

เศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย:
ปริทัศน์สถานภาพความรู้

อภิวัฒน์ รัตน์วราระ



ชุดโครงการนี้ได้รับงบประมาณสนับสนุน
จากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ
National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

เศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย: ปรัชศน์สถานภาพความรู้.-- กรุงเทพฯ :
สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2558.

318 หน้า. -- (ปรัชศน์สถานภาพความรู้).

1. ที่ดิน. 2. การปฏิรูปที่ดิน. I. ชื่อเรื่อง.

333

ISBN 978-974-326-632-4

พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน 2558 จำนวน 500 เล่ม

ราคา 240 บาท

ลิขสิทธิ์ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

196 ถนนพหลโยธิน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10900

โทรศัพท์ : 02- 561-2445 โทรสาร 02-579-8285

e-mail address : Economic.nrct@gmail.com

สงวนลิขสิทธิ์ © ห้ามลอกเลียนไม่ว่าส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของหนังสือ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเท่านั้น

เศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย: ปรัชศน์สถานภาพความรู้

โดย อภิวัฒน์ รัตนวราหะ

จัดพิมพ์โดย คณะกรรมการ สาขาเศรษฐศาสตร์ สภาวิจัยแห่งชาติ : ศาสตราจารย์กิตติคุณ
ดร.เทียนฉาย กีระนันท์ ศาสตราจารย์ ดร.มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
ศาสตราจารย์ ดร.สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์ รองศาสตราจารย์ ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ รองศาสตราจารย์
ดร.สมภ มานะรังสรรค์ รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี โสคติยานุรักษ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์
ธรรมใจ ดร.ชัยวัฒน์ สหัสกุล ดร.เชียรช่วง กัลยาณมิตร ดร.สุนทร อรุณานนท์ชัย และนางสาว
นพพร เรืองสกุล

รายได้จากการจำหน่ายนำเข้ากองทุนพิเศษคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขาเศรษฐศาสตร์

จัดจำหน่ายโดย ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทร. 0-2218-9872 โทรสาร 0-2254-9495

Call Center (จัดส่งทั่วประเทศ) โทร. 0-2255-4433

<http://www.chulabook.com>

ร้านค้าติดต่อ แผนกขายส่ง สาขารัตนาธิเบศร์ (แยกแคราย) โทร. 0-2950-5408-9

โทรสาร 0-2950-5405

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทร. 0-2218-3549, 0-2218-3550 โทรสาร 0-2215-3612

e-mail : cuprint@hotmail.com, <http://www.cuprint.chula.ac.th>

แต่พอ

ผู้เป็นแรงบันดาลใจในการทำงานวิชาการ

คำนำ

คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขาเศรษฐศาสตร์ มีดำริว่าในระยะหลัง ๆ นี้ งานวิจัยในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ได้ขยายตัวไปมาก ทั้งในการขยายพรมแดนความรู้ทางทฤษฎี เทคนิควิเคราะห์ โดยเฉพาะคณิตเศรษฐศาสตร์และเศรษฐมิติ วิธีการวิจัย และการประยุกต์ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ เพื่ออธิบายพฤติกรรมทั้งในระดับจุลภาคและมหภาค งานวิจัยดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งมีคุณค่าทางวิชาการสูง และได้รับการเผยแพร่อย่างกว้างขวาง สมควรที่จะทำการสังเคราะห์หา “สถานภาพขององค์ความรู้” หรือ “State of Knowledge” ในประเด็นต่างๆ เพื่อให้ได้ใช้ประโยชน์ในการพิจารณาขยายพรมแดนความรู้ รวมทั้งการจัดสรรทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยในโอกาสต่อไปด้วย

คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขาเศรษฐศาสตร์ จึงได้ริเริ่มจัดทำโครงการประมวลวิเคราะห์หาสถานภาพของความรู้ โดยได้รับความเห็นชอบจากเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติให้การสนับสนุนงบประมาณ และคณะกรรมการดำเนินงานสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถ และมีประสิทธิภาพในการวิจัยเป็น “ผู้รู้” ในประเด็นที่เกี่ยวข้องนั้นๆ เป็นผู้จัดทำเอกสารประมวลวิเคราะห์หาสถานภาพของความรู้ 12 เรื่อง เอกสารฉบับนี้เป็นรายงานในชุดรายงาน (Series) ประมวลวิเคราะห์หาสถานภาพความรู้ เรื่อง เศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย โดยได้รับความอนุเคราะห์จาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อภิวัฒน์ รัตนวราหะ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิดำเนินการประมวลวิเคราะห์ และได้รับการสนับสนุนงบประมาณการเผยแพร่จากกองทุนพิเศษของคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขาเศรษฐศาสตร์

คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขาเศรษฐศาสตร์ ขอขอบคุณท่านผู้ทรง
คุณวุฒิ ตลอดจนเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และทุกท่าน
ที่เกี่ยวข้อง ที่มีส่วนสำคัญทำให้การดำเนินงานทั้งหมดบรรลุผลสำเร็จอย่างดียิ่ง

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.เทียนฉาย กีระนันทน์
ประธานกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขาเศรษฐศาสตร์
กรกฎาคม 2558

คำนำผู้เขียน

เศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย: ปรัชญาสถานภาพความรู้ เป็นผลงานจากโครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2556-2557 โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อประมวลความรู้จากงานเขียนและงานวิจัยเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย และเพื่อระบุช่องว่างความรู้ด้านเศรษฐกิจที่ดินที่เป็นประเด็นสำคัญสำหรับงานวิจัยที่ควรส่งเสริมต่อไป

เป็นที่ทราบและยอมรับกันในวงการวิชาการ และนโยบายด้านเศรษฐศาสตร์และการพัฒนาว่า การบริหารจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมเป็นพื้นฐานของการวางแผนเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน และพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อจำนวนประชากรในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น มีการย้ายถิ่นฐานจากพื้นที่ชนบทสู่เมืองไปพร้อมกับการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างและการเติบโตของเศรษฐกิจ ความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินก็เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว พร้อมกันนี้รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินก็เปลี่ยนไปจากอดีตที่แต่เดิมใช้ที่ดินเพียงเพื่อความต้องการปัจจัยสี่ในการดำรงชีวิต แต่ในปัจจุบันมีความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรองรับอุตสาหกรรมผลิตเพื่อเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ เพื่อธุรกิจการท่องเที่ยว และเพื่อการอยู่อาศัยและกิจกรรมสันทนาการต่างๆ ที่ตอบรับกับรูปแบบการบริโภคที่หลากหลาย อีกทั้ง การพัฒนาระบบเศรษฐกิจทุนนิยมในยุคโลกาภิวัตน์ที่เอื้อต่อการสะสมทุนและทรัพย์สินประเภทต่างๆ โดยเฉพาะที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ก็มีส่วนที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจสังคมของคนในประเทศเพิ่มมากขึ้นอย่างน่ากลัว ประกอบกับการที่สภาพภูมิอากาศได้เปลี่ยนแปลงไป แต่การขาดการวางแผนควบคุมและบริหารจัดการที่เหมาะสม จึงนำไปสู่การใช้ประโยชน์

ที่ดินที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และยังเป็นชนวนความขัดแย้งทางสังคมระหว่างภาครัฐ ธุรกิจเอกชน และประชาชน

แม้ว่าระบบเศรษฐกิจจะมีวิวัฒนาการไปอย่างไรก็ตาม ที่ดินก็ยังคงไว้ซึ่งความสำคัญในฐานะที่เป็นปัจจัยพื้นฐานของระบบการผลิต ทั้งในบทบาทของการเป็นวัตถุดิบ การเป็นที่ตั้งของกิจกรรมเศรษฐกิจและการเป็นสินค้าบริโภค แต่เนื่องจากที่ดินมีขนาดคงที่และจำกัด จึงต้องมีนโยบายสาธารณะที่มุ่งจัดสรรและบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรมและความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ นโยบายที่ดินต้องเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายและมีแนวทางปฏิบัติที่สามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติงานได้จริง จึงต้องใช้ความรู้ที่สามารถพิสูจน์ได้ด้วยข้อมูลหลักฐานเชิงประจักษ์ ที่ผ่านมามีงานเขียนและงานวิจัยอยู่มากพอสมควรที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างที่ดินกับการพัฒนาเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมของประเทศไทย ทั้งในด้านการถือครอง การใช้ประโยชน์และการซื้อขายที่ดิน โดยมีกระบวนทัศน์และแนวความคิดเกี่ยวกับที่ดินที่หลากหลายและอาจขัดแย้งกันในหลายกรณี แต่ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจที่ดินกับระบบสังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม นับวันยังเพิ่มความซับซ้อนมากขึ้น ด้วยสาเหตุปัจจัยด้านประชากร เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้ งานเขียนและงานวิจัยที่ผ่านมาจึงอาจยังไม่ครอบคลุมโจทย์ปัญหาด้านเศรษฐกิจที่ดินที่เกิดจากเงื่อนไขและปัจจัยใหม่ๆ ในปัจจุบัน จึงสมควรให้มีการประมวลความรู้เรื่องเศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย เพื่อระบุช่องว่างความรู้ที่ควรสนับสนุนให้มีการวิจัยเพิ่มเติมต่อไป

ผู้เขียนขอขอบพระคุณสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติที่ได้สนับสนุนให้ผู้เขียนมีโอกาสเรียนรู้จากโครงการปรัทัศน์นี้ โดยเฉพาะศาสตราจารย์ ดร.มิ่งสรรพ ขาวสอาด ที่ได้ทาบทามให้ผู้เขียนรับผิดชอบการปรัทัศน์ความรู้เรื่องเศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทยและให้ความเชื่อมั่นในการทำงาน ขอขอบพระคุณอาจารย์โสภณ ชมชาญ ที่ได้ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับทิศทางและประเด็นในการทบทวน และอนุเคราะห์ให้เอกสารและข้อมูลหลายชุดที่ใช้ในงานเขียนนี้ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขาเศรษฐศาสตร์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กานดา นาคน้อย ที่ได้ให้ข้อคิดเห็นและคำแนะนำในการปรับปรุงเนื้อหารายงาน คุณวราทิพย์ ชมชาญ ที่ได้ช่วยเหลือในการเก็บข้อมูลและเอกสาร ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไชศรี ภักดีสุขเจริญ ที่ได้สละเวลาออกแบบปกหนังสือ และที่สำคัญที่สุดคือ นักเขียนและนักวิจัยทุกท่านที่ได้สละเวลาอันมีค่าในการสร้างองค์ความรู้ในเรื่องเศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทยเรื่อยมาแต่อดีต

ผู้เขียนหวังว่าผลการปรัทัศน์ความรู้นี้จะเป้นพื้นฐานในการต่อยอดความรู้ด้านเศรษฐกิจที่ดิน เพื่อสร้างแนวทางการวางนโยบายสาธารณะและแนวทางการบริหารจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมในประเทศไทยต่อไป

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	iv
คำนำผู้เขียน	vi
สารบัญ	ix
บทที่ 1 บทนำ	1
ที่ดินกับเศรษฐกิจไทย	4
วัตถุประสงค์และขอบเขตของการปริทัศน์	6
กรอบความคิด	8
แนวทางการปริทัศน์	21
บทที่ 2 เศรษฐกิจที่ดินในป่าไม้และชนบท	25
ประเด็นสำคัญในเรื่องเศรษฐกิจที่ดินไทย	25
ปัญหาที่ดินและนโยบายที่ดินในประเทศไทย	28
ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินไทย	33
ที่ดินเป็นสินค้าหรือมากกว่านั้น	35
ที่ดินในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย	45
สิทธิในที่ดิน	61
กรรมสิทธิ์ที่ดินกับการออกโฉนด	96
ความเหลื่อมล้ำกับปัญหาที่ดิน	138
ความเป็นธรรมด้านที่ดิน	150
การเมืองเรื่องที่ดิน	157

	หน้า
บทที่ 3 เศรษฐกิจที่ดินในเมือง	168
ประเด็นสำคัญของเศรษฐกิจที่ดินในเมือง	168
ตลาดที่ดินในเมือง	173
การเปลี่ยนแปลงจากที่ดินชนบทเป็นที่ดินเมือง	179
ที่ดินกับที่อยู่อาศัยในเมือง	182
การใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด	194
การใช้ที่ดินของหน่วยงานรัฐ สถาบันทางสังคมและกลุ่มทุน	205
การเก็บคืนมูลค่าจากการพัฒนาที่ดิน	212
เครื่องมือการพัฒนาและบริหารจัดการที่ดิน	223
ภาษีกับเศรษฐกิจที่ดิน	232
ที่ดินในกระแสเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์	239
บทที่ 4 ประเด็นวิจัยในอนาคต	248
ความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมด้านที่ดิน	248
กระบวนการเป็นเมือง	251
การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม	255
การบริหารจัดการที่ดินในบริบทโลกาภิวัตน์	258
ตำราด้านเศรษฐกิจที่ดิน	260
บรรณานุกรม	264

บทที่ 1

บทนำ



มนุษย์มีความผูกพันกับที่ดิน ตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดาจนกระทั่งกลายเป็นเชิงตะกอน ด้วยผืนดินเป็นทั้งจุดกำเนิดชีวิตและสถานที่เติบโต เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยและแหล่งประกอบอาชีพ เป็นเส้นทางการเดินทางและเคลื่อนย้ายสิ่งของ และท้ายสุดเป็นจุดจบของชีวิตที่ร่างกายกลายเป็นผงธุลี ที่ดินจึงเป็นเสมือนสิ่งที่เชื่อมต่อและร้อยโยงห้วงต่างๆ ของชีวิตมนุษย์เข้าด้วยกัน ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับที่ดินไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการใช้ที่ดินเป็นพื้นที่ของการมีชีวิต แต่รวมถึงการใช้ประโยชน์จากที่ดินทั้งสิ่งที่อยู่บนดิน ใต้ดิน และเหนือดิน ตลอดช่วงชีวิตของเรา ที่ดินจึงเป็นปัจจัยพื้นฐานของการมีชีวิต ดังเช่นอากาศ น้ำ และธาตุอื่นๆ และเสมือนเป็นองค์ประกอบของร่างกาย และจิตใจ แม้ว่าเราอาจไม่ได้สำนึกถึงความสำคัญของที่ดินอยู่ตลอดเวลาก็ตาม

ตราบไคที่มนุษย์เรายังไม่สามารถพัฒนาเทคโนโลยีให้สามารถดำรงชีวิตอยู่บนท้องฟ้าได้ตลอดเวลา และยังไม่สามารถเนรมิตปัจจัยที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตขึ้นมาได้จากอากาศธาตุ ตรานั้นผืนดินก็ยังคงเป็นพื้นที่และพื้นฐานของชีวิตและอารยธรรมมนุษย์ต่อไป ถึงแม้ว่าระบบการผลิตทางเศรษฐกิจจะมีวิวัฒนาการอยู่ตลอดเวลา โดยทุน แรงงานและข้อมูลความรู้ ได้เพิ่มความสำคัญในฐานะปัจจัยการผลิตพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจยุคใหม่ที่ตั้งอยู่บนฐานความรู้และความคิดสร้างสรรค์ และถึงแม้ว่าปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองได้เพิ่มมากขึ้นในโลกเสมือนบนพื้นที่ดิจิทัลก็ตาม แต่ท้ายที่สุดทุกสิ่งทุกอย่างก็ยังคงกลับมาจบลงบนผืนดิน ซึ่งเป็นที่ตั้ง

ทางกายภาพของการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การปฏิสัมพันธ์ของคนในสังคม การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม และการรวมกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมือง

วิวัฒนาการของการดำรงชีวิตของมนุษย์และระบบเศรษฐกิจสังคมทั้งในระดับโลกและในประเทศไทยเกี่ยวพันโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงด้านกระบวนทัศน์ สถาบันและองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่มนุษย์ได้สร้างขึ้น แต่เดิมในประวัติศาสตร์มนุษย์นับตั้งแต่สมัยยังไล่ล่าหาอาหารและมีวิถีชีวิตเร่ร่อน มนุษย์มีมโนทัศน์ว่าที่ดินคือ ธรรมชาติและมนุษย์เป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบธรรมชาตินั้น และไม่มีความคิดในการถือครองและแสดงความเป็นเจ้าข้าวเจ้าของในที่ดิน ชีวิตความเป็นอยู่ ขนบธรรมเนียมประเพณีและวิวัฒนาการด้านเศรษฐกิจสังคมในยุคนี้ต่างก็ตั้งอยู่บนฐานความคิดนั้น แต่เมื่อเกิดการปฏิวัติเกษตรกรรมและมนุษย์เริ่มสามารถปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ได้อย่างเป็นระบบ มีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้ามากขึ้น จึงเริ่มมีการจับจองและใช้ประโยชน์จากที่ดิน และมีการปักหลักตั้งถิ่นฐานเป็นเกษตรกรในพื้นที่ถาวร ความมั่นคงในด้านอาหารและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งผลิตภาพที่เพิ่มขึ้นจากเกษตรกรรมทำให้การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ขยายใหญ่ขึ้นจากกลุ่มครัวเรือนเป็นชุมชน เป็นหมู่บ้าน จนกระทั่งมีวิวัฒนาการกลายเป็นเมืองเล็กใหญ่สืบเนื่องเรื่อยมา

ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ กระบวนทัศน์เกี่ยวกับที่ดินก็เริ่มเปลี่ยนไป ปรากฏการณ์หนึ่งที่สำคัญที่สุดในวิวัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับที่ดินคือ การพัฒนาความคิดที่ว่า มนุษย์สามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้ โดยการจัดการกับระบบธรรมชาติด้วยการพัฒนาที่ดินในพื้นที่ที่คุณภาพดิน น้ำ และอากาศเอื้ออำนวยต่อการผลิตอาหารและการดำรงชีวิต ความคิดที่ว่า

มนุษย์เป็นเจ้าของที่ดินในช่วงแรกอาจมองความเป็นเจ้าของในระดับชุมชน กล่าวคือ ที่ดินไม่ได้เป็นของปัจเจกชนคนใดคนหนึ่ง แม้ว่าอาจมีการแบ่งสรรที่ดินให้แก่แต่ละครัวเรือนเพื่อให้สามารถพัฒนาพื้นที่สำหรับเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ได้ แต่ความเป็นเจ้าของที่ดินก็ยังตกอยู่กับชุมชน ดังในกรณีที่สมาชิกชุมชนคนหนึ่งเสียชีวิตไป ที่ดินที่คนๆ นั้นเคยใช้ประโยชน์มาก่อนก็กลับไปเป็นของชุมชน เพื่อจัดสรรให้สมาชิกชุมชนคนอื่นต่อไป

กระบวนการที่สำคัญเกี่ยวกับที่ดินที่ได้พัฒนาขึ้นในช่วงต่อมา คือ ความคิดที่ว่า ผืนดินที่มีอยู่ตามธรรมชาติสามารถแบ่งออกเป็นแปลงที่ดินย่อยๆ และปัจเจกบุคคลสามารถครอบครองที่ดินแต่ละแปลงเป็นของตนเองได้ สิ่งที่ถูกโลกขึ้นมามีด้วยกันนี้คือ ระบบสิทธิที่แสดงถึงความเป็นเจ้าของในที่ดิน ซึ่งพร้อมกันนี้ต้องมีวิธีการปกป้องสิทธินั้นด้วยอำนาจกำลังหรือด้วยธรรมเนียมปฏิบัติระเบียบกฎหมายและกลไกทางสังคมต่างๆ สังคมมนุษย์ได้พัฒนาระบบความคิดและสถาบันเกี่ยวกับสิทธิที่ดินขึ้นมา เพื่อสร้างหลักประกันว่าความเป็นเจ้าของที่ดินแบบปัจเจกบุคคลนั้นจะยังดำรงคงอยู่ได้ตลอดชีวิตตนเองและชั่วลูกชั่วหลานสืบไป แนวคิดการถือครองที่ดินแบบปัจเจกนี้ ได้พัฒนาเรื่อยมาจนเป็นพื้นฐานความคิดและสถาบันของเศรษฐกิจที่ดินมาจนถึงปัจจุบัน และมีแนวโน้มว่าจะเป็นเช่นนี้ไปอีกยาวนาน

ระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบปัจเจกบุคคลพัฒนามาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยเป็นทั้งสาเหตุและผลลัพธ์ และเป็นทั้งปัจจัยเกื้อหนุนและอุปสรรคของการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจสังคม สิ่งแวดล้อมและการดำรงชีวิตของมนุษย์ในปัจจุบัน เรื่องเศรษฐกิจที่ดินเกี่ยวพันอย่างแยกไม่ออกจากความท้าทายสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมของโลก ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การกัดเซาะชายฝั่งหรือสภาพมลภาวะเป็นพิษ และความท้าทายด้านเศรษฐกิจสังคม เช่น การย้ายถิ่นฐาน กระบวนการเป็นเมือง และความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นและพื้นที่ ไปจนถึงประเด็นด้านการเมืองและความมั่นคง เช่น การแย่งชิงทรัพยากร ความมั่นคงด้านพลังงาน น้ำและอาหาร ฯลฯ ทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน เรื่องเศรษฐกิจที่ดินจึงมีความสำคัญมาก ทั้งในด้านวิชาการที่ต้องสร้างองค์ความรู้ใหม่ที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นแล้วและสามารถคาดการณ์สถานการณ์ในอนาคต และในด้านปฏิบัติที่ต้องดำเนินการวางแผนนโยบายและการออกแบบเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วและเตรียมพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

ที่ดินกับเศรษฐกิจไทย

ในช่วงประมาณ 100 กว่าปีที่ผ่านมา ที่ดินและตลาดที่ดินมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในฐานะที่เป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมโลกไปอย่างเต็มตัว การเปลี่ยนแปลงปัจจัยด้านต่างๆ ได้ทำให้ความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น ทั้งการเพิ่มจำนวนประชากรและปรับเปลี่ยนโครงสร้างประชากร การย้ายถิ่นฐานเข้าสู่พื้นที่เมือง การเติบโตทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างการผลิตเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและการบริการ นอกจากนี้ รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินยังเปลี่ยนไปจากอดีตที่เคยใช้ที่ดินเพียงเพื่อความต้องการปัจจัยสี่ในการดำรงชีวิต แต่ปัจจุบันความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินมีความหลากหลายมากขึ้น ทั้งเพื่อรองรับเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ อุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก ธุรกิจการท่องเที่ยวและที่อยู่อาศัยและกิจกรรมสันทนาการต่างๆ ตลาดที่ดินเพิ่มความซับซ้อนมากขึ้น ตามความหลากหลายในรูปแบบการบริโภคที่เปลี่ยนแปลงไปของคน

ในสังคม และมาพร้อมกับความซับซ้อนของสถาบัน (institutions) ทางเศรษฐกิจ ที่ควบคุมและกำกับความเป็นไปในระบบตลาด

ทั้งนี้ เศรษฐกิจที่ดินในระบบทุนนิยมได้เพิ่มความซับซ้อนมากขึ้น ตามวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ที่ดินของหน่วยเศรษฐกิจ (economic units) ทั้งปัจเจกบุคคล องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความต้องการในการใช้ที่ดินที่แตกต่างกันและเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุคสมัย หน่วยงานภาครัฐอาจต้องการกำหนดนโยบายและมาตรการที่ใช้ในการจัดสรรกรรมสิทธิ์และสิทธิในการใช้ประโยชน์ ประเภทและความเข้มข้นของการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งการโอนและซื้อขายที่ดิน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมที่รัฐได้ตั้งไว้ แต่่นโยบายและมาตรการดังกล่าว อาจขัดแย้งกับความต้องการของปัจเจกบุคคล และการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน ซึ่งโดยมากคำนึงถึงผลประโยชน์ และผลกำไรของตนเองเป็นหลัก ในขณะที่ภาคประชาสังคมอาจให้ความสำคัญกับการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ด้านสังคม และสิ่งแวดล้อมมากกว่าด้านเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ การสร้างความสมดุลระหว่างความต้องการในระดับปัจเจกบุคคลและองค์กรกับความเหมาะสมในระดับสังคม จึงเป็นโจทย์และความท้าทายสำคัญของนโยบายสาธารณะด้านเศรษฐกิจที่ดินเรื่อยมา

ในขณะเดียวกัน สภาพเศรษฐกิจสังคมและภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป ก็นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบและความเข้มข้นของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในหลายกรณีได้ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยส่วนหนึ่งเป็นเพราะกลไกและแรงจูงใจในระบบตลาดที่มีอยู่ ไม่ได้บังคับปัจเจกบุคคลและองค์กรต่างๆ ให้คำนึงถึงต้นทุนภายนอก และผลกระทบระยะยาว จึงทำให้การจัดสรรที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ไม่สอดคล้องกับความเปราะบางและขีดจำกัดของระบบนิเวศ และเกิดผลกระทบ

สืบเนื่องต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คน ทั้งในลักษณะของภัยธรรมชาติและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ใช้ในการผลิต เพื่อยังชีพและผลิตสินค้า ปัญหาที่ดิน และสิ่งแวดล้อมในหลายกรณีได้กลายเป็นชนวนความขัดแย้งในสังคมระหว่างภาครัฐ ธุรกิจเอกชน และประชาชน

ด้วยที่ดินมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะเป็นปัจจัยการผลิตพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจ แต่ที่ดินมีขนาดคงที่และจำกัด ประกอบกับการที่ปัญหาและความท้าทายด้านเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับที่ดินมีอยู่จำนวนมากและมีความซับซ้อน จึงทำให้ต้องมีนโยบายสาธารณะที่มุ่งจัดการปัญหาที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมและความยั่งยืน ทั้งนี้ นโยบายด้านเศรษฐกิจที่ดินจำเป็นต้องเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายและมีแนวทางปฏิบัติที่สามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติงานได้จริง จึงต้องใช้ความรู้ที่สามารถพิสูจน์ได้ด้วยข้อมูลหลักฐานเชิงประจักษ์ ที่ผ่านมามีงานเขียนและงานวิจัยอยู่พอสมควรเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างที่ดินกับการพัฒนาเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมของประเทศไทย ทั้งในด้านการถือครองและการใช้ประโยชน์ แต่อาจยังไม่ครอบคลุมโจทย์ปัญหาด้านที่ดินที่เกิดจากเงื่อนไข และปัจจัยใหม่ๆ ในปัจจุบัน จึงสมควรให้มีการประมวลความรู้เรื่องเศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย เพื่อระบุประเด็นความรู้ที่ควรสนับสนุนให้มีการวิจัยเพิ่มในอนาคต ผลการปริทัศน์ความรู้นี้ยังจะเป็นพื้นฐานในการสร้างแนวทางสำหรับการวางนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการที่ดินที่ดีต่อไป

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการปริทัศน์

วัตถุประสงค์หลักของงานนี้คือ เพื่อประมวลความรู้ขึ้นพื้นฐานเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทยตามประเด็นปัญหา กรอบแนวคิด กระบวนการ และวิธีการวิจัย แหล่งข้อมูลและผลการศึกษา และเพื่อระบุช่องว่างความรู้

ที่ควรส่งเสริมให้มียานวิจัยที่ประยุกต์ผลต่อได้ในการวางแผนนโยบาย สาธารณะด้านเศรษฐกิจที่ดิน เนื้อหาการทบทวนในงานนี้ครอบคลุมประเด็น เชิงเศรษฐกิจของที่ดินทั้งในพื้นที่เมือง ชนบทและป่าไม้ โดยเน้นเนื้อหา ช่วงตั้งแต่เริ่มมีแนวคิดการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในการเปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นหลัก แต่ก็มีบททบทวนโดยสังเขปเกี่ยวกับ เศรษฐกิจที่ดินก่อนหน้านี้ในช่วงก่อนและหลังสนธิสัญญาเบาว์ริง เพื่อแสดง ถึงวิวัฒนาการแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินไทยในการเปลี่ยนแปลงระบบ เศรษฐกิจของไทยในช่วงเวลาดังกล่าว

งานปริทัศน์นี้ไม่ได้เป็นการประมวลประเด็นปัญหาที่ดิน และนโยบาย การบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทย เพราะมีงานอื่นๆ จำนวนมากที่ได้ รวบรวมเรื่องนี้อยู่อย่างละเอียดแล้วในอดีตที่ผ่านมา แต่จะมุ่งนำเสนอประเด็น และข้อโต้แย้งในเชิงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย โดยจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการทัศน์และกรอบความคิดที่ใช้ในการ วิเคราะห์เศรษฐกิจที่ดิน เช่น ประเด็นเรื่องขอบเขตความหมายของคำว่า ที่ดิน เรื่องประเภทและคุณลักษณะของทรัพย์สิน เรื่องประสิทธิภาพและ ความเป็นธรรมในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน และประเด็นในเชิง เศรษฐศาสตร์ เช่น ตลาดที่ดิน รูปแบบการใช้ที่ดิน สถาบันและนโยบายที่มี ผลต่อเศรษฐกิจที่ดิน รวมถึงวิธีการวิเคราะห์ เช่น วิธีการเชิงปริมาณและ เชิงคุณภาพ และวิธีการเก็บข้อมูลและประเภทข้อมูลในการวิเคราะห์ ประเด็น การทบทวนจะไม่จำกัดอยู่เพียงปัญหาด้านเศรษฐกิจที่ดินที่เป็นโจทย์สำคัญ สำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน แต่จะรวมถึงปัจจัยที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ที่ดินในอนาคต ทั้งในด้านประชากร สังคม สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ เทคโนโลยี นโยบายและการเมือง และประเด็นการวิจัยด้านเศรษฐกิจที่ดินในต่างประเทศ ที่อาจเกิดขึ้นในประเทศไทยในภายภาคหน้า

กรอบความคิด

เนื่องจากเรื่องที่ดินมีประเด็นและมุมมองการวิเคราะห์ที่หลากหลาย ซับซ้อนและมีเนื้อหาครอบคลุมหลายศาสตร์และสาขาวิชา การปรัทัศน์ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทยในครั้งนี้ จึงได้กำหนดกรอบความคิดและแนวทางปรัทัศน์ไว้เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้ภายในระยะเวลาและทรัพยากรที่มีอยู่ กรอบความคิดในการปรัทัศน์ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทยในครั้งนี้กำหนดตามขอบเขตความหมายของคำว่าที่ดิน และวิวัฒนาการของบทบาทที่ดินในระบบเศรษฐกิจ ตามรายละเอียดดังนี้

นิยาม: ที่ดินกับเศรษฐกิจที่ดิน

ความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ในการปรัทัศน์ในครั้งนี้เริ่มต้นจากนิยามเชิงกายภาพโดยกว้างตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งหมายถึงพื้นที่ดินทั่วไป ซึ่งรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ตามนิยามนี้ ที่ดินครอบคลุมพื้นดินบนพื้นผิวโลกไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินชนิดใดจะอยู่เหนือหรือใต้น้ำก็ถือเป็นที่ดินทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ขอบเขตความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ถือเป็นประเด็นพื้นฐานที่มีถกเถียงกันมาก โดยเฉพาะแนวคิดที่ว่า ที่ดินมีความหมายครอบคลุมมากกว่าสภาพทางกายภาพและการเป็นปัจจัยการผลิตทางเศรษฐกิจ แต่รวมไปถึงความหมายเชิงสังคมและวัฒนธรรม ประเด็นนี้ถือเป็นแก่นหลักของข้อโต้แย้งในงานเขียนและขบวนการขับเคลื่อนด้านนโยบายที่ดินในประเทศไทย ซึ่งจะทบทวนเปรียบเทียบให้เห็นในงานปรัทัศน์นี้

ส่วนนิยามของคำว่า “เศรษฐกิจที่ดิน” ที่ใช้ในการกำหนดขอบเขตของการทบทวนนี้คือ ความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจระหว่างหน่วยเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น

จากที่ดินในฐานะที่เป็นทรัพย์สินและเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตและการผลิต โดยครอบคลุมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างที่ดินกับหน่วยเศรษฐกิจทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ครุว์เรือน ผู้ประกอบการและองค์กร รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยเศรษฐกิจเหล่านี้ในการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดินและการโอนและแลกเปลี่ยนซื้อขายสิทธิในที่ดิน เนื่องจากความสำคัญของที่ดินในระบบเศรษฐกิจไม่ได้จำกัดเฉพาะการเป็นปัจจัยการผลิตที่ดินเท่านั้น แต่ยังเป็นสินทรัพย์สำคัญที่เก็บรักษามูลค่าได้อย่างมั่นคง และยังสามารถใช้เป็นหลักประกันสำหรับผู้ถือครองที่ดินในการกระจายความเสี่ยงจากการผันผวนของราคาหรือเงินเฟ้อได้ ในสังคมไทยหรือสังคมไหนก็ตาม การถือครองที่ดินจึงเป็นวิธีการลงทุนหนึ่งที่ครุว์เรือนนิยมเลือกใช้ในการวางแผนสำหรับอนาคต โดยเฉพาะในกรณีที่มีเงินออมเหลือจากการใช้จ่ายต่างๆ แนวคิดและพฤติกรรมนี้ไม่ได้มีเฉพาะในครุว์เรือนดั้งเดิมในภาคเกษตรกรรมชนบท แต่หลงเหลือมาจนถึงปัจจุบันในครุว์เรือนในเมือง อีกทั้งที่ดินยังเป็นมากกว่าปัจจัยการผลิตโดยตรง การถือครองที่ดินจึงมีความหมายและความสำคัญอย่างมากในเชิงสังคมวัฒนธรรม และยังเป็นสัญลักษณ์ที่สื่อถึงอำนาจทางการเมืองของผู้ถือครองที่ดินตั้งแต่สมัยก่อนมาจนถึงปัจจุบัน

กระบวนทัศน์และกรอบแนวคิดของการวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจที่ดินในงานเขียนและงานวิจัยระดับนานาชาติที่ปรากฏอยู่ในสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ มีอยู่หลากหลายและมีวิวัฒนาการเรื่อยมาเช่นเดียวกับงานวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์สาขาอื่นๆ กล่าวคือ มีงานเขียนทั้งที่เป็นเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ (positive economics) และเศรษฐศาสตร์นโยบาย (normative economics) และมีการใช้กรอบความคิดและทฤษฎีที่อยู่ในกลุ่มเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก (neoclassical economics) สำนักเศรษฐศาสตร์สถาบัน

(institutional economics) สำนักเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม (behavioral economics) สำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองนีโอมาร์กซิสต์ (Neo-Marxist) และสำนักสถาบันใหม่ (new institutional economics) แม้ว่าการศึกษามิติทางเศรษฐกิจของที่ดินอาจถือเป็นแขนงหนึ่งของเศรษฐศาสตร์ทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงประยุกต์ แต่ขอบเขตของเนื้อหาไม่ได้จำกัดอยู่เพียงในวงการเศรษฐศาสตร์ แต่รวมไปถึงศาสตร์อื่นๆ ทำให้การทำความเข้าใจกับเศรษฐกิจที่ดินมีความเป็นสหศาสตร์ โดยเฉพาะในสาขาสังคมศาสตร์ ทั้งประชากรศาสตร์ รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สังคมวิทยา มานุษยวิทยา รวมไปถึงวิทยาศาสตร์กายภาพ เช่น ภูมิศาสตร์และธรณีวิทยา การทบทวนในงานนี้จึงได้เล็งคำว่าเศรษฐศาสตร์ที่ดินและใช้คำว่าเศรษฐกิจที่ดินแทน เพื่อสื่อว่าในการทำความเข้าใจกับเรื่องที่ดินจากมุมมองเศรษฐกิจนั้น ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์อย่างเดียวไม่เพียงพอ

การศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินจำนวนมากที่ปรากฏอยู่ในวารสารวิชาการชั้นนำในระดับนานาชาติ เช่น Land Economics, Land Use Policy, Urban Economics และ Urban Studies เป็นการศึกษาในแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลักในสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกในสาขาเศรษฐศาสตร์จุลภาค ซึ่งเน้นประเด็นเกี่ยวกับความพึงพอใจและการตัดสินใจของหน่วยเศรษฐกิจในระดับปัจเจกบุคคล ครีวเรือนและผู้ประกอบการ เพื่อให้เกิดอรรถประโยชน์สูงสุด (utility maximization) ในการเลือกที่ตั้งและระดับความเข้มข้นหรือความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละประเภท แต่ก็มีหลายบทความที่ได้ใช้กรอบความคิดแนวอื่นๆ การปริทัศน์ในครั้งจะพยายามประเมินว่างานวิจัยและงานเขียนเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินไทยจัดอยู่ในกลุ่มไหนไปพร้อมกับการทบทวนเนื้อหาของงานเขียนนั้น

วิวัฒนาการของบทบาทที่ดินในระบบเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจที่ดินมีวิวัฒนาการไปตามการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคมของมนุษย์ นับตั้งแต่ยุคไล่ล่าหาอาหารและพัฒนามาถึงยุคเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรมในชนบท ผ่านยุคสมัยใหม่ที่ตั้งอยู่บนฐานการผลิตอุตสาหกรรมในพื้นที่เมือง มาจนถึงยุคของการผลิตและการค้าการบริการข้ามพรมแดน ชาติ และยุคหลังอุตสาหกรรม (post industrial) ที่การสร้าง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจไม่ได้พึ่งอุตสาหกรรมหนักแบบเดิม แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับที่ดินก็เปลี่ยนไปบทบาทหลักของที่ดินในระบบเศรษฐกิจในแต่ละยุคสมัย ทฤษฎีเกี่ยวกับวิวัฒนาการเศรษฐกิจในประวัติศาสตร์โลกสามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบความคิดในการทำความเข้าใจในวิวัฒนาการเศรษฐกิจที่ดินของไทย

พื้นฐานของกระบวนทัศน์ด้านเศรษฐกิจที่ดินคือ แนวคิดเบื้องต้นที่ว่าที่ดินเป็นเศรษฐกิจ และเป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิตทางเศรษฐกิจ แต่ที่ดินในฐานะเศรษฐกิจเองก็มีบทบาทและความสำคัญเปลี่ยนไปตามยุคสมัย เริ่มตั้งแต่ยุคโบราณสมัยไล่ล่าหาอาหารเรื่อยมาจนถึงยุคที่เกษตรกรรมเป็นกิจกรรมพื้นฐานในการสร้างความมั่นคงและมั่งคั่ง ที่ดินถือเป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารและปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ในการดำรงชีวิต มนุษย์ไม่ได้บริโภคที่ดินโดยตรง หากแต่ใช้ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิต เมื่อระบบเศรษฐกิจสังคมเปลี่ยนไปสู่สังคมอุตสาหกรรมในเมือง บทบาทหลักของที่ดินคือเป็นที่ตั้งของกิจกรรมเศรษฐกิจในภาคการผลิตอุตสาหกรรมและเป็นที่ตั้งถิ่นฐานของแรงงาน บทบาทของที่ดินในฐานะวัตถุดิบจึงลดน้อยถอยลง ต่อมาเมื่อระบบเศรษฐกิจมีวิวัฒนาการเป็นยุคสังคมหลังอุตสาหกรรม โดยมีโครงสร้างเศรษฐกิจที่เน้นการค้าการบริการและการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ผู้คนมีรายได้และความมั่งคั่ง

มากขึ้น มีอาหารและสินค้าอุปโภคบริโภคที่ล้นเหลือ และเริ่มกลับมาให้ความสำคัญกับสภาพธรรมชาติที่เริ่มสูญหายไปจากสิ่งแวดล้อมรอบตัวที่แออัดอยู่ในเมือง ในเศรษฐกิจสังคมเช่นนี้ ที่ดินไม่ได้มีเพียงบทบาทในฐานะที่ตั้งของการผลิตเท่านั้น แต่มีบทบาทที่เพิ่มมากขึ้นในฐานะเป็นสินค้าบริโภค ประชาชนได้รับอรรถประโยชน์โดยตรงจากการ “บริโภค” ที่ดินนั้น เช่น การใช้สวนสาธารณะ และพื้นที่สันทนาการ รวมไปถึงการอนุรักษ์พื้นที่ธรรมชาติและอุทยานประวัติศาสตร์ต่างๆ ที่ไม่ได้มีบทบาทในการผลิตสินค้าโดยตรง ปรากฏการณ์นี้ได้เกิดขึ้นแล้วในประเศยุโรป อเมริกาเหนือและญี่ปุ่น สำหรับประเทศไทยนั้น แม้ยังไม่ได้เข้าสู่ยุคเศรษฐกิจสังคมหลังอุตสาหกรรมอย่างเต็มที่ แต่ก็เริ่มมีปรากฏการณ์สังคมที่แสดงถึงแนวโน้มที่ว่า ที่ดินมีบทบาทและความหมายในฐานะเป็นสินค้าบริโภคมากขึ้น

ที่ดินในฐานะวัตถุดิบ

ในยุคโบราณที่มนุษย์ยังไล่ล่าหาอาหารท่ามกลางธรรมชาติและสังวาสัตว์ บทบาทหลักของที่ดินคือ เป็นพื้นที่ที่ให้อาหารและปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีวิต แม้ว่าที่ดินในยุคนี้มีความสำคัญมากต่อความอยู่รอดของมนุษย์ แต่ก็ยังเป็นช่วงเวลาที่คุณคนไม่ได้ให้ความสำคัญกับที่ดินเท่าใดนัก เพราะถือว่าเป็นสิ่งที่มีมาตามธรรมชาติ และเป็นพื้นที่เพื่อการดำรงชีวิตเท่านั้น แต่เมื่อกาลเวลาผ่านไป ประชากรเพิ่มจำนวนมากขึ้น มีการเพาะปลูกที่เป็นไปตามฤดูกาล มีการเลี้ยงสัตว์เพื่อเป็นอาหารและใช้ประโยชน์อื่นๆ พร้อมกับมีการตั้งถิ่นฐานเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเป็นหลักแหล่ง มนุษย์เราจึงเริ่มมีความรู้สึถึงความเป็นเจ้าของและการครอบครองที่ดิน ในช่วงนี้ กสิกรรมและการเลี้ยงปศุสัตว์กลายเป็นกิจกรรมพื้นฐานของการใช้ที่ดินเพื่อดำรงชีวิตของมนุษย์

เมื่อการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ได้ขยายใหญ่ขึ้นกลายเป็นชุมชน หมู่บ้าน และเมือง พื้นที่เกษตรกรรมบริเวณชนบทรอบเมือง (hinterland) กลายเป็นแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญ ที่ดินชนบทรอบเมืองจึงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับกิจกรรมเศรษฐกิจในพื้นที่เมือง การกระจุกตัวของกิจกรรมเศรษฐกิจสังคมต่างๆ ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากความยากลำบากในการขนส่งเดินทาง การเลือกที่ตั้งของกิจกรรมต่างๆ ให้อยู่ใกล้กันจึงเป็นทางออกในการลดต้นทุนการขนส่ง วัตถุดิบและปัจจัยที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตในเมือง เมื่อวันเวลาผ่านไป มีการพัฒนาระบบและเทคโนโลยีในการขนส่ง กิจกรรมผลิตอาหาร ทั้งจากกสิกรรมและปศุสัตว์ก็สามารถเกิดขึ้นได้ในระยะทางที่ห่างออกจากตัวเมืองไปได้อีก เศรษฐกิจที่ดินจึงเปลี่ยนพื้นที่และที่ตั้งไปตามต้นทุนการขนส่ง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินเริ่มปรากฏชัดเจนในงานเขียนของนักคิดชาวยุโรปมาตั้งแต่สมัยที่เกษตรกรรมยังคงเป็นสาขาเศรษฐกิจหลักของประเทศ พื้นฐานความคิดในยุคนี้คือ ที่ดินมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นปัจจัยการผลิตด้านเกษตรกรรม แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินในยุคนี้มีอยู่ 4 กลุ่มสำคัญ ได้แก่ ทฤษฎีว่าด้วยค่าเช่าที่ดิน (land rent) ของเดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) แนวคิดว่าด้วยการพัฒนาที่ดินเพื่อเพิ่มคุณภาพของดินของอาร์เธอร์ ยัง (Arthur Young) ทฤษฎีที่ตั้ง (Location Theory) ของโยฮาน ฟอน ฐูเนน (Johann von Thunen) และทฤษฎีประชากรของทอมัส โรเบิร์ต มัลธัส (Thomas Robert Malthus)

กฎว่าด้วยค่าเช่า (The Law of Rent) ของริคาร์โดได้เสนอไว้ว่า ค่าเช่าที่ดินของแปลงที่ดินในที่ตั้งหนึ่งจะมีค่าเท่ากับส่วนต่างระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นกับผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ที่ดินในแปลงสุดท้าย (marginal land) ที่ไม่มีการเก็บค่าเช่าที่ดิน

ภายใต้เงื่อนไขว่าวัตถุประสงค์การใช้ที่ดินเหมือนกันและใช้ปัจจัยการผลิตด้านแรงงานและทุนเท่ากัน ทั้งนี้ ค่าเช่าที่ดินจะแปรผันไปตามคุณภาพดินที่เป็นอยู่แล้วตามธรรมชาติ (Ricardo, 1817/1951)

อีกหนึ่งแนวคิดพื้นฐานในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินในยุคเกษตรกรรมคือความคิดที่ว่า ที่ดินเป็นเศรษฐกิจที่สามารถเพิ่มมูลค่าขึ้นได้โดยการใช้ทุน นักเขียนชาวอังกฤษชื่อ อาร์เธอร์ ยัง (Arthur Young) ได้วิเคราะห์เรื่องที่ดินกับการเกษตรไว้อย่างละเอียดหลังจากที่ได้เดินทางสำรวจหลายพื้นที่ทั่วยุโรปและฝรั่งเศส และได้เขียนหนังสือไว้หลายเล่มเกี่ยวกับเรื่องนี้ (Young, 1766, 1768, 1769) หนึ่งในแนวคิดที่สำคัญคือ ที่ดินเป็นสินทรัพย์ที่สามารถพัฒนาขึ้นได้จากคุณภาพตามสภาพธรรมชาติที่มีอยู่แล้วโดยการใส่ปุ๋ยและการทำไถหมุนเวียน เมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดของริคาร์โดที่เน้นคุณภาพดินตามธรรมชาติ จะเห็นว่าตามแนวคิดของยังถือว่า คุณภาพดินเป็นสิ่งที่สามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นได้มากกว่าความอุดมสมบูรณ์ที่มีอยู่ตามธรรมชาติ หากใช้ภาษาทางเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ก็คือ คุณภาพที่ดินเป็นปัจจัยภายใน (endogenous) ไม่ใช่ปัจจัยภายนอก (exogenous) ที่มีผลต่อระดับผลิตภาพของที่ดิน แนวคิดต่อเนื่องจากเรื่องการพัฒนาคุณภาพที่ดินคือการมอบสิทธิที่ดินให้กับชาวนา หลายประโยคในหนังสือของเขาได้รับการกล่าวถึงและอ้างอิงโดยผู้ที่สนับสนุนการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของชาวนาในสมัยต่อมา เช่น “เวทมนตร์ของทรัพย์สินสามารถแปลงทรายเป็นทองได้”¹ “ถ้าให้คนๆ หนึ่งเป็นเจ้าของก้อนหินเปล่าๆ เขาก็จะสามารถเอนมิตมันให้กลายเป็นสวนได้ แต่ถ้าเมื่อไหร่ให้คนๆ นั้นเช่าสวน เขาก็จะทำให้มันกลายเป็น

¹ “The magic of property turns sand to gold” (Young, 1792: 7 November 1787.)

ทะเลทราย”² แนวคิดนี้ถือเป็นต้นตอหนึ่งของการพัฒนาทรัพย์สินแบบปัจเจกที่รัฐตรากฎหมายออกมารองรับอย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นแนวคิดเดียวกับที่ธนาคารโลกและองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ ได้สนับสนุนและส่งเสริมให้ดำเนินการเป็นนโยบายในประเทศไทยและหลายประเทศทั่วโลก

อีกแนวคิดสำคัญในยุคนี้คือทฤษฎีที่ตั้งของพอน ฐูเนน (1826/1966) ที่เสนอว่า ประสิทธิภาพใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่หนึ่งจะขึ้นอยู่กับต้นทุนขนส่งตามระยะห่างจากแหล่งวัตถุดิบ ระยะทางจากตลาด และค่าเช่าที่ดินที่เกษตรกรสามารถจ่ายได้ โดยที่ค่าเช่าที่ดินจะกำหนดโดยผลผลิตต่อพื้นที่ การพัฒนาระบบโครงข่ายและเทคโนโลยีการขนส่งทำให้สามารถลดต้นทุนในการขนส่งเดินทาง และมีผลส่วนหนึ่งทำให้ลดความจำเป็นในการกระจุกตัวของกิจกรรมการผลิต ซึ่งทำให้ขยายขอบเขตพื้นที่ของที่ดินที่นำมาใช้ในการเพาะปลูกได้ ทฤษฎีนี้เป็นพื้นฐานของการวิเคราะห์ด้านที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในยุคต่อๆ มา

สำหรับทฤษฎีประชากรของทอมัส โรเบิร์ต มัลธัสนั้น แม้โดยทั่วไปอาจเข้าใจกันว่าเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประชากรกับอาหาร แต่ก็ยังเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ดินโดยตรง ประเด็นที่เป็นแก่นสารของแนวคิดนี้ระบุว่า การเพิ่มของประชากรมีอัตราสูงกว่าความสามารถของผืนดินในการผลิตอาหารที่จำเป็นสำหรับมนุษย์ (Malthus, 1798: 13)³ การที่จำนวนประชากร

² “Give a man the secure possession of a bleak rock, and he will turn it into a garden; give him a nine years’ lease of a garden, and he will convert it into a desert.” (Young, 1792. 30 July 1787.)

³ “The power of population is indefinitely greater than the power in the earth to produce subsistence for man.”

ที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ แต่ไม่สามารถผลิตอาหารที่มากเพียงพอ จะนำไปสู่วิกฤตด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและสุขภาวะของมนุษย์ แนวคิดของมาลธัสแสดงถึงข้อจำกัดของที่ดินในการผลิตด้านเกษตรกรรมที่รองรับความต้องการของประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในยุครอยต่อการปฏิวัติอุตสาหกรรม แนวคิดนี้ได้มีอิทธิพลอย่างมากต่อนโยบายประชากรและการพัฒนาในหลายยุคหลายสมัย อย่างไรก็ตาม มาลธัสไม่ได้คำนึงถึงการพัฒนาด้านเทคโนโลยี การเกษตรและการใช้ทุนในการเพิ่มผลผลิตต่อพื้นที่ ซึ่งทำให้สามารถผลิตอาหารได้เป็นจำนวนมากและตอบรับกับความต้องการของประชากรโลกที่เพิ่มขึ้นได้เรื่อยมา

แนวความคิดเกี่ยวกับที่ดินในฐานะวัตถุดิบของการผลิตในภาคการเกษตรปรากฏอยู่ชัดเจนในงานเขียนด้านเศรษฐศาสตร์ยุคแรกของประเทศไทย นับตั้งแต่งานเขียนเรื่อง “เกษตรกรรมในสยาม: บทวิเคราะห์ทางประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของราชอาณาจักรสยาม” (Die Landwirtschaft in Siam: Ein Beitrag zur Wirtschaftsgeschichte des Königreichs Siam) ของพระองค์เจ้าดิlighนพรัตน์ในปี พ.ศ. 2451 และตำราเศรษฐศาสตร์เล่มแรกของประเทศไทยชื่อ “ทรัพย์ศาสตร์” โดยพระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุนนาค) ในปี พ.ศ. 2454 ที่ดินในฐานะวัตถุดิบของการผลิตเป็นประเด็นสำคัญของการวิจัยและการวางแผนนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับที่ดินในพื้นที่ชนบทและป่าไม้ของไทยมาเป็นเวลานาน

สรุปได้ว่า บทบาทของที่ดินในฐานะวัตถุดิบการผลิตได้ปรากฏชัดเจนในการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้และชนบท ซึ่งมีกิจกรรมหลักคือ การผลิตระดับปฐมภูมิในการทำเหมืองแร่ ป่าไม้ และเกษตรกรรม ที่ดินในฐานะวัตถุดิบจึงเป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจในอดีต ก่อนที่กิจกรรมด้านอุตสาหกรรม การค้า

และการบริการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เมือง จะกลายเป็นพื้นฐานของการเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงต่อมา และบทบาทความสำคัญของที่ดินได้เปลี่ยนไป

ที่ดินในฐานะที่ตั้ง

จากประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของประเทศไทยในยุโรปและอเมริกาเหนือ และประเทศญี่ปุ่น เมื่อโครงสร้างเศรษฐกิจได้ปรับเปลี่ยนจากฐานเกษตรกรรมเข้าสู่ฐานอุตสาหกรรม ไปพร้อมกับกระบวนการเป็นเมืองที่การตั้งถิ่นฐานและกิจกรรมเศรษฐกิจสังคมของมนุษย์ได้กระจุกตัวและขยายใหญ่เป็นเมืองมากขึ้น บทบาทของที่ดินเริ่มปรับเปลี่ยนจากการเป็นปัจจัยการผลิตโดยตรง และได้เพิ่มพูนความสำคัญในฐานะเป็นที่ตั้งของกิจกรรมที่ต้องการตั้งอยู่ใกล้กัน เพื่อได้ประโยชน์จากการความประหยัดจากการกระจุกตัว (agglomeration economies) คุณค่าของที่ดินตามคุณภาพของดินได้ลดน้อยลงเมื่อเปรียบเทียบกับตำแหน่งที่ตั้งของแปลงที่ดินดังกล่าว แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินและเศรษฐกิจที่ดินกลุ่มที่สองคือทฤษฎีที่ตั้ง (Location Theory) ซึ่งให้ความสำคัญกับที่ตั้งของที่ดินมากกว่าคุณภาพดิน จนกลายเป็นวลีที่เป็นที่นิยมพูดกันว่า ปัจจัยสามประการที่สำคัญที่สุดในอสังหาริมทรัพย์คือที่ตั้ง ที่ตั้งและที่ตั้ง (location, location, location) ด้วยเหตุนี้ ทฤษฎีเกี่ยวกับที่ดินในเมืองจึงตั้งอยู่บนฐานความคิดที่ถือว่าคุณลักษณะหลักของที่ดิน คือ ที่ตั้ง

การพัฒนาอุตสาหกรรมมาพร้อมกับกระบวนการเป็นเมือง เนื่องด้วยความต้องการของกิจกรรมต่างๆ ในการกระจุกตัวเพื่อได้ประโยชน์จากแรงงาน และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ในพื้นที่เดียวกัน แต่เมื่อการกระจุกตัวกลายเป็นความแออัด และทำให้เกิดผลกระทบภายนอกเชิงลบในด้านต่างๆ ทั้งด้านการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม และปัญหาสังคมต่างๆ จึงได้เกิดแนวคิดในการย้ายอุตสาหกรรมออกนอกพื้นที่เมือง วัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็นพื้นฐานของแนวคิด

สำคัญด้านการวางแผนเมืองและชนบท (town and country planning) ของอังกฤษ ซึ่งมองว่าการวางผังเมืองต้องให้ครอบคลุมทั้งพื้นที่เมืองและพื้นที่ชนบทรอบข้างไปพร้อมกัน เหตุผลสำคัญประการหนึ่งของการออกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (zoning) ในพื้นที่เมืองก็คือการแก้ไขปัญหาละพิษและเหตุรำคาญ (nuisance) ที่เกิดจากอุตสาหกรรมในเมือง วิวัฒนาการความคิดเกี่ยวกับที่ดินในเมืองในลักษณะนี้ได้เกิดขึ้นแล้ว ไม่เฉพาะเพียงในประเทศพัฒนาอุตสาหกรรม แต่รวมถึงประเทศอื่นๆ ที่มีเริ่มมีการพัฒนาอุตสาหกรรม และการขยายตัวของพื้นที่เมือง บทบาทของรัฐที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินในยุคนี้จึงให้ความสำคัญกับเรื่องที่ตั้งและการใช้ประโยชน์ที่ดิน

บทบาทของที่ดินในฐานะที่ตั้งของการผลิตมาพร้อมกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เมือง ซึ่งมีกิจกรรมเศรษฐกิจระดับทุติยภูมิและตติยภูมิในการผลิตด้านอุตสาหกรรม การค้าและการบริการ

ที่ดินในฐานะสินค้าบริโภค

การกระจุกตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเมืองเพิ่มมากขึ้นพร้อมกับการเติบโตของขนาดเมืองและความแออัดของการอยู่อาศัย การติดขัดในการเดินทางสัญจร ความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมของเมือง และปัญหาด้านสังคมต่างๆ ทำให้คนในเมืองเริ่มถวิลหาสภาพธรรมชาติที่เริ่มมีลดน้อยลง นักวางแผนและออกแบบเมืองจึงได้พยายามแปลงความปรารถนานี้ออกมาเป็นสภาพกายภาพที่มีความหนาแน่นต่ำ มีสวนสาธารณะ พื้นที่โล่งว่างสำหรับการพักผ่อนและนันทนาการ และอยู่ห่างจากกิจกรรมเสี่ยงและน่ารำคาญ เช่น อุตสาหกรรม สาเหตุหนึ่งของการย้ายที่อยู่อาศัยของคนจำนวนมากจากพื้นที่ในเมืองที่แออัดไปสู่พื้นที่ชานเมือง คือ ความต้องการวิถีชีวิตที่ใกล้

กับสภาพธรรมชาติ นับเป็นจุดเปลี่ยนของความคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินในพื้นที่เมืองและชานเมือง

เมื่อเศรษฐกิจเมืองได้ก้าวเข้าสู่ยุคหลังอุตสาหกรรมและตั้งอยู่บนฐานเศรษฐกิจในด้านการค้าและการบริการ บทบาทของที่ดินไม่ได้จำกัดอยู่เพียงฐานะปัจจัยการผลิตและที่ตั้งดังที่เคยเป็นมาก่อนในยุคเกษตรกรรมและยุคอุตสาหกรรม แนวคิดที่สามเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินที่พัฒนาเพิ่มเติมขึ้นมาในยุคนี้คือ แนวคิดที่ว่า ที่ดินไม่ได้เป็นเพียงปัจจัยการผลิตและที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่ที่ดินที่เป็นพื้นที่สีเขียวและพื้นที่นันทนาการ ทั้งสวนหย่อม สวนสาธารณะ พื้นที่โล่งและป่าในเมือง ซึ่งเป็นที่ดินที่มนุษย์สามารถ “บริโภค” หรือได้รับประโยชน์โดยตรงได้ เมื่อสังคมมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อาหารการกิน ที่อยู่อาศัยและปัจจัยในการดำรงชีวิตอื่นๆ มีความมั่นคงมากขึ้น ที่ดินจึงกลายเป็นสินค้าบริโภคสำหรับนันทนาการและการบริการด้านสิ่งแวดล้อมและนิเวศ ตัวอย่างหนึ่งจากการวิเคราะห์ในต่างประเทศ คือ บ้านหรือห้องในอาคารชุดที่อยู่ใกล้กับสวนสาธารณะมักมีมูลค่าที่สูงกว่าหน่วยที่อยู่อาศัยที่มีคุณลักษณะเหมือนกัน แต่อยู่ห่างจากสวนสาธารณะ (เช่น Hammer et al., 1974; Kitchen and Hendon, 1967) แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับพื้นที่สีเขียวในสังคมที่มีความพร้อมด้านวัตถุและได้ผ่านกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมและกระบวนการเป็นเมืองมาแล้ว

ในประเทศไทยเองก็เริ่มเห็นกรณีโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้ที่ดินที่สื่อถึงการพัฒนาระบบทัศน์เกี่ยวกับบทบาทของที่ดินจากฐานะที่ตั้งของการผลิตเพื่อมูลค่าทางเศรษฐกิจ กลายเป็นสินค้าบริโภคเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้คนทั้งในเมือง ปรากฏการณ์หนึ่งคือการสร้างบ้านตากอากาศและรีสอร์ท

สำหรับการพักผ่อนในช่วงวันหยุดของคนกรุงเทพในพื้นที่เขาใหญ่ ลักษณะกิจกรรมและการใช้ที่ดินเน้นด้านนันทนาการ แม้ว่าจะมีฟาร์มโคนมและสวนผักปลอดสารพิษอยู่บ้าง แต่โดยมากเน้นการท่องเที่ยวและการพักผ่อนของคนเมืองเป็นหลัก ราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นในพื้นที่เหล่านี้สื่อถึงความต้องการใช้ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากเดิมที่เคยเป็นพื้นที่ทำกินของเกษตรกร

อีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงถึงกระบวนการทัศน์เกี่ยวกับที่ดินในฐานะสินค้าบริโภค คือ การรณรงค์ให้มีการพัฒนาที่ดินผืนใหญ่ของการรถไฟแห่งประเทศไทยในบริเวณย่านมักกะสันเป็นสวนสาธารณะและปารณาดใหญ่ของเมือง แทนที่จะพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นศูนย์กลางพาณิชยกรรมตามศักยภาพด้านมูลค่าที่ดิน เพื่อสร้างรายได้และปลดภาระหนี้สินของการรถไฟฯ ที่มีอยู่กว่าหลายหมื่นล้านบาท เหตุผลหนึ่งของการผลักดันให้พื้นที่มักกะสันเป็นสวนสาธารณะ คือ กรุงเทพมหานครไม่มีพื้นที่สีเขียวที่เพียงพอและต่ำกว่ามาตรฐานระดับโลก จึงต้องพัฒนามักกะสันให้เป็นปอดของเมือง อีกทั้งพื้นที่ดังกล่าวมีความเสื่อมโทรม การพัฒนาให้เป็นสวนสาธารณะและพืชรักษ์จะทำให้พื้นที่มักกะสันมีคุณภาพดีขึ้น ข้อโต้แย้งในลักษณะคล้ายกันก็เกิดขึ้นกับพื้นที่บางกระเจ้า ในเขตจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งได้มีการกำหนดการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการก่อสร้างอาคาร เพื่ออนุรักษ์พื้นที่ไว้ให้เป็นปอดกลางเมืองของกรุงเทพมหานคร ในขณะที่เจ้าของที่ดินและคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ก็ต้องการพัฒนาพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์จากศักยภาพเชิงที่ตั้งที่อยู่ใกล้ศูนย์กลางเมืองมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ กรณีตัวอย่างทั้งสองนี้แสดงถึงการเพิ่มบทบาทของที่ดินในฐานะสินค้าบริโภคในสังคมไทย โดยเฉพาะในพื้นที่เมืองที่ผู้คนเริ่มมีรายได้เฉลี่ยมากขึ้นและความเป็นอยู่เชิงวัตถุที่ดีขึ้น จึงเริ่มโยยหาความสุขจากสภาพธรรมชาติที่จางหายไปในพื้นที่เมือง

ความแตกต่างระหว่างแนวคิดที่ดินทั้งสามกลุ่มนี้สะท้อนถึงวิวัฒนาการของเศรษฐกิจที่ดินในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายที่ตั้งของฐานเศรษฐกิจจากพื้นที่ชนบทสู่พื้นที่เมือง และการเปลี่ยนแปลงบทบาทของที่ดินจากในฐานะวัตถุดิบไปสู่ฐานะที่ตั้งและสินค้าบริโภค ประเด็นข้อโต้แย้งในการวิจัยและในวางแผนนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินไทยก็สะท้อนถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างสภาพเศรษฐกิจที่ดินและแนวคิดเกี่ยวกับที่ดินแบบเดิมกับแบบใหม่ที่เปลี่ยนไปตามสภาพความเป็นจริงดังกล่าว ในประเด็นนี้ พื้นที่ชานเมือง (suburban) และขอบเมือง (peri-urban) ถือเป็นจุดสำคัญของการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจที่ดินในยุคปัจจุบัน ทั้งในเชิงขนาดขอบเขตและความเร็วของการเปลี่ยนแปลงจากเศรษฐกิจที่ดินชนบทบนฐานเกษตรกรรมเป็นเศรษฐกิจที่ดินเมืองบนฐานอุตสาหกรรมและการบริการ พื้นที่นี้ยังมีความเปราะบางด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมจากแบบชนบทไปสู่แบบเมือง ซึ่งทำให้เรื่องที่ดินในพื้นที่เหล่านี้มีความซับซ้อนและการซ้อนทับของมิติด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน

ประเด็นหลักเหล่านี้จะใช้เป็นกรอบและแนวทางในการประมวลความรู้ด้านเศรษฐกิจที่ดินของไทยในรายงานฉบับนี้ ผู้อ่านบางท่านอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่ากรอบดังกล่าวไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานของการตอบคำถามวิจัยและการพิสูจน์สมมติฐานใดๆ ซึ่งแตกต่างจากการทบทวนวรรณกรรมในงานวิจัยทั่วไป นับเป็นข้อจำกัดสำคัญของงานปริทัศน์ความรู้ในลักษณะนี้

แนวทางการปริทัศน์

เนื่องจากโครงการนี้เป็นการปริทัศน์สถานภาพของความรู้ เนื้อหาส่วนใหญ่จึงเป็นการทบทวนเนื้อหาจากแหล่งข้อมูลความรู้ในเอกสารและสิ่งตีพิมพ์ที่มีเผยแพร่มาก่อนหน้านี้ ทั้งที่เป็นบทความวิชาการ รายงานการวิจัย

หนังสือ บทความแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจที่ดิน ในสื่อสิ่งพิมพ์ รวมทั้งรายงานผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การทบทวนได้ครอบคลุมงานเขียนและผลงานวิจัยภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เนื้อหาบางส่วนของการปริทัศน์มาจากวิเคราะห์เนื้อหาและการตีความจากเนื้อหา เพื่อเข้าใจถึงวิวัฒนาการของแนวคิดและแนวทางการศึกษาเรื่อง เศรษฐกิจที่ดินในประเทศไทย ผู้เขียนยังได้สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้าน เศรษฐกิจและที่ดิน เพื่อสอบถามความเห็นเกี่ยวกับประเด็นความรู้ที่น่าจะมีการศึกษาวิจัยต่อไป และได้นำมาประกอบในการเขียนบทสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการประมวลความรู้ในโครงการนี้

จากกรอบแนวคิดที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น การปริทัศน์ในครั้งนี้ จะแบ่งกลุ่มงานวิจัยและงานเขียนเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้และชนบทออกจากที่ดิน ในเมืองและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง เนื่องจากการศึกษาเรื่องเศรษฐกิจที่ดินในอดีต มีการแบ่งกลุ่มตามขอบเขตเชิงพื้นที่ค่อนข้างชัดเจน แม้ว่าการศึกษาเศรษฐกิจ ที่ดินในเขตพื้นที่เมืองและชนบทมีประเด็นที่คล้ายกับการศึกษาเรื่องที่ดิน ในชนบทและป่าไม้ แต่ก็มีแตกต่างในหลายประเด็นเนื่องด้วยที่ดินในเมือง มีคุณลักษณะที่แตกต่างจากที่ดินในชนบทและป่าไม้ กล่าวคือ จากมุมมองด้าน การผลิต ที่ดินชนบทใช้ประโยชน์หลักในด้านเกษตรกรรมและกสิกรรม ประโยชน์และมูลค่าที่ดินในชนบทจึงขึ้นอยู่กับความอุดมสมบูรณ์ของดินและ ระยะทางถึงตลาด ที่ดินจึงมีบทบาทในฐานะเป็นวัตถุดิบเป็นหลัก ส่วนที่ดิน ในเมืองมักใช้เป็นที่ตั้งของกิจกรรมเศรษฐกิจในสาขาพาณิชยกรรมและตติยกรรม ประโยชน์และมูลค่าของที่ดินในเมืองจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการเข้าถึง ของที่ดินนั้นเป็นหลัก ซึ่งกำหนดโดยทำเลที่ตั้งของแปลงที่ดินประกอบกับที่ตั้ง ของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องและการเชื่อมต่อกับโครงข่ายคมนาคมขนส่ง ที่ดิน จึงมีความสำคัญในฐานะที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

ในขณะเดียวกัน การใช้ประโยชน์ที่ดินชนบทอย่างมีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับความอุดมสมบูรณ์ของดินและราคาผลผลิตการเกษตร และโดยมากไม่ขึ้นอยู่กับประเภทและระดับการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินผืนข้างเคียง แต่การใช้ประโยชน์ที่ดินและราคาที่ดินในเมืองมักขึ้นอยู่กับการใช้ที่ดินในบริเวณข้างเคียง และได้รับผลกระทบภายนอกทั้งเชิงบวกและเชิงลบจากกิจกรรมรอบข้างมากกว่าที่ดินในชนบท ลักษณะพิเศษเช่นนี้ทำให้เกิดความไม่แน่นอนและความเสี่ยงในการลงทุนพัฒนาที่ดินในเมืองและชานเมือง โดยเฉพาะสำหรับเจ้าของที่ดินและนักพัฒนาที่ดินที่ต้องตัดสินใจว่าจะพัฒนาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในด้านใดจึงจะได้ประโยชน์สูงสุด แต่ไม่สามารถทราบอย่างมั่นใจได้ว่าที่ดินผืนข้างๆ จะใช้ประโยชน์เพื่ออะไร ในกรณีนี้ เครื่องมือการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (zoning) ซึ่งควบคุมและชี้นำการพัฒนาที่ดินครอบคลุมบริเวณพื้นที่เดียวกัน ก็จะสามารถลดความไม่แน่นอนและผลกระทบภายนอกส่วนนั้นได้ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายและข้อกำหนดที่ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินจึงมีผลกระทบอย่างมากต่อมูลค่าที่ดินในเมือง

โครงสร้างพื้นฐานที่รองรับการพัฒนาที่ดินชนบทกับที่ดินเมืองก็มีความแตกต่างกัน ที่ดินชนบทสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้โดยไม่ต้องลงทุนมากนักในการปรับปรุงและพัฒนา โดยพึ่งระบบชลประทานเป็นหลัก ในขณะที่ที่ดินเมืองต้องมีการลงทุนสูงในการปรับพื้นที่ให้ใช้ประโยชน์เป็นบ้านพักอาศัย อาคารสำนักงานหรือโรงงาน การลงทุนที่ว่านี้ไม่จำกัดอยู่เพียงในส่วนของการปรับระดับที่ดิน แต่รวมไปถึงการสร้างระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานและอาคารสิ่งปลูกสร้าง การบริหารจัดการที่ดินในเมืองจึงเกี่ยวข้องอย่างมากกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีการลงทุนสูง

ระบบสถาบันที่กำกับธุรกรรมด้านที่ดินก็มีผลอย่างยิ่งต่อการถือครอง เช่น ระเบียบกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติ รวมทั้งเงื่อนไขด้านการเมือง ในการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์และการซื้อขายที่ดิน ปัจจัยเชิงสถาบัน และการเมืองมีความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างที่ดินในเมืองกับที่ดินชนบท และป่าไม้ บริบทของการศึกษาเศรษฐกิจที่ดินในเมืองกับในชนบทและป่าไม้ จึงมีความแตกต่างกันอย่างมาก ด้วยเหตุดังกล่าว แนวคิดเกี่ยวกับที่ดิน ในเนื้อหาของบทความและงานวิจัยที่ผ่านมาจึงมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ระหว่างที่ดินในชนบทและป่าไม้กับที่ดินในเมือง กลุ่มงานที่ดินชนบทกับป่าไม้ เน้นที่ดินในฐานะเศรษฐกิจที่เป็นปัจจัยพื้นฐานการผลิตโดยตรง ในขณะที่ที่ดินในเมืองให้ความสำคัญกับที่ดินในฐานะที่ตั้งของกิจกรรมการผลิต และ ในช่วงหลังที่ดินในฐานะเป็นสินค้าบริโภค

ภายใต้กรอบการทบทวนนี้ เนื้อหาของการปริทัศน์ความรู้ด้านเศรษฐกิจที่ดินของไทยในรายงานนี้ได้แบ่งออกเป็น 4 บท บทที่ 2 ต่อจากบทนำจะเน้น ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจที่ดินและประเด็นและข้อโต้แย้งสำคัญที่เกี่ยวข้องกับที่ดินป่าไม้และชนบท ซึ่งสะท้อนบทบาทของที่ดินในฐานะวัตถุดิบ ส่วนบทที่ 3 จะเน้นประเด็นเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินในเมือง แต่บางประเด็นก็มีเนื้อหาที่คร่อมกันระหว่างที่ดินในพื้นที่ชนบทกับพื้นที่เมือง จึงนำเสนอไว้ในส่วนที่ คิดว่าเหมาะสมกับเนื้อหาของประเด็นความคตินั้น เนื้อหาในบทนี้เน้น บทบาทของที่ดินในฐานะที่ตั้งและสินค้าบริโภค บทสุดท้ายเป็นการนำเสนอ ช่องว่างความรู้และประเด็นการวิจัยที่ควรมีการส่งเสริมต่อไป การนำเสนอ เนื้อหาการปริทัศน์จะเน้นที่ประเด็นหลักของความรู้ที่มีอยู่เกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินไทย โดยจะไม่ลงรายละเอียดในแต่ละประเด็นมากนัก แต่จะสรุปเนื้อหา จากบทความวิชาการและรายงานวิจัยพร้อมระบุแหล่งอ้างอิงไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้ผู้อ่านที่สนใจสามารถค้นคว้าเพิ่มเติมได้ด้วยตนเองต่อไป

บทที่ 2

เศรษฐกิจที่ดินในป่าไม้และชนบท



ประเด็นสำคัญในเรื่องเศรษฐกิจที่ดินไทย

เนื้อหาในงานปริทัศน์นี้มาจากการทบทวนและประมวลงานเขียนและงานวิจัยที่วิเคราะห์เศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าผลงานวิชาการและองค์ความรู้ในเชิงทฤษฎีสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินยังมีความหลากหลายไม่เท่ากับงานวิชาการในต่างประเทศ แต่ก็มียุหลายประเด็นที่ได้มีการวิเคราะห์ไว้อย่างละเอียดและมีแนวความคิดและข้อเสนอที่มีผลต่อนโยบายที่ดินของไทย เนื้อหาส่วนแรกในบทนี้นำเสนอประเด็นสำคัญเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินไทยในภาพรวม โดยเน้นปัญหาและนโยบายที่ดินที่สำคัญของประเทศไทย ตามด้วยข้อโต้แย้งหลักในแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดิน เนื้อหาส่วนต่อมารายละเอียดในประเด็นหลักเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินในพื้นที่ป่าไม้และชนบท นับตั้งแต่การศึกษาที่ดินในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย สิทธิในที่ดิน กรรมสิทธิ์ที่ดินกับการออกโฉนด ความเหลื่อมล้ำ และความเป็นธรรมด้านที่ดิน ไปจนถึงเศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องที่ดิน

ในภาพรวมแล้ว การศึกษาเรื่องเศรษฐกิจที่ดินในประเทศไทยสามารถแบ่งออกได้อย่างชัดเจนระหว่างที่ดินในพื้นที่ป่าไม้และชนบทกับที่ดินในพื้นที่เมืองและชนเมือง จากมุมมองเชิงเศรษฐศาสตร์ การศึกษากลุ่มแรกโดยมากเน้นการวิเคราะห์บทบาทที่ดินในฐานะวัตถุดิบในกระบวนการผลิตระดับปฐมภูมิ อาจมีบ้างที่เป็นเรื่องที่ตั้งในประเด็นเกี่ยวกับระยะทางการขนส่งไปยังตลาด

สินค้าการเกษตร ในขณะที่กลุ่มหลังเน้นบทบาทที่ดินในฐานะที่ตั้งเป็นหลัก และเริ่มมีบ้างที่เกี่ยวกับที่ดินในฐานะสินค้าบริโภค

เนื้อหาของการศึกษาเรื่องเศรษฐกิจที่ดินโดยส่วนใหญ่เกี่ยวกับรูปแบบและสิทธิการถือครองที่ดิน การจัดสรรและการใช้ประโยชน์ที่ดิน บทบาทของที่ดินในวิวัฒนาการระบบเศรษฐกิจ นโยบายที่ดิน และมาตรการการคลังเกี่ยวกับที่ดิน เนื่องจากที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานในระบบเศรษฐกิจ เนื้อหาของบทความและงานวิจัยเหล่านี้จึงมักคาบเกี่ยวกับสาขาอื่นของเศรษฐศาสตร์ นับตั้งแต่เรื่องที่ดินในบริบทเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม ด้วยรูปแบบและความเข้มข้นของการใช้ประโยชน์ที่ดินมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศและทรัพยากรน้ำ เรื่องที่ดินในบริบทเศรษฐศาสตร์การเมือง ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐที่มีผลต่อการถือครองที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน ความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มคนและชนชั้น ความขัดแย้งและการต่อสู้ทางการเมืองที่เกิดจากปัญหาที่ดิน และในประเด็นเกี่ยวกับค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) ที่เกิดจากการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน ไปจนถึงเรื่องที่ดินในประเด็นเชิงเศรษฐศาสตร์มหภาค โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการลงทุนในภาคอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากอัตราดอกเบี้ยและปัจจัยเศรษฐกิจมหภาคอื่นๆ รวมทั้งเรื่องเศรษฐกิจฟองสบู่ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนในตลาดอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

หากแบ่งตามวัตถุประสงค์ของการเขียนและการวิจัย บทความวิชาการและรายงานวิจัยเรื่องเศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทยในภาพรวมสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ กลุ่มแรกเป็นการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ ซึ่งที่ไม่ได้มีความมุ่งหวังโดยตรงที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย แม้อาจมีประเด็นและองค์ความรู้ที่นำมาพัฒนาต่อยอดเป็นนโยบายได้บ้างก็ตาม

อีกกลุ่มหนึ่งเป็นการศึกษาที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสร้างหลักฐานเชิงประจักษ์และองค์ความรู้ที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายโดยตรง งานในกลุ่มนี้จำนวนมากเป็นรายงานวิจัยหรือผลการสำรวจที่หน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องได้ว่าจ้างสถาบันการศึกษา สถาบันวิจัยและบริษัทที่ปรึกษาให้เป็นผู้ศึกษา เนื้อหางานจึงเน้นปัญหาที่ดินในเชิงนโยบายและไม่ได้ตั้งโจทย์เริ่มต้นในเชิงทฤษฎี แต่อาจมีผลการศึกษาเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนหรือโต้แย้งประเด็นในทฤษฎีที่เกี่ยวข้องได้

งานศึกษาเกี่ยวกับที่ดินในประเทศไทยในกลุ่มหลังนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผลักดันและปรับเปลี่ยนนโยบายที่ดินของประเทศ งานโดยส่วนใหญ่มักดำเนินการโดยนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่มีพันธกิจเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการที่ดิน โครงการวิจัยที่ดำเนินการมาจึงมักเป็นเอกสารที่นำไปอ้างอิงต่อในการกำหนดนโยบายหรืออาจใช้เพื่อสนับสนุนนโยบายที่ได้ดำเนินการออกมาแล้ว ตามที่กฤษฎา บุญชัย (2545) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า งานวิจัยเรื่องที่ดินในประเทศไทยมีน้อยมากที่ดำเนินการโดยนักวิชาการอิสระนอกกระบบอำนาจรัฐและนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ความเห็นดังกล่าวเป็นการวิพากษ์วิจารณ์โดยตรงต่อความนิยมและความโน้มเอียงในการกำหนดนโยบายด้านที่ดินของรัฐไทยที่ให้ความสำคัญกับความรู้และความคิดเห็นของนักวิชาการและเทคโนโลยีที่อยู่ในองค์กรภาครัฐและสถาบันการศึกษา มากกว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ เช่น ภาคประชาสังคมหรือประชาชนทั่วไป ถึงแม้ว่าในช่วงหลังได้เริ่มมีงานเขียนของกลุ่มเครือข่ายประชาสังคมที่แสดงความเห็นแตกต่างจากสิ่งตีพิมพ์และงานเขียนของหน่วยงานราชการและนักวิชาการมากขึ้นก็ตาม แต่ก็เห็นว่าเป็นส่วนน้อยมาก

ในเชิงเนื้อหา งานวิจัยด้านเศรษฐกิจที่ดินไทยที่ผ่านมาจำนวนมาก เน้นการพรรณนาความเป็นมาในอดีตและสภาพปัญหาในปัจจุบัน (descriptive) บางส่วนอธิบายสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น (explanatory) และจำเป็นต้องมีการแก้ไขในเชิงนโยบาย (diagnostic) แต่มีอยู่น้อยมากที่เป็นการศึกษาเชิงพยากรณ์ (predictive) ซึ่งต้องมีการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยขับเคลื่อน (drivers) และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในภายหน้า จึงทำให้นโยบายสาธารณะของประเทศไทยในด้านเศรษฐกิจที่ดินเป็นไปในลักษณะการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วเป็นหลัก แม้ว่าแนวทางวิจัยที่ทำมาแต่เดิมควรยังคงมีอยู่ต่อไป แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในโลกปัจจุบันทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีและการเมือง เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและมีความไม่แน่นอนสูง จึงควรมีการศึกษาวิจัยที่มองไปถึงปัญหาและประเด็นความท้าทายในอนาคต เพื่อสร้างนโยบายและวางแผนเตรียมพร้อมรับมือไว้ ประเด็นนี้จะกล่าวถึงอีกครั้งในบทสุดท้ายในหนังสือเล่มนี้

ปัญหาที่ดินและนโยบายที่ดินในประเทศไทย

ดังที่กล่าวไปแล้วในตอนต้น งานปริทัศน์นี้ไม่ได้เน้นการประมวลประเด็นปัญหาที่ดินและนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทย เพราะมีงานอื่นๆ จำนวนมากที่ได้รวบรวมเรื่องนี้อย่างละเอียดแล้วในหลายช่วงเวลาที่ผ่านมา ตัวอย่างที่สำคัญ ได้แก่ งานของไชยยงค์ ชูชาติ (2517) ซึ่งได้ประมวลปัญหาเรื่องการเช่าที่ดินของเกษตรกรที่นำไปสู่นโยบายการปฏิรูปที่ดิน งานวิจัยของ Thai University Research Association (1980) ได้วิเคราะห์สถานการณ์ทรัพยากรที่ดินและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องอื่นๆ งานเขียนของบรรเจิด พลางกูร (2523) มีเนื้อหาส่วนหนึ่งเกี่ยวกับทรัพยากรดินและปัญหาที่ดินของประเทศไทยหลังเริ่มมีนโยบายการปฏิรูปที่ดิน รวมทั้ง

ชุดบทความของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) (2519, 2523ก และ 2523ข) ที่ประมวลประเด็นปัญหาที่ดินไว้อย่างละเอียด ทั้งในเรื่องปัญหาการไร้ที่ทำกิน ปัญหาผู้เช่าที่ดินและปัญหาผู้มีที่ทำกินแต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย โดยมีการวิเคราะห์ทั้งในภาพรวมระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และกรณีศึกษาในพื้นที่ที่มีปัญหาที่ดินอยู่อย่างชัดเจนในภาคกลาง ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

สิ่งตีพิมพ์สำคัญอีกกลุ่มหนึ่งที่บันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหาที่ดินของไทยเป็นรายงานผลการศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและเพื่อวางนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการที่ดิน โดยมีเนื้อหาครอบคลุมทั้งเรื่องการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งของรัฐและเอกชน ตัวอย่างสำคัญของงานในกลุ่มนี้คือรายงานการศึกษาเรื่อง “A Land Policy Study” ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ซึ่งมีทองโรจน์ อ่อนจันทร์ เป็นบรรณาธิการ (Onchan, 1990) รายงานฉบับนี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับปัญหาและนโยบายที่ดินของประเทศไทยที่ครอบคลุมมากที่สุดงานหนึ่ง โดยเริ่มตั้งแต่การวิเคราะห์โครงสร้างการเกษตรและเศรษฐกิจด้านการเกษตรของ泰นโยบายการกำหนดประเภทการใช้ที่ดิน ทั้งในด้านขีดความสามารถและความเหมาะสมในการใช้ที่ดิน นโยบายที่ดินที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ดินและน้ำ นโยบายป่าไม้ นโยบายการถือครองที่ดิน ทั้งในเรื่องสิทธิในการถือครองและการออกโฉนดที่ดิน นโยบายการปฏิรูปที่ดินและนโยบายการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับประชาชน รวมไปถึงจนถึงการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดินและระบบฐานข้อมูลที่ดิน

ในภาพรวม ประเด็นสำคัญที่เป็นพื้นฐานความคิดในงานเขียนกลุ่มนี้คือ ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรที่มักมีอาชีพรับจ้างทำการเกษตร

และมีความยากจนมาก อีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญคือเรื่องการเช่าที่ดิน โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับอัตราการเช่าและสัญญาการเช่าที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้เช่า งานเขียนในกลุ่มนี้มักกล่าวถึงการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตจากแต่เดิมเป็นการผลิตเพื่อพอยังชีพกลายมาเป็นการผลิตเน้นการขายและเป็นระบบ ซึ่งทำให้เกษตรกรต้องใช้เงินสดเพิ่มมากขึ้นและมีเผชิญกับโอกาสเสี่ยงเป็นหนี้สินมากยิ่งขึ้น บ่อยครั้งนำไปสู่การสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินของตนเองในที่สุด ปัญหาสืบเนื่องตามมาก็คือ สภาพความเสื่อมโทรมของดินก็เริ่มชัดเจนและกลายเป็นปัญหาที่รุนแรงมากขึ้น

รายงานเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารจัดการที่ดินที่สำคัญมีอีกหลายฉบับ อาทิ การประมวลวิวัฒนาการของนโยบายที่ดินในประเทศไทยใน “รายงานฐานข้อมูลด้านนโยบายที่ดินของประเทศไทย” ของสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งเรียบเรียงโดยโสภณ ชมชาญ (2548) รายงานด้านการบริหารจัดการที่ดินของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดทำโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2554, 2555) และเอกสารอีกจำนวนมากที่เป็นการรวบรวมข้อเสนอในการปฏิรูปนโยบายที่ดินของประเทศไทย อาทิ “ข้อเสนอแนวทางและมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินในสังคมไทย” ของคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (2552) และ “แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย: ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” ของคณะกรรมการปฏิรูป (2554) ซึ่งได้ระบุถึงประเด็นปัญหาและแนวทางการปฏิรูปประเทศไทยในด้านต่างๆ และหนึ่งในนั้นคือเรื่องที่ดิน เอกสารเหล่านี้ได้ประมวลข้อมูลและความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับปัญหาที่ดินของประเทศไทยไว้อย่างละเอียด ทั้งในด้านกฎหมาย นโยบาย และแผน เครื่องมือสำหรับการบริหารจัดการ และองค์กรที่รับผิดชอบเรื่องที่ดิน เมื่อไม่นานมานี้ เอกสารของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาที่เรียบเรียงโดย

พรทิพย์ เชื้องาม (2557) ก็ได้ประมวลข้อมูลสำคัญเบื้องต้นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบการจัดการที่ดินและทรัพยากรของไทยจนถึงปี พ.ศ. 2547

ชุดงานวิจัยของศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดินของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา ก็ได้สร้างฐานข้อมูลและองค์ความรู้เกี่ยวกับประเด็นปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทยที่ครอบคลุมมากอีกชุดหนึ่ง โดยมีเนื้อหาของการศึกษาตั้งแต่เรื่องการบริหารจัดการที่ดินทั่วไป การบริหารจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น การบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร การบริหารจัดการพื้นที่ป่า การพัฒนาและการอนุรักษ์พื้นที่ชายฝั่ง การพัฒนาและการผังเมือง ปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทที่ดิน สิทธิชุมชน การถือครองที่ดินของคนต่างด้าว ไปจนถึงเรื่องระบบภาษีที่ดิน และระบบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน งานวิจัยกลุ่มนี้มีเนื้อหาครอบคลุมประเด็นสำคัญในเรื่องที่ดินของประเทศไทย และมีข้อเสนอแนะที่สามารถนำไปพิจารณาต่อได้ในเชิงนโยบาย แต่โดยมากไม่ได้เน้นการตอบโจทย์ในเชิงทฤษฎี⁴

ส่วนงานวิจัยเรื่อง “พัฒนาการการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน น้ำ และป่าไม้ในประเทศไทย” โดยอาทิตย์ยา พองพรหม และวีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ (2557) ก็ได้ประมวลวิวัฒนาการของแนวคิด นโยบายและมาตรการในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน น้ำและป่าไม้ รวมทั้งเหตุการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครองที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายการบริหารจัดการ รวมถึงประเด็นความขัดแย้งและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากร โดยแบ่งประวัติศาสตร์ออกเป็น 3 ยุค คือ หนึ่ง ยุคพ่อปกครองลูกสมัยสุโขทัยประมาณ ปี พ.ศ. 1792-1892

⁴ รายละเอียดของงานวิจัยเหล่านี้สามารถอ่านเพิ่มเติมได้ที่ <http://landforum.trf.or.th/>

สอง ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ประมาณ ปี พ.ศ. 1893–2475 และ สาม ยุคประชาธิปไตย ปี พ.ศ. 2476–2552

ส่วนรายงานเรื่อง “พลวัตนโยบายการเกษตรของไทย: ความเป็นมา จากอดีตสู่ปัจจุบัน” โดยโสภณ ชมชาญ และคณะ (2557) ได้ประมวลเหตุการณ์ เกี่ยวกับนโยบายการเกษตรของประเทศไทยไว้อย่างละเอียดครบถ้วน เนื้อหา ในรายงานนี้หลายส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐที่มีผลต่อเศรษฐกิจที่ดิน ของประเทศไทย นับตั้งแต่เรื่องนโยบายที่ดินเพื่อการเกษตร นโยบายการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย นโยบายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นโยบายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม นโยบายการกำหนดเขตเหมาะสม สำหรับการปลูกพืช รายงานสองฉบับหลังนี้นับเป็นเอกสารที่ได้รวบรวมข้อมูล เชิงประวัติศาสตร์ไว้อย่างละเอียดให้เป็นแหล่งอ้างอิงสำคัญในการศึกษาเรื่อง ที่ดินต่อไปได้ แม้ว่าจะไม่ได้มีการวิเคราะห์ด้วยกรอบความคิดเชิงทฤษฎี เศรษฐศาสตร์ก็ตาม

สรุปได้ว่า ประเด็นปัญหาหลักด้านเศรษฐกิจที่ดินไทยที่ได้มีการวิเคราะห์ ไว้อยู่พอสมควรแล้ว ได้แก่ การไร้ที่ดินทำกินและการเช่าที่ดินของเกษตรกร ผู้ยากไร้ การพัฒนาสิทธิและความมั่นคงในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ปัญหาที่ดินป่าไม้กับความมั่นคงของประเทศ และการใช้ประโยชน์ที่ดินจนเกิดความเสื่อมโทรม ด้านธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เนื่องจากปัญหาที่ดินเหล่านี้มีความเกี่ยวโยงกัน อย่างมาก การวิเคราะห์ปัญหาที่ดินและการกำหนดนโยบายที่ดินจึงต้องประมวล ประเด็นต่างๆ เข้าด้วยกัน แต่รายงานเหล่านี้โดยมากเน้นการวิเคราะห์ประเด็น ปัญหาเพื่อตอบโจทย์เชิงนโยบายมากกว่าการสร้างองค์ความรู้เชิงทฤษฎี จึงถือเป็นช่องว่างความรู้ที่ต้องเติมเต็มต่อไป

ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินไทย

จากการทบทวนงานเขียนและสิ่งตีพิมพ์เกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินในประเทศไทยในช่วงประมาณ 100 ปีที่ผ่านมา พบว่าประเด็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินมีอยู่หลากหลาย ตั้งแต่เรื่องพื้นฐานที่สุด คือ เรื่องนิยามความหมายของคำว่าที่ดินที่นอกเหนือไปจากนิยามเชิงกายภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตามมาด้วยประเด็นสืบเนื่องคือเรื่องประเภทและขอบเขตของทรัพย์สินในการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน ไปจนถึงเรื่องเครื่องมือและมาตรการในการบริหารจัดการที่ดิน ข้อโต้แย้งในเรื่องเศรษฐกิจที่ดินในประเทศไทยโดยมากเป็นประเด็นเชิงปทัสฐาน (normative) ซึ่งเป็นข้อเสนอในเชิงนโยบายที่ควรจะเป็น แต่ก็มียุ่บางที่เป็นการโต้แย้งในเชิงปฏิฐาน (positive) ที่ตั้งอยู่บนกรอบความคิด และการวิเคราะห์ตามข้อมูลหลักฐานเชิงประจักษ์ ประเด็นสำคัญที่เป็นข้อโต้แย้งมีอยู่มากมาย เช่น

- ที่ดินเป็นสินค้าที่ซื้อขายได้ทั่วไปในตลาด หรือเป็นสินทรัพย์สำหรับการสร้างความมั่นคงในชีวิต
- ที่ดิน ทุน หรือแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของระบบเศรษฐกิจในภาคชนบทไทยในอดีต
- สิทธิในที่ดินควรเป็นกรรมสิทธิ์ที่รับรองการเป็นเจ้าของ หรือให้เฉพาะสิทธิในการใช้ประโยชน์
- สิทธิการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินควรเป็นแบบถาวร หรือแบบมีกำหนดระยะเวลา
- สิทธิในที่ดินควรเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มคน ชุมชนและสาธารณะทั่วไป
- การเช่าที่ดินเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจสังคม หรือเป็นเพียงปรากฏการณ์หนึ่งในกลไกตลาด

- ปังจัยภายนอกหรือปังจัยภายในทำให้รัฐไทยต้องพัฒนาระบบทรัพย์สินสิทธิแบบทางการ
- รัฐส่วนกลาง รัฐส่วนท้องถิ่น หรือชุมชนควรทำหน้าที่ดูแลและบริหารจัดการที่ดินป่าไม้
- รัฐควรพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการพัฒนาที่ดิน หรือปล่อยให้เป็นบทบาทของเอกชน
- การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินทำให้เกิดผลดีต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนและสวัสดิการโดยรวมของสังคม หรือเกิดผลเสียมากกว่า
- รัฐควรเก็บภาษีที่ดินและค่าธรรมเนียมต่างๆ เพื่อให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ หรือไม่ควร
- แปลงที่ดินและการผลิตเพื่อการเกษตรควรเป็นขนาดใหญ่ หรือขนาดเล็ก
- การฟื้นฟูชุมชนแออัดในเมืองควรเป็นแบบแนวราบแบบเดิม หรือแนวตั้งในอาคารสูง
- รัฐ เอกชน หรือชุมชนควรมีหน้าที่ในการจัดการด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในเมือง ฯลฯ

ข้อโต้แย้งเหล่านี้แสดงถึงข้อความคิดที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนระหว่างนักวิชาการและนักปฏิบัติด้านที่ดินกลุ่มต่างๆ แต่ในความเป็นจริงแล้ว แนวความคิดและแนวทางการบริหารจัดการที่ดินไม่ได้แยกส่วนออกจากกันอย่างชัดเจนเช่นนั้นเสมอไป ในหลายกรณีมีการผสมผสานความคิดเหล่านี้เข้าด้วยกัน เนื่องจากแต่ละแนวคิดและแนวทางมีข้อสมมติและเงื่อนไขในการดำเนินการใช้ให้เกิดประสิทธิภาพและความเป็นธรรมไม่เหมือนกัน จึงต้องมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้เพื่อประยุกต์ใช้ในสถานการณ์ที่ถูกต้องและเหมาะสม

เนื้อหาการทบทวนในสองบทต่อจากนี้จะนำเสนอข้อโต้แย้งเหล่านี้ในบริบทของประเทศไทย

ที่ดินเป็นสินค้าหรือมากกว่านั้น

ประเด็นพื้นฐานที่มีการโต้แย้งกันในเรื่องเศรษฐกิจที่ดิน คือ ขอบเขตความหมายของคำว่าที่ดินที่กว้างกว่านิยามตามลักษณะกายภาพและภูมิศาสตร์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน แนวคิดกระแสหลักที่เป็นพื้นฐานของเศรษฐศาสตร์ที่ดินและนโยบายที่ดินในยุคหลังคือ ที่ดินเป็นเศรษฐกิจทรัพย์ที่สามารถซื้อขายได้โดยปัจเจกบุคคลในตลาดที่ดิน งานเขียนและนโยบายรัฐเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินไทยส่วนใหญ่อยู่ภายใต้กรอบแนวคิดนี้ ส่วนแนวคิดอีกกลุ่มหนึ่งที่โต้แย้งเรื่องขอบเขตความหมายนี้ถือว่าที่ดินเป็นมากกว่าสินค้า โดยเป็นทั้งสินทรัพย์ ทรัพยากรและสิ่งอื่นๆ ที่มีความหมายด้านสังคมวัฒนธรรมและไม่สามารถตีเป็นมูลค่าเงินและซื้อขายในตลาดได้

ที่ดินในฐานะเศรษฐกิจทรัพย์

กระบวนการหลักที่เป็นพื้นฐานของนโยบายที่ดินของรัฐบาลไทยนับตั้งแต่มีนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจสังคมในช่วง 50-60 ปีที่ผ่านมาคือ ที่ดินเป็นเศรษฐกิจทรัพย์ที่ปัจเจกบุคคลสามารถถือครอง ใช้ประโยชน์และซื้อขายในตลาดได้ แนวคิดนี้เป็นไปตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่ถือว่าที่ดินเป็นสินค้าทางเศรษฐกิจที่มีคุณสมบัติทางกายภาพที่สามารถจับต้องได้ มีปริมาณจำกัดและไม่พอเพียงกับความต้องการในพื้นที่หนึ่งและเวลาหนึ่ง และสามารถโอนถ่ายการถือครองและการใช้ประโยชน์ระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย ที่ดินยังเป็นปัจจัยการผลิตพื้นฐานเช่นเดียวกันกับแรงงานและทุน โดยมีนัยทั้งในฐานะเป็นที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและในฐานะเป็นแหล่งสะสม

ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ที่อยู่ในดิน เช่น น้ำมัน แร่ธาตุและสารอาหารต่างๆ คุณลักษณะสำคัญของที่ดินที่แตกต่างการปัจจัยการผลิตพื้นฐานอื่นๆ คือ ที่ดินมีอยู่อย่างจำกัดบนพื้นผิวโลก⁵ และความต้องการในการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ตั้งและพื้นที่หนึ่งจะทำให้อุปทานที่ดินไม่เพียงพอต่ออุปสงค์ที่มักเพิ่มขึ้นอยู่เสมอ อีกทั้งรูปแบบและความเข้มข้นของการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งในชนบทและในเมืองต่างมีความสัมพันธ์อย่างมากกับรูปแบบและระดับการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่นและของประเทศ นโยบายด้านเศรษฐกิจจึงเกี่ยวข้องกันกับนโยบายด้านที่ดินอย่างแยกออกจากกันไม่ได้

แม้ว่าที่ดินจะเป็นสิ่งที่จับต้องและมองเห็นได้อย่างประจักษ์ และในโลกปัจจุบันมีการซื้อขายที่ดินกันเป็นปกติ แต่สิ่งที่เรียกว่าที่ดินในระบบเศรษฐกิจมีคุณลักษณะเฉพาะตัวหลายประการที่ทำให้การทำความเข้าใจและการวิเคราะห์ที่ดินในระบบเศรษฐกิจแตกต่างจากข้าวปลาอาหาร แปรังสีพื้น ยาสีพื้นและเศรษฐกิจทรัพย์อื่นๆ ที่มีการซื้อขายอยู่ในตลาดทั่วไป คุณลักษณะของที่ดินในฐานะเศรษฐกิจทรัพย์เป็นพื้นฐานความคิดของงานเขียนกระแสหลักและนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินโดยมากในประเทศไทย ลักษณะเฉพาะของที่ดินที่มีผลต่อการตลาดที่ดินมีอยู่หลายประการ อาทิ ที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์เป็นทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ไม่ได้⁶ จึงทำให้สิ่งที่มีการซื้อขายกันในตลาดที่ดินเป็นทรัพย์สินสิทธิ (property rights) ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้น

⁵ แม้ว่าอาจสามารถถมทะเลเพื่อเพิ่มพื้นที่ดินที่ใช้ประโยชน์ได้ ดังเช่นในกรณีของการสร้างเกาะสำหรับสนามบินคันไซ (Kansai) ในประเทศญี่ปุ่น และการเพิ่มพื้นที่อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมในสิงคโปร์ การเพิ่มอุปทานที่ดินในลักษณะต้องใช้การลงทุนสูงมาก จึงน่าจะเข้าข่ายของการเพิ่มทุน (capital) มากกว่า ตามความคิดของ Harvey (1992: 34)

⁶ ยกเว้นในกรณีที่มีการโยกย้ายอาคารจากที่ตั้งหนึ่งไปอีกที่หนึ่ง ดังเช่นการย้ายอาคารไม้ประวัติศาสตร์ที่มีคุณค่ามาก แต่กรณีดังกล่าวมีเกิดขึ้นน้อยมาก

อีกทั้งทรัพย์สินในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นชุดของสิทธิ (a bundle of rights) ที่สามารถแยกออกจากกันได้ ทั้งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในการเป็นเจ้าของ สิทธิในการใช้ประโยชน์ สิทธิในการโอนและขาย สิทธิในการกีดกันผู้อื่น เป็นต้น การที่เราสามารถแยกสิทธิต่างๆ ออกจากกันได้เป็นคุณลักษณะพิเศษที่ทำให้ตลาดที่ดินแตกต่างจากตลาดสินค้าอื่นๆ ทั่วไป สิ่งที่ซื้อขายกันในตลาดที่ดินนั้นจึงไม่ใช่เพียงตัวกายภาพของที่ดินเอง แต่เป็นทรัพย์สินในการถือครอง การใช้ประโยชน์ โอนและซื้อขาย รวมทั้งสิทธิอื่นๆ ที่มากับที่ดินแปลงนั้น กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับที่ดินของประเทศไทยในยุคหลัง ทั้งประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายอื่นๆ ล้วนแล้วแต่มองว่าที่ดินเป็นเศรษฐกิจทรัพย์สินที่มีทรัพย์สินที่แบ่งแยกในระดับปัจเจกได้

ด้วยที่ดินและอาคารมีอายุการใช้งานนาน จึงทำให้ทรัพย์สินที่มาพร้อมกับที่ดินและอาคารนั้นมีอายุยาวนานและสามารถเก็บทรัพย์สินนั้นไว้ได้ตลอดไปในกรณีของที่ดินและได้เวลานานตามอายุขัยในกรณีของอาคาร สิ่งปลูกสร้าง อีกทั้งการลงทุนในที่ดินมักติดอยู่กับที่ดินและเงินลงทุนในที่ดินมักมีสภาพคล่องต่ำ การซื้อขายที่ดินจึงไม่เหมือนกับสินค้าอื่นๆ ที่สามารถซื้อขายไปได้อย่างง่ายดาย นอกจากนี้ ที่ดินในแต่ละผืนมีคุณลักษณะเฉพาะตัวและไม่มีที่ดินอื่นที่ทดแทนกันได้อย่างสมบูรณ์ และมีคุณลักษณะแตกต่างจากสินค้ามาตรฐานที่ซื้อได้ในร้านทั่วไป จึงเป็นเรื่องยากในการเปรียบเทียบมูลค่าที่ดินผืนหนึ่งกับอีกผืนหนึ่งและปรับเปลี่ยนมูลค่าตามคุณลักษณะที่ต่างกันของที่ดินแต่ละผืน ตัวอย่างเช่น ความเหมาะสมของที่ดินเพื่อการเพาะปลูกพืชแต่ละประเภทขึ้นอยู่กับสภาพดิน ความลาดชันของพื้นที่ การระบายน้ำ และปัจจัยอื่นๆ อีกหลายประการ ที่ดินแต่ละผืนก็มีคุณลักษณะแตกต่างกันออกไป จึงเป็นการยากที่จะกำหนดได้ว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไรจึงสร้างประโยชน์

สูงสุด และการวิเคราะห์และประเมินมูลค่าที่ดินจึงมักต้องพึ่งข้อมูลความรู้ และประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญ

กระนั้นก็ตาม แม้แต่ผู้เชี่ยวชาญเองก็ไม่สามารถประเมินมูลค่าของที่ดินได้อย่างแท้จริงเนื่องจากสภาวะอสมมาตรทางข้อมูล (information asymmetry) ในตลาดที่ดิน เนื่องจากคนซื้อคนขายที่ดินมีข้อมูลไม่เท่ากัน และอาจมีการปกปิดข้อมูลเพื่อประโยชน์ของตนเอง ตามหลักเศรษฐศาสตร์พื้นฐาน กลไกตลาดที่ดิน (หรือตลาดใดๆ ก็ตาม) จะสามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดได้ต่อเมื่อผู้ซื้อและผู้ขายต่างมีข้อมูลที่มีผลต่อการตัดสินใจซื้อขายอย่างสมบูรณ์ ทั้งคุณลักษณะของแปลงที่ดิน สภาพตลาดที่ดินในพื้นที่และศักยภาพในการพัฒนาที่ดินนั้น ตามความเป็นจริงแล้ว ทั้งผู้ขายและผู้ซื้อไม่สามารถทราบถึงข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับที่ดินได้ โดยมากผู้ขายมักมีข้อมูลเกี่ยวกับคุณลักษณะและคุณภาพของที่ดินมากกว่าผู้ซื้อ เช่น ภัยพิบัติและความเสียหายที่เคยเกิดขึ้นมาก่อนแล้วในอดีต แต่ไม่มีการข้อมูลที่เปิดเผยแก่สาธารณะ ในทางกลับกัน ผู้ซื้อที่เป็นนักพัฒนาที่ดินขนาดใหญ่มักมีข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับตลาดที่ดินโดยรวม และมีข้อมูลความรู้และประสบการณ์ในการพัฒนาตามศักยภาพของที่ดินนั้นมากกว่าเจ้าของที่ดินเอง สภาวะอสมมาตรทางข้อมูลเช่นนี้ทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าระดับประโยชน์สูงสุด ตัวอย่างเช่น เจ้าของที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมในชนบทอาจรู้ว่าคุณภาพดินดีมากขนาดไหน แต่ไม่รู้ถึงศักยภาพหรือไม่สนใจที่จะพัฒนาที่ดินตนเองเพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การพัฒนาที่ดินเพื่อประโยชน์ที่อาจสร้างรายได้มากกว่าก็ไม่เกิดขึ้น เป็นต้น ปัญหาสภาวะอสมมาตรของข้อมูลในตลาดที่ดินมีกล่าวถึงอยู่บ้างในงานเขียนเกี่ยวกับที่ดินในประเทศไทย เช่น อติศรี อิศรางกูร ณ อยุธยา และคณะ (2552) แต่ไม่ได้

มีการวัดและพิสูจน์สมมติฐานในเรื่องนี้โดยตรงด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์และวิธีวิเคราะห์เชิงปริมาณ

หลักเศรษฐศาสตร์อีกประการหนึ่งที่เป็นพื้นฐานแนวคิดในงานเขียนและนโยบายที่ดินไทยโดยทั่วไป คือ กลไกตลาดจะมีความสมบูรณ์ได้ต่อเมื่อมีผู้ซื้อและผู้ขายเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้เกิดการแข่งขันกันทั้งในด้านอุปสงค์และอุปทาน การตัดสินใจของผู้ซื้อหรือผู้ขายคนใดคนหนึ่งจะไม่ทำให้ราคาตลาดเปลี่ยนแปลง เพราะแต่ละฝ่ายต่างต้องยอมรับราคาตลาด (price taking) อย่างไรก็ตาม ตลาดที่ดินในความเป็นจริงมิได้เป็นเช่นนั้น ตลาดที่ดินมักมีความเป็นท้องถิ่นและมีคุณลักษณะเฉพาะพื้นที่สูง ที่ดินผืนหนึ่งที่ประกาศขายในตลาดจะมีผู้สนใจซื้อเพียงไม่กี่ราย ซึ่งอาจทำให้อำนาจต่อรองของผู้ซื้อมีมากขึ้นในทางกลับกันในบางพื้นที่ เจ้าของที่ดินบางรายมีที่ดินอยู่เป็นจำนวนมาก ประกอบกับระบบภาษีที่ดินที่ไม่สะท้อนต้นทุนโอกาสของการถือครองนั้น ทำให้เจ้าของที่ดินไม่จำเป็นต้องรีบขายที่ดินแต่เก็บไว้รอพัฒนาหรือขายในอนาคต จึงทำให้ราคาที่ดินไม่ปรับไปตามกลไกตลาดที่ทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด

จากมุมมองของนักพัฒนาที่ดินเอกชน การใช้ที่ดินผืนหนึ่งจะได้ประโยชน์สูงสุดได้ต่อเมื่อไม่มีข้อจำกัดใดๆ ในการพัฒนาที่ดินนั้น เจ้าของที่ดิน นักพัฒนาที่ดินและผู้เช่าต้องสามารถเปลี่ยนรูปแบบและระดับการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ตามแนวโน้มเศรษฐกิจและความเป็นไปในตลาด อย่างไรก็ตาม ตามความเป็นจริงแล้ว ปัจจัยหลายประการได้ทำให้ตลาดที่ดินไม่สามารถปรับตัวได้เร็วตามการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจ ดังอย่างเช่น ในกรณีที่แปลงที่ดินมีขนาดเล็ก การรวมแปลงที่ดินเพื่อการพัฒนาที่ดินอาจทำได้ยากและใช้เวลานานเกินกว่าที่ตอบสนองความต้องการของเศรษฐกิจในขณะนั้นได้อย่าง

ทันช่วงที่ในกรณีที่มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เข้มงวด นักพัฒนาที่ดินอาจไม่มีแรงจูงใจมากพอที่จะลงทุนในพื้นที่นั้น ทำให้โอกาสในการพัฒนาที่ดินมีไม่มากพอแม้ว่าจะมีศักยภาพในเชิงที่ตั้งก็ตาม ประเด็นเหล่านี้ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องแสดงบทบาทด้วยการพัฒนาที่ดินเอง โดยอาจลงทุนซื้อที่ดินเพื่อรวมแปลงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขึ้นมาใหม่ หรือปรับปรุงกฎหมายข้อกำหนดต่างๆ และใช้มาตรการจูงใจให้เอกชนลงทุนพัฒนาที่ดิน

คุณลักษณะอีกประการหนึ่งของที่ดินในฐานะเศรษฐกิจทรัพย์ที่พบเห็นอยู่ทั่วไปในสังคมไทย คือ ผู้มีฐานะและมีกำลังจ่ายมักซื้อที่ดินเก็บไว้เป็นสินทรัพย์หลักของครอบครัว เนื่องจากเชื่อกันว่าที่ดินเก็บรักษามูลค่าได้อย่างมั่นคงและระยะเวลานาน และสามารถใช้เป็นหลักประกันในการกระจายความเสี่ยงจากการผันผวนของราคาหรือเงินเพื่อได้ การถือครองที่ดินจึงเป็นวิธีการลงทุนหนึ่งที่ครัวเรือนนิยมเลือกใช้ในการวางแผนสำหรับอนาคต โดยเฉพาะในกรณีที่มีเงินออมเหลือจากการใช้จ่ายต่างๆ แนวคิดนี้ไม่ได้มีจำกัดเฉพาะในครัวเรือนดั้งเดิมในภาคเกษตรกรรมชนบทไทย แต่หลงเหลือมาจนถึงปัจจุบันในครัวเรือนในเมือง ในกรณีที่สังคมนั้นมีต้นทุนโอกาส (opportunity cost) ในการถือครองที่ดินอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากรัฐเก็บภาษีที่ดินหรือภาษีทรัพย์สินในระดับต่ำมากดังเช่นในกรณีของประเทศไทย เจ้าของที่ดินอาจยินดีปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือยอมให้มีกิจกรรมใช้ประโยชน์ที่ดินที่ต่ำกว่าศักยภาพของพื้นที่ในช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อรอเวลาที่คิดว่าเหมาะสมที่จะพัฒนามากกว่าในอนาคต

สรุปแนวคิดกระแสหลักที่เป็นข้อตกลงเบื้องต้นของงานเขียน และนโยบายที่ดินไทยโดยทั่วไปได้ว่า โดยพื้นฐานแล้ว ตลาดที่ดินมีความไม่สมบูรณ์อย่างมาก เนื่องจากการซื้อขายและแลกเปลี่ยนสิทธิในการครอบครองและ

การใช้ประโยชน์ไม่ได้เป็นอย่างอิสระ แต่เต็มไปด้วยความล้มเหลวของตลาดส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการเป็นทรัพย์สินที่เคลื่อนย้ายไม่ได้ และจำนวนผู้ซื้อผู้ขายที่มีอยู่อย่างจำกัดทำให้เกิดการผูกขาด และข้อมูลในการซื้อขายที่ไม่สมบูรณ์ กลไกตลาดมักเป็นไปตามการตัดสินใจของเจ้าของที่ดิน และนักพัฒนาที่ดินเพียงไม่กี่ราย อีกทั้ง ยังมีผลกระทบภายนอกทั้งเชิงบวกและเชิงลบ และความเป็นสินค้าสาธารณะของโครงสร้างพื้นฐานที่ทำให้เกิดมูลค่าในที่ตั้งของที่ดิน จึงเกิดแนวคิดสืบเนื่องในเชิงเศรษฐศาสตร์นโยบายที่ว่า รัฐต้องแสดงบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะและแนวทางการบริหารจัดการที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาความเป็นอยู่และความมั่นคงของคนในสังคม

ที่ดินเป็นมากกว่าสินค้า

ดังที่กล่าวมาข้างต้น การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ที่ดินทั่วไปมักเริ่มจากข้อตกลงพื้นฐานว่า ที่ดินเป็นเศรษฐกิจที่มีการถือครอง ใช้ประโยชน์ และซื้อขายได้โดยปัจเจกบุคคลหรือหน่วยเศรษฐกิจอื่น และเป็นหนึ่งในปัจจัยการผลิตพื้นฐานสามประการ คือ ที่ดิน ทุน และแรงงาน ซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สามารถนำมาผ่านกระบวนการผลิตสิ่งของที่กลายเป็นสินค้าที่ซื้อขายกันในตลาดได้ ข้อสมมตินี้แม้เป็นพื้นฐานหลักของการวิเคราะห์เศรษฐกิจที่ดินกระแสหลักในปัจจุบัน แต่ก็มีข้อจำกัดในการทำความเข้าใจกับปัญหาที่ดิน และความขัดแย้งเรื่องที่ดินที่เกิดขึ้นทั้งในสังคมไทย และสังคมอื่นๆ ตลอดเรื่อยมา แม้ว่าหัวข้อหลักของงานปริทัศน์นี้เป็นเรื่องเศรษฐกิจที่ดิน แต่สิ่งที่เรียกกันว่าที่ดินนั้นมีความซับซ้อนมากเกินกว่าที่จะใช้แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่กล่าวมาในข้างต้นเพียงอย่างเดียวได้ จึงต้องขยายกรอบความคิดเกี่ยวกับเรื่องที่ดิน ดังที่นักคิดนักเขียนทั้งในต่างประเทศ และประเทศไทย ได้เสนอมาแต่อดีตแล้ว

หนึ่งในนั้นคือ คาร์ล โพลานยี (Karl Polanyi) นักปราชญ์ชาวอเมริกัน เจ้าของสายยังกาเรียน ซึ่งได้วิเคราะห์ไว้ในหนังสือชื่อ “The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time” ไว้อย่างลึกซึ้งว่า ทั้งที่ดิน แรงงานและเงินล้วนแล้วแต่เป็นสินค้าสมมติ (fictitious commodities) โดยที่สินค้าที่แท้จริงคือสิ่งของ (objects) ที่ผลิตขึ้นเพื่อการขายในตลาด (Polanyi, 1944: 68-76) แรงงาน ที่ดิน และเงินทุนยังไม่ถือเป็นปัจจัยการผลิต ราวใดที่ยังไม่มีตลาดเกิดขึ้น คนคือคน หรือเป็นคนทำงาน (workers) แต่ยังไม่ใช่แรงงาน (labor) จนกว่าจะมีตลาดซื้อขาย คำว่าแรงงานเป็นเพียงคำเรียก กิจกรรมของมนุษย์ที่เกิดขึ้นกับการดำรงชีวิต ซึ่งไม่ได้ผลิตขึ้นมาเพื่อซื้อขาย ในตลาด แต่มีเพื่อวัตถุประสงค์อื่น และกิจกรรมเหล่านี้ไม่สามารถที่จะแยกออกจากส่วนอื่นๆ ของชีวิตได้ ในขณะที่ที่ดินก็เป็นเพียงอีกชื่อหนึ่งของธรรมชาติ (nature) ซึ่งก็ไม่ได้สร้างขึ้นโดยมนุษย์ ในขณะที่เงินทุน (money) ก็เป็นเพียงสัญลักษณ์ของความสามารถในการซื้อ ซึ่งก็ไม่ได้เกิดจากผลิตใดๆ แต่เกิดขึ้นจากกลไกด้านการเงินการคลัง และมีขึ้นมาเพื่อทำให้การแลกเปลี่ยนซื้อขายในตลาดเป็นไปได้อย่างสะดวกมากขึ้น อีกทั้งคุณค่าของตัวเงินสามารถคงอยู่ได้ด้วยความเชื่อมั่นของสังคม เมื่อไหร่ที่คนไม่เชื่อในค่าของเงินนั้น เงินตราก็เป็นเพียงกระดาษ และเศษโลหะ ด้วยเหตุว่าทั้งสามสิ่งนี้ไม่ได้สร้างขึ้นมาเพื่อการซื้อขายในตลาด การเรียกสิ่งเหล่านี้ว่าเป็นสินค้าจึงเป็นการสมมติขึ้นทั้งสิ้น

แนวคิดของโพลานยีเป็นไปในแนวทางเดียวกับนักคิดนักเขียนหลายคน ที่มองเห็นข้อจำกัดของความหมายของที่ดินที่ใช้ในหมู่นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักทั่วไป แม้ว่าคำว่าที่ดินที่เป็นปัจจัยการผลิตนั้นเป็นทุกอย่างที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ในกระบวนการผลิต ไม่ว่าจะอยู่บนดิน เหนือดินหรือใต้ดิน แต่ในความเป็นจริงแล้ว ที่ดินและแรงงานไม่เหมือนกับสินค้าอื่นที่

ที่ผลิตขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งของระบบการผลิตเพื่อซื้อขาย เพราะทั้งที่ดินและกิจกรรมของมนุษย์มีความหมายและความสำคัญมากกว่าการเป็นเพียงสินค้าในตลาด การถือให้ที่ดินเป็นเพียงสินค้าจึงเป็นต้นตอของปัญหาต่างๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อันที่จริงแล้ว สิ่งที่มีการซื้อขายในตลาดที่ดินไม่ใช่ตัวที่ดินเองแต่เป็นทรัพย์สินสิทธิต่างๆ ในที่ดินนั้น ด้วยทรัพย์สินสิทธิก็เหมือนสิทธิอื่นๆ ที่ไม่ได้เกิดขึ้นมาลอยๆ แต่มีเงื่อนไขของสังคมที่กำหนดขอบเขตของสิทธินั้น อีกทั้งสิทธิ (right) ย่อมมาพร้อมกับหน้าที่ (duty) ซึ่งผู้ถือสิทธินั้นต้องปฏิบัติตามภายใต้กรอบทางกฎหมาย ระเบียบ และธรรมเนียมปฏิบัติต่างๆ ที่สังคมกำหนดขึ้นมา การกำหนดให้ที่ดินเป็นเพียงสินค้าจึงละเลยมิติด้านสังคมวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับการถือครอง ใช้ประโยชน์และซื้อขายที่ดิน

งานเขียนกลุ่มหนึ่งในประเทศไทยตั้งอยู่บนฐานความคิดที่ถือว่าที่ดินเป็นมากกว่าสินค้าทางเศรษฐกิจและมีความหมายทางสังคมวัฒนธรรม อีกทั้งยังไม่ใช่เป็นสิ่งที่สามารถแยกออกจากระบบนิเวศในธรรมชาติได้อย่างชัดเจน ที่ดินยังเป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ทางสังคมของคนในชุมชนที่มีความซับซ้อนและปรับเปลี่ยนรูปแบบและความหมายไปเรื่อยๆ จึงไม่เหมือนกับสินค้าบริโภคแบบแปรงสีฟันยาสีฟันที่ซื้อมาใช้แล้วหมดไป แนวคิดนี้เป็นพื้นฐานของข้อเสนอให้มีการสร้างทางเลือกของระบบทรัพย์สินที่ดินเป็นแบบชุมชนในรูปแบบโฉนดชุมชน นอกเหนือไปจากแบบปัจเจกบุคคลดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังที่ปรากฏในงานเขียนของ เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ (บรรณาธิการ) (2536) อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2544) และเอกสารของมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ (2557) รวมทั้งงานเขียนของกลุ่มนักเคลื่อนไหวและองค์กรเอกชนที่สนับสนุนแนวคิดป่าชุมชน เพื่อการใช้ประโยชน์ในป่าไม้โดยชุมชนไปพร้อมกับการอนุรักษ์ป่าไม้อย่างยั่งยืน

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทยเกิดขึ้นพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์หรือวิถีคิดเกี่ยวกับที่ดินและความสัมพันธ์ระหว่างที่ดินกับองค์ประกอบอื่นๆ ในระบบเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม งานเขียนจำนวนหนึ่งได้ยกประเด็นการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ในการวิเคราะห์วิวัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจกับที่ดินในประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อาทิ บทความเรื่อง “บริบทและความสัมพันธ์ของการจัดการที่ดินในสังคมไทย” โดยโครงการพื้นที่ทางสังคมและสื่อทางเลือก (2457) งานเขียนกลุ่มนี้ได้เสนอว่าการเปลี่ยนแปลงของปัญหาที่ดินที่ผ่านมาเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์หรือวิถีคิดเกี่ยวกับที่ดินในอดีตที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมและระบบสังคม วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของคนในชุมชน ไม่ได้แยกส่วนออกมา การถือครองและการใช้ประโยชน์ก็เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรม แต่ในภายหลังเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในด้านการค้าและระบบเศรษฐกิจในภาพรวม วิถีคิดเกี่ยวกับที่ดินก็เริ่มเปลี่ยนแปลงไป ที่ดินกลายเป็นสินทรัพย์แบบหนึ่งที่ถือครองได้โดยกรรมสิทธิ์ของปัจเจกบุคคล และเป็นปัจจัยการผลิตที่สามารถซื้อขายและโอนได้ตามกลไกตลาด นับเป็นการตัดแยกความสัมพันธ์ระหว่างที่ดินกับระบบสังคมวัฒนธรรมที่มีอยู่แต่เดิมออกจากกัน บทความในแนวนี้โดยมากมีจุดยืนและความเห็นในเชิงลบว่าการเปลี่ยนแปลงไปสู่กรรมสิทธิ์ที่ดินแบบปัจเจกได้ทำให้เกิดผลเสียอย่างมากต่อประชาชนและชุมชน โดยเฉพาะคนยากจนในชนบทที่ถูกกลุ่มทุนและชนชั้นสูงเอารัดเอาเปรียบโดยการใช้เครื่องมือใหม่ในรูปแบบกรรมสิทธิ์ปัจเจกที่ได้รับความชอบธรรมด้วยกฎหมายและอำนาจบริหารของหน่วยงานภาครัฐจากส่วนกลาง

ที่ดินในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย

บทความและงานวิจัยเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินไทยจำนวนหนึ่งเป็นเรื่องเศรษฐกิจที่ดินในลักษณะประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ ซึ่งอาจจัดอยู่ในกลุ่มเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ (positive economics) แต่โดยมากไม่ได้มีเนื้อหาเพื่อการต่อยอดสำหรับการจัดทำนโยบายสาธารณะด้านที่ดิน ภาพรวมของความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินของไทยในเชิงประวัติศาสตร์จึงเป็นไปตามที่พรณี บัวเล็ก (2555) ได้วิเคราะห์ไว้เกี่ยวกับงานวิชาการเกี่ยวกับประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย กล่าวคือ งานเขียนโดยมากเป็นการเล่าเรื่องราวเกี่ยวกับเศรษฐกิจไทยในอดีต และประมวลข้อมูลตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์และแสดงภาพการเปลี่ยนแปลงของตัวละครหรือปรากฏการณ์ที่ศึกษา การศึกษาแนวนี้อาจมีบ้างที่ท้ายสุดมีการสรุปเป็นความรู้ใหม่ในเชิงนามธรรม จึงอาจจัดอยู่ในกระบวนการวิจัยแบบอุปนัย (inductive method) แต่โดยมากแทบไม่มีการตั้งทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ขึ้นมาเป็นกรอบความคิดในการวิเคราะห์ แล้วพิสูจน์สมมติฐานด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ตามหลักวิธีการวิจัยเชิงวิทยาศาสตร์ในแบบปฏิฐานนิยม (positivism) ถึงแม้ว่าแนวทางการวิจัยแบบการตั้งสมมติฐานจากแนวคิดทฤษฎีที่มีอยู่ก่อน แล้วพิสูจน์ด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ (hypothetico-deductive method) เป็นแนวทางที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในวงการวิชาการสังคมศาสตร์ทั่วไป โดยเฉพาะในสาขาเศรษฐศาสตร์ แต่งานเขียนและงานวิจัยที่ใช้วิธีวิจัยแนวนี้นี้มีจำนวนน้อยมากในการวิเคราะห์ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจที่ดินไทย

แหล่งข้อมูลส่วนมากของงานเขียนเชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจที่ดินไทยคือ เอกสารและหลักฐานโบราณที่พอหลงเหลืออยู่ เช่น ศิลาจารึก จารึกลานทองลานเงิน หนังสือใบลาน พระราชพงศาวดาร ตำนาน หนังสือราชการ

เอกสารส่วนบุคคล และที่สำคัญคือบันทึกของชาวต่างชาติ ดังนั้น ความเชื่อถือได้ (reliability) ของงานเขียนเหล่านี้จึงขึ้นอยู่กับข้อมูลที่ได้มาจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ดังกล่าว แต่เนื่องจากงานโดยมากไม่ได้ตั้งกรอบความคิดเชิงทฤษฎี จึงไม่ค่อยมีประเด็นด้านความเที่ยงตรง (validity) ของผลการวิจัย ดังที่ปรากฏในงานปริทัศน์ความรู้ด้านประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย โดย พรณี บัวเล็ก (2555) เรื่องเศรษฐกิจที่ดินถือเป็นองค์ประกอบสำคัญหลักในการทำความเข้าใจในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยในยุคก่อน การปริทัศน์ในครั้งนี้จึงได้ยึดโครงหลักตามเนื้อหาที่ได้ทบทวนไปแล้วในงานของพรณี แต่เสริมรายละเอียดให้มากขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินจากแหล่งเอกสารอื่นๆ โดยมีประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

ความสัมพันธ์ระหว่างที่ดิน ทุนและแรงงานในระบบเศรษฐกิจไทย

เนื้อหาส่วนใหญ่ของงานเขียนเกี่ยวกับประวัติศาสตร์เศรษฐกิจที่ดินไทย เป็นเรื่องการถือครองและการใช้ที่ดินในระบบการผลิตในโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมแบบระบบศักดินา ซึ่งพระมหากษัตริย์และขุนนางมีอำนาจครอบครอง และมีกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของที่ดิน และมีการใช้แรงงานของไพร่ และทาสในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นหลัก วิธีวิจัยและวิเคราะห์ของงานเหล่านี้มักเป็นแบบพรรณนาและเรียบเรียงความเป็นไปและวิวัฒนาการตามกาลเวลา อาจมีการถกเถียงในประเด็นที่เกิดจากความแตกต่างกันในการตีความหลักฐานทางประวัติศาสตร์ แต่ไม่ได้เป็นการโต้แย้งเชิงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์

ประเด็นเชิงทฤษฎีประการหนึ่งที่สรุปได้จากการปริทัศน์นี้ คือ ความสัมพันธ์เชิงสัมพันธ์ระหว่างที่ดิน ทุนและแรงงานของประเทศไทย ได้เปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรมในแต่ละยุคสมัย ในระบบเศรษฐกิจแบบศักดินาในอดีตที่โครงสร้างการผลิตยังพึ่งการเกษตร

แบบยังชีพเป็นหลัก เมื่อประชากรยังมีน้อย ที่ดินยังมีอยู่มากมายดาษดื่น และทุนหรือเทคโนโลยีในการผลิตไม่ได้มีการพัฒนามาก แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ อำนาจในการควบคุมแรงงานจึงเป็นเป้าหมายของการปกครองในระบอบศักดินา ตั้งแต่ภายในเขตอำนาจของอาณาจักรสุโขทัยและอาณาจักรอยุธยา ไปจนถึงอาณาจักรล้านนาที่การแสวงหาแรงงานเป็นเรื่องสำคัญของการดำรงชีวิตและการผลิตในระดับครัวเรือน และเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของระบบการปกครอง (อานันท์ กาญจนพันธ์, 2527)

วันเวลาผ่านไป เมื่อที่ดินอุดมสมบูรณ์บนพื้นที่ราบเริ่มมีคนจับจองเกือบหมดและประชากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น พร้อมกับมีการเปิดเสรีในการค้าขายข้าวและผลิตผลทางการเกษตรกับต่างประเทศ ความต้องการในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเพาะปลูกได้เพิ่มมากขึ้น ผู้คนจึงได้บุกเบิกที่ดินใหม่ในพื้นที่ที่ไกลออกไป ทำให้ที่ดินเริ่มมีมูลค่ามากขึ้น และเพิ่มความสำคัญมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงาน ในขณะที่ทุนในรูปแบบของโครงสร้างพื้นฐานและเครื่องมือและเทคโนโลยีในการผลิตก็เป็นปัจจัยที่กำหนดคุณภาพ และมูลค่าของที่ดินนั้น โดยทุนมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น เมื่อมีการนำเข้าเครื่องจักรและสินค้าทุนอื่นๆ จากต่างประเทศในช่วงเริ่มพัฒนาภาคการผลิตแบบอุตสาหกรรมต่อมา เมื่อเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในประเทศไทยได้วางรากฐานอย่างมั่นคงและขยายตัวเรื่อยมา ที่ดินยิ่งเพิ่มความสำคัญในฐานะที่เป็นที่ตั้งของกิจกรรมการผลิต โดยเฉพาะการผลิตนอกภาคเกษตรทั้งอุตสาหกรรมและการบริการคุณภาพของดินมีความสำคัญน้อยกว่าที่ตั้งของที่ดินนั้น โดยที่มูลค่าที่ดินจะกำหนดโดยทุนหรือโครงสร้างพื้นฐานที่สร้างขึ้น เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา และสารสนเทศ ทั้งภายในแปลงที่ดินนั้นและในบริเวณที่เข้าถึงได้ง่าย แรงงานที่มีทักษะต่ำได้เคลื่อนย้ายตัวมายังพื้นที่ที่มีทุนหรือโครงสร้างพื้นฐานที่พร้อมกว่า ดังที่เกิดขึ้นในช่วงการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

และปริมาณพล และพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ต่อมาภายหลังเมื่อเศรษฐกิจของประเทศเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมและการบริการอย่างเต็มตัว และมูลค่าการผลิตของประเทศส่วนใหญ่ในอยู่ในนอกภาคการเกษตรและอยู่ในพื้นที่เมือง ความสำคัญของที่ดินในฐานะสินค้าก็ยังคงอยู่ แต่เป็นความสำคัญที่สามารถทดแทนได้ด้วยทุนในรูปของอาคารสูงในพื้นที่เมือง ในขณะเดียวกัน ที่ดินในชนบทและป่าไม้ยิ่งทรงคุณค่ามากขึ้น เนื่องจากเป็นทุนทางธรรมชาติที่ในมักไม่สามารถเอาคืนกลับมาได้หากสูญเสียไป

ชนชั้นในเศรษฐกิจที่ดินแบบศักดินา

อีกประเด็นสำคัญในการศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจที่ดินไทยที่ผ่านมาคือ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนและชนชั้นในสังคมกับการสร้างฐานอำนาจและลำดับศักดิ์ในสังคมที่ส่วนหนึ่งแสดงออกมาในรูปแบบ และขนาดการถือครองที่ดินที่แตกต่างกัน งานเขียนในกลุ่มนี้มักเป็นเนื้อหาเชิงประวัติศาสตร์แบบการร้อยเรียงเรื่องราวและนำเสนอข้อมูลและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามหลักฐานเชิงประวัติศาสตร์ เป็นการเล่าเหตุการณ์และเรื่องราวในสังคมศักดินาและงานเขียนในเชิงประวัติศาสตร์เสียเป็นส่วนใหญ่ โดยมีเนื้อหาครอบคลุมตั้งแต่สมัยอาณาจักรล้านนา สุโขทัย อยุธยา มาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ตัวอย่างสิ่งตีพิมพ์สำคัญที่ได้ประมวลเนื้อหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินในสมัยอดีต เช่น งานเขียนเกี่ยวกับกฎหมายมั่งรายนศาสตร์ โดย ประเสริฐ ณ นคร (2514) ซึ่งมีเนื้อหาส่วนหนึ่งเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการได้มาซึ่งที่ดิน กรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดิน การเช่าที่ดินและการพัฒนาที่ดินที่ประกาศใช้ในอาณาจักรล้านนา โดยเป็นการเรียบเรียงจากต้นฉบับเดิมที่เป็นหนังสือโบราณที่เขียนเป็นภาษาไทยเหนือ อีกรงานเขียนหนึ่งโดยสุวิทย์ ธีรศาศวัต (2548) ได้ประมวลความรู้เรื่องที่ดินในประวัติศาสตร์ไทยในแต่ละช่วงสมัยไว้เพื่อให้เห็นถึงสถานการณ์สิ่งแวดล้อม เงื่อนไข ข้อจำกัดและโอกาสในการ

พัฒนาและใช้เทคโนโลยีต่างๆ ในการทำไร่นาในสมัยก่อน โดยใช้แหล่งข้อมูล ทั้งจากงานเขียนที่มีมาก่อนหน้านั้น ประกอบกับการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้รู้ ในท้องถิ่นตามรูปแบบการเก็บข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์บอกเล่า (oral history) งานเขียนเหล่านี้มีคุณค่ามากในการเป็นฐานความรู้เกี่ยวกับการถือครองและ การใช้ที่ดินในอดีต แม้ว่าไม่ได้ใช้กรอบความคิดในเชิงทฤษฎีในการอธิบาย ปรากฏการณ์ต่างๆ ก็ตาม

นอกเหนือจากงานศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์แบบการร้อยเรียงเรื่องราว และนำเสนอข้อมูลและข้อเท็จจริงแล้ว งานเขียนอีกกลุ่มหนึ่งได้ประยุกต์ใช้ กรอบแนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง หน่วยเศรษฐกิจกับที่ดิน โดยมีข้อตกลงพื้นฐานว่าการตัดสินใจในด้านเศรษฐกิจ ที่ดินเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องการเมือง ตั้งแต่เรื่องชนชั้นในสังคมกับการ ถือครองที่ดินในอดีต มาจนถึงการดำเนินนโยบายการปฏิรูปที่ดิน การออกโฉนด โฉนดชุมชน การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น การใช้กรอบด้าน เศรษฐศาสตร์การเมืองทำให้สามารถเข้าใจในข้อจำกัดและเงื่อนไขทางการเมือง ที่มีผลต่อการตัดสินใจของหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ ได้ งานเขียนในกลุ่มนี้จึงมัก เน้นประเด็นของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคน และชนชั้นในสังคม และการสร้างฐานอำนาจ และลำดับศักดิ์ในสังคม อย่างไรก็ตาม งานวิจัยด้านที่ดิน ในประเทศไทยที่วิเคราะห์โดยใช้กรอบเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองอย่างแท้จริง ยังมีอยู่ไม่มากนัก งานเขียนโดยมากเป็นเพียงการพรรณนาปรากฏการณ์ ที่เกิดขึ้นในอดีต

งานเขียนสำคัญฉบับแรกที่ได้วิเคราะห์เศรษฐกิจที่ดินในระบบศักดินา จากมุมมองแบบมาร์กซิสต์ (Marxist) คืองานของจิตร ภูมิศักดิ์ (2539) ในหนังสือชื่อ “โฉมหน้าศักดินาไทย” ประเด็นสำคัญของหนังสือนี้ คือ

การอธิบายระบบการขูดรีดของชนชั้นศักดินาโดยใช้ “อำนาจที่กำหนดรูปแบบของชีวิตที่มีมากตามปริมาณที่ดิน” (จิตร ภูมิศักดิ์, 2543: 43-44) โดยมีลักษณะทางเศรษฐกิจที่ผู้ทำงานในที่ดินจะต้องเสียค่าเช่าให้แก่เจ้านาย และอยู่ภายใต้ระบบแรงงานเกณฑ์ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวผูกโยงอย่างลึกซึ้งกับลักษณะทางวัฒนธรรมที่มีการเหลื่อมล้ำสูง การวิเคราะห์ของจิตรได้ให้ความสำคัญกับการถือครองที่ดินในฐานะเป็นเครื่องมือหลักของพระเจ้าแผ่นดินและขุนนางในระบบการผลิตที่บังคับขูดรีดให้ประชาชนทำงานแล้วส่งผลผลิตส่วนเกินให้กับผู้ปกครอง แนวคิดดังกล่าวสะท้อนอยู่ในงานเขียนของนักวิชาการรุ่นต่อมาด้วย เช่น งานเขียนในช่วงแรกของฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2519, 2524) และนักวิชาการคนอื่นๆ ที่ทำงานวิจัยเกี่ยวกับเศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต เช่น อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2527) และสิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร (2527)

แต่นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งมีแนวคิดที่แตกต่างออกไป โดยเสนอว่าระบบศักดินาไทยสมัยก่อนแตกต่างจากระบบขุนนาง (feudalism) ในยุโรป ในประเด็นที่ว่า ระบบศักดินาไทยให้ความสำคัญกับการถือครองที่ดินน้อยกว่า การเกณฑ์แรงงานบังคับในลักษณะทาสและไพร่ และการกวาดต้อนเชลยศึกจากการทำสงคราม (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2519; แล ดิลกวิทยรัตน์, 2522; ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2527) คำอธิบายเชิงเศรษฐศาสตร์พื้นฐานคือในยุคสมัยศักดินา ประชากรมีอยู่น้อย แรงงานจึงถือเป็นปัจจัยการผลิตที่มีความขาดแคลน (scarce) มากกว่าที่ดินที่มีเหลืออยู่มากมาย ผู้นำสมัยก่อนจึงให้ความสำคัญกับแรงงานมากกว่าที่ดิน ในกรณีนี้ โจ อังภากรณ์ (2547) ได้วิเคราะห์เพิ่มเติมไว้อย่างละเอียดว่า การที่ดินทั้งหมดในยุคศักดินาถือเป็นกรรมสิทธิ์ของพระเจ้าแผ่นดินนั้นมีความหมายเพียงในเชิงสัญลักษณ์ เพราะการครอบครองที่ดินไม่ได้หมายความว่าจะสามารถสร้างผลประโยชน์จาก

ที่ดินนั้นได้ดังที่เกิดขึ้นในสมัยปัจจุบัน เช่น การขายกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในการใช้ประโยชน์ให้กับคนอื่น หรือการเอาที่ดินเป็นหลักประกันในการกู้เงิน แม้ว่ากำหนดชั้นของบุคคลในสังคมตามยศศักดิ์ในระบบศักดินาได้ยึดตามขนาดการถือครองที่ดินดังที่จิตร ภูมิศักดิ์ (2539: 423) กล่าวไว้ก็ตาม แต่ก็น่าจะไม่มี ความหมายที่เกี่ยวกับที่ดินโดยตรง “เพราะแม้แต่ขอทานและทาสก็มียศ ที่ดิน 5 ไร่ตามยศศักดิ์ และคนที่มียี่สิบไร่จริงๆ 5 ไร่ ไม่น่าจะเป็นขอทานหรือ ทาส” (ใจ อึ้งภากรณ์, 2547) อนึ่ง จากการวิเคราะห์ของใจ อึ้งภากรณ์ (2547) งานเขียนในช่วงหลังของฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2528) ได้เปลี่ยนจากแนวคิดเดิม และหันมาสนับสนุนสมมติฐานที่ว่า การถือครองที่ดินไม่ได้เป็นเครื่องมือหลัก ของชนชั้นปกครองในสมัยก่อนเท่ากับการบังคับใช้แรงงาน ในประเด็นนี้ งานวิจัยในอนาคตอาจวิเคราะห์เพิ่มเติมว่า การครอบครอง (possession) และการเป็นเจ้าของ (ownership) ในที่ดินของพระมหากษัตริย์ในสมัยก่อน นั้นอยู่ในระดับใด และเกี่ยวข้องกับอย่างไรกับอำนาจอธิปไตย (sovereignty) ของกษัตริย์

อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจแต่ยังไม่มีการวิเคราะห์อย่างชัดเจนในเชิง ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยคือรูปแบบและระดับความต้องการด้านที่ดิน อันเนื่องมาจากการกวาดต้อนประชาชนจากพื้นที่ต่างๆ เข้ามาตั้งถิ่นฐาน ในพื้นที่พระนครและเมืองต่างๆ ในภาคกลาง เพื่อส่งเสริมอำนาจของรัฐ ในรัชสมัยพระเจ้าตากสินและสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น การตั้งถิ่นฐานของ ผู้คนหลากหลายชาติพันธุ์และวัฒนธรรมในเขตพระนครและพื้นที่ภาคกลาง ของประเทศไทยเกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายประชากรเพื่อเสริมความมั่นคง ของรัฐ งานเขียนเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานของชุมชนต่างๆ ในพื้นที่นี้มีอยู่ พอสมควร แต่ยังไม่ได้มีการเชื่อมโยงประเด็นด้านการถือครองและการใช้ ประโยชน์ที่ดินให้เห็นอย่างชัดเจน

ที่ดินกับการค้าระหว่างประเทศ

การเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตและการพัฒนาระบบทุนนิยม และการค้าระหว่างประเทศในต้นยุครัตนโกสินทร์มีผลโดยตรงต่อที่ดินในฐานะปัจจัยการผลิต ในงานเขียนเรื่อง “ปากไก่อ๊ะ และใบเรือ: รวมความเรียงว่าด้วยวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ต้นรัตนโกสินทร์” นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2527) ได้นำเสนอข้อมูลหลักฐานทางประวัติศาสตร์จากเอกสาร และวรรณคดีไทย ที่แสดงให้เห็นว่าระบบการผลิตแบบทุนนิยมได้เพิ่มขึ้นเรื่อยมาในต้นยุครัตนโกสินทร์ต่อเนื่องมาจากสมัยอยุธยา พร้อมกับการเพิ่มขึ้นของปริมาณ และความหลากหลายของสินค้าที่มีการส่งออกไปตลาดต่างประเทศ ในขณะเดียวกัน ในด้านปัจจัยการผลิต แรงงานมีความสำคัญมากขึ้นในกระบวนการผลิต ในขณะที่รายได้จากการควบคุมระบบการค้าขายอย่างผูกขาดได้ลดลง (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2527) จนกระทั่งมีการลงนามในหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีประเทศอังกฤษและประเทศสยาม หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า สนธิสัญญาเบาว์ริงกับรัฐบาลอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากภายในระบบทุนนิยมของไทย และมีผลทำให้เปลี่ยนแปลงบทบาทของที่ดินในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น ความต้องการในการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกเพื่อการส่งออกโดยเฉพาะข้าว เป็นผลให้มีการลงทุนพัฒนาที่ดินในรูปแบบต่างๆ โดยกลุ่มทุนขุนนางและพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะการพัฒนา ระบบชลประทาน เช่น การขุดคลองรังสิต และคลองอื่นๆ อีกมากมาย (สุนทรী อาสะไวย์, 2530)

การส่งออกข้าวเพิ่มมากขึ้นนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะประเทศในยุโรปมีความต้องการข้าวเพื่อการบริโภคในครัวเรือนและเพื่อใช้ในการผลิตต่างๆ เช่น อุตสาหกรรมกลั่นสุรา ทำแป้งแทนข้าวสาลีที่ใช้ในการทอผ้า และใช้เป็น

อาหารสัตว์ (เดวิด จอห์นสตัน, 2530: 18) อีกสาเหตุหนึ่งคือ แหล่งผลิตข้าวตั้งเดิมของประเทศไทย คือ อินเดียกับพื้นที่ตอนใต้ของสหรัฐอเมริกาได้ประสบกับปัญหาการผลิตตกต่ำ อันเนื่องมาจากความวุ่นวายด้านการเมืองภายในประเทศ ทำให้ต้องหาแหล่งผลิตข้าวใหม่ ประเทศไทยมีพื้นที่เหมาะสมสำหรับการปลูกข้าวอยู่มาก จึงมีการบุกเบิกและพัฒนาที่ดินสำหรับการปลูกข้าวเพื่อส่งออกมากยิ่งขึ้น (เดวิด จอห์นสตัน, 2530: 19) เหตุการณ์นี้แสดงให้เห็นว่า แม้ว่าตลาดที่ดินโดยธรรมชาติมีความเป็นท้องถิ่น (localized) สูง คือ ผู้ซื้อผู้ขายต่างเป็นคนในท้องถิ่น แต่ก็ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัจจัยด้านการค้าระหว่างประเทศ

งานเขียนและงานวิจัยในกลุ่มนี้เชื่อว่า การเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจไทยเข้าสู่ระบบทุนนิยมเป็นสาเหตุหลักในเชิงโครงสร้างที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนทัศน์เชิงนโยบายและระบบเศรษฐกิจที่ดินของประเทศ นักวิชาการบางคนยังวิเคราะห์เพิ่มเติมว่าการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่เป็นสาเหตุหลักของปัญหาที่ดินในประเทศไทยโดยเฉพาะในด้านการถือครองที่ดิน ยกตัวอย่างเช่น นงเยาว์ จิตตะปุตตะ (2549) ได้ศึกษาผลกระทบของการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมไทยต่อการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในช่วงต่างๆ ในประวัติศาสตร์ ทั้งในช่วงหลังสนธิสัญญาเบาว์ริง พ.ศ. 2398 หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และหลังการเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามความเห็นของนงเยาว์ จุดเปลี่ยนที่สำคัญคือ นโยบายเศรษฐกิจแบบทุนนิยมของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ได้ส่งเสริมระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบปัจเจกบุคคล มีการซื้อขายได้อย่างเสรี และไม่มีข้อจำกัดในขนาดการถือครอง เป็นผลให้เกิดความแตกต่างอย่างมากระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากนายทุนอุตสาหกรรมมีเงินทุนมากกว่า จึงสามารถซื้อหรือเช่าถือครองที่ดินได้มากกว่า

เกษตรกร เป็นผลสืบเนื่องทำให้เกิดปัญหาที่ดิน ปัญหาความยากจนของ เกษตรกรและปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมอื่นๆ ตามมา

ประเด็นที่เป็นสนใจของงานในกลุ่มนี้คือ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง ชาวนากับนายทุน โดยเฉพาะนายทุนที่รับจ้างนongที่ดินเพื่อแลกกับเงินกู้ ที่ชาวนาจะนำไปใช้ในการซื้อปัจจัยการผลิต จากการวิเคราะห์หลักฐานทาง ประวัติศาสตร์ โดยสุนทรี อาสะไวย์ และนิติ กสិโกศล (2525) พบว่าชาวนา มีความเสียเปรียบนายทุนมากในกรณีการนำโฉนดที่ดินไปจำนำในช่วงหลัง น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2460 และชาวนาจำนวนมากไม่สามารถใช้หนี้ได้ จึงทำให้ สูญเสียที่ดินไปในที่สุด จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ที่เป็นจุดสนใจของงาน วิเคราะห์ในกลุ่มนี้คือ ความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจที่ดินระหว่างนายทุนกับ เกษตรกร ซึ่งเข้ามาแทนที่ความสัมพันธ์แบบเดิมระหว่างเจ้านายกับไพร่ ทาส ในระบบศักดินา อนึ่ง งานวิเคราะห์ประวัติศาสตร์แนวนี้นั้นเน้นการตีความ หลักฐานโดยผู้วิจัย แต่ไม่ได้มีการพิสูจน์แนวคิดเชิงทฤษฎี

การพัฒนาตลาดที่ดิน

อีกประเด็นสำคัญในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินไทย คือ การเกิดตลาดที่ดินที่มีการซื้อขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพราะถือเป็น จุดเปลี่ยนของความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจที่เกิดจากที่ดินในฐานะที่เป็นปัจจัย การผลิตและทรัพย์สิน โดยครอบคลุมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างที่ดินกับ หน่วยเศรษฐกิจในระดับปัจเจกบุคคล ครัวเรือน ผู้ประกอบการ และองค์กร การวิเคราะห์ในส่วนนี้สามารถใช้ส่วนหนึ่งของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ของ โรนัลด์ โคส (Ronald Coase) ที่ว่า การกำหนดขอบเขตทรัพย์สินส่วนบุคคล (private property rights) ที่ชัดเจนถือเป็นเงื่อนไขจำเป็นของการแลกเปลี่ยน ในตลาด การทำความเข้าใจเกี่ยวกับตลาดที่ดินในประวัติศาสตร์ไทยในอดีต

จึงต้องเริ่มต้นจากประเด็นเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินในรูปแบบต่างๆ อย่างไรก็ตาม งานเขียนที่ผ่านมายังไม่ได้ใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แนวนี้ในการวิเคราะห์ จึงเป็นช่องว่างความรู้ที่นักวิจัยรุ่นใหม่สามารถทำได้ในอนาคต

ในช่วงสมัยก่อนยุครัตนโกสินทร์ กฎหมายที่มีมาแต่ดั้งเดิมได้ระบุว่า พระมหากษัตริย์มีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินทั้งหมดในอาณาจักร ไม่ว่าที่ดินนั้น เป็นที่ดินว่างเปล่าหรือเป็นที่ดินที่มีราษฎรจับจองใช้ประโยชน์อยู่แล้ว เช่น ในกฎหมายมั่งรายศาสตร์ที่ใช้ในอาณาจักรล้านนา ได้ระบุว่า

มาตรา 1 มีบ้านช่องที่หนึ่ง มั่นหากไปแผ้วถางปายางเป็นบ้าน ไม่ได้เป็นชุมของผู้ใด และไม่มีผู้ใดให้เป็นปายางในราชการมาแต่ก่อน หากมันปรารถนาจะให้ทานกับวัดวาอารามที่ได้ก่อกำให้ถามท้าวพระยา ผู้กินบ้านเมืองที่นั้นก่อนจึงอุทิศให้ได้ เพราะแผ่นดินทั้งหมดเป็นของ ท้าวพระยามหากษัตริย์ (ประเสริฐ ณ นคร, 2514: 110)

การจัดสรรที่ดินเกิดขึ้นในรูปแบบการจัดสรรอำนาจในการถือครอง และใช้ประโยชน์ที่ดินจากกษัตริย์ไปยังกลุ่มอำนาจต่างๆ เช่น กลุ่มขุนนาง อำมาตย์ ข้าราชการและสถาบันศาสนา ส่วนราษฎรทั่วไปก็สามารถบุกเบิก พื้นที่เพื่อจับจองในการทำกินและอยู่อาศัย เนื่องจากที่ดินอุดมสมบูรณ์ยังมี อยู่มากในที่ราบ ประชากรยังมีอยู่น้อยและเป็นการตั้งถิ่นฐานแบบชุมชน เกษตรกรรมขนาดเล็ก ความต้องการในการบุกเบิกเพื่อการขยายพื้นที่ การเพาะปลูกจึงมีอยู่ไม่มาก อีกทั้งระบบเศรษฐกิจสังคมยังมีระบบไพร่ และ ทาสที่ทำให้แรงงานไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างอิสระ การโอนกรรมสิทธิ์ และสิทธิในการใช้ประโยชน์จึงมีอยู่น้อยมาก วิธีคิดเกี่ยวกับที่ดินในระบบ เศรษฐกิจนี้ยังถือเป็นปัจจัยการผลิตเป็นหลัก ไม่ได้มีความชัดเจนในลักษณะ

ของทรัพย์สินและการเป็นเจ้าของ เมื่อที่ดินที่เจ้าของเดิมไม่ได้ทำประโยชน์ และปล่อยทิ้งไปหลายปี หากผู้อื่นต้องการเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ย่อมเป็นสิทธิเข้าไปทำแทนได้โดยผ่านกระบวนการรับรองจากทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีนี้ ที่ดินไม่ได้ถือว่าเป็นสินค้าที่มีการซื้อขายในตลาดอย่างแท้จริง เพราะการโอนและเปลี่ยนสิทธิในที่ดินไม่ได้ผ่านกระบวนการซื้อขายในตลาด แม้ว่าจะมีการกำหนดกรรมสิทธิ์อย่างชัดเจนว่าแผ่นดินทั้งหมดในอาณาจักร เป็นของกษัตริย์ แต่ราษฎรทั่วไปก็ไม่ได้มีการทำธุรกรรมซื้อขายที่ดิน จึงถือได้ว่า ยังไม่มีตลาดที่ดินที่มีการซื้อขายที่ดินดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ประเด็นดังกล่าว เป็นไปตามทฤษฎีโคส (Coase Theorem) ว่าด้วยทรัพย์สินส่วนบุคคลกับการแลกเปลี่ยนในตลาดที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

ต่อมา ลักษณะการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อมีการปรับเปลี่ยนของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการบุกเบิกที่ดินตั้งแต่ ช่วงต้นรัตนโกสินทร์เพื่อการส่งออกสินค้าเกษตรไปยังต่างประเทศ โดยเฉพาะ ประเทศจีน รวมไปถึงนโยบายและท่าทีของรัฐบาลที่เปลี่ยนจากการ ผูกขาดการค้าโดยตรงมาเป็นการเปิดเสรีในด้านการค้าและหันมาเก็บภาษี อากรแทน (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2543) วิธีคิดของรัฐเกี่ยวกับที่ดินได้เริ่มเปลี่ยนไป และเริ่มให้ความสำคัญกับที่ดินในรูปแบบการเป็นทรัพย์สินที่มีความเป็น เจ้าของที่ชัดเจน กระบวนการที่เปลี่ยนไปนี้ได้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างที่ดิน กับองค์ประกอบอื่นๆ ระบบเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมเปลี่ยนไปด้วยเช่นกัน

โครงการสำรวจวิจัยหลายงานได้บันทึกข้อมูลการเปลี่ยนแปลงในส่วนนี้ เช่น งานสำรวจสภาพเศรษฐกิจไทยในช่วงปี ค.ศ. 1851-1910 โดย เจ โฮแมน แวน เดอร์ ไฮด์ (J. Homan van der Heide) (1906) พบว่า เมื่อระบบการผลิต ได้เริ่มปรับเปลี่ยนจากแบบยังชีพในชุมชน และการค้าแบบแลกเปลี่ยนสิ่งของ

เป็นแบบการผลิตเพื่อการค้าขายด้วยเงินตรา พร้อมกับการยกเลิกระบบทาส และพันธนาการต่างๆ ประชาชนมีอิสระในการตัดสินใจด้านการผลิตและการตั้งถิ่นฐานมากขึ้น จึงได้หันมาปลูกข้าวเป็นหลักแทนที่การผลิตพืชแบบอื่นๆ เป็นผลให้ที่ดินที่มีความเหมาะสมกับการเพาะปลูกได้ถูกจับจองมากขึ้น ที่ดินที่เหมาะสมกับการปลูกข้าวเริ่มมีจำกัดลง จึงทำให้เกิดการบุกเบิกที่ดินในพื้นที่ใหม่ เริ่มมีการซื้อขายที่ดินในพื้นที่บริเวณที่มีการเพาะปลูกแล้ว จึงทำให้เกิดตลาดที่ดินเพื่อการซื้อขายและการเช่าสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดิน

วิวัฒนาการดังกล่าวสอดคล้องกับกฎว่าด้วยค่าเช่า (Law of Rent) ของเดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) (1817/1951) ที่ระบุว่า ค่าเช่าที่ดิน (rent) จะเท่ากับส่วนต่างระหว่างผลผลิตที่เกิดขึ้นในแปลงที่ดินที่สามารถสร้างผลผลิตได้สูงที่สุดกับผลผลิตที่เกิดขึ้นในแปลงที่ดินที่สร้างผลผลิตต่ำสุด หรือที่ริคาร์โดเรียกว่า ที่ดินส่วนเพิ่ม (marginal land) ในกรณีนี้ ค่าเช่าที่ดินในแปลงที่มีผลผลิตต่ำสุดจะเท่ากับศูนย์โดยสมมติให้ปัจจัยอื่นๆ เช่นทุนและแรงงานเท่ากัน แนวคิดนี้เป็นรากฐานของทฤษฎีที่ระบุว่า ภายใต้ดุลยภาพของตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (competitive equilibrium) ค่าเช่าจะเท่ากับมูลค่าส่วนเพิ่มของผลผลิตจากการเพิ่มหน่วยที่ดินในกระบวนการผลิต โดยสมมติให้ค่าอื่นๆ คงที่ เมื่อประยุกต์ใช้ทฤษฎีนี้ในการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดินในช่วงเวลาที่ แวน เดอร์ ไฮด์ ได้บรรยายไว้ จะเห็นได้ว่า ที่ดินอุดมสมบูรณ์เพื่อการปลูกข้าวเริ่มมีน้อยลง จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น และประชาชนมีเสรีภาพมากขึ้นที่จะประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้วยตนเองได้ ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยส่งเสริมให้เกิดการซื้อขายที่ดินและกลไกตลาดที่ดินที่เกื้อหนุนต่อการซื้อขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อมา

วิวัฒนาการจากปัจจัยการผลิตสู่สินทรัพย์

การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจและการค้าทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกระบวนการที่สัมพันธ์กับที่ดิน โดยเปลี่ยนจากแนวคิดที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่ไม่มีการแลกเปลี่ยนในตลาดที่ดิน มาเป็นแนวคิดที่ดินเป็นสินทรัพย์ที่ปัจเจกบุคคลสามารถเป็นเจ้าของได้อย่างชัดเจนและสามารถซื้อขายได้อย่างอิสระ อีกทั้งยังได้เปลี่ยนบทบาทของรัฐในเศรษฐกิจที่ดิน โดยการสร้างระบบกรรมสิทธิ์ที่แบ่งแยกชัดเจนระหว่างที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐกับที่ดินที่เป็นของเอกชน ในประเด็นนี้ จุดหมายที่สำคัญในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจที่ดินไทย คือ การตราประกาศออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444 ในยุคลสมัยรัชกาลที่ 5 กฎหมายดังกล่าวนับเป็นจุดพลิกผันสำคัญจากที่เคยเดิมเป็นระบบศักดินาที่ไม่ได้มีกฎหมายว่าด้วยการครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่เมื่อมีการยกเลิกระบบไพร่และระบบทาส มีการค้าระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น ส่งผลให้มีความต้องการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินมากขึ้น จึงต้องมีการตรากฎหมายรองรับกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกสารขึ้นมาเป็นครั้งแรกเพื่อรองรับกับสภาพเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป (Rajchagool, 1994) กฎหมายดังกล่าวได้กลายเป็นรากฐานในการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบใช้กฎหมายรองรับ และต่อยอดกระแสมุมมองการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ปัจเจกบุคคลมาจนถึงปัจจุบัน

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกับการพัฒนาที่ดิน

อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจในการวิเคราะห์เนื้อหาในหลายบทความ คือ ความสำคัญของที่ตั้งแปลงที่ดินและระดับการเข้าถึงระบบโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับการผลิตทั้งระบบชลประทานและระบบการขนส่ง แนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ในส่วนนี้คือ มูลค่าของที่ดินไม่ได้ถูกกำหนดด้วยคุณภาพตามธรรมชาติของแปลงที่ดินนั้นเพียงอย่างเดียวดังที่เสนอไว้ในแนวคิดค่าเช่า

ที่ดินของริคาร์โด แต่ทั้งคุณภาพและมูลค่าของที่ดินนั้นสามารถพัฒนาขึ้นได้ โดยการใช้ทุน ตามแนวคิดของอาร์เธอร์ ยัง ซึ่งในที่นี้คือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ

ในรายงานเรื่อง “General Report on Irrigation and Drainage in the Lower Menam Valley” แวน เดอร์ ไฮต์ (van der Heide) (1903) ได้อธิบายว่าการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจไทยเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ทำให้เกิดการบุกเบิกและการซื้อขายที่ดิน โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากการพัฒนาการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศและการพัฒนาโครงข่ายการขนส่งภายในประเทศ แต่ประเทศไทยก็ยังคงจำเป็นที่จะต้องพัฒนาระบบชลประทานในบริเวณที่ราบลุ่มภาคกลางให้ครอบคลุมพื้นที่มากกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อให้มีปริมาณน้ำที่พอเพียงกับการปลูกข้าวในพื้นที่ที่น้ำท่วมไม่ถึง แวน เดอร์ ไฮต์ ได้แสดงตัวเลขราคาที่ดินและค่าเช่าที่ดิน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพื้นที่นาที่มีชลประทานเข้าถึงจะมีราคาและค่าเช่าแพงกว่าพื้นที่ที่ชลประทานเข้าไม่ถึง แสดงถึงความสำคัญของระบบชลประทานต่อมูลค่าที่ดินในพื้นที่การเกษตร ข้อมูลที่ปรากฏในงานเขียนของเดวิด จอห์นสตัน (David Johnston) (2530) เกี่ยวกับสังคมชนบทและภาคเศรษฐกิจข้าวของไทยในช่วง พ.ศ. 2423-2473 ก็ได้ยืนยันในประเด็นนี้

บทความอื่นๆ แสดงถึงความสำคัญของระบบชลประทานต่อการพัฒนาที่ดินในช่วงหลังการลงนามในสนธิสัญญาเบาว์ริงมาจนถึงการใช้นโยบายการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้แก่ งานวิจัยของสุนทรี อาสะโวทย์ (2530) ที่ได้วิเคราะห์การพัฒนาลองรังสิตและการพัฒนาที่ดิน ซึ่งถือเป็นหนึ่งในเหตุการณ์สำคัญในกระบวนการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจและที่ดินของประเทศไทย โดยเฉพาะในเรื่องการมีส่วนร่วมของนายทุนขุนนางและทุนเอกชนในการพัฒนาระบบโครงสร้าง

พื้นฐานของประเทศ ส่วนรายงาน “โครงการพัฒนาของรัฐสำหรับประเทศไทย” ได้รวมข้อเสนอของธนาคารโลกหรือธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development) ที่เสนอต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (2503) รายงานฉบับนี้ได้นำเสนอประเด็นสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย โดยได้เสนอให้เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานไปพร้อมกับการพัฒนาระบบถนนและการขนส่งเพื่อนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นับเป็นแนวคิดพื้นฐานของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับแรกๆ ของประเทศไทย ซึ่งเน้นการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานตามแนวคิดในนโยบาย “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางสะดวก” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

นอกจากโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบชลประทานแล้ว การพัฒนาระบบการขนส่งก็ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจและที่ดินในหลายพื้นที่ เช่น การสร้างรถไฟสายเหนือไปยังเชียงใหม่ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเพาะปลูก และตลาดที่ดินในพื้นที่ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2542) และมีผลสืบเนื่องต่อความเป็นอยู่ของชาวนาในพื้นที่เมื่อได้หันมาผลิตข้าวเพื่อส่งออก เมื่อมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและมีการพัฒนาที่ดินเพื่อการเพาะปลูกมากขึ้นเกษตรกรได้กู้หนี้ยืมสินเพื่อลงทุนในการปลูกข้าวมากขึ้น แต่เมื่อราคาข้าวตกต่ำลง ทำให้ไม่มีรายได้เพียงพอจนมีหนี้สินที่ไม่สามารถชำระได้ จึงต้องเสียที่ดินให้กับพ่อค้าไป (ปลาย่อ ชนะนนท์, 2530) สรุปได้ว่าการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่เมืองและชนบทตามนโยบายการพัฒนาในแนวทางดังกล่าวเป็นผลให้เกิดการลงทุนในพื้นที่ใหม่ๆ เป็นการเปิดตลาดที่ดินให้กว้างขึ้นกว่าเดิม และเป็นการสร้างรากฐานของเศรษฐกิจที่ดินไทยที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจทุนนิยมมาจนถึงปัจจุบัน

สิทธิที่ดิน

หัวข้อหลักในเรื่องเศรษฐกิจที่ดินที่ได้รับความสนใจมากที่สุดในการวิชาการและนโยบายสาธารณะด้านที่ดินของไทยในช่วงประมาณ 100 ปีที่ผ่านมา คือ เรื่องการพัฒนาสิทธิที่ดินของเกษตรกรที่ยากจนในชนบท ซึ่งครอบคลุมแนวคิดและแนวนโยบายที่หลากหลาย นับตั้งแต่การจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรทำกินในนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ ไปจนถึงแนวคิดการปฏิรูปที่ดินที่ครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาและจัดสรรสิทธิในที่ดิน การพัฒนาระบบชลประทานและโครงสร้างพื้นฐาน ไปจนถึงการพัฒนา ระบบสหกรณ์ ระบบการคั้นคว่ำ ทดลอง สาธิตและฝึกอบรมสำหรับเกษตรกร เนื่องจากบทความวิชาการและรายงานการวิจัยเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยมีอยู่จำนวนมาก การปริทัศน์ในส่วนนี้จะเน้นงานเขียนของนักวิชาการและหน่วยงานรัฐที่มีอิทธิพลต่อวิถีคิดและการดำเนินนโยบายด้านปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย งานเขียนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ซึ่งมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกัน ได้แก่

1. ปัญหาสิทธิการถือครองที่ดิน โดยเฉพาะปัญหาการไร้ที่ทำกินและการเช่าที่ดิน;
2. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการถือครองที่ดินด้วยการปฏิรูปที่ดิน; และ
3. ผลประโยชน์และผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดิน

ปัญหาสิทธิการถือครองที่ดินกับความยากจนของเกษตรกร

โครงสร้างและระบบสิทธิการถือครองที่ดินนับประเด็นสำคัญที่สุดในเรื่องเศรษฐกิจที่ดินและเป็นพื้นฐานของแนวคิดการปฏิรูปที่ดินและการปฏิรูปการปกครองของประเทศไทยตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน บทความและงานวิจัยจำนวนมากได้วิเคราะห์เรื่องนี้มาตั้งแต่อดีต เริ่มตั้งแต่

งานวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกเรื่อง “เกษตรกรรมในสยาม: บทวิเคราะห์ทางประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของราชอาณาจักรสยาม” (Die Landwirtschaft in Siam: Ein Beitrag zur Wirtschaftsgeschichte des Königreichs Siam) ของพระองค์เจ้าดิlighนพรัตน์ กรมหมื่นสรรควิสัยนรบดี ซึ่งได้ตีพิมพ์ครั้งแรกโดยสำนักพิมพ์ C. L. Hirschfeld ในปี ค.ศ. 1908 และเกือบ 100 ปีให้หลังในปี ค.ศ. 2000 มีการแปลเป็นหนังสือภาษาอังกฤษชื่อ “Siam’s Rural Economy under King Chulalongkorn” โดยวอลเตอร์ ทิปส์ (Walter Tips) และมีการเรียบเรียงเป็นภาษาไทยโดย วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร (2544)

ในงานเขียนดังกล่าว พระองค์เจ้าดิlighนพรัตน์ได้บันทึกและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับเกษตรกรรมในชนบทไทยในด้านต่างๆ บทหนึ่งในนั้นมีเนื้อหาเกี่ยวกับการถือครองและการใช้ที่ดิน ภาษีที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน และมีข้อมูลประวัติศาสตร์เกี่ยวกับที่ดินที่น่าสนใจ และสมควรนำมาศึกษาต่ออยู่หลายชุด เนื้อหาสำคัญส่วนหนึ่งในงานเขียนดังกล่าวเป็นเรื่องโครงสร้างการถือครองที่ดินในสยามในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ถึงต้นศตวรรษที่ 20 โดยมีข้อมูลและบทวิเคราะห์เกี่ยวกับการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่น่าสนใจหลายประการ อาทิ ที่ดินในการทำการเกษตรโดยมากเป็นที่ดินขนาดเล็กและเกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินเอง โดยขนาดใช้ที่ดินที่เล็กที่สุดคือ 3 ไร่ แต่ก็มีเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินขนาดใหญ่ถึง 10,000 ไร่ แสดงถึงความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินที่มีมาตั้งแต่สมัยนั้น นอกจากนี้ ยังมีข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่าขนาดการถือครองที่ดินขึ้นอยู่กับสภาพภูมิศาสตร์และความพร้อมด้านชลประทาน กล่าวคือ คราวเรือนเกษตรกรโดยมากมีที่ดินประมาณ 80-100 ไร่ในบางบริเวณที่ลุ่มน้ำท่วมถึง เกษตรกรอาจมีที่ดินถึง 200 ไร่ แต่ในที่ดินที่ต้องพึ่งน้ำฝนเป็นหลัก ก็อาจมีขนาดการถือครองที่ดินประมาณ 30-40 ไร่ หรืออย่างมากก็ 60 ไร่ (Dilok Nabarath, 1908/2000: 85-86)

หนังสือดังกล่าวยังระบุอีกว่า ตามประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติแต่เดิม ประชาชนชาวสยามมีสิทธิขอพระราชทานที่ดินทำกินจากพระมหากษัตริย์ได้ แต่ขนาดที่ดินที่ขอต้องไม่มากไปกว่าความสามารถในการทำการเกษตรของแต่ละครัวเรือน (Dilok Nabarath, 2000: 64) และแม้ในช่วงหลังจากการเลิกทาสเลิกไพร่แล้วก็ตาม การใช้ประโยชน์จากที่ดินเป็นยังคงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการถือครองที่ดิน เพราะมีข้อกำหนดว่าหากเจ้าของที่ดินได้ปล่อยที่ดินให้รกร้างว่างเปล่าโดยไม่ใช้ประโยชน์ภายในเวลา 3 ปี ก็ต้องคืนที่ดินนั้นกับรัฐเพื่อจัดสรรให้เกษตรกรคนอื่นต่อไป เกณฑ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเกณฑ์สำคัญของการกำหนดสิทธิและขนาดในการถือครองที่ดิน สิทธิที่ดินต่างๆ ไม่ได้แยกออกจากกัน อีกนัยหนึ่งคือ แรงงานของครัวเรือนเป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดขนาดที่ดินที่สามารถถือครองได้ เมื่อพิจารณาเกณฑ์ดังกล่าวไปพร้อมกับความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินและน้ำแล้ว ก็จะได้ผลสอดคล้องกับตัวเลขที่แสดงมาข้างต้น กล่าวคือ การทำการเกษตรในบริเวณที่ลุ่มที่น้ำท่วมถึงย่อมใช้แรงงานน้อยกว่าการผลิตในพื้นที่น้ำน้อย หากมีสมาชิกในครอบครัวเท่ากันและความสามารถในการผลิตเท่ากัน นั่นหมายความว่า ครัวเรือนในพื้นที่ที่น้ำท่วมถึงย่อมสามารถมีสิทธิถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ขนาดพื้นที่กว้างกว่าในพื้นที่ที่มีน้ำน้อย

ในการตีความหมายของคำว่าครัวเรือนนี้ แต่ดั้งเดิมไม่ได้จำกัดเพียงคนในครอบครัวที่เป็นพ่อแม่พี่น้องลูกหลาน แต่รวมไปถึงไพร่ ทาสและแรงงานอื่นๆ เจ้านายและขุนนางจึงมีสิทธิที่จะขอพระราชทาน และถือครองที่ดินได้มากกว่าเกษตรกรทั่วไป แม้เมื่อมีการเลิกไพร่เลิกทาสแล้ว เจ้านายและขุนนางก็ยังคงถือครองที่ดินไว้เช่นเดิม แต่ด้วยเหตุว่าเจ้านายและขุนนางไม่ได้มีไพร่ทาสเป็นแรงงานในการทำการเกษตรในที่ดินของตนเองได้เหมือนเดิม จึงได้ขายหรือให้เช่าที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำลำคลองหรือ

ตั้งอยู่ไม่ไกลจากตลาด ส่วนที่ดินที่ขายหรือให้เช่าไม่ได้เนื่องจากตั้งอยู่ห่างไกล ก็จะคืนให้กับรัฐเพื่อนำไปจัดให้ผู้อื่นทำกินต่อไป ในอดีตเจ้านายและขุนนางถือครองและใช้ประโยชน์จากพื้นที่ห่างไกลเหล่านี้ได้ เพราะยังมีทาสไพร่เป็นแรงงานในการทำการเกษตร แต่เมื่อภายหลังการเลิกทาสเลิกไพร่ และเจ้าของสิทธิถือครองที่ดินต้องจ่ายค่าแรงงานในการทำการเกษตร อีกทั้งยังต้องจ่ายภาษีที่ดินให้กับทางภาครัฐ ต้นทุนในการผลิตจึงเพิ่มสูงขึ้น เป็นสาเหตุให้เจ้านายและขุนนางบางส่วนต้องคืนสิทธิการถือครองที่ดินให้กับรัฐไป (Dilok Nabarath, 2000: 84) ปรากฏการณ์นี้แสดงถึงผลสืบเนื่องของการเลิกทาสเลิกไพร่ต่อเศรษฐกิจที่ดินในสยาม ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดตลาดแรงงานที่เสรีมากขึ้นแล้ว ยังมีผลต่ออุปทานของที่ดินที่เพิ่มขึ้นทั้งจากการบุกเบิกของแรงงานเอง และจากการขายหรือให้เช่าโดยเจ้าของสิทธิการถือครองขนาดใหญ่ แต่เดิมที่ไม่มีแรงงานให้ใช้ได้ฟรีหรือมีแรงงานที่อยู่ในอาณัติน้อยลง

พระองค์เจ้าดิถลกนพรัตน์ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงทำให้การเช่าที่ดินมีไม่มากนักในสยาม ส่วนที่พอมียู่บ้างก็เป็นการเช่าที่ดินของลูกหลานที่ต้องการมีที่ดินทำกินใกล้กับพ่อแม่ของตนเอง แต่ถ้ายังไม่สามารถซื้อได้ก็จะเช่าที่ดินของผู้อื่นที่อยู่ใกล้กันไปก่อนจนกระทั่งสามารถซื้อมาเป็นของตนเองได้ แต่แทบไม่มีการเช่าในรูปแบบอื่นที่พบในต่างประเทศ เช่น การเช่าแบบเดือนต่อเดือน (half-lease) และการเช่าสืบทอดไปยังรุ่นต่อไป (hereditary lease) (Dilok Nabarath, 1908/2000: 85)

พระองค์เจ้าดิถลกนพรัตน์ยังได้วิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างขนาดการถือครองที่ดินกับการลงทุนในการพัฒนาที่ดินเพื่อการปลูกพืชสวนไว้อย่างน่าสนใจว่า การทำสวนต้องมีการลงทุนในการพัฒนาและดูแลลำกระโดงและโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ในที่สวน จึงทำให้มีเฉพาะเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ที่มีทั้งทุนและแรงงานที่สามารถลงทุนพัฒนาที่ดินและเป็นเจ้าของสวนได้

เหตุผลนี้ทำให้มีพื้นที่ในการทำสวนน้อยกว่าพื้นที่การทำนา แม้แต่เจ้าของที่ดินขนาดใหญ่เองก็ได้หันมาใช้ที่ดินในการทำนามากขึ้น เพราะเล็งเห็นถึงรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วจากการผลิตข้าวเพื่อส่งออกไปยังตลาดต่างประเทศ (Dilok Nabarath, 1908/2000: 134)

หนังสือนี้ยังระบุว่าราคาที่ดินต่อไร่มีตั้งแต่ 1 บาท ไปจนถึง 80 บาท โดยเฉพาะที่ดินบริเวณ “ทุ่งใหญ่” ที่พัฒนาโดยบริษัทหุดคลองแลคูนาสยาม จำกัด ทำให้กลายเป็นพื้นที่ที่ราคาที่ดินแพงที่สุดของประเทศไทยในสมัยนั้น แสดงให้เห็นถึงราคาที่ดินที่สะท้อนความอุดมสมบูรณ์ของดิน น้ำ และภูมิอากาศ รวมถึงความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานและการขนส่งทางน้ำ (Dilok Nabarath, 1908/2000: 87)

บทสรุปของหนังสือเล่มนี้ได้เสนอแนวทางสำหรับนโยบายการเกษตรที่ควรต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาต่อไป ได้แก่ การอบรมและการให้การศึกษากับชาวนา การพัฒนาระบบขนส่งทั้งระบบรถไฟและระบบคลอง การพัฒนาปศุสัตว์ การพัฒนาระบบการเงินและเครดิต และท้ายสุดคือการพัฒนาสหกรณ์ ทั้งนี้ การจัดตั้งระบบสหกรณ์ถือเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาสินเชื่อและการกู้ยืมเงินที่มีอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอเชิงนโยบายของพระองค์เจ้าดิlighนพรัตน์ไม่ได้ระบุถึงปัญหาโครงสร้างการถือครองที่ดินที่มีความแตกต่างกันมากระหว่างประชาชนทั่วไปกับเจ้านาย รวมทั้งแนวทางในการปรับแก้โครงสร้างดังกล่าว

นักวิชาการในยุคหลังได้ทบทวนและวิเคราะห์งานเขียนฉบับนี้ไว้บ้าง เช่น ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และปรีชา เปี่ยมพงสานต์ (อ้างอิงใน วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร, 2544) ได้วิจารณ์ไว้ว่า แนวทางการปฏิรูปที่เสนอโดยพระองค์เจ้าดิlighนพรัตน์เป็นการเสริมความพยายามในการปฏิรูปที่มีมาก่อนหน้านั้นของรัชกาลที่ 4

และรัชกาลที่ 5 ในด้านการยกเลิกระบบพระคลังผูกขาดสินค้า การยกเลิกระบบทาส และการสร้างระบบคมนาคมที่สำคัญคือ การสร้างทางรถไฟ แต่กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ปัญหาและวิธีแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินที่เสนอมานั้นแตกต่างไปจากของกลุ่มชลบ.ร.ศ. 130 และคณะราษฎร แนวคิดของพระองค์เจ้าดิlighนพรัตน์เน้นการปฏิรูประบบที่ดินที่ละขั้นทีละตอน และไม่ได้เชื่อมโยงกับปัญหาเชิงโครงสร้างการปกครอง โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในขณะที่คณะราษฎรได้ยึดถือเรื่องโครงสร้างการปกครองเป็นแก่นของปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475

ประเด็นเรื่องโครงสร้างและรูปแบบกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ไม่เป็นธรรมและเป็นสาเหตุความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยได้รับความสนใจมาโดยตลอดในหมู่นักวิชาการและนักนโยบายในรุ่นต่อๆ มา นับตั้งแต่ในตำราเศรษฐศาสตร์เล่มแรกของประเทศไทยชื่อ “ทรัพย์ศาสตร์” เขียนโดยพระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุณนาค) ในปี พ.ศ. 2454 ซึ่งเป็นช่วงเวลาใกล้เคียงกับงานเขียนของพระองค์เจ้าดิlighนพรัตน์ในปี พ.ศ. 2451 (ค.ศ. 1908) ชุดหนังสือ “ทรัพย์ศาสตร์” ประกอบด้วยหนังสือ 3 เล่ม เล่ม 1 และ 2 พิมพ์ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2454 เล่ม 3 พิมพ์ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2477 เมื่อพระยาสุรียานุวัตรพิมพ์สองเล่มแรกออกมา พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่พอพระทัย จึงทรงส่งเสนาบดีไปพบพระยาสุรียานุวัตรที่บ้านเพื่อขอไม่ให้เขียนอีกต่อไป และได้ทรงเขียนวิจารณ์หนังสือนี้ในวารสารสมุทรสารของราชนาวิสมาคม มีสาระสำคัญว่า หนังสือ “ทรัพย์ศาสตร์” จะทำให้คนไทยแตกแยกแบ่งกันเป็นชนชั้นทางราชการจึงได้ขอร้องไม่ให้ผู้พิมพ์นำหนังสือดังกล่าวออกเผยแพร่ เป็นเหตุให้ไม่มีใครเขียนตำราวิชาเศรษฐศาสตร์โดยเปิดเผยในประเทศไทยมาอีกเป็นเวลานาน ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 รัฐบาลได้ออกกฎหมายห้ามสอน

“ลัทธิ” เศรษฐกิจ โดยถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอาญา (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2523) จนกระทั่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ทองเปลว ชลภูมิ จึงได้นำหนังสือ “ทรัพย์ศาสตร์” เล่มที่ 1 มาพิมพ์ใหม่ โดยเปลี่ยนชื่อเป็น “เศรษฐวิทยาเบื้องต้น” และในปี พ.ศ. 2477 ทรัพย์ศาสตร์ เล่ม 3 ได้รับการตีพิมพ์ออกมาเป็นครั้งแรกด้วยชื่อ “เศรษฐกิจ-การเมือง หรือเศรษฐวิทยา เล่ม 3” และมีการตีพิมพ์หลายครั้ง ครั้งล่าสุดเป็นการรวมทั้ง 3 เล่มเป็นฉบับสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2547 (สุรียานุวัตร, 2547)

ชุดหนังสือ “ทรัพย์ศาสตร์” นี้นำเสนอแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์พื้นฐานและอธิบายระบบเศรษฐกิจของประเทศตะวันตกในสมัยนั้น พร้อมนำเสนอแนวคิดในการประยุกต์แนวคิดและกลไกระบบเศรษฐกิจแบบตะวันตกกับสังคมไทย โดยมีเนื้อหาที่ตระหนักถึงความเป็นสังคมเกษตรกรรมและสภาพความเป็นจริงที่ว่าประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวนายากจน เนื้อหาส่วนสำคัญของตำรานี้ระบุถึงปัญหาโครงสร้างการผลิตที่ไม่เป็นธรรมของไทย ทั้งในด้านที่ดินและด้านทุน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการผลิตแบบศักดินาที่ทำให้เกิดการขูดรีดแรงงาน ข้อเสนอในหนังสือดังกล่าวแสดงถึงความต้องการของผู้เขียนที่ต้องให้ประเทศไทยพัฒนาไปสู่ประเทศที่มั่งคั่ง แข็งแรง เป็นอิสระ และมีความเป็นธรรมในสังคม

ทั้งงานเขียนของพระยาสุรียานุวัตรและพระองค์เจ้าดิlighนพรัตน์ต่างก็แสดงให้เห็นถึงปัญหาความด้อยพัฒนาด้านเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำภายในสังคมไทย แม้ว่างานเขียนทั้งสองอาจเสนอแนวคิดในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันบ้าง แต่ก็มีทัศนะคล้ายคลึงกันในเรื่องการจัดการระบบการผลิตที่เน้นการรวมกลุ่มแบบสหกรณ์ ซึ่งเกี่ยวโยงถึงเรื่องการปฏิรูประบบโครงสร้างการถือครองที่ดิน นับได้ว่าหนังสือทั้งสองเล่มนี้ได้นำเสนอประเด็นปัญหาเศรษฐกิจที่ดิน และแนวทางแก้ไขที่ล้ำหน้าไปมากกว่ากระบวนทัศน์ของ

ชนชั้นนำไทยในขณะนั้น และคงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้งานเขียนทั้งสองไม่ได้รับการยอมรับจากผู้นำในช่วงดังกล่าว

ข้อเสนอสำคัญของพระยาสุรียานุวัตรในหนังสือ “ทรัพย์สินศาสตร์” มีเนื้อหาบางส่วนคล้ายกับของพระองค์เจ้าดิถลกนพรัตน์ในเรื่องการจัดตั้งสหกรณ์ แต่เน้นไปที่ปัญหาเชิงโครงสร้างมากกว่า โดยได้เสนอแนวคิดให้มีการปฏิรูปโครงสร้างระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของไทย เริ่มตั้งแต่การกระจายกรรมสิทธิ์ก่อน และเมื่อมีการผลิตแล้ว จึงนำปัจจัยการผลิตของแต่ละคนมารวมกันในลักษณะสหกรณ์ โดยยึดหลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกันและความเสมอภาคในสังคม ความคิดด้านการพัฒนาประเทศของพระยาสุรียานุวัตรแตกต่างจากกลุ่มเจ้านาย ร.ศ. 130 อย่างชัดเจนตรงแนวคิดที่เน้นการเปลี่ยนแปลงด้านระบบเศรษฐกิจโดยตรง โดยเฉพาะปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตทั้งในด้านแรงงาน ทุน และที่ดิน โดยเห็นว่าระบบการผลิตแบบศักดินาเป็นปัญหาที่ทำให้ประเทศไม่สามารถพัฒนาด้านเศรษฐกิจได้ สำหรับพระยาสุรียานุวัตรแล้ว ทุนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในหมู่ปัจจัยการผลิตทั้งหมดโดยเฉพาะในการทำนาของชาวไทย การขาดแคลนทุนทำให้ชาวนาต้องลำบาก การขยายผลผลิตต้องติดขัดทำให้ต้องกู้เงิน แม้ว่าชาวนาจะออกแรงมากแต่ไม่มีทุนพอ จึงไม่สามารถพัฒนาที่ดินให้มีผลผลิตที่เพียงพอกับความต้องการได้ (วิไลวรรณ นดิวิไล, 2535) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตต้องเกิดขึ้นพร้อมกับการเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์จากระบบศักดินาและนายทุนเป็นระบบสหกรณ์ ที่เน้นการกระจายความรับผิดชอบในกระบวนการผลิตและผลประโยชน์ที่ได้รับ จะเห็นได้ว่าแนวคิดนี้มีความเป็นสังคมนิยมมากกว่าแนวคิดแบบการกระจายสิทธิแบบปัจเจกบุคคลให้กับชาวนา ดังที่อาร์เธอร์ ยัง (Authur Young) ได้เสนอไว้ และเป็นแนวคิดพื้นฐานของนโยบายปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยและหลายประเทศทั่วโลก

งานเขียนอีกฉบับหนึ่งที่ได้แสดงหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าเกษตรกรไทยประสบปัญหาการไร้ที่ทำกินและมีหนี้สินที่ทำให้เกิดความยากจนในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 และก่อนภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (The Great Depression) คือรายงานการสำรวจสภาพเศรษฐกิจในชนบทไทยโดยคาร์ล ซิมเมอร์แมน (Carle Zimmerman) ซึ่งเป็นอาจารย์ด้านสังคมวิทยาที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด โครงการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากรัฐบาลไทยและองค์กรทางศาสนาชื่อ International Council of Missions รายงานดังกล่าวต่อมาได้รับการตีพิมพ์เป็นหนังสือชื่อ “Siam Rural Economic Survey 1930-1931” (Zimmerman, 1931)

รายงานการสำรวจนี้ได้นำเสนอข้อมูลสำคัญชุดหนึ่งที่แสดงถึงสภาพเศรษฐกิจที่ดินของชนบทไทยในสมัยเริ่มการตกต่ำทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ในระดับโลก ข้อมูลอัตราครัวเรือนไร้ที่ทำกินในแต่ละภาคของประเทศแสดงให้เห็นว่า ภาคกลางมีครัวเรือนที่มีปัญหาเป็นอัตราส่วนที่สูงที่สุด ทั้งในด้านหนี้สิน (ร้อยละ 49) และในด้านการไร้ที่ทำกิน (ร้อยละ 36) อัตราดังกล่าวสูงมากกว่าอันดับสองรองลงมาคือภาคเหนือซึ่งมีครัวเรือนเป็นหนี้สินร้อยละ 18 และไร้ที่ทำกินร้อยละ 27 ในขณะที่ภาคอีสานกลับเป็นภาคที่มีอัตราครัวเรือนเป็นหนี้สินต่ำสุด (ร้อยละ 11) และไร้ที่ทำกินน้อยที่สุด (ร้อยละ 18) เหตุผลหลักที่ภาคอื่นๆ มีอัตราการไร้ที่ดินทำกินต่ำกว่าภาคกลางคือ พื้นที่เหล่านี้อย่างคงเป็นระบบเศรษฐกิจแบบยังชีพและพึ่งพาตนเอง การขยายตัวของตลาดและการค้ายังไม่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ชนบทของภูมิภาคเหล่านี้มากเท่าใดนัก ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลพื้นฐานที่คณะราษฎรได้นำไปใช้ในการสนับสนุนแนวความคิดการปฏิรูปโครงสร้างกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน (พรณี บัวเล็ก, 2555: 38) จากผลการสำรวจดังกล่าว ซิมเมอร์แมนได้สรุปปัญหาเศรษฐกิจไทยของ

ประเทศไทยในขณะนั้นไว้ 3 ประการ คือ **หนึ่ง** จำนวนประชากรที่มีอยู่น้อย **สอง** ระบบสินค้า และการตลาดที่ยังไม่พัฒนา และ **สาม** การขาดระบบ การพัฒนาและส่งเสริมความรู้ด้านอุตสาหกรรมการผลิต

หลังจากนั้นอีก 4 ปี ก็ได้มีการสำรวจในลักษณะเดียวกันโดย เจมส์ แอนดรูส์ (James Andrews) นักวิจัยด้านมานุษยวิทยาจากพิพิธภัณฑพิบอดี (Peabody Museum) ของมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด การสำรวจดังกล่าวใช้เวลา 1 ปี โดยได้รับการสนับสนุนและว่าจ้างจากรัฐบาลไทย รายงานผลการสำรวจ ชื่อว่า “Siam: 2nd Rural Economic Survey 1934-1935” (Andrews, 1935) ได้แสดงข้อค้นพบในภาพรวมว่า แม้ว่าพื้นที่ชนบทไทยยังคงเป็นระบบเศรษฐกิจ ที่เน้นการผลิตภาคการเกษตรเป็นหลัก แต่ก็เริ่มมีแนวโน้มของการพัฒนา กิจกรรมด้านพาณิชยกรรมมากขึ้น แม้ว่าเศรษฐกิจโลกจะอยู่ในช่วงการตกต่ำ ครั้งใหญ่และหลายประเทศกำลังประสบกับปัญหาความยากจน แต่เศรษฐกิจ ชนบทไทยในหลายพื้นที่กลับได้รับผลกระทบน้อย เพราะยังคงมีการผลิต แบบยังชีพและไม่ได้รับผลกระทบจากราคาส่งออกข้าวที่ตกต่ำลงมากในช่วงเวลา ดังกล่าว

สำหรับในด้านเศรษฐกิจที่ดินนั้น การสำรวจครั้งที่สองไม่ได้ลงใน รายละเอียดเรื่องการไร่ที่ทำกินเช่นเดียวกับการสำรวจครั้งแรก แต่มีข้อค้นพบ สำคัญคือ เกษตรกรในภาคกลางยังคงมีภาระหนี้สินมากกว่าเกษตรกรใน ภาคอื่นๆ โดยเฉพาะภาคใต้และภาคเหนือที่ยังคงมีระบบการผลิตแบบยังชีพ และประชาชนยังผลิตอาหารและสิ่งของเพื่อบริโภคใช้กันเองภายในพื้นที่ กระนั้นก็ตาม เกษตรกรที่ปลูกข้าวในพื้นที่ภาคกลางก็ยังคงลงทุนในการพัฒนา ที่ดินและจัดซื้อสินค้าทุน เช่น เครื่องมือทำการเกษตร สัตว์ส่วนค่าใช้จ่ายที่ใช้ ในการซื้อที่ดินใหม่เมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายทั้งหมดของครัวเรือนยังคงอยู่

ในระดับคงที่ที่ประมาณร้อยละ 5 จากการวิเคราะห์ของ Brown (1986) การใช้จ่ายในลักษณะนี้ไม่น่าจะเป็นรูปแบบการใช้จ่ายของครัวเรือนชนบทที่ประสบความยากลำบากในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ จึงอาจสรุปได้ว่าครัวเรือนเกษตรกรในพื้นที่เหล่านี้ไม่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในระดับโลกมากนัก

ปัญหาการเช่าที่ดิน

อีกประเด็นหนึ่งที่ได้กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญในนโยบายปฏิรูปที่ดิน คือ การเช่าที่ดินที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งเชื่อกันว่าเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรไทยยากจนและไม่สามารถพัฒนาการผลิตของตนเองได้ โดยพื้นฐานในระบบตลาดที่ดินทั่วไป การเช่าที่ดินและอสังหาริมทรัพย์เป็นทางเลือกหนึ่งสำหรับผู้ประกอบการที่ต้องการพื้นที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือพื้นที่เพื่ออยู่อาศัย เพราะอาจไม่ต้องการมีภาระที่เป็นทรัพย์สินที่มีผลกระทบต่อสภาพคล่องทางการเงิน (liquidity) ในการประกอบธุรกิจหรือการใช้จ่ายของครัวเรือน จึงเลือกที่จะเช่าแทนการซื้อที่ดิน การเช่าที่ดินจึงไม่ได้เป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจเสมอไป แต่ปัญหาของการเช่าที่ดินของเกษตรกรไทยที่ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญในนโยบายที่ดินของรัฐบาลในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาคือ รูปแบบการเช่าที่ดินที่ทำให้เกษตรกรไม่สามารถก่อร่างสร้างตัวได้ ผลผลิตที่ได้จากการปลูกข้าวและพืชอื่นๆ ก็หมดไปกับการจ่ายค่าเช่าที่ดินและหนี้สินอื่นๆ และเป็นสาเหตุสำคัญของความยากจนข้นแค้นของเกษตรกรไทย การศึกษาเศรษฐกิจที่ดินไทยในหลายยุคหลายสมัยจึงให้ความสนใจในปัญหาการเช่าที่ดินเป็นพิเศษ

อันที่จริงแล้วปัญหาการเช่าที่ดินของเกษตรกรไทยไม่ได้เป็นเรื่องใหม่ แต่อย่างใดและมีการพูดถึงมานานก่อนที่จะมีความคิดให้มีการปฏิรูปที่ดิน

เป็นนโยบายของรัฐ การศึกษาระบบการผลิตในอดีตหลายงานได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับปัญหาการเช่าที่ดินในชนบทไทย ดังที่มีปรากฏในงานเขียนของ พระองค์เจ้าดิภณภรตน์ ในเรื่องนี้ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ (2527) ได้วิเคราะห์ว่าชนชั้นเจ้าของที่ดินได้พัฒนาไปอย่างมากหลังจากมีการเปิดให้มีการถือครองกรรมสิทธิ์แบบเอกชนและการลงทุนพัฒนาระบบชลประทานโดยนายทุนขุนนาง เมื่อการเพาะปลูกข้าวขยายออกไปมาก ความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินก็มากขึ้นจนราคาสูงขึ้น 5 เท่าระหว่างปี พ.ศ. 2429-2448 ส่วนหนึ่งเป็นเพราะขุนนางที่เป็นเจ้าของที่ดินได้เปิดให้คนอื่นเช่าที่ดินมากยิ่งขึ้น และเน้นการเก็บกำไรในที่ดิน เนื่องจากเห็นว่าเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญและยั่งยืน ดังทรงสนะของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ที่ว่า

จากการที่ได้รับพิจารณาอย่างรอบคอบและได้มีโอกาสร่วมใน
ธุรกิจประเภทต่างๆ ด้วยตนเองแล้ว ข้าพเจ้าได้ข้อสรุปที่ว่ากิจกรรม
ที่เหมาะสมที่สุดสำหรับขุนนางที่ต้องการยึดอาชีพมาเลี้ยงชีวิต
หรือเพื่อลงทุนนั้นยากที่จะหาอะไรดีไปกว่ากิจการด้านที่ดิน และ
ผลประโยชน์จากที่ดินนั้นจะหาอะไรดีไปกว่าการให้เช่าที่ดินแก่ชาวนา
เป็นไม่มี (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสาร ร. 5 กษ. เพาะปลูก
เล่มที่ 15/25 พ.ศ. 2452)

ปัญหาการเช่าที่ดินมีอยู่หลายด้าน โดยเฉพาะเรื่องสัญญาเช่าที่ไม่เป็นธรรม และในกรณีที่เจ้าของที่ดินให้ผู้อื่นเช่าที่ดินแต่ไม่ค่อยสนใจการปรับปรุงที่ดิน และชาวนาเองก็ไม่ค่อยใส่ใจที่จะพัฒนาที่ดิน เนื่องจากหากผลผลิตสูงขึ้น เจ้าของที่ดินจะเก็บค่าเช่าเพิ่มขึ้นตามผลผลิต (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ, 2527) ประเด็นนี้ถือเป็นปัญหาด้านแรงจูงใจที่เกิดขึ้นอยู่ทั่วไปในตลาดการเช่าที่ดินทำกิน

การศึกษาอีกงานหนึ่งที่แสดงข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการเช่าที่ดินของเกษตรกรไทย คือ งานศึกษาการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจไทยของเจมส์ อินแกรม (James Ingram, 1995) ในภาพรวม อินแกรมสรุปว่าเศรษฐกิจไทยได้เปลี่ยนแปลงมากในช่วงปี ค.ศ. 1850-1950 โดยเป็นเศรษฐกิจที่พึ่งระบบการใช้เงินตรามากขึ้น มีการผลิตตามความถนัด (specialization) มีการแบ่งงานกันทำตามเชื้อชาติ (racial division of labor) โดยเฉพาะระหว่างคนเชื้อสายจีนที่มักเป็นพ่อค้าคนกลางกับคนไทยที่ทำการเกษตรปลูกข้าวเป็นจำนวนมาก แต่เศรษฐกิจก็ไม่ได้ก้าวหน้ามากขึ้น เพราะรายได้เฉลี่ยโดยทั่วไปยังคงต่ำอยู่ไม่ได้เพิ่มขึ้นจากอดีตเท่าใดนัก อีกทั้งยังไม่มีการพัฒนาที่เพิ่มระดับผลิตภาพโดยการใช้สินค้าทุนและเทคโนโลยีใหม่ๆ สำหรับในเรื่องการเช่าที่ดินนั้น อินแกรมได้ทบทวนเอกสารเกี่ยวกับการเช่าที่ดินในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2480, 2493, 2506 จนถึงปี พ.ศ. 2510 และค้นพบว่า การเช่าที่ดินมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยมา งานของอินแกรมฉบับนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างที่ดินกับทุนและแรงงานในกระบวนการเปลี่ยนแปลงความก้าวหน้าและการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

ผลงานตีพิมพ์สำคัญอีกฉบับหนึ่งที่ทำให้เกิดนโยบายการปฏิรูปที่ดินในช่วงต่อมาคือรายงานผลการศึกษาของกรมพัฒนาที่ดิน (2507) นำโดยไชยยงค์ ชูชาติ เรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนาใน 5 จังหวัดภาคกลาง” ซึ่งได้เก็บข้อมูลภาคสนามเพื่อทราบถึงสภาพการถือครองที่ดินของเกษตรกรในพื้นที่ภาคกลาง 5 จังหวัด ได้แก่ ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา นครนายก ลพบุรี และนครสวรรค์ ข้อค้นพบหลักของงานศึกษานี้คือ ชาวนาในจังหวัดเหล่านี้เป็นผู้เช่าที่ดินมากกว่าร้อยละ 50 การเช่าที่ดินทำกินของเกษตรกรเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรเป็นไปอย่างยากลำบาก ด้วยการเช่าที่ไม่มีสัญญา และการขาดแคลน

ทุนในการผลิตทำให้เกษตรกรเสียเปรียบเจ้าของที่ดินอย่างมาก ระบบการเช่ายังทำให้ผู้เช่าได้รับผลผลิตและรายได้ที่ต่ำ เป็นเหตุให้ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาอยู่ในภาวะลำบากและเป็นปัญหาสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

หลังจากนั้น กรมพัฒนาที่ดินจึงได้มอบหมายให้ไชยยงค์ ชูชาติ, ไพรวรรณ เรศานนท์ และอำนาจ ชุมสมุทร (2512) ศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับระบบการเช่าที่นาใน 11 จังหวัดภาคกลาง ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมการทำสัญญาระยะเวลาและอัตราค่าเช่า ข้อค้นพบสำคัญของงานวิจัยดังกล่าวคือ ในพื้นที่ศึกษายังมีการเช่านาในรูปแบบที่ผิดกฎหมายอยู่มากและไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2439 โดยเฉพาะใน 2 ด้านหลัก คือ เรื่องการกำหนดชำระค่าเช่าและเงื่อนไขการชำระค่าเช่า พร้อมกันนี้การศึกษาดังกล่าวยังได้วิเคราะห์ปัจจัยและเงื่อนไขอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเช่านาของเกษตรกร และได้ข้อค้นพบว่าระบบการเช่าที่นาในภาคกลางยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นธรรม ผู้เช่าส่วนมากไม่เคยมีที่นาเป็นของตนเองมาก่อน บางคนที่เคยมีก็ต้องขายไปเพราะเป็นหนี้ สภาพการผลิตของเกษตรกรก็ยังไม่ดีขึ้นอยู่เลย โดยที่ชาวนามีต้นทุนในการทำนาสูงแต่มีรายได้ต่ำ เนื่องจากผลผลิตต่อไร่อยู่ในระดับต่ำ เพราะเกษตรกรขาดความรู้และเทคโนโลยี เป็นผลให้มีรายได้สุทธิในการทำนาค่าต่ำแต่มิหนึ่นสินมาก เมื่อคณะผู้วิจัยได้สอบถามเกี่ยวกับแรงจูงใจในการปรับปรุงที่ดิน ผู้เช่าเกือบทั้งหมดตอบว่าจะปรับปรุงบำรุงที่นาถ้ามีกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเอง

งานวิจัยดังกล่าวเสนอแนะให้รัฐบาลช่วยเหลือเกษตรกรในการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้น ทั้งในด้านการใช้ปุ๋ย การปรับปรุงที่ดิน การพัฒนาและส่งเสริมพันธุ์ข้าว รวมไปถึงการให้สินเชื่อและความรู้ ในขณะเดียวกันก็ส่งเสริม

การลดต้นทุนการผลิตไปพร้อมกับการควบคุมการเช่าที่นา โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2439 ให้เอื้อต่อผู้เช่ามากกว่าเดิม เนื้อหาสำคัญคือมีการระบุให้มีสัญญาเช่าและอัตราค่าเช่าที่ตายตัว และกำหนดบทบาทของรัฐในการจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรผู้ยากไร้ ซึ่งรวมไปถึงการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบงานด้านการปฏิรูปที่ดินโดยตรง ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะจากรายงานเหล่านี้ได้กลายเป็นพื้นฐานของนโยบายการปฏิรูปที่ดินขึ้นในประเทศไทยในช่วงต่อมา โดยมีวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งคือเพื่อลดการเช่าที่ดินและให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองมากขึ้น

นักเศรษฐศาสตร์และนักนโยบายที่ดินที่ผลักดันการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยโดยมากเห็นว่าการเช่าที่ดินเป็นปัญหาที่ดินที่สำคัญ เพราะทำให้เกษตรกรไม่มีความมั่นคงในที่ดินและไม่ลงทุนในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต แต่ก็มีนักเศรษฐศาสตร์อีกกลุ่มหนึ่งมีความเห็นแตกต่างออกไปจากกลุ่มนี้ โดยเห็นว่าการเช่าที่ดินในตัวเองไม่ได้เป็นปัญหา เพราะไม่มีผลต่อประสิทธิภาพการผลิต แต่จะเป็นประโยชน์ต่อการขยายตัวเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ การให้เช่าที่ดินของเจ้าของที่ดินก็ไม่ได้เป็นการเอาเปรียบเสมอไป แต่ปัญหาที่ดินอยู่ตรงที่ความซับซ้อนของเอกสารที่แสดงกรรมสิทธิ์ รัฐต้องเร่งแก้ไขระบบออกเอกสารสิทธิให้มั่นคงชัดเจน ไม่เพียงเท่านั้น นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้เชื่อมั่นว่าการปฏิรูปที่ดินจะช่วยให้เกิดการกระจายที่ดินได้จริง โดยเสนอให้กลไกตลาดทำงานโดยอิสระมากกว่า

ตัวอย่างหนึ่งของงานเขียนในกลุ่มนี้คือบทความเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในประเทศไทยโดย นิพนธ์ พัวพงศกร (2517) ซึ่งได้ประมวลแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเช่าที่ดินไว้อย่างละเอียด โดยได้เปรียบเทียบรูปแบบการเช่าที่ดินแบบจ่ายค่าเช่าเป็นเงินกับรูปแบบจ่ายค่าเช่าด้วยผลผลิต บทความดังกล่าว

แสดงผลเชิงทฤษฎีและพิสูจน์ด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์จากพื้นที่การศึกษาของประเทศไทย ซึ่งได้ข้อสรุปสำคัญว่าการเช่าที่ดินไม่ได้เป็นปัญหาเสมอไป นอกจากนี้ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2517) ยังได้วิพากษ์แนวคิดเชิงสถาบันของนโยบายปฏิรูปที่ดินของไทยว่า การปรับปรุงสถาบันทางเศรษฐกิจของการเกษตรโดยการดำเนินนโยบายการควบคุมค่าเช่า ระบบภาษีที่ดิน การกำหนดอัตราค่าจ้างของแรงงานที่ทำงานในไร่นา รวมไปถึงการจัดรูปองค์กรเพื่อการรวมตัวทางการเกษตรนั้น เป็นนโยบายในภาพกว้างมาก แต่มักมองข้ามปัญหาความเดือนร้อนที่แท้จริงของเกษตรกร และเป็นนโยบายที่ไม่สามารถดำเนินการได้จริง

แม้ว่าแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาการเช่าที่ดินจะได้รับการคัดค้านจากนักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่ม แต่การผลักดันด้านการเมืองของชวนาด้วยการเดินขบวนประท้วง ประกอบกับการผลักดันของนักวิชาการและข้าราชการที่เห็นด้วยกับแนวคิดการปฏิรูปที่มีการเสนอมา รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พร้อมกับการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อดำเนินนโยบายนี้โดยตรง

ปัญหาการไร้ที่ทำกิน

นอกจากปัญหาการเช่าที่ดินแล้ว สภาพการไร้ที่ทำกินก็ถือเป็นปัญหาใหญ่ในด้านที่ดินของประเทศไทยที่ได้มีการสำรวจและศึกษามากพอสมควร นอกเหนือจากงานรุ่นแรกๆ โดยพระองค์เจ้าดิlighนพรัตน์และพระยาสุริยานุวัตร และงานสำรวจในยุคต่อมาของนักวิชาการชาวอเมริกันแล้ว ก็มีการสำรวจและงานเขียนอีกจำนวนหนึ่งที่ได้บันทึกจำนวนผู้ไร้ที่ทำกินในภาคต่างๆ ของประเทศไทย หนึ่งในนั้นคือ การสำรวจในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนของไทยในปี

พ.ศ. 2524 โดยองค์กร Asia Employment Programme Bangkok (ARTEP) และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผลการสำรวจสรุปได้ว่ามีผู้ไร่ที่ทำกินทั้งสิ้น 97,959 คน และมีผู้ที่เกือบไร่ที่ทำกินคือมีที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่ ประมาณ 228,056 คน ในขณะที่เกษตรกรที่มีที่ดินอยู่ 5-10 ไร่มีอยู่ประมาณ 200,016 คน และอื่นๆ อีกประมาณ 200,927 คน ระดับความรุนแรงของปัญหามีความแตกต่างกันระหว่างพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทย อัตราการไร่ ซึ่งที่ดินในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนอยู่ในระดับที่สูงกว่าในภาคกลาง ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 10.6 ส่วนครัวเรือนที่ไร่ที่ทำกิน ซึ่งไม่ได้มีที่ทำกินมาอย่างน้อย 10 ปี และทำงานเป็นแรงงานว่าจ้างในภาคการเกษตรเป็นหลัก ได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 80 ใน 10 ปีก่อนหน้านั้นเป็นร้อยละ 94 สำหรับกลุ่มที่ถือครองที่ดินทำกินอยู่น้อยมากถึงน้อย ซึ่งโดยมากทำการเกษตรแบบพออยู่พอกิน โดยตนเองนั้น มีอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 91 เป็นร้อยละ 99 (ARTEP and Agricultural Land Reform Office, 1983) เมื่อรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ดำเนินนโยบายการลงทะเบียนคนจนมีการสำรวจสถานการณ์ไร่ที่ดินทำกินอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2547 ปรากฏว่ามีผู้มาลงทะเบียนผู้ไร่ที่ดินทำกินรวม 1,303,360 ราย เป็นผู้เช่าที่ดิน 678,077 ราย ยืมผู้อื่น 314,090 ราย และเป็นผู้รับจ้างทำการเกษตรจำนวน 311,193 ราย แสดงให้เห็นว่าปัญหาการไร่ที่ทำกินไม่ได้หมดไป มีหน้าซ้ำยังแย่งกว่าเดิมอีก

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการถือครองที่ดินด้วยการปฏิรูปที่ดิน

ด้วยปัญหาไร่ที่ทำกินและการเช่าที่ดินมีต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยจึงได้พยายามดำเนินนโยบายแก้ไขในด้านต่างๆ แนวคิดหนึ่งที่สำคัญคือ การปฏิรูปที่ดินหรือการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการถือครองที่ดิน ด้วยความหวังว่าจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อ

ลดความยากจนของประชาชนและสร้างความเสมอภาคในสังคม งานเขียนในปี พ.ศ. 2475 เรื่อง “เค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ” (สมุดปกเหลือง) ของหลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) (2542) นับเป็นจุดเริ่มต้นของนโยบายปฏิรูปที่ดินและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทย โดยปรีดี พนมยงค์ได้นำเสนองานเขียนดังกล่าวต่อรัฐบาลภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศในปี พ.ศ. 2475

ประเด็นสำคัญหนึ่งในแนวคิดการปฏิรูปที่ดินคือการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อจัดสรรให้คนจน ในสมุดปกเหลืองฉบับดังกล่าว ผู้นำคณะราษฎรได้เสนอให้รัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเศรษฐกิจตั้งแต่ในระดับชุมชนถึงระดับชาติ ส่วนสำคัญหนึ่งในแนวคิดดังกล่าวคือ เรื่องการถือครองที่ดิน ปรีดีได้เสนอให้รัฐบาลจัดหาที่ดิน แรงงาน เงินทุนให้กับประชาชนโดยให้มีการรวมหมู่กรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนและให้รัฐรับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินโดยความสมัครใจ ตามแนวคิดนี้รัฐจะจัดซื้อที่ดินจากคนรวยโดยการออกใบกู้เงินให้กับเจ้าของที่ดินถือไว้ตามราคาที่ดินและมรดกเบี้ยให้ไม่เกินร้อยละ 15 เจ้าของที่ดินเดิมก็จะได้รับพันธบัตรรัฐบาลที่จ่ายเงินงวดเป็นดอกเบี้ยตามที่กำหนดไว้ แล้วรัฐก็จะนำเอาที่ดินนั้นมาพัฒนาต่อแล้วจึงจัดให้กับประชาชนที่มีความจำเป็นในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบเศรษฐกิจ ซึ่งร่างขึ้นในสมัยที่ปรีดีมีส่วนในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ มีเนื้อหาในหมวดว่าด้วยการจัดซื้อที่ดิน ที่มอบอำนาจให้รัฐบาลเข้าไปจัดการที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยเฉพาะที่ดินซึ่งรกร้างว่างเปล่า พร้อมกันนี้ นโยบายเศรษฐกิจของปรีดียังให้มีการพัฒนาที่ดินไปพร้อมกับการพัฒนาสหกรณ์และการจัดสร้างที่อยู่อาศัยอยู่กันเป็นชุมชน (อนุสรณ์ ธรรมใจ, 2547) นับได้ว่าเป็นแนวคิดที่ให้ที่ดินเป็นองค์ประกอบหลักในระบบประกันสังคมตามความคิดแบบรัฐสวัสดิการ

ข้อเสนอให้เน้นบทบาทของรัฐบาลในการจัดหาที่ดินให้กับคนจน ซึ่งเป็นเนื้อหาสำคัญในสมุดปกเหลืองของปรีดี ถือว่าเป็นแนวทางแบบประนีประนอม และแตกต่างอย่างมากจากแนวทางการยึดทรัพย์ตามที่ได้ดำเนินการไปก่อนหน้านี้ในการปฏิรูปที่ดินและพัฒนาระบบนารวม (collective farming) ในต่างประเทศ เช่น สหภาพโซเวียต แนวคิดการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินของปรีดี พนมยงค์ ผูกโยงกับแนวความคิดจัดระบบการผลิตแบบสหกรณ์ ซึ่งเปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถเข้าเป็นสมาชิกได้ไม่ว่าจะมีกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือเป็นเพียงผู้เช่าก็ตาม (ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต, 2532) แม้ว่าแนวความคิดการปฏิรูปที่ดินลักษณะนี้เป็นแบบประนีประนอมมากกว่าของคอมมิวนิสต์รัสเซีย แต่ก็ได้รับต่อต้านอย่างมากจากพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น และผู้นำคนอื่นๆ ในคณะรัฐมนตรี รวมทั้งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ด้วยเหตุผลหลักคือ แนวคิดในเอกสารเค้าโครงเศรษฐกิจนั้นมาจากระบบคอมมิวนิสต์ ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างกรรมสิทธิ์ที่ดินและการเก็บภาษีมรดกของปรีดีจึงถูกต่อต้านอย่างรุนแรงและไม่ได้รับการสานต่อให้เป็นนโยบายรัฐบาล

ต่อมาเมื่อกาลสมัยผ่านไป รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เสนอให้มีการปฏิรูปที่ดินภายใต้ความรับผิดชอบของกรมพัฒนาที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์คือให้การเป็นเจ้าของที่ดินและขนาดการถือครองที่ดินในประเทศมีความเหมาะสมกับโครงสร้างเศรษฐกิจและแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแบ่งที่ดินออกเป็นขนาดเล็กเกินไป จากการแบ่งที่ดินให้กับบุตรหลานที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก เนื่องจากที่ดินมีจำกัด การแบ่งย่อยจะทำให้ขนาดของแปลงไม่เหมาะสมกับการทำการเกษตรที่ต้องการขนาดแปลงที่ใหญ่ขึ้นเพื่อให้การผลิตมีประสิทธิภาพ แนวคิดพื้นฐานสำคัญของนโยบายปฏิรูปที่ดินนี้เป็นไปในแนวทางเดียวกับแนวคิดของปรีดี พนมยงค์ ในประเด็นที่ว่า

การถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลจะสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการผลิตอย่างแท้จริงและอย่างมีประสิทธิภาพ จะเห็นได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในช่วงดังกล่าว ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องที่ดินมาก สังเกตได้จากการที่ได้กำหนดให้กรมพัฒนาที่ดินอยู่ในสังกัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเมื่อมีการจัดตั้งในปี พ.ศ. 2506 (กรมวิเทศสหการ, 2506: 135-136)

ในช่วง 50 ปีที่ผ่านมา บทความและรายงานหลายฉบับได้ประมวลความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินและประสบการณ์ในการดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย นับตั้งแต่งานของไชยยงค์ ชูชาติ (2519) ซึ่งนำเสนอหลักการเหตุผลและวิธีการในการปฏิรูปที่ดิน บทความของทองโรจน์ อ่อนจันทร์ (2526) ที่อธิบายเรื่องปฏิรูปที่ดินจากมุมมองสาขาเศรษฐศาสตร์เกษตร และมีเนื้อหาที่ให้ความสำคัญกับการสร้างสถาบันเศรษฐกิจในชนบทที่ส่งเสริมระบบสินเชื่อการเกษตร การตลาดและการวิจัย นอกเหนือไปจากการจัดสรรที่ดิน นับได้ว่าเป็นความคิดในแนวเศรษฐศาสตร์สถาบัน ซึ่งเชื่อในกำหนดพฤติกรรมของหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ โดยการสร้างสถาบัน (institutions) ที่เหมาะสม รวมถึงบทความของ Suehiro (1981) ซึ่งได้สรุปแนวคิดและหลักการเหตุผลของนโยบายการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย และอุปสรรคของการดำเนินนโยบายดังกล่าวหลังจากที่ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

เอกสารอีกชุดหนึ่งเป็นการประมวลแนวคิดและประสบการณ์ในการปฏิรูปที่ดินโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเอง ได้แก่ ชุดเอกสารที่ตีพิมพ์เมื่อครบรอบ 25, 27, 37, 38 และ 39 ปีของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และงานเขียนของสุทธิพร จีระพันธุ์ (2554) งานเหล่านี้โดยมากเป็นการประมวลประสบการณ์และโครงการของสำนักงานการปฏิรูป

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นับตั้งแต่การวิจัยและผลักดันของนักวิชาการในช่วงประมาณตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 จนกระทั่งถึงการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในปี พ.ศ. 2518 โดยผ่านการต่อสู้และผลักดันของเกษตรกรที่ได้รวมกลุ่มกันเดินขบวนประท้วงเพื่อขับเคลื้อนและผลักดันการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายที่ดิน เอกสารที่ได้ประมวลเหตุการณ์ในช่วงเวลาดังกล่าวไว้เป็นอย่างดีคือ สิ่งตีพิมพ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2539) ซึ่งได้ลำดับเหตุการณ์ตั้งแต่ พ.ศ. 2513 จนถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการจัดตั้งสำนักงานฯ เอกสารอื่นๆ ของสำนักงานฯ มีการสรุปความก้าวหน้าของการดำเนินงานด้านการปฏิรูปที่ดินอยู่บ้าง แต่โดยมากไม่ได้นำเสนอการประเมินหรือวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ใดๆ นอกจากนี้ ยังมีหนังสือและตำราที่ประมวลความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เช่น ตำราของทศพล สมพงษ์ (2541) ซึ่งได้นำเสนอความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินพร้อมยกตัวอย่างจากต่างประเทศโดยเฉพาะในด้านการพัฒนาชุมชน แต่ก็ไม่ได้มีการประเมินนโยบายการปฏิรูปที่ดินในเชิงเศรษฐศาสตร์

นอกเหนือจากสิ่งตีพิมพ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ก็ยังมีงานเขียนที่สนับสนุนการปฏิรูปที่ดินอยู่พอสมควร เช่น บทความประมวลเหตุผลสนับสนุนในเชิงทฤษฎีของสมภพ มานะรังสรรค์ (2528) ที่ได้ยกตัวอย่างจากต่างประเทศที่แสดงให้เห็นว่านอกจากการปฏิรูปที่ดินได้เพิ่มความเป็นธรรมในการกระจายการถือครองที่ดินไปให้กับเกษตรกรผู้ยากไร้แล้วยังจะทำให้ผลผลิตต่อหน่วยที่ดิน (productivity per unit of land) เพิ่มขึ้นอีกด้วย ประเด็นนี้เป็นข้อโต้แย้งเชิงทฤษฎีที่น่าสนใจ เพราะโดยทั่วไปจะตั้งสมมติฐานกันว่าการพัฒนาด้านการเกษตรให้ทันสมัยขึ้นโดยใช้เครื่องจักรและขนาดที่ดินขนาดใหญ่จะทำให้สามารถเพิ่มผลผลิตภาพได้ บทความของสมภพ

ได้ประมวลเหตุผลและหลักฐานว่าการปฏิรูปที่ดินที่ทำให้ขนาดที่ดินเล็กลงก็สามารถนำไปสู่ผลิตภาพที่เพิ่มขึ้นได้เช่นกัน

เหตุผลแรกที่สมภพได้ยกขึ้นมาคือความเป็นกลางทางขนาด (neutral to scale) ของปัจจัยการผลิตและเทคนิคการผลิต ขนาดที่ดินที่เล็กกว่าเหมาะสมกับการผลิตเพราะทำให้เกิดความคล่องตัวในการใช้ที่ดิน แม้ว่าปัจจัยบางอย่างไม่สามารถแบ่งแยกเป็นหน่วยย่อยเพื่อแยกกันใช้ประโยชน์ได้ เช่น เครื่องจักรกล แต่ก็สามารถจัดตั้งองค์กรเกษตรกรรมแบบสหกรณ์ขึ้นเพื่อร่วมลงทุนและผลัดแบ่งกันใช้ได้ เหตุผลที่สองเกี่ยวข้องกับสภาพตลาดแรงงานในประเทศกำลังพัฒนาดังเช่นประเทศไทย ซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างภาคการผลิตที่ทันสมัยกับภาคการผลิตแบบดั้งเดิม แต่เนื่องจากภาคการผลิตที่ทันสมัยสามารถรองรับแรงงานได้เพียงส่วนหนึ่ง จึงทำให้เกิดแรงงานส่วนเกินจำนวนมากในภาคการเกษตร การปฏิรูปที่ดินจะเป็นวิธีการหนึ่งที่ยอมรับแรงงานส่วนเกินดังกล่าว อีกเหตุผลหนึ่งเป็นเรื่องการถือครองที่ดิน ในลักษณะเป็นสินทรัพย์ ซึ่งเจ้าของเก็บไว้เพื่อเก็งกำไรโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ การปฏิรูปที่ดินที่กระจายการถือครองที่ดินจะทำให้เกิดการใช้ประโยชน์มากขึ้น เหตุผลสุดท้ายที่สมภพได้อ้างถึงในการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน คือ จะทำให้เกษตรกรรายย่อยสามารถรับมือกับความผันผวนของตลาดสินค้าการเกษตร และสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้กับตนเองได้โดยการปลูกพืชผักเพื่อการบริโภคเองภายในครอบครัว เหตุผลข้อสุดท้ายนี้คล้ายกับเรื่องความมั่นคงด้านอาหารที่มีการกล่าวถึงกันมากขึ้นในปัจจุบัน แม้ว่าอาจจะไม่ได้ใช้คำศัพท์เดียวกันก็ตาม

สิ่งตีพิมพ์อีกฉบับหนึ่งที่สนับสนุนการปฏิรูปที่ดินไปพร้อมกับการปรับปรุงนโยบายที่ดินของประเทศ คือ รายงานเรื่อง “Land Use and Development

Policy Study” โดย Thai University Research Association (1980) เอกสารฉบับดังกล่าวได้เสนอให้มีการเร่งรัดการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ซึ่งออกได้เร็วกว่าการออกโฉนด แต่เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกเบิกที่ดินในพื้นที่ป่าก็จำเป็นต้องมีการกำหนดและบังคับใช้มาตรการหยุดยั้งการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ในขณะเดียวกันก็เสนอให้มีการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชนในพื้นที่ภาคกลางและการออกกฎหมายจำกัดขนาดการถือครองไปพร้อมกัน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการเก็งกำไรในที่ดินและความเป็นธรรมในการถือครองอย่างที่เคยมีมาก่อน ข้อเสนอที่น่าสนใจแต่ยังไม่สามารถได้ดำเนินการได้ในประเทศไทย คือ การใช้มาตรการด้านเงินที่เก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มจากการใช้ไฟฟ้า ประปาและน้ำชลประทาน เพื่อนำเงินที่เก็บได้ไปอนุรักษ์ปรับปรุงคุณภาพดินและแม่น้ำลำธาร ถือเป็นข้อเสนอให้ใช้มาตรการด้านการเงินเพื่อการฟื้นฟูและอนุรักษ์ระบบสิ่งแวดล้อม ซึ่งนับว่าค่อนข้างล้ำหน้าสำหรับประเทศไทยในสมัยนั้น

เนื้อหาในงานเขียนกลุ่มนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานของไชยงค์ ขูชาติของทองโรจน์ อ่อนจันทร์ และของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่างมีเนื้อหาที่แสดงให้เห็นว่านโยบายปฏิรูปที่ดินของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวได้รับอิทธิพลอย่างมากจากแนวคิดของธนาคารโลกที่นำเสนอไว้ซึ่งตีพิมพ์ชื่อ “Land Reform Policy Paper” ในปี พ.ศ. 2518 (World Bank, 1975) บทความฉบับนี้ได้วางหลักการพื้นฐาน 3 ประการในการดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินในประเทศกำลังพัฒนา ได้แก่ **หนึ่ง** การส่งเสริมให้เกษตรกรสามารถทำการเกษตรได้บนที่ดินของตนเอง **สอง** การสร้างกลไกตลาดที่เอื้อต่อการโอนสิทธิในการใช้ประโยชน์ไปยังเกษตรกรที่ใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า และ**สาม** การกระจายที่ดินและทรัพย์สินที่เท่าเทียมกัน แม้ว่าความมุ่งหมายท้ายสุดอาจคล้ายกับข้อเสนอในงานเขียนของพระยา

สุรียานุวัตรและนโยบายการจัดสรรที่ดินของรัฐบาลไทยที่มีมานานก่อนหน้านี้ก็ตาม แต่ก็มีความแตกต่างกันมากในด้านหลักการและวิธีการพื้นฐานที่เน้นกลไกตลาดในการจัดสรรสิทธิในที่ดินแบบปัจเจก

อนึ่ง งานเขียนเกี่ยวกับปัญหาที่ดินและนโยบายที่ดินของไทยที่ผ่านมาเน้นที่ดินการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ และโดยมากเกี่ยวกับที่ดินเพื่อการปลูกข้าวเป็นหลัก ในงานเขียนเกี่ยวกับที่ดินการเกษตรของไทย ข้าวเป็นประเภทพืชเพาะปลูกที่ได้รับประเด็นที่ความสนใจมากที่สุด และมีผลต่อแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายที่ดินของไทยมาก แต่ก็ไม่ใช่เป็นเรื่องที่น่าแปลกใจเพราะข้าวเป็นพืชเพาะปลูกที่เป็นหัวใจของเศรษฐกิจการเกษตรไทยมาเป็นเวลานาน ประเด็นเรื่องที่ดินกับการผลิตข้าวจึงมีความเกี่ยวพันกันมาก โดยเฉพาะเรื่องการถือครองที่ดินและการเช่าที่ดินของชาวนา (Phelinas, 2001) การศึกษาอย่างเป็นระบบในเรื่องการถือครองที่ดินของชาวนาหรือการทำเกษตรกรรมประเภทอื่นๆ ยังมีอยู่น้อยมาก งานเขียนที่พอมีบ้างมักเป็นเรื่องวัฒนธรรมของชาวนา เช่น สุภาภรณ์ จินตามณีโรจน์ (2554) ได้ศึกษาวัฒนธรรมชาวนาในจังหวัดสมุทรสงครามตอนบน ซึ่งมีเนื้อหาส่วนหนึ่งเกี่ยวกับการขุดคลองดำเนินสะดวกและการพัฒนาที่ดินด้วยการทำร่องสวนเพื่อการปลูกพืชผลไม้ต่างๆ รวมถึงการพัฒนาตลาดน้ำในการแลกเปลี่ยนและซื้อขายสินค้าการเกษตรในพื้นที่ งานวิจัยในอนาคตอาจเพิ่มประเด็นการวิเคราะห์เรื่องการถือครองที่ดินและเรื่องเศรษฐกิจที่ดินอื่นๆ ที่มีกรอบทางทฤษฎีที่ชัดเจนมากขึ้น

ผลการดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดิน

งานวิจัยและงานเขียนอีกกลุ่มหนึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับผลการดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินในยุคต่างๆ ทั้งในด้านปัญหาและอุปสรรคในเชิงกระบวนการและผลลัพธ์ในภาพรวมและสำหรับเกษตรกร สิ่งตีพิมพ์ที่ได้ใช้กรอบทาง

เศรษฐศาสตร์ในการประเมินผลลัพธ์ของนโยบายการปฏิรูปที่ดินก็มีอยู่พอสมควร การทบทวนในส่วนนี้จะนำเสนอภาพรวมของงานเขียนเหล่านี้ และส่วนเนื้อหาในแต่ละประเด็นโต้แย้งสำคัญจะนำเสนอในส่วนต่อไป

หลังจากที่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการปฏิรูปที่ดินมาได้ระยะหนึ่ง ก็เริ่มต้องมีการทบทวนนโยบายและแนวทางในการดำเนินงานต่างๆ เนื่องด้วยปัญหาที่ดินในประเทศไทยได้เพิ่มความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ในงานศึกษาของเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2521) ได้แสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปที่ดินภายใต้กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีปัญหาหลายประการ นอกจากเนื้อหาในกฎหมายมีข้อยกเว้นอยู่มากแล้ว ยังขาดแรงผลักดันทางการเมืองอย่างแท้จริง ทำให้ไม่สามารถกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินได้ตามที่มุ่งหวังไว้ ตั้งแต่ต้น ในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2533 รัฐบาลได้สนับสนุนให้มีการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาที่ดินและนโยบายที่เกี่ยวข้องอีกครั้งใหญ่ โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้รับหน้าที่ดังกล่าว และได้ผลลัพธ์ของการศึกษาเป็นสิ่งตีพิมพ์สำคัญเป็นรายงานชื่อ “A Land Policy Study” (Onchan, 1990) ที่ได้กล่าวถึงมาแล้วในข้างต้น รายงานฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาครอบคลุมประเด็นสำคัญแทบทุกด้านในเรื่องที่ดินป่าไม้และชนบท แต่ไม่ได้ครอบคลุมเรื่องที่ดินในเมืองและชานเมือง อาจด้วยเหตุที่ว่าปัญหาที่ดินในเมืองยังไม่ค่อยได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำและนักวิชาการด้านที่ดินในประเทศไทย แม้ว่าในช่วงดังกล่าวความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เมืองได้เพิ่มมากขึ้นแล้ว เนื่องจากการย้ายถิ่นเข้าเมืองไปพร้อมกับการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมในพื้นที่เมืองและชานเมืองในเขตชายฝั่งทะเลตะวันออกของประเทศไทย

อีกรายงานหนึ่งที่สำคัญคือเรื่อง “Policy Agricultural Land Reform in Thailand” (TDRI, 1990) ซึ่งได้ประมวลนโยบายการปฏิรูปที่ดินและวิเคราะห์ผลการดำเนินนโยบายดังกล่าว นับตั้งแต่มีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขึ้นในปี พ.ศ. 2518 ทั้งในด้านรูปแบบ และขนาดพื้นที่ การปฏิรูปที่ดินในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และการใช้ประโยชน์ที่ดิน รูปแบบสิทธิการถือครองและใช้ที่ดิน รวมไปถึงงบประมาณ และแหล่งการเงินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน รายงานฉบับนี้ได้วิเคราะห์ปัญหาที่สำคัญของการปฏิรูปที่ดินในช่วงสิบกว่าปีนับตั้งแต่การดำเนินนโยบายการปฏิรูปที่ดิน และนำเสนอแนวทางในการแก้ไขเชิงนโยบายทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน

งานเขียนของทองโรจน์ อ่อนจันทร์ (2537) ได้ประเมินการดำเนินการตามนโยบายปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยในช่วงเกือบ 20 ปีจนถึงปี พ.ศ. 2537 และได้ผลสรุปว่าการดำเนินนโยบายที่ผ่านมาถือว่าไม่ประสบผลสำเร็จจากมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ เพราะในภาพรวมไม่ได้สร้างความเท่าเทียมกันให้มากขึ้นในการกระจายรายได้ และไม่ได้มีผลกระทบโดยตรงต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยสามารถประเมินวัดความสำเร็จได้ยากกว่าประเทศอื่น เนื่องจากการจัดที่ดินของรัฐเป็นหลัก จึงไม่มีการจัดที่ดินใหม่ตามความหมายที่แท้จริงของการปฏิรูปที่ดิน การดำเนินงานที่ผ่านมาแทบไม่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการถือครองจากผู้เช่ามาเป็นเจ้าของที่ดิน และไม่มีการจัดที่ดินให้กับผู้ยากไร้อย่างเป็นระบบ เมื่อวิเคราะห์ในระดับเศรษฐศาสตร์จุลภาคแล้ว โครงการปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมาไม่ได้ทำให้เกิดแรงจูงใจและการลงทุนในการผลิตมากขึ้น จนกระทั่งเกษตรกรมีประสิทธิภาพการผลิตเพิ่มขึ้นสามารถเพิ่มรายได้และมีการเพิ่มและสะสมทุน ซึ่งนำไปสู่สถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมที่ดีขึ้นได้ การปรับปรุงสิทธิที่ดินในเขตป่าไม่เพียงพอและสิทธิที่ให้อยู่ก็เป็นเพียงสิทธิในการใช้ประโยชน์ ซึ่งไม่เพียงพอที่จะให้เกิดผลทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง ต้องให้เป็นสิทธิที่รับรองโดยกรมที่ดินจึงจะได้ผล (Feder et al., 1988)

เป็นที่น่าเสียดายว่าหลายประเด็นปัญหาที่ได้กล่าวถึงในรายงานเหล่านี้ โดยเฉพาะปัญหาการไร้ที่ทำกินของเกษตรกร ในปัจจุบันก็ยังคงมีปัญหานี้อยู่ และอาจรุนแรงกว่าเดิม ในขณะที่บางมาตรการที่ได้มีการนำเสนอให้รัฐบาล ดำเนินการเพื่อสร้างกลไกในการบริหารจัดการที่ดินแบบองค์รวมและไม่จำกัด เพียงแค่การจัดหาที่ดินทำกินให้กับประชาชน เช่น การเก็บภาษีที่ดินในอัตรา ก้าวหน้า ก็ยังไม่ได้มีการดำเนินการให้บรรลุผลเป็นรูปธรรม

สิทธิการถือครองและการใช้ที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจเนื่องจากนโยบายการปฏิรูปที่ดินและมีการถกเถียงกันเรื่อยมา ทั้งในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและนักวิชาการด้านที่ดินในประเทศไทย คือ เรื่องรูปแบบสิทธิในการถือครองที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ในปัจจุบันสิทธิการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินกว่า 30 ล้านไร่อยู่ในรูปแบบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งมีข้อจำกัดในการซื้อขายและโอนสิทธิให้ได้เฉพาะทายาทโดยธรรม เพราะยังถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ แต่สภาพความเป็นจริงคือก็มีการซื้อขายและโอนสิทธิดังเช่นตลาดที่ดินทั่วไปแม้มูลค่าและราคาที่ดินจะต่ำกว่าที่ดินที่มีโฉนดก็ตาม

ทั้งนี้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 30 วรรคสอง ได้วางหลักการจัดที่ดินโดยของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไว้ว่า ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกรและเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกร ให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า และมาตรา 36 ทวิ ได้ให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พร้อม

กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของ ส.ป.ก. ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ต้องการให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินด้วยตนเองโดยวิธีการเช่าซื้อ ประเด็นสำคัญคือกฎหมายการปฏิรูปที่ดินได้เปิดช่องทางไว้ให้ทาง ส.ป.ก. สามารถพัฒนาสิทธิการถือครองที่ดินของเกษตรกรจากเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ให้เป็นโฉนดทั่วไปได้ ซึ่งจะเป็นการปลดเงื่อนไขในการซื้อขายและโอนสิทธิในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ข้อโต้แย้งหลักในประเด็นนี้คือ สมควรหรือไม่ที่จะให้กรรมสิทธิ์ที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ซึ่งปัจจุบันยังถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ กลายเป็นกรรมสิทธิ์เอกชนของเกษตรกร และต่อไปอาจนำไปขายในตลาดที่ดินทั่วไปได้

แม้ว่ากฎหมายการปฏิรูปที่ดินจะเปิดโอกาสให้สามารถพัฒนาที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินให้เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลได้ แต่ประเด็นดังกล่าวมีความละเอียดอ่อนมากในด้านการเมือง ที่ผ่านมาสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินโครงการนำร่องในการออกโฉนดให้กับเกษตรกรในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินในจังหวัดสระบุรีมาแล้ว แต่ก็ยังไม่ได้มีการดำเนินนโยบายการพัฒนาสิทธิในพื้นที่อื่นๆ ของประเทศ เนื่องจากจำนวนที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปมีมากกว่า 30 ล้านไร่ หากมีการเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปจะมีผลกระทบอย่างมากทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม นับตั้งแต่การตัดสินใจของเกษตรกรในการซื้อขายที่ดิน ชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรมูลค่าที่ดินและตลาดที่ดิน รวมไปถึงรูปแบบและความเข้มข้นของการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

งานสำรวจและวิจัยจำนวนหนึ่งได้วิเคราะห์ประเด็นนี้จากมุมมองของเกษตรกรและจากมุมมองของนักวิชาการ ข้าราชการและนักการเมืองที่เกี่ยวข้องจากการศึกษาของฝ่ายวิจัย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2552)

ชนินทร์ จารุจันทร์ และวรรณพร ดอกจำปา (2553) ปิติพงษ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา (2553) และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2554) ต่างได้ผลสำรวจไปในแนวทางเดียวกันคือ เกษตรกรส่วนใหญ่ที่ถือครองเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ต้องการให้มีการพัฒนาสิทธิที่ดินเป็นแบบโฉนด เพื่อให้สามารถนำไปจำหน่ายกับสถาบันการเงินและเพิ่มมูลค่าที่ดินสูงมากขึ้นได้ แม้ว่าตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ดินที่มาจากการปฏิรูปในที่ดินของรัฐบาลไม่สามารถซื้อขายได้ ทั้งนี้ จากการสำรวจของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2554) พบว่าในความเป็นจริงมีการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. กันทั่วไปอยู่แล้ว โดยที่มูลค่าที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินจะต่ำกว่าพื้นที่ที่อยู่ใกล้เคียงกัน แม้ว่าจะมีคุณลักษณะของที่ดินใกล้เคียงกันก็ตาม แต่เหตุที่มูลค่าที่ดินแตกต่างกันอย่างมากรุนั้นเป็นเพราะรูปแบบสิทธิในการถือครองและใช้ประโยชน์ไม่เหมือนกัน จากข้อค้นพบนี้จึงเกิดแนวคิดพัฒนาสิทธิที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินให้เป็นโฉนดที่ดินที่สามารถมีการซื้อขายได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

ประเด็นเรื่องการพัฒนาสิทธิที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินได้รับความสนใจมากจากฝ่ายการเมือง นักวิชาการและองค์กรภาคเอกชนเป็นอย่างมากอีกครั้งหนึ่งในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2545-2546 เมื่อรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ดำเนินนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ในช่วงนี้จึงได้มีเอกสารวิชาการและบทความจำนวนหนึ่งแสดงความเห็นเกี่ยวกับการแปลงเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 เป็นโฉนดที่ดิน โดยมีทรศนะทั้งเชิงลบและเชิงบวก งานเขียนของฝ่ายที่เห็นด้วยกับการพัฒนาสิทธิให้เป็นแบบโฉนดมีบทความของวารินทร์ วงศ์หาญเขาว์ (2546) ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ (2546) ปิติพงษ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา (2553) สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2554) และสิ่งตีพิมพ์หลายฉบับของ ส.ป.ก. เอง เหตุผลหลักที่ใช้ในการสนับสนุนแนวคิดการพัฒนาสิทธิ คือ การสร้าง

ความเป็นธรรมให้กับเกษตรกรที่มีทรัพย์สินที่ไม่เท่าเทียมกับผู้อื่น โดยเฉพาะเจ้าของที่ดินในบริเวณใกล้เคียง การสร้างความมั่นคงในสิทธิการถือครองให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อเกษตรกรสามารถนำโฉนดที่มีอยู่ไปจำนองเพื่อกู้ยืมเงินมาพัฒนาที่ดินเพื่อทำการเกษตรต่อไปได้ รวมถึงการสร้างกลไกตลาดในการจัดสรรที่ดินเพื่อให้การใช้ประโยชน์เป็นไปตามศักยภาพที่เปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขเศรษฐกิจสังคม

ส่วนนักวิชาการฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยมีอานันท์ กาญจนพันธุ์ (สัญญาประชาคม ..., 2545) ยศ สันตสมบัติ (สัญญาประชาคม ..., 2545) และ นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2546) เป็นที่น่าสนใจว่าทั้งสามคนเป็นนักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ที่ไม่ใช่นักเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ รวมทั้งบทความหนึ่งในหลายปีต่อมาของศรียาชา เจริญพานิช (2553) เป็นต้น ความเห็นของนักวิชาการในกลุ่มนี้โดยมากเป็นห่วงว่าถ้ามีการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นแบบโฉนดในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ที่ดินเหล่านั้นก็จะตกไปอยู่ในมือของนายทุนที่จะสามารถกว้านซื้อที่ดินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายและง่ายยิ่งขึ้น และจะไม่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ เนื่องจากไม่มีการช่วยเหลือเกษตรกรในเรื่องราคาสินค้าการเกษตร อีกประเด็นหนึ่งคือ ความเป็นห่วงว่าการเปลี่ยนแปลงสิทธิที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์แบบโฉนดจะนำไปสู่การทำลายป่าไม้ที่เพิ่มมากขึ้น และการให้โฉนดที่ดินในพื้นที่ ส.ป.ก. จะทำให้การควบคุมการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวเป็นไปได้ง่ายขึ้น

แม้ว่าประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบสิทธิการถือครองที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินไม่ได้ปรากฏอยู่บนหน้าหนังสือพิมพ์ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา แต่ก็เนื่องจากเป็นที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินมีอยู่จำนวนมากกว่า 30 ล้านไร่ทั่วประเทศ และตามความเป็นจริงก็มีการเปลี่ยนแปลงด้านการถือครองและการใช้ประโยชน์

ที่ดินอยู่ทั่วไปแล้วในหลายพื้นที่ อีกทั้งยังมีแรงกดดันจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการขยายตัวของการเกษตรเชิงพาณิชย์อย่างไม่หยุดยั้ง ข้อโต้แย้งในเรื่อง รูปแบบสิทธิการถือครองในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินคงจะกลับมาเป็นประเด็นเชิงนโยบาย ในระดับประเทศอีกไม่ช้าไม่นาน

รูปแบบการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

งานเขียนอีกกลุ่มหนึ่งได้วิเคราะห์รูปแบบการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าของชุมชนชนบทและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในประเทศไทย งานในกลุ่มนี้มีทั้งผลงานของนักเศรษฐศาสตร์และนักสังคมศาสตร์สาขาอื่นๆ โดยเฉพาะสาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาที่ให้ความสนใจในประเด็นด้านเศรษฐกิจสังคมของชุมชนชาติพันธุ์ งานกลุ่มใหญ่ในเรื่องนี้เป็นงานวิจัยในพื้นที่ป่าไม้ในภาคเหนือของประเทศไทย เนื้อหางานวิจัยส่วนหนึ่งเป็นเรื่องรูปแบบการจัดสรรและบริหารจัดการที่ดินตามขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมในยุคสมัยก่อนการพัฒนาเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม อาทิงงานของ Moerman (1968) ได้ศึกษาเรื่องการจัดการที่ดินของหมู่บ้านภาคเหนือของไทย โดยให้ความสำคัญกับมุมมองของชาวบ้านนอกเหนือจากมุมมองด้านกฎหมายและสถิติที่เก็บโดยทางราชการ ข้อค้นพบสำคัญคือ ชาวบ้านมีการรวมตัวและมีวิธีการจัดการที่ดินร่วมกันอยู่บ้างในรูปของเครือญาติ ซึ่งทำให้เกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดินในบริเวณรอบๆ หมู่บ้าน ในส่วนนี้ชาวบ้านไม่สนใจที่จะร้องขอให้ภาครัฐมาออกหนังสือสำคัญในที่ดินให้แต่อย่างใด แต่ถ้าเป็นที่ดินในบริเวณที่ตั้งอยู่ห่างจากหมู่บ้าน ชาวบ้านจะต้องการให้ภาครัฐมารับรองสิทธิ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการแย่งชิงที่ดินกับชาวบ้านจากหมู่บ้านอื่นๆ ในบริเวณใกล้เคียงกัน

งานวิจัยอีกกลุ่มหนึ่งเน้นเรื่องที่ดินในพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เช่น Keen (1972) ได้ศึกษาเรื่องการถือครองและการใช้ที่ดินตามประเพณีของ

ชนเผ่าในพื้นที่ศึกษานิคมเชียงดาวและพื้นที่ข้างเคียงในจังหวัดเชียงใหม่ โดยใช้วิธีการสำรวจภาคสนามและสัมภาษณ์ การศึกษาดังกล่าวได้เน้นการวิเคราะห์เศรษฐกิจของระบบไร่หมุนเวียน (swidden economies) ของชาวชนเผ่า โดยมุ่งไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการถือครองและการใช้ที่ดินเพื่อการปลูกฝิ่น ข้อค้นพบหลักคือในพื้นที่ศึกษามีรูปแบบการถือครองหรือกรรมสิทธิ์ที่ดินอยู่สองประเภทซ้อนทับกัน แบบแรกเป็นไปตามกฎหมาย คือ การกำหนดพื้นที่ป่าสงวน (forest reserve) ในขณะที่อีกประเภทเป็นการถือครองตามประเพณี (customary tenure) ของชนเผ่า การศึกษาดังกล่าวยังพบว่าการปลูกฝิ่นตั้งอยู่บนพื้นฐานการใช้แรงงานมากกว่าที่ดิน ชาวเขาจึงทำลายป่าเพื่อขยายพื้นที่สำหรับการปลูกฝิ่นออกไปอย่างไม่จำกัด บทความนี้มีข้อเสนอให้ภาครัฐรับเข้าไปกำหนดสิทธิการใช้ที่ดินให้มีความมั่นคงตามกฎหมายโดยเร็ว โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความเหมาะสมต่อการเกษตร เพื่อให้ชนเผ่าที่ทำกินอยู่เกิดความรู้สึกว่าพื้นที่ของตนมีคุณค่าแตกต่างจากพื้นที่อื่นๆ โดยอาจจะเริ่มจากให้สิทธิทำกินเป็นอันดับแรก แล้วจึงพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้ชนเผ่าอยู่อย่างถาวรไม่เคลื่อนไปทำลายพื้นที่ป่าอื่นอีกต่อไป จะเห็นได้ว่าแนวคิดนี้เป็นไปแนวทางเดียวกับนักเศรษฐศาสตร์ที่ดินกระแสหลักที่เชื่อว่าการกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในการใช้ประโยชน์เป็นพื้นฐานของการสร้างความมั่นคงในการทำเกษตรและการดำรงชีวิต แนวคิดนี้เป็นพื้นฐานของนโยบายเกี่ยวกับสิทธิการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินและนโยบายการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

งานวิจัยในประเด็นที่คล้ายกันของ Kunststadter, Chapman, and Sabhasri (1978) ได้ศึกษาการพัฒนาเศรษฐกิจและเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าในภาคเหนือของประเทศไทย เนื้อหาส่วนหนึ่งเป็นการวิเคราะห์ประเด็นการถือครองและใช้ที่ดินของชนเผ่าต่างๆ คณะผู้วิจัยได้ค้นพบคุณลักษณะ

เฉพาะด้านที่ดินของแต่ละชุมชน ซึ่งมีความหมายเชิงนโยบายว่า นโยบายและแนวทางการจัดการที่ดินของภาครัฐต้องคำนึงถึงคุณลักษณะเฉพาะของแต่ละชุมชนจึงจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ คณะผู้วิจัยยังได้ศึกษาและเสนอกลยุทธ์การทำเกษตรในพื้นที่ป่าไม้โดยเฉพาะพื้นที่สูงในภาคเหนือ 4 ด้าน คือ **หนึ่ง** การเพิ่มผลผลิต **สอง** การเพิ่มมูลค่าของผลผลิตหรือทรัพยากร **สาม** การลดค่าขนส่งสินค้าและการเก็บรักษา และ **สี่** การลดความกดดันจากการเพิ่มของประชากร นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอที่สนับสนุนแนวคิดของ Keen (1972) ที่ว่า ต้องมีการผลักดันให้รัฐบาลรับรองความมั่นคงในสิทธิการถือครองที่ดินโดยวิธีการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่สูงเพื่อให้เกิดการใช้ที่ดินลง เพราะถ้าหากปล่อยให้การถือครองเป็นไปโดยไม่มีหลักเกณฑ์ ในขณะที่จำนวนประชากรของชนเผ่าต่างๆ เพิ่มขึ้น จะทำให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องที่ดินทำกินระหว่างเผ่าได้

งานวิจัยอีกกลุ่มหนึ่งเน้นประเด็นเรื่องการบุกเบิกและบุกรุกพื้นที่ป่าโดยวิเคราะห์ตั้งแต่สถานการณ์ของการบุกรุกป่าไปจนถึงเหตุผลด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ในการศึกษาพื้นที่ป่าในภาคเหนือตอนบนโดยอานันท์ กาญจนพันธุ์ และมิ่งสรรพ ขาวสอาด (2538) มีข้อค้นพบสำคัญคือ ปัจจัยที่ทำให้เกิดการบุกเบิกใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่ามีอยู่หลายประการ ทั้งปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และที่ดินโดยตรง เช่น การสัมปทานป่าไม้เพื่อนำไปทำหมอนรถไฟทำให้จำนวนต้นไม้อายุโตลดลง และทำให้ประชาชนสามารถบุกเบิกที่ดินทำกินได้ง่ายขึ้น การขยายตัวของพืชพาณิชย์โดยเฉพาะยาสูบ อ้อย และถั่วลิสง ทำให้เกษตรกรได้ขยายพื้นที่เพาะปลูกเข้าไปในพื้นที่ดอน รวมถึงปัจจัยทางอ้อม เช่น การส่งเสริมการค้าจัดโรคมาลาเรียด้วยยาดีดีทีทำให้ลดความเสี่ยงในการเป็นโรคภัยไข้เจ็บในป่าลงได้มาก ประชาชนจึงสามารถบุกเบิกพื้นที่และตั้งชุมชนในเขตพื้นที่ป่าได้ อีกสาเหตุหนึ่งที่สำคัญคือ ภาครัฐ

ได้เข้าไปจัดตั้งชุมชนในเขตป่าเป็นหมู่บ้านทางราชการและมีการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. 5) จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2498 ภาครัฐได้ให้มีการแจ้งสิทธิครอบครองและออกเอกสาร ส.ค. 1 แนวทางปฏิบัติเหล่านี้ทำให้ชาวบ้านเข้าใจว่ารัฐบาลส่งเสริมการบุกเบิกพื้นที่ป่า งานวิจัยฉบับนี้ได้แสดงให้เห็นว่านโยบายด้านป่าไม้และที่ดินของรัฐมีผลโดยตรงการบุกเบิกและบุกรุกป่าของประชาชน และมีความสัมพันธ์อย่างชัดเจนระหว่างนโยบายของรัฐกับเศรษฐกิจที่ดินในพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ต่อเนื่อง

ปัญหาการถือครองและการใช้ที่ดินของชนเผ่าและชุมชนที่อยู่อาศัยและทำกินอยู่ในพื้นที่สูงเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันเรื่อยมา โดยเฉพาะในมิติของการทำลายและอนุรักษ์ป่าไม้ที่เป็นพื้นที่ต้นน้ำ ในช่วงหลังประเด็นที่เพิ่มขึ้นมาคือเรื่องการทำการเกษตรเชิงพาณิชย์ในพื้นที่สูง จากการศึกษาของ อัจฉรา รักษ์ติธรรม (2556) พบว่า เกษตรกรเลือกที่จะทำเกษตรกรรมบนพื้นที่สูง เพราะได้รับการผลักดันโดยภาครัฐที่มีนโยบายสนับสนุนการผลิตเชิงพาณิชย์เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ของเกษตรกร ในขณะเดียวกันก็เป็นกลยุทธ์ของเกษตรกรในการต่อรองกับภาครัฐ เพื่อที่จะอยู่ในเขตป่าต่อไปได้ เพราะถ้าหากเกษตรกรยังคงทำการเกษตรรูปแบบไร้หมุนเวียนแบบเดิม พื้นที่ที่ถูกทิ้งไว้เพื่อพักดิน อาจถูกรัฐกล่าวอ้างว่าเป็นพื้นที่ป่าซึ่งเป็นพื้นที่กรรมสิทธิ์ของรัฐ

ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับงานของพุฒิพงศ์ นวกิจบำรุง (2556) ที่ได้ศึกษาการทำเกษตรของชาวบ้านบนพื้นที่สูงในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ งานวิจัยดังกล่าวพบว่าพื้นที่เกษตรส่วนใหญ่ใช้ไปในการทำเกษตรแบบถาวรด้วยการปลูกข้าวโพด การต่อรองอำนาจระหว่างเกษตรกรกับรัฐในพื้นที่สูงแสดงให้เห็นถึงการรุกคืบของทุนเข้าไปใช้ประโยชน์จากพื้นที่สูง เกษตรกรทำการผลิตบนพื้นที่ที่มีสิทธิในที่ดินที่คลุมเครือ โดยเป็นพื้นที่ป่าที่รัฐ

อสังกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของ แต่ในขณะเดียวกันภาครัฐก็ไม่กล้าผลักดันชาวเขาจากพื้นที่เหล่านี้ได้ด้วยเหตุผลทางการเมือง การศึกษาทั้งสองชุดนี้ชี้ให้เห็นถึงกระบวนการที่ทุนได้รุกคืบเข้าไปใช้ปัจจัยการผลิตทั้งที่ดินและแรงงานของเกษตรกรในพื้นที่สูง ซึ่งครั้งหนึ่งเคยถูกมองว่าเป็นพื้นที่ชายขอบของชนเผ่าที่ทำการผลิตแบบยังชีพและอยู่นอกวงจรการผลิตของทุน จึงสรุปได้ว่าเศรษฐกิจที่ดินแบบทุนนิยมในปัจจุบันได้ขยายตัวอย่างเต็มที่เข้าไปในพื้นที่สูงแล้ว งานวิจัยในลักษณะนี้แม้ว่าไม่ได้เป็นการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก แต่ก็ถือว่าเป็นงานด้านเศรษฐกิจที่ดินและแสดงให้เห็นถึงมิติเชิงพื้นที่ของเศรษฐกิจทุนนิยมที่ปรากฏออกมาในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน

นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยอื่นที่ได้วิเคราะห์เรื่องการใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ภายใต้กรอบความคิดเกี่ยวกับการขยายตัวเชิงพื้นที่ของทุนนิยมด้วยการปลูกพืชเชิงพาณิชย์ประเภทอื่น เช่น ยางพารา ในงานวิจัยของยศ สันตสมบัติ และ อรัญญา ศิริผล (2556) เกี่ยวกับการบุกเบิกและใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการปลูกยางพาราในกลุ่มน้ำโขง คณะผู้วิจัยได้เปรียบเทียบการผลิตยางพาราในสวนยางพาราขนาดใหญ่และสวนยางรายย่อยในลาว กัมพูชาและไทย ข้อเสนอของงานดังกล่าวคือ ไตรภาคีแห่งพลังการปิดล้อมข้ามชาติ ซึ่งประกอบด้วยรัฐเสรีนิยมใหม่ และทุนนิยมชายขอบ ได้ร่วมกันปิดล้อมทรัพยากรธรรมชาติในกลุ่มน้ำโขงเพื่อใช้ประโยชน์ที่ดินเกษตรกรรม นำไปสู่ปัญหาการทำลายป่าไม้และสิ่งแวดล้อมและผลกระทบด้านเศรษฐกิจสังคมต่างๆ ตามมา เกษตรกรที่มีฐานะดี มีหลักทรัพย์และเข้าถึงสินเชื่อเพื่อการลงทุนยังคงได้รับประโยชน์จากราคายางพาราที่อยู่ในระดับสูง แต่เกษตรกรรายย่อยต้องผ่านระบบเกษตรพันธสัญญา และมีความเสี่ยงที่จะสูญเสียที่ดินของตนเองและกลายเป็นแรงงานไร้ที่ดินต่อไป

กรรมสิทธิ์ที่ดินกับการออกโฉนด

นอกเหนือจากเรื่องนิยามของคำว่าที่ดินแล้ว ประเด็นพื้นฐานที่มีการถกเถียงกันเรื่อยมาทั้งในวงวิชาการและนโยบาย คือ เรื่องประเภท และขอบเขตสิทธิการถือครอง การใช้ประโยชน์ และโอนหรือซื้อขายที่ดิน ข้อโต้แย้งในเรื่องนี้มีหลายประเด็น อาทิ สิทธิในที่ดินควรเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลหรือเป็นของกลุ่มคน ชุมชนหรือสาธารณะทั่วไป สิทธิในที่ดินควรเป็นกรรมสิทธิ์ที่รับรองการเป็นเจ้าของหรือให้เฉพาะสิทธิในการใช้ประโยชน์ สิทธิการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินควรเป็นแบบถาวรหรือแบบมีกำหนดระยะเวลา สิทธิการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินของคนต่างชาติควรเท่ากับคนสัญชาติไทยหรือไม่ ฯลฯ ประเด็นเกี่ยวกับประเภทและขอบเขตสิทธิในที่ดินจึงเป็นแก่นของข้อโต้แย้งด้านเศรษฐกิจที่ดินและยังมีการถกเถียงกันเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน งานเขียนเชิงประวัติศาสตร์จำนวนหนึ่งได้กล่าวถึงสิทธิและรูปแบบการถือครองที่ดินในอดีต โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับการตรากฎหมายในการคุ้มครองและรับรองในที่ดินและทรัพย์สิน ประเด็นสำคัญเรื่องสิทธิในสมัยสุโขทัยดังที่ปรากฏในหลักศิลาจารึกหลักที่ 1 ระบุว่า “ ... สร้างป่าหมากป่าพลูทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าคาง (ขนุน) ก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ใครสร้างได้ไว้แก่นั่น ...” เนื่องจากในสมัยนั้นที่ดินที่รกร้างว่างเปล่ามีอยู่ทั่วไป ประชากรยังมีอยู่ไม่มาก จึงอยู่ในสภาพที่แรงงานมีความขาดแคลนมากกว่าที่ดิน หลักการพื้นฐานของกฎหมายดังกล่าวคือ การที่ผู้ใดได้ลงแรงในการบุกเบิกพื้นที่ทำกินในที่ดินแล้ว ก็ต้องได้สิทธิในที่ดินนั้น ซึ่งเป็นในแนวคิดเดียวกับทฤษฎีทรัพย์สินจากแรงงาน (Labor theory of property) ที่มาจากแนวคิดทรัพย์สินส่วนบุคคลของจอห์น ล็อกที่จะกล่าวถึงต่อไปในภายหลัง

ส่วนเรื่องสิทธิการถือครองที่ดินในยุครัตนโกสินทร์นั้น มีการกล่าวถึงในงานเขียนของชัย เรื่องศิลป์ (2522) ซึ่งได้วิเคราะห์จากงานเขียนของคนรุ่นก่อน หลักการพื้นฐานสามประการของสิทธิการถือครองที่ดินในยุครัตนโกสินทร์ได้แก่

1. ที่ดินทั่วราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์ เมื่อพระราชทานให้แก่วัดใดหรือบุคคลใดก็จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของวัดหรือบุคคลนั้น โดยที่กรรมสิทธิ์ดังกล่าวถือเป็นมรดกตกทอดไปยังทายาทได้
2. ราษฎรและข้าราชการทั่วไปได้แต่สิทธิครอบครองที่ดินเท่านั้น จึงไม่สามารถซื้อขายกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ แต่กฎหมายก็ยอมให้มีการรับช่วงสิทธิการครอบครองเช่นเดียวกับกรรมสิทธิ์ แต่ไม่สามารถซื้อขาย จำนำ หรือโอนให้แก่ผู้อื่นได้
3. ทางที่ไม่ต้องการให้มีการทำนาเลื่อนลอยหรือการครอบครองที่ดินไว้เฉยๆ ถ้าทอดทิ้งนาของตนไปก็จะอนุญาตให้ผู้อื่นเข้ามาครอบครองแทนได้และถ้ายังไม่มีคนเข้ามาครอบครองก็ต้องเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะต้องชวนชวนหาคนเข้ามาทำ

ในลักษณะเดียวกัน การศึกษารูปแบบกรรมสิทธิ์ที่ดินสำหรับอาคารพักอาศัยในสมัยรัตนโกสินทร์ โดยการวิเคราะห์งานเขียนและเอกสารประวัติศาสตร์ โดยผู้สดี ทิพพัส และมานพ พงศทัต (2525) พบว่า รูปแบบการถือครองที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยไม่แตกต่างกันจากการถือครองเพื่อใช้ประโยชน์ในด้านการเกษตรในอดีต แต่มีประเด็นเพิ่มเติมที่สำคัญในส่วนของ การเวนคืนที่ดินโดยพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ แต่เดิมหากพระมหากษัตริย์มีพระราชประสงค์ที่ดินแปลงใด ก็สามารถเวนคืนได้โดยไม่ต้องให้ค่าตอบแทนใดๆ เนื่องจากกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการออกพระราชกำหนดยอมรับกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล

เป็นครั้งแรกในพระราชกำหนดว่าด้วยพระราชทานที่บ้าน เรือก นา สวน พ.ศ. 2409 โดยมีหลักการว่าหากพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชประสงค์ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณะและความมั่นคง เช่น การสร้างป้อม ชูคูทำกำแพง การเรียกที่ดินคืนโดยไม่ตอบแทนราษฎรก็ถือเป็นเรื่องที่ชอบธรรม แต่ถ้าวัตถุประสงค์ของการเรียกคืนที่ดินคือมาเพื่อสร้างวัง บ้าน นา และสวนของพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการ โดยการไล่เจ้าของที่ดินเดิมออกไป ก็ถือว่าไม่สมควร และต้องให้มีการซื้อขายกันในราคาที่เหมาะสม การออกพระราชกำหนดดังกล่าวมีความสำคัญมากในประวัติศาสตร์ที่ดินไทย เนื่องจากการสร้างสถาบัน (institutions) พื้นฐานสำหรับการรับรองความมั่นคงในทรัพย์สินของประชาชนพร้อมไปกับการจำกัดขอบเขตอำนาจการเวนคืนที่ดินโดยภาครัฐ ซึ่งนับเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนในสมัยต่อมา

หลังจากนั้น ได้มีการพัฒนาองค์ประกอบพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดินไทยในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม คือ การออกโฉนดที่รับรองกรรมสิทธิ์ของปัจเจกบุคคลและองค์กรตามกฎหมายที่ดิน แม้ว่าการออกหนังสือสำคัญที่รับรองกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินได้มีมานานตั้งแต่ก่อนสมัยรัตนโกสินทร์ แต่ก็เพิ่งมีการออกโฉนดที่ดินฉบับแรกของประเทศไทยเป็นของรัชกาลที่ 5 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ที่ตำบลบ้านแปง อำเภอพระราชวัง จังหวัดกรุงเก่า (พระนครศรีอยุธยา) มีเนื้อที่ 89-1-52 ไร่ หลังจากมีการเดินสำรวจเป็นครั้งแรกโดยข้าหลวงเกษตรและเจ้าพนักงานกรมแผนที่ (กรมที่ดิน, ม.ป.ป.) การตรากฎหมายประกาศออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444 ในยุคสมัยรัชกาลที่ 5 ได้กลายเป็นรากฐานของการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบใช้กฎหมายรองรับมาจนถึงปัจจุบัน

กฎหมายดังกล่าวถือเป็นจุดพลิกผันครั้งใหญ่ของเศรษฐกิจที่ดินไทย เพราะได้แยกสิทธิการครอบครองออกจากสิทธิในการใช้ประโยชน์อย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากกระบวนทัศน์แต่เดิมตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ถือว่าแผ่นดินทั้งหมดเป็นกรรมสิทธิ์ของพระเจ้าแผ่นดิน และสิทธิของราษฎรเหนือที่ดินขึ้นอยู่กับการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติในอดีตตั้งแต่สมัยล้านนา สุโขทัยและอยุธยาเรื่อยมาจนถึงสมัยต้นรัตนโกสินทร์ หากราษฎรที่ครอบครองที่ดินอยู่แต่เดิมละทิ้งที่ดินและไม่ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ก็จะเสียสิทธิการครอบครองนั้นไป การออกกฎหมายรับรองกรรมสิทธิ์แบบโฉนดจึงเป็นการรับรองสิทธิการครอบครองที่ไม่ขึ้นอยู่กับการใช้ประโยชน์ที่ดิน การประกาศออกโฉนดที่ดินได้ทำให้ที่ดินกลายสถานภาพเป็นอสังหาริมทรัพย์ โดยในเชิงเศรษฐศาสตร์ถือว่ามียุทธค่าในตัวเองแม้ว่าจะไม่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินใดๆ อยู่ก็ตาม ในความเห็นของนางเยาว์ จิตตะปุตตะ (2549) การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์และกฎหมายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลดีกับราษฎร แต่ก็อาจเป็นสาเหตุที่ให้เกิดกลุ่มนายทุนที่ดินที่มีบทบาทเป็นนายทุนเงินกู้ให้กับเกษตรกรที่ประสบปัญหา และกลายเป็นต้นตอของปัญหาความยากจนข้นแค้นของชาวนาไทยที่ยืดเยื้อเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

จากการวิเคราะห์งานเขียนเกี่ยวกับบริบทด้านเศรษฐกิจสังคมและเหตุการณ์ด้านเศรษฐกิจที่ดินที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 สามารถอนุมานได้ว่าเหตุผลหลักของการออกโฉนดที่ดินแบบปัจเจกบุคคลในประเทศไทยในช่วงแรกนั้นเกิดจากความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทที่เกิดจากระบบกรรมสิทธิ์ที่ไม่ชัดเจน กล่าวคือ หลังการลงนามในสนธิสัญญาเบาว์ริง ความต้องการพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มมากขึ้น ทำให้ที่ดินที่อุดมสมบูรณ์เริ่มขาดแคลน ปฏิสัมพันธ์ของอุปสงค์และอุปทานตามกลไกตลาดที่ดินทำให้ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น ในขณะเดียวกัน การพัฒนาระบบคลองชลประทานและถนนหนทาง

ได้เปิดโอกาสให้มีการจับจองและใช้ประโยชน์ที่ดินในหลายพื้นที่ แต่ระบบการรับรองสิทธิในที่ดินที่มีมาแต่เดิมไม่สามารถจัดการกับปัญหาข้อพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์และการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกิดขึ้นระหว่างราษฎรได้ ดังที่ได้เกิดขึ้นหลายกรณีในย่านรังสิต (สุนทรี อาสะไวย์, 2530) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชดำริให้มีการเปลี่ยนระบบและระเบียบว่าด้วยกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นแบบระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ (Torrens) ซึ่งเซอร์ โรเบิร์ต ริชาร์ด ทอร์เรนส์ (Sir Robert Richard Torrens) ได้พัฒนาขึ้นในประเทศออสเตรเลีย (กรมที่ดิน, 2505: 5) เหตุผลเริ่มแรกของการปรับเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินให้เป็นแบบโฉนดของปัจเจกบุคคลเกิดจากความต้องการในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากระบบสิทธิในที่ดินแบบดั้งเดิม

จุดเริ่มต้นนี้แตกต่างจากหลายประเทศที่ได้ปรับเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นแบบปัจเจกบุคคล ในประเทศยุโรปตั้งแต่ช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 17 แนวคิดทรัพย์สินสิทธิส่วนบุคคลได้กลายเป็นพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและทรัพย์สินที่ได้รับอิทธิพลจากความคิดของจอห์น ล็อก (John Locke) นักปรัชญาชาวอังกฤษ ซึ่งได้เสนอว่า ทรัพย์สินแบบปัจเจก (individual property rights) เป็นสิทธิตามธรรมชาติ (natural rights) เนื่องจากทรัพย์สินเกิดขึ้นได้จากการใช้แรงงานในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การที่ปัจเจกบุคคลเป็นเจ้าของทรัพย์สินแต่เพียงผู้เดียวเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการผลิตและเป็นพื้นฐานของอิสรภาพของมนุษย์ แนวคิดนี้เรียกในภายหลังว่า ทฤษฎีทรัพย์สินจากแรงงาน (Labor theory of property) อย่างไรก็ตาม ล็อกได้กำหนดเงื่อนไขของแนวคิดนี้ไว้ว่า ปัจเจกบุคคลสามารถถือครอง

ทรัพย์สินสิทธิเฉพาะตนเองได้ต่อเมื่อยังมีที่ดินที่ดีเหลือเพียงพอสำหรับผู้อื่น⁷ แนวคิดทรัพย์สินแบบปัจเจกนี้เป็นพื้นฐานของการต่อสู้ที่นำไปสู่การปฏิวัติในฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงแนวคิดและกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินในประเทศเหล่านี้มีรากฐานเชิงปรัชญาที่ชัดเจน

สำหรับในประเทศญี่ปุ่น ส่วนหนึ่งของการปฏิรูปประเทศในยุคการฟื้นฟูเมจิ (Meiji Restoration) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1868 คือ การปฏิรูประบบสิทธิการถือครองที่ดิน ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญคือนโยบายการออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชน นับเป็นการรับรองทรัพย์สินส่วนบุคคลในที่ดินอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย เหตุผลหลักของการออกโฉนดที่ดินของญี่ปุ่นในช่วงนี้คือ รัฐบาลจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการเก็บภาษีของประเทศเพื่อสร้างรายได้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านต่างๆ การเก็บภาษีที่ดินที่มีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดขอบเขตของสิทธิและมีเอกสารที่ชัดเจนและใช้อ้างอิงได้อย่างเป็นระบบ เพื่อสามารถประเมินมูลค่าในการจัดเก็บภาษีได้ ประโยชน์ด้านระบบภาษีจึงเป็นเหตุผลสำคัญของการพัฒนาระบบทรัพย์สินแบบปัจเจกในญี่ปุ่น (Tasaka and Nishizawa, 2003: 197) จึงกล่าวได้ว่า เหตุจูงใจของแนวคิดการออกโฉนดที่รับรองทรัพย์สินแบบปัจเจกของประเทศไทย ซึ่งเกิดจากความต้องการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินนั้น แตกต่างอย่างชัดเจนจากของประเทศตะวันตกที่มีพื้นฐานจากปรัชญาสังคมและการเมือง และของญี่ปุ่นที่เป็นเรื่องการจัดเก็บภาษี

⁷ “... there is enough, and as good, left in common for others” (Locke, 1690/1982: Chap. 5. Sec. 27)

หลังจากการตรากฎหมายประกาศออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444 แล้ว ก็ได้มีการพัฒนาระบบกฎหมายและองค์กรเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินเรื่อยมา สำหรับงานเขียนที่ได้ปูพื้นฐานทางวิชาการเพื่อการพัฒนากฎหมายและระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบปัจเจกในประเทศไทยในช่วงแรกนั้นไม่ใช่งานเขียนด้านเศรษฐศาสตร์ แต่เป็นงานเขียนของนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสชื่อ โรแบร์ แลงการ์ด (Robert Lingat) หรือ ร. แลงการ์ด ในชุดหนังสือชื่อ “ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย” หนังสือเล่มแรกในชุดนี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับกฎหมายที่ดินโดยเฉพาะ (แลงการ์ด, 2483) งานเขียนดังกล่าวได้กลายเป็นเอกสารสำคัญที่ต่อมาได้ใช้ในการพัฒนาระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบเอกชนของประเทศไทย ตามแนวคิดของแลงการ์ด กรรมสิทธิ์ที่ดินที่มีโฉนดเป็นเอกสารรับรองนั้นจะให้สิทธิความเป็นเจ้าของที่แยกออกจากการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่แตกต่างจากระบบเดิมที่มีอยู่ในสยาม งานเขียนฉบับดังกล่าวมีอิทธิพลอย่างมากต่อการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 นับเป็นจุดเริ่มต้นของกฎหมายที่ดินสมัยใหม่ของประเทศไทย (กฤษฎา บุญชัย, 2545)

ในช่วงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม การออกโฉนดให้กับประชาชนถือเป็นวาระสำคัญของรัฐบาล โดยเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายจัดสรรที่ดิน แนวคิดพื้นฐานของนโยบายที่ดินในยุคนี้คือการจัดสรรให้ราษฎรทุกคนมีที่ดินมีที่ดินเป็นของตนเอง โดยรัฐบาลจะจำกัดให้ประชาชนแต่ละคนมีที่ดินได้ในขนาดที่เหมาะสมกับสภาพของตนเอง รัฐบาลจึงได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินขึ้นมา 4 ฉบับ หนึ่งในนั้นคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2496 เหตุผลสำคัญของการตรากฎหมายฉบับนี้คือ ต้องการลดปัญหาที่เกิดจากกรณีพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษ 2490 นับได้ว่ารัฐบาลในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามมีความพยายามอย่างมากในการผลักดันนโยบายที่ดินที่จัดระบบกรรมสิทธิ์

ส่วนบุคคล รวมทั้งการจัดสรรที่ดินโดยรัฐให้กับประชาชนเพื่อเป็นพื้นฐานของพัฒนาเศรษฐกิจ

งานเขียนที่ได้วิเคราะห์นโยบายที่ดินในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามไว้อย่างละเอียด คือ ชุดบทความวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์โดยศรีบุญ เทพสงเคราะห์ (2553ก, 2553ข) ในนิตยสารศิลปวัฒนธรรม ซึ่งได้ตีความจากเอกสารราชการและสิ่งตีพิมพ์ที่นำเสนอนโยบายที่ดินในสมัยนั้น เมื่อประมวลเนื้อหาของบทความทั้งสองฉบับและวิเคราะห์เพิ่มเติมจากบทความอีกฉบับหนึ่งของศรีบุญ เทพสงเคราะห์ (2554) เกี่ยวกับการก่อตัวของคนชั้นกลางและแนวคิด “ทุนนิยมโดยรัฐ” ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามแล้ว สามารถอนุมานได้ว่า นโยบายการออกโฉนดแบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลไปพร้อมกับนโยบายการจัดสรรที่ดินและการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับราษฎรในสมัยนั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่เกื้อหนุนการเกิดคนกลุ่มใหม่ในสังคมไทยที่ไม่เคยมีมาก่อนหน้านั้น คือ การเกิดกลุ่มคนชั้นกลางในพื้นที่เมืองที่มีความคิด ค่านิยมและวิถีการดำรงชีวิตแบบใหม่ และอาชีพใหม่ๆ ในด้านค้าขายพาณิชยกรรมและการบริการ ซึ่งแตกต่างไปจากคนรุ่นก่อนหน้านั้นอย่างมาก (ศรีบุญ เทพสงเคราะห์, 2554: 128-131) แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายเศรษฐกิจที่ดินกับการเปลี่ยนแปลงด้านสังคมและประชากร

ความพยายามในการออกโฉนดที่ดินยังคงมีสืบเนื่องเรื่อยมา แต่การออกโฉนดต้องใช้เวลานานในการสำรวจและมีขั้นตอนมากมายในการออกเอกสารทำให้ไม่สามารถออกโฉนดได้จำนวนมากพอตามความต้องการในการรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เพิ่มตามการพัฒนาเศรษฐกิจไทย นับตั้งแต่ พ.ศ. 2444 จนถึง พ.ศ. 2528 กรมที่ดินสามารถออกโฉนดที่ดินได้ 4 ล้านแปลงเศษ หรือร้อยละ 20 ของพื้นที่การถือครองทั่วประเทศ (113 ปี ..., 2557) ทำให้เกิดแนวคิด

ที่จะเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ จึงได้มีการศึกษาและสำรวจร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของธนาคารโลกและนักวิชาการไทย นำไปสู่เอกสารสำคัญที่เป็นพื้นฐานด้านแนวคิดและแนวทางการดำเนินงานในการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศไทย คือ รายงานการประเมินโดยเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก (Staff Appraisal Report) ชื่อ “Thailand: Land Titling Project” (World Bank, 1984) ซึ่งได้เชื่อมโยงประเด็นปัญหาที่ดินกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย และมีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลไทยพัฒนาระบบการสำรวจ ประเมินมูลค่า และออกโฉนดที่ดิน เพื่อให้เกิดประโยชน์กับครัวเรือนที่ถือครองที่ดิน และเป็นระบบฐานข้อมูลในการวางแผนและบริหารจัดการโครงการพัฒนาของภาครัฐ

จากข้อเสนอในรายงานดังกล่าว รัฐบาลไทยจึงได้ดำเนินโครงการออกเอกสารสิทธิที่ดิน (Land Titling Program) ที่เรียกว่า “โครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ” ระหว่างปี พ.ศ. 2527-2547 ซึ่งได้รับเงินกู้ยืมจากธนาคารโลกรวมเป็นเงินกว่า 180 ล้านดอลลาร์ รวมทั้งการสนับสนุนทางด้านเทคนิคจากสำนักงานเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งออสเตรเลีย (Australian Agency for International Development–AusAID) ในระหว่างนั้นก็มีการศึกษาเพื่อดำเนินโครงการในพื้นที่ต่างๆ ในประเทศไทย โดยมีรายงานการศึกษาโดยสถาบันการศึกษาและสถาบันวิจัยภายในประเทศ เช่น งานศึกษาของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (Thailand Environment Institute, 1995) ที่นำเสนอเกณฑ์ในการคัดเลือกพื้นที่ดำเนินโครงการออกโฉนดที่ดิน รวมทั้งรูปแบบองค์กรในการดำเนินงานและบทบาทหน้าที่ของกรมที่ดิน ข้อเสนอเชิงนโยบายที่สำคัญของรายงานฉบับนี้คือ การให้จัดตั้งสำนักงานที่ดินสาขาขึ้นในพื้นที่ต่างๆ เพื่อเร่งการออกโฉนดให้กับประชาชนในแต่ละพื้นที่ และข้อเสนอให้มีการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

โครงการนี้นับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจที่ดินไทยที่ตั้งอยู่บนฐานของกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบปัจเจกและเป็นรากฐานของการพัฒนาตลาดที่ดินทั่วประเทศ และถือเป็นพื้นฐานของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมของไทยเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน แนวคิดพื้นฐานของโครงการนี้คือเศรษฐกิจไทยและประชาชนโดยรวมจะได้ประโยชน์จากการมีกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบปัจเจก ซึ่งมีความชัดเจนของแนวเขตที่รองรับโดยกฎหมาย และจะทำให้ลดปัญหาความสับสนและความขัดแย้งที่เกิดมาจากความไม่ชัดเจนของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่มีมาแต่เดิม การออกโฉนดจะทำให้ภาครัฐสามารถพัฒนาและส่งเสริมการผลิตภาคการเกษตรและป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่า อีกทั้งการเร่งรัดออกโฉนดในพื้นที่เมืองยังเป็นการเตรียมพร้อมสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจในภาคเมืองอีกด้วย

ในช่วงนี้ถือเป็นยุคสมัยที่ระบบเศรษฐกิจไทยได้พัฒนาเป็นแบบทุนนิยมมากขึ้น กระบวนทัศน์หลักที่เป็นพื้นฐานของนโยบายและแผนงานพัฒนาสิทธิและการออกโฉนดก็พัฒนาเป็นแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกมากขึ้น โดยมีสมมติฐานสำคัญคือระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบปัจเจกจะทำให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดินและส่งเสริมการพัฒนาที่ดินเพื่อการสะสมทุน ทั้งนี้ การเติบโตทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นได้ต้องมีการกระจายสินทรัพย์ของภาคเอกชนที่มีการกำหนดทรัพย์สินที่ชัดเจน ส่วนการพัฒนาชนบทเพื่อลดความยากจนจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีการลงทุนและการปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ที่ดินจะนำไปสู่การลดความยากจนได้ แนวคิดนี้เป็นพื้นฐานของการดำเนินโครงการด้านปฏิรูปที่ดินที่ธนาคารโลกได้ดำเนินการไปหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย องค์ประกอบหลักของโครงการปฏิรูปที่ดินตามแนวคิดของธนาคารโลกคือการออกโฉนดที่ดิน การขึ้นทะเบียนที่ดิน

การทำแผนที่และจัดระบบการบริหารที่ดิน เป้าหมายคือการจัดระบบกรรมสิทธิ์ให้พร้อมที่จะรองรับการทำงานตามกลไกตลาด ซึ่งเป็นแนวคิดของเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกที่เป็นพื้นฐานวิธิตัดและการทำงานขององค์กรนานาชาติแห่งนี้ โครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินของประเทศไทยได้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ ถือเป็นความสำเร็จที่กลายเป็นต้นแบบระดับโลกของการพัฒนากรรมสิทธิ์ที่ดินให้กับประชาชน จนในปี พ.ศ. 2540 ได้รับรางวัลยอดเยี่ยมจากธนาคารโลก (World Bank Award for Excellence)

ความมั่นคงในการถือครองที่ดิน

เป้าหมายหลักประการหนึ่งของการออกโฉนดที่ดิน คือ การสร้างความมั่นคงในสิทธิการถือครองที่ดิน (tenure security) ซึ่งเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญของแนวทางการปฏิรูปที่ดินที่ธนาคารโลกได้พยายามส่งเสริมในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทย แนวคิดพื้นฐานคือเอกสารสิทธิที่ชัดเจนและมีกฎหมายรองรับในทรัพย์สินจะทำให้เกษตรกรที่ยากจนและไร้ที่ทำกินมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เนื่องจากความมั่นคงในสิทธิการถือครองจะทำให้เกษตรกรไม่ต้องเช่าที่ดิน ไม่เป็นหนี้สิน และสามารถลงทุนในวัตถุดิบและเทคโนโลยีที่จะให้ผลผลิตและมูลค่าในการผลิตเพิ่มขึ้นได้ ด้วยพื้นฐานแนวคิดดังกล่าว บทความวิชาการหลายฉบับได้ประเมินผลประโยชน์และผลกระทบจากโครงการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยในด้านการเงิน เศรษฐกิจและสังคม ทั้งกับเจ้าของที่ดินและเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงคุณภาพและเชิงปริมาณแบบตัดขวาง (cross-sectional) เช่น Chalamwong and Feder (1986) ได้พัฒนาแบบจำลองที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าที่ดิน ความมั่นคงของสิทธิการถือครองที่ดิน ผลผลิตภาพ และตลาดสินเชื่อ และได้ทดสอบแบบจำลอง

ดังกล่าวโดยวิธีการทางเศรษฐมิติและใช้ข้อมูลเชิงปริมาณที่เก็บจากสามจังหวัดในประเทศไทย

อีกงานวิจัยหนึ่งของ Feder, Onchan, Chalamwong, and Hongladarom (1988) ได้วิเคราะห์ในลักษณะคล้ายกันแต่ครอบคลุมประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางเศรษฐกิจของความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และใช้ข้อมูลทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ แบบจำลองเชิงทฤษฎีของงานวิจัยฉบับนี้มีกรอบความคิดคล้ายกับแบบจำลองของ Chalamwong and Feder (1986) โดยวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างประเภทกรรมสิทธิ์กับมูลค่าที่ดิน การสะสมทุน การพัฒนาที่ดิน ปัจจัยในการผลิตและระดับผลิตภาพ และยังได้วิเคราะห์ผลกระทบของเอกสารสิทธิที่อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินและผลประโยชน์กับต้นทุนในการออกโฉนดที่ดิน โครงการวิจัยอีกชุดหนึ่งได้ใช้ข้อมูลระยะยาว (longitudinal) ซึ่งเป็นชุดงานของศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (Center for Applied Economic Research, 1990, 1993, 2002) งานวิจัยเหล่านี้ได้ผลการวิเคราะห์ไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งสรุปโดยย่อได้ดังนี้

- การมีเอกสารกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความแตกต่างในราคาที่ดิน ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิมีราคาสูงกว่าที่ดินที่ไม่มีเอกสารตั้งแต่ร้อยละ 75 ถึง 197;
- การมีเอกสารสิทธิมีผลต่อการเข้าถึงแหล่งสินเชื่อ ระดับการเข้าถึงแหล่งกู้ยืมเงินเพิ่มขึ้นร้อยละ 27 เมื่อมีเอกสารสิทธิ และได้รับเงินกู้เป็นจำนวนเงินมากกว่าคนที่ไม่มีเอกสารสิทธิระหว่างร้อยละ 75 ถึง 123 และยังได้รับดอกเบี้ยที่ถูกลง;
- จำนวนการซื้อขายและโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินมีมากขึ้นเมื่อมีเอกสารสิทธิ;

- ในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ เกษตรกรเพิ่มการใช้ปัจจัยการผลิต เช่น เมล็ดพันธุ์พืชและปุ๋ยเคมี;
- มูลค่าและผลผลิตต่อหน่วยพื้นที่สูงกว่าเมื่อที่ดินมีเอกสารสิทธิ; และ
- โครงการเร่งรัดการออกโฉนดได้นำสู่การเพิ่มพื้นที่เพาะปลูก

อีกบทความหนึ่งของนักวิจัยกลุ่มนี้คือ Feder and Onchan (1987) ซึ่งได้ตั้งคำถามวิจัยว่า ความมั่นคงในการถือครองที่ดินมีผลต่อการลงทุนในการผลิตด้านการเกษตรหรือไม่และอย่างไร และได้เก็บข้อมูลเชิงปริมาณในการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างเกษตรกรที่มีความมั่นคงกับไม่มี ความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ข้อค้นพบสำคัญของบทความดังกล่าวคือ ความมั่นคงในการเป็นเจ้าของที่ดินได้ทำให้เกิดการลงทุนในพื้นที่การเกษตร และการพัฒนาปรับปรุงที่ดินโดยเกษตรกร โดยได้นำเสนอระดับของผลกระทบดังกล่าวด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ บทความฉบับนี้ได้กลายเป็นเอกสารที่ใช้ อ้างถึงกันอย่างแพร่หลายในการดำเนินนโยบายการพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ (formalization) โดยเฉพาะในแผนงานและโครงการพัฒนาเอกสารสิทธิในที่ดินของธนาคารโลกที่สนับสนุนและผลักดันให้เกิดขึ้น ในหลายประเทศทั่วโลก

งานวิจัยของ Feder and Onchan (1987) และบทความอื่นๆ ที่ได้ วิเคราะห์ในแนวทางเดียวกันต่างก็มีข้อสรุปที่สนับสนุนนโยบายการออก เอกสารสิทธิแบบเป็นทางการ แต่ก็มีนักวิจัยคนอื่นที่ไม่เห็นด้วยและได้วิพากษ์ ผลการวิจัยดังกล่าว เช่น Bromley (2008) ได้โต้แย้งว่า บทความของ Feder and Onchan (1987) ที่มีพื้นฐานความคิดเรื่องความมั่นคงในการเป็นเจ้าของ ที่ดินนั้น ไม่ได้นำเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง “ความมั่นคงในการเป็นเจ้าของ” (ownership security) กับการลงทุนด้าน

การเกษตร กล่าวคือ ในความเห็นของบรอมลีย์ คำว่า ความไม่มั่นคงในการเป็นเจ้าของที่ดิน (ownership insecurity) นั้นเป็นคำที่มีความหมายย้อนแย้งในตัวเอง จริงอยู่ที่ว่าการครอบครองที่ดิน (occupancy of land) อาจมีความไม่มั่นคง แต่คำว่าความเป็นเจ้าของ (ownership) ในตัวเอชนั้นย่อมสื่อถึงความมั่นคงอยู่แล้ว

ตามความเห็นของบรอมลีย์ ปัญหาอีกประการหนึ่งในบทความของ Feder and Onchan (1987) เป็นเรื่องการวัด กล่าวคือ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการเปรียบเทียบเกษตรกรสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่มีเอกสารสิทธิเป็นของตนเองและกลุ่มที่ทำกินอยู่บนที่ดินของรัฐ แต่บรอมลีย์เห็นว่าการศึกษานี้ไม่ได้เป็นการเปรียบเทียบเรื่องความมั่นคงในการเป็นเจ้าของกับความไม่มั่นคงในการครอบครอง เพราะเกษตรกรเองก็ยอมรับว่าความเสี่ยงในการถูกไล่รื้อออกจากที่ดินที่ครอบครองอยู่นั้นมีน้อยมาก อีกทั้งยังเป็นต้นทุนทางการเมืองที่สูงมากของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ จึงแทบไม่มีการไล่รื้อเกษตรกรออกจากพื้นที่ศึกษา ประเด็นของการศึกษานี้จึงไม่ใช่เรื่องความมั่นคงในการถือครอง แต่เป็นเรื่องพฤติกรรมการให้กู้ยืมเงินของสถาบันการเงินในพื้นที่ชนบทของไทยมากกว่า และไม่ใช่วิธีการศึกษาพฤติกรรมการลงทุนของเกษตรกร เพราะการวิเคราะห์เน้นไปที่การตัดสินใจของสถาบันการเงินในการให้กู้กับเกษตรกรสองกลุ่ม การศึกษาของ Feder และนักวิจัยหลายคนก่อนหน้านี้ก็ได้ยืนยันว่า มีเพียงเกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิอย่างเป็นทางการเท่านั้นที่ได้รับเงินกู้จากสถาบันการเงิน จึงทำให้เกิดความสับสนว่าการมีเอกสารสิทธิอย่างเป็นทางการจะนำไปสู่การลงทุนในการพัฒนาที่ดินของเกษตรกร

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเป็นความเข้าใจผิดของธนาคารโลกและหน่วยงานต่างๆ ในการแปลความหมายของผลการวิจัยของ Feder and Onchan (1987) ว่า

การออกเอกสารสิทธิอย่างเป็นทางการจะนำไปสู่การลงทุนในการพัฒนาที่ดิน และกระบวนการผลิตของเกษตรกร ประเด็นสำคัญที่ควรวิจัยมากกว่าคือ หากเกษตรกรแต่ละกลุ่มสามารถเข้าถึงเงินกู้ได้เหมือนกัน แต่มีความแตกต่างกัน ที่ว่ามีเอกสารสิทธิหรือไม่มี เกษตรกรทั้งสองกลุ่มนี้มีความแตกต่างกัน ในพฤติกรรมการลงทุนหรือไม่ ในความเห็นของบรอมลีย์ ประเด็นสำคัญด้าน นโยบายในส่งเสริมการลงทุนและการเพิ่มผลิตภาพทางการเกษตรจึงไม่ได้ อยู่ที่การพัฒนาเอกสารสิทธิอย่างเป็นทางการให้กับเกษตรกร แต่อยู่ที่การแก้ไข ปัญหาการเข้าถึงเงินกู้ของเกษตรกรที่ไม่ได้ถึงกับไม่มีความมั่นคงในการ ถือครองที่ดินอยู่เลย แต่ยังถูกปฏิเสธการขอกู้เงินจากสถาบันการเงิน

แม้ว่างานเขียนของ Feder and Onchan (1987) อาจมีข้อบกพร่อง ตามที่ Bromley (2008) ได้กล่าวไว้จริง แต่ก็เป็นบทความที่ได้รับการอ้างอิง บ่อยครั้งในการสนับสนุนและโต้แย้งเกี่ยวกับนโยบายการสร้างความมั่นคง ในการถือครองที่ดินด้วยการออกเอกสารสิทธิ

งานศึกษาในลักษณะคล้ายกันอีกชุดหนึ่งเป็นชุดบทความที่วิเคราะห์ โดยเจ้าหน้าที่ของธนาคารโลกที่ได้แสดงหลักฐานเชิงประจักษ์ว่า การออกโฉนด ได้ทำให้มูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้นและสร้างความมั่นคงในการถือครองของเกษตรกร ในการนำเสนอบทความในการประชุมนานาชาติเรื่อง “Thailand Land Titling Program: Challenges to Land Administration” ซึ่งจัดโดย ธนาคารโลก กรมที่ดินและหน่วยงานระหว่างประเทศอื่นๆ ที่กรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการนำเสนอบทความเกี่ยวกับผลกระทบของการออกโฉนด ซึ่งโดยมากมีทิศทางในเชิงบวก ยกตัวอย่างเช่น Onchan and Aungsumalin (2003) ได้ประเมินผลกระทบด้านเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมของโครงการ ออกโฉนดของประเทศไทยในระยะสั้นและระยะกลาง รวมทั้งแนวโน้มใน

ระยะยาว โดยการวิเคราะห์เชิงกึ่งทดลอง (quasi-experimental method) เปรียบเทียบพื้นที่ภายในโครงการกับพื้นที่นอกโครงการ เก็บข้อมูลระดับครัวเรือน และการใช้สมการถดถอยในการวิเคราะห์ ผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่าโครงการออกโฉนดในภาพรวมได้สร้างผลกระทบเชิงบวกทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ในด้านเศรษฐกิจนั้น เกษตรกรที่ได้รับเอกสารสิทธิมีความรู้สึกมั่นคงในการถือครองที่ดินและลงทุนในการพัฒนาที่ดิน และการผลิตมากขึ้น การมีเอกสารสิทธิยังทำให้สร้างความเชื่อมั่นจากสถาบันการเงินทำให้สามารถกู้ยืมสินเชื่อได้มากขึ้น เกษตรกรที่ได้รับเอกสารสิทธิแล้วมีแนวโน้มที่จะปรับเปลี่ยนพืชที่เพาะปลูกเป็นพืชไม้ผลที่ทำให้ผลิตผลต่อไร่สูงขึ้น พร้อมกับเพิ่มรายได้ต่อไร่และรายได้ในการผลิตทั้งหมด ทั้งหมดนี้นำไปสู่มูลค่าที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ความยากจนของเกษตรกรที่ได้รับโฉนดอยู่ในระดับต่ำลง ส่วนผลกระทบด้านสังคมนั้นพบว่า ความมั่นคงด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินทำให้ลดข้อขัดแย้งด้านที่ดินในชุมชนและทำให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนมากยิ่งขึ้น

อีกงานวิเคราะห์หนึ่งโดย Feder (2003) พบว่าโฉนดเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินที่รัฐสามารถใช้ในการสร้างความมั่นคงให้กับเกษตรกรเจ้าของที่ดิน ทำให้มีการลงทุนพัฒนาปรับปรุงที่ดินของตน จากการศึกษาเปรียบเทียบเกษตรกรที่มีโฉนดกับที่ไม่มีโฉนดก็เห็นความแตกต่างอย่างชัดเจน เกษตรกรที่มีโฉนดสามารถเข้าถึงเงินทุนได้ดีกว่าและมีผลผลิตสูงกว่า 4-23% ในขณะที่การศึกษาของ Gine (2005) ได้ประเมินความมั่นคงของการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่ได้รับการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จากการวิเคราะห์ข้อมูลเกษตรกรจำนวน 2,874 ครัวเรือนในปี พ.ศ. 2540 พบว่าในพื้นที่ที่รัฐบาลได้ออกเอกสารสิทธิ

ให้กับเกษตรกร แปลงที่มีการเช่าที่ดินจะมีโอกาสที่จะได้รับเอกสารสิทธิมากกว่าแปลงที่เกษตรกรใช้ประโยชน์ที่ดินในการเพาะปลูกเอง และพื้นที่เหล่านี้มีอัตราส่วนชดเชยความเสี่ยง (risk premium) สำหรับค่าเช่าแปลงที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิจะอยู่ที่ร้อยละ 6 ในทางตรงกันข้าม ในพื้นที่อื่นที่ไม่มีการออกเอกสารสิทธิดังกล่าว สิทธิในที่ดินไม่ได้มีผลต่อการตัดสินใจของเกษตรกรว่าจะให้เช่าที่ดินหรือจะใช้ประโยชน์เอง ในขณะที่ค่าเช่าที่ดินในแปลงที่ไม่มีเอกสารสิทธิในพื้นที่เดียวกันไม่ต้องมีค่าชดเชยความเสี่ยง ผู้วิจัยจึงสรุปผลการวิจัยว่า นโยบายการออกเอกสารสิทธิที่ดินให้กับเกษตรกรในรูปแบบดังกล่าวได้ทำให้เกิดความบิดเบือนในกลไกตลาดการเช่าที่ดิน เนื่องจากได้ทำให้เกษตรกรที่ถือครองที่ดินมีความรู้สึกไม่มั่นคง (insecurity) ในการถือครองนั้น

อีกงานวิจัยหนึ่งที่ได้ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการประเมินผลโครงการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย คือ งานวิจัยของบุญคง หันจางสิทธิ์ (2546) ซึ่งได้คำนวณอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Rates of Return-ERR) ของพื้นที่ปฏิรูปที่ดินในจังหวัดศรีสะเกษ เนื้อหาส่วนหนึ่งของบทความนี้มาจากรายงานของธนาคารโลกในการประเมินความคุ้มค่าของโครงการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย (World Bank, 1982) ผลการวิเคราะห์พบว่าอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์อยู่ในระดับสูง และผ่านการทดสอบความเสี่ยงในด้านต่างๆ (sensitivity analysis) จึงคุ้มค่าที่ดำเนินโครงการ และทำให้โครงการนี้ได้รับการอนุมัติเงินกู้จากธนาคารโลก บทความนี้นอกจากจะได้นำเสนอผลการวิเคราะห์แล้ว ยังได้นำเสนอแนวคิดและวิธีการในการวิเคราะห์อัตราการผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์ของโครงการปฏิรูปที่ดิน โดยเฉพาะการใช้ปัจจัยปรับเปลี่ยน (conversion factors) ที่ใช้ในการปรับต้นทุนและผลประโยชน์ทางการเงินให้เป็นต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐศาสตร์

ความสำเร็จของโครงการออกโฉนดที่ดินในประเทศไทยเกิดขึ้นจากปัจจัยหลายประการ จากการวิเคราะห์ของ Burns (2004) ปัจจัยสำคัญของความสำเร็จในกรณีประเทศไทย ได้แก่ วิสัยทัศน์ที่ชัดเจนของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การวางแผนระยะยาวและการดำเนินการตามแผนความพร้อมด้านกรอบทางกฎหมาย ประสิทธิภาพและขีดความสามารถของกรมที่ดินที่สามารถดำเนินการได้ตามความต้องการของประชาชนโดยการทำงานของสำนักงานที่ดินที่มีอยู่ทั่วประเทศ รวมไปถึงความมั่นใจของประชาชนในคุณภาพของการออกเอกสารสิทธิ โดยไม่มีกลุ่มผลประโยชน์ที่ทำให้กระบวนการออกเอกสารสิทธิมีความซับซ้อนและวุ่นวายมากในประเทศอื่น เช่น นักกฎหมายเอกชน นักสำรวจเอกชน และพนักงานรับรองเอกสารสาธารณะ (public notaries)

แม้ว่าบทความวิชาการและรายงานวิจัยที่ได้วิเคราะห์สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่ดินไทยมีอยู่จำนวนมากในช่วงเวลาประมาณ 50 ปีที่ผ่านมา และมีการยอมรับในระดับนานาชาติว่า โครงการออกโฉนดของประเทศไทยได้ประสบความสำเร็จอย่างมาก แต่ดูเหมือนว่าปัญหาที่ดินของไทยไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นเท่าใดนัก เพราะประเด็นปัญหาที่เคยมีการกล่าวถึงในอดีตเมื่อกว่าร้อยปีก่อนในงานเขียนของพระองค์เจ้าดิฉกรรจ์และพระยาสุรียานุวัตร ก็ยังคงมีปัญหายู่เช่นเดิมในตอนนี้ ทั้งในด้านประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ในเรื่องผลกระทบของการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม งานเขียนกลุ่มหนึ่งได้มุ่งเน้นไปที่เรื่องการใช้ที่ดินกับความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ ในประเด็นนี้ ได้มีการถกเถียงมาเป็นเวลานานก่อนคำว่า “ความยั่งยืน” จะกลายเป็นที่ยอมรับและใช้กันอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน

ในบทความเรื่อง “ความผิดพลาดเกี่ยวกับนโยบายการจัดที่ดินของชาติ” ไพรก่าศรวล (2501) กล่าวว่า ปัญหาหลักด้านนโยบายที่ดินของไทย คือ ภาครัฐไม่ได้ดำเนินนโยบายที่ตั้งอยู่บนฐานทางวิชาการ อีกทั้งยังมิเข้าใจผิดว่า ประเทศไทยยังอุดมสมบูรณ์ไปด้วยดินที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ได้อย่างไม่สิ้นเปลืองและไม่เสื่อมโทรม นอกจากนี้ การมอบหมายเรื่องที่ดินให้กับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีพันธกิจในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับราษฎร ทำให้เกิดการส่งเสริมการบุกเบิกและถือครองที่ดิน รวมทั้งโครงการจัดสรรที่ดินของรัฐที่ไม่คำนึงถึงข้อจำกัดด้านสิ่งแวดล้อมและคุณภาพของดิน สืบเนื่องมาถึงการตราประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่ยิ่งทำให้มีการบุกเบิกที่ดินเพิ่มขึ้นไปอีกอย่างไม่มีที่สิ้นสุด (ไพรก่าศรวล, 2501: 179) อีกบทความหนึ่งของบุญส่ง เลขะกุล (2501) ในฐานะบรรณาธิการหนังสือนิคมไพร ก็แสดงความเห็นไปในทิศทางเดียวกันและเรียกร้องให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบายจัดสรรที่ดินของประเทศ ความเห็นทั้งสองสอดคล้องกับความคิดเห็นของศักดิ์ ไทยวัฒน์ อดีตอธิบดีกรมที่ดินที่เคยกล่าวไว้ว่า ความผิดพลาดของตนเองในช่วงที่ยังดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมที่ดิน คือ การออกประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้มีการแจ้ง ส.ค.1 ที่เป็นปัญหาผู้คนจำนวนหนึ่งได้ใช้ช่องทางนี้ในการครอบครองที่ดินมากกว่าจำนวนที่ได้รับอนุญาต จึงควรต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมกว่าที่เป็นอยู่ (กรมที่ดิน, 2554)

บทความเหล่านี้เขียนขึ้นเมื่อกว่า 50 ปีที่แล้ว แสดงให้เห็นถึงความตระหนักในปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการบุกเบิกที่ดินในพื้นที่ป่าและพื้นที่เปราะบางด้านสิ่งแวดล้อม โดยส่วนหนึ่งเกิดจากนโยบายที่ดินของรัฐเองและปัญหาด้านกฎหมายที่ดินที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไข แม้ว่าจะมีเสียงคัดค้านว่าประเด็นที่ไพรก่าศรวล และบุญส่งได้ตั้งข้อสังเกตมานั้นอาจไม่ถูกต้องนัก เพราะรัฐได้กำหนดหลักปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนในกระบวนการออก

เอกสารสิทธิ ซึ่งจะไม่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมดังกล่าว (เสงี่ยม, 2501) แต่ความเป็นจริงยังคงปรากฏอยู่ในปัจจุบันว่า ปัญหาที่ดินและสิ่งแวดล้อมยังคงอยู่ และมีแนวโน้มว่าจะรุนแรงยิ่งขึ้นไปอีก

เอกสารสิทธิกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินและเศรษฐกิจที่ดินได้รับความสนใจอย่างมากอีกครั้งหนึ่งในวงการวิชาการไทยในช่วงปี พ.ศ. 2545-2547 เมื่อรัฐบาลภายใต้นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรได้นำเสนอนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในการเปิดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นในการกำหนดยุทธศาสตร์ดินและที่ดินของชาติ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 โดยมีใจความว่า ประเทศไทยมีที่ดินที่เป็นสินทรัพย์ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือ dead asset อยู่มาก จึงต้องนำเอาที่ดินเหล่านั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์สำหรับประชาชนและการพัฒนาระบบทุนนิยมโดยไม่ยึดติดว่า ที่ดินนั้นเป็นของรัฐหรือของประชาชน แนวคิดดังกล่าวได้รับอิทธิพลมาจากการเขียนของเฮอร์นันโด เด โซโต (Hernando de Soto) นักเศรษฐศาสตร์และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของประเทศเปรู เดโซโตได้เสนอแนวคิดการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยการพัฒนาระบบทรัพย์สินอย่างเป็นทางการ (formal property rights) ซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานในการพัฒนาระบบทุนนิยม ประเด็นสำคัญที่กลายเป็นพื้นฐานของนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน คือ ข้อสังเกตที่ว่า สินทรัพย์ของคนจนในประเทศมีอยู่มากมหาศาล แต่ไม่สามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อลงทุนพัฒนาธุรกิจต่อไปได้ การพัฒนาทรัพย์สินแบบทางการให้กับคนจนจะสามารถช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของกลุ่มคนเหล่านี้ได้ (de Soto, 2003)

จากแนวคิดดังกล่าว รัฐบาลไทยจึงออกนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (asset capitalization) ด้วยการนำทรัพย์สินของภาครัฐและภาคเอกชนมาใช้ให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ประชาชนโดยเฉพาะคนจนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ สินทรัพย์ที่พอมีอยู่ก็สามารถนำมาใช้ค้ำประกันให้สามารถกู้ยืมเงินไปลงทุนต่อ ประหนึ่งว่าเป็นการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน แนวคิดนี้ได้มีอิทธิพลต่อนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ โดยเฉพาะการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่งมีพันธกิจสำคัญประการหนึ่งคือการยกระดับทรัพย์สินในที่ดินที่ไม่มีโฉนด แต่เป็นเอกสารสิทธิให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า เอกสาร ส.ป.ก. 4-01 นโยบายดังกล่าวมุ่งไปที่การปรับเกณฑ์และระเบียบต่างๆ ให้เกษตรกรสามารถนำเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ไปใช้ได้ในการจำนองกับธนาคารเพื่อขอกู้ยืมเงินมาใช้ในการลงทุนในที่ดินของตนเอง (คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร, 2546)

ดังที่ได้ทบทวนไปก่อนหน้านี้ นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในส่วนที่ดำเนินการใช้กับสิทธิที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินนั้น มีทั้งกลุ่มนักวิชาการและนักนโยบายที่เห็นด้วยกับการพัฒนาสิทธิการถือครองที่ดินให้เป็นกรรมสิทธิ์แบบโฉนด เช่น วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ (2546) ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ (2546) และ ปิติพงษ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา (2553) กับกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย เช่น อานันท์ กาญจนพันธุ์ (สัญญาประชาคม ..., 2545) นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2546) และศรีราชา เจริญพานิช (2553)

สิ่งตีพิมพ์สำคัญที่แสดงข้อคิดเห็นที่ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน คือ บทความของกลุ่มนักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ที่ได้รวมเป็นหนังสือชื่อ “รวมบทความ: วิพากษ์แนวคิดแปลงสินทรัพย์เป็นทุนถึงปัญหาการจัดการที่ดินในสังคมไทย” (ศรยุทธ เอี่ยมเอื้อยุทธ และวารภรณ์ เรื่องศรี,

2547) ประเด็นหลักที่นำเสนอในหนังสือเล่มนี้คือ นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมีรากฐานความคิดที่เชื่อว่า การพัฒนาระบบทุนนิยมขึ้นมาได้นั้นต้องทำให้สินทรัพย์ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของปัจเจกบุคคลและต้องเกิดมูลค่าในตลาดเงื่อนไขทั้งสองประการนี้ขัดแย้งโดยตรงกับแนวคิดการพัฒนาที่ต้องการให้เกิดทางเลือกในการพัฒนาของชุมชนท้องถิ่น ด้วยวิธีการสร้างอำนาจและยกระดับความสามารถให้ประชาชนสามารถจัดการตัวเองได้ โดยไม่ต้องให้ทุกคนโดยเฉพาะคนจนต้องสะสมทุนโดยผ่านกลไกตลาดเพียงอย่างเดียว จากมุมมองของนักวิชาการที่วิพากษ์แนวคิดดังกล่าวในหนังสือฉบับนี้ ที่ดินในฐานะที่เป็นสินทรัพย์ที่สำคัญที่สุดของคนในท้องถิ่นกำลังถูกปรับเปลี่ยนให้กลายเป็นสินค้าที่แลกเปลี่ยนซื้อขายได้ง่ายในระบบตลาด แม้กระทั่งสินทรัพย์ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ เช่น ที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ก็จะต้องตกไปเป็นของเอกชน ซึ่งอาจเป็นเอกชนที่มาพร้อมกับทุนนิยมโลกาภิวัตน์ จะเห็นได้ว่า ข้อโต้แย้งนี้เป็นเรื่องเดียวกันกับข้อโต้แย้งพื้นฐานที่ได้พบพบมาในช่วงแรกตอนต้นบทว่าที่ดินเป็นสินค้าเศรษฐกิจที่สามารถซื้อขายได้ในตลาดทั่วไป หรือเป็นสินทรัพย์ที่มีคุณค่ามากกว่าการเป็นสินค้าทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว

ข้อเสนอสำคัญในหนังสือเล่มนี้คือ ระบบสิทธิที่ดินแบบปัจเจกเป็นผลผลิตที่สร้างและพัฒนาขึ้นโดยกลุ่มชนชั้นนำที่ต้องการรักษาความต่างชั้นของสังคมตามระดับความสามารถในการครอบครองที่ดิน ดังนั้น แนวทางแก้ไขคือ ต้องสร้างทางเลือกในระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ไม่ใช่ระบบสิทธิแบบปัจเจก โดยการพัฒนาระบบกรรมสิทธิ์ชุมชนที่ตั้งอยู่บนฐานของกฎเกณฑ์ทางศีลธรรมของชุมชนและตามหลักการจารีตประเพณี ซึ่งมีความหลากหลายในรูปแบบของสิทธิในที่ดิน เช่น “ที่ดินหน้าหมู่บ้าน” ที่ถือครองโดยชุมชนในสังคมทางภาคเหนือของไทย และที่ดินที่มีการใช้สอยร่วมกันระหว่างคนในชุมชน แนวทางที่เป็นรูปธรรมของแนวคิดทางเลือกดังกล่าวคือ การพัฒนาโฉนดชุมชน ซึ่งเน้นการ

ถือครองร่วมกันของคนในชุมชน ตามตัวอย่างที่หลายชุมชนในประเทศไทย ได้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินของชุมชนขึ้นมาเอง ข้อเสนอโฉนดชุมชนนี้มีเป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร อันเนื่องมาจากความล้มเหลวของการผลิตหรือเหตุผลอื่นๆ ที่ทำให้เกษตรกรต้องขายที่ดินของตนเองไป รวมถึงการแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินที่ไม่ตอบสนองหรือขัดแย้งความต้องการในภาพรวมของชุมชน แนวคิดโฉนดชุมชนจึงเป็นทางเลือกในการถ่วงดุลระหว่างความต้องการของเกษตรกรในการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบปัจเจก กับสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์กับชุมชนโดยรวม บทความในหนังสือเล่มนี้ได้ยกหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบด้านลบของการถือครองกรรมสิทธิ์แบบปัจเจก โดยเฉพาะจากการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินโดยภาครัฐ หลักฐานเหล่านี้โดยมากมาจากการวิเคราะห์กรณีศึกษาในระดับชุมชน ดังเช่น การศึกษาของอานันท์ กาญจนพันธ์ (2532) ในอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งพบว่า การเร่งรัดออกโฉนดที่ดินไม่ได้สร้างความมั่นคงในระยะยาวให้กับเกษตรกร แต่กลับสร้างแรงจูงใจให้ชาวบ้านขายที่ดิน เพราะราคาที่ดินสูงขึ้นในขณะที่ผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ ในบางกรณีชาวบ้านอาจใช้โฉนดที่ดินเพื่อเป็นหลักประกันในการกู้สินเชื่อได้จริง แต่เงินกู้ที่ได้มาไม่ได้นำมาใช้ในการผลิตทางการเกษตร แต่นำไปลงทุนนอกภาคการเกษตร ซึ่งได้ผลตอบแทนมากกว่า และเงินกู้บางส่วนก็นำไปให้ผู้ไร้ที่ดินกู้ยืมต่อ

ในประเด็นคล้ายกัน จากการวิเคราะห์ของรีเบคก้า เสียวนาร์ด และ กิงกร นรินทรกุล ณ อยุธยา (2545) พบว่า โครงการออกโฉนดที่ดินในประเทศไทย ที่สนับสนุนโดยธนาคารโลกไม่ได้บรรลุจุดมุ่งหมายของโครงการที่แต่เดิมต้องการขจัดความยากจนของเกษตรกร มีหน้าซ้ำกลับสร้างระบบที่ทำให้มีการถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินในชนบทไปยังนักลงทุนและนักเก็งกำไรที่ดินทั้งด้วยวิธีที่ถูกต้องและที่มีขอบทางกฎหมาย การเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินที่เกิดขึ้นจาก

การออกโฉนดยังเป็นการกระตุ้นให้กลุ่มคนมีฐานะต้องการซื้อที่ดินเพื่อเก็บไว้เก็งกำไร การออกโฉนดในระยะเวลานานสั้นทำให้ผู้มีทรัพยากรและอำนาจในการเข้าถึงระบบราชการสามารถถือครองที่ดินและหากำไรจากการซื้อขายได้อย่างรวดเร็ว และยังทำให้เกิดความขัดแย้งเรื่องที่ดินอย่างรุนแรงในพื้นที่ชนบทของประเทศ นอกจากผลกระทบในระดับท้องถิ่นแล้ว โครงการเร่งรัดออกโฉนดยังมีผลต่อเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ เมื่อมีการเก็งกำไรและกักตุนที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก ในขณะที่มูลค่าของทรัพย์สินเพิ่มสูงขึ้นกว่าความเป็นจริง ก็ทำให้เกิดสภาวะฟองสบู่ที่ท้ายสุดก็ทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นในปี พ.ศ. 2540 แนวทางแก้ไขที่บทความดังกล่าวได้เสนอไว้เป็นไปในแนวทางของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ คือ การให้ความสำคัญกับต้นทุนทางสังคมของที่ดิน การเน้นการแก้ไขปัญหาในระดับชุมชนท้องถิ่น การจัดการกับที่ดินรกร้างว่างเปล่าของนายทุนให้มีการซื้อขายมีประสิทธิภาพมากขึ้น และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างเอกชนกับรัฐ และระหว่างเอกชนกับเอกชน โดยการสร้างกลไกด้านกฎหมายและการเมืองที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

ข้อโต้แย้งของรีเบก้าและกิงกร (2545) ในบทความดังกล่าวได้มาจากการวิเคราะห์เชิงคุณภาพที่ให้ความสำคัญกับเรื่องที่ดินจากมุมมองของชุมชนและเกษตรกร และได้ใช้ข้อมูลจากการวิเคราะห์แบบกรณีศึกษาด้วยข้อมูลจากภาคสนาม ข้อโต้แย้งในบางเรื่องอาจต้องมีการวิเคราะห์เพิ่ม เพราะวิธีการวิจัยที่ใช้ในบทความอาจไม่นำไปสู่ข้อสรุปในบางประเด็นได้ เช่น ในข้อโต้แย้งที่ว่าโครงการเร่งรัดออกโฉนดทำให้เกิดการเก็งกำไรและกักตุนที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก และทำให้มูลค่าของทรัพย์สินเพิ่มสูงขึ้นกว่าความเป็นจริง ท้ายสุดทำให้เกิดสภาวะฟองสบู่และวิกฤตเศรษฐกิจนั้น เป็นการเชื่อมโยงปรากฏการณ์เศรษฐกิจจุลภาคกับระบบเศรษฐกิจระดับมหภาค จึงต้องมีการวิเคราะห์ด้วยกรอบทฤษฎีและข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เป็นระบบจึงจะสามารถได้ข้อสรุปเช่นนั้นได้

ตามความเข้าใจกันโดยทั่วไปเกี่ยวกับวิกฤตการเงินในช่วงปี พ.ศ. 2540 นั้น สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการล้มละลายของสถาบันการเงิน คือ การเก็งกำไร ในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์สำหรับที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมในพื้นที่เมือง และชานเมืองมากกว่าที่ดินเพื่อการเกษตร แม้ว่าในช่วงก่อนหน้านั้นอาจมีการ กว้านซื้อที่ดินและเก็งกำไรที่ดินการเกษตรอยู่พอสมควร แต่ในเชิงมูลค่าแล้ว ไม่น่าจะมากเท่ากับอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่เมือง อีกทั้งที่ดินที่มีการซื้อขาย กันนั้นโดยมากน่าจะมีเอกสารสิทธิอยู่แล้วและไม่ได้ได้รับอานิสงส์โดยตรง จากโครงการออกโฉนดที่ดินของธนาคารโลกในช่วงระยะก่อนวิกฤตการเงิน ดังนั้น ด้วยข้อมูลและวิธีการวิจัยที่ใช้ในบทความดังกล่าว จึงไม่สามารถสรุป ได้อย่างมั่นใจว่า โครงการออกโฉนดเป็นสาเหตุโดยตรงของการเกิดภาวะฟองสบู่ และวิกฤตทางการเงินตามที่คุณเขียนทั้งสองได้นำเสนอไว้ อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้ ถือว่าเป็นช่องว่างการวิจัยที่น่าจะมีการพิสูจน์ต่อไป เพื่อให้ทราบแน่ชัดในเชิง ประจักษ์ว่า การกว้านซื้อและเก็งกำไรในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ประเภทไหน ที่นำไปสู่วิกฤตการเงินดังกล่าว

ปัญหาการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยที่บทความเหล่านี้ได้นำเสนอมาก็ยังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบัน งานวิจัยเกี่ยวกับชนบทไทยของจาเมรี เสงี่ยมทอง และคณะ (2554) เมื่อไม่นานมานี้ ก็แสดงภาพปัญหาที่ดินที่คล้ายกัน ในชนบทไทยในปัจจุบันคือ การเร่งรัดออกโฉนดโดยไม่มีการรองรับความมั่นคง ด้านอื่นๆ ของเกษตรกรเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอย่างรวดเร็วในภาคชนบท กลุ่มทุนได้เข้าไปกว้านซื้อที่ดินในหลายพื้นที่เพื่อนำมาลงทุนทำธุรกิจเกษตรกรรมขนาดใหญ่ หรือนำไปจำนองกับ ธนาคารเพื่อกู้ยืมเงินมาลงทุนในธุรกิจต่างๆ

จากประสบการณ์ที่พบกับปัญหาในการดำเนินโครงการในหลายประเทศ ประกอบกับหลักฐานที่แสดงถึงผลกระทบของการออกเอกสารสิทธิที่ดินแบบเป็นทางการ แนวคิดในระดับโลกก็เริ่มมีการปรับเปลี่ยนไปบ้าง จากที่แต่เดิม ธนาคารโลกได้ยึดใช้แนวคิดการสร้างความมั่นคงในที่ดินเป็นแนวทางหลักของการแก้ไขปัญหาที่ดินเกษตรกรรม และได้ส่งเสริมการออกโฉนดหรือเอกสารสิทธิในที่ดินในหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย ในช่วงหลัง ธนาคารโลกเองได้เริ่มทบทวนบทเรียนจากโครงการต่างๆ ที่ได้สนับสนุนไปทั่วโลก และได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดในด้านนี้บ้าง ในบทความที่ได้ประมวลวิวัฒนาการ และประเมินประสบการณ์ในการดำเนินนโยบายที่ดินชนบทของธนาคารโลก ในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา Deininger and Binswanger (1999) ได้สรุปว่า หลักการพื้นฐาน 3 ประการในการดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินการเกษตรยังคงใช้ได้อยู่ คือ **หนึ่ง** การส่งเสริมให้เกษตรกรสามารถทำการเกษตรได้บนที่ดินของตนเอง **สอง** การสร้างกลไกตลาดที่เอื้อต่อการโอนสิทธิในการใช้ประโยชน์ไปยังเกษตรกรที่ใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า และ **สาม** การกระจายที่ดิน และทรัพย์สินที่เท่าเทียมกัน

แต่บทความดังกล่าวได้สรุปบทเรียนและข้อค้นพบเพิ่มเติมจาก ประสบการณ์ในการดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินในหลายประเทศว่า ระบบการถือครองที่ดินร่วมกันของชุมชน (communal tenure systems) อาจมีอัตรา ต้นทุน-ประสิทธิผล (cost-effective) ที่ดีกว่าการให้เอกสารสิทธิอย่างเป็นทางการให้กับปัจเจกภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสม การประเมินแผนงานและโครงการในการออกโฉนดให้กับประชาชนต้องใช้หลักความเป็นธรรม (equity) ไปพร้อมเกณฑ์เชิงประสิทธิภาพ (efficiency) ที่ใช้อยู่แล้ว ในขณะเดียวกัน นโยบายปฏิรูปที่ดินและการให้โฉนดที่ผ่านมามักไม่ให้ความสำคัญกับตลาด การเช่าที่ดิน จึงทำให้ความเข้าใจในกลไกตลาดที่ดินขาดความสมบูรณ์ อีกทั้ง

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของตลาดซื้อขายที่ดินที่ผ่านมามีไม่ได้พัฒนาไปพร้อมกับการพัฒนาตลาดปัจจัยการผลิตอื่นๆ ในพื้นที่ชนบท เช่น การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต การเข้าถึงเงินทุน ฯลฯ จึงทำให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินด้วยการออกเอกสารสิทธิไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในด้านการยกระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกรที่ยากจนได้ การปฏิรูปที่ดินจะนำไปสู่การลดความยากจนได้ต่อเมื่อนโยบายและโครงการต่างๆ ส่งเสริมการทำงานของกลไกตลาดโดยไม่ไปขัดขวางหรือสร้างอุปสรรคที่ไม่จำเป็นในการตัดสินใจทำธุรกรรมระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย สิ่งสำคัญในการปฏิรูปที่ดินคือการสร้างความเชื่อมโยงและครอบคลุมของกรอบด้านกฎหมายและสถาบัน ไปพร้อมกันกับการดำเนินโครงการนำร่องที่ใช้เป็นโอกาสเรียนรู้เพื่อประยุกต์ใช้นโยบายและมาตรการที่เหมาะสมกับเงื่อนไขในแต่ละพื้นที่

โฉนดชุมชน

กระแสแนวคิดหนึ่งที่กลายมาเป็นทางเลือกสำคัญในการบริหารจัดการที่ดิน คือ โฉนดชุมชน ซึ่งได้รับความสนใจและการผลักดันอย่างมากจากองค์กรพัฒนาภาคเอกชนและเครือข่ายภาคประชาสังคมในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา แนวคิดนี้เกิดจากความต้องการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินของรัฐที่ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินกับประชาชนจำนวนมาก โดยเฉพาะในชุมชนที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณที่รัฐได้กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ แนวคิดเรื่องโฉนดชุมชนนับเป็นส่วนหนึ่งของกระแสความคิดที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามาส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นแนวทางเชิงประนีประนอมในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชนในพื้นที่ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่รัฐมักต้องยึดถือกฎหมายและแผนที่ของทางการในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ ในขณะที่ประชาชนในท้องถิ่นมักต้องการใช้

ประโยชน์จากพื้นที่ป่า โดยให้เหตุผลว่า ประชาชนได้ตั้งถิ่นฐานมานานก่อนที่รัฐจะประกาศพื้นที่ป่าซ้อนทับลงไปในพื้นที่เดียวกัน แนวคิดโฉนดชุมชนมีประเด็นเนื้อหาที่คาบเกี่ยวอยู่มากกับแนวคิดการบริหารจัดการป่าไม้แบบป่าชุมชน อีกทั้งกลุ่มนักวิชาการและกลุ่มประชาสังคมที่ผลักดันเรื่องโฉนดชุมชนจำนวนมากก็เป็นกลุ่มที่เคลื่อนไหวและต่อสู้ให้มีการออกพระราชบัญญัติป่าชุมชนมาเป็นเวลานาน

การออกโฉนดชุมชนดูเหมือนเป็นทางเลือกหนึ่งในแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ แต่แนวคิดโฉนดชุมชนในช่วงแรกไม่ได้มีกฎหมายทางกฎหมายออกมารองรับโดยเฉพาะ ตลอดจนขาดการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการที่ชัดเจนในการดำเนินงานสำหรับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และยังขาดองค์กรกลางที่เป็นเจ้าภาพทั้งในเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ จึงก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินงาน รัฐบาลจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานและจัดโฉนดชุมชนขึ้นในปี พ.ศ. 2553 และได้ออกระเบียบและกำหนดขั้นตอนในการขออนุมัติและการพิจารณาการออกโฉนดชุมชน จนในที่สุดจึงได้มีการมอบโฉนดชุมชนเป็นแห่งแรกของประเทศให้กับชุมชนบ้านคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม แม้ว่าหลังจากนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลและแนวคิดโฉนดชุมชนไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐเท่าใดนัก แต่แนวคิดและการผลักดันในภาคประชาสังคมก็ยังคงมีอยู่ต่อไป โดยกลุ่มเครือข่ายด้านที่ดินยังคงพยายามขับเคลื่อนและผลักดันเชิงนโยบายในเรื่องนี้อยู่เรื่อยมา

ประเด็นหนึ่งที่เป็นที่ถกเถียงกัน คือ ความหมายของคำว่า “โฉนด” ใน “โฉนดชุมชน” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 โฉนดชุมชนหมายความว่า “หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคง

ในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบของรัฐ” อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายอีกกลุ่มหนึ่งถือว่า นิยามของคำว่า “โฉนด” ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่ระบุว่า “โฉนดที่ดิน” หมายความว่าหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งเจ้าของต้องเป็นบุคคลตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งตามนิยามนี้ไม่ได้ครอบคลุมถึงชุมชนซึ่งเป็นฐานของความคิดของกลุ่มที่ผลักดันเรื่องโฉนดชุมชน อย่างไรก็ตาม มีความพยายามในการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นมาโดยคนในชุมชนและให้ชุมชนนั้นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินแทน

สำหรับในด้านวิชาการก็มีบทความที่สนับสนุนแนวคิดการถือครองกรรมสิทธิ์ร่วมโดยชุมชน อาทิ บทความของอานันท์ การญจนพันธุ์, ประภาส ปิ่นตบแต่ง และนักวิชาการอื่นๆ ที่รวมเป็นหนังสือ “โฉนดชุมชน: จินตภาพที่จับต้องได้” ซึ่งมีพงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์ (2556) เป็นบรรณาธิการ รวมทั้งงานเขียนของไพฑูริต์ เอกจริยกร (2555) กลุ่มที่สนับสนุนแนวคิดนี้จะเน้นหลักการจัดการร่วมกันเพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และเพื่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน กรอบการวิเคราะห์เรื่องการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในกลุ่มนี้จะมีกระบวนทัศน์ที่กว้างกว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประโยชน์สูงสุดตามหลักแนวเศรษฐกิจกระแสหลักทั่วไป โดยครอบคลุมถึงบริบทในเชิงสังคมวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ความเป็นมาของชุมชน สังเกตได้ว่า นักวิชาการในกลุ่มนี้มักสังกัดคณะและสาขาวิชาสังคมศาสตร์ด้านสังคมวิทยา มานุษยวิทยา และรัฐศาสตร์ และมีอยู่น้อยมากที่สังกัดคณะเศรษฐศาสตร์

บทความหลายฉบับโดยนักวิชาการชาวต่างประเทศก็มีมุมมองที่สนับสนุนแนวคิดโฉนดชุมชน จากการวิเคราะห์ประเด็นปัญหา เจื่อนไขและข้อจำกัดในการบริหารจัดการด้านที่ดินของทางราชการไทย Mehl (1991) ได้เสนอว่า ระบบการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วมกันของชุมชนอาจเป็นทางเลือกที่ดีในการจัดการกับปัญหาที่ดินที่เกิดขึ้นในพื้นที่ป่าไม้และชนบทของประเทศไทย นอกจากนี้ Feder and Feeny (1991) เชื่อว่า ระบบการถือครอง การใช้ประโยชน์และบริหารจัดการที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วมกันของชุมชนอาจเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดในสถานการณ์ที่โอกาสในการลงทุนเพื่อเพิ่มศักยภาพของที่ดินมีอยู่จำกัด ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐานและการปรับปรุงคุณภาพดิน และขนาดของชุมชนไม่ใหญ่มากเกินไป และเนื่องจากที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด จึงมีเหตุผลทางเศรษฐกิจที่จะป้องกันไม่ให้คนภายนอกชุมชนเข้ามาถือครองและใช้ประโยชน์จากที่ดินในชุมชน อย่างไรก็ตาม ตามความคิดของ Mehl (1991) ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชนในประเทศไทยยังไม่สามารถพัฒนาได้อย่างเต็มที่ เพราะกระบวนทัศน์ของภาครัฐและกรอบด้านกฎหมายที่ดินยังไม่ยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน หากอุปสรรคส่วนนี้ยังไม่ได้รับการแก้ไข ก็คงไม่สามารถใช้ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมที่เป็นแก้ไขปัญหาดินในพื้นที่ป่าและชนบทได้

แม้ว่าวันเวลาผ่านไปหลายทศวรรษและมีการถกเถียงกันในเรื่องนี้มานานแล้วก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่ากับแนวคิดอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้านระบบนิเวศยังคงเกิดขึ้นเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ความท้าทายสำคัญและที่ยากที่สุดในเรื่องเศรษฐกิจที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ คือ การสร้างความสมดุลและการประสานประโยชน์ในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไปพร้อมกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าโดยประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าและใกล้เคียง ประเด็นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศไทยแต่เกิดขึ้น

ในแทบทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในหนังสือชื่อ “A Land on Fire: The Environmental Consequences of the Southeast Asian Boom” ในบทชื่อ “Forests and Farmers: Only the Haunted Jungles Survive” เจมส์ เดวิด ฟาน (James David Fahn) (2003) ได้บรรยายให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ที่ดินเพื่อเศรษฐกิจในชุมชนกับสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ป่าไม้ที่รัฐกำหนดให้เป็นเขตป่าอนุรักษ์ และกระบวนการทัศน์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ที่แตกต่างกันระหว่างชุมชนกับนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เนื้อหาของบทนี้สามารถตีความได้ว่า กระบวนทัศน์และวิถีคิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของชุมชนในเขตป่าไม้ในประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งประเทศไทย มีความแตกต่างจากแนวคิดเชิงอนุรักษ์และเศรษฐกิจที่ดินของประเทศตะวันตก ซึ่งเป็นฐานคิดของนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ ความแตกต่างนี้ทำให้เกิดปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์และสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดิน และเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่มีผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศในภูมิภาคนี้

อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ใช่ว่านักวิชาการและผู้ที่สนใจในเรื่องที่ดินและป่าไม้ทุกคนจะเห็นด้วยกับแนวคิดโฉนดชุมชนเสมอไป ยกตัวอย่างเช่น โสภณ พรโชคชัย (2552, 2554) ได้คัดค้านการออกโฉนดชุมชนให้กับชุมชนที่ได้บุกรุกในพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่สาธารณะอื่นๆ ด้วยเหตุผลว่า การออกโฉนดชุมชนเป็นการยอมรับการกระทำผิดของบุคคลที่มักใช้อ้างเรื่องความยากจนที่อาจไม่เป็นจริง ยังเป็นการขัดกับหลักการของการออกโฉนดที่ดิน และจะไม่ทำให้เกิดความยั่งยืนของการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่มีผู้สนับสนุนโฉนดชุมชนมักอ้างถึง การออกโฉนดชุมชนยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการทำลายป่าไม้ในลักษณะเดียวกัน ตามความคิดเห็นของโสภณ พรโชคชัย การออกโฉนดชุมชนในเมืองตามโครงการบ้านมั่นคงของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พ.อ.ช.)

ก็เป็นการยอมรับสิทธิของผู้บุกรุกที่ดินที่อยู่อาศัยมาเป็นเวลานาน ทั้งๆ ที่คนเหล่านี้ตอนนี้ไม่ใช่คนจนอีกต่อไปแล้ว ในขณะที่ชมรมอาสาสมัครอุทยานได้ทำหนังสือลงวันที่ 8 มีนาคม 2554 ถึงนายกรัฐมนตรีเพื่อเรียกร้องให้มีการทบทวนการจัดให้มีโฉนดชุมชนในอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

ไม่ว่าจะเป็นบทความวิชาการที่สนับสนุนหรือคัดค้านกับแนวคิดโฉนดชุมชนก็ตาม แทบทั้งหมดมาจากความคิดเห็นในเชิงเหตุผลและประสบการณ์ของผู้เขียนและผลการวิเคราะห์เฉพาะกรณีในระดับชุมชน ยังมีงานวิจัยอยู่น้อยมากที่แสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์และผลกระทบของการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินร่วมในลักษณะโฉนดชุมชนด้วยข้อมูลเชิงปริมาณ อีกทั้งยังไม่มีการเปรียบเทียบการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบปัจเจกบุคคลกับแบบกรรมสิทธิ์ร่วมอย่างละเอียดรอบด้านว่ามีผลกระทบแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร เนื่องจากผลประโยชน์และผลกระทบอาจไม่ได้จำกัดอยู่ในด้านเศรษฐกิจที่สามารถวัดได้ในเชิงปริมาณและในระยะเวลาสั้นๆ งานวิเคราะห์ในเรื่องนี้เท่าที่สามารถสืบค้นมาได้ คือ งานวิทยานิพนธ์ปริญญาโทเรื่อง “ผลกระทบด้านเศรษฐกิจของรูปแบบการถือครองที่ดิน” โดยกรณ์พงศ์ ทองศรี (2553) ซึ่งได้เปรียบเทียบสถานะด้านเศรษฐกิจของครัวเรือนในโครงการบ้านมั่นคงชนบทในจังหวัดนครราชสีมา 2 แห่งที่มีรูปแบบการถือครองที่ดินที่ต่างกัน ในโครงการหนึ่งประชาชนสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบปัจเจก และอีกโครงการหนึ่งเป็นแบบกรรมสิทธิ์ร่วม ผลปรากฏว่า เมื่อดำเนินโครงการไปแล้ว 5 ปี หมู่บ้านที่มีกรรมสิทธิ์ร่วมกลับมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจดีกว่า เนื่องจากประชาชนจำเป็นต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาในด้านต่างๆ จึงทำให้เกิดกระบวนการในการร่วมมือพัฒนากันมากกว่า ทั้งยังสามารถสร้างฉันทามติหรือข้อตกลงในชุมชนได้ง่ายกว่า ทำให้ภาครัฐและเอกชนจากภายนอกยินดีเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาและลงทุน ในขณะที่อีกชุมชนหนึ่ง เมื่อได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบปัจเจกแล้ว

แต่ละครัวเรือนก็ให้ความสำคัญกับที่ดินของตนเอง และให้ความสำคัญกับการร่วมมือพัฒนากันน้อยลง

อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นอื่นๆ ในมิติด้านเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม และการเมืองที่ต้องวิเคราะห์เพิ่มเติมต่อไปในการประเมินผลประโยชน์และผลกระทบของการถือครองที่ดินแบบชุมชนเมื่อเปรียบเทียบกับ การถือครองแบบปัจเจก เช่น การลงทุนในการพัฒนาที่ดินและการผลิต รูปแบบและความเข้มข้นของการใช้ประโยชน์ที่ดิน เงื่อนไขและบริบทของการบริหารจัดการที่แตกต่างกันมากระหว่างพื้นที่ชนบทกับพื้นที่เมือง โดยที่ชุมชนเมืองมีความหลากหลายของผู้คน ทั้งในด้านการประกอบอาชีพ เศรษฐฐานะ และพื้นฐานทางสังคม มากกว่าในชนบทที่เป็นภาคการเกษตรเป็นหลัก รวมไปถึงประเด็นในเชิงสถาบันและเศรษฐศาสตร์การเมือง

ระบบการเงิน สินเชื่อและเศรษฐกิจที่ดิน

ระบบการเงินและสินเชื่อเป็นอีกหัวข้อหนึ่งที่มีความสำคัญในงานวิจัยเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดิน โดยครอบคลุมหัวข้อเกี่ยวกับระบบสินเชื่อเพื่อส่งเสริมการซื้อขายในที่ดิน ที่อยู่อาศัยและอสังหาริมทรัพย์อื่นๆ ในพื้นที่เมือง และระบบการเงินเพื่อการดำเนินนโยบายที่ดินที่มีเป้าหมายเชิงสังคมเป็นหลัก เช่น การช่วยเหลือเกษตรกรและคนยากจนในเมืองในการเข้าถึงที่ดินและที่อยู่อาศัย เป็นต้น

เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเงิน สินเชื่อและที่ดินมีกล่าวถึงบ้างเล็กน้อยในงานเขียนของพระองค์เจ้าดิถนพรัตน์และพระยาสุริยานุวัตร แต่งานที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างตลาดที่ดินกับตลาดสินเชื่อในชนบทไทยอย่างประจักษ์ คือ รายงานการสำรวจชนบทไทยโดยเจมส์ แอนดรูส์ (Andrews, 1935) ที่ได้กล่าวถึงไว้แล้วข้างต้น งานสำรวจของแอนดรูส์ได้ให้

ความสำคัญเป็นพิเศษกับเรื่องตลาดสินเชื่อนในชนบท และมีข้อค้นพบสำคัญคือ การกู้ยืมเงินในพื้นที่ชนบทยังเกิดขึ้นระหว่างญาติพี่น้องและเพื่อนฝูงมากกว่า เป็นการกู้ยืมเงินจากนายทุนและพ่อค้าคนกลางเชื้อสายจีน (Andrews, 1935: 308) การกู้หนี้ยืมสินจึงเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างคนรู้จักกัน และแทบไม่มีการบังคับให้ลูกหนี้ให้จ่ายดอกเบี้ยให้กับเจ้าหนี้ นอกเหนือไปจากเงินต้น (Andrews, 1935: 319) ความสัมพันธ์ดังกล่าวคล้ายกับกรณีการเช่าที่ดินในพื้นที่ภาคกลางที่ได้มีการสำรวจในงานเดียวกัน กล่าวคือ แม้ว่าผู้เช่าที่ดินจะตระหนักดีว่าถึงแม้ตนเองอาจไม่สามารถหาเงินมาจ่ายค่าเช่าที่ดินได้ก็ตาม เจ้าของที่ดินก็คงไม่บังคับให้จ่าย เพราะอย่างไรก็รู้ว่าไม่มีปัญญาจ่ายได้อยู่แล้ว (Andrews, 1935: 322) แม้ว่าอาจมีการยึดทรัพย์สินที่จำนองไว้อยู่บ้าง แต่ก็มีอยู่น้อยมาก โดยมากเป็นการเพิ่มหนี้สินที่ไม่ได้จ่ายคืนไปเรื่อยๆ และโดยมากไม่ได้มีการจ่ายค่าดอกเบี้ย ส่วนในกรณีที่มีการยึดที่ดินนั้น โดยมากก็มักเกิดขึ้นกับผู้เช่าที่ไม่แสดงความพยายามในการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ หรือแสดงท่าทีว่าจะไม่จ่ายคืนเงินต้นที่ได้ยืมไป (Andrews, 1935: 324)

ในประเด็นนี้ โทมัส ลาร์สัน (Tomas Larsson) ได้ขยายความในเชิงเศรษฐกิจการเมืองว่า ขอบเขตอำนาจรัฐในพื้นที่ชนบทไทยในยุคดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในการบังคับใช้สัญญาระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ จึงทำให้การกู้ยืมเงินในเชิงธุรกิจระหว่างเกษตรกรกับนายทุนชาวจีนเป็นไปได้ยาก (Larsson, 2013: 97) เหตุผลหนึ่งที่รัฐไม่ใช้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายหรือวิธีการอื่นเพื่อบังคับใช้สัญญาก็เพราะว่า รัฐไทยในเวลานั้นกำลังดำเนินนโยบายชาตินิยมในการพัฒนา จึงไม่ต้องการให้เกษตรกรตกอยู่ในภาวะที่ลำบาก และไม่ต้องการดำเนินนโยบายและใช้อำนาจรัฐที่ดูเหมือนว่าจะเอื้อประโยชน์ให้กับนายทุนคนจีนที่เป็นชนกลุ่มน้อยของประเทศและกดขี่เกษตรกรในพื้นที่ชนบทที่เป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ

อีกสาเหตุหนึ่งที่สำคัญคือตลาดที่ดินในพื้นที่ชนบทยังไม่ได้พัฒนาอย่างเต็มที่ แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะสามารถยึดที่ดินคืนจากลูกหนี้ได้ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถจะขายที่ดินนั้นต่อไปได้ง่ายนัก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะขอบเขตของตลาดที่ดินในสมัยนั้นยังมีขอบเขตจำกัด ผู้ซื้อผู้ขายมักอยู่ในหมู่บ้านหรือพื้นที่เดียวกัน และมักเป็นเครือญาติเพื่อนฝูงกัน อีกทั้งกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่ได้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ยึดสินทรัพย์อื่นๆ ที่มีสภาพคล่องมากกว่าได้ เช่น สัตว์เลี้ยงและเครื่องมือการเกษตร จึงเป็นเรื่องยากและเป็นการเสียเวลาที่เจ้าหน้าที่จะยึดที่ดินแล้วขายต่อเพื่อเอาเงินคืนจากลูกหนี้ในลักษณะคล้ายกัน การที่รัฐลดภาษีที่ดินและภาษีอื่นๆ ให้กับเกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำแทนที่จะยึดที่ดินจากเกษตรกรที่ไม่จ่ายภาษีนั้น ส่วนหนึ่งก็สะท้อนให้เห็นถึงตลาดที่ดินที่ยังไม่พัฒนามากในช่วงเวลานั้น ในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่สามารถจ่ายภาษีได้ ถึงแม้รัฐจะสามารถยึดที่ดินได้ก็ตาม รัฐก็จะต้องประสบกับความลำบากในการนำที่ดินมาขายต่อ เนื่องจากเป็นเรื่องยากที่จะหาผู้ซื้อที่ดินในอาศัยอยู่พื้นที่เดียวกัน (Larsson, 2013: 98)

ชุดข้อเสนอสำคัญของรายงานของแอนดรูส์ คือ การพัฒนาตลาดข้าวในกรุงเทพมหานคร การสร้างท่าเรือขึ้นใหม่เพื่อรองรับเรือขนส่งขนาดใหญ่ การสร้างทางหลวงเพื่อการขนส่งทางบก รวมถึงการขยายระบบสหกรณ์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการผลิตและการขายผลิตผลทางการเกษตร รวมทั้งการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ข้อเสนอเหล่านี้คล้ายคลึงกับงานอื่นๆ ก่อนหน้านั้น จะเห็นได้ว่า ข้อค้นพบของนักวิชาการชาวอเมริกันที่เข้ามาในยุคหลังนี้มีข้อมูลที่ยืนยันข้อค้นพบของพระองค์เจ้าดิถิลกนพรรัตน์และพระยาสุรียานุวัตรที่มีมาก่อนหน้านี้ว่า ประเทศไทยมีปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดิน และเป็นหนึ่งสาเหตุสำคัญของความยากจนของเกษตรกรไทย อีกข้อเสนอหนึ่งที่คล้ายกันคือ รัฐบาลควรส่งเสริมระบบการผลิตแบบสหกรณ์

เพื่อเป็นทางออกสำคัญที่จะทำให้เกษตรกรชนบทสามารถมีชีวิตที่ดีขึ้นได้
อย่างไรก็ตาม ในกลุ่มงานเขียนในยุคนี้ มีเพียงงานของพระยาสุรียานุวัตร
เท่านั้นที่นำเสนอแนวทางแก้ไขเชิงโครงสร้างโดยการปฏิรูปโครงสร้างสิทธิ
การถือครองที่ดินของประชาชน

อีกเรื่องหนึ่งที่สำคัญคือการสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนา
ที่ดิน เป็นที่น่าสังเกตว่า ข้อเสนอของแอนดรูส์ได้เน้นการพัฒนาระบบการขนส่ง
มากกว่าการพัฒนาด้านชลประทาน และเน้นการขนส่งทางบกมากกว่าขนส่ง
ทางน้ำ ซึ่งแตกต่างอย่างชัดเจนจากแนวคิดก่อนหน้านี้ของแวน เดอร์ ไฮด์
(1906) ข้อแตกต่างนี้แสดงให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการพัฒนา
ที่ดิน โดยเริ่มให้ความสำคัญกับโครงข่ายถนนแทนที่การขุดคลองเพื่อการ
พัฒนาที่ดินพร้อมกับการพัฒนาระบบชลประทานและการขนส่งทางน้ำ และ
แสดงถึงอิทธิพลทางความคิดและอำนาจของสหรัฐอเมริกาที่เริ่มมีบทบาท
มากขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สาเหตุหนึ่งที่รายงานนี้มีข้อเสนอ
ในแนวทางดังกล่าวอาจเป็นเพราะแอนดรูส์เป็นนักวิจัยจากสหรัฐอเมริกาและ
ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากรัฐบาลของตนเอง ซึ่งในเวลานั้นกำลังดำเนิน
นโยบายพัฒนาระบบถนนทั่วประเทศ สำนักงานทางหลวง (Bureau of Public
Roads) ของสหรัฐอเมริกาได้ใช้อำนาจของกฎหมายทางหลวง ปี ค.ศ. 1921
(Federal Highway Act of 1921) ในการระดมทุนสร้างถนนในท้องถิ่นและ
ระหว่างมลรัฐทั่วประเทศ เพื่อกระตุ้นการจ้างงานในช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ
ครั้งใหญ่ในระหว่างคริสต์ทศวรรษ 1930 (Weingroff, 1996)

กว่าห้าสิบปีหลังจากการสำรวจของแอนดรูส์ ผลงานวิจัยสำคัญอีก
ฉบับหนึ่งที่มีเนื้อหาส่วนหนึ่งที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างที่ดินกับตลาดสินค้า
ในพื้นที่ชนบทของประเทศไทยในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2530 คือ การศึกษา

เกี่ยวกับสัญญากู้โครงสร้างตลาด พฤติกรรมและอัตราดอกเบี้ยในพื้นที่จังหวัด นครราชสีมา โดยนิพนธ์ พัวพงศกร (2531) งานวิจัยดังกล่าวพบว่า บทบาทหลัก ของที่ดินในตลาดสินเชื่อคือเป็นสินทรัพย์ที่เกษตรกรใช้เป็นหลักประกันในการ เข้าถึงสินเชื่อทั้งสถาบันการเงินในระบบ คือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และธนาคารพาณิชย์ทั่วไป กับสินเชื่อในระบบ ซึ่งโดยมากเป็นเงินยืมจากญาติ และเพื่อนหรือพ่อค้านายทุนในท้องถิ่น จากการสำรวจภาคสนามพบว่า ครัวเรือน ของผู้ที่ได้สินเชื่อจากสถาบันการเงินมักเป็นผู้มีรายได้ ที่ดินทำกินและทรัพย์สิน มากกว่าทั้งครัวเรือนที่กู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในระบบเพียงแหล่งเดียวและ ครัวเรือนที่ไม่สามารถกู้เงินได้เลยไม่ว่าจากแหล่งไหนก็ตาม แม้ว่าธนาคาร เพื่อการเกษตรและสหกรณ์ได้ใช้ระบบสินเชื่อแบบกำกับ (supervised credit) ในการปล่อยสินเชื่อ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการรวมกลุ่มเกษตรกรและให้สมาชิก ในกลุ่มค้ำประกันหนี้ร่วมกัน เพื่อเป็นการลดปัญหาการชำระหนี้และเปิด โอกาสให้เกษตรกร ซึ่งไม่มีที่ดินของตนเองสามารถกู้ยืมเงินได้ แต่เกษตรกรที่ ยากจนก็ยังคงต้องพึ่งสินเชื่อระบบอยู่ดี

ในการเข้าถึงสินเชื่อระบบนั้น สัญญาส่วนใหญ่ไม่มีการค้ำประกัน ใดๆ เนื่องจากคู่สัญญารู้จักกันอย่างดีจนมีความไว้วางใจกัน แต่ก็มีการนำเอา ที่ดินมาใช้ในการจำนองหลักทรัพย์เพื่อค้ำประกัน โดยลูกหนี้จะเอาเอกสารสิทธิ ที่ดินไปให้เจ้าหนี้ยึดถือไว้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ลูกหนี้ไปกู้เงินจากเจ้าหนี้ หลายรายพร้อมกัน นอกจากนี้ ก็มีการจำนำหลักทรัพย์ โดยมอบที่นาให้กับ เจ้าหนี้ทำกินเพื่อตัดดอกเบี้ย หรือเรียกว่าการทำนาตัดดอกเบี้ย นอกเหนือจากการ ใช้ที่ดินแล้ว ก็มีการค้ำประกันโดยการใช้บุคคลและผลผลิต หรือสินทรัพย์อื่นๆ เช่น วัว อีกข้อค้นพบหนึ่งที่น่าสนใจคือ กรณีที่เป็นการกู้จากสถาบันการเงิน เมื่อเกษตรกรสูญเสียที่ดินจากการผิดสัญญา ผู้กู้จะไม่ได้สิทธิในการขอเช่าที่ดิน ทำกินต่อ เพราะธนาคารจะนำที่ดินไปขายทอดตลาด ซึ่งแตกต่างจากการ

ก้นอกระบบที่มีความยืดหยุ่นอยู่บ้าง โดยมีการต่อรองให้ลูกหนี้สามารถเช่าที่ดินทำกินต่อไปได้ นับเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สินเชื่ออกระบบยังคงมีความสำคัญในชนบทไทยในสมัยนั้น

ประเด็นในเชิงทฤษฎีที่สำคัญจากงานวิจัยนี้คือการโยงกันของตลาด (inter-locking markets หรือ interlinkages) กล่าวคือ ความสัมพันธ์ในตลาดสินค้าก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในตลาดปัจจัย และในทางตรงกันข้าม ความสัมพันธ์ในตลาดปัจจัยก็ทำให้เกิดความสัมพันธ์ในตลาดสินค้า ดังที่ปรากฏในสัญญากู้จำนวนมากที่มีเนื้อหาผูกโยงกับตลาดการค้าพืชผลและตลาดปัจจัยการผลิตรวมถึงตลาดที่ดิน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะในสังคมชนบทไทย ค่าเสียหายในการแลกเปลี่ยน (transaction cost) สูงมาก การโยงกันของตลาดจะสามารถลดค่าเสียหายดังกล่าวได้

เรื่องการเข้าถึงสินเชื่อ นับเป็นองค์ประกอบหลักของแนวทางการปฏิรูปที่ดิน งานวิจัยสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยเกือบทั้งหมดได้กล่าวถึงหรือวิเคราะห์ประเด็นเรื่องการเข้าถึงสินเชื่อไว้ ไม่ว่าจะเป็นงานของไชยยงค์ ชูชาติ (2517, 2519) Chalamwong and Feder (1986) และ Feder et al. (1988) สารสำคัญของงานเหล่านี้คือการเข้าถึงสินเชื่อมีผลอย่างมากต่อการพัฒนาระบบการผลิตของเกษตรกรและชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีมาจากการขาดความมั่นคงในการถือครองที่ดินทำให้เกษตรกรไม่มีหลักประกันที่จะนำไปใช้ในการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้ ทางออก คือ การสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินโดยการออกเอกสารสิทธิให้กับเกษตรกร

ความคิดดังกล่าวเป็นพื้นฐานของโครงการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินของประเทศไทยตามที่ได้ทบทวนไปก่อนหน้านี้ หลังจากประเทศไทยได้ดำเนินโครงการดังกล่าวไปแล้วกว่าสิบปี เจ้าหน้าที่ธนาคารโลก Byamugisha (1999)

ได้วิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจของการจดทะเบียนและออกเอกสารสิทธิให้กับเกษตรกรในประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาด้านการเงินและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ผู้วิจัยได้ใช้แบบจำลองที่ครอบคลุมเศรษฐกิจทั้งหมด (economy-wide model) และใช้เครื่องมือเศรษฐกิจที่แก้ไขปัญหาเชิงเทคนิคในการวิเคราะห์ผลกระทบที่มีช่วงระยะเวลา (time lag) ที่ห่างมากระหว่างการออกโฉนดกับผลกระทบในด้านการผลิต โดยใช้ข้อมูลจริงจากการจดทะเบียนเอกสารสิทธิในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทยในการวิเคราะห์แบบจำลองดังกล่าว ผลการวิเคราะห์พบว่า การออกโฉนดที่ดินมีผลกระทบเชิงบวกต่อการพัฒนาด้านการเงินในระยะยาวของประเทศ ในขณะที่ผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปในลักษณะเส้นโค้งรูปตัวเจ (J) กล่าวคือ ในช่วงแรกจะมีการเติบโตที่ลดลงแต่ก็จะค่อยๆ กระเตื้องขึ้นจนมีการขยายตัวอย่างคงที่ในระยะยาว คุณภาพของการให้บริการด้านการออกเอกสารสิทธิ ซึ่งวัดโดยขนาดงบประมาณที่ใช้ในการออกโฉนด ก็มีผลกระทบเชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว

นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยอีกส่วนหนึ่งในเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับระบบการเงินที่เกื้อหนุนต่อนโยบายด้านที่ดิน ความคิดหนึ่งคือ การจัดตั้งกองทุนและธนาคารที่ดิน ซึ่งได้มีการเสนอมาตั้งแต่ในรายงาน “A Land Policy Study” ที่ทองโรจน์ อ่อนจันทร์เป็นบรรณาธิการ (Onchan, 1990) แม้ว่ารายงานดังกล่าวไม่ได้ลงในรายละเอียด แต่ได้วางรากฐานแนวความคิดไว้ และมีการผลักดันเชิงนโยบายจนกระทั่งมีการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 และการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในเวลาต่อมา

งานวิจัยที่ได้วิเคราะห์แนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดินไว้ในเชิงปริมาณ คือ งานของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และโสภณ ชมชาญ (2554) ซึ่งมีเนื้อหาแบ่งเป็นสองส่วนหลัก ส่วนแรกเป็นการทบทวนความเป็นมาเกี่ยวกับแนวคิดการจัดตั้งธนาคารที่ดินที่ผ่านมา โดยได้สำรวจมติคณะรัฐมนตรีและการออกระเบียบ และได้วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในอดีตของความพยายามในการจัดตั้งกองทุนปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นแนวคิดเบื้องต้นที่มีอยู่ในอดีตในการสร้างแหล่งการเงินเพื่อการเข้าถึงที่ดินของประชาชน ส่วนที่สองเป็นการวิเคราะห์แหล่งเงินทุนที่จำเป็นสำหรับการจัดตั้งและบริหารจัดการของธนาคารที่ดิน ผู้วิจัยได้วิเคราะห์แนวทางการระดมเงินทุนก้อนใหญ่เพื่อนำไปจัดซื้อที่ดินจากภาคเอกชน แล้วนำที่ดินนั้นมาจัดสรรให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ หรือให้สินเชื่อกับเกษตรกรนำไปซื้อที่ดินต่อไป สำหรับงานวิเคราะห์ในส่วนนี้ ผู้วิจัยได้ใช้งานวิจัยผสมผสานแนวคิดด้านอุปสงค์และอุปทานโดยใช้ข้อมูลจากผลสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2552 เพื่อเข้าใจตลาดการเช่าที่ดินเกษตรกรที่จำแนกตามภูมิภาคและประเภทของการเพาะปลูก ผู้วิจัยได้วิเคราะห์อัตราการคืนทุน (cost-recovery ratios) ของการดำเนินธุรกรรมด้านต่างๆ ทั้งการจัดหาที่ดิน การเช่า การเช่าซื้อ รับจ่านองที่ดิน ให้อุ้มแก่เกษตรกรเพื่อซื้อที่ดิน การรับเงินฝาก การพัฒนาที่ดิน รายงานฉบับนี้ยังได้เสนอแนวทางการได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมกับการประกอบการเกษตร ธุรกรรมของธนาคารที่ดิน รวมทั้งทางเลือกในการจัดตั้งโครงสร้างองค์กรของธนาคารที่ดิน

ความคืบหน้าล่าสุดในเรื่องนี้คือ เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2558 ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติได้เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ... ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ ธนาคารจะทำหน้าที่ซื้อที่ดินที่เหมาะสมมาบริหารจัดการและจัดสรรให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตรในราคาถูก และเปิดช่องทางให้เกษตรกรสามารถกู้เงินจากธนาคารที่ดินไปซื้อที่ดินของตนเองได้ โดยเงิน

ของธนาคารจะมาจากรัฐบาลเป็นหลัก แต่จะมีเงินทุนสมทบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริจาคของภาคเอกชน

ที่ดินกับปัจจัยด้านประชากรและสังคมวัฒนธรรม

เป็นที่ทราบกันดีว่า การตัดสินใจด้านเศรษฐกิจของปัจเจกบุคคลและครัวเรือนไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่มีเหตุผลอื่นๆ ในด้านสังคมวัฒนธรรมเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย จากการศึกษาของ Mehl (1986) พบว่า ปัจจัยด้านสังคมวัฒนธรรมที่มีผลอย่างมากต่อการตัดสินใจของครัวเรือนเกษตรกรรมในชนบทของประเทศไทย ทั้งในด้านการถือครอง การซื้อขายและโอนมรดกที่เป็นที่ดินให้กับลูกหลาน ซึ่งเป็นผลสืบทอดมาจากประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยที่เปลี่ยนแปลงมากไปหลังจากที่เกษตรกรสามารถบุกเบิกและครอบครองที่ดินเป็นของตนเอง แม้ว่าการโอนหรือซื้อขายที่ดินจะเป็นไปตามปัจจัยด้านเศรษฐกิจเป็นหลักก็ตาม แต่ก็ยังอยู่ในกรอบของความสัมพันธ์เชิงสังคมวัฒนธรรมของคนในครอบครัว

ข้อค้นพบหนึ่งคือรูปแบบการแบ่งมรดกที่ดินให้กับลูกหลานมีความลักลั่นกันระหว่างหลักการตามกฎหมายแบ่งและพาณิชย์ที่ต้องแบ่งมรดกให้กับลูกแต่ละคนเท่าๆ กันในกรณีไม่มีพินัยกรรม กับสภาพความเป็นจริงที่มักแบ่งให้ลูกคนหนึ่งมากกว่าและโดยมากเป็นลูกสาว ในหลายกรณีเป็นลูกสาวคนสุดท้องที่มักอาศัยอยู่กับพ่อแม่เป็นคนสุดท้าย ในขณะที่ลูกคนอื่นได้ย้ายออกไป ประเด็นนี้เป็นไปตามข้อค้นพบก่อนหน้านี้ในชุมชนเกษตรกรรมชนบทในพื้นที่ต่างๆ ในประเทศไทย ในงานเขียนของ Mizuno (1971: 87), Moerman (1968: 93) และ Sharp and Hanks (1978: 48-49) เหตุผลของความแตกต่างระหว่างหลักการแต่เดิมกับสภาพความเป็นจริงในช่วงหลังคือการเพิ่มขึ้นของประชากรและความต้องการในที่ดินทำให้ที่ดินที่ยังบุกเบิกได้

เหลือน้อยลง ถ้าเกษตรกรมีที่ดินอยู่น้อยและต้องแบ่งให้กับลูกหลายคน ก็จะทำให้แต่ละคนมีที่ดินน้อยเกินกว่าที่จะทำการเกษตรได้ จึงมักยกมรดกให้กับลูกคนใดคนหนึ่งหรือไม่ก็คนเสียมากกว่า การศึกษาของ Mehl (1986) ยังพบว่า ปัจจัยด้านสังคมวัฒนธรรมยังมีผลอย่างมากต่อการตัดสินใจอื่นๆ เกี่ยวกับที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการซื้อขาย การให้เช่าและการขอสินเชื่อจากธนาคาร การที่เกษตรกรไทยสมัยก่อนมีการย้ายถิ่นฐานอยู่มากทำให้เกิดตลาดที่ดินในชนบทที่มีการซื้อขายกรรมสิทธิ์ระหว่างเกษตรกรผู้บุกเบิกกับเกษตรกรที่ย้ายเข้ามาใหม่ ส่วนเกษตรกรที่ย้ายออกจากหมู่บ้านตนเองก็มักขายที่ดินให้กับพี่น้องหรือญาติที่ยังคงอาศัยอยู่ในชุมชนเดิม แม้กระทั่งในพื้นที่ป่าที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐและในเขตปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ยังมีตลาดที่ดินเกิดขึ้นได้ แม้ว่ากฎหมายจะห้ามการซื้อขายที่ดินในพื้นที่เหล่านั้น

การศึกษาของ Mehl (1986) ได้แสดงให้เห็นถึงมิติด้านเพศภาวะที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจที่ดินในระดับชุมชนในชนบท และเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจที่ยังไม่มีการวิเคราะห์เชิงประจักษ์มากนัก จากการศึกษาของ Antonopoulos and Floro (2005) พบว่า ในครัวเรือนรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร การถือครองทรัพย์สินส่วนบุคคลมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนระหว่างผู้หญิงกับผู้ชาย ทั้งประเภทและมูลค่าของสินทรัพย์ที่ถือครองอยู่ แต่เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างเป็นครัวเรือนที่มีรายได้น้อยจึงไม่สามารถวิเคราะห์ความแตกต่างในด้านการถือครองที่ดินและที่อยู่อาศัย มิติทางสังคมวัฒนธรรมนี้มีส่วนที่ทำให้เกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดินในชุมชนชนบทในอดีต จากการศึกษาหมู่บ้านทางภาคเหนือโดย Moerman (1968) วิธีการจัดการที่ดินร่วมกันโดยเครือญาติของชาวบ้านได้ทำให้สามารถเกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดินได้โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งการใช้หนังสือสำคัญด้านที่ดินที่ออกให้โดยรัฐ

เพราะมีระบบการยอมรับสิทธิของผู้อื่นที่ตั้งอยู่บนความไว้วางใจและไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็จำกัดอยู่เพียงพื้นที่ในและรอบหมู่บ้าน เมื่อห่างออกมาแล้วก็ต้องพึ่งให้ทางการมารับรองสิทธิ เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งแย่งชิงที่ดินกับหมู่บ้านอื่น

จะเห็นได้ว่า งานเขียนในประเด็นสังคมวัฒนธรรมของเศรษฐกิจที่ดินในชนบทไทยที่ได้บทพจนมานี้เป็นผลงานในอดีตที่ค่อนข้างเก่าแล้ว จึงควรมีการศึกษาเรื่องนี้เพิ่มเติมอีกในอนาคต เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจสังคมวัฒนธรรม และรูปแบบการใช้ที่ดินในพื้นที่ชนบทไทยได้เปลี่ยนไปอย่างมากแล้วในปัจจุบัน ในขณะเดียวกัน งานเขียนและการสำรวจพฤติกรรมการตัดสินใจเลือกซื้อที่อยู่อาศัยของครัวเรือนในเมืองก็พอมีอยู่บ้าง เช่น การสำรวจของศูนย์วิจัยกสิกรไทยที่ดำเนินการเป็นประจำภายใต้หัวข้อ “พฤติกรรม การเลือกซื้อที่อยู่อาศัยของคนไทย” และงานวิทยานิพนธ์ของสถาบันการศึกษาที่มีการเรียนการสอนเรื่องการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ แต่งานเหล่านี้มักเป็นเพียงการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริโภค แทบไม่มีงานวิจัยที่วิเคราะห์ปัจจัยด้านสังคมวัฒนธรรมที่มีผลต่อพฤติกรรมการตัดสินใจด้านที่ดินของครัวเรือนในพื้นที่เมือง โดยเฉพาะงานที่มีกรอบแนวคิดทางทฤษฎีสังคมศาสตร์ที่ชัดเจน จึงนับเป็นช่องว่างความรู้ที่ต้องเติมเต็มต่อไป

ความเหลื่อมล้ำกับปัญหาที่ดิน

เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินเป็นรากฐานของความเหลื่อมล้ำด้านต่างๆ ของประเทศไทย รวมทั้งปัญหาเศรษฐกิจสังคมอื่นๆ ที่สืบเนื่องต่อมา เมื่อเศรษฐกิจของประเทศได้พัฒนาเป็นแบบทุนนิยมเต็มตัว แม้อาจมีบางช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำและราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ได้ลดลงไปบ้าง แต่ราคาที่ดินในภาพรวมก็ได้เพิ่มขึ้นมาโดยตลอด

ตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ พร้อมกับการกว้านซื้อที่ดินของนายทุนทั้งในชนบทและในเมือง ความสามารถของประชาชนในการเข้าถึงที่ดินเพื่อเป็นเจ้าของและเพื่อใช้ประโยชน์จึงดูเหมือนยากขึ้น ทั้งเพื่อการอยู่อาศัยและการประกอบธุรกิจ ความเหลื่อมล้ำในถือครองและเข้าถึงที่ดินนี้จึงเป็นประเด็นสำคัญของนโยบายและการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทยเรื่อยมา

บทความและงานวิจัยจำนวนมากได้กล่าวถึงปัญหาการไร้ที่ทำกิน การเช่าที่ดินและความแร้นแค้นของเกษตรกรไทย แต่ไม่ได้วิเคราะห์เรื่องความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านที่ดินโดยตรง เพราะไม่ได้แสดงภาพเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มคนที่มียี่่ดินกับกลุ่มที่ไม่มีที่ดินและวิเคราะห์สาเหตุของความต่างนั้น แต่ก็มีงานวิจัยและบทความวิชาการอยู่บ้างที่ได้กล่าวถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยอันเนื่องมาจากการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม และมีการระบุถึงขนาดและรูปแบบการถือครองที่ดินที่แตกต่างกันมากระหว่างกลุ่มคนและชนชั้นในสังคม งานศึกษาประเด็นนี้ในอดีตไม่ได้นำเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์ให้เห็นอย่างเป็นระบบและชัดเจน เนื่องจากมีอุปสรรคสำคัญคือ กรรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทยไม่ได้เปิดเผยข้อมูลการถือครองที่ดินนั้นต่อสาธารณะและไม่ได้มีการสร้างฐานข้อมูลที่เข้าถึงได้ง่าย ข้อมูลการถือครองที่ดินจึงเข้าถึงได้ยากสำหรับนักวิจัยในเรื่องที่ดิน รวมทั้งความลำบากในการสร้างฐานข้อมูลขนาดใหญ่ที่ต้องใช้ในการวิเคราะห์ภาพรวมของความเหลื่อมล้ำด้านที่ดิน อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังได้มีการยินยอมให้นักวิจัยเข้าถึงข้อมูลบางส่วนที่สามารถนำมาใช้ในการคำนวณให้เห็นภาพรวมของการถือครองที่ดินของประเทศไทย ประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในการประมวลผลข้อมูลด้วยคอมพิวเตอร์ทำให้สามารถสร้างฐานข้อมูลและคำนวณสูตรต่างๆ ได้ง่ายขึ้น

งานศึกษาสำคัญที่แสดงข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินในประเทศไทยคือ “การศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์จากที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด” ของสถาบันที่ดิน (2544) ซึ่งมีวารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ เป็นหัวหน้าคณะวิจัย รายงานฉบับดังกล่าวได้นำเสนอข้อมูลที่สำคัญหลายชุด เช่น ขนาดของแปลงที่ดินในประเทศไทยส่วนมาก (ร้อยละ 87) มีเนื้อที่ไม่เกิน 5 ไร่ และมีแปลงที่ดินขนาดใหญ่เกิน 100 ไร่ต่อแปลงประมาณร้อยละ 5 และมีการกระจุกตัวของที่ดินอยู่ทั่วไป ทั้งนี้ การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินแบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ การถือครองที่ดินแปลงเดียวที่มีขนาดเกิน 200 ไร่ (concentration of land size) และการที่ผู้ถือครองรายเดียวมีที่ดินหลายแปลง (concentration of ownership) ซึ่งที่ดินหลายแปลงที่ถือครองนั้นอาจอยู่ในอำเภอเดียวกันและต่างอำเภอ แต่มีพื้นที่ถือครองรวมกันเกิน 200 ไร่

งานเขียนและบทความอื่นๆ ในช่วงต่อมาได้นำเสนอข้อมูลที่แสดงถึงความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน เช่น ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2556) แสดงภาพการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินด้วยข้อมูลขนาดที่ดินที่ถือครองโดยเจ้าของอันดับใหญ่สุดรายแรกและสัดส่วนของพื้นที่ทั้งหมดในจังหวัดที่ถือครองโดย 50 อันดับแรกใน 8 จังหวัด ในกรณีกรุงเทพมหานคร เจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่สุดมีที่ดินถึง 14,776 ไร่ และเจ้าของที่ดิน 50 อันดับแรกมีสัดส่วนการถือครองถึงร้อยละ 10 ของพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งหมด ในขณะที่เจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่สุดในจังหวัดนครนายกถือครองที่ดินถึง 34,252 ไร่ และรายใหญ่ที่สุดในจังหวัดปทุมธานีมีถึง 28,999 ไร่

ล่าสุดในการศึกษาเรื่อง “การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย” ดวงมณี เลาวกุล (2556) ได้วิเคราะห์ข้อมูลการถือครองที่ดินที่มีโฉนดในปี

พ.ศ. 2555 โดยส่วนหนึ่งเป็นการคำนวณสัดส่วนการถือครองที่ดินของ นิติบุคคลและบุคคลธรรมดาที่มีที่ดินมากที่สุด 20% แรก พบว่า เจ้าของที่ดิน กลุ่มนี้ถือครองที่ดินต่างจากกลุ่มที่มีที่ดินน้อยสุดถึง 600 กว่าเท่า โดยผู้ที่ถือครอง ที่ดินสูงสุดมีที่ดินในครอบครองถึง 630,000 ไร่ เมื่อจำแนกผู้ถือครองที่ดิน โดยนำสัดส่วนการถือครองที่ดินของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลมาหาค่าเฉลี่ยแล้ว พบว่า กลุ่มผู้ที่ถือครองมากที่สุดร้อยละ 10 ถือครองที่ดินถึงร้อยละ 80 ของ ที่ดินมีโฉนดทั้งหมด ส่วนกลุ่มที่เหลืออีกร้อยละ 90 กลับถือครองที่ดินเพียง ร้อยละ 20 ของที่ดินมีโฉนดทั้งหมด ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ประเทศไทยมีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินอย่างมาก

การวิเคราะห์ที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งในงานวิจัยนี้คือ การคำนวณดัชนี ความไม่เสมอภาคแบบค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) เพื่อแสดงระดับ ความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดิน จากการคำนวณค่าจีนิพบว่า ประเทศไทย มีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินสูงมากทั้งในระดับประเทศและรายจังหวัด โดยในระดับประเทศสูงถึง 0.886 เมื่อคำนวณการถือครองของผู้ถือครองที่ดิน ทุกประเภท และยิ่งสูงมากขึ้นเมื่อพิจารณาเฉพาะการถือครองโดยนิติบุคคล (ตารางที่ 1) ขณะที่รายจังหวัดมีค่าจีนิอยู่ในช่วง 0.7–0.9 ส่วนในระดับภูมิภาคนั้น ภาคกลางมีความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดินสูงที่สุด (0.978) และ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่ำที่สุด (0.837) แต่ก็ยังอยู่ในระดับที่สูงมาก เมื่อพิจารณาในระดับจังหวัดพบว่า จังหวัดที่มีความไม่เสมอภาคในการถือครอง ที่ดินมากที่สุดคือ จังหวัดสมุทรปราการ (0.957) รองลงมาคือ ปทุมธานี (0.954) ส่วนจังหวัดที่ไม่เสมอภาคน้อยที่สุดคือ จังหวัดศรีสะเกษ (0.77) และพัทลุง (0.804)

ตารางที่ 1 รูปแบบและความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินของไทย ปี พ.ศ. 2555

ประเภทของ ผู้ถือครองที่ดิน	ผู้ถือครองที่ดิน		ค่าเฉลี่ยของพื้นที่ถือครอง			สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient)
	จำนวน (ราย)	ร้อยละ	ไร่	งาน	ตารางวา	
ทุกประเภท	15,900,047	100.0	5	3	87	0.886
บุคคลธรรมดา	15,687,551	98.7	5	2	76	0.881
นิติบุคคล	212,496	1.3	26	1	85	0.953

ที่มา: ดวงมณี เลาวกุล (2556) หน้า 10

ผลการวิเคราะห์นี้มีความสำคัญมากในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินไทยในปัจจุบัน และสามารถใช้เป็นเกณฑ์พื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและรูปแบบการถือครองที่ดินของประเทศไทย ทั้งที่เกิดจากกลไกตลาดที่ดินและที่เกิดจากนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งไปที่การกระจายการถือครองที่ดินที่อาจเกิดขึ้น เช่น การเก็บภาษีทรัพย์สินและภาษีมรดก ด้วยเหตุดังกล่าว การคำนวณระดับความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินจึงควรมีการทำความเข้าใจ โดยอาจกำหนดให้เป็นพันธกิจหนึ่งที่หน่วยงานราชการ เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติหรือกรมที่ดิน รับผิดชอบดำเนินการเป็นประจำต่อไป นอกจากนี้ การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินย่อมต้องรวมไปถึงเอกสารสิทธิประเภทอื่นๆ นอกเหนือไปจากโฉนดที่ดิน เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ซึ่งต้องใช้ฐานข้อมูลที่ครบถ้วนมากขึ้นในการวิเคราะห์

นอกเหนือจากการทราบถึงระดับและรูปแบบของความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินแล้ว การทำความเข้าใจในสาเหตุของความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินก็ถือเป็นองค์ความรู้พื้นฐานที่ต้องมีการวิเคราะห์เพิ่มเติม บทความและรายงานเกี่ยวกับปัญหาที่ดินมักระบุถึงภูมิหลังมาจากประวัติศาสตร์ที่กลุ่มชนชั้นนำของสังคมสามารถถือครองที่ดินได้เป็นจำนวนมาก และการปฏิรูปที่ดินที่ยังไม่ประสบความสำเร็จในการกระจายการถือครองที่ดินจากคนรวย

ไปยังคนจนเหมือนกับที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้และไต้หวัน ในประเด็นนี้ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2556) ได้เสนอข้อมูลที่ได้จากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่ชี้ว่า นักการเมืองเป็นกลุ่มคนที่มีการสะสมที่ดินมาก โดยในปี พ.ศ. 2553 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาถือครองที่ดินโดยเฉลี่ยคนละ 121 และ 133 ไร่ ตามลำดับ ตัวเลขดังกล่าวอาจอธิบายว่า เหตุใดนโยบายและการปรับปรุงภาษีที่ดินและทรัพย์สินที่ผ่านมาจึงมักไม่เป็นผล ความลักลั่นของนโยบายภาครัฐเองก็ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการครอบครองที่ดินและสิทธิในการใช้ประโยชน์ต่างๆ โดยเฉพาะนโยบายเกี่ยวกับการจัดหาที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรผู้ยากไร้ และนโยบายเกี่ยวกับสิทธิการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ (โสภณ ชมชาญ, 2556)

กรอบแนวคิดหนึ่งที่ใช้ในการศึกษาเรื่องความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินในหลายๆ งานด้วยกันคือแนวคิดการกีดกัน (exclusion) การเข้าถึงที่ดิน โดยการที่ภาครัฐหรือกลุ่มทุนสามารถใช้เครื่องมือทางกฎหมายและทางการปกครองหรืออำนาจอิทธิพลอย่างอื่นในการกีดกันไม่ให้ผู้อื่น โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย สามารถครอบครองหรือใช้ประโยชน์จากที่ดินได้ ดังตัวอย่างปัญหาการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ทับกับพื้นที่ทำกินของราษฎรที่ได้อยู่มาเป็นเวลานาน ก่อนหน้านั้น หรือที่เรียกว่าปัญหา “ป่ารุกคน-คนรุกป่า” (โสภณ ชมชาญ, 2556) รวมถึงในกรณีของการไล่รื้อชุมชนแออัดในเมืองออกจากที่ดินเอกชนหรือที่ดินของรัฐ ซึ่งอาจถือเป็นการกีดกันคนยากจนในการเข้าถึงที่ดินและที่อยู่อาศัยที่เป็นปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีวิตในเมือง (อคิน รพีพัฒน์, 2541, 2542) การศึกษาในลักษณะนี้โดยมากนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบาย กระบวนการวางแผนและแนวทางการบริหารจัดการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงที่ดินได้มากกว่าที่เป็นอยู่หนึ่ง คำว่าการกีดกันที่ใช้ในงานเขียนเหล่านี้มีความหมาย

คล้ายกับคำว่า การปิดล้อม (enclosure) ที่ยศ สันตสมบัติ และอรรณู ศิริพล (2556) ใช้ในการวิเคราะห์เรื่องสวนยางพาราในลาว เขมรและไทย ตามที่ได้พบทวนไปแล้วข้างต้น

ในการศึกษาเรื่องการกีดกันในการเข้าถึงที่ดินในหนังสือชื่อ “The Power of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia” คณะผู้เขียนคือ Hall, Hirsch and Li (2011) ได้ขยายความของคำว่า การกีดกันให้กว้างขึ้นกว่าที่มีการศึกษามาก่อนโดยนักวิจัยผู้อื่น โดยเริ่มต้นจากข้อสังเกตเบื้องต้นว่า การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยพื้นฐานแล้วเป็นการกีดกันแบบหนึ่ง แม้แต่การใช้ที่ดินของคนจนเองก็ต้องมีวิธีการและมาตรการบางอย่างที่กีดกันไม่ให้ผู้อื่นเข้ามาใช้ได้ ข้อตกลงพื้นฐานของการวิเคราะห์ในงานเขียนนี้คือ การกีดกันเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ที่ดิน และความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างตัวละครในเรื่องที่ดินล้วนแล้วแต่มีเรื่องการใช้อำนาจเพื่อการกีดกันเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งสิ้น คณะวิจัยกลุ่มนี้จึงได้ตั้งกรอบประเด็นการวิจัยเรื่องที่ดินไว้ที่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มคนต่างๆ ในการกีดกันไม่ให้ผู้อื่นเข้ามาถือครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเองด้วยวิธีการและมาตรการต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วงเวลาตั้งแต่ประมาณคริสต์ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา และได้เลือกวิเคราะห์กรณีศึกษาเกี่ยวกับปัญหาที่ดินในประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

หนึ่งข้อค้นพบที่สำคัญในงานนี้คือ มาตรการและวิธีการในการกีดกันด้านที่ดินมีอยู่หลากหลาย แต่สามารถแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ **หนึ่ง** กฎระเบียบ (regulation) ที่ภาครัฐกำหนดและบังคับใช้ในการจำกัดสิทธิและสร้างเงื่อนไขในการเข้าถึงที่ดินของประชาชน **สอง** กำลัง (force) หรือการใช้อิทธิพลและความรุนแรงหรือการขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงโดยภาครัฐและ

กลุ่มอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐในการกีดกันการเข้าถึงที่ดินโดยผู้อื่น สาม ตลาด (market) เป็นการกีดกันการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยกลไกราคาและมาตรการจูงใจต่างๆ ที่ทำให้ปัจเจกบุคคลสามารถเข้าถึงและถือครองที่ดินได้ พร้อมกับการกีดกันผู้อื่น และสี่ การสร้างความชอบธรรม (legitimation) โดยการสร้างพื้นฐานทางศีลธรรมในการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งอาจใช้เป็นวิธีการต่อต้านการกีดกันโดยวิธีการทางกฎหมาย กำลัง และตลาด กรณีตัวอย่างที่ใช้ในการวิเคราะห์ในงานเขียนเล่มนี้เป็นเรื่องที่ดินในเขตป่าไม้ และเกษตรกรรมชนบทเป็นหลักและแทบไม่ได้วิเคราะห์เรื่องที่ดินในเมือง แต่ก็มีกรอบความคิดที่สามารถประยุกต์ใช้ได้กับการวิจัยเรื่องที่ดินในเมือง

ส่วนในประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบของความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินนั้น แม้ว่าเราจะพอคาดเดาได้ว่า การกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินในประเทศไทย มีผลกระทบอย่างแน่นอนทั้งเศรษฐกิจในระดับมหภาค ระดับชุมชนและระดับครัวเรือน แต่เนื่องจากที่ผ่านมายังไม่มีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ ข้อมูลและองค์ความรู้ที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่พอที่จะสามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่า ความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินมีผลกระทบด้านต่างๆ อย่างไรบ้าง ประเด็นที่ควรวิเคราะห์เพิ่มเติมเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินในประเทศไทย คือ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินกับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ ดังที่มีการวิจัยไปแล้วในต่างประเทศ เช่น งานของ Deininger and Squire (1998) และ Deininger and Olinto (1999) ได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างการถือครองที่ดินกับการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยใช้ข้อมูลระดับประเทศในหลายประเทศ และได้ผลสรุปว่า ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินในช่วงเริ่มต้นของการวิเคราะห์ (initial land ownership inequality) มีผลกระทบทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศลดถอยลงในเวลาต่อมา

อีกตัวอย่างหนึ่งเป็นงานของ Erickson and Vollrath (2004) ที่ได้วิเคราะห์ผลกระทบของความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินต่อปัจจัยการพัฒนาต่างๆ ในระดับประเทศ และพบว่า ความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินไม่ได้มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาด้านสถาบันและระบบการเงิน แต่มีผลอย่างชัดเจนต่อระดับการศึกษาของประชากรภาคการเกษตร ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์ที่น่าสนใจคือ ผลกระทบของความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินมีเฉพาะกับระดับการศึกษาของประชากรกลุ่มที่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน แสดงถึงความเชื่อมโยงของความเหลื่อมล้ำที่ดินกับความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

ในหัวข้อเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งในการถือครองที่ดินและทรัพยากรกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ยังมีประเด็นเรื่องอัตราผลตอบแทนจากทุน (rate of return on capital) ที่จะสูงกว่าอัตราการเติบโตของรายได้ (rate of growth of income) ตามที่นักเศรษฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศสชื่อ โทมา ปีกัตตี (Thomas Piketty) (2013) ได้เขียนไว้อย่างละเอียดในหนังสือชื่อ “Capital in the Twenty-First Century” หนังสือฉบับดังกล่าวได้วิเคราะห์ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มมากขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา โดยได้ใช้ข้อมูลภาษีในการวิเคราะห์และชี้ให้เห็นว่า สาเหตุสำคัญของความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ที่เพิ่มขึ้นคือความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สิน โดยเฉพาะที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ประเด็นนี้น่าจะนำมาประยุกต์วิเคราะห์ในกรณีประเทศไทยได้ เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีว่า คนไทยมักซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์เก็บไว้ทั้งเพื่อเก็งกำไรและเพื่อเก็บไว้เป็นมรดกให้ลูกหลาน ในขณะที่ความเหลื่อมล้ำในแทบทุกด้านในสังคมไทยได้เพิ่มขึ้นเรื่อยมา

ในอนาคต งานวิจัยเชิงเศรษฐศาสตร์ที่ต้องการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราผลตอบแทนจากทุนกับความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งของประเทศไทยสามารถประยุกต์ใช้กรอบความคิดและวิธีการวิจัยของปีเกต์ดี ในหนังสือเล่มดังกล่าวได้ แต่ควรวิเคราะห์รวมไปถึงด้านที่อยู่อาศัย จากการวิเคราะห์ของ Rognlie (2015) พบว่าในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในประเทศที่พัฒนาแล้ว สัดส่วนของรายได้ประชาชาติที่เพิ่มขึ้นที่มาจากรายได้จากทุนนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างเท่าเทียมกันในทุกสาขาเศรษฐกิจ เกือบทั้งหมดมาจากรายได้ในสาขาที่อยู่อาศัย ในขณะที่รายได้สุทธิจากทุนในสาขาเศรษฐกิจอื่นๆ อยู่ในระดับคงที่หรือลดลงเล็กน้อยเรื่อยมา กล่าวคือ ราคาที่อยู่อาศัยที่เพิ่มขึ้นเป็นสาเหตุหลักของผลตอบแทนจากทุน และเป็นสาเหตุหลักของความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่ง จึงเป็นประเด็นที่น่าจะนำมาวิเคราะห์กับสถานการณ์ในประเทศไทย

นอกจากนี้ งานวิจัยในอนาคตอาจมุ่งไปที่การประเมินผลกระทบของนโยบายและมาตรการของรัฐต่อความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงที่ดินและที่อยู่อาศัย เช่น นโยบายการเงินการคลัง นโยบายการพัฒนาเมือง นโยบายพัฒนาที่อยู่อาศัย ฯลฯ และถ้าหากมีการปรับปรุงระบบภาษีที่ดินและทรัพย์สิน ก็อาจให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของนโยบายหรือมาตรการของรัฐในการเก็บภาษีทรัพย์สินเพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน เป็นต้น

การจำกัดการถือครอง

ประเด็นสืบเนื่องจากเรื่องความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน คือ ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับมาตรการในการลดความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินที่เหมาะสม ความคิดหนึ่งที่เป็นที่สนใจและถกเถียงกันในหมู่นักนโยบาย นักวิชาการและนักขับเคลื่อนทางสังคมคือมาตรการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน นโยบายการ

จำกัดการถือครองที่ดินในประเทศไทยมีขึ้นครั้งแรกในรัฐบาลสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งได้ดำเนินนโยบายที่ว่า “คนไม่มีที่ดินจะรักชาติได้อย่างไร” รัฐบาลในสมัยนั้นได้ตราประมวลกฎหมายที่ดิน ในปี พ.ศ. 2497 ซึ่งกำหนดเพดานขนาดการถือครองที่ดินที่ 50 ไร่ ไปพร้อมกับการส่งเสริมการถือครองที่ดินรายย่อย โดยเปิดโอกาสให้ราษฎรจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่า รัฐบาลยังได้ส่งเสริมการขยายกิจการสหกรณ์ประเภทเช่าซื้อที่ดินเพื่อให้ราษฎรมีที่ทำกิน และยังสร้างหลักประกันให้เกษตรกรมีที่ดินในการประกอบอาชีพได้ไม่เกิน 50 ไร่

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินปี พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้การจำกัดการถือครองที่ดินมีผลบังคับใช้หลังจากออกกฎหมายแล้ว 7 ปี คือ ในปี พ.ศ. 2504 แต่ไม่นานหลังจากนั้นได้เกิดการรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี พ.ศ. 2501 และได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2503 ให้ยกเลิกการจำกัดการถือครองที่ดินตามกฎหมายดังกล่าว ด้วยเหตุผลว่า การจำกัดสิทธิในที่ดินเป็นการขัดขวางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ในประเด็นนี้ วินัย บุญพราหมณ์ (2550) ได้วิเคราะห์หลักฐานเชิงประวัติศาสตร์เพื่ออธิบายการยกเลิกการจำกัดขนาดถือครองที่ดินในครั้งนั้น และสรุปว่า มีกลุ่มผลประโยชน์ได้สร้างแรงผลักดันที่สนับสนุนระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเพื่อให้รัฐบาลยกเลิกการจำกัดการถือครองที่ดิน เป็นผลให้กลุ่มทุนสามารถเข้าถือครองที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวน เกษตรกรผู้ยากไร้มีที่ดินเพียงเล็กน้อยในการผลิตเพื่อยังชีพ จึงไม่สามารถทานอำนาจทุนและต้องสูญเสียที่ดินในที่สุด

เรื่องการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินของเอกชนยังคงมีการถกเถียงกันมากในด้านนโยบายและการบริหารจัดการที่ดิน แม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยไม่ได้มีการจำกัดขนาดการถือครองแล้วก็ตาม แต่ความเหลื่อมล้ำในการถือครอง

ที่ดินที่เพิ่มมากขึ้นทำให้เกิดประเด็นคำถามและข้อถกเถียงกันว่า ภาครัฐควรจะต้องออกกฎหมายใหม่เพื่อจำกัดขนาดการถือครองหรือไม่ ความเห็นในประเด็นนี้มีทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ฝ่ายที่เห็นด้วยให้เหตุผลสนับสนุนว่าการจำกัดการถือครองจะทำให้ประชาชนที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองสามารถเข้าถึงที่ดินทำกินได้มากขึ้น และเป็นการลดปัญหาพื้นที่ทิ้งร้าง ซึ่งเกิดจากการที่เจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ปล่อยที่ดินให้ร้างไว้เพื่อการเก็งกำไรโดยไม่ทำประโยชน์ใดๆ ทำให้สูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจไปโดยใช่เปล่า นักวิชาการและตัวแทนภาคประชาชนหลายคนในเครือข่ายการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยในปัจจุบันก็มีท่าทีสนับสนุนให้มีการออกกฎหมายการจำกัดการถือครองที่ดิน อาทิ ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) (2554) ที่เสนอให้มีการกำหนดเพดานการถือครองที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ต่อครัวเรือน

ในทางกลับกัน ก็มีนักวิชาการที่ไม่เห็นด้วยหรือยังไม่สรุปว่าเห็นด้วยกับแนวคิดการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน โดยได้ให้เหตุผลว่า ปัญหาที่แท้จริงอาจไม่ได้อยู่ที่ขนาดของการถือครอง แต่เป็นเรื่องการปล่อยทิ้งร้างที่ดินไว้โดยไม่ใช้ประโยชน์ และการเก็งกำไรสำหรับการพัฒนาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ประเภทอื่นที่ไม่ใช่ด้านการเกษตร นิพนธ์ พัวพงศกร (2554) ได้ให้ความเห็นว่า มาตรการจำกัดการถือครองที่ดินและมาตรการภาษีที่เสนอโดยฝ่ายต่างๆ อาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่จากที่ดินได้ เพราะปัญหาที่แท้จริงอาจไม่ได้มาจากการกระจุกตัวของที่ดิน ปัญหาใหญ่อีกประการหนึ่งในการใช้มาตรการลดความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินคือการขาดระบบการบริหารจัดการและระบบฐานข้อมูลการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ถูกต้องครบถ้วน เนื่องจากมีกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินเป็นจำนวนมาก หากไม่มีระบบการบริหารจัดการหรือฐานข้อมูลที่ดีพอแล้ว ก็จะไม่สามารถบังคับใช้มาตรการเพื่อจำกัดการถือครองที่ดินและ

มาตรการทางภาษีเพื่อลดการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา มาตรการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินได้รับความสนใจอีกครั้งหนึ่งเมื่อประเด็นด้านความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินได้กลายเป็นวาระสำคัญในการปฏิรูปประเทศไทย ได้มีการถกเถียงและอภิปรายกันมากเกี่ยวกับความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการใช้มาตรการดังกล่าว จึงควรมีการศึกษาในเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ให้เกิดความกระจ่างในเรื่องนี้ต่อไป

ความเป็นธรรมด้านที่ดิน

ประเด็นสืบเนื่องจากเรื่องความเหลื่อมล้ำคือเรื่องความเป็นธรรม แม้ว่าคำว่าความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมมักใช้คู่กันและใช้แทนกันในการระบุถึงปัญหาความแตกต่างและลักลั่นกันระหว่างกลุ่มคนและชนชั้นในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทย แต่ทั้งสองคำนี้มีความหมายไม่เหมือนกันเลยทีเดียวนัก คำถามเบื้องต้นในเชิงนิยามคือ ความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินถือเป็นความไม่เป็นธรรมหรือไม่ คำถามต่อมาในเชิงปทัสฐาน (normative) คือ ควรและจำเป็นหรือไม่ที่บุคคลและกลุ่มคนทุกกลุ่มไม่ว่าจะมีอายุ เพศ เชื้อชาติ การศึกษา สถานะทางสังคมที่เหมือนกันหรือแตกต่างกัน ต้องถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเท่าเทียมกัน แน่นอนว่า ในความเป็นจริงไม่มีทางเป็นไปได้ที่ทุกคนจะมีทุกอย่างเหมือนกันและเท่ากันหมด อีกคำถามหนึ่งที่ตามมาคือ ความแตกต่างและไม่เท่าเทียมกันเท่าไรถึงจะถือว่าไม่เป็นธรรม คำถามเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ยากที่จะตอบและสรุปได้ เพราะมีมุมมอง บริบทและเงื่อนไขในการพิจารณาอยู่หลากหลาย ทั้งเรื่องสิทธิและเสรีภาพของแต่ละบุคคล

ในการเลือกสรรทรัพยากรและการใช้จ่ายส่วนบุคคล กลไกตลาดเสรี บทบาทของรัฐ ประสิทธิภาพและสวัสดิการของสังคม และยังไม่รวมไปถึงข้อโต้แย้งที่ว่า ที่ดินเป็นมากกว่าสินค้าและมีความหมายในเชิงสังคมวัฒนธรรมและอำนาจทางการเมือง

แม้ว่าการนิยามเรื่องความเป็นธรรมจะเป็นเรื่องยากและมักไม่มีข้อสรุปก็ตาม แต่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า นอกเหนือไปจากเป้าหมายด้านประสิทธิภาพแล้ว ความเป็นธรรมถือเป็นอีกเป้าหมายพื้นฐานของนโยบายสาธารณะด้านที่ดิน ในหลายกรณีอาจมีเป้าหมายด้านความยั่งยืนของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการกำหนดนโยบายที่ดิน แต่ในเชิงเศรษฐศาสตร์แล้ว อาจมองประเด็นความยั่งยืนเป็นเรื่องประสิทธิภาพในเชิงพลวัต (dynamic efficiency) และความเป็นธรรมระหว่างรุ่นวัย (inter-generational justice) ก็ได้⁸ ความเป็นธรรมนับเป็นเรื่องพื้นฐานที่ต้องคำนึงถึงอย่างละเอียดในการวิเคราะห์ วางแผนและดำเนินนโยบายสาธารณะทุกด้าน โดยเฉพาะในเรื่องที่ดินที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกกลุ่มคน ชนชั้นและพื้นที่ เรื่องความเป็นธรรมมีพื้นฐานทางปรัชญาและศีลธรรมที่มีความซับซ้อน และมีเงื่อนไขด้านสังคมวัฒนธรรมและการเมืองอยู่มาก จึงมีประเด็นรายละเอียดปลีกย่อยที่ต้องใช้เวลามากในการอธิบายและอภิปราย เนื้อหาเรื่องความเป็นธรรมหลายส่วนจึงเกินขอบเขตของรายงานนี้ กระนั้นก็ตาม งานเขียนและข้อเสนอเชิงนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับที่ดินที่ผ่านมาจำนวนมากมักอ้างถึงเรื่องความเป็นธรรมอยู่เสมอ จึงจำเป็นต้องประมวลความรู้พื้นฐานส่วนสำคัญไว้ในงานปริทัศน์นี้

⁸ รายละเอียดในประเด็นนี้อ่านเพิ่มเติมได้ใน Stavins, Wagner, and Wagner (2003)

จากการทบทวนงานเขียนและเอกสารเกี่ยวกับนโยบายเกี่ยวกับ เศรษฐกิจที่ดิน การบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งบทความด้านสังคมวัฒนธรรม และการเมืองที่เกี่ยวกับที่ดินในประเทศไทยที่มีข้อสรุปเชิงปทัสฐาน (normative) และมีข้อเสนอเชิงนโยบาย พบว่า มีการใช้คำว่าความเป็นธรรมอยู่บ่อยครั้งมาก แต่แทบไม่มีงานเขียนใดที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า พื้นฐานเชิงปรัชญาและ หลักความเป็นธรรมของงานนั้นคืออะไร แม้ว่าผู้อ่านอาจพออนุมานได้จาก เนื้อหาในงานนั้นว่า บทสรุปและนโยบายนั้นตั้งอยู่บนหลักความเป็นธรรมแบบใด

ข้อสรุปหนึ่งที่ได้จากการปริทัศน์งานเขียนเหล่านี้คือ โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องความเป็นธรรมในด้านผลลัพธ์ของการจัดสรร (distributive justice) ซึ่งเกี่ยวกับผลลัพธ์หรือผลประโยชน์ที่แต่ละคนได้รับในการจัดสรรทรัพยากร หรือทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด อาทิ บทความและรายงานวิจัยที่กล่าวถึงความยากลำบากของเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินหรือมีการเช่าที่ดินที่ไม่เป็นธรรม ถือว่ามีเนื้อหาเกี่ยวกับความเป็นธรรมเชิงผลลัพธ์ของการจัดสรรโดยตรง ตั้งแต่ งานเขียนของพระองค์เจ้าดิlighนพรัฐและของพระยาสุรียานุวัตร มาจนถึงงานเขียน และข้อเสนอเชิงนโยบายของปรีดี พนมยงค์และนักวิชาการรุ่นหลังๆ ที่สนับสนุน การปฏิรูปที่ดิน เช่น ไชยงค์ ชูชาติ (2517, 2519) รวมไปถึงงานเขียนและ งานวิจัยที่กล่าวถึงความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน เช่น รายงานเรื่องขนาด การถือครองที่ดินของสถาบันที่ดิน (2544) และของดวงมณี เลาวกุล (2556) งานเขียนและนโยบายที่ดินไทยในระยะหลังเริ่มให้ความสำคัญกับความเป็นธรรม เชิงกระบวนการ (procedural justice) ซึ่งเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินมากขึ้น โดยเฉพาะการรับรู้ ข้อมูลและตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรที่ดินและได้รับผลประโยชน์จากการใช้ที่ดิน เรื่องความเป็นธรรมเชิงกระบวนการมีความสำคัญมากในการ ดำเนินนโยบายสาธารณะ เมื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้าร่วมในการวางแผนและ

ตัดสินใจในกระบวนการจัดสรรทรัพยากรที่ดิน และเห็นว่า กระบวนการจัดสรรนั้น ีความเป็นธรรมและสมเหตุสมผล ก็อาจยอมรับในผลลัพธ์ของการจัดสรรที่ไม่เท่าเทียมกันได้ ข้อเสนอด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินเริ่มมีการระบุไว้อย่างชัดเจนในรายงานด้านการบริหารจัดการที่ดินทั้งของหน่วยงานภาครัฐ เช่น รายงานโครงการศึกษาเพื่อวางนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการที่ดินหลายฉบับของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2551, 2555) และรายงาน“แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย: ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” ของคณะกรรมการปฏิรูป (2554) รวมถึงข้อเสนอในการปฏิรูปนโยบายที่ดินจากเครือข่ายภาคประชาสังคม เช่น “ข้อเสนอแนวทางและมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินในสังคมไทย” ของคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (2552)

นอกเหนือจากเรื่องความเป็นธรรมในเชิงผลลัพธ์และกระบวนการแล้วยังมีประเด็นความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมในเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) ซึ่งใช้วิเคราะห์ในกรณีที่ผู้เสียประโยชน์ต้องได้รับการฟื้นฟูเยียวยาในสิ่งที่ได้เสียไป ทั้งการขอภัยจากผู้ก่อความเสียหายและการปรับแก้และชดเชยให้สิ่งที่เสียหายไปกลับเป็นเช่นเดิม งานเขียนและงานวิจัยในด้านนี้มีอยู่บ้างที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาและชดเชยผลกระทบที่ประชาชนอาจได้รับจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและกฎระเบียบของรัฐ เช่น งานวิจัยของพินิจ ธีระชาติ (2541) เกี่ยวกับปัญหาเงินชดเชยที่ไม่สะท้อนราคาตลาด ซึ่งทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมและเกิดปัญหาในการดำเนินโครงการของรัฐ งานเขียนของนันทนา เกิดวิชัย (2549) เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน โดยได้ยกกรณีตัวอย่างของการทำเรือแห่งประเทศไทย และการรถไฟแห่งประเทศไทย และงานวิจัยของสุรัสวดี พิงสุข (2550) เกี่ยวกับ

ชีวิตของประชาชนหลังจากถูกรัฐเวนคืนที่ดินเพื่อการสร้างเขื่อน ซึ่งพบว่า การจ่ายเงินชดเชยของรัฐไม่สะท้อนความพลเสียทางเศรษฐกิจของครัวเรือน ที่เกิดจากการสูญเสียที่ดิน

อีกแนวคิดหนึ่งเป็นเรื่องความเป็นธรรมเชิงแก้แค้นทดแทนหรือ เชิงลงโทษ (retributive justice) ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานของการลงโทษ ผู้กระทำผิดในระดับที่ทำให้ผู้เสียหายรู้สึกว่าได้ได้รับความยุติธรรมแล้ว และเป็น พื้นฐานของการลงโทษทางกฎหมายที่มีอยู่ งานเขียนในด้านนี้โดยมากเป็นเรื่อง ความยุติธรรมในด้านกฎหมาย บทความและงานวิจัยเรื่องที่ดินที่อาจจัดอยู่ใน กลุ่มนี้ได้คือ งานเขียนของกลุ่มองค์กรนอกภาครัฐและกลุ่มประชาสังคม ที่ช่วยเหลือประชาชนที่ขัดแย้งกับภาครัฐและถูกจับกุมขัง ดังเช่นในกรณี ชาวบ้านในอำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูนที่ได้บุกรุกที่ดินที่ของนายทุนที่ปล่อย รกร้าง ตัวอย่างงานเขียนในกลุ่มนี้คือรายงานเรื่องความขัดแย้งด้านที่ดินของ ศยามล ไกยูรวงศ์และคณะ (2548)

เมื่อวิเคราะห์ประเภทของหลักการความเป็นธรรมในงานเขียนเรื่อง ที่ดินของไทยแล้ว พบว่า งานเขียนโดยมากมีเนื้อหาและข้อเสนอเชิงนโยบาย ที่เป็นไปตามหลักความเป็นธรรมพื้นฐาน (formal principle of justice) ตามข้อเสนอของอริสโตเติลที่ว่า คนที่เท่ากันควรได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และคนที่ไม่เท่ากันก็ควรรับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน⁹ อีกนัยหนึ่งคือ แต่ละคนควรได้รับการปฏิบัติเหมือนกัน ตราบใดที่คนๆ นั้นไม่ได้แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญในคุณสมบัติ สถานการณ์และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง แต่หลัก ความเป็นธรรมพื้นฐานนี้ไม่ได้ระบุนายละเอียดว่า แต่ละคนควรได้รับการปฏิบัติ

⁹ “Equals should be treated equally and unequals unequally.”

เท่าเทียมกันในด้านใดและอะไรคือเกณฑ์ของความเท่าเทียมกันนั้น เพียงแค่กำหนดว่า ในประเด็นหรือด้านที่เกี่ยวข้อง แต่ละคนที่เท่าเทียมกันควรได้รับการปฏิบัติเท่ากัน ในการวิเคราะห์และประเมินเรื่องความเป็นธรรมด้านที่ดิน จึงต้องมีการเลือกใช้หลักความเป็นธรรมเชิงเนื้อหา (substantive principles of justice) ที่มีอยู่หลายประการ ตัวอย่างที่สำคัญมีดังนี้

- หลักส่วนแบ่งเท่าเทียมกัน (principle of equality) – แต่ละคนรับภาระและประโยชน์ในสัดส่วนที่เท่ากัน ข้อดีของหลักการนี้คือ ทุกคนได้รับการจัดสรรทรัพยากรเท่ากันหมด แต่ก็อาจเกิดปัญหาเมื่อบางคนอาจรู้สึกว่ บางคนไม่เหมาะสมที่จะได้รับประโยชน์เท่ากับคนอื่น
- หลักความจำเป็น (principle of need) – คนที่จำเป็นมากกว่าควรได้รับการจัดสรรทรัพยากรหรือผลประโยชน์มากกว่า
- หลักความพยายาม (principle of effort) – คนที่พยายามมากกว่าควรได้รับจัดสรรทรัพยากรหรือประโยชน์มากกว่าคนที่พยายามน้อยกว่า
- หลักผลการทำประโยชน์ (principle of contribution) – แต่ละคนควรได้รับประโยชน์ตามสัดส่วนของผลประโยชน์ที่เกิดจากการลงทุนลงแรงของตนเอง หลักความพยายามและหลักผลการทำประโยชน์แตกต่างกันตรงที่คนที่พยายามมากอาจไม่ได้สร้างผลประโยชน์มากเสมอไป
- หลักคุณสมบัติ (principle of merit) – คนที่เก่งกว่าหรือมีคุณสมบัติดีกว่าควรได้รับจัดสรรทรัพยากรมากกว่า ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือการให้ทุนการศึกษาตามเกณฑ์ด้านคะแนนสอบ การแบ่งมรดกที่ดินมากที่สุดให้กับลูกคนที่เพาะปลูกได้เก่งที่สุด เป็นต้น
- หลักศักยภาพในการสร้างประโยชน์สังคม (principle of potential social contribution) – หลักการนี้เน้นการจัดสรรทรัพยากรที่ให้

จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับสังคมโดยรวม แม้ว่าคนที่ได้รับประโยชน์นั้นจะไม่มีความสามารถหรือความพยายามก็ตาม เช่น การให้เงินอุดหนุนในกับผู้อยู่อาศัยในพื้นที่เสื่อมโทรม ซึ่งท้ายสุดจะทำให้พื้นที่เมืองโดยรวมดีขึ้น

- หลักกลไกตลาดเสรี (principle of free-market distribution) หลักการหนึ่งที่น่าจะมีภาพลักษณ์ที่ไม่ดีมากนักในวงการนโยบายที่ดินไทย คือหลักกลไกตลาดเสรี เพราะดูเหมือนมีส่วนที่ทำให้มีการเปลี่ยนมือการเป็นเจ้าของที่ดินจากคนจนไปสู่คนรวย อย่างไรก็ตาม หลักกลไกตลาดเสรีก็ถือว่าเป็นหลักความเป็นธรรมแบบหนึ่งเช่นกัน หลักตลาดเสรีเชื่อว่า คนที่ยินดีและสามารถจ่ายได้มากกว่าควรได้รับจัดสรรทรัพยากรมากกว่า และเป็นพื้นฐานของหลักการผู้ได้ประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-pays principle) ที่ใช้ในการออกมาตรการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมจากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ

การกำหนดและดำเนินนโยบายที่ดินมักตั้งอยู่บนหลักความเป็นธรรมหลายด้าน เพื่อให้ครอบคลุมบริบทและเงื่อนไขต่างๆ ของสังคม ตัวอย่างเช่น นโยบายการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับคนยากจนมักตั้งอยู่บนหลักความเป็นธรรมตามความจำเป็น ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการให้เงินอุดหนุนสวัสดิการสังคมและเงินอุดหนุนการประกันสุขภาพ และเงินช่วยเหลือของรัฐที่ให้กับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคม ในขณะที่การซื้อขายที่ดินในตลาดที่ดินทั่วไปตั้งอยู่บนหลักกลไกตลาดเสรี โดยผู้ซื้อที่ยินดีและสามารถจ่ายได้มากที่สุดจะสามารถถือครองหรือเช่าที่ดินได้ ส่วนการที่พ่อแม่ยกมรดกเป็นที่ดินให้กับลูกอาจตั้งอยู่บนหลักการแบ่งสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นหลักความเป็นธรรมที่สะท้อนอยู่ในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยที่กำหนดให้มีการแบ่งมรดกกับทายาทในสัดส่วนที่เท่ากันในกรณีที่ไม่มีพินัยกรรม แต่ธรรมเนียมปฏิบัติในบางชุมชน

บางวัฒนธรรมอาจกำหนดให้ยกมรดกที่ดินให้กับลูกแต่ละคนในสัดส่วนที่ต่างกัน ด้วยเหตุผลที่แตกต่างกัน เช่น คราวเรือนในชุมชนชนบทของประเทศไทยในอดีต มักยกมรดกที่ดินให้กับลูกสาวคนสุดท้องที่อยู่อาศัยกับพ่อแม่ ในขณะที่ลูกคนอื่น ย้ายออกจากบ้านไป หรืออาจแบ่งมรดกให้ลูกได้ตามหลักความจำเป็น หลักความพยายาม หรือหลักคุณสมบัติก็ได้ แต่ละหลักการมีความสมเหตุสมผลตามเงื่อนไขที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่และสถานการณ์

เรื่องความเป็นธรรมแม้มีความซับซ้อนและละเอียด แต่ก็มีการรอบความคิดเชิงปรัชญาที่ค่อนข้างชัดเจนอยู่ งานวิจัยเรื่องความเป็นธรรมด้านที่ดินของไทยในปัจจุบันยังไม่ได้ใช้กรอบเชิงทฤษฎีและหลักการเหล่านี้ในการวิเคราะห์อย่างชัดเจน จึงถือเป็นช่องว่างความรู้ที่ต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมอย่างละเอียดต่อไป

การเมืองเรื่องที่ดิน

เศรษฐกิจที่ดินมีความสัมพันธ์อย่างแยกไม่ออกกับระบบการเมืองการปกครองและบทบาทของรัฐเรื่อยมาตั้งแต่สมัยโบราณ ระบบการปกครองแบบศักดินาในยุโรป จีน ญี่ปุ่น และไทยมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการจัดสรรที่ดินให้กับเจ้าขุนมูลนายเพื่อแลกกับความจงรักภักดีต่อกษัตริย์หรือผู้ปกครองสูงสุด และการสนับสนุนด้านกำลังพลเพื่อการทหาร รวมทั้งการพัฒนาาระบบการจัดเก็บภาษีที่ตั้งอยู่บนฐานที่ดิน รูปแบบสิทธิที่ดินในแต่ละประเทศก็มีพัฒนาการที่แตกต่างกันตามระบบการปกครองและการเมืองที่แตกต่างกัน เช่น ระบบกรรมสิทธิ์แบบปัจเจก (individual land ownership) เกิดขึ้นและแพร่หลายในประเทศอังกฤษและทวีปอเมริกาเหนือมาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 16 พร้อมกับการพัฒนาระบบการปกครองและการเมืองที่เน้นเสรีภาพส่วนบุคคลมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ระบบทุนนิยมได้เติบโตอย่างรวดเร็วในสังคมเหล่านี้ ในขณะที่ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชาวนา

(peasant land ownership) เป็นรูปแบบหลักในยุโรปตะวันออกและรัสเซีย ที่การปกครองยังเป็นแบบศักดินาที่กีดกันอิสราภาพของแรงงานในช่วงก่อน ที่จะมีการปฏิรูประบบการเกษตรและการปกครองในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษ ที่ 19 จนกระทั่งมีการพัฒนาระบบสิทธิในที่ดินของระบบนารวม (collective/ communal farms) ภายใต้ระบบการปกครองของรัฐคอมมิวนิสต์ในสหภาพ โซเวียตและจีน

งานเขียนเกี่ยวกับประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและการปกครองของไทย ส่วนหนึ่งถือว่าได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการปกครองกับเศรษฐกิจ ที่ดิน ทั้งงานเขียนของจิตกร ภูมิศักดิ์ (2539) ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2519, 2524) ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2519) และใจ อึ้งภากรณ์ (2547) งานเขียนเหล่านี้เน้น ภาพใหญ่เชิงโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างตัวละครในระบบการปกครอง ที่ใช้ที่ดินเป็นเครื่องมือทางอำนาจ ทั้งความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับขุนนาง และขุนนางกับไพร่ รวมถึงความสัมพันธ์ทางการเมืองกับมหาอำนาจต่างประเทศ ที่มีผลต่อนโยบายด้านที่ดินภายในประเทศ (Larsson, 2013)

งานเขียนอีกกลุ่มหนึ่งเชื่อมโยงเรื่องเศรษฐกิจที่ดินกับการเมือง ในประเด็นเชิงสถาบัน (institutions) และบทบาทของรัฐในการกำหนด นโยบายสาธารณะด้านการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน คำว่าสถาบัน ในที่นี้หมายถึงกฎกติกาในสังคมหรือข้อจำกัดที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อกำหนด ปฏิสัมพันธ์ในสังคม (North, 1990) ประเด็นเชิงสถาบันที่สำคัญในเรื่องนี้คือ การกำหนดขอบเขตของสิ่งที่เรียกว่าที่ดินโดยรัฐหรือผู้ปกครอง ไม่เพียงเฉพาะ รูปแบบขอบเขตของทรัพย์สินสิทธิ แต่รวมไปถึงความหมายของคำว่าที่ดิน นโยบายที่ดินไทยในช่วง 50-60 ปีที่ผ่านมาได้พยายามลดความซับซ้อนของ คำว่าที่ดิน และกำหนดนิยามที่ค่อนข้างตายตัวเพื่อให้สามารถตีความได้อย่าง

ชัดเจนตามกฎหมาย และเพื่อให้การดำเนินนโยบายและการบริหารจัดการของรัฐเป็นไปอย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพ นับตั้งแต่การกำหนดความหมายของที่ดินในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ไปจนถึงการกำหนดขอบเขตที่ดินของรัฐในพื้นที่ป่าไม้ลงบนแผนที่ แนวทางดังกล่าวเป็นไปตามข้อสังเกตของเจมส์ สก็อต (James Scott, 1998) ที่ระบุว่า รัฐสามารถใช้อำนาจในการปกครองได้เฉพาะกับสิ่งที่รัฐมีความรู้และสามารถเข้าใจได้ แต่ความรู้ดังกล่าวจำเป็นต้องมีการวัด (measuring) การจัดเป็นระบบ (systematizing) และการทำให้เข้าใจได้ง่าย (simplifying) ซึ่งย่อมมาพร้อมกับการละเลยข้อมูลและความรู้ในท้องถิ่นที่มีความซับซ้อนและมีพลวัต ในกรณีของนโยบายที่ดินของประเทศไทยก็คือ การจำกัดขอบเขตของคำว่าที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจและด้านการอนุรักษ์ป่าไม้ของรัฐ และไม่ครอบคลุมถึงประเด็นด้านสังคมวัฒนธรรม โดยเฉพาะความสัมพันธ์ของคนในท้องถิ่นกับที่ดิน

อีกประเด็นหนึ่งในเรื่องการเมืองกับที่ดิน คือ เรื่องกลุ่มผลประโยชน์ที่มักต้องการผลักดันนโยบายสาธารณะ มาตรการและกฎหมายให้มีเนื้อหาที่เอื้อต่อการลงทุนและการประกอบธุรกิจของกลุ่มตนเอง โดยมักรวมกลุ่มกันและใช้อำนาจในการต่อรองกับภาครัฐทั้งอย่างเป็นทางการและอย่างไม่เป็นทางการด้วยเจราจาเบื้องหลัง ในขณะที่กลุ่มประชาชนชาวบ้านเริ่มมีการรวมตัวทางการเมืองเพื่อต่อรองกับภาครัฐในการผลักดันนโยบายที่ช่วยเหลือความเป็นอยู่ของตนเอง

กรอบแนวคิดหนึ่งในการทำความเข้าใจเรื่องเศรษฐกิจที่ดินจากมุมมองด้านการเมืองในแนวนี้นี้คือการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสถาบันที่มีผลต่อนโยบายของรัฐบาล ในงานเขียนเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพย์สินในประเทศไทย Larsson

(2007, 2008, 2013) ได้วิเคราะห์วิวัฒนาการของการสร้างสถาบันที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่เป็นผลมาจากนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศไทย ตั้งแต่สมัยคริสต์ศตวรรษที่ 19 จนถึงช่วงการดำเนินโครงการเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 ผู้เขียนได้ตั้งสมมติฐานและอธิบายด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ว่า ความด้อยพัฒนาในด้านสถาบัน (institutional underdevelopment) ของประเทศไทยในช่วงที่อยู่ภายใต้ภัยคุกคามในการล่าอาณานิคมของประเทศไทยตะวันตกในคริสต์ศตวรรษที่ 19 และภัยคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ในช่วงศตวรรษที่ 20 กลายเป็นความได้เปรียบในเชิงยุทธศาสตร์ในการพัฒนาในช่วงต่อมา ภัยคุกคามด้านความมั่นคงเหล่านี้มีผลอย่างมากต่อการพัฒนาระบบทรัพย์สินที่ดินในแต่ละยุคสมัย เนื่องจากประเด็นด้านความมั่นคงมีผลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศ กรอบทางกฎหมายและสังคมวัฒนธรรมที่เกิดจากแนวนโยบายของภาครัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อรับมือกับภัยคุกคามด้านความมั่นคงดังกล่าว ทำให้หนักการเมืองและข้าราชการมีทางเลือกอยู่จำกัดในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นำไปสู่การพัฒนาาระบบทรัพย์สินเอกชน ซึ่งถือเป็นพื้นฐานของการขยายระบบเศรษฐกิจทุนนิยมและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงเวลาต่อมา จะเห็นได้ว่าสมมติฐานหลักในงานเขียนนี้คือ ปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ (geopolitics) มีผลต่อการพัฒนาระบบทรัพย์สินให้ทันสมัยโดยรัฐสยามในช่วงคริสต์ศตวรรษ 1850 ถึง 1930 โดยที่รัฐได้ดำเนินยุทธศาสตร์ที่ลาร์สันเรียกว่าการกำหนดพื้นที่เชิงตอบโต้ (counter-spatialization) เพื่อบรรเทาและปฏิเสธอำนาจของมหาอำนาจที่ใช้อ้างในการครอบครองทรัพยากรธรรมชาติและประชากร

อย่างไรก็ตาม ตามความเห็นของคริส เบเคอร์ (Chris Baker, 2013) การสรุปว่าความมั่นคงเป็นปัจจัยเดียวในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นดูเหมือนจะแคบเกินไป รัฐไทยในความหมายของลาร์สันมีเอกภาพเป็นหนึ่งเดียว

(monolith) และไม่มีการเปลี่ยนแปลง แต่ในความเป็นจริงแล้ว รัฐได้เต็มไปด้วยกลุ่มผลประโยชน์มากมาย และแม้ว่าเรื่องความมั่นคงอาจเป็นพื้นฐานของการกำหนดนโยบายแห่งรัฐ แต่คำถามคือใครเป็นคนกำหนดภัยคุกคามด้านความมั่นคงนั้น ในช่วงแรกที่มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามหัวเมืองและพื้นที่ที่ชนชั้นนำสามารถถือครองที่ดินขนาดใหญ่ได้ คำถามคือการจัดสรรที่ดินในช่วงนั้นเกิดจากความกังวลด้านความมั่นคงจริงหรือ ในขณะที่นโยบายการออกโฉนดในช่วงหลังคือ ช่วงคริสต์ทศวรรษ 1980 ได้ทำให้ตลาดที่ดินขยายตัวและมีส่วนหนึ่งที่สิทธิที่ดินถูกจัดสรรโดยอิทธิพลทางการเมืองมากกว่ากลไกตลาด คำถามคือ ใครได้ประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว

ข้อเสนอของลาร์สันเกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองกับรูปแบบการถือครองที่ดินแตกต่างจากแนวคิดของไทเรล ฮาเบอร์คอร์น (Tyrell Haberkorn, 2011) ซึ่งได้ศึกษาเรื่องการถือครองที่ดินในภาคเหนือของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2516-2519 ในขณะที่ลาร์สันได้แสดงให้เห็นภาพของการพัฒนารูปแบบการถือครองที่ดินรายย่อย ฮาเบอร์คอร์นได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงระบบอำนาจและการใช้ความรุนแรงเป็นเครื่องมือหนึ่งในการจับจองและครอบครองที่ดินจำนวนมากของคนบางกลุ่มในสังคมไทย งานวิจัยของฮาเบอร์คอร์นได้มุ่งไปที่ขบวนการต่อสู้ของชาวนาที่เช่าที่ดินร่วมกับภาคีกลุ่มนักศึกษาที่ได้พยายามขับเคลื่อนให้เกิดการปฏิวัติ แต่ไม่ใช่การปฏิวัติด้วยปืน แต่ด้วยการอ้างกฎหมายที่ภายหลังพบว่า รัฐไทยไม่ยินดีที่จะบังคับใช้ การที่ชาวนาและนักศึกษาได้ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับปัญหาการเช่าที่ดินที่ไม่เป็นธรรมนั้น สื่อถึงการเปลี่ยนแปลงในด้านกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนด้านที่ดินที่ไม่เหมือนกับคนรุ่นก่อนและไม่เหมือนกับการต่อสู้ด้วยวิธีแบบกบฏของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในช่วงเวลานั้น อย่างไรก็ตาม การต่อสู้ของชาวนาและนักศึกษากลุ่มนี้ก็ถูกข่มขู่และคุกคามจากฝ่ายรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

ผู้นำชาวนาหลายคนได้ถูกลอบสังหาร แต่ก็ไม่ได้มีการสืบสวนต่อเนื่องจนจับผู้กระทำผิดได้จนถึงบัดนี้ ด้วยการวิเคราะห์กรณีศึกษาเรื่องที่ดินในช่วงเวลาดังกล่าว งานวิจัยของฮาเบอร์คอร์นแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบอำนาจกับการใช้ความรุนแรงเพื่อขจัดเสียงต่อต้านในระบบการเมืองไทย

ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจที่ดินกับความมั่นคงปรากฏชัดเจนในยุคนโยบายชาตินิยมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในช่วงสมัยนั้น นโยบายที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายความมั่นคงและการสร้างชาติ โดยรัฐบาลได้ส่งเสริมให้ราษฎรจับจองที่ดินที่รกร้างว่างเปล่า เพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิต ทำให้เกิดการขยายพื้นที่เพาะปลูกทั่วทุกภาคในประเทศไทย (ศรัญญู เทพสงเคราะห์, 2553ข) กระบวนการดังกล่าวนอกจากเป็นการลดปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกินได้บางส่วนแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันชาวต่างประเทศเข้าไปจับจองที่ดิน วิธีการหนึ่งในการส่งเสริมการบุกเบิกและจับจองที่ดินในสมัยนี้คือ การจัดตั้งนิคม โดยมีพระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม พ.ศ. 2483 เป็นกฎหมายรองรับ เป็นผลทำให้มีการบุกเบิกที่ดินทั่วประเทศในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ได้จัดตั้งกรมประชาสัมพันธ์ขึ้นเพื่อช่วยเหลือราษฎรที่ต้องการจับจองที่ดิน โดยการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้น ทั้งหมดนี้นอกจากเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากไร้และไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเองแล้ว ยังเป็นนโยบายการสร้างชาติของจอมพล ป. พิบูลสงครามอีกด้วย (ศรัญญู เทพสงเคราะห์, 2553ข)

แนวคิดที่ว่านโยบายที่ดินเป็นองค์ประกอบสำคัญในด้านการสร้างความมั่นคงของชาตินั้น ปรากฏในงานเขียนยุคต่อๆ มา โดยเฉพาะในบทความของไชยงค์ ชูชาติ และนักวิชาการหลายคนที่สนับสนุนนโยบายการปฏิรูปที่ดิน ตามความเห็นของไชยงค์ (2517: 113) การปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายการพัฒนาสำคัญที่จะเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายความมั่นคงของประเทศในการ

ต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ บทความดังกล่าวได้เขียนขึ้นในปี พ.ศ. 2517 ซึ่งก็เป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบกับความท้าทายด้านความมั่นคง แนวคิดที่ว่า การปฏิรูปที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความมั่นคงของประเทศจึงสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศไทยในยุคนั้น

กรอบแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองอีกแนวหนึ่งที่ใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาด้านที่ดินคือการทำทำความเข้าใจในบทบาทและอำนาจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการตัดสินใจและอิทธิพลที่มีต่อผลลัพธ์ด้านนโยบายสาธารณะ งานเขียนเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยตามที่ได้ทบทวนไปแล้วนั้นส่วนมากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการตัดสินใจของภาครัฐและการตัดสินใจหน่วยเศรษฐกิจระดับครัวเรือน แต่ในความเป็นจริงแล้วกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอยู่หลากหลาย ทั้งภาคเอกชน เช่น กลุ่มธุรกิจการเกษตร ธนาคารและองค์กรด้านการเงิน บริษัทพัฒนาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์และบริษัทก่อสร้าง รวมไปถึงภาคประชาสังคม ทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนหรือเอ็นจีโอสมาคมและชมรมวิชาชีพ

ประเด็นสำคัญหนึ่งในเรื่องนี้คือ ปัญหาคอร์รัปชันในระบบราชการไทย ซึ่งตามนิยามของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2543) หมายถึง “ปัญหาการใช้ตำแหน่งหรืออำนาจทางราชการและการเมือง เพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้ และ/หรือการฉ้อโกงเอาเงินสาธารณะมาเป็นของตนและพรรคพวก หรือหาประโยชน์อื่นๆ ซึ่งอาจมิใช่เป็นตัวเงิน วิธีการที่ใช้อาจจะผิดกฎหมายหรือไม่ผิด แต่เป็นพฤติกรรมซึ่งสาธารณชนจะไม่พอใจ เนื่องจากการกระทำที่ขัดกับความคาดหวังของสาธารณชนเรื่องมาตรฐานความซื่อสัตย์และพฤติกรรมที่ดีของบุคคลสาธารณะ” จากการสุ่มสำรวจหัวหน้าครัวเรือนทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2542 (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2543) และอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2557 (ผาสุก พงษ์ไพจิตร

และคณะ, 2557) พบว่า สำนักงานที่ดินเป็นหน่วยงานที่ผู้ติดต่อมักถูกเรียกร้องค่าสินบนมากที่สุดในการสำรวจทั้งสองครั้ง แสดงถึงปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในวงกว้างและยังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบัน นับเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินและปัญหานโยบายสาธารณะด้านที่ดินของไทย

อีกมุมมองหนึ่งในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจการเมืองของที่ดิน คือ การวิเคราะห์ความขัดแย้งระหว่างหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ ภาพรวมที่เห็นอยู่คือ ความขัดแย้งในด้านที่ดินของประเทศมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยมา งานศึกษาของศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ (2548) ได้แสดงภาพสถานการณ์ข้อพิพาทและความขัดแย้งด้านที่ดินในประเทศทั้งหมดกว่า 740 กรณี และพบว่า กลุ่มปัญหาที่มีมากที่สุดคือความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องนโยบายการประกาศเขตป่าทับกับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน ตามด้วยการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่สาธารณะประโยชน์และปัญหาที่อยู่อาศัย งานศึกษานี้ยังได้สรุปแนวทางการจัดการของภาครัฐและภาคประชาชนที่ยังคงมีความแตกต่างกัน รวมทั้งปัญหาเชิงโครงสร้างในการออกนโยบายและการดำเนินงานภาคปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

สำหรับงานวิจัยที่วิเคราะห์บทบาทและอำนาจของหน่วยเศรษฐกิจที่เป็นภาคเอกชนยังมีอยู่ไม่มากนัก งานวิจัยที่มีอยู่บ้างเป็นเรื่องกลุ่มบริษัทการเกษตรขนาดใหญ่กับรูปแบบการผลิตแบบพันธสัญญา (contract farming) ซึ่งมีเนื้อหาบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินอยู่บ้าง อาทิ ในงานวิจัยของกัลปพฤกษ์ ผิวทองงาม และคณะ (2552) งานของเบญจพรรณ เอกะสิงห์, จิรวรรณ กิจชัยเจริญ และพรสิริ สืบพงษ์สังข์ (2554) พอพันธ์ อูยานนท์ และอภิญา วนเศรษฐ (2555) และรายงานวิจัย

ของทศพล ทรศณกุลพันธ์ (2556) งานวิจัยเหล่านี้ได้ค้นพบรูปแบบการถือครองที่ดินของเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญาว่า เกษตรกรอาจมีที่ดินเป็นของตนเอง หรือไม่ได้มีที่ดินเป็นของตนเองและต้องเช่าที่ดิน หลายคนต้องเช่าที่ดินทำกินที่เคยเป็นของตนเองมาก่อน แต่ก็อาจมีในบางกรณีเช่นการทำไร่อ้อยที่เกษตรกรมักต้องเช่าที่ดินเพิ่มเติมเพื่อให้ขนาดของการเพาะปลูกใหญ่เพียงพอที่จะคุ้มกับการลงทุน งานวิจัยเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมในความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกรกับบริษัทธุรกิจการเกษตร รวมถึงความสัมพันธ์กับภาครัฐ ซึ่งได้ทำให้ภาวะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรตกอยู่ในวงบาศที่ยากที่จะหลุดพ้น

ในส่วนบทบาทของภาคประชาชนนั้น มีบทความและรายงานของเครือข่ายประชาชนหลายกลุ่มที่เน้นประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขด้านที่ดินมากกว่าการวิเคราะห์บทบาทและอำนาจของภาคประชาสังคมเอง มีเพียงบทความเดียวที่พอสืบค้นได้คือ งานของวิวัฒน์ ฤทธิมา และภาณุ ธรรมสุวรรณ (2555) ซึ่งได้วิเคราะห์บทบาทขององค์กรภาคประชาชนในการเรียกร้องและต่อรองกับภาครัฐเพื่อการแก้ไขปัญหาค่าความขัดแย้งด้านที่ดินที่เกิดขึ้นในพื้นที่กรณีศึกษาแถบเทือกเขาบรรทัดในจังหวัดตรัง

งานวิจัยอีกกลุ่มหนึ่งเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินได้ใช้แนวคิดในสำนักเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม ซึ่งมีกรอบแนวคิดทางทฤษฎีอยู่หลากหลาย เช่น การใช้ทฤษฎีด้านจิตวิทยาและสังคมวิทยาในการวิเคราะห์การตัดสินใจและพฤติกรรมของหน่วยเศรษฐกิจ การใช้กรอบแนวคิดด้านทฤษฎีเกมในการวิเคราะห์การตัดสินใจและปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจที่ดิน ฯลฯ งานวิจัยในแนวนี้นี้มากพอสมควรแล้วในต่างประเทศและครอบคลุมประเด็นการวิจัยตั้งแต่เรื่องการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(Berkman, 1965) ต้นทุนธุรกรรม (transaction costs) ของการตัดสินใจในการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Buitelaar, 2007) พฤติกรรมการถือครองที่ดินที่มีทั้งแบบปล่อยเฉย (passive) และแบบลงทุนลงแรง (active) (Adams, 1991) การตัดสินใจของหน่วยเศรษฐกิจในกระบวนการพัฒนาที่ดินและทรัพย์สิน (Samrura et al., 2010) ในปัจจุบัน ยังไม่พบงานวิจัยที่ใช้กรอบแนวคิดในลักษณะนี้ในการวิเคราะห์เรื่องเศรษฐกิจที่ดินในประเทศไทย

ในกระบวนการต่อสู้ทางการเมืองและการผลักดันในเชิงนโยบาย นักวิชาการและนักเคลื่อนไหวทางสังคมกลุ่มหนึ่งได้พยายามขยายกรอบแนวคิดเรื่องที่ดินในการพัฒนา โดยเสนอว่า ปัญหาที่ดินไม่ใช่เป็นเพียงแค่เรื่องของกลไกตลาดและการซื้อขายที่ดินแบบเดียวกับสินค้าทั่วไป และนโยบายที่ดินมีความสำคัญเกินกว่าการเป็นสวัสดิการสังคม (social welfare) แต่ที่ดินเป็นเรื่องพื้นฐานในระดับสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ สิทธิในการเข้าถึงที่ดินเป็นสิทธิทางเศรษฐกิจ (economic rights) ที่รัฐมีหน้าที่ต้องปกป้องและรับประกันไว้ให้กับประชาชน สิทธิทางเศรษฐกิจนี้มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสิทธิทางการเมือง (political rights) ที่มักถือเป็นแก่นสาระของการขับเคลื่อนด้านสิทธิมนุษยชนทั่วไป แนวคิดนี้เริ่มมีอิทธิพลต่องานเขียนและการขับเคลื่อนเชิงนโยบายที่ดินในประเทศไทย จะเห็นได้จากการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าขึ้นมาเป็นการพิเศษ เพื่อพิจารณาปัญหาการละเมิดสิทธิของประชาชนในด้านที่ดินและมีสิ่งตีพิมพ์ของสำนักงานฯ ที่วิเคราะห์ประเด็นปัญหาด้านที่ดิน เช่น รายงานของ ศศิน เฉลิมลาภ และคนอื่นๆ (2549) เกี่ยวกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินในพื้นที่ประสบภัยสึนามิใน 6 จังหวัดภาคใต้ นอกจากนี้ ยังมีงานศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เสนอแนะการปรับปรุงระเบียบกฎหมายในระดับปฏิบัติการ อาทิ การศึกษาเรื่องความเป็นธรรม

ในกระบวนการยุติธรรมคดีที่ดินราษฎรยากจน โดยสถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ และอื่นๆ (2557)

ในลักษณะเดียวกัน ก็ได้มีการใช้กรอบแนวคิดสิทธิมนุษยชนในการเคลื่อนไหวด้านที่ดินและที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมือง ตัวอย่างคือการเคลื่อนไหวทางสังคมและการเมืองของเครือข่ายสลัมสี่ภาค และกลุ่มนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ในเครือข่ายโครงการบ้านมั่นคงของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ซึ่งนำเสนอหลักการว่า เรื่องที่ดินและที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองที่รัฐมีหน้าที่ต้องปกป้องและรับประกัน ในกรณีของโครงการบ้านมั่นคงนั้น กลุ่มที่ผลักดันเรื่องนี้ได้ขยายความงานพัฒนาที่ดินและที่อยู่อาศัยให้เป็นมากกว่าการจัดหาที่ดินและการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและอาคารที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อย โดยมีกรอบแนวคิดและกิจกรรมที่ครอบคลุมไปถึงเรื่องกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน โดยเฉพาะคนยากคนจน ในทุกขั้นตอนของกระบวนการวางแผนและพัฒนาที่ดินและที่อยู่อาศัยทั้งในพื้นที่เมืองและชนบท แนวคิดนี้ถือเป็นหลักการพื้นฐานการจัดตั้ง Asian Coalition of Housing Rights (ACHR) ที่ทำงานรณรงค์และพัฒนาเครือข่ายด้านที่ดินและที่อยู่อาศัยในระดับนานาชาติ

บทที่ 3

เศรษฐกิจที่ดินในเมือง

ประเด็นสำคัญของเศรษฐกิจที่ดินในเมือง

บทความและงานวิจัยเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินไทยที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ดินป่าไม้และที่ดินทำกินในชนบท ซึ่งสะท้อนถึงโครงสร้างเศรษฐกิจและโครงสร้างประชากรในอดีตที่โดยมากอยู่ในภาคการเกษตรในพื้นที่ชนบท อีกทั้งยังแสดงถึงความสำคัญของปัญหาเรื่องที่ดินกับความยากจนของเกษตรกรทั้งในเชิงนโยบายและเชิงเศรษฐกิจการเมือง จากเนื้อหาที่ได้บทวนไปในบทก่อนจะเห็นได้ว่างานเขียนและงานวิจัยกลุ่มดังกล่าววิเคราะห์ที่ดินในฐานะเป็นวัตถุดิบการผลิต

อย่างไรก็ตาม เมื่อโครงสร้างเศรษฐกิจไทยได้เปลี่ยนแปลงไปในช่วงสามสี่ทศวรรษที่ผ่านมา โดยที่มูลค่าการผลิตในภาคนอกเกษตรกรรม ทั้งอุตสาหกรรมและการบริการได้เพิ่มขึ้นจนมีสัดส่วนสูงกว่าภาคการเกษตรมาก พร้อมกับกระบวนการเป็นเมืองที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยประชากรจำนวนมากได้ย้ายถิ่นฐานเข้าสู่เขตเมือง และมีการพัฒนาพื้นที่ปลูกสร้างสำหรับการอยู่อาศัยและกิจกรรมการผลิตอุตสาหกรรมและการค้าการบริการมากขึ้น มูลค่าเศรษฐกิจที่ดินในพื้นที่เมืองจึงเพิ่มสูงยิ่งขึ้น ความสำคัญของที่ดินในฐานะที่ตั้งจึงเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด และมีบทบาทสำคัญในด้านเศรษฐกิจมากกว่าที่ดินในฐานะวัตถุดิบ

แต่งงานเขียนและงานวิจัยที่สร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับที่ดินในเมืองของประเทศไทยยังมีอยู่น้อยมาก ทั้งๆ ที่การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ส่งเสริมการพัฒนาที่ดินในช่วงหลายสิบปีมานี้มักเกิดขึ้นในพื้นที่เมืองแทบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นในด้านการคมนาคมขนส่ง การสื่อสารและสารสนเทศ และสาธารณูปการด้านการศึกษาและสาธารณสุข ด้วยแนวโน้มการย้ายถิ่นของประชากรที่ยังคงหลั่งไหลเข้ามาสู่พื้นที่เมืองอย่างไม่มีที่สิ้นสุด พร้อมกับการปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้ที่ดินจากพื้นที่แบบชนบทไปสู่พื้นที่แบบเมือง จึงทำให้ความต้องการใช้ที่ดินแบบเมืองจะยังคงเพิ่มขึ้นไปเรื่อยๆ ประเด็นเรื่องเศรษฐกิจที่ดินในเมืองจึงเป็นหัวข้อวิจัยสำคัญที่ควรให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้นต่อไป

จากการประมวลงานเขียนและวิจัยเกี่ยวกับที่ดินในเมืองที่ปรากฏอยู่ในหนังสือและบทความในวารสารชั้นนำในต่างประเทศ เช่น Land Use Policy, Land Economics, Urban Studies, Journal of Urban Economics, Journal of the American Planning Association ฯลฯ พบว่า หัวข้อการศึกษาเศรษฐกิจที่ดินในเมืองมักครอบคลุมประเด็นหลัก ดังนี้

1. การจัดสรรประเภทการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด (optimal allocation of land uses);
2. การใช้ที่ดินแต่ละประเภทให้เกิดประโยชน์สูงสุด (optimal utilization of land uses);
3. การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ทั้งอาคารพาณิชย์กรรม ที่อยู่อาศัยทั่วไปและที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ทั้งเรื่องสล้มและที่อยู่อาศัยที่ราคาต่ำกว่าตลาด (affordable housing);

4. ผลกระทบของกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ต่อการถือครองที่ดิน และประเภทและความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดิน;
5. นโยบายและปัจจัยเศรษฐกิจมหภาคกับการใช้ที่ดินและการพัฒนา อสังหาริมทรัพย์; และ
6. เศรษฐกิจการเมืองเรื่องการถือครองและการใช้ที่ดินในเมือง

ในการศึกษาในสองกลุ่มแรก งานวิจัยและบทความจำนวนมากได้มุ่งไปที่ ทฤษฎีที่ตั้ง โดยมีเนื้อหาครอบคลุมเรื่องการตัดสินใจเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัย และที่ทำงานของปัจเจกบุคคลและครัวเรือน ซึ่งมีผลต่ออุปสงค์ด้านที่อยู่อาศัย และอุปสงค์สืบเนื่อง (derived demand) ในการเดินทางระหว่างบ้านกับที่ทำงาน รวมถึงการเลือกที่ตั้งของบริษัทห้างร้านที่สะท้อนต้นทุนในการผลิต และการขนส่ง งานวิจัยในกลุ่มที่สามเน้นเรื่องการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ทั้งเรื่องการพัฒนาพื้นที่พาณิชย์กรรมและที่อยู่อาศัย เป็นการศึกษาที่ครอบคลุม ทั้งการตัดสินใจของครัวเรือนในการเลือกที่อยู่อาศัยและการตัดสินใจของ เจ้าของที่ดินและนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในการดำเนินโครงการพัฒนาที่ดิน ส่วนการศึกษาในกลุ่มที่สี่มีเนื้อหาเกี่ยวกับนโยบายการใช้ที่ดินในระดับประเทศ ภูมิภาคและเมืองที่มีผลต่อการใช้ที่ดิน ซึ่งรวมถึงมาตรการด้านผังเมือง เช่น การกำหนดเขตการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน (zoning) และการลงทุนด้าน โครงสร้างพื้นฐานของรัฐที่มีผลต่อความสามารถในการเข้าถึง (accessibility) ของที่ดินแต่ละแปลงในแต่ละพื้นที่ ส่วนหัวข้อในกลุ่มที่ห้ามักเป็นการศึกษา ในประเด็นที่เชื่อมโยงที่ดินกับนโยบายและปัจจัยเศรษฐกิจระดับมหภาค เช่น อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ การเปิดเสรีตลาดการเงิน ฯลฯ ซึ่งโดยมากจะวิเคราะห์ว่า ปัจจัยในระดับมหภาคมีผลต่อตลาดที่ดินและ การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไร กลุ่มสุดท้ายเน้นเรื่องการใช้ที่ดินกับการพัฒนาเมือง จากมุมมองเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยเฉพาะจากมุมมองเรื่องคนจนเมือง

ชนชั้นของคนในเมือง และการสะสมทุนในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่ปรากฏในพื้นที่เมือง งานส่วนหนึ่งในกลุ่มนี้ประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดแบบมาร์กซิสต์ ความหลากหลายของหัวข้องานเขียนและงานวิจัยเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า กรอบความคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ที่สามารถใช้ในการวิเคราะห์เรื่องที่ดินในเมือง มีอยู่หลากหลาย ทั้งแนวคิดสำนักนีโอคลาสสิก เศรษฐศาสตร์พฤติกรรม เศรษฐศาสตร์การเมือง และเศรษฐศาสตร์สถาบันทั้งเก่าและใหม่

หนึ่งในกรอบความคิดที่เป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจกับเศรษฐกิจที่ดินในเมืองคือ แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง “ทุน” กับที่ดินในลักษณะสินค้าทดแทนกัน (substitutes) โดยทุนในที่นี้คือพื้นที่อาคารที่สร้างขึ้นมาเพื่อรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แม้ว่าทุนต้องพึ่งที่ดินจึงจะสร้างและสะสมต่อไปได้ แต่ที่ดินก็เหมือนกับปัจจัยการผลิตอื่นๆ ที่สามารถหาปัจจัยอื่นมาทดแทนได้เช่นกัน ในกรณีที่ราคาของที่ดินสูงขึ้นในพื้นที่หนึ่งหรือช่วงเวลาหนึ่ง การ “บริโภคน” ที่ดินต่อคนจะลดลง โดยอาจเป็นการลดพื้นที่อาคารที่ใช้ประโยชน์ หรือโดยการเพิ่มพื้นที่อาคารให้สูงมากยิ่งขึ้น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับตลาดที่ดินในเมืองจึงต้องเข้าใจการทดแทนที่ดินได้ด้วยทุน (พื้นที่อาคาร) และขีดจำกัดของการทดแทนดังกล่าวที่กำหนดโดยกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและการปลูกสร้างอาคาร รวมทั้งเกณฑ์ขั้นต่ำของทุนที่ครัวเรือนและผู้ประกอบการต้องการและยอมรับได้ในการทดแทนที่ดินด้วยทุน (พื้นที่อาคาร) ปัจจัยสำคัญที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างทุนกับที่ดินในตลาดที่ดินคือ ต้นทุนสัมพัทธ์ระหว่างที่ดินกับการก่อสร้าง (Relative cost of land and construction) โดยที่ต้นทุนในการก่อสร้างประกอบด้วยต้นทุนวัตถุดิบและต้นทุนแรงงาน ภายในกรอบความคิดดังกล่าว งานวิจัยจำนวนหนึ่งเกี่ยวกับตลาดที่ดินในเมืองจึงมุ่งไปที่การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของมูลค่าที่ดินและปัจจัยที่มีผลต่อมูลค่าที่ดินนั้น ทั้งการเติบโตด้านประชากรและเศรษฐกิจ และ

กฎหมายและข้อกำหนดของภาครัฐที่ควบคุมประเภทและความเข้มข้นของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งมีผลต่อการขยายตัวของทุน (พื้นที่อาคาร) เมื่อเปรียบเทียบกับที่ดิน

สำหรับในกรณีของเมืองในประเทศกำลังพัฒนาดังเช่นกรุงเทพมหานครและเมืองอื่นๆ ในประเทศไทย ตลาดที่ดินไม่ได้มีเพียงเฉพาะตลาดที่เป็นทางการ (formal land markets) แต่มีตลาดที่ไม่เป็นทางการ (informal) อยู่ด้วยเช่นกัน ตลาดที่ดินที่ไม่เป็นทางการในที่นี้หมายถึงการซื้อขายสิทธิที่ดินที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กฎระเบียบของรัฐและผู้ซื้อขายสิทธิที่ดินนั้นไม่ได้เจ้าของสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งมักเกิดกับกรณีที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในรูปแบบสลัมหรือชุมชนแออัด และพื้นที่สาธารณะเช่นทางเดินเท้าและพื้นที่โล่งว่างที่ใช้ประกอบธุรกิจหาบเร่แผงลอย ในตลาดที่ดินแบบไม่เป็นทางการนี้ รูปแบบของการทดแทนกันระหว่างที่ดินกับทุน (พื้นที่อาคาร) และสถาบันที่กำกับธุรกรรมในตลาดย่อมแตกต่างจากรูปแบบในตลาดที่ดินแบบทางการ ลักษณะทวิลักษณ์ (dualism) ของตลาดที่ดินในเมืองเช่นนี้เป็นประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินในเมืองในประเทศไทย

พฤติกรรมการตัดสินใจด้านที่ดิน

ความรู้ด้านเศรษฐกิจที่ดินที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับพฤติกรรม การตัดสินใจในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของหน่วยเศรษฐกิจในระดับต่างๆ ทั้งในระดับปัจเจก ครัวเรือนและผู้ประกอบการ โดยเฉพาะการเลือกที่ตั้งเพื่อใช้ที่ดินในการอยู่อาศัยและดำเนินธุรกิจ การตัดสินใจเลือกที่ตั้ง (location decisions) ย่อมมีผลต่อการใช้ประโยชน์ในตำแหน่งที่ตั้งและพื้นที่นั้นๆ และขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านโครงสร้างของเมือง ทั้งสภาพภูมิศาสตร์ ระบบการขนส่งและโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ในเมือง แปลงที่ดินในพื้นที่ใด

มีความสามารถในการเข้าถึง (accessibility) สูง เนื่องด้วยระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ดี ย่อมมีโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาให้ใช้ประโยชน์ที่มีความเข้มข้นของการใช้ที่ดิน (land use intensity) สูงขึ้นและมีมูลค่าการผลิตสูงขึ้น เช่น พาณิชยกรรม และมีโอกาสที่จะทำให้เกิดการกระจุกตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อรับประโยชน์จากความประหยัดจากการรวมกลุ่ม (agglomeration economies) ของกิจกรรมที่คล้ายคลึงกันหรือมีความเชื่อมโยงในห่วงโซ่อุปทานเดียวกัน

งานวิจัยหลายฉบับเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินไทยจัดอยู่ในกลุ่มเนื้อหานี้ โดยเน้นการวิเคราะห์การตัดสินใจของครัวเรือนในการเลือกที่ตั้งที่อยู่อาศัย งานกลุ่มนี้มักยึดทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้ง ตัวอย่างได้แก่ การศึกษาปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อรูปแบบที่ตั้งที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานคร โดยนิธินันท์ วิศเวศวร (Wisaweisuan, 2001) ซึ่งวิเคราะห์การตัดสินใจด้านที่ตั้งของครัวเรือน และงานวิเคราะห์เชิงทฤษฎีโดยอารยะ ปรีชาเมตตา (2540) เกี่ยวกับกลยุทธ์ในการลงทุนของนักพัฒนาที่ดินในเขตเมือง โดยเน้นกรณีที่สามารถถือครองอาคารได้ในอนาคตและมีราคาที่ดินไม่แน่นอน งานเชิงทฤษฎีในลักษณะนี้มีอยู่น้อยมากในประเทศไทย กรอบแนวคิดและประเด็นเหล่านี้อาจประยุกต์ใช้ได้ในการวิเคราะห์การตัดสินใจด้านที่ดินในเมืองในประเทศไทยต่อไป โดยอาจตั้งคำถามว่า การถือครองที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของครัวเรือนในเมืองมีรูปแบบอย่างไร มีการถือครองแยกกันระหว่างหญิงชาย หรือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกัน และมีความแตกต่างกันหรือไม่ระหว่างครัวเรือนในชนบทกับครัวเรือนในเมือง

ตลาดที่ดินในเมือง

การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับตลาดที่ดินในเมืองของประเทศไทย เท่าที่สามารถสืบค้นมาได้มีเฉพาะงานวิจัยที่เกี่ยวกับตลาดที่ดินในกรุงเทพมหานคร

และปริณทล ทั้งนี้อาจเป็นเพราะตลาดที่ดินในพื้นที่เมืองต่างจังหวัดยังไม่มี การพัฒนาเท่าใดนักในช่วงก่อน แต่ไม่ได้หมายความว่า ตลาดที่ดินเหล่านี้ไม่มีความสำคัญและไม่มีการขยายตัว ในช่วงประมาณ 10 ปีที่ผ่านมานี้มีโครงการ พัฒนาที่ดินเกิดขึ้นมากในเมืองหลักในภูมิภาคตั้งแต่เชียงใหม่ หาดใหญ่ ภูเก็ต นครราชสีมา อุดรธานี อุบลราชธานี ขอนแก่น และเมืองท่องเที่ยว เช่น หัวหิน และพัทยา ไปจนถึงเมืองชายแดนที่มีการขยายตัวของเศรษฐกิจและพื้นที่เมือง เช่น หนองคาย มุกดาหาร แม่สอด แม่สาย หัวข้อเรื่องตลาดที่ดินในเมืองเหล่านี้ จึงเป็นประเด็นการวิจัยที่ต้องมีการส่งเสริมต่อไป

แม้กระทั่งงานวิจัยเกี่ยวกับตลาดที่ดินในกรุงเทพมหานคร และ ปริณทลเองก็ไม่ได้มีอยู่มากนักที่เป็นการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ ตัวอย่าง งานวิจัยที่สำคัญในหัวข้อนี้คืองานสำรวจและวิเคราะห์สองโครงการที่นำโดย บริษัทที่ปรึกษา PADCO จากสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้วิเคราะห์ตลาดที่ดินของ กรุงเทพมหานครและปริณทลไว้อย่างละเอียดและครอบคลุมในหลายประเด็น ที่มีความหมายเชิงนโยบายที่สำคัญ งานวิจัยฉบับแรก (PADCO and Land Institute Foundation, 1990) ได้ปูพื้นฐานในเชิงคำถามวิจัย กรอบความคิด และวิธีการวิเคราะห์สำหรับการสำรวจสถานะตลาดที่ดินและที่อยู่อาศัย ในกรุงเทพมหานครและปริณทล และได้ปรับปรุงคำถามและกรอบการวิจัย เพิ่มเติมและสำรวจข้อมูลอีกครั้งหนึ่งประมาณ 6-7 ปีต่อมา คณะผู้วิจัย ได้รายงานผลการวิจัยไว้ในรายงานของ PADCO and National Housing Authority (1997) งานวิจัยฉบับแรกได้ดำเนินการสำรวจในช่วงหลังปี พ.ศ. 2533 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในการพัฒนาที่ดินในประเทศไทย อันเนื่องมาจากการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศ กระบวนการ เป็นเมืองที่มีการย้ายถิ่นฐานของประชากรเข้าสู่เมืองใหญ่ รวมถึงการปรับเปลี่ยน

นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรี พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ทำให้ตลาดที่ดินของประเทศไทยเปิดกว้างและขยายตัวมากขึ้น

สาระสำคัญของงานวิจัยทั้งสองฉบับคือการประเมินตลาดที่ดินและที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยมีประเด็นหลักในการวิเคราะห์ได้แก่

1. แนวโน้มการพัฒนาที่ดินในเขตเมืองของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล
2. การพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยเอกชนทั้งประเภทและระดับราคา และความแตกต่างจากแนวโน้มเดิม
3. แนวโน้มของราคาที่ดินในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลและพื้นที่ที่มีการเพิ่มขึ้นของราคาที่ดิน
4. การเปลี่ยนแปลงของต้นทุนในการพัฒนาที่อยู่อาศัยและสาเหตุของการเปลี่ยนแปลง
5. ปัจจัยที่ทำให้ตลาดที่ดินและที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลขาดประสิทธิภาพ

องค์ประกอบสำคัญของงานวิจัยทั้งสองชุดคือการประเมินราคาที่ดิน โดยวิธีการออกแบบสอบถามไปยังผู้เชี่ยวชาญด้านอสังหาริมทรัพย์เพื่อประเมินราคาของแปลงที่ดินที่อาจขายได้ในเวลานั้นในแต่ละย่านที่เลือกมาเป็นกรณีศึกษา ข้อค้นพบสำคัญของการศึกษาในส่วนนี้คือ ราคาที่ดินในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยแปลงที่ดินในพื้นที่ที่มีโครงสร้างพื้นฐานรองรับจะมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 21 ต่อปี แต่แปลงที่ดินที่ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานรองรับกลับมีราคาเพิ่มขึ้นมากกว่าถึงร้อยละ 37 ต่อปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งแปลงที่ดินในพื้นที่ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานในเขตปริมณฑล

มีอัตราการเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 41 ต่อปี เหตุผลหลักของแนวโน้มดังกล่าวคือ อุปสงค์ของการใช้ที่ดินเพื่อยู่ออาศัย พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมอยู่ในระดับที่สูงมาก จึงเกิดแรงกดดันให้มีการพัฒนาที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมชนบทที่อยู่ในบริเวณรอบนอกของกรุงเทพมหานคร

มูลค่าที่ดินที่แตกต่างกันระหว่างพื้นที่ที่มีโครงการสร้างพื้นฐานกับพื้นที่ที่ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานแสดงให้เห็นถึงระดับผลกระทบของการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาที่ดินในแต่ละแปลงที่ดิน ซึ่งสูงถึง 2.2 เท่า ในปี พ.ศ. 2531 และได้ลดลงเหลือ 1.7 เท่าในปี พ.ศ. 2533 ความแตกต่างระหว่างราคาที่ดินในพื้นที่ทั้งสองประเภทแสดงให้เห็นถึงโอกาสของภาครัฐหรือภาคเอกชนในการที่เก็บคืนผลประโยชน์หรือผลกำไร (recapture) จากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งเส้นความลาดชันของราคาที่ดิน (land price gradient) ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีความชันน้อยลงและมีขอบเขตขยายไปยังพื้นที่บริเวณชานเมืองมากขึ้น ข้อค้นพบที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินอย่างรวดเร็วทำให้นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ไม่สามารถพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลางได้ ต้นทุนที่ดินและต้นทุนการก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วได้ทำให้ราคาที่อยู่อาศัยสูงขึ้น

ในงานวิจัยฉบับต่อมา (PADCO and National Housing Authority, 1997) คณะที่ปรึกษาที่นำโดย เดวิด เดวอลล์ (David Dowall) จากมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย เบิร์กลีย์ (University of California, Berkeley) ได้สำรวจตลาดที่ดินของกรุงเทพมหานครอีกครั้งหนึ่งโดยใช้วิธีการวิเคราะห์ที่คล้ายกัน แต่มีประเด็นเพิ่มเติมในการวิเคราะห์ที่เน้นเรื่องที่ดินสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยมากขึ้น ผลวิจัยส่วนหนึ่งของการสำรวจทั้งสองครั้งได้รับการตีพิมพ์ในวารสารวิชาการในระดับนานาชาติ สำหรับการประเมินตลาดที่ดินของกรุงเทพมหานคร

ทั้งสองงานนี้ใช้เทคนิคการวิเคราะห์ที่พัฒนาขึ้นโดย Dowall and Leaf (1991) ซึ่งประยุกต์ใช้ได้กรณีที่ไม่มีข้อมูลการประเมินที่ดินที่มีการเก็บอย่างเป็นระบบ และเชื่อถือได้ เทคนิคการวิเคราะห์ดังกล่าวได้กลายเป็นแนวทางการประเมินตลาดที่ดินในหลายเมืองในประเทศกำลังพัฒนา (Dowall, 1993) และนำมาใช้วิเคราะห์ตลาดที่ดินของกรุงเทพมหานครในงานของ PADCO ที่ได้กล่าวถึงข้างต้น จากการเปรียบเทียบระดับความลาดชันของราคาที่ดิน (Rent gradient) ในกรุงเทพมหานครกับกรุงเทพมหานครและนครการาจี พบว่า ราคาที่ดินในกรุงเทพมหานครมีความลาดชันน้อยกว่าการาจีแต่มากกว่าการาจี ซึ่งสะท้อนถึงความแตกต่างในรูปแบบการกระจายตัวของประชากรและความสามารถในการเข้าถึงระบบขนส่งในแต่ละเมือง (Dowall, 1992)

หลังจากการศึกษาของ PADCO (1990, 1997) และ Dowall (1993) แล้วก็มีงานวิเคราะห์เชิงประจักษ์ในลักษณะคล้ายกันแต่ใช้กรอบแนวคิดตามทฤษฎีที่ตั้งที่ชัดเจนมากขึ้น จากการศึกษารูปแบบการกระจายตัวเชิงพื้นที่ของราคาที่ดินในกรุงเทพมหานครโดย Wisawaisuan (2001) โดยการประมาณค่าความลาดชันของราคาที่ดินในกรุงเทพมหานครในช่วงปี พ.ศ. 2537-2540 ด้วยข้อมูลราคาตลาดในการซื้อขายที่ดิน พบว่า ความลาดชันดังกล่าวมีค่าเป็นลบ กล่าวคือ ตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินห่างจากศูนย์กลางเมืองเท่าไรก็มีราคาที่ดินลดลงเท่านั้นในขณะที่ต้นทุนในการเดินทาง (Transportation costs) เพิ่มขึ้นตามระยะทางห่างจากศูนย์กลางเมือง ผลการวิเคราะห์เชิงประจักษ์นี้เป็นตามทฤษฎีที่ตั้งว่าด้วยการแลกได้แลกเสียระหว่างการเข้าถึงกับพื้นที่ (access-space trade-off) ของ Alonso (1964) และ Muth (1969) ที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างค่าเช่าที่ดิน (land rent) โครงสร้างเมือง (urban structure) และรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ข้อค้นพบที่สำคัญในงานนี้คือราคาที่ดินของกรุงเทพมหานครสามารถแบ่งเป็นเขตพื้นที่ตามเส้นทางถนนสายหลัก ทั้งนี้

เพราะระดับการเข้าถึงที่มาพร้อมกับการพัฒนาระบบถนนและทำให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ชานเมืองมากขึ้น กระนั้นก็ตาม การเกิดศูนย์กลางรอง (subcenters) ในกรุงเทพมหานครอาจทำให้ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นในบริเวณใกล้เคียง แต่ไม่ได้ทำให้ลดความเป็นศูนย์กลางของเขตศูนย์กลางธุรกิจ (Central Business District-CBD) ในเขตสีลม สาทร และบริเวณใกล้เคียง จึงแสดงว่า โครงสร้างเมืองของกรุงเทพมหานครยังคงมีความเป็นแบบศูนย์กลางเดี่ยว (monocentric) อยู่ และไม่ได้เป็นแบบหลายศูนย์กลาง (multiple-nuclei) นอกจากงานวิจัยที่กล่าวมาแล้ว Dowall (1995) ยังได้ศึกษาวิกฤตด้านที่ดินในเมืองในหลายประเทศ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือประเทศไทย ข้อค้นพบหนึ่งของงานดังกล่าวคือ ประเทศไทยในช่วงนั้นยังขาดระบบการประเมินตลาดที่ดิน (Land market assessment) ที่มีฐานข้อมูลที่เป็นระบบและเชื่อถือได้ ระบบดังกล่าวมีความสำคัญมาก เพราะใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์และประเมินตลาดที่ดินที่เป็นประโยชน์ทั้งสำหรับภาคเอกชนที่จะลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งประโยชน์สำหรับภาครัฐในการออกแบบนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องได้อย่างถูกต้อง รายงานดังกล่าวจึงได้นำเสนอให้มีการจัดตั้งระบบการประเมินตลาดที่ดิน โดยมีองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญคือการประเมินมูลค่าที่ดินและทรัพย์สินที่เป็นระบบและมีกรอบทฤษฎีเศรษฐศาสตร์รองรับ

เป็นที่น่าเสียดายว่า นับตั้งแต่ที่งานวิจัยของ PADCO และ เดวิด เดาร์ ได้มีการตีพิมพ์เผยแพร่เมื่อประมาณยี่สิบปีที่ผ่านมา ก็ยังไม่มีงานวิจัยใดที่มีการวิเคราะห์ตลาดที่ดินในลักษณะเดียวกันนี้อีกเลย ทั้งในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลรวมทั้งเมืองใหญ่ในภูมิภาคที่ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงด้านการพัฒนาที่ดินอย่างรวดเร็ว จึงอาจเป็นหัวข้อวิจัยหนึ่งประเด็นที่สามารถทำได้ในเชิงประจักษ์ในอนาคต การศึกษาตลาดที่ดินในอดีตได้วิเคราะห์สภาพตลาดในกรุงเทพมหานครโดยใช้ข้อมูลก่อนการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนแบบราง

ซึ่งเป็นยุคสมัยที่โครงสร้างเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินยังต้องพึ่งระบบถนนเป็นหลัก แต่ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา การใช้ประโยชน์ที่ดินกรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้ปรับเปลี่ยนไปอย่างมากตามการพัฒนาาระบบขนส่งมวลชนแบบราง โดยมีการสร้างอาคารชุดและอาคารสำนักงานในบริเวณรอบสถานีรถไฟฟ้ามากขึ้น จึงเป็นที่น่าสนใจว่า รูปแบบการกระจายตัวเชิงพื้นที่ของราคาที่ดินในกรุงเทพมหานครได้เปลี่ยนไปอย่างไรบ้าง และโครงสร้างเมืองได้เปลี่ยนไปหรือไม่และอย่างไร

ในปัจจุบันหน่วยงานหลายแห่งทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศไทยมีการเผยแพร่รายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ของตลาดที่ดินในพื้นที่เมืองทั่วประเทศ เช่น รายงานของศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Information Center) ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นหลังจากเกิดวิกฤตอสังหาริมทรัพย์ในปี พ.ศ. 2540 และรายงานของศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย ของบริษัท เอเจนซี พอร์ เรียล เอสเตท แอแฟร์ส (Agency for Real Estate Affairs) ซึ่งได้ทำให้มีข้อมูลและความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับตลาดที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยมากขึ้น กระนั้นก็ตาม โดยมากก็ยังเป็นการรายงานผลการสำรวจข้อมูลและยังมิงงานศึกษาเชิงลึกอยู่น้อยมากที่มีกรอบวิจัยในเชิงทฤษฎีด้านเศรษฐศาสตร์ที่ได้สร้างความรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย จึงเป็นองค์ความรู้ที่ต้องพัฒนาเพิ่มต่อไป

การเปลี่ยนแปลงจากที่ดินชนบทเป็นที่ดินเมือง

แนวโน้มที่ผ่านมาของการขยายพื้นที่ปลูกสร้างเพื่อรองรับการพัฒนาที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและอุตสาหกรรมในประเทศไทยคือการขยายพื้นที่ไปในแนวราบตามเขตรอบเมืองที่เคยเป็นแหล่งเพาะปลูกมาก่อน โดยเฉพาะนาข้าวและ

สวนผักผลไม้ที่เคยเป็นแหล่งอาหารสำหรับคนเมืองและพื้นที่เพาะปลูกสำหรับการส่งออก พื้นที่ดังกล่าวมีความเปราะบางมากในหลายๆ ด้านที่มีความเกี่ยวข้องกันทั้งด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคมและการบริหารจัดการ ในพื้นที่เหล่านี้กลไกตลาดที่ดินมีพลังในการปรับเปลี่ยนประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินมากกว่าแรงต้านทานเพื่อการอนุรักษ์การเกษตรและสิ่งแวดล้อม

ในด้านสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศธรรมชาติที่เคยรองรับการผลิตด้านการเกษตรที่พึ่งพาและสอดคล้องกับสภาพธรรมชาติที่มีอยู่แต่เดิมอาจเสื่อมโทรมลง เพราะการพัฒนาที่ดินเพื่อรองรับการสร้างอาคารบ้านเรือนจำเป็นต้องมีการถมดินและปรับปรุงสภาพพื้นที่และสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ จึงทำให้ระบบการไหลของน้ำ คุณภาพดินและระบบนิเวศด้านอื่นๆ ต้องปรับเปลี่ยนไป สาเหตุสำคัญคือการควบคุมการพัฒนาที่ดินเป็นไปตามกรอบนโยบายการพัฒนาเมืองที่เน้นการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะอุตสาหกรรม และแทบไม่ได้คำนึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในภาพรวม ส่วนมาตรการควบคุมและการบังคับใช้ตามผังเมืองรวมเท่าที่มีอยู่ยังไม่ครอบคลุมพื้นที่เปราะบางรอบเมือง จึงทำให้เกิดการพัฒนาที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมอย่างไม่เป็นระเบียบและทำลายระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่แต่เดิม ประเด็นนี้ได้มีการกล่าวถึงมากแล้วในงานเขียนและงานวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบของการพัฒนาเมืองต่อสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งโดยมากเป็นการวิเคราะห์แบบกรณีศึกษา เช่น ผลกระทบของการขยายตัวของเมืองต่อระบบการเกษตรแบบสวนบ้านในจังหวัดนนทบุรี (พันวัศ สัมพันธ์พานิช, 2541)

ปัญหาสืบเนื่องต่อมาคือการสูญเสียพื้นที่การเกษตรที่มีคุณภาพดินที่ดีและเหมาะสมกับการเพาะปลูกในพื้นที่ชานเมือง ตามประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ พื้นที่ชุมชนมักเกิดขึ้นในพื้นที่ที่ดินและน้ำมีความ

อุดมสมบูรณ์และเหมาะกับการเกษตร เมื่อประชากรมากขึ้นก็จะขยายพื้นที่ปลูกสร้างไปรอบชุมชนเดิมออกไปเรื่อยๆ จึงเป็นเรื่องปกติที่การพัฒนาที่ดินเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยจะเกิดขึ้นในพื้นที่ชานเมืองที่มีคุณภาพดินที่เหมาะสมกับการเกษตร เมื่อฐานเศรษฐกิจได้เปลี่ยนไปจากสาขาเกษตรกรรมเป็นอุตสาหกรรมและการบริการ กลไกการจัดสรรที่ดินในตลาดที่ดินก็ให้ความสำคัญและคุณค่ากับที่ตั้งของแปลงที่ดินมากกว่าความอุดมสมบูรณ์ของดินในพื้นที่นั้น การจัดสรรทรัพยากรของตลาดที่ดินแบบนี้อาจดูเหมาะสมดี เพราะทำให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุดได้ แต่เนื่องจากการฟื้นฟูดินที่สูญเสียคุณภาพไปให้กลับมามีคุณภาพได้อีกครั้งหนึ่งนั้นเป็นเรื่องยากหรือต้องใช้ต้นทุนสูง การให้ความสำคัญเพียงเฉพาะกับที่ตั้งที่ดินโดยไม่สนใจกับคุณภาพที่ดินจึงอาจเป็นการสร้างต้นทุนภายนอกกับสังคมในอนาคตที่อาจจำเป็นต้องใช้ที่ดินนั้นในการผลิตอาหารและกิจกรรมอื่นๆ ที่ขึ้นอยู่กับคุณภาพดิน งานวิจัยเกี่ยวกับผลประโยชน์และต้นทุนของการใช้ที่ดินในพื้นที่รอยต่อระหว่างเมืองกับชนบทจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญมาก นอกเหนือจากการสำรวจการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินดำเนินอยู่เป็นประจำโดยกรมพัฒนาที่ดินแล้ว ก็มีการศึกษาเกี่ยวกับพื้นที่การเกษตรรอบเมืองอยู่บ้าง เช่น การวิเคราะห์การปรับตัวและคงอยู่ของการใช้ที่ดินเกษตรกรรมด้านต่างๆ ในพื้นที่ชานเมืองกรุงเทพมหานคร (พิจักษ์ณัฏ หิณชิระนันท์, 2548)

การเปลี่ยนแปลงด้านการใช้ที่ดินในพื้นที่รอยต่อระหว่างชนบทกับเมืองย่อมเกิดขึ้นพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงด้านประชากร เศรษฐกิจและสังคม ทั้งการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการผลิตที่มีภาคการเกษตรที่น้อยลง รูปแบบการผลิตการเกษตรที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งแหล่งรายได้ของเกษตรกรที่มาจากภาคนอกการเกษตรมากขึ้น เป็นต้น ตัวอย่างงานวิจัยในเรื่องนี้ได้แก่ การวิเคราะห์

ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ประโยชน์ที่ดินกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของภาคเกษตรกรรมในพื้นที่ขยายตัวของกรุงเทพมหานคร (ปาริชาติ อ่อนทิมวงศ์, 2544) การติดตามสำรวจวิถีชีวิตของเกษตรกรชาวนาเมืองภายหลังการขายที่ดินทำกิน ในจังหวัดขอนแก่น (ธวัชชัย เพ็งพิณี, 2544) และการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงสภาพครัวเรือนเกษตรกรในเขตชานเมืองของกรุงเทพมหานคร (ปัญญา หมั่นเก็บ, สุนิสา นุ้ยไสน และ ทิพวรรณ ลิ้มกรุง, 2554)

ที่ดินกับที่อยู่อาศัยในเมือง

ในกลุ่มงานเขียนเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินในเมืองในประเทศไทย รายการวิจัยและบทความจำนวนพอสมควรมีเนื้อหาเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินเพื่ออยู่อาศัย โดยเฉพาะที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย เนื่องจากความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยครอบคลุมประเด็นที่หลากหลาย การปริทัศน์ในครั้งนี้จะนำเสนอเฉพาะภาพรวมของปัญหาที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในเมืองเป็นหลัก โดยจะไม่กล่าวถึงนโยบายและแนวคิดในการพัฒนาที่อยู่อาศัยในเมือง ซึ่งหาอ่านเพิ่มเติมได้ในงานเขียนของกฤษณทิพย์ พานิชภัคดี (2550, 2557)

บทความและงานวิจัยในหัวข้อนี้ในช่วงแรกโดยมากเป็นงานเขียนเกี่ยวกับปัญหาที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการเกิดสลัมและปัญหาการรื้อย้ายและปรับปรุงสลัมในที่ดินเดิม (upgrading) โดยมีงานเขียนที่สำคัญของอคิน รพีพัฒน์ และคนอื่นๆ (2525) อคิน รพีพัฒน์ (2542) และ Angel and Pornchokchai (1989) งานเขียนเหล่านี้ได้วิเคราะห์สาเหตุและกระบวนการเกิดสลัมในกรุงเทพมหานคร โดยมีข้อสรุปไปในทิศทางเดียวกันว่า ปัญหาสลัมมีความเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศที่มีการส่งเสริมอุตสาหกรรม ประกอบกับความล้มเหลวของภาคการเกษตรทำให้ประชากรชนบทหลังไหล

เข้ามาอยู่ในเมืองหลวงมากขึ้น แต่การพัฒนาที่อยู่อาศัยในเมืองไม่สามารถตอบสนองความต้องการของคนเหล่านี้ได้ ทั้งในด้านคุณภาพและราคาที่เหมาะสม จึงทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและเอกชน กลายเป็นชุมชนแออัดในหลายแห่งทั่วเมือง งานเขียนในกลุ่มนี้มีเนื้อหาเชื่อมโยงปัญหาชุมชนแออัดในเมืองกับปัญหาเมืองอื่นๆ โดยเฉพาะเรื่องความเสื่อมโทรมของที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมและความด้อยโอกาสของคนจนที่อาศัยอยู่ในสลัม

การพัฒนาที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐานในรูปแบบชุมชนแออัดมีวิวัฒนาการเรื่อยมาตามปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของการพัฒนาเมืองและการพัฒนาประเทศ จากการศึกษาของ Angel and Pornchokchai (1990) การพัฒนาที่ดินเพื่ออยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครก่อนช่วงคริสต์ทศวรรษ 1950 สามารถแบ่งการพัฒนาที่ดินเพื่ออยู่อาศัยออกเป็น 3 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ การสร้างบ้านเดี่ยวในแปลงที่ดินขนาดใหญ่ การสร้างทาว์นเฮาส์ และการสร้างบ้านในชุมชนแออัดหรือสลัม ทั้งนี้ แต่ละรูปแบบก็มีคุณลักษณะของอาคารที่อยู่อาศัยและสถานะด้านเศรษฐกิจสังคมของผู้อยู่อาศัยที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน แต่หลังจากช่วงปี 1950 เป็นต้นมา เริ่มมีการจัดสรรที่ดินโดยผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์เอกชน ซึ่งได้กลายเป็นตัวกลาง (intermediaries) ที่สำคัญระหว่างเจ้าของที่ดินเดิมที่ใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกับผู้ที่ต้องการซื้อที่ดินและที่อยู่อาศัยในบริเวณชานเมือง โครงการจัดสรรที่ดินได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในตลาดที่ดิน รวมไปถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินในย่านชานเมืองและโครงสร้างเมืองของกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตาม การจัดสรรที่ดินของภาคเอกชนไม่ได้มาพร้อมกับการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอ กลายเป็นปัญหาสำคัญที่ภาครัฐต้องเข้ามาจัดการ ปัญหาการจัดสรรที่ดินที่ไม่สอดคล้องกับการจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานที่ผู้เขียนได้ทั้งทำไว้ในบทความดังกล่าว ยังคงเป็นปัญหาที่ยังแก้ไม่ตกในประเทศไทย ทั้งนี้เนื่องจากยังไม่มีระบบการ

ผังเมืองที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประมวลกฎหมายและระเบียบด้านการผังเมืองและการจัดสรรที่ดินให้มีความสอดคล้องซึ่งกันและกัน

ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่สมดุลกับการพัฒนาที่ดินนับเป็นรูปแบบหนึ่งของความล้มเหลวของตลาดที่ดินในเมือง กรอบแนวคิดหนึ่งที่ใช้เป็นพื้นฐานการวิเคราะห์ตลาดที่ดินคือความล้มเหลวของกลไกตลาดในการจัดสรรที่ดินและพื้นที่อาคารเพื่อการอยู่อาศัยและการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แม้ว่าความล้มเหลวของตลาดที่ดินถือเป็นเรื่องปกติทั่วไป ด้วยคุณลักษณะเฉพาะหลายประการที่ทำให้ตลาดที่ดินไม่มีการแข่งขันสูง เช่น จำนวนผู้ซื้อผู้ขายที่มีอยู่น้อย ที่ดินแต่ละแปลงมีคุณลักษณะเฉพาะแปลงที่หาแปลงอื่นทดแทนได้ยาก มีการลงทุนสูงและอสังหาริมทรัพย์ที่มีสภาพคล่องต่ำ มีภาวะอสมมาตรของข้อมูลสูง ฯลฯ แต่ในกรณีของประเทศไทยมีปัจจัยเพิ่มเติมหลายประการที่ทำให้ตลาดที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ ความล้มเหลวของตลาดที่ดินในเมืองในกรุงเทพมหานครและเมืองอื่นๆ ทั่วประเทศส่วนใหญ่เกิดมาจากนโยบายของภาครัฐที่ลงทุนสร้างถนนเฉพาะในระดับสายหลักหรือสายประธาน แต่ไม่ลงทุนในถนนระดับรองที่เชื่อมต่อแปลงที่ดินกับโครงข่ายถนนที่ใหญ่กว่า และปล่อยให้ภาคเอกชนลงทุนสร้างถนนสายรองในลักษณะตรอกซอยเอง นโยบายพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวจึงทำให้เกิดปัญหาบล็อกของเมืองที่ใหญ่เกินความเหมาะสม หรือที่เรียกว่าซูเปอร์บล็อก (superblock) รวมทั้งที่ดินตาดบอดที่ไม่สามารถเข้าถึงได้ การแก้ไขปัญหาล้มเหลวของตลาดที่ดินในลักษณะนี้จำเป็นต้องพึ่งการแทรกแซงของรัฐ เนื่องจากปัญหาด้านทุนธุรกรรม (transaction costs) โดยเฉพาะปัญหาด้านทุนในการประสานงาน (coordination costs) ที่เป็นอุปสรรคในการดึงดูดให้เอกชนที่เป็นเจ้าของที่ดินมาร่วมลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น แม้ว่าแต่ละรายจะได้ประโยชน์จากการพัฒนาที่ดินในพื้นที่ที่มีโครงสร้างพื้นฐานนั้นก็ตาม

การวิเคราะห์ปัญหาตลาดที่ดินในเมืองด้วยกรอบแนวคิดเช่นนี้ยังไม่ปรากฏในงานเขียนและงานวิจัยในประเทศไทย แต่ก็มีงานวิจัยและบทความที่กล่าวถึงความจำเป็นและวิธีการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนถนนสายรองในพื้นที่เมือง อาทิ Archer and Tapananont (1995) ได้วิเคราะห์ปัญหาพื้นที่ชานเมืองที่เป็นซูเปอร์บล็อกและแนวทางในการลงทุนเพื่อการก่อสร้างถนนสายรองในประเทศไทย การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้น่าจำเป็นต้องพิจารณาการทางคล้ง เช่น ภาษีที่ดินและภาษีทรัพย์สิน และมาตรการทางกฎหมาย เช่น การควบคุมการเติบโตของเมืองไปในทิศทาง ระดับและลำดับที่เหมาะสมเพื่อให้ตลาดที่ดินในระดับแปลงย่อยสามารถตอบสนองความต้องการในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินได้ อีกทั้งยังมีแนวคิดที่จะประยุกต์ใช้เครื่องมือด้านการเงินใหม่ๆ ในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเมืองในประเทศไทย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นธรรมการพัฒนาที่ดิน เช่น การเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมการประเมินพิเศษ (special assessment fees/taxes) และการจัดรูปที่ดิน (land readjustment) นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาในลักษณะคล้ายกันของ PADCO (1991) และ Dalton et al., (1991) ซึ่งได้ประมวลความรู้จากต่างประเทศและได้ชี้ให้เห็นถึงช่องทางและมาตรการในการเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาที่ดิน และทำให้ตลาดสามารถจัดสรรที่ดินให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้น ส่วนหนึ่งของเนื้อหาและข้อเสนอแนะจากโครงการศึกษาเหล่านี้ได้ใช้เป็นพื้นฐานของแนวทางด้านการพัฒนาเมืองในแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายว่า กว่ายี่สิบปีผ่านไปแล้ว หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องก็แทบยังไม่ได้การดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจังและบรรลุผลได้อย่างชัดเจน

งานเขียนอีกกลุ่มหนึ่งได้สรุปบทเรียนเกี่ยวกับการประสานประโยชน์ที่ดินหรือการแบ่งปันที่ดิน (land sharing) ซึ่งเป็นเครื่องมือหนึ่งในการบริหาร

จัดการที่ดินที่มีอยู่จำกัดในเมือง วิธีการแบ่งปันที่ดินมักใช้กับกรณีที่เจ้าของที่ดินต้องการพัฒนาที่ดินผืนใหญ่ของตนเองแต่มีชุมชนได้เข้ามาบุกรุกอยู่อาศัยในที่ดินแปลงนั้นแล้ว วิธีการแบ่งปันที่ดินนี้ยึดหลักการความร่วมมือและการประนีประนอมกันระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัยในชุมชน โดยหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรภาคประชาชนมีบทบาทเป็นตัวแทนเจรจาต่อรองและไกล่เกลี่ยกับเจ้าของที่ดินให้แบ่งที่ดินบางส่วนเพื่อขายหรือให้เช่ากับผู้อยู่อาศัยเดิม จากนั้นหน่วยงานของรัฐจะนำที่ดินมาจัดผังแบ่งแปลงให้ผู้อยู่อาศัยได้เป็นกรรมสิทธิ์หรือเช่าในระยะยาว พร้อมไปกับการปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐานและการสร้างที่อยู่อาศัย โดยอาจให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระค่าที่ดินกับหน่วยงานรัฐหรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการเป็นขั้นตอนต่อไป โครงการแบ่งปันที่ดินในลักษณะนี้ได้ประสบความสำเร็จพอสมควรในประเทศไทย และเป็นทางเลือกหนึ่งของการปรับปรุงและฟื้นฟูพื้นที่เมืองที่มีชุมชนแออัดอาศัยอยู่ จึงมีความและงานวิจัยอยู่บ้างที่ได้วิเคราะห์และถอดบทเรียนจากโครงการเหล่านี้ อาทิ Angel and Boonyabancha (1988) และ Yap (1989)

ในช่วงหลัง งานเขียนและการขับเคลื่อนเชิงนโยบายเกี่ยวกับที่ดินในเมืองสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทยเริ่มใช้กรอบความคิดสิทธิในที่อยู่อาศัย (housing rights) และความมั่นคงในการถือครองที่ดิน (tenure security) เพื่อการอยู่อาศัย กรอบแนวคิดดังกล่าวแสดงถึงแนวคิดที่เริ่มเปลี่ยนแปลงไปในเรื่องการพัฒนาที่ดินและที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยเริ่มเห็นว่าการพัฒนาที่ดินและที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมืองไม่ได้จำกัดเฉพาะเรื่อง การสร้างอาคารที่อยู่อาศัยและโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น (site and services) ซึ่งเป็นแนวคิดการยกระดับและพัฒนาชุมชนแออัดแบบเดิม แนวคิดยุคใหม่นี้ เน้นที่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนอย่างเป็นองค์รวม ซึ่งครอบคลุมทั้งเรื่องการออมทรัพย์และเรื่องอื่นๆ เข้าไปด้วยกัน งานเขียน

จำนวนหนึ่งได้ถอดประสบการณ์ในการพัฒนาที่ดินและที่อยู่อาศัยอย่างมีส่วนร่วมที่ได้ประสบความสำเร็จอย่างมากในประเทศไทย ทั้งโครงการบ้านมั่นคงของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และงานอื่นๆ ที่ดำเนินการโดย Asian Coalition of Housing Rights (ACHR) ตัวอย่างงานเขียนที่สรุปประสบการณ์และวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและอุปสรรคในการดำเนินโครงการในลักษณะนี้คือ Boonyabancha (1999) Boonyabancha (2009) และ Usavagovitwong and Posriprasert (2011)

นอกจากนี้ ยังได้มีการศึกษาที่แสดงถึงความซับซ้อนของความสัมพันธ์ระหว่างที่ดินกับการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในประเทศไทย ซึ่งสะท้อนออกมาในรูปแบบของความต้องการในการพัฒนาที่ดินในพื้นที่ศูนย์กลางเมืองที่มีศักยภาพในเชิงเศรษฐกิจสูงกับความพยายามในการคงอยู่และการสร้างความชอบธรรมของชุมชนแออัดในการตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่กลางเมือง แม้ว่าหัวข้อในลักษณะนี้ได้มีการศึกษามานานพอสมควรแล้ว แต่ในช่วงหลังก็ได้มีผู้ศึกษาเพิ่มเติมอีก ตัวอย่างการศึกษาในลักษณะนี้ได้แก่ งานของ ญัฐวุฒิ อัครโกวิทวงศ์, สักรินทร์ แซ่ภู และปณายุ ไชยรัตนานนท์ (2555) ซึ่งได้วิเคราะห์ชุมชนแออัดที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ดินในกรุงเทพมหานครของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ข้อค้นพบหนึ่งคือความสำคัญของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินในพื้นที่ และการผสานประเด็นด้านเศรษฐกิจและความเป็นอยู่เข้ากับการวางแผนด้านที่ดินและที่อยู่อาศัย

โครงสร้างเมืองกับตลาดที่อยู่อาศัย

นโยบายที่ดินและที่อยู่อาศัยในอดีตมักเน้นไปที่การจัดสรรที่ดินและการสร้างที่อยู่อาศัยโดยหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้คนชั้นกลางและผู้มีรายได้น้อยในเมืองสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง นับตั้งแต่การจัดตั้งธนาคาร

อาคารสงเคราะห์ขึ้นในปี พ.ศ. 2496 และโครงการอาคารสงเคราะห์ในหลายแห่งในกรุงเทพมหานคร จนกระทั่งมีการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติและโครงการรื้อถอนสลัมและย้ายชุมชนไปยังพื้นที่อื่น นโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาคืออยู่อาศัยเหล่านี้นุ่งเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยในระดับจุลภาค กล่าวคือจะเน้นเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง แต่ไม่ได้คำนึงถึงโครงสร้างของเมืองและตลาดที่ดินในภาพรวม จึงทำให้เกิดความลักลั่นระหว่างนโยบายที่ดินและที่อยู่อาศัยที่มุ่งช่วยเหลือคนจนกับนโยบายการพัฒนาเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน การไม่เข้าใจหรือไม่คำนึงถึงโครงสร้างเมืองในภาพรวมทำให้โครงการรื้อย้ายสลัมในอดีตได้สร้างปัญหาต่างๆ ตามมามากมาย โดยเฉพาะในเรื่องความไม่สมดุลเชิงที่ตั้งระหว่างที่อยู่อาศัยกับที่ทำงาน ผู้ที่เคยอยู่อาศัยในชุมชนแออัดที่ถูกย้ายออกไปนอกเมืองไม่สามารถหางานในบริเวณใกล้เคียงได้ จึงต้องเดินทางไกลเข้ามาทำงานในเมือง ประกอบกับระบบการขนส่งมวลชนที่ไม่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้ประชาชนที่ถูกย้ายออกไปต้องได้รับความลำบากมากขึ้นในการเดินทาง ทำให้เพิ่มค่าใช้จ่ายในการเดินทางและการดำรงชีวิต

จากที่ประเทศไทยได้มีประสบการณ์ในการดำเนินโครงการพัฒนาที่ดินและที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยมาหลายสิบปี ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนี้ต่างเห็นว่า นโยบายและการบริหารจัดการที่ดินในเมืองจำเป็นต้องคำนึงถึงโครงสร้างเมืองและรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในระดับมหภาคด้วย แม้ว่าในทางปฏิบัติจะเป็นไปได้ยากก็ตาม อย่างไรก็ตาม ในด้านงานเขียนเชิงวิชาการก็ยังมีงานวิจัยอยู่ไม่มากที่ได้แสดงหลักฐานเชิงประจักษ์ในเรื่องนี้ ที่พอสืบค้นได้คือรายงานของ อาเลน เบอ์ทอด (Alain Bertaud, 2010) ซึ่งได้ศึกษาผลกระทบของนโยบายและกฎระเบียบของรัฐต่อตลาดที่ดินและความสามารถในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยในเมืองใหญ่ใน 4 ประเทศ คือ อินเดีย เกาหลีใต้ จีน และไทย โดยนักวิจัยได้เลือกกรุงเทพมหานครเป็นกรณีศึกษาหนึ่งในนั้น

ประเด็นวิเคราะห์หลักของงานวิจัยนี้คือรูปแบบการ “บริโภคที่ดิน” (land consumption) หรือการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองตามระดับรายได้ของครัวเรือน และรูปแบบการกระจายตัวเชิงพื้นที่ (spatial distribution) ของการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น สมมติฐานและข้อเสนอหลักของรายงานฉบับนี้คือ นโยบายและการบริหารจัดการที่ดินในเมืองที่ประสบความสำเร็จในด้านที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยสำหรับคนทุกสถานะ จำเป็นต้องคำนึงถึงรูปแบบการใช้ที่ดินตามรายได้ครัวเรือนกับรูปแบบการกระจายตัวเชิงพื้นที่ไปพร้อมๆ กัน นโยบายที่ดินในหลายเมืองคิดแบบแยกส่วนจึงไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้

ในการวิเคราะห์กรณีศึกษาตลาดที่ดินในกรุงเทพมหานคร งานวิจัยดังกล่าวพบว่า บริษัทพัฒนาที่อยู่อาศัยเอกชนรายใหญ่มีบทบาทสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในตลาดที่ดินของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสร้างคอนโดมิเนียมและหมู่บ้านจัดสรรให้กับครอบครัวที่มีรายได้สูงและปานกลางในช่วงแรก และครัวเรือนรายได้น้อยจำนวนมากในช่วงต่อมาจนถึงปัจจุบัน หน่วยที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่พัฒนาโดยบริษัทเหล่านี้มีจำนวนมากยิ่งกว่าที่พัฒนาโดยหน่วยงานของรัฐ ปัจจัยหลักที่ทำให้บริษัทพัฒนาที่อยู่อาศัยรายใหญ่มีบทบาทสำคัญในการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยมี 4 ประการด้วยกัน

ประการแรก ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เข้มงวดมากของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะการกำหนดอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio-FAR) ก่อนปี พ.ศ. 2547 เปิดโอกาสให้บริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์สามารถพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยได้ค่อนข้างอิสระในพื้นที่นอกเหนือจากเขตศูนย์กลางธุรกิจ กลไกตลาดเสรีในตลาดที่ดินเปิดโอกาสให้นักพัฒนาที่ดินสามารถกำหนดอัตราทดแทนที่ดินด้วยทุน (rate of substitution

of capital for land) ที่เหมาะสม โดยการกำหนดจำนวนชั้นและพื้นที่อาคารที่ทำให้เกิดส่วนต่างสูงสุดระหว่างรายได้จากการขายกับต้นทุนในการซื้อที่ดินและต้นทุนก่อสร้าง เมื่อราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น นักพัฒนาที่ดินก็จะเพิ่มพื้นที่อาคารเพื่อไม่ให้ราคาหน่วยที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นมากเกินไป โดยการสร้างคอนโดมิเนียมที่มีขนาดห้องเล็กลง กลไกตลาดที่ดินในกรุงเทพมหานครทำให้ความหนาแน่นของเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2533 อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงแบบจำลองเมืองศูนย์กลางเดี่ยวแบบดั้งเดิม (classical monocentric city model) ซึ่งเสนอไว้ในทฤษฎีที่ตั้งโดย Alonso (1964) Mills (1970) และ Muth (1985)

ปัจจัยที่สองที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตลาดที่ดินในกรุงเทพมหานครคือ รายได้ครัวเรือนที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้ครัวเรือนจำนวนมากสามารถซื้อที่อยู่อาศัยขนาดเล็กได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 เป็นต้นมา อีกปัจจัยหนึ่งคือ ความไม่พร้อมของโครงสร้างพื้นฐานด้านการจราจรขนส่งที่ทำให้การจราจรติดขัดเป็นอย่างมาก เป็นผลให้เขตพื้นที่ในศูนย์กลางเมืองหรือที่ใกล้กับศูนย์กลางเมืองเป็นที่ต้องการของประชาชนและผู้ประกอบการ และทำให้ราคาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้นมาก ด้วยเหตุดังกล่าว นักพัฒนาที่ดินจึงเลือกดำเนินโครงการรื้อถอนและสร้างอาคารใหม่ (redevelopment) บนแปลงที่ดินในเมืองแทนที่จะพัฒนาโครงการในพื้นที่ชานเมืองและสามารถทำได้เพราะกฎระเบียบด้านผังเมืองและอาคารไม่ได้เข้มงวดดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ปัจจัยสุดท้ายที่มีผลต่อการพัฒนาตลาดที่ดินที่ทำให้คนจำนวนมากสามารถเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครคือ การพัฒนาระบบการเงินเพื่อการเคหะ โดยเฉพาะการให้กู้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำของธนาคารอาคารสงเคราะห์

การวิเคราะห์ในงานวิจัยนี้ได้ใช้ข้อมูลเก่าที่เก็บเมื่อหลายสิบปีก่อนแล้ว แต่ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา การสร้างระบบขนส่งมวลชนแบบรางได้ทำให้รูปแบบ

การใช้ประโยชน์ที่ดินเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในหลายพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร และเริ่มเห็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเมืองที่เน้นระบบรางมากขึ้น แต่ในปัจจุบันยังไม่มีการศึกษาเชิงประจักษ์ถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อีกทั้งยังไม่มี การวิเคราะห์อัตราผลตอบแทนของการลงทุน (capitalization rate) ใน โครงการพัฒนาที่ดินของประเทศไทยที่มีการเปิดเผยในเชิงวิชาการ รวมถึง ระดับการทดแทนระหว่างที่ดินกับทุนในภาพรวมของตลาดที่ดินในเมือง ในปัจจุบัน ประเด็นเหล่านี้ควรส่งเสริมให้มีการวิจัยเชิงลึกต่อไป

การย้ายถิ่นกับที่อยู่อาศัยในเมือง

อุปสงค์ด้านที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยในเมืองเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงด้านประชากรในระดับประเทศทั้งด้านโครงสร้างประชากร แหล่งที่ตั้งถิ่นฐานและกำลังการซื้อของผู้บริโภค ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญคือ การย้ายถิ่นของประชากรจากภาคชนบทเข้าสู่เมืองได้ทำให้เกิดความต้องการที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมากและภายในระยะเวลาอันสั้น งานวิจัยบางชิ้นได้แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองและการใช้ที่ดินกับพลวัตด้านประชากรและปัจจัยเชิงภูมิศาสตร์ในประเทศไทย เช่น Entwisle et al. (1998) ได้ดำเนินโครงการศึกษาเพื่อประเมินผลกระทบของโครงการพัฒนาชุมชนชนบทแบบบูรณาการในอำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537 ส่วนหนึ่งของการศึกษาดังกล่าวได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ที่ดินกับพลวัตด้านประชากร การถือครองที่ดินและเศรษฐกิจของชุมชนชนบท

สืบเนื่องจากงานของ Entwisle et al. ในการศึกษาของ Vanwey (2003) ในพื้นที่เดียวกันได้ค้นพบว่า การถือครองที่ดินเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการย้ายถิ่นชั่วคราวของเกษตรกรในเขตชนบทของประเทศไทย การย้ายถิ่นเป็นวิธีการหนึ่งในการเพิ่มแหล่งรายได้ของครัวเรือนให้มีความหลากหลายมากขึ้น

(diverstification) ทั้งในเชิงสาขาเศรษฐกิจและเชิงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ Vanwey ได้วิเคราะห์สมมติฐานนี้โดยมุ่งประเด็นวิเคราะห์ไปที่การถือครองที่ดิน โดยได้เลือกศึกษาครัวเรือนในอำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ และวิเคราะห์เชิงปริมาณด้วยการวิเคราะห์ถดถอย (regression analysis) ตัวแปรตามในการวิเคราะห์คือ ความเป็นไปได้ในการย้ายถิ่นชั่วคราว รวมทั้งเพศและจำนวนของสมาชิกในครัวเรือนที่จะย้ายถิ่นชั่วคราว ข้อค้นพบหลักของงานวิจัยนี้คือ ครัวเรือนที่ถือครองที่ดินขนาดเล็กจะย้ายถิ่นเพื่อเพิ่มแหล่งรายได้เพื่อเสริมจากรายได้จากการเกษตร ในขณะที่ครัวเรือนที่ถือครองที่ดินขนาดใหญ่กว่าจะย้ายถิ่นเพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ที่มีอยู่อย่างจำกัดในพื้นที่ชนบท แนวโน้มที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาคือ ประชาชนในชนบทย้ายถิ่นฐานเข้าเมืองเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะการย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพมหานครและปริมณฑล และทำให้เกิดความต้องการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยในพื้นที่เมืองต่อมา ผลวิเคราะห์จากงานวิจัยเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า ปัญหาที่ดินในเมืองมีความเชื่อมโยงกับปัญหาที่ดินในชนบท การทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้เกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินในเมืองไม่สามารถใช้เพียงกรอบแนวคิดแคบๆ ที่ดูเฉพาะความเป็นไปในเมืองได้อย่างเดียว นอกจากนี้ การใช้กรอบแนวคิดเศรษฐศาสตร์ในสำนักนีโอคลาสสิกเพียงอย่างเดียวอาจทำให้การวิเคราะห์มองไม่เห็นมิติอื่นๆ ของเรื่องเศรษฐกิจที่ดิน เพราะปัจจัยที่ผลการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับที่ดินมีอยู่หลากหลายและมีความซับซ้อน ทั้งในระดับโครงสร้างและระดับพฤติกรรมของครัวเรือน

จากมุมมองเชิงโครงสร้าง การลงทุนในด้านที่อยู่อาศัยในเมืองอาจมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาคได้ งานเขียนของประพันธ์ เศรษฐนันท์ (2515) ได้ระบุว่า การย้ายถิ่นเข้าเมืองทำให้เกิดความต้องการที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมาก แต่โครงการที่อยู่อาศัยของรัฐที่มีอยู่เพื่อรองรับการหลั่งไหลเข้ามาของประชากรเข้าสู่เมืองไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่าใดนัก

กลับเป็นการเพิ่มภาระให้แก่รัฐบาลไม่มีที่สิ้นสุด ความพยายามของรัฐบาลในการสร้างอุปทานด้านที่อยู่อาศัยโดยการเพิ่มหน่วยที่อยู่อาศัย (housing units) เพื่อให้เพียงพอกับอุปสงค์ด้านที่อยู่อาศัย โดยไม่ควบคุมหรือยับยั้งอัตราเพิ่มของประชากรย่อมทำให้เกิดปัญหา นอกจากรัฐบาลจะต้องเสียงบประมาณเป็นจำนวนมากแล้ว ยังมีปัญหาที่ดินในเมืองหลวงที่มีอยู่อย่างจำกัด เมื่อมีการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยมากเกินไป การใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่น เช่น การค้าและอุตสาหกรรม ก็จะลดน้อยลงไปโดยปริยาย รัฐบาลจึงควรมุ่งในด้านการพัฒนาภูมิภาคเพื่อก่อให้เกิดผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมมากกว่าที่จะลงทุนในการสร้างที่อยู่อาศัย ประพันธ์ได้อ้างถึงทฤษฎีลำดับสำคัญที่ต่ำของที่อยู่อาศัย (Theory of low-priority housing) ในการเชื่อมโยงประเด็นเรื่องการลงทุนสร้างที่อยู่อาศัยที่อาจมีผลต่อการเพิ่มอำนาจซื้อ (purchasing power) ของประชาชนในสัดส่วนที่สูงกว่าการเพิ่มขึ้นของสินค้าและบริการภายในประเทศ หากแนวโน้มการลงทุนในลักษณะดังกล่าวยังคงมีอยู่ต่อไป อาจทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นได้ภายในประเทศ นโยบายและโครงการด้านที่อยู่อาศัยต้องดำเนินการไปพร้อมกับการพัฒนาภูมิภาค เพื่อลดการหลั่งไหลของประชากรเข้าเมืองหลวง การลดความเป็นเอกนครของนครหลวง แนวคิดนี้แตกต่างจากข้อเสนอของนักนโยบาย นักวิชาการและกลุ่มประชาสังคมที่เชื่อว่ารัฐต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการสร้างที่อยู่อาศัยให้กับประชาชน โดยเฉพาะผู้ยากไร้ในเมือง ดังในตัวอย่างของการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ และการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการบ้านมั่นคง และโครงการส่งเสริมการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยในด้านอื่นๆ

อีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่ออุปสงค์ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยคือกำลังการซื้อของประชาชน ในอดีตมีรายงานที่ให้ข้อมูลและผลการวิเคราะห์โดยคร่าวเกี่ยวกับรายได้และคุณลักษณะของผู้ซื้อที่อยู่อาศัยอยู่เป็นประจำ เช่น วารสารของ

ธนาคารอาคารสงเคราะห์ แต่งงานเหล่านี้ไม่ได้วิเคราะห์ภาพรวมในเชิงเศรษฐศาสตร์ ในช่วงหลังก็มีการวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์อยู่บ้าง เช่น การวิเคราะห์ความสามารถในการซื้อที่อยู่อาศัยของคนไทย โดย นิธิสาร พงศ์ปิยะไพบูลย์ (2554) แต่ก็ถือว่ายังมียอดความรู้ในเรื่องนี้ไม่มากนัก จึงต้องมีการวิจัยเพิ่มเติมต่อไป

การใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด

หลักการพื้นฐานในเรื่องเศรษฐกิจที่ดินในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมทั้งในพื้นที่ชนบทและในพื้นที่เมืองคือ การใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพสูงสุด องค์ประกอบสำคัญในการดำเนินการตามหลักการดังกล่าวคือ การออกมาตรการโดยรัฐเพื่อบังคับหรือส่งเสริมให้เจ้าของที่ดินต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่อย่างสม่ำเสมอ ไม่ปล่อยทิ้งไว้อย่างเปล่าประโยชน์ อันที่จริงแล้วหลักการนี้มีใช้มาตั้งแต่สมัยอดีต ย้อนกลับไปถึงยุคการตราใช้กฎหมายมังรายศาสตร์ ซึ่งถือเป็นกฎหมายเก่าแก่ที่สุดแห่งอาณาจักรล้านนาล้านนับตั้งแต่พญามังรายได้ทรงสร้างเมืองเชียงใหม่เมื่อปี พ.ศ. 1839 ตามกฎหมายมังรายศาสตร์ หาก “เรือกสวนไร่นาใดกลายเป็นนาร้างนาน 10 ปี ต่อมาไพร่ไทได้แผ้วถางบุกเบิกให้เป็นไร่นา ให้ไพร่ ทำนาโดยไม่เก็บค่านา 3 ปี ถ้าเกิน 3 ปีไปแล้วให้ขุนกินเมืองเก็บภาษีตามประเพณีโบราณ” (ประเสริฐ ณ นคร, 2514) แสดงถึงหลักการที่ต้องการให้ที่ดินที่สามารถใช้เพาะปลูกไม่ถูกทิ้งร้างไปโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์ หลักการดังกล่าวก็ยังคงใช้ในสมัยรัตนโกสินทร์ เนื่องจากทางการไม่ต้องการให้มีการทำนาเลื่อนลอยหรือการครอบครองที่ดินไว้เฉยๆ ถ้าผู้ใดทอดทิ้งนาของตนไปก็จะอนุญาตให้ผู้อื่นเข้ามาครองครองแทนได้ ถ้ายังไม่มีคนเข้ามาครอบครอง ก็ต้องเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ต้องชวนหาคนเข้ามาทำต่อไป (ชัย เรื่องศิลป์, 2522)

ประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับแนวคิดการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดคือ การป้องกันและจัดการกับปัญหาการเก็งกำไรที่ดิน งานศึกษาและวิเคราะห์เชิงนโยบายจำนวนหนึ่งได้ระบุว่า การเก็งกำไรที่ดินเป็นปัญหาใหญ่ที่นโยบายและการบริหารจัดการที่ดินต้องจัดการ ด้วยเหตุผลสำคัญคือการเก็งกำไรที่ดินโดยปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าไปนั้นถือเป็นการสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจ (deadweight loss) อีกทั้งยังเป็นปัญหาด้านความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินและปัญหาสืบเนื่องที่อาจทำให้ระบบเศรษฐกิจมหภาคได้รับผลกระทบต่อไปอีกด้วย

โดยนิยามพื้นฐาน การเก็งกำไรคือการซื้อที่ดินหรือทรัพย์สินไว้เพื่อทำกำไรจากการขายทรัพย์สินนั้นในอนาคต นักเก็งกำไรมักมีเหตุผลหรือมีความเชื่อในปัจจุบันที่จะทำให้มูลค่าทรัพย์สินนั้นเพิ่มขึ้นต่อไป ซึ่งอาจเป็นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่อยู่บริเวณใกล้เคียง และการคาดการณ์ว่า เศรษฐกิจของประเทศจะเติบโตมากขึ้น การเก็งกำไรเกิดขึ้นได้เมื่อผู้ซื้อสังเกตเห็นว่า มูลค่าที่ดินและทรัพย์สินกำลังเพิ่มขึ้น จึงคิดว่าแนวโน้มจะเป็นเช่นนั้นต่อไป ขณะเดียวกันการเก็งกำไรก็มีลักษณะพฤติกรรมรวมหมู่แบบความคลั่งไคล้ตามกระแส (mania) เมื่อแต่ละคนทำตามคนอื่นในการตัดสินใจลงทุนในช่วงเวลา ก่อนที่ตลาดฟองสบู่จะแตก (Kindleberger, 1978) ซึ่งโดยมากเกิดขึ้นเมื่อผู้เก็งกำไรไม่ได้มีข้อมูลความรู้ที่เพียงพอเกี่ยวกับผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้นกับการลงทุนของตนเอง และมักลงทุนอย่างไม่ระมัดระวัง (Lindeman, 1976: 149) การเปลี่ยนแปลงในราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์เป็นสาเหตุสำคัญของการเก็งกำไร ซึ่งมักทำให้ตลาดอสังหาริมทรัพย์บูมหรือเฟื่องฟูขึ้นได้ ทั้งนี้เพราะผู้ซื้อมักมองโลกในแง่ดีว่า ตลาดจะยังคงเติบโตอีกต่อไป แม้ว่าจะมีสัญญาณเตือนว่า ตลาดอาจไม่โตหรือราคาจะไม่ขึ้นอีกแล้วก็ตาม แต่เมื่อสถานการณ์เริ่มแย่ลง ทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้บริโภค นักพัฒนาที่ดินหรือธนาคาร ต่างก็ตื่นตระหนกและมองโลก

ในแง่ร้าย และแต่ละคนอาจมีการตัดสินใจที่ทำให้สถานการณ์โดยรวมยิ่งแย่ลง
ไปอีก (Ho and Kwong, 2002)

โดยทั่วไปปรากฏการณ์การเก็งกำไรที่ดินจะมีภาพลักษณะว่าเป็นผลลบ
ต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวม ทั้งในด้านประสิทธิภาพของการใช้ประโยชน์
ที่ดินและในด้านระบบการเงิน และอาจเกิดผลกระทบสืบเนื่องต่อสถานการณ์
เศรษฐกิจมหภาคของประเทศได้ อย่างไรก็ตาม ก็มีในบางกรณีที่มีการเก็งกำไร
ในที่ดินและทรัพย์สินจะช่วยลดสต็อกที่อยู่อาศัยส่วนเกินในตลาด โดยเฉพาะ
ในตลาดอสังหาริมทรัพย์หลังการเกิดวิกฤตที่ทำให้ราคาตกต่ำ นักเก็งกำไรอาจ
ลงทุนซื้อที่ดินและอาคารที่ราคาถูกมากเพื่อหวังกำไรในอนาคต ซึ่งจะทำให้
ราคาทรัพย์สินกระเตื้องและเพิ่มสูงขึ้นและเป็นการฟื้นฟูสภาพตลาดต่อไปได้
(Jaffe and Sirmans, 1989: 23-24) ปัญหาการเก็งกำไรในที่ดินจึงขึ้นอยู่กับขนาด
เงื่อนไขและบริบทของตลาดแต่ละแห่ง

แม้ว่าประเทศไทยเคยประสบปัญหาการเก็งกำไรในที่ดินและ
อสังหาริมทรัพย์ที่นำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 มาแล้วก็ตาม
งานวิเคราะห์เชิงประจักษ์เกี่ยวกับการเก็งกำไรในที่ดินในประเทศไทยมีอยู่
ไม่มากนัก รายงานและบทความบางฉบับได้บันทึกเหตุการณ์ในภาวะฟองสบู่
ในช่วงทศวรรษ 2530 ที่เกิดขึ้นพร้อมกับการเติบโตเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของ
ประเทศไทย และได้วิเคราะห์ถึงผลกระทบของนโยบายของรัฐที่เกิดขึ้นในช่วงนั้น
ที่มีผลต่อการขยายตัวและเปลี่ยนแปลงรูปแบบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์
ในกรุงเทพมหานคร เช่น ในปี พ.ศ. 2532 รัฐบาลได้ออกนโยบายควบคุม
คอนโดมิเนียมราคาสูง ทำให้นักลงทุนหันไปทำคอนโดมิเนียมราคาถูกบริเวณ
ชานเมืองแทนเพราะไม่ถูกเพ่งเล็งจากราชาการ สถาบันการเงินก็ยินดีให้เงินกู้
มากกว่า ทำให้เกิดโครงการระดับราคาถูกมาก จึงเป็นการเปลี่ยนรูปแบบธุรกิจ

อสังหาริมทรัพย์ ในขณะที่เดียวกันก็เริ่มมีนโยบายเปิดโอกาสให้คนต่างชาติเข้ามาตั้งถิ่นฐานและถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย การส่งเสริมการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับคนทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมในบริเวณชานเมือง ประกอบกับการเติบโตอย่างรวดเร็วของธุรกิจการท่องเที่ยวทำให้เกิดความต้องการในการพัฒนาโรงแรมที่พัก จึงเกิดการพัฒนาดินในพื้นที่ท่องเที่ยวหลายแห่ง เช่น เชียงใหม่ ภูเก็ต และได้รับการส่งเสริมของสำนักงานส่งเสริมการลงทุน (บีโอไอ) (ธนาคารกสิกรไทย, 2532)

บทความและงานวิจัยที่พอมืออยู่บ้างเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเก็งกำไรในตลาดอสังหาริมทรัพย์ในช่วงก่อนและหลังวิกฤตการเงินและเศรษฐกิจไทย ในปี พ.ศ. 2540 เช่น งานวิจัยของสถาบันที่ดิน (2544) ได้ทำการสำรวจและประเมินตลาดที่ดินในประเทศไทย พบว่า ที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ มีถึงร้อยละ 70 ของพื้นที่ทั้งหมดที่พัฒนาได้ ซึ่งสามารถประเมินการสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ถึง 127,384 ล้านบาท แต่ในขณะเดียวกันก็มีผู้ไร้ที่ทำกินอยู่กว่า 8 แสนครัวเรือน แสดงให้เห็นว่า ปัญหาประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ต่ำกว่าศักยภาพเกิดขึ้นพร้อมปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงที่ดินในประเทศไทย

งานวิเคราะห์อีกชุดหนึ่งเป็นงานเขียนของโสภณ พรโชคชัย (Pornchokchai, 2002; Pornchokchai, 2003; Pornchokchai and Perera, 2005) ในการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของการเกิดการเก็งกำไรในตลาดที่ดินและที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครที่สืบเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 Pornchokchai (2002, 2003) ได้ค้นพบว่า จำนวนที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครมีอัตราว่างถึงร้อยละ 14 แต่หน่วยที่อยู่อาศัยที่สะท้อนอุปสงค์ที่แท้จริง (real demand) หรือความต้องการที่จะเช่าอยู่อาศัยจริง (occupancy rate)

มีอัตราที่สูง มีหน่วยที่อยู่อาศัยสำหรับให้เช่าอยู่น้อยและมูลค่าการซื้อขายไม่ลดลง แต่ในขณะเดียวกันก็มีโครงการที่ผู้ซื้อไม่ได้ต้องการอยู่อาศัยจริงและตั้งใจซื้อไว้เพื่อเก็งกำไรด้วยการขายต่อเพื่อให้ได้กำไรส่วนต่าง (capital gain) แต่เนื่องจากเกิดเศรษฐกิจตกต่ำ จึงไม่สามารถขายหน่วยที่อยู่อาศัยเหล่านั้นได้ จึงเปิดให้เช่าแทน การเก็งกำไรในกรณีของกรุงเทพมหานครถือเป็นปัญหาเพราะได้กลายเป็นลักษณะพฤติกรรมแบบความคลั่งไคล้ตามกระแสที่ทำให้เกิดลงทุนมากเกินไปและการผลิตหน่วยที่อยู่อาศัยออกมามากเกินไป จำนวนที่อยู่อาศัยที่มีอยู่มากนี้กลายเป็นอุปสรรคในการฟื้นตัวของตลาดที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครในช่วงหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 อีกหลายปี สาเหตุสำคัญของการเก็งกำไรที่เป็นปัญหาดังกล่าวคือ กลุ่มผู้บริโภคขาดความรู้ และข้อมูลที่ถูกต้องและเชื่อถือได้เกี่ยวกับสภาพการณ์ในตลาดอสังหาริมทรัพย์ (Pornchokchai and Perera, 2005) ข้อค้นพบดังกล่าวนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับตลาดอสังหาริมทรัพย์และหน่วยงานบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้ตลาดฟื้นตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

ปัจจัยด้านเศรษฐกิจมหภาคมีผลอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจที่ดินภายในประเทศ โดยเฉพาะการเก็งกำไรที่เกิดขึ้นในภาวะฟองสบู่ในตลาดอสังหาริมทรัพย์ที่นำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540-2541 สาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดภาวะฟองสบู่คือแนวนโยบายผ่อนคลายนโยบายด้านปรวรรตเงินตรา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการเคลื่อนย้ายเงินตราโดยเสรี มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 และในปี พ.ศ. 2533 ทางของไทยได้ประกาศว่าจะไม่ใช้ข้อจำกัดการชำระเงินหรือการโอนเงินเพื่อธุรกิจเงินเดินสะพัดระหว่างประเทศ ในปี พ.ศ. 2536 รัฐบาลได้สนับสนุนให้เอกชนเปิดกิจการวิเทศธนกิจ (Bangkok International Banking Facilities: BIBF) เพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านการเงินของภูมิภาค มาตรการดังกล่าวได้ดึงดูดเงินทุนจากต่างประเทศ

เป็นจำนวนมากในระหว่างปี พ.ศ. 2533-2539 ซึ่งได้กระตุ้นการลงทุนและการเก็งกำไร สถาบันการเงินภายในประเทศได้ปล่อยสินเชื่ออย่างไม่ระมัดระวัง และมีการเก็งกำไรในราคาอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดสภาพฟองสบู่ขึ้นในหลายภาคเศรษฐกิจ จนกระทั่งเริ่มมีความกังวลว่าจะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ และเมื่อเกิดความเกรงกลัวในการลดค่าเงินบาทและสถาบันการเงินหลายแห่งได้ล้มละลาย เงินทุนจึงไหลออกจากประเทศเป็นจำนวนมาก และมีผลต่อนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของประเทศต่อเนื่องมาอีกนานหลายปี (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2556)

จากการประมวลเหตุการณ์ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 โดย Nakarntab, Karnchanasai and Piamchol (2004) พบว่า ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 มูลค่าการก่อสร้างที่อยู่อาศัยเอกชนได้ขยายตัวมาอย่างต่อเนื่อง และมีค่าสูงสุดในปี พ.ศ. 2537-2539 ก่อนที่จะตกลงอย่างมาก เมื่อเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปีต่อมา ในช่วงเวลานั้น ได้มีนักลงทุนรายใหม่เข้าสู่การธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมาก ทำให้มีโครงการก่อสร้างเกิดขึ้นมากมาย ในขณะเดียวกันก็มีการซื้อขายที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะอาคารห้องชุดไว้เพื่อเก็งกำไรกันอย่างแพร่หลาย และจำนวนมากไม่มีการเข้าอยู่อาศัยจริง กระนั้นก็ยังมีการใหม่เกิดขึ้นตลอดเรื่อยมา ภาวะฟองสบู่ใช้เวลาก่อตัวขึ้นหลายปีโดยเกิดจากปัจจัยต่างๆ ทั้งการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจำนวนมาก การให้สิทธิพิเศษด้านการลงทุนแก่ภาคอสังหาริมทรัพย์ การเปิดเสรีด้านการเงินโดยเฉพาะการจัดตั้ง BIBFs และความเชื่อมั่นของหลายฝ่ายว่าเศรษฐกิจไทยจะเติบโตต่อไปได้เรื่อยๆ เหมือนที่ผ่านมา แต่เมื่อภาวะฟองสบู่ในภาคอสังหาริมทรัพย์ไทยได้แตกลง ก็ได้ส่งผลให้เกิดความเสียหายทั้งกับภาคอสังหาริมทรัพย์และภาคสถาบันการเงินทั้งระบบ นอกจากการประมวลเหตุการณ์ก่อนหน้าวิกฤตต้มยำกุ้งแล้ว บทความดังกล่าวยังได้วิเคราะห์

ความสัมพันธ์ระหว่างการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์กับตลาดอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งฐานะการเงินของธนาคารพาณิชย์และการปล่อยสินเชื่อ ซึ่งมีความอ่อนไหวต่อภาวะตลาดอสังหาริมทรัพย์และความเคลื่อนไหวของราคาสินทรัพย์ และได้ประเมินผลกระทบที่มีต่อภาคธนาคารพาณิชย์ที่ต้องเผชิญกับความเสี่ยงของวัฏจักรอัตราดอกเบี้ยขาขึ้นและราคาสินทรัพย์ที่ลดลงตามมา บทความนี้นับว่าเป็นหนึ่งในบทความเพียงไม่กี่ฉบับที่ได้วิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างตลาดที่ดินและอสังหาริมทรัพย์กับระบบการเงินของประเทศไทย

งานวิจัยอีกกลุ่มหนึ่งเป็นการวิเคราะห์ระบบการเงินที่สนับสนุนเป็นเรื่องระบบการเงินที่อยู่อาศัยกับปัจจัยด้านเศรษฐกิจมหภาค ตัวอย่างเช่น Subhanij (2009) ได้วิเคราะห์บทบาทของราคาที่อยู่อาศัยกับการเงินที่อยู่อาศัย (housing finance) ในการเพิ่มขึ้นของหนี้ครัวเรือนในประเทศไทย และความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ใช้แนวทางการกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อ (inflation targeting framework) กับสถานะการเงินในระดับครัวเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราคาที่อยู่อาศัยและการจ่ายเงินค่าผ่อนบ้าน ผลการวิเคราะห์พบว่า ระดับหนี้ครัวเรือนและตลาดที่อยู่อาศัยในประเทศไทยอยู่ในระดับที่ดีในช่วงปี 2007 สัดส่วนระหว่างหนี้ครัวเรือนกับอัตราการเพิ่มของราคาที่อยู่อาศัย (housing price inflation) อยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ในขณะที่อัตราการเติบโตของการบริโภคไม่สูงมากเนื่องจากราคาที่อยู่อาศัยอยู่ในระดับต่ำและการใช้จ่ายครัวเรือนก็อยู่ในระดับต่ำ บทสรุปที่ได้จากงานวิจัยในลักษณะนี้อาจเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วตามสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งมีผลต่อปัจจัยเศรษฐกิจมหภาค จึงควรมีการวิเคราะห์ในลักษณะดังกล่าวอย่างต่อเนื่องต่อไป

นอกจากปัจจัยด้านการเงินแล้ว ปัจจัยด้านข้อมูลก็มีผลอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจของผู้ลงทุนในตลาดอสังหาริมทรัพย์ที่อาจนำไปสู่การเก็งกำไรที่ทำให้เกิดสภาพฟองสบู่ ประเด็นที่เกี่ยวข้องคือ การตัดสินใจเลือกเวลาที่เหมาะสม (optimal development time) ในการลงทุนพัฒนาเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างถาวร เนื่องจากมีข้อสังเกตว่า การเพิ่มขึ้นของราคาสินทรัพย์ประเภทอสังหาริมทรัพย์ในช่วงเวลาก่อนวิกฤตต้มยำกุ้งนั้นไม่ได้เป็นการเพิ่มขึ้นตามปัจจัยพื้นฐานที่แท้จริง แต่อาจเป็นผลมาจากการเก็งกำไรที่ก่อให้เกิดภาวะฟองสบู่ในราคาอสังหาริมทรัพย์ และภาวะฟองสบู่ได้นำไปสู่การลงทุนก่อสร้างที่เกิดขึ้นเร็วกว่ากำหนดเวลาอันเหมาะสม อารยะ ปรีชาเมตตา (2549) ได้วิเคราะห์ประเด็นนี้ โดยแสดงให้เห็นว่า ความเชื่อมั่นที่มากเกินไปในข้อมูลที่ดินเองมีอยู่ ทำให้นักลงทุนปรับการคาดการณ์ของตนที่สนองต่อการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยพื้นฐานและโอกาสในการทำกำไรจากการซื้อขายสินทรัพย์ในอนาคตที่มากเกินไป และนำไปสู่การลงทุนก่อสร้างในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่เร็วกว่ากำหนดเวลาที่เหมาะสมที่สุด ภายใต้ภาวะฟองสบู่ ราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้นักลงทุนคาดหวังว่าจะสามารถเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ในลักษณะ early exercise premium ที่มีค่าเป็นบวกได้ แต่กลับทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพในระยะยาว (dynamic inefficiency) เพราะต้นทุนในการปรับเปลี่ยนสูงมาก บทความนี้นับว่าเป็นหนึ่งในงานวิจัยพื้นฐานเกี่ยวกับที่ดินที่ใช้กรอบทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่เน้นการสร้างแบบจำลองคณิตศาสตร์ ซึ่งมีอยู่น้อยมากในประเทศไทย

แม้ว่างานวิจัยดังกล่าวไม่ได้มีการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อพิสูจน์สมมติฐานก็ตาม แต่ผลที่ได้จากการวิเคราะห์เชิงทฤษฎีก็มีนัยเชิงนโยบายที่สำคัญ กล่าวคือ ในกรณีโดยทั่วไป การเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ยน่าจะมีผลทำให้นักลงทุนชะลอเวลาในการลงทุนพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ออกไป แต่ใน

บางกรณีก็อาจทำให้มูลค่าของทางเลือกในการสร้างอาคารลดลงมากกว่าการลดลงของมูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนในทันที ซึ่งก็อาจทำให้นักลงทุนตัดสินใจลงทุนสร้างอาคารเร็วขึ้นกว่าเดิมได้ นโยบายการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐในการพัฒนาพื้นที่ เช่น การประกาศพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบสนามบินสุวรรณภูมิ ก็อาจก่อให้เกิดการปั่นราคาที่ดิน และทำให้ภาคเอกชนเกิดความคาดหวังทำกำไรมากเกินไป เกิดการลงทุนก่อสร้างที่เร็วเกินไป และทำให้การใช้ประโยชน์ของที่ดินเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพในระยะยาว

การลงทุนเพื่อพัฒนาที่ดินเกี่ยวข้องโดยตรงกับสภาพเศรษฐกิจมหภาคของประเทศ งานเขียนและวิจัยอีกกลุ่มหนึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับตลาดอสังหาริมทรัพย์กับสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ตัวอย่างเช่น งานของพิริยะ ผลพิรุฬห์ (2553) ได้วิเคราะห์วัฏจักรอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย และพบว่า วัฏจักรในช่วงขาขึ้นกินเวลาประมาณ 22.25 เดือน ในขณะที่วัฏจักรในช่วงขาลงกินเวลานานกว่า คือ 44 เดือน โดยทั้งวัฏจักรหนึ่งตั้งแต่จุดต่ำสุดจนถึงจุดต่ำสุดกินเวลาประมาณโดยเฉลี่ย 69.25 เดือน โดยตัวแปรที่ขึ้นนำที่มีนัยสำคัญต่อวัฏจักรอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยได้แก่ ดัชนีราคาวัสดุก่อสร้าง ปริมาณเงิน (M2) ดัชนีหลักทรัพย์ของกลุ่มอสังหาริมทรัพย์และสินเชื่อแก่ผู้ซื้อบ้าน เมื่อเปรียบเทียบระหว่างวัฏจักรอสังหาริมทรัพย์กับวัฏจักรเศรษฐกิจของประเทศไทยพบว่า ในช่วงเวลาขาขึ้น วัฏจักรอสังหาริมทรัพย์จะเป็นตัวนำวัฏจักรเศรษฐกิจประมาณ 14.3 เดือน แต่ในช่วงขาลงกลับพบว่า ผลที่ได้กลับแตกต่างจากการศึกษาบับอื่นในกรณีศึกษาต่างประเทศก็คือ วัฏจักรอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยเป็นตัวนำวัฏจักรเศรษฐกิจโดยวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยสองครั้งหลังคือในช่วงปี ค.ศ.1980 และปี ค.ศ.1997 นั้นต่างเกิดขึ้นจากวิกฤตการณ์อสังหาริมทรัพย์ทั้งสิ้น ในขณะที่การถดถอยทาง

เศรษฐกิจในช่วงเวลาอื่น พบว่า วัฏจักรเศรษฐกิจในช่วงขาลงกลับเป็นตัวนำวัฏจักรอสังหาริมทรัพย์

อย่างไรก็ดี การเก็งกำไรที่ดินอาจไม่มีผลกระทบมากต่อเศรษฐกิจมหภาคในระยะยาว ตามที่อัมมาร สยามวาลา (2514) ได้วิเคราะห์ในเชิงทฤษฎีมานานแล้วว่า การซื้อขายที่ดินเพื่อเก็งกำไรไม่ได้ทำให้การสะสมทุนระดับชาติลดลงจากระดับที่ควรจะเป็น แต่จะมีผลเสียจากการที่ผู้ซื้อที่ดินปล่อยที่ดินให้กร้างว่างเปล่าและไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเต็มที่ในพื้นที่ใกล้ศูนย์กลางเมือง และยังทำให้เมืองขยายออกไปอย่างไม่ระบียบในบริเวณชานเมือง เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้ต้องมีการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เพิ่มมากขึ้น โดยใช้เหตุ ปรากฏการณ์ดังกล่าวมีผลสืบเนื่องทำให้คนทำงานในเมืองต้องเดินทางไกลมากขึ้น ปัญหาเหล่านี้ได้เกิดขึ้นจริงในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งเมืองหลักในภูมิภาคอีกหลายแห่งในประเทศไทย สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างเรื่องเศรษฐกิจที่ดินกับปัญหาด้านอื่นๆ ของเมือง

การที่บางพื้นที่ไม่มีการพัฒนาที่ดินอย่างเต็มที่นั้นส่วนหนึ่งอาจเกิดมาจากรูปแบบการถือครองและขนาดแปลงที่ดินในพื้นที่นั้น จากการวิเคราะห์โดย กฤติญา นิมมานรดี, ศักดิ์สิทธิ์ เฉลิพงศ์ และอภิวัฒน์ รัตนวราหะ (2555) พบว่าในการพัฒนาอาคารชุดเพื่ออยู่อาศัยในพื้นที่บริเวณใกล้สถานีรถไฟฟ้าบีทีเอสนั้นพื้นที่ที่มีการพัฒนาอาคารชุดมากที่สุดคือ พื้นที่ที่มีแปลงที่ดินขนาดใหญ่ของภาคเอกชน เหตุผลหนึ่งคือ บริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เลือกที่จะพัฒนาในแปลงที่ดินขนาดใหญ่ก่อน เพราะการรวมแปลงที่ดินขนาดเล็กเข้าด้วยกันเป็นผืนใหญ่จำเป็นต้องใช้เวลาและอาจมีต้นทุนในการรวมแปลงที่ดินที่สูง บางพื้นที่ที่อาจตั้งอยู่ภายในเขตรศมีการให้บริการของรถไฟฟ้าบีทีเอส แต่มีขนาดแปลงที่ดินขนาดเล็กและรวมแปลงยาก ก็จะทำให้การพัฒนาที่ดินแบบ

รื้อสร้างใหม่น้อย ส่วนพื้นที่ที่มีที่ดินของรัฐอยู่มาก เช่น บริเวณสถานีสนามเป้า ก็แทบไม่มีการพัฒนาของเอกชนเกิดขึ้นได้

การปล่อยที่ดินให้ว่างไว้โดยยังไม่มีโครงการพัฒนาอาจเป็นส่วนหนึ่งของการสะสมที่ดิน (land bank) ซึ่งเป็นกลยุทธ์หนึ่งของบริษัทพัฒนาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในการรับมือกับราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นและในการจัดลำดับโครงการที่ต้องการพัฒนา เนื่องจากภาษีที่ดินและทรัพย์สินของประเทศไทยอยู่ในระดับที่ต่ำมาก ต้นทุนโอกาสของการถือครองที่ดินไว้เฉยๆ โดยไม่ต้องพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์ใดๆ จึงอยู่ในระดับที่ต่ำมาก นักพัฒนาที่ดินที่พอมีเงินทุนอยู่บ้างจึงนิยมกว้านซื้อที่ดินเก็บไว้จนกระทั่งถึงวันเวลาที่เหมาะสม การสะสมที่ดินในลักษณะดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อการตลาดที่ดินในเมือง และอาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการขยายตัวของเมืองไปยังชานเมือง แม้ยังมีที่ดินว่างเปล่าเหลืออยู่ในพื้นที่กลางเมืองก็ตาม ที่ผ่านมายังไม่มีการศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์ที่ประเมินต้นทุนโอกาสดังกล่าว จึงไม่สามารถทราบถึงผลเสียที่เกิดขึ้นได้อย่างแน่ชัด

อย่างไรก็ดี การสะสมที่ดินของภาคเอกชนก็ไม่ใช่ว่าจะมีแต่ผลเสียเพียงอย่างเดียว จากการศึกษาของ Foo (1990) พบว่าการสะสมที่ดินไว้ก่อนที่ราคาที่ดินจะเพิ่มสูงขึ้นเป็นกลยุทธ์สำคัญของผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์บางบริษัทในการพัฒนาโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลางในกรุงเทพมหานคร แม้ว่าอาจไม่ใช่ทางเลือกในการพัฒนาที่ดีที่สุด (sub-optimal use) สำหรับที่ดินแปลงนั้น ในขณะที่บริษัทอื่นๆ ไม่สามารถที่จะสร้างที่อยู่อาศัยราคาต่ำได้ เนื่องจากราคาที่ดินและต้นทุนวัสดุก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นสูงอย่างรวดเร็ว และไม่ได้สะสมที่ดินเอาไว้เพียงพอสำหรับการพัฒนาโครงการอีกประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวเนื่องกันคือการประเมินมูลค่าการสูญเสียโอกาสทาง

เศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการปล่อยที่ดินให้ร้างไปโดยไม่ใช้ประโยชน์ แม้ว่าประเด็นนี้จะเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายว่าเป็นปัญหาเศรษฐกิจที่ดินที่สำคัญและมีการพูดถึงเรื่องนี้กันมาก แต่ที่ผ่านมามีเพียงการศึกษาเดียวของสถาบันที่ดิน (2544) ซึ่งได้ประเมินมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจของที่ดินทิ้งร้างไว้ประมาณ 127,384,403 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม งานดังกล่าวเป็นการวิเคราะห์เมื่อสิบกว่าปีที่แล้ว และการวิเคราะห์ที่ไม่ได้เชื่อมโยงข้อมูลการถือครองที่ดินกับข้อมูลเกี่ยวกับประเภทและความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดิน อาจเนื่องจากข้อจำกัดด้านการเข้าถึงและความพร้อมของข้อมูล เนื่องจากในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมามีเกิดการเปลี่ยนแปลงของตลาดที่ดินในประเทศไทยไปมากพอสมควร จึงควรมีการศึกษาในประเด็นนี้อีกต่อไป เพื่อให้การถกเถียงในประเด็นเชิงนโยบายมีหลักฐานเชิงประจักษ์มารองรับมากขึ้น

การใช้ที่ดินของหน่วยงานรัฐ สถาบันทางสังคมและกลุ่มทุน

การทำความเข้าใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินไทยจะขาดเรื่องการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐไม่ได้ เพราะรัฐถือเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่สุดของประเทศ ทั้งที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ชนบทและเมือง ที่ราชพัสดุเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งที่หน่วยงานภาครัฐสามารถใช้ประโยชน์ได้ตามพันธกิจและภารกิจที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย เนื่องจากที่ดินราชพัสดุรวมทั้งประเทศมีอยู่มากถึง 12.5 ล้านไร่ รูปแบบและแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ขนาดใหญ่เช่นนี้ย่อมมีผลกระทบอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในพื้นที่ท้องถิ่นนั้นเองและในระดับประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมืองที่มูลค่าที่ดินเพิ่มสูงขึ้นอยู่เรื่อยมา ที่ดินราชพัสดุและที่ดินของรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่จำนวนมาก เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทยและการท่าเรือแห่งประเทศไทย ยังมีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์สำหรับทิศทางและรูปแบบการพัฒนาพื้นที่เมือง

ในอดีตเมื่อที่ดินยังคงมีเหลืออยู่มากและพื้นที่เมืองยังขยายออกไป ขานเมืองได้เรื่อยๆ การใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐในบริเวณศูนย์กลางเมือง มักเป็นไปตามภารกิจหลักของแต่ละหน่วยงาน และมีแนวนโยบายที่กำหนด โดยกรมธนารักษ์ให้แต่ละหน่วยงานปฏิบัติใช้กันเรื่อยมา แต่เมื่อเศรษฐกิจของประเทศเติบโตมากขึ้น ที่ดินเริ่มมีความขาดแคลนและภาคเอกชนเริ่มต้องการที่ดินในเมืองเพื่อตอบรับกับความต้องการด้านการพัฒนาด้านพาณิชย์กรรม และที่อยู่อาศัย มูลค่าที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นในเขตเมืองได้ทำให้ต้นทุนโอกาส (opportunity cost) ของการถือครองและใช้ที่ดินของรัฐยิ่งเพิ่มสูงขึ้นตาม จึงได้เกิดแนวคิดในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินของรัฐ และได้มีการศึกษา แนวทางและวิธีการในการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินเพื่อนำไปนโยบาย และแผนการใช้ที่ดินในที่ราชพัสดุต่อไป

สิ่งตีพิมพ์ฉบับสำคัญที่ได้วิเคราะห์เรื่องนี้ไว้เพื่อเป็นฐานความรู้สำหรับการกำหนดนโยบาย คือ รายงานการศึกษาเพื่อจัดทำแผนการใช้ที่ดินของหน่วยงานของรัฐในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (2531) และงานศึกษาอื่นๆ ของกรมธนารักษ์งานเหล่านี้เน้นการศึกษาเรื่องปัญหา อุปสรรคและทางเลือกเชิงนโยบาย ในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ราชพัสดุ อาทิ งานวิจัยของสุเมธ ศิริคุณโชติ และคณะ (2545) ได้วิเคราะห์แนวทางการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุ และรายงานของวาสิทธิ์ นนทสิน และคณะ (2554) ได้ประมวลปัญหาในการให้เช่าที่ดินและอาคารในที่ราชพัสดุ พร้อมนำเสนอแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ที่ราชพัสดุ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยเหล่านี้เป็นการวิเคราะห์และประมวลปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นประเด็นๆ ไปโดยไม่ได้มีการวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์ที่ดินและเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ งานวิจัย

ในภายหน้าจึงอาจตั้งกรอบความคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์ให้ชัดเจนมากขึ้น และวิเคราะห์การใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐด้วยวิธีวิจัยเชิงปริมาณ

นอกจากที่ดินของรัฐที่เป็นที่ราชพัสดุและที่ดินของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจแล้ว เรื่องการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของสถาบันทางสังคม และกลุ่มทุนที่สำคัญของประเทศก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญในการทำ ความเข้าใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินไทย องค์กรที่มีบทบาทสำคัญมากในด้านเศรษฐกิจที่ดินไทยโดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครคือสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จากข้อมูลที่มีการเปิดเผยล่าสุด สำนักงานทรัพย์สินฯ มีที่ดินอยู่ในครอบครองประมาณ 40,150 ไร่ โดยประมาณ 8,835 ไร่ เป็นที่ดินในกรุงเทพมหานคร โดยจำนวนมากกระจุกตัวอยู่ในย่านธุรกิจที่สำคัญ ส่วนที่ดินอีก 31,270 ไร่นั้นตั้งอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ (พอพันธ์ อุยยานนท์, 2549) งานวิจัยและบทความวิชาการเกี่ยวกับบทบาทด้านเศรษฐกิจที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ส่วนหนึ่งเป็นเนื้อหาในเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลเชิงเศรษฐกิจการเมืองของการจัดตั้งและการปรับเปลี่ยนขอบเขตหน้าที่ของกรมพระคลังข้างที่ งานวิจัยที่สำคัญในเรื่องนี้คือ วิทยานิพนธ์เรื่อง “พระคลังข้างที่กับการลงทุนธุรกิจในประเทศ พ.ศ. 2433-2475” โดย ชลลดา วัฒนศิริ (2529) ซึ่งได้วิเคราะห์อย่างละเอียดเกี่ยวกับบทบาทในการดำเนินงานลงทุนหาผลประโยชน์รายได้ของพระคลังข้างที่ท่ามกลางกระแสการขยายตัวของระบบการค้าเสรี นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งกรมพระคลังข้างที่ในปี พ.ศ. 2433 จนถึงสมัยแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นอกจากนี้ยังมีบทความของทวีศิลป์ สืบวัฒนะ (2528) ที่นำเสนอรายละเอียดคล้ายกันกับงานของชลลดา

งานเขียนทั้งสองฉบับนี้ได้ทำความเข้าใจถึงสมัยรัชกาลที่ 2 ที่มีการจัดตั้งพระคลังข้างที่ขึ้น เพื่อจัดการดูแลทรัพย์สินของพระราชวงศ์ ในสมัยรัชกาลที่ 4 หรือก่อนปี พ.ศ. 2393 พระคลังข้างที่มีรายได้จากการจัดเก็บเงินจำนวนร้อยละ 5 ของรายได้ประเทศ โดยมีเงินรายได้ส่วนสำคัญจากภาษีที่ดินหรือค่านาต่อมาในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อมีปัญหาในระบบการจัดเก็บรวบรวมเงินรายได้แผ่นดิน จึงได้มีการปฏิรูปการคลังแผ่นดินและระบบรายได้พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ไปพร้อมกัน การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมนับตั้งแต่เปิดประเทศทำการค้าเสรีใน พ.ศ. 2398 เป็นต้นมา ตลอดจนพระราชภาระในการใช้จ่ายส่วนพระองค์ที่เพิ่มมากขึ้นเป็นแรงกระตุ้นให้พระมหากษัตริย์เริ่มหาทางที่จะเพิ่มพูนพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ จึงมีการนำพระราชทรัพย์บางส่วนไปลงทุนหารายได้ด้วยวิธีการใหม่ๆ ที่ได้เริ่มเกิดขึ้นในขณะนั้น พระคลังข้างที่จึงมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้ลงทุนรายใหญ่ในกิจการค้าที่หลากหลาย ตั้งแต่การออกพระราชทรัพย์ให้กู้โดยรับจำนองทรัพย์สิน การหาผลประโยชน์จากค่าเช่าที่ดิน ที่นา ตลาด ตึกแถว และการซื้อหุ้นร่วมลงทุนในบริษัทการค้าหลายแห่ง ลักษณะการลงทุนของพระคลังข้างที่ได้มุ่งในการประกอบธุรกิจประเภทที่หวังผลได้แน่นอนในรูปของการเก็บผลประโยชน์จากดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าเช่าจากที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ต่างๆ ตลอดจนเงินปันผลจากการซื้อหุ้น ซึ่งถือเป็นการลงทุนทางการเงินที่แม้ไม่ได้มีการผลิตโดยตรง แต่ก็มีส่วนในการพัฒนาธุรกิจของกลุ่มพ่อค้า การมีส่วนร่วมลงทุนธุรกิจจำนวนมากของพระคลังข้างที่จึงมีผลสำคัญอย่างยิ่งต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจการค้าภายในประเทศ นอกจากนี้ พระคลังข้างที่ยังมีบทบาทสำคัญในเรื่องการให้ยืมและใช้จ่ายแทนงบประมาณแผ่นดิน เช่น ให้กรมโยธาธิการยืมเป็นจำนวน 53,600 บาท ในปี พ.ศ. 2454 เพื่อสร้างถนน 3 สาย ข้อมูลเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า กรมพระคลังข้างที่มีบทบาทอย่างมากต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาที่ดินในกรุงเทพมหานคร

นอกจากงานเขียนของชลลดา วัฒนศิริ (2529) และทวีศิลป์ สืบวัฒนะ (2528) แล้ว ก็ยังมีหนังสือภาษาญี่ปุ่นที่เขียนโดย Tasaka and Nishizawa (2003) ซึ่งมีเนื้อหาส่วนหนึ่งเป็นการประมวลเหตุการณ์และวิเคราะห์เหตุผลของบทบาทของกรมพระคลังข้างที่ในการพัฒนาที่ดินในกรุงเทพมหานคร หนังสือดังกล่าวได้ระบุถึงเหตุการณ์สำคัญในด้านการเงินการคลังระดับประเทศที่ทำให้มีการจัดตั้งกรมพระคลังข้างที่ และในต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงในวัตถุประสงค์และนโยบายของในการได้มาซึ่งที่ดิน และทรัพย์สินของหน่วยงาน โดยเฉพาะการสะสมที่ดินในย่านพาณิชยกรรมสำคัญในพื้นที่เมืองชั้นใน จนกลายเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่สุดในกรุงเทพมหานคร คณะผู้เขียนยังได้วิเคราะห์แนวคิดและแนวทางในการพัฒนาถนนราชดำเนินนอกและถนนราชดำเนินกลาง ซึ่งเป็นตัวอย่างของการลงทุนพัฒนาที่ดินของกรมพระคลังข้างที่ในสมัยนั้น

เมื่อวันเวลาผ่านไปหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กรมพระคลังข้างที่ได้ปรับสถานะเป็นสำนักงานพระคลังข้างที่ ต่อมาได้จัดตั้งเป็นสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2479 แต่เดิมมีสถานะเป็นหน่วยราชการระดับกองในสังกัดกระทรวงการคลัง และเปลี่ยนสถานะเป็นนิติบุคคลเมื่อปี พ.ศ. 2491 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ยังคงเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในด้านเศรษฐกิจที่ดินในเมืองมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งในด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่ศูนย์กลางพาณิชยกรรมและในด้านการให้เช่าที่ดินและที่อยู่อาศัยของประชาชนจำนวนมากในพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร ในเรื่องนโยบายและแนวทางการลงทุนในด้านที่ดินและด้านอื่นๆ ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในช่วงหลังนี้ ได้มีการประมวลไว้อย่างครอบคลุมในงานวิจัยของพอพันธ์ อุยยานนท์ (2549) ซึ่งได้นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับ

การถือครองและบริหารจัดการทรัพย์สิน และแนวทางในการลงทุนด้านที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์ของสำนักงานทรัพย์สินฯ รวมถึงปัญหาและความท้าทายที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤตการเงินและเศรษฐกิจในช่วงหลังปี พ.ศ. 2540 นับเป็นบทความสำคัญที่ได้เปิดเผยและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณเกี่ยวกับทรัพย์สิน และการลงทุนขององค์กรที่สำคัญของประเทศไทยแห่งนี้

อีกหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญด้านการพัฒนาที่ดินในกรุงเทพมหานคร ในช่วงไม่กี่สิบปีที่ผ่านมาคือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งถือครองที่ดินในเขตศูนย์กลางเมืองกว่า 1,153 ไร่ โดยจัดแบ่งพื้นที่ออกเป็น 3 ส่วน คือ พื้นที่เขตการศึกษาประมาณ 50% พื้นที่สำหรับส่วนราชการยืมหรือเช่าใช้ ประมาณ 20% และพื้นที่เขตพาณิชย์ประมาณ 30% (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556) การจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว เป็นไปตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ว่า การที่มหาวิทยาลัยจะสามารถดำเนินพันธกิจหลักได้นั้นจำเป็นต้องมีทรัพยากรเกื้อหนุนเพิ่มเติมจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจะได้มาจากรายได้จากที่ดินที่ถือครองอยู่ แนวคิดนี้คล้ายกับแนวคิดการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งก็ถือครองที่ดินจำนวนถึง 234,976.96 ไร่ ในกรุงเทพมหานครและในต่างจังหวัดหลายแห่ง (รวิวรรณ รักถิ่นกำเนิด, 2557) ที่ผ่านมามีสิ่งตีพิมพ์เกี่ยวกับการใช้ที่ดินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอยู่บ้างในลักษณะข่าวและบทความวิจารณ์ และมีหนังสือที่นำเสนอเรื่องราวความเป็นมาและข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์อาคารในย่านสยามสแควร์ (พรธิษฐ์ ต่อสุวรรณ, 2553) และข้อพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก วิทยาเขตอุเทนถวาย (อุเทนฯ ..., 2557) อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องการถือครองและใช้ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย

การทำเรือแห่งประเทศไทย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ ที่ผ่านมายังไม่มีการวิเคราะห์ด้วยกรอบความคิดและทฤษฎีเชิงเศรษฐศาสตร์

อีกสถาบันหนึ่งที่สำคัญในสังคมไทย คือ วัด และองค์กรทางศาสนา ซึ่งมีที่ดินและศาสนสมบัติอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งวัดและที่ธรณีสถวนอันเป็นที่ดินของวัดหรือเป็นศาสนสมบัติ อีกทั้งยังมีที่กลบนา ซึ่งไม่ใช่ที่ดินของวัด หากแต่เป็นที่ดิน ซึ่งมีผู้อุทิศแต่ผลประโยชน์ให้วัดหรือพระศาสนา โดยเจ้าของที่ดินถวายเพียงค่าเช่าที่ดินหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดขึ้นให้แก่วัด แต่กรรมสิทธิ์ที่ดินยังคงเป็นของเจ้าของอยู่ในปัจจุบัน ยังมีงานวิจัยและบทความอยู่น้อยมากที่ประมวลสถานการณ์ทั้งในด้านการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินของวัด เท่าที่พอสืบหามาได้ ได้แก่ การศึกษาเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ธรณีสถวนในกรุงเทพมหานคร โดยกิตติโชติ บัวใจบุญ (2542) การจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ดินของวัดช่องนนทรี โดยสภารัตนโรจน์ (2544) และข้อมูลบางส่วนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพย์สินของวัด ซึ่งได้มาจากการสำรวจด้วยแบบสอบถาม ในงานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารการเงินของวัดในประเทศไทย โดยณดา จันทรสม (2555) เนื่องจากวัดและองค์การทางศาสนาถือครองที่ดินอยู่เป็นจำนวนมาก และมีกรณีพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างวัดกับประชาชนและเอกชนอยู่เป็นเนือง เช่น กรณีวัดกัลยาณมิตรกับชุมชนวัดกัลยาณมิตรวัดธรรมิการามวรวิหารกับการสร้างสนามกอล์ฟอัลไพน์ และกรณีกรรมสิทธิ์ที่ดินวัดร้างหลายแห่งทั่วประเทศ แต่ยังมีการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่น้อยมาก จึงถือเป็นอีกหัวข้อหนึ่งที่ต้องมีการวิจัยเพิ่มต่อไป

ส่วนเรื่องการถือครองที่ดินของกลุ่มทุนเอกชนนั้น แม้ว่าจะเป็นที่ทราบกันดีและมีข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เป็นประจำว่า กลุ่มทุนขนาดใหญ่ของประเทศไทยหลายกลุ่มมีการถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก ดังที่มีรายงานว่า

กลุ่มทุนสรีวิพัฒนภักดีถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินทั่วประเทศมากที่สุดกว่า 630,000 ไร่ กลุ่มทุนเจียรนวนนท์ถือครองที่ดินไม่ต่ำกว่า 2 แสนไร่ บริษัท สหอุตสาหกรรม น้ำมันปาล์ม จำกัด (มหาชน) ถือครอง 44,000 ไร่ เป็นต้น (เปิดตระกูลดัง ..., 2557) ความเห็นของนักวิชาการ นักนโยบายและหลายๆ ฝ่ายต่างมีความเห็นเป็นไปในทิศทางเดียวกันว่า การถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากโดยกลุ่มทุนได้ทำให้เกิดปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านที่ดิน อย่างไรก็ตามก็ยังไม่มีการวิจัยเกี่ยวกับผลประโยชน์และผลเสียในเชิงเศรษฐกิจของการถือครองที่ดินของกลุ่มทุนเหล่านี้ด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์และอย่างเป็นระบบ

การเก็บคืนมูลค่าจากการพัฒนาที่ดิน

อีกประเด็นหนึ่งในเรื่องเศรษฐกิจที่ดินในเมืองที่มีความสำคัญมากสำหรับนโยบายสาธารณะ คือ มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ซึ่งถือเป็นลาภลอย (windfall) สำหรับเจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์โดยไม่ต้องลงทุนลงแรงอะไร (unearned increment) ปัญหานี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องความไม่เป็นธรรมของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและความจำเป็นในการออกมาตรการเก็บคืนมูลค่าจากการพัฒนาที่ดินกลับสู่สังคม (value capture) ตามหลักความเป็นธรรมแบบผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-pays principle) มูลค่าที่ดินที่เพิ่มเกิดขึ้นจากโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้เงินภาษีของประชาชนทั่วไปควรกลับคืนไปเป็นของสังคมทั้งหมดหรือในสัดส่วนที่มากกว่าส่วนเพิ่มของมูลค่าที่ดินที่เจ้าของที่ดินจะได้รับ เพราะถือเป็นส่วนเพิ่มที่ไม่ได้เกิดจากการลงทุนลงแรงของเจ้าของที่ดิน ในประเทศที่มีการพัฒนาระบบและกลไกภาษีที่ดี เจ้าของที่ดินที่มีมูลค่าที่ดินสูงขึ้นต้องจ่ายเงินคืนให้กับสังคมในรูปแบบภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ เช่น ภาษีจากกำไรในการขายทรัพย์สิน (capital gain tax) ภาษีประเมินพิเศษ

(special assessment tax) และค่าธรรมเนียมการพัฒนา (development fee) ฯลฯ

แนวคิดพื้นฐานที่สำคัญในหัวข้อเรื่องการเก็บคืนมูลค่าที่ดินนี้คือ แนวคิดของเฮนรี จอร์จ (Henry George) นักคิดชาวอเมริกันที่ได้เขียนและเผยแพร่หนังสือชื่อ *Progress and Poverty* ในปี ค.ศ. 1879 ซึ่งได้รับความนิยมนอย่างมากและขายได้หลายล้านเล่มทั่วโลก หนังสือนี้ได้มีการแปลเป็นภาษาไทยชื่อ “ความก้าวหน้ากับความยากจน” โดยสุธน หิณธุรีชนันท์ (จอร์จ, 1879/2545) หนังสือเล่มนี้วิพากษ์ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมที่เกี่ยวข้องกับวัฏจักรเศรษฐกิจในประเทศอุตสาหกรรมและปัญหาความไม่เป็นธรรมในการถือครองและการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการพัฒนาที่ดิน นำไปสู่การเคลื่อนไหวทางสังคมตามแนวคิดของจอร์จ (Georgism) ที่เชื่อว่าที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเป็นมรดกของสังคมโดยรวม ผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะมูลค่าที่ดินนั้น ถือเป็นของสังคมมนุษยชาติทั้งหมดอย่างเท่าเทียมกัน เจ้าของที่ดินมีความชอบธรรมในการรับประโยชน์จากมูลค่าที่ดินหรือความมั่งคั่งที่เกิดขึ้นได้เฉพาะในส่วนที่ตนเองได้ลงทุนลงแรงสร้างขึ้นมา ไม่ว่าจะจากการลงทุนพัฒนาที่ดิน สร้างโรงงาน หรือผลกำไรที่เกิดการผลิตที่มาจากสะสมทุน แนวคิดของจอร์จในประเด็นนี้แตกต่างอย่างชัดเจนจากแนวคิดสังคมนิยม จอร์จได้นำเสนอวิธีการเก็บคืนค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติกลับสู่สังคม (value capture) ด้วยการเก็บภาษีมูลค่าที่ดิน (land value tax) หรือที่เรียกกันว่า ภาษีเดี่ยว (Single tax) เพราะแนวคิดนี้เชื่อว่า ถ้าสามารถเก็บภาษีมูลค่าที่ดินได้แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องเก็บภาษีอื่นๆ ให้ซ้ำซ้อนไปอีก ภาษีมูลค่าที่ดินนี้เป็นภาษีทรัพย์สินที่มุ่งเน้นไปที่ฐานมูลค่าที่ดิน แต่ไม่รวมมูลค่าอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่พัฒนาขึ้นมาในที่ดินนั้น จอร์จเชื่อว่า ถ้าเก็บภาษีมูลค่าที่ดินได้ในอัตราที่สูงพอ

ก็จะครอบคลุมค่าเช่าที่เจ้าของพึงจ่ายคืนให้กับสังคม และสามารถยกเลิกการเก็บภาษีรายได้จากแรงงานและทุน

เมื่อขยายความตามแนวคิดของจอร์จ ความไม่เป็นธรรมในการกระจายผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐถือเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นรากฐานของความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมไทย เนื่องจากเจ้าของที่ดินจำนวนมากได้ประโยชน์จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ โดยไม่ต้องลงทุนลงแรงในการพัฒนาพื้นที่ของตนเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ ปรากฏการณ์ “สั้มหล่น” หรือ “ลาภลอย” เกิดขึ้นกับเจ้าของที่ดินแทบทุกราย โดยเฉพาะเจ้าของที่ดินในพื้นที่ที่มีมูลค่าสูงหรือที่ดินแปลงใหญ่ในเมือง ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากมูลค่าที่ดินที่ตกเป็นของเจ้าของที่ดินถือเป็นแหล่งรายได้และความมั่งคั่งสำคัญของกลุ่มเจ้าของที่ดินในประเทศไทย และเป็นสาเหตุหนึ่งของความเหลื่อมล้ำในสังคมสืบเนื่องตลอดมา

การบริหารจัดการที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐในปัจจุบันยังขาดกลไกการเก็บคืนค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) ที่เกิดขึ้นจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในบริเวณพื้นที่หนึ่งจึงตกเป็นของเจ้าของที่ดินเอกชน โดยเฉพาะในพื้นที่เมืองและชานเมืองที่มีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานจำนวนมาก และมูลค่าที่ดินเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เจ้าของที่ดินจำนวนมากได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยไม่ต้องลงทุนลงแรงใดๆ อีกทั้งรูปแบบการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของรัฐไทย โดยมากเน้นการใช้ภาษีของประชาชนทั่วไปและมีการลงทุนโดยภาคเอกชนในสัดส่วนที่ต่ำ จึงเกิดความไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งระหว่างเจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์กับประชาชนผู้เสียภาษี ปัญหานี้เชื่อมโยงกับเรื่องแรงจูงใจและโอกาสที่ทำให้เกิดกิจกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent seeking)

โดยกลุ่มผู้มีอำนาจและมีอิทธิพลในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ โดยเฉพาะในพื้นที่เมืองและชานเมืองที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจและการเพิ่มมูลค่าของที่ดินอย่างมาก

แม้เรื่องการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจเป็นประเด็นที่สำคัญมากสำหรับนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในพื้นที่ป่าไม้และชนบทและที่ดินในเมือง แต่ที่ผ่านมา มีงานวิจัยน้อยมากที่แสดงข้อมูลเชิงประจักษ์ในประเด็นดังกล่าว หนึ่งในงานวิจัยที่ได้วิเคราะห์เรื่องนี้ไว้อย่างละเอียด คือ งานวิจัยของอดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และคณะ (2552) ซึ่งเป็นการศึกษาเรื่องการใช้อิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ รวมทั้งการใช้กลไกของรัฐด้านการบริหารจัดการที่ดินและป่าไม้ในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ กรณีที่เกิดขึ้นบ่อย คือ ผู้มีอิทธิพลมักใช้กลไกของรัฐในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ในขณะที่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถใช้กลไกดังกล่าวได้ ในงานวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยได้เลือกวิเคราะห์กรณีศึกษาสามตัวอย่าง ได้แก่ กรณีโครงการจัดที่ดินของรัฐด้วยกลไกการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ น.ค.3 ซึ่งสามารถนำไปขอเอกสารสิทธิ กรณีการครอบครองมรดกของชาติด้วยกลไกการใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) และกรณีการลงทุนของรัฐในโครงสร้างพื้นฐาน โดยเน้นตัวอย่างของการลงทุนสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ กรณีการจัดที่ดินของรัฐด้วยการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ น.ค.3 นั้น คณะผู้วิจัยพบว่า ผลการดำเนินงานของโครงการนี้คนสร้างตนเองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดที่ดินให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้กลายเป็นกลไกให้นักลงทุนในภาคเอกชนสามารถเข้าครอบครองทรัพยากรที่ดินของรัฐเพื่อการลงทุนได้ จากกรณีตัวอย่างแสดงให้เห็นว่า กลไกของการออก น.ค.3 นั้น ประชาชนผู้เป็นเจ้าของ

น.ค.3 เดิมได้นำ น.ค.3 ที่รัฐจัดสรรให้ไปออกเป็นเอกสารสิทธิ เช่น โฉนด หรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ซึ่งได้มีการซื้อขายเปลี่ยนมือไปยัง นักลงทุนรายอื่นจนสภาพนิคมสร้างตนเองเดิมได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นโครงการลงทุนของภาคเอกชน เช่น หมู่บ้านจัดสรรหรือสนามกอล์ฟ นอกจากนั้น ถึงแม้สภาพความเป็นนิคมสร้างตนเองได้เปลี่ยนไปแล้ว แต่ก็ยังมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการบริหารจัดการนิคมฯ นั้นๆ อยู่ เช่น งบประมาณในการดูแลถนน ในที่สุดแล้วก็เท่ากับเป็นการนำงบประมาณของรัฐมาใช้เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าของที่ดินในปัจจุบันนั่นเอง แม้มีการเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดินในโครงการไปเกือบหมดแล้วก็ตาม

ในส่วนของกลไกการใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เพื่อนำไปออกเอกสารสิทธิ เช่น โฉนด หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) นั้น การศึกษาดังกล่าวพบว่า ได้มีการนำเอกสาร ส.ค.1 ไปใช้ในรูปแบบที่มีขอบ เช่น การเพิ่มขนาดของพื้นที่ การนำ ส.ค.1 ของพื้นที่หนึ่งไปออกเอกสารสิทธิในอีกพื้นที่หนึ่ง หรือการนำ ส.ค.1 ที่เคยถูกนำมาใช้ในการออกเอกสารสิทธิแล้วมาใช้ออกเอกสารสิทธิซ้ำอีก การใช้ช่องว่างของกลไกของรัฐเช่นนี้ได้ทำให้ที่ดินของรัฐจำนวนมากที่ควรสงวนไว้เพื่อส่วนรวมตกไปเป็นทรัพย์สินของผู้มีอิทธิพล เช่น การที่ผู้มีอิทธิพลสามารถเข้าครอบครองพื้นที่ๆ ควรอนุรักษ์ให้เป็นมรดกของชาติ เช่น พื้นที่เกาะ ภูเขา หรือพื้นที่ที่มีความลาดชันสูง ถึงแม้พื้นที่ดังกล่าวอาจสามารถแสดงการได้มาซึ่งเอกสารสิทธิอย่างถูกต้อง แต่การนำมรดกของชาติที่ควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมาออกเอกสารสิทธิให้กับผู้มีอิทธิพลโดยอาศัยกลไกของ ส.ค.1 จึงเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งในการถ่ายโอนทรัพยากรของประเทศสู่ผู้มีอิทธิพล

สำหรับกรณีการดำเนินนโยบายการลงทุนของรัฐในโครงสร้างพื้นฐานหรือโครงการขนาดใหญ่ เช่น การสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ โครงการรถไฟฟ้าหรือการตัดถนน โครงการเหล่านี้ได้กลายเป็นกลไกอย่างหนึ่งในการถ่ายโอนมูลค่าทางเศรษฐกิจจากภาครัฐในรูปงบประมาณการลงทุนมาสู่มูลค่าที่ดินในบริเวณใกล้เคียง และท้ายสุดมาสู่ผู้มีอิทธิพลที่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของแผนการลงทุนของภาครัฐได้ก่อนผู้อื่น ผู้มีอิทธิพลเหล่านี้สามารถนำข้อมูลแผนการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่มาดังกล่าวมาใช้ในการครอบครองที่ดินในราคาที่ต่ำเพื่อทำกำไรจากมูลค่าเพิ่มที่จะเกิดขึ้นได้ในอนาคต ในกรณีการลงทุนขนาดใหญ่เช่นนี้ ภาครัฐควรมีกลไกในการถ่ายโอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่เจ้าของที่ดินดังกล่าวได้ไปกลับสู่ภาครัฐ เพื่อเป็นการชดเชยงบประมาณการลงทุนที่รัฐได้จัดสรรไปให้ กลไกการถ่ายโอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังกล่าว เช่น การนำเก็บภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สิน (capital gains tax)

จากผลการศึกษากฎตัวอย่างทั้งสามกรณีศึกษา คณะผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอิทธิพลสามารถใช้กลไกของรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว เช่น การปรับรูปแบบการจัดที่ดินของรัฐเพื่อประชาชนผู้มีรายได้น้อยมาเป็นในรูปของธนาคารที่ดิน การจัดทำฐานข้อมูลผู้ที่ได้รับสิทธิการจัดที่ดินของรัฐเพื่อป้องกันการใช้สิทธิซ้ำซ้อน การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดิน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการลงทุนของรัฐ และการพัฒนาเครื่องมือทางภาษีเพื่อความเป็นธรรมในการบริหารจัดการที่ดิน เช่น ภาษีจากกำไรการขายทรัพย์สินและภาษีจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น (betterment tax)

งานวิจัยดังกล่าวได้นำเสนอรายละเอียดเชิงกระบวนการของการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน

แต่ไม่ได้มีการวิเคราะห์เชิงปริมาณว่า การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐได้ทำให้เกิดผลประโยชน์กับเจ้าของที่ดินมากน้อยเท่าใด ข้อมูลเชิงปริมาณดังกล่าวจะมีความสำคัญเมื่อต้องมีการกำหนดฐานและอัตราภาษีทรัพย์สินหรือภาษีประเภทต่างๆ ที่อาจนำมาใช้ในการออกมาตรการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในอนาคต โดยการเก็บคืนมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นกลับสู่สังคม (value capture) การศึกษาเชิงปริมาณในประเด็นนี้มีอยู่มากแล้วในต่างประเทศ เพราะเป็นองค์ความรู้พื้นฐานของการกำหนดอัตราภาษีทรัพย์สินและมาตรการด้านการคลังอื่นๆ แต่ยังมีงานวิจัยแนวนี้อยู่น้อยมากในประเทศไทย

อันที่จริงแล้ว โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในอดีตก็ได้ยึดหลักการผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยให้เจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นต้องเป็นผู้รับภาระด้านการเงินในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น ดังในกรณีโครงการพัฒนาระบบคลองชลประทานรังสิต ซึ่งผู้พัฒนาที่ดินต้องลงทุนในการขุดคลองเอง แต่ก็ได้กรรมสิทธิ์ที่ดินจำนวนมากในบริเวณสองฝั่งคลอง (สุนทรี อาสะไวย์, 2533) ส่วนในกรณีของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเมืองก็มีตัวอย่างของการตัดถนนราชดำเนิน ซึ่งได้มีการพิจารณาถึงความไม่เป็นธรรมต่อสังคมโดยรวมอันเนื่องมาจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากพัฒนาถนน กล่าวคือ หากรัฐบาลต้องนำเอาภาษีอากรที่จัดเก็บจากประชาชนทั่วไปมาใช้ในการพัฒนาถนนที่ก่อให้เกิดประโยชน์เฉพาะคนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ก็จะต้องถือว่าไม่เป็นธรรมต่อสังคม จึงต้องมีการใช้เครื่องมือการเงินการคลังที่เหมาะสม (นพนนท์ ตาปนานนท์, 2553) ดังที่ปรากฏในประกาศจัดที่สร้างถนนราชดำเนินว่า

เพราะฉะนั้นจึงทรงมีพระดำริเห็นว่าสมควรจะเปลี่ยนแปลงการจัดที่สร้างถนนนี้โดยวิธีอย่างใหม่ให้เจ้าของทั้งหลายได้/เสียประโยชน์คล้ายคลึง แลป้องกันเหตุขัดขวางในเรื่องการตัดถนนนั้นโดยวิธีกำหนดว่า เมื่อลงมือตัดถนนให้เจ้าพนักงานรับซื้อที่สร้างถนนไว้ก่อนเมื่อทำถนนแล้วเสร็จต้องขายที่ดินริมถนนเท่าทุนคืนให้เจ้าของที่ตามเดิม เพื่อให้เจ้าของที่ดินที่ตนเป็นถนนไม่เหลือเลยนั้น ได้มีโอกาสรับเงินทุนคืน แลให้เจ้าของที่ดินที่เหลือริมถนนอันจะได้รับประโยชน์จากการสร้างถนนนั้นได้ออกเงินช่วยค่าสร้างถนนในเมื่อถนนนั้นแล้วเสร็จนั้นด้วย (ประกาศจัดที่สร้างถนนราชดำเนิน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 16 วันที่ 27 สิงหาคม ร.ศ. 118)

เรื่องความเป็นธรรมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและมาตรการที่รัฐสามารถใช้ได้ในการเก็บคืนมูลค่าที่ดินนี้ เป็นที่ถกเถียงกันเรื่อยมาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนที่ดินเพื่อการพัฒนาโดยรัฐ และได้มีการคำนึงถึงประเด็นนี้อยู่บ้างในกฎหมายไทย กล่าวคือ ตามมาตรา 21 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดให้มีการคำนวณมูลค่าที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น (betterment) อันเนื่องมาจากการเวนคืนเพื่อการพัฒนาโดยรัฐ รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ตามมาตรา 21 ของ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่ดินโดยเน้นราคาซื้อขายตามราคาตลาดอสังหาริมทรัพย์อื่นที่มีลักษณะ รูปร่าง หรือขนาดที่คล้ายคลึงกัน และอยู่ในที่ตั้งใกล้เคียงกับอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน แต่ผลกระทบจากการเวนคืน และการดำเนินโครงการของรัฐแผ่ไปไม่ถึง

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ยังกำหนดรายละเอียดครอบคลุมถึงกรณีที่อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนติดต่อกับอสังหาริมทรัพย์อื่นของเจ้าของคนเดียวกัน พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ยังระบุถึงกฎหมายที่อาจมีผลกระทบต่อราคาอสังหาริมทรัพย์ เช่น กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

อย่างไรก็ตาม การออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้มีผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมโยธาธิการ กรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท จนมีสอบถามประเด็นด้านกฎหมายเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในปี พ.ศ. 2538 จนกระทั่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไป เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2538 ในสมัยบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้ออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 พ.ศ. 2538 โดยให้ความเห็นว่า เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้น หรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ส่งผลให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อน เพราะต้องนำเอาราคาที่ดินในส่วนที่เหลือที่สูงขึ้นมาหักออกจากค่าทดแทนน้อยลง บางรายนอกจากจะไม่ได้รับเงินค่าทดแทนแล้วยังต้องหาเงินมารื้อถอนขนย้ายสิ่งปลูกสร้างอีก นอกจากนี้ ยังเป็นอุปสรรคในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืน รัฐบาลจึงได้ดำเนินการยกเลิกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งจะทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับเงินค่าทดแทนตามสิทธิที่ควรจะได้รับโดยไม่ต้องนำเอาราคาที่ดินในส่วนที่เหลือที่สูงขึ้นมาหักออกจากเงินค่าทดแทนที่ได้รับ

แต่ประเด็นนี้ก็มีการถกเถียงได้ว่า การยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ได้ทำให้เจ้าของที่ดินรายใหญ่จำนวนมากได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อต้นทุนในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว หากรัฐต้องการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเจ้าของที่ดินรายย่อยที่ถูกเวนคืนในเรื่องการรื้อถอน ขนย้ายสิ่งปลูกสร้าง ก็ควรแก้ไขรายละเอียดของกฎหมาย มิใช่ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาไปทั้งหมดดังที่เป็นอยู่ (อดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา และคณะ, 2552)

อีกประเด็นหนึ่งในเรื่องการคืนผลประโยชน์ให้กับสังคมเกี่ยวข้องกับการลงทุนพัฒนาระบบขนส่งมวลชนแบบราง เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา นักวิชาการด้านการขนส่งในประเทศไทยได้ให้ความสนใจกับเรื่องความเป็นธรรมในการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นการพัฒนาระบบรางในกรุงเทพมหานคร ด้วยข้อสังเกตที่ว่ามีการพัฒนาที่ดินเกิดขึ้นจำนวนมากในพื้นที่ใกล้กับสถานีรถไฟฟ้าบีทีเอสและสถานีรถไฟใต้ดิน และราคาที่ดินในพื้นที่เหล่านี้ได้เพิ่มสูงขึ้นมากและในอัตราที่สูงกว่าพื้นที่อื่นๆ ในเมือง จึงได้มีการศึกษาถึงผลกระทบของระบบขนส่งแบบรางต่อตลาดที่ดินในเมือง ยกตัวอย่างเช่น Chalermpong (2007) ได้ใช้เทคนิควิเคราะห์ด้วยแบบจำลองเฮโดนิค (Hedonic models) ในการคำนวณมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนแบบราง โดยได้วิเคราะห์มูลค่าอาคารชุดที่อยู่บริเวณแนวรถไฟฟ้าบีทีเอส ผลการวิจัยพบว่า อัตราการเพิ่มของราคาที่ดินอันเนื่องมาจากความสามารถในการเข้าถึงรถไฟฟ้าอยู่ประมาณ 300 บาทต่อเมตร

งานวิจัยอื่นในลักษณะคล้ายกันก็ได้ผลสรุปการวิเคราะห์ที่ยืนยันถึงผลกระทบของการสร้างระบบขนส่งมวลชนแบบรางต่อราคาที่ดิน Vichiensan

et al. (2007) แสดงให้เห็นว่า ราคาที่ดินในบริเวณเส้นทางรถไฟฟ้าบีทีเอส ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญหลังจากที่ได้มีการเปิดให้บริการ โดยเฉพาะในพื้นที่รอบสถานีเปลี่ยนถ่าย อีกงานหนึ่งโดย Chalermpong and Wattana (2009) แสดงผลกระทบของการเข้าถึงรถไฟฟ้าต่อราคาที่ดินของแปลงที่ใช้ประโยชน์เป็นอาคารสำนักงาน ในขณะที่ Vichiensan and Miyamoto (2010) ได้เลือกหน่วยวิเคราะห์เป็นทาว์นเฮาส์ในกรุงเทพมหานคร และได้ผลการวิเคราะห์ไปในทิศทางเดียวกัน อีกงานวิจัยหนึ่งโดย Anantsuksomsri (2010) ได้วิเคราะห์ประเด็นเดียวกันแต่ใช้หน่วยวิเคราะห์เป็นบ้านเดี่ยวและมีขอบเขตการศึกษาที่กว้างขึ้นโดยครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล การศึกษาเชิงปริมาณทั้งหมดนี้ได้ผลสรุปที่ยืนยันถึงผลกระทบเชิงบวกของการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนแบบรางต่อมูลค่าที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่บริการ (catchment areas) และยืนยันถึงความจำเป็นในการปรับระบบภาษีทรัพย์สิน และมาตรการบริหารจัดการที่ดินให้สะท้อนผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับเจ้าของที่ดินที่ไม่ต้องลงทุนลงแรงอะไร

ผลกระทบของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่อมูลค่าที่ดินในพื้นที่ข้างเคียง ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่ผลประโยชน์ในด้านบวกเท่านั้น แต่ก็ทำให้เกิดผลกระทบในด้านลบได้เช่นกัน การวัดผลกระทบภายนอกเชิงลบของโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสามารถวิเคราะห์ได้หลายวิธี เช่น การใช้แบบจำลองแบบวิธีสมมติเหตุการณ์ให้ประมาณค่า (Contingent Valuation Model-CVM) เพื่อประเมินระดับความเต็มใจที่จะจ่าย (willingness to pay) และความเต็มใจที่จะยอมรับค่าชดเชย (willingness to accept compensation) แบบจำลอง CVM เป็นเครื่องมือที่ใช้ได้ในการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของทรัพยากรที่ไม่ได้มีการซื้อขายในตลาดทั่วไป ซึ่งนิยมใช้ในงานวิจัยด้านสิ่งแวดล้อม (เช่น จรรย์คุ้มพันธุ์ และคณะ, 2547) และการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ (เช่น

ธานินทร์ไชยเย็น และคณะ, 2550) ตัวอย่างงานวิจัยในหัวข้อเกี่ยวกับตลาดที่ดินในเมืองที่มีอยู่ในประเทศไทยคือการวิเคราะห์ผลกระทบจากเสียงรบกวนจากสนามบินสุวรรณภูมิ (Chalermpong and Klaiklueng, 2012) แต่ในกรณีที่ต้องการทราบถึงกระทบต่อมูลค่าที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ก็สามารถใช้แบบจำลองเฮโดนิค (Hedonic model) ในการประเมินได้ ดังเช่นในงานของ Chalermpong (2010) ที่ได้ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบเฮโดนิคในการประเมินผลกระทบของเสียงจากการขึ้นลงของเครื่องบินที่สนามบินสุวรรณภูมิต่อราคาที่ดินและที่อยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่รอบข้าง ผลการวิจัยพบว่า การก่อสร้างสนามบินมีผลต่อราคาที่ดินในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากเสียงขึ้นลงของเครื่องบินอย่างมีนัยสำคัญ

การใช้แบบจำลองแบบวิธีสมมติเหตุการณ์ให้ประมาณค่า (CVM) รวมถึงวิธีการประมาณค่าใช้จ่ายในการเดินทางแบบแบ่งเขต (Zonal Travel Cost Method–ZTCM) ยังสามารถใช้ในการวิเคราะห์ที่ดินในฐานะสินค้าบริโภคได้ หัวข้อหนึ่งที่พบในการศึกษาในประเทศไทย คือ การวิเคราะห์มูลค่าเชิงนันทนาการของสวนสาธารณะ เช่น สวนลุมพินี (Grandstaff and Dixon, 1986) สวนรถไฟ (กันยารัตน์ กิตติสารวุฒิเวทย์, 2546) และสวนสันติภาพ (จรัญ แซ่ฮึง, 2546) และมูลค่าเชิงสิ่งแวดล้อมและนันทนาการของอุทยานแห่งชาติ เช่น อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และพรเพ็ญ วัจจักษณ์ประเสริฐ, 2538) และพื้นที่ถ้ำเลเขากอบ จังหวัดตรัง (วนิดา รัตนพันธุ์ และคณะ, 2547)

เครื่องมือการพัฒนาและบริหารจัดการที่ดิน

ชุดความรู้ด้านเศรษฐกิจที่ดินอีกกลุ่มหนึ่งเป็นเรื่องเครื่องมือและวิธีการในการพัฒนาที่ดิน โดยสามารถแบ่งได้ตามรูปแบบและเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน เครื่องมือชุดหนึ่งเป็นการพัฒนาที่ดิน

เพื่อการเกษตร เช่น การจัดรูปและจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรและการจัดรูปที่ดินในนิคมสร้างตนเอง ซึ่งดำเนินการพร้อมกับการพัฒนาระบบชลประทานและการสร้างถนน บทความและงานวิจัยเชิงเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับเครื่องมือบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ป่าไม้และเกษตรกรรมชนบทมีอยู่บ้างตามที่ได้ทบทวนมาแล้วข้างต้น

ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาและบริหารจัดการที่ดินในบริเวณชานเมืองและในเมืองซึ่งก็มีบทความและรายงานเป็นภาษาไทยอยู่บ้าง โดยมากเป็นการวิเคราะห์เรื่องการจัดรูปที่ดินเสียเป็นส่วนใหญ่ เครื่องมือในกลุ่มนี้ชุดหนึ่งเน้นไปที่ปรับเปลี่ยนพื้นที่เกษตรบริเวณชานเมืองให้เป็นพื้นที่รองรับการขยายตัวของเมือง เช่น การจัดสรรที่ดิน (land subdivision) และการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ชานเมือง (land readjustment) ที่มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดินให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินมากยิ่งขึ้น การจัดรูปที่ดินสำหรับพื้นที่ชานเมืองมีหลักการคล้ายคลึงการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร แต่มีรายละเอียดเพิ่มเติมในเรื่องการปันส่วนที่ดินของเจ้าของแต่ละรายเพื่อนำมาจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน

เครื่องมืออีกชุดหนึ่งสำหรับการพัฒนาที่ดินในเมือง คือ เครื่องมือการรื้อถอนสร้างใหม่ (redevelopment) ซึ่งเน้นใช้ในการฟื้นฟูเมืองหรือการพัฒนาที่ดินในพื้นที่เมืองเดิมที่มีโครงสร้างพื้นฐานรองรับอยู่บางส่วนแล้ว อุปสรรคด้านที่ดินที่สำคัญในการฟื้นฟูเมืองในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย คือ โดยมากจำเป็นต้องมีการรวมแปลงและถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ในการพัฒนาเพื่อให้สามารถสร้างอาคารที่มีพื้นที่ใช้สอยมากขึ้นและมีความหนาแน่นมากขึ้น เครื่องมือการพัฒนาในรูปแบบนี้พบมากในประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้และไต้หวัน ซึ่งมีการออกกฎหมายเพื่อการรวมแปลงที่ดิน (land consolidation) เช่น กฎหมายการฟื้นฟูเมืองปี 1969 (Urban Renewal Act, 1969) ของญี่ปุ่น

รายละเอียดเกี่ยวกับเครื่องมือการฟื้นฟูเมืองมีประมวลอยู่บ้างในเอกสารที่เป็นภาษาไทย เช่น รายงาน “โครงการการจัดทำเครื่องมือทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองสำหรับประเทศไทย” ที่นำเสนอต่อการเคหะแห่งชาติโดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2553) และการประมวลเครื่องมือทางการเงินที่นำมาประยุกต์ใช้ได้โครงการฟื้นฟูเมืองในประเทศไทย โดยอภิวัฒน์ รัตนวราหะ (2552) แต่งานเหล่านี้ก็ไม่ได้มีการวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวข้องในเชิงเศรษฐศาสตร์

การจัดรูปที่ดิน

เครื่องมือในการพัฒนาและบริหารจัดการที่ดินในเมืองที่ได้รับความสนใจมากเป็นพิเศษในหมู่นักวิชาการและนักผังเมืองนับตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา คือ แนวคิดการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ชานเมือง แนวคิดการจัดรูปที่ดินในประเทศไทยได้รับอิทธิพลอย่างมากจากผู้เชี่ยวชาญชาวญี่ปุ่น โดยเฉพาะจากองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Co-operation Agency-JICA) ซึ่งได้ส่งผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนี้มาประจำที่หลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร และการเคหะแห่งชาติ รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ด้านการจัดรูปที่ดิน (Land pooling) ในออสเตรเลียมาก่อน คือ เรย์ อาร์เชอร์ (Ray Archer) แห่งสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (Asian Institute of Technology) ซึ่งได้เขียนบทความเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินไว้หลายฉบับ (Archer, 1983, 1987) หลังจากที่ได้มีงานเขียนและการประชุมวิชาการเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินอยู่จำนวนหนึ่ง ประกอบกับการขับเคลื่อนของนักวิชาการไทยและต่างประเทศ หน่วยงานภาครัฐจึงได้ตระหนักถึงประโยชน์และโอกาสการใช้เครื่องมือใหม่ในการพัฒนาเมืองประเภทนี้ และได้มีการผลักดันให้มีการตรากฎหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ขึ้นในปี พ.ศ. 2547

งานเขียนเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในประเทศไทยโดยส่วนใหญ่เป็นการนำเสนอแนวคิด ความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการ และแนวทางการดำเนินโครงการและประเด็นด้านกฎหมาย โดยมากเขียนขึ้นโดยหน่วยงานราชการ และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานด้านนี้ เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง (2556) และ อุดม พัวสกุล (2553) บทความเชิงวิเคราะห์เท่าที่มีเป็นภาษาอังกฤษก็เป็น การนำเสนอวิธีการประเมินมูลค่าที่ดินและทรัพย์สินในการดำเนินโครงการ จัดรูปที่ดินเป็นหลัก เช่น Pornchokchai (2002) บทความและงานวิเคราะห์ ในกลุ่มนี้มีเนื้อหาที่แสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของการจัดรูปที่ดินและการรวม แปลงที่ดินเพื่อการฟื้นฟูเมือง โดยที่เป็นเครื่องมือด้านการเงินในการพัฒนา ที่ดินที่เป็นไปตามหลักการผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-pays principle) เนื่องจากเจ้าของที่ดินต้องปันส่วนที่ดินให้กับส่วนกลางเพื่อนำไป สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น แต่ก็จะได้ประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากมีรูปแบบที่ดินและโครงสร้างพื้นฐานที่ดีกว่าก่อนดำเนินโครงการ เครื่องมือเหล่านี้จึงถือเป็นมาตรการเก็บคืนมูลค่าที่ดินสู่สังคม (land value capture) อีกชุดหนึ่งที่ใช้ได้ในการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาที่ดินในเมือง

อย่างไรก็ตาม งานเขียนเหล่านี้โดยมากไม่ได้วิเคราะห์การจัดรูปที่ดิน ตามกรอบทฤษฎีเชิงเศรษฐศาสตร์ จึงไม่เห็นถึงประเด็นเชิงพฤติกรรมและ การตัดสินใจของเจ้าของที่ดินและหน่วยเศรษฐกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง มีงานเขียน อยู่อย่างน้อยที่ตีพิมพ์เป็นภาษาไทยที่วิเคราะห์ประเด็นด้านเศรษฐศาสตร์ของ การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในประเทศไทยทั้งเชิงทฤษฎีและในเชิงประจักษ์ ดังที่นักวิชาการต่างประเทศได้วิเคราะห์กรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่น เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ และอิสราเอล (Hong and Needham, 2007)

หนึ่งในบทความวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ที่พอมืออยู่บ้างคือ งานของ อารยะ ปรีชาเมตตา (2537) เกี่ยวกับพฤติกรรมการต่อรองของเจ้าของที่ดิน ในกรณีการจัดรูปที่ดินใหม่ บทความนี้ได้วิเคราะห์ปัญหาของการจัดรูปที่ดิน ในเชิงทฤษฎีโดยใช้กรณีสมมติของแปลงที่ดินสองแปลงที่อยู่ติดกัน โดย วิเคราะห์พฤติกรรมการต่อรองของเจ้าของที่ดินตามกรอบความคิดของทฤษฎี เกม ในสถานการณ์สมมติ 3 กรณี คือ ในกรณีแรก ที่ดินสองแปลงมีเจ้าของ เป็นคนเดียวกัน ซึ่งทำให้ไม่มีปัญหาการเอาประโยชน์ฟรีๆ (free rider) กรณี ที่สอง เจ้าของที่ดินเป็นคนละคนกัน และแต่ละคนดำเนินกลยุทธ์แบบตัวใคร ตัวมัน (non-cooperative game) และกรณีที่สาม ที่ดินแต่ละแปลงมีเจ้าของ คนละคน แต่มีการรวมตัวกันเพื่อกำหนดกลยุทธ์ร่วมกัน และมีบทลงโทษต่อ ผู้ฝ่าฝืนข้อตกลงอย่างได้ผล (cooperative bargaining games with binding threats) ผลการวิเคราะห์สรุปว่า ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดรูปที่ดิน ใหม่นั้นถูกกำหนดโดยรูปแบบของการเจรจาต่อรองระหว่างเจ้าของที่ดินที่มี แปลงติดกัน ทั้งประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับเจ้าของที่ดินเองหรือสังคมโดยรวม โดยในแต่ละกรณีก็จะได้ผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวนำไปสู่ ข้อเสนอเชิงนโยบายว่า กฎระเบียบที่บังคับให้เจ้าของที่ดินต้องเข้าร่วมโครงการ อย่างไม่สมัครใจนั้น เป็นการทำลายอำนาจการต่อรองของเจ้าของที่ดินในการทำโทษ ฝ่ายตรงกันข้ามโดยการถอนตัว และทำให้ทั้งเจ้าของที่ดินและสังคมจะได้รับ ประโยชน์น้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ผลกระทบของกฎระเบียบและมาตรการต่อตลาดที่ดิน

“ที่ตั้ง ที่ตั้ง ที่ตั้ง” (location, location, location) เป็นวลีที่สื่อถึงปัจจัย สำคัญที่สุดที่มีผลต่อมูลค่าที่ดิน แต่ละที่ตั้งมีคุณลักษณะไม่เหมือนกัน ทั้ง ความสามารถในการเข้าถึงสาธารณูปโภค สาธารณูปการและคุณภาพการบริการ

ของสถานที่เหล่านั้น ระยะทางจากศูนย์กลางเมือง คุณภาพของดินและสิ่งแวดล้อม ความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ เป็นต้น คุณลักษณะเหล่านี้ล้วนมีผลต่อมูลค่าและราคาที่ดินทั้งสิ้น เนื่องจากมูลค่าที่ดินไม่ได้ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะเชิงที่ตั้งตามกายภาพอย่างเดียว แต่ยังถูกกำหนดโดยระดับทรัพย์สินที่รัฐหรือสังคมยอมรับให้เจ้าของที่ดินมีได้ในแปลงที่ดินนั้น กฎระเบียบและข้อกำหนดต่างๆ ที่ออกโดยภาครัฐจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อมูลค่าที่ดิน คำว่า “ที่ตั้ง” จึงหมายถึงถึงกฎระเบียบต่างๆ ที่บังคับใช้ในพื้นดินนั้นด้วย

ในปัจจุบันภาครัฐได้เพิ่มกฎระเบียบและข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับประเภทและความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินมากขึ้น โดยเฉพาะในที่ดินในพื้นที่เมือง นับตั้งแต่การออกข้อบัญญัติตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยครอบคลุมตั้งแต่ประเภทการใช้ที่ดินที่อนุญาตให้ดำเนินการได้ในบริเวณพื้นที่หนึ่ง ดังที่ปรากฏในข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (zoning) ตามผังเมืองรวม ไปจนถึงการควบคุมความหนาแน่นอาคารในแต่ละพื้นที่ด้วยการกำหนดอัตราพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio-FAR) อัตราส่วนของพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (Open Space Ratio-OSR) อัตราส่วนของพื้นที่อาคารคลุมดินต่อพื้นที่แปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร (Building Coverage Ratio-BCR) ระยะถอยร่น (Setback) ขนาดมวลอาคาร เป็นต้น การควบคุมด้านผังเมืองและอาคารย่อมมีผลกระทบต่อขนาด และรูปแบบอาคารที่เจ้าของที่ดินในแต่ละแห่งสามารถพัฒนาได้ จึงเป็นการกำหนดระดับทรัพย์สินของที่ดินแต่ละแปลงและมีผลต่อมูลค่าที่ดินและตลาดที่ดินในบริเวณดังกล่าว

กรณีตัวอย่างของข้อถกเถียงเกี่ยวกับผลกระทบของการควบคุมด้านผังเมืองต่อตลาดที่ดินและการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย คือ

เรื่องการควบคุมความหนาแน่นในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ตามบทบัญญัติในผังเมืองรวมดังกล่าว การก่อสร้างอาคารในพื้นที่ธุรกิจกลางเมือง เช่น ถนนสุขุมวิทตอนต้น ได้ถูกจำกัดไว้ที่ไม่เกิน 7-8 เท่าของขนาดที่ดิน และต้องมีอัตราส่วนของพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวมอีก 4-5% ในกรณีนี้ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ได้ให้เหตุผลของการควบคุมความหนาแน่นอาคารว่าได้คำนึงถึงขีดความสามารถของโครงสร้างพื้นฐานในการรองรับจำนวนประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ และคำนึงถึงความปลอดภัยด้านอัคคีภัย ส่วนในเขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยในพื้นที่รอยต่อของเมืองชั้นกลางกับชั้นนอก ผังเมืองรวมฉบับดังกล่าวได้จำกัดการก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยไม่ให้เกิน 1,000 ตารางเมตร ด้วยเหตุผลว่า พื้นที่ส่วนใหญ่ยังไม่มีระบบสาธารณูปโภคทั่วถึงและอยู่นอกเขตการให้บริการของระบบขนส่งมวลชนแบบรางที่ภาครัฐต้องการสนับสนุน การก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่จะทำให้มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น แต่ด้วยโครงข่ายสาธารณูปโภคสาธารณูปการในปัจจุบันที่ยังไม่พอเพียง การพัฒนาความหนาแน่นสูงจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมโดยรวม และก่อให้เกิดปัญหาการจราจรในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง

ในประเด็นนี้ ได้มีข้อโต้แย้งจากกลุ่มพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และองค์กรเอกชนว่า ข้อบัญญัติดังกล่าวไม่สมเหตุสมผล การควบคุมความหนาแน่นที่ไม่เป็นไปตามศักยภาพของที่ดินในกลางเมืองเป็นการผลักการพัฒนาออกไปยังเขตอื่น และทำให้เกิดการขยายตัวของพื้นที่ปลูกสร้างไปยังเขตชานเมืองอย่างไร้ขอบเขต ในบางพื้นที่ที่มีการห้ามสร้างทาวน์เฮาส์ แต่พื้นที่เหล่านี้มีทาวน์เฮาส์สำหรับผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้น้อยอยู่แล้วจำนวนมาก การควบคุมที่เข้มงวดเกินไปจะส่งผลให้ผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางต้องย้ายไปอยู่ในพื้นที่ห่างไกลออกไป ดังที่ในปัจจุบันโครงการก่อสร้างอาคารชุด

และทาว์นเฮาส์จำนวนมากต้องเกิดขึ้นในจังหวัดสมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี เพราะไม่สามารถสร้างในเขตกรุงเทพมหานครได้ (โสภณ พรโชคชัย, 2556)

ข้อโต้แย้งของทั้งสองฝ่ายล้วนแล้วแต่มีเหตุผลด้วยกันทั้งสิ้น แต่ได้ข้อสรุปที่ไม่เหมือนกันเพราะตั้งอยู่บนเงื่อนไข ข้อสมมติ มุมมอง วิธีการวิเคราะห์และหลักฐานที่แตกต่างกัน โครงการพัฒนาที่ดินทั้งเพื่อที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรมย่อมทำให้เกิดการไหลเวียนของประชากรและความต้องการด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการ การพัฒนาอาคารที่มากเกินไปขีดความสามารถในการรองรับของโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ย่อมทำให้เกิดผลกระทบต่างๆ ดังที่ใช้เป็นหลักการเหตุผลของการควบคุมในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร มุมมองหนึ่งของภาครัฐในการควบคุมการพัฒนาเมือง คือ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาที่ดินมักเป็นเรื่องยากที่จะจัดการแก้ไขได้ในภายหลัง เมื่อมีการพัฒนาที่ดินและมีอาคารสิ่งปลูกสร้างแล้วย่อมเป็นการยากที่จะทุบทิ้งรื้อถอนและเปลี่ยนแปลงได้ การคาดการณ์และมาตรการควบคุมผลกระทบจึงมักระมัดระวังและอาจเข้มงวดกว่าความจำเป็น การกำหนดเกณฑ์และมาตรฐานต้องตั้งอยู่บนฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์ และมีการคำนวณตามหลักวิชาการที่สะท้อนความเป็นจริง กระนั้นก็ตาม ก็ยังเป็นเรื่องยากเพราะการเปลี่ยนแปลงในตลาดที่ดินและอสังหาริมทรัพย์เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ข้อมูลและวิธีการที่ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อการวางมาตรฐานการควบคุมอาจไม่สะท้อนความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในเมืองขณะนั้น

ในขณะเดียวกัน ข้อโต้แย้งที่ว่า ความเข้มงวดในการควบคุมในพื้นที่ชั้นในทำให้เกิดการพัฒนาที่ไกลออกไปและกระจกระเจาจนเป็นปัญหานั้นก็สมเหตุสมผลในตัวเอง แต่ก็ตั้งอยู่บนข้อสมมติหลายประการ เช่น ที่ดินที่สามารถพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยในขนาดที่เหมาะสมไม่มีหลงเหลืออยู่พื้นที่

ชั้นใน และนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ไม่สามารถรวมแปลงและรื้ออาคารเก่าเพื่อสร้างอาคารใหม่ได้อีก อีกข้อสมมติหนึ่ง คือ ทุกโครงการจะต้องการพัฒนาพื้นที่อาคารให้ได้มากกว่า 7-8 เท่าของแปลงที่ดินตามเกณฑ์สูงสุดที่ได้รับอนุญาตอยู่ในปัจจุบัน แต่ในความเป็นจริงไม่ใช่ว่าทุกโครงการต้องการเหมือนกัน เพราะอาจมีปัจจัยอื่นๆ ที่กำหนดขนาดของโครงการพัฒนา เช่น ข้อจำกัดด้านเงินทุนและความต้องการตลาด ฯลฯ นอกจากนี้ โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่กระจัดกระจายอยู่ตามชานเมืองและนอกเมืองนั้น โดยมากเกิดขึ้นในช่วงก่อนที่การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนแบบรางและเป็นรูปแบบหมู่บ้านจัดสรรเมื่อตลาดที่ดินได้เปลี่ยนไปตามการพัฒนาระบบขนส่งแบบราง และเมื่อผู้นิยมนิยมนการอยู่อาศัยในอาคารชุดมากขึ้น แรงกดดันของการพัฒนาที่ดินในพื้นที่นอกเมืองที่ห่างไกลจากระบบรางอาจน้อยลง ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า การห้ามสร้างทาวน์เฮาส์ในบางพื้นที่จะทำให้เกิดผลกระทบกับผู้มีรายได้น้อยนั้น ก็ตั้งอยู่บนข้อสมมติที่ว่า ราคาทาวน์เฮาส์อยู่ในระดับที่คนยากจนจ่ายได้ และการสร้างทาวน์เฮาส์จำนวนมากในเมืองถือว่าเป็นรูปแบบที่เหมาะสมและสร้างสวัสดิการสังคมโดยรวมมากกว่าการสร้างอาคารชุดที่มีราคาต่ำกว่าและอาจเหมาะสมกับความสามารถในการจ่ายของผู้มีรายได้น้อยมากกว่า นอกจากนี้ ตลาดแรงงานและตำแหน่งที่ตั้งของงานก็มีผลต่อการเลือกที่อยู่อาศัย ข้อโต้แย้งที่ว่า การควบคุมของรัฐในการสร้างที่อยู่อาศัยทำให้สวัสดิการโดยรวมของสังคมต่ำลงนั้น จึงตั้งอยู่บนข้อสมมติว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานในเมือง

ข้อโต้แย้งเหล่านี้จำเป็นต้องพิสูจน์ด้วยการวิเคราะห์เชิงลึกด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ แต่การถกเถียงกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในปัจจุบันแทบทั้งหมดตั้งอยู่บนหลักการเหตุผล ข้อสมมติและข้อมูลบางส่วนของแต่ละฝ่าย โดยไม่ได้มาจากการวิจัยที่มีกรอบทฤษฎีที่ชัดเจน และไม่มีการวิเคราะห์ที่ใช้แบบจำลองและวิธีการด้านเศรษฐศาสตร์และข้อมูลเชิงประจักษ์ทั้งในระดับเมือง

และระดับย่าน จึงไม่อาจสรุปได้ว่า แท้จริงแล้วเหตุผลของฝ่ายใดใกล้เคียงกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในเมืองมากกว่ากัน งานวิจัยในต่างประเทศจำนวนมากได้วิเคราะห์ผลกระทบของมาตรการด้านอาคารและผังเมืองต่อองค์ประกอบต่างๆ ของตลาดที่ดิน เช่น มูลค่าที่ดิน (Ohls et al., 1974) ตลาดที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (Grieson and White, 1981) การเลือกที่ตั้งที่อยู่อาศัย (Pogodziski, 1991) ตำแหน่งที่ตั้งและประเภทร้านค้า (Datta and Sudhir, 2013) ฯลฯ งานวิเคราะห์เชิงปริมาณที่มีกรอบทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่ชัดเจนในลักษณะนี้ยังไม่มีในประเทศไทย จึงถือเป็นช่องว่างความรู้ที่จำเป็นต้องมีการวิจัยเพิ่มต่อไป

ภาษีกับเศรษฐกิจที่ดิน

อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญในเรื่องเศรษฐกิจที่ดินทั้งในเมืองและในชนบท คือ ความสัมพันธ์ระหว่างการเก็บภาษีกับสิทธิการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน และประเภทและความเข้มข้นการใช้ประโยชน์ที่ดิน งานศึกษาในประเด็นนี้มีทั้งที่เป็นการเรียบเรียงเหตุการณ์และการวิเคราะห์ประเด็นในเชิงประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจในยุคก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์จุลภาคเกี่ยวกับผลกระทบของการเก็บภาษีที่มีต่อการถือครองและการใช้ที่ดิน การวิเคราะห์เรื่องของภาษีในบริบทเศรษฐกิจที่ดินในอดีตจะให้ความสำคัญกับพื้นที่การเกษตร เพราะรายได้หลักมาจากที่ดินเกิดจากการทำนาและการเพาะปลูกพืชผักต่างๆ และฐานภาษีหลักขึ้นอยู่กับผลผลิตทางการเกษตร ในขณะที่ในปัจจุบัน มูลค่าที่ดินในเมืองสูงกว่ามูลค่าที่ดินในชนบทมาก จึงทำให้รัฐมีโอกาสสร้างรายได้จากการเก็บภาษีที่ดินในเมืองมากกว่าในพื้นที่ชนบท การวิเคราะห์มาตรการภาษีที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในปัจจุบันจึงคำนึงถึงที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในเมืองเป็นหลัก

เอกสารสำคัญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับภาษีที่ดิน และทรัพย์สินในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย คือ งานเขียนของสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชใน พ.ศ. 2468 เรื่อง ตำนานภาษีอากรบางอย่าง ซึ่งมีเนื้อหาที่ครอบคลุมเกี่ยวกับการเก็บภาษีประเภทต่างๆ ในอดีต ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน เอกสารฉบับดังกล่าวได้บันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับการเก็บอากรค่านาหรือ “ทางข้าว” ซึ่งมีทั้งที่เก็บกับน่าน้ำท่าหรือนาคูโคและนาฟงลอยหรือนาดอน ในนาแบบแรกซึ่งสามารถปลูกข้าวได้หลายครั้งในพื้นที่ที่มีน้ำฝนมากและมีน้ำท่าหรืออยู่ใกล้แหล่งน้ำ ชาวนาจะต้องเสียอากรค่านาไม่ว่าจะทำนาหรือไม่ก็ตาม นับว่าเป็นการเก็บตามฐานมูลค่าที่ตั้ง (site value) จึงนับเป็นภาษีมูลค่าที่ดิน (land value tax) หรือภาษีมูลค่าที่ตั้ง (site value tax) ส่วนนาแบบที่สองอยู่ในพื้นที่ที่ต้องถึงน้ำฝนเพียงอย่างเดียว ไม่มีน้ำท่า จึงเสียภาษีเฉพาะในปีที่มีการทำนาเท่านั้น จึงถือว่าเป็นการเก็บภาษีที่ดินตามฐานค่าเช่ารายปี (annual rental value) ซึ่งค่าเช่าในที่นี้คือผลผลิตที่ได้จากการใช้ประโยชน์ที่ดินแปลงนั้น อย่างไรก็ตาม ในยุคสมัยต้นรัตนโกสินทร์ เจ้านายและขุนนางต่างครอบครองที่ดินเป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะไม่ต้องเสียภาษีที่ดินจนกระทั่งถึงในสมัยรัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2367-2394) (ชัย เรื่องศิลป์, 2522)

งานเขียนในยุคหลังที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับภาษีที่ดินโดยมากเป็นเรื่องภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยมากชี้ถึงปัญหาของระบบภาษีที่ไม่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจของประเทศ เรื่องความไม่เป็นธรรมของอัตราภาษี และปัญหาของการวิธีการในการประเมินและจัดเก็บภาษี งานเขียนที่สำคัญในเรื่องนี้คืองานของเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2517) ซึ่งได้ประมวลความรู้เกี่ยวกับระบบภาษีที่ดินในต่างประเทศ และวิเคราะห์ระบบภาษีที่ดินของประเทศไทย โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 เกริกเกียรติได้เสนอว่า รัฐบาลควร

ปรับปรุงระบบภาษีบำรุงท้องที่ เพราะอัตราภาษีที่จัดเก็บอยู่นั้นต่ำมากและอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เมื่อเปรียบเทียบรายได้ของเงินภาษีแต่ละบาทแล้ว รายได้จากภาษีที่ดินจะมีผลเสียต่อเศรษฐกิจน้อยกว่าภาษีอื่นๆ ที่จัดเก็บในเวลานั้น ด้วยเหตุนี้ เกริกเกียรติจึงเสนอให้มีการปรับอัตราภาษีบำรุงท้องที่ให้สูงขึ้น พร้อมกับให้เพิ่มการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครองที่ดิน อีกข้อเสนอหนึ่งในงานเขียนดังกล่าวคือการเพิ่มภาษีสำหรับที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ และให้จัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าตามระยะเวลาที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ การจัดเก็บภาษีที่ดินที่เหมาะสมนอกจากจะเป็นการเพิ่มรายได้ของรัฐแล้ว ยังหวังผลให้นำไปสู่การกระจายการถือครองที่ดินอีกด้วย บทความนี้ได้เสนอรายละเอียดในการปรับปรุงวิธีการจัดเก็บและอัตราภาษีที่สะท้อนจำนวนและขนาดการถือครองที่ดิน ขนาดของการผลิต รวมไปถึงการจัดเก็บภาษีจากผู้ที่ไม่ได้ประกอบกิจการกรรมด้วยตนเอง ในขณะที่เดียวกันก็ข้อเสนอให้มีการปรับปรุงระบบการประเมินราคาที่ดิน ทั้งวิธีการประเมินและการสร้างบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการประเมินมูลค่าที่ดิน

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา หน่วยงานภาครัฐได้พยายามผลักดันการปรับปรุงระบบภาษีทรัพย์สินเรื่อยมา ทั้งสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ซึ่งรับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรง และหน่วยงานอื่นๆ ตัวอย่างหนึ่งคือ การศึกษาของคณะกรรมการศึกษานโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน (2540) ซึ่งได้วิเคราะห์การเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า และเก็บภาษีเพิ่มจากผู้ถือครองที่ดินโดยมิได้ทำประโยชน์ด้วยตนเองหรือเจ้าของที่ปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น คณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่า มาตรการด้านภาษีที่จะช่วยให้สามารถค้ำครองพื้นที่เกษตรได้ไปพร้อมกับการกระตุ้นการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงได้มีข้อเสนอให้ปรับปรุงพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และพระราชบัญญัติ

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ให้มีลักษณะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับภาษีทรัพย์สินอย่างแท้จริง

นอกเหนือจากการศึกษาของหน่วยงานภาครัฐแล้ว ก็มีบทความและงานเขียนของนักเศรษฐศาสตร์การคลัง นักกฎหมาย และนักวิชาการด้านที่ดินอีกจำนวนมากแทบนับไม่ถ้วนที่สนับสนุนการปรับปรุงระบบภาษีที่ดินและทรัพย์สินของไทย อาทิ บุญเพราะ แสงเทียน (2536) ไกรยุทธ ชีรตยาคินันท์, สกนธ์ วัลญญวัฒนา และ จรัส สุวรรณมาลา (2537) ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม (2541) กวี ศิริภาส (2541) จรูญศรี ชายหาด และกรกัญญา เตชะรุ่งนิรันดร์ (2541) วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ (2541) มูลนิธิสถาบันที่ดิน (2544) จรูญศรี ชายหาด (2552) ดวงมณี เลาวกุล และเอี่ยมพร พิชัยสนธิ (2551) ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์ (2552) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2553) ลันตา อุตมะโกคิน (2553) ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2555) ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2554, 2556) รวมถึงบทความอีกจำนวนมากตามหนังสือพิมพ์ที่สนับสนุนการปรับปรุงระบบภาษีที่ดินและทรัพย์สิน เช่น นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2541) และวรากรณ์ สามโกเศศ (2541) ความเห็นของนักวิชาการเกือบทั้งหมดคือเห็นด้วยในหลักการกับการเก็บภาษีทรัพย์สินและที่ดิน แม้อาจมีความเห็นที่แตกต่างในรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทฐานภาษี อัตราภาษี และแนวการดำเนินการที่อาจมีปัญหาอยู่บ้างก็ตาม (ปกิต แพร่ชินวงศ์, 2552)

ข้อเสนอหลักของงานเขียนเหล่านี้คือ มาตรการด้านการคลังเป็นมาตรการสำคัญในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อสร้างความเป็นธรรมด้านการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในอัตราก้าวหน้า ข้อเสนอนี้โดยมากอ้างถึงกรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จในประเทศ

ที่พัฒนาแล้ว อีกเหตุผลสำคัญที่ผู้สนับสนุนมักใช้ในการผลักดันภาษีที่ดินและทรัพย์สินคือการสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจำเป็นต้องมีแหล่งรายได้เพิ่มขึ้นในการลงทุนและให้บริการพื้นฐานกับประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะในบริบทของการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพันธกิจที่เพิ่มมากขึ้นในการบริการพื้นฐาน (ไกรยุทธ ธีรยาคินันท์, สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และ จรัส สุวรรณมาลา, 2537) จากการประมวลเนื้อหาในบทความเหล่านี้สามารถสรุปประโยชน์และข้อดีของการเก็บภาษีทรัพย์สินได้หลายประการ ดังนี้

- เลี่ยงได้ยาก เพราะเจ้าของแทบไม่สามารถย้ายทรัพย์สินที่เป็นที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ไปพื้นที่อื่นเพื่อหลบหลีกการจ่ายภาษีได้
- มีประสิทธิภาพเชิงเศรษฐกิจ เนื่องจากความยากในการเคลื่อนย้ายทรัพย์สินทำให้เป็นการยากในการแทรกแซงในกลไกการจัดสรรทรัพยากร
- มีศักยภาพสูงในการสร้างรายได้ให้กับภาครัฐ เนื่องจากที่ดินและที่อยู่อาศัยเป็นสินค้าปกติ (normal goods) ที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อรายได้ที่สูง
- ความเสถียรในการเก็บภาษี เนื่องจากฐานภาษีค่อนข้างคงที่ และสามารถปรับเปลี่ยนอัตราภาษีได้อย่างเหมาะสมตามสถานการณ์และเงื่อนไขในแต่ละพื้นที่และช่วงเวลา อีกทั้งยังสามารถคาดการณ์กระแสรายได้จากภาษีที่สามารถเก็บได้ในอนาคตได้ดีในระดับหนึ่ง
- ระบบกลไกในการบังคับใช้ค่อนข้างชัดเจน ถ้าเจ้าของทรัพย์สินไม่จ่ายภาษี รัฐสามารถยึดทรัพย์สินได้ตามกรอบกฎหมายที่กำหนดไว้
- ส่งเสริมความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบและตอบสนองต่อความต้องการ

ของประชาชนที่เป็นเจ้าของที่ดินและทรัพย์สินในท้องถิ่น อีกทั้งยังต้องมีวินัยด้านการคลังเพื่อให้เป็นไปตามรายได้ที่เก็บได้ในท้องถิ่น

- สะท้อนผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ในกรณีที่ใช้รายได้จากภาษีทรัพย์สินในการลงทุนและจัดหาบริการพื้นฐานให้กับประชาชนในพื้นที่
- อัตราการเก็บภาษีทรัพย์สินโดยมากเป็นแบบก้าวหน้าตามขนาดการถือครองทรัพย์สินในพื้นที่ จึงเป็นที่ยอมรับว่ามีความเป็นธรรมทางสังคม

อย่างไรก็ตาม การเก็บภาษีทรัพย์สินก็มีข้อด้อยและปัญหาอยู่เช่นกัน

ดังนี้

- ฐานภาษีที่ดินและทรัพย์สินที่กว้างและครอบคลุมคนจำนวนมาก แม้อาจสร้างความเป็นธรรมและประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจในการใช้ที่ดินและให้บริการสาธารณะ แต่ก็มักมีปัญหาการต่อต้านทางการเมืองในกรณีที่มีการเริ่มเก็บเป็นครั้งแรกและในกรณีที่ต้องเพิ่มอัตรากาชี
- กลไกในการเก็บและจ่ายภาษีทรัพย์สินอาจทำให้ประชาชนยอมรับได้ยากกว่าภาษีประเภทอื่น เช่น การต้องจ่ายเงินออกจากกระเป๋าแทนที่จะถูกหักจากรายได้ดังเช่นภาษีรายได้บุคคลธรรมดา หรือการเก็บภาษีเป็นก้อนแทนที่จะเก็บทีละเล็กทีละน้อยดังเช่นภาษีมูลค่าเพิ่ม
- การประเมินมูลค่าทรัพย์สินเป็นเรื่องยากและอาจไม่เป็นที่ยอมรับของเจ้าของทรัพย์สิน ทำให้ดูเหมือนไม่เป็นธรรม และท้องถิ่นอาจไม่มีขีดความสามารถในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินได้อย่าง

แม่นยำและสม่ำเสมอ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ตลาดที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

- อาจขัดแย้งกับหลักการความเป็นธรรมแบบความสามารถในการจ่าย (ability-to-pay principle) เจ้าของที่ดินบางคนอาจอยู่อาศัยในที่ดินราคาแพง แต่ไม่มีรายได้เป็นเงินสดมากพอที่จะจ่ายภาษีทรัพย์สินที่สูง เช่น คนชราที่เกษียณแล้ว
- อาจเพิ่มความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ ในท้องถิ่นที่ประชาชนฐานะดีมีทรัพย์สินมูลค่าสูง รัฐบาลท้องถิ่นจึงเก็บภาษีทรัพย์สินได้มากและให้บริการพื้นฐานที่ดีมีคุณภาพ แต่ในขณะที่บางท้องถิ่นที่ประชาชนมีฐานะยากจน ทำให้ไม่สามารถสร้างรายได้จากการเก็บภาษีได้ ปัญหานี้จะเกิดขึ้นเมื่อแต่ละท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราภาษีทรัพย์สินได้เอง

ข้อถกเถียงในรายละเอียดของการเก็บภาษีทรัพย์สินในประเทศไทย มีอยู่หลายประการด้วยกัน ประเด็นที่สำคัญคือใครควรจะเป็นผู้ดำเนินการเก็บภาษีระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายได้จากภาษีจะแบ่งสรรกันอย่างไรระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฐานภาษีควรเป็นแบบใดระหว่างมูลค่าทรัพย์สิน (capital value) มูลค่าที่ตั้งหรือที่ดิน (site/land value) หรือค่าเช่าหรือมูลค่ารายปี (rental/annual value) อัตราการเก็บควรเป็นเท่าไร การใช้ที่ดินและอาคารประเภทใดควรได้รับการยกเว้นภาษีบ้าง เป็นต้น ข้อโต้แย้งเหล่านี้ได้ข้อสรุประดับหนึ่ง และเป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาใน (ร่าง) พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ... ที่มีการพิจารณาและปรับปรุงในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่บทความของเกริกเกียรติได้รับการตีพิมพ์ จนถึงวันนี้ เวลาก็ได้ผ่านมาแล้วกว่า 40 ปี เป็นที่น่าเสียดายว่า ข้อเสนอในการพัฒนาระบบภาษีทรัพย์สินของนักวิชาการหลายคนและคณะกรรมการหลายชุดก็ยังไม่ได้รับการผลักดันให้เกิดขึ้นได้จริง อุปสรรคของการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องภาษีที่ดินคงเป็นไปตามที่เกริกเกียรติได้เขียนไว้ในบทส่งท้ายของบทความว่า “การปรับปรุงย่อมจะได้รับการคัดค้านจากชนกลุ่มน้อยที่เสียประโยชน์ซึ่งอาจกลายเป็นปัญหาการเมืองขึ้นมา ปัญหาจึงมีอยู่ว่า รัฐบาลที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนจะมีความกล้าหาญพอที่จะทำสิ่งที่ควรจะทำหรือไม่?”

ที่ดินในกระแสเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์

เนื่องจากที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ แนวคิดดั้งเดิมในเชิงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่ดินจึงได้มองว่า ตลาดที่ดินมีขอบเขตจำกัดเฉพาะพื้นที่ (local) มีจำนวนผู้ซื้อและผู้ขายอยู่น้อย ไม่มีสินค้าทดแทนได้อย่างสมบูรณ์ จึงมีความล้มเหลวของตลาดอยู่มาก แต่ในยุคเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ ที่ทุนและแรงงานสามารถเคลื่อนย้ายได้ง่าย มีการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ (International division of labor) ที่ทำให้แหล่งผลิตสินค้ามีความยืดหยุ่นในการเลือกที่ตั้ง รวมทั้งการเปิดตลาดเสรีด้านการค้า การท่องเที่ยวและธุรกิจบริการด้านอื่นๆ ของประเทศไทยและในระดับโลก ทำให้ตลาดที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ได้เปิดกว้างไปตามกระแสโลกาภิวัตน์มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในธุรกิจการเงินที่มีการพัฒนาระบบการเงินและอนุพันธ์การเงินที่มีความหลากหลาย การซื้อขายที่ดินที่แต่เดิมเป็นการซื้อขายและแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์และสิทธิในการใช้ประโยชน์ระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขายแบบง่าย ๆ ก็ได้พัฒนาให้มีความซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังเช่นในกรณีการซื้อขายในกองทุนรวม

อสังหาริมทรัพย์ (property fund) หรือกองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Investment Trust-REIT)

จากการรายงานของสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือในการลงทุน Fitch Ratings จำนวนและมูลค่าทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา มูลค่าตามราคาตลาดของกองทุนฯ ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพ์แห่งประเทศไทย อยู่ที่ประมาณ 96,500 ล้านบาทเมื่อปลายปี พ.ศ. 2554 และเพิ่มเป็น 243,000 ล้านบาท เมื่อปลายปี พ.ศ. 2556 โดยที่จำนวนกองทุนก็เพิ่มจาก 33 เป็น 46 กองทุนในช่วงเวลาเดียวกัน (Fitch: Thai Property ..., 2013) เป็นที่คาดว่า ธุรกิจการเงินด้านอสังหาริมทรัพย์ในรูปแบบนี้จะยิ่งเติบโตขึ้น เมื่อรัฐบาลปรับเปลี่ยนกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (REIT) การเปลี่ยนแปลงในธุรกิจการเงินนี้มีผลกระทบอย่างมากต่อเศรษฐกิจที่ดินไทย และมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มความสำคัญมากขึ้น จึงเป็นปรากฏการณ์ที่ต้องสังเกตการณ์อยู่อย่างต่อเนื่อง แต่ในปัจจุบันยังมีงานวิจัยอยู่ไม่มากนักที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของตลาดการเงินกับตลาดที่ดินในประเทศไทย และนับเป็นวาระวิจัยที่จำเป็นต้องมีการส่งเสริมต่อไป

การที่โครงสร้างเศรษฐกิจไทยได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลกและมีการเปิดเสรีด้านการค้าและการลงทุนได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในตลาดที่ดินภายในประเทศ จากการวิเคราะห์ของ วอลเดน เบลโล และคณะ ในหนังสือสองเล่มคือ “Dragon in Distress: Asia’s Miracle Economies in Crisis” (Bello and Rosenfeld, 1992) และ “A Siamese Tragedy: Development and Disintegration in Modern Thailand” (Bello et al., 1998) ซึ่งแปลเป็นหนังสือภาษาไทยชื่อ “โศกนาฏกรรมสยาม: การพัฒนาและการแตกสลายของสังคมไทยสมัยใหม่” วอลเดน เบลโล และคณะ

ในทั้งสองงานได้วิเคราะห์นโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาลไทย ตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 1950 ซึ่งในช่วงแรกได้เน้นอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า และในช่วงหลังได้ปรับเปลี่ยนเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และเริ่มมีแนวคิดที่ชัดเจนในช่วงประมาณคริสต์ทศวรรษ 1990 ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจจะต้องให้เป็นไปตามกลไกตลาดที่มีการแทรกแซงของรัฐให้น้อยที่สุด ตามแนวคิดของสำนักนีโอคลาสสิกที่ได้รับการสนับสนุนโดยองค์การพัฒนาระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก รัฐบาลไทยสมัยอานันท์ ปันยารชุนในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1990 ได้เปิดตลาดเสรีในด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านการเงิน ที่ทำให้เกิดการไหลเข้ามาของเงินทุนต่างประเทศ ปัญหาคือเงินทุนเหล่านี้ ไม่ได้ไหลเข้าไปในภาคการผลิต แต่ได้ทะลักเข้าไปในตลาดหุ้นและตลาดอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งได้นำไปสู่การเปิดและขยายตลาดที่ดินในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน นำไปสู่การเก็งกำไรในการซื้อขายที่ดินที่ไม่ตั้งอยู่ฐานของความสามารถในการผลิตที่แท้จริง และในที่สุดเมื่อเกิดภาวะฟองสบู่แตกในตลาดที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในประเทศ จึงเกิดการล่มสลายของระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ

ในแนวคิดที่คล้ายกันนี้ นักวิชาการบางกลุ่มได้เสนอว่า ปัญหาที่ดินที่ผ่านมาเป็นผลพวงโดยตรงของการพัฒนาการของเศรษฐกิจทุนนิยมในประเทศไทย ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจที่เน้นการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง โดยเฉพาะการใช้ที่ดินอย่างเข้มข้นเชิงอุตสาหกรรมและการเกษตรเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่ การใช้ที่ดินแบบเข้มข้นและไม่พอเพียงทำให้เกิดปัญหาด้านความสมดุลของดิน น้ำ ป่า นักวิชาการกลุ่มนี้จึงได้เสนอแนวคิดเศรษฐกิจแบบพอเพียงที่จะทำให้องค์ประกอบทั้งสามกลับมาสมดุลและสมบูรณ์ได้ดังเดิม และจะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติกลับมาเป็นฐานสวัสดิการของสังคมไทยได้อย่างแท้จริงอีกครั้งหนึ่ง (ณรงค์ เพชรประเสริฐ, 2549)

การกว้านซื้อที่ดินโดยคนต่างชาติ

ประเด็นสืบเนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ในด้านเศรษฐกิจที่ดินที่มีการกล่าวถึงมากขึ้นในช่วงประมาณ 10 กว่าปีที่ผ่านมา คือ การกว้านซื้อที่ดินจำนวนมากโดยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ (land grab) ที่เกิดขึ้นในระดับโลก โดยเฉพาะในทวีปแอฟริกาที่มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อแสวงหาพื้นที่สำหรับการทำเหมืองแร่ และในทวีปเอเชียเพื่อพื้นที่สำหรับการเพาะปลูก (von Braunm and Meinzen-Dick, 2009; Borras and Franco, 2012) แม้ว่าการกว้านซื้อและกักตุนที่ดินจะสามารถทำได้โดยกลุ่มทุนภายในประเทศ แต่สิ่งที่เห็นประเด่นถกเถียงกันมาก คือ การกว้านซื้อที่ดินในประเทศกำลังพัฒนาโดยกลุ่มทุนจากประเทศตะวันตก ตะวันออกกลาง จีนและเกาหลีใต้ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงด้านทรัพยากรและด้านอาหารของประเทศกำลังพัฒนา สำหรับในประเทศไทยนั้น เรื่องการกว้านซื้อที่ดินนี้มีการกล่าวถึงอยู่พอสมควร โดยเฉพาะการกว้านซื้อที่ดินของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ของไทย ทั้งที่ดินเพื่อการเกษตรและที่ดินในเมือง รวมไปถึงการกว้านซื้อที่ดินเพื่อการทำนาในจังหวัดในภาคกลาง และการถือครองที่ดินและอาคารชุดเพื่ออยู่อาศัย (คอนโดมิเนียม) โดยคนต่างชาติที่มากกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายได้อนุญาตไว้ด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งการถือครองผ่านตัวแทน อพาร์ตเมนต์หรือนอมินี หรือผ่านการถือหุ้นบริษัทที่ลงทุนในประเทศ เป็นต้น

อันที่จริงแล้วข้อโต้แย้งเรื่องการถือครองที่ดินของคนต่างชาติได้เกิดขึ้นในอดีตก่อนนานแล้ว จากการศึกษาศึกษาของศรีบุญ เทพสงเคราะห์ (2554x) พบว่า ในช่วงประมาณ พ.ศ. 2480 ชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวญี่ปุ่นได้เข้ามาถือครองที่ดินขนาดใหญ่ในประเทศไทยมากขึ้น โดยชาวญี่ปุ่นเหล่านี้จะออกเงินทุนให้กับคนไทยทำการบุกเบิกจับจองที่ดินขนาดใหญ่เพื่อทำการเกษตร โดยเฉพาะนาข้าว ถึงกับมีแนวคิดที่จะอพยพชาวนาญี่ปุ่นมาทำนาในประเทศไทย

(สุนทรีย อาสะไวย์, 2533) ในช่วงต่อมาเมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม จึงได้มีการออกกฎหมายหลายฉบับที่ควบคุมการขยายตัวของเศรษฐกิจทุนนิยม โดยเฉพาะการควบคุมธุรกิจที่มีคนจีนและคนต่างชาติเป็นเจ้าของ และมีการออกมาตรการการควบคุมดูแลการถือครองกรรมสิทธิ์และการใช้ประโยชน์ที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย เช่น พระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486 และ กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนเกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486 (นงเยาว์ จิตตะปุตตะ, 2549) แนวนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวมามีปรับเปลี่ยนอีกครั้งในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่มีนโยบายเศรษฐกิจที่ส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนภายในประเทศ รวมทั้งนักลงทุนจากต่างประเทศที่รัฐบาลต้องการดึงดูดเข้ามาลงทุนในภาคอุตสาหกรรม องค์ประกอบหนึ่งของนโยบายส่งเสริมการลงทุนคือการใช้ที่ดินเป็นเครื่องมือจูงใจ จึงได้มีการยกเลิกการจำกัดขนาดการถือครองของคนไทย และการออกข้อยกเว้นในการถือครองที่ดินของคนต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย (นงเยาว์ จิตตะปุตตะ, 2549)

การศึกษาการถือครองที่ดินของคนต่างชาติในประเทศไทยอย่างเป็นระบบและใช้ข้อมูลใหม่ยังมีอยู่ไม่มากนัก แม้ว่าจะมีรายงานข่าวในเรื่องนี้ตามหน้าหนังสือพิมพ์อยู่บ้างก็ตาม งานวิจัยเท่าที่พอมีอยู่ในช่วงหลังนี้เป็นการศึกษาปรากฏการณ์โดยการเก็บข้อมูลภาคสนามแล้วนำมาประมวลเป็นบทสรุปการวิจัย และไม่ได้มีการทดสอบสมมติฐานเชิงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ตัวอย่างงานวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้แก่ โครงการศึกษาสภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทย โดยสลิตตา โลกัตถกร และคณะ (2550) และโครงการต่อเนื่องในเรื่องเดียวกัน โดยศิริพร สัจจามันท์ และคณะ (2552) โครงการทั้งสองได้รับการสนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

(สกว.) ในงานฉบับแรก คณะผู้วิจัยพบว่า คนต่างด้าวจำนวนมากถือครองที่ดินและอสังหาริมทรัพย์โดยปราศจากการควบคุมของกฎหมาย ทำให้เกิดผลกระทบต่อประเทศในหลายด้าน และแม้ว่าจะมีการออกมาตรการด้านกฎหมายหลายชุดเพื่อป้องกันการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว แต่ก็ยังไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากยังมีการถือครองโดยผ่านความสัมพันธ์ระหว่างคนในครอบครัวหรือตัวแทนคนไทยที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ ปัญหาเหล่านี้มีผลโดยตรงต่อการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินของประเทศ

งานฉบับที่สองเป็นการศึกษาต่อเนื่องจากงานแรก โดยคณะผู้ศึกษาได้คัดเลือกจังหวัดที่คาดว่าจะมีการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของคนต่างชาติดูอยู่เป็นจำนวนมาก 3 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ ระยอง และภูเก็ต ผลการศึกษาในงานนี้ยืนยันผลการศึกษาที่มีมาก่อนหน้านี้ว่า มีคนต่างด้าวครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่ศึกษา ทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและที่ให้คนไทยเป็นผู้ถือครองตามสิทธิตามกฎหมาย แต่ในทางพฤตินัยเป็นการใช้ประโยชน์และครอบครองโดยคนต่างด้าว สำหรับการใช้ประโยชน์และครอบครองที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกต้องตามกฎหมายมักเป็นการได้รับสิทธิการถือครองผ่านทางกฎหมายที่รัฐบัญญัติไว้เพื่อเป็นการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติอาคารชุด พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม

ส่วนรูปแบบที่ให้คนไทยเป็นผู้ถือครองแทนนั้นมักไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เกิดขึ้นทั่วไปอย่างแพร่หลายในหลายจังหวัด โดยเฉพาะในบริเวณพื้นที่ท่องเที่ยวชายทะเล ซึ่งเป็นที่ต้องการของคนต่างชาติ นอกเหนือจากการซื้อเท็จจริงเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของคนไทยแทนคนต่างด้าวในพื้นที่กรณี

ศึกษาแล้ว งานศึกษานี้ยังได้ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับรูปแบบธุรกิจ “ไทม์แชร์ริ่ง” (time sharing) ซึ่งได้รับความนิยมอย่างสูงในหมู่นักลงทุนและนักท่องเที่ยวต่างชาติ เนื่องจากการลงทุนในไทม์แชร์ริ่งไม่ต้องถูกจำกัดโดยข้อกฎหมายต่างๆ เหมือนกับในการถือครองที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ทั่วไป และคนต่างชาติสามารถซื้อสิทธิในการใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี อีกทั้งยังมีการบริหารจัดการโดยบริษัทที่ตั้งอยู่ต่างประเทศ ทำให้หน่วยงานของรัฐไทยไม่สามารถควบคุมได้อย่างเต็มที่ ธุรกิจไทม์แชร์ริ่งนี้สะท้อนถึงกระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำให้เศรษฐกิจที่ดินเริ่มมีความไร้พรมแดนในลักษณะคล้ายกันกับการเคลื่อนย้ายของทุนและแรงงาน อีกทั้งยังแสดงถึงความสัมพันธ์อย่างชัดเจนระหว่างธุรกิจการท่องเที่ยวระดับโลกกับเศรษฐกิจที่ดินที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น

งานวิจัยเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของคนต่างชาติอีกงานหนึ่งเป็นของ ปิยะนุช โปตะวณิช (2554) ซึ่งเป็นโครงการวิจัยที่สนับสนุนโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในงานนี้ผู้ศึกษาได้เน้นเรื่องตัวแทนอำพราง (nominee) โดยได้สำรวจลักษณะและรูปแบบการทำธุรกรรมของคนต่างชาติในประเทศไทย โดยอาศัยตัวแทนอำพราง ผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งประเด็นด้านกฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพราง โดยยกตัวอย่างกฎหมายและมาตรการที่ใช้ในต่างประเทศ และเพื่อให้ข้อเสนอแนะที่นำไปสู่การจัดทำกฎหมายเฉพาะในเรื่องดังกล่าว ผลการศึกษาพบว่า ที่ผ่านมาประเทศไทยได้เปิดโอกาสให้คนต่างด้าวเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากการค้าการลงทุนเพิ่มขึ้น เนื่องจากคนต่างด้าวมีความได้เปรียบในการแข่งขันมากกว่าคนไทย ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันและควบคุมการเข้ามาประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวและไม่ให้คนไทยเสียเปรียบมาก จึงได้มีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อป้องกันและควบคุมในเรื่องนี้หลายฉบับ แต่กฎหมายเหล่านี้ก็เป็นอุปสรรคต่อคนต่างด้าวในการเข้ามาลงทุน

และการแข่งขันทางการค้า จึงมีการใช้ช่องว่างทางกฎหมายและอาศัยคนไทย ให้เป็นผู้ดำเนินการทำธุรกรรมแทนคนต่างด้าวในรูปแบบธุรกรรมอำพรางที่หลากหลายวิธี ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินนั้น คือการทำธุรกรรมอำพรางที่เป็นการถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ เช่น การใช้คนไทยถือครองแทนโดยผ่านความสัมพันธ์ทางครอบครัว การเช่าหรือซื้อผ่านผู้สัญชาติไทย การตั้งเป็นนิติบุคคลไทยแล้วถ่ายโอนในภายหลัง การใช้นิติบุคคลซื้อที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สูงกว่าราคาทุนจดทะเบียน เป็นต้น

การศึกษานี้ได้วิเคราะห์ว่า การทำธุรกรรมอำพรางมีผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศ ในกรณีที่ดิน คนต่างด้าวถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก ย่อมทำให้สัดส่วนการถือครองของคนไทยลดลงและสูญเสียโอกาสในการถือครองที่ดิน และมีผลสืบเนื่องในด้านสังคม มีผลต่อความเหลื่อมล้ำ เพราะมีบุคคลกลุ่มหนึ่งกระทำการได้แต่อีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายต้องเกิดความเสียเปรียบ ยิ่งก่อให้เกิดช่องว่างให้มีการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อให้หลีกเลี่ยงกฎหมายหรือเพื่อให้พ้นจากความรับผิดชอบ และมีปัญหาเรื่องความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากคนต่างด้าวเหล่านี้เข้ามาดำเนินการธุรกรรมโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และอาจเกี่ยวข้องกับการก่ออาชญากรรมข้ามชาติ เช่น การฟอกเงิน การแทรกแซงทางเศรษฐกิจ และการใช้ความได้เปรียบทางการเงินยึดเอาดินแดนของคนไทย เป็นต้น

ปรากฏการณ์การถือครองที่ดินโดยคนต่างชาติสะท้อนความเป็นไปของตลาดที่ดินในกระแสโลกาภิวัตน์ด้านเศรษฐกิจและการลงทุน ซึ่งในปัจจุบันไม่จำกัดอยู่เพียงในตลาดการเงินและการลงทุนโดยตรงเพื่อการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมทั่วไป แต่ได้ขยายครอบคลุมไปถึงตลาดการบริการและตลาดที่ดินอสังหาริมทรัพย์ที่ในอดีตเคยเป็นตลาดที่มีการซื้อขายเฉพาะคนภายในพื้นที่

เท่านั้น (localized markets) พร้อมกันนี้ปรากฏการณ์ดังกล่าวก็สื่อถึงการปรับตัวอย่างเชื่องช้าของสถาบันทางเศรษฐกิจภายในประเทศ โดยเฉพาะองค์กร ทุกระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ที่อาจตามไม่ทันพลวัตเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ รวมทั้งเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทุนและแรงงานสามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างรวดเร็วและมีอุปสรรคด้านพรมแดนน้อยลง การปรับตัวที่เชื่องช้าดังกล่าวทำให้เกิดช่องโหว่ด้านเนื้อหากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายนำไปสู่ปัญหาด้านประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ด้วยเหตุดังกล่าว เรื่องการถือครองและใช้ที่ดินของคนต่างชาติจึงเป็นประเด็นสำคัญในด้านเศรษฐกิจที่ดินที่ควรต้องมีการศึกษาวิจัยในเชิงลึกต่อไป

ในอนาคต งานวิจัยเรื่องนี้ในประเทศไทยควรพัฒนาเนื้อหาต่อเนื่องจากการแสดงผลการสำรวจสภาพปัญหาและวิเคราะห์ผลกระทบด้านเศรษฐกิจสังคมด้วยข้อมูลเชิงคุณภาพที่มีอยู่แล้ว โดยเริ่มจากการสร้างกรอบแนวความคิดเชิงเศรษฐศาสตร์หรือสังคมศาสตร์สาขาอื่นๆ เพื่อให้งานวิจัยมีบริบทที่กว้างขึ้นและมีทฤษฎีรองรับอย่างชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่ ตัวอย่างงานวิจัยในลักษณะนี้ในต่างประเทศ เช่น งานของ Vachadze (2013) ที่วิเคราะห์เรื่องผลกระทบของการเปิดเสรีตลาดที่ดินภายในประเทศให้กับคนต่างชาติต่อการสะสมทุนภายในประเทศ และงานวิเคราะห์ผลกระทบของการกว้านซื้อที่ดินในระดับโลกต่อแรงงานในแต่ละท้องถิ่น โดย Li (2011)

บทที่ 4

ประเด็นวิจัยในอนาคต



การปริทัศน์ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินไทยในสองบทก่อนหน้านี้แสดงให้เห็นถึงช่องว่างด้านความรู้ที่จำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยต่อไป เพื่อให้สามารถตอบโจทย์ในด้านทฤษฎีและด้านนโยบายสาธารณะได้อย่างเหมาะสม และทันสมัยต่อการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม การเมืองและเทคโนโลยีในโลกปัจจุบัน การที่หัวข้อในการวิจัยยังตามไม่ทันปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงนั้นเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้กระบวนการทัศน์ของรัฐในการออกนโยบายและกฎหมายรวมทั้งการดำเนินงานไม่สะท้อนสภาพความเป็นจริง ทำให้เกิดปัญหาด้านประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในเรื่องการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน หลายหัวข้อที่มีการศึกษาอยู่แล้วก็ควรศึกษาในเชิงลึกต่อไป ตามที่ได้บทวนไปแล้วในแต่ประเด็นก่อนหน้านี้ อาทิ การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ การบริหารจัดการพื้นที่การเกษตร การพัฒนาสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน ภาษาที่ดินและทรัพย์สิน การบริหารจัดการที่ดินโดยชุมชนและโฉนดชุมชน การจัดตั้งธนาคารที่ดินและระบบการเงินเพื่อการเข้าถึงที่ดิน ฯลฯ แต่การวิจัยเรื่องเหล่านี้ก็ควรคำนึงถึงแนวโน้มและเงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนไป ประเด็นสำคัญในเรื่องเศรษฐกิจที่ดินไทยที่จำเป็นต้องมีการสร้างองค์ความรู้เพิ่มเติมมีดังต่อไปนี้

ความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมด้านที่ดิน

ด้วยปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และความมั่งคั่งในประเทศไทย ดูเหมือนว่าจะเพิ่มความรุนแรงมากขึ้นทั้งระหว่างกลุ่มคน ชนชั้น และพื้นที่

อีกทั้งยังมีแนวโน้มว่าจะยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไปอีกในอนาคต จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องดำเนินนโยบายสาธารณะที่มุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว งานวิจัยเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านที่ดินจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างองค์ความรู้และหลักฐานเชิงประจักษ์ที่รองรับการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ

งานวิจัยที่ได้วิเคราะห์ข้อมูลการถือครองที่ดินและแสดงภาพรวมความเหลื่อมล้ำเชิงปริมาณที่มีอยู่บ้างแล้ว เช่น งานของดวงมณี เลาวกุล (2556) ควรได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติมเพื่อให้เนื้อหามีความละเอียดและครอบคลุมมากขึ้น และควรดำเนินไปอย่างต่อเนื่องเพื่อติดตามแนวโน้มของปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่ดิน งานวิจัยสืบเนื่องที่ควรส่งเสริมคือการวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับปัจจัยเชิงนโยบายที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงที่ดินและที่อยู่อาศัย ทั้งนโยบายป่าไม้และการเกษตร นโยบายการเงินการคลัง นโยบายการพัฒนาเมือง นโยบายที่อยู่อาศัย ฯลฯ รวมทั้งผลกระทบเชิงเศรษฐกิจสังคมของความเหลื่อมล้ำด้านที่ดิน โดยเฉพาะในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินกับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ เช่น โครงสร้างการถือครองที่ดินกับการผลิต และการเติบโตทางเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินกับการพัฒนาด้านสถาบันและระบบการเงิน ต้นทุนโอกาสและอัตราผลตอบแทนของการถือครองที่ดินและการลงทุนในที่ดิน

ส่วนในด้านนโยบายและมาตรการแก้ไขความเหลื่อมล้ำนั้น ในอดีตได้มีการศึกษาเกี่ยวกับระบบภาษีที่ดินและทรัพย์สินในรูปแบบต่างๆ มาพอสมควรแล้ว แต่อาจต้องปรับปรุงรายละเอียดให้เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน ทั้งในเรื่องประเภทฐานภาษี อัตราภาษีและการยกเว้นประเภทต่างๆ รวมถึงการเชื่อมโยงระบบภาษีทรัพย์สินเข้ากับการ

วางแผนพัฒนาเมือง โดยเฉพาะการกำหนดเขตการพัฒนาและการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวม และเมื่อมีการปรับปรุงระบบภาษีทรัพย์สินได้จริงแล้ว ก็อาจให้มีการประเมินว่า นโยบายหรือมาตรการของรัฐในการเก็บภาษีทรัพย์สินเพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินได้บรรลุผลสัมฤทธิ์จริงหรือไม่ นอกจากนี้ ควรส่งเสริมงานวิจัยเกี่ยวกับเครื่องมือด้านการเงินที่มุ่งช่วยเหลือการเข้าถึงที่ดินและที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมือง เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญประเภทหนึ่งที่จะนำไปสู่การบรรเทาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคม

ส่วนงานวิจัยในเชิงคุณภาพที่วิเคราะห์เรื่องความเป็นธรรมด้านที่ดิน ก็ควรประยุกต์ใช้กรอบเชิงทฤษฎีและหลักการเชิงปรัชญาและทฤษฎีความเป็นธรรมในการวิเคราะห์มากกว่าที่ผ่านมา ซึ่งเน้นเพียงการนำเสนอตัวเลขระดับการถือครองที่ดินที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มคน และชนชั้นในสังคม การวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับกลไก และปัจจัยด้านประชากร สังคม และวัฒนธรรมที่มีผลต่อการซื้อขาย และโอนถ่ายกรรมสิทธิ์ที่ดินในบริบททุนนิยมเมืองจะทำให้สามารถเข้าใจภาพการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจที่ดินในประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ดียิ่งขึ้น การวิจัยในลักษณะนี้ย่อมต้องใช้กรอบแนวคิดและเครื่องมือการวิจัยเชิงคุณภาพที่เกินไปกว่าการเก็บข้อมูลแบบตัดขวาง แต่ควรลงเอยในรายละเอียดระดับครัวเรือนและชุมชนมากขึ้น โดยอาจใช้ความรู้ และวิธีวิทยาจากสังคมศาสตร์สาขาอื่นเข้ามาประกอบด้วย เช่น มานุษยวิทยา สังคมวิทยาและรัฐศาสตร์

ประเด็นสำคัญที่ควรศึกษาในเชิงลึกต่อไป คือ การถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ เนื่องด้วยที่ดินแปลงขนาดใหญ่ และการถือครองที่ดินจำนวนมากโดยเจ้าของคนเดียวย่อมมีผลต่ออุปทานของ

ที่ดินที่สามารถพัฒนาได้ในช่วงเวลาหนึ่ง และมีผลต่อราคาที่ดินและตลาดที่ดิน ในย่านนั้นและเมืองนั้น อีกทั้งยังมีประเด็นด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เกี่ยวกับ อิทธิพลและอำนาจในการต่อรองของเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ในการกำหนด สถาบันด้านที่ดิน ทั้งกฎหมาย ข้อบังคับ ธรรมเนียมปฏิบัติ และกระบวนการ ในการดำเนินนโยบายและการวางแผน และควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน เจ้าของที่ดินขนาดใหญ่มีส่วนได้ส่วนเสียมากจากข้อบัญญัติที่จำกัดทรัพย์สินสิทธิ และจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ จึงมักเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการ กำหนดนโยบายและกฎหมายมากกว่าเจ้าของที่ดินรายย่อยในรูปแบบต่างๆ ผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วมนี้อาจมีผลดีหรือผลเสียต่อสังคมโดยรวมก็ได้ ตัวอย่างงานวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบของเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ต่อตลาดที่ดิน ในต่างประเทศมีอยู่ในหนังสือรวมบทความโดย Bostic (2009)

กระบวนการเป็นเมือง

นอกเหนือจากเรื่องที่ดินในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยในยุคก่อน นโยบายพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว การศึกษาเรื่องเศรษฐกิจที่ดินในประเทศไทยที่ผ่านมาโดยมากเป็นเรื่องที่ดินการเกษตรและป่าไม้ โดยเฉพาะเรื่องการถือครองและใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร การเน้นงานวิจัย ในหัวข้อเหล่านี้สะท้อนความสำคัญของป่าไม้และเกษตรกรรมในการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจของไทยในอดีต แต่ตามแนวโน้มในปัจจุบัน ประชากรไทย เกินกว่าครึ่งหนึ่งได้ตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่เมืองและมีวิถีชีวิตที่เป็นส่วนหนึ่งของ ระบบเศรษฐกิจเมืองมากกว่าระบบเศรษฐกิจชนบท แม้แต่รูปแบบการดำรงชีวิต และการใช้ทรัพยากรของผู้คนในพื้นที่ชนบทเองก็มีแนวโน้มที่คล้ายเคียงกับ ผู้คนในเมืองมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการที่เศรษฐกิจของประเทศไทยได้เข้าสู่ ยุคของอุตสาหกรรมและการบริการมาได้มานานระยะหนึ่งแล้ว เศรษฐกิจที่ดิน

ของไทยในปัจจุบันจึงเป็นเศรษฐกิจที่ดินในเมืองมากกว่าในชนบท ทั้งในด้านมูลค่าการผลิต มูลค่าการซื้อขายที่ดินและจำนวนผู้เกี่ยวข้องในตลาดที่ดิน กระนั้นก็ตาม งานวิจัยและองค์ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินในพื้นที่เมืองยังมีอยู่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับที่ดินป่าไม้และชนบท เป็นที่น่าสังเกตว่าประเด็นการถกเถียงเรื่องที่ดินทั้งในวงการวิชาการและในด้านนโยบายในปัจจุบันก็ยังคงเป็นเรื่องที่ดินการเกษตรและป่าไม้เป็นหลัก จริงอยู่ที่ว่า การเกษตรและป่าไม้ยังคงมีความสำคัญมากทั้งในด้านเศรษฐกิจสิ่งแวดล้อมและการเมือง แต่งานวิจัยด้านเศรษฐกิจที่ดินในอนาคตก็ควรให้ความสำคัญกับที่ดินในเมืองมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การทำงานวิจัยเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินในเมืองยังมีอยู่น้อยมากนี้ ส่วนหนึ่งสะท้อนข้อจำกัดในการวิจัยและการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินไทย ปัญหาที่ดินป่าไม้และชนบทมีประวัติศาสตร์มายาวนาน อีกทั้งยังมีเนื้อหาเกี่ยวกับประเด็นด้านการเมืองอย่างแยกไม่ออก จึงได้รับความสนใจจากนักการเมือง ข้าราชการและนักวิชาการเสมอมา ในขณะที่เรื่องที่ดินในเมืองเป็นเรื่องที่ถูกปล่อยให้กันไปตามกลไกตลาด การผลักดันด้านการเมืองก็มีอยู่ไม่มากเท่าใดนัก จำนวนนักวิชาการที่ทำวิจัยในหัวข้อเศรษฐศาสตร์เมืองและที่ดินในเมืองก็มีอยู่น้อยมาก โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนนักเศรษฐศาสตร์สาขาอื่นๆ แม้ว่าจะมีนักเศรษฐศาสตร์เกษตร เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและเศรษฐศาสตร์เมืองที่มีผลงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินอยู่บ้างก็ตาม โดยมากก็ให้ ความสนใจในที่ดินการเกษตรและป่าไม้ และมีอยู่น้อยมากที่ทำงานวิจัยเกี่ยวกับที่ดินในเมือง สำหรับกลุ่มนักวิชาการที่สนใจในเรื่องที่ดินในเมืองนั้น โดยมากก็ให้ความสนใจกับประเด็นเรื่องตลาดอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมักเป็นงานวิเคราะห์เชิงธุรกิจมากกว่าการวิเคราะห์เชิงวิชาการด้วยกรอบทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ จะมีอยู่บ้างก็เป็นประเด็นเรื่องที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะสำหรับผู้มีรายได้น้อย

เช่น เรื่องยกระดับคุณภาพชุมชนแออัดและโครงการบ้านมั่นคงของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พ.อ.ช.) เป็นต้น จึงยังมีการวิเคราะห์ปัญหาที่ดินในเมืองอย่างเป็นระบบไม่มากเท่าที่ควร เท่าที่มีอยู่ในอดีตก็เป็นงานของนักวิชาการ และที่ปรึกษาชาวต่างชาติที่มีการว่าจ้างมาเป็นครั้งคราว จึงไม่มีความต่อเนื่องของการสร้างองค์ความรู้ในเรื่องนี้

ประเด็นเกี่ยวกับที่ดินในเมืองอีกจำนวนมากที่ต้องการสร้างองค์ความรู้เพิ่มเติมต่อไป อาทิ

- ระดับและความเข้มข้นของการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองตามระดับรายได้ เศรษฐฐานะและประเภทการใช้ที่ดิน ในปัจจุบันยังไม่มี การวิเคราะห์พื้นฐานในประเทศไทยที่แสดงข้อมูลพื้นฐานเชิงปริมาณว่า คราวเรือนและหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ มีระดับการใช้ที่ดินที่แตกต่าง กันอย่างไร การวางแผนการใช้ที่ดินในเมืองที่ผ่านมาล้วนแล้วแต่ใช้ ตัวเลขสมมติที่คาดประมาณโดยนักวิเคราะห์และนักวางแผนเองทั้งสิ้น
- การพัฒนาที่ดินและตลาดที่ดินบริเวณขอบเมือง (peri-urban) งานวิจัยในประเด็นนี้มีอยู่บ้างแล้วที่แสดงภาพการเปลี่ยนแปลงของ การใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณชานเมืองและขอบเมือง โดยเฉพาะ การสูญเสียที่ดินการเกษตร งานวิจัยในประเด็นนี้โดยมากอยู่ใน สาขาการวางแผนภาคและเมืองและภูมิศาสตร์เมือง แต่งานส่วนใหญ่เป็นการแสดงภาพการเปลี่ยนแปลงในเชิงพื้นที่ ไม่ได้แสดงถึง พลวัตในเชิงเศรษฐกิจที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่นั้น งานวิจัยที่แสดงถึงหน่วยเศรษฐกิจ พฤติกรรมการตัดสินใจและกลไก ตลาดที่ดินในพื้นที่ชานเมืองยังมีอยู่น้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในพื้นที่ชานเมืองและขอบเมืองที่มีการลงทุนพัฒนาหมู่บ้านจัดสรร

และพื้นที่อุตสาหกรรมจำนวนมาก และมีตัวละครที่เป็นกลุ่มทุนขนาดใหญ่ทั้งในประเทศและจากต่างประเทศ ในขณะเดียวกันก็เป็นพื้นที่เปลี่ยนผ่านที่มีความเปราะบางด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมมาก งานศึกษาการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจที่ดินในพื้นที่ขอบเมืองจะเป็นประโยชน์ในการวางแผนนโยบายและการออกมาตรการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่นี้ สำหรับเศรษฐกิจที่ดินไทยในยุคปัจจุบัน พื้นที่ขอบเมืองถือเป็นสมรภูมิหลักทั้งในการแย่งชิงทรัพยากรที่ดิน และในการต่อสู้ด้านความคิดและความหมายของคำว่าที่ดิน ด้วยที่ดินในพื้นที่นี้มีบทบาททั้งการเป็นวัตถุดิบ เป็นที่ตั้ง และเป็นสินค้าบริโภค

- รูปแบบการกระจายตัวเชิงพื้นที่ของกิจกรรมเศรษฐกิจในแต่ละประเภท ในปัจจุบันมีงานอยู่น้อยมากที่มีการวิเคราะห์เชิงปริมาณเกี่ยวกับการกระจายตัวของกิจกรรมการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ ทั้งอุตสาหกรรมและการบริการ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐที่มักไม่ปฏิบัติตามหลักการและเป้าหมายด้านการพัฒนาเมือง
- ผลกระทบของมาตรการของรัฐต่ออุปสงค์ อุปทานและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามที่ได้บทวนมาแล้วในบทก่อนหน้านี้ นโยบายและมาตรการของรัฐมีผลกระทบโดยตรงต่อทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินและผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินและมูลค่าที่ดินที่ขึ้นกับทรัพย์สินนั้น แนวโน้มในปัจจุบันคือรัฐจะออกมาตรการควบคุมการใช้ที่ดินในด้านต่างๆ มากขึ้น ทั้งการควบคุมประเภทและความหนาแน่นของการใช้ที่ดินและอาคาร รวมไปถึงการกำหนดเขตอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรม และการต่อต้านจากภาคเอกชนและประชาชน

ต่อมาตรการควบคุมของภาครัฐ ประเด็นเหล่านี้สามารถวิเคราะห์ได้ด้วยกรอบแนวคิดทั้งในเชิงเศรษฐศาสตร์ที่ดินและเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง แต่ในปัจจุบันงานวิจัยแนวนี้นี้ยังมีอยู่น้อยมากในประเทศไทย

- การ خاکเคลนที่ดินเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยในตำแหน่งที่ตั้งที่เหมาะสมในราคาที่เหมาะสม ประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับเรื่องราคาที่ดินที่สูงที่ทำให้ผู้มีรายได้ปานกลางหรือรายได้น้อยไม่สามารถซื้อหรือเช่าที่ดินอยู่ได้ในตำแหน่งที่ใกล้กับแหล่งงาน
- การพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบสถานีรถไฟฟ้า ทำให้ตลาดที่ดินในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเปลี่ยนไป และเป็นแนวโน้มสำคัญที่จะยังคงอยู่อีกหลายสิบปี จึงควรมีการสำรวจและศึกษาในเชิงเศรษฐศาสตร์มากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับมาตรการด้านการคลังเพื่อการเก็บคืนมูลค่าที่ดินสูงส่งคมที่จะเป็นประโยชน์ในการออกมาตรการด้านการคลังเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- ตลาดการเช่าที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในเมือง งานวิจัยมีอยู่น้อยมากที่วิเคราะห์ตลาดการเช่าที่ดินและที่อยู่อาศัยในเมือง ข้อมูลและความรู้ที่พอมีอยู่บ้างก็เป็นของบริษัทด้านอสังหาริมทรัพย์ที่มักไม่เปิดเผยกับสาธารณะ แต่เป็นความรู้ที่สำคัญในการบริหารจัดการที่ดินและที่อยู่อาศัยในเมือง โดยเฉพาะสำหรับผู้มีรายได้น้อย

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นแนวโน้มสำคัญระดับโลกที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของคุณภาพที่ดินและพื้นที่คลุมดิน (land cover) และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งน่าจะมีผลสืบเนื่องต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม

การศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อผลิตผลทางการเกษตรเริ่มมีบ้างแล้วในประเทศไทย เช่น งานวิจัยของอรรถชัย จินตะเวช (2555) และผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมของภาคการเกษตร เช่น งานวิจัยของวิเชียร เกิดสุข, ศุภกร ชินวรรณ และพรวิไล ไทรโพธิ์ทอง (2554) แต่ยังไม่มีการเชื่อมโยงแนวโน้มดังกล่าวกับการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่คลุมดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยตรง

งานวิจัยจำนวนหนึ่งที่ได้วิเคราะห์เรื่องการเปลี่ยนแปลงพื้นที่คลุมดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินก็ควรได้รับการสนับสนุนต่อไป แต่ควรเพิ่มประเด็นในเรื่องสาเหตุและปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนั้น ทั้งในระดับการตัดสินใจของหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ และในระดับโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมและโครงสร้างพื้นฐาน แนวทางการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับความนิยมมากขึ้นในงานวิจัยในต่างประเทศ คือ การใช้แบบจำลองพฤติกรรมของภาคีการพัฒนา (agent-based modeling) และระบบพหุภาคี (multi-agent systems) งานวิจัยในลักษณะนี้เริ่มมีใช้แล้วบ้างในการวิเคราะห์การจัดการจัดการน้ำและทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ โดยนักวิจัยสาขาภูมิศาสตร์และเกษตรศาสตร์ เช่น งานของพนมศักดิ์ พรหมบุรณย์ และฟรังซัว บูเค (Francois Bousquet) (2552) จึงควรทดลองนำเครื่องมือวิจัยแนวนี้มาประยุกต์ใช้ได้ในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินกับปัจจัยด้านเศรษฐกิจในพื้นที่เมือง

การเกิดอุทกภัยและภัยธรรมชาติอื่นๆ ที่มีโอกาสเกิดบ่อยมากขึ้น ก็อาจมีผลต่อตลาดที่ดินด้วยเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น อุทกภัยครั้งใหญ่ในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาในปี พ.ศ. 2554 ทำให้มีการซื้อขายที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในต่างจังหวัดสำหรับเป็นทางเลือกในการอยู่อาศัยสำหรับผู้มีฐานะ รวมถึงการ

วางแผนและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการรับมือกับอุทกภัย เช่น การกำหนดพื้นที่รับน้ำ การสร้างพืดเวย์หรือทางระบายน้ำท่วม การพื้นที่แก้มลิง ฯลฯ รวมไปถึงการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (desertification) ที่เกิดขึ้นในพื้นที่หลายแห่งในประเทศไทย ซึ่งย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อการผลิตด้านการเกษตร การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินและตลาดที่ดินแทบทั้งสิ้น

การเปลี่ยนแปลงด้านสภาพภูมิอากาศพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงในด้านประชากร เศรษฐกิจและเทคโนโลยียังมีผลกระทบต่ออุปสงค์และอุปทานในระบบพลังงาน อาหารและน้ำ ทั้งในระดับชุมชน ภูมิภาค ประเทศ และระหว่างประเทศ แนวโน้มสำคัญคือ ความสัมพันธ์ระหว่างระบบพลังงาน น้ำ และอาหารยิ่งเพิ่มความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องที่ดิน เพราะทั้งการผลิตและการบริโภคน้ำ อาหารและพลังงานล้วนแล้วแต่เกิดขึ้นบนที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกพืชพลังงานและการทำโซลาร์ฟาร์ม (solar farms) จึงควรมีการศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินในหัวข้อเหล่านี้ต่อไป ประเด็นนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการศึกษาเรื่องคุณภาพดินในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ ที่ผ่านมา กรมพัฒนาที่ดินได้ทำการสำรวจคุณภาพดินทั่วประเทศไทยมาแล้วในอดีต แต่ยังคงต้องมีการสำรวจและศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ความรู้เชิงภูมิศาสตร์และวิทยาศาสตร์สาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสามารถใช้เป็นฐานข้อมูล และความรู้ในการวิเคราะห์เชิงนโยบายที่มีความเป็นสหศาสตร์ต่อไป

หัวข้อหนึ่งที่มีการวิจัยพอสมควรในต่างประเทศคือเรื่องปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อมูลค่าที่ดินทั้งพื้นที่ในเมืองและพื้นที่ในชนบท เช่น มลภาวะเป็นพิษและความเสี่ยงจากภัยพิบัติ งานวิจัยระดับพื้นฐานนี้ยังมีอยู่

น้อยมากในประเทศไทย และควรมีการสร้างองค์ความรู้ส่วนนี้ไว้เพื่อใช้ประกอบในการออกนโยบายสาธารณะและเกณฑ์ในการประเมินมูลค่าที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งการประเมินผลกระทบของโครงการขนาดใหญ่ที่มีต่อสภาพแวดล้อมและตลาดที่ดินในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ

นอกจากนี้ ยังควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับกลไกด้านการเงินการคลังที่สามารถนำมาใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน และสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่ประเทศไทยยังไม่มีใช้ เช่น การก่อตั้งกองทุนอนุรักษ์ที่ดิน (conservation land trusts) หรือทรัสต์ที่มีองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรมาบริหารจัดการที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น สวนสาธารณะหรืออาคารประวัติศาสตร์ โดยให้เชื่อมโยงกับการใช้มาตรการจูงใจของภาครัฐ โดยการลดอัตราหรือยกเว้นการเก็บภาษีทรัพย์สินสำหรับกองทุนเพื่อกิจการสังคม เป็นต้น

การบริหารจัดการที่ดินในบริบทโลกาภิวัตน์

ธุรกรรมในตลาดที่ดินในปัจจุบันไม่ได้จำกัดเพียงเฉพาะผู้ซื้อผู้ขายในท้องถิ่น แต่ได้เปิดกว้างไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ของทุนและแรงงาน ที่ดินในยุคโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันไม่ได้เป็นสินค้าที่มีการซื้อขายเฉพาะระหว่างผู้คนในพื้นที่เดียวกันอีกต่อไป การเคลื่อนไหวของทุนและแรงงานในระดับภูมิภาคและระดับโลกมีผลกระทบต่อตลาดที่ดินในระดับท้องถิ่นในประเทศไทยไม่ทางตรงก็ทางอ้อม นับตั้งแต่การซื้อขายที่ดินริมชายหาดของคนชาติตะวันตก การใช้ตัวแทนอำพรางในการซื้อที่ดินและอาคารชุดในเชียงใหม่และเชียงรายของคนจีนแผ่นดินใหญ่ การเช่าที่อยู่อาศัยจำนวนมากโดยแรงงานต่างด้าวจากเมียนมาและเขมร ไปจนถึงการลงทุนในธุรกิจโรงแรมของทุนต่างชาติและการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ผ่านกองทุนอสังหาริมทรัพย์ประเภทต่างๆ ในตลาดหุ้น ประเด็นเกี่ยวกับที่ดินเหล่านี้เป็นภาพความเป็นจริง

ที่เกิดขึ้นในตลาดที่ดินไทยที่จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์อย่างละเอียด เพื่อสร้างฐานข้อมูลความรู้ที่จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนานโยบายสาธารณะที่เหมาะสมต่อไป

ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินที่ได้มีการศึกษามาพอสมควรแล้ว คือ เรื่องโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการที่ดิน ซึ่งแต่เดิมเป็นแบบรวมศูนย์อยู่ที่หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและช่วงหลังเริ่มมีการผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลุ่มประชาสังคมในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น งานวิจัยด้านนี้มีอยู่บ้างแล้วแต่โดยมากเป็นการวิเคราะห์ในเรื่องความเป็นไปได้ในเชิงกฎหมายและการบริหารจัดการ แต่ยังมีอยู่ไม่มากที่วิเคราะห์ในประเด็นเชิงเศรษฐศาสตร์ทั้งในด้านประสิทธิภาพและความเป็นธรรม และในด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง เนื่องจากแนวโน้มการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการรัฐกิจน่าจะยังคงมีอยู่ต่อไป การวิจัยเรื่องที่ดินยังคงต้องให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวนี้

องค์ความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับตลาดที่ดินในพื้นที่ต่างจังหวัดยังมีอยู่น้อยมาก เพราะงานวิจัยที่ผ่านมาได้มุ่งไปเฉพาะตลาดที่ดินในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล แต่พื้นที่ต่างจังหวัดเหล่านี้โดยเฉพาะเมืองหลักและเมืองท่องเที่ยว กำลังมีการเติบโตอย่างรวดเร็วทั้งในด้านเศรษฐกิจและการย้ายถิ่นของประชากร และเมื่อประเทศไทยมีการรวมตัวทางเศรษฐกิจมากขึ้นกับประเทศเพื่อนบ้าน ในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและประเทศจีน จะทำให้การลงทุนและการค้ามีการเปิดเสรีมากยิ่งขึ้น ตลาดที่ดินในต่างจังหวัดโดยเฉพาะบริเวณเมืองชายแดนก็จะขยายตัวมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาในประเด็นนี้ในพื้นที่เหล่านี้ อีกประเด็นหนึ่งที่ยังมีการศึกษาอยู่ไม่มากนักคือการลงทุนของบริษัทข้ามชาติของไทยในตลาดที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศ นับตั้งแต่การซื้อหรือ

เช่าที่ดินระยะยาวในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น กัมพูชา ลาวและเมียนมา เพื่อ
 การทำการเกษตรพันธสัญญาและปลูกพืชเชิงพาณิชย์ เช่น อ้อยและยางพารา
 ไปจนถึงการลงทุนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการท่องเที่ยวของกลุ่มทุนไทยใน
 ต่างประเทศ การที่กลุ่มทุนของไทยไปลงทุนเช่าและพัฒนาที่ดินในต่างประเทศ
 เพื่อการผลิตด้านต่างๆ ย่อมมีผลต่อกระแสการลงทุนและการค้าระหว่าง
 ประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และอาจมีผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ
 สังคมและสิ่งแวดล้อมในประเทศเหล่านั้น

การขยายขอบเขตของตลาดที่ดินพร้อมกับความซับซ้อนที่เพิ่มมากขึ้น
 ทำให้การดำเนินนโยบายที่ดินของรัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรม
 เป็นไปได้ยากขึ้น การเปลี่ยนแปลงของตลาดที่ดินเกิดขึ้นพร้อมกับการเปลี่ยนแปลง
 การใช้ที่ดินหลายรูปแบบและหลายมิติ เช่น การเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้
 ประโยชน์ เช่น จากพื้นที่เกษตรเป็นพื้นที่ที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรมและ
 อุตสาหกรรม การเปลี่ยนแปลงประเภทพืช เช่น จากนาข้าวเป็นไร่อ้อย
 การเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของการปลูกพืช เช่น จากการปลูกมันสำปะหลัง
 เพื่อเป็นอาหาร เปลี่ยนเป็นการปลูกเพื่อผลิตพลังงานทดแทน รวมทั้งการ
 เปลี่ยนแปลงตลาดเป้าหมายของการผลิต เช่น แต่เดิมผลิตเพื่อขายภายใน
 ชุมชนหรือภายในประเทศ เป็นการผลิตเพื่อส่งออก การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน
 ในแต่ละรูปแบบจำเป็นต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมทั้งในเชิงระดับการเปลี่ยนแปลง
 ในเชิงปริมาณ และปัจจัยและกลไกของการเปลี่ยนแปลงในเชิงคุณภาพ

ตำราด้านเศรษฐกิจที่ดิน

แม้ว่าเรื่องที่ดินเป็นประเด็นสำคัญมากในเชิงนโยบายสาธารณะและ
 ในเชิงวิชาการ แต่การประมวลความรู้พื้นฐานด้านเศรษฐศาสตร์ที่ดินเป็นตำรา
 ภาษาไทยมีอยู่ไม่มากนัก เท่าที่พอสืบหามาได้มี ตำรา“เศรษฐศาสตร์ที่ดิน

เบื้องต้น” โดยคำพล พัวพาณิชย์ (2523 และ 2535) “เศรษฐศาสตร์ที่ดิน” โดยทองโรจน์ อ่อนจันทร์ และ ประเสริฐ โฉมจันทร์ (2513) “เศรษฐศาสตร์ที่ดิน” โดยทองโรจน์ อ่อนจันทร์ (2530) และ “เศรษฐศาสตร์ที่ดิน” โดยไกรสร คือประโคน (2531) เนื้อหาโดยมาตำราเหล่านี้เน้นที่ดินการเกษตรในชนบทเป็นหลัก และมีการนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับที่ดินในเมืองเพียงเล็กน้อย ซึ่งสะท้อนความสนใจของนักวิชาการผู้แต่งตำราและเป็นไปตามกระแสของประเด็นปัญหาเศรษฐกิจที่ดินที่สำคัญของยุคนั้น ในขณะเดียวกัน ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับที่ดินในเมือง มักเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งหรือบทหนึ่งในตำราเศรษฐศาสตร์เมือง อาทิ “เศรษฐศาสตร์เมือง: ทฤษฎีการใช้ที่ดินในเมือง” โดยบุญกิจ ว่องไวกิจไพศาล (2523) “เศรษฐศาสตร์เมือง” โดยประจักษ์ ศกุนตะลักษณ์ (2531) “เศรษฐศาสตร์เมือง” โดยโสมสกว เพชรานนท์ (2547) และ “เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยเมืองและภูมิภาค” โดยนิธินันท์ วิสเวศวร (2552) แต่เนื้อหาโดยมากเป็นทฤษฎีและแนวความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับที่ดิน และมีเนื้อหาไม่ต่างกันมาก

ตำราเหล่านี้มีเนื้อหาส่วนใหญ่เป็นทฤษฎีและแนวความคิดเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นที่ได้ประมวลมาจากงานวิจัยและงานเขียนในต่างประเทศเป็นหลัก เช่น คุณลักษณะของที่ดินในฐานะที่เป็นปัจจัยการผลิต คุณลักษณะของตลาดที่ดิน สิทธิในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน การกำหนดมูลค่าและค่าเช่าที่ดิน แต่ก็มีเนื้อหาส่วนหนึ่งที่มาจากผลการศึกษาปรากฏการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในประเทศไทย โดยเฉพาะเรื่องการปัญหาที่ดินในการผลิตภาคการเกษตร เรื่องการจัดที่ดินและปฏิรูปที่ดิน และนโยบายการบริหารจัดการที่ดิน (เช่น ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, 2530)

นอกเหนือจากตำราเศรษฐศาสตร์ที่ดินและเศรษฐศาสตร์เมืองที่มีเนื้อหาเรื่องที่ดินบางส่วนแล้ว ก็มีตำราบางเล่มในด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่พอมิเนื้อหาเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินอยู่บ้าง ตำราภาษาไทยเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินจากมุมมองของการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เท่าที่พอสืบค้นได้คือ หนังสือ “กระบวนการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยในประเทศไทย” โดยสนธยา วนิชวัฒนะ (2556) เนื้อหาหลักของหนังสือเล่มนี้ ประกอบด้วยลักษณะของอสังหาริมทรัพย์ไทย ข้อมูลและกระบวนการในการประกอบธุรกิจพัฒนาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ กระบวนการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัย และกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ในหนังสือนี้มีเนื้อหาสรุปเกี่ยวกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในปี พ.ศ. 2540-2546 อยู่บ้าง แต่ไม่มีการวิเคราะห์เชิงลึก จึงถือเป็นตำราในระดับพื้นฐาน

ส่วนความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับทรัพย์สินมีเขียนไว้โดยละเอียดในตำราทางกฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดิน เช่น ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล (2547) และในหนังสือเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ เช่น ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล (2547) แต่ก็เป็นเนื้อหาจากมุมมองด้านกฎหมายเป็นหลัก ไม่ได้มีการเชื่อมโยงกับประเด็นด้านเศรษฐกิจ

เนื้อหาของตำราเหล่านี้แทบทั้งหมดสามารถจัดอยู่ในกลุ่มเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก จึงมีเนื้อหาอยู่เพียงเล็กน้อยที่ให้แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การเมืองและเศรษฐศาสตร์สถาบัน ซึ่งน่าจะเป็นหัวใจหลักของเศรษฐกิจที่ดินทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยเฉพาะประเด็นเชิงนโยบายสาธารณะ เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงทรัพยากรดินและที่ดิน การกระจายอำนาจ

ในการบริหารจัดการในท้องถิ่นที่มีผลต่อเศรษฐกิจที่ดินในแต่ละพื้นที่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเปิดเสรีด้านการลงทุนที่มีผลต่อตลาดที่ดินภายในประเทศ ฯลฯ ประเด็นเหล่านี้ยังไม่ได้มีเขียนไว้ในตำราด้านเศรษฐศาสตร์ที่ดินยุคก่อนๆ เนื่องจากตำราเหล่านี้ส่วนใหญ่ได้เขียนขึ้นเมื่อกว่า 20 ปีมาแล้ว แม้ว่าทฤษฎี แนวความคิดและปัญหาหลายเรื่องยังคงประยุกต์ใช้ได้กับสถานการณ์เศรษฐกิจที่ดินของไทยในปัจจุบัน แต่ก็ควรมีการปรับปรุงเนื้อหาให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น นับเป็นช่องว่างด้านความรู้ อีกประการหนึ่งที่ต้องสร้างเสริมต่อไป

บรรณานุกรม



- 113 ปี กรมที่ดิน. ไทยรัฐ. 17 กุมภาพันธ์ 2557. (ออนไลน์) เข้าถึงจาก: <http://www.thairath.co.th/content/403905>. 20 กุมภาพันธ์ 2557.
- กรมพงศ์ ทองศรี (2553) ผลกระทบด้านเศรษฐกิจของรูปแบบการถือครองที่ดิน. วิทยานิพนธ์ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กรมที่ดิน (2505) อนุสรณ์วันสถาปนากรมที่ดิน ครบรอบ 60 ปี 17 กุมภาพันธ์ 2505. พระนคร: กรมที่ดิน.
- กรมที่ดิน (ม.ป.ป) ความเป็นมาของการออกโฉนดที่ดิน. (ออนไลน์) เข้าถึงจาก: http://www.dol.go.th/dol/index.php?option=com_content&task=view&id=30&Itemid=4. 20 กุมภาพันธ์ 2557.
- กรมพัฒนาที่ดิน (2507) ความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของกสิกรบางจังหวัดในภาคกลาง พ.ศ. 2507. วารสารพัฒนาที่ดิน, 1 (12).
- กรมโยธาธิการและผังเมือง (2556) ทิศทางการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ในประเทศไทย. วารสารกรมโยธาธิการและผังเมือง, หน้า 5-7. (ออนไลน์) เข้าถึงจาก: http://eservices.dpt.go.th/eservice_2/orw/lr/detail-pdf/ENDU-LR.PDF. 25 กุมภาพันธ์ 2557.
- กรมวิเทศสหการ (2506) กำเนิดของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ. พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี.
- กฤติญา นิมนานรดี, ศักดิ์สิทธิ์ เถลิ้มพงศ์ และอภิวัฒน์ รัตนวราหะ (2555) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาอาคารชุดตามแนวรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน

ในกรุงเทพมหานคร. การประชุมวิชาการการขนส่งแห่งชาติ ครั้งที่ 8, 15-16 มีนาคม 2555 จ.ชลบุรี.

กฤษฎา บุญชัย (2545) การเคลื่อนไหวทางนโยบาย: สถานภาพงานศึกษา เรื่องการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย. บทความลำดับที่ 183 ของ มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน. (ออนไลน์) เข้าถึงจาก: <http://www.reocities.com/midculture44/newpage9.html>. 9 ธันวาคม 2556.

กันยารัตน์ กิตติสารวุฒิเวทย์. (2546) การประเมินมูลค่าเชิงนันทนาการของสวนสาธารณะ: กรณีศึกษาสวนรถไฟ. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต เศรษฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

กัลปพฤกษ์ ผิวทองงาม และคณะ (2552) เกษตรพันธะสัญญา: ผลตอบแทน ความเสี่ยงและความเป็นธรรม. โครงการการคุ้มครองการพัฒนา รูปแบบสัญญาที่เป็นธรรมและกลไกการจัดการ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

กิตติโชติ บัวใจบุญ (2542) แนวทางการใช้พื้นที่ธรณีสงฆ์ในกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์การวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กฤษณทศพิช พานิชภักดิ์ (2550) การสัมมนาเชิงปฏิบัติการภาพรวม 3 ทศวรรษ การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

กฤษณทศพิช พานิชภักดิ์ (2557) เหลียวหลัง แลหน้า 20 ปี ที่อยู่อาศัยไทย. วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์. 77 (เม.ย.-มิ.ย.) 23-32.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2517) รัฐบาลสัญญาจะปฏิรูปที่ดินหรือไม่? สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 7, 12: 19-32.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2521) ที่ดินกับชาวนา: ปฏิรูปหรือปฏิวัติ. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.

- ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์, สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และ จรัส สุวรรณมาลา (2537) แนวทางการปรับปรุงการจัดเก็บภาษี และการจัดหารายได้ของหน่วย การปกครองท้องถิ่น. รายงานการวิจัยเสนอต่อกระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไกรสร คือประโคน (2531) เศรษฐศาสตร์ที่ดิน. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย รามคำแหง.
- คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สถาผู้แทนราษฎร (2546) เอกสาร ประกอบการสัมมนาเรื่อง การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน: จากแนวคิด สู่การปฏิบัติ. หอประชุม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย. 19 กันยายน 2546.
- คณะกรรมการปฏิรูป (2554) แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อ พรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง, 14 พฤษภาคม 2554, (ออนไลน์) เข้าถึงจาก: <http://www.reform.or.th/>. 15 ตุลาคม 2557.
- คณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน แห่งประเทศไทย (2552) “ข้อเสนอแนวทางและมาตรการการกระจาย การถือครองที่ดินในสังคมไทย” เอกสารประกอบการประชุมของ เครือข่ายคณะปฏิรูปแห่งประเทศไทยครั้งที่ 2/2552, 3 กรกฎาคม 2552.
- คำพล พัวพาณิชย์ (2523) เศรษฐศาสตร์ที่ดินเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: คณะ เศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- คำพล พัวพาณิชย์ (2535) เศรษฐศาสตร์ที่ดินเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: ที.พี. พริน จรัญ คัมภันธุ์, สันติ สุขสอาด, วุฒิพล หัวเมืองแก้ว และชัชวาล สุทธิศรีศิลป์ (2547) การประเมินมูลค่าทางนันทนาการของอุทยานแห่งชาติ ภูหินร่องกล้าโดยวิธีสมมติเหตุการณ์ให้ประมาณค่า. วารสาร เกษตรศาสตร์(สังคม), 25(1), 33-43.

- จรัญ แซ่อึ้ง (2546) การประเมินมูลค่าทางนันทนาการของสวนสันติภาพ กรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต เศรษฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- จรัญศรี ขายหาด (2552) ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง: ภาษีเพื่อท้องถิ่น. วารสารการเงินการคลัง. 21: 87-93.
- จรัญศรี ขายหาด และกรกัญญา เตชะรุ่งนิรันดร์ (2541) บทวิเคราะห์ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง. วารสารการเงินการคลัง. 13: 49-60.
- จอร์จ, เฮนรี (1879/2545) ความก้าวหน้ากับความยากจน (Progress and poverty). แปลโดย สุชน หิญาธิระนนท์. กรุงเทพฯ: วัฒนาการพิมพ์.
- จอห์นสตัน, เดวิด บรูซ (2530) สังคมชนบทและภาคเศรษฐกิจข้าวของไทย ในช่วง พ.ศ. 2423-2473. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. แปลโดยพรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม จาก Rural society and the rice economy in Thailand 1880-1930. Ph.D. Dissertation, Yale University. 1975.
- จามะรี เชียงทอง, วัฒนา สุกันสีล, จิรวัดน์ รักชาติ, สว่าง มีแสง, ปรีญาวัลย์ ใจปิ่นตา (2554) ชนบทไทย: เกษตรกรระดับกลางและแรงงานไร้ที่ดิน. เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- จิตร ภูมิศักดิ์ (2539) โฉมหน้าศักดินาไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นกยูง.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2556) ข้อเท็จจริงกรณีที่ดินจุฬาฯ. (ออนไลน์) เข้าถึงจาก: <http://www.cicc.chula.ac.th/news-event/316-news-20130314-2-thai.html>. 8 กุมภาพันธ์ 2557.

- ใจ อึ้งภากรณ์ (มปป.) บทที่ 2: ระบบศักดินาไทย. มปป. (ออนไลน์) เข้าถึงจาก:
data5.blog.de/media/590/3351590_2cf4b950bf_d.doc. 17
 ตุลาคม 2557.
- ใจ อึ้งภากรณ์ และนุมนวล ยัพราช (บรรณาธิการ) สำนักพิมพ์ประชาธิปไตย
 แรงงาน (2547) รื้อฟื้นการต่อสู้ ชัยเก่าสู่ชัยใหม่ไทย. กรุงเทพฯ :
 ประชาธิปไตยแรงงาน.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ (2527) ระบบเศรษฐกิจไทย พ.ศ.
 2394-2453. ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (บรรณาธิการ) ประวัติศาสตร์
 เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์. หน้า 169-201.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2517) คำนำในการพิมพ์ครั้งที่สาม. ใน สุริยานุวัตร,
 พระยา. ทรัพยากรศาสตร์. ฉบับสมบูรณ์. หน้า 14.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2519) บทวิจารณ์หนังสือศักดินาไทยกับการพัฒนาสังคมไทย.
 ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช (บรรณาธิการ) ศักดินากับการพัฒนาการของ
 สังคมไทย. กรุงเทพฯ: นำอักษรการพิมพ์.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2523) ความคิดทางเศรษฐศาสตร์ของพระยาสุริยานุวัตร.
 ใน สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร (บรรณาธิการ) พระยาสุริยานุวัตร
 (เกิด บุนนาค) นักเศรษฐศาสตร์คนแรกของเมืองไทย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ
 โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2524) เศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย. กรุงเทพฯ:
 สำนักพิมพ์สร้างสรรค์.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2528) เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต. กรุงเทพฯ: คณะ
 เศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชนินทร จารุจันท์ และวรรณพร ดอกจำปา (2553) การปรับปรุงสิทธิในที่ดินของรัฐบาลในทัศนะของเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิ. กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

ชนินทร จารุจันท์ และสุรเชษฐ์ แพทยากุล (2548) การติดตามการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน. เอกสารวิจัยฉบับที่ 121. กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์ (2552) โครงการศึกษานโยบายภาษีที่ดิน. รายงานวิจัยเสนอต่อศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดิน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ชลลดา วัฒนศิริ (2529) พระคลังข้างที่กับการลงทุนธุรกิจในประเทศ พ.ศ. 2433-2475. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร.

ชัย เรื่องศิลป์ (2522) ประวัติศาสตร์ไทย สมัย พ.ศ. 2352-2453. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม (2541) จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินสู่ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ใครได้ใครเสีย? เอกสารภาษีอากร. 18 (206), 66-72.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2519) ศักดินากับการพัฒนาการของสังคมไทย. กรุงเทพฯ: นำอักษรการพิมพ์.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต (2532) เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477). กรุงเทพฯ: สถาบันสยามศึกษาและสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย. หน้า 199-204.

ไชยยงค์ ชูชาติ (2517) การปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรผู้ยากจน. วารสารพัฒนาที่ดิน: กรุงเทพฯ: กรมพัฒนาที่ดิน.

ไชยยงค์ ชูชาติ (2519) การปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพฯ: แพร์พิทยา.

- ไชยยงค์ ชูชาติ, ไพรวรรณ เรศานนท์, และ อำนวย ชุมสมุทร (2512). ความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนาใน 11 จังหวัดภาคกลาง พ.ศ.2508. กรุงเทพฯ: กรมพัฒนาที่ดิน.
- ณดา จันทรสม (2555) การบริหารการเงินของวัดในประเทศไทย. รายงานฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ณรงค์ เพชรประเสริฐ (2549) สวัสดิการสังคมในมิติกินดี อยู่ดี มีสุข. กรุงเทพฯ: เอดิสันเพรสโปรดักส์.
- ณัฐวุฒิ อิศวโกวิทวงศ์, สกรินทร์ แซ่กู, และปนายุ ไชยรัตนานนท์ (2555) “ความเข้าใจชุมชนเมืองท่ามกลางกระแสทุน: กรณีศึกษาบนที่ดินชูปเปอร์บล็อกของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์.”วารสารวิจัยและสาระสถาปัตยกรรม/การผังเมือง. 9 (1) 27-42
- ดวงมณี เลาวกุล (2556) การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการสู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้าง ความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป. ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. บทที่ 2.
- ดวงมณี เลาวกุล และเอื้อมพร พิชัยสนธิ (2551) นโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้. รายงานวิจัยเสนอต่อคณะทำงานการกระจายรายได้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส. ลัทธิธรรมนิยมต่าง ๆ ภาคที่ 16 ตำนานภาชีอากรบางอย่างกับอธิบายของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ. พระนคร : โรงพิมพ์กรุงเทพฯ เติลเมล์. พิมพ์ในการการบำเพ็ญกุศล จ่า พระยาประดิมันท์ภูมिरัตน์ (เชียงสุน เสรรฐภักดี) ครบปัญญาสมวาร 9 มี.ค. 2468.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และพรเพ็ญ วิจักขณ์ประเสริฐ (2538) วิธีประมาณการคุณค่าสิ่งแวดลอมกรณีศึกษาอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่. การประชุมทางวิชาการสมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และโสภณ ชมชาญ (2554) แนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน. รายงานเสนอต่อสมัชชาปฏิรูปประเทศไทย.

ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ (2528) บทบาทของกรมพระคลังข้างที่ต่อการลงทุนทางเศรษฐกิจในอดีต (พ.ศ. 2433-2475)” วารสารธรรมศาสตร์. 14 (2), 123-159

ทศพล ทรรศนกุลพันธ์ (2556) บ่วงบาตพิฆาตเกษตรกร: สภาพปัญหาและการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญา. รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ: คณะทำงานเครือข่ายเพื่อความเป็นธรรมของระบบเกษตรพันธสัญญา.

ทศพล สมพงษ์ (2541) การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน. สกลนคร: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สถาบันราชภัฏสกลนคร.

ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ (2526) เศรษฐศาสตร์เกษตร. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.

ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ (2530) เศรษฐศาสตร์ที่ดิน: ทฤษฎีและนโยบาย. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ (2537) นโยบายปฏิรูปที่ดินแบบไทยๆ : ความสำเร็จหรือภาพลวงตา? วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 1 (1), 59-69-82.

ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ (2546) การเปลี่ยนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 เป็นโฉนดที่ดินหรือไม่. เอกสารในการสัมมนาวิชาการ เรื่อง เอกสารสิทธิ ส.ป.ก. กับนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน, 20 มกราคม 2546. โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพฯ.

ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ และประเสริฐ โฉมจันทร์ (2513) เศรษฐศาสตร์ที่ดิน.

กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ธนาคารกสิกรไทย (2532) “เศรษฐกิจไทย 2532 – ขยายตัวที่สุดในโลก.”

ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย. 24 พฤศจิกายน 2532.

ธวัชชัย เพ็งพินิจ (2544) วิถีชีวิตของเกษตรกรชาวนาเมืองภายหลังการขายที่ดิน

ทำกิน กรณีศึกษาบ้านโนนม่วง หมู่ที่ 3 ตำบลศิลา อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนาชนบทศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล.

ธานินทร์ ไชยเย็น และคณะ (2550) โครงการมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของ

แหล่งท่องเที่ยวประเภทโบราณสถาน กรณีศึกษาอุทยานประวัติศาสตร์ในพื้นที่กลุ่มจังหวัดอีสานใต้. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

นงเยาว์ จิตตะปุตตะ (2549) การพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยมกับปัญหาการถือครอง

กรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทย. วารสารราชบัณฑิตยสถาน. 31 (2), 588-604

นพนันท์ ตาปนานนท์ (2553) ถนนราชดำเนินกับหลักการผังเมืองในรัชสมัย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 1, 29-38.

นัยนา เกิดวิชัย (2549) รายงานวิจัยเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืน

จากประชาชน. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2541) ก้าวแรกสู่ประชาธิปไตยและความเป็นธรรม. มติชน

21, 7498. 18 กันยายน 2541. 6.

- นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2543) ปากไก่และใบเรือ: ว่าด้วยการศึกษาประวัติศาสตร์-วรรณกรรมต้นรัตนโกสินทร์. กรุงเทพฯ: แพร่สำนักพิมพ์.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2546) การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน: ข้อค้านและตั้ง. มติชนรายวัน, 10 มีนาคม 2546.
- นินันท์ วิศเวศวร (2552) เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยเมืองและภูมิภาค. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิธินันท์ พงศ์ปิยะไพบูลย์ (2554) ความสามารถในการซื้อที่อยู่อาศัยของคนไทย. Focused and Quick. 46.
- นิพนธ์ พัวพงศกร (2531) รายงานการวิจัยเรื่องตลาดสินเชื่อในระบบในชนบทไทย: การศึกษาเรื่อง สัญญากู้ โครงสร้างตลาด พฤติกรรม และอัตราดอกเบี้ย. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิพนธ์ พัวพงศกร (2517) การถือครองที่ดินในประเทศไทย. ใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) เศรษฐกิจการเกษตรไทย. เล่ม 2. กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย.
- นิพนธ์ พัวพงศกร (2554) การจำกัดการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. เอกสารประกอบการสัมมนา “วิพากษ์ข้อเสนอทางปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 11 มีนาคม 2554, สำนักงานปฏิรูป. (ออนไลน์) เข้าถึงจาก: <http://www.thaireform.in.th/join-the-reform/item/5395-2011-03-15-10-19-59.html>. 22 มิถุนายน 2557.
- บรรเจิด พลากร (2523) ทรัพยากรที่ดิน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.

- บุญกิจ ว่องไวกิจไพศาล (2523) เศรษฐศาสตร์เมือง: ทฤษฎีการใช้ที่ดินในเมือง.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- บุญคง หันจางสิทธิ์ (2546) An economic analysis of a Land Reform
Project: a case study of Si Sa Ket. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัย
หอการค้าไทย 23(1), 155-168.
- บุญเพราะ แสงเทียน (2536) วิฤตการณ์เกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดิน.
คุลพาท 40 (1), 4-14.
- บุญส่ง เลขะกุล (2501) บันทึกของบรรณาธิการหนังสือนิมไพร. วารสารที่ดิน.
4(4). 184-186.
- เบญจพรรณ เอกะสิงห์, จีรวรรณ กิจชัยเจริญ และพรสิริ สืบพงษ์สังข์ (2554)
ความเสี่ยงในการเกษตรระบบพันธะสัญญา ในจังหวัดเชียงใหม่และ
ลำพูน: ผลกระทบต่อเกษตรกรรายย่อย ความเชื่อมโยงต่อนโยบาย
สาธารณะ. ศูนย์วิจัยเพื่อเพิ่มผลผลิตทางเกษตรภาควิชาเศรษฐศาสตร์
เกษตรและส่งเสริมเผยแพร่การเกษตร คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัย
เชียงใหม่.
- ปกิต แพร่ชินวงศ์ (2552) ปัญหาบางประการในการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
มาแทนที่ภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่. วารสารบัณฑิต
ศึกษานิติศาสตร์ 3, 3 83-91.
- ประจักษ์ ศกุนตะลักษณ์ (2531) เศรษฐศาสตร์เมือง. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- ประเสริฐ ฐ นคร (2514) มังรายศาสตร์. เรียบเรียงเป็นภาษาปัจจุบัน พิมพ์เนื่องใน
งานพระราชทานเพลิงศพ หลวงไทรกิตยานุพัทธ์.
- ปลายอ้อ ชนะนนท์ (2530) นายทุนพ่อค้ากับการก่อตัวและขยายตัวของระบบ
ทุนนิยมในภาคเหนือของไทย (2464-2523). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัย
สังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปัญญา หนั่นเก็บ, สุนิสา นัยไสน, ทิพวรรณ ลิ้มงูร (2554) การเปลี่ยนแปลงสภาพคร่าวเรือนเกษตรกรรมในเขตชานเมือง กรณีศึกษาเขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร. การประชุมทางวิชาการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ครั้งที่ 49: สาขาส่งเสริมการเกษตรและคหกรรมศาสตร์. 1-4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554. 137-144.

ปาริชาติ อ่อนทิมวงศ์ (2544) การใช้ประโยชน์ที่ดินและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของภาคเกษตรกรรมในพื้นที่ขยายตัวของกรุงเทพมหานคร: กรณีศึกษาจังหวัดฉะเชิงเทรา. วิทยานิพนธ์การวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต สาขาวิชาการวางแผนภาคและเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปิยะนุช โปตะวณิช (2554) ตัวแทนอำพราง. กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (ออนไลน์) เข้าถึงจาก: <http://www.ombudsman.go.th/10/documents/public/Apreportf.pdf>. 30 มิถุนายน 2557.

เปิดตระกูลดังตุนที่ดินทั่วไทย “เจริญ” อู่ฟู้ 6.3แสนไร่ ระทึกคลังขงเก็บภาษี. ประชาชาติธุรกิจ. 18 มิถุนายน 2557. (ออนไลน์) เข้าถึงจาก: http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1403008576. 19 มิถุนายน 2557.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2543) ภาพการวิจัยเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย: วิธีการ ตัวชี้ ผลกระทบ และข้อคิดสู่การแก้ไข. บทความเสนอในการสัมมนาระดมความคิดการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 7-8 ตุลาคม 2543.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2556) ความเหลื่อมล้ำในภาคของโลกาภิวัตน์. เอกสารในโครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ การใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง

- อธิบายความไม่เป็นธรรมทางสังคม, 25 กรกฎาคม 2555 (ออนไลน์)
เข้าถึงจาก: <http://social-agenda.org/article/473>. 19 กรกฎาคม 2557.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2556) ภาพรวมความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้ง. ใน อภิวัฒน์
รัตนวรหะ (บรรณาธิการ) ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม
ในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและบริการพื้นฐานของประเทศไทย.
กรุงเทพฯ: ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2557) คอร์รัปชันในระบบราชการไทย การสำรวจ
ทัศนคติ และประสบการณ์ของหัวหน้าครัวเรือน. รายงานการวิจัย.
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ (2542) เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัย
กรุงเทพฯ. เชียงใหม่ : ตรีสวิน (ซิลค์เวอร์บูกส์), 2542. พิมพ์ครั้งที่ 2
(ปรับปรุง).
- ผุสดี ทิพทัส และมานพ พงศทัต (2525). บ้านในกรุงเทพฯ: รูปแบบและ
การเปลี่ยนแปลงในรอบ 200 ปี (พ.ศ. 2325-2525) กรุงเทพฯ:
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพฑูริย์ เอกจริยกร (2555) โฉนดชุมชน: ทางเลือกใหม่ในการแก้ปัญหาที่ดิน
ทำกิน. วารสารราชบัณฑิตยสถาน. 37(3). (ออนไลน์) เข้าถึงจาก:
http://www.royin.go.th/upload/246/FileUpload/2482_2807.pdf. 23 สิงหาคม 2556.
- พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์ (บรรณาธิการ) (2556) โฉนดชุมชน: จินตภาพที่
จับต้องได้. กรุงเทพฯ: พิมพ์ลักษณ์.
- พนมศักดิ์ พรหมบุรณย์ และ Francois Bousquet (2552) การจำลองพหุภาคี
และการจำลองสถานการณ์การจัดการระบบเกษตรและทรัพยากร

- ลุ่มน้ำบนที่สูง. บทความวิชาการภายในหน่วยงาน. ศูนย์วิจัยเพื่อเพิ่มผลผลิตทางเกษตร คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- พรทิพย์ เชื้องาม (2557) ปฏิรูปการจัดการที่ดินและทรัพยากร ข้อเสนอจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- พรรณิ บัวเล็ก (2555) การศึกษาประวัติศาสตร์ไทย: บทสำรวจสถานะความรู้พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์.
- พรรษิษฐ์ ต่อสุวรรณ (2553) การเมืองเรื่องสยามสแควร์. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ด.
- พอพันธ์ อูยานนท์ (2549) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กับบทบาทการลงทุนทางธุรกิจ. ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ) การต่อสู้ของทุนไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- พอพันธ์ อูยานนท์ และอภิญญา วนเศรษฐ (2555) เกษตรพันธะสัญญา: กลไกสร้างความเหลื่อมล้ำและเป็นธรรม? รายงานในโครงการพัฒนาความเป็นธรรมทางสังคม เพื่อสังคมสุขภาวะ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พันธวัศ สัมพันธ์พานิช (2541) ผลกระทบที่มีต่อระบบเกษตรแบบสวนบ้านบริเวณอำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี อันเนื่องมาจากการขยายตัวของเมือง. รายงานการวิจัย สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิจักษณ์ หิณูชีระนันท์ (2548) การคงอยู่ของพื้นที่เกษตรกรรมประเภทต่างๆ ในเขตรอบกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์การวางแผนภาคและเมือง คุุฎิบัณฑิต สาขาวิชาการวางแผนภาคและเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- พินิจ ชีระชาติ. (2541) ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณี
ราคาตลาด. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย
รามคำแหง.
- พิริยะ ผลพิรุฬห์ (2553) การประมาณการมูลค่าจกรอสังหาริมทรัพย์ของ
ประเทศไทย. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์. 50 (1), 1-27.
- พุดพิงศ์ นวกิจบำรุง (2556) เกษตรกรที่สูงในตลาดการค้าเมล็ดพันธุ์ และ
ผลผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์. วารสารสังคมศาสตร์ (ชานนาใต้กระแสน),
25(1), 55-79.
- ไพโรจน์กรวาล (2501) ความผิดพลาดเกี่ยวกับนโยบายการจัดที่ดินของชาติ.
วารสารที่ดิน. 4(4). 177-184.
- มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ (2557) การทบทวนความรู้ความเข้าใจการจัดการที่ดิน
โดยชุมชน. (ออนไลน์) เข้าถึงจาก: [http://landjustice4thai.org/
article.php?id=1](http://landjustice4thai.org/article.php?id=1). 22 พฤศจิกายน 2557.
- ยศ สันตสมบัติ และอรัญญา ศิริผล (2556) ยางพาราในลุ่มน้ำโขง: การปรับตัว
ของชุมชนท้องถิ่นในลาว กัมพูชา และไทย. เชียงใหม่: วนิดาการพิมพ์.
- ร. แลงการ์ด (2483) ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กฎหมายเอกชน) กฎหมาย
ที่ดิน. คำสอนชั้นปริญญาโท กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์
และการเมือง.
- รวีวรรณ รักถิ่นกำเนิด (2557) ผ่าตัวเลข'ถือครองที่ดิน'ในประเทศไทย
กรมป่าไม้ครองแชมป์แลนด์ลอร์ดที่ดินรัฐ. ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวน
เพื่อสิทธิพลเมือง TCIJ. 27 สิงหาคม 2557. (ออนไลน์) เข้าถึงจาก:
<http://tcijthai.com/tcijthainews/view.php?ids=4799>. 27
กันยายน 2557.

- รีเบคก้า เลียนวาร์ด และกิงกร นรินทรกุล ณ อยุธยา (2545) ยุทธการชิงที่ดิน
คนจนเพื่อแบ่งให้คนรวย. Watershed, 8(2).
- ลันดา อุตมะโกคิน (2553) ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง: ก้าวต่อไปของการ
จัดเก็บภาษีทรัพย์สินของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ. จุลนิติ, 7 (5)
64-71.
- แล ดิลกวิทยรัตน์ (2522) วิธีการผลิตแบบเอเชียกับเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์
แห่งความด้อยพัฒนาของสังคมไทย. วารสารธรรมศาสตร์, 9 (1), 87-98.
- วนิดา รัตนพันธุ์, โสมสกา เพชรานนท์ และสุวรรณา ประณีตวาทกุล (2547)
การประเมินมูลค่าประโยชน์ด้านนันทนาการของพื้นที่ถ้ำเลเขากอบ
จังหวัดตรัง. วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 11
(1-2), 49-59.
- วรากรณ์ สามโกเศศ (2541) ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีทรัพย์สิน
ที่รอคอย. มติชน 21, 7499. 19 กันยายน 2541. 6.
- วารินทร์ วงศ์หาญเขาว์ (2546) การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน : จากแนวคิดสู่
การปฏิบัติ เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การแปลงสินทรัพย์
เป็นทุน: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติ คณะทำงานการเศรษฐกิจ การพาณิชย์
และอุตสาหกรรม สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,
4 มิถุนายน 2546.
- วาสิทธิ์ นนทสิน และคณะ (2554) แนวทางเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ที่
ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย.
- วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์ (2544) เศรษฐกิจสยาม: บทวิเคราะห์ในพระองค์เจ้า
ดิlighนพรัฐ กรมหมื่นสรวงวิสัยนรบดี ดุษฎีบัณฑิตทางเศรษฐศาสตร์
จากเยอรมนีองค์แรกของสยาม. กรุงเทพฯ: มติชน.

- วิเชียร เกิดสุข, ศุภกร ชินวรรณ และพรวิไล ไทรโพธิ์ทอง (2554) “การประเมินผลกระทบ ความเสี่ยง ความล่อแหลมเปราะบาง และแนวทางการปรับตัว ของระบบการเกษตรและสังคมเกษตรกรต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการเปลี่ยนแปลงเชิงเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต: กรณีศึกษาลุ่มน้ำชี-มูล.” รายงานผลการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วินัย บุญพราหมณ์ (2550) การยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 (พ.ศ. 2502) กับผลกระทบต่อการถือครองที่ดินในประเทศไทย. วิทยานพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ (2541) การปฏิรูปภาษีทรัพย์สินสำหรับประเทศไทย. บทบัณฑิตย. 41, 281-288.
- วิไลวรรณ นัฒวิไล (2535) พระยาสุริยานุวัตรกับแนวคิดทางเศรษฐกิจ. วารสารเศรษฐกิจและสังคม, 29 (1), 19-23.
- วิวัฒน์ ฤทธิมา และภาณุ ธรรมสุวรรณ (2555) บทบาทของภาคประชาชนกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดิน. วารสารปาริชาติ. 25(1). 25-39.
- ศยามล ไกยูรวงศ์และคณะ (2548) รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย ระยะที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ศรยุทธ เอี่ยมเอื้อยุทธ และวราภรณ์ เรืองศรี (บรรณาธิการ) (2547) รวมบทความ: วิชาการแนวคิดแปลงสินทรัพย์เป็นทุนถึงปัญหาการจัดการที่ดินในสังคมไทย. เชียงใหม่: นพบุรีการพิมพ์.

- ศรัญญู เทพสงเคราะห์ (2553ก) จอมพล ป. กับนโยบายที่ดินในช่วงทศวรรษ 2480. ศิลปวัฒนธรรม 31, 9: 102-117.
- ศรัญญู เทพสงเคราะห์ (2553ข) การกำหนดนโยบายจัดสรรที่ดินในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2491-2500). วารสารสถาบัน พระปกเกล้า 8, 2: 61-95.
- ศรัญญู เทพสงเคราะห์ (2554) กรณีพิพาทที่ดินบางบ่อ-บางพลี : นายทุน เจ้าที่ดิน, จอมพล ป. และการเมืองในกฎหมายสำรวจการออกโฉนด ที่ดินช่วงปลายทศวรรษ 2490. ศิลปวัฒนธรรม 32, 3: 158-169.
- ศรียาชา เจริญพานิช (2553) ส.ป.ก. กับलयานะของรัฐบาล. มติชนรายวัน, 4 ตุลาคม 2553, หน้า 6.
- ศศิน เฉลิมลาภ และคนอื่น ๆ (2549) รายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนปัญหา ที่ดิน: พื้นที่ประสบภัยสึนามิ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ.
- ศิริพร สัจจามันท์ และคณะ (2552) รายงานโครงการศึกษาสภาพปัญหาการ ถิ่นครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทย ระยะที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล (2527) ระบบศักดินา. ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา กับ สมภพ มานะรังสรรค์ (บรรณาธิการ) ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล (2547) คำอธิบายภาษีโรงเรือนและที่ดิน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล (2549) คำอธิบายภาษีบำรุงท้องที่. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2553) โครงการการจัดทำ
เครื่องมือทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมืองสำหรับประเทศไทย. รายงาน
ฉบับสุดท้ายเสนอต่อการเคหะแห่งชาติ.

ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
(2012) นโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการ
กระจายรายได้. รายงานฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ คณะทำงานการกระจาย
รายได้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันที่ดิน (2545) การศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์จากที่ดินและ
มาตรการทาง เศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดิน
เกิดประโยชน์สูงสุด. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2529) นโยบายที่ดินของประเทศไทย.
รายงานการศึกษา กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2553) โครงการจัดทำยุทธศาสตร์
การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผน การถือครองที่ดิน การสงวนและ
พัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ. รายงานที่ดออาร์โอ,
80(8).

สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์, สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัย
มหิดล, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มูลนิธิชุมชนไท
(2557) ความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมคดีที่ดินราชกรยาจน.
รายงานเสนอต่อมูลนิธิสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และ
สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ.

สนธยา วณิชวัฒนะ (2556) กระบวนการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยใน
ประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- สนธยา วณิชวัฒนะ (2556) กระบวนการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สภารี รอดเรือง (2544) การจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ดินของวัดช่องนนทรี. วิทยานิพนธ์เคหะพัฒนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมภพ มานะรังสรรค์ (2525) ปฏิรูปที่ดินความจริงหรือความฝัน. กรุงเทพฯ: วลี.
- สมภพ มานะรังสรรค์ (2528) การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนา: ข้อเสนอแนะทางทฤษฎีและการประยุกต์ใช้. ใน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 10 ปีกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 75-79.
- สลิตตา โลกัตถกร, สุนิตา วรวงศ์วสุ, ปองพิทย์ สามัตติยากร (2550) รายงานโครงการศึกษาสภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สัญญาประชาคมจัดการที่ดิน. สัมภาษณ์ยศ สันตสมบัติ. กรุงเทพมหานคร, 9 ธันวาคม 2545.
- สัญญาประชาคมจัดการที่ดิน. สัมภาษณ์อานันท์ กาญจนพันธุ์. กรุงเทพมหานคร, 9 ธันวาคม 2545.
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2539) การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ 244.
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2543) 25 ปี ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2545) 27 ปี กับการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2546) 28 ปี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงมาถึงซึ่งวันนี้. กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2555) 37 ปี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2556) 38 ปี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2557) 39 ปี การปฏิรูปที่ดิน: เกษตรกรรักษถิ่น อยู่กินอย่างยั่งยืน. กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2519) ที่ดินเพื่อการเกษตร: ปัญหาที่รัฐบาลต้องรีบแก้ไข. วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 13 (2). 2-17.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2523ก) ปัญหาที่ดินทำกิน. วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 17 (1). 2-68.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2523ข) ปัญหาที่ดินทำกิน (2). วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 17 (4). 2-51.

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (2531) แผนการใช้ที่ดินของหน่วยงานของรัฐในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2551) การจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครอง

ที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ.
กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2555)
โครงการศึกษาเพื่อกำหนดเป้าหมายและแนวทางการใช้ที่ดินที่
สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและ
แผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2556) จดหมายเหตุสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
ผลงาน 5 ทศวรรษ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. 143-147.
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (2503) โครงการพัฒนาของรัฐ
สำหรับประเทศไทย. เอกสารแปลจากรายงาน A Public Development
Program for Thailand ของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคาร
ระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา (International Bank for
Reconstruction and Development).

สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร (2527) ระบบเศรษฐกิจไทยสมัยอยุธยา. ใน ฉัตรทิพย์
นาถสุภา กับ สมภพ มานะรังสรรค์ (บรรณาธิการ) ประวัติศาสตร์
เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
สุทธิพร จีระพันธุ์ (2554) การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

สุนทรী อาสะไวย์ (2530) ประวัติคลองรังสิต การพัฒนาที่ดินและผลกระทบ
ต่อสังคม พ.ศ. ๒๔๓๑-๒๔๕๗. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์และมูลนิธิตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

- สุนทรี อาสะไวย์ (2533) ปัญหาการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทย
ของชนต่างชาติ: ศึกษากรณีญี่ปุ่น พ.ศ. 2398-2480, กรุงเทพฯ:
สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุนทรี อาสะไวย์ และนิติ กสិโกศล (2525) วิฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ
หลังสงครามโลกครั้งที่ 1. เอกสารวิจัยหมายเลข 15 สถาบันไทย
คดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุภาพรณ์ จินตามณีโรจน์ (2554) วัฒนธรรมชาวสวนในจังหวัดสมุทรสงคราม
ตอนบน (ตำบลท่าคา อำเภอมัทพวา ตำบลมะโนรา อำเภอบางคนที).
วารสารหน้าจั่ว. 7, 218-255.
- สุเมธ ศิริคุณโชติ และคณะ (2545) การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ
จัดหาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุ. รายงานผลการศึกษาวิจัย. กรุงเทพฯ:
สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ
กรมธนารักษ์.
- สุรัสวดี พิงสุข (2550) ชีวิตหลังถูกเวนคืนที่ดินเพื่อการสร้างเขื่อน: กรณีศึกษา
โครงการเขื่อนแควน้อยอันเนื่องมาจากพระราชดำริอำเภอวัดโบสถ์
จังหวัดพิษณุโลก. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาวิจัย
ประชากรและสังคม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สุรียานุวัตร, พระยา (2547) ทรัพยากรศาสตร์ ฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ: ไผ่จิต.
- สุวิทย์ อธิศาสตร์ (2548) ประวัติศาสตร์เทคโนโลยีการเกษตร. กรุงเทพฯ: มติชน
เสนอ จามริก และยศ สันตสมบัติ (บรรณาธิการ) (2536) ป่าชุมชนในประเทศไทย:
แนวทางการพัฒนา. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- โสภณ ชมชาญ (2548) รายงานฐานข้อมูลด้านนโยบายที่ดินของประเทศไทย.
โครงการเวทีสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

(ออนไลน์) เข้าถึงจาก: <http://www.tlg.rmutt.ac.th/?p=1994>.
25 ตุลาคม 2557.

โสภณ ชมชาญ (2556) ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านที่ดินและป่าไม้. ใน อภิวัฒน์ รัตนวราหะ (บรรณาธิการ) ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและบริการพื้นฐานของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

โสภณ ชมชาญ, กรณิศ นพรัตน์ และโสภณ ทองปาน (2557) รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่องพลวัตนโยบายการเกษตรของไทย: ความเป็นมาจากอดีตสู่ปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

โสภณ พรโชคชัย (2552) โฉนดชุมชน เรื่องวิถีที่ต้องคัดค้านอย่างถึงที่สุด. ประชาไทออนไลน์. 27 กันยายน 2552. เข้าถึงจาก <http://www.prachatai.com/journal/2009/09/25985>. 10 ธันวาคม 2556.

โสภณ พรโชคชัย (2554) โฉนดชุมชน: เอาสมบัติชาติให้กฎหมาย. (ออนไลน์) เข้าถึงจาก: http://www.thaiappraisal.org/thai/market/market_view.php?strquery=market352.htm. 13 ธันวาคม 2556.

โสภณ พรโชคชัย (2556) ควรรีบแก้ไขผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครและปฏิรูปการผังเมืองทั่วประเทศ. แฉลงการณ์ศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย. ฉบับที่ 152/2556: 28 ตุลาคม 2556. (ออนไลน์) เข้าถึงจาก: http://www.area.co.th/thai/area_announce/area_anpg.php?strquery=area_announcement593.htm#. 20 ตุลาคม 2557.

โสเมสกาเว เพชรานนท์ (2547) เศรษฐศาสตร์เมือง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

- หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) (2542) คำโครงการเศรษฐกิจ. หนังสือชุดครบรอบ 100 ปี ชาตกาลนายปรีดี พนมยงค์ รัฐบาลราษฎรอาวุโส. กรุงเทพฯ: โครงการจัดทำสื่อเผยแพร่เกียรติคุณ นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบาลราษฎรอาวุโส สำหรับเด็กและเยาวชน สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก.
- อคิน รพีพัฒน์ (2541) วรรณนาการชุมชนแออัดและองค์กรชุมชนแออัดในเมือง: รายงานการศึกษาโครงการวิจัยและปฏิบัติการ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์.
- อคิน รพีพัฒน์ (2542) ชุมชนแออัด: องค์กรความรู้กับความเป็นจริง. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อคิน รพีพัฒน์ และคณะ (2525) สลัม ปัญหาและแนวทางแก้ไข. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อดิศักดิ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา, โสภณ ชมชาญ, อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, กรรณิการ์ ธรรมพานิชวงศ์, พิศสม มีถม. (2552) ผลตอบแทนส่วนเกินจากทรัพยากรของประเทศ: การใช้สิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินและป่าไม้. การสัมมนาวิชาการประจำปี พ.ศ. 2552 เรื่อง การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม. 25-26 พฤศจิกายน 2552. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อนุสรณ์ ธรรมใจ (2547) การอภิวัฒน์ 2575 กับเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมยุคใหม่. ปาฐกถาปรีดี พนมยงค์ ประจำปี พ.ศ. 2547. กรุงเทพฯ: สถาบันปรีดี พนมยงค์.
- อภิวัฒน์ รัตนวราหะ (2552) เครื่องมือการเงินเพื่อการฟื้นฟูเมือง. วารสารวิชาการคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 10-18.
- อรรถชัย จินตะเวช (2555) การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและผลกระทบต่อผลผลิตพืชหลักในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง. เอกสารประกอบการบรรยาย

- พิเศษ การประชุมวิชาการระบบเกษตรแห่งชาติ ครั้งที่ 8. ระบบเกษตร
อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และ
ภูมิอากาศโลก, 5 -7 กันยายน 2555. มหาวิทยาลัยนครพนม.
- อัจฉรา รักษ์ดิธรรม (2556) พื้นที่สูงท่ามกลางการช่วงชิง: ความหมายของ
ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และอัตลักษณ์ของชาวนาบนพื้นที่สูง. วารสาร
สังคมศาสตร์ (ชาวนาใต้กระแสน), 25(1), 19-54.
- อัมมาร สยามวาลา (2514) การซื้อขายที่ดินเพื่อเก็งกำไรจะทำให้การสะสม
ทุนระดับชาติลดลงหรือไม่. เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์, 1(2), 149-152.
- อาทิตยา พงพรหม และวีระชัย นาควินุลย์วงศ์ (2557) พัฒนาการการบริหาร
จัดการที่ดิน น้ำและป่าไม้ในประเทศไทย. เอกสารวิจัย ฉบับที่ 210.
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- อานันท์ กาญจนพันธ์ (2544) มิติชุมชน: วิธีคิดด้วยสิทธิ อำนาจ และ
การจัดการทรัพยากร. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อานันท์ กาญจนพันธ์ (2527) แรงงานในประวัติศาสตร์ลานนาไทย. ใน ฉัตรทิพย์
นาถสุภา กับ สมภพ มานะรังสรรค์ (บรรณาธิการ) ประวัติศาสตร์
เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- อานันท์ กาญจนพันธ์ (2532) บริบททางสังคมของการเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน
ของรัฐ กรณีศึกษาอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่. ภาควิชา
สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อานันท์ กาญจนพันธ์ และมิ่งสรรพ ขาวสอาด (2534) วิวัฒนาการของการบุกเบิก
ที่ดินทำกินในเขตป่า: กรณีศึกษาภาคเหนือตอนบน. รายงานการวิจัย
เสนอต่อกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

- อารยะ ปรีชาเมตตา (2537) พฤติกรรมการต่อรองของเจ้าของที่ดินในกรณีการจัดรูปที่ดินใหม่: การวิเคราะห์เชิงทฤษฎี. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 12 (4), 43-64.
- อารยะ ปรีชาเมตตา (2540) กลยุทธ์การลงทุนพัฒนาที่ดินในเขตเมือง: กรณีมีโอกาสรื้อถอนอาคารและราคาที่ดินไม่แน่นอน. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 15 (3), 5-40.
- อารยะ ปรีชาเมตตา (2549) ราคาที่ดิน การเก็งกำไร และการลงทุนที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 24 (1).
- อุดม พัวสกุล (2553) นโยบายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่. วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์. มิถุนายน. หน้า 50-55.
- อุเทนฯ ชงสนช. แก่กฎหมายจุฬาฯ คืบที่. (2557, 4 สิงหาคม). เดลินิวส์.

- Adams, D., and May, H. G., (1991) Active and passive behaviour in landownership. *Urban Studies*, 28, 687–705.
- Alonso, W. (1964) *Location and land use: toward a general theory of land rent*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Anantsuksomsri, S. (2010) The spatial analysis on the impacts of mass transit improvements on residential land values: the case study of bangkok metropolitan area, Thailand. *Geoinformatics Forum*. GI_Forum ‘10: Proceedings of the Geoinformatics Forum Salzburg’. Berlin: Wichmann.
- Andrews, J. M. (1935) *Siam: 2nd rural economic survey 1934-1935*. Bangkok: Bangkok Times Press.
- Angel, S. and Boonyabancha, S. (1988) Land sharing as an alternative to eviction. *Third World Planning Review*, 10 (2), 107-127.
- Angel, S. and Pornchokchai, S. (1989) Bangkok slum lands: policy implications of recent findings. *Cities*, May, 136-146.
- Angel, S. and Pornchokchai, S. (1990) Informal land subdivision in Bangkok. In Baross, P. and Van der Linden, J. (eds) *The transformation of land supply systems in third world cities*. Aldershot, England: Avebury.
- Antonopoulos, R., and Floro, M. S. (2005) *Asset ownership along gender lines: evidence from Thailand*. Working Paper #418. Annandale-on-Hudson, NY: The Levy Economics Institute, Bard College.

- Archer, R. W. and Tapananont, N. (1995) Financing the construction of distributor/collector roads in Thailand: a pre-feasibility study for a road construction and special assessment pilot project in bangkok. HSD Research Paper No. 34. Human Settlements Development Program, Asian Insmute Of Technology, Bangkok, Thailand
- Archer, R. W. (1983) The use of the land pooling/readjustment technique to improve land development in Bangkok. HSD Working Paper no 10. Bangkok: Urban Land Program, Human Settlements Division, Asian Institute of Technology. 1-8.
- Archer, R. W. (1991) Provision of urban infrastructure through land subdivision controls in Thailand. Bangkok: Human Settlements Division, Asian Institute of Technology. HSD Research Paper No. 26.
- Archer, R. W. (1993) Urban redevelopment with landowner participation using the land pooling/readjustment technique. Bangkok: Human Settlements Division, Asian Institute of Technology.
- Archer, R. W. (1999) The potential of land pooling/ readjustment to provide land for low-cost housing in developing countries. in Payne G.K. (ed.) (1999) Making Common Ground: Public-private partnerships in land for housing. London: Intermediate Technology Publications.

- Asian Employment Programme and the Agricultural Land Reform Office (1983) Landlessness in upper Northern Thailand. Bangkok: ARTEP and ALRO.
- Baker, C. (2013) Land and loyalty: security and the development of property rights in Thailand-By Tomas Larsson (Book review). Asian-Pacific Economic Literature, 27, 159-160.
- Bello, W. and Rosenfeld, S. (1992) Dragons in distress: Asia's miracle economies in crisis. San Francisco, CA: Food First.
- Bello, W., Cunningham, S. and Li, K. P. (1998) A Siamese tragedy: development and disintegration in modern Thailand. Bangkok: White Lotus. เบลโล, วอลเดน เอฟ.; คันนิงแฮม, เชียร์; ลี, สเวน ปอห์. (2543) โศกนาฏกรรมสยาม: การพัฒนาและการแตกสลายของสังคมไทยสมัยใหม่. สุรนุช ชงคิลา (แปล). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มูลนิธิโกลบอลคิมทอง.
- Berkman, H. G., (1965) The game theory of land use determination. Land Economics, 41(1), 11-19.
- Bertaud, A. (2010) Land markets, government interventions, and housing affordability. Wolfensohn Center for Development. Working Paper 18. Web. 25 Nov. 2014. http://alainbertaud.com/wp-content/uploads/2013/08/Bertaud-_land_Markets_FINAL_1a.pdf.
- Boonyabancha, S. (1999) The urban community environmental activities project, Thailand. Environment and Urbanization, 11 (1), 101-115.

- Boonyabancha, S. (2009) Land for housing the poor—by the poor: experiences from the Baan Mankong nationwide slum upgrading programme in Thailand. *Environment and Urbanization*, 21(2), 309-329.
- Borras, S. and Franco, J. (2012) Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis. *Journal of Agrarian Change*, 12(1), 34–59.
- Bostic, R.W. (2009) The impact of large landowners on land markets. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bromley, D. W. (2008) Formalising property relations in the developing world: The wrong prescription for the wrong malady. *Land Use Policy*, 26 20–27.
- Brown, I. (1986) Rural Distress in Southeast Asia during the world depression of the early 1930s: A preliminary reexamination. *Journal of Asian Studies*, 45(5), 995-1025.
- Buitelaar, E. (2007) The cost of land use decisions. applying transaction cost economics to planning & development. Cambridge, MA: Blackwell.
- Burns, A. (2004) Thailand's 20 year program to title rural land. Background paper prepared for the World Development Report 2005. Web. 20 February 2014. http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/burns_thailand_land_titling.pdf.

- Byamugisha, F. K. F. (1999) How land registration affects financial development and economic growth in Thailand. World Bank Policy Research Working Paper, 2241. Washington, D.C.: The World Bank.
- Center for Applied Economic Research (1990) Socio-economic evaluation of the land titling project: main report of the case studies. Bangkok: Kasetsart University.
- Center for Applied Economic Research (1993) Socio-economic evaluation of the land titling project: final report. Bangkok: Kasetsart University.
- Center for Applied Economic Research (2002) Land titling project: phase iii. socio-economic and environmental impact studies. The final study: the comprehensive final evaluation. Bangkok: Kasetsart University.
- Chalamwong, Y. and Feder, G. (1986) Land ownership security and land values in rural Thailand. World Bank Staff Working Papers, 790. Washington, D.C.: The World Bank.
- Chalermpong, S. (2007) Rail transit and residential land use in developing countries: a hedonic study of residential property prices in Bangkok, Thailand. Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board, No.2038, TRB: 111-119.
- Chalermpong, S. (2010) Impact of airport noise on property values: case of Bangkok, Thailand, suvarnabhumi international

- airport. Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board, 8-16.
- Chalermpong, S. and Klaiklueng, A. (2012) Valuing aviation noise by contingent valuation method: case of Bangkok Suvarnabhumi Airport, Thailand. Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board. 2300, 42-48.
- Chalermpong, S. and Wattana, K. (2009) Rent capitalization of access to rail transit stations: spatial hedonic models of office rent in Bangkok. Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies, 8.
- Dalton, A. C., Lehan, E. A. Archer, R. W. (1991) Study of options for financing infrastructure expansion. Bangkok: Office of the National Economic and Social Development Board.
- Datta, S. and Sudhir, K. (2013) Does reducing spatial differentiation increase product differentiation? Effects of zoning on retail entry and format variety. Quantitative Marketing and Economics, 11(1), 83-116.
- de Soto, H. (2003) The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else. New York: Basic Books.
- Deininger, K. and Binswanger, H. (1999) The Evolution of the World Bank's land policy: principles, experience, and future challenges. World Bank Research Observer, 14 (2), 247-276.
- Deininger, K. and Olinto, P. (1999) Is broad asset growth good for growth? Panel evidence from 62 countries. World Bank Working Papers. Washington, D.C.: The World Bank

- Deininger, K. and Squire, L. (1998) A new dataset measuring income inequality. *World Bank Economic Review*, 10(3), 565-591.
- Dilok Nabarath, Prince (2000) Siam's rural economy under King Chulalongkorn. W. Tips, Trans. Bangkok: Whilte Lotus. (Original work published 1908)
- Doebelej, W. A. (1987) The evolution of concepts of urban land tenure in developing countries. *Habitat International*, 11 (1), 7-22.
- Dowall, D. E. (1989) Bangkok: a profile of an efficiently performing housing market. *Urban Studies*, 26, 327-339.
- Dowall, D. E. (1992) A second look at the Bangkok land and housing market. *Urban Studies*, 29, 25-37.
- Dowall, D. E. (1993) The land market assessment: a new tool for urban management. *Urban Management Programme Policy Paper*, 4, Washington D.C.: The World Bank.
- Dowall, D. E. (1995) The land market assessment: a new tool for urban management. Washington, D.C.: The World Bank.
- Dowall, D. E. and Leaf, M. (1991) The price of land for housing in Jakarta. *Urban Studies*, 28, 707-722.
- Entwisle, B., Walsh, S. J., Rindfuss, R. R. and Chamrathirong, A., (1998) "Land use/land cover and population dynamics, Nang Rong, Thailand." in D. Liverman, E. Moran, R. R. Rindfuss and P. C. Stern (eds), *People and Pixels: Linking Remote Sensing and Social Science*. National Academy Press, Washington, D.C.

- Erickson, L. and Vollrath, D. (2004) Dimensions of land inequality and economic development. IMF Working Paper. 20/158.
- Fahn, J. D. (2003) A land on fire: the environmental consequences of the Southeast Asian boom. Chiangmai: Silkworm Book.
- Feder, G. (2003) Impact of land titling in Thailand. Paper presented at the International Conference on Thailand Land Titling Program: Challenges to Land Administration. Bangkok. 19-21 February 2003.
- Feder, G. and Feeny, D. (1991) Land tenure and property rights: theory and implications for development policy. The World Bank Economic Review, 5 (1), 135-153.
- Feder, G., Onchan, T. (1987) Land ownership security and farm investment in Thailand. American Journal of Agricultural Economics, 69 (2), 311-320.
- Feder, G., Onchan, T., Chalamwong, Y. and Hongladarom, C. (1988) Land policies and farm productivity in Thailand. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Foo, T. S. (1992) The provision of low-cost housing by private developers in Bangkok, 1987-89: The result of an efficient market? Urban Studies, 29. 1137-1146,
- Giné, X. (2005) Land security in rural Thailand: evidence from a property rights reform. Washington, D.C.: The World Bank.
- Grieson, R. E. and White, J. R. (1981) The effects of zoning on structure and land markets. Journal of Urban Economics, 10 (3), 271-285.

- Grandstaff, S. and Dixon, J. A. (1986) Evaluation of Lumpinee public park in Bangkok, Thailand. In Dixon, J.A. and Hufschmidt, M.M. (eds) Economic valuation techniques for the environment: a case study workbook. ch.7. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Haberkorn, T. (2011) Revolution interrupted: farmers, students, law and violence in Northern Thailand. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Hall, D., Hirsch, P. and Li, T. M. (2011) Powers of exclusion: land dilemmas in Southeast Asia. Singapore: National University of Singapore Press.
- Hammer, T. R., Coughlin, R. E., and Horn, E. T. IV. (1974) The effect of a large urban park on real estate value. American Institute of Planning Journal, July: 274–77.
- Harvey, J. (1992) Urban land economics. Third edition. London: Macmillian.
- Ho, M. H. C. and Kwong, T. M. (2002) Speculation and property prices: chicken and egg paradox. Habitat International, 26 (3), 347-361.
- Hong, Y. H. and Needham, B. (eds.) (2007) Analyzing land readjustment: economics, law and collective action. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Ingram, J. (1955) Economic change in Thailand since 1850. Palo Alto, CA: Stanford Univeristy Press.

- Jaffe, A. J. and Sirmans, C. F. (1989) Fundamentals of real estate investment. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Kindleberger, C. (1978) Manias, panics and crashes. New York: Basic Books.
- Kitchen, J. W., and Hendon, W. S. (1967) Land values adjacent to an urban neighborhood park. *Land Economics*, 46, 357–60.
- Larsson, T. (2007) Intertextual relations: The geopolitics of land rights in Thailand. *Political Geography*, 26, 775-803.
- Larsson, T. (2008) Western imperialism and defensive underdevelopment of property rights institutions in Siam. *Journal of East Asian Studies*, 8, 1-28.
- Larsson, T. (2013) Land and loyalty: security and the development of property rights in Thailand. Singapore: NUS Press.
- Li, T. M. (2011) Centering labor in the land grab debate. *The Journal of Peasant Studies*, 38(2), 281-298.
- Lindeman, B. (1976). Anatomy of land speculation. *Journal of the American Institute of Planners*, 42(2), 142-152.
- Locke, J. (1690/1982) Second treatise of government. Arlington Heights, IL: Harlan Davidson. (Original work published 1690).
- Malthus T. R. (1798) An essay on the principle of population. Chapter 1, p 13. Oxford World's Classics reprint. Oxford: Oxford University Press.
- Mehl, C. B. (1986) Social and cultural aspects of land inheritance and transactions in Thailand. Discussion Paper Report No.:

- ARU 52. Research Unit, Agricultural and Rural Development Department. The World Bank.
- Mehl, C. B. (1991) The changing character of land in rural Thailand: possible common property responses to emerging land problems. Paper presented at the Second International Conference on Common Property, Winnipeg, Manitoba, September 26-29, 1991.
- Mills, E. S. (1970) Urban density functions. *Urban Studies*, 7(1), 5-20.
- Mizuno, K. (1971) Social system of Don Daeng village: a community study in Northeast Thailand. Kyoto: The Center for Southeast Asian Studies.
- Moerman, M. (1968) Agricultural choice and peasant change in a Thai village. Berkeley, CA: University of California Press.
- Muth, R. F. (1969) Cities and housing: the spatial pattern of urban residential land use. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Nakarnthab, D., Karnchanasai, C. and Piamchol, S. (2004) "Bank lending, the housing market, and risks: a test for financial fragility" Bank of Thailand Symposium 2004.
- North, D. (1990) Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ohls, J. C., Weisberg, R. C. and White, M. J. (1974) The effect of zoning on land value. *Journal of Urban Economics*, 1. 428-444.

- Onchan, T. (ed) (1990) A land policy study. Bangkok: Thailand Development Research Institute.
- Onchan, T. and Aungsumalin, S. (2003) Socio-economic and environmental impact of the land titling program. Paper presented at the International Conference on Thailand Land Titling Program: Challenges to Land Administration. Bangkok. 19-21 February 2003.
- PADCO (1991) Infrastructure, property tax mechanisms, and regulatory instruments for growth management international experience applicable to Thailand. Washington, D.C.: PADCO.
- PADCO and Land Institute Foundation (1990) Bangkok land and housing market assessment. Final Report submitted to National Economic and Social Development Board, Royal Thai Government and the U.S. Agency for International Development.
- PADCO and National Housing Authority (1997) Bangkok land management study. the land and housing markets of Bangkok: Strategies for Public-Sector Participation. Technical reports.
- Phelinas, P. M. (2001) Sustainability of rice production in Thailand. Huntington, NY: Nova Science Publishers.
- Piketty, T. (2014) Capital in the twenty-first century. Cambridge: Harvard University Press.

- Pogodziski, J. M. (1991) The effects of fiscal and exclusionary zoning on household location: a critical review. *Journal of Housing Research*, 2(2), 145-160.
- Polanyi, K. (1944) *The great transformation: the political and economic origins of our time*. Boston: Beacon Press.
- Pornchokchai, S. (2002) Modeling land value estimate in a land readjustment scheme in Thailand. presented at the 12th Congress of the Asean Valuers Association (AVA), Hichiminh City, September 24-26.
- Pornchokchai, S. (2002) Speculation and real estate market booms and busts in Bangkok. presented at the International Seminar, Speculation in Commercial Land and Real Estate Markets: Experience from Around the World, Lincoln Institute of Land Policy, Boston, March 7-9, 2002.
- Pornchokchai, S. (2003) Lessons learnt from housing speculation in Bangkok. The Ninth Confeence of the Pacific Rim Real Estate Society. January 19-22, 2003, Brisbane.
- Pornchokchai, S. (2010) Baan Mankong: slum solution or fiasco? Paper presented at the 2010 Joint World Conference on Social Work and Social Development, Hong Kong. June 10-14, 2010.
- Pornchokchai, S. and Perera, R. (2005) Housing speculation in Bangkok: lessons for emerging economies. *Habitat International*, 29(3), 439-452.

- Rajchagool, C. (1994) The rise and fall of the Thai absolute monarchy. Bangkok: White Lotus Press.
- Renaud, B. et al. (1998) How the real estate boom undid financial institutions: what can be done now? in Proceedings of the NESDB-World Bank Conference on Thailand's Dynamic Recovery and Competitiveness, May 1998, Bangkok, Thailand.
- Ricardo, D. (1817/1951) On the principles of political economy and taxation. in Sraffa, P. (ed) (1951) Works and Correspondence of David Ricardo, L. Volume I. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rognlie, M. (2015) Deciphering the fall and rise in the net capital share. Brookings Papers on Economic Activity Conference, March 19–20, 2015.
- Samsuraa, D. Ary, A. van der Krabbena, E. and van Deemenb, A. M. A. (2010) A game theory approach to the analysis of land and property development processes. Land Use Policy, 27, 564–578.
- Scott, J. C. (1999) Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed. New Haven, CT: Yale University Press.
- Sharp, L. and Hanks, L. (1977) Bang Chan: social history of a rural community in Thailand. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Stavinsa, R. N., Wagner, A. F., Wagner, G. (2003) Interpreting sustainability in economic terms: dynamic efficiency plus intergenerational equity. Economics Letters, 79, 339–343.

- Subhanij, T. (2009) Household sector and monetary policy implications: Thailand's recent experience. BIS Papers, 46. 136-161. Web. 20 Nov. 2014. <http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap46o.pdf>.
- Suehiro, A. (1981) Land reform in Thailand: the concept and background of the agricultural land reform act of 1975. *Development Economics*, 19(4), 316-347.
- Tasaka, T. and Nishizawa, K. (2003) Bankoku tochi shoyushi josetsu (バンコク土地所有史序説). (In Japanese) Tokyo: Nihon Hyoronsha.
- Thailand Development Research Institute (TDRI) (1990) Policy Agricultural Land Reform in Thailand. Bangkok: TDRI
- Thailand Environment Institute (1995) Land titling project: land policy, management and administration study. Final report submitted the Department of Lands.
- UN Habitat (2011) The Impact of the Global Financial Crisis on Housing Finance. Nairobi: UN Habitat, Chapters 9-11.
- Usavagovitwong, N. and Posriprasert, P. (2011) Urban poor housing development on Bangkok's waterfront: securing tenure, supporting community processes. *Environment & Urbanization*, 18(2), 523-536.
- Vachadze, G. (2013) Capital accumulation with and without land market liberalization: beyond the "Win-Win" situation. *Agricultural and Food Economics*, 1(2). Open Access. Web. <http://www.agrifoodecon.com/content/1/1/2>. 20 June 2014.

- van der Heide, J. H. (1903) General report on irrigation and drainage in the Lower Menam Valley. Bangkok: Ministry of Agriculture. Web. 20 Nov. 2014. <https://ia700401.us.archive.org/29/items/cu31924023604600/cu31924023604600.pdf>.
- van der Heide, J. H. (1906) The economical development of siam during the last half century. Paper read at the Siam Society on 22nd Nov. 1906. Web. 20 Nov. 2014. http://www.siamese-heritage.org/jsspdf/1904/JSS_003_2d_VanDerHeide_EconomicalDevelopmentOfSiam.pdf.
- Vanwey, L. K. (2003) "Land ownership as a determinant of temporary migration in Nang Rong, Thailand." *European Journal of Population/Revue européenne de Démographie*. 19(2), 121-145.
- Vichiensan, V. and Miyamoto, K. (2010) Influence of urban rail transit on house value: spatial hedonic analysis in Bangkok. *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*, 8.
- von Braunm, J. and Meinzen-Dick, R. (2009) Land grabbing by foreign investors in developing countries: risks and opportunities. IFPRI Policy Brief 13. Web. 25 Nov. 2014. <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/bp013all.pdf>.
- von Thünen, J. (1826/1966) *Der isolierte Staat*. [Isolated State] an English edition translated by Wartenberg, C.M. New York: Pergamon Press.

- Weingroff, R. F. (1996) From 1916 to 1939: The federal-state partnership at work. Public Roads, 60 (1). Web. 30 Dec. 2014. <https://www.fhwa.dot.gov/publications/publicroads/96summer/p96su7.cfm>.
- Wisawesuan, N. (2001) An economic analysis of residential location patterns: a case study of Bangkok, Thailand. Doctoral thesis. Department of Land Economy. University of Cambridge.
- Wisawesuan, N. (2001) Spatial distribution of land prices in Bangkok. Thammasat Review, 6(1), 142-176.
- World Bank (1982) Thailand: land reform areas project. Staff Appraisal Report No. 3553-TH. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (1984) Thailand: Land Titling Project. Staff Appraisal Report No. P-3824-TH. Washington, D.C.: The World Bank.
- Yap, K. S. (1989) Some low-income housing delivery subsystems in Bangkok, Thailand. Environment and Urbanisation, 1(2), 27-37.
- Yap, K. S. and Wandeler, K.D. (2010). Self-help housing in Bangkok. Habitat International, 3, 332-341.
- Yap, K. S. (1996). Low-income Housing in a rapidly expanding urban economy: Bangkok 1985-1994. Third World Planning Review, 18(3), 307-323.
- Young, A. (1766) A six weeks' tour through the southern counties of England and Wales. London: W. Strahan.

- Young, A. (1768) A six months' tour through the northern counties of England. London: W. Strahan.
- Young, A. (1769) The farmers' tour of the eastern counties of England. London: W. Strahan.
- Young, A. (1792) Travels during the years 1787, 1788 and 1789: undertaken more particularly with a view of ascertaining the cultivation, wealth, resources and national prosperity of the kingdom of France. London: Printed for W. Richardson, 1792 (Bury St. Edmund's: J. Rackham).
- Zimmerman, C. C. (1931) Siam rural economic survey: 1930-1931. Bangkok: Bangkok Times Press. ฉบับแปล คาร์ ซี ซิมเมอร์แมน (2525) การสำรวจเศรษฐกิจชนบทสยาม 1930-1931. ซีม วีระไวทยะ (แปล). พระนคร: โรงพิมพ์ศรีหงส์.