



วารสารวิจัยสังคม

สถาบันวิจัยสังคม
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายงานผลการสำรวจประชามติ

เรื่อง การย้ายตลาดนัดฉนวนหลวง

สังคีต

พิริยะรังสรรค์

การทำประมงในทะเลสาบสงขลา :

ศึกษาเฉพาะกรณีการทำอวนล้อมจับ

ในเขตตำบลเคอริยะ จังหวัดสงขลา

กอบกุล

ภูธราภรณ์

การเปลี่ยนแปลงในพื้นที่โครงการ

ชลประทานน้ำอูนปี พ.ศ. 2515 - 2523

อุทกจิตรต์

จินตยานนท์

ภาวะการถือครองที่ดินในจังหวัด

พระนครศรีอยุธยา

พินิจ

ลาภอนานนท์

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1

มกราคม - มิถุนายน 2525

วารสารวิจัยสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัยของสถาบันฯ วิทยานิพนธ์ งานวิจัยหรือบทความที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ และรายงานข่าวจากทางสถาบันฯ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเผยแพร่ความรู้แก่คณาจารย์ หรือผู้ที่มีความสนใจเกี่ยวกับการวิจัย โดยได้รับเงินสนับสนุนการพิมพ์จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เจ้าของ	สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
บรรณาธิการ	สังคิต พิริยะรังสรรค์
กองบรรณาธิการ	สุรียา วีรวงศ์ นิตติ ภาวัครพันธ์ เกรียงกมล เลหาไพโรจน์ วิชัย ทิมพูนิสกุล
ปก	ปานทิพย์ นาถวิริยกุล
กำหนดออก	ปีละ 2 ฉบับ



ปีที่ 5 ฉบับที่ 1

มกราคม – มิถุนายน 2525

สารบัญ

	หน้า
บทบรรณาธิการ	
รายงานผลการสำรวจประชามติเรื่องการย้ายตลาดนัดสนามหลวง	
สังคีต พิริยะรังสรรค์	1
การทำประมงในทะเลสาบสงขลา : ศึกษาเฉพาะกรณี	
การทำอวนล้อมจับในเขตบ้านหัวป่า ตำบลตะเครียะ จังหวัดสงขลา	
กอบกุล ภูธราภรณ์	7
การเปลี่ยนแปลงในพื้นที่โครงการชลประทานน้ำอูน ปี 2515 – 2523	
สุทธิจิตต์ จินตยานนท์	28
ภาวะการถือครองที่ดินในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	
พินิจ ลาภธนานนท์	38

บทบรรณาธิการ

วารสารวิจัยสังคมฉบับนี้ประกอบด้วยบทความ 4 ชิ้น ซึ่งเป็นผลงานการวิจัยโดยตรงของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทความชิ้นแรกเรื่อง การสำรวจประชามติการย้ายตลาดนัดสนามหลวงนั้น เป็นงานที่สถาบันทำการสำรวจขึ้นในขณะที่กำลังมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลกับพ่อค้าแม่ค้าตลาดนัดสนามหลวง ผลการสำรวจพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในเขต กทม. ต้องการให้สนามหลวงเป็นสวนสาธารณะเพื่อใช้ในการพักผ่อนหย่อนใจ มากกว่าจะใช้เป็นตลาดนัดที่นำมาซึ่งความสกปรก ความเห็นดังกล่าวเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความอึดอัด และความตึงเครียดของนครกรุงเทพฯ ที่ต้องการจะมีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจมากยิ่งขึ้น ดังนั้นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้จะต้องตระหนักและมีความรับผิดชอบให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะว่าประชาชนผู้เสียภาษีให้แก่รัฐนั้นควรจะได้รับสิ่งตอบแทนจากภาครัฐที่พวกเขาแบกรับอยู่บ้างตามสมควร

บทความถัดมาของกอบกุล ภูธรารักษ์ เรื่อง “การทำประมงในทะเลสาบสงขลา” ผู้วิจัยเน้นหนักไปที่การศึกษาการทำวนล้อมจับในฐานะที่เป็นอาชีพหนึ่งของชาวสงขลา มากกว่าจะมุ่งวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของอาชีพนี้ กระนั้นก็ตามผลของการวิจัยได้ช่วยให้เห็นภาพข้างเคียงของปัญหาข้อหลังอยู่บ้างผู้วิจัยได้แสดงทัศนะที่น่าสนใจมากกว่า หากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่มีมาตรการต่ออาชีพการทำประมง ด้วยวิธีการทำวนล้อมจับอย่างเหมาะสมและทันการแล้ว ในอนาคตทะเลสาบสงขลา ก็จะกลายเป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่ปราศจากปลา สิ่งที่จะเหลืออยู่ก็มีแต่เพียงงูทะเลเท่านั้นเอง

ในบทความเรื่อง “การเปลี่ยนแปลงในพื้นที่โครงการชลประทานน้ำอูนปี 2515-2523” สุทธิจิตต์ จินตยานนท์ ได้ชี้ให้เห็นว่าอุปสรรคที่สำคัญที่สุดของโครงการนี้ มาจากระบบบริหารราชการแผ่นดินมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ หลังจากที่โครงการได้เริ่มต้นขึ้นแล้ว ความไม่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐส่งผลให้เกษตรกรทั้งที่อยู่ในเขตจัดรูปที่ดิน และเขตข้างเคียงมีรายได้ลดลงไปกว่าเดิม

บทความชิ้นสุดท้ายของพินิจ ลภธนานนท์ “ภาวะการถือครองที่ดินในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา” ซึ่งเป็นผลงานในโครงการวิจัยย่อยๆ ของโครงการอยุธยา อันเป็นโครงการใหญ่โครงการหนึ่งของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาฯ นั้น ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคประการหนึ่งของโครงการปฏิรูปที่ดิน ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ว่ามาจากประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด

ผลงานวิจัยหลายชิ้นที่ปรากฏอยู่ในวารสารฉบับนี้ พอที่จะช่วยสะท้อนให้เห็นภาพของประสิทธิภาพการทำงานของระบบราชการไทยในปัจจุบันได้บ้างตามสมควร นอกเหนือจากการสะท้อนให้เห็นภาพของจุดมุ่งหมายของการวิจัยที่แตกต่างกันไปแต่ละโครงการแล้ว ถ้าหากว่าในกระบวนการของการพัฒนาและพัฒนาชนบทในปัจจุบันมิได้เอาระบบราชการเป็นเป้าหมายหนึ่งของการพัฒนาเข้าไปด้วยแล้ว ความสำเร็จของการพัฒนาที่จะกล่าวถึงกันในอนาคตจะปรากฏออกมาในรูปใดและยังจะแน่ใจได้มากน้อยเพียงใด

รายงานผลการสำรวจประชามติ เรื่อง การย้ายตลาดนัดสนามหลวง

สังคีต พิริยะรังสรรค์ รายงาน

1. การกระจายตัวอย่าง

ในระหว่างวันที่ 19-20 เมษายน 2525 สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย น.ส.พ. เกอะเนชั่นรีวิว และ น.ส.พ. มติชน ได้ร่วมกันสำรวจประชามติจากประชาชนกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร เรื่อง การย้ายตลาดนัดสนามหลวงและหลังจากนั้นได้มีการวิเคราะห์ผลการสำรวจประชามติ ผู้วิเคราะห์ประกอบด้วย รศ. ดร. วารินทร์ วงศ์หาญเช่าวี ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยสังคม จุฬา ฯ รศ. เกวิกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม ผศ. ดร. วิทยา สุจริตชนารักษ์ ผู้อำนวยการสถาบันเอเชีย จุฬา ฯ ดร. จุลชีพ ชินวรรณโณ นายวิชัย ทิมพุดิสกุล และ นายสังคีต พิริยะรังสรรค์

บุคคลกลุ่มอาชีพต่าง ๆ จำนวน 1,000 ตัวอย่าง ที่ได้มาจากการสัมภาษณ์โดยตรง ประกอบด้วย (1) แม่ค้า ลูกจ้าง คนงาน 25 % (2) แม่บ้าน 10 % (3) พ่อค้า นักธุรกิจ 15 % (4) นักเรียน นักศึกษา 15 % (5) ข้าราชการ ตำรวจ ทหาร 15 % (6) พนักงานเอกชนและพนักงานรัฐวิสาหกิจ 20 %

2. ตลาดนัดสนามหลวง : ย้ายหรือไม่ย้าย (ดูตารางที่ 1)

เมื่อวันที่ 14 เมษายน สกนั กรม. ได้มีมติให้งดใช้สนามหลวงเป็นตลาดนัด ผลของมตินี้ทำให้พ่อค้าแม่ค้าสนามหลวงเกิดความรู้สึกว่าคณะรัฐมนตรีหักหลังพวกตน เพราะว่าก่อนหน้านั้น กรม. ได้เคยมีมติว่าจะให้มีการเปิดสนามหลวงเป็นตลาดนัดต่อไปหลังจากฉลองกรุงเทพฯ ๒00 ปี

ตารางที่ 1

ความเห็นเรื่องการใช้สนามหลวงเป็นตลาดนัด

ความเห็น	แม่ค้า ลูกจ้าง คนงาน		แม่บ้าน		พ่อค้า นักธุรกิจ		นักเรียน นักศึกษา		ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ		พนักงานเอกชน รัฐวิสาหกิจ		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. เห็นด้วย	163	65.20	56	56.00	110	73.33	97	64.66	137	91.33	169	84.50	732	73.20
2. ไม่เห็นด้วย	72	28.80	32	32.00	29	19.33	37	24.67	10	6.67	27	13.50	207	20.70
3. ไม่ออกความเห็น	15	6.00	12	12.00	11	7.33	16	10.67	3	2.00	4	2.00	61	6.10
รวม	250	100	100	100	150	100	150	100	150	100	200	100	1,000	100

แล้ว ความเคลื่อนไหวของพ่อค้าแม่ค้าเหล่านี้จึงเริ่มมีการก่อตัวกั๊กค้ำนมิติกรรมเป็นระลอกเพื่อต้องการจะกลับ ไปขายที่สนามหลวงตามเดิม

ปัญหาการใช้สนามหลวงเป็นตลาดนัดในวันหยุดเสาร์-อาทิตย์นั้น ประชาชนทุกกลุ่มอาชีพต่างกั๊กค้ำนเป็นเสียงเดียวกัน กล่าวคือผลของการสำรวจประชามติพบว่าประชาชนราว 73.20% เห็นด้วยกับการย้ายตลาดนัดไปที่บริเวณสวนจตุจักร (ดูตารางที่ 1) ในขณะที่ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการย้ายตลาดนัดก็มีเพียง 20.7 % เท่านั้น และไม่ออกความเห็น 6.1 %

การที่คนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการดำเนินนโยบายในเรื่องนี้ของ พล.อ. สิทธิ จิรโรจนรมต. มหาคไทยเป็นอย่างมาก น่าจะเนื่องมาจากเหตุผลเบื้องหลังอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ (1) โบราณสถานที่สำคัญหลายแห่งในประเทศไทย หรือกล่าวให้แคบคือกรุงเทพฯ นั้น ส่วนมากแล้วก็อยู่รอบ ๆ บริเวณสนามหลวงนั่นเอง ไม่ว่าจะเป็นวัดพระศรีรัตนศาสดาราม พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ หรือศาลเจ้าพ่อหลักเมือง ดังนั้นประชาชนที่ไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียในตลาดนัดสนามหลวงจึงย่อมจะเห็นด้วยกับนโยบายในเรื่องความสะอาดและการทำให้โบราณสถานมีลักษณะที่โดดเด่นขึ้นโดยง่าย (2) อย่างน้อยที่สุดขณะนี้ผู้ที่ผ่านไปบริเวณสนามหลวงย่อมจะเห็นได้ว่า สนามหลวงได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่น่าดูอย่างผิดหูผิดตาทีเดียวเมื่อเทียบกับก่อนการฉลองกรุงเทพฯ 200 ปี ความรู้สึกประทับใจของผู้คนที่ได้ผ่านพบก็ย่อมที่จะสนับสนุนคุณลักษณะนี้

กลุ่มข้าราชการ ดำรงเป็นกลุ่มที่สนับสนุนนโยบายนี้สูงที่สุด คือถึง 91.33 % การที่กลุ่มอาชีพนี้เห็นด้วยกับนโยบาย ก็น่าจะมาจากการที่คนกลุ่มอาชีพนี้มีหน้าที่ที่สนองรับนโยบายในทางบวกของรัฐบาลอยู่เสมอในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของตน แม้ว่าจะมีแม่บ้านที่เห็นด้วยกับเรื่องนี้ อยู่ถึง 56 % ก็ตามกลุ่มแม่บ้านก็ยังเป็นกลุ่มที่เห็นด้วยกับนโยบายในเรื่องนี้ต่ำกว่าทุกกลุ่มอาชีพ ลักษณะนี้จะเด่นชัดมากขึ้นเมื่อพิจารณาถึงว่าแม่บ้านเป็นกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาลมากที่สุดถึง 32 % การที่กลุ่มแม่บ้านมีทัศนคติในปัญหานี้แตกต่างจากกลุ่มอาชีพอื่น ๆ พอสมควรนั้น น่าจะมีเหตุผลของความจำเป็นในการใช้ตลาดนัดสนามหลวงมากกว่าทุกกลุ่มอาชีพ

3. เหตุผลของผู้ที่เห็นด้วย

ผู้ที่เห็นด้วยกับการย้ายตลาดนัดออกไปจากสนามหลวงจำนวน 73.2 % ให้เหตุผลในเรื่องความสกปรกของสนามหลวงเป็นเหตุผลสำคัญที่สุดถึง 23.9 % และเห็นว่าควรเอาสนามหลวงไว้

เป็นที่พิก่อนหย่อนใจของประชาชน 22.99 % เหตุผลทั้ง 2 ประการนี้ได้รับการให้ความสำคัญใกล้เคียงกันมาก เมื่อรวมเหตุผลทั้งสองประการนี้เข้าด้วยกันแล้วจะสูงถึง 47 % เหตุผลสำคัญทั้ง 2 ประการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การวินิจฉัยปัญหาที่คนทุกกลุ่มอาชีพยืนอยู่บนฐานผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ การย้ายตลาดนัดออกไปช่วยให้คนในสังคมได้ประโยชน์จากความนำขึ้นชมของสนามหลวงร่วมกัน เหตุผลอื่น ๆ ของผู้ไม่เห็นด้วยคือควรสงวนไว้เพื่อจัดเป็นพระราชพิธี 19.48 % ทำให้การจราจรติดขัด 15.81 % ควรอนุรักษ์สนามหลวงไว้เป็นโบราณสถาน 13.05 % และเหตุผลอื่น ๆ อีก 4.77 %

4. เหตุผลของผู้ที่ไม่เห็นด้วย

ผู้ที่ไม่เห็นด้วยจำนวน 20.7 % ได้ให้เหตุผลในเรื่องความสะดวกในการเดินทางไป-กลับ สนามหลวงเป็นเหตุผลสำคัญถึง 32.29 % เหตุผลอื่น ๆ ได้แก่ พ่อค้า แม่ค้า สะดวกในการนำสินค้ามาจำหน่ายทำให้ลดต้นทุนได้ 14.94 % สนามหลวงมีสินค้าทุกประเภทสะดวกแก่การจับจ่าย 14.94 % และเหตุผลอื่น ๆ อีก 37.82 %

5. ข้ายตลาดนัด : เรื่องของผลประโยชน์

มีผู้ตอบที่เห็นว่าการย้ายตลาดนัดสนามหลวงไปไว้ที่สวนจตุจักรเป็นเพราะความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์และศูนย์การค้าแห่งใหม่ที่ตั้งขึ้นในบริเวณสวนจตุจักรถึง 51 % ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคนทั่วไปเห็นว่าการย้ายตลาดนัดสนามหลวงน่าจะเป็นเรื่องของการมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอยู่ด้วย ในขณะที่ผู้ที่ไม่เห็นว่าการย้ายตลาดนัดสนามหลวง ไม่น่าจะเกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นมีเพียง 22.2 % ซึ่งต่ำกว่ากันมาก อย่างไรก็ตามความสนใจเกี่ยวกับข่าวคราวในเรื่องนี้ทำให้มีผู้ไม่ออกความเห็นสูงมากถึง 31.8 %

กลุ่มที่เชื่อมากที่สุดว่าการย้ายตลาดนัดเป็นเพราะอิทธิพลและผลประโยชน์ของนายทุน ศูนย์การค้าบริเวณสวนจตุจักรได้แก่นักเรียน นักศึกษา 60.66 % ในขณะที่กลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจทั่วไปก็ให้ความเชื่อถือเรื่องนี้อยู่ในระดับสูงเช่นกันคือ 45.33 %

ในขณะที่เดียวกันทุกกลุ่มอาชีพ ก็ไม่แน่ใจในคำให้สัมภาษณ์ของ พล.อ. สิทธิ จิรโรจนรมต. มหาคไทย ที่กล่าวว่า การที่พ่อค้า แม่ค้า ต้องการกลับไปตลาดนัดสนามหลวงเพราะมีนายทุนบางกลุ่มหนุนหลังอยู่โดยลงแข่งขันกันเป็นจำนวนเงินสูงถึง 3-5 ล้านบาท กล่าวคือ ผู้ที่เห็น

คล้ายกับคำสัมภาษณ์ของ พล.อ. สิทธิมี 21.6 % แต่ไม่เห็นด้วย 22.4 % ซึ่งแสดงให้เห็นว่าจำนวนของผู้ที่เห็นด้วยกับผู้ที่ไม่เห็นด้วยอยู่ในระดับที่ไม่แตกต่างกันเลย มีผู้ที่ไม่แน่ใจ 28.4 % และไม่ออกความเห็น 27.6 % ตัวเลขเหล่านี้ แสดงว่าประชาชนทั่วไปไม่ได้มองพ่อค้า แม่ค้า ในแง่ลบนัก

ตัวเลขนี้ชี้ให้เห็นว่าประชาชนจำนวนมากขึ้นเมื่อผู้ตอบ 37.8 % เห็นว่าพ่อค้า แม่ค้า ที่ต้องการกลับไปตลาดนัดสนามหลวงน่าจะเรียกร้องด้วยความบริสุทธิ์ใจ ในขณะที่มีผู้เชื่อจริงๆ ว่า แม่ค้าไม่ได้เรียกร้องด้วยความบริสุทธิ์ใจเพียง 14.1 % ไม่แน่ใจ 25.9 % และไม่ออกความเห็น 22.2 %

จากทัศนคติดังกล่าวข้างต้น จึงมีผู้ที่มองการเรียกร้องของพ่อค้า แม่ค้า ไปในแง่ลบไม่มากนัก กล่าวคือ เห็นว่าความขัดแย้งในกรณีรัฐบาลกับพ่อค้า-แม่ค้าน่าจะมาทำความตกลงกันใหม่สูงถึง 46.5 % ความเห็นในเรื่องนี้ของประชาชนกลุ่มอาชีพต่าง ๆ อยู่ในระดับสูงทั้งสิ้น ในขณะที่มีผู้มองว่าการกระทำของพ่อค้า-แม่ค้า เป็นการก่อความวุ่นวาย 26 % และมีผู้ที่เห็นด้วยกับแม่ค้า 17.1 % ไม่ออกความเห็น 10.4 % อย่างไรก็ตามสิ่งที่ควรระวังไว้ ณ ที่นี้ก็คือ ในขณะที่คนส่วนใหญ่ต้องการเห็นการแก้ไขปัญหาคด้วยการเจรจาและหาทางออกด้วยวิธีการสงบนั้น ข้อสรุปของคนส่วนใหญ่มีอยู่แล้วคือ เห็นว่าควรจะย้ายตลาดนัดไปไว้ที่สวนจตุจักร

3. ประชาชนต้องการใช้สนามหลวง (ดูตารางที่ 2)

ในขณะที่ประชาชนต้องการสนามหลวงไว้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ขณะเดียวกันก็มีความเห็นว่ารัฐบาลควรจะอนุญาตให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการใช้สนามหลวงจัดกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นไปเพื่อส่วนรวม อาทิ เช่น จัดงานปีใหม่ จัดเทศกาลว่าว จัดการปราศรัยทางการเมือง ฯลฯ ด้วยเป็นจำนวนสูงถึง 80.4 % มีผู้ที่ไม่เห็นด้วยต่ำมากเพียง 10.9 % และไม่ออกความเห็น 8.7 % จำนวนผู้ที่เห็นด้วยมาจากทุกกลุ่มอาชีพเกิน 75 % ทุกกลุ่ม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าทัศนคติของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ที่มีต่อการใช้ประโยชน์จากสนามหลวงนั้นดีขึ้นมาก กล่าวคือประชาชนต้องการจะมีบทบาทเข้าร่วมในการกำหนดการใช้สอยสนามหลวงเพื่อยังประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวม

สำหรับการที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมเข้าร่วมการใช้สอยสนามหลวงมากขึ้นนั้น ไม่ว่าจะรูปของการพักผ่อนหรืออื่น ๆ ก็ตาม หลายท่านเกรงว่าสนามหลวงจะกลายเป็นแหล่งมั่วสุมทางเพศเหมือนดังเช่นที่เกิดขึ้นที่สวนลุมพินีในปัจจุบัน ในเรื่องนี้ 50 % เห็นว่าคงไม่เป็นเช่นนั้นแน่ 37 % เห็นว่าเรื่องนี้ยังไม่แน่มากอาจเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นเหมือนกัน และอีก 13 % ไม่ออกความเห็น

ส่วนใหญ่ของผู้ที่เห็นว่าสนามหลวงคงจะไม่เป็นแหล่งมั่วสุมทางเพศอย่างเช่นที่สวนลุมพินี ก็เพราะว่า สถานที่โล่งเกินไปหน่อย

ตารางที่ 2

ความเห็นเรื่องรัฐบาลควรจะอนุญาตให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการใช้สนามหลวง
(เช่น จัดงานปีใหม่ เทศกาลว่าว การปราศรัยทางการเมือง ฯลฯ) ค่ายหรือไม่

ความเห็น	แม่ค้า ลูกจ้าง คนงาน		แม่บ้าน		พ่อค้า นักธุรกิจ		นักเรียน นักศึกษา		ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ		พนักงานเอกชน รัฐวิสาหกิจ		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ควร	207	82.80	81	81.00	122	81.33	129	86.00	112	74.67	153	76.50	804	80.40
2. ไม่ควร	26	10.40	10	10.00	20	13.33	13	8.67	17	11.33	23	11.50	109	10.90
3. ไม่ออกความเห็น	17	6.80	9	9.00	8	5.33	8	5.33	21	14.00	24	12.00	87	8.70
รวม	250	100	100	100	150	100	150	100	150	100	200	100	1,000	100

การทำประมงในทะเลสาบสงขลา : ศึกษาเฉพาะ กรณีการทำอวนล้อมจับในเขตบ้านหัวป่า ตำบลตะเครียะ จังหวัดสงขลา

กอบกุล ภูธรารินทร์

1. คำนำ

ทะเลสาบสงขลา เป็นทะเลสาบธรรมชาติที่ประกอบด้วยน้ำจืดและน้ำกร่อยอยู่ในห้วงน้ำเดียวกัน พื้นที่ชายฝั่งโดยรอบอยู่ในท้องที่อำเภอเมืองสงขลา อำเภอสตงพระ อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา และอำเภอเมืองพัทลุง อำเภอปากพะยูน อำเภอเขาชัยสน อำเภอกวนขนุน จังหวัดพัทลุง เนื้อที่ชายฝั่งทั้งหมดประมาณ 200,000 ไร่ มีพื้นที่ผิวน้ำประมาณ 656,875 ไร่ (1,051 ตารางกิโลเมตร) เนื่องจากมีพื้นที่ผิวน้ำกว้างขวางดังกล่าว ทะเลสาบสงขลาจึงเป็นแหล่งอาศัยของทรัพยากรสัตว์น้ำที่สำคัญและมีคุณค่าทางเศรษฐกิจมาก ประมาณได้ว่าผลผลิตจากการประมงในทะเลสาบสงขลาเท่าที่ผ่านมาแล้วมีมูลค่าไม่ต่ำกว่าปีละ 100 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะเป็นแหล่งอาศัยของทรัพยากรสัตว์น้ำจำนวนมากดังกล่าวแล้ว แต่ข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน พบว่า ปริมาณสัตว์น้ำในทะเลสาบสงขลาได้ลดลงเรื่อยมาเป็นลำดับ ซึ่งถ้าไม่มีการศึกษาปัญหาการลดน้อยถอยลงเพื่อหาวิธีการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในบริเวณทะเลสาบให้ดีขึ้นแล้ว ก็น่าจะคาดการณ์ได้ว่า ทะเลสาบสงขลาซึ่งเคยเป็นแหล่งกำเนิดทรัพยากรสัตว์น้ำที่สำคัญเลี้ยงชีวิตประชากรที่อาศัยอยู่โดยรอบ จะมีสภาพเป็นเพียงแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่ไม่มีคุณค่าระดับบ้านเมืองอยู่เท่านั้น สำหรับในเรื่องนี้รัฐบาลก็มีได้หนึ่งนอใจ ได้พยายามเข้ามาศึกษาเพื่อหาแนวทางและมาตรการในการบริหารและพัฒนาสิ่งแวดล้อมทะเลสาบสงขลาโดยมอบให้คณะกรรมการ-

การสภาวะแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้สรุปสาเหตุของการที่ สัตว์น้ำลดจำนวนลงไว้ดังนี้

1. ชาวประมงมีจำนวนเพิ่มขึ้น เป็นผลให้มีการทำประมงมากเกินไป
2. มีการลักลอบจับสัตว์น้ำด้วยวิธีและเครื่องมือที่ต้องห้ามตามกฎหมายประมง
3. มีการลักลอบใช้เครื่องมือประมงบางชนิดในแหล่งที่ปลาวางไข่ และเป็นที่ย่อยอาศัย ของลูกกุ้ง ลูกปลา ทำให้กระทบกระเทือนมีผลให้พันธุ์กุ้ง ปลา ลดน้อยลงมาก
4. ป่าชายเลนซึ่งเป็นแหล่งอาศัยสืบพันธุ์ ขยายพันธุ์ และแหล่งอาหารของสัตว์น้ำ บริเวณชายฝั่งเสื่อมโทรมลง
5. น้ำเค็มจากทะเลนอกหนุนเข้ามาถึงทะเลสาบสงขลาในบางฤดูกาล ยังผลให้สัตว์น้ำ- จืดบางชนิดลดจำนวนลง แต่จะเพิ่มปริมาณสัตว์น้ำกร่อยขึ้น
6. น้ำในบริเวณทะเลสาบสงขลาบางบริเวณมีสภาพเสื่อมโทรมลง เกิดสภาพน้ำเน่าเสีย เนื่องจากปริมาณออกซิเจนที่ละลายในน้ำลดลงต่ำลง

เห็นได้ว่า ถ้าตัดสาเหตุอื่นทางด้านสภาพแวดล้อมธรรมชาติออกไป จะเหลือสาเหตุ สำคัญประการหนึ่งที่เราจะกล่าวถึงในรายงานนี้ คือ การลักลอบจับสัตว์น้ำด้วยวิธีและเครื่องมือที่ ต้องห้ามตามกฎหมายประมง ซึ่งวิธีการหนึ่งที่จะกล่าวถึงในที่นี้ก็คือ การทำอวนล้อมจับ

การทำอวนล้อมจับ เป็นวิธีการหนึ่งที่ได้ห้ามไว้ในกฎหมายประมง แต่ก็มีปรากฏว่ามี ผู้ฝ่าฝืนอยู่ตลอดเวลา จากการศึกษาของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พบว่าในปัจจุบันมีการ จับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมืออวนล้อมจับในทะเลสาบสงขลาถึง 61 ราย¹ อวนล้อมจับเหล่านี้มีความยาว ตั้งแต่ 500–2,000 เมตรต่อวง ทำให้สามารถกวาดฝูงปลาได้บริเวณกว้าง และใช้อวนตาถี่มาก จึง คัดลูกกุ้งลูกปลาเข้ามาด้วย จำนวนปลาที่จะเหลือรอดเจริญเติบโตมาเป็นอาหารคนได้ก็ต้องติดเข้า อวนกลายเป็นอาหารสัตว์จำพวกเบ็ด ไก่ไป วิธีการทำอวนล้อมจับจึงน่าที่จะมีการสนใจศึกษาใน รายละเอียดว่ามีวิธีการอย่างไร ได้รายได้เท่าใด ฯลฯ เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ที่จะมีหน้าที่เกี่ยวข้อง ได้พิจารณาว่าจะสามารถแก้ปัญหาได้อย่างไร

¹ คณะกรรมการยกร่างแนวทางและมาตรการในการสงวนรักษาและพัฒนาสิ่งแวดล้อมทะเลสาบสงขลา, ร่าง “แนวทางและมาตรการในการบริหารและพัฒนาสิ่งแวดล้อมทะเลสาบสงขลา” 2521, เอกสารโรเนียว, หน้า 2.

การศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทำอวนล้อมจับในรายงานฉบับนี้ เป็นผลพลอยได้จากการวิจัยเรื่อง “สภาพเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนผู้ใช้น้ำชลประทานโครงการระโนด” ซึ่งได้เข้าไปวิจัยระหว่างวันที่ 3-20 เมษายน 2521 ที่อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา โดยเน้นตำบลที่จะอยู่ในเขตได้รับน้ำชลประทานจากโครงการชลประทานระโนดในระยะแรก คือ ตำบลตะเคียนและตำบลบ้านใหม่ ได้พบว่า ที่ตำบลตะเคียน มีหลายหมู่บ้านที่อยู่ริมทะเลสาบสงขลา เช่น หมู่ 1 หมู่ 3 หมู่ 4 และหมู่ 5 ประชากรในหมู่บ้านเหล่านี้ต่างก็มีอาชีพประมงเป็นอาชีพรองจากการทำนา ซึ่งมีทั้งที่เป็นประมงขนาดเล็กใช้เครื่องมือแบบดั้งเดิม คือ แหะ ไช้ ลอบ เบ็ด อวน กัด ฯลฯ และที่ทำเป็นประมงขนาดใหญ่ใช้อวนล้อมจับ หมู่บ้านที่มีการทำอวนล้อมจับมากที่สุด คือหมู่ 5 หรือบ้านหัวป่า

บ้านหัวป่า เป็นหมู่บ้านใหญ่ มีถึง 283 ครัวเรือน จำนวนประชากร 1,679 คน เฉลี่ยจำนวนสมาชิกในครัวเรือน 5.9 คน หมู่บ้านนี้มีที่ตั้งอยู่ในทำเลที่ตีมากเหมาะแก่การทำประมงคืออยู่บริเวณคูก้นน้ำและติดต่อกับคลองที่เชื่อมระหว่างทะเลน้อยกับทะเลสาบสงขลา เรียกว่าคลองนางเรียม บริเวณปากคลองนางเรียมนี้เป็นแหล่งที่มีปลาชุกชุมมาก เพราะเป็นคลองเชื่อมระหว่างทะเลสาบ 2 แห่ง ซึ่งโดยสภาพทั่วไป บริเวณที่มีการรวมกันของสายน้ำมากกว่า 1 สายนั้น มักจะเป็นที่ปลาชุม อันอาจเกิดจากการเคลื่อนไหวของน้ำ ทำให้มีธาตุอาหารมากขึ้น หรือมีอุณหภูมิเหมาะสมก็เป็นได้ บริเวณปากคลองนางเรียมจึงเป็นแหล่งจับปลาลำคัญของชาวบ้าน

2. ลักษณะการทำประมงในบ้านหัวป่า

จากการที่ที่ตั้งหมู่บ้านอยู่ในทำเลที่เหมาะสมแก่การทำประมงดังกล่าว ชาวบ้านจึงทำอาชีพประมงกันโดยทั่วไป แต่ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการทำประมงส่วนตัวขนาดเล็ก ใช้เครื่องมือง่าย ๆ มีจุดมุ่งหมายเพื่อบริโภคในครัวเรือนมากกว่าจะเพื่อจำหน่าย เมื่อเหลือจากการบริโภคประจำวันแล้วจึงจะขาย ผู้ที่ทำประมงเพื่อจำหน่ายโดยตรงมีแต่ชาวประมงรายใหญ่ที่ทำอวนล้อมจับเท่านั้น

โดยลักษณะของเครื่องมือจับปลาที่ใช้กันอยู่ทั่วไปได้แก่ เบ็ด แหะ ลอบ ไช้ ฯลฯ ซึ่งเป็นเครื่องมือเล็ก ๆ ส่วนมากจึงทำประมงแบบออกไปเพียงคนเดียว แต่มีเครื่องมือบางชนิดที่ต้องใช้คนมากกว่า 1 คน คือ เครื่องมือจับปลาประเภทอวน ซึ่งในเขตทะเลสาบสงขลาทำกันอยู่ 2 แบบ คือการทำอวนขนาดเล็ก เรียกว่าอวนทับตลิ่ง หรือกัด หรือหลอม และการทำอวนขนาดใหญ่เรียกว่าอวนล้อมจับ

อวนทับตลิ่ง หรือกัก เป็นอวนขนาดเล็ก มีความยาวไม่เกิน 20 วา ขนาดตาอวนเหยียดเต็มที่ 5 เซนติเมตร ราคาอวนกักไม่แพง เพียงประมาณวงละ 50 บาทเท่านั้น การวางกักจะวางในที่น้ำท่วมถึง หรือริมตลิ่ง ถ้าอวนไม่ยาวมากนัก อาจใช้คนเพียง 1 คนได้ แต่โดยปกติจะช่วยกันทำ 2 คน เพื่อลงอวนคนละข้าง

การลงอวนกัก ทำได้ตลอดปี แต่จะมีช่วงที่ทำได้ปลามากที่สุด ในระยะน้ำมากคือช่วงระหว่างเดือนตุลาคม-มกราคม ซึ่งน้ำจะท่วมเข้าไปในที่ราบชายฝั่ง เรียกว่าที่พรุและจะมีปลาเข้าไปอาศัยอยู่มาก ปลาที่จับได้ในพรุช่วงเวลาดังกล่าวเป็นปลาที่มีราคาแพง² ได้แก่ ปลาดุก (ราคาประมาณกิโลกรัมละ 20 บาท) ปลาช่อน (กิโลกรัมละ 15 บาท) ปลาหมอ (กิโลกรัมละ 12 บาท) ปลาชะโอน (กิโลกรัมละ 8 บาท) หรืออย่างเล็กก็เป็นปลาฉลาม (กิโลกรัมละ 4 บาท) ในช่วงน้ำชาวบ้านที่ลงอวนกักจะจับได้ปลาชนิดต่าง ๆ ละครัน วันละไม่ต่ำกว่า 2 กิโลกรัม สำหรับกักวงหนึ่ง ๆ การจับปลาโดยวิธีการวางกักในช่วงฤดูน้ำจึงเป็นการจับเพื่อขายมากกว่าเพื่อกิน แต่ภายหลังจากเดือนมกราคมเป็นต้นไป น้ำจะลดไม่ท่วมพรุอีกต่อไปการวางกักก็ต้องเลื่อนลงมาทำในทะเลสาปบริเวณริมตลิ่ง จะได้ปลาน้อยลง เพราะในหน้าน้ำลดปลาจะลงไปอยู่ในทะเลส่วนที่ลึกลงไปมากกว่าจะอยู่ในบริเวณน้ำตื้น การหาปลาด้วยการวางกักในฤดูน้ำลดจึงเป็นการหาเพื่อกินในครัวเรือนมากกว่าจะเพื่อต้องการขาย

อวนล้อมจับ เป็นวิธีการจับปลาโดยใช้อวนขนาดใหญ่มีความยาวตั้งแต่ 400 – 2,000 เมตรอวนนี้จะวางในทะเล แต่ส่วนมากจะไม่ห่างจากฝั่งเกิน 800 เมตร เพื่อมิให้อวนลงน้ำลึกเกินไปจนไม่สามารถจะดำลงไปถึงพื้นดินได้น้ำได้ การที่เรียกว่าอวนล้อมจับนั้นก็เนื่องจากใช้วิธีการวางอวนยาวคักปลาไว้แล้วค่อยๆ ตีวงล้อมเข้ามาเพื่อจับปลาที่อยู่ตรงกลางวงล้อม อวนล้อมจับนี้ต้องใช้แรงงานมากกว่าวิธีการจับปลาที่กล่าวมาแล้วประมาณได้ว่า อวนล้อมจับวงหนึ่งๆ จะใช้คนตั้งแต่ 12–25 คน เนื่องจากต้องใช้คนมากดังกล่าว การจับปลาแบบอวนล้อมจับจึงมีลักษณะเป็นธุรกิจประเภทหนึ่ง มีระบบการดำเนินงานที่ชัดเจนแน่นอน และทำให้เกิดอาชีพรับจ้างทำประมงด้วยการมารับจ้างเป็นลูกเรืออวนล้อมจับ ซึ่งมีจำนวนมากพอสมควรในหมู่บ้านหัวป่า

² ราคาในปี 2520–2521.

3. ประวัติการทำอวนล้อมจับที่บ้านหัวป่า

การทำอวนล้อมจับเป็นของใหม่ เริ่มมีขึ้นในบ้านหัวป่าเมื่อราวปี 2513 นี้เอง ผู้ที่ทำอวนล้อมจับในท้องถิ่นนี้เป็นคนแรก เป็นคนที่เคยเป็นลูกอวนในวงอวนล้อมจับในทะเลสาบสงขลา ที่จังหวัดพัทลุงมาก่อนนานถึง 14 ปี จนมีความชำนาญงาน จึงกลับมาเปิดวงอวนล้อมจับของตนขึ้นในหมู่บ้านในปีดังกล่าว โดยฝึกคนหนุ่มในหมู่บ้านเป็นลูกอวน ซึ่งต่อมาลูกอวนเหล่านั้นบางรายก็ได้แยกตัวออกมาตั้งเป็นวงใหม่ จนทำให้ปัจจุบันซึ่งกินเวลาเพียง 8 ปี นับจากที่ผู้เข้ามาทำคนแรก (2513–2521) ในเขตบ้านหัวป่ามีวงอวนล้อมจับถึง 5 ราย มีจำนวนมากที่สุดในท้องถิ่น เพราะจากรายงานของกรมประมงเกี่ยวกับการทดลองใช้อวนล้อมจับทำการประมงในทะเลสาบสงขลา เพื่อประโยชน์ทางวิชาการ³ แจ้งว่าในเขตท้องที่อำเภอระโนด มีการทำประมงประเภทอวนล้อมจับ 10 ราย อยู่ใน 2 ตำบล คือ ตำบลระโนด และตำบลตะเคียนะ ปรากฏว่าในจำนวนทั้งหมด 10 รายนี้ เป็นของคนบ้านหัวป่าถึง 5 ราย

ตารางที่ 1 แสดงที่อยู่ของวงอวนล้อมจับในเขตอำเภอระโนด

ตำบล	หมู่บ้าน	จำนวนวงอวนล้อมจับ
ระโนด	3	3
ตะเคียนะ	1	1
	4	1
	5* (บ้านหัวป่า)	5

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนปีที่ทำอวนล้อมจับตั้งแต่เริ่ม (2513) จนถึงปัจจุบัน (2521)

จำนวนปีที่ทำ	จำนวนวง
8	1* (ผู้ริเริ่ม)
7	1
4	2
3	1

³ ประมงอำเภอระโนด, “รายงานเสนอกกรมประมง ท.ศ. 2521”, เอกสารโรเนียว

4. ลักษณะการดำเนินงานการทำอวนล้อมจับ

การทำอวนล้อมจับในบ้านห้วยป่าเกือบทั้งหมดคือ 4 ใน 5 ราย เป็นกิจการที่เป็นเจ้าของคนเดียว มีเพียง 1 ราย ที่เป็นหุ้นส่วน แต่ก็หุ้นส่วนระหว่างญาติในครอบครัวเดียวกัน การดำเนินงานต้องอาศัยแรงงานของผู้ชายในครอบครัวเป็นกำลังสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่ถือว่าต้องมีความชำนาญและความรับผิดชอบในหน้าที่สูงกว่าลูกเรือคนอื่น ซึ่งในวงอวนวงหนึ่งจะต้องมีคนทำหน้าที่ตั้งกล่าว 2 คน ทั้ง 2 คนนี้เกือบทุกวงจะใช้แรงงานในครัวเรือนเท่านั้น

5. ที่มาของเงินลงทุนเริ่มแรกของวงอวนล้อมในบ้านห้วยป่า

การทำอวนล้อมจับ จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการเปิดวงใหม่ จึงน่าจะสนใจว่าบรรดาเจ้าของอวนล้อม หรือที่เรียกกันในภาษาถิ่นว่า *นายหัว* แต่ละรายนั้น ใช้เงินทุนจากที่ใดมาตั้งวงอวนของตน

จากการสอบถาม พบว่า การลงทุนเมื่อ 8 ปีมาแล้วนั้นอวนล้อมที่ใช้เวลานาน 600 เมตร จะต้องใช้เงินทุนถึงประมาณ 40,000-50,000 บาท ซึ่งไม่ใช่เงินเล็กน้อยสำหรับชาวบ้าน ผลก็คือ *นายหัว* ทุกรายต้องกู้เงินมาลงทุน โดยมีแหล่งเงินกู้ที่สำคัญคือธนาคารเอกชน กังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงแหล่งเงินกู้ของ *นายหัว* อวนล้อมจับ

แหล่งเงินกู้	จำนวนวงอวนล้อมจับ
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร(ธ.ก.ส.)	2
ธ.ก.ส.และธนาคารเอกชน	1
ธนาคารเอกชนและกู้เอกชน	2

จำนวนวงเงินที่กู้ ส่วนใหญ่จะมาจากธนาคารเอกชนมากกว่าธนาคารของรัฐ (ธ.ก.ส.) เพราะ ธ.ก.ส. ปล่อยเงินกู้ได้อย่างมากไม่เกินรายละ 5,000 บาท แต่ธนาคารเอกชนให้ได้มากกว่านั้น ที่น่าสนใจคือการกู้เงินจากเอกชน *นายหัว* ที่กู้จากเอกชนนี้ทุกรายกู้จากพ่อค้ารับซื้อปลาคนเดียวกันโดยเป็นการกู้เงินที่ไม่ต้องเสียดอกเบี้ย แต่มีข้อแม้ว่าจะต้องนำปลาที่จับได้มาขายให้แก่ผู้ให้กู้เท่านั้น

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าธนาคารและพ่อค้ารับซื้อเป็นตัวการสำคัญในการส่งเสริมให้มีการทำอวนล้อมจับ เพราะเป็นแหล่งเงินทุนใหญ่ แม้ในปัจจุบัน (2521) การเบ็ดอวนล้อมใหญ่จะทำได้ยาก เพราะต้องใช้เงินทุนสูงมาก แต่ธนาคารและพ่อค้ารับซื้อปลาที่ใช้วิธีสนับสนุน *นายหัว* อวนวงเก่าให้จับปลามากขึ้น โดยการออกเงินกู้เพื่อให้สามารถขยายความยาวของอวนขึ้นเรื่อยๆ ผลก็คือสัตว์น้ำถูกทำลายมากขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องมีวงอวนวงใหม่เกิดขึ้นอีก

6. อุปกรณ์ในการทำอวนล้อมจับ

การทำอวนล้อมจับมิใช่เป็นสิ่งที่ชาวประมงทั่วไปจะทำได้ เพราะต้องการเงินลงทุนสูงมาก นับว่าเป็นการค้ำอย่างหนึ่งสำหรับปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำ คือเท่ากับเป็นการจำกัดมิให้ผู้ทำอวนล้อมจับมากกว่าที่มีอยู่แล้วโดยปริยาย มิเช่นนั้นสัตว์น้ำจะยิ่งลดลงเร็วขึ้น จนอาจถึงสูญพันธุ์หมดในไม่ช้า เพราะอวนล้อมจับมีรัศมีทำการกว้างจับปลาได้มาก และกวาดปลาได้ทุกขนาดทั้งปลาเล็กปลาใหญ่ เป็นการทำลายพันธุ์ปลาที่ได้ผลที่สุด เมื่อเทียบกับวิธีการจับปลาแบบอื่นๆ เท่าที่มีอยู่ในทะเลสาบสงขลา

อุปกรณ์สำคัญในการทำอวนล้อมจับคือ เรือ อวน และคน แต่ที่ต้องลงทุนมากก็คือเรือ และอวน มีผู้ประมาณว่าการลงทุนเบ็ดอวนล้อมใหม่ในปัจจุบัน จะต้องลงทุนในปีแรกประมาณ 50,000-90,000 บาท เพื่อจัดหาอุปกรณ์ดังกล่าว จำนวนเงินที่ลงทุนนี้จะแตกต่างกันตามระยะความยาวของอวนที่ต้องการ เราจะพิจารณาอุปกรณ์ที่ต้องใช้ในวงอวนล้อมจับในรายละเอียดเพื่อให้เข้าใจการทำงานของการทำงานประมงประเภทนี้ได้ชัดเจนขึ้น

1. **อวน** อวนล้อมจับวงหนึ่งๆ ต้องใช้อวนสองชั้น มีขนาดความถี่-ห่างของตาอวนต่างกัน เพื่อให้สามารถตะล่อมฝูงปลาให้เข้ามาติดอวนได้มากขึ้น อวนชั้นนอกเป็นอวนยาวตั้งแต่ 500-1,500 เมตร บางรายที่มีทุนสูงก็อาจจะถึง 2,000 เมตร โดยการนำอวนมาต่อกันเข้าจนได้ความยาวตามต้องการหรือตามแต่กำลังเงินทุน เพราะอวนที่มีจำหน่ายอยู่ในท้องตลาดนั้นจะมีความยาวเพียง 40-60 วา หรือประมาณ 80-120 เมตร เรียกว่าอวน 1 หัว

นายหัว อวนล้อมจับในบ้านหัวป่า ส่วนใหญ่ (3 ใน 5 ราย) เริ่มต้นทำอวนล้อมจับในปีแรกด้วยการใช้อวนยาว 600 เมตร ที่เหลืออีก 2 รายนั้น เริ่มต้นด้วยอวนยาว 900 เมตร และ 1,000 เมตร ทั้ง 2 รายนี้เป็นคนที่ชำนาญงานด้านนี้มาก่อน จึงสามารถใช้อวนยาวมากได้

ในทันทีที่เริ่มเปิดวงอวนล้อมจับ ในปัจจุบันทั้ง 3 รายที่เริ่มต้นทำอวนยาว 600 เมตรได้เพิ่มความยาวขึ้นอีกจนถึง 950 เมตร

ความยาวของอวนมีผลอย่างยิ่งต่อการจับปลา เพราะถ้าอวนยิ่งยาวขึ้นเท่าไรก็จะยิ่งจับปลาได้มากขึ้นเท่านั้น ตามที่นายหัวคนหนึ่งเล่าให้ฟังว่า ในปีแรกที่ทำอวนล้อม ใช้อวนยาว 600 เมตร ต้องใช้เวลาถึง 7 เดือน จึงจับปลาได้เงินทั้งสิ้น 50,000 บาท แต่เมื่อเพิ่มความยาวของอวนขึ้นเป็น 950 เมตร ในปี 2520 สามารถทำเงินได้ถึง 45,000 บาท ในเวลาเพียง 3 เดือนเท่านั้น

ความกว้างของตาอวน อวนชั้นนอกจะมีความกว้างของตาอวนเหยียดเต็มที่ตั้งแต่ 4 เซ็นติเมตร จนถึง 15 เซ็นติเมตรแต่เท่าที่ใช้กันอยู่ในบ้านหัวป่า ใช้อวนตากว้าง 4 เซ็นติเมตรเท่ากันโดยตลอด ส่วนอวนชั้นในเป็นอวนสำคัญที่จะใช้ตลปปลาที่ติดอยู่ในวงล้อมของอวนชั้นนอกแล้ว อวนชั้นในนี้เรียกว่า *หัวเรียด* มีขนาดตาอวนเหยียดเต็มที่กว้างเพียง 2 เซ็นติเมตรเท่านั้น หัวเรียดนี้มีขนาดสั้นยาวต่างกันไปแล้วแต่กำลังเงินทุนของแต่ละวง เพราะมีราคาแพงกว่าอวนชั้นนอกที่ใช้กันอยู่ในบ้านหัวป่ามีความยาวอยู่ระหว่าง 40-140 เมตร

การใช้ตาอวนชั้นนอกกว้างเพียง 4 เซ็นติเมตรเช่นนี้ ทำให้โอกาสที่ปลาจะหลุดรอดไปไต่มีน้อยมาก และปลาที่ยังไม่โตเต็มที่ตักเข้าอวนด้วย เป็นการทำลายการเจริญเติบโตและการแพร่พันธุ์ของปลาอย่างร้ายแรง โดยปกติทางการประมงได้อนุญาตให้ทำอวนล้อมจับโดยให้ใช้อวนมีขนาดตากว้างต่างกัน เพื่อเปิดโอกาสให้ปลาเล็กได้หลุดรอดไปได้บ้าง แต่ปรากฏว่าในจำนวนนายหัวอวนบ้านหัวป่าทั้งหมดมีเพียง 1 รายเท่านั้นที่ใช้ตาอวน 3 ขนาดต่อกันเข้าเป็นอวนผืนเดียว คือ 15 เซ็นติเมตร 5 เซ็นติเมตร และ 4 เซ็นติเมตร

แต่สำหรับอวนหัวเรียดนั้นจำเป็นที่จะต้องใช้อวนตาถี่มาก ๆ เพื่อป้องกันอันตรายจากการถูกงูที่หลงเข้าอวนชั้นนอกกัด เพราะถ้าตาอวนหัวเรียดกว้างเกิน 2 เซ็นติเมตร งูทะเลซึ่งมีชุกชุมมากในทะเลสาบสงขลาจะสามารถลอดหัวออกมาติดกับตาอวน ทำให้คนที่ต้องลงไปล้อมปลามีโอกาสที่จะถูกงูกัดได้ง่ายที่สุด

ความลึกของอวน ความลึกของอวนหรือส่วนสูงจากพื้น อวนชั้นนอกจะมีความลึกอยู่ระหว่าง 3.50-4.50 เมตร ส่วนอวนหัวเรียดจะลึก 3.00-4.00 เมตร

รากาอวน อวนที่จำหน่ายกันอยู่ในท้องตลาด จะคิดราคาตามน้ำหนักและชนิดของ ค่ายที่ถักอวน ถ้าเป็นอวนทำด้วยเอ็น ราคาในปี 2520-2521 อยู่ระหว่างกิโลกรัมละ 110-120 บาท แต่ถ้าเป็นอวนทำด้วยค้ายในลอน ราคาจะสูงขึ้นเป็นกิโลกรัมละ 150 บาท อวนหนัก 1 กิโลกรัม จะได้เนื้ออวนยาวประมาณ 4 เมตร ดังนั้นถ้าจะใช้อวนยาวประมาณ 600 เมตร (150 ก.ก.) ก็จะต้องใช้เงินประมาณ 17,000-23,000 บาท ส่วนอวนชั้นในหรือหัวเรียดนั้นราคาแพงกว่า เพราะขนาดตาดีกว่าราคากิโลกรัมละ 130-170 บาท

อวนทั้งสองชั้นนี้จะต้องเปลี่ยนอยู่เสมอ เพราะมีอายุใช้งานเพียง 3-5 ปีเท่านั้น การเปลี่ยนอวนมักจะทยอยกันเปลี่ยนเป็นหัว ๆ เฉพาะหัวที่ขาดมากก่อน แล้วจึงเปลี่ยนต่อไปเรื่อย ๆ เพราะถ้าเปลี่ยนพร้อมกันทีเดียวจะต้องสิ้นเปลืองเงินมาก

2. เรือ อวนล้อมจับวงหนึ่งจะต้องใช้เรืออย่างน้อย 3 ลำ แต่ไม่จำเป็นต้องเกิน 4 ลำ ที่ต้องใช้เรือหลายลำก็เพื่อช่วยกันตีวงโอบล้อมฝูงปลาได้เป็นวงกว้างตามความยาวของอวน ในจำนวนเรือที่มีทั้งหมดจะต้องเป็นเรือมีเครื่องยนต์อย่างน้อย 1 ลำ หรือ 2 ลำเป็นอย่างมาก ไม่จำเป็นต้องมีเครื่องยนต์ทุกลำ เรือมีเครื่องยนต์จะใช้ลากจูงเรืออื่นในการตีวงวางอวน เรือที่นิยมใช้ในท้องที่นี้ เป็นเรือทำด้วยไม้ตะเคียน ต้องไปสั่งทำที่จังหวัดพัทลุง ราคาในปัจจุบัน (2521) ตกประมาณลำละ 7,000-8,000 บาท

สำหรับนายหัวอวนบ้านหัวป่า 4 ใน 5 ราย ใช้เรือ 3 ลำมีเพียง 1 ราย ใช้เรือ 4 ลำ เรือดังกล่าวนี้มีทั้งที่เป็นเจ้าของและเช่า ปรากฏว่ามี 2 รายที่เช่าเรือ ในจำนวนนี้มี 1 รายที่เช่าทั้งเรือและเครื่องยนต์ด้วย

3. ทุ่น เป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้อวนลอยน้ำอยู่ได้ และเป็นเครื่องหมายให้ทราบว่ายาวนั้นได้วางไว้อย่างไร ปกติชาวประมงจะไปหาไม้มาทำทุ่นเองเพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย ไม้ที่ทำทุ่นใช้ไม้คันทับหรือไม้ทองหลางจากป่าพัทลุง การผูกทุ่น จะผูกห่างกันลูกละครึ่งเมตร ดังนั้นอวนยาว 1 วาหรือ 2 เมตร ก็จะต้องใช้ทุ่น 4 ลูก ถ้าอวนนั้นมีความยาวทั้งหมด 1,000 เมตร จะต้องใช้ทุ่นถึง 2,000 ลูก ลูกทุ่นนี้มีอายุใช้งานได้เพียง 2 ปีเป็นอย่างมาก ต้องหมั่นเปลี่ยนอยู่เสมอ

4. ตะกั่วถ่วงอวน ใช้ถ่วงที่พื้นอวนเพื่อให้อวนมีน้ำหนักจมลงถึงพื้นกันไม่ให้ปลาหลุดรอดไปได้ การถ่วงตะกั่วนั้นจะทำการเป็นระยะถี่ ๆ ติต ๆ กันไป อวนยาว 1,000 เมตร จะต้องใช้ตะกั่วประมาณ 400 กิโลกรัม ราคากิโลกรัมละ 20 บาท

5. เชือกถ้ำมอวน เชือกนี้เป็นของจำเป็นสำหรับการวางอวนเพราะใช้ยึดอวนทั้งหมดไว้ด้วยกัน เชือกที่ใช้ต้องใช้ความยาวประมาณ 6 เท่าของความยาวอวนทั้งหมด คือถ้ำอวน 1,000 เมตร ก็ต้องใช้เชือกยาวทั้งหมด 6,000 เมตร เชือกที่ใช้ใช้เชือกไนลอน ราคา กิโลกรัมละ 35 บาท (น้ำหนัก 1 กิโลกรัม จะเท่ากับเชือกยาวประมาณ 10-10.5 เมตร)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการทำอวนล้อมจับจะต้องใช้เงินลงทุนมาก เช่นสมมติว่าจะทำอวนที่มีความยาวทั้งหมด 1,000 เมตร จะต้องลงทุนดังนี้

1. เรือ 3 ลำ ราคาลำละ 7,000-8,000 บาท รวม 21,000-24,000 บาท
2. เครื่องยนต์ 1 เครื่อง ราคา 6,000-6,500 บาท
3. อวนหัวเรียด 125 เมตรประมาณ 32 กิโลกรัม กิโลกรัมละ 130 บาท รวม 4,160 บาท
4. อวนขนาด 4 เซนติเมตร ยาว 875 เมตร หรือประมาณ 218 กิโลกรัม กิโลกรัมละ 120 บาท รวมเป็นเงิน 26,160 บาท
5. ตะกั่วถ่วงอวน 400 กิโลกรัม กิโลกรัมละ 20 บาท รวมเป็น 8,000 บาท
6. เชือก 6,000 เมตรหนักประมาณ 600 กิโลกรัม กิโลกรัมละ 35 บาท รวมเป็นเงิน 21,000 บาท

ดังนั้นรวมเงินลงทุนเริ่มแรกทั้งหมดประมาณ 90,000 บาท สำหรับการลงอวนที่มีความยาวทั้งหมด 1,000 เมตร ซึ่งต้นทุนอาจจะลดลงได้ ถ้าลดจำนวนความยาวของเนื้ออวนลงมา เพราะเท่าที่ทำกันอยู่ ชาวประมงบ้านห้วยป่าจะเริ่มทำประมาณ 500-600 เมตรก่อน แล้วจึงขยายขึ้นเรื่อย ๆ

6. แรงงาน การทำอวนล้อมจับนั้นต้องอาศัยกำลังคนเป็นสำคัญ ดังนั้นการทำอวนวงหนึ่ง ๆ จะต้องใช้คนตั้งแต่ 12 คนขึ้นไปจนถึง 25 คน ตามแต่ขนาดความยาวของอวน ถ้ายาวมากก็ต้องใช้คนมากขึ้น คนในเรืออวนวงหนึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่างกัน คือ

เจ้าของ เรียกว่านายหัวอวน เป็นผู้ลงทุนและรับผิดชอบในการดำเนินกิจการทุกอย่าง นายหัวนั้นจะต้องอยู่ควบคุมการจับปลาโดยตลอดเพื่อให้คำแนะนำแก่ลูกเรือ บางครั้งเมื่อเกิดมีปัญหาก็จะพาหน้า เช่น อวนขาด นายหัวจะต้องลงน้ำไปจัดการเอง

ลูกอวน เป็นคนงานซึ่งมีจำนวนตั้งแต่ 12-25 คน ในจำนวนลูกอวนเหล่านี้ มีอยู่ 2 ตำแหน่งที่สำคัญกว่าคนอื่น เพราะต้องมีหน้าที่ในการล้อมจับปลาชั้นสุดท้ายก่อนนำขึ้นอวน ภาษาท้องถิ่นเรียกคนที่ทำหน้าที่ทั้งสองนี้ว่า นายเรือและนายหมวด เมื่อถึงเวลาแบ่งส่วนรายได้ นายเรือและนายหมวดจะได้ส่วนแบ่งมากกว่าลูกอวนคนอื่น

เราจะสรุปจำนวนอุปกรณ์สำคัญที่นายหัวอวนที่บ้านหัวป่าลงในตาราง ดังนี้

ตารางที่ 4 แสดงอุปกรณ์สำคัญในการทำอวนล้อมจับของนายหัวอวนที่บ้านหัวป่า (2521)

นายหัว	เครื่องมือ			ลูกเรือ (คน)	ประมาณ รายได้ปี 2520 (บาท)	มูลค่าเครื่องมือ		
	อวน (เมตร)	เรือ (ลำ)	เครื่องยนต์			อวน (บาท)	เรือ (บาท)	เครื่องยนต์ (บาท)
1	1,000	3	1	18	70,000	35,000	เช่า	เช่า
2	900	3	1	18	50,000	25,000	11,400	6,400
3	900	3	1	13	60,000	25,000	11,400	6,400
4	900	4	1	12	50,000	22,000	เช่า	6,400
5	950	3	1	12	50,000	30,000	12,000	5,000

ที่มา : รายงานกรมประมง, ประมงอำเภอระโนด, พ.ศ. 2521,
เอกสารราชการโรเนียว.

7. วิธีการทำอวนล้อมจับ

เมื่อมีเรือ มีอวน และมีลูกเรือพร้อมแล้ว ก็จะต้องดูเวลาที่ว่าจะออกไปวางอวนได้ ฤดูที่ทำอวนล้อมจับจะเริ่มตั้งแต่เดือนมีนาคมเป็นต้นไป ที่ดีที่สุด คือ เดือนสิงหาคม-กันยายน จะเป็นช่วงที่จับปลาได้มากที่สุด และค่อยลดต่ำลง เนื่องจากในช่วงเดือนพฤศจิกายน-กุมภาพันธ์ มีคลื่นลมแรง เป็นอุปสรรคอย่างมากในการจับปลา ชาวประมงจึงมักจะหยุดลงอวนในระหว่างนี้ หรือลดจำนวนวันที่ออกจับปลาลงในแต่ละเดือนดังกล่าว

ในระยะเวลาที่เหมาะสมในการวางอวน คือ ช่วงเดือนมีนาคม-ตุลาคม ชาวเรืออวนจะออกเรือในตอนกลางคืน ตั้งแต่ราว 21.00 นาฬิกาเป็นต้นไป เวลาที่ออกเรือนี้จะพิจารณาจากลม

เป็นสำคัญ คือลมสงบเมื่อไค้ก็ออกเวลานั้น ถ้าลมแรงเกินไปก็จะหยุดพักไม่ออกไป ดังนั้นการ ลงอวนหรือออกไปวางอวนนั้นไม่สามารถจะทำได้ทุกวันตลอดทั้งเดือน ประมาณได้ว่า ใน 1 เดือน หรือ 30 วันนั้น มีวันที่ออกไปลงอวนได้เพียง 14-20 วัน เรียกว่า 1 น้ำ ถือเป็น 1 น้ำของเดือน นั้น ๆ เช่นเดือนมีนาคมคลื่นลมยังแรงอยู่ ชาวประมงออกเรือได้สำหรับน้ำนี้เพียงไม่เกิน 14 วัน แต่ในเดือนสิงหาคม-กันยายน ไม่ใคร่มีคลื่นลม ช่วงเวลาออกไปลงอวนของเดือนดังกล่าวจึงมากกว่า ทำให้มีรายได้สูงกว่าน้ำอื่นที่มีวันทำงานน้อยกว่า

วิธีลงอวน

เมื่อพบแหล่งที่คาดว่าจะมีปลามาก และไม่มีความอื่นวางอวนอยู่บริเวณนั้นด้วย ซึ่งจะ เป็นเวลาประมาณ 1.00-3.00 นาฬิกา ก็จะเริ่มปล่อยอวนลงน้ำ ปกติชาวประมงจะวางอวนใน ระยะห่างจากฝั่งไม่เกิน 20 เส้น (ประมาณ 800 เมตร) เพราะถ้าออกน้ำลึกเกินไปจะเกิดอันตราย จากคลื่นลมได้ง่ายกว่า และการวางอวนในที่น้ำลึกเกินกว่าความลึกของอวนก็ไม่สู้จะมีประโยชน์ เท่าใดนัก การวางอวนในช่วงเวลานี้ เพื่อจะดักปลาที่กลับจากหากินชายฝั่ง เพราะปลาจะเข้าฝั่ง เวลากลางวัน แต่จะกลับออกไปอยู่กลางทะเลเวลากลางวัน ชาวประมงจึงไปกางอวนดักไว้ตาม เส้นทางที่คาดว่าปลาจะเข้ามา การที่ปลาจะกลับจากฝั่งเข้าทะเลนั้นเป็นตามธรรมชาติของปลาค้าง เพราะปลาจะมีทิศทางไปที่สวนทางกับลมเสมอ เวลากลางวันเป็นช่วงเวลาที่เกิดลมทะเล คือลมพัด จากทะเลเข้าฝั่ง ปลาจึงว่ายออกทะเลเป็นการทวนทิศทางลม ชาวประมงก็ใช้ความรู้ตั้งอวนดักปลา ไว้ในระยะที่ไม่ใกล้ไม่ไกลจากฝั่งเท่าใดนัก อย่างไรก็ตามแม้ว่าปลาทั้งหลายจะมุ่งหน้าออกทะเลกัน ในเวลาเช้า แต่ก็มีได้หมายความว่าชาวประมงเรืออวนแต่ละคนจะจับปลาได้เท่าเทียมกัน เพราะ การจะตั้งแหล่งวางอวนที่ใดต้องอาศัยความชำนาญของผู้เป็นนายหัวอวนมาก เช่นในจำนวน นายหัว 5 รายที่บ้านหัวบ้าน มีอยู่ 1 รายที่ชำนาญกว่าคนอื่น จึงมักจะจับปลาได้มากกว่าเสมอ เหตุที่ชำนาญก็เพราะเคยทำงานเป็นลูกเรืออวนมาถึง 14 ปี และได้มาเป็นคนฝึกหัดนายหัวอวนคน อื่นอีกทีหนึ่ง แต่มิได้สอนวิธีการดักปลาให้ นอกจากให้สังเกตและเรียนรู้กันเอง ความรู้ก็คือ การกำหนดบริเวณที่จะวางอวน เพราะถ้าวางอวนได้ถูกต้องตรงกับฝูงปลาออก ก็หมายถึงว่าจะได้ ปลามาก การพิจารณาว่าที่ใดจะมีปลามากหรือไม่นั้น ดูจากส่วนประกอบหลายอย่าง เช่น

1. ดูที่สีน้ำ ถ้าน้ำขุ่นขาวหมายถึงมีปลามารวมกันมาก
2. ฝั่งบริเวณนั้นต้องเป็นดินโคลน

3. ฤทธิศทางลม ทั้งได้กล่าวแล้วว่าปลาจะทวนทิศกับลมเสมอ การวางอวนจึงต้องตั้งให้ถูกทิศเพื่อจะได้ขวางทางปลาพอดี

การวางอวนจะตั้งขึ้นจากจุดหนึ่ง โดยใช้เรือลำหนึ่งเป็นที่ยึด เรือที่มีเครื่องยนต์จะทำหน้าที่ลากจูงเรือที่บรรทุกอวนออกโรยอวนเป็นเส้นตรงจากเรือที่ตั้งต้นจนหมดความยาวของอวน เรืออีกลำหนึ่งจะตั้งอยู่ระหว่างกลางของปลายอวนทั้งสอง ปล่อยั้งไว้เช่นนี้สัก 3-4 ชั่วโมงแล้วจึงค่อย ๆ คีบวงล้อมเข้ามาหาฝั่ง เป็นรูปครึ่งวงกลม ปลาจะไปรวมกันอยู่บริเวณที่ตรงข้ามกับปากอวน ระหว่างนี้เรือที่ตรงปากอวนทั้งสองอยู่จะตั้งค่อย ๆ ผ่อนหรือสาวอวนขึ้นเรือตามจังหวะการคีบวงล้อมและตามลักษณะการรวมกันในอวนของปลาที่ติดอยู่ในวงล้อม คือปลาไปอออยู่ตามใดมากก็ผ่อนอวนให้ตื้นขึ้น เป็นต้น การผ่อนหรือสาวอวนขึ้นเรือนี้ใช้เครื่องมือเป็นไม้หมุนเรียกว่า กลิ้ง เมื่อนำอวนเข้ามาหาฝั่งจนถึงระยะน้ำลึกเพียงออกก็จะปล่อยอวนชั้นในที่เรียกว่า หัวเรือ และตอนนั้นก็จะเป็นหน้าที่ของลูกอวนคนสำคัญสองคน คือนายเรือ และนายหมวด

นายเรือและนายหมวด จะเริ่มโรยอวนคนละปลายอวน โดยจะลงไปยืนในน้ำระหว่างอวนชั้นนอกกับอวนชั้นใน อวนชั้นนอกนั้นจะต้องใช้ไม้ไผ่ปักเป็นหลักไว้เป็นระยะเพื่อให้อวนอยู่กับที่ และนายหัวจะต้องคอยลงคำตรวจดูว่าจะมีช่องว่างระหว่างพื้นดินกับอวนหรือไม่ ถ้ามีก็ต้องเหยียบให้พื้นอวนจมโคลนไว้เพื่อกันไม่ให้ปลาหลุดรอดไปได้

นายเรือและนายหมวด จะโรยอวนโดยเดินออกจากจุดตั้งต้นเดียวกัน แต่หันหลังให้กัน และพยายามเดินเข้าหากันเป็นวงกลม เมื่อมาพบกันที่จุดหนึ่งของรอบวงกลมนั้น (ในจุดที่จะต้องสวนกัน) นายหมวดก็จะหยุดและปักปลายอวนของตนไว้ที่นั่น นายเรือก็จะโรยอวนต่อไป เรียกว่า *เรือตอวน* โดยพยายามทำให้เป็นชั้นแคบเข้าเรื่อย ๆ การเรือตอวนของนายเรือและนายหมวดนี้มีเครื่องมือสำคัญเป็นไม้ไผ่ลำยาวสอดเข้าระหว่างปลายอวนทั้งสองข้าง เพื่อความสะดวกในการลากอวนเข้าล้อมปลา เฉพาะไม้ไผ่ของนายเรือเรียกว่า *ไม้หัวเรือ* เป็นไม้ที่ต้องเลือกตัดมาจากไม้ไผ่ที่มีลักษณะพิเศษเพื่อการนี้เท่านั้น คือจะต้องเป็นไม้ที่มีรูอยู่ในตัวตามปล้องที่กำหนดให้นำผ่านได้ ซึ่งจะทำให้เกิดเสียงดัง ปลาหรือไม้กล้าเข้าใกล้ไม้หัวเรือ เป็นการช่วยป้องกันอันตรายจากการถูกรุกกัดอีกชั้นหนึ่ง ไม้หัวเรือนี้ ถือว่าเป็นไม้สำคัญที่สุดซึ่งจะต้องมีการลงศาลาอาคมไว้เป็นพิเศษ

ในระหว่างที่นายเรียกกำลังเรียกอวนขึ้นในให้แคบเข้า พวกที่อยู่อวนขึ้นนอกก็จะเริ่มเก็บอวน และเตรียมจับปลา เมื่ออวนอวนเรียกแคบเข้ามา ปลาที่จะมารวมกันอยู่ในอวนข้างใดข้างหนึ่ง ลูกอวนคนอื่นก็จะช่วยตีน้ำให้ปลาไปด้านอื่นบ้าง เพื่อกันไม่ให้อวนขาด และในที่สุดก็จะถึงเวลาสำคัญ คือเมื่อเรียกให้วงแคบพอที่จะยกเข้าใกล้เรือได้ ก็จะยกอวนขึ้น การยกอวนขึ้นนั้น ลูกเรือทุกคนนอกจากคนที่ทำหน้าที่ตักปลาก็จะไปอยู่ในน้ำ และเมื่อนายหัวให้สัญญาณทุกคนที่อยู่ในน้ำจะดำลงไปตลอบอวนขึ้นมาพร้อมกัน อวนที่ถูกยกขึ้นก็จะมีลักษณะเหมือนอวนหรือข่ายตักปลาไว้ รอที่จะถูกตักขึ้นใส่เรือต่อไป นายหัวหรือคนอื่นที่ได้รับการมอบหมายก็จะตักปลาค้วยเครื่องมือมีค้ำยาวจากอวนขึ้นเรือ นับเวลาตั้งแต่เริ่มวางอวนจนถึงได้ปลาขึ้นนั้นเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 10 ชั่วโมง แต่ผลที่ได้ก็พอคุ้มเหนื่อย เพราะวางครั้งหนึ่ง ๆ ได้ปลาเฉลี่ยแล้วประมาณ 600 กิโลกรัม และเคยมีคนได้มากที่สุดถึง 5,000 กิโลกรัม

ทั้งหมดนี้แสดงถึงวิธีการทำอวนล้อมจับ ซึ่งถ้าพิจารณาตามสภาพที่เป็นจริงแล้วจะเห็นได้ว่าโอกาสที่ปลาจะหลุดรอดไปได้มีน้อยมาก เพราะอวนที่ทางซิงตักปลาอยู่นั้นยาวอย่างน้อยก็ครึ่งกิโลเมตร ยิ่งบางคนที่มีเงินลงทุนมากก็จะมีอวนยาวถึง 2,000 เมตร หรือ 2 กิโลเมตร นอกจากนั้นอวนที่ใช้ก็ยังมีตาถี่มากเพียง 4 เซนติเมตร ปลาที่ยังไม่เจริญเติบโตก็ต้องติดเข้ามาอวนล้อมจับจึงนับว่าเป็นวิธีการประมงที่ทำให้ปริมาณสัตว์น้ำลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ววิธีหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม วิธีการทำอวนล้อมจับก็น่าสนใจศึกษาในแง่ของการเป็นอาชีพหนึ่งที่ช่วยลดเลี้ยงชีพคนจำนวนไม่น้อยในเขตลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ซึ่งมีวิธีการและหลักเกณฑ์ต่างไปจากการประมงประเภทอื่น ๆ อย่างน้อยที่สุดก็เพื่อให้มีความเข้าใจได้บ้างตามสมควร

8. ชนิดของปลาที่จับได้

แต่เดิมทะเลสาบสงขลา มีปลาชนิดต่าง ๆ อุดมสมบูรณ์ แต่ปัจจุบันได้สูญพันธุ์ไปเสียบ้างหรือไม่ก็ลดจำนวนลงมาก ที่น่าสังเกตคือ ปลาผิวน้ำได้แก่ ปลาตะเพียน ปลาช่อน ปลาชะโตะ ฯลฯ ได้ลดจำนวนลงมากจนเกือบจะไม่เหลืออยู่ในทะเลสาบสงขลา เนื่องมาจากการจับปลาที่ผิดกฎหมายด้วยการใช้กระแสไฟฟ้าบ้าง เกิดจากการเปลี่ยนแปลงด้านสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ ในทะเลสาบสงขลาบ้าง ในปัจจุบันปลาที่ยังคงมีมากคือปลาใต้ชนิดหนึ่งเรียกว่า ปลากางโคะ หรือปลาหัวมิ่งหรือปลาสากเหียน ปลาชนิดนี้เป็นปลาเล็ก ขนาดตัวโตเต็มที่ประมาณเส้นผ่าศูนย์กลาง 2 นิ้ว

และยาวราว 9-10 นิ้ว แต่แม้ว่าจะมีปริมาณมากและขึ้นอยู่กับปริมาณการซื้อปลาด้วยกระแสไฟฟ้า หรือ การเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมเพียงใดก็ตาม เมื่อมีการลงอวนล้อมจับกันมากขึ้น ปลาบางโคะ ที่จับได้ก็ไม่ค่อยจะมีขนาดใหญ่สัก ส่วนมากจะเป็นปลาขนาดเล็กหรือลูกปลาซึ่งจะต้องขายเป็นปลา เบ็ด-ปลาไก่ เพื่อทำอาหารสัตว์ต่อไป หมายถึงว่าจะได้ราคาต่ำมากด้วย

เนื่องจากปลาที่มีราคาแพงหายากขึ้น เมื่อฤดูอวนขึ้นมาแล้ว ชาวประมงจะต้องเลือกปลา เหล่านี้ นอกจากปลาบางโคะ เพื่อเก็บไว้กินเอง หรือถ้ามีมากก็ขายแยกจากปลาบางโคะ ได้แก่ ปลาตก ปลาแมว ปลาพรม เป็นต้น

ถ้าจะดูตามที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการลงอวนล้อมจับได้ผลไม่คุ้มทุน แต่ที่มีชาว ประมงยังต้องการทำอวนล้อมจับ ก็โดยมีจุดมุ่งหมายหลักอยู่ที่กุ้งก้ามกรามซึ่งมีมากในทะเลสาบ สงขลาและมีราคาสูงมาก ราคารับซื้อกุ้งใหญ่ในปี 2520-2521 กิโลกรัมละ 90-95 บาท กุ้งขนาดเล็ก กิโลกรัมละ 35-50 บาท สำหรับปริมาณกุ้งที่จับได้เฉลี่ยประมาณปีละ 5% ของจำนวนน้ำหนักรวม ปลาที่จับได้ทั้งหมดในปีนั้น แต่ถ้าคิดเป็นรายได้แล้ว รายได้จากกุ้งจะสูงเกินกว่า 50% ของรายได้ ทั้งหมด เช่น ถ้าจับปลาได้ทั้งหมดในปีนั้น 50,000 บาท จะเป็นรายได้จากกุ้งประมาณ 30,000-40,000 บาท และถ้าสามารถลงอวนในน้ำลึกได้มากเท่าใดก็จะมีทางได้กุ้งมากขึ้นเท่านั้น

9. การจัดจำหน่าย

พ่อค้ารับซื้อปลาในเขตอำเภอระโนด มีอยู่เพียง 4 ราย 2 รายอยู่ในตัวอำเภอระโนด 1 รายอยู่ที่ลำปำ (พัทลุง) และอีก 1 ราย อยู่ในหมู่บ้านหัวป่า รายใหญ่ที่สุดอยู่ที่ลำปำมีเรือมารับซื้อถึงที่ และให้ราคาดีเพื่อตัดราคาแข่งขันกับพ่อค้าคนอื่น พ่อค้าที่อยู่ระโนด 2 รายนั้นมีเพียงรายเดียวที่นายหัวบ้านหัวป่าไปขายปลาให้ เพราะพ่อค้าคนนี้เป็นนายทุนให้เงินกู้แก่นายหัวเกือบทุกคนในเขตบ้านหัวป่าโดยไม่คิดดอกเบี้ย แต่มีเงื่อนไขต้องให้นำปลามาขายตนเท่านั้น

การรับซื้อปลาน้ำจืดหรือที่เรียกว่าปลาเบ็ดจะให้กิโลกรัมละ 1.10-1.20 บาท แล้วแต่ขนาดของปลา เมื่อรับซื้อจากนายหัวอวนแล้ว ก็จะนำไปขายต่อให้แก่โรงงานปลาป่นอีกต่อไป

จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าตลาดรับซื้อปลาของนายหัวอยู่ในขั้นดี พ่อค้าแข่งขันกันเองทำให้ได้ราคาดีขึ้น และมีการหลอกลักโดยการให้เงินกู้ ทำให้นายหัวอวนพอใจและไม่คิดอะไรกับการที่ต้องนำไปขายให้แก่เจ้าของเงินกู้เท่านั้น

การกู้ยืมครั้งหนึ่ง ๆ จะได้ปลาอยู่ระหว่าง 500-2,000 กิโลกรัม ถ้าในช่วงที่เหมาะสมคือระหว่างเดือนกรกฎาคม-สิงหาคม เคยมีคนจับปลาได้ถึง 3,000 กิโลกรัม ซึ่งถ้าคิดในน้ำหนึ่ง ๆ ก็จะมีรายได้จำนวนมาก จนทำให้คนต้องการเป็นนายหัวอวนเพิ่มขึ้น หรือที่เป็นอยู่แล้วก็พยายามขยายให้มีรัศมีจับปลาได้กว้างไกลขึ้น

10. ความสัมพันธ์ภายในวงเรืออวนล้อมจับ

ภายในเรืออวนลำหนึ่ง ๆ นายหัวจะต้องเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบความเป็นอยู่ของลูกอวนของตนในฐานะที่คล้ายกับเป็นผู้อุปถัมภ์ ในระยะที่สามารถออกทะเลได้ หรือที่เรียกว่า *หัว* หนึ่ง ๆ นั้น นายหัวจะต้องรับภาระค่านการกินอยู่ของลูกอวนทุกคน ถ้ากินอยู่นี้มิได้นำมาติดหักกับรายได้ที่ลูกอวนจะได้รับ และถึงแม้จะมีโชอยู่ใน *หัว* นั้น (ซึ่งกินเวลาประมาณเดือนละ 14-20 วัน) นายหัวก็ต้องดูแลและช่วยเหลือลูกอวนทุกสิ่งเท่าที่จะช่วยได้ ส่วนมากการที่คนจะเข้ามาเป็นลูกอวนของนายหัวคนใดนั้น จะเป็นไปโดยความสมัครใจของลูกอวนเอง อาจเพราะความรักใคร่ นับถือกันเป็นส่วนตัว หรือเป็นญาติกันก็ได้ แต่ไม่ว่าจะเป็นญาติกันหรือไม่ก็ตาม จะถือเป็นหลักปฏิบัติว่านายหัวจะต้องรับภาระอย่างไรบ้างซึ่งเป็นที่รู้กันโดยทั่วไป

เมื่อมีการเจ็บไข้เกิดขึ้นระหว่างน้ำหนึ่งน้ำใด ลูกอวนทุกคนและนายหัวจะต้องช่วยกันรับภาระทุกคน โดยหักเงินค่ารักษาออกจากรายได้ทั้งหมดก่อน ที่เหลือจึงจะนำมาแบ่งกัน ทั้งนี้ลูกอวนทุกคนจะต้องรับรู้และทำสัญญากันไว้ก่อน และเนื่องจากการหากินกับทะเลจะต้องเสี่ยงอันตรายมากทั้งจากคลื่นลมและงูพิษ อาจมีการพลั้งพลาดถึงตายได้ ถ้าเกิดมีการตายขึ้นจะเป็นที่รู้กันในหมู่ชาวประมงว่า ทางฝ่ายครอบครัวผู้ตายจะเอาผิดกับนายหัวหรือลูกอวนคนอื่นไม่ได้ นายหัวจะต้องถือเป็นหน้าที่สำคัญของตนที่จะต้องช่วยเหลือการทำศพอย่างดี และจะจ่ายเงินให้ 20% ของเงินทั้งหมดที่ได้จากการออกทะเลนั้นนั้นให้แก่ครอบครัวคนตาย

ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างนายหัวและลูกอวน จึงมีมากกว่าที่จะเป็นเพียงนายจ้างและลูกจ้างเท่านั้น แต่เป็นในลักษณะของการเข้าร่วมกิจการเดียวกัน โดยมีนายหัวเป็นผู้นำทุกคนในวงอวนจะรู้สึกร่วมกันมีความรับผิดชอบในงานนี้ร่วมกันที่จะต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มากกว่าจะหวังแต่เพียงรายได้เท่านั้น

เกี่ยวกับการแบ่งสรรรายได้ที่ได้นั้นจะคิดเมื่อหมดน้ำมันแล้วในแต่ละเดือน โดยจะหัก รายจ่ายทุกอย่างออกก่อนที่สำคัญได้แก่ค่าน้ำมัน ซึ่งออกเรือครั้งหนึ่ง ๆ จะเสียค่าน้ำมันประมาณ 100-200 บาท เมื่อหักรายจ่ายทั้งหมดแล้ว จึงจะนำเงินทั้งหมดมารวมเพื่อจัดแบ่ง นายหัวจะได้ เงินส่วนแบ่ง 40% ของรายได้ ส่วนลูกอวนสำคัญ 2 คน คือ นายเรียดและนายหมวดจะได้เงิน เพิ่มจากลูกอวนธรรมดา คือนายเรียดจะได้ 5% และนายหมวดจะได้ 2.5% รวมเป็นรายได้ที่แบ่ง- สรรไปแล้ว 47.5% ของรายได้ทั้งหมด ที่เหลืออีก 52.5% จะแบ่งกันระหว่างลูกอวนทั้งหมดซึ่ง จะรวมนายเรียดและนายหมวดด้วย เช่น สมมติว่า ในวงอวนที่มีลูกอวน 25 คน มีรายได้เมื่อ หักค่าใช้จ่ายแล้วเหลือ 3,000 บาท การแบ่งรายได้จะเป็นดังนี้

นายหัว ได้ 40% = 1,200 บาท
 นายเรียด ได้ 5% = 150 บาท
 นายหมวด ได้ 2.5% = 75 บาท

ลูกเรือ 25 คน จะได้ส่วนแบ่งจากเงินที่เหลืออีก 52.5% จำนวนเท่า ๆ กันจะได้คนละ 58 บาท ($\frac{52.5\% \text{ ของ } 3000}{25} = \frac{1575}{25} = 58.33 \text{ บาท}$)

ดังนั้น นายเรียดจะได้เงิน $150 + 58 = 208$ บาท และนายหมวดจะได้ $75 + 58 = 133$ บาท

ถึงแม้ว่านายหัวจะได้เงินส่วนแบ่งมากกว่าคนอื่นมาก แต่ก็เป็นที่เข้าใจว่าควรจะต้องเป็น เช่นนี้ เพราะนายหัวจะต้องรับภาระหนักในการออกค่ากินอยู่และลงทุนเบ็ดดวงอวนล้อมขึ้นทำให้คน หนุ่มหลาย ๆ คนในหมู่บ้านได้มีอาชีพขึ้นมา

ในกรณีที่ออกไปแล้วไม่ได้ปลามากพอจะขายได้คือได้ต่ำกว่า 100 กิโลกรัม ซึ่งถ้าจะเอา ไปขายก็ไม่คุ้มค่าน้ำมัน จะใช้วิธีแบ่งปลาสลิดให้เท่า ๆ กันเลย และจะไม่เอาไปติดรวมกับการออก ทะเลครั้งอื่น ๆ ที่มีปลามากพอจะขายได้ในน้ำนั้น

ลักษณะความสัมพันธ์ในวงอวนล้อมจับที่บ้านหัวป่า ขึ้นอยู่กับพื้นฐานความรู้จักกันเป็น ส่วนตัว ประกอบกับการยอมรับความรับผิดชอบในหน้าที่ของแต่ละฝ่าย นอกจากนี้ยังมีสิ่งอื่นที่ เป็นเครื่องผูกพันสมาชิกทุกคน ในวงอวนเดียวกัน ให้มีความรู้สึกร่วมกันเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันด้วย สิ่งดังกล่าวนี้คือความเชื่อทางศาสนาไสยศาสตร์ที่เกี่ยวกับการดำเนินอาชีพของพวกเขา เนื่องจากมี

ความเชื่อร่วมกัน ลูกอวนทุกคนจึงมีความรู้สึกว่า พวกเขาต่างต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกันและปฏิบัติตามกฎข้อห้ามต่าง ๆ โดยเคร่งครัด เพื่อให้กิจการดำเนินไปด้วยดีและไม่มีอันตรายใด ๆ เกิดแก่ตัวเองและเพื่อนร่วมงาน จึงนำที่จะศึกษาความเชื่อต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาคำ

11. ความเชื่อที่เกี่ยวกับการทำอวนล้อมจับ

สำหรับคนไทยทั่วไปไม่ว่าจะทำอาชีพอะไร สิ่งที่มีจะแทรกอยู่ตลอดเวลา ก็คือความเชื่อในสิ่งเหนือธรรมชาติ โดยเชื่อว่ามีอำนาจบางอย่างจะช่วยให้ทำมาหากินได้สะดวกและได้ผลดียิ่งขึ้น และการที่จะทำให้อำนาจดังกล่าวช่วยให้เกิดผลตามต้องการได้นั้น จะต้องมีการพิธีกรรมหรือการปฏิบัติที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้อำนาจนั้นพอใจ โดยเชื่อว่าถ้าทำเช่นนั้นจะทำให้เกิดผลดี และในทางกลับกัน ถ้าฝ่าฝืนหรือทำผิดข้อห้ามก็จะทำให้เกิดอันตรายขึ้นได้ อาชีพการลงอวนล้อมจับก็เช่นกัน มีทั้งข้อห้ามและข้อควรปฏิบัติหลายอย่างหลายประการ เรียกว่าเป็น “เคล็ด” ซึ่งชาวเรืออวนถือกันอย่างเคร่งครัด เราจะแบ่งประเภทของพิธีกรรมหรือข้อห้ามออกตามกรณีของความเชื่อได้ 2 ประการ คือ เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับสมาชิกในวงอวนล้อมจับ และเพื่อเป็นสิริมงคลให้หาปลาได้มากขึ้น

1. เพื่อป้องกันอันตราย อันตรายที่จะเกิดขึ้นจากการทำเรืออวนล้อมจับ มี 2 อย่าง คือ คลื่นลม และงูพิษ นอกจากนั้นก็อาจมีอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นเนื่องจากความประมาท ซึ่งบางครั้งก็อาจทำให้ถึงตายได้ สำหรับคลื่นลมนั้นเป็นสิ่งที่ไม่อาจจะควบคุมได้ ชาวบ้านก็จะใช้วิธีหลีกเลี่ยง โดยจะไม่ออกเรือเมื่อมีคลื่นจัด สมแรง แต่สำหรับงูทะเลนั้นเป็นอันตรายมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายเรือซึ่งต้องลงไปเรียกอวน ตลบปลาจากอวนขึ้นนอกเข้ามาสู่อวนชั้นใน จะมีโอกาสตกงูกัดมากกว่าคนอื่น ยิ่งถ้าหวั้งบังเอิญติดกับตาอวนชั้นใน จะยิ่งอันตรายมากขึ้น

2. พิธีเพื่อความเป็นสิริมงคล เป็นพิธีที่ต้องทำเป็นประจำ ก่อนจะเอาเรือลงน้ำเป็นครั้งแรกสำหรับปีนั้น เพราะการลงอวนจะต้องหยุดพักในช่วงคลื่นลมจัด เมื่อคลื่นลมสงบก็จะเริ่มทำเป็นของปีต่อไป ก่อนจะลงทะเลทุกวงจะต้องทำพิธีทำขวัญ โดยเริ่มตั้งแต่ให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องกับการจับปลาหรือที่อยู่ในวงอวนช่วยกันขนอวนและเครื่องประกอบวิธี ได้แก่ ฐูป เทียน ดอกไม้ ข้าวตอก ปลา (ทั้งตัวมีหัวมีหาง) เบ็ด-โก๋ เหล้า ชันน้ำมัน ค้ายสายสิญจ์ เสื่อ และหมอนเอาขนลงเรือลำที่จะใช้ทำพิธี และจะต้องหาหมอทำขวัญเป็นผู้ดำเนินการ โดยทุกคนที่

เกี่ยวข้องจะต้องนั่งอยู่ในเรือนนี้ด้วย และโยงท้ายสายสัญญาณให้ถึงเรือทุกลำที่จะใช้ในการตีอวน การทำขบวนการจะต้องทำเวลากลางคืน เวลาที่เหมาะสมที่สุดคือตอนหัวค่ำ ราว 19.00 น. เพื่อจะออกเรือได้ในตอนดึกหลังจากเลิกพิธีแล้ว ระหว่างที่หมอบทำการเชิญขบวนการเรือทุกคนจะต้องทำตามหมอบสั่ง เมื่อเสร็จการเชิญขบวนการจะเอาเครื่องสังเวทต่าง ๆ เช่น ปลา เบ็ด ไม้ ฯลฯ ขึ้นเล็กๆ ใส่ลงในใบตอง ตั้งไว้ที่หัวเรือเพื่อเช่นแม่ย่านางเรือ ประพรมน้ำมนต์เรือทุกลำ แล้วเอาสายสัญญาณทั้งหมดพันทับไว้ที่หัวเรือ เป็นอันเสร็จพิธีซึ่งกินเวลาราว ๆ 2 ชั่วโมง เมื่อเสร็จพิธีถ้าใครจะลงอวนในวันนั้นเลยก็ได้ หรือจะลงวันไหนก็ได้แล้วแต่สะดวก

เรือลำที่ห้ามผู้หญิงลงเด็ดขาด ก็คือเรือลำที่หมอบทำขบวนการทำพิธีนั่นเอง พิธีดังกล่าวนี้ถือกันว่า ถ้าทำถูกต้องจะทำให้การลงอวนในปีนั้นจะได้ผลดี มีปลาเข้าอวนมาก และจะทำให้แม่ย่านางเรือพอใจ ช่วยคุ้มครองลูกอวนทุกคนด้วย

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดจะเห็นได้ว่า การทำอวนล้อมจับในบ้านหัวปามีได้เป็นแต่เพียงอาชีพหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นสิ่งที่ผูกพันคนหลาย ๆ คนไว้ด้วยกัน ทำให้คนหนุ่มในหมู่บ้านมีงานทำและฝึกหัดการมีระเบียบวินัยและการรู้จักทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ

อย่างไรก็ตาม ถ้ามองดูในแง่ของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การทำอวนล้อมจับนับว่าเป็นวิธีการประมงที่ทำลายพันธุ์ปลาลอยอย่างร้ายแรง เพราะรัศมีทำการกว้างไกลมาก ยิ่งถ้ามีหลาย ๆ วง โอกาสที่ปลาจะหลุดรอดไปเจริญเติบโตได้ก็ยิ่งยากมากขึ้น การใช้อวนก็ใช้ตาถี่จะกวาดคิปลาลึกปลาน้อยที่ตัวยังโตไม่ได้ขนาดจนหมดสิ้น และยังโดยสภาพความเชื่อที่ห้ามทำร้ายเมื่อชาวประมงได้งัดเข้ามาในอวนเขาจะจับโยนลงทะเลทันที จนทำให้นึกคิดว่าในอีกไม่กี่ชั่วระยะเวลาหนึ่งข้างหน้า ทะเลสาบสงขลาอาจจะเต็มไปด้วยแทนปลาก็ได้

ในเรื่องนี้ทางการก็ได้ตื่นตัวในการที่พยายามจะพัฒนาทรัพยากรสัตว์น้ำให้เพิ่มจำนวนขึ้นในทะเลสาบสงขลา โดยการนำเอาพันธุ์กุ้งและปลาปล่อย ตลอดจนส่งเสริมให้เลี้ยงปลาชายฝั่งเพื่อให้ชาวบ้านไม่ต้องออกไปจับปลาในทะเล นอกจากนี้ก็ยังเข้มงวดกับผู้ที่ทำอวนล้อมจับจนถึงประกาศห้ามในเวลาต่อมา แต่สิ่งที่น่าสนใจอย่างหนึ่งก็คือ การส่งเสริมแพร์พันธุ์กุ้งปลานั้นเอง ที่ทำให้วงอวนล้อมจับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากจับได้กุ้งที่มีราคาดี ทำให้มีรายได้ดี เป็นพลังจูงใจสำคัญที่ทำให้คนไม่กลัวคำสั่งห้าม พยายามลักลอบลงอวนล้อมจับอยู่เสมอ เพราะรายได้ที่จะได้รับคุ้มค่าต่อการเสี่ยง

เมื่อสอบถามจากนายหัวอวนเกี่ยวกับการทำอวนล้อมก็คือ ใช้ อวนหัวเรียดที่มีตาถี่มาก ขนาด 2 เซ็นติเมตร ซึ่งจะทำให้ได้ประโยชน์สองต่อ คือทั้งปลอดภัยจากหัวจุกติอวน และสามารถ กักเก็บปลาได้ทุกขนาดด้วย นอกจากนี้จะป้องกันในทางที่ทำได้แล้ว ก็ยังมีวิธีการป้องกันที่เชื่อถือ กันมากในวงอวนทั้งหลาย โดยการปฏิบัติตามข้อห้ามต่างๆ อย่างเคร่งครัด โดยเชื่อว่าถ้าทำผิด ข้อห้ามจะต้องเกิดอันตรายกับผู้เกี่ยวข้องได้ทุกคน ข้อห้ามต่างๆ เหล่านี้มีอยู่มากมาย แต่จะเลือก ยกตัวอย่างเฉพาะที่ชาวอวนทุกคนพูดถึง ซึ่งแสดงว่าเป็นข้อห้ามที่รู้และปฏิบัติกันตลอดเวลาคงนี้

1. **เกี่ยวกับงู** เมื่ออยู่ในทะเล ลูกอวนทุกคนจะไม่พูดคำว่า “งู” เป็นอันขาด เชื่อว่า ถ้าพูดว่างจะมีคนถุกงูกัด ถ้าจำเป็นต้องพูด จะใช้คำว่า “ยานเซือก” แทน นอกจากนี้เมื่อ ติอวนติคิงขึ้นมา ก็จะทำร้ายงูนั้นไม่ได้ ต้องปล่อยลงทะเลไป

2. **เกี่ยวกับคลื่นลมและอันตรายอื่น** เวลาทำงานห้ามพูดคำหยาบคาย เพราะเจ้าทะเล จะโกรธ ทำให้คลื่นลมจัด และ เนื่องจากปลาบางชนิดมีเงี่ยงถ้าตำถูกร่างกายอาจเป็นพิษได้มาก จึงมีข้อห้ามว่า ถ้าถูกปลาแทง ห้ามพูดว่าปลาแทง ให้พูดว่า *ปลาดำหรือปลาหลัก* เพื่อป้องกัน ไม่ให้เกิดพิษ ที่สำคัญที่สุดในบรรดาข้อห้ามทั้งหลาย คือ ห้ามผู้หญิงลงเรือลำที่ใช้ทำพิธีและห้าม ถุกไม้เรียดเป็นอันขาด เพราะหมายถึงว่าจะหาปลาไม่ได้ คนในวงอวนก็จะเกิดอันตรายอย่างมาก บางทีอาจถึงชีวิตได้

2. มาตรการเกี่ยวกับการทำอวนล้อมจับ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า การทำอวนล้อมจับจะมีผลทำให้ปลาผิวน้ำสูญพันธุ์ อย่างรวดเร็ว ถ้าไม่มีมาตรการควบคุมที่เข้มแข็งพอ เนื่องจากอวนล้อมจับมีรัศมีทำการกว้างและ ใช้ตาอวนที่ขนาดถี่มาก ลูกปลาไม่มีโอกาสหลุดรอดออกไปเจริญเติบโตแพร่พันธุ์ได้อีก ทาง การ จึงได้ออกมาตรการห้ามการลงทำอวนล้อมจับในทะเลสาบสงขลา ซึ่งทำให้กระทบกระเทือนต่อ อาชีพของคนส่วนหนึ่งเราจึงได้สอบถามดูว่า ในทางที่เกี่ยวกับอาชีพของเขานี้ นายหัวอวนต่าง ๆ มี ความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับจำนวนปลาที่ลดลงและการให้เลิกอาชีพอวนล้อมจับ ก็ได้รับตอบเป็น ในทางเดียวกันว่า เห็นด้วยที่ทางการเป็นห่วงเรื่องจำนวนปลาลดลง แต่ถ้าจะให้เลิกทำอาชีพนี้ ก็จะทำให้คนต้องกระทบกระเทือนหลายครอบครัว เพราะลำพังทำนออย่างเดียวกันไม่ค่อยจะพอกิน ต้องทำประมงด้วยเพื่อหารายได้เพิ่ม ทางที่ดีที่สุดคืออนุญาตให้ทำโดยถูกต้องตามกฎหมายเพื่อให้ สามารถควบคุมขนาดของตาอวนที่จะใช้ได้เต็มที่ และออกกฎหมายห้ามการลงอวนในฤดูปลาวางไข่ ถ้าทำได้แบบนี้ ก็จะสามารถมีปลาให้จับได้โดยตลอด

ซึ่งถ้าจะพิจารณาจากความคิดเห็นของนายหัวอวน ก็เห็นได้ว่าเป็นมาตรการที่น่าจะทำได้และถ้ายังสามารถจะจำกัดความยาวของอวนได้ด้วย เช่น ไม่ให้ยาวเกิน 500 เมตร ก็จะทำให้ปลามีโอกาสหลุดรอดไปได้ง่ายขึ้น นอกจากนั้นควรจะตั้งจำกัดจำนวนวงอวนล้อมไม่ให้มีเพิ่มขึ้นอีกเพื่อป้องกันการขยายจำนวนวงอวนที่จะเข้ามาจับปลาในน่านน้ำต่อไป

อย่างไรก็ตาม จะต้องกล่าวไว้ในที่นี้ว่า บทความนี้มีได้มุ่งจะวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของการทำอวนล้อมจับ แต่เป็นการบรรยายถึงการทำอวนล้อมจับในฐานะที่เป็นอาชีพหนึ่ง ที่บังเอิญมีผลกระทบต่อนโยบายการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ และผู้เขียนก็เห็นด้วยอย่างยิ่งว่า การทำอวนล้อมจับนั้น ยิ่งทำมากเท่าใดก็จะยิ่งทำให้ท้องถิ่นปราศจากทรัพยากรสัตว์น้ำได้มากขึ้นเท่านั้น จนในที่สุดแล้วถ้าไม่มีมาตรการป้องกันที่เหมาะสม เราก็จะเหลือเพียงทะเลสาบสงขลาไว้ชื่นชมงูทะเลโดยไม่มีปลาให้กินอีกเลย

การเปลี่ยนแปลงในพื้นที่โครงการ ชลประทานน้ำอูนปี 2515-2523

สุทธิจิตต์ จินตยานนท์

1. ความเป็นมาของโครงการชลประทานน้ำอูน จังหวัดสกลนคร

โครงการชลประทานน้ำอูน เป็นโครงการชลประทานที่กรมชลประทานทำการสำรวจพื้นที่เมื่อปี พ.ศ. 2497 เริ่มทำการก่อสร้างเมื่อปี 2509 และทิวเขื่อนสร้างเสร็จเมื่อปี 2516 สามารถให้การชลประทานแก่พื้นที่โครงการได้ในปี 2518

ที่ตั้งของโครงการชลประทานน้ำอูน อยู่ทางทิศตะวันตกของอำเภอเมืองสกลนคร ห่างจากตัวเมืองประมาณ 50 กม. มีพื้นที่ทั้งสิ้น 203,000 ไร่ โดยมีพื้นที่ชลประทาน 183,800 ไร่ ควบคุมอาณาเขตบางส่วนของอำเภอพังโคน อำเภอพรรณานิคม และอำเภอเมืองสกลนคร ปัจจุบันมีพื้นที่ที่ได้รับการชลประทานแล้วประมาณร้อยละ 80 ของพื้นที่ชลประทานทั้งหมด

เหตุผลที่มีการก่อสร้างโครงการชลประทานน้ำอูนนั้น เนื่องจากสภาพภูมิประเทศของโครงการเป็นที่ราบเรียบเสมียนแอ่ง และบริเวณดังกล่าวมีลำน้ำอูนไหลผ่าน ซึ่งในฤดูฝน บริเวณดังกล่าวมักจะถูกน้ำท่วมทำให้ต้นข้าวที่เกษตรกรปลูกไว้ได้รับความเสียหาย แต่เมื่อถึงฤดูแล้ง น้ำในลำน้ำสายต่างๆ ในพื้นที่จะแห้งและมีปริมาณไม่เพียงพอที่จะใช้ในการเพาะปลูก ซึ่งถ้าในบางปีที่ร้อนจัด น้ำจะแห้งขอดไม่สามารถนำมาบริโภคหรือเพาะปลูกได้ ดังนั้นวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างโครงการชลประทานน้ำอูนจึงมีอยู่ 2 ประการด้วยกันคือ

1. ป้องกันไม่ให้เกิดน้ำท่วมในช่วงฤดูฝน และ
2. จัดหาน้ำให้เกษตรกรใช้เพาะปลูกในช่วงฤดูแล้ง

2. ผลการศึกษาสภาพการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่โครงการชลประทานน้ำอูนปี 2515-2523

บทสรุปจากการศึกษาสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในเขตโครงการชลประทาน ในช่วงปี 2515-2522 และ 2518/23 พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพเศรษฐกิจและสังคม ในเขตโครงการฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2522 ปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้นจากปี 2515 ร้อยละ 126 การที่ปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้นนี้ เนื่องจากเกษตรกรมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกมากขึ้น ในปี 2522 พื้นที่ปลูกข้าวเพิ่มขึ้นจาก 59,954 ไร่ในปี 2515 เป็น 90,406.5 ไร่ ในปี 2519 หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 21 ในขณะที่พื้นที่บริเวณป่าและต้นไม้ธรรมชาติอื่น ๆ ลดลงจาก 48,241 ไร่ ในปี 2515 เหลือ 38,097.5 ไร่ ในปี 2522 หรือประมาณร้อยละ 6.29 ผลของการชลประทานมีผลต่อการเพิ่มผลเฉลี่ยต่อไร่ในพื้นที่ ซึ่งในแต่ละเขตพื้นที่ชลประทานได้แก่เขตจตุรพักดิน เขตคันคูน้า จะมีผลผลิตที่แตกต่างกันตามระดับการใช้เทคนิคในการปรับปรุงพื้นที่ โดยในเขตจตุรพักดินมีผลผลิต 371.4 กก./ไร่ เขตคันคูน้า 365.1 กก./ไร่ ในขณะที่เขตที่ไม่ได้รับการชลประทาน มีผลผลิตเฉลี่ย 209.6 กก./ไร่

การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจสังคม ในด้านเศรษฐกิจเกษตรกรมีรายได้ที่เป็นเงินสดทางการเกษตรเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในเขตจตุรพักดิน เกษตรกรมีรายได้มากขึ้นกว่าเดิมจาก 1,506.12 บาท ในปี 2518 เป็น 4,649.27 บาทในปี 2522 แต่ในเขตคันคูน้าและไม่มีคันคูน้า รายได้ลดลงจาก 1,712.07 บาทเป็น 1,582.14 บาท อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณารายได้สุทธิที่เป็นเงินสดทางการเกษตร เกษตรกรในเขตที่มีการพัฒนาพื้นที่ชลประทานกลับมีรายได้ทางการผลิตจากเกษตรลดลงจากเดิม ก่อนที่จะมีการดำเนินงานโครงการเกษตรกรบางรายได้ในเขตคันคูน้าต้องประสบภาวะการขาดทุนเนื่องจากต้นทุนในการผลิตสูง โดยในเขตจตุรพักดินรายได้สุทธิจากการเกษตรลดลงจากเดิมประมาณ 900 บาท และในเขตคันคูน้าและไม่มีคันคูน้ารายได้ลดลงประมาณ 1,200 บาท

ถึงแม้ว่าเกษตรกรจะสามารถปลูกพืชฤดูแล้งเพื่อเพิ่มรายได้ โดยการส่งเสริมของทางราชการก็ตาม พืชเศรษฐกิจที่ส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกในช่วงฤดูแล้งได้แก่ ข้าวเจ้า, ถั่วลิสง, พักทอง, แดงโมและพืชผัก แต่แนวโน้มการปลูกพืชฤดูแล้งในเขตโครงการเริ่มจะลดลง เนื่องจากการสนับสนุนของทางราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านปัจจัยการผลิต ตลาดและราคาไม่เพียงพอการใช้พื้นที่ในการปลูกส่วนมากเกษตรกรให้ความสำคัญต่อการปลูกถั่วลิสงมากกว่าปลูกข้าว เพราะ

ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจากการปลูกสูงกว่าการปลูกข้าว โดยเฉลี่ยราคาถั่วลิสงกิโลกรัมละ 8.00 บาท ในขณะที่ข้าวกิโลกรัมละ 2.75-3.00 บาท (ราคาปี 2523)

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมของเกษตรกร จากการศึกษาความคิดเห็นของเกษตรกรที่มีต่อการพัฒนาท้องถิ่นกับการพัฒนาการเกษตร พบว่าเกษตรกรมีความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา ยินดีให้ความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่น และจากการที่มีโครงการชลประทานทำให้เกษตรกรเกิดความมั่นใจในการเพาะปลูกมากขึ้น มีการใช้พื้นที่ปลูกพืชฤดูแล้งเพิ่มขึ้นในระยะปีที่ 1-2 อย่างไรก็ตามเนื่องจากเกษตรกรไม่มีความรู้เกี่ยวกับการใช้น้ำชลประทานดีพอ และเกษตรกรหลายรายใช้น้ำชลประทานโดยไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนของผู้อื่น จึงทำให้เกิดความขัดแย้งเรื่องการใช้น้ำขึ้นในหมู่เกษตรกรด้วยกัน ซึ่งทางโครงการทำการแก้ไขปัญหานี้โดยการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำและพนักงานส่งน้ำ (Zoneman) ขึ้นในพื้นที่แต่การดำเนินงานยังไม่ได้ผลเท่าที่ควรเนื่องจากพนักงานส่งน้ำ ยังไม่มีความชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่ดีพอ

สำหรับการยอมรับเทคโนโลยีทางการผลิต เกษตรกรมีแนวโน้มที่จะยอมรับการส่งเสริมการปลูกพืชฤดูแล้ง การใช้เมล็ดพันธุ์รัฐบาล การปลูกพืชเศรษฐกิจประเภทอื่น เช่น ถั่วลิสง พริกชี้หู แดงโม พักทอง มากขึ้น การเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นในการปลูกพืชของเกษตรกรบางอย่างยังทำได้ไม่เต็มที่ เช่น การเปลี่ยนพันธุ์ข้าว และการปลูกข้าวเจ้าเพื่อการค้า เพราะเกษตรกรยังมีทัศนคติและรสนิยมในการใช้พันธุ์ข้าวพื้นเมืองอยู่ ประกอบกับการทำเนืองงานของเจ้าหน้าที่ยังอยู่ในระยะการทดลองและเผยแพร่ความรู้ ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ยังนิยมปลูกข้าวเหนียวพันธุ์พื้นเมือง การที่เกษตรกรมีการเปลี่ยนแปลงทัศนคตินี้เนื่องจากเกษตรกรมีความมั่นใจในเรื่องของน้ำปลูกพืชส่วนหนึ่ง การส่งเสริมของรัฐบาลส่วนหนึ่ง และส่วนสุดท้ายคือการทำตามอย่างผู้นำเกษตรกรในหมู่บ้าน ซึ่งในกรณีหมู่บ้านเกษตรตัวอย่างในเขตโครงการผู้นำเกษตรกรมีส่วนทำให้เกษตรกรรายอื่นหันมาปฏิบัติตามการส่งเสริมของทางราชการ จากการสำรวจความต้องการ การใช้ปัจจัยการผลิตของเกษตรกร เกษตรกรมีความต้องการที่จะใช้ปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ น้ำชลประทานมากขึ้น แต่เกษตรกรมีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจทำให้ไม่สามารถใช้ปัจจัยการผลิตได้อย่างเต็มที่ตามจำนวนที่ทางราชการให้คำแนะนำไว้ ทำให้ผลผลิตที่ผลิตได้ไม่มากเท่ากับจำนวนที่ควรจะเป็น (Potential yield) นอกจากนั้นการให้ความสนับสนุนของหน่วยราชการบางหน่วยล่าช้า เกษตรกรไม่สามารถปลูกพืชได้ทันตามเวลาที่กำหนด ระบบการรับซื้อผลผลิต

ของทางราชการยังซับซ้อน และมีขีดการรับซื้อจำกัด เกษตรกรไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร จึงต้องหันไปพึ่งพ่อค้าในท้องถิ่น ซึ่งมักจะไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องราคาอยู่เสมอ

จากการดำเนินงานของโครงการชลประทานน้ำอูนในระยะ 6 ปีที่ผ่านมา มีปัญหาเกิดขึ้นในพื้นที่ชลประทานหลายประการ ปัญหาที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากตัวเกษตรกร และจากการดำเนินงานของโครงการประกอบกัน ซึ่งทำให้ผลการดำเนินงานของ โครงการทางด้านการพัฒนาการ เกษตรไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเพิ่มผลผลิตและการจัดระบบ การปลูกพืชในข้าว ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ

(1) ปัญหาทางกายภาพ ปัญหาที่เกิดขึ้นได้แก่

ปัญหาการใช้ปัจจัยการผลิต

– ปัญหาการใช้ปุ๋ย จากการสอบถามเกษตรกรจำนวน 57 ราย มีเกษตรกร จำนวน 54 รายไม่ใช้ปุ๋ย และในจำนวนผู้ใช้ 33 ราย มีเพียง 14 รายเท่านั้นที่ใช้ปุ๋ยในอัตราที่ทางราชการ ให้คำแนะนำคือ 25 กก./ไร่

– ปัญหาการใช้เมล็ดพันธุ์ ในปัจจุบันเกษตรกรในเขตโครงการยังนิยมใช้เมล็ดพันธุ์ ข้าวพันธุ์พื้นเมืองอยู่ทั้งนี้เพราะการส่งเสริมและแนะนำให้เกษตรกรหันมาใช้เมล็ดพันธุ์ที่ทาง ราชการส่งเสริมได้แก่พันธุ์ กข. ทั้งที่เป็นข้าวเจ้าและข้าวเหนียวยังไม่แพร่หลาย และยังอยู่ระหว่างการทดลองเพื่อหาชนิดที่เหมาะสมกับพื้นที่โครงการมากที่สุด

ปัญหาระบบการชลประทาน ปัญหานี้เป็นปัญหาทางเทคนิคที่มีความสำคัญต่อการ เพาะปลูกโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลูกพันธุ์กุดแล้ง ปัญหาที่พบในเขตโครงการก็คือ

– ปัญหาคลองชลประทานเสียหาย สภาพคลองชลประทานสายใหญ่ และคลองซอย อยู่ในสภาพที่ชำรุดทรุดโทรม เนื่องจากเกิดการเลื่อนตัวของพื้นผิวโลก ทำให้คอนกรีตที่ค้ำไว้ เกิดการทรุดตัว

– ปัญหาการระบายน้ำและการเกิดแอ่งน้ำ มีสาเหตุมาจากการปรับระดับพื้นที่ซึ่งขาด การควบคุมการสำรวจและวัดระดับที่ผิดพลาด ทำให้เกิดความสูงต่ำบนพื้นที่เกิดเป็นแอ่งน้ำไม่มีทาง ระบาย และอีกสาเหตุหนึ่งเกิดจากระบบการจัดสรรน้ำที่ไม่ได้มีการควบคุมปริมาณการไหลของน้ำ

– ปัญหาการควบคุมการส่งน้ำเนื่องจากอุปกรณ์บางอย่าง เช่น ประตูควบคุมน้ำใน คลองสายต่าง ๆ หายไปหลังจากที่ติดตั้ง ทำให้สมรรถนะในการควบคุมน้ำไม่มีประสิทธิภาพ

– ปัญหาความอุดมสมบูรณ์และความเหมาะสมของดินในการปลูกพืช เนื่องจากดินบริเวณโครงการมีความเหมาะสมปานกลางในการปลูกพืช มีปัญหาเกี่ยวกับความเป็นเกลือและความเป็นด่าง ปัญหาขาดแคลนน้ำ ปัญหาการระบายน้ำ และปัญหาน้ำท่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเหมาะสมดินในการปลูกข้าวปรากฏว่ามีพื้นที่เหมาะสมในระดับปานกลางเพียง ร้อยละ 50 ของพื้นที่โครงการอีกร้อยละ 40 ไม่เหมาะสมในการปลูกข้าว

(2) ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม

ในกรณีโครงการชลประทานน้ำอูนสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจดูเหมือนจะเป็นตัวแปรที่สำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาการเกษตรในพื้นที่แห่งนี้ เนื่องจากผลการศึกษาในค้ำนี้พบว่าเกษตรกรที่ได้รับน้ำจากโครงการชลประทานไม่ว่าจะเป็นในเขตจตุรพักติ์ดิน หรือเขตคันทันน้ำค้างก็ประสบภาวะขาดทุน โดยรายได้ที่เป็นเงินสดสุทธิทางการเกษตรในปี 2522 ลดลงจากปี 2518 ซึ่งเป็นปีเริ่มต้นโครงการเป็นจำนวนมาก สาเหตุที่ทำให้เกษตรกรต้องขาดทุนนี้เนื่องจากเกษตรกรต้องลงทุนเพื่อการเพาะปลูกมากกว่าเดิม เนื่องจากมีการใช้เทคโนโลยีทางการเกษตรเข้ามาช่วย ได้แก่ การชลประทาน และยังมี การปลูกพืชฤดูแล้งเพิ่มขึ้นอีกอย่างหนึ่ง แต่เนื่องจากเกษตรกรขายผลผลิตได้ในราคาที่ต่ำ เพราะต้องขายให้กับพ่อค้าในท้องถิ่นและต้นทุนการผลิตสูง จึงทำให้รายได้ทางการเกษตรลดลง การที่เกษตรกรมีรายได้ลดลงเช่นนี้ย่อมมีผลต่อการตัดสินใจที่จะใช้ผลผลิตในปีการเพาะปลูกต่อไปว่าจะคุ้มกับทุนที่เสียไปหรือไม่ นอกจากนั้นการที่เกษตรกรมีรายได้น้อยทำให้การจัดหาปัจจัยทางการผลิตมาใช้ในการเพิ่มผลผลิตทำได้ไม่เต็มที่ ทำให้ผลผลิตที่ได้ทั้งการทำนาปีและการปลูกพืชฤดูแล้งไม่ดีเท่าที่ควร การให้ความสนับสนุนทางค้ำปัจจัยการผลิตได้แก่ปุ๋ยและเมล็ดพันธุ์ ทำได้ล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการ ระบบการประกันราคาผลผลิตและระบบการรับซื้อผลผลิตของทางราชการมีขีดจำกัดในค้ำงบประมาณและไม่คล่องตัวเท่าที่ควร ทำให้เกษตรกรขาดความเชื่อมั่นในการที่ตัวเองจะเสี่ยงลงทุนในการผลิต กรณีนี้จะเห็นได้ชัดจากการสรุปผลการปลูกพืชฤดูแล้งในปีการเพาะปลูก 2523/24 โดยทางกรมการโครงการส่งเสริมการปลูกพืชฤดูแล้ง ซึ่งสรุปปัญหาอุปสรรคทั้งในภาครัฐบาลและภาคเกษตรกรและพ่อค้าเอกชนไว้ดังนี้¹

¹ โครงการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน บริเวณโครงการชลประทานน้ำอูน, สรุปผลการดำเนินงานโครงการส่งเสริมปลูกพืชฤดูแล้ง ปี 2523/24 ในเขตชลประทานน้ำอูน สกลนคร, (เอกสารโรเนียว, 2524), หน้า 22-24.

2.1 ปัญหาในภาคราชการ

2.1.1 ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด

2.1.2 การเตรียมงานและแผนงานขลุกขลักและล่าช้า หน่วยงานในท้องถิ่นยังไม่ค่อยมั่นใจก่อนนโยบายรักษาระดับราคาผลผลิตโดยเฉพาะอย่างยิ่งถั่วลิสง

2.1.3 การให้สินเชื่อ (เมล็ดพันธุ์ บူးและเงินสด) พบว่า เมล็ดพันธุ์ที่เป็นสินเชื่อมีสิ่งเจือปนมากและราคาแพง

2.1.4 การรับซื้อ เงินที่จะนำมารับซื้อผลผลิตไม่สามารถเบิกนำมาใช้ได้ตามเวลาที่กำหนด ทำให้การรับซื้อเพื่อแทรกแซงตลาดล่าช้ามาก ทำให้พ่อค้าสามารถฉวยโอกาสและกดราคาซื้อได้ง่าย

2.1.5 การส่งน้ำ ยังมีปัญหาในเรื่องคลองชำรุด น้ำท่วม หรือน้ำไม่พอ เนื่องจากระบบการกระจายน้ำยังไม่สมบูรณ์

2.2 ปัญหาในภาคเกษตรกรและพ่อค้าเอกชน

2.2.1 การปลูกพืช ผลผลิตของข้าวนาปรัง และถั่วลิสง ยังอยู่ในระดับต่ำ คือ ประมาณ 195.58 กก./ไร่ และ 200 กก./ไร่ ตามลำดับ สาเหตุที่ทำให้ผลผลิตของพืชทั้งสองอยู่ในอัตราต่ำเนื่องจาก

- เกษตรกรยังขาดความรู้ในการปลูกพืชและการให้น้ำ
- ดินมีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ
- มีศัตรูทำลายมาก เช่น นกกระจาบและหนู

2.2.2 คุณภาพผลผลิต โดยเฉพาะถั่วลิสง ยังมีคุณภาพไม่ดีนัก เพราะมีสิ่งเจือปนและเมล็ดลีบมาก

2.2.3 การขายผลผลิต เกษตรกรยังขายผลผลิตถั่วลิสงและข้าวนาปรังในราคาที่ต่ำกว่าทางราชการกำหนด ประกอบกับ อ.ต.ก. เข้าไปรับซื้อได้ช้า

2.2.4 การรับซื้อของพ่อค้าเอกชน พ่อค้าในท้องถิ่นยังฉวยโอกาสกดราคา และโกงตาชั่ง การจ่ายเงินให้เกษตรกรล่าช้า

2.2.5 การเก็บรักษาผลผลิต ยังขาดงานเก็บผลผลิตในท้องถิ่นเมื่อมีการผลิตมากขึ้นจะมีปัญหาด้านการเก็บรักษา ระหว่างรอจำหน่ายหรือรอจังหวะราคา

2.2.6 การรวมกลุ่ม ยังไม่มีการรวมกลุ่มที่เหนียวแน่นพอสำหรับจะดำเนินการในรูปของธุรกิจ ทำให้ขาดพลังต่อรอง กลุ่มที่มีอยู่แล้วส่วนใหญ่ตั้งขึ้นเพื่อหวังกู้เงินเท่านั้น

สำหรับปัญหาทางสังคมเกี่ยวกับทัศนคติของเกษตรกรที่จะยอมรับการส่งเสริมทางการเกษตร พบว่าไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน เกษตรกรโดยทั่วไปมีแนวโน้มที่จะรับการเปลี่ยนแปลง ถ้าในพื้นที่ได้รับการสนับสนุน การส่งเสริม และมีวิธีการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรปฏิบัติตามอย่างเต็มที่ ซึ่งเห็นได้ชัดในกรณีบ้านเบือย ตำบลวังยาง ซึ่งเป็นหมู่บ้านพัฒนาตัวอย่างมุ่งให้ราษฎรช่วยตัวเองในการพัฒนาท้องถิ่น การส่งเสริมอาชีพเกษตรกร โดยมีเกษตรกรตัวอย่างเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง

อย่างไรก็ตามการพัฒนากำลังคนในด้านการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ เท่าที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะเกษตรกรที่เป็นสมาชิกส่วนใหญ่ไม่ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของกลุ่มมากนัก ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มสหกรณ์การเกษตร วัตถุประสงค์ของการเป็นสมาชิกส่วนใหญ่มีความคาดหวังที่จะได้รับผลตอบแทนจากการเป็นสมาชิกค่อนข้างสูง และไม่ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมอย่างอื่นของกลุ่ม นอกจากการขอรับความช่วยเหลือ หรือในกรณีที่กลุ่มผู้ใช้น้ำจะเห็นได้ชัดว่า ความคิดเห็นที่มีต่อกลุ่มกับการปฏิบัติของเกษตรกรมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกัน เกษตรกรยังไม่กระตือรือร้นในการดำเนินงานของกลุ่มด้วยตนเอง การประชุมกลุ่มไม่สามารถทำได้ เพราะสมาชิกมาประชุมเป็นจำนวนน้อย ปัญหาความขัดแย้งเรื่องการใช้น้ำยังมีอยู่เสมอ และคลองชลประทานไม่ได้รับการดูแลรักษา ซึ่งความบกพร่องที่เกิดขึ้นมีสาเหตุจากตัวเกษตรกรและการดำเนินงานของหน่วยราชการที่รับผิดชอบ

3. ข้อสังเกตบางประการจากผลการศึกษา

3.1 จากสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่กล่าวมาสามารถชี้ให้เห็นได้ว่าการพัฒนาพื้นที่เพื่อยกระดับสภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกรเท่าที่ผ่านมาั้น ขาดการวางแผนทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ไปพร้อม ๆ กับการวางแผนพัฒนาทางวัตถุ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความพร้อมของเกษตรกร ที่จะปรับตัวให้เข้ากับการพัฒนาทางด้านวัตถุ ปัญหาด้านการตลาด และราคาผลผลิตยังเป็นปัญหาเรื้อรังที่ไม่สามารถแก้ไขได้

3.2 การวางแผนพัฒนาเท่าที่ผ่านมามีไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน การกำหนดปัญหาและความต้องการของประชาชนจะถูกกำหนดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีของโครงการชลประทานน้ำอูน ในระยะแรกของการดำเนินงาน เกษตรกรก็ไม่ได้เข้ามามีบทบาทในโครงการ ความพยายามที่จะให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของโครงการโดยผ่านทางองค์กรประชาชนของคณะทำงานโครงการ เพิ่งจะเริ่มมีขึ้น หลังจากการจัดตั้งโครงการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานเมื่อปี 2522 ซึ่งในช่วงที่ทำการศึกษาความพยายามดังกล่าวยังเป็นเพียงความคิดเห็นจากผลการประชุมของคณะทำงานระดับสนาม แต่ในทางปฏิบัติองค์กรประชาชน เช่น สภาตำบล หรือคณะกรรมการหมู่บ้านยังไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังเลย

3.3 การที่เกษตรกรไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมนั้น เนื่องจากเกษตรกรไม่มีองค์กรหรือสถาบันที่เข้มแข็งพอที่จะมีบทบาทในการดำเนินงานของโครงการพัฒนา กลุ่มหรือสถาบันที่จัดตั้งขึ้นไม่ว่าจะเป็นกลุ่มสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้น้ำ หรือแม้แต่สภาตำบล บทบาทของกลุ่มที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นเพียงแหล่งบรรเทาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจและปัจจัยการผลิต เกษตรกรไม่สนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม หรือเข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการดำเนินงานของกลุ่มอย่างจริงจัง ทำให้กลุ่มไม่สามารถดำเนินงานได้ด้วยตนเอง ต้องรอรับความช่วยเหลือจากทางราชการอยู่ตลอดเวลา

3.4 ความหวังที่จะให้กลุ่มหรือสถาบันในชนบทมีบทบาทในการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ไม่สามารถจะเป็นไปได้ถ้า

— ระบบการตลาด และราคาผลผลิต ยังไม่สามารถทำให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนจากการผลิตอย่างยุติธรรม การที่เกษตรกรมีรายได้จากการผลิตต่ำ ทำให้เกษตรกรไม่สามารถที่จะพึ่งตนเองและสร้างความมั่นคงให้กับกลุ่มที่ตนเองเป็นสมาชิกได้ ความมุ่งหวังที่จะให้กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรที่เกษตรกรมีส่วนร่วมในการดำเนินงานร่วมกันด้วยตนเอง จึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก และยังคงอยู่ในการควบคุมดูแลและรอรับความช่วยเหลือจากหน่วยราชการที่รับผิดชอบอยู่ตลอดเวลา กลุ่มจึงเป็นเพียงแหล่งบรรเทาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจของเกษตรกรเพียงด้านเดียว

— นอกจากฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรแล้ว การวางรากฐาน การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของกลุ่มและของสมาชิก ตลอดจนการติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้กับเกษตรกรได้ การสร้างแรงจูงใจ

ให้เกษตรกรในระยะแรกเพื่อให้เกษตรกรเข้ามาเป็นสมาชิก มักจะมีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งล่อใจ ทำให้เกษตรกรซึ่งมีปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว เห็นความสำคัญของกลุ่มในฐานะแหล่งบรรเทาความเดือดร้อน ประกอบกับการให้ความรู้และการติดตามผลการดำเนินงาน กลุ่มในระยะแรกไม่ต่อเนื่องพอที่จะสร้างความคิดที่ถูกต้องเกี่ยวกับกลุ่ม ได้ตัวอย่างเช่น กลุ่มสหกรณ์การเกษตรหรือในกรณีกลุ่มผู้ใช้น้ำ ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มที่สำคัญต่อการพัฒนาการเกษตรในโครงการนั้นเนื่องจากขาดเจ้าหน้าที่สนาม (Zoneman) ซึ่งจะทำหน้าที่ประสานงานระหว่างเกษตรกรกับเจ้าหน้าที่ของโครงการในระยะแรก ประกอบกับเกษตรกรยังไม่มีพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับการชลประทาน ทำให้กลุ่มที่จัดตั้งไม่สามารถดำเนินงานได้

— จากการศึกษาที่เกษตรกรอยู่ในสภาพที่พึ่งตนเองไม่ได้ ตลอดจนขาดความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ในการดำเนินงาน ทำให้หน่วยราชการเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานของกลุ่มตลอดเวลา ความคิดที่จะให้เกษตรกรในหมู่บ้านจัดตั้งกลุ่มของตนเองขึ้นมา เพื่อให้เกษตรกรผู้เป็นสมาชิกเกิดความกระตือรือร้น และเพิ่มความรับผิดชอบต่อน้ำที่ในฐานะสมาชิกกลุ่ม จึงเป็นไปได้ยาก

3.5 จากปัญหาของหน่วยราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาพื้นที่แห่งนี้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และในส่วนกลาง ย่อมเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าการบริหารงานโครงการพัฒนาชนบทในปัจจุบันยังขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน นโยบายและงบประมาณยังต้องขึ้นอยู่กับหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มี นโยบาย แผนงานและขั้นตอนในการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องประสานสัมพันธ์กัน ถึงแม้ว่าจะปฏิบัติงานในพื้นที่แห่งเดียวกันก็ตาม

ลักษณะดังกล่าวมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานในพื้นที่อย่างมาก เนื่องจากไม่มีอำนาจในการตัดสินใจที่จะดำเนินการให้ประสานสอดคล้องกัน ได้เต็มที่ ประกอบกับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณ เครื่องจักรกลและกำลังคนซึ่งทางส่วนกลางเป็นผู้จัดสรรให้ไม่แน่นอน ทำให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานไม่ดีเท่าที่ควร จะเห็นได้จากระบบชลประทานซึ่งยังมีข้อบกพร่องในเรื่องคุณภาพของสิ่งก่อสร้าง เพราะขาดงบประมาณในการบำรุงรักษา ระบบการรับซื้อผลผลิตล่าช้า ไม่สามารถแทรกแซงระบบตลาดพ่อค้าได้ทันตามเวลา ทำให้เกษตรกรไม่ได้รับประโยชน์จากการขายผลผลิต

กล่าวโดยสรุปการดำเนินงานของโครงการชลประทานเก่าที่ผ่านมานี้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรนั้น เนื่องจากระบบการบริหารงานในพื้นที่ขาดความคล่องตัว การดำเนินงานยังต้องขึ้นอยู่กับนโยบาย แผนงานของแต่ละหน่วยงานในส่วนกลาง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่แห่งเดียวกัน องค์กรหรือกลุ่มกิจกรรมที่ตั้งขึ้นในท้องถิ่นมีมากมายหลายประเภทเป็นการยากที่เกษตรกรจะรับรู้ และดำเนินการให้เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริงได้ นอกจากนี้การให้การอบรมแก่เกษตรกรและการติดตามผลการดำเนินงานกลุ่มของเจ้าหน้าที่ทำได้ไม่ทั่วถึง และไม่สม่ำเสมอในระยะเริ่มต้น จึงทำให้กลุ่มต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นไม่มีประสิทธิภาพ และไม่ใช่องค์กรหรือสถาบันของเกษตรกรอย่างแท้จริง.

ภาวะการถือครองที่ดิน ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

พินิจ ลาภธนานนท์

1. บทนำ

สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย ซึ่งมีแนวโน้มว่าพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจยังต้องพึ่งพาการเกษตรไปอีกนาน ดังจะเห็นได้จากการที่ประชากร 75-80 % ยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ที่ดินที่ใช้ในการเพาะปลูกจึงเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในบรรดาปัจจัยการผลิตที่สำคัญทั้งสามคือ ทน ที่ดิน และแรงงาน ในปัจจุบันเนื้อที่ที่สามารถใช้ในการเพาะปลูกถูกนำมาใช้ประโยชน์เกือบหมดสิ้นแล้ว ถ้าหากจะมีการขยายที่ดินเพื่อการเกษตรออกไปอีกอาจก่อให้เกิดผลร้ายได้ ในขณะที่เทคโนโลยีสถิติการเพิ่มของประชากรในประเทศอยู่ในอัตราที่สูงมากในราวร้อยละ 2.8 ต่อปี เมื่อผนวกปัญหาทั้งสองเข้าด้วยกันจึงก่อให้เกิดปัญหาที่ดินที่ท้าทายซึ่งประเทศไทยต้องประสบปัญหาที่ดินมาตั้งแต่อดีตแล้ว และในปัจจุบันปัญหานี้มีแนวโน้มว่าจะกลายเป็นปัญหาสำคัญขึ้นเรื่อย ๆ

ประเทศต่าง ๆ ที่ประสบปัญหาการถือครองที่ดิน พยายามใช้การปฏิรูปที่ดินเป็นวิถีทางในการแก้ไขปัญหามาเพื่อเปลี่ยนแปลงภาวะการถือครองที่ดิน แต่มีประเทศที่ประสบผลสำเร็จจริง ๆ (ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา) ไม่มากนัก เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมาตรการในการดำเนินการ สำหรับประเทศไทยก็ได้ใช้นโยบายปฏิรูปที่ดินในการแก้ไขปัญหามาตั้งแต่ปี 2518 แล้ว แต่จากการดำเนินงานที่ผ่านมายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะยังไม่ได้ดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาอย่างจริงจัง เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจการปฏิรูปที่ดินมากนัก การอนุมัติโครงการและงบประมาณกระทำอย่างล่าช้า จึงทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้

ในที่นี้จะศึกษาดังภาวะการถือครองที่ดินในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เกษตรกรประสบปัญหาการถือครองที่ดินอย่างไรบ้าง โดยเน้นการศึกษาที่อำเภอวังน้อยเป็นสำคัญ และศึกษาอำเภอลาดบัวหลวงประกอบในเชิงเปรียบเทียบ เหตุที่เลือกศึกษาสองอำเภอนี้เพราะทั้งสองอำเภอนี้ ได้รับการประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน โดยเฉพาะลาดบัวหลวงเป็นอำเภอแรกในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่ถูกประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน (ประกาศเมื่อ 31 มีนาคม 2518) แต่หลังจากที่ประกาศจนกระทั่งปี พ.ศ. 2524 แล้ว การดำเนินงานยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก ทั้งยังสร้างปัญหาให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินอีกด้วย ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่าการศึกษาจะเน้นภาวะการถือครองที่ดินจึงจะไม่ขอกล่าวถึงปัญหานั้นมากนัก เพราะเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนและสลับซับซ้อนมากจึงจะขอกล่าวไว้แต่เพียงคร่าว ๆ เพื่อประกอบความเข้าใจ

การศึกษาครั้งนี้จะแบ่งข้อมูลเป็นสามส่วนที่สำคัญ ๆ คือ

1. *ประวัติศาสตร์การถือครองที่ดิน* การที่จำเป็นต้องศึกษาในแง่นี้เพราะผู้ศึกษามีแนวความคิดว่า ปัญหาการถือครองที่ดินมิใช่ปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงปัจจุบันเท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่สะสมมาตั้งแต่อดีต ดังนั้น ถ้าหากขาดข้อมูลส่วนนี้แล้ว ก็เท่ากับว่าขาดความสมบูรณ์ในการศึกษาปัญหาการถือครองที่ดิน ตัวอย่างเช่น อำเภอวังน้อย เดิมเป็นพื้นที่เพาะปลูกที่มีชื่อว่าทุ่งหลวงรังสิต อันเป็นเขตบุกเบิกขยายเนื้อที่การเกษตรที่กว้างใหญ่มากในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ฉะนั้นในการศึกษาปัญหาการถือครองที่ดินในอำเภอวังน้อยจึงจะเสียมิได้ที่จะต้องศึกษาประวัติศาสตร์ของทุ่งหลวงรังสิต แต่เนื่องจากทุ่งหลวงรังสิตมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานมากประกอบกับมีผู้ที่ทำการศึกษาเรื่องนี้ไว้อย่างละเอียดแล้ว จึงจะขอกล่าวเฉพาะแต่ประเด็นที่สำคัญไว้ในการศึกษาครั้งนี้เท่านั้น

2. *ภาวะการถือครองที่ดินในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา* ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาข้อมูลแบบรวมทั้งจังหวัดเพื่อทำความเข้าใจถึงภาวะการถือครองที่ดินในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งเป็นแหล่งผลิตทางการเกษตรที่สำคัญในภาคกลางว่าจะมีลักษณะและปัญหาเช่นไร การศึกษาในส่วนนี้จะกระทำโดยการรวบรวมข้อมูลเอกสารจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

3. **ศึกษาปัญหาการถือครองที่ดินและแนวทางแก้ไขในเขตอำเภอวังน้อยและอำเภอลาดบัวหลวง** สำหรับเขตอำเภอวังน้อยจะเน้นการศึกษาในท้องที่หมู่ 2 ตำบลข้าวงาม และหมู่ที่ 7 ตำบลสนับทึบ ส่วนอำเภอลาดบัวหลวงจะเน้นท้องที่หมู่ 6 ตำบลพระยาบวรลือ ซึ่งในแต่ละท้องที่จะเน้นข้อมูลในการศึกษาไปคนละแนวตามแต่ลักษณะปัญหาของแต่ละท้องที่

แหล่งข้อมูลในแต่ละส่วนทั้งสามนี้ จะมีที่มาแตกต่างกันไป กล่าวคือในส่วนแรกจะรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและหนังสือทางประวัติศาสตร์ที่มีผู้รวบรวมไว้ ส่วนที่สอง เป็นข้อมูลจากเอกสารและสถิติต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ และในส่วนที่สามจะเป็นข้อมูลใหม่ที่รวบรวมจากการสัมภาษณ์เกษตรกรในแต่ละท้องที่และผู้ที่เกี่ยวข้อง ในปัญหาการถือครองที่ดิน กล่าวโดยสรุปก็คือ การศึกษาครั้งนี้จะเน้นหนักในส่วนที่สาม โดยใช้ข้อมูลจากส่วนแรกและส่วนที่สองเป็นพื้นฐานเพื่อทำความเข้าใจกับปัญหา

เท่าที่ผ่านมาปัญหาการถือครองที่ดินยังไม่มีใครรวบรวมศึกษาไว้เป็นส่วนสัก โดยมากจะเป็นการศึกษาปัญหาการเช่านา ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาการถือครองที่ดิน การศึกษาคครั้งนี้จึงขาดหลักการมองปัญหาที่เป็นสากล ฉะนั้นในการศึกษาแต่ละท้องที่จะมีประเด็นสำคัญในการศึกษาที่แตกต่างกันไปตามสภาพปัญหาและการคลี่คลายปัญหาของแต่ละท้องที่ ผลการศึกษาส่วนใหญ่จึงเป็นลักษณะของการรวบรวมจากประสบการณ์และสิ่งที่ได้พบเห็นมาจากแต่ละท้องที่ที่เข้าไปศึกษาซึ่งข้อเท็จจริงที่พบคือในแต่ละท้องที่จะประสบปัญหาที่แตกต่างกันไป ถึงแม้จะมีบ้างที่ประสบกับปัญหาในลักษณะเดียวกันหรือคล้ายกัน ก็จะไม่แตกต่างกันในด้านความหนัก-เบา ของปัญหา ประเด็นการศึกษาจึงแตกต่างกันไปตามลักษณะของปัญหา

2. ประวัติศาสตร์การถือครองที่ดิน

2.1 การจัดการที่ดินตั้งแต่สมัยสุโขทัยถึงต้นรัตนโกสินทร์

ก. สมัยสุโขทัย เป็นช่วงที่พลเมืองไทยยังมีไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับอาณาเขตที่กว้างขวาง ดังนั้น ปัญหาการถือครองที่ดินจึงไม่เกิดขึ้น ไม่มีการแย่งชิงกรรมสิทธิ์ที่ดิน จากข้อมูลทางประวัติศาสตร์ อาจกล่าวได้ว่าที่ดินในสมัยสุโขทัยมีลักษณะเป็นของส่วนรวม ราษฎรทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าครอบครองทำประโยชน์ได้โดยเข้าไปบุกเบิกกลางในเนื้อที่รกร้างว่างเปล่า ดังที่ปรากฏหลักฐานในศิลาจารึกหลักที่ 1 ของพ่อขุนรามคำแหงว่า “...สร้างป่าหมากป่าพลูทั่ว

เมืองทุกแห่ง บ้าพรวัวก็หลายในเมืองนี้ บ้าลาบก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แกมัน.....”¹ นอกจากที่ดิน จะเป็นสิทธิแก่ผู้เข้าทำประโยชน์แล้วกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ยังเป็นมรดกที่ตกทอดถึงทายาทได้ด้วย อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่ามีการใช้หลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเลย ทั้งนี้คงเป็นเพราะจำนวนพลเมืองในสมัยนั้นจำนวนน้อย และไม่ประสบปัญหาการแย่งชิงที่ดินกันจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ใครมีกำลังบุกเบิกได้เท่าไรก็มีสิทธิทำประโยชน์เท่านั้น

ข. สมัยอยุธยา ภาวะการถือครองที่ดินในสมัยอยุธยา¹ สามารถศึกษาข้อมูลได้จากกฎหมายพระอัยการเบ็ดเสร็จของพระเจ้าอู่ทอง ซึ่งสามารถสรุปลักษณะต่าง ๆ ได้ดังนี้

- (1) พระมหากษัตริย์มีกรรมสิทธิ์โดยเด็ดขาดเหนือที่ดินทั่วประเทศ แต่เพียงผู้เดียว
- (2) ประชาชนไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นเพียงผู้อาศัยที่ดินของพระมหากษัตริย์ทำมาหากินโดยเสียภาษีอากรเป็นค่าตอบแทน
- (3) สิทธิเอกชนเหนือที่ดินมีได้เพียงภายในอาณาเขตเมืองหลวงเท่านั้น ซึ่งสามารถซื้อขายกันได้ เช่าได้ จำนำได้ ขายฝากได้ แต่สำหรับที่ดินนอกเขตเมืองหลวงนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของกษัตริย์โดยเด็ดขาด ห้ามการซื้อขายใด ๆ ทั้งสิ้น
- (4) การครอบครองที่ดินทั้งภายในและภายนอกเขตเมืองหลวง จะกระทำได้โดยการหักรังวางพงบุกเบิกเอาเอง ทุกคนจะมีสิทธิครอบครองได้แต่เฉพาะในช่วงที่ยังทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น ถ้าหากผู้ใดละทิ้งการทำประโยชน์ในที่ดินผืนหนึ่ง ๆ นานกว่า 9-10 ปีแล้ว บุคคลอื่น ๆ สามารถเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ๆ ได้
- (5) สิทธิในการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินสามารถสืบทอดมรดกแก่ลูกหลานต่อไปได้

ต่อมาในปี พ.ศ. 1998 พระบรมไตรโลกนาถ ยังทรงประกาศใช้กฎหมาย “พระอัยการตำแหน่งนาทหารและพลเรือน” เพื่อการจัดสรรที่ดินและจำกัดขนาดที่ดินตามสถานภาพทางสังคมของแต่ละบุคคลโดยการกำหนดขนาดการครอบครองที่ดินตามศักดินา ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้

¹ ประชุมศิลาจารึก ภาคที่ 1, “จารึกสุโขทัย” หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พระราช-ประสิทธิคุณ ณ สุสานวัดราชธานี จังหวัดสุโขทัย (4 เมษายน 2615) : 8.

ลักษณะการถือครองที่ดินก็ยังมึลักษณะคล้ายคลึงกัน ในกฎหมายพระอัยการเบ็ดเสร็จของพระเจ้าอยู่ทอง ที่ดินในราชอาณาจักรทั้งหมดยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว แต่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาประทานที่ดินให้แก่ประชาชนพลเมืองได้เข้าทำประโยชน์ตามศักดินาของตนเอง¹

ก. สมัยต้นรัตนโกสินทร์ (นับตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) ลักษณะการถือครองที่ดินในสมัยนี้ยังคงมีลักษณะเช่นเดียวกันกับในสมัยอยุธยาไม่เปลี่ยนแปลงคือ ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลยังไม่เกิดขึ้น จะไม่กล่าวถึงลักษณะการถือครองที่ดินซ้ำอีก แต่เนื่องจากในสมัยนี้เป็นช่วงที่เริ่มต้นแห่งการเปลี่ยนแปลงภาวะการถือครองที่ดิน จึงจะขอกล่าวถึงลักษณะและสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงในช่วงนี้ดังนี้

เนื่องจากในสมัยนี้ที่ดินยังไม่มีความสำคัญมากนัก เพราะยังมีพลเมืองอยู่จำนวนน้อยเพียงประมาณ 4.5-5 ล้านคนเท่านั้น อันเป็นจำนวนที่ไม่เป็นอัตราส่วนที่เหมาะสมกับขนาดเนื้อที่ของประเทศ ยังคงมีที่ดินรกร้างว่างเปล่าอีกเป็นจำนวนมาก ปัญหาในการถือครองที่ดินจึงไม่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงของภาวะการถือครองที่ดิน เริ่มเกิดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งเป็นผลทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชนเริ่มมีความมั่นคงมากขึ้นเดิมพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั่วประเทศ ประชาชนมีฐานะเป็นเพียงผู้ครอบครองทำประโยชน์เท่านั้น ถ้าหากพระมหากษัตริย์ต้องการที่ดินในบริเวณใด ผู้ที่ครอบครองที่ดินในบริเวณนั้นจะต้องถวายคืนโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนใดๆ ทั้งสิ้น พระจอมเกล้าฯ ทรงเห็นถึงปัญหานี้จึงได้ออกประกาศประกันความมั่นคงให้ประชาชนมีความมั่นใจว่า ตนเองจะได้รับค่าตอบแทนจากที่ดินที่ตนได้ทำประโยชน์ไว้ในกรณีที่ถูกเวนคืนที่ดิน

ต่อมามีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอีก กล่าวคือ เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2398 ไทยทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับประเทศอังกฤษ อันเป็นสนธิสัญญาที่อำนวยความสะดวกทางการค้ากับประเทศต่าง ๆ จากทวีปยุโรป ซึ่งเป็นผลทำให้ข้าวกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญของประเทศ จึงทำให้ที่ดินเริ่มมีความสำคัญและเป็นที่ต้องการมากขึ้น เดิมก่อนจะมีการทำสนธิสัญญาฉบับนี้ ที่ดิน

¹ ศักขารายละเอียดเกี่ยวกับทำเนียบศักดินาเพิ่มเติมได้จาก ม.ร.ว. อภิน รพีพัฒน์, สังคมไทยต้นรัตนโกสินทร์ : พ.ศ. 2325-2416, แปลโดย ม.ร.ว. ประกายทอง สิริสุข และ พรรณี สรบุญภูมิ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิชญานนท์, 2521) : 228-230.

ในประเทศยังมีร้างว่างเปล่าอีกมาก เพราะชาวนาส่วนใหญ่ทำการผลิตเพื่อการบริโภคภายในครอบครัว และมีเหลือเพียงพอแก่การแลกเปลี่ยนสิ่งของต่าง ๆ ที่ต้องการ รวมทั้งการเสียค่าเช่าให้แก่รัฐบาลเท่านั้น ไม่มีข้าวเหลือเพื่อทำการค้าขาย ชาวนาในขณะนั้นทำนากันเพียงครอบครัวละ 10-15 ไร่ เท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ยังมีที่ดินอุดมสมบูรณ์พอที่จะขยายการทำนาออกไปได้อีกมาก แต่หลังจากปี 2398 เป็นต้นมาการทำนาเริ่มขยายตัวมากขึ้น เพราะข้าวกลายเป็นสินค้าที่เป็นที่ต้องการของตลาดมาก

2.2 การจัดการที่ดินหลังสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในสมัยพระจอมเกล้าฯ ทรงเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศ โดยหันมาติดต่อกับค้าขายกับ ประเทศตะวันตก ซึ่งทำให้เศรษฐกิจของไทยเกิดการขยายตัวอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตข้าว ข้าวกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญ การทำนาค้นตัวอย่างมาก ที่ดินที่อุดมสมบูรณ์เป็นที่ต้องการของชาวนามาก จนเป็นสาเหตุให้เกิดการวิวาทแย่งชิงที่ดินกันขึ้น โดยที่รัฐบาลไม่สามารถระงับกรณีวิวาทได้อย่างยุติธรรม เนื่องจากความบกพร่องในเรื่องหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ดังนั้นเจ้าพนักงานไต่สวนระงับกรณีวิวาทจึงขาดหลักฐานที่จะใช้พิจารณาคดี

ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่สืบทอดจากสมัยรัชกาลที่ 4 มาถึงสมัยรัชกาลที่ 6 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแก้ปัญหา ด้วยการออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ประชาชน และจัดระบบการรักษาระเบียนหนังสือสำคัญไว้ด้วย โดยที่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินจะมี 2 ฉบับ ๆ หนึ่งมอบให้แก่เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน อีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ที่หอทะเบียนหนังสือสำคัญเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานของทางราชการ แต่กระนั้นก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาเรื่องที่ดินได้¹

เมื่อไม่สามารถแก้ปัญหากรณีพิพาทแย่งชิงที่ดินได้ด้วยวิธีการทางศาลแล้ว การแก้ปัญหาจึงต้องหาหนทางอื่น ๆ ซึ่งพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงแก้ปัญหากรณีพิพาทด้วยการส่งเสริมการชุกคลองอย่างกว้างขวางทั้งโดยรัฐและเอกชน เพราะการชุกคลองจะช่วยเบียดพื้นที่เพาะปลูกได้อย่างดี กล่าวคือสามารถนำน้ำในคลองมาใช้ทำประโยชน์ในการทำไร่ทำนา และทำสวน ส่วนคลองยังสามารถใช้ประโยชน์ในด้านการขนส่งผลิตผลได้อีกด้วย ฉะนั้นคลองจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้พื้นที่การเพาะปลูกมีการขยายตัวอย่างมาก ดังที่ปรากฏข้อมูลในตารางที่ 1

¹ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก นพรัตน์ นุสธรรม, "การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิตแผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520).

ตารางที่ 1 แสดงพื้นที่เพิ่มขึ้นจากการขุดคลอง ในสมัยรัชกาลที่ 5 พ.ศ. 2413-2447¹

ลำดับที่	ปีที่ขุดเสร็จ	ชื่อคลอง	พื้นที่เป็นไร่
1	2413	เปรมประชากร	101,680
2	2420	นครเนื่องเขต	32,400
3	2421	ทวีวัฒนา	27,200
4	2423	นราภิรมย์	43,200
5	2423	ประเวศบุรีรมย์	92,000
6	2431	เปรง	22,400
7	2433	หลวงแพ่ง	33,750
8	2433	อุดมชลขจรและคลองแยก	30,525
9	2435	เจริญ	33,450
10	2442	นิมยาศตรา	10,000
11	2442	พระราชากิมล	20,800
12	2442	พระยาบวรลือ	5,550
13	2444	บางพลีใหญ่	15,750
14	2446	ไผ่สิงห์โต	5,000
15	2447	รังสิตและคลองแยก	840,000
รวม			1,314,005

จะเห็นได้ว่าในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ มีการขุดคลองกันอย่างเป็นล่ำเป็นสัน ซึ่งก็เป็นผลดีทำให้พื้นที่ที่เป็นป่าก็กลายเป็นพื้นที่เพาะปลูกได้ แต่ทั้งนี้ก็มีข้อเสียว่าในสมัยนั้นจะทำการขยายพื้นที่เพาะปลูกโดยอาศัยคลองเป็นตัวนำเท่านั้น แต่ยังมีกรหักร้างตางพง บุกเบิกพื้นที่เพาะปลูกใหม่ในบริเวณที่ไม่มีการขุดคลองด้วยโดยอาศัยแม่น้ำเป็นหลัก การบุกเบิกในประเภทหลังนี้มีเป็นจำนวนมากและมากกว่าจำนวนพื้นที่ที่มีการขุดคลองนำ แต่น่าเสียดายที่ไม่ปรากฏหลักฐานเพียงพอที่จะทำการศึกษาได้

¹ กิตติ ตันไทย, "คลองกับระบบเศรษฐกิจของไทย (พ.ศ. 2367-2453)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2520) หน้า 119.

แม้การชุกคลอง จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจทางด้านการเกษตรอย่างมากก็ตาม แต่มันก็เป็นชนวนที่ก่อให้เกิดปัญหาตามมาด้วยเช่นกัน ปัญหาดังกล่าวคือปัญหาการวิวาทแย่งชิงที่ดิน เพราะปรากฏว่าหลังจากที่มีการชุกคลองในท้องที่ต่างๆ แล้ว ผู้ที่เข้าจับจองที่ดินส่วนใหญ่เป็นกลุ่มบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี และมีความใกล้ชิดกับแวดวงราชการสามารถรับข่าวสารต่างๆ ได้รวดเร็วกว่าประชาชนธรรมดา ข้อได้เปรียบอันนี้ทำให้เนื้อที่นาจำนวนมากตกอยู่กับคนกลุ่มนี้เท่านั้น นานที่เกษตรกรทำอยู่ในสมัยนั้น ส่วนมากจึงเป็นนาเช่าซึ่งเช่าจากเจ้าของที่มีฐานะเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพฯ โดยเฉพาอย่างยิ่งจะเป็นพวกข้าราชการ และผู้ที่มียศศักดิ์ทั้งหลาย พื้นที่ที่มีปัญหาวิวาทแย่งชิงที่ดินมากที่สุดได้แก่ที่ดินสองฟากคลองรังสิตประยูรศักดิ์ ซึ่งเป็นบริเวณที่เรียกกันว่าทุ่งหลวงรังสิต บริเวณนี้เป็นบริเวณที่มีนาตนาเข้าได้สะดวกตลอดทั้งปี

สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการแย่งชิงที่ดินก็เนื่องมาจากการที่ดินเป็นที่ต้องการของเกษตรกรอย่างมาก จึงทำให้ที่ดินเริ่มมีราคาสูงขึ้นเรื่อยๆ อันเป็นเหตุจูงใจให้ผู้มียศศักดิ์ทั้งหลายและคนร่ำรวยเริ่มหันมาประกอบธุรกิจการค้าที่ดิน ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการซื้อที่ดินไว้ขายต่อหรือซื้อไว้ให้เช่าล้วนแต่ทำกำไรได้อย่างมากทั้งสิ้น จะเห็นได้ชัดในกรณีการถือครองที่ดินในบริเวณทุ่งหลวงรังสิต ซึ่งมีเจ้าของที่ดินจำนวนมากเข้าไปครอบครองตั้งแต่ สุนทรีย์ อาสะวีย์ ได้รวบรวมไว้ดังนี้ (ดูตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 นี้ รวบรวมจากที่ดินในเขตทุ่งหลวงรังสิตที่มีการถือครองที่ดินอยู่ และที่มีการตกลงซื้อขายระหว่างบริษัทกับผู้ซื้อในช่วงระยะ พ.ศ. 2435-2444 ซึ่งสุนทรีย์ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่าจำนวนเจ้าของที่ดินทั้งสิ้น 694 คนนั้น มีที่ดินรวมกันเป็นจำนวน 235,822 ไร่ เป็นที่ดินของผู้มีฐานะดี คือพวกเชื้อพระวงศ์ ข้าราชการ พ่อค้า และคนร่ำรวย รวมกัน 113,539 ไร่ หรือ 48.10% ของพื้นที่ทั้งหมด ในขณะที่บุคคลกลุ่มนี้มีเพียง 5% ของจำนวนเจ้าของที่ดินทั้งหมด¹ แสดงให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกัน ในเรื่องโอกาสและการลงทุนของผู้ถือครองที่ดินในขณะนั้น ได้ชัดเจน

¹ ดูรายละเอียดรายชื่อเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ ตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไป ในบริเวณทุ่งหลวงรังสิตได้จาก สมชาย หลงหมอยา, "ปัญหาชาวนาและนโยบายของรัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2521), หน้า 89-45.

ตารางที่ 2 แสดงการถือครองที่ดินขนาดต่าง ๆ ในเขตทุ่งหลวงรังสิต¹

ขนาดที่ดิน (ไร่)	จำนวนเจ้าของที่ดิน
0- 149.9	413
150- 299.9	133
300- 449.9	43
450- 599.9	20
600- 749.9	17
750- 899.9	18
900-1049.9	15
1,050-1,199.9	6
1,200-1,349.9	4
1,350-1,499.9	1
1,500 ขึ้นไป	24
รวม	694

ปัญหาว่าทำไมผู้มียศศักดิ์และผู้มีทรัพย์สินจึงสามารถครองที่ดินได้ปริมาณ รายละเอียดมาก ๆ ในขณะที่ประชาชนพลเมืองธรรมดาตกอยู่ในสภาพตรงกันข้าม ปัญหานี้กล่าวได้ว่าเป็นเพราะในการชุกคลองแต่ละสายนั้นไม่ว่าจะเป็นการชุกของรัฐหรือเอกชนก็ตาม จะใช้วิธีการที่เหมือนกันคือให้ราษฎรช่วยออกเงินค่าชุกคลองหรือออกแรงช่วยชุก โดยราษฎรจะได้รับที่ดินเป็นเครื่องตอบแทน ทั้งนี้ก็เป็นหลักการที่ป้องกันมิให้ผู้ใดครอบครองที่นาไว้เกินกำลังที่จะสามารถทำประโยชน์ได้ (มีการประกาศไว้อย่างชัดเจนในประกาศชุกคลอง พ.ศ. 2420) ซึ่งหมายถึงว่าผู้ใดที่มีกำลังมาก มีทุนทรัพย์มากก็สามารถจับจองที่ดินได้มาก โดยรัฐบาลไม่หวงห้ามหรือจำกัดขอบเขตการถือครองที่ดินเพียงแต่กำหนดไว้ว่า ถ้าผู้ใดปล่อยที่ดินของคนให้รกร้างว่างเปล่าโดยไม่ทำให้เกิด

¹ สุนทรีย์ อาสะวีย์, "บทบาทของรัฐบาลและเอกชนในการพัฒนา : พิจารณาเฉพาะกรณีประวัติโครงการรังสิต พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2457", สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2521 หน้า 148. (อัครานนา).

ประโยชน์ขึ้นมาเป็นเวลานานเกินกว่า 5 ปี รัฐบาลจะริบเอาที่ดินนั้นคืนมาเป็นของรัฐตามเดิม ดังนั้นผู้มียศศักดิ์และผู้มีทรัพย์สินซึ่งนอกจากจะมีกำลังคนคือข้าทาสบริวารแล้ว ยังมีกำลังทรัพย์อย่างมากก็ย่อมสามารถที่จะจับจองที่ดินไว้ได้คนละมาก ๆ โดยไม่ต้องกังวลว่าจะถูกรัฐบาลริบกลับคืน (ต่อมาข้อจำกัดอันนี้ก็ถูกยกเลิกไป เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444 ซึ่งเป็นการให้กรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินอย่างสมบูรณ์ ไม่ว่าจะทำประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือจะปล่อยที่ดินไว้รกร้างว่างเปล่าก็ตาม)¹ นอกจากนี้ชาวนาหรือราษฎรธรรมดายังถูกกีดกันการซื้อที่ดินเป็นของตนเองด้วยหลักเกณฑ์ของทางบริษัทที่ชุกคลอง ซึ่งได้กำหนดการขายที่ดินเฉพาะแปลงใหญ่ ๆ เท่านั้น คือแปลงหนึ่ง ๆ จะต้องไม่ต่ำกว่า 120 ไร่ ซึ่งทำให้ราษฎรที่ไม่มีเงินทุนไม่มีโอกาสซื้อที่ดินเป็นของตนเองได้เลย จากสภาพการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลให้พื้นที่เพาะปลูกส่วนใหญ่ตกอยู่กับกลุ่มบุคคลที่มีได้เป็นผู้นำเอง เป็นเพียงแต่ผู้ลงทุนและคอยเก็บผลประโยชน์จากที่ดินเหล่านั้น อาจกล่าวได้ว่าปัญหาที่ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการเช่านา และกลายเป็นปัญหาเรื้อรังสืบมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้

ในบริเวณทุ่งหลวงรังสิตแต่เดิมที่มีการชุกคลองเสร็จใหม่ ๆ นั้น บรรดาเจ้าของที่ดินพยายามเอาใจชาวนาที่จะมาเช่าที่ดินของตนในช่วงแรก ๆ อยู่มาก เพราะที่นายังรกเป็นป่าพงอยู่ เจ้าของที่ดินจะปล่อยให้ชาวนาหักร้างตางพงโดยไม่คิดค่าเช่านา ต่อมาเมื่อที่ดินถูกหักร้างตางพงเป็นนาเรียบเรียบร้อยแล้ว เจ้าของที่ดินก็เริ่มเรียกเก็บค่าเช่านาในอัตราไร่ละ 1 บาทบ้าง 2 บาทบ้าง และค่าภาษีนาทำให้ผู้เช่าเป็นผู้จ่ายแทนด้วย ส่วนชาวนาเองก็เห็นว่าการทำงานในทุ่งหลวงรังสิตได้ผลดีต่างก็พากันอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานทำมาหากินกันมากขึ้นเรื่อย ๆ จนเมื่อบรรดาเจ้าของที่ดินเล็งเห็นว่าผู้เช่าทั้งหลายได้ตั้งหลักฐานทำมาหากินอย่างแน่นอน แล้วก็คือโอกาสขึ้นค่าเช่านาสูงขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้นแทนที่ผลประโยชน์จากการทำนาจะตกอยู่กับชาวนา ก็กลับไปตกอยู่กับเจ้าของที่ดินทั้งหลาย

กล่าวได้ว่าการบุกเบิกขยายพื้นที่เพาะปลูกโดยการชุกคลองของรัชกาลที่ 5 นั้น ส่งผลให้เกิดปัญหาที่ดินตามมาทั้งในช่วงกำลังชุก และหลังจากที่ชุกเรียบร้อยแล้ว สำหรับปัญหาการวิวาทแย่งชิงที่ดินกันซึ่งเกิดขึ้นมากในบริเวณทุ่งหลวงรังสิต อันเป็นบริเวณที่บริษัทชุกคลองเคย

¹ สักการาชยะเฮ็ดเพิ่มเติมได้จาก เสถียร ลายลักษณ์, "ประกาศออกโฉนดที่ดิน มณฑลกรุงเก่า รศ. 120", ประชุมกฎหมายประจำศก เล่มที่ 18-20 พ.ศ. 2444-2448, (พระนคร : โรงพิมพ์เดลิแมต์, 2478) : 34-37.

นาสยามเป็นผู้ได้รับสัมปทานในการซุด ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้พยายามหาหนทางแก้ไขปัญหาโดย แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจตัดสินความนาและข้าหลวงออกตราจอง เพื่อทำหน้าที่เหล่านี้ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้เด็ดขาด ปัญหาจึงไม่อาจสิ้นสุดได้ ในที่สุดรัชกาลที่ 5 จึงทรงปฏิรูปกฎหมายที่ดินเสียใหม่ และปรับปรุงวิธีการบริหารที่ดินให้ดีขึ้น โดยเริ่มจากการประกาศออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ซึ่งนับได้ว่าเป็นการยอมรับกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชนอย่างเป็นทางการครั้งแรก ต่อมาจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 อันเป็นกฎหมายที่รวบรวมกฎหมายที่ดินฉบับต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ในระยะต้นของการปฏิรูปเข้าเป็นกฎหมายฉบับเดียวกันนับได้ว่าเป็นก้าวสำคัญที่สามารถรวบรวมเอากฎหมายที่ดินซึ่งกระจัดกระจายแยกแ่การเข้าใจรวมเข้าไว้เป็นฉบับเดียวกัน และใช้สืบต่อมาจนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จึงได้ยกเลิกไป

ต่อมาสิ้นรัชกาลที่ 5 แล้ว ปัญหาที่ดินก็ยังคงมีอยู่ การปฏิรูปกฎหมายที่ดินของพระองค์ เป็นเพียงลดและแก้ปัญหาคาระยุ่งซึ่งที่ดินกันเท่านั้น แต่มิได้แก้ปัญหาคาระถือครองที่ดินแต่อย่างใด รัฐบาลในสมัยต่อ ๆ มา พยายามแก้ไขปัญหาคที่ดินเรื่อยมา ตัวอย่างเช่น ในสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 หลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) เสนอให้รวมที่ดินทั้งหมดเข้าเป็นสหกรณ์โดยทุกคนจะมีกรรมสิทธิ์ร่วมกันในที่ดินโดยให้เหตุผลว่า ถ้าปล่อยให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของเอกชนแล้ว ในที่สุดเจ้าของที่ดินรายเล็ก ๆ ก็จะถูกสูญเสียกรรมสิทธิ์ให้กับผู้อื่นเพราะภาวะหนี้สิน ต่อมาสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยให้ประชาชนไทยมีที่ดินเป็นของตนเองให้ได้โดยพยายามจำกัดการครอบครองที่ดินอย่างเสรีของชาวต่างชาติที่เคยมีมาในอดีต และก็มีกการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า หลังจากการเปิดการค้ากับประเทศตะวันตกเมื่อ พ.ศ. 2398 เป็นต้นมา การขยายพื้นที่เพาะปลูกปรากฏขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการซุดคลองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อให้เกิดการขยายพื้นที่เพาะปลูกอย่างรวดเร็วมาก ดังจะเห็นได้จากสถิติพื้นที่เพาะปลูกทั่วประเทศของไทยดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3 แสดงพื้นที่เพาะปลูกที่เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2393-2487

ปี	พื้นที่เพาะปลูกทั่วประเทศ (ล้านไร่)
2393 ⁽¹⁾	5.8
2448 ⁽¹⁾	9.2
2473-2477 ⁽²⁾	20.1
2478-2482 ⁽²⁾	21.2
2483-2487 ⁽²⁾	25.5

- ที่มา : (1) สมชาย หลังหมอยา, “ปัญหาชาวนาและนโยบายของรัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2473-2487” ;
 (2) ผาณิต รวมศิลป์, “นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481-2487”.

3. ภาวะการถือครองที่ดินในประเทศไทย

3.1 ปัญหา

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ปัญหาที่ดินทำกินเป็นปัญหาที่มีมาตั้งแต่อดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบันและนับวันจะยิ่งมีความรุนแรงมากขึ้น จากการศึกษาข้อมูลต่างๆ พบว่าปัญหาที่ดิน สามารถแยกประเภทได้ 3 ประเภทคือ

1. ปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน
2. ปัญหาการเช่าที่ดิน
3. ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน

1. **ปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน** จากปัญหาทั้งสามประเภทจัดได้ว่าปัญหาไร้ที่ดินทำกินเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงมากที่สุด ปัญหานี้จะพบมากในบริเวณภาคกลาง ภาคเหนือตอนล่าง และภาคเหนือตอนบนตามลำดับ เป็นที่น่าสังเกตว่าปัญหาไร้ที่ดินทำกินไม่รุนแรงมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้ง ๆ ที่เป็นภูมิภาคที่เกษตรกรยากจนที่สุด สาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาไร้ที่ดินทำกินยังไม่มีการศึกษาไว้อย่างชัดเจน แต่อาจสันนิษฐานได้ว่า น่าจะมีสาเหตุมาจากการสูญเสียที่ดินอันเนื่องมาจากภาระหนี้สินเพิ่มพูน เพราะประสบความล้มเหลวทางการเกษตร

จากการสำรวจของกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ในช่วงปี พ.ศ. 2517-2520 พอจะช่วยให้เห็นภาพกว้าง ๆ ได้ว่า เกษตรกรไร้ที่ดินทำกินซึ่งต้องประกอบอาชีพด้วยการรับจ้างงานต่าง ๆ ในภาคเกษตรกรรมมีอยู่หนาแน่นในภาคกลาง จังหวัดที่มีเกษตรกรประเภทนี้มากที่สุดเรียงตามลำดับ 4 จังหวัดแรก ได้แก่ อุดรธานีร้อยละ 37.5 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด, สมุทรปราการ ร้อยละ 30.96, นครนายก ร้อยละ 25.48 และอ่างทองร้อยละ 24.26¹

เนื่องจากไร้ที่ดินทำกิน เกษตรกรเหล่านี้จึงต้องรับจ้างทำงานเกษตร ซึ่งเป็นงานที่มีรายได้ค่อนข้างต่ำและไม่แน่นอน สภาพเศรษฐกิจจึงอยู่ในฐานะที่ยากจน มีสภาพความเป็นอยู่ที่ลำบากมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับเกษตรกรกลุ่มอื่น ๆ เป็นที่น่าสังเกตว่าเหตุใดกลุ่มเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินจึงไม่เข้านาทำอย่างเกษตรกรอื่น ๆ บ้าง เพื่อที่จะช่วยยกระดับรายได้ของตนให้สูงขึ้น แต่คำถามนั้นมันก็มีคำตอบอยู่ในตัวของมันเอง กล่าวคือการทำนาไร้ที่ดินทำกินไม่เข้าทำเพราะไม่มีเงินทุน ในปัจจุบันการทำเกษตรจำเป็นต้องใช้ทุนจำนวนมาก ทั้งในด้านเครื่องมือทางการเกษตร และวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็น เช่น น้ำมัน ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช และค่าจ้างแรงงาน สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นในการประกอบเกษตรกรรมอย่างมาก การขาดเงินทุนจึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้เกษตรกรประเภทนี้ไม่คิดที่จะเช่าที่ดินผู้อื่นทำการเกษตร

2. ปัญหาการเช่าที่ดิน ลักษณะการเช่าที่ดินในปัจจุบันนั้น มีอยู่ 2 ลักษณะคือ ผู้ที่เช่าที่ดินทั้งหมด ซึ่งหมายถึงเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินของตนเอง มีแต่เพียงสิทธิที่จะใช้ที่ดินเพื่อการทำประโยชน์ในที่ดินของผู้อื่นโดยมีเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่ตกลงกันไว้ และอีกพวกหนึ่งคือผู้เช่าบางส่วน ซึ่งก็คือ เกษตรกรที่มีที่ดินเป็นของตนเองอยู่บ้าง แต่ไม่เพียงพอจึงต้องเช่าที่ดินจากผู้อื่นทำประโยชน์เพิ่มขึ้น

จากตารางที่ 4 จะเห็นว่า ปัญหาการเช่าที่ดินค่อนข้างจะรุนแรงในภาคกลาง กล่าวคือมีครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าถึงร้อยละ 41.31 รองลงมาได้แก่ ภาคเหนือ มีจำนวนร้อยละ 26.71 และภาคใต้ ร้อยละ 17.48 ส่วนภาคอีสานมีผู้เช่าน้อยที่สุดเพียงร้อยละ 8.68 เท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อมูลย้อนหลังเท่าที่พอจะหาได้จากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร-

¹ กองวิชาการ กรมที่ดิน, "สถิติการถือครองที่ดินของประเทศไทย", เอกสารรวบรวมสถิติของกรมที่ดิน, หน้า 7.

ตารางที่ 4 จำนวนร้อยละของครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าที่ดิน ปี 2519

ภูมิภาค	ครัวเรือนเกษตรกรทั้งสิ้น	ครัวเรือนที่เป็นผู้เช่า	ร้อยละ
ภาคกลาง	853,654	352,632	41.31
ภาคเหนือ	1,127,888	301,255	26.71
ภาคอีสาน	1,820,252	157,967	8.68
ภาคใต้	577,749	101,004	17.48
รวม	4,379,543	912,858	20.84

ที่มา : เอกสารสถิติฉบับ 1009 “เนื้อที่ถือครองและครัวเรือนเกษตรกรในประเทศไทย”, สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

กรรมพบว่า สัดส่วนของครอบครัวเกษตรกรผู้เช่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราเพิ่มขึ้นสูงมาก คือ เพิ่มจากร้อยละ 2.7 ในปี 2511-2512 มาเป็นร้อยละ 8.68 ในปี 2519 ในขณะที่ภาคกลางนั้น มีอัตราเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้นคือ จากร้อยละ 40.7 ในปี 2511-2512 มาเป็นร้อยละ 41.3 ในปี 2519

3. ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน ปัญหาของเกษตรกรกลุ่มนี้คือ เป็นผู้ที่มีที่ดินทำกิน แต่ที่ดินที่พวกเขาทำประโยชน์นั้นมิใช่กรรมสิทธิ์ของพวกเขา ลักษณะการเข้าไปทำประโยชน์ของเกษตรกรกลุ่มนี้มักจะเป็นการบุกรุกเข้าไปทำการเกษตรในเขตที่กฎหมายหวงห้ามไว้ โดยเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ การเข้าไปทำการเกษตรในลักษณะเช่นนี้เกษตรกรไม่ต้องเสียค่าเช่าให้แก่ผู้ใด ไม่ต้องเสียภาษีที่ดิน แต่ต้องเสี่ยงต่อการถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจับกุมเพราะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เป็นที่น่าเสียดายที่ข้อมูลในเรื่องนี้มีอยู่จำกัด และยังไม่มีความคืบหน้าอย่างจริงจังเพราะเป็นเรื่องยากที่จะหาข้อมูลให้ได้ตรงกับข้อเท็จจริง แต่อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2523 นั้น ทางธนาคารโลกได้ประมาณการไว้ว่ามีครัวเรือนเกษตรกรในเขตป่าสงวนอยู่ไม่ต่ำกว่า 1,000,000 ครัวเรือน นับว่าเป็นจำนวนที่มากที่สุดทีเดียว ซึ่งถ้าหากรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้โดยเร็ว ในอนาคตป่าสงวนก็อาจจะถูกบุกรุกเข้าไปทำการเกษตรมากขึ้น อันจะมีผลกระทบต่อกระเทือนถึงการสูญเสียป่าไม้ของชาติ

3.2 ข้อเท็จจริงของภาวะการถือครองที่ดินในประเทศไทย

ในปัจจุบัน ภาวะการถือครองที่ดินของเกษตรกรกำลังได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นปัจจัยหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยกับคนจน การที่ประชากรกว่า

ร้อยละ 75 ของประชากรทั้งหมดประกอบอาชีพเกษตรกรรมกระจุกกระจายอยู่ในชนบทอันกว้างใหญ่ไพศาล และส่วนใหญ่ของประชากรกลุ่มนี้ต่างก็ประสบปัญหายากจน ถ้าเราพิจารณาถึงสาเหตุแห่งความยากจนของเกษตรกรจะพบว่า มีเพียง 2 ประเด็นที่สำคัญคือ การไม่ได้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตที่เพียงพอ และการถูกรูดราคาพืชผล ในที่นี้จะทำการศึกษาเฉพาะประเด็นแรก ซึ่งเป็นปัญหาที่ใกล้ตัวเกษตรกรอย่างมาก โดยเฉพาะปัญหาเรื่องที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุดในประเทศเกษตรกรรม ส่วนประเด็นหลังนั้น มีกลไกต่าง ๆ ที่สลับซับซ้อนมากจะไม่ขอกล่าวถึงในที่นี้ เราสามารถกล่าวได้ว่าการถือครองที่ดินมีความสำคัญต่อเกษตรกร โดยเฉพาะในประเทศไทย ดังนี้

1. การถือครองที่ดินเป็นเครื่องชี้ถึงสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และเป็นรากฐานของอำนาจ เพราะผู้ที่มีที่ดินในครอบครองเป็นจำนวนมาก ๆ โดดนั้นจะต้องเป็นผู้ที่ร่ำรวยและมีอำนาจมากในสังคม ในขณะที่ความยากจนจะเป็นสาเหตุทำให้เกษตรกรต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินไป ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า ผู้ที่มีที่ดินเป็นของตนเองน้อยหรือไม่มีเลย จะมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจต่ำมาก ตัวอย่างเช่น การกู้ยืมเงินมาลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกู้จากสถาบันการเงินของรัฐมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีทรัพย์สินไปค้ำประกัน ซึ่งทรัพย์สินที่มีค่าและมั่นคงที่สุดก็คือ ที่ดิน ดังนั้นเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองจึงหมดโอกาสที่จะกู้ยืมเงิน ถึงแม้สถาบันการเงินของรัฐจะอนุญาตให้เกษตรกรจับกลุ่มค้ำประกันเองได้ แต่ก่อนอนุญาตให้กู้เงินจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการลงทุน เกษตรกรจึงต้องหันไปพึ่งนายทุนเงินกู้เพิ่มเติม ซึ่งพวคนายทุนเงินกู้เหล่านี้จะเรียกอัตราดอกเบี้ยสูงถึง 30-40% ต่อปี (จากการสอบถามเกษตรกรในภาคกลางบางจังหวัด คือ ออยุธยา ปทุมธานี และสระบุรี) ถึงแม้จะเป็นอัตราที่สูงมากแต่เกษตรกรก็ต้องยอมเพราะไม่มีหนทางจะหาเงินได้ถูกกว่านี้อีกแล้ว ถ้าหากจะไม่กู้ก็จะไม่มีเงินลงทุนจึงจำเป็นต้องยอมถูกเอารัดเอาเปรียบ

2. ความแตกต่างในเรื่องการถือครองที่ดินก่อให้เกิดความอยุติธรรมในการกระจายรายได้ และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ความได้เปรียบเสียเปรียบทางเศรษฐกิจเช่นนี้ ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดในกรณีของเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน เกษตรกรผู้เช่าที่ดินเป็นผู้ที่ลงทุนทำการผลิต และต้องเสี่ยงต่อความเสียหายต่าง ๆ นานา แต่เมื่อเก็บเกี่ยวผลผลิตแล้ว เจ้าของที่ดินซึ่งส่วนใหญ่จะไม่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมจะเป็นผู้มาแบ่งผลผลิตไปจำนวนหนึ่ง ซึ่งมากกว่าส่วน

ที่พวกเขาควรจะได้รับ ทั้ง ๆ ที่เกษตรกรผู้เช่าเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต 2 ใน 3 คือ ทุน และ แรงงาน แต่เมื่อแบ่งผลผลิตกันแล้วเกษตรกรจะได้รับไม่ถึง 2 ใน 3 ของผลผลิตทั้งหมด บางราย อาจได้รับเพียงครึ่งหนึ่งเท่านั้น แต่เกษตรกรผู้เช่าเหล่านี้ก็ต้องยอมถูกเอารัดเอาเปรียบเพราะเกรงว่าจะไม่มีที่ดินทำกิน ด้วยเหตุผลนี้เองผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีและผู้ที่มีอำนาจในสังคม จึง พยายามทุกวิถีทางที่จะครอบครองที่ดินให้มากที่สุด เพื่อผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับต่อไปในอนาคต

3. การมีสิทธิครอบครองที่ดินมีความหมายมากในปัจจุบัน เพราะการที่พื้นที่เพาะปลูกทางการเกษตรมีจำนวนจำกัด ในขณะที่จำนวนเกษตรกรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ความต้องการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรจึงมีมาก เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองจึงพยายามที่จะหาที่ดินเช่าทำประโยชน์ แม้จะถูกเจ้าของที่ดินเรียกค่าเช่าในอัตราที่สูงมากก็ยินยอม เพราะถ้าหากตนเองไม่ตกลงเช่า ก็ยังมีเกษตรกรรายอื่น ๆ ที่ต้องการเช่าที่ดินอีกมาก จึงเป็นหนทางที่เจ้าของที่ดินจะเอารัดเอาเปรียบเกษตรกรผู้เช่าที่ดินได้ง่ายมากขึ้น

จากข้อเท็จจริงทั้งสามประการนี้ แสดงให้เห็นว่า การจะแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรจำเป็นต้องแก้ปัญหาการถือครองที่ดินให้ได้เสียก่อน ถ้าหากสภาพการเกษตรยังเป็นเช่นนี้อยู่ตลอดไป จำนวนเกษตรกรผู้เช่าที่ดินจะต้องมีมากขึ้น แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า การถือครองที่ดินเพียงอย่างเดียว จะสามารถแก้ปัญหาความยากจนได้ การแก้ปัญหาหนึ่งจะต้องแก้ปัญหาทุก ๆ ด้านไปพร้อม ๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการชลประทาน ปัญหาเทคนิคการผลิต ปัญหาเงินทุน ปัญหาการกตราคาพืชผล ฯลฯ การที่กล่าวไว้เช่นนี้เพราะปัญหาการถือครองที่ดินเป็นปัญหาพื้นฐานของเกษตรกร และจะละเอียดไม่ได้ในการที่จะศึกษาทำความเข้าใจถึงปัญหาความยากจนของเกษตรกร

3.3 ลักษณะการถือครองที่ดินในประเทศไทย การถือครองที่ดินสามารถจำแนกลักษณะที่สำคัญ ๆ ได้ 3 ลักษณะคือ

1. เป็นเจ้าของที่ดินเองทั้งหมด (full-owner) คือ มีกรรมสิทธิ์เป็นของตนเองเหนือที่ดินที่ใช้เพาะปลูกทั้งหมด
2. เช่าที่ดินบางส่วน (part-owner) คือ เกษตรกรที่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองอยู่จำนวนหนึ่งแต่ไม่เพียงพอ จึงต้องเช่าที่ดินจากผู้อื่นเพิ่มขึ้น
3. เช่าที่ดินทั้งหมด (tenants) คือ การที่เกษตรกรใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้อื่นทั้งหมดโดยมีผลตอบแทนให้แก่เจ้าของที่ดินนั้น ๆ ตามที่ตกลงกันไว้

จากลักษณะการถือครองที่ดินทั้ง 3 แบบนั้น กล่าวโดยสรุปก็คือแสดงให้เห็นปัญหาที่สำคัญ คือการที่มีเกษตรกรผู้เช่าที่ดินมากและมีเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดินเองน้อย โดยเฉพาะในภาคกลางมีปัญหาในการเช่าที่ดินมากที่สุด และเมื่อพิจารณาตารางที่ 5 ประกอบจะพบว่าจังหวัดที่มีผู้เช่าที่ดินมากกว่าร้อยละ 60 ปรากฏอยู่ในจังหวัดรอบ ๆ กรุงเทพมหานครคือ ปทุมธานี ออยุธยา สมุทรปราการ นครนายก และ ฉะเชิงเทราตามลำดับ และปัญหาการเช่าที่ดินจะลดน้อยลงในจังหวัดที่อยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ออกไป ทั้งนี้เป็นเพราะจังหวัดที่อยู่ใกล้กรุงเทพฯ เป็นจังหวัดที่มีการบุกเบิกทำการเพาะปลูกมานานหลายสิบปีแล้ว ซึ่งในสมัยที่มีการบุกเบิกที่ดินใหม่ ๆ นั้น บรรดาเจ้าของที่ดินมักเป็นผู้ที่มียศศักดิ์และมีฐานะร่ำรวยซึ่งส่วนมากจะมีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพฯ นิยมทำการสะสมทรัพย์สินสมบัติของตนด้วยการกว้านซื้อที่ดิน ทำให้เกษตรกรในจังหวัดรอบ ๆ กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นผู้ที่มีฐานะเศรษฐกิจต่ำมาตั้งแต่อดีตแล้ว ต้องเช่าที่ดินของบุคคลเหล่านั้นมาตลอดหลายสิบปีที่ผ่านมา

ตารางที่ 5 อัตราคร่าวเรือนผู้เช่าที่ดินต่อคร่าวเรือนเกษตรกรในแต่ละจังหวัดตามลำดับสูงสุด
10 อันดับแรก พ.ศ. 2519

จังหวัด	คร่าวเรือนเกษตรกร (จำนวนครอบครัว)	คร่าวเรือนที่เป็นผู้เช่า	
		จำนวนครอบครัว	ร้อยละ
ปทุมธานี	22,837	19,165	83.92
อยุธยา	46,447	35,527	76.49
สมุทรปราการ	13,069	9,350	71.54
นครนายก	20,360	13,784	67.76
ฉะเชิงเทรา	39,063	24,860	63.64
สระบุรี	38,843	20,800	53.60
อ่างทอง	29,585	14,764	49.92
นนทบุรี	20,353	10,091	49.58
ชลบุรี	48,300	22,948	48.48
ลพบุรี	61,555	27,700	45.00

ที่มา: สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, เนื้อที่ถือครองและคร่าวเรือนเกษตรกร ในประเทศไทย.

สำหรับตารางที่ 5 นั้น เป็นการพิจารณาถึงอัตราการเช่าของเกษตรกรว่ามีอัตรา ร้อยละเท่าไร โดยคิดจากอัตราครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมดในแต่ละจังหวัด แต่ในจำนวน 10 จังหวัดที่ปรากฏในตารางนี้ก็มีใช้ว่าจะมีจำนวนเกษตรกรที่เป็นผู้เช่ามากที่สุด 10 ลำดับแรก เมื่อพิจารณาถึงจำนวนเกษตรกรผู้เช่าที่ดินจริง ๆ จากตารางที่ 6 นั้นแสดงให้เห็นถึงจำนวน ครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าที่ดินจำนวนมากที่สุด 10 อันดับแรก ซึ่งปรากฏว่าจังหวัดที่มี ครัวเรือนเกษตรกรผู้เช่ามากที่สุดคือ จังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวนทั้งสิ้น 54,225 ครอบครั้ว แต่ พิจารณาเป็นร้อยละมีเพียง ร้อยละ 39.42 ของจำนวนครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด รองลงมาคือ จังหวัดนครสวรรค์ มีครัวเรือนเกษตรกรผู้เช่า จำนวน 44,674 ครัวเรือน และอันดับที่สามคือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีจำนวน 35,527 ครัวเรือน เมื่อเปรียบเทียบตารางนี้กับตารางที่ 5 จะเห็นว่ามีหลายจังหวัดที่ปรากฏในตารางที่ 5 แต่ไม่ปรากฏในตารางที่ 6 โดยเฉพาะจังหวัด ปทุมธานี ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีเกษตรกรผู้เช่าที่ดินในอัตราที่สูงที่สุด แต่ก็มีได้มีจำนวนครัวเรือน เกษตรกรผู้เช่าที่ดินมากที่สุด 10 อันดับแรก ก็มีเพียง 19,165 ครัวเรือน เท่านั้น

ตารางที่ 6 จังหวัดที่ครัวเรือนเกษตรกรผู้เช่ามากที่สุด 10 อันดับแรก พ.ศ. 2519

จังหวัด	ครัวเรือนเกษตรกร (จำนวนครอบครั้ว)	ครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เช่า	
		จำนวนครัวเรือน	ร้อยละ
เชียงใหม่	137,556	54,225	39.42
นครสวรรค์	110,000	44,574	40.44
อยุธยา	46,447	35,527	76.49
เชียงราย	169,751	32,745	19.29
นครราชสีมา	210,725	30,134	14.30
ลพบุรี	61,550	27,700	45.00
สุพรรณบุรี	79,343	27,253	34.00
พิษณุโลก	35,003	26,504	35.33
นครศรีธรรมราช	135,390	25,128	18.56
ฉะเชิงเทรา	39,063	24,860	63.64

ที่มา : สำนักปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, เนื้อที่ถือครองและครัวเรือนเกษตรกร ในประเทศไทย.

ในตารางที่ 5 และตารางที่ 6 เป็นการพิจารณาอัตราการใช้ที่ดินและจำนวนครัวเรือนเกษตรกรที่เช่าที่ดินมากที่สุด 10 อันดับแรก เพื่อความเข้าใจในปัญหาการใช้ที่ดินให้ชัดเจนมากขึ้น จึงควรพิจารณาทางด้านเนื้อที่เพาะปลูกที่เป็นที่เช่าบ้างว่าจังหวัดใดที่มีเนื้อที่ทางการเกษตรที่เป็นที่เช่าสูงที่สุด 10 อันดับแรก ดังที่ปรากฏในตารางที่ 7

ตารางที่ 7 จังหวัดที่มีเนื้อที่เช่าถือครองเพื่อการเกษตรมากที่สุด 10 อันดับแรก พ.ศ. 2516

จังหวัด	เนื้อที่ถือครองการเกษตร (ไร่)	เนื้อที่เช่า	
		ไร่	ร้อยละ
นครสวรรค์	3,841,532	886,793	23.08
อยุธยา	1,431,479	840,518	58.72
ฉะเชิงเทรา	1,630,488	763,362	46.82
สุพรรณบุรี	2,557,296	734,455	28.72
ลพบุรี	2,469,287	622,152	25.82
พิจิตร	2,580,679	619,879	24.02
ปทุมธานี	841,112	619,311	73.63
นครนายก	898,101	505,990	56.34
สระบุรี	1,473,495	505,358	34.15
ปราจีนบุรี	2,281,493	461,960	20.25

ที่มา : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, การใช้ที่ดินของประเทศไทย พ.ศ. 2516.

จากตารางนี้แสดงให้เห็นว่าจังหวัดที่มีเนื้อที่เพาะปลูกเป็นที่เช่ามากที่สุดคือจังหวัดนครสวรรค์ มีจำนวนเนื้อที่เช่าถึง 886,793 ไร่ หรือร้อยละ 23.08 ของเนื้อที่เพื่อการเกษตรทั้งหมดในจังหวัดนั้น รองลงมาคือจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีจำนวน 840,518 ไร่ แต่ถ้าหากพิจารณาถึงอัตราส่วนระหว่างเนื้อที่เช่า ต่อเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร ทั้งหมดของแต่ละจังหวัดที่มีเนื้อที่เช่าในอัตราสูงสุดคือ จังหวัดปทุมธานี มีทั้งสิ้นร้อยละ 73.63 รองลงมาคือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ร้อยละ 58.72 นครนายก ร้อยละ 56.34 และฉะเชิงเทรา ร้อยละ 46.82 ตามลำดับ

จากตารางที่ 5, 6 และ 7 เป็นการแสดงให้เห็นถึงปัญหาการใช้ที่ดินอันเป็นปัญหาที่รุนแรงมากในภาคกลาง ปัญหาการใช้ที่ดินนี้มีผลต่อประสิทธิภาพทางการผลิตของเกษตรกรเป็น

อย่างมาก เพราะเกษตรกรผู้เช่าจะขาดความมั่นคงและขาดแรงงานในการปรับปรุงพื้นที่ให้ดีขึ้นเพื่อการเพิ่มผลผลิต ทั้งนี้ ปรากฏว่าอุปสรรคที่สำคัญคือ ลักษณะการเช่าที่ดิน ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

(1) การเช่าส่วนใหญ่ไม่มีการทำสัญญาเช่าเป็นลายลักษณ์อักษร เกือบจะทั้งหมดเป็นการเช่าแบบตกลงกันด้วยปากเปล่า

(2) ระยะเวลาเช่าส่วนมากกำหนดไว้เพียงปีเดียวเท่านั้น เมื่อครบสัญญาผู้เช่าก็ยังไม่แน่ใจว่า ปีต่อไปจะได้เช่าอีกหรือไม่ ยกเว้นการเช่าระหว่างญาติพี่น้องกันเอง เหตุผลข้อนี้เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้เช่าขาดแรงจูงใจที่จะปรับปรุงที่ดินเพื่อผลประโยชน์ในระยะยาว

(3) อัตราการเช่าสูงมาก ทำให้ต้นทุนการผลิตของเกษตรกรสูงมากขึ้น

(4) ผู้เช่าเป็นจำนวนมากต้องเสียค่าเช่าแน่นอนตายตัวทุกปีไม่ว่าปีนั้นจะได้รับผลผลิตดีหรือไม่ก็ตาม นับเป็นภาระหนักที่เกษตรกรต้องปฏิบัติตาม

จากลักษณะทั้ง 4 ประการนี้เป็นข้อจำกัด และเป็นส่วนผลักดันให้เกษตรกรละเลยไม่สนใจที่จะปรับปรุงที่ดินหรือบำรุงดินให้ดีขึ้นเพื่อการเพาะปลูก ประกอบกับรู้สึกว่าการขาดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และต้องรับภาระเช่านา จึงส่งผลให้ประสิทธิภาพการผลิตตกต่ำลงอันจะมีผลทำให้รายได้เกษตรกรอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรเป็นจำนวนมากต้องเป็นหนี้สิน และหนี้สินนี้เองที่เป็นสาเหตุหนึ่งซึ่งทำให้เกษตรกรจำนวนไม่น้อยต้องเปลี่ยนแปลงสถานภาพของตนเอง กล่าวคือเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าบางส่วน (part-owner) กลายมาเป็นผู้เช่าทั้งหมด (tenants) หรือผู้เช่าที่ดินทั้งหมดอาจต้องล้มเลิกการเช่ากลายเป็นเกษตรกรรับจ้าง ซึ่งเป็นเกษตรกรกลุ่มที่มีรายได้ต่ำที่สุด ดังที่ปรากฏการเปรียบเทียบรายได้ในตารางที่ 8 นี้

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบรายได้ของเกษตรกรในภาคกลาง จำแนกตามประเภทการถือครองที่ดิน พ.ศ. 2518-2519

ลักษณะการถือครองที่ดิน	รายได้ (บาท/ปี)
มีที่ดินของตนเอง	28,120
เช่าที่ดิน	22,740
รับจ้างเกษตรกรรวม	19,850

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 8 สามารถอธิบายค่ากล่าวข้างต้นได้ชัดเจน การที่เกษตรกรผู้เช่าที่ดินกับเกษตรกรที่มีที่ดินเป็นของตนเองมีรายได้ต่างกัน มิใช่เพราะพวกเขา มีความสามารถแตกต่างกัน แต่เป็นเพราะอุปสรรคตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ซึ่งสามารถสรุปสาเหตุเป็นประเด็นที่สำคัญได้ 2 ประเด็น ประเด็นแรก ภาระการเช่านาซึ่งก็คือ การที่เกษตรกรต้องเสียค่าเช่าในอัตราสูง และการเสียค่าเช่าแบบตายตัวลดหย่อนไม่ได้เลย ประเด็นที่สองคือ ประสิทธิภาพทางการผลิตของผู้เช่าที่ดินต่ำกว่าเกษตรกรที่มีที่ดินของตนเอง เพราะสภาพการเช่านามันคงเพียงพอที่จะจูงใจให้เกษตรกรเสียลงทุนในระยะยาว ถึงแม้ในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 บังคับใช้อยู่ก็ตาม แต่เกษตรกรน้อยรายมากที่จะเข้าใจถึงกฎหมายฉบับนี้ ทั้งนี้จึงไม่ทราบว่าการกฎหมายได้ให้ความคุ้มครองไว้อย่างไรบ้าง ประกอบกับตัวแทนผู้เช่านาในคณะกรรมการควบคุมค่าเช่านาประจำตำบลก็ไม่สามารถจะปฏิบัติงานของตนได้เต็มที่เพราะมีอำนาจต่อน้อย และบางแห่งตัวแทนผู้เช่านาก็มิได้ปฏิบัติตนเป็นตัวแทนที่ดีของผู้เช่านา กฎหมายฉบับนี้จึงมีผลในทางปฏิบัติน้อยมากไม่สามารถแก้ไขสภาพการเช่านาของเกษตรกรให้ดีขึ้นแต่อย่างใด

ปัญหาการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่กล่าวมานี้ เป็นปัญหาที่เกษตรกรประสบมาเป็นเวลานาน แม้รัฐบาลทุกยุคสมัยจะได้พยายามแก้ไขปัญหานี้โดยวางนโยบายหรือออกกฎหมายเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร แต่เพียงแต่การออกกฎหมายช่วยเหลือก็มีใช้จะทำให้เกษตรกรดีขึ้น เราควรจะมาพิจารณาถึงกฎหมายนั้น ๆ ก่อนว่ามีความจริงใจในการช่วยเหลือเกษตรกรเพียงไร และความช่วยเหลือนั้นมีผลอย่างไรบ้างต่อเกษตรกร นโยบายและกฎหมายฉบับที่สำคัญ ๆ ที่รัฐบาลกำหนดออกมาเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรคือ

1. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 อันเป็นกฎหมายที่กำหนดออกมาเพื่อรวบรวมกฎหมายที่ดินฉบับต่าง ๆ ให้เป็นหมวดหมู่ ซึ่งในประมวลกฎหมายที่ดินฉบับนี้มีมาตราที่ 34 ซึ่งกำหนดสิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดินไว้ดังนี้

- ก. ที่ดินเพื่อการเกษตร ครอบครองได้ไม่เกิน 50 ไร่
- ข. ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม ครอบครองได้ไม่เกิน 10 ไร่
- ค. ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ครอบครองได้ไม่เกิน 5 ไร่
- ง. ที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรม ครอบครองได้ไม่เกิน 5 ไร่

เป้าหมายของประมวลกฎหมายอาตรา^๕คือ เพื่อควบคุมสิทธิ์ในการเป็นเจ้าของที่ดิน แต่ก็ไม่สามารถบังคับใช้ให้เกิดผลจริงจังได้ เพราะในปี พ.ศ. 2502 คณะปฏิวัติโดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประกาศยกเลิกกฎหมายอาตรา^๕เสียโดยอ้างเหตุผลว่า เป็นเหตุทำลายความเจริญก้าวหน้า ในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม ส่งผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากการยกเลิกบทบัญญัติ^๕ทำให้เกิดการกว้านซื้อที่ดินสะสมไว้

2. พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 ประกาศออกมาใช้แทนพระราชบัญญัติ การเช่านา พ.ศ. 2493 เพราะฉบับปี 2493 ไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมในการเช่าที่ดินให้ แก่เกษตรกรได้ โดยในฉบับปี 2517 มีการกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมค่าเช่านาประจำ จังหวัดและประจำตำบลเป็นบุคลากรโดยตรงที่นำเอาพระราชบัญญัติฉบับนี้มาบังคับใช้ ซึ่งหน้าที่ หลักก็คือ แก้ปัญหาข้อพิพาทในการเช่านา ควบคุมค่าเช่านาให้อยู่ในอัตราที่ยุติธรรม นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคุ้มครองให้หลักประกันแก่ผู้เช่านาเกี่ยวกับระยะเวลาในการเช่านา แต่ หลังจากทีประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้มาจนถึงปัจจุบัน ก็ยังปรากฏว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ สามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้เช่าได้เท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะเกษตรกรส่วนใหญ่ยังไม่รู้กฎหมาย ไม่ทราบว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ความคุ้มครองสร้างหลักประกันให้แก่ตนเองอย่างไร และในบางแห่งคณะกรรมการควบคุมค่าเช่านาที่จัดตั้งขึ้นมาก็มักได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยความซื่อ สัตย์สุจริต เกษตรกรจึงยังคงประสบปัญหาและถูกเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าของที่ดินตลอดมา

3. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป้าหมายของพระราช-
บัญญัติฉบับนี้คือ

- ก. เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินโดยการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน
- ข. เพื่อให้เกษตรกรใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด
- ค. เพื่อจัดระบบการผลิต ปรับปรุงประสิทธิภาพทางการผลิตและควบคุมการจำหน่าย
ผลิตผลทางการเกษตร เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่เกษตรกร
- ง. เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน

^๕ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก ฉันทนา บรรพศิริโชติ, “แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างชาวนาผู้เช่าและ เจ้าของที่ดินในอยุธยา”, รายงานผลการวิจัยโครงการอยุธยา, เล่มที่ ๑ : ปัญหาที่ดิน (สถาบันวิจัยสังคม, จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 10-15.

แต่เท่าที่ผ่านมาไม่ปรากฏว่ารัฐบาลสมัยใดจะประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลขาดความเข้มแข็งในการตัดสินใจและประการสำคัญรัฐบาลขาดเสถียรภาพทางการเมือง ไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะกระทำการใด ๆ ซึ่งถ้าหากรัฐบาลตัดสินใจกระทำการใด ๆ อย่างเด็ดขาด ก็จะกระทบถึงผลประโยชน์ของกลุ่มอื่น ๆ นอกจากนี้ความล่าช้าในการอนุมัติโครงการและงบประมาณเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ทันตามกำหนดเวลาที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ควบคุม ตัวอย่างเช่น ตามที่พระราชบัญญัติกำหนดห้ามทำนิตกรรมใด ๆ ในพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินภายในระยะเวลา 3 ปี แต่เมื่อรัฐบาลอนุมัติโครงการและงบประมาณมาให้ช้า ซึ่งในบางแห่งเกือบจะครบกำหนด 3 ปี แล้วจึงไม่สามารถจัดซื้อได้ทันเวลา การทำงานของ สปก. จึงไม่ประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีช่องโหว่ที่ทำให้เจ้าของที่ดินหลักเพียงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ และยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่มีนโยบายและการปฏิบัติงานที่ขัดแย้งกับทาง สปก. อีกด้วย เช่น การที่กรมที่ดินยินยอมทำนิตกรรมต่าง ๆ ให้แก่ผู้ขายยื่นเรื่องขอโดยไม่ได้นิ่งเฉยว่าการทำนิตกรรมนั้น ๆ อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินหรือไม่ สิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินตลอด 6 ปีที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

ในปัจจุบันนี้เกษตรกรไทยยังคงประสบปัญหาการถือครองที่ดิน แม้กฎหมายหรือนโยบายต่าง ๆ ที่ทางรัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรนั้น ยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันแต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

3.4 สรุปลักษณะและปัญหาการถือครองที่ดินในประเทศไทย

อาจกล่าวโดยสรุปถึงลักษณะและปัญหาการถือครองที่ดิน เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ภาวะการถือครองที่ดิน ได้ดังนี้คือ

1. การถือครองที่ดินของเกษตรกรเริ่มมีขนาดเล็กลง จากข้อมูลการสำรวจสำมะโนการเกษตรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปรากฏว่าในปี 2506 เกษตรกรมีที่ดินถือครองเฉลี่ยครอบครัวละ 16 ไร่ ต่อมาปี 2513 กรมพัฒนาที่ดินได้ประมาณว่า ขนาดการถือครองที่ดินลดลงเหลือเฉลี่ยครอบครัวละ 15.8 ไร่ และในปี 2518 ลดลงเหลือครอบครัวละ 14.7 ไร่

2. เกษตรผู้เช่าที่ดินมีจำนวนมากขึ้น เมื่อศึกษาเปรียบเทียบข้อมูลปี พ.ศ. 2518-2519 (จากตารางที่ 4) กับข้อมูลปี 2511-12 (จากเอกสารวิจัยเรื่องการปฏิรูปที่ดินของนายอตุลย์

นิยมวิภาค วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรรุ่นที่ 14 พ.ศ. 2514/2515 ผนวก ก. 1-6) พบว่า ในภาคกลางเกษตรกรผู้เช่าเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 40.66 เป็น 41.31 ภาคเหนือเพิ่มจากร้อยละ 18.28 เป็น 20.84 ภาคใต้เพิ่มจากร้อยละ 15.63 เป็น 17.48 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มจากร้อยละ 2.67 เป็น 8.68

3. เจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ (Absentee Landlord) มักจะเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ที่อื่นที่มีใช้เช่าที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ซึ่งอาจอยู่ในจังหวัดเดียวกันแต่ต่างตำบล ต่างอำเภอ และบางรายอาจอยู่ในจังหวัดอื่น ๆ โดยเฉพาะส่วนใหญ่แล้วเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ มักจะมีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานคร และที่น่าสนใจคือบุคคลเหล่านี้ไม่ได้ประกอบอาชีพทางการเกษตรเลย ในขณะที่ผู้มั่งคั่งที่เป็นของตนเอง และประกอบอาชีพทางการเกษตรมีที่ดินในครอบครองอยู่น้อย

4. ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินรุนแรงมากขึ้น จำนวนเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินมีสูงขึ้นแม้แต่ในภาคกลางซึ่งเป็นแหล่งเพาะปลูกที่สำคัญก็ยังประสบปัญหาในอัตราที่สูงเช่นกัน ตัวอย่างเช่น ในจังหวัดอยุธยามีครอบครัวผู้ไร้ที่ดินทำกินมากถึงร้อยละ 37.5 ของครอบครัวเกษตรกรทั้งหมด (จากข้อมูลของกรมพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2518-19)

4. ภาวะการถือครองที่ดินในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

4.1 ข้อมูลสถิติ

การศึกษาในช่วงนี้เป็นการศึกษาจากข้อมูลสถิติที่หน่วยงานต่าง ๆ เก็บรวบรวมไว้ ซึ่งการศึกษาข้อมูลสถิติเหล่านี้ประสบปัญหาในด้านการศึกษาเปรียบเทียบ เนื่องจากการเก็บรวบรวมข้อมูลสถิติทางการเกษตรของหน่วยงานต่างมีความแตกต่างกันในด้านการนิยามความหมายของตัวแปรต่าง ๆ จึงทำให้ข้อมูลเหล่านี้แตกต่างกันไป ทั้ง ๆ ที่ศึกษาในพื้นที่เดียวกัน เพื่อความสะดวกในการวิเคราะห์ให้สามารถมองเห็นภาวะการถือครองที่ดินได้อย่างทั่วถึง จึงต้องเลือกใช้ข้อมูลจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งเป็นหลัก ผู้ศึกษาเองก็ไม่สามารถที่จะพิจารณาหรือตรวจสอบได้ว่าข้อมูลสถิติของหน่วยงานใดจะถูกต้องหรือใกล้เคียงความเป็นจริงมากกว่า การคัดเลือกข้อมูลที่ใช้จึงเน้นว่าข้อมูลนั้นเก็บรวบรวมมาละเอียดพอที่จะแสดงรายละเอียดของภาวะการถือครองที่ดิน ได้มากน้อยเพียงไร ในที่นี้จึงเลือกใช้ข้อมูลสำมะโนการเกษตรที่สำนักงานสถิติแห่งชาติเก็บรวบรวมไว้ในปี 2521 แต่กระนั้นข้อมูลชุดนี้ก็ยังมีขาดรายละเอียดบางอย่างจึงต้องนำเอาข้อมูลจากส่วนอื่น ๆ มาเสริม

เพื่อความสมบูรณ์ เช่น ข้อมูลจากสำนักงานบริหารส่วนจังหวัด ข้อมูลของกรมพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2518-19 และข้อมูลจากอำเภอบางอำเภอ เป็นต้น

จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีเนื้อที่ประมาณ 2,481.5 ตารางกิโลเมตร มีประชากรจำนวน 620,216 คน (สำรวจเมื่อ 31 ธันวาคม 2522) ประชากรประมาณร้อยละ 80 ประกอบอาชีพเกษตรกรรม พื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึงเหมาะแก่การเพาะปลูก เช่น ในเขตบางส่วนของอำเภอน้อย อุทัย บางปะอิน บางซ้าย ลาดบัวหลวง และเสนา ดังจะเห็นได้จากผลผลิตข้าวในเขตเพาะปลูก 6 อำเภอที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำ เกษตรกรเดือดร้อนเนื่องจากมีรายได้ต่ำ ต้องการความช่วยเหลือในด้านการศึกษาสภาพดินเปรี้ยว

จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2521 ปรากฏว่าเกษตรกรในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีทั้งสิ้น 42,258 ครัวเรือน ทำการเกษตรในพื้นที่ 1,269,611 ไร่ ขนาดพื้นที่ทำการเกษตรเฉลี่ยครอบครัวละ 30.04 ไร่ เกษตรกรในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภทคือ

1. เกษตรกรที่ปราศจากที่ดินทำกิน หมายถึงเกษตรกรที่ประกอบการผลิตทางการเกษตรโดยใช้พื้นที่เพื่อการเกษตรเพียงเล็กน้อยหรือไม่ใช้เลย เช่น เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ เลี้ยงเป็ด เลี้ยงสุกร เลี้ยงกล้วยไม้ เพาะเห็ด เป็นต้น จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (หมายถึงสำมะโนการเกษตร ปี 2521) พบว่า เกษตรกรประเภทนี้มีเพียง 1,746 ครัวเรือนเท่านั้น

2. เกษตรกรที่มีที่ดินทำกิน หมายถึงเกษตรกรผู้ใช้ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญในการประกอบการผลิตทางเกษตรกรรม จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่ามีจำนวน 40,512 ครัวเรือน เกษตรกรประเภทนี้หมายถึงเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ผู้เช่าที่ดิน หรือผู้ที่ครอบครองในลักษณะอื่น ๆ (หมายถึง ผู้ที่ทำการเกษตร โดยวิธีบุกรุกถางป่า หรือบุกเบิกที่ดินซึ่งเป็นที่สาธารณะของทางราชการ หรือทำการเกษตรในที่ดินของผู้อื่นโดยไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน)

3. เกษตรกรผู้ไร้ที่ดิน ลักษณะของเกษตรกรประเภทนี้แตกต่างจากเกษตรกรประเภทแรก กล่าวคือ หมายถึง เกษตรกรที่มีที่ดินถือครองที่ดินในลักษณะใดลักษณะหนึ่งเลย แต่ประกอบอาชีพทางการเกษตรในฐานะลูกจ้าง ซึ่งเกษตรกรประเภทนี้จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ มีได้ถือว่าเป็นเกษตรกรประเภทหนึ่งจึงมิได้รวบรวมข้อมูลเอาไว้ แต่ในปีการเพาะปลูก

ตารางที่ 9 ครั้วเรือนเกษตรกรในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำแนกตามภาวะการถือครองที่ดิน

อำเภอ	ครั้วเรือน เกษตรกร	เกษตรกรผู้ปราศจากที่ดิน		เกษตรกรผู้มีที่ดินทำกิน					
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	ลักษณะการถือครองที่ดิน			
						เป็นเจ้าของ	เช่าทั้งหมด	เช่าบางส่วน	ลักษณะอื่นๆ
เมืองพระนครศรีอยุธยา	2,083	153	7.34	1,930	92.66	1,056	387	476	11
ท่าเรือ	2,193	39	1.88	2,154	98.22	851	590	706	7
นครหลวง	2,154	37	1.72	2,117	98.28	524	711	867	15
บางซ้าย	1,856	25	1.35	1,831	98.65	570	459	802	0
บางไทร	3,439	45	-1.31	3,394	98.69	1,160	953	1,275	6
บางบาล	2,509	76	3.03	2,433	96.97	1,049	369	1,011	4
บางปะหัน	3,349	243	10.24	3,006	89.76	1,562	499	939	6
บางปะอิน	3,182	76	2.39	3,106	97.61	1,113	977	1,001	15
บ้านแพรก	846	151	17.85	695	82.15	440	128	127	0
ผักไห่	3,452	244	7.17	3,208	92.93	1,488	597	1,111	12
ภาชี	2,128	12	0.66	2,116	99.44	478	829	800	9
มหาราช	2,285	127	5.66	2,158	94.44	998	489	644	27
ลาดบัวหลวง	2,872	89	3.10	2,783	96.90	816	1,127	836	4
วังน้อย	2,946	35	1.19	2,911	98.81	589	1,888	431	3
เสนา	4,063	254	6.25	3,809	93.75	1,524	820	1,462	3
อุทัย	2,901	40	1.38	2,861	98.62	652	1,305	892	12
รวม	42,258	1,746	4.13	40,512	95.87	14,870	12,128	13,380	134

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำมะโนการเกษตร ปี 2521

2518–2519 กรมพัฒนาที่ดินทำการรวบรวมไว้ ปรากฏว่ามีจำนวนถึง 19,215 ครัวเรือน หรือ ร้อยละ 37.54 ซึ่งนับว่ามีจำนวนมาก เกษตรกรประเภทนี้ควรจะได้รับความสะดวกช่วยเหลือเป็นพิเศษ แต่สำหรับเกษตรกรประเภทนี้จะกล่าวโดยละเอียดอีกครั้งในหัวข้อปัญหาการถือครองที่ดิน

4.2 ลักษณะการถือครองที่ดิน

จากการศึกษาสำมะโนการเกษตรปี 2521 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า จังหวัดพระนครศรีอยุธยามีเกษตรกรที่มีกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของที่ดินเองจำนวน 14,870 ครัวเรือนหรือ ร้อยละ 36.71 เกษตรกรที่เช่าที่ดินทั้งหมดมี 12,128 ครัวเรือนหรือร้อยละ 29.94 เกษตรกรที่เช่าบางส่วนมี 13,380 ครัวเรือนหรือร้อยละ 33.03 และเกษตรกรที่ถือครองในลักษณะอื่น ๆ อีก 134 ครัวเรือน หรือร้อยละ 0.32 ดังที่ปรากฏในตารางที่ 9

จากตารางนี้จะเห็นได้ว่าเกษตรกรที่ทำประโยชน์ในที่ดินมีจำนวนมากถึงร้อยละ 95.87 ซึ่งมีลักษณะการถือครองที่ดินแตกต่างกันไปเป็นรายอำเภอ เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการถือครองที่ดินแบบเช่าจะพบว่า จังหวัดพระนครศรีอยุธยามีเกษตรกรผู้เช่ารวมทั้งสิ้น 25,508 ครัวเรือนหรือร้อยละ 62.97 (รวมเกษตรกรผู้เช่าทั้งหมดและเกษตรกรผู้เช่าบางส่วน) จากตารางที่ 9 นี้สามารถแจกแจงให้เห็นถึงจำนวนเกษตรกรผู้เช่าที่ดินในอำเภอต่างๆ ได้ดังนี้ (ดูตารางที่ 10)

จากตารางที่ 10 พบว่าเกษตรกรในอำเภอต่างๆ ที่ถือครองที่ดินในลักษณะเช่าเกินกว่า ร้อยละ 70 มีถึง 5 อำเภอเรียงตามลำดับคือ อำเภอวังน้อย ร้อยละ 79.66 อำเภอภาชี ร้อยละ 76.98 อำเภออุทัย ร้อยละ 76.79 อำเภอนครหลวง ร้อยละ 74.53 และอำเภอลาดบัวหลวง ร้อยละ 70.54 ในขณะที่อำเภอบ้านแพรกต้องเช่าจากผู้อื่นทำการเกษตรน้อยที่สุดคือ ร้อยละ 36.69 รองลงมาคือ อำเภอพระนครศรีอยุธยา ร้อยละ 44.72 นอกจากสองอำเภอนี้แล้ว ล้วนแต่มีจำนวนผู้เช่าสูงกว่าร้อยละ 50 ทั้งสิ้น

การศึกษาลักษณะการถือครองที่ดินนั้นถ้าหากพิจารณาเป็นครัวเรือนจะไม่ประสบปัญหาในเรื่องลักษณะการถือครองที่ดินที่เป็นจริง เพราะจำนวนเกษตรกรผู้เช่าที่ดินทั้งหมดและผู้เช่าบางส่วนนั้นเราสามารถกล่าวรวมๆ ได้ว่าเป็นเกษตรกรผู้เช่าที่ดินทำกิน ซึ่งจะไม่ใช่การผิดพลาดแต่อย่างใด แต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาทางการเกษตรแล้ว ลักษณะการถือครองแบบเช่าบางส่วนยังสามารถแบ่งแยกเป็นเนื้อที่ที่เป็นเจ้าของที่ดิน เนื้อที่เช่า และลักษณะอื่นๆ ได้อีก ฉะนั้นการจะกล่าวรวมๆ ว่าเป็นเนื้อที่เช่าทั้งหมดจึงผิดจากความเป็นจริงคงจะแจกแจงให้เห็นดังนี้ (ดูตารางที่ 11)

ตารางที่ 10 ร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดินในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำแนกเป็นรายอำเภอ

อำเภอ	เจ้าของที่ดิน	เช่า	ร้อยละ
เมืองพระนครศรีอยุธยา	1,056	863	44.72
ท่าเรือ	851	1,296	60.17
นครหลวง	524	1,578	74.53
บางซ้าย	570	1,261	68.87
บางไทร	1,160	2,128	62.69
บางบาล	1,049	1,380	56.72
บางปะหัน	1,562	1,438	47.84
บางปะอิน	1,113	1,978	63.68
บ้านแพรก	440	255	36.69
ผักไห่	1,488	1,708	53.24
ภาชี	478	1,629	76.98
มหาราช	998	1,133	52.50
ลาดบัวหลวง	816	1,963	70.54
วังน้อย	589	2,319	79.66
เสนา	1,524	2,282	59.96
อุทัย	652	2,197	76.79
รวม	14,870	25,508	62.97

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำมะโนการเกษตร ปี 2521

จากตารางที่ 11 ในส่วนของลักษณะถือครองที่ดินแบบเช่าบางส่วนนั้น มีลักษณะการถือครองแบบเป็นเจ้าของที่ดินเองถึง 251,374 ไร่ เป็นที่เช่า 321,315 ไร่ และลักษณะอื่น ๆ อีก 4,000 ไร่ และเมื่อนำเอาลักษณะการถือครองที่ดินเหล่านี้ไปรวมกับลักษณะการถือครองที่ดินแบบเจ้าของที่ดินเองทั้งหมด เช่าทั้งหมด และครอบครองแบบลักษณะอื่น ๆ ทั้งหมด เราก็จะได้ลักษณะการถือครองที่ดินที่แท้จริงตามตารางที่ 12 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเนื้อที่ทางการเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดินเองมีจำนวนไม่แตกต่างกันมากนัก กล่าวคือ เนื้อที่เช่ามีจำนวน 651,803 ไร่ หรือร้อยละ 51.34 เนื้อที่ที่เป็นของตนเองมีจำนวน 611,845 ไร่ หรือร้อยละ 48.19 ถ้านำตัวเลขนี้ไป

เปรียบเทียบกับลักษณะการถือครองที่ดินจำแนกเป็นครัวเรือนเกษตรกรจะแตกต่างกันมาก เพราะเกษตรกรผู้เช่าที่ดินมีถึงร้อยละ 62.97 ในขณะที่เนื้อที่เช่ามีร้อยละ 51.34 แต่ทั้งนี้ก็ได้หมายความว่า ปัญหาการเช่านาของเกษตรกรในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจะไม่ใช่ปัญหาสำคัญ เพราะการศึกษาปัญหาการถือครองที่ดินนั้นเราจะพิจารณาความรุนแรงของปัญหาได้ที่จำนวนเกษตรกรมากกว่าจะพิจารณาจากเนื้อที่ทางการเกษตร

4.3 ปัญหาการถือครองที่ดิน

การศึกษาเรื่องนี้จะเน้นศึกษาปัญหาสำคัญ 2 ประเด็นคือ ปัญหาการเช่านา และปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกิน

1. ปัญหาการเช่านา การศึกษาปัญหานี้จะกล่าวไว้แต่เพียงคร่าว ๆ เนื่องจากฉันทนา บรรพศิริโชติ ได้ทำการศึกษาปัญหาการเช่านาในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาไว้อย่างละเอียดแล้ว¹ ในที่นี้จึงขอกล่าวถึงปัญหาการเช่านาแต่เฉพาะในแง่ของการถือครองที่ดินเท่านั้น

จากข้อมูลในตารางที่ 10 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงปัญหาการเช่านาในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เกษตรกรต้องประสบปัญหานี้ถึง 25,508 ครัวเรือนหรือร้อยละ 62.97 ในขณะที่เกษตรกรผู้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองไม่ต้องเช่าผู้อื่นเพิ่มมีเพียง 14,870 ครัวเรือน หรือร้อยละ 36.71 เท่านั้น และเมื่อพิจารณาเป็นรายอำเภอจะพบว่าอำเภอที่มีเกษตรกรผู้เช่านามากกว่าร้อยละ 70 มีถึง 5 อำเภอด้วยกัน ประเด็นที่น่าสนใจสำหรับปัญหานี้คือ เนื้อที่เพาะปลูกจำนวน 651,803 ไร่ ซึ่งเป็นเนื้อที่เช่ากัน เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่เป็นใคร มีภูมิลำเนาอยู่ที่ไหนบ้าง

จากตารางที่ 13 จะเห็นได้ว่า เจ้าของที่ดินที่เกษตรกรในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเช่าทำการเกษตรมีจำนวนถึง 19,837 ราย ส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาคือมีจำนวน 15,673 ราย หรือร้อยละ 79.01 มีภูมิลำเนาอยู่นอกเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจำนวน 3,589 ราย หรือร้อยละ 18.09 และไม่ทราบที่อยู่อีก 575 ราย หรือร้อยละ 2.90 อย่างไรก็ตาม ข้อมูลนี้ก็ได้บ่งบอกว่าเนื้อที่ทางการเกษตรที่เป็นที่เช่าส่วนใหญ่จะเป็นของเจ้าของที่ดินในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพราะในส่วนเจ้าของที่ดินที่มีภูมิลำเนาอยู่นอกเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจำนวน 3,589 รายนั้น สันนิษฐานได้ว่าส่วนใหญ่จะมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครตามหลักฐานที่เก็บรวบรวมไว้เกี่ยวกับเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ ที่มีที่ดินเกินกว่า 1,000 ไร่ขึ้นไป

¹ ดูรายละเอียดการศึกษาดังกล่าวได้จาก รายงานผลการวิจัยโครงการอยุธยา เล่ม 1 : ปัญหาที่ดิน.

ตารางที่ 11 ลักษณะการถือครองที่ดินแบบเช่าบางส่วนจำแนกตามขนาดที่ดินถือครอง

ขนาดการถือครอง (ไร่)	เป็นเจ้าของเกินกว่า 50%			เช่าอย่างน้อย 50%			ลักษณะอื่น ๆ		
	เป็นเจ้าของ	เช่า	อื่น ๆ	เป็นเจ้าของ	เช่า	อื่น ๆ	เจ้าของที่ดิน	เช่า	อื่น ๆ
0- 9.9	375	161	24	396	918	15	20	2	48
10- 19.9	4,456	2,177	61	4,295	10,319	17	59	25	153
20- 29.9	11,707	5,744	42	11,332	27,457	82	212	102	360
30- 39.9	20,214	9,647	113	15,688	40,768	137	114	74	375
40- 49.9	21,405	9,764	154	16,837	42,590	65	151	76	315
50- 59.9	22,231	9,994	104	14,802	37,553	49	120	42	409
60- 79.9	17,282	7,169	59	11,348	29,095	20	195	73	167
80- 99.9	31,876	13,465	268	17,342	43,872	18	101	86	319
100-139.9	13,395	5,964	63	7,438	16,368	110	72	8	246
140-179.9	3,749	1,400	0	1,692	4,330	0	88	0	89
180-249.9	1,390	471	0	679	1,576	0	63	0	118
250 ขึ้นไป	250	25	0	0	0	0	0	0	0
รวมทุกขนาด	148,330	65,981	888	101,849	253,846	513	1,195	488	2,599

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักทะเบียนการเกษตร ปี 2521

ตารางที่ 12 ลักษณะการถือครองที่ดินทางการเกษตร จำแนกตามขนาดที่ถือครอง

ขนาดเนื้อที่ถือครอง	เนื้อที่ถือครองทั้งสิ้น (ไร่)	เป็นเจ้าของที่ดิน	ร้อยละ	เช่า	ร้อยละ	ลักษณะอื่นๆ	ร้อยละ
0 - 9.9	32,379	21,833	67.42	10,161	31.39	385	11.89
10 - 19.9	104,321	52,089	49.93	51,640	49.50	592	0.57
20 - 29.9	174,867	77,371	44.24	96,694	55.30	802	0.46
30 - 39.9	205,575	89,812	43.69	114,913	55.90	850	0.41
40 - 49.9	187,960	82,835	44.07	104,385	55.54	740	0.39
50 - 59.9	160,356	74,181	46.26	85,454	53.29	721	0.45
60 - 79.9	113,545	54,916	48.36	58,255	51.31	374	0.33
80 - 99.9	180,760	95,660	52.92	84,343	46.66	757	0.42
100 - 139.9	77,645	43,725	56.31	33,385	43.00	535	0.69
140 - 179.9	20,916	12,928	61.81	7,899	37.77	89	0.42
180 - 249.9	9,027	5,220	57.83	5,220	40.86	118	1.31
250 - ขึ้นไป	2,260	1,275	56.42	985	43.58	0	0.00
รวมทุกขนาด	1,269,611	611,845	48.19	651,803	51.34	5,963	0.47

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำมะโนการเกษตร ปี 2521

ตารางที่ 13 จำนวนเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำการเกษตรด้วยตนเอง ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจำแนกตามภูมิลำเนาเป็นรายอำเภอ

อำเภอ	เจ้าของที่ดินทั้งหมด	ภูมิลำเนาของเจ้าของที่ดิน					
		ในเขตอยุธยา		นอกเขตอยุธยา		ไม่ทราบที่อยู่	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เมืองพระนครศรีอยุธยา	1,548	1,418	91.67	111	7.17	17	1.16
ท่าเรือ	1,004	855	85.16	136	13.55	13	1.29
นครหลวง	1,339	1,169	87.30	144	10.76	26	1.94
บางซ้าย	662	427	64.50	190	28.70	45	6.80
บางไทร	1,918	1,399	72.94	484	25.24	35	1.82
บางบาล	1,193	1,034	86.67	132	11.07	27	2.26
บางปะหัน	1,343	1,198	89.20	136	10.13	9	0.67
บางปะอิน	1,997	1,493	74.76	406	20.33	98	4.91
บ้านแพรก	352	230	65.34	106	30.11	16	4.55
ผักไห่	987	785	79.53	158	16.01	44	4.46
ภาชี	1,252	994	79.39	239	19.09	19	1.52
มหาราช	996	787	79.02	201	20.18	8	0.80
ลาดบัวหลวง	470	285	60.64	146	31.06	39	8.30
วังน้อย	1,208	663	54.89	490	40.56	55	4.55
เสนา	1,876	1,517	80.86	291	15.51	68	3.63
อุทัย	1,692	1,418	83.81	219	12.94	55	3.25
รวม	19,837	15,673	79.01	3,589	18.09	575	2.90

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน, ภาวะการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปีการเพาะปลูก 2518-2519

ตารางที่ 14 เจ้าของที่ดินตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไปในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พ.ศ. 2512

ที่	ชื่อ	จำนวนถือครอง		ที่อยู่ของเจ้าของที่ดิน
		แปลง	ไร่-งาน-วา	
1	มจ. ประเสริฐศรี ชยางกูร	60	3,426-1-94	ถนนระนอง อ. คูสิต จ. พระนคร
2	หม่อมประยูร	3	1,117-2-68	ถนนสาทร อ. บางรัก จ. พระนคร
3	หลวงประกอบนิติสาร	4	5,168-3-18	สุขุมวิท 19 อ. พระโขนง จ. พระนคร
4	หม่อมเจ้าหญิงภัทรีพิสุทธิ์	1	2,817-3-25	วังถนนมหาไชย จ. พระนคร
5	กรมหมื่นมณฑล	45	1,793-3-54	ข้างวัดสุทัศน์ จ. พระนคร
6	นายบัว (เงิน)	3	1,383-0-58	ต. สำเภาล่ม รอบกรุง จ. อยุธยา
7	บริษัทพิทักษ์พระยา	1	1,197-0-47	วัดสามจีน สำเพ็ง จ. พระนคร
8	เรืออากาศเอกพจน์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	4	3,043-1-50	ถนนสุขุมวิท อ. พระโขนง จ. พระนคร
9	นางน้อม ตามสกุล	80	3,381-0-2	อ. วังน้อย จ. อยุธยา
10	นายไพฑูรย์ วิริยศิริ	15	1,231-2-4	ต. สามเสน อ. คูสิต จ. พระนคร
11	มิสซังโรมันคาทอลิก	22	1,637-2-78	อ. บางรัก จ. พระนคร
12	ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์	48	10,041-0-18	สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหา กษัตริย์
13	บริษัทชุดคลองและคูน้ำสยาม	76	9,248-2-93	คลองผดุงกรุงเกษม สำเพ็ง จ. พระนคร
14	กระทรวงการคลัง	497	6,399-0-95	กระทรวงการคลัง
15	นางกิมลี กิจจาทร	50	4,777-1-99	ต. สำเภาล่ม อ. กรุงเก่า จ. อยุธยา
16	นางจงกลณี วัฒนวงศ์	5	1,001-2-61	ถนนสุริวงค์ อ. บางรัก จ. พระนคร
17	นางจรูญ ธีรานูวัตติ	1	1,870-1-37	ถนนกรุงเกษม อ. ป้อมปราบ จ. พระนคร
18	นางแจ่ม แสงมณี	14	1,233-2-72	อ. บางกอกใหญ่ จ. ธนบุรี
19	พระบาทสมเด็จพระปรมินทร มหาจุฬาลงกรณ์	20	5,687-2-7	พระบรมมหาราชวัง
20	มรว. สุวพันธ์ สนิทวงศ์	33	3,457-0-47	ปากคลองบางรัก อ. บางรัก จ. พระนคร

ตารางที่ 14 (ต่อ)

ที่	ชื่อ	จำนวนที่ถือครอง		ที่อยู่ของเจ้าของที่ดิน
		แปลง	ไร่-งาน-วา	
21	นางอร่าม กิจจาทร	14	3,217-2-10	อ. พญาไท จ. พระนคร
22	นางกุหลาบ วังศาล	11	1,149-2-32	ต. ลาดบัวหลวง อ. บางไทร จ. อโยธยา
23	นายจตุรพร หงส์ประภาส	8	1,017-2-56	ถ. มิตรพันธ์ อ. บ่อมปราบ จ. พระนคร
24	นายประวัติ หงส์ประภาส	8	1,155-3-40	ซอยอารีย์ 3 อ. ศุภิสิต จ. พระนคร
25	นางบุญเดือน เครือตราชู	12	1,052-2-25	ซอยอารีย์ 63 อ. ศุภิสิต จ. พระนคร
26	นางประสิทธิ์ พลกรณ์	31	3,228-0-28	ซอยอารีย์ อ. ศุภิสิต จ. พระนคร
27	ตระกูลทองสารี	119	1,832-0-99	จ. อโยธยา
28	กระทรวงเกษตร	481	1,685-1-28	กระทรวงเกษตร
29	สมเด็จพระบรมราชินีนาถ	4	2,115-2-29	พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน

มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานคร และข้อมูลยังเป็นข้อยืนยันได้ว่า ถึงแม้จะมีเจ้าของที่ดินอยู่ในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจำนวนมากก็ตาม แต่เนื้อที่เข้าส่วนใหญ่อยู่ในครอบครองของเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ดังปรากฏในตารางที่ 14

ถึงแม้ข้อมูลตารางที่ 14 จะเก็บรวบรวมไว้ตั้งแต่ปี 2512 ก็ตาม แต่การเปลี่ยนแปลงเจ้าของที่ดินนั้นเกิดขึ้นน้อยมาก ในปัจจุบันจะมีการเปลี่ยนแปลงบ้างในส่วนเจ้าของที่ดินที่เวนคืน หรือขายให้กับสำนักงานปฏิรูปที่ดิน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะเกิดขึ้นกับเจ้าของที่ดินที่เป็นหน่วยงานของรัฐหรือเกี่ยวข้องกับรัฐ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตร ที่ดินราชพัสดุ เป็นต้น สำหรับที่ดินของเอกชนมีน้อยรายที่ขายให้กับสำนักงานปฏิรูปที่ดิน อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงของเอกชนอาจเกิดขึ้นได้ในลักษณะของการสืบทอดมรดก ตัวอย่างเช่นที่ดินของหลวงประสิทธิ์ หงส์ประภาส ในอดีตนั้นในปัจจุบันได้กลายเป็นของ นายจตุรพร กับนายประวัติ หงส์ประภาส และนางบุญเดือน เครือตราชู เป็นต้น ฉะนั้น รายชื่อบรรดาเจ้าของที่ดินที่นำมาเสนอจนถึงแม้จะเป็นข้อมูลเก่า แต่ว่าการเปลี่ยนแปลงเจ้าของที่ดินมีน้อยมาก ที่ดินเอกชนที่สำนักงานปฏิรูป

ที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาซื้อได้นั้น ส่วนใหญ่เป็นที่ดินของบรรดาเจ้าของที่ดินรายเล็ก ๆ สำหรับเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ ที่มีที่ดินตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไป มีน้อยรายที่ขายให้แก่สำนักงานปฏิรูปที่ดิน และถึงแม้จะขายให้ก็ขายให้เป็นบางแปลงเท่านั้น มิได้ขายทั้งหมด

ในปัจจุบันปัญหาการเช่านามีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากพื้นที่เพาะปลูกมีจำนวนจำกัด ในขณะที่จำนวนเกษตรกรเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับภาวะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรอยู่ในระดับต่ำ ส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ขาดอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ ถูกกดราคาพืชผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบางปีที่เกิดภัยธรรมชาติขึ้น จะทำให้รายได้ของเกษตรกรไม่สมดุลกับต้นทุนการผลิต ซึ่งต้องก้มมมาทำให้เกษตรกรต้องเป็นหนี้ เกษตรกรจำนวนไม่น้อยมีหนี้สินเพิ่มพูนมากขึ้นจนไม่สามารถชำระได้หมดต้องถูกยึดที่ดิน ซึ่งใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน บางรายก็ต้องขายที่ดินนำเงินไปใช้หนี้ เกษตรกรเหล่านี้เมื่อสูญเสียกรรมสิทธิ์ถึงกับต้องเช่าที่ดินซึ่งเคยเป็นของตนเองทำ ความรุนแรงของปัญหานี้อยู่ที่ความต้องการเช่าที่ดินของเกษตรกรมีมาก แต่ที่ดินมีจำนวนจำกัดจึงต้องแย่งกันเช่า และด้วยเหตุนี้เองทำให้เจ้าของที่ดินมีอำนาจต่อรองสูง สามารถกำหนดค้อตราค่าเช่านาได้ตามอำเภอใจ เพราะถ้าหากเกษตรกรผู้เช่าไม่ยินยอมจ่ายค่าเช่าตามที่เจ้าของที่ดินกำหนด ก็เกรงว่าเจ้าของที่ดินจะบอกเลิกสัญญาเช่า ทางฝ่ายเจ้าของที่ดินเองก็ไม่กลัวว่าที่ดินของตนจะถูกปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า เพราะรัฐก็ยังมีเกษตรกรอีกจำนวนมากที่ต้องการที่ดินทำกิน แต่หาเช่าที่ดินไม่ได้

2. ปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกิน จากการรวบรวมข้อมูลของกรมพัฒนาที่ดิน ปีการเพาะปลูก 2518-2519 พบว่า เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินในจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีจำนวนมากถึง 19,215 ครัวเรือน หรือร้อยละ 37.54 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด จังหวัดพระนครศรีอยุธยา นับว่าเป็นแหล่งเพาะปลูกที่สำคัญแหล่งหนึ่งของประเทศ ไม่น่าจะประสบปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกินมากมายเพียงนี้

สำหรับปัญหานี้ มีประเด็นที่น่าสนใจว่า เหตุใดเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินเหล่านี้จึงไม่หาที่ดินเช่าทำการเกษตร ทำไมจึงยอมดำรงชีพด้วยการรับจ้างงานเกษตรต่างๆ ที่เป็นอาชีพที่มีรายได้ไม่แน่นอน ซึ่งคำตอบสำหรับปัญหานี้ได้กล่าวถึงไว้แล้วในปัญหาการเช่านา กล่าวคือที่ดินที่ใช้เพาะปลูกมีจำกัด การเช่าที่ดินทำกินนั้นเป็นความต้องการของเกษตรกรทุกประเภท ประกอบกับในปัจจุบันการทำเกษตรต้องลงทุนสูงมาก ทั้งในด้านเครื่องมือทางการเกษตร ไม่ว่าจะเป็นรถไถ เครื่องสูบน้ำ และอื่นๆ ล้วนแต่มีราคาสูงมาก และอุปกรณ์ในการผลิตทั้งน้ำมัน บို့

ยาปราบศัตรูพืชและค่าจ้างแรงงานนั้นต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากจึงจะจัดหามาได้ การที่ต้องลงทุนสูงมากเช่นนี้ทำให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินซึ่งไม่มีที่ดินจะไปเป็นหลักทรัพยค้ำประกัน ไม่กล้าเสี่ยงที่จะลงทุน

ตารางที่ 15 แสดงให้เห็นถึงลักษณะงานรับจ้างของเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งปรากฏว่าจำนวนถึงร้อยละ 62.48 เป็นผู้รับจ้างทำนา ทำไร่ร้อยละ 0.40 ทำสวนผลไม้ร้อยละ 0.23 ทำสวนผักและไม้ดอกร้อยละ 0.14 และงานเกษตรอื่น ๆ อีกร้อยละ 36.75 แต่ข้อมูลตารางนี้เป็นเพียงตัวเลขที่แสดงถึงเกษตรกรที่มีอาชีพรับจ้างงานเกษตรเป็นอาชีพหลักเท่านั้น มิได้รวมเกษตรกรที่รับจ้างเกษตรเป็นอาชีพรองด้วย ซึ่งถ้ารวมเกษตรกรประเภทหลังนี้เข้าไปด้วยจะแสดงให้เห็นถึงลักษณะงานรับจ้างเกษตรกรรวมในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ชัดเจนขึ้น เพราะเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือเป็นเกษตรกรผู้เช่า มักจะออกรับจ้างทำงานเกษตรในช่วงเวลาที่ว่างจากงานในฟาร์ม เพื่อที่จะนำรายได้จากการรับจ้างนั้นมาเป็นทุนจ้างแรงงานในฟาร์มของตนในเวลาต่อมา

5. ภาวะการถือครองที่ดินในเขต อำเภอวังน้อย และอำเภอลาดบัวหลวง

5.1 อำเภอวังน้อย

ท้องที่อำเภอวังน้อยเดิมเรียกว่าทุ่งหลวงรังสิต อันเป็นเขตเพาะปลูกเก่าแก่ที่ได้รับการส่งเสริมในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยการขุดคลองรังสิตประยูรศักดิ์ ซึ่งทำให้พื้นที่บริเวณสองฝั่งคลองกลายสภาพจากป่ามาเป็นพื้นที่เพาะปลูก ที่สำคัญเนื่องจากการบุกเบิกที่ดินในลักษณะเช่นนี้จึงทำให้พื้นที่เพาะปลูกบริเวณนี้ตกอยู่ในความครอบครองของเจ้าของที่ดินรายใหญ่ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสถานภาพทางสังคมสูงในสมัยนั้น บุคคลเหล่านี้อาศัยอำนาจหน้าที่ของตนในวงราชการเป็นเครื่องมือเข้าไปจับจองที่ดินสองฝั่งคลอง ที่ดินซึ่งอยู่ในครอบครองของบุคคลเหล่านี้ได้ตกทอดเป็นมรดกมาถึงลูกหลานจนกระทั่งปัจจุบันนี้ เกษตรกรส่วนใหญ่ในอำเภอวังน้อยจึงตกอยู่ในสถานภาพผู้เช่าที่ดินมาตลอด

อำเภอวังน้อยมีเนื้อที่ทั้งหมด 224 ตารางกิโลเมตร โดยทั่วไปมีลักษณะเป็นที่ราบลุ่มเป็นพื้นที่ทำนาทั้งอำเภอ ตำบลที่มีลักษณะเป็นที่ดอนมากกว่าตำบลอื่น ๆ คือ ตำบลสนับทึบ ชะแมบ ช้างงาม และหันตะเภา คุณภาพดินเป็นดินรังสิต คือ เป็นดินเหนียว สภาพดินเป็นกรด

ตารางที่ 15 จำนวนเกษตรกรผู้ไร่ที่ดินทำกินในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปีการเพาะปลูก 2518-2519 จำแนกตามลักษณะงานเกษตรที่รับจ้าง

อำเภอ	ทำนา		ทำไร่		ทำสวนผลไม้		ทำสวนผักและไม้ดอก		ทำการเกษตรอื่นๆ		รวมจำนวน	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
เมืองพระนครศรีอยุธยา	704	57.14	8	0.65	7	0.57	4	0.32	509	41.32	1,232	100
ท่าเรือ	725	76.32	2	0.21	—	—	2	0.21	221	23.26	950	100
ภาชี	818	97.85	3	0.36	—	—	—	—	15	1.79	836	100
เสนา	1,049	56.95	4	0.22	2	0.11	—	—	787	42.72	1,842	100
บางไทร	837	61.28	16	1.17	10	0.73	16	1.17	487	35.65	1,366	100
นครหลวง	834	83.32	10	1.00	—	—	—	—	157	15.68	1,001	100
บางซ้าย	445	69.64	4	0.63	—	—	—	—	190	29.73	639	100
บ้านแพรก	220	54.73	3	0.75	—	—	—	—	179	44.52	402	100
ลาดบัวหลวง	225	74.26	4	1.32	6	1.98	—	—	68	22.44	303	100
บางปะอิน	1,118	74.93	—	—	3	0.20	—	—	371	24.87	1,492	100
มหาราช	631	58.91	14	1.31	2	0.19	—	—	424	39.59	1,071	100
ผักไห่	857	41.30	7	0.34	—	—	—	—	1,211	58.36	2,075	100
บางปะหัน	886	42.78	2	0.10	2	0.10	—	—	1,181	57.02	2,071	100
วังน้อย	724	65.34	—	—	12	1.09	—	—	369	33.30	1,108	100
บางบาล	693	51.34	1	0.07	—	—	3	0.27	655	48.52	1,350	100
อุทัย	1,240	83.95	—	—	—	—	1	0.07	237	16.05	1,471	100
รวม	12,006	62.48	78	0.40	44	0.23	26	0.14	7,061	36.75	19,215	100

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน

เหมาะแก่การทำนาเพียงอย่างเดียว ตำบลที่มีพื้นดินเป็นนครมาก คือ ตำบลชะแมบ และตำบลสนับทึบ

ลักษณะการถือครองที่ดิน ประชาชนในเขตอำเภอวังน้อยมีอาชีพทำนาถึงร้อยละ 90 นอกนั้นประกอบอาชีพค้าขายและรับจ้าง อำเภอวังน้อยมีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรจำนวน 119,483 ไร่ มีลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินต่างๆ ดังนี้

พื้นที่ถือครองทั้งอำเภอ	133,829	ไร่
เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรทั้งหมด	119,483	ไร่
- ที่นา	114,581	ไร่
- ที่ไร่	342	ไร่
- ที่สวนผลไม้	809	ไร่
- ที่สวนผักและไม้ดอก	382	ไร่
- ที่ดินประเภทอื่นๆ	1,369	ไร่
ที่อยู่อาศัย	3,881	ไร่
ที่รกร้างว่างเปล่า	212	ไร่

จากข้อมูลตารางที่ 9 จะเห็นได้ว่า เกษตรกรที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตอำเภอวังน้อย มีทั้งสิ้น 2,911 ครัวเรือน เป็นเกษตรกรที่ทำประโยชน์ในที่ดินของตนเอง 589 ครัวเรือนหรือร้อยละ 20.23 เกษตรกรผู้เช่าทั้งหมดมี 1,888 ครัวเรือน หรือร้อยละ 64.86 เกษตรกรผู้เช่าบางส่วนมี 431 ครัวเรือนหรือร้อยละ 14.46 และผู้ที่ถือครองในลักษณะอื่นๆ อีก 3 ครัวเรือนหรือร้อยละ 0.45 แต่เมื่อพิจารณาทางด้านเนื้อที่ ปรากฏว่าที่ดินทางการเกษตรที่เกษตรกรทำการเกษตรด้วยตนเองมีจำนวน 52,609.10 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 42.91 และมีที่ดินที่เป็นที่เช่า 69,443.10 ไร่ หรือร้อยละ 56.64 และเนื้อที่ลักษณะอื่นๆ อีก 546.20 ไร่ หรือร้อยละ 0.45 ดังปรากฏรายละเอียดในตารางที่ 16

จากตารางที่ 16 จะเห็นว่า ตำบลลำตาเสามีเนื้อที่เช่ามากที่สุดคือ 12,023 ไร่หรือร้อยละ 62.11 ของเนื้อที่เกษตรกรรมทั้งอำเภอ รองลงมาคือตำบลสนับทึบมีเนื้อที่เช่า 8,922.70 ไร่ หรือร้อยละ 61.10 และอันดับสามคือตำบลชะแมบ มีเนื้อที่เช่า 7,678.60 ไร่ หรือร้อยละ 65.88 แต่

ตารางที่ 16 จำนวนเนื้อที่และร้อยละแยกตามประเภทการทำประโยชน์ในอำเภอวังน้อย
(หน่วย : ไร่)

ตำบล	เนื้อที่ทั้งหมด	ทำประโยชน์ด้วยตนเอง		เช่า		อื่น ๆ	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ลำคาเสา	19,356.80	7,315.60	37.79	12,023	62.11	18.20	0.09
ข้าวงาม	9,530.30	7,301.90	34.65	6,226.40	65.33	2.00	0.02
ชะแมบ	11,656.70	3,649.40	31.30	7,678.60	65.88	328.70	2.82
บ่อตาโล่	13,270.40	6,920.90	52.15	6,347.90	47.84	1.60	0.01
พะยอม	12,734.80	9,982.30	78.39	2,625.40	20.62	127.10	1.00
ลำไทร	9,673.90	3,129.10	32.35	6,478.20	66.97	66.60	0.69
วังจุฬา	9,594.90	3,709.20	38.66	5,885.70	61.34	—	—
วังน้อย	9,922.90	3,815.50	38.45	6,107.40	61.55	—	—
สนับทึบ	14,603.30	5,678.60	38.89	8,922.70	61.10	2.00	0.01
หันตะเภา	12,255.40	5,107.60	41.68	5,147.80	58.32	—	—
รวม	122,594.40	52,609.10	42.10	69,443.10	56.64	546.20	0.45

ที่มา : ทะเบียนสถิติอำเภอวังน้อย

ถ้าเปรียบเทียบกับอัตราส่วนการเช่ามาแล้วจะพบว่าตำบลลำไทรมีอัตราการเช่ามากที่สุด คือร้อยละ 66.97 (6,478.20 ไร่) ของเนื้อที่เกษตรกรรมทั้งอำเภอ รองลงมาคือ ตำบลชะแมบร้อยละ 65.88 (7,678.60 ไร่) และอันดับสามคือ ตำบลข้าวงามร้อยละ 65.33 (6,226.40 ไร่) ข้อมูลทั้งหมดนี้ฝ่ายทะเบียนสถิติของอำเภอวังน้อยรวบรวมจากจำนวนที่ดินที่ปรากฏในโฉนดที่ดินของเกษตรกรเมื่อมาแจ้งต่อทางอำเภอ ซึ่งเนื้อที่เหล่านี้ในปัจจุบันอาจจะมีจำนวนมากกว่าพื้นที่เพาะปลูกจริง ๆ เพราะเนื้อที่บางส่วนกลายเป็นคลองชลประทานบ้าง ถนนบ้าง หรือที่เพื่อสาธารณประโยชน์บ้าง ดังนั้นเมื่อนำเอาเนื้อที่เพาะปลูกจากตารางที่ 16 นี้จำนวน 122,598.40 ไร่ หักเนื้อที่ที่ใช้ประโยชน์ด้านอื่น ๆ ออกไปก็คงจะเหลือในราว 119,483 ไร่ ดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น

5.1.1 ปัญหาการถือครองที่ดิน

เกษตรกรในอำเภอวังน้อยประสบปัญหาการเช่ามากที่สุดในเมื่อเปรียบเทียบกับเกษตรกรในอำเภออื่น ๆ ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา กล่าวคือประสบปัญหาการเช่ามากถึงร้อยละ 79.67

เกษตรกรที่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองมีเพียงร้อยละ 20.23 เท่านั้น (ดูตารางที่ 10) สาเหตุที่ปัญหาการเช่ามีสูงมากเช่นนี้ สืบเนื่องมาจากพื้นที่เพาะปลูกเขตอำเภอวังน้อยเป็นพื้นที่เก่าแก่ที่เรียกว่าทุ่งหลวงรังสิต ถูกบรรดาคณรั่วรายและผู้มีสถานภาพทางสังคมสูงในขณะนั้น ยึดครองรายละมาก ๆ จึงทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ต้องเช่าที่ดินทำกินนับแต่นั้นเป็นต้นมา

จากการสำรวจของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบรายชื่อเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ ในเขตอำเภอวังน้อยดังตารางที่ 17

ตารางที่ 17 รายชื่อเจ้าของที่ดินที่มีตั้งแต่ 500 ไร่ ขึ้นไปในอำเภอวังน้อย

ชื่อ-สกุล	เนื้อที่ถือครองทั้งสิ้น		ที่อยู่ของเจ้าของที่ดิน
	แปลง	เนื้อที่	
นายเต็ก สำเร็จประสงค์	1	510.5	402 ต. วังใหม่ อ. ปทุมวัน พระนคร
นางวิไล สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	3	519.8	21 ถ. สุขุมวิท อ. พระโขนง พระนคร
นางสุรินทร์ เกตุอร่าม	14	543.6	4 หมู่ 1 ต. บ่อตาโล่ อ. วังน้อย อยุธยา
ร.ต. กล้าหาญ ฤกษ์สำราญ	3	592.8	ต. ท่าवासกรี อ. พระนครศรีอยุธยา อยุธยา
มจ. ประเสริฐศรี ชยางกูร	4	776.2	251 ถ. ราชวิถี อ. ศุภสิต พระนคร
นายไพบลีย์ วิริยศิริ	16	778.5	7 หมู่ 5 ต. วังน้อย อ. วังน้อย อยุธยา
นายวารโณทัย อมาตยกุล	6	795.3	61 ซอยอุทัยรัตน์ ต. สามเสนใน พระนคร
นางนงเยาว์ วงษ์วานิช	22	861.3	24 หมู่ 6 ต. บ้านสร้าง อ. บางปะอิน อยุธยา
ราชพัสดุจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	9	942.5	ต. ทอรัตันชัย อ. พระนครศรีอยุธยา อยุธยา
นางกรวณู เกตุอร่าม	17	1,079.2	11 หมู่ 2 ต. บ้านสร้าง อ. บางปะอิน อยุธยา
นางน้อม ตามสกุล	45	1,971.4	129 ต. วัดสามพระยา อ. พระนคร พระนคร
นต. ปิยะพันธ์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	22	2,321.2	184 ถ. พญาไท ต. ปทุมวัน อ. ปทุมวัน พระนคร
สหกรณ์เช่าซื้อที่ดินวังน้อย จำกัด	1	2,401.0	ต. พระนครศรีอยุธยา ต. พระนครศรีอยุธยา อยุธยา
ร.อ. พจน์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	23	2,501.4	184 ถ. พญาไท อ. ปทุมวัน พระนคร
นางอร่าม กิจจาทร	16	3,389.0	71/1 ต. ทุ่งพญาไท อ. พญาไท พระนคร
ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์	2	3,581.7	ถ. ประชาธิปไตย อ. ศุภสิต พระนคร

ที่มา : สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ตารางที่ 18 จำนวนเจ้าของที่ดินทั้งหมดในอำเภอวังน้อย จำแนกตามขนาดและภูมิฐานะของเจ้าของที่ดิน

ขนาดถือครอง (ไร่)	อ.วังน้อย			อ.อื่น ๆ ในอยุธยา			จ.ใกล้เคียง			จ.อื่น ๆ			กรุงเทพมหานคร			รวม
	ทำเอง	ให้เช่า	ทำ เอง และ ให้ เช่า	ทำเอง	ให้เช่า	ทำ เอง และ ให้ เช่า	ทำเอง	ให้เช่า	ทำ เอง และ ให้ เช่า	ทำ เอง เช่า	ให้ เช่า	ทำ เอง และ ให้ เช่า	ทำเอง	ให้เช่า	ทำ เอง และ ให้ เช่า	
0.1 - 20	1,002	66	10	162	109	-	32	33	-	3	9	-	71	207	2	1,706
20.1 - 40	377	47	30	40	82	8	32	22	-	5	14	-	26	93	8	784
40.1 - 60	160	11	11	14	28	3	17	12	-	-	10	-	10	86	5	367
60.1 - 80	42	6	10	5	23	3	4	-	1	-	-	-	4	19	-	117
80.1 - 100	27	10	9	-	12	3	1	2	-	-	3	-	3	23	-	93
100.1 - 500	24	5	12	2	18	5	3	11	1	-	-	-	3	51	7	143
500.1 - 1000	-	2	-	-	2	1	-	-	-	-	-	-	-	4	-	9
1000 ขึ้นไป	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	4	1	7
รวม	1,632	147	82	223	276	23	89	80	2	8	37	-	117	487	23	3,226

ที่มา : สำนักงานปฏิรูปที่ดิน

รายชื่อเจ้าของที่ดินในตารางที่ 17 เป็นเพียงรายชื่อเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินถือครองมากกว่า 500 ไร่ขึ้นไป ในเขตอำเภอวังน้อย แต่มีชื่อว่าเจ้าของที่ดินรายอื่น ๆ ในอำเภอวังน้อยจะมีที่ดินน้อยกว่าบุคคลที่มีรายชื่อเหล่านี้ เจ้าของที่ดินบางรายมีที่ดินในเขตอำเภอวังน้อยเพียง 100 ไร่ แต่มีที่ดินในเขตอำเภออื่น ๆ ซึ่งเป็นเขตติดต่อกับวังน้อยอีกหลายพันไร่ เช่น คุณหญิงวิริยา ชวกุล มีที่ดินในเขตอำเภอวังน้อยไม่ถึง 500 ไร่ แต่ที่ดินแปลงเดียวกันนี้แผ่กระจายไปในเขตอำเภออุทัยอีกกว่า 3,000 ไร่เป็นต้น ในรายงานฉบับนี้ ไม่สามารถจะรวบรวมรายชื่อเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ ลักษณะเช่นนี้มาแสดงให้เห็นได้ จึงขอเสนอข้อมูลจำนวนเจ้าของที่ดินทั้งหมดในเขตอำเภอวังน้อยตั้งแต่ขนาดเล็ก จนถึงขนาดใหญ่ ไว้ให้พิจารณาในตารางที่ 18

จากตารางที่ 18 นี้จะเห็นได้ว่าเจ้าของที่ดินขนาดต่างๆ ในเขตอำเภอวังน้อยมีทั้งสิ้น 3,226 ราย เป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในอำเภอวังน้อยมากที่สุดคือ 1,861 ราย คิดเป็นร้อยละ 57.69 ของจำนวนเจ้าของที่ดินทั้งหมด อยู่ในเขตอำเภออื่น ๆ ในจังหวัดอยุธยา 522 ราย หรือร้อยละ 16.18 อยู่ในเขตจังหวัดใกล้เคียง 171 ราย หรือร้อยละ 5.30 อยู่ในกรุงเทพมหานคร 627 ราย หรือร้อยละ 19.44 และอยู่ในเขตจังหวัดอื่น ๆ อีก 45 ราย หรือร้อยละ 1.39 ในจำนวนเจ้าของที่ดินเหล่านี้ เป็นผู้ทำประโยชน์ด้วยตนเองทั้งสิ้น 2,069 ราย คิดเป็นร้อยละ 64.14 ให้ผู้อื่นเราทำประโยชน์ 1,027 รายหรือร้อยละ 31.84 เป็นผู้ทำทั้งประโยชน์เองและให้เช่าจำนวน 130 ราย หรือร้อยละ 4.02 ในกลุ่มผู้ทำประโยชน์ด้วยตนเอง 2,069 รายนั้น เป็นผู้ที่อยู่ในเขตอำเภอวังน้อยถึง 1,632 ราย คิดเป็นร้อยละ 78.88 รองลงมาคือ เจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตอำเภออื่น ๆ ในจังหวัดอยุธยา คือ 223 ราย หรือร้อยละ 10.78 แต่ในกลุ่มผู้ให้เช่านั้นมีมากที่สุด ในเขตกรุงเทพมหานครคือ มีจำนวน 487 ราย คิดเป็นร้อยละ 47.42 ของจำนวนเจ้าของที่ดินที่ให้เช่าทั้งสิ้น 1,027 ราย รองลงมาคือ เจ้าของที่ดินที่มีภูมิลำเนาในเขตอำเภออื่น ๆ ในจังหวัดอยุธยา 276 ราย หรือร้อยละ 26.87 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าบรรดาเจ้าของที่ดินที่เกษตรกรในเขตอำเภอวังน้อยเช่าทำสวนใหญ่เป็นเจ้าของที่ดินที่มีภูมิลำเนาในเขตกรุงเทพมหานคร

เมื่อหันมาพิจารณาถึงขนาดเนื้อที่ถือครองจะพบว่าเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ ตั้งแต่ 100 ไร่ขึ้นไปมีจำนวน 159 ราย ซึ่งเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครถึง 70 ราย ในเขตอำเภอวังน้อย 43 ราย ในเขตอำเภออื่น ๆ ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา 30 ราย จังหวัดใกล้เคียง 15 ราย และจังหวัดอื่น ๆ เพียง 1 รายเท่านั้น ซึ่งเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ ทั้ง 159 รายนี้เป็นผู้

ให้เช่าที่ดินถึง 100 ราย เป็นผู้ที่ทำประโยชน์เอง 32 ราย แต่เมื่อพิจารณาถึงขนาด 600 ไร่ขึ้นไป มีจำนวน 16 ราย ไม่มีสักรายที่ทำประโยชน์เอง มีผู้ทำประโยชน์เองและให้เช่าด้วย 2 ราย นอกนั้นให้เช่าทั้งหมด

สำหรับเจ้าของที่ดินขนาดเล็ก 0.1-20 ไร่ มีจำนวนทั้งสิ้น 1,706 ราย คิดเป็นร้อยละ 52.88 ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด ซึ่งในจำนวนนี้เป็นผู้ทำประโยชน์ด้วยตนเองถึง 1,270 รายหรือร้อยละ 74.44 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาในเขตอำเภอวังน้อยคือ มีจำนวน 1,078 ราย เป็นผู้ทำประโยชน์เอง 1,002 ราย ให้เช่า 66 ราย ทั้งทำเองและให้เช่า 10 ราย ซึ่งจำนวนที่ทำประโยชน์เอง 1,002 รายนั้น ก็มีไว้จะทำเพียงเท่านั้น เชื่อแน่ว่าจะต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นทำด้วย เพราะจากตัวเลขตารางที่ 10 เกษตรกรในอำเภอวังน้อยเช่าที่ดินทำกินมีถึง 2,319 ครัวเรือน และเมื่อมองถึงจำนวนเจ้าของที่ดินที่ให้เช่ามีเพียง 1,027 และผู้ทำประโยชน์เองและให้เช่าอีก 130 ราย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความต้องการเช่าที่ดินของเกษตรกรในอำเภอวังน้อยมีมากขึ้น ซึ่งแน่นอนที่ดินคงต้องถูกแบ่งให้เช่าเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย

เพื่อที่จะทำให้เข้าใจปัญหาการถือครองที่ดินในเขตอำเภอวังน้อยได้ชัดเจนมากขึ้น ผู้ศึกษาจึงคัดเลือกพื้นที่เขตหมู่ 2 ตำบลข้าวงามและหมู่ 7 ตำบลสนับทึบเป็นตัวอย่างในการศึกษาปัญหา โดยทำการสุ่มตัวอย่างเกษตรกรกลุ่มหนึ่งประมาณ 40 ครัวเรือน เพื่อศึกษาทัศนคติเกี่ยวกับปัญหาการถือครองที่ดินและแนวทางที่ควรจะใช้ดำเนินการแก้ไขปัญหา

จากข้อมูลของทะเบียนสถิติอำเภอวังน้อย แสดงให้เห็นสภาพทั่วไปของสองตำบล ดังนี้ ตำบลข้าวงามมีเนื้อที่ทางการเกษตรทั้งสิ้น 9,530.30 ไร่ เป็นเนื้อที่ทำเกษตรด้วยตนเอง 3,301.90 ไร่ หรือร้อยละ 34.65 เป็นเนื้อที่เช่า 6,226.40 ไร่ หรือร้อยละ 65.33 และเนื้อที่ใช้ประโยชน์ในลักษณะอื่น ๆ อีก 2 ไร่ หรือร้อยละ 0.02 ส่วนในตำบลสนับทึบมีเนื้อที่ทางการเกษตรทั้งสิ้น 14,603.30 ไร่ เป็นเนื้อที่ทำประโยชน์ด้วยตนเอง 5,678.60 ไร่ หรือร้อยละ 38.60 เป็นเนื้อที่เช่า 8,922.70 ไร่หรือร้อยละ 61.10 และเนื้อที่ทำประโยชน์ในลักษณะอื่น ๆ อีก 2 ไร่หรือร้อยละ 0.01 แสดงให้เห็นว่าพื้นที่ทั้งสองตำบลนี้ ประสบปัญหาทางการเช่ามาก่อนข้างสูง และอยู่ในสภาวะที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือตำบลข้าวงามประสบปัญหาการเช่าร้อยละ 65.33 ตำบลสนับทึบประสบปัญหาการเช่าร้อยละ 61.10 แต่เมื่อพิจารณาจากเขตพื้นที่ตัวอย่างที่คัดเลือกไว้จะพบความแตกต่างดังนี้

ก. หมู่ 2 ตำบลข้าวงาม มีเนื้อที่ทั้งหมด 2,787 ไร่ ลักษณะพื้นที่เป็นที่ดอนมากกว่า ที่ลุ่มทำให้การทำนาไม่ค่อยได้ผลดีเท่าที่ควร เนื้อที่ของหมู่บ้านเกือบทั้งหมดเป็นที่นา เป็นนาลุ่ม ร้อยละ 40 นาดอนร้อยละ 60 ของที่นาทั้งหมด ลักษณะดินเป็นดินเหนียวดำ คุณภาพดิน เป็นดินเปรี้ยว แต่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการทำนามากนัก เกษตรกรแก้ไขโดยการใส่ปุ๋ยขาว นาที่ทำเป็นนาหว่านมากกว่านาดำ ลักษณะการถือครองที่ดินของเกษตรกรแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1. ที่นาที่เป็นของตนเอง มีจำนวนเพียงร้อยละ 20 ของเนื้อที่นาทั้งหมดคือ มีเนื้อที่ นาที่เป็นเจ้าของประมาณ 600 ไร่ ในครอบครองของครัวเรือนทั้งหมด 16 ครัวเรือน มีเพียง 2 ครัวเรือนเท่านั้นที่ทำประโยชน์ด้วยตนเองทั้งหมด 12 ครัวเรือนเป็นเกษตรกรที่ทำประโยชน์ ในที่ดินของตนเองและเช่าผู้อื่นทำเพิ่มอีก มีอยู่ 1 ครัวเรือนที่มีนาให้เขาเช่าทำ และอีก 1 ครัว เรือนทำประโยชน์ในที่ดินของตนเองและทำประโยชน์ในที่ดินของผู้อื่น โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน ซึ่งสามารถแจกแจงให้เห็นเด่นชัดในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 19 จำนวนเจ้าของที่ดินในหมู่ 2 ตำบลข้าวงาม จำแนกตามลักษณะการถือครอง

	ทำประโยชน์เอง	เช่าบางส่วน	ให้เช่า	อื่นๆ	รวม
หมู่ 2 ตำบลข้าวงาม	2	12	1	1	16

หมายเหตุ : ลักษณะอื่นๆ หมายถึงใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเองและใช้ฟรี

2. นาที่ต้องเช่าผู้อื่นทำ มีประมาณร้อยละ 80 ของเนื้อที่นาทั้งหมด คือมีนาที่ต้อง เช่าทำประมาณ 2,200 ไร่ คิดเป็นครัวเรือนเกษตรกรที่ต้องเช่าที่ดินทำกินทั้งสิ้น 59 ครัวเรือน เป็น เกษตรกรที่ต้องเช่าที่ดินทำกินทั้งหมด 45 ครัวเรือน เช่าบางส่วน 14 ครัวเรือน ซึ่งในจำนวน 14 ครัวเรือนนี้มี 2 ครัวเรือนที่เช่าพร้อม ๆ กับใช้ที่ดินของผู้อื่นโดยไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน สามารถ แจกแจงเป็นตารางให้เห็นเด่นชัดดังนี้

ตารางที่ 20 ครัวเรือนเกษตรกรผู้ให้เช่าในหมู่ 2 ตำบลข้าวงาม

	เช่าทั้งหมด	เช่าบางส่วน	อื่นๆ	รวม
หมู่ 2 ตำบลข้าวงาม	44	12	2	59

หมายเหตุ : ลักษณะอื่นๆ หมายถึงเช่าที่ดินและใช้ฟรี

จากเนื้อที่นาเช่าทั้งหมดของหมู่บ้าน สามารถจำแนกลักษณะนาเช่าได้ 2 ลักษณะคือ

1. นาเช่าของเอกชน เจ้าของนารายใหญ่ ๆ มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะนาของหม่อมเจ้าประเสริฐศรี ชยางกูร ซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของ ม.ล. บัว สนิทวงศ์ ณ อยุธยา มีที่นาให้เช่าในเขตหมู่ 2 นี้ประมาณ 400 ไร่ หรือ 1 ใน 6 ของเนื้อที่นาเช่าทั้งหมด เจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ อีกรายหนึ่งคือ นางสาวราญ ทรัพย์มี ซึ่งมีนาให้เช่าประมาณ 200-300 ไร่ อัตราค่าเช่านาในหมู่ 2 นี้อยู่ในเกณฑ์ 3-5 ถัง/ไร่ ถ้าคิดเป็นเงินประมาณไร่ละ 70-100 บาท นับว่าเป็นค่าเช่าที่ถูกลงมาก เพราะนาในเขตนี้เป็นนาหว่านที่มีคุณภาพและผลผลิตต่ำ
2. นาเช่าที่ดินราชพัสดุฯ เป็นนาซึ่งกรมธนารักษ์กระทรวงการคลังเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ นาเช่าผืนนี้ส่วนใหญ่อยู่ในเขตหมู่ 3 และหมู่ 4 ของ ตำบลข้าวงาม มีเพียงบางส่วนอยู่ในเขตหมู่ 2 แต่เกษตรกรหมู่ 2 ก็เข้าไปเช่านาทำในหมู่ 3 และหมู่ 4 ด้วย ปัจจุบันนาของราชพัสดุฯ นี้ได้โอนไปขึ้นอยู่กับสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาแล้ว ฉะนั้น สิทธิการเช่าจึงโอนไปอยู่กับสำนักงานปฏิรูปที่ดินด้วย ที่ดินผืนนี้ในอนาคตสำนักงานปฏิรูปที่ดินจะนำมาปรับพื้นที่และจัดสรรให้แก่การเกษตรกรในตำบลข้าวงามได้ทำประโยชน์

จากข้อมูลทั้งหมดที่กล่าวมา สามารถสรุปภาวะการถือครองที่ดินในหมู่ 2 ตำบลข้าวงามได้ดังนี้

ครัวเรือนในหมู่บ้านทั้งสิ้น	79	ครัวเรือน
เกษตรกรที่ทำประโยชน์ด้วยตนเอง	2	„
เกษตรกรผู้เช่าทั้งหมด	45	„
เกษตรกรผู้เช่าบางส่วน	14	„
เกษตรกรผู้ไร่ที่ดินทำกิน	16	„
ผู้ให้เช่าที่ดิน	1	„
ลักษณะอื่น ๆ	1	„

ตัวเลขเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงปัญหาการถือครองที่ดินในหมู่ 2 ตำบลข้าวงามได้อย่างชัดเจน กล่าวคือมีเกษตรกรผู้เช่ามากถึง 59 ครัวเรือน (เช่าทั้งหมด 45 ครัวเรือน เช่าบางส่วน 14 ครัวเรือน) คิดเป็นร้อยละ 74.68 และมีเกษตรกรผู้ไร่ที่ดินทำกินอีก 16 ครัวเรือน หรือ

ร้อยละ 20.25 ของครัวเรือนทั้งหมด ซึ่งปัญหาการถือครองที่ดินเช่นนี้ก็มิได้ถูกละเลยจากสำนักงานปฏิรูปที่ดิน ปรากฏว่าในปี 2519 ทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้ประกาศให้อำเภอมวังน้อยเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และตำบลข้างงามเป็นจุดหนึ่งที่สำคัญที่ทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินกำลังดำเนินการจัดซื้อที่ดินอยู่โดยพยายามขอซื้อที่ดินจากบรรดาเจ้าของที่ดินเอกชน สำหรับที่ดินราชพัสดุ ๆ นั้นทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินรับโอนกรรมสิทธิ์มาเรียบร้อยแล้ว แต่ยังไม่ประสบปัญหาไม่สามารถจัดซื้อที่ดินเป็นผืนใหญ่ผืนเดียวกันได้ จึงยังไม่สามารถดำเนินการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรได้ ซึ่งปัญหานี้จะกล่าวถึงโดยละเอียดในภายหลัง

ข. หมู่ 7 ตำบลสนับทึบ เป็นหมู่บ้านสหกรณ์เช่าซื้อ มีเนื้อที่ทั้งสิ้น 2,400 ไร่ อยู่ในความควบคุมของสหกรณ์นิคมวังน้อย หมู่บ้านนี้อยู่ในเขตชลประทานท่าหลวง เนื้อที่เพาะปลูกทั้งหมดสามารถรับน้ำชลประทานได้ตลอดปี เนื้อที่เกษตรกรรมแบ่งออกเป็นที่นา 2,075 ไร่ ที่สวน 325 ไร่ พื้นที่นาในหมู่บ้านเป็นนาข้าวมลทั้งหมดเนื่องจากรับน้ำชลประทานได้ทั่วถึงตลอดทั้งปี จึงสามารถทำนาได้ 2 ครั้ง ลักษณะดินเป็นดินเหนียวดำ สภาพดินเป็นดินเปรี้ยว แต่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการทำนามากนัก เนื้อที่ส่วนใหญ่เป็นที่ดอน (ร้อยละ 60) ผลิตผลโดยเฉลี่ยนาปี 50 ถัง/ไร่ นาปรัง 60-80 ถัง/ไร่ นับว่าได้ผลิตผลสูงมาก

เดิมพื้นที่เพาะปลูกในหมู่บ้านนี้ 2,400 ไร่ เป็นของพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ภูวนาท เป็นพื้นที่ให้เกษตรกรแถบนี้ประมาณ 50 ครอบครัวยุติเช่าทำ ต่อมาประมาณ พ.ศ. 2507-2508 พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ ทำสัญญาขายให้แก่ แคมมูสลิมนคนหนึ่ง ในกรุงเทพมหานครเกษตรกรที่เช่าทำเกรงว่า เมื่อตกลงขายเรียบร้อยแล้วจะไม่มีที่ดินทำกินจึงร้องขอต่อกรมที่ดินให้ช่วยซื้อที่ดินทั้งหมดไว้ก่อนแล้วเกษตรกรจะผ่อนชำระให้ภายหลัง อธิบดีกรมที่ดินอนุมัติจัดซื้อให้แล้วจัดตั้งเป็น "สหกรณ์เอนกสิน" ในปี พ.ศ. 2511 (ต่อมาเปลี่ยนเป็น "สหกรณ์นิคมวังน้อย" ในปี พ.ศ. 2520) กำหนดให้ผ่อนชำระคืนภายใน 15 ปี ทางสหกรณ์ดำเนินการจัดแบ่งที่ดิน 2,400 ไร่ ออกเป็น 65 แปลง แบ่งให้เกษตรกร 65 ครัวเรือน ๆ ละ 30-36 ไร่ แล้วแต่ประเภทของสมาชิก (อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากรายงานหมู่บ้านจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523) ต่อมาปี 2518 ได้มีการแยกเนื้อที่ 2,400 ไร่นำมาจัดตั้งหมู่บ้านใหม่คือ หมู่ 7 ขึ้นมา ซึ่งเดิมทีเคยมีเพียง 65 ครัวเรือน จนกระทั่งในปัจจุบันมีครัวเรือนในหมู่บ้าน 81 ครัวเรือน แต่จำนวน 16 ครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นมานั้นจะอาศัยอยู่ในที่ดินของสหกรณ์แต่ก็มิได้เป็นสมาชิกที่จะมีสิทธิ์ในที่ดิน นอกจากนี้จะเป็นบุตรหลานที่ได้รับสิทธิ์โดยตรงทางมรดก

เนื่องจากหมู่ 7 ทุ่งหมู่บ้านถูกจัดให้เป็นสหกรณ์นิคมวังน้อย ฉะนั้นลักษณะการถือครองที่ดินจึงอยู่ในรูปของการเช่าซื้อจากสหกรณ์ แต่ก็มีลักษณะการถือครองในลักษณะอื่น ๆ รวมอยู่ด้วย เพราะในปัจจุบันมีครัวเรือนเพิ่มขึ้นแต่ที่ดินมีจำนวนเท่าเดิม เกษตรกรบางรายจึงต้องหาที่ดินเช่าทำจากที่อื่นหรือขอเช่าจากสมาชิกสหกรณ์ที่ทำการเพาะปลูกไม่เต็มเนื้อที่ แม้แต่ครอบครัวของสมาชิกสหกรณ์ดั้งเดิมก็จำเป็นต้องหาที่ดินเช่าเพิ่มขึ้น เนื่องจากจำนวน 30-36 ไร่ไม่เพียงพอที่จะทำการเกษตร ฉะนั้นลักษณะและปัญหาการถือครองที่ดินจึงปรากฏออกมาดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 21 ลักษณะและปัญหาการถือครองที่ดินในเขตหมู่ 7 ตำบลสนับทึบ

	ครัวเรือน ทั้งสิ้น	ทำประโยชน์เอง		เช่า ทั้งหมด	เช่า บางส่วน	ให้เช่า	อื่นๆ	ไร่นา ทำกิน
		เป็นเจ้าของ	เช่าซื้อ					
หมู่ 7 ต. สนับทึบ	81	1	39	3	16	1	14	7

จากตารางที่ 21 จะเห็นได้ว่า ปัญหาการเช่าในหมู่บ้านนี้มีเพียง 19 ครัวเรือนเท่านั้น ในขณะที่เกษตรกรผู้ทำประโยชน์เองมีจำนวนถึง 40 ครัวเรือนหรือร้อยละ 49.38 ของครัวเรือนทั้งสิ้น ในจำนวนเกษตรกรผู้เช่า 19 ครัวเรือนนั้น มีผู้เช่าทั้งหมดเพียง 3 ครัวเรือนเท่านั้น ซึ่งแน่นอนการเกษตรของผู้เช่าทั้งหมดย่อมเป็นครัวเรือนใหม่ที่ตั้งขึ้นภายหลัง และเป็นผู้เช่าบางส่วน 16 ครัวเรือน ซึ่งยังสามารถแบ่งเป็นเกษตรกรที่ทำประโยชน์เองและเช่า 12 ครัวเรือน และเกษตรกรที่เช่าและใช้ของผู้อื่นโดยไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนอีก 4 ครัวเรือน ซึ่งนับว่าปัญหาการเช่ามีน้อยมาก สำหรับอัตราค่าเช่ามีน้อยอยู่ในอัตราที่ต่ำเช่นเดียวกับตำบลข้างวาม คือ 3-5 ไร่/ไร่หรือเป็นเงินไร่ละ 70-100 บาท แต่โดยมากจะคิดค่าเช่าเป็นข้าว แต่จ่ายเป็นเงินตามราคาซื้อขายข้าวเปลือก

ลักษณะอื่น ๆ ในตารางนี้หมายถึง เกษตรกรผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน หรือมีที่ดินให้เช่าและทำเองด้วย หรือให้เขาใช้ฟรีและทำเองอันเป็นลักษณะการถือครองที่แตกต่างจากลักษณะอื่น ๆ

ในหมู่บ้านนี้มีเพียงครัวเรือนเดียวเท่านั้นที่ให้ผู้เช่าที่ดินทำกินคือ นายเสียมกงสมบูรณ์ ซึ่งมีอายุมากถึง 79 ปี ทำนาเองไม่ไหวแล้วจึงได้ให้เขาเช่าทำ แล้วตัวเองหันมาประกอบอาชีพค้าขาย

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาผู้ไร้ที่ดินจะเห็นว่ามีจำนวนเพียง 7 ครัวเรือนเท่านั้น ซึ่งถ้านำไปเปรียบเทียบกับหมู่ 2 ตำบลสว่างงามซึ่งมีครัวเรือนน้อยกว่าแต่มีจำนวนผู้ไร้ที่ดินทำกินถึง 16 ครัวเรือน และปัญหาการเช่านาก็มีมากถึง 45 ครัวเรือน แต่การที่เราศึกษาข้อมูลการถือครองที่ดินของหมู่ 7 ตำบลสนับทึบแล้ว จะนำไปเปรียบเทียบกับหมู่ 2 ตำบลสว่างงามนั้นมิได้ เพราะหมู่ 7 ตำบลสนับทึบมีลักษณะพิเศษคือเป็นหมู่บ้านสหกรณ์เช่าซื้อ เกษตรกรจำนวน 65 ครัวเรือนมีที่ดินถือครองในลักษณะเช่าซื้อ ฉะนั้น สำหรับครอบครัวที่มีสมาชิกในครัวเรือนน้อยหรือมีทุนทางการเกษตรน้อยจึงไม่ชวนชวนหาที่ดินเช่าทำ การที่เกษตรกรอยู่ในสภาพเช่าซื้อเป็นภาระส่วนหนึ่งที่เกษตรกรจะต้องชำระค่าเช่าซื้อที่ดินให้แก่สหกรณ์ทุก ๆ ปี ฉะนั้นค่าใช้จ่ายในปีหนึ่งของเกษตรกรจึงค่อนข้างสูง เกษตรกรหลายครอบครัวจึงไม่ต้องการเสี่ยงลงทุนมากขึ้น ประกอบกับในปัจจุบันการหาที่ดินเช่าทำได้ยากมาก จึงประกอบรวมกันเป็นเหตุที่ทำให้ปัญหาการเช่าที่ดินในหมู่ 7 ตำบลสนับทึบ มีน้อยมาก

5.1.2 ผลการศึกษาครอบครัวตัวอย่าง

ผู้ศึกษาได้คัดเลือกครัวเรือนตัวอย่างขึ้นมา 40 ครัวเรือนจากหมู่ 2 ตำบลสว่างงาม 15 ครัวเรือน และหมู่ 7 ตำบลสนับทึบ อีก 25 ครัวเรือน เพื่อศึกษาถึงขนาดพื้นที่เพาะปลูกที่เกษตรกรคิดว่าเหมาะสมสำหรับครอบครัวของตนว่ามีเท่าไร ต้องการเช่าที่ดินเพิ่มอีกหรือไม่ โดยการพิจารณาถึงกำลังแรงงานของแต่ละครอบครัวด้วยว่า มีส่วนสัมพันธ์กับความต้องการเช่าที่ดินเพิ่มหรือไม่

จากการสำรวจข้อมูลถึงขนาดพื้นที่ที่เหมาะสมปรากฏผลดังในตารางที่ 22 จะเห็นได้ว่า เกษตรกร 1 ใน 4 หรือ 10 ครัวเรือนคิดว่าขนาดพื้นที่เพาะปลูกที่เหมาะสมคือ 30-35 ไร่ ซึ่งจากตัวเลขนี้จะกล่าวได้โดยสรุปว่า ขนาดพื้นที่ที่เหมาะสมกับเกษตรกรนั้นอยู่ในช่วง 30-35 ไร่ แต่จากการสำรวจพบว่าในจำนวน 10 ครัวเรือนนี้เป็นเกษตรกรในหมู่ 7 ตำบลสนับทึบถึง 7 ครัวเรือน เป็นเกษตรกรในหมู่ 2 ตำบลสว่างงามเพียง 3 ครัวเรือนเท่านั้น จึงไม่อาจสรุปได้โดยใช้ข้อมูลนี้

ตารางที่ 22 ขนาดพื้นที่ที่เหมาะสมตามที่เกษตรกรภาคหวังไว้

ขนาดพื้นที่ที่เหมาะสม (ไร่)	จำนวนครัวเรือน
ต่ำกว่า 30	3
30-35	10
36-40	4
41-45	3
46-50	5
51-60	5
61-70	2
71-80	5
81 ขึ้นไป	3
รวม	40

เพราะหมู่ 7 ตำบลสนับทึบ มีลักษณะพิเศษคือเป็นหมู่บ้านสหกรณ์เช่าซื้อแบ่งที่ดินให้เกษตรกรครอบครองครัวเรือนละ 30-36 ไร่ เป็นจำนวนถึง 65 ครัวเรือน และครอบครัวที่ได้รับแบ่งเป็นครอบครัวที่เป็นสมาชิกดั้งเดิมของสหกรณ์ตั้งแต่เริ่มตั้งสหกรณ์ (พ.ศ. 2511) ซึ่งเหล่านี้มีผลต่อทัศนคติและความต้องการของเกษตรกรในหมู่ 7 นี้ โดยเฉพาะกับครัวเรือนที่มีขนาดกำลังแรงงานน้อย ซึ่งจากข้อมูลที่สำรวจปรากฏว่าจำนวน 7 ครัวเรือนนั้น มีขนาดกำลังแรงงาน 2 คนถึง 5 ครัวเรือน อีก 2 ครัวเรือนมีขนาดกำลังแรงงาน 3 คน เมื่อครอบครัวเหล่านี้มีกำลังแรงงานน้อย และปัจจุบันก็ทำการเพาะปลูกในพื้นที่ที่เพาะปลูกขนาด 30-36 ไร่ จึงทำให้คำตอบที่ได้รับจากการสำรวจคือ 30-35 ไร่ สำหรับอีก 3 ครัวเรือนของหมู่ 2 ตำบลขำวงมนั้น มีขนาดกำลังแรงงานเพียง 2 คนเท่านั้น ในทางตรงกันข้ามในกลุ่มผู้ที่ตอบว่าขนาดพื้นที่ที่เหมาะสมคือ 81 ไร่ขึ้นไปนั้น เป็นครัวเรือนเกษตรกรที่มีขนาดกำลังแรงงาน 4-5 คน จากข้อมูลเหล่านี้สามารถกล่าวได้ว่าขนาดกำลังแรงงานในครอบครัวมีอิทธิพลต่อการเลือกขนาดพื้นที่เพาะปลูกที่เหมาะสมในระดับหนึ่ง แต่ก็มิใช่ว่าจะไม่มีข้อยกเว้นเพราะมีบางครัวเรือนที่มีขนาดกำลังแรงงานน้อย แต่ต้องการทำการเกษตรในเนื้อที่จำนวนมาก เช่น ครอบครัวนายเฉลิม ทรัพย์มี มีขนาดกำลัง

แรงงาน 2 คน แต่ต้องการทำการเกษตรในเนื้อที่จำนวนถึง 80 ไร่ ในขณะที่ครอบครัวนายจำปี รักษาเจริญ มีขนาดกำลังแรงงาน 5 คน ต้องการทำการเกษตรเพียง 15 ไร่ เท่านั้น แต่ทั้งนี้มิใช่ว่าครอบครัวนี้เกียจคร้าน แต่เนื่องจากกำลังแรงงานในครอบครัวมีถึง 3 คน ที่รับราชการอีกคนหนึ่งค้าขาย และอีกคนหนึ่งเป็นผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะเปรียบเทียบครัวเรือนที่มีขนาดกำลังแรงงานเท่ากันก็อาจต้องการทำการเกษตรในขนาดที่แตกต่างกัน เช่น ครอบครัวของนายบุญชู มาประดิษฐ์ และนางเลื่อน บุญเพ็ง มีขนาดกำลังแรงงาน 3 คนเท่ากัน แต่ นายบุญชู ต้องการทำการเกษตรในเนื้อที่ 35 ไร่ แต่นางเลื่อนกลับต้องการทำในขนาดเนื้อที่ถึง 70 ไร่ อาจสรุปได้ว่าขนาดกำลังแรงงานมีส่วนสำคัญในการเลือกขนาดพื้นที่เพาะปลูก แต่ก็มีปัจจัยอื่น ๆ ที่มีส่วนในการกำหนดด้วย เช่น ทุนในการผลิต ลักษณะอาชีพของสมาชิกในครอบครัว และความบีบคั้นทางเศรษฐกิจของครอบครัว เป็นต้น

ตารางที่ 23 ความต้องการเช่านาเพิ่มของเกษตรกรหมู่ 2 ตำบลข้าวงาม และหมู่ 7 ตำบลสนับทึบ

เขตสำรวจ	ความต้องการเช่านาเพิ่ม		รวม
	ต้องการ	ไม่ต้องการ	
หมู่ 2 ตำบล ข้าวงาม	11	4	15
หมู่ 7 ตำบล สนับทึบ	13	12	25
รวม	24	16	40

ตารางที่ 23 แสดงให้เห็น 2 ลักษณะคือ ต้องการหรือไม่ต้องการเช่านาเพิ่ม ซึ่งจะเห็นได้ว่า ความต้องการในการเช่านาเพิ่มมีจำนวนถึง 24 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 60 ของจำนวนครอบครัวตัวอย่างทั้งหมด แต่เมื่อพิจารณาแบ่งแยกเป็นเขตสำรวจพบว่าในหมู่ 2 ตำบลข้าวงาม มีผู้ต้องการเช่านาเพิ่มมากขึ้น 11 ครัวเรือนคิดเป็นร้อยละ 73.33 ในขณะที่หมู่ 7 ตำบลสนับทึบ มีผู้ต้องการเช่านาเพิ่มเพียง 13 ครัวเรือนคิดเป็นร้อยละ 52 จากการสำรวจสามารถรวบรวมเหตุผลได้ว่า การที่เกษตรกรในหมู่ 7 ตำบลสนับทึบ ไม่ต้องการเช่านาเพิ่มจำนวนถึงร้อยละ 48 นั้นเป็นเพราะ

1. ขนาดพื้นที่ที่เพาะปลูกที่ทางสหกรณ์ เข้าซื้อจัดแบ่ง ให้นั้นเป็นขนาดที่เหมาะสมสำหรับครอบครัวที่ไม่ใหญ่มากนัก กล่าวคือ ถ้ามีขนาดกำลังแรงงานไม่เกิน 3 คน ขนาดเนื้อที่เพาะปลูก 30-36 ไร่ ก็นับได้ว่าเหมาะสม เกษตรกรส่วนใหญ่จึงไม่ต้องการสร้างภาระเพิ่มขึ้นด้วยการเช่า

2. ไม่มีเนื้อที่เพาะปลูกเหลือให้เช่า เนื่องจากหมู่ 7 ตำบลสนับทึบ เป็นหมู่ใหม่เพิ่งแยกมาจากหมู่ 6 เมื่อปี พ.ศ. 2519 นี้เอง และเนื้อที่ทั้งหมดของหมู่บ้านนี้มีเพียง 2,400 ไร่ ซึ่งก็จัดแบ่งให้แก่สมาชิกของสหกรณ์จนหมดแล้ว ฉะนั้นถ้าเกษตรกรรายใดที่สามารถหาที่ดินเช่าได้ ก็มักจะเป็นที่ดินนอกหมู่บ้าน ถึงแม้จะต้องเดินทางไปไกลเกษตรกรก็ยินยอม แต่ในปัจจุบันที่ดินเช่านั้นหายากมาก เกษตรกรในหมู่ 7 ตำบลสนับทึบ จึงไม่ชวนชวนหาที่ดินเช่าเพิ่ม เพราะโอกาสที่จะหาที่ดินเช่าทำนั้นมีน้อยมาก

3. เนื่องจากมีที่ตั้งอยู่ใกล้กรุงเทพฯ มาก จึงปรากฏว่าปัจจุบันสมาชิกในครัวเรือนเกษตรกรโดยเฉพาะในกลุ่มผู้เยาว์ออกไปศึกษาเล่าเรียนในโรงเรียน วิทยาลัย หรือ มหาวิทยาลัย ในกรุงเทพมหานครกันมาก นอกจากนี้ยังมีเกษตรกรจำนวนมากที่อพยพเข้าไปรับจ้างในกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง จึงเหลือสมาชิกที่ทำการเกษตรในหมู่บ้านน้อย เมื่อสมาชิกมีน้อยความต้องการเช่ามาทำเพิ่มขึ้นจึงไม่มี เพราะสมาชิกส่วนใหญ่ที่ยังคงอยู่ในหมู่บ้านมักจะเป็นผู้สูงอายุ

เหตุผลทั้งสามประการนี้สามารถอธิบายความแตกต่าง ของสองหมู่บ้านตัวอย่าง ได้ในเรื่องของความต้องการหรือไม่ต้องการเช่าที่ดินเพิ่ม อย่างไรก็ตามลักษณะของหมู่ 7 ตำบลสนับทึบก็ไม่สามารถใช้เป็นตัวแทนอธิบายภาพรวมของตำบลสนับทึบได้ เพราะเป็นหมู่บ้านที่มีลักษณะพิเศษจากหมู่บ้านอื่น ๆ สาเหตุที่เลือกศึกษาหมู่บ้านนี้ก็เพราะต้องการทราบลักษณะความต้องการ และทัศนคติของเกษตรกรในหมู่บ้านลักษณะพิเศษเช่นนี้ว่า จะมีความแตกต่างกับหมู่บ้านเกษตรกรลักษณะธรรมดาอย่างไรบ้าง

เพื่อให้เห็นภาพในเรื่องนี้ชัดเจนมากขึ้น ตารางที่ 24 จะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการหรือไม่ต้องการเช่าที่ดินเพิ่มขึ้น กับแรงงานในครอบครัวและขนาดที่ถือครองทางการเกษตรที่มีอยู่จริง ดังนี้

ตารางที่ 24 ความต้องการและไม่ต้องการเช่าที่ดินเพิ่มขึ้น ของเกษตรกรจำแนกตามขนาดกำลังแรงงานและขนาดเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรที่มีอยู่จริง

ขนาดที่ถือครอง ทางการเกษตร	ต้องการเช่าที่ดินเพิ่ม				ไม่ต้องการเช่าที่ดินเพิ่ม			
	1-2 คน	3-4 คน	5-6 คน	7 คน	1-2 คน	3-4 คน	5-6 คน	7 คน
1-20	4	—	—	—	—	—	—	—
21-40	4	7	2	1	7	1	1	—
41-60	1	2	2	1	—	—	—	—
61 ไร่ขึ้นไป	—	—	—	—	1	4	2	—
รวม	9	9	4	2	8	5	3	—

จากตารางสามารถพิจารณาได้เป็น 2 กลุ่มคือ

ก. กลุ่มเกษตรกรที่ต้องการเช่าที่ดินเพิ่มขึ้น ซึ่งมีทั้งสิ้น 24 ครัวเรือน พิจารณาในจำนวนเนื้อที่ถือครองที่มีอยู่จริงปรากฏว่า ขนาด 1-20 ไร่ มี 4 ครัวเรือน ช่วง 21-40 ไร่มี 14 ครัวเรือน ช่วง 41-60 ไร่ มี 6 ครัวเรือน ช่วง 61 ไร่ขึ้นไปไม่มีเลย เมื่อพิจารณาด้านขนาดกำลังแรงงานประกอบพบว่าขนาดกำลังแรงงาน 1-2 คน มีผู้ต้องการเช่าที่ดินเพิ่ม 9 ครัวเรือน อยู่ในช่วงที่ถือครองจริง 1-20 ไร่ 4 ครัวเรือน ขนาด 21-40 ไร่ 4 ครัวเรือน และขนาด 41-60 ไร่ 1 ครัวเรือน ขนาดกำลังแรงงาน 3-4 คนมีผู้ต้องการเช่าที่ดินเพิ่ม 9 ครัวเรือน อยู่ในช่วงขนาดที่ถือครอง 21-40 ไร่ 7 ครัวเรือน และช่วง 51-60 ไร่อีก 2 ครัวเรือน ขนาดกำลังแรงงาน 5-6 คนมีผู้ต้องการเช่าที่ดินเพิ่ม 4 ครัวเรือน อยู่ในช่วงขนาดที่ถือครองจริง 21-40 ไร่ 2 ครัวเรือน และช่วง 41-60 ไร่ อีก 2 ครัวเรือน และขนาดกำลังแรงงาน 7 คนขึ้นไปมีผู้ต้องการเช่าที่ดินเพิ่มขึ้น 2 ครัวเรือน อยู่ในช่วงขนาดที่ถือครองจริง 21-40 ไร่ 1 ครัวเรือนและ 41-60 ไร่อีก 1 ครัวเรือน

ข. กลุ่มผู้ไม่ต้องการเช่าที่ดินเพิ่ม มีทั้งสิ้น 16 ครัวเรือน พิจารณาในแง่ขนาดที่ถือครองจริงพบว่า ช่วงขนาด 1-20 ไร่ และ 41-60 ไร่ ไม่มีเลย มีอยู่ในช่วง 20-40 ไร่ จำนวน 9 ครัวเรือน และช่วง 61 ไร่ขึ้นไป 7 ครัวเรือน เมื่อพิจารณาในด้านกำลังแรงงานประกอบพบว่า ช่วงกำลังแรงงาน 1-2 คนมีผู้ไม่ต้องการเช่าที่ดินเพิ่ม 8 ครัวเรือน อยู่ในช่วงขนาดที่ถือครอง 21-40 ไร่ 7 ครัวเรือน และช่วง 61 ไร่ขึ้นไปอีก 1 ครัวเรือน ขนาดกำลังแรงงาน

3-4 คน มีผู้ไม่ต้องการเช่าที่ดินเพิ่ม 5 ครัวเรือน อยู่ในช่วงขนาดที่ถือครองจริง 21-40 ไร่ 1 ครัวเรือน และ 61 ไร่ขึ้นไป 4 ครัวเรือน ขนาดกำลังแรงงาน 5-6 คนมีผู้ไม่ต้องการเช่าที่ดินเพิ่ม 3 ครัวเรือน อยู่ในช่วงขนาดที่ถือครองจริง 21-40 ไร่ 1 ครัวเรือน และช่วง 61 ไร่ขึ้นไป อีก 2 ครัวเรือน แต่ขนาดกำลังแรงงาน 7 คนขึ้นไปไม่มีผู้ไม่ต้องการเช่าที่ดินเพิ่มขึ้นเลย

จากข้อมูลเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า กลุ่มเกษตรกรที่มีขนาดที่ดินถือครองทางการเกษตร ที่มีอยู่จริงช่วงมากกว่า 61 ไร่ขึ้นไป ไม่ว่าจะมีความกำลังแรงงานในครอบครัวเท่าไร ล้วนไม่ต้องการเช่าที่ดินเพิ่มขึ้นทั้งสิ้น ในขณะที่กลุ่มเกษตรกรที่มีขนาดที่ดิน ถือครองจริงช่วง 41-60 ไร่ ซึ่งมีทั้งสิ้น 6 ครัวเรือน ล้วนต้องการเช่าที่ดินเพิ่มขึ้น แสดงให้เห็นว่าเกษตรกรต้องการทำการเกษตรในช่วง 61 ไร่ขึ้นไป การทำการเกษตรช่วง 41-60 ไร่ เป็นช่วงที่ยังจัดว่าน้อยอยู่ เกษตรกรต้องการเช่าเพิ่มขึ้นอีก แม้จะมีขนาดกำลังแรงงานเพียง 1-2 คนก็ยังต้องการเช่าเพิ่ม แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าในกลุ่มที่ถือครองทางการเกษตร 21-40 ไร่ กลับมีทั้งผู้ต้องการเช่าที่ดินเพิ่ม และไม่ต้องการเช่าที่ดินเพิ่มใกล้เคียงกัน กล่าวคือมีผู้ต้องการเช่าที่ดินเพิ่ม 14 ครัวเรือน และไม่ต้องการเช่าที่ดินเพิ่ม 9 ครัวเรือน ซึ่งเป็นช่วงที่ไม่แตกต่างกันมากนัก แต่เช่นนี้ก็มิได้แสดงว่าขนาดเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรที่มีอยู่จริง ไม่มีส่วนในการกำหนดความต้องการหรือไม่ต้องการเช่าที่ดินเพิ่ม เพราะดังที่กล่าวมาแล้วว่าเกษตรกรในหมู่ 7 ตำบลสนับทึบมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหมู่บ้านเกษตรกรทั่วไป จากข้อมูลที่สำรวจปรากฏว่ากลุ่มเกษตรกรผู้ไม่ต้องการเช่าที่ดินเพิ่ม 9 ครัวเรือน เป็นเกษตรกรในหมู่ 7 ตำบลสนับทึบ ถึง 7 ครัวเรือน ส่วนอีก 2 ครัวเรือน ซึ่งเป็นเกษตรกรในหมู่ 2 ตำบลข้าวงามนั้น มีครัวเรือนหนึ่งทำการเกษตรโดยการจ้างแรงงาน โดยที่ตนเองยึดอาชีพค้าขายเป็นอาชีพหลัก ส่วนอีกครอบครัวหนึ่งหัวหน้าครัวเรือนล้มป่วยมา 2 ปีแล้วและขนาดกำลังแรงงานในครอบครัวมีเพียง 2 คนเท่านั้น เมื่อคนหนึ่งล้มป่วยจึงเหลือเพียงคนเดียวเป็นอุปสรรคที่ไม่ต้องการขยายพื้นที่เพาะปลูกมากกว่านี้ สำหรับกลุ่มเกษตรกรที่มีขนาดถือครอง 1-20 ไร่ มีอยู่เพียง 4 ครัวเรือน และทั้งหมดต้องการเช่าที่ดินเพิ่มขึ้นทั้งสิ้น จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า ขนาดที่ถือครองทางการเกษตรที่มีอยู่จริง เป็นส่วนสำคัญในการกำหนดความต้องการเช่าเพิ่มขึ้นหรือไม่ต้องการเช่าเพิ่มขึ้น เกษตรกรที่มีขนาดที่ดินถือครองไม่เกิน 60 ไร่ส่วนใหญ่ต้องการเช่าที่ดินเพิ่มขึ้นทั้งสิ้น มีอยู่เพียงจำนวนหนึ่งในช่วง 21-40 ไร่ที่ไม่ต้องการเช่าเพิ่มนั้น เป็นเพราะมีข้อจำกัดดังกล่าวแล้ว

สำหรับกำลังในด้านแรงงานในครอบครัว ปรากฏว่าขนาดกำลังแรงงานมีความสัมพันธ์ต่อความต้องการหรือไม่ต้องการเช่านาเพิ่มน้อย ทั้งนี้เป็นเพราะครัวเรือนเกษตรกรในชุมชนมีขนาดกำลังแรงงานในครอบครัวอยู่น้อย ซึ่งจากตารางที่ 24 จะเห็นได้ว่า มีครัวเรือนที่มีขนาดกำลังแรงงาน 5 คนขึ้นไปเพียง 9 ครัวเรือน ในขณะที่กลุ่มขนาดกำลังแรงงาน 1-2 คน มีจำนวนถึง 17 ครัวเรือน ขนาดกำลังแรงงาน 3-4 คน มีจำนวน 14 ครัวเรือน ฉะนั้นการนำเอาขนาดกำลังแรงงานมาพิจารณาความต้องการหรือไม่ต้องการเช่าที่ดินเพิ่มทำได้ยาก ซึ่งจากตารางปรากฏว่า ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์ขนาดกำลังแรงงานมากหรือน้อยมีความต้องการเช่าที่ดินเพิ่มในจำนวนไม่แตกต่างกันมากนัก แม้ในกลุ่มที่มีขนาดกำลังแรงงาน 1-2 คนก็ต้องการเช่าที่ดินเพิ่มถึง 9 ครัวเรือน ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่น่าแปลกประหลาดแต่อย่างใด ถ้าหากจะมีครัวเรือนที่มีกำลังแรงงานเพียง 2 คนต้องการทำการเกษตรในเนื้อที่ 80 ไร่ เพราะในปัจจุบันเทคนิคการผลิตเปลี่ยนจากการใช้แรงงานมาเป็นใช้เครื่องจักรแทนอย่างกว้างขวาง ประกอบกับมีแรงงานรับจ้างปรากฏอยู่มากมาย เกษตรกรจึงทำการเพาะปลูกได้โดยไม่เห็นเหนื่อยมากนัก เพียงแต่มีทุนการผลิตสูงก็สามารถทำการเกษตรได้จำนวนมาก ๆ ขนาดกำลังแรงงานในครอบครัวจึงไม่ใช่ส่วนสำคัญในการกำหนดขนาดพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกรในปัจจุบัน

5.1.3 การดำเนินการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินในเขตอำเภอวังน้อย

สำหรับเรื่องนี้เป็นที่ทราบกันดีว่า ปัจจุบันการแก้ไขปัญหาคือการถือครองที่ดินของเกษตรกรนั้นทำอย่างจริงจังเพียง 2 แนวทางเท่านั้นคือ

1. ดำเนินการควบคุมอัตราการเช่านา โดยดำเนินการไปตามกฎเกณฑ์และข้อบังคับของพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 สำหรับประเด็นปัญหานี้จะศึกษาเฉพาะการแก้ไขในเขตตำบลสว่างามและตำบลสนับทึบเท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่สำคัญที่สุดคือ คณะกรรมการควบคุมค่าเช่านาประจำตำบล ซึ่งประกอบด้วย กำนันเป็นประธาน ปลัดอำเภอฝ่ายปกครอง ที่ดินอำเภอ เกษตรอำเภอ ตัวแทนผู้ให้เช่า 3 คน ตัวแทนผู้เช่า 5 คน เป็นกรรมการ และพัฒนาการอำเภอ หรือปลัดอำเภอ เป็นเลขานุการ รวมทั้งสิ้น 13 คน โดยตัวแทนผู้ให้เช่าและตัวแทนผู้เช่ามาจากการเลือกตั้ง

สำหรับตำบลสว่างาม ตัวแทนผู้ให้เช่าประกอบด้วยนายเลียม เรืองสุคนธ์ นายมงคล ภูสละ และนายแพ บียอนันต์ ตัวแทนผู้เช่าประกอบด้วย นายบุญธรรม สุวรรณพาหะ นายไม้ ชุ่มเทศกร นายเชย จันทรที นางสง่า เงินมาก และนายเสริม สัมย์

ส่วนตำบลสนับทึบ ตัวแทนผู้ให้เข้าประกอบค้ำย นายไพศาล เกณชุนทด นายหน้ มิ่งทอง และนายพุด นาคพญา ตัวแทนผู้เข้าประกอบค้ำย นายประคิษฐ์ งามคณะ นายจำลอง กงคาลี นายปลั่ง ผูกอรารมณั นายสนัน ทริพย์เจริญ และนายทองหล่อ รักษาโพธิ์

การดำเนินการในเรื่องควบคุมอัตราค่าเช่านาทั้งในเขตตำบลข้าวงาม และตำบลสนับทึบ ไม่มีปัญหา เนื่องจากอัตราค่าเช่าที่คณะกรรมการควบคุมค่าเช่านาประจำตำบลให้เก็บไว้ละ 3 ถึง ซึ่งอัตราค่าเช่าที่เกษตรกรเสียนั้นอยู่ในช่วง 3-5 ถึง/ไร่ สำหรับรายที่ต้องเสีย 5 ถึง/ไร่ นั้น เกษตรกรเองก็ยินยอมเสียค่าเช่าในอัตรานี้ ไม่มีเกษตรกรรายใดมายื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ฉะนั้นถึงแม้คณะกรรมการจะรู้ว่ามีกรเก็บอัตราค่าเช่าเกินกำหนด ก็ไม่สามารถจะดำเนินการอย่างไรได้ ปัญหาที่จะย่นมาให้คณะกรรมการดำเนินการเกือบทั้งหมด เป็นปัญหาเรื่องการบอกเลิก สัญญาเช่าซึ่งมีอยู่มากพอสมควร การดำเนินการของคณะกรรมการในขั้นแรกจะให้คูกรณีตกลง ประนีประนอมกันก่อน ถ้าหากคูกรณีไม่ยินยอมประนีประนอม คณะกรรมการชุดนี้จึงจะดำเนินการพิจารณาตัดสิน และเมื่อพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการจะแจ้งผลไปยังอำเภอเพื่อทำ รายงานต่อคณะกรรมการควบคุมค่าเช่านาระดับจังหวัดเพื่อดำเนินการให้นำไปปฏิบัติต่อไป แต่ถ้าคู กรณีไม่พอใจคำตัดสินของคณะกรรมการควบคุมค่าเช่านาประจำตำบล ก็สามารถยื่นหนังสือต่อคณะกรรมการควบคุมค่าเช่านาประจำจังหวัดเพื่อพิจารณาใหม่ได้ และถ้าคำตัดสินของคณะกรรมการ ควบคุมค่าเช่านาประจำจังหวัดยังไม่เป็นที่พอใจ สามารถทำเรื่องถึงศาลให้ตัดสินพิจารณาได้ แต่เท่าที่ผ่านมามีปัญหาการบอกเลิกสัญญาเช่านี้มักจะทำให้การประนีประนอมได้ คูกรณียินยอมปฏิบัติตามข้อตกลงประนีประนอมกันด้วยดี ในเขตตำบลข้าวงาม และตำบลสนับทึบนี้ มีปัญหาเรื่อง พิพาทเรื่องการบอกเลิกสัญญาเช่า ถึงขั้นที่คณะกรรมการควบคุมค่าเช่านาประจำตำบลต้องดำเนินการพิจารณาเพียง 2-3 รายเท่านั้น นับว่าเป็นเขตที่มีปัญหาพิพาทเรื่องเช่าหาน้อยมาก ทั้งนี้จากการสอบถามทั้งเกษตรกรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทราบว่าการเช่านาในเขตนี้ส่วนใหญ่เป็นการ เช่านาที่มีทำกันมาตั้งแต่รุ่นปู่ ย่า ตา ยายแล้ว และการเช่าก็สืบทอดกันมาจนถึงปัจจุบัน ความสัมพันธ์ ระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่ามีมาก ถ้าหากเกิดอะไรขึ้นมาไม่ว่าจะเป็นปัญหาอัตราค่าเช่านา ปัญหา การบอกเลิกสัญญาเช่านา จึงพูดคุยตกลงกันได้โดยง่าย ๆ ลักษณะปัญหาต่างๆ จึงมักจะจบลง ด้วยการประนีประนอม ไม่มีปัญหารุนแรงเกิดขึ้น

2. การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เขตอำเภอวังน้อยได้รับการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อเดือนสิงหาคม 2519 มีพื้นที่เขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินทั้งสิ้น 130,730 ไร่ เป็นที่ดินของเอกชน

129,168 ไร่ ที่ดินพระราชทาน 195 ไร่ ที่ดินราชพัสดุ 1,230 ไร่ และที่ดินภูมิกาน 137 ไร่ ซึ่งทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเสนอโครงการจัดซื้อที่ดินเกินสิทธิไปเมื่อ พ.ศ. 2521 จำนวนที่ดินเกินสิทธิที่เสนอไปนั้นมีทั้งสิ้น 55,100 ไร่ 2 งาน 10 ตารางวา จำนวนทั้งสิ้น 1,115 แปลง เป็นของเจ้าของที่ดิน 763 ราย ว่างประมาณเสนอไว้ 210 ล้านบาท แต่ปรากฏว่าได้รับอนุมัติเพียง 13,852 ไร่ ในวงเงิน 35.9 ล้านบาท ซึ่งงบประมาณนี้เพิ่งจะได้รับการพิจารณาอนุมัติเมื่อปี พ.ศ. 2523 นี้เอง จนถึงปัจจุบันนี้สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดำเนินการจัดซื้อมาได้ทั้งสิ้นประมาณ 7,500 ไร่

หลังจากที่ดำเนินการจัดซื้อที่ดินแล้ว ทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ดำเนินการปรับปรุงสิทธิการเช่าที่ดินให้แก่เกษตรกรในเขตอำเภอดำรงวิทยานิคม โดยให้สิทธิแก่ผู้เช่าเดิมก่อนซึ่งจะกำหนดให้เช่าได้ไม่เกินครบครวละ 50 ไร่ และมีเนื้อที่เหลือก็จะจัดให้แก่เกษตรกรรายอื่น ๆ ได้เช่าที่ดินทำกินในอัตราไม่เกินครบครวละ 50 ไร่เช่นกัน ขณะนี้จัดให้เข้าไปแล้ว 376 ครอบครัว เป็นผู้เช่าเดิม 229 ครอบครัว สำหรับการคัดเลือกเกษตรกรที่จะเข้าไปเช่าใหม่นั้น ทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ดำเนินการร่วมกับคณะกรรมการของอำเภอ ซึ่งประกอบด้วยนายอำเภอ กำหนดประจำท้องที่ ปลัดอำเภอฝ่ายพัฒนาที่ดินอำเภอ และเกษตรอำเภอ เพื่อคัดเลือกเกษตรกรเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินที่ทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดำเนินการจัดซื้อไว้

ปัจจุบันในเขตอำเภอดำรงวิทยานิคมทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดำเนินการได้เพียงการจัดซื้อและปรับปรุงสิทธิการเช่าที่ดินเท่านั้น เพราะโครงการพัฒนาพื้นที่ที่เสนอโครงการไว้ที่ตำบลชะแมบ และ ตำบลวังจุฬา ยังไม่ได้รับอนุมัติ ซึ่งคาดว่าจะถูกบรรจุในแผนพัฒนา 4 ปี ของ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

สำหรับโครงการพัฒนาพื้นที่นั้น ไม่สามารถดำเนินการได้ทุกตำบลเพราะจำเป็นต้องดำเนินการจัดซื้อที่ดินให้เป็นผืนเดียวกันได้ ตอนนั้นในตำบลอื่น ๆ ยังไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อให้เป็นผืนเดียวกันได้ จึงสามารถดำเนินการได้เพียงการปรับปรุงสิทธิการเช่าเท่านั้น ถึงแม้เขตตำบลจ้าวราม และตำบลสนับทึบ จะสามารถจัดซื้อที่ดินได้เป็นจำนวนมาก แต่ยังไม่สามารถรวมเป็นผืนเดียวกันได้ จึงยังไม่สามารถเสนอโครงการพัฒนาพื้นที่ได้

อุปสรรคสำคัญในการจัดซื้อที่ดินคือ กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ยังให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินไม่ขายที่ดินได้ แม้จะมีที่ดินเกินสิทธิก็ตาม ขณะนี้รอการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

พ.ศ. 2497 ซึ่งกำลังพิจารณาอยู่ในรัฐสภา ถ้าหากกฎหมายทั้งสองฉบับนี้สามารถแก้ไขได้สำเร็จ การดำเนินการปฏิรูปที่ดินจะสามารถกระทำได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ถ้าหากยังไม่มีการแก้ไขกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ การดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็คงจะมีลักษณะเช่นเดิม ก็คงจะเห็นได้จากในกรณีของอำเภอวังน้อยนี้ มีเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ รายหนึ่ง คือ คุณหญิง วิริยา ชวกุล ซึ่งเป็นนางสนองพระโอษฐ์ของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาสยามบรมราชกุมารี และมีตำแหน่งเป็นกรรมการมูลนิธิสายใจไทยนั้น มีเนื้อที่ถือครองจำนวนกว่า 1,000 ไร่ ในเขตอำเภอวังน้อย (และยังมีที่ดินในเขตอำเภอยุ้ย ซึ่งเป็นเขตติดต่อกับอำเภอวังน้อยอีกประมาณ 3,000 ไร่) ไม่ยอมขายที่ดินให้แก่สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทั้งๆ ที่ทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจะส่งจดหมายติดต่อกันไป 4-5 ฉบับแล้ว แต่ทางคุณหญิงวิริยา ก็ไม่ยอมมาติดต่อกับเลย ซึ่งทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาก็ไม่มีมาตรการที่จะดำเนินการอย่างไรต่อปัญหานี้ได้ เพราะพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 นี้ไม่มีมาตรการบีบบังคับหรือกำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนเลย จึงมีผู้หลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายกันมาก

5.2 อำเภอลาดบัวหลวง

ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปเป็นที่ราบลุ่มทั้งหมด ไม่มีเขตป่าไม้ เหมาะแก่การเกษตร โดยเฉพาะการทำนาและทำสวน ลักษณะดินเป็นดินเหนียวร่วนซุย เหมาะแก่การเพาะปลูกทางฝ่ายเกษตรอำเภอลาดบัวหลวงได้รวบรวมเนื้อที่ที่ใช้เพาะปลูกในปี 2522-2523 ไว้มีดังนี้

ตารางที่ 25 เนื้อที่เกษตรกรรมในเขตอำเภอลาดบัวหลวง

ประเภทของการทำประโยชน์	เนื้อที่ (ไร่)
ทำนา	106,932
นาบัว	120
พืชไร่	1,240
พืชสวน	3,315
พืชผัก	350
สนปฏิพัทธ์	600
รวม	112,557

ที่มา : แฟ้มสถิติแผนกเกษตรอำเภอ อำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

จากตารางที่ 25 จะเห็นได้ว่าอำเภอลาดบัวหลวงเป็นแหล่งเพาะปลูกข้าว ที่ใหญ่แห่งหนึ่งในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เนื้อที่ทางการเกษตรร้อยละ 95 หรือ 106,932 ไร่ ใช้ในการทำนา แต่การทำนาในเขตอำเภอลาดบัวหลวงต้องประสบปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝน และในฤดูแล้งน้ำไม่เพียงพอสำหรับการเพาะปลูก สาเหตุจากน้ำท่วมในฤดูฝนมีผลต่อการทำนามาก เพราะทำให้นาล่มเกิดความเสียหายเกิดโรคพืช ผลผลิตของข้าวต่อไร่จะต่ำกว่าในฤดูแล้งถึง 2 เท่า

สำหรับลักษณะและปัญหาการถือครองที่ดินที่สามารถศึกษา รายละเอียดได้จากข้อมูลในตารางที่ 9 และตารางที่ 10 ซึ่งจะพบว่าเกษตรกรในอำเภอลาดบัวหลวงที่ใช้ที่ดินทำประโยชน์ทางการเกษตรมีทั้งสิ้น 2,783 ครัวเรือน มีลักษณะการถือครองที่ดินแบบเป็นเจ้าของที่ดินเอง 816 ครัวเรือน หรือร้อยละ 29.32 เป็นผู้เช่าทั้งหมด 1,127 ครัวเรือนหรือร้อยละ 40.50 เป็นผู้เช่าบางส่วน 836 ครัวเรือน หรือร้อยละ 30.04 และถือครองในลักษณะอื่น ๆ อีก 4 ครัวเรือน หรือร้อยละ 0.14 สำหรับปัญหาการเช่าพบว่า เกษตรกรผู้เช่าในอำเภอลาดบัวหลวงมีจำนวนถึง 1,963 ครัวเรือนคิดเป็นร้อยละ 70.54 ของเกษตรกรทั้งหมด ส่วนปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกินนั้นทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาทำการสำรวจโดยสุ่มตัวอย่างปรากฏว่า มีเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินทั้งสิ้นร้อยละ 19.40 ของเกษตรกรทั้งหมด

จากการสำรวจจำนวนเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำการเกษตรด้วยตนเองในอำเภอลาดบัวหลวง ปีการเพาะปลูก 2518-2519 ของกรมพัฒนาที่ดินพบว่า เจ้าของที่ดินที่มีได้ทำการเกษตรด้วยตนเอง มีทั้งสิ้น 470 ราย เป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจำนวน 285 ราย คิดเป็นร้อยละ 60.64 ของจำนวนเจ้าของที่ดินทั้งหมด อยู่นอกเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจำนวน 146 ราย คิดเป็นร้อยละ 31.06 และเป็นผู้ที่ไม่ทราบที่อยู่อีก 39 ราย คิดเป็นร้อยละ 8.30 ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 26 จำนวนเจ้าของที่ดินซึ่งมีได้ทำการเกษตรด้วยตนเองในอำเภอลาดบัวหลวง

เจ้าของที่ดิน ๕๕ ทั้งสิ้น (ราย)	ภูมิลำเนาของเจ้าของที่ดิน					
	ในเขตอยุธยา		นอกเขตอยุธยา		ไม่ทราบที่อยู่	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
470	285	60.64	164	31.06	39	8.30

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน ปีการเพาะปลูก 2518-2519

ดังที่กล่าวมาแล้วถึงปัญหาการเช่านาในอำเภอลาดบัวหลวงว่า มีปัญหามากถึงร้อยละ 70.54 ของเกษตรกรทั้งหมดนั้น ปัญหาหนึ่งก็ได้รับการวางเฉย ทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้สำรวจพบ จึงประกาศให้อำเภอลาดบัวหลวงเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อเดือนมีนาคม 2518 และกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งประเด็นนี้ผู้ศึกษามีความสนใจมากจึงได้คัดเลือกท้องที่ตัวอย่างขึ้นมา เขตหนึ่งคือ หมู่ 6 ตำบลพระยาบวรลือ อันเป็นเขตหนึ่งในพื้นที่ดำเนินการตามโครงการตัวอย่าง (Pilot Project) ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อศึกษาปัญหาการถือครองที่ดินในเขตนี้ และศึกษาผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินนี้ว่าดำเนินการได้มากน้อยเพียงไร และก่อให้เกิดผลดีและผลเสียแก่เกษตรกรอย่างไรบ้าง

หมู่ 6 ตำบลพระยาบวรลือ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม มีที่ดอนบ้างในบริเวณที่เรียกว่า หัวคู และคางหมู ซึ่งถ้ามีน้ำเพียงพอก็สามารถทำการเกษตรได้ แต่สภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศในท้องที่เขตนี้ไม่เอื้ออำนวยให้ทำนาปีละ 2 ครั้งได้ จะทำกันเพียงปีละครั้งเดียวซึ่งเป็นช่วงนาปรัง เนื่องจากในช่วงนาปีน้ำจะท่วมทำให้นาล้มจึงต้องหันมาทำนาปรังซึ่งก็ต้องประสบปัญหาเรื่องการขาดแคลนน้ำอีก

ประวัติการตั้งถิ่นฐานในเขตนี้จากการสอบถามคนเฒ่าคนแก่ในหมู่บ้านทราบว่าเมื่อสมัย 70-80 ปีก่อน ลักษณะการตั้งบ้านเรือนอยู่กระจุกกระจายทั่วไปเพียงประมาณ 10-15 ครัวเรือนเท่านั้น คลองต่างๆ ก็ยังไม่มีเท่าเดี๋ยวนี้ ที่ดินส่วนใหญ่เป็นป่าใครเข้ามาหักล้างถางพงจับจองเอาได้ ต่อมาเมื่ออพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานในหมู่บ้านกันมากขึ้น มาจากผักไห่บ้าง บางไทรบ้าง บางปะอินบ้าง และมาจากกรุงเทพมหานครบ้าง เช่น ในบริเวณ 2 ผังคลองตาฉัตร ผู้ที่เข้ามาบุกเบิกจับจองที่ดินคือ นายฉัตร มีกลิ่นหอม ซึ่งเป็นคนที่อพยพมาจากสวนธนบุรีและพรรคพวก อันมีนายเยี่ยม บรรลือเขต นายปั้นและนางเปรม มีลาภา คนเหล่านี้เข้ามาบุกเบิกจับจองที่ดินบริเวณ 2 ผังคลองตาฉัตรในปัจจุบันซึ่งเดิมเป็นป่าทั้งหมด คลองตาฉัตรเดิมก็เป็นเพียงทางควายเดินเท่านั้น ภายหลังนายฉัตรเป็นผู้ริเริ่มและออกทุนขุดเป็นคลองขึ้นมาจึงเรียกว่า คลองตาฉัตร

จากการบุกเบิกหักล้างถางพงปรากฏว่า นายฉัตรจับจองได้ทางฝั่งซ้ายของลำคลองตาฉัตร (ฝั่งเดียวกับวัดฉัตรทอง) มีเนื้อที่ประมาณ 400 ไร่ นายเยี่ยมจับจองได้ทางฝั่งขวาในเนื้อที่ประมาณ 440 ไร่ ส่วนนายปั้น และนางเปรม นั้นจากการสอบถามจากลูกหลานทราบว่าเข้ามาบุกเบิกนาด้วยกับกับนายฉัตร แต่ภายหลังถูกโกงไป โดยถูกกล่าวหาว่าเนื้อที่ที่

นายปิ่นและนางเปรมเข้าไปบุกเบิกเป็นที่ที่มีผู้บุกเบิกเขตนาไว้แล้ว นายปิ่นและนางเปรมจึงจับจองที่นาบริเวณฝั่งขวาของลำคลองได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ต่อมาประมาณปี 2483-2484 เป็นต้นมา ที่ดินทั้ง 2 ฝั่งคลอง และบริเวณอื่นๆ ในหมู่ 6 ตำบลพระยาบรรลือเริ่มเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์จากบุตรหลานของผู้ที่เข้ามาบุกเบิกจับจองไปเป็นของหลวงประสิทธิ์ หงส์ประภาส จากการสอบถามผู้เฒ่าผู้แก่ทราบว่า ตอนนั้นอำเภอลาดบัวหลวงเป็นเพียงตำบลหนึ่งในเขตอำเภอบางไทร ซึ่งมีหลวงประสิทธิ์ ฯ เป็นนายอำเภออยู่ในขณะนั้น หลวงประสิทธิ์ ฯ ได้ใช้อำนาจและอิทธิพลต่างๆ บีบบังคับซื้อที่ดินบ้าง รับจำนองที่ดินจากชาวบ้านบ้าง จนกระทั่งมีที่ดินในครอบครองหลายพันไร่ในเขตอำเภอลาดบัวหลวง ซึ่งในปัจจุบันตกทอดมาสู่นายประวิทย์กับนายจตุรพร หงส์ประภาส และนางบุญเดือน เครีอตราชู ซึ่งในเขตหมู่ 6 ตำบลพระยาบรรลือนั้น เจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่สุดคือ นางบุญเดือน เครีอตราชู นับตั้งแต่เข้ามาในเขตหมู่ 6 ตำบลพระยาบรรลือ ก็เกิดปัญหาการเช่านาขึ้นมาและสืบต่อมาถึงปัจจุบัน ในขณะที่ครอบครัวที่เป็นลูกหลานของกลุ่มผู้เข้ามาบุกเบิกที่ดินช่วงแรกนั้น เหลือที่ดินในครอบครองไม่กี่ครวี่เรือน และส่วนมากจะเหลืออยู่ในช่วงไม่เกิน 50 ไร่ ต่อครวี่เรือน

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันลักษณะการตั้งบ้านเรือนในท้องที่หมู่ 6 ตำบลพระยาบรรลือก็ยังไม่เป็นกลุ่มก้อนเดียวกันยังคงกระจัดกระจายเป็นกลุ่ม ๆ ซึ่งพอจะแบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ซึ่งได้ 6 กลุ่ม ดังนี้คือ

(1) กลุ่มฝั่งซ้ายลำคลองตาฉัตร (ฝั่งเกี่ยวกับที่ตั้งวัดฉัตรทอง) กลุ่มนี้มีประมาณ 24 ครวี่เรือน

(2) กลุ่มฝั่งขวาลำคลองตาฉัตร ซึ่งมีทั้งที่ตั้งวัดริมคลอง และตั้งถัดออกมาติดแนวถนนไค้ หรือถนนดินที่สำนักงานปฏิรูปที่ดิน เอาดินจากการขุดคลองปฏิรูปขึ้นมาถมเป็นคันถนนนั่นเอง กลุ่มนี้มีประมาณ 21 ครวี่เรือน

(3) กลุ่มคางหมูอยู่ไปทางค้ำตะวันออกของหมู่ 6 ติดกับหมู่ 7 ตำบลพระยาบรรลือ ส่วนใหญ่บ้านเรือนจะตั้งอยู่เรียงรายไปตามแนวคลองเก่า กลุ่มนี้มีประมาณ 26 ครวี่เรือน

(4) กลุ่มหัวคุ อยู่ถัดมาจากกลุ่มคางหมู กลุ่มนี้มีอยู่ประมาณ 19 ครวี่เรือน

(5) กลุ่มปลายนา อยู่ไปทางค้ำใต้ติดกับหมู่ 3 ตำบลพระยาบรรลือ ตั้งบ้านเรือนเรียงรายไปตามแนวคลองเงินผืน กลุ่มนี้มีประมาณ 7 ครวี่เรือน

(6) กลุ่มทางแถบคลองดินกลาง กลุ่มนี้มีอยู่ประมาณ 10 ครัวเรือน (รวมบริเวณหัวถนนด้วย 3 ครัวเรือน)

ปัจจุบันหมู่ 6 ตำบลพระยาบวรลือนัน มีประชากรทั้งสิ้น 639 คน เป็นชาย 209 คน หญิง 215 คนและเด็ก (อายุต่ำกว่า 15 ปีลงมา) 215 คน มีจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 107 ครัวเรือน ในจำนวนประชากรเหล่านี้มีกำลังแรงงานทั้งสิ้น 409 คน คิดเป็นร้อยละ 64.01 ของจำนวนประชากรทั้งหมดเป็นชาย 193 คน หญิง 193 คน และเด็ก 23 คน

ลักษณะและปัญหาการถือครองที่ดินของเกษตรกรมีดังนี้

- เป็นเจ้าของที่ดินเอง 21 ครัวเรือน (ร้อยละ 19.75)
- เป็นผู้เช่าทั้งหมด 34 ครัวเรือน (ร้อยละ 32.09)
- เป็นผู้เช่าบางส่วน 16 ครัวเรือน (ร้อยละ 14.81)
- เป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกิน 25 ครัวเรือน (ร้อยละ 23.46)
- อื่นๆ อีก 11 ครัวเรือน (ร้อยละ 9.89)

เจ้าของที่ดินรายใหญ่ๆ ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่นอกหมู่บ้าน และมีได้ทำการเกษตรด้วยตนเอง โดยให้เกษตรกรในหมู่บ้านเช่าคือ สยามคณิสถามจังหวัดอยุธยา มีเนื้อที่ประมาณ 300 ไร่ คุณหญิงบุญเดือน เครือตราชู มีเนื้อที่ประมาณ 200 ไร่ คนแถบอำเภอบางไทร (ไม่ทราบชื่อ) มีเนื้อที่ราว 100 ไร่ วัดบางปลาหมอ อำเภอเสนา มีเนื้อที่ประมาณ 100 ไร่ โดยเก็บอัตราค่าเช่าประมาณ 100-200 บาท/ไร่

ปัจจุบันที่ดินในเขตหมู่ 6 ตำบลพระยาบวรลือนันบางส่วนกำลังดำเนินการจัดรูปที่ดินโดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาตามโครงการตัวอย่าง (Pilot Project) เพื่อปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดินให้เปลี่ยนมือจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ๆ กระจายมาสู่เกษตรกรผู้ที่ไม่มียี่ที่ดินทำกินและเกษตรกรผู้เช่า และดำเนินการพัฒนาพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพทางการผลิตสูงขึ้น การดำเนินงานตามโครงการนี้ทำให้เนื้อที่ประมาณ 3,400 ไร่ ได้รับการสนับสนุนทางด้านเงินทุนและผู้เชี่ยวชาญจากรัฐบาลญี่ปุ่น เนื่องจากหมู่ 6 ตำบลพระยาบวรลือนันเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการดำเนินงานตามโครงการตัวอย่าง ฉะนั้น การกล่าวถึงปัญหาและการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินจึงไม่สามารถจะกล่าวแยกเป็นส่วนเดียวได้ จึงขอกล่าวถึงรวมๆ ตามโครงการตัวอย่างนี้ทั้งหมดเพื่อจะได้มองเห็นปัญหาและการดำเนินงานได้เด่นชัด

การดำเนินการตามโครงการตัวอย่าง (Pilot Project) นี้เริ่มดำเนินการในปี 2521 โดยแบ่งพื้นที่ดำเนินการเป็น 2 ส่วน เพื่อทำการปรับพื้นที่และจัดระบบการชลประทานทีละส่วน ในขณะที่ทำส่วนแรกก็จะห้ามมิให้เกษตรกรเข้ามาทำการเกษตรในเขตนี้เลย เพื่อจะได้ทำการปรับพื้นที่ที่ไ้รวดเร็ว แต่อีกส่วนหนึ่งที่ยังไม่ได้ดำเนินการก็อนุญาตให้เกษตรกรเข้าไปทำการเกษตรได้ ซึ่งในปัจจุบันนี้สามารถปรับพื้นที่และจัดระบบชลประทานเสร็จเรียบร้อยแล้วในเนื้อที่ประมาณ 1,200 ไร่ จัดให้เกษตรกรเข้าไปทำประโยชน์ได้จำนวน 67 ครัวเรือน แต่ปรากฏว่ามีเกษตรกรแสดงความจำนงในการทำประโยชน์ไม่ครบตามจำนวน ยังคงมีที่ว่างอยู่ประมาณ 200 ไร่ ทั่วๆ ที่คัดเลือกจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่เคยเข้ามาทำในเขตพื้นที่นี้มาก่อนทั้งสิ้น เกษตรกรบางรายปฏิเสธที่จะเข้าทำประโยชน์และมีบางรายแสดงความจำนงขอเข้าทำประโยชน์เพียง 10 ไร่ ไม่ขอทำเต็มตามจำนวน 20 ไร่ ที่ทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินจัดให้ ทางสำนักงานปฏิรูปฯ ได้จัดให้เจ้าหน้าที่ไปตามให้เกษตรกรตามรายชื่อที่คัดเลือกไว้และไม่ยอมเข้าทำประโยชน์ให้มาทำ แต่ก็ได้รับการปฏิเสธอีก โดยให้เหตุผลที่สำคัญว่าไม่มีเงินลงทุน และไม่กล้าเสี่ยงลงทุนทำนาตามที่ทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินบังคับให้ทำ เพราะเคยทำแล้วน้ำท่วมเสียหายมาตลอด ฉะนั้นในปีเพาะปลูก 2524 นี้ ยังคงมีที่ว่างเหลืออยู่ 200 ไร่ จะจัดให้ใครเข้ามาทำประโยชน์ก็ไม่ทัน เพราะจะต้องพิจารณาหาผู้เหมาะสมเข้าทำตามหลักการปฏิรูปที่ดินจึงจะได้ แต่สำหรับปีการเพาะปลูกหน้าทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินมีโครงการจะจัดให้เกษตรกรที่เช่าที่นาทำอยู่รอบ ๆ นอกพื้นที่ดำเนินการนี้เข้าทำประโยชน์ในเนื้อที่ที่ยังว่างอยู่ให้เต็มทั้งหมด

การดำเนินการต่าง ๆ ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจะดำเนินการผ่านทางสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินลาดบัวหลวงจำกัด ซึ่งได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2521 และเริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2521 เป็นต้นมา จากสถิติตามวันสิ้นปีทางบัญชีของสหกรณ์ปีหลังสุดคือ 31 ธันวาคม 2523 ปรากฏว่ามีสมาชิกจำนวน 74 ครัวเรือน สังกัดกลุ่มต่าง ๆ 4 กลุ่มในท้องที่ 3 ตำบลคือ

(1) ตำบลพระยาบรรลือ จำนวน 3 กลุ่มมีสมาชิกทั้งสิ้น 43 ครัวเรือนแยกตามกลุ่มต่าง ๆ ได้ดังนี้

- กลุ่มที่ 1 มีสมาชิก 16 ครัวเรือน
- กลุ่มที่ 2 มีสมาชิก 9 ครัวเรือน
- กลุ่มที่ 3 มีสมาชิก 18 ครัวเรือน

(2) ตำบลคู่สลอต จำนวน 1 กลุ่ม (กลุ่มที่ 4) สมาชิก 33 ครัวเรือน

(3) ตำบลสิงหนาท มีสมาชิก 1 ครัวเรือนสังกัดอยู่ในกลุ่มที่ 1

สหกรณ์ปฏิรูปที่ดินลาดบัวหลวงจำกัด มีคณะกรรมการดำเนินงานของสหกรณ์ทั้งสิ้น 8 คน (เดิมมี 7 คน ภายหลังเมื่อการประชุมใหญ่ครั้งที่ 3/2523 เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2523 ที่ประชุมได้เลือกนายชุมพล ทรงศักดิ์ เป็นกรรมการดำเนินงานเพิ่มขึ้นอีก 1 คน) ดังนี้

ร.ท. ป่วน กุลสวัสดิ์ รน.	ประธานกรรมการ
นายทองใบ เนื่องเสวก	รองประธานกรรมการ
นางบุญปลุก บรรลือเขต	เลขานุการ
นายบัว ทรัพย์นุช	เหรัญญิก
นายกรวย โศภวาริ	กรรมการ
นายละออ เริงขวัญ	กรรมการ
นายสมพงษ์ วงศ์พันทาง	กรรมการ
นายชุมพล ทรงศักดิ์	กรรมการ

คณะกรรมการดำเนินงานนี้จะมีการประชุมทุกวันที่ 20 ของทุกเดือน โดยมีเจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเป็นผู้คอยสังเกตการณ์

สำหรับการคัดเลือกสมาชิกของสหกรณ์นั้น ทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินได้ทำการคัดเลือกจากเกษตรกรที่เคยทำประโยชน์ในพื้นที่ดำเนินการตามโครงการนี้มาแล้วมากกว่า 3 ปี และมีคุณสมบัติเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่ทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินกำหนดไว้ ซึ่งจากการคัดเลือกเกษตรกรกว่า 100 ครัวเรือน ปรากฏว่ามีสมาชิกที่มีคุณสมบัติครบตามหลักเกณฑ์เพียง 74 ครัวเรือนเท่านั้น แต่ปัจจุบันกำลังดำเนินการคัดเลือกสมาชิกเข้ามาเพิ่มอีก

สหกรณ์ที่ตั้งขึ้นมาจะมีบทบาทการช่วยเหลือในด้านการกู้ยืมเงินและจำหน่าย ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชในราคาถูกให้แก่สมาชิก สำหรับการดำเนินการให้กู้ยืมเงินนั้น ทางสหกรณ์มีเงื่อนไขว่า ผู้กู้ยืมเงินจะต้องไม่เป็นหนี้ ธ.ก.ส และสหกรณ์การเกษตรอื่น ๆ ฉะนั้น โดยสภาพความเป็นจริงจึงมีสมาชิกที่สามารถกู้เงินได้เพียงไม่กี่รายเท่านั้น ประกอบกับในขณะนี้ทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินยังจัดรูปที่ดินไม่เสร็จ ยังไม่สามารถจัดสรรให้เกษตรกรเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินได้สหกรณ์จึงยังไม่มียุทธศาสตร์มากนัก

จากการสอบถามพูดคุยกับเกษตรกรในเขตหมู่ 6 ตำบลพระยาบวรลือ เกี่ยวกับการเข้ามาดำเนินงานของสำนักงานปฏิรูปที่ดินตามโครงการตัวอย่างนั้นว่าจะก่อให้เกิดผลดีหรือผลเสียต่อเกษตรกรอย่างไรบ้าง ปรากฏว่าส่วนใหญ่เกษตรกรไม่พอใจการเข้ามาดำเนินการของสำนักงานปฏิรูปที่ดิน เพราะหลังจากที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเข้ามาดำเนินการปรับที่ดิน เกษตรกรไม่สามารถเข้าทำประโยชน์ในที่ดินมาเป็นเวลา 2 ปีแล้ว ต้องหันไปรับจ้างทำการเกษตรบ้าง รับจ้างทั่วไปบ้าง ซึ่งมีรายได้น้อยและไม่แน่นอนไม่สามารถชำระหนี้สินได้ ทำให้หนี้สินเพิ่มพูนเรื่อยมา โดยเฉพาะเกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินในเขตดำเนินการตามโครงการนี้และต้องขายที่ดินให้กับสำนักงานปฏิรูปที่ดิน ไม่พอใจราคาที่ดินที่ทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินรับซื้อ เพราะราคาต่ำมาก กล่าวคือ ทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินกำหนดราคาไว้ 3 ระดับคือ ไร่ละ 2,400 บาท 2,700 บาท และ 2,900 บาท แต่ส่วนใหญ่จะขายได้ในราคา 2,400 และ 2,700 บาท ซึ่งเป็นราคาต่ำกว่าราคาตลาดทั่วไป ซึ่งรับซื้อในราคาสูงกว่า 4,000 บาทขึ้นไป

นอกจากนี้เกษตรกรยังเปิดเผยถึงสาเหตุที่ไม่อยากจะทำนาในเขตปฏิรูปที่ดินตามโครงการตัวอย่างว่าเป็นเพราะ

1. จากการที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเอารถไถมาปรับพื้นที่ ซึ่งต้องตัดเอาหน้าดินออกไป ทำให้พื้นที่ซึ่งเคยมีปุ๋ยสะสมอยู่ก่อนแล้วหมดไป ถ้าหากจะเข้าไปทำการเพาะปลูกจะทำให้ได้ผลผลิตไม่ได้ดี ถ้าจะทำการเพาะปลูกให้ได้ผลดีจะต้องใส่ปุ๋ยมากจึงไม่กล้าเสี่ยงเข้าไปลงทุน
2. ทางสำนักงานปฏิรูปที่ดิน บังคับให้เกษตรกรที่เข้าทำประโยชน์ต้องทำการเพาะปลูกตลอดทั้งปี ซึ่งต้องทำนา 2 ครั้ง หรืออาจจะทำถึง 3 ครั้ง เกษตรกรเกรงว่าจะทำไม่ไหวประกอบบกับเกษตรกรไม่เคยทำนาปี เพราะน้ำเคยท่วมเกือบทุกปีจึงไม่กล้าเสี่ยงลงทุน
3. ไม่มีทุนและมีหนี้สินค้างชำระอยู่มาก ถ้าเข้าทำนาในที่จัดให้เกษตรกรต้องผ่อนชำระค่าที่ดินให้กับสำนักงานปฏิรูปที่ดินในลักษณะเช่าซื้อด้วย เกรงว่าจะไม่สามารถจ่ายให้ได้
4. เนื่องจากเกษตรกรมีการแบ่งพวกกันเป็นกลุ่ม ๆ มีบางกลุ่มที่ไม่ถูกกันอยู่ เมื่อทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินจัดแปลงเพาะปลูกให้ มีบางรายที่ไม่ได้ทำการเกษตรในแปลงเดิมที่ตนเคยทำแต่ได้ทำในแปลงอื่นที่ไกลออกไปตนเองไม่สามารถควบคุมได้อย่างใกล้ชิด เพราะที่อยู่อาศัยนั้นอยู่ห่างจากแปลงเพาะปลูกมากจึงกลัวของจะหายและอาจถูกกั้นแก้ง

5. ในปัจจุบันยังมีโรคจู่และหนุรบกวนอยู่มาก จึงยังไม่กล้าลงทุนโดยเฉพาะโรคจู่หรือเพลี้ยกระโดดสีน้ำตาลนั้น แม้แต่ผู้เชี่ยวชาญจากญี่ปุ่นยังไม่สามารถแก้ไขได้ แปลงสาริตที่ผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่นควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดยังมีโรคและศัตรูพืชรบกวนได้ผลผลิตไม่ตี ได้เพียง 40-50 ตัง/ไร่เท่านั้น (โดยปกติเกษตรกรกรทำการเพาะปลูกได้ 70-80 ตัง/ไร่ บางปีก็สามารถทำได้ถึง 100 ตัง/ไร่)

จากการสอบถามและพูดคุยกับเจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดิน ที่รับผิดชอบโครงการตัวอย่างน้อย เปิดเผยให้ฟังว่าโครงการนี้นอกจากจะเป็นการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรแล้วยังช่วยให้การผลิตมีประสิทธิภาพสูงขึ้นด้วย เพราะมีการจัดระบบชลประทานที่ดีสามารถควบคุมน้ำได้ทั่วถึง และจะสามารถขจัดปัญหาน้ำท่วมได้ ปัญหาน้ำแล้งจะไม่เกิดขึ้นอย่างแน่นอน นอกจากนี้ยังมีผู้เชี่ยวชาญจากญี่ปุ่นคอยให้ความช่วยเหลือในด้านการศึกษาพันธุ์พืช การเลือกใช้ยาปราบศัตรูพืช และควบคุมการใส่ปุ๋ยให้ได้ปริมาณที่เหมาะสมกับความต้องการของพืช ซึ่งจะทำให้ผลผลิตทางการเกษตรสูงขึ้น และประการที่สำคัญคือมีการจัดตั้งสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินลาดบัวหลวงจำกัด เพื่อให้บริการแก่เกษตรกรทั้งในด้านสินเชื่อทางการเกษตรและจำหน่ายปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชในราคาถูกอีกด้วย

สำหรับปัญหาที่เกษตรกรบางราย ไม่ยอมเข้าไปทำการเพาะปลูก ในแปลงที่จัดไว้ให้ ทางเจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเชื่อมั่นว่าคงจะหมดไป เพราะเมื่อปรากฏว่าผู้ที่เข้ามาทำนาในพื้นที่โครงการตัวอย่างในปีนั้นสามารถทำนาได้ผลผลิตสูง ปีต่อไปจะมีเกษตรกรเข้ามาทำอย่างแน่นอนเพราะลักษณะอย่างหนึ่งของเกษตรกรคือชอบทำตามอย่างกัน แต่ถึงแม้จะไม่มีใครเข้ามาทำทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินจะทำการคัดเลือกเกษตรกรที่เข้ามาทำในพื้นที่รอบ ๆ เขตโครงการ ซึ่งมาร้องขอเข้าทำกับทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินกันมาก จึงเชื่อมั่นว่าจะสามารถจัดคนเข้าทำประโยชน์ได้ครบทุกแปลงได้ทันตามกำหนดทำนาปีในการเพาะปลูก 2525

จากข้อมูลเหล่านี้สรุปได้ว่า การดำเนินงานตามโครงการตัวอย่าง (Pilot Project) ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา นั้น มีวัตถุประสงค์และหลักการที่ดีแต่จะสามารถดำเนินการได้ผลดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบและการดำเนินงานของสหกรณ์ปฏิรูปที่ดินลาดบัวหลวงจำกัดว่าจะสามารถสร้างประสิทธิผลได้มากน้อยเพียงไร ที่ผ่านมาจากทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินยังไม่สามารถสร้างความเชื่อถือแก่เกษตรกรได้มากนัก

แม้แปลงสาธิตซึ่งทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินและสหกรณ์ดำเนินการโดยมีผู้เชี่ยวชาญจากญี่ปุ่นควบคุมอย่างใกล้ชิดก็ยังไม่สามารถผลิตได้ดี ยังคงมีปัญหาค่าต้นทุนที่พุ่งสูงและหนุรบกวมาตลอด ประกอบกับการปรับพื้นที่ทำให้หน้าดินเสียไปต้องเสียเวลาบำรุงที่ดินอีก 2-3 ปี เกษตรกรไม่มีเงินลงทุน และทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินกำหนดบังคับให้เกษตรกรต้องทำการเพาะปลูกตลอดทั้งปี จึงทำให้เกษตรกรไม่แน่ใจและไม่กล้าเสี่ยงที่จะเข้ามาลงทุน บางรายจึงไม่ยอมเข้ามาทำการเพาะปลูก บางรายขอทำเพียง 10 ไร่เท่านั้น แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานของสำนักงานปฏิรูปที่ดินยังไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร จำเป็นที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกคนควรจะทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น พยายามแก้ปัญหาให้หมดไปโดยเร็วเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินตั้งไว้ นอกจากนี้การดำเนินงานตามโครงการตัวอย่างยังเป็นบทเรียนที่สำคัญ โดยเฉพาะปัญหาที่เกษตรกรไม่มีที่ดินทำการเกษตร ในขณะที่ทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินกำลังดำเนินการจัดรูปที่ดินอยู่ควรจะคำนึงถึงเกษตรกรบ้างว่า ในช่วงเวลาที่กำลังดำเนินการจัดรูปที่ดินอยู่นั้นจะหาหนทางใดที่จะช่วยแก้ปัญหาการไม่มีงานทำให้แก่เกษตรกรได้อย่างไร ถึงแม้จะมีงานรับจ้างให้เกษตรกรทำ แต่รายได้จากการรับจ้างนั้นน้อยและไม่แน่นอน ประกอบกับเกษตรกรบางรายมีหนี้สินมาก แต่การทำงานรับจ้างสามารถทำให้เกษตรกรมีรายได้เพียงพอใช้จ่ายไปวันหนึ่งๆ เท่านั้น เกษตรกรจะไม่มีเงินเหลือเก็บเพื่อใช้หนี้ได้ถ้าหากการดำเนินการจัดรูปที่ดินต้องใช้เวลานานหลายปี หนี้สินของเกษตรกรจะเพิ่มขึ้นอีกมาก ปัญหาความยากจนของเกษตรกรก็จะหนักขึ้นเรื่อย ๆ ทางสำนักงานปฏิรูปที่ดินจึงควรจะหามาตรการในการแก้ปัญหาให้เร็วด้วย เพื่อขจัดปัญหานี้เมื่อเข้าไปดำเนินการจัดรูปที่ดินในเขตท้องที่อื่นๆ ในเวลาต่อไป

6. บทสรุป

การศึกษาโครงการย่อยเรื่อง “ภาวะการถือครองที่ดินในจังหวัดอยุธยา” นี้เน้นการศึกษาถึงปัญหาและลักษณะของการถือครองที่ดิน โดยมุ่งประเด็นการศึกษา 4 ประการที่สำคัญคือ

1. ศึกษาลักษณะการบุกเบิกที่ดินเพื่อการเกษตร ซึ่งการศึกษาส่วนนี้ทำการศึกษาข้อมูลในอดีตทั้งโดยการพูดคุยสอบถามจากผู้เฒ่าผู้แก่ในหมู่บ้านที่คัดเลือกเขตตัวอย่าง และข้อมูลบางส่วนได้จากข้อมูลทางประวัติศาสตร์ซึ่งมีผู้ศึกษารวบรวมเอาไว้ สำหรับประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าในเขตพื้นที่ตัวอย่างที่เลือกศึกษาคือ อำเภอวังน้อยและอำเภอลาดบัวหลวง นั้นใช้วิธีการศึกษาที่

แตกต่างกัน กล่าวคือ ในอำเภอวังน้อย ใช้การศึกษาจากข้อมูลประวัติศาสตร์ที่มีผู้รวบรวมไว้แล้วเป็นหลัก เพราะเป็นเขตพื้นที่เพาะปลูกเก่าแก่ ซึ่งได้รับการสนับสนุนส่งเสริมมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ที่มีชื่อเรียกว่า “ทุ่งหลวงรังสิต” ส่วนอำเภอลาดบัวหลวง ข้อมูลส่วนใหญ่จะได้จากการพูดคุยกับผู้เฒ่าผู้แก่ที่ทราบเรื่องดี ฉะนั้นการศึกษาประเด็นนี้ของอำเภอลาดบัวหลวงจึงปรากฏในส่วนของการศึกษาพื้นที่ตัวอย่าง แต่ของอำเภอวังน้อยรายละเอียดกลับปรากฏอยู่ในการศึกษาส่วนประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นการศึกษาส่วนแรก

2. ศึกษาภาวะการถือครองที่ดิน โดยเน้นที่ปัญหาและลักษณะการถือครองที่ดิน การศึกษาประเด็นนี้ได้จำแนกแจกแจงให้เห็นเป็นลำดับขั้นจากการศึกษาภาวะการถือครองที่ดินในอดีตและในปัจจุบัน ซึ่งในการศึกษาช่วงปัจจุบันยังศึกษาแยกที่ละส่วนจากระดับประเทศ ระดับจังหวัด เฉพาะจังหวัดอยุธยา ระดับอำเภอ เฉพาะอำเภอวังน้อย และอำเภอลาดบัวหลวง และระดับหมู่บ้าน เฉพาะหมู่ 2 ตำบลสว่างาม และหมู่ 7 ตำบลสนับทึบ ในเขตอำเภอวังน้อย และหมู่ 6 ตำบลพระยาบวรลือ ในเขตอำเภอลาดบัวหลวง โดยข้อมูลที่ใช้ศึกษาในประเด็นนี้ได้มาจากการรวบรวมจากเอกสารสถิติต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐทำการเก็บรวบรวมไว้ และข้อมูลที่สถาบันวิจัยสังคมทำการเก็บรวบรวมไว้ในโครงการอยุธยา

3. ศึกษาทัศนคติบางประการของเกษตรกรเกี่ยวกับภาวะการถือครองที่ดินโดยคัดเลือกหมู่บ้านตัวอย่างไว้ 3 หมู่คือ หมู่ 2 ตำบลสว่างาม หมู่ 7 ตำบลสนับทึบ ในเขตอำเภอวังน้อย และหมู่ 6 ตำบลพระยาบวรลือ ในเขตอำเภอลาดบัวหลวง

4. ศึกษาการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาการถือครองที่ดินของรัฐบาลโดยเฉพาะการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และการดำเนินการควบคุมค่าเช่านา และแก้ปัญหากรณีพิพาทเรื่องการเช่านา ตามพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 ว่าการดำเนินการเหล่านี้จะสามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้มากน้อยเพียงไรและการดำเนินการนั้นๆ มีปัญหาอย่างไร โดยเฉพาะจะเน้นมากในเรื่องการปฏิรูปที่ดินทั้งในอำเภอวังน้อย และอำเภอลาดบัวหลวง แต่การศึกษาประเด็นนี้จะศึกษาเพียงบางแง่มุมเท่านั้นจะไม่ทำการศึกษาโดยละเอียด เนื่องจากมีการศึกษาโครงการย่อยเรื่อง “การปฏิรูปที่ดิน” โดย สุริชัย หวันแก้ว และ “ปัญหาการเช่านา” โดย ฉันทนา บรรพศิริโชติ อยู่แล้ว จึงคิดว่ารายละเอียดต่างๆ

สำหรับผู้สนใจศึกษาปัญหาเหล่านี้สามารถค้นคว้าเพิ่มเติมได้จากรายงานโครงการย่อยของผู้เขียนทั้งสองท่านนี้

ผลการศึกษาทั้ง 4 ประเด็นนี้มีรายละเอียดอย่างสมบูรณ์ ปรากฏอยู่ข้างต้นซึ่งสามารถสรุปเนื้อหาสาระสำคัญๆ สั้นๆ ได้ว่า ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมที่มีการบุกเบิกใช้ที่ดินมานานแล้ว แต่เพิ่งจะมีการขยายการผลิตอย่างกว้างขวางหลังปี พ.ศ. 2398 เป็นต้นมา จนกระทั่งปัจจุบันเกษตรกรไทยมีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 4.4 ล้านครอบครัว คิดเป็นประชากรประมาณ 34 ล้านคน หรือร้อยละ 73.7 ของประชากรที่ประกอบอาชีพทั่วประเทศ ปัญหาการถือครองที่ดินปรากฏให้เห็น 3 ลักษณะดังนี้

1. ปัญหาการเช่านา ทั้งที่เช่าบางส่วนและเช่าทั้งหมด พบว่าเกษตรกรผู้เช่ามีมากในภาคกลาง ประมาณร้อยละ 41.31 รองลงมาคือ ภาคเหนือ ร้อยละ 26.71 ภาคใต้ ร้อยละ 17.48 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 8.68 จำนวนครัวเรือนเกษตรกรผู้เช่าในปัจจุบันมีไม่ต่ำกว่า 1 ล้านครัวเรือน หรือไม่ต่ำกว่า 6 ล้านคน สำหรับจังหวัดอยุธยาจากการศึกษาสำมะโนการเกษตรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2521 พบว่าปัญหาการเช่านามีมากถึงร้อยละ 62.97 ของเกษตรกรทั้งจังหวัด

2. ปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกิน ทั้งประเทศมีไม่ต่ำกว่า 500,000 ครัวเรือนซึ่งถ้าเฉลี่ยครัวเรือนหนึ่งมีสมาชิก 6 คน จะมีผู้ไร้ที่ดินทำกินทั้งสิ้น 3 ล้านคน เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินมีอยู่มากในภาคกลางโดยเฉพาะในจังหวัดอยุธยามีจำนวนมากที่สุดราวร้อยละ 37.5 ของเกษตรกรทั้งจังหวัด

3. ปัญหาผู้บุกรุกทำลายป่าและที่ดินของรัฐ มีประมาณ 1 ล้านครัวเรือน มีการบุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐโดยเฉพาะป่าสงวนรวมเนื้อที่ประมาณ 30 ล้านไร่ ปัญหานี้ปรากฏให้เห็นมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ สำหรับภาคกลางไม่ปรากฏเพราะเนื้อที่เกือบทั้งหมดใช้เพื่อเกษตรกรรมไม่มีเนื้อที่ป่า ฉะนั้นในส่วนที่ศึกษาจังหวัดอยุธยาจึงไม่ปรากฏปัญหานี้

ปัญหาเหล่านี้ได้รับความสนใจและคำเน้นการแก้ไขจากรัฐบาลมาหลายยุคหลายสมัยแล้ว แต่เท่าที่ผ่านมาเป็นเพียงการดำเนินการตามกฎหมายเท่านั้น ยังไม่มีการปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จอย่างจริงจัง ในปัจจุบันกฎหมายเหล่านี้ก็ยังใช้อยู่อย่างไรประสิทธิภาพทั้งพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 และในขณะนี้ (รัฐบาลพล. อ. เปรม

คตินสุลต่านนท์) รัฐสภากำลังพิจารณาแปรญัตติพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ว่าด้วยการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินซึ่งเพิ่งจะผ่านชั้นรับหลักการจากรัฐสภาเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2524 นี้เอง ผู้เขียนเชื่อว่า ถึงแม้พระราชบัญญัติฉบับนี้จะผ่านการแปรญัตติประกาศออกมาใช้ก็คงจะไม่เกิดประสิทธิผลมากนัก เพราะกฎหมายฉบับนี้มีข้อยกเว้นและช่องโหว่ของกฎหมายอยู่มาก การนำมาปฏิบัติก็คงจะมีลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ คือ ก็แต่หลักการไม่สามารถปฏิบัติให้เกิดผลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ โดยเฉพาะกฎหมายฉบับนี้จะมีผลกระทบกระเทือนถึงบรรดาเศรษฐีที่ดิน และนักธุรกิจสาขาต่างๆ มากมาย ดังนั้นคนเหล่านี้จึงพากันคัดค้านกฎหมายฉบับนี้กันอย่างกว้างขวาง ในปัจจุบันปัญหาการถือครองที่ดินคงจะยังแก้ไขไม่สำเร็จอย่างแน่นอน เพราะรัฐบาลมิใช่เป็นรัฐบาลของประชาชนที่ดำเนินนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง.



พิมพ์ที่โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โทร. 2511697

นายวันชัย ศรีชนะ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา พฤศจิกายน 2525

2512-10/500

