

แนวคิดการปฏิรูปที่ดิน และประสบการณ์การปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ

ปัญหาที่ดินทำกินเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลกและอาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่อยู่คู่กับสังคมมนุษย์มาตั้งแต่สมัยโบราณ การปฏิรูปที่ดินมิใช่แนวคิดใหม่แต่เป็นแนวคิดที่มีการนำมาใช้ตั้งแต่สมัยโบราณ และเป็นแนวความคิดที่พัฒนาขึ้นเพื่อหาทางออกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคมเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทางการเกษตรเพื่อมิให้ปัญหาดังกล่าวลุกลามไปจนทำให้เกิดความวุ่นวายทางการเมือง แต่อย่างไรก็ดี แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินในแต่ละยุคสมัย หรือแต่ละลัทธิการเมือง ก็มีความแตกต่างกัน ส่งผลให้การนำนโยบายปฏิรูปที่ดินไปปฏิบัติในประเทศต่าง ๆ มีความแตกต่างกันออกไปในแง่ของ ความคิดพื้นฐาน กระบวนการปฏิรูปที่ดิน และ ผลของการปฏิรูปที่ดิน

ผู้วิจัย ได้นำเสนอแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน และ ประสบการณ์การปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ ในบทที่ 3 เพื่อที่จะทำให้การวิเคราะห์การก่อตัวของวาระนโยบายและการกำหนดคนนโยบายซึ่งเป็นแกนหลักของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีความสมบูรณ์ชัดเจนขึ้นทั้งในแง่ของแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน อิทธิพลของแนวคิดการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศที่มีต่อประเทศไทย และบทบาทของตัวแสดงภายนอก เช่น สหรัฐอเมริกาและองค์กรระหว่างประเทศในการเข้ามามีเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย เป็นต้น โดยผู้วิจัยจะแบ่งการนำเสนอในบทนี้เป็นสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง การปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ ประกอบด้วย การปฏิรูปที่ดินในสมัยโบราณ-ยุคกลาง และ การปฏิรูปที่ดินในรัฐสมัยใหม่ เช่น ฝรั่งเศส รัสเซีย จีนแผ่นดินใหญ่ ไต้หวัน ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ อิสราเอล และ การสรุปบทเรียนการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ และ ส่วนที่สอง แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน ประกอบด้วย ปรัชญาความคิดของการปฏิรูปที่ดิน ความหมายและวิธีการในการปฏิรูปที่ดิน ยุทธศาสตร์ของการปฏิรูปที่ดิน และ จุดมุ่งหมายในการปฏิรูปที่ดิน

1. การปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ

การปฏิรูปที่ดินในสมัยโบราณ-ยุคกลาง

แนวคิดในการปฏิรูปที่ดินเป็นกลุ่ตอย่างหนึ่งในทางเศรษฐกิจ การเมือง และ การบริหารปกครองประเทศซึ่งถูกนำมาใช้มาตั้งแต่ในสมัยกรีก และ โรมันโบราณ พร้อมๆกับการเกิดสิทธิการถือครองและกฎหมายที่ดินขึ้นในโลก จอห์น โพลเวลสัน (1987:115 อ้างถึงใน สุรพร เสียนสลาย ,2539:16) ได้ค้นคว้าประวัติศาสตร์ของการปฏิรูปที่ดิน พบว่า การปฏิรูปที่ดินมีมาก่อนคริสตกาล โดยในการสร้างอาณาจักรสมัยราชวงศ์ต่างๆของ จีน อียิปต์ โรมันโบราณ เป็นต้น มักมีเรื่องการปฏิรูปที่ดินรวมอยู่ด้วย กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับชัยชนะในทางการเมืองจะยึดที่ดินจากฝ่ายที่พ่ายแพ้มาแบ่ง

สรรให้ข้าราชการบริพารและประชาชนของคนเพื่อเป็นการตอบแทนผู้ที่ช่วยเหลือในการล้มล้างอำนาจเก่า การปฏิรูปที่ดินในลักษณะนี้เรียกว่า การปฏิรูปที่ดินโดยความกรุณาของผู้มีอำนาจ (land reform by grace)

ในสมัยอาณาจักรฮิบรู เมื่อประมาณ 750 ปีก่อนคริสตกาล กรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดิน และการถือครองที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่กับคนไม่กี่คน ขณะที่คนส่วนใหญ่ซึ่งก็คือ ชาวไร่ ชาวนาและพวกทาสกลับไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ปัญหาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งและความไม่สงบเรียบร้อยทางการเมืองและสังคม ในพระคัมภีร์เก่า ( The Old Testament) ของศาสนายิว ได้บรรยายถึง แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินไว้ ซึ่งเป็นความพยายามในการออกกฎหมายเพื่อจัดระเบียบในการถือครองที่ดิน โดยมีให้มีการสะสมที่ดิน และ กำหนดให้พลเมืองทำประโยชน์ในที่ดินได้ไม่เกิน 50 ปี (Prosterman et.al.,1990:3; Prosterman and Riedinger,1987:13)

ต่อมาในช่วงศตวรรษที่หกก่อนคริสตกาล การปฏิรูปที่ดินได้เริ่มขึ้นในอาณาจักรกรีกโบราณ ในสมัยของจักรพรรดิโซลอน (Solon) และ จักรพรรดิ พิซีสทราตัส (Pisistratus) (Prosterman et.al.,1990:3) โดยในรัชสมัยของจักรพรรดิโซลอนนั้น เกษตรกรที่ยากจนมีหนี้สินมากขึ้นจนต้องขายตัวเป็นทาส ขณะที่พวกขุนนางที่มั่งคั่งมีอำนาจมากขึ้น เนื่องจากการที่เกษตรกรที่ทำเกษตรกรรมปลูกไร่ไถนและมะกอกจะต้องใช้เวลาในการเพาะปลูกยาวนาน พวกคนยากจนและมีแรงงานไม่พอก็มักจะมีหนี้สิน และไม่มีสินค้ายกแลกเปลี่ยน ก็ต้องเอาที่ดินไปจำนอง ในที่สุดคนเหล่านี้ก็ต้องขายตัวเป็นทาส จักรพรรดิโซลอนจึงแก้ไขปัญหาของเกษตรกรที่ยากจนโดยวางมาตรการดังนี้ คือ ห้ามขายตัวเพื่อชดใช้หนี้สิน ห้ามการจำนองที่ดิน และ จำกัดจำนวนที่ดินที่คนร่ำรวยมีสิทธิครอบครอง

ขณะที่ในประเทศจีน โบราณราวสามร้อยปีก่อนคริสตกาล ก็ได้มีการนำเสนอแนวคิดการปฏิรูปที่ดินโดย เม่งจื้อ นักปราชญ์จีนคนสำคัญซึ่งเป็นสานุศิษย์ผู้หนึ่งของขงจื้อ ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปกครองว่า ความสำเร็จในการดำเนินการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเศรษฐกิจเข้ามาประกอบด้วย กล่าวคือ 1. รัฐบาลควรจะจัดการปฏิรูปที่ดิน และ กำหนดพื้นที่เพาะปลูกให้แน่นอน และ 2. ควรใช้แผนการเกษตรร่วมกัน และ กสิกรควรช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งหลักการนี้เม่งจื้อเรียกว่า ระบบนาดี หรือ ชิวเถียน<sup>39</sup>

39

ระบบดังกล่าวจะบริหารการใช้ที่ดินโดยแบ่งที่นาออกเป็น 99 เหมา เหมาะละ 3 เอเคอร์ จัดแบ่งให้ 8 ครอบครัว ส่วนที่ดินที่เหลือจะอยู่ตรงกลาง เพื่อให้แต่ละครอบครัวเมื่อเสร็จจากการเพาะปลูกในที่นาของตน ก็ให้มาทำการเพาะปลูกในที่ดินแปลงกลาง ผลผลิตจากที่นาแปลงกลางนี้ใช้ชำระเป็นค่าภาษีแก่รัฐบาล อีกด้วย โปรดดู บรรจบ อิศกุล และ ชัยชนะ พิมานแมน(2519:29)

ในสมัยจักรวรรดิโรมันโบราณก็มีแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้นเช่นกัน โดยสองพี่น้องครีคคัส กล่าวคือ ในช่วงประมาณ 133 ปีก่อนคริสตกาล สภาพสังคมในโรมันมีความขัดแย้งกันมากระหว่างคนมั่งมีกับคนยากจน ก็ทำให้ ทิเบริอุส ครีคคัส (Tiberius Cruccus) และ เกออุส ครีคคัส (Geus Cruccus) สองพี่น้องนักปฏิรูปพยายามเสนอให้ปรับปรุงเศรษฐกิจและสังคมเพื่อช่วยเหลือคนจน ด้วยการส่งเสริมให้มีการปฏิรูปที่ดิน และ ผลักดันให้มีการออกกฎหมายเพื่อช่วยเหลือคนยากจน แต่ทั้งคู่ก็ถูกลอบสังหารจากฝ่ายที่เสียประโยชน์(วีณา ศรีธัญรัตน์, 2545:321; Prosterman and Riedinger, 1987:13) จนกระทั่งต้นคริสตกาล จักรวรรดิโรมันเริ่มเสื่อมลงเนื่องจากการทำสงคราม ทำให้เศรษฐกิจตกต่ำ รวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินระหว่างเจ้าของที่ดินผู้มั่งคั่งกับเกษตรกรซึ่งเป็นปัญหาความขัดแย้งทางสังคมที่มีมายาวนานหลายร้อยปี

ในยุคกลางของยุโรป (ศตวรรษที่ 5- ศตวรรษที่ 14) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดที่ดินอยู่ ภายใต้ระบบการผลิตแบบฟิวคัลซึ่งเป็นระบบที่เกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบจากการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรมและการถูกรวบงำโดยชนชั้นกษัตริย์,ขุนนาง,อัศวินและศาสนจักร การจัดการที่ดินถูกกำหนดโดยรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบลำดับชั้นในระบบอุปถัมภ์ที่ลบล้างกันทั้งสองระดับ โดยระดับแรกเป็นความสัมพันธ์ลักษณะอุปถัมภ์ระหว่าง กลุ่มชนชั้นผู้ปกครองด้วยกันซึ่งเรียกว่าระบบแวนสเชิล (vassalage system) โดยกษัตริย์มีฐานะเป็น overlord อยู่ที่ยอดบนสุดของลักษณะความสัมพันธ์แบบปิรามิด กล่าวคือ เมื่อกษัตริย์ (ในฐานะ overlord) ได้ชัยชนะก็จะยึดที่ดินทั้งหมดมาเป็นของตน แล้วแจกจ่ายที่ดิน (benefice หรือ fief) ให้กับขุนนางผู้ใหญ่และอัศวิน (lord) เพื่อเป็นการตอบแทนความภักดี แล้วลอร์ด (lord) หรือขุนนางผู้ใหญ่ จะมอบที่ดินให้กับแวนสเชิล (vassal) หรือ ขุนนางชั้นผู้น้อยที่ตนวางใจ โดยแวนสเชิลจะมีพันธะที่จะต้องตอบแทนแก่ ลอร์ดของตน เช่น การช่วยรบเพื่อแลกกับการที่ลอร์ดจะช่วยคุ้มครองแวนสเชิลและพิทักษ์ให้พ้นจากภัยคุกคามของศัตรู เป็นต้น (กุลลดา เกษบุญชู-มีด, 2545:4,10-14; Warriner, 1969:4-5)

ขณะที่ความสัมพันธ์ในลักษณะอุปถัมภ์ระดับต่อมาคือ ความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ปกครอง คือ ขุนนางและอัศวิน (lord) กับ ผู้ถูกปกครองก็คือ ชาวนา (villain หรือ serf)<sup>40</sup> ซึ่งเรียกว่าความสัมพันธ์ในระบบแมนเนอร์ (manorial system) โดยแมนเนอร์เกิดจากการรวมกลุ่มของไร่นาขนาดใหญ่ที่เคยเป็นอิสระมาก่อนนำที่ดินมาขอให้ขุนนาง หลังจากนั้นชาวไร่ชาวนาเหล่านี้ก็จะตกอยู่ในฐานะของผู้เช่าที่ดิน หรืออิกกรณี อำนาจของขุนนางท้องถิ่นมีมากจนชาวนาอิสระถูกบังคับให้จ่ายค่าเช่าหรือบริการให้ หรือในกรณีสุดท้าย ขุนนางได้แย่งที่ดินจากชาวนามาเลย การขยายตัวของระบบแมนเนอร์เกิดขึ้นจาก ความอ่อนแอของชาวนาอิสระ ความไม่มั่นคงในทรัพย์สินของตน สังคมไม่มี

<sup>40</sup> วิลเลียม ซึ่งเดิมหมายถึง ชาวนาอิสระมีหน้าที่จะต้องให้บริการบางอย่างแก่ขุนนางเจ้าของที่ดิน ซึ่งแต่เดิมชาวนาอิสระไม่ต้องให้ ส่วนพวกที่รับภาระหนักที่สุดก็คือ เซิร์ฟ พวกเขาเป็นชาวนาที่ไม่มีอิสระในชีวิตและทรัพย์สิน ไม่มีสิทธิเดินทางออกนอกแมนเนอร์ หรือถ้าได้รับอนุญาตให้ออกไปได้ก็จะต้องไม่นำอะไรติดตัวออกไปเลย ไปรคดู กุลลดา เกษบุญชู-มีด (2545:20)

องค์กรอื่นที่จะให้ความคุ้มครองชาวนาที่ตีไปกว่าการเข้าไปอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของขุนนาง (กุลลดา เกษบุญชู-มีค, 2545: 4, 17-21)

ความสัมพันธ์ลักษณะนี้ได้ดำเนินไปจนถึงศตวรรษที่ 14-ต้นศตวรรษที่ 15 ซึ่งเป็นช่วงของความสับสนวุ่นวายทั้งการตกต่ำทางเศรษฐกิจ สงครามที่ยืดเยื้อ กบฏ และโรคระบาด เหล่านี้ได้นำไปสู่ความอ่อนแอของรัฐบาล ชาวนาไม่มีที่ดินหักล้างถางพงเพิ่มเติม ไม่สามารถหางานใหม่ในเมืองได้ ชาวนาพยายามเจรจาลดค่าเช่าที่ดินแต่ไม่เป็นผล ชาวนาในประเทศต่างๆ ในยุโรปจึงก่อกบฏฆ่าเจ้าของที่ดิน เหาเอกสารที่เป็นหลักฐานและยกเลิกค่าเช่า เช่น กรณีกบฏชาวนา ในอังกฤษ ค.ศ. 1381 (กุลลดา เกษบุญชู-มีค, 2545: 149, 153-154)

#### การปฏิรูปที่ดินของรัฐสมัยใหม่ (ค.ศ. 1648 เป็นต้นไป)

ในศตวรรษที่ 17 ความขัดแย้งทางศาสนาระหว่างนิกายโรมันคาทอลิก กับนิกายโปรเตสแตนต์ และความขัดแย้งทางการเมืองได้นำไปสู่สงครามระหว่างประเทศที่เรียกว่า สงครามสามสิบปี สงครามนี้ยุติลง ด้วยสนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย (Westphalia) ในค.ศ. 1648 ซึ่งกำหนดให้ประมุขในรัฐต่างๆ สามารถเลือกศาสนาของตัวเองได้ ซึ่งเป็นการยอมรับว่ารัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตนเองและสามารถตัดสินใจเลือกศาสนาได้โดยปราศจากแรงกดดันจากศาสนจักร สนธิสัญญาเวสต์ฟาเลียจึงเป็นจุดเริ่มต้นของรัฐสมัยใหม่ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญก็คือ พลเมือง, ดินแดนที่ชัดเจนแน่นอน อำนาจอธิปไตย และ รัฐบาล<sup>41</sup> อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะเกิดระบบรัฐสมัยใหม่ขึ้นมาแล้วก็ตาม ความสัมพันธ์ในระบบพิวคัลที่เกิดขึ้นในตลอดยุคกลางก็ยังคงเป็นรากฐานที่สำคัญของการจัดการที่ดินซึ่งยังคงอยู่ต่อไปในภาคพื้นยุโรปและในอังกฤษ หากแต่ในด้านการค้าและพาณิชย์กรรม ระบบเศรษฐกิจในยุโรปและอังกฤษก็ได้ถูกแทนที่ด้วยระบบพาณิชย์นิยม กล่าวคือ ระบบสัมปทานต่างๆ ได้ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะตามเมืองใหญ่ๆ และศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ต่อมาในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 ระบบพาณิชย์นิยมก็ถูกแทนที่ด้วยระบบตลาดเสรี หากแต่การเกิดทุนนิยมในทางเศรษฐกิจก็ไม่สามารถยุติความไม่พึงพอใจ ในสภาพการถือครองที่ดินอย่างไม่เป็นธรรม ระหว่างชนชั้นสูงที่มีจำนวนน้อยอันได้แก่ราชินิกุล กลุ่มศาสนา ขุนนาง พ่อค้าที่มีฐานะร่ำรวย กับชาวไร่ชาวนาที่เป็นคนส่วนมากในสังคม อันเป็นผลจากระบบศักดินาที่ยังคงหลงเหลืออยู่ได้ ความไม่พอใจของชาวนาในเรื่องกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน และภาษีก็กลายมาเป็นจุดหักเหให้ชาวนาหันมามีส่วนร่วมในการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง และการนำเอาการปฏิรูปที่ดินเข้ามาใช้ในหลายประเทศ

<sup>41</sup> ความคิดเรื่องรัฐนั้นเป็นเรื่องของอริปไตยแต่เพียงอย่างเดียว แต่อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของรัฐแสดงถึงความเป็นรัฐสมัยใหม่ โปรคตุ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช (2546: 3, 26)

ปัญหาที่ดินทำกินและการปฏิวัติชาวนา มิใช่ปัญหาที่เกิดขึ้นในยุโรปเท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก ผู้วิจัยได้หยิบยกตัวอย่างของการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศเพื่อแสดงให้เห็นว่า ปัญหาที่ดินทำกินนั้นอาจพัฒนาไปสู่การเป็นปัญหาทางการเมืองซึ่งหากมิได้มีการแก้ไขหรือป้องกันได้ทันทั่วทั้งที่โดยการใช้นโยบายปฏิรูปที่ดินก็อาจทำให้ปัญหาขยายโกลาหลจนก่อให้เกิดวิกฤตการณ์การ โคนล้มเปลี่ยนแปลงการปกครองและเปลี่ยนลัทธิการปกครอง การปฏิรูปที่ดินในฝรั่งเศส รัสเซีย และ จีน เป็นตัวอย่างที่ดีที่แสดงให้เห็นผลอันเกิดจากการที่ผู้นำประเทศละเลยไม่ตระหนักในความสำคัญของปัญหาจนนำมาสู่การ โคนล้มผู้ปกครอง ในขณะที่ ใต้หวัน ญี่ปุ่น และ ฟิลิปปินส์ ก็เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นการนำเอา นโยบายปฏิรูปที่ดินมาใช้เพื่อแก้ไขและป้องกันความวุ่นวายทางการเมืองอันเกิดจากความไม่พอใจของชาวนาเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ยกตัวอย่าง การปฏิรูปที่ดินในอิสราเอลเพื่อแสดงให้เห็น รูปแบบการปฏิรูปที่ดินที่เป็นส่วนผสมระหว่างแนวคิดแบบสังคมนิยมกับการบริหารงานแบบประชาธิปไตยซึ่งมีเป้าหมายที่สำคัญในการตอบสนองผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจในเวลาเดียวกัน โดยผู้วิจัยจะได้สรุปบทเรียนของการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศในหัวข้อถัดไป

### การปฏิรูปที่ดินในฝรั่งเศส

ในปี พ.ศ. 2331 (ค.ศ.1788) สถาบันกษัตริย์ฝรั่งเศสอยู่ในฐานะที่ตกต่ำมาก รัฐบาลกำลังเผชิญปัญหาการล้มละลายอันเป็นผลจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเรื้อรังมากกว่า 10 ปี และผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ ทำให้รัฐเก็บภาษีไม่ได้และไม่สามารถนำเข้าสินค้าการเกษตรมาแจกจ่ายให้ประชาชนได้ เป็นเหตุให้เกษตรกรและชนชั้นกลางซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศและไม่พอใจระบบศักดินาที่มีรากเหง้ามายาวนาน<sup>42</sup>ได้ก่อความไม่สงบขึ้น (Prosterman and Riedinger,1987:14) ขณะที่ปรึกษาของพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ได้เสนอแนะให้มีการปรับปรุงรัฐสภาเพื่อให้สามัญชนได้มีเสียงมากขึ้น ซึ่ง

<sup>42</sup> สภาพโครงสร้างทางสังคมของฝรั่งเศสประกอบด้วยชนชั้นต่างๆ 4 พวกใหญ่ด้วยกันคือ กลุ่มศาสนา กลุ่มราชนิถุล กลุ่มชนชั้นกลาง และ กลุ่มชาวนาและคนยากจน โดยชนชั้นในกลุ่มศาสนาและราชนิถุล เป็นกลุ่มชนที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและในการปกครองมาก โดยกลุ่มนี้จะถือครองที่ดินซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์เป็นจำนวนมากซึ่งถ้าไม่เพาะปลูกเองก็จะให้ชาวนาเช่าโดยการจ่ายค่าเช่าหรือแบ่งผลผลิต ซึ่งชาวนาผู้เช่าที่ดินก็ต้องรับภาระค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูง สภาพโครงสร้างดังกล่าวก็เป็นผลมาจากการที่ฝรั่งเศสยังคงรูปแบบของระบบฟิวดัลในระดับหนึ่ง กล่าวคือ ขอมให้ขุนนางเจ้าของที่ดินสามารถดึงส่วนเกินจากชาวนาได้(กุลธิดา:2545:398) ในขณะที่ชนชั้นกลางนั้นส่วนใหญ่จะเป็นคนที่อยู่ในเมือง และชาวนาที่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง คนชั้นกลางนั้นมักมีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดีแต่ก็จะถูกกีดกันในเรื่องอำนาจและเสรีภาพในทางการเมือง ส่วนกลุ่มชาวนาและคนยากจนนั้นมีประชากรที่เป็นเกษตรกรถึงร้อยละ 90 ของประชากรทั้งประเทศ และ ส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ผลผลิตที่ได้ก็มีจำนวนเล็กน้อย แต่ต้องถูกควาควาจากเจ้าของที่ดินในราคาต่ำ อีกทั้งยังถูกบังคับให้ให้บริการของเจ้าของที่ดินซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายในอัตราที่สูงมาก รวมทั้ง ยังถูกห้ามมิให้เลี้ยงสัตว์ในเขตทุ่งหญ้าสาธารณะที่พวกเขาเป็นเจ้าของที่ดินอ้างว่าเป็นของตน หากจะนำสัตว์ไปเลี้ยงก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมเป็นต้น พวกชาวนาจะเป็นชนชั้นที่แบกรับภาระหนักที่สุดในสังคม ผลผลิตที่เกิดจากทำงานส่วนใหญ่จะตกเป็นของชนชั้นปกครองในรูปของการใช้แรงงาน ค่าเช่าที่เป็นตัวเงินหรือในรูปผลผลิต รวมทั้งภาษีในรูปแบบต่างๆ โปรรดดู เกริกเกียรติ พิพัฒนาเสวีธรรม (2521:58) กุลธิดา เกษบุญชู-มิ่ง (2545:398) Prosterman and Riedinger(1987:14)

เดิมนั้นเสียงส่วนใหญ่ประกอบด้วย ราชินิกุลและกลุ่มศาสนา ส่วนสามัญชนมีจำนวนน้อยไม่มีสิทธิมีเสียงในสภา นอกจากนั้น พระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ยังได้เปิดโอกาสให้ประชาชนถวายฎีกาเพื่อร้องเรียนเกี่ยวกับความทุกข์ยากและการถูกกดขี่ข่มเหงต่างๆ ซึ่งก็ได้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษข้าราชการและได้มีการเรียกร้องให้ยกเลิกภาษีหรือกฎอันไม่เป็นธรรม รวมทั้งอภิสิทธิ์ของราชินิกุลที่เป็นการลิดรอนสิทธิของประชาชน เป็นต้นแต่ปรากฏว่าพวกราชินิกุลและพวกศาสนาส่วนใหญ่ไม่ยอมรับหลักการดังกล่าว โดยกลุ่มศาสนาและราชินิกุลได้ยื่นยันให้นับการออกเสียงตามฐานันดรของกลุ่มซึ่งมีเสียงเท่ากับสองในสาม แต่สามัญชนต้องการให้นับคะแนนเสียงเป็นรายบุคคล เมื่อทั้งสองกลุ่มไม่สามารถตกลงกันได้ สมาชิกกลุ่มสามัญชนจึงได้แยกตัวออกจากสภา (Estates General) แล้วประกาศว่าตนเป็นสภาแห่งชาติ (National Assembly) และได้ปฏิญาณว่าจะต่อสู้ให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญในการปกครองประเทศ หรือที่เรียกว่า Tennis Court of Oath ความขัดแย้งระหว่างผู้แทนทั้งสองกลุ่มได้กลายเป็นเรื่องตุลาการใหญ่โตและพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ไม่สามารถแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าวได้ ขบวนการปฏิวัติจึงได้ก่อตัวอย่างรวดเร็วทั้งในเมืองและในชนบท (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2521:64)

นอกจากนั้นแม้ว่าสภา (Estates General) จะพยายามบรรเทาปัญหาความไม่พอใจของชาวนาโดยการออกกฎหมายยกเลิกข้อผูกมัดต่างๆตามระบบศักดินาเช่น การเป็นทาสติดที่ดิน การใช้แรงงาน เป็นต้น ในเขตที่ดินศักดินาหลายแห่ง และการให้สิทธิต่างๆที่ติดมากับที่ดิน เช่น สิทธิในการมอบมรดก สิทธิในการขายที่ดินให้ตกเป็นของเกษตรกรผู้ครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้น แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินงานของสภาก็ถูกขัดขวางจากชนชั้นสูงและเจ้าของที่ดิน (Prosterman and Riedinger, 1987:14) กล่าวคือ แม้ว่าสภาแห่งชาติจะรับรองร่างกฎหมายที่มีอยู่ 19 มาตราเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ.1789 แต่พระเจ้าหลุยส์ที่ 16 และราชินิกุลผู้ใกล้ชิดไม่ยอมอนุมัติกฎหมายดังกล่าว และมีแนวโน้มจะรักษาระบบศักดินาเอาไว้ (จรัล ดิษฐาอภิชัย, 2537:106,100; ทศพล สมพงษ์, 2541:5-6) ประกอบกับ ได้เกิดความอดอยากอันเป็นผลจากการขาดแคลนอาหารและราคาสินค้าที่สูงลิบลิ่ว จนทำให้เกิดการจลาจลอย่างต่อเนื่องและเหตุการณ์ได้รุนแรงมากขึ้นทั้งในเมืองและในชนบท ซึ่งภาวะอดอยากก็ยังคงอยู่ทั้งช่วงก่อนและหลังการยึดคุกบาซิลล์ จนตุลาการจนกลายเป็นการปฏิวัติของชาวนาที่ว่าได้ (จรัล ดิษฐาอภิชัย, 2537:101) อันเป็นผลให้ขบวนการปฏิวัติแพร่หลายไปอย่างรวดเร็ว จนเกิดเป็นการปฏิวัติเพื่อล้มล้างสถาบันกษัตริย์และเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองค.ศ.1789(พ.ศ. 2332)ในที่สุด<sup>43</sup>

43

เหตุการณ์ปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส เป็นผลมาจากการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากคนส่วนใหญ่ของประเทศถูกกดขี่ขูดรีดโดยคนกลุ่มน้อยผู้มั่งมี รวมทั้ง ความล้มเหลวในภาคเกษตรกรรม และรากเหง้าของระบบฟิวดัลที่ยังไม่สูญสลายในชนบท การที่ชาวนาเข้าร่วมในการปฏิวัติก็เป็นเพราะชาวนาเข้าใจถึงกลไกของระบบฟิวดัลที่ยังเหลืออยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงต้องการล้มล้างกลไกนี้ลงไป โปรดดู กุลลดา เกษบุญชู-มัต(2545:398)

แม้ว่าการปฏิรูปที่ดินก็ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมของฝรั่งเศสในสมัยนั้น โดยภายหลังการปฏิวัติใหญ่ สภาแห่งชาติได้ออกกฎหมายปฏิรูปการถือครองที่ดิน หากแต่เนื้อแท้แล้วกฎหมายดังกล่าวก็มีใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินแต่เป็นกฎหมายที่ปรับโครงสร้างการถือครองที่ดินให้ดีขึ้น ชาวนาส่วนใหญ่ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ดินทำกินของตนเอง แม้ว่ารัฐบาลจะได้นำที่ดินของรัฐและที่ดินที่ยึดมาจากกลุ่มศาสนาและราชินิกุลออกขายแก่ประชาชนก็ตาม แต่ปรากฏว่าผู้มีฐานะดีเท่านั้นที่มีกำลังทรัพย์ซื้อที่ดินเหล่านี้ได้ ระบบการเช่าที่ดินก็ยังคงอยู่ต่อไป ดังนั้นผลประโยชน์ที่ได้จากกฎหมายการปฏิรูปการถือครองที่ดินมิได้ให้ประโยชน์โดยตรงแก่ชาวนาที่ยากจนแต่กลับเป็นการส่งเสริมฐานะของชาวนาฐานะดีและนายทุนรุ่นใหม่ให้ดียิ่งขึ้น(เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม,2521:64-66,89)

### การปฏิรูปที่ดินในรัสเซีย

ภายหลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบคอมมิวนิสต์โดยพรรคบอลเชวิค ในเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2460 (ค.ศ. 1917) อันเป็นผลมาจากความล้มเหลวในการบริหารประเทศ ของรัฐบาลพระเจ้าซาร์นิโคลัสที่ 2 และรัฐบาลชั่วคราวของ เคเรนสกี เพื่อแก้ไขปัญหาความอดอยากที่เกิดขึ้นไปทั่วอันเป็นผลจากสงครามโลกครั้งที่ 1 และปัญหาความค้ำอ้อยประสิทธิภาพทางการบริหารที่มีมายาวนานพรรคคอมมิวนิสต์บอลเชวิคได้ประกาศยกเลิกระบบกรรมสิทธิ์เอกชน โดยโอนปัจจัยการผลิตและกิจการต่างๆมาเป็นของรัฐทั้งหมด หลังการประชุมพรรคครั้งที่ 8 ในต้นเดือน มีนาคม พ.ศ. 2462 (ค.ศ.1919) เพื่อวางนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจโดยการใช้ระบบการรวมอำนาจการผลิตแบบนารวม(collectivization)เพื่อเร่งรัดการเพิ่มผลผลิตและการพัฒนาเกษตรกรรมให้เป็นระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม โดยให้ชาวนาเป็นลูกจ้างของรัฐ โดยเข้ามาอยู่ในองค์กรทางการเกษตรสองสถาบันคือ นารวม<sup>44</sup> และนารัฐ<sup>45</sup> นอกจากนั้นรัฐบาลได้จัดตั้งคอมเบดี(Kombedy)เพื่อกวาดล้าง

44 ระบบนารวม (Kolkhoz หรือ collective farm) เป็นการนำที่ดิน ปศุสัตว์ และเครื่องมือการผลิตของชาวนาแต่ละคนมารวมกันเป็นนารวมขนาดใหญ่ จัดการบริหารและดูแลร่วมกันในรูปแบบสหกรณ์ แต่เป็นการบังคับ โดยสมาชิกแต่ละคนจะได้รับผลผลิตตามแรงงานที่ทำในนารวม และส่วนหนึ่งได้จากรายได้จากการทำงานในที่ดินแปลงเล็กๆของตนเองรายได้ที่เหลือจากการแบ่งปันเป็นค่าแรงของสมาชิกและค่าส่วนซักรี่ต้องจ่ายให้รัฐบาลแบบภาษีเพื่อที่นารวมจะเก็บไว้เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกิจการด้านสังคมและสิ่งจำเป็นอื่นๆ โปรคคู กนกศักดิ์ แก้วเทพ (2537:85)จิตรา คูวิชรานนท์ (2522:133-134) นรนิติ เศรษฐบุตร (2513:147-148,171-174) เป็นต้น

45 ระบบนารัฐ (Sovkhoz หรือ State farm) จะมีสภาพเหมือนกับโรงงานของรัฐในชนบทที่มีลักษณะองค์กรและการดำเนินงานที่คล้ายกับการอุตสาหกรรม นารัฐจึงมีความแตกต่างจากระบบนารวมในแง่ที่ว่า นารัฐมิได้จัดรูปคล้ายสหกรณ์เช่นเดียวกับนารวม แต่ทว่าเป็นนาที่รัฐเป็นเจ้าของที่ดินและเครื่องมือการผลิตโดยตรง รัฐจะทำการจ้างชาวนามาทำงานเป็นคนงานประจำนารัฐ โดยจะได้รับค่าตอบแทนตามที่รัฐกำหนด โดยค่าจ้างของชาวนาในนารัฐค่อนข้างจะคงที่กว่าของนารวม และเครื่องจักรที่นำมาใช้จะมีคุณภาพและการดูแลควบคุมที่ดีกว่า รวมทั้งนารัฐจะต้องปลูกพืชพันธุ์ตามที่รัฐกำหนดและมีการบริหารควบคุมที่เข้มงวด อย่างไรก็ตามแม้ว่าผลผลิตในนารัฐจะมีจำนวนมากกว่าในนารวม แต่นารัฐก็สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ ทำให้นารัฐก็ค่อยๆ

ชาวนารวยและทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมจำนวนผลิตผลทางการเกษตรที่ชาวนาแต่ละครอบครัวจะ  
ใช้ยังชีพและเก็บไว้ใช้เพาะปลูก และจัดส่งผลิตผลที่เหลือส่วนใหญ่ให้รัฐหากแต่ชาวนาส่วนใหญ่  
ไม่ให้ความร่วมมือกับคอมเบคอีกทั้งคอมเบคเองก็ไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการ ทำให้รัฐบาลยุบ  
คอมเบคและประกาศใช้มาตรการ “โปรราซเวอร์สต์กา” หรือการบังคับเกณฑ์ผลิตส่วนเกินทาง  
เกษตรมาเป็นของรัฐ แต่ก็ไม่ได้ช่วยกระตุ้นหรือจูงใจให้ชาวนาผลิตมากขึ้นหากกลับสร้างความ  
เดือดร้อนให้ชาวนาซึ่งที่สุดทำให้ชาวนาส่วนใหญ่หันมาต่อต้านรัฐบาล (สัญญา สุวังบุตร, 2545:141-  
143; กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2537:85)

ความล้มเหลวของนโยบายเศรษฐกิจในช่วงสงครามทำให้เลนินเห็นว่ารัสเซียไม่อาจก้าวเข้าสู่  
สังคมนิยมวิวนิสต์ได้ ถ้ามิได้ผ่านขั้นตอนของสังคมนิยมและสังคมนิยม เลนินจึงประกาศใช้  
นโยบายเศรษฐกิจใหม่ (The New Economic-NEP พ.ศ. 2461-2471 (ค.ศ. 1921-1928)) โดยหันมาเก็บ  
ภาษีผลิตผลจากชาวนาแทนการริบส่วนเกิน ซึ่งนอกจากจะทำให้ชาวนามีแรงจูงใจในการผลิตเพิ่มขึ้น  
ชาวนายังมีอิสระที่จะขายผลิตผลส่วนที่เหนือของใครก็ได้ (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2537:46-47)  
ซึ่งก็ทำให้เกษตรกรรมฟื้นตัว และตลาดการเกษตรก็ขยายตัวออกไปมาก ขณะที่บทบาทของนารวม  
และนารัฐมีน้อยมาก (จิตรา คุวิชรานนท์, 2522:109; สัญญา สุวังบุตร, 2545:270)

ต่อมาภายหลังวิกฤตการณ์กรรไกร<sup>46</sup> สตาลินผู้นำสายกลางได้ก้าวขึ้นมามีอำนาจ สตาลินซึ่ง  
เน้นความสำคัญของการวางแผนระบบเศรษฐกิจระยะยาวได้ประกาศแผนเศรษฐกิจ 5 ปีฉบับแรก  
(First Five Year Plan) ระหว่าง พ.ศ. 2471-2475 (ค.ศ. 1928-1932) ออกมา เพื่อฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจ  
และแก้ไขวิกฤตการณ์อาหาร (The Grain Crisis) อย่างรุนแรงในปีพ.ศ. 2471-2472 (ค.ศ. 1928-1929)  
อันเป็นผลจากความล้มเหลวของภาคเกษตรกรรม (จิตรา คุวิชรานนท์, 2522:123-124; กนกศักดิ์ แก้ว  
เทพ, 2537:52,57) สตาลินได้นำระบบการรวมอำนาจการผลิตแบบนารวมมาบังคับใช้อย่างจริงจังอีก  
ครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2472 (ค.ศ. 1929) อย่างไรก็ดีความล้มเหลวในการรวมนาอย่างสมัครใจ ทำให้ส  
ตาลินตัดสินใจใช้การบังคับในการรวมนาแทน ทำให้ชาวนาเป็นจำนวนมากไม่พอใจและดำเนินการ  
ต่อต้านรัฐบาลอย่างรุนแรงจนทำให้ผลิตผลทางการเกษตรตกลงอย่างฮวบฮาบ รัฐบาลจึงปราบปราม  
และสลายชาวนารวยด้วยการริบทรัพย์สิน ลงโทษและเนรเทศ ผู้ที่ขัดขืนไปยังค่ายกักกันทำงานหนัก

ตกลงและไม่มียบทบาทสำคัญในการเกษตรจนถึงมรณกรรมของสตาลิน โปรคตุ สัญญา สุวังบุตร (2545:140-141) จิตรา คุวิชรานนท์  
(2522:133-134)

<sup>46</sup> การเจริญเติบโตที่ไม่ได้ดุลยภาพระหว่างการผลิตภาคเกษตรกรรมที่มีความเฟื่องฟูเป็นอย่างมาก กับการผลิต  
ภาคอุตสาหกรรมที่ไร้ซึ่งประสิทธิภาพเนื่องจากการผูกขาดในมือของรัฐ ทำให้จำนวนสินค้าเกษตรจึงเพิ่มปริมาณขึ้นมากกว่าสินค้า  
อุตสาหกรรม ราคาสินค้าอุตสาหกรรมสูงกว่าราคาสินค้าเกษตรถึง 3 เท่าซึ่งนำไปสู่ วิกฤตการณ์กรรไกร และทำให้เกิดการถดถอยถึง  
ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในพรรคบอลเชวิค ระหว่างฝ่ายขวาซึ่งเน้นความสำคัญของเกษตรกรรม และฝ่ายซ้ายอุตสาหกรรม  
มากกว่าเกษตรกรรม การตกลงกันไม่ได้ว่าจะยึดแนวความคิดของฝ่ายใด



ในโซเวียต ทำให้สมาชิกของนารวมลดลงไปมาก (จิตรา คูวิชรานนท์, 2522:136; กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2537:89-90)

เมื่อครุสชอฟ(Khrushchev)ขึ้นมาเป็นผู้นำต่อจากสตาลิน ในแผนเศรษฐกิจฉบับที่ 6 (แผน 7 ปี พ.ศ. 2501-2508 (ค.ศ.1958-1965)) เขาได้วางนโยบายเปลี่ยนนารวม(โดยสมัครใจ) ให้มาเป็นนา รัฐ ซึ่งได้เริ่มต้นในปีพ.ศ. 2500 (ค.ศ.1957) รวมทั้งมีการรณนารวมเข้าด้วยกันให้มีขนาดใหญ่ขึ้น โดยลดจำนวนนารวมลงพร้อมกับปรับปรุงทางการเกษตร และแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายที่จะให้อิสระกับนารวมแต่ก็ยังไม่มากนัก เพราะรัฐยังกลัวว่านารวมจะหาประโยชน์ให้ตนเองมากกว่าให้รัฐ ทำให้สภาพเศรษฐกิจและอัตราความก้าวหน้าในภาคเกษตรลดลงมาก

หลังจากที่ครุสชอฟหมดอำนาจลงในปีพ.ศ. 2507 (ค.ศ. 1964) ที่ประชุมกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์ได้ประกาศยอมรับโครงการปรับปรุงสภาพการเกษตรตามข้อเสนอของเบเรสนอฟ (Brezhnev Program I) ซึ่งเป็นการปรับปรุงสภาพการเกษตรในช่วง พ.ศ. 2509-2513 (ค.ศ. 1966-1970) โดยเน้นในเรื่องความเป็นอิสระมากขึ้นทั้งในนารวม และ นา รัฐ ไม่ว่าจะเป็นการให้อิสระในการผลิต การให้สิทธิในที่ดินแปลงเล็ก การเลี้ยงสัตว์ การเพิ่มผลตอบแทนในรูปค่าจ้าง ค่าผลผลิต สวัสดิการ การให้ความช่วยเหลือในทางเทคนิค เป็นต้น (จิตรา คูวิชรานนท์, 2522:265-272)

ในช่วงทศวรรษที่ 80 ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ การลดลงของอัตราความเจริญเติบโตของประเทศ เนื่องมาจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงทั้งการแผ่ขยายอิทธิพลในประเทศกำลังพัฒนาและการแข่งขันสะสมอาวุธกับสหรัฐอเมริกาทำให้ต้องใช้เงินอย่างมหาศาล รวมทั้งความอ่อนแอภายในระบบเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้จำนวนผลผลิตในภาพรวมตกต่ำลงมากทำให้ต้องมีการนำเข้าจากต่างประเทศ (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2537:106-113) วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้กอร์บาชอฟ (Michael Gorbachev) ตัดสินใจนำการปฏิรูปเศรษฐกิจ หรือเปเรสตรอยก้ามาใช้ โดยในการปฏิรูปการเกษตร มีการส่งเสริมกิจการเอกชน และสหกรณ์ โดยประเด็นเรื่องการถือครองที่ดินเป็นส่วนประกอบที่เด่นชัดที่สุดในการปฏิรูปการเกษตร รวมทั้งการนำแนวคิดการให้เช่าทรัพย์สิน, การอนุญาตแปลงเกษตรส่วนตัวซึ่งคล้ายกับระบบความรับผิดชอบของเงินมาใช้ (Brooks, 1990:235) โดยในปี พ.ศ. 2531 (ค.ศ. 1988) รัฐบาลได้กำหนดกรรมสิทธิ์ของนารวมขนาดใหญ่ หรือการผลิตแบบครอบครัวมีฐานะเทียบเท่ากรรมสิทธิ์ของรัฐ อีกทั้งยังได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการต่างๆที่มีขอบเขตอย่างกว้างขวาง (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2537: 124) โดยกอร์บาชอฟได้พยายามที่จะออกกฎหมายที่ดินใหม่ในปีพ.ศ. 2532-2533 (ค.ศ.1989-1990) ซึ่งเป็นการนำเอาแนวคิด การนำที่ดินสู่ผู้ไถหว่าน (land to the tiller) มาใช้ กฎหมายนี้จะฟื้นฟูกรรมสิทธิ์เอกชนในที่ดินการเกษตรขึ้นอีกครั้งเพื่อที่จะจูงใจให้ชาวนาทำการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Brooks, 1990:235,258-259) แต่กระนั้นปัญหาการขาดการการปฏิรูปการเกษตร และปัญหาความมั่นคง

ทางการเมืองก็เป็นกุญแจสำคัญต่อความต่อเนื่องและความสำเร็จของนโยบาย ซึ่งพบว่าผู้นำพรรคหลายคนก็มิได้เห็นด้วยกับเปเรสตรอยก้า มีการแตกแยกทางความคิดระหว่างพวกหัวเก่าและพวกหัวก้าวหน้า รวมทั้งระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนลัทธิคอมมิวนิสต์กับฝ่ายที่ต้องการประชาธิปไตย จนนำมาซึ่งความขัดแย้งอย่างรุนแรงและการปฏิวัติในปีพ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990) อันเป็นการสิ้นสุดของการปกครองโดยลัทธิคอมมิวนิสต์ในรัสเซีย

รัฐบาลประชาธิปไตยในรัสเซีย ได้เปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจให้เป็นแบบทุนนิยม และได้มีการปฏิรูปที่ดินในรัสเซียโดยการกระจายที่ดินไปสู่ภาคเอกชนขนานใหญ่ทั้งในรูปของ กลุ่ม หรือปัจเจกบุคคล เพื่อสร้างแรงจูงใจเกษตรกรและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ผลก็คือ นโยบายนี้ได้ช่วยเพิ่มการเจริญเติบโตของผลผลิต และยังช่วยยกระดับมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้น ช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ชนบท เพิ่มอุปทานในภาคการเกษตรที่มีราคาที่สูงลงตามตลาด ความต้องการสินค้าและบริการที่เพิ่มสูงขึ้นในภาคประชาชน และมีอุปสงค์เพิ่มขึ้นในสินค้าเกษตรภายในประเทศรัสเซีย การปฏิรูปที่ดินในลักษณะของการกระจายการถือครองที่ดินจากมือของรัฐไปสู่ประชาชนให้ผลสำเร็จอย่างมาก<sup>47</sup>

### การปฏิรูปที่ดินในประเทศจีน

ในช่วงก่อนการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเป็นระบอบคอมมิวนิสต์นั้น ประเทศจีนเป็นสังคมเกษตรซึ่งกว่าร้อยละ 80 ของพลเมือง (500 ล้านเศษ) ยังดำรงชีพโดยการเพาะปลูก หากแต่พื้นที่ดินที่เพาะปลูกกลับมีเพียง 1,600 ล้านเหมา (ประมาณ 600 ล้านไร่ หรือ 240 ล้านเอเคอร์) เท่านั้น ที่ดินส่วนมากได้ใช้เพาะปลูกมานานจนขาดปุ๋ย เกษตรกรจีนจึงต้องมีการเลี้ยงสัตว์เช่น เป็ด ไก่เพื่อเป็นรายได้เพิ่มเติมควบคู่ไปด้วย<sup>48</sup> โดยสังคมจีนหลังการล้มเลิกระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในปี พ.ศ. 2460 (ค.ศ. 1917) และก่อนช่วงที่คอมมิวนิสต์จะยึดครองประเทศได้ทั้งหมด แนวความคิดในการปฏิรูปที่ดินได้ถูกริเริ่มขึ้นโดย ชุนชัคเซิน ซึ่งพยายามที่จะเผยแพร่

<sup>47</sup> จากการศึกษาของ Bogdanovsky(2000:57-66) พบว่า ปัจจุบันรัฐบาลครอบครองที่ดินในภาคเกษตรราวร้อยละ 17 ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด ที่ดินที่เหลือจะกระจายไปสู่การเกษตรผสมรวมการผลิตและเกษตรกรแต่ละราย นอกจากนั้นทรัพย์สินอื่นๆในการผลิตก็มีการกระจายและการจัดการไปสู่ภาคเอกชนก็เป็นไปในลักษณะเดียวกับการกระจายที่ดิน

<sup>48</sup> จากการศึกษาของ John Lossing Buck (1964:194,cited in Prosterman and Riedinger,1987:19) เขตพื้นที่ 22 มณฑลของจีน (จีนขณะนั้นมี 25 มณฑลและ 2 อาณาเขต) ในระหว่างปี พ.ศ. 2472-2476 (ค.ศ.1929-1933) พบว่าร้อยละ 54 ของกสิกรทำการเพาะปลูกในที่ดินของตนเองทั้งหมด อีกร้อยละ 29 ทำการเพาะปลูกในที่ดินที่ส่วนหนึ่งเป็นของตนเองอีกส่วนหนึ่งเช่าจากผู้อื่น และอีกร้อยละ 17 ต้องเช่าที่ดินทั้งหมด ปัญหาหลักของเกษตรกรจีนในขณะนั้นก็คือ ปัญหาการเช่าที่ดิน ซึ่งการกำหนดค่าเช่าที่ดินมีเงื่อนไขแตกต่างกันตามแต่ละตกลงกัน บางกรณีมีการเรียกเก็บค่าเช่าประมาณร้อยละ 40 ของผลผลิตที่ได้ บางแห่งก็คิดสูงถึงร้อยละ 90 ที่เดียว นอกจากนั้นผู้ออกเงินกู้ในชนบทส่วนมากเป็นพ่อค้า ราชาทิดิน ดอกเบี้ยเงินกู้ที่เก็บกันเฉลี่ยแล้วประมาณร้อยละ 2.7 ต่อเดือน ทำให้กสิกรจีนและคนยากคนจนซึ่งนอกรายจะต้องแบกรับค่าเช่าที่ดินที่สูง ยังต้องเผชิญกับปัญหาการถูกขูดรีดจากดอกเบี้ยเงินกู้ อีกทั้งปัญหาผลผลิตตกต่ำและภัยแล้ง

ความคิดการปฏิรูปที่ดินผ่านคำขวัญที่ว่า “จงให้ที่ดินแก่ผู้ไถคราด” (land-to-tiller) และภายหลังมรดกกรรมของขุนฮัดเซิน นายพลเจียงไคเช็คผู้นำรัฐบาลประชาธิปไตยพรรคก๊กมินตั๋งคนต่อมาก็ได้สนับสนุนคำขวัญนี้มาเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

โดยระหว่างปีพ.ศ. 2471-2477 (ค.ศ. 1928-1934) นโยบายปฏิรูปที่ดินค่อนข้างเป็นไปได้อย่างละมุนละม่อมกล่าวคือ มีการยึดที่ดินของเจ้าของที่ดินหากแต่ก็เป็นไปโดยมีการเจรจาตกลงกัน การยกเลิกสัญญาที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก การสร้างความเท่าเทียมในการกระจายที่ดิน โครงการลดค่าเช่านา เป็นต้น ในทางปฏิบัติจริงจะพบว่านโยบายนี้ได้ถูกนำไปปฏิบัติในบางพื้นที่ (King, 1977:256) เนื่องจากประเทศจีนมีขนาดพื้นที่ที่ใหญ่โตมาก การดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยรัฐบาลประชาธิปไตยของพรรคก๊กมินตั๋งก็อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพในทั่วทุกมณฑล<sup>49</sup> ประกอบกับในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ญี่ปุ่นได้เข้ามารุกรานจีนนั้น ในปี พ.ศ. 2480 (ค.ศ. 1937) ราคาสินค้าอุปโภคบริโภคในประเทศจีนสูงขึ้นทั่วประเทศ ทำให้ความต้องการที่ดินเพื่อเพาะปลูกทวีจำนวนมากขึ้นเป็นโอกาสให้เจ้าของที่ดิน โกงราคาเช่าที่ดินและค่ามัดจำงานสูงลิ่ว สถานการณ์ดังกล่าวทำให้ชาวนาประสบปัญหาค่าเช่าที่ดินมากที่สุด อีกทั้งช่องว่างระหว่างประชาชนกับรัฐบาลมีมาก ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการนโยบายของรัฐบาลไม่อาจแก้ไขปัญหาของประชาชนได้จึงเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคคอมมิวนิสต์เข้ามาแทรกแซงโดยใช้นโยบายปฏิรูปที่ดินในการดึงดูดชาวนาที่ยากจนให้มาเข้าร่วมขบวนการปฏิวัติต่อต้านรัฐบาลจีนประชาธิปไตย (Cheng, 1961:114)

ในระหว่างปี พ.ศ. 2470-2477 (ค.ศ. 1927-1934) พรรคคอมมิวนิสต์จีนอาศัยเมืองฮูนาน และเจียงซีซึ่งอยู่ตอนกลางของภาคใต้เป็นฐานที่มั่นซึ่งพื้นที่ดังกล่าวมีเกษตรกรสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นจำนวนมาก นโยบายปฏิรูปที่ดินของพรรคคอมมิวนิสต์จึงเป็นสิ่งที่ตรงใจประชาชนอย่างมาก ทำให้กองทัพชาวนาของเหมาเซตุงได้ประกาศพื้นที่นี้เป็นเขตปกครองอิสระ สาธารณะรัฐโซเวียตจีนขึ้นในปีพ.ศ. 2474 (ค.ศ. 1931) (Prosterman and Riedinger, 1987:14; เขียน ชีระวิทย์, 2519:163) และพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้ประกาศใช้กฎหมายที่ดินหลายฉบับในการจัดสรรที่ดินในเขตปกครองอิสระ สมัยสงครามกลางเมือง และในปีพ.ศ. 2492 (ค.ศ. 1949) รัฐสภาโซเวียตจีนได้ให้ความเห็นชอบกฎหมายเกษตรกรรม<sup>50</sup> (Agrarian Law) รวมทั้งการยกเลิกสัญญาเช่าที่นาที่มีมาแต่เดิมและการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีแบบใหม่ (Prosterman and Riedinger, 1987:20)

<sup>49</sup> ดังที่ Chen Cheng (1961:18-19) ซึ่งเป็นผู้ปกครองมณฑล ฮูเป่ย์ ในขณะนั้นได้กล่าวว่า ปัญหาการ โกงราคาเช่าที่ดินนั้นเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินการ โครงการลดค่าเช่าที่นาซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการปฏิรูปที่ดิน

<sup>50</sup> กฎหมายนี้แบ่งคนในชนบทออกเป็น 5 ประเภทคือ ราชาทิดิน เกษตรกรที่ร่ำรวย เกษตรกรที่มีฐานะปานกลาง ผู้ใช้แรงงานรับจ้างทำการเกษตร และ เกษตรกรที่ยากจน โดยกฎหมายนี้ได้กำหนดให้มีการริบทรัพย์สินของราชาทิดินและเกษตรกรที่ร่ำรวยโดยไม่จ่ายค่าชดเชย แล้วให้นำที่ดินและทรัพย์สินเหล่านี้ไปจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่มีฐานะปานกลาง เกษตรกรที่ยากจน และ ผู้ใช้แรงงาน

เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยุติได้ไม่นาน แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะพยายามให้เงินช่วยเหลือรัฐบาลเจียงไคเช็คเพื่อต่อต้านการคุกคามของคอมมิวนิสต์มาโดยตลอด<sup>51</sup> แต่ปัญหาสภาวะข้าวยากหมากแพงติดต่อกันเป็นระยะเวลายาวนานในการทำสงครามกับญี่ปุ่น ปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดินอย่างไม่เป็นธรรม และปัญหาราคาค่าเช่าที่ดิน รวมทั้งความล้มเหลวในการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งรัฐบาลประชิปไตยพรรคก๊กมินตั๋งมีอาจแก้ไขได้นั้น ได้กลายมาเป็นสิ่งที่บ่อนทำลายศรัทธาและการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อพรรคก๊กมินตั๋ง และทำให้พรรคคอมมิวนิสต์สามารถยึดแผ่นดินจีนได้ทั้งหมด และประกาศฐานะของประเทศเป็นสาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2492 (ค.ศ.1949)

ผู้นำจีนคอมมิวนิสต์ตระหนักดีว่าการที่จะทำให้จีนเป็นประเทศอุตสาหกรรมได้นั้นจะต้องทำให้ระบบเศรษฐกิจในชนบทเป็นแบบสังคมนิยมด้วย ดังนั้นในมาตรา 27 ของโครงการร่วม (Common Program) ระบุว่า การปฏิรูปที่ดิน<sup>52</sup> เป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรม และได้ประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) (Law of Land Reform of the People's Republic of China) เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยส่งเสริมนโยบายของตน ต่อมาในปีพ.ศ. 2495 (ค.ศ.1952) รัฐบาลคอมมิวนิสต์ได้เริ่มระบบ การเกษตรรวม<sup>53</sup> (Agricultural Collectivization) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดินจากระบบกรรมสิทธิ์เอกชนมาเป็นของสหกรณ์ โดยเริ่มแรกจะมีการจัดตั้งที่ร่วมกันทำงานในที่ดินที่มีการบริหารจัดการเป็นหนึ่งเดียวโดยรัฐ ต่อมาก็จะเป็นการสร้างสหกรณ์ที่มีผลิตภาพสูงซึ่งจะเป็นทุนที่สำคัญที่สุดในการส่งเสริมการผลิต (Cheng, 1961:114)

หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งสหกรณ์แล้ว รัฐบาลคอมมิวนิสต์ก็ได้ดำเนินการขั้นต่อไปในการสร้างระบบคอมมูนของประชาชน<sup>54</sup> (People's Commune) ในปี พ.ศ. 2501 (ค.ศ. 1958) ซึ่งเหมาะสม

<sup>51</sup> ในปีพ.ศ. 2591 (ค.ศ. 1948) ประมาณการว่าเป็นเงินถึง หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐเลขที่เคียว Prosterman and Riedinger (1987:21)

<sup>52</sup> มาตรการที่ใช้ในการปฏิรูปที่ดินก็คือ ให้อกเลิกกรรมสิทธิ์ครอบครองที่ดินของราชที่ดิน และยกเลิกหนี้สินทั้งหลายที่เกษตรกรมีพันธะต่อเจ้าของที่ดิน โดยในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินขั้นแรกพรรคคอมมิวนิสต์จะกระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัวแล้วจัดตั้งสมาคมกสิกร (Peasants' Association) ขึ้นต่อไปจะเป็นการลดค่าเช่าที่ดินและจัดขบวนการต่อต้านการใช้อำนาจนักเลงโคโนอิดของราชที่ดิน ขั้นที่สามให้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเตรียมการริบที่ดิน และจัดตั้งศาลประชาชนเพื่อพิจารณาตัดสินคดีที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปที่ดิน เมื่อขบวนการริบและแจกจ่ายที่ดินทำเรียบร้อยแล้วก็ออกหนังสือสำคัญรับรองให้

<sup>53</sup> วัตถุประสงค์ที่สำคัญของระบบเกษตรรวม ก็คือ การทำลายระบบกรรมสิทธิ์และวิสาหกิจเอกชนเพื่อป้องกันการกลับมาของระบบทุนนิยม อีกทั้งระบบนารวมยังเป็นประโยชน์ในการที่รัฐจะควบคุมประชาชน มิให้แข็งข้อกับรัฐบาล รวมทั้งยังช่วยต่อการเรียกระดมพล และการสะสมเสบียงอาหารเพื่อทำสงคราม ระบบนารวมนอกจากมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจ ยังถูกใช้เพื่อประโยชน์ทางการเมืองและด้านการทหารอีกด้วย โปรดดู Cheng (1961:114-115)

<sup>54</sup> วัตถุประสงค์ที่สำคัญของระบบเกษตรรวม ก็คือ การทำลายระบบกรรมสิทธิ์และวิสาหกิจเอกชนเพื่อป้องกันการกลับมาของระบบทุนนิยม อีกทั้งระบบนารวมยังเป็นประโยชน์ในการที่รัฐจะควบคุมประชาชน มิให้แข็งข้อกับรัฐบาล รวมทั้งยังช่วยต่อการเรียกระดมพล และการสะสมเสบียงอาหารเพื่อทำสงคราม ระบบนารวมนอกจากมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจ ยังถูกใช้เพื่อ

มองว่า ระบบคอมมูนนี่เองจะเป็นการกระตุ้นให้เกิดสังคมนิยมและปูทางไปสู่คอมมิวนิสต์ในจีน ต่อมารัฐบาลจะประกาศนโยบายก้าวกระโดด (Great Leap Forward Policy) ในด้านการเกษตร หากแต่ปรากฏว่าไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากเกิดภาวะขาดแคลนอาหาร<sup>55</sup> ในช่วงปีพ.ศ. 2502-2504 (ค.ศ. 1959-1961)

เมื่อคอมมูนใหญ่หลายๆแห่งประสบความสำเร็จล้มเหลว รัฐบาลจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนนโยบาย ปฏิรูปที่ดินในปีพ.ศ. 2504 (ค.ศ. 1961) โดยการขอมอบอนุญาตให้ทำแปลงเกษตรส่วนตัว(private plot) กลับมาใช้อีกครั้ง หากแต่เป็นเพียงสิทธิในการทำกินมิใช่กรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างแท้จริง นอกจากนั้น ยังได้มีการเปิดตลาดสินค้าเกษตรเสรีในชนบทขึ้นอีกครั้ง รวมทั้งนอกเวลาทำงานครัวเรือนแต่ละครอบครัวได้รับอนุญาตให้ทำกิจกรรมยามว่างได้เช่น การเลี้ยงเป็ด ไก่ หมู และปลาได้ นอกจากนั้น คอมมูนก็เริ่มที่จะจำแนกงาน ค่าแรงงานตามชิ้นงานและความสามารถ คอมมูนใหญ่ๆหลายแห่งก็ถูกแบ่งแยกออกเป็นคอมมูนเล็กๆพร้อมไปกับการเริ่มกระบวนการสลายการผลิตแบบรวมกันในแต่ละคอมมูนบางคอมมูนก็มีการนำเอาระบบความรับผิดชอบที่ดินมาใช้โดยเกษตรกรจะเพาะปลูกในแปลงเกษตรส่วนตัวแต่ละรับผิดชอบนำส่งผลผลิตตามโควตาที่ได้รับมอบหมาย ส่วนเกินที่เหลือก็จะตกเป็นของเกษตรกร(Prosterman and Hanstad,1990:111-113) ในปลายพ.ศ. 2505 (ค.ศ. 1962) ระบบความรับผิดชอบที่ดิน (land responsibility system) ได้ถูกนำเสนอต่อรัฐบาลแต่ก็ถูกปฏิเสธโดยเหมาเซตงซึ่งยืนยันในการผลิตแบบทีมการผลิตมิใช่ครัวเรือนแต่ละหน่วย<sup>56</sup>

---

ประโยชน์ทางการเมืองและด้านการทหารอีกด้วย คุณลักษณะที่สำคัญของระบบคอมมูน ก็คือ ประการแรก เป็นการบูรณาการหมู่บ้านกับคอมมูนเข้าด้วยกัน ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้านและสหกรณ์การเกษตร คอมมูนจึงเป็นหน่วยการผลิตเอกประสงค์ แบบรวมศูนย์ซึ่งควบคุมโดยพรรคคอมมิวนิสต์ ประการที่สอง ระบบคอมมูนจะล้มเลิกระบบการถือครองที่ดินจากระบบกรรมสิทธิ์เอกชนมาเป็นของรัฐ ไม่เว้นแม้แต่แปลงเกษตรส่วนตัวขนาดเล็ก โดยไม่มีการชำระค่าตอบแทน หลังจากนั้นรัฐก็จะบังคับให้ชาวบ้านไปทำงานในคอมมูน ประการที่สาม สมาชิกในคอมมูนจะมีความเป็นอยู่แบบรวมเหมือนกันหมด ประการที่สี่ เกษตรกรจะถูกฝึกรวมเหมือนกับคนงานและได้รับเงินเดือนตอบแทนและการแบ่งปันอาหารซึ่งกำหนดตายตัวโดยรัฐบาล ประการสุดท้าย คอมมูนจะมีการจัดการสมาชิกเช่นเดียวกับทหาร ซึ่งเรียกว่า ทหารแรงงาน ซึ่งจะมีการหมุนเวียนแรงงานเข้าไปทำงานในทุกๆกิจการ เช่น การทำเหมืองแร่ ชลประทาน อุตสาหกรรม เป็นต้น คุณลักษณะของคอมมูนที่กล่าวมานี้ จะช่วยให้รัฐบาลสามารถควบคุมประชาชนได้ง่าย สามารถดึงทุนจากภาคการเกษตรได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ทำลายความสัมพันธ์ในระบบครอบครัวให้มาอยู่ในความสัมพันธ์ของคอมมูน และ ทำให้ประชาชนทุกคนอยู่ในการจัดการแบบทหารในกองทัพ คอมมูนจึงถือเป็นรูปแบบของการจัดองค์การการผลิตในทางเศรษฐกิจ และเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะให้กับสมาชิกคอมมูน โปรตุ จง Cheng (1961:114-121) Khan(1983:8)

55

ภาวะการขาดแคลนอาหารเป็นผลมาจาก ภัยธรรมชาติ นโยบายรัฐที่ผิดพลาด การถอนความช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียต (วีรศักดิ์ มัทธโรนอบ,2547:75) รวมทั้งสาเหตุจากการขาดแรงจูงใจในการผลิตของชาวนาในระบบคอมมูน โดยชาวนามองคอมมูนว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการกดขี่ชาวนา ทำให้ชาวนากลายเป็นทาสคิดที่ดิน ซึ่งผลผลิตที่เกิดจากแรงงานของคนต้องตกเป็นของรัฐทั้งหมด ดังนั้นชาวนาจึงไม่เต็มใจทำงาน ซึ่งก็ส่งผลให้ผลิตผลทางการเกษตรไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงดูพลเมืองในประเทศ Cheng(1961: 121-125) Prosterman and Hanstad (1990: 111)

56

แม้ว่ารัฐบาลกลางจะปฏิเสธระบบความรับผิดชอบก็ยังมีการใช้กันอยู่ในหลายท้องที่อย่างไรก็ดีเมื่อการปฏิวัติวัฒนธรรมเริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2509 (ค.ศ.1966) ก็ได้มีการนำเอาแนวคิดคอมมิวนิสต์แบบสุดโต่งมาใช้พร้อมไปกับการต่อต้านการ

แต่หลังจากมรณกรรมของเหมาเซตุงในปี พ.ศ. 2519 (ค.ศ. 1976) ได้ไม่นานก็ได้มีการโค่นล้มและจับกุมคณะ 4 คน ซึ่งยึดครองอำนาจในสมัยปฏิวัติวัฒนธรรม โดยผู้นำสายกลางอย่างเติ้งเสี่ยวผิงได้ก้าวขึ้นมาเป็นอำนาจในปี พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) พรรคคอมมิวนิสต์ได้ประกาศนโยบายสี่ทันสมัย (Four Modernization) ออกมาซึ่งรวมถึงการปรับเปลี่ยนวิธีการในปฏิรูปที่ดินนั้นก็เริ่มจากการสลายระบบรวมนา การอนุญาตให้ทำแปลงเกษตรส่วนตัว การทำกิจกรรมเสริมหารายได้ และการค้าขายสินค้าเกษตรเสรีในหมู่บ้าน (Khan, 1983:11,21) นอกจากนี้ ยังห้ามมิให้หน่วยงานรัฐใดๆ บุกกรุกล่วงล้ำหรือใช้ประโยชน์จากปัจจัยการผลิตต่างๆ ของคอมมูนประชาชนโดยไม่ได้รับอนุญาต วิธีการต่อมาก็คือ ได้มีการยกเลิกหลักการความเท่าเทียมกันจากเดิมที่ว่า “ทุกคนทำงานต่างกันแต่ก็ได้รับผลตอบแทนเท่ากัน” มาเป็น “ทุกคนได้รับผลตอบแทนตามผลงานที่ทำ” วิธีการนี้จะพิจารณาทั้งคุณภาพและปริมาณผลผลิตควบคู่กันไป ซึ่งมีอยู่ 2 ระบบก็คือ ระบบหนึ่งเป็นระบบที่เกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการให้คะแนนแก่ผลการผลิตประเภทต่างๆ และ วิธีที่สองก็คือ การนำเอาระบบความรับผิดชอบ<sup>57</sup> (The Responsibility System) มาใช้ซึ่งได้ก่อให้เกิดประโยชน์ให้ชาวนาเป็นอย่างมาก คุณลักษณะของระบบนี้ก็คือ การทำสัญญากับครอบครัวในทุกกิจกรรมที่เข้าร่วม<sup>58</sup> (BGDH: contracting all actions to the household) นอกจากนี้ราคาสินค้าถูกปรับให้สอดคล้องกับการเคลื่อนไหวของตลาดแบบค่อยเป็นค่อยไป ในขณะที่มาตรการทางภาษียันได้เปลี่ยนวิธีเก็บภาษีแบบเดิมที่ผลผลิตส่วนใหญ่เป็นของส่วนรวม (รัฐ) มาเป็นระบบการจัดเก็บภาษีด้วยวิธีการแยกการผลิตเป็นส่วนๆ แล้วจึงค่อยมาแบ่งกันว่า ผลผลิตส่วนใดที่เป็นภาษี ก็ส่วนจะเป็นของผู้ผลิต ซึ่งผู้ผลิตสามารถนำไปขายได้ อีกทั้งระบบคอมมูนก็ถูกลดความสำคัญทางการเมืองลงโดยเมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2525 (ค.ศ. 1982) ได้ประกาศใช้ ระบบคอมมูนก็ได้ถูกแยกหน้าที่ทางด้านเศรษฐกิจและการบริหารออกจากกัน คอมมูนจึงเหลือหน้าที่เป็นหน่วยการผลิตและการจัดการแบบรวมเท่านั้น โดยหน้าที่ทางการบริหารได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลเมืองมาทำหน้าที่แทน (Khan, 1983:16)

---

คำเนนิการใดๆ ที่ถูกจัดว่าเป็นวิธีการแบบทุนนิยมอันนำมาซึ่งสิทธิของชนชั้นกระฎุมพี (Bourgeois right) ซึ่งก็รวมถึงการทำแปลงเกษตรส่วนตัว, การเลี้ยงสัตว์ และการค้าขายสินค้าเกษตรในหมู่บ้าน ทำให้กิจกรรมเหล่านี้ถูกลดขนาดลงและถูกห้ามไปในที่สุด แต่ก็ยังมีหมู่บ้านหลายแห่งที่ยังฝ่าฝืนซึ่งก็ทำให้มีพื้นที่แปลงเกษตรเหลืออยู่ร้อยละ 6.4 ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด โปรดดู Khan (1983:8) Prosterman and Hanstad (1990: 112-113)

<sup>57</sup> ระบบนี้เกิดจากการใช้อำนาจของคณะทำงานที่จะติดตามผลการผลิตของครัวเรือนการผลิตว่าได้ผลตามสัญญาที่ได้ตกลงไว้กับคณะทำงานหรือไม่ และ ระบบนี้จะเป็นการกระจายทรัพย์สินที่เคยเป็นส่วนรวมนำมากระจาย ขาย หรือใช้กับกลุ่มเป้าหมาย

<sup>58</sup> การจัดการแบบ BGDH จะเป็นการนำทรัพย์สินของส่วนรวมมากระจาย ขาย หรือทำสัญญากับปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มที่ต้องการทรัพย์สินเหล่านี้ โดยครัวเรือนจะต้องรับผิดชอบจ่ายค่าเช่าในอัตราคงที่เพื่อเป็นค่าถือครองที่ดิน ภาษี, กองทุนสวัสดิการรวม, รวมทั้งใช้แรงงานในกิจการสร้างสาธารณูปโภคของรัฐบาล โดยผลผลิตที่ได้จากทรัพย์สินทั้งหมดจะตกเป็นของครัวเรือน แต่อย่างไรก็ดีที่ดินและแรงงานก็ยังคงจัดว่าเป็นทรัพย์สินรวมและแรงงานรวม ในปี พ.ศ. 2525 (ค.ศ. 1983) ระบบนี้ได้ถูกนำมาใช้ถึงร้อยละ 93 ของทีมการผลิต โปรดดู Khan (1983:11,14-16) Prosterman and Hanstad (1990:113-115)

จากการศึกษาผลจากนโยบายการเกษตรใหม่ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2530-2531 (ค.ศ. 1987-1988) โดย Prosterman and Hanstad (1990:103, 115-124) พบว่า ผลของนโยบายทำให้ ชาวไร่ชาวนามีความเต็มใจที่จะผลิตมากขึ้นผลิตผลที่ได้ก็เพิ่มจำนวนสูงขึ้นอย่างมาก ชาวนาทำงานน้อยลงแต่มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และรู้สึกพึงพอใจกับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอันเป็นผลมาจากนโยบายนี้ อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีการเพิ่มอัตราการผลิตในช่วงปีพ.ศ. 2523-2527 (ค.ศ.1980-1984) แต่ผลผลิตข้าวกลับไม่เพิ่มขึ้น แม้ว่าชาวนาจะเริ่มทำการปรับปรุงการเพาะปลูกของตนเช่น ปรับปรุงการใช้เมล็ดพันธุ์ ปรับปรุงการจัดการให้น้ำ เป็นต้นหากแต่สิ่งที่ได้รับจากนโยบายนี้เป็นเพียงสิทธิทำกินเสมือนเป็นเจ้าของที่ดิน(owner-like)แต่มิใช่กรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงทำให้พวกเขา รู้สึกขาดหลักประกันเกี่ยวกับสถานภาพการทำกินของตนในที่ดินเพื่อที่จะจูงใจให้พวกเขาปรับปรุงผืนดินและการชลประทาน

### การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยได้หวั่น

ภายหลังจากที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนมีชัยชนะเหนือพรรคก๊กมินตั๋งของ เจียงไคเช็ค ในปีพ.ศ. 2492 (ค.ศ. 1949) เจียงไคเช็ค ก็อพยพพรรคพวกไปจัดตั้งรัฐบาลประชาธิปไตยที่เกาะไต้หวัน หากแต่รัฐบาลก็เผชิญกับปัญหาหลายประการซึ่งทำให้รัฐบาลต้องตัดสินใจที่จะทำการปฏิรูปที่ดินในปีพ.ศ. 2492 (ค.ศ. 1949) กล่าวคือ ปัญหาความกดดันทางการเมือง<sup>59</sup> ปัญหาความกดดันทางเศรษฐกิจ<sup>60</sup> และปัญหาความกดดันทางสังคม<sup>61</sup> ปัญหาที่กล่าวมานี้เป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเกษตรกรรม ซึ่งได้ส่งผลให้เกิดปัญหาที่ตามมา ก็คือ ปัญหาที่ดิน

<sup>59</sup> สถานะทางการเมืองในขณะนั้น การที่รัฐบาลเจียงไคเช็คต้องสูญเสียจีนแผ่นดินใหญ่ให้แก่คอมมิวนิสต์ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจาก ประชาชนชาดศรัทธาคือรัฐบาล ช่วงว่างระหว่างประชาชนกับรัฐบาลมีมาก นโยบายรัฐบาลก็ไม่สนองความต้องการของประชาชน ระบบประชาธิปไตยที่สถาปนาขึ้นในจีนแผ่นดินใหญ่จึงล้มเหลวเพราะประชาชนไม่สนับสนุน ดังนั้นรัฐบาลไต้หวันจึงตระหนักดีว่าหากไม่สามารถจัดความไม่เสมอภาคได้ ก็จะเป็นการเปิดโอกาสให้จีนคอมมิวนิสต์เข้ามาแทรกแซงโดยง่าย รัฐบาลไต้หวันจึงจำเป็นต้องทำการปฏิรูปที่ดิน ไปรคดู คำพล พัวพาณิชย์ (2523:152) อนุสรณ์ ลิมมณี (2519:110) Cheng (1961:4-5)

<sup>60</sup> ประกอบด้วย ปัญหาพื้นที่เกษตรกรรมที่มีจำกัด,ความไม่เป็นธรรมของระบบการถือครองและการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดิน, และ ปัญหาการเช่าที่ดินทำกิน ทั้งนี้ ไต้หวัน หรือ ฟอร์โมซา (Formosa) มีสภาพภูมิศาสตร์ที่ประกอบด้วยเกาะต่างๆ ถึง 75 เกาะคิดเป็นพื้นที่13,881 ตารางไมล์ พื้นที่ส่วนใหญ่ไม่เหมาะสมกับการเพาะปลูกเนื่องจากเป็นภูเขา เนินเขา และที่ลาดชัน เนื้อที่เพาะปลูกได้จริงมีประมาณ 842,301 เฮ็ค (ประมาณ 2,018,760 เอเคอร์) คิดเป็นร้อยละ 23 ของเนื้อที่ทั้งหมด นอกจากสภาพพื้นที่ที่เพาะปลูกได้จะมีอยู่จำกัดแล้ว ในช่วงที่ญี่ปุ่นเข้ายึดครองระหว่างปี พ.ศ. 2439-2488 (ค.ศ. 1895-1945) รวม 50 ปีนั้น ระบบการถือครองที่ดินก็ยังมีได้มีการจัดสรรอย่างเป็นธรรม ที่ดินส่วนใหญ่ตกเป็นของนายทุนที่ไม่ได้เข้าทำประโยชน์ด้วยตนเอง แต่แบ่งให้เกษตรกรเช่าทำกินโดยเป็นการทำสัญญาด้วยวาจา เงื่อนไขในสัญญาก็ไม่มั่นคง และไม่มีหลักประกันใดๆสำหรับผู้เช่าที่ดิน เจ้าของที่ดินก็มักเก็บค่าเช่าในราคาที่สูง และส่วนใหญ่ก็จะมีการเก็บค่ามัดจำค่าเช่าล่วงหน้า อีกทั้งเจ้าของที่ดินก็ยังมีการคั่งขายของนา (ตัวแทน) มาดูแลผลประโยชน์ซึ่งก็ทำความเดือดร้อนต่างๆ ให้ผู้เช่าที่ดินเป็นอย่างมาก ไปรคดู Cheng (1961:4-5)

<sup>61</sup> ไต้หวันเป็นประเทศที่มีความหนาแน่นของจำนวนประชากรสูง โดยในปีค.ศ.1948-1949 ประชากรไต้หวันเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 8.6 ประกอบกับรัฐบาลเจียงไคเช็คได้อพยพประชากรส่วนหนึ่งมาที่ไต้หวัน ก็ยิ่งทำให้ความหนาแน่นของประชากรเพิ่มมากขึ้น โดยเมื่อเทียบจำนวนที่ดินที่เพาะปลูกได้ซึ่งมีจำกัด กับความหนาแน่นของประชากรที่มีมากกว่า 7.3 ล้านคน ไม่ช้าไต้หวันจะกลายเป็นประเทศที่มีประชากรแออัดที่สุดประเทศหนึ่ง ไปรคดู Cheng (1961:4-5)

ทำกินมีขนาดเล็กและปัญหาระบบค่าเช่าที่ไม่เป็นธรรมเนื่องจากยังไม่มีกฎหมายควบคุมการเช่านา และไม่มีระบบการเช่าที่เป็นธรรม รายได้จากการเกษตรตกต่ำและเกิดภาวะไร้งานทำเนื่องมาจาก ประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้มีแรงงานส่วนเกิน ความยากจนและการขาดแคลนเงินทุน ในการพัฒนาการเกษตรของครอบครัวเกษตรกรซึ่งส่งผลให้ผลผลิตในได้หวั่นตกต่ำลงและเป็น อุปสรรคต่อการสะสมทุนของภาคเกษตรซึ่งเป็นส่วนสำคัญต่อการพัฒนาการเกษตรและ อุตสาหกรรม เป็นต้น(อนุสรณ์ ลิมมณี,2519:75-77)

สถานการณ์ดังกล่าวจึงเป็นแรงผลักดันที่สำคัญที่ทำให้รัฐบาลเล็งเห็นความจำเป็นในการ ปฏิรูปที่ดินอย่างเร่งด่วน โดยรัฐบาลได้หวั่นได้กำหนดเป้าหมายของการปฏิรูปที่ดินไว้ 3 ประการคือ (1) เป้าหมายทางการเมือง เพื่อวางรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย, เพื่อความ มั่นคงทางการเมือง และ ขจัดอิทธิพลและการโฆษณาชวนเชื่อของคอมมิวนิสต์ (2) เป้าหมายทาง เศรษฐกิจ เพื่อให้การใช้ที่ดินเป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ, เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร, ยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนและการพัฒนาอุตสาหกรรม และ(3) เป้าหมายทางสังคม เพื่อ ก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีและความสามัคคีระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่า และเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพ ของสังคม โดยรัฐบาลได้ยึดมั่นหลักการมีสิทธิในที่ดินอย่างเท่าเทียมกัน (Equalization of land right) และ หลักการนำที่ดินไปสู่มือผู้ไถคราด(Land-to-the-Tiller)ของซุนยัตเซ็น<sup>62</sup> (ประชุม เสนีย์วงศ์ ,2514:55; เชาวน์ สังข์ทอง,2514: 150-151)

ในการดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินในได้หวั่นนั้นได้แบ่งออกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นแรก เป็นการเตรียมการเพื่อการปฏิรูปที่ดิน และ ขั้นที่สองเป็นการลงมือปฏิรูปที่ดิน ขั้นลงมือปฏิรูปที่ดิน นั้น รัฐบาลได้หวั่นภายใต้การนำของประธานาธิบดี เจียงไคเช็ค และรองประธานาธิบดี เซน เซงได้เริ่ม การปฏิรูปที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 (ค.ศ. 1949) จนประสบความสำเร็จในปีพ.ศ. 2506 (ค.ศ. 1963) โดยได้รับการช่วยเหลือจาก คณะกรรมาธิการร่วมเพื่อการบูรณะชนบท (Joint Commission of Rural Reconstruction) โดยการดำเนินการได้แบ่งเป็น 3 ระยะ คือ ระยะการลดค่าเช่าที่ดิน ระยะการขาย ที่ดินสาธารณะให้แก่เกษตรกร และ ระยะนำที่ดินไปสู่ผู้เพาะปลูก กล่าวคือ

ระยะที่ 1 โครงการลดค่าเช่าที่ดิน (The Rent Reduction Program) เริ่มดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. 2492 (ค.ศ. 1949) โดยมีหลักการใหญ่ๆคือ การกำหนดอัตราค่าเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจากเดิม ซึ่งเจ้าของที่ดินเรียกเก็บประมาณร้อยละ 50-70 ของผลผลิตให้เหลือเพียงร้อยละ 37.5 ของผลผลิตที่ ได้ระหว่างปี พ.ศ. 2488-2492 (ค.ศ. 1945-1949) นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้ผู้เช่าที่ดินเพื่อการ

<sup>62</sup> หลักการนำที่ดินไปสู่มือผู้ไถคราด (Land-to-the-Tiller) ของซุนยัตเซ็น เน้นไปที่ การปลดแอกค่าเช่าที่ดินจากบ่าของผู้เช่า การได้มาซึ่งผลผลิตจะต้องคุ้มค่าแรงงานของคน และ การเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้อยู่ในมือของผู้ไถคราด อันเป็นแนวทาง ปฏิรูปที่ดินโดยสันติวิธีแบบประชาธิปไตย และ ให้กสิกร ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองทุกครอบครัว



เกษตรกรมีหลักประกันความมั่นคงในการถือครอง (security of tenure) ยิ่งขึ้น รวมทั้งยังคงเคารพสิทธิและผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดินอย่างเป็นธรรม ซึ่งหลักการดังกล่าวได้ถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญการลดค่าเช่านาในปี พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1951) รวมทั้งยังมีการออกกฎหมายข้อบังคับขึ้นหลายฉบับ เพื่อนำมาใช้บังคับในโครงการลดค่าเช่าที่ดิน อาทิ The Farm Rent Reduction 37.5% Act พ.ศ. 2492 (ค.ศ. 1949) ซึ่งกำหนดเงื่อนไขต่างๆเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อการเพาะปลูกของเอกชน อาทิ การลดราคาค่าเช่า เงื่อนไขสัญญา สิทธิประโยชน์ของผู้เช่าที่ดิน เป็นต้น กฎเกี่ยวกับการจัดองค์การคณะกรรมการตรวจสอบการบังคับใช้โครงการลดค่าเช่า เป็นต้น โดยหลังจากที่ได้ใช้นโยบายลดค่าเช่าแล้วปรากฏว่า มีผู้เช่าได้ประโยชน์รวมทั้งสิ้น 296,043 ครอบครัว คิดเป็นร้อยละ 44.5 ของครอบครัวเกษตรกรทั้งหมดของประเทศ และการที่ลดค่าเช่าที่ดินลงมาเหลือไม่เกินร้อยละ 37.5 ทำให้ชาวนาหันมาสนใจการเพาะปลูกและการปรับปรุงที่ดินมากขึ้น นอกจากนี้ราคาที่ดินก็ยังลดลงมาอย่างเห็นได้ชัด เหล่านี้ล้วนเป็นผลดีกับชาวนาที่ไม่มีที่ดินของตนเองจะสามารถซื้อที่ดินมาเป็นกรรมสิทธิ์ได้ง่ายขึ้น

ระยะที่ 2 โครงการขายที่ดินสาธารณะ<sup>63</sup> (The Sale of Public Program) เริ่มดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. 2494 (ค.ศ. 1951) การดำเนินโครงการแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอนคือ (1) การออกกฎหมายให้อำนาจรัฐขายที่ดินสาธารณะ เพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินของตนเองในปี พ.ศ. 2494 (ค.ศ. 1951) (2) การตรวจสอบและสำรวจที่ดิน โดยการรังวัดทำแผนที่เพื่อทราบที่ตั้งอาณาเขต เนื้อที่ ประเภทการใช้ที่ดิน และชั้นดิน เป็นต้น (3) การรับสมัครและกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิซื้อที่ดินคัดเลือกผู้ซื้อ โดยจะเน้นการขายที่ดินสาธารณะให้แก่เกษตรกรที่เช่าที่ดินของรัฐอยู่แล้ว ผู้รับจ้างทำนา ชาวนาที่เช่าหรือไม่มีที่ดินเพียง พอในการเพาะปลูก เป็นต้น (4) การกำหนดจำนวนที่ดินที่จะขายให้เกษตรกรโดยครอบครัวหนึ่งๆมีสิทธิของซื้อที่ดินตามเกรดในจำนวนที่รัฐบาลกำหนดไว้ (5) ราคาที่ดินและการชำระเงินค่าที่ดินโดยรัฐบาลได้กำหนดราคาที่ดินคิดเป็น 2.5 เท่าของผลผลิตที่ได้รับแต่ละปี ในระยะเวลา 10 ปี และ (6) การมอบโฉนดที่ดิน, การตรวจสอบแก้ไข และการกำหนดข้อจำกัดสิทธิบางประการ เช่น ผู้เช่าซื้อจะจำหน่ายโอนที่ดินมิได้เว้นแต่จะได้รับการอนุญาต ถ้าผู้ซื้อไม่สามารถทำการเกษตรด้วยตนเองได้รัฐมีสิทธิบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อ และถ้าผู้เช่าซื้อตายและไม่มีทายาทรับมรดกที่ดินต้องตกเป็นของรัฐ

ปรากฏว่าโครงการขายที่ดินสาธารณะได้ดำเนินการ 5 ครั้งคือ พ.ศ. 2494 (ค.ศ. 1951), พ.ศ. 2495 (ค.ศ. 1952), พ.ศ. 2496 (ค.ศ. 1953), พ.ศ. 2501 (ค.ศ. 1958) และ พ.ศ. 2504 (ค.ศ. 1961) ซึ่งก็

<sup>63</sup> ที่ดินสาธารณะในที่นี้ หมายถึง ที่ดินในการเพาะปลูกซึ่งเป็นของชาติและของมณฑลซึ่งอยู่ในอาณาเขตเกาะไต้หวัน ที่ดินสาธารณะมีราว 434,981 เอเคอร์ ซึ่งมากกว่าร้อยละ 21 ของที่ดินในการเพาะปลูกของไต้หวัน และที่ดินสาธารณะนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ชนิดคือ ที่ดินของรัฐเอง ที่ดินของมณฑล ที่ดินของเทศบาล และที่ดินของคริสตจักรหรือทาวนชิป แต่เดิมนั้นหลังจากที่ญี่ปุ่นได้คืนมณฑลไต้หวันให้แก่จีน รัฐบาลจีนได้นำที่ดินสาธารณะทั้งหมดให้แก่เกษตรกรเช่าเพื่อเพาะปลูกในปีพ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947)

ประสบความสำเร็จตามที่คาดหวังไว้ ดังจะเห็นได้จากในระยะเวลาเพียง 4 ปีคือ เมื่อถึงสิ้นปี พ.ศ. 2502 (ค.ศ. 1959) ได้ดำเนินการขายที่ดินสาธารณะให้แก่เกษตรกร 192,068 เอเคอร์ ในจำนวนที่ดินสาธารณะที่มีอยู่ทั้งหมด 296,800 เอเคอร์ และเกษตรกรที่ได้รับความช่วยเหลือมีจำนวนทั้งสิ้น 139,688 ครอบครัว อีกทั้งผลผลิตไร่นาก็เพิ่มขึ้นในทุกปี นอกจากนั้นรายได้จากการขายที่ดินสาธารณะยังช่วยให้รัฐบาลมีทุนสำรองในการปฏิรูปที่ดินและใช้สำหรับเตรียมการนำโครงการนำที่ดินสู่ผู้เพาะปลูกต่อไป

ระยะที่ 3 โครงการนำที่ดินสู่ผู้เพาะปลูก (The Land-to-the-Tiller Program) เริ่มดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. 2496 (ค.ศ. 1953) โดยรัฐบาลได้ประกาศใช้รัฐบัญญัติการนำที่ดินสู่ผู้เพาะปลูก พ.ศ. 2496 (ค.ศ. 1953) มาใช้โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ ช่วยให้ชาวนาชาวไร่ผู้เช่าที่ดินได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยไม่เพิ่มภาระทางการเงิน ปกป้องผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน และ เปลี่ยนการถือครองที่ดินโดยเจ้าของที่ดินไปเป็นการถือครองด้านอุตสาหกรรม ในการดำเนินงานจะแบ่งขั้นตอนการทำงานออกเป็น 5 ขั้นตอนคือ (1) สำรวจ จำแนก และจัดทำทะเบียนผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินทั่วประเทศทำเป็นบัตรดัชนีแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับท้องที่ จำนวน ประเภทที่ดิน ฯลฯ (2) ออกรัฐบัญญัตินำที่ดินสู่ผู้เพาะปลูก ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้เตรียมการร่างตั้งแต่ พ.ศ. 2494 (ค.ศ. 1951) และประกาศใช้เป็นกฎหมายในปี พ.ศ. 2496 (ค.ศ. 1953) (3) ตรวจสอบที่ดินแต่ละผืนอีกครั้ง โดยป้องกันมิให้เจ้าของที่ดินโอนหรือเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ผู้อื่นซึ่งกฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า นับแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) ห้ามมิให้เจ้าของที่ดินจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ถ้ามีการโอนก็จะมีผลในทางกฎหมาย (4) ซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินและขายแก่ชาวไร่ชาวนา (5) จ่ายเงินชดเชยแก่เจ้าของที่ดินและเก็บค่าที่ดิน

โครงการนี้ได้บรรลุผลตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ คือ นำที่ดินจากบรรดาเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองไปให้แก่เกษตรกร โดยพบว่าเกษตรกรที่มีที่ดินเป็นของตนเองในได้หวนเพิ่มขึ้นจาก 611,193 ครอบครัวในปีพ.ศ. 2495 (ค.ศ. 1952) เป็น 789,439 ครอบครัวในปี พ.ศ. 2498 (ค.ศ. 1955) รวมทั้งผลผลิตทางการเกษตรก็เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 71 นับแต่ได้มีโครงการฯ นอกจากการปฏิรูปที่ดินแล้ว รัฐบาลได้หวนยังมีโครงการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน เช่น (1) การจัดตั้งโครงการจัดรูปที่ดิน<sup>64</sup> (Land Consolidation) ในปี พ.ศ. 2505 (ค.ศ. 1962) ซึ่งได้ช่วยทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.77 และทำให้ที่ดินสามารถรวมเข้าเป็นแปลงเดียวกันถึงร้อยละ 83.1 (2)

<sup>64</sup> แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือการจัดรูปที่ดินในพื้นที่เพื่อการเกษตร (Farm Land Consolidation) และ การจัดรูปที่ดินในเขตชุมชน (Urban Land Consolidation) โดยการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ในที่นี้หมายถึง การจัดรูปการถือครองที่ดิน จัดระบบการชลประทาน การคมนาคมเสียใหม่ให้มีขนาดรูปร่างที่เหมาะสม สะดวกต่อการประกอบการเกษตรแผนใหม่ เพื่อเพิ่มผลผลิตด้านการเกษตร ลดต้นทุนในการประกอบการเกษตรและพัฒนาท้องถิ่น โครงการนี้ได้แล้วเสร็จในปีพ.ศ.2511 (ค.ศ. 1968) โปรดดู Cheng(1961:101-102)

โครงการเครื่องทุ่นแรงในไร่นา การมุ่งเน้นการปรับปรุงเทคนิคทางการเกษตร และการทดลองวิจัยทางการเกษตร เพื่อให้การทำนามีประสิทธิภาพ (Cheng,1961:101-102)

จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินในไต้หวันซึ่งได้เสร็จสิ้นลงในปี พ.ศ. 2518 (ค.ศ. 1975) นั้นประสบความสำเร็จอย่างมากโดยนำมาซึ่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะการฟื้นฟูและพัฒนาด้านการเกษตร การเพิ่มรายได้และการออมของชาวไร่ชาวนาที่มากขึ้นอันเป็นการสะสมทุนเพื่อการพัฒนาประเทศ นอกจากนั้นในด้านสังคมก็จะพบว่า การศึกษาของเด็กในวัยเรียน บริการด้านสาธารณสุขและสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนก็ดีขึ้นอย่างมาก อีกทั้งในด้านการเมืองรัฐบาลไต้หวันสามารถนำเอาการปฏิรูปที่ดินมาใช้ต่อต้านคอมมิวนิสต์ทางหนึ่งซึ่งก็ส่งผลให้รัฐบาลไต้หวันมีเสถียรภาพสูงประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ซึ่งทำให้ระบอบประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้

### การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นในช่วงในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 การถือครองที่ดินเป็นปัญหาที่สำคัญมาก เพราะที่ดินส่วนใหญ่เป็นของพวกขุนนาง เจ้าสัวที่ดิน นักการเมือง หรือ ผู้มีอิทธิพลในทางการเงินและการเมืองของประเทศ<sup>65</sup> คนกลุ่มนี้มักจะอาศัยอำนาจอิทธิพลในทางเศรษฐกิจและการเมืองเข้าครอบครองและแสวงหาที่ดินเพิ่มขึ้นทำให้ชาวไร่ชาวนาที่มีที่ดินขนาดเล็กต้องสูญเสียที่ดินและกลายมาเป็นผู้เช่าที่ดินมากขึ้น เช่น ปี พ.ศ. 2416 (ค.ศ. 1873) มีชาวนาญี่ปุ่นที่เป็นผู้เช่าอยู่เพียง 1 ใน 3 ของชาวนาทั้งประเทศเท่านั้น แต่จำนวนผู้เช่าได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 50 ในปีพ.ศ. 2443 (ค.ศ.1900) ทั้งนี้เพราะชาวนาที่มีที่ดินขนาดเล็กต้องถูกสิ่งแวดลอมบีบบังคับให้ต้องขายที่นาเพื่อการยังชีพ และกลายมาเป็นผู้เช่านาในที่สุด โดยนายทุนเจ้าของที่ดินมีอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างมหาศาล จะเห็นได้ว่าปีพ.ศ.2433 (ค.ศ. 1890) มีเจ้าของที่ดินเป็นสมาชิกรัฐสภามากถึง 129 คนจากจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 300 คน การปฏิรูปที่ดินจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย (ประคิษฐ์ มัชฌิมา,2519:56-57)

ในช่วง พ.ศ. 2443-2473 (ค.ศ.1900-1930) ชาวนาญี่ปุ่นซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินมีฐานะยากจนมาก เพราะ นอกจากผลผลิตจะมีจำนวนน้อยแล้วยังต้องกันผลผลิตไว้เป็นค่าเช่าที่ดิน รวมทั้งยังถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุนเงินกู้ และพ่อค้าคนกลาง เมื่อชาวนาถูกกดขี่มากขึ้นก็เกิดกรณีพิพาทระหว่างชาวนากับเจ้าของที่ดินและขยายวงกว้างออกไปทั่ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เช่านาได้พยายามเรียกร้องผลประโยชน์ของตนเองมากขึ้น และได้มีการจัดตั้งเป็นสมาคมผู้เช่านาเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ เมื่อการพิพาทที่ดินได้กลายมาเป็นปัญหาระดับชาติรัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาและ

<sup>65</sup> คนกลุ่มนี้จะมีการสืบตระกูลมาจากพวกเจ้าผู้ครองแคว้น หรือ ไดเมียว (Daimyo) ตั้งแต่สมัยโชกุน (Shogun) ปกครองประเทศในราว พ.ศ. 1735 (ค.ศ. 1192) ซึ่งเป็นสมัยที่ได้มีการเปลี่ยนระบบการถือครองที่ดินจากรัฐไปสู่การถือครองในระบบศักดินา โดยมีโชกุนเป็นเจ้าของที่ดินจำนวนมาก โปรคบุ บรรจบ อิคคุลย์ และซัชซนะ ทิมานแมน (2519:31) ประคิษฐ์ มัชฌิมา (2519:56)

สอบสวนภาวะการเช่าที่ดินขึ้นในปี พ.ศ. 2463 (ค.ศ.1920) เพื่อให้แก้ปัญหาทางการเกษตรโดยสันติวิธีโดยมีนโยบายสนับสนุนให้ผู้เช่าได้เป็นเจ้าของที่ดินและกำหนดจำนวนที่ดินที่ถือครองสูงสุดไว้ รวมทั้งมีการออกกฎหมายการพิจารณาการพิพาทที่ดินหรือศาลที่ดินขึ้นในปีพ.ศ. 2467 (ค.ศ.1924) และการออกกฎ ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการเช่าที่นาและการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินมากมาย แต่ก็ไม่สู้จะมีผลในทางปฏิบัตินัก เพราะได้รับการต่อต้านจากเจ้าของที่ดินและผู้มีอิทธิพลตลอดเวลา (ประดิษฐ์ มัชฌิมา,2519:56-61)

จนกระทั่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ญี่ปุ่นเป็นฝ่ายแพ้สงครามในปีพ.ศ. 2488 (ค.ศ. 1945) รัฐบาลพยายามที่จะเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินต่อรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งตามโครงการปฏิรูปที่ดินฉบับแรก (First Land Reform Plan) ซึ่งได้เสนอต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2488 (ค.ศ.1945) นั้นมีสาระสำคัญ อาทิ จะบังคับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดิน ที่ถือครองที่ดินจำนวนมากแต่ไม่ได้ทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง (absentee landlords) และจำกัดขนาดการถือครองที่ดินไม่เกิน 5 ไร่ (12 เอเคอร์) เป็นต้น แต่กฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับนี้ก็ไม่ได้นำออกมาใช้เพราะไม่ได้รับความเห็นชอบจากกองบัญชาการทหารสูงสุดฝ่ายสัมพันธมิตร โดยนายพล แมคอาเธอร์ แม่ทัพสหรัฐอเมริกาเข้าไปเป็นผู้ปกครองญี่ปุ่นได้ส่งบันทึกถึงรัฐบาลญี่ปุ่นให้ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินโดย 1. รัฐบาลญี่ปุ่นจะต้องดำเนินการ เพื่อให้เกษตรกรที่แท้จริงได้เป็นเจ้าของที่ดิน 2. ทำลายอุปสรรคต่างๆที่ขัดขวางความเจริญก้าวหน้าทางการเกษตร และ 3. ให้รัฐบาลญี่ปุ่นดำเนินการปฏิรูปที่ดินภายในหรือก่อนวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2489 (ค.ศ. 1946) โดยให้โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ทำการเพาะปลูกเองให้แก่ผู้เช่าด้วยราคาที่ดินที่เป็นธรรม (ประดิษฐ์ มัชฌิมา ,2519:62-64)

เมื่อได้มีการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินตามโครงการที่สอง (Second Land Reform Plan) แล้วก็ได้มีการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (The Owner Farmer Establishment Special Measure Bill) ในทันที โดยมีเนื้อหาที่สำคัญคือ กำหนดจำนวนที่ดินให้เช่าไว้เพียง 1 ไร่ (2.4 เอเคอร์) ต้องจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกิน 3 ไร่ (7.2 เอเคอร์) ให้แก่รัฐบาล ที่เช่าทั้งหมดที่ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ทำการเพาะปลูกเองและจำนวนที่ดินให้เช่าที่เกินกว่า 1 ไร่ (2.4 เอเคอร์) เจ้าของที่ดินที่อยู่อาศัยในท้องที่นั้นจะถูกนำมาจำหน่ายให้รัฐบาลและนำมาขายต่อให้ผู้เช่าทั้งหมดไม่ว่าผู้เช่าจะต้องการหรือไม่ ให้อำนาจคณะกรรมการที่ดินประจำหมู่บ้านในการที่จะพิจารณาว่า ที่เช่าแปลงใดที่เจ้าของควรจะสงวนเอาไว้ กำหนดราคาการซื้อขายที่ดินไว้ตายตัว คือ 40 เท่าของราคาเช่าสำหรับที่นา และ 48 เท่าสำหรับที่สวนหรือไร่, ในการซื้อขายที่ดิน คณะกรรมการที่ดินประจำหมู่บ้านจะทำแผนการซื้อขายเป็นลายลักษณ์อักษรเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน เสร็จแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดจะแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบและโอนกรรมสิทธิ์กันทันที ราคาซื้อขายที่ดินจะต้องเป็นไปตามราคาที่กำหนดไว้ก่อนวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ.2488 (ค.ศ. 1945) เพื่อป้องกันมิให้มีการ

ขึ้นราคาที่ดิน รัฐบาลจะจ่ายค่าชดเชยที่ดินแก่เจ้าของที่ดินในรูปของพันธบัตรในกำหนดเวลา 22 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3.5 ต่อปี ที่ดินที่ซื้อมาได้จะต้องจำหน่ายต่อให้แก่ผู้เช่าที่ดินที่เช่าที่ทำกินอยู่ในขณะนั้น และ ผู้เช่าจะต้องชำระค่าซื้อที่ดินให้แก่รัฐบาลภายในเวลา 24 ปีโดยเสียค่าดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 3.2 ต่อปี (ประคิชฐ์ มัชฌิมา, 2519:64-65)

ผลจากการปฏิรูปที่ดินทำให้ ญี่ปุ่นประสบผลสำเร็จในการพัฒนาการเกษตรและพัฒนาชนบท ซึ่งส่งผลดีต่อเศรษฐกิจ การเมือง และ การบริหารประเทศเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ชาวญี่ปุ่นทั่วประเทศมีกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเองเกือบทั้งหมดโดยรัฐบาลได้นำที่ดินที่ซื้อจากเจ้าของที่ดินจำนวน 1,742,000 โข (ประมาณ 4,180,800 เอเคอร์) และจากที่ดินของรัฐบาลเองจำนวน 191,000 โข (ประมาณ 458,400 เอเคอร์) มาจัดสรรและจำหน่ายให้แก่ผู้เช่าที่นาทั่วประเทศ ทำให้จำนวนผู้เช่าลดลง ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินมีมากขึ้น ราคาที่ดินลดลง ผลผลิตการเกษตรเพิ่มขึ้น ราคาอาหารก็ถูกลง ตัดปัญหาการพิพาทเรื่องที่ดิน ขณะเดียวกันก็ลดความยุ่งยากทางการบริหารการปกครองท้องถิ่นลงทำให้เกิดความอยู่ดีกินดี เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และ รัฐบาลท้องถิ่นก็เก็บภาษีได้มากขึ้น และ ปรากฏผลทางการเมืองทำให้รัฐบาลในยุคต่อมาสามารถบริหารประเทศได้โดยราบรื่น

### การปฏิรูปที่ดินในอิสราเอล

ประเทศอิสราเอลเป็นประเทศเกิดใหม่ประเทศหนึ่งในตะวันออกกลางซึ่งมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 21,060 ตารางกิโลเมตร หรือ 8,131 ตารางไมล์ สภาพภูมิศาสตร์ของอิสราเอลสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ภาค คือ พื้นที่ชายฝั่ง พื้นที่ราบสูง หุบเขาจอร์แดน และ พื้นที่สามเหลี่ยมคอดอนได้ (รำไพพรรณ อภิชาติพงศ์ชัย, 2544:143-144) ลักษณะการเกษตรและการดำรงชีพของอิสราเอลนั้น มีพื้นฐานอยู่บนระบบการผลิตซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 แบบ คือ

1. คิบบูตซ์<sup>66</sup> (Kibbutz) ซึ่งในภาษาไทยอาจจะเรียกว่า นารวม หรือ คอมมูน หากแต่คิบบูตซ์ไม่เหมือนกับคอมมูนในจีนแผ่นดินใหญ่แต่จะคล้ายกันในส่วนเท่านั้น การบริหารแบบคอมมูนในลัทธิคอมมิวนิสต์นั้นมิได้ถูกนำมาใช้ในคิบบูตซ์ของอิสราเอล เพราะว่าในคิบบูตซ์ผู้ที่อยู่อาศัยมีสิทธิ์เลือกที่จะอยู่หรือออกไปจากคิบบูตซ์ก็ได้ตามแต่ใจต้องการ เด็กในคิบบูตซ์พออายุ 18 ปีก็

<sup>66</sup> ก่อนที่จะได้รับเอกราชในปีพ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) ชนชาติยิวที่กระจัดกระจายอยู่ทั่วโลก พยายามรวบรวมเงินมาขอซื้อแผ่นดินทะเลทรายที่แห้งแล้งกับคืน - ผู้บุกเบิกชาวยิวรุ่นแรกได้พยายามที่จะจัดตั้งคิบบูตซ์ครั้งแรกที่ Sejera ซึ่งดำเนินการภายใต้ Jewish Colonization Association ในระหว่างปี พ.ศ. 2450-2451 (ค.ศ. 1907-1908) สมาชิก Bar Giova ซึ่งเป็นองค์กรป้องกันตนเอง Hashomer ได้รับโอกาสที่จะเลือกกลุ่มผู้เพาะปลูกดำเนินการ หากแต่กลุ่มนิคมเกษตรนี้ก็ได้สิ้นสุดในช่วงเวลาหนึ่งปีครึ่งเท่านั้น แต่นิคมนี้ก็พิสูจน์แล้วว่า การจัดตั้งคิบบูตซ์ในอิสราเอลสามารถทำได้ ความพยายามครั้งที่สองก็ตามมาไม่ในระยะเวลาไม่นาน แต่ก็ล้มเหลวเพราะขาดความชำนาญ จนในปี พ.ศ. 2452 (ค.ศ. 1909) เลกานีเยเป็นคิบบูตซ์แห่งแรกที่ถูกสร้างขึ้นใกล้ริมฝั่งทะเลกาลิลี ก็ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ทำให้มีการจัดตั้งคิบบูตซ์ขึ้นมาอีกรวม 5 แห่ง ซึ่งเรียกว่า นิ้วทั้งห้า (Five Fingers) ซึ่งเป็นนิคมเกษตรกรรมในยุคแรกๆที่ประสบผลสำเร็จอย่างยิ่ง โปรดคู กอนฮิน(2541:35) รำไพพรรณ อภิชาติพงศ์ชัย (2544:147,149)

สามารถตัดสินใจเองว่าจะเป็นสมาชิก kibbutz ตามพ่อแม่หรือจะออกไปนอก kibbutz ก็ได้ซึ่งจะมีการจ่ายเงินก้อนหนึ่งให้ kibbutz ที่ลาออกไป (ก่อนหิน<sup>67</sup>, 2541:35-37; ศักดิ์สยาม ทูมมานนท์, 2512:6-7) ทรัพย์สินและกรรมสิทธิ์เป็นสมบัติของส่วนรวมซึ่งบริหารโดย kibbutz ที่ประชุมใหญ่ (General Meeting) จะลงมติในการดำเนินงานต่างๆของ kibbutz โดยถือเสียงส่วนมากของสมาชิกเป็นเกณฑ์ มติของที่ประชุมใหญ่จะดำเนินการโดยคณะมนตรี (Cabinet) kibbutz จะจัดเตรียมบริการสาธารณะต่างๆตั้งแต่ โรงพยาบาล โรงเรียน สถานเลี้ยงเด็ก เป็นต้น และ kibbutz ยังมีเงินกองกลาง (Communal Fund) ซึ่งส่วนหนึ่งจะจ่ายเป็นคูปองสำหรับให้สมาชิกแต่ละคนจับจ่ายซื้อของตามที่ต้องการแต่ก็จะอยู่บนพื้นฐานของสินค้าและบริการที่จำเป็น ส่วนเงินกองกลางที่เหลือ กรรมการบริหารเป็นผู้ตัดสินใจที่จะนำเงินไปใช้ในการขยายการผลิต การลงทุนเพิ่มทางด้านเทคโนโลยี หรือร่วมลงทุนกับ kibbutz อื่นๆ ในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เช่น การผลิตอาหารสัตว์ การบรรจุผักผลไม้ เป็นต้น (ศักดิ์สยาม ทูมมานนท์, 2512:7; ราไพพรรณ อภิชาติพงศ์ชัย, 2544:150)

การจัดตั้ง kibbutz นั้นนอกจากที่จะเพื่อวัตถุประสงค์ด้านเศรษฐกิจแล้ว ยังแฝงไว้ด้วยวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคงของประเทศ โดย kibbutz นั้นจะตั้งอยู่ ณ จุดยุทธศาสตร์ตามอาณาเขตชายแดน และบางแห่งสมาชิกจะทำการเพาะปลูกอยู่ห่างจากรัฐลวดหนามเพียง 2-3 ฟุตเท่านั้น ทางตอนใต้ของอิสราเอล มีทะเลทรายเนเกฟ ซึ่งเป็นอาณาเขตเกือบครึ่งหนึ่งของประเทศ ชาวนาแถบนี้ต้องทำงานหนัก ท่ามกลางอากาศที่ร้อนจัดและดินไร้คุณภาพ เนื่องจากที่ดินได้ถูกปล่อยทิ้งไว้นานกว่าศตวรรษ kibbutz แถบนี้ก็จะถูกใช้เป็นแนวป้องกันการโจมตีจากข้าศึก ดังนั้น สิ่งสำคัญที่สุดอันดับแรกของ kibbutz ก็คือ ระบบป้องกันศัตรู ทั้งนี้เหตุผลข้อหนึ่งที่ kibbutz ต้องอยู่ใกล้ชายแดน เพราะว่า สมาชิก kibbutz ซึ่งเป็นชาวนานั้นจะมีสัญชาติญาณที่จะต่อสู้ปกป้องที่ทำมาหากินของเขาอย่างห้าวหาญเมื่อเปรียบเทียบกับแล้วขอมติกว่าทหารประจำการ (Paid Soldier) เสียอีก ดังนั้น สมาชิก kibbutz ทุกคนเมื่ออายุ 18 ปีจะถูกบังคับให้รับการฝึกวิชาทหารเพื่อเป็นกองกำลังของกองทัพบก (ศักดิ์สยาม ทูมมานนท์, 2512:10-11)

2. โมชาฟ (Moshav) หลังจากที่ได้ตั้ง kibbutz เดกาเนียขึ้นในปีพ.ศ. 2452 (ค.ศ. 1909) อีก 10 ปีต่อมา สมาชิกบางคนที่มีความคิดที่แตกต่างกันก็เริ่มพัฒนาระบบที่จะทำให้สมาชิกแต่ละคนมีโอกาสใช้ความสามารถของตนมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2464 (ค.ศ. 1921) สมาชิกเดิมของ kibbutz เดกาเนียกับผู้อพยพที่ใหม่ได้ก่อตั้ง โมชาฟแห่งแรกขึ้นที่หุบเขาเจสรีล ชื่อว่า โมชาฟนาฮาลาล หลักการของโมชาฟ ก็คือ เป็นการรวมตัวของชุมชนเป็นหมู่บ้านเล็กๆประมาณ 60 ครอบครัว แต่ละครอบครัวมีบ้านเรือน ไร่นาและมีรายได้จากการผลิตเป็นของตนเองซึ่งก็ขึ้นอยู่กับความสามารถว่าจะทำได้มากน้อยเพียงใด ส่วนความเป็นอยู่อาหารการกินก็ต้องจัดหาเองต่างจาก kibbutz ซึ่งเตรียมให้

67

ก่อนหิน คือ พระนามแฝงของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี

เสร็จ แต่อย่างไรก็ดีชุมชนนั้นจะทำการผลิตทางเกษตรในกรอบงานที่สหกรณ์วางไว้ โดยสหกรณ์จะรับผิดชอบในการจัดหาปัจจัยการผลิตในระบบรวมกันซื้อ และโมชาฟจะดูแลด้านการตลาดในลักษณะรวมกันขาย นอกจากนี้ โมชาฟยังจัดหาและให้บริการทางการศึกษา การแพทย์ เป็นต้นให้สมาชิกในโมชาฟทุกครอบครัว โครงสร้างของโมชาฟประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ 1. ที่ดินของโมชาฟเป็นของรัฐ ซึ่งจะทำสัญญาเช่าเป็นระยะเวลา 49 ปี และจะต่ออายุใหม่ได้ทันทีที่หมดสัญญาลง แต่ละครอบครัวได้รับการจัดสรรที่ดินเท่าๆกันและคุณภาพที่ดินใกล้เคียงกันโดยจะทำการเกษตรชนิดเดียวกันเพื่อความสะดวกในด้านการตลาด 2.แรงงานที่ทำงานในไร่นาเป็นสมาชิกในครอบครัวเท่านั้น 3.สมาชิกในโมชาฟต้องอุทิศตนเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและชุมชน และ 4. ผลผลิตของแต่ละ ครอบครัวจะได้รับการส่งออกสู่ตลาดผ่านทางองค์กรกลางของโมชาฟซึ่งจะเป็นผู้ดูแลจัดหาเครื่องมือและปัจจัยการผลิตแก่สมาชิก (ก้อนหิน, 2541:36; ไร่ไพพรรณ อภิชาติพงศ์ชัย, 2544:150-151)

3. โมชาฟชิโตฟิม (Moshav Shitofim) เป็นรูปแบบผสมผสาน กึ่งๆระหว่างคิบบุตซ์ และโมชาฟ โดยยังมีความเป็นส่วนตัวแบบโมชาฟแต่ก็ยังคงทำกิจกรรมรวมกันแบบหารายได้เข้ากลุ่มแบบคิบบุตซ์ (ไร่ไพพรรณ อภิชาติพงศ์ชัย, 2544:151)

การทำการเกษตรในอิสราเอลจะอยู่ในรูปแบบนิคมเกษตรกรรมรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งใน 3 กลุ่มนี้ ซึ่งก่อตั้งภายใต้การควบคุมดูแลของ JEWISH National Fund (JNF) ซึ่งเป็นองค์กรที่ก่อตั้งโดยพรรค Zionist Congress ในปี พ.ศ. 2444 (ค.ศ. 1901) โดยเงินกองทุนของ JNF มาจากการช่วยเหลือของชาวยิวนอกประเทศที่รอเวลากลับมาตั้งถิ่นฐานในผืนแผ่นดินซึ่งถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของชาวยิวทั้งหมด จากความคิดที่จะทำให้ที่ดินทั้งหมดเป็นของรัฐ JNF พยายามที่จะเข้าครอบครองกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของนี้ไว้โดยมีรัฐบาลคอยช่วยเหลือ ทำให้ที่ดินส่วนใหญ่ในอิสราเอลเป็นของรัฐ แต่ก็มีส่วนที่เอกชนเป็นเจ้าของซึ่งก็น้อยมากเพราะค่าภาษีที่ดินที่ตั้งไว้นั้นสูงมาก เพราะหากปราศจาก JNF นี้แล้ว การโยกย้ายถิ่นฐานของชาวยิวนอกประเทศเข้ามาหรือการเจริญเติบโตของคิบบุตซ์ หรือ โมชาฟก็จะไม่เป็นผลเลย (ก้อนหิน, 2541:35-36) แนวคิดของการบริหารจัดการที่ดินของอิสราเอลทั้ง 3 แบบนั้นก็ป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการปฏิรูปที่ดินที่ผสมผสานระหว่าง คอมมูนิตาแบบคอมมิวนิสต์ กับ การบริหารแบบประชาธิปไตย ซึ่งมีสหกรณ์เป็นองค์กรหลักในนิคมเกษตร

### การปฏิรูปที่ดินในประเทศฟิลิปปินส์

ปัญหายุ่งยากในการถือครองที่ดินในฟิลิปปินส์เริ่มมีขึ้นสมัยที่สเปนเข้ายึดครอง และได้ นำเอาระบบการถือครองที่ดินซึ่งเรียกว่า Encomienda มาใช้เพื่อเป็นการปูนบำเหน็จรางวัลแก่ทหารหรือชาวสเปนที่ได้ปฏิบัติราชการด้วยความภักดีและเผยแผ่พระราชอำนาจของกษัตริย์สเปนเข้าไป

ในดินแดนที่ยึดครองได้สำเร็จ<sup>68</sup> ระบบที่ดิน Encomienda จึงมีผลเสียต่อชาวฟิลิปปินส์ที่เป็นชาวไร่ชาวนาเป็นอย่างมาก เพราะ ระบบนี้ทำให้ประชาชนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเองส่วนใหญ่ต้องตกเป็นทาสที่ดิน (serf) ชาวนาจึงประสบกับความอยุติธรรมจากการไถ่ราคาทั้งในด้านผลผลิตและการขนส่ง ความคับข้องใจที่เกิดขึ้นได้ทำให้ประชาชนโดยทั่วไปทำการก่อกบฏครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2439 (ค.ศ. 1896) เพื่อต่อต้านอำนาจไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐบาลและพวกพระ และเป็นผลทำให้สเปนต้องสูญเสียฟิลิปปินส์ในปีพ.ศ. 2441 (ค.ศ.1898) (Po,1980:282; สีดา เจตน์, 2519:132-135)

ภายหลังการกบฏและหลังจากที่สหรัฐอเมริกาได้เข้ามาปกครองแทนสเปน ระหว่าง พ.ศ. 2441-2489 (ค.ศ. 1898-1946) ปัญหาที่ดินก็ยังคงเรื้อรังอยู่ต่อไปโดยที่รัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เพราะเหตุว่าเจ้าของที่ดินเป็นชนชั้นนำซึ่งเป็นผู้จัดหาวัตถุดิบต่างๆที่สหรัฐต้องการ ทำให้นโยบายที่ออกมาจึงเข้าข้างพวกเจ้าของที่ดิน เป็นผลให้เจ้าของที่ดินก็ยังคงกดขี่ข่มเหงชาวนาต่อไป แม้ว่าต่อมาในปี พ.ศ. 2476 (ค.ศ. 1933) ได้มีการประกาศ A Rice Share Tenancy Act เพื่อควบคุมการแบ่งผลผลิตเป็นค่าเช่าที่ดินก็ตาม แต่ในความเป็นจริงกฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ได้ถูกบังคับใช้แต่อย่างใด (Po,1980:268,284-285)

ต่อมาในสมัยประธานาธิบดี รามอน แมกไซไซ ได้ริเริ่มโครงการปฏิรูปที่ดินขึ้นโดยมีจุดประสงค์ในการแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมในเรื่องที่ดินทำกินของชาวไร่ชาวนา และเพื่อป้องกันการแทรกแซงของลัทธิคอมมิวนิสต์ด้วยการเร่งพัฒนาชนบท โดยได้มีการประกาศกฎหมายการเช่าที่ดินทางการเกษตร หรือ The Agricultural Tenancy Act ในปี พ.ศ. 2497 (ค.ศ. 1954) เพื่อแก้ปัญหาค่าเช่าที่ดินที่ไม่เป็นธรรม และกฎหมายปฏิรูปที่ดินในปี พ.ศ. 2498 (ค.ศ.1955) เรียกว่า Agricultural Tenancy Act เพื่อที่จะกระจายการถือครองที่ดินไปยังชาวไร่ชาวนา (Po,1980:288-289) โดยรัฐได้กำหนดโครงการไว้หลายอย่าง อาทิ โครงการเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีได้ทำการผลิตด้วยตนเองมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน (สีดา เจตน์,2519:135-137,155; อำนวย ชุมสมุทร, 2514:186-187) แต่อย่างไรก็ดีแม้ว่าโครงการอพยพเกษตรกรให้ไปทำกินในที่ดินแห่งใหม่ (resettlement Program) จะประสบผลสำเร็จมากที่สุดในการกระจายความหนาแน่นของเกษตรกรในเกาะ ลูซอน ไปยังพื้นที่อื่นๆได้ (Po,1980:290) แต่เนื่องจากผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินตามโครงการต่างๆที่ได้กำหนดไว้ ก็ยังเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากสาเหตุสำคัญได้แก่ ขาดเงินทุนดำเนินการสำหรับจ่ายเป็นค่าซื้อที่ดิน ขาดสิ่งจูงใจให้เจ้าของที่ดินร่วมมือขายที่ดินด้วยความสมัครใจ เป็นต้น (สีดา เจตน์,2519:138-139)

<sup>68</sup> ระบบการถือครองที่ดินแบบ Encomienda มีลักษณะคล้ายกับระบบศักดินา (Feudal system) ในยุโรปซึ่งให้สิทธิเหนือที่ดินแก่ข้าราชการบริพารของกษัตริย์ โดยระบบ Encomienda แบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ ที่ดินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่ดินของสงฆ์ และที่ดินที่ให้เป็นสิทธิส่วนบุคคล ซึ่งได้แก่ข้าราชการทหารและพลเรือนสเปน โดยสังคมของฟิลิปปินส์ได้แบ่งออกเป็นหลายชนชั้นตั้งแต่ชนชั้นขุนนาง จนถึงชนชั้นแรงงานที่เป็นทาส



ในสมัยประธานาธิบดีมาคาปากัลปกครองประเทศในช่วงปีพ.ศ. 2506-2509 (ค.ศ. 1963-1966) รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดิน (Agricultural Land Reform Code-Republic Act 3844) ในปี พ.ศ. 2506 (ค.ศ. 1963) โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ชาวนามีที่ดินขนาดย่อมในการเพาะปลูกเป็นของตนเองและเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งจะนำเงินทุนที่ได้จากเกษตรกรรมมาใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อไป (Po,1980:291;เสิดา เจตีย์,2519:139) โดยมีคณะกรรมการเกี่ยวกับที่ดิน คณะกรรมการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร คณะกรรมการบริหารสินเชื่อเพื่อการเกษตร ธนาคารที่ดิน (Land Bank) และสำนักงานที่ปรึกษาเกี่ยวกับที่ดิน เป็นผู้ดำเนินการวางแผนนโยบายและบริหาร ผ่านทางสภาการปฏิรูปที่ดินแห่งชาติ ซึ่งได้เสนอโครงการปฏิรูปที่ดินทั่วประเทศ ขั้นแรกเป็นการเปลี่ยนแปลงการปันส่วนผลประโยชน์ร่วมกันของชาวนาและเจ้าของที่นา ขั้นที่สองเปลี่ยนจากผู้เช่าที่นาเป็นเจ้าของที่โดยสมบูรณ์โดยต้องจ่ายค่าเช่าเป็นเวลา 25 ปี อีกทั้งได้มีการส่งเสริมการเกษตรสินเชื่อการเกษตรและสหกรณ์และการช่วยเหลือแนะนำในการเพิ่มผลผลิตแก่ชาวนา แต่โครงการปฏิรูปที่ดินก็ยังไม่บรรลุผล(เสิดา เจตีย์,2519:140)

ในปีพ.ศ. 2509 (ค.ศ. 1966) ประธานาธิบดีมาร์กอส ได้มีการปรับปรุงนโยบาย เป็นโครงการ 4 ปีระหว่างพ.ศ. 2509-2513 (ค.ศ. 1966-1970) โดยให้มีการถือครองที่ดินโดยการเช่า มีการเวนคืนหรือซื้อที่ดินจากเอกชนมาปฏิรูปที่ดิน ส่งเสริมและบำรุงการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน มีการบุกเบิกที่ดินสาธารณะสร้างนิคมสร้างตนเอง และ ฝึกอบรมสมาชิกในนิคมและผู้ที่ทำกรเกษตร โดยรัฐบาลได้มีโครงการพิเศษ อาทิ Magalang Project เป็นต้นเพื่อช่วยให้การปฏิรูปที่ดินและส่งเสริมการพัฒนาการเกษตรโดยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่อย่างไรก็ดีปัญหาการขาดความร่วมมือกันและมุ่งประโยชน์ส่วนตนมากเกินไปและปัญหาการคอร์รัปชันที่มากขึ้นทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญในการปฏิรูปที่ดิน ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายให้ดีขึ้น โดยประกาศเป็น Republic Act 6389 ในปีพ.ศ. 2514 (ค.ศ. 1971) เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงการแบ่งผลผลิตทางการเกษตรแก่เจ้าของที่ดินตามแบบเดิมมาเป็นการถือครองที่ดินโดยการทำสัญญาเช่า ซึ่งให้สิทธิแก่ผู้เช่ามาขึ้นในการชลประทานและการเงินในที่ดินที่ตนเช่ารวมทั้งได้ยุบโครงการบริหารเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน สภาปฏิรูปที่ดินแห่งชาติ และคณะกรรมการเกี่ยวกับที่ดินให้อยู่ในกระทรวงการปฏิรูปที่ดิน(เสิดา เจตีย์ ,2519:141-5,152;Po,1980: 292)

หลังจากที่ประธานาธิบดีมาร์กอสได้ประกาศกฎอัยการศึกในปีพ.ศ. 2515 (ค.ศ. 1972) เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบประชาธิปไตยไปสู่ระบอบเผด็จการ ด้วยเหตุผลว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมอันล้มเหลวในสังคมเก่า ไปสู่การก่อตัวของ สังคมใหม่ในฟิลิปปินส์ การปฏิรูปที่ดินจึงเป็นโครงการในอันดับต้นๆที่มาร์กอส มุ่งจะทำให้ประสบความสำเร็จเพราะเป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่ในประเทศที่ต้องการที่ดินทำกินของตนเอง ดังนั้นมาร์กอสจึงได้ประกาศ Presidential Decree หมายเลข 27 เพื่อเป็นการใช้กฎหมายเพื่อแก้ปัญหา

ความยากจน โดยเป็นการปลดปล่อยพันธะของผู้เช่าที่ดิน (Po,1980:294) รวมทั้งได้ประกาศใช้ The Code of Agrarian Reform ในปีพ.ศ. 2515 (ค.ศ.1972) เป็นต้น (เสิดา เจริญ,2519:145-149) แต่อย่างไรก็ดีการปฏิรูปที่ดินในยุคสังคมนิยมของประธานาธิบดีมาร์กอสก็ไม่ประสบความสำเร็จ เช่นเดียวกับรัฐบาลที่ผ่านมา เพราะมิได้แก้ปัญหาค่าเช่าที่ดินในสังคมนิยมระหว่างชาวนากับชนชั้นสูงได้ การปฏิรูปที่ดินในสมัยมาร์กอสเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ของคนกลุ่มน้อย และมีแรงสนับสนุนจากภายใน และภายนอกมากกว่า จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติแล้วการปฏิรูปที่ดินในฟิลิปปินส์นั้น กลายเป็นเพียงการซื้อขายที่ดินมากกว่าเป็นการปฏิรูปที่ดินจริงๆ สถานะของผู้เช่าที่ดินก็ยังคงเสียเปรียบเจ้าของที่ดินอยู่เช่นเดิม การที่เจ้าของที่ดินยังคงรักษาผลประโยชน์ของตนได้ เนื่องจากอาศัยช่องว่างของโครงการปฏิรูปที่ดิน และข้อบังคับของโครงการที่เปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินยังคงหาประโยชน์ได้ ทำให้เป้าหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมในสังคมนิโอบรรลุผลได้จริง (Po,1980:304-312)

### บทเรียนของการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ

จากตัวอย่างของการปฏิรูปที่ดินในประเทศต่างๆ จะเห็นได้ว่า มูลเหตุสำคัญที่เป็นแรงจูงใจในการปฏิรูปที่ดิน มีหลายประการซึ่งผู้วิจัยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ก็คือ มูลเหตุจูงใจภายในประกอบด้วย เหตุผลเชิงเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม กับ มูลเหตุจูงใจภายนอก ได้แก่ ประสพการณ์ความสำเร็จของการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง การแผ่แพร่ลัทธิทางการเมือง และการสนับสนุนผ่านองค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น ทำให้การปฏิรูปที่ดินมีลักษณะของการเรียนรู้จากกันและกัน

มูลเหตุจูงใจภายใน ซึ่งมีส่วนคล้ายกันหลายประเทศก็คือ

1. ความไม่เสมอภาคทางสังคมและเศรษฐกิจ และความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดิน ส่วนใหญ่มีรากฐานมาจากระบบศักดินา ที่พระราชวงศ์ เจ้าขุนมูลนาย เจ้าสัวที่ดิน ซึ่งเป็นคนส่วนน้อยของประเทศกลับมีฐานะร่ำรวยและถือครองที่ดินส่วนมากเอาไว้ ขณะที่เกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศมีฐานะยากจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ต้องคอกอยู่ในฐานะผู้เช่าที่ดิน ซึ่งมักจะถูกกดขี่ขูดรีดค่าเช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดิน หรือ ภาษีของรัฐบาล ทำให้ชาวไร่ชาวนาเหล่านี้ตกอยู่ในฐานะที่ยากจนประดุจทาสติดที่ดิน ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนก็กลายเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองในที่สุด

2. การไร้ประสิทธิภาพทางการผลิต และ ผลผลิตตกต่ำ นำไปสู่การขาดแคลนทุนสะสมในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากชาวไร่ชาวนาไม่ได้ทำกินบนที่ดินของตนเองและถูกขูดรีดค่าเช่าจากเจ้าของที่ดิน ก็ทำให้ชาวไร่ชาวนาเหล่านี้ไม่มีทุนที่จะพัฒนาเทคนิคการผลิตและการบำรุงดิน อีกทั้ง

ความไม่มั่นคงในการเช่าที่ดินยังทำให้ชาวไร่ชาวนาผู้เช่าที่ดินขาดกำลังใจในการผลิต ทำให้การผลิตไม่มีประสิทธิภาพ และผลผลิตก็ตกต่ำลงไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงประชาชนในชาติ นอกจากนั้นการปล่อยที่ดินรกร้างว่างเปล่าทำให้สูญเสียประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ทำให้ประเทศขาดขาดแคลนทุนสะสมในการพัฒนาประเทศ เพราะแทนที่จะช่วยกันพัฒนาเศรษฐกิจกลับต้องนำเงินไปดูแลปากท้องของเกษตรกรที่ยากจน ไร่ที่ดินทำกิน

3. ปัญหาสังคมอันสืบเนื่องจากความยากจนการไร่ที่ดินทำกินและ การเพิ่มขึ้นของประชากร เช่น การอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน ของเกษตรกรในชนบทที่ไร่ที่ดินทำกินเข้ามาทำงานในเมือง หรือในเขตอุตสาหกรรม ซึ่งก็ก่อให้เกิดชุมชนแออัด อาชญากรรม เป็นต้น

4. ปัญหาทางการเมือง จะเห็นได้ชัดเจนว่าหลายประเทศ การที่ประชากรส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกินก็ได้ทำให้เกิดปัญหาทางสังคม และเศรษฐกิจ ซึ่งนำมาสู่ปัญหาความยุ่งยากทางการเมืองหลายประการอันเนื่องมาจาก ความขัดแย้งและการต่อสู้ระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่าที่ดิน ซึ่งหากแก้ไขไม่ได้ก็อาจลุกลามจนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และพบว่าหลายประเทศการปฏิรูปที่ดินมีลักษณะเป็นการจัดสรรระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบประนีประนอมและมีได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังมากนัก วิธีการปฏิรูปที่ดินจึงเป็นเพียงมาตรการบรรเทาความกดดันทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งช่วยให้ผู้ปกครองประเทศได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศไว้ได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ส่วนการปฏิรูปที่ดินที่เกิดขึ้นในประเทศสวีเดน ปีค.ศ. 1917 นั้นมีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างจริงจังและด้วยวิธีการที่รุนแรง อันเป็นการปฏิรูปที่ดินที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองอย่างมากมาย<sup>69</sup>

สำหรับแรงจูงใจภายนอกนั้นจะเห็นได้ว่า

69

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2521:89-91) พบว่า วิธีการปฏิรูปที่ดินมักถูกใช้ในรูปแบบต่างๆ เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและสังคม ในประเทศเกษตรกรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ยังมีความด้าหลังทางเศรษฐกิจ เนื่องจาก ประการแรก ในสังคมเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรมนั้น ที่ดินจะเป็นปัจจัยการผลิตที่มีความสำคัญมากที่สุด การถือครองที่ดินนอกจากจะเป็นเครื่องแสดงถึงสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมแล้ว ก็ยังเป็นรากฐานของอำนาจอีกด้วย ประการที่สอง ความได้เปรียบเสียเปรียบในทางเศรษฐกิจของคนในสังคมจะก่อให้เกิดการรวบรวมกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากขึ้น และก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมในการกระจายรายได้และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในสังคมมากขึ้น เนื่องจากว่า ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีและผู้ที่มีอำนาจทั้งหลายจะพยายามถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากขึ้น ซึ่งแต่ละคนจะใช้เวลาพยายามให้ได้มาซึ่งที่ดิน ทำให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่มีฐานะยากจนก็มักจะเป็นฝ่ายสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนจนเปลี่ยนฐานะกลายเป็นผู้เช่าที่ดินหรือกลายเป็นแรงงานรับจ้างในไร่นา ประการที่สาม การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร ทำให้ปัญหาการถือครองที่ดินมีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะพื้นที่ดินเพื่อการเกษตรมีอยู่จำกัด ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินจะสามารถเอารัดเอาเปรียบผู้เช่าที่ดินได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งก็จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและการรวบรวมอำนาจภายในสังคมมากยิ่งขึ้น

1. ประสบการณ์ความสำเร็จของการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน ใกล้เคียงก็มีผลสำคัญในการจูงใจให้ประเทศอื่นสนใจที่จะศึกษาความเป็นไปได้ที่จะนำมาใช้ในการ แก้ปัญหาทางการเกษตรในประเทศของตน ดังเช่น ประเทศไต้หวัน และญี่ปุ่น ก็เป็นตัวอย่างหรือ แม่แบบของการปฏิรูปที่ดินที่ประเทศอื่นต้องการที่จะทำตาม เช่น ประเทศไทย บังคลาเทศ เป็นต้น ซึ่งได้เข้าไปศึกษาดูงานด้านการปฏิรูปที่ดินในประเทศไต้หวันและญี่ปุ่น เป็นจำนวนมาก ในขณะที่ การปฏิรูปที่ดินสายคอมมิวนิสต์เองก็มีการเลียนแบบแนวนโยบายปฏิรูปที่ดินของกันและกัน

2. การเผยแพร่ลัทธิทางการปกครองทั้งในฝ่ายโลกคอมมิวนิสต์ที่มีรัสเซียเป็นผู้นำ และฝ่าย โลกเสรีที่มีสหรัฐอเมริกา และประเทศในยุโรปตะวันตกเป็นแกนนำ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สิ้นสุดลง การเผชิญหน้าของสองฝ่ายได้เริ่มต้นขึ้นภายใต้สภาวะที่เรียกว่า สงครามเย็น โดยทั้งสอง ฝ่ายต่างพยายามในการเผยแพร่ลัทธิการเมืองในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา ซึ่ง ต้องการความช่วยเหลือในด้านต่างๆเป็นจำนวนมากจึงเปิดโอกาสให้สองค่ายเข้าไปแทรกแซงได้ นโยบายการปฏิรูปที่ดินก็เป็นนโยบายหนึ่งที่สหรัฐและโซเวียตแข่งขันกันเผยแพร่ให้กับประเทศ กำลังพัฒนาทำให้ นโยบายนี้มีกลุ่มโยงเข้ากับนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงอย่างเลี่ยงไม่ได้<sup>70</sup>

3. การสนับสนุนผ่านองค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์กรสหประชาชาติ, ธนาคารโลก, เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากรายงานของธนาคารโลกในปีพ.ศ. 2518 (ค.ศ. 1975) ได้ให้ความสนใจศึกษา การปฏิรูปที่ดิน โดยเฉพาะ ซึ่งสรุปว่า การปฏิรูปที่ดินมีความสำคัญและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ใน การพัฒนาประเทศ อาทิ การเพิ่มผลผลิต การเพิ่มการกระจายรายได้ ซึ่งธนาคารโลกได้ให้การสนับสนุนการปฏิรูปต่างๆที่สอดคล้องกับเป้าหมายนี้ โดยธนาคารโลกมีบทบาทในด้านการให้คำแนะนำ และความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค,การปล่อยสินเชื่อให้ประเทศกำลังพัฒนา อาทิ การให้กู้เพื่อ สนับสนุนการสร้างนิคม, โครงการชลประทาน สินเชื่อเพื่อชนบท เป็นต้น รวมทั้งมาตรการด้านการ ปล่อยสินเชื่อเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินโดยอ้อม ก็คือ สำหรับประเทศที่สนใจจะดำเนินนโยบาย ปฏิรูปที่ดินธนาคาร โลกก็จะสนับสนุนในรูปของความช่วยเหลือด้านวิชาการและเงินกู้เพื่อสนับสนุน โครงการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น (IBRD,1975:11,38-46 )

70

นโยบายการปฏิรูปที่ดิน เป็นนโยบายหนึ่งที่สหรัฐอเมริกาแนะนำให้ประเทศกำลังพัฒนาที่สหรัฐเข้าไปแทรกแซง นำมาใช้เพื่อป้องกันมิให้คอมมิวนิสต์ร่วมมือกับชาวนาที่ไม่มีที่ดินทำกิน ก่อนการปฏิวัติโดยขบวนการชาวนาเหมือนกรณีของจีนแผ่นดินใหญ่ นโยบายนี้นอกจากจะเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมแล้วยังสะท้อนมิติทางการเมืองและนโยบายความมั่นคงของ สหรัฐอเมริกาต่อประเทศกำลังพัฒนา โปรคูล Olsen (1974:ch.7)

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

### ปรัชญาความคิดของการปฏิรูปที่ดิน

ปรัชญาความคิดของการปฏิรูปที่ดินในเชิงวิชาการนั้น มีนักวิชาการหลายท่านได้ริเริ่มแนวคิดความสำคัญของที่ดิน ค่าเช่า และ ความไม่ยุติธรรมในการหาประโยชน์จากค่าเช่าที่ดินและนำมาสู่แนวคิดที่จะจำกัดการถือครองที่ดิน หรือ เก็บภาษีค่าเช่าที่ดินอาทิ David Ricardo<sup>71</sup> (ค.ศ.1772-1823) Thomas Spence<sup>72</sup> (ค.ศ. 1750-1814) William Ogilvig (ค.ศ. 1736-1819) และ J.B. Obrien<sup>73</sup> (ค.ศ. 1805-1894) A.R.Wallace<sup>74</sup> (ค.ศ.1822-1913) John Sturat Mill<sup>75</sup> (ค.ศ. 1806-1873) เป็นต้น

จากแนวความคิดของนักทฤษฎีต่างๆที่เห็นความสำคัญของที่ดินในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ได้นำมาสู่การพัฒนาความคิดในการปฏิรูปที่ดินซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ขั้วความคิด คือ กลุ่มของพวกมาร์กซิสต์ (Marxist) ซึ่งพัฒนาขึ้นในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกในช่วงระหว่างปลายศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 กลุ่มนี้จะนำเอาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ซึ่งมีกรอบของการเมืองรวมอยู่ด้วยมาเป็นแนวคิดพื้นฐาน ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่มเทคโนแครต (Technocratic) ซึ่งพัฒนาขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ได้เสนอความคิดในรูปของนโยบายการ

71 David Ricardo (ค.ศ.1772-1823) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งในหนังสือของเขาชื่อ Principle of Political Economy and Taxation (1817) โดยเขาได้อธิบายว่า ค่าเช่า (rent) มิใช่ผลตอบแทนต่อปัจจัยที่ดินเหมือนเช่นกรณีปัจจัยการผลิตอื่นๆ เขาถือว่าที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่ไม่มีค่าตอบแทนใดๆทั้งสิ้นเพราะเป็นสิ่งที่มีธรรมชาติสร้างสรรค์มา ค่าตอบแทนการใช้ที่ดินจะมีขึ้นต่อเมื่ออุปทานที่ดินมีไม่เพียงพอที่จะสนองต่ออุปสงค์ที่มีต่อที่ดินได้ ดังนั้นค่าตอบแทนที่เกิดขึ้นกับที่ดินจึงมีลักษณะของส่วนเกินอันเป็นผลจากการขาดแคลนที่ดินดังกล่าว ซึ่งจากแนวคิดนี้เขาได้พัฒนาทฤษฎีค่าเช่าที่เกิดจากความแตกต่างของที่ดิน (Differential Theory of Rent โดยผลิตผลที่ได้มาจากแผ่นดินนั้น เจ้าของที่ดินเป็นผู้ได้รับส่วนแบ่งมากที่สุด แต่ถูกจ้างแรงงานเกษตรกลับได้รับส่วนแบ่งจากผลิตผลการเกษตรเพียงเล็กน้อย พอประทังชีวิตไปวันๆหนึ่งเท่านั้น ถึงแม้ผู้ประกอบการเองก็ตามที่มักจะแข่งขันกับผู้ประกอบการรายอื่นๆจนกำไรลดน้อยลง มีแต่เจ้าของที่ดินเท่านั้นที่ได้กำไรจากที่ดินในรูปค่าเช่า โปรดดู ฌรงค์ สินสวัสดิ์ (2519:[11]) ส.ป.ก.(ม.ป.ป.:1)

72 Thomas Spence (ค.ศ. 1750-1814) ในหนังสือ Meridian Sun of Liberty ได้อธิบายว่า ค่าเช่าควรเป็นของบ้านเมืองหรือหมู่บ้านในฐานะที่ดินเป็นสมบัติของส่วนรวม

73 William Ogilvig (ค.ศ. 1736-1819) และ J.B. Obrien (ค.ศ. 1805-1894) เห็นว่าควรให้ยกเลิกสิทธิในที่ดิน

74 A.R.Wallace (ค.ศ.1822-1913) ได้แสดงความเห็นในเรื่องนี้ในหนังสือของเขาชื่อ Land Nationalization, Its Necessity and Its Aims ว่า การให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเป็นการทำลายหลักการอยู่ร่วมกันด้วยความทัดเทียมกันทำให้คนส่วนน้อยกลายเป็นคนร่ำรวยและทำให้คนส่วนใหญ่กลายเป็นคนยากจน ที่ดินมิได้เกิดจากแรงงานของมนุษย์ จึงสมควรที่จะเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนคนใดคนหนึ่ง

75 John Sturat Mill (ค.ศ. 1806-1873) ได้กล่าวไว้ในหนังสือของเขาชื่อ Principle of Political Economy (1848) ว่า หลักการที่สำคัญของการเป็นเจ้าของที่ดินคือ การก่อให้เกิดการใช้แรงงานและมีเงินออมเหลือ แต่ไม่รวมถึงการมีเงินออมเหลือจากที่ดินที่ได้ใช้แรงงาน ถ้าการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินมิได้เกิดขึ้นเนื่องจากการปรับปรุงที่ดินเพื่อการผลิตของเจ้าของที่ดินแล้ว Mill ถือว่ามูลค่าที่เพิ่มขึ้นเป็น unearned income ของเจ้าของที่ดินซึ่งส่วนหนึ่งเจ้าของที่ดินควรจะเสียภาษีแก่รัฐ

พัฒนา โดยทั้งสองกลุ่มความคิดแม้ว่าต่างก็สนับสนุนเรื่องของการกระจายสิทธิในที่ดินเสียใหม่ หากแต่อยู่บนเหตุผลและจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน (Lehmann,1978:339-340)

แนวคิดปฏิรูปที่ดินแบบมาร์กซิสต์ เป็นการมุ่งสร้างพันธมิตรของชนชั้น (แรงงาน-ขยายความโดยผู้เขียน)เพื่อต่อต้านเจ้าของที่ดินในระบบศักดินา (Feudalism) และ ลัทธิจักรวรรดินิยม (imperialism) พวกนี้มองว่า ระบบศักดินา เป็นตัวขัดขวางการพัฒนาเศรษฐกิจ เพราะฉะนั้นแนวคิดการปฏิรูปที่ดินของพวกมาร์กซิสต์จึงเป็นการแสดงความคิดเห็นเพื่อต่อต้านหรือมุ่งล้มล้างระบบศักดินา และต่อต้านการกดขี่ขูดรีด พร้อมกับการสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม เพราะเชื่อว่าจะเป็นตัวเร่งให้เกิดการพัฒนาทุนนิยม ซึ่งจะเสื่อมถอยและนำไปสู่การเกิดสังคมนิยมในที่สุด (Lehmann,1978:339) แต่อย่างไรก็ดีการดึงเอาชานามาเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการปฏิวัตินั้นมีใช้แนวคิดดั้งเดิมของมาร์กซ์<sup>76</sup> แต่เป็นการปรับแนวคิดของมาร์กซ์เข้ากับสภาวะความกดดันเรื่องที่ดินของชาวนาชาวไร่ที่ขบวนการคอมมิวนิสต์ในโซเวียตและจีนนำมาใช้ ดังนั้นนักทฤษฎีกลุ่มนี้โดยเนื้อแท้แล้วมีรากฐานอยู่บนเรื่องของการเอารัดเอาเปรียบในความสัมพันธ์ทางการผลิตมากกว่าที่จะสนใจเรื่องของความไม่ยุติธรรมทางสังคมโดยตรง การปฏิรูปที่ดินของกลุ่มแนวคิดนี้จึงมิได้เป็นการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินไปให้เกษตรกรอย่างแท้จริง การกระจายที่ดินให้ชาวนาเป็นสิ่งที่กระทำเพียงชั่วคราวเพียงเพื่อเป็นการชวนเชื่อให้ชาวนามาสนับสนุนพวกตนทำการปฏิวัติยึดอำนาจทางการเมือง เพราะหลังจากนั้น รัฐก็จะยึดที่ดินที่กระจายให้ชาวนานำมารวมกันเป็นนารวมของรัฐในที่สุด เช่น รัสเซีย และ จีน (Lehmann,1978:341; Cheng,1961:112-113; Tai,1974:465)

ส่วนแนวคิดการปฏิรูปที่ดินอีกรุ่นหนึ่ง ก็คือ แนวคิดของพวกเทคโนแครต (technocrat) ประกอบด้วย 2 กลุ่มแนวคิดย่อยคือ ทฤษฎีโครงสร้าง (structuralism) และ เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neo-Classic) พวกทฤษฎีโครงสร้างเป็นแนวคิดที่ปรากฏในเอกสารช่วงต้นของคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกา ทฤษฎีนี้ได้ให้เหตุผลในการปฏิรูปที่ดินว่า การที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตอาหารให้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตของคนในชาติได้นั้นจะต้องเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบันกล่าวคือ จะต้องทำการปฏิรูปที่ดินโดยการกระจายการถือครองที่ดินให้กับชาวไร่ชาวนาไม่ให้ที่ดินถูกปล่อยทิ้งร้าง เพราะนโยบายภาษีหรือแผนงานตั้งนิคมเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะเพิ่มผลผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไปพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาจำนวนมากได้ หากแต่พวกทฤษฎีโครงสร้างจะสนับสนุนการกระจาย

<sup>76</sup> คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx ค.ศ. 1818-1883) ได้แสดงทัศนะของเขาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินและชาวนา ไว้ในหนังสือ Communist Manifesto (1848) และ Das Kapital โดย Marx มองว่าชาวนานั้นโง่เขลาและอ่อนแอไม่สามารถช่วยตัวเองได้ เขาจึงได้ชักจูงชาวนาให้มีบทบาทสำคัญทางการเมืองในฐานะส่วนหนึ่งของขบวนการปฏิวัติ รวมทั้งเขามิได้มุ่งเน้นเรื่องของการปฏิรูปที่ดินโดยการกระจายสิทธิในที่ดินให้แก่ชาวไร่ชาวนาแต่อย่างใด เพียงแต่เขาต้องการที่จะล้มเลิกระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชนและยึดที่ดินกลับมาเป็นของรัฐ เพื่อให้การผลิตขนาดใหญ่ที่มีประสิทธิภาพเท่านั้น

ที่ดินเฉพาะแต่ในชนบทเท่านั้น เพราะทฤษฎีโครงสร้างมองความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดินในชนบทว่าเป็นดัชนีแสดงความล้ำหลัง ในขณะที่ความไม่เท่าเทียมกันในการถือครองที่ดินในเมืองเป็นผลจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

ขณะที่พวกเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก เสนอว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายเศรษฐกิจควรจะทำให้เกิดการกระจายทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ ภาพที่สุดท่าที่จะทำได้ สำหรับประเทศด้อยพัฒนา เนื่องจากการกระจายที่ดินถูกกำหนดโดยเส้นสายและอำนาจคั่งนั้นเพื่อให้เกิดการกระจายทรัพยากรได้สูงสุดสำหรับคนในสังคมทั้งหมดก็จำเป็นต้องกระจายที่ดินให้กับชาวนาที่ยากจน แต่ทฤษฎีนี้มีรากฐานความคิดอยู่บนตลาดและราคาโดยมิได้นำเอาการเมืองเข้ามาพิจารณาด้วย จึงเป็นการมองแต่เฉพาะตัวนโยบายโดยถือเสมือนว่าสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด อันเป็นจุดอ่อนที่สำคัญต่อความสำเร็จของทางออกเชิงนโยบายที่กลุ่มนี้เสนอและบ่อยครั้งที่เมื่อเวลาผ่านไป วัตถุประสงค์ของนโยบายก็ถูกบิดเบือนไปจากเดิมเมื่อนำไปปฏิบัติจริง (Lehmann, 1978: 339-341)

นักคิดคนสำคัญในสายเทคโนโลยีที่มีอิทธิพลอย่างสูงต่อแนวคิดการปฏิรูปที่ดินในหลายประเทศนั้นก็คือ Henry George (ค.ศ. 1839-1897) และ ดร. ชุนฮัคเซิน สำหรับ Henry George เขาได้เขียนหนังสือชื่อ Our Land and Land Policy (1817) ซึ่งมีสาระสำคัญว่า เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวเติบโตมากขึ้นจะทำให้ที่ดินที่เป็นหนึ่งในปัจจัยทางการผลิตหายากมากขึ้นทุกที และเจ้าของที่ดินก็จะฉกฉวยโอกาสที่จะกอบโกยผลประโยชน์จากที่ดิน เขาจึงได้เสนอให้ รัฐเก็บภาษีที่ดิน พร้อมกับนั้นรัฐต้องเลิกเก็บภาษีอย่างอื่น โดยหันมาเก็บภาษีที่ดินให้พอกับค่าใช้จ่ายต่างๆของรัฐ รวมทั้งการเก็บภาษีที่ดินตามมูลค่าที่ดินเพื่อป้องกันการเก็งกำไร โดยภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นักปฏิรูปที่ดินทั้งหลายก็ได้เสนอหลักการเก็บภาษีที่ดินตามสถานที่ตั้งของที่ดินอีกด้วยเพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าของที่ดินทิ้งที่ดินให้รกร้างว่างเปล่า และเป็นการยับยั้งมิให้มีการเก็งกำไรซึ่งจะทำให้ที่ดินมีราคาสูงผิดปกติ ทฤษฎีการเก็บภาษีตามมูลค่าที่ดินนี้ได้ผลสำเร็จในประเทศต่างๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เป็นต้น (ส.ป.ก.,ม.ป.ป.:1)

ขณะที่แนวคิดของ ดร.ชุนฮัคเซิน เป็นการนำเอาหลักการของ George และ Mill มาผสมผสานกับความคิดของเขาเอง โดยเขาได้นำเสนอหลักการที่สำคัญคือ ความเสมอภาคแห่งสิทธิที่ดิน (The Equalization of Land Rights) ให้เป็นหลักสำคัญในการดำรงชีวิต (The Principle of Livelihood) ซึ่งเป็นหนึ่งในหลัก 3 ประการ (The Three Principles of the People) ของเขาและจะเห็นแนวคิดนี้ได้อย่างชัดเจนในหลักการให้ที่ดินแก่ผู้ไถหว่าน (Land to the Tiller) โดยชุนฮัคเซิน ได้อธิบาย หลักความเสมอภาคในที่ดินว่า (ไชยงค์ ชูชาติ, 2519: 186-187)

1. ให้เจ้าของที่ดินแจ้งราคาที่ดินของตนต่อรัฐว่ามีมูลค่าเท่าใด โดยรัฐจะยอมรับว่าเจ้าของ

ที่ดินมีสิทธิในที่ดินของคนเป็นมูลค่าเท่าที่ตนแจ้ง มูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้นทั้งหมดอันสืบเนื่องจากการปรับปรุงของรัฐย่อมจะเป็นของรัฐหมดเจ้าของที่ดิน ไม่มีสิทธิเรียกร้องใดๆ

2. รัฐเก็บภาษีหรือซื้อที่ดินที่ได้ตามราคาที่เขาของแจ้งไว้กับรัฐซึ่งเท่ากับว่าถ้าเจ้าของที่ดินต้องการเสียภาษีต่ำก็ต้องแจ้งราคาประเมินต่ำ ถ้าต้องการให้ที่ดินมีราคาสูง ก็ต้องจ่ายภาษีสูงด้วย ชุนซัคเซ็นถือว่า การเก็บภาษีตามราคาที่เขาของแจ้งก็คือ การที่รัฐเรียกเก็บค่าเช่าที่ดินของรัฐนั่นเอง ค่าเช่าทุกชนิดที่เกิดขึ้นจากผลของธรรมชาติหรือความก้าวหน้าของสังคม ควรให้ประชาชนทุกคนได้รับผลนั้นด้วย ส่วนการซื้อตามราคาที่เขาของแจ้งนั้นจะทำให้มีการผูกขาดที่ดิน เพราะรัฐอาจจะซื้อที่ดินของเอกชนมาทำสาธารณประโยชน์หรือซื้อมาแบ่งสรรให้ประชาชนอย่างไรก็ได้ในราคาตามที่เขาของที่ดินแจ้งไว้

3. รัฐหรือสังคมส่วนรวมจะเป็นผู้ได้รับมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นในอนาคต ซึ่งทฤษฎีนี้รัฐยังคงมีสิทธิสูงสุดหรือกรรมสิทธิ์รวมอยู่ เอกชนหรือเจ้าของที่ดินทั้งหลายมีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในที่ดินซึ่งเป็นสิทธิสามัญเท่านั้น หากยอมให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์สูงกว่ารัฐ รัฐก็จะทำอะไรไม่ได้เพราะจะกลายเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลในที่ดินนั้น

แนวคิดของ George และ ชุนซัคเซ็น จึงได้กลายมาเป็นแนวคิดพื้นฐานของสายเทคโนแครตในการปฏิรูปที่ดินอย่างละมุนละม่อม ซึ่งรู้จักในนามของการปฏิรูปที่ดินแบบ George-Sun โดยแนวคิดของสายเทคโนแครตจะได้รับการสนับสนุนและเผยแพร่ผ่านองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ ธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูปที่ดินในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ส่วนใหญ่จะเป็นการนำแนวคิด 2 กระแสนี้ไปใช้ ซึ่งทั้งสองแนวคิดต่างก็มองว่าการปฏิรูปที่ดินจะเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายในการพัฒนาประเทศหากแต่คอมมิวนิสต์จะเน้นหนักไปทางด้านแนวคิดแบบมาร์กซิสต์ที่การปฏิรูปที่ดิน โดยค้ำประกันสิทธิมาเป็นของรัฐ ขณะที่แนวคิดฝ่ายโลกเสรีซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำสนับสนุนแนวคิดของพวกเทคโนแครตที่การปฏิรูปที่ดินเป็นการกระจายกรรมสิทธิ์จากเจ้าของที่ดินที่มีได้ทำประโยชน์มาให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน โดยอาศัยแนวคิดการปฏิรูปที่ดินแบบ George-Sun

### ความหมายและวิธีการในการปฏิรูปที่ดิน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินนั้น เป็นแนวความคิดที่มีรากฐานมาชยาวนานตั้งแต่ก่อนคริสต์ศตวรรษเลขที่เคียว การปฏิรูปที่ดินที่เกิดขึ้นในหลายประเทศนั้น ก็มีความเหมือน หรือ มีความแตกต่างกันออกไป ซึ่งก็ไม่มีแบบอย่างที่น่าแน่นอนว่า การปฏิรูปที่ดินนั้นครอบคลุมถึงกิจกรรมใดบ้าง ในการค้นคว้าหนังสือและบทความทางวิชาการของต่างประเทศ



เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินจะพบว่าในแวดวงวิชาการเองก็มีความเห็นที่แตกต่างในการนิยามคำว่า การปฏิรูปที่ดิน กล่าวคือ

Roland R. Renne (1955:299) ให้คำจำกัดความของการปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การปรับปรุงสถาบันทางสังคมและเศรษฐกิจในทุกๆด้านที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับวิถีชีวิตของเกษตรกรซึ่งในแง่นี้จะครอบคลุมถึง การถือครองที่ดิน การจัดรูปที่ดิน การลดค่าเช่าที่ดินแก่ผู้เช่า การปฏิรูประบบภาษีและสินเชื่อแก่ชาวนานบท การจัดระบบสังคมแบบสหกรณ์ การสร้างอุตสาหกรรมในพื้นที่ชนบท เป็นต้น การปฏิรูปที่ดินจึงมีความหมายที่กว้างมากเพราะหมายรวมถึง แผนงานใดๆก็ได้ที่มุ่งใช้ที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในชนบท

Elias H. Tuma (1965:6) ได้เสนอมุมมองการปฏิรูปที่ดินในความหมายแคบและกว้าง ว่า การปฏิรูปที่ดินในความหมายแคบเป็นการปฏิรูปการถือครองที่ดินเสียใหม่ ส่วนการปฏิรูปที่ดินในความหมายกว้างนั้นเป็นการปฏิรูปการเกษตร(agrarian reform) หมายถึง การปฏิรูปโดยทั่วไป และครอบคลุมทุกมิติ (general and comprehensive) ซึ่งรวมความไปถึงการพัฒนาและปรับปรุงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรที่จะช่วยให้ชาวนานบทมีผลผลิตเพิ่มขึ้น มีรายได้มากขึ้น และมีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น

Doreen Warriner (1969:XIV) มีความเห็นว่าการปฏิรูปที่ดินมีความหมาย 2 ลักษณะคือ ความหมายแบบแคบ หมายถึง การกระจายทรัพย์สิน หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประโยชน์ของชาวนาชาวนาขนาดเล็กและแรงงานรับจ้างทางการเกษตร กับ ความหมายแบบกว้าง หมายถึง การปรับปรุงทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับสถาบันที่ดูแลเรื่องการถือครองที่ดินหรือองค์การทางการเกษตร

Peter Dornier (1972:18-19) ให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินว่า หมายถึง การเปลี่ยนแปลงและปรับโครงสร้างกฎระเบียบและวิธีการเสียใหม่เพื่อที่จะทำให้ระบบการถือครองที่ดินสอดคล้องกับเงื่อนไขอื่นๆในการพัฒนาประเทศ รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต เพราะหากปราศจากการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตแล้วการกระจายการถือครองที่ดินก็จะบังเกิดผลเพียงเล็กน้อย

Russell King (1977:5-6) มีความเห็นว่าการปฏิรูปที่ดินนั้น หมายถึง การที่รัฐควบคุมความเปลี่ยนแปลงในกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน และความพยายามของรัฐที่จะกระจายความมั่งคั่ง รายได้ และสมรรถนะทางการผลิต ความหมายดั้งเดิมของการปฏิรูปที่ดิน จะมุ่งอยู่ที่การกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินให้เป็นประโยชน์กับประชาชนที่ไร้ที่ดินทำกิน เกษตรกรที่มีที่ดินจำนวนน้อยไม่พอทำกิน หรือผู้เช่าที่ดิน ต่อมาความหมายของการปฏิรูปที่ดินก็ได้ขยายรวมถึง การปฏิรูปการเกษตร, การปฏิรูปการถือครองที่ดิน และ การเช่าที่ดิน เป็นต้น

Kuldeep Mathur (1980:4) ให้นิยามของการปฏิรูปที่ดินว่า หมายถึง แผนงานของรัฐที่มุ่งปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์ในที่ดินเสียใหม่ (restructure land relationships) ในทิศทางที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งให้ทั่วถึงกัน และเพื่อให้เกิดการเพิ่มผลิตผลทางการเกษตร โดยการปรับปรุงและใช้ประโยชน์จากที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน จึงมุ่งไปที่การปฏิรูปการกระจายที่ดิน และการปฏิรูปการเช่าที่ดิน

จากคำนิยามที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้ไว้ข้างต้น ก็พอที่จะเห็นได้ว่า นิยามของการปฏิรูปที่ดินนั้นสามารถที่จะแบ่งออกได้เป็น 2 แนวก็คือ ความหมายแบบแคบและความหมายแบบกว้าง

การปฏิรูปที่ดินในความหมายแบบแคบ จะมุ่งเน้นเฉพาะเรื่องการจัดสรรและการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรซึ่งเป็นผู้ทำประโยชน์บนผืนดินได้มีที่ทำกินอย่างเป็นธรรม เพื่อช่วยลดช่องว่างของคนในสังคม แนวคิดแบบนี้ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากปรัชญาที่มุ่งเน้นการสร้างความสะดวกสบายทางสังคม และลดช่องว่างในการถือครองที่ดินโดยทำการกระจายการถือครองที่ดินเสียใหม่ ซึ่งเรียกว่า การปฏิรูปการถือครองที่ดิน (Land Tenure Reform) โดยวิธีการในการปฏิรูปที่ดินในความหมายอย่างแคบนี้มีหลายวิธีดังที่ Thomas F. Carroll ได้ยกตัวอย่างไว้ในหนังสือ The Concept of Land Reform (อ้างถึงในประดิษฐ์ มัชฌิมา, 2519:50) เช่น การให้หลักประกันในการเช่าที่ดินให้มั่นคง และให้โอกาสแก่ผู้เช่าได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากยิ่งขึ้น, การควบคุมการใช้ที่ดินโดยรัฐบาลเพื่อดำเนินการตามโครงการต่างๆ เช่น การจัดรูปที่ดิน (Land Consolidation) การจำกัดการใช้ที่ดินของเอกชน การจัดนิคมของรัฐบาล (Land Settlement) การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้เช่า การเวนคืน การแบ่งแยก และจัดสรรที่ดินที่ถือครองเสียใหม่ เป็นต้น

การปฏิรูปที่ดินในความหมายแบบกว้าง ซึ่งจะอธิบายนิยามการปฏิรูปที่ดินให้ครอบคลุมถึงการปฏิรูปการเกษตรกรรม (Agrarian Reform) ควบคู่ไปกับการกระจายสิทธิในที่ดิน อันเป็นการปฏิรูปโครงสร้างการเกษตร (Agrarian Structure Reform) ที่ครอบคลุมถึงมาตรการต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับสังคมและชีวิตชาวชนบท เพื่อขจัดสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และเร่งรัดการพัฒนาอย่างสำคัญทางการเกษตร (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2521:87) อาทิ การจัดระบบการชลประทาน การจัดรูปที่ดิน การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินและการจัดระบบที่ดินใหม่ เป็นต้น เพราะปัญหาความยากจนเกิดจากความบกพร่องหลายประการ ทั้งเรื่องของเทคโนโลยีการผลิต การตลาด การขาดแคลนสินเชื่อ เป็นต้น ดังนั้นจึงต้องอาศัยมาตรการที่ครอบคลุมในทุกด้านของการปฏิรูปการใช้ที่ดินทางการเกษตร การปฏิรูปที่ดินที่ครอบคลุมถึงการปฏิรูปการเกษตรกรรมในได้หวัน และญี่ปุ่น เป็นตัวอย่างที่ดีถึงความจริงข้อนี้ ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนนโยบายปฏิรูปที่ดินมาโดยตลอดได้ขยายความหมายของการปฏิรูปที่ดินให้ครอบคลุมการปฏิรูปการเกษตรด้วย โดยวิธีการในการปฏิรูปที่ดินในความหมาย

อย่างกว้างนี้ ได้แก่ การจัดระบบที่ดินใหม่เพื่อให้เกษตรกรผู้ผลิตหรือผู้เช่าได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือหลักประกันที่เป็นธรรมในการเช่าที่ดิน การกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน การเก็บภาษีที่ดิน, การให้สินเชื่อเพื่อการเกษตร การปรับปรุงและบำรุงดิน การจัดระบบการตลาดสินค้าเกษตร การจัดสหกรณ์ การฝึกอบรมตามโครงการปฏิรูปที่ดินและการพัฒนาการเกษตร การจัดระบบการชลประทาน เป็นต้น(ประคิษฐ์ มัชฌิมา, 2519:51)

### ยุทธศาสตร์ของการปฏิรูปที่ดิน

ยุทธศาสตร์การปฏิรูปที่ดินที่ประเทศต่างๆนำไปใช้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 รูปแบบ ดังนี้ (Barlowe,1953:173-187 cited in King,1977:6; คำพล พัวพาณิชย์,2523:132-133)

1. การปฏิรูปที่ดินอย่างละมุนละม่อม (Mild reform) การปฏิรูปที่ดินในรูปแบบนี้จะส่งผลกระทบกระเทือนต่อการถือครองและการใช้ที่ดินไม่รุนแรงนัก โดยวิธีการที่ใช้ในการปฏิรูปที่ดินแบบนี้ จะใช้การออกกฎหมายหรือข้อบังคับเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่า และสัญญาการจัดตั้งนิคมและ โครงการพัฒนาที่ดินต่างๆ เป็นต้น

2. การควบคุมของรัฐบาลแต่ไม่กระทำโดยการเวนคืน (Public controls short of expropriation) การปฏิรูปที่ดินแบบนี้จะมีความรุนแรงมากกว่าวิธีแรก โดยการปฏิรูปที่ดินในแบบนี้ จะใช้ การควบคุมค่าเช่า การจัดรูปที่ดินโดยการรวมที่ดินเป็นผืนใหญ่โดยออกกฎหมายควบคุมการแบ่งแยกที่ดินออกเป็นผืนเล็กผืนน้อย การควบคุมจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน

3. โครงการเวนคืนที่ดิน (Land expropriation and distribution program) จะเป็นวิธีการปฏิรูปที่ดินที่รุนแรงมากกว่าสองวิธีแรก โดยรัฐบาลจะออกกฎหมายเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาใช้ประโยชน์สาธารณะ หรือ บางประเทศจะเวนคืนที่ดินจากผู้ที่มียี่สิบกว่าไร่ให้แก่ออกผู้ไม่มีที่ดินทำกิน และจะมีการจ่ายเงินชดเชยให้กับเจ้าของที่ดินในราคาที่เหมาะสม

4. โครงการกรรมสิทธิ์รวม (Collectivization program) เป็นวิธีการปฏิรูปที่ดินที่ใช้ความรุนแรงมากที่สุด กล่าวคือ รัฐบาลจะยึดที่ดินจากรายกรมาเป็นของรัฐ โดยไม่มีการจ่ายค่าชดเชยให้แก่เอกชนเจ้าของที่ดินแต่อย่างใด วิธีการนี้จะกระทำกันในประเทศที่ปกครองด้วยลัทธิคอมมิวนิสต์ เช่น อดีตสหภาพโซเวียต สาธารณะรัฐประชาชนจีน เป็นต้น

### จุดมุ่งหมายในการปฏิรูปที่ดิน

โดยทั่วไปแล้ว จุดมุ่งหมายในการปฏิรูปที่ดินนั้น อาจแบ่งได้เป็น 3 จุดมุ่งหมายคือ จุดมุ่งหมายในทางการเมือง จุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจ และ จุดมุ่งหมายทางสังคม จุดมุ่งหมายทั้งสามดังกล่าว มักจะถูกพิจารณาาร่วมกันในการที่ผู้บริหารประเทศจะตัดสินใจทำการปฏิรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม จุดมุ่งหมายแต่ละอย่างก็จะมีน้ำหนักต่อการตัดสินใจของผู้บริหารประเทศต่างกัน(เกริกเกียรติ

พิพัฒนาเสรีธรรม,2521:92-95; Mathur,1980:4-5) บ่อยครั้งที่จุดมุ่งหมายที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ จุดมุ่งหมายทางการเมือง และการปฏิรูปที่ดินที่เกิดขึ้นก็มักจะลงมือทำการปฏิรูปอย่างเร่งรีบ ในระยะที่ปัญหาการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและการปกครองประเทศอยู่ในขั้นวิกฤต อย่างไรก็ตาม จุดมุ่งหมายทางการเมืองในการทำการปฏิรูปที่ดินในแต่ละประเทศอาจแตกต่างกัน อาทิ เพื่อป้องกันการปฏิวัติ, เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองและล้มล้างระบบศักดินา, เพื่อรักษาอำนาจของรัฐบาลใหม่. เพื่อเสริมสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งเพื่อต่อต้านการขยายตัวและการแทรกแซงของลัทธิคอมมิวนิสต์ เป็นต้น

ในขณะที่จุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปของการปฏิรูปที่ดินนั้น มักจะมุ่งที่จะพัฒนาปรับปรุงการผลิตในภาคเกษตรให้ดีขึ้น รวมทั้งการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ การลดปัญหาการเช่าที่ดิน และการทิ้งที่ดินให้รกร้างว่างเปล่า นอกจากนั้นก็เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาความยากจน การว่างงาน การช่วยเหลือให้มีการลงทุนในการพัฒนาการเกษตร การกระจายรายได้ให้กับคนในภาคเกษตรเพื่อให้มีการสะสมทุนในภาคการเกษตร และเพื่อการเพิ่มรายได้จากภาษีอากรอื่นจะนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศต่อไป เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจก็มักไม่ค่อยเห็นผลชัดเจนหรือมีน้ำหนักต่อการปฏิรูปที่ดินมากนัก ส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นผลพลอยได้ในการปฏิรูปที่ดินมากกว่า

ส่วนจุดมุ่งหมายในทางสังคมของการปฏิรูปที่ดินนั้น มักจะรวมปะปนอยู่ในจุดมุ่งหมายทางการเมืองและจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจ จนทำให้ไม่สามารถแยกจุดมุ่งหมายทางสังคมออกมาให้เห็นอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามเมื่อก้าวถึงจุดมุ่งหมายทางสังคมของการปฏิรูปที่ดินแล้ว ส่วนใหญ่มักจะเน้นที่การช่วยเหลือชาวนามีอิสรภาพในทางเศรษฐกิจ และได้รับความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น รวมถึงตลอดถึงความพยายามที่จะยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของชาวนาซึ่งเป็นการลดความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคมในหมู่ประชาชนให้น้อยลง และเมื่อชาวนาเมื่อมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองก็จะไม่อพยพเข้ามาทำอาชีพหาชุมชนแออัดในเมืองใหญ่ๆ เป็นต้น

### 3. สรุป

การปฏิรูปที่ดินเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยมีจุดประสงค์ในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก แนวทางการปฏิรูปที่ดินที่ประเทศต่าง ๆ นำมาใช้ในยุคสมัยต่างๆจนถึงปัจจุบัน มีความแตกต่างกันออกไปตามแนวคิดพื้นฐาน และ ลัทธิการปกครอง ซึ่งมีผลต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินในหลายประเทศ

บทเรียนการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศได้แสดงให้เห็นว่า ปัญหาที่ดินทำกินนั้นอาจพัฒนาไปสู่การเป็นปัญหาทางการเมืองซึ่งหากมิได้มีการแก้ไขหรือป้องกันได้ทันท่วงทีโดยการใช้นโยบาย

ปฏิรูปที่ดินก็อาจทำให้ปัญหาขยายโตลุกลามจนก่อให้เกิดวิกฤตการณ์การโค่นล้มเปลี่ยนแปลงการปกครองและเปลี่ยนลัทธิการปกครอง เช่น กรณีของฝรั่งเศส รัสเซีย และ จีน แต่หากผู้กำหนดนโยบายให้ความสำคัญในการเร่งดำเนินนโยบายนี้ก็จะทำให้ประเทศสามารถผ่านพ้นวิกฤตการณ์ทางการเมืองมาได้ เช่น ไต้หวัน ญี่ปุ่น และ ฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ แนวทางการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ ก็มีลักษณะที่ต่างกันออกไป เช่น ประเทศที่ใช้แนวทางแบบคอมมิวนิสต์ เช่น รัสเซีย และจีน หรือ ใช้แนวทางแบบทุนนิยม เช่น ฝรั่งเศส ไต้หวัน ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ หรือ แนวทางผสมระหว่างสังคมนิยมและประชาธิปไตย เช่น อิสราเอล

ขณะที่แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน มีปรัชญาความคิดแยกออกเป็นสองแนวทางคือ แบบคอมมิวนิสต์ และ แบบทุนนิยม ซึ่ง เป็นแนวทางที่สหรัฐ และ องค์กรระหว่างประเทศเผยแพร่และสนับสนุนแนวทางนี้ในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ โดยใช้แนวคิดหลักของ Henry George ในเรื่องการเก็บภาษีที่ดิน และ ชุนฮัคเซ็น ในเรื่อง การนำที่ดินสู่ผู้ไถหว่าน ความหมายของการปฏิรูปที่ดิน มีทั้งความหมายที่แคบที่หมายถึงกระจายสิทธิที่ดินและความหมายกว้างที่รวมถึง การปฏิรูปการเกษตร แนวทางการดำเนินการปฏิรูปที่ดินอาจจะมีแนวทางที่ละมุนละม่อมไปจนถึงการใช้ความรุนแรงด้วยการบังคับ ซึ่งก็สุดแต่ว่าประเทศต่างๆจะนำแนวทางใดไปใช้ เพื่อ ตอบสนองจุดประสงค์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคม

โดยผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน และ ประสบการณ์การปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ ที่ได้นำเสนอมานี้ เพื่อนำมาใช้ประกอบการพิสูจน์สมมติฐานในเชิงการก่อตัวของวาระนโยบาย และการกำหนดนโยบายในบทวิเคราะห์ต่อไปว่า แนวคิดและบทบาทของประเทศอื่นๆหรือ องค์กรระหว่างประเทศมีความเกี่ยวข้องกับการก่อตัวของวาระนโยบายและการกำหนดนโยบายหรือไม่อย่างไรเป็นต้น