

บันทึก

เรื่อง ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินของสหประชาชาติ

๑. โดยที่สหประชาชาติมีความเห็นว่าสภาวะการณ์ทางเกษตรเท่าที่เป็นอยู่ในประเทศและดินแดนที่ยังล้าหลังอยู่เป็นส่วนใหญ่ในปัจจุบันนี้ ได้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ เพราะสภาวะการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุทำให้ความสามารถทางการผลิตในด้านเกษตรลดต่ำลง อันเป็นมูลเหตุสำคัญนำไปสู่มาตรฐานการครองชีพอันอยู่ในระดับต่ำของประชากร ในดินแดนเหล่านี้ ฉะนั้น ในการประชุมสมัยที่ ๕ ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติจึงได้ลงมติที่ ๔๐๑ (V) ให้เลขาธิการสหประชาชาติร่วมมือกับองค์การอาหารและเกษตรปรักษาหาหรือกับทบวงการชำนัญพิเศษที่เหมาะสมอื่นๆ ทำการสำรวจสภาวะการณ์เกี่ยวกับปัญหาที่ดินซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเศรษฐกิจและมีผลกระทบกระเทือนต่อบรรดาสิทธิทั้งหลาย โดยเฉพาะให้ทำการสำรวจและศึกษาเกี่ยวกับระบบการถือที่ดินเพื่อให้ประกอบเป็นอาชีพในทางการเกษตรในประเทศที่ยังล้าหลังอยู่ นอกจากนี้ มติดังกล่าวได้เรียกร้องให้คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมพิจารณาการสำรวจดังกล่าวข้างต้น และให้จัดทำคำแนะนำเสนอต่อสมัชชาสหประชาชาติ เพื่อแนะนำให้รัฐสมาชิกของสหประชาชาติดำเนินการเพื่อแก้ไขสภาวะการณ์อันเนื่องมาจากการจัดระบบที่ดินอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการทางเศรษฐกิจดังกล่าวมาแล้วนั้นให้ดีขึ้น

๒. เพื่อให้การปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของสมัชชาที่ ๔๐๑ (V) ตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ สหประชาชาติได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับข้อบกพร่องต่าง ๆ ในทางปัญหาที่ดินซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเศรษฐกิจขึ้นเสนอต่อคณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมเพื่อพิจารณาสำหรับหาทางแนะนำแก่รัฐสมาชิกที่ยังล้าหลัง ได้ใช้แก้ไขข้อบกพร่องที่เกี่ยวกับปัญหาที่ดินนี้ ในรายงานดังกล่าวปรากฏว่า สิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเศรษฐกิจในด้านการเกษตรนั้นเนื่องมาจากโครงสร้างทางเกษตรเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในเรื่องระบบการถือที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ กล่าวคือ ในประเทศที่ยังล้าหลังส่วนใหญ่นั้น กลิกรหรือชาวนาซึ่งเป็นส่วนใหญ่ของจำนวนประชากรทั้งหมดมีอาชีพในทางกลิกรกรรมเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่กลิกรหรือชาวนาเหล่านี้ส่วนมากหาได้มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนไม่ ที่ดินที่ใช้ประกอบอาชีพในทางเกษตรมักจะต้องเช่ามาจากเจ้าของที่ดิน ด้วยการเสียค่าเช่าในอัตราสูงเป็นส่วนใหญ่ซึ่งสภาวะการณ์นี้เป็นเครื่องกีดขวางการพัฒนาการเศรษฐกิจไม่ให้ก้าวหน้าไปเท่าที่ควรจะเป็นและสาเหตุทำให้การเมืองไม่อยู่ในเสถียรภาพ เพราะว่าความเป็นอยู่ของกลิกรหรือชาวนาส่วนใหญ่ไม่ดี เนื่องมาจากมีรายได้ต่ำและมีหนี้สินมากมาย มาตรฐานการครองชีพก็ลดต่ำลงด้วย เมื่อประชากรที่มีอาชีพสำคัญในทางนี้มีความเป็นอยู่แร้นแค้นขึ้นเช่นนี้ การที่จะหวังให้สามารถผลิตผลทางเกษตรให้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นนั้นย่อมเป็นไปได้ไม่ได้และนี่เองก็จะเป็นผลกระทบกระเทือนต่อการผลิตของประเทศเป็น

ส่วนรวม นั้นหมายความว่า การพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศจะดำเนินไม่ได้โดยสะดวก เพื่อแก้ไขอุปสรรคอันนี้จำเป็นต้องหาหนทางจัดประกันให้การผลิตทางการเกษตรสูงขึ้น ด้วยการส่งเสริมสวัสดิภาพของกสิกรและชาวนาต่าง ๆ เหล่านี้ให้ดีขึ้นด้วย

๓. คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมได้พิจารณารายงานของสหประชาชาติในเรื่องดังกล่าวในการประชุมสมัยที่ ๑๓ และได้ลงมติที่ ๓๗๐ (XIII) เมื่อวันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๔๙๔ มีใจความสำคัญว่า คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมได้ตระหนักว่า การจัดทำสภาพของกสิกรผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตลอดจนชาวนาขนาดเล็กขนาดกลางให้ดีขึ้นนั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการเศรษฐกิจและการยกมาตรฐานการครองชีพของบุคคลเหล่านั้นให้สูงขึ้น และทั้งยังเป็นการสนับสนุนเกียรติศักดิ์และเสรีภาพแห่งมนุษย์ชนรวมทั้งความมั่นคงทางสังคมและทางการเมืองอีกด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการที่จะนำมาใช้แก้ไขข้อบกพร่องและจัดสภาพของชาวนาเหล่านี้ให้ดีขึ้นนั้น มติได้กล่าวว่า จะเลือกใช้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงมาตรการเดียวย่อมไม่เพียงพอ แต่จะต้องมีแผนการทั่วไปสำหรับพัฒนาการเศรษฐกิจเป็นส่วนรวมโดยมีมาตรการเกี่ยวกับปัญหาที่ดินนี้รวมอยู่ด้วยอีกอันหนึ่ง

สำหรับมาตรการเกี่ยวกับปัญหาที่ดินนั้น มติดังกล่าวได้แนะนำให้ใช้การปฏิรูปที่ดินเป็นหลักสำคัญและมีวิธีการทางเศรษฐกิจอันเป็นส่วนประกอบอื่น ๆ รวมอยู่ด้วย ในเรื่องนี้คณะมนตรีได้แนะนำให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกที่ยังล้าหลังอยู่กระทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อเป็นประโยชน์ต่อชาวนาขนาดเล็ก ขนาดกลางที่ไม่มีที่ดินเป็นของกรรมสิทธิ์ของตนเอง โดยใช้วิธีการดังต่อไปนี้ตามแต่ละเหมาะสมแก่สถานการณ์สิ่งแวดล้อมในประเทศของตนคือ

๑) จัดให้มีความมั่นคงในทางถือที่ดินแก่กสิกร เพื่อจะได้มีกำลังใจสำหรับการเพิ่มการผลิตจากที่ดินนั้นให้สูงขึ้น และเพื่อการรักษาทรัพยากรแห่งที่ดิน ตลอดจนมีโอกาสได้รับส่วนในการผลิตของตนอย่างเป็นธรรม

๒) จัดให้กสิกรมีโอกาสได้รับกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของในที่ดิน

๓) ส่งเสริมองค์การจัดสรรที่ดินให้เป็นนามที่มีขนาดดำเนินงานได้จนมีประสิทธิภาพโดยการแบ่งที่ดินผืนใหญ่โดยไม่จำเป็น หรือโดยการรวมหน่วยย่อยต่างๆ ของที่ดินตามเท่าที่จำเป็น เพื่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมแก่ประชากร

๔) จัดวางเงื่อนไขอันแน่นอนและเป็นธรรมเกี่ยวกับการถือที่ดินที่ยังรกร้างว่างเปล่า และที่ดินที่ได้บุกเบิกเป็นครั้งแรก ซึ่งรวมโอกาสที่จะให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีขนาดเหมาะสมสำหรับการเพาะปลูก

๕) จัดตั้งหรือขยายสถาบันแห่งชาติและส่วนภูมิภาคเพื่อจัดหาเครดิตทางการเกษตรให้อัตราดอกเบี้ยอันเหมาะสม และดำเนินการทางกฎหมายและทางการปกครองเพื่อช่วยลดหนี้สินของกสิกร

๖) ออกกฎหมายป้องกันการเก็บค่าเช่าที่ดินที่ใช้ในการเกษตรในอัตราที่สูงเกินขนาด

๗) ทำการสำรวจและแก้ไขสถานการณ์ภาษีเพื่อช่วยจัดภาระในทางการเสียภาษี
อย่างไม่เป็นธรรมและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่กสิกรจะต้องเสีย

๘) ส่งเสริมองค์การสหกรณ์ที่มีหน้าที่ช่วยเหลือในการเพาะปลูกในทางการหา
ตลาดสำหรับผลิตผลทางเกษตร และในการซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำนาให้แก่กสิกร

๙) ส่งเสริมให้มีการผลิตทางการเกษตรในแขนงต่างๆ โดยที่การผลิตดังกล่าวนี้
จะช่วยยกมาตรฐานการครองชีพของประชากรทั้งที่เป็นชาวนาและไม่ใช่นา

๑๐) จัดดำเนินการให้เศรษฐกิจทางเกษตรซึ่งได้แบ่งแยกเป็นหลายแขนงได้เป็น
ส่วนหนึ่งแห่งโครงการพัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศ

๑๑) ส่งเสริมการจัดตั้งอุตสาหกรรมในเขตชนบทซึ่งรวมถึงการสหกรณ์การ
อุตสาหกรรมภายในครัวเรือนขนาดเล็ก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมที่ใช้ผลิตผลทาง
เกษตรของพื้นเมือง เป็น วัตถุประสงค์ซึ่งทั้งนี้จะเป็นการทำให้อุตสาหกรรมที่กล่าวมามีความสำคัญใน
ชีวิตเศรษฐกิจของประเทศ

๑๒) จัดตั้งหรือขยายโดยองค์การสหกรณ์หรือโดยหนทางอื่นใดที่เหมาะสมแก่
การเศรษฐกิจของประเทศ ให้มีโรงงานสำหรับการผลิต การรักษา การซ่อมแซมเครื่องจักรอัน
สำคัญที่ใช้ในการเกษตร ตลอดจนจัดให้มีที่เก็บส่วนอะไหล่ต่างๆ ด้วย

๑๓) ขยายและพัฒนากองการการศึกษาโดยทั่วไปในเขตชนบทต่างๆ

๑๔) จัดประกันให้มีการวิจัยทางเกษตรอย่างเพียงพอโดยบริการของรัฐบาลหรือ
โดยทางใด ๆ ก็ตาม

๑๕) จัดตั้งบริการในการศึกษาแก่ชาวนาในด้านเทคนิคและทางเศรษฐกิจที่
เกี่ยวกับชีวิตทางเกษตรโดยอาศัยบริการขยายกิจการเกษตรรวมทั้งนาดัวอย่างด้วย

๑๖) จัดทำฐานะทางกฎหมาย สังคม และเศรษฐกิจของแรงงานที่รับจ้างในไร่นา
ขนาดใหญ่ให้ดีขึ้น

๔. ข้อเสนอที่กล่าวมาในข้อ ๓ ข้างต้นนี้ สหประชาชาติได้เห็นชอบด้วย และได้
ผ่านเป็นข้อมติที่ ๕๒๔ (VI) ในการประชุมสมัชชาสมัยที่ ๖ เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๔๙๕
และได้ขอร้องให้บรรดารัฐสมาชิกโดยเฉพาะประเทศที่ยังล่าช้าในทางเศรษฐกิจให้นำไปใช้
ปฏิบัติตาม และนอกจากนี้ ในด้านการเงินก็ได้แนะนำให้ประเทศสมาชิกพิจารณาจัดหาเงินเท่าที่
จะทำได้เพื่อนำไปดำเนินการตามโครงการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนแนะนำให้สถาบันระหว่างประเทศ
ที่ให้กู้เงินพิจารณาคำขอกู้เงินของบรรดาประเทศที่ล่าช้า เพื่อนำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินนี้ด้วยดี
โดยพยายามคิดดอกเบี้ยและวิธีผ่อนส่งต้น ชนิดที่ไม่เป็นภาระจนเกินไปแก่ผู้กู้สำหรับความ
ช่วยเหลือจากด้านอื่นๆ นั้น ก็ได้ขอให้ทบวงการชำนัญพิเศษต่างๆ โดยเฉพาะองค์การอาหารและ
เกษตรของสหประชาชาติ องค์การการกรรมระหว่างประเทศ และองค์การศึกษาวิทยาศาสตร์
และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติในการที่จะพิจารณาให้ความ
ช่วยเหลือทางวิชาการในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินนี้ โดยถือเป็นเรื่องที่มีบุริมสิทธิ (Priority)
เหนือกว่าเรื่องใดๆ ในการที่จะได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ ซึ่งทบวงการชำนัญพิเศษก็

ได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีโดยได้ทำการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องนี้ เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินได้ดำเนินการไปโดยต่อเนื่องกันจนประสบความสำเร็จ สหประชาชาติได้มอบหมายให้เลขาธิการสหประชาชาติทำหน้าที่ติดตามเรื่องและรายงานผลความก้าวหน้าของการปฏิบัติตามข้อแนะนำเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินที่กล่าวข้างต้น ให้สหประชาชาติทราบเป็นระยะๆ อย่างน้อยที่สุดทุก ๆ ๓ ปี ตลอดไป โดยสหประชาชาติได้เป็นผู้ร่วมมือกันกับองค์การอาหารและเกษตรองค์การการกรรมการระหว่างประเทศ และองค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ จัดทำหัวข้อคำถามในเรื่องการปฏิรูปที่ดินนี้และจัดส่งไปให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติทำการตอบในรายละเอียดต่างๆ เช่นวิธีการที่ใช้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินทั้งในทางเศรษฐกิจและการออกกฎหมายเป็นอย่างไร มีอุปสรรคในการปฏิบัติอย่างไรบ้าง ตลอดจนรัฐบาลต่างๆ มีความเห็นประการใดที่จะแนะนำให้มีการดำเนินการทางระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมการปฏิรูปที่ดินซึ่งสหประชาชาติจะรับฟังเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ของการปฏิรูปที่ดิน

๕. ในการประชุมคณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคม สมัยที่ ๑๗ เลขาธิการสหประชาชาติได้เสนอรายงานผลความก้าวหน้าของการปฏิบัติตามข้อแนะนำเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจัดทำขึ้นจากคำตอบคำถามโดยประเทศสมาชิกสหประชาชาติให้ที่ประชุมคณะมนตรีพิจารณาในรายงานดังกล่าวปรากฏว่า ในระยะเวลา ๓ ปี หลังจากการประกาศข้อแนะนำข้างต้นนั้น การปฏิรูปที่ดินในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะในประเทศที่ยังล่าช้าได้ดำเนินการก้าวหน้าไปอย่างดี ทั้งนี้ได้ช่วยกสิกรให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนและเป็นผลทำให้ระดับมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้นกว่าเดิม แต่อย่างไรก็ดี การปฏิรูปที่ดินยังจำเป็นที่จะต้องดำเนินต่อไปอีกเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ก็มีอุปสรรคหลายอย่างในการดำเนินการ เช่น ปัญหาเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ บรรดาเจ้าของที่ดินคัดค้านการปฏิรูปใหม่นี้ และประการสำคัญที่สุดก็คือความยากลำบากในเรื่องการจัดหาเงินทุนเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน

คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมได้ลงมติเกี่ยวกับเรื่องนี้เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๔๙๗ แนะนำให้รัฐบาลประเทศสมาชิกสหประชาชาติเพียรพยายามปฏิบัติตามมติที่ ๓๗๐ (XIII) (ซึ่งได้กล่าวไว้ในข้อ ๓ ข้างต้น) และได้แนะนำให้ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนาพยายามพิจารณาให้ความช่วยเหลือเท่าที่จะกระทำได้ โดยเฉพาะขอให้ธนาคารพิจารณาให้บริมสิทธิแก่ค่าชอกู้เงินเพื่อนำไปใช้จ่ายสำหรับโครงการปฏิรูปที่ดินซึ่งรวมทั้งการบุกเบิกที่ดินใหม่เพื่อการเกษตรด้วยความเห็นใจทั้งยังได้ขอร้องให้เลขาธิการสหประชาชาติจัดทำรายงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยร่วมมือกับองค์การอาหารและเกษตรและองค์การการกรรมการระหว่างประเทศเพื่อแสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปที่ดินนั้นได้ก้าวหน้าไปอย่างไร

มติของคณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมดังกล่าวนี้จะได้นำเสนอที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยที่ ๙ ซึ่งประชุมอยู่ขณะนี้ ณ กรุงนิวยอร์ก

๖. สำหรับข้อแนะนำเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินตามมติที่ ๓๗๐ (XIII) (ดูข้อ ๓ ข้างต้น) นั้น โดยที่ขณะนั้นประเทศไทยเรายังอยู่ในขั้นดำเนินการร่างกฎหมายที่ดินอยู่ จึงยังไม่

พร้อมที่จะปฏิบัติตามและไม่ได้ตอบคำถามของสหประชาชาติที่ได้ถามมาครั้งแรก โดยที่คำแนะนำเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินที่กล่าวนี้น่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศ จึงเป็นการสมควรที่ฝ่ายเราจะได้พิจารณาปฏิบัติตามโดยการเชิญเจ้าหน้าที่กระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ มหาดไทย เกษตร สหกรณ์ อุตสาหกรรม เศรษฐการ คลัง ศึกษาธิการ และสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ มาร่วมประชุม ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรการต่างๆ ที่สหประชาชาติเสนอแนะให้นำไปใช้ปฏิบัติตามเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินนี้คลุมไปถึงหน่วยงานของกระทรวงต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ และเมื่อเจ้าหน้าที่ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการเป็นผลสืบหน้าไปอย่างไรก็ตาม มาตรการที่สหประชาชาติได้แนะนำมา ฝ่ายเราก็จะอยู่ในฐานะตอบคำถามของสหประชาชาติได้ และในกรณีที่ฝ่ายเรามีอุปสรรคอันขัดขวางการดำเนินการตามมาตรการที่ได้รับคำแนะนำมานั้น ใดๆ แล้ว ก็จะได้แจ้งข้อขัดข้องต่างๆ เหล่านี้ไปให้สหประชาชาติพิจารณาหาหนทางแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงต่อไปได้ ซึ่งถ้าทำได้เช่นนี้แล้ว ก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง