

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเกษตรกร ทายาทของเกษตรกร
ที่ได้รับสิทธิที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยการเช่าซื้อ

นายชัยวัฒน์ ไพรวลัย

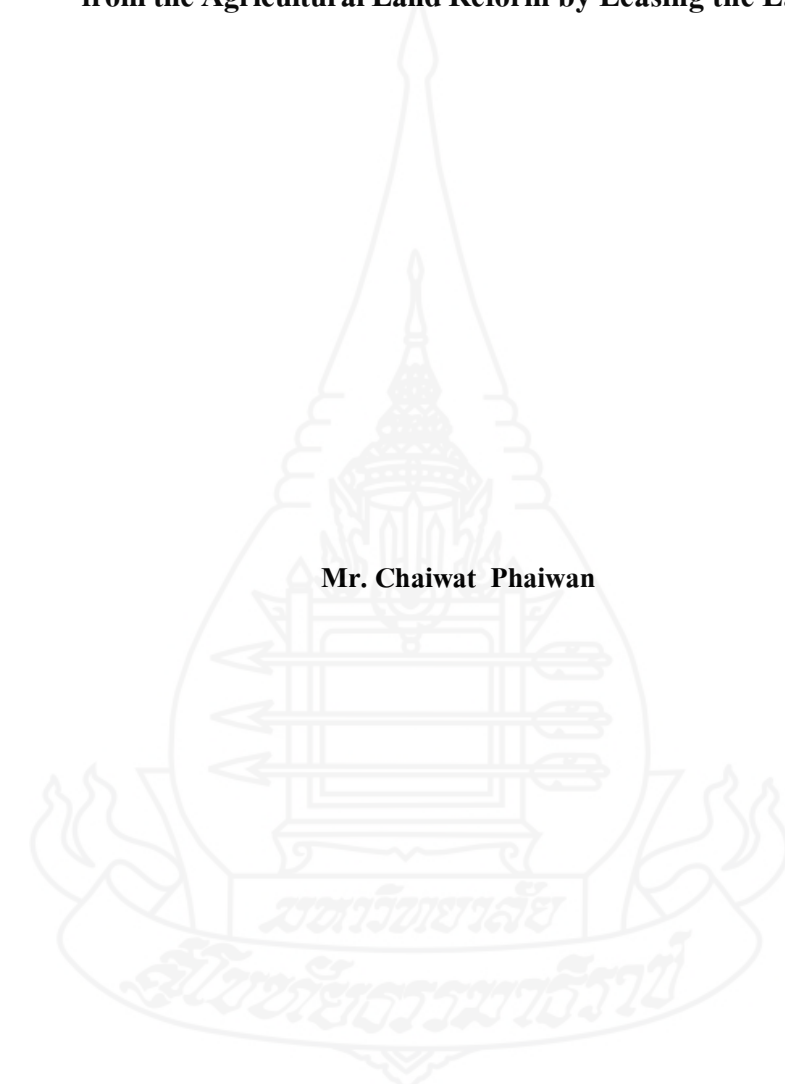


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2564

**Legal Measures for Protecting Farmers, Heirs of Farmers Obtaining Land Rights
from the Agricultural Land Reform by Leasing the Land**

Mr. Chaiwat Phaiwan



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2021

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเกษตรกร ทายาทของเกษตรกรที่ได้รับสิทธิที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยการเช่าซื้อ
ชื่อและนามสกุล	นายชัยวัฒน์ ไพรวลัย
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์วิมาน กฤตพลวิมาน

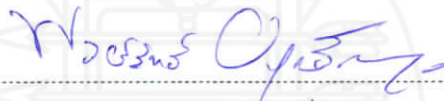
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2565

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์วิมาน กฤตพลวิมาน)



กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงษ์สิทธิ์ อรุณรัตนกุล)



(รองศาสตราจารย์วรุฒิ เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

Independent Study title: Legal Measures for Protecting Farmers, Heirs of Farmers Obtaining Land Rights from the Agricultural Land Reform by Leasing the Land

Author: Mr. Chaiwat Phaiwan; **ID:** 2594001212; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Viman Kritpolviman, Associate Professor;

Academic year: 2021

Abstract

This independent study aims to: (1) study meanings, concepts, theories related to land protection measures of people receiving rights from agricultural land reform; (2) study legal measures related to protection of land of the person receiving the right from the agricultural land reform in Thailand, the Republic of South Korea, People's Republic of China (Taiwan) and the Republic of the Philippines; (3) analyze problems related to measures of land protection for the person receiving the right from the agricultural land reform; and (4) propose measures or solutions to problems related to land protection measures of people receiving rights from the agricultural land reform.

This independent study is qualitative research, in which books, textbooks, articles, theses, law codes, court judgments and electronic information about the provisions of the law related to protection of the land of people receiving rights from the agricultural land reform in Thailand and abroad were studied.

The study findings are as follows. (1) Land ownership of farmers cannot be transferred unless it is an inheritance to statutory heirs or transferred to farmers' institutions or ALRO for benefits of the agricultural land reform. (2) Thailand does not prescribe laws, criteria and guidelines for receiving land as an inheritance through agricultural land reform on a temporary basis. This is different from the Republic of the Philippines, where the period for prohibiting the transfer of rights is established, and the right can be transferred to other people after the transfer prohibition period expires on the condition that the person uses the land for agricultural purposes only. The Republic of South Korea and the People's Republic of China (Taiwan) have laws stating that agricultural land can be transferred, sold, or given to anyone so long as it is used for agricultural purposes. (3) The Agricultural Land Reform Act, B.E. 2518, Section 39, stipulates a strict prohibition of the transfer of land rights, but does not state the process of receiving land as an inheritance of heirs and the transfer of land rights to farmers' institutions. In addition, there is no measure to protect the land if the rightful recipient uses the land for other purposes not related to agriculture. (4) The author proposes that the procedures and methods of inheritance and transfer of land rights be established in the Ministerial Regulations in the way that they are suitable for the current social and economic conditions and laws can be enforced effectively and in accordance with the intent of the laws.

Keywords: Agricultural land reform, Land rights, Protection of farmers, Heirs of farmers

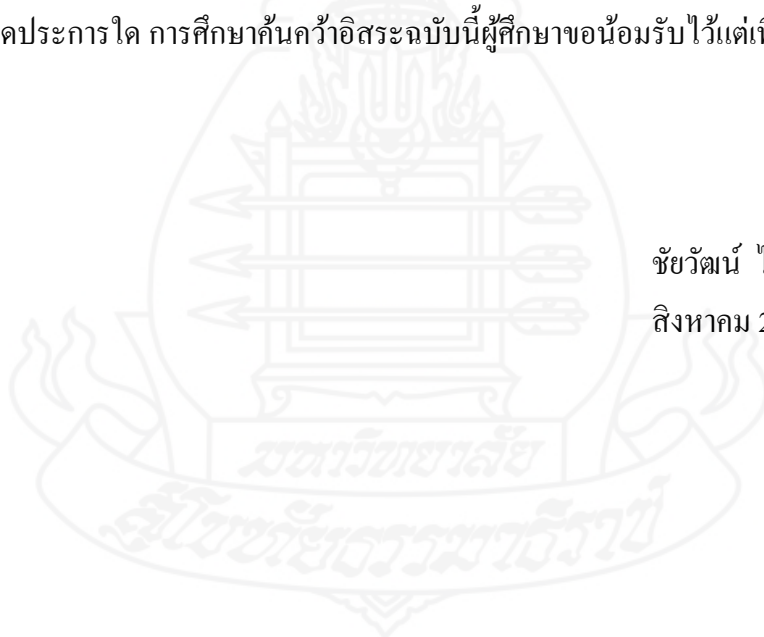
กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ได้ด้วยดี ด้วยความอนุเคราะห์ช่วยเหลือให้คำปรึกษา และแนะนำแนวทางในการจัดทำอย่างดียิ่งจากรองศาสตราจารย์วิมาน กฤตพลวิมาน อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระ ซึ่งเป็นที่ปรึกษาและคณะกรรมการทุกท่านที่ชี้แนะ ตรวจสอบ และปรับปรุงแก้ไข ข้อบกพร่องต่างๆ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่ง จนการศึกษาค้นคว้าอิสระเสร็จสมบูรณ์ ผู้วิจัยจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นประโยชน์แก่สังคม สามารถก่อให้เกิด ความรู้ วิชาการ วิจัยทางาน และข้อคิดอันเป็นประโยชน์ในทางการศึกษาหรือในการปฏิบัติ ผู้เขียน ขอขอบเป็นกตเวทิตาแก่บิดามารดา คุณครูบาอาจารย์ และขอขอบคุณความดีนี้ให้แก่บุคคลที่ผู้ศึกษากล่าวมาแล้วข้างต้น รวมทั้งบุคคลหลายๆ ท่าน ที่ผู้เขียนไม่ได้กล่าวถึงซึ่งสนับสนุน และช่วยเหลือผู้เขียนในการจัดทำการศึกษา ค้นคว้าอิสระฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ทั้งนี้หากมีข้อผิดพลาดประการใด การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ชัชวัฒน์ ไพรวัลย์

สิงหาคม 2565



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา	7
3. กรอบแนวคิดของการวิจัย	7
4. ประเด็นปัญหาการวิจัย	7
5. ขอบเขตการวิจัย	9
6. คำนียามศัพท์เฉพาะ หรือคำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย	9
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	10
8. ระเบียบวิธีการวิจัย	10
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	11
1. แนวคิดของการปฏิรูปที่ดิน	12
1.1 แนวคิดรัฐสวัสดิการ	12
1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน	15
1.2.1 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน	16
1.2.2 การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินในรูปแบบอื่นๆ ของหน่วยงานรัฐ	19
1.3 แนวคิดการควบคุมการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน	23
1.3.1 วรรณกรรมว่าด้วยแนวความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน	23
1.3.2 แนวความคิดเรื่องการจำกัดการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่บุคคล มีกรรมสิทธิ์	27
2. ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	31
3. ทฤษฎีของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	35
3.1 ทฤษฎีความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในสังคม	35
3.2 ทฤษฎีในการควบคุมสิทธิในที่ดิน	37

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2.1 ทฤษฎีกฎหมายมหาชนในการควบคุมสิทธิในที่ดิน	37
3.2.2 ทฤษฎีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ	40
4. วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดิน	42
5. ความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย	49
บทที่ 3 มาตรการคุ้มครองที่ดินของบุคคลที่รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ของประเทศไทยและต่างประเทศ	55
1. การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย	57
1.1 หลักการและวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	57
1.2 การปฏิรูปที่ดินโดยองค์การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	58
1.2.1 งานจัดที่ดิน	58
1.2.2 งานพัฒนา	59
1.2.3 งานเพิ่มรายได้	59
2. คุณสมบัติและลักษณะของผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	60
2.1 คุณสมบัติและลักษณะของการเป็นเกษตรกรตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน	60
2.1.1 ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก	60
2.1.2 ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก	60
2.2 ลักษณะของสถาบันเกษตรกรตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน	62
2.3 กิจกรรมอื่นที่เป็นการสนับสนุนเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	62
3. กระบวนการดำเนินงานตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	63
3.1 ขั้นตอนการจัดหาที่ดินหรือขั้นเตรียมการในการดำเนินงานจัดหาที่ดิน	63
3.1.1 การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน	63
3.1.2 การได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน	64
3.2 ขั้นตอนการจัดที่ดินให้กับเกษตรกร	64
3.2.1 การจัดที่ดินของรัฐ	64
3.2.2 การจัดที่ดินเอกชน	65

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4. มาตรการคุ้มครองที่ดินตามกฎหมายของประเทศไทย	71
4.1 มาตรการคุ้มครองที่ดินของบุคคลที่รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	71
4.2 มาตรการคุ้มครองที่ดินของบุคคลผู้ได้รับสิทธิในดินตามพระราชบัญญัติ การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511	77
5. มาตรการคุ้มครองที่ดินของบุคคลที่รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ของต่างประเทศ	82
5.1 การปฏิรูปที่ดินในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์	83
5.2 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของสาธารณรัฐประชาชนจีน (ไต้หวัน)	88
5.3 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของสาธารณรัฐเกาหลีใต้	93
5.3.1 กรรมสิทธิ์/สิทธิการครอบครองที่ดินทางการเกษตร	95
5.3.2 การจำกัดสิทธิการครอบครองที่ดินทางการเกษตร	98
5.3.3 การจำหน่ายที่ดินทางการเกษตรที่ไม่ได้ใช้เพื่อการจัดการทางการเกษตร	99
5.3.4 การป้องกันการแบ่งส่วนกรรมสิทธิ์/สิทธิการครอบครองที่ดิน ทางการเกษตร	101
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเกษตรกร ทายาทของเกษตรกร ที่ได้รับสิทธิที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยการเช่าซื้อ	104
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ	115
บทสรุป	115
ข้อเสนอแนะ	122
บรรณานุกรม	128
ประวัติผู้ศึกษา	135

ญ

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบความแตกต่างข้อจำกัดการห้ามไอระหว่างกฎหมายประเทศไทย กับกฎหมายต่างประเทศ	110



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเกษตรกร ทายาทของเกษตรกร ที่ได้รับสิทธิที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยการเช่าซื้อ มีความเป็นมาจากที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ดังนั้น ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมของเกษตรกรในการผลิตพืชผลทางการเกษตร แต่มีปัญหาอยู่ที่ว่าที่ดินนั้นเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดไม่สามารถสร้างขึ้นมาใหม่หรือผลิตขึ้นมาใหม่ได้ แต่กลับมีจำนวนที่ลดน้อยลง เนื่องจากอัตราประชากรในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และรวดเร็ว และจากนโยบายของรัฐบาลมีความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนให้ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรม จึงทำให้ความต้องการในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ และอีกปัญหาคือที่ดินจะกระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มบุคคลอื่นที่ไม่ใช่เกษตรกรที่เรียกว่านายทุน เสียเป็นส่วนใหญ่ แต่เกษตรกรผู้ขับเคลื่อนเศรษฐกิจหลักของประเทศไทยกลับไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินทำกินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีรายได้น้อยหรือที่เรียกว่าคนจน ซึ่งจากความยากจนของเกษตรกรทำให้เกษตรกรต้องขายที่ดินให้แก่ นายทุนและเกษตรกรต้องตกไปเป็นผู้เช่าที่ดิน หรือตกเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินจึงกลายเป็นปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ดังนั้น รัฐจึงได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำการถือครองที่ดินจากการที่เกษตรกรประสบปัญหาไม่มีที่ดินเป็นของตนเองที่ใช้ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่ต้องตกเป็นผู้เช่าที่ดินจากนายทุนเพื่อนำมาใช้ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ โดยการซื้อที่ดินจากนายทุนผู้ที่ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก และนำมาจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ โดยการให้เช่าที่ดิน และเมื่อผู้เช่าที่ดิน เห็นว่าตนเองมีความสามารถที่จะเช่าซื้อที่ดินได้ ก็สามารถยื่นคำขอเช่าซื้อที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) โดยการทำสัญญาเช่าซื้อที่ดิน และเมื่อเกษตรกรจ่ายค่าเช่าซื้อที่ดิน

ครบถ้วนตามที่กำหนดในสัญญาแล้ว ส.ป.ก. จะต้องดำเนินการจดทะเบียนโอนสิทธิในที่ดินให้กับเกษตรกรผู้ที่ย้ายค่าเช่าซื้อที่ดินครบถ้วนแล้ว

เมื่อเกษตรกรผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 39 บัญญัติห้ามแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปยังบุคคลอื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกให้กับทายาทโดยธรรม หรือ โอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ โอนให้กับ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองที่ดินของบุคคลที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้ที่ดินสืบทอดไปสู่รุ่นลูกหลาน หรือตกทอดสู่ทายาทของเกษตรกร และมีให้ที่ดินนั้นกลับคืนไปสู่มือของนายทุน

จากการที่มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดการห้ามโอนสิทธิในที่ดินที่ได้มาโดยการปฏิรูปที่ดิน มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองที่ดินที่ใช้ในการประกอบเกษตรกรรมโดยมิให้ที่ดินแบ่งแยกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย และมีให้ที่ดินกลับไม่อยู่ในมือของนายทุน จึงได้บัญญัติกฎหมายห้ามมิให้มีการแบ่งแยก หรือ โอนสิทธิที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไปยังบุคคลอื่น โดยเด็ดขาด แม้แต่บุคคลซึ่งเป็นทายาทโดยธรรม แม้แต่ในขณะที่ผู้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังมีชีวิตอยู่ ทายาทโดยธรรมก็ไม่สามารถที่จะรับโอนสิทธิในที่ดินได้ จนกว่าผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียชีวิตแล้วทายาทโดยธรรมจึงมาขอสืบทอดสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินได้โดยการตกทอดทางมรดกสิทธิ จึงจะสามารถเปลี่ยนแปลงผู้ถือครองที่ดินได้ โดยวิธีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยการออกกฎกระทรวง

การที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือ โอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกฎกระทรวงนั้น จึงเป็นปัญหา ทำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้ที่ดินตกทอดไปสู่ทายาทของเกษตรกรไปตลอดจนรุ่นลูกหลาน เนื่องจากไม่สามารถที่จะออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติในเรื่องการตกทอดทางมรดกได้ โดยมีสาเหตุมาจากกฎกระทรวงเป็นกฎหมายลูกซึ่งมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่ต่ำกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เมื่อมีการร่างกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวออกมาแล้วลำดับทายาทซึ่งมีสิทธิรับมรดกแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่สามารถออกกฎกระทรวงขึ้นมาใช้บังคับได้ หรือหากจะออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ก็อาจจะขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย มาตรา 39 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งทำให้ไม่สามารถออกกฎกระทรวงขึ้นมากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการตกทอดทางมรดกแก่ทายาท โดยธรรมหรือ โอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมได้

จากปัญหาดังกล่าว ส.ป.ก. ได้ส่งเรื่องไปให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ ในประเด็นของการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดก แก่ทายาทโดยธรรมหรือการโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมแล้ว และคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการเงื่อนไข ในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาท โดยธรรมหรือการ โอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ย่อมกระทำได้ แต่จะต้องออกโดยมิให้ขัดกับประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์และจะต้องไม่ขัดกับมาตรา 39 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ด้วยโดยจะกำหนดมิให้แบ่งแยกหรือตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือ โอนไปยังสถาบัน เกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้”¹ ปัญหาดังกล่าว ทำให้เกษตรกรผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปแล้วเสียชีวิตลงทายาท ของเกษตรกรผู้นั้นไม่สามารถเข้ารับมรดกสิทธิในที่ดินดังกล่าวได้เนื่องจากยังไม่สามารถ ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดก แก่ทายาทโดยธรรม หรือ โอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้

โดยที่ปัญหานี้จะเห็นได้จาก

1) การที่ ส.ป.ก. ได้ตอบข้อหารือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ ตามหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ 1204/10756 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2556 โดยแจ้งว่าการจดทะเบียนการตกทอด ทางมรดกสิทธิในที่ดินแก่ทายาทโดยธรรม ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีเกษตรกรผู้ที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเสียชีวิตลง และได้มี ทายาทโดยธรรมมาขอรับมรดกสิทธิในที่ดินซึ่งมีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นโฉนดที่ดิน เลขที่ 41253 ตำบลไผ่สิงห์ อำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ ส.ป.ก. ได้พิจารณาว่าสามารถให้ทายาท เข้าทำประโยชน์ได้ แต่ไม่สามารถจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนการรับมรดกในที่ดิน ของบุคคลผู้ที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินได้

¹ ความเห็นกฤษฎีกา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.0601/113 ลงวันที่ 28 มกราคม 2526

2) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) แจ้งให้ ส.ป.ก. ดำเนินการเร่งรัดการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้กับเกษตรกรที่ชำระค่าเช่าซื้อที่ดินครบถ้วนแล้วกว่า 5 พันรายใน 28 จังหวัด พื้นที่กว่า 7.1 หมื่นไร่ ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. ในขณะนั้น คือ นายสรรเสริญ อัจจุมนัส ให้ข้อมูลถึงการที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงโดยให้เหตุผลที่ยังไม่โอนสิทธิในที่ดินให้กับเกษตรกรผู้ที่ย่ำค่าเช่าซื้อที่ดินครบถ้วนแล้ว “เป็นเพราะตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในมาตรา 39 ระบุว่าที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวมีช่องโหว่ คือ ไม่ได้ห้ามให้ผู้ที่ย่ำค่าซื้อที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น เมื่อซื้อที่ดินไปในราคาถูกและรับโอนกรรมสิทธิ์ไปแล้วบางรายก็นำไปสร้างตึกแถว สร้างโรงแรม ขนาดใหญ่ บางรายก็ขุดดินไปขายให้กับหมู่บ้านจัดสรร จะไปเพิกถอนก็ไม่ได้ จึงเป็นเหตุที่ทำให้ ส.ป.ก. ไม่โอน และเมื่อยังคงเป็นที่ดินของ ส.ป.ก. อาจพิจารณาใช้อำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน ตามมาตรา 29”²

3) ในปี พ.ศ.2541 ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ 33827/2541 พิพากษาเกี่ยวกับมาตรา 39 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ไม่ได้มีการออกกฎกระทรวง หลักเกณฑ์ วิธีการ ไว้แต่เป็นการพิจารณาคดีเกี่ยวกับเรื่องกรณีของผู้เช่าซื้อที่ดินเสียชีวิตระหว่างที่ยังไม่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งศาลเห็นว่าไม่มีกฎหมายใช้บังคับ จึงได้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 วรรคสอง ได้บัญญัติว่าเมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง ซึ่งศาลจึงได้นำมาตรา 1629 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับประกอบมาตรา 39 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยให้มารดาและบุตรของผู้เช่าซื้อที่ดินได้รับมรดกในที่ดินตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินร่วมกัน ซึ่งนายสถิตย์พงษ์ สุขชูเกียรติ อธิบดีรองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ให้ความเห็นว่า สรุปได้ว่า มาตรา 39 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ดินที่เกษตรกรได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินไปแล้วเท่านั้น ซึ่งเป็นสิทธิขั้นที่ 3 ของ การจัดที่ดินให้กับเกษตรกร คือ สิทธิขั้นแรกเป็นสิทธิการเช่าเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และต่อมาเมื่อเกษตรกรประสงค์ที่จะเช่าหรือเช่าซื้อที่ดิน จาก ส.ป.ก. ก็ดำเนินการจัดทำสัญญาเช่า หรือเช่าซื้อที่ดินให้ ซึ่งเป็นสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ โดยเห็นได้ว่าสิทธิทั้งสองสิทธินั้นเป็นสิทธิที่เกษตรกรไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีเพียง

² กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA WATCH). ส.ป.ก. เมินสตง. บีบโอนที่ดิน.

สิทธิเข้าครอบครองทำประโยชน์ และเมื่อต่อมาเมื่อเกษตรกรได้จ่ายค่าเช่าซื้อที่ดินครบถ้วนแล้ว ส.ป.ก. จึงโอนกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองที่ดินให้กับเกษตรกร ซึ่งเป็นสิทธิขั้นที่ 3 ซึ่งทำให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน ตามคำนิยาม ในมาตรา 4 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้ความหมายคำว่าเจ้าของที่ดินว่าคือผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 1 หมายถึง ผู้มีกรรมสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน) และรวมถึงสิทธิครอบครอง (หนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.3) จึงมีความเห็นกับคำพิพากษาว่าศาลฎีกาที่ 33827/2541 ว่า สิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่กรรมสิทธิ์ยังอยู่กับ ส.ป.ก. ไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 39 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518³

จากปัญหาที่กฎหมายห้ามโอนและแบ่งแยกที่ดินและการที่ไม่สามารถออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเงื่อนไขตามมาตรา 39 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ จึงทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ

1) จากการห้ามโอนหรือแบ่งแยกที่ดินไปยังบุคคลอื่นให้ตกทอดได้ทางมรดก สูทายาท โดยธรรม เป็นข้อห้ามที่เข้มงวดจนเกิดปัญหาไม่สามารถเปลี่ยนแปลงผู้ถือครองที่ดินได้ในขณะที่ยังมีชีวิตอยู่แม้ผู้ถือครองนั้นจะไม่มีคุณสมบัติรับสิทธิในที่ดิน หรือขณะที่เสียชีวิตแล้วทายาทก็ยังไม่สามารถรับสิทธิในที่ดินต่อได้ เนื่องจากไม่มีคุณสมบัติรับสิทธิในที่ดินได้ และส่งผลให้ที่ดินของบุคคลผู้ที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินจะไม่สามารถนำมาเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกับสถาบันการเงินใดๆ ได้ เพราะถูกรอนสิทธิทำให้ถูกมองว่าที่ดินไม่มีมูลค่า

2) ปัญหาจากการที่กฎหมายให้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการตกทอดทางมรดกให้กับทายาท โดยธรรมไว้ในกฎกระทรวงซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่ขัดแย้งกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ จึงทำให้เกิดปัญหาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่สามารถบังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ทำให้ทายาทของเกษตรกรผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่สามารถที่จะรับมรดกในที่ดินต่อจากเจ้ามรดกได้ และโอนที่ดินให้สถาบันเกษตรกร และ ส.ป.ก. ไม่สามารถที่จะรับโอนสิทธิในที่ดินที่ได้ เนื่องจากไม่สามารถออกกฎกระทรวงเงื่อนไขและวิธีปฏิบัติได้

³ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 3382/2541

3) จากการที่ผู้ที่ได้รับสิทธิที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินเมื่อได้รับการจดทะเบียน โอนกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองแล้วจึงเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งจะใช้ที่ดินของตนอย่างไรก็ได้ ซึ่งสามารถนำที่ดินไปทำกิจการอื่นที่ไม่ใช่การเกษตรหรือทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ในที่ดินได้เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดบังคับไว้ชัดเจน ซึ่งจะทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รัฐ โดย ส.ป.ก. ไม่สามารถเข้าไปบังคับ หรือห้ามไม่ให้ใช้ที่ดินได้

บทบัญญัติมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่กฎหมายไม่สามารถบังคับใช้และนำมาปฏิบัติได้จริง ส่งผลให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาและค้นคว้าหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยศึกษาจากตำรา บทความและกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งพบว่าประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นประเทศในภูมิภาคอาเซียน ที่มีกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบังคับใช้ซึ่งเป็นประเทศที่มีสังคมวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย สามารถนำมาปรับใช้กับกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย ในเรื่องเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองที่ดินของบุคคลผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยที่ประเทศฟิลิปปินส์ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองที่ดินของบุคคลผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ในรัฐบัญญัติเลขที่ 6657 กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินที่ครอบคลุม ค.ศ. 1988 ในส่วนของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน (ไต้หวัน) และสาธารณรัฐเกาหลีใต้ เป็นประเทศที่มีการบังคับใช้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาแล้วจนบรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จึงมีการยกเลิกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและออกกฎหมายในการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยสาธารณรัฐประชาชนจีน (ไต้หวัน) ได้ออกกฎหมายว่าด้วยความเท่าเทียมแห่งสิทธิในที่ดิน (The Equalization of Land Rights Act 1988) เพื่อใช้ในการควบคุมการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสาธารณรัฐเกาหลีใต้ได้ออกกฎหมายว่าด้วยที่ดินทางการเกษตร (Farmland Act 1994)

ผู้ศึกษาเห็นว่าหลักการในเรื่องดังกล่าวของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทยนั้นมีความเคร่งครัดที่จะมุ่งคุ้มครองตัวบุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียวแต่กลับไม่คำนึงถึงว่าเมื่อเกษตรกรผู้ที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นไม่มีทายาทหรือมีแต่ไม่มีคุณสมบัติที่จะรับสิทธิต่อไปได้เนื่องจากไม่ได้เป็นเกษตรกร จึงทำให้ไม่สามารถที่จะโอนที่ดินนั้นให้แก่บุคคลอื่นได้เลย แต่ถ้าหากมองในเรื่องการคุ้มครองพื้นที่ให้ทำการเกษตรคงอยู่ แล้วมีการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินของบุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ไปแล้วต้องใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรเท่านั้น และไม่ควรที่จะไปคำนึงถึงผู้ที่จะรับสิทธิในที่ดินนั้นต้องเป็นทายาท โดยกำหนดหลักเกณฑ์โดยแก้ไขกฎหมาย

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทยให้สามารถโอนสิทธิได้ โดยมีให้จำกัดเฉพาะกับทายาท แต่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเคร่งครัดและให้ชัดเจนว่าผู้ที่จะรับโอนสิทธิในที่ดินของผู้ที่ได้รับสิทธิ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้จะต้องเป็นเกษตรกรเท่านั้น โดยให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเป็นผู้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้รับโอนก่อน ที่จะอนุญาตให้มีการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และวิวัฒนาการ ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการคุ้มครองที่ดินของบุคคลที่รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการคุ้มครองที่ดินของบุคคลที่รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยและของต่างประเทศ

2.3 เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการคุ้มครองที่ดินของบุคคลที่รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.4 เพื่อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เกิดมาตรการคุ้มครองที่ดินของบุคคลที่รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3. กรอบแนวคิดของการวิจัย

ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินเอกชน ในการคุ้มครองที่ดินของบุคคลที่รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 - 2560 ระเบียบ มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คำพิพากษาของศาลยุติธรรม คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4. ประเด็นปัญหาการวิจัย

การศึกษานี้ ผู้ศึกษามีประเด็นปัญหา ที่ศึกษาวิจัย เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมาย ในการคุ้มครองเกษตรกร ทายาทของเกษตรกร ที่ได้รับสิทธิที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่จ่ายค่าเช่าซื้อที่ดินครบถ้วนตามสัญญา โดยจะศึกษาในประเด็นปัญหา ดังนี้

4.1 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 กำหนดข้อห้ามเด็ดขาดของผู้ที่รับสิทธิในที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ ห้ามโอน หรือแบ่งแยกที่ดินของบุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไปยังบุคคลอื่น เว้นแต่ เป็นการตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนให้กับสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เป็นข้อห้ามที่เคร่งครัดๆ จนทำให้เกิดปัญหาทำให้กฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะการจะเปลี่ยนแปลงผู้ถือสิทธิในที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ผู้ที่รับสิทธิในที่ดินจะต้องเสียชีวิตก่อนทายาทโดยธรรมถึงจะเข้ารับสิทธิในที่ดินได้ ถึงแม้ว่าผู้รับสิทธิในที่ดินนั้นจะแก่ชรา หรือเจ็บป่วยจนไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้ประสงค์จะโอนที่ดินให้กับบุตรหลาน ก็ไม่สามารถโอนสิทธิในที่ดินนั้นได้ และถึงแม้ว่าทายาทโดยธรรมจะเข้ารับมรดกสิทธิในที่ดินนั้น แต่ก็อาจจะไม่สามารถรับสิทธิในที่ดินนั้นได้เนื่องจากไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพราะทายาทของผู้ที่รับสิทธิในที่ดินที่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรนั้น จะมีน้อยลงเนื่องจากเกษตรกรส่งบุตรหลาน เรียนในระดับปริญญาแล้วบุตรหลานนั้นไม่กลับมาประกอบอาชีพเกษตรกรรม จึงทำให้บุตรขาดคุณสมบัติที่จะมารับสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไปได้ และที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์

4.2 การที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ให้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการรับมรดกของทายาทโดยธรรม และวิธีการโอนที่ดินให้กับสถาบันเกษตรกร และ ส.ป.ก. ไว้ในกฎกระทรวง มีปัญหาจากการที่กฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองขัดกับหลักกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 6 มรดก ในส่วนลำดับทายาทที่มีสิทธิรับมรดก กับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินที่กำหนดห้ามแบ่งแยกที่ดิน ดังนั้น เมื่อจะให้ทายาทโดยธรรม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รับมรดกทายาทโดยธรรมจะต้องรับมรดกเป็นส่วนเท่าๆ กันให้กับทายาทโดยธรรมซึ่งต้องทำการแบ่งแยกที่ดิน แต่ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่สามารถทำได้เพราะกฎหมายกำหนดห้ามแบ่งแยกที่ดินต้องให้บุคคลเพียงผู้เดียวเป็นผู้ที่รับมรดกสืบต่อจากเกษตรกรผู้รับสิทธิในที่ดิน ส่งผลให้มีปัญหาในข้อกฎหมายที่ไม่สามารถออกกฎกระทรวงกำหนดวิธีการในการตกทอดทางมรดกและการ โอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินให้กับสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ได้ และมีปัญหาในทางปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ เมื่อผู้ที่รับสิทธิในที่ดินเสียชีวิตแล้วทายาทโดยธรรมจะขอรับมรดกสิทธิที่ดินที่ได้รับ โดยการปฏิรูปที่ดินไม่สามารถดำเนินการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงแก้ไขทางทะเบียนให้ได้เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติ

4.3 การที่ผู้ที่ได้รับสิทธิที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเมื่อได้รับการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองแล้วสามารถนำที่ดินไปทำกิจการอื่นที่ไม่ใช่การเกษตรได้เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดบังคับไว้ชัดเจน ซึ่งจะทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการที่ประสงค์ให้ที่ดินนั้นใช้เพื่อการประกอบเกษตรกรรม เพราะในกรณีนี้เมื่อบุคคลที่ได้รับสิทธิ

โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปแล้วจะใช้ที่ดินของตนอย่างไรก็ได้ ถึงแม้จะไม่ได้ใช้ที่ดินเพื่อไปประกอบเกษตรกรรม หรือปล่อยทิ้งที่ดินว่างเปล่าไม่ดำเนินการใดๆ ในแปลงที่ดินเลยก็ได้ รัฐ โดย ส.ป.ก. ไม่สามารถเข้าไปบังคับ หรือห้ามไม่ให้ใช้ที่ดินได้ เพราะกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะห้าม โอนหรือแบ่งแยกที่ดินไปยังบุคคลอื่น แต่ไม่กำหนดเฉพาะเจาะจงไว้ในกฎหมายว่าที่ดินเมื่อได้รับ โอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองไปแล้วจะต้องใช้ประกอบเกษตรกรรมเท่านั้น และไม่ให้ทั้งร่างแปลงที่ดิน โดยไม่ทำประโยชน์ในแปลงที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม

5. ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่เกี่ยวกับในการคุ้มครองที่ดินของบุคคลที่รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 - 2560 ระเบียบ มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คำพิพากษาของศาลยุติธรรม คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัยไว้เฉพาะการจัดที่ดินเอกชนที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้จัดซื้อ และจัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ เมื่อเกษตรกรได้ปฏิบัติตามสัญญาครบถ้วนแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินการจดทะเบียน โอนกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองแล้ว ซึ่งนำมาสู่มาตรการในการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

6. คำนิยามศัพท์เฉพาะ หรือคำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

- 6.1 ส.ป.ก. หมายถึง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- 6.2 คปก. หมายถึง คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- 6.3 คปจ. หมายถึง คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
- 6.4 ส.ป.ก. จังหวัด หมายถึง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
- 6.5 เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ให้ทราบความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และวิวัฒนาการ ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการคุ้มครองที่ดินของบุคคลที่รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

7.2 ให้ทราบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการคุ้มครองที่ดินของบุคคลที่รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยและของต่างประเทศ

7.3 ทำให้ทราบสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการคุ้มครองที่ดินของบุคคลที่รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

7.4 ทำให้ทราบมาตรการหรือแนวทางปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เกิดมาตรการคุ้มครองที่ดินของบุคคลที่รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

8. ระเบียบวิธีการวิจัย

ดำเนินการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยจะวิจัยในรูปแบบวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ จากบทความและจากอินเทอร์เน็ต ระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานราชการ และตรวจสอบจากวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว และวิเคราะห์การวิจัย เพื่อให้ทราบถึงแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาในอนาคต



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อาชีพเกษตรกรรม ถือได้ว่าเป็นอาชีพหลักของประชากรในประเทศไทยปฏิเสธไม่ได้เลยว่าสิ่งสำคัญที่เป็นปัจจัยหลักในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมคือที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ หรือการทำประมง ซึ่งต้องอาศัยที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญของกระบวนการผลิต แม้แต่ในภาคอุตสาหกรรมที่ดินยังเป็นส่วนสำคัญที่ใช้ในการดำเนินกิจการ และประกอบทั้งการดำรงชีวิตในสังคมประชากรยังต้องใช้ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัย เมื่อในสังคมมีประชากรเพิ่มมากขึ้นความต้องการในการใช้ทรัพยากรที่ดินยิ่งมีความต้องการมากขึ้นแต่ที่ดินนั้นมีอยู่อย่างจำกัดไม่สามารถสร้างให้เพิ่มพูนขึ้นมาใหม่ได้ ในทางกลับกันที่ดินกลับลดน้อยถอยลงไปตามสภาวะทางธรรมชาติหรือด้วยฝีมือมนุษย์

สภาพสังคมปัจจุบันที่ดินมีการกระจุกตัวอยู่กับประชาชนผู้มีรายได้อัตราปานกลางจนถึงระดับสูง แต่เกษตรกรส่วนใหญ่ซึ่งถือเป็นประชากรผู้มีรายได้น้อย ได้รับความเดือดร้อนประสบปัญหาไร้อินทรีย์สารหรือมีที่ดินทำกินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ต้องตกอยู่ในฐานะผู้เช่าที่ดินไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง จึงทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รัฐจึงต้องดำเนินการดูแลประชากรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งเป็นผู้ขับเคลื่อนเศรษฐกิจหลักของประเทศให้มียากที่ดินเป็นของตนเองโดยที่ไม่ต้องตกเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินจนต้องไปเช่าที่ดินของผู้ที่เป็นนายทุนซึ่งไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทำให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองได้ตลอดจนช่วยเหลือช่วยเหลือกัน

ดังนั้น รัฐซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลและจัดสวัสดิการด้านต่างๆ ให้กับประชาชนและอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดไว้ เป็นสิ่งหนึ่งที่ทำให้สังคมมีความเป็นธรรม คือ การทำให้ทุกคนมีความเสมอภาคที่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง แต่สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ การทำให้ประชาชนในประเทศได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นทำให้ส่งผลดีต่อสังคม เศรษฐกิจและการเมืองโดยรวม ซึ่งรัฐต้องลดความเหลื่อมล้ำในด้านฐานะของบุคคลทางเศรษฐกิจ และสังคม ให้ประชาชนทุกคนสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเท่าเทียมกันกับบุคคลอื่นมีความภาคภูมิใจในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ที่ไม่แยกระหว่างคนจนคนรวย โดยที่รัฐสามารถให้ความช่วยเหลือให้ประชาชนในประเทศมีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอยู่ได้ คือ การจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดิน

ให้เหมาะสมและเป็นธรรม ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อหาเลี้ยงชีพสร้าง ความมั่นคง ให้แก่ชีวิตและครอบครัวเป็นพื้นฐานนำไปสู่ความมั่งคั่งและความมั่นคงของประเทศชาติทั้งทางด้าน สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2517 - 2560 ได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะเกี่ยวกับ เรื่องที่ดินไว้เพื่อกำหนดให้รัฐบาลในฐานะผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารต้องจัดระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ และการครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยวิธีการปฏิรูป ที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ดังนั้น ในบทนี้ จึงขอกล่าวถึงความหมายของการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแนวคิด ทฤษฎีอันเป็นจุดเริ่มต้นที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปที่ดิน และความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ดังนี้

1. แนวคิดของการปฏิรูปที่ดิน

1.1 แนวคิดรัฐสวัสดิการ

การปฏิรูปที่ดินคนทั่วไปมักจะมีผู้เข้าใจว่า เป็นวิธีการและแนวความคิดของประเทศ ที่ปกครองด้วยลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งความจริงพบว่าแนวความคิดในการกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตของประเทศนั้น จะไม่มีอยู่ในทฤษฎีเศรษฐกิจแบบมาร์กซิสม์ แต่ตรงกันข้าม ทฤษฎีเศรษฐกิจแบบมาร์กซิสม์จะเน้นถึงการรวมกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อให้การผลิตทางการเกษตร เป็นการผลิตขนาดใหญ่ โดยรัฐบาลเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส่วนเกษตรกรจะไม่มีกรรมสิทธิ์ ในที่ดิน แต่มีฐานะเป็นกรรมกรในไร่นาเท่านั้น อย่างไรก็ตามประเทศที่ปกครองด้วยลัทธิคอมมิวนิสต์ เป็นพวกแรกที่ได้นำวิธีการปฏิรูปที่ดินมาใช้เป็นเครื่องมือต่อสู้ทางการเมืองอย่างสำคัญและจริงจัง จนทำให้ประสบชัยชนะ⁴

การปฏิรูปที่ดินนั้น ถ้าศึกษาถึงความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินแล้วจะพบว่า การปฏิรูปที่ดินเป็นกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง ในการปกครองประเทศ ได้ถูกนำมาใช้ตั้งแต่ สมัยโบราณ การปฏิรูปที่ดินเริ่มมีขึ้นในอาณาจักรกรีก ในสมัยของจักรพรรดิโซลอน (Solon) และในสมัยของจักรพรรดิพิซิสตราตัส (Pisistratus) ซึ่งอยู่ในระยะเวลาศตวรรษที่ 6 ก่อนคริสตกาล ในอาณาจักรโรมันได้มีการปฏิรูปที่ดินในสมัยของจักรพรรดิกราชิ (Grachi) ซึ่งอยู่ในศตวรรษที่สอง ก่อนคริสตกาล ต่อมาเมื่อเกิดการปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 การปฏิรูปที่ดิน

⁴ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. *ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดิน*. ค้นคืน 30 กันยายน 2563.

นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมของประเทศฝรั่งเศส แต่การปฏิรูปที่ดินที่ใช้มีลักษณะเป็นการจัดสรรระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบประนีประนอม วิธีการปฏิรูปที่ดินจึงเป็นแค่เพียงมาตรการที่ช่วยเหลือผ่อนปรนความกดดันทางการเมือง และช่วยให้ผู้ปกครองประเทศได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ ต่อมาการปฏิรูปที่ดินที่เกิดขึ้นในประเทศรัสเซียจากการปฏิวัติใหญ่ ปี ค.ศ. 1917 ได้มีการจัดระบบการกระจายการถือครองที่ดินอย่างจริงจัง เป็นการปฏิรูปที่ดินที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อย่างมากมาย ซึ่งเรียกการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวว่าเป็น “การปฏิวัติที่ดิน” ช่วยให้ผู้ปกครองประเทศสามารถสร้างอำนาจและรักษาเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศได้อย่างมั่นคง⁵

จะเห็นได้ว่าจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยลดช่องว่างความแตกต่างในฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคม และสร้างเสถียรภาพของการเมือง โดยการให้ผลประโยชน์และความมั่นคง และช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ และทำให้ราษฎรให้หันมาจงรักภักดี และสนับสนุนรัฐบาลที่ทำการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยเริ่มปรากฏหลักฐานในปี 2476 โดยนายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอแนวคิดการจัดระบบการถือครองที่ดินโดยให้รัฐบาลซื้อที่ดินจากประชาชนแล้วนำมาพัฒนา โดยการจัดทำระบบสาธารณูปโภคและทำเป็นที่ดินประกอบการเกษตรของรัฐ โดยให้ราษฎรมาเป็นลูกจ้างประกอบการเกษตรของรัฐบาล แต่แนวคิดนี้ได้ถูกคัดค้าน ต่อมาได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินจากบุคคลหลายกลุ่ม ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ซึ่งเป็นรองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดินในขณะนั้น ได้ศึกษาปัญหาการถือครองที่ดิน และจัดรูปที่ดินขึ้นเพื่อกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล การเคลื่อนไหวครั้งนี้ทำให้รัฐบาลสนใจปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร และจัดตั้งกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินแปลงใหญ่ที่เหมาะสมมาจัดสรรให้เกษตรกรผ่อนส่ง และยังได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาเรื่องการปฏิรูปที่ดิน หลังปี 2516 ชาวไร่ ชาวนา ชาวไร่ ได้เรียกร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล เนื่องจากความเดือดร้อนไม่มีที่ดินทำกิน รัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้แก้ไขปัญหาโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 ตามรัฐธรรมนูญ

⁵ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร. *ประวัติความเป็นมา*. ค้นคืน 6 มิถุนายน 2565.

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 81 ที่กำหนด “ให้รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่นๆ”⁶

การปฏิรูปที่ดินมีแนวคิดมาจากอุดมการณ์ของรัฐสวัสดิการ โดยรัฐจะต้องเข้าควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชนเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าแก่ส่วนรวม และสร้างความเป็นธรรมความเสมอภาคให้ประชาชน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยการกระจายการใช้ทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นธรรมที่สุด ซึ่งการปฏิรูปที่ดินมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เกษตรกรมีฐานะความเป็นอยู่ทางสังคมและเศรษฐกิจที่ดีขึ้น เป็นการสร้างมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีพให้แก่เกษตรกร ซึ่งรัฐสวัสดิการมีแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม โดยให้เกษตรกรที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินจะต้องมีหน้าที่ใช้ที่ดินนั้นเพื่อประกอบเกษตรกรรมให้ได้ประโยชน์สูงสุดหรือคุ้มค่ากับการที่สังคมได้จัดสรรหรือกระจายทรัพยากรอันมีค่าของสังคมที่มีอยู่อย่างจำกัดให้แก่เกษตรกรเพื่อให้สามารถใช้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพ รัฐจำต้องเข้าไปแทรกแซงสิทธิ เสรีภาพ ในการมีและการใช้ทรัพย์สินของเอกชน โดยอยู่บนพื้นฐานของเหตุผล⁷

ในประเทศที่มีนโยบายแบบรัฐสวัสดิการ เช่น ประเทศเยอรมัน ได้มีการนำแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม ไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญว่า “กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ก่อให้เกิดหน้าที่ด้วยการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่พึงรับใช้ประโยชน์สังคมส่วนรวมในขณะเดียวกันด้วย”⁸

⁶ จงจิตร ปิ่นแก้ว. การใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกินที่ได้รับการจัดสรรจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในคำบลแม่หอพระ อําเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่. ปัญหาพิเศษปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตร. มหาวิทยาลัยแม่โจ้. 2552. หน้า 18-20

⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. 2538. หน้า 62 อ้างถึงใน จิระกร วชิราภกร. การจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2549. หน้า 36-37

⁸ สมยศ เชื้อไทย. นิติสังคมรัฐ : รัฐที่คำนึงถึงความเป็นธรรม. นิตยสารวันรพี. (7 สิงหาคม 2526). หน้า 85 อ้างถึงใน จิระกร วชิราภกร. การจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2549. หน้า 37

ดังนั้น แนวคิดของการปฏิรูปที่ดินมีความประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ที่ต้องการให้คนในสังคมมีความเท่าเทียมกันในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยมีรัฐเป็นคนกลาง ในการจัดสรรที่ดิน โดยที่ราษฎรเป็นผู้ลงแรงในการผลิตและเมื่อได้ผลผลิตแล้วจะนำผลผลิตมาแบ่ง ให้กับราษฎรเท่าๆ กัน จึงทำให้การปฏิรูปที่ดินเป็นมีรูปแบบในการปกครองระบบของลัทธิคอมมิวนิสต์ แต่ที่จริงแล้วการปฏิรูปที่ดินสามารถใช้ได้กับการปกครองในทุกรูปแบบโดยเป็นการใช้หลักแนวคิด ของรัฐสวัสดิการ ที่รัฐเข้าไปแทรกแซงสิทธิ เสรีภาพ ในการมีและการใช้ทรัพย์สินของเอกชน จากพื้นฐานของเหตุผลที่ประชาชนมีสิทธิเท่าเทียมกันของทุกอาชีพ โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์ ของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด รัฐจึงต้องเข้าจัดสรรให้เกิดความเป็นธรรมสูงสุดกับประชาชน

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน

ในอดีตที่ดินเป็นสมบัติของส่วนรวมไม่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นเจ้าของ แต่พอมนุษย์ มาอยู่รวมตัวกันมากขึ้นที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งของการดำรงชีวิตอยู่ของมนุษย์ไม่ว่าจะใช้เป็นที่ตั้งบ้านเรือนอยู่อาศัย และการประกอบอาชีพเพื่อใช้ในการทำมาหาเลี้ยงชีพและขับเคลื่อนเศรษฐกิจ จึงได้เริ่มมีความหวงแหนที่ดินจึงมีการถือสิทธิในที่ดินเพื่อแบ่งสันที่กันเพาะปลูก เมื่อมีวิวัฒนาการ ด้านการเพาะปลูกมากขึ้นจึงได้มีการปรับปรุงสภาพพื้นดินให้เหมาะสมกับการเพาะปลูกโดยการ หักร่องทางพง ขุดร่องดึงน้ำ ขุดสระกักเก็บน้ำเพื่อนำมาใช้ประกอบเกษตรกรรมแต่สิทธินี้ยังไม่ เป็นสิทธิส่วนบุคคล แต่เป็นของครอบครัว หมู่หรือเผ่า ซึ่งยังไม่ยอมให้คนแต่ละคนแบ่งแยกออกไป⁹

ต่อมาเมื่อมีการรวมตัวกันเป็นประเทศ มีการปกครองที่มั่นคง มนุษย์แต่ละคนมีสิทธิ มากขึ้น จึงได้ก่อตั้งแดนแห่งสิทธิในที่ดินขึ้นเป็นกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่ลักษณะของกรรมสิทธิ์ ในที่ดินในสมัยโบราณยังมีลักษณะที่แตกต่างจากกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์เพราะถ้าผู้ใดต้องการ ใช้ที่ดินในการเพาะปลูกหรือเป็นที่ตั้งปลูกบ้านเรือนเพื่ออยู่อาศัยต้องไปหาที่ดินในป่าแล้วแผ้วถาง ก่อนสร้างที่ดินนั้นจึงจะได้เป็นผู้ครอบครองที่ดินนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของตน แต่ถ้าหากเลิกทำประโยชน์ ในที่ดินนั้นแล้วที่ดินนั้นจะกลับมาเป็นสมบัติส่วนรวมผู้อื่นสามารถเข้าทำประโยชน์ได้ เพราะใน สมัยโบราณกรรมสิทธิ์ (Ownership) ยังไม่แยกออกจากการครอบครอง (Possession) เจ้าของต้อง เป็นผู้ที่ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นจึงจะมีสิทธิหวงห้ามในที่ดินนั้นได้¹⁰

⁹ หลวงวิจิตรวาทการ. *ที่ดินในทัศนะของพันตรีหลวงวิจิตรวาทการ*. กรุงเทพฯ: กรมที่ดิน. 2523. หน้า 5-6

¹⁰ เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์ และคณะ. *รายงานผลการศึกษาโครงการศึกษาวิจัยเพื่อการปรับปรุงแก้ไขนโยบาย กฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า*. กรุงเทพฯ: สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษามหาวิทยาลัยมหิดล. 2526. หน้า 3-4

1.2.1 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ได้กำหนดไว้ในมาตรา 3¹¹ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่าบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยได้มาตามบทกฎหมายก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

1) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ อันได้แก่ การได้กรรมสิทธิ์โฉนดแผนที่ตามประกาศการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 และพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 การได้รับโฉนดตราจอง ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ. 124 การได้รับตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับที่ 6 พุทธศักราช 2479 และการได้ครอบครองที่ดินที่มีสภาพเป็นที่บ้านหรือที่สวนตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42¹² บุคคลที่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินถือว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตลอดไปนอกจากนั้น ผู้รับโอนโดยนิติกรรมในที่ดินหรือ รับโอนโดยผลของกฎหมาย เช่น โดยทางมรดก ก็ถือว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตลอดไป ส่วนกรณีที่บ้านหรือที่สวนตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 ผู้รับโอนโดยนิติกรรม หรือรับโอนโดยทางมรดก ก็มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวเช่นเดียวกันที่บ้านหรือที่สวน ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 ต้องมีสภาพเป็นที่บ้านหรือที่สวน

¹¹ ประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ไว้ ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2497. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 71 ฉบับพิเศษ (ตอนที่ 78). หน้า 12

มาตรา 3 บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

¹² ปรีชาพรหมเพชร. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดิน. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2541. หน้า 101

ก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 แม้จะไม่มีโฉนดที่ดินก็ถือว่ามีกรรมสิทธิ์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 286/2536)¹³ สำหรับที่ดินเอกชนมีเพียงสิทธิครอบครอง หรือเรียกว่า ที่ดินมือเปล่าก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับประกอบด้วยที่ดินที่มีใบเหยียบย่ำละตราจองที่เป็นใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พุทธศักราช 2479 ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามแบบหมายเลข 3 ที่ดินมือเปล่า จะพิสูจน์ว่าผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินดีกว่ากันมิได้ พิสูจน์ที่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีอยู่ แต่อยู่ที่การได้ยึดถือที่ดินนั้นด้วยเจตนายึดถือเพื่อตน ก็จะได้สิทธิครอบครองในที่ดินนั้นแล้ว

2) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมิได้ในกรณี ที่ผู้ยื่นได้รับโฉนดที่ดินเนื่องจากการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเจ้าหน้าที่จะเป็นผู้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ การเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งมีระวางภาพถ่ายทางอากาศ (น.ส. 3 ก.) เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตรีนอกจากนี้ ยังมีการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 หรือ 59 ทวิ ที่ผู้ขอต้องไปยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สำนักงานที่ดิน เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตาม ขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดแล้วผู้ยื่นก็จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเช่นเดียวกัน¹⁴

3) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(1) การได้มาโดยการครอบครองปรบักษ์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 ได้บัญญัติไว้ว่า “บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้ โดยความสงบและเปิดเผย ด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครอง ติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี ท่านว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์” ที่ดินที่จะถูกครอบครองปรบักษ์จะต้องเป็นที่ดินของผู้อื่นที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจองตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ที่บ้าน ที่สวน ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ (บทที่ 42) เท่านั้น ที่ดินมือเปล่า เช่น ที่ดิน ส.ค.1 หรือ น.ส.3 จะถูกครอบครองปรบักษ์ไม่ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2805/2522)¹⁵ การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเนื่องจากการครอบครองปรบักษ์ เป็นการกระทำของผู้ครอบครองปรบักษ์ที่ได้ครอบครอง

¹³ พิชัย เตชะทองสิงห์. ปัญหาการได้มาซึ่งที่ดินเอกชนตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ศึกษากรณีการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. สารนิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยศรีปทุม. 2559. หน้า 35

¹⁴ สิริโสม พรหมโสม. เกร็ดกฎหมายน่ารู้ สิทธิในที่ดิน. วารสารจตุรนิติ 11,4, (กรกฎาคม-สิงหาคม 2557): 135-145. หน้า 142

¹⁵ พิชัย เตชะทองสิงห์. ปัญหาการได้มาซึ่งที่ดินเอกชนตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ศึกษากรณีการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 36

มาโดยสงบเปิดเผย และเจตนาเป็นเจ้าของติดต่อกันเป็นเวลา 10 ปี การได้กรรมสิทธิ์ในกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมายมิได้เกิดขึ้นจากการมีชื่อในหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์

(2) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยทางมรดกเป็นการได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1599 และมาตรา 1600¹⁶ คือ เมื่อเจ้ามรดกตายทรัพย์สินของเจ้ามรดกก็จะตกทอดแก่ทายาททันทีโดยบทบัญญัติของกฎหมาย ถ้าที่ดินที่ตกเป็นมรดกแก่ทายาทนั้นเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ ทายาทก็จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินทันที การจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมรดกที่ดินมรดกนั้นต้องเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดินถ้าที่ดินมรดกเป็นที่ดิน มือเปล่า เช่น ที่ดิน ส.ค.1 หรือ น.ส.3 ก็มีเพียงสิทธิครอบครอง การได้ทรัพย์สินมาโดยทางมรดกนั้นจะต้องจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อนจึงจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนได้ การได้มาทางมรดกเป็นการได้มาโดยทางอื่นนอกจากนิติกรรมเช่นกัน

(3) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจากที่งอกริมตลิ่ง เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1308 ที่ดินแปลงใดเกิดที่งอกริมตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น โดยหลักของที่งอกริมตลิ่งจะต้องเกิดขึ้น โดยธรรมชาติและติดต่อเป็นผืนเดียวกันการที่เจ้าของที่ดินแปลงใดจะมีกรรมสิทธิ์ในที่งอกริมตลิ่งที่เกิดขึ้นใหม่นั้นได้ที่ดินแปลงนั้นจะต้องเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน แต่ถ้าที่ดินแปลงนั้นเป็นที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินมือเปล่า เช่น ที่ดินที่มีหลักฐาน ส.ค.1 หรือ น.ส.3 เป็นต้น เมื่อเกิดที่งอกขึ้นมา เจ้าของที่แปลงนั้นก็ยังมีเพียงสิทธิครอบครองในที่ดินที่งอกเท่านั้น ที่งอกริมตลิ่งเกิดขึ้น โดยมาตรา 1308 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินแปลงใดเกิดที่งอกริมตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นของเจ้าของที่ดินแปลงนั้นบทบัญญัติของกฎหมายเช่นเดียวกับการครอบครองปรบักษ์ และการได้มาโดยทางมรดก โดยหลักของที่งอกริมตลิ่งจะต้องเกิดขึ้น โดยธรรมชาติและติดต่อเป็นผืนเดียวกัน การที่เจ้าของที่ดินแปลงใดจะมีกรรมสิทธิ์ในที่งอกริมตลิ่งที่เกิดขึ้นใหม่นั้นจะต้องเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ แต่ถ้าที่ดินแปลงนั้นเป็นที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินมือเปล่าเมื่อเกิดที่งอกขึ้นมา เจ้าของที่แปลงนั้นก็ยังมีเพียงสิทธิครอบครองในที่ดินที่งอกเท่านั้น (คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 905/2508) เจ้าของที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์สามารถไปยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายในส่วนที่งอก ริมตลิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ หรือขอออกโฉนดที่ดินส่วนที่งอกรวมกับโฉนดที่ดินแปลงเดิมก็ได้ หากที่งอกออกมาจากที่ดินที่มีโฉนดผู้อื่นจะแย่งการครอบครองที่ดินส่วนนั้นต้องครอบครอง

¹⁶ พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 6 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พุทธศักราช 2477 ให้ไว้ ณ วันที่ 7 มีนาคม พุทธศักราช 2477 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 หน้า 529 มาตรา 1599 เมื่อบุคคลใดตายมรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท และมาตรา 1600 มรดกของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบต่างๆ

ปรบักษ์เกินกว่าสิบปีจึงได้กรรมสิทธิ์ หากเป็นกิ่งกอกออกมาจากที่ดินมือเปล่าเจ้าของ ที่ดินมีเพียงสิทธิครอบครอง หากผู้อื่นแย่งการครอบครองภายในหนึ่งปีเจ้าของที่ดินสิ้นสิทธิในกิ่งกอนั้น¹⁷

(4) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยนิติกรรม เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันได้แก่ การซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ขายฝาก หรือขายทอดตลาด การบังคับจำนอง เป็นต้น ถ้าได้ทำการโอน โดยการทำหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ สำหรับที่ดินมือเปล่าหรือที่ดินที่มีสิทธิครอบครองตามหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินการได้มาโดยทางมรดก การได้มาโดยเป็นกิ่งกอนิตถิ่ง และโดยทางนิติกรรม แม้ในทางนิตินัยจะเป็นเพียงสิทธิครอบครอง แต่ในทางปฏิบัติก็ดำเนินการเหมือนกันกับที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์¹⁸

1.2.2 การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินในรูปแบบอื่นๆ ของหน่วยงานรัฐ

วิธีการจัดที่ดินและข้อกำหนดของหน่วยงานจัดที่ดิน ซึ่งในการจัดที่ดินหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินให้กับราษฎรมี ดังนี้

1) *กรมที่ดิน* เป็นหน่วยงานจัดที่ดินให้แก่ประชาชน โดยมีลักษณะการจัดที่ดินแปลงใหญ่ และการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยทั่วไปหลายนา ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 27 มาตรา 30 และมาตรา 33 ซึ่งสิทธิในที่ดินที่ได้เป็นกรรมสิทธิ์บริบูรณ์ผู้ที่ได้รับสิทธิจะได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สามารถนำไปทำนิติกรรมใดๆ เกี่ยวกับที่ดินได้โดยเสรี มีผลดีด้านธุรกิจเนื่องจากเป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงินและบุคคลทั่วไปว่ามีค่าเป็นหลักทรัพย์ที่เชื่อถือได้ และมั่นคงกว่าหลักทรัพย์ประเภทอื่นและคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้ออกระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนให้กรมที่ดินใช้จัดที่ดิน โดยผู้ได้รับการจัดที่ดินจะได้รับ “ใบจอง” และต้องเริ่มครอบครองทำประโยชน์ภายในสามปี เมื่อครบกำหนดแล้วผู้นั้นจะมีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งมาตรา 30 กำหนดว่าสิทธิตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดที่ดินลักษณะนี้ห้ามโอนโดยมีกำหนดเวลาตามมาตรา 31 มาตรา 27 นอกจากที่ดินที่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐนำไปจัดตามกฎหมายอื่นแล้วอธิบดีมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง ให้ราษฎรเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหากินได้¹⁹

¹⁷ พิชัย เตชะทองสิงห์. ปัญหาการได้มาซึ่งที่ดินเอกชนตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ศึกษากรณีการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 37

¹⁸ ปรีชา พรหมเพชร. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดิน. หน้า 101-105.

¹⁹ สถิตพงษ์ สุดชูเกียรติ และคณะ. โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2557. หน้า 24-27

2) *กรมส่งเสริมสหกรณ์* จัดตั้งสหกรณ์นิคมตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511²⁰ โดยการจัดหาที่ดินมาปรับปรุงเพื่อจัดให้กับราษฎรได้มีที่ดินทำกิน และมีที่อยู่อาศัย พร้อมทั้งจัดทำสาธารณูปโภคพื้นฐาน รวบรวมราษฎรที่ได้รับจัดสรรที่ดินแล้ว ให้จัดตั้งเป็นสหกรณ์ จัดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2553 เพื่อให้สหกรณ์เป็นองค์กรจัดหาและให้บริการต่างๆ แก่สมาชิกด้านการจัดหาสินเชื่อ การรวมกันซื้อรวมกันขาย การส่งเสริม การเกษตร และการศึกษาอบรม เพื่อส่งเสริมให้เกิดระบบที่ดีในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ในการผลิต การตลาด และการเพิ่มผลผลิต ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกสามารถฝึกกำลังกันประกอบอาชีพอย่างมั่นคง มีรายได้ที่เป็นธรรมและมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นในการจัดที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์อาจดำเนินการ ในรูปของสหกรณ์นิคม สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน หรือสหกรณ์การเช่าที่ดิน และตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เมื่อสมาชิคนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดิน และเป็นสมาชิกติดต่อกันห้าปีและชำระค่าช่วยทุนแล้วจะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน.5) ซึ่งสามารถนำไปขอให้กรมที่ดินออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ได้ตามประมวล กฎหมายที่ดิน แต่มีเงื่อนไขตามมาตรา 12 ว่าภายใน 5 ปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ จะโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไม่ได้ เว้นแต่ การตกทอดทางมรดกหรือโอนให้สหกรณ์

3) *กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ* ดำเนินการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติ จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511²¹ ซึ่งให้อำนาจ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจัดตั้งนิคมสร้าง ตนเองขึ้นในที่ดินของรัฐที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินป่าเสื่อมโทรม โดยแบ่งออกเป็น 5 ลักษณะ ได้แก่ นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือราษฎรทั่วไป นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลืออพยพราษฎร จากเขตน้ท่วม นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือราษฎร ในเขตจังหวัดชายแดนและเขตแทรกซึม ของผู้ก่อการร้ายนิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือราษฎรเพื่อเป้าหมายทางการเมืองและเศรษฐกิจ

²⁰ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ให้ไว้ ณ วันที่ 19 มิถุนายน 2511. *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ*. เล่ม 85 ตอนที่ 55. หน้า 59-68

มาตรา 11 เมื่อสมาชิคนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้ไปสมาชิคนิคมเป็นเวลานานกว่าห้าปี ทำได้ชำระเงินช่วย ทุนที่รัฐบาลได้ลงทุนไป และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคม ให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น ผู้ได้รับเสียใจการทำโจ่งจะขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

มาตรา 12 ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ได้มา ซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากการตกทอดทางมรดก หรือโอนไปยังสหกรณ์ ที่ดินเป็นสมาชิกอยู่แล้วแต่กรณี

²¹ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ให้ไว้ ณ วันที่ 18 มิถุนายน 2511. *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ*. เล่ม 85 ตอนที่ 55. หน้า 59-68

และนิคมสร้างตนเองในลักษณะพิเศษเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาในทางการปกครอง เป็นนิคมสร้างตนเองที่ ให้อำนาจออกไปในอนาคตนิคมสร้างตนเองจะจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎร ผู้ยากจน ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยที่ได้ยื่นสมัครเป็นสมาชิกนิคมและได้ ผ่านการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคมแล้วเข้าตั้ง ถิ่นฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในที่ดินมาตรา 11 ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 26 และมาตรา 40 เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้วและได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปตามมาตรา 10 และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้นผู้นั้นได้รับหนังสือแสดง การทำประโยชน์แล้วจะขอให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้น ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้นิคมจัดสร้างสิ่งสาธารณูปโภค เช่น ถนน สะพาน แหล่งน้ำ โรงเรียน สถานอนามัย และส่งเสริมการประกอบอาชีพของสมาชิกนิคม จัดหาเงินทุนหมุนเวียนให้สมาชิก นิคมกู้ยืมสมาชิกนิคมที่ทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันเกินกว่าห้าปี และชำระเงินช่วยเหลือแล้วจะได้รับ หนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) ซึ่งสามารถนำไปขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีเงื่อนไขตามมาตรา 12 ว่าภายใน 5 ปีนับแต่ได้รับ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไม่ได้ เว้นแต่เป็นการตกทอด ทางมรดกหรือโอนให้สหกรณ์ ซึ่งเป็นการดำเนินการจัดที่ดินในลักษณะเดียวกันกับจัดตั้งสหกรณ์นิคม ของกรมส่งเสริมสหกรณ์

4) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ทำให้เกษตรกร มีความเท่าเทียมกันด้านสิทธิ และการถือครองที่ดิน และยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพ รายได้ของเกษตรกรเพื่อให้สามารถดำรงชีพในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินได้ โดยการนำที่ดิน ของรัฐและที่ดินของเอกชนมาปฏิรูปที่ดิน โดยในส่วนของที่ดินเอกชน สามารถได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ ในที่ดินได้ หากเกษตรกรได้ชำระค่าเช่าซื้อครบกำหนดตามสัญญาให้แก่ ส.ป.ก. ในกรณีที่ที่ดินนั้น มีแผนที่ระวางแล้ว²²

²² วรวิทย์ เทพทอง. คำอธิบายหลักกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. 2550. หน้า 20

ส.ป.ก. มีงานที่สำคัญอยู่ 3 ลักษณะ ดังนี้²³

- (1) งานจัดที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่ซื้อจากเอกชนให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์
- (2) งานพัฒนาขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน แหล่งน้ำ เท่าที่จำเป็นในเขตปฏิรูปที่ดิน
- (3) งานพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกร

ถึงแม้ว่าหน่วยงานของรัฐได้ให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกร และผู้ยากจน ไปเป็นจำนวนมากแล้วก็ตาม ปัญหาที่ดินทำกินก็มิได้ลดลง เนื่องจากผลหลังการจัดดิน ที่ผ่านมามีพบว่า ผู้ได้รับการจัดที่ดินไม่สามารถรักษาที่ดินทำกินที่ได้รับไว้ได้ต้องขายหรือสูญเสียสิทธิ ในที่ดินไปด้วยสาเหตุจากตัวผู้ได้รับสิทธิในที่ดินและปัจจัยแวดล้อมเนื่องจากผู้ที่ได้รับที่ดินอาจไม่มีความตั้งใจจริงในการประกอบเกษตรกรรมในที่ดิน มีหนี้สินการได้รับที่ดินโดยขาดปัจจัยขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะแหล่งน้ำ ทำให้ไม่สามารถประกอบเกษตรกรรมอย่างได้ผล ถึงแม้ว่ากฎหมายจะกำหนด ห้ามโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น 5-10 ปี หรือห้ามโอนตลอดไปก็ไม่สามารถยับยั้ง การสูญเสียที่ดิน

เห็นได้ว่าการจัดที่ดินให้กับราษฎรมีหลายรูปแบบ ตั้งแต่การจัดนิคมสหกรณ์ หรือนิคมสร้างตนเอง การจัดที่ดินเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน และการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมกฎหมายที่ออกมาในช่วงเวลาที่ต่างกัน แต่มีวัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินให้กับประชาชน ผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ส่วนใหญ่ เมื่อจัดที่ดินแล้ว จะไม่มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขตามกฎหมายของแต่ละฉบับ เช่น การจ่ายค่าเช่าเงินช่วยเหลือ ตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 หรือการจ่าย ค่าเช่าซื้อที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งเมื่อ ได้รับสิทธิในที่ดินนั้นแล้วกฎหมายแต่ละฉบับจะมีมาตรการคุ้มครองที่ดินโดยการห้ามโอนที่ดิน หรือจำหน่ายโอน ตามกฎหมาย โดยกำหนดระยะเวลา หรือห้ามโอนตลอดชีวิต แต่ผู้ได้รับสิทธิ ในที่ดินก็ยังมีทางเลือกหลายวิธี เปลี่ยนแปลง การถือครอง โดยไม่ได้สนใจเรื่องการเปลี่ยนแปลง ทางทะเบียน

²³ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. *หน้าที่ความรับผิดชอบ*. สันตীন 24 มิถุนายน 2565.

1.3 แนวคิดการควบคุมการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ระบบการควบคุมการถือครองในที่ดินมี 2 ลักษณะ คือ การควบคุมการถือครองโดยตรงและการควบคุมการถือครองโดยอ้อม²⁴

การควบคุมการถือครองที่ดินโดยตรง ได้แก่ การควบคุมการถือครองที่ดิน ที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้แก่การกำหนดสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน การกำหนดขนาดการถือครองที่ดินตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน ตามกฎหมายจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ การกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวตามกฎหมายอาคารชุด เป็นต้น

การควบคุมการถือครองที่ดินโดยอ้อม (Indirectly) ได้แก่ การควบคุมการใช้ประโยชน์และมาตรการทางภาษีอากร เช่น การควบคุมการใช้ที่ดินตามกฎหมายผังเมือง กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายควบคุมอาคาร เป็นต้น มาตรการทางภาษี ได้แก่ การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ค่าธรรมเนียมภาษีเงินได้ตามประมวลกฎหมาย เป็นต้น

1.3.1 วิวัฒนาการว่าด้วยแนวความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์และแบบแผนที่ควบคุมความประพฤติของคนในสังคม มีลักษณะบังคับเพื่อให้เกิความเป็นธรรมและความสงบสุขของสังคม ดังนั้นระบบการถือครองที่ดินยอมเป็นไปตามนโยบายในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมที่ดินตามระบบเศรษฐกิจของสังคมนั้น²⁵ ในการจัดโครงสร้างการถือครองที่ดินให้สอดคล้อง กับ โครงสร้างอื่นๆ อันประกอบเป็นโครงสร้างการเกษตร จะต้องศึกษาความเป็นมาของลักษณะการถือครองที่ดินของเอกชนในอดีตว่ามีความเป็นมาอย่างไร เอกชนเคยได้รับการจัดกรรมสิทธิ์ ในที่ดิน ไร่อย่างไร วิวัฒนาการแนวความคิดและกฎหมายในเรื่องดังกล่าวเคยมีและเปลี่ยนแปลงกันอย่างไร และเพราะเหตุใด ซึ่งจะช่วยให้การวางแผนเพื่อการปรับปรุงโครงสร้างการถือครองที่ดินในอนาคตเป็นไปได้โดยสมบูรณ์มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ในสังคมนั้น

กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มาจากสังคมนเกษตรกรรมเมื่อนุษย์รู้จักตั้งหลักแหล่ง อยู่เป็นที่แล้ว ความเห็นนี้เป็นที่ยอมรับในช่วงระยะเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบัน แม้จะมีความเห็นที่ขัดแย้ง อยู่ก็ตาม แต่ส่วนใหญ่ก็เห็นพ้องต้องกันว่า “กรรมสิทธิ์ในที่ดินน่าจะเริ่มจากกรรมสิทธิ์รวมของเผ่าพันธุ์ หรือชนเผ่าก่อน และผ่านไปสู่อุปครัวและในที่สุดไปสู่ปัจเจกชน ในยุคต่อมา” แต่ไม่มีข้อสงสัย

²⁴ ปรีชา พรหมเพชร. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดิน. หน้า 48

²⁵ เทียมทัน อุณหะสุวรรณ. การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2538. หน้า 15-23

เชื่อว่าผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินครั้งแรกนั้นต้องมีโซ่ปั้งเจกชนอย่างแน่นอนสำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของแหล่งอารยธรรมตะวันออกสมัยโบราณนั้นกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ตกเป็นของรัฐแล้วมีการเก็บภาษีที่ดินอย่างหนักจากชาวนา หมู่บ้านจึงตกเป็นตั้งรอรับการชูดริคของรัฐ การเก็บภาษีนั่นทำให้หัวหน้าหมู่บ้านเริ่มสูญเสียลักษณะการเป็นเจ้าของที่ของหมู่บ้านและกลายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไป²⁶ เมืองได้กลายเป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจที่มีการแลกเปลี่ยนโดยมีการใช้เงินตราเป็นสื่อกลางเนื่องจากการปกครองเป็นแบบรวมอำนาจทำให้เศรษฐกิจที่มีการใช้เงินตราดำเนินไปได้อย่างจำกัดและมีขึ้นเฉพาะบางแห่งเท่านั้น ส่วนในโลกตะวันตกสมัยโบราณกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลได้รับความคุ้มครองอย่างมั่นคง และได้รับการยอมรับว่าเป็นสิ่งที่จะละเมิดมิได้จากกฎหมายของรัฐซึ่งลักษณะนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนในสังคมโรมัน ที่มีพื้นฐานเป็นชีวิตเมืองและลักษณะของสังคมพ่อค้า แต่ว่าบทบัญญัติของกฎหมายเช่นนี้ ใช้เฉพาะกับประชาชนชาวโรมันเท่านั้น นอกจากนั้นเกิดการถือครองหรือกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมขนาดเล็กในระยะแรกและวิวัฒนาการไปสู่การถือครองพื้นที่ขนาดใหญ่โดยเจ้าของที่ดินเป็นชนชั้นสูงหรือพ่อค้า ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่งคั่งและมีอำนาจทางการเมืองและที่ดินเหล่านั้น เคยเป็นของชาวนารายย่อยที่มีหนี้มากในที่สุดต้องขายที่ดินอีกทั้งของตัวเองและครอบครัวและกลายเป็นทาสไปด้วย ในสังคมเศรษฐกิจทาสเป็นปัจจัยการผลิตของเจ้าของทาส แรงงาน ทาสเป็นแรงงานที่ถูกบังคับและผลผลิตจากแรงงานเป็นเจ้าของทาสทั้งสิ้น ตัวทาสถือว่าเป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่ง²⁷

แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ในยุคสมัยใหม่ได้รับอิทธิพลแนวความคิดทางการเมืองจากทฤษฎีว่าด้วยอธิปไตยของ ฌ็อง โบดีน (Jean Bodin) ซึ่งสนับสนุนอำนาจของกษัตริย์แต่ในช่วงราวคริสต์ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา ลัทธินิยามได้กลับมามีอิทธิพลขึ้นมาแทนที่ และส่งผลกระทบต่อแนวความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยเห็นได้จากความเห็นของนักปราชญ์ในยุคนั้นสรุปได้ว่า ฌ็อง โบดีน (ค.ศ. 1530-1597) เห็นว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้สำหรับชีวิตครอบครัวและทำหน้าที่เชื่อมโยงครอบครัวเข้าไว้ด้วยกัน การครอบครองทรัพย์สิน เป็นสิทธิธรรมชาติของครอบครัว ซึ่งจะต้องเป็นที่ยอมรับรู้และคุ้มครองของรัฐ ส่วน จอห์น ล็อก (John Locke) (ค.ศ. 1632-1704) เห็นว่าสิทธิตามธรรมชาติที่มนุษย์มีอยู่คือ ชีวิต อิสรภาพ และทรัพย์สินสมบัติเมื่อเขาใช้แรงงานกับสิ่งของต่างๆ สิ่งของเหล่านี้ย่อมกลายเป็นทรัพย์สินสมบัติของบุคคลนั้น ทรัพย์สินส่วนตัว หรือสมบัติส่วนตัวจึงเป็นสิทธิตามธรรมชาติอย่างหนึ่ง ในส่วนของมองเตสกีเออ (Montesquieu) (ค.ศ. 1689-1755) เห็นว่าทรัพย์สินเป็นเรื่องของกฎหมายแพ่งมากกว่ากฎหมายธรรมชาติ

²⁶ สุโขทัยธรรมาราช. เอกสารการสอนวิชาประวัติศาสตร์และลัทธิเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ: สारวมวลชน. 2527. หน้า 46-48

²⁷ จักรทิพย์ นาถสุภา และคณะ. ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและสังคม. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์. 2527. หน้า 62

ที่รัฐยอมรับและคุ้มครองทรัพย์สินของประชาชน²⁸ ซึ่งเห็นได้ว่ามองเตสกีเออ มีความเห็นในเรื่องของทรัพย์สินที่แตกต่างจากฌ็อง โปด็อง เห็นว่าทรัพย์สินเป็นเรื่องของกฎหมายแพ่งมากกว่า กฎหมายธรรมชาติ แต่ทั้ง ฌ็อง โปด็อง จอนล็อก และมองเตสกีเออ มีความเห็นที่สอดคล้องกันที่ให้รัฐบาลยอมรับและให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของประชาชน จัง จาร์ค รูสโซ่ (Jean Jacques Rousseau) (ค.ศ. 1712-1778) มีความเห็นว่าปัญหาความไม่เสมอภาคในหมู่คนเกิดจากสถาบันทรัพย์สิน เอกชนและรัฐ การเมืองเป็นเพียงวิธีชั่วร้ายอันชอบด้วยกฎหมายที่จอมปลอมแห่งสถาบันนั้นได้กลายเป็นส่วนสำคัญทฤษฎีมาร์คซิสม์ที่เห็นว่าทรัพย์สินเป็นสิทธิทางสังคม ไม่ใช่ธรรมชาติ จึงอยู่ภายใต้การวางระเบียบควบคุม เพื่อประโยชน์ส่วนรวม และความเสมอภาคทางศีลธรรม และต้องมีความเสมอภาคทางเศรษฐกิจด้วยเป็นยอมรับกันในรัฐสวัสดิการสมัยใหม่²⁹ และ อัดัมสมิท (Adam Smith) (ค.ศ. 1723-1790) เห็นว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นสถาบันที่จะต้องมีการยอมรับและมีขึ้นก็เพื่อปกป้องสถาบันทรัพย์สินส่วนบุคคล และเห็นว่าการแข่งขันระหว่างปัจเจกชนย่อมนำไปสู่สวัสดิการของสังคมโดยรวม อัดัมสมิทจึงสนับสนุนให้ปัจเจกชนมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการประกอบการทุกประเภทและสะสมทรัพย์สินบ้างในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18³⁰ จากแนวความคิดของนักปราชญ์ทางการเมืองที่นิยมลัทธิปัจเจกชนนิยม และเสรีนิยม เช่น Locke, Montesquieu และ Rousseau มีอิทธิพลต่อเหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วง ระยะเวลา นั้น ส่งผลให้มีการรับรองระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลของปัจเจกชนอย่างมั่นคงยิ่งขึ้น โดยมีการกำหนดรับรองไว้ในกฎหมายภายในของหลายประเทศ เช่น เมื่อมีการประกาศอิสรภาพของชาวอาณานิคมอเมริกันโดยการประกาศ (The Declaration of Independence) แห่งสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาใน ค.ศ. 1789 ได้บัญญัติหลักการซึ่งส่งเสริมสิทธิเสรีนิยมประชาธิปไตยไว้หลายประการ โดยได้ระบุการคุ้มครองระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลของเอกชน โดยออกเป็นรายละเอียดเพิ่มเติม ภายหลังในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การปฏิวัติใหญ่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส เมื่อ ค.ศ. 1789 และคำประกาศ ปฏิญญาแห่งสิทธิมนุษยชนและของพลเมืองฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ซึ่งมีแนวคิดเรื่องการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สินของปัจเจกชนที่ระบุไว้ว่า “ทุกคนมีสิทธิในทรัพย์สินของตน ผู้ใดจะขัดขวางหรือล่วงล้ำสิทธิมิได้ นอกเสียจากเพื่อความปลอดภัย และประโยชน์ส่วนรวมซึ่งจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและโดยเงื่อนไขซึ่งค่าใช้จ่ายทดแทนก่อนโดยยุติธรรม” คำประกาศปฏิญญา

²⁸ ปรีดี พนมยงค์. *นิติปรัชญา ภาคสอง: บทนำทางประวัติศาสตร์*. กรุงเทพฯ: มิตรนราการพิมพ์. 2526. หน้า 123

²⁹ จินดา จิตนเสรี. *สัญญาประชาคมของจัง จาร์ค รูสโซ่*. กรุงเทพฯ: ศิริพรการพิมพ์. 2522. หน้า 58-65

³⁰ เทียมทัน อุนหะสุวรรณ. *การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. หน้า 15-23

แห่งสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศสได้รับการยกย่องว่าเป็นแม่บทแห่งการจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ³¹ และได้เป็นแบบอย่างในการกำหนดคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของรัฐธรรมนูญในหลายประเทศ³² และการจัดทำและประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสเมื่อ ค.ศ. 1804 ที่แสดงให้เห็นถึงชัยชนะของแนวความคิดแบบเสรีนิยมเหนือระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้รับรองโดยกฎหมายในประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสบัญญัติว่า “กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินคือ สิทธิที่จะให้และจำหน่ายโดยทำนองเด็ดขาดที่สุด” ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสได้กลายเป็นต้นแบบในการร่างประมวลกฎหมายแพ่ง โดยเฉพาะในหมวดทรัพย์สินให้กับหลายประเทศในยุคนี้ชาติต่างๆ ที่นิยมลัทธินายทุนได้บรรลุถึงความเจริญอย่างสูงสุดในการมีเสรีภาพสำหรับการเป็นเจ้าของถือครองทรัพย์สิน ตั้งอยู่บนรากฐานอันเดียวกับลัทธิปัจเจกชนนิยม และเสรีนิยม เช่น เจ้าของที่ดินย่อมมีกรรมสิทธิ์อันปลอดจากความจำเป็นที่จะต้องชำระค่าเช่าให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด และเจ้าของที่ดินอาจจะขาย ให้เช่า จำนอง หรือก่อให้เกิดภาวะคิดพันแก่ที่ดินของตนได้ตามอำเภอใจ เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินโดยทั่วไป³³

จะเห็นได้ว่าวิวัฒนาการว่าด้วยแนวความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประเทศฝั่งตะวันออกในอดีตเริ่มจากการที่มนุษย์รู้จักตั้งหลักแหล่งอยู่เป็นที่รวมตัวเป็นสังคมเป็นชนเผ่ามีการใช้ที่ดินร่วมกันในลักษณะกรรมสิทธิ์รวม ส่วนในประเทศทางฝั่งตะวันตก กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลได้รับความคุ้มครอง และได้รับการยอมรับว่าเป็นสิ่งที่จะละเมิดไม่ได้ จากกฎหมายของรัฐโดยจะเห็นได้ในสังคมโรมัน ซึ่งต่อมายุคสมัยใหม่ได้มีแนวความคิดจากนักปรัชญาต่างๆ ส่งผลให้มีการรับรองระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลของปัจเจกชนอย่างมั่นคงยิ่งขึ้น โดยมีการกำหนดรับรองไว้ในกฎหมายภายในของหลายประเทศ และได้มีการกำหนดคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้ผู้ถือครองที่ดินมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและจะใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเองอย่างไรก็ได้เหมือนกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินทั่วไป

³¹ กุลพล พลวัน. *สิทธิมนุษยชนกับสหประชาชาติ*. กรุงเทพฯ: แอควานซ์มีเดียการพิมพ์. 2520. หน้า 213

³² กุลพล พลวัน. *การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ประกายพริก. 2535. หน้า 267

³³ ไชยยศ เหมะรัชตะ. *มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*.

1.3.2 แนวความคิดเรื่องการจำกัดการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์

จากแนวคิดที่สังคมเป็นผู้รับรอง และคุ้มครองป้องกันสิทธิในทรัพย์สินที่สังคมต้องรับผิดชอบในการจัดหาผลตอบแทนทางสังคมให้เป็นผลดีมากที่สุด³⁴ รัฐจึงมีความจำเป็นที่ต้องเข้าควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชนเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าแก่ประโยชน์ของส่วนรวม (Public Interest) ถึงแม้ว่าในสมัยโรมันกฎหมายจะยึดถือหลักการพื้นฐานของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นสิ่งที่ละเมิดไม่ได้ แต่กฎหมายโรมันมีบทบัญญัติในเรื่องการระงับยอม ซึ่งเป็นวิธีการในการจัดสรรการใช้ที่ดินตามกฎหมายเอกชนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ถึงแม้ว่าจะเป็นภาระละเมิดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลก็ตาม แต่ที่ดินเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจของสังคม และต้องใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ผู้มีกรรมสิทธิ์จึงต้องมีข้อจำกัดในการใช้กรรมสิทธิ์ตามที่สังคมได้วางไว้เพื่อเป็นการจัดสรรการใช้ทรัพยากรให้ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ในประมวลกฎหมายโรมันยังกำหนดให้เจ้าของที่ดินตามชายแดนจะต้องปลูกต้นไม้เพื่อเป็นแนวกำหนดเขต ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งของรัฐในการกระจายทรัพย์สินให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่มีฐานะร่ำรวยและผู้ที่มีฐานะยากจน³⁵ โดยเห็นได้ว่าตั้งแต่สมัยโบราณนั้นได้มีกฎหมายในการรับรองกรรมสิทธิ์ของที่ดินโดยผู้เป็นเจ้าของมีเสรีภาพในการใช้ทรัพย์สินนั้น แต่เพื่อให้การใช้ที่ดินนั้นเกิดประโยชน์สูงสุดรัฐจึงต้องออกกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์ให้เต็มประสิทธิภาพ

เมื่อโลกเข้าสู่ยุครัฐสมัยใหม่และผ่านพ้นอิทธิพลของยุคลัทธิพาณิชยนิยมและลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจเริ่มเฟื่องฟูประกอบกับแนวคิดทางการเมืองของนักปราชญ์ฝ่ายเสรีนิยม เช่น จอร์จ ล็อก และ รูซโซ ที่เห็นว่าทรัพย์สินเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นหลักประกันแก่ประชาชน โดยนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐต่างๆ ส่งผลให้การมีและการใช้ทรัพย์สินของเอกชนจะถูกละเมิดไม่ได้เจ้าของที่ดินมีสิทธิโดยสมบูรณ์ และจำกัดขอบเขตของรัฐในการเข้าแทรกแซงทรัพย์สินของเอกชนให้น้อยที่สุดรัฐสามารถเข้าแทรกแซงได้ในขอบเขตจำกัดเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ส่วนรวมและเป็นการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้กับประชาชน เช่น แนวความคิดและการดำเนินการโดยรัฐในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน นักนิติศาสตร์ชาวเยอรมัน ออทโท ฟอน เกียร์ก (OTTO VON GIERKE) (ค.ศ.1840-1921) มีความเห็นสรุปได้ว่า สิทธิเด็ดขาดเป็นสิทธิเหนือสิ่งใดปราศจากขอบเขตในความเป็นจริง แต่กรรมสิทธิ์ย่อมมีขอบเขต

³⁴ เทียมทัน อุณหะสุวรรณ. การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 23-30

³⁵ ประชุม โจนฉาย. การจัดสรรทรัพยากรของสังคม โดยการใช้การระงับยอม. กรุงเทพฯ: พี เค พรินติ้ง เฮาส์. 2531. หน้า 49

เพราะสิทธิบางอย่างในกรรมสิทธิ์ถูกจำกัดอยู่กับกรรมสิทธิ์ นั้นและให้รวมถึงทรัพย์สินอื่น ด้วย³⁶ จะเห็นได้ว่าจากยุคโบราณที่มีการกำหนดการคุ้มครองในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินไว้ในกฎหมายเอกชน โดยยุคสมัยใหม่ได้นำเรื่องสิทธิในที่ดินไปกำหนดเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้ทรัพย์สินของเอกชนมีสิทธิโดยสมบูรณ์ รัฐสามารถเข้าแทรกแซงได้ในขอบเขตจำกัดเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและเป็นการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้กับประชาชน

ลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ (Liberalism หรือ Laissez-Faire) คือ ระบบเศรษฐกิจ ที่ให้เอกชนเป็นเจ้าของหน่วยกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เอกชนมีอิสระเสรีในการผลิต และการบริโภค ตามกลไกแห่งราคาของตลาด ผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ มีโอกาสในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลกำไรตามความสามารถของตน โดยรัฐจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวข้องน้อยที่สุด มีความเฟื่องฟูอย่างมากในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 และ 19 และค่อยๆ เสื่อมลงในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยมีสาเหตุมาจากปัญหาการเอาเปรียบระหว่างนายทุนและผู้ใช้แรงงาน ในความไม่เป็นธรรมในสังคมจากการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน จากการที่ผู้คนตระหนักถึงลัทธิเสรีนิยมมากขึ้นประกอบกับคำสอนว่าด้วยการแข่งขันอย่างเสรีที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่แข็งแกร่งกว่าทางเศรษฐกิจเอาเปรียบแสวงหาประโยชน์จากผู้ที่ย่อนแอกว่า เพราะในสภาพความเป็นจริง ผู้ที่ด้อยกว่าทางเศรษฐกิจไม่เคยมีเสรีภาพในการต่อสู้ทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจจึงเกิดแก่ประชาชนในกลุ่มน้อยและได้เปรียบจากการทุจริตแรงงาน จึงทำให้เกิดเหตุการณ์ที่นำไปสู่การเสื่อมสลายของลัทธิเสรีนิยม คือ การเกิดขึ้นของลัทธิสังคมนิยม และเกิดสงครามโลกทั้ง 2 ครั้ง จากเหตุการณ์นี้ทำให้เกิดแนวคิดที่จะปรับปรุงลัทธิเสรีนิยมของนักคิดฝ่ายเสรีนิยมซึ่งนำไปสู่ปรัชญาลัทธิรวมการมุ่งเพื่อประโยชน์ของมหาชนหรือประชานิยม (Collectivism)³⁷

ประชานิยม (Collectivism) เป็นผลมาจากการผสมกันระหว่างลัทธิปัจเจกชนนิยมและสาธารณชนนิยมเข้าด้วยกัน ทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจที่เรียกว่าระบบเศรษฐกิจแบบผสม โดยให้รัฐเข้าไปแทรกแซงการดำเนินธุรกิจของเอกชนเท่าที่เห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์แก่มหาชน และทำหน้าที่ขจัดความขาดแคลนอันเป็นปัจจัยพื้นฐาน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อผดุงความยุติธรรมในสังคม เมื่อเวลาผ่านไปความคิดว่าด้วยรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ก็เกิดขึ้นจากแนวคิดลัทธิประชานิยม (Collectivism) ราษฎรเริ่มคิดถึงระบบที่รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจ โดยเข้ามาควบคุมปัจจัยการผลิต โดยไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งหลักการที่สำคัญ

³⁶ วรวิทย์ กนิษณะเสน. *ประวัติศาสตร์วิชานิติศาสตร์เยอรมันในศตวรรษที่ 19*. กรุงเทพฯ: มิตรนราการพิมพ์. 2526. หน้า 224

³⁷ รองพล เจริญพันธุ์. *คำบรรยายวิชานิติปรัชญา (ภาคหนึ่ง)*. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์. 2520. หน้า 109

ของระบบทุนนิยม คือ ระบบตลาดยังคงดำเนินต่อไป แต่รัฐบาลแทรกแซงเพื่อที่จะหาหนทางให้กรรมสิทธิ์ของเอกชนมั่นคงและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับสังคมส่วนรวม³⁸

สิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินที่มีจำกัดให้ตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขต่างๆ โดยใช้รัฐธรรมนูญและวิธีการทางกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญเยอรมันมาตรา 14 (2) กล่าวโดยสรุปว่า กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ในการใช้กรรมสิทธิ์ และทรัพย์สินนั้นยังต้องรับใช้ประโยชน์กับสังคมส่วนรวมด้วยการควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์ ขึ้นอยู่กับรัฐและสภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นตัวกำหนดจากความคิดเห็นในปัจจุบันเชื่อกันว่าผลประโยชน์ของบุคคลมีความสำคัญเหนือรัฐ กรรมสิทธิ์ของบุคคลจึงเป็นสิทธิเด็ดขาดและกว้างขวาง แต่เมื่อเปรียบเทียบระหว่างสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนกับประโยชน์ได้เสียของรัฐซึ่งหากเห็นว่าการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชนจะมีผลกระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติปัญหาเกี่ยวกับที่ดินซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของชาติรัฐจะต้องเข้ามาแทรกแซงการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเอกชนทำให้ ประโยชน์มหาชนเป็นประโยชน์สูงสุดเหนือสิ่งอื่นใด แนวความคิดนี้ได้กลายเป็นรากฐานแนวคิดของการควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์ และกฎหมายของรัฐที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน และกฎหมายที่เกี่ยวกับสาธารณสุขจะสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับนโยบายของรัฐ (Public Policy) ไม่ว่ารัฐนั้นจะมีรูปแบบการปกครองในระบบใดก็ตาม ทฤษฎีความศักดิ์สิทธิ์ของทรัพย์สินส่วนบุคคลนั้นมุ่งที่จะให้บุคคลมีและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินโดยไม่จำกัด เพราะถือว่ากรรมสิทธิ์เป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ และศักดิ์สิทธิ์³⁹ แต่อย่างไรก็ตามกรรมสิทธิ์เป็นอำนาจสมมุติจะเกิดหรือดำรงอยู่ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายก่อตั้งและกฎหมายนั้นยังคงได้รับความนับถือบังคับกันได้เมื่อกฎหมายก่อตั้งสิทธิต่างๆ ขึ้นได้ก็อาจมีกฎหมายลิดรอนอำนาจของสิทธิหรือเลิกร้างสิทธินั้นได้ ดังนั้น ทุกครั้งที่สังคมมนุษย์โน้มเอียงไปทางด้านใดด้านหนึ่ง ก็จะเกิดกระแสต้านให้กลับไปสู่จุดที่ควรจะเป็น ซึ่งจะเร็วหรือช้าสันติหรือรุนแรงก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกของสังคมหนึ่งๆ⁴⁰ เช่น เจ้าของที่ดินซึ่งแต่ก่อน

³⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2552). เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ. บัณฑิตศึกษาคณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2552. หน้า 26-48

³⁹ วิชามหาคุณ. การปฏิรูปที่ดิน : กฎหมายพัฒนาสังคม. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2524. หน้า 149

⁴⁰ โภคิน พลกุล. รัฐธรรมนูญไทยกับหลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย. วารสารนิติศาสตร์ 14,1, (มีนาคม 2527): 97-115. หน้า 97

มีความมั่นใจในความคงทนในกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตน แต่ปัจจุบันไม่แน่นอนเสียแล้วเพราะถูกควบคุมเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณชน⁴¹

จะเห็นว่าแนวความคิดเรื่องการจำกัดการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์ ในสมัยโบราณโรมัน ได้มีกฎหมายรับรองกรรมสิทธิ์ของที่ดิน โดยผู้เป็นเจ้าของมีเสรีภาพในการใช้ทรัพย์สิน แต่รัฐอาจจะออกกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เอกชน มีกรรมสิทธิ์ ให้ใช้ที่ดินนั้นเกิดประโยชน์สูงสุดรัฐจึงต้องและเมื่อเข้าสู่ยุคสมัยใหม่ได้นำเรื่องสิทธิในที่ดินไปกำหนดเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญส่งผลให้ทรัพย์สินของเอกชนมีสิทธิโดยสมบูรณ์ รัฐสามารถเข้าแทรกแซงได้ในขอบเขตจำกัดเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและเป็นการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆให้กับประชาชน โดยมีการปรับเปลี่ยนและการใช้วิธีการในการบริหารประเทศนั้น ที่คิดว่าเหมาะสมมาใช้ตามยุคสมัยต่างๆ เช่น แนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นการให้ความอิสระเสรีในการผลิต และการบริโภคตามกลไกแห่งราคาของตลาด ผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ มีโอกาสในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลกำไรตามความสามารถของตน โดยรัฐจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวข้องน้อยที่สุดซึ่งต่อมาแนวความคิดนี้ได้ล่มสลายลงจากปัญหาการเอาเปรียบระหว่างนายทุนและผู้ใช้แรงงานทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมจากการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน จึงเกิดแนวคิดประชานิยมซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจที่เรียกว่าระบบเศรษฐกิจแบบผสม โดยรัฐเข้าไปแทรกแซงการดำเนินธุรกิจของเอกชนเท่าที่เห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์แก่มหาชน และทำหน้าที่ขจัดความขาดแคลนอันเป็นปัจจัยพื้นฐาน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อผดุงความยุติธรรมในสังคม และจัดสวัสดิการต่างๆ ที่จำเป็นให้กับประชาชน ซึ่งเรียกว่ารัฐสวัสดิการ โดยรัฐบาลจะเข้าไปแทรกแซงเพื่อที่จะหาหนทางให้กรรมสิทธิ์ของเอกชนมั่นคงและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับสังคมส่วนรวม ถึงแม้ว่ารัฐนั้นจะมีรูปแบบการปกครองในระบบความศักดิ์สิทธิ์ของทรัพย์สินส่วนบุคคลจะใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินได้โดยไม่จำกัดเพราะถือว่ากรรมสิทธิ์เป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์และความศักดิ์สิทธิ์แต่กรรมสิทธิ์เป็นอำนาจสมมุติจะเกิดหรือดำรงอยู่ได้โดยมีกฎหมายก่อตั้ง และอาจมีกฎหมายลิดรอนอำนาจของสิทธิหรือเลิกร้างสิทธินั้นได้ แต่การลิดรอนสิทธินั้นจะต้องคำนึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก

⁴¹ กิ่ง ศาลิกุลปต์. *กรรมสิทธิ์*. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2498. หน้า 88

2. ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”⁴² ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้ความหมายไว้ว่า เป็นการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิ ตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศ นโยบายแห่งรัฐและจุดมุ่งหมายของประเทศนั้นๆ เมื่อแต่ละประเทศมีจุดมุ่งหมายที่ต่างกันจึงทำให้เกิดนโยบายการปฏิรูปที่ดินที่หวังผลต่างกัน และมีพื้นฐานที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปที่ดินที่ต่างกันหลายประการ

ในอดีตการปฏิรูปที่ดินมีความหมายเฉพาะเจาะจงแต่เพียงเรื่องการจัดสรรการกระจายการถือครองที่ดินจากผู้ร่ำรวยมากระจายให้แก่เกษตรกรผู้ยากจนไร้ที่ดินทำกินให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองมีความเป็นอยู่ดีขึ้นจนกระทั่งมาถึงสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศต่างๆ ทั้งประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและประเทศที่มีการปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ มีการตื่นตัวโดยนำการปฏิรูปที่ดินมาเป็นมาตรการสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ให้มีความเจริญก้าวหน้า โดยเฉพาะประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีที่ดินจำกัด แต่มีประชากรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรที่ดินที่มีอยู่เพื่อเป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิตอาหารให้เพียงพอกับจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น รัฐจึงต้องหาแนวทางให้เกษตรกรได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินเป็นของตนเอง โดยกระจายสัดส่วนการถือครองที่ดินจากนายทุนมาให้แก่ผู้ยากไร้ ต่อมาจึงได้เปลี่ยนความหมายของการปฏิรูปที่ดินว่าเป็นการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรขนาดเล็กโดยมุ่งหวังให้เป็นหลักประกัน

⁴² พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518. (5 มีนาคม 2518). ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ. เล่ม 92 ตอนที่ 54 มาตรา 4. หน้า 11

ความมั่นคงแก่เจ้าของที่ดินขนาดเล็กและผู้เช่าที่ดิน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้เจ้าของที่ดินมีอำนาจหรืออิทธิพลในทางเศรษฐกิจและสังคมมากนัก⁴³

การปฏิรูปที่ดินตามความหมายอย่างแคบจึงมีจุดมุ่งหมายเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการกระจายการถือครองที่ดินแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ตามความหมายเดิมในภาษาไทยใช้คำว่า “การปฏิรูปที่ดิน” และในภาษาอังกฤษ ใช้คำว่า “Land reform” ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

คอร์รีน วาร์ไรเนอร์ ให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินไว้ว่า “การจัดสรรการกระจายการถือครองที่ดินเสียใหม่ เพื่อผลประโยชน์ของเกษตรกรรายเล็กและเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินเป็นของตนเอง”⁴⁴

ศาสตราจารย์โรมัสออฟ แคลโรล ได้กล่าวไว้ในหนังสือเรื่อง The Concept of Land Reform เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินไว้ว่า “การปฏิรูปที่ดิน คือ หลักประกันการเช่าที่ดินให้มั่นคง เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เช่าได้มีโอกาสถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยรัฐจะทำการควบคุมการใช้ที่ดินเพื่อดำเนินการตามโครงการต่างๆ เช่น การจัดรูปที่ดิน การจัดนิคม การเวนคืนที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดินที่ถือครองใหม่”⁴⁵

ความหมายของการปฏิรูปที่ดินได้ขยายขอบเขตกว้างขึ้นนอกจากจะเป็นการปฏิรูประบบการถือครองที่ดินแล้วยังขยายความครอบคลุมไปถึงการปฏิรูปเกษตรกรรม ซึ่งรวมเอามาตรการต่างๆ ที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาทางด้านเกษตรกรรมด้วย ดังนั้น การปฏิรูปที่ดินในความหมายอย่างกว้างนี้ในภาษาไทยจึงใช้คำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” และในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Agrarian Reform”⁴⁶ ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้แตกต่างกันดังนี้

⁴³ ไชยงค์ ชูชาติ. ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน. กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย. 2554. หน้า 36

⁴⁴ โกสุมภ์ สายจันทร์ และวีระวุฒิ วิชาตนาชน. รายงานวิจัยปัญหาการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. 2530. หน้า 8

⁴⁵ ประดิษฐ์ มัชฌิมา. การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นในการปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพฯ: แพร์พิทยา. 2519. หน้า 50-59

⁴⁶ ทศพล สมพงษ์. การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ส.ป.ก. 2541. หน้า 26

ดร.ไชยรงค์ ชูชาติ ซึ่งเป็นผู้วางรากฐานการวิจัยทางเศรษฐศาสตร์การเกษตร และเป็นเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) คนแรก เมื่อมีการประกาศใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้อธิบายความหมายของการปฏิรูปที่ดินอย่างกว้างไว้ว่า “การปฏิรูปที่ดิน คือ การปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินเพื่อพัฒนาเกษตรกรให้ก้าวหน้าโดยมุ่งหวังให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง ตลอดจนการปรับปรุงสถาบันชนบทของเกษตรกร เช่น การตลาด สินเชื่อ สหกรณ์ ฯลฯ ให้เกษตรกรได้รับบริการสิ่งต่างๆ เหล่านี้ อย่าง พร้อมมูลด้วย”⁴⁷

จากความหมายที่ ดร.ไชยรงค์ ชูชาติ ได้ให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินอย่างกว้างไว้ การปฏิรูปที่ดินไม่ได้ให้ความสำคัญเฉพาะการจัดที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการที่รัฐต้องช่วยปรับปรุงพัฒนาที่ดินเพื่อให้เกษตรกรได้รับการจัดสรรที่ดินทำกิน สามารถสร้างรายได้ในที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

อาร์ อาร์ เรนเน่ (R. R. René) ได้ให้คำจำกัดความของการปฏิรูปที่ดินไว้ในหนังสือ Land Tenure Reform as an Aspect of Economic Development โดยขยายความไปถึง “การปรับปรุงสภาพการทำงานของผู้ใช้แรงงานเพื่อเกษตรกรรม การปฏิรูประบบภาษีและสินเชื่อแก่ชาวชนบท การจัดระบบสังคมแบบสหกรณ์ และการปรับปรุงสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม”⁴⁸

ซึ่งคำจำกัดความนี้ได้เพิ่มขอบเขตของการจัดสรรที่ดิน ที่จะห้ามมาตรการมาสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินภายหลังจากที่ได้จัดสรรการถือครองที่ดินใหม่แล้ว โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร ให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น

นอกจากนี้รายงานเรื่องความก้าวหน้าในการปฏิรูปที่ดินของสหประชาชาติฉบับที่ 3 ให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินที่มีแนวทางเดียวกับ อาร์ อาร์ เรนเน่ โดยได้มีการขยายความการปฏิรูปที่ดินออกไปว่า “การปฏิรูปที่ดินเป็นแผนงานที่ผสมผสานมาตรการต่างๆ เข้าไว้ด้วยกันเพื่อจัดปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากข้อบกพร่องของโครงสร้างทางการเกษตร”⁴⁹ ซึ่งการปฏิรูปที่ดินตามความหมายนี้ได้ขยายความออกไปครอบคลุมมาตรการต่างๆ ในการพัฒนาเกษตรกรรม โดยการปรับปรุงสถาบันที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวชนบท

⁴⁷ ไชยรงค์ ชูชาติ. ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน. กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย. 2554. หน้า 37

⁴⁸ ทศพล สมพงษ์. การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ส.ป.ก. 2541. หน้า 26

⁴⁹ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 26

จากคำจำกัดความดังกล่าวเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินตามความหมายอย่างกว้าง คือ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งนอกจากจะมีมาตรการปฏิรูปการถือครองที่ดินแล้วยังขยายความไปถึงมาตรการในการพัฒนาและปรับปรุง เช่น ปรับปรุงสภาวะการจ้างงานการขยายสินเชื่อ เพื่อการเกษตรกรรม การส่งเสริมสหกรณ์ การบริการให้คำปรึกษาทางวิชาการ และการใช้มาตรการทางการเงินและการคลังที่มีผลกระทบต่อปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น การปฏิรูปที่ดินในปัจจุบันจึงไม่ใช่การกระจายการถือครองที่ดินแต่เพียงอย่างเดียว แต่รวมถึงไปถึงการดำเนินการในส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินประสบผลสำเร็จ เกษตรกรมีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น มีความสามารถในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรอย่างยั่งยืน

สำหรับความหมายของการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 นิยามความหมายไว้ว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยแต่ไม่เพียงพอแก่ การครองชีพและสถาบันการเกษตรกรได้ เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น”⁵⁰

เมื่อเปรียบเทียบกับความหมายการปฏิรูปที่ดินตามความหมายอย่างแคบและตามความหมายอย่างกว้างแล้ว การปฏิรูปที่ดินของไทยมีความหมายอยู่ในความหมายอย่างกว้างที่มีการกำหนดการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดิน พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพ การจัดหาแหล่งน้ำ การจัดหาปัจจัยการผลิต การจัดจำหน่าย การช่วยเหลือแนะนำทางวิชาการ เพื่อเพิ่มผลผลิตให้แก่เกษตรกร

การปฏิรูปที่ดินในบางประเทศใช้คำว่า Land Reform และหลายประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มประเทศลาตินอเมริกาใช้คำว่า Agrarian Reform ถึงแม้จะใช้คำต่างกันแต่ทั้งสองคำนี้ก็มีความหมายพื้นฐานในด้านต่างๆ ที่คล้ายคลึงกันดังนี้ คือ 1) เป็นการกระจายสิทธิในที่ดินให้ผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และการให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนในการซื้อที่ดินแก่ผู้เช่า 2) ช่วยให้มีสวัสดิภาพการถือครอง และการเช่าที่ดินที่เป็นธรรม 3) ก่อให้เกิดวิธีการประกอบอาชีพการเกษตรที่ดีขึ้น

⁵⁰ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้ไว้ ณ วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2518. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 92 ตอนที่ 54. หน้า 11

โดยให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ สินเชื่อ การอำนวยความสะดวกในด้านการตลาดแบบสหกรณ์ และอื่นๆ เป็นต้น⁵¹

จากคำนิยามจึงเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย หมายถึง การที่รัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืน มาดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้มีโอกาสมีที่ดินเป็นของตนเอง เพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือเพื่ออยู่อาศัยโดยการเช่าทำประโยชน์ เช่า หรือเช่าซื้อ โดยที่รัฐ ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม ปรับปรุงทรัพยากรและ ปัจจัยการผลิตลดจน การจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร เพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงมั่งคั่งให้กับผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม

3. ทฤษฎีของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นแนวคิดที่มาจากหลักการพื้นฐานที่เกิดจากความเชื่อ ในความเสมอภาค ความยุติธรรม ความมั่นคงในชีวิต ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้โดยการรัฐต้องเข้ามา แทรกแซงทางเศรษฐกิจ ดังนี้

3.1 ทฤษฎีความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในสังคม

มนุษย์จะได้รับสิ่งต่างๆ ในสังคมด้วยความเสมอภาคและยุติธรรม ซึ่งเป็นแนวคิด ที่ได้รับอิทธิพลมาจากปรัชญามนุษย์นิยมค่านึงถึงศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ ต้องรับการแบ่งปันทรัพย์สินที่ไม่เหลื่อมล้ำกัน โดยเฉพาะการถือครองที่ดินที่สมัยก่อนเป็นสัญลักษณ์ ของอำนาจ สถานภาพและเศรษฐกิจของคนในสังคมนั้นรัฐต้องให้ความสำคัญไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำกัน ระหว่างเจ้าของที่ดินกับกลุ่มผู้ไร้ที่ดินทำกิน ประกอบกับมนุษย์ต้องการความมั่นคงในชีวิตในการ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ตนครอบครองและการกระทำของตนเองการปฏิรูปที่ดิน ที่จึงได้ยึดถือหลักการนี้โดยเน้นการกระจายการถือครองที่ดิน โดยการเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดิน นำมาจัดสรรให้แก่ผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ทำให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง จึงช่วยสร้างแรงจูงใจที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม และทำให้เกิดความรู้สึกมั่นคงในชีวิตมากยิ่งขึ้น⁵²

⁵¹ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 29 ปีการปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2547. หน้า 37-38

⁵² ทศพล สมพงษ์. การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ศ.ป.ก. 2541. หน้า 21-23

ปรัชญาของการปฏิรูปที่ดินได้ก่อกำเนิดและมีวิวัฒนาการเรื่อยมาจากแนวคิดทฤษฎีของนักคิดหลายท่าน โดยสรุปได้ ดังนี้

เดวิด ริคาร์โด นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ โทมัส สเปนซี และ จอน สจ๊วต มิลล์ เห็นว่าเจ้าของที่ดินเป็นผู้เอาส่วนแบ่งไปมากที่สุด ลูกจ้างแรงงานเกษตรกลับเป็นผู้ได้รับส่วนแบ่งจากผลิตผลเกษตรเพียงเล็กน้อยที่พอประทังชีวิตจึงมีแต่เจ้าของที่ดินเท่านั้นที่มีกำไรจากที่ดินในรูปค่าเช่า ดังนั้น ค่าเช่าควรเป็นของบ้านเมือง หรือหมู่บ้านในฐานะที่ดินเป็นสมบัติของส่วนรวม⁵³

เอ อาร์ วอลเลนซ์ และ เฮนรี จอร์จ ให้ความเห็นว่ากล่าวโดยสรุปว่า เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้นจะทำให้ที่ดินหายากมากขึ้น การให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นการทำลายหลักความเท่าเทียมกัน เจ้าของที่ดินจะกอบโกยผลประโยชน์ได้มากขึ้นจากการใช้แรงงานและทุนมากขึ้น ทำให้คนส่วนน้อยกลายเป็นคนร่ำรวย และคนส่วนใหญ่กลายเป็นคนยากจน ที่ดินจึงไม่ควรที่จะเป็นกรรมสิทธิ์แก่เอกชนคนใดคนหนึ่ง มูลค่าของที่ดินนั้นเกิดขึ้นจากความพยายามร่วมกันของชุมชน เฮนรี จอร์จ จึงเสนอให้มีการเก็บภาษีที่ดินตามมูลค่าที่ดินเพื่อป้องกันการเก็งกำไร และเพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าของที่ดินทิ้งร้างว่างเปล่าไม่ทำประโยชน์ ทำให้เจ้าของที่ดินกระจายการถือครองที่ดินและใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่มากขึ้นทำให้เกิดการกระจายทรัพยากรที่ดินและรายได้ไปสู่ชาวไร่ชาวนาทำซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศได้มีที่ดินทำกินและมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นเป็นการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจสังคม สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมประเทศ⁵⁴

จากแนวคิดของนักคิดข้างต้น สรุปได้ว่านักปรัชญาต่างๆ มีการสนับสนุนให้มีการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินไม่ให้ตกอยู่ในอำนาจผูกขาดของเจ้าของที่ดินกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยให้ประชาชนในประเทศไม่ว่าคนจนคนรวยมีการครอบครองที่ดินที่เท่าเทียมกันในสังคม เพราะมนุษย์ทุกคนมีสิทธิในสังคมที่เท่าเทียมกันควรได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกันเสมอภาคกันในสังคมและยังเป็นการสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมในการเป็นเจ้าของที่ดินให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยมีแนวคิดให้เกษตรกรไม่ได้ตกอยู่ในฐานะที่เป็นผู้เช่าที่ดินและเป็นผู้ใช้แรงงานอย่างเดียว โดยสร้างภาระให้กับเจ้าของที่ดินต้องมีภาระในการเสียภาษีที่ดิน เพราะหากมีที่ดินมากก็ต้องเสียภาษีมากจึงทำให้เจ้าของที่ดินต้องกระจายที่ดินออกและทำให้ผู้ยากจนหรือเกษตรกรได้มีโอกาสได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมากขึ้น

⁵³ พินิต สุวรรณชะฎ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพฯ: ส.ป.ก. 2528. หน้า 16-17

⁵⁴ ไชยงค์ ชูชาติ. ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน. กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย. 2554. หน้า 38-41

3.2 ทฤษฎีในการควบคุมสิทธิในที่ดิน

3.2.1 ทฤษฎีกฎหมายมหาชนในการควบคุมสิทธิในที่ดิน

กฎหมายมหาชนในการควบคุมสิทธิในที่ดินเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่รัฐนำมาใช้เพื่อกำหนดเป็นแนวนโยบายของรัฐโดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และออกกฎหมาย มาเพื่อรองรับกับแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นมาบังคับใช้โดยจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งเมื่อพูดถึงการควบคุมสิทธิในที่ดินแล้วย่อมเข้าใจได้ว่าจะต้องมีการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการใช้ทรัพย์สินของประชาชน แต่เพื่อเป็นการรักษาสภาพพื้นที่ของที่ดินให้เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ เช่น รัฐต้องการรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการประกอบเกษตรกรรมไว้หากไม่ควบคุมไว้แล้วนำที่ดินไปใช้ทำประโยชน์อย่างอื่นก็จะทำให้พื้นที่ทางการเกษตรนั้นหมดไป ซึ่งทฤษฎีกฎหมายมหาชนจะมีหลักการ ดังนี้

1) *ประโยชน์สาธารณะในทางกฎหมายมหาชน* หลักการในกฎหมายมหาชนปฏิเสธการนำหลักกฎหมายเอกชนมาใช้กับปัญหาของมหาชนโดยตรง เนื่องจากความแตกต่างกันด้านฐานะของคู่กรณี กฎหมายมหาชนเป็นนิติวิธีที่เกิดขึ้นจากความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิ และเสรีภาพส่วนบุคคล กฎหมายมหาชนจะต้องสร้างความสมดุลของประโยชน์สาธารณะกับสิทธิ และเสรีภาพส่วนบุคคลที่มีลักษณะที่ขัดแย้งกัน เพราะถ้าหากให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะมากก็จะเป็นการเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทำให้เกิดการเหลื่อมล้ำสิทธิและเสรีภาพ หรือถ้าหากให้ความสำคัญกับสิทธิ และเสรีภาพมากเกินไปก็จะทำให้ รัฐมีฐานะเท่ากับเอกชนการบริหารงานรัฐเพื่อส่วนรวมก็เป็นที่ไปได้ยาก⁵⁵

ศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ให้ความหมายของประโยชน์สาธารณะ (Interest General) ว่า “ เป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของมหาชน ส่วนอำนาจมหาชนเป็นวิธีดำเนินการให้รัฐมีอำนาจเหนือปัจเจกชนเพื่อดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าหมาย ทำให้กฎหมายมหาชนมีเป้าหมายโดยตรงและเป็นวัตถุประสงค์หลักในการตอบสนองความต้องการในประโยชน์สาธารณะ ซึ่งต่างกับกฎหมายเอกชนที่ประโยชน์สาธารณะเป็นประโยชน์ทางอ้อม อาจเรียกได้ว่าประโยชน์สาธารณะ คือ การตอบสนองความต้องการของผู้อื่นส่วนใหญ่ที่ไม่ใช่ผู้ดำเนินการนั่นเอง”⁵⁶

⁵⁵ วัลยวรา ปลื้มทรัพย์. ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. สารนิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. สาขากฎหมายมหาชน. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2554. หน้า 21

⁵⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. 2538. หน้า 234

รองศาสตราจารย์วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ให้ความหมายว่า “ประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) คือ ความต้องการอันร่วมกันของประชาชน เช่น ความต้องการความมั่นคงเกี่ยวกับชีวิต ทรัพย์สิน ร่างกาย ความกินคืออยู่ดี ซึ่งจะมีได้ต่อเมื่อประเทศสงบเรียบร้อย มีความมั่นคง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความเจริญรุ่งเรืองทางวิชาการเป็นประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์มหาชน”⁵⁷

จากความหมายของประโยชน์สาธารณะของทั้งสองท่านจะเห็นได้ว่า ประโยชน์สาธารณะนั้นเรื่องของความต้องการของประชาชนส่วนรวมที่ไม่ใช่เรื่องของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยรัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองในความต้องการของประชาชนส่วนรวมให้บรรลุผล โดยให้มีความมั่นคงในชีวิต ทรัพย์สิน ร่างกาย ความสงบเรียบร้อยในสังคม

ประโยชน์สาธารณะ คือนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ของรัฐบาล ประกอบด้วยสององค์ประกอบ คือ ประโยชน์สาธารณะที่แสดงถึงความต้องการ ของคนในสังคม ที่ตรงกันจนกลายเป็นความต้องการของส่วนรวมและประโยชน์สาธารณะต้องตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมที่แสดงให้เห็นวัตถุประสงค์ของประโยชน์สาธารณะ ที่ชัดเจนมากขึ้น โดยมีรัฐสภาพ็นองค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาความต้องการของคนหมู่มากที่เป็นให้ประโยชน์สาธารณะเหมาะสมกับลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไปตามวิวัฒนาการของสังคม โดยการตรากฎหมาย และมีศาลปกครองเป็นองค์กรชี้ขาดในการพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมาย และเจตนารมณ์ของกฎหมายประกอบกับวัตถุประสงค์ของกิจกรรมตามสภาพเศรษฐกิจสังคมให้ เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การใช้หลักประโยชน์สาธารณะเพื่อควบคุมสิทธิ และเสรีภาพ ในกฎหมายมหาชนมีหลักเกณฑ์สำคัญ คือ ต้องใช้ในขอบเขตของกฎหมายมหาชนและการกระทำของฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะแนวคิดในการบัญญัติกฎหมายมหาชนจึงประกอบไปด้วยแนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองหากใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์โดยฝ่ายปกครองมิได้ทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ จะต้องมีการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น⁵⁸

⁵⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้เหมาะสม). *วารสารกฎหมาย* 17,3, (กันยายน 2540): 1-51. หน้า 1-3

⁵⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538. หน้า 335-342

2) สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สิทธิและเสรีภาพเป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคล แต่แตกต่างกัน คือ สิทธิ (Right) เป็นอำนาจของบุคคลในการที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำโดยเฉพาะเจาะจงให้เกิดประโยชน์แก่ตน โดยที่กฎหมายรับรองไว้ เป็นอำนาจที่บุคคลใช้ในการความสัมพันธ์กับผู้อื่น ส่วนเสรีภาพ (Liberty) เป็นอำนาจของบุคคลที่จะกระทำการในสิ่งที่ตนประสงค์ และไม่กระทำในสิ่งที่ตนประสงค์โดยไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่นเป็นอำนาจที่มนุษย์มีอยู่เหนือตนเอง ซึ่งในบางครั้งมีการใช้คำว่าสิทธิกับเสรีภาพปนกันไป โดยเรียกสิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์แต่ละคนพึงมีฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ว่าสิทธิมนุษยชน (Human Right) ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเรียกสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่าสิทธิขั้นพื้นฐาน (Basic Right หรือ Fundamental Constitutional Right) สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐานมักเป็นสิทธิในเสรีภาพ (Right Liberty)⁵⁹

รัฐเสรีประชาธิปไตยจัดทำรัฐธรรมนูญโดยได้รับแรงบันดาลใจจากลัทธิปัจเจกชนนิยมแนวคิดว่ามนุษย์เกิดมาทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่จะกำหนดชะตาชีวิตของตนได้ด้วยตนเองรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย จึงรับรองสิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์มีโดยเรียกว่าสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights and Liberties) ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชนรัฐย่อมมีอำนาจในการบังคับราษฎรกระทำการบางอย่างหรือห้ามกระทำการบางอย่างได้ รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยมักบัญญัติรับรองเสรีภาพเป็นส่วนใหญ่รับรองสิทธิน้อย⁶⁰ แต่ผู้ที่ได้เสรีภาพจริงๆ จะมีแต่ผู้ที่มีฐานะดีเท่านั้นผู้ยากไร้ที่เป็นคนส่วนใหญ่แทบไม่มีเสรีภาพ ต่อมาจึงมีการบัญญัติรับรองสิทธิของราษฎรในการที่จะเรียกร้องสิทธิประโยชน์บางประการจากรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันมาตรฐาน การดำรงชีพขั้นต้นแก่ผู้ด้อยโอกาสในสังคมเพื่อให้อยู่ในวิสัยที่จะใช้เสรีภาพได้เหมือนกับคนที่มีฐานะดี สิทธิเหล่านี้รวมเรียกว่า สิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจ (Social and Economic Right) ซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายของประชาชนที่ให้รัฐจัดทำบริการสาธารณะ หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมมีอย่างบริบูรณ์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรมาระบุไว้เว้นแต่เป็นที่สงสัย หรือมีความจำเป็นจึงนำมาบัญญัติไว้อย่างแจ้งชัด ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็มีได้ลบล้างสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลมีอยู่แล้วโดยกำเนิด⁶¹

⁵⁹ วรพจน์ วิศรุดพิชญ์. *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. 2543. หน้า 7

⁶⁰ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 5

⁶¹ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 9

3.2.2 ทฤษฎีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ

ระบบเศรษฐกิจที่ได้รับการจัดระเบียบมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งทางเศรษฐกิจและสร้างคุณภาพทางเศรษฐกิจ คือ สร้างความสมดุลแห่งผลประโยชน์ในสังคมเพราะทรัพยากรที่ใช้เพื่อสนองตอบความต้องการของบุคคลและสังคมมีจำนวนจำกัด ซึ่งในระบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจทำให้เศรษฐกิจขยายตัวมาก แต่ขณะเดียวกันก็สร้างปัญหาความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจอย่างมาก ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมา ความแตกต่างในทางเศรษฐกิจทำให้กลุ่มคนบางกลุ่มสามารถที่จะใช้ระบบการตลาดแบบเสรีหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง ทำให้เกิดระบบการผูกขาดโดยการเข้าครอบครองระบบเศรษฐกิจของประเทศให้อยู่ในกลุ่มของตน ทำให้เงื่อนไขระบบตลาดเสรีถูกทำลายไป ระบบตลาดที่ปราศจากการแข่งขันจึงไม่สามารถทำหน้าที่ได้ รัฐจึงต้องเข้าแทรกแซงเพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาด⁶² โดยอาศัยกลไกของกฎหมาย เช่น การจำกัดเสรีภาพในการใช้ทรัพย์สินจากหลักกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจำกัดการถือครองที่ดิน ฯลฯ ดังนั้น ภายหลังจากที่โลกประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจหรือเศรษฐกิจตกต่ำในทศวรรษที่ 30 และการเปลี่ยนแปลงแนวความคิด เกี่ยวกับบทบาทของรัฐในประเทศเสรีนิยม โดยเฉพาะ คีย์นีส (Keynes) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการแทรกแซงหรือบทบาทของรัฐในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมไว้ว่า “รัฐจะปล่อยให้ เศรษฐกิจดำเนินการไปโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาลต่อไปไม่ได้ เพราะรัฐจะหวังให้เศรษฐกิจดำเนินไปและแก้ปัญหาเองไม่ได้ รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงเพื่อให้เกิดดุลยภาพ”⁶³ รัฐสมัยใหม่จึงมีบทบาทและภารกิจในการเข้าแทรกแซงจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรหรือปัจจัยที่หายากและมีอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ และเกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม มิเช่นนั้นหากปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจเดินไปด้วยตัวของมันเอง โดยรัฐไม่เข้าแทรกแซงดูแลแล้วจะเกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และประเทศชาติ จนยากที่จะแก้ไขได้

⁶² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. *กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. 2538. หน้า 64-65

⁶³ ทิวา เงินขวง. *กฎหมายเศรษฐกิจ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2531. หน้า 18

ดังนั้น เพื่อประโยชน์สุขของสังคม รัฐจึงต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือกับผู้ที่ด้อยโอกาสในสังคมเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่เป็นภาระให้แก่สังคมซึ่งแนวความคิดนี้ได้มีวิวัฒนาการมาจากลัทธิประชานิยมที่มีแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สินหรือการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนว่ารัฐยังเคารพในการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนอยู่ตราบใดที่ใช้กรรมสิทธิ์ของเอกชนไม่ทำให้ประชาชน ส่วนใหญ่ของสังคมเดือดร้อน และรัฐจะเข้าแทรกแซงหรือควบคุมการมีและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่มหาชนเท่านั้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวมตามอุดมการณ์รัฐสวัสดิการ ปรากฏให้เห็นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560⁶⁴ มาตรา 72 (3) ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และมาตรา 73 รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัยโดยใช้ต้นทุนต่ำ และสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกิน โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด และนอกจากนี้ยังเห็นได้จากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งจัดเป็นกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ ตามความหมายที่ศาสตราจารย์ทางกฎหมายของฝรั่งเศส คือ

Andre de Laubadere และ Pierre Delvolve ได้ให้ความหมายไว้ว่า “กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ หมายถึง กฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการเข้ามามีบทบาทแทรกแซงในทางเศรษฐกิจของนิติบุคคลมหาชนทั้งหลาย”⁶⁵ เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นเพื่อควบคุม และกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยได้แนวความคิดมาจากอุดมการณ์รัฐสวัสดิการ ซึ่งต้องการยกฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรผู้ยากจนและด้อยโอกาสในสังคม โดยให้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซงโดยจำกัดสิทธิของประชาชนเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการใช้ทรัพย์สิน เช่น การกำหนดให้เจ้าของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินต้องขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. นำมาปฏิรูปที่ดิน ในกรณี que เจ้าของที่ดินนั้นถือครองที่ดินเกินกว่าจำนวนเนื้อที่ที่กฎหมายกำหนดหรือกรณีเจ้าของที่ดินไม่ได้ทำประโยชน์หรือประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุด

⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คราวใหม่ วันที่ 6 เมษายน พุทธศักราช 2560. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. มาตรา 72 รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้ (3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม

⁶⁵ สุรพล นิติไกรพจน์. ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 21,3, (กันยายน 2534): 371-385. หน้า 373

ตามพันธกรณีหรือเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หากเจ้าของที่ดินไม่ยอมขายก็จะถูกเวนคืนเพื่อนำที่ดิน มาปฏิรูปที่ดิน อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ยังให้รัฐมีอำนาจในการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากจน หรือไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ลงไปได้อย่างมาก ถ้าหากรัฐไม่เข้าแทรกแซงแล้วปล่อยให้กลไกทางระบบเศรษฐกิจเสรีดำเนินไปด้วยตัวเองแล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหาขึ้นในประเทศชาติได้ รัฐจึงจำเป็นต้องนำหลักทฤษฎีทางด้านกฎหมายมหาชน ในทางเศรษฐกิจมาใช้ในการดำเนินการทั้งทางกฎหมายและการวางแผนกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ ระยะยาวและการศึกษาวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันจัดการผลิตทางเศรษฐกิจต่างๆ อย่างต่อเนื่อง และนอกจากนี้ในด้านการปฏิรูปที่ดินรัฐจะต้องควบคุมดูแลเกษตรกรที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน มีหน้าที่ใช้ที่ดินนั้นเพื่อประกอบเกษตรกรรมให้ได้ประโยชน์สูงสุด คู่คุณค่ากับการที่สังคมได้จัดสรรหรือกระจายทรัพยากรอันมีค่าและมีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์ สูงสุด และทำให้อชีพเกษตรกรรมมีความยั่งยืนมีที่ดินเพื่อใช้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมตลอดไป ถึงรุ่นลูก รุ่นหลาน

4. วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินมีมานานนับเป็นพันปี ในประเทศจีนสมัยของเม่งจื๊อก็มีแนวคิดที่จะกำหนด การถือครองที่ดินให้แน่นอน และจัดระบบการทำนาเป็นรูปสหกรณ์ารวมโดยจัดแบ่งที่ดินให้ แต่ละครอบครัว และกันส่วนหนึ่งไว้เป็นนารวมที่สมาชิกในกลุ่มจะต้องช่วยกันทำนาในส่วนนั้น ร่วมกัน ผลผลิตที่ได้ในส่วนนี้ให้ชำระเป็นภาษีแก่รัฐ⁶⁶ ต่อมาแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน ได้รับการพัฒนามาตามลำดับโดยพัฒนามาแต่ละด้าน เช่น การจัดที่ดินเพื่อตั้งนิคม การจำกัดสิทธิ ถือครองที่ดินของเอกชน การควบคุมการเช่านา และการพัฒนาโครงสร้างการเกษตรด้านต่างๆ

การปฏิรูปที่ดินเริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยอาณาจักรฮีบรูว์ (Hebrew) เมื่อประมาณ 150 ปี ก่อนคริสตกาลปรากฏเรื่องราวเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินที่ได้เขียนไว้ในพระคัมภีร์เก่าซึ่งเป็นคัมภีร์ไบเบิล ดั้งเดิมของศาสนายิวโบราณ ข้อความที่เขียนเอาไว้เป็นความพยายามในการออกกฎหมาย จัดระบบ ในการถือครองที่ดิน โดยมีให้มีการสะสมที่ดินและกำหนดให้พลเมือง ทำประโยชน์จากที่ดิน ได้ไม่เกิน 49 ปี ต่อมาปรากฏหลักฐานว่ามีการปฏิรูปที่ดินขึ้นในอาณาจักรกรีกในสมัยจักรพรรดิ ไชโลมอน เกษตรกรที่ยากจนมีหนี้สินมากขึ้นจนต้องขายตัวเป็นทาส ขณะที่พวกเขาขุนนางที่มั่งคั่ง

⁶⁶ บรรจบ อิศกุล และชัยชนะ พิมานแมน “เปรียบเทียบการปฏิรูปที่ดิน” การปฏิรูปที่ดิน 27, 29-30. (ดร.ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ บรรณาธิการ), พ.ศ. 2519

เริ่มมีอำนาจมากขึ้นจักรพรรดิไซโลมอน ได้พยายามแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับฐานะของเกษตรกรที่ยากจน โดยกำหนดมาตรการห้ามขายตัวเพื่อชดใช้หนี้สิน ห้ามการจำนองที่ดิน และจำกัดจำนวนที่ดินที่คนมั่งคั่งมีสิทธิครอบครอง ซึ่งข้อจำกัดจำนวนการถือครองที่ดินของคนมั่งคั่งนี้ถือเป็นการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของบุคคลเพื่อไม่ให้เกิดการสะสมที่ดินจนที่ดินไปตกอยู่กับคนเพียงบางคน จนเกิดความไม่เป็นธรรมกับคนในสังคมที่ต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินในการประกอบอาชีพ⁶⁷

ในฝรั่งเศสเกิดการปฏิวัติใหญ่ ในปี ค.ศ. 1789 การปฏิรูปที่ดินก็ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมของประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นการจัดสรรระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบประนีประนอมและไม่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังมากนัก สำหรับประเทศเดนมาร์กเป็นประเทศที่อาจถือได้ว่าการปฏิรูปที่ดินมารวม 200 ปีแล้ว ในปี ค.ศ. 1790 มีกฎหมายควบคุมการเช่านาบังคับให้มีการเช่าเป็นระยะเวลายาว และผู้เช่ามีสิทธิซื้อที่ดินได้ก่อนในกรณีผู้ให้เช่าประสงค์จะขายที่ดินที่เช่าขึ้นทั้งนี้ เพื่อป้องกันการแก่งแย่งขับไล่ออกจากที่ดิน ต่อมาในปี ค.ศ. 1864 กิจการสหกรณ์เพื่อการเกษตรในเดนมาร์กได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง⁶⁸

การปฏิรูปที่ดินที่เกิดขึ้นในประเทศรัสเซียการปฏิวัติใหญ่ ในปี ค.ศ. 1917 ได้มีการจัดระบบการกระจายการถือครองที่ดินอย่างจริงจัง การปฏิรูปที่ดินที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างมากมาย โดยเรียกการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวว่าเป็น “การปฏิวัติที่ดิน” ช่วยให้ผู้ปกครองประเทศสามารถสร้างอำนาจและรักษาเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศได้อย่างมั่นคง โดยจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยลดช่องว่างความแตกต่างในฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคม และสร้างเสถียรภาพทางการเมือง โดยการให้ผลประโยชน์และความช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจนที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศและชักนำให้หันมาจงรักภักดีและสนับสนุนรัฐบาลที่ทำการปฏิรูปที่ดิน ในระยะแรกกิจการในการปรับปรุงโครงสร้างการเกษตร ของประเทศต่างๆ ว่าเป็นการพัฒนาการเกษตรอย่างหนึ่ง แต่ในที่ดินเมื่อก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 แนวความคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินเริ่มเป็นรูปร่างมากขึ้นและเริ่มเห็นว่าการกระจายสิทธิถือครองที่ดินเป็นเพียงขั้นเริ่มต้นของการพัฒนาภาคเกษตรกรรม แต่กิจการใน โครงสร้างการเกษตรทุกอย่าง

⁶⁷ เทียมทัน อุณหะสุวรรณ. การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2538. หน้า 39

⁶⁸ Doreen Warriner. Land Reform in Principle and Practice. 1969. 395-397. อ้างถึงใน จิระภร วชิราภากร. การจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2549.

ต้องสัมพันธ์กันทั้งหมด ในบางประเทศจึงเริ่มทำการปฏิรูปที่ดินแบบสำเร็จรูป (การปฏิรูปที่ดินตามความหมายอย่างกว้าง) ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ปรากฏว่าเศรษฐกิจของประเทศเกษตรกรรมตกต่ำ การปฏิรูปที่ดินจึงกลายเป็นโครงการหลักของประเทศที่กำลังพัฒนาทุกประเทศ ทั้งในยุโรปตะวันออก ลาตินอเมริกา อเมริกาใต้ และเอเชีย⁶⁹

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดเป็นกฎหมายมหาชน เนื่องจากเป็นเครื่องมือในทางกฎหมายของรัฐที่มุ่งจะปรับปรุงโครงสร้างการถือครองที่ดินของประเทศให้เป็นธรรมยิ่งขึ้นและมีจุดมุ่งหมายกระจายทรัพยากรที่ดินของรัฐซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ไปสู่เกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างเป็นธรรม เพื่อให้เกษตรกรได้นำที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐานเหล่านั้นไปประกอบอาชีพเกษตรกรรมให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้โดยปกติสุข ตามมาตรฐานขั้นต่ำเท่าที่ควรจะเป็น⁷⁰

การปฏิรูปที่ดินของประเทศในระบอบประชาธิปไตยแตกต่างจากประเทศแบบสังคมนิยมคือ ประเทศสังคมนิยมใช้วิธีการ “การปฏิวัติที่ดิน” โดยวิธีการบังคับยึดเอาที่ดินเป็นของรัฐ ทำให้ผู้ปกครองประเทศสามารถสร้างเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศได้อย่างมั่นคง แต่ในกลุ่มประเทศประชาธิปไตยได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วยการทำให้ที่ดินเป็นของรัฐก่อนแล้วจึงกระจายกรรมสิทธิ์หลังการปฏิรูปซึ่งเป็นการพัฒนาและค่อยๆ เปลี่ยนแปลง โดยดำเนินการออกหลักเกณฑ์โดยหน่วยงานกลางและดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่นที่หน่วยงานส่วนกลางจะกำหนดวิธีการมอบสิทธิ หรือให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดรูปแบบที่เหมาะสมเป็นที่ยอมรับของชุมชน แต่มีข้อจำกัดเมื่อได้รับการแจกจ่ายสิทธิที่ดินจากรัฐแล้วไม่อนุญาตให้ซื้อขายหรือเปลี่ยนแปลงเจ้าของ⁷¹ หรือการใช้มาตรการ “ภาษีที่ดิน” เป็นเครื่องมือกลไกตลาดในการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ยังคงเป็นของเอกชนเหมือนเดิมแต่รัฐบาลเข้าไปสร้างเงื่อนไขว่าหากทิ้งที่ดินให้ว่างเปล่าไม่ใช้ประโยชน์จะทำให้ต้องเสียภาษีมาก ซึ่งมีข้อดี คือ เกิดการต่อรองซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และมีต้นทุนน้อยซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับรัฐบาลที่ขาดแคลนทรัพยากรในการปฏิรูปที่ดินจากการที่เอกชนไม่ยอมที่จะเสียภาษีที่ดินเป็นจำนวนมาก⁷²

⁶⁹ พงษ์ พันธุ์รอด. ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา. 2557. หน้า 22

⁷⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. หน้า 32

⁷¹ สำนักงานปฏิรูปเพื่อสังคมไทยที่เป็นธรรม. คู่มือการปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา. 2555. หน้า 11-16

⁷² พิชัย เตชะทองสิงห์. ปัญหาการได้มาซึ่งที่ดินเอกชนตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ศึกษากรณีการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 65

จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินในอดีตจะมีการจำกัดการใช้ที่ดินของประชาชนไม่ให้มีการสะสมที่ดินที่ตกอยู่กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่จะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม โดยให้รัฐเป็นผู้จำกัดสิทธิในการครอบครองและการใช้ที่ดิน โดยให้กระจายให้ทั่วถึงกับบุคคลทุกคนในสังคม โดยนำการปฏิรูปที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปเศรษฐกิจโดยมีลักษณะในการจัดสรรการครอบครองที่ดิน ซึ่งรัฐจะเป็นผู้นำที่ดินมาจัดสรรให้กับเกษตรกรโดยใช้มาตรการรุนแรงโดยการยึดที่ดินมาเป็นของรัฐ โดยเด็ดขาดแล้วประชาชนจะอยู่ในฐานะผู้ใช้แรงงานซึ่งเป็นลักษณะการปกครองของประเทศ ประเทศแบบสังคมนิยมช่วยลดช่องว่างความแตกต่างในสถานะความเป็นอยู่ของคนในสังคม และสร้างเสถียรภาพทางการเมือง ส่วนกลุ่มประเทศประชาธิปไตยได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วยการทำให้ที่ดินเป็นของรัฐก่อนแล้วจึงกระจายกรรมสิทธิ์หลังการปฏิรูปซึ่งเป็นการพัฒนาและค่อยๆ เปลี่ยนแปลง โดยดำเนินการออกหลักเกณฑ์โดยหน่วยงานกลางและดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่นแต่มีข้อจำกัดเมื่อได้รับการแจกจ่ายสิทธิที่ดินจากรัฐแล้วไม่อนุญาตให้ซื้อขายหรือเปลี่ยนแปลงเจ้าของ

อุดมการณ์รัฐสวัสดิการกับการปฏิรูปที่ดิน

จากคำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2517⁷³ ที่กล่าวไว้ว่า “เจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แสดงออกให้ปรากฏซึ่งปณิธานร่วมกันของปวงชนชาวไทยว่า... จักตรากฎหมายขึ้นใช้เพื่อความเป็นธรรมในสังคม จักใช้มาตรการทั้งปวงในอันที่จะขจัดความเหลื่อมล้ำในสถานะของบุคคล ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมให้ลดน้อยลง เป็นลำดับ... และจักธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมเพื่อให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมอย่างทั่วถึง... ฯลฯ” คำปรารภดังกล่าวจึงมีประโยชน์ในการพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอันอาจนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการตีความรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้⁷⁴ ว่าบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ⁷⁵ ทั้ง 3 มาตรา คือ มาตรา 79 “รัฐพึงดำเนินการให้ความเหลื่อมล้ำในสถานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมลดน้อยลง” มาตรา 80 “รัฐพึงจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์ และการครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์แห่งการส่งเสริมเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรม และพึงกำหนดพันธะให้เจ้าของที่ดินใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ตามความเหมาะสมแก่สภาพของที่ดิน” และมาตรา 81 “รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ และสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดิน

⁷³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ตราไว้ ณ วันที่ 7 ตุลาคม 2517. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ. เล่ม 91 ตอนที่ 169. หน้า 1

⁷⁴ สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์. 2535. หน้า 80-81

⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ตราไว้ ณ วันที่ 7 ตุลาคม 2517. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ. เล่ม 91 ตอนที่ 169. หน้า 25-30

และวิธีการอื่น” จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีความมุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหาสำคัญต่างๆ ของชาติโดยเฉพาะเรื่องการปรับปรุงระบบโครงสร้างการถือครองที่ดิน ของประเทศไทยให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น หรือเป็นการจัดสรรหรือกระจายทรัพยากรที่ดินของรัฐซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ไปสู่เกษตรกร ที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างเป็นธรรม โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ทั้ง 3 มาตราเป็นหลักพื้นฐานหรือรากฐานทางกฎหมายที่ทำให้รัฐบาลในยุคนั้น ได้ตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ใช้บังคับ เมื่อรัฐตรากฎหมายการปฏิรูปที่ดินขึ้นทำให้มีหน้าที่ต้องเข้าไปกระทบกระเทือนหรือล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สินของเอกชน รัฐจึงต้องใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ในการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกใช้บังคับ ซึ่งถ้ารัฐประสงค์จะจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินอย่างใดก็อาจจะออกกฎหมายจำกัดสิทธิ ในทรัพย์สินนี้ได้ตามสมควร⁷⁶

หลักฐานที่แสดงว่าแนวนโยบายแห่งรัฐทั้ง 3 มาตราคือ มาตรา 79 มาตรา 80 และมาตรา 81 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นหลักการพื้นฐาน หรือรากฐานทางกฎหมายที่ใช้ในการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น ได้รับอิทธิพลจากอุดมการณ์แนวคิดแบบรัฐสวัสดิการอันเป็นความต้องการที่จะแก้ไขปัญหาสำคัญของชาติคือ ปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน หรือปัญหาการถือครองที่ดินเพื่อยกระดับให้คนส่วนใหญ่ที่ยากจนในสังคม คือ เกษตรกรให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้โดยปกติตามมาตรฐานขั้นต่ำที่ควรจะเป็น โดยใช้ที่ดินที่ได้รับการปฏิรูปที่ดินเพื่อหาเลี้ยงชีพ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นรากฐานทางกฎหมายของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้นมีอุดมการณ์ทางนิติปรัชญาในรูปแบบของอุดมการณ์ตามแนวทางรัฐสวัสดิการ ถึงแม้จะอยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นเพียงกรอบหรือแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับเป็นแนวทางในการตรากฎหมาย หรือให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต้องดำเนินการบริหารราชการตามแนวทางของแนวนโยบายแห่งรัฐนี้และไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องรัฐให้ต้องดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐ⁷⁷ แต่จากแนวนโยบายแห่งรัฐแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ที่ต้องการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันเป็นปัญหาสำคัญของชาติในรูปแบบของอุดมการณ์รัฐสวัสดิการที่มีแนวความคิดว่าควรเป็นหน้าที่หรือภารกิจของรัฐในการ

⁷⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโน. รัฐธรรมนูญไทยวิเคราะห์โครงสร้างและกลไก. กรุงเทพฯ: ประกายพริ้ว. 2535. หน้า 111

⁷⁷ หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2522. หน้า 239

ควบคุมหรือแทรกแซงการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม และรัฐควรมีหน้าที่ในการจัดหาปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนในสังคมผู้อยู่ในฐานะที่อ่อนแอทางเศรษฐกิจเพื่อยกระดับให้คนส่วนใหญ่ที่ยากจนในสังคมให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามปกติสุขตามระดับมาตรฐานขั้นต่ำเท่าที่ควรจะเป็นเมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมาตรา 29 ทำให้มองเห็นความสัมพันธ์กับแนวความคิดเรื่องหลักการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์ตามแนวทางของอุดมการณ์รัฐสวัสดิการมากยิ่งขึ้นเนื่องจากมาตรา 29 เปรียบเสมือนหัวใจสำคัญในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย จะเห็นจากบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐ หรือ ส.ป.ก. ในการบังคับซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ตนมีอยู่ให้คุ้มค่าเพื่อประโยชน์ของสังคมหลักการจากมาตรา 29 ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับหลักกรรมสิทธิ์ที่ปรากฏอยู่ใน มาตรา 14 (2) ของรัฐธรรมนูญเยอรมันซึ่งบัญญัติไว้ว่า “กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ด้วยการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินพึงรับใช้ประโยชน์ส่วนรวมในขณะเดียวกันด้วย” ซึ่งหลัก “กรรมสิทธิ์ย่อมมีหน้าที่” ในรัฐธรรมนูญเยอรมันนั้นก็แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวมตามอุดมการณ์ ของรัฐสวัสดิการอย่างแน่นอน เนื่องจากเหตุผลที่ว่า “รัฐสวัสดิการในความเข้าใจที่แท้จริงนั้นไม่ได้หมายความว่ารัฐเป็นฝ่ายให้สวัสดิการแก่ประชาชนอย่างเดียว ประชาชนมีหน้าที่อย่างสำคัญในการที่จะต้องร่วมเป็นหุ้นส่วนในการที่จะต้องร่วมลงทุนลงแรงด้วย คือ จะต้องมีการลดสิทธิและเสรีภาพของเอกชนลงเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม” นอกจากนั้นยังมีความคล้ายคลึงกับ “หลักความเสมอภาคในการมีสิทธิในที่ดิน (Equalization of Land Right)” ที่เน้นการใช้ประโยชน์ในที่ดินบุคคลมีกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม เหมือนกับหลักความเสมอภาคในการมีสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักประชาธิปไตย (Principle of People’s Livelihood) ซึ่งเป็นหลักการหนึ่งของ ดร. ชุนยัดเซ็น ที่ปรากฏเป็นหลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) คือมาตรา 142 และมาตรา 143 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า เศรษฐกิจของชาติจะต้องวางอยู่บนพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยโดยกระจายสิทธิและจัดสรรที่ดินอย่างเป็นธรรม รัฐต้องจัดสิทธิในที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไถหว่านในที่ดินนั้นด้วยตนเองเป็นอันดับแรกบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) เป็นบทบัญญัติที่แสดงถึงแนวความคิดในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์ เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมตามอุดมการณ์รัฐสวัสดิการ และเป็นการวางรากฐานทางกฎหมาย หรือที่มาของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)⁷⁸

⁷⁸ พิชัย เศรษฐทองสิงห์. ปัญหาการได้มาซึ่งที่ดินเอกชนตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ศึกษากรณีการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 60

เมื่อพิจารณามาตรา 39⁷⁹ ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ยิ่งทำให้เห็นความคล้ายคลึงของหลักกฎหมายในมาตราดังกล่าวกับหลัก“การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์สุขของส่วนร่วม” เนื่องจากมาตรา 39 เป็นบทบัญญัติควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และควบคุมสิทธิที่เกษตรกรได้รับจากการปฏิรูปที่ดินว่าเมื่อรัฐได้จัดที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐานให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ไปแล้วเกษตรกรมีหน้าที่จะต้องรักษาที่ดินนี้เพื่อประกอบเกษตรกรรมไปตลอดชั่วลูกชั่วหลานหากไม่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมต่อไปก็ต้องโอนที่ดินนี้ให้แก่ผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมรายอื่นต่อไปโดยผ่านรัฐ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือสถาบันเกษตรกร เนื่องจากรัฐมีความประสงค์จะให้ที่ดินที่รัฐได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้วให้อยู่ในมือของผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเท่านั้น⁸⁰ และบทบัญญัติดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงพันธะกรณีที่เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินควรมีหน้าที่จะต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ดินได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อประโยชน์แก่การส่งเสริมเกษตรกรรมตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 80⁸¹ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2517

⁷⁹ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้ไว้ ณ วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2518. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 92 ตอนที่ 54. หน้า 38-39

มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁸⁰ พิษัย เตชะทองสิงห์. ปัญหาการได้มาซึ่งที่ดินเอกชนตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ศึกษากรณีการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 61

⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 91 ตอนที่ 169 วันที่ 7 ตุลาคม 2517 หน้า 28 มาตรา 80 รัฐพึงจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดิน เพื่อประโยชน์แห่งการส่งเสริมเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรม และพึงกำหนดพันธะให้เจ้าของที่ดินใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ตามความเหมาะสมแก่สภาพของที่ดิน

5. ความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ได้มีความพยายามปฏิรูปที่ดิน โดยเพื่อมิให้การถือครองที่ดินกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มนายทุนที่มีฐานะร่ำรวยให้กระจายสู่กลุ่มคนต่างๆ โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ กล่าวโดยสรุปได้ว่า⁸²

ระยะแรก (พ.ศ. 2476) เป็นนโยบายปฏิรูปที่ดินจะแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินซึ่งมีอยู่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ของคณะราษฎรสายพลเรือน นำโดย นายปรีดี พนมยงค์ แต่เกิดปัญหาการต่อต้านจากคณะเจ้า และขุนนางข้าราชการชั้นสูง เป็นผู้ถือที่ดินส่วนใหญ่หากน่านโยบายปฏิรูปที่ดินด้วยการรวมที่ดินส่งผลกระทบต่อเกษตรกรที่ถือครองที่ดินของบุคคลเหล่านี้ซึ่งมีอำนาจต่อรองทำให้คณะราษฎรที่ต้องการปฏิรูปที่ดินซึ่งไม่มีอำนาจบริหารอยู่ในมือแพ้คดีในการประชุมคณะรัฐมนตรีและไม่สามารถนำประเด็นการปฏิรูปที่ดินเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2497) เกิดขึ้นในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พุทธศักราช 2497 และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497 ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการจำกัดการถือครองที่ดินใน การประกอบกิจการเกษตร อุตสาหกรรม และที่อยู่อาศัยได้เพราะจอมพล ป. พิบูลสงคราม สามารถ กุมอำนาจบริหารในฐานะหัวหน้าคณะรัฐประหารอย่างเบ็ดเสร็จสมบูรณ์ แต่พระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497 ในส่วนที่เกี่ยวกับการจำกัดการถือครองที่ดิน ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 โดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เพราะเห็นว่าการจำกัดการถือครองที่ดินในระบบทุนนิยมขัดแย้งกับหลักการเศรษฐกิจเสรีตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจของธนาคารโลกที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไปรับมาเพื่อพัฒนาประเทศไทยในช่วงเวลานั้น

ระยะที่ 3 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เกิดขึ้นสมัยรัฐบาล เฉพาะกาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งเกิดจากการเรียกร้องของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ที่มาชุมนุมเรียกร้องที่ดินทำกินเป็นยุคที่ประชาธิปไตยกำลังเบ่งบานในปี พ.ศ. 2517 และได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายได้อย่างเป็นทางการ หลังจากที่ถูกปิดกั้นมาเป็นระยะเวลายาวนาน กฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาการจัดสรรที่ดินรกร้างเปล่าหรือที่ดินของรัฐ เพื่อให้เกษตรกรทำกินในจำนวนเนื้อที่ดินที่ไม่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรที่ถือครองที่ดินของกลุ่มทุน จึงไม่ถูกต่อต้านจากกลุ่มนายทุน และมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบันก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

⁸² พัชรี พันธุ์รอด. ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 22-24

ประมาณ 6-7 ปี พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ได้ทรงดำเนินการปฏิรูปที่ดินของพระองค์เอง เพื่อการทดลองให้รัฐบาลนำเอาไปเป็นแบบอย่างและวางนโยบายช่วยเหลือเกษตรกร โครงการที่พระองค์ทรงดำเนินการไปแล้ว คือ โครงการพัฒนาชนบทหุบกะพงโดยทรงเริ่มดำเนินการเมื่อ พ.ศ. 2506 โครงการพัฒนาชาวไร่เขาใหญ่ทรงเริ่มดำเนินการเมื่อ พ.ศ. 2514 โครงการจัดพัฒนาหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อำเภอลำทะเมนชัย อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดเพชรบุรี เพื่อเป็นแบบอย่างให้รัฐบาลนำไปปฏิบัติในโครงการในการพัฒนาการเกษตรซึ่งโครงการเหล่านี้นับได้อำนวยประโยชน์แก่เกษตรกร อย่างยิ่งทั้งด้านการมีที่ทำมาหากิน การมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมตลอดจนมีรายได้ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น⁸³ เมื่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกาศใช้ พระองค์ทรงพระราชทานที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จำนวน 51,967-0-95 ไร่ ในพื้นที่ 8 จังหวัด คือ ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา นครนายก นครปฐม ราชบุรี เพชรบุรี สระบุรี และ ฉะเชิงเทรา ให้กับ ส.ป.ก. เพื่อนำมาดำเนินการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต่อมาสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้กันเนื้อที่บางส่วนออก เนื่องจากที่ดินไม่ได้ใช้เพื่อการเกษตร และมีภาระผูกพันกับหน่วยราชการอื่น จึงคงเหลือพื้นที่ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ 44,321-0-39.46 ไร่ ในท้องที่ 5 จังหวัด คือ ฉะเชิงเทรา 14,617-3-69 ไร่ นครปฐม 1,009-3-26 ไร่ นครนายก 3,542-3-49 ไร่ ปทุมธานี 14,015-1-28.46 ไร่ และพระนครศรีอยุธยา 11, 135-0-67 ไร่⁸⁴ ที่ดินที่ได้รับ ส.ป.ก. นำไปจัดในรูปที่ดินเอกชน ซึ่งเรียกชื่อว่าที่ดินพระราชทานโดยจัดให้กับเกษตรกรเช่า โดยจะไม่จัดให้เช่าซื้อ ซึ่งที่ดินพระราชทานนี้จะไม่โอนกรรมสิทธิ์ให้กับเกษตรกร เนื่องจากในหลวงรัชกาลที่ 9 มีพระราชประสงค์ที่จะให้ชาวนาชาวไร่มีที่ทำกินชั่วลูกชั่วหลาน พระองค์จึงทรงมีพระราชดำริในอันที่จะไม่ให้กรรมสิทธิ์เป็นของชาวไร่ชาวนาส่วนบุคคล แต่จะให้ทำมาหากินสืบต่อไป ด้วยการจัดแบ่งให้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละครอบครัว ขณะเดียวกันพระองค์ทรงเล็งเห็นการไกลโดยให้ ส.ป.ก. จัดสรรที่ดินส่วนหนึ่งไว้สำหรับชาวไร่ชาวนาที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น และต้องแยกครอบครัวไปในอนาคตให้มีที่ทำกิน ทั้งให้จัดตั้งหมู่บ้านสหกรณ์ขึ้นในบริเวณที่เกษตรกรใช้เป็นที่อยู่อาศัยอยู่ก่อนแล้วปรับปรุงให้หมู่บ้านสหกรณ์สมบูรณ์มีทั้งวัด โรงเรียน สถานพยาบาล

⁸³ ส.ป.ก. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. *ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: เกษมสุวรรณ. 2521. หน้า 26

⁸⁴ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. *ที่ดินพระราชทาน 5 จังหวัด*. ค้นคืน 19 มกราคม 2562. จาก <https://alro.go.th/th/alro/news-activity/article-category-1-310/%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%99-5-%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%AB%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%94-1646990004?id=181850>

ร้านสหกรณ์ สถานีตำรวจ และสถานบริการอื่นๆ เท่าที่จำเป็นรวมทั้งพัฒนาระบบชลประทาน และคมนาคมเพื่อให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น นอกจากนี้ยังได้พระราชทานข้อวิจารณ์ และคำแนะนำหลายประการเป็นประโยชน์แก่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างมากแก่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวง เลขธิการ ส.ป.ก. ที่ได้เข้าเฝ้าเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2518 สรุปได้ดังนี้⁸⁵

- 1) การแบ่งที่ดินให้แก่เกษตรกรในขั้นต้น ควรให้เป็นไปตามเนื้อที่ที่เกษตรกรถือครอง อยู่เดิมให้มากที่สุด ทั้งนี้ภายในขอบเขตพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม กำหนดพื้นที่ อาจลดลงไปบ้าง ตามภูมิศาสตร์ของท้องถิ่นนั้นๆ
- 2) การจัดตั้งชุมชนที่อยู่อาศัย ควรให้เป็นไปตามความต้องการของเกษตรกรและให้ สอดคล้องกับสภาพเดิมให้มากที่สุด และจัดชุมชนให้อยู่อาศัยเป็นกลุ่มก้อน เพื่อความปลอดภัย และทำให้การลงทุนในการจัดสาธารณูปโภค เช่น น้ำสะอาด ไฟฟ้า เป็นต้น
- 3) จัดระบบการรวมกลุ่มในระดับหมู่บ้าน รวมกันเป็นสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และเชื่อมโยงไปถึงเมืองใหญ่ๆ เพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ของสมาชิกได้ อย่างกว้างขวางโดยแท้จริง
- 4) พัฒนาด้านต่างๆ รวมทั้งการจัดระบบชลประทาน คมนาคม และบริการสาธารณสุขการต่างๆ เมื่อดำเนินการจัดทำให้แล้ว ต่อไปให้สหกรณ์รับช่วงไปดำเนินการต่อและจัดการในด้านบำรุงรักษา ต่อไป โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐค่อยๆ ถอนตัวออกเมื่อสหกรณ์มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะรับช่วงต่อไปได้
- 5) ในระยะแรกจะต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถและเสียสละอยู่ประจำเพื่อให้ คำแนะนำส่งเสริมสหกรณ์โดยใกล้ชิดและจัดให้มีเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากส่วนกลางไปตรวจการดูแล เชี่ยมเยียนและให้คำแนะนำเป็นกำลังใจให้แก่เจ้าหน้าที่โดยสมำเสมอ
- 6) จัดการที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรและจะต้องคำนึงถึงการขยายตัวของประชากร ในท้องถิ่นนั้นในอนาคต ดังนั้นป่าไม้ชุมชนที่จะจัดสร้างขึ้นอาจใช้เป็นี่สำรองสำหรับการทำมาหากิน ในอนาคตได้ด้วย
- 7) การปฏิรูปที่ดินในแต่ละท้องที่ที่จะต้องเร่งดำเนินการให้เสร็จสิ้น โดยเร็วในระยะ ประมาณ 2-3 ปี เพื่อให้เกษตรกรเห็นผลโดยไม่ชักช้า

⁸⁵ สรรเสริญ อัจจุตมานัส. ปัญหาการบูรณาการหลายภาคกับการแก้ไข โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน. วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2544. หน้า 57-58

8) สำหรับเงินชดเชยค่าที่ดินที่ได้ทรงโปรดเกล้าฯ พระราชทาน ซึ่งรัฐบาลต้องทูลเกล้าฯ ถวายตามกฎหมายของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น จะทรงพระราชทานให้เป็นเงินทุนหมุนเวียน สำหรับการดำเนินงานของสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว โดยจะทรงแต่งตั้งคณะกรรมการ ที่ปรึกษาสำหรับบริหารเงินทุนขึ้นคณะหนึ่ง

9) มีพระราชประสงค์ให้ผู้ที่เป็นผู้เช่าที่ดินของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่เดิม ได้ทำกินในที่ดินนั้นต่อไปชั่วลูกชั่วหลานตราบที่ยังยึดอาชีพเกษตรกรรมอยู่แต่จะไม่มีกรรมสิทธิ์ ในที่ดินนั้น

ประเทศไทยได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อให้มีการปฏิรูปที่ดินเมื่อประมาณ ปี พ.ศ. 2500 แต่เนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการเมือง ได้มีการผันผวนประกอบกับมีการเข้าใจผิดของรัฐบาลที่คิดว่าการปฏิรูปที่ดินนั้นมีเฉพาะแต่ในประเทศที่มีลัทธิการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์เท่านั้น จึงทำให้ ขบวนการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่ดินไม่เป็นผล และอีกหลายปีต่อมาสถานการณ์ระหว่างประเทศ ได้เปลี่ยนแปลงไป เช่น ประเทศสาธารณรัฐจีน ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และประเทศอิหร่าน ได้พิสูจน์ว่าการปฏิรูปที่ดินมีส่วนสร้างความมั่นคงให้กับประเทศได้อย่างไร และทำให้ประชาชน มีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้นอย่างไร⁸⁶ สถานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และได้ผ่านสถานีบัญญัติแห่งชาติประกาศใช้เป็นกฎหมายพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ใช้ใน วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 (ฉบับพิเศษ) เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 หลังจากที่ได้มีการ วิพากษ์วิจารณ์ และได้มีการต่อสู้ทั้งในและนอกรัฐสภามานานพอสมควร กฎหมายฉบับนี้เป็นจุดเริ่มต้น ของการปฏิรูปการเกษตรและสังคมชนบทของไทย แต่ในตัวของกฎหมายยังขาดความเด็ดขาด ในการบังคับใช้ และมีลักษณะประนีประนอมมากเกินไป ถ้าหากจะให้กฎหมายเป็นประโยชน์ ต่อชาวไร่ชาวนาอย่างแท้จริงแล้วบทบัญญัติของกฎหมายบางมาตราจะต้องได้รับการแก้ไขในภายหลัง แต่ที่สำคัญ คือ รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานตามกฎหมายจะต้องกล้าทำงานอย่างจริงจังโดยเน้น ประโยชน์ของชาวไร่ชาวนาผู้ยากจนเป็นสำคัญ แต่บุคคลที่มีส่วนสำคัญที่ทำให้รัฐบาลและประชาชน เห็นความจำเป็นที่จะต้องทำการปฏิรูปที่ดิน คือ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ซึ่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการ ร่างแผนการปฏิรูปที่ดินและ บุรณะชนบทแห่งประเทศไทยเลขานุการคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน อติตเลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นผู้มืบทบาทสำคัญในการยกร่าง และผลักดันร่างกฎหมายฉบับนี้ท่านได้กล่าวว่า “พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้เปลี่ยน โฉมหน้า

⁸⁶ พัชรี พันธุ์รอด. ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 26

ไปจากแนวความคิดของท่านมาก แต่ก็ยังดีกว่าที่พระราชบัญญัติฉบับนี้จะไม่ผ่านสภาจึงขอให้นี่คือจุดเริ่มต้น”⁸⁷

เหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 คือ “ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อสนองนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ”⁸⁸

การประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีผลทำให้เกิดการจัดตั้ง ส.ป.ก. ขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาจนถึงปัจจุบันและได้มีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก. จังหวัด) เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่จังหวัดใดแล้ว ให้จัดตั้ง ส.ป.ก. จังหวัด ขึ้นโดยให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่ในการและความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. จังหวัด

⁸⁷ พินิต สุวรรณะชญ. การเสริมสร้างความมั่นคงของชาติด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วยการปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. 2524. หน้า 20

⁸⁸ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ. เล่ม 92 ตอนที่ 54. (2518, 5 มีนาคม). หน้า 43

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 2 ครั้ง ได้แก่ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519⁸⁹ และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532⁹⁰ เนื่องจากยังมีบทบัญญัติไม่ครอบคลุม และไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินอยู่หลายประการ เช่น เรื่องการออกพันธบัตรการชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สมควรแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายเกิดความคล่องตัวและสนองนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลได้รวดเร็ว



⁸⁹ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ. เล่ม 93 ตอนที่ 144. (2519, 17 พฤศจิกายน). หน้า 47

⁹⁰ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ. เล่ม 106 ตอนที่ 149. (2532, 8 กันยายน). หน้า 12

บทที่ 3

มาตรการคุ้มครองที่ดินของบุคคลที่รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ของประเทศไทยและต่างประเทศ

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ซึ่งที่ดินทรัพยากรสำคัญที่ใช้ประกอบเกษตรกรรม ดังนั้น ในการที่จะทำให้อาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพที่ยั่งยืนจะต้องมีการรักษาผืนแผ่นดินเพื่อใช้ในการประกอบเกษตรกรรม ซึ่งเครื่องมือสำคัญของรัฐที่ใช้ในการรักษาผืนแผ่นดินให้เกษตรกรไว้ใช้ประกอบเกษตรกรรม คือ กฎหมายซึ่งได้กำหนดไว้ในสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยที่รัฐพึงต้องกระทำการช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้นำที่ดินมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยการจัดซื้อเวนคืน หรือการนำที่ดินของรัฐมาจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ ซึ่งเจตนารมณ์ที่แท้จริงของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ตั้งแต่เริ่มประกาศใช้ มีวัตถุประสงค์ที่จะนำที่ดินซึ่งเอกชนที่มีที่ดินมากและที่เพียงพอต่อการครองชีพแล้วโดยการจัดซื้อหรือการเวนคืนแล้วนำมาจัดให้กับเกษตรกรผู้ที่ไม่มียอดที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ได้มีโอกาสที่มีสิทธิในที่ดินเป็นของตนเอง โดยนำมาจัดให้กับเกษตรกรเช่า และเมื่อเกษตรกรได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินจนมีความมั่นคงและหากประสงค์ที่จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินก็สามารถที่จะยื่นคำขอในการเช่าซื้อที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะตรวจสอบคุณสมบัติและความสามารถในการที่จะเช่าซื้อที่ดิน เมื่อคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ก็จะให้เกษตรกรรายนั้นทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามแบบที่กำหนด และเมื่อเกษตรกรจ่ายค่าเช่าซื้อที่ดินครบถ้วนแล้ว เกษตรกรจะได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้น อันเป็นการบรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเอง ไม่ตกเป็นผู้เช่าที่ดินมีความมั่นคงในอาชีพและทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการพัฒนาสิทธิจากผู้เช่าที่ดิน ผู้ที่ไม่มีที่ดิน เป็นของตนเอง ให้มาเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และเป็นการบรรลุวัตถุประสงค์ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในการพัฒนาสิทธิของเกษตรกรจากผู้ที่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพจนกลายเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีกฎหมาย

ที่เกี่ยวข้องและให้อำนาจในการดำเนินการ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

โดยกฎหมายต่างๆ เหล่านี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการที่จะรับรองสิทธิให้เกษตรกร มีความมั่นคง มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยให้มีความมั่นคงการประกอบอาชีพเกษตรกรรม จนถึงเกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเอง โดยเริ่มต้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานถึงสิทธิในที่ดินที่ประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในราชอาณาจักรไทย ของคนไทย และตามประมวลกฎหมายที่ดินจะเป็นการกำหนดถึงสิทธิของผู้ครอบครองที่ดิน โดยกำหนดประเภทเอกสารสิทธิต่างๆ ในที่ดินที่ให้ประชาชนได้ครอบครอง เช่น โฉนดที่ดิน น.ส.3 ก และ น.ส.3 ซึ่งโดยส่วนใหญ่ที่ดินประเภทนี้จะมีแต่นายทุนเป็นผู้ครอบครองที่ดินรายละ เป็นร้อยเป็นพันไร่ ทำให้พื้นที่การเกษตรที่มีอยู่ไม่ตกถึงเกษตรกรผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม อย่างแท้จริงรัฐ จึงได้บัญญัติกฎหมายเพื่อช่วยให้เกษตรกรผู้ที่ไม่มียุทธินทำกินเป็นของตนเอง ได้มีโอกาสในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเริ่มต้น จากการกำหนดพื้นที่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อกำหนดพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมาดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรผู้ที่มี คุณสมบัติที่จะได้รับสิทธิ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้เขาที่ดินหรือ จัดเช่าทำประโยชน์ ซึ่งในการวิจัยนี้จะกล่าวถึงเฉพาะที่ดินที่เป็นเรื่องของการจัดที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อ หรือเป็นผู้จัดหา โดยทำการคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยการเช่าที่ดิน และเมื่อเกษตรกรเช่าที่ดินมาระยะหนึ่งแล้วเกษตรกรผู้นั้นเห็นว่าตนเองมีความสามารถมีรายได้มากขึ้นก็จะยื่นคำขอเช่าซื้อที่ดิน ต่อ ส.ป.ก. เมื่อ ส.ป.ก. ตรวจสอบคำขอแล้วเห็นว่ามีความเหมาะสมก็ดำเนินการนำเรื่องเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาคำขออนุญาตให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดิน เมื่อเกษตรกรได้ชำระเงินเช่าซื้อที่ดินครบถ้วนตามกำหนดตามสัญญาแล้ว ส.ป.ก. จะดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้กับเกษตรกรรายนั้น ซึ่งเป็นการทำให้เกษตรกรมีความมั่นคงในอาชีพเกษตรกรรม นอกจากนี้รัฐยังมีการช่วยสนับสนุนแหล่งน้ำและการจัดทำ ถนนหนทาง โดยที่รัฐเข้าไปจัดรูปที่ดินให้กับเกษตรกรเพื่อให้ที่ดินให้มีความเหมาะสมกับการทำการเกษตร โดยจัดทำแหล่งน้ำระบบชลประทานในการประกอบเกษตรกรรม และถนนเพื่อใช้ในการสัญจรขนย้ายพืชผลทางการเกษตร และยังมีจัดหาแหล่งทุนให้กับเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจากเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้เกษตรกร ในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในการประกอบการเกษตร

กฎหมายต่างๆ เหล่านี้กำหนดสิทธิของประชาชนในการที่จะได้ครอบครองไว้ซึ่งที่ดิน ในที่นี้ผู้วิจัยจะกล่าวในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการคุ้มครองที่ดินของบุคคลที่รับสิทธิ จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้

1. การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย

1.1 หลักการและวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครอง ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดิน ของรัฐ หรือ ที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อจัดให้แก่เกษตรกร ผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอ แก่การครองชีพและสถาบัน การเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า เข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่าย ให้เกิดผลดียิ่งขึ้น⁹¹

ซึ่งจากหลักการดังกล่าว เห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการสร้างความมั่นคงในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมให้กับเกษตรกร โดยปัจจัยหลักพื้นฐานที่รัฐต้องช่วยเหลือ คือทำให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยนำวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาใช้ โดยการจัดหาที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีได้ทำประโยชน์ด้วยตนเองหรือมีที่ดินมากเกินที่จะทำประโยชน์ ในที่ดินด้วยตนเองเพียงผู้เดียวได้ โดยใช้มาตรการที่เบาที่สุดโดยเจรจาซื้อที่ดินนั้นจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งหากเจ้าของที่ดิน ไม่ยินยอมที่จะขายที่ดินให้ก็จะใช้มาตรการที่รุนแรงขึ้น โดยใช้วิธีการเวนคืน และเมื่อ ส.ป.ก. ได้ที่ดินมาแล้วก็จะคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม เข้าทำประโยชน์ โดยการเช่า หรือเช่าซื้อที่ดินนั้น พร้อมกับพัฒนาอาชีพให้กับเกษตรกร

⁹¹ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 “การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐ จัดซื้อหรือเวนคืน จากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัด ให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกร ได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน และปรับปรุงพื้นที่และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร เพื่อให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีคุณภาพชีวิตที่ดินขึ้น และส่งผลให้บุตรหลาน ของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นสืบสานความเป็นเกษตรกรต่อจากบิดา มารดา เนื่องจากอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพที่ยั่งยืน มิใช่อาชีพทางเลือกที่ไม่มีอาชีพอื่นทำแล้วจึงจะมาประกอบอาชีพเกษตรกรรม

1.2 การปฏิรูปที่ดินโดยองค์การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ค.ป.ก.) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธาน โดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นฝ่ายเลขานุการ และให้มีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม⁹²

1.2.1 งานจัดที่ดิน

เป็นการสนับสนุนให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินภายใต้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยดำเนินการในที่ดิน 2 ประเภท ได้แก่ ที่ดินของรัฐ และที่ดินเอกชน

1) การจัดที่ดินในที่ดินของรัฐ

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ส.ป.ก. จะทำการสำรวจรังวัด และสอบสวนสิทธิในที่ดิน เจรจากระจายสิทธิ ลดเนื้อที่และแบ่งแยกที่ดิน (กรณีมีที่ดินกินสิทธิตามกฎหมาย) เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ตามที่เกษตรกรได้ยื่นคำร้องไว้ ซึ่งเกษตรกรจะได้รับสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ได้รับหนังสือรับมอบที่ดิน (ส.ป.ก.4-28) และหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) และมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินต่อไป โดยที่ดินของรัฐ ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพ ที่จำแนกเป็นที่จัดสรรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่สาธารณประโยชน์ที่ราษฎรเลิกใช้ร่วมกัน ที่สาธารณสมบัติแผ่นดิน และที่รกร้างว่างเปล่าที่อยู่นอกเขตป่าไม้ถาวร⁹³

⁹² พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 12

⁹³ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27

2) กำจัดที่ดินในที่ดินเอกชน

ส.ป.ก. จะจัดซื้อ หรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเกินกว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดแล้ว ส.ป.ก. จะนำที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืน⁹⁴ มาจัดสรรแก่เกษตรกรผู้เช่า เติม หรือผู้ไร่ที่ทำกิน หรือผู้มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ ซึ่งเกษตรกรจะต้องเช่า หรือเช่าซื้อจาก ส.ป.ก. และมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดิน (มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง) ต่อไป

1.2.2 งานพัฒนา

ส.ป.ก. ดำเนินงานในส่วนที่ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นๆ ในกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ โดยให้การสนับสนุนเกี่ยวกับการก่อสร้างปรับปรุง ซ่อมแซม เส้นทางคมนาคม และแหล่งน้ำ เพื่อยกระดับสภาพความเป็นอยู่ตามความจำเป็น และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ เพื่อการอุปโภคบริโภค และการเกษตร เฉพาะในเขตพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร⁹⁵

1.2.3 งานเพิ่มรายได้

เป็นการดำเนินงานปรับปรุง เปลี่ยนแปลงระบบการผลิตและ โครงสร้าง ทางการเกษตร จัดตั้งสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน จัดหาสินเชื่อและปัจจัยการผลิต พัฒนาและส่งเสริม อาชีพด้านการเกษตรและนอกการเกษตร การให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการรักษาคุณแลทรัพยากรธรรมชาติและอื่นๆ ให้เป็นไปตามระเบียบ และมติของ คปก. ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในที่ดินสาธารณะ ที่ดินชุมชน และที่ดินที่จัดให้เกษตรกร โดย ส.ป.ก. จะประสานงาน กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ตามสภาพของท้องถิ่นๆ สอดคล้อง กับความต้องการของเกษตรกร⁹⁶

⁹⁴ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 29

⁹⁵ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 19 (6)

⁹⁶ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 19 (9)

2. คุณสมบัติและลักษณะของผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 มี 3 ประเภท คือ เกษตรกร สถาบันเกษตรกร และผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ออกประกาศกระทรวงกำหนดกิจการที่เป็นสนับสนุนเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.1 คุณสมบัติและลักษณะของการเป็นเกษตรกรตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน⁹⁷

เกษตรกร หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก หรือผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

2.1.1 ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่แล้วตามความเป็นจริงและใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบปีเพื่อประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องที่นั้น

2.1.2 ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร ตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บรรดาซึ่งไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพ ไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่ตามความเป็นจริง และไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง แต่มาขอรับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบนี้โดยมีความประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

⁹⁷ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอด ทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 4

พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขการเป็นเกษตรกรไว้โดยกำหนดไว้ว่าใครที่อยู่ในหลักเกณฑ์เงื่อนไขข้อหนึ่งข้อใดในมาตรา 3⁹⁸ ถือว่าบุคคลนั้นเป็นเกษตรกร

(1) ผู้ยากจน หมายถึง ผู้มีรายได้ซึ่งรวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้และเมื่อรวมกันแล้วจะต้องไม่สูงกว่าอัตราที่ คปก. กำหนด

(2) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หมายถึง ผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

(3) บุตรของเกษตรกร หมายถึง บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำที่เพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้วไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักเกษตรกร จะได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามขนาดจำนวนที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เห็นสมควร แต่เนื้อที่ทั้งหมดเมื่อรวมกับที่เกษตรกรมีอยู่เดิมแล้วต้องไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยทั่วไป ส่วนเกษตรกรที่เลี้ยงสัตว์ใหญ่ได้รับที่ดินไม่เกิน 100 ไร่

⁹⁸ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535

มาตรา 3 บุคคลซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเกษตรกร (1) ผู้ยากจน ซึ่งหมายถึงผู้มีรายได้ไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด รายได้ตาม (1) ให้หมายความรวมถึงสิทธิหรือประโยชน์อื่นที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย (2) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึงผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม (3) บุตรของเกษตรกร ซึ่งหมายถึงบุตร โดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

2.2 ลักษณะของสถาบันเกษตรกรตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

สถาบันเกษตรกร หมายถึง กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตรและชุมนุมสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ซึ่งจะได้รับการจัดที่ดินตามขนาดเนื้อที่ที่คณะกรรมการคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้นๆ⁹⁹

2.3 กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนเนื่องเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การจัดที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจัดที่ดินอีกประเภทหนึ่งของการปฏิรูปที่ดินดินตามมาตรา 30 วรรคห้า ซึ่งกิจการที่จะดำเนินการได้เฉพาะกิจการตามประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์¹⁰⁰ เท่านั้น ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า ไว้สรุปได้ว่า กิจการที่กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง กิจการทางวิชาการ เกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ทางการเกษตรกิจการที่ส่งเสริม หรือประกัน ราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับ ส.ป.ก. ในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม และปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตการจำหน่ายและการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจ และสังคมในเขตดำเนิน การปฏิรูปที่ดิน และกิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง กิจการ แปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก¹⁰¹

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ออกประกาศกำหนดรายการ กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้าแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม โดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 พ.ศ. 2563 กำหนดประเภทกิจการที่การประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน

⁹⁹ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 30 วรรคห้า

¹⁰¹ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 พ.ศ. 2563 *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 107 ตอนที่ 248. (2533, 13 ธันวาคม). หน้า 10538-10539

เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมไว้ว่ามีกิจการใดบ้างที่สามารถจะขอจัดที่ดินเพื่อการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม¹⁰² โดยผู้รับอนุญาตนั้นจะต้องเสียค่าเช่าที่ดินในการดำเนินกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมตามอัตราที่กำหนดในประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าตอบแทนการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2565¹⁰³

3. กระบวนการดำเนินงานตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3.1 ขั้นตอนการจัดหาที่ดินหรือขั้นเตรียมการในการดำเนินงานจัดหาที่ดินแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน

3.1.1 การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน¹⁰⁴

ที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. ได้รับมา มี 4 ประเภท คือ ที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองเลิกใช้ร่วมกันแล้ว ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งรกร้างว่างเปล่า และที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม โดยที่ดินที่ได้รับมาจากป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมีจำนวนมากที่สุด ประชาชนจะจับจองทำประโยชน์ โดยการบุกเบิกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและไม่มีเอกสารแสดงสิทธิรับรอง หรือกรณีที่ประชาชนครอบครองทำประโยชน์อยู่แล้ว แต่รัฐได้ประกาศเขตเป็นป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนที่ดินทำกินของประชาชน รัฐจึงต้องการแก้ไขปัญหาโดยให้ประชาชนเหล่านี้โดยมอบให้ ส.ป.ก. ออกเอกสารสิทธิเพื่อรับรองประชาชนกลุ่มนี้อยู่โดยถูกต้องตามกฎหมาย¹⁰⁵

¹⁰² ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง ราชการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 พ.ศ. 2563 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 302 ง. (2563, 25 ธันวาคม). หน้า 60

¹⁰³ ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าตอบแทนการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2565 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 139 ตอนพิเศษ 61 ง. (2565, 16 มีนาคม). หน้า 35

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26

¹⁰⁵ นันทน์กัฏฐ์ นิธิเมธีรัตนนท์ (2564) การจัดหาที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ 14,3, (กรกฎาคม-กันยายน 2564): 409-433. หน้า 413

3.1.2 การได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน มีวิธีการได้มาซึ่งที่ดินอยู่ 2 แบบ คือ การจัดหาที่ดิน โดยการซื้อที่ดินจากเอกชนทั่วไป และการจัดหาที่ดินโดยการเวนคืน¹⁰⁶ ซึ่งการจัดหาที่ดิน โดยการซื้อที่ดินจากเอกชนทั่วไป โดยการเจรจาต่อรองซื้อจากประชาชนที่ต้องการจะขายที่ดิน แต่เอกชนที่จะขายที่ดินให้กับ ส.ป.ก. ยังมีจำนวนน้อย เนื่องจากการจัดซื้อที่ดินต้องดำเนินการจัดซื้อที่ดิน ที่มีขั้นตอนที่ยาวนานและล่าช้า จึงทำให้เจ้าของที่ดินเดิมที่ประสงค์จะขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. นำที่ดินไปขายให้กับเอกชนรายอื่นที่มีความพร้อมจะจ่ายเงินได้ทันทีและกรณีการจัดหาที่ดินโดยการเวนคืน เป็นกรณีที่ ส.ป.ก. เห็นว่าที่ดินที่ประสงค์จะจัดซื้อนั้นเหมาะสมต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ไม่สามารถเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินได้ จึงต้องดำเนินการบังคับซื้อที่ดินหรือ การเวนคืนที่ดิน ซึ่งนับแต่จัดตั้ง ส.ป.ก. ยังไม่เคยจัดหาที่ดินมาได้โดยวิธีการเวนคืน¹⁰⁷

3.2 ขั้นตอนการจัดที่ดินให้กับเกษตรกร

3.2.1 การจัดที่ดินของรัฐ

การจัดที่ดินของรัฐเป็นการนำที่ดินสาธารณประโยชน์ที่พลเมืองเลิกใช้ร่วมกันแล้ว ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งรกร้างว่างเปล่าและที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม มาจัดให้กับเกษตรกร ซึ่งในที่ดินของรัฐนั้น เกือบทั้งหมดจะมีราษฎรครอบครองทำกิน และอยู่อาศัยในที่ดินอยู่ก่อนแล้ว โดยขั้นตอนดำเนินการ จัดที่ดินจะเริ่มจากการสำรวจรังวัดแปลงถือครองที่ดินของรัฐเพื่อให้ทราบถึงตำแหน่งรูปแปลงที่ดิน โดยกำหนดขอบเขต ขนาดเนื้อที่ตามรูปแปลงที่ดินเดิมที่ราษฎรถือครองทำกินอยู่แล้ว และเมื่อดำเนินการ รังวัดที่ดินและทราบผู้ถือครองที่ดินแล้วจะดำเนินการสอบสวนสิทธิในที่ดิน เพื่อให้ทราบข้อมูล รายละเอียดเกี่ยวกับตัวราษฎรผู้ถือครองที่ดินและการทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อนำมาใช้ในการตรวจสอบ คุณสมบัติเกษตรกร และถ้าสอบสวนสิทธิพบว่าที่ดินที่ถือครองมีเนื้อที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ก็จะดำเนินการเจรจาผู้ถือครองที่ดินกระจายสิทธิการถือครองที่ดินนั้นให้แก่เกษตรกรรายใหม่ต่อไป เพื่อให้มีขนาดไม่เกินสิทธิที่จะมีได้ตามกฎหมาย และเมื่อ ส.ป.ก. จังหวัด มีแผนงานคัดเลือก และจัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ให้ ส.ป.ก. จังหวัด แห่งท้องที่นั้นประกาศให้บุคคล ยื่นคำขอรับการคัดเลือกการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อ ส.ป.ก. จังหวัด หรือในกรณี ที่ผู้ถือครองที่ดินการยื่นคำขอได้ยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินเป็นการเฉพาะรายต่อ ส.ป.ก. จังหวัด ไม่ว่าจะได้มีประกาศ หรือไม่ก็ตาม นำรายชื่อเกษตรกรผู้ยื่นคำขอมารวบรวมประกอบการพิจารณาคัดเลือก

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 29

¹⁰⁷ นันทน์ภัส นิธิเมธีรัตนนท์. การจัดหาที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 413-414

เกษตรกรให้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน และเมื่อได้เตรียมการต่างๆ ข้างต้นแล้วจึงดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งเป็นอำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย¹⁰⁸ ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ 403/2564 เรื่อง มอบหมายหน้าที่ และอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2564 มอบหมายให้ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาคัดเลือก และจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร และออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01)¹⁰⁹

3.2.2 การจัดที่ดินเอกชน

การจัดที่ดินของเอกชน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 29¹¹⁰ ได้กำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจในการดำเนินการจัดซื้อ หรือเวนคืนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจากเจ้าของที่ดินได้ซึ่งตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4¹¹¹ ได้ให้คำนิยามคำว่า “เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน เท่านั้น และเป็นที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

¹⁰⁸ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สิน และหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564

¹⁰⁹ คำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ 403/2564 เรื่อง มอบหมายหน้าที่ และอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2564

¹¹⁰ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 29 ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้

¹¹¹ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 “เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินไว้ดังนี้

(1) การจัดซื้อ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 19 (2)¹¹² ได้กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการข้อบังคับหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน การปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมทั้งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา 29 ด้วยอำนาจในการจัดซื้อที่ดิน กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่า ต้องดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดิน จะกระทำนอกเหนือหรือเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้ ดังนั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงไม่อาจจัดซื้อที่ดิน โดยอาศัยหลักสัญญาซื้อขาย ในฐานะเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้¹¹³ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดซื้อที่ดินไว้เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

ก. เมื่อได้รับอนุมัติแผนการจัดซื้อที่ดินแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประกาศกำหนดพื้นที่เพื่อการจัดซื้อที่ดินโดยใช้เขตตำบลหรืออำเภอเป็นหลัก และพิจารณา จากข้อมูลสภาพพื้นที่ที่มีความเหมาะสมแก่เกษตรกรรม จำนวนเกษตรกรผู้เช่าที่ดินหรือผู้ขึ้นทะเบียน ขอรับการจัดที่ดิน สภาพการทำประโยชน์ในที่ดิน จำนวนเจ้าของที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ด้วยตนเอง หรือให้ผู้เช่า หรือปล่อยทิ้งร้างไว้โดยให้ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สถานที่ที่กำหนดเป็นระยะเวลา ไม่น้อยกว่า 30 วัน

ข. ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมของที่ดินและให้ความเห็นเกี่ยวกับราคาที่ดินที่จะดำเนินการจัดซื้อ

ค. เมื่อมีผู้เสนอขายที่ดินสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องดำเนินการ ตรวจสอบความถูกต้องของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการทับซ้อนของพื้นที่กับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่ไม่พบปัญหาในการตรวจสอบดังกล่าวให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัด มอบหมายเจ้าหน้าที่

¹¹² พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 19 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดิน ของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้ ... (2) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา 29 และการ กำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามมาตรา 30

¹¹³ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง อำนาจในการจัดซื้อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ 769/2553)

ไม่น้อยกว่า 3 คน ทำการตรวจสอบสภาพแปลงที่ดินและเจรจาต่อรองราคาและรายงานผลการตรวจสอบ พร้อมเสนอความเห็นเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมที่จะจัดซื้อที่ดิน หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินมีความเหมาะสมและเห็นชอบตามราคาที่เสนอขาย หรือตามที่ได้เจรจาต่อรองราคา ให้เสนอผู้มีอำนาจอนุมัติให้จัดซื้อที่ดินหากไม่เห็นชอบด้วยให้ถือเป็นยุติ

ง. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจเห็นชอบการจัดซื้อและอนุมัติราคาที่ดินต่อได้ไม่เกินหนึ่งเท่าครึ่งของราคาประเมินของกรมธนารักษ์หากราคาที่ดินต่อไว้เกินกว่าราคาประเมินของกรมธนารักษ์ให้เสนอคณะกรรมการ โครงการและการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้พิจารณาหากพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบกับการจัดซื้อและไม่อนุมัติราคาที่ดินให้ถือเป็นยุติ หากเห็นชอบการจัดซื้อและอนุมัติราคาที่ดินให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินกับผู้เสนอขายที่ดิน¹¹⁴

(2) การเวนคืนที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 34¹¹⁵ ได้กำหนดให้นำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้โดยอนุโลม ซึ่งเมื่อได้เวนคืนที่ดินแล้วให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจเข้าครอบครองที่ดินเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทันทีโดยให้ดำเนินการเวนคืนที่ดินในพื้นที่ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ดำเนินการเจรจาจัดซื้อที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อที่ดินของเอกชนแล้วแต่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ตกลงขายที่ดิน หากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควรดำเนินการเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีขั้นตอนและวิธีดำเนินการเวนคืนที่ดิน ดังนี้

ก. ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจัดทำ โครงการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อื่นในที่ดิน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณา

¹¹⁴ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดซื้อที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 132 ตอนพิเศษ 72 ง. (2558, 31 มีนาคม). หน้า 1

¹¹⁵ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 34 ในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

สำหรับที่ดินที่เวนคืนตามวรรคหนึ่ง ให้ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทันที

ข. เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติแผนงานและโครงการแล้วให้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน พร้อมจัดทำแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณพื้นที่ที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530¹¹⁶ โดยมีกำหนดเวลาใช้บังคับไม่เกิน 4 ปี เมื่อพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบภายใน 15 วัน ว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเข้าสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน ปักหลักหมายเขตรังวัดสอบเขตที่ดินที่จะเวนคืนที่แน่นอน โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ พร้อมทั้งจัดทำบัญชีรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืน รายชื่อผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทน เพื่อใช้ดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายกับผู้เป็นเจ้าของหรือ ผู้ครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนต่อไป หากสามารถตกลงซื้อขายกันได้จะจัดทำสัญญาซื้อขายจ่ายเงินค่าทดแทนและดำเนินการปักหลักหมายเขตที่ดิน แต่หากไม่สามารถตกลงซื้อขายกันได้ก็จะดำเนินการออกพระราชบัญญัติเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พร้อมแผนที่ หรือแผนผังแสดงเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืนแนบท้ายพระราชบัญญัติมาบังคับใช้แทนหลักเกณฑ์ในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ถือครองที่ดินเกินกว่าสิทธิที่กฎหมายกำหนดไว้ มีดังต่อไปนี้¹¹⁷

¹¹⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 6 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนต้องระบุ

- (1) ความประสงค์ของการเวนคืน
- (2) เจ้าหน้าที่เวนคืน
- (3) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้นติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น

¹¹⁷ คำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ 796/2534 เรื่อง ขั้นตอนและวิธีดำเนินการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ อย่างอื่นเพื่อ ประโยชน์ ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สั่ง ณ วันที่ 24 ตุลาคม 2534

ก) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดิน โดยประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองเกินกว่า 50 ไร่ ให้มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่า 50 ไร่

ข) ที่ดินที่เจ้าของที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ใช้เพื่อเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ตามรัฐมนตรีประกาศกำหนด (โค กระบือ ม้า) ให้มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่า 100 ไร่

ค) ที่ดินที่เจ้าของที่ดินมิได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง แต่ใช้เพียงเล็กน้อย หรือเพียงบางส่วนเพื่อแสดงสิทธิในที่ดิน ให้มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่า 20 ไร่

ทั้งนี้ เจ้าของที่ดินที่อยู่ในเกณฑ์ที่อาจถูกจัดซื้อที่ดินตาม (1) และ (2) สามารถยื่นคำร้องขอมีสสิทธิในที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้ หากทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง เกินกว่าที่กล่าวแล้วไม่ต่ำกว่า 1 ปี ก่อนวันที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ใช้บังคับ โดยจะต้องแสดงได้ว่ามีความสามารถ มีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ และต้องเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง โดยจะได้รับอนุญาตไม่เกิน 1,000 ไร่ สำหรับเจ้าของที่ดินที่อยู่ในเกณฑ์ที่อาจถูกจัดซื้อตาม (3) หากมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้น ให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ก็สามารถยื่นคำร้องขอมีสสิทธิในที่ดินตามขนาดใน (1) หรือ (2) ได้อย่างไรก็ตาม หากเจ้าของที่ดินตาม (1) (2) และ (3) ต้องการขายที่ดินให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งหมด กฎหมายก็ได้ให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดซื้อได้ด้วย ตามมาตรา 29 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม¹¹⁸

¹¹⁸ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 29 วรรคสาม และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ. ศ. 2532

ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 36 ทวิ และตามมาตรา 36 ทวิ วรรคสอง ยังได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดง สิทธิในที่ดินให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่ร้องขอด้วย¹¹⁹

ที่ดินเอกชนที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาตามกระบวนการ ดังกล่าวข้างต้นแล้วให้ดำเนินงานเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (1) ที่ดินของรัฐที่นำมาเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2) ที่ดินที่ได้มานอกเหนือจาก (1) เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อนำที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในแปลงที่ดิน ซึ่งต้องดำเนินการดังนี้¹²⁰

(1) เมื่อได้มีการประกาศให้เกษตรกรยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินหรือการยื่นคำขอเฉพาะรายเพื่อขอเข้ารับการคัดเลือก ให้พิจารณาผู้ถือครองที่ดินที่อยู่ในฐานะผู้เช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดินเดิม ในขณะที่โอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินนั้นเป็นของ ส.ป.ก. ในการพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

(2) สอบสวนสิทธิเพื่อให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับตัวเกษตรกรในเรื่องภูมิลำเนา อาชีพ บุคคลในครอบครัว สภาพการถือครองที่ดิน เพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณาคุณสมบัติของเกษตรกรเพื่อการคัดเลือกเกษตรกร

(3) ดำรงไว้ดแปลงที่ดิน กรณีที่สามารถซื้อที่ดินแปลงใหญ่หรือซื้อที่ดินหลายแปลงรวมกันเป็นผืนใหญ่ ส.ป.ก. จะทำการรังวัดแบ่งแปลงที่ดินเพื่อจัดสรรให้กับเกษตรกรในเนื้อที่ที่เหมาะสมกับการทำการเกษตรในลักษณะของการจัดรูปที่ดินโดยให้มีถนนมีการทำระบบชลประทานเพื่อใช้ในการทำการเกษตรซึ่งเป็นการพัฒนาสิ่งสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานหรือกรณีที่ดินที่จัดซื้อมาได้มีขนาดใหญ่ ก็อาจไม่รังวัดแบ่งแปลงเพื่อที่ที่ดินที่จะจัดให้กับเกษตรกรมีขนาดที่เหมาะสมเพียงพอต่อการครองชีพ

¹¹⁹ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 36 ทวิ

¹²⁰ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 138 ตอนพิเศษ 58 ง. (2564, 15 กรกฎาคม). หน้า 1

(4) ในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ต้องตรวจสอบคุณสมบัติรวมถึงแนวเขตและสถานะของที่ดิน โดยพิจารณาจากพยานหลักฐาน ในระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ ของ ส.ป.ก. และระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับพยานหลักฐาน ที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงเมื่อได้เตรียมการต่างๆ ข้างต้น แล้ว นำเสนอที่ดินจังหวัดอนุญาตให้เข้าทำ ประโยชน์ในที่ดินโดยการทำสัญญาเช่า หรือเช่าซื้อที่ดิน

(5) การจัดเกษตรกรลงแปลงที่ดินพร้อมทั้งทำสัญญาเช่าที่ดิน หรือทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินตามความประสงค์ของเกษตรกร หลังจากที่เกษตรกรได้เช่าซื้อที่ดิน ครบกำหนดตามระยะเวลาสัญญาเช่าซื้อและชำระค่าเช่าซื้อที่ดินครบถ้วนแล้วก็ดำเนินการโอนสิทธิ ที่ดินให้กับเกษตรกร (โอนกรรมสิทธิ์ โฉนดที่ดิน (น.ส.4) หรือสิทธิครอบครอง หนังสือรับรอง การทำประโยชน์ (น.ส.3))

4. มาตรการคุ้มครองที่ดินตามกฎหมายของประเทศไทย

4.1 มาตรการคุ้มครองที่ดินของบุคคลที่รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม

การประกอบเกษตรกรถือเป็นอาชีพหลักของประชาชนชาวไทยในการประกอบอาชีพ เกษตรกรรม ปัจจัยหลักสำคัญอย่างหนึ่งในการประกอบอาชีพเกษตรกรคือที่ดิน แต่ที่ดินส่วนใหญ่ ไม่ได้ตกอยู่ในมือของเกษตรกร รัฐบาลจึงต้องเข้ามาแทรกแซง โดยใช้มาตรการทางกฎหมาย ต่างๆ เพื่อเป็นการช่วยเหลือให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย 2560 หมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 72 (3)¹²¹ กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการ เกี่ยวกับที่ดิน โดยจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้สามารถมีที่ดินทำกินได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม และมาตรา 73¹²² กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกร ประกอบเกษตรกรรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำ และสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกิน

¹²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 มาตรา 72 รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้... (3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้ อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม

¹²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 มาตรา 73 รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกร ประกอบเกษตรกรรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำ และสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกิน โดยการปฏิรูปที่ดิน หรือวิธีอื่นใด

โดยการปฏิรูปที่ดิน หรือวิธีอื่นใด โดยกำหนดเป็นนโยบายสำคัญของรัฐในการกำหนดมาตรการ หรือกลไกช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เนื่องจากเกษตรกรเป็นพื้นฐาน และอาชีพหลักของสังคมไทย และในอดีตที่ผ่านมาราคาสินค้าทางการเกษตรไม่สมดุลกับต้นทุน การผลิต ดังนั้น จึงต้องกำหนดนโยบายให้มีมาตรการหรือกลไกช่วยเหลือเกษตรกรให้มีคุณภาพ ผลผลิตสูง และมีต้นทุนต่ำ เพื่อเป็นการช่วยเหลือ เกษตรกร ให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ ส่วนเกษตรกร ที่เป็นผู้ยากไร้ได้กำหนดให้รัฐช่วยเหลือให้มีที่ดินทำกิน โดย วิธีการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นโดยการ ปฏิรูปที่ดินมีหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ 1. การกำหนดขนาดการถือครอง ที่ดิน และ 2. การพัฒนา ที่ดินให้มีคุณภาพ

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 กำหนดมาตรการกลไกในการช่วยเหลือ เกษตรกรซึ่งได้กำหนดมาตรการไว้มาตรการหนึ่งคือการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นเครื่องมือ ที่สำคัญในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดวิธีการขั้นตอนในการจัดที่ดินให้กับเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ โดยได้กำหนดขนาดการถือครองให้กับเกษตรกร ได้ไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับการทำการเกษตรทั่วไป และกำหนดการถือครองที่ดินไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ และพัฒนาที่ดินให้เกิดคุณภาพโดยการจัดรูปแปลงที่ดินสร้างสิ่งสาธารณูปโภค เช่น ถนน แหล่งน้ำ เพื่อให้เหมาะสมกับการประกอบเกษตรกรรม

ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ของประเทศไทยมีพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการ โดยเริ่มต้นจากการ ที่รัฐต้องดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการออกพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อจัดซื้อที่ดินจากผู้ที่ถือครองที่ดินไว้จำนวนมาก หรือที่เรียกว่า นายทุน แล้วรัฐบาลโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ดำเนินการเจรจาจัดซื้อที่ดิน เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรผู้ที่ไม่มียี่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ได้เช่าที่ดินในราคาที่ถูกลง โดยจะจัดที่ดินในเบื้องต้นให้พิจารณาจากผู้เช่าที่ดินเดิมจากเจ้าของที่ดิน เป็นผู้ที่มิสิทธิได้รับการจัดที่ดินเป็นอันดับแรก และหลังจากผู้ที่ได้รับจัดที่ดินได้เช่าที่ดินมาระยะหนึ่งแล้ว เห็นว่ามีความสามารถที่จะเช่าซื้อที่ดินได้ ก็สามารถยื่นคำขอกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ดิน ตั้งอยู่เพื่อยื่นคำขอเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และนำเรื่องเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด พิจารณานุญาตให้เช่าซื้อ และเกษตรกรจะเช่าทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระยะเวลา ที่เกษตรกรยื่นคำขอไว้ แต่ไม่เกิน 25 ปี เช่าซื้อที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จัดซื้อโดยเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี¹²³ เมื่อเกษตรกรจ่ายค่าเช่าซื้อที่ดินครบถ้วนแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะดำเนินการ โอนสิทธิในที่ดินที่ได้จ่ายค่าเช่าซื้อครบถ้วน โดยจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองให้แก่เกษตรกร แล้วแต่กรณี ณ ที่สำนักงานที่ดินที่ดินตั้งอยู่

ขั้นตอนการควบคุมสิทธิในที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิใช่มีเพียงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเท่านั้น แต่ยังเป็นการควบคุม สิทธิในที่ดินหลังจากที่เกษตรกรได้รับการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ตามที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมสิทธิในที่ดินที่ได้รับไปจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนสภาพที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่นับวันจะลดน้อยลง และป้องกันไม่ให้เกษตรกรต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินต้องตกเป็นผู้เช่าที่ดิน หรือผู้ไร้ที่ดินทำกิน การควบคุมสิทธิในที่ดินของ ส.ป.ก. อยู่ในรูปของการห้ามแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่นตามมาตรา 39¹²⁴ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และอยู่ในรูปของการกำหนดหน้าที่ให้แก่ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน การกำหนดครณีสันสิทธิของผู้ที่ได้รับ

¹²³ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก และจัดที่ดิน ให้แก่เกษตรกร การโอนหรือทอดทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สิน และหนี้สินของเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564

ข้อ 41 สัญญาเช่า ให้กำหนดค่าเช่าตามอัตราที่ ส.ป. ก. ประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการสำหรับสัญญาเช่าซื้อ ให้กำหนดจำนวนค่าเช่าซื้อเท่ากับมูลค่าที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด กับดอกเบี้ยอัตราร้อยละหนึ่งต่อปีของยอดเงินมูลค่าที่ดินที่ยังมิได้ชำระ

ข้อ 42 การเรียกเก็บค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อ ให้เรียกเก็บตั้งแต่วันที่เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามที่ระบุในสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าซื้อ และให้ชำระเงินค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อเป็นรายปีตามวันเวลาสถานที่ และวิธีการที่กำหนดไว้ในสัญญา ทั้งนี้ กรณีเป็นการจัดทำสัญญาเช่าที่ต่อเนื่องจากการยกเลิกสัญญาเช่าซื้อ หรือการจัดทำสัญญาเช่าซื้อที่ต่อเนื่องจากการยกเลิกสัญญาเช่า กับคู่สัญญารายเดิมในที่ดินแปลงเดียวกัน ให้ถือว่าวันที่ครบกำหนดชำระค่าเช่าซื้อในปีสุดท้ายของสัญญาเช่าซื้อที่ถูกยกเลิกหรือวันครบกำหนดชำระค่าเช่าในปีสุดท้ายของสัญญาเช่าที่ถูกยกเลิก เป็นวันที่เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามที่ระบุในสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าซื้อ ที่จัดทำขึ้นใหม่กำหนดระยะเวลาในการเช่าซื้อตามสัญญา ต้องไม่เกินยี่สิบห้าปี

¹²⁴ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการทอดทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

การจัดที่ดิน ซึ่งกำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ ในที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 ดังนี้

1) ควบคุมโดยมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จาก ส.ป.ก. จะตกอยู่ภายใต้การควบคุมที่ดิน ตามมาตรา 39 คือการห้ามแบ่งแยกและข้อจำกัดการโอน

(1) การห้ามแบ่งแยก มีเหตุผลเนื่องจากที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่จัดให้มีขนาดเล็ก อยู่แล้ว โดยมาตรา 30¹²⁵ แห่งกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้จัดที่ดินในกรณีทั่วไป ให้แก่เกษตรกรได้ไม่เกิน 50 ไร่ หากแบ่งออกเป็น แปลงเล็กแปลงหน้อย จะทำให้สภาพพื้นที่ ไม่เหมาะสมในการประกอบเกษตรกรรม เพราะในสภาพความจริง บุคคลที่ได้รับการจัดที่ดิน ก็จะได้ไม่ถึง 50 ไร่ เพราะที่ดินที่จัดซื้อมาก็จะได้เป็นผืนใหญ่ที่เกินกว่าห้าสิบไร่ มีจำนวนน้อยเนื่องจาก ที่ดินที่จัดซื้อจะกระจายไม่รวมเป็นแปลงเดียวกัน

¹²⁵ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

มาตรา 30 บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบ เกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(3) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภท และลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้นๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนด มิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกร แสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า...

(2) การควบคุมที่ดินโดยการห้ามโอน ข้อจำกัดการโอนตามมาตรา 39 ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินนั้นกำหนดให้ตกทอดทางมรดกให้เฉพาะแก่ทายาทโดยธรรม คือ ลำดับทายาทตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (บรรพ 6) มาตรา 1629¹²⁶ ว่าด้วยเรื่องมรดกกำหนดไว้ว่า การทำพินัยกรรมจะกระทำไม่ได้ส่วนการโอนกรณีอื่นในระหว่างเกษตรกรเจ้าของที่ดินยังมีชีวิตอยู่ให้โอนให้ได้เฉพาะสถาบันเกษตรกรซึ่งได้แก่สหกรณ์การเกษตรหรือโอนให้แก่ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นการคุ้มครองเกษตรกรและทายาทในครอบครัวให้มีหลักประกันของการมีที่ดินทำกิน ข้อจำกัดการโอนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นเงื่อนไขที่ติดไปกับที่ดินตลอดไป ในขณะที่แล้วมากฎหมายฉบับอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 จะกำหนดการห้ามโอนไว้เพียงระยะเวลาหนึ่งในระหว่าง 5 ปีเท่านั้น หลังจากได้รับ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3)

2) ควบคุมตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540¹²⁷

(1) หน้าที่ของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดิน ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและ สถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ข้อ 7 ได้กำหนดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดิน ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมีหน้าที่ปฏิบัติดังต่อไปนี้

¹²⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (บรรพ 6)

มาตรา 1629 ทายาทโดยธรรมมีลำดับเท่านั้น และภายใต้บังคับแห่งมาตรา 1630 วรรค 2 แต่ละลำดับ มีสิทธิได้รับมรดกก่อนหลังดังต่อไปนี้ คือ

- (1) ผู้สืบสันดาน
- (2) บิดามารดา
- (3) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน
- (4) พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน
- (5) ปู่ ย่า ตา ยาย
- (6) หลง ป้า น้า อา

คู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่นั้นก็เป็นทายาทโดยธรรม ภายใต้บังคับของบทบัญญัติพิเศษแห่งมาตรา 1635

¹²⁷ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 57. (2535, 16 กันยายน). หน้า 46

ก. ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองอย่างเต็มความสามารถ และต้องไม่นำที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้ผู้อื่นเช่า ให้ทำประโยชน์ หรือขาย

ข. ปฏิบัติตามสัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าเช่าเศษ

ค. ต้องไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม เช่น ขุดหน้าดินขาย

ง. ต้องไม่ขุดบ่อเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าร้อยละ 5 ของพื้นที่ที่ได้รับมอบ เช่น ถ้า ส.ป.ก. จัดที่ดินให้ 20 ไร่ จะขุดบ่อได้ไม่เกิน 1 ไร่ และต้องไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใดๆ ที่นอกเหนือจากการปลูกสร้างโรงเรือน รางฉาง ที่อยู่อาศัย หรือสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกรรมนั้นเกินสมควร หากต้องการจะทำการใดๆ ที่เกินจากนี้ให้ยื่น คำขออนุญาตต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเสียก่อน

จ. ดูแลรักษาหมุดหลักฐานและหลักเขตในที่ดินที่ได้รับมอบมิให้เกิดการชำรุดเสียหายหรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม

ฉ. ต้องไม่กระทำการใดๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดิน สภาพแวดล้อม หรือเสียหายต่อการทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่น

ช. ปฏิบัติตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

ซ. ปฏิบัติตามสัญญากู้ยืมที่ทำไว้กับ ส.ป.ก. และตามพันธะกรณีที่มีอยู่กับสถาบันการเงิน หรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก. เช่น ตามสัญญากู้ยืมเงินกับธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร หรือสัญญาตาม โครงการพัฒนาการเกษตรร่วมกับภาคเอกชน ถ้าเกษตรกรไม่ต้องการทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดจาก ส.ป.ก. ให้ยื่นคำขอสละสิทธิ์พร้อมคำขอบอกเลิกสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าเช่าเศษต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด การนำที่ดินไปให้ผู้อื่นเช่าเกษตรกรจะถูกสั่งให้สิ้นสิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นได้ส่วนบุคคลที่ซื้อก็ไม่มีสิทธิใดๆ ในการถือครองที่ดินนั้นและไม่สามารถเรียกร้องใดๆ จากรัฐได้หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมีหนังสือเตือนให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้นั้นยังคงฝ่าฝืนโดยไม่มีเหตุอันควรคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมีคำสั่งให้สิ้นสิทธิและต้องออกจากที่ดิน

(2) การสิ้นสิทธิในที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติ เกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 ข้อ 11¹²⁸ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร สิ้นสิทธิ หรือจะสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีดังต่อไปนี้

ก. ตาย เลิกสถาบันเกษตรกร หรือสละสิทธิ์ เว้นแต่ จะมีการตกทอดทางมรดก ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ข. โอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์การเช่า เช่าซื้อ หรือการจัดให้โดยมีค่าชดเชย ไปยังบุคคลอื่น ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ค. ขาดคุณสมบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนด คือ ไม่ได้ถือสัญชาติไทยหรือมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพก่อน ได้รับการคัดเลือกเข้าทำกินในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือไม่เป็นเกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ง. ฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์

4.2 มาตรการคุ้มครองที่ดินของบุคคลผู้ได้รับสิทธิในดินตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดิน เพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511¹²⁹ มีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือ ราษฎรที่ประกอบอาชีพทางเกษตรแต่ ขาดแคลนที่ดิน โดยรัฐเข้ามาดำเนินการจัดสรรที่ดินทำกิน ในขนาดที่เหมาะสมเพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพเกษตรกรรมโดยสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ เกี่ยวกับที่ดินขึ้น เนื่องจากสหกรณ์เป็นระบบเศรษฐกิจที่สมาชิกจะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจดำเนินการ จัดที่ดินตามพระราชบัญญัติ จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์ เช่น การจัดที่ดิน ในรูปแบบสหกรณ์นิคม และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เช่น การจัดที่ดินในรูปแบบนิคม สร้างตนเอง โดยมีวัตถุประสงค์ เป็นการช่วยเหลือเกษตรกร หรือได้รับผลกระทบจากการต่างๆ ของรัฐ

¹²⁸ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับ ที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 ตอนพิเศษ 51 ง. (2540, 25 มิถุนายน). หน้า 27

¹²⁹ พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ. เล่ม 85 ตอนที่ 55. (2511, 19 มิถุนายน). หน้า 59

สหกรณ์นิคม คือ สหกรณ์ภาคการเกษตรในรูปแบบหนึ่งที่มีการดำเนินการจัดสรรที่ดินทำกินให้ราษฎร การจัดสร้างปัจจัยพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวกให้ผู้ที่อยู่อาศัยควบคู่ไปกับการเกษตร การส่งเสริมอาชีพ รวมทั้งกิจกรรมให้บริการสาธารณูปโภคแก่สมาชิก สหกรณ์นิคมมีงานหลัก 2 งาน คือ งานจัดที่ดิน และงานจัดสหกรณ์¹³⁰

1) งานจัดที่ดิน เป็นงานที่โดยรัฐจัดหาที่ดินมาปรับปรุงสภาพ แล้วจัดสรรให้ราษฎรที่ประสบปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกินได้เข้าไปทำกินและอยู่อาศัย และทำสิ่งสาธารณูปโภคเพื่ออำนวยความสะดวกในการใช้ที่ดินและที่อยู่อาศัย เช่น ถนน แหล่งน้ำ โรงเรียน สถานีอนามัย ตลาด ฯลฯ เป็นต้น มีลักษณะการจัดทำหมู่บ้านขึ้นมาหมู่บ้านหนึ่ง โดยจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ในการดำเนินการ ซึ่งกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการ โดยเริ่มการจัดหาที่ดินมาจัดสรรให้กับราษฎรทำการเกษตรโดยการจัดตั้งเป็นสหกรณ์ในรูปแบบต่างๆ คือ การจัดที่ดินในรูปแบบของนิคมสหกรณ์ การจัดที่ดินในรูปแบบสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินจัดหาที่ดินแปลงใหญ่หรือแปลงเล็กแปลงน้อยที่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันเพื่อนำมาให้อาศัยได้เช่าหรือเช่าซื้อตามกำลังความสามารถของสมาชิกผู้ได้รับจัดสรร การจัดที่ดินลักษณะนี้อาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในลักษณะของเช่าทรัพย์หรือเช่าซื้อเป็นหลักปฏิบัติ และการจัดที่ดินในรูปแบบสหกรณ์เช่าที่ดิน โดยการนำที่ดินของรัฐมาจัดให้ราษฎรเช่า เช่น มาจากที่สงวนหวงห้ามของรัฐที่เป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมทั้งในสภาพที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือป่าตามมติของคณะรัฐมนตรี (ป่าเตรียมการสงวน) ถูกราษฎรเข้าไปบุกรุกทำกินจนเต็มพื้นที่ และรัฐไม่สามารถฟื้นฟูสภาพป่าให้คงเดิมได้การจัดที่ดินลักษณะนี้ยังคงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กรมส่งเสริมสหกรณ์จะเป็นผู้พิจารณาดำเนินการจัดที่ดินในรูปแบบต่างๆ ซึ่งหลังจากได้ที่ดินมาแล้วจะดำเนินการวางแผนปรับปรุงที่ดิน และดำเนินการสร้างบริการสาธารณะตามผังที่กำหนดไว้ เช่น ถนน การชลประทาน โรงเรียน สถานีอนามัย และสำรวจแบ่งแปลงที่ดินเพื่อเตรียมไว้จัดสรรให้กับราษฎร¹³¹

¹³⁰ สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์. *สหกรณ์นิคม*. ค้นคืน 15 พฤษภาคม 2564. จาก <http://www.cai.ku.ac.th/>

¹³¹ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 6 ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชน ได้มีที่ตั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดย จัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

หลังจากได้ที่ดินดำเนินการจัดรูปแปลงที่ดินพร้อมสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ แล้ว จะต้องดำเนินการคัดเลือกประชาชนเข้าเป็นสมาชิกเพื่อรับการจัดสรรที่ดิน โดยคณะกรรมการ ซึ่งแต่งตั้งตามมาตรา 34¹³² แห่ง พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มีหน้าที่พิจารณา คัดเลือกผู้ที่เข้าเป็นสมาชิกนิคม โดยยึดหลักเกณฑ์และวิธีการซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร และสหกรณ์เป็นผู้กำหนด รวมทั้งให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นด้วย คุณสมบัติโดยทั่วไปของผู้จะเป็น สมาชิกนิคมสหกรณ์นั้นต้องมีคุณสมบัติเป็นเกษตรกร บรรลุภาวะ และมีสัญชาติไทย, เป็นผู้ซื่อสัตย์ สุจริต และมีความประพฤติดี, ขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ, ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือมีหนี้สิน ล้นพ้นตัว, มีร่างกายสมบูรณ์ไม่เป็นบุคคลทุพพลภาพ หรือวิกลจริตจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ, ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีเพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ และ ไม่เป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์อื่น และสมัครใจเป็นสมาชิก¹³³ เมื่อ ได้คัดเลือกผู้สมัครผู้ที่มีคุณสมบัติเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์แล้ว จะประกาศรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกตามลำดับคะแนนจากสูงไปหาต่ำตามจำนวนแปลงที่ดินที่สามารถ จัดสรรให้สมาชิกนิคมสหกรณ์ได้โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์จะออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ จากที่ดินตามที่พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อครองชีพ พ.ศ. 2511 บัญญัติไว้ โดยถือลำดับก่อนหลัง ดังต่อไปนี้¹³⁴

- (1) มีหลักฐานเกี่ยวกับสิทธิครอบครอง (ส.ค. 1) อยู่ในเขตจัดนิคมสหกรณ์ และยินยอมเวนคืนที่ดินให้แก่ทางราชการ โดยไม่ขอรับเงินค่าชดเชยแต่อย่างใด
- (2) บุคคลที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่อาศัยทำกินอยู่ในที่ดินเขต จัดนิคมสหกรณ์ ก่อนวันประกาศรับสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์
- (3) บุคคลที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่อาศัยทำกินในท้องที่จัดนิคมสหกรณ์
- (4) บุคคลซึ่งส่วนราชการต่างๆ ส่งมา

¹³² พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 34 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคม สหกรณ์แล้ว ให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสอง คนแต่ไม่เกินแปดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีหน้าที่พิจารณาคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติตาม มาตรา 35 ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ และให้คณะกรรมการดำเนินการให้มีการก่อตั้งเป็น สหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ระเบียบการประชุมของคณะกรรมการให้เป็นไปตามที่อธิบดี กรมสหกรณ์ ที่ดินกำหนด

¹³³ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 35

¹³⁴ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดบุรีรัมย์. *สหกรณ์นิคม*. ก้นคืน 15 พฤษภาคม 2564.

(5) บุคคลซึ่งเป็นทหารผ่านศึกหรืออาสาสมัคร

(6) บุคคลอื่นนอกจากที่กล่าวไว้ในข้อ (1) - (5)

เมื่อกรมส่งเสริมสหกรณ์จะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์โดยนำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการที่เป็นสมาชิกอยู่ เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว สมาชิกนิคมสหกรณ์ผู้นั้นก็สามารถนำหลักฐานดังกล่าวไปขออนุญาตที่ดิน หรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ได้แต่อย่างไรก็ตามเมื่อได้รับโฉนดที่ดิน (น.ส.4) หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 12 บัญญัติไว้ว่า ภายใน 5 ปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือ น.ส. 3 ผู้ได้มาซึ่งที่ดินจะโอนที่ดินไปให้ผู้อื่นไม่ได้ นอกจากคดทอดทางมรดกหรือ โอนไปยังสหกรณ์ที่ดินที่ตนเป็นสมาชิกอยู่และภายในกำหนดเวลาดังกล่าวที่ดินนั้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีด้วย¹³⁵

2) งานจัดสหกรณ์ เมื่อทางการได้อนุญาตให้ราษฎรที่ได้รับคัดเลือกเข้าครอบครองทำประโยชน์ที่ดินแล้วจะมีการรวบรวมราษฎรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินในโครงการจัดตั้งเป็นสหกรณ์ และจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542¹³⁶ เป็นประเภทสหกรณ์นิคม¹³⁷ สหกรณ์นิคมเป็นสหกรณ์ประเภทหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกับสหกรณ์การเกษตร โดยมีการดำเนินธุรกิจที่ให้บริการแก่สมาชิกคล้ายคลึงกัน ในด้านสินเชื่อ จัดหาปัจจัยการผลิตและสิ่งของที่จำเป็น

¹³⁵ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

มาตรา 12 ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากการคดทอดโดยทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ดินที่ตนเป็นสมาชิกอยู่แล้วแต่กรณีภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ที่ดินนั้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

¹³⁶ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 33 สหกรณ์จะตั้งขึ้นได้โดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิก โดยวิธีช่วยเหลือตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ และต้อง (1) มีกิจการร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ที่ขอจดทะเบียน (2) มีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ (3) มีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่าๆ กัน และสมาชิกแต่ละคนจะต้องถือหุ้นอย่างน้อยหนึ่งหุ้นแต่ไม่เกินหนึ่งในห้าของหุ้นที่ชำระแล้วทั้งหมด (4) มีสมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับภายใต้บทบัญญัติมาตรา 43 (9) ประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

¹³⁷ กฎกระทรวงกำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2548 ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 122 ตอนที่ 63 ก. (2548, 4 สิงหาคม). หน้า 1 ประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนมีดังต่อไปนี้ (1) สหกรณ์การเกษตร (2) สหกรณ์ประมง (3) สหกรณ์นิคม (4) สหกรณ์ร้านค้า (5) สหกรณ์บริการ (6) สหกรณ์ออมทรัพย์ (7) สหกรณ์เครดิตยูเนียน

การแปรรูปและส่งเสริมการเกษตร แต่มีส่วนที่แตกต่างกัน คือ เรื่องที่ดิน เพราะสหกรณ์การเกษตร มักจัดตั้งในพื้นที่ที่เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเองอยู่แล้ว จะมีเกษตรกรที่เช่าที่ดินผู้อื่นทำกินบ้าง เป็นส่วนน้อย ส่วนในสหกรณ์นิคม รัฐเป็นเจ้าของที่ดินในครั้งแรกแล้วจึงนำไปจัดสรรให้แก่เกษตรกร ในภายหลัง เหตุที่รัฐสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นในนิคม เนื่องจากรัฐมีความประสงค์จะส่งเสริม ให้ราษฎรที่เข้ามาอยู่ในนิคมให้มีอาชีพทางการเกษตรที่มั่นคงและมีสถาบันของตนเองในการ เป็นสื่อกลางที่จะให้บริการด้านความสะดวกต่างๆ แก่สมาชิกโดยมีรัฐเป็นพี่เลี้ยงช่วยสนับสนุนส่งเสริม ให้สหกรณ์นั้นดำเนินธุรกิจตามแผนงานและระเบียบข้อบังคับ โดยการให้คำแนะนำและแก้ไขข้อบกพร่อง เท่านั้น โดยจะมีสหกรณ์นิคมเป็นผู้ที่อำนวยความสะดวกให้แก่สมาชิก โดยเป็นสื่อกลางในการขอรับ หรือบริการต่างๆ จากรัฐบาล, เป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลกับสมาชิกสหกรณ์ในการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น เรียกเก็บเงินเพื่อช่วยทุนของรัฐ, ให้เกษตรกรในนิคมมีสถาบันของตนเอง ที่จะจัดทำบริการในด้านต่างๆ เช่น การจัดหาสินเชื่อ, การรวมกันซื้อขาย การส่งเสริมการเกษตรและการฝึกอบรมซึ่งเป็นการเสริมสร้าง ให้เกิดระบบที่ดีในการจัดการการผลิตการตลาด โดยสมาชิกของสหกรณ์นิคมเป็นเจ้าของ เป็นผู้ดำเนินการ และเป็นผู้ใช้ประโยชน์ซึ่งจะทำให้สหกรณ์นิคมสามารถฉีกกำลังประกอบอาชีพอย่างมั่นคงมีรายได้ และมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น¹³⁸

สรุปได้ว่าในการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดิน เพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาที่ดินให้กับเกษตรกร ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองซึ่งมีเจตนารมณ์เช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 โดยลักษณะของการได้มาซึ่งที่ดินและ การนำที่ดินมาจัดนั้นมีลักษณะๆ ที่คล้ายคลึงกัน แต่จะแตกต่างในเรื่องของมาตรการ ในการคุ้มครองที่ดินของผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เมื่อได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิทธิ การครอบครองที่ดิน (น.ส.3) แล้วจะมีการกำหนดห้ามซื้อขายที่ดินนั้นเป็นระยะเวลา 5 ปี โดยกำหนดไว้ คือ มาตรา 11 ภายใต้อำนาจแห่งมาตรา 26 และมาตรา 40 เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไปตามมาตรา 10 และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการ เรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดง การทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น ผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้วจะขอให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ และมาตรา 12 ภายใต้อำนาจแห่งมาตรา 26 ภายใต้อำนาจแห่งมาตรา 40 เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ได้มาซึ่ง

¹³⁸ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดบุรีรัมย์. *สหกรณ์นิคม*. ค้นคืน 15 พฤษภาคม 2564.

กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากการตกทอดโดยทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ แล้วแต่กรณี ภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ที่ดินนั้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี แต่ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” คือไม่กำหนดระยะเวลาในการห้ามโอนที่ดินของผู้ที่ได้รับสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินไว้จะมีการเปลี่ยนแปลงการถือครองในที่ดินได้ต่อเมื่อผู้รับสิทธิในที่ดินเสียชีวิตแล้วให้ทายาทมารับมรดก หรือเป็นการโอนให้กับสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการห้ามโอนที่ดินไว้ แต่เป็นการกำหนดห้ามโอนที่ดินที่ได้รับสิทธิที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินไว้ตลอดชีวิต

5. มาตรการคุ้มครองที่ดินของบุคคลที่รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของต่างประเทศ

ในต่างประเทศ ได้มีการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินมาโดยได้มีการกระจายการถือครองที่ดินให้กับเกษตรกร ซึ่งการปฏิรูปที่ดินในแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไป เช่น เกิดจากปัญหาการเช่านา ผลผลิตตกต่ำ การเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรม ความไม่เท่าเทียมหรือความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจ ความไม่พึงพอใจในสภาพการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม จึงได้มีการแนวความคิดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการแก้ไขปัญหา เช่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) โดยจะขอยกตัวอย่างของประเทศ ซึ่งอยู่ในภูมิภาคอาเซียน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เพื่อเป็นกรณีศึกษากฎหมายด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของต่างประเทศที่ยังมีผลใช้บังคับและมีการดำเนินการภายใต้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีลักษณะภูมิอากาศ วิถีชีวิต และการประกอบเกษตรกรรมที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย และ ประเทศสาธารณรัฐสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ซึ่งเป็นประเทศที่มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจนเกษตรกรได้รับสิทธิที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วซึ่งปัจจุบันไม่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ได้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการออกกฎหมายมาบังคับใช้ที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแล

การใช้การครอบครองและการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการพิจารณา กำหนดแนวทางในการกำกับดูแลการใช้ที่ดินจากผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ของประเทศไทยได้ต่อไป

5.1 การปฏิรูปที่ดินในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นประเทศที่ประกอบไปด้วยหมู่เกาะมากมาย เคยเป็น อาณานิคมของประเทศสเปน พ.ศ. 2064 (ค.ศ. 1521) และเป็นอาณานิคมของสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2441 (ค.ศ. 1898) ได้รับอิสรภาพ พ.ศ. 2489 (ค.ศ. 1946) ซึ่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้รับอิทธิพล จากประเทศทั้งสอง โดยสมัยที่ประเทศสเปนปกครองได้นำระบบการถือครองที่ดินที่เรียกว่า Encomienda¹³⁹ มาใช้เพื่อเป็นการให้สิทธิแก่ข้าราชการของพระมหากษัตริย์ หรือรางวัล แก่ทหารหรือชาวสเปนที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงรักภักดี โดยไม่จำกัดเนื้อที่ และมีสิทธิเก็บกิน ถึงสองชั่วอายุคน¹⁴⁰ เกษตรกรของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้รับผลกระทบอย่างมากจากระบบ Encomienda เนื่องจากระบบดังกล่าวทำให้ที่ดินของเกษตรกรมีจำนวนลดน้อยลง ทำให้เกษตรกร ส่วนใหญ่ต้องเช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดินเหล่านั้น โดยผู้เช่าต้องจ่ายค่าเช่าด้วยเงินหรือผลผลิตของตน ประมาณครึ่งหนึ่งของผลผลิตที่ได้รับ ทำให้เกษตรกรยากจนและมีหนี้สินมากขึ้น ปัญหาเหล่านี้ เป็นที่สำคัญที่ทำให้เกิดการกบฏของประชาชนทั่วไปใน พ.ศ. 2439 (ค.ศ. 1896) แต่ปัญหาเรื่อง การถือครองที่ดินก็มิได้สิ้นสุดลงเพราะยังคงมีการปฏิวัติต่อสู้กันของประชาชนอีกหลายครั้ง อันเกี่ยวเนื่องกับปัญหาการถือครองที่ดิน

¹³⁹ ระบบ “Ecomienda” แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ (1) ที่ดินส่วนพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์ที่ได้รับให้เป็นทรัพย์สินของกษัตริย์ โดยส่งเข้าบัญชีท้องพระคลัง (2) ที่ดินของสงฆ์ ผลประโยชน์ที่ได้รับให้เก็บเพื่อการบำรุงวัด หรือสอนศาสนาที่ปกครองที่ดินนั้นๆ (3) ที่ดินส่วนบุคคล ซึ่งได้แก่ข้าราชการและพลเรือนชาวสเปน โดยผลประโยชน์ที่ได้รับถือเป็นผลประโยชน์ส่วนบุคคล

¹⁴⁰ สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ และคณะ. *แนวทางของกฎหมายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เพื่อ เป็นหลักประกันในการกู้ยืม: ศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย พะเยา ตาก และกำแพงเพชร*. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์. เชียงราย: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. 2548. หน้า 37

การปฏิรูปที่ดินของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ถูกกำหนดให้เป็นนโยบายสำคัญ โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มาตรา 14 ที่กำหนดว่ารัฐดำเนินแผนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยปลดปล่อยผู้เช่าให้พ้นจากภาระผูกมัดในที่ดินและการดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าหมายที่แถลงไว้ในรัฐธรรมนูญ ดำเนินการ โดยมีลักษณะ ดังนี้¹⁴¹

1) สภาการปฏิรูปที่ดินแห่งชาติ จัดตั้งสภาการปฏิรูปที่ดินแห่งชาติ (National Land Reform Council) ขึ้นใน พ.ศ. 2506 (ค.ศ.1963) ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นกระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Department of Agrarian Reform) โดยรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 6389 ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยจัดแบ่งผลประโยชน์ระหว่างเจ้าของที่ดินและเกษตรกรผู้เช่าที่ดินให้เป็นไปอย่างยุติธรรม โดยกำหนดให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินเป็นเจ้าของที่ดินได้ชำระค่าเช่าซื้อที่ดิน 25 ปี และกำหนดมาตรการส่งเสริมให้เกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้น

2) นิคมเกษตรกรรม มีการจัดสร้างนิคมสร้างตนเอง โดยรัฐจัดสร้างสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานเท่าที่จำเป็นและให้มีการแบ่งที่ดินบางส่วนไว้เป็นชุมชนสำหรับการอยู่อาศัย และอีกส่วนไว้ทำการเกษตรผู้เป็นสมาชิกของนิคม

3) รัฐบาลสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ออกกฎหมายการถือครองที่ดินเกษตรกรรมขึ้น พ.ศ. 2497 (ค.ศ. 1954) (Agricultural Tenancy Act) โดยรัฐบาลจะดำเนินการซื้อที่ดินของเอกชนมาจำหน่ายให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน โดยให้เกษตรกรผ่อนชำระค่าเช่าที่ดินได้ในระยะเวลานาน โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่า จัดตั้งศาลเกี่ยวกับที่ดินเกษตรกรรม (Court of Agrarian Relation) กำหนดอำนาจศาลให้มีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อช่วยเหลือผู้เช่าที่ดินจากการเอารัดเอาเปรียบของเจ้าของที่ดิน

4) การปฏิรูปที่ดินในช่วงประธานาธิบดีเฟอร์ดินันด์ มาโกส ประกาศใช้กฤษฎีกา พ.ศ. 2515 (ค.ศ. 1972) มีผลให้การปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายเร่งด่วนจึงมีการประกาศใช้กฤษฎีกาเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2499 (ค.ศ. 1956) เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินประสบความสำเร็จต่อมาได้มีการยกเลิกและออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นหลายฉบับและยกเลิกไปจนปัจจุบัน โดยออกกฤษฎีกา ฉบับที่ 27 ขึ้นบังคับใช้ โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้สรุปได้ว่า ให้รัฐสามารถบังคับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่แล้วนำมาจัดสรรให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเช่าซื้อ โดยกระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะตรวจสอบที่ดินว่ามีผู้ใดเป็นเจ้าของที่ดินและใครเป็นผู้เช่าที่ดินมีเนื้อที่ในการทำประโยชน์เท่าไร แล้วพิจารณาว่าจะซื้อที่ดิน

¹⁴¹ สีดาเจตน์. ฟิลิปปินส์กับการปฏิรูปที่ดิน. ใน ณรงค์สินสวัสดิ์ (บรรณาธิการ), การปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา. 2519. หน้า 132-135

หรือเวนคืนที่ดิน จากเจ้าของที่ดิน เพื่อนำมาจัดสรรให้กับเกษตรกร โดยการคัดเลือกจากผู้ที่มิคุณสมบัติที่หน่วยงานรัฐพิจารณาตรวจสอบและรัฐจะออกไปรับรองสิทธิให้ ผู้รับจัดสรรที่ดินจะต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง เมื่อเกษตรกรทำประโยชน์ตามเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดพร้อมกับเมื่อชำระราคาค่าเช่าซื้อที่ดินครบถ้วนแล้ว เกษตรกรจะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972-2014 กรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดสรรที่ดินแล้วประมาณ 4.6 ล้านเฮกตาร์ โดยร้อยละ 45 ของที่ดินที่นำมาจัดสรรเป็นที่ดินของรัฐ และอีกร้อยละ 18 ของที่ดินที่นำมาจัดสรรเป็นที่ดินที่ได้มาโดยสมัครใจ (การโอนโดยสมัครใจหรือขายให้โดยสมัครใจ) ส่วนที่ดินของเอกชนที่รัฐยึดคืนจากเอกชนแล้วนำมาจัดสรรมีเพียงร้อยละ 20 ประกอบด้วยที่ดินปลูกข้าวและข้าวโพดที่ได้มาตามคำสั่งประธานาธิบดีที่ 27 คิดเป็นร้อยละ 13 ของที่ดินที่นำมาจัดสรร และที่ดินที่ยึดจากเจ้าของที่ดินคิดเป็นร้อยละ 7 ของที่ดินที่นำมาจัดสรร การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของฟิลิปปินส์ภายใต้พระราชบัญญัติประมวลกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (RA 3844) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปเกษตรกรรม (RA 6389) ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร รัฐบาลฟิลิปปินส์จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปเกษตรกรรมที่ครอบคลุม (Comprehensive Agrarian Reform Law of 1988 (RA 6657)) ขึ้นอีกฉบับหนึ่งในปี ค.ศ. 1988 เพื่อกำหนดหลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีเจตนารมณ์เพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐที่จะดำเนินโครงการปฏิรูปการเกษตรที่ครอบคลุม (Comprehensive Agrarian Reform Program (CARP)) ซึ่งโครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมสวัสดิการของเกษตรกรและคนงานในฟาร์มซึ่งไร้อำนาจที่ดินทำกินให้สามารถครอบครองที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรมได้ รวมทั้งเป็นการส่งเสริมการเป็นเจ้าของฟาร์มขนาดเศรษฐกิจซึ่งเป็นพื้นฐานเกษตรกรรมของประเทศฟิลิปปินส์ เพื่อพัฒนาชนบทและขับเคลื่อนอุตสาหกรรมของประเทศให้พัฒนายิ่งขึ้น¹⁴² โดยกำหนดการควบคุมที่ดินที่ได้มาตามกฎหมายนี้จะไม่สามารถขาย โอน หรือส่งมอบที่ดินให้แก่บุคคลอื่นได้ภายในระยะเวลา ๑๐ ปี เว้นแต่การส่งมอบที่มีลักษณะเป็นมรดกตกทอดที่ให้แก่ทายาท การส่งมอบให้แก่รัฐบาล หรือการส่งมอบให้แก่ธนาคารที่ดิน¹⁴³

¹⁴² รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการ ศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและประชาชน เสนอสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เล่ม 1 จัดทำโดยมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย หน้า 149

¹⁴³ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 153

สรุปได้ว่าสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นประเทศเกษตรกรรมประชากร ร้อยละ 60 ประกอบอาชีพเกษตรกร มีระบบเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกับไทย แต่มีสภาพภูมิประเทศที่เป็นหมู่เกาะ ทำให้พื้นที่เพาะปลูกมีน้อย ส่วนใหญ่จะอยู่บริเวณที่ราบต่ำและเนินเขาที่ปรับให้เป็นขั้นบันได ประเทศฟิลิปปินส์ ได้บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นมาโดยกำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้รัฐสามารถบังคับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่แล้วนำมาจัดสรรให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเช่าซื้อ โดยกระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะตรวจสอบที่ดินว่ามีผู้ใดเป็นเจ้าของที่ดินและใครเป็นผู้เช่าที่ดินมีเนื้อที่ในการทำประโยชน์เท่าไร แล้วพิจารณาว่าจะซื้อที่ดินหรือเวนคืนที่ดิน จากเจ้าของที่ดิน เพื่อนำมาจัดสรรให้กับเกษตรกร โดยการคัดเลือกจากผู้ที่มีความสมบัติที่หน่วยงานรัฐพิจารณาตรวจสอบ และรัฐจะออกใบรับรองสิทธิให้ผู้รับจัดสรรที่ดินจะต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง เมื่อเกษตรกรทำประโยชน์ตามเวลา และเงื่อนไขที่กำหนดพร้อมกับชำระราคาเช่าซื้อที่ดินครบถ้วนแล้ว เกษตรกรจะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และมีการการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อทำให้การใช้ที่ดินของเกษตรกรมีประสิทธิภาพ และสร้างผลผลิตได้มาก โดยการจัดทำระบบชลประทาน ทำถนน และระบบสาธารณสุข ใดๆ ที่เหมาะสมให้กับเจ้าของที่ดิน รวมถึงได้จัดตั้งธนาคารที่ดิน มีหน้าที่เป็นผู้ชำระค่าที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินที่รัฐซื้อหรือเวนคืนเพื่อนำมาขายต่อให้แก่เกษตรกรที่ต้องการที่ดินและเป็นแหล่งทุนให้กับเกษตรกร เพื่อกู้ยืมไปใช้ในการลงทุนทำการเกษตร และจัดหาแหล่งเงินทุนในโครงการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ประเทศไทยได้นำแบบอย่างในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศฟิลิปปินส์ บางส่วนมาปรับใช้เพื่อตราเป็นกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย เนื่องจากกฎหมายกฎหมายด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์นั้น มีความชัดเจน และมีแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างเป็นระบบ ทั้งในเรื่องการปรับปรุงระบบการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใหม่การกำหนดให้มีการจำแนกและสำรวจศักยภาพของที่ดิน การจัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเอกชน การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบด้านที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการเฉพาะ และการกำหนดให้มีธนาคารที่ดินเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกรในการจัดซื้อหรือจัดหาที่ดินเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินและให้เกษตรกรที่ประสงค์ที่รับการ จัดที่ดินมีแหล่งทุน

รัฐบัญญัติ ฉบับที่ 6657 กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1988 (REPUBLIC ACT NO. 6657 COMPREHENSIVE AGRARIAN REFORM LAW OF 1988)

มาตรา 27¹⁴⁴ การโอนที่ดินที่ได้รับมอบ ~ ที่ดินที่ได้รับโดยผู้รับผลประโยชน์ ตามรัฐบัญญัตินี้ไม่สามารถขาย โอนหรือโอนกรรมสิทธิ์ เว้นแต่ผ่านการโอนกรรมสิทธิ์ทางสายเลือด หรือให้แก่รัฐบาลหรือให้แก่ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ หรือผู้ได้รับผลประโยชน์อื่นๆ เป็นระยะเวลาสิบ (10) ปีให้บุตรหรือคู่สมรสของผู้โอนมีสิทธิที่จะซื้อที่ดินคืนจากรัฐหรือจากธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ ภายในระยะเวลาสอง (2) ปีให้ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ออกหนังสือแจ้งต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแห่งบาร์ังไกย์ ในบาร์ังไกย์ซึ่งเป็นที่ตั้งของที่ดินให้ทราบล่วงหน้าถึงความพร้อมของที่ดินดังกล่าว และให้คณะกรรมการประสานงานที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดตามที่ระบุไว้ในที่นี้ได้รับหนังสือแจ้งนั้นจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแห่งบาร์ังไกย์ด้วย

หากที่ดินยังไม่ได้รับการชำระอย่างเต็มที่โดยผู้รับผลประโยชน์อาจโอนหรือโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยได้รับความเห็นชอบล่วงหน้าจากกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แก่ทายาทของผู้รับผลประโยชน์หรือผู้รับผลประโยชน์อื่นๆ ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขสำหรับการโอนหรือโอนกรรมสิทธิ์ดังกล่าวให้เพาะปลูกในที่ดินนั้นด้วยตนเองได้หากเกิดความล้มเหลวในการปฏิบัติตามนี้ ให้โอนที่ดินแก่ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ซึ่งจะต้องแจ้งให้ทราบถึงความพร้อมของที่ดินในลักษณะที่ระบุไว้ในวรรคก่อนโดยทันที

¹⁴⁴ รัฐบัญญัติ ฉบับที่ 6657 กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1988 (The Comprehensive Agrarian Reform Law of 1988) โดยนายสุทธิวัฒน์ แสงไทยทวีพร กลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักวิชาการและแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 16

SEC. 27. Transferability of Awarded Lands. ~ Lands acquired by beneficiaries under this Act may not be sold, transferred or conveyed except through hereditary succession, or to the government, or to the LBP, or to other qualified beneficiaries for a period of ten (10) years: Provided, however, That the children or the spouse of the transferor shall have a right to repurchase the land from the government or LBP within a period of two (2) years. Due notice of the availability of the land shall be given by the LBP to the Barangay Agrarian Reform Committee (BARC) of the barangay where the land is situated. The Provincial Agrarian Coordinating Committee (PARCCOM), as herein provided, shall, in turn, be given due notice thereof by the BARC. If the land has not yet been fully paid by the beneficiary, the right to the land may be transferred or conveyed, with prior approval of the DAR, to any heir of the beneficiary or to any other beneficiary who, as a condition for such transfer or conveyance, shall cultivate the land himself. Failing compliance herewith, the land shall be transferred to the LBP which shall give due notice of the availability of the land in the manner specified in the immediately preceding paragraph.

In the event of such transfer to the LBP, the latter shall compensate the beneficiary in one lump sum for the amounts the latter has already paid, together with the value of improvements he has made on the land.

ในกรณีที่มีการโอนที่ดินให้แก่ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ฝ่ายหลังจะต้องชดเชยผู้รับผลประโยชน์ด้วยเงินก้อนครั้งเดียวสำหรับจำนวนเงินที่จ่ายไปแล้ว พร้อมด้วยมูลค่าของการปรับปรุงที่ดินได้ทำบนที่ดินดังกล่าว

ตามบทบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6657 กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1988 มาตรา 27 เห็นได้ว่าบุคคลที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินนั้นจะโอน หรือขายให้กับบุคคลอื่นไม่ได้เว้นแต่ เป็นการโอนให้กับทายาทสายเลือด หรือให้แก่รัฐบาลหรือให้แก่ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ หรือผู้ได้รับผลประโยชน์อื่น ๆ เป็นระยะเวลาสิบ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ของประเทศไทยแล้วจะเป็นการบัญญัติห้ามโอนตลอดชีวิต และรับสิทธิต่อเนื่องจากผู้ที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ก็ต่อเมื่อผู้ที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเสียชีวิตเท่านั้น ถึงจะมีการเปลี่ยนแปลงการถือครองได้ แต่ในระหว่างมีชีวิตจะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของบุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินได้โดยโอนให้กับสถาบันเกษตรกร หรือโอนให้กับ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น แต่จะโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธินั้นจะทำได้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข และหลักเกณฑ์ ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6657 กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1988 มาตรา 27 นั้นมีการกำหนดไว้ชัดเจนในกฎหมายเลยว่าใครที่สามารถรับโอนสิทธิในที่ดินของบุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ และในกฎหมายยังมีลักษณะผ่อนปรนที่ไม่ได้เป็นการบังคับจนไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ เพราะจนสุดท้ายเมื่อผู้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ไม่ประสงค์ที่จะรับสิทธิในที่ดินก็ให้คืนที่ดินไปที่ธนาคารที่ดินโดยธนาคารที่ดินจะจ่ายค่าชดเชยคืนให้ แต่ตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 บัญญัติข้อห้ามไว้จนไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ ซึ่งเป็นปัญหาในข้อกฎหมายที่ไม่สามารถออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดแนวทางวิธีการรับมรดกสิทธิในที่ดินบุคคลผู้ที่ได้รับสิทธิ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และทำให้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจดทะเบียน การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินได้เนื่องจากไม่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการ

5.2 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของสาธารณรัฐประชาชนจีน (ไต้หวัน)

การปฏิรูปที่ดินของไต้หวัน เกิดขึ้นจากปัจจัยทางการเมืองในช่วงครึ่งแรกของศตวรรษ ที่ 20 ซึ่งในช่วงปี ค.ศ. 1898 จนถึงสิ้นสุดสงครามโลก ครั้งที่สอง เกาะไต้หวันอยู่ภายใต้ อาณานิคมของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งประเทศญี่ปุ่นได้วางรากฐานการพัฒนาแหล่งน้ำและสร้างชลไก วิธีการในการปรับปรุงการผลิตข้าวและอ้อย ทำให้การปฏิรูปที่ดินของไต้หวันประสบความสำเร็จ และในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1898 - 1904 รัฐบาลญี่ปุ่นได้สำรวจที่ราบภาคตะวันตก เป็นครั้งแรก

เป็นสิ่งสำคัญของการวางรากฐานในการจดทะเบียนที่ดิน และเป็นข้อมูลการถือครองที่ดินที่ชัดเจน และนำเชื่อถือให้แก่อีก่อนที่จะมีการปฏิรูปที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไต้หวัน แบ่งออกได้เป็น 3 ระยะ¹⁴⁵ กล่าวโดยสรุปได้คือ

ระยะที่ 1 ค.ศ. 1946-1982 เป็นการกำหนดนโยบายด้านการเกษตรของรัฐบาล โดยผลิตผลทางการเกษตรจะมุ่งเน้นการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศที่เพียงพอ นโยบายด้านที่ดินเพื่อการเกษตรมุ่งเน้นไปที่การทำให้ที่ดินทางการเกษตรมีเกษตรกรเป็นเจ้าของ (Farming Land Owned by Farmers) และที่ดินต้องใช้ประโยชน์เพื่อธุรกิจการเกษตร (Farming Land Used for Farming business) เท่านั้น

ระยะที่ 2 ค.ศ. 1983-2008 มีการปรับเปลี่ยนนโยบายจากเดิมโดยมาส่งเสริมธุรกิจด้วยการบริหารจัดการที่ล้ำหน้าเข้ามาใช้ในการทำการเกษตร รวมทั้งแก้ไขนโยบายด้านการกำหนดค่าเช่าที่ดินทางการเกษตรจากเดิมกำหนดไม่ให้เกินร้อยละ 37.5 เป็นการให้ผู้เช่าและผู้ให้เช่าเจรจาต่อรองค่าเช่าได้ ซึ่งการดำเนินการนโยบายนี้ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินทางการเกษตร โดยให้สามารถซื้อขายได้และตกทอดเป็นมรดกได้แต่ต้องใช้เพื่อการทำธุรกิจทางการเกษตร, การจำกัดการแบ่งแยกที่ดินหรือการแบ่งโซนที่ดินใหม่หรือการแบ่งส่วนที่ดินเพื่อใช้ร่วมกัน เว้นแต่การแบ่งส่วน, การพัฒนาที่ดินทางการเกษตรโดยพิจารณาศักยภาพของที่ดิน โดยการวางแผนผังที่ดิน จัดแบ่งโซนที่ดินใหม่ และการกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษีโดยการพักชำระค่าภาษี เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีโอน ภาษีมรดก ภาษีของขวัญ และภาษีมูลค่าเพิ่มที่ดิน

ระยะที่ 3 ค.ศ. 2009 เป็นต้นมา นโยบายด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมุ่งเน้นการพึ่งพาตนเองได้ (self-sufficient) ในระดับโลกมุ่งเน้นที่การคุ้มครองที่ดินที่มีคุณภาพสูง (premium land) และสิ่งแวดล้อม (associated environment) การส่งเสริมการดำเนินงานที่ยั่งยืน โดยการวางแผนเกี่ยวกับศักยภาพของที่ดิน การสงวนเขตการผลิต (production zones) ในพื้นที่เกษตรกรรมที่มีคุณภาพสูง การสนับสนุนบริการด้านการทำสัญญาที่ดิน (land contract service) การบริหารจัดการ และดูแลที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินแต่ละช่วงเวลา การจำแนกประเภทที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เหมาะสม และการพัฒนาวางแผนการลงทุนในที่ดินที่มีคุณภาพสูง

¹⁴⁵ รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการ ศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและประชาชน เสนอสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เล่ม 1 จัดทำโดยมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. หน้า 163-165

หลังจากที่ได้หวั่นมีคำเคอการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประสบผลสำเร็จ และเกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินแล้ว ได้หวั่นได้ออกกฎหมายว่าด้วยความเท่าเทียมแห่งสิทธิในที่ดิน (The Equalization of Land Rights Act 1988) เพื่อใช้ในการควบคุมการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ได้จำกัดสิทธิในการโอนขายที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินจะโอน หรือขายให้แก่บุคคลใดก็ได้ แต่มีเงื่อนไขว่าผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจะต้องเป็นเกษตรกร และใช้พื้นที่ในการประกอบการเกษตรกรรม และมีมาตรการทางด้านภาษีเข้ามาควบคุมหากโอนหรือการบริจาคที่ดินระหว่างคู่สมรสจะได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มของที่ดิน แต่การคำนวณส่วนเพิ่มของราคาที่ดินให้ใช้ “มูลค่าที่ดินที่ประเมินไว้แต่เดิม” หรือ “มูลค่าที่ดินเมื่อโอนครั้งสุดท้าย” ก่อนการบริจาคที่ดินครั้งแรกเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มที่ดินเมื่อโอนที่ดินให้กับบุคคลที่สาม ตาม มาตรา 35-2 กฎหมายว่าด้วยความเท่าเทียมแห่งสิทธิในที่ดิน¹⁴⁶

¹⁴⁶ The Equalization of Land Rights Act 1988

Article 35-2 The donation of land between spouses shall be exempted from the land value increment tax. But the calculation of land value increments shall adopt “the value of land originally assessed” or “the value of land at the penultimate transfer”, before the first donation of the land for the levy of land value increment tax, when the land is transferred to the third party.

กฎหมายว่าด้วยความเท่าเทียมแห่งสิทธิในที่ดิน (The Equalization of Land Rights Act 1988) มาตรา 3¹⁴⁷ กำหนดคำจำกัดความของคำที่อ้างถึงในพระราชบัญญัตินี้ โดยแสดงให้เห็นถึงการแบ่งโซนการใช้ที่ดินโดยการวางผังเมือง เป็นที่ดินในเมือง ที่ดินนอกเมือง และที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมีการกำหนดว่าที่ดินเกษตรกรรมจะใช้ดำเนินการเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรม และดำเนินการอื่นได้แต่ต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวกับการเกษตรกรรม เช่นการปลูกโรงเรือน ทำถนนเพื่อใช้ลำเลียงพืชผลทางการเกษตร การจัดสร้างที่อยู่อาศัย และมีการกำหนดประเภทกิจการสำหรับพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมในการทำการเกษตรไว้ เช่นการทำเหมืองแร่ การทำโรงงานอุตสาหกรรม

¹⁴⁷ The Equalization of Land Rights Act 1988

Article 3 The definitions of the terms referred to in this Act are as follows:

1. Urban land shall denote all lands within the boundaries of urban planning areas that have been designated according to law.

2. Non-urban land shall denote all categories of lands not belonging to urban land.

3. Agricultural land shall denote that land, both urban and non-urban, located in the agricultural zone or protection zone, and used for the following purposes according to laws:

(1) Land used for agricultural cultivation, forestation, fish culture, pasture and conservation.

(2) Land used for buildings, drying grounds, farm roads, irrigation and drainage systems as related to agricultural management.

(3) Land, owned by farmers groups or cooperative farms, directly used for warehouses for agricultural purposes, refrigerator chambers or ice pits, agricultural machinery centers, silkworm cultivation fields, goods assembling fields, examination fields etc.

4. Industrial land shall denote those lands designated for industrial zones according to laws and lands permitted by the government for industrial use or for factories.

5. Mining land shall denote the surface of those lands de facto used for mining industry.

6. Owner-occupied residential land shall denote the land that shall be the place where the landowner or his spouse or his direct blood relative's domicile is located and residence has been so registered, and not used for rent or business use.

7. Vacant land shall denote the land which has not been used for the purpose of construction according to law in places where roads, sewers, electricity and water supply (in cases where the water system exists) are available. Or if there are constructional improvements on the land, both private land and public land not used for public construction purpose, but the value of the constructional improvements is less than 10 per cent of the declared value of the building site, and the Special Municipal Government or the County / City government certifies that it can be used for additional building, reconstruction or renewal, then the land shall be regarded as vacant land

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยความเท่าเทียมแห่งสิทธิ์ในที่ดิน (The Equalization of Land Rights Act 1988) มีการกำหนดพื้นที่ที่ใช้ในการประกอบเกษตรกรรม ตามลักษณะพื้นที่ที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ และให้สามารถประกอบกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง การประกอบการเกษตร และในการจัดทำสาธารณูปโภคในพื้นที่ เช่นการประกอบเกษตรกรรม เป็นพื้นที่ชุมชนเมือง พื้นที่อุตสาหกรรมตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นพื้นที่อุตสาหกรรม หรือแม้แต่การทำเหมืองแร่ ซึ่งที่ดินนั้นเมื่อได้เข้าทำประโยชน์แล้วจะต้องเข้าทำประโยชน์ไม่ทิ้งร้าง ที่ดินโดยไม่ทำประโยชน์ ซึ่งหากไม่ทำประโยชน์กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่น เทศบาลพิเศษหรือมณฑลเมือง เป็นผู้ดูแล และรายงานให้กระทรวงมหาดไทย ให้ความเห็นชอบ ให้แจ้งแก่เจ้าของที่ดินเพื่อทำการเพาะปลูกบนที่ดินนั้นภายในเวลาที่กำหนดหรือสั่งให้ผู้เชี่ยวชาญ ในวิชาชีพบริหารจัดการที่ดินนั้น โดยในกรณีที่ยังไม่มีการใช้ที่ดินภายในเวลาที่กำหนด และกฎหมาย กำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีที่ดินที่ไม่ได้เพาะปลูก (uncultivated land tax) นอกเหนือจากภาษีที่ดิน ทางการเกษตรในอัตราเทียบเท่าหนึ่งในสามของอัตราพื้นฐาน (basic rate) สำหรับที่ดินนั้น และหากภายหลังจากที่มีการกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีที่ดินที่ไม่ได้เพาะปลูกนั้นเป็นเวลา 3 ปี และที่ดินนั้นยังคงไม่มีการใช้ประโยชน์ รัฐบาลสามารถซื้อที่ดินตามราคาที่ประกาศไว้ได้ ตามมาตรา 26-1¹⁴⁸ ที่ดินทำกินเหลือใช้ให้เทศบาลพิเศษหรือเทศบาล/เทศบาลรายงานต่อกระทรวงมหาดไทยเพื่ออนุมัติ ให้แจ้งแก่เจ้าของที่ดินทำการเพาะปลูกภายในเวลาที่กำหนด หรือสั่งให้ผู้เชี่ยวชาญจัดการภาษีที่ดิน

¹⁴⁸ The Equalization of Land Rights Act 1988

Article 26-1 The agriculture land leaves unused. The Special Municipal Government or the County / City Government shall report to Ministry of the Interior for approving to notify the landowner cultivate land within a time limit, or order it to be managed by professionals. An uncultivated land tax, in addition to farmland tax at the rate equivalent to one to three times the basic rate, shall be imposed if it is not used within the set time limit. It may be purchased at its declared value after the imposition of the uncultivated land tax for three years and if it is still not so used, unless one of the following conditions applies:

1. It is lying fallow as necessitated by agricultural production or policy.
2. It is lying fallow due to regional diseconomy production.
3. It is not able to be cultivated due to public injury or pollution.
4. It is not able to be cultivated due to damage from irrigation and drainage.
5. It is not able to be cultivated due to force majeure.

The regulations governing the implementation of the provisions referred to in the preceding Paragraph shall be made by the competent authorities, jointly with the agricultural authorities, of the Central Government

ที่ยังไม่ได้เพาะปลูกนอกเหนือจากภาษีที่ดินการเกษตรในอัตราเท่ากับหนึ่งถึงสามเท่าของอัตราพื้นฐาน หากไม่ได้ใช้ภายในระยะเวลาที่กำหนด สามารถซื้อได้ตามมูลค่าที่ประกาศไว้หลังจากการจัดเก็บภาษีที่ดินที่ไม่ได้รับการเพาะปลูกเป็นเวลาสามปีและหากยังไม่ได้ใช้ เว้นแต่จะเป็นไปตามเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งดังนี้ 1. เป็นที่รกร้างตามความจำเป็นของการผลิตทางการเกษตรหรืออื่น โยบาย, 2. เป็นที่รกร้างเนื่องจากการผลิตที่ไม่ปลอดภัยในระดับภูมิภาค, 3. ไม่สามารถเพาะปลูกได้เนื่องจากการบาดเจ็บหรือมลภาวะต่อสาธารณะ, 4. ไม่สามารถปลูกได้เนื่องจากได้รับความเสียหายจากการชลประทานและการระบายน้ำ และ 5. ไม่สามารถเพาะปลูกได้เนื่องจากเหตุสุดวิสัยระเบียบว่าด้วยการดำเนินการตามบทบัญญัติที่อ้างถึงในวรรคก่อน ให้จัดทำโดยหน่วยงานที่มีอำนาจร่วมกับหน่วยงานด้านการเกษตรของรัฐบาลกลาง

สรุปได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไต้หวันในอดีตนั้น เป็นการดำเนินการเชิงนโยบายและดำเนินการภายใต้หลักการของกฎหมายว่าด้วยที่ดินแก่ผู้ทำไร่ไถนา เมื่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประสบความสำเร็จ และมีการโอนกรรมสิทธิ์ใน ที่ดินส่วนบุคคลขนาดใหญ่ให้แก่เกษตรกรรายย่อยหรือผู้เช่าที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมแล้ว จึงทำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ของไต้หวันบรรลุผลของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น ไต้หวันจึงไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการเฉพาะอีก แต่ไต้หวันมีกฎหมายที่ตราว่าด้วยความเท่าเทียมแห่งสิทธิในที่ดิน (The Equalization of Land Rights Act) ที่ตราขึ้นในปี ค.ศ. 1988 และเป็นกฎหมายที่มีหลักการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน โดยมีเนื้อหาในการคุ้มครองที่ดินให้ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมเป็นหลักเว้นแต่พื้นที่นั้นจะมีสภาพที่เหมาะสมในการประกอบกิจการอื่น แต่ต้องมีกฎหมายที่รองรับให้พื้นที่นั้นใช้ประกอบกิจการประเภทอื่นได้ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยความเท่าเทียมแห่งสิทธิในที่ดิน (The Equalization of Land Rights Act 1988) ไม่มีข้อจำกัดในการห้ามโอน หรือซื้อขายที่ดินไว้จะซื้อขายหรือเปลี่ยนมืออย่างไรก็ได้แต่ผู้ที่รับโอนนั้นต้องนำพื้นที่เพื่อใช้ในการประกอบเกษตรกรรม และจะมีมาตรการทางภาษีเข้ามาควบคุมในการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือโอนที่ดินไปยังบุคคลอื่นที่เป็นบุคคลที่สามที่ไม่ใช่คู่สมรส ในมูลค่าภาษีมูลค่าเพิ่มที่สูง

5.3 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของสาธารณรัฐเกาหลีใต้

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของสาธารณรัฐเกาหลีใต้ เริ่มต้นหลังจากที่เกาหลีเป็นอิสระจากการปกครองของญี่ปุ่นและมีรัฐบาลทหารอเมริกันเข้ามาดูแล ในระหว่างการจัดตั้งรัฐบาลเกาหลีใต้รัฐบาลทหารอเมริกันมีส่วนสำคัญอย่างมากในการวางรากฐานการปฏิรูปที่ดินให้รัฐบาลเกาหลีใต้ เมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลเกาหลีใต้ รัฐบาลให้ความสำคัญกับการปฏิรูปที่ดินมาก รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ผ่านพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน (The Land Reform Act of 1950) มาบังคับใช้

โดยกำหนดให้มีการจัดสรรที่ดินทางการเกษตร 2 ประเภท คือ ที่ดินที่รัฐบาลซื้อจากเจ้าของที่ดินที่ละทิ้งที่ดินไม่ทำประโยชน์ด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิ และที่ดินที่ตกเป็นของรัฐบาลที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือที่ดินทางการเกษตรที่รัฐบาลยึดคืนจากชาวญี่ปุ่น โดยจัดสรรที่ดินทางการเกษตรให้แก่เกษตรกรผู้ประโยชน์ในที่ดินนั้น และกำหนดให้รัฐต้องขายที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการทางการเกษตรโดยลำดับความสำคัญ คือ ให้จัดสรรให้กับเกษตรกรผู้เช่า ซึ่งได้ทำการเพาะปลูกอยู่บนที่ดินที่เช่าขณะกฎหมายใช้บังคับเป็นลำดับแรก แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวถูกยกเลิกไป แต่ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยที่ดินทางการเกษตรขึ้นใช้บังคับในปี 1994 (Farmland Act 1994) เป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิในการคุ้มครองที่ดินเพื่อใช้ประกอบการเกษตร¹⁴⁹



¹⁴⁹ รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการ ศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและประชาชน เสนอสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เล่ม 1 จัดทำโดยมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. หน้า 154-156

5.3.1 กรรมสิทธิ์/สิทธิการครอบครองที่ดินทางการเกษตร

ตามกฎหมายว่าด้วยที่ดินทางการเกษตร(Farmland Act 1994) มาตรา 6¹⁵⁰

¹⁵⁰ Farmland Act 1994

Article 6 (Restrictions on Farmland Ownership)

(1) Farmland shall be owned only by a person who uses or will use it for his or her own agricultural management.

(2) In any of the following circumstances, notwithstanding paragraph (1), a person may own farmland even if it is not used for his or her own agricultural management

1. Where the farmland is owned by the State or a local government;

2. Where the farmland is acquired and owned, as prescribed by Ordinance of the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, by a school under the Elementary and Secondary Education Act or the Higher Education Act, or by a public organization, agricultural research institution, agricultural producer organization, or a producer of seeds and seedlings or of other agricultural machinery and materials, as prescribed by Ordinance of the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, to be used as a site necessary for experiments, research, practice, production of seeds and seedlings, or production of pollen used for artificial pollination of fruit trees so that he or she or it conducts his or her or its intended business;

3. Where the person owns the farmland to conduct weekend or experience farming (referring to an individual, other than a farmer, cultivating crops or growing perennial plants as a hobby or leisure activity on the weekend; hereinafter the same shall apply);

4. Where the person acquires and owns the farmland by inheritance (including a testamentary gift to an inheritor; hereinafter the same shall apply);

5. Where the person retains the ownership of the farmland owned at the time he or she ceased farming even after he or she, who had conducted agricultural management for a period longer than that prescribed by Presidential Decree, ceased farming;

6. Where the person acquires and owns mortgaged farmland under Article 13 (1) (including where a special purpose company, etc. as defined in Article 3 of the Asset-Backed Securitization Act acquires farmland from any of the mortgagees prescribed in Article 13 (1) 1 through 4);

7. Where the farmland is owned by a person who has obtained permission to divert farmland under Article 34 (1) (including any authorization, permission, and approval, etc. which is legally construed as permission to divert farmland under other Acts), or a person who has filed a report on diversion of farmland under Article 35 or 43;

8. Where the person owns farmland, the consultation on diversion of which under Article 34 (2) has been complete;

9. Where the person acquires and owns farmland less than 1,500 square meters as prescribed by Presidential Decree in a farmland development project district under Article 24 (2) of the Korea Rural Community Corporation and Farmland Management Fund Act, or farmland under Article 98 (3) of the Rearrangement of Agricultural and Fishing Villages Act;

Where the person owns farmland outside an agricultural promotion area referred to in Article 28, the average inclination rate from the uppermost to the lowest parts of which is at least 15 degrees, as prescribed by Presidential Decree;

10. In any of the following cases:

(a) Where the Korea Rural Community Corporation acquires and owns farmland under the Korea Rural Community Corporation and Farmland Management Fund Act;

(b) Where farmland is acquired and owned pursuant to Article 16, 25, 43, 82 or 100 of the Rearrangement of Agricultural and Fishing Villages Act;

(c) Where reclaimed farmland is acquired and owned pursuant to the Public Waters Reclamation Act;

(D) Where farmland is acquired and owned by land expropriation;

(E) Where farmland is acquired and owned pursuant to the Act on Acquisition of and Compensation for Land, etc. for Public Works Projects following consultation with the Minister of Agriculture, Food and Rural Affairs;

(F) Where farmland in a planned control area or green-belt area designated under Article 36 of the National Land Planning and Utilization Act, the reservation of which is deemed necessary by the Public Land Reservation Deliberation Committee established under Article 7 (1) of the Public Land Reservation Act, out of land defined in subparagraph 1 (a) of Article 2 of the same Act, is acquired and owned by the Korea Land and Housing Corporation. In such cases, the acquired farmland shall be leased or lent gratuitously after being immediately entrusted to the Korea Rural Community Corporation until it is diverted for other purposes.

(3) Where farmland is leased or lent gratuitously pursuant to Article 23 (1) 2 through 6, notwithstanding paragraph (1), the ownership of the farmland may be retained during the period of the lease or lending, even if the farmland is not used for his or her own agricultural management. <Amended by Act No. 13405, Jul. 20, 2015>

(4) Except as permitted in this Act, no special case concerning the ownership of farmland shall be prescribed.

กำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (1) ให้บุคคลผู้ซึ่งใช้ หรือจะใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อการจัดการทางการเกษตรของตนเองเท่านั้นเป็นผู้ถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งผู้ครอบครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องใช้ประโยชน์ หรือทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเท่านั้น แต่มีข้อยกเว้นตาม มาตรา 6 (2) กำหนดไว้ว่าผู้ที่อาจเป็นเจ้าของหรือมีการครอบครองที่ดินทางการเกษตรได้แม้ว่าจะไม่ได้ใช้เพื่อการจัดการทางการเกษตรด้วยตนเอง

- 1) กรณีที่ดินทางการเกษตรที่ครอบครองโดยรัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่น
- 2) กรณีที่ดินที่ได้มาและครอบครองตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวงการเกษตร อาหาร และกิจการชนบท ที่ดินที่ครอบครองโดยโรงเรียนภายใต้พระราชบัญญัติประถมศึกษา และมัธยมศึกษา หรือพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา หรือที่ดินที่ครอบครองโดยองค์กรสาธารณะ สถาบันวิจัยการเกษตร องค์กรผู้ผลิตทางการเกษตร หรือผู้ผลิตเมล็ดพืช ต้นกล้า หรือเครื่องจักร และวัตถุดิบทางการเกษตร ตามที่กำหนด โดยกฎกระทรวงการเกษตรฯ ที่ใช้เป็นสถานที่เพื่อการทดลอง วิจัย ปฏิบัติ ผลิตเมล็ดพันธุ์และต้นกล้า หรือผลิตละอองเกสรที่ใช้เพื่อการผสมเกสรเทียมของไม้ผล เพื่อดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ ผู้ครอบครองที่ดินนั้น
- 3) กรณีที่บุคคลซึ่งครอบครองที่ดินทางการเกษตรเพื่อทำ การเกษตรในช่วง สุดสัปดาห์ (หมายถึงกรณีบุคคลอื่นนอกเหนือจากเกษตรกรซึ่งปลูกพืชหรือเพาะปลูก ไม้ยืนต้น เป็นงานอดิเรกหรือกิจกรรมยามว่างในช่วงสุดสัปดาห์)
- 4) กรณีที่บุคคลนั้นได้ที่ดินและครอบครองที่ดินทางการเกษตร โดยการสืบทอด ทางมรดก (รวมถึงการให้โดยพินัยกรรมแก่ทายาท)
- 5) กรณีที่บุคคลนั้นยังคงสิทธิการครอบครองที่ดินทางการเกษตร ในขณะที่ยุติการทำเกษตรภายหลังจากที่ได้มีการจัดการทางการเกษตรมาเป็นระยะเวลานานกว่า ที่กำหนดไว้ ในคำสั่งประธานาธิบดี
- 6) กรณีที่บุคคลได้มาและครอบครองที่ดินติดจํานองตามที่ กฎหมายกำหนด
- 7) กรณีที่ดินทางการเกษตรครอบครองโดยบุคคลซึ่งได้รับ อนุญาตให้เบี่ยงเบน ที่ดินทางการเกษตรหรือบุคคลซึ่งได้รายงานการเบี่ยงเบนที่ดินทางการเกษตร ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย กำหนด
- 8) กรณีที่บุคคลซึ่งครอบครองที่ดินทางการเกษตรโดยการ ปรีกษาหรือ เรื่องการเบี่ยงเบนที่ดินทางการเกษตรได้เสร็จสิ้น

9) กรณีที่บุคคลได้รับและครอบครองที่ดินทางการเกษตร น้อยกว่า 1,500 ตารางเมตร ตามที่กำหนดโดยคำสั่งประธานาธิบดีในเขตโครงการพัฒนาที่ดินทางการเกษตร ตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของพระราชบัญญัติกองทุนบริหารจัดการที่ดินทางการเกษตรและนิติบุคคล ชุมชนชนบทเกาหลี หรือที่ดิน ทางการเกษตรตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของพระราชบัญญัติ การจัดหมู่บ้านเกษตรกรรมและประมง

10) กรณีดังต่อไปนี้ ได้แก่ กรณีนิติบุคคลชุมชนชนบทเกาหลี ได้รับและครอบครองที่ดินทางการเกษตรตามพระราชบัญญัติกองทุนบริหารจัดการที่ดินทางการเกษตร และนิติบุคคลชุมชนชนบทเกาหลี กรณีที่ดินทางการเกษตรได้มาและครอบครองตามบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติการจัดหมู่บ้านเกษตรกรรมและประมง กรณีที่ดินทางการเกษตรที่ได้รับ และครอบครองตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูและบริหารจัดการน้ำสาธารณะ กรณีที่ดินทางการเกษตร ที่ได้รับและครอบครองโดยการเวนคืน กรณีที่ดินทางการเกษตรที่ได้รับและครอบครองตามพระราชบัญญัติ การได้มาและค่าชดเชยสำหรับที่ดิน และอื่นๆ สำหรับ โครงการก่อสร้าง สาธารณะตามการปรึกษาหารือ กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร อาหาร และกิจการชนบท กรณีที่ดินทางการเกษตรในพื้นที่ วางแผนควบคุม หรือพื้นที่ สีเขียว ที่กำหนดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการวางแผน และการใช้ประโยชน์ ที่ดินแห่งชาติ ซึ่งการสงวนดังกล่าวเป็นการ จำเป็นโดยคณะกรรมการพิจารณา การสงวนที่ดินสาธารณะที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ การสงวนที่ดินสาธารณะ ซึ่งได้มาและครอบครอง โดยนิติบุคคล ที่ดินและทะเลแห่งเกาหลี โดยในกรณีนี้ ที่ดินทางการเกษตร ที่ได้มานั้นจะต้องถูกเช่าหรือให้ยืมโดยไม่คิดมูลค่าหลังจากการมอบหมายโดยทันทีให้แก่ นิติบุคคล ชุมชนชนบทเกาหลี จนกว่าจะมีการเบี่ยงเบน ไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่น

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ในกรณีที่ที่ดินทางการเกษตร ได้ถูกเช่า หรือให้ยืมโดยไม่คิดมูลค่าตามที่กฎหมายกำหนด สิทธิการครอบครองที่ดินทางการเกษตร อาจยังคงอยู่ ในช่วงเวลาที่มีการเช่าหรือให้เช่าที่ดินนั้น แม้ว่าที่ดินทางการเกษตรจะไม่ได้ใช้สำหรับ การจัดการ ทางการเกษตรของผู้ครอบครองที่ดินนั้น ตามตรา 6 (3) รวมทั้งกฎหมายยังได้กำหนดห้ามมิให้ กำหนด เรื่องสิทธิการครอบครองที่ดินทางการเกษตรเป็นกรณีพิเศษอย่างอื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาต ตามกฎหมายนี้ ตามตรา 6 (4)

5.3.2 การจำกัดสิทธิการครอบครองที่ดินทางการเกษตร

กฎหมายกำหนดสิทธิการครอบครองที่ดินทางการเกษตรของผู้ได้มาซึ่งที่ดิน ตามมาตรา 7¹⁵¹ ดังนี้

- 1) กำหนดให้ผู้ได้รับที่ดินทางการเกษตรโดยการสืบทอดทางมรดก แต่ไม่มีการจัดการทางการเกษตร อาจครอบครองที่ดินทางการเกษตรที่ได้รับทางมรดกนั้นทั้งหมดรวมกันไม่เกิน 10,000 ตารางเมตร
- 2) ผู้ซึ่งยุติการทำเกษตรภายหลังจากที่ได้มีการจัดการ ทางการเกษตรมาเป็นเวลานานกว่าที่กำหนดไว้ในคำสั่งประธานาธิบดี อาจครอบครองที่ดิน ทางการเกษตรที่ครอบครองในขณะที่ยุติการทำเกษตรนั้นได้ทั้งหมดรวมกันไม่เกิน 10,000 ตารางเมตร
- 3) ผู้ซึ่งประสงค์ทำการเกษตรในช่วงสุดสัปดาห์ อาจครอบครอง ที่ดินทางการเกษตรได้ทั้งหมดรวมกันน้อยกว่า 1,000 ตารางเมตร โดยให้คำนวณพื้นที่รวมที่ครอบครองโดยสมาชิกทุกคนของครัวเรือนนั้น
- 4) กรณีที่ดินทางการเกษตรถูกเช่าหรือให้เช่าโดยไม่คิดมูลค่าตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ที่ดินทางการเกษตรอาจยังคงอยู่ในความครอบครองของเจ้าของที่ดิน ได้ตลอดช่วงระยะเวลาการเช่านั้น แม้จะเกินจำนวนสิทธิการครอบครองได้สูงสุดก็ตาม

¹⁵¹ Article 7 (Maximum Limit of Farmland Ownership)

(1) A person who has acquired farmland by inheritance but does not conduct agricultural management therein may own a total of up to 10,000 square meters of the farmland inherited.

(2) A person who ceased farming after he or she had conducted agricultural management for a period longer than that prescribed by Presidential Decree may own a total of up to 10,000 square meters of the farmland owned as at the time of ceasing farming.

(3) A person who intends to conduct weekend or experience farming may own a total of less than 1,000 square meters of farmland. In such cases, the calculation of the area shall be made based on the gross area owned by all members of his or her household.

(4) Where farmland is leased or lent gratuitously pursuant to [Article 23](#) (1) 7, notwithstanding paragraph (1) or (2), the farmland may continue to be owned during that period, even if the maximum limit of ownership is exceeded. <Amended by Act No. 13405, Jul. 20, 2015>

5.3.3 การจำหน่ายที่ดินทางการเกษตรที่ไม่ได้ใช้เพื่อการจัดการทางการเกษตร

กฎหมายมาตรา 10¹⁵² กำหนดหลักการเกี่ยวกับการจำหน่ายที่ดินทางการเกษตรของผู้ครอบครองที่ดินทางการเกษตรโดยกำหนดให้ผู้ครอบครองที่ดิน (เจ้าของที่ดิน) จะต้องจำหน่าย ที่ดินทางการเกษตรภายในหนึ่งปีนับจากวันที่เกิดกรณีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

¹⁵² Article 10 (Disposal of Farmland, etc. not Used for Agricultural Management)

(1) In any of the following cases, an owner of farmland shall dispose of the farmland at issue (in cases falling under subparagraph 6, referring to farmland, the area of which exceeds the maximum limit of farmland ownership) within one year from the date of occurrence of the relevant cause: <Amended by Act No. 9721, May 27, 2009; Act No. 11690, Mar. 23, 2013>

1. Where an owner fails to use his or her farmland for his or her own agricultural management without justifiable reasons prescribed by Presidential Decree, including natural disasters, farmland improvement, and diseases, or where the head of a Si (referring to a Si which has no Gu; hereafter the same shall apply in this Article)/Gun/Gu has recognized as such;

2. Where three months have passed since an agricultural corporation owning the farmland failed to meet the requirements referred to in subparagraph 3 of [Article 2](#);

3. Where the head of a Si/Gun/Gu has recognized that a person who acquired the farmland under [Article 6 \(2\) 2](#) ceases to use the farmland for the relevant intended project;

4. Where the head of a Si/Gun/Gu has recognized that a person who acquired the farmland under [Article 6 \(2\) 3](#) ceases to use the farmland for weekend or experience farming without any justifiable reasons prescribed by Presidential Decree, including natural disasters, farmland improvement or diseases;

5. Where a person who acquired the farmland pursuant to [Article 6 \(2\) 7](#) has not commenced the intended project within two years from the date of acquisition of such farmland;

5-2. Where a person owns the farmland without finishing consultation with the Minister of Agriculture, Food and Rural Affairs under [Article 6 \(2\) 10 \(e\)](#);

5-3 Where a person fails to, without delay, entrust his or her farmland to the Korea Rural Community Corporation under [Article 6 \(2\) 10 \(f\)](#);

6. Where it has been proved that the owner of farmland owns the farmland in excess of the maximum limit of farmland ownership determined under [Article 7](#);

7. Where it has been proved that the farmland was owned with the qualification certificate for acquisition of farmland issued under [Article 8 \(1\)](#) by fraudulent or other unjust means;

8. Where the head of a Si/Gun/Gu has recognized that the owner of farmland has not implemented the details of the agricultural management plan under [Article 8 \(2\)](#) without justifiable reasons prescribed by Presidential Decree, including natural disasters, farmland improvement or diseases.(2) The head of a Si/Gun/Gu shall notify the owner of farmland who has become liable to dispose of farmland under paragraph (1) that he or she shall dispose of the farmland, as prescribed by Ordinance of the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, specifying information on the farmland subject to disposal and the period of obligation for disposal, etc. <Amended by Act No. 8852, Feb. 29, 2008; Act No. 11690, Mar. 23, 2013>

1) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่ได้ใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรของ ตนเอง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตามที่กำหนดโดยคำสั่งประธานาธิบดี (รวมถึงภัยพิบัติทางธรรมชาติ การปรับปรุงที่ดินทางการเกษตร และโรคภัยไข้เจ็บ) หรือกรณีที่หัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ยอมรับเหตุผลนั้น

2) กรณีที่เมื่อระยะเวลาสามเดือนได้ผ่านไปนับแต่วันที่หุ้นส่วนบริษัท ทางการเกษตรซึ่งได้ครอบครองที่ดินทางการเกษตรนั้นขาดคุณสมบัติในการเป็นหุ้นส่วนบริษัท ทางการเกษตรตามที่กฎหมายกำหนด (ไม่มีบุคคลซึ่งมีอำนาจบริหารอย่างน้อย 1 ใน 3 ที่เป็นเกษตรกร)

3) กรณีที่หัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าบุคคลซึ่งได้รับที่ดิน ทางการเกษตรตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวงการเกษตร อาหาร และกิจการชนบท (โรงเรียน องค์กร สาธารณะ สถาบันวิจัยการเกษตร องค์กรผู้ผลิตทางการเกษตร หรือผู้ผลิตเมล็ดพืช) ได้ยุติการใช้ที่ดิน ทางการเกษตรสำหรับการดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้อง

4) กรณีที่หัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าบุคคลซึ่งได้รับที่ดิน ทางการเกษตรเพื่อทำการเกษตรในช่วงสุดสัปดาห์ ได้ยุติการใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรในช่วง สุดสัปดาห์โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตามที่กำหนดโดยคำสั่งประธานาธิบดี (รวมถึงภัยพิบัติ ทางธรรมชาติ การปรับปรุงที่ดินทางการเกษตร หรือ โรคภัยไข้เจ็บ)

5) กรณีที่บุคคลซึ่งได้รับที่ดินทางการเกษตรที่ได้รับอนุญาต ให้เบี่ยงเบนที่ดิน ทางการเกษตรหรือบุคคลซึ่งได้รายงานการเบี่ยงเบนที่ดินทางการเกษตรตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย กำหนด ไม่ได้เริ่มทำโครงการที่กำหนดไว้ภายในสองปีนับจากวันที่ได้รับที่ดินทางการเกษตรนั้น

6) กรณีที่บุคคลซึ่งครอบครองที่ดินทางการเกษตรตาม พระราชบัญญัติ การได้มาและค่าชดเชยสำหรับที่ดิน สำหรับโครงการก่อสร้างสาธารณะ แต่ไม่ทำการ ปรัชญาหรือ กับริฐมนตร์ว่าการกระทรวงเกษตร อาหาร และกิจการชนบท ให้เสร็จสิ้นเสียก่อน

7) กรณีที่ดินทางการเกษตรในพื้นที่วางแผนควบคุม หรือพื้นที่ สีเขียว ที่จะต้องมอบหมายโดยทันทีให้แก่นิติบุคคลชุมชนชนบทเกาหลีเพื่อดำเนินการ แต่ไม่มีการมอบหมาย ดังกล่าว

8) กรณีที่พิสูจน์ได้ว่าผู้ครอบครองที่ดินได้ครอบครองที่ดิน ในจำนวนที่เกินกว่า สิทธิการครอบครองที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด

9) กรณีที่หัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่า ผู้ครอบครองที่ดิน ไม่ปฏิบัติตามรายละเอียดแผนการจัดการทางการเกษตรตามที่มีการระบุไว้โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ตามที่กำหนดโดยคำสั่งประธานาธิบดี (รวมถึงภัยพิบัติทางธรรมชาติ การปรับปรุงที่ดินทางการเกษตร หรือ โรคภัยไข้เจ็บ) ทั้งนี้ หัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้ ผู้ครอบครองที่ดิน

ทางการเกษตรราบข้างต้นทราบเพื่อทำการจำหน่ายที่ดินทางการเกษตรนั้นตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง การเกษตร อาหาร และกิจการชนบท ที่จะระบุข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินทางการเกษตร ที่จะต้องจำหน่าย และระยะเวลาที่ต้องดำเนินการเพื่อการจำหน่ายที่ดินทางการเกษตรนั้น

5.3.4 การป้องกันการแบ่งส่วนกรรมสิทธิ์/สิทธิการครอบครองที่ดินทางการเกษตร

กฎหมายมาตรา 22¹⁵³ กำหนดแนวทางในการป้องกันการแบ่งส่วนกรรมสิทธิ์/ สิทธิครอบครองที่ดินทางการเกษตรของเกษตรกรหรือนิติบุคคลทางการเกษตร

1) เพื่อป้องกันการแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเกษตรกร หรือบรรษัทการเกษตร รัฐ และรัฐบาลท้องถิ่นสามารถให้การสนับสนุนที่จำเป็นเพื่อให้ที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมสามารถตกทอดเป็นมรดกได้โดยการบริจาค หรือโอนกรรมสิทธิ์ไปยังเกษตรกร หรือบรรษัทการเกษตร

2) ในกรณีที่มีการแบ่งส่วนที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการอนุญาตให้เบี่ยงเบน ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (หมายรวมถึง การให้อำนาจ การอนุญาต การอนุมัติ ฯลฯ ซึ่งถูกต้องตาม กฎหมายว่าเป็นการอนุญาตให้ เบี่ยงเบนที่ดินเพื่อเกษตรกรรมภายใต้พระราชบัญญัติอื่นๆ) ตามมาตรา 34 (1) หรือ ทำการรายงานการ เบี่ยงเบนตามมาตรา 35 หรือ มาตรา 43

¹⁵³ Article 22 (Prevention of Fractionation of Farmland Ownership)

(1) In order to prevent the fractionation of farmland ownership of farmers or agricultural corporations, the State and local governments may give necessary support so that farmland may be inherited by, donated, or transferred to, a farmer or an agricultural corporation en bloc.

(2) No farmland where a rearrangement project for agricultural production infrastructure under the Rearrangement of Agricultural and Fishing Villages Act has been performed shall be partitioned except under any of the following circumstances: <Amended by Act No. 9721, May 27, 2009; Act No. 10599, Apr. 14, 2011>

1. Where the farmland included in a residential area, commercial area, or industrial area of an urban area, or in a site for urban/Gun planning facilities under the National Land Planning and Utilization Act is divided;

2. Where the diverted farmland is partitioned with permission to divert farmland (including authorization, permission, approval, etc. which is legally construed as permission to divert farmland under other Acts) under Article 34 (1) or with the report on diversion of farmland under Article 35 or 43;

3. Where the farmland is partitioned into pieces of land, of which area after partition may exceed 2,000 square meters;

4. Where the farmland is partitioned due to reasons prescribed by Presidential Decree, including the improvement, exchange, partition or merger, etc. of farmland.

3) ในกรณีที่มีการแบ่งที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกเป็นส่วนๆ ซึ่งพื้นที่หลังการแบ่งเกิน 2,000 ตารางเมตร

4) ในกรณีที่มีการแบ่งที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากเหตุผลที่กำหนดโดยคำสั่งประธานาธิบดี หมายความว่ารวมถึงการปรับปรุง การแลกเปลี่ยน การแบ่ง หรือการรวบรวมกิจการในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กฎหมายได้กำหนดให้รัฐและรัฐบาล ท้องถิ่นอาจให้การสนับสนุน ที่จำเป็นเพื่อให้ที่ดินทางการเกษตรอาจตกทอดทางมรดก การบริจาค หรือ โอน ให้แก่เกษตรกรหรือนิติบุคคลทางการเกษตรภายในกลุ่ม หรือกำหนดห้ามมิให้มีการแบ่งส่วน ที่ดินทางการเกษตรที่อยู่ภายใต้โครงการปรับปรุงเพื่อโครงสร้างพื้นฐานการผลิตทางการเกษตร ตามพระราชบัญญัติการจัดหมู่บ้านเกษตรกรรมและประมงเว้นแต่กรณีที่ดินทางการเกษตรในเขต ที่อยู่อาศัย เขตการค้า หรือเขตอุตสาหกรรมของพื้นที่ในเมือง หรือสถานที่สำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกตามพระราชบัญญัติการวางแผนและการใช้ประโยชน์ที่ดินแห่งชาติ หรือที่ดิน ทางการเกษตรที่มีการเบี่ยงเบนวัตถุประสงค์การใช้ที่ดินที่มีการแบ่งส่วนที่ดินพร้อมกับการได้รับอนุญาต ให้เบี่ยงเบนวัตถุประสงค์การใช้ที่ดินทางการเกษตรหรือพร้อมกับการรายงานการเบี่ยงเบนวัตถุประสงค์ การใช้ที่ดินทางการเกษตร หรือกรณีที่ดินทางการเกษตรที่แบ่งส่วนเป็นแปลงๆ มีพื้นที่ภายหลังการแบ่ง ส่วนเกินกว่า 2,000 ตารางเมตร หรือกรณีที่ดินทางการเกษตรที่แบ่งส่วนเนื่องจากเหตุผลตามที่กำหนด ในคำสั่งประธานาธิบดี

สรุปได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเกาหลีใต้เริ่มต้นจากการได้เป็นอิสระจากประเทศญี่ปุ่น เริ่มต้นมีรัฐบาลทหารของสหรัฐอเมริกาวางรากฐานการปฏิรูปที่ดินไว้ให้ และเมื่อได้มีการก่อตั้งรัฐบาลแล้วได้บัญญัติกฎหมายปฏิรูปที่ดิน The Land Reform Act of 1950 ขึ้นมาโดยกำหนดให้มีการจัดสรรที่ดินทางการเกษตร 2 ประเภท คือ ที่ดินที่รัฐบาลซื้อ และที่ดินที่ตกเป็นของรัฐบาล ในการจัดสรรที่ดินทางการเกษตรกำหนดให้รัฐต้องขายที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการทางการเกษตรที่สามารถอุทิศตนเพื่อการเกษตร โดยลำดับความสำคัญการจัดที่ดินให้กับเกษตรกรผู้เช่า ซึ่งได้ทำการเพาะปลูกอยู่จริงบนที่ดินที่เช่าอยู่ก่อน และยังกำหนดให้รัฐบาลหรือ คณะกรรมการท้องถิ่นมีสิทธิในการรวม การแลกเปลี่ยน การแบ่งแยก และการพัฒนาที่ดินที่สามารถ ทำการจัดสรรได้ รวมทั้งการเปลี่ยนการใช้ที่ดินเพื่อส่งเสริมการผลิตผลทางการเกษตรได้อีกด้วย แต่ปัจจุบันไม่ปรากฏกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินฉบับดังกล่าวแล้ว แต่มีกฎหมายซึ่งตราขึ้นมาควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสิทธิในการถือครองที่ดิน และ การสงวนรักษาที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเกาหลีใต้ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ดินทางการเกษตรFarmland Act 1994 เป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิในการคุ้มครองที่ดินเพื่อใช้ประกอบการเกษตร โดยกำหนดให้เจ้าของที่ดิน ซึ่งเป็นเกษตรกรต้องทำประโยชน์ในที่ดินโดยการประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง แต่ถึงแม้

จะไม่เป็นเกษตรกรก็อาจเป็นเจ้าของที่ดินได้หากเป็นการใช้ที่ดินเพื่อการสาธารณูปโภค หรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเอื้อประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม และรวมถึงทายาทของเกษตรกรที่รับมรดก ซึ่งรวมถึงผู้รับพินัยกรรม ถ้าในกรณีที่ดินได้ครอบครองที่ดินจำนวนเกินกว่าสิทธิครอบครองตามกฎหมาย ผู้ครอบครองไม่ได้ใช้ที่ดิน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร/หุ้นส่วนบริษัทที่ครอบครองที่ดินขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดหรือหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตามแผนที่ระบุไว้ ต้องจำหน่ายที่ดินให้กับนิติบุคคลทางการเกษตรภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เกิดกรณีดังกล่าว การจำหน่ายที่ดินทางการเกษตรที่ไม่ได้ใช้เพื่อการจัดการทางการเกษตร และกฎหมายยังกำหนดให้รัฐและรัฐบาลท้องถิ่นให้การสนับสนุนที่จำเป็นเพื่อให้ที่ดินทางการเกษตรอาจตกทอดทางมรดก การบริจาค หรือโอน ให้แก่เกษตรกรหรือนิติบุคคลทางการเกษตรในกลุ่ม หรือกำหนดห้ามมิให้มีการแบ่งส่วน ที่ดินทางการเกษตรที่อยู่ภายใต้โครงการปรับปรุงเพื่อ โครงสร้างพื้นฐานการผลิตทางการเกษตร



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเกษตรกร ทายาทของเกษตรกร ที่ได้รับสิทธิที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมโดยการเช่าซื้อ

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐเป็นผู้จัดหาที่ดินจากเอกชนที่ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากไว้แก่งำไร หรือที่เรียกว่านายทุนไม่ได้ มีอาชีพหลักที่ประกอบกิจการเกษตรมาจัดให้กับผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ โดยนำที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืนมาดำเนินการจัดที่ดินให้กับเกษตรกรโดยการเช่า หรือเช่าซื้อ และเมื่อเกษตรกรจ่ายค่าเช่าซื้อครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในสัญญาแล้วจึงโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้กับเกษตรกรที่จ่ายค่าเช่าซื้อที่ดินครบถ้วนตามสัญญา แต่จากการดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ผ่านมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2518 ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำมาจัดเป็นที่ดินที่ได้มาจากที่ดินของรัฐ ซึ่งส่วนมากจะเป็นพื้นที่ป่าไม้ที่เป็นป่าเสื่อมโทรมที่ไม่สามารถจะทำให้กับสู่สภาพเป็นป่าไม้ที่สมบูรณ์ได้แล้ว นำมาให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดที่ดินให้กับเกษตรกรโดยการรับรองสิทธิให้กับเกษตรกรผู้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่แล้วโดยการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. 4-01) แต่บทบัญญัติในกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่เอื้ออำนวยที่นำมาใช้ต่อการจัดที่ของรัฐ ทำให้เกิดปัญหาที่ไม่สามารถพัฒนาสิทธิของผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินประเภทนี้ไปถึงขั้นการได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ เนื่องจากเกษตรกรที่ได้รับสิทธิในที่ดินประเภทดังกล่าวจะเป็นผู้ถือครองเดิมที่เข้ามาบุกรุกเขตพื้นที่ป่าไม้จนเป็นป่าที่เสื่อมโทรม แต่บุคคลเหล่านี้ไม่ได้คิดว่าแปลงที่ดินที่ตนเองทำประโยชน์อยู่นั้นได้มาโดยการบุกรุกที่ป่าไม้ มีความคิดว่าตนเองเข้าไปกั้นถางครอบครองที่ดินด้วยตนเอง และยังคงคิดว่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน เมื่อรัฐเข้าไปจัดที่ดินเพื่อรับรองสิทธิในที่ดินให้ก็คิดว่าที่ดินที่เข้ามาบุกรุกแพ้วถางครอบครองไว้นั้นเป็นที่ดินของตน จึงส่งผลมาถึงการพัฒนาสิทธิที่ดินที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินที่ไม่สามารถมอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐให้กับเกษตรกรผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินได้เพราะเกษตรกรไม่ยอมที่จะเสียค่าเช่า ค่าเช่าซื้อที่ดิน เนื่องจากมีความคิดว่าที่ดินเป็นของตนเองทำไมจึงต้องมาจ่ายเงิน

ค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าซื้อที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ดำเนินการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2518 ให้กับเกษตรกรแล้วมากกว่า 36,443,884 ไร่¹⁵⁴ (ข้อมูล ณ วันที่ 1 มิถุนายน 2565) การจัดที่ดินของรัฐแปลงเกษตรกรรมและชุมชน ที่อยู่อาศัย ซึ่งรวมถึงที่ดินเอกชน เกษตรกรที่ได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเกษตรกร ทายาทของเกษตรกร ที่ได้รับสิทธิที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยการเช่าซื้อ ในการจัดทำวิจัยเรื่องนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึง เฉพาะประเด็นในเรื่องการจัดที่ดินเอกชน ซึ่งกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีการบัญญัติ มาตั้งแต่ พ.ศ. 2518 โดยกำหนดให้รัฐจัดหาที่ดินโดยไปซื้อที่ดิน หรือเวนคืนจากเอกชนมาแล้วนำมา จัดที่ดินให้กับเกษตรกรที่ไม่มีดินทำกิน หรือเกษตรกรที่ตกอยู่ในฐานะผู้เช่าที่ดินจากนายทุน โดยให้รัฐ ซื้อที่ดินจากนายทุนมาแล้วนำมาจัดให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินนั้นเช่าที่ดินจากรัฐ และมีเมื่อได้เช่าที่ดิน ไประยะเวลาหนึ่งแล้วเห็นว่าการจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเอง และแสดงความประสงค์ กับรัฐเพื่อขอเช่าซื้อที่ดินนั้น โดยมีกำหนดระยะเวลาเช่าซื้อไม่เกิน 25 ปี ซึ่งเมื่อเกษตรกรจ่ายค่าเช่าซื้อ ครบถ้วนแล้วสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ในที่ดิน ให้แก่เกษตรกรรายนั้น ซึ่งเมื่อเกษตรกรที่รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วจะต้องอยู่ในเงื่อนไข ข้อบังคับ ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 คือ ห้ามแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินไปยังบุคคลอื่นเว้นแต่เป็นการ ตกทอดทางมรดกให้กับทายาทโดยธรรม หรือ โอนไปยังสถาบันเกษตรกร โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ โอนไว้ในกฎกระทรวง จากการศึกษาปัญหาข้อกฎหมายของมาตรา 39 พระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แล้วพบปัญหาที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 กำหนดไว้ชัดเจนว่าบุคคลผู้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินห้ามโอนสิทธิ ไปยังบุคคลอื่นเว้นแต่เป็นการ โอนให้กับสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. หรือเป็นการตกทอด ทางมรดกซึ่งจากหลักการดังกล่าวเห็นได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 37 กำหนดไว้ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก และมาตรา 72 กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ดังนี้ (1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศ ให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (3) จัดให้มีมาตรการ กระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ดินทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และรัฐ พึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

¹⁵⁴ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผลการจัดที่ดิน 3 ประเภท ภาพรวมรายงานสรุปผลการจัด ที่ดิน 3 ประเภท ทั้งประเทศ (google.com) LandThree.pdf (alro.go.th). สืบค้น 1 มิถุนายน 2565

ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัยโดยใช้ต้นทุนต่ำ และสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกิน โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด

จากกฎหมายมาตรา 39 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะพบปัญหาของกฎหมายมาตราดังกล่าวได้อยู่ 3 ประเด็น คือ

1) ปัญหาการห้ามโอนหรือแบ่งแยกที่ดินไปยังบุคคลอื่น ให้ตกทอดได้ทางมรดกสู่ทายาท โดยธรรม เป็นข้อห้ามที่เข้มงวดจนเกิดปัญหาไม่สามารถเปลี่ยนแปลงผู้ถือครองที่ดินได้ในขณะที่มีชีวิตอยู่แม้ผู้ถือครองนั้นจะไม่มีคุณสมบัติรับสิทธิในที่ดิน หรือขณะๆ ที่เสียชีวิตแล้วทายาทก็ยังไม่สามารถรับสิทธิในที่ดินต่อได้ เนื่องจากไม่มีคุณสมบัติรับสิทธิในที่ดินได้

การที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จำกัดสิทธิเกี่ยวกับการห้ามโอนสิทธิในที่ดินของบุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา การเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินของบุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จ่ายค่าเช่าซื้อที่ดินครบถ้วนและได้รับ โอนกรรมสิทธิ์แล้วได้ก็ต่อเมื่อเกษตรกรผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินนั้นเสียชีวิตแล้ว ให้ทายาทโดยธรรมรับมรดกสิทธิในที่ดินนั้นได้เพียงรายเดียว และยังคงต้องประกอบไปด้วยว่า ทายาทนั้นจะต้องเป็นเกษตรกร เนื่องจากการห้ามแบ่งแยกที่ดินนั้นเสมือนได้ว่าเป็นการกำหนดให้ทายาทซึ่งมีสิทธิรับมรดกในที่ดินของบุคคลผู้ที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพียงรายเดียว แต่สภาพสังคมไทยนั้นผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมส่วนใหญ่จะไม่มีทายาทเพียงผู้เดียว ถ้าหากทายาททุกคนมีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรทุกรายแล้ว จะกำหนดให้ทายาท โดยธรรมรายใดเป็นผู้รับสิทธิในที่ดินแต่เพียงผู้เดียวก็เป็นเรื่องที่ยกข้ออ้างจะตัดสินใจยากถ้าทายาทโดยธรรมเป็นเกษตรกรและร่วมทำประโยชน์ในที่ดินมาตลอด

กรณีที่มีทายาทโดยธรรม แต่ทายาทโดยธรรมนั้นไม่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรเลยสักรายเนื่องจากในปัจจุบันเกษตรกรได้ส่งลูกหลานให้เรียนในชั้นที่สูงขึ้นจบการศึกษามาจึงทำให้ไม่มีบุตรหลานที่จะกลับมาประกอบอาชีพเกษตรกรรมส่งผลให้ทายาทโดยธรรมไม่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรที่จะรับการตกทอดทางมรดกสิทธิในที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ จึงเป็นปัญหาว่าเมื่อเกษตรกรผู้ที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเสียชีวิตแล้วไม่มีทายาทที่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรที่จะรับสิทธิในที่ดินจากบุคคลที่รับสิทธิที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ ส.ป.ก. ก็จะนำที่ดินกลับคืนมาก็ไม่ได้เนื่องจากไม่หลักเกณฑ์หรือวิธีการใดๆ ที่จะนำที่ดินแปลงนั้นกลับคืนมาได้ เนื่องจากทายาทโดยธรรมที่จะรับมรดกมีแต่ทายาทโดยธรรมนั้นไม่มีคุณสมบัติ

เป็นเกษตรกร จึงไม่เข้ากรณีไม่มีทายาทบรมคที่จะทำให้มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่แผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1753¹⁵⁵

จากกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการโอนสิทธิในที่ดินให้แก่ บุคคลผู้ใดได้ หรือเมื่อผู้รับสิทธิในที่ดินเสียชีวิตไปแล้วไม่มีทายาทหรือมีทายาทแต่ ไม่มีคุณสมบัติจะต้องดำเนินการอย่างไร จึงทำให้ที่ดินแปลงที่เกษตรกรผู้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นยังคงเป็นชื่อของเกษตรกรผู้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นเจ้ามรดกอยู่ และจะโอนให้บุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรก็ได้เนื่องจากตีความใจของกฎหมายตามมาตรา 39 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่กำหนดการห้ามโอนเปลี่ยนแปลงสิทธิที่ดินที่ได้มาโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่จะเปลี่ยนแปลงได้ก็ต่อเมื่อผู้รับสิทธิในที่ดินนั้นเสียชีวิตแล้วทายาทเข้ารับมรดกเท่านั้น ในขณะที่มีชีวิตจะโอนให้บุคคลอื่นไม่ได้ ข้อจำกัดดังกล่าวเป็นข้อห้ามตลอดชีวิตมิได้มีการกำหนดระยะเวลาไว้

การจำกัดสิทธิห้ามมิให้เกษตรกรผู้ที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แยกแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังบุคคลอื่น เป็นการจำกัดสิทธิ ของเจ้าของที่ดินมากเกินไปเกินสมควร ซึ่งในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินยอมใช้ทรัพย์สินของตนเองอย่างไรก็ได้ ถึงแม้กฎหมายจะบัญญัติจำกัดสิทธิไว้ แต่ระยะเวลาที่กำหนดห้ามเป็นระยะเวลาที่ยาวนานตลอดชีวิต จนเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่สามารถจำหน่ายโอนทรัพย์สินของตนได้ ถึงแม้จะเป็นการโอนสิทธิให้กับทายาทโดยธรรมของตนเองในขณะที่มีชีวิตอยู่ก็ตาม ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินมากเกินไปเกินสมควร ในการที่เจ้าของกรรมสิทธิ์จะพึงใช้ทรัพย์สินของตนเอง ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวส่งผลให้ที่ดินของบุคคลผู้ที่ได้รับสิทธิ โดยการปฏิรูปที่ดินจะไม่สามารถนำมาเป็นหลักประกัน การกู้ยืมเงินกับสถาบันการเงินใดๆ ได้เพราะถูกรอนสิทธิ¹⁵⁶ ทำให้ถูกมองว่าที่ดินไม่มีมูลค่า ข้อห้ามโอนหรือแบ่งแยก ตามมาตรา 39 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นการรอนสิทธิในที่ดินส่งผลทำให้สถาบันการเงินต่างๆ ไม่รับที่จะทำนิติกรรมใดๆ ด้วย เพราะเอกสารสิทธิในที่ดินติดข้อจำกัดที่ไม่สามารถโอนหรือแบ่งแยกที่ดินไปยังบุคคลอื่นได้ และที่ดินของบุคคลที่รับสิทธิ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่อยู่ในข่ายที่จะบังคับคดีได้ ทำให้เกิดปัญหากับเกษตรกรที่รับสิทธิ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเมื่อต้องการเงินทุนหมุนเวียน

¹⁵⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1753 ภายใต้มงคับแห่งสิทธิของเจ้านี่ก่องมรดก เมื่อบุคคลใดถึงแก่ความตาย โดยไม่มีทายาทโดยธรรมหรือผู้รับพินัยกรรม หรือการตั้งมรดกตามพินัยกรรม มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่แผ่นดิน

¹⁵⁶ การรอนสิทธิ คือ สภาวะที่ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ถูกลดสิทธิ หรือสิทธิเหนือที่ดินที่ตนครอบครอง โดยการรอนสิทธิที่เกิดขึ้นนั้น อาจจะมาจกข้อกำหนดจากภาครัฐ หรือเกิดขึ้นเพราะเจ้าของไปจดทะเบียนรอนสิทธิตัวเองลงที่สำนักงานที่ดินเพื่อมอบให้แก่ผู้อื่น

เพื่อใช้ในการลงทุนเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมแต่ถูกสถาบันการเงินต่างๆ ปฏิเสธในการรับที่ดินไว้เป็นหลักประกันเงินกู้ยืมของบุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2) ปัญหาการที่กฎหมายให้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการคดทอดทางมรดกให้กับทายาทโดยธรรมเป็นกฎหมายลำดับรองที่ขัดแย้งกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่สามารถบังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ คือ ในกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่าจะให้บุคคลใดเป็นผู้รับสิทธิในที่ดินได้ แต่ได้กำหนดให้กำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาในกฎกระทรวง ซึ่งเมื่อมากำหนดหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงแล้วทำให้เกิดปัญหาเรื่องลำดับศักดิ์กฎหมาย ของกฎกระทรวงซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่ศักดิ์ที่ต่ำกว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งถ้าหากออกกฎกระทรวงมาแล้วทำให้เกิดปัญหาที่ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์มาใช้บังคับได้ เพราะจะขัดต่อหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมวด 6 มรดก มาตรา 1629¹⁵⁷ และหากจะบังคับใช้ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็จะขัดกับหลักกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จากสาเหตุที่ไม่สามารถที่จะออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการรับมรดกสิทธิของบุคคลที่รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้จึงทำให้ทายาทของเกษตรกรผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่สามารถที่จะรับมรดกในที่ดินต่อจากเจ้ามรดกได้โดย เห็นได้จากการที่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินนครสวรรค์ได้ยื่นขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินของบุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งสำนักงานที่ดินได้หารือมาที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครสวรรค์และได้ทำเรื่องหารือไปยัง ส.ป.ก. และได้ตอบข้อหารือว่าที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินยังไม่สามารถดำเนินการเปลี่ยนแปลงผู้ถือสิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินได้ เนื่องจากไม่มีกฎกระทรวงที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการเอาไว้ ตามที่มาตรา 39 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ จากปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการที่ไม่สามารถออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติได้จึงทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานทั้งของกรมที่ดินและของ ส.ป.ก. ไม่มีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการในเรื่องคดทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร

¹⁵⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629 ทายาทโดยธรรม มีหกลำดับ เท่านั้น และภายใต้บังคับแห่งมาตรา 1630 วรรคสอง แต่ละลำดับ มีสิทธิได้รับมรดกก่อนหลัง ดังต่อไปนี้ คือ (1) ผู้สืบสันดาน (2) บิดามารดา (3) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน (4) พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดา เดียวกัน (5) ปู่ ย่า ตา ยาย (6) ลุง ป้า น้า อา คู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่นั้น ก็เป็นทายาทโดยธรรม ภายใต้บังคับของบทบัญญัติพิเศษแห่งมาตรา 1635

หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวได้ และทำให้สำนักงานที่ดิน ซึ่งมีหน้าที่ในการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงสารบัญชีที่ดินไม่สามารถจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนที่ดินได้เนื่องจากไม่มีกฎกระทรวงที่ใช้กำหนดเงื่อนไขเป็นแนวทางปฏิบัติให้กับเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินดำเนินการ และทำให้ทายาทของเกษตรกรยังไม่สามารถรับสิทธิที่ดินของบุคคลที่ได้รับสิทธิที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ทำให้เกิดปัญหาที่ดินยังคงเป็นชื่อของผู้ตาย อยู่ในทะเบียนที่ดิน ทายาททำได้เพียงเข้าไปทำประโยชน์ได้เท่านั้นโดยไม่มีสิทธิใดๆ ในแปลงที่ดิน

ปัญหาจากการที่ไม่สามารถออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ได้ทำให้มีผลไปสู่ การที่จะ โอนที่ดินของบุคคลที่รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สถาบันเกษตรกร และ ส.ป.ก. ไม่สามารถที่จะรับโอนสิทธิในที่ดินที่ได้ ซึ่งเป็นปัญหาจากการที่ไม่สามารถออกกฎกระทรวง เงื่อนไขและวิธีปฏิบัติได้

จึงทำให้เกิดปัญหาว่าเมื่อเกษตรกรผู้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินไม่ประสงค์ ประกอบอาชีพเกษตรกรรมต่อไปแล้วแต่ประสงค์จะ โอนที่ดินให้กับสถาบันเกษตรกร หรือ โอนให้กับ ส.ป.ก. ก็ไม่สามารถทำได้ เพราะหลักเกณฑ์วิธีการและขั้นตอนการ โอนที่ดินของบุคคลที่ได้รับ สิทธิที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากปัญหาที่ มาตรา 39 ให้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ โอนและตกทอดทางมรดกไว้ในกฎกระทรวงจึงเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินได้

3) ปัญหาการที่ผู้ที่ได้รับสิทธิที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเมื่อได้รับการจดทะเบียนโอน กรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองแล้วสามารถนำที่ดินไปทำกิจการอื่นที่ไม่ใช่การเกษตรได้เนื่องจาก จากกฎหมายมิได้กำหนดบังคับไว้ชัดเจน ซึ่งจะทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการที่ประสงค์ให้ที่ดินนั้นใช้เพื่อการประกอบเกษตรกรรม เพราะในกรณีนี้ เมื่อบุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินได้รับโอนสิทธิในที่ดินจาก ส.ป.ก. แล้วย่อมได้กรรมสิทธิ์ ในที่ดินนั้นจะใช้ที่ดินของตนอย่างไรก็ได้ ถึงแม้จะไม่ได้ใช้ที่ดินเพื่อไปประกอบเกษตรกรรม หรือปล่อยทิ้งที่ดินว่างเปล่าไม่ดำเนินการใดๆ ในแปลงที่ดินเลยก็ได้ รัฐโดย ส.ป.ก. ไม่สามารถ เข้าไปบังคับ หรือห้ามไม่ให้ใช้ที่ดินได้ เนื่องจากได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้กับเกษตรกรแล้ว เพราะกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดไว้เฉพาะห้ามโอนหรือแบ่งแยกที่ดินไปยังบุคคลอื่น แต่ไม่กำหนดเฉพาะเจาะจงไว้ในกฎหมายว่าที่ดินเมื่อได้รับ โอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ไปแล้วจะต้องใช้ประกอบเกษตรกรรมเท่านั้น และไม่ให้ทั้งล้างแปลงที่ดินโดยไม่ทำประโยชน์ ในแปลงที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบความแตกต่างข้อจำกัดการทำโอนระหว่างกฎหมายต่างประเทศ

กฎหมายไทย	ประเทศฟิลิปปินส์	ประเทศจีน (ไต้หวัน)	ประเทศเกาหลีใต้
<p>1. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 มาตรา 39 เพื่อเกษตรกรรม “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิ กำหนดว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (REPUBLIC ACT NO. 6657 COMPREHENSIVE AGRARIAN REFORM LAW OF 1988) มาตรา 27 การโอนที่ดินที่ได้รับมอบ ที่ดินที่ได้รับโดยผู้รับผลประโยชน์ ตามรัฐธรรมนูญนี้ไม่สามารถขาย โอน หรือโอนกรรมสิทธิ์เว้นแต่ผ่านการโอน กรรมสิทธิ์ทางสายเลือดหรือให้แก่อุปการ หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรรม ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนในการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”</p> <p>- กำหนดห้ามโอนตลอดชีวิต มีข้อ ขกเว้น ทายาทโดยธรรมรับมรดกหรือโอน ให้สถาบันเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. ภายในระยะเวลาสอง (2) ปีให้ธนาคาร ที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ออกหนังสือแจ้ง</p>	<p>รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6657 กำหนดว่าด้วย การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แห่งสิทธิในที่ดิน ค.ศ. 1954 (The Equalization of Land Rights Act 1954) มาตรา 6 กำหนดให้บุคคลผู้ซึ่งใช้ หรือจะใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อการ จัดการทางการเกษตรของตนเองเท่านั้น เป็นผู้ถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือมีการครอบครอง ที่ดินทางการเกษตรได้แม้ว่าจะไม่ได้ใช้ เพื่อการจัดการทางการเกษตรด้วยตนเอง กรณีที่บุคคลได้ที่ดินและครอบครองที่ดิน ทางการเกษตร โดยการสืบทอดทางมรดก รวมถึงการให้โดยพินัยกรรมแก่ทายาท ทางมรดก หรือขายที่ดินของตนเอง แต่ผู้ได้รับโอนที่ดิน ทายาท และผู้ซื้อ ที่ดินต้องประกอบธุรกิจการเกษตร เท่านั้น</p>	<p>กฎหมายว่าด้วยความเท่าเทียม แห่งสิทธิในที่ดิน ค.ศ. 1954 (The Equalization of Land Rights Act 1954) มาตรา 7 ที่ดินทั้งหมดที่ซื้อตามมูลค่า ที่ประกาศไว้การเวนคืนเขต หรือได้มา จากการควมรวมที่ดินสามารถขายได้ โดยเปิดเผยเมื่อใดก็ได้โดยไม่ต้อง อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของมาตรา 25 ของกฎหมายที่ดิน</p> <p>1. เกษตรกรสามารถโอน ตกทอด ทางมรดก หรือขายที่ดินของตนเอง แต่ผู้ได้รับโอนที่ดิน ทายาท และผู้ซื้อ ที่ดินต้องประกอบธุรกิจการเกษตร เท่านั้น</p>	<p>พระราชบัญญัติที่ดินทางการเกษตร ค.ศ. 1994 (Farmland Act 1994) มาตรา 6 กำหนดให้บุคคลผู้ซึ่งใช้ หรือจะใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อการ จัดการทางการเกษตรของตนเองเท่านั้น เป็นผู้ถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือมีการครอบครอง ที่ดินทางการเกษตรได้แม้ว่าจะไม่ได้ใช้ เพื่อการจัดการทางการเกษตรด้วยตนเอง กรณีที่บุคคลได้ที่ดินและครอบครองที่ดิน ทางการเกษตร โดยการสืบทอดทางมรดก รวมถึงการให้โดยพินัยกรรมแก่ทายาท</p>

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

กฎหมายไทย	ประเทศฟิลิปปินส์	ประเทศจีน (ไต้หวัน)	ประเทศเกาหลีใต้
<p>2. พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 12 กำหนดว่า ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับ โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้นอกจาก การตกทอดโดยทางมรดกหรือ โอนไปยังสหกรณ์ ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่แล้ว แต่กรณี ภายใต้อำนาจระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ที่ดินนั้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี</p>	<p>ต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แห่งบารังไกย์ในบารังไกย์ ซึ่งเป็นที่ตั้งของที่ดินให้ทราบล่วงหน้าถึงความพร้อมของที่ดินดังกล่าว และให้คณะกรรมการ ประสานงานที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประจำจังหวัดตามที่ระบุไว้ในที่นี้ ได้รับ หนังสือแจ้งนั้นจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแห่งบารังไกย์ด้วย</p> <p>- กำหนดห้ามโอนขาย 10 ปี แต่มีข้อยกเว้น ในระหว่าง 10 ปีนั้น โอนให้ภรรยาทางสายเลือดหรือ โอนให้รัฐบาลหรือธนาคารที่ดิน</p>	<p>2. ในการโอนหรือขายที่ดิน ต้องทำการโอนหรือขายที่ดินทั้งแปลง ห้ามมิให้แบ่งแปลงย่อยหรือถือกรรมสิทธิ์รวม เว้นแต่การตกทอดทางมรดก</p> <p>- ไม่มีบทบัญญัติการห้าม โอนที่ดิน ผู้ที่ได้สิทธิโดยการปฏิรูปที่ดิน ให้สามารถโอนขายเปลี่ยนมือได้ แต่ผู้ที่รับโอนนั้นต้องใช้ที่ดินเพื่อ ประกอบเกษตรกรรม ซึ่งมีลักษณะ ในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม</p>	<p>มาตรา 22 (1) เพื่อป้องกันการแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินของเกษตรกร หรือบรรษัทเกษตร รัฐและรัฐบาลท้องถิ่น อาจให้การสนับสนุนที่จำเป็นเพื่อให้พื้นที่ การเกษตรได้รับมรดกบริจาคหรือโอนไปให้เกษตรกรหรือกลุ่มบริษัทเกษตรกรรม</p> <p>(2) ห้ามมิให้แบ่งพื้นที่เพาะปลูกที่มีการ ดำเนินโครงการปรับปรุงโครงสร้าง พื้นฐานการผลิตทางการเกษตรภายใต้ พระราชบัญญัติการจัดหมู่บ้านเกษตรกรรม และประมงใหม่ยกเว้นในกรณีต่อไปนี้</p>
<p>- ห้าม โอน 5 ปี ในระหว่าง 5 ปี เปลี่ยนแปลงได้โดยการตกทอดทางมรดก หรือ โอน ไปยังสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกอยู่</p>	<p>1. ในกรณีที่ดินทำกินรวมอยู่ในเขตที่อยู่อาศัยเขตการค้า หรือเขตอุตสาหกรรม ในเขตเมือง หรือในที่สำคัญรับเมือง/สิ่งอำนวยความสะดวกในการวางแผนภายใต้พระราชบัญญัติการวางแผนและการใช้ประโยชน์ที่ดินแห่งชาติ</p>		

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

กฎหมายไทย	ประเทศฟิลิปปินส์	ประเทศจีน (ไต้หวัน)	ประเทศเกาหลีใต้
			<p>2. ในกรณีที่ดินทำกินถูกแบ่งแยก โดยได้รับอนุญาตให้ไอนที่ดินทำกิน (รวมถึงการอนุญาต การอนุญาต การอนุมัติ ฯลฯ ซึ่งถูกต้องตามกฎหมาย ว่าด้วยการอนุญาตให้ไอนที่ดินทำกิน ตามพระราชบัญญัติอื่น) ตามมาตรา 34 (1) กำหนดให้ผู้ประสงค์จะไอนที่ดินทำกิน ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตร อาหาร และกิจการชนบท ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่ ในจะเปลี่ยนแปลงเรื่องสำคัญที่กำหนด รวมถึงพื้นที่หรือขอบเขตของพื้นที่เพาะปลูก ที่ได้รับอนุญาต ในพระราชกฤษฎีกา</p>

จากตารางเปรียบเทียบกฎหมายมาตรการคุ้มครองที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งจากประเทศฟิลิปปินส์ เห็นได้ว่า หลักการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของทั้งสองประเทศ ในขณะที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์จากรัฐแล้วจะกำหนดให้การห้ามโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่มีข้อแตกต่างกันคือ ระยะเวลาในการห้ามโอน กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะห้ามไม่ให้โอนไปยังบุคคลอื่นตลอดชีวิต ส่วนพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 จะกำหนดระยะเวลาห้ามโอนไว้ 5 ปี ส่วนรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 6657 กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1988 กำหนดระยะเวลาในการห้ามโอนไว้ 10 ปี แต่ในระหว่างนั้น สามารถโอนให้กับทายาททางสายเลือดได้ หรือโอนให้กับผู้รับผลประโยชน์อื่น ส่วนของประเทศจีน (ไต้หวัน) กฎหมายว่าด้วยความเท่าเทียมแห่งสิทธิ์ในที่ดิน ค.ศ. 1954 (The Equalization of Land Rights Act 1954) และประเทศเกาหลีใต้ พระราชบัญญัติที่ดินทางการเกษตร พ.ศ. 1994 (Farmland Act 1994) นั้นถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีการปฏิรูปที่ดินที่ประสบผลสำเร็จแล้ว หลังจากนั้นกฎหมายที่ใช้ของทั้งสองประเทศจะเป็นคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมโดยให้สามารถโอนที่ดินได้แต่ผู้รับโอนนั้น จะต้องเป็นเกษตรกร และใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรม ถึงแม้ผู้รับสิทธิในที่ดินเสียชีวิต ทายาทก็สามารถรับมรดกในที่ดิน ได้หรือเป็นผู้รับพินัยกรรมก็รับสิทธิในที่ดินนั้นได้ แต่ในส่วนของประเทศเกาหลีใต้จะมีการกำหนดห้ามแบ่งแยกที่ดินเพื่อที่จะไม่ให้เปลี่ยนแปลงเล็กน้อย จนเสียสภาพไม่สามารถประกอบเกษตรกรรมที่เพียงพอต่อการครองชีพได้

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครองที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยการห้ามโอนตลอดชีวิต และมีให้มีการแบ่งแยกแปลงที่ดินเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย จะเปลี่ยน การครอบครองที่ดิน ได้โดยทายาทเข้ารับมรดกสิทธิในที่ดิน ซึ่งกฎหมายของประเทศไทยอีกฉบับ คือพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งมีลักษณะการจัดที่ดินที่คล้ายคลึงกันแต่กฎหมายบัญญัติห้ามโอนไว้ 5 ปี หลังจากได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในส่วนกฎหมายของต่างประเทศเช่นประเทศฟิลิปปินส์ กฎหมายทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศในการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น มีข้อที่แตกต่างกับกฎหมายของประเทศไทยทั้ง 2 ฉบับ แต่มีสิ่งเหมือนกัน ข้อกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ในระหว่างที่อยู่ในกำหนดระยะเวลาห้ามโอน สามารถโอนให้กับสถาบันเกษตรกร หรือหน่วยงานรัฐที่ดูแลที่ดินนั้นได้รัฐบัญญัติ ฉบับที่ 6657 กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1988 กำหนดระยะเวลาในการห้ามโอนที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินไว้ 10 ปี แต่ในส่วนของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน (ไต้หวัน) กฎหมายว่าด้วยความเท่าเทียมแห่งสิทธิ์ในที่ดิน ค.ศ. 1954 ไม่มีการกำหนดห้ามโอนที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ แต่ได้กำหนดไว้แต่ผู้รับโอนที่ดินต้องเป็นเกษตรกรที่ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรม หรือประกอบกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการสนับสนุนการประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยจัดแบ่งโซนที่ดินที่เหมาะสมในการใช้ที่ดิน และใช้มาตรการทางภาษีในการควบคุมการใช้ที่ดิน ส่วนประเทศสาธารณรัฐเกาหลีใต้ มีพระราชบัญญัติ ที่ดินทางการเกษตร พ.ศ. 1994 (Farmland Act 1994) ซึ่งกำหนดที่ดินที่ใช้ทำการเกษตร ซึ่งไม่ได้ กำหนดระยะเวลาในการห้ามไว้แต่ไม่ให้แบ่งแยกที่ดินออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยจนสภาพไม่เหมาะสม ที่จะทำการเกษตร ซึ่งหากที่ดินมีการโอนเปลี่ยนมือไปก็ยังคงต้องใช้เพื่อประกอบเกษตรกรรม หรือจะใช้ในการประกอบกิจการอื่นก็ต้องมีกฎหมายกำหนดให้สามารถนำที่ดินไปดำเนินการ กิจกรมนั้นได้



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้ความหมายไว้ว่าเป็นการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการจัดการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดิน ของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิ ตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกร ได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐ ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้นมีเจตนารมณ์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ที่เกี่ยวกับที่ดินที่ได้ตกอยู่ในความครอบครองของกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งที่เรียกว่านายทุนที่ครอบครอง ที่ดินไว้จำนวนมากแต่ไม่ได้เป็นเกษตรกรที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองจริง โดยส่วนใหญ่ที่ดิน ที่ครอบครองนั้นให้เกษตรกรเช่าและเก็บค่าเช่าจากเกษตรกร ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าเกษตรกร ที่แท้จริงไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง รัฐจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ ทางสังคมดังกล่าวให้กับเกษตรกร โดยตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อจัดหาที่ดิน โดยการจัดซื้อที่ดินจากนายทุนที่ครอบครองที่ดินเป็นจำนวนมากแล้วนำที่ดินที่จัดซื้อ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยให้เกษตรกรเช่า และเช่าซื้อ ในราคาที่เหมาะสม และไม่แสวงหาผลกำไร

การปฏิรูปที่ดินเป็นแนวคิดที่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมที่จะให้ทุกคนในสังคม มีความเท่าเทียมกันในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยมีรัฐเป็นศูนย์กลางในการจัดสรรที่ดินซึ่งเปรียบเสมือน เป็นนายทุน และมีราษฎรซึ่งเป็นผู้ลงแรงในการผลิตและเมื่อได้ผลผลิตแล้วจะนำมาแบ่งและจัดสรร ให้กับราษฎรเป็นส่วนเท่าๆ กัน จึงทำให้มองเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเป็นรูปแบบในการปกครอง ระบบของลัทธิคอมมิวนิสต์ แต่ที่จริงแล้วการปฏิรูปที่ดินสามารถใช้ได้กับการปกครองในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็สามารถ ใช้ได้โดยเป็นการใช้หลักแนวคิดของรัฐสวัสดิการ ที่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงสิทธิเสรีภาพ

ในการมีและ การใช้ทรัพย์สินของเอกชน โดยอยู่บนพื้นฐานของเหตุผล ให้ประชาชนมีสิทธิเท่าเทียมกันของทุกอาชีพ โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด รัฐจึงต้องเข้าจัดสรรให้เกิดความเป็นธรรมสูงสุดกับประชาชน

การปฏิรูปที่ดินมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรผู้ยากจนในชนบท โดยให้เกษตรกรมีโอกาสได้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินเป็นของตนเอง เป็นนโยบายเศรษฐกิจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ปรารถนาที่จะให้เกิดการกระจายรายได้และการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม เพื่อประโยชน์สุขของสังคม รัฐจึงต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือกับผู้ที่ด้อยโอกาสในสังคมเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่เป็นการให้แก่อสังคัม สิทธิและเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน หรือการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนรัฐยังเคารพในการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนอยู่ การใช้กรรมสิทธิ์ของเอกชนไม่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของสังคัมเดือดร้อน และรัฐจะเข้าแทรกแซงหรือควบคุมการมีและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่มหาชน

การจัดที่ดินให้กับราษฎรมีหลายรูปแบบ ตั้งแต่การจัดนิคมสหกรณ์หรือนิคมสร้างตนเอง การจัดที่ดินเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร กฎหมายที่ออกมาในช่วงเวลาที่ต่างกัน แต่มีวัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินให้กับประชาชนผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ส่วนใหญ่ เมื่อจัดที่ดินแล้วจะไม่มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขตามกฎหมายของแต่ละฉบับ เช่น การจ่ายค่าเช่าระเงินช่วยเหลือ ตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 หรือการจ่าย ค่าเช่าซื้อที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 ซึ่งเมื่อได้รับสิทธิในที่ดินนั้นแล้วกฎหมายแต่ละฉบับจะมีมาตรการคุ้มครองที่ดิน โดยการห้ามโอนที่ดิน หรือจำหน่ายจ่ายโอนตามกฎหมาย โดยกำหนดระยะเวลาหรือห้ามโอนตลอดชีวิต แต่ผู้ที่รับสิทธิในที่ดินก็ยังมีทางเลือกเลี้ยวหาวิธี เปลี่ยนแปลง การถือครอง โดยไม่ได้สนใจเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน

ประเทศไทยได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อให้มีการปฏิรูปที่ดินเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2500 แต่เนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองได้มีการผันผวนประกอบกับมีการเข้าใจผิดของรัฐบาลที่คิดว่าการปฏิรูปที่ดินนั้นมีเฉพาะแต่ในประเทศที่มีลัทธิการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์เท่านั้น จึงทำให้ขบวนการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่ดินจึงไม่เป็นผล และอีกหลายปีต่อมาสถานการณ์ระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป เช่น ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ได้พิสูจน์ว่าการปฏิรูปที่ดินนั้นมีส่วนสร้างความมั่นคงให้กับประเทศได้อย่างไร และทำให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้นอย่างไรในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึง ได้ตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรออกใช้

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในต่างประเทศได้มีมาตรการในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

1) ประเทศฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีระบบเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกับไทย คือ เป็นประเทศเกษตรกรรมประชากร ร้อยละ 60 ประกอบอาชีพเกษตรกร แต่มีสภาพภูมิประเทศที่เป็นหมู่เกาะส่งผลให้พื้นที่เพาะปลูก มีน้อย โดยส่วนใหญ่จะอยู่บริเวณที่ราบต่ำและเนินเขาที่ปรับให้เป็นขั้นบันได ประเทศฟิลิปปินส์ ได้บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นมาโดยกำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งประเทศไทยได้นำแบบอย่างในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศฟิลิปปินส์ บางส่วนมาปรับใช้เพื่อตราเป็นกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย เนื่องจากกฎหมายกฎหมายด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์นั้น มีความชัดเจนและมีแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างเป็นระบบ ทั้งในเรื่องการปรับปรุงระบบการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใหม่ การกำหนดให้มีการจำแนกและสำรวจศักยภาพของที่ดิน การจัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเอกชน การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบด้านที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการเฉพาะ และการกำหนดให้มีธนาคารที่ดินเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร ในการจัดซื้อหรือจัดหาที่ดินเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินและให้เกษตรกรที่ประสงค์ที่รับการจัดที่ดินมีแหล่งทุน รัฐบัญญัติ ฉบับที่ 6657 กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1988 (The Comprehensive Agrarian Reform Law of 1988) มาตรา 27 ได้กำหนดว่าบุคคลที่ได้รับสิทธิในที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินนั้นจะโอน หรือขายให้กับบุคคลอื่นไม่ได้เว้นแต่ เป็นการโอนให้กับทายาทสายเลือด หรือให้แก่รัฐบาลหรือให้แก่ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ หรือผู้ได้รับผลประโยชน์อื่นๆ เป็นระยะเวลาสิบปี

2) การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไต้หวันในอดีตนั้น เป็นการดำเนินการเชิงนโยบายและดำเนินการภายใต้หลักการของกฎหมายว่าด้วยที่ดินแก่ผู้ทำไร่ไถนา เมื่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประสบความสำเร็จ และมีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนบุคคลขนาดใหญ่ให้แก่เกษตรกรรายย่อยหรือผู้เช่าที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมแล้ว จึงทำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไต้หวันบรรลุผลของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น ไต้หวันจึงไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการเฉพาะอีก แต่ไต้หวันมีกฎหมายที่ตราว่าด้วยความเท่าเทียมแห่งสิทธิในที่ดิน (The Equalization of Land Rights Act) ที่ตราขึ้นในปี ค.ศ. 1954 และเป็นกฎหมายที่มีหลักการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน โดยมีเนื้อหาในการคุ้มครองที่ดินให้ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมเป็นหลักเว้นแต่พื้นที่นั้นจะมีสภาพที่เหมาะสมในการประกอบกิจการอื่นแต่ต้องมีกฎหมายที่รองรับให้พื้นที่นั้นใช้ประกอบกิจการประเภทอื่นได้ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยความเท่าเทียมแห่งสิทธิในที่ดิน (The Equalization of Land Rights Act 1954)

ไม่มีข้อจำกัดในการห้ามโอน หรือซื้อขายที่ดินไว้ จะซื้อขายหรือเปลี่ยนมืออย่างไรก็ได้แต่ผู้ที่รับโอนนั้น ต้องนำพื้นที่เพื่อใช้ในการประกอบเกษตรกรรม และจะมีมาตรการทางภาษีเข้ามาควบคุมในการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือโอนที่ดินไปยังบุคคลอื่นที่เป็นบุคคลที่สามที่ไม่ใช่คู่สมรส ในมูลค่าภาษีมูลค่าเพิ่มที่สูง

3) การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเกาหลีใต้เริ่มต้นจากการได้เป็นอิสระจากประเทศญี่ปุ่นในเริ่มต้นมีรัฐบาลทหารเป็นผู้ดำเนินการวางรากฐานการปฏิรูปที่ดินไว้ให้ และเมื่อได้มีการก่อตั้งรัฐบาลแล้วได้บัญญัติกฎหมายปฏิรูปที่ดิน The Land Reform Act of 1950 ขึ้นมาโดยกำหนดให้มีการจัดสรรที่ดินทางการเกษตร 2 ประเภท คือ ที่ดินที่รัฐบาลซื้อ และที่ดินที่ตกเป็นของรัฐบาล ในการจัดสรรที่ดินทางการเกษตรกำหนดให้รัฐต้องขายที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการทางการเกษตรที่สามารถอุทิศตนเพื่อการเกษตร โดยลำดับความสำคัญการจัดที่ดินให้กับ เกษตรกรผู้เช่า ซึ่งได้ทำการเพาะปลูกอยู่จริงบนที่ดินที่เช่าอยู่ในก่อน และยังกำหนดให้รัฐบาลหรือ คณะกรรมการท้องถิ่นมีสิทธิในการรวม การแลกเปลี่ยน การแบ่งแยก และการพัฒนาที่ดินที่สามารถ ทำการจัดสรรได้ รวมทั้งการเปลี่ยนการใช้ที่ดินเพื่อส่งเสริมการผลิตผลผลิตทางการเกษตรได้อีกด้วย แต่ปัจจุบันไม่ปรากฏกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินฉบับดังกล่าวแล้ว แต่มีกฎหมายซึ่งตราขึ้นมาควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสิทธิในการถือครองที่ดิน และการสงวนรักษาที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเกาหลีใต้ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ดินทางการเกษตร (Farmland Act) เป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิในการคุ้มครองที่ดินเพื่อใช้ประกอบการเกษตร โดยกำหนดให้เจ้าของที่ดินซึ่งเป็นเกษตรกรต้องทำประโยชน์ในที่ดินโดยการประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง แต่ถึงแม้จะไม่ใช่เกษตรกรก็อาจเป็นเจ้าของที่ดินได้หากเป็นการใช้ที่ดินเพื่อการสาธารณูปโภค หรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเอื้อประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม และรวมถึงทายาทของเกษตรกรที่รับมรดก ซึ่งรวมถึงผู้รับพินัยกรรม ถ้าในกรณีที่ดินได้ครอบครองที่ดินจำนวนเกินกว่าสิทธิครอบครองตามกฎหมาย ผู้ครอบครองไม่ได้ใช้ที่ดิน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร/หุ้นส่วนบริษัทที่ครอบครองที่ดินขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดหรือหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตามแผนที่ระบุไว้ ต้องจำหน่ายที่ดินให้กับนิติบุคคลทางการเกษตรภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่เกิดกรณีข้างต้นการจำหน่ายที่ดินทางการเกษตรที่ไม่ได้ใช้เพื่อการจัดการทางการเกษตร และกฎหมายยังกำหนดให้รัฐและรัฐบาลท้องถิ่นให้การสนับสนุนที่จำเป็นเพื่อให้ที่ดินทางการเกษตรอาจตกทอดทางมรดก การบริจาค หรือ โอนให้แก่เกษตรกรหรือนิติบุคคลทางการเกษตรภายในกลุ่ม หรือกำหนดห้ามมิให้มีการแบ่งส่วน ที่ดินทางการเกษตรที่อยู่ภายใต้โครงการปรับปรุงเพื่อ โครงสร้างพื้นฐานการผลิตทางการเกษตร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 กำหนดมาตรการกลไกในการช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งได้กำหนดไว้มาตรการหนึ่งคือการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น มาตรการที่สำคัญในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 คือ การจัดที่ดินซึ่งแบ่งออกเป็นการจัดที่ดินของรัฐ และการจัดที่ดินเอกชน ในการจัดที่ดินเอกชนเริ่มต้นมาจากการที่รัฐต้องดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อจัดซื้อที่ดินจากผู้ถือครองที่ดินไว้จำนวนมาก หรือที่เรียกว่านายทุน แล้วรัฐบาลโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินเพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ได้เช่าที่ดินในราคาที่เหมาะสมที่กำหนด โดยในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำประโยชน์ ซึ่งการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าทำประโยชน์ในแปลงที่ดินเอกชนในลำดับแรกจะพิจารณาจากผู้เช่าที่ดินเดิมจากเจ้าของที่ดินเป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินเป็นอันดับแรก และหลังจากผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินได้เช่าที่ดินมาระยะหนึ่งแล้วเห็นว่ามีความสามารถที่จะเช่าซื้อที่ดินได้ ก็สามารถยื่นคำขอกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ที่ดินตั้งอยู่เพื่อยื่นคำขอเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และนำเรื่องเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนั้น พิจารณาอนุญาตให้เช่าซื้อ และเกษตรกรจะเข้าทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระยะเวลาที่เกษตรกรเสนอไว้ คือ ระยะเวลาไม่เกิน 25 ปี เมื่อเกษตรกรจ่ายค่าเช่าซื้อที่ดินครบถ้วนแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็จะดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง (แล้วแต่ว่าที่ดินขณะที่ทำสัญญาเช่าซื้อเป็นเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน หรือ น.ส.3) ให้แก่เกษตรกร

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาที่เกษตรกรไม่มีที่ดินเป็นของตนเองจึงได้มีแนวคิดที่ช่วยเหลือเกษตรกรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองได้มีโอกาสเช่าที่ดินในราคาที่ถูกลงโดยรัฐจะเป็นผู้จัดซื้อที่ดินและนำมาให้เกษตรกรเช่าที่ดินและเมื่อเกษตรกรเหล่านั้นได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมในแปลงที่ได้เช่าจนมีรายได้เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพแล้วเกษตรกรผู้เช่าที่ดินยังมีโอกาสที่จะได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เช่าอยู่นั้น โดยขอเข้าทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินแปลงที่เช่าในราคาที่รัฐจัดซื้อที่ดินมา และจ่ายดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี ตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ซึ่งเมื่อจ่ายค่าเช่าซื้อที่ดินครบถ้วนแล้วรัฐจะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้เช่าซื้อที่ดินนั้น แต่ในกรณีที่เกษตรกรได้รับโอนกรรมสิทธิ์หรือรับโอนสิทธิครอบครองในที่ดินไปแล้วได้เกิดปัญหาในข้อกฎหมายตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือ โอนสิทธิ ในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือ โอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการ

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งจากบทบัญญัติในมาตรา 39 นี้ กำหนดข้อห้ามบุคคลที่ได้รับสิทธิที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิ ในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาท โดยธรรม หรือ โอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งจากหลักกฎหมายและข้อยกเว้นดังกล่าวเห็นได้ว่ากฎหมายประสงค์ที่จะจำกัดการเคลื่อนไหวแห่งสิทธิในที่ดินของบุคคลที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินที่มีให้ทำการแบ่งแยกหรือ โอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังบุคคลอื่นเลยในขณะที่ผู้ที่ได้รับสิทธิที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินยังมีชีวิตอยู่ เว้นแต่เป็นการ โอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยจะสามารถเปลี่ยนแปลงผู้ที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมได้ก็ต่อเมื่อผู้ได้รับสิทธิในที่ดินนั้นเสียชีวิตและตกทอดเป็นมรดกแก่ทายาท ซึ่งการดำเนินการต่างๆ นั้นกฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยต้องออกกฎกระทรวงขึ้นมาเพื่อใช้ในการกำหนดวิธีการในการ โอนและการตกทอดทางมรดก ซึ่งผู้ทำวิจัยเห็นว่าจากข้อกำหนดของกฎหมายในการห้าม โอน และการกำหนดวิธีการตามข้อยกเว้น เกี่ยวกับการ โอนให้กับสถาบันเกษตรกร ส.ป.ก. และวิธีการในการตกทอดทางมรดกให้กับทายาท ของผู้ที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินนั้นมีปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ไม่สามารถออกกฎกระทรวงมากำหนด ขั้นตอนการดำเนินการตกทอดทางมรดกให้กับทายาทได้เนื่องจากการกำหนดขั้นตอนลำดับทายาท ที่จะได้รับมรดกสิทธิในที่ดินนั้นขัดกับหลักการในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 6 ว่าด้วยมรดก ทำให้ไม่สามารถออกกฎกระทรวงมาเพื่อใช้ในการดำเนินการได้ซึ่งนับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2565 เป็นระยะเวลา 47 ปี แล้ว ยังไม่สามารถออกกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนวิธีการ ได้ จึงทำให้เกิดปัญหา ดังนี้

1) ปัญหาการห้ามโอนหรือแบ่งแยกที่ดินไปยังบุคคลอื่นให้ตกทอดได้ทางมรดกสู่ทายาท โดยธรรม เป็นข้อห้ามที่เข้มงวดจนเกิดปัญหาไม่สามารถเปลี่ยนแปลงผู้ถือครองที่ดินได้ในขณะที่ยังมีชีวิตอยู่แม้ผู้ถือครองนั้นจะไม่มีคุณสมบัติรับสิทธิในที่ดิน หรือขณะที่เสียชีวิตแล้วทายาทก็ยังไม่สามารถรับสิทธิในที่ดินต่อได้ เนื่องจากไม่มีคุณสมบัติรับสิทธิในที่ดินได้ การจำกัดสิทธิห้ามมิให้เกษตรกรผู้ที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังบุคคลอื่น เป็นการจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินมากเกินสมควร ซึ่งในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมใช้ทรัพย์สินของตนเองอย่างไรก็ได้ ถึงแม้กฎหมายจะบัญญัติจำกัดสิทธิไว้แต่ระยะเวลาที่กำหนดห้ามเป็นระยะเวลาที่ยาวนานตลอดชีวิต จนเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่สามารถจำหน่ายโอนทรัพย์สินของตนได้ ถึงแม้จะเป็นการ โอนสิทธิให้กับทายาท โดยธรรมของตนเองในขณะที่ยังมีชีวิตอยู่ก็ตาม ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินมากเกินสมควร

ในการที่เจ้าของกรรมสิทธิ์จะพึงใช้ทรัพย์สินของตนเอง ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวส่งผลให้ที่ดินของบุคคล ผู้ที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินจะไม่สามารถนำมาเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกับสถาบันการเงินใดๆ ได้ เพราะการโอนสิทธิทำให้ถูกมองว่าที่ดินไม่มีมูลค่า

2) ปัญหาการที่กฎหมายให้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการตกทอดทางมรดกให้กับทายาท โดยธรรมเป็นกฎหมายลำดับรองที่ขัดแย้งกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ทำให้เกิดปัญหา พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่สามารถบังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ทำให้ทายาทของเกษตรกรผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่สามารถที่จะรับมรดกในที่ดินต่อจากเจ้ามรดกได้ และทำให้มีผลไปสู่ การที่จะโอนที่ดินของบุคคลที่รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สถาบันเกษตรกร และ ส.ป.ก. ไม่สามารถที่จะรับโอนสิทธิในที่ดินที่ได้ ซึ่งเป็นปัญหาจากการที่ไม่สามารถออกกฎกระทรวง เงื่อนไขและวิธีปฏิบัติได้จากปัญหาที่มาตรา 39 ให้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ โอนและตกทอดทางมรดกไว้ในกฎกระทรวงจึงเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินได้

3) ปัญหาการที่ผู้ที่ได้รับสิทธิที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินเมื่อได้รับการจดทะเบียน โอนกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองแล้วสามารถนำที่ดินไปทำกิจการอื่นที่ไม่ใช่การเกษตรได้เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดบังคับไว้ชัดเจน ซึ่งจะทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการที่ประสงค์ให้ที่ดินนั้นใช้เพื่อการประกอบเกษตรกรรม เพราะในกรณีนี้ เมื่อบุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปแล้วจะใช้ที่ดินของตนอย่างไรก็ได้ ถึงแม้จะไม่ได้ใช้ที่ดินเพื่อไปประกอบเกษตรกรรม หรือปล่อยให้ที่ดินว่างเปล่าไม่ดำเนินการใดๆ ในแปลงที่ดินเลยก็ได้ รัฐ โดย ส.ป.ก. ไม่สามารถเข้าไปบังคับ หรือห้ามไม่ให้ใช้ที่ดินได้ เนื่องจากได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้กับเกษตรกรแล้ว เพราะกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไว้ เฉพาะห้ามโอนหรือแบ่งแยกที่ดินไปยังบุคคลอื่น แต่ไม่กำหนดเฉพาะเจาะจงไว้ในกฎหมายว่าที่ดิน เมื่อได้รับ โอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองไปแล้วจะต้องใช้ประกอบเกษตรกรรมเท่านั้น และไม่ให้ทิ้งร้างแปลงที่ดินโดยไม่ทำประโยชน์ในแปลงที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม

2. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาข้างต้นจากการที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 กำหนดห้ามโอนหรือแบ่งแยกที่ดินที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่จะเปลี่ยนแปลงผู้รับสิทธิได้โดยการสืบทอดทางมรดก หรือเป็นการโอนให้กับสถาบันเกษตรกร

หรือ ส.ป.ก. เท่านั้น ซึ่งหลักการดังกล่าวนั้นหลักการที่ดีในการที่จะคุ้มครองเกษตรกรที่มีที่ดินทำกิน เป็นของตนเองตลอดชั่วลูกชั่วหลานสืบต่อมากันมา แต่เมื่อสภาพสังคม เศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป ทำให้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 เป็นปัญหาที่ส่งผลให้ การปฏิรูปที่ดินไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยที่ปัจจุบันทายาทของเกษตรกรที่จะ ประกอบอาชีพเกษตรกรรมมีค่อนข้างน้อยทำให้เกิดปัญหาไม่มีทายาทที่มีคุณสมบัติมารับสิทธิ ในที่ดินได้ และเมื่อระหว่างมีชีวิตอยู่จะจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินให้กับบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติ เป็นเกษตรกรก็ยังไม่ได้เพราะติดข้อจำกัดของกฎหมายที่ไม่สามารถดำเนินการได้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

ข้อกำหนดการห้ามโอนที่ดินหรือแบ่งแยกที่ดินไปยังบุคคลอื่น จากการศึกษากฎหมาย ของประเทศไทยและต่างประเทศแล้วเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 กำหนดการห้ามโอนหลังจากที่ได้จ่ายค่าเช่าซื้อที่ดินครบถ้วนและได้โอนกรรมสิทธิ์ ในที่ดินหรือสิทธิครอบครองให้กับผู้เช่าซื้อที่ดินครบถ้วนแล้ว โดยกำหนดห้ามโอนตลอดชีวิต ซึ่งประเทศไทยมีตามกฎหมายอีก 1 ฉบับที่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 12 กำหนดระยะเวลาห้ามโอนไว้ 5 ปี หลังจากได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และในส่วนของกฎหมายต่างประเทศ ที่ผู้วิจัยได้ศึกษา คือ ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ได้มีรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 6657 กฎหมายว่าด้วย การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1988 (REPUBLIC ACT NO. 6657 COMPREHENSIVE AGRARIAN REFORM LAW OF 1988) ได้กำหนดการห้ามโอนที่ดินหลังจาก ที่ได้รับมอบที่ดินจากรัฐแล้วจะขาย โอน เป็นเวลา 10 ปี เว้นแต่เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ทางสายเลือด หรือให้แก่รัฐบาลหรือให้แก่ธนาคารที่ดิน ในส่วนของประเทศจีน (ไต้หวัน) ได้ออกกฎหมายว่าด้วย ความเท่าเทียมแห่งสิทธิในที่ดิน ค.ศ. 1954 (The Equalization of Land Rights Act 1954) มาใช้ ในการคุ้มครองที่ดินให้ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมเป็นหลักเว้นแต่พื้นที่นั้นจะมีสภาพ ที่เหมาะสมในการประกอบกิจการอื่น แต่ต้องมีกฎหมายที่รองรับให้พื้นที่นั้นใช้ประกอบกิจการ ประเภทอื่นได้ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยความเท่าเทียมแห่งสิทธิในที่ดิน ไม่มีข้อจำกัดในการห้าม โอน หรือซื้อขายที่ดินไว้ จะซื้อขายหรือเปลี่ยนมืออย่างไรก็ได้แต่ผู้ที่รับโอนนั้นต้องนำพื้นที่เพื่อใช้ ในการประกอบเกษตรกรรม และจะมีมาตรการทางภาษีเข้ามาควบคุมในการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือโอนที่ดินไปยังบุคคลอื่นที่เป็นบุคคลที่สามที่ไม่ใช่คู่สมรส ในมูลค่าภาษีมูลค่าเพิ่มที่สูง และประเทศเกาหลีใต้ได้ออกพระราชบัญญัติที่ดินทางการเกษตร ค.ศ. 1944 (Farmland Act 1944) มาคุ้มครองที่ดินทางการเกษตร โดยกำหนดให้เจ้าของที่ดินซึ่งเป็นเกษตรกรต้องทำประโยชน์ในที่ดิน โดยการประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง แต่ถึงแม้จะไม่ใช่เกษตรกรก็อาจเป็นเจ้าของที่ดินได้

หากเป็นการใช้ที่ดินเพื่อการสาธารณูปโภค หรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเอื้อประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม และรวมถึงทายาทของเกษตรกร ที่รับมรดก ซึ่งรวมถึงผู้รับพินัยกรรม ถ้าในกรณีที่ดินได้ครอบครองที่ดินจำนวนเกินกว่าสิทธิครอบครองตามกฎหมาย ผู้ครอบครองไม่ได้ใช้ที่ดินโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร/หุ้นส่วนบริษัทที่ครอบครองที่ดินขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดหรือหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่า ผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตามแผนที่ระบุไว้ ต้องจำหน่ายที่ดินให้กับนิติบุคคลทางการเกษตรภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เกิดกรณีดังกล่าว การจำหน่ายที่ดินทางการเกษตรที่ไม่ได้ใช้เพื่อการจัดการทางการเกษตร และกฎหมายยังกำหนดให้รัฐและรัฐบาลท้องถิ่นให้การสนับสนุนที่จำเป็นเพื่อให้ที่ดินทางการเกษตรอาจตกทอดทางมรดกการบริจาค หรือโอน ให้แก่เกษตรกรหรือนิติบุคคลทางการเกษตรภายในกลุ่ม หรือกำหนดห้ามมิให้มีการแบ่งส่วน ที่ดินทางการเกษตรที่อยู่ภายใต้โครงการปรับปรุงเพื่อโครงสร้างพื้นฐานการผลิตทางการเกษตร

ซึ่งเห็นได้ว่ากฎหมายในแต่ละฉบับและของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ในการใช้และตามลักษณะภูมิประเทศ สังคม เศรษฐกิจในขณะนั้น ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบันของประเทศไทยจะเห็นได้ว่าสถานะเศรษฐกิจ สังคม ชุมชนได้ปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่เป็นประเทศเกษตรกรรมได้พัฒนาเข้าสู่ประเทศอุตสาหกรรมได้มีเทคโนโลยีสมัยใหม่ มนุษย์มีความรอบรู้มากขึ้นจากเทคโนโลยีต่างๆ ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งของไทยและของต่างประเทศแล้ว เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 กำหนดห้าม โอนไว้ตลอดชีวิตของผู้ที่รับสิทธิจะเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินก็ต่อเมื่อผู้รับสิทธิในที่ดินเสียชีวิตแล้วทายาทโดยธรรมเป็นผู้รับมรดกสิทธิ นั้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 12 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลักษณะการจัดที่ดินในลักษณะสหกรณ์จัดสมาชิกเข้าร่วมเป็นกลุ่มสหกรณ์นิคม โดยกำหนดห้ามโอนกรรมสิทธิ หรือสิทธิครอบครองที่ดินที่ได้รับโดยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพเป็นระยะเวลา 5 ปี และต่างประเทศ ฟิลิปปินส์ได้กำหนดบุคคลที่รับสิทธิในที่ได้ไว้เลยว่าเป็นการโอนได้ทางสายเลือด หรือโอนให้ผู้รับผลประโยชน์อื่นภายใน 10 ปี ซึ่งเห็นได้ว่ากฎหมายการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพของประเทศไทย และกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทยฟิลิปปินส์มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันคือกำหนดระยะเวลาในการห้ามโอนสิทธิที่ได้รับการจัดที่ดินไปแล้ว ซึ่งมีลักษณะที่ไม่เข้มงวดมากเกินไปยังสามารถโอนสิทธิให้กับบุคคลอื่นได้เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการห้ามโอนแล้ว แต่ต้องอยู่ในเงื่อนไขของการใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม

ในส่วนของประเทศจีน (ไต้หวัน) ไม่มีข้อจำกัดในการห้ามโอน หรือซื้อขายที่ดินไว้ จะซื้อขายหรือเปลี่ยนมืออย่างไรก็ได้แต่ผู้ที่รับโอนนั้นต้องนำพื้นที่ใช้ในการประกอบเกษตรกรรม และจะมีมาตรการทางภาษีเข้ามาควบคุมในการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือ โอนที่ดินไปยังบุคคลอื่น ที่เป็นบุคคลที่สามที่ไม่ใช่คู่สมรส ในมูลค่าภาษีมูลค่าเพิ่มที่สูง และในส่วนของประเทศเกาหลีใต้ กำหนดให้ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือประกอบธุรกิจทางการเกษตร กรณีที่ดินได้ครอบครองที่ดิน จำนวนเกินกว่าสิทธิหรือไม่ได้ใช้ที่ดินโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ต้องจำหน่ายที่ดินให้กับนิติบุคคลทางการเกษตรภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เกิดกรณีดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้รัฐและรัฐบาลท้องถิ่น ให้การสนับสนุนให้ที่ดินทางการเกษตรอาจตกทอดทางมรดกการบริจาคน หรือโอน ให้แก่เกษตรกร หรือนิติบุคคลทางการเกษตรภายในกลุ่ม ซึ่งจากลักษณะกฎหมายของประเทศจีน (ไต้หวัน) และประเทศเกาหลีใต้ กฎหมายมีลักษณะในการคุ้มครองพื้นที่ทางการเกษตรจะ โอน ขาย หรือให้ ใครก็ได้ แต่พื้นที่นั้นต้องใช้ในการเกษตร หรือประกอบธุรกิจทางการเกษตร ซึ่งมีลักษณะ ที่ผ่อนปรนไม่เข้มงวดในเรื่องตัวบุคคลที่จะเข้ารับสิทธิจะเป็นใคร แต่ผู้ที่เข้ามานั้นจะต้องใช้พื้นที่ ประกอบเกษตรกรรม หรือประกอบธุรกิจทางการเกษตร

ซึ่งเปรียบกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ของไทยแล้ว เป็นข้อกำหนดที่เข้มงวด จำกัดสิทธิจนไม่สามารถที่จะเปลี่ยนแปลง ผู้ถือครองที่ดินได้เลยและบัญญัติ กฎหมายทำให้เกิดปัญหาจนไม่สามารถนำไปใช้และปฏิบัติจริงได้โดยเห็นจากการที่กฎหมายให้ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการรับมรดกสิทธิให้กับทายาทโดยธรรมไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งมีปัญหา มาตั้งแต่กฎหมายมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบันไม่สามารถออกกฎกระทรวงมาใช้บังคับได้ จนเป็นเหตุ ที่ทำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม

ผู้ศึกษามีและข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยควรให้มีการแก้ไขกฎหมาย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 39 ให้ชัดเจน ดังนี้

1) กำหนดให้ผู้ที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โอนสิทธิในที่ดิน ที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปยังบุคคลอื่นได้โดยให้ทายาทและบุคคลที่มีคุณสมบัติ เป็นเกษตรกรเข้ารับสิทธิที่ดิน หรือสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ตามที่ประเทศจีน (ไต้หวัน) และประเทศเกาหลีใต้ ได้นำวิธีการดังกล่าวมาใช้ซึ่งจะเป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมพื้นที่เกษตรกรรม โดยผู้ที่รับ โอนสิทธิที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นต้องใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม หรือใช้พื้นที่ในการประกอบธุรกิจทางการเกษตร หรือกิจการที่เป็นการสนับสนุนกับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในเรื่องการเคลื่อนไหวแห่งสิทธิ

ของเจ้าของกรรมสิทธิ์จะใช้ทรัพย์สินของตนอย่างไรก็ได้ แต่ยังคงสภาพของที่ดินนั้นยังคงต้องใช้ในการประกอบเกษตรกรรม ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินไปใช้ในกิจการอื่น และยังคงแก้ปัญหาทายาทของผู้ที่รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินที่ไม่มีคุณสมบัติที่จะรับสิทธิในที่ดินเนื่องจากไม่เป็นเกษตรกรหรือไม่ประสงค์ประกอบอาชีพเกษตรกรรม จึงทำให้เป็นการเคลื่อนไหวแห่งสิทธิที่คล่องตัวมากขึ้นกว่าปัจจุบันที่เกิดปัญหาขึ้นมาแล้วไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาให้กับผู้ที่ได้รับสิทธิที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือทายาทของผู้ที่รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ และยังคงแสดงให้เห็นได้ชัดเจนไว้ในกฎหมายว่าที่ดินเมื่อได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปแล้วต้องใช้ในการประกอบเกษตรกรรมหรือประกอบธุรกิจทางการเกษตร หรือกิจการที่เป็นการสนับสนุนกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น

2) กำหนดระยะเวลาห้ามโอนที่ดินของบุคคลผู้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นหลักที่ประเทศฟิลิปปินส์ใช้ในการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดระยะเวลาในการห้ามโอนของผู้ที่ได้รับสิทธิที่ดินเป็นระยะเวลา 10 ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 6657 กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1988 และตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพของประเทศไทย ที่กำหนดระยะเวลาในการห้ามโอน โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินหลังจากการที่ได้รับสิทธิในที่ดินเป็นระยะเวลา 5 ปี โดยผู้วิจัยเห็นว่าพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทยนั้นควรกำหนดระยะเวลาในการห้ามโอนไว้เป็นระยะเวลา 10 ปี เนื่องจากคุณสมบัติของบุคคลที่รับการจัดที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ผู้นั้นต้องเป็นเกษตรกรแล้วบุคคลนั้นยังต้องบรรลุนิติภาวะ ซึ่งการบรรลุนิติภาวะตามกฎหมายแล้วโดยปกติคือบรรลุนิติภาวะเมื่ออายุครบ 20 ปี บริบูรณ์ ซึ่งบุคคลเมื่อรับการจัดที่ดินแล้วจะต้องเช่าที่ดินห้วงระยะเวลาหนึ่งที่พอมิพอกินจนมีเงินพอเหลือที่จะเปลี่ยนจากการจ่ายค่าเช่าที่ดินธรรมดาไปจ่ายเป็นค่าเช่าซื้อที่ดินพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 1 ต่อปีของราคาที่ดินที่จัดซื้อได้ ซึ่งหากนับคุณสมบัติเบื้องต้นในการยื่นคำขอเข้ารับการจัดที่ดิน คุณสมบัติลำดับแรกที่จะรับการจัดที่ดินได้ คือ ต้องบรรลุนิติภาวะ การบรรลุนิติภาวะตามที่กฎหมายกำหนดคือ 20 ปี บริบูรณ์ ซึ่งระยะเวลาเช่าที่ดินอย่างต่ำว่าที่จะมีความสามารถในการยื่นคำขอเช่าซื้อที่ดินได้จะอยู่ที่ 5 ปี และรวมระยะเวลาการทำสัญญาเช่าซื้อซึ่งระยะเวลาสูงสุด ที่ 25 ปี แล้วรวมอายุผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินได้ 50 ปี เมื่อรวมกับระยะเวลาห้ามโอน 10 ปี มีอายุ 60 ปี ซึ่งเป็นห้วงระยะเวลาที่เหมาะสมในการที่จะเกษียณอายุในการประกอบอาชีพสำหรับของบุคคลผู้ใช้แรงงาน

3) ในกรณีการตกทอดทางมรดกให้กับทายาทผู้รับสิทธิที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้กำหนดไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนว่าจะให้บุคคลใดเป็นผู้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นอันดับแรกโดยไม่ต้องไปกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งในกฎกระทรวง

ให้กำหนดเฉพาะขั้นตอนวิธีการในการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน เช่นกำหนดให้คู่สมรสเป็นผู้รับการตกทอดทางมรดกสิทธิในที่ดินต่อจากผู้ที่รับสิทธิที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถ้าหากคู่สมรสไม่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกร หรือไม่ประสงค์รับการตกทอดทางมรดกสิทธิในที่ดินนั้น ให้ทายาทลำดับถัดมาเป็นผู้รับการตกทอดทางมรดกสิทธิในที่ดินนั้น ตามลำดับ หากไม่มีทายาทผู้ใดมีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรหรือไม่ประสงค์รับสิทธิการตกทอดทางมรดกในที่ดิน ให้ ส.ป.ก. เข้าจัดซื้อที่ดินนั้นจากกองมรดกตามราคาประเมินที่ดินพร้อมค่าปรับปรุงพื้นที่ให้กับกองมรดก และนำที่ดินนั้นมาจัดให้กับเกษตรกรตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีลักษณะที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติที่ดินทางการเกษตร ค.ศ. 1994 ของประเทศเกาหลีได้กำหนดให้รัฐและรัฐบาลท้องถิ่น หากมีความจำเป็นเพื่อให้ที่ดินทางการเกษตรอาจตกทอดทางมรดก การบริจาค หรือโอน ให้แก่เกษตรกรหรือนิติบุคคลทางการเกษตรภายในกลุ่ม ได้

ดังนั้น หากได้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวแล้วผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นการคุ้มครองที่ดินซึ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรมไม่ให้เปลี่ยนแปลงไปประกอบกิจการอื่นที่ไม่ใช่การเกษตรและที่ดินยังคงอยู่กับผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมจริงๆ พร้อมทำให้เกิดแนวการปฏิบัติงานที่ชัดเจนให้กับเจ้าหน้าที่ใช้ในการปฏิบัติงาน และเกิดความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในสถานการณ์ปัจจุบัน

จึงเห็นว่าควรแก้ไขมาตรา 39 ดังนี้

“มาตรา 39 เมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินชำระราคาค่าเช่าซื้อที่ดินครบถ้วนแล้วให้ ส.ป.ก. โอนกรรมสิทธิ์ หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยเร็ว และเมื่อเกษตรกรผู้นั้นรับสิทธิที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินแล้วภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ผู้ได้รับสิทธิที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะแบ่งแยกหรือโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังทายาทโดยธรรม สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ทั้งนี้ ทายาทโดยธรรมผู้รับมรดกหรือทายาทโดยธรรมผู้รับโอนที่ดิน จะต้องเป็นผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเป็นของตนเองแต่เมื่อรวมกับที่ดินที่รับมรดกหรือรับโอนแล้วจะต้องไม่เกินกว่าห้าสิบไร่ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาห้ามโอนแล้ว หากมีการรับมรดกหรือมีการโอนที่ดินไปยังผู้อื่น ทายาทโดยธรรมผู้รับมรดกหรือทายาทโดยธรรมผู้รับโอนที่ดินจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกร และจะต้องเป็นผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเป็นของตนเอง แต่เมื่อรวมกับที่ดินที่รับมรดกหรือรับโอนแล้วจะต้องไม่เกินกว่าห้าสิบไร่

ทายาทโดยธรรมที่มีสิทธิรับมรดกเป็นลำดับแรก คือ คู่สมรสที่จดทะเบียนโดยชอบด้วยกฎหมาย หากไม่มีหรือมีแต่ไม่ประสงค์จะรับสิทธิให้ทายาทโดยธรรมลำดับถัดมาตามลำดับเพียงรายเดียวเป็นผู้รับมรดก หรือรับโอน ทั้งนี้ หากมีทายาทโดยธรรมลำดับเดียวกันหลายราย

ให้ตกลงกันว่าให้ทายาทรายใดเป็นผู้รับสิทธิ หากตกลงกันไม่ได้และที่ดินมีเนื้อที่มากพอที่ไม่ทำให้เสียสภาพแปลงที่ดินเพื่อใช้ในการประกอบเกษตรกรรมให้ดำเนินการแบ่งแยกได้โดยความเห็นชอบจาก ส.ป.ก.

ในกรณีที่ทายาทโดยธรรมผู้รับมรดกหรือทายาทโดยธรรมผู้รับโอนที่ดินมีที่ดินของตนเองอยู่แล้ว และเมื่อรวมกับที่ดินที่รับมรดกหรือรับโอนแล้วเกินกว่าห้าสิบไร่ ให้ผู้นั้นจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินหรือจำหน่ายที่ดินทั้งหมดก็ได้หากไม่ประสงค์ทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นต่อไป ซึ่งผู้รับโอนจะต้องมีคุณสมบัติเป็นเกษตรกร ถ้าหากภายในระยะเวลา 1 ปี ไม่จำหน่ายที่ดิน ให้ ส.ป.ก. เข้าจัดซื้อที่ดินทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของที่ดินนั้นได้ เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ทายาทโดยธรรมของผู้ที่รับสิทธิที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะตกอยู่ในข้อบังคับเกี่ยวกับ การถือครองที่ดินต้องไม่เกินกว่าห้าสิบไร่ และให้มีผลผูกพันทายาทโดยธรรมผู้รับมรดกหรือทายาทโดยธรรมผู้รับโอนคนต่อๆ ไปด้วย

เกษตรกรผู้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกจากทำการเกษตร หรือกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้ให้กำหนดขั้นตอนและวิธีการ ในการรับมรดก และการโอนไว้ในกฎกระทรวง”

มาตรา 39/1 เมื่อบุคคลที่ได้รับสิทธิที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินครบสิบปีแล้ว ในการโอนหรือรับมรดกสิทธิในที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ ในดำเนินการเปลี่ยนทะเบียนของกรมที่ดิน ทั้งนี้ ห้ามนำที่ดินที่ได้รับนั้นไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกจากทำการเกษตรหรือกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่าหากมีการแก้ไขกฎหมายมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะเป็นการผ่อนคลาย การห้ามโอนที่ดินตลอดชีวิต และยังเปิดโอกาสให้เกษตรกรผู้อื่นที่ไม่มีที่ดินทำกินสามารถซื้อที่ดินจากผู้ที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินได้ แต่ผู้ที่ซื้อ หรือรับโอนนั้นยังคงเงื่อนงำที่ต้องเป็นเกษตรกร และต้องใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเท่านั้น ซึ่งยังคงเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และส่งผลให้เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินสามารถดำเนินการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงสารบัญทะเบียนที่ดินให้ทายาทเข้ารับมรดกสิทธิในที่ดิน หรือ โอนสิทธิในที่ดินไปยังทายาท หรือบุคคลอื่นได้แม้ว่าผู้รับสิทธิ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังมีชีวิตอยู่ และไม่ทำให้เกิดปัญหาทางทะเบียนที่ดินที่ต้องคงค้างผู้ที่ถือกรรมสิทธิ์เดิมอยู่แม้ว่าจะเสียชีวิตไปแล้ว เนื่องจากไม่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตกทอดทางมรดกสิทธิแก่ทายาทโดยธรรม หรือ โอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA WATCH). (2558). *ส.ป.ก. เมินสดง. บีบ โอนที่ ดิน*. สืบค้นจาก <http://www.ftawatch.org/node/45660>
- ก่องกิจ ค่านชัยวิจิตร. (2553). *ข้อจำกัดการโอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518* หลักสูตรผู้บริหาร กระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 14. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม.
- กิ่ง ศาลิคุปต์. (2498). *กรรมสิทธิ์*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุณ. (2550). *แนวคิดทฤษฎีรัฐสวัสดิการเพื่อนโยบายสาธารณะ: รัฐสวัสดิการ จากขวาใหม่-ถึงซ้ายใหม่ ใน เอกสารประกอบการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง รัฐสวัสดิการ: เครื่องมือสร้างความเป็นธรรมในสังคม*. วันพฤหัสบดีที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ห้อง สค. 103. กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์.
- กุลพล พลวัน. (2520). *สิทธิมนุษยชนกับสหประชาชาติ*. กรุงเทพฯ: แอควาทนซ์มีเดียการพิมพ์.
- _____. (2535). *การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ประกายพริก.
- โกสุมภ์ สายจันทร์ และวีระวุฒิ วัฒนายน. (2530). *รายงานวิจัยปัญหาการปฏิรูปที่ดิน ในจังหวัดเชียงใหม่*. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- จินดา จิตนเสรี. (2522). *สัญญาประชาคมของจิ้งจาร์ครุสโซ่*. กรุงเทพฯ: ศิริพรการพิมพ์.
- จิรกร วชิราภากร. (2549). *การจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ. (2527). *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและสังคม*. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์.
- ไชยรงค์ ชูชาติ. (2554). *ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน*. กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2530). *มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- เทียมทัน อุณหะสุวรรณ. (2538). *การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ทศพล สมพงษ์. (2541). *การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- ทิวา เงินยวง. (2531). *กฎหมายเศรษฐกิจ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นันทน์ภัส นิธิเมธีรัตนนท์. (2564). *การจัดหาที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. *วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์*, 14(3), 409-433.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโน. (2535). *รัฐธรรมนูญไทยวิเคราะห์โครงสร้างและกลไก*. กรุงเทพฯ: ประกายพริก. _____ . (2538). *กฎหมายมหาชนเล่ม 3:ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2538). *กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2532 พุทธศักราช 2563. (2563, 25 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 137 ตอนพิเศษ 302 ง. หน้า 60.
- ประชุม โฉมฉาย. (2531). *การจัดสรรทรัพยากรของสังคมโดยการใช้ภาวะจำยอม*. กรุงเทพฯ: พี เค พรินติ้ง เฮ้าส์.
- ประดิษฐ์ มัชฌิมา. (2519). *การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น*. ใน *ณรงค์สินสวัสดิ์ (บรรณาธิการ) การปฏิรูปที่ดิน*. กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา.
- ปรีชา พรหมเพชร. (2541). *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดิน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- ปรีดี พนมยงค์. (2526). *นิติปรัชญา ภาคสอง:บทนำทางประวัติศาสตร์*. กรุงเทพฯ: มิตรนราการพิมพ์.
- ปิยะรัตน์ ศักดิ์ชาติศรี. (2530). *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองที่ดิน ที่เกษตรกรได้รับมาจากการเช่าซื้อ ในเขตปฏิรูปที่ดิน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- พรประภา เหม่งเวหา. (2561). *ปัญหาการโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 เสนอสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: (ม.ป.พ.).

- พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พุทธศักราช 2535.
(2535, 20 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 109 ตอนที่ 91. หน้า 1-3.
- พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 6 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พุทธศักราช 2477.
(2477, 7 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 52. ตอนที่ 529. หน้า 529-535.
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พุทธศักราช 2518. (2518, 5 มีนาคม).
ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ. เล่ม 92 ตอนที่ 54. หน้า 11-43.
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2519. (2519, 17 พฤศจิกายน).
ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ. เล่ม 93 ตอนที่ 144. หน้า 47-50.
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2532. (2532, 8 กันยายน).
ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ. เล่ม 106 ตอนที่ 149. หน้า 12-23.
- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2511. (2511, 19 มิถุนายน).
ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ. เล่ม 85 ตอนที่ 55. หน้า 59-68.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2530. (2530, 19 สิงหาคม).
ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ. เล่ม 104 ตอนที่ 164. หน้า 1-25.
- พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542. (2542, 23 เมษายน).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 30 ก. หน้า 1-33.
- พัชรินทร์ คำเจริญ และคณะ. (2554). *คู่มือการตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน*.
กรุงเทพฯ: ฝ่ายกฎหมายการเกษตร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- พัชรี พันธุ์รอด. (2557). *ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*.
(การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี.
- พิชัย เตชะทองสิงห์. (2559). *ปัญหาการได้มาซึ่งที่ดินเอกชนตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม*
ศึกษากรณีการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (สารนิพนธ์
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยศรีปทุม, กรุงเทพฯ.
- พินิต สุวรรณะชฎ. (2524). *การเสริมสร้างความมั่นคงของชาติด้านเศรษฐกิจและสังคม*
ด้วยการปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- ไพโรจน์ โลกนิยม. (2558). *กฎหมายใกล้ตัวความรู้เรื่องปฏิรูปที่ดิน: การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย*
ปฏิรูปที่ดิน. *วารสารข่าวปฏิรูปที่ดิน*, 36(5), 8-9.
- _____. (2558). *กฎหมายใกล้ตัวความรู้เรื่องปฏิรูปที่ดิน: ผู้มีสิทธิได้รับที่ดิน*
จากการปฏิรูปที่ดิน. *วารสารข่าวปฏิรูปที่ดิน*, 37(1), 8-9.

- โกคิน พลกุล. (2527). รัฐธรรมนูญไทยกับหลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในชีวิต และร่างกาย. *วารสารนิติศาสตร์*, 14(1), 97-115.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2559). *แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2560). *แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายทรัพย์สินและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ชั้นสูง*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). นนทบุรี: สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- มานิช สุขสังข์. (ม.ป.ป.). *มาตรการทางกฎหมายในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85(2)*. *วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์*.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. (ม.ป.ป.). *รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและประชาชน เสนอสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เล่ม 1*. (ม.ป.ท.): (ม.ป.พ.).
- รองพล เจริญพันธุ์. (2520). *คำบรรยายนิติปรัชญา (ภาคหนึ่ง)*. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์.
- ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พุทธศักราช 2564. (2564, 15 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 138 ตอนพิเศษ 158 ง. หน้า 1-24.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517. (2517, 7 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ*. เล่ม 91 ตอนที่ 169. หน้า 1-90.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 1-90.
- รัฐบัญญัติ ฉบับที่ 6657 *กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1988 (The Comprehensive Agrarian Reform Law of 1988)* โดย สุทธิวัฒน์ แสงไทยทวีพร. กรุงเทพฯ: กลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักวิชาการและแผนงานสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- วรพจน์ วิรุฒพิชญ์. (2540). สิทธิ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม). *วารสารกฎหมาย*, 17(3), 1-51.
- _____. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- รววิทย์ กนิษณะเสน. (2526). *ประวัติศาสตร์วิชานิติศาสตร์เยอรมันในศตวรรษที่ 19*.
กรุงเทพฯ: มิตรนราการพิมพ์.
- รววุฒิ เทพทอง. (2550). *คำอธิบายหลักกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน*. (พิมพ์ครั้งที่ 5).
กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- วัลยวรา ปลื้มทรัพย์. (2554). *ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. (สารนิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- วิกรณ์ รักษ์ปวงชน. (2560). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน*. (พิมพ์ครั้งที่ 1).
กรุงเทพฯ: พิมพ์ดีการพิมพ์.
- วิชา มหาคุณ. (2524). *การปฏิรูปที่ดิน: กฎหมายพัฒนาสังคม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศิริพร กัมแก้ว. (2560). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายสิทธิและการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน*. สืบค้นจาก <http://law.master.kbu.ac.th/StudentTheses/2560/05.pdf>
- สถิตพงษ์ สุดชูเกียรติ และคณะ. (2557). *โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ และคณะ. (2548). *แนวทางของกฎหมายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืม: ศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย พะเยา ตาก และกำแพงเพชร*. เชียงราย: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.
- สมยศ เชื้อไทย. (2526). *นิติสังคมรัฐ: รัฐที่คำนึงถึงความเป็นธรรม*. นิตยสารวันรพี.
- _____. (2535). *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.
- สรรเสริญ อัจจุตมานัส. (2544). *ปัญหาการบุกรุกทำลายป่ากับการแก้ไขโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2521). *ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: เกษมสุวรรณ.
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2547). *สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 29 ปีการปฏิรูปที่ดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- _____. (2563). *ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดิน*. สืบค้นจาก <https://sites.google.com/site/knowledgeagriculture/home/kar-rangwad-thidin-s-p-k>
- สิริ โฉม พรมโฉม. (2557). *เกร็ดกฎหมายน่ารู้ สิทธิในที่ดิน*. วารสารจุลนิติ, 11(4), 135-145.

สีดา เจตน์. (2519). ฟิลิปปินส์กับการปฏิรูปที่ดิน. ใน *ณรงค์สินสวัสดิ์ (บรรณาธิการ)* การปฏิรูปที่ดิน.

กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา.

สีดา สอนศรี. (2537). *ฟิลิปปินส์: จากสงครามโลกครั้งที่ 2 สู่วัยหลังประชาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 1).

กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (ม.ป.ป.). *บริบททางการเมืองของฟิลิปปินส์ แผนการสอนชุดวิชาอาเซียน*. หน่วยที่ 6.

สืบค้นจาก <https://www.stou.ac.th/Schoolnew/polsci/UploadedFile/TB-82327-6.pdf>

สุโขทัยธรรมมาธิราช. (2527). *เอกสารการสอนวิชาประวัติและลัทธิเศรษฐกิจ*. กรุงเทพฯ: สारมวลดชน.

สุทธิพร จิระพันธ์ และวรวุฒย์ ชำรงชัยลักษณ์. (2525). *การจัดที่ดินในประเทศไทย*.

กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

สุทธิพร จิระพันธ์. (2535). *การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรม.

สุรพล นิติไกรพจน์. (2534). *ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ*.

วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 21(3), 371-385.

หยุด แสงอุทัย. (2522). *คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อภาพรรณ พัฒนพันธ์. (2560). *การปฏิรูปที่ดินในอาเซียน ทฤษฎีและการปฏิบัติ เอกสารวิชาการ*

ฉบับที่ 151. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการและแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรม.

Farmland Act 1994.

Republic Act No. 6657 Comprehensive Agrarian Reform Law of 1988.

The Equalization of Land Rights Act 1988.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายชัยวัฒน์ ไพรวัลย์
วัน เดือน ปีเกิด	19 สิงหาคม 2522
สถานที่เกิด	อำเภอตะพานหิน จังหวัดพิจิตร
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2545
สถานที่ทำงาน	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 2 จังหวัดพิจิตร
ตำแหน่ง	นิติกรชำนาญการ

