



บทที่ ๒

พระราชบัญญัติและการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๘ โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

๑. เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินโดยการปรับปรุงสิทธิการถือครอง
๒. ให้เกษตรกรใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด
๓. จัดระบบการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้เกิด

ความเป็นธรรมแก่สังคม

๔. เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

คำจำกัดความของคำต่าง ๆ

เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความหมายในพระราชบัญญัติไม่ได้กำหนดลำดับความสำคัญระหว่างการปฏิรูปที่ดินในที่ของรัฐและเอกชน จึงก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินงาน และยังผลให้รัฐบาลยุคหลังหลีกเลี่ยงการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชน ซึ่งหากมีการพิจารณาเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ที่ปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแล้วจะเห็นว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องทำในที่ดินของเอกชนและของรัฐ

"เจ้าของที่ดินผู้ประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเอง" หมายความว่า เจ้าของที่ดินผู้ซึ่งดำเนินการผลิตคานเกษตรกรรม โดยเป็นผู้ลงทุนและได้ผลประโยชน์จากการผลิตนั้นโดยตรงและไม่เป็นผู้ให้เช่าที่ดินนั้น

การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้ทำให้เกิดช่องว่างที่อาจหลีกเลี่ยงได้ในกรณี ที่เจ้าของที่ดินจ้างแรงงานประกอบการเกษตรในที่ดินที่ถือครองอยู่โดยที่ไม่ได้ ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ทำให้สามารถคงสิทธิในที่ดินไว้ได้ 50 ไร่ หรือมากกว่านั้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติซึ่งจะกล่าวต่อไป

"บุคคลในครอบครัวเดียวกัน" หมายความว่า คู่สมรสและผู้สืบสันดานที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

จากความหมายดังกล่าวให้บุคคลที่บรรลุนิติภาวะแต่ยังไม่ได้สมรสและอาศัยอยู่กับบิดามารดาสามารถครอบครองที่ดินที่กระจายมาจากบิดา มารดา และสามารถคงสิทธิไว้ได้ตามมาตรา 29 ซึ่งทำให้การกระจายที่ดินเพื่อความ เป็นธรรมเกิดขึ้นได้ยาก

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

กฎหมายมาตรา 12 - 24 กำหนดให้คณะกรรมการทั้ง 2 ชุดดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ขอบบังคับในการปฏิบัติ งานและควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. การกำหนดให้ดำเนินการในรูปนี้ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานซึ่งจะได้อธิบายละเอียดในบทต่อไป นอกจากนี้ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดยังขาดอำนาจตำแหน่งในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอีกด้วย

การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

มาตรา 25 กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยไม่ชักช้าและให้ทำการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและวางโครงการเพื่อปฏิรูปที่ดินทั่วราชอาณาจักรให้เสร็จภายใน

3 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเสนอใช้ การกำหนดเช่นนี้โดยไม่ไต่ถามให้แน่ชัดว่าจะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้ครบถ้วนตามความหมายที่ให้ไว้ในกฎหมายหรือให้สำเร็จในชั้นตอนใดที่นอกเหนือจากการสำรวจวางโครงการจัดที่ดินข้างต้น เช่นเดียวกับมาตรา 28 ที่กำหนดว่าภายในระยะเวลา 3 ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 บังคับ ซึ่งแสดงถึงเจตนารมณ์ที่จะให้เกิดความสะดวกในการจัดซื้อที่ดินในช่วงระยะเวลา 3 ปีแรก แต่ไม่ได้กำหนดว่าสำนักงานปฏิรูปที่ดินจะต้องดำเนินการจัดซื้อในที่ดินเอกชน ให้ได้ทั้งหมดทุกเขตที่ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินครบ 3 ปี นอกจากนี้มาตรา 34 กลับระบุวิธีการเวนคืนให้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นการกระทำที่มีขั้นตอนล่าช้าและก่อให้เกิดปัญหาในการจัดซื้อที่ดินที่จะกล่าวในบทต่อไป

อำนาจจัดซื้อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา 29 กำหนดให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินมีสิทธิซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินผู้ไม่ได้ทำการเกษตรด้วยตนเองหรือทำเพียงเล็กน้อยได้เฉพาะส่วนที่เกินกว่า 20 ไร่เท่านั้น การกำหนดเช่นนี้ขัดกับหลักการปฏิรูปที่ดินว่าผู้ทำการเกษตรเท่านั้นควรจะเป็นผู้ถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการจัดซื้อที่ดินอีกด้วย การกำหนดเช่นนี้โดยไม่มีมาตรการอื่นเสริมทำให้การปฏิรูปที่ดินไร้ผล

กรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ

มาตรา 30 กำหนดให้นำที่ดินของรัฐมาให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาวในขณะที่ที่ดินของเอกชนสามารถนำมาให้เกษตรกรเช่าซื้อได้ควย ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างเกษตรกรในที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน เกษตรกรที่อยู่บนที่ดินของรัฐแต่เดิมเคยถือครองอย่างอิสระต้องกลายเป็นผู้เช่าโดยมีรัฐเป็นนายทุน

การประเมินราคาที่ดินเพื่อจัดซื้อ

มาตรา 36 กำหนดว่าการจ่ายค่าทดแทนที่ดินให้นำปัจจัย 3 อย่างมาคำนวณ คือ การได้มาซึ่งสภาพความอุดมสมบูรณ์และทำเลที่ตั้งของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับมูลค่าผลิตภัณฑ์เกษตรกรรมหลักของท้องถิ่น เป็นการกำหนดที่มีวิธีการดำเนินการยุ่งยาก ควรจะกำหนดแต่เพียงมูลค่าผลิตภัณฑ์เกษตรกรรมหลักเป็นเกณฑ์ในการซื้อที่ดินเพื่อให้เกิดความสะดวกในการดำเนินงานและเป็นขรร แก่เกษตรกรผู้เช่า เขาซื้อที่ดิน เพราะต่อไปเมื่อมีการพัฒนาโดยรัฐเกษตรกรจะต้องจ่ายเงินค่าพัฒนาคืนให้รัฐอยู่แล้ว การคำนวณเช่นนี้จะทำให้เกษตรกรต้องแบกภาระเพิ่มขึ้น และที่ดินเพื่อการเกษตรควรคิดราคาจากผลผลิตจากที่ดินเท่านั้น

2. การจัดองค์กรดำเนินงาน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีชื่อเรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก. จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นทบวงการเมืองมีฐานะเทียบเท่ากรมโดยมีเลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเป็นหัวหน้าสำนักงานมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน การดำเนินงานของ ส.ป.ก. เป็นไปภายใต้การกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบปฏิบัติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตราที่ 12 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้มีคณะกรรมการชุดนี้ขึ้นประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็น

ประธานกรรมการ โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม
อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดี
กรมที่ดิน ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและกรรมการ
อื่นอีก 7 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คนและผู้แทนเกษตรกร 3
คน เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการชุดนี้จะอยู่
ในตำแหน่งไคราวละ 2 ปี

หน้าที่ความรับผิดชอบ นอกจากกำหนดนโยบายมาตรการดังกล่าวและ
ควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก.แล้ว ยังมีหน้าที่อีกดังนี้คือ

1. จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2. พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินและกำหนดขนาด
ที่ดินให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อ
3. พิจารณากำหนดแผนผังการจัดแบ่งแปลงที่ดิน
4. พิจารณาอนุมัติแผนงานและโครงการปฏิรูปที่ดินตลอดจนงบประมาณใช้จ่าย
ของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
5. พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรรมใน
เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของ
เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร
6. พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริมและบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูป
ที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปรับปรุงประสิทธิภาพ
ในการผลิตและคุณภาพผลผลิตเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการการ
สาธารณสุขโลก การศึกษา และสาธารณสุขของเกษตรกร
7. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและ
สถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินตลอดจนแบบ

สัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้
ได้รับที่ดิน

8. กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับ
ที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินปฏิบัติเกี่ยวกับการเช่าทำประโยชน์ที่ดิน
และปฏิบัติตามแผนการผลิต และการจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรรม
9. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือเกษตรกรและสถาบัน
เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไข
ของการกู้ยืมโดยอนุมัติรัฐมนตรี
10. กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกร
และสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินตลอดจนการควบคุม
ควบคุมดูแลกิจการอื่น ๆ ภายในเขตปฏิรูป
11. ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและ
โครงการที่ได้รับอนุมัติตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดัง
ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน
12. กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน
ของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของ
การปฏิรูปที่ดิน

การแบ่งส่วนราชการของ ส.ป.ก.

ส.ป.ก. แบ่งส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงาน
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2518 ให้ไว้
ณ วันที่ 9 กรกฎาคม 2518 โดยแบ่งออกเป็นราชการบริหารส่วนกลางและราชการ
บริหารส่วนภูมิภาค

ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งออกเป็นกองต่าง ๆ 4 กองและ 1 สำนักงาน
ดังนี้

1. สำนักงานเลขาธิการกรม ทำหน้าที่ค้ำชูการตลอดจนงานด้านบริหารภายในทั้งหมดของสำนักงาน
2. กองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำหน้าที่จัดหาแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ดำเนินการจ่ายพันธบัตรที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินจัดทำบัญชีชำระค่าที่ดินจากเกษตรกร จัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายของกองทุน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดทำทะเบียนซื้อขายที่ดิน

กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้¹

1. เพื่อให้มีเงินค่าใช้จ่ายในการปฏิรูปที่ดินในลักษณะที่ผิดแผกแตกต่างไปจากเงินงบประมาณรายจ่ายปกติ คือเป็นเงินนอกงบประมาณ
2. เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินเพื่อการปฏิรูปที่ดินมากที่สุด
3. เพื่อให้มีรายได้เป็นทุนหมุนเวียนกลับมาใช้จ่ายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป
4. เพื่อให้มีเงินทุนเพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

¹ เฉฉิน ยิ้มเนียม, แนวทางการบรรยายวิชาธนาคารที่ดินและบทบาทของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, เอกสารประกอบการอบรมเจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดินครั้งที่ 1/2522. (เอกสารอัครสำเนา)

ที่มาของเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1. เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน
2. เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือจากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศหรือต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลอื่น เช่น เงินบริจาค
3. เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร
4. เงิน ดอกผล หรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การบริหารงานกองทุน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 9 วรรค 4 กำหนดให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาเงินกองทุนและเบิกจ่ายจากกองทุนฯ เพื่อใช้จ่ายในการปฏิรูปที่ดิน ส่วนคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจอนุมัติให้ใช้จ่ายเงินของกองทุน ฯ ตามโครงการปฏิรูปที่ดินต่าง ๆ ¹ โดยกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินทำหน้าที่บริหารกองทุน

3. กองจัดการปฏิรูปที่ดิน ทำหน้าที่สำรวจรังวัดและทำแผนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน แบ่งแปลงที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ ติดตามประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน กำหนดแผนงานวิศวกรรมและดำเนินการก่อสร้าง

¹ ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2519 ใ้ไว้ ณ วันที่ 19 เมษายน 2519.

ควบคุมการก่อสร้าง ให้บริการด้านวิศวกรรมและเครื่องจักรกลแก่เกษตรกรใน
เขตปฏิรูปที่ดิน

4. กองนิติการ ทำหน้าที่กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน จัดซื้อและเวนคืนที่ดินทำนิตกรรม
ต่าง ๆ รวมทั้งวินิจฉัยขอปัญหาต่าง ๆ

5. กองวิชาการและแผนงาน ทำหน้าที่ประมวลสถิติข้อมูลที่เป็นจากท้องที่
จะทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อวางแผนการปฏิรูปที่ดิน ประเมินผลการปฏิบัติงานเผยแพร่
ความรู้การปฏิรูปที่ดินแก่เกษตรกรและบุคคลทั่วไป จัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และ
เกษตรกรติดต่อขอความช่วยเหลือจากองค์การหรือหน่วยงานระหว่างประเทศใน
ด้านการปฏิรูปที่ดิน

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคคือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.จ.)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจัดตั้งขึ้นได้โดยอาศัยอำนาจตามพระราช
บัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตราที่ 11 กำหนดว่า เมื่อ
มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินบังคับใช้ในท้องที่จังหวัดใดแล้วให้ตั้งสำนัก
งานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดขึ้นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่ในกรณีที่ได้
กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเขตใดเขตหนึ่งคลุมที่ดินของสองจังหวัดขึ้นไป คณะกรรมการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใดมี
อำนาจหน้าที่ดำเนินการตลอดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นก็ได้ไม่ว่าจะมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
จังหวัดในจังหวัดที่เกี่ยวข้องหรือไม่ การดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
จังหวัดเป็นไปภายใต้การกำหนดมาตรการและวิธีการของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน
จังหวัด ซึ่งแต่งตั้งขึ้นโดยอาศัยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ.2518 มาตรา 13

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการ โดยมีเกษตรจังหวัด พาณิชยจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ผู้จัดการสาขาธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและนายอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีก 3 คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกร คณะกรรมการนี้จะอยู่ในตำแหน่งไคราวละ 2 ปี มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดังนี้

1. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 2. ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน
 3. พิจารณาผลการปฏิบัติงานเพื่อปรับปรุงแผนงานโครงการงบค่าใช้จ่ายและวิธีปฏิบัติของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
 4. จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการปฏิรูปที่ดินแต่ละโครงการเพื่อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 5. ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
 6. วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการ
- คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย

หน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

1. ประสานงานการปฏิรูปที่ดินกับหน่วยราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัด
ที่ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว
2. ดำเนินการรับแจ้งที่ดินจากบรรดาเจ้าของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
พร้อมทั้งเสนอแนะพื้นที่ซึ่ง ส.ป.ก. จะจัดซื้อมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินและประเมิน
ราคาที่ดินที่จะจัดซื้อพร้อมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
3. คัดเลือกเกษตรกรเข้าอยู่อาศัยในเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งในการจัดคน
เข้าอยู่อาศัยชั่วคราวและถาวร
4. เปรินิจฉัยข้อพิพาทที่ดินเพื่อการปรับปรุงโครงสร้างและการก่อสร้างพร้อม
ทั้งเจรจาทำสัญญากับเกษตรกรในเรื่องการจัดที่ดินให้เป็นไปตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนด
5. จัดทำทะเบียนชื่อชายที่ดิน รวบรวมสถิติและข้อมูลเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์
ที่ดินหรือผู้ถือครอง
6. เก็บเงินค่าเช่าชั่วคราว ค่าเช่าหรือเช่าซื้อ พร้อมทั้งค่าพัฒนาการ
เกษตรจากเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน
7. ทำนิตกรรมต่าง ๆ แทนราชการส่วนกลางไกลเกลี่ยข้อพิพาททาง
กฎหมายเบื้องต้นเก็บรวบรวมเอกสารเกี่ยวกับงานร้องทุกข์ต่าง ๆ
8. จัดตั้งและควบคุมการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกร
9. ติดตามการทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน
10. ปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจาก ส.ป.ก. ¹

¹ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, แนะนำสำนักงานการปฏิรูป
ที่ดินจังหวัด (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2521),

3. ขั้นตอนการดำเนินงาน

การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่เดิมได้กำหนดไว้เป็น
ขั้นตอนทั้งหมด 8 ขั้นตอน ดังนี้คือ

1. ขั้นวางแผน
2. ขั้นประกาศเขต
3. ขั้นเตรียมการ
4. ขั้นจัดซื้อและมอบกรรมสิทธิ์ที่ดินชั่วคราว
5. ขั้นเริ่มพัฒนา
6. ขั้นพัฒนา
7. ขั้นรวมสถาบันเกษตรกร
8. ขั้นประเมินผล

ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติเรื่องการวางแผน
พัฒนาการปฏิรูปที่ดินในการประชุมครั้งที่ 14/2521 กำหนดแผนการดำเนินงานปฏิรูป
ที่ดินในที่ของรัฐและเอกชนไว้เป็นขั้นตอนแตกต่างกันบ้างดังนี้คือ การดำเนินการ
ในที่ของรัฐจะมีการพัฒนาขั้นพื้นฐาน แต่ในที่ของเอกชนไม่มีเนื่องจากที่ดินโดยทั่วไป
มักได้รับการพัฒนาแล้ว ส่วนการซื้อหรือเวนคืนที่ดินจะมีเฉพาะในที่ดินของเอกชน

การดำเนินงานในที่ของรัฐ

ขั้นเตรียมการ เป็นการจัดหาที่ดินเพื่อการปฏิรูปสำรวจและศึกษา
ความเหมาะสมของโครงการ ดำเนินการสำรวจรังวัดที่ดิน สำรวจระดับ สอบสวน
สิทธิการครอบครองที่ดิน ทำการนิเทศและประชาสัมพันธ์งานปฏิรูปที่ดินแก่เกษตรกรที่อยู่
ภายในเขตให้มีความเข้าใจและร่วมมือในการปฏิรูปที่ดิน ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน
โดยดำเนินการให้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 แห่งพระราช

บัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก
 แต่การดำเนินงานได้กำหนดเขตเป็นเพียงบางตำบลในอำเภอเท่านั้น คำเนิการ
 รับแจ้งขนาดการถือครองการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อนำมาดลมาประมวลเป็นข้อมูล

ชั้นจกเกษตรกรเช่าแปลงที่ดิน ชั้นนี้คำเนิการจากชั้นเตรียมการโดยแบ่งแปลงที่ดิน

ความขนาดที่กำหนดไว้ จึงคัดเลือกเกษตรกรเช่าทำกินโดยยึดถือหลักเกณฑ์ว่า
 ผู้มีสิทธิ์ยื่นคำร้องขอเช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ต้องมีสัญชาติไทย บรรลุ
 นิตินภาวะหรือเป็นหัวหน้าครอบครัว ไม่เป็นผู้ไร้ความสามารถ เสมือนไร้ความ
 สามารถ หรือสติปัญญาไม่สมประกอบ มีความขยันขันแข็งและเป็นผู้ประกอบอาชีพ
 เกษตรกรรมติดต่อกันมาเป็นระยะเวลาพอสมควร มีความประพฤติ ซื่อสัตย์สุจริต
 ไม่มที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การ
 ครองชีพ เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ
 กำหนด ทั้งนี้โดยกำหนดลำดับก่อนหลังในการเช่าทำกินและอยู่อาศัยเป็นการถาวรดังนี้¹

1. เกษตรกรซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินและที่ดินนั้นได้ถูกกำหนดเป็นเขตปฏิรูป
 ที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ทำกินในที่ดินนั้นด้วยตนเองและที่ดินนั้น
 ได้ถูกกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

2. เกษตรกรซึ่งถูกเวนคืนที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนตามกฎหมายว่าด้วย
 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มีที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนไม่พอเพียงในการ
 ประกอบเกษตรกรรม

¹ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ
 และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิ์ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
 เกษตรกรรม ให้อำนาจ วันที่ 26 พฤษภาคม 2520.

3. เกษตรกรซึ่งสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินเนื่องจากการจำนอง การขายฝาก หรือการไต่ที่ดินเป็นหลักฐานในการกู้ยืมเงิน
4. เกษตรกรซึ่งเป็นลูกจ้างประกอบเกษตรกรรม
5. เกษตรกรอื่น ๆ

ในกรณีที่มีจำนวนเกษตรกรซึ่งจะได้รับการพิจารณาคัดเลือกในลำดับหนึ่งลำดับใดดังกล่าวข้างต้นเรียกว่าจำนวนที่ดินให้ใช้วิธีจับสลาก การคัดเลือกเกษตรกรนี้กระทำโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแต่งตั้ง

ขั้นพัฒนาพื้นฐาน ขั้นตอนนี้เริ่มดำเนินการพร้อมกับขั้นจัดเกษตรกรเข้าแปลงที่ดินเป็นการดำเนินการกำหนดการจัดหน้าเพื่ออุปโภคและบริโภคในครัวเรือน การก่อสร้างปรับปรุงถนนระหว่างหมู่บ้าน ก่อสร้างแหล่งน้ำเพื่อพัฒนาการเกษตรขนาดเล็ก

ขั้นประสานงานพัฒนา ขั้นตอนนี้ควรเริ่มในช่วงกึ่งกลางของการเตรียมการ โดยการส่งเสริมการเกษตร จัดหาสินเชื่อให้แก่เกษตรกร พัฒนาแหล่งน้ำ จัดรูปที่ดิน พัฒนาที่ดิน จัดตั้งสถาบันเกษตรกร พัฒนาการศึกษาศาธารณสุข พัฒนาชุมชน และสาธารณูปโภคของเกษตรกร

การดำเนินงานในที่ของเอกชน

ขั้นเตรียมการ ดำเนินการรวบรวมข้อมูล สํารวจและคัดเลือกพื้นที่นิเทศและประชาสัมพันธ์ ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน รับแจ้งที่ดิน กำหนดขนาดที่ดิน เช่น เกี่ยวกับการเตรียมการในที่ดินของรัฐ แต่ไม่ดำเนินการสอบสวนสิทธิ์และเพิ่มเติมการประเมินราคาที่ดินสำหรับการจัดซื้อที่ดินโดยอาศัยหลักเกณฑ์ดังนี้ ¹

¹ งานประเมินราคาที่ดิน, หลักเกณฑ์การประเมินราคาที่ดิน, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2520. (เอกสารอักษฺาเนา)

หลักเกณฑ์ประเมินราคาที่ดิน

1. ราคาที่ดินเฉลี่ยทั้งแปลงไม่เกินไร่ละ 5,000 บาท
2. ราคาที่ดินเฉลี่ยจากราคาทง 3 ดังนี้

2.1 ราคาที่ดินตาม บัญชีกำหนดจำนวนราคาที่ดินตามราคาตลาดเพื่อใช้เป็นทุนทรัพย์สำหรับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมซึ่งจัดทำโดยกรมที่ดิน ฉบับที่ใช้อยู่ในวันที่ประกาศกฎภูิกษาให้ทองที่นั้นเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

2.2 ราคาที่ดินตาม ประกาศราคาปานกลางของที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 ซึ่งจัดทำโดยกรมการปกครอง ฉบับที่ใช้อยู่ในวันที่ประกาศกฎภูิกษา

2.3 ราคาตามมูลค่าผลผลิตพืชหลัก
ข้าว

3.33 เท่าของมูลค่ากรณีปลูกข้าวครั้งเดียว

5.00 เท่าของมูลค่ากรณีปลูกข้าวสองครั้ง

พืชไร่

2.00 เท่า

โดยใช้ผลผลิตพืชหลักชั้นสูงตามประกาศคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอฉบับที่ใช้อยู่ในวันประกาศกฎภูิกษากำหนดเขต และใช้ราคาที่ดินเกษตรกรขายได้จัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี นับจากปีถัดจากปีที่ประกาศกฎภูิกษา ¹

¹ มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ 1/2523 ในวันที่ 12 มกราคม 2523.

ชั้นซื้อหรือเวนคืนที่ดิน การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
มีข้อกำหนดไว้ดังนี้

1. ต้องเป็นพื้นที่ซึ่งใช้ประกอบการเกษตรกรรมหรือเพื่องานก่อสร้าง
2. มีผู้เช่าที่ดินและเจ้าของที่ดินมิได้ประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเอง และมีที่ดินเกินสิทธิที่กฎหมายกำหนดเป็นจำนวนมาก
3. เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ยินดีย้ายที่ดินในส่วนที่เกินสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด
4. ที่ดินที่จะซื้อนั้นมีผู้เช่าเดิมอยู่แล้ว หรือคาดว่าจะหาผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อได้โดยไม่ชักช้า ¹

การเจรจาเพื่อซื้อที่ดินอาจดำเนินการโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินแต่ละจังหวัดก็ได้ตามกรณี โดยต้องมีการเจรจาต่อรองให้ถึงที่สุดกับเจ้าของที่ดินและบันทึกการต่อรองไว้ด้วย โดยให้คำนึงถึงลักษณะ ขนาด ทำเลที่ตั้ง รวมถึงปัจจัยอื่น ๆ ของที่ดินที่จะซื้อด้วย สำหรับการจ่ายเงินให้ เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชำระราคาและค่า คอบแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2520 ดังนี้คือ

1. กรณีการจัดซื้อ กำหนดไว้ดังนี้
 - ก. ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อ ซึ่งมีราคาไม่เกินหนึ่งแสนบาท ให้จ่ายเป็นเงินสดทั้งหมด
 - ข. ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อ ซึ่งมีราคาเกินกว่าหนึ่งแสนบาท ขึ้นไป สำหรับเงินจำนวนหนึ่งแสนบาทแรกให้จ่ายตาม (ก) ส่วนที่เกินหนึ่งแสนบาทให้จ่ายเป็นเงินสดร้อยละ 25 และจ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาลร้อยละ 75

¹ คำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ 905/2521 เรื่องการจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. สั่ง ณ วันที่ 28 กันยายน 2521.

2. กรณีที่เวนคืน ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดังนี้
- ก. ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนซึ่งมีค่าทดแทนไม่เกินหนึ่งแสนบาทให้จ่ายเป็นเงินสดร้อยละ 50 ส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาล
 - ข. ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน ซึ่งมีค่าทดแทนเกินหนึ่งแสนบาทสำหรับจำนวนเงินหนึ่งแสนแรกให้จ่ายตาม (ก) ส่วนที่เกินหนึ่งแสนบาทให้จ่ายเป็นเงินสดร้อยละ 25 และจ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาลร้อยละ 75

พันธบัตรการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี การชำระดอกเบี้ยจะชำระปีละ 1 ครั้ง โดยมีอายุการไถถอน 10 ปี การโอนกรรมสิทธิ์และการจำหน่ายพันธบัตรประเภทนี้สามารถกระทำได้โดยนำพันธบัตรไปจดทะเบียนการโอนกรรมสิทธิ์ หรือการจำหน่ายที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ยอมขายตามราคาประเมินให้บันทึกถ้อยคำและราคาที่ดินที่เจ้าของที่ดินเรียกร้อง พร้อมทั้งทำความเห็นเสนอคณะกรรมการจัดซื้อพิจารณาเพื่อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาต่อไป แล้วแจ้งราคาที่ดินซึ่งได้พิจารณาใหม่แล้วนั้นให้เจ้าของที่ดินทราบ หากเจ้าของยอมรับราคาให้ดำเนินการตามข้อ 4 แต่หาเจ้าของที่ดินไม่ยอมรับราคาให้ดำเนินการเวนคืนต่อไป โดยถือว่าการเวนคืนเป็นมาตรการสุดท้าย ¹

¹ มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในรายงานการประชุม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 6/2521 วันที่ 28 เมษายน 2521.

อำนาจในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินของ ส.ป.ก. ตามมาตรา 29 แห่ง พรบ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 กำหนดดังนี้

1. ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่า 50 ไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่า 50 ไร่

2. ถ้าที่ดินดังกล่าวในข้อ 1 มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่า 100 ไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่า 100 ไร่

กรณีที่เจ้าของที่ดินรายใดมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเกินกว่าตามที่กล่าวไว้ใน 1 หรือ 2 นอกจากจะต้องเป็นไปตามที่ มาตรา 29 แห่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 กำหนดแล้วยังต้องเป็นไปตามที่ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับที่ 1 พ.ศ.2522 ว่าด้วยการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา 29 แห่งพระราช บัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.2518 ให้ไว้ ณ วันที่ 8 มกราคม 2522 อีกด้วย

ขั้นจัดเกษตรกรเช่าแปลงที่ดินและประสานงานพัฒนา ดำเนินการ
เช่นเดียวกับที่ดินของรัฐดังกล่าวข้างต้น

ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ดังได้กล่าวไว้แล้วในหน้าทำให้การ ดำเนินการปฏิรูปที่ดินแยกออกได้เป็น 2 ประเด็น คือ การปรับปรุงสิทธิและการถือครองกับการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตเท่าที่จำเป็น และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดย ส.ป.ก. รับผิดชอบดำเนินการเอง

และโดยความร่วมมือประสานงานกับหน่วยราชการอื่น ๆ สำหรับขอบเขตของการประสานงานมีดังนี้¹

1. งานส่งเสริมการเกษตร คือ การจัดระบบการผลิต แผนการผลิต จัดหาปัจจัยการผลิต ตลาดผลิตผล
2. งานจัดหาสินเชื่อให้แก่เกษตรกร อาจกระทำโดยประสานงานกับสถาบันการเงินต่าง ๆ โดยตรงเพื่อการเกษตร การบริโภคภายในครัวเรือน
3. งานพัฒนาแหล่งน้ำ คือ การสร้างเขื่อนอ่างเก็บน้ำที่จะเป็นประโยชน์ต่อการผลิตของเกษตรกรโดยตรง
4. งานจัดรูปที่ดิน คือ การจัดรูปที่ดิน
5. งานพัฒนาที่ดิน คือ การเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ในดิน ปราบพื้นที่ราบระดับ
6. งานจัดตั้งสถาบันเกษตรกร คือ การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ การจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรวม
7. งานพัฒนาการศึกษา คือ การส่งเสริมการศึกษาระดับประถมศึกษา และการศึกษานอกโรงเรียน
8. งานสาธารณสุข คือ จัดสถานีอนามัย หน่วยอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านและส่งเสริมการวางแผนครอบครัว
9. งานพัฒนาชุมชน คือ การจัดองค์กรเกษตรกรเพื่อบริหารงานปฏิรูปที่ดินระดับตำบล มีกอบรมอาชีพแก่เกษตรกร
10. งานสาธารณสุขโลก คือ การจัดไฟฟ้าและประปาชนบท

¹ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม, เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 50 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม, 2522), หน้า 2.

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการประสานงานปฏิรูปที่ดินมีดังนี้

1. กรมส่งเสริมการเกษตร
2. กรมปศุสัตว์
3. กรมประมง
4. องค์การส่งเสริมกิจการโคนม
5. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร
6. สถาบันการเงินต่าง ๆ
7. กรมพัฒนาที่ดิน
8. กรมชลประทาน
9. กรมส่งเสริมสหกรณ์
10. กรมการปกครอง
11. กรมอนามัย
12. กรมพัฒนาชุมชน
13. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ฯลฯ

หัวหน้าหน่วยงานที่ร่วมประสานงานปฏิรูปที่ดินดังกล่าวนั้นส่วนใหญ่จะรวมเป็นคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือคณะกรรมการในกิจการเฉพาะที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว

4. นโยบายการดำเนินงาน

นโยบายการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมได้ถูกกำหนดขึ้นแตกต่างกันไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ ดังนั้นการศึกษาในเรื่องนี้จึงขอแยกกล่าวตามสมัยของรัฐบาล นับแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีผลบังคับใช้ในปี 2518 เป็นต้นมา

ก. สมัยนายกรัฐมนตรี มรว.คึกฤทธิ์ ปราโมช 19 มีนาคม 2518 -

20 เมษายน 2519

รัฐบาลชุดที่ 37 ซึ่งมี มรว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีไม่มีนโยบายการปฏิรูปที่ดินใดแจ่มชัด คือ จะเห็นได้ว่าในการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาไม่ได้อ้างถึงเรื่องการปฏิรูปที่ดินเลย การดำเนินการปฏิรูปที่ดินจึงเป็นไปภายใต้การกำหนดนโยบายของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีนายทวิช กลิ่นประทุม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานคณะกรรมการ

นโยบายระยะแรกของการปฏิรูปที่ดินนี้ต้องการให้ทำแปลงตัวอย่างให้ประชาชนได้เห็นรูปของการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เกิดความสนับสนุนเพราะได้เห็นประโยชน์¹ โดยจะดำเนินการปฏิรูปที่ดินในแบบสำเร็จรูปตามแบบโครงการนาสหกรณ์ ซึ่งโครงการดังกล่าวจะกำหนดหน่วยผลิตของสหกรณ์ให้แต่ละหน่วยมีพื้นที่เพาะปลูกประมาณ 1,000 ไร่ และในเขตชลประทานกำหนดขนาดถือครองครอบครัวละ 25 ไร่ ในแต่ละหน่วยผลิตจะจัดให้มีที่ดินสำหรับทำคลองส่งน้ำ ทางลำเลียง ที่ตั้งโรงเรียน สदनือนามัย ตลาดกลาง ป่าไม้ชุมชน² คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกเขตที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน 2 ประการ ดังนี้

¹ สัมภาษณ์ นายทวิช กลิ่นประทุม, สยามรัฐรายวัน (28 ธันวาคม 2518)

: 1.

² สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์, 2519), หน้า 42.

1. คัดเลือกเขตอำเภอที่มีเนื้อที่พระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นจำนวนมาก

2. คัดเลือกเขตจังหวัดที่มีอัตราผู้เช่าสูง¹

การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในช่วงเวลานี้ได้ประกาศเขตเป็นรายอำเภอ โดยกำหนดเขตดำเนินการเฉพาะบางหมู่บ้านในบางตำบลที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยประกาศเขตครั้งแรกในท้องที่ 3 จังหวัด 6 อำเภอ ในภาคกลางซึ่งเป็นที่ดินเอกชนทั้งหมดและมีอัตราผู้เช่าสูง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายการดำเนินงานในระยะแรกเป็นการพยายามแก้ไขปัญหาเกษตรกรผู้เช่าโดยพยายามดำเนินการในท้องที่ซึ่งมีอัตราการเช่าสูงและดำเนินการในที่ดินพระราชทานควบคู่กันไปด้วย

การดำเนินงานในที่ดินพระราชทาน

ที่ดินพระราชทานเป็นที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันพระราชทานแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมให้ทำการปฏิรูปที่นาในแบบสหกรณ์ ดังสำเนาหนังสือสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่ ทค.0001/1472 ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2518 โดยมีรายละเอียดของที่ดินรวมทั้งสิ้น 266 โฉนดเป็นเนื้อที่ 53,686 ไร่ 10 ตารางวา มีผู้เช่าทั้งสิ้น 1,767 ราย และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เรียกเก็บค่าเช่าได้ปีละ 721,003 บาท ดังตารางต่อไปนี้

¹ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร, ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย, หน้า 45 - 46.

ตารางที่ 7 แสดงรายละเอียดที่ดินพระราชทาน

รายการ จังหวัด	จำนวนโฉนด	เนื้อที่ตามโฉนด ไร่-งาน-ตารางวา	จำนวนผู้เช่า (ราย)	ค่าเช่าปีละ (บาท)	หมายเหตุ
1. พระนครศรีอยุธยา	67 โฉนด	13,600 - 76	902	251,678	
2. ฉะเชิงเทรา	120 โฉนด	14,969 - 12	526	227,364	
3. นครปฐม	7 โฉนด	3,330-2-39	105	37,072	
4. เพชรบุรี	3 โฉนด	607 - 56	40	4,746	
5. สุพรรณบุรี	1 โฉนด	16-1-40	1	800	
6. ปทุมธานี	60 โฉนด	16,810-1-99	173	182,011	
7. สระบุรี	1 โฉนด	1,200-2-79	19	4,802	
8. นครนายก	7 โฉนด	3,141-2-09	1	12,570	
รวม	266 โฉนด	53,686 - 10	1,767	721,003	

ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ 7
(กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,
2518), หน้า 2.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดนโยบายการดำเนินงาน
ที่ดินพระราชทานโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินสำเร็จรูปโดยยึดถือพระราชวินิจฉัยในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งพระราชทานในคราวไปรกดเกล้า ฯ ให้นายกรัฐมนตรีและคณะซึ่ง

ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงาน
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เข้าเฝ้าในวันที่ 22 พฤศจิกายน 2518 เป็น
หลักเกณฑ์ พระราชวิจารณ์ดังกล่าวมีสาระพอสรุปได้ดังนี้

"การแบ่งสรรที่ดินให้เกษตรกรในขั้นต้นควรให้เป็นไปตามเนื้อที่ที่เกษตรกร
ถือครองอยู่เดิมให้มากที่สุด ไม่ว่าจะโดยเจ้าของที่ดินเองหรือโดยการเช่า
ทั้งนี้ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
กำหนดไว้ พื้นที่อาจจะลดลงไปบางตามสภาพภูมิศาสตร์ของท้องถิ่นนั้น ๆ

การจัดตั้งชุมชนที่อยู่อาศัย ควรให้เป็นไปตามความต้องการของเกษตรกร
และให้สอดคล้องกับสภาพเดิมของท้องถิ่นนั้น ๆ ให้มากที่สุด และจัดชุมชนให้อยู่
เป็นกลุ่มก้อนเพื่อความปลอดภัยและทำให้การลงทุนในคานสาธารณูปการ เช่น น้ำ
สะอาด ไฟฟ้า ฯลฯ ถูกลงควย

การจัดระบบการรวมกลุ่มในหมู่บ้าน ร่วมกันเป็นสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดินและ
เชื่อมโยงไปถึงสหกรณ์ในเมืองใหญ่ ๆ เพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจเพื่อ
ประโยชน์ของสมาชิกได้อย่างกว้างขวางโดยแท้จริง

การพัฒนาบ้านต่าง ๆ รวมทั้งการจัดระบบชลประทาน คมนาคมและบริการ
สาธารณูปโภคต่าง ๆ เมื่อดำเนินการจัดให้แล้วสหกรณ์จะเป็นผู้รับช่วงดำเนินการและ
บำรุงรักษาต่อไป โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลคอย ๆ ถอนตัวออกได้เมื่อสหกรณ์มี
ประสิทธิภาพเพียงพอที่จะดำเนินการต่อไปได้

ในระยะแรกจะต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถและเสียสละอยู่
ประจำเพื่อให้คำแนะนำส่งเสริมแก่สหกรณ์โดยใกล้ชิดและมีเจ้าหน้าที่ระดับสูงจาก
ส่วนกลางออกไปตรวจการดูแลเยี่ยมเยียนและให้คำแนะนำเป็นการให้กำลังใจแก่
เจ้าหน้าที่โดยสม่ำเสมอ

การจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรจะต้องคำนึงถึงการขยายตัวของประชากรในท้องถิ่นในอนาคตด้วย ดังนั้นป่าไม้ชุมชนที่คำวี่จะจัดสร้างขึ้นอาจใช้เป็นที่ยังสำรองสำหรับทำมาหากินในอนาคตได้

การปฏิรูปที่ดินในแต่ละท้องที่จะต้องเร่งดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ในระยะเวลาประมาณ 2-3 ปี เพื่อให้เกษตรกรเห็นผลโดยมิชักช้า

บรรดาผู้เช่าที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะให้อยู่ทำกินในที่ดินเดิมต่อไปชั่วคราวจนกว่าที่ดินที่ยังยึดถืออาชีพเกษตรกรมอยู่ แต่จะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

สำหรับเงินค่าชดเชยที่ดินพระราชทานที่รัฐบาลต้องชดเชย ๖ ๖ ๖ ตามกฎหมายนั้นจะใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการดำเนินงานของสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ¹

ข. สมัยนายกรัฐมนตรี มรว.เสนีย์ ปราโมช 20 เมษายน 2519 - 6 ตุลาคม 2519

คณะรัฐบาลชุดก่อนได้สิ้นสุดอำนาจลงเมื่อ มรว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ประกาศยุบสภาเป็นเหตุให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ในวันที่ 4 เมษายน 2519 ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ได้มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้น โดยมี มรว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ เป็นรองนายกรัฐมนตรี โดยมี พลตรี ประมาณ อติเรกสาร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ

¹ ไซยงค์ ชูชาติ, องค์พระประมุขของชาติกับการปฏิรูปที่ดิน, สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน, (เอกสารอัดสำเนา)

มีรัฐมนตรีช่วย 2 คน คือ นายไกรสร อันทิพงษ์ (พรรคประชาธิปัตย์) และ นายอนุวรรณ วัฒนพงศ์ศิริ (พรรคชาติไทย)

รัฐบาลผสมชุดนี้ประกอบด้วยพรรคการเมืองต่าง ๆ คือ พรรคประชาธิปัตย์ ชาติไทย ธรรมสังคม และสังคมชาตินิยม ซึ่งได้แถลงนโยบายขอความไว้วางใจจากรัฐสภาเมื่อวันที่ 30 เมษายน มีข้อความที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินดังนี้¹

"เนื่องจากเกษตรกรมีจำนวนเกือบถึงร้อยละ 80 ของจำนวนพลเมืองของประเทศ แต่ส่วนใหญ่ตกอยู่ในฐานะยากจน รัฐบาลนี้จึงมีนโยบายที่จะช่วยเหลือเกษตรกรให้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น อันจะเป็นการขจัดความยากจนไปในตัวดังต่อไปนี้

1. จะเร่งทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองในแต่ละปีเริ่มตั้งแต่ปี 2520 จะจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองประมาณ 40,000 ถึง 50,000 ไร่

2. จะปลดปล่อยหนี้สินของเกษตรกรจากการเป็นลูกหนี้เอกชนมาเป็นลูกหนี้สหกรณ์หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียสิทธิในที่ดิน"

สืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรจึงได้กำหนดเป้าหมายการดำเนินงานว่าจะจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรประมาณ 40,000 ไร่ ภายในปีงบประมาณ 2520 โดยดำเนินการในที่ดินเอกชน 300,000 ไร่ และในที่ดินของรัฐ ซึ่งได้แก่ป่าสงวนที่ถูกบุกรุกเสื่อมสภาพแล้ว ที่สงวนไว้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นต้นอีก

¹ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, นโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะรัฐมนตรีคณะที่ 1-คณะที่ 38 พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2519 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชาวพาณิชย์, 2519), หน้า 248.

700,000 ไร่ รวมเนื้อที่ดำเนินการทั้งสิ้น 1,000,000 ไร่ ซึ่งมีพื้นที่ส่วนใหญ่
อยู่ภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ที่ดิน 1 ล้านไร่ นี้ได้กำหนดจะดำเนินการในด้านการจัดแบ่งแปลงที่ดินให้
ราษฎรได้ทำกินเป็นหลักแหล่งเป็นอันดับแรก โดยจะมีการทำถนนเข้าไปในพื้นที่
บ้างตามความจำเป็นและแนวทางที่ทำกินใหม่บางส่วนของภายในปี 2520 ส่วนงาน
พัฒนาต่าง ๆ จะดำเนินการในปีต่อ ๆ ไป อย่างไรก็ตามได้กำหนดพื้นที่จำนวน
หนึ่งไร่สำหรับที่จะดำเนินการก่อสร้างในลักษณะที่ค่อนข้างสมบูรณ์แบบในปี 2520
เพื่อให้เป็นตัวอย่างโดยจะดำเนินการในที่ดินเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในที่ดิน
พระราชทานจำนวน 40,000 ไร่ และที่ดินของรัฐ 80,000 ไร่ การที่ไม่
ดำเนินการสมบูรณ์แบบทั้งหมดเนื่องจากต้องใช้งบประมาณและระยะเวลาในการ
ทำการสำรวจออกแบบรายละเอียดมาก การเลือกดำเนินการสมบูรณ์แบบเฉพาะ
แห่งเพื่อให้ราษฎรเข้าใจความหมายและเจตนารมณ์ในการปฏิรูปที่ดินที่แท้จริง
ตามกำลังเงินและงบประมาณที่ได้รับ ¹

ค. สมัณายกรัฐมนตรี นายธานินทร์ กรัยวิเชียร

เมื่อนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้
ปราศรัยกับประชาชนเพื่อแสดงนโยบายของรัฐผ่านทางสื่อสารมวลชน แสดงให้
เห็นว่านโยบายของรัฐบาลชุดนี้ต้องการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาความยากจนของราษฎร

"...ปัญหาความยากจนของราษฎรส่วนใหญ่ สิ่งที่รัฐบาลจะ
พึงกระทำได้และจะต้องกระทำคือพยายามช่วยทุกคนพึ่งตัวเองได้

¹ กองวิชาการและแผนงาน, สรุปแผนงานและแนวทางดำเนินการ การ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2520. (เอกสารอัครสำเนา)

โดยให้พอมีพอกินอยู่...บุคคลที่รัฐบาลจะต้องพิจารณา
ช่วยเหลือเป็นพิเศษเพื่อให้เขาหลักการอันนี้ คือ ชาวไร่
ชาวนาซึ่งในจำนวน 5 ล้านครอบครัวเศษนี้ 4 ล้านครอบครัว
เศษมีหนี้สินในอัตราดอกเบี้ยครอบครัวละ 4,000 บาทเศษ
และชาวไร่ชาวนาเหล่านี้ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ
66 ต่อปี ... การช่วยเหลือเรื่องแรก คือ การปฏิรูปที่ดิน
... จำนวนที่ดินที่ได้จัดกฎปฏิรูปตามโครงการที่รัฐบาลวางไว้
คือ 25 ล้านไร่ ซึ่งจะคงอาศัยเงินงบประมาณถึง 5 หมื่น
ล้านบาท กำหนดเวลา 10 ปี การปฏิรูปที่ดินนี้ไม่ใช่แต่
เพียงจัดสรรที่ดินเท่านั้น หากแต่จะต้องมีการปรับปรุงและ
พัฒนาที่ดินและพัฒนาอาชีพ จัดระบบการผลิตและจำหน่าย
ตลอดจนสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้เกษตรกรได้พอกินพอดูอยู่ด้วย
สำหรับชาวไร่ชาวนาอีกด้านหนึ่งคือ การปฏิรูปที่ดินขณะปฏิรูป
การปกครองแผ่นดินจะจัดสรรเงินงบประมาณปีต่อไปนี้เป็น
จำนวนพิเศษ เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินได้ผลมากกว่านี้ที่ใด
วางหลักการไว้แล้ว" ¹

นอกจากนี้รัฐบาลชุดนี้ยังได้แถลงนโยบายต่อสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี
เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2519 และมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินดังนี้

"ด้านการเกษตรและสหกรณ์ รัฐบาลนี้จะยึดถือโครงการปฏิรูปที่ดิน
ควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบสหกรณ์ทุกระดับ เป็นนโยบายสำคัญเพื่อสร้างความมั่นคง
ให้แก่เกษตรกร ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ โดยใน 4 ปีนี้จะทำการ

¹ คำปราศรัยของนายกรัฐมนตรี, วารสารทองถิ่น (พฤศจิกายน 2519):
หน้าพิเศษ.

ปฏิรูปที่ดินพระราชทาน ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนรวม
เป็นเนื้อประมาณ 8 ล้านไร่ควายการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ
และการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร รวมทั้งการจัดที่อยู่อาศัย
ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมน" 1

นโยบายของรัฐบาลสมัยนี้เน้นด้านการปฏิรูปที่ดินมากจึงเป็นสิ่งกำหนด
ให้เป้าหมายการดำเนินงานในปี 2521 มีเนื้อที่ 2,000,000 ไร่ แต่เนื่องจาก
การดำเนินงานในที่ดินเอกชนมีปัญหาจึงได้มุ่งดำเนินการในที่ดินของรัฐ
1,700,000 ไร่ ประกอบด้วยป่าสงวนแห่งชาติที่จำแนกไว้เพื่อการจัดสรร
ที่สาธารณประโยชน์ ที่เขตหวงห้ามทหารและทุ่งกุลาร่องไห้ โดยได้หักเนื้อที่
ป่าชุมชนออก 20% และพื้นที่ส่วนที่เป็นศูนย์กลางชุมชน ถนน คลอง หนองบึง
อ่างเก็บน้ำ สถานที่ตั้งหน่วยราชการ รวมทั้งที่ดินที่มีนส.3 หรือโฉนดออกแล้ว
จากพื้นที่ทั้งหมด 3,460,989 ไร่ รวมกับที่ดินเอกชน 300,000 ไร่ โดยแบ่ง
เป็นโครงการใหญ่ 3 ลักษณะคือ 2

1. โครงการปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชน ดำเนินการในท้องที่ซึ่งได้ประกาศ
เป็นเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้วโดยจัดในพื้นที่ซึ่งเป็นที่เขา

2. โครงการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ ดำเนินการในที่ดินของรัฐที่มีลักษณะ
พื้นที่เป็นงานถึงค่อนข้างราบ ความอุดมสมบูรณ์ของดินอยู่ในเกณฑ์ถึงปานกลาง
มีราษฎรบุกรุกเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินจำนวนมาก และที่ดินเหล่านี้เสื่อมโทรม
จนหมดสภาพความเป็นป่าไม้ไม่ควรจะสงวนอีกต่อไปแล้ว และยังขาดโครงสร้างทาง
สาธารณูปโภค ซึ่งรัฐควรเข้าไปปรับปรุงการเกษตรและภาวะแตกต่างในการ
ถือครองที่ดินเพื่อให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมดีขึ้น

¹ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี
เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2519, วารสารทองถิ่น (ธันวาคม 2519) : 2.

² สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 44
(กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2521), หน้า 24.

3. โครงการปฏิรูปที่ดินในลักษณะพิเศษ จัดในพื้นที่ซึ่งมีปัญหาทางการเมืองมากเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลโดยเฉพาะ

ง. สมัยนายกรัฐมนตรี พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2520 รัฐบาลได้แถลงนโยบายเศรษฐกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินไว้ดังนี้

"สนับสนุนเกษตรกรและผู้ไ้แรงงานในอาชีพอื่นให้ได้รับประโยชน์ ขอบธรรม โดยช่วยเหลือให้ที่ดินประกอบอาชีพเกษตรกรรมตามความเหมาะสม อันได้แก่การปฏิรูปที่ดินกับการจัดสรรที่ดิน"

นอกจากนี้ในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2520 นายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหาที่ทำกินให้ราษฎรในจังหวัดอย่างน้อยจังหวัดละ 1 หมู่บ้าน ละ 200 ไร่หลังคาเรือน¹ ซึ่งหลายจังหวัดได้นำเรื่องนี้เข้าโครงการปฏิรูปที่ดิน อาทิเช่น จังหวัดปทุมธานี จังหวัดนครนายก และจังหวัดชัยนาท เป็นต้น

มาตรการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในสมัยนี้กำหนดให้มุ่งปฏิบัติงานที่เป็นกิจกรรมหลักเสียก่อนได้แก่การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินรายใหญ่ให้ได้ใน 3 ปี ตามมาตรา 25 และ 28 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2519 ส่วนกิจกรรมสนับสนุน คือการพัฒนาต่าง ๆ จะดำเนินการต่อไปและดำเนินการในที่ดินเอกชนควบคู่กันไปกับที่ดินของรัฐเพื่อแก้ปัญหาทั้งเรื่องผู้เช่าและแก้ปัญหาผู้ไม่มีที่ดินทำกิน

¹ สยามรัฐ (29 พฤศจิกายน 2520), หน้า 12.

ในเรื่องกิจกรรมสนับสนุนโครงการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ควรจะดำเนินการเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความจำเป็นเร่งด่วนของประชาชนเท่านั้น ซึ่งได้แก่กิจกรรมเหล่านี้คือ

1. การให้สินเชื่อเพื่อการจัดซื้อหรือทดแทนที่ดินแก่เกษตรกร
2. การปรับปรุงการคมนาคมระดับหมู่บ้าน
3. การปรับปรุงแหล่งน้ำขนาดเล็กเพื่อการสาธารณสุขโลก
4. การจัดรูปที่ดินเฉพาะแห่ง
5. การให้สินเชื่อเพื่อการยังชีพระยะสั้น

ส่วนกิจกรรมอื่น ๆ อาทิเช่น การสร้างระบบชลประทาน การให้สินเชื่อระยะสั้นและระยะยาว การส่งเสริมการเกษตรและการพัฒนาที่ดินเป็นต้นเป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ๆ ¹

เป้าหมายการดำเนินการในปีนี้ เน้นที่การซื้อหรือเวนคืนที่ดินเอกชน การจัดเกษตรกรเช่าแปลงที่ดินและการพัฒนาขั้นพื้นฐานในที่ดินของรัฐเป็นการดำเนินงานในท้องที่ซึ่งได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้ว และประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพิ่มเติมในที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ซึ่งกรมป่าไม้เห็นชอบให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน 3 แห่ง เนื้อที่ 42,687 ไร่ ในจังหวัดบุรีรัมย์และลพบุรี

5. ผลการดำเนินงาน

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีกิจกรรมที่จะต้องกระทำหลายอย่าง การศึกษาผลการดำเนินงานจึงแยกออกเป็นผลการดำเนินกิจกรรมหลัก

¹ รายงานการประชุม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 6/2521 วันศุกร์ที่ 28 เมษายน 2521.

คือ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน และการดำเนินกิจกรรมสนับสนุน คือ การพัฒนาการเกษตร บริการสาธารณสุขโลกและอื่น ๆ

5.1 กิจกรรมหลัก

1. การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ.2518 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน (สิงหาคม 2522) สามารถดำเนินการได้ครอบคลุมท้องที่ 32 จังหวัด 79 อำเภอ เป็นเนื้อที่ดำเนินการในที่ดินของรัฐ 3,964,324 ไร่ และที่ดินเอกชน 2,165,171 ไร่ รวมพื้นที่ดำเนินการทั้งหมด 6,129,495 ไร่ ในภาคต่าง ๆ ของประเทศนี้

ภาคกลาง 12 จังหวัด ได้แก่ นครนายก ปทุมธานี ปราจีนบุรี พระนครศรีอยุธยา ฉะเชิงเทรา นครปฐม ลพบุรี สระบุรี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ราชบุรี และชัยนาท

ภาคเหนือ 10 จังหวัด ได้แก่ อุทัยธานี นครสวรรค์ กำแพงเพชร เพชรบูรณ์ พิจิตร สุโขทัย เชียงใหม่ พะเยา เชียงราย และน่าน

2. ผลการจัดซื้อที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ออกพันธบัตรการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมวงที่ 1 ในปี 2520 เป็นวงเงิน 100 ล้านบาท เพื่อจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเอกชนโดยเริ่มออกให้ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2520¹ ที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อนี้แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และที่ดินเอกชนอื่น ๆ ซึ่งมีรายละเอียดการจัดซื้อดังนี้

¹ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, รายงานประจำปี 2520 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2520).

ก. ที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับโอนที่ดินจำนวน 37,212 ไร่ 1 งาน 39 ตารางวา จ่ายเงินสด 18,875,178.60 บาท และพันธบัตรมูลค่า 44,325,700 บาท

ข. ที่ดินเอกชน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับอนุมัติให้จัดซื้อที่ดินเอกชนได้ในปี 2521 ในท้องที่ 6 จังหวัด คือ นครนายก นครปฐม พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี และปราจีนบุรี เป็นเนื้อที่ 47,595 ไร่ 2 งาน 81.6 ตารางวา เป็นเงินสด 42,137,760.70 บาท และพันธบัตรมูลค่า 46,681,500 บาท ¹

3. ผลการจัดเกษตรกรเช่าแปลงที่ดิน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติอนุมัติแผนงานจัดเกษตรกรเช่าแปลงที่ดินเป็นการถาวร ในการประชุมครั้งที่ 15/2521 มีเป้าหมายดำเนินการในที่ดินของรัฐ 16 จังหวัด เนื้อที่ 583,847 ไร่ และ 9 จังหวัดในที่ดินเอกชนเนื้อที่ 177,174 ไร่ แต่มีผลการดำเนินงานจนถึงปัจจุบัน (สิงหาคม 2522) สามารถดำเนินการในที่ดินของรัฐเพียง 4 จังหวัด เนื้อที่ 23,033 ไร่ 1,233 ครอบครัวยุ สำหรับในที่ดินเอกชนยังไม่ปรากฏผลการดำเนินงานเลย ผลงานที่ปรากฏเป็นแต่เพียงการจัดเกษตรกรเช่าทำประโยชน์ชั่วคราวในที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และที่ดินที่มีผู้บริจาคให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 19 จังหวัด เนื้อที่ 42,344 ไร่ จำนวนเกษตรกร 1,651 ครอบครัวยุ และในที่ดินของรัฐ 12 จังหวัด เนื้อที่ 501,959 ไร่ จำนวนเกษตรกร 114,330 ครอบครัวยุ

¹ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, รายงานประจำปี 2520.

5.2 กิจกรรมสนับสนุน

1. การก่อสร้างถนน ได้ดำเนินการก่อสร้างเสร็จแล้ว ในพื้นที่ 6 จังหวัด เป็นจำนวน 20 สาย ระยะทาง 121,257 กิโลเมตร เป็นจำนวนเงิน 33,667,038 บาท ส่วนถนนที่กำลังก่อสร้างในพื้นที่ 9 จังหวัด เป็นจำนวน 24 สาย ระยะทาง 213,674 กิโลเมตร เป็นจำนวนเงิน 31,184,087 บาท และได้รับอนุมัติให้ดำเนินการสร้างถนนอีก 3 สาย ใน 3 พื้นที่ระยะทาง 33,292 กิโลเมตร ในวงเงิน 7,495,100 บาท

2. การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก เริ่มดำเนินการตั้งแต่ ปี 2520 โดยได้สร้างสระเก็บน้ำฝน 5 สระ อ่างเก็บน้ำ 8 อ่าง บ่อบาดาล 6 บ่อ ฝายน้ำล้น 2 ฝาย ในท้องที่ 6 จังหวัด เป็นเงิน 9,681,302 บาท และกำลังก่อสร้างอ่างเก็บน้ำที่จังหวัดเชียงใหม่ 1 อ่าง โรงสูบน้ำที่จังหวัดกำแพงเพชร 2 แห่ง ซึ่งต้องใช้เงิน 2,346,920 บาท สำหรับงานก่อสร้างระบบแปลงเกษตรกรรมในไร่นากำลังดำเนินการในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและนครพนม และจะดำเนินการในปทุมธานี อุตรธานี และกำแพงเพชร รวมเนื้อที่ 22,400 ไร่ ใช้เงินทั้งสิ้น 63,120,000 บาท

3. การจัดหาน้ำใช้ให้แก่เกษตรกร ได้ดำเนินการจัดตั้งระบบประปาภายในหมู่บ้านเสร็จแล้ว 2 แห่ง คือ ที่จังหวัดนครพนมและอุตรธานี เป็นเงิน 1,548,995 บาท และดำเนินการขุดบ่อน้ำตื้น 250 บ่อ ในท้องที่ต่าง ๆ โดยใช้เงิน 1,000,000 ล้านบาท

4. การพัฒนาการเกษตร สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประสานงานด้านการพัฒนาการเกษตรกับสำนักงานเกษตรจังหวัดในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อส่งเสริมและสาธิตการเกษตรแก่เกษตรกร ซึ่งขณะนี้ได้ดำเนินการเรียบร้อยแล้ว 9 โครงการ จากโครงการทั้งหมด 40 โครงการในท้องที่ 10 จังหวัด เป็นเงิน 5,101,777 บาท

5. การจัดตั้งสหกรณ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้จัดตั้งสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินในปีงบประมาณ 2521 รวม 29 หน่วย ในท้องที่ 16 จังหวัด และในปี 2522 มีเป้าหมายดำเนินการจัดตั้งอีก 13 หน่วย ในท้องที่ 8 จังหวัด

นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมสนับสนุนอื่น ๆ อีกได้แก่ การฝึกอบรมพัฒนาอาชีพให้แก่เกษตรกรในการทอเสื่อ ซ่อมเครื่องยนต์ การปลูกป่าชุมชนเขตปฏิรูปที่ดินและการจัดหาปุ๋ยราคาถูกให้แก่เกษตรกรอีกด้วย.¹

¹ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, สรุปผลงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำเดือนสิงหาคม 2522. (เอกสารอัดสำเนา)