

กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับข้อท้าทายที่เปลี่ยนไป

ดาบร คำไตรย์

Damorn Kumtrai

อาจารย์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์บูรณาการ

มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ของไทยนั้นบัญญัติขึ้นมาเพื่อจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน อีกทั้งยังเป็นการสร้างความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกร แต่ปรากฏว่าหลังจากที่เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดิน กลับเกิดปรากฏการณ์ “การสูญเสียที่ดิน” ของเกษตรกร ทั้งในรูปแบบการขายที่ดินให้กับเอกชนรายอื่น แม้ว่าการขายที่ดินดังกล่าวจะต้องห้ามตามมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ตาม ทำให้เกษตรกรหลายรายกลับไปอยู่ในสถานะของการเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินอีกครั้ง ปัญหาในการกระจายการถือครองที่ดิน และปัญหาเรื่องการจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรจึงกลายเป็นวัฏจักรที่ต้องแก้ไขต่อไป สิ่งหนึ่งที่เรไม่สามารถปฏิเสธได้คือ บริบททางเศรษฐกิจของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปมีผลอย่างมากต่อวิถีชีวิตดั้งเดิมของเกษตรกร จากการเกษตรเพื่อยังชีพไปสู่อุตสาหกรรมเกษตร ทำให้การแข่งขันทางด้านการผลิตทางเกษตรกรรมมีความเข้มข้นขึ้น และเกษตรกรจึงต้องพึ่งพิงต่อกลไกการตลาดมากขึ้น แต่ปรากฏว่ากฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องต่างๆ ไม่เปลี่ยนแปลงตามบริบทของเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นการศึกษาแนวคิดการพัฒนาและการทำความเข้าใจเรื่องผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการทบทวนกฎหมายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความสอดคล้องระหว่างกฎหมายกับกลไกทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

คำสำคัญ: การปฏิรูปที่ดิน, เกษตรกรรม, กฎหมาย, ข้อท้าทาย, ประเทศไทย

Abstract

The Agrarian Land Reform Law of Thailand has been enacted to allocate land for landless farmers and expect that farmer can possess and utilize such land for agricultural purpose as the concept to eradicate the unbalance of land possession. In fact, many of farmers lost their land after the period of such law has enforced. Some of them sell or transfer the land to another person such as private or even business sector even it is prohibited by law. The land losing farmers becomes the landless again. Even the attempting of Thai government to distribute the land possession was operate for long time but the land possession problem still unsolvable. Definitely, the changing of economic context turn the traditional farmer's life to the industrial drop farming. The higher cost of investment for the mass product is needed while the life of farmers have to rely on market mechanism. The prospect of distributing land in land reform and their related measures may not enough for the changing of social and economic context. The determining of development and the understanding of capitalism might be the key factor to revise the law in order to adjust the law and legal measure to harmonize with the changing social mechanism.

Key words: land reform, agrarian, law, challenges, Thailand

1. บทนำ

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทยตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518¹ แต่ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายยังคงปรากฏอยู่ในปัจจุบัน การใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมผิดวัตถุประสงค์ยังคงปรากฏในพาดหัวข่าวมากมาย โดยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินในธุรกิจที่พหุภาคย์ต่างๆ โดยผู้ที่ไม่ได้มีสิทธิครอบครองที่ดินได้ตามกฎหมาย การเปลี่ยนผู้ครอบครองที่ดินโดยต้องห้ามตามกฎหมาย² เป็นต้น

ภายใต้การนำของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (ค.ส.ช.) นโยบายในเรื่องการจัดการที่ดินถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเป็นวาระแห่งชาติ ดังเช่นที่ปรากฏในมาตรการทวงคืนผืนป่า ซึ่งมุ่งหมายที่จะจัดการกับผู้บุกรุกป่า และรวมถึงการขับไล่ผู้อาศัยอยู่ในเขตป่าด้วย³ การดำเนินการดังกล่าวเริ่มต้นจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 และฉบับที่ 66/2557 ตามมาด้วยแผนแม่บทแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน 2557 ในขณะเดียวกันนี้ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านสิ่งแวดล้อมไทยก็ได้เสนอให้รัฐบาลทำการตรวจสอบ

1 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย*, กรุงเทพฯ: ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2535, หน้า 1.

2 ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 การเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถทำได้ผ่านการตกทอดทางมรดก หรือการเปลี่ยนการถือครองไปยังองค์กรเพื่อการเกษตรกรรม หรือเปลี่ยนการถือครองไปยังสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น

3 “คสช. อนุมัติแผนแม่บททวงคืนผืนป่า”, *เดลินิวส์ออนไลน์*, 6 สิงหาคม 2557 (<http://www.dailynews.co.th/Content/politics/257531/คสช.อนุมัติแผนแม่บททวงคืนผืนป่า>)

การใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมที่ผิดวัตถุประสงค์⁴ จนก่อให้เกิดเป็นนโยบายในการจัดการพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของรัฐบาล โดยในเดือนกันยายน 2557 นายปิณฑษ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีคำสั่งให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ทำการสำรวจการครอบครองที่ดินโดยผิดกฎหมาย และการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ในเขตปฏิรูปที่ดิน⁵ หลังจากที่มีรัฐมนตรีฯ มีคำสั่งได้ไม่กี่วัน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้แถลงมาตรการในการตรวจสอบการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปทั่วประเทศไทย⁶ และไม่กี่สัปดาห์ต่อมา ก็มีการดำเนินการตรวจสอบการถือครองที่ดิน และการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ในเขตปฏิรูปที่ดิน การดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดคำถามจากหลายฝ่าย ว่าเหตุใดรัฐบาลจึงเห็นควรจัดการกับปัญหานี้ในช่วงเวลาปัจจุบัน ทั้งที่ปัญหาการถือครองที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 โดยผิดกฎหมาย และการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นมีมาเป็นระยะเวลายาวนานแล้ว ดร.วีรชัย นาควิบูลวงศ์ เลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตอบคำถามนี้ว่า “ก่อนหน้านี้ต้องยอมรับว่าอิทธิพลท้องถิ่นแรงมาก...เจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งก็อาจจะเกรงกลัวก็ต้องเห็นใจ แต่ส่วนหนึ่งก็อาจจะได้รับประโยชน์ แต่ในยุคนี้นี้เหมือนจะทำให้อำนาจรัฐเข้มข้น ก็เลยกล้าที่จะจัดการกับสิ่งเหล่านี้มากขึ้น”⁷ คำตอบนี้อาจสะท้อนให้เห็นภาพการทำงานของกฎหมายใน

4 “เสนอ คสช. ยึดที่ดิน สปก. ทำผิดกฎระเบียบคืนรัฐ”, *เดลินิวส์ออนไลน์*, 20 มิถุนายน 2557 (<http://www.dailynews.co.th/Content/regional/246549/เสนอคสช.ยึดที่ดินสปก.ทำผิดกฎระเบียบคืนรัฐ>)

5 “ปิณฑษ์ สั่ง ส.ป.ก. สำรวจการบุกรุกที่ดินรัฐทั่วประเทศ”, *เจ้าพระยานิวส์ออนไลน์*, 16 กันยายน 2557 (<http://www.chaoprayanews.com /2014/09/16/ปิณฑษ์สั่งสปก-ตรวจสอบ>)

6 “สปก.สั่งระดมตรวจการถือครองที่ดินทั่วประเทศ”, *โพสต์ทูเดย์ออนไลน์*, 29 กันยายน 2557 (<http://www.posttoday.com/ธุรกิจ-ตลาด/ข่าวธุรกิจ-ตลาด/321154/สปก-สั่งระดมตรวจการถือครองที่ดินทั่วประเทศ>)

7 “ส.ป.ก. เรื่องอำนาจ ไขเพื่อพ่อค่านายทุน”, *ไทยรัฐออนไลน์*, 5 กันยายน 2557 (<http://www.thairath.co.th/content/447867>)

สังคมได้เป็นอย่างดีว่า การบังคับใช้กฎหมายนั้นขึ้นอยู่กับอำนาจ (ของรัฐบาล) มากกว่าตัวบทบัญญัติของกฎหมายเอง

ในเดือนตุลาคม 2557 สำนักข่าวหลายแห่งรายงานผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลในการตรวจสอบการถือครองที่ดินโดยผิดกฎหมายในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยหัวข้อข่าวที่ปรากฏทั่วไป ได้แก่ “บุกจับนายทุนกาฬสินธุ์ 8 ไร่” ส.ป.ก. กว่า 1.8 พันไร่”⁸ “ยึดคืนที่ดิน ส.ป.ก. 5 พันไร่ “กระบี่” โมเดล แก้มรุกป่า”⁹ “ชาวบ้านจิตหารตรวจสอบ ทวงคืนผืนป่า อ.แม่แตง พบปัญหาหนัก ส่วนแม่เหียะ ดีเคีย 8 ต.ค.”¹⁰, “พะเยาโมเดล คืนที่ ส.ป.ก. หน้ามหาวิทยาลัย ส่อเอาใจนายทุน”¹¹ หรือแม้กระทั่งการตรวจพบการสร้างรีสอร์ท และโรงแรมในพื้นที่ ส.ป.ก. อำเภอน้ำเหียว จังหวัดนครราชสีมา และอำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี¹² หัวข้อข่าวที่ปรากฏนั้น อาจตีความได้หลายนัย แต่สองนัยที่น่าจะก่อให้เกิดความย้อนแย้งกันอย่างน่าสนใจคือ นัยแรก สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก เพราะใช้เวลาค่อนข้างสั้นในการตรวจสอบการถือครองที่ดิน หลังจากได้รับคำสั่งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นัยที่สอง เกิดความล้มเหลวขึ้นในระบบการบังคับใช้

8 “บุกจับนายทุนกาฬสินธุ์ 8 ไร่” ส.ป.ก. กว่า 1.8 พันไร่ เด็งชัยวัฒน์ หันแก้งกระเจา”. *แนวหน้าออนไลน์*, 4 ตุลาคม 2557 (<http://www.nae.wna.com/local/124465>) และ “จับนายทุนใหญ่-เปิดยุทธการทวงคืนพื้นที่ ส.ป.ก.”, *บางกอกบิสนิสออนไลน์*, 3 ตุลาคม 2557 (<http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/local/20141003/608921/จับนายทุนใหญ่-เปิดยุทธการทวงคืนพื้นที่ ส.ป.ก..html>)

9 “ยึดคืนที่ดิน ส.ป.ก. 5 พันไร่ “กระบี่” โมเดล แก้มรุกป่า”, *ประชาชาติออนไลน์*, 14 ตุลาคม 2557 (http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1413206991)

10 “ชาวบ้านจิตหารตรวจสอบ ทวงคืนผืนป่า อ.แม่แตง พบปัญหาหนัก ส่วนแม่เหียะ ดีเคีย 8 ต.ค.”, *ไทยนิวส์ออนไลน์*, 5 ตุลาคม 2557 (<http://www.thainews70.com/ข่าวพาดหัว-หน้าหนึ่ง/ชาวบ้านจิตหารตรวจสอบ-ท>)

11 “พะเยาโมเดล คืนที่ ส.ป.ก. หน้ามหาวิทยาลัย ส่อเอาใจนายทุน”, *ไทยรัฐออนไลน์*, 22 ตุลาคม 2557 (<http://www.thairath.co.th/content/458387>)

12 http://www.moac.go.th/ewt_news.php?nid=7898&filename=NFC

กฎหมายอย่างไรหรือไม่ เหตุใดจึงตรวจพบการถือครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในปริมาณหนึ่ง ซึ่งแม้จะไม่ใช้พื้นที่ส่วนใหญ่ แต่เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นได้อย่างไร เมื่อการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินในเขต ส.ป.ก. ไปยังบุคคลอื่น ต้องห้ามตามกฎหมาย

ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาในเรื่องนี้คงไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ถูกครอบครองโดยผิดกฎหมายในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่เป็นเรื่องปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริง ดังนั้น คำถามสำคัญของบทความชิ้นนี้จึงมีสองเรื่องคือ ประการแรก มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งห้ามการซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ทำนองอย่างไรในความเป็นจริงทางสังคม ประการที่สอง อะไรคือปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกษตรกรขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของตนเองไป ทั้งที่การกระทำดังกล่าวเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมาย ซึ่งคำตอบของคำถามทั้งสองนี้จะนำไปสู่แนวทางในการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความสอดคล้องระหว่างการใช้กฎหมายในสังคมที่แท้จริง

ในการตอบคำถามข้างต้นนั้น จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับสังคม เพื่ออธิบายปรากฏการณ์การทำงานของกฎหมายในสังคม และปฏิกิริยาตอบสนองจากผู้ที่ถูกบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น แนวคิดที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางสังคมนี้จึงได้แก่ แนวคิดเรื่องนิติสำนึกของบุคคล และการสังเกตการณ์ความเปลี่ยนแปลงของสังคม ซึ่งแนวคิดทั้งสองจะช่วยอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับสังคม และปฏิสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองสิ่งนี้ อีกทั้งยังช่วยในการตีความปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้อีกด้วย ในมิติหนึ่งนั้นการศึกษานี้อาจตอบคำถามที่ว่าเหตุใดวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการกระจายการถือครองที่ดินในภาคเกษตรกรรมไปยังเกษตรกรอย่างเท่าเทียมกันนั้นไม่ประสบความสำเร็จอย่างที่ควรจะเป็นในหลายพื้นที่ และทำอย่างไรจึงจะสามารถสร้างความสอดคล้องกันระหว่าง

กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับวิถีความเป็นอยู่ของเกษตรกรในปัจจุบันได้ ส่วนอีกมิติหนึ่งนั้น การศึกษานี้จะทำให้เห็นถึงปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับพลวัตทางสังคม

การริเริ่มการจัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนนั้น เริ่มต้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 โดยความมุ่งหมายของรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวที่จะยกระดับความกินดีอยู่ดีของประชาชน แต่การดำเนินการในช่วงต้นนั้นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากประสบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของหน่วยงานในภาครัฐเอง ทำให้ปัญหาในเรื่องการจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรจึงยังคงมีอยู่ในช่วงเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2518 โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีเป้าหมายในการจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน และยังเป็นไปเพื่อกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม โดยรัฐบาลได้ออกเอกสารรับรองสิทธิของเกษตรกรในพื้นที่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ชื่อว่า “ส.ป.ก. 4-01”¹³

เป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมานั้น สังคมไทยเริ่มมีความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเกิดขึ้นแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลจากนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจที่เริ่มมาตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ทำให้วิถีการผลิตในชนบทมีความเปลี่ยนแปลงไปสู่การผลิตเชิงพาณิชย์มากขึ้น¹⁴ ปรากฏว่า ในช่วงเวลาที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเริ่มดำเนินการนั้น เป็นเวลาเดียวกันกับการขยายตัวของภาคการเกษตรลดลง โดยใน

13 ศิริินภา อภิญาวัชรกุล, *นิติสำนึกของเกษตรกรผู้ซื้อและขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ในตำบลบ้านช้าง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554, หน้า 3

14 นิธิ เอียวศรีวงศ์, *รากหญ้าสร้างบ้าน ชนชั้นกลางสร้างเมือง*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2552, หน้า 50.

ปี 2514-2523 อัตราการขยายตัวของภาคการเกษตรอยู่ที่ประมาณร้อยละ 4.3 ลดลงมาเป็นร้อยละ 2.2 ในปี 2529 เช่นเดียวกับการลดลงของการส่งออกสินค้าเกษตร ในขณะที่การขยายตัวของการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมนั้นเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด สถานการณ์ดังกล่าวเป็นสัญญาณที่ชัดเจนของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของไทย จากประเทศที่มีฐานการผลิตทางการเกษตรไปสู่การผลิตทางภาคอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น¹⁵

ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังกล่าวส่งผลต่อความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในเขตปฏิรูปที่ดินคือเกษตรกรขายที่ดินที่ตนเองมีสิทธิตามกฎหมายให้แก่บุคคลอื่น โดยประมาณว่ามีเกษตรกรขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสูงถึงร้อยละ 24.55 ของพื้นที่ปฏิรูปทั้งหมด¹⁶ ซึ่งแม้จะเป็นที่รับรู้ทั่วไปว่าการซื้อขายที่ดินดังกล่าวมีอย่างแพร่หลายในสังคม แต่กลับไม่ค่อยปรากฏข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์เท่าไร อย่างไรก็ตามในเดือนมกราคม 2557 ก็มีรายงานข่าวเกี่ยวกับการตรวจสอบของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพบว่า ในอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา มีการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ ประมาณร้อยละ 34.18 ของพื้นที่ปฏิรูปที่ดินในอำเภอดังกล่าว โดยพบว่ามีกรปลูกสร้างร้านอาหาร โรงแรม รีสอร์ท บิมน้ำมัน และบ้านเรือน โดยมีได้มีการทำการเกษตรในพื้นที่¹⁷ ในเดือนกันยายน 2557 สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทำการสำรวจพื้นที่ปฏิรูปที่ดินทั่วประเทศไทย ประมาณ 18 ล้านไร่ จากพื้นที่ปฏิรูปที่ดินทั้งประเทศประมาณ 35 ล้านไร่ พบการครอบครองที่ดินโดยผิดกฎหมายกว่า 10,000 ไร่¹⁸

15 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย*, หน้า 1-5

16 ศิริภา อภิญาวัชรกุล, *นิตินัยของเกษตรกรผู้ซื้อและขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ในตำบลบ้านช้าง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่*.

17 http://www.moac.go.th/ewt_news.php?nid=7898&filename=NFC

18 “ส.ป.ก. ตามยึดที่ดิน เร่งจัดสรรแจกเกษตรกร”, *เดลินิวส์ออนไลน์*, 16 กันยายน 2557

การครอบครองที่ ส.ป.ก. เพื่อการปลูกสวนป่าของนายทุนในจังหวัดกระบี่¹⁹
การครอบครองที่ ส.ป.ก. เพื่อการปลูกยูคาลิปตัสของนายทุนในจังหวัดกาฬสินธุ์²⁰
ฯลฯ ลักษณะการใช้ที่ดินที่พบนั้นแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการใช้ที่ดิน
เพื่อการเกษตรเชิงพาณิชย์ของผู้ครอบครองที่ไม่ใช่เกษตรกรผู้มีสิทธิครอบครอง
ที่ดินเดิม แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงการถือครองในลักษณะดังกล่าวเป็นการกระทำที่
ฝ่าฝืนต่อกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และแม้ที่ดินจะยังคงมีความ
สำคัญในฐานะเป็นปัจจัยการผลิตของเกษตรกรก็ตาม การดำเนินการของรัฐบาล
ในปัจจุบันที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงต้องเป็นการเวนคืนที่ดินในเขต
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีการใช้ผิดวัตถุประสงค์ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการ
ดำเนินการโดยรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการเวนคืนที่ดิน ส.ป.ก. ที่มี
การครอบครองโดยผิดกฎหมายดังกล่าว แต่ก็มีกรณีพบว่าในพื้นที่อำเภอเมือง
จังหวัดพะเยา ซึ่งมีที่ดินในเขต ส.ป.ก. บริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยานั้น ได้มีการ
อนุญาตให้ผู้ครอบครองที่ผิดกฎหมายสามารถครอบครองได้ต่อไป โดยสำนักงาน
ปฏิรูปที่ดินฯ ท้องที่ได้ให้ผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวซึ่งประกอบกิจการหอพัก ได้ทำ
สัญญาเช่ากับสำนักงานปฏิรูปที่ดินฯ ท้องที่ จนมีการกล่าวว่า แนวทางในการปฏิบัติ
ดังกล่าวเป็นการเอาใจนายทุนอย่างชัดเจน²¹

การเปลี่ยนการถือครองที่ดินที่เกิดขึ้นในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
นั้นสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของประเทศไทย ที่ว่า
แม้ที่ดินจะยังคงเป็นปัจจัยหลักในการผลิตสำหรับทั้งภาคการเกษตรและภาค
อุตสาหกรรม แต่ก็มีปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อการครอบครองที่ดินเช่นกัน

([http:// www. dailynews.co.th/ Content/agriculture /266806/ส.ป.ก.ตามยึดที่ดิน
+เร่งจัดสรรแจกเกษตรกร](http://www.dailynews.co.th/Content/agriculture/266806/ส.ป.ก.ตามยึดที่ดิน+เร่งจัดสรรแจกเกษตรกร))

19 “ยึดคืนที่ดิน ส.ป.ก. 5 พันไร่ “กระบี่” โมเดล แก่ปมรุกป่า”, *ประชาชาติออนไลน์*

20 “จับนายทุนใหญ่รุกป่าดงแม่แฝดปลูกยูคาลิปตัสกว่า 1,800 ไร่”, *ผู้จัดการออนไลน์*,
3 ตุลาคม 2557 ([http:// www.manager.co.th/Local/ ViewNews.
aspx?NewsID=9570000113796](http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9570000113796))

21 “พะเยาโมเดล คืนที่ ส.ป.ก. หน้ามหาวิทยาลัย ส่อเอาใจนายทุน”, *ไทยรัฐออนไลน์*

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ กล่าวว่า ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจไทย ส่งผลกระทบต่อการผลิตของภาคการเกษตรเป็นอย่างมาก โดยในช่วง 30-40 ปีที่ผ่านมาหนี้เกษตรกรมีหนี้มากขึ้นและมีการหารายได้มาจากการทำงานนอกภาคการเกษตรเพิ่มขึ้น ซึ่งรวมถึงการเป็นแรงงานนอกระบบ แต่ถึงกระนั้นก็ตาม เกษตรกรเหล่านี้ยังคงหารายได้ที่ตนได้มาจากการนอกภาคการเกษตรนั้นมาลงทุนในการทำการเกษตรเช่นเดิม สถานการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงความหมายของสังคมเกษตรในแบบเดิมไป²² นอกจากนั้น ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจก่อให้เกิดค่านิยมการบริโภคที่เปลี่ยนแปลงไปของทุกคนในสังคม คนในชนบทและคนเมืองมีการบริโภคสินค้าและบริการแทบจะไม่แตกต่างกัน ภาพความเป็นชนบทที่ล้าหลังจึงเป็นเพียงมายาคติของคนเมืองที่โยนหาความสวยงามในอดีต ซึ่งความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนี้ส่งผลสำคัญต่อการสูญสลายไปของสังคมชาวนาแบบดั้งเดิมด้วย²³

หากสังเกตความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อการเกษตร จากการเกษตรเพื่อยังชีพไปเป็นระบบอุตสาหกรรมการเกษตร จะพบว่าความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่แพร่หลายมากขึ้นในพัฒนาการทางเศรษฐกิจของโลก ซึ่งถือเป็น “นวัตกรรมทางเศรษฐศาสตร์”²⁴ แต่ปัญหาคือเหตุใดการพัฒนาเช่นว่าจึงไม่ได้เพิ่มพูนคุณภาพชีวิตของทรัพยากรบุคคลในภาคเกษตรกรรม แต่กลับทำให้เขาเหล่านั้นต้องผจญกับวิกฤติและตกเป็นหนี้

บทความวิจัยของ Henry Bernstein ได้อธิบายถึงผลกระทบจากระบบทุนนิยมต่อระบบการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศ

22 อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, “หากจะผันถึงวันพรุ่งนี้,” *ประชาไทออนไลน์*, 29 ธันวาคม 2557. (<http://www.prachatai.com/journal/2014/12/57176>)

23 อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, *ประชาธิปไตย คนไทย ไม่เท่ากัน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2557, หน้า 74-75.

24 Bucur, Ion, “Diversity and the Capitalism Transitions”, *Economic Insights-Trends and Challenges*, Volume 1 (LXIV), No.4, 2012, p. 89.

ซิมบับเว ว่า การแพร่ขยายของระบบทุนนิยมในซิมบับเวนั้นไม่ได้ทำให้คนจนกลายเป็นคนรวยขึ้น คนจนนั้นยังคงเป็นคนจนเช่นเดิม เพราะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจดังกล่าวมีผลทำให้เกษตรกรกลายเป็นผู้ใช้แรงงานมากกว่าที่จะเป็นเจ้าของกิจการเอง สถานการณ์เช่นนี้ เป็นลักษณะทั่วไปที่เรียกว่า เศรษฐกิจในยุค “ประชานิยมใหม่” (Neo-Classical Populism)²⁵ กล่าวคือการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรก็เปลี่ยนแปลงไปเพื่อตอบสนองต่อระบบการตลาด โดยจะเป็นการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ในแบบอุตสาหกรรมการเกษตรแทนการเกษตรเพื่อยังชีพแบบเดิม²⁶

อย่างไรก็ดี การกล่าวโทษพัฒนาการทางเศรษฐกิจไม่เป็นประโยชน์ทั้งทางวิชาการและความเป็นจริงเท่าใด เพราะพัฒนาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของโลกาภิวัตน์ที่เราไม่สามารถปฏิเสธได้²⁷ สิ่งที่เราจะต้องให้ความสำคัญคือโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปนี้มีผลกับภาคการเกษตรกรรมอย่างไร และอะไรเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเกิดขึ้นของอุปสรรคในการใช้ชีวิตของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจนถึงขนาดที่เกษตรกรตัดสินใจที่จะทำการละเมิดกฎหมาย โดยในการทำความเข้าใจปัจจัยสำคัญดังกล่าวนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ นโยบายของรัฐ และปฏิสัมพันธ์ของสิ่งเหล่านี้ต่อคนในสังคม

25 เศรษฐกิจในแบบประชานิยมใหม่คือ การที่รัฐใช้ระบบเสรีนิยมเป็นตัวกำหนดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทำให้ปัจเจกต้องดูแลตนเองมากขึ้น ท่ามกลางการแข่งขันที่เข้มข้นขึ้น ซึ่งแตกต่างจากระบบเศรษฐกิจแบบประชานิยมเดิมที่รัฐจะต้องเอาใจนายจ้าง ลูกจ้าง โดยรัฐจะต้องตอบสนองต่อการให้สวัสดิการแก่กลุ่มสหภาพแรงงาน

26 Bernstein, Henry, “Changing Before Our Very Eyes: Agrarian Questions and the Politics of Land in Capitalism Today”. *Journal of Agrarian Change*, Volume 4, No.1-2, January and April, 2004, pp. 192-193.

27 de Soto, Hernando, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Every Where Else*, New York: Basic Book, 2000, p. 3.

3. ปัจจัยสำคัญต่อการ (ไม่) ประสบความสำเร็จของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมท่ามกลางพลวัตทางสังคม

ดังที่ได้กล่าวในหัวข้อก่อนหน้านี้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมนั้นเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่เศรษฐกิจไทยก้าวสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีมากขึ้น และแนวคิดแบบทุนนิยมก็แพร่หลายมากขึ้นในสังคม อย่างไรก็ตามก็อาจจำแนกปัจจัยที่ส่งผลต่อนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกเป็น 3 ด้านด้วยกัน ดังนี้

3.1 ปัจจัยด้านการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจโลกที่ส่งผลต่อไทยทำให้นโยบายทางเศรษฐกิจไทยให้ความสำคัญต่อการเพิ่มอัตราผลผลิตมวลรวมประชาชาติ โดยการเร่งอัตราการผลิตและมูลค่าการผลิตไปที่ภาคอุตสาหกรรม อันเป็นภาคการพัฒนาที่เห็นผลได้ชัดเจนกว่าภาคการเกษตร ซึ่งนโยบายดังกล่าว ส่งผลต่อการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร และชีวิตเกษตรกร อันได้แก่

1) การเติบโตทางอุตสาหกรรมกับมายาเรื่องการเป็นประเทศเกษตรกรรม

“...It feeds the rich while it buries the poor...”

(Civil War Lyrics, Guns and Roses)

รายงานของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติปี 2554-2556 แสดงให้เห็นถึงรายได้ของประเทศไทยซึ่งมาจากภาคอุตสาหกรรม ผ่านผลผลิตมวลรวมประชาชาติ ว่ามีสัดส่วนร้อยละ 31.3, 29.5 และ 29.1 ตามลำดับ ในขณะที่รายได้จากภาคการเกษตรในสามปีเดียวกันนี้มีเพียงร้อยละ 9.7, 10.6 และ 10.2 ตามลำดับ นอกจากนี้หากพิจารณาผลผลิตมวลรวมประชาชาติในปี 2556 จะพบว่ารายได้นอกภาคการเกษตรมีสูงถึงร้อยละ 88.9²⁸ จึงแทบไม่ต้องสงสัยเลย

28 สำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *Thailand's GDP 2013*. (http://www.nesdb.go.th/Portals/0/eco_datas/account/ni/cvm/2012 /BOOK_NICVM2012.pdf)

ว่าทิศทางการพัฒนาในปัจจุบันเน้นที่การส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม

การกล่าวอ้างว่าประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมนั้น มาจากการที่รัฐมักมีความคาดหวังต่อผลผลิตทางการเกษตรที่มีความสำคัญต่อการส่งออก อาทิเช่น สินค้าเกษตรจำพวก ข้าว น้ำตาล และยางพารา²⁹ แต่ในทางกลับกัน รัฐมีแนวโน้มในการสนับสนุนการพัฒนาทางอุตสาหกรรม และการลงทุนของต่างชาติ ดังสังเกตได้จากผลผลิตมวลรวมประชาชาติ และข้าวที่ปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์³⁰ นี่คือการยืนยันถึงความคาดหวังและความเป็นจริงที่ส่งผลต่อการดำรงชีวิตของประชาชนซึ่งเป็นกลไกสนับสนุนรัฐภายใต้นโยบายการพัฒนาประเทศ

ตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ได้มีการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรไปแล้วทั้งสิ้นประมาณ 35,328,776 ไร่ คิดเป็นจำนวนเกษตรกรประมาณ 2,703,985 ราย³¹ ซึ่งหากเทียบกับพื้นที่ของประเทศไทยทั้งหมดประมาณ 320,700,000 ไร่³² พื้นที่ทางการเกษตรภายใต้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมากถึงประมาณร้อยละ 11 ของพื้นที่ประเทศไทยทั้งหมด ขณะที่พื้นที่ทางการเกษตรของไทยทั้งประเทศนั้นมีราว 122,200,000 ไร่ หรือประมาณร้อยละ 38.2 ของพื้นที่ประเทศไทย³³ ข้อมูลทางสถิติดังกล่าวย่อมยืนยันให้เห็นว่า พื้นที่เป็นจำนวนมากเป็นพื้นที่เพื่อการเกษตรกรรม แต่เหตุใดผลผลิตมวลรวมประชาชาติจึงมาจากภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม

29 “ส่งออกสินค้าเกษตรดาวรุ่ง ปี 57”, *ฐานเศรษฐกิจออนไลน์*, 31 ธันวาคม 2556 (http://www.thannews.th.com/index.php?option=com_content&view=article&id=212693:57&catid=87:2009-02-08-11-23-26&Itemid=423#.Vlbo8jGsWS0)

30 สำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *Thailand's GDP 2013*

31 www.alro.go.th

32 www.theodora.com

33 พิมพ์ดา โยธาสุมุท, “พื้นที่การเพาะปลูกกับความเป็นประเทศเกษตรกรรม”, แผนงานความมั่นคงทางอาหาร, 16 กันยายน 2553. (<http://www.food-resources.org/news/16/09/10/6743>)

ภาพความย้อนแย้งของสิ่งที่เห็นกับสิ่งที่เป็นอย่างนี้สร้างความน่าสงสัยไม่ใช่น้อย อาจเป็นไปได้ว่าผลิตภัณฑ์สินค้าอุตสาหกรรมอาจมีราคาสูงกว่าสินค้าเกษตร อีกทางหนึ่งอาจมองได้ว่าพื้นที่ดังกล่าวไม่ได้ใช้ทางการเกษตรที่แท้จริงทั้งหมด หรือแม้กระทั่งผลผลิตทางการเกษตรที่ผลิตได้อาจเป็นวัตถุดิบในการผลิตภาค อุตสาหกรรมต่อไปหรือไม่ อาจเป็นไปได้ว่าเกษตรกรผลิตสินค้าเกษตรเพื่อตอบสนองต่ออุตสาหกรรมอาหารของโรงงานขนาดใหญ่ มากกว่าการป้อนเข้าสู่ตลาด สินค้าเกษตร หรือมากกว่าการผลิตเพื่อการยังชีพ ความเปลี่ยนแปลงของวิถีชีวิต เกษตรกรนี้ส่งผลกระทบเป็นอย่างยิ่งต่อความมั่นคงทางการเกษตรที่จะต้องปรับตัว ให้ทันกับรูปแบบการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไป

ในความเป็นจริงนั้น ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจไม่ใช่เป็นเรื่องที่เพิ่ง เกิดขึ้น แต่เริ่มต้นมาตั้งแต่ปี 2500³⁴ และมีผลสำคัญต่อการขยายตัวของการใช้ที่ดิน เพื่อเป็นฐานการผลิต รวมถึงธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ทำให้เกิดสถานะ “ที่ดินจำกัด” ในช่วงเวลาต่อมา³⁵ ซึ่งโดยเหตุของการจำกัดของที่ดิน จึงเป็นที่มาของความต้องการ ของเกษตรกรในการเรียกร้องให้รัฐจัดที่ทำกินทางการเกษตร และเป็นที่มาของการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในขณะที่ช่วงเวลาดังกล่าวนั้นประเทศไทยกำลัง ก้าวเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรม ความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจในยุคที่อุตสาหกรรม กำลังเฟื่องฟูจึงส่งผลอย่างมากต่อการเปลี่ยนไปของสังคมเกษตรกรรม

ปรากฏที่เกิดขึ้นอาจทำให้เรามองเห็นแต่ภาพลบของระบบทุนนิยมต่อ ประเทศที่ทำการเกษตรกรรม ในทางกลับกัน Hernando De Soto ได้กล่าวถึง ความสำเร็จของระบบทุนนิยมในซีกโลกตะวันตกเอาไว้ โดยอ้างว่าปัจจัยสำคัญ ของทุนนิยมในตะวันตกประสบความสำเร็จได้ มีสองประการคือ ประการที่หนึ่ง การสร้างระบบประเมินค่าของสินทรัพย์ต่างๆ ทั้งที่เป็นมูลค่าสินทรัพย์ที่มองเห็น และประการที่สอง ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการเชิงพาณิชย์ เพื่อให้กลไก

34 นิธิ เอียวศรีวงศ์, *รากหญ้าสร้างบ้าน ชนชั้นกลางสร้างเมือง*, หน้า 50.

35 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย*, หน้า 55.

ทางเศรษฐศาสตร์สามารถทำงานได้³⁶ ทั้งนี้ ในสมัยรัฐบาลของพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร พ.ศ. 2546 มีการนำเอาแนวความคิดแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (เงิน) ของ De Soto มาก่อให้เกิดโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และจัดตั้งสำนักงานแปลงสินทรัพย์เป็นทุนขึ้น³⁷ โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนี้รวมถึง การเปิดโอกาสให้เกษตรกรที่มีที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถนำ เอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 มาใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินได้โดยวัตถุประสงค์หลักก็เพื่อให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงเงินซึ่งเป็นพื้นฐานในการลงทุนในภาค การเกษตรได้ แต่ปัญหาที่เริ่มเกิดขึ้นชัดเจนว่าเกษตรกรอาจไม่สามารถอยู่ได้ดี ในระบบทุนนิยมนี้เสียทีเดียว ทั้งนี้เพราะเกษตรกรไทยขาดองค์ประกอบสำคัญ ประการที่สองที่ De Soto กล่าวอ้างไว้คือ ความสามารถเชิงพาณิชย์ในการดำเนินการ ให้เกษตรกรสามารถดำรงอยู่ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมได้ กล่าวคือ แม้เกษตรกรจะสามารถนำที่ดินไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมได้ ก็ไม่สามารถสร้าง รายได้จากที่ดินของตนที่มากเพียงพอที่จะผ่อนชำระคืนได้ ในขณะที่แนวทางในการ ทำการเกษตรก็จะเน้นอยู่ที่การปลูกพืชเศรษฐกิจ ซึ่งมีไม่กี่ชนิด เมื่อมีการปลูกพืช ชนิดเดียวกันมากเท่าไร ราคาผลผลิตก็ยิ่งมีมูลค่าต่ำลงเท่านั้น นอกจากนั้นยัง เป็นการทำให้แร่ธาตุในดินลดลงไปเรื่อยๆ ด้วย ทั้งนี้เกษตรกรยังเลือกที่จะผลิตเพื่อ ตอบสนองต่อกลไกการตลาดเพราะหวังที่จะมีรายได้เพิ่มมากขึ้น แต่ท้ายสุดกลไก ตลาดเหล่านี้ก็ไม่ได้ตอบสนองต่อเกษตรกรโดยตรง แต่กลับตอบสนองต่อนายทุน ในการลดต้นทุนการผลิต เพื่อให้อุตสาหกรรมการเกษตรของบริษัทยักษ์ใหญ่ สามารถต่อสู้กันได้อย่างเข้มข้นขึ้นเท่านั้น

36 de Soto, Hernando, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Every Where Else*, pp. 4-6.

37 สำนักงานแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเกิดขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาในปี พ.ศ. 2546 และหน่วยงาน ดังกล่าวสิ้นสุดหน้าที่ลงในปี พ.ศ. 2550

2) มูลค่าที่ดินกับมูลค่าทางการเงิน: แนวคิดในการสร้างคุณค่ากับความ จริงของเกษตรกรไทย

การประเมินราคาสินทรัพย์เพื่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของ De Soto ได้อ้างถึงความสำเร็จของชาติตะวันตกในการทำให้ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์เอกชน และการสร้างระบบเอกสารสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนผู้ถือครอง โดยในประเด็นนี้ Ravallion และ van de Walle เห็นว่าแนวคิดของเศรษฐกิจแบบทุนนิยมดังกล่าวมีผลกระทบต่อนโยบายการใช้ที่ดินโดยการทำให้ออกชนมีสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นสินทรัพย์ในการผลิต และยังผลให้การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นเรื่องที่สามารถทำได้โดยง่ายตามกฎหมาย³⁸ กล่าวโดยสรุปการสร้างระบบกรรมสิทธิ์เอกชน และการประเมินราคาสินทรัพย์คือการสร้างทุนในรูปแบบของเงิน และความจำเป็นในการมีเงินเพื่อการลงทุนในระบบการตลาดแบบทุนนิยมนี้ก็มีความเสี่ยงต่อเกษตรกรในการตกเป็นหนี้ต่อสถาบันการเงินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นิธิ เอียวศรีวงศ์ได้อธิบายว่า การเข้าถึงทุนที่แท้จริงนั้นไม่ได้หมายความว่าเฉพาะการเข้าถึงเงินแต่เพียงอย่างเดียว แต่การนำเสนอของ De Soto ที่ทำให้เห็นความสำคัญของระบบกรรมสิทธิ์ และการประเมินมูลค่าสินทรัพย์ทำให้คนเข้าใจความหมายของทุนคือเงินในความหมายเดียว³⁹ แนวคิดของ De Soto นั้นพยายามทำให้คนเข้าใจในสิ่งที่มองเห็นได้ง่ายที่สุด คือมูลค่าของสิ่งของที่เป็นตัวเงิน แต่ก็ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดได้ง่ายที่สุดด้วย เพราะไม่ใช่ว่าทุกคนในทุกซีกโลกจะมีความสามารถในการเชิงพาณิชย์เหมือนกันหมด การทำความเข้าใจการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ที่ดินมีอยู่จึงอาจไม่ประสบความสำเร็จได้ในทุกประเทศของโลก แนวคิดของ De Soto จึงไม่ใช่เรื่องที่น่ามาปฏิบัติจริงๆ ได้ง่ายเสียทีเดียว อย่างไรก็ตาม เกษตรกรก็ตกเป็นเหยื่อของทุนนิยมในเชิงลบ เพราะค่านิยมของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

38 Ravallion, Martin and van de Walle, Dominique, "Land Reallocation in Agrarian Transition", *The Economic Journal*, 116, (October 2006), p. 941.

39 นิธิ เอียวศรีวงศ์, *ความไม่รู้เรื่องเศรษฐศาสตร์*, กรุงเทพฯ: Openbooks, 2555, หน้า 47-50.

ที่ทำให้เกษตรกรหมดทางเลือกที่จะต้านทานต่อความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จึงกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกษตรกรอยู่ได้และสามารถทำการเกษตรต่อไปได้ เกษตรกรจึงต้องหาเงินรายได้จากทางอื่นนอกเหนือจากการเกษตรที่ไม่พอเพียง⁴⁰ ในขณะที่เกษตรกรบางรายไม่สามารถคงไว้ซึ่งการครอบครองที่ดินทางการเกษตรเพื่อการดำรงชีวิตได้ จึงต้องขายที่ดินดังกล่าวไป เพื่อนำเงินที่ได้จากการขายที่ดินไปลงทุนประกอบกิจการอื่น เพื่อยังชีพ หรือเพื่อใช้ในกิจการอื่นๆ ของตนและครอบครัวต่อไป

3) โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อความอ่อนแอในอำนาจต่อรองของเกษตรกรไทย

นิธิ เอียวศรีวงศ์ได้อธิบายความเข้าใจในเรื่องความหมายของกฎหมายในมุมมองของท่านว่า “กฎหมายคือเรื่องของการจัดสรรอำนาจ”⁴¹ กล่าวคือกฎหมายมักจะบัญญัติว่าข้อกำหนดดังกล่าวจะนำมาบังคับใช้กับใคร ใครมีสิทธิเกิดขึ้นตามกฎหมาย ใครเป็นผู้มีอำนาจบังคับ และใครเป็นผู้มีอำนาจในการรักษาการตามกฎหมาย นอกจากนั้น นโยบายของรัฐ ทิศทางในการพัฒนาประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายก็เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐเช่นกัน ดังนั้นในการพิจารณาเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย หากไม่พิจารณาบริบทที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอำนาจของบุคคลที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย การวิเคราะห์ดังกล่าวก็คงจะหาสาระไม่ได้เลย

ท่ามกลางกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจของโลกที่ระบบทุนนิยมและกระแสบริโภคนิยมแสดงบทบาทอย่างชัดเจน การค้าสินค้าและการบริการข้ามพรมแดนอย่างเสรีนั้นแสดงให้เห็นถึงความไร้พรมแดนของโลกมากขึ้น แต่ในทางตรงกันข้าม

40 วัฒนา สุภณีสกุล, “ชนบทภาคเหนือ: ชุมชนและการเปลี่ยนแปลง.” ใน วัฒนต ปัญญาแก้ว บรรณาธิการ. *สังคมเปลี่ยนผ่าน/เปลี่ยนผ่านสังคม*. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2557, หน้า 51-53.

41 นิธิ เอียวศรีวงศ์, (อ่าน) *วัฒนธรรมการเมืองไทย*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2547, หน้า 196.

ระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ก็สร้างข้อจำกัดเกิดขึ้นไม่น้อย⁴² ข้อจำกัดที่เกิดขึ้นคือข้อจำกัดในทางเลือกของเกษตรกรในการหารายได้จากภาคการเกษตร ซึ่งมีทิศทางที่จะต้องพึ่งพากับบริษัทอุตสาหกรรมเกษตร และอุตสาหกรรมอาหารขนาดใหญ่ในรูปแบบของ “เกษตรพันธสัญญา” หรือมีเช่นนั้นแล้ว ลูกหลานของเกษตรกรก็ต้องเข้าสู่ระบบค่านิยมของสังคมทั่วไปที่มุ่งให้เด็ก ๆ ได้เข้าถึงการศึกษาเพื่อโอกาสในการทำงานที่ดีในอนาคตอันจะนำมาซึ่งรายได้ที่มั่นคงกว่าภาคการเกษตร หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการผลิตมนุษย์เข้าสู่ระบบของวัฒนธรรมลูกจ้าง⁴³

ระบบทุนนิยมจึงเป็นกลไกอย่างหนึ่งในการสร้างระบบการรวมอำนาจเข้าสู่รัฐ ภายใต้กลไกการตลาด⁴⁴ โดยผ่านกฎหมาย นโยบาย ระบบเศรษฐกิจ ค่านิยมสังคม และความเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมที่ถูกกำหนดทิศทางให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน สิ่งเหล่านี้จะเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคม และกำหนดทิศทางให้แก่สังคม การรวมอำนาจที่เกิดขึ้นจึงหมายถึงการใช้กลไกทางสังคมต่างๆ ในการสร้างรูปแบบของสังคมที่รัฐต้องการให้เป็น ซึ่งรวมถึงการกำหนดทิศทางในการเกษตรด้วย ดังนั้น ภาคการเกษตรจะตกอยู่ภายใต้การควบคุมดังกล่าวโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และกลไกการควบคุมที่มองไม่เห็นเหล่านี้จะส่งผลต่อการจำกัดอำนาจต่อรองของเกษตรกร ให้เกษตรกรต้องทำตาม “ชนบ” ทางการค้าที่เรียกว่า “กลไกการตลาด” ซึ่งกลไกการตลาดที่วันนี้ไม่ได้มาจากเกษตรกรเอง แต่มาจากผู้ที่มีอำนาจในการควบคุมการตลาด และกำหนดทิศทางระบบเศรษฐกิจศาสตร์ของประเทศ ซึ่งคงหนีไม่พ้นผู้กุมอำนาจที่มาจากกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่และรัฐบาล การจำกัดอำนาจต่อรองของเกษตรกรมักจะ

42 Brass, Tom, “Modern Capitalism and Unfree Labor: The Unsayings of Marxism”, *Science & Society*. Volume 78, No. 3, July 2014, p. 289.

43 นิธิ เอียวศรีวงศ์, *นอกรั้วโรงเรียน*, กรุงเทพฯ: มูลนิธิเด็ก, 2546, หน้า 97.

44 Andriess, Edo, *Regional Varieties of Capitalism in Southeast Asia*, Working Paper No.175, Asia Research Center, 2014, p. 3.

เห็นเป็นรูปธรรมผ่านกลไกภาคเอกชน และรัฐ ดังต่อไปนี้

- *อิทธิพลของระบบเกษตรพันธสัญญาต่อเกษตรกรไทย*

ภายใต้ระบบตลาดโลกนั้น การค้าสินค้าเกษตรข้ามพรมแดนเป็นสิ่งที่ จะเกิดการขยายตัวมากขึ้น และทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของการแข่งขันทางการค้า ซึ่งจะส่งผลต่อเกษตรกรรายย่อยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ เกษตรกรต้องตอบสนองต่อการผลิตเพื่อความต้องการของตลาด ⁴⁵บริษัทอุตสาหกรรมอาหารขนาดใหญ่ จะทำการลดต้นทุนการผลิตโดยนำเอาระบบเกษตรพันธสัญญามาใช้กับเกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรเหล่านี้ทำหน้าที่ผลิตเพื่อส่งต่อแก่โรงงาน⁴⁶ นับตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมาประเทศไทยเข้าสู่ยุคการจำกัดที่ดิน⁴⁷ ดังนั้นการแสวงหาที่ดินปริมาณมากเพื่อการลงทุนจึงอาจไม่ใช่แนวทางที่ทำได้ง่าย การเกษตรแบบพันธสัญญาจึงสะดวกและมีเหตุผลมากกว่า สำหรับอุตสาหกรรมอาหาร อย่างไรก็ตาม เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกินก็ได้รับผลกระทบจากการที่ดินเอกชนมีจำกัด ซึ่งนำไปสู่การเคลื่อนไหวของเกษตรกรในการบุกรุกที่ดินของนายทุนและที่ดินของรัฐ เพื่อทำการเกษตรต่อไป ตัวอย่างที่ปรากฏดังเช่นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในชุมชนแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ และชุมชนบ่อแก้ว อำเภอกอนสาร จังหวัดชัยภูมิ

ภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญานั้นเกษตรกรย่อมได้รับการรับประกันจากบริษัทผู้ลงทุนในเรื่องความแน่นอนในการรับซื้อผลิตภัณฑ์ แต่เกษตรกร

45 จามะรี เชียงทอง, “การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตทางการเกษตรกับความมั่นคงของเกษตรกรรายย่อย.” ใน วสันต์ ปัญญาแก้ว บรรณาธิการ. *สังคมเปลี่ยนผ่าน/เปลี่ยนผ่านสังคม*. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2557, หน้า 116

46 ประเทือง นรินทรากุล ณ อยุธยา, “การจัดการที่ดินภายใต้ระบบการเกษตรแบบมีพันธสัญญา: ศึกษากรณีเกษตรกรผู้ปลูกพืชพาณิชย์ ในเขตกิ่งอำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี,” วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2537, หน้า 6-8 .

47 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรของประเทศไทย*, หน้า 55.

เหล่านี้นั้นจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้ตกลงตามสัญญากับบริษัท และย่อมเป็นที่แน่นอนว่าเกษตรกรจะได้รับผลตอบแทนที่ดีจากการลงทุนในเกษตรพันธสัญญา แต่ต้องแลกเปลี่ยนกับการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตเดิมไป การแพร่ขยายของระบบเกษตรพันธสัญญากลายเป็นทิศทางของระบบการตลาด ซึ่งในเวลาเดียวกันนี้ บริษัทอุตสาหกรรมอาหารยักษ์ใหญ่ก็สามารถขยายฐานการผลิตได้อย่างรวดเร็ว การเกษตรแบบดั้งเดิมและการเกษตรแบบยังชีพอาจหลงเหลืออยู่บ้างนอกกระแสหลัก และความเปลี่ยนแปลงนี้ย่อมมีผลต่อสถานะของเกษตรกรที่ถูกลดทอนอำนาจในการต่อรองทางการตลาดลงไป ราคาสินค้าเกษตรก็จะต้องเป็นไปตามแนวทางการกำหนดของอุตสาหกรรมอาหารเหล่านี้⁴⁸ ความอ่อนแอของเกษตรกรดังกล่าวย่อมเป็นปัจจัยทำให้เกษตรกรต้องทำตามกลไกการตลาดเพื่อเงิน โดยแบกรับความเสี่ยงและภาระหน้าที่ตามที่ได้สัญญากับบริษัท อุตสาหกรรมอาหารคู่สัญญา

- นโยบายรัฐที่เอื้อต่อการเติบโตทางอุตสาหกรรมมากกว่าการสร้างความรู้เข้มแข็งแก่เกษตรกร

ประเด็นที่น่าพิจารณาคือ แนวคิดแรกเริ่มของการปฏิรูปที่ดินในปี 2475 ภายหลังการ “ปฏิวัติสยาม” นั้นไม่ได้มาจากการเรียกร้องของเกษตรกรแต่มาจากนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งถูกต่อต้านจากนักการเมือง และคนไทยหลายคนที่มีมองว่าแนวคิดในการปฏิรูปที่ดินของนายปรีดีใกล้เคียงกับความเป็นสังคมนิยมมากกว่าการเป็นประชาธิปไตย โดยในช่วงเวลานั้นทั้งนักการเมืองและชนชั้นสูงของไทยต่างนิยมความมั่งคั่งที่มาจากระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม แนวคิดในการปฏิรูปที่ดินของนายปรีดี พนมยงค์จึงไม่ประสบความสำเร็จ แต่การปฏิรูปที่ดินจากการเรียกร้องของเกษตรกรเองนั้นเกิดขึ้นในปี 2517-2518 ซึ่งเป็นที่มาของการริเริ่มในการสร้างกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร⁴⁹ สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อน

48 นิธิ เอียวศรีวงศ์, *ความไม่รู้เรื่องเศรษฐศาสตร์*, หน้า 65.

49 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรของประเทศไทย*, หน้า 77.

ให้เห็นถึงความแข็งแกร่งในอำนาจต่อรองของเกษตรกรในช่วงระยะเวลาดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามอำนาจของเกษตรกรก็ค่อยๆ ลดลงตามความบริบททางเศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

ปัญหาที่พบในยุคเริ่มต้นของการปฏิรูปที่ดินคือปัญหาเรื่องข้อจำกัดในการกระจายที่ดินสู่เกษตรกร ซึ่งรัฐสามารถจัดสรรให้ได้เฉพาะที่ดินของรัฐเท่านั้น ทั้งที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปิดโอกาสให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถซื้อที่ดินเอกชนมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ จึงทำให้การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินไม่มีความเปลี่ยนแปลง ปัญหานี้เกิดจากแนวคิดในเรื่องกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายที่จำแนกที่ดินเป็นสองประเภทคือที่ดินของรัฐกับที่ดินเอกชน ซึ่งสร้างข้อจำกัดในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นอย่างมาก⁵⁰ Peluso และ Vandergeest เรียกปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ว่าเป็นยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในการจัดการพื้นที่โดยการ “สร้างอาณาเขต”⁵¹

ในความเป็นจริงนั้นนโยบายของรัฐตอบสนองต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของชาติเป็นอย่างมาก เพื่อสร้างภาพของการพัฒนาประเทศให้ปรากฏสู่สายตาชาวโลกผ่านอัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตมวลรวมประชาชาติ แต่ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์กับการเติบโตของธุรกิจอุตสาหกรรมอาหารขนาดใหญ่ภายในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สังเกตได้จากนโยบายในการส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกพืชเศรษฐกิจ ซึ่งจัดเป็นวาระสำคัญแห่งชาติ การปลูกพืชเศรษฐกิจในรูปของการเกษตรแบบถาวรจึงส่งผลต่อทั้งการเกษตรแบบยังชีพดั้งเดิมและการปฏิเสธรากเกษตรแบบไร่หมุนเวียน⁵² นโยบายดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่ออำนาจของรัฐที่เพิ่มขึ้นในการควบคุมเศรษฐกิจของชาติ แต่ในทางกลับกัน อำนาจต่อรอง

50 ศยามล ไกรยูรวงศ์, *ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย*, กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2549, หน้า 149.

51 Peluso, Nancy Lee and Vandergeest, Peter, “Genealogies of the Political Forest and Customary Rights in Indonesia, Malaysia, and Thailand”. *The Journal of Asian Studies*, Vol. 60, No. 3. (August), 2011, pp. 762-763.

52 จามะรี เชียงทอง, *สังคมเปลี่ยนผ่าน/เปลี่ยนผ่านสังคม*, หน้า 120.

ของเกษตรกรลดลง ดังสังเกตได้จากเมื่อใดก็ตามที่ราคาสผลผลิตทางการเกษตร เช่น ข้าว, ยางพารา ฯลฯ ลดลง เกษตรกรจะทำได้เพียงการเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล หรือการชุมนุมประท้วงเพื่อเรียกร้องการแก้ไขจากรัฐบาลเท่านั้น แต่เกษตรกรไม่มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายในการเกษตรของรัฐบาลได้เลย ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลก็จะทำหน้าที่ช่วยเหลือเสมือนหนึ่งเป็นภาระด้านการสังคมสงเคราะห์เท่านั้น การกำหนดนโยบายเพื่อสร้างความมั่นคงทางการเกษตรจึงไม่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่แท้จริง จึงควรพิจารณาถึงการเสริมสร้างความแข็งแกร่งแก่เกษตรกร โดยคำนึงถึงบริบทการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ด้วย

3.2 ปัจจัยที่เกิดจากตัวเกษตรกร: นิติสำนึกของเกษตรกรที่ขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01

นอกเหนือจากผลกระทบที่เป็นปัจจัยภายนอกตัวเกษตรกรเอง กล่าวคือ เรื่องของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ปัจจัยภายในของตัวเกษตรกรเองก็มีผลต่อความสำเร็จของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยวิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตของศิริรญา อภิญาวัชรกุล ในหัวข้อ “นิติสำนึกของเกษตรกรผู้ซื้อและขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ในตำบลบ้านช้าง อำเภอมะแตง จังหวัดเชียงใหม่” ได้นำเสนอข้อมูลที่ได้จากการวิจัยในพื้นที่ศึกษา ซึ่งพบว่าชาวบ้านที่ครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. ต่างรู้ถึงเงื่อนไขการห้ามซื้อขายที่ดินตามกฎหมาย แต่ก็ยังคงทำการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. สาเหตุก็เนื่องมาจากความต้องการนำเงินมาเพื่อใช้ในการชำระหนี้ซึ่งมีได้มาจากภาคการเกษตร โดยส่วนมากเป็นความจำเป็นทางสถานะของครอบครัวพวกเขาเอง เกษตรกรบางรายกล่าวว่าเขามีความจำเป็นในการขายที่ดินเพื่อนำเงินมาจ่ายค่ารักษาพยาบาลสมาชิกในครอบครัว ในขณะที่บางรายขายที่ดินเพราะไม่ต้องการทำการเกษตรต่อไปเนื่องจากลูกๆ มีงานอื่นนอกภาคการเกษตรอยู่แล้ว ภาพที่ปรากฏในชุมชนบ้านช้างนี้อาจไม่แตกต่างจากเกษตรกรทั่วไปที่มีที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กล่าวคือเกษตรกรส่วนมากรู้กฎหมายแต่ต้องการใช้เงิน จึงทำการขายที่ดินไป ในขณะที่ผู้ซื้อที่ดิน ส.ป.ก. ต่อจากเกษตรกรนั้นก็ทราบถึงการกระทำที่เป็นการ ผิดกฎหมายเช่นกัน แต่เพราะความเห็นใจเกษตรกรที่มีความต้องการทางการเงิน จึงต้องทำการซื้อที่ดินจากเกษตรกร ผู้ซื้อบางรายกล่าวว่าเขาอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง อยู่แล้ว และเมื่อซื้อที่ดินไป ก็ยังนำไปใช้ในการทำเกษตรกรรมอยู่จึงไม่น่าจะเป็น เรื่องที่ผิดกฎหมาย ในขณะที่ผู้ซื้อบางรายอ้างว่ารัฐบาลไม่เคยดำเนินการเพิกถอน สิทธิในที่ดินของใคร ดังนั้นพวกเขาจึงไม่กลัวที่จะถูกรัฐเพิกถอนที่ดิน ส.ป.ก. ไป⁵³

ในขณะที่งานสัมมนาวิชาการเรื่อง “วิพากษ์หรือสนับสนุนแผนแม่บทว่า ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ 2557” ดำรงค์ พิเดช อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กล่าวว่า “คนจนรู้ว่าการขายที่ดิน ส.ป.ก. เป็นเรื่องผิดกฎหมาย แต่พวกเขาก็ออมขายให้กับนายทุน นายทุนที่ซื้อไปก็รู้ว่าการซื้อที่ดิน ส.ป.ก. เป็น เรื่องผิดกฎหมาย แต่เขาก็ไม่สนใจ เพราะมาตรการบังคับใช้กฎหมายไม่มี ประสิทธิภาพ อันที่จริงที่ ส.ป.ก. ควรมีไว้เพื่อคนจนที่ไร้ที่ทำกินไม่ใช่เพื่อคนรวย เมื่อคนรวยมาลงทุนปลูกสร้างอาคารในที่ดินดังกล่าวเพื่อประกอบธุรกิจ คนจนก็ ต้องหาที่ดินทำกินใหม่ จึงก่อให้เกิดการบุกรุกป่าซึ่งเป็นสาเหตุของการตัดไม้ ทำลายป่า”⁵⁴

ปรากฏการณ์การซื้อ ขาย ที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 นั้นสะท้อนให้เห็นถึง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนกับกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม ว่าเกษตรกรรู้กฎหมายแม้ว่าเขาจะไม่ได้รู้รายละเอียดทั้งหมดของ กฎหมาย แต่พวกเขาเพิกเฉยที่จะทำตามบทบัญญัติกฎหมาย เพราะสิ่งที่สำคัญกว่า กฎหมายคือความจำเป็นในการดำรงชีวิตของพวกเขา และเป็นที่น่าสังเกตว่า ความจำเป็นที่ว่านั้น ไม่ใช่ความจำเป็นเพื่อการนำเงินมาใช้ในการลงทุนทำการ

53 ศิริินภา อภิญญาวัชรกุล, นิติสำนึกของเกษตรกรผู้ซื้อและขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ในตำบล บ้านช้าง อำเภอมะแมง จังหวัดเชียงใหม่. หน้า 61-97.

54 ธนินสา ตันติเจริญ, “วงถกแผนแม่บทป่าไม้วิพากษ์รัฐกลัดกระดุมเม็ดแรกผิด”, *OK Nation Blog*, 4 พฤศจิกายน 2557. (<http://www.oknation.net/blog/LittleLee/2014/11/04/entry-1>)

เกษตร แต่เป็นความจำเป็นเพื่อนำเงินมาใช้ในการกิจกรรมนอกการเกษตร ซึ่งสอดคล้องกับวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจสมัยใหม่ เป็นต้นว่า ความต้องการในการได้รับการรักษาพยาบาลที่ดี และความต้องการเปลี่ยนที่ดินเป็นเงินเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงการศึกษา และการเปลี่ยนแปลงอาชีพของทายาทในอนาคต ซึ่งเป็นหมายเหตุสำคัญให้เห็นว่า สังคมชาวนาที่สวยงามในสายตาชาวกรุง ไม่ได้เป็นเช่นเดิมอีกต่อไป เพราะการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ทำให้ทุกคนสามารถเข้าถึงความสะดวกสบายได้ ทำให้สถานะของเกษตรกรเปลี่ยนไป รวมถึงความคาดหวังของทายาทเกษตรกรในการที่จะก้าวเข้าสู่ตำแหน่งการทำงานที่ไม่แตกต่างจากคนกรุงเพื่อโอกาสในความมั่นคงทางรายได้ด้วย ในขณะที่ฝ่ายผู้ซื้อที่ดินก็กล่าวอ้างความชอบธรรมของตนเองในการช่วยเหลือเกษตรกรที่ต้องการเงินประกอบกับมาตรการบังคับทางกฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ พวกเขาจึงเพิกเฉยต่อกฎหมาย ทั้งๆ ที่รู้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายก็ตาม

สถานการณ์ของทั้งพฤติกรรมการขายและการซื้อที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 จึงแสดงให้เห็นว่า กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ต้องการให้อาชีพ “ชาวนา” เป็นอาชีพที่สืบทอดทางทายาทนั้น เริ่มใช้การไม่ได้ในยุคปัจจุบัน เพราะฐานการผลิตทางการเกษตรที่สำคัญไม่ได้ขึ้นอยู่กับแรงงานในครัวเรือนของเกษตรกรอีกต่อไป หากแต่อยู่ที่การควบคุมของบริษัทอุตสาหกรรมเกษตร ซึ่งเกษตรกรอาจแสดงบทบาทเป็นเพียงผู้สนับสนุนวัตถุดิบ มากกว่าที่จะเป็น “กระดูกสันหลังของชาติ” แบบเดิมๆ จึงทำให้นโยบายของการหารายได้ของเกษตรกรมาอยู่ที่การเป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งก็ไม่ได้แตกต่างจากการใช้แรงงานในภาคการเกษตร (เว้นเสียแต่การเกษตรคงต้องพึ่งพาฤดูกาล และที่ต่างไปจากเดิมคือการใส่ใจต่อกระแสการปลูกพืชเศรษฐกิจ) ทิศทางของการรักษาที่ดินไว้เพื่อทำการเกษตรไปตลอดชั่วลูกชั่วหลาน จึงอาจไม่ใช่สิ่งที่เกษตรกรใฝ่ฝัน หากมีทางเลือกที่ดีกว่าในการพัฒนาคุณภาพความเป็นอยู่ ดังนั้น ปัญหาของการซื้อขายจึงไม่ได้อยู่ที่ความ “ไม่มีเงิน” แต่เพียงประการเดียว แต่ย่อมรวมถึงการ “เลือก” ที่จะใช้ชีวิตในอนาคตอย่างไรของเกษตรกรด้วย

3.3 ปัจจัยด้านการบังคับใช้กฎหมาย

ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกรณีที่มีการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์นั้น พบว่าการฟ้องร้องคดีมักเกิดขึ้นในสองรูปแบบ คือ เอกชนฟ้องร้องกันเอง กับกรณีที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำการฟ้องร้องคดีเพิกถอนสิทธิ ในกรณีที่เอกชนฟ้องร้องกันเองนั้น ศาลมักจะมีการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 มาใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อเพิกถอนสัญญาซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 เสมอ⁵⁵ โดยพิจารณาว่าการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 นั้นเป็นการกระทำที่ขัดต่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 150 ซึ่งหากผู้ซื้อหรือผู้เช่าจริงว่าที่ดินนั้นอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ย่อมไม่สามารถเรียกเงินที่ชำระไปเป็นราคาที่ดินคืนจากผู้ขายได้ ถือว่าเป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจ แต่หากไม่รู้ว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินย่อมสามารถเรียกเงินที่ชำระเป็นราคาที่ดินดังกล่าวคืนจากผู้ขายได้ ซึ่งเป็นที่น่าสนใจว่ากรณีที่ผู้ซื้อไม่ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าว นั้น จะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยที่ผู้ขายไม่แสดงเอกสารสิทธิใดๆ ให้ผู้ซื้อได้เห็นในขณะที่ซื้อที่ดินเลย ซึ่งคงเป็นไปได้ เพราะการซื้อขายที่ดินที่ถูกต้องตามกฎหมายจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงน่าสงสัยว่ากรณีดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้อย่างไร ในขณะที่กรณีที่หน่วยงานสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำการฟ้องร้องคดีเป็นโจทก์นั้นมักเป็นเรื่องการขอเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่ผู้ถือครองมีคุณสมบัติไม่ตรงตามกฎหมาย⁵⁶ โดยมีการตรวจพบว่าผู้ได้รับสิทธิเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 นั้นเป็นนายทุนที่ครอบครองที่ดินมากอยู่แล้ว ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็อาจมีการจัดสรรที่ดินโดยผิดพลาดได้เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามการออกเอกสารสิทธิในคดีดังกล่าวยังมีข้อสงสัยเกี่ยวกับเรื่องทางการเมืองอยู่บ้าง

55 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10669/2546, 1876/2542, 172/2546

56 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1485/2544

เนื่องจากพบว่าผู้ได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ในคดีดังกล่าว เป็นนักการเมือง ที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐบาลในขณะนั้น ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ทั้งในแง่ของ เรื่องการตรวจตราการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อาจเป็นไปอย่างไม่ว่าถึง จนกว่าเอกชน จะมีการฟ้องร้องกันเองจึงทราบว่ามี การซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย ส่วนการจะไปเพิกถอนสิทธิในที่ดินก็มักจะเกี่ยวข้องกับเรื่องทางการเมือง ในขณะนั้นๆ ดังนั้น การจะทำให้กฎหมายสามารถทำงานได้อย่างบรรลุผลสัมฤทธิ์ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจต้องมีระบบการตรวจตราการบังคับ ใช้กฎหมาย (Monitoring) ที่เข้าถึงพื้นที่ต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น ในขณะที่จะต้องรักษา มาตรฐานของการตรวจตราที่ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่บริบททางการเมืองเท่านั้น

4. ทิศทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมภายใต้กระแสการพัฒนา

การเปลี่ยนมือและการถือครองที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเขตปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจสะท้อนถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพ แต่ในบริบทความเปลี่ยนแปลงของวิถีชีวิตเกษตรกรในสภาพเศรษฐกิจและสังคม ที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น อาจชี้ให้เห็นถึงปัจจัยของการละเมิดกฎหมายที่มีมิติที่ หลากหลาย ซึ่งเป็นการเน้นย้ำให้เห็นว่ามาตรา 39 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นไม่สามารถทำงานได้ในสังคมจริงในปัจจุบัน เพราะไม่ สามารถบังคับพฤติกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นได้ และหากแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการ เว้นคืนที่ดินแล้วนำมาจัดใหม่ให้แก่เกษตรกร ก็ไม่มีมาตรการใดที่จะประกันได้ว่า การซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. จะหมดไป เหตุการณ์เช่นนี้อาจวนเวียนซ้ำอีกก็เป็นได้ ยิ่งไปกว่านั้น ความเชื่อที่จะทำให้เกษตรกรเป็นอาชีพที่สืบทอดทางทายาทตลอด ชั่วกาลปาวสาน ผ่านข้อบังคับทางกฎหมายก็อาจไม่ใช่ทางเลือกที่เหมาะสมในยุค ปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี นักวิชาการหลายคนยังเชื่อมั่นในการรักษาที่ดิน เพื่อการเกษตร ไว้กับเกษตรกร เช่น ศยามล ไกรยูรวงศ์ ได้เสนอแนะว่า “การบังคับใช้กฎหมาย

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จะประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องเปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับที่ดินของเกษตรกร ให้ที่ดินเป็นต้นทุนทางสังคมไม่ใช่ต้นทุนทางธุรกิจ”⁵⁷ ในทำนองเดียวกัน วีระชัย นาควิบูลวงศ์ ได้เสนอแนวคิดที่ว่า “ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิต เกษตรกรที่ได้รับที่ดิน ส.ป.ก. ไปจำเป็นที่จะต้องมีทักษะทางการเกษตรเพื่อที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้ และรักที่ดินของตนเอง หากเกษตรกรสามารถสร้างรายได้จากที่ดินของตนเอง เขาก็จะไม่ขายที่ดิน”⁵⁸

ในขณะที่อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายที่ดินมีความเห็นว่าการที่เกษตรกรจะต่อต้านระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมนั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากมาก และในอนาคตนั้นเกษตรกรคงมีทางเลือกไม่มากนัก แนวทางหนึ่งคือเกษตรกรจะต้องตกอยู่ภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา ซึ่งควบคุมโดยบริษัทอุตสาหกรรมอาหารขนาดใหญ่ แนวทางต่อมาคือ เกษตรกรจะมีทางรอดจากเกษตรพันธสัญญาได้นั้นจะต้องผลิตสินค้าเกษตรระดับพรีเมียมให้แก่ตลาดเฉพาะ เช่น ผลิตภัณฑ์เกษตรชีวภาพ (ปลอดสารเคมี) แต่เกษตรกรก็ต้องแบกรับภาระต้นทุนที่สูงขึ้น⁵⁹ ทางเลือกอื่นๆ ที่จะเกิดขึ้นคือ การออกจากระบบอุตสาหกรรมเกษตร และเปลี่ยนไปประกอบอาชีพอื่นแทนการเกษตรกรรม

ในมุมมองอื่นๆ นั้นผู้เขียนเองเห็นว่า ข้อเสนอของคาร์ล โพลานยีในเรื่อง “เศรษฐกิจเชิงแก่นสาร” (Substantive Economic)⁶⁰ อาจเป็นแนวทางหนึ่ง

57 ศยามล ไกรยูรวงศ์, *ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย*, หน้า 151.

58 “ส.ป.ก. เรื่องอำนาจ ใช้เพื่อพ่อค่านายทุน”. *ไทยรัฐออนไลน์*.

59 อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 28 พฤษภาคม 2556

60 เศรษฐกิจเชิงแก่นสารหรือเศรษฐกิจเชิงสถาบัน (Substantive Economic) เป็นแนวคิดของ คาร์ล โพลานยี (Karl Polanyi) ที่เห็นว่า ระบบเศรษฐกิจที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง และสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตมนุษย์นั้น จะต้องดำเนินการภายใต้กระบวนการที่ทำให้เป็นสถาบัน เช่น เครือญาติ ศาสนา การเมือง เป็นต้น และกระบวนการดังกล่าวจะต้องสัมพันธ์กับระบบสังคม กล่าวคือ มนุษย์ไม่ได้ทำเพื่อประโยชน์ส่วนตนแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นไปเพื่อบรรลุเป้าหมายทางสังคม ในฐานะที่มนุษย์เป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม ซึ่งแนวคิดนี้จะตรงข้ามกับแนวคิดเศรษฐกิจกระแสหลักที่ให้ความสำคัญกับการแข่งขัน และกำไรในเชิงธุรกิจ จน

ในการแสวงหาความอยู่รอดของมนุษย์ที่นำมาใช้ได้ คาร์ลให้ความสำคัญกับ ปฏิสัมพันธ์ของคนในชุมชนซึ่งเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการผลิต และการแลกเปลี่ยน ในสังคมมนุษย์ โดยมีใช้การกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตน คาร์ลเห็นว่าการปลดปล่อยเกษตรกรออกจากตลาดเสรีในโครงสร้างการตลาดยุคใหม่ที่มีวัตถุประสงค์สำคัญคือการแข่งขันเพื่อหากำไรนี้ เป็นเรื่องที่ควรให้ความสำคัญอย่างมาก นักเศรษฐศาสตร์เชิงแก่นสารเชื่อว่าปัจจัยสำคัญของความยากจนไม่ได้อยู่ที่การไม่มีเงินอย่างพอเพียง แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐโดยตรง ที่มีการส่งเสริม กลไกการตลาดเสรี และปล่อยให้ทุนนิยม ทำลายสังคมเกษตรกร⁶¹ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ คาร์ลไม่เชื่อว่ากลไกตลาดเสรีจะเป็นหลักประกันที่มั่นคงสำหรับมนุษย์ได้ แนวคิดที่สอดคล้องกันในเรื่องอำนาจของประชาชนกับนโยบายของรัฐ ซึ่งนำเสนอโดยสมชาย ปรีชาศิลปกุล คือสิ่งที่เรียกว่า “ความจนในอำนาจ” โดยสมชาย เห็นว่าความแตกต่างของความจนเป็นเรื่องที่เหมือนจะจำแนกได้ง่ายทาง เศรษฐศาสตร์ หากพิจารณาจากรายได้ของบุคคล แต่ในเชิงคุณภาพแล้วอาจมีหลายคนที่อยู่ในสถานะไม่ใช่คนจน แต่เป็น “คนเกือบจน” คือไม่ได้รวย แต่มีรายได้ระดับผ่านเกณฑ์ความจน ทำให้อัตราความจนของคนไทยในปัจจุบันลดลงในทางสถิติ แต่สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมคือการที่คนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับชีวิตตนเองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการ กำหนดอนาคตของบรรดาเกษตรกร⁶² ความอยู่รอดของเกษตรกรในสังคมยุคใหม่

มีผู้มองว่าเศรษฐกิจเชิงแก่นสารมีความใกล้เคียงกับเศรษฐกิจชุมชนดั้งเดิม (อริยา เศวตามร์, กนกพร ตีบุรี, วิสุทธิ์ เหล็กสมบูรณ์ และ วิเศษ สุจินทรัพย์, *โครงการวิจัยการพหุนภาคเหนือตอนบน การพหุนในแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองในมุมมองสตรีนิยม: มุมมองของผู้หญิงกับการเล่นหอยในชุมชนภาคเหนือตอนบน*, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (ส.ส.ส.), 2556. หน้า 6-8.)

61 ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, “เศรษฐกิจเชิงแก่นสาร คาร์ล โพลานยี และวิถีการดำรงชีพ”, ใน วสันต์ ปัญญาแก้ว บรรณาธิการ. *สังคมเปลี่ยนผ่าน/เปลี่ยนผ่านสังคม*, เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2557, หน้า 144-172.

62 สมชาย ปรีชาศิลปกุล, “หลากหลายมุมมองต่อสถานการณ์คนจน,” *ประชาไทออนไลน์*, 8 ธันวาคม 2557. (<http://www.prachatai.com/journal/2014/12/56870>)

ไม่ได้อยู่ที่การสร้างรายได้ให้มาก เพื่อส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในการตลาดเสรี แต่อยู่ที่มาตรการในการส่งเสริมให้เกษตรกรมีส่วนร่วมต่อยุทธศาสตร์ของรัฐและกลไกการตลาดมากขึ้น มาตรการดังกล่าวจะช่วยให้เกษตรกรอยู่รอดได้ และยังคงวิถีชีวิตที่แม้จะเปลี่ยนแปลงไป แต่ยังคงอยู่ได้ท่ามกลางกระแสทุนนิยมและการพัฒนา ทั้งนี้การแก้ไขปัญหาจะต้องกระทำโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งจะสร้างประสิทธิภาพการดำเนินการมากกว่าการดำเนินการของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว⁶³

จากสภาพพลวัตทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป การทำให้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถบังคับใช้ได้โดยบรรลุวัตถุประสงค์ในสังคมจริงนั้นอาจต้องมีการพิจารณา เงื่อนไขต่างๆ ดังนี้

1) ปัจจัยด้านนโยบายโครงสร้างทางเศรษฐกิจของรัฐ

การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจของโลกที่ส่งผลต่อไทยนั้น คงเป็นเรื่องที่เปลี่ยนแปลงได้ยาก อย่างไรก็ตาม หากมีการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมที่สอดคล้องกับการพัฒนาทางการเกษตร โดยเน้นการส่งเสริมให้เกษตรกรมีการรวมกลุ่มที่เข้มแข็ง ไม่ว่าจะในรูปแบบของสหกรณ์ที่เกษตรกรเป็นผู้ดำเนินการเอง เน้นการส่งเสริมการทำการเกษตรเพื่อสร้างผลผลิตที่มีคุณภาพ และสร้างอำนาจต่อรองของกลุ่มต่อภายนอก มากกว่าที่จะเป็นการส่งเสริมการกักตุนเงิน และทำให้กลุ่มเกษตรกรย่อยต่างๆ เหล่านี้อยู่ได้โดยไม่ต้องพึ่งพารัฐ แต่เกษตรกรสามารถดำรงอยู่ได้บนพื้นฐานการเกื้อกูลกันของกลุ่ม น่าจะเป็นแนวทางที่ทำให้เกษตรกรสามารถอยู่ต่อไปในโลกที่เปลี่ยนแปลงได้มากขึ้น อย่างไรก็ตามการรวมกลุ่มของสหกรณ์การเกษตรเหล่านี้อาจไม่มีประโยชน์เลยหากขาดปัจจัยสำคัญอีกสองประการคือ จิตสำนึกของเกษตรกรเองที่จะต้องยอมรับชะตากรรมการเป็นเกษตรกรที่คงจะไม่อยู่บนพื้นฐานของความร่ำรวย และกฎหมายต่างๆ ที่เอื้อประโยชน์ต่อการดำรงอยู่ของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินด้วย

63 นิธิ เอียวศรีวงศ์, *ความไม่รู้เรื่องเศรษฐศาสตร์*, หน้า 47.

ซึ่งเมื่อพิจารณาให้ดีก็จะเป็นเรื่องที่ยากมาก หรือแทบเป็นไปไม่ได้เลย เนื่องจากการพัฒนารูปแบบการเกษตรที่จะเกิดขึ้นคงเป็นไปในทิศทางเกษตรพันธสัญญาของบริษัทในรูปแบบขนาดใหญ่มากขึ้น ดังนั้น ทิศทางที่อาจเป็นไปได้มากกว่า คืออาจมีการเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนเข้ามาทำประโยชน์ได้โดยเสียค่าตอบแทน และให้เกษตรกรที่ยังคงต้องการทำการเกษตรอยู่แต่ไม่มีที่ดินของตนเอง และไม่มีความสามารถที่จะพัฒนาที่ดิน ได้เข้ามาทำประโยชน์ในพื้นที่ที่เอกชนขอใช้ประโยชน์โดยจ่ายค่าตอบแทนดังกล่าวได้ และให้เกษตรกรดังกล่าวสามารถอาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวได้ ซึ่งแม้จะเป็นหลักประกันที่อาจไม่มั่นคงแต่ย่อมเกิดประโยชน์มากกว่าการนำที่ดินไปใช้นอกเหนือจากการเกษตร อีกทั้งรัฐไม่ต้องวิตกกังวลเรื่องการขายที่ดินดังกล่าวด้วย เพราะบริษัทเอกชนย่อมได้ประโยชน์จากการผลิตมากกว่าการขายที่ดิน

2) ปัจจัยทางด้านตัวเกษตรกร

นิติสำนักของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นเป็นเรื่องที่จะต้องมีการสร้างเสริมขึ้นมาใหม่ โดยจะต้องมีความสัมพันธ์กับระบบการสร้างคามเข้มแข็งของกลุ่มเกษตรกรเอง เพื่อให้เกษตรกรสามารถอยู่ร่วมกันในลักษณะกลุ่ม และสามารถสร้างอำนาจต่อรองในสินค้าเกษตรของตนเองได้ อย่างไรก็ตาม ภาวะการเป็นหนี้ และการเปลี่ยนแปลงอาชีพของลูกเกษตรกรอาจเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกำหนดได้ เพราะการเลื่อนชั้นทางสังคมย่อมเป็นเรื่องที่เกษตรกรน่าจะคาดหวังให้ลูกหลานของตนได้มีโอกาสที่ดีในชีวิตต่อไป การจะกำหนดให้เกษตรกรยึดติดกับที่ดินเพื่อการเพาะปลูกจึงน่าจะเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก แต่ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงอาชีพในผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินรุ่นต่อๆ มา ก็ไม่ได้หมายความว่าเกษตรกรที่ทำการเกษตรจะหมดไป เพราะการทำการเกษตรเพื่อผลิตอาหารยังคงเป็นเรื่องที่จะต้องกระทำต่อไป ดังนั้น การสร้างนิติสำนักที่ทำได้ คือต้องทำให้เกษตรกรเห็นว่าแม้เขาจะไม่สามารถทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปของตนเองได้ แต่ในความจริงการเกษตรก็จะยังคงอยู่ โดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จะต้องจัดการให้มีการนำเกษตรกรรายใหม่เข้าไปแทนเสมอ ซึ่งแม้การกระทำเช่นนี้อาจไม่ได้รับประกันว่าเกษตรกรรายใหม่จะอยู่ได้นานเพียงไร แต่จะสร้างนิติสำนึกแก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปว่า ไม่ว่าตนจะขายไปกี่ครั้ง สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็จะจัดเกษตรกรรายใหม่เสมอ และเมื่อผู้ซื้อต้องถูกเพิกถอนบ่อยครั้ง พฤติกรรมการซื้อขายก็ย่อมจะต้องลดลงไป ทั้งนี้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจต้องทำงานหนักขึ้นเพื่อผลดังกล่าวด้วย

3) ปัจจัยทางด้านการบังคับใช้กฎหมาย

จากที่กล่าวไปว่าสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องเป็นผู้ติดตามการดำเนินการของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินอย่างต่อเนื่อง เพื่อตรวจสอบคุณสมบัติของเกษตรกรที่ได้รับจัดสรรที่ดินไป ทั้งนี้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจต้องประสานงานกับส่วนท้องถิ่นในระดับย่อยให้ช่วยสอดส่องดูแลด้วย นอกเหนือจากนั้นแล้ว จากบริบทการเกษตรที่ย่อมเปลี่ยนแปลงไปสู่การเกษตรพันธสัญญาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบใหม่ ไม่ให้การใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปต้องจำกัดแต่เพียงการสงวนไว้เพื่อใช้สำหรับเกษตรกรเท่านั้น เพียงแต่อาจจัดให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินได้มีโอกาสเข้าถึงที่ดินเหล่านี้ก่อนเป็นอันดับต้น นอกจากนั้นแล้ว อาจมีการจัดสรรที่ดินให้เอกชนอื่นๆ เช่นบริษัทต่างๆ ได้เข้ามาทำประโยชน์ทางการเกษตรเพื่อการผลิตได้เช่นเดียวกัน เพียงแต่อาจคิดค่าตอบแทนการใช้ที่ดินในอัตราที่สมเหตุสมผลเพื่อให้ที่ดินเกิดการใช้ประโยชน์จริง และจะต้องมีรายได้กลับคืนสู่รัฐด้วย

5. บทสรุป

ปัญหาของการจัดการที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นปัญหาที่ควรมีการศึกษาวิเคราะห์อย่างจริงจังแม้ว่าจะจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานแล้วก็ตาม การใช้บังคับกฎหมายในการเวนคืนที่ดินเพื่อจัดสรรที่ดินใหม่ให้แก่เกษตรกร อาจไม่ใช่ปัจจัยสำคัญที่สุดในการแก้ไขปัญหา หากเราพิจารณาถึงบริบท

ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงระยะเวลา บทเรียนที่ผ่านมาทำให้เราเห็นว่าข้อท้าทายที่เกิดขึ้นกับวิถีชีวิตของเกษตรกรนั้นเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ในแต่ละช่วง ดังนั้นกฎหมายและนโยบายเดิม ซึ่งเคยใช้มาแต่ต้นอาจไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากปัจจัยใหม่ๆ ได้ การแสวงหาแนวทางในการปรับตัวเพื่อให้เราสามารถอยู่รอดในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปจึงเป็นเรื่องที่ควรให้ความสำคัญ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีนักวิชาการมากมายที่นำเสนอนโยบายในการส่งเสริมการเกษตรเพื่อการรักษาที่ดินของเกษตรกร แต่การสนับสนุนนโยบายในการสร้างความเข้มแข็งทางอำนาจของเกษตรกรยังเป็นเรื่องที่ยังพบอยู่ไม่มาก ทั้งที่เป็นเรื่องสำคัญ

ปัญหาการขายที่ดินและการซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดอำนาจของเกษตรกรในการดำรงอยู่ท่ามกลางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป ความพ่ายแพ้ต่อการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและนโยบายในการพัฒนา โดยนโยบายของรัฐที่ไม่ได้เสริมสร้างความยุติธรรมให้แก่พวกเขาอย่างเพียงพอ นโยบายของรัฐในปัจจุบันอาจไม่ใช่มาตรการที่มีความยั่งยืนสำหรับเกษตรกร และไม่มีสิ่งใดที่จะรับประกันความมั่นคงของเกษตรกรได้ หากการพัฒนา ยังคงเน้นเรื่องการเติบโตของอุตสาหกรรม และการเกษตรเชิงพาณิชย์สำหรับอุตสาหกรรมอาหาร การสร้างความแข็งแกร่งโดยการเพิ่มอำนาจต่อรองและส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของเกษตรกรเป็นประเด็นสำคัญที่จะทำให้การเกษตรกรรมยังคงดำรงอยู่ได้ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และยังเป็นการพิสูจน์ว่ามาตรา 39 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังมีความจำเป็นอยู่หรือไม่ด้วย หรือควรจะมีการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับการเกษตรกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปในยุคปัจจุบันด้วย มิเช่นนั้นแล้ว การเวนคืนที่ดินตามบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรรายต่อไป อาจไม่สามารถทำให้ฉัฒจักรการซื้อ-ขายที่ดิน ส.ป.ก. หดไป ยิ่งไปกว่านั้นยังไม่ใช่วางทางแก้ไขปัญหาค่าที่ดินที่จะช่วยทำให้เกษตรกรในพื้นที่ปฏิรูปได้รับความมั่นคงทางการเกษตรอย่างยั่งยืนด้วย

บรรณานุกรม

- จามะรี เชียงทอง. (2557). “การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตทางการเกษตรกับความมั่นคงของเกษตรกรรายย่อย.” ใน วสันต์ ปัญญาแก้ว บรรณาธิการ. **สังคมเปลี่ยนผ่าน/เปลี่ยนผ่านสังคม**. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 115-138.
- ธนิสา ตันติเจริญ. (2557). “วงถกแผนแม่บทป่าไม้ วิพากษ์รัฐกลัดกระดุมเม็ดแรก ผิด” OK Nation Blog, สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2557, จาก <http://www.oknation.net/blog/LittleLee/2014/11/04/entry-1>
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2546). **นอกรั้วโรงเรียน**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเด็ก.
- _____. (2547). (อ่าน) **วัฒนธรรมการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- _____. (2552). **รากหญ้าสร้างบ้าน ชนชั้นกลางสร้างเมือง**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- _____. (2555). **ความไม่รู้เรื่องเศรษฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ: Openbooks.
- ประเทือง นรินทรากุล ณ ออยุธยา. (2537). “การจัดการที่ดินภายใต้ระบบการเกษตรแบบมีพันธสัญญา: ศึกษากรณีเกษตรกรผู้ปลูกพืชพาณิชย์ในเขตกิ่งอำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่,” วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (2557). “เศรษฐกิจเชิงแก่นสาร คาร์ล โพลานยี และวิถีการดำรงชีพ”. ใน วสันต์ ปัญญาแก้ว บรรณาธิการ. **สังคมเปลี่ยนผ่าน/เปลี่ยนผ่านสังคม**. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 139-180.
- พิมพ์ดา โยธาสมุทร. (2553). พื้นที่การเพาะปลูกกับความเป็นประเทศเกษตรกรรม. แผนงานความมั่นคงทางอาหาร. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2557, จาก <http://www.food-resources.org/news/16/09/10/6743>

- วัฒนา สุกัณศีล. (2557). “ชนบทภาคเหนือ: ชุมชนและการเปลี่ยนแปลง.”
ใน วนันต์ ปัญญาแก้ว บรรณาธิการ. **สังคมเปลี่ยนผ่าน/เปลี่ยนผ่านสังคม.**
เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 51-84.
- ศยามล ไกรยูรวงศ์. (2549). **ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ศรินภา อภิญญาวัชรกุล. (2554). **นิติสำนักของเกษตรกรผู้ซื้อและขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ในตำบลบ้านช้าง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่.** วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2535). **รายงานการศึกษาเรื่องนโยบาย
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: ฝ่าย
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา
ประเทศไทย.
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. (2557). “หลากหลายมุมมองต่อสถานการณ์คนจน,” ประชา
ไทออนไลน์, 8 ธันวาคม. ([http://www.prachatai.com/jour-
nal/2014/12/56870](http://www.prachatai.com/journal/2014/12/56870))
- อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. (2557). “หากจะฝันถึงวันพรุ่งนี้,” ประชาไทออนไลน์, 29
ธันวาคม. ([http://www.prachatai.com/journal /2014/12/57176](http://www.prachatai.com/journal/2014/12/57176))
- _____. (2557). **ประชาธิปไตย คนไทย ไม่เท่ากัน.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
มติชน.
- อริยา เสวตามร์, กนกพร ดีบุรี, วิสุทธิ์ เหล็กสมบูรณ์ และ วิเศษ สุจินทรัพย์,
**โครงการวิจัยการพินัยภาคเหนือตอนบน การพินัยในแนวคิด
เศรษฐศาสตร์การเมืองในมุมมองสตรีนิยม: มุมมองของผู้หญิงกับการ
เล่นหอยในชุมชนภาคเหนือตอนบน, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์,**
กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (ส.ส.ส.),
2556.

- Andriess, Edo. (2014). Regional Varieties of Capitalism in Southeast Asia. Working Paper No.175, Asia Research Center.
- Bernstein, Henry. (2004). “Changing Before Our Very Eyes: Agrarian Questions and the Politics of Land in Capitalism Today.” **Journal of Agrarian Change**, Volume 4, No.1-2, January and April, pp. 190-225.
- Brass, Tom. (2014). “Modern Capitalism and Unfree Labor: The Unsayings of Marxism.” **Science & Society**. Volume 78, No. 3, July. pp.288-311.
- Bucur, Ion. (2012). “Diversity and the Capitalism Transitions”. **Economic Insights-Trends and Challenges**. Volume 1 (LXIV), No.4, pp. 89-95.
- de Soto, Hernando. (2000). **The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Every Where Else**. New York: Basic Book.
- Peluso, Nancy Lee and Vandergeest, Peter. (2001). “Genealogies of the Political Forest and Customary Rights in Indonesia, Malaysia, and Thailand”. **The Journal of Asian Studies**, Vol. 60, No. 3. (August). pp. 761-812.
- Ravallion, Martin and van de Walle, Dominique. “Land Reallocation in Agrarian Transition”. **The Economic Journal**. 116, (October). pp. 924-942.

สื่อออนไลน์

“คสช. อนุมัติแผนแม่บททางคืนผืนป่า”. เดลินิวส์ออนไลน์. สืบค้นวันที่ 6 สิงหาคม 2557, จาก <http://www.dailynews.co.th/Content/politics/257531/คสช.อนุมัติแผนแม่บททางคืนผืนป่า>

“จับนายทุนใหญ่รุกป่าดงแม่แฝดปลูกยูคาลิปตัสกว่า 1,800 ไร่”. ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2557, จาก <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9570000113796>

“ชาวบ้านจิตหารตรวจสอบ ทวงคืนผืนป่า อ.แม่แตง พบปัญหาหนัก ส่วนแม่เหิยะ ดีเคย์ 8 ต.ค.”. ไทยนิวส์ออนไลน์. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2557, จาก <http://www.thainews70.com/ข่าวพาดหัว-หน้าหนึ่ง/ชาวบ้านจิตหารตรวจสอบ-ท>

“บุกจับนายทุนกาฬสินธุ์ ทุบที่ สปก. กว่า 1.8 พันไร่ แต่งชัยวัฒน์พันแก่งกระจาน”. แนวหน้าออนไลน์. สืบค้นเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2557, จาก <http://www.naewna.com/local/124465> และ “จับนายทุนใหญ่-เปิดยุทธการทวงคืนพื้นที่ส.ป.ก.”. บางกอกบิสิเนสออนไลน์. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2557, จาก <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/local/20141003/608921/จับนายทุนใหญ่-เปิดยุทธการทวงคืนพื้นที่ส.ป.ก..html>

“ปิตินพงศ์ สั่ง ส.ป.ก. ดำเนินการบุกรุกที่ดินรัฐทั่วประเทศ”. เจ้าพระยานิวส์ออนไลน์, สืบค้นวันที่ 16 กันยายน 2557, จาก <http://www.chaoprayanews.com/2014/09/16/ปิตินพงศ์-สั่งสปก-ตรวจสอบ>

“พะเยาโมเดล คืนที่ ส.ป.ก. หน้ามหาวิทยาลัย ส่อเอาใจนายทุน”. ไทยรัฐออนไลน์. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2557, จาก <http://www.thairath.co.th/content/458387>

“ยึดคืนที่ดิน ส.ป.ก. 5 พันไร่ “กระบี่” โมเดล แก่ปมรุกป่า”. ประชาชาติออนไลน์.
สืบค้นเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2557, จาก [http:// www.prachachat.net
/news_detail.php?newsid=1413206991](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1413206991)

“ส.ป.ก. ตามยึดที่ดิน เร่งจัดสรรแจกเกษตรกร”. เดลินิวส์ออนไลน์. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2557, จาก [http:// www.dailynews.co.th/ Content/
agriculture /266806/ส.ป.ก.ตามยึดที่ดิน+เร่งจัดสรรแจกเกษตรกร](http://www.dailynews.co.th/Content/agriculture/266806/ส.ป.ก.ตามยึดที่ดิน+เร่งจัดสรรแจกเกษตรกร)

“ส.ป.ก. เรืองอำนาจ ไขเพื่อพ่อค่านายทุน”. ไทยรัฐออนไลน์. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2557, จาก[http://www. thairath.co .th/
content/447867](http://www.thairath.co.th/content/447867)

“สปก. สั่งระดมตรวจการถือครองที่ดินทั่วประเทศ”. โพสต์ทูเดย์ออนไลน์. สืบค้นวันที่ 29 กันยายน 2557, จาก [http://www .posttoday.com/
ธุรกิจ-ตลาด/ข่าวธุรกิจ-ตลาด/321154/สปก-สั่งระดมตรวจการถือครอง
ที่ดินทั่วประเทศ](http://www.posttoday.com/ธุรกิจ-ตลาด/ข่าวธุรกิจ-ตลาด/321154/สปก-สั่งระดมตรวจการถือครองที่ดินทั่วประเทศ)

“ส่องสินค้าเกษตรดาวรุ่ง ปี 57”. ฐานเศรษฐกิจออนไลน์. สืบค้นเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2556, จาก ([http://www.thannews.th.com/index.
php?option=com_content&view=article&id=212693:-57& cat-
id=87:2009-02-08 -11-23-26 &Itemid=423#.Vlbo8jGsWS0](http://www.thannews.th.com/index.php?option=com_content&view=article&id=212693:-57&catid=87:2009-02-08-11-23-26&Itemid=423#.Vlbo8jGsWS0))

“เสนอ คสช. ยึดที่ดิน สปก. ทำผิดกฎระเบียบคืนรัฐ”. เดลินิวส์ออนไลน์. สืบค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2557, จาก [http://www. dailynews.co.th/
Content/regional /246549/เสนอคสช.ยึดที่ดินสปก.ทำผิดกฎระเบียบ
คืนรัฐ](http://www.dailynews.co.th/Content/regional/246549/เสนอคสช.ยึดที่ดินสปก.ทำผิดกฎระเบียบคืนรัฐ)

http://www.moac.go.th/ewt_news.php?nid=7898&filename=NFC

The National Economic and Social Development Board, Thailand’s
GDP 2013. ([http://www. nesdb.go.th/Portals/0/econo_datas/
account/ni/cvm/2012 /BOOK_NICVM2012.pdf](http://www.nesdb.go.th/Portals/0/econo_datas/account/ni/cvm/2012/BOOK_NICVM2012.pdf))

www.alro.go.th

www.theodora.com

สัมภาษณ์

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. (28 พฤษภาคม 2556). ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์.
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. [สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์] สัมภาษณ์โดย
ตามร คำไตรย์.