



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในขณะที่จำนวนประชากรมีอัตราการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยพื้นฐานที่ประเทศไทยเป็นประเทศแห่งสังคมเกษตรกรรม การเกษตรจึงมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลไปยังการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและการบริการ สิ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อภาคเกษตรกรรมคือที่ดิน ปัญหาที่สำคัญของเกษตรกรไทยตั้งแต่อดีตเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันคือ การไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ แม้ว่าประเทศไทยจะมีที่ดินทั้งหมดประมาณ 320.7 ล้านไร่ก็ตาม แต่ที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่ดินของรัฐหรือเป็นที่ดินที่รัฐได้สงวนหวงห้าม เนื่องจากระบบกฎหมายของประเทศไทย ผู้ที่สามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้จะต้องครอบครองที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ คือ มีการครอบครองก่อนวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 และต้องแจ้งการครอบครองไว้ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรืออยู่ในเขตโครงการเดินสำรวจเพื่อออก น.ส. 3 ภาพถ่ายทางอากาศของกรรมที่ดินโดยมีการออกประกาศเป็นรายจังหวัดตามโครงการที่วางไว้ในแต่ละปี ดังนั้น จำนวนของเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอต่อการครองชีพจึงมีจำนวนมาก ทำให้ต้องหันไปพึ่งการเช่าที่ดินจากนายทุนที่ดินเพื่อทำการเกษตร เกิดปัญหาการเอารัดเอาเปรียบจากนายทุนที่ดิน เกษตรกรไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาการเกษตร เนื่องจากเห็นว่ามีใช้ที่ดินของตน ส่งผลให้คุณภาพของผลผลิตต่ำ ราคาที่จำหน่ายจึงไม่สูงมากนัก กอปรกับการจำหน่ายโดยผ่านพ่อค้าคนกลาง เกิดการกดราคาขึ้น เกษตรกรมีรายได้น้อยไม่พอรายจ่าย เกิดปัญหานี้ขึ้นเพิ่มขึ้น เป็นวิกฤตความยากจน ทำให้การพัฒนาในด้านอื่น เช่น เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองจึงเป็นไปได้ยาก ดังนั้น กระบวนการในการจัดที่ดินให้เพียงพอต่อความต้องการของเกษตรกรจึงเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐได้พยายามแก้ไขตลอดมา

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถือเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่รัฐได้นำมาแก้ไขในเรื่องปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร การปฏิรูปที่ดินเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดินและการเปลี่ยนแปลงในด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับสถาบันชนบท อันจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงในด้าน การถือครองนั้นประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่รัฐวางไว้ โดยมูลเหตุสำคัญซึ่งก่อให้เกิดกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้ เกิดขึ้นเมื่อปลายเดือนพฤษภาคม ปี 2517 ชาวนาในอำเภอท่าตะโก อำเภอหนองบัวและอำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ เดินทางมาร้องเรียนหน้าทำเนียบรัฐบาล ต่อนายสัญญาธรรมศักดิ์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เพื่อขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการถือครองและกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เนื่องจากถูกนายทุนข่มขู่และบุกรุก มีผลให้เกิดมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2517 มี

การตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อเจรจาทำความตกลงระหว่างเจ้าของที่ดินกับชาวไร่ชาวนาที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม แต่เนื่องจากการทำงานของคณะกรรมการดังกล่าวไม่ได้ผลเท่าที่ควร ทำให้มีการเดินขบวนในกลุ่มชาวไร่ ชาวนา รวมถึงนักศึกษาขึ้นอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2517 และได้มีการนำเสนอข้อมูลให้รัฐบาลช่วยเหลือ จากการนำเสนอข้อมูลและเรียกร้องให้รัฐบาลเข้าช่วยแก้ไขปัญหาค่าที่ดินทำกินของเกษตรกร รวมถึงเหตุการณ์ต่างๆ ที่ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศ จึงได้มีการเสนอร่างกฎหมายปฏิรูปที่ดินในปี พ.ศ. 2517 จากนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ขึ้นโดยมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2518 โดยให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า "ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การเช่าที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุดพร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น" การประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินในครั้งนั้น มีผลทำให้เกิดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น โดยมี ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ เป็นเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคนแรก

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีภารกิจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้เกษตรกรได้มีที่ทำกินสามารถยังชีพอย่างพอเพียงและยั่งยืน โดยเป็นการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดิน รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นำมาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้ เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ นอกจากนี้รัฐยังได้ให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาอาชีพเกษตรกร โดยการปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

จากผลการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ถือได้ว่ายังไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการที่ดินของเกษตรกรและนโยบายของรัฐ ในการช่วยเหลือผู้ที่ไม่มียุทธศาสตร์ที่ดินของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังเห็นได้จากการที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 จนถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2548 ส.ป.ก. มีพื้นที่ที่ได้รับมอบจำนวน 58,934,994 ไร่ ซึ่งมีการประกาศเขตปฏิรูปไปแล้ว 51,316,399 ไร่ แต่มีพื้นที่ที่จัดให้แก่เกษตรกรเพียง 29,290,180.16 ล้านไร่ โดยจัดให้แก่เกษตรกรจำนวน 1,731,782 ราย เหตุที่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินมีความล่าช้า ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากขั้นตอนในการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ไม่ว่าจะในส่วนของการจัดหาที่ดินเช่น การรังวัดหรือการเดินทางสำรวจ การจัดที่ดินให้กับเกษตรกร กรณีการตรวจสอบคุณสมบัติของเกษตรกร การพัฒนาและส่งเสริมการเกษตรซึ่งบางครั้งไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึง ปัญหาส่วนหนึ่งมาจากพื้นที่ในการรับผิดชอบกว้างมาก หรือแม้แต่ปัญหาขาดการติดตามการใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง เช่น มีการให้อำนาจประชาชนตรวจสอบนักการเมือง หรือปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนหรือชุมชนตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของประชาชนหรือชุมชนอย่างชัดเจน โดยมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการคิดเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากเดิมที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นของสาธารณะ มาสู่แนวคิดที่เน้นการสร้างความรู้สึกรับรู้ความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติให้กับประชาชนและชุมชน โดยการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมีหน้าที่ปกป้องดูแลรักษาไว้เพื่อคนรุ่นต่อไป ดังมาตราต่อไปนี้

มาตรา 46 “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 56 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง"

มาตรา 76 "รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ระดับ"

มาตรา 79 "รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพและอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพของชีวิตประชาชน"

จากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มิได้มีบทบัญญัติที่สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดินอย่างเต็มที่ จะมีก็เป็นเพียงแค่การเป็นส่วนหนึ่งในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) แต่เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนของคณะกรรมการทั้งสององค์กรดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากรรมการที่มาจากภาครัฐและภาคเอกชนมีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ องค์ประกอบของคปก. มีกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 25 คน และกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจำนวน 9 คน และคปจ. มีกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 22 คน และกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจำนวน 4 คน ในขณะที่อำนาจหน้าที่ของ คปก. คือการกำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการ ขอบบังคับ ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน และอำนาจหน้าที่ คปจ. คือกำหนดมาตรการ วิธีปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. จังหวัด อันมีผลต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของเกษตรกรโดยตรง ประกอบกับการวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก ดังนั้น สัดส่วนดังกล่าวจึงยังไม่เหมาะสมเท่าใดนัก

แม้จะมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถึงสองครั้งก็ตาม กล่าวคือ แก้ไขครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2519 และครั้งที่สองเมื่อปี พ.ศ. 2532 แต่ก็ได้เป็นการแก้ไขในส่วนของการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดิน คงมีเพียงแต่การแก้ไขในส่วนของ

การออกพันธบัตร การชำระราคาหรือค่าทดแทนในที่ดิน รวมถึงการขยายความสามารถในการจัดซื้อที่ดินแปลงใหญ่ หรือการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาปฏิรูปได้เท่านั้น

จากการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ที่ผ่านมาพบว่า การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เป็นการลดอุปสรรคในการดำเนินงานอย่างหนึ่ง ทำให้สามารถรับรู้ถึงปัญหาของเกษตรกรส่งผลให้การปฏิรูปที่ดินรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ในการสำรวจและรังวัดที่ดินที่ต้องการทำการปฏิรูป เกษตรกรซึ่งเป็นบุคคลในพื้นที่ ย่อมมีความรู้ความเข้าใจในพื้นที่ของตนมากกว่าเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. ซึ่งเป็นบุคคลภายนอก ในส่วนของการส่งเสริมและการพัฒนาทางด้านการเกษตร หากเรื่องใดเป็นอำนาจของท้องถิ่นและท้องถิ่นนั้นมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ ก็สมควรให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ หรือแม้แต่การติดตามหรือการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดินหลังจากรับสิทธิในที่ดิน หากมีบทบัญญัติให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวได้ ก็จะเป็นการลดการใช้ทรัพยากรบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อีกทางหนึ่ง และนอกจากการมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้การดำเนินงานของ ส.ป.ก. เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว การร่วมมือกับองค์กรท้องถิ่นยังสามารถทำให้ ส.ป.ก. ทราบข้อมูลที่จำเป็น รวมทั้งสามารถประเมินความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ได้อีกด้วย

ดังนั้นเพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สมควรที่จะต้องทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงแค่นโยบายของรัฐเท่านั้นแต่เป็นการทำให้เรื่องดังกล่าวมีผลเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้มีการมีบทบัญญัติรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางโดยให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการดำเนินการ รวมทั้งสร้างโอกาสให้ชุมชนในเขตปฏิรูปสามารถเข้ามาร่วมคิดและกำหนดทิศทางการพัฒนาบนพื้นฐานของสภาพเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมโดยอาศัยภูมิปัญญา ทรัพยากรและระบบการจัดการท้องถิ่นของชุมชนเอง

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงทฤษฎีแนวความคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. เพื่อศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
3. เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศอันจะสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และปัญหาในกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย
5. เพื่อศึกษาถึงแนวทาง โครงสร้างและรูปแบบที่เหมาะสมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาแนวความคิด หลักการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในหน่วยงานของรัฐ ศึกษาปัญหาในการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนแนวทางการแก้ปัญหาโดยการให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในด้านอื่น รวมถึงการศึกษาการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปที่ดินจะเป็นการลดอุปสรรคในการดำเนินงานอย่างหนึ่ง ส่งผลให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่มิได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อย่างเพียงพอ ดังนั้นหากมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรับรองสิทธิของประชาชน มีรูปแบบและวิธีการเข้าร่วมของประชาชนอย่างเหมาะสม ก็จะสามารถทำให้การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.5 วิธีการวิจัย

เป็นการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมจากเอกสาร บทความทางกฎหมาย ผลงานทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ รายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการค้นคว้าผ่านอินเทอร์เน็ต เพื่อรวบรวมรายละเอียดต่าง ๆ อันทำให้ทราบถึงปัญหาการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรมและรวมไปถึงแนวความคิดในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาการดำเนินงานดังกล่าว อีกทั้งยังเป็นการสอดคล้องต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการและหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าเพียงพอหรือไม่
3. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ในการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ
4. ทำให้ทราบถึงกระบวนการและปัญหาในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย
5. ทำให้ได้แนวทางของโครงสร้างและรูปแบบที่เหมาะสมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม