

## บทที่ 9

### การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการเกษตรกรรม (Structural Change in Agriculture)

#### วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการเกษตรกรรมบทนี้แล้วสามารถอธิบายถึงลักษณะปัญหาโครงสร้างฟาร์ม การจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร การปรับปรุงการตั้งถิ่นฐานเพื่อการเกษตร การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การทำฟาร์มรวมและธนาคารที่ดินได้

#### 1. ความนำ

โครงสร้างฟาร์มในที่นี้ หมายถึง ขนาดของฟาร์มและการแบ่งพื้นที่ถือครองที่ดิน (size and land holdings) เป็นภูมิภาคชนบทรวมส่วนที่สำคัญและเป็นปัจจัยพื้นฐานอย่างหนึ่งในการผลิตทางการเกษตรกรรม อิทธิพลที่สำคัญที่สุดของโครงสร้างฟาร์ม จะเป็นตัวกำหนดหลักเกี่ยวกับรายได้ของฟาร์ม (Bowler, 1983) กล่าวคือ ตามปกติรายได้เฉลี่ยตามทฤษฎีสามารถจะทำให้สูงขึ้นได้ในระดับที่น่าพอใจโดยนโยบายด้านราคา แต่ความขาดแคลนที่มีส่วนเล็กน้อยจากการผลิตที่สำคัญนั้นเกิดจากโครงสร้างพื้นฐาน ดังนั้น ราคาที่สูงจากนโยบายราคาเกษตรกรขนาดใหญ่หรือเจ้าของที่ดินจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนมากกว่าเกษตรกรขนาดเล็กหรือเกษตรกรที่มีโครงสร้างฟาร์มไม่เหมาะสม (เกษตรกรเช่าที่ดิน) และจากการที่ประสิทธิภาพการผลิตและความเหลื่อมล้ำของรายได้ในพื้นที่ชนบทไทยส่วนใหญ่ยังอยู่ในระดับที่ต่ำนั้น เท่าที่เป็นมาส่วนหนึ่งที่สำคัญจะเป็นเพราะโครงสร้างฟาร์มอยู่ในสภาพ หรือลักษณะที่ไม่อำนวยหรือไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาการเกษตร ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของฟาร์มให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง หรือปัญหาพื้นฐานในชนบทแต่ละท้องที่เป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อการพัฒนาชนบทประการหนึ่งในการจัดสรรการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนา

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการเกษตรกรรม มีมาตรการหลายด้านในการแทรกแซงการจัดพื้นที่ เช่น การจัดรูปที่ดิน การปรับปรุงการตั้งถิ่นฐาน การปฏิรูปที่ดิน และการทำฟาร์มรวมหรือไร่นารวม จากความกดดันทางด้านที่ดินทำกินที่เกิดขึ้นทั่วโลก การเปลี่ยนแปลง

โครงสร้างในการเกษตรกรรมสำหรับประเทศที่มีสังคมเศรษฐกิจเป็นแบบเกษตรกรรม และยังมีควมล้ำหลังทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งจำเป็น แต่มาตรการและวิธีการเปลี่ยนแปลงที่ใช้ดำเนินการโดยทั่วไปจะแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายหลักทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างฟาร์มบางมาตรการอาจจะไม่บังเกิดผลเต็มที่ ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเกี่ยวเนื่องที่จำเป็นและต้องปรับปรุง เช่น การใช้เทคนิคใหม่ ๆ การยอมรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงของชุมชนทางด้านอุปสงค์การบริโภค

## 2. โครงสร้างการเกษตร

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะโครงสร้างฟาร์มทางพื้นที่ที่เป็นปัญหาของการพัฒนาการเกษตรในชนบท โดยทั่วไปจะหมายถึงลักษณะปัญหาสำคัญในด้านขนาดและการถือครองที่ดิน

2.1 ที่ดินแตกกระจาย (land fragmentation) จากรายงานสำมะโนการเกษตร ปี 1960 บนมาตราส่วนระดับโลกพบว่า ในทวีปยุโรปมีที่ดินแตกกระจายมากที่สุด (เฉลี่ย 6.7 แปลงต่อที่ถือครอง) รองลงมา ได้แก่ ทวีปเอเชีย (เฉลี่ย 4 แปลงต่อที่ถือครอง) ประเทศต่าง ๆ ทั้งในยุโรปตะวันตกและยุโรปใต้จะมีที่ดินแตกกระจายที่แตกต่างกัน แนวทางการแก้ไขการแตกกระจายที่ดินที่ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ทำกันก็คือ “การจัดรูปที่ดิน” เพราะตั้งแต่ปี 1950 เป็นต้นมา เทคนิคการทำฟาร์มในยุโรปได้มีส่วนการใช้เครื่องจักรกลแทนการเพิ่มขึ้นของค่าแรงงานมากขึ้น

การแตกกระจายที่ดินที่เกิดขึ้นนั้น ส่วนมากจะสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับอิทธิพลทางด้านสังคม-วัฒนธรรม เศรษฐกิจ ลักษณะทางกายภาพและการเมือง (King and Burton, 1980) สาเหตุทางด้านสังคม-วัฒนธรรม นั้น เป็นสาเหตุที่สำคัญที่แต่ละพื้นที่หรือสังคมจะมีกฎเกณฑ์ทางสังคม-วัฒนธรรมการแบ่งปันที่ดินที่ต่างกัน เช่น การแบ่งมรดกทางด้านที่ดินของสังคมชนบทไทย นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็วก็เป็นความกดดันที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อการแตกกระจายที่ดิน ส่วนเศรษฐกิจนั้นก็เป็นสาเหตุอีกด้านหนึ่งที่ทำให้ที่ดินแตกกระจาย ได้แก่ การแบ่งที่ดินเพื่อการซื้อ การขายหรือแบ่งให้เช่าทำกิน ส่วนสาเหตุที่เกิดจากปัจจัยทางด้านกายภาพนั้น ได้แก่ ที่ดอนหรือความต่างระดับที่มีลักษณะสูงต่ำของลักษณะภูมิประเทศ และประการสุดท้าย ได้แก่ สาเหตุทางด้านการเมืองที่เป็นโครงการกระจายที่ดินให้แก่เกษตรกรของรัฐ เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและลดช่องว่างทางสังคม นอกจากนี้

จอห์นสัน (Johnson, 1970) ยังพบว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ยังอยู่ในระดับต่ำ ที่ดินทางการเกษตรกรรมจะแตกกระจายมาก

การแตกกระจายที่ดินเป็นแปลงเล็กหลายแปลงโดยไม่เป็นผืนเดียวต่อเนื่องกัน จะทำให้เพิ่มค่าใช้จ่ายส่วนที่สำคัญในฟาร์ม คือ เกิดสูญเสียเปล่าทางด้านเวลาในการทำงาน และดูแลพืชผลไม่ทั่วถึง รวมทั้งยังทำให้เกิดความสิ้นเปลืองการลงทุนเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น การทำการเกษตรกรรมในลักษณะที่เป็นแบบการค้ำ จึงนิยมทำในที่ดินผืนเดียวต่อเนื่องกัน แต่จะแบ่งพื้นที่ปลูกพืชหลายชนิด ซึ่งจะทำให้มีประสิทธิภาพการผลิตสูงกว่าการทำเกษตรกรรมแบบหลายแปลงที่มีที่ดินไม่ต่อเนื่องกัน จากการศึกษาที่ตำบลโพธิ์ทะเล อำเภอค่ายบางระจัน และตำบลลอนสมอ อำเภอท่าช้าง จังหวัดสิงห์บุรี ของประเสริฐ วิทยารัฐ พบว่า การทำการเกษตรกรรมของครอบครัวเกษตรกรมีที่ดินแตกกระจายไม่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันจำนวนหลายแปลง ดังตารางที่ 9.1

ตารางที่ 9.1 จำนวนแปลงที่ดินทำการเกษตรของครอบครัวเกษตรกรที่ไม่ต่อเนื่องกัน

หน่วย : จำนวนครอบครัว

ตำบล	จำนวนแปลงทำการเกษตร					รวม
	1	2	3	4	≥ 5	
โพธิ์ทะเล	52	40	20	7	3	122
ลอนสมอ	22	27	22	15	21	107

ที่มา: ประเสริฐ วิทยารัฐ, 2523 : 30

2.2 ขนาดที่ดินถือครองเล็ก การทำการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนาที่มีแรงงานเหลือเฟือและมีที่ดินจำกัดนั้นฟาร์มจะมีขนาดเล็ก โดยเฉพาะที่ดินทำการเกษตรในชนบทไทย จากสำมะโนเกษตรปี 2506 ปรากฏว่า เกษตรกรมีที่ดินถือครองเฉลี่ยต่อครอบครัวละ 16 ไร่ ต่อมากรมพัฒนาที่ดินได้ศึกษาและประมาณว่าในปี 2513 ขนาดของการถือที่ดินต่อครอบครัวลดลงเหลือครอบครัวละ 15.8 ไร่ และในปี 2518 ลดลงเหลือครอบครัวละ 14.7 ไร่ ในบรรดาพื้นที่เขตชนบทที่มีขนาดที่ดินถือครองต่อครอบครัวมีขนาดเล็กนั้น ชนบทภาคเหนือตอนบน (8 จังหวัด) มีขนาดที่ดินถือครองเล็กจำนวนมากที่สุด จากข้อมูลปี 2521 ของกองวิชาการสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า อำเภอต่าง ๆ ในชนบทภาคเหนือตอนบนมีขนาดที่ดินถือครองเพื่อการทำงานโดยเฉลี่ยต่อครอบครัวอยู่ระหว่าง 4-9 ไร่ (ยกเว้นในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย และพะเยา จะมีขนาดที่ดินถือครองระหว่าง 10-15 ไร่) ขนาดพื้นที่ถือครองเพื่อการทำงานที่

มีขนาดเล็กนี้ เป็นตัวชี้บ่งภาวะความยากจนที่เกิดขึ้นในชนบทแถบนี้ประการหนึ่ง โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ทำนาที่เป็นที่ดอนและที่สูง ที่ต้องอาศัยน้ำฝนและมีผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ต่ำ (วัฒนา อิศรางกูร ณ อยุธยา, 2523 : 98-101) ชนบทภาคใต้มีขนาดที่ดินถือครองต่อครอบครัวที่มีขนาดเล็กกรองลงมาจากภาคเหนือตอนบน ครอบครัวที่ทำนาอย่างเดียวมักจะมีขนาดที่ดินถือครองเฉลี่ยประมาณ 9.71 ไร่ต่อครอบครัว (ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส เฉลี่ยประมาณ 5-6 ไร่ต่อครอบครัว) ฉะนั้น ชาวนาส่วนใหญ่ในภาคใต้จะมีรายได้ต่ำ เพราะมีขนาดที่ดินทำนาเล็กเกินกว่าที่จะก่อให้เกิดผลผลิตอย่างเพียงพอสำหรับการบริโภคหรือเหลือขายได้ การทำงานรับจ้างหรือประกอบอาชีพอื่น ๆ เป็นอาชีพเสริมเป็นสิ่งจำเป็น เพราะระบบเศรษฐกิจของภาคใต้ต้องใช้เงินเป็นส่วนใหญ่ ฟาร์มขนาดเล็กนี้มีผลทำให้เกษตรกรบางส่วนเปลี่ยนเป็น “เกษตรกรครึ่งเวลา” คือ เป็นเกษตรกรที่ประกอบอาชีพเกษตรในที่ดินของตนเองเป็นรายได้รอง โดยมีรายได้ส่วนใหญ่มาจากอาชีพอื่นที่ไม่ใช่การเกษตร

2.3 การถือครองที่ดิน คือสิทธิที่บุคคลมีต่อที่ดินในการใช้ที่ดินและ/หรือในการเป็นเจ้าของ ดังนั้น การถือครองที่ดินของเกษตรกรก็คือที่ดินที่เกษตรกรเป็นเจ้าของเอง ที่ดินที่เกษตรกรเช่ามาจากผู้อื่นหรือที่ดินที่เกษตรกรเช่าทำเปล่าโดยไม่ต้องจ่ายค่าเช่า สำหรับปัญหาการถือครองที่ดินที่เป็นปัญหาโครงสร้างการเกษตรที่สำคัญ ได้แก่ “การเช่าที่ดินทำกิน” ทั้งในรูปแบบเช่าทั้งหมดหรือเช่าเพียงบางส่วน ปัญหาดังกล่าวมีผลต่อการพัฒนาการเกษตรชนบท (ดูรายละเอียดในปัญหาการถือครองที่ดิน บทที่ 8) เมื่อพิจารณาภาพรวมชนบทในระดับภาคจะพบว่า ปัญหาการเช่าที่ดินทำกินมีความรุนแรงมากที่สุดในภาคกลาง เมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่น ๆ ไม่ว่าจะพิจารณาในแง่ของสัดส่วนผู้เช่าหรือสัดส่วนของพื้นที่เช่า ดังตารางที่ 9.2

ตารางที่ 9.2 สัดส่วนผู้เช่าที่ดินทำกินและพื้นที่เช่าในชนบทภาคต่าง ๆ ปี 2519  
หน่วย : ร้อยละ

ภาค	สัดส่วนผู้เช่าที่ดิน (%)	สัดส่วนพื้นที่เช่า (%)	อัตราเพิ่มของผู้เช่า (2512 - 2519)
ภาคกลาง	41.31	29.27	0.65
ภาคเหนือ	20.84	15.74	2.61
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	8.68	3.27	6.01
ภาคใต้	17.48	4.42	1.85

ที่มา: สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร

การเช่าที่ดินทำกินในชนบทเขตที่มีปัญหาการเช่ารุนแรง ส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตพื้นที่ชนบทที่มีความเจริญก้าวหน้าสูง มีความอุดมสมบูรณ์และให้ผลผลิตสูง ทำให้ผลตอบแทนของการเช่าที่ดินอยู่ในเกณฑ์สูงด้วย จึงเป็นแรงจูงใจให้มีการเช่าที่ดินทำกินมากขึ้น ผู้ที่อยู่ในฐานะเป็นผู้เช่าที่ดินทำกินส่วนใหญ่มีผู้ใช้ผู้ที่ยากจนที่สุดเสมอไป เขตอำเภอในจังหวัดต่าง ๆ ที่อยู่รอบ ๆ กรุงเทพฯ จะมีปัญหาการเช่ารุนแรงที่สุดในภาคกลาง เช่น จังหวัดปทุมธานี อุทัยฯ สมุทรปราการ นครนายก และฉะเชิงเทรา มีสัดส่วนผู้เช่าเกินร้อยละ 60 ขึ้นไป ภาคเหนือก็ได้แก่ บริเวณที่ราบลุ่มเชียงใหม่-ลำพูน มีสัดส่วนผู้เช่าเกินกว่าร้อยละ 30

2.4 การไร้ที่ทำกิน (landless) คือ เกษตรกรผู้ที่ไม่มียี่ที่ดินของตนเอง ต้องอาศัยรายได้จากการรับจ้างทั่วไป และรับจ้างทำงานในภาคเกษตรโดยไม่เช่าที่ดินทำกิน บางส่วนเกษตรกรพวกนี้เคยมีที่ดินทำกินแต่ต้องสูญเสียที่ดินไป และบางส่วนก็ไม่เคยมีที่ดินทำกินมาก่อนเลย การไร้ที่ทำกินมีปัญหารุนแรงมากในเขตพื้นที่ชนบทภาคกลาง (ดูที่ชานาชากรรรับจ้าง ในบทที่ 5) และภาคเหนือตอนบน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ห่างไกลจากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในปัจจุบันที่เป็นอยู่ แนวโน้มของปัญหาการไร้ที่ทำกินจะเพิ่มขึ้นในอนาคต จากการประมาณการของธนาคารโลกเชื่อว่า จำนวนเกษตรกรไร้ที่ทำกินทั่วทั้งประเทศไทยในชนบทจะมีไม่ต่ำกว่า 500,000 ครอบครัว หรือประมาณร้อยละ 10.7 ของจำนวนครอบครัวเกษตรกรทั้งหมด สาเหตุการไร้ที่ทำกินจากข้อสันนิษฐานเชื่อว่าน่าจะมาจากการแยกครอบครัว และการสูญเสียที่ดินเนื่องจากหนี้สินเพิ่มพูน ปัญหาจากการศึกษาบางพื้นที่ทั้งในภาคกลางและภาคเหนือพบว่า เป็นปัญหาเก่าแก่ที่เกิดขึ้นมานานแล้ว ส่วนใหญ่เป็นคนดั้งเดิมในพื้นที่ที่ไม่อพยพโยกย้ายไปที่อื่นด้วยเหตุผลทางด้านวัฒนธรรมและสังคมรวมทั้งการรักท้องถิ่นมีอิทธิพลอย่างมาก (กิตติ อธิวิทย์, 2524 : 66)

เกษตรกรไร้ที่ทำกินนี้อาจกล่าวได้ว่าอยู่ในภาวะที่ยากจนที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับเกษตรกรกลุ่มอื่น เพราะการรับจ้างส่วนใหญ่ในภาคกลางจะได้ประมาณวันละ 25-30 บาท จังหวัดที่อยู่ในเขตอุตสาหกรรมรอบ ๆ กรุงเทพฯ จะมีค่าจ้างสูงกว่าเฉลี่ยวันละ 35-60 บาท เกษตรกรไร้ที่ทำกินที่อยู่ในเขตชลประทานและพื้นที่เกษตรรอบ ๆ กรุงเทพฯ จะมีโอกาสหางานทำได้มากทั้งงานนอกการเกษตรและในการเกษตร จึงมีรายได้สูงกว่าพวกที่รับจ้างอยู่ห่างไกลจากเมืองหรือนอกเขตชลประทาน สำหรับเหตุผลที่เกษตรกรไร้ที่ทำกินไม่เช่าที่ดินทำกิน อาจเนื่องมาจากค่าเช่าที่ดินมีอัตราสูง ที่ดินทำกินส่วนใหญ่มักจะมีผู้เช่าถือครองอยู่เต็มแล้วหาเช่าไม่ได้ ไม่มีอุปกรณ์และปัจจัยต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในการผลิต เช่น เงินทุน เครื่องมือเกษตร (วัฒนา อิศรางกูร ณ อยุธยา, 2523 : 88-89) ในฤดูแล้งเกษตรกรพวกนี้จะมีปัญหา รับจ้างก่อนจ้างมากโดยเฉพาะที่เพาะปลูกไม่ได้ ดังนั้น ปัญหาเกษตรกรกลุ่มนี้จึงเป็นพวกที่

ยากจนที่สุด เพราะไม่มีผลผลิตที่ได้จากที่ดินเพื่อใช้บริโภคในครัวเรือนเลย ทุกสิ่งทุกอย่างจะต้องซื้อหามาทั้งสิ้น

### 3. การจัดรูปที่ดิน (land consolidation)

การจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร เป็นการปรับปรุงและพัฒนาพื้นที่เพาะปลูกชนบทระดับไร่นาของเกษตรกรในเขตชลประทาน ให้สามารถได้รับน้ำชลประทานทั่วถึงทุกแปลง และพื้นที่เพาะปลูกสามารถใช้ทำประโยชน์ได้สูงสุด โดยการวางแผนจัดรูปแปลงที่ดินเพาะปลูกเดิมของเกษตรกรใหม่ให้สะดวกต่อการทำการเพาะปลูก มีขนาดเหมาะสมและรูปร่างขอบเขตเป็นแนวตรง พร้อมทั้งจัดระบบคูส่งน้ำ คูระบายน้ำ สร้างทางลำเลียงและปรับระดับพื้นที่ให้สม่ำเสมอโดยทั่วถึงทุกแปลงไร่นา ดังนั้น การจัดรูปที่ดินจึงเป็นการพัฒนาพื้นที่เพาะปลูกที่ลงทุนเพิ่มอีกระดับหนึ่ง ต่อจากโครงการชลประทานที่มีอยู่เดิมให้สมบูรณ์ขึ้น เพื่อให้สามารถใช้พื้นที่เพาะปลูกเพิ่มผลผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงตามความหมายของการจัดรูปที่ดินจะมีลักษณะที่เป็นหลักการดำเนินการเกี่ยวกับโครงสร้างฟาร์มหรือไร่นา ที่สำคัญ ๆ จำแนกได้ดังนี้.-

1) พัฒนาพื้นที่เพาะปลูกในระดับไร่นาให้สมบูรณ์แบบอย่างทั่วถึงทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต

2) รวมแปลงที่ดินเพาะปลูกของเกษตรกรที่มีกระจายอยู่ห่างกันหลายแปลงและที่มีรูปร่างแปลงไม่เหมาะสม วางแผนจัดรูปแปลงใหม่ให้มีขนาดและรูปร่างที่เหมาะสม

3) ปรับระดับพื้นที่ จัดระบบชลประทานกระจายน้ำในไร่นาและสร้างทางลำเลียงให้ทุกแปลงที่ดินได้รับน้ำโดยทั่วถึงและมีทางลำเลียงหรือถนนเข้าถึงแปลงเพาะปลูก

4) จัดการแลกเปลี่ยน โอน รับโอน ให้เช่าซื้อ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งจัดเขตที่ดินสำหรับอยู่อาศัย

โดยหลักการในการจัดรูปที่ดินจะไม่ได้เปลี่ยนแปลงขนาดการถือครองที่ดินจากที่เป็นกรรมสิทธิ์อยู่เดิมของเกษตรกรแต่อย่างใด เจ้าของที่ดินแต่ละรายจะได้รับที่ดินในที่ดินแปลงเดิมทั้งหมดหรือบางส่วน แต่ถ้ามีความจำเป็นไม่อาจกระทำดังกล่าวได้ก็จะจัดให้ที่ดินแปลงใหม่อยู่ใกล้เคียงกับที่ดินแปลงเดิมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เจ้าของที่ดินแปลงใหม่แต่ละรายอาจจะตกลงแลกเปลี่ยนแปลงที่ดินกันได้ การจัดรูปที่ดินนี้เจ้าของที่ดินทุกรายต้องสละที่ดินบางส่วน เพื่อใช้สำหรับจัดสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ เช่น ระบบการชลประทาน การระบายน้ำ ถนน ที่สำหรับใช้ประโยชน์ร่วมกัน (คิดเป็นมูลค่าโดยคำนวณหักออกจากมูลค่า

ประเมินของที่ดินแต่ละแปลงตามส่วนของมูลค่าประเมินก่อนการกำหนดแปลงที่ดินใหม่) ดังรูปที่ 9.1

หลักและวิธีการดำเนินการจัดรูปที่ดินที่ประเทศต่าง ๆ ดำเนินการนั้น ส่วนใหญ่จะมีแผนการดำเนินการจัดรูปที่ดินที่เหมือนกัน ดังเช่น การจัดรูปที่ดินในประเทศยุโรปตะวันตก และประเทศใกล้เคียง เนเธอร์แลนด์เป็นประเทศซึ่งถือว่าเป็นผู้นำด้านการจัดรูปที่ดิน ได้เริ่มดำเนินการจัดรูปที่ดินมาตั้งแต่ปี 1924 โดยมีกฎหมายการจัดรูปที่ดิน กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางทำหน้าที่พิจารณาเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน และการจัดรูปที่ดินรัฐจะเป็นผู้ลงทุนออกค่าใช้จ่ายไปให้ก่อนแล้วให้เกษตรกรผ่อนชำระค่าลงทุนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยจะต้องเสียดรูดอกเบี้ยร้อยละ 5 ต่อปี สำหรับประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ซึ่งเป็นประเทศผู้นำด้านการจัดรูปที่ดินในทวีปเอเชีย ได้เริ่มดำเนินการจัดรูปที่ดินในปี 1962 โดยจะจัดรูปที่ดินในแหล่งที่มีเกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนพื้นที่ทั้งหมดในพื้นที่ที่ดำเนินการ รัฐจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในด้านการสำรวจและออกแบบ ส่วนค่าใช้จ่ายในด้านการก่อสร้างระบบชลประทานทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ เกษตรกรจะเป็นผู้ออกโดยใช้วิธีการกู้และผ่อนชำระกับธนาคารที่ดิน (Land Bank) ในนามของสมาคมหรือกลุ่มเกษตรกร

สำหรับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในชนบทไทยได้เริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2512 โดยก่อสร้างเป็นแปลงตัวอย่างบนพื้นที่ประมาณ 1,000 ไร่ ที่ตำบลพักทัน อำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี ในเขตโครงการชลประทานชลสูตร และได้ขยายดำเนินการจัดรูปที่ดินเป็นโครงการขนาดใหญ่ในเขตโครงการชลประทานเจ้าพระยาตอนบน ในปี 2517 เป็นโครงการแรก มีพื้นที่ประมาณ 100,000 ไร่ (เขตอำเภอบางระจัน และอำเภอสรรคบุรี) และได้ขยายไปในภาคอื่น ๆ ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคตะวันตก โดยได้จัดทำเป็นแปลงตัวอย่างก่อนที่จะดำเนินงานเป็นโครงการใหญ่ในแต่ละภาคตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การจัดรูปที่ดินจะดำเนินการให้แล้วเสร็จรวมพื้นที่ประมาณ 1,000,000 ไร่ ภายในปี 2529 (ถึงสิ้นปีงบประมาณ 2525 จัดรูปที่ดินแล้วเสร็จรวมพื้นที่ได้ 629,198 ไร่ในท้องที่ 13 จังหวัด)

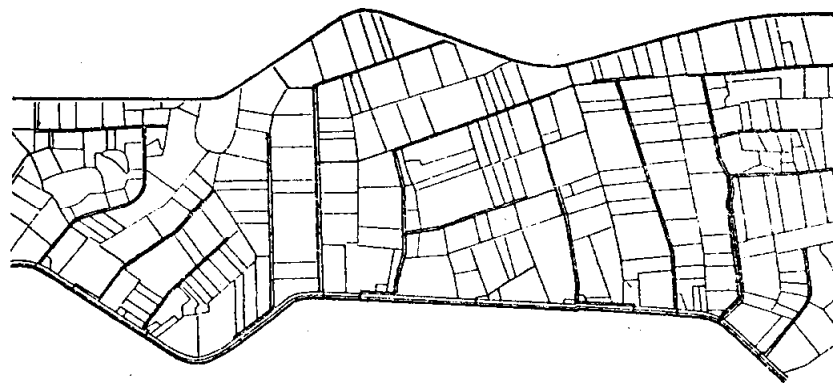
ประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดรูปที่ดิน จากผลการศึกษาประเมินผลในเขตพื้นที่ที่ได้มีการจัดรูปที่ดินไปแล้ว ทำให้ทราบผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

### 1) ด้านการใช้ที่ดินและน้ำ

ก. ทุกแปลงเพาะปลูกได้รับน้ำโดยตรงจากคูส่งน้ำตามจำนวนและระยะเวลาที่ต้องการ ซึ่งก่อนการจัดรูปที่ดินแปลงนาที่อยู่ห่างคูส่งน้ำจะไม่ได้รับความสะดวกเรื่องการใช้ น้ำเพราะต้องส่งผ่านแปลงนาผู้อื่น ทำให้การใช้น้ำเพาะปลูกมีประสิทธิภาพสูงขึ้น



(A) ผังก่อนการจัดรูปที่ดิน



(B) หลังการจัดรูปที่ดินแล้ว

รูปที่ 9.1 การจัดรูปที่ดิน (A) ก่อนการจัดรูปที่ดิน (B) หลังการจัดรูปที่ดิน



ข. ทุกแปลงสามารถระบายน้ำออกสู่กระบายน้ำได้โดยตรง ทำให้ไม่มีปัญหาเรื่องน้ำท่วมพืชเสียหาย และยังระบายน้ำเพื่อเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ตามกำหนดที่ต้องการ

ค. ทุกแปลงสามารถลำเลียงขนส่งติดต่อกับถนนสายประธานได้ ทำให้การลำเลียงผลิตผลและอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องจักรทุ่นแรงต่าง ๆ ได้ทุกกาลเวลาที่ต้องการ

ง. เจ้าของที่ดินสามารถใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกได้อย่างมีประสิทธิภาพ รูปแปลงเหมาะสมทำให้ใช้เครื่องทุ่นแรงได้สะดวก พื้นดินในแปลงเพาะปลูกได้ปรับระดับ และมีคันนาบังคับน้ำที่สามารถใช้วิธีการเกษตรกรรมแผนใหม่ได้สะดวก

## 2) ด้านเศรษฐกิจ

ก. ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นและใช้เนื้อที่ปลูกพืชได้ปีละ 2 ครั้งเป็นอย่างน้อย ทำให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น

ข. ทำให้การลงทุนโครงการชลประทาน เช่น เขื่อนเก็บน้ำ เขื่อนทดน้ำ และคลองส่งน้ำสายใหญ่ที่รัฐบาลลงทุนไปแล้วได้รับผลประโยชน์เต็มตามที่ตามเป้าหมายเร็วขึ้น

ค. เพิ่มการใช้แรงงานในเขตจัดรูปที่ดินและบริเวณใกล้เคียงเพื่อการปลูกพืชในฤดูแล้ง ในปีหนึ่งจะเพิ่มแรงงานมากกว่า 2 เท่าของเดิม ซึ่งนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างงานในชนบท

ง. ยกฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้สูงขึ้น

## 3) ด้านสังคม

ก. จากรายได้ที่เพิ่มขึ้นสามารถปรับปรุงที่อยู่อาศัย ส่งบุตรหลานศึกษาให้สูงขึ้น ซื้ออุปกรณ์เพื่อการเกษตรและสิ่งจำเป็นสำหรับครัวเรือน ตลอดจนมีโอกาสเดินทางไปต่างจังหวัดเพื่อกิจการต่าง ๆ มากขึ้น

ข. ทำให้ความเจริญและความสงบสุขในท้องถิ่นดีขึ้น มีการทำบุญมากขึ้น วัดและโรงเรียนในเขตพื้นที่จัดรูปที่ดินและบริเวณใกล้เคียงเจริญขึ้น

ค. ขจัดปัญหาเรื่องการแก่งแย่งน้ำระหว่างเกษตรกรและเกษตรกรมีวินัยในการทำงานเพิ่มขึ้น

ง. ทำให้ที่ดินมีคุณค่าทางการผลิตสูงขึ้น เกษตรกรเจ้าของที่ดินสามารถรักษาที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ได้และหวางแหนที่ดิน

## 4) ด้านอื่น ๆ

ก. เกษตรกรในเขตจัดรูปที่ดินรวมกลุ่มกันได้รับบริการด้านวิชาการเกษตรแผนใหม่ ด้านสหกรณ์และสินเชื่อเพื่อการเกษตรดีขึ้น เพราะเป็นเขตพื้นที่เกษตรที่มีความแน่นอนทางการผลิตสูง

จ. เนื้อที่ที่ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางลำเลียง คุ้งน้ำ คุ  
ระบายน้ำ ซึ่งไม่เกิน 7% เจ้าของที่ดินทุกรายร่วมกันเฉลี่ยตามเกณฑ์อย่างเป็นธรรม

ผลจากประโยชน์ที่ได้รับหลังจากได้จัดรูปที่ดินไปแล้ว และขีดจำกัดของแผนงานจัดรูป  
ที่ดินของทางราชการที่ได้ประมาณปีละ 150,000 ไร่ ทำให้เกษตรกรเจ้าของที่ดินที่อยู่นอก  
เขตโครงการจัดรูปที่ดินตามแผนงานของราชการ ประสงค์ที่จะพัฒนาที่ดินเพาะปลูกของตน  
เองให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องรอตามแผนงานของราชการ จึงพยายาม  
รวมตัวกันขอความช่วยเหลือจากทางราชการ ในการจัดรูปที่ดินโดยจะออกค่าใช้จ่ายในการก่อ  
สร้างจัดรูปที่ดินทั้งหมดกันเอง ทำให้เกิดการจัดรูปที่ดินที่เรียกว่า “การจัดรูปที่ดินแบบประชา  
อาสา” ขึ้นมา เป็นการจัดรูปที่ดินตามคำร้องขอของเกษตรกรที่อยู่นอกแผนงานที่ทางการ  
กำหนดไว้ โดยทางราชการจะพิจารณาความเหมาะสมทางพื้นที่ก่อนแล้วจึงจะให้ความช่วย  
เหลือเกี่ยวกับการสำรวจด้านต่าง ๆ ให้ เช่น ทำแผนที่ วางแนวแบ่งแปลงที่ดิน การออกโฉนด  
ใหม่ ตลอดจนการออกแบบและทำรายละเอียดสำหรับใช้ประกวดราคาจ้างเหมาเอกชนก่อ  
สร้าง เกษตรกรเจ้าของที่ดินทุกคนจะร่วมกันเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างจัดรูปที่ดิน  
เองทั้งหมด โดย ธกส. สนับสนุนให้กู้เงิน ตามโครงการสินเชื่อเพื่อการเกษตรระยะยาว ในการ  
ก่อสร้างโดยเอกชนนั้นคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจะแต่งตั้งอนุกรรมการให้คำปรึกษา  
เรื่องการว่าจ้าง การตรวจรับงาน การก่อสร้างจัดรูปที่ดินจากผู้รับเหมา การจัดรูปที่ดินแบบประ  
ชาอาสาได้ดำเนินขึ้นเป็นแห่งแรกที่ตำบลจักรสีห์ อำเภอเมือง จังหวัดสิงห์บุรี ในปี 2521 บน  
พื้นที่ 2,000 ไร่ (เป็นการจัดรูปที่ดินแบบพัฒนาบางส่วน) และได้ขยายการดำเนินจัดรูปที่ดิน  
แบบนี้ออกไปอีกหลายท้องที่ ทำการจัดรูปที่ดินทั้งแบบพัฒนาสมบูรณ์แบบและพัฒนาบาง  
ส่วน เช่น ที่ตำบลบางซุด อำเภอสรรคบุรี จังหวัดชัยนาท ที่ตำบลแสวงหา อำเภอแสวงหา จัง  
หัดอ่างทอง และที่อำเภอค่ายบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี

ประเภทของการจัดรูปที่ดิน เพื่อให้การดำเนินการจัดรูปที่ดินเป็นไปอย่างกว้างขวาง  
ในพื้นที่ที่มีน้ำชลประทานเพียงพอเพาะปลูกได้ตลอดปี แต่มีสภาพภูมิประเทศ ภาวะเศรษฐกิจ  
แตกต่างกันสามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมกับสภาพที่แตกต่างกัน การดำเนินการจัดรูป  
ที่ดินจึงแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) Intensive Development เป็นการจัดรูปที่ดินที่พัฒนาพื้นที่เพาะปลูกสมบูรณ์แบบ  
คือ จัดรูปแปลง แปลง สร้างคูส่งน้ำ คุระบายน้ำ ทางลำเลียง และปรับระดับพื้นที่ให้สม่ำเสมอ  
อย่างทั่วถึงแปลงไร่นา การจัดรูปที่ดินประเภทนี้จะต้องลงทุนพัฒนาสูง พื้นที่ที่ดำเนินการจะ  
ต้องสามารถให้ผลตอบแทนสูงคุ้มค่าทางเศรษฐกิจในระยะสั้นและมีคู่ทางที่จะพัฒนาการเกษตร  
ได้อย่างเต็มที่

2) Extensive Development เป็นการจัดรูปที่ดินที่พัฒนาพื้นที่เพาะปลูกบางส่วน ซึ่งลักษณะการพัฒนาจะแบ่งออกเป็นหลายระดับตามอัตราค่าลงทุนและความสะดวกที่จะได้รับมากน้อย แต่การพัฒนานั้นสิ่งจำเป็นอันดับแรกในทุกแห่งที่จัดรูปที่ดินจะต้องจัดให้มี คือ คุ่งน้ำและระบายน้ำ ที่ทุกแปลงสามารถได้รับน้ำเพื่อการเพาะปลูกทั้งในฤดูฝนและฤดูแล้ง โดยจะต้องมีแปลงนารับน้ำโดยตรงจากคุ่งน้ำจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ของจำนวนเจ้าของที่ดินทั้งหมดในเขตที่จัดรูปที่ดินแต่ละแห่ง ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 30 อาจได้รับน้ำโดยผ่านแปลงอื่นมาก่อนหรือโดยวิธีอื่น ๆ และแต่ละแห่งที่จัดรูปที่ดินอาจจะดำเนินการปรับปรุงพื้นที่เพาะปลูกอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ด้วยคือ ปรับระดับพื้นที่ หรือ สร้างทางลำเลียงในไร่นาหรือจัดรูปแปลงใหม่ที่คงแปลงกรรมสิทธิ์เดิม หรือจัดรูปแปลงใหม่ที่โยกย้ายแปลงเพาะปลูกเดิมมาก

การพัฒนาแปลงเพาะปลูกโดยจัดรูปที่ดินนี้ เป็นจุดหมายปลายทางของการชลประทานในระดับที่ให้น้ำชลประทานไปถึงแปลงไร่นาเพาะปลูกอย่างกระจายทั่วถึง ดังนั้น นโยบายหลักของการดำเนินการจัดรูปที่ดินโดยทั่วไปแล้ว จะมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่ใช้พิจารณาเลือกพื้นที่ดำเนินการจัดรูปที่ดินดังนี้.- 1) มีระบบการชลประทานสายใหญ่อยู่แล้ว เช่น โครงการชลประทานเจ้าพระยาตอนบน โครงการชลประทานหนองหวาย โครงการชลประทานน้ำอูน โครงการพิษณุโลก หรือ โครงการแม่วัง 2) มีลักษณะภูมิประเทศและดินเหมาะสมเพื่อการเพาะปลูกเป็นอย่างดี และมีู่ทางพัฒนาได้เต็มที่ 3) เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ มีขนาดถือครองไม่ต่างกันมากนัก ไม่มีเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่มากนัก 4) มีที่ดินถือครองแตกกระจายทำการเพาะปลูกแยกอยู่ห่างกันหลายแปลง 5) เกษตรกรให้ความร่วมมือต่อการจัดรูปที่ดินและพร้อมที่จะพัฒนาทำการเพาะปลูกตามวิธีการแผนใหม่ การจัดรูปที่ดินนั้นจึงเป็นการลงทุนอีกชั้นหนึ่งของการชลประทานที่สมบูรณ์แบบ การพัฒนาพื้นที่เพาะปลูกที่สมบูรณ์แบบนี้ไม่สามารถดำเนินการจัดทำอย่างทั่วไปได้จะทำให้เฉพาะพื้นที่ชนบทในเขตที่มีโครงการชลประทานอยู่แล้วเท่านั้นและคุ้มค่าทางเศรษฐกิจจากการลงทุน พื้นที่เพาะปลูกที่พัฒนาจัดรูปที่ดินแล้วจะมีความได้เปรียบในการเพิ่มผลผลิต แต่ส่วนใหญ่ยังไม่ได้เน้นกระจายการผลิตใช้ที่ดินแบบผสมในระดับไร่นา ที่ใช้ความได้เปรียบมาเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้มีผลตอบแทนสูงกว่าการทำนาสองครั้ง ซึ่งทำให้การใช้ที่ดินในเขตจัดรูปที่ดินทำนาได้สองครั้ง ยังใช้ที่ดินไม่แตกต่างไปจากเขตที่ไม่ได้จัดรูปที่ดินแต่อยู่ในเขตชลประทานที่สามารถทำนาได้สองครั้งมากนัก

#### 4. การปรับปรุงการตั้งถิ่นฐาน (settlement remodelling)

การจัดระบบชุมชนชนบทหรือการจัดที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ทางการเกษตรกรรมเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างฟาร์มอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญมากต่อประสิทธิภาพการผลิตทางเกษตรกรรม ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปส่วนใหญ่จะใช้เสริมการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในด้านการจัดรูปที่ดินและการขยายขนาดของฟาร์มให้สมบูรณ์แบบยิ่งขึ้น วัตถุประสงค์โดยทั่วไปของการปรับปรุงการตั้งถิ่นฐานคือ การย้ายที่ตั้งของที่อยู่อาศัยกับระยะทางจากฟาร์มให้อยู่ในลักษณะที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการทำการผลิตสูงสุด เพราะตามหลักเหตุผลทางเศรษฐกิจนั้น การผลิตแบบถ้ำหลังจะมีระยะทางระหว่างบ้านพักกับฟาร์มที่ห่างไกลกันค่อนข้างมาก ระยะทางจะเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นเมื่อการผลิตทางการเกษตรพัฒนาก้าวหน้ามากขึ้น

การปรับปรุงการตั้งถิ่นฐาน ที่ใช้เป็นแนวปฏิบัติกันอยู่โดยทั่วไปที่สำคัญมี 2 ระบบคือ

1) Village System เป็นระบบโครงสร้างที่จัดบ้านเรือนที่อยู่อาศัยเป็นกลุ่มแยกอยู่ต่างหากเป็นสัดส่วนจากไร่นา ส่วนที่เป็นที่อยู่อาศัยหรือชุมชนจะมีบริการสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่าง ๆ อย่างพร้อมสรรพ เป็นระบบที่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายใช้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดที่ดินใหม่ให้เกษตรกร การจัดระบบชุมชนชนบทในรูปแบบนี้ที่มีบทบาทมากที่สุดใน การสนับสนุนพัฒนาการเกษตร ได้แก่ ระบบหมู่บ้าน 3 แบบในอิสราเอล ได้แก่ หมู่บ้านกิบูทซ์ หมู่บ้านโมซาฟ และหมู่บ้านโมซาฟ-ชิฟูฟ สำหรับในประเทศไทยก็ได้แก่ นิคมสร้างตนเองของกรมประชาสงเคราะห์ หมู่บ้านป่าไม้ หมู่บ้านระบบปฏิรูปที่ดินสมบูรณ์แบบ (ดูบทที่ 4)

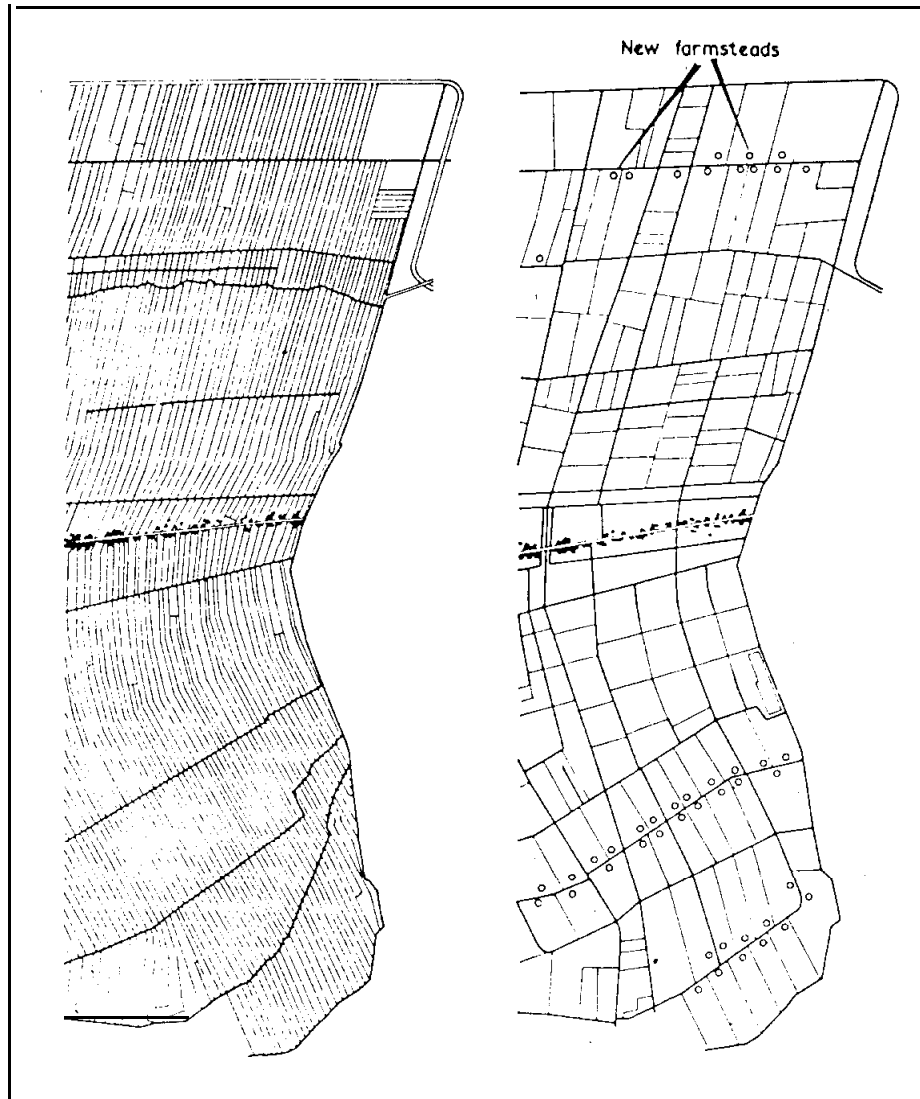
2) Line System เป็นระบบโครงสร้างที่ตั้งบ้านเรือนอยู่อาศัยกระจายอยู่ในเขตไร่นาหรือฟาร์มของตนเอง เพื่อการดูแลพืชผลอย่างใกล้ชิด มิให้ถูกศัตรูพืชรบกวนหรือถูกขโมย ส่วนใหญ่ระบบการตั้งถิ่นฐานนี้ จะเป็นโครงสร้างฟาร์มที่ทำการผลิตเพื่อการค้า ในประเทศตะวันตกจะมีโครงสร้างฟาร์มทำเป็นไร่ขนาดใหญ่ เรียกว่า ฟาร์มโดดเดี่ยว

ความสำคัญในการปรับปรุงการตั้งถิ่นฐานชนบทนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเกษตรกรรมที่ประเทศในยุโรป เช่น เนเธอร์แลนด์ เยอรมันตะวันตก และสวิสเซอร์แลนด์ ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก จากรูปที่ 9.2 เป็นโครงสร้างการตั้งถิ่นฐานและพื้นที่ไร่นาที่ Vriezenveen ในเนเธอร์แลนด์ ที่แสดงให้เห็นถึงก่อนและหลังการจัดที่ดินแบบผสมผสาน ที่ดินไร่นาเดิมจะมีลักษณะแตกกระจายเป็นแถบยาว ๆ หลังจากจัดรูปการถือครองฟาร์มใหม่ จะมีการตั้งถิ่นฐานเป็นแบบหมู่บ้านที่บ้านเรียงรายไปตามถนนและอยู่ในพื้นที่ทำกินของตนเอง (farmstead)

อิสราเอลเป็นประเทศหนึ่งที่เน้น “การจัดระบบชุมชนในชนบท” เป็นอย่างมาก เพราะถือเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ส่งเสริมให้การประกอบการเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการผลิตและความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชนดีขึ้น การสร้าง “การจัดระบบชุมชนในชนบท” เพื่อพัฒนานี้หมู่บ้านแต่ละแห่งจะอยู่ในลักษณะของชุมชนที่ช่วยตัวเองได้ การสร้างหมู่บ้านที่สามารถช่วยตัวเองได้ของอิสราเอลมี 3 แบบ คือ หมู่บ้านกิบูทซ์ (ดูรายละเอียดในการทำฟาร์มรวม) หมู่บ้านโมซาฟเป็นหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของสหกรณ์ โดยถือหลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน สมาชิกแต่ละคนจะประกอบการเกษตรในที่ดินที่จัดแบ่งให้เท่า ๆ กัน มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนตัวและที่อยู่อาศัยของตนเอง แต่การขายผลิตผลหรือการซื้อเครื่องมือการเกษตรนั้นจะกระทำโดยผ่านสหกรณ์กลาง สมาชิกจะต้องพยายามประกอบการเกษตรด้วยตนเอง ใช้แรงงานของครอบครัวและหลีกเลี่ยงการจ้างแรงงาน (ดูบทที่ 4) ส่วนหมู่บ้านโมซาฟ-ชิทูฟี (Moshav Shitufi) เป็นหมู่บ้านที่รวมเอาหลักการของกิบูทซ์เกี่ยวกับการมีกรรมสิทธิ์ที่ดินร่วมกันในหมู่บ้าน แต่การดำเนินชีวิตจะเหมือนกับโมซาฟแต่ละครอบครัวมีบ้านของตนเอง มีครัว และการเลี้ยงเด็กเป็นของตนเอง การทำงานและการจ่ายค่าจ้างแรงงานเป็นไปตามความสามารถของแต่ละคน พื้นที่เกษตรจะไม่ถูกแบ่งออกเป็นแปลงเหมือนโมซาฟ (ปี 1976 มีทั้งหมด 28 แห่ง) การจัดหมู่บ้านแบบนี้จะมีปัญหามากในทางปฏิบัติ ปัจจุบันจึงมิได้ขยายออกไปมากนัก ความสำเร็จในด้านนี้ของอิสราเอลเป็นบทเรียนการพัฒนาชนบทที่ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศให้ความสนใจเป็นอย่างมาก

## 5. การปฏิรูปที่ดิน (Land reform)

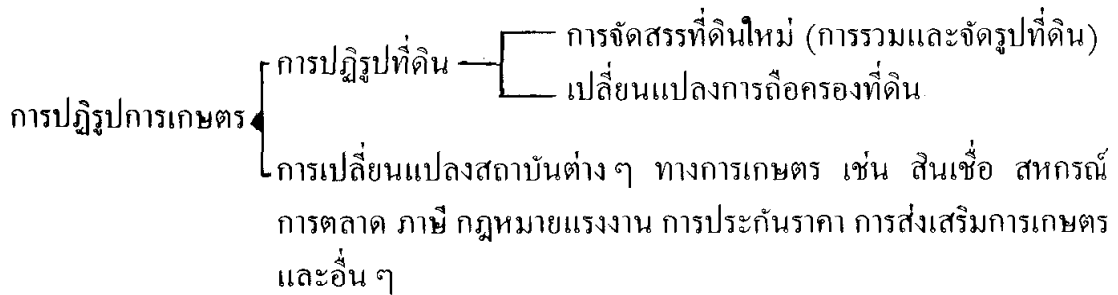
การปฏิรูปที่ดินเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางพื้นที่การเกษตรในแต่ละประเทศจะมีจุดมุ่งหมายเฉพาะและให้ความสำคัญที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ ปัญหา และอุดมการณ์ของประเทศนั้น ๆ เป็นหลัก การปฏิรูปที่ดินตามความหมายสากลที่แพร่หลายและเป็นที่ยอมรับกันมากที่สุด คือ “การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินใหม่ให้แก่เกษตรกรขนาดเล็กและเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง” จากตารางที่ 9.3 การปฏิรูปที่ดินเป็นขบวนการส่วนหนึ่งในการปฏิรูปการเกษตร (agrarian reform) ที่เน้นเฉพาะการปฏิรูปการถือครองที่ดินเกี่ยวกับการกระจายที่ดินใหม่และเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน



รูปที่ 9.2 โครงสร้างการตั้งถิ่นฐานและพื้นที่ไร่นาที่ Vriezenveen ในเนเธอร์แลนด์ก่อนและหลังการจัดการที่ดินแบบผสมผสาน

ที่มา : Clout, 1972: 111

### ตารางที่ 9.3 ส่วนประกอบของการปฏิรูปการเกษตร



ที่มา : Pacione, 1984 : 96

ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้. – “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม ปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจน การผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น” โดยสรุปแล้วการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทยจะหมายถึง

- 1) การปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- 2) การพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม ปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต

เมื่อก้าวถึงการปฏิรูปที่ดิน มักจะมีผู้เข้าใจผิดอยู่เสมอว่าเป็นวิธีการและแนวความคิดการปกครองแบบลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งตามความเป็นจริงนั้นแนวความคิดในการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นปัจจัยการผลิต จะไม่มีอยู่ในทฤษฎีเศรษฐกิจแบบมาร์กซิสม์ ตรงกันข้ามทฤษฎีเศรษฐกิจแบบมาร์กซิสม์จะเน้นถึงการรวมกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อให้การผลิตทางการเกษตรเป็นการผลิตขนาดใหญ่ โดยรัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เกษตรกรจะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่จะมีฐานะเป็นเพียงกรรมกรในไร่นาเท่านั้น และถ้าได้ศึกษาถึงความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินแล้ว จะพบว่า การปฏิรูปที่ดินเป็นกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจการเมือง ในการปกครอง

ประเทศที่ได้ถูกนำมาใช้ตั้งแต่สมัยโบราณ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2521) การปฏิวัติในรัสเซียปี 1917 ก็ได้นำวิธีการปฏิรูปที่ดินมาใช้เป็นเครื่องมือการต่อสู้ทางการเมืองด้วยวิธีรุนแรง ซึ่งเป็นที่รู้จักของคนโดยทั่วไปนั้น เป็นการปฏิรูปที่ดินที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างมากมาย ที่ช่วยให้ผู้ปกครองประเทศสามารถสร้างอำนาจและรักษาเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศได้อย่างมั่นคง

หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา การปฏิรูปที่ดินเป็นมาตรการที่สำคัญที่จะถูกนำไปใช้ในรูปแบบต่าง ๆ ในการพัฒนาพื้นที่ชนบทเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่ยากจนทั้งหลาย ทั้งนี้ เนื่องมาจากที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญมากที่สุด สำหรับประเทศสังคมเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรม ระบบการถือครองที่ดินมักจะเป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงการผลิตและยังเป็นผลทำให้การกระจายรายได้ไม่ยุติธรรม นอกจากนั้น การเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็วก็ได้ทำให้ปัญหาการถือครองที่ดินมีความหมายมากยิ่งขึ้น และมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น อาจทำให้ช่องว่างในฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคมพัฒนากลายเป็นความขัดแย้งของสังคมขึ้นมาได้ อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว และมีภาคธุรกิจอุตสาหกรรมเจริญมากนั้น ปัญหาเรื่องความขัดแย้งในการแย่งชิงผลประโยชน์จากที่ดินเกษตรกรรมจะมีน้อยลง ทั้งนี้ เนื่องจากที่ดินจะมีความสำคัญทางเศรษฐกิจน้อยลง ความเจริญทางอุตสาหกรรมและธุรกิจต่าง ๆ จะเป็นสิ่งที่ช่วยผ่อนปรนและแก้ไขปัญหาของสังคมไปในตัว

สำหรับจุดมุ่งหมายเฉพาะในนโยบายทำการปฏิรูปที่ดินนั้นจะมีความแตกต่างกันไปในระหว่างประเทศต่าง ๆ แต่โดยทั่วไปมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่สามารถจำแนกได้ดังนี้ คือ การเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม จุดมุ่งหมายแต่ละอย่างนี้จะมีน้ำหนักต่อการตัดสินใจของผู้บริหารประเทศแตกต่างกันดังต่อไปนี้

1) จุดมุ่งหมายทางการเมือง เป็นสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทำการปฏิรูปที่ดินที่มีความสำคัญมาก ผู้บริหารประเทศหรือรัฐบาลส่วนใหญ่จะใช้การปฏิรูปที่ดินรักษา เสถียรภาพทางการเมืองในการทำการปฏิรูปที่ดินของแต่ละประเทศตามจุดมุ่งหมายนี้จะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับการปฏิรูปที่ดินนั้นได้ลงมือทำก่อนหรือหลังปัญหาวิกฤตของประเทศ เช่น ในเม็กซิโกและโบลิเวีย จะปฏิรูปที่ดินแบบวิวัฒนาการ ส่วนรัสเซียและจีนจะใช้วิธีการแบบรุนแรงเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายทางการเมืองเป็นสำคัญ ส่วนการปฏิรูปที่ดินในอิตาลี (1950) และไต้หวัน (1953) นั้นทำเพื่อสนองตอบทางการเมือง เนื่องจากมีกิจกรรมของพวกคอมมิวนิสต์เพิ่มมากขึ้นในพื้นที่ชนบท เป็นการเคลื่อนไหวปฏิรูปที่ดินที่สร้างความเป็นธรรมทางสังคมให้เกิดขึ้นในชนบท



2) จุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจ ที่ต้องทำการปฏิรูปที่ดินโดยทั่วไปนั้น ก็เพื่อที่จะทำให้ผลผลิตทางการเกษตรกรรมเพิ่มสูงขึ้น จะมีผลทำให้มีส่วนเกินจากการผลิตและมีการสะสมทุนเกิดขึ้น มีการลงทุนในการพัฒนาการเกษตรกรรมมากขึ้นและสร้างอุตสาหกรรมให้เกิดขึ้น เพราะเมื่อเกษตรกรชนบทส่วนใหญ่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองแล้ว จะทำให้เกษตรกรมีแรงจูงใจในการทำการผลิต การเปลี่ยนแปลงปัจจัยการผลิตดังกล่าว จะมีผลทำให้การผลิตมีผลผลิตสูงขึ้นและการกระจายรายได้ดีขึ้น และยังพลอยส่งผลทำให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศดีขึ้นด้วย

3) จุดมุ่งหมายทางสังคม ที่ทำการปฏิรูปที่ดินนั้นโดยปกติทั่วไปแล้วจะรวมอยู่กับจุดมุ่งหมายทางการเมืองและจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจทำให้ไม่สามารถแยกจุดมุ่งหมายนี้ออกมาให้เห็นได้โดยชัดเจน ส่วนใหญ่จะเน้นเกี่ยวกับความเป็นธรรมและความมีเสถียรภาพทางสังคม เพราะการกระจายการถือครองที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน เป็นการเปลี่ยนสภาพจากผู้เช่าหรือผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นเจ้าของที่ดิน จะเป็นการเปลี่ยนสถานะทางสังคมที่ยกระดับให้เกษตรกรชนบทมีความทัดเทียมกันมากขึ้น ลดช่องว่างในฐานะความเป็นอยู่ของสังคมลง

สำหรับมาตรการปฏิรูปที่ดินนั้นประเทศต่าง ๆ จะใช้รูปแบบของการจัดสรรระบบการถือครองที่ดินที่ผิดแผกแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมและจุดมุ่งหมายในการดำเนินการนั้นเป็นสำคัญ มาตรการที่เปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการถือครองที่ดินโดยละมุนละม่อม และเป็นประโยชน์ต่อสังคมชนบทส่วนรวมมากที่สุด ที่ประเทศต่าง ๆ ใช้ทำการปฏิรูปที่ดินจำแนกได้ 2 มาตรการ คือ 1) มาตรการปฏิรูปที่ดินในทางอ้อม และ 2) มาตรการเพื่อการปฏิรูปที่ดินโดยตรง (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2521 : 158-170)

1) มาตรการปฏิรูปที่ดินในทางอ้อม เป็นวิธีการใช้มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐมีอยู่บังคับให้มีการกระจายการถือครองที่ดินในทางอ้อม โดยทั่วไปจะใช้มาตรการทั้ง 3 วิธีนี้ร่วมกัน ได้แก่ การเก็บภาษีที่ดินแบบก้าวหน้า (ตามมูลค่าของที่ดินและขนาดการถือครองที่ดิน) การควบคุมค่าเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร (กำหนดอัตราค่าเช่าสูงสุด ระยะเวลาการเช่าขั้นต่ำ การทำสัญญาเช่ามีคณะกรรมการควบคุมค่าเช่าในระดับท้องถิ่น การลดอัตราค่าเช่ารายปีจากค่าเช่ามาตรฐาน) และการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน มาตรการทั้งสามดังที่กล่าวนี้จะต้องออกเป็นกฎหมายและบังคับปฏิบัติใช้อย่างทั่วไปและจริงจัง จะทำให้ผู้ที่มิได้ประกอบการเกษตรกรรมหรือนายทุนเจ้าของที่ดินที่รวมกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินจำนวนมากไว้เกิดความท้อใจ ก็จะขายที่ดินทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินเกิดขึ้นได้ และยังเป็นมาตรการที่จะช่วยทำให้นายทุนที่ดินมีเวลาปรับตัว ลดแรงกดดันการคัดค้านการปฏิรูปที่ดินโดยตรงที่จะดำเนินการในภายหลังได้ การ

ปฏิรูปที่ดินด้วยมาตรการทางอ้อมนี้ จะต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควรกว่าที่การกระจาย การถือครองที่ดินจะเป็นไปได้

2) มาตรการเพื่อการปฏิรูปที่ดินโดยตรง เป็นมาตรการที่ใช้บังคับให้เกิดการกระจาย การถือครองที่ดินที่รวดเร็วขึ้น ประเทศรัสเซียและจีนจะใช้มาตรการที่เป็นวิธีรุนแรงเรียกว่า “การปฏิวัติที่ดิน” รัฐจะยึดที่ดินโดยไม่จ่ายค่าตอบแทนให้แก่เจ้าของที่ดิน ส่วนประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายนั้น จะใช้วิธีการที่ไม่รุนแรง และจ่ายค่าทดแทนค่าที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินตามความเหมาะสม วิธีการนี้โดยทั่วไปจะเรียกว่า “การปฏิรูปที่ดิน” ประเทศในเอเชียที่นำเอาวิธีการนี้ไปใช้เริ่มแรกและประสบความสำเร็จอย่างมากก็คือ ใต้หวัน และ ญี่ปุ่น ต่อมาก็มี อินเดีย ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ ศรีลังกา อิหร่าน ปากีสถาน และไทย ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่ได้รับความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ เพราะการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินจะประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ สำหรับการปฏิรูปที่ดินโดยตรงที่ใช้วิธีการไม่รุนแรง มาตรการดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นจะใช้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินบังคับให้มีการกระจาย การถือครองที่ดิน ด้วยข้อกำหนดบังคับต่าง ๆ ดังเช่น กำหนดขนาดการถือที่ดินสูงสุด มาตรการที่ใช้บังคับการเวนคืนที่ดิน การจ่ายเงินทดแทนค่าที่ดินและการตีราคาที่ดิน และบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมาย

**การปฏิรูปที่ดินชนบทในใต้หวัน** แนวทางและวิธีปฏิบัติได้กลายมาเป็นแบบอย่างของการปฏิรูปที่ดินในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศไทย สำหรับแผนการดำเนินการปฏิรูปที่ดินของใต้หวันนั้นจะแบ่งดำเนินงานออกเป็น 3 ชั้นด้วยกัน คือ

1) การลดค่าเช่าที่ดิน (rent reduction) รัฐบาลได้ออกกฎหมายกำหนดค่าเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร กำหนดค่าเช่าสูงสุดไม่เกินร้อยละ 37.5 ของผลผลิตพืชหลักใน 1 ปี ตามคุณภาพที่ดินของแต่ละท้องที่ หากเกษตรกรผู้เช่ารายใดเคยเสียค่าเช่าในอัตราต่ำกว่าที่กำหนดไว้ก็ให้คงเสียในอัตราเท่าที่เคยเสียอยู่ก่อน และหากการผลิตได้รับความเสียหายก็ให้ลดอัตราค่าเช่าลงตามส่วนแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ การเช่าจะต้องทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร ระยะเวลาการเช่าที่ดินไม่น้อยกว่าครั้งละ 6 ปี ห้ามเรียกเก็บค่าเช่าล่วงหน้า สำหรับเจ้าของที่ดินผู้ให้เช่าก็จะได้รับการคุ้มครองสิทธิเช่นเดียวกัน คือ ผู้ให้เช่าอาจบอกเลิกสัญญาได้หากผู้เช่าค้างชำระค่าเช่าเกินกว่า 2 ปี หรือผู้เช่านำที่ดินไปให้ผู้อื่นเช่าช่วง หรือผู้ให้เช่ามีรายได้ไม่พอเพียงแก่การครองชีพของตนเองและครอบครัว

2) การขายที่ดินสาธารณะ (sale of public land) ให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยให้เกษตรกรผ่อนชำระค่าที่ดินเป็นพืชผลหลักจำนวน 20 งวด ภายในระยะเวลา 10 ปี และไม่ต้องเสียดอกเบี้ย เมื่อเกษตรกรผ่อนชำระที่ดินเรียบร้อยแล้ว หากต้องการจะขายก็จะ

ต้องขายคืนให้แก่รัฐ การเปลี่ยนมือให้ผู้อื่นจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าหน้าที่ก่อน สำหรับราคาที่ดินที่ให้ประเมินเป็นมูลค่าเท่ากับ 2.5 เท่าของราคาผลผลิตพืชหลักตามคุณภาพที่ดินของแต่ละท้องที่

3) การจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร (land to the tillers) รัฐบาลจะดำเนินการจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด แล้วนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยให้เกษตรกรผ่อนชำระค่าที่ดินเป็นพืชผลหลักจำนวน 20 งวดภายในระยะเวลา 10 ปี และต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี หรือเกษตรกรอาจจะชำระค่าที่ดินเป็นเงินสดก็ได้ เกษตรกรจะได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดินเมื่อได้ผ่อนชำระค่าที่ดินงวดแรก แต่การเปลี่ยนมือให้ผู้อื่นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อผ่อนชำระค่าที่ดินงวดสุดท้ายแล้ว สำหรับราคาที่ดินให้ประเมินเช่นเดียวกันกับการขายที่ดินสาธารณะ เจ้าของที่ดินจะได้รับค่าชดเชยเป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจ 30% ของราคาที่ดิน ส่วนที่เหลือ 70% จะได้รับเป็นพันธบัตรที่ดิน (land bonds) พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี โดยจะผ่อนส่ง 10 ปี ๆ ละ 2 ครั้ง

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในชนบทไทย พื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นเขตทำการปฏิรูปที่ดินนั้น ได้แก่ เขตท้องที่มีเกษตรกร ผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง และในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายสิทธิการถือครองที่ดินได้แบ่งการกระจายสิทธิที่ดินออกเป็น 2 ประเภท คือ.-

1) ที่ดินของเอกชน ในท้องของเอกชน ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดิน ที่ตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ดังนี้.- เจ้าของที่ดินที่ประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเองมีสิทธิถือครองที่ดินไว้ทำกินได้ครอบครัพละ 50 ไร่ และถ้าประกอบการเกษตรกรรมประเภทเลี้ยงสัตว์ใหญ่ มีสิทธิถือครองไว้ทำกินได้ครอบครัพละ 100 ไร่ แต่ถ้ามิได้ใช้ที่ดินประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเองหรือทำเล็กน้อยเพียงบางส่วนเพื่อเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน มีสิทธิถือครองที่ดินได้ไม่เกิน 20 ไร่ ที่ดินในส่วนที่เกินกว่าที่กำหนดสิทธิถือครองต่าง ๆ นี้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินได้

2) ที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่ใช่ที่ดินสาธารณสมบัติแผ่นดินที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่นอกเขตป่าสงวน ที่ป่าเสื่อมโทรม หรือที่ป่าสงวนที่ถูกบุกรุกจนเสื่อมโทรมและถูกถอนสภาพออกจากเขตป่าสงวน หรือที่ดินพระราชทาน ที่ดินเหล่านี้เมื่อกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ส.ป.ก. ก็จะจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ไร้ที่ทำกิน หรือมีที่ทำกินเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ เข้าทำกินและอยู่อาศัยเป็นการถาวร

การจัดสรรกำหนดขนาดที่ดินถือครอง ในเขตที่ทำการปฏิรูปที่ดินแต่ละท้องที่นั้น ที่ดินที่จัดสรรให้เกษตรกรเข้าถือครองกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินจะมีขนาดที่ต่างกันไป โดย ส.ป.ก. จะกำหนดขนาดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามความเหมาะสม มีหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณา กำหนดขนาดที่ดินดังนี้.-

- 1) พิจารณาจากเนื้อที่ถือครองเฉลี่ยก่อนทำการจัดสรรว่าเกษตรกรส่วนใหญ่มีเนื้อที่ถือครองครัวเรือนละเท่าไร
- 2) พิจารณาจากการถือครอง ส่วนใหญ่ก่อนทำการจัดสรรว่าเกษตรกรส่วนใหญ่มีเนื้อที่ถือครองครัวเรือนละเท่าไร
- 3) พิจารณาจากเนื้อที่ ซึ่งเกษตรกรจะได้รับขั้นสูงจะต้องไม่เกินกว่าที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนด
- 4) พิจารณาจากสมรรถนะที่ดินและการพัฒนา เช่น ระบบชลประทาน เป็นต้น
- 5) พิจารณาเปรียบเทียบรายได้ประเมินสุทธิ ทั้งนอกและในการเกษตรของภาคนั้น หรือของพื้นที่โครงการ โดยถือรายได้สุทธิสูงกว่าเกณฑ์ (ในปีที่ทำการจัดสรร)
- 6) พิจารณาจากเนื้อที่ ซึ่งสามารถจัดสรรได้ เฉลี่ยต่อครัวเรือนที่มีอยู่เดิม (ใช้เฉพาะที่ดินของรัฐ)

ผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ตั้งแต่ปี 2518-2528 ปรากฏว่า ได้ทำการปฏิรูปที่ดินในที่ดินท้องที่ 109 อำเภอใน 34 จังหวัด โดยจัดสรรที่ดินในที่ดินของรัฐคิดเป็นเนื้อที่ประมาณ 1,820,521 ไร่ มีเกษตรกรได้รับประโยชน์ประมาณ 81,565 ครอบครัวยุติในที่ดินของเอกชนสามารถทำการปฏิรูปที่ดินและจัดสรรที่ดินได้ประมาณ 326,049 ไร่ มีเกษตรกรได้รับประโยชน์ประมาณ 17,862 ครอบครัวยุติ จากผลการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ผ่านมาส่วนใหญ่จะเป็นการจัดทำในพื้นที่ดินของรัฐมากกว่าในพื้นที่ดินของเอกชนจากเนื้อที่ปฏิรูปที่ดินทั้งหมดที่ทำได้เป็นพื้นที่ดินของรัฐถึงร้อยละ 85 เป็นที่ดินของเอกชนเพียงร้อยละ 15 เท่านั้น ดังนั้น โอกาสที่เกษตรกรชนบทที่ไร้ที่ดินทำกินและผู้เช่าที่ดินทำกินจะได้ประโยชน์จากการดำเนินการในด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในระยะที่ผ่านมาจึงลดน้อยลงเป็นเงาตามตัว ทั้งนี้เพราะการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐเป็นส่วนใหญ่ นั้น ย่อมหมายถึง การเน้นความช่วยเหลือไปที่กลุ่มเกษตรกรที่บุกรุกครอบครองพื้นที่ในเขตป่าสงวนหรือที่รกร้างว่างเปล่าของรัฐ ซึ่งเกษตรกรกลุ่มดังกล่าวนี้เป็นกลุ่มที่มีที่ดินทำกินในทางปฏิบัติอยู่แล้ว เพียงแต่ไร้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายเท่านั้น ทำให้ปัญหาโครงสร้างฟาร์มที่เป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม ในพื้นที่ชนบทที่มีเกษตรกรผู้เช่า ผู้ไร้ที่ทำกินและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดิน ยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดินได้มากนัก

## 6. การทำฟาร์มรวม (collective farm)

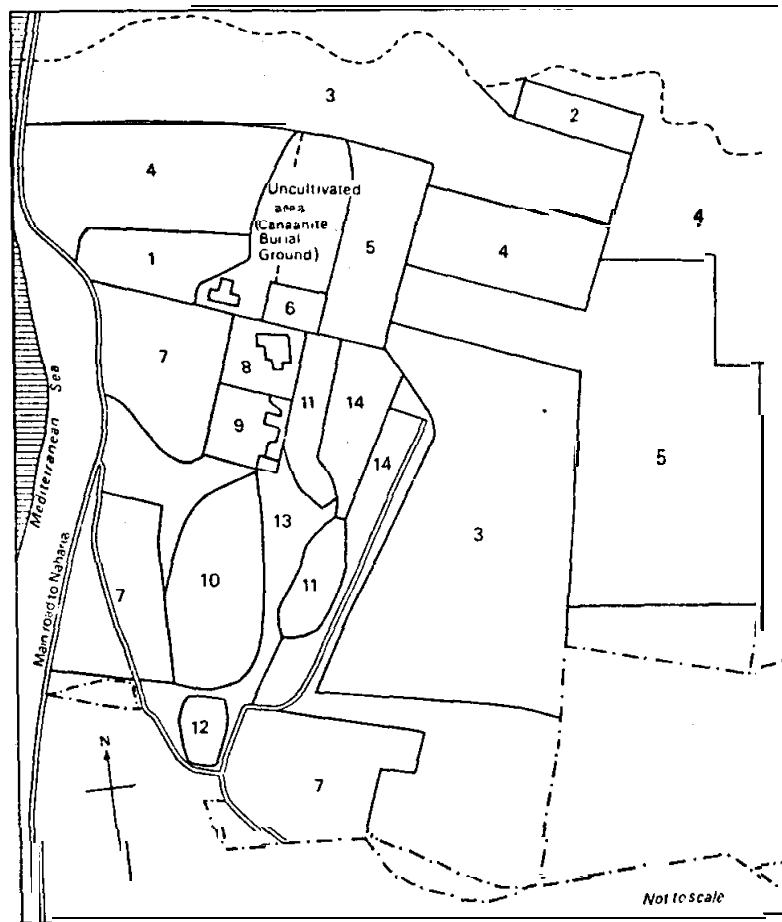
ฟาร์มรวมหรือการผลิตทางการเกษตรแบบไร่นารวม เป็นระบบโครงสร้างฟาร์ม การถือครองที่ดินที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของรัฐหรือของส่วนรวม เกษตรกรจะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จะมีฐานะเป็นเพียงสมาชิกหรือกรรมกรในฟาร์มเท่านั้น และทุกคนจะต้องทำงานให้กับฟาร์มร่วมกันในพื้นที่ดินของฟาร์มตามความสามารถ โดยถือเอาประโยชน์ส่วนรวมเป็นรากฐาน สมาชิกจะได้รับค่าตอบแทนในรูปของที่อยู่อาศัย อาหารหรือสัดส่วนคะแนนทำงานและบริการทางสังคมอื่น ๆ อย่างเสมอภาคโดยทั่วถึงกัน

การทำฟาร์มรวมนั้นเป็นโครงสร้างการผลิตทางการเกษตรกรรมขนาดใหญ่ และเป็น การถือครองที่ดินแบบที่ส่วนใหญ่ใช้ในประเทศสังคมนิยม เช่น ระบบคอมมูน ในสาธารณรัฐประชาชนจีน นอกจากนี้ก็มีลักษณะการตั้งถิ่นฐานแบบไร่นารวมหรือกิบุตซ์ในประเทศอิสราเอลที่เป็นแบบอย่างของโครงสร้างฟาร์มรวม สำหรับฟาร์มรวมระบบคอมมูนและการเปลี่ยนแปลง (ดูรายละเอียดในทฤษฎีความขัดแย้ง บทที่ 3)

กิบุตซ์ (Kibbutz) เป็นการตั้งถิ่นฐานแบบหมู่บ้านรวมที่มีรูปแบบของการผลิตและการบริโภคร่วมกันบนรากฐานของความสมัครใจ สมาชิกในหมู่บ้านกิบุตซ์จะไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นของตนเอง ที่อยู่อาศัยและไร่นาที่ประกอบการเกษตรเป็นของส่วนรวมทั้งสิ้น สมาชิกจะทำงานให้แก่หมู่บ้านตามความสามารถ และได้รับค่าตอบแทนในรูปของที่อยู่อาศัย อาหาร เสื้อผ้า ของใช้ต่าง ๆ และบริการทางสังคมอื่น ๆ อย่างทั่วถึงและเสมอภาคกัน กิบุตซ์แต่ละแห่งจะมีสมาชิกตั้งแต่ 60-2000 คน ส่วนใหญ่จะประกอบการในด้านการเกษตรเป็นหลักในปัจจุบันมีการประกอบการอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น (ร้อยละ 40 ของผลผลิตรวมทั้งหมด) ความเป็นอยู่ของสมาชิกจะเหมือน ๆ กัน คือ มีความสะดวกสบายและได้รับบริการจากหมู่บ้านโดยเท่าเทียมกัน ที่อยู่อาศัยจะเป็นแบบเดียวกันจัดสร้างเรียงรายอย่างมีระเบียบ ส่วนที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมจะรวมแยกอยู่ต่างหาก ดังรูปที่ 9.3 ในบริเวณใจกลางของหมู่บ้านจะเป็นโรงครัวกลางของหมู่บ้านที่สมาชิกทุกคนจะมารับประทานอาหารร่วมกันทุกมื้อและทุกคนจะรับประทานอาหารที่เหมือนกันทั้งหมด เด็ก ๆ จะถูกนำไปเลี้ยงไว้ในศูนย์เลี้ยงเด็กของหมู่บ้าน โดยเท่าเทียมกัน เด็กจะมาอยู่กับพ่อแม่ได้ตามเวลาที่กำหนด

การบริหารงานในกิบุตซ์ ขึ้นอยู่กับมติของที่ประชุมใหญ่ของสมาชิก โดยมีคณะกรรมการบริหารที่ประกอบด้วย ประธาน เลขานุการ เฮอร์คิวติก และผู้จัดการไร่นา (บริหาร 2 ปี) การปฏิบัติงานต่าง ๆ ในหมู่บ้านของสมาชิก จะต้องอยู่ในกฎเกณฑ์ของหมู่บ้านที่กำหนดไว้ดังนี้.-

- 1) การเข้าเป็นสมาชิกให้เป็นไปด้วยความสมัครใจ ไม่มีการบังคับ

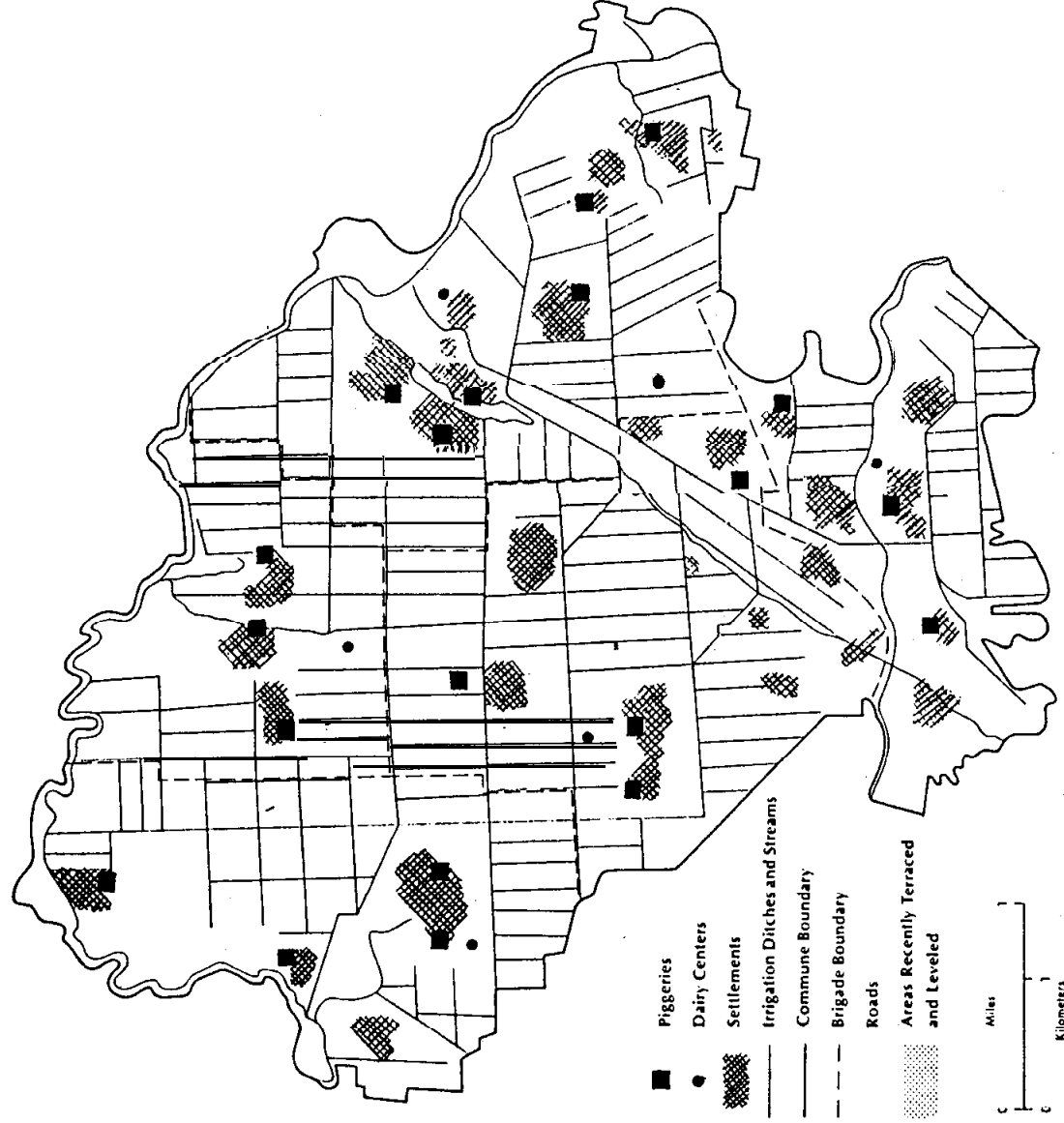


*Plan of Kibbutz Gesher Haziv*  
*Key*

1. Turkey houses: breeding section
2. Turkey house: controlled environment, dark room
3. Cotton and potatoes
4. Bananas
5. Avocados
6. Plastic factory
7. Citrus fruit: oranges, pomelos, tangerines, grapefruit
8. Regional High School
9. Guest House
10. Living area and parks
11. Turkey houses: fattening pens
12. Brooder house: capacity 20,000 poultry
13. Machine shop, garages and related farm buildings
14. Winter crops

รูปที่ 9.3 แผนผังโครงสร้างการทำฟาร์มรวมของกิบุตซ์ Gesher Haziv ในอิสราเอล

ที่มา : Newbury, 1980 : 244



รูปที่ 9.4 แผนที่โครงการสร้างระบบคอมมูนในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน (คอมมูนที่อยู่ในใกล้ปักกิ่ง)

- 2) สมาชิกทุกคนต้องทำงานให้กับหมู่บ้าน ไม่มีการจ้างแรงงาน ทุกคนทำงานร่วมกันในพื้นที่ดินของหมู่บ้าน
  - 3) ทุกคนยินดีเสียสละและยกทรัพย์สินของตนให้เป็นประโยชน์ส่วนรวมของหมู่บ้าน
  - 4) ไม่มีการใช้เงินตราในระหว่างสมาชิกด้วยกัน และสมาชิกไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลภายในหมู่บ้าน
  - 5) ห้ามสมาชิกประกอบการค้าส่วนตัว การซื้อขายต้องกระทำในนามของหมู่บ้าน
  - 6) สมาชิกแต่ละคนต้องรับผิดชอบร่วมกันในการสร้างความเจริญให้กับหมู่บ้านเพื่ออนุชนรุ่นหลัง
  - 7) ความเป็นอยู่ของสมาชิกถือเอาประโยชน์ส่วนรวมและความยุติธรรมในสังคมเป็นรากฐาน โดยยึดหลักแห่งเสรีภาพ และภราดรภาพของระบอบประชาธิปไตย
  - 8) รายได้และผลกำไรจากกิจการต่าง ๆ ตกเป็นของหมู่บ้านโดยส่วนรวม เพื่อนำมาใช้จ่ายสร้างความเจริญแก่หมู่บ้านและสวัสดิภาพของสมาชิกโดยทั่วถึงกัน
  - 9) สมาชิกทุกคนจะได้รับผลตอบแทนจากหมู่บ้านอย่างเสมอภาคกัน
- ปัจจุบันนี้ไม่มีการขยายจัดตั้งระบบการทำฟาร์มรวมหรือหมู่บ้านกึ่งสหกรณ์ต่อไปอีก (ปี 1975 มี 235 แห่ง) เพราะสถานการณ์และภาวะทางเศรษฐกิจ-สังคมในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลง

## 7. ธนาคารที่ดินกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างฟาร์ม

ธนาคารที่ดิน (land bank) เป็นสถาบันเพื่อเกษตรกรรูปแบบหนึ่ง มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกษตรกรชนบทที่ได้มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงพอเพื่อประกอบอาชีพการเกษตรตามแนวทางการใช้ที่ดินแบบประหยัด และให้เกิดประโยชน์ตอบแทนในที่ดินนั้นมากที่สุด โดยทั่วไปรัฐบาลจะเป็นผู้จัดตั้งธนาคารที่ดินโดยมุ่งให้การช่วยเหลือในด้านสินเชื่อเพื่อจัดหาซื้อที่ดินเป็นหลัก รวมถึงสินเชื่อเพื่อการเกษตรกรรมอื่น ๆ ด้วยเช่น- วัสดุอุปกรณ์การเกษตร การตลาด และการแปรรูปผลผลิตการเกษตรเป็นอุตสาหกรรม ธนาคารที่ดินที่เป็นแบบอย่างของความสำเร็จได้แก่ ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน (ตั้งขึ้นเมื่อปี 1946) ต่อมาประเทศฟิลิปปินส์ก็ได้ดำเนินการตามแบบอย่างจนได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางเช่นกัน

“ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน” เป็นธนาคารที่ดินแห่งแรกที่จัดตั้งขึ้นในเอเชีย เพื่อให้การสนับสนุนด้านสินเชื่อเพื่อจัดซื้อ จัดหาที่ดินให้เพียงพอแก่การประกอบอาชีพ และให้สินเชื่อเพื่อการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ประมง การตลาด รวมไปถึงการแปรรูปผลผลิตการเกษตร



เป็นอุตสาหกรรม ธนาคารที่ดินไม่มีหน้าที่ในการจัดหาที่ดินหรือปฏิรูปที่ดิน หน้าที่และบทบาทของธนาคารที่ดินที่สำคัญโดยสรุปมีดังนี้คือ.-

1) การดำเนินงาน ธนาคารที่ดินแห่งนี้ได้หันให้ความสำคัญในระยะเวลาของการดำเนินงาน โดยแบ่งออกเป็นขั้นตอน 3 ระยะ คือ

ระยะแรก 1946-1949 กิจกรรมหลักของธนาคารที่ดินมุ่งไปในการทำให้เงินกู้ระยะสั้นเพื่อการเพาะปลูก และการชลประทาน เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้แก่การทำนาและมันเทศ

ระยะที่สอง 1949-1963 ธนาคารที่ดินยังคงดำเนินกิจการในการทำให้เงินกู้เพื่อพัฒนาการเกษตรและที่ดินเช่นเดียวกับในระยะแรก แต่ได้เป็นสถาบันหลักในการช่วยเหลือรัฐบาลในการดำเนินโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเฉพาะในด้านการคำนวณราคาที่ดินเวนคืนจากราษฎร การชำระค่าที่ดินของเกษตรกรและอื่น ๆ

ระยะที่สาม 1964-ปัจจุบัน ธนาคารที่ดินได้ดำเนินการที่นับว่าสำคัญที่สุด คือ การส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การส่งเสริมการเร่งรัดพัฒนาเกษตรกรรมและการประมง ซึ่งแบ่งออกได้ 5 ประการ คือ

ก. ให้สินเชื่อเพื่อการปรับปรุงที่ดินเพื่อการเพาะปลูก รวมทั้งการจัดรูปที่ดินด้วย  
ข. ให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรในด้านการผลิต การตลาดและการแปรรูปผลผลิต  
การเกษตร

ค. ให้สินเชื่อเพื่อพัฒนาการประมง ทั้งการประมงชายฝั่งและการประมงน้ำลึก  
ง. ให้สินเชื่อเพื่อรวมปริมาณการส่งผลิตผลบางชนิดออกไปขายยังต่างประเทศ  
จ. ให้สินเชื่อเพื่อการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ ตลอดจนที่อยู่อาศัยแบบอื่น ๆ  
ทั้งชนบทและเมือง

นอกจากนั้นธนาคารที่ดินยังมีหน้าที่ในด้านเก็บค่าเช่าที่ดินของรัฐ และค่าเช่าซื้อที่ดินจากเกษตรกรผู้เช่าซื้ออีกด้วย รวมทั้งการเช่าซื้อที่ดินเอกชนทั้งหมดที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดสิทธิไว้

2) การคำนวณราคาที่ดิน ราคาที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่ซื้อจากเอกชน ได้กำหนดราคาที่ดินไว้เป็น 2.5 เท่าของผลผลิตในที่ดินนั้น ๆ แต่ในปี ในกรณีที่ดินนั้นเช่าซื้อจากเอกชน ผู้เช่าซื้อจะต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปีจนกว่าจะจ่ายค่าที่ดินหมด ได้หันได้แบ่งราคาที่ดินออกเป็น 2 ประเภทคือ ที่ดินที่เป็นนาข้าวและที่ดอน ที่ดินที่เป็นนาข้าวเกษตรกรจะต้องผ่อนชำระที่ดินเป็นข้าว สำหรับที่ดอนเกษตรกรผู้เช่าซื้อก็ต้องผ่อนชำระค่าที่ดินเป็นมันเทศ ราคาผลิตผลที่ผ่อนส่งนั้นคิดตามราคาในท้องถิ่นขณะนั้น แต่ในกรณีที่นาหรือที่ดอนปลูกพืช

อย่างอื่นแทน เกษตรกรจะต้องนำพืชผลไปขายตามราคาท้องถื่นขณะนั้น แล้วนำเงินสดมาชำระค่าเช่าซื้อที่ดิน

3) การผ่อนชำระค่างานที่ดิน เกษตรกรจะต้องจ่ายค่าเช่าซื้อที่ดินพร้อมดอกเบี้ยทั้งหมด 20 งวด ๆ ละเท่า ๆ กันภายในระยะเวลา 10 ปี โดยจ่ายปีละ 2 งวด ตามฤดูกาลเพาะปลูก ค่าเช่าซื้อที่ดินนี้ธนาคารจะคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี การผ่อนส่งงวดแรกกระทำเมื่อครบกำหนด 1 ปี โดยไม่เสียดอกเบี้ย ในกรณีที่เกษตรกรไม่จ่ายหรือผิดผ่อนค่าเช่าซื้อที่ดินตามงวดที่กำหนด หรือในกรณียกเว้นไม่ต้องจ่ายอันเนื่องมาจากพืชผลได้รับความเสียหายไม่ว่าเหตุใดก็ตามจะมีกองทุนค้ำประกันการไถ่ถอนคืนพันธบัตรที่ดินเป็นผู้รับผิดชอบคอยช่วยเหลือเกษตรกรอยู่อีกชั้นหนึ่ง

4) แหล่งที่มาของกองทุน ได้มาจาก การขายที่ดินของรัฐ เงินค่าปรับจากการผ่อนส่งที่ดินที่ช้ากว่ากำหนด การขายที่ดินที่บังคับซื้อจากเอกชน (ใน ส่วน 30%) เงินพิเศษจากการจัดสรรของรัฐ และเงินดอกผลที่เกิดจากเงินกองทุนค้ำประกันการไถ่ถอนคืนพันธบัตร

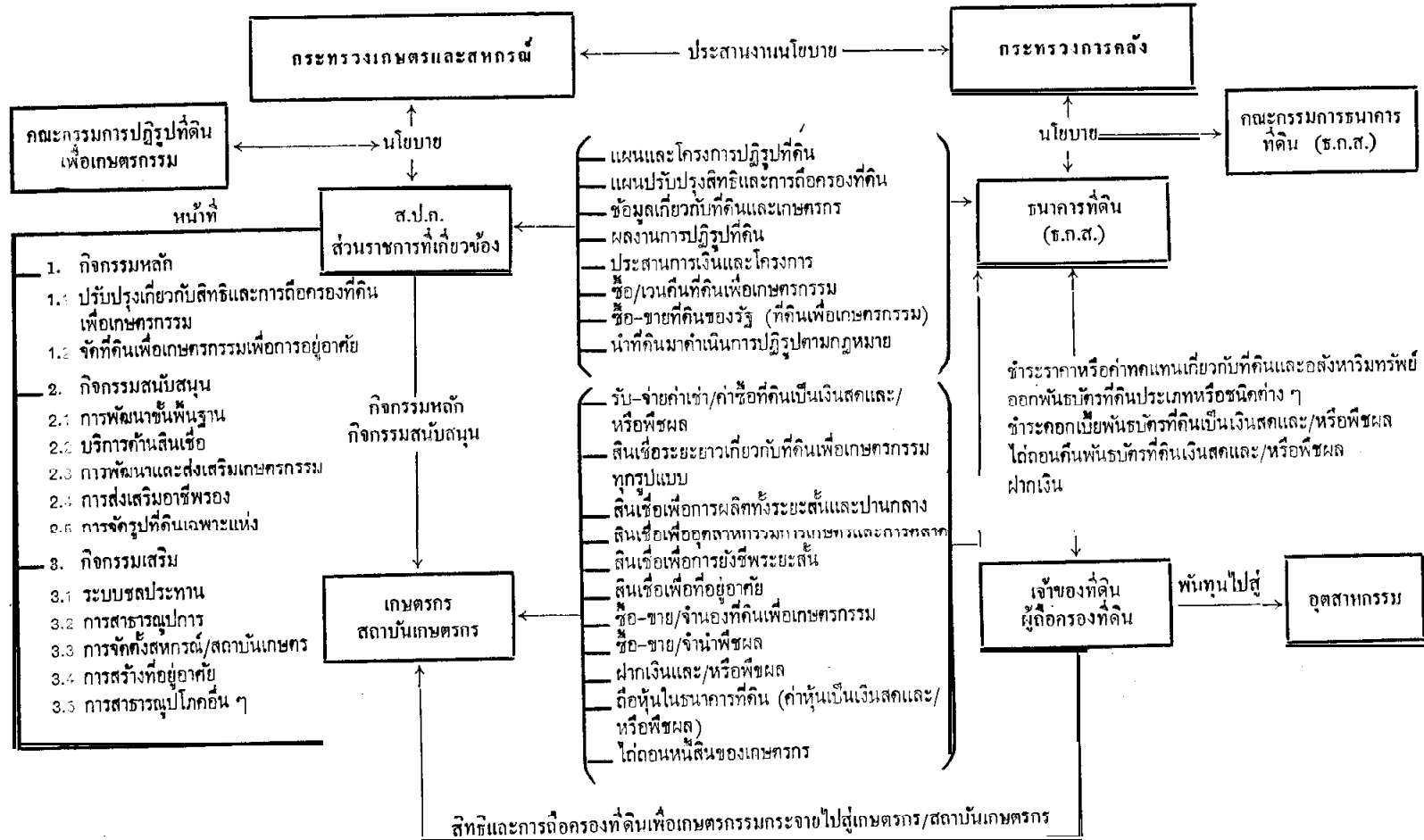
ความสำเร็จของธนาคารที่ดินแห่งใต้หวัน เป็นผลจากความร่วมมือของเกษตรกรชนบทอย่างดียิ่ง เงินต้นและดอกเบี้ยภายใต้โครงการเช่าซื้อที่ดินสามารถเก็บได้ถึงร้อยละ 99 และโครงการขายที่ดินของรัฐสามารถเก็บได้ถึงร้อยละ 98 เป็นการแสดงให้เห็นถึงว่าทุกฝ่ายได้ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่เป็นอย่างดี

สำหรับแนวความคิดเรื่องธนาคารที่ดินในประเทศไทยนั้น ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ได้เป็นผู้เริ่มต้นขึ้นเพื่อที่จะใช้ระดมทุนมาช่วยงานโครงการปฏิรูปที่ดิน ในด้านการจัดซื้อเวนคืนหรือการจัดหาที่ดินมาดำเนินการตามหลักการและนโยบายการปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งสิ้นเชื่อเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ในการเกษตร สำหรับเกษตรกรที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผลจากการประชุมของคณะทำงานที่ตั้งขึ้นในปี 2522 ลงความเห็นว่าจะได้จัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้มีที่ดินทำกิน และขยายให้สินเชื่อแก่การปฏิรูปที่ดินจากแผนภูมิรูปที่ 9.5 ได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทและความสัมพันธ์ของธนาคารที่ดินที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย

## 8. สรุป

โครงสร้างฟาร์ม (ขนาดและการถือครองที่ดิน) เป็นภูมิภาคชนบทที่สำคัญ เป็นปัจจัยพื้นฐานการผลิตทางการเกษตร เป็นตัวกำหนดหลักเกี่ยวกับรายได้ของฟาร์ม ดังนั้นประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรและความเหลื่อมล้ำของรายได้ในชนบทที่ต่ำและแตกต่างกันมากนั้น สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งเป็นเพราะโครงสร้างฟาร์มอยู่ในสภาพหรือลักษณะที่

รูปที่ 9.5 แผนภูมิ : หน้าที่และความสัมพันธ์ของธนาคารที่ดิน



ไม่อำนวยหรือไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาการเกษตร ได้แก่ ที่ดินมีขนาดเล็ก ที่ดินแตกกระจาย  
เช่าที่ดินทำกิน หรือไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

การแตกกระจายที่ดินทางการเกษตรกรรมที่เกิดขึ้นนั้น เป็นผลเนื่องมาจากอิทธิพล  
ทางด้าน สังคม-วัฒนธรรม เศรษฐกิจ ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ และการเมือง

การจัดรูปที่ดินเป็นการพัฒนาการเกษตรที่ลงทุนอีกขั้นหนึ่งของการชลประทาน  
สมบูรณ์แบบ และเป็นการพัฒนาพื้นที่เพาะปลูกในระดับไร่นาของเกษตรกรให้สามารถได้รับ  
น้ำชลประทานและขจัดปัญหาการระบายน้ำ การขนส่งให้ได้รับความสะดวกโดยทั่วถึงทุกแปลง  
ไร่นา การจัดรูปที่ดินหลักที่ดำเนินการนั้นจะไม่เปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินของเกษตรกร  
ประเภทการจัดรูปที่ดินมีการพัฒนาที่เพาะปลูก 2 ประเภท คือ พัฒนาสมบูรณ์แบบ และพัฒนา  
บางส่วน

การปฏิรูปที่ดินและการทำฟาร์มรวม เป็นลักษณะของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างใน  
การเกษตรกรรมเกี่ยวกับการกระจายการถือครองที่ดินและการรวมที่ดินเป็นของส่วนรวมหรือ  
ของรัฐ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทั้งสองดังกล่าวจะมีหลักและวิธีดำเนินการที่มีจุดมุ่งหมาย  
ที่แตกต่างกัน และในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างฟาร์มเพื่อพัฒนาการเกษตรที่สมบูรณ์แบบนั้น  
การปรับปรุงการตั้งถิ่นฐานจะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากอย่างหนึ่งในการพัฒนาชนบท

## คำถามท้ายบท

1. การแตกกระจายที่ดิน ที่เกิดขึ้นนั้นอิทธิพลที่สำคัญที่ทำให้เกิดขึ้นคืออะไร ?  
จงอธิบาย
  2. ประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดรูปที่ดิน มีประโยชน์ด้านใดบ้าง ? จงอธิบาย
  3. การปรับปรุงการตั้งถิ่นฐานแบบ Village System กับ Line System แตกต่างกันอย่างไร ? จงอธิบายพร้อมยกตัวอย่าง
  4. จงอธิบายแผนการดำเนินการปฏิรูปที่ดินของไต้หวันที่ประสบความสำเร็จ มีขั้นตอนเป็นเช่นไร ?
  5. การทำฟาร์มรวมในแบบระบบคอมมูนของจีนกับกิบูทซ์ของอิสราเอล แตกต่างกันอย่างไร ? จงอธิบาย.
-