

ปัญหาและอุปสรรคของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย



นางสาว วิสากร สระทองคำ

004854

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2523

PROBLEMS AND OBSTACLES OF LAND REFORM IN THAILAND

Miss Visakorn Sratongkham

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Political Science

Department of Government

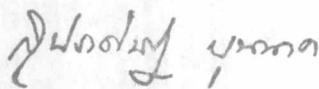
Graduate School

Chulalongkorn University

1980

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาและอุปสรรคของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย
โดย นางสาว วิสากร สระทองคำ
ภาควิชา การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

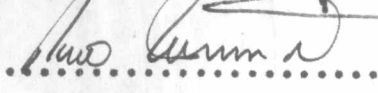
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

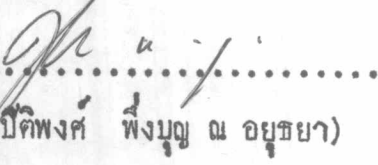


..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประสิทธิ์ บุญนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(นายกำจวด เทพหัสดิน ณ อยุธยา)


..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ)


..... กรรมการ
(นายปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาและอุปสรรคของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย
ชื่อ นิสิต น.ส. วิสากร สระทองคำ
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร. กระทบดี ทองธรรมชาติ
ภาควิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2522



บทคัดย่อ

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เริ่มดำเนินการเมื่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518 ภายใต้สถานการณ์การเรียกร้องของชาวนาให้รัฐจัดหาที่ดินทำกินให้ การจัดที่ดินทำกินนี้รัฐบาลได้เคยดำเนินการมาแล้วโดยหลายหน่วยงาน ซึ่งมีรูปแบบการดำเนินการแตกต่างกันไป แต่ผลการจัดที่ดินดังกล่าวไม่อาจแก้ไขปัญหาสิทธิการถือครองที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงตั้งขึ้นเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน โดยการปรับปรุงสิทธิการถือครอง จัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรรมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ส่งเสริมการรวมกลุ่มเกษตรกรจัดบริการสาธารณสุขไปการศึกษาและสาธารณสุข ลดช่องว่างระหว่างรายได้ของคนในชนบทและคนในเมือง แต่โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่อาจบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้แม้จะดำเนินการมาเป็นเวลาถึง 5 ปีแล้วก็ตาม

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการปฏิรูปที่ดินมี 2 ประการ คือ ประการแรก คือการเปลี่ยนแปลงนโยบายบ่อย ๆ เนื่องจากการเปลี่ยนรัฐบาล ยังผลให้นโยบายขาดความแน่นอนและทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ปฏิบัติ และยังทำให้การ

กำหนดงานขาดความต่อเนื่อง ปัญหาจากนโยบายอีกประการหนึ่งคือ การที่รัฐบาล
 ขาดความจริงจังในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้บรรลุผล ปัญหาและอุปสรรคของ
 การปฏิรูปที่ดินประการที่สอง คือ กฎหมายปฏิรูปที่ดินคลุมเครือ ขาดความแน่ชัด
 และมีช่องโหว่ของกฎหมายมากทำให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานโดยเฉพาะใน
 การจัดซื้อที่ดินเอกชน ปัญหาทั้งนโยบายและกฎหมายเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ
 ซึ่งหากมีการแก้ไขแล้วปัญหาและอุปสรรคอื่น ๆ จะถูกแก้ไขตามไปด้วย เช่น ปัญหา
 และอุปสรรคจากเจ้าของที่ดิน เกษตรกร และการบริหารงานของ ส.ป.ก.

ในที่สุดเมื่อปัญหาและอุปสรรคได้รับการแก้ไขแล้ว รัฐบาลควรแสดง
 ความตั้งใจจริงในการสนับสนุนโครงการปฏิรูปที่ดิน โดยจัดตั้งศาลเกษตรกรและ
 ระบบการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าด้วย.

Thesis Title Problems and Obstacles of Land Refrom in Thailand
Name Miss Visakorn Sratongkham
Thesis Advisor Prof.Kramol Tongdhamachart Ph.D.
Department Government
Academic Year 1979

ABSTRACT

The implementation of land reform has started since the Agricultural Land Reform Act was promulgated on March 6th, 1975. This resulted from the fact that farmers called upon the government to find them the land for tilling. The government has allocated the land to different departments in many different ways. This procedure hasn't solved land redistribution problem. Since then, the Agricultural Land Reform has been set up in order to help farmers to own their land for cultivation, to increase the agricultural production and to improve marketing and credit facilities to ensure better economic and social conditions for farmers, to promote farmers' organizations, to stabilize the agricultural activities of the nation, to promote education, public health, public utilities and public facilities for the improvement of

the rural environment, to reduce the income gap between the rural and urban population. However, the land reform programme has not get reached its objectives despite the fact that it has been implemented for five years.

There are two important problems and obstacles to its implementation. First, a change of government which took place frequently during the past five years caused a shift in land reform policy and confused land reform officials. This also altered the course of the land reform implementation. The other problem is that the policy-making body lacks a determination to implement land reform. Another important problem is the ambiguity of Land Reform Act which becomes an obstacle to its implementation. This is because it does not precisely indicate all the stages and regulations, thus creating a lot of problems in implementing land reform program. If these two problems are solved, the other problems and obstacles such as the problems of land-owners, farmers or the Agricultural Land Reform Office administration will be solved altogether.

In conclusion, the problems and obstacles to land reform will be diminished, if the government demonstrates its determination to support land reform programme. The court of agrarian relations and progressive land tax system should also be established.



กิติกรรมประกาศ

การเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี เพราะความกรุณาจาก ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา กรุณา ให้คำปรึกษาตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่อง อีกทั้งท่านรองปลัดกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ นายกิ่งวาล เทพหัสดิน ณ อยุธยา ผู้อำนวยการกองจัดการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม นายปีติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา ที่กรุณา รับเป็นกรรมการตรวจ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งผู้เขียนขอแสดงความขอบพระคุณในความกรุณาไว้ ณ ที่นี้

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ที่ให้การสนับสนุนด้าน การศึกษา เจาหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทุกท่านที่คอยช่วยเหลือ ในการค้นหาข้อมูลด้วยดี และท้ายที่สุดขอขอบคุณผู้พิมพ์ที่กรุณาทำให้วิทยานิพนธ์นี้เป็น รูปเล่มขึ้นได้

วิสากร สระทองคำ

25 มีนาคม 2523

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
รายการตารางประกอบ.....	ญ
บทที่	
บทนำ.....	1
1 ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย.....	8
2 พระราชบัญญัติและการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.....	39
3 ปัญหาและอุปสรรคด้านนโยบายและกฎหมาย.....	74
4 ปัญหาและอุปสรรคทางด้านการเกษตรกร เจ้าของที่ดิน การบริหารงาน ของ สป.ก. และอื่น ๆ	98
5 สรุปและขอเสนอแนะ.....	110
บรรณานุกรม.....	120
ประวัติผู้เขียน.....	126



รายการตารางประกอบ

ตารางที่		หน้า
1	ผลการจัดที่ดินให้เกษตรกรสิ้นปี 2519.....	21
2	เนื้อที่ทั้งหมด เนื้อที่ถือครองทำการเกษตรและเนื้อที่เช่าปี 2516	22
3	จำนวนรอยละของครอบครัวเกษตรกรผู้เช่าแยกเป็นรายภาคปี 2511 - 2512.....	23
4	รายได้ครอบครัวชนบทแยกตามประเภทอาชีพ 2518/19.....	25
5	แสดงเนื้อที่และมูลค่าที่ดินที่เกษตรกรไร้อาจทะเบียนโฉนดที่ดิน หลุดเป็นกรรมสิทธิ์แก่เจ้าหน้าที่ทั่วประเทศ พ.ศ.2509-2513.....	28
6	เปรียบเทียบรายได้และรายจ่ายที่เป็นเงินสดทางด้านการเกษตร เฉลี่ยต่อครอบครัวเกษตรกรเป็นรายภาค.....	29
7	แสดงรายละเอียบที่ดินพระราชนาน.....	61
8	การรับทราบข่าวเกี่ยวกับการแจกเอกสารสิทธิ.....	99
9	จำนวนรอยละของเกษตรกรที่มีความเห็นต่อการทำงานของ ส.ป.ก. ในจังหวัดกาญจนบุรี ฉะเชิงเทรา และสุรินทร์.....	100
10	แสดงการเปรียบเทียบงบประมาณหมวดต่าง ๆ ในปีงบประมาณ 2518 - 2521.....	103