

## การวิเคราะห์การกระจายการถือครองที่ดินในภาคเกษตรกรรมของไทย ANALYSIS OF THE DISTRIBUTION OF LAND IN THE AGRICULTURAL SECTOR OF THAILAND

กรีธา เอี่ยมสกุล<sup>1\*</sup> สมบัติ พันทวีศิษฏ์<sup>2</sup> จรินทร์ เทศวานิช<sup>2</sup> สมศักดิ์ เพ็ญพร้อม<sup>3</sup>  
*Greeta Aiemsakul<sup>1\*</sup>, Sombat Pantavisid<sup>2</sup>, Jarin Teswanitch<sup>2</sup>, Somsak Prebprom<sup>3</sup>*

<sup>1</sup>สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

<sup>1</sup>*School of Economics, Sukhothai Thammathirat Open University.*

<sup>2</sup>หลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

<sup>2</sup>*Master of Economics Program, School of Economics, Sukhothai Thammathirat Open University.*

<sup>3</sup>สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

<sup>3</sup>*Kasetsart University Research and Development Institute, Kasetsart University.*

**\*Corresponding author, E-mail: greeta@mfa.go.th**

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อวิเคราะห์การกระจายการถือครองที่ดินภาคการเกษตรกรรมของประเทศไทย และ 2) เพื่อศึกษาขนาดของการถือครองที่ดินภาคการเกษตรกรรมในการทำหน้าที่เหมาะสมที่จะทำให้ชาวนามีผลผลิตหรือรายได้เพียงพอต่อปัจจัยพื้นฐานจำเป็นในการดำรงชีวิต วิธีการวิจัยโดย 1) การวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิสำมะโนการเกษตรในปี พ.ศ. 2493 2506 2521 2536 และ 2546 แล้ววัดค่าการกระจายด้วย Lorenz Curve ดัชนีการกระจุกตัวและสัมประสิทธิ์จีนี และ 2) การวิเคราะห์รายได้และต้นทุนการผลิตข้าวปีการผลิต 2551/2552 ผลการวิจัยพบว่า 1) ในปี พ.ศ. 2473 ชาวนาในภาคกลางของสยามไม่มีที่ดินทำกินสูงมากถึงประมาณ 32% และจากผลการวิเคราะห์ข้อมูลการจัดสรรที่ดินจากสำมะโนการเกษตรในปี พ.ศ. 2493 พบว่าการถือครองที่ดินทั่วราชอาณาจักรอยู่ที่ 23.66% ภาคใต้อยู่ที่ 30.49% ภาคกลางอยู่ที่ 28.29% ภาคเหนืออยู่ที่ 27.86% และในปี พ.ศ. 2546 พบว่าการถือครองที่ดินทั่วราชอาณาจักรอยู่ที่ 37.35% ภาคใต้อยู่ที่ 38.37% ภาคกลางอยู่ที่ 42.11% ภาคเหนืออยู่ที่ 42.32% และภาคตะวันออกเฉียงเหนืออยู่ที่ 31.80% แสดงว่าการถือครองที่ดินมีอัตราการกระจุกตัวมากขึ้น 2) เกษตรกรควรถือครองที่ดินที่ใช้ปลูกข้าวเพื่อให้มีรายได้เพียงพอต่อความต้องการขั้นพื้นฐานจำเป็นในการดำรงชีวิตเฉลี่ยในระดับประเทศอยู่ที่ร้อยละ 19 ไร่

**คำสำคัญ:** ที่ดินในภาคเกษตรกรรม การกระจายการถือครองที่ดิน

### Abstract

The objectives of this study were to analyze: 1) the changes of land holdings in Thai agricultural sector; and 2) the appropriate size of agricultural land holdings used for paddy production sustenance of agricultural households. Research methodology: used secondary data obtained from the Agricultural Census in 1950, 1963, 1978, 1993 and 2003 as well as

historical data concerning land holdings in the agricultural sector. The instruments employed in the study were Lorenz Curve, Concentration Index, and GINI Coefficient. The income level according to the poverty line also applied to investigate an appropriate farm size for sufficient income earning of paddy households. The results of the research show that: 1) the distribution of land holdings after the state recognition of private land rights in 1855 had begun concentrating until 1930 landless peasants in the Central region were 32 percents and according to the Agricultural census in 1950, the land distributions of whole kingdom was 23.66 and in 2003, it was 37.35. 2) The average land holding size of farmer household used for paddy production and sufficient income earning according to the cost and revenue analysis of paddy production in 2008 was 19 rais per household.

**Keywords:** Agricultural Land Use, Distribution of Land Holding

## บทนำ

การกระจายการถือครองที่ดินส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ทั้งในทางที่เจริญขึ้นหรือเสื่อมลง ดังนั้น การรู้จักวิธีแก้ไขปัญหาค่าการจัดสรรที่ดินอย่างเหมาะสมและถูกต้อง จะทำให้การถือครองที่ดินมีการกระจายอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม แสดงให้เห็นถึงความเป็นชนชาติที่มีอารยธรรม

ประเทศไทย ปี พ.ศ. 2549 มีประชากรทั้งหมด 62,828,706 คน แยกเป็นประชากรภาคการเกษตร จำนวน 22,723,885 คน คิดเป็นร้อยละ 36.17 มีที่ดินในการทำเกษตรกรรมจำนวน 130,290,717 ไร่ ในจำนวนนี้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า จำนวน 2,290,823 ไร่ [1] คราวเรือนเกษตรกร จำนวน 4,070,228 ครัวเรือน ในจำนวนนี้มีจำนวน 1,724,091 ครัวเรือนที่ไม่ มีที่ดินหรือมีที่ดินเท่ากับหรือน้อยกว่า 9 ไร่ [2] คิดเป็นร้อยละ 42.36 ของครัวเรือนเกษตรกร ทั้งหมดนี้ชี้ชัดว่าการถือครองที่ดินมีความเหลื่อมล้ำกันค่อนข้างสูงระหว่างคนที่มีฐานะดีสามารถถือครองที่ดินไว้จำนวนมากกับคนที่มีฐานะยากจนซึ่งส่วนใหญ่เป็น

ผู้ประกอบการอาชีพภาคเกษตรกรรมตัวจริงซึ่งไม่มีที่ดินหรือมีที่ดินน้อย มีผลผลิตไม่เพียงพอต่อปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์การกระจายการถือครองที่ดินภาคการเกษตรกรรมของไทย
2. เพื่อศึกษาขนาดของการถือครองที่ดินภาคการเกษตรกรรมในการทำนาที่เหมาะสมที่จะทำให้ชาวนามีผลผลิตหรือรายได้เพียงพอต่อปัจจัยพื้นฐานจำเป็นในการดำรงชีวิต

## วิธีดำเนินการวิจัย

1. สมมุติฐานการวิจัย
  - 1.1 การใช้นโยบายและมาตรการของรัฐในการจัดสรรที่ดินระหว่างปี พ.ศ. 2475–2546 ทำให้การถือครองที่ดินมีการกระจายการถือครองเพิ่มขึ้นทั้งในระดับประเทศและแยกเป็นรายภาค
  - 1.2 ขนาดการถือครองที่ดินในปี พ.ศ. 2551 (Farm Size) ร้อยละ 22.4709 ไร่ ทำให้ชาวนามีผลผลิตเพียงพอต่อปัจจัยพื้นฐานจำเป็นในการดำรงชีวิต

2. ข้อตกลงเบื้องต้น

ข้อมูลสำมะโนเกษตรในปี พ.ศ. 2493 2506 2521 2536 และ 2546 เป็นของกระทรวงเกษตรและของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และข้อมูลรายได้จากเส้นความยากจน พ.ศ. 2551 เป็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและข้อมูลต้นทุนการผลิตข้าว ต่อต้นและผลผลิตข้าวต่อไร่ปีการผลิต 2551/2552 เป็นของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ซึ่งได้สำรวจและจัดเก็บไว้ในรูปของข้อมูลเชิงปริมาณมีความน่าเชื่อถือสูง ผู้วิจัยไม่ได้เก็บข้อมูลดังกล่าวด้วยตัวเองในลักษณะข้อมูลเชิงประจักษ์ แต่ได้นำตัวแปรมาปรับรูปแบบเป็นข้อมูลนำเข้าเพื่อทำการวิเคราะห์ต่อ

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์

3.1 การวัดความสม่ำเสมอหรือความสอดคล้องของการกระจายตัวในพื้นที่ ประกอบด้วย

1) Lorenz Curve เป็นวิธีการพล็อต

ข้อมูล 2 ชุด หรือตัวแปร 2 ตัว ลงบนกราฟเพื่อแสดงความสม่ำเสมอ หรือความสอดคล้องของการกระจายตัวในพื้นที่ ถ้าการกระจายตัวของตัวแปรทั้งสองบนพื้นที่มีความสอดคล้องกันมาก เส้น Lorenz Curve จะเข้าใกล้เส้นทแยงมุม แต่ถ้าเส้น Lorenz Curve อยู่ห่างจากเส้นทแยงมุมออกไป แสดงว่าการกระจายตัวของตัวแปรทั้งสองบนพื้นที่ย่อยไม่สอดคล้องกัน ถ้าการกระจายตัวของตัวแปรทั้งสองบนพื้นที่มีความสอดคล้องกันมากที่สุดเส้น Lorenz Curve จะทับเส้นทแยงมุม

2) Concentration Index เป็นดัชนี

วัดความสอดคล้องของการกระจายตัวของตัวแปรสองตัวในพื้นที่ ยิ่งมีการกระจายของตัวแปรในพื้นที่ย่อยมีลักษณะใกล้เคียงกันเท่าใด หรือในอีกนัยหนึ่งก็คือมีความสอดคล้องกันมากเท่าใด ค่า CI ก็จะน้อยลงเท่านั้น โดยใช้สูตร

N

$$CI = \frac{1}{2} * \sum_{i=1}^N | P_{x_i} - P_{y_i} |$$

i=1

CI = ดัชนีการกระจุกตัว ผลลัพธ์จะมีค่าอยู่ระหว่าง 0%-100%

เมื่อ N = จำนวนกลุ่มข้อมูล

$P_{x_i}$  = ร้อยละของตัวแปรของกลุ่มแรก

$P_{y_i}$  = ร้อยละของตัวแปรของกลุ่มที่สอง

3) GINI Coefficient เป็น

สัมประสิทธิ์เพื่อวัดความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้นำมาประยุกต์ใช้วัดการกระจายพื้นที่ที่มีการเก็บข้อมูลด้วยการกระจายความถี่

ทางสถิติเช่นเดียวกับการประยุกต์ใช้ Lorenz Curve แล้วใช้วิธีคำนวณเพื่อให้ได้ผลลัพธ์เป็นตัวเลขที่สามารถใช้วัดความไม่เท่าเทียมกันของแต่ละกลุ่มของผู้ที่ถือครองที่ดิน โดยใช้สูตร

N

$$G = \frac{1}{2} * \sum_{i=1}^N | 100X_i/X_i - 100Y_i/Y_i |$$

i=1

G = GINI Coefficient หรือสัมประสิทธิ์จินี

เมื่อ  $X_i$  = ตัวแปรของกลุ่มแรก

$X_i$  = จำนวนรวมของตัวแปรของกลุ่มแรก

$Y_i$  = ตัวแปรของกลุ่มที่สอง

$Y_i$  = จำนวนรวมของตัวแปรของกลุ่มที่สอง

N = ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง

3.2 เครื่องมือในการคำนวณจำนวนที่ดินที่ชาวนาควรถือครองเพื่อให้ได้ผลผลิตเพียงพอต่อปัจจัยพื้นฐานจำเป็นในการดำรงชีวิต ใช้สูตร

สูตร	TR	=	P*Q
	P	≤	SAVC
	Q	=	TR/SAVC
เมื่อ	TR	=	รายได้ตาม Poverty line
	P	=	ราคา
	Q	=	ปริมาณ
	SAVC	=	ต้นทุนผันแปรต่อหน่วยในระยะสั้น

### ผลการวิจัย

1. การจัดสรรที่ดินภาคการเกษตรกรรมของไทย

1.1 สมัยกรุงสุโขทัย (พ.ศ. 1780-1981)

ราษฎรมีอิสระในการบุกเบิกใช้ประโยชน์ในที่ดินตามความสามารถจนเพาะปลูกได้ผลผลิตแล้วรัฐจะรับรองและคุ้มครองให้ที่ดินเป็นของผู้ออกแรงออกทุนและให้ตกทอดเป็นมรดกแก่บุตรได้ แต่สภาวะแวดล้อมภายนอกมีความเสี่ยงจากภัยสงครามกับเพื่อนบ้านซึ่งฝ่ายชนะจะยึดทรัพย์จากผู้ที่แพ้สงคราม กวาดต้อนราษฎรไปเป็นเชลยเพื่อนำไปเพิ่มแรงงานและอำนาจแก่ตนเองและเพื่อเป็นการตัดทอนกำลังอำนาจของฝ่ายตรงกันข้ามด้วยจึงทำให้ราษฎรส่วนใหญ่ถือครองที่ดินในปริมาณที่พอเหมาะต่อการยังชีพเท่านั้น

1.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893-2310) และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325-2398)

ในสมัยนี้ที่ดินถือว่ามีที่ดินเป็นของพระเจ้าแผ่นดินทั้งหมด ราษฎรเป็นผู้ขอใช้ทำประโยชน์ในที่ดินหรือทางราชการจัดให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยรัฐมีมาตรการส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น การลดอากรให้ในปีแรกหรือการห้ามไถ่ตัวทาสในช่วงเทศกาลเกี่ยวข้าว และมีการทำพิธีแรกนาขวัญเพื่อเป็นกำลังใจ

ให้แก่ชาวนา แต่ก็มีมีการจำกัดการถือครองที่ดินด้วยการเก็บภาษีที่ดินหรือที่เรียกว่าอากรอัตราภาษีกำหนด จากผลประโยชน์ที่ทำมาหาได้หรือคิดเป็นเงินตามอัตราที่กำหนด และการเก็บภาษีมรดกที่เรียกว่ามรดกภาคหลวง ตามอัตราที่กำหนดหรือในส่วนที่เกินกำลังหาหาที่ใช้สอย นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งพระคลังสินค้าให้มีหน้าที่ผูกขาดในการซื้อและขายสินค้าต้องห้าม ส่วนปัจจัยสภาวะแวดล้อมภายนอก ยังมีความเสี่ยงจากภัยสงครามกับเพื่อนบ้านจึงส่งผลให้ราษฎรถือครองที่ดินในปริมาณที่พอเหมาะต่อการยังชีพเท่านั้น

1.3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

1) สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนกลาง (พ.ศ. 2398-2475)

1.1) ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนกลาง ด้วยเหตุปัจจัยสภาวะแวดล้อมภายนอก ความเสี่ยงจากการทำสงครามกับเพื่อนบ้านเริ่มหมดไปเมื่อพม่าถูกอังกฤษเริ่มเข้ายึดครองในปี พ.ศ. 2369 แต่เกิดความเสี่ยงใหม่ที่มาจากการแข่งขันกันล่าอาณานิคมของประเทศในยุโรป เพื่อแสวงหาแหล่งวัตถุดิบป้อนโรงงานอุตสาหกรรมและขยายตลาดเพื่อระบายสินค้า ซึ่งความเสี่ยงนี้มีผลต่อความมั่งคั่งมั่นคงและการดำรงอยู่ของราชวงศ์ ดังนั้น ในสมัยรัชกาลที่ 4 ปี พ.ศ. 2394 จึงได้ลดความเสี่ยงดังกล่าวลงด้วยการเปิดรับอารยธรรมตะวันตก

โดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจได้ทำสนธิสัญญาเบาว์ริง แล้วนำแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ของอดัม สมิท (พ.ศ. 2244-2343) มาใช้ โดยให้เอกชน มีเสรีภาพในการประกอบการ ราคาถูกกำหนดจาก อุปสงค์และอุปทานของตลาด โดยออกประกาศว่า บรรดาราชกรผู้ใดมีข้าว ปลา น้ำอ้อย น้ำตาล และสินค้าอื่นๆ เมื่อพอใจจะขายกับคนนอกประเทศ ก็ให้ขายตามชอบใจ ถือเป็นกรยกเลิกพระคลัง สินค้าโดยปริยายทำให้การส่งออกข้าวเริ่มมีปริมาณ และมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นๆ และทำให้เอกชนเป็นเจ้าของ ทรัพย์สินและปัจจัยการผลิต โดยออกประกาศว่า ถ้าพระมหากษัตริย์ต้องพระราชประสงค์ ที่บ้านเรือน นา สวน เพื่อนำไปพระราชทาน ให้แก่พระราชวงศานุวงศ์และข้าทูลละอองธุลี พระบาทฝ่ายหน้าฝ่ายในซึ่งมีความชอบ ถูกราชพระราชศรัทธาทรงสร้างพระอาราม หลวงในที่แห่งใดตำบลใดหรือจะพระราชทาน ให้ผู้ใดก็ให้เอาเงินในพระคลังมหาสมบัติ สำหรับแผ่นดินซื้อ ถือว่าเป็นการยอมลด พระราชอำนาจและไม่ทรงถือว่าพระมหากษัตริย์ เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาจักรแต่เพียง ผู้เดียวอีกต่อไปเป็นครั้งแรก

1.2) การจัดสรรที่ดิน ได้มีการนำแนวคิดของจอห์น ลอค (พ.ศ. 2175-2247) ซึ่งเชื่อว่าสิทธิในการเป็นเจ้าของ ทรัพย์สินเป็นสิทธิมูลฐานตามธรรมชาติของมนุษย์ แต่ละคนและเซอร์โรเบิร์ต ทอเรนส์ (พ.ศ. 2399) ตามร่างกฎหมายระบบทะเบียนที่ดินในออสเตรเลีย ซึ่งกำหนดว่าการโอนสิทธิในที่ดินไม่ได้ขึ้นอยู่กับ การเซ็นสัญญาในหนังสือที่ทำกันขึ้นเองอีกต่อไป แต่ขึ้นอยู่กับจดทะเบียนการโอนหรือการก่อตั้ง สิทธิในที่ดินลงในทะเบียนที่ดินที่ทางราชการ จัดทำขึ้นมาประยุกต์ใช้ และเริ่มมีความชัดเจน ในเรื่องปัจจัยการผลิต ดังนี้

(1) ที่ดิน เริ่มในปี พ.ศ. 2399 ออกกฎหมายว่าด้วยการขายฝาก และจำหน่ายที่สวนที่นา โฉนดตราแดงและการกำหนด

ราคาที่ดิน ถือว่าเป็นการก่อตั้งสิทธิในที่ดินของ เอกชนไทยเป็นครั้งแรก และมีการจูงใจให้ถือ ครองที่ดินมากขึ้นด้วยการงดเก็บค่าหางข้าว ในปี พ.ศ. 2401 ส่งผลให้เกิดการขาดแคลน เพื่อขยายที่ดินทำนาและการคมนาคมอย่างมาก เพื่อใช้ปลูกข้าว แต่จัดสรรที่ดินดังกล่าว ยังไม่สามารถสนองตอบความต้องการของสังคม อย่างมีประสิทธิภาพและได้รับสวัสดิการสูงสุด ได้ เนื่องจากเจ้าขุนมูลนายได้ใช้ประโยชน์จาก การออกกฎหมายดังกล่าวจับจองที่ดินเอาไว้เอง หรือเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง หรือใช้ข้อมูล อสมมาตรในการทำสำเนาประกาศด้วยลายมือ สำหรับแจกจ่ายไปยังหน่วยงานต่างๆ ทั้งใน กรุงเทพฯ และจังหวัดต่างๆ ด้วยความล่าช้า และไม่สามารถเข้าถึงคนจำนวนมาก หรือการตั้ง พระคลังข้างที่ในปี พ.ศ. 2443 เพื่อดูแลจัดการ พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์โดยเฉพาะการจัดการ หาผลประโยชน์เพื่อเพิ่มพระราชทรัพย์โดยมี แหล่งที่มาของเงินทุนจากทรัพย์สินมรดกและเงิน งบประมาณแผ่นดินและความพร้อมในเรื่องของ พระราชอำนาจพิเศษ ทำการจับจองที่ดินไว้เป็น จำนวนมากโดยไม่ต้องเสียภาษีที่ดินและโรงเรือน [3] จนถึงปี พ.ศ. 2444 ได้ออก พ.ร.บ. โฉนดที่ดิน (ร.ศ. 120) จัดให้มีการสำรวจและออก โฉนดที่ดินโดยการจัดตั้งกรมทะเบียนที่ดิน โดยหน่วยงานราชการ ทำให้ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มีความสมบูรณ์ตามระบบทะเบียนที่ดิน ทอเรนส์ ในปี พ.ศ. 2452 ได้ประกาศเก็บภาษี ค่านาหวงห้าม (นาหวงห้าม คือที่ดินที่มีผู้เข้า จับจองจะทำเป็นนาแต่ยังมิได้ทำ) กำหนดอัตรา ภาษีไว้ต่ำมาก ในปี พ.ศ. 2453 ออก พ.ร.บ. การจับจองที่ดิน พ.ศ. 2453 กำหนดอำนาจ ในการออกใบเหยียบย่ำแก่ราษฎร นายอำเภอ ไม่เกิน 50 ไร่ ผู้ว่าราชการไม่เกิน 100 ไร่ ข้าหลวงเทศาภิบาลไม่เกิน 500 ไร่ เสนาบดี ไม่เกิน 1,000 ไร่ หากเกินกว่านี้ต้อง ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจาก

พระมหากษัตริย์ ถือเป็นเจ้าพนักงานถือครองที่ดินของราษฎร

(2) แร่งงานไพร่ต้องเข้าเวรปีละ 4 เดือน หรือไม่ก็ต้องเสียเงินรัชชูปการทดแทนในอัตราเดือนละ 6 บาท แร่งงานจีนเสียเงินค่าผูกปิ่นจนถึงปี พ.ศ. 2448 จึงได้ยกเลิกระบบไพร่และทาสนในปี พ.ศ. 2453 ประกาศยกเลิกการเก็บเงินค่าผูกปิ่นให้เก็บเงินค่าราชการแทนในอัตราหัวละ 6 บาทต่อปี ทำให้แร่งงานไทยและแร่งงานจีนมีการแข่งขันเสรีที่เท่าเทียมกัน สำหรับการศึกษาของไพร่ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นระบบสืบทอดวัฒนธรรมประเพณีจนมาถึงปี พ.ศ. 2464 จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับแรกทำให้เด็กเล็กตั้งแต่อายุ 7-14 ปีบริบูรณ์ต้องเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา แต่ก็ต้องเสียเงินศึกษาพลีหรือภาษีการศึกษาด้วยจนถึงปี พ.ศ. 2473 จึงได้ยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพลี

สำหรับประสิทธิภาพในการจัดสรรที่ดินของรัฐ สะท้อนให้เห็นได้ชัดในปี พ.ศ. 2473 เมื่อรัฐบาลได้ว่าจ้าง ดร.ซิมเมอร์แมน [4] จากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ให้มาสำรวจเศรษฐกิจชนบทสยามพบว่า ชาวนาในภาคกลางไม่มีที่ดินทำกินสูง คือสูงมาก

ถึงประมาณ 32% แต่เฉพาะชัยบุรีหรือแถบทุ่งรังสิต ชาวนาไม่มีที่ทำกินสูงถึง 85% และที่สำคัญคือ ชาวนามีปัญหาหนี้สินอย่างรุนแรงมีความยากจนที่ดินไม่หลุดกันมากและสัดส่วนชาวนามีถึง 99%

2) สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2475-2546)

2.1) การกระจายการถือครองที่ดินภาคการเกษตรกรรมของไทย

จากข้อมูลการสำรวจสำมะโนเกษตร ปี พ.ศ. 2493 ของกระทรวงเกษตร นำมาปรับรูปแบบเป็นข้อมูลนำเข้าและสถิติการวิเคราะห์วัดความสม่ำเสมอหรือความสอดคล้องของการกระจายตัวในการจัดสรรที่ดินภาคการเกษตรกรรม ได้ดังนี้

(1) ทำการจัดกลุ่มผู้ถือครองที่ดินโดยใช้ข้อกำหนดจาก พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่กำหนดกลุ่มผู้ที่ไม่ใช่เกษตรกรให้ถือครองที่ดินภาคการเกษตรกรรมได้ 20 ไร่ และถ้าเลี้ยงสัตว์ใหญ่ให้ถือครองที่ดินได้ไม่เกิน 100 ไร่ นำมาปรับรูปแบบแบ่งออกเป็นกลุ่มๆ ละเท่ากันจะได้ 5 กลุ่ม และกลุ่มที่ 6 เป็นผู้ถือครองที่ดินที่มากกว่า 100 ไร่ ดังแสดงในตารางที่ 1 การจัดกลุ่มและขนาดเนื้อที่การถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

ตารางที่ 1 ขนาดเนื้อที่ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจำแนกตามกลุ่มผู้ถือครองที่ดิน

กลุ่ม	ขนาดเนื้อที่ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร
กลุ่มที่ 1	น้อยกว่า 20 ไร่
กลุ่มที่ 2	20-39.9 ไร่
กลุ่มที่ 3	40-59.9 ไร่
กลุ่มที่ 4	60-79.9 ไร่
กลุ่มที่ 5	80-100 ไร่
กลุ่มที่ 6	มากกว่า 100 ไร่

ที่มา: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(2) จากข้อมูลการสำรวจจำนวนผู้ถือครองที่ดินที่เป็นเจ้าของพื้นที่การเกษตร ปี พ.ศ. 2493 มีขนาดแปลงพื้นที่และจำนวนผู้ถือครองที่ดินภาคเกษตรกรรม ดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 จำนวนผู้ถือครองที่ดินแยกเป็นรายภาคจำแนกตามขนาดแปลงที่ดิน

ขนาดแปลงที่ดิน (ไร่)	จำนวนผู้ถือครองที่ดิน (ราย) แยกเป็นรายภาค			
	ภาคใต้	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาค ตอ.ฉน
น้อยกว่า 2	1,755	9,294	25,302	3,308
2-2.9	6,139	14,619	54,623	11,655
3-5.9	37,039	51,057	70,168	59,400
6-14.9	100,136	113,829	62,017	205,122
15-29.9	92,661	151,663	47,086	270,625
30-59.9	60,651	140,199	90,296	184,950
60-89.9	13,140	34,902	52,779	29,229
90-124.9	2,088	8,861	40,323	7,671
125-159.9	705	2,100	29,636	1,412
160-224.9	454	1,031	26,182	665
225-314.9	232	250	15,169	164
315-414.9	75	60	14,516	45
415-514.9	36	26	8,923	15
515-624.9	11	20	11,565	9
625-749.9	15	18	5,460	3
750-939.9	11	10	18,297	2
940-1249.9	9	20	3,051	4
1250-1999.9	8	6	1,092	3
2000-3125	3	7	-	1
มากกว่า 3125	3	3	-	3
รวม	315,171	527,975	576,485	774,286

ที่มา: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(3) จากผลการสำรวจข้อมูลขนาดพื้นที่ถือครองทำการเกษตร พ.ศ. 2493  
ขนาดแปลงพื้นที่ทำการเกษตรและที่ดินที่ถือครอง ดังแสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ขนาดที่ดินที่ถือครองแยกเป็นรายภาคจำแนกตามขนาดแปลงที่ดิน

ขนาดแปลงที่ดิน (ไร่)	ขนาดที่ดินที่ถือครอง (ไร่) แยกเป็นรายภาค			
	ภาคใต้ (ไร่)	ภาคกลาง (ไร่)	ภาคเหนือ (ไร่)	ภาค ตอ.จน (ไร่)
น้อยกว่า 2	975	5,603	3,481	1,722
2-2.9	12,515	29,305	38,381	23,534
3-5.9	153,774	209,402	350,901	251,965
16-14.9	958,003	1,104,645	1,471,156	2,008,100
15-29.9	1,900,181	3,167,015	1,871,921	5,509,650
30-59.9	2,420,655	5,599,888	2,313,432	7,135,945
60-89.9	921,917	2,420,517	876,464	1,998,629
90-124.9	215,033	897,942	366,807	774,767
125-159.9	100,804	293,365	120,633	198,105
160-224.9	84,773	190,164	68,530	123,981
225-314.9	61,198	64,897	26,159	43,570
315-414.9	27,244	21,907	12,326	16,461
415-514.9	16,986	12,372	2,212	6,863
515-624.9	6,211	11,163	5,201	5,248
625-749.9	10,213	12,234	2,723	2,059
750-939.9	9,009	8,338	5,553	1,600
940-1249.9	9,878	21,312	7,100	4,389
1250-1999.9	12,347	9,158	-	4,905
2000-3125	6,547	18,460	7,792	1,269
มากกว่า 3125	13,082	12,064	5,000	484,631
รวม	6,941,345	14,109,751	7,555,772	18,597,393

ที่มา: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์



(4) การคำนวณความสม่ำเสมอในการกระจายการถือครองที่ดินในภาคกลาง  
ปี พ.ศ. 2493

(4.1) วิธีที่ 1 การพล็อตกราฟ LORENZ CURVE เพื่อวิเคราะห์  
การกระจายพื้นที่

จากข้อมูลในตารางที่ 2 และตารางที่ 3 นำมาจัดกลุ่มใหม่ในส่วนของขนาด  
การถือครองที่ดินเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการพล็อตกราฟ ดังแสดงในตารางที่ 4 และตารางที่ 5  
และภาพที่ 1

ตารางที่ 4 จำนวนผู้ถือครองที่เป็นเจ้าของพื้นที่การเกษตรกับจำนวนพื้นที่ทำการเกษตร ภาคกลาง  
ปี พ.ศ. 2493

ขนาดแปลง พื้นที่ทำการเกษตร (ไร่)	กลุ่ม	Total area of holdings by size= $X_i$	Total Area= $Y_i$ (Rai)
น้อยกว่า 20	A	239,353	2,404,627
20-39.9	B	147,842	3,977,972
40-59.9	C	93,466	3,733,259
60-79.9	D	23,268	1,613,678
80-100	E	14,166	1,063,394
มากกว่า 100	F	9,880	1,316,821
		527,975	14,109,751

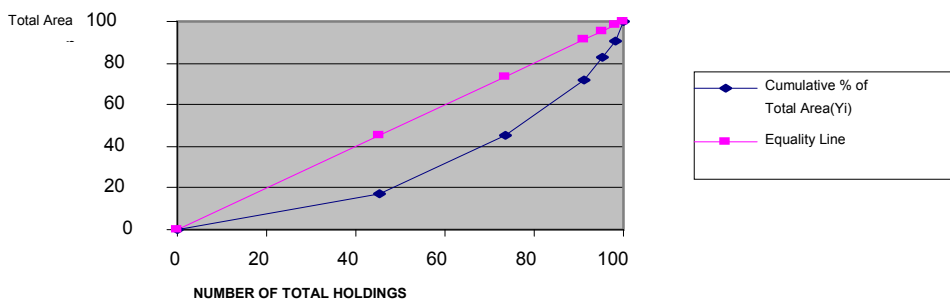
ที่มา: ผู้วิจัยเป็นผู้คำนวณจากตารางที่ 3 และตารางที่ 4

ตารางที่ 5 อัตราจำนวนผู้ถือครองที่เป็นเจ้าของพื้นที่ทำการเกษตรกับอัตราจำนวนพื้นที่ทำการเกษตรภาคกลาง ปี พ.ศ. 2493

ขนาดแปลงพื้นที่ทำการเกษตร (ไร่)	กลุ่ม	Cumulative % of Total holding( $X_i$ )	Cumulative % of Total Area( $Y_i$ )	Equality Line
		0	0	0
น้อยกว่า 20	A	45.33	17.04	45.33
20-39.9	B	73.33	45.24	73.33
40-59.9	C	91.03	71.69	91.03
60-79.9	D	95.44	83.13	95.44
80-100	E	98.12	90.67	98.12
มากกว่า 100	F	100.00	100.00	100.00

นำไปพล็อตกราฟ

ANALYSIS OF NUMBER OF HOLDINGS BY TOTAL AREA



ภาพที่ 1 Lorenz Curve ภาพการกระจายพื้นที่ทำการเกษตรภาคกลาง ปี พ.ศ. 2493

(4.2) วิธีที่ 2 การคำนวณหาดัชนีการกระจุกตัวของพื้นที่ (CONCENTRATION INDEX) ดังแสดงในตารางที่ 6 ดัชนีการกระจุกตัวของพื้นที่ทำการเกษตร ภาคกลาง ปี พ.ศ. 2493

CONCENTRATION INDEX (CI)

ตารางที่ 6 ค่าดัชนีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินขนาดแปลงและกลุ่มถือครอง

ขนาดแปลงพื้นที่ทำการเกษตร (ไร่)	กลุ่ม	Total area of holdings by size= $X_i$	Total Area= $Y_i$ (Rai)	$P_{xi}$	$P_{yi}$	$ P_{xi} - P_{yi} $
น้อยกว่า 20	A	239,353	2,404,627	45.33	17.04	28.29
20-39.9	B	147,842	3,977,972	28	28.19	0.19
40-59.9	C	93,466	3,733,259	17.7	26.46	8.76
60-79.9	D	23,268	1,613,678	4.41	11.44	7.03
80-100	E	14,166	1,063,394	2.68	7.54	4.85
มากกว่า 100	F	9,880	1,316,821	1.87	9.33	7.46
		527,975	14,109,751	100.00	100.00	56.58

$$\begin{aligned}
 CI &= \frac{1}{2} * \sum_{i=1}^N |P_{xi} - P_{yi}| \\
 &= 56.58/2 \\
 &= 28.29\%
 \end{aligned}$$

(4.3) วิธีที่ 3 การคำนวณสัมประสิทธิ์จีนิ (GINI COEFFICIENT) ดังแสดงในตารางที่ 7 สัมประสิทธิ์ GINI ภาคกลาง ปี พ.ศ. 2493

GINI COEFFICIENT

ตารางที่ 7 ค่าดัชนีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินขนาดแปลงและกลุ่มถือครองคำนวณโดยสัมประสิทธิ์จีนิ

ขนาดแปลง พื้นที่ทำ การเกษตร (ไร่)	กลุ่ม	Total Area of holdings by size= $X_i$	Total Area= $Y_i$ (Rai)	$100X_i/X_t$	$100Y_i/Y_t$	$ 100X_i/X_t - 100Y_i/Y_t $
น้อยกว่า 20	A	239,353	2,404,627	45.33	17.04	28.29
20-39.9	B	147,842	3,977,972	28	28.19	0.19
40-59.9	C	93,466	3,733,259	17.7	26.46	8.76
60-79.9	D	23,268	1,613,678	4.41	11.44	7.03
80-100	E	14,166	1,063,394	2.68	7.54	4.85
มากกว่า 100	F	9,880	1,316,821	1.87	9.33	7.46
		527,975	14,109,751	100	100	56.58

$$G = \frac{1}{2} * \sum_{i=1}^N |100X_i/X_t - 100Y_i/Y_t|$$

$$= 56.58/2$$

$$= 28.29\%$$

(4.4) ด้วยวิธีการในข้อ 4.1 4.2 และ 4.3 ผู้วิจัยนำข้อมูลภาคที่เหลือในปี พ.ศ. 2493 และในปี พ.ศ. 2506 2521 2536 และ 2546 ไปพล็อตกราฟ คำนวณหา CONCENTRATION INDEX และ GINI COEFFICIENT ได้ผลสรุปตามตารางที่ 8

ตารางที่ 8 ค่าสัมประสิทธิ์การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินของไทย

พ.ศ.	รวมทั้งประเทศ	ภาคใต้	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาค ตอ.ฉน
2493	23.66	30.49	28.29	27.86	25.59
2506	34.88	33.65	32.03	38.15	32.07
2521	31.31	29.97	32.85	35.26	27.31
2536	35.68	37.36	38.45	35.79	30.79
2546	37.35	38.37	42.11	42.32	31.80

2.2) ขนาดของการถือครองที่ดินภาคการเกษตรกรรมในการทำหน้าที่เหมาะสมที่จะทำให้ชาวนามีผลผลิตหรือรายได้เพียงพอต่อปัจจัยพื้นฐานจำเป็นในการดำรงชีวิต

จากข้อมูลเส้นความยากจนปี พ.ศ. 2551 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ต้นทุนการผลิตข้าวและผลผลิตต่อไร่ ขนาดครัวเรือนของสำนักงาน

เศรษฐกิจการเกษตรนำมาคำนวณจากสูตร  $Q = TR/AVC$  เพื่อหาผลผลิตหรือรายได้ที่จะเพียงพอต่อปัจจัยพื้นฐานจำเป็นในการดำรงชีวิตแล้วนำปริมาณข้าวที่คำนวณได้หารด้วยผลผลิตต่อไร่จะได้ผลลัพธ์เป็นจำนวนที่ดินที่ใช้ปลูกข้าว การคำนวณหาจำนวนที่ดินในการปลูกข้าวเจ้าซึ่งจะทำให้มีรายได้ขั้นต่ำตามเส้นความยากจนดังแสดงในตารางที่ 9

ตารางที่ 9 รายได้ตามเส้นความยากจนของไทย

รายการ	ทั่วประเทศ	ภาคเหนือ	ภาค ตอ.จน.	ภาคกลาง	ภาคใต้
รายได้ตามเส้นความยากจน (บาท/เดือน)	1,579	1,468	1,467	1,645	1,525
ขนาดครัวเรือน	4.19	4.03	4.15	4.29	4.12
TR ปีละ	79,392.12	70,992.48	73,056.60	84,684.60	75,3960
ต้นทุน (AVC) ต่อตัน	7370	7370	7370	7370	7370
ปริมาณข้าว (Q)	10.77	9.63	9.91	11.49	10.23
ผลผลิตข้าวต่อไร่ (กก.)	593	359	359	643	447
ที่ดินที่ใช้ในการเพาะปลูก	9.08	13.41	13.80	11.73	11.44

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และตารางที่ 10 จากวิธีการคำนวณในตารางที่ 9 ผู้วิจัยนำไปคำนวณหาจำนวนที่ดินที่ต้องใช้ในการปลูกข้าวชนิดต่างๆ เพื่อให้มีรายได้ขั้นต่ำตามเส้นความยากจน แยกเป็นรายภาคในเขตชลประทานและนอกเขต ได้ดังนี้

ตารางที่ 10 ขนาดการถือครองที่ดินขั้นต่ำเพื่อการสร้างรายได้ตามเส้นความยากจน

เขตชลประทาน	ทั้งประเทศ	ภาคเหนือ	ภาค ตอ.จน	ภาคกลาง	ภาคใต้
ข้าวหอมมะลิ	14.29	8.79	14.12	-	-
ข้าวหอมจังหวัด	9.65	9.48	-	11.86	11.24
ข้าวเจ้า	9.08	13.41	13.8	11.73	11.44
ข้าวปทุมธานี	7.38	7.77	15.11	9.93	7.77
ข้าวเหนียว	11.86	8.24	14.08	18.94	12.54
ข้าวเจ้า (นาปรัง)	9.08	13.41	13.8	11.73	11.44
<b>นอกเขตชลประทาน</b>					
ข้าวหอมมะลิ	30.64	29.18	30.31	-	-
ข้าวหอมจังหวัด	40.58	22.04	-	36.43	26.10
ข้าวเจ้า	43.92	20.36	29.58	31.81	27.06
ข้าวปทุมธานี	54.04	16.55	-	24.68	19.94
ข้าวเหนียว	31.94	27.99	30.97	44.35	30.45
ข้าวเจ้า (นาปรัง)	21.38	18.35	24.48	29.93	27.00

ที่มา: ผู้วิจัยเป็นผู้คำนวณ

### สรุปและอภิปรายผล

1. การกระจายการถือครองที่ดินภาคการเกษตรกรรมของไทย

1.1 การจัดสรรที่ดินของรัฐมีการกระจายการถือครองที่ดินมากขึ้น เป็นไปตามสมมติฐาน

1) ช่วงปี พ.ศ. 2475-2493

เปรียบเทียบดัชนีการถือครองที่ดินในภาคกลาง ปี พ.ศ. 2473 อยู่ที่ร้อยละ 32 กับช่วงปี พ.ศ. 2473-2493 CI และ G อยู่ที่ร้อยละ 28.29 แสดงว่าในช่วงนี้มีการจัดสรรที่ดินให้มีการถือครองที่ดินกระจายมากขึ้น เป็นไปตามสมมติฐาน ซึ่งมีสาเหตุมาจาก

1.1) มาตรการทางตรง (1) ออก พ.ร.บ. โฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 กำหนดให้มีการจำกัด การจับจองที่ดิน (2) ออก พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ยึดที่ดินที่ยังมิได้มีผู้ใดได้มาตามกฎหมายให้ตกเป็นของรัฐ

1.2) มาตรการทางอ้อม

(1) ออก พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 กำหนดฐานภาษีจากรายได้หรือค่ารายปี อัตราภาษี 12.5% (2) ออก พ.ร.บ. อากรมฤตก และการรับมฤตก พ.ศ. 2476 กำหนดฐานภาษีเป็นทรัพย์สินจากกองมรดกที่มีมูลค่าเกิน 10,000 บาท และการรับมรดกที่มีมูลค่าเกิน 10,000 บาท อัตราภาษีก้าวหน้าเพดานสูงสุดไม่เกินร้อยละ 20 (3) ออก พ.ร.บ. เพิ่มเติมประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 จัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ฐานภาษีคือราคาที่ดิน อัตราค่าภาษีก้าวหน้า ต่อมาในปี พ.ศ. 2487 ได้ยกเลิก พ.ร.บ. อากรมฤตกและการรับมฤตก พ.ศ. 2476 โดยให้เหตุผลว่าเป็นภาษีที่จัดเก็บได้เป็นจำนวนไม่แน่นอน และจัดเก็บได้น้อยแต่มีภาระต้องปฏิบัติมาก เป็นเหตุทำให้คนรวยสะสมที่ดินไว้เป็นมรดกมากขึ้น

1.3) มาตรการช่วยเหลือรัฐได้นำที่ดินออกจัดสรรให้แก่ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอต่อการทำกิน โดยจัดตั้งสหกรณ์นิคมแห่งแรก ในปี พ.ศ. 2478 โดยออกเป็น พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ปี พ.ศ. 2485 [5]

2) ในช่วงปี พ.ศ. 2506-2521 เปรียบเทียบดัชนีการกระจายการถือครองที่ดินในช่วงปี พ.ศ. 2493-2506 CI และ G อยู่ที่ร้อยละ 34.88 กับช่วงปี พ.ศ. 2521-2536 CI และ G อยู่ที่ร้อยละ 31.31 แสดงว่ามีการจัดสรรที่ดินให้มีการถือครองที่ดินกระจายมากขึ้นเป็นไปตามสมมติฐาน ยกเว้นภาคกลาง ในปี พ.ศ. 2493-2506 CI และ G อยู่ที่ร้อยละ 32.03 กับช่วงปี พ.ศ. 2521-2536 CI และ G อยู่ที่ร้อยละ 32.85 แสดงว่ามีการถือครองที่ดินกระจุกตัวมากขึ้น ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน ซึ่งมีสาเหตุมาจาก

2.1) เหตุที่การถือครองที่ดินในภาคกลางมีการกระจุกตัวเพิ่มขึ้น มาจากการที่รัฐได้ใช้มาตรการแทรกแซงกลไกตลาดข้าวในปี พ.ศ. 2516 ด้วยการประกันราคาข้าวในปี พ.ศ. 2518 ด้วยการพยุงราคาข้าว และในปี พ.ศ. 2519 ได้ยกเลิกมาตรการสำรองข้าวจากผู้ส่งออกที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 ทำให้ราคาข้าวสูงขึ้น ส่งผลให้นายทุนในภาคกลางสะสมที่ดินภาคเกษตรกรรมมากขึ้นเพื่อลดต้นทุนจากขนาดที่ดินที่ใหญ่ขึ้น เกิดการให้เช่าที่ดินและการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไร

2.2) เหตุที่การถือครองที่ดินในภาคอื่น ๆ มีการกระจายตัวมากขึ้นมาจากมาตรการดังนี้

(1) มาตรการทางอ้อม รัฐออก พ.ร.บ. ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 กำหนดฐานภาษีจากการตีราคาปานกลางของที่ดินและกำหนดอัตราภาษีเป็นอัตราก้าวหน้าที่สุด

(2) มาตรการช่วยเหลือ

(2.1) รัฐออก พ.ร.บ.

ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดให้รัฐสามารถนำป่าเสื่อมโทรมไปอนุญาตให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัยได้แต่ต้องไม่เกินยี่สิบไร่ต่อหนึ่งครอบครัวและมีกำหนด เวลาคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี เงื่อนไขคือห้ามการซื้อขายสิทธิครอบครองที่ดินดังกล่าวยกเว้นโดยทางมรดก

(2.2) รัฐออก พ.ร.บ.

จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 กำหนดให้นำที่ดินของรัฐ ไปจัดสรรให้ราษฎรตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งเป็นนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์

(2.3) รัฐออก พ.ร.บ.

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้รัฐจัดที่ดินให้แก่ เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

(2.4) รัฐออก พ.ร.บ.

ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กำหนดให้รัฐนำที่ดินราชพัสดุออกให้ราษฎรเข้าทำการเกษตร

1.2 การจัดสรรที่ดินของรัฐมีการกระจายการถือครองที่ดินน้อยลงไม่เป็นไปตามสมมติฐานมี 3 ช่วง คือ

1) ช่วงปี พ.ศ. 2493-2506 ในปี พ.ศ. 2493 CI และ G อยู่ที่ร้อยละ 23.66 ในปี พ.ศ. 2506 CI และ G เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 34.55 มีสาเหตุสำคัญมาจากมาตรการทางตรงเมื่อ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2502 ได้ยกเลิกการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จำกัดการถือครองที่ดินของคนไทย ทำให้คนไทยถือครองที่ดินได้ไม่จำกัดจำนวน

2) ช่วงปี พ.ศ. 2521-2536 ในปี พ.ศ. 2521 CI และ G อยู่ที่ร้อยละ 31.31 ในปี พ.ศ. 2521 CI และ G เพิ่มขึ้นร้อยละ 35.68 มีสาเหตุสำคัญจาก

2.1) รัฐใช้มาตรการแทรกแซง กลไกตลาดข้าว ตั้งแต่ปีการผลิต 2524/2525 ด้วยมาตรการรับจำนำ และในปี พ.ศ. 2529 ได้ยกเลิกการเก็บค่าพรีเมียมข้าวจากผู้ส่งออกที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489

2.2) มาตรการทางตรง ออก พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และ พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรม หรือในเขตอุตสาหกรรมส่งออกแล้วแต่กรณี เพื่อประกอบกิจการได้ไม่จำกัดจำนวน ทำให้เกิดการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไรเป็นไปอย่างกว้างขวาง มูลค่าที่ดินถูกปั่นสูงขึ้นนับ 10 เท่า

### 2.3) มาตรการทางอ้อม

(1) ออก พ.ร.ก. (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2525 แก้ไขเพิ่มเติมแก้ไขประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 กำหนดคำว่าขายให้ไม่รวมถึงการโอนโดยทางมรดกให้แก่ทายาททำให้นายทุนสะสมที่ดินเพื่อเก็บไว้เป็นมรดกมากขึ้น

(2) ออก พ.ร.ก. ราคาปานกลางของที่ดินสำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2529 กำหนดอัตราภาษี โดยใช้ราคาปานกลางของที่ดินในปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 เป็นฐานและมีผลใช้มาถึงปัจจุบัน ทำให้ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากเสียภาษีในอัตราต่ำ

2.4) มาตรการช่วยเหลือ ออก พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 กำหนดวาระการเช่าคราวละไม่น้อยกว่าหกปี ทำให้นายทุนไม่ยอมให้เช่าวนาเช่านาเป็นระยะเวลายาวนานเกินไปเพราะจะขาดความคล่องตัวในการซื้อขาย

3) ช่วงปี พ.ศ. 2536-2546 ในปี พ.ศ. 2536 CI และ G อยู่ที่ร้อยละ 35.68 ในปี พ.ศ. 2546 CI และ G เพิ่มขึ้นร้อยละ 37.35 มีสาเหตุสำคัญจาก

รัฐได้ใช้มาตรการแทรกแซง กลไกตลาดข้าว โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2544-2547 กำหนดราคา จำนำข้าวเปลือกสูงกว่าระดับราคาตลาด เป็นแรงจูงใจให้นายทุนสะสมที่ดินในภาคการเกษตรเพื่อทำนาขนาดใหญ่ขึ้น ๆ เพื่อประหยัดต้นทุนต่อขนาดและมีกำไรเพิ่มขึ้น

2. ขนาดการถือครองที่ดินภาคการเกษตรกรรมในการทำนาที่จะทำให้ชาวนามีรายได้เพียงพอต่อปัจจัย พื้นฐานจำเป็นในการดำรงชีวิต

จากสมมติฐาน ขนาดการถือครองที่ดินในปี พ.ศ. 2551 (Farm Size) รายละ 22.4709 ไร่ ทำให้ชาวนามีผลผลิตเพียงพอต่อปัจจัยพื้นฐานจำเป็นในการดำรงชีวิต

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลต้นทุน ผลการผลิต ในปี 2551/2552 ที่ทำให้ชาวนามีรายได้เท่ากับเส้นความยากจน พบว่าเกษตรกรถือครองที่ดินขั้นต่ำในการทำนาในเขตชลประทานเฉลี่ยรายละ 12.26 ไร่ นอกเขตชลประทานเฉลี่ยรายละ 25.74 ไร่ หรือเฉลี่ยทั้งประเทศรายละ 19 ไร่ ก็ทำให้ชาวนามีผลผลิตและรายได้เพียงพอต่อปัจจัยพื้นฐานจำเป็นในการดำรงชีวิตแล้ว จึงเป็นไปตามสมมติฐาน

### ข้อเสนอแนะ

#### 1. การกระจายการถือครองที่ดิน

รัฐ ในฐานะที่รัฐเป็นผู้ออกกฎต่าง ๆ และมีสิทธิในความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน (Regulations and Property Rights) เป็นผู้ที่มีสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลงระเบียบที่ใช้บริการประเทศ และสังคมในการกระจายการถือครองที่ดินโดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับเงื่อนไขและสภาพปัญหาที่เผชิญอยู่ ดังนี้

#### 1) ในระยะสั้น

1.1) ควรกำหนดนโยบายเกี่ยวกับที่ดินให้ตรงประเด็นว่า จะกระจายการถือครองที่ดินในภาคเกษตรกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและสอดคล้องกับบทบาทวิสัยทัศน์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550



1.2) ควรเวนคืนหรือยึดคืนที่ดิน (1) ตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งผู้ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมไว้เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดและผู้ที่ได้รับมอบที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วนำที่ดินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ (2) ผู้ถือครองที่ดินตาม พ.ร.บ. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แล้วปล่อยให้ที่ดินทิ้งรกร้างว่างเปล่ากลับคืนมาเป็นของรัฐแล้วนำไปจัดสรรให้เกษตรกรในลักษณะโฉนดชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

1.3) ควรลดขนาดประชากรภาคการเกษตรลง โดยการวางแผนครอบครัวให้มีจำนวนเฉลี่ย 3-3.5 คน (ปี 2549 = 3.95 คน) แล้วให้ทุนการศึกษาแก่บุตรของครอบครัวเกษตรกรที่สามารถวางแผนครอบครัวได้ดีและเรียนดีหมู่บ้านละ 1 คน จนจบชั้นอุดมศึกษาของรัฐ และรัฐควรจัดให้มีการอบรมวิธีการทำนาที่ถูกต้อง การบริหารต้นทุนและการตลาดเป็นระยะๆ แก่กลุ่มเกษตรกร

1.4) ควรปรับปรุงมาตรการแทรกแซงกลไกตลาด โดยต่อยอดโครงการรับจำนำข้าวโดยกำหนดให้เกษตรกรแต่ละครอบครัวสามารถจำนำข้าวได้รายละไม่เกิน 20-25 ตัน ตามชนิดข้าวที่กำหนด ปีละไม่เกิน 2 ครั้ง เหตุผลเพื่อ (1) ให้เกษตรกรที่มีผลผลิตข้าวส่วนเกินลดจำนวนการถือครองที่ดินในการทำนาลงมาเพื่อให้ได้ข้าวเพียงจำนวนที่จะได้สิทธิประโยชน์เต็มตามโครงการฯ (2) เกษตรกรที่ได้ผลผลิตข้าวน้อย มีแรงจูงใจในการเพิ่มจำนวนที่ดินให้มากขึ้นเพื่อเพิ่มผลผลิตข้าวให้ได้ปริมาณเต็มตามสิทธิในการจำนำ และ (3) เกษตรกรผู้มีที่ดินจำนวนมากแต่มีผลผลิตน้อยจะมีแรงจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพที่ดินและพันธุ์ข้าวเพื่อให้ได้ผลผลิตข้าวที่สูงขึ้นและได้รับสิทธิเต็มโครงการฯ

2) ในระยะกลาง เป็นมาตรการทางอ้อมในการควบคุมการถือครองที่ดินด้วยภาษี ดังนี้

2.1) ควรแก้ไขประมวลรัษฎากร

มาตรา 42 ซ้อย่อย (9) เป็นว่า การรับและขายทรัพย์สินจากมรดกหรือการให้โดยเสนหาให้ถือว่าเป็นรายได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ ให้ได้รับการลดหย่อน ถ้าผู้ให้มียอดต่ำกว่า 65 ปี ให้ลดภาษีลงร้อยละ 60 ถ้าผู้ให้มียอดมากกว่า 65 ปี แต่ไม่เกิน 75 ปี ให้ลดหย่อนได้ร้อยละ 50

2.2) ควรแก้ไขร่างกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพิ่มหน้าที่ของผู้เสียภาษีว่าเป็นของเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง อัตราภาษีควรกำหนดเป็นอัตราก้าวหน้าและให้มีอัตราสูงขึ้นสำหรับที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์

2.3) ควรแก้ไข พ.ร.บ. จัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 กำหนดนิยามใหม่ว่า รายจ่ายตามข้อผูกพันให้รวมถึงภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีทรัพย์สินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีบำรุงท้องที่ และค่าธรรมเนียมการโอนและค่าอากร

2. การกำหนดขนาดการถือครองที่ดินที่เหมาะสมภาคการเกษตรกรรมในการทำนาที่จะทำให้ครอบครัวชาวนามีรายได้เพียงพอต่อปัจจัยพื้นฐานจำเป็นในการดำรงชีวิต

จากผลการวิเคราะห์ขนาดการถือครองที่ดินเฉลี่ยรายละ 19 ไร่ เมื่อจำแนกรายละเอียดพบว่าในเขตชลประทาน ควรถือครองที่ดินเฉลี่ยทำนาปีรายละ 16.41 ไร่ และทำนาปรังรายละ 15.27 ไร่ และนอกเขตชลประทาน ควรถือครองที่ดินเฉลี่ย ทำนาปีรายละ 48.24 ไร่ และทำนาปรังรายละ 33.91 ไร่ จึงควรพิจารณา

1) เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและลดต้นทุนการผลิต

การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรัฐสนับสนุนให้เกษตรกรที่อยู่นอกเขตชลประทานจำนวน 47 ล้านไร่ ขุดสระกักเก็บน้ำเพื่อใช้ในการเกษตรของตนเองอย่างเร่งด่วน ส่วนภาครัฐเองก็เร่งปรับปรุงแหล่งน้ำตามธรรมชาติ ด้วยการขุดลอกคูคลองหนองบึงต่างๆ ให้กักเก็บน้ำได้มากขึ้น แล้วต่อเชื่อมแหล่งน้ำของเกษตรกรกับแหล่งน้ำของรัฐ

เข้าด้วยกัน พื้นที่เหล่านี้ก็จะกลายเป็นเขตชลประทานแล้วจัดรูปที่ดินก็จะสามารถลดการใช้ที่ดินเฉลี่ยต่อรายในการทำนาปีจาก 48.24 ไร่ เหลือ 16.41 ไร่ และนาปรังจาก 33.91 ไร่ ลดเหลือ 15.27 ไร่ ขั้นตอนต่อไป สนับสนุนให้เปลี่ยนวิธีการทำนาจากนาปีเป็นนาปรัง จะลดการใช้ที่ดินจาก 16.41 ไร่ เหลือ 15.27 ไร่

ส่วนการลดต้นทุนการผลิต โดยการเปลี่ยนวิธีการทำนาซึ่งชาวนาส่วนใหญ่นิยมทำนาหว่าน จะใช้เวลาครั้งละ 140 วัน ส่วนการทำนาดำจะใช้เวลาครั้งละ 120 วัน จึงควรส่งเสริมให้ทำนาดำ ซึ่งจะสามารถทำนาในปีหนึ่งได้ถึง 3 ครั้ง และทำให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นอีก 1 ใน 3 หรือสามารถลดพื้นที่เพาะปลูกได้ถึง 1 ใน 3 เช่นเดียวกัน หรือประมาณ 5.9 ไร่ คงเหลือพื้นที่ใช้ทำนารายละประมาณ 9.37 ไร่ นอกจากนี้ รัฐยังสามารถลดต้นทุนการผลิตได้ด้วยการพัฒนาการศึกษาแก่ชาวนา ปรับปรุงพันธุ์ข้าวให้มีคุณภาพดี จัดหาปุ๋ยและยาฆ่าแมลงในราคาต่ำ ส่งเสริมการลงทุนให้แก่คนไทยในการพัฒนาอุปกรณ์และเครื่องจักรในการทำนาให้ทันสมัย

2) เพิ่มราคामผลผลิตข้าวในระยะสั้น รัฐควรเข้าแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อรับซื้อข้าวส่วนเกินออกจากตลาด ตามแนวคิดทฤษฎีหน่วยสุดท้ายและส่งเสริมให้ชาวนาใช้ประโยชน์

จากตลาดสินค้าการเกษตรล่วงหน้าเพื่อวางแผนการตลาด การผลิต ในระยะกลางรัฐควรส่งเสริมให้ชุมชนเกษตรกรรมผู้ปลูกข้าวเป็นผู้ส่งออกข้าวไปต่างประเทศโดยตรง

3. ควรให้การศึกษาศรษฐศาสตร์และการเมืองแก่ชาวนา

การเมืองเป็นเกมที่มีผู้เล่นสองกลุ่ม กลุ่มแรกคือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กลุ่มที่สองคือพรรคการเมือง และนักการเมือง ซึ่งเป็นฝ่ายนำเสนอนโยบายต่างๆ ต่อประชาชน ประชาชนจึงเปรียบเสมือนเป็นผู้ซื้อและพรรคการเมืองจึงเปรียบเสมือนเป็นผู้ขายจึงเกิดตลาดการเมืองขึ้นได้ ดังนั้น ควรสนับสนุนการศึกษาแก่เกษตรกรให้กล้าเปิดเผยความในใจถึงสิ่งที่ต้องการในการกระจายการถือครองที่ดินให้พรรคการเมืองรับรู้และนำไปกำหนดเป็นนโยบายเสนอในสนามการเลือกตั้ง เกษตรกรผู้เลือกตั้งจะต้องพิจารณาอย่างเป็นเหตุเป็นผลและประเมินถึงความเป็นไปได้ในการนํานโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเป็นจริง เมื่อโดนใจแล้วเกษตรกรก็เลือกผู้แทนจากพรรคการเมืองนั้นให้เป็นผู้ชนะได้เสียงส่วนใหญ่เข้าไปบริหารประเทศ ทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมก็จะทำให้นโยบายที่เกษตรกรต้องการเกิดความเป็นจริงได้

## เอกสารอ้างอิง

- [1] สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2554). *การใช้ที่ดิน ปี 2549*. สืบค้นเมื่อ 12 กันยายน 2554, จาก [http://www.oae.go.th/download/article/article\\_20090417181149.html](http://www.oae.go.th/download/article/article_20090417181149.html)
- [2] สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2554). *การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน 2549*. สืบค้นเมื่อ 12 กันยายน 2554, จาก <http://www.landreformthai.net/index.php?option=com...view...>
- [3] เมธา มาสขาว. (2553). *สำเนาจากองค์สยามมินทร์ถึงเจ้าพระยายมราช ให้เก็บภาษีที่ดิน เช่นคนทั่วไป. ใน ย้อนรอยวงเสวนาเรื่อง ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดกอัตราก้าวหน้ากับสังคมไทย*. วันที่ 27 กรกฎาคม 2544 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2553 จาก, <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=394835>
- [4] *เค้าโครงเศรษฐกิจในวันนั้นกับสังคมไทยในวันนี้*. (2553). สืบค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2553, จาก <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2004q3/article2004aug01p2.htm>
- [5] กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2553). *ประวัติสหกรณ์นิคม*. สืบค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2553, จาก [http://webhost.cpd.go.th/bantancoop/sahakon\\_nikom.html](http://webhost.cpd.go.th/bantancoop/sahakon_nikom.html)