนโดยจัดที่ดินในรูปแบบของนิคมสร้างตนเอง

ในการดำเนินงานตามโครงการนี้ ขั้นแรกจะทำการสำรวจความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ที่จะจัดสรรเสียก่อน โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลให้ความช่วยเหลือในการหักล้างทางพง สร้างถนนเชื่อมระหว่างทางหลวงและทางในนิคมนั้น มีการศึกษาทางเทคนิคด้านทรัพยากรธรณีในเขตพื้นที่นั้นๆ เพื่อเตรียมวางโครงการอุตสาหกรรมของชาติต่อไป

จำนวนที่ดินที่ได้จัดสรรให้สมาชิกคนหนึ่งๆ มีเนื้อที่ประมาณ 6 – 10 เฮกตาร์ หรือประมาณ 37 – 62 ไร่ครึ่ง อาณาบริเวณสำหรับนิคมสร้างตนเองหนึ่งๆ มีเนื้อที่ประมาณ 10,000 ไร่ มีสมาชิกประมาณ 270 ครอบครัว ต่อนิคมสร้างตนเองหนึ่งแห่ง นอกจากนี้แล้วหน่วยพัฒนาชนบทจะทำการจัดแบ่งเขตที่อยู่อาศัยให้กับบรรดาสมาชิกไว้ส่วนหนึ่งเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการจัดตั้งชุมชนระหว่างหมู่บ้านและเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยในหมู่บ้านด้วย รวมทั้งได้กำหนดให้แต่ละครอบครัวสร้างที่อยู่อาศัยครอบครัวละ 175 ตารางวา โดยแนะนำให้ทุก

¹²⁰ สีดา สอนศรี. อ้างแล้ว, หน้า 55.

¹²¹ จุฑารัตน์ บางยี่ขัน และ สนธิ บางยี่ขัน. อ้างแล้ว, หน้า 40.

ครอบครัวทำการปลูกผักสวนครัวและอนุญาตให้ประกอบอาชีพทางการเกษตร โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นที่ปรึกษา ในขณะเดียวกัน รัฐบาลยังได้จัดส่งสาธารณูปโภคต่างๆ ให้กับนิคม เช่น การไฟฟ้า น้ำประปา โรงเรียน โรงพยาบาล ฯลฯ นอกจากนี้สมาชิกจะได้รับความช่วยเหลือในเรื่องเงินกู้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการซื้ออุปกรณ์สำหรับประกอบอาชีพและสร้างที่อยู่อาศัยด้วย¹²²

ผลการปฏิบัติงานตามโครงการปฏิรูปที่ดินนี้ ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง รัฐสามารถจัดหาที่ดินได้จำนวน 40 แห่ง รวม 19,154 เฮกตาร์ ทำให้ประชาชนมีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง เศรษฐกิจของครอบครัวกระเตื้องขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลได้จัดสรรที่ดินให้¹²³

ต่อมาในปี ค.ศ. 1954 ประธานาธิบดี รามอน แมกไซไซ ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในทางเกษตรขึ้น เรียกว่า Agriculture Tenancy Act โดยรัฐบาลได้จัดระบบการถือครองที่ดิน โดยขอซื้อที่ดินผืนใหญ่ของเอกชนมาเป็นของรัฐบาล แล้วจัดจำหน่ายแก่ผู้ประสงค์จะทำไร่ ทำนา ด้วยวิธีการผ่อนส่งระยะยาว แต่โครงการนี้เลิกล้มไปเพราะรัฐบาลมีเงินไม่เพียงพอ¹²⁴

การหาทางเร่งรัดการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร รัฐบาลได้ปรับปรุงสินเชื่อเพื่อการเกษตร (Agricultural Credit) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้ได้รับความสะดวกในการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ลงทุนเพิ่มผลผลิตในที่ดินของตนเอง ซึ่งผู้ถือครองที่ดินมีสิทธิกู้เงินจากธนาคาร “ธนาคารชนบท” (Rural Bank) ที่ตั้งอยู่ในชุมชนชนที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายว่าด้วยการธนาคารชนบท (Rural Bank Act 1952) การให้สินเชื่อระดับหมู่บ้านที่นิยมกันมากที่สุดคือสินเชื่อสหกรณ์ (Credit Union) ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์สินเชื่อ และโครงการนี้ยังได้ให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในการกู้ยืมเงินมาเพื่อลงทุนเพิ่มผลผลิต รวมทั้งอำนวยความสะดวกในการจัดการตลาดและการขนส่งผลิตผลทางการเกษตรอีกด้วย

โดยสรุปโครงการปฏิรูปที่ดินในสมัยของประธานาธิบดี รามอน แมกไซไซ นั้น เป็นการจัดสรรที่ดินในรูปนิคมสร้างตนเองให้ผู้ที่ไม่มีที่ดินได้มีที่ดินเป็นของตนเอง โดยการผ่อนส่งระยะยาวในรูปของผลิตผลทางการเกษตร ซึ่งผลการปฏิรูปที่ดินมิได้นำไปสู่การปฏิวัติทางเศรษฐกิจอย่างทันทีทันใด แต่ความเจริญทางเศรษฐกิจค่อยๆ เจริญขึ้นทีละน้อย ที่สำคัญคือได้ทำลายการแบ่งชั้นวรรณะทางสังคมระหว่างเจ้าของที่ดินและเกษตรกรได้มาก เกษตรกรมีความรู้สึกรักที่ดินและเป็นพลังกระตุ้นให้เกษตรกรมีความหวัง มีความกระตือรือร้นในการประกอบอาชีพมากขึ้น ผลิตผลที่ได้รับก็คุ้มกับความเหนื่อยยาก นับว่าพอเห็นความยุติธรรมในสังคมได้มากพอสมควร¹²⁵

¹²² จุฑารัตน์ บางยี่ขัน และ สนธิ บางยี่ขัน. อ้างแล้ว, หน้า 93.

¹²³ ชีระ ศรีธรรมรักษ์. (2527). *กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับการเข้าถือครองที่ดินของเกษตรกรในภาคกลางของประเทศไทย*. งานวิจัย, คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 11.

¹²⁴ จุฑารัตน์ บางยี่ขัน และ สนธิ บางยี่ขัน. อ้างแล้ว, หน้า 94.

¹²⁵ จุฑารัตน์ บางยี่ขัน และ สนธิ บางยี่ขัน. อ้างแล้ว, หน้า 95.

โครงการปฏิรูปที่ดินในสมัยประธานาธิบดี ไดออสคาโด มาคาปากัล (ค.ศ. 1961 – 1965) และสมัยประธานาธิบดี เฟอร์ดินาน อี.มาร์กอส (ค.ศ. 1965 – 1986)

การถือครองที่ดินของประชาชนชาวฟิลิปปินส์นับตั้งแต่ได้รับเอกราชเป็นต้นมา ปรากฏว่าเกษตรกรจำนวนร้อยละ 40 ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ต้องเช่าที่ดินผู้อื่นมาประกอบการเกษตรกรรมเพื่อทำมาหาเลี้ยงชีพ โดยเกษตรกรผู้เช่าที่ดินต้องติดต่อกับเจ้าของที่ดินผ่านนายหน้าของเจ้าของที่ดิน นายหน้าจะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ร่วมกับเจ้าของที่ดิน โดยเอามาจากเกษตรกร¹²⁶ เกษตรกรจึงถูกเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าของที่ดินเป็นอย่างมาก

เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1963 รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้บัญญัติสาธารณรัฐที่ 3844 เป็นกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Land Reform Code) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินเป็นของตนเองใช้ทำการเกษตรและเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ และนำเงินทุนที่ได้จากเกษตรกรรมมาใช้เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมต่อไป จุดประสงค์ส่วนใหญ่ก็เพื่อต้องการให้เกษตรกร มีอิสระและสามารถพึ่งพาอาศัยตนเองได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีกฎหมายดังกล่าว แต่ก็ไม่ปรากฏผลดีต่อการดำเนินงานเท่าที่ควร รัฐบาลจึงได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ขึ้นมารองรับ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย¹²⁷ โดยในการดำเนินการบริหารการปฏิรูปที่ดินตามโครงการนี้นั้น มีสภาการปฏิรูปที่ดินแห่งชาติ (National Land Council) ประกอบด้วย หัวหน้าคณะกรรมการเกี่ยวกับที่ดิน (Land Authority) เป็นประธานคณะกรรมการของกรมการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร (Agricultural Productivity Commissions) ผู้บริหารงานของคณะกรรมการบริหารสินเชื่อเพื่อการเกษตร (Agricultural Credit Administration) ประธานของคณะกรรมการทรัสต์ของธนาคารที่ดิน (Land Bank's Board of Trustees) และสมาชิกอื่นๆ ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมาย และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินของภาคต่างๆ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยการบริหารในจังหวัดต่างๆ¹²⁸

ทั้งนี้ การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินของประธานาธิบดี ไดออสคาโด มาคาปากัล ได้ผลสำเร็จน้อยมาก เพราะขาดการประสานงานที่ดี และเกษตรกรไม่กล้าลงทุนในโครงการที่รัฐบาลเสนอให้ อีกประการหนึ่งค่าเช่าที่นาที่มีอัตราสูงมาก ผลผลิตได้ไม่เพียงพอกับค่าเช่า และเกษตรกรปฏิเสธที่จะใช้เทคนิคใหม่ๆ ในการเพาะปลูก ผลผลิตทางการเกษตรที่ได้จึงไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร¹²⁹

¹²⁶ จูฮาร์ตัน บายฮัน และ สนนี บายฮัน. อ้างแล้ว, หน้า 95.

¹²⁷ สรรเสริญ อัจจุตมานัส. (2544). *ปัญหาการบูรณาการภายใต้การแก้ไขโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 92.

¹²⁸ จูฮาร์ตัน บายฮัน และ สนนี บายฮัน. อ้างแล้ว, หน้า 95.

¹²⁹ จูฮาร์ตัน บายฮัน และ สนนี บายฮัน. อ้างแล้ว, หน้า 96.

ต่อมาในปี ค.ศ. 1966 ประธานาธิบดี เฟอร์ดินาน อี.มาร์กอส ได้ทำการปรับปรุงนโยบายการปฏิรูปที่ดินเป็นโครงการ 4 ปี ในระหว่างปี ค.ศ. 1966 – 1970 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- (1) การถือครองที่ดินโดยการเช่า ผู้ที่อาศัยที่ดินทำไร่นาทั้งหมดจะเป็นผู้ได้เช่าที่นาและรายได้จากเกษตรกรรมจะเพิ่มขึ้น โดยปรับปรุงวิธีการทำนาให้ดีขึ้น
- (2) เวนคืนหรือซื้อที่ดินจากเอกชนเพื่อนำมาใช้ปฏิรูปที่ดิน
- (3) ส่งเสริมบำรุงการเกษตรกรรมในเขตโครงการปฏิรูปที่ดิน ปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพการผลิต การศึกษาเกี่ยวกับการเกษตรและสาธารณสุข
- (4) ทำการบุกเบิกที่ดินสาธารณะเป็นนิคมสร้างตนเอง พร้อมทั้งขยายการเกษตรกรรมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และให้ธนาคารเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับเงินของผู้เช่าที่ดิน
- (5) ฝึกอบรมสมาชิกในนิคมและผู้ทำการเกษตร โดยความร่วมมือขององค์กรเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อผลผลิตทางเกษตรกรรม

ผลการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวนี้ปรากฏว่าช่วยให้เกษตรกรจำนวนประมาณ 300,000 คน ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ที่ดินจำนวนประมาณ 58,000 เฮกตาร์ ได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับการเกษตรและที่อยู่อาศัย ซึ่งก่อให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ¹³⁰

การปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมานี้ ถือเป็นการพัฒนาประเทศในยุคของ “สังคมเก่า” จนกระทั่งประธานาธิบดี เฟอร์ดินาน อี.มาร์กอส ได้ประกาศใช้กฏอัยการศึก ประเทศฟิลิปปินส์จึงก้าวเข้าสู่ยุคของ “สังคมใหม่” ก่อให้เกิดกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินมากมาย อันได้แก่ การจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อจัดหาเงินทุนในการชำระราคาที่ดินเวนคืน และให้เกษตรกรกู้สำหรับใช้จ่ายในการผลิตให้ได้ผลดีโดยทั่วถึงกัน นอกจากนี้ยังได้ปรับปรุงแก้ไขหลักการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้มีความเสมอภาคและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย¹³¹

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในยุค “สังคมใหม่” (New Society)

“สังคมใหม่” (New Society) เป็นสังคมที่ประธานาธิบดี เฟอร์ดินาน อี.มาร์กอส ประกาศใช้กฏอัยการศึกแล้ว โดยประธานาธิบดี เฟอร์ดินาน อี.มาร์กอส ได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงจากระบอบประชาธิปไตยไปสู่ระบอบเผด็จการ¹³² มีการบริหารประเทศอย่างเด็ดขาดเพื่อเปลี่ยนแปลงสถานะเศรษฐกิจสังคมและการเมืองอันล้มเหลวใน “สังคมเก่า” ของฟิลิปปินส์ ซึ่งประธานาธิบดี เฟอร์ดินาน อี.มาร์กอส ประกาศใช้กฏอัยการศึกเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมือง โดยได้แถลงนโยบายในยุค “สังคมใหม่” (New Society) ของเขาไว้ว่า

¹³⁰ จูฮาร์ตัน บางยี่ขัน และ สนธิ บางยี่ขัน. อังแล้ว, หน้า 96.

¹³¹ ไกรสร คือประโคน. อังแล้ว, หน้า 225.

¹³² จูฮาร์ตัน บางยี่ขัน และ สนธิ บางยี่ขัน. อังแล้ว, หน้า 97.

“สังคมเก่าต้องมีการเปลี่ยนแปลง การประกาศกฎอัยการศึกเป็นผลประโยชน์สุดท้ายของประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีวินัยมากขึ้น อันเป็นสิ่งจำเป็นในการพัฒนาประเทศ รัฐจึงจำเป็นต้องนำประชาชนไปสู่การปฏิรูป นั่นคือ สร้างสังคมใหม่ให้ชาวฟิลิปปินส์”¹³³

ในยุคสังคมใหม่นี้ การปฏิรูปที่ดินนับว่าเป็นนโยบายประการสำคัญอันดับแรกที่สุด ประธานาธิบดี เฟอร์ดินาน อี.มาร์กอส จะต้องทำให้ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของตนเองและการมีที่ดินทำกินนั้นเป็นความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยในการปฏิรูปที่ดินนั้นนอกจากจะมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามบัญญัติสาธารณรัฐที่ 3844 (Republic Act No. 3844) แล้วยังมีกฤษฎีกาประธานาธิบดี (Presidential Decree) อีกหลายฉบับ ซึ่งกฤษฎีกาประธานาธิบดีฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินที่ออกโดยประธานาธิบดี เฟอร์ดินาน อี.มาร์กอส ภายใต้กฎอัยการศึกก็คือ กฤษฎีกาประธานาธิบดี ฉบับที่ 2 (Presidential Decree No. 2) โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 26 กันยายน ค.ศ. 1972 ซึ่งได้ประกาศให้ทั้งประเทศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน กฤษฎีกานี้เป็นการเตรียมการสำหรับความสำเร็จของนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งกำหนดให้หลักพื้นฐานของเกษตรกรรมในประเทศฟิลิปปินส์ คือ การให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินและมีขนาดการถือครองที่ดินพอเหมาะกับเศรษฐกิจของครอบครัว¹³⁴

ต่อมาวันที่ 10 กันยายน ค.ศ. 1971 รัฐบาลประกาศใช้บัญญัติสาธารณรัฐที่ 6389 (Republic Act No. 6389) ซึ่งเป็นการแก้ไขบัญญัติสาธารณรัฐที่ 3844 (Republic Act No. 3844) โดยมีบทบัญญัติป้องกันการเปลี่ยนแปลงที่ดินเพื่อการเกษตร ไปเป็นที่ดินเพื่อกิจการอย่างอื่นดังกล่าว โดยกำหนดให้เจ้าของที่ดินจะเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการปฏิรูปที่ดิน กระทรวงการตั้งถิ่นฐาน และกระทรวงการปกครองส่วนท้องถิ่น¹³⁵ นอกจากนี้ ยังดำเนินการจัดตั้งกระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อปลดปล่อยภาระหนี้สินอันเกิดจากการเช่าที่ดิน และเพื่อให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินตามหลักการ Land to the Tiller ซึ่งทำให้อัตราของเกษตรกรมีความมั่นคงยิ่งขึ้น¹³⁶

นอกจากการประกาศกฤษฎีกาประธานาธิบดี ฉบับที่ 2 (Presidential Decree No. 2) ซึ่งเป็นกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินแล้ว เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 1972 ได้มีการประกาศใช้กฤษฎีกาประธานาธิบดี ฉบับที่ 27 (Presidential Decree No. 27) เรียกว่า “กฤษฎีกาปลดปล่อยผู้เช่า”

¹³³ สีดา สอนศรี. (2542). *การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองของประเทศฟิลิปปินส์*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์ คบไฟ. หน้า 74.

¹³⁴ ไชยศ เหมะรัชตะ. (2530). *รายงานผลการวิจัยทุนวิจัยระดับภูมิภาคเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 329.

¹³⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 330.

¹³⁶ สรรเสริญ อัจจุมานัส. อ้างแล้ว, หน้า 92.

ซึ่งเป็นกรณีเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินฉบับที่เด่นที่สุด โดยกรณีนี้ได้ปลดปล่อยผู้เช่าที่ดินนาข้าวและข้าวโพดให้พ้นจากข้อผูกมัด โดยเป็นการจัดการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Operation Land Transfer) ให้ผู้เช่าได้เป็นเจ้าของที่ดินที่เช่าอยู่ ซึ่งนับได้ว่าเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของแผนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินนาข้าวและที่ดินปลูกข้าวโพดให้แก่ผู้เช่าที่ดินซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพการเพาะปลูกด้วยตนเอง และทำให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินได้กลายเป็นเจ้าของที่ดินโดยนิตินัย (Deemed Owner) บนผืนแผ่นดินที่ใช้ปลูกข้าวและข้าวโพด เป็นพื้นที่ถึง 750,000 เฮกตาร์ ซึ่งหมายความว่า เกษตรกรเหล่านี้ถูกปลดปล่อยให้พ้นพันธะแห่งหนี้สินและผู้เช่าที่ดินนับแต่บัดนั้น พร้อมๆ กันนั้นก็ยังมีเกษตรกรผู้เช่าที่ดินอีกจำนวนหนึ่งประมาณ 620,000 คน ที่ประกอบการเกษตรกรรมอยู่ในที่ดิน 760,000 เฮกตาร์ ได้เปลี่ยนสภาพเป็นผู้เช่าที่ดินตามกฎหมาย (Leasehold)¹³⁷ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีของโครงการปฏิรูปที่ดินนี้

อนึ่ง ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามโครงการต่างๆ นอกจากจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน อาทิ บัญญัติสาธารณรัฐที่ 3844 และ กฎฎีกาประธานาธิบดี ฉบับที่ 27 แล้ว ยังมีกฎฎีกาประธานาธิบดีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติสาธารณรัฐที่ 3844 ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินการของธนาคารที่ดินภายใต้โครงการปฏิรูปที่ดินอีกด้วย และยังมีมาตรการทางภาษีที่กำหนดไว้ประมวลกฎหมายภาษีทรัพย์สิน ตามกฎฎีกาประธานาธิบดี ฉบับที่ 464 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญ คือ ทรัพย์สินที่จะเสียภาษีประกอบด้วย ที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างอื่นใดรวมทั้งเครื่องจักรกลต่างๆ จึงทำให้มีเงินทุนหมุนเวียนนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน¹³⁸

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูปที่ดินในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์นั้น มีสาเหตุมาจากปัญหาเกี่ยวกับการครอบครองที่ดิน โดยที่ดินของประเทศฟิลิปปินส์ตกอยู่ในมือของคนต่างชาติเป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากการตกอยู่ในความครอบครองของสเปนและสหรัฐอเมริกา จึงส่งผลให้เกษตรกรชาวฟิลิปปินส์กลับเป็นเพียงผู้เช่าที่ดิน ต้องประสบปัญหาการไร้ที่ดินทำกินและมีฐานะยากจน เมื่อประเทศฟิลิปปินส์ได้รับเอกราช รัฐบาลจึงดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะในสมัยประธานาธิบดี เฟอร์ดินาน อี. มาร์กอส ที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อการแก้ไขปัญหาซึ่งมีมาตรการบังคับซื้อที่ดินและมาตรการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม อันเป็นมาตรการสนับสนุนงานปฏิรูปที่ดิน กับทั้งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินอันได้แก่ ธนาคารที่ดิน ที่ทำหน้าที่ในการระดมเงินทุนและสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดิน โดยควบคู่ไปกับมาตรการในการจัดเก็บภาษีที่ดินที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยมีธนาคารที่ดินเป็นจักรกลสำคัญของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก

¹³⁷ ไชยยศ เหมะรัชตะ. อ้างแล้ว, หน้า 332.

¹³⁸ ปรีชา พรหมเพชร. (2541). *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดิน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 238.

2.3.2.2 วิวัฒนาการและการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน

ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ (Land Bank of the Philippines: LBP) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1963 ภายใต้โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (The Agricultural Land Reform) ก่อตั้งโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (Agricultural Land Reform Code: Republic Act No. 3844) มีเป้าหมายเพื่อดำเนินการกระจายการถือครองที่ดิน โดยการจัดหาที่ดินเพื่อนำมาขายให้แก่เกษตรกรรายย่อยผู้ที่ไม่มียากินหรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอได้เช่าหรือเช่าซื้อที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรม และจัดหาแหล่งเงินทุนทั้งในประเทศและนอกประเทศมาให้เกษตรกรกู้ยืมเพื่อซื้อที่ดินและเพื่อใช้ในกิจการต่างๆ ในการเกษตร ซึ่งมีเงินทุนที่ใช้เป็นงบประมาณในการก่อตั้งจำนวน 200 ล้านดอลลาร์¹³⁹

ในระยะเริ่มแรกนั้น ธนาคารที่ดินจะถูกกำหนดให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกระจายสิทธิในที่ดินเฉพาะการเช่าที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดิน และการรับชำระคืนค่าซื้อที่ดินจากเกษตรกรผู้เช่าที่ดินเดิมเท่านั้น ทำให้การดำเนินงานอยู่ในวงจำกัด จนกระทั่งเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ. 1973 ในสมัยประธานาธิบดีเฟอร์ดินาน อี. มาร์กอส รัฐบาลได้ประกาศกฤษฎีกาประธานาธิบดีฉบับที่ 251 (Presidential Decree No. 251) เพื่อกำหนดนโยบายใหม่ให้แก่ธนาคารที่ดิน โดยให้ธนาคารที่ดินมีบทบาทและหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการกระจายสิทธิในที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรเพิ่มขึ้น นอกจากนั้นยังให้ธนาคารที่ดินดำเนินกิจการได้เช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ และสามารถนำรายได้ไปจุนเจือในกิจกรรมที่เกี่ยวกับการกระจายสิทธิในที่ดิน โดยธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์จะทำหน้าที่ดังนี้

(1) ระดมเงินทุน ทั้งจากแหล่งเงินทุนภายในประเทศและภายนอกประเทศมาเพื่อสนับสนุนโครงการปฏิรูปที่ดิน

(2) จ่ายค่าที่ดินแก่เจ้าของที่ดิน

(3) รับชำระคืนค่าเช่าซื้อที่ดินจากเกษตรกร

(4) การให้บริการสินเชื่อ

(4.1) ธนาคารที่ดินจะให้การสนับสนุนแก่เจ้าของที่ดินที่ประสงค์จะลงทุนในอุตสาหกรรมเกษตรและปรับปรุงการเกษตร

(4.2) ให้สินเชื่อเพื่อการผลิตทางการเกษตรแก่เกษตรกรโดยตรงและให้ผ่านทางสถาบันการเกษตรที่ธนาคารที่ดินให้การสนับสนุน¹⁴⁰

¹³⁹ Land Bank of the Philippines. *Official Depository Bank of the Republic of the Philippines* (Online). Available: <https://www.landbank.com> [2012, January 5].

¹⁴⁰ อารีย์ คุ่มล้อม. (2538). *พัฒนาการของธนาคารที่ดินในประเทศไทย พ.ศ. 2518 – 2536*. งานวิจัย ภาคนิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกริก. หน้า 18.

ปัจจุบันธนาคารที่ดินฟิลิปปินส์ประสบความสำเร็จในการดำเนินการได้ตามเป้าหมาย กล่าวคือ ธนาคารที่ดินได้ทำหน้าที่ของตนภายใต้โครงการปฏิรูปที่ดินของรัฐที่ดำเนินการจัดหาที่ดินมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรให้ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและไม่ต้องเช่าที่ดินจากผู้อื่นมาประกอบอาชีพ โดยเป็นตัวแทนทางการเงินในการแสวงหาแหล่งเงินทุนและระดมเงินทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งมีผลสำเร็จของงานต่างๆ ดังกล่าวตั้งแต่เริ่มดำเนินงานมา พอสรุปได้ดังนี้¹⁴¹

(1) ด้านการจัดการให้เกษตรกรได้เช่าที่ดินถูกต้องตามกฎหมาย

เกษตรกรผู้เช่าจำนวน 527,667 คน ซึ่งเช่าทำกินอยู่ในพื้นที่รวมทั้งสิ้น 562,230 เฮกตาร์ ได้รับการช่วยเหลือให้ลงทะเบียนเพื่อทำสัญญาเป็นผู้เช่าที่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีเกษตรกรผู้เช่าที่ได้สัญญาเช่าแล้วรวมทั้งสิ้น 500,165 คน ในพื้นที่รวม 516,713 เฮกตาร์ ซึ่งนับว่าประสบความสำเร็จคิดได้เป็นร้อยละ 94.8 นอกจากนี้ ผู้เช่ายังได้รับการประกันการถือครองที่ดินจากการออกเอกสารรับรองการเป็นผู้เช่าเพื่อการเกษตรตามกฎหมาย ซึ่งได้มีการออกเอกสารดังกล่าวไปแล้วจำนวนทั้งสิ้น 74,492 ฉบับ ให้แก่ผู้เช่าจำนวน 46,620 ราย ในเนื้อที่ 53,689 เฮกตาร์

(2) ด้านการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน

รัฐบาลได้ออกเอกสารรับรองการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งสิ้นจำนวน 597,033 ฉบับ ให้แก่เกษตรกรจำนวน 393,192 ราย ซึ่งเช่าทำกินอยู่ในเนื้อที่รวม 679,690 เฮกตาร์ นับเป็นความสำเร็จทั้งสิ้นร้อยละ 95 ต่อมาได้มีการออกเอกสารรับรองกรรมสิทธิ์ครอบครองที่ดินฉบับถาวรให้แก่เกษตรกรผู้เช่าซึ่งถือเอกสารรับรองการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์อยู่และได้ผ่อนชำระค่าที่ดินเป็นประจำทุก 2 ปี เอกสารรับรองกรรมสิทธิ์ฉบับถาวรดังกล่าวได้ออกให้แก่เกษตรกรจำนวนทั้งสิ้น 39,011 ฉบับ สำหรับเกษตรกรจำนวน 36,712 ราย ในเนื้อที่ทั้งสิ้น 47,239 เฮกตาร์

(3) การจ่ายค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดิน

ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ได้จ่ายเงินจำนวน 1,582,530,030 เปโซ ให้แก่เจ้าของที่ดินจำนวน 9,119 ราย รวมเนื้อที่ทั้งหมด 213,940 เฮกตาร์ ในขณะเดียวกัน การจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินโดยตรงก็มีจำนวนสูงขึ้น โดยมีนโยบายให้เกษตรกรผู้เช่าผ่อนชำระค่าที่ดินโดยตรงแก่เจ้าของที่ดิน ทั้งนี้ มีจำนวนเจ้าของที่ดินที่ได้รับค่าที่ดินโดยตรงจำนวน 1,417 ราย จากเกษตรกรผู้เช่าจำนวน 9,918 ราย ในเนื้อที่ทั้งสิ้น 13,763 เฮกตาร์

สรุปได้ว่า การดำเนินการของธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์นั้นทำให้เกษตรกรได้มีแหล่งเงินทุนที่จะใช้ในการประกอบอาชีพ ส่งผลให้เกษตรกรมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ อีกทั้งยังเป็นการลดปัญหาช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนและก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมได้อย่างแท้จริง

¹⁴¹ ไชยยศ เหมะรัชตะ. อ้างแล้ว, หน้า 359.