



ปัญหาและอุปสรรคค่านโยบายและกฎหมาย

นโยบายเป็นสิ่งที่กำหนดแนวทางในการดำเนินงาน ส่วนกฎหมายให้อำนาจในการดำเนินงานตามนโยบาย ทั้งสองสิ่งจึงมีความสำคัญยิ่งในการดำเนินงาน แต่ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งนโยบายและกฎหมายต่างเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญและมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันเป็นอย่างมาก

1. ปัญหาและอุปสรรคค่านโยบาย

นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเนื่องมาจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ

1.1 การขาดความจริงใจของรัฐบาลต่อนโยบายการปฏิรูปที่ดิน ในที่นี้ศึกษาการกำหนดค่านโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลทุกชุดตั้งแต่เริ่มดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยจะเริ่มจากรัฐบาลชุดที่ 36 จนถึงรัฐบาลชุดที่ 39

รัฐบาลชุดที่ 36

รัฐบาลชุดนี้เป็นรัฐบาลผสมระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ 8

พรรค ควบกัน คือ

1. พรรคธรรมสังคมนี ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 45 คน
2. พรรคชาติไทย ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 28 คน
3. พรรคกิจสังคม ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 18 คน
4. พรรคสังคมนิยมประชาชน ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 16 คน
5. พรรคสันติชน ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 8 คน

6. พรรคประชากรธรรม ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 6 คน
7. พรรคไท ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4 คน
8. พรรคพลังประชาชน ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 คน

การที่รัฐบาลชุดนี้เป็นรัฐบาลผสมและหัวหน้าคณะรัฐบาลเป็นเพียงหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงในสภาผู้แทนราษฎรเพียง 18 เสียง จึงต้องผสมกับพรรคการเมืองต่าง ๆ จำนวนมาก ทำให้ต้องมีการแบ่งผลประโยชน์กันมากเช่นกัน และเป็นผลให้รัฐบาลอยู่ในตำแหน่งไม่ได้นาน¹ เรื่องนี้บุคคลในคณะรัฐบาลยอมรับว่าที่รัฐบาลชุดนี้จึงมีนโยบายในลักษณะของการเตรียมหาเสียงกับประชาชนด้วยโครงการที่เห็นผลอย่างรวดเร็ว คือ โครงการผันเงินสู่ชนบทที่ใช้งบประมาณในปี 2518 เป็นจำนวน 2,500 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2519 อีก 3,500 ล้านบาท โดยรัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจกับการปฏิรูปที่ดินเลย จะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นรายตำบลต่อเมื่อใดกระทรวงการกำหนดเขตกรรมสิทธิ์และออกเอกสารสิทธิ์ครบถ้วนแล้ว ซึ่งการดำเนินการนี้จะต้องใช้เวลานานถึง 4 ปี แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่ต้องการปฏิรูปที่ดินในเวลานั้น และจะทำการปฏิรูปที่ดินก็ต่อเมื่อมีการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินครบถ้วนซึ่งถ้าจะนำปฏิรูปก็จะต้องจ่ายเงินค่าชดเชยที่ดินนั้นอีก

นอกจากนี้ในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ 6/2518 ซึ่งมีนายทวิช กลิ่นประทุม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรองนายกรัฐมนตรี ได้มีมติให้รับหลักการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในที่ป่าคามพื้นที่ซึ่ง

¹ อมร รัชชาติยศ, ทฤษฎีการจัดตั้งรัฐบาลผสม (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสารมวลชน, 2519), หน้า 6-7.

กรมป่าไม้กำหนดให้ ทั้ง ๆ ที่ในการประชุมคณะกรรมการชุดเดียวกันนี้ครั้งที่ 4/2518 นายทวิช กลิ่นประทุม เองเป็นผู้ชี้ให้เห็นว่าการดำเนินงานในที่ดิน เอกชนเป็นสิ่งที่จำเป็นและควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเร็ว และไต่ถามถึงความสำคัญของการปฏิรูปที่ดินที่จะต้องดำเนินการสำรวจวางแผนปฏิรูปที่ดินให้แล้วเสร็จในเวลา 3 ปี แต่ นายทวิช กลิ่นประทุม ได้ถูกปลดออกจากตำแหน่งในคณะรัฐบาลก่อนที่จะสิ้นสุ อายุของรัฐบาลรักษาการ ภายหลังที่มีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร

การที่รัฐบาลชุดที่ 36 ไม่ได้กำหนดให้งานปฏิรูปที่ดินเป็นงานหลักแสดงว่า ไม่มีความตั้งใจที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเลย เพียงแต่ต้องการไปก่อนตาม กฎหมาย และยังเน้นการออกเอกสารสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญของการ ปฏิรูปที่ดินของรัฐ ควบคู่กันที่ที่ดินเหล่านั้นมีผู้ถือกรรมสิทธิ์ การที่รัฐจะนำมาปฏิรูปได้ ต้องจัดซื้อหรือเวนคืน และการดำเนินการนั้นยังทำให้มีเอกสารสิทธิ์กระจายอยู่ ในที่ดินของรัฐทั่วไป พื้นที่ดำเนินการจึงไม่ต่อเนื่องกันเป็นเหตุให้เกิดความลำบาก ล้าช้าในการพัฒนา เพราะพื้นที่ไม่ติดต่อกันและยังมีผลให้ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ เรียกร้องให้พวกเขาได้รับควย

รัฐบาลชุดที่ 37

รัฐบาลชุดนี้เป็นรัฐบาลผสมเช่นกันประกอบด้วยพรรคการเมืองต่าง ๆ 7 พรรค ดังนี้คือ

1. พรรคประชาธิปัตย์	มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	114 คน
2. พรรคชาติไทย	มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	56 คน
3. พรรคธรรมสังคมน	มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	28 คน
4. พรรคสังคมนิยม	มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	8 คน

หัวหน้าคณะรัฐบาลชุดนี้ คือ มรว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรค
 ประชาธิปัตย์ ซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและเป็นพรรคที่กำหนดให้
 การปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายสำหรับเกษตรกรโดยเฉพาะ แม้ว่าจะมีรัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหัวหน้าพรรคชาติไทย โดยมี นายไกรสร ตันติพงษ์
 สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการ ซึ่งมีผลให้
 พลตรี ประมวล อภิเรณูสาร รัฐมนตรีว่าการได้ดำรงตำแหน่งประธาน
 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมแต่มิใช่ นายไกรสร ตันติพงษ์ เป็นผู้ปฏิบัติ
 หน้าที่แทน แสดงถึงเจตนาของพรรคประชาธิปัตย์ที่จะคุมงานปฏิรูปที่ดิน แต่
 เนื่องจากรัฐบาลชุดนี้ดำรงตำแหน่งในระยะเวลาที่สั้นมาก ทำให้ผลงานไม่อาจ
 บรรลุเป้าหมายการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรจำนวน 40,000 - 50,000 ครอบครัว
 ได้ ความจริงใจของรัฐบาลชุดนี้จึงพิจารณาได้จากจำนวนเงินงบประมาณที่เพิ่มขึ้นจาก
 35 ล้านบาท เป็นกว่าสองร้อยล้านบาท โดยในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูป
 ที่ดินเพื่อเกษตรกร ครั้งที่ 4/2519 ซึ่งมี นายไกรสร ตันติพงษ์ เป็นประธาน
 ได้ให้มีการเสนอปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานซึ่งเป็นเรื่องงบประมาณและ
 อัตรากำลัง ต่อมาจึงมีการเพิ่มทั้งงบประมาณและอัตรากำลัง และในการประชุม
 ครั้งที่ 9/2519 พลตรี ประมวล อภิเรณูสาร ได้ให้ข้อสังเกตในเรื่องขนาด
 ถังครอง การตั้งกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้แสดงให้เห็น
 ว่ารัฐบาลนี้มีความจริงใจในการปฏิรูปที่ดินมากกว่ารัฐบาลชุดก่อน

รัฐบาลชุดที่ 38

รัฐบาลชุดนี้เป็นรัฐบาลที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินแต่งตั้งขึ้นมี
 นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดให้การปฏิรูปที่ดินเป็น
 นโยบายหลักของรัฐบาล โดยมีการแต่งตั้ง เลขาธิการนายกรัฐมนตรีให้เป็นผู้ช่วยเหลือ
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมรับผิดชอบเกี่ยวกับโครงการปฏิรูปที่ดิน

และให้มีอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 60/2520 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2520
ดังนี้ คือ

1. ควบคุมดูแลการปฏิบัติและติดตามผลงานในโครงการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
2. มีอำนาจสั่งการไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
3. มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติและติดตามผลงานที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

จากคำสั่งดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เลขาธิการนายก มีอำนาจมากมายในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน และยังได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกด้วย นอกจากการแต่งตั้งเลขาธิการนายกรัฐมนตรีให้มีอำนาจควบคุมการปฏิรูปที่ดินและเป็นกรรมการปฏิรูปที่ดินแล้ว รัฐบาลนี้ยังได้มีการแถลงข่าวเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินทางสื่อมวลชนเป็นระยะ ๆ บ่อยยิ่งกว่ารัฐบาลชุดก่อน ๆ โดยมุ่งจะใช้การปฏิรูปที่ดินสร้างความมั่นคงให้แกชาติและต่อต้านคอมมิวนิสต์¹ ซึ่งจุดนี้เองที่อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลกระทำให้เป้าหมายการปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนทิศทางไป โดยที่รัฐบาลพยายามแสดงปริมาณเนื้อที่ปฏิรูปที่ดินจำนวนมาก แต่การดำเนินการในที่ดินเอกชนมีปัญหาทางด้านกฎหมายและงบประมาณ ดังนั้นรัฐบาลจึงให้นำที่ดินของรัฐซึ่งเป็นที่ถูกรายล้อมรุกเข้าไปจนเสื่อมสภาพแล้ว โดยให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสำรวจทำแผนที่ให้รู้ว่าใครยึดครองที่ดินส่วนใดอยู่ และให้ออกเอกสารการอนุญาตให้เขาทำประโยชน์

¹ เสริมศักดิ์ เทพาคำ, "การปฏิรูปที่ดินกับความมั่นคงของชาติ," บรรยาย ณ หอประชุมเล็ก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในการสัมมนาเรื่อง การปฏิรูปที่ดินและบทบาทของผู้นำการเปลี่ยนแปลง 16 พฤษภาคม 2520.

ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่เป็นประโยชน์แก่การประกอบอาชีพของเกษตรกร เพราะแม้แต่นำไปเป็นหลักค้ำประกันสินเชื่อกับสถาบันการเงินเพื่อนำเงินมาปรับปรุงการผลิตก็ไม่อาจทำได้ แต่รัฐบาลกลับแถลงข่าวการแจกเอกสารนี้แก่ราษฎรอย่างครึกโครม และต้องการให้แจกแก่ราษฎรทุกอาชีพ¹

การใช้การปฏิรูปที่ดินเป็นการประชาสัมพันธ์ผลงานของรัฐบาลว่าให้ความสนใจกับปัญหาของเกษตรกร เพื่อเป็นการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในสงครามแย่งชิงประชาชน โดยไม่ไ้มองปัญหาความเดือดร้อนที่แท้จริงอาจเนื่องมาจากการที่บุคคลิกภาพของบุคคลในคณะรัฐบาลซึ่งเป็นที่รู้กันดีว่าเป็นนักต่อต้านคอมมิวนิสต์ ดังนั้นการกำหนดเป้าหมายงานปฏิรูปที่ดินจึงกำหนดไว้สูงเกินกว่าความสามารถที่จะดำเนินการได้ หากพิจารณางบประมาณที่รัฐบาลชุกนี้อนุมัติให้เป็นเครื่องประกอบงานที่กระทำจึงเป็นเพียงการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นและไม่ไ้ดำเนินการทางค้ำอื่น นอกจากนั้นสภาพพื้นที่ของรัฐส่วนใหญ่ยังมีสภาพไม่เหมาะสมกับการทำการเกษตร ซึ่งจะต้องใช้งบประมาณสูงมากในการพัฒนา การเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการปฏิรูปที่ดินในที่เอกชนไปดำเนินการในที่ดินของรัฐ เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ชี้ให้เห็นความจริงใจของรัฐบาลต่อปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร เคิมสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมได้วางแผนการดำเนินงานในที่ดินเอกชนช่วงปี 2520-2529 เอาไว้ โดยกำหนดการดำเนินงานปีละ 500,000 ไร่ และเพิ่มขึ้นทุกปี ๆ ละ 500,000 จนครบ 5 ปี โดยจะปฏิรูปที่ดินเฉพาะการซื้อขาย และการจัดเกษตรกรเช่าทำกินให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี สำหรับอำเภอที่มีเนื้อที่เช่ามากกว่า 40,000 ไร่ และอำเภอที่มีเนื้อที่เช่าระหว่าง 20,000 - 40,000 ไร่จะดำเนินการให้เสร็จภายใน 2 ปี แต่รัฐบาลชุกนี้ได้เปลี่ยนเป้าหมายไปดำเนินการในที่ดินของรัฐ และดำเนินการ

¹ สยามรัฐ (6 กุมภาพันธ์ 2520) : 1.

ในที่กินเอกชนสำหรับปี 2520 เฉพาะที่กินพระราชทาน และในปี 2521 อีก 3 แสนไร่ ตามเป้าหมายเดิมที่กำหนดไว้แต่ไม่ได้ดำเนินการคืบหน้าตั้งแต่รัฐบาลชุดที่ 37 รัฐบาลชุดนี้หากมีความตั้งใจจริงที่จะทำการปฏิรูปที่ดินแล้วจะทำได้ดีกว่า รัฐบาลชุดที่ 38 เสียอีกเนื่องจากเป็นรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติมีเสถียรภาพของ คณะรัฐบาลสูงมากควยการสนับสนุนของสมาชิกสภานิติบัญญัติ

รัฐบาลชุดที่ 39

รัฐบาลชุดนี้เป็นรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติ มีพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้แถลงนโยบายทางคานเศรษฐกิจ โดยให้การปฏิรูปที่ดิน ช่วยให้เกษตรกรที่กินประกอบอาชีพ แต่เนื่องจากรัฐบาลนี้ช่วงการบริหารงานสั้น จึงไม่เน้นการปฏิรูปที่ดินเพราะเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้เวลา การดำเนินนโยบาย เกี่ยวกับเกษตรกรจึงเน้นไปในโครงการที่ให้ผลตอบแทนรวดเร็ว เช่น โครงการ จัดหมู่บ้านตัวอย่างที่ดำเนินการโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งก็มีผลกับการปฏิรูปที่ดิน เช่นกันโดยในบางจังหวัดได้จัดทำหมู่บ้านตัวอย่างในเขตปฏิรูปที่ดิน เช่นที่จังหวัดชัยนาท จังหวัดนครนายกและปทุมธานี เป็นต้น การกระทำเช่นนี้เพื่อเป็นการปูพื้นฐานแก่ คณะรัฐบาลที่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในการเลือกตั้งที่กำหนดขึ้นหลังสิ้นสุด อายุของรัฐบาลชุดนี้

อย่างไรก็ตาม รองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โทตระกิตย์) ได้ให้ความสนใจแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการร่างใหม่ แต่ไม่ได้ถือว่าเป็นเรื่องเร่งด่วน กฎหมายฉบับนี้จึงไม่ได้นำเข้าสู่สภานิติบัญญัติเพื่อพิจารณาจนกระทั่งสิ้นสุด สมัยของรัฐบาลนี้

1.2 ความสับสนและขาดการต่อเนื่องในนโยบาย

ระยะแรกของการปฏิรูปที่ดินสมัยรัฐบาลชุดที่ 36 นโยบาย การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินต้องการทำแปลงตัวอย่างการปฏิรูปที่ดินสำเร็จรูปตามโครงการ

สหกรณ์และดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่เอกชน โดยเน้นการดำเนินการในที่ดิน พระราชทานควบคู่กันไปด้วย รัฐบาลชุดต่อมาคือชุดที่ 37 เน้นการดำเนินการในที่ดินเอกชน 3 แสนไร่ และที่ดินของรัฐ 7 แสนไร่ โดยจะจัดให้เกษตรกรเข้าอยู่อาศัยก่อนในที่ดินก่อนแล้วจึงดำเนินการพัฒนาต่าง ๆ ต่อไป และดำเนินการปฏิรูปที่ดินสมบูรณ์แบบเพื่อให้เป็นตัวอย่างในที่ดินพระราชทานและที่ดินของรัฐบางส่วน นโยบายของรัฐบาลชุดที่ 38 ต้องการปฏิรูปที่ดินให้ได้ 1 ล้านไร่ ในปี 2520 โดยการรวมเอาโครงการจัดที่ดินให้เกษตรกรในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รวมเข้ากับโครงการปฏิรูปที่ดิน อาทิเช่น โครงการสหกรณ์นิคม โครงการจัดที่ดินของกรมป่าไม้และกรมพัฒนาที่ดิน เป็นต้น โดยลดจำนวนเนื้อที่ดำเนินการในที่ดินเอกชนซึ่งรัฐบาลชุดที่ 37 กำหนดไว้ 3 แสนไร่ ให้เหลือเพียงเฉพาะที่ดินพระราชทาน 47,111 ไร่¹ โดยเน้นดำเนินการสำรวจการถือครองที่ดินให้เสร็จภายในเดือนมิถุนายน 2520² เพื่อจัดเกษตรกรเข้าอยู่อาศัยและมอบเอกสารสิทธิการเข้าทำประโยชน์ชั่วคราวให้ ส่วนการปฏิรูปที่ดินสมบูรณ์แบบจะดำเนินการในปีต่อไป และได้กำหนดเป้าหมายดำเนินการปี 2521 เป็นเนื้อที่ 2 ล้านไร่ โดยแยกออกเป็นที่ดินเอกชน 3 แสนไร่ ที่ดินของรัฐ 1 ล้าน 7 แสนไร่ ส่วนรัฐบาลชุดที่ 39 ได้มีนโยบายการปฏิรูปที่ดินตรงกันข้ามกับนโยบายของรัฐบาลชุดที่ 38 โดยสิ้นเชิง กล่าวคือ รัฐบาลนี้ไม่ต้องการนำที่ดินของรัฐ คือ ที่ป่ามาจัดแบ่งให้เกษตรกรโดยที่ยังไม่มีการปรับปรุง และให้ระงับการแจกเอกสารสิทธิการทำประโยชน์ นายกรัฐมนตรีจะไปแจกเอกสารสิทธิเมื่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินได้ดำเนินการพัฒนาเรียบร้อยแล้ว

¹ รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ครั้งที่ 4/2520 วันที่ 24 มีนาคม 2520.

² รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ครั้งที่ 3/2520 วันที่ 14 มีนาคม 2520.

แล้วเพื่อให้เกษตรกรสามารถเลี้ยงตัวเองได้¹

จากนโยบายของรัฐบาลทั้ง 4 ชุดที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายเปลี่ยนแปลงไปทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนรัฐบาล ขาดการดำเนินงานที่ต่อเนื่อง มีผลให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติต้องเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานตลอดเวลา ซึ่งเป็นสาเหตุของความล่าช้าและก่อให้เกิดความล้มเหลวในการปฏิบัติงาน²

ความสับสนและขาดการต่อเนื่องในนโยบายประกอบกับการขาดความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินให้แก่เกษตรกรก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูปที่ดินดังนี้คือ

1. เกิดความสับสนในการดำเนินกิจกรรมการปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดความหมายของการปฏิรูปที่ดินครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย เช่น การปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การพัฒนาอาชีพ การปรับปรุงทรัพยากรการผลิตและจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น รัฐบาลสมัยหนึ่งต้องการให้ทำการสำรวจวางแผนให้เสร็จภายในเวลา 3 ปี รัฐบาลอีกชุดหนึ่งต้องการให้เน้นการปฏิรูปที่ดินสมบูรณ์แบบเพื่อเป็นตัวอย่าง รัฐบาลอีกชุดหนึ่งกลับต้องการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินให้ครอบคลุมเนื้อที่จำนวนมาก ๆ การขาดความต่อเนื่องในนโยบายทำให้การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินและเลยหลักการปฏิรูปที่ดิน โดยดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ

¹ รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 12/2520 วันที่ 12 ธันวาคม 2520.

² คำให้สัมภาษณ์ของ นายสุทธิพร จีระพันธุ์, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน ส.ป.ก., สาร ส.ป.ก. (เมษายน 2522) : 4.

เช่น มีโครงการสร้างถนนทั้งที่ดำเนินการเสร็จแล้วและอยู่ในระหว่างดำเนินการ ซึ่งใช้เงินงบประมาณจำนวน 72,346,216 บาท ในขณะที่มีแผนงานจัดซื้อที่ดินเอกชน ใน 9 จังหวัดภาคกลาง คือ นครนายก นครปฐม พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี อุทัยธานี และปราจีนบุรี ในกำหนดวงเงิน 46,323,323 บาท¹

3. นโยบายการชำระราคาค่าทดแทนที่ดินเป็นอุปสรรคในการสร้างแรงจูงใจให้เจ้าของที่ดินขายที่ดินให้แก่รัฐ เนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดวิธีชำระราคาค่าทดแทนที่ดิน ในกรณีจัดซื้อและเวนคืนไว้ไม่แตกต่างกันมากนักดังกล่าวถึงวิธีการชำระราคาค่าทดแทนที่ดินไว้ในบทที่ 2 โดยที่หากเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมจ่ายตามราคาที่ ส.ป.ก. กำหนดและรอขายเมื่อมีการเวนคืนก็คงได้ค่าตอบแทนที่ใกล้เคียงกัน แม้วากฎหมายจะระบุวิธีการชำระเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินไว้แตกต่างกันอย่างชัดเจน กรณีจัดซื้อหรือเวนคืนในมาตรา 35 ก็ตาม ประกอบกับการขาดนโยบายที่แน่ชัดที่จะดำเนินการเวนคืนที่ดินเป็นสาเหตุหนึ่งของการไม่ยอมขายที่ดินของเจ้าของที่ดิน เนื่องจากหากรอพ้นระยะเวลา 3 ปี ที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 28 เจ้าของที่ดินจะสามารถทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินนั้นได้ ดังนั้นวิธีการชำระราคาค่าทดแทนที่ดินแก่เจ้าของที่ดินจึงควรกำหนดให้แตกต่างกันในกรณีจัดซื้อหรือเวนคืน

4. เนื่องจากนโยบายการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเลือกดำเนินการเพียงบางท้องที่และยังกำหนดระเบียบการคัดเลือกเกษตรกรที่มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน โดยให้เกษตรกรซึ่งเป็นลูกจ้างประกอบเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึงผู้หาเลี้ยงชีพด้วยการรับจ้างทำการเกษตรแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่ได้เช่าที่ดินเพื่อประกอบการเกษตรจากเจ้าของที่ดิน บุคคลผู้ไรที่ดินทำกินนี้ไม่มีแม่แต่ที่เขา ซึ่งจะได้รับการจัด

¹ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, สรุปผลงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า 4-7.

ที่ดินในอันคับคองจากผู้เช่าที่ดิน ทำให้ส่วนใหญ่ผู้ไรที่ดินทำกินซึ่งเป็นปัญหาสำคัญเช่นกัน ไม่ได้รับการจัดที่ดิน เนื่องจากที่ดินมีจำกัดเฉพาะเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งเลือกดำเนินการ เพียงบางแห่งหากนำบุคคลเหล่านี้ไปจัดลงเขตปฏิรูปที่ดินท้องที่อื่นก็ยังไม่ได้รับการพิจารณา ภายหลังจากบุคคลในท้องที่นั้นแล้ว และอาจไม่ได้รับการจัดให้เขาทำกินในเขต ปฏิรูปที่ดินใดเลยก็เป็นได้ การแก้ไขปัญหานี้จึงต้องพิจารณาให้บุคคลเหล่านี้ได้มี โอกาสรับการจัดที่ดินใหม่มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องหามาตรการ อื่นเพื่อรองรับแรงงานของบุคคลเหล่านี้ไปพร้อมกันด้วย

5. ปัญหาการจัดเกษตรกรรมลงแปลงในที่ดินของรัฐ เกิดขึ้นเนื่องจาก นโยบายการดำเนินงานขาดความเด็ดขาด ทำให้เจ้าหน้าที่ตอประนีประนอมกับ เจ้าที่ดินรายใหญ่ซึ่งมักเป็นผู้มีอิทธิพลชักชวนการปฏิรูปที่ดิน ลักษณะการประนีประนอม กระทำโดยพยายามจัดที่ดินให้แก่ครอบครัวผู้บุกรุกโคครอบครองที่ดินจำนวนใกล้เคียง กับที่เคยครอบครองอยู่เดิมทง ๆ ที่คนเหล่านี้จัดไม่ได้ว่าเป็นผู้เช่า ผู้ไรที่ดินทำกิน หรือผู้ที่มีที่ดินไม่พอทำกิน¹ ทำให้อาจเกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้น แล้วเรียก ร้องให้มีการปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากสามารถครอบครองที่ดินได้จำนวนเท่าเดิม

2. ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมาย

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างมาก ทั้งนี้จะเห็นได้ จากการพิจารณาขอเสนอแก้ไขกฎหมายดังกล่าวนับแต่เริ่มดำเนินการปฏิรูปที่ดินมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดการขอแก้ไขดังนี้

¹ สุทธิพร จีระพันธุ์. "ล่าเส้น", สาร ส.ป.ก. (ธันวาคม 2521) : 21.

ตารางแสดงการเปรียบเทียบงบประมาณหมวดต่าง ๆ ในปีงบประมาณ 2518 - 2521

หมวดรายจ่าย	ปี 2518 ยังไม่ได้รับ งบประมาณ ใดใช้จ่าย จากงบกลาง	ไ้รับงบประมาณ 2519		ไ้รับงบประมาณปี 2520		ไ้รับงบประมาณปี 2521	
		ไ้รับ	จ่ายจริง	ไ้รับ	จ่ายจริง	ไ้รับ	จ่ายจริง
เงินเดือน	0	3,393,700	1,155,449	11,827,400	7,153,780	27,900,400	21,477,965
ค่าจ้างประจำ	0	715,300	287,196	1,744,400	702,230	4,038,500	2,239,563
ค่าจ้างชั่วคราว	708,400	9,160,500	2,561,290	7,578,900	3,607,190	7,897,000	8,424,457
ค่าตอบแทน	67,400	997,400	233,335	2,786,600	1,201,980	2,906,400	2,201,382
ค่าใช้สอย	900,000	7,688,000	2,959,152	15,940,800	12,083,770	24,904,600	26,160,886
ค่าสาธารณูปโภค	0	0	0	0	0	0	0
ค่าวัสดุ	127,000	1,797,000	6,266,948	6,055,200	2,744,860	10,357,800	6,937,459
ค่าครุภัณฑ์	557,300	5,966,600	5,713,632	30,751,800	10,273,200	12,707,215	9,623,000
ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	0	0	2,979,734	3,000,000	70,000	4,000,000	0
เงินอุดหนุน	0	0	0	460,000,000	453,730,200	0	0
รายจ่ายอื่น ๆ	0	6,120,000	3,044,300	0	0	200,000,000	188,874,800
รวม	2,712,500	35,838,500	20,201,038	539,685,100	491,567,210	294,711,915	265,939,512

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ปี พ.ศ. 2518 ได้มีการเสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ถึง 3 ครั้ง
ด้วยกัน คือ

1. สำนักงานปฏิรูปที่ดินได้เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรมครั้งที่ 4/2518 วันที่ 29 ตุลาคม 2518 ขอแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา
ต่าง ๆ ดังนี้

มาตรา 5 เพิ่มเติมให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรัฐมนตรี
รักษาการด้วยและให้รัฐมนตรีว่าการทุกคนที่ปรากฏในกฎหมาย รักษาการในส่วนที่
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวงเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยรวดเร็ว
และคล่องตัวยิ่งขึ้น

มาตรา 11 ทวิ ให้เขตปกครองใหม่ที่แยกออกไปจากเขตปกครองเดิม
ที่เป็นเขตปฏิรูปที่ดินคงเป็นเขตปฏิรูปที่ดินโดยให้ความวรรค 2 มาตรา 11 มาใช้
บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 12 ให้เพิ่มเติมกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตำแหน่ง
ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน ให้ย้ายรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการและมี
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานคณะกรรมการ

มาตรา 13 เพิ่มเติมกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดโดยตำแหน่งที่เกี่ยวข้อง
กับการปฏิรูปที่ดิน ให้มีผู้แทนเกษตรกรเข้าร่วมเป็นกรรมการ 5 คน และมีปฏิรูป
ที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขาธิการ

มาตรา 13 ทวิ ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินกรุงเทพมหานคร

มาตรา 26 ทวิ ให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในบริเวณที่ดินของรัฐเฉพาะเขต
ใดและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในที่ซึ่ง
มีผู้บริจาคให้ ส.ป.ก. โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเฉพาะแปลงพร้อมด้วยมีแผนที่
แนบท้ายประกาศ

มาตรา 35 เพิ่มอัตราการจัดซื้อ กำหนดคอกเบี้ยพันธบัตรไม่เกินร้อยละ 4 ต่อปี และมีระยะเวลาไถ่ถอนคืน 20 ปี

มาตรา 36 การกำหนดราคาทดแทนให้เฉลี่ยไม่เกิน 1 ใน 3 ของผลรวมของราคาที่ดินปานกลางที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ราคาที่ดินปานกลางที่เสียภาษีบำรุงท้องที่และจำนวน 2.5 เท่าของมูลค่าผลผลิต

2. สำนักงานปฏิรูปที่ดินได้เสนอในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 5/2518 วันที่ 26 พฤศจิกายน 2518 กำหนดให้ทำการเวนคืนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาต่อคณะกรรมการชุกฉิ่งกล่าวเห็นว่าไม่สมควรแก้ไข

3. สำนักงานปฏิรูปที่ดินได้ขอแก้ไขกฎหมายต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินในการประชุมครั้งที่ 6/2518 วันที่ 30 ธันวาคม 2518 ให้รัฐบาลนำเงินเข้ามาสมทบเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ และให้นำผลประโยชน์ใด ๆ อันได้จากเงินกองทุน การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน การจัดการทรัพย์สินของกองทุนหรือทรัพย์สินที่มีผูกพันรวมไว้ในเงินกองทุน

การเสนอขอแก้ไขกฎหมายทั้ง 2 ครั้ง ในปีนี้ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีการเตรียมนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา แต่นายกรัฐมนตรี มรว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน อำนาจบริหารของรัฐบาลชุกฉิ่งกล่าวจึงสิ้นสุดลงและการแก้ไขกฎหมายยังไม่เกิดขึ้น

ปี พ.ศ. 2519

การขอแก้ไขพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินในสมัยนี้ดำเนินการโดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินได้เสนอรายละเอียดการแก้ไขต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งได้รับความเห็นชอบและนำเสนอคณะรัฐมนตรีและผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ก่อนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้มีการปฏิรูปการ

ปกครองแผ่นดินเกิดขึ้นเสียก่อน พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงไม่ได้มีการแก้ไข สำหรับ
รายละเอียดการขอแก้ไขนั้นดังนี้

มาตรา 5 มาตรา 10 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 13 ทวิ และ
มาตรา 35 คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นชอบด้วยกับร่างที่เสนอมานความเห็นชอบของ
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงให้คงไว้ตามที่เคยขอแก้ไขในปี 2518

มาตรา 9 วรรค 3 และวรรค 4 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
เกษตรและสหกรณ์การเกษตรกำหนดระเบียบการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรมและให้กระทรวงการคลังสามารถนำเงินกองทุนไปหากอกผลได้

มาตรา 22 วรรค 1 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศรายงาน
รับ-จ่ายเงินกองทุน

มาตรา 23 วรรค 3 ให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพียงบางส่วนของเขตอำเภอ
ได้ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินมีอำนาจกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินได้หากมีความจำเป็น
และเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกร

มาตรา 29 ทวิ ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อที่ดินตามเนื้อที่ซึ่งมีผู้เสนอขาย
ได้ทั้งหมด

มาตรา 30 ให้เกษตรกรสามารถเช่าซื้อที่ดินของรัฐได้

มาตรา 34 ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นพระราชกฤษฎีกา
กำหนดเขตเวนคืน

มาตรา 36 วรรค 3 ให้ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้มาโดยประการ
อื่น นอกจากการเวนคืนด้วย

มาตรา 47 ให้ผู้ฝ่าฝืนหรือชักชวนพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา 34
ต้องรับโทษ

เมื่อมีคณะปฏิรูปการปกครองเข้าบริหารราชการแผ่นดินแทนสำนักงานปฏิรูป
ที่ดินไค่นำร่างแก้ไขกฎหมายนี้เสนอที่ปรึกษาฝ่ายการคลัง ฝ่ายเกษตร ฝ่ายคมนาคม
และฝ่ายพาณิชย์ ฝ่ายอุตสาหกรรมของคณะปฏิรูปการปกครองซึ่งได้รับความเห็นชอบ
แต่ได้มีการจัดตั้งคณะรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศเสียก่อนจึงยังไม่มีการแก้ไขกฎหมาย
ในช่วงนั้น ต่อมาสำนักงานปฏิรูปที่ดินไค่นำร่างแก้ไขกฎหมายนี้เสนอต่อที่ประชุม
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน ครั้งที่ 10/2519 วันที่ 5 พฤศจิกายน 2519 เพื่อทบทวน
ใหม่ และคณะกรรมการดังกล่าวได้มีมติให้เสนอแก้ไขตามขั้นตอนเพียงเฉพาะมาตรา
5 และมาตรา 35 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ 2) ขึ้น
ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2519

ปี พ.ศ. 2520

ได้มีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 ถึง
3 ครั้ง ค่ายกันโดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ส.ป.ก. ไค่นำร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ผ่านการพิจารณาของคณะ
กรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2519 มาเสนอต่อคณะกรรมการเร่งรัดงานปฏิรูปที่ดินที่
นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น และคณะกรรมการเร่งรัดการปฏิบัติงานมีความเห็นให้
เสนอแก้ไขเพียงมาตรา 9 วรรค 4 มาตรา 10 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา
16 (3) มาตรา 22 วรรค 1 มาตรา 25 วรรค 3 และมาตรา 36 วรรค 3
โดยเสนอนานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี แต่ได้
มีการปฏิวัติ 7 มีนาคม ขึ้นเสียก่อน ร่างแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ได้พิจารณา

2. สำนักงานปฏิรูปที่ดินไค่นเสนอขอแก้ไขกฎหมายต่อคณะปฏิวัติเพื่อให้
ออกเป็นประกาศคณะปฏิวัติไปยังคั้งแต่คณะปฏิวัติให้ความเห็นว่า ไม่ใช่เรื่องจำเป็น
เร่งด่วนให้รอเสนอรัฐบาลชุดต่อไป สาระของการขอแก้ไขมีดังนี้

มาตรา 29 ได้มีการจัดลำดับความใหม่ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินมีอำนาจซื้อ
หรือเวนคืนที่ดินไค่นทั้งแปลงหากเจ้าของที่ดินไม่ประสงค์จะขอกองสิทธิ์ในที่ดินไว้และให้

มีอำนาจจัดซื้อที่ดินของนิติบุคคลได้

มาตรา 30 ให้เป็นไปตามหลักการที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ
กฤษฎีกาในปี พ.ศ.2519

3. สำนักงานปฏิรูปที่ดินได้เสนอขอแก้ไขกฎหมายต่อคณะกรรมการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุม ครั้งที่ 12/2520 วันที่ 12 ธันวาคม 2520 มีสาระ
ดังนี้คือ

มาตรา 9 วรรค 3 วรรค 4 มาตรา 10 มาตรา 12 มาตรา 13
มาตรา 16(3) มาตรา 25 มาตรา 29 และมาตรา 30 ให้คงไว้ตามที่คณะกรรมการ
กฤษฎีกาเห็นชอบในปี 2519

มาตรา 32 ให้สิทธิตามกฎหมายควบคุมการเช่านาหรือสิทธิคามสัญญาเช่า
หมดไป เมื่อ ส.ป.ก. ได้มาซึ่งที่ดินแปลงใด

มาตรา 36 ให้ตัดข้อความในวรรคที่ 3 ออก และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้กำหนด
ราคาค่าจัดซื้อหรือค่าทดแทนที่ดิน

มาตรา 37 นำวรรค 3 ของมาตรา 36 มาบัญญัติเป็นวรรคแรกของมาตรา
35 ให้ ส.ป.ก. จีอกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้มาไม่ว่าโดยประการใด ๆ

มาตรา 38 ให้การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์
ในการปฏิรูปที่ดินได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม

ปี พ.ศ.2521

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา
แก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีรัฐมนตรีว่า
การกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานและกรรมการอื่นอีก 11 คน เป็นผู้แทน

จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ 220/2521 ลงวัน
วันที่ 28 มิถุนายน 2521 เพื่อทำหน้าที่พิจารณาแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน
ที่เป็นปัญหาและอุปสรรคเสนอคณะรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โทตระกิตย์)
ได้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายกร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินใหม่ แต่ได้
มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก่อนที่จะมีการแก้ไข ร่างพรบ.ฉบับใหม่มีรายละเอียดที่พอ
สรุปได้ดังนี้

1. ปรับปรุงให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนเพื่อเกษตรกรรม
เป็นระบบเดียวกัน โดยยกเลิกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511
แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ.2518 และเพิ่มเติมให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีวัตถุประสงค์เน้น
หนักในการประชาสัมพันธ์การส่งเสริมสหกรณ์ และการรักษาความมั่นคงของรัฐ
ได้ตามความจำเป็น

2. แก้ไขบทนิยาม "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" "สถาบันเกษตรกร"
"เจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง" "บุคคลในครอบครัวเดียวกัน"
และ "รัฐมนตรี" (มาตรา 4)

3. ยกเลิกบทนิยาม "ที่ดินของรัฐ" "เกษตรกร" "การเช่าที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรม" "คาเช่าที่ดิน" (มาตรา 4)

4. เพิ่มบทนิยาม "สำนักงาน"

5. ปรับปรุงการรักษาการตามกฎหมาย (มาตรา 5)

6. ให้หน่วยงานอื่นของรัฐอาจรับมอบหมายให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรมได้โดย ส.ป.ก. (มาตรา 8)

7. ปรับปรุงองค์ประกอบของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฐานะ
ของกองทุน ฯ และการกอนิติสัมพันธ์ในทรัพย์สินของกองทุน (มาตรา 9 และมาตรา 10)

8. แก้ไขให้ไม่ตองทั้ง ส.ป.ก. ในทุกจังหวัด (มาตรา 11)

9. แก้ไของค์ประกอบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (มาตรา 17 และมาตรา 13)
10. เพิ่มคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินกรุงเทพมหานคร
11. ให้ความมั่นคงแก่กรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการอุทธรณ์ (มาตรา 16(3))
12. แก้ไขให้ชัดเจนขึ้นและให้คณะกรรมการกำหนดให้นำที่ดินที่ได้มา โดยการอื่นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินไคควย (มาตรา 19(2))
13. แก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน (มาตรา 20)
14. ปรับปรุงการควบคุมการใช้จ่ายเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา 22)
15. ยกเลิกการให้ยึดเขตอำเภอบนเขตปฏิรูปที่ดินและการเร่งรัดดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่เหมาะสม (มาตรา 25)
16. เพิ่มมาตรการคุ้มครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อป้องกันการบุกรุกและให้อำนาจ ส.ป.ก. ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน
17. ปรับปรุงมาตรการในการป้องกันมิให้ผู้ใดก่อการะผิดที่กินหรือกระทำการให้เสียหายหรือเป็นที่กีดขวางต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา 28)
18. แก้ไขให้ ส.ป.ก. มีอำนาจซื้อที่ดินไคเต็มที่ได้จากเจ้าของที่ดินยอมขายให้ให้จัดซื้อที่ดินของนิติบุคคลไค แก้ไขเพิ่มเติมมาตรการในการอนุญาตให้ที่กินเกินสิทธิตามกฎหมายและวางมาตรการแก้ปัญหากรณีผู้ได้รับอนุญาตให้ที่กินเกินสิทธิถึงแก่ความตาย ตลอดจนการให้อำนาจจัดแปลงที่ดินแทนไค (มาตรา 29)
19. แก้ไขให้อำนาจจัดที่ดินของรัฐไคเหมือนกับการจัดที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืนมาจากเอกชน (มาตรา 30)
20. อนุญาตให้มีการโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ การให้เช่าช่วง และการให้ที่ดินตกทอดทางมรดกกรณีผู้เช่าหรือเช่าซื้อตาย

21. แก้ไขให้สัญญาเช่าในที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือได้มาโดยประการอื่นระงับและกำหนดค่าทดแทน (มาตรา 32)
22. ยกเลิกวรรคสามของมาตรา 36
23. แก้ไขให้ ส.ป.ก. อาจขอให้กรมที่ดินออกโฉนดที่ดินได้ และการได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมตามประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา 37 และ 38)
24. วางมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (มาตรา 38)
25. แก้ไขมาตรการในการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา 39)
26. เพิ่มวิธีการจัดรูปที่ดิน
27. แก้ไขบทกำหนดโทษกรณีชักขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่
28. ให้มีโทษเพื่อเป็นการป้องกันการบุกรุกที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
29. กำหนดบทเฉพาะกาลให้มีสิทธิในที่ดินที่รัฐจัดให้ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นแบบเดียวกัน
30. กำหนดบทเฉพาะกาลให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการปรับปรุงการจัดที่ดินของรัฐตามโครงการต่าง ๆ ให้เป็นแบบเดียวกัน

การพยายามขอแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ตั้งแต่แรกเริ่มมาจนกระทั่งปัจจุบัน แต่ได้รับการแก้ไขเพียง 2 มาตรา ทำให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินมีปัญหาในเรื่องความล่าช้าและต้องหลีกเลี่ยงการดำเนินงานไปกระทำในที่ของรัฐแทนซึ่งพอสรุปปัญหาในการดำเนินงานที่เกิดจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ดังนี้

ก. ปัญหาและอุปสรรคในการจัดซื้อที่ดิน

มาตรา 29 กำหนดให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินมีอำนาจจัดซื้อที่ดินได้เฉพาะส่วนที่เกินกว่าเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าของที่ดินจำนวนมากเสนอขาย

ที่ดินให้แก่สำนักงานปฏิรูปที่ดินทั้งหมด โดยไม่ต้องการคงสิทธิไว้ตามกฎหมายคือ 20 ไร่ ในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ซึ่ง ส.ป.ก. ไม่อาจจัดซื้อตอบสนองความต้องการดังกล่าวได้ ทำให้เจ้าของที่ดินหลายรายไม่ยินยอมที่ดินให้¹ เป็นปัญหาใหญ่ในการดำเนินงานที่เอกชน ซึ่ง ส.ป.ก. ได้พยายามขอแก้ไขกฎหมายหลายครั้งรวมทั้งขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความบทบัญญัติในมาตรานี้ด้วย² แต่ผลก็ยังทำให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินไม่อาจซื้อที่ดินในส่วนที่เจ้าของที่ดินต้องการขายทั้งแปลงได้ ประกอบกับมาตรา 28 กำหนดระยะเวลาการห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิดการระคิตพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไว้เพียง 3 ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ไซ้บังคับ มีส่วนทำให้เจ้าของที่ดินไม่ยอมขายที่ดินให้เพื่อรอให้หมดระยะเวลา 3 ปี โดยที่กฎหมายไม่ได้รับการแก้ไข เมื่อเจ้าของที่ดินไม่ยอมขายที่ดิน มาตรการต่อไปที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินจะกระทำได้คือ การเวนคืนที่ดินตามมาตรา 34 ซึ่งจะต้องกระทำโดยตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีขั้นตอนที่ยุ้งยาก ซึ่งในปี พ.ศ. 2519 คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นให้พระราชกฤษฎีกาประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตเวนคืนด้วย เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินงานแต่ไม่ได้มีการแก้ไขกฎหมายตามความเห็นนั้น และปัญหานี้เชื่อมโยงกับเรื่องการขาดความจริงจังในการดำเนินนโยบายที่จะเวนคืนที่ดินอีกด้วย จึงยังไม่มีการเวนคืนที่ดิน

¹ สุรจิต โขสิวสกุล, "จะซื้อที่ดินมาปฏิรูปได้อย่างไร," สาร ส.ป.ก. (ตุลาคม 2521) : 2.

² รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 11/2520 วันที่ 10 ตุลาคม 2520.

การที่เจ้าของที่ดินผู้ไม่ได้ประกอบการเกษตรด้วยตนเองสามารถครอบครองที่ดินไว้ได้ครบคร่าวละ 20 ไร่ ประกอบกับการกำหนดนโยบายประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพียงบางตำบลในเขตอำเภอที่มีกฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ทำให้เจ้าของที่ดินนอกเขตดำเนินการสามารถดำเนินการแบ่งแยกที่ดินออกไปให้แก่เครือญาติที่มีอายุครบ 20 ปี ได้คนละ 20 ไร่ โดยไม่ได้เป็นผู้ทำการเกษตรเอง ก่อให้เกิดความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ เนื่องด้วยที่ดินเหล่านั้นจะได้นำมากระจายให้แก่ผู้ทำการเกษตรด้วยตนเองแต่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่พอทำกิน ทั้งนี้เพราะที่ดินเพียง 6 ไร่ ในเขตชลประทานภาคกลาง หากมีการจัดธุรกิจใหม่จะทำรายได้ให้ครบคร่าวเกษตรกรในขั้นต้นถึง 24,764 บาท¹ นอกจากนั้นการกำหนดให้เจ้าของที่ดินคงไว้ได้ 20 ไร่ ดังกล่าวยังก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการอื่น เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ระบุแน่ชัด เจ้าของที่ดินจึงสามารถเลือกได้ตามใจชอบว่าต้องการที่ดินส่วนใดของแปลง ปัญหาที่จะเกิดตามมาเพราะเหตุนี้ยังมีอีกกล่าวคือ เมื่อเจ้าของที่ดินกระจายที่ดินให้เครือญาติคนละ 20 ไร่ และในภายหลังเมื่อมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ที่ดิน 20 ไร่เหล่านั้นจะกระจักระจายอยู่ทั่วไป ก่อให้เกิดปัญหาเมื่อทางการเข้าไปจัดบริการสาธารณูปโภค หรือพัฒนาขั้นพื้นฐานแล้ว เจ้าของที่ดินเหล่านั้นจะยินยอมให้ดำเนินการในที่ดินของตนหรือไม่ และรัฐจะสามารถเรียกเก็บค่าบริการที่จัดให้ได้เช่นเดียวกับเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่

ในขณะที่เจ้าของที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินได้ประโยชน์มากแต่เจ้าของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินกลับไม่ได้รับความเป็นธรรมที่เสมอหน้าเพราะกฎหมายห้ามบุคคลเหล่านี้จำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินเป็นเวลา 3 ปี และยังคงแจ้ง

¹ สุขสันต์ สุทธิผลไพมูลย์, เกษตรกร 6 ไร่, เอกสารอัครสำเนา.

การครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานภายในเวลา 90 วัน หากละเมิดจะมีโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท ตามมาตรา 33 และ 48 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ความแตกต่างนี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการต่อต้านการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

มาตรา 35 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การชำระค่าทดแทนที่ดินเดิมกำหนดให้จ่ายเป็นเงินสด และพันธบัตร แต่ในกฎหมายดังกล่าวไม่ได้บัญญัติให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการออกพันธบัตร การจัดซื้อที่ดินในช่วงแรกของการปฏิรูปที่ดินจึงกระทำไม่ได้ แม้ในที่ดินพระราชทานจนกระทั่งเดือนพฤศจิกายน 2519 จึงมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวและออกพันธบัตรปฏิรูปที่ดินเพื่อใช้ซื้อที่ดินได้

มาตรา 4 คำจำกัดความต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เช่น คำว่า "เกษตรกร" เจ้าของที่ดินผู้ประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเอง" สามารถตีความที่ไม่ได้เป็นการสนับสนุนเกษตรกรผู้มีอาชีพเกษตรกรรมอย่างแท้จริงได้ เพราะคำจำกัดความไม่ชัดเจนเพียงพอ เป็นปัญหาอุปสรรคในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในการพิจารณาว่าใครคือผู้ที่สามารถทรงสิทธิตามมาตรา 29 ไว้ได้ตามวรรคไหน

ข. การให้สิทธิในที่ดินแก่เกษตรกร

มาตรา 39 ได้บัญญัติไว้ว่าที่ดินของรัฐจะโอนสิทธิไปมิได้ และที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินจะแบ่งแยกหรือโอนสิทธิไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่ยกทอดทางมรดก การที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ไม่ได้ระบุว่า การได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินจะทำอย่างไร และยังกำหนดการห้ามแบ่งแยกและโอนสิทธิซึ่งเป็นเรื่องนอกเหนือหลักการของเอกสารกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่นนี้มีผลทำให้การพิจารณากำหนดเอกสารกรรมสิทธิ์ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความล่าช้าซึ่งส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการขาดนโยบาย

ที่แน่นอน ซึ่งส่งผลไปยังเกษตรกรเพราะคนเหล่านั้นต้องการได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งสามารถจำหน่ายโอนจำนองได้ อันเป็นการฉีกเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน จึงทำให้เกษตรกรถูกรอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร และนอกจากนี้ มาตรา 36 วรรค 3 บัญญัติไว้แต่เพียงว่า ที่ดินที่ ส.ป.ก. เว้นคืนมาตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับ พ.ศ. 2518 จะให้ ส.ป.ก. ถูกรวมสิทธิ์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ได้กล่าวถึงที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยประการอื่น ดังนั้นที่ดินประเภทนี้เช่น ที่ดินบริจาค ที่ดินพระราชทาน จึงจัดเป็นที่ราชพัสดุซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ทำให้เกิดปัญหาในการนำมาให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ เมื่อเกษตรกรดำเนินการตามเงื่อนไขการได้กรรมสิทธิ์ครบถ้วนแล้วจะต้องมีการโอนที่ดินให้ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงว่าด้วยการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ โดยจะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการที่ดินจะเป็นเหตุให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

นอกจากกฎหมายปฏิรูปที่ดินจะก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนที่สำคัญของการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินแล้ว กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานคือประมวลกฎหมายที่ดินก็มีส่วนทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคด้วย กล่าวคือ วิธีปฏิบัติในการรังวัดสอบเขตที่ดินเพื่อแบ่งแยกในกรณีที่เจ้าของที่ดินประสงค์จะขายหรือโอนที่ดินให้ ส.ป.ก. กำหนดให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงต้องขมาระวังแนวเขตที่ดินของตนก่อนจึงจะรังวัดที่ดินได้ และการนัดหมายใหม่จะรังวัดแนวเขตดำเนินการโดยส่งจดหมายลงทะเบียนตามกำหนดนัด ซึ่งหากเจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่มาก็ทำการรังวัดไม่ได้ และนอกจากนี้การรังวัดสอบเขตจะต้องดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่กรมที่ดินเท่านั้น ทำให้การดำเนินงานต้องล่าช้าเป็นอย่างมาก

ความแตกต่างในกฎหมายต่าง ๆ ที่ให้อำนาจในการจัดที่ดินให้เกษตรกรเป็นสิ่งที่จะต้องพิจารณาคาย กล่าวคือ เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับที่ให้อำนาจจัดที่ดินมีความแตกต่างกันไปในเรื่องสิทธิของเกษตรกรที่ได้รับที่ดิน ขนาดของที่ดิน ความแตกต่างนี้เองทำให้เกษตรกรในเขตโครงการจัดที่ดินของรัฐต่างกัน ชาคความเท่าเทียมกันในสิทธิที่จะได้รับบริการจากรัฐ.