



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการพัฒนาระบบข้อมูลและ
กลไกบริหารจัดการที่ดินระดับท้องถิ่น

โดย

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ

มีนาคม 2549

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการพัฒนาระบบข้อมูลและ กลไกบริหารจัดการที่ดินระดับท้องถิ่น

คณะผู้วิจัย

ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์
รศ.ดร.อรพรรณ ณ บางช้าง
รศ.จรินทร์ เทศวานิช
รศ.ศิริพร สัจจามันท์
รศ.ดร.พณรัตน์ อุตยานนท์
พลเรือตรีอมรเทพ ณ บางช้าง
นายสรายุทธ์ เตชะวุฒิพันธุ์
นายพุมพิงค์ หุ่นโตภาพ
นายบรรพต ศรีจันทร์นิตย์

สังกัด

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
เจ้ากรมสื่อสารทหารเรือ
ผู้ช่วยผู้พิพากษา ประจำสำนักงานศาลยุติธรรม
อัยการผู้ช่วย สำนักงานอัยการสูงสุด
นักวิจัยอิสระ

สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

คำนำ

การใช้ที่ดินเป็นปัญหาที่สะสมมานาน ข้อมูลจากงานวิจัยชี้ว่าการใช้ที่ดินในปัจจุบันขาดการจัดการให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและเต็มที่ มีการซื้อที่ดินแล้วปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าจำนวนมาก หรือใช้ประโยชน์ไม่เหมาะสมกับสภาพของที่ดินนั้น ๆ ในขณะที่มีคนจนจำนวนมากที่ขาดที่ดินทำกิน ดังจะเห็นได้ว่า 1 ใน 3 ของคนที่มาจดทะเบียนปัญหาความยากจนในปี 2547 มีปัญหาด้านที่ดินทำกินในการแก้ปัญหาดังกล่าว ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน (ศตจ.) พบว่าจำเป็นต้องมีการวางระบบการแก้ปัญหาที่ดินทั้งในระดับชาติในส่วนกลาง และในระดับท้องถิ่นจึงได้มอบหมายให้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) จัดการการวิจัยเพื่อตอบโจทย์ของการพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดินในท้องถิ่น

รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการพัฒนาระบบข้อมูลและกลไกบริหารจัดการที่ดินระดับท้องถิ่น” โดย ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะ ซึ่งประกอบด้วยคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชและนักวิชาการ โครงการนี้ได้ทำการศึกษาสภาพการบริหารจัดการที่ดินจริงใน 10 จังหวัด และเน้นการพัฒนาแนวทางการบริหารอุปสงค์ (Demand Side) และอุปทาน (Supply Side) ด้านที่ดิน เพื่อนำที่ดินประเภทต่าง ๆ ที่เหมาะสมมาดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนตลอดจนนำเสนอข้อเสนอทางเลือกในการจัดหาและจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ยากจนที่ใช้หลักการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและชุมชน รวมทั้งเสนอแนะหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกและกระจายที่ดินให้กับคนจน สิทธิที่เหมาะสม และวิธีการมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ที่ดิน

สกว. หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในการเสนอมาตรการและแนวทางปฏิบัติจริงสำหรับผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่เพื่อแก้ปัญหาที่ดินทำกินได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการช่วยแก้ปัญหาความยากจนของคนจนจำนวนมากในสังคมไทย



(ศ.ดร.ปิยะวัติ บุญ-หลง)

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

กิตติกรรมประกาศ

คณะวิจัยใคร่ขอแสดงความขอบคุณต่อคณะที่ปรึกษาโครงการวิจัย ซึ่งประกอบด้วย นายฉันทลักษณ์ บุศยอังกูร รองเลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นายสมชาย ศิริสมฤทัย ผู้อำนวยการกองบริหารจัดการที่ดิน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รศ.โสภารัตน์ จารุสมบัติ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดร.พงษ์พิสิฏฐ วิเศษกุล สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นายไพโรจน์ พลเพชร สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน นายวุฒิพงศ์ โสมนัส สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และนายบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์ นักวิจัยอิสระ ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ ตลอดจนช่วยเหลือทั้งในด้านวิชาการและข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการวิจัย และใคร่ขอขอบคุณท่านผู้แทนของส่วนราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย ดร.วีระชัย นาควิบูลวงศ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นายสถิตย์พงษ์ สุขชูเกียรติ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอุทัยธานี ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว และผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ได้กรุณาให้ข้อมูลและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย

ใคร่ขอขอบคุณ นายกเทศบาลตำบลลูกคู่ อำเภอกั๊กทัน จังหวัดอุทัยธานี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแขว อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยข่า อำเภอบึงสามพัน จังหวัดอุบลราชธานี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหลัก อำเภอไชยวาน จังหวัดอุดรธานี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสะแกราบ อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางตาเถร อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพระเพลิง อำเภอเขาฉกรรจ์ จังหวัดสระแก้ว นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาสวน อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสินเจริญ อำเภอพระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ได้ให้ความสนใจและสนับสนุนข้อมูลการวิจัย

ท้ายที่สุด คณะผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ศ.ดร.ปิยะวัติ บุญ-หลง ผู้อำนวยการ ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย ผู้อำนวยการฝ่ายชุมชนและสังคม คุณอาภา อนันตกุล คุณอังคณา ใจเลี้ยง และคุณสุพัตรา วุฒิเรืองกุล ซึ่งได้ให้ความสนใจต่อปัญหาที่ดินที่มีผลกระทบต่อชุมชน และสนับสนุนด้านการเงินและคำแนะนำในหลาย ๆ ด้านที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัยในครั้งนี้

คณะผู้วิจัย

ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์
รศ.ดร.อรพรรณ ณ บางช้าง
รศ.จรินทร์ เทศวานิช
รศ.ศิริพร สัจจามันท์
รศ.ดร.พอพันธ์ อูยานนท์
พลเรือตรีอมรเทพ ณ บางช้าง
นายสรายุทธ์ เตชะวุฒิพันธุ์
นายวุฒิพงศ์ หุ่นโตภาพ
นายบรรพต ศรีจันทร์นิตย์

สังกัด

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
เจ้ากรมสื่อสารทหารเรือ
ผู้ช่วยผู้พิพากษา ประจำสำนักงานศาลยุติธรรม
อัยการผู้ช่วย สำนักงานอัยการสูงสุด
นักวิจัยอิสระ

บทคัดย่อ

การจัดที่ดินให้แก่คนจนเป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ และด้วยความเชื่อว่าการแก้ไขปัญหาความยากจนด้านที่ดินต้องแก้ไขโดยใช้ข้อมูลและกลไกการบริหารจัดการในท้องถิ่นและโดยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน โครงการพัฒนาระบบข้อมูลและกลไกการบริหารจัดการที่ดินระดับท้องถิ่น จึงมีเป้าหมายที่จะศึกษากระบวนการข้อมูลและกลไกในการบริหารจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น ซึ่งจะให้มีแนวทางในการบริหารอุปสงค์และอุปทานด้านที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษาดำเนินการในพื้นที่จังหวัดที่คัดเลือกเป็น ตัวแทนของภาคต่าง ๆ จำนวน 10 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ อุทัยธานี ลพบุรี สระแก้ว สุพรรณบุรี กาญจนบุรี บุรีรัมย์ อุดรธานี อุบลราชธานี และสุราษฎร์ธานี ผลการศึกษายืนยันข้อสมมติฐานว่าภาวะความยากจนมีความสัมพันธ์กับการเข้าถึงและความสามารถในการใช้ประโยชน์จากที่ดินโดยที่ภาคเกษตรยังคงเป็นสาขาการผลิตที่มีความสำคัญต่อภาวะเศรษฐกิจของชุมชน

สำหรับอุปทานของที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนนั้น ความสามารถในการหาอุปทานใหม่คงมีจำกัดโดยเฉพาะที่ดินของรัฐที่เหมาะสมกับการประกอบเกษตรกรรม ในปัจจุบันส่วนใหญ่มีการเข้าครอบครองใช้ประโยชน์จนเต็มพื้นที่และไม่สามารถนำมาจัดสรร ทางออกจึงน่าจะอยู่ที่การเพิ่มประสิทธิภาพของอุปทานเดิมที่มีอยู่รวมทั้งใช้กลไกตลาดเพื่อปรับให้อุปสงค์และอุปทานสมดุลกัน ในการจัดทำหลักเกณฑ์การคัดเลือกที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้ผู้ยากจน ควรให้ส่วนราชการที่มีที่ดินในความรับผิดชอบจำแนกที่ดินที่ไม่ประสงค์จะใช้ในราชการอีกต่อไปออกมาก่อนเพื่อนำมาจัดให้กับผู้ยากจนได้ทันที ส่วนที่ดินของรัฐที่ประสงค์จะสงวนไว้ใช้ในราชการ จะต้องกำหนดแผนการใช้ที่ดินในระยะสั้น ปานกลาง และระยะยาว ทางเลือกของการจัดหาที่ดินอีกแนวทางหนึ่งคือการจัดหาที่ดินเอกชนที่เหมาะสมมาจัดให้กับผู้ยากจนด้วย โดยรัฐอาจจัดซื้อที่ดินมาจัดให้เช่า เมื่อผู้เช่าที่ดินมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้นก็อาจเช่าซื้อจนได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

สำหรับวิธีการนั้นแนวทางการจัดที่ดินของ ศตจ. ที่ยึดหลักให้หน่วยงานที่จัดที่ดินดำเนินการไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของตนเองในการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากจนเป็นสิ่งที่เหมาะสม ในช่วงเวลาที่เร่งรัดจึงควรปฏิบัติไปตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงานไปก่อน ทั้งนี้โดยการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมในเรื่องของอาชีพ จำนวนสมาชิกในครัวเรือน ฐานเดิม หรือขนาดของที่ดินที่จะจัดให้เป็นการลดความแตกต่างและเสริมให้หลักเกณฑ์ของแต่ละหน่วยงานมีความใกล้เคียงกันมากยิ่งขึ้น ส่วนในระยะยาวนั้นปัญหาความลักลั่นของ กฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการจัดที่ดินกำลังอยู่ในระหว่างพิจารณาในคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ ซึ่งคาดว่าจะทราบผลประมาณกลางปี 2549

ในการศึกษานี้ได้มีการกำหนดเกณฑ์การจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากจน ตลอดจนกลไกและวิธีการรวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิและการใช้เอกสารสิทธิเพื่อเข้าถึงแหล่งทุน นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายสนับสนุนการจัดหาที่ดินและการจัดที่ดิน เช่น การเสนอให้พิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 โดยพิจารณาให้เกิดความเป็นธรรมทั้งฝ่ายผู้เช่าและเจ้าของที่ดิน จะทำให้มีช่องทางในการหาที่ดินให้กับคนจนเพิ่มขึ้น การปรับปรุงกฎหมายภาษีเกี่ยวกับที่ดิน ในกรณีที่เจ้าของที่ดินยินยอมขายหรือให้เช่าที่ดินเพื่อช่วยเหลือคนยากจน เป็นต้น

ประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่ได้มีการศึกษาคือแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างฐานข้อมูลที่ดินในระดับท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน

The Study on the Development of Land Information and Mechanisms Land Administration at the Local Levels.

Abstract

Allocation of land to the poor is one of the three priority policy areas on social and poverty related issues. This Study has been initiated by the recognition that poverty eradication through land allocation measures requires as preconditions, the existence of land information, local-based management systems and participation. In reference to the goal of poverty alleviation, the objective of the study is to review the current status of land information at the local levels and the mechanisms for land administration as the basis on which to formulate approaches in management of the demands and supply sides of land resources.

Within the framework of this study, 10 provinces were selected as case study sites, namely Chiang Mai, Uthai Thani, Lopburi, Srakaew, Suphanburi, Kanchanaburi, Buriram, Ubon Ratchathani and Surat Thani. Findings confirm the hypothesis that incidences of poverty are closely correlated with access to land and ability to utilize land and mainly conditioned by the fact that in the case study provinces, agricultural production is still the main source of income.

On supply of land, the ability to identify new sources of supply appeared to be limited. This is particularly true for public land since almost all the land that can be used has already been brought under production and cannot be reallocated. The only feasible option is therefore to improve the efficiency of the existing land supply and focus on measures to improve market mechanisms to adjust demand and supply situations. Furthermore, in allocation of public land for purpose of poverty alleviation, the approach should be for public agencies to classify land under their responsibilities. One important classification is land, which will not be needed for any specific purposes and which can immediately be allocated to the poor whereas for the remaining areas, public agencies should be required to formulate a short, medium and long-term land-use plans. One other supply option is private land. Private land can be procured for purposes of reallocation to the poor, in the short-run, through leasing arrangements. In the longer run, with the expectation that once the income situation has improved, the tenants can purchase the land thereby ensuring security of tenure on a long-term basis.

As for the modality for land allocation, the Study Team has reviewed and acknowledged that the procedure adopted by the Poverty Eradication Centre should be the best approach. That is, in the short-run, in order to launch the policy, implementing agencies will have to use existing laws, rules and regulations, but with additional screening criteria such as occupation, the numbers of the family members, former settlement areas, the size of the land that the applicants may already be utilizing, etc. These additional conditions would ensure that the approaches adopted by the implementing agencies are more compatible with each other. In the long run, the problems of discrepancies of laws, rules and regulations are already being addressed by the Sub-Committee for Revision of the Legal Framework on Land Rights and Documentation. The conclusions, which should

ensure the standardization and harmonization of legal properties of land rights, should be completed by the middle of year 2006.

In addition to the above, the Study also recommends criteria for screening the ‘target beneficiaries’ as well as made observations over the legal properties of land documents and values with respect to access to formal sources of capital. Recommendations were also made on amendment of certain pieces of legislation such as the Agricultural Tenancy Act 1981 to take into account the interests of both landlords and tenants. Legal provisions on land taxation can also be revised to provide incentives for landowners who voluntarily wish to sell or lease land to the poor. Both measures would also ensure increasing land supply for reallocation. Finally, the Study also made observations on approaches to the collection of local land database as an efficient and cost-effective instrument to support land administration policies.

สารบัญ

คำนำ	
กิตติกรรมประกาศ	
บทคัดย่อ	
	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1-1
1.1 หลักการและเหตุผล	1-1
1.2 วัตถุประสงค์	1-5
1.3 ขอบเขตการศึกษา	1-5
1.4 เป้าหมาย	1-5
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	1-5
1.6 แนวทางการดำเนินงาน	1-6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความยากจน	2-1
2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	2-1
2.1.1 คำนิยามความยากจน	2-1
2.1.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสังคมและความยากจน	2-5
2.1.3 ทฤษฎีใหม่ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9	2-6
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	2-8
2.3 การวัดความยากจนในประเทศไทย	2-25
2.3.1 การใช้ฟังก์ชันการบริโภค (Consumption Function)	2-25
2.3.2 การใช้ความต้องการอาหารขั้นต่ำหรือความพอเพียงทางด้านอาหาร (Nutritional Adequacy)	2-25
2.3.3 การใช้เขตพื้นที่ (Area) เป็นหลัก	2-26
2.4 การกระจายรายได้หรือความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้	2-33
บทที่ 3 ปัญหาที่ดินทำกินและแนวทางการแก้ไขปัญหาของรัฐ	3-1
3.1 ความเป็นมาของปัญหาที่ดินทำกิน	3-1
3.2 นโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับป่าไม้และที่ดิน	3-8
3.3 นโยบายของรัฐบาลในการต่อสู้ความยากจนด้านที่ดินทำกิน	3-11
3.3.1 คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง	3-11
3.3.2 คณะอนุกรรมการ	3-13
3.4 ยุทธศาสตร์การดำเนินงานต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน	3-14

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.5 Roadmap การต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน	3-15
3.6 การจัดทำข้อมูลผู้ขึ้นทะเบียน เพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ	3-18
3.6.1 ระยะเวลาดำเนินการขึ้นทะเบียน	3-18
3.6.2 องค์กรรับผิดชอบ	3-18
3.6.3 การดำเนินการจดทะเบียน	3-18
3.6.4 กลุ่มเป้าหมาย	3-19
3.6.5 ขั้นตอนการปฏิบัติงานขึ้นทะเบียนผู้ยากจน	3-19
3.6.6 ผลการจดทะเบียนผู้มีปัญหาความเดือดร้อนและยากจน	3-20
3.6.7 ผลการขึ้นทะเบียน เฉพาะด้านที่ดินทำกิน	3-20
3.7 ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาด้านอุปทาน (Supply Side)	3-21
บทที่ 4 แนวคิดและวิธีการศึกษา	4-1
4.1 วิธีการศึกษา	4-2
4.1.1 กลุ่มเป้าหมาย	4-2
4.1.2 การคัดเลือกพื้นที่	4-3
4.1.3 การสุ่มตัวอย่าง	4-10
4.2 การประชุมระดมความคิดเห็นเบื้องต้น	4-10
4.2.1 วัตถุประสงค์ของการประชุม	4-11
4.2.2 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง	4-11
4.2.3 การขึ้นทะเบียนคนจน	4-11
4.2.4 ระบบข้อมูลที่ดินในท้องถิ่นและการจัดหาที่ดิน	4-12
4.2.5 การพัฒนาเมื่อประชาชนได้รับที่ดินแล้ว	4-13
4.2.6 ความคิดเห็นเรื่องเกณฑ์รายได้ 20,000 บาทต่อหัว ถือว่ายากจน	4-13
4.2.7 การสำรวจที่ให้เช่า (เฉพาะที่ดินแปลงใหญ่)	4-13

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5	
ภาวะเศรษฐกิจสังคมและการสำรวจความเห็นเกี่ยวกับความต้องการที่ดินและอุปทานของที่ดินใน 10 จังหวัดที่เป็นพื้นที่กรณีศึกษา	5-1
5.1 ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของ 10 จังหวัดที่เป็นพื้นที่กรณีศึกษา	5-1
5.2 การหาหรือเรื่องความต้องการที่ดินและอุปทานที่ดินในพื้นที่	5-8
บทที่ 6	
วิเคราะห์ปัญหาการจัดหาที่ดิน การจัดที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	6-1
6.1 ประเภทของที่ดินของรัฐ	6-1
6.2 การจัดการดูแลที่ดินของรัฐ	6-2
6.3 การนำที่ดินมาดำเนินการจัดให้กับเกษตรกรและผู้ยากจน	6-3
6.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน	6-4
6.4.1 การนำที่ดินของรัฐมาจัดให้แก่ประชาชน	6-4
6.4.2 การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินของเอกชน	6-5
6.4.3 หลักเกณฑ์การคัดเลือกและคุณสมบัติของบุคคลที่จะจัดที่ดินให้	6-5
6.4.4 ขนาดที่ดินที่จะจัดให้	6-7
6.4.5 สิทธิในที่ดิน เอกสารสิทธิในที่ดิน และข้อจำกัดสิทธิในที่ดิน	6-8
6.4.6 การสืบสภาพของพื้นที่	6-10
6.5 การจัดที่ดินตามกฎหมายอื่น	6-11
6.5.1 กรมธนารักษ์	6-11
6.5.2 กรมป่าไม้	6-12
6.6 ผลการดำเนินการจัดที่ดินที่ผ่านมา	6-13
6.7 การสำรวจปัญหาด้านที่ดินทำกิน	6-14
6.8 นโยบายของรัฐบาลและการดำเนินการในภาครัฐ	6-18
6.8.1 นโยบายของรัฐด้านอุปทานที่ดินและการจัดที่ดิน	6-20
6.8.2 นโยบายการออกเอกสารสิทธิที่ดินทำกิน	6-23
6.8.3 นโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจนด้านที่ดินทำกินในระดับอำเภอ	6-23
6.8.4 แผนแก้ไขปัญหาคความยากจนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	6-24

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
6.9 วิเคราะห์แนวทางการจัดหาที่ดินและจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากจน	6-27
6.9.1 วิธีการจัดหาที่ดินเพิ่มเติม	6-27
6.9.2 วิธีการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากจน	6-31
6.9.3 การออกเอกสารสิทธิที่ดินทำกิน	6-33
6.9.4 การใช้เอกสารสิทธิที่ได้รับเพื่อประกันสินเชื่อ	6-35
6.9.5 มาตรการสนับสนุนการจัดหาที่ดินและการจัดที่ดิน	6-36
 บทที่ 7 แนวทางและกลไกในการบริหารจัดการระบบข้อมูล เพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจน	 7-1
 บทที่ 8 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	 8-1
8.1 สรุปภาวะเศรษฐกิจและสังคมของ 10 จังหวัดที่เป็นพื้นที่ กรณีศึกษา	8-1
8.2 ความพร้อมของข้อมูลที่ดินในระดับหมู่บ้าน	8-5
8.3 กฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้บังคับในปัจจุบัน	8-5
8.4 นโยบายของรัฐบาลและการดำเนินการในภาครัฐ	8-6
8.5 วิเคราะห์แนวทางการจัดหาที่ดินและจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากจน	8-9
8.5.1 วิธีการจัดหาที่ดินเพิ่มเติม	8-9
8.5.2 วิธีการจัดหาที่ดินของรัฐ	8-9
8.5.3 วิธีการจัดหาที่ดินของเอกชน	8-10
8.5.4 วิธีการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากจน	8-11
8.5.5 การออกเอกสารสิทธิที่ดินทำกิน	8-13
8.5.6 การใช้เอกสารสิทธิที่ได้รับเพื่อประกันสินเชื่อ	8-13
8.5.7 มาตรการสนับสนุนการจัดหาที่ดินและการจัดที่ดิน	8-14
8.6 ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ	8-15

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1-1 : ปริมาณเอกสารสิทธิ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2444 ถึงสิ้นเดือนกันยายน พ.ศ. 2544	1-2
ตารางที่ 1.1-2 : ภาพรวมโครงการจัดที่ดินของหน่วยงานหลัก	1-2
ตารางที่ 2.2-1 : แสดงรายได้และหนี้สินของครัวเรือนปี 2545	2-16
ตารางที่ 2.3-1 : ภาวะความยากจนในประเทศไทย 2505/06-2535	2-26
ตารางที่ 2.3-2 : ตารางเปรียบเทียบการคำนวณเส้นความยากจนเส้นเก่าและใหม่ 2531-2535	2-28
ตารางที่ 2.3-3 : ภาพรวมของคนจนและความยากจนในประเทศไทย ในทศวรรษ 2530	2-29
ตารางที่ 2.3-4 : สัดส่วนคนจนแยกตามพื้นที่	2-30
ตารางที่ 2.3-5 : ภาวะความยากจนในประเทศ ปี 2524-2535	2-32
ตารางที่ 2.4-1 : ส่วนแบ่งรายได้แบ่งตามกลุ่ม 5 กลุ่ม (เบญจคณะ) ปี 2518/19-2535	2-34
ตารางที่ 2.4-2 : การกระจายรายได้ของไทยในทศวรรษ 2530	2-35
ตารางที่ 2.4-3 : เส้นความยากจน สัดส่วน และจำนวนคนจนปี 2531 - 2545	2-36
ตารางที่ 2.4-4 : สรุปความเหมือนและแตกต่างของตัวชี้วัด จปฐ. เขตชนบทของประเทศไทย (พ.ศ. 2545-2549) กับตัวชี้วัดความยากจนของหน่วยงานอื่น	2-36
ตารางที่ 2.4-5 : ตัวชี้วัดความยากจน (จปฐ.) ในเขตเมืองสำหรับประเทศไทย	2-38
ตารางที่ 3.1-1 : สภาพความเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย ในช่วงปี 2504 - 2538	3-2
ตารางที่ 3.1-2 : พื้นที่ป่าไม้และพื้นที่เกษตรกรรม ปี 2518 - 2531	3-2
ตารางที่ 3.7-1 : งบประมาณหน่วยงานจัดที่ดิน	3-24
ตารางที่ 4.1-1 : จำนวนผู้ขึ้นทะเบียนด้านที่ดิน	4-2
ตารางที่ 4.1-2 : จำนวนผู้ขอรับการจัดทำที่ดิน จำแนกตามกลุ่มเป้าหมายและ ปัญหา	4-3
ตารางที่ 4.1-3 : จังหวัดดำเนินการและจำนวนผู้ขึ้นทะเบียน	4-4
ตารางที่ 4.1-4 : ตำบลที่มีผู้ขึ้นทะเบียนจำนวนมาก	4-5
ตารางที่ 4.1-5 : ข้อมูลประชากรและข้อมูลทั่วไปของพื้นที่ที่ศึกษา	4-6

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 5.1-1 : ผู้ไร่ที่ทำกินและมีที่ดินไม่เพียงพอ	5-1
ตารางที่ 5.1-2 : ภาวะการถือครองที่ดิน	5-2
ตารางที่ 5.1-3 : สถานภาพการถือครองจำแนกตามประเภทของเอกสารสิทธิ	5-3
ตารางที่ 5.1-4 : ความต้องการที่ดิน	5-4
ตารางที่ 5.1-5 : อาชีพหลักของคนในพื้นที่	5-5
ตารางที่ 5.1-6 : ภาวะการจ้างงาน	5-6
ตารางที่ 5.1-7 : ระดับการศึกษาของประชากรในพื้นที่	5-7
ตารางที่ 5.1-8 : ภาวะหนี้สิน	5-8
ตารางที่ 5.2-1 : ที่สาธารณประโยชน์ พื้นที่เช่า และพื้นที่ที่มีผู้ประสงค์จะขาย ใน 10 ตำบล ที่เป็นพื้นที่กรณีศึกษา	5-9
ตารางที่ 6.7-1 : Supply ที่ดินจากหน่วยงานจัดที่ดิน 7 หน่วยงาน	6-15
ตารางที่ 7-1 : การกระจายการถือครองที่ดิน	7-9
ตารางที่ 7-2 : การกระจายการถือครองที่ดินจำแนกตามประเภทของเอกสารสิทธิ	7-10
ตารางที่ 8.1-1 : ผู้ไร่ที่ทำกินและมีที่ดินไม่พอเพียง	8-1
ตารางที่ 8.1-2 : ภาวะการถือครองที่ดิน	8-2
ตารางที่ 8.1-3 : สถานภาพการถือครองจำแนกตามประเภทของเอกสารสิทธิ	8-3
ตารางที่ 8.1-4 : ความต้องการที่ดิน	8-4

สารบัญกราฟและแผนภาพ

	หน้า
กราฟที่ 2.4-1 : แสดงส่วนแบ่งรายได้แบ่งตามกลุ่ม 5 กลุ่ม (เบญจคณะ) ปี 2518/19-2535	2-34
กราฟที่ 2.4-2 : แสดงการกระจายรายได้ของไทยในทศวรรษ 2530	2-35
แผนภาพที่ 7-1 : แบบฟอร์มการเก็บข้อมูลผู้เสียภาษีที่ดิน	7-11



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการพัฒนาระบบข้อมูลและ
กลไกบริหารจัดการที่ดินระดับท้องถิ่น

โดย

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ

มีนาคม 2549

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการพัฒนาระบบข้อมูลและ กลไกบริหารจัดการที่ดินระดับท้องถิ่น

คณะผู้วิจัย

ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์
รศ.ดร.อรพรรณ ณ บางช้าง
รศ.จรินทร์ เทศวานิช
รศ.ศิริพร สัจจนันท์
รศ.ดร.พอพันธ์ อูยานนท์
พลเรือตรีอมรเทพ ณ บางช้าง
นายสรายุทธ์ เตชะวุฒิพันธุ์
นายพุฒิพงศ์ หุ่นโตภาพ
นายบรรพต ศรีจันทร์นิตย์

สังกัด

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
เจ้ากรมสื่อสารทหารเรือ
ผู้ช่วยผู้พิพากษา ประจำสำนักงานศาลยุติธรรม
อัยการผู้ช่วย สำนักงานอัยการสูงสุด
นักวิจัยอิสระ

สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

คำนำ

การใช้ที่ดินเป็นปัญหาที่สะสมมานาน ข้อมูลจากงานวิจัยชี้ว่าการใช้ที่ดินในปัจจุบันขาดการจัดการให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและเต็มที่ มีการซื้อที่ดินแล้วปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าจำนวนมาก หรือใช้ประโยชน์ไม่เหมาะสมกับสภาพของที่ดินนั้น ๆ ในขณะที่มีคนจนจำนวนมากที่ขาดที่ดินทำกิน ดังจะเห็นได้ว่า 1 ใน 3 ของคนที่มาจดทะเบียนปัญหาความยากจนในปี 2547 มีปัญหาด้านที่ดินทำกินในการแก้ปัญหาดังกล่าว ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน (ศตจ.) พบว่าจำเป็นต้องมีการวางระบบการแก้ปัญหาที่ดินทั้งในระดับชาติในส่วนกลาง และในระดับท้องถิ่นจึงได้มอบหมายให้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) จัดการการวิจัยเพื่อตอบโจทย์ของการพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดินในท้องถิ่น

รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการพัฒนาระบบข้อมูลและกลไกบริหารจัดการที่ดินระดับท้องถิ่น” โดย ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะ ซึ่งประกอบด้วยคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชและนักวิชาการ โครงการนี้ได้ทำการศึกษาสภาพการบริหารจัดการที่ดินจริงใน 10 จังหวัด และเน้นการพัฒนาแนวทางการบริหารอุปสงค์ (Demand Side) และอุปทาน (Supply Side) ด้านที่ดิน เพื่อนำที่ดินประเภทต่าง ๆ ที่เหมาะสมมาดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนตลอดจนนำเสนอข้อเสนอทางเลือกในการจัดหาและจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ยากจนที่ใช้หลักการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและชุมชน รวมทั้งเสนอแนะหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกและกระจายที่ดินให้กับคนจน สิทธิที่เหมาะสม และวิธีการมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ที่ดิน

สกว. หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในการเสนอมาตรการและแนวทางปฏิบัติจริงสำหรับผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่เพื่อแก้ปัญหาที่ดินทำกินได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการช่วยแก้ปัญหาความยากจนของคนจนจำนวนมากในสังคมไทย



(ศ.ดร.ปิยะวัติ บุญ-หลง)

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

กิตติกรรมประกาศ

คณะวิจัยใคร่ขอแสดงความขอบคุณต่อคณะที่ปรึกษาโครงการวิจัย ซึ่งประกอบด้วย นายฉันทลักษณ์ บุศยอังกูร รองเลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นายสมชาย ศิริสมฤทัย ผู้อำนวยการกองบริหารจัดการที่ดิน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รศ.โสภารัตน์ จารุสมบัติ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดร.พงษ์พิสิฏฐ วิเศษกุล สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นายไพโรจน์ พลเพชร สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน นายวุฒิพงศ์ โสมนัส สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และนายบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์ นักวิจัยอิสระ ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ ตลอดจนช่วยเหลือทั้งในด้านวิชาการและข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการวิจัย และใคร่ขอขอบคุณท่านผู้แทนของส่วนราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย ดร.วีระชัย นาควิบูลวงศ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นายสถิตย์พงษ์ สุขชูเกียรติ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอุทัยธานี ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว และผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ได้กรุณาให้ข้อมูลและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย

ใคร่ขอขอบคุณ นายกเทศบาลตำบลลูกคู่ อำเภอกั๊กทัน จังหวัดอุทัยธานี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแขว อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยข่า อำเภอบึงสามพัน จังหวัดอุบลราชธานี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหลัก อำเภอไชยวาน จังหวัดอุดรธานี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสะแกราบ อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางตาเถร อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพระเพลิง อำเภอเขาฉกรรจ์ จังหวัดสระแก้ว นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาสวน อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสินเจริญ อำเภอพระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ได้ให้ความสนใจและสนับสนุนข้อมูลการวิจัย

ท้ายที่สุด คณะผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ศ.ดร.ปิยะวัติ บุญ-หลง ผู้อำนวยการ ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย ผู้อำนวยการฝ่ายชุมชนและสังคม คุณอาภา อนันตกุล คุณอังคณา ใจเลี้ยง และคุณสุพัตรา วุฒิเรืองกุล ซึ่งได้ให้ความสนใจต่อปัญหาที่ดินที่มีผลกระทบต่อชุมชน และสนับสนุนด้านการเงินและคำแนะนำในหลาย ๆ ด้านที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัยในครั้งนี้

คณะผู้วิจัย

ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์
รศ.ดร.อรพรรณ ณ บางช้าง
รศ.จรินทร์ เทศวานิช
รศ.ศิริพร สัจจามันท์
รศ.ดร.พอพันธ์ อูยานนท์
พลเรือตรีอมรเทพ ณ บางช้าง
นายสรายุทธ์ เตชะวุฒิพันธุ์
นายวุฒิพงศ์ หุ่นโตภาพ
นายบรรพต ศรีจันทร์นิตย์

สังกัด

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
เจ้ากรมสื่อสารทหารเรือ
ผู้ช่วยผู้พิพากษา ประจำสำนักงานศาลยุติธรรม
อัยการผู้ช่วย สำนักงานอัยการสูงสุด
นักวิจัยอิสระ

บทคัดย่อ

การจัดที่ดินให้แก่คนจนเป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ และด้วยความเชื่อว่าการแก้ไขปัญหาความยากจนด้านที่ดินต้องแก้ไขโดยใช้ข้อมูลและกลไกการบริหารจัดการในท้องถิ่นและโดยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน โครงการพัฒนาระบบข้อมูลและกลไกการบริหารจัดการที่ดินระดับท้องถิ่น จึงมีเป้าหมายที่จะศึกษากระบวนการข้อมูลและกลไกในการบริหารจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น ซึ่งจะให้มีแนวทางในการบริหารอุปสงค์และอุปทานด้านที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษาดำเนินการในพื้นที่จังหวัดที่คัดเลือกเป็น ตัวแทนของภาคต่าง ๆ จำนวน 10 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ อุทัยธานี ลพบุรี สระแก้ว สุพรรณบุรี กาญจนบุรี บุรีรัมย์ อุดรธานี อุบลราชธานี และสุราษฎร์ธานี ผลการศึกษายืนยันข้อสมมติฐานว่าภาวะความยากจนมีความสัมพันธ์กับการเข้าถึงและความสามารถในการใช้ประโยชน์จากที่ดินโดยที่ภาคเกษตรยังคงเป็นสาขาการผลิตที่มีความสำคัญต่อภาวะเศรษฐกิจของชุมชน

สำหรับอุปทานของที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนนั้น ความสามารถในการหาอุปทานใหม่คงมีจำกัดโดยเฉพาะที่ดินของรัฐที่เหมาะสมกับการประกอบเกษตรกรรม ในปัจจุบันส่วนใหญ่มีการเข้าครอบครองใช้ประโยชน์จนเต็มพื้นที่และไม่สามารถนำมาจัดสรร ทางออกจึงน่าจะอยู่ที่การเพิ่มประสิทธิภาพของอุปทานเดิมที่มีอยู่รวมทั้งใช้กลไกตลาดเพื่อปรับให้อุปสงค์และอุปทานสมดุลกัน ในการจัดทำหลักเกณฑ์การคัดเลือกที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้ผู้ยากจน ควรให้ส่วนราชการที่มีที่ดินในความรับผิดชอบจำแนกที่ดินที่ไม่ประสงค์จะใช้ในราชการอีกต่อไปออกมาก่อนเพื่อนำมาจัดให้กับผู้ยากจนได้ทันที ส่วนที่ดินของรัฐที่ประสงค์จะสงวนไว้ใช้ในราชการ จะต้องกำหนดแผนการใช้ที่ดินในระยะสั้น ปานกลาง และระยะยาว ทางเลือกของการจัดหาที่ดินอีกแนวทางหนึ่งคือการจัดหาที่ดินเอกชนที่เหมาะสมมาจัดให้กับผู้ยากจนด้วย โดยรัฐอาจจัดซื้อที่ดินมาจัดให้เช่า เมื่อผู้เช่าที่ดินมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้นก็อาจเช่าซื้อจนได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

สำหรับวิธีการนั้นแนวทางการจัดที่ดินของ ศตจ. ที่ยึดหลักให้หน่วยงานที่จัดที่ดินดำเนินการไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของตนเองในการจัดที่ดินให้ผู้ยากจนเป็นสิ่งที่เหมาะสม ในช่วงเวลาที่เร่งรัดจึงควรปฏิบัติไปตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงานไปก่อน ทั้งนี้โดยการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมในเรื่องของอาชีพ จำนวนสมาชิกในครัวเรือน ฐานเดิม หรือขนาดของที่ดินที่จะจัดให้เป็นการลดความแตกต่างและเสริมให้หลักเกณฑ์ของแต่ละหน่วยงานมีความใกล้เคียงกันมากยิ่งขึ้น ส่วนในระยะยาวนั้นปัญหาความลักลั่นของ กฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการจัดที่ดินกำลังอยู่ในระหว่างพิจารณาในคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ ซึ่งคาดว่าจะทราบผลประมาณกลางปี 2549

ในการศึกษานี้ได้มีการกำหนดเกณฑ์การจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากจน ตลอดจนกลไกและวิธีการรวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิและการใช้เอกสารสิทธิเพื่อเข้าถึงแหล่งทุน นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายสนับสนุนการจัดหาที่ดินและการจัดที่ดิน เช่น การเสนอให้พิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 โดยพิจารณาให้เกิดความเป็นธรรมทั้งฝ่ายผู้เช่าและเจ้าของที่ดิน จะทำให้มีช่องทางในการหาที่ดินให้กับคนจนเพิ่มขึ้น การปรับปรุงกฎหมายภาษีเกี่ยวกับที่ดิน ในกรณีที่เจ้าของที่ดินยินยอมขายหรือให้เช่าที่ดินเพื่อช่วยเหลือคนยากจน เป็นต้น

ประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่ได้มีการศึกษาคือแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างฐานข้อมูลที่ดินในระดับท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน

The Study on the Development of Land Information and Mechanisms Land Administration at the Local Levels.

Abstract

Allocation of land to the poor is one of the three priority policy areas on social and poverty related issues. This Study has been initiated by the recognition that poverty eradication through land allocation measures requires as preconditions, the existence of land information, local-based management systems and participation. In reference to the goal of poverty alleviation, the objective of the study is to review the current status of land information at the local levels and the mechanisms for land administration as the basis on which to formulate approaches in management of the demands and supply sides of land resources.

Within the framework of this study, 10 provinces were selected as case study sites, namely Chiang Mai, Uthai Thani, Lopburi, Srakaew, Suphanburi, Kanchanaburi, Buriram, Ubon Ratchathani and Surat Thani. Findings confirm the hypothesis that incidences of poverty are closely correlated with access to land and ability to utilize land and mainly conditioned by the fact that in the case study provinces, agricultural production is still the main source of income.

On supply of land, the ability to identify new sources of supply appeared to be limited. This is particularly true for public land since almost all the land that can be used has already been brought under production and cannot be reallocated. The only feasible option is therefore to improve the efficiency of the existing land supply and focus on measures to improve market mechanisms to adjust demand and supply situations. Furthermore, in allocation of public land for purpose of poverty alleviation, the approach should be for public agencies to classify land under their responsibilities. One important classification is land, which will not be needed for any specific purposes and which can immediately be allocated to the poor whereas for the remaining areas, public agencies should be required to formulate a short, medium and long-term land-use plans. One other supply option is private land. Private land can be procured for purposes of reallocation to the poor, in the short-run, through leasing arrangements. In the longer run, with the expectation that once the income situation has improved, the tenants can purchase the land thereby ensuring security of tenure on a long-term basis.

As for the modality for land allocation, the Study Team has reviewed and acknowledged that the procedure adopted by the Poverty Eradication Centre should be the best approach. That is, in the short-run, in order to launch the policy, implementing agencies will have to use existing laws, rules and regulations, but with additional screening criteria such as occupation, the numbers of the family members, former settlement areas, the size of the land that the applicants may already be utilizing, etc. These additional conditions would ensure that the approaches adopted by the implementing agencies are more compatible with each other. In the long run, the problems of discrepancies of laws, rules and regulations are already being addressed by the Sub-Committee for Revision of the Legal Framework on Land Rights and Documentation. The conclusions, which should

ensure the standardization and harmonization of legal properties of land rights, should be completed by the middle of year 2006.

In addition to the above, the Study also recommends criteria for screening the ‘target beneficiaries’ as well as made observations over the legal properties of land documents and values with respect to access to formal sources of capital. Recommendations were also made on amendment of certain pieces of legislation such as the Agricultural Tenancy Act 1981 to take into account the interests of both landlords and tenants. Legal provisions on land taxation can also be revised to provide incentives for landowners who voluntarily wish to sell or lease land to the poor. Both measures would also ensure increasing land supply for reallocation. Finally, the Study also made observations on approaches to the collection of local land database as an efficient and cost-effective instrument to support land administration policies.

สารบัญ

คำนำ	
กิตติกรรมประกาศ	
บทคัดย่อ	
	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1-1
1.1 หลักการและเหตุผล	1-1
1.2 วัตถุประสงค์	1-5
1.3 ขอบเขตการศึกษา	1-5
1.4 เป้าหมาย	1-5
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	1-5
1.6 แนวทางการดำเนินงาน	1-6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความยากจน	2-1
2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	2-1
2.1.1 คำนิยามความยากจน	2-1
2.1.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสังคมและความยากจน	2-5
2.1.3 ทฤษฎีใหม่ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9	2-6
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	2-8
2.3 การวัดความยากจนในประเทศไทย	2-25
2.3.1 การใช้ฟังก์ชันการบริโภค (Consumption Function)	2-25
2.3.2 การใช้ความต้องการอาหารขั้นต่ำหรือความพอเพียงทางด้านอาหาร (Nutritional Adequacy)	2-25
2.3.3 การใช้เขตพื้นที่ (Area) เป็นหลัก	2-26
2.4 การกระจายรายได้หรือความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้	2-33
บทที่ 3 ปัญหาด้านที่ดินทำกินและแนวทางการแก้ไขปัญหาของรัฐ	3-1
3.1 ความเป็นมาของปัญหาที่ดินทำกิน	3-1
3.2 นโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับป่าไม้และที่ดิน	3-8
3.3 นโยบายของรัฐบาลในการต่อสู้ความยากจนด้านที่ดินทำกิน	3-11
3.3.1 คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง	3-11
3.3.2 คณะอนุกรรมการ	3-13
3.4 ยุทธศาสตร์การดำเนินงานต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน	3-14

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.5 Roadmap การต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน	3-15
3.6 การจัดทำข้อมูลผู้ขึ้นทะเบียน เพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ	3-18
3.6.1 ระยะเวลาดำเนินการขึ้นทะเบียน	3-18
3.6.2 องค์กรรับผิดชอบ	3-18
3.6.3 การดำเนินการจดทะเบียน	3-18
3.6.4 กลุ่มเป้าหมาย	3-19
3.6.5 ขั้นตอนการปฏิบัติงานขึ้นทะเบียนผู้ยากจน	3-19
3.6.6 ผลการจดทะเบียนผู้มีปัญหาความเดือดร้อนและยากจน	3-20
3.6.7 ผลการขึ้นทะเบียน เฉพาะด้านที่ดินทำกิน	3-20
3.7 ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาด้านอุปทาน (Supply Side)	3-21
บทที่ 4 แนวคิดและวิธีการศึกษา	4-1
4.1 วิธีการศึกษา	4-2
4.1.1 กลุ่มเป้าหมาย	4-2
4.1.2 การคัดเลือกพื้นที่	4-3
4.1.3 การสุ่มตัวอย่าง	4-10
4.2 การประชุมระดมความคิดเห็นเบื้องต้น	4-10
4.2.1 วัตถุประสงค์ของการประชุม	4-11
4.2.2 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง	4-11
4.2.3 การขึ้นทะเบียนคนจน	4-11
4.2.4 ระบบข้อมูลที่ดินในท้องถิ่นและการจัดหาที่ดิน	4-12
4.2.5 การพัฒนาเมื่อประชาชนได้รับที่ดินแล้ว	4-13
4.2.6 ความคิดเห็นเรื่องเกณฑ์รายได้ 20,000 บาทต่อหัวถือว่ายากจน	4-13
4.2.7 การสำรวจที่ให้เช่า (เฉพาะที่ดินแปลงใหญ่)	4-13

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
บทที่ 5	ภาวะเศรษฐกิจสังคมและการสำรวจความเห็นเกี่ยวกับความต้องการที่ดินและอุปทานของที่ดินใน 10 จังหวัดที่เป็นพื้นที่กรณีศึกษา	5-1
	5.1 ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของ 10 จังหวัดที่เป็นพื้นที่กรณีศึกษา	5-1
	5.2 การหาหรือเรื่องความต้องการที่ดินและอุปทานที่ดินในพื้นที่	5-8
บทที่ 6	วิเคราะห์ปัญหาการจัดหาที่ดิน การจัดที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	6-1
	6.1 ประเภทของที่ดินของรัฐ	6-1
	6.2 การจัดการดูแลที่ดินของรัฐ	6-2
	6.3 การนำที่ดินมาดำเนินการจัดให้กับเกษตรกรและผู้ยากจน	6-3
	6.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน	6-4
	6.4.1 การนำที่ดินของรัฐมาจัดให้แก่ประชาชน	6-4
	6.4.2 การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินของเอกชน	6-5
	6.4.3 หลักเกณฑ์การคัดเลือกและคุณสมบัติของบุคคลที่จะจัดที่ดินให้	6-5
	6.4.4 ขนาดที่ดินที่จะจัดให้	6-7
	6.4.5 สิทธิในที่ดิน เอกสารสิทธิในที่ดิน และข้อจำกัดสิทธิในที่ดิน	6-8
	6.4.6 การสืบสภาพของพื้นที่	6-10
	6.5 การจัดที่ดินตามกฎหมายอื่น	6-11
	6.5.1 กรมธนารักษ์	6-11
	6.5.2 กรมป่าไม้	6-12
	6.6 ผลการดำเนินการจัดที่ดินที่ผ่านมา	6-13
	6.7 การสำรวจปัญหาด้านที่ดินทำกิน	6-14
	6.8 นโยบายของรัฐบาลและการดำเนินการในภาครัฐ	6-18
	6.8.1 นโยบายของรัฐด้านอุปทานที่ดินและการจัดที่ดิน	6-20
	6.8.2 นโยบายการออกเอกสารสิทธิที่ดินทำกิน	6-23
	6.8.3 นโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจนด้านที่ดินทำกินในระดับอำเภอ	6-23
	6.8.4 แผนแก้ไขปัญหาคความยากจนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	6-24

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
6.9 วิเคราะห์แนวทางการจัดหาที่ดินและจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากจน	6-27
6.9.1 วิธีการจัดหาที่ดินเพิ่มเติม	6-27
6.9.2 วิธีการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากจน	6-31
6.9.3 การออกเอกสารสิทธิที่ดินทำกิน	6-33
6.9.4 การใช้เอกสารสิทธิที่ได้รับเพื่อประกันสินเชื่อ	6-35
6.9.5 มาตรการสนับสนุนการจัดหาที่ดินและการจัดที่ดิน	6-36
 บทที่ 7 แนวทางและกลไกในการบริหารจัดการระบบข้อมูล เพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจน	 7-1
 บทที่ 8 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	 8-1
8.1 สรุปภาวะเศรษฐกิจและสังคมของ 10 จังหวัดที่เป็นพื้นที่ กรณีศึกษา	8-1
8.2 ความพร้อมของข้อมูลที่ดินในระดับหมู่บ้าน	8-5
8.3 กฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้บังคับในปัจจุบัน	8-5
8.4 นโยบายของรัฐบาลและการดำเนินการในภาครัฐ	8-6
8.5 วิเคราะห์แนวทางการจัดหาที่ดินและจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากจน	8-9
8.5.1 วิธีการจัดหาที่ดินเพิ่มเติม	8-9
8.5.2 วิธีการจัดหาที่ดินของรัฐ	8-9
8.5.3 วิธีการจัดหาที่ดินของเอกชน	8-10
8.5.4 วิธีการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากจน	8-11
8.5.5 การออกเอกสารสิทธิที่ดินทำกิน	8-13
8.5.6 การใช้เอกสารสิทธิที่ได้รับเพื่อประกันสินเชื่อ	8-13
8.5.7 มาตรการสนับสนุนการจัดหาที่ดินและการจัดที่ดิน	8-14
8.6 ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ	8-15

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1-1 : ปริมาณเอกสารสิทธิ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2444 ถึงสิ้นเดือนกันยายน พ.ศ. 2544	1-2
ตารางที่ 1.1-2 : ภาพรวมโครงการจัดที่ดินของหน่วยงานหลัก	1-2
ตารางที่ 2.2-1 : แสดงรายได้และหนี้สินของครัวเรือนปี 2545	2-16
ตารางที่ 2.3-1 : ภาวะความยากจนในประเทศไทย 2505/06-2535	2-26
ตารางที่ 2.3-2 : ตารางเปรียบเทียบการคำนวณเส้นความยากจนเส้นเก่าและใหม่ 2531-2535	2-28
ตารางที่ 2.3-3 : ภาพรวมของคนจนและความยากจนในประเทศไทย ในทศวรรษ 2530	2-29
ตารางที่ 2.3-4 : สัดส่วนคนจนแยกตามพื้นที่	2-30
ตารางที่ 2.3-5 : ภาวะความยากจนในประเทศ ปี 2524-2535	2-32
ตารางที่ 2.4-1 : ส่วนแบ่งรายได้แบ่งตามกลุ่ม 5 กลุ่ม (เบญจคณะ) ปี 2518/19-2535	2-34
ตารางที่ 2.4-2 : การกระจายรายได้ของไทยในทศวรรษ 2530	2-35
ตารางที่ 2.4-3 : เส้นความยากจน สัดส่วน และจำนวนคนจนปี 2531 - 2545	2-36
ตารางที่ 2.4-4 : สรุปความเหมือนและแตกต่างของตัวชี้วัด จปฐ. เขตชนบทของประเทศไทย (พ.ศ. 2545-2549) กับตัวชี้วัดความยากจนของหน่วยงานอื่น	2-36
ตารางที่ 2.4-5 : ตัวชี้วัดความยากจน (จปฐ.) ในเขตเมืองสำหรับประเทศไทย	2-38
ตารางที่ 3.1-1 : สภาพความเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย ในช่วงปี 2504 - 2538	3-2
ตารางที่ 3.1-2 : พื้นที่ป่าไม้และพื้นที่เกษตรกรรม ปี 2518 - 2531	3-2
ตารางที่ 3.7-1 : งบประมาณหน่วยงานจัดที่ดิน	3-24
ตารางที่ 4.1-1 : จำนวนผู้ขึ้นทะเบียนด้านที่ดิน	4-2
ตารางที่ 4.1-2 : จำนวนผู้ขอรับการจัดทำที่ดิน จำแนกตามกลุ่มเป้าหมายและ ปัญหา	4-3
ตารางที่ 4.1-3 : จังหวัดดำเนินการและจำนวนผู้ขึ้นทะเบียน	4-4
ตารางที่ 4.1-4 : ตำบลที่มีผู้ขึ้นทะเบียนจำนวนมาก	4-5
ตารางที่ 4.1-5 : ข้อมูลประชากรและข้อมูลทั่วไปของพื้นที่ที่ศึกษา	4-6

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 5.1-1 : ผู้ไร่ที่ทำกินและมีที่ดินไม่เพียงพอ	5-1
ตารางที่ 5.1-2 : ภาวะการถือครองที่ดิน	5-2
ตารางที่ 5.1-3 : สถานภาพการถือครองจำแนกตามประเภทของเอกสารสิทธิ	5-3
ตารางที่ 5.1-4 : ความต้องการที่ดิน	5-4
ตารางที่ 5.1-5 : อาชีพหลักของคนในพื้นที่	5-5
ตารางที่ 5.1-6 : ภาวะการจ้างงาน	5-6
ตารางที่ 5.1-7 : ระดับการศึกษาของประชากรในพื้นที่	5-7
ตารางที่ 5.1-8 : ภาวะหนี้สิน	5-8
ตารางที่ 5.2-1 : ที่สาธารณประโยชน์ พื้นที่เช่า และพื้นที่ที่มีผู้ประสงค์จะขาย ใน 10 ตำบล ที่เป็นพื้นที่กรณีศึกษา	5-9
ตารางที่ 6.7-1 : Supply ที่ดินจากหน่วยงานจัดที่ดิน 7 หน่วยงาน	6-15
ตารางที่ 7-1 : การกระจายการถือครองที่ดิน	7-9
ตารางที่ 7-2 : การกระจายการถือครองที่ดินจำแนกตามประเภทของเอกสารสิทธิ	7-10
ตารางที่ 8.1-1 : ผู้ไร่ที่ทำกินและมีที่ดินไม่พอเพียง	8-1
ตารางที่ 8.1-2 : ภาวะการถือครองที่ดิน	8-2
ตารางที่ 8.1-3 : สถานภาพการถือครองจำแนกตามประเภทของเอกสารสิทธิ	8-3
ตารางที่ 8.1-4 : ความต้องการที่ดิน	8-4

สารบัญกราฟและแผนภาพ

	หน้า
กราฟที่ 2.4-1 : แสดงส่วนแบ่งรายได้แบ่งตามกลุ่ม 5 กลุ่ม (เบญจคณะ) ปี 2518/19-2535	2-34
กราฟที่ 2.4-2 : แสดงการกระจายรายได้ของไทยในทศวรรษ 2530	2-35
แผนภาพที่ 7-1 : แบบฟอร์มการเก็บข้อมูลผู้เสียภาษีที่ดิน	7-11

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ทรัพยากรที่ดินนอกจากจะเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญแล้ว ยังเป็นแหล่งที่รวมของวัฒนธรรม ประเพณีความเชื่อ ตลอดจนวิถีชีวิตที่มีมายาวนานจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด ประมาณ 320.7 ล้านไร่ จากข้อมูลในปี 2541¹ เป็นเนื้อที่ป่าไม้ 81,076,428 ไร่ เนื้อที่ถือครองทางการเกษตร 130,393,525 ไร่ จำนวนฟาร์ม 5,334,974 แปลง ขนาดของฟาร์มโดยเฉลี่ย 24.4413 ไร่ ที่อยู่อาศัย 3,491,908 ไร่ ที่นา 65,914,065 ไร่ พืชไร่ 29,091,965 ไร่ ที่ไม่ผลและไม้ยืนต้น 25,079,407 ไร่ ที่สวนผักและไม้ดอก 961,792 ไร่ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ 693,143 ไร่ ที่รกร้าง 2,950,814 ไร่ ที่อื่น ๆ 2,250,431 ไร่ นอกนั้นเป็นเนื้อที่ไม่ได้จำแนก 109,226,935 ไร่

ลักษณะการถือครองที่ดินทางการเกษตร เกษตรกรถือครองที่ดินของตนเอง 107,491,052 ไร่ ในจำนวนนี้เป็นที่ดินที่เกษตรกรถือครองโดยไม่ติดภาระใด ๆ จำนวน 92,704,291 ไร่ จำนวนผู้อื่น 14,600,921 ไร่ ขยายฝาก 185,840 ไร่ ส่วนเกษตรกรที่ถือครองที่ดินของผู้อื่นเป็นเนื้อที่รวม 22,902,473 ไร่ ในจำนวนนี้เป็นการเช่าที่ดิน 14,781,910 ไร่ รับจ้าง 827,634 ไร่ รับขยายฝาก 179,758 ไร่ ได้ทำฟรี 7,113,171 ไร่

นอกจากพื้นที่ที่ได้กันเป็นป่าไม้และพื้นที่เพื่อเกษตรกรรม ก็จะเป็นที่ดินที่ใช้ประโยชน์ทางพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม การบริการ ที่อยู่อาศัย และที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเพื่อการศาสนา ที่สาธารณะที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ถนน ทางน้ำ ชายทะเล เป็นต้น

กรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทต่าง ๆ ให้กับประชาชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2444 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2544 จำนวน 28,124,128 แปลง เป็นจำนวนเนื้อที่ 130,431,084-1-26 ไร่ ดังนี้

¹ สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2543-2544 ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ตารางที่ 1.1-1 : ปริมาณเอกสารสิทธิ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2444 ถึงสิ้นเดือนกันยายน พ.ศ. 2544

ประเภท	จำนวนเอกสารสิทธิ (แปลง)	จำนวนเนื้อที่ (ไร่)
โฉนด	18,490,185	70,103,472-0-64
น.ส. 3 ก.	7,360,827	39,761,685-2-62
น.ส. 3	1,904,578	16,805,111-0-51
ใบจอง	368,538	3,715,815-1-49
รวม	28,124,128	130,431,084-1-26

ที่มา : รายงานประจำปี 2544 กรมที่ดิน ข้อมูล ณ วันที่ 5 พฤศจิกายน 2544

หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยได้มีการจัดที่ดินให้กับประชาชนหรือเกษตรกรและผู้ยากจน ได้แก่ กรมที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมประชาสัมพันธ์² และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นต้น รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 1.1-2 : ภาพรวมโครงการจัดที่ดินของหน่วยงานหลัก

หน่วยงาน	โครงการ	แปลง/ราย	เนื้อที่
กรมที่ดิน	งานจัดที่ดินช่วยเหลือ ชาวนาชาวไร่ผืนใหญ่	234,321 แปลง/166,414 ราย	1,974,683 – 1 – 98 ไร่
	งานจัดที่ดินช่วยเหลือ ชาวนาชาวไร่แปลงเล็ก	1,022,437 แปลง/ - ราย	12,894,267 – 2 –30 ไร่
กรมส่งเสริมสหกรณ์	นิคมสหกรณ์ 37 โครงการ	133,834แปลง/ - ราย	1,674,999-2-90 ไร่ จากเนื้อที่จัดสรร 2,068,623 ไร่ และ เนื้อที่โครงการ 3,071,664 ไร่
กรมพัฒนาสังคมและ สวัสดิการ	นิคมสร้างตนเอง 44 โครงการ	313,267แปลง/237,360 ราย	4,086,276 ไร่ จากเนื้อที่ โครงการ 4,409,799 ไร่
ส.ป.ก.	ที่ดินเอกชน	เช่าซื้อที่ดิน 9,028 ราย เช่าที่ดิน 19,880 ราย	137,854 ไร่ 321,550 ไร่
	ที่ดินของรัฐ (ส.ป.ก. 4-01)	1,774,490 แปลง /1,475,582 ราย	23,649,010 ไร่ จาก จำนวนเนื้อที่ที่ได้รับมา 59,970,084 ไร่

ที่มา : ข้อมูลจากหน่วยงานจัดที่ดินที่ระบุถึงปี 2546

² ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

สภาพของที่ดินในปัจจุบันมีปัญหาที่เกี่ยวกับการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ ความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินลดลง การใช้ที่ดินไม่เหมาะสม และระบบภาษีที่ทำให้การถือครองที่ดินกระจุกตัวเพราะไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่จะจำกัดขนาดของการถือครองที่ดินและไม่มีกลไกใดที่จะยับยั้งการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินทำให้มีการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดิน ในขณะที่คนส่วนมากไม่มีที่ดินทำกิน

การศึกษาของมูลนิธิสถาบันที่ดิน³ สรุปได้ว่า ขนาดของแปลงที่ดินในประเทศไทยส่วนมากคือ ประมาณร้อยละ 87 มีเนื้อที่ 5 ไร่หรือต่ำกว่า ส่วนที่มีขนาดเกิน 100 ไร่ต่อแปลงนั้นมีประมาณร้อยละ 5 แต่การกระจุกตัวกับการใช้ประโยชน์ไม่มีนัยสัมพันธ์กัน คือ แม้ที่ดินที่มีการกระจุกตัวของการถือครอง คือ มีพื้นที่การถือครองมากกว่า 200 ไร่ ขึ้นไป จนถึง 50,000 ไร่ มีการใช้ประโยชน์แตกต่างกันไม่อาจจะกำหนดเป็นรูปแบบ (Pattern) ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากกิจกรรมที่แตกต่างกันจะเป็นตัวกำหนดขนาดของการประกอบการเพื่อให้ได้ผลตอบแทนอันเนื่องจากการใช้ที่ดิน (Economic of Scale) ข้อมูลจากการสำรวจพบว่าที่ดินประมาณร้อยละ 70 ของประเทศนั้นใช้ประโยชน์ต่ำกว่าร้อยละ 50 คือ มีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์เลย การใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่นี้อาจจะเกิดจากปัญหาการเก็งกำไรหรือปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของผู้ถือครองที่ดินเอง การสูญเสียจากการใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่ในประเทศไทยต้องสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยการประเมินขั้นต่ำ 127,384.03 ล้านบาทต่อปี

รัฐบาลกำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ 3 เรื่องที่สำคัญ คือ ปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาคอร์รัปชัน ในการแก้ไขปัญหาความยากจน การจัดที่ดินให้แก่คนจนก็เป็นวิธีการหนึ่งที่เป็นการให้โอกาสคนจนได้ปลดปล่อยศักยภาพของตนให้สามารถช่วยตนเองได้ จึงให้มีการจดทะเบียนโดยกำหนดให้บุคคลที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอในการประกอบอาชีพและผู้ที่ยากจนถือครองที่ดินของรัฐมาจดทะเบียน

ข้อมูลจากการจดทะเบียนคนจน ชี้ให้เห็นว่ามีคนจนจำนวนมากที่ต้องการที่ดินทำกินและอยู่อาศัย โดยมีจำนวน 4.12 ล้านปัญหา ประกอบด้วย

- 1) ไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง 1.31 ล้านคน ขอที่ดิน 16.09 ล้านไร่
- 2) มีที่ดินไม่เพียงพอ 1.67 ล้านคน ขอที่ดินเพิ่ม 21.38 ล้านไร่
- 3) ขอใช้ที่ดินของรัฐ 0.13 ล้านคน เป็นที่ดิน 1.63 ล้านไร่
- 4) ถือครองที่ดินของรัฐ 0.27 ล้านคน เป็นที่ดิน 2.94 ล้านไร่

³ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, คัดจากบางตอนของรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด” มีนาคม 2544

ในส่วนของแผนการจัดที่ดินของ Supply Side มีที่ดินที่อยู่ในแผนจำนวน 28.89 ล้านไร่ เป็นที่ดินที่สามารถดำเนินการได้ทันที 25.24 ล้านไร่ โดยการรับรองสิทธิในปี 2547 ดังนี้

1. ป่าสงวนแห่งชาติ	5.79 ล้านไร่
2. ที่ราชพัสดุ	1.00 ล้านไร่
3. ที่ ส.ป.ก.	16.95 ล้านไร่
4. ที่นิคมสหกรณ์	1.50 ล้านไร่

และเป็นที่ดินที่ต้องดำเนินการเพิ่มเติม 3.65 ล้านไร่ ประกอบด้วย

1. ที่ป่าไม้ถาวร	1.75 ล้านไร่
2. ที่ ส.ป.ก.	0.80 ล้านไร่
3. ที่นิคมสร้างตนเอง	0.15 ล้านไร่
4. ที่สาธารณประโยชน์	1.00 ล้านไร่

หากพิจารณาจากตัวเลขความต้องการที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของคนจนและจำนวนที่ดินที่จะจัดให้ได้แล้ว จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันมากเพราะความต้องการสูงกว่าจำนวนที่ดินที่มีอยู่มาก ความต้องการดังกล่าวอาจเป็นความต้องการสูงเกินจำเป็นอย่างแท้จริงที่ต้องการความช่วยเหลือจากรัฐให้จัดหาที่ดินทำกินให้ หรืออาจเป็นความต้องการเพียงการรักษาสิทธิหรือเพื่อเลือกหารัฐจัดที่ดินให้ก็จะได้รับโอกาสด้วย ส่วนการจัดที่ดินของ Supply Side ถึงแม้ว่าจะมีตัวเลขที่ดินของรัฐที่สามารถจะนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ก็ไม่แน่ว่าจะสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมาย เนื่องจากที่ดินของรัฐส่วนใหญ่มีผู้เข้าไปอยู่อาศัยทำกินอยู่แล้ว การจัดผู้ถือครองรายใหม่ลงไปในพื้นที่ที่มีผู้ทำประโยชน์อยู่แล้ว ถึงแม้ว่าจะเป็นการทำประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็อาจเป็นการสร้างปัญหาใหม่แทนที่จะแก้ไขปัญหาความยากจน

ระบบข้อมูลที่ดินในปัจจุบันส่วนใหญ่จะให้ข้อมูลได้เฉพาะผู้ครอบครองที่ดิน ขอบเขตเนื้อที่ และประเภทของเอกสารสิทธิในที่ดิน แต่ขาดข้อมูลเกี่ยวกับการทำประโยชน์ที่ดิน ทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน จึงไม่อาจทราบได้ว่าที่ดินแปลงใดไม่ได้ใช้ประโยชน์และมีศักยภาพที่จะนำมาใช้ในการผลิตเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนโดยถูกต้องตามเงื่อนไขของกฎหมาย หน่วยงานรับผิดชอบที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันจึงอาจมีปัญหาดังกล่าวทั้งการจัดหาที่ดิน Supply Side และการคัดเลือกผู้ที่สมควรได้รับการช่วยเหลือที่ได้จดทะเบียนคนจนไว้ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

ดังนั้น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) จึงมอบหมายให้คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ ทำการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบข้อมูลและกลไกในการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่นร่วมกับส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ซึ่งจะทำให้มีแนวทางในการบริหารอุปสงค์ (Demand Side) และอุปทาน (Supply Side) ด้านที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ทำกิน (Supply Side) ด้วยการศึกษาวិธีการรวบรวมและเสนอแนะแนวทางการจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินในระดับท้องถิ่น โดยร่วมมือกับส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน
- 2) ศึกษาและเสนอแนะแนวทางในการนำที่ดินประเภทต่าง ๆ ทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนที่เหมาะสมมาดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจน
- 3) ศึกษาและเสนอแนะหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกและกระจายที่ดินให้กับคนจน สิทธิที่เหมาะสม และวิธีการ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ที่ดิน

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาจะดำเนินการในพื้นที่จังหวัดที่คัดเลือกเป็นตัวแทนของภาคต่าง ๆ จำนวน 10 จังหวัด ในประเด็นที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบข้อมูลเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนด้านที่ดินทำกินในระดับท้องถิ่น หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดหาที่ดิน หลักเกณฑ์ในการกระจายที่ดิน สิทธิที่เหมาะสม และวิธีการ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ที่ดิน

1.4 เป้าหมาย

โครงการนี้มีเป้าหมายที่จะศึกษาแนวทางในการบริหารจัดการระบบข้อมูลเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนด้านที่ดินทำกินที่เหมาะสม สามารถปฏิบัติได้ เป็นที่ยอมรับ และก่อให้เกิดผลดีต่อคนจนอย่างแท้จริง

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) มีข้อเสนอแนวทางในการบริหารจัดการระบบข้อมูลเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนด้านที่ดินทำกินในระดับท้องถิ่น
- 2) มีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดหาที่ดินทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนที่เหมาะสม
- 3) มีหลักเกณฑ์ในการกระจายที่ดิน สิทธิที่เหมาะสม และวิธีการ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ที่ดิน

1.6 แนวทางการดำเนินงาน

- 1) ศึกษาทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนด้านที่ดินทำกิน และประชุมผู้เชี่ยวชาญเพื่อกำหนดแนวทางการศึกษา รวมทั้งการชักชวนความเข้าใจอุปสงค์ (Demand Side) และอุปทาน (Supply Side) ด้านที่ดินที่ตรงกัน
- 2) คัดเลือกจังหวัดเป้าหมาย โดยดูจากตัวเลขความต้องการที่ดิน ข้อมูลความยากจน รวมทั้งปัจจัยสนับสนุนอื่น ๆ ที่จะสามารถทำให้การศึกษาในครั้งนี้บรรลุเป้าหมาย
- 3) จัดการประชุมเพื่อชี้แจงส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนในจังหวัดที่เกี่ยวข้อง
- 4) เก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มผู้ที่ย้าย จะได้รับการจัดสรรที่ดิน โดยร่วมดำเนินการกับส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลที่ดินในจังหวัด
- 5) ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ดิน จัดลำดับความสำคัญ และประเภทของที่ดินที่เหมาะสมในการนำมาแก้ไขปัญหาความยากจนด้านที่ดินทำกิน
- 6) จัดทำร่างหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดหาที่ดินทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน การกระจายที่ดิน สิทธิในที่ดิน และวิธีการ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ และใช้ประโยชน์ที่ดิน นำไปประชุมหารือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เห็นชอบร่วมกัน
- 7) จัดทำรายงานและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติที่เหมาะสม การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรค

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความยากจน

2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 คำนิยามความยากจน

1) เนื่องจากยังไม่เคยมี “ประวัติศาสตร์นิพนธ์ ‘คนจน’ ในสังคมไทย” แต่อย่างใด คนในสังคมจึงทำให้ไม่พบแน่ชัดว่า คนจนถือกำเนิดขึ้นมาในสังคมไทยตั้งแต่เมื่อไร จากคำกล่าวบางคำของไทยที่สะท้อนความเป็น “คนจน” เช่น “หาเช้ากินค่ำ” “อดมื้อกินมื้อ” “ดำข้าวสารกรอกหม้อ” “อดอยากปากแห้ง” ฯลฯ คงจะพอสรุปได้ว่า คนจนมีมาช้านานแล้วในสังคมไทย

ในทางวิชาการ ได้มีการให้ความหมายเกี่ยวกับ “คนจน” อย่างน้อย 2 ความหมายคือ “คนจน” หมายถึง ผู้มีรายได้ไม่พอเพียงที่จะซื้อหาอาหารที่ให้คุณค่าทางอาหารเพียงพอตามหลักโภชนาการและผู้ยากจนคือ ผู้ที่ไม่มีโอกาสเป็นเจ้าของ “ทรัพยากร” สำคัญที่ใช้ในการผลิต (นิธิ เอียวศรีวงศ์, อังโนอภิขัย พันธเสน, 2540, หน้า 157) ความแตกต่างของ “คนจน” ใน 2 ความหมายข้างต้นคือ การพิจารณาจากความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (Basic Needs) เป็นหลัก และโอกาสการเป็นเจ้าของทรัพยากรที่สำคัญในการผลิตเพื่อให้ชีวิตอยู่รอด แม้ว่าจะมองจากเรื่องทางวัตถุเป็นหลักเหมือนกัน แต่ความหมายที่สองนั้นจะมีความหมายกว้างขวางกว่าประเด็นทางเศรษฐกิจ (อภิขัย พันธเสน, 2540, หน้า 157) อย่างไรก็ตาม ในทัศนะของชาวบ้านในชนบทเองก็ได้ให้นิยามเกี่ยวกับ “คนจนในหมู่บ้าน/ชุมชน” ว่าหมายถึง คนที่มีข้าวไม่พอกินตลอดทั้งปี ความหมายของ “คนจน” ในทัศนะของชาวบ้านจึงดูคล้ายคลึงกับ “คนจน” ในความหมายแรกของนักวิชาการ ซึ่งสะท้อนสถานะในการดำรงชีวิตได้ในระดับหนึ่งสำหรับในทางเศรษฐศาสตร์ มีการใช้ “ความยากจน” อย่างน้อย 5 ความหมายคือ

- (1) ความอึดขัดสนทางเศรษฐกิจ (Economic Insufficiency)
- (2) ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ (Economic Inequality)
- (3) ความขาดแคลน (Deprivation) คือ ขาดแคลนจากสภาพเคยเพียงพออยู่แล้ว
- (4) ความต้องพึ่งพา (Dependency) หมายความว่า ถ้าอยู่ด้วยตัวเองไม่ต้องพึ่งพาใคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐ จะไม่สามารถมีชีวิตอยู่ได้
- (5) ความเป็นต้นเหตุของปัญหาสังคม (Diseconomies) คือ ความยากจนก่อให้เกิดปัญหาสังคม ถ้าไม่มีความยากจน ปัญหาสังคมจะหมดไป (อภิขัย พันธเสน, 2540: 156)

2) การศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์ในเรื่องความยากจนนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องความอัตคัดขาดสันททางเศรษฐกิจหรือเรียกกันทั่วไปว่า “ความยากจนสัมบูรณ์ (Absolute Poverty) และความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ความยากจนสัมพัทธ์” (Relative Poverty) ที่มีองค์ประกอบสำคัญ คือ

- (1) **ความยากจนทางสังคม (Social Poverty)** เป็นการให้ความหมายของความยากจน ไม่เพียงแต่ความยากจนด้านความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่มีความหมายรวมไปถึงความไม่เสมอภาคทางสังคมด้วย แนวความคิดนี้ความยากจนจึงรวมถึงความสัมพันธ์ทางสังคม เช่น ความยากจนที่เกิดจากความสัมพันธ์ในเชิงการเอารัดเอาเปรียบ (Exploitation) การพึ่งพาอาศัย (Dependency) การเป็นปมด้อย (Inferiority) ซึ่งเป็นการแสดงถึงการแบ่งชนชั้นวรรณะในสังคม ซึ่งการให้ความหมายของความยากจนในลักษณะเช่นนี้ เป็นการให้คำนิยามความยากจนแบบความสัมพันธ์ หรือแบบเปรียบเทียบ ซึ่งทำให้ไม่อาจกำหนดรายได้หรือทรัพย์สินที่แน่นอนตายตัว เพื่อกำหนดเป็นเส้นของความยากจนตายตัวได้
- (2) **ความเข็ญใจ (Pauperism)** ความยากจนในลักษณะนี้หมายถึง ความไม่สามารถที่จะเลี้ยงตนเอง (ดำรงชีพ) ให้อยู่ในระดับที่น่าพอใจ ซึ่งโดยชนบธรรมเนียมประเพณีแล้วถือว่า เป็นมาตรฐานขั้นต่ำโดยปราศจากการช่วยเหลือจากผู้อื่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การกำหนดมาตรฐานความเป็นอยู่ขั้นต่ำ (Minimum Standard of Living) ซึ่งสมาชิกในสังคมไม่ควรจะมีชีวิตอยู่ในระดับต่ำกว่านี้ แต่ถ้าเขามีชีวิตอยู่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำนี้ บุคคลเหล่านั้นมีสิทธิที่จะเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากคนในสังคมได้
- (3) **ความยากจนทางจิตใจ (Moral Poverty)** ความยากจนในแง่นี้คำนึงถึงคุณค่าทางสังคม (Social Value System) กลุ่มและสถาบันทางสังคม (Subgroups and Institutions) เป็นการพิจารณาว่า ความยากจนเป็นสิ่งที่ยอมรับได้หรือไม่ในทางศีลธรรมจรรยา และความยากจนทำให้เกิดสภาพอย่างไรแก่บุคคลในสังคม หรือความยากจนได้ทำให้บุคคลนั้นสูญเสียสิ่งใดที่ควรจะได้รับไปบ้าง ในสังคมที่มีการแบ่งชนวรรณะจะมีค่านิยมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความยากจนไว้อย่างต่าง ๆ กันหลายประการ ซึ่งเป็นสิ่งที่กำหนดว่าความยากจนเป็นสิ่งที่น่าละอายหรือเป็นการลงโทษสำหรับบางคน
- (4) **ความอัตคัดขาดสันททางเศรษฐกิจ (Economic Insufficiency)** ความยากจนในที่นี้หมายถึงความขาดสันทหรือไม่พอในการยังชีพ (Subsistence Living) ซึ่งเกี่ยวข้องกับความต้องการอาหารขั้นต่ำ (Minimum Nutritional Needs) เพื่อความอยู่รอดของมนุษย์หรือความต้องการที่ใช้หลักเกณฑ์ทางกายภาพ (Physiological Criteria) เป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณหาระดับรายได้เพื่อซื้ออาหาร

ที่จำเป็นต่อการยังชีพของมนุษย์จำนวนหนึ่ง ในระยะหลังการวัดความยากจนได้
นับรวมถึงความต้องการขั้นต่ำในด้านอื่น ๆ เข้าไปด้วย ซึ่งได้แก่ ความต้องการ
ทางด้านสินค้าอุปโภคบริโภค ความต้องการทางด้านจิตใจ ซึ่งคำนิยามของ
ความยากจนได้รับการปรับปรุงมาตรฐานให้สูงขึ้น โดยรวมเอาความต้องการ
ขั้นต่ำสุดทางสังคม เพื่อจะทำให้บุคคลสามารถหลุดพ้นจากความยากจนได้ส่วน
ประกอบของความต้องการรวมดังกล่าวนี้ มีสัดส่วนที่แตกต่างกันไปตามสภาพ
ทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละชุมชน เป็นความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำ
(Minimum Basic Needs) ซึ่งความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำนี้อาจรวมถึงอาหาร
น้ำดื่ม สุขภาพอนามัยที่ดี ที่อยู่อาศัย การศึกษา และข้อมูลข่าวสาร รวมทั้ง
ปัจจัยทางด้านศีลธรรม จริยธรรม และศักดิ์ศรีของความเป็นคน (Human
Dignity) ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นและขาดไม่ได้ในการครองชีพอย่างสมศักดิ์ศรีของ
ความเป็นคน

- (5) **ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ (Economic Inequality)** หมายถึง สภาวะ
การครองชีพที่แตกต่างไปจากลักษณะของกลุ่มคนในสังคม การกำหนดคำนิยาม
เช่นนี้ก็เพื่อที่จะเลี่ยงที่จะใช้คำว่าความต้องการขั้นพื้นฐาน มาเป็นรากฐานการ
สร้างคำนิยามความยากจน แต่จะพิจารณาถึงมาตรฐานการครองชีพทั่ว ๆ ไป
(General Standard of Living) ในสังคมเป็นเกณฑ์ และเนื่องจากมาตรฐาน
ดังกล่าวมีความแตกต่างกันในด้านเวลาและสถานที่ ดังนั้น ความหมายของ
ความยากจนในสังคมหนึ่ง หรือในเวลาหนึ่ง ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากความไม่
เท่าเทียมในการกระจายรายได้ของสังคม หรือการถูกกีดกันออกจากความเป็น
เจ้าของทรัพยากรของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัด อาจไม่เหมือนกันกับอีกสังคมหนึ่ง
หรืออีกเวลาหนึ่งก็ได้
- (6) **ความขาดแคลน (Deprivation)** ความยากจนในความหมายนี้ หมายถึงความ
ขาดแคลนในปัจจัยบางประการ อันเป็นส่วนประกอบสำคัญของการครองชีพ
ทั่วไปของกลุ่มคนในสังคมนั้น ดังนั้นความยากจนในความหมายนี้จึงเป็นคำนิยาม
ที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย ตัวอย่างเช่นในประเทศด้อยพัฒนา ความยากจนอาจ
หมายถึงความขาดแคลนปัจจัยที่จำเป็นต่อการครองชีพ อันเนื่องมาจากความ
จำกัดของทรัพยากรของประเทศ แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ความยากจนหมายถึง
ความขาดแคลนปัจจัย หรือโอกาสที่จำเป็นในการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม
คนในสังคมก็ได้ ซึ่งในการให้คำนิยามเช่นนี้ จำเป็นต้องมีวิธีการกำหนดระดับ
รายได้ขั้นต่ำของบุคคล หรือครอบครัวว่า ควรอยู่ในระดับรายได้ใดจึงจะเป็นจุด
เริ่มต้นของความหลุดพ้นจากความยากจน หรือเข้าไปสู่สภาวะของความยากจน
- (7) **ความต้องการพึ่งพา (Dependency)** ความยากจนในความหมายนี้ จะพิจารณา
ในแง่ของการไม่สามารถดำรงชีพอย่างเหมาะสม โดยปราศจากการได้รับความช่วยเหลือ

จากบุคคลอื่นหรือสังคม ซึ่งเป็นการพิจารณาเพื่อกำหนดระดับรายได้ขั้นต่ำที่มีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในโครงการช่วยเหลือผู้มีรายได้ (Income Maintenance Program) แต่ไม่ได้มีหลักประกันว่า รายได้ดังกล่าวจะเป็นตัวชี้จุดเริ่มของการหลุดพ้นจากภาวะความยากจน เพราะรายได้ขั้นต่ำนั้นมักถูกกำหนดอย่างคร่าว ๆ และไม่สามารถใช้กำหนดให้แน่ชัดถึงระดับความยากจนที่แท้จริงได้

- (8) **ความเป็นต้นเหตุของปัญหาในสังคม (Diseconomies)** หมายถึง ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่สืบเนื่องมาจากความยากจน ซึ่งทำให้เป็นปัญหาต่อสังคม ในความหมายนี้ ความยากจนจึงมิใช่ความทุกข์ของคนจนเท่านั้น แต่เป็นบ่อเกิดของปัญหาต่าง ๆ ที่มีผลกระทบในทางลบต่อสังคมที่อยู่อาศัยด้วย

- 3) นอกจากนั้นได้มีผู้ให้คำนิยามหรือความหมายของความยากจนไว้ดังนี้

(1) **ธนาคารโลก (World Bank, 2001)** ได้ให้ความหมายความยากจนไว้ว่า “การที่ไม่สามารถจะบรรลุถึงมาตรฐานการดำรงชีพขั้นพื้นฐานได้ ซึ่งเป็นการมองในด้านความต้องการอาหารขั้นต่ำ ของแต่ละบุคคลรวมทั้งเสื้อผ้าที่อยู่อาศัย”

(2) **สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (www.info.tdri.or.th/poverty/report.htm, 2004)** กล่าวถึงความยากจนในเชิงเศรษฐกิจ (Monetary Dimension) คือให้พิจารณาที่ระดับรายได้หรือฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคลว่ามีรายได้ไม่เพียงพอกับการดำรงชีพได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำหรือมีรายได้ต่ำกว่าคุณภาพชีวิตขั้นต่ำที่ยอมรับในแต่ละสังคม

(3) **สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2541ก: 16, 2541 ข : 34)** ได้ให้นิยามคนจนในเชิงเศรษฐศาสตร์ที่มีความหมายเฉพาะเจาะจง และได้เสนอแนว ความคิดในความหมายของความยากจนไว้ครอบคลุมทั้งหมด 7 ประการ ได้แก่

(3.1) เงิน

(3.2) จันทรรพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(3.3) จันทรรพยากรสังคม เช่น ขาดความรัก ความเอาใจใส่ ความล่มสลายของสถาบันครอบครัว/ชุมชน

(3.4) จันทรรพยากรเมือง เช่น ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง/การปกครอง

(3.5) จันทรรพยากรศึกษา

(3.6) จันทรรพยากรวัฒนธรรม

(3.7) จันทรรพยากรจิตวิญญาณ เช่น ขาดคุณธรรม/จริยธรรม

(4) **สมชัย จิตสุชน (2544: 2)** ได้เสนอนิยามความยากจนในมุมมองของคนจน โดยแบ่งเป็นกลุ่ม ของความยากจนที่สะท้อนวิถีชีวิตและเหตุผลแห่งความยากจนคือ “ไม่มีกินหรือไม่พอกิน รายได้น้อย ไม่มีที่ทำกิน การศึกษาดำ ไม่มีงานทำ รายได้น้อย ขาดแคลนเงินทุน มีหนี้ ป่วย”

(5) นิธิ เอียวศรีวงศ์ (อ้างในอภิชัย พันธเสน, 2540: 157) กล่าวว่าผู้ยากจนคือ “ผู้ที่ไม่มีโอกาส เป็นเจ้าของทรัพยากรสำคัญที่ใช้ในการผลิต”

(6) อภิชัย พันธเสน (2540: 156) ได้ให้นิยามความยากจนในทางเศรษฐศาสตร์ไว้ 5 ความหมาย คือ

- (6.1) ความอึดอัดขัดสนทางเศรษฐกิจ (Economic Insufficiency)
- (6.2) ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ (Economic Inequality)
- (6.3) ความขาดแคลน (Deprivation) คือ ขาดแคลนจากสภาพที่เคยเพียงพออยู่แล้ว
- (6.4) ความต้องพึ่งพา (Dependency) หมายความว่า ถ้าอยู่ด้วยตัวเองไม่ต้องพึ่งพาใคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐจะไม่สามารถมีชีวิตอยู่ได้
- (6.5) ความเป็นต้นเหตุของปัญหาสังคม (Diseconomies) คือ ความยากจนก่อให้เกิดปัญหาสังคม ถ้าไม่มีความยากจนปัญหาสังคมจะหมดไป

2.1.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสังคมและความยากจน

2.1.2.1 ความยากจนและความด้อยโอกาส

เป็นปัญหาเศรษฐกิจและสังคมทั้งระดับครัวเรือน และเป็นปัญหาระดับชาติด้วย ความยากจนในบริบทนี้มีความหมายมากกว่า “จนเงิน” (คือ การขาดแคลนรายได้มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน) แต่ยังรวมถึงความจนในมิติอื่น ๆ ได้แก่ สภาพเป็นอยู่ที่แร้นแค้น ขาดโอกาสการศึกษา การเจ็บป่วยพิการ สภาพภูมิศาสตร์ของพื้นที่ที่ไม่เอื้อต่อการสร้างรายได้ ขาดโอกาสการพัฒนาอาชีพ ขาดเงินทุน ขาดเครือข่ายที่จะให้การเกื้อกูลกัน รวมถึงขาดความมั่นใจในตัวเอง ฯลฯ การนิยามความยากจนที่ผ่านมา มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและใช้แนวทางต่างกัน เช่น การวัดจากรายได้ เปรียบเทียบรายได้กับเส้นความยากจน และวัดอัตราความยากจนด้วยวิธี Head-Count ในระยะหลังเริ่มขยายตัวชี้วัดครอบคลุมมิติอื่น ๆ เช่น อัตราการเจ็บไข้ อายุขัยเฉลี่ย อัตราการเล่าเรียน การเข้าถึงน้ำประปา ฯลฯ นอกเหนือจากรายได้ ตัวอย่างเช่น หน่วยงาน UNDP สนับสนุนให้ใช้ Human Development Index เป็นต้น

จากประสบการณ์ในต่างประเทศ (Uganda) มีข้อสังเกตว่า

- (1) ความยากจนระดับบุคคล พิจารณาได้จาก 1) ไม่มีเงิน หรือรายได้ไม่แน่นอน
- 2) ขาดปัจจัยขั้นพื้นฐาน 3) ขาดแคลนสินทรัพย์ 4) ขาดแคลนปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดิน 5) สุขภาพไม่ดี 6) อัตราการพึ่งพิงสูง 7) มีทัศนคติต่อต้านสังคม

(2) ความยากจนระดับครัวเรือน พิจารณาได้จาก 1) ความไม่สามารถดูแลหรืออุปการะเด็กและครอบครัว เช่น ขาดโอกาสการเล่าเรียน 2) ขาดเครือข่าย 3) การพึ่งพิงความช่วยเหลือจากภายนอกครัวเรือน

(3) ความยากจนระดับชุมชน พิจารณาได้จาก 1) ห่างไกลและขาดแคลนถนนหนทาง 2) ความไม่มีเสถียรภาพและขาดความสามัคคี (การรวมกลุ่ม)

อีกมิติหนึ่งเกี่ยวข้องกับเวลา คือ ความไม่แน่นอนของอัตราความยากจนตามฤดูกาล (Seasonally of Poverty) จากผลการวิจัยในทวีปแอฟริกาพบว่า ปัญหาขาดแคลนอาหารมีความรุนแรงในบางช่วงเวลา (เดือนมีนาคม – กรกฎาคม) หรือช่วงเวลาที่เกิดการระบาดของโรคภัยไข้เจ็บ ทำนองเดียวกันภัยพิบัติจากธรรมชาติ มีฤดูกาลเกี่ยวข้องด้วย

2.1.2.2 ความยากจนและการหลุดพ้นสภาพยากจน มุมมองแบบ Rationality

ในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์ ส่วนใหญ่มีความเชื่อว่า บุคคลและครัวเรือนมีการตัดสินใจที่สมเหตุสมผล (Rational) ภายใต้กรอบความคิดนี้ ทุกครัวเรือนต่างมีความปรารถนาที่จะเพิ่มรายได้ และต้องการจะหลุดพ้นความยากจนด้วยกันทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามสถานการณ์และบริบทของแต่ละครัวเรือนก็แตกต่างกัน กล่าวคือ มีอุปสรรคและข้อจำกัดไม่เหมือนกัน ข้อจำกัดเหล่านี้ อาจจะเป็นเรื่องของ “ปัจจัย” ของ “ครอบครัว” เช่น การมีคนพิการหรือสติปัญญาอ่อนในครอบครัว ด้อยการศึกษา สุขภาพอ่อนแอ ดิตยาเสพติด ขาดความมั่นใจ ขาดข้อมูลและเครือข่าย ฯลฯ นอกจากนี้เป็นปัจจัยเสี่ยงในระดับพื้นที่มีผลต่อฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชน เช่น พื้นที่เสี่ยงต่อน้ำท่วม สภาพแห้งแล้งทางภูมิศาสตร์ ดังนั้นโอกาสที่จะหลุดพ้นออกจากสภาพความยากจนจึงแตกต่างกันในแต่ละครัวเรือน หลากหลายและไม่มีคำตอบในลักษณะสูตรสำเร็จทั่วไป

2.1.3 ทฤษฎีใหม่ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9

การพัฒนาตามกระแสพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เรื่อง "เศรษฐกิจแบบพอเพียง" พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีกระแสพระราชดำรัสเนื่องในวันเฉลิมพระชนมพรรษา 5 ธันวาคม เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2540 ณ ศาลาดุสิดาลัย พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน ต่อคณะรัฐมนตรี และคณะบุคคลต่าง ๆ ที่เข้าเฝ้า มีใจความเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียง ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2541: 3-11)

“...มาใหม่ ๆ นี้ โครงการต่าง ๆ เกิดขึ้น โรงงานก็เกิดขึ้นมาก จนกระทั่งคนเขานึกว่าประเทศไทยเป็นเสือตัวเล็ก ๆ และเป็นเสือตัวโตขึ้น เราไปเห่อว่าจะเป็นเสือ ความจริงเคยพูดเสมอในที่ประชุมอย่างนี้ว่า การจะเป็นเสือนั้นมันไม่สำคัญ สำคัญอยู่ที่เราพออยู่พอกิน แบบพอมีพอกิน หมายความว่า อิ่มชู้ตัวเองได้ ให้มีพอเพียงกับตัวเอง...”

ทฤษฎีใหม่ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทฤษฎีใหม่ขั้นที่ 1 "พอมีพอกิน"

- 1) เป็นวิถีปฏิบัติของเกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินจำนวนน้อย แปลงเล็ก (ประมาณ 15 ไร่)
- 2) หลักสำคัญ : เกษตรกรมีความพอเพียง โดยเลี้ยงตัวเองได้ (Self-Sufficiency) ในระดับชีวิตที่ประหยัดก่อน ทั้งนี้ต้องมีความสมัครใจในท้องถิ่น
- 3) มีการผลิตข้าวบริโภคพอเพียงประจำปี โดยยึดว่าครอบครัวหนึ่งทำนา 5 ไร่ จะมีข้าวพอกินตลอดปี ข้อนี้นี้เป็นหลักสำคัญของทฤษฎีนี้
- 4) เพื่อการนี้จะต้องใช้หลักว่า ต้องมีน้ำ 1,000 ลูกบาศก์เมตรต่อไร่ ฉะนั้น 5 ไร่ ต้องมี 5,000 ลูกบาศก์เมตร แต่ละแปลง (15 ไร่) ทำนา 5 ไร่ หรือไม้ผล 5 ไร่ (= 10 ไร่) จะต้องมี 10,000 ลูกบาศก์เมตรต่อปี จึงได้สูตร คร่าว ๆ ว่า แต่ละแปลงประกอบด้วย
 - นา 5 ไร่ และพืชไร่ / สวน 5 ไร่
 - สระน้ำ 3 ไร่ ลึก 4 เมตร จุน้ำประมาณ 19,000 ลูกบาศก์เมตร
 - ที่อยู่อาศัย และอื่น ๆ 2 ไร่ รวมทั้งหมด 15 ไร่
- 5) อุปสรรคสำคัญที่สุดคือ อ่างเก็บน้ำหรือสระที่ได้รับน้ำให้เต็มเพียงปีละหนึ่งครั้ง จะมีการระเหยวันละ 3 เซนติเมตร โดยเฉลี่ยในวันที่ฝนไม่ตก หมายความว่า ในปีหนึ่ง ถ้านับว่าแห้ง 300 วัน ระดับน้ำของสระจะลดลง 3 เมตร (ในกรณีนี้ 3/4 ของ 19,000 ลูกบาศก์เมตร น้ำที่ใช้ได้จะเหลือ 4,750 ลูกบาศก์เมตร) จึงจะต้องมีการเติมน้ำเพื่อให้เพียงพอ
- 6) มีความจำเป็นที่จะต้องมีแหล่งน้ำเพิ่มเติม
- 7) มีปัญหาใหญ่อีกข้อหนึ่ง คือ ราคาการลงทุนค่อนข้างสูง เกษตรกรจะต้องได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก (ทางราชการ ทางมูลนิธิ และทางเอกชน) แต่ค่าดำเนินการไม่สิ้นเปลืองสำหรับเกษตรกร

ทฤษฎีใหม่ขั้นที่ 2 "อยู่ดีกินดี" เมื่อเกษตรกรเริ่มเข้าใจวิธีการ และดำเนินการในที่ดินของตนเองแล้ว เมื่อเริ่มได้ผลก็ต้องเริ่มขั้นที่สอง คือ ให้เกษตรกรรวมพลังกันในรูปกลุ่มหรือ สหกรณ์ร่วมแรงใน

- การผลิต (พันธุ์พืช เตรียมดิน ขนปรุขาน ฯลฯ)
- การตลาด (ลานตากข้าว ยุ้ง เครื่องสีข้าว การจำหน่ายผลผลิต)
- การเป็นอยู่ (กะปิ น้ำปลา อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ฯลฯ)
- สวัสดิการ (สาธารณสุข เงินกู้)
- การศึกษา (โรงเรียนทุนการศึกษา)
- สังคมและศาสนา ด้วยความร่วมมือของหน่วยราชการ มูลนิธิ และเอกชน

ทฤษฎีใหม่ขั้นที่ 3 "มั่งมีศรีสุข" ติดต่อยุบรวมมือกับแหล่งเงิน (ธนาคาร) และกับแหล่งพลังงาน (บริษัทน้ำมัน) ตั้งและบริหารโรงสี (การตลาด) ตั้งและบริหาร สหกรณ์ (การผลิต, การเป็นอยู่) ช่วยลงทุน (การผลิต, การตลาด) ช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิต (สวัสดิการ, การศึกษา, สังคมและศาสนา) ทั้งนี้ ทั้งฝ่ายเกษตรกรและฝ่ายธนาคารกับบริษัทจะได้รับประโยชน์ ดังนี้

- เกษตรกรขายข้าวในราคาสูง (ไม่ถูกกดราคา) ธนาคาร และบริษัทซื้อข้าว
บริโภคในราคาต่ำ (ซื้อข้าวเปลือกตรงจากเกษตรกร และมาสีเอง) (การตลาด)
- เกษตรกรซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคในราคาต่ำ (เป็นร้านสหกรณ์ ราคาขายส่ง)
(การผลิต, การเป็นอยู่) ในการนำแนวทฤษฎีใหม่ไปสู่การปฏิบัตินั้น ได้มี
การยึดแนวคิดอย่างตรง ๆ ทำให้บางพื้นที่ไม่สามารถทำได้ จึงได้มีการเสนอ
ข้อควรทำและไม่ควรทำสำหรับทฤษฎีใหม่ขั้นต้นไว้ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับ
การปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ผลงานวิจัยในเรื่องเกี่ยวกับความยากจนมีอยู่มากมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ
มีทั้งงานวิจัยตามโครงการของรัฐและเอกชน รวมถึงภาคินพนธ์ วิทยานิพนธ์ และดุษฎีนิพนธ์
ในระดับต่าง ๆ ดังนี้

สมชาย กรสวนสมบัติ (2536 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษายุทธศาสตร์การกระจายรายได้
สู่ชนบท โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อแสดงให้เห็นสภาพและขอบเขตของปัญหา วิเคราะห์
บทบาทของรัฐบาล และเสนอยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ระหว่างประชาชนใน
ชนบทและในเมือง โดยกำหนดขอบเขตและให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา
การกระจายรายได้ระหว่างชนบทและในเมืองจากนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมา ซึ่งครอบคลุม
ระยะเวลาภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-7 (2504-2539) และได้คาดการณ์
แนวโน้มของขอบเขตปัญหาที่จะเกิดขึ้นในระยะ 10 ปีข้างหน้าด้วย ผลของการวิจัยที่ได้พบว่า
แม้รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยจะให้ความสำคัญต่อนโยบายการกระจายรายได้และการพัฒนาชนบท
รวมทั้งได้กำหนดให้เป็นนโยบายสำคัญในแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 - 6 แต่ปัญหาของชนบท
ยังคงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการขาดแคลนบริการพื้นฐานเพื่อสนองความต้องการด้าน
คุณภาพชีวิต ปัญหาหาระหว่างรายได้ของประชากรชนบทกับกรุงเทพมหานคร

ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะในการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาควบคู่กันไป 3 ประการ คือ

- 1) การพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด เพื่อสร้างแหล่งอาชีพให้แก่แรงงานที่เคลื่อนย้าย
ออกนอกภาคเกษตร
- 2) การฟื้นฟูภาคเกษตร โดยเน้นการปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตร หรือการ
กระจายการผลิต โดยรัฐบาลต้องให้การสนับสนุนด้านวิชาการและเงินทุน
- 3) การพัฒนาอาชีพแรงงานชนบทใน 3 แนวทาง ได้แก่ การเพิ่มทักษะฝีมือ และ
ประสบการณ์ในการทำงาน การพัฒนาระบบข้อมูลแรงงาน และการพัฒนาระบบข้อมูลความ
ต้องการแรงงาน

วิจิตร ระวังศ์และคณะ (2544: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยในเรื่อง “สถานการณ์คนจนและการจัดการการแก้ไขปัญหาคนจนในภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลกระทบของวิกฤติเศรษฐกิจที่มีผลต่อคนจน วิเคราะห์การปรับตัวของคนจนและวิธีการแก้ไขปัญหาของคนจนในสถานการณ์วิกฤติ การเข้าถึงบริการของรัฐและเอกชน การประเมินนโยบายและแผน และโครงการการจัดการแก้ไขปัญหาคนจนของภาครัฐและเอกชน โดยกำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ 3 กลุ่ม คือ คนจนเมือง คนจนชนบท และผู้ถูกเลิกจ้างทั้งในเมืองและชนบท ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดศรีสะเกษ โดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบกลุ่ม (Cluster Random Sampling)

ผลของการศึกษาพบว่า ผลกระทบจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจทั้ง 3 กลุ่มจะคล้ายคลึงกัน คือ รายได้ของครอบครัวลดลง รายจ่ายเพิ่มขึ้นหนี้สินมีเท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้น บุตรของคนจนในชนบทได้รับผลกระทบด้านการศึกษา ผลกระทบด้านสุขภาพอนามัยจะเกิดมากกับกลุ่มผู้ถูกเลิกจ้างโดยรวมคนจนในเมืองได้รับผลกระทบมากกว่าคนจนในชนบท ด้านการประเมินผลของโครงการของรัฐ การใช้เงินแก้ปัญหาอย่างเดียวจะสำเร็จยาก ต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วม การปรับปรุงกลไกด้านระเบียบ และคุณภาพของบุคลากรที่รับผิดชอบ โครงการที่ได้รับการยอมรับมากที่สุดคือ “โครงการเกษตรทฤษฎีใหม่” ซึ่งสอดคล้องกับวิถีชีวิต ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะการแก้ปัญหาในระยะสั้น ประกอบด้วย การควบคุม บริหารจัดการโครงการให้มีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้ การเร่งรัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและส่งเสริมการศึกษานอกระบบ สนับสนุนการสะสมทุนชุมชนช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกินและให้ข้าราชการใกล้ชิดกับคนจน ส่วนมาตรการระยะยาว ได้แก่ การเผยแพร่ค่านิยมด้านการบริโภคและยกย่องคนดี ปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหา ยกระดับการศึกษาและพัฒนาอาชีพอย่างต่อเนื่อง ดำเนินการตามแผนการกระจายรายได้สร้างงานในชนบทให้มั่งคั่งตลอดปี ให้การดูแลแรงงานนอกระบบ สร้างเครือข่ายจัดความยากจนโดยร่วมมือกับองค์กรเอกชนและสถาบันวิชาการ รวมทั้งการปราบการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง

เสน่ห์ จามริก และคณะ (กองการศึกษาภาวะเศรษฐกิจและเผยแพร่การพัฒนา, 2523) ได้ศึกษาบททวนผลการพัฒนาประเทศในระยะ 20 ปี นับตั้งแต่ปี 2503 โดยจัดทำรายงานเมื่อธันวาคม 2523 ได้ข้อสรุปว่า ปัญหาความล้าหลัง และความยากจนในชนบท ไม่ใช่เป็นปรากฏการณ์ที่โดดเดี่ยว หากเป็นผลอันเนื่องมาแต่เหตุ คือความไม่สมดุลในโครงสร้างสังคม การเร่งขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิต การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการเพิ่มรายได้ประชาชาติในอัตราค่อนข้างสูง อาจนับเป็นความสำเร็จในแง่หนึ่ง แต่ทว่าผลในด้านการกระจายรายได้เลวลง ฐานะรายได้และความเป็นอยู่แตกต่างกันมากขึ้นระหว่างชุมชนเมืองกับชุมชนชนบท

อย่างน้อยก็จากที่แถลงไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาตั้งแต่ฉบับแรก (2504 – 2510) นโยบายการเร่งรัดพัฒนากำหนดเป้าหมายเอาไว้ทั้งสองด้าน กล่าวคือ ในด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และในด้านการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม แต่เป้าหมายประการหลังต้องประสบความล้มเหลวตลอดมา ชนบทบางส่วนอาจได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา แต่โดยส่วนใหญ่ฐานะแตกต่างระหว่างชุมชนเมืองกับชุมชนชนบทเพิ่มทวีขึ้น ปัญหาความยากจนรุนแรงขึ้น และอาจถึงจุดวิกฤติต่อความมั่นคงของประเทศ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520 – 2524) ให้การรับรู้ถึงความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องแก้ปัญหาในด้านการกระจายรายได้และความเป็นธรรม แต่แล้วก็ไม่ได้ตั้งเป้าหมายและกำหนดมาตรการไว้อย่างจริงจังและแนชัด สถานการณ์จึงยิ่งทรุดลงไปจนอาจกล่าวได้ว่า กำลังถึงจุดที่จำเป็นต้องตัดสินใจเลือกเอาระหว่างเป้าหมายด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจ หรือเป้าหมายด้านการกระจายรายได้ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อความเจริญเติบโต ความมีเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตระยะยาว

ตามแนวพิจารณาของรายงานนี้ การพัฒนาชนบทเป็นทางเลือกที่สอดคล้องกับสภาพและตอบสนองปัญหาความเหลื่อมล้ำและความยากจนที่กำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ ในขณะเดียวกันการพัฒนาชนบทก็เป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างสรรค์ความเจริญทางเศรษฐกิจในระยะยาว แต่การพัฒนาชนบทในฐานะเป็นทางเลือกเพื่อแก้ปัญหาโครงสร้างของประเทศนั้น จะต้องได้รับความสำคัญ ไม่ใช่เพียงเป็นโครงการประกอบหรือทดลองกันประปรายอย่างขอไปทีเท่านั้น หากเป็นเรื่องระดับนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งจะต้องปรับเปลี่ยนทิศทางและจุดมุ่งหมายที่ต่างไปจากแผนพัฒนา ฯ ที่แล้ว ๆ มา

การพัฒนาชนบทเป็นกระบวนการไปสู่การเปลี่ยนแปลงสำหรับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นนี้ หมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปปรับปรุงหลาย ๆ ด้าน ซึ่งย่อมจะเต็มไปด้วยอุปสรรคกีดขวางนานัปการ และเพราะเหตุนี้ การพัฒนาชนบทจึงเป็นเรื่องของความมุ่งมั่นตั้งใจจริงของบรรดาผู้นำทางการเมืองทุกฝ่าย ตลอดจนความเข้าใจและความร่วมมือของสาธารณชนทุกกลุ่มทุกฝ่าย โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

โดยสรุปรายงานฉบับนี้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐ โดยเพิ่มความสำคัญให้แก่การพัฒนาชนบทให้เพิ่มมากยิ่งขึ้นอย่างจริงจัง ในเรื่องนี้จำเป็นต้องตระหนักว่าการเพิ่มการพัฒนาในชนบทนั้นจะทำได้เลย ถ้าหากรัฐบาลไม่ต้องการให้คนในเมืองโดยเฉพาะ กรุงเทพมหานคร ต้องถูกกระทบกระเทือน ข้อเสนอในด้านการปฏิบัติของรายงานฉบับนี้นั้น อาจสรุปได้ว่าการพัฒนาชนบทนั้นจะต้องยึดพื้นที่เป็นหลัก ไม่ใช่ยึดส่วนราชการเป็นหลักในการกำหนดทิศทางและการใช้จ่ายของการพัฒนา นอกจากนั้นจะต้องมีความพยายามอย่างจริงจังที่จะขยายการพัฒนาให้ทั่วถึงทุกพื้นที่โดยเร็วที่สุด เรื่องนี้หมายความว่า ภายใต้อุปเขตจำกัดของทรัพยากรจำเป็นที่จะ

ต้องลดโครงการประเภทลงทุนสูงแต่ให้ประโยชน์แก่คนจำนวนน้อยลง และหันไปสนับสนุนวิธีการซึ่งใช้ทุนน้อยแต่สามารถขยายถึงคนจำนวนมากให้ได้รับประโยชน์ตามความเป็นจริง และความต้องการในแต่ละท้องถิ่น หลักการที่จะต้องยึดในการพัฒนาชนบท ได้แก่ หลักการกระจายผลประโยชน์ให้ทั่วถึง มิใช่ให้แต่ละคนหรือแต่ละพื้นที่ได้ผลประโยชน์สูงสุด เพื่อการนี้ ฝ่ายรัฐบาลต้องยึดถืออย่างจริงจังว่า ผลสำเร็จของฝ่ายราชการจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อชุมชนชนบทนั้นปราศจากปัญหาความยากจน และสามารถพึ่งตัวเองได้พอสมควรแก่ความเป็นมนุษย์ มิใช่จากการวัดผลผลิตของแต่ละพื้นที่เป็นหลักเช่นทุกวันนี้

ในด้านกลไกเพื่อปฏิบัติตามแนวทางการพัฒนาชนบทดังกล่าวข้างต้นนั้น รายงานฉบับนี้เห็นว่า ประเด็นสำคัญอยู่ที่การเปลี่ยนทัศนคติเกี่ยวกับเป้าหมายการพัฒนาชนบทของส่วนราชการจากเป้าหมายที่ว่าฝ่ายราชการต้องเป็นฝ่ายทำ เป็นเป้าหมายระยะยาวซึ่งจะต้องมุ่งให้ฝ่ายประชาชนเพิ่มบทบาทหน้าที่จนกระทั่งสามารถยืนอยู่บนขาของตนเองได้ในที่สุด เพื่อการนี้จำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงกลไกของรัฐในประเด็นสำคัญๆ คือ ประการแรก จะต้องค่อย ๆ ลดทอนระบบรวมศูนย์อำนาจลงให้จงได้ ประการที่สอง ได้แก่ การเปลี่ยนทัศนคติและเป้าหมายของรัฐไปสู่การรับใช้ผลประโยชน์ของชุมชนชนบท แทนการรับใช้ตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในชนบทในเรื่องนี้ ประเด็นที่ต้องตระหนักได้แก่ ภาระหน้าที่ของรัฐในการเสริมสร้างส่วนที่ชุมชนชนบทต้องการแต่ไม่สามารถทำได้ด้วยตนเอง เช่น การศึกษาที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์แก่ชุมชนนั้นๆ การแสวงหาและเผยแพร่เทคโนโลยีที่เหมาะสมแก่ชุมชน การเพิ่มความเข้าใจและสมรรถภาพของประชาชนในการต่อสู้กับปัญหาท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น สำหรับในประเด็นสุดท้าย ได้แก่ การยึดถือหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างเต็มความสามารถ โดยฝ่ายรัฐต้องช่วยขจัดอุปสรรคที่สกัดกั้นมิให้ประชาชนได้มีบทบาทอย่างจริงจังในขณะนี้

สิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้มีใช้ของใหม่และเป็นเรื่องยากอย่างยิ่ง แต่ก็เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อความอยู่รอดของประเทศในระยะยาว ประเด็นสำคัญที่จะต้องตระหนักกันคือ ขอบเขตและความรุนแรงของปัญหาที่เป็นอยู่และแนวโน้มที่จะเป็นไปนั้น ไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของปัญหาเฉพาะหน้าชั่วคราวช่วยยามอันอาจจัดปัดเป่าไปได้เพียงด้วยอาศัยมาตรการระยะสั้นและกระจาย หากแต่ต้องตั้งเป็นเป้าหมายส่วนรวมในฐานะเป็นนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างน้อยสำหรับในช่วงของแผนพัฒนาต่อจากนี้ไป ซึ่งน่าจะประกอบกันเป็นแผนทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท ทั้งนี้ เพื่อความแน่ชัดในแนวทางอันเป็นเป้าหมายร่วมกัน เพื่อความเป็นปึกแผ่นมั่นคงอันสถาพรของประเทศชาติสืบไป

ดร.อุดม เกิดพิบูลย์ (2518) ศึกษาถึงการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของประเทศไทยระหว่างปี 2505 - 2506 และปี 2523 ข้อมูลส่วนใหญ่ได้มาจากรายงานการสำรวจการใช้จ่ายของครัวเรือน ซึ่งสำนักงานสถิติแห่งชาติได้จัดทำขึ้น ดร.อุดมฯ ได้ใช้เส้น Lorenz Curve โดยวิธีการ

ต่อจุดต่าง ๆ ด้วยมือเปล่า (Free Hand Drawing) และใช้สัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) ในการวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้และความมั่งคั่ง ซึ่งความมั่งคั่งในกรณีนี้วัดด้วยขนาดของการถือครองที่ดิน และในที่สุดการกระจายความมั่งคั่งจะถูกเปรียบเทียบระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบทในช่วงปีที่ทำการศึกษา ผลของการศึกษาพบว่าในเขตเมือง ในปี 2512 การกระจายความมั่งคั่ง (จากการศึกษาถึงการถือครองที่ดิน) มีความไม่เท่าเทียมกันสูงมาก ประมาณร้อยละ 50 ของที่ดินทั้งหมดตกอยู่ในมือของคนในเมืองแต่ร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด ค่า Gini เป็น 50.42% สำหรับในเขตชนบทในปี 2506 ชวนาส่วนใหญ่ทำนาในที่มิใช่ที่นาของตน คือเช่าที่ทำกินและการกระจายความมั่งคั่งนี้มีความไม่เท่าเทียมกันสูงมากและค่า Gini เป็น 46.36%

วิไลพร ลีเวชมศานต์ (www.bangkok.cat.net.th., 2004) ได้ทำงานวิจัยเกี่ยวกับการปรับระบบบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 โดยศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการวัดความยากจนและผลการพัฒนาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) - ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาและประมวลข้อเสนอแนะทางการแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นการศึกษาเชิงพรรณนา (Descriptive Research) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์และการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งข้อมูลทุติยภูมิ เอกสารการประเมินผลการพัฒนา และเอกสารประกอบการสัมมนาความคิดเห็นของหน่วยงานต่างๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ และกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย รวมทั้งธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย ผลการวิจัยพบว่า

1) ความยากจนมีความหมายที่กว้างขวางครอบคลุมทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตคือการศึกษาด้านสุข และการได้รับการปฏิบัติที่ทัดเทียมกันในสังคม รวมทั้งปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมต่างๆ การแก้ไขความยากจนในประเทศไทยที่ดำเนินงานในความหมายกว้างจะมีเฉพาะในเขตชนบทยากจน ส่วนการพัฒนาคนยากจนในเขตเมืองยังดำเนินงานเฉพาะด้านเศรษฐกิจ

2) การวิเคราะห์ผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา ทำให้คนยากจนลดลงจากร้อยละ 57 ของประชากรในปี 2505 เหลือเพียงร้อยละ 15.9 ในปี 2542 ประชาชนในชนบทได้รับบริการพื้นฐานอย่างทั่วถึงทั้งด้านการคมนาคม ไฟฟ้า น้ำสะอาด การศึกษาและสาธารณสุข ทำให้หมู่บ้านยากจนล้าหลังลดลงจากร้อยละ 45 ในปี 2535 เหลือเพียงร้อยละ 1.5 ในปี 2542 รวมทั้งช่วยให้ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมตัดสินใจพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น

3) ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความยากจน มีมากมายทั้งการขาดทรัพยากร ขาดสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวัน การมีภาระเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวและความรู้สึกต่ำต้อยในสังคม เมื่อวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างความยากจนกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ และการมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน ได้ข้อสรุปว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้มีความสัมพันธ์และช่วยลดความยากจนได้มากกล่าวคือ ถ้าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจช่วยเพิ่ม

รายได้ต่อคนร้อยละ 1 จะช่วยลดสัดส่วนคนยากจนได้ร้อยละ 2 และถ้าการกระจายรายได้ดีขึ้น ร้อยละ 1 ก็จะช่วยลดสัดส่วนคนยากจนได้ร้อยละ 2 เช่นเดียวกัน สำหรับการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการเกษตรไม่สัมพันธ์กับความยากจนโดยตรง แต่จะเป็นปัจจัยที่สร้างความมั่นคงของครอบครัวให้สูงขึ้น

4) การแก้ไขปัญหาความยากจนในอนาคตจะมีความยากลำบากขึ้น เพราะปัจจัยที่เคยเกื้อหนุน ได้แก่ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะขยายตัวในอัตราต่ำกว่าในอดีตเพราะเป็นระยะของการฟื้นตัวจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ และเกษตรกรที่เป็นคนยากจนส่วนใหญ่จะมีความเสี่ยงจากการผลิตมากขึ้น เพราะส่วนใหญ่พึ่งรายได้จากข้าวเพียงชนิดเดียว โอกาสที่จะช่วยทดแทนข้อจำกัดดังกล่าวคือ ประชาชนเริ่มเข้ามามีบทบาทช่วยเหลือภาครัฐพัฒนามากขึ้น และความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยี สารสนเทศ ที่กระจายลงถึงระดับตำบลจะช่วยแก้ไขปัญหาการตลาดผลผลิตของชุมชนที่ยังเป็นปัญหาเรื้อรังได้มากขึ้น

5) การปรับระบบบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้กำหนดแนวคิดไว้ 4 ประการ คือ **ประการแรก** บูรณาการการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านทรัพยากรธรรมชาติให้ครบถ้วน เพราะเป็นปัจจัยที่เชื่อมโยงกับปัญหาความยากจนอย่างใกล้ชิด การพัฒนาเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งจะขาดความสมบูรณ์และแก้ปัญหาได้ยาก **ประการที่สอง** ยึดพื้นที่เป็นเป้าหมายการพัฒนาและยกระดับการพัฒนาให้สูงขึ้น เพราะการมุ่งแก้ไขปัญหาระดับครัวเรือนอย่างเดียวอาจทำให้ปัญหาของพื้นที่ซึ่งเป็นสาเหตุของความยากจนถูกละเลยได้ **ประการที่สาม** ผนึกนโยบายพัฒนาความยากจนในเขตเมืองและเขตชนบทให้อยู่ภายใต้การบริหารระบบเดียวกัน เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพทั้งการจัดสรรงบประมาณและการให้บริการที่ทั่วถึงครบถ้วน และ**ประการที่สี่** กระจายหน้าที่ความรับผิดชอบให้ท้องถิ่นเป็นเจ้าของเรื่อง เพื่อให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐและผลการพัฒนาถึงมือกลุ่มเป้าหมายได้รวดเร็วตรงตามความต้องการ สำหรับแนวทางการพัฒนาควรให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการกระจายรายได้และทรัพย์สินของประชาชนทุกกลุ่ม พัฒนาคคนยากจนในเมืองโดยสร้างและขยายโอกาสการประกอบอาชีพ การประสานความร่วมมือระหว่างชุมชนกับภาคอุตสาหกรรม และการแก้ไขข้อขัดแย้งการใช้ที่ดิน พัฒนาคคนยากจนในชนบท โดยสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมพัฒนาของประชาชน การสร้างงานในท้องถิ่น และพัฒนาธุรกิจชุมชน รวมทั้งการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

Narayan et al (World Bank : 2000) ได้ศึกษาเรื่องความยากจนจากมุมมองของคนจนจาก 23 ประเทศทั่วโลก และได้สรุปความหมายของความจนในเอกสาร Voices of the Poor : Can Anyone Hear Us? ไว้หลายรูปแบบ แต่โดยรวมแล้วคนจนให้ความสำคัญกับทรัพย์สินมากกว่ารายได้ และเชื่อมโยงการขาดแคลนทรัพย์สินเข้ากับการอยู่ในภาวะเสี่ยงที่ยากจน ทรัพย์สินที่กล่าวถึงนี้รวมถึงทรัพย์สินทางกายภาพ ซึ่งหมายถึงที่ดิน และเครื่องอุปโภค ทรัพยากรบุคคล หมายถึงสุขภาพ การศึกษา ฝีมือ และทักษะด้านอาชีพ ทรัพยากรทางสังคม หมายถึงเครือข่ายทางสังคม และ

ทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ ต้นไม้ป่าเขา ลำธาร เป็นต้น นอกจากนี้คนก็ยังมองว่าตนเองยังไม่มีปากไม่มีเสียงที่จะเรียกร้อง ไม่มีอำนาจและไม่สามารถที่จะพึ่งพิงตนเองได้ ซึ่งทำให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ และถูกดูถูกดูแคลน ไม่ให้เกียรติไม่ให้ความสำคัญ หรือปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกับคนอื่น อำนาจและการเป็นปากเป็นเสียงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งของความจน เพราะในภาวะที่มีทรัพยากรมีสินทรัพย์ มีจำกัด ผู้มีอำนาจมากกว่ามีเสียงเรียกร้องได้ดังกว่า จะสามารถช่วงชิงทรัพยากรไปได้มากกว่า และสามารถครอบครองทรัพยากรเหล่านั้นได้มากกว่าด้วย ดังนั้นในประเด็นเรื่องอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันนี้ ทำให้ผู้หญิงเสี่ยงที่จะตกอยู่ในภาวะความจนมากกว่าผู้ชาย ส่วนการศึกษาในประเทศไทยถึงความหมายของความจนพบว่าคนจนคือคนที่ไม่มีที่ดินของตนเอง ไม่มีทรัพย์สินอื่น ๆ ไม่มีบ้านอยู่ ต้องหาเช่ากินค่า (Srawooth Paitoonpong 1999) ซึ่งมองเรื่องการเป็นเจ้าของทรัพย์สินมากกว่าการมองถึงระดับรายได้เป็นหลักเช่นเดียวกัน

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าความจนในมุมมองของคนนั้น ได้ให้ความสำคัญไว้สามเรื่องคือ (1) การไม่ได้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน (2) การไม่สามารถพึ่งตนเองได้ และ (3) ความด้อยสถานภาพทางสังคม ซึ่งทั้งสามเรื่องนี้มีความสัมพันธ์และผูกโยงลักษณะโครงสร้างทางสังคมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ซึ่งอาจจะเรียกลักษณะโครงสร้างทางสังคมที่นำไปสู่ความยากจนนี้ว่า “ความยากจนเชิงโครงสร้าง” ความยากจนเชิงโครงสร้างมีความหมายที่หลากหลายตามแนวคิดของนักคิด และนักวิชาการโดยมองความยากจนไม่ใช่ปัญหาของปัจเจก แต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างซึ่งเป็นผลพวงมาจากการพัฒนา (นิธิ เอียวศรีวงศ์) หรือหมายถึงโครงสร้างหรือกลไกในสังคมที่เอารัดเอาเปรียบคนจนหรือทำให้คนจนจน (ประเวศ วะสี) ซึ่งกล่าวโดยสรุป คือ โครงสร้างทางสังคมที่นำไปสู่ปัญหาความยากจน

ปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้เกิดปัญหาความยากจนมองได้ทั้งในเรื่องโอกาสที่จะเกิดความยากจนและความรุนแรงของปัญหานั้น และยังสามารถแบ่งความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาความยากจนได้เป็น 3 กลุ่ม คือ (1) ความเสี่ยงที่เป็นเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะกลุ่ม กับความเสี่ยงที่เป็นของสังคม เช่น ปัญหาเจ็บป่วยด้วยโรคไม่ติดต่อ หรืออุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับครอบครัว เทียบกับการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ หรือภาวะเงินเฟ้อ (2) ปัญหาที่เกิดขึ้นครั้งเดียวหรือเกิดซ้ำซาก เช่น ปัญหาแผ่นดินไหวหรือน้ำท่วม ฝนแล้ง และ (3) ปัญหาที่มีผลกระทบหรือไม่รุนแรง อย่างไรก็ตามการแบ่งไม่สามารถทำได้อย่างชัดเจนเพราะปัญหายังเดียวที่เกิดขึ้นกับคนหนึ่งหรือครอบครัวหนึ่งอาจจะไม่รุนแรงมากนักเมื่อเทียบกับอีกครอบครัวหนึ่ง เช่น การที่มีสมาชิกในครอบครัวป่วยหรือเสียชีวิตในครอบครัวที่ป่วยหรือเสียชีวิตเป็นผู้หาเลี้ยงครอบครัวเพียงคนเดียวผลกระทบย่อมรุนแรงกว่าในครอบครัวที่มีคนทำงานหารายได้มากกว่าหนึ่งคน ดังนั้นปัญหาความยากจนจึงต้องมองทั้งในระดับโครงสร้าง ระดับครอบครัวและระดับบุคคลด้วยพร้อม ๆ กัน

เมื่อคนจะต้องเผชิญกับความเสี่ยง มีวิธีการแก้ไขปัญหาหลายรูปแบบ เช่น การยอมรับในระบบอุปถัมภ์ ซึ่งระบบอุปถัมภ์นี้คนจนจะรู้สึกมั่นคงในระดับหนึ่งว่าเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจะได้รับความช่วยเหลือ แต่ข้อแลกเปลี่ยนคือ คนจนจะถูกเอารัดเอาเปรียบตลอดเวลา ซึ่งทำให้ยังคงอยู่ในสถานะความยากจนอยู่ คือ คนจนยอมแลกระหว่างความมั่นคงกับความยากจน คนที่อยู่ในภาวะยากจนจริง ๆ จะไม่ยอมเสี่ยง เพราะความเสี่ยงแม้เพียงเล็กน้อยจะเกิดปัญหาได้มาก เพราะเขาไม่มีทุนทั้งทางด้านการเงิน และทุนทางสังคมใด ๆ ที่จะรองรับความเสี่ยงได้ ในกลุ่มคนที่จนจริง ๆ จะไม่ค่อยอยากกู้เงิน ไม่อยากลงทุนเพราะกลัวว่าจะล้มเหลว อาชีพที่มั่นคงก็คือ การรับจ้าง เพราะไม่มีความเสี่ยงใดๆ เพียงแต่จะได้มากหรือน้อยเท่านั้น ทำให้คนจนต้องอยู่ในภาวะด้อยกว่าทางสังคมโดยปริยาย

รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย :2546)

กลุ่มกสิกร

ในสังคมไทยมีคำพูดว่า ชาวนาคือกระดูกสันหลังของชาติ เปรียบได้กับการเป็นโครงสร้างหลักของร่างกายมนุษย์ หรือชาวนา คือโครงสร้างหลักที่ทำให้สังคมไทยดำรงอยู่และเติบโตเป็นสังคมไทยได้ เพราะข้าวไม่เป็นเพียงอาหารหลักของคนไทยเท่านั้น ตั้งแต่อดีตอันยาวนานข้าวคือสินค้าส่งออกหลักของประเทศ ปัจจุบันข้าวยังคงเป็นสินค้าส่งออกอันดับต้น ๆ ของไทย ในปี 2545 ก็มีมูลค่าส่งออกถึง 70,004 ล้านบาท ด้วยปริมาณส่งออก 7.33 ล้านตัน

แต่ภาพรวมของชาวนาส่วนใหญ่คือ ผลผลิตต่อไร่ต่ำ ข้าวราคาต่ำ ต้นทุนการผลิตสูงเพราะค่าปุ๋ยค่ายาแพง ขาดอำนาจต่อรองในตลาด มีหนี้สินมาก ดังนั้น แม้จะมีรายได้สูงกว่าระดับเส้นความยากจน แต่รายได้เหล่านี้ก็ไม่พอจ่าย เพราะต้องชดเชยหนี้สิน รายได้ที่เกินเส้นความยากจนของชาวนาที่มีหนี้สินจึงมิได้หมายความว่า “ไม่จน” ตรงข้าม มันอาจมีไม่พอชำระหนี้ หรือถ้าแบ่งชำระหนี้ไปแล้ว ส่วนที่เหลือก็ไม่พอยังชีพ ต่ำกว่าระดับเส้นความยากจน การจัดรายได้ของชาวนาว่า “จนสัมบูรณ์” หรือไม่ จึงต้องดูภาระหนี้สินควบคู่กันไป ตัวเลขของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเมื่อปี 2541/42 บอกว่า ครัวเรือนเกษตรกรร้อยละ 55 หรือจำนวน 3.05 ล้านครัวเรือนมีหนี้สิน โดยเฉลี่ยเกษตรกรมีหนี้สิน 37,019 บาทต่อครัวเรือน ถ้าครัวเรือนหนึ่งมีประมาณ 5 คน ก็เท่ากับว่ามีหนี้สินคนละ 7,404 บาท เส้นความยากจนในปี 2542 ประมาณคนละ 886 บาทต่อเดือน ปีหนึ่งก็เท่ากับ 10,632 บาท ถ้าหักภาระหนี้ที่ต้องจ่ายไป 7,404 บาท ก็จะเหลือที่ใช้จ่ายได้เพียงปีละ 3,228 บาท หรือเดือนละ 269 บาท เท่านั้น

สถิติจากหน่วยงานเดียวกัน พบว่า ในปี 2545 หนี้สินของคนไทยเพิ่มขึ้นเป็นครัวเรือนละ 82,485 บาท เทียบกับ 68,405 บาท ในปี 2543 แต่เมื่อพิจารณาด้านรายได้พบว่า รายได้ต่อครัวเรือนในภาคกลางเป็น 14,128 บาท ภาคใต้ 12,847 บาท ภาคเหนือ 9,530 บาท และภาคตะวันออก

เฉลี่ยเหนือ 9,279 บาท เมื่อเทียบกับหนี้สินต่อครัวเรือนรายภาคในปี 2545 พบว่า ครัวเรือนภาคกลาง มีหนี้สิน 76,278 บาท ภาคใต้ 76,124 บาท ภาคเหนือ 57,535 บาท และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 66,034 บาท (ดูโสภณ ทองปาน, มติชน 14 ส.ค.2546 : 7)

ตารางที่ 2.2-1 : แสดงรายได้และหนี้สินของครัวเรือนปี 2545

ภาค	รายได้ (บาท)	หนี้สิน (บาท)
กลาง	14,128	76,278
ใต้	12,847	76,124
เหนือ	9,530	57,535
ตะวันออกเฉียงเหนือ	9,279	66,034

ที่มา : ดัดแปลงจากบทความของโสภณ ทองปาน ; มติชน สิงหาคม 2546, หน้า 7.

ตัวเลขของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปี 2539 พบว่า ผู้ชายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือคนหนึ่งต้องใช้เงินประมาณวันละ 18.50 บาท ถึงจะได้สารอาหารพอเพียงพ้นระดับความอดอยากขาดแคลน นั่นก็หมายความว่า เดือนหนึ่งต้องใช้เงินประมาณ 555 บาท จึงจะได้สารอาหารพอเพียง ดังนั้น ด้วยรายได้หลังชำระหนี้แล้วเพียง 269 บาท ก็ไม่พอเพียงพอที่จะบริโภคได้สารอาหารตามความจำเป็น

นี่คือความยากจนสัมบูรณ์ “ภายใต้ภาวะหนี้สิน” ของชาวนาไทยที่ไม่ทำให้พ้นความยากจนตรงข้ามจะทำให้จนยิ่งขึ้น เพราะต้องไปกู้หนี้ยืมสินมาใช้จ่ายในครัวเรือน หนี้พอกพูนต่อไป เป็นวัฏจักรของความจนภายใต้ภาวะหนี้สิน

พิจารณาในแง่ การพักหนี้เกษตรกรไว้ก่อนก็ยอมถือได้ว่าเป็นการบรรเทาความยากจนได้บางส่วน อย่างน้อยก็ทำให้รายได้ยังคงอยู่ในมือสำหรับใช้จ่ายเพื่อกินเพื่ออยู่ ไม่ต้องกู้หนี้ใหม่ และถ้าชาวนาเหล่านี้สามารถนำรายได้ที่อยู่ในมือไปลงทุนทำการผลิตให้ได้ผลดีขึ้น โอกาสในการชำระหนี้ในปีถัดไปก็น่าจะดีขึ้น อย่างไรก็ตาม พบว่าเกษตรกรที่เข้าโครงการพักหนี้มีร้อยละ 21.4 และอีกร้อยละ 19.6 ขอลดภาระหนี้ (แต่ไม่เข้าโครงการพักหนี้) ส่วนใหญ่ที่เหลือขอชำระหนี้ตามปกติ เพราะได้สิทธิพิเศษบางประการ เช่น ได้ลดดอกเบี้ย ได้กู้เพิ่มขึ้น เพราะเป็นลูกหนี้ชั้นดี (ดูประภาส, สุภา และบัญชา, 2546 : 30)

วัฏจักรความจนภายใต้ภาวะหนี้สินทำให้เส้นความยากจนไม่มีความหมาย เพราะ “รายรับ” ของครัวเรือนเกษตรกรยากจนมิได้เกิดจาก “รายได้” ทั้งหมด แต่เกิดจากการกู้ยืมด้วย รายได้ที่สูงกว่าเส้นความยากจนเป็นภาพลวงตา เพราะเป็นรายได้ที่ไม่สามารถนำมาใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีวิตได้ทั้งหมด แต่รายได้ส่วนหนึ่ง (ซึ่งบางรายอาจเป็นส่วนใหญ่) ถูกนำไปชำระหนี้ การพิจารณาความยากจนจากเส้นความยากจนเพียงอย่างเดียวจึงไม่สามารถทำให้เห็นภาพ “ความยากจน” ของ

เกษตรกรอย่างทั่วด้านได้ จำนวนคนจนที่พิจารณาจากเส้นความยากจนเพียงอย่างเดียวจึงไม่สามารถบอกจำนวนคนจนได้อย่างแท้จริง เพราะคนที่มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจนแต่ไม่เป็นหนี้ (เช่น กรณีชาวเขา ชาวกระเหรี่ยง เป็นต้น)

กลุ่มกสิกรต้องอาศัยปัจจัยการผลิตหลัก คือ “ที่ดิน” จากตัวเลขของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่า ในช่วงระหว่างการสำรวจปี 2541 – 2545 ครั้วเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกินมีทั้งหมด 811,871 ครั้วเรือน จากครั้วเรือนทั้งหมด 7,507,716 ครั้วเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 10.81

กสิกรที่ถือครองที่ดินต่ำกว่า 10 ไร่ มีประมาณร้อยละ 30.5 ส่วนใหญ่ของกสิกรไทยเป็นกสิกรรายย่อยที่ถือครองที่ดินน้อยกว่า 20 ไร่ กสิกรเหล่านี้มีสัดส่วนเป็นร้อยละ 50.9

การครอบครองที่ดินขนาดเล็ก ประกอบกับผลผลิตต่อไร่ต่ำ ราคาในตลาดต่ำ ขาดอำนาจต่อรอง เป็นหนี้สินมาก ปัจจัยการผลิตอื่น ๆ เช่น ปุ๋ย ยา ราคาแพง คือ องค์ประกอบหลักของความยากจนของกสิกรรายย่อยเหล่านี้

กสิกรไร้ที่ทำกิน ส่วนหนึ่งกลายเป็นกสิกรเช่าที่ดิน อีกส่วนหนึ่งเป็นกสิกรรับจ้าง ปัญหาหลักของกสิกรรับจ้างคือ การมีงานทำตามฤดูกาล รายได้ไม่แน่นอน แม้ว่ากสิกรประเภทนี้ไม่ประสบภาวะขาดทุน เพราะไม่ได้ลงทุนเพาะปลูกด้วยตนเอง แต่การที่ได้รับค่าจ้างต่ำ (โดยทั่วไปต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ) และมีงานทำไม่แน่นอน รายได้ไม่แน่นอน นำไปสู่ภาวะหนี้สินนอกระบบที่ต้องจ่ายดอกเบี้ยแพงในอัตราร้อยละ 5 – 10 ต่อเดือน ทำให้รายได้ไม่พอค่าใช้จ่ายโดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้ กสิกรรับจ้างมีโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนหรือแหล่งเงินกู้้น้อยกว่ากสิกรที่มีที่ดิน เพราะกสิกรที่มีที่ดินทำกินของตนเองสามารถกู้เงินในระบบด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่า แต่กสิกรรับจ้างที่ไม่มีที่ดินของตนเองไม่สามารถกู้เงินในระบบได้ จึงกล่าวได้ว่า กสิกรรับจ้าง “จนโอกาส” มากกว่ากสิกรที่มีที่ดินทำกินของตนเอง

ถ้าจะวิเคราะห์สรุป มิติแห่งความยากจนของกสิกร คงสรุปได้ดังนี้

ในมิติของ จนทรัพย์สิน กล่าวได้ว่า ส่วนใหญ่จนทรัพย์สิน มีตั้งแต่ไร้ที่ดินทำกิน ที่ดินทำกินไม่เพียงพอ มีรายได้ต่ำกว่าระดับเส้นความยากจน ส่วนที่มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจนก็มีหนี้สินหลังจากชำระหนี้สินแล้ว รายได้ที่เหลือก็ต่ำกว่าเส้นความยากจน นี่คือภาพทั่วไปของภาวะจนทรัพย์สินของเกษตรกร

ปัจจัยการผลิต

ในทางเศรษฐศาสตร์ ปัจจัยการผลิตหลักของสังคมคือ ที่ดิน แรงงาน ทุน แต่ในระบบทุนนิยมสมัยใหม่ เพิ่มปัจจัยอีกตัวหนึ่งเข้าไป เรียกว่า เทคโนโลยี หรือความรู้ความชำนาญในการผลิต

ปัจจัยการผลิตนี้ภาษาเศรษฐศาสตร์ทั่วไปเรียกว่า Factor of Production ในภาษามาร์กซิสต์เรียกว่า Means of Production และในลัทธิมาร์กซ์ การครอบครอง (Possessing) และไม่ได้ครอบครองปัจจัยการผลิตเป็นสิ่งกำหนดสถานภาพทางชนชั้นของกลุ่มคนในสังคม

ไม่ว่าจะพิจารณาในบริบทของเศรษฐศาสตร์ทั่วไป (Economics) หรือเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) ปัจจัยการผลิตคือสิ่งที่ทำให้เกิดผลผลิต (Products) ซึ่งผลผลิตนี้ในแง่ของผู้บริโภคคือสิ่งที่นำไปบำบัดความต้องการของชีวิต เพื่อสวัสดิการของชีวิต เพื่อการดำรงอยู่ของชีวิต ในแง่ของผู้ประกอบการในระบบทุนนิยมคือสิ่งที่นำไปสู่การมีกำไรและการสะสมทุนเพื่อการผลิตซ้ำ (Reproduction) ครั้งต่อ ๆ ไป

ที่ดิน

ในแง่ของการผลิตเพื่อดำรงชีพ ถ้าไม่มีปัจจัยการผลิตก็ยากที่จะดำรงชีพอยู่ได้ จะต้องลำบากยากจน ในการผลิตเพื่อการดำรงชีพของเกษตรกร ปัจจัยการผลิตหลักคือ ที่ดิน แรงงาน และปัจจัยอื่น ๆ เช่น ปุ๋ย รถไถ หรือสัตว์ใช้งาน ในกลุ่มปัจจัยเหล่านี้ ปัจจัยที่หาได้ยากเพราะมีจำกัด (Limited Resource) แต่จำเป็นที่สุดคือ ที่ดิน ซึ่งหมายรวมไปถึงทรัพยากรที่ตั้งอยู่บนที่ดินคือป่าและน้ำด้วย ดังนั้น ถ้าเกษตรกรขาดที่ดินทำกิน เกษตรกรจะต้องยากจนและกดดันให้เกษตรกรต้องหันไปพึ่งปัจจัยการผลิตที่ติดอยู่กับตัว คือ พลังแรงงาน (Labor Power) ในร่างกายของตน

จากรายงานวิจัยของประภาส สุภา และบัญชา (2545 : 22 – 23) มีตัวเลขแสดงให้เห็นว่าที่ดินถือครองเพื่อการเกษตรมีทั้งหมด 110,764.3 ไร่ เป็นที่ดินที่เจ้าของที่ดินทำการเกษตรเอง 89,499.75 ไร่ และให้ผู้อื่นเช่าทำการเกษตร 13,552.55 ไร่ ผู้มีที่ดินของตนเองร้อยละ 50.9 มีที่ดินน้อยกว่า 20 ไร่ โดยเฉพาะในภาคเหนือ มีเกษตรกรถึงร้อยละ 30 มีที่ดินทำกินน้อยกว่า 10 ไร่

สำหรับครัวเรือนไร่ที่ทำกิน จากตัวเลขปี 2541 – 43 ในภาคเหนือมีครัวเรือนไร่ที่ทำกิน 313,179 ครัวเรือน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือปี 2544/45 มีครัวเรือนไร่ที่ทำกิน 158,920 ครัวเรือน ภาคกลางและภาคใต้สำรวจในปี 2544/45 เช่นกัน มีครัวเรือนไร่ที่ทำกิน 231,647 และ 108,125 ครัวเรือนตามลำดับ รวมผู้ไร่ที่ทำกินทั่วประเทศ 811,871 ครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 10.81 ของครัวเรือนทั้งหมด (7,507,716 ครัวเรือน)

คำว่า ไร่ที่ทำกิน หมายความว่า ไม่มีที่ดินของตนเองและไม่มีความสามารถที่จะหาที่ดินจากที่อื่น หรือจากผู้อื่นมาทำกิน ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงสำรวจพบว่า ในบรรดาเกษตรกรที่มีที่ทำกินนั้น ร้อยละ 52.3 ทำกินบนที่ดินของคนอื่น และอีกร้อยละ 47.7 ทำกินบนที่ดินของตนเอง

ที่ว่าร้อยละ 52.3 ทำกินบนที่ดินของคนอื่นนั้น พบว่า ร้อยละ 18.34 ทำกินบนที่ดินเช่าทั้งหมด ร้อยละ 33.92 ทำกินบนที่ดินเช่าบางส่วนและบนที่ดินของตนเองอีกส่วนหนึ่ง (ดู ประภาส, สุภา และบุญชร, 2545 : 21 – 22)

ผู้ที่ต้องเช่าที่ดินทำกินมักจะไม่มีความมั่นคง เพราะขึ้นอยู่กับเจ้าของที่ดินว่าจะให้เช่านานแค่ไหน และที่สำคัญการทำกินบนที่ดินเช่าทำให้ผู้ทำกินไม่มีแรงจูงใจในการที่จะฟื้นฟูพัฒนาที่ดิน โดยเฉพาะถ้าสัญญาเช่ามีระยะสั้น ๆ การที่จะพัฒนาที่ดินไปสู่เกษตรทฤษฎีใหม่ คือ ขุดบ่อน้ำปลูกพืชยืนต้น ผู้เช่าก็คงไม่ยอมทำ เพราะทำไปแล้วทั้งบ่อน้ำและพืชยืนต้นเป็นส่วนควบของที่ดิน ผู้เป็นเจ้าของที่ดินมีสิทธิโดยชอบที่จะเป็นเจ้าของส่วนควบนั้น

ปัจจัยการผลิตที่สำคัญรองจากที่ดินสำหรับเกษตรกร คือ น้ำ ซึ่งส่วนใหญ่ยังคงพึ่งพาน้ำฝน โดยธรรมชาติ ระบบชลประทานเพื่อการเกษตรยังมีน้อย แม้ว่าประเทศไทยจะฝนตกชุกเพราะอยู่ในเขตรมรสุม แต่ระบบการเก็บกักน้ำ การบริหารและการแจกจ่ายน้ำ ยังอ่อนแอมาก ดังนั้นจึงทำให้ประสบภาวะน้ำท่วมเมื่อฝนตกหนัก และประสบภาวะแห้งแล้ง มีน้ำไม่พอการเกษตรเมื่อประสบภาวะฝนแล้ง

นอกจากนี้ยังมีปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ ในภาพกว้างคือการแย่งชิงน้ำระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมต้องการน้ำ ต้องการเขื่อนกั้นน้ำ เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ป้อนภาคอุตสาหกรรม ทำให้ภาคอุตสาหกรรมได้รับการจัดสรรที่มีประสิทธิภาพกว่า ดังนั้น เขื่อนกั้นน้ำส่วนใหญ่จึงเป็นเขื่อนที่ผลิตไฟฟ้าป้อนภาคอุตสาหกรรมและภาคเมืองมากกว่าจ่ายน้ำให้เกษตรกร (ดูกรณีตัวอย่าง สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ, 2544 : 87 – 90)

บุญชู โรจนเสถียร (เปิดชุมทรัพย์เศรษฐกิจ พิชิตความยากจน : 2546)

แผนพัฒนาธรรมชาติ

ทรัพยากรธรรมชาติของเราประกอบด้วยผืนดินและองค์ประกอบ ซึ่งได้แก่ ป่า เขา ลำธาร ห้วย หนอง คลอง ตลอดจนแม่น้ำที่มีอยู่ตามธรรมชาติ รวมแล้วก็เป็นผืนดินที่อุดมสมบูรณ์ เหมาะกับการเพาะปลูกพืชพันธุ์ธัญญาหารและเลี้ยงสัตว์

นอกจากนี้ก็ยังมีความหลากหลายชนิดจำนวนมากที่จะนำมาใช้ผลิตทางอุตสาหกรรมหลายอย่าง แร่ธาตุดังกล่าวมีอยู่ทั้งบนบกและในท้องทะเล ภายในเขตน่านน้ำของประเทศเรา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ก๊าซและน้ำมันก็มีอยู่พอที่จะใช้เป็นพลังงาน และเป็นวัตถุดิบของอุตสาหกรรมต่าง ๆ ได้อย่างบริบูรณ์เป็นเวลานานปี

อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นแร่ธาตุเหล่านี้ ถึงแม้จะพัฒนามาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศได้หลายสถานก็จริง แต่ก็สำคัญเท่ากับทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นผืนแผ่นดินใช้เพาะปลูกพืชพันธุ์ธัญญาหาร เพราะประชากรส่วนใหญ่ของเรายังอาศัยอาชีพทางเกษตรเป็นหลักอยู่

ฉะนั้น แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติจึงต้องมุ่งไปที่การพัฒนาที่ดิน เพื่อให้อาชีพเกษตรที่ประชากรจำนวนประมาณ 40 ล้านกำลังอาศัยทำกินอยู่ มีความสมบูรณ์ดีก่อน

แผนพัฒนาที่ดินต้องเริ่มต้นด้วยการสำรวจการใช้ที่ดินภายในหมู่บ้านทุกหมู่บ้าน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับจำนวนเนื้อที่ที่ใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ว่า มีเนื้อที่ที่ใช้เพื่อกิจกรรมแต่อย่างกว้างใหญ่เท่าใด ใครบ้างที่เป็นผู้ใช้พื้นที่ดินเหล่านั้น และผู้ใช้ที่ดินเป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์บนที่ดินที่ใช้อยู่หรือไม่ นอกจากนี้ก็จะทราบเนื้อที่ดินที่ทิ้งว่างเปล่ามิได้ใช้ประโยชน์ว่ามีจำนวนเท่าใด พร้อมกันไป การสำรวจนี้ทำได้รวดเร็วภายในช่วงเวลาไม่เกิน 1 สัปดาห์ โดยมอบหมายให้องค์การบริหารของสภาตำบลดำเนินการ

หลังจากการสำรวจนี้แล้วก็จะได้ข้อมูลสำคัญที่ใช้วางแผนพัฒนาคุณภาพดินได้ครบถ้วนทั่วทั้งประเทศ และแผนจะประกอบด้วยแผนปฏิบัติการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ประชากรที่อาศัยเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลัก ในขนาดที่พอเหมาะจะใช้สร้างรายได้ได้พอที่จะมีความเป็นอยู่บริบูรณ์ตามมาตรฐานที่กำหนด การกระจายกรรมสิทธิ์ให้กับผู้ถือครองที่ดิน และกำลังทำกินอยู่บนที่ดินนั้นต้องดำเนินการก่อน เพราะขณะนี้ประชากรจำนวนมากยังไม่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์บนที่ดินที่กำลังใช้ทำกินอยู่ จึงต้องจัดการให้ประชากรเหล่านี้ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ทำกินอยู่แล้วนี้ทันที

เสร็จแล้วจึงลงมือพัฒนาคุณภาพที่ดินที่กระจายกรรมสิทธิ์ให้ครบถ้วนตามแผนงานพัฒนาที่ดิน การจัดทำเอกสารสิทธิ์ให้ประชากรเป็นงานที่องค์กรบริหารของสภาตำบลต้องทำร่วมกันกับหน่วยงานที่ดินอำเภอและจังหวัด

ส่วนที่ดินที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์มิได้ใช้ทำประโยชน์ แต่ทิ้งไว้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าก็ดี หรือเป็นที่ให้เช่าทำการเกษตรอยู่ก็ดี รัฐต้องดำเนินการจัดซื้อที่ดินเหล่านี้โดยชำระค่าที่ดินด้วยพันธบัตรที่ออกมาเพื่อการนี้โดยเฉพาะ มีอายุการไถ่ถอน 15 ปี ราคาที่ดินที่ซื้อให้เป็นไปตามราคาประเมินที่รัฐกำหนดเพื่อใช้คำนวณภาษีซื้อขายที่ดิน ภาระของรัฐในการจัดซื้อที่ดินเหล่านี้ก็คือภาระทางงบประมาณรายจ่ายที่ต้องจัดสรรเพื่อไถ่ถอนพันธบัตรที่ออกเพื่อการนี้ ซึ่งจะทยอยออกเพื่อใช้ไถ่ถอนเป็นรายปี หลังจากผ่านช่วงเวลา 15 ปีไปแล้ว หรือเมื่อเริ่มได้รับเงินคืนจากการขายที่ดิน ทั้งนี้โดยมอบให้องค์การบริหารสภาตำบลดำเนินการกระจายขายให้กับเกษตรกรที่ขาดที่ดินทำกินของตำบลนั้น ๆ

นอกจากที่ดินที่ซื้อมาจากผู้ถือกรรมสิทธิ์ ยังมีที่ดินสาธารณะซึ่งทิ้งร้างว่างเปล่าอยู่อีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งหลังจากการสำรวจที่แยกทำเป็นรายตำบลแล้ว ก็จะทราบว่ามีความมากมายเท่าใดที่ดินสาธารณะเหล่านี้จะต้องมีแผนกระจายให้ประชากรในทุกหมู่บ้านของแต่ละตำบลไปใช้ทำกินด้วยอีกส่วนหนึ่ง การกระจายที่ดินในกรณีนี้ ต้องดำเนินการรูปเดียวกับการกระจายที่ดินที่ซื้อจากเอกชน กล่าวคือ ขายให้เกษตรกรโดยวิธีผ่อนชำระเป็นรายปีในระยะยาวเท่ากัน

หลังจากกระจายกรรมสิทธิ์ให้ทั่วหน้ากันแล้ว ก็ต้องดำเนินการปรับปรุงที่ดินให้มีลักษณะสมบูรณ์ มีคุณค่าใช้ทำกิน อำนาจผลผลิตได้สูง โดยเฉลี่ยแล้วต้องเพิ่มผลผลิตจากเดิมได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 และใช้เพาะปลูกได้ปีละไม่น้อยกว่า 9 ถึง 10 เดือน แผนปฏิบัติการพัฒนาคุณภาพของที่ดินนี้ต้องเหมาะสมกับลักษณะของที่ดินในแต่ละท้องที่ และต้องดำเนินการโดยองค์การบริหารของสภาตำบลร่วมกับเจ้าของที่ดิน

ปัจจุบันการใช้ที่ดินของเรายังมีลักษณะที่ไม่ถูกต้องอยู่หลายกรณี เช่น ใช้ที่ดินในทางที่ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของที่ดินนั้น ทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของหน้าดิน จนที่ดินเสื่อมคุณภาพไปตามธรรมชาติ เช่น ดินเปรี้ยว ดินเค็ม โดยไม่ได้ปรับปรุงบำรุงให้มีคุณภาพสมบูรณ์เหมือนเดิม เนื้อที่ดินที่ใช้กันอย่างไม่ถูกต้องดังกล่าวมาแล้วนี้ มีจำนวนค่อนข้างมากน่าวิตก ฉะนั้น การพัฒนาปรับปรุงคุณภาพที่ดินจึงเป็นงานที่ต้องทำอย่างเร่งด่วน และพร้อมกันทุกตำบล

การปรับปรุงคุณภาพที่ดินให้อยู่ในลักษณะที่จะเพิ่มผลผลิตได้สูงเมื่อมีแผนปฏิบัติการมอบหมายให้องค์การบริหารของสภาตำบลดำเนินการเป็นรายตำบลแล้ว ต้องมีแผนปฏิบัติการพัฒนาแหล่งน้ำที่แต่ละตำบลจะได้นำมาใช้อย่างบริบูรณ์ ตลอดช่วงเวลาของการเพาะปลูกพร้อมกันไปด้วย

การพัฒนาแหล่งน้ำประกอบด้วยการปรับปรุงร่องน้ำในแม่น้ำทุกสายให้ลึก รวมทั้งทำทอนและประตูน้ำเพื่อกักเก็บน้ำให้พอใช้ได้ตลอดทั้งปี เพื่อใช้เป็นทางลำเลียงสินค้าได้ด้วย นอกจากแม่น้ำแล้วก็ต้องขุดลอกหนองน้ำที่มีอยู่ทั่วไป ซึ่งปัจจุบันมีสภาพตื้นเขิน กักเก็บน้ำได้น้อย และหมันบูรณะให้เก็บน้ำได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ บ่อน้ำและคลองส่งน้ำขนาดใหญ่ที่เป็นแหล่งน้ำที่เกษตรกรอาศัยระบายน้ำเข้าสู่ไร่นานั้น เท่าที่ได้สร้างไว้แล้วยังไม่พอ ต้องสร้างเพิ่ม อีกทั้งระบบการสูบน้ำจากแม่น้ำสำคัญ ๆ ทุกสายเข้าคูน้ำที่เชื่อมสู่ไร่นาก็ต้องมีแผนปฏิบัติเพื่อดำเนินการก่อสร้างต่อเนื่องกันตลอดตามกำหนดของแผนแต่ละพื้นที่ เพราะน้ำเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้สมบูรณ์ ถ้าขาดน้ำโอกาสที่จะใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ก็หมดไป แรงงานจะถูกทิ้งให้ว่างเปล่าเป็นผลเสียทางเศรษฐกิจอย่างยิ่ง

แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเท่าที่เสนอมานี้ มุ่งเฉพาะการพัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการเกษตร ส่วนทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น ๆ ถึงจะมีความสำคัญอยู่เหมือนกัน แต่ก็ไม่มากเท่ากับที่ดิน เพราะประชากรของเราส่วนใหญ่อาศัยที่ดินทำการเกษตรอยู่ ประชากรกลุ่มนี้เป็นกลุ่มพลังใหญ่ที่ยังความอยู่รอดแก่เศรษฐกิจของเรา ส่วนแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่นเห็นจะต้องขอเว้นการนำเสนอไว้ก่อน ถ้าจะเสนอคราวนี้ก็คงมีเวลาไม่พอ

ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง สุภาโยเมือง และ ผศ.ดร.บุญชร แก้วส่อง (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสกลุ่มเกษตรกร : 2546)

ผลการวิจัยปรากฏดังนี้

ขนาดและปริมาณคนจนในกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรรม พบว่า ถ้าประมาณการตามฐานคิดของทฤษฎีความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยใช้เกณฑ์เส้นความยากจนที่ค่าประมาณ 892 ล้านบาท ในปี 2543 พบว่า เกษตรกร 5.1 ล้านคนเป็นคนจน โดยคิดเป็นร้อยละ 54.6 ของคนจนทั้งหมด และมีคนงานเกษตรอีกร้อยละ 16.9 ของคนจนทั้งหมด ถ้าใช้การประมาณการขนาดประชากรยากจนตามแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยวิเคราะห์จากปัญหาการครอบครองที่ดิน พบว่า มีครัวเรือนเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอประมาณ 1.5 ล้านครอบครัว หรือ 5.5 ล้านคน หรือการวิเคราะห์จากปัญหานี้สินและทุนในการผลิต พบว่า เกษตรกรประมาณ 5 ล้านครอบครัว จากเกษตรกรทั้งหมด 5.6 ล้านครอบครัว เป็นหนี้ และถ้าใช้การประมาณการตามฐานกระแสดิจชุมชนนิยมที่วัดความยากจนในมิติเชิงอำนาจจะมีคนจนจำนวนมากซึ่งไม่สามารถประมาณการได้อย่างชัดเจนนัก

นโยบายรัฐที่เกี่ยวกับคนในชุมชนภาคเกษตรกรรม พบว่า นโยบายด้านการหนุนเสริมเกษตรกรเพื่อสร้างประสิทธิภาพการผลิตในรูปแบบต่าง ๆ ยังเป็นเพียงแค่การช่วยเหลือที่ยังอยู่ในระบบที่เกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบ เป็นการช่วยเหลือเพียงชั่วคราวชั่วคราว ในขณะที่ปัญหาเชิงโครงสร้างยังดำรงอยู่ และเป็นการลดทอนการมองปัญหาเชิงโครงสร้างอีกด้วย ส่วนนโยบายด้านการสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส คนจนในอาชีพและชุมชนเกษตรกรที่เกิดขึ้นบนฐานคิดเรื่องวัฒนธรรมความยากจน พบว่า ยังไม่มีประสิทธิภาพ และการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอ การเมืองในเรื่องนโยบายการจัดสรรงบประมาณระหว่างการสนับสนุนภาคการเกษตรกับภาคอุตสาหกรรมที่ยังมีความเหลื่อมล้ำจึงเป็นประเด็นสำคัญ ในมิตินโยบายด้านการให้อำนาจแก่กลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกร พบว่า การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ – การเมือง เป็นประเด็นที่สำคัญต่อเกษตรกร ปัญหาการกระจุกตัวของทรัพยากรที่ดินเป็นนโยบายที่รัฐไม่ได้ให้ความสนใจมากนัก แม้จะมีการผลักดันให้มีบทบาทนิติบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แล้วก็ตาม นโยบายการแก้ปัญหาของกลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรจึงไม่ได้มีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจในเชิงโครงสร้าง และถึงที่สุดแล้ว เป็นนโยบายที่ค่อนข้างไปทางสวัสดิการสังคมหรือการสังคมสงเคราะห์ชั่วคราว และผลักปัญหาของเกษตรกรออกไปจากปัญหาเชิงโครงสร้างภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาดที่กลุ่มอาชีพและชุมชนเกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบ

ผลการศึกษาสภาพชีวิตและวิถีการผลิตของกลุ่มเกษตรกร พบว่า คนจนในกลุ่มเกษตรกรมี 3 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะแรก เป็นเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินหรือฐานปัจจัยการผลิตเป็นของตนเอง แต่เป็นกลุ่มที่มีฐานการผลิตแบบดั้งเดิมและอาศัยการดำรงชีพจากธรรมชาติเป็นหลัก หรือกลุ่มที่มีฐานการผลิตสองฐานแต่ฐานหนึ่งถูกทำลาย กลุ่มที่ผลิตเชิงเดี่ยวที่ต้องลงทุนทางการผลิตสูง กลุ่มที่ผลิตแบบพันธะสัญญาที่ต้องขึ้นกับบริษัท และกลุ่มที่มีการปรับตัวมาทำการเกษตรระบบผสมผสาน กลุ่มเหล่านี้ไม่สามารถดำรงอาชีพด้วยฐานการผลิตเดี่ยว เกษตรกรจะมีปัญหานี้สิน

ทางออกของกลุ่มนี้จึงมักเป็นการรับจ้าง ลักษณะที่สอง ได้แก่ เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินน้อย ต้องเช่าเพิ่มและเสียค่าเช่า ส่วนลักษณะที่สามเป็นกลุ่มเกษตรกรรับจ้าง

สภาพความยากจนของเกษตรกรมีหลายมิติ มิติแรก เป็นความขาดแคลนในทรัพย์สินที่สะท้อนให้เห็นจากการขาดที่ดินและปัจจัยการผลิต ต้องพึ่งพิงภายนอก และตกอยู่ในภาวะหนี้สิน รายได้ไม่พอเพียงเลี้ยงชีพ ไม่สามารถดำรงชีวิตได้ด้วยอาชีพเกษตรเพียงอย่างเดียวหรือฐานอาชีพเดียว มิติที่สอง เป็นความขาดแคลนในโอกาสของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ตัดสินใจการผลิตตามความต้องการของตลาด โดยไม่มีข้อมูลความรู้ที่เท่าทัน ทำให้เกิดความจนเจียนพล้นจากการตัดสินใจที่ผิดพลาด มิติที่สาม เป็นความจนในอำนาจ โดยเฉพาะอำนาจการต่อรองค่าแรงงาน รับจ้างภาคการเกษตร อำนาจในการต่อรองและเข้าถึงทรัพยากร ตลอดจนขาดอำนาจในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทำให้ถูกกระทำจากนโยบายจนต้องสูญเสียฐานทรัพยากรธรรมชาติ และฐานการผลิตของตนเอง และมิติที่สี่คือ ความไร้ศักดิ์ศรีของคนจนภาคเกษตร เพราะอาชีพเกษตรเป็นอาชีพที่คนดูถูกเหยียดหยาม ประกอบกับค่านิยมในสังคมไทยที่เห็นว่าการขายแรงงานเป็นคนที่ไร้เกียรติ ดังนั้น เกษตรกรที่ต้องขายแรงงานจึงไม่ภาคภูมิใจในอาชีพของตนเอง

สาเหตุสำคัญแห่งปัญหาความยากจนมาจากการรวมศูนย์การพัฒนาของรัฐ ที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทำให้คนจนสูญเสียที่ดินและปัจจัยการผลิต รวมถึงฐานทรัพยากรของชุมชน จากนโยบายที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม การไร้สิทธิและอำนาจในการดูแลและการใช้ประโยชน์ในฐานทรัพยากรของชุมชน ตลอดจนความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการปิดกั้นโอกาสการเข้าถึงทรัพยากรดิน น้ำ ป่า และทรัพยากรชีวภาพ ในการดำรงชีพ สาเหตุสำคัญของความยากจนอีกประการคือ การพึ่งพิงภายนอกของเกษตรกรกับวิธีการผลิตในระบบเศรษฐกิจการตลาด ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรการผลิตและการขาดมูลค่าส่วนเกิน นอกจากนี้วิธีคิดเชิงเดี่ยวที่เน้นความรู้แบบเดียว ทำให้ฐานความรู้และภูมิปัญญาของเกษตรกรและชุมชนถูกเบียดขับ และทำให้ฐานการพึ่งตนเองลดลง ในขณะที่ค่านิยม วัฒนธรรม และการเปลี่ยนแปลง อันเนื่องมาจากกระแสบริโภคนิยมและความทันสมัยหลั่งไหลเข้าสู่ชุมชน ประกอบกับเกษตรกรไม่มีสวัสดิการ ไร้หลักประกันและความมั่นคงในชีวิต จึงมีผลต่อความยากจนของเกษตรกรในชุมชนชนบท

ข้อเสนอต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการของชุมชนเกษตรกรรม การพัฒนาระบบสวัสดิการต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับการพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีหลายประเภท เช่น ระบบสวัสดิการพื้นฐานทั่วไปของชุมชนทางด้านสุขภาพ การศึกษา และผู้สูงอายุ ซึ่งการพัฒนาสวัสดิการดังกล่าวต้องคำนึงถึงองค์ความรู้พื้นบ้านและทางเลือกของวิธีการที่หลากหลาย ส่วนการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มเกษตรกรนั้น ต้องพัฒนาฐานทรัพยากรเพื่อเป็นสวัสดิการชุมชน เน้นการจัดระบบที่ดินแก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน การจัดตั้งกองทุนเพื่อการปรับเปลี่ยนระบบเกษตรกรรม

สู่เกษตรกรที่ยั่งยืน และมีสวัสดิการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร นอกจากนี้ในกลุ่มแรงงานรับจ้างนั้น ต้องมีการคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรและเกษตรกรที่ดำเนินกิจกรรมเกษตรตามสัญญา และการพัฒนาระบบบริการสุขภาพและระบบสวัสดิการด้านการศึกษา ให้แรงงานรับจ้างภาคเกษตรเข้าถึงบริการ แนวทางในการพัฒนาระบบสวัสดิการดังกล่าวนี้ อาจจะพัฒนาผ่านฐานทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ฐานวัฒนธรรมที่มีรากฐานจากระบบความสัมพันธ์และความเชื่อ พิธีกรรมทางศาสนา หรือฐานการพัฒนาที่ดำเนินการในช่วงปัจจุบันได้ แต่กระบวนการสำคัญคือการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมเพื่อค้นหาวิธีการที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ “ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน” : 2545)

สำหรับคนชนบทแล้วภาคการเกษตรนับเป็นสาขาการผลิตที่คนจนพึ่งพิง การเข้าถึงปัจจัยการผลิตทางการเกษตรจึงนับว่ามีความสำคัญยิ่ง ในส่วนนี้จึงเป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยในการผลิตภาคเกษตร 4 ประการ จากตัวชี้วัดที่ประมวลได้จากข้อมูล กชช. 2 ค. ได้แก่ ขนาดของพื้นที่ทำกิน สิทธิในการถือครองที่ดิน การเข้าถึงแหล่งสินเชื่อเพื่อการผลิต และความพอเพียงของน้ำที่ใช้ในการทำการเกษตร ควบคู่ไปกับการวิเคราะห์ลักษณะการประกอบอาชีพและการย้ายถิ่นของคนที่ย้ายอยู่ในหมู่บ้านยากจน กล่าวคือ

1) ขนาดของพื้นที่ในการทำนา

ข้อมูล กชช. 2 ค. ได้รายงานพื้นที่ที่ทำนาทั้งที่เป็นของตนเอง และหรือเช่าผู้อื่น ทั้งในและนอกเขตหมู่บ้าน พบว่า ครัวเรือนในหมู่บ้านยากจนที่ทำนาเกือบร้อยละ 60 มีขนาดพื้นที่ในการทำนา 6-20 ไร่ กล่าวคือ มีครัวเรือนที่ทำนาร้อยละ 30.49 ใช้พื้นที่ในการทำนา 11-20 ไร่ และอีกร้อยละ 28.79 มีขนาดพื้นที่ในการทำนา 6-10 ไร่ นอกจากนี้ยังมีครัวเรือนอีกกลุ่มหนึ่ง คือ ประมาณร้อยละ 21.45 ซึ่งมีขนาดของพื้นที่ในการทำนาไม่เกิน 5 ไร่ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ปริมาณผลผลิตสอดคล้องกับขนาดของพื้นที่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรตระหนักและเร่งแก้ไขปัญหาความไม่พอเพียงของปริมาณน้ำในการทำนาของกลุ่มชาวนาที่ประสบปัญหาดังกล่าวด้วย

2) สิทธิการถือครองที่ดินทำการเกษตร

ลักษณะการถือครองที่ดินของคนส่วนใหญ่ในหมู่บ้าน โดยพิจารณาจากจำนวนครัวเรือนที่มีที่ดินทำกินของตนเองและไม่ต้องเช่า กับต้องเช่าที่ดินเพิ่มบางส่วน และต้องเช่าที่ดินทำกินทั้งหมดในสัดส่วนเท่าใด ตัวชี้วัดเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินได้มีรายงานการศึกษาวิจัยได้ชี้ให้เห็นว่า กลุ่มคนยากจนที่สุดในเขตชนบทก็คือ กลุ่มครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง (Landless Household) จากการประมวลข้อมูล กชช. 2 ค. พบว่า สัดส่วนของครัวเรือนในหมู่บ้านยากจนร้อยละ 80.45 มีที่ดินทำการเกษตรเป็นของตนเอง ครัวเรือนที่มีที่ดินของตนเองและต้องเช่าเพิ่มบางส่วนร้อยละ 12 และที่เหลืออีกร้อยละ 7.5 เป็นครัวเรือนทำการเกษตรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ต้องเช่าที่ดินทำการเกษตรทั้งหมด

2.3 การวัดความยากจนในประเทศไทย

ในประเทศไทยได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความยากจนอยู่พอสมควร ทั้งนี้ การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความยากจนมีขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2517 ในสมัยรัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมส่วนรวมของประเทศ งานบุกเบิกที่สำคัญ 2 ชิ้นคือ เมธีและจินตนา (2518) ที่มุ่งหาเส้นความยากจนสัมบูรณ์ ด้วยการใช้ฟังก์ชันการบริโภคเป็นเครื่องมือในการศึกษา และไตรรงค์และคณะ (2518) ที่ต้องการหาเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยการใช้ความต้องการอาหารขั้นต่ำหรือความพอเพียงทางด้านอาหารเป็นเครื่องมือในการวิจัย (เมธี ครองแก้ว, 2540)

ในการศึกษา “ความยากจนสัมบูรณ์” ซึ่งจะบอกขนาดของความยากจนในประเทศไทย ใช้วิธีการศึกษา 3 วิธีด้วยกันคือ

2.3.1 การใช้ฟังก์ชันการบริโภค (Consumption Function)

คนที่ยากจนคือ คนที่มีระดับรายได้ต่ำกว่าจุดรายได้เท่ารายจ่าย (Break-Even Point) ทั้งนี้ จะต้องทราบแบบแผนของรายได้และรายจ่ายของครอบครัวโดยเฉลี่ย งานวิจัยโดยวิธีการนี้มีเพียง 1 ชิ้นคือ เมธีและจินตนา (2518) เพราะไม่ได้รับความนิยม เนื่องจากการกำหนดเส้นความยากจนในแต่ละครั้งจะต้องปรับเปลี่ยนไปตามการสำรวจรายได้รายจ่ายของครอบครัวหรือประชากรซึ่งมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามมาตรฐานการครองชีพของคนในขณะนั้น (เมธี ครองแก้ว, 2540:129)

2.3.2 การใช้ความต้องการอาหารขั้นต่ำหรือความพอเพียงทางด้านอาหาร (Nutritional Adequacy)

เมื่อถูกกำหนดขึ้นมาแล้ว จะมีการแปลออกมาในรูปของประเภทและปริมาณอาหารที่ประชาชนบริโภคจริง ๆ และในรูปราคาของอาหารเหล่านั้น ซึ่งระดับความยากจนหรือเส้นความยากจน (Poverty Line) ที่คำนวณได้คือ รายได้ที่เพียงพอที่จะซื้อหาอาหารและสินค้าหรือบริการอื่นที่จำเป็นในการดำรงชีพขั้นต่ำ ในที่นี้คนจนคือ คนที่มีรายได้ต่ำกว่ารายได้ระดับความยากจน วิธีการนี้ได้รับความนิยมมากกว่าเพราะสามารถใช้ดัชนีราคาปรับเส้นความยากจนในเวลาต่อมาได้สะดวก อีกทั้งข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งทำขึ้นทุก ๆ 2 ปี นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา ดูจะสอดคล้องกับวิธีการนี้ ยิ่งไปกว่านั้น วิธีการนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากธนาคารโลก (World Bank) (เมธี ครองแก้ว, 2540)

งานวิจัยด้วยวิธีการที่ 2 นี้ ที่สำคัญได้แก่ Oey Meesook (1979), World Bank (1980, 1985), เมธีและปราณี (2528), Medhi, et. al (1992), เมธี (2540) Suganya and Somchai (1988), Teerana (1990), Ikemoto (1992)

2.3.3 การใช้เขตพื้นที่ (Area) เป็นหลัก

แม้ว่าการประเมินขนาดของ “คนจน” โดยวิธีการทั้งสองข้างต้นจะเป็นที่ยอมรับกันในระดับหนึ่งในแวดวงของนักวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐศาสตร์ แต่ในการแก้ไขปัญหา นั้น มักเสนอมาตรการที่เหมาะสมไม่ค่อยได้ เพราะไม่สามารถระบุสาเหตุของปัญหาได้ถูกต้อง เนื่องจากปัญหาความยากจนไม่ใช่เป็นประเด็นทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว หากยังเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันกับเรื่องสังคม การเมือง และวัฒนธรรมอีกด้วย (อภิชัย พันธเสน, 2540: 161) จึงได้มีการเสนอยุทธศาสตร์การแก้ปัญหา “ความยากจน” จากเขตพื้นที่เป็นหลัก เพราะอาจกำหนดนโยบายที่สามารถแปรเป็นมาตรฐานที่เป็นรูปธรรมได้ชัดเจนกว่า โดยเริ่มจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) เป็นต้นมา ซึ่งระบุได้ว่ามีหมู่บ้านยากจนที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนาจำนวนทั้งสิ้น 12,555 หมู่บ้าน (โฆสิต ปันเปี่ยมราษฎร์, 2536: 343)

“คนจน” และ “ความยากจน” ในทศวรรษ 2530

สำหรับภาวะความยากจนในสังคมไทย ซึ่งวัดโดยการหาสัดส่วนของคนทั้งหมดที่มีรายได้ครัวเรือนเฉลี่ยต่อคนต่อปีต่ำกว่าขีดความยากจน โดยอาศัยหลักความจำเป็นพื้นฐานเฉพาะด้านการบริโภค (รวมหมวดอาหารและหมวดอื่นๆ) ซึ่งกำหนดขึ้นโดยธนาคารโลกเป็นมาตรฐาน (ยกเว้นงานของเมธีและจินตนา (2518) ที่ใช้แบบแผนการบริโภคจริงเป็นหลัก) และปรับให้สูงขึ้นโดยใช้ดัชนีราคานั้น ปรากฏผลดังในตารางที่ 2.3-1

ตารางที่ 2.3-1 : ภาวะความยากจนในประเทศไทย 2505/06-2535

(หน่วย: ร้อยละ)

	2505/06	2511/12	2518/19	2524	2531	2533	2535
เหนือ	65	38	35	23	22.3	16.7	13.7
เมือง	56	33	31	23	24.9	18.2	11.4
ชนบท	66	39	36	23	21.6	16.4	14.2
อีสาน	74	68	46	36	36.3	28.4	22.7
เมือง	44	46	38	36	33.0	29.8	23.9
ชนบท	77	71	48	36	36.1	28.3	22.5
กลาง	40	18	16	16	14.8	13.1	0.6
เมือง	40	23	20	24	14.1	15.7	5.8
ชนบท	40	16	15	14	15.0	12.2	6.1
ใต้	44	40	33	21	20.5	17.7	12.1
เมือง	35	32	29	18	15.9	16.5	9.1
ชนบท	44	40	33	22	21.7	17.9	12.7
กรุงเทพฯ	28	11	12	4	4.1	2.3	1.2
ทั่วประเทศ	57	42	33	24	22.8	18.6	13.7
เมือง	38	25	22	16	13.9	12.3	7.6
ชนบท	61	45	37	27	26.3	20.7	15.7

ตารางที่ 2.3-1 (ต่อ)

(หน่วย: ร้อยละ)

เส้นความยากจน (บาทต่อคนต่อปี)							
	2505/06	2511/12	2518/19	2524	2531	2533	2535
เมือง	-	-	2,916	5,151	6,203	6,996	7,632
ชนบท	-	-	1,981	3,454	4,076	4,404	4,968

ที่มา: เมธี ครองแก้ว (2540)

จากตารางที่ 2.3-1 จะเห็นได้ชัดเจนถึงแนวโน้มการลดลงของภาวะความยากจนในประเทศไทย นับจากปี 2505/06 เป็นต้นมา จนถึงปี 2535/36 กล่าวคือ ภาวะความยากจนทั่วประเทศลดลงจากร้อยละ 57 ในปี 2505/06 เหลือเพียงร้อยละ 13.7 เท่านั้นในปี 2535/36 ขณะเดียวกันภาวะความยากจนในเขตชนบทซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญได้ลดลงอย่างมากเช่นกัน คือ จากร้อยละ 61 ในปี 2505/06 (ซึ่งสูงกว่าของทั่วประเทศ) เหลือเพียงร้อยละ 15.7 ในปี 2535/36 ส่วนภาวะความยากจนในเขตเมืองได้ลดลงอย่างมากด้วย คือ จากร้อยละ 38 ในปี 2505/06 เหลือเพียงร้อยละ 7.6 ในปี 2535/36

อย่างไรก็ตาม การวัดชี้วัดความยากจนด้วยวิธีการดังกล่าวข้างต้นนี้มีข้อจำกัดอยู่ไม่น้อย ด้วยเหตุนี้นักวิชาการไทยที่สำคัญ 2 ท่าน คือ สุกัญญา หุตะเศรณี และเมธี ครองแก้ว ได้ทำการปรับปรุงวิธีการวัดภาวะความยากจนจากเดิม (หมายถึงเส้นความยากจนเส้นเดิมที่ใช้ปี 2518 เป็นปีฐาน) ที่ใช้กันเรื่อยมา โดยสุกัญญา หุตะเศรณี (2535) ได้ผนวกเอาความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) อื่น ๆ นอกเหนือไปจากด้านการบริโภคหรือรายได้ ตลอดจนแบบแผนการบริโภคของครัวเรือนที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร การประหยัดต่อขนาดในการบริโภคของเด็ก ๆ ในครัวเรือน และการประหยัดต่อขนาดในการบริโภคเพื่อครัวเรือนที่ผู้ใหญ่มากกว่า 1 คน เข้าไปด้วย ดังเช่น ได้คำนวณภาวะความยากจนแบบใหม่เปรียบเทียบกับแบบเก่าของครัวเรือนที่มีจำนวนและอายุของสมาชิกแตกต่างกันไป ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท โดยใช้ข้อมูลปี 2531/32 และพบว่า วิธีการวัดภาวะความยากจนแบบเก่าและแบบใหม่ได้ผลใกล้เคียงกันมาก สำหรับครัวเรือนขนาดมาตรฐานของไทย (ประกอบไปด้วยผู้ใหญ่ 2 คน และเด็ก 2 คน) แต่วิธีวัดภาวะความยากจนแบบใหม่จะให้ค่าสูงกว่าแบบเก่าสำหรับครัวเรือนที่เล็กกว่านี้ ส่วนครัวเรือนที่ใหญ่กว่านี้ก็จะได้ผลตรงกันข้าม (หน้า 268-269) ขณะที่ เมธี ครองแก้ว (2535) ได้ผนวกเอาความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของประชากรในลักษณะและส่วนประกอบของครัวเรือน ในการบริโภคอาหารและการใช้จ่ายอื่น ๆ ของประชาชน และความจำเป็นด้านสารอาหารขั้นพื้นฐานของประชากรไทยในช่วงที่มีความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็วเข้าไปด้วยในการคำนวณเส้นความยากจนเส้นใหม่ ผลปรากฏว่า เส้นความยากจนเส้นใหม่นี้สูงกว่าเส้นความยากจนเส้นเดิม ซึ่งปรับด้วยดัชนีราคาค่อนข้างมากถึงร้อยละ 65-66 ดังข้อมูลแสดงไว้ในตารางที่ 2.3-2 อนึ่ง เมธี ครองแก้ว ได้แสดงทัศนะที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับเส้นความยากจนเส้นใหม่นี้ว่า “เมื่อเปรียบเทียบกับเส้นความยากจนของประเทศกำลังพัฒนาที่ธนาคารโลกคำนวณขึ้น และ

ตีพิมพ์ใน *World Development Report 1990* แล้ว จะเห็นได้ว่าเส้นความยากจนเส้นใหม่สำหรับประเทศไทยที่เราคำนวณขึ้นหาได้สูงจนเกินไป”

จากข้อมูลในตารางที่ 2.3-2 ซึ่งหากยึดถือเส้นความยากจนเส้นใหม่ที่คำนวณโดย เมธี ครองแก้ว เป็นหลัก ปรากฏว่า สัดส่วน “คนจน” ในประเทศไทยในปี 2535/36 มีถึงร้อยละ 36.5 โดยเป็น “คนจน” ที่มีอยู่ในเขตเมืองร้อยละ 18.8 และอยู่ในเขตชนบทร้อยละ 42.4 และหากดูย้อนหลังกลับไปถึงปี 2531 จะเห็นภาวะความยากจนในสัดส่วนที่สูงขึ้นอย่างค่อนข้างน่าตกใจ คือ ประชากรไทยเกือบครึ่งของประเทศ (ร้อยละ 48.8) เป็น “คนจน” (เมธี ครองแก้ว, 2540)

อีกประเด็นหนึ่งเกี่ยวกับขนาดของ “คนจน” ในประเทศไทยที่เมธี ครองแก้ว ตั้งข้อสังเกตและดูกังวล คือ แม้ว่าจะใช้เส้นความยากจนเส้นเดิม สัดส่วน “คนจน” ทั่วประเทศที่มีราวร้อยละ 13.7 ในปี 2535/36 นั้น เป็น “คนจน” ราว 8 ล้านคน แต่ถ้าเราใช้เส้นความยากจนเส้นใหม่เป็นบรรทัดฐานปรากฏว่า ในปี 2535 มี “คนจน” ทั่วประเทศราว 21 ล้านคนทีเดียว (ร้อยละ 36.5)

ตารางที่ 2.3-2 : ตารางเปรียบเทียบการคำนวณเส้นความยากจนเส้นเก่าและใหม่ 2531-2535

(หน่วย: ร้อยละ)

	เส้นเก่า			เส้นใหม่		
	2531	2533	2535	2531	2533	2535
เหนือ	22.3	16.7	13.7	49.9	40.3	39.2
เมือง	24.9	18.2	11.4	48.8	41.3	29.7
ชนบท	21.6	16.4	14.2	50.1	40.0	41.4
อีสาน	36.3	28.4	22.7	67.1	62.0	55.0
เมือง	33.0	29.8	23.9	53.3	53.1	45.1
ชนบท	36.1	28.3	22.5	69.0	63.3	56.2
กลาง	14.8	13.1	0.6	40.7	34.0	23.2
เมือง	14.1	15.7	5.8	41.2	35.7	19.7
ชนบท	15.0	12.2	6.1	40.5	45.3	24.3
ใต้	20.5	17.7	12.1	48.7	42.5	31.9
เมือง	15.9	16.5	9.1	34.9	39.1	24.2
ชนบท	21.7	17.9	12.7	52.2	55.5	33.5
กรุงเทพฯ	4.1	2.3	1.2	14.7	8.3	5.0
ทั่วประเทศ	22.8	18.6	13.7	48.8	43.2	36.5
เมือง	13.9	12.3	7.6	31.2	27.8	18.8
ชนบท	26.3	20.7	15.7	55.7	49.3	42.4
เส้นความยากจน						
เมือง	6,203	6,996	7,632	10,382	11,700	12,764
ชนบท	4,076	4,404	4,968	6,868	7,416	8,366

ที่มา: เส้นเก่า จากตารางที่ 1 และเส้นใหม่ จาก เมธี ครองแก้ว (2540)

รายงานการศึกษาของ Nanak Kakwani and Medhi Krongkaew (1998) จัดทำขึ้นโดยกองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเป็นผลงานล่าสุดเกี่ยวกับ “คนจน” และความยากจนในประเทศไทย ซึ่งอ้างว่า “เป็นการวิเคราะห์ปัญหาความยากจนของประเทศไทยที่ละเอียดรอบคอบมากที่สุดเท่าที่เคยมีการศึกษามาในประเทศไทย” (จดหมายข่าว (มีนาคม 2541: 1) นั้น ปรากฏผลที่น่าสนใจดังข้อมูลแสดงไว้แล้วในตารางที่ 2.3-2 ทั้งนี้ เส้นความยากจนที่ปรากฏได้ปรับปรุงและพัฒนาจากเส้นความยากจนเดิมของธนาคารโลก ข้อสังเกตประการหนึ่ง คือ เส้นความยากจนนี้มีค่าน้อยกว่าเส้นความยากจนเส้นใหม่ที่ ศ.ดร.เมธี ครองแก้ว ได้เคยเสนอเอาไว้ แต่สูงกว่าเส้นความยากจนเส้นเก่า (ดูตารางที่ 2.3-3 ประกอบ)

ตารางที่ 2.3-3 : ภาพรวมของคนจนและความยากจนในประเทศไทยในทศวรรษ 2530

(หน่วย: ร้อยละ)

ภูมิภาค	2531	2533	2535	2537	2539
กลาง	32.9	20.7	15.4	7.2	6.2
ตะวันออก	15.5	19.4	11.9	7.5	3.8
ตะวันตก	32.0	26.4	13.1	12.5	9.3
เหนือ	32.0	23.2	22.6	13.2	11.2
ตะวันออกเฉียงเหนือ	48.4	43.1	39.9	28.6	19.4
ใต้	32.5	27.6	19.7	17.3	11.5
กรุงเทพฯและปริมณฑล	6.1	3.5	1.9	0.9	0.6
รวมทั้งประเทศ	32.6	27.2	23.2	16.3	11.4
จำนวนคนยากจน (ล้านคน)	17.9	15.3	13.5	9.7	6.8

ที่มา: กองประเมินผลการพัฒนา, จดหมายข่าว (พฤษภาคม 2541)

สิ่งสำคัญคือ การศึกษาข้างต้นให้ภาพรวมของ “คนจน” และความยากจนในประเทศไทยในทศวรรษ 2530 ได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ สัดส่วนของความยากจนลดลงอย่างรวดเร็ว ทั้งในระดับของประเทศ คือ จากร้อยละ 32.6 ในปี 2531 เหลือเพียงร้อยละ 11.4 ในปี 2539 ขณะที่ในระดับภูมิภาคมีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกัน ดังเช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีความยากจนหนาแน่นที่สุด สัดส่วนความยากจนได้ลดลงจากร้อยละ 48.4 ในปี 2531 เหลือเพียงร้อยละ 19.4 ในปี 2539 หรือภาคเหนือก็เช่นกันคือ สัดส่วนความยากจนได้ลดลงจากร้อยละ 32 ในปี 2531 เหลือเพียงร้อยละ 11.2 ในปี 2539 ที่น่าสังเกตคือ สัดส่วนความยากจนของภาคกลางลดลงในอัตราที่เร็วกว่าภาคอื่น ๆ กล่าวคือ จากร้อยละ 32.9 ในปี 2531 (สูงกว่าภาคเหนือ) เหลือเพียงร้อยละ 6.2 ในปี 2539 (น้อยกว่าภาคเหนือเกือบครึ่งหนึ่ง) ผลคือ ทำให้จำนวน “คนจน” ในประเทศไทยในช่วงทศวรรษ 2530 ลดลงกว่าร้อยละ 50 จากจำนวนคนจนทั้งสิ้น 17.9 ล้านคน ในปี 2531 เหลือเพียง 6.8 ล้านคนในปี 2539 ที่สำคัญเช่นกันคือ สัดส่วนคนจนในเขตชนบทได้ลดลงอย่างรวดเร็วเช่นกันคือ จากร้อยละ 40.3 ในปี 2531 เหลือเพียงร้อยละ 14.9 ในปี 2539

ตารางที่ 2.3-4 : สัดส่วนคนจนแยกตามพื้นที่

(หน่วย: ร้อยละ)

พื้นที่	2531	2533	2535	2537	2539
เขตเทศบาล	8.0	6.9	3.6	2.4	1.9
เขตสุขาภิบาล	21.8	18.2	12.7	9.6	5.8
เขตชนบท	40.3	33.8	29.7	21.2	14.9
รวมทั้งประเทศ	32.6	27.2	23.2	16.3	11.4

ที่มา: กองประเมินผลการพัฒนา จดหมายข่าว (พฤษภาคม 2541)

อนึ่ง ประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาภาวะความยากจนในประเทศไทยคือ นอกจากจะหาสัดส่วน “คนจน” เมื่อเทียบกับคนทั้งประเทศออกมาให้เห็นภาพรวมกว้างๆ แล้ว ยังมีความพยายามระบุลักษณะเฉพาะเจาะจงของ “คนจน” ว่าคือใคร อยู่ที่ไหน ฯลฯ เป็นต้น ดังเช่น เมธีและปราณี (Krongkaew and Tinakom, 1985) ระบุว่า คราวเรือนยากจนจากข้อมูลปี 2523/24 นั้นมักเป็นครัวเรือนที่มีขนาดใหญ่ตั้งอยู่ในเขตชนบทและประกอบอาชีพเกษตรกรรม นอกจากนี้หัวหน้าครัวเรือนยังมีการศึกษาน้อยและอายุน้อย (สุกัญญา หุตะเสริฐ, 2535: 258) ขณะเดียวกันการศึกษาโดยใช้ข้อมูลปี 2531/32 ของสุกัญญาและคณะ (Hutaserani and Tapwong, 1990) พบว่า กลุ่มที่ยากจนที่สุดของทุกภาคคือ กลุ่มเกษตรกร รองลงมาคือ กลุ่มแรงงาน (สุกัญญา ,เพ็งอ้ง: 260) ที่น่าสนใจคือ จากการเปรียบเทียบข้อมูลปี 2528/29 กับปี 2531/32 ความยากจนในเขตเมืองที่เคยลดลงมาตลอดนั้นกลับเพิ่มขึ้น เหตุผลที่สำคัญคือ สภาพเศรษฐกิจที่ฟื้นตัวขึ้นอย่างรวดเร็วได้เพิ่มโอกาสการจ้างงานในเขตเมืองและดึงดูดคนจากเขตชนบทให้อพยพเข้าสู่เมืองมากขึ้น แต่เนื่องจากความรู้ความชำนาญของคนเหล่านี้มีไม่เพียงพอกับความต้องการของตลาดแรงงานในระบบทำให้ส่วนใหญ่มักประกอบอาชีพนอกระบบ ซึ่งได้รับรายได้ค่อนข้างต่ำ (สุกัญญา, เพ็งอ้ง : 259) (ดูตารางที่ 2.3-4 ประกอบ)

ในปี 2529 และ 2530 ได้มีการศึกษาวิจัยเรื่อง “คนจนในเมือง” โดย เมธี ครอบแก้ว และคณะ เพื่อศึกษาถึงลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของคนจนในเขตเมือง ทั้งนี้ นอกจากปัญหาของ “คนจนในเมือง” มักไม่ค่อยได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายแล้ว ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาของ “คนจนในเมือง” จะมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างออกไปจากปัญหาของ “คนจนในเขตชนบท” (Medhi and others, 1987: 1) การศึกษาระดับจุลภาคในเขตกรุงเทพมหานคร (150 ตัวอย่าง) และเมืองใหญ่ ๆ 3 แห่ง คือ เชียงใหม่ นครราชสีมา และหาดใหญ่ (120 ตัวอย่าง) พบว่า โดยเฉลี่ย “คนจน” ในเมืองเหล่านี้มีอายุมาก คือ เฉลี่ย 44.19 ปี และมีการศึกษาดำรงตำแหน่ง ปีที่ 4 อาชีพส่วนใหญ่คือ รับจ้างทั่วไป กรรมกรในโรงงาน และพ่อค้าแม่ค้าขายของขนาดเล็ก และส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด ไม่มีทะเบียนบ้านเพราะที่อยู่อาศัยปัจจุบันไม่ได้รับการยอมรับทางกฎหมาย การเข้าถึงบริการสาธารณสุขภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นน้ำประปาหรือไฟฟ้า เป็นไปอย่างลำบากยากเย็น และครอบครัวเหล่านี้โดยเฉลี่ยมีรายจ่ายเดือนละ 2,810 บาท (Medhi and Others,

อ้างแล้ว: 4-8) ขอนำสังเกตประการหนึ่งเกี่ยวกับ “คนจนในเมือง” คือ ผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดไม่ได้เป็น “คนจน” ทั้งหมด ดังผลการศึกษาของ โสภณ พรโชคชัย ในปี 2535 ประเมินการไว้ว่า ร้อยละ 44 ของผู้อยู่ในชุมชนแออัดเป็น “คนจนอย่างแท้จริง” (Real Poor) อีกร้อยละ 30 ไม่ได้จนจริง (Non-Real Poor) ขณะที่อีกร้อยละ 26 เป็น “ผู้มีอันจะกิน” (well - to - do) (อ้างใน Somchai and Others, 1994: 218) อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่ายังไม่มีโครงการขนาดใหญ่จากรัฐที่มุ่งจัดความยากจนของ “คนจนในเมือง” แต่อย่างใด (Somchai and Others, เพิ่งอ้าง: 222)

ตารางที่ 2.3-5 : ภาวะความยากจนในประเทศ ปี 2524-2535

(หน่วย: ร้อยละ)

ภาคและเขต	2524	2529	2531	2533	2535	2537
เหนือ	21.5	25.5	20.7	16.6	13.6	8.5
เทศบาล	8.0	6.9	11.0	10.3	3.4	3.6
สุขาภิบาล	16.2	20.2	36.7	24.0	17.3	13.3
หมู่บ้าน	23.3	27.7	19.5	16.3	14.2	8.2
อีสาน	35.9	48.2	34.5	28.3	22.3	15.7
เทศบาล	18.0	18.7	16.9	17.2	9.6	5.5
สุขาภิบาล	20.8	33.3	38.4	35.3	31.5	24.3
หมู่บ้าน	37.9	50.5	35.1	28.3	22.2	15.4
กลาง	13.6	15.6	16.0	12.9	6.0	5.2
เทศบาล	11.7	8.9	7.3	6.5	1.0	3.8
สุขาภิบาล	11.6	11.4	21.3	22.1	8.8	8.3
หมู่บ้าน	14.2	17.4	16.2	12.1	6.2	4.7
ใต้	20.4	27.2	21.5	17.6	11.8	11.7
เทศบาล	15.2	8.6	10.6	9.6	5.5	3.6
สุขาภิบาล	15.2	8.1	23.5	28.5	14.7	13.2
หมู่บ้าน	22.2	31.2	23.1	18.0	12.6	12.9
กรุงเทพฯ						
เขตชั้นใน	3.7	3.1	2.9	2.0	1.1	0.5
จังหวัดรอบ ๆ	-	-	6.5	2.8	1.3	0.8
ทั่วประเทศ	23.0	29.5	22.2	18.0	13.1	9.6
เทศบาล	7.5	5.9	6.1	6.3	2.4	1.9
สุขาภิบาล	13.5	18.6	28.6	25.2	16.8	14.0
หมู่บ้าน	27.3	35.8	25.5	20.5	15.5	11.0

ที่มา: เมธี ครองแก้ว (2540) และ Medhi Krongkaew and Nanak Kakwani (1996)

อาจกล่าวได้ว่า ความชัดเจนเป็นรูปเป็นร่างของ “คนจน” ในสังคมไทยจากผลการศึกษาวิจัยเหล่านี้ส่งผลให้การกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อแก้ปัญหา “คนจน” มีความชัดเจนขึ้นเช่นกันดังในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมาย 6 กลุ่มเพื่อลดระดับความยากจน อันได้แก่ กลุ่มเกษตรกรยากจน กลุ่มแรงงานรับจ้างภาคเกษตร กลุ่มผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวขนาดเล็ก และธุรกิจขนาดย่อม กลุ่มลูกจ้างเอกชนผู้มีรายได้น้อย กลุ่มข้าราชการและพนักงานของรัฐ และกลุ่มที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ (สุกัญญา, เฟื่องอ้าง: 269) อีกทั้งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (2540-44) ได้กำหนดเป้าหมายที่จะลดจำนวนคนยากจนให้เหลือร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศในปีสุดท้ายของแผนฯ (จดหมายข่าว (มีนาคม 2541): 1)

2.4 การกระจายรายได้ หรือความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้

สำหรับการศึกษาวิจัย “ความยากจนโดยสัมพัทธ์” หรือการกระจายรายได้นั้นเป็นการศึกษาความแตกต่างในด้านฐานะทางเศรษฐกิจของประชากรว่ามีมากน้อยเพียงใด และมีประชากรหรือครัวเรือนจำนวนมากน้อยเท่าใดที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับรายได้ของคนส่วนใหญ่ ทั้งนี้ การศึกษาวิจัยเรื่องการกระจายรายได้สามารถพิจารณาได้จาก การกระจายรายได้ตามชั้นของเงินได้ การกระจายรายได้ตามภาคภูมิศาสตร์ การกระจายรายได้ตามภาคเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ตามความเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2523) งานบุกเบิกที่สำคัญในเรื่องนี้ได้แก่ เมธี (2520) Oey (1979) ฯลฯ อย่างไรก็ตาม วิธีวัดการกระจายรายได้ที่นิยมใช้กันอยู่ทั่วไปมี 2 วิธี (สุกัญญา หุตะเสรี, 2535)

1) ดูแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงและความแตกต่างในการส่วนแบ่งของรายได้ทั้งหมดที่คน 5 กลุ่ม (ซึ่งแบ่งตามระดับรายได้) ได้รับ

2) คำนวณหาค่า Gini Ratio (บางครั้งเรียกว่า ค่า Gini Coefficient) ซึ่งวัดความไม่เท่าเทียมกันในส่วนแบ่งของรายได้ทั้งหมดที่คนกลุ่มต่างๆ ได้รับในรูปของสัดส่วน ดังนั้น Gini Ratio จึงมีค่าอยู่ระหว่าง 0 กับ 1 ยิ่งค่าเข้าใกล้ 1 มากเท่าไร ยิ่งแสดงว่ามีความไม่เท่าเทียมกันในรายได้มากขึ้นเท่านั้น

การศึกษาถึงการกระจายรายได้ของประเทศไทยปรากฏผลไปในทิศทางเดียวกันคือ มีแนวโน้มการกระจายรายได้เลวลง ดังข้อมูลแสดงไว้ในตารางที่ 6 กล่าวคือ กลุ่มผู้มีรายได้สูงสุด (ร้อยละ 20 แรก) มีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 49.3 ในปี 2518/19 เป็นร้อยละ 59.4 ในปี 2535 ขณะที่กลุ่มผู้มีรายได้ต่ำสุด (ร้อยละ 20 สุดท้าย) มีสัดส่วนรายได้ลดลงจากร้อยละ 6.1 ในปี 2518/19 เหลือเพียงร้อยละ 3.8 ในปี 2535 โดยที่ Gini Ratio เพิ่มขึ้นจาก 0.426 ในปี 2518/19 เป็น 0.543 ในปี 2535 ซึ่งดูใกล้เคียงกับผลการศึกษาของ Ikemoto (1993) ที่ได้แบ่งกลุ่มของรายได้ออกเป็น 10 กลุ่ม โดยใช้ข้อมูลระหว่างปี 2523/24 ถึง 2535 ซึ่งแนวโน้มความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ที่เลวลงนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายการพัฒนาประเทศในช่วงเวลาที่ผ่านมา ที่เน้นให้ความสำคัญต่อภาคอุตสาหกรรม มากกว่าภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ อนึ่ง การศึกษาล่าสุดของอิสรา (Isra,

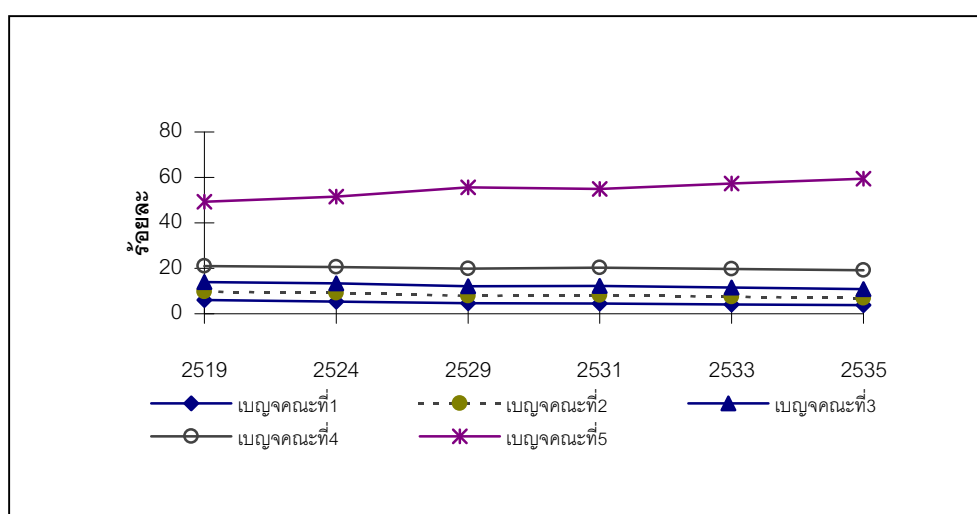
1997) โดยใช้ข้อมูลปี 2531 และ 2535 โดยวิธีการ Shorrock Index นั้น พบว่า การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งทั้งหมดนี้มีผลทำให้ “ความยากจน” ในประเทศไทยเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง นั้นหมายถึงว่า ไม่มีมาตรการใดที่จะมีประสิทธิภาพสูงพอในการเยียวยาปัญหาได้ นอกจากการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างเท่านั้น

ตารางที่ 2.4-1 : ส่วนแบ่งรายได้แบ่งตามกลุ่ม 5 กลุ่ม (เบญจคณะ) ปี 2518/19-2535

(หน่วย: ร้อยละ)

เบญจคณะ	2518/19	2524	2529	2531	2533	2535
เบญจคณะที่ 1	6.1	5.4	4.6	4.5	4.1	3.8
เบญจคณะที่ 2	9.7	9.1	7.9	8.1	7.4	6.9
เบญจคณะที่ 3	14.0	13.4	12.1	12.3	11.6	10.9
เบญจคณะที่ 4	21.0	20.6	19.9	20.3	19.7	19.1
เบญจคณะที่ 5	49.3	51.5	55.6	54.9	57.3	59.4
สัมประสิทธิ์จีนิ	0.426	0.453	0.500	0.479	0.504	0.543

ที่มา: เมธี ครองแก้ว (2540)



กราฟที่ 2.4-1 : แสดงส่วนแบ่งรายได้แบ่งตามกลุ่ม 5 กลุ่ม (เบญจคณะ) ปี 2518/19 – 2535

การกระจายรายได้ของประเทศไทยในทศวรรษ 2530

อาจกล่าวได้ว่า ผลการศึกษาของ Medhi and Kakwani (1996) ให้ภาพของการกระจายรายได้ของไทยในทศวรรษ 2530 ได้ครอบคลุมมากที่สุด ดังปรากฏ ผลในตารางที่ 2.4-2 ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งคือ ข้อมูลตัวเลขในตารางที่ 2.4-2 นี้ แตกต่างจากข้อมูลในช่วงเวลาเดียวกันที่แสดงไว้ในตารางที่ 2.4-1 แต่ไม่มากนัก ประเด็นที่สำคัญจริง ๆ คือ ในช่วงปี 2531 - 2535 หรือถึงทศวรรษของเศรษฐกิจพองสพูนนั้น ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้มีเพิ่มมากขึ้น และต่อเนื่องจากช่วงเวลาก่อนหน้านั้น ดังจะเห็นได้จากค่าสัมประสิทธิ์จีนิ เพิ่มขึ้นจาก 0.485 ในปี 2531 เป็น 0.522

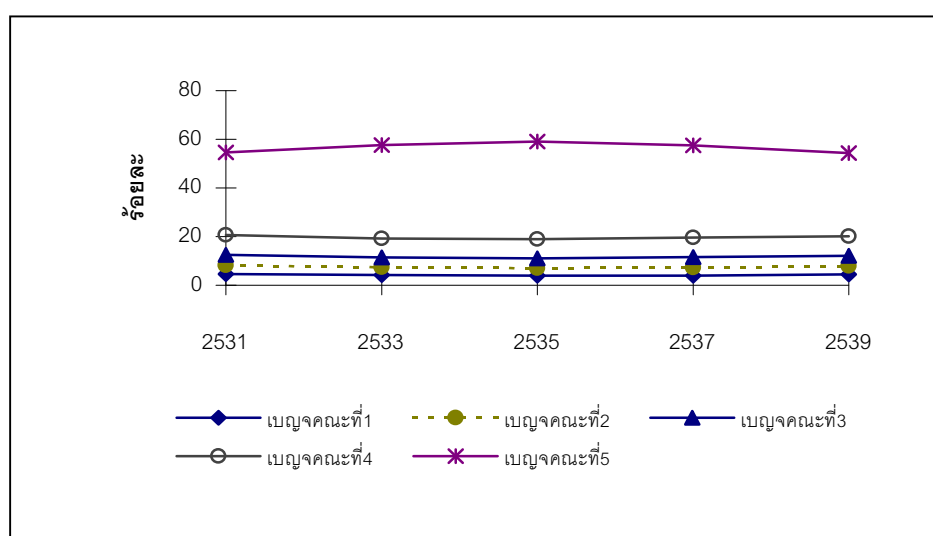
และ 0.536 ในปี 2533 และปี 2535 ตามลำดับ นอกจากนี้ มีรายได้ของกลุ่มเบญจคณะที่ 5 เพียงกลุ่มเดียวที่เพิ่มสัดส่วนขึ้นจาก ร้อยละ 54.16 ในปี 2531 เป็นร้อยละ 57.67 และร้อยละ 59.04 ในปี 2533 และ ปี 2535 ขณะที่รายได้ของกลุ่มเบญจคณะที่เหลืออื่นทั้งหมด (กลุ่ม 1-4) ต่างมีสัดส่วนในรายได้ลดลงทั้งสิ้น ซึ่งอาจตีความได้ว่า ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้ตกอยู่ในมือของกลุ่มคนที่ร่ำรวยที่สุดของประเทศเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม แนวโน้มนี้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น แต่ก็เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ดังจะเห็นได้จาก ค่าสัมประสิทธิ์จีนิของปี 2537 และปี 2539 เริ่มลดลงเหลือเพียง 0.525 และ 0.497 ตามลำดับ แต่ก็ยังสูงกว่าของปี 2531 ขณะเดียวกัน สัดส่วนรายได้ของเบญจคณะที่ 1-4 ในปี 2537 และปี 2539 เพิ่มขึ้น แต่ก็ยังมีสัดส่วนที่ต่ำกว่าของปี 2531 โดยที่สัดส่วนรายได้ของเบญจคณะที่ 5 จะลดลงนับจากปี 2537 เป็นต้นมา แต่สัดส่วนรายได้ในปี 2539 ยังคงสูงกว่าปี 2531 เล็กน้อย (ดูตารางที่ 2.4-2 ประกอบ)

ตารางที่ 2.4-2 : การกระจายรายได้ของไทยในทศวรรษ 2530

(หน่วย: ร้อยละ)

เบญจคณะ	2531	2533	2535	2537	2539 (ประมาณการ)
เบญจคณะที่ 1	4.60	4.20	3.94	3.99	4.49
เบญจคณะที่ 2	8.13	7.38	7.02	7.29	7.88
เบญจคณะที่ 3	12.46	11.50	11.06	11.60	12.10
เบญจคณะที่ 4	20.66	19.26	18.95	19.60	20.15
เบญจคณะที่ 5	54.16	57.67	59.04	57.52	54.38
สัมประสิทธิ์จีนิ	0.485	0.522	0.536	0.525	0.497

ที่มา: Medhi and Kakwani (1996)



กราฟที่ 2.4-2 : แสดงการกระจายรายได้ของไทยในทศวรรษ 2530

ตารางที่ 2.4-3 : เส้นความยากจน สัดส่วน และจำนวนคนจนปี 2531 – 2545

ปี	เส้นความ ยากจน (บาท/คน/ เดือน)	จำนวน คนจน (ล้านคน)	สัดส่วน คนจน (ร้อยละ)	ช่องว่าง ความ ยากจน	ความ รุนแรงของ ปัญหา ความ ยากจน	ร้อยละของความยากจนจำแนกตามภูมิภาค				
						กลาง	เหนือ	อีสาน	ใต้	กทม./ ปริมณฑล
2531	473	17.9	32.6	10.4	4.6	26.6	32.0	48.8	32.5	6.1
2533	522	15.3	27.2	8.0	3.3	22.3	23.2	43.1	27.6	3.5
2535	600	13.5	23.2	6.8	2.8	13.3	22.6	39.9	19.7	3.5
2537	636	9.7	16.3	4.3	1.7	9.2	13.2	28.6	17.3	3.5
2539	737	6.8	11.4	2.8	1.1	6.3	11.2	19.4	11.5	0.9
2541	878	7.9	13.0	3.3	1.3	7.0	9.1	23.2	14.8	0.6
2542	886	9.9	15.9	4.3	1.8	6.8	10.6	30.8	15.7	0.2
2543	882	8.9	14.2	4.1	1.6	5.4	12.2	28.1	11.0	0.4
2544	916	8.2	13.0	3.4	1.3	4.6	10.6	24.5	13.5	0.8
2545	922	6.2	9.8	2.4	0.9					

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 2.4-4 : สรุปความเหมือนและแตกต่างของตัวชี้วัด จปฐ. เขตชนบทของประเทศไทย
(พ.ศ 2545-2549) กับตัวชี้วัดความยากจนของหน่วยงานอื่น

หมวดที่	ตัวชี้วัด	เหมือนกับเกณฑ์ชี้วัดของ
1. สุขภาพ	1. หญิงตั้งครรภ์ได้รับการดูแลสุขภาพก่อนคลอด	กทม. และ ฟิลิปินส์
	2. หญิงตั้งครรภ์ได้รับการทำคลอดโดยเจ้าหน้าที่สาธารณสุข และได้รับการดูแลสุขภาพหลังคลอด	ฟิลิปปินส์ และ UNDP
	3. เด็กแรกเกิดมีน้ำหนักไม่ต่ำกว่า 2,500 กรัม	กทม. และ ฟิลิปินส์
	4. เด็กแรกเกิด - 1 ปี ได้รับวัคซีนที่จำเป็นครบถ้วน	กทม. และ ฟิลิปินส์
	5. ทารกแรกเกิดได้รับประทานนมแม่อย่างน้อย 4 เดือนแรก	ฟิลิปปินส์
	6. เด็กแรกเกิด-5 ปี เจริญเติบโตตามเกณฑ์	ฟิลิปปินส์ และ UNDP
	7. เด็กอายุ 6-15 ปี เจริญเติบโตตามเกณฑ์	กทม.
	8. เด็กอายุ 6-12 ปี ได้รับวัคซีนที่จำเป็นครบถ้วน	UNDP
	9. ครัวเรือนรับประทานอาหารที่มีคุณภาพ ปลอดภัยและได้มาตรฐาน	
	10. ครัวเรือนมีความรู้ที่ถูกต้องเรื่องการไชยา (กรณีเจ็บป่วยเล็กน้อย)	
	11. คนในครัวเรือนที่อายุ 35 ปีขึ้นไปได้รับการตรวจสุขภาพประจำปี	

ตารางที่ 2.4-4 (ต่อ)

หมวดที่	ตัวชี้วัด	เหมือนกับเกณฑ์ชี้วัดของ
2. ที่อยู่อาศัย	12. ครั้วเรือนมีความมั่นคงในการครอบครองที่อยู่อาศัย และสภาพบ้านมีความคงทนถาวรไม่น้อยกว่า 5 ปี	กทม. ฟิลิปปินส์ และ UNCHS
	13. ครั้วเรือนมีน้ำสะอาดสำหรับดื่มและบริโภคเพียงพอ	กทม. ฟิลิปปินส์ UNDP และ UNCHS
	14. ครั้วเรือนมีน้ำใช้เพียงพอตลอดปี	กทม. และ UNCHS
	15. ครั้วเรือนและบริเวณเป็นระเบียบถูกสุขลักษณะ	กทม. และ UNDP
	16. ครั้วเรือนไม่ถูกรบกวนจากมลพิษ	
	17. ครั้วเรือนมีการป้องกันจากอุบัติเหตุอย่างถูกวิธี	
	18. ครั้วเรือนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	ฟิลิปปินส์
	19. ครอบครัวมีความอบอุ่น	กทม. และ ฟิลิปปินส์
3. การศึกษา	20. เด็กอายุ 3-5 ปี ได้รับการดูแลที่ถูกต้อง	ฟิลิปปินส์
	21. เด็กอายุ 6-15 ปี ได้รับการศึกษาภาคบังคับ	ฟิลิปปินส์
	22. เด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับได้เรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย	
	23. เด็กที่ไม่เรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายได้รับการฝึกอบรมวิชาชีพ	
	24. คนอายุ 15-60 ปี อ่าน และเขียน ภาษาไทยได้	กทม. และ ฟิลิปปินส์
	25. ครั้วเรือนได้รับข่าวสารที่เป็นประโยชน์ อย่างน้อยสัปดาห์ละ 5 ครั้ง	กทม.
4. เศรษฐกิจ	26. ครั้วเรือนมีรายได้เฉลี่ยอย่างน้อย 20,000 บาทต่อคนต่อปี	ฟิลิปปินส์ UNDP และ UNCHS
	27. คนในครั้วเรือนที่อายุ 18-60 ปี มีการประกอบอาชีพและมีรายได้	
	28. ครั้วเรือนมีการเก็บออมเงิน	กทม.
5. ค่านิยม	29. คนในครั้วเรือนไม่ติดสุรา	กทม.
	30. คนในครั้วเรือนไม่สูบบุหรี่	กทม. และ ฟิลิปปินส์
	31. คนอายุ 6 ปีขึ้นไปปฏิบัติกิจกรรมทางศาสนาอย่างน้อยสัปดาห์ละครั้ง	กทม.
	32. คนพิการได้รับการดูแล	กทม.
	33. คนสูงอายุได้รับการดูแล	กทม.
6. การมีส่วนร่วมในสังคม	34. ครั้วเรือนเป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆ ในชุมชนอย่างน้อย 1 กลุ่ม	ฟิลิปปินส์
	35. ครั้วเรือนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในเวทีประชาคมของชุมชน	กทม. และ ฟิลิปปินส์
	36. ครั้วเรือนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชน	กทม.
	37. ผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งได้ใช้สิทธิในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด	กทม. และ ฟิลิปปินส์

ตารางที่ 2.4-5 : ตัวชี้วัดความยากจน (จปฐ.) ในเขตเมืองสำหรับประเทศไทย

หมวดที่	ตัวชี้วัด	เหมือนเกณฑ์ชี้วัดของ	หมายเหตุ
1. สุขภาพ	1. หญิงตั้งครรภ์ได้รับการดูแลสุขภาพก่อนคลอด	กทม. และ ฟิลิปปินส์	เสนอให้ทบทุนเงื่อนไข ในหลักเกณฑ์
	2. หญิงตั้งครรภ์ได้รับการทำคลอดโดยเจ้าหน้าที่ สาธารณสุข และได้รับการดูแลสุขภาพหลังคลอด	ฟิลิปปินส์ และ UNDP	
	3. เด็กแรกเกิดมีน้ำหนักไม่ต่ำกว่า 2,500 กรัม	กทม. และ ฟิลิปปินส์	
	4. เด็กแรกเกิด - 1 ปี ได้รับวัคซีนที่จำเป็นครบถ้วน	กทม. และ ฟิลิปปินส์	
	5. ทารกแรกเกิดได้รับประทานนมแม่ อย่างน้อย 4 เดือนแรก	ฟิลิปปินส์	
	6. เด็กแรกเกิด-5 ปี เจริญเติบโตตามเกณฑ์	ฟิลิปปินส์ และ UNDP	
	7. เด็กอายุ 6-15 ปี เจริญเติบโตตามเกณฑ์	กทม.	
	8. เด็กอายุ 6-12 ปี ได้รับวัคซีนที่จำเป็นครบถ้วน	UNDP	
	9. ครวเรือนรับประทานอาหารที่มีคุณภาพปลอดภัย และได้มาตรฐาน		
	10. ครวเรือนมีความรู้ที่ถูกต้องเรื่องการไ้ยา (กรณีเจ็บป่วยเล็กน้อย)		
	11. คนในครัวเรือนที่อายุ 35 ปีขึ้นไปได้รับการตรวจ สุขภาพประจำปี		
2. ที่อยู่อาศัย	12. ครวเรือนมีความมั่นคงในการครอบครองที่อยู่อาศัย และสภาพบ้านมีความคงทนถาวรไม่น้อยกว่า 5 ปี	กทม. ฟิลิปปินส์ และ UNCHS	เพิ่มเงื่อนไขครัวเรือนมี ความปลอดภัยจากความ รุนแรงในครอบครัว
	13. ครวเรือนมีน้ำสะอาดสำหรับดื่มและบริโภคเพียงพอ	กทม. ฟิลิปปินส์ UNCHS และ UNDP	
	14. ครวเรือนมีน้ำใช้เพียงพอตลอดปี	กทม. และ UNCHS	
	15. ครวเรือนและบริเวณเป็นระเบียบถูกสุขลักษณะ	กทม. และ UNDP	
	16. ครวเรือนไม่ถูกรบกวนจากมลพิษ		
	17. ครวเรือนมีการป้องกันจากอุบัติเหตุอย่างถูกวิธี		
	18. ครวเรือนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	ฟิลิปปินส์	
	19. ครอบครัวมีความอบอุ่น	กทม. และ ฟิลิปปินส์	
3. การศึกษา	20. เด็กอายุ 3-5 ปี ได้รับการดูแลที่ถูกต้อง	ฟิลิปปินส์	แยกกลุ่มเป้าหมายเป็น ชาย-หญิง แยกกลุ่มเป้าหมายเป็น ชาย-หญิง แยกกลุ่มเป้าหมายเป็น ชาย-หญิง เพิ่มเงื่อนไขความ สามารถในการคำนวณ เลขอย่างง่าย
	21. เด็กอายุ 6-15 ปี ได้รับการศึกษาภาคบังคับ	ฟิลิปปินส์	
	22. เด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับได้เรียนต่อชั้นมัธยม ศึกษาตอนปลาย		
	23. เด็กที่ไม่เรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายได้รับ การฝึกอบรมวิชาชีพ		
	24. คนอายุ 15-60 ปี อ่าน เขียน และคำนวณเลข อย่างง่ายได้	กทม. และ ฟิลิปปินส์	

ตารางที่ 2.4-5 (ต่อ)

หมวดที่	ตัวชี้วัด	เหมือนเกณฑ์ชี้วัดของ	หมายเหตุ
4. เศรษฐกิจ	25. ครั้วเรือนได้รับข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างน้อยสัปดาห์ละ 5 ครั้ง 26. ครั้วเรือนมีรายได้เฉลี่ยอย่างน้อย 20,000 บาทต่อคนต่อปี 27. หัวหน้าครัวเรือนและสมาชิกในครัวเรือนที่อายุ 18 - 60 ปี มีการประกอบอาชีพและมีรายได้	กทม. ฟิลิปปินส์ UNDP และ UNCHS	เพิ่มเงื่อนไขหัวหน้าครัวเรือน มีการประกอบอาชีพและมีรายได้
5. ค่านิยม	28. ครั้วเรือนมีการเก็บออมเงิน 29. คนในครัวเรือนไม่ติดสุรา 30. คนในครัวเรือนไม่สูบบุหรี่ 31. คนอายุ 6 ปีขึ้นไปปฏิบัติตามกิจกรรมทางศาสนาอย่างน้อยสัปดาห์ละครั้ง	กทม. กทม. กทม. และ ฟิลิปปินส์ กทม.	
6. การมีส่วนร่วมในสังคม	32. คนพิการได้รับการดูแล 33. คนสูงอายุได้รับการดูแล 34. ครั้วเรือนเป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนอย่างน้อย 1 กลุ่ม 35. ครั้วเรือนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในเวทีประชาคมของชุมชน 36. ครั้วเรือนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชน 37. ผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งได้ใช้สิทธิในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด	กทม. กทม. ฟิลิปปินส์ กทม. และ ฟิลิปปินส์ กทม. กทม. และ ฟิลิปปินส์	
เกณฑ์ที่เสนอให้เพิ่มในตารางข้อมูลสมาชิกครัวเรือน	1. หัวหน้าครัวเรือนที่เป็นหญิง 2. ครั้วเรือนที่มีผู้ปกครองเพียงคนเดียว		
เกณฑ์ที่เสนอให้พิจารณาข้อมูลเพิ่มเติม	1. การมีสูติบัตร และบัตรประชาชน 2. แรงงานเด็ก 3. โรคท้องเสีย		

อาจกล่าวได้ว่า ในทศวรรษ 2530 หรือ ทศวรรษเศรษฐกิจฟองสบู่ นั้น “คนจน” และ “ความยากจน” ยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่งของสังคมไทย สิ่งที่สำคัญที่สุดในทศวรรษนี้คือ การที่ “คนจน” ได้ประกาศตัวออกมาอย่างชัดเจน ให้เป็นที่รับรู้แก่สังคมในวงกว้าง โดยการรวมตัวกันเป็น “สมัชชาคนจน” (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541) ปราบปรามการฉ้อโกงทางสังคมเช่นนี้สะท้อนถึงความเป็นจริงอย่างหนึ่งว่า “คนจน” เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่คู่กับสังคมไทยไปอีกนานแสนนาน เพราะได้กลายมาเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างเช่นเดียวกับปัญหาความยากจนไปแล้ว

บทที่ 3

ปัญหาด้านที่ดินทำกินและแนวทางการแก้ไขปัญหาของรัฐ

3.1 ความเป็นมาของปัญหาที่ดินทำกิน

หากย้อนกลับไปในอดีต ที่ดินของประเทศยังมีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ การบุกเบิกที่ดินจากป่ารกเป็นที่ดินทำกินนั้นเป็นเรื่องที่รัฐอนุญาตให้ทำได้และรัฐก็จะได้ประโยชน์จากการเพิ่มผลผลิตและภาษี จนกระทั่งที่ดินมีจำกัดและประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจึงต้องมีการหวงห้ามที่ดิน แต่รัฐก็ยังมียุทธศาสตร์การผ่อนผันให้สิทธิในที่ดินกันเรื่อยมาจนถือเป็นเรื่องปกติที่บุกเบิกทำกินไปแล้วรัฐก็จะตามมาให้เอกสารสิทธิ ถึงปัจจุบันที่ดินที่จะให้บุกเบิกไม่มีอีกต่อไปแล้ว สิทธิในที่ดินที่ให้กับผู้บุกเบิกที่ดินก็เข้มงวดขึ้น เช่น ให้สิทธิใช้ประโยชน์ ให้เช่า หรือให้สิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินซึ่งห้ามโอน ยกเว้นตกทอดทางมรดก เป็นต้น จนถึงการไม่ให้สิทธิใดๆ และผลักดันออกจากเขตที่ต้องอนุรักษ์ จึงมีปัญหาเพราะประชาชนที่อยู่อาศัยทำกินในที่ดินดังกล่าวยังต้องหาเลี้ยงชีพทางเกษตรกรรม หากไม่มีที่ดินทำกินก็ไม่อาจดำรงชีพอย่างปกติสุขได้ก็จะกลับมาเป็นปัญหาที่รัฐจะต้องแก้ไขอีก

ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินนอกจากการเพิ่มขึ้นของประชากรแล้ว ยังเกิดจากสาเหตุที่สำคัญอีกหลายประการ ได้แก่ ความต้องการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นและหลากหลาย อันเกิดจากการขยายตัวของอุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย หรือการใช้เพื่อนันทนาการ ไม่ว่าจะเป็น บ้านพักตากอากาศหรือสนามกอล์ฟ เป็นต้น ตามมาด้วยการกว้านซื้อสะสมที่ดินเพื่อเก็งกำไรของกลุ่มทุน การขยายตัวของการส่งออกผลผลิตการเกษตร เช่น ข้าว มันสำปะหลัง ข้าวโพด ประกอบกับการใช้ที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ต้องขยายพื้นที่เพาะปลูกเพื่อเพิ่มผลผลิต เป็นต้น ผู้ที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจจึงต้องหาพื้นที่ใหม่เพื่อบุกเบิกทำกิน ส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินของรัฐที่มีการสงวนหวงห้าม เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือที่สาธารณะประเภทต่าง ๆ

จากข้อมูลใน ตารางที่ 3.1-1 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของพื้นที่ป่าไม้ที่ลดลงจากร้อยละ 53.3 ของเนื้อที่ประเทศในปี พ.ศ. 2504 เหลือร้อยละ 25.62 และร้อยละ 25.28 ในปี 2538 และ 2541 ตามลำดับ โดยมีอัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ถึงเกือบ 4 ล้านไร่ต่อปี ในขณะที่เดียวกันข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร แสดงให้เห็นการเพิ่มขึ้นของพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศ ดังแสดงใน ตารางที่ 3.1-2 ซึ่งควบคู่ไปกับการลดลงของพื้นที่ป่าไม้

ตารางที่ 3.1-1 : สภาพความเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยในช่วงปี 2504-2538

ปี พ.ศ.	จำนวนเนื้อที่ (ไร่)	ร้อยละ
2504	171,017.8	53.33
2516	138,578.1	43.21
2519	124,010.6	38.67
2521	109,515.0	34.15
2525	97,875.0	30.52
2528	94,291.3	29.40
2531	89,877.2	28.03
2532	89,635.6	27.95
2534	85,436.3	26.64
2536	83,450.6	26.02
2538	82,178.2	25.62
2541	81,076.0	25.28

ที่มา : กรมป่าไม้ และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตารางที่ 3.1-2 : พื้นที่ป่าไม้และพื้นที่เกษตรกรรม ปี 2518-2531

ปี	พื้นที่ป่าไม้ (ตาราง กม.)	พื้นที่รวม (%)	เปลี่ยนแปลง (%)	พื้นที่เกษตร (ตาราง กม.)	พื้นที่รวม (%)	เปลี่ยนแปลง (%)
2518	209200	41	-	179538	35	-
2521	175224	34	5.7	186306	36	1.3
2525	156600	31	-2.8	197738	39	1.5
2528	149057	29	-1.6	205766	40	1.5
2531	143803	28	-1.2	236481	46	4.7

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สถิติการเกษตรของประเทศไทยฉบับย่อย ปีเพาะปลูก 2518-2535

การแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของราษฎรในระยะเริ่มแรกเป็นการจัดนิคมสหกรณ์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ สหกรณ์แห่งแรกเป็นสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน จดทะเบียนในปี พ.ศ. 2478 โดยรับเอาที่ดินราชพัสดุมาจัดสรรให้ชาวนาเช่าซื้อในอำเภอลำลูกกาเป็นรุ่นแรก จำนวน 68 ครอบครัว เนื้อที่ 4,019 ไร่ และการจัดที่ดินในรูปแบบนิคมสร้างตนเองและนิคมอพยพราษฎรออกจากเขตน้ำท่วมให้แก่ราษฎรตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 โดยกรมประชาสัมพันธ์ ต่อมาได้แก้ไขกฎหมายเป็น พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

พ.ศ. 2511¹ นอกจากนั้นได้มีการการจัดที่ดินโดยหน่วยงานต่าง ๆ อีกหลายหน่วย ก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525² มีหน่วยงานที่จัดที่ดินในลักษณะต่าง ๆ ถึง 16 หน่วยงาน ดำเนินการตามกฎหมาย 3 ฉบับ และตามมติคณะรัฐมนตรีอีกหลายฉบับเพื่อวัตถุประสงค์ต่างกันไป ได้แก่

กรมที่ดินจัดที่ดินให้กับประชาชนตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งมีทั้งการจัดที่ดินแปลงใหญ่และการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยหัวไร่ปลายนา

กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม จัดที่ดินให้กับราษฎรในรูปของนิคมสหกรณ์และนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

กรมป่าไม้แก้ปัญหาราษฎรที่บุกรุกป่าในรูปของหมู่บ้านป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2518 และให้สิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามโครงการช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 28 สิงหาคม 2522

นอกจากนี้ยังมีอีกหลายหน่วยงานจัดที่ดินให้กับราษฎร ได้แก่ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กรป.กลาง องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก องค์การบริหารส่วนจังหวัด การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ร.พ.ช. และกรมราชทัณฑ์ แต่หลังจากที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 แล้ว การจัดที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ก็ต้องยุติลงหรือไม่สามารถขยายโครงการต่อไปได้

วิธีการจัดที่ดินและข้อกำหนดของหน่วยงานจัดที่ดินหลักทั้ง 4 หน่วยงาน คือ กรมที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมประชาสัมพันธ์ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีรายละเอียดดังนี้

1) **กรมที่ดิน** ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน 2 ลักษณะ คือ การจัดที่ดินผืนใหญ่ และการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยหัวไร่ปลายนา ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 27 มาตรา 30 และมาตรา 33

¹ อุดลย์ นิยมวิภาค, การปฏิรูปที่ดิน ; โรงพิมพ์ชุมนุมการค้าและการซื้อแห่งประเทศไทย (2515) หน้า 83 คัดจากหนังสือ "ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย", สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, มกราคม 2519 หน้า 24

² นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

สิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นเป็นกรรมสิทธิ์บริบูรณ์ ผู้ได้รับสิทธิจะได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นโฉนด หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ทำให้การทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินสามารถทำได้โดยเสรีไม่ว่าจะเป็นการจำนอง ขายฝาก ขาย ให้เช่า ฯลฯ ทำให้มีความคล่องตัวสูง เป็นผลดีด้านธุรกิจ โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) นั้นเป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงินและบุคคลทั่วไปว่ามีค่าเป็นหลักทรัพย์ที่เชื่อถือได้และมั่นคงกว่าหลักทรัพย์ประเภทอื่น

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้ออกระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนให้กรมที่ดินนำไปใช้จัดที่ดิน ผู้ได้รับการจัดที่ดินจะได้รับ "ใบจอง" ซึ่งต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินนับแต่วันได้รับใบจอง และต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี เมื่อครบกำหนดแล้วผู้นั้นก็มีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ตามมาตรา 30 สิทธิตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ที่ได้รับจากการจัดที่ดินลักษณะนี้ห้ามโอนโดยมีกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้

(1) ถ้าใบจองออกในหรือหลังวันที่ 14 ธันวาคม 2515 ห้ามโอนภายในกำหนดสิบปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3)

(2) ถ้าใบจองออกก่อนวันที่ 14 ธันวาคม 2515 เฉพาะที่รัฐให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่น ๆ เนื่องจากการจัดที่ดิน ห้ามโอนภายในกำหนด 5 ปี นับแต่วันได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3)

การห้ามโอนนี้มีข้อยกเว้นไม่ให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ดินนั้นตกทอดทางมรดกหรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์ นอกจากนั้นภายในกำหนดเวลาที่ห้ามโอนที่ดินไม่อยู่ในข่ายบังคับคดี

2) **กรมส่งเสริมสหกรณ์** จัดตั้งสหกรณ์นิคมตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยการจัดหาที่ดินมาปรับปรุงเพื่อจัดให้กับราษฎรมีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยพร้อมทั้งสาธารณูปโภคพื้นฐาน รวบรวมราษฎรที่ได้รับจัดสรรที่ดินแล้วให้จัดตั้งเป็นสหกรณ์จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 (ปัจจุบันแก้ไขเป็น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542) เพื่อให้สหกรณ์เป็นองค์กรจัดหาและให้บริการต่าง ๆ แก่สมาชิกด้านการจัดหาสินเชื่อ การรวมกันซื้อ รวมกันขาย การส่งเสริมการเกษตร และการศึกษาอบรม เพื่อส่งเสริมให้เกิดระบบที่ดีในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ในการผลิต การตลาด และการเพิ่มผลผลิต ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสามารถผนึกกำลังกันประกอบอาชีพอย่างมั่นคง มีรายได้ที่เป็นธรรมและมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ในการจัดที่ดินนั้น กรมส่งเสริมสหกรณ์อาจดำเนินการในรูปของสหกรณ์นิคม สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน หรือสหกรณ์การเช่าที่ดิน สมาชิกนิคมที่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินและเป็นสมาชิกติดต่อกัน 5 ปี และชำระค่าช่วยทุนแล้วจะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน. 5) ซึ่งสามารถนำไป

ขอให้กรมที่ดินออกโฉนด หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มีเงื่อนไขว่าภายใน 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนด หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) จะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไม่ได้ ยกเว้นการตกทอดทางมรดกหรือโอนให้สหกรณ์

3) **กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ**³ ดำเนินการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งให้อำนาจกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้น ในที่ดินของรัฐที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินป่าเสื่อมโทรม อาจแบ่งออกเป็น 5 ลักษณะ ได้แก่ นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือราษฎรทั่วไป นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลืออพยพราษฎรจากเขตนํ้าท่วม นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือราษฎรในเขตจังหวัดชายแดนและเขตแทรกซึมของผู้อพยพ การร้าย นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือราษฎรเพื่อเป้าหมายทางการเมืองและเศรษฐกิจ และนิคมสร้างตนเองในลักษณะพิเศษ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาในทางการปกครองเป็นนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อชักนำและส่งเสริมให้ราษฎรได้รู้จักประกอบอาชีพใหม่ ๆ ที่คนไทยยังไม่คุ้นเคยและอาชีพเหล่านั้นจะเป็นพื้นฐานอาชีพที่มีความมั่นคงในทางเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี สามารถที่จะขยายให้กว้างขวางออกไปในอนาคต

นิคมสร้างตนเองจะจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ยากจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยที่ได้ยื่นสมัครเป็นสมาชิกนิคมและได้ผ่านการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกรายการเข้าเป็นสมาชิกนิคมแล้วเข้าตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในที่ดินของนิคม จัดสร้างสิ่งสาธารณูปโภค เช่น ถนน สะพาน แหล่งน้ำ โรงเรียน สถานอนามัย และส่งเสริมการประกอบอาชีพของสมาชิกนิคม จัดหาเงินทุนหมุนเวียนให้สมาชิกนิคมกู้ยืม

สมาชิกนิคมที่ทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันเกินกว่า 5 ปี และชำระเงินช่วยเหลือแล้วจะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. 3) ซึ่งสามารถนำไปขออนุญาตโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีเงื่อนไขว่าภายใน 5 ปี นับแต่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) จะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไม่ได้ เว้นแต่การตกทอดทางมรดกหรือโอนให้สหกรณ์

4) **สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก.** ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ทำให้เกษตรกรมีความเท่าเทียมกันด้านสิทธิและการถือครองที่ดินและยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพรายได้ของเกษตรกรเพื่อให้สามารถดำรงชีพในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินได้ โดยการนำที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนมาปฏิรูปที่ดิน จึงมีงานที่สำคัญอยู่ 3 ลักษณะ คือ งานจัดที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่ซื้อจากเอกชนให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ งานพัฒนาขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน แหล่งน้ำ เท่าที่จำเป็นในเขตปฏิรูปที่ดิน และงานพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกร

³ เปลี่ยนมาจากกรมประชาสงเคราะห์ เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการในเดือนตุลาคม 2545

การนำที่ดินเอกชนมาปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. มีอำนาจในการจัดซื้อที่ดิน ต่อไปนี้

- (1) ที่ดินเกษตรกรรมที่เกษตรกรแต่ละครอบครัวเป็นเจ้าของในส่วนที่เกินกว่า 50 ไร่
- (2) ที่ดินเกษตรกรรมประเภทที่ใช้เลี้ยงสัตว์ใหญ่ที่เกษตรกรแต่ละครอบครัวเป็นเจ้าของในส่วนที่เกินกว่า 100 ไร่
- (3) ที่ดินเกษตรกรรมแปลงใดที่เจ้าของที่ดินไม่ใช่เกษตรกรหรือไม่ได้ประกอบเกษตรกรรมในส่วนที่เกินกว่า 20 ไร่

มีข้อยกเว้นบางประการ ที่ผู้ที่อยู่ในข่ายต้องถูกจัดซื้อที่ดินตามข้อ 1, 2 หรือ 3 สามารถยื่นคำร้องเพื่อขอครอบครองที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้หากเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนกฎหมายใช้บังคับในที่ดินของตนหรือแสดงว่ามีความสามารถและปัจจัยที่จะทำประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ด้วยตนเอง ในทางตรงข้ามหากเจ้าของที่ดินรายใดต้องการขายที่ดินทั้งหมดก็ได้

กฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนดให้สามารถนำที่ดินของรัฐหลายประเภทมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และยังกำหนดยกเว้นให้นำเอาที่ดินมานั้นไม่ต้องเพิกถอนสภาพตามกฎหมายอื่นเสียก่อน เพราะการปฏิรูปที่ดินต้องการความรวดเร็วที่จะช่วยเหลือผู้ไร้ที่ทำกินจึงตัดขั้นตอนที่จะทำให้ล่าช้าออกไป แต่การจะนำเอาที่ดินมาได้ต่อเมื่อประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ที่ดินของรัฐแต่ละประเภท ได้แก่

(1) สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น ที่ดินประเภทนี้มีอยู่ทั่วไป หากอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและพลเมืองมิได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไปแล้ว โดยมติของสภาตำบล กฎหมายถือว่าที่ดินแปลงนั้นถูกถอนสภาพจากการเป็นที่สาธารณประโยชน์โดยปริยายไม่ต้องถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและ ส.ป.ก. นำเอามาปฏิรูปที่ดินได้

(2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือโดยทั่วไป เรียกว่าที่ดินหวงห้าม เช่น ที่หวงห้ามทหาร เป็นต้น ที่ดินเหล่านี้เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังเป็นผู้ดูแล หากที่ดินอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและกระทรวงการคลังยินยอมให้ปฏิรูปที่ดินก็ถือว่าที่ดินนั้นถูกถอนสภาพจากการเป็นที่ราชพัสดุ โดยไม่ต้องถอนสภาพตามกฎหมายที่ราชพัสดุ และ ส.ป.ก. มีอำนาจนำมาปฏิรูปที่ดินได้

(3) สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เช่น ที่ดินจำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ถ้าอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. มีอำนาจนำมาปฏิรูปที่ดิน

(4) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เมื่อประกาศเขตปฏิรูปที่ดินผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในส่วนของที่ดินที่คณะรัฐมนตรีมีมติโดยไม่ต้องเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาทุกประเภท กฎหมายปฏิรูปที่ดินมาตรา 36 ทวิ กำหนดให้ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและยังกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่ว่าจะเป็น น.ส. 3 หรือโฉนดที่ดินในที่ดินของ ส.ป.ก. ตามที่ร้องขอได้อีกด้วย ส่วนเกษตรกรสามารถเลือกที่จะเช่าหรือเช่าซื้อเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ผู้ที่มีสิทธิยื่นขอรับการจัดที่ดินจะต้องเป็นไปตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ได้แก่

- (1) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก หรือผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ
- (2) ผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง คือ
 - (2.1) บุคคลผู้ยากจน
 - (2.2) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม
 - (2.3) ผู้เป็นบุตรของเกษตรกร

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา⁴

ขนาดการถือครองที่ดินขั้นสูงที่กฎหมายกำหนดให้จัดให้กับเกษตรกร เป็นดังนี้

- (1) ไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับเกษตรกรแต่ละครอบครัวใช้ประกอบเกษตรกรรม
- (2) ไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับเกษตรกรแต่ละครอบครัวใช้ประกอบเกษตรกรรมประเภท

เลี้ยงสัตว์ใหญ่ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

- (3) จำนวนตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร
 - (4) ถ้าเป็นที่ดินของรัฐ และเกษตรกรครอบครองอยู่แล้วก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด จะจัดให้ตามที่ครอบครองแต่ไม่เกิน 100 ไร่ โดยจะต้องจ่ายค่าเช่าหรือค่าชดเชยในส่วนที่เพิ่มขึ้น
- เกษตรกรที่ได้รับสิทธิในที่ดินจะได้รับเอกสารสิทธิ ดังนี้

ก. หนังสือรับมอบที่ดิน (ส.ป.ก. 4-28) เป็นเอกสารแสดงหลักฐานการได้รับมอบที่ดินและขอบเขตของแปลงที่ดินที่ได้รับ

ข. หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) เป็นเอกสารสิทธิเพื่อเป็นหลักฐานการได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

ค. โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ในกรณีที่เช่าซื้อที่ดินและชำระค่าเช่าซื้อครบแล้ว

สิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินสามารถตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้แต่จะโอนหรือแบ่งแยกสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่โอนไปยัง ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร

ผลการดำเนินงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 จนถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2547 นั้น ส.ป.ก. ได้ที่ดินเอกชนมาจากการพระราชทานและการบริจาคของประชาชนตามโครงการภูมิทาน หรือการจัดซื้อ

⁴ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535

ของ ส.ป.ก. เนื้อที่ 491,063 ไร่ นาที่ดินของรัฐบาลดำเนินการปฏิรูปที่ดินจำนวน 42,200,000 ไร่ มีเกษตรกรเข้าซื้อที่ดินจำนวน 139,466 ไร่ 9,143 ราย เข้าที่ดิน 335,829 ไร่ 21,094 ราย นอกนั้น เป็นการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยการมอบเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 (หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน) จำนวน 1,962,332 แปลง จำนวนเนื้อที่ 25,586,550 ไร่ เกษตรกร 1,641,547 ราย

นอกจากการจัดที่ดินให้เกษตรกรแล้ว ส.ป.ก. ยังมีการติดตามการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน อีกเพื่อให้มั่นใจว่าเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ เท่าที่ผ่านมาจาก ตัวเลขรายงานพบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน มีเพียงร้อยละ 3.19 ที่ไม่ทำประโยชน์ด้วยตนเอง คือ อาจทำเองบางส่วน หรือทิ้งที่ไว้ว่างเปล่า ให้เช่า หรือให้ญาติพี่น้องเข้าทำประโยชน์แทน ส่วนที่นำที่ดินไปขายให้กับผู้อื่นพบว่ามีจำนวนประมาณร้อยละ 0.39

สรุปได้ว่า การจัดที่ดินให้กับราษฎรในอดีตนั้น มีหลายรูปแบบตั้งแต่การจัดนิคมสหกรณ์ หรือนิคมสร้างตนเอง การจัดที่ดินเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน และการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม กฎหมายหลายฉบับที่ออกมาในช่วงเวลาที่ต่างกันมีวัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินให้กับประชาชนผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นดำเนินการในที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์ ในปัจจุบันถือว่า ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดที่ดินให้กับเกษตรกร เนื่องจากมีกฎหมายให้อำนาจในการนำที่ดินของเอกชนหรือที่ดินของรัฐบาลจัดให้กับเกษตรกร และมีบทบัญญัติคุ้มครองไม่ให้เกษตรกรสูญเสียสิทธิในที่ดินไปโดยง่าย ปัจจุบันมีที่ดินที่จัดซื้อและที่ดินของรัฐที่อาจนำไปจัดให้กับเกษตรกรได้ถึงประมาณ 50 ล้านไร่ และทิศทางนโยบายของรัฐที่ผ่านมาได้สนับสนุนให้จัดที่ดินให้กับเกษตรกรด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน

3.2 นโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับป่าไม้และที่ดิน

นโยบายของรัฐเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดินที่ผ่านมามีความสำคัญต่อการจัดการปัญหาป่าไม้และที่ดิน ผลของนโยบายซึ่งส่วนใหญ่ออกมาในรูปของมติคณะรัฐมนตรีก่อให้เกิดผลกระทบต่อป่าไม้และที่ดิน ดังนั้น จึงจะทบทวนนโยบายที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะทำการวิเคราะห์เรื่องต่าง ๆ ต่อไป

ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 320.7 ล้านไร่⁵ ในปี 2504 ได้มีการจำแนกประเภทที่ดินทั่วประเทศแบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ พื้นที่ทำการเกษตรที่อยู่อาศัยและอื่น ๆ เนื้อที่ประมาณ 160.35 ล้านไร่ หรือร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ และพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่กรมป่าไม้จะต้องทำการสงวนเป็นป่าไม้ เป็นอุทยาน และเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เนื้อที่ประมาณ 160.35 ล้านไร่ หรือร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ ต่อมาสภาพการใช้ที่ดินของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป รัฐจึงได้วางนโยบายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาเป็นลำดับ ที่สำคัญ คือ

⁵ ผลการสำรวจของกรมแผนที่ทหาร, หนังสือที่ นร 0202/9166 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2526 เรื่อง จำนวนเนื้อที่ของประเทศไทย

1) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 กำหนดนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินให้ทำการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินในเขตป่าไม้ถาวรที่ยังมิได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติอย่างละเอียดให้เสร็จภายในปี 2530 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งมีราษฎรบุกรุกแล้วประมาณ 30 ล้านไร่ ให้จัดทำโครงการจำแนกประเภทที่ดิน (Land Reclassification) ให้เสร็จสิ้นภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) การจัดที่ดินซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินการให้ดำเนินการต่อไปแต่ไม่ให้ขยายพื้นที่ดำเนินการยกเว้นในกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการพัฒนาที่ดิน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี

2) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 เห็นชอบ “นโยบายที่ดิน” ตามที่คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเสนอ นโยบายดังกล่าวกำหนดเป็น 5 ด้าน คือ นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ นโยบายที่ดินเพื่อสังคม นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง และนโยบายชาวเขา กำหนดให้มีการออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า และการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เป็นต้น

3) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เห็นชอบหลักการและวิธีการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยหากราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนทางราชการประกาศเป็นเขตป่าไม้และการประกาศเขตป่าไม้ดังกล่าวทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเพิกถอนที่ดินส่วนนั้นออกจากเขตป่าไม้ และกรมที่ดินดำเนินการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ถ้าประกาศเขตป่าไม้ไว้แล้วราษฎรบุกรุกในภายหลัง ราษฎรผู้บุกรุกจะได้สิทธิก็โดยผ่านกระบวนการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น และให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีฉบับต่าง ๆ ที่ขัดแย้ง แต่เมื่อมีปัญหาที่ดินในจังหวัดภูเก็ตจึงได้มีมติในรัฐบาลชุดต่อมายกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แต่นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย โดยให้เป็นไปตามการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา

4) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 พิจารณาเห็นชอบมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งจำแนกเป็น 5 ประเภท ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยหากมีการเรียกร้องให้เพิกถอนเขตป่าไม้ถาวรให้แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบพื้นที่แล้วนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาที่ดินพิจารณาเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเปลี่ยนแปลงเขตป่าไม้ถาวรเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง ในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. เร่งรัดกันเขตและดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินโดยเร็ว หากยังไม่ได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินให้ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-98 ให้ราษฎรไปก่อน ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีให้มีคณะทำงาน 5 ฝ่าย สำรวจพื้นที่เสนอคณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ประจำจังหวัดพิจารณา และส่งให้สำนักงานป่าไม้เขตดำเนินการรังวัดปักเขต ปรับปรุงแผนที่ แล้วส่งให้กรมป่าไม้ดำเนินการนำเสนอต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

และคณะรัฐมนตรีต่อไป ส่วนป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายจะไม่ออกเอกสารสิทธิตามกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกหรือครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำนักรวบรวมราษฎรและพื้นที่ที่ครอบครอง กำหนดขอบเขตพื้นที่ที่จะให้ราษฎรอยู่อาศัย และหรือทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสมและมาตรการเพื่อการอยู่อาศัยการทำประโยชน์อื่น ๆ ทำการตรวจสอบ พิสูจน์ เพื่อดำเนินการรับรองสิทธิการอยู่อาศัยทำกินตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนพื้นที่อื่น ๆ ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยให้มีทั้งฝ่ายราชการและราษฎรฝ่ายละเท่า ๆ กัน การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจะยุติการผลักดันและอพยพราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินอยู่เดิมในพื้นที่ป่าประเภทต่าง ๆ ไว้ก่อน

5) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เห็นชอบการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่ได้กำหนดมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าไม้ เป็น 2 ด้าน คือ ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ และด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ป่าสงวนแห่งชาติ โดยสรุป คือ ให้เร่งรัดกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ เปิดโอกาสให้ราษฎรในพื้นที่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างเป็นรูปธรรม ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ผลจากการปรับแนวเขตหากมีราษฎรอยู่อาศัย/ทำกิน ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม หากสมควรอนุรักษ์ ให้กรมป่าไม้กำหนดเป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ส่วนป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายจะไม่นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร หากอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อน ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย/ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศน์ให้พิจารณาดำเนินการช่วยเหลือราษฎรตามความเหมาะสมเพื่อให้หาที่อยู่อาศัย/ทำกินแห่งใหม่ หรือดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากบริเวณนั้นไปอยู่อาศัย/ทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม หากราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ ให้เคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น หากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ได้ทันที ให้ดำเนินการควบคุมขอบเขตพื้นที่มิให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด ด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ ถ้ามีการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่และ/หรือขยายพื้นที่อยู่อาศัย/ทำกินเพิ่มเติมให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเจียบขาด ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย แผนงาน 4 ด้าน คือ 1) ด้านการป้องกันพื้นที่ 2) ด้านการควบคุมพื้นที่ 3) ด้านการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 4) ด้านการติดตามประเมินผลและระบบข้อมูล และให้แก้ไขปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบในพื้นที่ป่าไม้ให้แล้วเสร็จเป็นรูปธรรมโดยเร็ว

จากนโยบายที่ดินที่ได้สรุปมาข้างต้น ทำให้เห็นแนวทางของนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่ผ่านมา ดังนี้

1) นโยบายป่าไม้ที่ดินที่นำมาใช้ตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ไม่สอดคล้องกับการเพิ่มของประชากร การเปลี่ยนแปลงของประเทศ และแนวทางการพัฒนา ทำให้ต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่าเพื่อแสวงหาที่ดิน

ทำกิน ไม่สามารถดำเนินการตามแผนระยะยาวหรือแผนแม่บท แม้ในปัจจุบันการแก้ไขปัญหาก็ยังเป็นไปในแบบเดิมโดยพยายามกันป่าที่เหลืออยู่ไว้ให้ได้และจำกัดการใช้ที่ดินในบางพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวต่อระบบนิเวศน์

2) นโยบายการกระจายการถือครองที่ดินเป็นปัญหา เนื่องจากการดำเนินการหลายรูปแบบและแนวคิดต่างกันในแต่ละรัฐบาล หน่วยงานจัดที่ดินหลายหน่วยก็ถือกฎหมายคนละฉบับ และส่วนใหญ่จะให้สิทธิกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐตลอดมา จึงทำให้มีผู้ที่ไม่เกรงกลัวกฎหมายใช้ช่องว่างดังกล่าวแสวงหาประโยชน์จากการจับจองที่ดินในเขตป่าและหาช่องทางที่จะได้เอกสารสิทธิในที่ดินทั้งโดยถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย

3) นโยบายและแผนการใช้ที่ดิน ไม่สามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติ เช่น นโยบายที่ดินปี 2530 มีการกำหนดให้ดำเนินการในหลายเรื่อง เช่น การออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า การจัดตั้งธนาคารที่ดิน เป็นต้น หากสามารถปฏิบัติได้ก็จะทำให้แก้ปัญหาที่ดินอย่างเป็นระบบ แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้

3.3 นโยบายของรัฐบาลในการต่อสู้ความยากจนด้านที่ดินทำกิน

3.3.1 คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง

เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 รัฐบาลได้แถลงนโยบายเร่งด่วนเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศชาติที่มีความสำคัญ รวม 3 เรื่อง ได้แก่ การแก้ไขปัญหาความยากจน ปัญหา ยาเสพติดและปัญหาคอร์รัปชัน ในส่วนของการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน มีเป้าหมายที่จะจัดความยากจนให้หมดสิ้นภายในปี พ.ศ. 2551 โดยการสร้างรายได้และลดค่าใช้จ่ายให้กับประชาชนพร้อมทั้งสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพในด้านต่างๆ

ในการประชุมเชิงปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2546 ณ วิเทศสโมสร กระทรวงการต่างประเทศ กรุงเทพฯ นายกรัฐมนตรี (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) ประสงค์ให้หน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องได้มาบูรณาการช่วยกันคิด เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเห็นว่าความยากจนสามารถแก้ไขได้ด้วยการให้โอกาส และปลดปล่อยศักยภาพของคน ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน และประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ ซึ่งถือเป็นนโยบายสำคัญเกี่ยวกับความยากจนที่นายกรัฐมนตรีได้แสดงความมุ่งมั่นอย่างชัดเจน นับตั้งแต่แถลงนโยบายของรัฐบาลมาได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 228/2546 สั่ง ณ วันที่ 10 ตุลาคม 2546 แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และแต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ ประกอบด้วย 4 ฝ่าย 1 สำนักงาน ดังนี้

1) คณะกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน (กอ.ชตจ.) มีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) เป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรี (นายกร ทัพพะรังสี) และรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เป็นรองประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่กำหนดกรอบ วางแผน อำนวยการประสานงาน และกำหนดยุทธศาสตร์สนับสนุน

2) คณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทาน (Supply Side) ให้ประชาชนทำกิน มีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่รวบรวมข้อมูลกำกับเร่งรัดและแก้ไขปัญหาให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและติดตามประเมินผลด้านอุปทาน

3) คณะกรรมการฝ่ายสำรวจอุปสงค์ (Demand Side) ที่ดินทำกินของประชาชน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายประชา มาสินนถ และนายประมวล รุจนเสรี) เป็นรองประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่วางระบบ หลักเกณฑ์การสำรวจข้อมูลข้อเท็จจริงและจัดระบบทะเบียนข้อมูล อำนวยการเร่งรัดติดตาม และประเมินผลด้านอุปสงค์

4) คณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์ มีรองนายกรัฐมนตรี (นายกร ทัพพะรังสี) และรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ทั้งสองท่านเป็นประธานกรรมการร่วม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นรองประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานของรัฐ และประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจนโยบายของรัฐบาลอย่างถูกต้อง รวมทั้งสร้างภาพลักษณ์ที่ดีเพื่อป้องกันกลุ่มผู้ไม่หวังดีแอบอ้างนำนโยบายดังกล่าวไปหลอกลวงหาผลประโยชน์

เนื่องจากนายกรัฐมนตรี เห็นว่าปัญหาความยากจนมิได้มีเฉพาะเรื่องที่ดินเพียงอย่างเดียว แต่ปัญหาที่ทำให้ประชาชนยากจนมีอยู่หลากหลาย เช่น เรื่องหนี้สิน เรื่องการไม่มีงานทำ เป็นต้น จึงได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ เรื่องการออกแบบและการบริหารจัดการทะเบียนคนยากจนและผู้ได้รับความเดือดร้อน เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและสามารถแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ โดยได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมพัฒนาชุมชนเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการออกแบบ การจดทะเบียน และตรวจสอบยืนยันความถูกต้องของข้อมูลในกระบวนการประชาคม และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยจดทะเบียน

นอกจากการให้กระทรวงมหาดไทยไปปรับทะเบียนคนจนแล้ว นายกรัฐมนตรีได้ลงนามในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 271/2546 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2546 เรื่องการดำเนินการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 272/2546 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2546 เรื่องจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) เป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ และมีปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการและเลขานุการร่วมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แนวทาง มาตรการ และกำกับดูแล
- (2) มอบหมายให้ทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- (3) แสวงหาความร่วมมือจากภาครัฐ/เอกชน
- (4) อำนาจการ สั่งการ เร่งรัด กำกับดูแล ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล
- (5) แต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการ
- (6) จัดตั้ง ศตจ. ระดับต่าง ๆ
- (7) ให้หน่วยงานของรัฐเอกชนให้การสนับสนุนการดำเนินงานของ ศตจ. โดยเร็วเต็มความสามารถที่ได้รับการร้องขอ
- (8) รายงานผลการปฏิบัติ ปัญหา อุปสรรค ทุกระยะ ๆ

3.3.2 คณะอนุกรรมการ

ศตจ. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ ขึ้นหลายคณะเพื่อทำหน้าที่ด้านต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมา 2 คณะ ได้แก่

- 1) คณะทำงานด้านที่อยู่อาศัย (คำสั่ง ศตจ.ที่ 5/2547) มีปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธาน ผู้ว่าราชการแห่งชาติ เป็นเลขานุการ
- 2) คณะทำงานด้านที่ทำกินเพื่อประกอบอาชีพ (คำสั่ง ศตจ. ที่ 12/2547) มีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธาน เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นเลขานุการ

คณะอนุกรรมการและคณะทำงานต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาความยากจนในแต่ละด้าน โดยมี ศตจ. ทำหน้าที่บูรณาการ เป็นการดำเนินการในส่วนอำนาจการ สำหรับในระดับพื้นที่มีโครงสร้าง ดังนี้

1) กรุงเทพมหานครและจังหวัด

กำหนดให้มีกลไกการแก้ไขปัญหา คือ ศูนย์อำนาจการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน กทม. (ศตจ.กทม.) และศูนย์อำนาจการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนจังหวัด (ศตจ.จ.)

2) ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ

กำหนดให้มีศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนอำเภอ/กิ่งอำเภอ (ศตจ.อ./กิ่ง อ.) และอนุกรรมการรับผิดชอบในแต่ละด้าน โดยมีอำนาจหน้าที่ คือ

- จัดทำประชาคม สำรวจ วิเคราะห์ Demand-Supply ให้ถูกต้องตามสภาพปัญหาและความเป็นจริง

- กำหนดเป้าหมายดำเนินการแต่ละกลุ่มเป้าหมายหลัก กำหนดเจ้าภาพหลัก ในการดำเนินการแก้ไขแต่ละปัญหาให้ชัดเจน

- บูรณาการแผนและงบประมาณในพื้นที่รับผิดชอบ
- ระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะองค์กรภาคประชาชน

3) กลไกระดับตำบล/หมู่บ้าน/ชุมชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จะร่วมกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนในพื้นที่ จัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาคความยากจนของตำบล/หมู่บ้าน/ชุมชน ให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาในพื้นที่ ทั้งนี้ให้สอดคล้องและรองรับกับแผนปฏิบัติการของ ศตจ.ในระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ ตลอดจนสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกส่วนงาน ภาคประชาชน ภาคเอกชน ในการแก้ไขปัญหาความยากจน

3.4 ยุทธศาสตร์การดำเนินงานต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน

ศตจ.ได้ยึดยุทธศาสตร์พระราชทาน โดยเกิดหลักการพัฒนาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้ทรงพระราชทานไว้ในเรื่อง เศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระองค์ท่านมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนให้บรรลุเป้าหมาย

ศตจ.ได้จัดทำยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนเสนอกณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2547 และยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) สรุปเป็นยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานของ ศตจ. รวม 5 ประการ ดังนี้

1) แสดงความมุ่งมั่นของรัฐบาลที่มีปณิธานอันแน่วแน่จะแก้ไขปัญหาความยากจนให้หมดสิ้นไปและรณรงค์เสริมสร้างให้ประชาชนทุกหมู่เหล่า และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายมีความเชื่อมั่นว่าปัญหาความยากจนเป็นเรื่องสามารถร่วมกันแก้ไขได้

2) จัดอุปสงค์และอุปทานให้สอดคล้องกับปัญหาความเดือดร้อนของคนยากจนโดยเฉพาะปัญหานี้สิน ทั้งในระบบและนอกระบบ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ที่ทำกินน้ำ ที่อยู่อาศัย และปัญหาเกี่ยวกับอาชีพและการมีงานทำ

3) แก้ไขปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การศึกษา กฎหมายและระเบียบการปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มิให้เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยมุ่งเน้นการสร้างเสริมนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน และการพัฒนาอุตสาหกรรม การเกษตรและการบริการ

4) สร้างระบบคุ้มครองและประกันทางสังคม เพื่อส่งเสริมคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส และป้องกันมิให้ปัญหาความยากจนที่ได้รับการแก้ไขแล้วกลับคืนมาอีก

5) พัฒนาระบบราชการในทุกระดับมิให้เป็นภาระต่อประชาชน ประเทศชาติสามารถปรับตัวได้ทันกับการเปลี่ยนแปลง และเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยยึดหลักการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

นอกจากนั้น ศตจ. นำเสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบ เรื่อง ยุทธศาสตร์และแนวทางการดำเนินการของ ศตจ. ดังนี้

- (1) วงเงินงบประมาณที่คาดว่าจะจำเป็นเพื่อดำเนินการในปี 47 จำนวน 18,163.78 ล้านบาท
- (2) ให้สำนักงานงบประมาณดำเนินการกันเงินงบกลาง
- (3) ให้กระทรวงมหาดไทยเร่งรัดวิเคราะห์ข้อมูลการรับลงทะเบียน ภายใน ก.พ.47
- (4) ให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลสำเร็จ และเสนอ ครม.

3.5 Roadmap การต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน

ที่ประชุมศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) ครั้งที่ 8/2547 เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2547 มีมติเห็นชอบ Road Map การต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) วิสัยทัศน์ของ ศตจ. ภายในปี 2551 ประชาชนที่มาจากทะเบียนปัญหาสังคมและความยากจนทั้งหมดได้รับการแก้ไขปัญหาคอนยากจนได้รับการพัฒนาศักยภาพที่ดีขึ้น และคนจนสามารถเข้าถึงบริการต่างๆ ของรัฐอย่างทั่วถึง

2) ระยะเวลาและเป้าหมายการดำเนินงาน แบ่งออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่

ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2547) เป็นขั้นตอนการบูรณาการความคิด สร้างความเชื่อมั่น แก้ไขปัญหาเร่งด่วน ด้วยการวางแผนระยะยาว โดยมีเป้าหมายการดำเนินการได้แก่

- คนจนได้รับการลงทะเบียนอย่างครบถ้วน
- มีการจัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาคอนยากจนและแผนบูรณาการ
- ปัญหาเร่งด่วนได้รับการแก้ไขจนอยู่ในระดับที่ไม่เดือดร้อนอีกต่อไป
- มีแนวร่วมจากทุกภาคส่วนช่วยแก้ไขปัญหาคอนยากจน

ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2548-2549) เป็นการดำเนินการแก้ไขปัญหาคอนยากจนของผู้มาจากทะเบียนควบคู่กับการวางรากฐานการแก้ไขปัญหาคอนยากจนเชิงโครงสร้างหรือระบบ โดยมีเป้าหมายการดำเนินการ ได้แก่

- ปัญหาคอนยากจนและคอนยากจนได้รับการแก้ไขทุกปัญหา
- โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และระบบราชการปรับตัวดีขึ้น
- คนจนได้รับการพัฒนาศักยภาพที่ดีขึ้น และสามารถเข้าถึงบริการต่างๆ ของรัฐ

ระยะที่ 3 (พ. ศ. 2550-2551) เป็นการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างหรือระบบ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน โดยมีเป้าหมายการดำเนินการได้แก่

- ประชาชนที่มาจากทะเบียนได้รับการแก้ไขปัญหาครบถ้วนทุกคน
- คนจนได้รับพัฒนาศักยภาพที่ดีขึ้นครบทุกคน
- คนจนสามารถเข้าถึงบริการต่างๆ ของรัฐ อย่างทั่วถึง เป็นธรรม

ทั้งนี้ โดยมีแผนกลยุทธ์เพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจน ตาม Road Map การต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน ระหว่างปี 2547-2551 มีข้อสรุปที่สำคัญ รวม 6 กรอบแผนงาน 28 กลยุทธ์ คือ

1) แผนงานการแก้ไขปัญหาอาชีพอย่างยั่งยืนสำหรับคนจน (ภาคการเกษตร/ชนบท) มีกลยุทธ์ที่สำคัญ ได้แก่

- (1) การปรับระบบ/วิธีการผลิตไปสู่การทำเกษตรกรรมยั่งยืน
- (2) การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินของเกษตรกร
- (3) การเพิ่มรายได้ให้เกษตรกรจากการเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตร
- (4) การพัฒนาขีดความสามารถในการทำวิสาหกิจชุมชน
- (5) การขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง
- (6) การเพิ่มการออม
- (7) การพัฒนากลไก/กลุ่ม/องค์กร ที่เชื่อมโยงการออมทรัพย์กับการลงทุน

2) แผนงานการจัดการฐานทรัพยากรเพื่อการทำมาหากินของคนจน มีกลยุทธ์ที่สำคัญ ได้แก่

- (1) การฟื้นฟูฐานทรัพยากรธรรมชาติ (ป่า)
- (2) การจัดการน้ำ
- (3) การจัดการที่ดิน
 - (3.1) การสำรวจข้อมูลที่ดินระดับหมู่บ้าน
 - (3.2) การพัฒนาแนวทาง ระบบและกลไกในการจัดการที่ดินระดับพื้นที่/ท้องถิ่น
 - (3.3) การจัดระบบการบริหารจัดการที่ดินทั้งระบบตามมติคณะรัฐมนตรี
- (4) การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเล

3) แผนงานการปรับปรุงแก้ไขนโยบาย กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน มีกลยุทธ์ที่สำคัญ ได้แก่

- (1) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหายากจน
- (2) การปรับปรุงแก้ไขปัญหาในกระบวนการยุติธรรมที่มีผลกระทบสูงต่อคนจนและความไม่เป็นธรรมทางสังคม
- (3) การพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อแก้ปัญหายากจน

4) แผนงานการพัฒนาระบบสวัสดิการ มีกลยุทธ์ที่สำคัญ ได้แก่

- (1) การจัดหาและสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยให้คนจน
- (2) ระบบสวัสดิการการคุ้มครองและพัฒนาแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ
- (3) การจัดระบบสวัสดิการโดยชุมชนและภาคประชาชน
- (4) การพัฒนาระบบการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส ได้แก่
 - (4.1) กลุ่มผู้สูงอายุ
 - (4.2) กลุ่มคนพิการ
 - (4.3) กลุ่มเด็ก
- (5) การคุ้มครองผู้บริโภค
- (6) การพัฒนาระบบการศึกษาเพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพชีวิต
- (7) การสร้างหลักประกันสุขภาพสำหรับคนจน

5) แผนงานการสร้างกระบวนการเรียนรู้และกลไกบริหารจัดการเชิงพื้นที่ มีกลยุทธ์ที่สำคัญ ได้แก่

- (1) การสร้างกระบวนการเรียนรู้และกลไกบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนระดับท้องถิ่น/ชุมชน
- (2) การสร้างกระบวนการเรียนรู้และกลไกบริหารจัดการในระดับจังหวัด
- (3) การสร้างกระบวนการเรียนรู้และกลไกบริหารจัดการในระดับระบบนิเวศวัฒนธรรม

6) แผนงานสร้างความเชื่อมั่นในการแก้ไขปัญหาความยากจน มีกลยุทธ์ที่สำคัญ ได้แก่

- (1) สร้างความน่าเชื่อถือ ความมุ่งมั่นร่วมมือกับภาคประชาชน
- (2) สร้างเครือข่ายความร่วมมือทางประชาสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐภาคประชาชนและองค์กรต่างๆ
- (3) สร้างช่องทางเผยแพร่ข่าวสารที่เปิดเผยความถี่ต่อเนื่อง ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย และช่องทางการสื่อสารสองทาง
- (4) สร้างระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพครอบคลุมทุกหน่วยงานที่ใช้งบประมาณและคณะอนุกรรมการทุกชุด

3.6 การจัดทำข้อมูลผู้ขึ้นทะเบียน เพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ

3.6.1 ระยะเวลาดำเนินการขึ้นทะเบียน

1) การรับจดทะเบียนและตรวจสอบผู้ประสบปัญหาสังคมและความยากจน ในพื้นที่จังหวัดน่าน 8 จังหวัด ดำเนินการระหว่างวันที่ 6 ธันวาคม 2546 - 31 มีนาคม 2547 และในพื้นที่ 67 จังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ระหว่างวันที่ 5 มกราคม - 31 มีนาคม 2547

2) การวิเคราะห์ ศักยภาพและปัญหาที่ได้จากการรับจดทะเบียน ดำเนินการระหว่างวันที่ 1 เมษายน - 30 มิถุนายน 2547

3) การช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาสังคมและความยากจน ดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2547 เป็นต้นไป การขึ้นทะเบียนมิได้หยุดดำเนินการในวันที่ 31 มีนาคม 2547 แต่ในการขึ้นทะเบียนประชาชนสามารถที่จะมาขอรับการขึ้นทะเบียนได้โดยไม่จำกัดเวลา ซึ่งทำให้ตัวเลขยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ว่าเท่าใดแน่

3.6.2 องค์การรับผิดชอบ

1) ให้มีคณะกรรมการอำนวยการแก้ปัญหาสังคมและความยากจน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน มีคณะกรรมการ 4 ฝ่าย คือ

- | | |
|------------------------|---|
| (1) ฝ่ายออกแบบ/ตรวจสอบ | กรมการพัฒนาชุมชน รับผิดชอบ |
| (2) ฝ่ายบันทึกข้อมูล | กรมการปกครอง รับผิดชอบ |
| (3) ฝ่ายประชาสัมพันธ์ | กองสารนิเทศ สำนักงานปลัดกระทรวง มหาดไทย
รับผิดชอบ |
| (4) ฝ่ายติดตามผล | กองตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงาน
ปลัดกระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบ |

2) จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการกรุงเทพมหานครและสำนักงานเขต

- 3) จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการระดับจังหวัด
- 4) จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการระดับอำเภอ

3.6.3 การดำเนินการจดทะเบียน

กระทรวงมหาดไทย กำหนดการดำเนินงาน ดังนี้

5) ศูนย์ปฏิบัติการฯ รวบรวมและแยกประเภทข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมาย โดยแยกตามประเภทปัญหาและพื้นที่ (หมู่บ้าน/ชุมชน)

6) กรรมการปกครองจัดทำทะเบียนและรายละเอียดของผู้จดทะเบียน โดยแยกตามประเภทของปัญหา และแยกพื้นที่ระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ส่งให้ศูนย์ปฏิบัติการฯ อำเภอ/กิ่งอำเภอ/เขต ดำเนินการจัดประชุมประชาคมในระดับหมู่บ้าน/ชุมชน เพื่อตรวจสอบยืนยันความถูกต้องของข้อมูล ผู้ยื่นจดทะเบียน และประกาศรายชื่อผู้ที่ประชาคมให้การรับรองไว้ในที่สาธารณะประจำหมู่บ้าน/ชุมชนไม่น้อยกว่า 7 วัน (กระบวนการจัดประชาคมให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน หลังจากที่ได้รับข้อมูลจากกรรมการปกครอง)

7) เมื่อประชาคมได้ให้การรับรองข้อมูลของผู้จดทะเบียนจำนวนเท่าใด ให้ศูนย์ปฏิบัติการฯ อำเภอ/กิ่งอำเภอ/เขต รวบรวมข้อมูลดังกล่าวให้กรรมการปกครองทันที

3.6.6 ผลการจดทะเบียนผู้มีปัญหาความเดือดร้อนและยากจน

การจดทะเบียนปัญหาความเดือดร้อน/ความต้องการของประชาชน รวม 7 ประการ คือ ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาคนเร่ร่อน ปัญหาผู้ประกอบอาชีพผิดกฎหมาย ปัญหาการให้ความช่วยเหลือนักเรียน/นักศึกษาให้มีรายได้จากอาชีพที่เหมาะสม ปัญหาการถูกหลอกลวง ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน และปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจน มีผู้จดทะเบียนทั่วประเทศ 8,258,275 คน คิดเป็นร้อยละ 13.15 ของประชากรทั่วประเทศ โดยสามารถแยกเป็นรายปัญหาในการจดทะเบียนได้ดังนี้

ลำดับ	ปัญหา	จำนวน (ปัญหา)	ร้อยละ
1	ปัญหาที่ดินทำกิน	3,968,119	32.53
2	ปัญหาคนเร่ร่อน	5,064	0.04
3	ปัญหาผู้ประกอบอาชีพผิดกฎหมาย	7,546	0.06
4	ปัญหาการให้ความช่วยเหลือนักเรียน/นักศึกษาให้มีรายได้จากอาชีพที่เหมาะสม	240,345	1.97
5	ปัญหาจากการถูกหลอกลวง	82,720	0.68
6	ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน	4,680,832	38.37
7	ปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจน	1,892,131	15.51
8	ปัญหาอื่นๆ	1,321,576	10.83
	รวม	12,198,333	100

3.6.7 ผลการขึ้นทะเบียน เฉพาะด้านที่ดินทำกิน

1) เนื่องจากตัวเลขผู้ขึ้นทะเบียนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก วันที่ 31 มีนาคม 2547 ข้อมูลการขึ้นทะเบียนภายใต้การแก้ไขปัญหาลังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ (ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2547) จำนวน 12 ล้านปัญหา การจดทะเบียนปัญหาที่ดินทำกิน (แบบ สย.1) เพิ่มขึ้นเป็น 4,849,056 ราย (ปัญหา) หรือประมาณร้อยละ 40 ซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มผู้ขึ้นทะเบียนออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1.1) ผู้ขอรับการจัดที่ดิน ประกอบด้วย กลุ่มไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และกลุ่มมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ทั้งสองกลุ่มนี้ได้จำแนกเป็นเกษตรกรและไม่เป็นเกษตรกร ซึ่งมีทั้งยากจนและไม่ยากจน ตามเกณฑ์วัดจากรายได้เฉลี่ยต่อปี (20,000 บาท ต่อปี)

(1.2) ผู้ขอรับรองสิทธิหรือผู้มีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ ประกอบด้วยกลุ่มผู้ขอใช้ที่ดินของรัฐและกลุ่มผู้ถือครองที่ดินของรัฐ

2) การวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลผู้ขึ้นทะเบียนด้านที่ดินทำกิน จำนวน 4,849,056 ราย (ปัญหา) แยกเป็น

(2.1) ผู้ไม่มีที่ดินทำกิน 2,028,051 ราย คิดเป็นร้อยละ 41.82

(2.2) ผู้มีที่ดินแต่ไม่เพียงพอ 1,639,079 ราย คิดเป็นร้อยละ 33.80

(2.3) ผู้มีที่ดินทำกินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิหรือขอรับรองสิทธิ 1,181,926 ราย คิดเป็นร้อยละ 24.38 แยกเป็นผู้ขอใช้ที่ดินของรัฐ 338,497 ราย (6.99%) และผู้ถือครองที่ดินของรัฐ 843,429 ราย (17.39%)

3) จำนวนผู้ขึ้นทะเบียนไม่มีที่ทำกิน (ข้อ 2.1) จำนวน 2,028,051 ราย

(3.1) เป็นเกษตรกร จำนวน 956,611 ราย

- ยากจน 456,143 ราย

- ไม่ยากจน 500,468 ราย

(3.2) ไม่เป็นเกษตรกร จำนวน 1,071,440 ราย

- ยากจน 364,496 ราย

- ไม่ยากจน 706,944 ราย

4) จำนวนผู้ขึ้นทะเบียนที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ (ข้อ 2.2) จำนวน 1,639,079 ราย

(4.1) เป็นเกษตรกร จำนวน 1,026,083 ราย

- ยากจน 556,751 ราย

- ไม่ยากจน 469,332 ราย

(4.2) ไม่เป็นเกษตรกร จำนวน 612,996 ราย

- ยากจน 228,275 ราย

- ไม่ยากจน 384,721 ราย

3.7 ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาด้านอุปทานที่ดิน (Supply Side)

1) คณะกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน (กอ.ชดจ.) ได้นำเสนอผลการประชุม กอ.ชดจ. ครั้งที่ 1/2546 เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2546 นำเสนอนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีรับทราบ สรุปได้ ดังนี้

(1.1) การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการรับรองสิทธิและได้รับการจัดที่ดิน ได้พิจารณากำหนดคุณสมบัติของบุคคลไว้เป็น 2 กรณี ดังนี้ คือ

(1.1.1) กรณีการรับรองสิทธิในที่ดิน

(1.1.2) กรณีการจัดที่ดิน

(1.2) การกำหนดจำนวนเนื้อที่ดิน ที่จะดำเนินการรับรองสิทธิและจัดที่ดินให้แก่ประชาชนที่ประชุมได้มีการพิจารณากำหนดเกณฑ์จำนวนเนื้อที่ดิน จำแนกเป็น 2 กรณี ดังนี้

(1.2.1) กรณีที่ดินที่มีการถือครองทำประโยชน์อยู่เดิม จะทำการรับรองสิทธิจำนวนเนื้อที่ดินตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนด

(1.2.2) กรณีมีการขอรับการจัดที่ดิน จำนวนเนื้อที่ดินที่จะจัดให้พิจารณาตามความเหมาะสม แต่ไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่

2) คณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทาน (Supply Side) ให้ประชาชนทำกิน ได้ประชุมเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2546 สรุปผลการประชุมในสาระสำคัญ ได้ดังนี้

(2.1) แผนงานและงบประมาณของหน่วยงาน ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดหาที่ดิน (Supply Side) เพื่อดำเนินการจัดสรรให้แก่ราษฎรตามนโยบายของรัฐบาลในรูปของแผนปฏิบัติการ (Action Plan) จำนวน 6 หน่วยงาน ดังนี้

(2.1.1) กรมป่าไม้ ซึ่งได้รับมอบงานของกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช เสนอให้ใช้ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 5.7 ล้านไร่ โดยเป็นการรับรองสิทธิตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541

(2.1.2) กรมที่ดิน เสนอที่สาธารณประโยชน์ (ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ป่าช้า) ซึ่งราษฎรเลิกใช้แล้ว และมีหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เนื้อที่ตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไป จำนวน 1.4 ล้านไร่ โดยดำเนินการตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(2.1.3) กรมส่งเสริมสหกรณ์ เสนอที่ดินป่าเสื่อมโทรมซึ่งได้รับมอบจากกรมป่าไม้ จำนวน 14 ป่า เนื้อที่ประมาณ 1.5 ล้านไร่

(2.1.4) กรมธนารักษ์ เสนอที่ราชพัสดุ จำนวน 1 ล้านไร่พร้อมยังได้เสนอแผนการบริหารที่ราชพัสดุ เพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัยและทำกิน ชื่อโครงการ “รัฐเอื้อราษฎร”

(2.1.5) ส.ป.ก. ได้เสนอพื้นที่ที่เหลือเป็นพื้นที่เกษตรกรรมจำนวน 16.3 ล้านไร่ และพื้นที่ชุมชน จำนวน 6.5 แสนไร่

(2.1.6) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้เสนอพื้นที่ป่าไม้ส่วนกลางที่มีราษฎรบุกรุก จำนวน 1.5 แสนไร่

(2.2) การจัดที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ส่วนกลาง 20% ในเขตนิคมสร้างตนเองและนิคม สหกรณ์ เพื่อมาจัดให้ประชาชน

3) แผนงาน โครงการและงบประมาณ

(3.1) ข้อมูลที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดสรรให้แก่ประชาชนทำกินได้มีอยู่จำนวนทั้งสิ้น 28.89 ล้านไร่ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(3.1.1) ที่ดินที่สามารถดำเนินการได้ทันที จำนวน 25.24 ล้านไร่

- ที่ป่าสงวนแห่งชาติ	5.79	ล้านไร่
- ที่ราชพัสดุ	1	ล้านไร่
- ที่ ส.ป.ก.	16.95	ล้านไร่
- ที่นิคมสหกรณ์	1.5	ล้านไร่

(3.1.2) ที่ดินที่ต้องการดำเนินการเพิ่มเติม เช่น เจรจาวีธีกระจายสิทธิหรือฟ้องร้องดำเนินคดี จำนวน 3.65 ล้านไร่

- ที่ป่าไม้ถาวร	1.7	ล้านไร่
- ที่ ส.ป.ก.	0.8	ล้านไร่
- ที่นิคมสร้างตนเอง	0.15	ล้านไร่
- ที่สาธารณประโยชน์	1	ล้านไร่

(3.2) แผนงาน/โครงการ

(3.2.1) แผนงาน / โครงการในปี 2547

หน่วยงาน	เป้าหมาย	งบประมาณ
1. กรมอุทยานแห่งชาติ	- จัดที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 40,000 ไร่	89.06 ล้านบาท
2. ส.ป.ก.	- จัดที่ดินเกษตรกรรม จำนวน 3.1 ล้านไร่ - จัดที่ดินชุมชน จำนวน 200 แห่ง	377.95 ล้านบาท 7.2 ล้านบาท
รวม		474.21 ล้านบาท

(3.2.2) แผนงาน / โครงการเพิ่มเติมในปี 2547

หน่วยงาน	เป้าหมาย	งบประมาณ
1. กรมอุทยานแห่งชาติ	จัดที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ 1.3 ล้านไร่ จัดการที่ดินป่าไม้ถาวร 10.5 ล้านไร่	182.96 ล้านบาท 25.14 ล้านบาท
2. กรมธนารักษ์	รับรองสิทธิ 15,884 ไร่ จัดที่ดิน 485 ไร่	1.15 ล้านบาท 0.76 ล้านบาท
3. ส.ป.ก.	จัดที่ดินเขตชุมชน 800 แห่ง	91.01 ล้านบาท
4. กรมส่งเสริมสหกรณ์	จัดที่ดินนิคมสหกรณ์จำนวน 0.25 ล้านไร่	19.49 ล้านบาท
5. กรมพัฒนาสังคมฯ	จัดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง 0.62 ล้านไร่	6 ล้านบาท
6. กรมที่ดิน	จัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ 0.13 ล้านไร่ จัดเก็บข้อมูลทะเบียนที่ดิน 23 ล้านแปลง	117.49 ล้านบาท 376.86 ล้านบาท
รวม		820.86 ล้านบาท

(3.3) งบประมาณหน่วยงานจัดที่ดิน

คณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทาน (Supply Side) ได้ทำแผนปฏิบัติการ (Aciton Plan) และการใช้งบประมาณของหน่วยงานจัดหาที่ดินของรัฐ (Supply Side)

ได้แก่ กรมอุทยานแห่งชาติ กรมธนารักษ์ ส.ป.ก. กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และกรมที่ดิน สรุปตามตารางที่ 3.7-1 ดังนี้

ตารางที่ 3.7-1 : งบประมาณหน่วยงานจัดที่ดิน

(หน่วย : บาท)

ปีงบประมาณ หน่วยงาน	2547		2548	2549	2550	2551
	งบปกติ	งบเพิ่มเติม				
1. กรมอุทยานแห่งชาติ	89,064,100	208,108,400	559,781,900	559,781,900	-	-
2. กรมธนารักษ์	-	1,925,200	1,781,060	3,165,480	8,073,240	11,055,020
3. ส.ป.ก.	385,150,000	91,010,000	774,270,000	767,470,000	-	-
4. กรมส่งเสริมสหกรณ์	-	19,497,000	24,581,200	24,263,000	-	-
5. กรมพัฒนาสังคมฯ	-	6,000,000	6,300,000	6,200,000	-	-
6. กรมที่ดิน	-	494,354,840	307,043,800	281,667,400	234,093,300	-
รวม	474,214,100	820,895,440	1,673,757,960	1,642,547,780	242,166,540	11,055,020

หมายเหตุ ใช้งบประมาณในการจัดที่ดินรวมทั้งสิ้น 4,864,636,840 บาท

4) สรุปผลงานการดำเนินการจัดที่ดินของคณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทาน (Supply Side) และอนุกรรมการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัย ดังนี้

1. จำนวนที่ดินทั้งหมด 28.89 ล้านไร่
2. จัดสรร/รับรองสิทธิให้ประชาชนได้ประมาณ 2.1 ราย
3. งบประมาณในการดำเนินการทั้งสิ้น 4,864.64 ล้านบาท
4. ค่าใช้จ่ายในการจัดสรร/รับรองสิทธิ เฉลี่ยต่อครอบครัว 2,316.50 บาท
5. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เฉลี่ยไร่ละ 168.40 บาท
6. จัดสรร/รับรองสิทธิให้ประชาชนได้ เฉลี่ยครอบครัวละ 13.80 ไร่

5) แนวทางแก้ไขปัญหาคือเป็นรูปธรรม และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ทันที พร้อมด้วยขั้นตอนการดำเนินงานและกลไกการจัดการ

คณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทาน (Supply Side) ให้ประชาชนทำกินและคณะอนุกรรมการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัย ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) เป็นประธานทั้งสองคณะได้ร่วมกันพิจารณากำหนดจำนวนที่ดินที่จะต้องดำเนินการรับรองสิทธิและจัดที่ดินให้แก่ประชาชนการกำหนดคุณสมบัติที่จะได้รับการรับรองสิทธิและได้รับการจัดที่ดินตลอดจนได้ทำการรวบรวมข้อมูลที่ดินของรัฐที่จะดำเนินการดังกล่าว ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

(5.1) กรณีการรับรองสิทธิ

สำหรับที่ดินที่มีการถือครองทำประโยชน์อยู่เดิมจะทำการรับรองสิทธิตามจำนวนเนื้อที่ ตามกฎหมายและระเบียบที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ โดยจะต้องเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ที่เห็นชอบการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตป่าไม้ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2545 สำหรับที่ราชพัสดุ

(5.2) กรณีการขอรับการจัดที่ดิน

จำนวนเนื้อที่ดินที่จะจัดให้พิจารณาตามความเหมาะสม แต่ไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ (หมายเหตุ ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มอบ ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่เกษตรกรไปแล้วเฉลี่ยได้ครอบครัวละประมาณ 13.18 ไร่ และในการสำรวจรังวัดเพื่อเตรียมการออก ส.ป.ก. 4-01 ในพื้นที่ 16.3 ล้านไร่ เกษตรกรได้ที่ดินครอบครัวละประมาณ 14.8 ไร่ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2533 เห็นชอบให้ผู้ครอบครองที่ดินในเขต พระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเช่าที่ดินในพื้นที่ตามที่ดินที่ถือครองได้ แต่ไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่)

เมื่อนำที่ดินจัดสรรให้ราษฎรเข้าทำกินและแจกเอกสารสิทธิให้ประชาชนแล้ว ประชาชนสามารถนำเอกสารสิทธิที่ดินนั้นนำเข้าสู่แหล่งทุนด้วยการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นเงินทุนต่อไป

จึงสรุปได้ว่า ในปัจจุบันนโยบายของรัฐบาลในการดำเนินการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนด้านที่ดินทำกินกำลังดำเนินการโดยมีหน่วยงาน ทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาคและในระดับท้องถิ่น ระดมกันมาช่วยแก้ไขปัญหาเพื่อให้สามารถจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ยากจน อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบคือ ที่ดินของรัฐที่จะนำมาแก้ไขปัญหาที่มีอยู่อย่างจำกัดและรัฐจำเป็นจะต้องสงวนที่ดินส่วนหนึ่งไว้เพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะ จึงจำเป็นต้องหาวิธีการจัดหาที่ดินและจัดที่ดินที่เหมาะสมกันต่อไป

บทที่ 4

แนวคิดและวิธีการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ทำกินของคนจน (Supply Side) ด้วยการศึกษาวិธีการรวบรวมและเสนอแนะแนวทางการจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินในระดับท้องถิ่น โดยร่วมมือกับส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน ค้นหาแนวทางในการนำที่ดินประเภทต่าง ๆ ทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนที่เหมาะสมมาดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจน และเสนอแนะหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกและกระจายที่ดินให้กับคนจน สิทธิที่เหมาะสม และวิธีการ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ที่ดิน

จากการทบทวนแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน พิจารณาจากตัวเลขความต้องการที่ดินทำกินและอยู่อาศัยของคนจนและจำนวนที่ดินที่จะจัดให้ได้แล้ว จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันมากเพราะความต้องการสูงกว่าจำนวนที่ดินที่มีอยู่มาก ความต้องการดังกล่าวอาจเป็นความต้องการจำเป็นอย่างแท้จริงที่ต้องการความช่วยเหลือจากรัฐให้จัดหาที่ดินทำกินให้ หรืออาจเป็นความต้องการเพียงการรักษาสิทธิหรือเพื่อเลือกหากรัฐจัดที่ดินให้ก็จะได้รับโอกาสด้วย ส่วนการจัดที่ดินของ Supply Side ถึงแม้ว่าจะมีตัวเลขที่ดินของรัฐที่สามารถจะนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ก็ไม่แน่ว่าจะสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมาย เนื่องจากที่ดินของรัฐส่วนใหญ่มีผู้เข้าไปอยู่อาศัยทำกินอยู่แล้ว การจัดผู้ถือครองรายใหม่ลงไปในพื้นที่ที่มีผู้ทำประโยชน์อยู่แล้ว ถึงแม้ว่าจะเป็นการทำประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็อาจเป็นการสร้างปัญหาใหม่แทนที่จะแก้ปัญหาความยากจน

ระบบข้อมูลที่ดินในปัจจุบันส่วนใหญ่จะให้ข้อมูลได้เฉพาะผู้ครอบครองที่ดิน ขอบเขตเนื้อที่ และประเภทของเอกสารสิทธิในที่ดิน แต่ขาดข้อมูลเกี่ยวกับการทำประโยชน์ที่ดิน ทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน จึงไม่อาจทราบได้ว่าที่ดินแปลงใดไม่ได้ใช้ประโยชน์และมีศักยภาพที่จะนำมาใช้ในการผลิตเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนโดยถูกต้องตามเงื่อนไขของกฎหมาย หน่วยงานรับผิดชอบที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันจึงอาจมีปัญหาทั้งการจัดหาที่ดิน Supply Side และการคัดเลือกผู้ที่สมควรได้รับการช่วยเหลือที่ได้จดทะเบียนคนจนไว้ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

คณะผู้ศึกษาจึงได้วางแนวทางในการศึกษาไว้ ดังนี้

- 1) ศึกษาทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนด้านที่ดินทำกิน และประชุมผู้เชี่ยวชาญเพื่อกำหนดแนวทางการศึกษา รวมทั้งการซักซ้อมความเข้าใจอุปสงค์ (Demand Side) และอุปทาน (Supply Side) ด้านที่ดินที่ตรงกัน

- 2) คัดเลือกจังหวัดเป้าหมาย โดยดูจากตัวเลขความต้องการที่ดิน ข้อมูลความยากจน รวมทั้งปัจจัยสนับสนุนอื่น ๆ ที่จะสามารถทำให้การศึกษาในครั้งนี้บรรลุเป้าหมาย
- 3) จัดการประชุมเพื่อชี้แจงส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนในจังหวัดที่เกี่ยวข้อง
- 4) เก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มผู้ที่อยู่ในข่าย จะได้รับการจัดสรรที่ดิน โดยร่วมดำเนินการกับส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลที่ดินในจังหวัด
- 5) ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ดิน จัดลำดับความสำคัญ และประเภทของที่ดินที่เหมาะสมในการนำมาแก้ไขปัญหาคความยากจนด้านที่ดินทำกิน
- 6) จัดทำร่างหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดหาที่ดินทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน การกระจายที่ดิน สิทธิในที่ดิน และวิธีการ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ และใช้ประโยชน์ที่ดิน นำไปประชุมหารือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เห็นชอบร่วมกัน
- 7) จัดทำรายงานและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติที่เหมาะสม การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรค

4.1 วิธีการศึกษา

4.1.1 กลุ่มเป้าหมาย

ผลจากการขึ้นทะเบียนในช่วงเดือนมกราคม-มีนาคม ปี พ.ศ. 2547 มีประชาชนมาขึ้นทะเบียนขอที่ดินทำกิน (Demand Side) รวม 4.849 ล้านราย แบ่งออกเป็น 4 กรณีใหญ่ ๆ คือ 1) ไม่มีที่ดินทำกิน 2.028 ล้านราย หรือประมาณร้อยละ 41.82 ของผู้มาขึ้นทะเบียนประเภทที่ดิน 2) กลุ่มที่มีที่ดินแต่ไม่เพียงพอมี 1.639 ล้านราย 3) ขอใช้ที่ดินรัฐประมาณ 3 แสนราย และ 4) กลุ่มถือครองที่ดินของรัฐประมาณ 8 แสนราย (ตารางที่ 4.1-1)

ตารางที่ 4.1-1 : จำนวนผู้ขึ้นทะเบียนด้านที่ดิน

ปัญหา	จำนวน (ล้านราย)	%
1. ไม่มีที่ดินทำกิน	2.028	41.82
2. มีแต่ไม่เพียงพอ	1.639	33.80
3. ขอใช้ที่ดินรัฐ	0.339	6.99
4. ถือครองที่ดินของรัฐ	0.843	17.90
รวม	4.849	100.00

ที่มา : ฐานข้อมูลกรมการปกครอง

หมายเหตุ ประมวลผลโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อย่างไรก็ดี เมื่อตรวจสอบข้อมูลโดยการประมวลผลกลุ่มผู้ขึ้นทะเบียนขอรับการจัดที่ดิน โดยพิจารณาตามกลุ่มเป้าหมาย 4 กลุ่มข้างต้น โดยแยกเป็นผู้ที่เป็นเกษตรกรและผู้ที่ไม่ได้เป็นเกษตรกร และแบ่งตามฐานะรายได้ว่าเป็นกลุ่มยากจนและไม่ยากจน โดยใช้ข้อมูลจากการพัฒนาชุมชนที่กำหนดว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าหรือเท่ากับ 20,000 บาทต่อปี เป็นผู้ที่ยากจน จะทำให้เห็นเป้าหมายของผู้ที่มีความจำเป็นในเบื้องต้น ที่จะต้องเร่งรัดแก้ไขปัญหาให้

ข้อมูลจากตารางที่ 4.1-2 แสดงให้เห็นว่าเป้าหมายแรกของการพิจารณา คือ เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินและยากจน ซึ่งมีประมาณ 4 แขนง และกลุ่มที่ไม่ได้เป็นเกษตรกรแต่ไม่มีที่ดินและยากจนอีกประมาณ 3 แขนง กลุ่มที่จะต้องพิจารณาในลำดับถัดไป คือ กลุ่มที่มีที่ดินไม่เพียงพอและยากจนมีประมาณ 7 แขนง (รวมทั้งผู้ที่เป็นเกษตรกรและไม่ได้เป็นเกษตรกร)

ดังนั้นกลุ่มเป้าหมายของการศึกษาในครั้งนี้ จึงมุ่งเน้นในเบื้องต้นที่กลุ่มเป้าหมายที่เป็นเกษตรกรยากจนซึ่งไม่มีที่ดินทำกิน

ตารางที่ 4.1-2 : จำนวนผู้ขอรับการจัดที่ดิน จำแนกตามกลุ่มเป้าหมายและปัญหา

(หน่วย: ล้านราย)

กลุ่มเป้าหมาย	ไม่มีที่ดิน	มีแต่ไม่เพียงพอ	รวม
1. เป็นเกษตรกร	0.957	1.026	1.983
1.1 ยากจน	0.456	0.557	1.013
1.2 ไม่ยากจน	0.501	0.469	0.970
2. ไม่เป็นเกษตรกร	1.071	0.613	1.684
2.1 ยากจน	0.364	0.228	0.592
2.2 ไม่ยากจน	0.707	0.385	1.092
รวม	2.028	1.639	3.667

ที่มา : ฐานข้อมูลกรมการปกครอง

- หมายเหตุ
1. ยากจน หมายถึง ผู้มีรายได้ต่ำกว่าหรือเท่ากับ 20,000 บาทต่อปี
 2. ไม่ยากจน หมายถึง ผู้มีรายได้มากกว่า 20,000 บาทต่อปี
 3. ประมวลผลโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4.1.2 การคัดเลือกพื้นที่

ในการศึกษาครั้งนี้แบ่งการคัดเลือกพื้นที่ออกเป็น 2 ระดับ คือ 1) ระดับจังหวัด และ 2) ระดับตำบล

4.1.2.1 ระดับจังหวัด

การคัดเลือกระดับจังหวัด ได้พิจารณา ดังนี้

- 1) พื้นที่ตัวแทนภาค 4 ภาค คือ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้
- 2) ในแต่ละภาคแบ่งกลุ่มออกเป็นตอนบนและตอนล่าง เพื่อให้เป็นตัวแทนของทั้งภาค
- 3) จำนวนผู้ขึ้นทะเบียน ซึ่งเป็นเกษตรกรและมีรายได้ต่ำกว่า 20,000 บาท/คนปี

จากข้อพิจารณาดังกล่าว สามารถคัดเลือกจังหวัดดำเนินการได้ดังนี้

ตารางที่ 4.1-3 : จังหวัดดำเนินการและจำนวนผู้ขึ้นทะเบียน

ภาค	จังหวัด	จำนวนผู้ขึ้นทะเบียน (คน)
1. กลาง	1.1 สระแก้ว	4,938
	1.2 กาญจนบุรี	2,748
	1.3 ลพบุรี	2,242
	1.4 สุพรรณบุรี	2,182
2. เหนือ	2.1 เชียงใหม่	18,071
	2.2 อุทัยธานี	2,595
3. ตะวันออกเฉียงเหนือ	3.1 อุบลราชธานี	44,103
	3.2 บุรีรัมย์	35,108
	3.3 อุดรธานี	14,245
4. ใต้ *	4.1 สุราษฎร์ธานี	1,222

* ดำเนินการเฉพาะภาคใต้ตอนบน

4.1.2.2 ระดับตำบล

หลังจากที่คัดเลือกจังหวัดตามหลักเกณฑ์ข้างต้นแล้ว ได้นำข้อมูลจังหวัดดังกล่าวมาพิจารณาเป็นรายตำบล โดยตรวจสอบว่าตำบลใดมีผู้มาขึ้นทะเบียนที่ดินทำกินที่เป็นเกษตรกรยากจนจำนวนมากที่สุด ก็จะคัดเลือกมาเป็นกลุ่มเป้าหมายที่จะศึกษา ได้ผลตามตารางที่ 4.1-4

ตารางที่ 4.1- 4 : ตำบลที่จะมีผู้ขึ้นทะเบียนจำนวนมาก

ภาค/จังหวัด	อำเภอ	ตำบล	จำนวน (ราย)
1. กลาง			
1.1 กาญจนบุรี	ศรีสวัสดิ์	นาสวน	82
1.2 ลพบุรี	โคกสำโรง	สะแกราบ	142
1.3 สระแก้ว	เขาฉกรรจ์	พระเพลิง	370
1.4 สุพรรณบุรี	สองพี่น้อง	บางตาเถร	155
2. เหนือ			
2.1 เชียงใหม่	อมก๋อย	นาเกียน	480
2.2 อุทัยธานี	ทัพทัน	ตลุกดู่	192
3. ตะวันออกเฉียงเหนือ			
3.1 บุรีรัมย์	ละหานทราย	หนองแวง	435
3.2 อุดรธานี	ไชยวาน	หนองเหล็ก	329
3.3 อุบลราชธานี	บุณฑริก	ห้วยข่า	609
4. ใต้			
4.1 สุราษฎร์ธานี	พระแสง	สินเจริญ	47

ตารางที่ 4.1-5 : ข้อมูลประชากรและข้อมูลทั่วไปของพื้นที่ที่ศึกษา

ตำบล/อำเภอ/ จังหวัด	สภาพทั่วไป	จำนวนหมู่บ้าน / ครัวเรือน	ประชากร	อาชีพหลัก	อาชีพเสริม	ระบบสาธารณูปโภค
1. ตำบลนาสวน อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี	ภูมิประเทศที่มีราบสลับ กับภูเขา พื้นที่สูงส่วนใหญ่ เป็นป่าต้นน้ำลำธาร	ในเขต อบต. 5 หมู่/ 459 ครัวเรือน	จำนวนทั้งสิ้น 3,645 คน หญิง 1,723 คน ชาย 1,922 คน	ทำไร่	- รับจ้าง - จับสัตว์น้ำ - หาของป่า	มีไฟฟ้า ไฟฟ้า โทรศัพท์ จำนวน 4 หมู่บ้าน จาก 5 หมู่บ้าน ไม่มีเลย 1 หมู่บ้าน
2. ตำบลบ้านบึง อำเภอบ้านคา จังหวัดราชบุรี	เป็นที่ภูเขาและที่ราบบางส่วน เหมาะแก่การทำพืชไร่และ เลี้ยงสัตว์	ในเขต อบต. 12 หมู่ / 1,320 ครัวเรือน	จำนวนทั้งสิ้น 5,294 คน ชาย 2,746 คน หญิง 2,548 คน	ทำไร่ ทำสวน	เลี้ยงสัตว์	มีไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์สาธารณะ 25 แห่ง
3. ตำบลสะแกกราบ อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี	เป็นที่ราบ มีคลองน้ำ ไหลผ่าน	ในเขต อบต. 15 หมู่ / 1,335 ครัวเรือน	จำนวนทั้งสิ้น 6,660 คน ชาย 3,266 คน หญิง 3,394 คน	ทำนา	รับจ้างทั่วไป	มีสาธารณูปโภคครบทุกหมู่บ้าน
4.ตำบลพระเพลิง อำเภอเขาฉกรรจ์ จังหวัดสระแก้ว	เป็นที่ราบสูง มีภูเขาและลำ คลองสายใหญ่ไหลผ่าน 2 สาย คือคลองพระสึง และ คลองพระเพลิงใหญ่	ในเขต อบต. 16 หมู่ / 2,962 ครัวเรือน	จำนวนทั้งสิ้น 16,895 คน ชาย 8,670 คน หญิง 8,225 คน	ทำนา ทำสวน ทำไร่ เลี้ยงโคนม	- ทำขนม - ส่งจำหน่าย - แปรรูปผล ผลิตทาง การเกษตร	มีไฟฟ้าใช้เกือบทุกหมู่บ้าน ประปา 19 แห่ง

ตารางที่ 4.1-5 (ต่อ)

ตำบล/อำเภอ/จังหวัด	สภาพทั่วไป	จำนวนหมู่บ้าน / ครัวเรือน	ประชากร	อาชีพหลัก	อาชีพเสริม	ระบบสาธารณูปโภค
5. ตำบลบางตาเถร อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี	เป็นพื้นที่ราบลุ่ม มีที่ สาธารณะ ที่ ส.ป.ก.	ในเขตสภาตำบล 1 หมู่ ในเขต อบต. 17 หมู่ / 3,032 ครัวเรือน	จำนวนทั้งสิ้น 15,740 คน ชาย 7,726 คน หญิง 8,014 คน	ทำนา ทำสวน ทำไร่	ไม่มีข้อมูล	ไฟฟ้า โทรศัพท์สาธารณะ ทุกหมู่บ้าน
6. ตำบลนาเกียน อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่	ไม่มีข้อมูล	ในเขต อบต. 21 หมู่ / 1,472 ครัวเรือน	จำนวนทั้งสิ้น 7,115 คน ชาย 3,570 คน หญิง 3,545 คน	ทำนา ทำสวนผลไม้	รับจ้าง	ไฟฟ้า ประปาทุกหมู่บ้าน โทรศัพท์สาธารณะ 9 หมู่บ้าน จาก 16 หมู่บ้าน
7. ตำบลท้ายทุ่ง อำเภอทับคล้อ จังหวัดพิจิตร	เป็นที่ลาดชัน พื้นที่มีความ ลาดเทไปทางตะวันตก พื้นที่ค่อนข้างต่ำและมี น้ำท่วม/พื้นที่ราบสูงมี ลำคลองเกิดจากเทือกเขา เพชรบูรณ์	ในเขต อบต. 19 หมู่ /1,623 ครัวเรือน	จำนวนทั้งสิ้น 8,485 คน ชาย 4,173 คน หญิง 4,312 คน	ทำไร่ ทำสวน	เลี้ยงสัตว์	ไฟฟ้า ทุกหมู่บ้าน ประปา 17 หมู่บ้าน จาก 19 หมู่บ้าน
8. ตำบลแม่พุง อำเภอวังหิน จังหวัดแพร่	เป็นที่ราบระหว่างภูเขา ที่ราบสลับภูเขาแม่น้ำ ไหลผ่านตลอดปี	ในเขต อบต. 16 หมู่ / 2,173 ครัวเรือน	ไม่มีข้อมูล	ทำนา ทำสวน ทำไร่	ทำไร่ ทำสวน ยางพารา	มีไฟฟ้า ประปาครบทุกหมู่บ้าน

ตารางที่ 4.1-5 (ต่อ)

ตำบล/อำเภอ/จังหวัด	สภาพทั่วไป	จำนวนหมู่บ้าน /ครัวเรือน	ประชากร	อาชีพหลัก	อาชีพเสริม	ระบบสาธารณูปโภค
9. ตำบลตลุกคู่อำเภอบ้านใหม่ จังหวัดอุทัยธานี	เป็นพื้นที่ราบสูง เดิมมีลักษณะเป็นป่าสวน ต่อมากลายเป็นป่าเสื่อมโทรมมีผู้คนอพยพเข้ามา มากมาย การปลูกบ้านเรือนกระจัดกระจาย เพราะพื้นที่กว้างมาก	ไม่มีข้อมูล	จำนวนทั้งสิ้น 11,542 คน ชาย 5,718 คน หญิง 5,824 คน	ทำนา ทำสวน ทำไร่ ประมง	เลี้ยงสัตว์	ไฟฟ้า มีครบทุกหมู่บ้าน ประปายังไม่ครบ โทรศัพท์สาธารณะมีเพียง 2 หมู่บ้าน
10. ตำบลหนองแวง อำเภอบ้านใหม่ไชยพจน์ จังหวัดบุรีรัมย์	เป็นที่ราบสูงสลับที่ราบน้ำท่วมขัง ดินมีลักษณะดินร่วนปนทราย มีลำห้วยตะกั่ว ห้วยวังหิน คลองส่งน้ำ	ในเขต อบต. 8 หมู่ / 700 ครัวเรือน	จำนวนทั้งสิ้น 4,239 คน ชาย 2,064 คน หญิง 2,175 คน	ทำนา ทำสวน ทำไร่ รับจ้าง	ปลูกผัก ทอผ้า	ไฟฟ้า ครบทุกหมู่บ้าน ประปา โทรศัพท์ ยังไม่ทั่วถึง
11. ตำบลหนองหลัก อำเภอยะวอน จังหวัดอุตรธานี	เป็นที่ราบลุ่ม มีหนองน้ำขนาดใหญ่ 2 แห่ง คือ หนองหลักและหนองยาง มีลำห้วยผ่านเชื่อมต่อไปตามพื้นที่ตำบล จำนวน 3 สาย	ในเขต อบต. 10 หมู่ / 1,637 ครัวเรือน	จำนวนทั้งสิ้น 9,891 คน ชาย 5,022 คน หญิง 4,867 คน	ทำนา	ทำไร่ย่อย	ไฟฟ้า ครบทุกหมู่บ้าน ประปา 9 หมู่บ้าน จาก 10 หมู่บ้าน โทรศัพท์ 1 หมู่บ้าน

ตารางที่ 4.1-5 (ต่อ)

ตำบล/อำเภอ/จังหวัด	สภาพทั่วไป	จำนวนหมู่บ้าน / ครัวเรือน	ประชากร	อาชีพหลัก	อาชีพเสริม	ระบบสาธารณูปโภค
12. ตำบลห้วยข้า อำเภอบุญทวี จังหวัด อุบลราชธานี	เป็นที่ราบสูงสลับที่ราบลุ่ม มีภูเขาหลายลูกเรียงกัน ตามบริเวณชายแดน ไทย-ลาว และมีลำห้วย หลายสายที่เกิดจากภูเขา ที่กั้นพรมแดนไทย-ลาว	ในเขต อบต. 16 หมู่ / 2,809 ครัวเรือน	จำนวนทั้งสิ้น 14,689 คน ชาย 7,211 คน หญิง 7,475 คน	ทำนา	ทำไร่ ทำสวน ยางพารา	มีระบบสาธารณูปโภค ครบทุกหมู่บ้าน
13. ตำบลสินเจริญ อำเภอพระแสง จังหวัด สุราษฎร์ธานี	พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสูง ลักษณะดินเป็นดินร่วน ปนทรายและดินเหนียว ปนทราย	ในเขต อบต. 9 หมู่ / 1,351 ครัวเรือน	จำนวนทั้งสิ้น 7,541 คน ชาย 3,817 คน หญิง 3,724 คน	เกษตรกรรม	ค้าขาย รับจ้าง	มีไฟฟ้าใช้ทุกครัวเรือน มีประปา 5 หมู่บ้านจาก 9 หมู่บ้าน

ที่มาของข้อมูล :

www.thaitambon.com

เอกสารบรรยายสรุป อบต.สะแกกราบ อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี

เอกสารสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลนาสวน อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี

เอกสารแผนพัฒนาสามปี อบต.หนองแวง (พ.ศ.2548-พ.ศ.2550) อำเภอบ้านใหม่ไชยพจน์ จังหวัดบุรีรัมย์

เอกสารแผนพัฒนาสามปี อบต.ท้ายทุ่ง (พ.ศ.2548-พ.ศ.2550) อำเภอทับคล้อ จังหวัดพิจิตร

ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน กชช. 2 ค. ปี 2544