

เรื่องที่ 7 นโยบายที่ดิน¹

ในปัจจุบัน “ดิน” กำลังได้รับความสนใจ ทั้งในด้านเอกสารและรัฐมากขึ้นกว่าแต่ก่อน กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนาที่ดินให้อุดมสมบูรณ์ เป็นทรัพยากรอันล้ำค่าอยู่ตลอดไปทั้งในปัจจุบันและอนาคต อย่างไรก็ตามเรื่องของ “ดิน” นั้น นอกจากจะมีปัญหาเกี่ยวกับเทคนิคว่า จะต้องปรับปรุงบำรุงกันอย่างไร ดินเจ็บไม่เสื่อมโทรมไปตาม สภาพและเวลาที่ใช้แล้ว ปัญหาของดินยังจะเกี่ยวโยงไปถึงเรื่องต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจและสังคม อีกด้วย จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างเรื่อยๆ ต่อปี ความต้องการ ในการใช้ที่ดินให้คนทำมาหากิน ใช้ผลิตอาหาร ให้เป็นที่อยู่อาศัยเป็นที่ทำงานหรือประกอบธุรกิจ ทำถนนหนทาง ตลอดจนเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจมีมากยิ่งขึ้น ทุกคนต่างปรารถนาที่จะมีที่ดินเป็นของ ตนเอง จึงต่างพยายามขวนขวยด้วยวิธีต่าง ๆ เพื่อให้ได้ที่ดินมาเป็นกรรมสิทธิ์ของตน เมื่อความ ต้องการมีมาก ปัญหาที่ดินมีราคาสูงจะเกิดขึ้นในขณะเดียวกัน ความต้องการที่จะงานทรัพยากร ธรรมชาติให้เป็นป้าเอาไว้ หรือให้เป็นต้นน้ำลำธารป้องกันเมืองน้ำท่วม กระแสน้ำอุบัติ ภัยแล้งรายก็จำต้องมีอยู่ ปัญหาจึงมีอยู่ว่า จะทำอย่างไรจึงจะใช้ที่ดินที่มีเหลืออยู่นี้ให้เป็นประโยชน์ ในทางเศรษฐกิจ และเป็นผลดีต่อสังคมได้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อป้องกันเมืองน้ำท่วม ไม่ส่งบสุขขึ้นใน สังคมได้ในอนาคต

ปัญหาเรื่องการถือครองที่ดินของแต่ละบุคคลที่มีมากเกินไป หรือมีน้อยเกินไป เป็นปัญหา สำคัญประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ก้าวหน้าจากผลของการ สำรวจภาวะการถือครองของชวนาในจังหวัดภาคกลางบางจังหวัดของกรมพัฒนาที่ดิน แสดงให้ เห็นว่าชวนาที่ถือครองขนาดยิ่งใหญ่ผลผลิตต่อไร่ยิ่งลดลงนั้น เป็นสัญญาณเตือนให้นักวิชาการ รับเรื่องปรับปรุงเทคนิคในการผลิตสี่เหลี่ยม อย่าให้ฟาร์มขนาดใหญ่ขาดประสิทธิภาพดังที่ปรากฏ สำหรับชวนาที่ถือครองที่ดินแปลงเล็ก และมีหลายแปลงกินไปก็มีเป็นจำนวนมากไม่น้อยในจังหวัด ต่าง ๆ ในภาคกลางที่มีผลเนื้องมาจากการภูมายมรดกที่ยั่งยืนให้แบ่งที่ดินผืนใหญ่เป็นผืนเล็ก ๆ ได้นั้น นอกจากจะมีปัญหารื่องชวนามีที่ดินไม่พอทำกินแล้ว ที่ดินแปลงเล็กเหล่านี้ยังไม่เป็น

¹ ทองโรวน อ่อนจันทร์, เศรษฐศาสตร์ที่ดิน. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2512), หน้า 212-124.

การประยัดที่จะใช้เครื่องมือทุนแรงบางชนิด ตลอดจนการปรับปรุงเทคนิคต่าง ๆ อีกด้วย ปัญหาระบบแปลงเล็กแปลงน้อยเป็นไวน้ำขนาดครอบครัวที่เหมาะสมทางเศรษฐกิจ สามารถดำเนินธุรกิจ มีประสิทธิภาพดังเช่นกสิกรในญี่ปุ่นและไต้หวันได้นั้น น่าจะเป็นเป้าหมายที่เราควรจะมุ่งปฏิบัติ ให้บรรลุจนได้ในอนาคต

ถึงแม้ว่าในภาคเหนือจะมีระบบการชลประทานดีกว่ากสิกรในภาคอื่นๆ ก็ตาม สามารถทำได้ผลผลิตต่อไร่สูงกว่าที่อื่นก็ตาม แต่ช่วาณในภาคนี้กำลังประสบปัญหาการถือครองขนาดเล็กไม่เกิน 10 ไร่ขึ้นไป การศึกษาถึงการกดดันของจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น โดยการเกิดและการอพยพจากที่ดินที่มีอยู่กับจำนวนที่ดินที่กสิกรทำมาหากินในบริเวณลุ่มน้ำปิงวังยน และเน่านของกรมพัฒนาที่ดิน แสดงให้เห็นว่า กสิกรที่ทำการเกษตรบนที่ราบผืนเล็กนี้ต่างหากจากอุดมการณ์ทางป่าที่ลาดเชิงเขา ทำไร่เลื่อนลอยอย่างน้อยอีกครอบครัวละ 5-10 ไร่ กสิกรจะย้ายที่ถังป่าเรื่อยไปทุกปี เมื่อครบ 4 ปีแล้วจึงจะกลับมาที่เดิมอีก เมื่อคำนวณถึงความสามารถที่กสิกรแต่ละครอบครัวถางป่าได้แต่ละปี เปรียบเทียบกับจำนวนที่ดินบนที่ลาดเชิงเขาที่ Valley ทั้ง 4 มีอยู่อย่างจำกัดแล้วนั้น เป็นที่น่าวิตกว่า อีกไม่กี่สิบปีนี้ที่ในบริเวณนี้จะไม่มีป่าให้กสิกรถางอีกต่อไปได้ ยิ่งกว่านั้นข้อเท็จจริงยังปรากฏอีกว่า เทคนิคในการถางป่าของชาวบ้านยังต่ำกว่า เทคนิคในการถางป่าของชาวเขาอีกด้วย กล่าวคือชาวบ้านเหล่านี้จะตัดต้นไม้ใหญ่หน่อยจนหมดสิ้น ไม่ว่าต้นไม้เหล่านั้นจะเป็นประโยชน์หรือไม่ และจะตัดแม้แต่ปาที่เป็นต้นลำารซึ่งชาวเขาส่วนมาก มิได้ปฏิบัติเช่นนั้น ปัญหานี้น่าจะท้าทายให้กิจกรรมในด้านเทคนิคและด้านเศรษฐกิจได้ลองศึกษาดูว่าจะมีสู่ทางล้อให้กสิกรเหล่านี้หยุดถางป่าได้ด้วยวิธีใดบ้าง ทรัพยากรธรรมชาติเราจึงไม่ถูกทำลาย อีกต่อไป

สำหรับเจ้าของที่ดินผืนใหญ่ที่มีที่ดินเป็นจำนวนมากซึ่งมิใช่เป็นกสิกรผู้ใดครอบครัวกินกับแผ่นดินนั้น มักจะไม่คร่าวมโอกาสได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนอย่างเต็มที่ตามความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม ทรัพยากรอันล้ำค่าที่มีอยู่ในเมืองของผู้เช่า ซึ่งยอมจะเกี่ยงนอนกับการพัฒนาให้ดินมีความอุดมสมบูรณ์อยู่เสมอไป เพราะถือเสียว่าผืนดินนี้มิใช่ของตน เมื่อเจ้าของมิได้นำมาในการปรับปรุง และผู้เช่าก็มิได้นำรุ่งด้วยแล้ว แผ่นดินจึงลดความอุดมสมบูรณ์ลงเรื่อยๆ ไม่ต้องสงสัยเลยว่าทำไม่ผลผลิตต่อไร่ของนาชนิดนี้จึงต่ำ นอกจากนี้ในอนาคต ถ้าจำนวนเจ้าของที่ดินผืนใหญ่ที่มิใช่กสิกรมีมากขึ้น สภาพการณ์ที่เรียกว่า “ที่ดินส่วนใหญ่ตอกอยู่ในหมู่คน ส่วนน้อย” จะเกิดขึ้น ภาวะเศรษฐกิจและสังคมชนิดนี้จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเกษตรอย่างยิ่ง

ในส่วนเกี่ยวข้องกับ “ผู้เช่า” ที่ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเองนั้น ได้ทำให้การบำรุงดิน

การอนุรักษ์ดินและน้ำประสมอุปสรรค จากการสำรวจเรื่องการถือครองแบบผู้เช่าของชาวนา ในจังหวัดภาคกลางของกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อเร็ว ๆ นี้ปรากฏว่า ผู้เช่าส่วนมากยกย่อง เนื่องจากต้องเสียค่าเช่าสูงซึ่งเมื่อหักค่าเช่าออกแล้ว ผู้เช่ามีเงินเหลือพอ ประทังชีวิตไปได้เท่านั้น ผู้เช่าขาดความมั่นคง ขาดสิ่งจุใจการศึกษาไม่ดี ผลผลิตต่อไร่ต่ำกว่า ชาวนาที่มีนาเป็นของตนเอง ผู้เช่าเหล่านี้ไม่มีทางจะมีที่ดินเป็นของตนเองด้วยตัวเองเลย อนาคต ของผู้เช่าเหล่านี้ไม่แจ่มใส และจะยิ่งยากจนยิ่งขึ้นถ้ายิ่งปล่อยไว้นานไปเข้า ทั้งนี้ เพราะว่าทั้งดิน และคนเสื่อมโทรมด้วยกันทั้งคู่ เศรษฐกิจและสังคมของผู้เช่าล้าหลัง ซึ่งสภาพการดังกล่าวจะเป็น ภัยต่อมายอยถ่วงการพัฒนาประเทศตลอดไป

ปัญหาการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมได้เกิดขึ้นแล้วในจังหวัดต่าง ๆ ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเหตุที่ข้าวเป็นอาหารสำคัญของคนไทย ชาวนาในภาคนี้ยังคงใช้ที่ดินทำนามากกว่าทำการเกษตร ชนิดอื่น ๆ ทั้ง ๆ ที่การใช้ดินทำประโยชน์อย่างอื่นจะให้ผลตอบแทนสูงกว่า ปรากฏว่าในบางแห่ง ชาวนาได้ข้าวเพียงไร่ละ 10 ถังเท่านั้น หมายความว่า ชาวนามีรายได้ไม่เกินไร่ละ 100 บาท ถ้าข้าวราคาดังละ 10 บาท แต่ถ้ากิจกรรมนำที่ดินของตนปลูกพืชไว้จะมีรายได้สูงกว่า และถ้าจะใช้ ที่ดินเหล่านี้เลี้ยงสัตว์ กิจกรรมยิ่งจะมีรายได้สูงยิ่งขึ้น กิจกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่มีปัญหา เรื่องผู้เช่าและไม่มีปัญหารือเรื่องการถือครองขนาดเล็ก แต่มีปัญหารือเรื่องการใช้ที่ดินไม่เหมาะสม ปัญหานี้ทั้งท้าทายนักวิชาการและนักเศรษฐกิจที่ดินว่าจะมีสู่ทางอย่างไรบ้าง จึงจะชักจูงให้กิจกรรม ในภาคนี้เลี้ยงสัตว์หรือปลูกพืชอื่น ๆ ที่ใช้น้ำน้อยแทนการทำนา กิจกรรมในภูมิภาคนี้จะได้มีรายได้ สูงขึ้น และไม่ตกเป็นเป้าหมายของฝ่ายตรงข้าม ถือเป็นจุดอ่อนของประเทศไทยที่ยวอยแซกซ์ม ป้อนทำลายก่อการความสุขอยู่เป็นเนื่องนิจ

เท่าที่ซึ่งมาได้ท่านผู้อ่านคงพอจะเห็นได้แล้วว่าที่ดินมีความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจและ สังคมของประชาชนและประเทศชาติเพียงใด ถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยควรจะกำหนดระเบียบ แบบแผนสิทธิ์การเป็นเจ้าของที่ดินให้แน่นอน รวมทั้งขนาดและการมีวิธีการใช้อันเหมาะสมด้วย โดยมุ่งประโยชน์ของผู้ใช้เป็นสำคัญ การกำหนดขนาดที่ให้น้อยลง ที่ดินบุคคลมีกรรมสิทธิ์ได้ การจำกัดเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินมากแล้วมิได้ทำประโยชน์ด้วยตุณอย่าง การควบคุมค่าเช่านา ย่อมจะ เป็นมาตรการอันดีที่จะป้องกันมิให้มีการสะสมที่ดินได้ต่อไป นอกจากนี้ ควรจะปรับปรุงระบบ การถือครองให้ดีขึ้น ให้เหมาะสมที่จะรับวิทยาการสมัยใหม่ และสอดคล้องกับสถาบันชนบท ต่าง ๆ เช่น ระบบการตลาด การเครดิต การสหกรณ์ พัฒนาชุมชน ตลอดจนการพัฒนาบำรุงและ การอนุรักษ์ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ทั้งคนและที่ดินมีความมั่งคั่งสมบูรณ์อยู่ตลอดไป

