

การปฏิรูปที่ดินเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม

โดย

ผศ.ดร.ดวงมณี เถาวกุล
คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สมัชชาความมั่นคงทางอาหาร ประจำปี 2557
“ความมั่นคงทางอาหาร: โอกาสในวิกฤตการเมืองและเศรษฐกิจ”
วันที่ 8 - 9 กรกฎาคม 2557 ณ อาคารวชิรานุสรณ์ คณะเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ขนาดพื้นที่ดินในประเทศไทยทศวรรษ 2550

ประเภทที่ดิน	พื้นที่ (ล้านไร่)
กรมที่ดิน ¹	130.74
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ²	34.76
ป่าสงวนแห่งชาติ ³	144.54
ที่ดินราชพัสดุ ⁴	9.78
รวม	319.82

หมายเหตุ: ข้อมูลที่ดินแต่ละประเภทมีการจัดเก็บในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ดังนั้น พื้นที่รวมจึงแตกต่างจากพื้นที่ทั้งหมดของประเทศไทยซึ่งมีพื้นที่ทั้งหมด 320.70 ล้านไร่

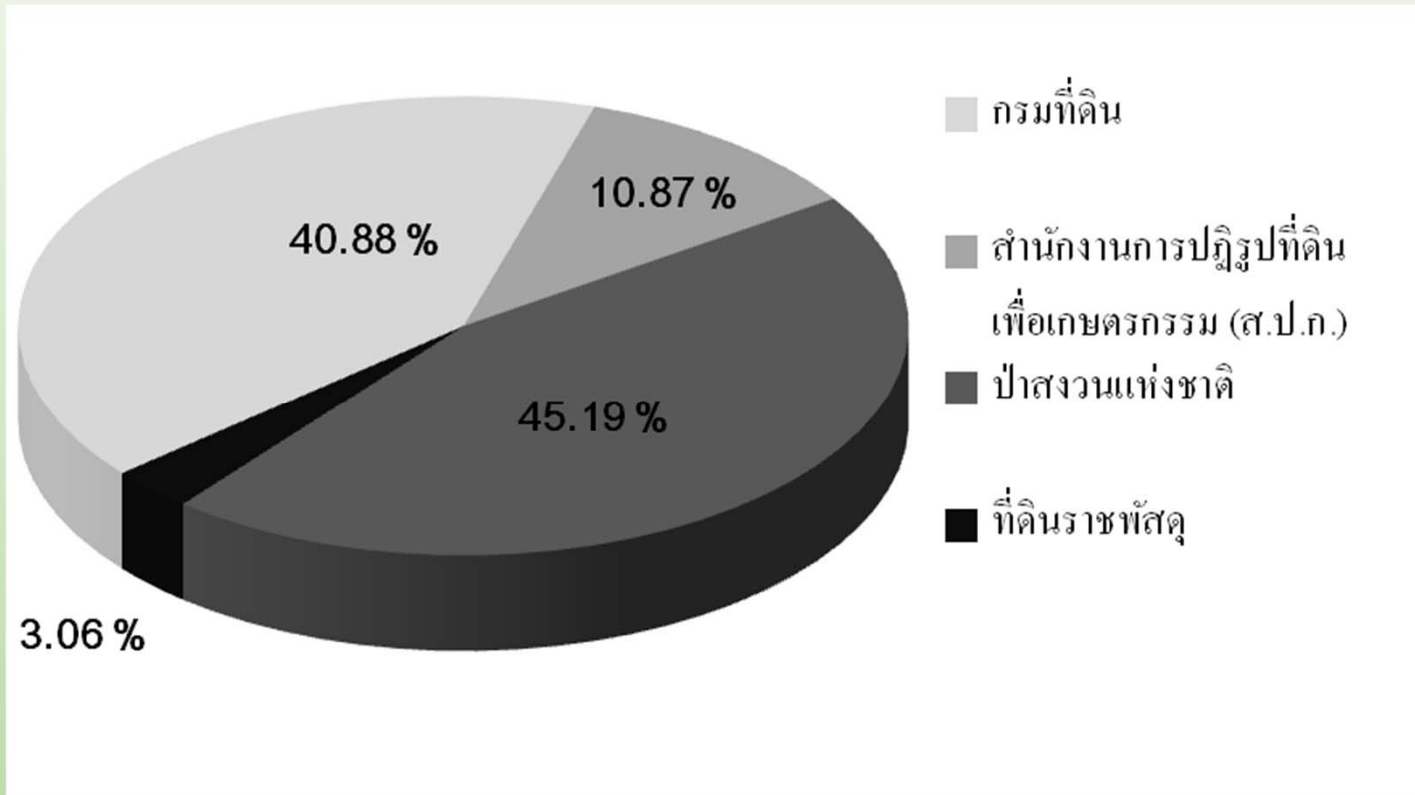
ที่มา: 1. ศูนย์ปฏิบัติการกรมที่ดิน (ข้อมูล ณ 30 กันยายน 2554)

2. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ข้อมูล ณ 30 เมษายน 2556)

3. กรมป่าไม้ (ข้อมูล ณ 2554)

4. กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง (ข้อมูล ณ 27 กันยายน 2555)

สัดส่วนของขนาดพื้นที่ดินในประเทศไทยทศวรรษ 2550



ที่มา: ศูนย์ปฏิบัติการกรมที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมป่าไม้ และกรมธนารักษ์
กระทรวงการคลัง

ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2555



ภาค	จำนวน (ราย)	สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient)
ทั่วราชอาณาจักร	15,900,047	0.89

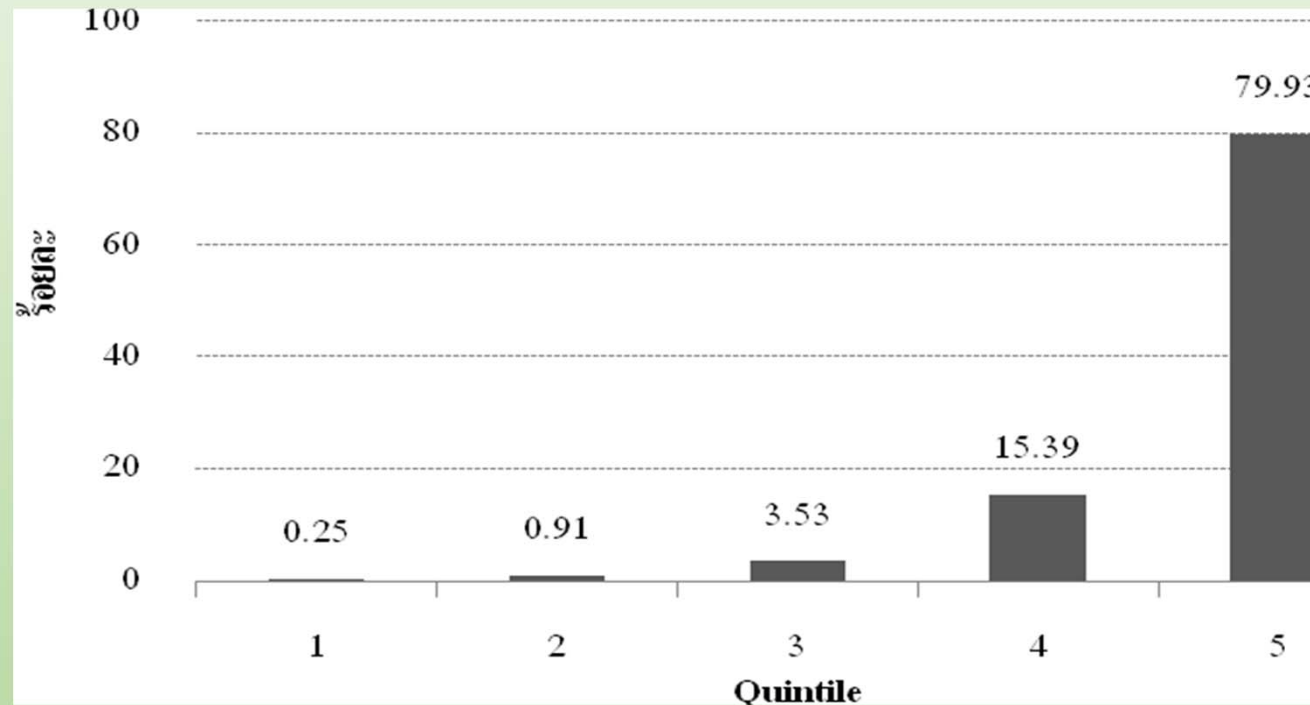
ผลรวม และค่าเฉลี่ยของพื้นที่ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน จำแนกตาม ถือครอง 5 กลุ่ม: ทั้งประเภทบุคคลธรรมดา และประเภทนิติบุคคล ปี พ.ศ. 2555

Quintile ที่	จำนวนผู้ถือครอง (ราย)	ผลรวมพื้นที่ถือครองทั้งสิ้น			ร้อยละ	ค่าเฉลี่ยพื้นที่ถือครอง			ค่าต่ำสุด (minimum)			ค่าสูงสุด (maximum)		
		ไร่	งาน	ตารางวา		ไร่	งาน	ตารางวา	ไร่	งาน	ตารางวา	ไร่	งาน	ตารางวา
Quintile 1 (พื้นที่น้อยที่สุด)	3,181,406	232,790	2	89.81	0.25	-	-	29.27	-	-	1.00	-	-	52
Quintile 2	3,180,094	860,042	3	23.69	0.91	-	1	8.18	-	-	52.80	-	1	73
Quintile 3	3,178,480	3,351,173	-	10.37	3.53	1	-	21.73	-	1	73.00	1	3	99
Quintile 4	3,180,085	14,597,194	-	20.31	15.39	4	2	36.08	2	-	-	7	1	39
Quintile 5 (พื้นที่มากที่สุด)	3,179,982	75,827,412	3	95.21	79.93	23	3	38.09	7	1	39.01	631,263	-	
รวม	15,900,047	94,868,613	2	39.39	100.00									
สัดส่วน quintile ที่ 5/1		325.73												

ข้อมูลการถือครองที่ดินจากกรมที่ดิน และการคำนวณของผู้วิจัย

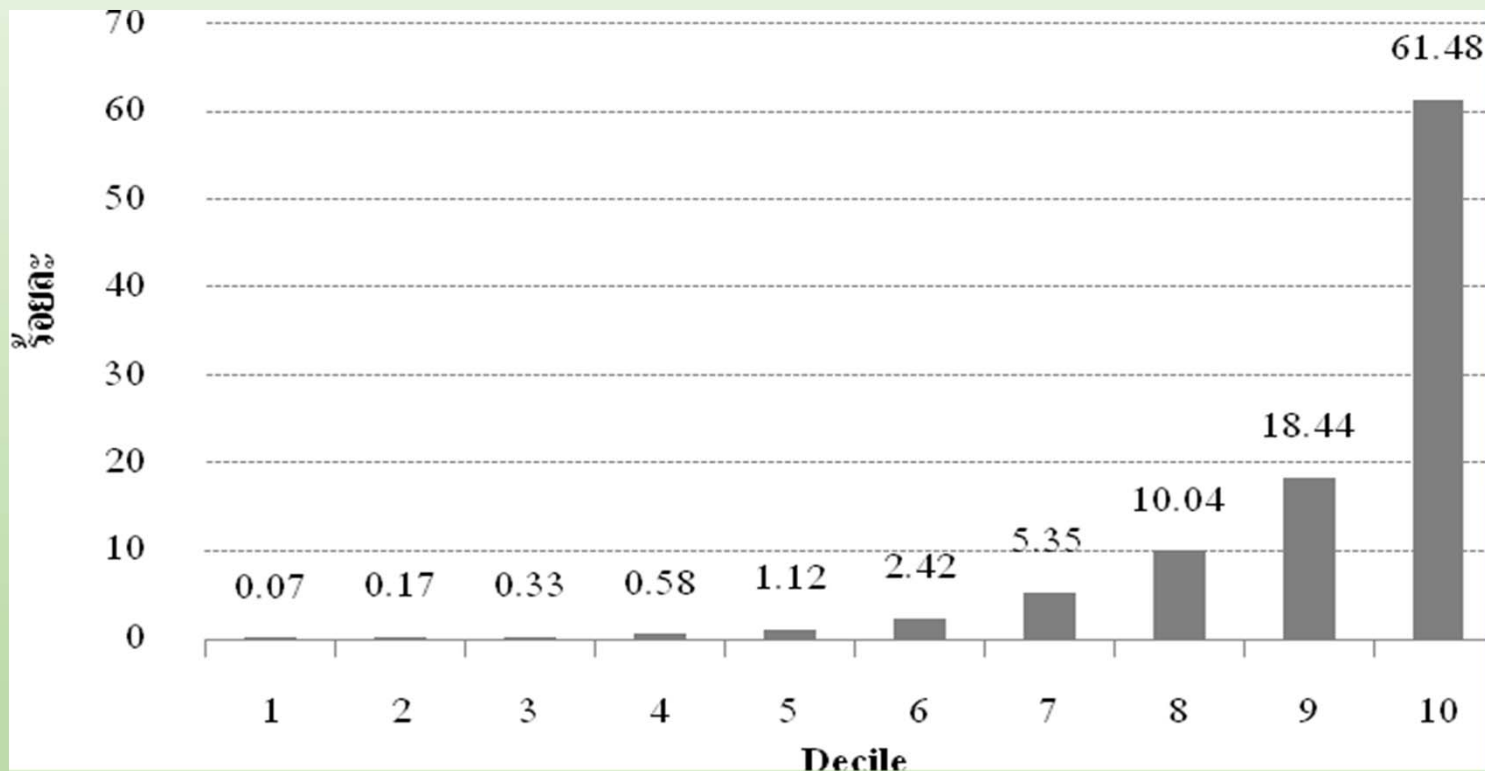
การปฏิรูปที่ดินเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดย ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล

สัดส่วนการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน จำแนกตามผู้ถือครอง 5 กลุ่ม: ประเภทบุคคลธรรมดา และประเภทนิติบุคคล ปี พ.ศ. 2555



ที่มา: ข้อมูลการถือครองที่ดินจากกรมที่ดิน และการคำนวณของผู้วิจัย

สัดส่วนการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน จำแนกตามผู้ถือครอง 10 กลุ่ม ประเภทบุคคลธรรมดา และประเภทนิติบุคคล ปี พ.ศ. 2555



ที่มา: ข้อมูลการถือครองที่ดินจากกรมที่ดิน และการคำนวณของผู้วิจัย

ร้อยละของผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน จำแนกตามขนาดการถือครองปี พ.ศ. 2555

- ร้อยละ 50 ของผู้ถือครอง ถือครองไม่เกิน 1 ไร่
- ร้อยละ 22 ของผู้ถือครอง ถือครอง 1-5 ไร่
- ร้อยละ 28 ของผู้ถือครอง ถือครอง มากกว่า 5 ไร่

ขนาดการถือครองและมูลค่าที่ดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำแนกตามพรรคการเมือง

	จำนวน สส. (คน)	ขนาดพื้นที่รวม			ขนาดพื้นที่เฉลี่ย			มูลค่ารวม (ล้านบาท)	มูลค่าเฉลี่ย (ล้านบาท)
		ไร่	งาน	ตารางวา	ไร่	งาน	ตารางวา		
ประชาธิปัตย์	151	12,675	2	12	84	3	78	6,513.50	43.14
เพื่อไทย	282	17,897	1	8	63	1	86	7,131.70	25.29
พลังชล	7	18	3	13	3	2	73	82.73	11.82
ภูมิใจไทย	33	3,034	3	26	92	3	86	570.54	17.29
ชาติพัฒนา	7	546	2	78	78	-	40	314.16	44.88
ชาติไทยพัฒนา	18	938	2	45	52	-	58	634.38	35.24
มาตุภูมิ	2	78	3	81	39	1	90	11.57	5.79
รักประเทศไทย	4	11		96	3	3	24	154.89	38.72
มหาชน	1	231	3	93	231	3	93	39.77	39.77
ประชาธิปัตย์ใหม่	1	-	-	-	-	-	-	-	-
รักษ์สันติ	1	358	-	46	358	-	46	215.91	215.91
รวม	507	35,786	23	99	71	2	38	15,669.14	30.91

หมายเหตุ: กำหนดขนาดพื้นที่การถือครองที่ดินเฉพาะที่มีการรายงานขนาดพื้นที่เท่านั้น

ที่มา: ข้อมูลจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ณ มิถุนายน 2556 และการคำนวณโดยผู้วิจัย

การปฏิรูปที่ดินเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดย ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล

พื้นที่ทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ของประเทศไทย จำแนกรายภาค พ.ศ. 2549

ภาค	2549
ภาคกลาง	561,073
(สัดส่วน)	7.53%
ภาคตะวันออก	300,907
(สัดส่วน)	4.04%
ภาคตะวันออกเฉียง	4,163,300
(สัดส่วน)	55.89%
ภาคใต้	475,159
(สัดส่วน)	6.38%
ภาคเหนือ	1,949,034
(สัดส่วน)	26.16%
ผลรวมทั้งหมด	7,449,473

ที่มา: กองนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน และการคำนวณของผู้วิจัย

การเปลี่ยนแปลงราคาที่ดิน

อัตราการเปลี่ยนแปลงของราคาประเมินที่ดิน ปี 2555-2558 เปรียบเทียบกับราคาประเมินที่ดิน ปี 2551-2554

พื้นที่	อัตราการเปลี่ยนของราคาประเมินที่ดิน (ร้อยละ)	อัตราการเปลี่ยนแปลงราคา ประเมินที่ดินต่อปี (ร้อยละ/ปี)*
ที่ดินทั่วประเทศ	21.34	5.34
เปรียบเทียบราคาประเมินที่ดินในกรุงเทพฯ-ต่างจังหวัด		
ที่ดินกรุงเทพมหานคร	17.13	4.28
ที่ดินต่างจังหวัด	21.40	5.35
เปรียบเทียบราคาประเมินที่ดินรายภาค		
ภาคกลาง	12.90	3.23
ภาคเหนือ	14.84	3.71
ภาคตะวันออก	26.04	6.51
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	25.50	6.38
ภาคใต้	32.25	8.06
ภาคตะวันตก	15.55	3.89

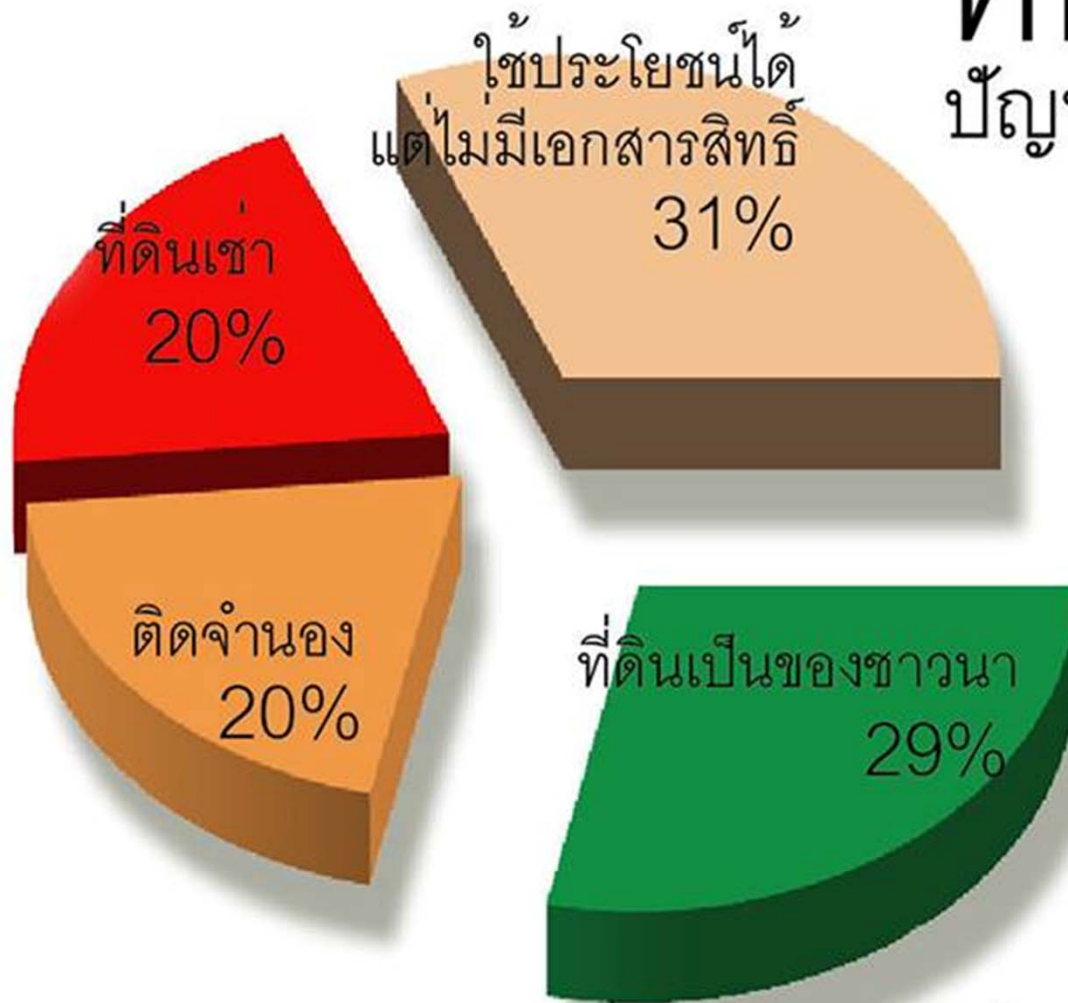
เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร รายภาค ปี พ.ศ. 2554

หน่วย: ล้านไร่

ภาค	เนื้อที่ป่าไม้	เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร	เนื้อที่ใช้ประโยชน์นอกการเกษตร	เนื้อที่ทั้งหมด
เหนือ	59.42	32.49	14.11	106.03
ตะวันออกเฉียงเหนือ	17.22	63.85	24.46	105.53
กลาง	18.91	31.13	14.89	64.94
ใต้	11.68	21.77	10.74	44.20
รวมทั้งประเทศ	107.24	149.25	64.21	320.70

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2554)

ที่ดินชาวนา ปัญหาโครงสร้างที่ถูกละเลย



กราฟแสดงลักษณะของที่ดินทำนาประเทศไทย
ดัดแปลงจากข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2555

พื้นที่ทำนาของประเทศไทยปัจจุบัน เป็นพื้นที่ที่ชาวนาเป็นเจ้าของเองเพียง 29% เท่านั้น อีก 20% ติดจำนองสถาบันการเงินและเจ้าของเงินกู้ 20% เป็นนาเช่า และ 31% เป็นที่ดินที่ทำประโยชน์ได้แต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์

การละเลยการแก้ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานของแทบทุกรัฐบาลที่ผ่านมา ทำให้ยากที่ชาวนาจะมีแรงจูงใจในการพัฒนาที่ดินของตนให้อุดมสมบูรณ์ ให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำนา หรือปรับเปลี่ยนเป็นการผลิตอย่างอื่นที่ดีกว่า

BIOTHAI-2013

ภาพรวมการบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ในประเทศไทย

รายการ	จำนวน
การบุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย	
- จำนวนราษฎรที่เข้าไปครอบครองที่ดิน	184,710 ไร่ ¹
- จำนวนเนื้อที่ที่ราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดิน	2.23 ล้านไร่ ¹
การบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ	
- จำนวนราษฎรที่เข้าไปครอบครองที่ดิน	340,000 ไร่ ¹
- จำนวนเนื้อที่ที่ราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดิน	6.40 ล้านไร่ ¹
การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน	
- จำนวนราษฎรที่เข้าไปครอบครองที่ดิน	5,426 ไร่ ¹
- จำนวนเนื้อที่ที่ราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดิน	0.12 ล้านไร่ ¹
การบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์	
- จำนวนเนื้อที่ที่ราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดิน	1.15 ล้านไร่ ²
การบุกรุกที่ดินราชพัสดุ	
- จำนวนพื้นที่ที่ราชพัสดุ	12.5 ล้านไร่ ³
- จำนวนพื้นที่แปลงสงวนหวงห้าม	5.53 ล้านไร่ ³
- จำนวนพื้นที่แปลงสงวนหวงห้ามที่ราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดิน	2.12 ล้านไร่ ³
การบุกรุกพื้นที่นิคมสร้างตนเอง	
- จำนวนพื้นที่ที่นิคมสร้างตนเอง	6.25 ล้านไร่ ³
- จำนวนเนื้อที่ที่ราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดิน	0.22 ล้านไร่ ³

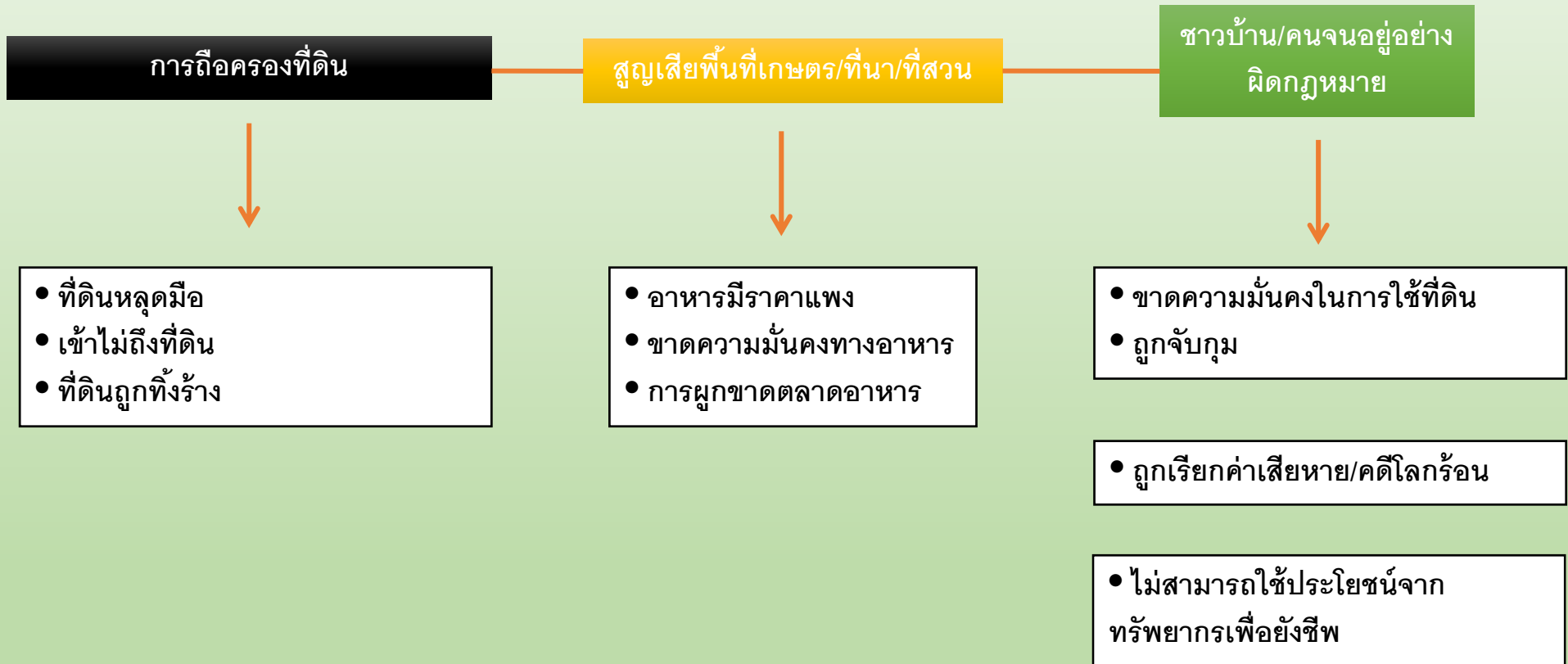
- ที่มา: 1 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ช่วงปี พ.ศ. 2541-2551
 2 ส่วนยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงภายใน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (19 มิถุนายน 2551)
 3 สำนักบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ดินราชพัสดุ กรมธนารักษ์ (17 มิถุนายน 2553)

ตารางสรุปคดีในเขตป่า

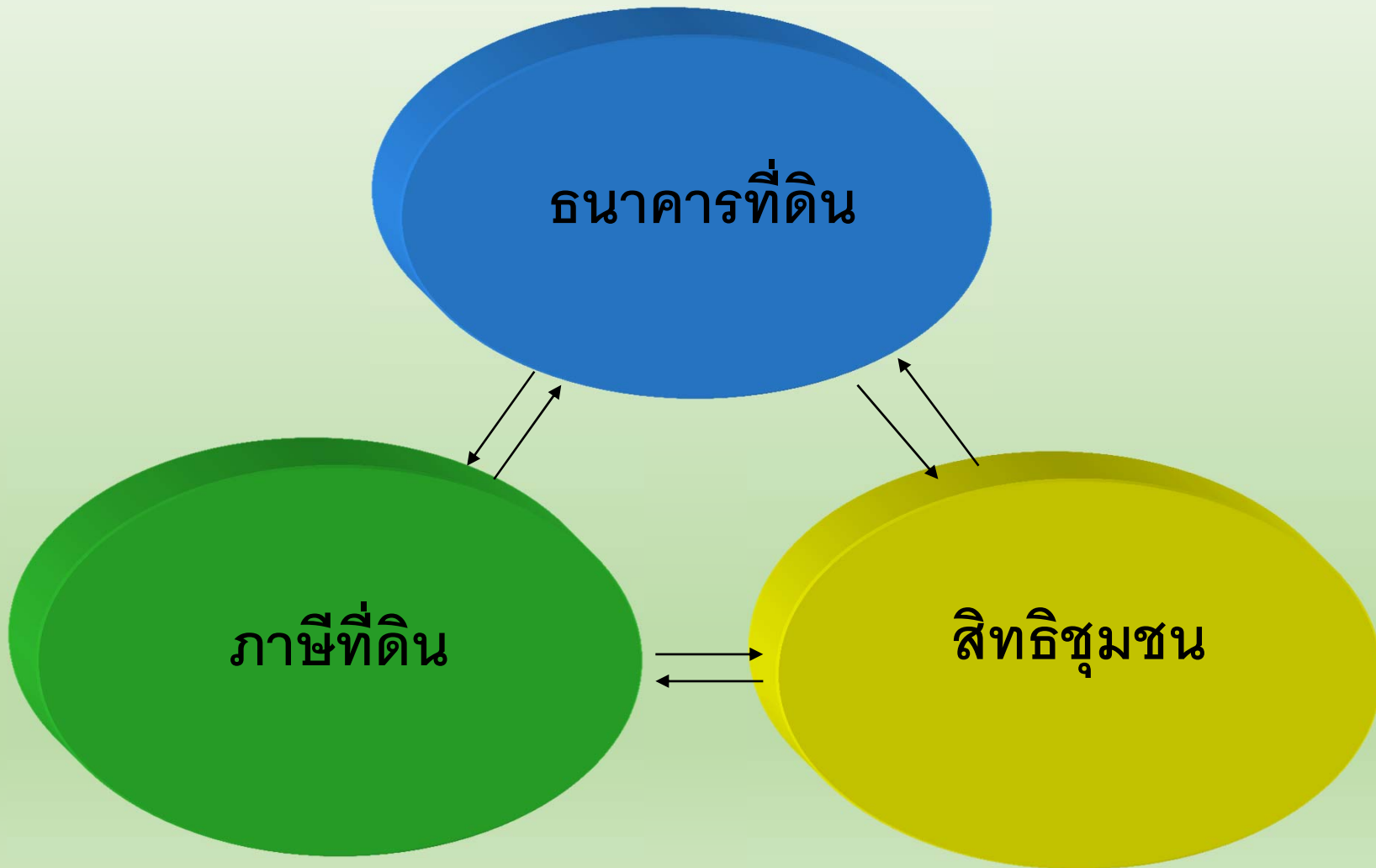
ปี	จำนวนคดี	พื้นที่ถูกบุกรุก(ไร่)
1. ปี 2550	6,711	35,988
2. ปี 2551	2,625	19,039
รวม	9,336	55,027

ที่มา : กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ถึงเดือนเมษายน 2551)

ปัญหาที่เกิดขึ้น



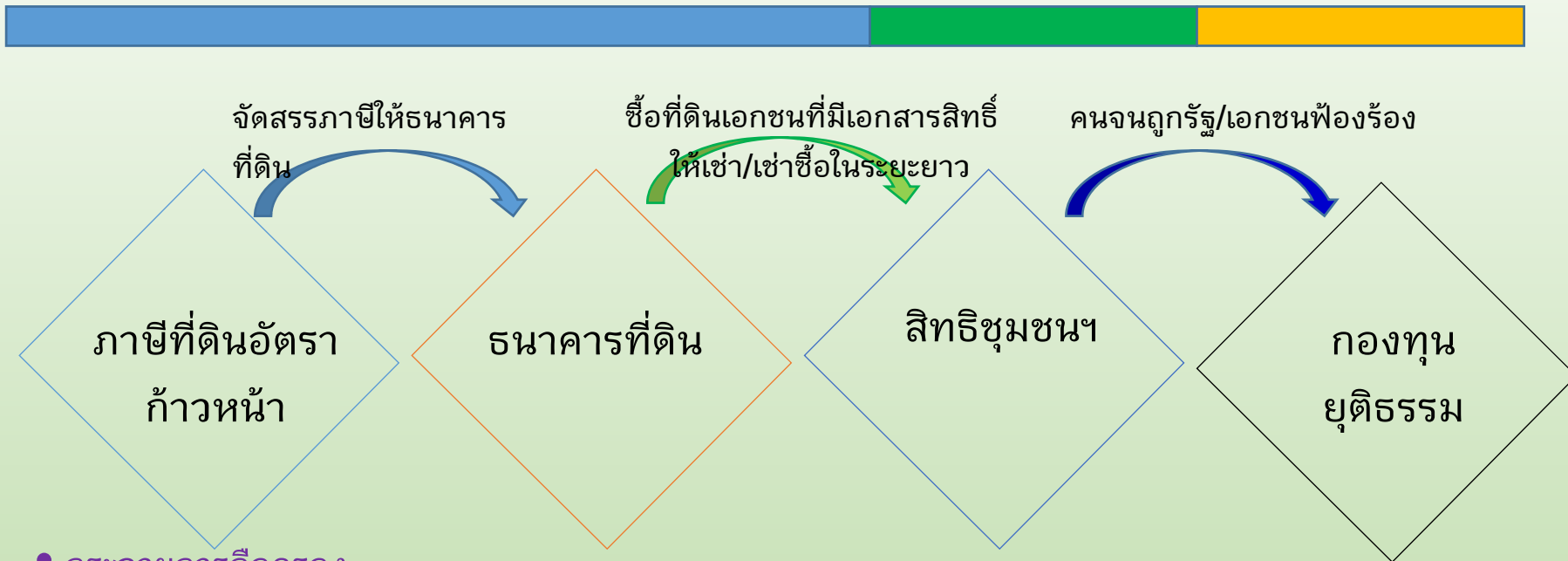
ข้อเสนอในการปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน



กระจายสิทธิการถือครองที่ดิน

รับรองสิทธิการจัดการ

เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม



- กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม
- ป้องกันปัญหาที่ดินกระจุกตัว / นายทุนกักตุนที่ดิน
- ลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน
- อปท.มีรายได้ในการพัฒนาท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

- คนจน คนไร้ที่ดินและเกษตรกรรายย่อยเข้าถึงที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย
- สนับสนุนกองทุนที่ดินชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินโดยชุมชน

- รับรองสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร
- ชุมชนมีสิทธิในการจัดการปกป้องทรัพยากรและป้องกันปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่ม
- ลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชน

- ช่วยต่อสู้คดีคนจน
- คนจนเข้าถึงกองทุนยุติธรรมเมื่อถูกดำเนินคดี
- เงินประกันตัว
- ช่วยเยียวยากรณีไม่ผิด

เอกสารอ้างอิง

- ดวงมณี เลาวกุล. (2556). การกระตุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ"สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป" (บทที่ 2). ศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย ผู้ให้ทุนไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป).