

บทที่ 9

การปรับปรุงระบบการถือครองที่ดิน (Land Tenure Improvement)

การพัฒนาการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้นสามารถทำได้หลายวิธี เป็นต้นว่า โดยการขยายพื้นที่ (Extensive use) ออกไปให้มากขึ้น ซึ่งก็มีขีดจำกัดการปรับปรุงคุณภาพของที่ดิน (Intensive use) เพื่อให้มีผลผลิตสูงขึ้น ตลอดจนการปรับปรุงระบบการชลประทาน การใช้พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ รวมทั้งการใช้เทคนิคใหม่ๆ อื่นๆ ดังเป็นที่ทราบแล้วสิ่งที่มีความสำคัญในการพัฒนาการเกษตรอีกประการหนึ่ง คือ นโยบายเกี่ยวกับระบบการถือครองที่ดิน ตามหลักทางเศรษฐศาสตร์นั้น ถือว่าระบบการถือครองที่ดินจะมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะผลที่จะมีต่อการจัดสรรทรัพยากรการผลิต ผลผลิตและการกระจายรายได้ของกสิกร

9.1 การถือครองที่ดิน (Land Tenure)

การถือครองที่ดิน เป็น เรื่องของความ เกี่ยวข้องระหว่างคนกับที่ดินในแง่ของสิทธิการใช้ที่ดิน การครอบครอง ตลอดจนการเช่าที่ดิน (tenancy) จะ เห็นว่าการถือครองที่ดินนั้นมีความหมายกว้าง

การถือครองที่ดินจึงหมายถึงสิทธิต่างๆ ที่บุคคลมีอยู่ในการใช้ที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้ปกครอง ระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่า หรือระหว่างเจ้าของที่ดินซึ่งเป็นเอกชนกับสาธารณะ ตลอดจนการประเมินภาษีตามสิทธิส่วนบุคคล และระเบียบข้อบังคับของการใช้ที่ดินโดยวิธีการควบคุมทางสังคม

ระบบการถือครองที่ดินนั้น ย่อมมีส่วนหรือมีผลกระทบต่อผลผลิตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ถ้าระบบการถือครองในประเทศประกอบด้วย เจ้าของที่ดิน เป็นส่วนใหญ่ ปัญหาเกี่ยวกับการเช่าที่ดิน

ระบบการถือครองที่ดินควรจะมีวัตถุประสงค์ดังนี้คือ

- 1) เพิ่มรายได้แก่ผู้ทำประโยชน์บนที่ดินนั้น
- 2) เพิ่มความเสมอภาคในการกระจายรายได้จากที่ดิน
- 3) เพิ่มความมั่นคงในทางเศรษฐกิจแก่เกษตรกร
- 4) เพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจแก่เกษตรกร
- 5) ทำให้มีการอนุรักษ์และพัฒนาที่ดิน

หลักในการปรับปรุงแก้ไขระบบการถือครองที่ดิน เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศนั้นอาจกระทำได้หลายทางดังต่อไปนี้

9.2.1 การแก้ไขด้านกรรมสิทธิ์ การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จะเป็นการจูงใจในการปรับปรุงการผลิต เพื่อเพิ่มผลผลิต เพราะตราใบไ้ยังมี การถือครองที่ดินแบบผู้เช่าแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะจูงใจให้ผู้เช่าปรับปรุงที่ดินให้มีคุณภาพดีขึ้น ซึ่งการแก้ไขอาจ จะกระทำได้โดย

1. การแก้ไขเรื่องในกรรมสิทธิ์ ให้สิทธิกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อให้มีความมั่นใจถึงผลตอบแทนที่จะได้รับและมั่นใจในการตัดสินใจในการลงทุน
2. การจัดหาที่ดินมาให้ผู้เช่ามีโอกาสเช่าซื้อโดยการจัดซื้อที่ดินแปลงใหญ่ หรือการจัดนิคมต่างๆ
3. แก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เกี่ยวกับการแบ่งที่ดินทางมรดกในครอบครัว

9.2.2 การปรับปรุงด้านเทคนิค การให้ความช่วยเหลือแนะนำส่งเสริมทางด้านเทคนิคการเกษตรใหม่ๆ ที่เหมาะสม โดยการจัดรวมกลุ่มเกษตรกรจะทำให้การช่วยเหลือถึงมือเกษตรกรมากขึ้น ตลอดทั้งด้านการปรับปรุงพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ การใช้ปุ๋ย การไ้ยาปราบศัตรูพืช พื้นที่แห้งใดที่มีสภาพไม่เหมาะสมหรือฟาร์มมีขนาดเล็กกระจัดกระจาย (fragmentation) ก็ดำเนินการรวมเข้าเป็นผืนเดียวกันแล้วจัดรูป (consolidate) เสียใหม่ ให้สามารถส่งน้ำเข้าระบายน้ำออกได้มีถนนเข้าถึง และสามารถปลูกพืชได้หลายครั้งในรอบปี

9.2.3 การปรับปรุงด้านการสะสมทุน ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การสะสมทุน (capital formation) นั้น ขึ้นอยู่กับการออม (saving) และการออมจะเพิ่มขึ้นได้ก็ต้องปรับปรุงการผลิตและรายได้ให้สูงขึ้น ดังนั้น การส่งเสริมให้กสิกรสามารถกู้ยืมเงินได้ อย่างเพียงพอที่จะปรับปรุงการผลิต โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำและมีระยะเวลาผ่อนชำระ ยาว ย่อมจะเป็นทางช่วยในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตให้สูงขึ้น นอกจากนี้รัฐต้อง กำหนดนโยบาย เพื่อป้องกันมิให้อัตราค่าเช่าที่ดินสูงขึ้นหรือราคาที่ดินสูง ซึ่งจะมีผลทำให้ ต้นทุนคงที่สูงขึ้น ซึ่งย่อมจะมีผลต่อรายได้ของกสิกรและยังมีส่วนในการกีดกันการลงทุน จากภายนอกส่วนการ เกษตรอีกด้วย

9.3 การปฏิรูปที่ดิน (Land Reform)

การปฏิรูปที่ดินมีความหมายได้หลายอย่างตามแต่สถานะแห่งปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่าง คนกับที่ดิน อาทิ ถ้า เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับระบบการเช่าที่ดิน เพื่อการ เกษตรและรัฐมีโครงการ ปรับปรุงแก้ไข การปฏิรูปที่ดินในที่นี้หมายถึง การปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่าง เจ้าของที่ดิน กับผู้เช่า ถ้า เป็นปัญหาเกี่ยวกับราษฎรไม่มีที่ดินทำกิน เป็นของตนเอง การปฏิรูปที่ดินในที่นี้ ก็หมายถึงการจัดหาที่ดินมา เพื่อจัดสรรให้ราษฎรทำกิน เป็นของตนเอง ดังนั้น จึงอาจกล่าว อย่างกว้างๆ ว่าการปฏิรูปที่ดิน เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง (structure) ทาง การ เกษตรจากรูป เดิมไปสู่รูปแบบใหม่ที่ดีขึ้นก็ได้

การปฏิรูปที่ดิน โดยความหมายทั่วไป หมายถึง "การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสิทธิ ของการ เป็นเจ้าของที่ดิน หรือการจัดสรรที่ดินให้แก่กสิกรผู้เช่าหรือผู้ไม่มีที่ดิน เป็นของตนเอง และการ เปลี่ยนแปลงทางด้านสถาบันที่สนับสนุนให้การ เปลี่ยนแปลงดังกล่าวบรรลุ เป้าหมายที่ วางไว้ เช่น การมีสถาบันสินเชื่อการเกษตร การตลาดการเกษตร การวิจัยทางการ เกษตร และ เศรษฐกิจการเกษตร เป็นต้น"

ความหมายดังกล่าวนี้ เป็นความหมายที่กว้าง และอาจมีผู้ให้คำนิยามไปต่างๆ กันอีกมากมาย แต่พอจะสรุปได้อีกอย่างหนึ่งว่า

"การปฏิรูปที่ดิน เป็นการดำเนินการให้มีการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ในทาง เศรษฐกิจและสังคมของ เกษตรกรและ เศรษฐกิจของประเทศให้มากที่สุด อันหมายถึง

1. การจัดสรร เพื่อให้เกิดการกระจายกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินไปสู่เกษตรกร เพื่อให้เกิดความ เสมอภาคในสังคม
2. การพัฒนาและปรับปรุงบำรุงรักษาความอุดมสมบูรณ์ของที่ดิน เพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพในการผลิต
3. การปรับปรุงสถาบันทางการเกษตรและการให้บริการต่างๆ เช่น การ ตลาด การสหกรณ์ สินเชื่อการเกษตร การส่งเสริมการเกษตร เป็นต้น

9.4 นโยบายที่ดินของประเทศไทย

เนื่องจากประเทศไทย เป็นประเทศ เกษตรกรรม ที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศใช้ในการผลิตทางการเกษตร ดังนั้น แนวนโยบายที่ดินของประเทศไทยจึง เน้นหนัก เกี่ยวกับที่ดินที่ใช้ทางการเกษตร โดยเน้นเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในการผลิตผลทางการเกษตรให้เกิดประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์ทาง เศรษฐกิจทั้งโดยส่วนรวมของประเทศตลอดจนตัว เกษตรกรมากที่สุด แนวนโยบายที่ดินของประเทศไทยที่จะปรับปรุงส่วนต่างๆ ดังนี้

- (ก) ปรับปรุงการบำรุงตลอดจนพัฒนาที่ดินและปรับปรุงระบบการชลประทานของ ประเทศไทยให้ดีขึ้น
- (ข) กำหนดและปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินให้เหมาะสม
- (ค) ปรับปรุงและควบคุมค่าเช่าที่ดินให้เกิดความ เป็นธรรมและหาแนวทางในการป้องกันการกักตุนที่ดินเพื่อการค้า
- (ง) ปรับปรุงการประสานงานของสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทั้งทางตรง

และทางอ้อม เช่น ระบบการตลาด เครดิต การสหกรณ์ การอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน ตลอดจน
การพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม

9.5 การปฏิรูปที่ดินแบบต่างๆ

ก่อนที่จะศึกษาการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยนั้น ก่อนอื่นควรทำความเข้าใจความ
หมายของการปฏิรูปที่ดินก่อนว่ามีความหมายอย่างไร ตลอดจนแบบต่างๆ ของการปฏิรูปที่ดินด้วย
ว่ามีกี่แบบ

ความหมายของการปฏิรูปที่ดินนี้ได้กล่าวมาข้างแล้วในบทที่ 13 ซึ่งถ้าจะประมวล
ความหมายของการปฏิรูปที่ดินให้เกิดความเข้าใจง่ายขึ้นเราอาจจะกล่าวได้ว่า การปฏิรูปที่ดิน
คือ การกระจายการถือครองที่ดินเพื่อผลประโยชน์ของเกษตรกร และผู้ทำงานในไร่นา นอก
จากการกระจายการถือครองแล้วความหมายของการปฏิรูปที่ดินยังครอบคลุมถึงการปรับปรุง
สถาบันทาง เศรษฐกิจของ เกษตรกรให้ดีขึ้น เช่น การปรับปรุงพัฒนาอาชีพ การจัดระบบการผลิต
การจำหน่าย ตลอดจนจัดสาธารณูปโภคต่างๆ อันจะทำให้ เกษตรกรมีความ เป็นอยู่และสวัสดิการ
ในสังคมดียิ่งขึ้น แบบต่างๆ ของการปฏิรูปที่ดินนั้นแบ่งออกได้ เป็น 4 แบบดังต่อไปนี้

1) การปฏิรูปที่ดินอย่างละมุนละม่อม (Mild reform) การปฏิรูปที่ดินแบบนี้
จะมีผลกระทบกระเทือนต่อการถือครองและการใช้ที่ดินไม่รุนแรงนัก วิธีการปฏิรูปที่ดินแบบนี้
อาจมีการออกกฎหมายหรือข้อบังคับ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง เจ้าของที่ดินกับผู้เช่า การทำ
สัญญาเช่า การจัดตั้งนิคมและโครงการพัฒนาที่ดินต่างๆ ฯลฯ

2) การควบคุมของรัฐบาลแต่ไม่กระทำโดยการเวนคืน (Public controls
short of expropriation) การปฏิรูปที่ดินแบบนี้มีความรุนแรงเพิ่มขึ้นกว่าวิธีแรก เช่น
การควบคุมค่าเช่า การรวมที่ดิน เป็นผืนใหญ่โดยออกกฎหมายควบคุมการแบ่งแยกที่ดินออกเป็น
ผืน เล็กผืนน้อย การควบคุมจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน

3) โครงการเวนคืนที่ดิน (Land expropriation programs) การเวนคืน

ที่ดินนี้ เป็นการปฏิรูปที่ดินที่รุนแรงมากขึ้น ทั้งนี้รัฐบาลจะออกกฎหมายเวนคืนที่ดิน ซึ่งการเวนคืนที่ดินมาเป็นของรัฐบาลนี้มักจะนำเอามาใช้ประโยชน์สาธารณะ แต่อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศก็เวนคืนจากผู้มีที่ดินมาก มาจัดสรรให้แก่ผู้ไม่มีที่ดินทำกิน การเวนคืนที่ดินนี้จะมีการจ่ายเงินชดเชยให้กับเจ้าของที่ดินในราคาที่เหมาะสมด้วย

4) โครงการกรรมสิทธิ์รวม (Collectivization programs) โครงการกรรมสิทธิ์รวมนี้ เป็นการยึดที่ดินจากรัฐมาเป็นของรัฐโดยไม่จ่ายค่าชดเชย ซึ่งกระทำกันในประเทศคอมมิวนิสต์ เช่น รัสเซีย จีนแดง

๑.๖ โครงการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยนั้นที่จริงได้มีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยแล้ว ดังเช่นความตอนหนึ่งในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงกล่าวว่า "สร้างป่าหมากป่าพลูทั่วทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลานก็หลายในเมืองนี้ หมากมองก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก้มัน" ซึ่งถ้าจะตีความหมายก็แสดงว่าในสมัยสุโขทัยนี้ยอมให้ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนทำมาหากิน นอกจากนี้ยังมีหลักฐานทางกฎหมายที่สำคัญในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนหนึ่งกล่าวว่า "ราษฎรไม่อาจยกเอาสิทธิครอบครองในที่ดินมากล่าวอ้างยันกับพระมหากษัตริย์ได้ แต่ในระหว่างราษฎรด้วยกัน เองนั้นราษฎรมีอำนาจเอาสิทธิครอบครองในที่ดินมากล่าวอ้างยันกันเองได้" ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎร ซึ่งก็เท่ากับว่ายอมให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างสมบูรณ์

ต่อมาในสมัยของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็น การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ดร.ปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐมนูธรรม) ซึ่งเป็นบุคคลคนหนึ่ง ในคณะราษฎรที่ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้เสนอร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยการปกครองทางเศรษฐกิจ โดยมีมาตราที่ 4, 5, 6 ได้ระบุไว้เกี่ยวกับที่ดินซึ่งสรุปได้ว่า ให้รัฐบาลซื้อที่ดินจากเอกชนเจ้าของที่ดินทั้งหมด แล้วนำเอาที่ดินนั้นให้กับราษฎรทำนาทำไร่ โดยกำหนดให้รัฐบาลจ่ายค่าทดแทนหรือเงินค่าซื้อที่ดินให้แก่เจ้าของ

ที่ดินทั้งหมด ในแนวความคิดนี้จะเห็นได้ว่า ดร.ปรีดี มีความประสงค์ที่จะมิให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์
 ในที่ดิน โดยให้กรรมสิทธิ์นั้นตกเป็นของรัฐบาล แต่ร่าง พ.ร.บ.นี้ไม่เป็นที่ยอมรับของรัฐบาลใน
 สมัยนั้น รัฐบาลในสมัยต่อมาได้มีการออก พ.ร.บ.ควบคุมค่าเช่า เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการ
 การเช่านา โดยได้ออก พ.ร.บ.ควบคุมค่าเช่าในปี 2493 และ พ.ร.บ.นี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม
 ในปี 2517 แต่อย่างไรก็ตามปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้เช่ากับ เจ้าของที่ดินก็หาได้หมดไปไม่
 ดังนั้น ในสมัยรัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงได้ยกร่าง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อ
 เกษตรกรรมขึ้นมา และมีผลประกาศใช้ในวันที่ 6 มีนาคม 2518

1. สาเหตุสำคัญของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย เนื่องจากความกดดันเกี่ยวกับการ
 การถือครองที่ดิน ปัญหาค่าเช่าตลอดจนความขัดแย้งกันระหว่าง เจ้าของที่ดินและผู้เช่า และ
 ปัญหาต่างๆ ที่เกษตรกรไทยประสบอยู่ ซึ่งอาจจะสรุปได้ 4 ประการ ดังนี้

(ก) เกษตรกรสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และต้องตกเป็นผู้เช่าที่ดินเพิ่มขึ้นใน
 อัตราที่สูง เนื่องจากความเสียหายเปรียบในทางเศรษฐกิจของเกษตรกร เช่น ถูกกดราคาพืช
 ผล ขาดสินเชื่อทางการเกษตร เกษตรกรต้องกู้เงินจากพ่อค้าคนกลางในท้องถิ่นและต้องเสีย
 ดอกเบี้ยในอัตราที่สูง จากปัญหาดังกล่าวนี้เป็นผลทำให้เกษตรกรมีรายได้น้อย การประกอบ
 การผลิตประสบกับความขาดทุน เกษตรกรบางส่วนจำเป็นต้องขายที่ดินให้แก่นายทุนหรือราชา
 ที่ดินต่างๆ การสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินของเกษตรกรในระหว่างปี 2509-2514 แสดงไว้ในตาราง
 ที่ 9.1

ตารางที่ 9.1 จำนวนที่ดินและมูลค่าของที่ดินที่ เกษตรกรสูญเสียกรรมสิทธิ์

ปี 2509-2514

ปี	ที่ดินที่สูญเสียกรรมสิทธิ์ (ไร่)	มูลค่า (ล้านบาท)
2509	14,785	21.0
2510	11,045	59.9
2511	14,965	64.0
2512	7,885	13.5
2513	5,710	22.3
2514	-	25.2

ที่มา : จากสถิติของกองวิชาการ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย
 และกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตร ฯ

ตารางที่ 9.2 คร่าว เรือน เกษตรกรทั้งหมดกับคร่าว เรือน เกษตรกรผู้เช่า

ปี 2519

ภาค	คร่าว เรือน เกษตรกร ทั้งหมด	คร่าว เรือน เกษตรกร ผู้เช่า	ร้อยละของคร่าว เรือน เกษตรกรผู้เช่า
ภาคกลาง	853,654	352,632	41.31
ภาคเหนือ	1,127,888	301,255	26.71
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1,820,252	157,967	8.67
ภาคใต้	577,749	101,044	17.48
รวม	4,379,543	912,858	20.84

ที่มา : สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม

ตารางที่ 9.3 ร้อยละของ เกษตรกรผู้เช่า เทียบกับ เกษตรกรทั้งหมดในแต่ละจังหวัด

จังหวัด	ปี 2511 - 2512 ^{1/}	ปี 2516 - 2517 ^{2/}
ปทุมธานี	62.62	93.92
อยุธยา	62.05	76.49
สมุทรปราการ	68.22	71.54
นครนายก	46.98	67.70
ฉะเชิงเทรา	42.70	63.64
สระบุรี	42.00	53.00
อ่างทอง	39.73	49.92

ที่มา : ^{1/} ไชยยงค์ ชูชาติ การปฏิรูปที่ดิน วารสารการพัฒนาที่ดิน ฉบับเดือนกันยายน 2517

^{2/} กองเศรษฐกิจการเกษตร ลักษณะการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปี 2516-2517

ปฏิบัติแล้ว ปรากฏว่า พ.ร.บ.นี้มีได้มีผลเลย ซึ่งความเสียหายเปรียบและความไม่เป็นธรรมของผู้เช่านี้ ได้เป็นแรงกดดันอย่างมากที่ทำให้เกิดการปฏิรูปที่ดินขึ้น เช่น เกษตรกรผู้เช่าต้องเสียค่าเช่าในอัตราที่สูง คือถ้าเสียหายเป็นผลผลิตจะเสียหายประมาณ 30-50 เปอร์เซ็นต์ของผลผลิตที่ผลิตได้ หรือค่าเช่าในการทำนามีตั้งแต่ 80-200 บาทต่อปีต่อไร่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเหนือ ซึ่งมีการชลประทานดีถ้ามีการทำนาสองครั้งหรือในครั้งที่สองในรอบปีหนึ่งทำการปลูกพืชอย่างอื่นแล้ว ผู้เช่าจะต้องเสียค่าเช่าเพิ่มขึ้นอีก นอกจากนี้การทำสัญญาเช่าก็ไม่ได้ทำให้เป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยเหตุนี้เจ้าของที่ดินอาจบอกเลิกสัญญาเช่าเมื่อใดก็ได้ เป็นผลทำให้ผู้เช่าขาดความมั่นคงในการเช่า ต่อมาในสมัยรัฐบาลของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้มีการออก พ.ร.บ.เกี่ยวกับค่าเช่านาขึ้น และประกาศใช้ในวันที่ 18 ธันวาคม 2517 ซึ่งสาระสำคัญของ พ.ร.บ.นี้คือ ผู้เช่ามีสิทธิที่จะหักผลผลิตที่เก็บเกี่ยวให้เป็นค่าต้นทุนในการผลิตจำนวนหนึ่งในสามส่วนก่อนแล้วจึงเอาส่วนที่เหลือไปคำนวณเป็นค่าเช่า และค่าเช่าจะไม่เกินกึ่งหนึ่งของส่วนที่เหลือนี้ ทั้งนี้อัตราค่าเช่าจะไม่เท่ากันในแต่ละจังหวัด โดยให้จังหวัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาค่าเช่าซึ่งประกอบด้วย ข้าราชการ ผู้เช่า และเจ้าของที่ดินเป็นกรรมการ การกำหนดค่าเช่านี้ถ้าเป็นการทำนาจะต้องเก็บเป็นค่าเช่าไม่เกินไร่ละ 10 ถัง และใน พ.ร.บ.นี้ได้กำหนดว่าถ้าปีใดการทำนาประสบกับภัยธรรมชาติต่างๆ และได้ผลผลิตไม่ถึงหนึ่งในสามของผลผลิตในปีปกติแล้ว ในปีนั้นผู้เช่าจะไม่ต้องเสียค่าเช่า ภายหลังจากการประกาศใช้ พ.ร.บ. นี้แล้วปรากฏว่าในทางปฏิบัติมีผลไม่เท่าที่ควรเป็น เพราะเนื่องจากอิทธิพลของเจ้าของที่ดินผนวกกับความต้องการเช่าที่ดินของผู้เช่ามีมาก ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดการสมยอมกันระหว่างผู้เช่ากับเจ้าของที่ดิน แต่อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ.นี้ก็มีส่วนดีที่ทำให้เกษตรกรผู้เช่าบางส่วนรู้จักสิทธิเกี่ยวกับการเช่าของคนดีขึ้น และทำให้เจ้าของที่ดินบางรายอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เช่ามากขึ้นตามสมควร

(ค) จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้เกิดความกดดันทางด้านขนาดของขนาดการถือครอง จะเห็นได้ว่า จำนวนประชากรของประเทศไทยมีอัตราการเพิ่มที่สูงซึ่งรัฐบาลเองก็มีนโยบายเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัว โดยลดอัตราเพิ่มจาก 3.0 เปอร์เซ็นต์

ต่อปี ในปี 2515 มาเป็น 2.5 เปอร์เซ็นต์ต่อปี ในปี 2519 และมีเป้าหมายที่จะลดต่อไป อย่างไรก็ตามก็เห็นว่าในปี 2518 คริว เรือนในการเกษตรมีประมาณ 5 ล้านคริว เรือน โดยมีเนื้อที่ถือครองเฉลี่ยประมาณ 14.7 ไร่ต่อคริว เรือน ในปี 2528 กองวางแผนกำลังคน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ประมาณไว้ว่า คริว เรือนของเกษตรกรจะมีประมาณ 6.776 ล้านคริว เรือน และเนื้อที่ถือครองจะลดลงเหลือ 11.6 ไร่ต่อคริว เรือน จากตัวเลขนี้ชี้ให้เห็นว่า เนื้อที่ถือครองจะมีแนวโน้มที่เล็กลงทุกขณะ ซึ่งจะมีผลทำให้การผลิตมีประสิทธิภาพลดลงด้วย ซึ่งด้วยเหตุผลนี้การปฏิรูปที่ดินจะมีส่วนในการแก้ปัญหานี้ได้บ้าง

(ง) แรงแผ่ผลักดันทางการเมือง เนื่องจากเกษตรกรต้องประสบปัญหาต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น และความกดดันของปัญหานี้ได้ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นหลังจากวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา ได้มีการเรียกร้องของกลุ่มชนต่างๆ ต่อรัฐบาลซึ่งรวมทั้งกลุ่มเกษตรกรด้วย ซึ่งรัฐบาลในสมัย นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มองเห็นถึงปัญหาของเกษตรกรที่ประสบอยู่ และได้มีการร่างกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 และกฎหมายนี้ได้ผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2518

2. เป้าหมายนโยบายและการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย หลังจากประกาศพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรแล้ว ได้มีการกำหนดเป้าหมายนโยบายและการดำเนินการอย่างกว้างๆ ไว้ดังนี้

เป้าหมายของการปฏิรูปที่ดิน

(ก) จัดที่ดินทำกินให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่เป็นผู้เช่า ผู้บุกรุกป่าสงวนและผู้เสียกรรมสิทธิ์ที่ดินแก่นายทุนให้มีที่ทำกินโดยถาวร มิให้ผู้บุกรุกทำลายป่าและวางมาตรการมิให้ชาวนาชาวไร่เสียกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

(ข) เพื่อปรับปรุงและพัฒนาที่ดินโดยให้มีการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เพื่อเป็นการเพิ่มพูนรายได้ของเกษตรกรให้มากยิ่งขึ้น

(ค) เพื่อกระจายที่ดินจากผู้ที่มิดินมากแต่มิได้ทำการเกษตรเองไปสู่ผู้ไม่มีที่ดิน
ทำกิน

(ง) เพื่อให้เจ้าของที่ดินนำเงินไปลงทุนในกิจการอุตสาหกรรม เพื่อผ่อนคลาย
ปัญหาการจัดหาที่ดินให้พอ เพียงกับการเพิ่มจำนวนของชาวนาชาวไร่และให้ที่ดินมีราคาต่ำลงใน
อนาคต

(จ) เพื่อพัฒนาการเกษตรให้เจริญขึ้นตามความต้องการในการพัฒนาอุตสาหกรรม

นโยบายในการปฏิรูปที่ดิน

(ก) ที่ดินเพื่อการเกษตร เกษตรกรผู้ผลิตควร เป็นผู้ถือครองทำการ เกษตรมาก
น้อยตามความสามารถและความจำเป็นของการเกษตรชนิดนั้นๆ

(ข) ที่ดินเพื่อกิจการอื่นๆ นอกจากการเกษตร บุคคลอื่นๆ ควรเป็นผู้มีสิทธิถือ
ครองที่ดินมากน้อยตามความเหมาะสมและจำเป็น

การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

(ก) ออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรม เมื่อ 5 มีนาคม 2518
โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนด เขตปฏิรูปที่ดิน การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน
การนำที่ดินของ เอกชนมาปฏิรูปที่ดิน วิธีเวนคืนที่ดินและการแบ่งแยกหรือโอนที่ดิน

(ข) การกำหนด เขตปฏิรูปที่ดิน โดยตรา เป็นพระราชกฤษฎีกา มีแผนที่แสดง
เขตโดยถือ เขตอำเภอ เป็นหลัก แล้วดำเนินการเป็นขั้นๆ ดังนี้

(1) สำรวจรังวัดการถือครองที่ดิน และจำแนกประชากรที่อยู่ในภาค
เกษตรกรรมตามสิทธิครอบครองที่ดิน

(2) ดำเนินการจัดซื้อหรือ เว้นคืนที่ดินในแต่ละอำเภอ ที่ประกาศเป็น
เขตปฏิรูปที่ดิน

(3) จัดพัฒนาด้านต่างๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อนำที่ดินที่ได้ทำการพัฒนา
แล้วมาแบ่งขายหรือให้ เกษตรกร เข้าในราคาหรืออัตราที่ไม่เกินกำลังความสามารถของ เกษตรกร

ทั้งนี้โดยกำหนดระดับขั้นต่ำสุดของรายได้สุทธิจากการเกษตรซึ่งเกษตรกรแต่ละครอบครัวพึงได้รับตามมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสมในชนบท

(ค) ที่ดินที่นำมาปฏิรูปประกอบด้วยที่ดินของรัฐบาลและของเอกชน

(1) ที่ดินของรัฐ ได้แก่

- ที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งได้จำแนกไว้เป็นที่เพื่อการเกษตรประมาณ 12 ล้านไร่
- ที่สาธารณะประโยชน์ที่เลิกใช้แล้วหรือหมดสภาพแล้ว
- ที่ราชพัสดุซึ่งเป็นที่ดินเพื่อการเกษตร
- ที่ดินในนิคมกสิกรรมที่รัฐอาจมีเหลืออยู่และยังมิได้จัดสรรให้สมาชิกนิคม แต่ประการใดมีประมาณ 4-5 แสนไร่

(2) ที่ดินเอกชน ได้แก่ที่ดินเพื่อการเกษตรที่เอกชนมีเกินกว่าที่รัฐกำหนด

ในพระราชกฤษฎีกาที่ดินเพื่อการเกษตรซึ่งแยกได้ดังนี้คือ

- ที่ดินเพื่อการเกษตรที่เอกชนให้ชาวไร่ชาวนาเข้าทำการเกษตร
- ที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ไม่เต็มที่ที่ได้รับโอนจากลูกหนี้
- ที่มิได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ไม่เต็มที่ซึ่งซื้อมาจากผู้อื่น
- ที่เอกชนจับจองไว้ ไม่ว่าจะนุกเบิกแล้วหรือไม่

3. ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน ผลที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการปฏิรูปที่ดินนี้ คาดว่าจะเกิดผลดีทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

(ก) ผลทางเศรษฐกิจ

(1) กระจายระบบผูกขาดที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีอยู่กว่า 10 ล้านไร่ มาสู่เกษตรกรผู้ผลิตมากขึ้น

(2) ทำให้ผู้เช่ามากกว่า 5 แสนครอบครัว ชาวนาที่มีที่นาต่ำกว่า 15 ไร่ มากกว่า 2 ล้านครอบครัว ผู้บุกรุกทำลายป่าและลูกจ้างทำไร่ในอีกหลายแสนครอบครัว มี

ที่ทำกิน เป็นของตนเอง

(3) ที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดินหลายล้านไร่จะได้รับการใช้ ปรับปรุง และพัฒนามาให้มีความอุดมสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

(4) ชาวชนบทจะมีงานทำทั้งในด้าน เกษตร อุตสาหกรรมและบริการอื่นๆ ซึ่งจะให้มีรายได้สูงขึ้น

(5) รายได้และความ เป็นอยู่ของ เกษตรกรชั้น เล็กจะดีขึ้น

(6) ป้องกันมิให้ที่ดิน เพื่อการ เกษตรมีราคาสูงขึ้น

(7) ยับยั้งมิให้ เกษตรกรต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินต่อไป

(8) พัฒนาการ เกษตรให้ก้าวหน้า เป็นรากฐานของการพัฒนาอุตสาหกรรม

และการค้าของประเทศ

(ข) ผลทางสังคม

(1) การกระจายชุมชนที่หนาแน่นใน เมือง ไปสู่ชนบท

(2) เกิดความ เป็นธรรมในสังคมชนบทมีความสุข

(3) การศึกษา การสาธารณสุข ความปลอดภัย การอยู่ดีกินดี และ

สวัสดิการทางสังคมชนบทจะมีมากขึ้นทำให้อาชญากรรมลดลง

(4) ชาวไร่ชาวนาชนบทจะมีความภาคภูมิใจ มีศักดิ์ศรี เท่าเทียมกับบุคคล อื่นๆ จะ เป็นผู้ผู้นำในท้องถิ่นและร่วมมือกับโครงการต่างๆ ของทางราชการมากยิ่งขึ้น

(ค) ผลทางการ เมือง

(1) จำกัดหรือป้องกันการขัดแย้งระหว่างชาวนาชาวไร่กับ เจ้าของที่ดิน

และรัฐบาล

(2) ป้องกันการปฏิรูปที่ดินแบบคอมมิวนิสต์ที่ใช้วิธีริบที่ดินจาก เจ้าของที่ดิน

โดยไม่มีการชดเชยค่าที่ดิน

(3) ป้องกันมิให้ เจ้าของที่ดินซึ่ง เป็นชนส่วนน้อยมีอิทธิพลทางการ เมือง

เหนือ เกษตรกรซึ่ง เป็นชนส่วนใหญ่

(4) เสริมสร้างระบบประชาธิปไตยตั้งแต่ชนบทถึงรัฐสภาให้เกษตรกรส่วนใหญ่มีอนาคตแจ่มใส มีความรักผืนแผ่นดินไทย รักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยโดยให้มั่นคงตลอดไป

4. สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจลักษณะการแบ่งงานและการดำเนินการของ ส.ป.ก. ตลอดจนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้จะได้เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานนี้และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังจะได้แยกอธิบายพอ เป็นสังเขปดังนี้

(ก) สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรม สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรม ได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีชื่อย่อว่า ส.ป.ก. เป็นทบวงการเมืองมีฐานะ เทียบ เท่ากรม สังกัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ มีเลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรม เป็นหัวหน้า สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรม มีหน้าที่รับผิดชอบและปฏิบัติงาน เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรมทั่วประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรม สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรม มีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นหน่วยงานในสังกัด ซึ่งได้จัดตั้งขึ้น ในจังหวัดที่ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปฏิรูปที่ดินแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด ประสานงาน การปฏิรูปที่ดินและอื่นๆ กับหน่วยงานต่างๆ ภายในจังหวัด ควบคุมและติดตามผลการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจาก สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรมมีการจัดแบ่งส่วนราชการ เพื่อ รับผิดชอบงานด้านต่างๆ ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 9.1

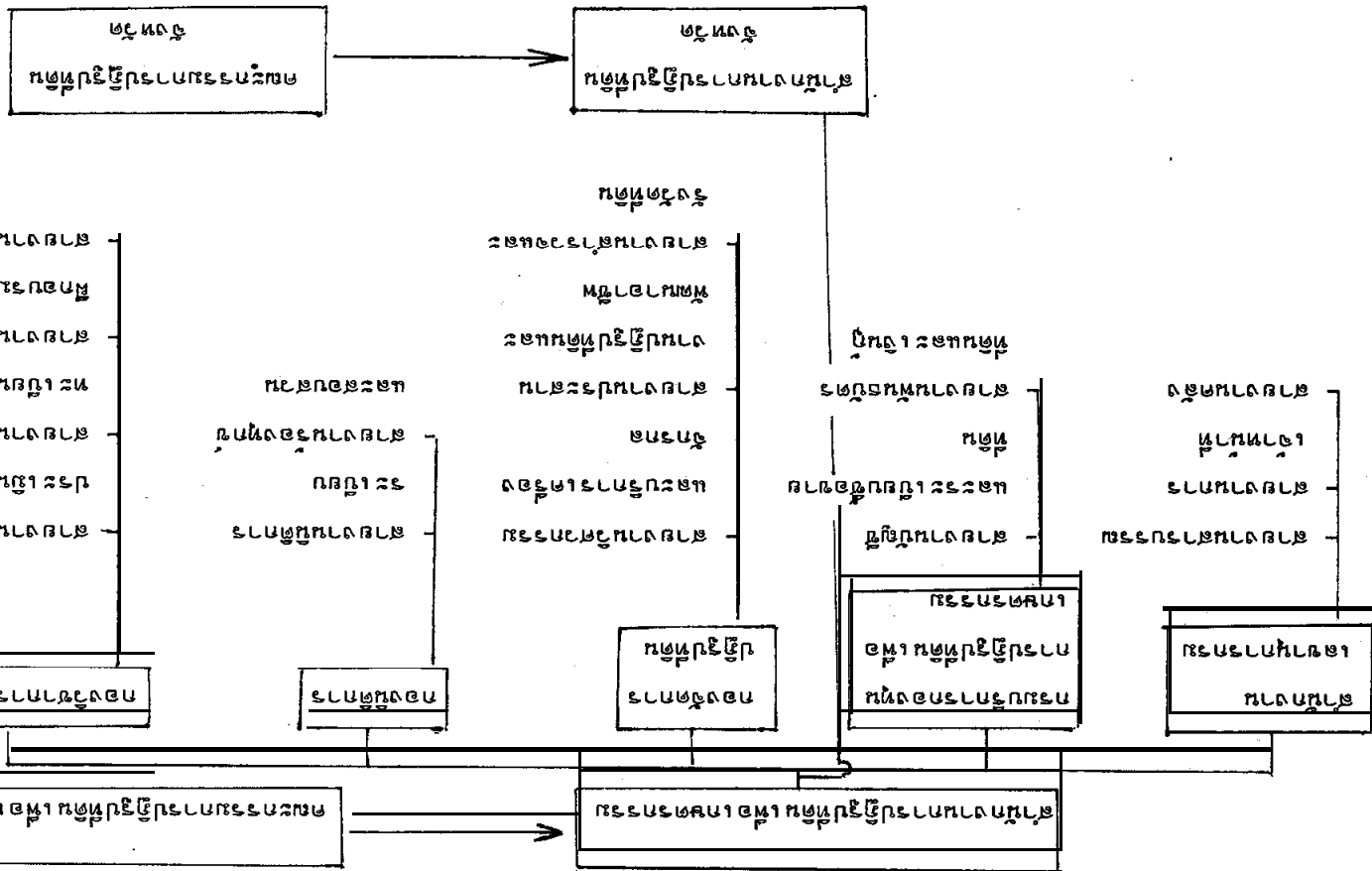
(ข) ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากงานปฏิรูปที่ดินนี้ เป็นงานที่มีขอบเขตกว้างขวาง และเป็นงานที่มีหน่วยงานการหลายหน่วยงาน เข้า

มามีส่วนร่วมในการดำเนินการ สำหรับหน่วยงานที่เข้ามามีหน้าที่รับผิดชอบนั้นจะแยกออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือหน่วยงานที่สังกัดในกระทรวง เกษตร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงกับการปฏิรูปที่ดินและหน่วยงานที่ไม่ใช่สังกัดในกระทรวง เกษตรกร

ส่วนราชการในสังกัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ แบ่งออกเป็น 13 หน่วยงาน ดังนี้

- (1) สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรม มีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้
 - จัดหาที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจำเป็นจะต้องจัดแบ่งและปรับปรุง ก่อนที่จะจัดสรรให้ เกษตรกร เข้าทำกิน
 - สืบตรวจรายชื่อผู้เช่า ผู้ไร่ที่ทำกิน และผู้มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ เพื่อให้ทราบ ถึงปริมาณความต้องการที่ดินทำกินของชาวไร่ชาวนา
 - สืบตรวจที่ดินของ เจ้าของที่ดินและของผู้เช่า เพื่อให้ทราบว่าในที่ดินแปลง หนึ่งของเจ้าของที่ดินมีผู้เช่าอยู่กี่ราย รายหนึ่งๆ มีเนื้อที่เช่ามากน้อย เพียงใด
 - วางผังแบ่งแปลงและจัดตั้งหน่วยผลิตที่มี เนื้อที่ติดต่อกันไปตามประ เภทหรือ ชนิดของการ เกษตรและที่ตั้งของที่ดิน
 - จัดให้มีโรงเรียน สาธารณูปการอื่นๆ และมีการดำเนินการในลักษณะของ นาสหกรณ์ มีเครื่องจักรให้บริการในด้านการผลิตและการขนส่ง
 - จัดทำใบสำคัญสัญญาเช่าหรือ เช่าซื้อที่ดิน ตลอดจนดูแล เรื่องการเงินและ การบัญชี เกี่ยวกับการ เช่าหรือ เช่าซื้อดังกล่าว

(2) กรมพัฒนาที่ดิน มีภาระหน้าที่ประ เมินผลการดำเนินงานในหน่วยผลิตดำเนินการสำรวจที่ดิน สืบตรวจสมรรถนะของดิน การปรับปรุงบำรุงดิน รวมทั้งวิธีการอนุรักษ์ดินและน้ำ การใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับคุณภาพของดินในเขตหนึ่งๆ



- (3) กรมวิชาการ เกษตร มีหน้าที่ความรับผิดชอบ เกี่ยวกับการดำเนินการในด้านการค้นคว้าทดลองในเรื่องพืช ปุ๋ย ยาปราบโรคและศัตรูพืช การวิจัยเกี่ยวกับวิทยาการแปรรูปใหม่ เพื่อเพิ่มผลผลิต
- (4) กรมประมง ส่ง เสริมสาธิตและให้คำแนะนำในการเพาะ เลี้ยงสัตว์น้ำ จัดหาพันธุ์สัตว์น้ำให้แก่เกษตรกร รวมทั้งนำไปปล่อย เพื่อเพาะ เลี้ยงในแหล่งน้ำ ตลอดจนดำเนินการขุดลอกหนองบึงธรรมชาติ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการประมงให้มากที่สุด
- (5) กรมส่งเสริมการเกษตร มีหน้าที่ดำเนินการให้บริการส่งเสริมโดยใช้วิทยาการแปรรูปใหม่ จัดหา เมล็ดพันธุ์ ยาปราบโรคและศัตรูพืช ตลอดจนการส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่ม เกษตรกรและการฝึกอบรม เกษตรกร
- (6) กรมปศุสัตว์ มีหน้าที่ส่งเสริมสาธิตและให้คำแนะนำในด้านการเลี้ยงสัตว์ จัดหาพันธุ์สัตว์ จัดการในเรื่องทุ่งหญ้า เลี้ยงสัตว์ ให้ความช่วยเหลือจัดหาอาหารสัตว์ให้แก่เกษตรกร และให้บริการในด้านสัตวแพทย์
- (7) กรมชลประทาน มีหน้าที่ก่อสร้างและปรับปรุงระบบชลประทานและคลองส่งน้ำ ขุดบ่อน้ำ เพื่อการชลประทานและการบริโภค ตลอดจนดำเนินการให้ด้านการป้องกันอุทกภัย
- (8) สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง มีหน้าที่ประสานงานการจัดรูปที่ดินและดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดิน
- (9) กรมป่าไม้ มีหน้าที่ดำเนินการปลูก เสริมสร้างและจัดการบำรุงรักษาป่าไม้ ธรรมชาติและสวนป่า
- (10) กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีหน้าที่ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหกรณ์การ เกษตร รวมทั้งจัดให้มีโรงสีและยุ้งฉางสหกรณ์ ตลอดจนงานนิคมสหกรณ์

(11) กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ มีหน้าที่ตรวจบัญชีสถาบันเกษตรกรในเขตโครงการปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งการให้การอบรมในด้านการเงินแก่ผู้บริหารสถาบันเกษตรกร

(12) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้และบริษัทไม้อัดไทย มีหน้าที่ช่วยเหลือจัดหาไม้สำหรับสร้างหมู่บ้านสหกรณ์ให้แก่สมาชิกซื้อผ่อนส่งในราคาถูกและดำเนินการเอาไม้ออกจากป่าในเขตปฏิรูปที่ดิน

(13) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร มีหน้าที่ช่วยเหลือในด้านการจัดหาตลาดกลางสำหรับซื้อขายผลผลิตเกษตรกร รวมทั้งจัดหาวัสดุการเกษตรให้เกษตรกรซื้อในราคาถูก และจัดหาถังฉาง เพื่อเก็บรักษาผลผลิตเกษตรกร

ส่วนราชการนอกสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แบ่งออกเป็น 5 หน่วยงานคือ

(1) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีหน้าที่ด้านสินเชื่อให้แก่เกษตรกร

(2) กรมที่ดิน มีหน้าที่อำนวยความสะดวกในด้านการสำรวจรังวัดแปลงที่ดิน การจัดทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ แผนที่ระวางและแผนที่อื่นๆ ตลอดจนออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เกษตรกร

(3) กรมแผนที่ทหาร มีหน้าที่อำนวยความสะดวกในด้านการจัดทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ

(4) กรมการปกครอง มีหน้าที่อำนวยความสะดวกในการดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินในเขตต่างๆ

(5) กรมประชาสัมพันธ์ ทำหน้าที่ในการจัดนิคมสร้างตนเอง

5. ขั้นตอนในการดำเนินงานของ ส.ป.ก. และผลงานที่ทำไปแล้ว (จากเอกสารกองวิชาการและกองวางแผน ส.ป.ก. สรุปผลงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกร ประจำปี เดือนสิงหาคม 2522 ฉบับโรเนียว) จากการดำเนินงานของ ป.ส.ก. ตั้งแต่ธันวาคม 2518-สิงหาคม 2522 ทาง ส.ป.ก. ได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้ว 79 อำเภอในท้องที่ 32

จังหวัดแยกออกเป็นภาคดังนี้

ภาคกลาง 12 จังหวัด ได้แก่ นครนายก ปทุมธานี ปราชินบุรี พระนครศรีอยุธยา ฉะเชิงเทรา นครปฐม ลพบุรี สระบุรี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ราชบุรี และชัยนาท

ภาคเหนือ 10 จังหวัด ได้แก่ อุทัยธานี นครสวรรค์ กำแพงเพชร เพชรบูรณ์ พิจิตร สุโขทัย เชียงใหม่ พะเยา เชียงราย และน่าน

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 10 จังหวัด ได้แก่ อุตรธานี นครพนม สุรินทร์ ร้อยเอ็ด นครราชสีมา ศรีสะเกษ ขอนแก่น บุรีรัมย์ กาฬสินธุ์ และหนองคาย

พื้นที่ซึ่งได้ประกาศเขตไปแล้วนั้น ประกอบด้วยที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน รวมเป็นเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 6,129,495 ไร่ ดังนี้.-

- ที่ดินของรัฐ 3,964,324 ไร่
- ที่ดินของเอกชน 2,165,171 ไร่

(ที่ดินของเอกชนได้รวมที่ดินพระราชทานและที่ดินที่ได้รับบริจาค เข้าไว้ด้วยแล้ว)

การดำเนินงานของ ส.ป.ก. เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ั้นได้แบ่ง การดำเนินงานออกเป็น 5 ชั้น และผลงานที่ดำเนินงานไปแล้วในแต่ละชั้นจนถึงเดือนสิงหาคม 2522 มีดังต่อไปนี้

(ก) ขั้นเตรียมการ ที่ดำเนินงานไปแล้ว ซึ่งประกอบด้วย การสำรวจทำ แบบที่ดินของรัฐบาลได้ดำเนินการไป 34 พื้นที่ รวมเนื้อที่ 4,610,038 ไร่ งบประมาณ 17,619,290 บาท งานสำรวจรังวัดที่ดินที่เป็นที่ของรัฐรวม 37 เนื้อที่ เนื้อที่ทั้งหมด 3,705,201 ไร่ งบประมาณ 13,010,748 บาท การสอบสวนสิทธิการถือครองที่ดินของรัฐ รวม 33 พื้นที่ ในเนื้อที่ 4,083,151 ไร่ งบประมาณ 889,285 บาท และการสำรวจ ออกแบบก่อสร้าง ดำเนินการในที่ดินของรัฐ 39 แห่ง และที่พัฒนาแล้ว 5 แห่ง มีการออกแบบ ก่อสร้างต่างๆ สิ้นงบประมาณ 6,338,363 บาท

(ข) ขั้้งงานซื้อหรืองานเวนคืนที่ดิน (ถึงเดือนมิถุนายน 2522) ขั้้นนี้ได้แบ่งที่ดินที่จัดซื้อและเวนคืนออกเป็น 2 ส่วน คือส่วนที่ดินพระราชทานในท้องที่จังหวัดต่างๆ รวมเนื้อที่ประมาณ 37,212 ไร่ การให้ค่าชดเชยที่ดินเป็นเงินสด 18,875,178.60 บาท และเป็นพันธบัตร 44,325,700 บาท อีกส่วนหนึ่ง เป็นของเอกชนได้ดำเนินการไปแล้วเป็นเนื้อที่รวม 47,595 ไร่ จ่ายเป็นเงินสดไป 42,137,760.70 บาท และเป็นพันธบัตร 46,681,500 บาท

(ค) ขั้้นจัด เกษตรกร เข้าแปลงที่ดิน ในขั้้นนี้ได้ดำเนินการไปแล้วในหลายท้องที่โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มดังนี้

(1) การจัด เกษตรกร เข้าทำประโยชน์ในการประกอบการเกษตรกรรม ซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วโดยแยกเป็นส่วนๆ ดังนี้

- ที่ดินพระราชทานในท้องที่ 5 จังหวัด จำนวน 2,488 ราย เนื้อที่ 38,779 ไร่
 - ที่ดินบริจาคในท้องที่ 14 จังหวัด จำนวน 163 ราย เนื้อที่ 3,565 ไร่
 - ที่ดินของรัฐในท้องที่ 12 จังหวัด จำนวน 14,330 ราย เนื้อที่ 501,950 ไร่
- รวม 15,981 ราย เนื้อที่ 544,300 ไร่

(2) การจัด เกษนคกร เข้าทำกินและอยู่อาศัยเป็นการถาวร ได้เริ่มดำเนินการไปแล้วในที่ดินของรัฐ รวม 4 จังหวัด จำนวน 1,237 ครอบครัว รวมเนื้อที่ 23,719 ไร่ โดยแบ่งเป็นที่อยู่อาศัย 1,435 ไร่ และที่ทำกิน 22,284 ไร่

(ง) ขั้้งงานพัฒนาขั้้นพื้นฐาน ประกอบด้วยการก่อสร้างถนน การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก การจัดหาน้ำกินน้ำใช้ให้แก่เกษตรกร ซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วดังต่อไปนี้

(1) การก่อสร้างถนน ได้ดำเนินการก่อสร้างเสร็จแล้วในพื้นที่ 6 จังหวัด เป็นจำนวน 20 สาย ระยะทาง 121.257 ก.ม. เป็นจำนวนเงิน 33,667,038 บาท ส่วนถนนที่กำลังก่อสร้างในพื้นที่ 9 จังหวัด เป็นจำนวน 24 สาย ระยะทาง 213.674 ก.ม.