

ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นางสาวพัชรี พันธุ์รอด



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2557

The Application of the Law on the Reform of Agricultural Land

Miss Patcharee Phunrod



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

2014

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ชื่อและนามสกุล	นางสาวพัชรี พันธุ์รอด
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์วิมาน กฤตพลวิมาน

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2558

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์วิมาน กฤตพลวิมาน)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน)



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเจนงาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว้ออิสระ ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ผู้ศึกษา นางสาวพัชรี พันธุ์รอด รหัสนักศึกษา 2564000939 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต **อาจารย์ที่ปรึกษา**
รองศาสตราจารย์วิมาน กฤตพลวิมาน **ปีการศึกษา** 2557

บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว้ออิสระเรื่องปัญหาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการศึกษาจากเอกสารโดยการรวบรวมเอกสารกฎหมายต่างๆ ระเบียบปฏิบัติของหน่วยราชการ และตรวจสอบจากวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนสำคัญ ดำเนินการศึกษาคั่นคว้อมาตรการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นำมาวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร (Content Analysis) เกี่ยวกับปัญหาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ผลการศึกษาพบว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีการปรับปรุงแก้ไขสองครั้ง ในปี พ.ศ. 2519 และ พ.ศ. 2532 กำหนดอำนาจการจัดซื้อที่ดินเอกชนของ ส.ป.ก. ไว้อย่างจำกัดให้จัดซื้อได้เฉพาะในท้องที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้วเท่านั้น จึงควรเพิ่มเติมให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินได้ และดำเนินการบังคับเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ถือครองเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดอย่างจริงจัง เพื่อนำที่ดินมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยกเลิกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 เนื่องจากเป็นการออกกฎโดยใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายมอบให้อำนาจไว้ และจัดประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดินเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น การที่เกษตรกรผู้ได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 แต่ต่อมาไม่ประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมอีกต่อไป เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือเสียชีวิตจนไม่อาจประกอบเกษตรกรรมต่อไปได้และไม่มีทายาทที่จะสืบสิทธิในที่ดิน กฎหมายกำหนดให้ต้องสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน จึงสมควรกำหนดมาตรการในการจ่ายค่าชดเชยเพื่อความเป็นธรรม และป้องกันการซื้อขายสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 โดยฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมาย ตลอดจนไม่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกในกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้รับโอนจาก ส.ป.ก. เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการจัดที่ดินให้แก่ผู้มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรเท่านั้น และไม่ประสงค์ให้แบ่งแยกที่ดินออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยจนไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม จึงต้องกำหนดทายาทไว้แตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ปัญหาดังกล่าวทำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่บรรลุผลสมดังเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของการประกาศใช้บังคับกฎหมายดังกล่าว จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

คำสำคัญ ปฏิรูปที่ดิน เกษตรกรรม

Independent Study title: The Application of the Law on the Reform of Agricultural Land.

Author: Miss Patcharee Phunrod; **ID:** 2564000939; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Viman Kritpolviman, Associate Professor; **Academic year:** 2014

Abstract

This independent study on the application of the law on the reform of agricultural land aims to study the meaning, idea, theory, history of agricultural land reform and legal measures concerning agricultural land reform of Thailand and other countries. It also intends to analyze the problems arising from the enforcement of agricultural land reform law and suggests solutions to solve and improve such problems.

This study is a qualitative study which was conducted by literary review of documents, laws, regulations and past studies on the topic. Afterwards, an examination of enforcement of agricultural land reform law and content analysis of the problems arising from the enforcement of such law was conducted.

The study has found that agricultural land reform in Thailand is carried out under the agricultural land reform act of 1975 and the law was revised twice in 1976 and 1989. The agricultural land reform act gives Agricultural Land Reform Office (ALRO) a limited purchasing power of private land. Only lands in the area that are declared by a royal decree as land reform area can be purchased. The study proposed that the law should be amended to allow ALRO to have the purchasing power outside the land reform area. It also proposed that the expropriation of lands from owners who own more land than the law allowed should be enforced more seriously in order to effectively re-allocate such land to other farmers without land. Apart from that, the regulation of agricultural land reform committee on allowing exploitation of natural resources in the land reform area for the benefit of other laws (1998) should be dismissed as it does not comply with the power of the parent law to pass such regulation. The classification of land use should be revamped to be more appropriate. According to the law, the right to land under the land reform law shall be dismissed for farmers who no longer wish to engage in agriculture or who, without heir to inherit such right, can no longer pursue agriculture due to illness, disability or death. Therefore, there should be an adoption of measures to compensate for fairness and prevent land trading in violation of the law. In addition, there is no regulation that sets the rules, procedures and conditions on inheriting land ownership as the intention of the law only wants to allocate the land to qualified farmers. It also does not wish the land to be divided into smaller plots that are not suitable for agriculture. As a result, unlike the Civil and Commercial Code, there should be a different definition of the word 'heir' in the agricultural land reform law. To conclude, these problems have barred the agricultural land reform law from being as effective as the law intent to, consequently the law needs to be amended to be more appropriate and effective.

Keywords: Land reform, Agriculture

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้เพราะได้รับความอนุเคราะห์เป็นอย่างสูงจากท่านรองศาสตราจารย์วิมาน กฤตพลวิมาน อาจารย์ที่ปรึกษา และรองศาสตราจารย์วิกรณ์ รัศมีปวงชน ตลอดจนคณาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ที่ได้ให้ความรู้ แนวคิด และคำปรึกษา พร้อมทั้งข้อเสนอแนะในการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ จนทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้สำเร็จได้ด้วยดี

ขอขอบพระคุณ คุณพรรณพิไล โยววรรณ ที่ให้ความอนุเคราะห์ค้นหาข้อมูล การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในต่างประเทศ ตลอดจนตรวจสอบการแปลเอกสารภาษาอังกฤษ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จได้

นอกจากนี้ยังได้รับกำลังใจจากบิดา มารดา ซึ่งมีค่าและสำคัญยิ่งต่อการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ขอขอบคุณทุกสถานที่แหล่งข้อมูลความรู้ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทุกท่านรวมทั้ง ผู้ประพันธ์ตำรา บทความ เว็บไซต์ และเอกสารต่างๆ ที่ใช้อย่างอิงในการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช และผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่มีได้เอื้อนามมา ณ ที่นี้ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและเป็นแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่ให้กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินมากยิ่งขึ้น คุณค่าและความดีอันพึงมีจากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ขอมอบแด่บิดา มารดา ครูบาอาจารย์ ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่านไว้ ณ ที่นี้

พัชรี พันธุ์รอด

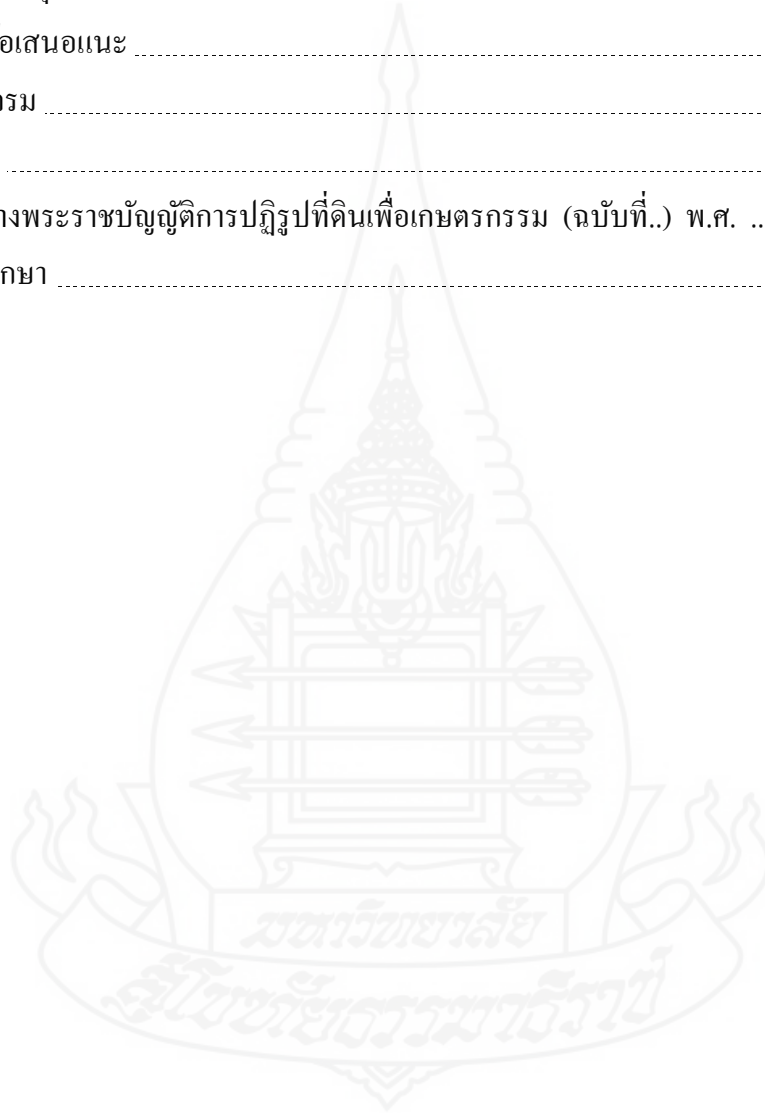
สิงหาคม 2558

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์	4
ขอบเขตการวิจัย	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
ระเบียบวิธีการวิจัย	5
บทที่ 2 ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	6
ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	6
แนวคิดของการปฏิรูปที่ดิน	10
ปรัชญาและทฤษฎีของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	11
ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	17
บทที่ 3 กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยและต่างประเทศ	31
กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย	31
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในต่างประเทศ	64
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	74
ปัญหาการจัดซื้อที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	74
ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของรัฐในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน ไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น	76
ปัญหาการขดเชยสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ	80
ปัญหาการโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิในที่ดินเอกชน	85

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	89
บทสรุป	89
ข้อเสนอแนะ	92
บรรณานุกรม	99
ภาคผนวก	101
ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่..) พ.ศ.	102
ประวัติผู้ศึกษา	108



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ที่ดินจึงเป็นปัจจัยของกระบวนการผลิตทางการเกษตร ในขณะที่ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ความต้องการใช้ประโยชน์กลับเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ทำให้ที่ดินมีไม่เพียงพอที่จะจัดสรรให้แก่เกษตรกร เกษตรกรกลายเป็นผู้เช่าหรือไร้ที่ดินทำกิน เป็นปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 กลุ่มเกษตรกร นักศึกษา และนักการเมือง ได้เดินขบวนเรียกร้องผลักดันให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลในขณะนั้นจึงแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการประกาศใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม¹ เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม 2518 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น เรียกโดยย่อว่า “ส.ป.ก.” เป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่กฎหมายกำหนด² สร้างความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมให้ได้ผลดียิ่งขึ้น แต่ผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินดังกล่าวต้องมีคุณสมบัติเป็นเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรเท่านั้น³ และต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วยการประกอบเกษตรกรรม หรือใช้ประโยชน์สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด⁴ ถือเป็นการคุ้มครองพื้นที่เพื่อประกอบเกษตรกรรม และ

¹ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (2518, 5 มีนาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 (ฉบับพิเศษ) หน้า 10-43

² มาตรา 6 - มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

³ มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

⁴ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (2533, 13 ธันวาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 107 ตอนที่ 248 หน้า 10538 - 10539 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (ฉบับที่ 2) (2543, 6 มิถุนายน) เล่ม 117 ตอนที่ 45ง หน้า 7

คุ้มครองเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรให้มีที่ดินทำกินเพียงพอแก่การครองชีพตลอดไป และยังมีมาตรการในการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินไว้ให้เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ถือครองที่ดินได้ไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับประกอบเกษตรกรรมทั่วไป หรือไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด⁵ อีกทั้งยังมีข้อจำกัดในการห้ามโอนสิทธิในที่ดินไปยังบุคคลอื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เท่านั้น⁶

การประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีผลใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 40 ปี แต่ปัญหาความยากจนและการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรยังคงไม่หมดสิ้นไปสมดังเจตนารมณ์และเหตุผลของการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว จะเห็นได้ว่าปัญหาความยากจนและการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรยังคงมีอยู่และไม่มีแนวโน้มจะลดจำนวนลง โดยในปี 2550 ประเทศไทยมีคนยากจนทั้งสิ้น 5.4 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นเกษตรกรร้อยละ 56.9⁷ และมีเกษตรกรผู้ยากจน จำนวน 6.6 แสนรายที่ไร้ที่ดินทำกิน ประกอบกับข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พบว่าในปี 2554 มีเกษตรกรที่เช่าที่ดินผู้อื่นประมาณร้อยละ 19.6 ของที่ดินเกษตรทั้งหมด 149.25 ล้านไร่⁸ และในปี 2557 พบปัญหาการบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากไม่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร จำนวน 16,600 แปลง ตลอดจนการใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดวัตถุประสงค์ นำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นไม่ใช่การประกอบเกษตรกรรมหรือกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด จำนวน 1,919 แปลง⁹ สะท้อนให้เห็นถึงมาตรการใช้บังคับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ยังคงมีข้อบกพร่องเป็นเหตุให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของการประกาศใช้บังคับกฎหมายดังกล่าว

⁵ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดชนิด จำนวนและเงื่อนไขเพื่อการเลี้ยงสัตว์ จำพวกสัตว์ใหญ่ ตามความในมาตรา 29 (2) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (2523, 5 กุมภาพันธ์) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 97 ตอนที่ 16 หน้า 402-403

⁶ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

⁷ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) (2554, 14 ธันวาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนพิเศษ 152 ง หน้า 83

⁸ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ “ข่าวสารการเกษตร” คืบค้น 7 กรกฎาคม 2558 จาก http://www.moac.go.th/ewt_news.php?nid=11424

⁹ สำนักวิชาการและแผนงาน ส.ป.ก. รายงานประจำปี 2557 Annual Report 2014 เอกสารเผยแพร่ ฉบับที่ 527 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ชุมนุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด 2557 หน้า 100-103

แม้มาตรา 29 จะให้อำนาจ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเอกชนเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ แต่การจัดซื้อที่ดินเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดให้จัดซื้อเฉพาะที่ดินภายในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ซึ่งมาตรา 25 กำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบและกลั่นกรองจากหลายหน่วยงาน ใช้ระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี ระยะเวลาดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อราคาที่ดิน เนื่องจากราคาที่ดินจะปรับสูงขึ้นตามสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม เกิดปัญหาเจ้าของที่ดินเปลี่ยนใจไม่ขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. เพราะไม่อาจรอขั้นตอนการตราพระราชกฤษฎีกาได้หรือมีเอกชนรายอื่นมาซื้อที่ดินในระหว่างนั้น ทำให้รัฐต้องสูญเสียพื้นที่ที่คาดว่าจะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อจัดสรรให้แก่เกษตรกรได้นอกจากนี้ ส.ป.ก. ใช้บังคับกฎหมายเฉพาะการจัดซื้อที่ดินเอกชนจากเจ้าของที่ดินที่สมัครใจขายเท่านั้น ไม่ใช่วิธีการบังคับเวนคืนตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ต่างกับประเทศสาธารณรัฐไต้หวัน และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่ใช้วิธีการบังคับเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ถือครองเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดอย่างจริงจัง ทำให้สามารถเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำกัดไว้เฉพาะเพื่อประกอบเกษตรกรรม เลี้ยงสัตว์ใหญ่ ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือสำหรับกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น แต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กลับใช้อำนาจตามมาตรา 19 (12) ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 เพื่อยินยอมให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อสำรวจทรัพยากรธรรมชาติ ทำเหมืองแร่ หรือปิโตรเลียม จึงเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายมอบให้อำนาจไว้ และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่วนใหญ่ ส.ป.ก. ได้รับมอบพื้นที่ป่ามาจากกรมป่าไม้ ซึ่งมีสภาพเสื่อมโทรมยากแก่การกลับฟื้นคืนได้ตามธรรมชาติ สาเหตุจากการบุกรุกทำลายป่า รัฐบาลจึงแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 ให้แก่ราษฎรที่ครอบครองทำกินในที่ดินอยู่ก่อนแล้ว โดยจำกัดผู้มีสิทธิได้รับที่ดินไว้เฉพาะ “เกษตรกร” หรือ “สถาบันเกษตรกร” ตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น การออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 จึงเป็นเพียงการรับรองราษฎรที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐอยู่ก่อนแล้วให้ได้เอกสารสิทธิโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

เท่านั้น หากต่อมาเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตประสงค์จะประกอบอาชีพอื่น หรือไม่อาจประกอบเกษตรกรรมต่อไปได้ เนื่องจากอายุมาก ทูพพลภาพ เจ็บป่วยเรื้อรังจนไม่อาจหาซาดได้ตลอดชีวิต หรือเสียชีวิต โดยไม่มีทายาทหรือทายาทไม่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 ให้ถือเป็นการสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ได้กำหนดมาตรการชดเชยสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไว้ กรณีดังกล่าวย่อมไม่เป็นกรรมแก่เกษตรกรหรือทายาทของเกษตรกรที่ต้องสิ้นสุดสิทธิในที่ดินเพราะเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรหรือทายาทของเกษตรกรขายสิทธิตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 โดยฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมาย

นอกจากนี้ ที่ดินเอกชนที่เกษตรกรได้รับโอนกรรมสิทธิ์ไปจาก ส.ป.ก. แล้ว มาตรา 39 ห้ามมิให้เกษตรกรทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ปรากฏว่ายังมีกฎกระทรวงใช้บังคับแต่อย่างใด เป็นอุปสรรคต่อการรับมรดกสิทธิของทายาทเกษตรกรผู้ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจาก ส.ป.ก. ไปแล้ว ไม่อาจเข้ารับมรดกสิทธิในที่ดินได้จากปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ยังมีข้อบกพร่องเป็นเหตุให้การใช้บังคับยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่ให้กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดิน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาสภาพปัญหาและพิจารณาหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขที่เหมาะสม เพื่อนำผลที่ได้รับจากการศึกษามาพัฒนากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยและของต่างประเทศ

2.3 เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.4 เพื่อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3. ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 - 2550 รวมทั้งระเบียบ หรือ มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

4.1 ได้ทราบถึงความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4.2 ได้ทราบมาตรการทางกฎหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย และต่างประเทศ

4.3 ได้วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4.4 ได้นำบทวิเคราะห์ต่างๆ มาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

5. ระเบียบวิธีการวิจัย

ดำเนินการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยการรวบรวมเอกสาร กฎหมายต่างๆ ระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานราชการ และตรวจสอบจากวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง เป็นส่วนสำคัญ ดำเนินการศึกษาค้นคว้ามาตรการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นำมาวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร (Content Analysis) เกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

บทที่ 2

ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมา ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

รัฐมีหน้าที่ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความสงบสุข และความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม โดยให้ประชาชนทุกคนได้รับความคุ้มครองทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อย่างทั่วถึงและเสมอภาค การทำให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีย่อมส่งผลดีต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองโดยรวม รัฐจึงต้องสนับสนุนให้ทุกคนได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ลดความเหลื่อมล้ำของบุคคลทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นวิธีการหนึ่งสามารถลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ โดยจัดระบบการถือครองกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน ช่วยเหลือเกษตรกรให้มีที่ดินทำกินเพื่อหาเลี้ยงชีพ สร้างความมั่นคงให้แก่ชีวิตและครอบครัวเป็นพื้นฐานนำไปสู่ความมั่นคงของประเทศชาติ ในบทนี้จึงกล่าวถึงความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแนวคิด ทฤษฎีอันเป็นจุดเริ่มต้นที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปที่ดิน และความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งในประเทศไทยและของต่างประเทศ

1. ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การให้นิยามความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ของแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับสถานการณ์และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศ นโยบายแห่งรัฐและจุดมุ่งหมายของประเทศนั้นๆ เมื่อแต่ละประเทศมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน จึงทำให้เกิดนโยบายการปฏิรูปที่ดินที่หวังผลต่างกัน และมีพื้นฐานที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปที่ดินที่แตกต่างกันหลายประการ

การปฏิรูปที่ดินในอดีตมีความหมายเฉพาะเจาะจงแต่เพียงเรื่องการจัดสรรกระจายการถือครองที่ดินจากผู้ร่ำรวยมากระจายให้แก่เกษตรกรผู้ยากจนไร้ที่ทำกินให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ความเป็นอยู่ดีขึ้น จนกระทั่งมาถึงสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศต่างๆ ทั้งประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและประเทศที่มีการปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ มีการตื่นตัวนำการปฏิรูปที่ดินมาเป็นมาตรการสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ให้มีความเจริญก้าวหน้า โดยเฉพาะประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีที่ดินจำกัด แต่มีประชากรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องใช้ทรัพยากรที่ดินที่มีอยู่ เพื่อเป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิตอาหารให้เพียงพอกับจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น รัฐจึงต้องคิดหาแนวทางให้ผู้เช่าได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อกระจายสัดส่วนการถือครองที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้

ต่อมาจึงมีการคัดแปลงความหมายของการปฏิรูปที่ดินว่าเป็นการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรขนาดเล็กโดยมุ่งหวังให้เป็นหลักประกันความมั่นคงแก่เจ้าของที่ดินขนาดเล็กและผู้เช่า อีกทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้เจ้าของที่ดินมีอำนาจหรืออิทธิพลในทางเศรษฐกิจและสังคมมากนัก¹⁰

ดังนั้น การปฏิรูปที่ดินตามความหมายอย่างแคบจึงมีจุดมุ่งหมายเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการกระจายการถือครองที่ดินแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ตามความหมายเดิมในภาษาไทยใช้คำว่า “การปฏิรูปที่ดิน” และในภาษาอังกฤษ ใช้คำว่า “Land Reform” ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ดอร์รีน วาร์โรเนอร์ ให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินไว้ว่า “หมายถึง การจัดสรรการกระจายการถือครองที่ดินเสียใหม่ เพื่อผลประโยชน์ของเกษตรกรรายเล็กและเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินเป็นของตนเอง”¹¹

ศาสตราจารย์โรมัสออฟ แคลโรล ได้กล่าวไว้ในหนังสือเรื่อง The Concept of Land Reform เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินไว้ว่า “การปฏิรูปที่ดิน คือ หลักประกันการเช่าที่ดินให้มั่นคง เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เช่าได้มีโอกาสถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยรัฐจะทำการควบคุมการใช้ที่ดินเพื่อดำเนินการตามโครงการต่างๆ เช่น การจัดรูปที่ดิน การจัดนิคม การเวนคืนที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดินที่ถือครองใหม่”¹²

จากความหมายของการปฏิรูปที่ดินที่ได้มีผู้ให้นิยามไว้ข้างต้น จึงสามารถสรุปได้ว่าเป็นนิยามที่สร้างขึ้นมาจากปรัชญาที่มุ่งเน้นความเสมอภาคทางสังคมและลดช่องว่างการถือครองที่ดิน โดยการกระจายการถือครองที่ดินเสียใหม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นการปฏิรูปการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่อาศัยฐานจากมวลชนเกษตรกร มาสนับสนุนนโยบายการปฏิรูปที่ดิน

¹⁰ไชยยงค์ ชูชาติ ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย 2554 หน้า 36

¹¹โกสุมภ์ สายจันทร์ และวีระวุฒิ วัฒนาชน รายงานวิจัยปัญหาการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดเชียงใหม่ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2530 หน้า 8

¹²ประดิษฐ์ มัชฌิมา การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยฉบับใหม่ ในการปฏิรูปที่ดิน กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์แพรวพิทยา 2519 หน้า 50-59

ซึ่งมุ่งจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ยากจนมากกว่ากลุ่มอาชีพอื่นๆ เพื่อไม่ให้เกษตรกรที่ยากไร้ได้รับความกดดันจากสภาพการไร้ที่ดินทำกิน จนเกิดการต่อต้านอำนาจรัฐ

ต่อมาความหมายของการปฏิรูปที่ดินได้ขยายขอบเขตกว้างขึ้น นอกจากจะเป็นการปฏิรูประบบการถือครองที่ดินแล้วยังขยายความครอบคลุมไปถึงการปฏิรูปเกษตรกรรม ซึ่งรวมเอามาตรการต่างๆ ที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาเกษตรกรรมด้วย ดังนั้นการปฏิรูปที่ดินในความหมายอย่างกว้างนี้ ในภาษาไทยจึงใช้คำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” และในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Agrarian Reform”¹³ ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้แตกต่างกันดังนี้

ดร.ไชยรงค์ ชูชาติ ผู้วางรากฐานการวิจัยทางเศรษฐศาสตร์เกษตร ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นเลขาธิการ ส.ป.ก. คนแรกเมื่อมีการประกาศใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้อธิบายความหมายของการปฏิรูปที่ดินอย่างกว้างไว้ว่า “การปฏิรูปที่ดิน คือ การปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินเพื่อพัฒนาเกษตรกรให้ก้าวหน้า โดยมุ่งหวังให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง ตลอดจนการปรับปรุงสถาบันชนบทของเกษตรกร เช่น การตลาด สินเชื่อ สหกรณ์ ฯลฯ ให้เกษตรกรได้รับบริการสิ่งต่างๆ เหล่านี้พร้อมมูลด้วย”¹⁴

จากความหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ดร.ไชยรงค์ ชูชาติ ได้ให้ความสำคัญไม่ใช่เฉพาะเพียงการจัดที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการที่รัฐต้องช่วยปรับปรุงพัฒนาที่ดินเพื่อให้เกษตรกรได้รับการจัดสรรที่ดินทำกิน สามารถสร้างรายได้ในที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย ถือเป็น การให้ความหมายการปฏิรูปที่ดินตามความหมายอย่างกว้างนั่นเอง

อาร์ อาร์ เรนเน่ (R. R. René) ได้ให้คำจำกัดความของการปฏิรูปที่ดินไว้ในหนังสือ Land Tenure Reform as an Aspect of Economic Development โดยขยายความไปถึง “การปรับปรุงสภาพการทำงานของผู้ใช้แรงงานเพื่อเกษตรกรรม การปฏิรูประบบภาษีและสินเชื่อแก่ชาวชนบท การจัดระบบสังคมแบบสหกรณ์ และการปรับปรุงสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม”¹⁵

ซึ่งคำจำกัดความนี้ได้เพิ่มขอบเขตของการจัดสรรที่ดิน ที่จะหามาตรการมาสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ภายหลังจากที่ได้จัดสรรการถือครองที่ดินใหม่แล้ว โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น

นอกจากนี้รายงานเรื่องความก้าวหน้าในการปฏิรูปที่ดินของสหประชาชาติฉบับที่ 3 ให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินที่มีแนวทางเดียวกับ อาร์ อาร์ เรนเน่ โดยได้มีการขยายความ

¹³ ทศพล สมพงษ์ การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร ส.ป.ก. 2541 หน้า 26

¹⁴ ไชยรงค์ ชูชาติ ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน หน้า 37

¹⁵ ทศพล สมพงษ์ การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน หน้า 26

การปฏิรูปที่ดินออกไปว่า “การปฏิรูปที่ดินเป็นแผนงานที่ผสมผสานมาตรการต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากข้อบกพร่องของโครงสร้างทางการเกษตร”¹⁶ ซึ่งการปฏิรูปที่ดินตามความหมายนี้ได้ขยายความออกไปครอบคลุมมาตรการต่างๆ ในการพัฒนาเกษตรกรรม โดยการปรับปรุงสถาบันที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวชนบท

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าการปฏิรูปที่ดินตามความหมายอย่างกว้าง คือ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งนอกจากจะมีมาตรการปฏิรูปการถือครองที่ดินแล้วยังขยายความไปถึงมาตรการในการพัฒนาและปรับปรุง เช่น ปรับปรุงสภาวะการทำงาน การขยายสินเชื่อเพื่อการเกษตร การส่งเสริมสหกรณ์ การบริการให้คำปรึกษาทางวิชาการ และการใช้มาตรการทางการเงินและการคลังที่มีผลกระทบต่อปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินในปัจจุบันจึงไม่ใช่การกระจายการถือครองที่ดินดังเช่นในอดีตแต่เพียงอย่างเดียว แต่ได้รวมไปถึงการดำเนินการในส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินประสบผลสำเร็จ เกษตรกรมีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น มีความสามารถในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรอย่างยั่งยืน

สำหรับความหมายของการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 นิยามความหมายไว้ว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น”

เมื่อนำไปเทียบกับความหมายการปฏิรูปที่ดินที่เป็นสากล จึงอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทยมีความหมายอย่างกว้าง หรือ ตามแนวคิดสมัยใหม่ โดยมีการกำหนดการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดิน พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพ การจัดหาแหล่งน้ำ การจัดหาปัจจัยการผลิต การจัดจำหน่าย การช่วยเหลือแนะนำทางวิชาการ เพื่อเพิ่มผลผลิตและรายได้ให้แก่เกษตรกร

¹⁶ เรื่องเดียวกัน

การปฏิรูปที่ดินในบางประเทศใช้คำว่า Land Reform และหลายประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาใช้คำว่า Agrarian Reform อย่างไรก็ดีแม้จะใช้คำต่างกัน แต่ทั้งสองคำนี้ก็มีความหมายพื้นฐานในด้านต่างๆ ที่คล้ายคลึงกันดังนี้ คือ

- 1) เป็นการกระจายสิทธิในที่ดินให้ผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และการให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนในการซื้อที่ดินแก่ผู้เช่า
- 2) ช่วยให้มีสวัสดิภาพการถือครอง และการเช่าที่ดินที่เป็นธรรม
- 3) ก่อให้เกิดวิธีการประกอบอาชีพการเกษตรที่ดีขึ้น โดยให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ สินเชื่อ การอำนวยความสะดวกในการตลาดแบบสหกรณ์ และอื่นๆ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร” จึงหมายถึง การที่รัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืน มาดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้มีสิทธิถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเพื่ออยู่อาศัย โดยการให้เข้าทำประโยชน์ เช่า หรือเช่าซื้อ ซึ่งรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม ปรับปรุงทรัพยากร ปัจจัยการผลิตลดลดจนการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร

2. แนวคิดของการปฏิรูปที่ดิน

ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินมีแนวคิดมาจากอุดมการณ์ของรัฐสวัสดิการที่ต้องการให้เกษตรกรมีฐานะความเป็นอยู่ทางสังคมและเศรษฐกิจที่ดีขึ้น สร้างมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีพให้แก่เกษตรกร อีกทั้งรัฐสวัสดิการมีแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม โดยให้เกษตรกรที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินจะต้องมีหน้าที่ใช้ที่ดินนั้นเพื่อประกอบเกษตรกรรมให้ได้ประโยชน์สูงสุดหรือคุ้มค่ากับการที่สังคมได้จัดสรรหรือกระจายทรัพยากรอันมีค่าของสังคมที่มีอยู่อย่างจำกัดให้แก่เขา เพื่อให้สามารถใช้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพ

รัฐสวัสดิการตามลัทธิ Collectivism มีแนวคิดที่ว่า รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงสิทธิ เสรีภาพในการมีและการใช้ทรัพย์สินของเอกชน โดยอยู่บนพื้นฐานของเหตุผล ดังนี้¹⁷

ประการแรก บุคคลมีสิทธิในทรัพย์สิน สังคมเป็นผู้ให้รับรองและคุ้มครองป้องกันสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวมาแต่ดั้งเดิม และโดยที่สิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวเกิดขึ้น หรือมีอยู่ด้วย

¹⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม 2538 หน้า 62
 อ้างถึงใน จิระกร วชิรากร การจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2549 หน้า 36-37

การดำรงอยู่ของสังคม จึงเกี่ยวพันกับความต้องการของสังคม ดังนั้น เมื่อสังคมมีความต้องการให้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อความต้องการของสมาชิกส่วนใหญ่ในสังคม บังเอิญคนจึงมีหน้าที่ที่จะต้องให้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อส่วนรวมเป็นการตอบแทนด้วย ทั้งนี้ รัฐจะต้องเข้าควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชนเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าแก่ส่วนรวม

ประการที่สอง บังเอิญคนมีสิทธิเสรีภาพที่จะแสวงหาและสะสมทรัพย์สิน แต่รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องสร้างความเสมอภาคและเป็นธรรมให้แก่สมาชิก และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยการกระจายการใช้ทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นธรรมที่สุด

ในประเทศที่มีนโยบายแบบรัฐสวัสดิการ เช่น ประเทศเยอรมัน ได้มีการนำแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม ไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญว่า “กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ก่อให้เกิดหน้าที่ด้วยการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่พึงรับใช้ประโยชน์สังคมส่วนรวมในขณะเดียวกันด้วย”¹⁸

จากแนวคิดเบื้องต้น แสดงให้เห็นได้ว่าเมื่อสังคมมีความต้องการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม บังเอิญคนย่อมมีหน้าที่ต้องใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อส่วนรวมเป็นการตอบแทนด้วย ทั้งนี้โดยมีรัฐเป็นผู้เข้าควบคุมการใช้ประโยชน์เหล่านั้นของเอกชน เพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า และเกิดความเป็นธรรมสูงสุดในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้แก่ประชาชน

3. ปรัชญาและทฤษฎีของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ปรัชญาที่ยึดถือและมีการนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการปฏิรูปที่ดิน คือ ความเชื่อในความเสมอภาค ความยุติธรรม ความมั่นคงในชีวิต และทฤษฎีการแทรกแซงเศรษฐกิจของรัฐ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้¹⁹

3.1 ความเชื่อในความเสมอภาคของมนุษย์

ความเชื่อในความเสมอภาคของมนุษย์ มีวัตถุประสงค์หลักที่จะสร้างความเสมอภาคทางสังคมไม่ให้เหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินจนเกิดช่องว่างทางสังคมและนำไปสู่ความขัดแย้ง ดังนั้นจึงต้องมีการกระจายการถือครองที่ดินใหม่ โดยนำเอาที่ดินจากชนชั้นนายทุนไปยังชนชั้น

¹⁸ จิระกร วชิราภากร การจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หน้า 37

¹⁹ ทศพล สมพงษ์ การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน หน้า 21 - 23

เกษตรกรผู้ยากจน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและจากความเชื่อที่ว่ามนุษย์ทุกคนปรารถนาความยุติธรรม

ความเชื่อนี้ได้รับอิทธิพลมาจากปรัชญามนุษยนิยมที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของความเป็นมนุษย์ โดยมีความเชื่อว่ามนุษย์ควรจะได้รับสิ่งต่างๆในสังคมด้วยความเสมอภาคและยุติธรรม เพราะมนุษย์เป็นผู้สร้างสังคมจึงควรได้รับการแบ่งปันทรัพย์สินของสังคม โดยไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันมากนัก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการถือครองที่ดินในสมัยก่อนนั้น เป็นสัญลักษณ์ของอำนาจ สถานภาพ เกียรติภูมิของคน เป็นเครื่องแสดงพลังทางการเมือง และเศรษฐกิจของคนในสังคม รัฐจึงยังต้องให้ความสำคัญเพื่อมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันมากในระหว่างกลุ่มของเจ้าของที่ดินกับกลุ่มผู้ไร้ที่ดินทำกิน

การปฏิรูปที่ดินที่ยึดถือหลักปรัชญานี้ จึงเน้นในด้านการกระจายการถือครองที่ดิน โดยดำเนินการเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินนำมาจัดสรรให้แก่ผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

3.2 ความเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนปรารถนาความยุติธรรม

จากความเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนปรารถนาความยุติธรรม ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากปรัชญามนุษยนิยมเช่นเดียวกัน ซึ่งถือว่ามนุษย์ต้องได้รับการปฏิบัติต่อกันด้วยความเป็นธรรมและยุติธรรม ด้วยเหตุนี้ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของมนุษย์จึงไม่ควรที่จะเอารัดเอาเปรียบกัน ดังนั้นจึงควรที่จะปฏิรูปที่ดินเพื่อความยุติธรรม

3.3 ความเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนปรารถนาความมั่นคงในชีวิต

แนวคิดนี้เชื่อว่า มนุษย์ทุกคนต้องการความมั่นคงและความก้าวหน้าในชีวิต ซึ่งทำให้เกิดความภาคภูมิใจในการกระทำของตนเอง มีความรู้สึกในความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ดินครอบครองและการกระทำของตนเอง

หลักการพื้นฐานของแนวคิดนี้มาจากการตระหนักถึงปัญหาที่สำคัญของสังคมไม่ว่าจะเป็นปัญหาค่าเช่านาของเกษตรกรซึ่งไม่ได้รับความเป็นธรรมจากอัตราค่าเช่า อีกทั้งการเป็นหนี้แรงงานกับเจ้าของที่ดินตลอดชีวิต ที่ทำให้เกษตรกรรู้สึกว่าตนต้องเป็นทาสแรงงานผู้อื่น ต้องทำงานชดใช้หนี้แต่เพียงอย่างเดียว จึงรู้สึกหดหู่และหมดหวังที่จะสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ตนเอง รวมไปถึงปัญหาการไร้ที่ดินทำกินที่ทำให้เกษตรกรมีความรู้สึกไม่มั่นคงในชีวิต ขาดแรงจูงใจในการเพิ่มผลผลิตเพื่อสร้างฐานะตนเองให้ก้าวหน้าขึ้น

การปฏิรูปที่ดินตามหลักปรัชญานี้ จึงมีวัตถุประสงค์หลักที่จะทำให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เพื่อแก้ไขปัญหาการเก็บค่าเช่านาในอัตราสูง การเป็นหนี้แรงงาน และการไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งมีหลายประเทศที่ได้นำหลักปรัชญานี้มาใช้เป็นพื้นฐานและเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปที่ดิน โดยมีอุดมการณ์ของการปฏิรูปที่ดินที่เรียกว่า “ที่ดินต้องเป็นของผู้ทำกิน” ซึ่งมี

ความหมายว่า ผู้ใดทำกินในที่ดินนั้นจะต้องมีกรรมสิทธิ์เป็นของตนเอง มิใช่อยู่ในสถานภาพเช่า หรือเป็นทาสแรงงาน

ดังนั้นการปฏิรูปที่ดินตามหลักปรัชญาจึงช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ได้อย่างมาก และทำให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง จึงช่วยสร้างแรงจูงใจที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม และทำให้เกิดความรู้สึกมั่นคงในชีวิตมากยิ่งขึ้น

ซึ่งปรัชญาของการปฏิรูปที่ดินได้ก่อกำเนิดและมีวิวัฒนาการเรื่อยมาจากแนวคิด ทฤษฎีของนักคิดหลายท่าน ดังนี้²⁰

เดวิด ริคาร์โด้ นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ ได้เขียนเกี่ยวกับทฤษฎีค่าเช่าในหนังสือ ชื่อ Principles of Political Economy and Taxation (1817) มีความตอนหนึ่งซึ่งชี้ให้เห็นว่า ระบบเศรษฐกิจ การแข่งขันแบบเสรีนั้น ผลผลิตที่ได้จากแผ่นดิน เจ้าของที่ดินเป็นผู้เอาส่วนแบ่งไปมากที่สุด แต่ผู้ประกอบการและลูกจ้างแรงงานเกษตรกลับเป็นผู้ได้รับส่วนแบ่งจากผลผลิตเกษตรเพียง เล็กน้อยพอประทังชีวิตไปวันหนึ่งๆ เท่านั้น ถึงแม้ผู้ประกอบการเองก็ตามมักจะแข่งขันกัน ประกอบการเสียดินกำไรหมดไป จึงมีแต่เจ้าของที่ดินเท่านั้นที่มีกำไรจากที่ดินในรูปค่าเช่า

โรมัส สเปนซี เห็นว่า ค่าเช่าควรเป็นของบ้านเมือง หรือหมู่บ้านในฐานะที่ดิน เป็นสมบัติของส่วนรวม

จอห์น สจ๊วต มิลล์ กล่าวว่าไว้ว่า “หลักสำคัญของการเป็นเจ้าของที่ดิน คือ การก่อให้เกิดการใช้แรงงานและมีเงินออมเหลือ แต่ไม่รวมถึงการมีเงินออมเหลือจากที่ดินที่ไม่ได้ ใช้แรงงาน ถ้าการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินมิได้สืบเนื่องมาจากการปรับปรุงแต่อย่างใดของเจ้าของ ที่ดินแล้ว ถือเป็น uncovered income”

นอกจากนี้ยังมีทฤษฎีของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินที่มีความ แตกต่างจากแนวคิดของนักคิดที่ได้อ้างถึงมาแล้ว ดังนี้

ในหนังสือ Das Kapital²¹ ซึ่งเป็นตำราหลักของลัทธิคอมมิวนิสต์ของ คาร์ล มาร์กซ ก็กล่าวเน้นแต่เพียงการรวมกรรมสิทธิ์เพื่อการผลิตขนาดใหญ่ที่มีประสิทธิภาพเท่านั้น ดังนั้น นโยบายเศรษฐกิจของมาร์กซ ในเรื่องเกี่ยวกับการเกษตรนั้น ต้องการที่จะรวมไร่นาขนาดเล็ก เข้าไปเป็นไร่นาขนาดใหญ่ที่ดำเนินการโดยรัฐ พวกเกษตรกรเป็นเพียงแรงงานในรูปกองทัพคนงาน เช่นเดียวกับการผลิตในอุตสาหกรรมเท่านั้น ชาวไร่ชาวนาจึงมักต่อต้านคอมมิวนิสต์ จะเห็นได้ว่า ในการปฏิวัติคอมมิวนิสต์ในรัสเซียระหว่าง ค.ศ. 1905-1906 ประสบความล้มเหลวเพราะชาวไร่

²⁰ พินิต สุวรรณะชฎ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรุงเทพมหานคร ส.ป.ก. 2528 หน้า 16-17

²¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 17

ชาวนาไม่สนับสนุน เลนิน จึงหลบหนีการจับกุมไปอยู่สวิสเซอร์แลนด์แล้วดำเนินการปฏิรูปความคิดเสียใหม่ ได้เน้นถึงความสำคัญของชาวไร่ชาวนา และดึงเข้ามาเป็นพวกของตน การร่วมมือของพวกชาวไร่ชาวนาจึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้คอมมิวนิสต์ ประสบความสำเร็จในการปฏิวัติบอลเชวิค ใน ค.ศ. 1917

เลนิน ไม่ได้ละทิ้งหลักการสำคัญของมาร์คซิสม์ ในการยึดกิจการต่างๆ เป็นของรัฐ แต่ในเรื่องที่เกี่ยวกับเกษตรกรนั้น เลนินได้เน้นหลักการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิวัติไว้สองประการ คือ ประการแรก เมื่อเกิดการปฏิวัติขึ้น บรรดาที่ดินที่ยึดได้จากเจ้าของที่ดินนั้นจะต้องแจกจ่ายให้แก่ชาวไร่ ชาวนา ทุกครอบครัว ในลักษณะที่ชาวไร่ ชาวนา เห็นว่ายุติธรรม โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงขนาดการถือครองที่ดิน

ประการที่สอง การรวบรวมไร่นาขนาดต่าง ๆ ให้มาเป็นในรูปนารวมของรัฐนั้น จะกระทำได้อต่อเมื่อชาวไร่ชาวนายอมรับหลักการนั้นด้วยความสมัครใจ ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะต้องค่อยเป็นค่อยไปและต้องใช้เวลาานพอสมควร

ดังนั้นการปฏิรูปที่ดินแบบมาร์คซิสม์-เลนินนิสม์ ก็ยังมีใช่เป็นการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายสิทธิในที่ดินไปให้เกษตรกรอย่างแท้จริง เนื่องจากแม้ว่าระยะแรกของการปฏิวัติจะมีการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกร แต่ต่อมาก็จะรวมตัวเป็นนารวมของรัฐเพื่อให้มีการผลิตขนาดใหญ่ในรูปสหกรณ์ เพื่อผลิตให้รัฐโดยตรงนั่นเอง อีกทั้งยังเป็นการดำเนินการยึดครองที่ดินของประชาชนโดยรัฐด้วยมาตรการที่รุนแรง

เอ อาร์ วอลเลนซ์ ให้ความเห็นว่า “การให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นการทำลายหลักการอยู่ร่วมกันด้วยความทัดเทียมกัน ทำให้คนส่วนน้อยกลายเป็นคนร่ำรวย และคนส่วนใหญ่กลายเป็นคนยากจนและสิ้นหวัง ที่ดินมิได้เกิดจากแรงงานมนุษย์ จึงไม่ควรที่จะให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่เอกชนคนใดคนหนึ่ง มูลค่าของที่ดินนั้นเกิดขึ้นจากความพยายามร่วมกันของชุมชนทั้งพวกต่างหาก”²²

จากแนวคิดของนักคิดหลายๆ ท่านตามที่อ้างถึงนั้น ต่างสนับสนุนให้มีการปรับปรุงระบบการเช่าที่ดิน และการถือครองที่ดินเสียใหม่ไม่ให้ตกอยู่ในอำนาจผูกขาดของเจ้าของที่ดินแต่เพียงฝ่ายเดียว และรายได้ของเจ้าที่ดินส่วนหนึ่งที่ได้เกิดจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมด้วยตนเองก็ควรที่จะต้องเสียภาษีให้รัฐด้วย

จากแนวคิดข้างต้นจึงสามารถสรุปได้ว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อมุ่งกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรผู้ยากจนในชนบท โดยให้เกษตรกรมีโอกาสที่จะได้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง

²²ไชยยงค์ ชูชาติ ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน หน้า 38

ในที่ดินเป็นของตนเอง จึงมีนโยบายทางเศรษฐกิจของลัทธิคอมมิวนิสต์ หรือมาร์คซิสต์-เลนินนิสต์ อย่างแน่นอน แต่ว่าเป็นนโยบายเศรษฐกิจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ปรารถนาที่จะให้เกิดการกระจายรายได้และการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม

เฮนรี จอร์จ กล่าวว่า “เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น จะทำให้ที่ดินหายากมากเข้าทุกที เจ้าของที่ดินผู้เกียจคร้านก็จะกอบโกยผลประโยชน์ได้มากขึ้นจากการใช้แรงงานและทุนมากขึ้น จึงควรจะต้องทำการเก็บภาษีที่ดินตามมูลค่าที่ดินเพื่อป้องกันการเก็งกำไร อันจะทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น” ข้อเสนอแนะที่ทำให้ จอร์จ มีชื่อเสียง คือ เขาเสนอให้รัฐเก็บภาษีที่ดินอย่างเดียว กล่าวคือ ให้รัฐบาลนำเอาค่าเช่าทางเศรษฐกิจทั้งหมดออกไปจากเจ้าของที่ดินเสียในรูปภาษีเดียว พร้อมกันนั้นรัฐจะต้องเลิกเก็บภาษีอย่างอื่นทั้งหมดเสียด้วย เก็บแต่ภาษีที่ดินให้พอกับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อรัฐจะได้ไม่ต้องเก็บภาษีอย่างอื่นอีกนั่นเอง นอกจากนั้นจอร์จ ยังเสนอแนะให้เก็บภาษีที่ดินตามมูลค่าที่ดิน เพื่อป้องกันการเก็งกำไร จะทำให้ที่ดินมีราคาต่ำ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นักปฏิรูปที่ดินทั้งหลายเสนอการเก็บภาษีที่ดินตามสถานที่ตั้งของที่ดินอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เจ้าของที่ดินทิ้งที่ว่างเปล่า ไม่ทำประโยชน์และสะดวกต่อการเก็บภาษี²³

ตามแนวความคิดของจอร์จ การเก็บภาษีที่ดินจากเจ้าของที่ดินในส่วนที่เกินไปให้กลับคืนมาเป็นของรัฐ ได้กลายมาเป็นเครื่องมือสำคัญในโครงการปฏิรูปที่ดินสมัยใหม่ ที่ทำให้เจ้าของที่ดินกระจายการถือครองที่ดินและใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่มากขึ้น อันถือเป็นปรัชญาการปฏิรูปที่ดินได้นำมาปรับใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในหลายประเทศที่ทำให้เกิดระบบการกระจายทรัพยากรและรายได้ไปสู่ชาวไร่ชาวนาอย่างพอเพียงมากกว่าเดิม โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ได้มีที่ดินทำกินและมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นมากกว่าเดิม เพื่อเป็นแรงจูงใจในการเพิ่มผลผลิตเกษตรกรรม และเป็นการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจสังคม สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมประเทศ

3.4 ปรัชญาและทฤษฎีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ

ระบบเศรษฐกิจที่ได้รับการจัดระเบียบมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งทางเศรษฐกิจและสร้างคุณภาพทางเศรษฐกิจ คือ สร้างดุลแห่งผลประโยชน์ในสังคมเพราะทรัพยากรที่ใช้เพื่อสนองตอบความต้องการของบุคคลและสังคมมีจำนวนจำกัด ซึ่งในระบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจทำให้เศรษฐกิจขยายตัวมาก แต่ขณะเดียวกันก็สร้างปัญหาความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจอย่างมาก ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมาเพราะความแตกต่างในทางเศรษฐกิจทำให้กลุ่มคนบางกลุ่มสามารถที่จะใช้ระบบการตลาดแบบเสรีหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง เกิดระบบ

²³ เรื่องเดียวกัน หน้า 41

การผูกขาดโดยการเข้าครอบครองระบบเศรษฐกิจของประเทศให้อยู่ในกลุ่มของตน ทำให้เงื่อนไขระบบตลาดเสรีถูกทำลายไป ระบบตลาดที่ปราศจากการแข่งขันจึงไม่สามารถทำหน้าที่ได้ รัฐต้องเข้ามาทำการแทรกแซงเพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาด²⁴ โดยอาศัยกลไกของกฎหมาย เช่น การจำกัดเสรีภาพในการใช้ทรัพย์สิน จากหลักกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจำกัดการถือครองที่ดิน ฯลฯ ดังนั้น ภายหลังจากที่โลกประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ หรือเศรษฐกิจตกต่ำในทศวรรษที่ 30 และการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในประเทศเสรีนิยมโดยเฉพาะ Keynes ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการแทรกแซงหรือบทบาทของรัฐในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมไว้ว่า “รัฐจะปล่อยให้ให้มี Laissez-faire ต่อไปไม่ได้ เพราะรัฐจะหวังให้เศรษฐกิจดำเนินไปและแก้ปัญหาเองไม่ได้ รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงเพื่อให้เกิดดุลยภาพ”²⁵ รัฐสมัยใหม่จึงมีบทบาทและภารกิจในการเข้าแทรกแซงจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรหรือปัจจัยที่หายากและมีอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งจะทำให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจและเกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม มิเช่นนั้นหากปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจเดินไปด้วยตัวของมันเอง โดยรัฐไม่เข้าแทรกแซงดูแลแล้วจะเกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และประเทศชาติจนยากที่จะแก้ไขได้

ดังนั้น เพื่อประโยชน์สุขของสังคมรัฐจึงต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือกับผู้ที่ด้อยโอกาสในสังคมเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่เป็นการให้แก่สังคมต่อไป ซึ่งแนวความคิดนี้ได้มีวิวัฒนาการมาจากลัทธิ Collectivism ที่มีแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สินหรือการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนว่ารัฐยังเคารพในการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนอยู่ตราบใดที่การใช้กรรมสิทธิ์ของเอกชนไม่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของสังคมเดือดร้อน และรัฐจะเข้าแทรกแซงหรือควบคุมการมีและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่มหาชนเท่านั้น

ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวมตามอุดมการณ์รัฐสวัสดิการ ปรากฏให้เห็นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 (2) ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดระบบการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดิน และนอกจากนี้ยังเห็นได้จากพระราชบัญญัติ

²⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน หน้า 64-65

²⁵ ทิวา เงินยวง กฎหมายเศรษฐกิจ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2531 หน้า 18

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งจัดเป็นกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ ตามความหมายที่ศาสตราจารย์ทางกฎหมายของฝรั่งเศส คือ Andre de Laubadere และ Pierre Delvolve ได้ให้ความหมายไว้ว่า “กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ หมายถึง กฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการเข้ามา มีบทบาทแทรกแซงในทางเศรษฐกิจของนิติบุคคลมหาชนทั้งหลาย”²⁶ เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นเพื่อควบคุม และกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากอุดมการณ์รัฐสวัสดิการ ซึ่งต้องการยกฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรผู้ยากจนและด้อยโอกาสในสังคม โดยให้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซงจำกัดสิทธิของประชาชนเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการใช้ทรัพย์สิน อาทิเช่น การกำหนดให้เจ้าของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินต้องขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. นำมาปฏิรูปที่ดิน ในกรณีที่เจ้าของที่ดินนั้นถือครองที่ดินเกินกว่าจำนวนเนื้อที่ที่กฎหมายกำหนด หรือกรณีเจ้าของที่ดินไม่ได้ทำประโยชน์หรือประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามพันธกรณีหรือเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หากเจ้าของที่ดินไม่ยอมขายก็จะถูกเวนคืนเพื่อนำที่ดินมาปฏิรูปที่ดิน อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ยังให้รัฐมีอำนาจในการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากจนหรือไร้อิทธิพลที่ดินทำกิน ซึ่งจะทำให้ลดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ลงไปได้อย่างมาก หากรัฐไม่เข้าแทรกแซงปล่อยให้กลไกทางระบบเศรษฐกิจเสรีดำเนินไปด้วยตัวของมันเองแล้ว ย่อมจะทำให้เกิดปัญหาขึ้นในประเทศชาติได้ รัฐจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำหลักทฤษฎีทางด้านกฎหมายมหาชนในทางเศรษฐกิจมาใช้ในการดำเนินการทั้งการตรากฎหมายและการวางแผน การกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจจะชะงักและการศึกษาวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันการผลิตทางเศรษฐกิจต่างๆ อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ในด้านปฏิรูปที่ดินรัฐจะต้องควบคุมดูแลเกษตรกรที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน มีหน้าที่ใช้ที่ดินนั้นเพื่อประกอบเกษตรกรรมให้ได้ประโยชน์สูงสุดคุ้มค่ากับการที่สังคมได้จัดสรรหรือกระจายทรัพยากรอันมีค่าและมีอยู่อย่างจำกัดให้

4. ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4.1 ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในต่างประเทศ

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้เกิดขึ้นเพียงเฉพาะแต่ในประเทศไทยเท่านั้น แต่ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วทุกภูมิภาคของโลก ซึ่งการ

²⁶ สุรพล นิธิไกรพงษ์ “ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 21,3 (กันยายน 2534) หน้า 373

ปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นวิธีการที่รัฐต้องการจะแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม และต้องการลดปัญหาความยากจน เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศกำลังพัฒนาเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน และมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ ที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรกระจุกตัวหรือถูกถือครองโดยผู้ที่มีอำนาจหรือนายทุน จึงนำไปสู่การปฏิรูปที่ดินอันถือเป็นเหตุทางสังคมเพียงเพื่อที่จะมีโอกาสในการปรับปรุงความยุติธรรมและความเสมอภาค รวมถึงการลดความขัดแย้งและความรุนแรงในชนบท อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มความมั่นคงทางอาหาร รายได้ และสวัสดิการอีกด้วย²⁷ ในส่วนนี้จะศึกษาความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยได้หวั่น ซึ่งถือเป็นต้นแบบที่สำคัญด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย²⁸ และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นประเทศที่มีสถานะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนภาวะด้านเกษตรกรรมมีลักษณะใกล้เคียงกับประเทศไทย²⁹ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.1 สาธารณรัฐไต้หวัน

สาธารณรัฐไต้หวันนั้นมีแนวคิดการปฏิรูปที่ดินมาจาก ดร. ชุน ยัด เซิน ที่ให้ความสำคัญกับการสร้าง “ความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดิน” (Equalization of land rights) อันเป็นหลักการสำคัญที่สุดของนโยบายที่ดินในสาธารณรัฐประชาชนจีน ดังที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ความว่าสิทธิในที่ดินเอกชนจะได้รับการยอมรับและคุ้มครองตามกฎหมาย มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นโดยความสามารถของแต่ละบุคคลถือเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินนั้น ส่วนมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นตามธรรมชาติเป็นประโยชน์ของชุมชน ซึ่งหลักการสร้างความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดินมี 4 ประการ³⁰ ได้แก่

- 1) การประเมินราคาที่ดิน ให้สิทธิเจ้าของที่ดินประเมินมูลค่าที่ดินแล้วแจ้งต่อรัฐบาล และมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นภายหลังให้เป็นสิทธิของรัฐ เจ้าของที่ดินจะเรียกร้องคืนไม่ได้
- 2) การเก็บภาษีที่ดินตามมูลค่าที่แจ้ง
- 3) การซื้อที่ดินตามมูลค่าที่แจ้ง
- 4) มูลค่าที่ดินที่เพิ่มในอนาคตเป็นของรัฐ

²⁷ ปิยาพร อรุณพงษ์ คู่มือการปฏิรูปที่ดิน กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์เดือนตุลา 2555 หน้า 9

²⁸ ส.ป.ก. 40 ปี ปฏิรูปที่ดิน “รักษาน้ำ รักษาดิน สืบทอดทำกินอย่างรู้ค่า” เอกสารวิชาการ ฉบับที่ 140 2558 หน้า 167

²⁹ พินิต สุวรรณะชญ การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ รายงานการดูงานของเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2523 – 15 มีนาคม 2523 หน้า 23

³⁰ วรเวทย์ ธีารังษฎกฤษณ์ การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 54 กรุงเทพมหานคร ส.ป.ก. หน้า 1 - 12

ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินมียุทธวิธีเบื้องต้น 3 วิธี คือ วิธีการแบบสันติตามลำดับขั้นตอน การดำเนินการตามเหตุผลและนิติบัญญัติ การปรับผลประโยชน์ระหว่างผู้เช่าและเจ้าของที่ดินให้สมดุล³¹

การปฏิรูปที่ดินในไต้หวันเริ่มจากโครงการปฏิรูปที่ดินใน พ.ศ. 2492 โดยออกกฎหมายเพื่อการนี้โดยเฉพาะ แบ่งขั้นตอนดำเนินการเป็น 3 ขั้นตอน เพื่อสนับสนุนความสำเร็จของการปฏิรูปที่ดิน ดังต่อไปนี้³²

ขั้นแรก ประกาศลดค่าเช่าเหลือร้อยละ 37.5 ของมูลค่าผลผลิตที่เก็บเกี่ยวได้ประจำปี เนื่องจากการเช่าที่ดินของเกษตรกรมีความไม่เป็นธรรมอย่างมาก กล่าวคือ เกษตรกรผู้เช่ามีอยู่ประมาณ 34.5 ของครัวเรือน ในปี พ.ศ. 2495 ต้องเสียค่าเช่าเฉลี่ยประมาณร้อยละ 50 ของผลผลิตถึงร้อยละ 70 ของผลผลิตสำหรับพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์³³ การประกาศลดค่าเช่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขระบบการเช่าที่ไม่เป็นธรรม เพื่อให้เกษตรกรผู้เช่ามีชีวิตที่ดีขึ้น เพื่อส่งเสริมการผลิตทางด้านเกษตร และเพื่อให้สังคมชนบทมีความมั่นคง

ขั้นที่สอง การขายที่ดินเกษตรของรัฐ ในปี พ.ศ. 2494 รัฐดำเนินการขายที่ดินเกษตรที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐซึ่งมีอยู่ประมาณ 1.1 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 21 ของพื้นที่เกษตรทั้งหมดให้แก่เกษตรกรที่ต้องเช่าที่ดินผู้อื่นทำกิน³⁴ เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง เพื่อปรับปรุงระบบการถือครองที่ดิน และเพื่อเป็นตัวอย่างสะท้อนให้เจ้าของที่ดินเห็นว่าแม้แต่รัฐเองยังยอมนำที่ดินของรัฐออกขายอันเป็นการสนับสนุนการดำเนินการในขั้นต่อไป

ขั้นที่สาม การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร แม้ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูปที่ดิน แต่รัฐบาลเห็นว่าเป็นเรื่องละเอียดอ่อนจึงดำเนินการแบบประนีประนอมด้วยการออกมาตรการให้ความช่วยเหลือที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ ช่วยเกษตรกรให้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินโดยไม่เพิ่มภาระทางการเงิน โดยการตั้งกองทุนการซื้อที่ดินด้วยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้แก่เกษตรกร และได้กำหนดภาระการซื้อที่ดินของเกษตรกรต่อปี คือต้องไม่เกินกว่าอัตราค่าเช่าที่ดินร้อยละ 37.5 และเปลี่ยนการถือครองที่ดินเป็นการลงทุนด้านอุตสาหกรรม โดยรัฐกระตุ้นให้

³¹ ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ กองวิชาการและแผนงาน ส.ป.ก. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 179 การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน (ฉบับแปล) 2530 หน้า 1-3

³² โกสินทร์ สายแสงจันทร์ พัฒนาการเกษตรของไต้หวัน กรุงเทพมหานคร ห้างหุ้นส่วนจำกัด โอเดียนสตรี (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์) หน้า 138 - 139

³³ บุญบง ชัยเจริญวัฒนะ บุญมี ลี และเทพกร ณ สงขลา รายงานวิจัยอุปสรรคด้านกฎหมายและแนวนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนของคนไทย สถาบันพระปกเกล้า 2545 หน้า 156

³⁴ เรื่องเดียวกัน

เจ้าของที่ดินนำเงินที่ได้จากการขายที่ดินได้ไปลงทุนในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม ด้วยการซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจ 4 แห่ง คือ บริษัทซีเมนต์ได้หวัน บริษัทเยื่อกระดาษและกระดาษ บริษัทอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ และบริษัทพัฒนาเกษตรกรรมและป่าไม้ได้หวัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการชดเชยรายได้จากค่าเช่าที่ดิน³⁵

โดยสรุปแล้วการปฏิรูปที่ดินในได้หวันนั้น สาเหตุเกิดจากปัญหาการเช่าที่นาซึ่งมีราคาสูงเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งกันในสังคมระหว่างเจ้าของที่ดินและเกษตรกรอย่างรุนแรงความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินของได้หวัน ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นได้เพราะในช่วงญี่ปุ่นแพ้สงครามเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่เป็นชาวญี่ปุ่นจำนวนมากได้หนีออกไปในขณะที่ชนชั้นนำทางการเมืองที่ส่วนใหญ่อพยพมาจากประเทศจีนยังไม่ได้สะสมที่ดินบนเกาะได้หวันไว้มากนักจึงไม่มีการจัดวางการปฏิรูปที่ดิน และในส่วนของเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่ไม่ใช่ชาวญี่ปุ่นรัฐบาลได้ออกมาตรการชดเชยการเอาที่ดินกลับมาด้วยการให้ร่วมลงทุนในรัฐวิสาหกิจ รูปแบบการดำเนินการเน้นการปรับปรุงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมุ่งหมายแก้ไขการกระจายที่ดินที่ไม่เป็นธรรม เพื่อเพิ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการใช้ที่ดินและสร้างฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากทรัพยากรที่ดินประกอบกับสภาพภูมิประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ประชากรกลับเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งยังมีการขยายตัวของก่อสร้างที่ควบคู่ไปกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาความต้องการที่ดินนี้รัฐบาลได้หวันจึงดำเนินการปฏิรูปที่ดินและสนับสนุนการจัดระบบทะเบียนที่ดินขึ้นใน พ.ศ. 2519 ซึ่งจากการจัดระบบดังกล่าว ทำให้มีการวางแผนโครงการการสำรวจที่ดินและจัดตั้งคลังข้อมูลการบริหารที่ดิน³⁶ ทำให้การปฏิรูปที่ดินในได้หวันประสบผลสำเร็จเป็นอย่างยิ่ง ผู้เช่าที่ดินกับเจ้าของที่ดินเดิมสามารถทำความตกลงและอยู่ร่วมกันได้อย่างเป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่าย ด้วยวิธีการดำเนินงานของรัฐบาลที่ดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนและมีความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง

4.1.2 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ปัญหาเรื่องที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของฟิลิปปินส์ เกิดขึ้นนับตั้งแต่ที่มีการปกครองระบบอัสกิน ชุนศึก และเจ้าขุนมูลนาย ก่อนที่จะตกอยู่ภายใต้อาณานิคมของประเทศสเปนเมื่อ ค.ศ. 1521 และเป็นปัญหายาวนานกว่า 400 ปี จนกระทั่งหมดสมัยอาณานิคมของสเปนต่อมาเมื่อ ค.ศ. 1935 รัฐบาลได้แก้ไขปัญหาโดยการจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบในเรื่องเกี่ยวกับการ

³⁵ เรื่องเดียวกัน

³⁶ ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ กองวิชาการและแผนงาน ส.ป.ก. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การปฏิรูปที่ดินในได้หวัน (ฉบับแปล)

ปฏิรูปที่ดินขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่ 2 ประการ คือ ทำหน้าที่สอบสวนสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเอกชน และทำการแบ่งแปลงเพื่อจำหน่ายโอนที่ดิน และทำหน้าที่เกี่ยวกับการแจกจ่ายที่ดินเพื่อเกษตรกรรมส่วนที่เป็นของรัฐให้แก่ผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง และบุคคลที่เป็นคนงานในไร่นา³⁷

1) ที่ดินของเอกชน การดำเนินการในที่ดินเอกชนเกิดขึ้นในช่วงที่ฟิลิปปินส์อยู่ภายใต้การปกครองของสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1936 รัฐบาลได้มอบอำนาจให้กรมการเกษตรและพาณิชย์ ในการออกกฎหมายเวนคืนหรือแลกเปลี่ยนที่ดินผืนใหญ่ที่พวกเศรษฐีใช้เป็นที่ดินเพื่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัย โดยนำมาขายคืนให้แก่ผู้ครอบครองและทำกินอยู่ และเมื่อวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1939 ได้จัดตั้งองค์การบริหารงานพัฒนาชนบท (Rural Progress Administration) เพื่อโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาจากกรมการเกษตรและพาณิชย์ ต่อมาเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ. 1950 ได้ปรับปรุงองค์การบริหารงานพัฒนาชนบท ให้เป็นหน่วยงานระดับกอง เป็น Division of Landed Estate สังกัดอยู่ในกรมที่ดิน และเมื่อวันที่ 9 กันยายน ค.ศ. 1955 มีการตรากฎหมายปฏิรูปที่ดิน ค.ศ. 1955 ขึ้นใช้บังคับ และยุบเลิก Division of Landed Estate ไป และจัดตั้ง Land Tenure Administration ขึ้นแทน

2) ที่ดินของรัฐ เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1945 รัฐบาลได้จัดตั้ง National Land Settlement Administration ให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการนำที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้แก่ราษฎรที่ต้องการเข้าตั้งถิ่นฐานในรูปนิคมเกษตรกรรม ต่อมาเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1945 รัฐบาลได้จัดตั้ง Agricultural Machinery and Equipment Cooperation ขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานสนับสนุนและส่งเสริมให้เกษตรกรรู้จักใช้เครื่องจักรกลเพื่อเกษตรกรรม และได้มีการให้เครดิตในการซื้อเครื่องมือในระบบผ่อนส่งไม่เกิน 10 ปี ต่อมาได้ถูกปรับปรุงเป็นกรมการเครื่องมือกล (Machinery and Equipment Department) ต่อมาเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ. 1954 ได้มีการยุบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกรในลักษณะนิคมเกษตรกรรม โดยถูกเปลี่ยนแปลงเป็น National Resettlement and Rehabilitation Administration

ในเรื่องของที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น มักจะต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิการครอบครอง การเป็นเจ้าของที่ดิน การเป็นผู้เช่าที่ดิน การทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน และรวมไปถึงการที่มีกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินอยู่บ่อยๆ สำหรับประเทศฟิลิปปินส์นั้น ปัญหาการพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่ดินและภาวะผู้เช่ากับเจ้าของที่ดินเกิดขึ้นเสมอโดยเฉพาะในสมัยที่มีการปกครองระบบเจ้าขุนมูลนาย มีปัญหามากมายซึ่งทางรัฐบาลก็ได้หาวิธีการแก้ไขมาเป็นลำดับทั้งโดยทางกฎหมายและ

³⁷ พนิต สุวรรณชฎ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ หน้า 1-3

วิธีปฏิบัติ ความหวังของเกษตรกรผู้ยากจนที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือที่อยู่ในฐานะผู้เช่าได้มองเห็นอนาคตชัดเจนขึ้น หลังจากวันที่ 21 กันยายน ค.ศ. 1972 เมื่อประธานาธิบดี Ferdinand E. Marcos ได้ประกาศกฤษฎีกาเพื่อการเร่งรัดพัฒนาประเทศและประกาศกฤษฎีกาฉบับที่ 2 ให้มีการปฏิรูปที่ดินทั่วประเทศทันที ต่อมาอีก 1 เดือน คือวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 1972 ประธานาธิบดีได้ประกาศกฤษฎีกา ฉบับที่ 27 มีผลเกี่ยวกับเกษตรกรผู้เช่าโดยตรงเรียกว่า Tenant Emancipation Decree ซึ่งนับเป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์ของการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง โดยรัฐบาลได้มีการปรับปรุงแผนการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรสามารถดำเนินงานจนบรรลุเป้าหมายโดยมีส่วนประกอบของการดำเนินงานของโครงการดังนี้³⁸

1) การปรับปรุงภาวการณ์ถือครองที่ดิน เพื่อปรับปรุงสิทธิการถือครอง ให้เกษตรกรผู้เช่าหรือเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินประกอบอาชีพได้เปลี่ยนสภาพเป็นเจ้าของที่ดินในที่ซึ่งตนทำกินอยู่เดิมเพื่อเป็นแรงจูงใจในการเร่งผลผลิตและเป็นหลักประกันความมั่นคงของชีวิต

2) การพัฒนาสถาบันที่เกี่ยวข้องการพัฒนาท้องถิ่นและการปฏิรูปที่ดิน เกี่ยวข้องการสนับสนุนและส่งเสริมงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร และเพื่อปรับปรุงเศรษฐกิจ สังคมท้องถิ่น เช่น สถาบันการสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และสถาบันการเงินเป็นต้น

3) การพัฒนาโครงสร้างของท้องถิ่น ได้แก่ โครงการก่อสร้างสาธารณูปโภค ที่จำเป็นในการสนับสนุนผลผลิตทางเกษตรกรรม เช่น ถนน ระบบชลประทาน คลังสินค้า เป็นต้น

4) การพัฒนาการเกษตร เพื่อวัตถุประสงค์ในการเพิ่มผลผลิต ได้แก่ ปัจจัยต่าง ๆ ที่สนับสนุน เช่น เงินกู้ เทคนิคและวิชาเกษตรกรรมแผนใหม่ เมล็ดพันธุ์ การอนุรักษ์ดินและน้ำ เป็นต้น

5) การพัฒนากำลังคน เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาฝีมือแรงงานของเกษตรกร แม่บ้าน และบุตรหลานเกษตรกร เพื่อเพิ่มพูนรายได้

6) การจัดการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นส่วนประกอบสำคัญของแผนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ซึ่งเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้เช่าที่ดินได้กลายเป็นเจ้าของที่ดินโดยนิตินัย

จากกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลทำให้เกษตรกรผู้เช่าได้กลายเป็นเจ้าของที่ดินโดยนิตินัย (Deemed owner) มีสิทธิครอบครองที่ดินที่มีการชลประทานคร่าวเรือนละ 3 เฮกตาร์ และถ้าไม่มีการชลประทานก็จะมีสิทธิได้ครอบครองคร่าวเรือนละ 5 เฮกตาร์ ที่ดินตามกฤษฎีกานี้หมายถึงที่ดินเอกชนที่เป็นนาข้าว หรือที่ดินไร่ข้าวโพด 2 ประเภทเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมถึง

³⁸ นิต สุวรรณะชญ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร หน้า 39

ที่ดินประเภทอื่น ส่วนเจ้าของที่ดิน (Land owner) ก็จะมีสิทธิครอบครองที่ดินได้เฉพาะในส่วนที่ไม่เกิน 7 เฮกตาร์ นอกจากนี้เกษตรกรจะได้รับสิทธิครอบครองโดยสมบูรณ์เป็นเอกสารโฉนดที่ดินก็ต่อเมื่อได้เข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์แล้วโดยสมบูรณ์แล้ว

4.2 ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มมีแนวความคิดที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมมากยิ่งขึ้น ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงดังต่อไปนี้³⁹

4.2.1 ช่วงแรก

นโยบายปฏิรูปที่ดินครั้งแรกเกิดขึ้นในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นำโดย นายปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐมนูธรรม) แกนนำคณะราษฎรสายพลเรือน ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดินไว้ในเอกสาร “เค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ” หรือสมุดปกเหลือง เสนอให้รัฐบาลซื้อที่ดินจากประชาชนที่ต้องการขายแล้วนำมาพัฒนาทำคูทำคันนา จัดทำเป็นที่ดินประกอบการเกษตรของรัฐ เพื่อให้เกิดความประหยัดในการพัฒนาและมีการใช้วิชาการสมัยใหม่ และให้ราษฎรมาเป็นลูกจ้างในการประกอบการเกษตรของรัฐบาล⁴⁰ แต่ถูกต่อต้านอย่างรุนแรงจากคณะเจ้าและขุนนางข้าราชการชั้นสูง ซึ่งถูกกล่าวว่าเป็นวิธีการของลัทธิคอมมิวนิสต์ ในที่สุดคณะรัฐมนตรีซึ่งมีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติไม่ให้ความเห็นชอบกับเค้าโครงการเศรษฐกิจดังกล่าว เป็นเหตุให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 ขึ้นใช้บังคับ⁴¹ และทำให้แนวความคิดในการจัดระบบการถือครองที่ดินไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมไทยในขณะนั้น แม้โครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ จะเป็นหลักการหนึ่งที่คณะราษฎรได้ประกาศเป็นแนวนโยบายในการบริหารหรือปกครองประเทศพร้อมกับการยึดอำนาจการปกครองประเทศ ที่จะมุ่งมั่นแก้ไขปัญหาคความอดอยากของราษฎรและความยากจนของชาวไร่ชาวนาก็ตาม และแม้ว่าเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติจะไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในขณะนั้น แต่แนวทางหรือแนวความคิดของเค้าโครงการดังกล่าวยังเป็นรากฐานของการแก้ไขปัญหาความอดอยากยากจนของราษฎรอยู่เสมอ และถือได้ว่าเป็นรากฐานสำคัญส่วนหนึ่งในการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยในช่วงเวลาต่อมา

³⁹ สรรเสริญ อัจจุตมานัส ปัญหาการบุกรุกทำลายป่ากับการแก้ไขโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศร มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2544 หน้า 57-66

⁴⁰ หลวงประดิษฐมนูธรรม เค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร ประจักษ์การพิมพ์ 2517 หน้า 26

⁴¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง 2540 หน้า 252-255

4.2.2 ช่วงที่สอง

เป็นช่วงของการเรียกร่องกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร ในสมัยของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อ พ.ศ. 2483 มีการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือคนยากจนให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองโดยการจัดที่ดินให้แต่ยังไม่ถึงขั้นดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และในปี พ.ศ. 2485 ได้ตรากฎหมายว่าด้วยจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เพื่อช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองด้วยการหาที่ดินที่บุกเบิกใหม่ให้แก่ชาวนา แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือการถือครองที่ดินได้ ชาวนายังคงไร้ที่ดินทำกินอยู่เช่นเดิม ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 ได้ดำเนินนโยบายทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมแบบชาตินิยม ตามแนวคิดของหลวงวิจิตรวาทการ เพื่อปลดพันธนาการของต่างชาติที่ครอบงำเศรษฐกิจของไทยรวมทั้งความต้องการส่งเสริมการพัฒนาเกษตรกรรม อุตสาหกรรม ตามขั้นตอนของการพัฒนาแนวทฤษฎีของโรสทาว (Rostow) เพื่อให้ราษฎรไทยอยู่ดีกินดีขึ้น แต่ชาวนาส່วนใหญ่ไม่มีที่นาของตนเอง ที่ดินตกอยู่ในความครอบครองของผู้มีอิทธิพลในสังคมเกิดเป็นกรณีพิพาทจำนวนมาก รัฐบาลแก้ไขปัญหาดูด้วยการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินไว้ในมาตรา 34 ถึงมาตรา 49 แต่ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 โดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เพราะการจำกัดการถือครองที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในระบบทุนนิยมขัดแย้งกับหลักการเศรษฐกิจเสรีตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจของธนาคารโลกที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไปรับมาเพื่อพัฒนาประเทศไทยในช่วงเวลานั้นซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีบทบาทอย่างสูงโดยการอยู่เบื้องหลังในการผลักดันนโยบายสำคัญๆ ของรัฐบาลประเทศไทยตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา⁴²

ต่อมาเมื่อหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียได้เริ่มนำนโยบายการปฏิรูปที่ดินมาใช้ในประเทศของตนและประสบความสำเร็จ ทำให้ประเทศไทยเริ่มแนวความคิดของการปฏิรูปที่ดินอีกครั้ง มีการเคลื่อนไหวจากทุกภาคส่วนทั้งภาคราชการ นักการเมือง นักวิชาการ และกลุ่มเกษตรกรเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาดินทำกินของราษฎรด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เริ่มโดย ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ขณะดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ได้เสนอโครงการปรับปรุงระบบการถือครองและจัดรูปที่ดินเพื่อกำหนดเป็นนโยบายของรัฐ และคณะรัฐมนตรี ได้มี

⁴² จีระกร วชิรภากร การจักระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หน้า 57-58

มติเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2513 เห็นชอบโครงการดังกล่าวและมอบหมายให้สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับไปพิจารณาพร้อมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ต่อมาในเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2513 รัฐบาลได้จัดตั้ง “กองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกร” เพื่อทำหน้าที่จัดหาที่ดินแปลงใหญ่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรมาจัดสรรให้เกษตรกรซื้อโดยวิธีผ่อนส่งภายใน 15-20 ปี โดยคิดดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปี ต่อมาเกิดการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ได้เสนอให้รัฐบาลมอบหมายให้ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ จัดทำโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสนอต่อรัฐบาล และสภาพบริหารคณะปฏิวัติ ได้มีมติเมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2515 เห็นชอบในหลักการเรื่องการปฏิรูปที่ดิน แต่เมื่อเสนอร่างเค้าโครงการปฏิรูปที่ดินต่อสภาพบริหารคณะปฏิวัติพิจารณา เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2515 สภาพบริหารคณะปฏิวัติมีมติให้รอการพิจารณาไว้ก่อน ในส่วนของกลุ่มเกษตรกรได้ชุมนุมเสนอข้อร้องเรียนให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินต่อรัฐบาลตลอดมา เนื่องจากถูกนายทุนเงินกู้ยืมโง่งม ชวนา ชาวไร่ถูกเอารัดเอาเปรียบ ต่อมาภายหลังวันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 กลุ่มเกษตรกรเริ่มเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาอย่างกว้างขวาง จนกระทั่งปลายเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2517 กลุ่มชาวนาจังหวัดนครสวรรค์ได้รวมตัวกันเรียกร้องต่อ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี เพื่อขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินที่ได้ซื้อจากเจ้าของที่ดินเดิม โดยถูกต้องตามกฎหมาย และได้ทำนาคด้วยตนเองมาทุกปีแต่เจ้าของที่ดินเดิมใช้สิทธิพลบกรุก ข่มขู่เพื่อเอาที่ดินกลับคืน จนคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2517 นายกรัฐมนตรี ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 เข้าดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างเฉียบขาดเพื่อช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ที่ได้รับความเดือดร้อนจากเจ้าของที่ดินและนายทุนทั่วประเทศ ให้ได้ทำนาทำไร่ทันฤดูกาลผลิตในปี พ.ศ. 2517 โดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นหลายคณะเพื่อเป็นคนกลางเรียกคู่กรณีมาเจรจาตกลงกัน อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2517 ชาวนาได้รวมตัวกันอีกครั้งเพื่อยื่นข้อเสนอให้นายกรัฐมนตรีแก้ไขปัญหาในระยะยาว ด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลและเป็นที่พอใจของบรรดาชาวนาที่มาร้องเรียนเป็นอย่างมาก จนมีการจัดตั้งสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ชานาแห่งประเทศไทย ประกอบกับแรงสนับสนุนจากกลุ่มนิสิตนักศึกษาในช่วงนั้น เป็นเหตุให้รัฐบาลให้ความสนใจกับปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน นำไปสู่การกำเนิดของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย⁴³

⁴³ สรรเสริญ อัจจุมนัส ปัญหาการบุกรุกทำลายป่ากับการแก้ไขโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน หน้า 60-65

4.2.3 ช่วงที่สาม

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นผลของการปฏิรูปที่ดินช่วงที่สาม ภายหลังจากกลุ่มเกษตรกรเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน รัฐบาลเฉพาะกาลของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ มีการแต่งตั้งสถานีดับัญญัติแห่งชาติมาจากประชาชนทุกสาขาอาชีพเพื่อทำการร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับ โดยมีกระแสเรียกร้องให้แก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของชาวนาชาวไร่ด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เรื่องของการปฏิรูปที่ดินจึงได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517⁴⁴ กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการถือครองกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการเกษตรกรรม และส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินและโดยวิธีการอื่น⁴⁵ ต่อมาสถานีดับัญญัติแห่งชาติจึงได้ตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 (ฉบับพิเศษ) หน้า 10 - 43 เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 โดยให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ซึ่งเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คือ “ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อสนองนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ”

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 65-66

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

มาตรา 80 บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดระบบการถือครองกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์แห่งการส่งเสริมการเกษตรกรรม.....”

มาตรา 81 บัญญัติว่า “รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินและโดยวิธีการอื่น”

ก่อนที่ประเทศไทยจะมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวราชการปัจจุบันได้ทรงดำเนินการปฏิรูปที่ดินของพระองค์เอง เพื่อการทดลองให้รัฐบาลนำเอาไปเป็นแบบอย่างและวางนโยบายช่วยเหลือเกษตรกร โครงการที่พระองค์ทรงดำเนินการไปแล้ว คือ โครงการพัฒนาชนบทหุบกะพง โดยทรงเริ่มดำเนินการเมื่อ พ.ศ. 2506 โครงการพัฒนาชาวไร่เขาใหญ่ทรงเริ่มดำเนินการเมื่อ พ.ศ. 2514 โครงการจัดพัฒนาหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อำเภอชะอำ อำเภอท่าสาย จังหวัดเพชรบุรี เพื่อเป็นแบบอย่างให้รัฐบาลนำไปปฏิบัติในโครงการในการพัฒนาการเกษตรซึ่งโครงการเหล่านี้ นับได้ว่าอำนวยประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างยิ่ง ทั้งด้านการมีที่ทำมาหากิน การมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ตลอดจนมีรายได้ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น⁴⁶ เมื่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกาศใช้บังคับ พระองค์ทรงพระราชทานที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เนื้อที่ 51,967-0-95 ไร่ ในพื้นที่ 8 จังหวัด คือ ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา นครนายกนครปฐม ราชบุรี เพชรบุรี สระบุรี และฉะเชิงเทรา ให้กับ ส.ป.ก. เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต่อมาสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้กันเนื้อที่บางส่วนออก เนื่องจากที่ดินไม่ได้ใช้เพื่อการเกษตร และมีภาระผูกพันกับหน่วยราชการอื่น จึงคงเหลือพื้นที่ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ เนื้อที่ 44,321-0-39.46 ไร่ ในท้องที่ 5 จังหวัด คือ ฉะเชิงเทรา เนื้อที่ 14,617-3-69 ไร่ นครปฐม เนื้อที่ 1,009-3-26 ไร่ นครนายก เนื้อที่ 3,542-3-49 ไร่ ปทุมธานี เนื้อที่ 14,015-1-28.46 ไร่ และพระนครศรีอยุธยา เนื้อที่ 11, 135-0-67 ไร่⁴⁷ โดยพระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้ชาวไร่ชาวนาผู้มีที่ทำกินชั่วคราวชั่วคราว พระองค์จึงทรงมีพระราชดำริในอันที่จะไม่ให้กรรมสิทธิ์เป็นของชาวไร่ชาวนาส่วนบุคคล แต่จะให้ทำมาหากินสืบต่อไปด้วยการจัดแบ่งให้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละครอบครัว ขณะเดียวกันพระองค์ทรงเล็งเห็นการไกล โดยให้ ส.ป.ก. จัดสรรที่ดินส่วนหนึ่งไว้สำหรับชาวไร่ชาวนาที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นและต้องแยกครอบครัวไปในอนาคตให้มีที่ทำกินกัน ทั้งให้จัดตั้งหมู่บ้านสหกรณ์ขึ้นในบริเวณที่เกษตรกรใช้เป็นที่อยู่อาศัยอยู่ก่อนแล้ว ปรับปรุงให้หมู่บ้านสหกรณ์สมบูรณ์ มีทั้งวัด โรงเรียน สถานพยาบาล ร้านสหกรณ์ สถานีตำรวจ และสถานบริการอื่นๆ เท่าที่จำเป็น รวมทั้งพัฒนาระบบชลประทาน และคมนาคม เพื่อให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

⁴⁶ ส.ป.ก. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ *ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร แผนกการพิมพ์ ห้างหุ้นส่วนจำกัดเกษมสุวรรณ 2521 หน้า 26

⁴⁷ ส.ป.ก. คั่นคืน 12 พฤษภาคม 2558 จาก <http://www.alro.go.th/alro/index.jsp>

นอกจากพระราชทานที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ให้แก่รัฐบาลแล้ว เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2518 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นายกรัฐมนตรีและผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิรูปที่ดินเข้าเฝ้า เพื่อกราบทูลเกี่ยวกับหลักการและวิธีดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งได้พระราชทานข้อวิจารณ์และคำแนะนำเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน สรุปได้ดังนี้⁴⁸

1) การแบ่งที่ดินให้แก่เกษตรกรในขั้นต้น ควรให้เป็นไปตามเนื้อที่ที่เกษตรกรถือครองอยู่เดิมให้มากที่สุด ทั้งนี้ภายในขอบเขตพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดพื้นที่อาจจะลดลงไปบ้าง ตามภูมิศาสตร์ของท้องถิ่นนั้น ๆ

2) การจัดตั้งชุมชนที่อยู่อาศัย ควรให้เป็นไปตามความต้องการของเกษตรกร และให้สอดคล้องกับสภาพเดิมให้มากที่สุด และจัดชุมชนให้อยู่อาศัยเป็นกลุ่มก้อน เพื่อความปลอดภัย และทำให้การลงทุนในการจัดสาธารณูปโภค เช่น น้ำสะอาด ไฟฟ้า เป็นต้น

3) จัดระบบการรวมกลุ่มในระดับหมู่บ้าน รวมกันเป็นสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และเชื่อมโยงไปถึงเมืองใหญ่ ๆ เพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ของสมาชิกได้อย่างกว้างขวางโดยแท้จริง

4) พัฒนาด้านต่าง ๆ รวมทั้งการจัดระบบชลประทาน คมนาคม และบริการสาธารณูปการต่าง ๆ เมื่อดำเนินการจัดหาให้แล้ว ต่อไปให้สหกรณ์รับช่วงไปดำเนินการต่อและจัดการในด้านบำรุงรักษาต่อไป โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐค่อย ๆ ถอนตัวออกเมื่อสหกรณ์มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะรับช่วงต่อไปได้

5) ในระยะแรกจะต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถและเสียสละอยู่ประจำเพื่อให้คำแนะนำส่งเสริมสหกรณ์โดยใกล้ชิดและจัดให้มีเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากส่วนกลางไปตรวจการดูแลเยี่ยมเยียนและให้คำแนะนำเป็นกำลังใจให้แก่เจ้าหน้าที่โดยสมำเสมอ

6) จัดการที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรและจะต้องคำนึงถึงการขยายตัวของประชากรในท้องถิ่นนั้นในอนาคต ดังนั้นป่าไม้ชุมชนที่จะจัดสร้างขึ้นอาจใช้เป็นี่สำรองสำหรับการทำมาหากินในอนาคตได้ด้วย

7) การปฏิรูปที่ดินในแต่ละท้องที่จะต้องเร่งดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็วในระยะประมาณ 2-3 ปี เพื่อให้เกษตรกรเห็นผลโดยไม่ชักช้า

⁴⁸ ส.ป.ก. (2551) พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับการปฏิรูปที่ดิน : การปฏิรูปที่ดินบนผืนดินพระราชทาน เอกสารเผยแพร่ เล่มที่ 408 หน้า 16-17

8) สำหรับเงินชดเชยค่าที่ดินที่ได้ทรงโปรดเกล้าพระราชทาน ซึ่งรัฐบาลต้องทูลเกล้าถวายตามกฎหมายของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น จะทรงพระราชทานให้เป็นเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการดำเนินงานของสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว โดยจะทรงแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาสำหรับบริหารเงินทุนขึ้นคณะหนึ่ง

9) มีพระราชประสงค์ให้ผู้ที่เป็นผู้เช่าที่ดินของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่เดิมได้ทำกินในที่ดินนั้นต่อไปชั่วคราวชั่วคราวที่ยังยึดอาชีพเกษตรกรรมอยู่แต่จะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 2 ครั้ง ได้แก่ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เนื่องจากยังมีบทบัญญัติไม่รัดกุม และเหมาะสม ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินอยู่หลายประการ เช่น เรื่องการออกพันธบัตร การชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่โดยรีบด่วนเพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายเกิดความคล่องตัวและสนองนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลได้รวดเร็วยิ่งขึ้น จึงได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขในปี พ.ศ. 2519 ต่อเมื่อประเทศไทยได้จัดให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาระยะหนึ่งแล้ว แต่การดำเนินการยังมีอุปสรรคทำให้การงานไม่อาจดำเนินไปโดยเหมาะสมตามควร สมควรขยายขอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้นให้สามารถช่วยเหลือผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้ และอาจจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการสนับสนุนและเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย เพื่อให้งานดำเนินไปครบวงจรของภาคเกษตรกรรม นอกจากนั้น ในการจัดหาที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้มีปัญหาว่าจะซื้อที่ดินจากผู้ที่มีศรัทธาใจขายได้หมดทั้งแปลงหรือไม่ และการนำที่ดินของรัฐมาใช้จัดที่ดินมีปัญหาว่ายังไม่มีความชัดเจนที่แน่ชัดระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ เกิดปัญหาว่า ส.ป.ก. จะนำที่ดินส่วนใดมาใช้จัดได้เมื่อใด และเพียงใด และยังมีข้อจำกัดที่ ส.ป.ก. จะเข้าดำเนินการในที่ดินที่มีผู้ประสงค์บริจาค เพราะที่ดินนั้นต้องกลายเป็นที่ราชพัสดุ และที่ดินอาจมีขนาดไม่กว้างมาก ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเล็ก ๆ โดยพระราชกฤษฎีกาหลายฉบับ ส่วนในขั้นนำที่ดินมาจัดให้ประชาชน นั้น กฎหมายปัจจุบันได้แยกข้อแตกต่างระหว่างที่ดินที่เป็นของรัฐมาแต่เดิมกับที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน ทำให้ไม่อาจจัดสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนให้สอดคล้องกัน จึงได้ดำเนินการแก้ไขอีกเป็นครั้งที่ 2 เมื่อปี พ.ศ. 2532 โดยคำนึงถึงเป้าหมายและความต้องการของผู้ขอรับการจัดที่ดินเป็นสำคัญ เพื่อให้สิทธิในที่ดินมีส่วนเกี่ยวพันสภาพความเป็นอยู่ในภาคเกษตรกรรมตามความเป็นจริง

การประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีผลทำให้เกิดการจัดตั้ง ส.ป.ก. ขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาจนถึงปัจจุบัน โดยให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่ในการและความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตามมาตรา 19 และเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่จังหวัดใดแล้ว ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) ขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 และให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของ ส.ป.ก.จังหวัด ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518



บทที่ 3

กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทยและต่างประเทศ

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยด้วย มักมีสาเหตุหลักมาจากรัฐต้องการจะแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ซึ่งเห็นว่าการปฏิรูปที่ดินสามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำความไม่เป็นธรรมในสังคมได้ จึงให้ความสำคัญกับการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งถือเป็นบันไดขั้นแรกเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม หวังจะเป็นการแก้ไขปัญหาให้เกษตรกร ได้มีที่ดินเป็นของตนเองเพื่อประกอบเกษตรกรรมให้เพียงพอต่อการครองชีพ ในบทนี้จะนำเสนอ กฎหมายการปฏิรูปที่ดินทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อศึกษาพื้นฐานความเป็นมาและ รูปแบบวิธีการปฏิรูปที่ดิน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย

ประเทศไทยประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 2 ครั้ง ได้แก่ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 สรุปสาระสำคัญของหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัตินี้ดังต่อไปนี้

1.1 การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินถือเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้บังคับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กล่าวคือ ส.ป.ก. จะมีอำนาจในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้แต่เฉพาะในท้องที่ที่ได้มีการประกาศกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้วเท่านั้น ซึ่งมาตรา 25 กำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยมีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่ง

แห่งพระราชกฤษฎีกา⁴⁹ ซึ่งตามหลักทั่วไปแล้วกฎหมายย่อมมีผลใช้บังคับตามถ้อยคำที่ได้บัญญัติไว้เท่านั้น แต่การกำหนดให้แผนที่แนบท้ายถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย จะมีผลเป็นการให้พิจารณาว่าบริเวณใดจะอยู่ในบังคับกฎหมายหรือไม่ ให้เป็นไปตามที่แสดงในแผนที่ ถ้าถ้อยคำในตัวกฎหมายแสดงแนวเขตไว้ไม่ละเอียดหรือไม่แจ่มชัด ก็ต้องถือแนวเส้นในแผนที่เป็นสิ่งที่ชี้ขาดในการพิจารณา⁵⁰

การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามหลักการเดิมให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 กำหนดให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะบริเวณที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น เว้นแต่ในกรณีที่จะต้องถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้จัดลำดับความสำคัญในการดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอก่อนหลัง ดังต่อไปนี้

ลำดับแรก เขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง
ลำดับที่สอง เขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ
ลำดับที่สาม เขตท้องที่อำเภอที่เกษตรกรต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรม
อยู่เป็นจำนวนมาก

ลำดับที่สี่ เขตท้องที่อำเภอที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ

⁴⁹ มาตรา 25 การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จะต้องถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

⁵⁰ บันทึบความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแควระบบและป่าสักขี (เรื่องเสร็จที่ 251/2550) ซึ่งให้ความเห็นโดยยึดแนวทางตามคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 5223/2548 ที่พิพากษาว่า กฎกระทรวงกำหนดให้ป่า ค. ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น การพิจารณาว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่า ค. หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากแผนที่ท้ายกฎกระทรวงด้วย เมื่อที่ดินพิพาทอยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่า ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่า ค. ซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน การเข้ายึดถือครอบครองอย่างไม่ชอบด้วยกฎหมาย จำเลยออกคำสั่งให้โจทก์ออกจากที่ดินพิพาทจึงชอบแล้ว

ในกรณีที่ดินนอกเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ทั้งนี้ การแก้ไขกฎหมายให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะในท้องที่ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ก็เพื่อมิให้เกิดผลกระทบหรือรอนสิทธิกับผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องมากเกินไป ความจำเป็น เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ถือเป็นกฎหมายมหาชนในทางเศรษฐกิจ ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองพื้นที่ในการประกอบเกษตรกรรม และกระจ่ายการถือครองที่ดินเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม⁵¹ มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของ ส.ป.ก. ในอันที่จะดำเนินการอย่างไร เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบรรลุผล จึงเป็นบทบัญญัติที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน และเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ ซึ่งการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดเขตที่ดินเพื่อให้ ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าไปดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินนั่นเอง

ขั้นตอนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะเริ่มจากเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับท้องที่ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่ ข้อมูลการเช่าที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรมในท้องที่นั้น จำนวนเนื้อที่ จำนวนผู้เช่า ผลผลิตทางการเกษตร หรือโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการวางแผนหรือพิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่ เพื่อคัดเลือกท้องที่ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน⁵² เมื่อคัดเลือกท้องที่ที่จะดำเนินการแล้ว ส.ป.ก.จังหวัด จะเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว จะส่งเรื่องให้ ส.ป.ก. พิจารณาดำเนินการนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขออนุมัติท้องที่เพื่อประกาศกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินต่อไป เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อนุมัติแล้ว ส.ป.ก. ต้องจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาและแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา บันทึกคำชี้แจงรายละเอียดประกอบร่าง เพื่อส่งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาส่งร่างให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติร่างก่อนส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยมีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมประชุมชี้แจง เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจร่างเรียบร้อยแล้ว ต้องนำร่างกลับเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษามีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป ขั้นตอนดังกล่าวใช้ระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี

⁵¹ ธีระพร จิระภากร การจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หน้า 178

⁵² สุทธิพร จิระพันธุ์ “การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย” เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 263 กรุงเทพมหานคร ส.ป.ก. 2540 หน้า 33-34

1.1.1 ผลของการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว จะมีผลบังคับตามกฎหมายดังต่อไปนี้

1) ห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาวะติดพัน

ภายในระยะเวลา 3 ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับ ผู้ใดจะจำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดภาวะติดพันใดๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย ตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง ซึ่งคำว่า “จำหน่ายด้วยประการใดๆ” ย่อมหมายถึงการกระทำที่เป็นการจำหน่ายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ มีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยน และให้ ส่วนคำว่า “ก่อให้เกิดภาวะติดพันใดๆ” หมายถึง การก่อให้เกิดภาวะติดพันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น การจำนอง และภาระจำยอม เป็นต้น⁵³ เพราะการก่อภาวะผูกพันที่ดินจะทำให้ทางราชการประสบความยุ่งยากในการนำที่ดินนั้นมาจัดให้แก่เกษตรกร ข้อสังเกตคือ โดยทั่วไป บทบัญญัติเช่นนั้นควรใช้บังคับกับเจ้าของที่ดินเท่านั้น เนื่องจากการจำหน่าย จ่าย โอน หรือก่อภาวะผูกพันที่จะมีผลผูกพันตามกฎหมาย ผู้กระทำต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเท่านั้น แต่ในบทบัญญัตินี้กลับใช้คำว่า “ผู้ใด” ซึ่งเป็นคำทั่วไป ทั้งนี้ การโอนไปซึ่งภาวะผูกพันย่อมไม่ต้องห้ามตามกฎหมายนี้ เพราะไม่ใช่การก่อภาวะผูกพันขึ้นใหม่ ส่วนการให้ภาวะผูกพันนั้นมีความผูกพันมากยิ่งขึ้นย่อมต้องห้ามด้วย

การฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ไม่มีโทษอาญา และไม่มีผลทำให้นิติกรรมที่ทำไปแล้วไม่สมบูรณ์หรือมีความผิดแต่ประการใด⁵⁴ เพียงแต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทำการรื้อถอนเสียได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ปฏิบัติตามคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมายมีอำนาจรื้อถอน โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวจะเรียกหรือค่าเสียหายไม่ได้ แต่ต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนนั้นด้วย ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 วรรคสอง แต่ต่อมาศาลฎีกาได้วางแนวคำพิพากษาไว้ว่า บทบัญญัติมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ใช้บังคับกับการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินด้วย และ

⁵³ บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาวะติดพันในที่ดินตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (เรื่องเสร็จที่ 481/2523)

⁵⁴ บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตีความมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (เรื่องเสร็จที่ 181/2520)

ผลของการฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวมีผลให้สัญญาจะซื้อจะขายตกเป็นโมฆะ ตามมาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้ง⁵⁵

2) เจ้าของที่ดินต้องแจ้งจำนวนแปลง ขนาด ที่ดิน และการทำประโยชน์
ในที่ดิน

เจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องแจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาด ของที่ดินแต่ละแปลง ที่ตั้งของที่ดินและการทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของทุกแปลงต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่ภายใน 90 วัน ตามแบบและวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 33 ปัจจุบันเป็นไปตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดแบบและ วิธีการแจ้งที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ลงวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2533 ซึ่งตามประกาศฉบับนี้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่ที่มี เขตปฏิรูปที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยประกาศให้เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในเขต ปฏิรูปที่ดินมาแจ้งการถือครองที่ดินของตน ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ปิดประกาศการแจ้งของ ผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว สำหรับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เจ้าของต้องแจ้ง ได้แก่ ที่ดินที่ใช้หรือ มีไว้เพื่อใช้ หรือโดยสภาพของที่ดินเหมาะแก่การใช้ทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และยังให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งด้วย ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษปรับไม่เกิน หนึ่งพันบาท ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 48

3) ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อที่ดินหรือเวนคืนที่ดินได้ตามมาตรา 29

4) พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด

พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ตามมาตรา 27 ในอันที่จะเข้าไปทำการสำรวจ ทำเครื่องหมาย ปักหลัก สร้างหมุดหลักฐาน

⁵⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 468/2541 ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 28 ที่ห้ามมิให้ ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิด ภาวะติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินภายในระยะเวลา 3 ปี เว้นแต่ได้รับอนุญาต เป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายนั้น เป็นบทบัญญัติที่มีได้ห้ามจำหน่ายโดยเด็ดขาดเพียงแต่มีเงื่อนไข ว่าต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการก่อน แต่คดีนี้คู่กรณีได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน พิพาทฉบับแรกโดยกำหนดโอนกันภายในวันที่ 27 มิถุนายน 2533 ซึ่งอยู่ในระยะเวลา 3 ปี จึงเป็นการทำสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ ต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายสัญญาจะซื้อจะขายดังกล่าวจึงเป็นโมฆะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 และตาม สัญญาจะซื้อจะขายฉบับหลัง ซึ่งกำหนดโอนที่ดินพิพาทกัน ภายในวันที่ 20 เมษายน 2534 โจทก์ได้ให้ทนายความมีหนังสือแจ้งให้ จำเลยโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาทให้ในวันที่ 18 ตุลาคม 2533 ซึ่งอยู่ในระยะเวลา 3 ปี จึงเป็นการต้องห้ามตามบทบัญญัติของกฎหมาย ดังกล่าวไม่อาจทำได้เช่นเดียวกัน

รวมตลอดถึง มีอำนาจในการขูดดิน ตัดรานกิ่งไม้ และกระทำการอย่างอื่นอันจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการสำรวจรังวัด โดยพยายามให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสังหาริมทรัพย์เสียหายน้อยที่สุด อย่างไรก็ตาม กฎหมายวางเงื่อนไขไว้ว่าการเข้าไปสำรวจนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบก่อน ซึ่งเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นและผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องอำนวยความสะดวกตามสมควร การขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกเป็นความผิดอาญา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 47

5) ถือเป็นการถอนสภาพที่ดินของรัฐ

ในกรณีที่น่าที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน สำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนไว้หรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ หรือที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินถือเป็นการเพิกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และถือเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

1.1.2 ข้อยกเว้นที่ไม่ต้องกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

สำหรับที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและไม่ได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินนั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 ทวิ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ทั้งนี้ เหตุผลของการเพิ่มเติมบทบัญญัตินี้เนื่องจากที่ดินที่มีผู้ประสงค์จะบริจาคให้แก่ ส.ป.ก. เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งที่ดินดังกล่าวนี้จะมีขนาดเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยไม่กว้างมาก จึงไม่เหมาะสมที่จะกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเล็กๆ โดยตราพระราชกฤษฎีกาหลายฉบับ จึงเพิ่มบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อให้อำนาจ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย

1.2 การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่ดินที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กฎหมายกำหนดไว้ 2 ประเภท ซึ่งมีรายละเอียดการได้มาและวิธีการจัดหาที่ดินแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

1.2.1 ที่ดินของรัฐ

การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น เป็นกรณีที่ ส.ป.ก. นำที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ อันได้แก่ ที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์หรือยังไม่ได้เปลี่ยนสภาพแต่ได้จัดหาที่ดินแปลงอื่นทดแทนแล้ว ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือได้สงวน หรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ ได้แก่ ที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังให้ความ ยินยอมแล้ว และที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของ แผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นถูกจำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวรตามมติ คณะรัฐมนตรี หรือที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการ ปฏิรูปที่ดิน ซึ่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดวิธีการนำที่ดิน ของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ดังต่อไปนี้

1) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมได้ต่อเมื่อพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพการเป็นที่ดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่ได้เปลี่ยนสภาพ จากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่ได้จัดหาที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่ต้อง ดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินอีก ตามมาตรา 26 (1) แห่งพระราชบัญญัติการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

2) ที่ราชพัสดุ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของ แผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือที่ดินที่ได้ สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากกระทรวงการคลังแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่ต้อง ดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุอีกตามมาตรา 26 (2) แห่งพระราชบัญญัติการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

3) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินตามมาตรา 1304 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ต่อเมื่อที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ถ้าเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรต้องมีมติคณะรัฐมนตรีจำแนกพื้นที่ดังกล่าวออกจากเขตป่าไม้ถาวรแล้ว ตามมาตรา 26 (3) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในกรณีที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้งอำเภอซึ่งตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ใช้บังคับ แม้จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า แต่หาก ส.ป.ก. ยังไม่มีแผนและไม่ประสงค์เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจะยังคงสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าดังเดิม หน่วยราชการเคยมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินนั้นมาก่อน ก็ยังคงมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาต่อไป⁵⁶

4) ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ

เดิมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 ไม่ได้กำหนดให้ ส.ป.ก. นำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพียงกำหนดนิยามคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ไว้ในมาตรา 4 ให้หมายความรวมถึงที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติด้วย แต่เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายให้ความช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ไม่มีสภาพเป็นป่าหรือกลายเป็นป่าเสื่อมโทรมแล้วได้ครอบครองที่ดินอย่างถูกต้องโดยใช้วิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. จึงได้ขอใช้ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติจากกรมป่าไม้ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้⁵⁷ ประกอบกับกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเป็นไปอย่างล่าช้า

⁵⁶บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเกี่ยวกับการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการตามกฎหมายอื่น (เรื่องเสร็จที่ 434/2545)

⁵⁷บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจของ ส.ป.ก. ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (เรื่องเสร็จที่ 473/2524)

จึงมีการแก้ไขมาตรา 26 เมื่อปี พ.ศ. 2532⁵⁸ โดยเพิ่มเติมความในมาตรา 26 (4) กำหนดให้นำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้นำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการ และให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ ก็ต่อเมื่อครบองค์ประกอบเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด 2 ประการ คือ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น และ ส.ป.ก. นำที่ดินแปลงนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หาก ส.ป.ก. ยังมิได้เข้าไปดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบริเวณใด พื้นที่นั้นก็ยังคงเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม⁵⁹ การประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม เพียงแต่กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แทนเท่านั้น โดย ส.ป.ก. มีหน้าที่ที่จะต้องกันพื้นที่ที่ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ส่งคืนให้แก่กรมป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ต่อไป เมื่อ ส.ป.ก. มีความพร้อม ทั้งแผนงานและงบประมาณที่จะนำที่ดินแปลงใดที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก็จะมิผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะที่ดินในแปลงนั้น⁶⁰ นอกจากนี้สำหรับที่ดินที่ทางราชการได้เคยมีการหวงห้ามไว้แต่ต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนกับที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ก็ตาม แม้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้ แต่ก็มิได้มีผลเป็นการเพิกถอนการหวงห้ามที่ดิน ที่ดินนั้นจึงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการหวงห้ามอยู่ การจะนำมาปฏิรูปที่ดินได้ย่อมต้องได้รับความยินยอมจากกระทรวงการคลังเสียก่อน⁶¹

⁵⁸ ส.ป.ก. ความเป็นมาในการนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์) หน้า 2-8

⁵⁹ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะของป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ 307/2549)

⁶⁰ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ (เรื่องเสร็จที่ 214/2538)

⁶¹ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการกรมป่าไม้มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ 106/2540)

1.2.2 ที่ดินของเอกชน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 29 ให้อำนาจ ส.ป.ก. ดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจากเจ้าของที่ดินได้ เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นว่าที่ดินบริเวณใดสมควรจะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดนิยามคำว่า “เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจึงต้องเป็นกรณีการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของซึ่งมีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น อำนาจในการจัดซื้อหรือเวนคืนดังกล่าวนี้ ไม่ได้จำกัดแต่เพียงเฉพาะที่ดินเท่านั้น แต่หมายรวมถึงอสังหาริมทรัพย์อื่นที่อยู่ในที่ดินนั้นด้วย⁶² ซึ่งหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขประการสำคัญกฎหมายให้อำนาจ ส.ป.ก. ดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนเฉพาะที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น และจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ถือครองที่ดินเกินกว่าสิทธิที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

กรณีแรก กรณีที่เจ้าของที่ดินทำประโยชน์ในที่ดินโดยประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินได้ในส่วนที่เกิน 50 ไร่ ตามมาตรา 29 (1)

กรณีที่สอง กรณีที่เจ้าของที่ดินทำประโยชน์ในที่ดินโดยประกอบเกษตรกรรมจำพวกเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนได้ในส่วนที่เกิน 100 ไร่ ตามมาตรา 29 (2) ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้กำหนดให้ โค กระบือ และม้า เป็นสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่⁶³ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์การเลี้ยงสัตว์ใหญ่ว่าจำนวนที่เลี้ยงจะต้องมีไม่น้อยกว่า 10 ตัว ในเนื้อที่ไม่เกิน 100 ไร่

กรณีที่สาม กรณีที่เจ้าของที่ดินมิได้ทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนได้ในส่วนที่เกิน 20 ไร่ ตามมาตรา 29 (3)

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองเกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 29 (1) หรือ (2) กฎหมายกำหนดให้เจ้าของที่ดินนั้นสามารถยื่นคำร้อง

⁶² บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (กรณีการจดทะเบียนรับโอนสิทธิในที่ดินพระราชทานเพื่อการปฏิรูปที่ดินฯ และการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่าาแก่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ) (เรื่องเสร็จที่ 10/2521)

⁶³ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดชนิด จำนวนและเงื่อนไขเพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ ตามความในมาตรา 29 (2) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 97 ตอนที่ 16 วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2523

ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีอนุญาตให้เจ้าของที่ดินนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไปได้ แต่ต้องไม่เกิน 1,000 ไร่⁶⁴

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินไว้แตกต่างกัน สามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1) การจัดซื้อที่ดิน

ตามมาตรา 19 (2) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา 29 ด้วย

ซึ่งตามหลักการเดิมกฎหมายกำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อที่ดินได้เฉพาะในส่วนที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด คือ ส่วนที่เกิน 50 ไร่ สำหรับประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือส่วนที่เกิน 100 ไร่ สำหรับประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองเพื่อการเลี้ยงสัตว์ใหญ่เท่านั้น ไม่อาจจัดซื้อที่ดินทั้งหมดจากเจ้าของที่ดินได้แม้เจ้าของที่ดินจะยินยอมขายก็ตาม เนื่องจากกฎหมายไม่ประสงค์จะให้ผู้ที่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองอยู่ก่อนแล้วกลายเป็นบุคคลไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ และกลับจะต้องเป็นผู้ที่รัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือโดยการจัดสรรที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินให้อีก จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดซื้อที่ดินตามมาตรา 29 ไว้โดยจำกัดเช่นนั้น⁶⁵ ต่อมาจึงได้มีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เพิ่มเติมความในวรรคสามของมาตรา 29 ให้อำนาจ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ประสงค์จะขายที่ดินทั้งหมดได้ด้วย ทั้งนี้ อำนาจในการจัดซื้อที่ดินดังกล่าวกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนแล้วว่าต้องดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดิน จะกระทำนอกเหนือหรือเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้ ส.ป.ก. จึงไม่อาจจัดซื้อที่ดินโดยอาศัยหลักสัญญาซื้อขายในฐานะเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้⁶⁶ การจัดซื้อที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน

⁶⁴ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2522

⁶⁵ กลุ่มงานกฎหมายและระเบียบ กองนิติการ ส.ป.ก. *รวมความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม* โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์) หน้า 77-84

⁶⁶ บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจในการจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. (เรื่องเสร็จที่ 769/2553)

เพื่อเกษตรกรรวมได้กำหนดระเบียบไว้เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการสามารถสรุปหลักเกณฑ์และวิธีการได้ ดังต่อไปนี้⁶⁷

(1) เมื่อได้รับอนุมัติแผนการจัดซื้อที่ดินแล้ว ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ประกาศกำหนดพื้นที่เพื่อการจัดซื้อที่ดินโดยใช้เขตตำบลหรืออำเภอเป็นหลัก และพิจารณาจากข้อมูลสภาพพื้นที่ที่มีความเหมาะสมแก่เกษตรกรรวม จำนวนเกษตรกรผู้เช่าที่ดินหรือผู้ขึ้นทะเบียนขอรับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. สภาพการทำประโยชน์ในที่ดิน เจ้าของที่ดินไม่ทำประโยชน์ด้วยตนเอง หรือให้ผู้อื่นเช่า หรือปล่อยทิ้งร้าง โดยให้ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สถานที่ที่กำหนดเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน

(2) ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมของที่ดินและให้ความเห็นเกี่ยวกับราคาที่ดินที่จะดำเนินการจัดซื้อ

(3) เมื่อมีผู้เสนอขายที่ดิน ส.ป.ก.จังหวัด ต้องดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการทับซ้อนของพื้นที่กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีที่ไม่พบปัญหาในการตรวจสอบดังกล่าว ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมายเจ้าหน้าที่ไม่น้อยกว่า 3 นาย ทำการตรวจสอบสภาพแปลงที่ดินและเจรจาต่อรองราคาแล้วรายงานผลการตรวจสอบพร้อมความเห็นเสนอคณะอนุกรรมการพิจารณาความเหมาะสมที่จะจัดซื้อที่ดิน โดยพิจารณาจากสภาพพื้นที่ที่มีความเหมาะสมทางการเกษตร มีขนาดเนื้อที่ที่เหมาะสมในการประกอบเกษตรกรรม และเพียงพอแก่การครองชีพ เว้นแต่กรณีที่เป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยและมีพื้นที่ติดต่อกัน ราคาที่ดินที่เสนอขาย ราคาประเมินของกรมธนารักษ์ และสภาพการทำประโยชน์ในที่ดิน หากคณะอนุกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินมีความเหมาะสมและเห็นชอบตามราคาที่เสนอขาย หรือตามที่ได้เจรจาต่อรองราคา ให้เสนอผู้มีอำนาจอนุมัติให้จัดซื้อที่ดินต่อไป หากไม่เห็นชอบด้วยให้ถือเป็นอันยุติ

(4) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจเห็นชอบการจัดซื้อและอนุมัติราคาที่ดินต่อไปได้ไม่เกินหนึ่งเท่าครึ่งราคาประเมินของกรมธนารักษ์ หากราคาที่ดินต่อไปเกินกว่าอัตราดังกล่าวให้เสนอคณะอนุกรรมการโครงการและการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมเป็นผู้พิจารณา หากผู้มีอำนาจพิจารณาไม่เห็นชอบการจัดซื้อและไม่อนุมัติราคาที่ดินให้ถือเป็นอันยุติ หากเห็นชอบการจัดซื้อและอนุมัติราคาที่ดิน ให้ ส.ป.ก.จังหวัด จัดทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินกับผู้เสนอขายต่อไป

⁶⁷ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดซื้อที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม พ.ศ. 2558 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนพิเศษ 72 ง วันที่ 31 มีนาคม 2558

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์สำคัญ ดังต่อไปนี้

- (1) ต้องเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน
- (2) เป็นที่ดินมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์
- (3) เป็นที่ดินที่มีสภาพเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม และมีขนาดเนื้อที่ที่สามารถทำเกษตรกรรมได้เพียงพอแก่การครองชีพ

2) การเวนคืนที่ดิน

การเวนคืนที่ดินสำหรับการปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชนนั้น มีเงื่อนไขเช่นเดียวกับการจัดซื้อที่ดินเอกชน เพียงแต่วิธีการเวนคืนนั้นกำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อได้เวนคืนแล้วให้ ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าครอบครองที่ดินเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทันที ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ทั้งนี้ การเวนคืนที่ดินนั้น ส.ป.ก. ได้ใช้อำนาจบริหารกำหนดขั้นตอนและวิธีดำเนินการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้⁶⁸ ให้ดำเนินการในพื้นที่ที่ ส.ป.ก.จังหวัด ได้ดำเนินการเจรจาจัดซื้อที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อที่ดินของเอกชนแล้ว แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ตกลงขายที่ดิน หาก ส.ป.ก.จังหวัด เห็นสมควรดำเนินการเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก.จังหวัด จัดทำโครงการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นในที่ดิน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณา เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติแผนงานและโครงการแล้วก็ให้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนพร้อมจัดทำแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณพื้นที่ที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินแนบท้าย

⁶⁸ คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ 796/2534 เรื่อง ขั้นตอนและวิธีดำเนินการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สั่ง ณ วันที่ 24 ตุลาคม 2534

พระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530⁶⁹ โดยมีกำหนดเวลาใช้บังคับ 4 ปี เมื่อพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ ส.ป.ก.จังหวัด แจ้งเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบภายใน 15 วัน ว่า ส.ป.ก. จะเข้าสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน ปักหลักหมายเขต รั้ววัดสอบเขตที่ดินที่จะเวนคืนที่แน่นอน โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ พร้อมทั้งจัดทำบัญชีรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืน รายชื่อผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทน เพื่อใช้ดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายกับผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง โดยขอด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนต่อไป หากสามารถตกลงซื้อขายกันได้ก็จะจัดทำสัญญาซื้อขาย จ่ายเงินค่าทดแทนและดำเนินการปักหลักหมายเขตที่ดิน แต่หากไม่สามารถตกลงซื้อขายกันได้ก็จะดำเนินการออกพระราชบัญญัติเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พร้อมแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืน แนบท้ายพระราชบัญญัติมาบังคับใช้แทน

ทั้งนี้ อำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินมิให้ใช้บังคับแก่ที่ดิน ดังต่อไปนี้⁷⁰

- (1) ที่ดินที่เป็นเขตปลอดภัยในราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยเขตปลอดภัยในราชการทหาร
- (2) ที่ดินที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ หรือที่ดินที่อยู่ในเขตของผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

⁶⁹ มาตรา 6 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนต้องระบุ

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

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น ติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น

⁷⁰ กฎกระทรวง (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (2519, 13 กรกฎาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 93 ตอนที่ 91 หน้า 207-209 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (2526, 16 พฤษภาคม) ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 100 ตอนที่ 80 หน้า 1-2

(3) ที่ดินในบริเวณที่จัดให้เป็นที่อยู่อาศัยหรือบริเวณชุมชนตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยผังเมือง

(4) ที่ดินที่ใช้ในกิจการอุตสาหกรรมที่ได้ดำเนินกิจการอยู่ก่อนการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ เท่าที่จำเป็นตามขนาดและประเภทของกิจการอุตสาหกรรม ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(5) ที่ดินที่ใช้ในกิจการตามความมุ่งหมายของสภาอากาศไทย

(6) ที่ดินที่ใช้ในกิจการโรงพยาบาล สถานพยาบาล โรงเรียน หรือสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ เท่าที่จำเป็นตามขนาด และประเภทของกิจการตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(7) ที่ดินที่ใช้ในกิจการของผู้ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ทั้งนี้ ตามจำนวนที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเห็นชอบ

(8) ที่ดินที่ใช้ในกิจการขององค์การหรือทบวงการะหว่างประเทศที่มีกฎหมายคุ้มครองการดำเนินงานในประเทศไทยหรือรัฐบาลไทยได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

1.2.3 ผลของการได้มาซึ่งที่ดิน

ตามหลักการเดิมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่ได้บัญญัติผลของการได้มาซึ่งที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ว่าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาดังกล่าวนี้จะมีผลเป็นประการใด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ว่า ส.ป.ก. จะลงชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้เฉพาะแต่ที่ดินที่ได้มาด้วยการเวนคืนเท่านั้น ถ้าเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือโดยการรับบริจาค หรือกรณีเป็นที่ดินของรัฐ จะตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุทั้งสิ้น⁷¹ ต่อมาจึงได้มีการเพิ่มเติมมาตรา 36 ทวิ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 กำหนดให้บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใดๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

⁷¹ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง คำธรรมเนียมการจดทะเบียน และการลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ 243/2519)

กฎหมายดังกล่าวมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. ถือสิทธิในที่ดินที่ได้มาเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น มิได้มุ่งหมายจะให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไปซึ่งเจ้าของทรัพย์สินมีอำนาจใช้สอย จำหน่าย หรือดำเนินการใดๆ ต่อทรัพย์สินนั้นตามที่มาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้⁷² นอกจากนี้ การถือกรรมสิทธิ์ตามนัยมาตรา 36 ทวิ ไม่อาจถือเป็นการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา 3 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเช่นกัน⁷³ และไม่ใช่ว่าเป็นกรณีที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายที่ดินตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เนื่องจากคำว่า “บุคคล” ตามกฎหมายดังกล่าวหมายถึง บุคคลที่เป็นเอกชน มิใช่หน่วยงานของรัฐ หรือถ้าเป็นหน่วยงานของรัฐก็ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐในฐานะเอกชน ที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. ได้มาจึงยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หากที่ดินนั้นยังคงมีไม้หวงห้ามก็ไม่ถือเป็นทรัพย์สินของ ส.ป.ก. ที่จะดำเนินการอย่างใดๆ ก็ได้ การดำเนินการใดๆ กับไม้หวงห้ามดังกล่าวย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ด้วย⁷⁴

⁷²บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ 791/2548) ต่อมาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8371/2551 วินิจฉัยไว้ทำนองเดียวกันว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 36 ทวิ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิ่งหรือทรัพย์สินใดๆ ที่ได้มาก็เพื่อนำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มิได้มุ่งหมายให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินทั่วไปที่มีสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 เมื่อที่ดินพิพาทเดิมเป็นป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่ดินของรัฐ แม้ถูกเพิกถอนสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติอันเนื่องจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 26 (4) ก็ยังคงเป็นที่ดินของรัฐอยู่ เพียงแต่เปลี่ยนประเภทของที่ดินวัตถุประสงค์และการใช้ประโยชน์ในที่ดินและเปลี่ยนหน่วยงานของรัฐผู้ดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ดินจากกรมป่าไม้เป็น ส.ป.ก. โดยให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 36 ทวิ ยังคงเป็นที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ไม่อาจถือได้ว่า ส.ป.ก. เป็นบุคคลผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทตามกฎหมายอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 3 (2) ที่ดินพิพาทจึงไม่มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน การที่ ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ก. ให้แก่เกษตรกรจึงเป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดินนั้น การที่ ส. ได้ที่ดินที่มีเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ก. มาไม่อาจถือได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 3 (2) จึงยังมีได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน และยังคงเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 4 (1) การที่จำเลยที่ 1 ตัดฟันโค่นไม้ประจวบอันเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ก. ของ ส. โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงมีความผิดฐานทำไม้หวงห้ามโดยไม่ได้รับอนุญาต

⁷³บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ (เรื่องเสร็จที่ 294/2534)

⁷⁴บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ 791/2548)

กรณีดังกล่าวนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น กฎหมายกำหนดการได้มาซึ่งที่ดินไว้ 2 ประเภท คือ ที่ดินของรัฐประเภทหนึ่ง และที่ดินของเอกชนอีกประเภทหนึ่ง ดังนั้น ผลของการได้มาซึ่งที่ดินทั้ง 2 ประเภทนี้ต้องพิจารณาแยกแตกต่างจากกัน จะมีผลเป็นอย่างเดียวกันไม่ได้ กล่าวคือ

สำหรับที่ดินของรัฐนั้นกฎหมายได้บัญญัตินิยามความหมายของคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และกำหนดประเภทของการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐไว้ในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ดินประเภทนี้ผู้ศึกษาเห็นพ้องด้วยตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ให้ความเห็นหรือวินิจฉัยว่า ส.ป.ก. ไม่ได้มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่จะมีสิทธิใช้สอย จำหน่าย หรือดำเนินการใดๆ กับที่ดินได้เฉพาะตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดไว้เท่านั้น และไม่อาจถือเป็นกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา 3 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

แต่สำหรับที่ดินของเอกชนนั้น มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้อำนาจ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ ซึ่งที่ดินประเภท “ที่ดินของเอกชน” นี้ ส.ป.ก. จะจัดซื้อที่ดินทั้งที่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” และที่ดินที่มีเพียงสิทธิครอบครอง เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 หรือ น.ส.3 ก) ผู้ศึกษาเห็นว่า หากเป็นกรณีที่ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินซึ่งมีเอกสารสิทธิ์เป็น โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ย่อมถือได้ว่า ส.ป.ก. เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา 3 (1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วน ส.ป.ก. จะมีอำนาจในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่เพียงใด ผู้ศึกษาเห็นว่า ส.ป.ก. ย่อมมีอำนาจในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1336 แต่ใช้อำนาจในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวได้เท่าที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดไว้เท่านั้น

1.3 การจัดที่ดิน

เมื่อได้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์มาเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 30 กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยจัดให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน ตามประเภทของการประกอบเกษตรกรรม และตามขนาดการถือครองที่ดินที่กฎหมายกำหนด ดังต่อไปนี้

1.3.1 ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกาศใช้บังคับด้วยเจตนารมณ์มุ่งหวังแก้ไขปัญหาเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ตามหลักการเดิมผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงต้องมีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ซึ่งกำหนดนิยามคำว่า “เกษตรกร” ให้หมายความเฉพาะ ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักเท่านั้น ต่อมาได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ขยายขอบเขตนิยามความหมายของคำว่า “เกษตรกร” ให้กว้างขึ้น อีกทั้งเพิ่มเติมให้ ส.ป.ก. มีอำนาจการจัดที่ดินให้กว้างขวางขึ้นอาจจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการสนับสนุนและต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย ดังนั้น ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินจึงประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

1) เกษตรกร

เดิมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดนิยามคำว่า “เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบเกษตรกรรมเป็นหลัก ต่อมาได้แก้ไขโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ขยายขอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้นให้สามารถช่วยเหลือผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้ จึงกำหนดนิยามคำว่า “เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว⁷⁵ ดังนั้น หากพิจารณานิยามคำว่า “เกษตรกร” จะแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ⁷⁶

(1) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วโดยใช้ระยะเวลาส่วนใหญ่ในอาชีพเกษตรกรรมมิใช่อาชีพอื่น ซึ่งผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วนี้ กฎหมายมิได้กำหนดว่าต้องเป็นเกษตรกรผู้ยากจน แต่โดยที่บทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” เป็นที่เข้าใจได้ว่าเป็นการจัดที่ดินให้แก่ “เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ” ดังนั้น ความหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรเป็นหลักจะต้องเป็นผู้ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพด้วย

(2) ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่ยังไม่เป็นที่ดินแต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรและมาขอรับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ถือว่าเป็นเกษตรกรด้วย ซึ่งบุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอื่นเป็นรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพและไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง นอกจากนี้ยังต้องเข้าเงื่อนไของค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดไว้ข้อหนึ่งข้อใดดังต่อไปนี้ด้วย

ก. ผู้ยากจน ได้แก่ ผู้มีรายได้รวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ ซึ่งรวมกันแล้วจะต้องไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด⁷⁷ หรือ

ข. ผู้ที่จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ได้แก่ ผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

ค. บุตรของเกษตรกร ได้แก่ บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

⁷⁵ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 (2535, 28 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 91 หน้า 1 – 3

⁷⁶ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (เรื่องเสร็จที่ 206/2538)

⁷⁷ มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 1/2555 วันที่ 11 พฤษภาคม 2555 กำหนดให้ “ผู้ยากจน” ให้หมายถึง ผู้มีรายได้ ต่ำกว่า 30,000 บาท ต่อคน ต่อปี และอนุมัติหลักการให้ ส.ป.ก. ปรับรายได้ขั้นต่ำของผู้ยากจนให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการอำนวยการงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน กำหนดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2) สถาบันเกษตรกร

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 กำหนดนิยามคำว่า “สถาบันเกษตรกร” ให้หมายความว่า กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร ชุมชนสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

3) ผู้ประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ได้ขยายขอบเขตการจัดที่ดินให้กว้างขวางขึ้น โดยเพิ่มความในวรรคห้า แห่งมาตรา 30 ให้อำนาจ ส.ป.ก. จัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลได้เช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้ สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น ผู้ประกอบกิจการ สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินย่อมมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ การจัดที่ดินดังกล่าวนี้เป็นการจัดให้แก่บุคคลใดๆ ก็ได้ ไม่จำกัดเฉพาะเกษตรกรเท่านั้น เนื่องจาก เป็นการจัดให้เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน มิใช่เป็น การจัดให้เพื่อประกอบเกษตรกรรม⁷⁸ สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตให้ เป็นไปตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

1.3.2 ประเภทของการจัดที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การจัดที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ประเภท ตามวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ ได้แก่ การจัดที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม การจัดที่ดินชุมชนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจัดที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน การจัดที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค การยินยอม ให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินมาใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น ซึ่งการจัดที่ดินแต่ละกรณีจะมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

1) การจัดที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม

การจัดที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การประกอบเกษตรกรรมทั่วไป และการประกอบเกษตรกรรมจำพวกเลี้ยงสัตว์ใหญ่

⁷⁸ บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (เรื่องเสร็จที่ 206/2538)

การจัดที่ดินดังกล่าวนี้จึงต้องจัดให้แก่ผู้มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 19 (7) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินไว้⁷⁹ ซึ่งกำหนดคุณสมบัติของเกษตรกรที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินไว้ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- (3) มีความประพฤติดีและซื่อสัตย์สุจริต
- (4) มีร่างกายสมบูรณ์ ขยันขันแข็ง และสามารถประกอบการเกษตรได้
- (5) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (6) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ
- (7) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ซึ่งขั้นตอนการคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจะเริ่มต้นเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีมติเห็นชอบตามที่ ส.ป.ก.จังหวัด เสนอให้ดำเนินการจัดเกษตรกรเข้าอยู่อาศัยหรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมท้องที่ใดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประกาศให้เกษตรกรในท้องที่ดังกล่าวยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบของ ส.ป.ก. พร้อมแนบหลักฐานประกอบคำร้องภายในระยะเวลาและสถานที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด โดยระยะเวลาดังกล่าวจะต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน ในกรณีที่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจประกาศให้ขยายระยะเวลาได้ตามความจำเป็น แต่กำหนดระยะเวลายื่นคำร้องนี้เมื่อรวมแล้วไม่เกิน 90 วัน ในกรณีที่ดินมีจำกัดและมีเกษตรกรเช่าอยู่ในที่ดินนั้นขณะโอนกรรมสิทธิ์เป็นของ ส.ป.ก. หรือมีเกษตรกรผู้ได้รับการขึ้นทะเบียนขอรับที่ดิน

⁷⁹ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 (2535, 24 กรกฎาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 80 หน้า 39-42 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 (2537, 17 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่พิเศษ 46 ง หน้า 40-41 และระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538 (2538, 9 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 112 ตอนที่ 90 ง หน้า 154-155

ทำกินไว้แล้วตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 2/2534 วันที่ 5 เมษายน 2534 สามารถดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรได้โดยไม่ต้องมีการประกาศก่อน และเกษตรกรผู้ได้รับการขึ้นทะเบียนไว้แล้วย่อมได้รับการยกเว้นไม่ต้องยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์อีก และหากโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมท้องที่ใดได้รับคำร้องของเกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินของรัฐอยู่ก่อนแล้ว โดยไม่ได้มีการประกาศ ให้ถือว่าคำร้องดังกล่าวมีผลทันที

ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาในการจัดลำดับเกษตรกรผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินก่อนหลังตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐหรือเกษตรกรผู้เช่าที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเป็นผู้ทำกินในที่ดินนั้น

(2) เกษตรกรผู้ได้รับการขึ้นทะเบียนขอรับที่ดินทำกินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(3) เกษตรกรอื่นตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ในการคัดเลือกปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณสมบัติของเกษตรกรว่าเป็นผู้ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพตลอดจนไม่เป็นผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยและประกอบอาชีพในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อป้องกันมิให้เกษตรกรรายใดได้รับการจัดที่ดินจากหน่วยงานของรัฐหลายแห่ง อย่างไรก็ตาม ผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยและประกอบอาชีพในเขตป่าสงวนแห่งชาติสามารถได้รับการคัดเลือกให้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินหากได้ทำหนังสือยินยอมสละสิทธิในหนังสืออนุญาตนั้น โดยกำหนดเงื่อนไขให้เกิดผลตั้งแต่วันที่ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน

การคัดเลือกรวมทั้งจัดเกษตรกรเข้าทำกินในที่ดินจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่มิประกาศ หากเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้คัดเลือกได้ โดยไม่ต้องมีประกาศให้เกษตรกรในท้องที่มายื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่มิที่ดินจัดให้เกษตรกร แต่ระยะเวลาดังกล่าวห้ามนำมาใช้กับกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เห็นสมควรให้มีการยื่นคำร้องไว้ล่วงหน้า โดยยังไม่ได้ทำการคัดเลือก นอกจากนี้ ในกรณีที่มีเหตุผลอันสมควรคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปตามความจำเป็นได้อีกด้วย

หลังจากที่ดำเนินการคัดเลือกเสร็จสิ้นแล้ว กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประกาศผลการคัดเลือกให้ผู้เข้ารับการคัดเลือกทราบ แต่สำหรับกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้การคัดเลือกไม่ต้องมีประกาศให้เกษตรกรในท้องที่มายื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน ปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมีหนังสือแจ้งให้เกษตรกรดังกล่าวทราบโดยตรงแทน

2) การจัดที่ดินชุมชนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราใดกำหนดชัดเจนให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินชุมชนเพื่ออยู่อาศัยได้ เพียงแต่มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ให้รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย แต่ ส.ป.ก. จะมีอำนาจจัดที่อยู่อาศัยในชุมชนได้เพียงใดต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายประกอบด้วย กล่าวคือ การปฏิรูปที่ดินเป็นการดำเนินการเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด การจัดที่อยู่อาศัยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 จึงหมายถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินที่มีการประกอบเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า⁸⁰ ดังนั้น การที่ ส.ป.ก. จะเข้าไปดำเนินการจัดการชุมชนถ้ามิได้กระทำเพื่อประโยชน์แก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเป็นการนำที่ดินไปจัดให้บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ย่อมไม่อาจกระทำได้⁸¹ ดังนั้น การจัดที่ชุมชนเพื่ออยู่อาศัย อาจจัดให้แก่บุคคล 2 กรณี กล่าวคือ จัดให้กับเกษตรกร หรือจัดให้กับบุคคลอื่นที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำหรับหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้กำหนดไว้พอจะสรุปได้ ดังต่อไปนี้⁸²

(1) การจัดที่ดินเพื่ออยู่อาศัยให้แก่เกษตรกร ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะต้องเป็นเกษตรกรที่ได้รับสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่แล้ว และจะได้รับการจัดที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยไม่เกินครอบครัวละ 1 ไร่ หากมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินเกินกว่านี้ ให้ยื่นคำขออนุญาตต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาเป็นรายๆ ไปโดยให้จัดได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่เห็นสมควรแต่ไม่เกินกว่าที่ถือครองตามความเป็นจริง และจัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่อยู่อาศัย (ส.ป.ก.4-01 ข)

⁸⁰ มาตรา 30 วรรคห้า “นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี”

⁸¹ บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจในการจัดการชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน และการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินส่วนที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ 287/2539)

⁸² มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 1/2543 วันที่ 8 มีนาคม 2543 ครั้งที่ 8/2544 วันที่ 6 ธันวาคม 2544 และครั้งที่ 2/2546 วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2546

(2) การจัดที่ดินให้แก่บุคคลอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม เพื่อใช้ประกอบกิจการอื่นๆ ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะต้องเป็นกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในขอบเขตพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ ตามข้อ 1.5 แห่งประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ประกาศ ณ วันที่ 27 พฤศจิกายน 2533 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ประกาศ ณ วันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งจะต้องเป็นพื้นที่ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินและมีแปลงเกษตรกรรมทำประโยชน์อยู่โดยรอบ โดยมีค่าเฉลี่ยพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสม มีศักยภาพทางด้านคมนาคม มีความเหมาะสมทางด้านภูมิศาสตร์ เนื้อที่ที่จะได้รับการจัดให้สำหรับอยู่อาศัยไม่เกิน 2 งาน และหากมีความจำเป็นจะต้องใช้ที่อยู่อาศัยเกินกว่ากำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ในการพิจารณาอนุญาต โดยแสดงเหตุผลความจำเป็นสำหรับจำนวนเนื้อที่ที่ดินที่จะจัดให้ตามประเภทของกิจการโดยพิจารณาจากประเภทของกิจการ ทุนในการประกอบกิจการ และความสามารถในการดำเนินกิจการ และจัดที่ดินให้ผู้ประกอบกิจการเช่าตามสัญญาเช่าทำประโยชน์ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-118)

3) การจัดที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน

การจัดที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน จะต้องเป็นกิจการตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดในราชกิจจานุเบกษา⁸³ ได้แก่กิจการดังต่อไปนี้

⁸³ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (2533, 13 ธันวาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 107 ตอนที่ 248 หน้า 10538 – 10539 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (ฉบับที่ 2) (2543, 6 มิถุนายน) เล่ม 117 ตอนที่ 45ง หน้า 7

(1) กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่

ก. กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร

ข. กิจการที่ส่งเสริม หรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร

ค. กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกันกับ ส.ป.ก. ในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร

ง. กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิต การจำหน่าย และการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

จ. กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

(2) กิจการอื่นที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง กิจการแปรรูปผลิตผลทางการเกษตร ซึ่งใช้ผลิตผลทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติการใช้ที่ดินนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดให้บุคคลใดประสงค์จะขอรับการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอันเป็นกิจการตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดไว้ ให้ยื่นคำขอรับอนุญาตที่ ส.ป.ก.จังหวัด แห่งท้องที่ที่ประสงค์จะประกอบกิจการพร้อมแนบเอกสารประกอบ โดยกิจการที่ขออนุญาตจะต้องไม่ก่อให้เกิดมลพิษต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความปลอดภัยของราษฎรในพื้นที่ และให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาต เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ ส.ป.ก.จังหวัด แจ้งให้ผู้ขอรับอนุญาตทราบเป็นหนังสือภายใน 15 วันนับแต่วันที่มามีมติสำหรับกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเข้าทำสัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อสัญญาซื้อ หรือสัญญาเช่าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ กับ ส.ป.ก. ตามที่ได้รับอนุญาตภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการอนุญาตหากผู้ได้รับอนุญาตไม่ยอมเข้าทำสัญญาภายในระยะเวลาดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรก็ให้เพิกถอนการอนุญาตนั้น ส่วนกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติไม่อนุญาตผู้ขอรับอนุญาตมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อ

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งมติดังกล่าวโดยยื่นผ่านสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด⁸⁴

4) การจัดที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค

การจัดที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจการสาธารณูปโภคนั้น ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราใดกำหนดชัดเจนให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคได้ แต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 19 (3) (6) และ (12) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบพิจารณากำหนดแผนผัง และการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินรวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณูปโภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร ตลอดจนกิจการและระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคไว้ในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขานุการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 โดยกำหนดให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆ ได้เฉพาะเป็นการดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไรเท่านั้น ซึ่งกิจการที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว ได้แก่ การศึกษา การอนามัยหรือสาธารณสุข การศาสนา กิจการไฟฟ้า ประปา ถนน ทางลำเลียง แหล่งน้ำเพื่อประกอบเกษตรกรรม สร้างสถานที่ราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อส่งเสริมเกษตรกรรม สร้างที่ท่าสหกรณ์ สร้างสถานที่จัดนันทนาการ สร้างศาลาประจำหมู่บ้าน เป็นต้น

⁸⁴ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 (2541, 5 มีนาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 19 ง หน้า 35-40

5) การยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินมาใช้ประโยชน์
ตามกฎหมายอื่น

การยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่นนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 19 (12) ที่กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบ ตลอดจนกำหนดกิจการหรือระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541⁸⁵ โดยกำหนดให้ผู้ที่มีความประสงค์จะขอความยินยอมในการใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อการสำรวจหรือใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่นให้ยื่นคำขอ ณ ส.ป.ก.จังหวัด แห่งท้องที่ที่ดินที่ประสงค์จะขอใช้ตั้งอยู่ โดยกรณีเป็นคำขอใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อสำรวจทรัพยากรธรรมชาติ ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ส่งคำขอพร้อมทั้งความเห็นเสนอเลขาธิการ ส.ป.ก. เพื่อพิจารณา หากเลขาธิการ ส.ป.ก. เห็นว่า การสำรวจในพื้นที่นั้นไม่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบเกษตรกรรมในที่ดินของเกษตรกรก็ให้แจ้ง ส.ป.ก.จังหวัด เพื่อออกหนังสือยินยอมให้แก่ผู้ยื่นคำขอ กรณีเป็นคำขออนอกจากการสำรวจทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อ ส.ป.ก.จังหวัด เห็นว่าพื้นที่ที่ขอใช้อยู่ในหลักเกณฑ์ที่พิจารณาให้ความยินยอมได้ ให้เสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นแล้วส่งเรื่องให้ ส.ป.ก. เพื่อนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณา หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นว่าพื้นที่ที่ขอใช้นั้นมีศักยภาพในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าการเกษตรและไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ออกหนังสือให้ผู้ยื่นคำขอว่าไม่ขัดข้องที่จะให้นำที่ดินไปใช้ในกิจการที่ขอได้ และต้องกำหนดระยะเวลาที่ผู้นั้นจะไปยื่นคำขออนุญาตตามกฎหมายนั้นไว้ด้วย เมื่อ ส.ป.ก.จังหวัด ได้รับสำเนาหนังสืออนุญาตซึ่งมีการรับรองความถูกต้องแล้ว จึงออกหนังสือยินยอมให้แก่ผู้ยื่นคำขอ โดยก่อนออกหนังสือยินยอมให้ ส.ป.ก.จังหวัด เรียกให้ผู้ยื่นคำขอวางหลักประกันและชำระค่าตอบแทนการใช้ที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่ ส.ป.ก. กำหนด ทั้งนี้ จำนวนค่าตอบแทนที่จะเรียกเก็บจากผู้ได้รับความยินยอมจะต้องได้รับความ

⁸⁵ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 (2541, 1 พฤศจิกายน) เล่ม 115 ตอนพิเศษ 103 ง หน้า 14-123

เห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ระเบียบฉบับดังกล่าวจึงมีลักษณะ เป็นกฎตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

1.4 การควบคุมที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การควบคุมที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แบ่งวิธีการควบคุมออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีแรก คือ การควบคุมตัวบุคคลผู้ซึ่งได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้จำกัดไว้เฉพาะแต่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตเท่านั้น ผู้ได้รับอนุญาตจะโอนสิทธิในที่ดิน ไปให้บุคคลอื่นไม่ได้เว้นแต่จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด กรณีที่สอง การควบคุมพื้นที่ให้จำกัดไว้เฉพาะเพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือกิจการที่ได้รับอนุญาต เท่านั้น ห้ามประกอบกิจการอย่างอื่น ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.4.1 การโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิในที่ดินของ ส.ป.ก.

การโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิในที่ดินของ ส.ป.ก. สามารถแยกออกได้ เป็น 3 กรณี กล่าวคือ

1) การโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

การโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในมติ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 7/2544 วันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 ซึ่งเป็น หลักเกณฑ์ที่ใช้เฉพาะกับที่ดินของรัฐที่ยังไม่ได้ทำสัญญาเช่า หรือเช่าซื้อจาก ส.ป.ก. เท่านั้น การโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิดังกล่าวกำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาต โดยกำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาในกรณีการโอนสิทธิ ให้แก่สามีหรือภรรยาหรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะเพียงบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น และกำหนดให้การ ตกทอดมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินให้ตกแก่เกษตรกรซึ่งเป็นสามีหรือภรรยาของผู้ได้รับ ส.ป.ก.4-01 เป็นอันดับแรก หากไม่มีหรือไม่ขอรับสิทธิให้ตกแก่ทายาทโดยธรรมเฉพาะบุตรที่เป็น เกษตรกรและบรรลุนิติภาวะเพียงรายเดียวเท่านั้น และกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นผู้พิจารณาในกรณีเป็นการ โอนสิทธิหรือตกทอดทางมรดกสิทธิให้ทายาทมากกว่าหนึ่งคน ซึ่งต้องดำเนินการแบ่งแยกสิทธิในที่ดินนั้น ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องพิจารณาด้วย ว่าที่ดินนั้นมีขนาดแบ่งแยกได้และเพียงพอแก่การครองชีพหรือไม่ หากพิจารณาเห็นว่าไม่สามารถ แบ่งแยกได้ให้มีอำนาจกำหนดตัวทายาทเพียงรายเดียวเท่านั้นที่จะได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าว หรือ เป็นกรณีโอนสิทธิหรือตกทอดทางมรดกสิทธิให้แก่ทายาทลำดับอื่น ได้แก่ บิดามารดา พี่น้องร่วม บิดามารดาเดียวกัน พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน หรือหลานของเกษตรกร

กล่าวโดยสรุป ทายาทผู้ที่จะมีสิทธิได้รับโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิ เอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดลำดับทายาทไว้ดังต่อไปนี้

(1) สามี ภรรยา ไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากมีเหตุผลและความจำเป็น ทั้งมิได้เป็นการหลีกเลี่ยงข้อห้ามโอนสิทธิหรือแบ่งแยกสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน อาจโอนให้แก่คู่สมรสที่ย่าขาดก็ได้

(2) บุตรทั้งชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ยกเว้นบุตรบุญธรรม

(3) บิดาหรือมารดา

(4) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน ให้ถือความเป็นพี่น้องกันตามความเป็นจริง ไม่ว่าจะบิดามารดาจะได้จดทะเบียนสมรสกันหรือไม่ก็ตาม

(5) พี่น้องร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน ให้ถือความเป็นพี่น้องกันตามความเป็นจริง ไม่ว่าจะบิดามารดาจะได้จดทะเบียนสมรสกันหรือไม่ก็ตาม

(6) หลานของเกษตรกร หมายถึง ลูกของลูกหรือลูกของพี่หรือของน้องตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 เท่านั้น

การโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิให้แก่บุคคลอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ ไม่สามารถกระทำได้ นอกจากจะเป็นทายาทตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดแล้ว ทายาทที่จะมีสิทธิรับโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิดังกล่าวต้องเป็นเกษตรกรและเป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเพียงพอแก่การครองชีพอยู่ก่อนแล้ว หรือเป็นไม่ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. หรือได้รับการจัดจาก ส.ป.ก. อยู่ก่อนแล้วและเนื้อที่รับโอนหรือตกทอดรวมกันไม่เกินขนาดถือครองที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด

2) การโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิตามสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536 ซึ่งระเบียบดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 30 วรรคหก ที่กำหนดให้สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ

และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้กับการเช่า หรือเช่าซื้อตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เท่านั้น

การโอนสิทธิการเช่าหรือการเช่าซื้อนั้น คู่สมรสและบุตรของเกษตรกร จะเป็นทายาทโดยธรรมอันดับแรกที่มีสิทธิได้รับการโอนสิทธิเช่นว่านั้น และจะต้องโอนให้แก่ บุคคลเพียงรายเดียวเท่านั้น หากเกษตรกรจะโอนให้แก่บุตรหรือเครือญาติเกษตรกรผู้โอนจะต้อง ได้รับความยินยอมจากคู่สมรสก่อน ซึ่งระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดนิยามคำว่า “เครือญาติ” ให้ หมายความว่า

- (1) บิดาหรือมารดาของเกษตรกร
- (2) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันของเกษตรกร
- (3) พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกันของเกษตรกร
- (4) หลานของเกษตรกร

ส่วนในกรณีของการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือการเช่าซื้อนั้น เมื่อเกษตรกรถึงแก่กรรมให้สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อตกทอดแก่คู่สมรสเป็นอันดับแรก หากในกรณีที่ ไม่มีคู่สมรส หรือคู่สมรสไม่ขอรับมรดกสิทธิการเช่า หรือเช่าซื้อ หรือไม่มีคุณสมบัติจะได้รับมรดก สิทธิตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สิทธินั้นตกทอดแก่บุตร ในกรณีที่มี บุตรหลายคนและสามารถตกลงกันได้ว่าจะให้บุตรคนใดเพียงคนเดียวเป็นผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่า หรือเช่าซื้อก็ให้เป็นไปตามข้อตกลง ส่วนในกรณีที่มิบุตรหลายคนและที่ดินสามารถแบ่งแยกได้ ก็ให้ดำเนินการแบ่งแยกแปลงตามความประสงค์ แต่หากไม่สามารถแบ่งแยกได้ให้กำหนดตัว เกษตรกรผู้เป็นบุตรเพียงรายเดียวเท่านั้นที่มีคุณสมบัติเป็นผู้รับมรดกสิทธิ หากบุตรคนใดตายก่อน ผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อ ให้ผู้สืบสันดานโดยชอบด้วยกฎหมายของบุตรคนนั้นซึ่งได้ประกอบเกษตรกร ร่วมกันมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนรับมรดกแทนที่ต่อไปได้ หากไม่มีคู่สมรสหรือบุตรที่จะรับ มรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ หรือไม่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด ให้เครือญาติ 4 ลำดับ ตามบทนิยามข้างต้นเป็นทายาทในลำดับถัดจากคู่สมรส และบุตรของเกษตรกร ในกรณีการตกทอด ทางมรดกนั้นให้ทายาทในลำดับก่อนทำหนังสือสละมรดกด้วย

ผู้รับโอนและผู้รับมรดกสิทธิตามสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมนั้นจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) ผู้นั้นรวมทั้งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่มีที่ดินทำกินเป็นของ ตนเองเพียงพอแก่การครองชีพอยู่ก่อนแล้ว

(2) เป็นผู้มีคุณสมบัติและอยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามระเบียบที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดไว้ ยกเว้นในกรณีผู้ยังไม่บรรลุนิติภาวะ หากเป็นผู้ที่สามารถประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นได้ด้วยตนเองและได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม ก็ให้สามารถรับโอนหรือรับมรดกสิทธิในที่ดินได้

(3) หากผู้รับโอนหรือผู้รับมรดกเป็นเครือญาติลำดับที่ (2) และ (3) ซึ่งได้แก่ พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันของเกษตรกร หรือพี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกันของเกษตรกร ต้องเป็นผู้ที่ประกอบเกษตรกรรมร่วมกับเกษตรกรในที่ดินแปลงนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือนด้วย

3) การโอนหรือตกทอดทางมรดกแก่ทายาท โดยธรรมสำหรับที่ดินที่บุคคลได้รับโอนกรรมสิทธิ์ไปโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังบุคคลอื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกสิทธิแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ปรากฏว่านับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 จนถึงปัจจุบันกลับยังไม่มียกกฎกระทรวงที่ออกตามความในบทบัญญัติมาตรา 39 ใช้บังคับแต่อย่างใด

1.4.2 การสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

เกษตรกรซึ่งได้รับมอบที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 การไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวย่อมเป็นเหตุที่จะถูกสั่งให้สิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ นอกจากนี้ระเบียบฉบับดังกล่าวได้กำหนดเหตุของการสิ้นสุดไว้ดังต่อไปนี้

1) ตาย เลิกสถาบันเกษตรกร หรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

2) โอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ การเช่า การเช่าซื้อ หรือการจัดให้โดยมีค่าชดเชยไปยังบุคคลอื่นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

3) ขาดคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังต่อไปนี้

- (1) สัญชาติไทย
- (2) เป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (3) มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่แล้ว

4) ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามหลักเกณฑ์การทำประโยชน์ในที่ดิน ดังต่อไปนี้

(1) ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถและไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ หรือโดยพฤติการณ์ใดๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น

(2) ยินยอมทำสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชยและต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว

(3) ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน จนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม

(4) ไม่ขุดบ่อเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าร้อยละห้าของเนื้อที่ที่ได้รับมอบ

(5) ไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใดๆ เว้นแต่การปลูกสร้างตามสมควรสำหรับโรงเรือน ที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้น

(6) ดูแลรักษาหมุดหลักฐานของ ส.ป.ก. และหลักเขตที่ดินในที่ดินที่ได้รับมอบมิให้เกิดชำรุดเสียหายหรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม

(7) ไม่กระทำการใดๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่นและสภาพแวดล้อม

(8) ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(9) ปฏิบัติตามสัญญาคุ้มภัยที่ทำกับ ส.ป.ก. และปฏิบัติตามพันธกรณีที่มิอยู่กับสถาบันการเงินหรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก.

เมื่อมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าว ปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะต้องมีหนังสือเตือนให้ละเว้นการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือให้ปฏิบัติตามหน้าที่ให้ถูกต้องหรือทำให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนด หากยังไม่ปฏิบัติตามคำเตือนโดยไม่มีเหตุอันสมควร จะเสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด พิจารณาสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน อย่างไรก็ตาม หากไม่อาจหาตัวเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้นได้พบ กฎหมายก็เปิดโอกาสให้สามารถดำเนินการเพื่อสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้นสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้โดยมิต้องมีการเตือนเลย

การตาย การเลิกสถาบันเกษตรกร การละสิทธิ และการโอนสิทธิไปยังบุคคลอื่น จะมีผลให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้มีสิทธิแต่เดิมนั้นสิ้นสุดสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบทันที ในขณะที่การขาดคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของปฏิรูปที่ดินจังหวัด จะยังไม่ส่งผลให้สิ้นสุดสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบทันที จะต้องให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสุดสิทธิเสียก่อน จึงจะมีผลให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรดังกล่าวสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีข้อสงสัยเกี่ยวกับพฤติการณ์ที่จะสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรรายใดสิ้นสุดสิทธิและไม่อาจวินิจฉัยได้ ก็ให้ขอความเห็นจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาสั่งให้สิ้นสุดสิทธิต่อไป

เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องมีหนังสือแจ้งการสิ้นสุดสิทธิพร้อมทั้งระยะเวลาที่ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรพร้อมบริวารออกจากที่ดินหากบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป และให้เลขานุการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขานุการ ส.ป.ก. มอบหมายดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินหรือหนี้สินของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร อันเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ทางราชการได้ลงทุนไป หรือให้กู้ยืมตามสัญญาตามระเบียบที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดต่อไป หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเห็นว่าคำสั่งให้สิ้นสุดสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นไม่เป็นธรรมย่อมมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อ ส.ป.ก.จังหวัด แห่งท้องที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งหรือวันที่ได้ปิดคำสั่ง เพื่อนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้พิจารณาอุทธรณ์ต่อไป โดยในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรอาจอยู่ทำประโยชน์ในที่ดินจนกว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์และหลังจากมีคำวินิจฉัย

อุทธรณ์แล้ว ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหน้าที่แจ้งผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ภายใน 15 วันนับแต่วันที่รับคำวินิจฉัยจาก ส.ป.ก. โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นกรณีที่ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมวินิจฉัยขึ้นตามคำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ต้องแจ้งระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดให้ผู้อุทธรณ์และบริวารออกจากที่ดินให้ผู้อุทธรณ์ทราบด้วย

2. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในต่างประเทศ

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วทุกภูมิภาคของโลก เพื่อใช้เป็นวิธีการให้รัฐแก้ไขปัญหาความเลื่อมล้ำทางสังคม ลดปัญหาความยากจน และการแก้ไขปัญหาไร้ที่ดินทำกินของกลุ่มเกษตรกร หวังเพียงเพื่อจะปรับปรุงความยุติธรรมและความเสมอภาคในสังคม รวมถึงการลดความขัดแย้งและความรุนแรงในชนบท อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มความมั่นคงทางอาหาร รายได้ และสวัสดิการอีกด้วย⁸⁶ ในส่วนนี้จะศึกษาการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศสาธารณรัฐไต้หวัน ซึ่งถือเป็นต้นแบบที่สำคัญด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นประเทศที่มีสถานะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนภาวะด้านเกษตรกรรมมีลักษณะใกล้เคียงกับประเทศไทย รายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 สาธารณรัฐไต้หวัน⁸⁷

สาธารณรัฐไต้หวันได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นขั้นตอนในระยะเวลาต่างๆ เพื่อให้ขั้นตอนที่ดำเนินการก่อนสนับสนุนงานที่จะดำเนินการในขั้นต่อมาและผลสุดท้ายก็เพื่อสนับสนุนงานในขั้น “การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร” ซึ่งเป็นอุดมการณ์ของการปฏิรูปที่ดิน รัฐบาลไต้หวันได้ออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน จำนวน 3 ฉบับ คือ The Rent Reduction to 37.5% Act, 1951 to establish owner-farmers in taiwan province, 1951 และ Land to the tiller Act, 1953⁸⁸ รายละเอียดดังต่อไปนี้

⁸⁶ ปิยาพร อรุณพงษ์ *คู่มือการปฏิรูปที่ดิน* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์เดือนตุลา 2555 หน้า 9

⁸⁷ Hung-chao Tai *Land Reform and Politics a Comparative Analysis* London England University of California Press, Ltd. 1974 p. 523-525

⁸⁸ เทียมทัน อุณหะสุวรรณ *การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม* วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2538 หน้า 41

2.1.1 การลดค่าเช่าเหลือร้อยละ 37.5 (The Farm Rent Reduction to 37.5% Act, 1951)

เนื่องจากได้หวั่นมีระบบการเช่าที่ดินซึ่งเจ้าของที่ดินได้เปรียบผู้เช่าอย่างมาก การจะนำที่ดินมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรในทันทีย่อมก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรค รัฐบาลจึงได้ปฏิรูปที่ดินด้วยมาตรการขั้นแรก คือ การลดค่าเช่า โดยออกกฎหมาย The Farm Rent Reduction to 37.5% Act, 1951 เพื่อควบคุมค่าเช่าที่ดินไว้ต้องไม่เกินร้อยละ 37.5 ของผลผลิตหลักต่อปี⁸⁹ ผู้ให้เช่าต้องไม่กำหนดภาระอย่างอื่นต่อผู้เช่า เช่น การมัดจำค่าเช่า การเก็บค่าเช่าล่วงหน้า การเก็บค่าเช่าโดยไม่คำนึงถึงการผลิตในแต่ละปี หรือการเก็บค่าเช่าเพิ่มเติมจากผลิตผลพลอยได้ในที่ดิน เป็นต้น การควบคุมค่าเช่าตามกฎหมายฉบับนี้ดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน ท้องถิ่น และอำเภอ ซึ่งต้องมีตัวแทนผู้เช่าที่ดินร่วมเป็นกรรมการ ไม่น้อยกว่าจำนวนเจ้าของที่ดินที่ทำการเกษตรด้วยตนเอง⁹⁰ เพื่อทำหน้าที่กำหนดผลผลิตของพืชหลัก ใกล้เคียงข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้น หรือกำหนดมาตรฐานการยกเว้นหรือลดค่าเช่าในกรณีที่เพาะปลูกไม่ได้ผลผลิตเนื่องจากภัยธรรมชาติหรือเหตุสุดวิสัยอื่น นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้ทำสัญญาเช่าที่ดินเป็นลายลักษณ์อักษร ระยะเวลาการเช่าที่ดินไว้ต้องไม่น้อยกว่า 6 ปี⁹¹ และยังกำหนดให้ผู้เช่าต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองจะให้บุคคลอื่นเช่าช่วงไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไม่ได้⁹² ซึ่งกฎหมายฉบับนี้กำหนดโทษสำหรับผู้ให้เช่าไว้ให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือกักขังหากกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังต่อไปนี้⁹³

- 1) ถ้าผู้ให้เช่าบอกเลิกสัญญาเช่าก่อนกำหนดโดยละเมิดบทบัญญัติของ

มาตรา 17

⁸⁹ Article 2. the amount of farm rent shall not exceed 37.5 percent of the total annual yield of the principal product of the main crop

⁹⁰ Article 3 . A land commission shall be established by each County or Municipal Government and by each District, Township or Urban District office. The number representing tenant on the Commission shall be no fewer than the total number of members representing landlords and owner-farmers.

⁹¹ Article 5. The period for which any farm land is leased shall not be shorter than six years

⁹² Article 16. The lessee shall cultivate the leased land himself and shall not sublease the whole or part thereof to another person.

⁹³ Article 22. In any one the following cases, the lessor shall be punished with imprisonment for a term of one year or less, or with detention

- (1) If he terminates the lease contract in violation of the provisions of Article 17
- (2) If he takes back the land for his own cultivation in violation of the provisions of Article 19
- (3) If he refuses to renew the lease contract in violation of the provisions of Article 20

2) ถ้าผู้ให้เช่าจะขอคืนที่ดินสำหรับการเพาะปลูกของเขาเองโดยละเมิด
บทบัญญัติของมาตรา 19

3) ถ้าผู้ให้เช่าปฏิเสธที่จะต่ออายุสัญญาเช่าโดยละเมิดบทบัญญัติของมาตรา 20

**2.1.2 การขายที่ดินเกษตรของรัฐ (to establish owner-farmers in taiwan
province, 1951)**

กฎหมายฉบับนี้กำหนดมาตรการในการขายที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ
หรือมณฑล เพื่อนำมาขายให้แก่เกษตรกรโดยจัดลำดับความสำคัญของผู้ที่มีสิทธิซื้อที่ดินไว้⁹⁴ ดังนี้

- 1) ผู้เช่าเดิม
- 2) เกษตรกรรับจ้าง
- 3) เกษตรกรผู้เช่ามีที่ดินไม่เพียงพอแก่การทำกิน
- 4) เจ้าของที่ดินซึ่งมีที่ดินไม่เพียงพอแก่การทำกิน
- 5) ผู้ที่มีเคยมีผลประโยชน์ในที่ดินและต้องการที่ดินในการเพาะปลูก
- 6) ผู้ที่เพิ่งเปลี่ยนอาชีพมาเป็นเกษตรกร

ทั้งนี้ กฎหมายยังได้กำหนดราคาไว้เป็น 2.5 เท่าของผลผลิตหลักต่อปี⁹⁵
ผู้ซื้อต้องชำระเป็นผลผลิตในระยะเวลา 10 ปี โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย ในปีหนึ่งๆ ผู้ซื้อต้องชำระ
เงินค่าที่ดินสองครั้งให้สอดคล้องกับฤดูเก็บเกี่ยวที่ดิน หากทำการเกษตรได้เพียงปีละครั้งก็ชำระ
ครั้งเดียว หลังจากที่ได้ชำระเงินครบถ้วนแล้วผู้ซื้อจะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นทันที และใน
ระหว่างระยะเวลาการชำระเงินที่ดินเกิดมีธรรมชาติหรือเหตุสุดวิสัยอื่นทำให้ที่ดินทั้งแปลงหรือ
บางส่วนทำประโยชน์ไม่ได้ ผู้ซื้ออาจขอยกเว้นชำระเงินค่าที่ดินสำหรับระยะนั้นได้

⁹⁴ Article 6. Public Lands shall be sold to applicants according to the following order of priority

- (1) Present tenant cultivator of public land
- (2) Farm hand
- (3) Tenant who is cultivating insufficient land
- (4) Part-owner-farmer who is cultivating insufficient land
- (5) Person who was originally an interested party in public land and who, having no land to cultivate now, is in need of some for cultivation
- (6) Person who changes his occupation and becomes a farmer

⁹⁵ Article 8. The sale price of public land shall be calculated in terms of farm products at 2.5 times the total annual yield of the main crop fixed for each grade of such land

The sale price referred to in the preceding paragraph shall be fixed by the local Committee for the Establishment of Owner-Farmers and reported through the County or Municipal Government for reference

2.1.3 การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร (*Land-to-the-tiller, Act, 1953 As amended in 1954*)

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้รัฐบาลซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินในส่วนที่เกิน 3 chia (18.75 ไร่) และขายให้แก่เกษตรกรผู้เช่าเดิมหลังจากนั้นรัฐบาลจะให้เงินกู้แก่เกษตรกรเพื่อซื้อที่ดินส่วนที่เจ้าของที่ดินคงสิทธิไว้ได้ การซื้อและขายให้รวมถึงอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมดที่อยู่ติดกับที่ดินนั้นด้วย⁹⁶ ทั้งราคาซื้อและราคาขายกำหนดไว้เท่ากับ 2.5 เท่าของผลผลิตหลักต่อปี⁹⁷ และกำหนดราคาชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินไว้โดยจ่ายเป็นพันธบัตรพืชผล 70% และอีก 30% จ่ายเป็นหุ้นรัฐวิสาหกิจ⁹⁸ อัตราดอกเบี้ยพันธบัตรที่ดิน 4% ต่อปี เกษตรกรต้องชำระค่าที่ดินเป็นรายงวดเป็นเวลา 10 ปี โดยจ่ายปีละ 2 ครั้ง สำหรับหุ้นรัฐวิสาหกิจนั้นจ่ายเพียงครั้งเดียว การชดเชยค่าที่ดินดำเนินการโดยธนาคารที่ดิน

2.2 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์⁹⁹

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยรัฐบาลออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวน 2 ฉบับ รายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.1 *Land Reform Act of 1955.*

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้บริหารงานปฏิรูปที่ดินโดยการซื้อที่ดินเอกชนจากเจ้าของที่ดินที่ปล่อยทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา เฉพาะในส่วนที่เกิน 6 เฮกเตอร์

⁹⁶ Article 10. After the effective date of this Act, the acreage of tenant cultivated land to be permitted to be retained by a landlord shall be 3 chia (7.1901 acres) of paddy field of 7th to 12th grade, inclusive. Retention acreage for paddy field and dry land of other grade, shall be converted according to the following scales (conversion table omitted) . The land to be retained shall be examined and defined by the District or Township Land Commission ... with the results thereof reported to the County or Municipal Land Commission for clearance and then forwarded to the County or Municipal Government for approval. The Land Commissions, in making the examination and clearance, may set the actual retention acreage at 10 percent more or less than the prescribed scales, as may be necessitated by the shape and terrain of the land in question

⁹⁷ Article 14. The purchase price of the land shall be 2.5 times the amount of its total annual main crop yield for the respective land grades

The Amount of the total annual main crop yield mentioned above shall be calculated according to the standards as appraised and approved in the various during the 37.5 percent rent reduction program period

⁹⁸ Article 15. The purchase price for the land shall be paid 70 percent in land bonds in kind and 30 percent in Government enterprise stock shares

⁹⁹ Hung-chao Tai (1974) *Land Reform and Politics a Comparative Analysis* p. 523-525

เพื่อขายให้แก่ผู้เช่า และดำเนินการบังคับเวนคืนที่ดินที่เหมาะสมในการทำเกษตรจากเอกชนที่ถือครองเกิน 300 เฮกเตอร์ สำหรับบุคคลธรรมดา และเกิน 600 เฮกเตอร์ สำหรับนิติบุคคล¹⁰⁰ ดังนี้

1) การจัดซื้อที่ดิน

ดำเนินการเมื่อผู้เช่ายื่นคำร้องให้รัฐบาลซื้อที่ดิน¹⁰¹ รัฐบาลจะดำเนินการเจรจาต่อรองราคาที่ดินกับเจ้าของที่ดิน หากยินยอมขายรัฐบาลจะออกใบรับรองให้เจ้าของที่ดินไว้เพื่อนำไปขอรับชำระเงินค่าที่ดินจากธนาคารกลาง ถ้าขอรับชำระเงินภายหลัง 5 ปี นับแต่วันออกใบรับรอง จะได้รับดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 4 ต่อปี ถ้าขอรับชำระเงินภายหลัง 10 ปี นับแต่วันออกใบรับรอง จะได้รับดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 4.5 ต่อปี และถ้าขอรับชำระเงินภายหลัง 15 ปี นับแต่วันออกใบรับรอง จะได้รับดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 5 ต่อไป¹⁰²

¹⁰⁰ Section 6. *Powers.* In pursuance of the policy enunciated in section two hereof, the Administration is authorized to:

(1) Purchase private agricultural lands for resale at cost to bona fide tenants or occupants, or in the case of estates abandoned by the owners for the last five years, to private individuals who will work the lands themselves and who are qualified to acquire or own lands but who do not own more than six hectares of lands in the Philippines;

(2) Initiate and prosecute expropriation proceedings for the acquisition of private agricultural lands in proper cases, for the same purpose of resale at cost: *Provided,* That the power herein granted shall apply only to private agricultural lands as to the area in excess of three hundred hectares of contiguous area if owned by natural persons and as to the area in excess of six hundred hectares if owned by corporations: *Provided, further,* That land where justified agrarian unrest exists may be expropriated regardless of its area.

(3) Prepare a schedule of areas of family-size farm units, not exceeding six hectares each, for different crops in different localities; and

(4) Promulgate such rules and regulations as may be necessary for the successful implementation of the provisions of this Act.

¹⁰¹ Section 11. *Lands subject to the purchase.* The Administration, acting for and on behalf of the Government, may negotiate to purchase any privately owned agricultural land when the majority of the tenants therein petition for such purchase.

¹⁰² Section 9. *Issuance.* The President, for the purposes provided for in this Act and upon recommendation of the Secretary of Finance and concurred in by the Monetary Board, is hereby authorized to issue negotiable land certificates upon the request of the Administration: *Provided,* That only sixty million a year will be issued during the first two years, and thirty million each year during the succeeding years.

Negotiable land certificates shall be issued in denomination of one thousand pesos or multiples of one thousand pesos and shall be payable to bearer on demand and presentation at the Central Bank. These certificates if presented for payment after five years from the date of issue shall earn interest at the rate of four per centum per annum; if presented for payment after ten years from the date of issue shall earn interest at the rate of four and one-half per centum per annum; and if presented for payment after fifteen years from the date of issue shall earn interest at the rate of five per centum per annum.

2) การเวนคืนที่ดิน

ดำเนินการเมื่อมีที่ดินเหมาะสมในการทำเกษตรให้เวนคืนที่ดินจากเอกชน ส่วนที่ถือครองเกิน 300 เฮกเตอร์ สำหรับบุคคลธรรมดา และเกิน 600 เฮกเตอร์ สำหรับนิติบุคคล ในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ยินยอมขายหรือยินยอมขายแต่ไม่สามารถตกลงกันในเรื่องของราคาหรือวิธีการชำระเงินได้¹⁰³ ซึ่งการเวนคืนให้ดำเนินการเป็นมาตรการสุดท้ายหลังจากได้พยายามเจรจาต่อรองเพื่อซื้อที่ดินแล้ว¹⁰⁴ การชำระเงินให้จ่ายภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดกำหนดค่าชดเชยการเวนคืน โดยให้จ่ายเป็นเงินสดทั้งหมด เว้นแต่กรณีที่เจ้าของที่ดินมีหนี้สินที่ต้องชำระตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 15¹⁰⁵

2.2.2 *This Act shall be known as the Agricultural Land Reform Code.*

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

1) ระบบการเช่าเพื่อการเกษตร (*Agricultural Leasehold System*)

กำหนดให้ยกเลิกการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ตามมาตรา 4 กำหนดสิทธิหน้าที่และข้อห้ามทั้งของผู้เช่าและผู้ให้เช่า สัญญาเช่าจะไม่ระงับสิ้นไปผู้เช่าตายหรือทุพพลภาพถาวรโดยกฎหมายกำหนดให้ทายาทของผู้เช่าทำการเพาะปลูกต่อไปได้ ตามมาตรา 8 (3) และมาตรา 9 ให้สิทธิพิเศษแก่ผู้เช่าที่จะซื้อที่ดินได้ก่อนเมื่อผู้ให้เช่าจะขายที่ดินที่ให้เช่านั้น ซึ่งการซื้อขายต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานที่ดินกำหนด

¹⁰³ Section 16. When proper. The Administration may initiate and prosecute expropriation proceedings for the acquisition of private agricultural land subject to the provisions of section six, paragraph (2), upon petition of a majority of the tenants and after it is convinced of the suitability of such land for subdivision into family-size farm units, and that public interest will be served by its immediate acquisition, when any of the following conditions exists:

(1) That the landowner falling within the terms of section six, paragraph (2), continues to refuse to sell after all efforts have been exhausted by the Administration to negotiate for its purchase; or

(2) That the landowner is willing to sell under sections eleven and twelve but cannot agree with the Administration as to the price and/or the manner of its payment.

¹⁰⁴ Section 17. *Petition.* The petition, in case the landowner refuses to sell, shall be filed in the manner and form to be prescribed by the Administration. However, before initiating expropriation proceedings, the Administration shall make one last effort to purchase the land by negotiated sale.

¹⁰⁵ Section 19. *Payment.* After the court has made a final determination of the just compensation for the land expropriated, it shall be paid wholly in cash unless the landowner chooses to be paid wholly or partly in land certificates, in which case section fifteen shall apply.

ตามมาตรา 11¹⁰⁶ หากผู้ให้เช่าขายที่ดินให้แก่บุคคลที่ 3 โดยปราศจากความรับรู้ของผู้เช่า มาตรา 12 กำหนดให้ผู้เช่ามีสิทธิไถ่ถอนหรือซื้อที่ดินเฉพาะในส่วนที่ตนได้เพาะปลูกอยู่จริงนั้นกลับคืนมาได้ ตามราคาที่เหมาะสมแต่ต้องใช้สิทธิไถ่ถอนหรือซื้อคืนภายใน 2 ปี นับแต่วันที่มีการขายที่ดินนั้น¹⁰⁷ และกำหนดห้ามมิให้ผู้ให้เช่าขับไล่ผู้เช่าออกจากที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากศาลตามมาตรา 36 หากฝ่าฝืนผู้ให้เช่าต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นและรับโทษปรับหรือจำคุกตามที่ กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ยังกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอัตราค่าเช่าต้องไม่เกินอัตราร้อยละ 25 ของพืชผลที่เก็บเกี่ยว เทียบเท่าอัตราเฉลี่ยในช่วง 3 ปี ของการเพาะปลูกภายหลังจากหักค่าใช้จ่าย ในการเก็บเกี่ยว ในกรณีที่ไม่อาจตกลงค่าเช่ากันได้ เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการปฏิรูปที่ดินโดยความ เห็นชอบของผู้อำนวยการเขตมีอำนาจกำหนดอัตราค่าเช่าได้ และถ้ายังไม่เห็นด้วยกับอัตราค่าเช่าที่ กำหนดให้ศาลเกษตรเป็นผู้พิจารณาค่าเช่าที่เหมาะสมเป็นขั้นสุดท้าย ตามมาตรา 34¹⁰⁸

¹⁰⁶ Section 11. *Lessee's Right of Pre-emption* - In case the agricultural lessor decides to sell the landholding, the agricultural lessee shall have the preferential right to buy the same under reasonable terms and conditions: Provided, That the entire landholding offered for sale must be pre-empted by the Land Authority if the landowner so desires, unless the majority of the lessees object to such acquisition: Provided, further, That where there are two or more agricultural lessees, each shall be entitled to said preferential right only to the extent of the area actually cultivated by him. The right of pre-emption under this Section may be exercised within ninety days from notice in writing which shall be served by the owner on all lessees affected.

¹⁰⁷ Section 12. *Lessee's Right of Redemption* - In case the landholding is sold to a third person without the knowledge of the agricultural lessee, the latter shall have the right to redeem the same at a reasonable price and consideration: Provided, That the entire landholding sold must be redeemed: Provided, further, That where these are two or more agricultural lessees, each shall be entitled to said right of redemption only to the extent of the area actually cultivated by him. The right of redemption under this Section may be exercised within two years from the registration of the sale, and shall have priority over any other right of legal redemption.

¹⁰⁸ Section 34. *Consideration for the Lease of Riceland and Lands Devoted to Other Crops* - The consideration for the lease of riceland and lands devoted to other crops shall not be more than the equivalent of twenty-five per centum of the average normal harvest during the three agricultural years immediately preceding the date the leasehold was established after deducting the amount used for seeds and the cost of harvesting, threshing, loading, hauling and processing, whichever are applicable: Provided, That if the land has been cultivated for a period of less than three years, the initial consideration shall be based on the average normal harvest during the preceding years when the land was actually cultivated, or on the harvest of the first year in the case of newly-cultivated lands, if that harvest is normal: Provided, further, That after the lapse of the first three normal harvests, the final consideration shall be based on the average normal harvest during these three preceding agricultural years: Provided, furthermore, That in the absence of any agreement between the parties as to the rental, the maximum allowed herein shall apply: Provided, finally, That if capital improvements are introduced on the farm not by the lessee to increase its productivity, the rental shall be increased proportionately to the consequent increase in production due to said improvements. In case of disagreement, the Court shall determine the reasonable increase in rental.

2) สิทธิของแรงงานเกษตร (*Bill of Rights for Agricultural Labor*)

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้แรงงานเกษตรมีสิทธิต่างๆ เช่น สิทธิในการจัดตั้งองค์กรเป็นของตนเอง สิทธิในการมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมร่วมกัน สิทธิได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ สิทธิในการทำงานไม่เกิน 8 ชั่วโมง สิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายในกรณีเสียชีวิตหรือเจ็บป่วยในขณะทำงาน สิทธิในการได้รับค่าชดเชยการบาดเจ็บ สิทธิในการป้องกันการเลิกจ้าง เป็นต้น

3) การเวนคืนที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจากเอกชน (*Expropriation of Private Agricultural Lands*)

ในกรณีที่สภาการปฏิรูปที่ดินแห่งชาติเห็นว่าจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจากเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ มาตรา 51 (1) c. กำหนดให้ดำเนินการเวนคืนตามลำดับดังต่อไปนี้¹⁰⁹

- (1) ที่ดินที่ละทิ้งไม่ทำประโยชน์
- (2) ผู้ที่มีพื้นที่เกินกว่า 1,024 เฮกเตอร์
- (3) ผู้ที่มีพื้นที่เกินกว่า 500 เฮกเตอร์ แต่ไม่เกิน 1,024 เฮกเตอร์
- (4) ผู้ที่มีพื้นที่เกินกว่า 144 เฮกเตอร์ แต่ไม่เกิน 500 เฮกเตอร์
- (5) ผู้ที่มีพื้นที่เกินกว่า 75 เฮกเตอร์ แต่ไม่เกิน 144 เฮกเตอร์

และการเวนคืนที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจากเอกชนจะเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้เช่าจำนวน 1 ใน 3 ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อเจ้าพนักงานที่ดิน หรือตามที่กฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้ในส่วนที่ 7 โดยกำหนดให้ศาลเกษตรเป็นผู้พิจารณาเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินตามมาตรา 53¹¹⁰

¹⁰⁹ c. in expropriating private agricultural lands declared by the National Land Reform Council or by the Land Authority within a land reform district to be necessary for the implementation of the provisions of this Code, the following order of priority shall be observed:

1. idle or abandoned lands;
2. those whose area exceeds 1,024 hectares;
3. those whose area exceeds 500 hectares but is not more than 1,024 hectares;
4. those whose area exceeds 144 hectares but is not more than 500 hectares; and
5. those whose area exceeds 75 hectares but is not more than 144 hectares.

¹¹⁰ Section 53. *Compulsory Purchase of Agricultural Lands* - The Authority shall, upon petition in writing of at least one-third of the lessees and subject to the provisions of Chapter VII of this Code, institute and prosecute expropriation proceedings for the acquisition of private agricultural lands and home lots enumerated under Section fifty-one. In the event a landowner agrees to sell his property under the terms specified in this Chapter and the National Land Reform Council finds it suitable and necessary to acquire such property, a joint motion embodying the agreement, including the valuation of the property, shall be submitted by the Land Authority and the land-owner to the Court for approval: Provided, That in such case, any person qualified to be a beneficiary of such expropriation or purchase may object to the valuation as excessive, in which case the Court shall determine the just compensation in accordance with Section fifty-six of this Code.

ซึ่งกำหนดให้ศาลต้องให้ความสำคัญกับคดีเวนคืนที่ดินเหนือกว่าคดีแพ่งอื่นๆ และกำหนดระยะเวลาให้ศาลพิจารณาคดีให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน¹¹¹ และเมื่อผู้เข้ายื่นคำร้องตามมาตรา 53 แล้วห้ามผู้ให้เช่าฟ้องขับไล่ผู้เช่าออกจากที่ดิน และห้ามโอนหรือแบ่งแยกที่ดินนั้นตามมาตรา 59 นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในการถือครองที่ดินที่ได้มาตามกฎหมายฉบับนี้ ไม่ให้จำหน่าย จำนอง หรือก่อให้เกิดภาระผูกพันใดๆ ในที่ดินจนกว่าจะพ้นกำหนด 10 ปี นับจากวันที่ชำระเงินครบถ้วน เว้นแต่เป็นการตกทอดไปยังทายาท¹¹² ค่าที่ดินที่ถูกซื้อหรือเวนคืนจะจ่ายเป็นเงินสดร้อยละ 10 ส่วนที่เหลือจะจ่ายเป็นพันธบัตรของธนาคารที่ดิน ปลอดภาษี ตามมาตรา 80 กำหนดจ่ายคืนไม่เกิน 25 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี ตามมาตรา 76 และผู้เช่าจะซื้อที่ดินที่เวนคืนมาต่อเมื่อมีความพร้อม

4) การนำที่ดินของรัฐมาจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (*Distribution of Agricultural Lands of the Public Domain*)

กำหนดให้ที่ดินของรัฐที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมต้องโอนไปยังธนาคารที่ดินเพื่อจัดสรรหรือกระจายการถือครองโดยขายให้แก่ผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะได้รับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หากเป็นบุคคลธรรมดาจะได้รับไม่เกิน 144 เฮกเตอร์ และหากเป็นนิติบุคคลจะได้รับไม่เกิน 1,024 เฮกเตอร์ โดยรัฐจะขายให้ในราคาไม่น้อยกว่าราคาประเมิน ซึ่งผู้ซื้อต้องทำการเพาะปลูกอย่างน้อยร้อยละ 30 ของพื้นที่ทั้งหมด ภายใน 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับที่ดิน ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 70 ต้องเพาะปลูกเต็มพื้นที่ ภายใน 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับที่ดิน ตามมาตรา 71 วรรคหนึ่ง¹¹³

¹¹¹ Section 65. *Precedence of Expropriation Cases* - Expropriation cases filed by the Authority under provisions of this Chapter shall take precedence over all other civil cases pending before the Court and shall be terminated within a period not exceeding six months from the date of filing.

¹¹² Section 62. *Limitation on Land Rights* - Except in case of hereditary succession by one heir, landholdings acquired under this Code may not be resold, mortgaged, encumbered or transferred until after the lapse of ten years from the date of full payment and acquisition and after such ten-year period, any transfer, sale or disposition may be made only in favor of persons qualified to acquire economic family-size farm units in accordance with the provisions of this Code: Provided, That a purchaser who acquired his landholding under a contract to sell may secure a loan on the same from any private lending institution or individual for an amount not exceeding his equity on said landholding upon a guaranty by the Land Bank.

¹¹³ Section 71. *Power of the Land Authority to Sell to Holders of Bonds Issued to Former Landowners Whose Lands Have Been Purchased for Redistribution* - The Land Authority shall sell, for a price not less than the appraised value, any portion not exceeding one hundred forty-four hectares in the case of individuals or one thousand twenty-four hectares in the case of corporations of the public agricultural lands transferred to the Land Bank which is suitable for large-scale farm operations to any holder, who is qualified to acquire agricultural lands through purchase, of bonds issued to former landowners whose lands have been purchased for redistribution under this Code, subject to the condition that the purchaser shall, within two years after acquisition, place under cultivation at least thirty per centum of the entire area under plantation administration and the remaining seventy per centum within five years from the date of acquisition. The Governor of the Land Authority shall issue the title of said land upon showing that the purchaser has begun the development and cultivation of his land under plantation administration: Provided, That public agricultural land sold as hereinabove specified shall not be the object of any expropriation as long as the same shall be developed and cultivated for large-scale production under farm labor management, except as allowed by the Constitution.

5) ธนาคารที่ดิน (*Land Bank*)

กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้จัดตั้งธนาคารเพื่อใช้เป็นเงินทุนในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย เรียกว่า "Land Bank of the Philippines" ดำรงอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารเป็นระยะเวลา 50 ปี นับจากวันที่ได้รับอนุมัติ และอยู่ภายใต้บังคับกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ ว่าด้วยธนาคารกลาง

6) ศาลเกษตร (*Courts of Agrarian Relations*)

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีศาลเกษตร ทั่วทั้งภูมิภาคโดยกำหนดให้เขตอำนาจศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทในที่ดิน การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ และการเวนคืนที่ดิน¹¹⁴

¹¹⁴ Section 154. *Jurisdiction of the Court* - The Court shall have original and exclusive jurisdiction over:

(1) All cases or actions involving matters, controversies, disputes, or money claims arising from agrarian relations: Provided, however, That all cases still pending in the Court of Agrarian Relations, established under Republic Act Numbered Twelve hundred and sixty-seven, at the time of the effectivity of this Code, shall be transferred to and continued in the respective Courts of Agrarian Relations within whose district the sites of the cases are located;

(2) All cases or actions involving violations of Chapters I and II of this Code and Republic Act Number Eight hundred and nine; and

(3) Expropriations to be instituted by the Land Authority: Provided, however, That expropriation proceedings instituted by the Land Tenure Administration pending in the Court of First Instance at the time of the effectivity of this Code shall be transferred to and continued in the respective Courts of Agrarian Relations within whose district the subject matter or property is located.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม

แม้ว่าประเทศไทยจะประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ด้วยเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินทำกินของเกษตรกร แต่ปรากฏว่าปัญหาการใช้ที่ดินทำกินของเกษตรกรยังไม่มีแนวโน้มที่จะลดจำนวนลง ส.ป.ก. ไม่สามารถจัดหาที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกรได้ มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดวัตถุประสงค์ โดยนำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่น มิใช่การประกอบเกษตรกรรมหรือกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด ไม่มีมาตรการชดเชยสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือทายาทเป็นเหตุให้เกิดการซื้อขายที่ดินโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ปัญหาดังกล่าวสะท้อนได้ว่าการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังมีข้อบกพร่องถือเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการจัดซื้อที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การจัดซื้อที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 29 กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อที่ดินได้เฉพาะภายในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่สามารถจัดซื้อที่ดินซึ่งอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินได้ ดังนั้น การจัดซื้อที่ดินจำเป็นต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าที่ดินที่จะจัดซื้อที่ตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินหรือไม่ หากที่ดินตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ย่อมมีอำนาจจัดซื้อที่ดินได้ทันทีโดยดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดซื้อที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 แต่หากที่ดินตั้งอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. จะมีอำนาจจัดซื้อได้ต่อเมื่อได้ดำเนินการกำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ซึ่งการกำหนดเขตท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 25 กำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยให้กำหนดเฉพาะท้องที่ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น เว้นแต่ในกรณีจำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ ซึ่งการกำหนดท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้คำนึงถึงท้องที่ที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำมาใช้เป็นเหตุผลประกอบการพิจารณาในการจัดอันดับความสำคัญก่อนหลังเพื่อกำหนดท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

อำนาจในการจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. จึงเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดเฉพาะที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ให้จัดซื้อได้เฉพาะที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น การดำเนินการของ ส.ป.ก. จึงต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้โดยเฉพาะแล้วเท่านั้น จะกระทำการนอกเหนือหรือเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้ และไม่อาจดำเนินการจัดซื้อที่ดินเอกชนนอกเขตปฏิรูปที่ดินโดยอาศัยหลักสัญญาซื้อขายในฐานะเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้

จะเห็นได้ว่าขั้นตอนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น เริ่มต้นจากการพิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่โดยผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดก่อนเสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณานุมัติกำหนดพื้นที่ เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อนุมัติแล้ว ส.ป.ก. ต้องจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาและแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา บันทึกคำชี้แจงรายละเอียดประกอบ เพื่อส่งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาส่งร่างให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติรับหลักการก่อนส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยมีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมประชุมชี้แจง เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจร่างเรียบร้อยแล้วต้องนำร่างกลับเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา การดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวเหล่านี้ ต้องใช้ระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี และเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานกว่าจะประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลบังคับใช้ในทางกฎหมาย แต่การซื้อขายที่ดินระยะเวลากลับมีผลต่อราคาการซื้อขายที่ดินในท้องตลาดซึ่งราคาที่ดินจะถูกปรับหรือเปลี่ยนแปลงให้มีมูลค่าสูงขึ้นตามระยะเวลาหรือสภาวะการณ์ทางด้านเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดเงื่อนไขจำกัดอำนาจให้ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินได้เฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดินเช่นนี้ ทำให้การจัดซื้อที่ดินเป็นไปอย่างล่าช้าไม่สามารถนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินได้อย่างทันที่ นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อราคาที่ดินที่ได้เจรจาตกลงกันไว้ หากเจ้าของที่ดินที่เคยยินยอมขายที่ดินให้ ส.ป.ก. เปลี่ยนใจไม่

ยินยอมขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. ไม่ว่าจะด้วยเหตุเพราะไม่อาจรอขั้นตอนการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินได้ หรือมีเอกชนรายอื่นมาซื้อที่ดินในระหว่างรอขั้นตอนการตราพระราชกฤษฎีกา ย่อมส่งผลกระทบต่อพื้นที่ที่คาดว่าจะนำมาปฏิรูปที่ดินและแผนที่แนบท้ายร่างพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ทำให้รัฐต้องสูญเสียพื้นที่ที่คาดว่าจะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมที่จะนำไปจัดให้แก่เกษตรกรเพื่อแก้ไขปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรได้

นอกจากมาตรา 29 จะให้อำนาจ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินได้แล้ว กฎหมายยังกำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจเวนคืนที่ดินในส่วนที่เห็นว่าเหมาะสมจะใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินจาก เจ้าของที่ดิน ในส่วนที่เกินกว่า 50 ไร่ หรือ 100 ไร่ เพื่อนำที่ดินมาจัดสรรหรือกระจายการถือ ครองที่ดินในแก่เกษตรกรรายอื่นได้อย่างทั่วถึง สร้างความเป็นธรรมให้กับคนในสังคม ซึ่งตั้งแต่ ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน ส.ป.ก. กลับไม่เคยใช้มาตรการบังคับเวนคืนที่ดินตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ จะใช้วิธีการ จัดซื้อที่ดินเอกชนจากเจ้าของที่ดินที่สมัครใจขายให้แก่ ส.ป.ก. เท่านั้น ต่างจากสาธารณรัฐไต้หวัน และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่ดำเนินการบังคับเด็ดขาดเพื่อเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ถือครองอยู่เกินกว่า ที่กฎหมายกำหนด และนำมาจัดสรรหรือกระจายการถือครองที่ดินให้แก่ผู้เช่าที่ดินหรือเกษตรกร ในประเทศได้มีที่ดินทำกินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของรัฐในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน ไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น

การยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมาย อื่นนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 19 (12) ที่กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือ ระเบียบ ตลอดจนกำหนดกิจการหรือระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือ สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงได้ออกระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติ ในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับ การดำเนินการขอใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีศักยภาพในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ มากกว่าการใช้ประโยชน์ในทางการเกษตร เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อสำรวจทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อสำรวจแร่ เพื่อการทำเหมืองแร่ เพื่อสร้างทางขนแร่ออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อกิจการ อันเกี่ยวเนื่องกับการทำเหมืองแร่ ระเบียบดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป

โดยไม่มุ่งหวังให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งการออกกฎจะกระทำได้ ภายใต้ขอบอำนาจแห่งกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้เท่านั้น แม้ระเบียบฉบับดังกล่าวจะกำหนดให้ ส.ป.ก. เพียงแต่ยินยอมหรือไม่ยินยอมให้เอกชนนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ ในฐานะที่ ส.ป.ก. เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 36 ทวิ เท่านั้นก็ตาม ซึ่งเอกชนจะประกอบกิจการดังกล่าวได้ หรือไม่ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะอื่นด้วย เช่น ต้องได้รับอนุญาตจากกรมทรัพยากรธรณี ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 หรือได้รับอนุญาตพิเศษจากกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น

แต่หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 19 (12) กำหนดไว้จะแบ่งได้ เป็น 3 กรณี ได้แก่

กรณีที่หนึ่ง กำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน การปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตามอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. ที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 ที่ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

กรณีที่สอง ควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. และ

กรณีที่สาม กำหนดกิจการและระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้องเป็นไปเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น

สำหรับกิจการเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติ มาตรา 4 ซึ่งกำหนดนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ไว้ชัดเจนให้หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัย ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังกำหนดนิยามคำว่า “เกษตรกรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับกิจการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 วรรคห้า ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ซึ่งได้มีการประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ประกาศ ณ วันที่ 27 พฤศจิกายน 2533 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 107 ตอนที่ 248 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2533 และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (ฉบับที่ 2) ประกาศ ณ วันที่ 9 พฤษภาคม 2543 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 10 ตอนที่ 6 เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2543 กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินไว้ชัดเจนให้หมายถึงกิจการ ดังนี้

2.1 กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ให้หมายถึงกิจการดังนี้

2.1.1 กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อใช้ประโยชน์ทางการเกษตร

2.1.2 กิจการส่งเสริม หรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร

2.1.3 กิจการที่เป็นข้อตกลงความร่วมมือกับ ส.ป.ก. ในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร

2.1.4 กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกร และปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตการจำหน่าย และการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

2.1.5 กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

2.2 กิจการที่เป็นการเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้หมายถึงกิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก

จะเห็นได้ว่ากิจการที่เกี่ยวข้องกับการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ตามกฎหมายอื่นที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้

ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 ไม่ใช่กิจการเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามนิยามความหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 และไม่เข้าเงื่อนไขตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่กำหนดกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงไม่อาจถือได้ว่ากิจการที่เกี่ยวข้องกับการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ตามกฎหมายอื่นเป็นกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า

สำหรับวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องเป็นไปตามเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่กำหนดว่า

“ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จึงมีเจตนารมณ์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง พร้อมทั้งการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกร เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวแล้วการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจึงต้องจำกัดไว้เฉพาะเกษตรกรรมหรือกิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น แม้มาตรา 19 (12) จะให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดกิจการและระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรมได้ก็ตาม แต่กิจการหรือระเบียบการดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์และ
 บทบัญญัติที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ด้วย ซึ่งเจตนารมณ์ในการประกาศใช้บังคับ
 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ก็เพื่อช่วยเหลือให้เกษตรกรได้มีที่ดิน
 ทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด แต่ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 กลับอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 19 (12)
 เพื่อกำหนดมาตรการให้เอกชนเข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน
 โดยออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้ความยินยอมในการนำ
 ทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 จึงเป็นการใช้
 อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ ถือเป็นกรกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมส่งผล
 กระทบต่อเอกชนที่ต้องได้รับความเสียหายจากการประกอบกิจการดังกล่าวได้ และไม่ปฏิบัติตาม
 วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

3. ปัญหาการขดเขยสิทธิ์การเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น พระราชบัญญัติการ
 ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
 เกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 26 ให้อำนาจ ส.ป.ก. นำที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ
 อันได้แก่ ที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์
 ร่วมกันแล้ว หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์หรือ
 ยังไม่ได้เปลี่ยนสภาพแต่ได้จัดหาที่ดินแปลงอื่นทดแทนแล้ว ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
 สำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือได้สงวน หรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการ
 ของทางราชการ ได้แก่ ที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว และที่ดินรกร้างว่างเปล่า
 หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
 และที่ดินนั้นถูกจำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือที่ดินในเขตป่าสงวน
 แห่งชาติที่เสื่อมโทรมซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งที่ดินของรัฐที่นำมา
 ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพ
 เสื่อมโทรมแล้ว และ ส.ป.ก. ได้รับมอบพื้นที่มาดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30
 มีนาคม 2536 วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 และวันที่ 1 มีนาคม 2537 อนุมัติหลักการและวิธีการ
 ในการพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน
 ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยให้ ส.ป.ก. นำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เหมาะสมแก่การเกษตร และ

เขตเศรษฐกิจที่ล้อมโถมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 ให้แก่ราษฎรที่ครอบครองทำกินในที่ดินอยู่ก่อนแล้ว และมีให้นำพื้นที่ที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกินพื้นที่ที่มีสภาพและศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า พื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศน์ และพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้ เพื่อให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้กันไว้ใช้ในกิจการของกรมป่าไม้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ เช่น สนับสนุนให้เอกชนและประชาชนในท้องถิ่นปลูกสร้างสวนป่า จัดเป็นที่เพาะชำกล้าไม้ จัดเป็นป่าชุมชนสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน จัดเป็นสวนรุกขชาติ เป็นต้น ซึ่งที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มานี้ไม่ให้อือเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 36 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ซึ่ง ส.ป.ก. จัดที่ดินดังกล่าวโดยมอบสิทธิครอบครองให้เกษตรกรได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เท่านั้น

รูปแบบการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐนี้ ส.ป.ก. จะดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรและออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 ให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาต ซึ่งการพิจารณาคัดเลือกที่จะเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ต้องพิจารณาจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 มาตรา 4 กำหนดนิยามคำว่า “เกษตรกร” ให้หมายความถึงบุคคล 2 ประเภท คือ ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และผู้ที่ประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังนั้น ความหมายของคำว่า “เกษตรกร” เมื่อพิจารณาจากบทนิยามดังกล่าว ประกอบพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่อง ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (เรื่องเสร็จที่ 206/2538) สามารถแยกความหมายได้ 2 กรณี ได้แก่

กรณีที่หนึ่ง ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วตามความเป็นจริง และใช้ระยะเวลาส่วนใหญ่ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมิใช่อาชีพอื่น ซึ่งเกษตรกรประเภทนี้กฎหมายมิได้กำหนดว่าต้องเป็นเกษตรกรผู้ยากจนแต่ต้องไม่มีที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเป็นของตัวเอง หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

กรณีที่สอง ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกร แต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกร และมาขอรับการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ซึ่งเกษตรกรประเภทนี้จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขข้อหนึ่งข้อใดดังต่อไปนี้ด้วย จึงจะ

อยู่ในความหมายคำว่า “เกษตรกร” คือ

1. เป็นผู้ยากจน ได้แก่ ผู้มีรายได้อันรวมถึงประโยชน์อื่นๆ ที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ ซึ่งรวมกันแล้วจะต้องไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มีมติ ในคราวประชุม ครั้งที่ 1/2555 วันที่ 11 พฤษภาคม 2555 กำหนดให้ผู้มีรายได้น้อยกว่า 30,000 บาทต่อคนต่อปี ให้ถือเป็นผู้ยากจน ตาม มาตรา 3 (1) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 และอนุมัติในหลักการให้ ส.ป.ก. ปรับรายได้อันต่ำของผู้ยากจนให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ อำนวยการงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (พชช.) ตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ

2. เป็นผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ได้แก่ ผู้จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับ ประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม หรือ

3. เป็นบุตรของเกษตรกร ได้แก่ บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพ เกษตรกรรมเป็นหลัก แต่ไม่รวมถึงบุตรบุญธรรม

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก หรือผู้ประสงค์จะประกอบ อาชีพเกษตรกรรม ต้องไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและต้องไม่มีอาชีพอื่นอันมีรายได้ ประจำเดือนเพียงพอแก่การยังชีพด้วย นอกจากนี้ยังต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในข้อ 6 แห่งระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขใน การคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ได้แก่

1. มีสัญชาติไทย
2. บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
3. มีความประพฤติดีและซื่อสัตย์สุจริต
4. มีร่างกายสมบูรณ์ ขยันขันแข็ง และสามารถประกอบการเกษตรได้
5. ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
6. ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัว เดียวกันหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ

7. เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ แลเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ซึ่งคุณสมบัติดังกล่าวต้องคงอยู่ตลอดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดิน หากต่อมาผู้ได้รับอนุญาตได้ไปประกอบอาชีพอย่างอื่น ไม่ประสงค์จะประกอบ

เกษตรกรรม หรือขาดคุณสมบัติไม่เป็นเกษตรกร ผู้นั้นสามารถโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวให้แก่ทายาทได้ หรือในกรณีที่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินถึงแก่ความตาย ทายาทของบุคคลนั้นอาจขอรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต่อไปได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 7/2544 วันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 ซึ่งได้กำหนดทายาทผู้มีสิทธิรับโอนหรือรับมรดกสิทธิไว้ ดังนี้

1. สามีหรือภรรยา
2. บุตรที่บรรลุนิติภาวะ
3. บิดา มารดา
4. พี่น้องร่วมบิดา มารดาเดียวกัน
5. พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน
6. หลาน
7. คู่สมรสที่หย่าขาด เฉพาะกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็น และมีได้เป็นการ

หลักเลี้ยงข้อห้ามโอนสิทธิหรือแบ่งแยกสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นอกจากนี้ผู้รับโอนสิทธิหรือผู้รับมรดกสิทธิดังกล่าว ต้องมีคุณสมบัติเป็นเกษตรกร และเป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกินของตนเองเพียงพอแก่การครองชีพอยู่ก่อนแล้ว หรือเป็นผู้ไม่ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. หรือได้รับการจัดจาก ส.ป.ก. อยู่ก่อนแล้วและเนื้อที่ที่รับโอนหรือตกทอดรวมกันไม่เกินขนาดถือครองที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด

แต่ด้วยเหตุที่การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่ได้รับมอบมาจากกรมป่าไม้ เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าโดยนำกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมารองรับราษฎรกลุ่มนี้ การออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 จึงเป็นเพียงการรับรองราษฎรที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐอยู่ก่อนแล้วไม่ว่าจะโดยชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ให้ได้เอกสารสิทธิโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เท่านั้น ซึ่งก่อนที่ ส.ป.ก. จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ราษฎรกลุ่มนี้ได้หักล้างทางพง ปรับปรุงและพัฒนาพื้นที่จนทำให้ที่ดินจากสภาพป่ากลายเป็นพื้นที่ที่สามารถประกอบเกษตรกรรมได้ นอกจากนี้ยังต้องใช้ต้นทุนในการประกอบเกษตรกรรมและยังมีพืชผลอาสินของการประกอบเกษตรกรรมหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นอยู่ในพื้นที่ด้วย แต่หากต่อมาเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาต ประสงค์จะประกอบอาชีพอื่น ไม่ประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมอีกต่อไป หรือไม่อาจประกอบเกษตรกรรมต่อไปได้ เนื่องจากอายุมาก ทูพพลภาพ หรือเจ็บป่วยเรื้อรังจนไม่อาจหาขาดได้ตลอดชีวิต หรือเสียชีวิต

และเกษตรกรเหล่านี้ไม่มีทายาทหรือทายาทไม่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดที่จะรับโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินต่อจากตนได้ กรณีดังกล่าวนี้ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 ข้อ 11 (1) กำหนดให้เกษตรกรสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. ในกรณีตาย เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หรือข้อ 11 (3) ข. ขาดคุณสมบัติความเป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และให้เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินหรือหนี้สินของเกษตรกรได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด และนำที่ดินไปจัดให้แก่เกษตรกรรายอื่นได้เข้าทำประโยชน์ต่อไป โดยไม่ได้กำหนดให้มีมาตรการชดเชยสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หรือชดเชยมูลค่าพืชผลอาสินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่ยังคงอยู่ในที่ดินดังกล่าวแต่อย่างใด กรณีดังกล่าวย่อมไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรหรือทายาทของเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินอยู่เดิมที่สุจริต แต่ต่อมามีเหตุที่ทำให้ต้องสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินเพียงเพราะเหตุที่ประสงค์จะประกอบอาชีพอื่น ไม่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมอีกต่อไป เป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติความเป็นเกษตรกร และไม่มีทายาทหรือทายาทไม่มีคุณสมบัติที่จะรับโอนสิทธิหรือเข้ารับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินต่อไปเนื่องจากไม่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด

ในส่วนของมาตรการชดเชยสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐนั้น แม้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 9 จะกำหนดให้มีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อใช้จ่ายเป็นทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งการใช้จ่ายเงินของกองทุนในกรณีดังกล่าวนี้จะสามารถกระทำได้ตามระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2550 ข้อ 6 (1) ง. ที่กำหนดให้จ่ายเงินกองทุนได้ตามลักษณะของรายจ่ายหมุนเวียนสำหรับกิจการอื่นๆ ตามที่ได้รับอนุมัติจาก คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายก็ตาม แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราใดกำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจ่ายค่าชดเชยสิทธิการเข้าทำประโยชน์ให้แก่เกษตรกรที่ประสงค์จะคืนสิทธิและส่งมอบการครอบครองที่ดินกลับคืน ส.ป.ก. ไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาศัยอำนาจตามมาตรา 19 (12) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนด

นโยบาย มาตรการ ขอบบังคับหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนกำหนดกิจการหรือระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อมีมติในคราวประชุม ครั้งที่ 4/2557 วันที่ 27 พฤศจิกายน 2557 อนุมัติหลักการให้จ่ายค่าชดเชยสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐได้ก็ตาม และแม้ต่อมาจะได้มีคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ 2294/2557 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจ่ายค่าชดเชยสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สั่ง ณ วันที่ 12 ธันวาคม 2557 โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2550 และออกสืบเนื่องจากมติ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 4/2557 วันที่ 27 พฤศจิกายน 2557 โดยมีเหตุผลเพื่อเป็นการลดและแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนมือโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และทำให้สิทธิในที่ดินกลับคืน ส.ป.ก. อย่างสมบูรณ์ แต่่นโยบายดังกล่าวยังคงไม่มีการขับเคลื่อนและดำเนินการให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมเนื่องจากติดปัญหาข้อกฎหมายว่า ส.ป.ก. มีอำนาจดำเนินการดังกล่าวได้หรือไม่เพียงไร

4. ปัญหาการโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิในที่ดินเอกชน

การโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิที่ดินของ ส.ป.ก. สามารถแยกออกได้เป็น 3 กรณี กล่าวคือ

กรณีที่หนึ่ง การโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 7/2544 วันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้เฉพาะกับที่ดินของรัฐที่ยังไม่ได้ทำสัญญาเช่า หรือเช่าซื้อจาก ส.ป.ก. เท่านั้น

กรณีที่สอง การโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536 ซึ่งระเบียบดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 30 วรรคหก ที่กำหนดให้สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรมกำหนด ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้กับการเช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เท่านั้น

กรณีที่สาม การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมสำหรับที่ดินที่บุคคลได้รับโอนกรรมสิทธิ์ไปโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ที่กำหนดห้ามมิให้เกษตรกรที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ปรากฏว่านับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 จนถึงปัจจุบันกลับยังไม่มีกฎกระทรวงที่ออกตามความในบทบัญญัติมาตรา 39 ใช้บังคับแต่อย่างใด

การพยายามเสนอร่างกฎกระทรวง ฉบับที่.. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกและ โอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยร่างกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดหลักการมีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ

1. กำหนดให้ทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิได้รับมรดกในที่ดินต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 เนื่องจากไม่ต้องการให้ที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตกได้แก่ทายาทโดยธรรมซึ่งไม่มีคุณสมบัติความเป็นเกษตรกรตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้เป็นการเฉพาะ

2. กำหนดให้ทายาทโดยธรรมที่จะมีสิทธิรับที่ดินไว้มีลำดับแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจำกัดให้ทายาทผู้มีสิทธิรับที่ดินไว้ให้มีได้เพียงคนเดียว และในกรณีที่มีทายาทหลายคนและตกลงกัน ไม่ได้ว่าทายาทคนใดจะเป็นผู้ได้รับสิทธิในที่ดินให้ที่ดินนั้นโอนไปยัง ส.ป.ก. เนื่องจากไม่ต้องการให้ที่ดินถูกแบ่งแยกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยจนไม่เพียงพอแก่การประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงครอบครัวซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6) พิจารณาร่างกฎกระทรวงดังกล่าวแล้วมีความเห็นออกเป็น 2 ฝ่าย เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522 ข้อ 13 (2) จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 39 ที่บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายรวมถึงสิทธิที่เกิดจากการเช่าซื้อเช่า หรือเช่าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนตามที่ระบุไว้ในนิยามมาตรา 4 ที่ดินดังกล่าวนี้จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิไปยังบุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่กำหนดในกฎกระทรวงเท่านั้น การที่จะออกกฎกระทรวงตามมาตรา 39 เพื่อวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือการโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. ย่อมกระทำไม่ได้ แต่จะต้องออกโดยมิให้ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจะต้องไม่ขัดกับมาตรา 39 ด้วย ตามบันทึก เรื่อง หรือข้อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน (การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกและการโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (เรื่องเสร็จที่ 35/2526))

ต่อมา ส.ป.ก. เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวนความเห็นและเสนอหลักเกณฑ์การตกทอดทางมรดกสำหรับที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งกำหนดให้การตกทอดของที่ดินและสิทธิในกองมรดกจะพิจารณาแยกต่างหากจากกัน โดยให้ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินที่แบ่งแยกไม่ได้และตกทอดไปยังคนๆ เดียวแต่สิทธิในกองมรดกให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6) ได้พิจารณาคำขอทบทวนแล้วมีมติยืนตามความเห็นเดิม เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงอาศัยอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522 ข้อ 14 (2) เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) พิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวซึ่งที่ประชุมใหญ่มีมติยืนตามความเห็นเดิม ตามบันทึก เรื่อง การขอทบทวนปัญหาการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (เรื่องเสร็จที่ 436/2536)

จะเห็นได้ว่าเหตุที่ไม่สามารถออกกฎกระทรวงตามบทบัญญัติมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ขึ้นใช้บังคับได้ เนื่องจากมีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญในเรื่องของการกำหนดคุณสมบัติของทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกในที่ดิน เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้มีการจัดลำดับทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิรับมรดกไว้แล้ว และในขณะเดียวกันคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดคุณสมบัติไว้โดยเฉพาะว่าต้องเป็นเกษตรกรเท่านั้น จึงเป็นประเด็นปัญหาในการออกกฎกระทรวงที่ไม่อาจกำหนดคุณสมบัติของทายาทโดยธรรมที่จะมีสิทธิได้รับมรดกสิทธิให้มีเนื้อหาหรือบทบัญญัติที่แตกต่างไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ และในขณะเดียวกันกฎกระทรวงดังกล่าวก็จะมีเนื้อหาหรือบทบัญญัติที่แตกต่างไปจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่ได้ เช่นเดียวกัน ปัญหาดังกล่าวจึงเกิดมีขึ้นกับกรณีที่เกษตรกรซึ่งได้ชำระค่าเช่าซื้อที่ดินเอกชนจาก ส.ป.ก. ครบถ้วนแล้ว และ ส.ป.ก. ได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชนตามสัญญาเช่าซื้อให้แก่เกษตรกรไปแล้ว ต่อมาหากเกษตรกรผู้นั้นตายลงกรรมที่ดินจึงไม่อาจเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนให้แก่ทายาทของเกษตรกรได้ เนื่องจากยังไม่แน่ชัดว่าทายาทโดยธรรมคนใดจะมีสิทธิได้รับมรดกในที่ดินดังกล่าวต่อจากเจ้ามรดก ด้วยเหตุที่ยังไม่มีกฎกระทรวงรองรับในการดำเนินการ ซึ่งการจะออกกฎกระทรวงกำหนดสิทธิของทายาทโดยธรรมให้แตกต่างไปจากที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ได้นั้นไม่อาจกระทำได้ การกำหนดหลักเกณฑ์การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมให้แตกต่างกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต้องพิจารณาถึงลำดับศักดิ์ของกฎหมายด้วย จึงกระทำได้แต่เฉพาะในกฎหมายลำดับชั้นพระราชบัญญัติเท่านั้น

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 มีเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาเกษตรกรซึ่งประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าใช้จ่ายในอัตราสูงเกินสมควร เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบเช่าที่ดิน จึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อสนองนโยบายรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งมีการปรับปรุงแก้ไข 2 ครั้ง ได้แก่ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 และใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน เป็นระยะเวลายาวนานกว่า 40 ปี แต่ปัญหาความยากจนและการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรยังไม่หมดสิ้นไปสมดังเจตนารมณ์และเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว สามารถสรุปสภาพปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาการจัดซื้อที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อำนาจในการจัดซื้อที่ดินเอกชนตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 จำกัดให้ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินได้เฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่สามารถจัดซื้อที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินได้ ซึ่งการกำหนดเขตท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ตามมาตรา 25 กำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาอย่างน้อย 1 ปี และเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานว่าจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้มีผลบังคับใช้ในทางกฎหมาย แต่การซื้อขายที่ดินระยะเวลากลับมีผลต่อราคาการซื้อขายที่ดินในท้องตลาด ซึ่งราคาที่ดินจะถูกปรับหรือเปลี่ยนแปลงให้มีมูลค่าสูงขึ้นตามระยะเวลาหรือสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดเงื่อนไขจำกัดอำนาจให้ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินได้เฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดินเช่นนี้ ทำให้การจัดซื้อที่ดินเป็นไปอย่างล่าช้าไม่สามารถนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินได้ นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อราคาที่ดินที่ได้เจรจาตกลงกันไว้

หากเจ้าของที่ดินที่เคยยินยอมขายที่ดินให้ ส.ป.ก. เปลี่ยนใจไม่ยินยอมขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. ไม่ว่าจะด้วยเหตุเพราะไม่อาจรอขั้นตอนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินได้ หรือมีเอกชนรายอื่นมาซื้อที่ดินในระหว่างรอขั้นตอนการตราพระราชกฤษฎีกา ย่อมส่งผลกระทบต่อพื้นที่ที่คาดว่าจะนำมาปฏิรูปที่ดินและแผนที่แนบท้ายร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ทำให้รัฐต้องสูญเสียพื้นที่ที่คาดว่าจะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จะนำไปจัดให้แก่เกษตรกรเพื่อแก้ไขปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรได้ นอกจากนี้ ส.ป.ก. ยังไม่ใช้บังคับมาตรการเวนคืนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้ไม่สามารถจัดหาที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้

1.2 ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของรัฐในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น

การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำกัดไว้เฉพาะสำหรับประกอบเกษตรกรรมทั่วไป หรือเลี้ยงสัตว์ใหญ่ เพื่อใช้สำหรับประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ตลอดจนเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ตามมาตรา 4 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เท่านั้น การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ใช้อำนาจตามมาตรา 19 (12) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการขอใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีศักยภาพในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าการใช้ประโยชน์ในทางการเกษตร เช่น การสำรวจทรัพยากรธรรมชาติ การสำรวจแร่ การทำเหมืองแร่ หรือการปิโตรเลียม เป็นต้น ระเบียบดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นกฎที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหวังให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งจะกระทำมิได้ภายใต้ขอบอำนาจแห่งกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้เท่านั้น เมื่อกิจการที่เกี่ยวข้องกับการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ตามกฎหมายอื่น ไม่ใช่กิจการเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามนิยามความหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 และไม่เข้าเงื่อนไขตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดให้เป็นกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า จึงเป็นการออกระเบียบโดยใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

1.3 ปัญหาการชดเชยสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรม โดย ส.ป.ก. ได้รับมอบพื้นที่มาดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2536 วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 และวันที่ 1 มีนาคม 2537 กำหนดให้ ส.ป.ก. นำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เหมาะสมแก่การเกษตร และเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 ให้แก่ราษฎรที่ครอบครองทำกินในที่ดินอยู่ก่อนแล้ว และจำกัดผู้ที่จะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้เฉพาะผู้มีคุณสมบัติเป็น “เกษตรกร” ตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น การออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 จึงเป็นเพียงการรับรองราษฎรที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐอยู่ก่อนแล้วให้ได้เอกสารสิทธิโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เท่านั้น ซึ่งก่อนที่ ส.ป.ก. จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ราษฎรกลุ่มนี้ได้ปรับปรุงและพัฒนาพื้นที่จากสภาพป่ากลายเป็นพื้นที่ที่สามารถประกอบเกษตรกรรมได้ นอกจากนี้ยังต้องใช้ต้นทุนในการประกอบเกษตรกรรมและยังมีพืชผลอาสินของการประกอบเกษตรกรรมหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นอยู่ในพื้นที่ด้วย แต่หากต่อมาเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาต ประสงค์จะประกอบอาชีพอื่น หรือไม่อาจประกอบเกษตรกรรมต่อไปได้ โดยไม่มีทายาทหรือทายาทไม่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด กลับถือเป็นการสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยไม่ได้กำหนดมาตรการชดเชยสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไว้ กรณีดังกล่าวย่อมไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรหรือทายาทของเกษตรกรที่ต้องสิ้นสุดสิทธิในที่ดินเพราะเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

1.4 ปัญหาการโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิในที่ดินเอกชน

การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมสำหรับที่ดินที่บุคคลได้รับโอนกรรมสิทธิ์ไปโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 แต่ปรากฏว่านับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กลับยังไม่มีการออกกฎกระทรวงที่ออกตามความในบทบัญญัติมาตรา 39 ใช้บังคับแต่อย่างใด เนื่องจากมีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญในเรื่องของการกำหนดคุณสมบัติของทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกในที่ดิน เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้มีการจัดลำดับทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิรับมรดกไว้แล้ว และในขณะที่เดียวกันคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดคุณสมบัติไว้โดยเฉพาะว่าต้อง

เป็นเกษตรกรเท่านั้น จึงเป็นประเด็นปัญหาในการออกกฎกระทรวงที่ไม่อาจกำหนดคุณสมบัติของ ทายาทโดยธรรมที่จะมีสิทธิได้รับมรดกสิทธิให้มีเนื้อหาหรือบทบัญญัติที่แตกต่างไปจากประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ เมื่อเกษตรกรซึ่งได้ชำระค่าเช่าซื้อที่ดินเอกชนจาก ส.ป.ก. ครบถ้วนแล้ว และ ส.ป.ก. ได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชนตามสัญญาเช่าซื้อให้แก่เกษตรกรไปแล้ว ต่อมาหาก เกษตรกรผู้นั้นตายลงกรรมที่ดินจึงไม่อาจเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนให้แก่ทายาทของเกษตรกรได้ เนื่องจากยังไม่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งการจะ ออกกฎกระทรวงกำหนดสิทธิของทายาทโดยธรรมให้แตกต่างไปจากที่ประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์กำหนดไว้ได้นั้น ไม่อาจกระทำได้

2. ข้อเสนอแนะ

เพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง ตลอดจนเพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เกิดผลสัมฤทธิ์สมดังเจตนารมณ์ ในการแก้ไขปัญหาเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือไม่มีที่ดินทำกินเพียงพอแก่การครองชีพ ให้ได้มี ที่ดินทำกินที่ดินเป็นของตนเองให้เพียงพอแก่การครองชีพ โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สมควรเป็นอย่างยิ่งที่จะดำเนินการแก้ไขกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อแก้ไขปัญหา ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น รายละเอียดตามข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

2.1 การจัดซื้อที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อำนาจในการจัดซื้อที่ดินเอกชนของ ส.ป.ก. จำกัดอยู่แต่เฉพาะที่ดินในเขตปฏิรูป ที่ดินเท่านั้น ไม่สามารถจัดซื้อที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินได้ ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อให้การจัดซื้อที่ดินมีประสิทธิภาพจึงเสนอให้แก้ไข พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อให้อำนาจ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินได้ และให้ถือว่าที่ดินที่จัดซื้อนั้นเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ตามมาตรา 25 ทวิ ที่ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้กับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรได้ ตามมาตรา 30 เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา 25 อีก นอกจากนี้ ยังต้องแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 27 เพื่อให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปทำการ อันจำเป็นเพื่อการสำรวจ รังวัด ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนว

หรือสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินได้ ตลอดจนตรวจรังวัดไม้ และกระทำกรอย่างอื่น
 แก่สิ่งที่เกิดขวางการสำรวจรังวัดในที่ดินบริเวณที่จะดำเนินการจัดซื้อนอกเขตปฏิรูปที่ดินด้วย
 และเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 19 (2) เพื่อให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจ
 หน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการ
 จัดซื้อที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินด้วย เพื่อให้สามารถจัดซื้อที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้
 อย่างทันท่วงที สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง
 หรือมีไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้ทันกับสภาพปัญหาและสอดคล้องกับแนวนโยบายด้านที่ดิน
 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และดำเนินการ
 ให้เกษตรกรมีสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ดังนี้

ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 29/1 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
 เกษตรกรรม พ.ศ. 2518

“มาตรา 29/1 เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจ
 จัดซื้อที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งเจ้าของที่ดินประสงค์จะขายเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
 เกษตรกรรมได้ และให้ถือเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามมาตรา 25 ทวิ”

ให้ยกเลิกความในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 พ.ศ. 2518 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 27 ในที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้
 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจรังวัดได้ แต่ต้องให้เจ้าของหรือผู้
 ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน

(2) ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนวในกรณี
 ต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในของผู้ใด ก็ให้มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานได้ตามความจำเป็น

เมื่อมีความจำเป็นและโดยสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้
 และกระทำกรอย่างอื่นแก่สิ่งที่เกิดขวางการสำรวจรังวัดได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการที่จะ
 ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด

ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร”

ให้ยกเลิกความใน (2) ของมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
 เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(2) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน

ตามมาตรา 29 และมาตรา 29/1 และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามมาตรา 30”

การแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ย่อมส่งผลดีต่อมาตรการจัดหาที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ส.ป.ก. ไม่ควรใช้บังคับกฎหมายเฉพาะการจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่สมัครใจขายให้เท่านั้น แต่ควรใช้บังคับมาตรการเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ถือครองเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดอย่างจริงจังเช่นเดียวกับสาธารณรัฐไต้หวันและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เพื่อนำที่ดินมาจัดสรรหรือกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเพียงพอแก่การครองชีพ สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายสามารถแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรได้

2.2 การบริหารจัดการที่ดินของรัฐในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น

การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ใช้อำนาจตามมาตรา 19 (12) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 ถือเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายมอบให้อำนาจไว้ และไม่ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จึงเสนอให้ยกเลิกระเบียบฉบับดังกล่าวข้างต้น

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตามมาตรา 36 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นจะมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างหลากหลายตามประเภทและความเหมาะสมของที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบเกษตรกรรม เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย หรือเพื่อกิจการสาธารณูปโภคที่จำเป็นหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกร หากที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มีทรัพยากรธรรมชาติติดมากับที่ดินดังกล่าวแล้ว ส.ป.ก. ย่อมเป็นผู้มีสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในที่ดินดังกล่าวนั้นด้วยการจะนำที่ดินซึ่งมีทรัพยากรธรรมชาติไปจัดแก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรทำประโยชน์ด้วยการประกอบเกษตรกรรมย่อมไม่คุ้มค่าและไม่เหมาะสมกับสภาพของที่ดิน การยินยอมให้เอกชนนำทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นจะเป็นประโยชน์และเหมาะสมกับสภาพที่ดินยิ่งกว่า ซึ่งการยินยอมให้เอกชนนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์นั้น เป็นเพียงการยินยอมในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเท่านั้น ซึ่งเอกชนยังคงมีหน้าที่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ด้วย จึงเสนอ

ให้แก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อให้อำนาจ ส.ป.ก. ยินยอมให้เอกชนนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่นได้ ดังนี้

ให้ยกเลิกความในวรรคห้า ของมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตามวรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเข้า เช่าซื้อ ซื้อ เข้าทำประโยชน์ หรือยินยอมให้ใช้ประโยชน์ได้ตามขนาดการถือครองที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ตลอดจนหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ต่อไปนี้”

(1) เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

(2) เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยในการประกอบเกษตรกรรม หรือประกอบกิจการสนับสนุนเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(3) เพื่อใช้สำหรับกิจการสาธารณูปโภค

(4) เพื่อนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ตามกฎหมายอื่น”

การแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ก่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เกษตรกร สถาบันเกษตรกร หรือผู้ประกอบการ สามารถขอใช้ประโยชน์ในที่ดินได้โดยถูกต้องตามประเภทหรือกิจการที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเกิดความเหมาะสมตามสภาพและความเหมาะสมของที่ดิน

2.3 การขดเชยสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

กรณีเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยได้รับมอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 หากต่อมาไม่ประสงค์จะเป็นเกษตรกร หรือไม่อาจประกอบเกษตรกรรมต่อไปได้ โดยไม่มีทายาทหรือทายาทไม่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ให้ถือเป็นการสิ้นสิทธิในที่ดินโดยไม่มีกำหนดมาตรการขดเชยสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินกรณีดังกล่าวไว้ ย่อมไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรหรือทายาทของเกษตรกร ดังนั้น เพื่อให้ ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินที่เกษตรกรหรือทายาทของเกษตรกรไม่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมนำมาดำเนินการโดยจัดให้แก่เกษตรกรรายอื่นได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินต่อไป สมควรกำหนดมาตรการขดเชยสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยใช้จ่ายจากเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งตามมาตรา 9 แห่ง

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2550 บัญญัติรองรับการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ เพื่อดำเนินการดังกล่าวไว้แล้ว นอกจากนี้ยังต้องเพิ่มเติมอำนาจให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายค่าชดเชยสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามมาตรา 19 (1) วรรคด้วย จึงสมควรแก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ดังต่อไปนี้

ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 31/1 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

“มาตรา 31/1 ในกรณีที่ดินที่ได้รับจัดการที่ดินตามมาตรา 30 ไม่ประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมในที่ดินต่อไป หรือไม่มีทายาทโดยธรรมตามมาตรา 39 เข้ารับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เกษตรกรหรือทายาทโดยธรรมจะคืนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยขอรับค่าชดเชยจาก ส.ป.ก. ก็ได้

การคืนสิทธิและการจ่ายค่าชดเชยตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เกษตรกรหรือทายาทโดยธรรมของเกษตรกรคืนสิทธิตามวรรคหนึ่ง ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรอื่นตามพระราชบัญญัตินี้”

ให้ยกเลิกความใน (10) ของมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(10) กำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพย์สิน หนี้สินของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร และการจ่ายค่าชดเชยสิทธิการเข้าทำประโยชน์ให้แก่เกษตรกรหรือทายาทโดยธรรม ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่นๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน”

การไม่กำหนดมาตรการชดเชยสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไว้ ก่อให้เกิดปัญหาการซื้อขายที่ดิน โดยฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมาย การแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ก่อให้เกิดผลดีสามารถป้องกันการซื้อขายที่ดินของ ส.ป.ก. โดยฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมายได้ในระดับหนึ่ง

2.4 การโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิในที่ดินเอกชน

การไม่มีกฎกระทรวงออกภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งมาตรา 39 ใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน เนื่องจาก ส.ป.ก. พยายามเสนอร่างกฎกระทรวงเพื่อจำกัดทายาทโดยธรรมที่จะมีสิทธิได้รับที่ดินไว้มีลำดับแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะไม่ต้องการให้ที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตกให้แก่ทายาทโดยธรรมซึ่งไม่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ หรือไม่ต้องการให้ที่ดินถูกแบ่งแยกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรม ซึ่งการจำกัดลำดับทายาทโดยธรรมของเกษตรกรที่จะมีสิทธิได้รับที่ดินที่บุคคลได้รับโอนกรรมสิทธิ์ไปจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่อาจกระทำได้ในกฎหมายลำดับชั้นกฎกระทรวง จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติเท่านั้น เช่น บทบัญญัติในมาตรา 4 และมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2492 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2526 ได้กำหนดนิยามคำว่า “ทายาทผู้มีสิทธิ” และจำกัดสิทธิของทายาทในการได้รับบำนาญพิเศษไว้โดยเฉพาะให้แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เพื่อให้การกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งแยก โอน หรือตกทอดทางมรดกในที่ดินแก่ทายาทโดยธรรมให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยยึดหลักการรับมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และหลักการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของทายาทโดยธรรมของเกษตรกรผู้จะมีสิทธิได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องมีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรและถือครองที่ดินไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยกำหนดทายาทโดยธรรมไว้ 5 ลำดับเท่านั้น โดยให้คู่สมรสและบุตรเป็นผู้มีสิทธิอันดับแรก ถัดมาเป็นบิดาหรือมารดา ถัดมาเป็นพี่น้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถ้าลำดับใดมีบุคคลมากกว่าหนึ่งคนและที่ดินไม่สามารถแบ่งแยกให้พอทำกินได้ก็จะคัดเลือกให้ทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิได้รับที่ดินไว้เพียงคนเดียว ทายาทโดยธรรมที่ได้ที่ดินไปต้องชดเชยค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมอื่นทุกคนในลำดับเดียวกันตามส่วนแห่งมรดกที่ผู้นั้นมีสิทธิจะได้รับ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม่มีทายาทโดยธรรมที่เป็นเกษตรกรหรือมีแต่ไม่ยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขในการต้องชำระค่าทดแทน ก็จะกำหนดให้โอนที่ดินนั้นมาเป็นของ ส.ป.ก. โดย ส.ป.ก. จะชำระราคาที่ดินให้เพื่อนำไปแบ่งเป็นมรดกระหว่างทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไป จึงสมควรแก้ไข

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ดังนี้

ให้ยกเลิกความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับโอนกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการแบ่งแยก โอน หรือตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทายาทโดยธรรมต้องเป็นเกษตรกรและมีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการกำหนด และมีขนาดการถือครองที่ดินไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ทายาทโดยธรรมมีห้าลำดับเท่านั้น แต่ละลำดับมีสิทธิได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินก่อนหลัง ดังต่อไปนี้

- (1) คู่สมรส
- (2) บุตร หรือบุตรของบุตร โดยอาศัยสิทธิในการรับมรดกแทนที่
- (3) บิดาหรือมารดา
- (4) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน
- (5) พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน

ตราบใดที่มีทายาทโดยธรรมซึ่งยังมีชีวิตอยู่ในลำดับหนึ่งๆ ที่ระบุไว้ตามวรรคสาม ทายาทโดยธรรมผู้ที่อยู่ในลำดับถัดลงไปไม่มีสิทธิในที่ดินเลย เว้นแต่ ทายาทโดยธรรมลำดับ (1) และ (2) ให้ถือเป็นทายาทโดยธรรมลำดับเดียวกัน

ถ้าทายาทโดยธรรมลำดับเดียวกันมีมากกว่าหนึ่งคน และไม่สามารถแบ่งแยกที่ดินให้แก่ทายาทโดยธรรมทุกคนในลำดับเดียวกันเพื่อประกอบเกษตรกรรมได้ ให้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นให้แก่ทายาทโดยธรรมลำดับเดียวกันเพียงคนเดียว และทายาทโดยธรรมที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินต้องชดใช้ค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมลำดับเดียวกันทุกคนตามส่วนแห่งสิทธิในที่ดินนั้น

ในกรณีที่ไม่มีทายาทโดยธรรมตามวรรคสาม หรือมีแต่ไม่อาจตกลงกันได้ ให้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นมาเป็นของ ส.ป.ก. และให้ทายาทโดยธรรมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนจาก ส.ป.ก. ตามส่วนแห่งสิทธิในที่ดินนั้น”

การแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ก่อให้เกิดผลดีต่อทายาทของเกษตรกรผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชนจาก ส.ป.ก. ไปแล้วให้ทายาทมีสิทธิเข้ารับมรดกในที่ดินต่อจากเจ้ามรดกได้ และกรมที่ดินสามารถเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนให้แก่ทายาทของเกษตรกรได้

บรรณานุกรม

- กองนิติการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์). *รวมความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. กรุงเทพมหานคร : ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- โกสินทร์ สายแสงจันทร์. (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์). *พัฒนาการเกษตรของไต้หวัน*. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โอเดียนสโตร์.
- จิระภร วชิราภากร. (2549). *การจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
- ไชยวงศ์ ชูชาติ. (2554). *ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่นคงไปสู่เกษตรกรไทย ผู้ยากจน*. กรุงเทพมหานคร : ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- ทิวา เงินยวง. (2531). *กฎหมายเศรษฐกิจ*. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เทียมทัน อุณหะสุวรรณ. (2538). *การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
- ทศพล สมพงษ์. (2541). *การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2540). *การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475*. กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2538). *กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน*. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม.
- ประดิษฐ์ มัชฌิมา. (2519). *การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น*. กรุงเทพมหานคร : แพร์พิทยา.
- ปิยาพร อรุณพงษ์. (2555). *คู่มือการปฏิรูปที่ดิน*. กรุงเทพมหานคร : เดือนตุลา.
- พินิต สุวรรณะชญ. (2528). *การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2521). *ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดเกษมสุวรรณ.
- สำนักวิชาการและแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2557). *รายงานประจำปี 2557 Annual Report 2014*. กรุงเทพมหานคร : สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.

สรรเสริญ อัจจุตมานัส. (2544). *ปัญหาการบุกรุกทำลายป่ากับการแก้ไขโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หลวงประดิษฐมนูธรรม. (2517). *เค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ*. กรุงเทพมหานคร : ประจักษ์การพิมพ์.

Hung-chao Tai. (1974). *Land Reform and Politics a Comparative Analysis*. London England : University of California Press.





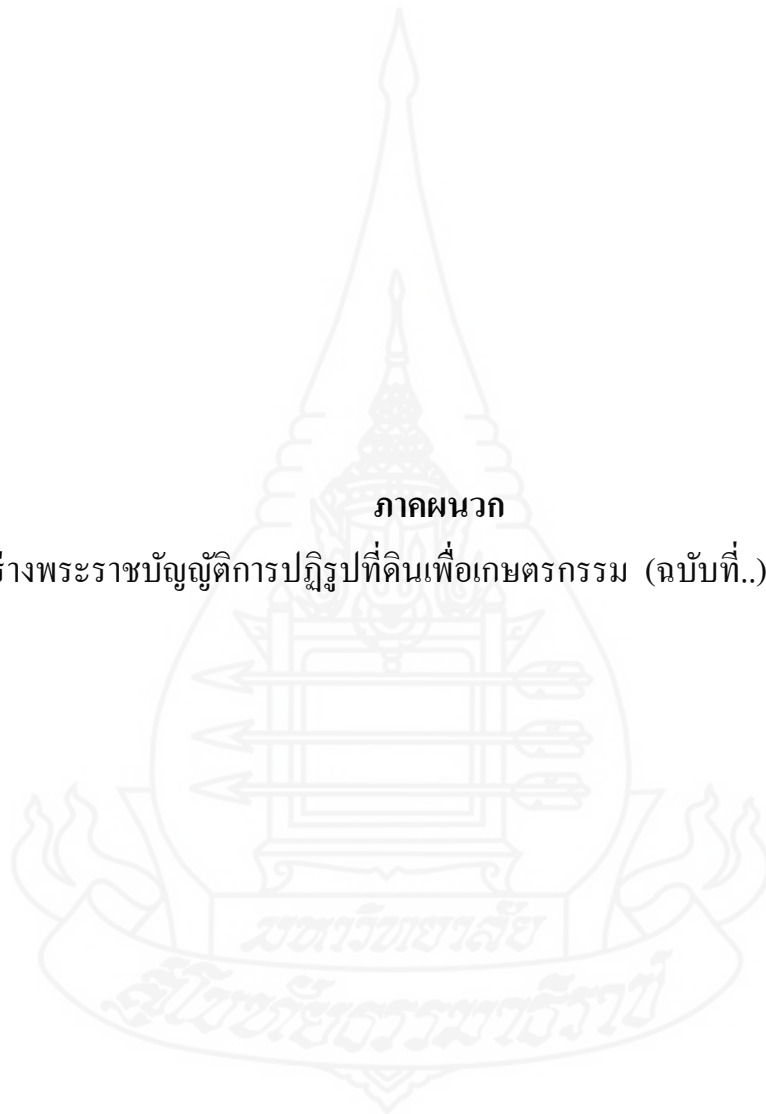
ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

ภาคผนวก

ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่..) พ.ศ.



บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่..)
พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
ดังต่อไปนี้

- (1) แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 19)
- (2) แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งต้องปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 27)
- (3) กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดิน (เพิ่มเติมมาตรา 29/1)
- (4) แก้ไขเพิ่มเติมประเภทและวิธีการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 30 วรรคห้า)
- (5) กำหนดมาตรการในการจ่ายค่าชดเชยสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (เพิ่มเติมมาตรา 31/1)
- (6) แก้ไขเพิ่มเติมการโอนและตกทอดทางมรดกสิทธิกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 39)

เหตุผล

โดยที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ในเรื่องของการจัดซื้อที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำกัดอำนาจให้ ส.ป.ก. จัดซื้อได้เฉพาะที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจ สมควรเพิ่มเติมให้อำนาจ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินได้ รวมถึงแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการกำหนดมาตรการเพื่อดำเนินการดังกล่าว และเพิ่มเติมให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ที่ได้จัดซื้อที่ดินนอกเขตนั้นด้วย ที่ดินที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินบางแห่งมีสภาพหรือศักยภาพไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรมเนื่องจากมีทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่นที่สำคัญ หากนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้จะก่อให้เกิดประโยชน์ยิ่งกว่าประกอบเกษตรกรรม จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมให้อำนาจ ส.ป.ก. จัดที่ดินประเภทนี้ได้ด้วย การที่เกษตรกรซึ่งได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินแต่ต่อมาไม่ประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมอีกต่อไป เสียชีวิตหรือทุพพลภาพจนไม่อาจประกอบเกษตรกรรมต่อไปได้เป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติและต้องสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินสมควรกำหนดมาตรการในการจ่ายค่าชดเชยเพื่อความเป็นธรรม ตลอดจนการโอนหรือตกทอดทางมรดกในกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสม จึงจำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัตินี้

(ร่าง)

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่..)

พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....
โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

.....
.....
มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่..) พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 19 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

- (1) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (2) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา 29 และมาตรา 29/1 และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามมาตรา 30”
- (3) พิจารณาการกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

(4) พิจารณาอนุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี

(5) พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร

(6) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข โภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร

(7) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน

(8) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิต และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืม โดยอนุมัติรัฐมนตรี

(10) กำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพย์สิน หนี้สินของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร และการจ่ายค่าชดเชยสิทธิการเข้าทำประโยชน์ให้แก่เกษตรกรหรือทายาทโดยธรรม ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่นๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน

(11) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

(12) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 27 ในที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจรังวัดได้ แต่ต้องให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน

(2) ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนวในกรณีที่ต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในของผู้ใด ก็ให้มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานได้ตามความจำเป็น

เมื่อมีความจำเป็นและโดยสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้ และกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งทีถัดขวางการสำรวจรังวัดได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการที่จะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายน้อยที่ดิน

ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร”

มาตรา 5 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 29/1 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

“มาตรา 29/1 เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งเจ้าของที่ดินประสงค์จะขายเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ และให้ถือเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามมาตรา 25 ทวิ”

มาตรา 6 ให้ยกเลิกความในวรรคห้า ของมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน

“นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตามวรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ เข้าทำประโยชน์ หรือยินยอมให้ใช้ประโยชน์ได้ตามขนาดการถือครองที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ตลอดจนหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ต่อไปนี้

(1) เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

(2) เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยในการประกอบเกษตรกรรม หรือประกอบกิจการสนับสนุนเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(3) เพื่อใช้สำหรับกิจการสาธารณูปโภค

(4) เพื่อนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ตามกฎหมายอื่น”

มาตรา 7 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 31/1 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

“มาตรา 31/1 ในกรณีที่ดินที่เกษตรกรซึ่งได้รับการจัดที่ดินตามมาตรา 30 ไม่ประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมในที่ดินต่อไป หรือไม่มีทายาทโดยธรรมตามมาตรา 39 เข้ารับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เกษตรกรหรือทายาทโดยธรรมจะคืนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยขอรับค่าชดเชยจาก ส.ป.ก. ก็ได้

การคืนสิทธิและการจ่ายค่าชดเชยตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เกษตรกรหรือทายาทโดยธรรมของเกษตรกรคืนสิทธิตามวรรคหนึ่ง ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรอื่นตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา 8 ให้ยกเลิกความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับโอนกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการแบ่งแยก โอน หรือตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทายาทโดยธรรมต้องเป็นเกษตรกรและมีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการกำหนด และมีขนาดการถือครองที่ดินไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ทายาทโดยธรรมมีห้าลำดับเท่านั้น แต่ละลำดับมีสิทธิได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินก่อนหลัง ดังต่อไปนี้

- (1) คู่สมรส
- (2) บุตร หรือบุตรของบุตรโดยอาศัยสิทธิในการรับมรดกแทนที่
- (3) บิดาหรือมารดา
- (4) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน
- (5) พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน

ตราบใดที่มีทายาทโดยธรรมซึ่งยังมีชีวิตอยู่ในลำดับหนึ่งๆ ที่ระบุไว้ตามวรรคสาม ทายาทโดยธรรมผู้ที่อยู่ในลำดับถัดลงไปไม่มีสิทธิในที่ดินเลย เว้นแต่ทายาทโดยธรรมลำดับ (1) และ (2) ให้ถือเป็นทายาทลำดับเดียวกัน

ถ้าทายาทโดยธรรมลำดับเดียวกันมีมากกว่าหนึ่งคน และไม่สามารถแบ่งแยกที่ดิน ให้แก่ทายาทโดยธรรมทุกคนในลำดับเดียวกันเพื่อประกอบเกษตรกรรมได้ ให้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นให้แก่ทายาทโดยธรรมลำดับเดียวกันเพียงคนเดียว และทายาทโดยธรรมที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินต้องชดเชยค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมลำดับเดียวกันทุกคนตามส่วนแห่งสิทธิในที่ดินนั้น

ในกรณีที่ไม่มีทายาทโดยธรรมตามวรรคสาม หรือมีแต่ไม่อาจตกลงกันได้ ให้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นมาเป็นของ ส.ป.ก. และให้ทายาทโดยธรรมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนจาก ส.ป.ก. ตามส่วนแห่งสิทธิในที่ดินนั้น”



ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางสาวพัชรี พันธุ์รอด
วัน เดือน ปีเกิด	4 กรกฎาคม 2524
สถานที่เกิด	อำเภอเขาย้อย จังหวัดเพชรบุรี
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2546
สถานที่ทำงาน	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพชรบุรี
ตำแหน่ง	นิติกรชำนาญการ

