

บทที่ 3

การปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ

3.1 การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน

ไต้หวันเป็นเกาะที่ตั้งอยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิกด้านตะวันตกหรือทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของจีนแผ่นดินใหญ่ เนื้อที่ทั้งหมดรวมถึงเกาะเล็กเกาะน้อยราว 133,885 ตารางไมล์ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขา เนินเขาและที่ลาดชัน เนื้อที่ที่สามารถใช้เพาะปลูกได้จริงๆ มีประมาณ 880,000 เฮกเตอร์ คิดเป็นร้อยละ 25 ของเนื้อที่ทั้งหมด สภาพทางภูมิศาสตร์เอื้ออำนวยต่อการเพาะปลูก ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม รายได้ส่วนใหญ่มาจากผลผลิตทางการเกษตร ได้แก่ น้ำตาล ข้าว ชา สับปะรดและกล้วย เป็นต้น ตามกฎหมายที่ดินได้ให้คำนิยามที่ดิน หมายถึง ที่ราบ แหล่งน้ำ รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ

การบริหารที่ดินในไต้หวันถูกแบ่งเป็น 2 ประเภท¹ คือ

1. ที่ดินที่มีการจดทะเบียน (registered) เป็นการรวมที่ดินทั้งหมดทั้งที่ดินสาธารณะ (public land) และที่ดินเอกชน (private land) และได้ทำการสำรวจซึ่งอาจนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางใดทางหนึ่ง โดยเรียกว่า ที่ดินใช้ประโยชน์ (utilized land)
2. ที่ดินที่ไม่ได้จดทะเบียน (unregistered) ส่วนใหญ่เป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งไม่ได้ผ่านกระบวนการสำรวจมากนัก โดยเป็นที่ดินชายฝั่งทะเล ป่าไม้ ทุ่งหญ้า ชายฝั่งแม่น้ำ

กฎหมายที่ดินของไต้หวัน มีการแบ่งประโยชน์การใช้ที่ดินออกเป็น 4 ประเภท² ได้แก่

1. ที่ดินสำหรับการก่อสร้าง เช่น ที่พักอาศัย สถานที่ราชการ โรงเรียน วัด โรงงาน
2. ที่ดินสำหรับการผลิตโดยตรง เช่น ที่ดินเกษตรกรรม ป่าไม้ ที่ดินเพื่อการประมง แหล่งน้ำ แหล่งแร่ธาตุ
3. ที่ดินสำหรับการคมนาคม เช่น ถนน ทางด่วน อ่าว
4. ที่ดินอื่นๆ เช่น ทะเลทราย ภูเขาหิมะ

ที่ดินส่วนใหญ่ของไต้หวันเป็นที่ดินสำหรับการผลิตโดยตรงสามารถคิดได้เป็น 88.39% ของจำนวนประเภทที่ดินทั้งหมด โดยแบ่งเป็นนาข้าว 39.60% และที่ราบแห้งแล้ง 24.37% อย่างไรก็ตาม แม้ไต้หวันจะมีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก แต่ไต้หวันยังขาดปัจจัยที่สำคัญ คือ ที่ดิน สาเหตุเกิดจากปัญหาหลายประการตั้งแต่ระบบการถือครองที่ดินในสมัยนั้น (ค.ศ. 1945) ที่ไม่ได้รับการแบ่งสรรที่ดินอย่างเป็นธรรม ประกอบกับไต้หวันเป็นเกาะที่มีประชากรหนาแน่น สภาพแวดล้อมที่ดินมีจำกัด เกิดปัญหาเรื่องการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร

¹ Hui – Sun Tang, Land reform in free China, p 4

² Land Law part I general principle chapter 1 article 2

ทำให้ไม่มีที่ดินเพียงพอต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรม เกิดปัญหาการถือครองที่ดิน ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนเพิ่มมากขึ้น ส่วนหนึ่งเกิดจากผู้ครอบครองที่ดินขนาดใหญ่ไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมด้วยตนเองแต่ได้นำที่ดินออกให้เกษตรกรเช่า มีการเอาเปรียบค่าเช่าในที่ดินที่สูงเกิน โดยอัตราค่าเช่าอยู่ที่ 50% ของผลผลิตรวมทั้งปีของพืชหลัก ปัญหาเรื่องสัญญาเช่าที่ไม่ได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้ผู้ให้เช่าสามารถบอกเลิกสัญญาเช่าเมื่อใดก็ได้ แต่เนื่องจากเกษตรกรไม่มีทางเลือกจึงจำเป็นต้องเช่าที่ดิน ผลจากการที่ไม่ใช้ที่ดินของตนจึงทำให้เกษตรกรไม่กล้าลงทุนในการเกษตร ผลผลิตที่ได้จึงไม่มีคุณภาพ ทำให้ผลผลิตมีราคาที่ไม่สูง การเก็บอัตราค่าเช่าที่สูงนี้ทำให้เกษตรกรไม่มีเงินเก็บและมีหนี้สินจำนวนมาก เกิดเป็นปัญหาสังคมของไต้หวันอย่างรุนแรง

แนวคิดในการปฏิรูปที่ดินของไต้หวัน เริ่มมาจากการที่ ดร. ชุนยัตเซน ได้สังเกตเห็นสภาพปัญหาของเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน มีการกล่าวไว้ในเรื่องหลักชีวิตของประชาชน³ (Principle of people's liver hood) เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ. 1924 ว่า เนื่องจากผลผลิตในอาหารทั้งหมดขึ้นอยู่กับเกษตรกรรม เกษตรกรผู้ซึ่งทำงานหนักแต่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ทำให้ต้องเช่าที่ดินจากผู้อื่น มีการเอาเปรียบเรื่องค่าเช่าทำให้ผลผลิตมากกว่าครึ่งถูกเจ้าของที่ดินเอาไป ทำให้เกษตรกรไม่มีปัจจัยเหลือพอต่อการดำรงชีพ อันเป็นการไม่เป็นธรรม และโดยที่ประชากรส่วนใหญ่ในไต้หวันประกอบอาชีพเกษตรกรถึงเก้าในสิบส่วน ทำให้รัฐบาลต้องจัดทำกฎหมายต่างๆ ขึ้นเพื่อคุ้มครองเกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรสามารถเป็นเจ้าของที่ดินด้วยตนเอง เพื่อให้ได้รับผลจากแรงงานของตน โดยไม่ถูกปล้นโดยผู้อื่น อันส่งผลต่อการเพิ่มผลผลิตทางดินอาหารของประเทศ จากการตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวจึงเริ่มมีการปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้น ขั้นตอนการปฏิรูปที่ดินในไต้หวันมีดังนี้

3.1.1 การเตรียมการเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

ก่อนที่รัฐบาลไต้หวันจะดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามนโยบายที่ได้วางไว้ รัฐบาลได้มีการรังวัดที่ดินใหม่โดยถือว่า การรังวัดที่ดินใหม่เป็นงานพื้นฐานสำคัญในการบริหารงานด้านรังวัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน โดยสามารถแบ่งงานดังกล่าวออกเป็น 4 ประเภท⁴ คือ

3.1.1.1 การสำรวจที่ดิน (Land Survey) เพื่อทำให้ทราบสภาพภูมิประเทศและเนื้อที่ของที่ดินที่แน่นอน ในการจัดที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างสมบูรณ์ โดยที่ดินที่ได้ทำการสำรวจและรังวัดแล้ว ข้อมูลที่ได้จะถูกจัดทำเป็นแผนที่โดยใช้มาตราส่วน 1/25,000 และ 1/50,000

³ Hui – Sun Tang, *Land reform in free China*, p. 11.

⁴ อนุสรณ์ สัมมณี "การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน", ใน *การปฏิรูปที่ดิน*, ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์, บรรณาธิการ, (2519), หน้า 77

สำหรับแผนที่แสดงความสูงต่ำของพื้นที่ ส่วนแผนที่รังวัดใช้มาตราส่วน 1/600 1/1,200 1/300 1/4,800 และ 1/6,000⁵ เพื่อนำไปใช้สำหรับการดำเนินการภายหลัง

3.1.1.2 การทำทะเบียนที่ดิน (Land Registration) โดยยึดระบบทอร์เรน (Torrens System) ซึ่งมีลักษณะบังคับและเน้นความถูกต้องของที่ดินซึ่งได้จดทะเบียนแล้ว ส่วนสำคัญที่ต้องจดทะเบียนได้แก่เรื่อง ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และยังมีการตรวจสอบสิทธิที่ได้จดทะเบียนแล้วจากเจ้าของที่ดิน รวมถึงสิทธิอื่น ๆ ที่มีเหนือพื้นดิน เมื่อได้จดทะเบียนที่ดินเรียบร้อยแล้ว รัฐบาลจะมอบหนังสือสำคัญให้แก่เจ้าของที่ดินไว้เป็นเอกสารยืนยัน

3.1.1.3 การสำรวจการใช้ที่ดิน (Survey on Land Use) เพื่อกำหนดประเภทของการใช้ที่ดินและสิทธิเหนือพื้นดิน ซึ่งเป็นหลักในการพิจารณาสิทธิและหนี้อันเกิดจากที่ดิน ที่ดินทั่วประเทศอาจแบ่งได้เป็น 6 ประเภท คือ

- 1) ที่ดินเพื่อการผลิต (Land for Production) แบ่งย่อยตามลักษณะการใช้ประโยชน์เป็น ที่นา ไร่ บ่อปลา หนอง บึง และ นาเกลือ เป็นต้น
- 2) ที่ดินเพื่อการก่อสร้าง (Land for construction) สำหรับการก่อสร้างอาคาร ที่ดินเพื่อสร้างโบสถ์ วิหาร และสำหรับทางรถไฟ
- 3) ที่ดินของรัฐ (Public Land) ได้แก่ วนอุทยานแห่งชาติ และ สุสาน
- 4) ที่ดินเพื่อการชลประทานและการขนส่ง (Land for irrigation & transportation) ได้แก่ ถนน ทางรถไฟ คลองส่งน้ำ ท่าบ่บ เขื่อนฝาย
- 5) ที่ดินที่เป็นป่าไม้ (Forest Land)
- 6) ที่ดินที่ภูเขาสงวนไว้

3.1.1.4 การแบ่งประเภทเจ้าของที่ดิน (General ownership classification) ดำเนินการเพื่อให้ทราบถึงการกระจายสิทธิเหนือที่ดิน เพื่อเตรียมการสำหรับการปฏิบัติตามโครงการที่ดินสู่ผู้เพาะปลูก และเพื่อปรับปรุงระบบการรังวัดที่ดิน เพื่อพิจารณาสิทธิเหนือที่ดิน และสภาพการใช้ที่ดิน มีการจัดทำบัตรกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อมอบให้แก่ครอบครัวที่เป็นเจ้าของที่ดิน นอกจากนี้ยังมีการแบ่งครอบครัวเจ้าของที่ดินออกเป็นที่ดินที่แต่ละคนมีกรรมสิทธิ์ ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ร่วมกัน และที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัท นอกจากนี้ยังมีการแบ่งที่ดินตามผู้ใช้ โดยแบ่งเป็นที่ดินที่เจ้าของที่ดินทำการเพาะปลูกเอง และที่ดินที่มีไว้สำหรับให้ผู้อื่นเช่า จากผลการสำรวจดังกล่าว ทำให้รัฐบาลทราบถึงเนื้อที่ ประเภท การกระจายของที่ดิน และ การใช้ที่ดินของเจ้าของที่ดินอย่างชัดเจน

⁵ คณะนักศึกษาวិชาพัฒนาเศรษฐกิจรุ่นที่ 4. รายงานการศึกษาและดูงานพัฒนาการเศรษฐกิจ ณ สาธารณรัฐจีน. (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งนคร, 2507). หน้า 5-6.

3.1.2 ขั้นตอนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3.1.2.1 ขั้นตอนการลดค่าเช่าที่ดินเพื่อการเพาะปลูกตาม The Farm Rent Reduction to 37.5% act 1951

1) กำหนดค่าเช่าที่ดินไม่เกินร้อยละ 37.5 ของผลผลิตรวมพืชหลักประจำปี (total annual main crop yield) ค่าเช่าใดเกินร้อยละ 37.5 ให้ลดลงเหลือร้อยละ 37.5 และไม่สามารถเรียกเก็บเงินกินเปล่าหรือเงินใดๆ จากเกษตรกรได้ การลดค่าเช่าลงดังกล่าวถือเป็นการลดค่าเช่าลงร้อยละ 25 จากค่าเช่าเดิมที่เคยอยู่ที่ร้อยละ 50 – 70 โดยมีการกำหนดค่านิยามของพืชหลัก ว่าหมายถึงพืชผลทางเกษตรกรรมที่ขึ้นได้ทั่วไป พืชหมุนเวียนตามฤดูกาลในแต่ละท้องถิ่น อันเป็นพืชผลตามประเพณีที่ยอมรับให้ชำระเป็นค่าเช่าได้ ทั้งนี้ปริมาณมาตรฐานของผลผลิตพืชหลักประจำปีต้องมีการอ้างอิงกับประเภทที่ดิน โดยการกำหนดของคณะกรรมการถือครองที่ดินเกษตรกรรมระดับหมู่บ้าน อำเภอจังหวัด เพื่อยืนยันคณะกรรมการระดับจังหวัดรับรอง กรณีมีการปลูกพืชอื่นที่ไม่ได้ระบุไว้ สามารถจ่ายค่าเช่าเป็นพืชนั้นได้ หากเกิดภัยธรรมชาติทำให้การเก็บเกี่ยวผลผลิตล้มเหลวสามารถลดค่าเช่าได้ และการเก็บเกี่ยวผลผลิตปีใดน้อยกว่าร้อยละ 30 สามารถเลื่อนการจ่ายค่าเช่าได้

2) ห้ามเจ้าของที่ดินกำหนดภาระอื่นๆ ต่อผู้เช่า เช่น การวางมัดจำค่าเช่า การเก็บค่าเช่าล่วงหน้า การเก็บค่าเช่าโดยไม่คำนึงถึงผลผลิตในแต่ละปี และการเก็บค่าเช่าเพิ่มเติมจากผลผลิตพลอยได้ในที่ดิน เป็นต้น

3) สัญญาเช่าต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ทำขึ้น 3 ฉบับ โดยเก็บไว้ที่ผู้เช่า ผู้ให้เช่าและเจ้าหน้าที่ เก็บรักษาไว้คนละฉบับ ในสัญญาเช่าต้องระบุ ประเภท ชนิด คุณสมบัติ อัตราค่าเช่า วันกำหนดชำระค่าเช่าและอื่นๆ ที่สำคัญต้องนำไปจดทะเบียนที่สำนักงานหมู่บ้านหรือเมืองเท่านั้น (village หรือ town office) เพื่อผลประโยชน์ทั้งสองฝ่ายในกรณีเกิดข้อพิพาทกันขึ้น

4) สัญญาเช่าต้องมีระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 6 ปี กรณีหมดสัญญาเช่าหากผู้เช่าเดิมไม่มีความผิดและต้องการต่อสัญญาเช่า ให้ผู้เช่าเดิมสามารถต่อสัญญาเช่าได้ต่อไป

5) ห้ามมิให้มีการเลิกสัญญาเช่าก่อนระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา ยกเว้น กรณีที่ผู้เช่าเสียชีวิตโดยไม่มีทายาทหรือผู้เช่าไม่มีความต้องการเพาะปลูกหรือทำการเกษตรต่อไปแล้วและได้ย้ายตนเองไปอยู่ที่อื่น หรือผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่าเป็นเวลา 2 ปี

6) หากผู้ให้เช่าต้องการขายที่ดิน กฎหมายบังคับให้ต้องมีการเสนอสิทธินั้นแก่ผู้เช่าก่อน แต่หากต้องการเสนอขายแก่บุคคลที่สาม บุคคลใดที่ซื้อที่ดินนั้นบุคคลนั้นต้องยอมรับสิทธิที่ผู้เช่ามีอยู่ตามกฎหมายด้วย

7) ผู้เช่าต้องทำการเกษตรด้วยตนเอง ห้ามมิให้มีการให้เช่าช่วง

8) อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ยังคงเคารพในสิทธิและผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน กล่าวคือ ผู้เช่าที่ดินยังจะต้องจ่ายค่าเช่าให้ทันเวลาภายในกำหนดสัญญา ถ้าผู้เช่าค้างชำระเกิน 2 ปี เจ้าของที่ดินสามารถยกเลิกสัญญาเช่าได้

เพื่อที่จะทำให้โครงการดำเนินการอย่างถูกต้องและสมบูรณ์ จึงมีการตั้งคณะกรรมการถือครองที่ดินเกษตรกรรม (Farm Tenancy Committee) ในแต่ละหมู่บ้าน เมือง เขต ประกอบด้วยสมาชิก 11 คน⁶ ได้แก่ สมาชิกในหมู่บ้าน เมือง อำเภอ 1 คน จากเจ้าหน้าที่ระดับบริหารงานสำนักงานที่ดินระดับหมู่บ้าน เมือง อำเภอ 1 คน เกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน 5 คน โดยคัดเลือกจากที่ประชุมของ หมู่บ้าน อำเภอ จังหวัด เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน 2 คน และ เจ้าของที่ดิน 2 คน ผู้ที่ไม่ได้เป็นเกษตรกร

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการถือครองที่ดินเกษตรกรรมที่ตั้งโดยหมู่บ้านและอำเภอ คือ⁷

- (1) ให้ข้อมูล คำแนะนำ ช่วยเหลือในการบังคับใช้กฎหมายค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (2) ศึกษามาตรฐานของผลผลิตรวมพืชหลักประจำปีของที่ดินเกษตรกรรม
- (3) กรณีเกิดภัยธรรมชาติ จัดให้มีการสอบสวนความล้มเหลวในการเพาะปลูก เสนอวิธีการลดค่าเช่า หรือ การจ่ายค่าเช่า
- (4) ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการถือครองที่ดินเกษตรกรรมระดับเทศบาล หรือ Hsien⁸

- (1) ให้ข้อมูล คำแนะนำ ช่วยเหลือในการบังคับใช้กฎหมายค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (2) ตรวจสอบ การประเมินราคามาตรฐานของผลผลิตรวมพืชหลักประจำปี
- (3) กรณีเกิดภัยธรรมชาติ จนทำให้ไม่สามารถเพาะปลูกได้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการตัดสินใจในมาตรการการลดค่าเช่า
- (4) ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ผลจากโครงการนี้ ทำให้มีการจดทะเบียนสัญญาเช่ามากกว่า 370,000 สัญญา มีผู้เช่าได้รับประโยชน์ทั้งสิ้น 296,043 ครอบครัว คิดเป็นร้อยละ 44.5 ของครอบครัวเกษตรกรทั้งหมดของประเทศ⁹ และเนื่องจากสิทธิในการเพาะปลูกได้รับความคุ้มครอง

⁶ Rule for The Organization of Village, Township and District Farm Tenancy Committees article 3

⁷ Rule for The Organization of Hsien and Municipal Farm Tenancy Committee in Taiwan Province article 2

⁸ Ibid., article 2.

⁹ คณะนักศึกษาวิชาพัฒนาเศรษฐกิจรุ่นที่ 4. รายงานการศึกษาและดูงานพัฒนาการเศรษฐกิจ ณ สาธารณรัฐจีน.

ทำให้เกษตรกรหันมาสนใจการปรับปรุงที่ดินเพื่อการเกษตร ผลผลิตที่ได้จึงมีคุณภาพมากขึ้น เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น ฐานะของเกษตรกรดีขึ้นตามลำดับ ผลดีที่สำคัญอันสืบเนื่องมาจากการออกกฎหมายลดค่าเช่าครั้งนี้คือ ที่ดินมีราคาต่ำกว่าเดิมมาก ทำให้เจ้าของที่ดินไม่เห็นประโยชน์ที่ดินจะได้รับจากที่ดินมากนัก ทำให้เจ้าของที่ดินเสนอขายที่ดินของตนเป็นจำนวนมาก เมื่อที่ดินมีราคาไม่สูงเกษตรกรจึงสามารถซื้อที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนได้ง่ายขึ้น

3.1.2.2 โครงการการขายที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกรตาม Regulation Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner-Farmer in Taiwan Province 1951

กฎหมายการขายที่ดินสาธารณะเพื่อก่อตั้งให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน 1951 ถูกตราขึ้นเพื่อให้เกษตรกรสามารถเป็นเจ้าของที่ดินในการทำการเกษตรได้ โดยที่ดินที่จะนำมาขายให้แก่เกษตรกรเป็นที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลชาติหรือของจังหวัด หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักงานที่ดินเพื่อเกษตรกร (Land Bureau of the Establish of Owner-Farmer) เป็นเจ้าของที่ดินในแต่ละจังหวัดหรือเทศบาล เพื่อส่งเสริมการขายที่ดิน เกษตรกรสามารถซื้อที่ดินในราคา 2.5 เท่าของผลผลิตหลักรวมต่อปี ราคาขายให้เป็น 7 เท่าของราคาเช่าปกติ สามารถผ่อนชำระค่าที่ดินได้นานถึง 10 ปี โดยไม่มีการเสียดอกเบี้ย ซึ่งเมื่อรวมกับภาษีที่ดินแล้วต้องไม่เกิน 37.5% ของผลผลิตรวมพืชหลักประจำปี ที่ดินสาธารณะหรือที่ดินของรัฐที่สามารถนำมาขายให้แก่เกษตรกร ประกอบด้วย

- (1) ที่ดินของรัฐ (state owned land) ได้แก่
 - ที่ดินซึ่งเป็นของสำนักงานผู้ว่าราชการญี่ปุ่นเดิม
 - ที่ดินซึ่งใช้ในราชการของญี่ปุ่น
 - ที่ดินของบริษัทญี่ปุ่น
 - ที่ดินของเอกชนญี่ปุ่น
- (2) ที่ดินของมณฑล (provincial owned land) ได้แก่
 - ที่ดินที่เคยเป็นถิ่นฐานของชาวญี่ปุ่น
 - ที่ดินซึ่งออกไปในแม่น้ำ
 - ที่ดินของ Taiwan Colonization and Settlement Corporation
- (3) ที่ดินของเคาน์ตีหรือเทศบาล หมายถึง ที่ดินของเทศบาลและเคาน์ตีซึ่งเคยอยู่ภายใต้การปกครองของญี่ปุ่น เช่นเดียวกับที่ดินของดิสตริคหรือทาวนชิป

- 1) วัตถุประสงค์ในการขายที่ดินสาธารณะให้แก่เกษตรกร คือ
 - 1.1) เพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินเป็นของตนเอง เพื่อการได้รับผลผลิตของตนอย่างเต็มที่ ไม่ถูกเอาเปรียบโดยนายทุนเจ้าของที่ดิน
 - 1.2) เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองที่ดิน ไม่ให้ที่ดินถูกครอบครองโดยกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว

1.3) การให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง ทำให้เกษตรกรกล้าลงทุนปรับปรุงที่ดินเพื่อการพัฒนาคุณภาพและผลผลิตจากการเกษตร ทำให้ราคาผลผลิตสูงขึ้น

2) คุณสมบัติของผู้ที่ต้องการซื้อที่ดินตามลำดับความสำคัญ¹⁰

2.1) ผู้ถือครองที่ดินเกษตรกรรมที่เป็นผู้เพาะปลูกเองในปัจจุบัน

2.2) ผู้ว่าจ้างผู้อื่นเพื่อทำการเกษตรกรรม

2.3) ชาวนาที่เช่าที่ทำกินและไม่มีที่ดินเพาะปลูกเพียงพอ

2.4) ชาวนาชาวไร่ซึ่งมีที่ดินของตนเองแต่เพียงบางส่วน

2.5) ผู้ที่แต่เดิมมีผลประโยชน์ในที่ดินและปรารถนาจะมีที่ดิน

เช่น ผู้ที่เคยเคยจับจองที่ดินมาก่อน รวมถึงผู้ที่ไม่เคยมีที่ดินมาก่อน แต่ปรารถนาจะมี

2.6) ผู้ที่เปลี่ยนอาชีพมาเป็นเกษตรกร

3) ขั้นตอนการปฏิบัติงาน¹¹

3.1) การตรวจสอบและการสำรวจที่ดิน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้ออกสำรวจพร้อมกับผู้แทนของสภาท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยตรวจสอบในเรื่องของรูปร่างของที่ดิน เนื้อที่ ประเภทและชั้นของที่ดิน ลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดิน รายชื่อของผู้ใช้ที่ดินนั้นๆ ประกอบกับจำนวนสมาชิกในครอบครัว จำนวนกำลังแรงงาน ฐานะทางเศรษฐกิจ รวมถึงการมีที่ดินเป็นของตนเองหรือไม่หรือได้มีการเช่าที่ดินของเอกชนหรือไม่ ผลการสำรวจจะถูกบันทึกลงในแฟ้มและแผนที่รังวัดที่ดินที่เตรียมไว้

3.2) การรับสมัครและการคัดเลือกผู้มีสิทธิซื้อที่ดิน เมื่อสำรวจและจัดทำบัญชีที่ดินเรียบร้อยแล้ว รัฐจะประกาศให้เกษตรกรที่มีคุณสมบัติมาแสดงความจำนงขอซื้อที่ดินดังกล่าว โดยเกษตรกรจะต้องนำสัญญาเช่าเพื่อแสดงหลักฐานว่าตนได้เช่าที่ดินนั้นอยู่จริงและเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบกับบัญชีที่รัฐมีอยู่ รวมถึงแผนที่รังวัดบันทึกที่รัฐได้ทำขึ้น หลังจากนั้นจึงนำส่งไปให้คณะกรรมการตามโครงการก่อให้เกิดเกษตรกรผู้มีที่ดินประจำท้องถิ่นดำเนินการตรวจสอบตามกฎหมาย คณะกรรมการชุดนี้ ประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ เทศบาล สภาท้องถิ่น สมาคมชาวนาและชนาकारที่ดิน เมื่อคณะกรรมการคัดเลือกเสร็จแล้วจะรวบรวมรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติเพื่อเสนอให้รัฐบาลพิจารณาต่อไป

3.3) การรับเงินค่าที่ดินและการออกโฉนดที่ดิน เมื่อได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้มีสิทธิซื้อที่ดินแล้ว ผู้มีสิทธิดังกล่าวต้องชำระค่าที่ดินในระยะ 6 เดือนแรก จำนวน 1/20 ของราคาซื้อทั้งหมด ผู้ซื้อที่นาต้องชำระด้วยข้าวเปลือก ผู้ซื้อที่ดอนต้องจ่ายเป็นเงินโดยเทียบกับราคามันฝรั่งที่รัฐบาลกำหนด เมื่อชำระราคาที่ดินจนครบแล้ว รัฐจะทำการออกโฉนดที่ดินให้

¹⁰ Regulation Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner-Farmer in Taiwan Province 1951, article 6

¹¹ อุนสรณ์ ลิ้มมณี "การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน", การปฏิรูปที่ดิน, หน้า 91 - 92.

3.4) การตรวจสอบและการแก้ไขข้อบกพร่อง หลังจากผู้มีสิทธิได้รับสิทธิการเช่าซื้อดังกล่าวแล้ว รัฐจะทำการตรวจสอบเพื่อดูว่ามีผู้ซื้อที่กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เช่น การนำที่ดินไปให้ผู้อื่นเช่าต่อ มีการให้ผู้อื่นใช้ชื่อของตนในการซื้อที่ดินหรือไม่ มีการโอนที่ดินโดยขัดต่อข้อบังคับที่รัฐกำหนดไว้หรือไม่ มีการชำระค่าที่ดินหรือภาษีที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีการละเมิดข้อบังคับหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่ เป็นต้น

รัฐบาลได้หันดำเนินการขายที่ดินสาธารณะเป็นจำนวน 5 ครั้งด้วยกัน คือในปี 1951, 1952, 1953, 1958 และ 1961 ผลของการขายที่ดินสาธารณะประสบผลสำเร็จ ทำให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ส่งผลให้ปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้น อีกทั้งรายได้ที่ได้รับจากการขายที่ดิน ทำให้รัฐบาลมีทุนสำรองในการปฏิรูปที่ดินและใช้สำหรับการเตรียมการเพื่อการปฏิบัติตามโครงการนำที่ดินสู่ผู้เพาะปลูกต่อไป

3.1.2.3 โครงการนำที่ดินสู่ผู้เพาะปลูก (Land to the Tiller Program)

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยไม่ต้องเพิ่มภาระทางการเงิน เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดินและเพื่อเปลี่ยนระบบการถือครองที่ดินจากเจ้าของที่ดิน ไปเป็นการถือครองด้านอุตสาหกรรม ดำเนินการโดยรัฐบาลบังคับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่มีที่ดินให้เช่าเกิน 3 ไร่ แล้วนำมาขายให้แก่ผู้เช่าที่ดินผืนนั้น โดยให้เกษตรกรชำระค่าที่ดิน 6 เดือนต่อครั้งภายในระยะเวลา 10 ปี ในราคา 2.5 เท่าของจำนวนผลผลิตในรอบปีของที่ดินนั้นบวกด้วยดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี การชำระค่าที่ดินดังกล่าวนี้จะต้องไม่เกินกว่าที่เคยชำระตามโครงการลดค่าเช่าที่ดินร้อยละ 37.5 ซึ่งเท่ากับไม่เป็นการเพิ่มภาระแก่เกษตรกรแต่อย่างใด

ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ได้ปกป้องผลประโยชน์เจ้าของที่ดิน โดยบังคับซื้อในราคายุติธรรมและชำระค่าที่ดินในรูปแบบพันธบัตรสินค้าซึ่งมีมูลค่าร้อยละ 70 ของราคาที่ดินทั้งหมด พันธบัตรนี้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ตามลักษณะของที่ดินคือ พันธบัตรข้าว (rice bond) ให้แก่เจ้าของที่นา และพันธบัตรมันเทศ (potato bond) ให้แก่เจ้าของที่ดิน สำหรับที่นาซึ่งปลูกปีละครั้งหรือนาที่ต้องอาศัยดินฟ้า จะจ่ายในรูปแบบของข้าวครึ่งหนึ่งและเงินสดอีกครึ่งหนึ่ง นาที่ปลูกได้ 2 ครั้งขึ้นไปให้จ่ายในรูปแบบของข้าวทั้งสิ้น ส่วนพันธบัตรมันเทศ จ่ายให้ในรูปแบบของเงินสดโดยเทียบกับราคาของมันเทศตามราคาตลาด อย่างไรก็ตามพันธบัตรทั้งสองประเภทนี้จะต้องจ่ายภายในระยะเวลา 10 ปี โดยให้ดอกเบี๋ยร้อยละ 4 ต่อปีเท่ากัน โดยรัฐบาลเป็นประกันส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 30 ของราคาที่ดิน รัฐบาลจ่ายในรูปแบบของหุ้นรัฐวิสาหกิจ เป็นการช่วยเหลือให้เจ้าของที่ดินเหล่านี้หันไปลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมแทนการลงทุนในที่ดินในอดีต ทั้งนี้ ผู้ถือพันธบัตรที่ดินได้รับยกเว้นในการจ่ายภาษีรายได้ในดอกเบี๋ยที่รัฐบาลออกให้ด้วย พันธบัตรนี้สามารถโอน ขาย หรือค้ำประกันในหนี้สาธารณะได้

1) กระบวนการซื้อที่ดินที่เพาะปลูก¹² มีดังนี้

1.1) จำแนกกรรมสิทธิ์ทั่วไป เป็นการตรวจสอบอย่างคร่าวในกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งหมดที่มีอยู่เกี่ยวกับประเภทของที่ดิน การเปลี่ยนแปลงสิทธิ์ในที่ดิน สภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และระยะทางระหว่างที่พักอาศัยของเจ้าของที่ดินกับที่ดินในกรรมสิทธิ์ที่ตั้งอยู่เพื่อทำให้ทราบว่าที่ดินนั้นใช้เป็นที่พักอาศัยด้วยหรือไม่

1.2) การออกรัษฎบัญญัตินำที่ดินสู่ผู้เพาะปลูก รัฐบาลได้หันได้ร่างกฎหมายและข้อบังคับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่ออนุวรรตให้เป็นไปตามโครงการ หลังจากผ่านการกลั่นกรองอย่างละเอียดรอบคอบของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ รัษฎบัญญัติดังกล่าวก็ผ่านรัฐสภาในวันที่ 20 มกราคม 1953

1.3) ตรวจสอบที่ดินแต่ละผืนอีกครั้ง เป็นการตรวจสอบเกี่ยวกับสภาพการใช้ที่ดิน จำนวนของผลผลิตแต่ละปีและการใช้กำลังคนในการเกษตรว่าเป็นอย่างไร เพื่อหาหนทางแก้ไขในกรณีที่พบข้อบกพร่องหรือสิ่งผิดปกติกจากการสำรวจครั้งก่อน นอกจากนี้ยังมีการสำรวจที่ดินซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ถูกบังคับซื้อ จัดทำรายการอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องซื้อพร้อมกับที่ดิน รวมถึงการสำรวจว่ามีที่ดินใดบ้างที่เกษตรกรไม่ได้ทำประโยชน์ด้วยตนเอง เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาการขายที่ดินให้แก่เกษตรกรและการยกเว้นไม่บังคับซื้อที่ดินเฉพาะราย

1.4) ซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินและขายแก่เกษตรกร มีการเริ่มลงมือในเดือนพฤษภาคม 1953 โดยเคาด์และเทศบาลได้ตรวจทะเบียนค่านวนเนื้อที่ของที่ดิน รวมถึงรายการที่ดินที่จะขายแก่เกษตรกร และประกาศให้สาธารณชนทราบเป็นเวลา 30 วันภายในระยะนี้เจ้าของที่ดินและผู้จะซื้อต้องไปตรวจบัญชีรายการที่ดิน ณ ที่ทำการที่ได้กำหนดไว้เพื่อในกรณีที่เกิดการผิดพลาดจะมีการส่งเรื่องกลับขึ้นเพื่อแก้ไข เมื่อครบกำหนดเวลา รัฐบาลจะแจ้งให้เจ้าของที่ดินนำโฉนดมาคืนแก่รัฐบาล ส่วนผู้เช่าจะต้องยื่นคำร้องขอซื้อที่ดินพร้อมชำระเงินค่าผ่อนส่งงวดแรก ในขณะที่เดียวกันก็จะดำเนินการเปลี่ยนสิทธิในที่ดิน โอนที่ดินและแจกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและเปลี่ยนสัญญาเช่า โครงการนำที่ดินสู่ผู้เพาะปลูกนี้เสร็จเมื่อเดือนธันวาคม ปี 1953

2) มาตรการเพื่อการควบคุมการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน¹³

2.1) ห้ามผู้ซื้อที่ดินโอนที่ดินไปให้ผู้อื่นก่อนที่จะชำระราคาที่ดินทั้งหมดเสียก่อน

2.2) เมื่อชำระราคาที่ดินหมดแล้ว หากจะทำการโอน ต้องโอนไปให้แก่ผู้ทำการเพาะปลูกด้วยตนเองหรือใช้เพื่ออุตสาหกรรมเท่านั้น

2.3) กรณีที่ผู้ซื้อไม่สามารถเพาะปลูกได้ด้วยตนเองก่อนที่จะชำระราคาที่ดินครบ อาจให้รัฐเป็นผู้ขายที่ดินนั้นและให้รัฐชำระค่าที่ดินตามจำนวนที่ผู้ซื้อได้

¹² อนุสรณ์ ลิมมณี "การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน", การปฏิรูปที่ดิน, หน้า 95 - 98.

¹³ ดู the land to the tiller act 1954

ชำระค่าที่ดินไปแล้ว ในกรณีเช่นนี้ให้นำที่ดินนั้นออกขายแก่ผู้เพาะปลูกใหม่ที่ต้องการที่ดินและมีความสามารถในการชำระค่าที่ดินนั้นได้

2.4) กรณีที่มีการใช้ชื่อผู้อื่นในการซื้อที่ดิน หรือพบว่ามีการให้ผู้อื่นเช่าที่ดินของตน หรือไม่ชำระค่าที่ดินมากกว่า 4 เดือน รัฐสามารถนำที่ดินกลับมาและไม่ต้องชำระค่าชดเชยแก่ผู้ซื้อดังกล่าว

2.5) กรณีที่ผู้ซื้อไม่ชำระค่าที่ดิน อาจถูกปรับดังนี้

- ร้อยละ 2 ของราคาที่ดิน กรณีชำระช้าไม่เกิน 1 เดือน
- ร้อยละ 5 ของราคาที่ดิน กรณีชำระช้าเกิน 1 เดือน แต่ไม่เกิน 2 เดือน
- ร้อยละ 10 ของราคาที่ดิน กรณีชำระช้าเกิน 2 เดือน แต่ไม่เกิน 3 เดือน
- ร้อยละ 15 ของราคาที่ดิน กรณีชำระช้าเกิน 3 เดือน

3.1.3 การใช้ประโยชน์ในที่ดินและข้อกำหนดตามกฎหมายที่ดิน

3.1.3.1 การใช้ประโยชน์ในที่ดิน

กฎหมายที่ดินของไต้หวันให้สิทธิแก่เอกชนในการถือครองที่ดินได้โดยมีกรรมสิทธิ์ แต่ที่ดินอื่นนอกเหนือจากที่เอกชนถือกรรมสิทธิ์ให้ถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือเป็นที่ดินสาธารณะ ซึ่งรัฐอาจถือกรรมสิทธิ์โดยรัฐเองหรือโดยเทศบาลต่าง ๆ โดยมีสำนักงานที่ดินเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารงานที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่าง ๆ กล่าวคือ หากมีการโอน ขาย จัดรูปแปลงที่ดิน แก้ไขเปลี่ยนแปลงขนาดหรือสิทธิในที่ดินเจ้าของที่ดินต้องนำที่ดินมาจดทะเบียนไว้กับสำนักงานที่ดินด้วย

ในส่วนของการใช้ประโยชน์ในที่ดินจะถูกแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

- (1) ที่ดินที่ใช้เพื่อการก่อสร้างต่าง ๆ
- (2) ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกและปัจจัยการผลิต เช่น แหล่งน้ำ ที่ดินเพื่อการเกษตร ที่ป่าไม้
- (3) ที่ดินเพื่อการคมนาคมขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ และ
- (4) ที่ดินประเภทอื่น ๆ ซึ่งไม่อาจนำมาใช้ประโยชน์ได้ เช่น ทะเลทราย ภูเขา น้ำแข็ง

3.1.3.2 ข้อกำหนดตามกฎหมายที่ดิน

1) ข้อกำหนดห้ามเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน

กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจในการห้ามมิให้เจ้าของที่ดินโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน นำที่ดินออกให้เช่า หรือก่อให้เกิดภาวะผูกพันในที่ดินใด หากเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยเฉพาะที่ดินบางประเภทที่รัฐกำหนดไว้ว่าไม่

สามารถนำไปขาย ให้เช่า หรือก่อให้เกิดภาวะผูกพันในที่ดินแก่ชาวต่างชาติได้ เว้นเสียแต่ว่าประเทศของชาวต่างชาตินั้นได้ให้สิทธิรูปแบบเดียวกันนี้กับชาวไต้หวันด้วย ที่ดินที่ต้องห้ามเฉพาะดังกล่าว เช่น แหล่งน้ำ ป่าไม้ แหล่งแร่ธาตุต่าง ๆ แหล่งประมง รวมทั้งที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เป็นต้น

2) ข้อกำหนดในการถือครองที่ดิน

กฎหมายที่ดินกำหนดให้เทศบาลหรือจังหวัดกำหนดเงื่อนไขและจำนวนที่ดินที่ประชาชนหรือหน่วยงานอื่น เช่น สหกรณ์สามารถถือครองได้โดยได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการบริหารที่ดินในส่วนกลาง โดยที่ดินส่วนที่เกินจำนวนการถือครองก็ให้เทศบาลหรือจังหวัดซื้อไว้และนำไปขายให้แก่เอกชนรายอื่น โดยจ่ายค่าชดเชยเป็นพันธบัตรที่ดินการจำกัดจำนวนถือครองที่ดินนี้ใช้บังคับตลอดถึงที่ดินเพื่อการเกษตรเพื่อการอยู่อาศัย เพื่อการค้า และการอุตสาหกรรมด้วย

3) ข้อกำหนดการรับโอนที่ดินและการทำประโยชน์ในที่ดิน

กำหนดให้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เจ้าของที่ดินได้ชำระค่าที่ดินทั้งหมดแล้วสามารถโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ที่ทำการเกษตรกรรมเท่านั้น โดยเทศบาลหรือจังหวัดอาจกำหนดเงื่อนไขการโอนให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่แวดล้อมและสภาพทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองธรรมชาติของที่ดิน เงื่อนไขดังกล่าวต้องได้รับการรับรองจากผู้มีอำนาจ มีการตรวจสอบคุณสมบัติผู้ทำประโยชน์และปริมาณที่ดินที่สมควรได้รับ อาจเป็นการกำหนดจำนวนที่ดินที่เล็กที่สุดที่โอนได้ โดยเงื่อนไขเหล่านี้จะใช้บังคับได้เมื่อได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการบริหารที่ดินในส่วนกลางแล้วเท่านั้น

4) ข้อกำหนดในการบังคับให้เจ้าของที่ดินขายที่ดิน

กำหนดให้ผู้ถือครองที่ดินโดยการเช่าที่ดินติดต่อกันเป็นเวลา 8 ปี เดิม สามารถร้องขอให้เทศบาลหรือจังหวัดบังคับให้เจ้าของที่ดินขายที่ดินนั้นในราคาที่กำหนด ทั้งนี้สามารถเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ

4.1) เมื่อเจ้าของที่ดินหรือสมาชิกในครอบครัวมิได้อยู่อาศัยในที่ดินนั้นเป็นเวลา 3 ปีขึ้นไป หรือเจ้าของร่วมในที่ดินมิได้อยู่อาศัยในที่ดินนั้นเป็นเวลา 1 ปี ขึ้นไป หรือผู้ประกอบการธุรกิจไม่ได้ประกอบธุรกิจในที่ดินนั้นเป็นเวลา 1 ปี ขึ้นไป เว้นแต่การไม่อยู่อาศัยหรือประกอบธุรกิจนั้นเกิดขึ้นจากการไปราชการทหาร การศึกษา หรือการทำงานสาธารณะอื่น ๆ

4.2) เจ้าของที่ดินมิได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง เว้นแต่เจ้าของที่ดินนั้นมีร่างกายพิการ เป็นผู้ชรา อ่อนแอ หรือ เป็นที่ดินของหน่วยงานสาธารณะ ประโยชน์ องค์กรสาธารณะประโยชน์ สถาบันการศึกษา หรือ ทำหน้าที่เพื่อการสาธารณะอื่น

นอกจากนี้ หากเจ้าของที่ดินนั้นถือครองที่ดินเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดก็อาจถูกบังคับซื้อที่ดินนั้นด้วยเช่นกันโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น (กฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ค.ศ. 1954)

5) ข้อกำหนดในการเพื่อสนับสนุนการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร

กรณีที่ผู้ให้เช่าต้องการขายที่ดินซึ่งมีบุคคลอื่นเช่าเพื่อประกอบการเกษตรไว้ ผู้เช่าจะมีสิทธิซื้อที่ดินดังกล่าวในราคาเดียวกับที่ผู้ให้เช่าได้เสนอขายต่อบุคคลอื่น ส่วนการทำสัญญาเช่านั้นจะต้องกำหนดค่าเช่ากันไม่เกินจำนวนร้อยละ 8 ของราคาที่ดิน หากกำหนดไว้เกินกว่านี้ ให้บังคับได้เพียงอัตราดังกล่าว นอกจากนี้ เมื่อมีการเช่าที่ดินจนครบกำหนดอายุสัญญาเช่าแล้ว หากผู้ให้เช่ามีได้นำที่ดินกลับมาเพื่อทำการเกษตรกรรมด้วยตนเอง ผู้เช่าก็ยังมีสิทธิเช่าที่ดินนั้นเพื่อประกอบการเกษตรต่อไป

6) ข้อกำหนดเพื่อควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน

กำหนดให้เทศบาลหรือจังหวัดที่ได้ปรึกษาหน่วยงานกลางของรัฐแล้วมีอำนาจในการจัดแบ่งประเภทที่ดินให้เหมาะสมกับลักษณะการใช้ประโยชน์ของที่ดิน โดยต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ความต้องการของท้องถิ่นและต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ ที่ดินซึ่งได้ควบคุมกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์อยู่แล้ว จะนำไปใช้ในกิจการอย่างอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเทศบาลหรือจังหวัด การทำประโยชน์ในที่ดิน หมายถึง การก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ในที่ดิน (utilization of land) อาจมาจากแรงงานหรือทุนก็ได้ โดยที่ดินที่ถือว่าไม่ทำประโยชน์ ได้แก่

6.1) ที่ดินประเภทสำหรับการใช้ก่อสร้าง หากไม่มีการใช้ประโยชน์ให้ถือเป็นพื้นที่ว่าง และที่ดินที่มีมูลค่าจากการก่อสร้างน้อยกว่า 20 % ให้ถือเป็นพื้นที่ว่างเปล่า

6.2) ที่ดินประเภทให้ใช้เพื่อเกษตรกรรมหรือเพื่อผลผลิต แต่ไม่ได้ทำประโยชน์ให้ถือเป็นที่ดินที่ไม่ได้เพาะปลูก ยกเว้นที่ดินที่จำเป็นสำหรับเกษตรกรรมโดยเฉพาะ

6.3) ที่ดินเอกชนที่ว่างเปล่าและที่ดินที่ไม่ได้ทำการเพาะปลูก ให้เทศบาลหรือจังหวัดกำหนดช่วงเวลาการเข้าทำประโยชน์ หากไม่มีการทำประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้เทศบาลหรือจังหวัดมีสิทธิขายที่ดินได้ ส่วนที่ดินเอกชนที่ไม่ได้ทำการเพาะปลูกมีการบังคับให้ขายให้ เทศบาลหรือจังหวัด เพื่อจัดระบบชลประทานและพัฒนาที่ดินเพื่อให้เกษตรกรเข้ามาตั้งถิ่นฐานต่อไป

7) ข้อกำหนดเกี่ยวกับอัตราภาษีที่ดิน

กฎหมายที่ดินกำหนดภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินไว้ 2 ประเภท ได้แก่

7.1) ภาษีที่เรียกเก็บตามมูลค่าของที่ดิน (Land value tax) โดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยราคาที่ดิน เป็นภาษีที่เรียกเก็บปีละครั้งในอัตราร้อยละ 1.5 ของราคาประเมินที่ดิน รัฐจะเป็นผู้จัดให้มีการประเมินราคาที่ดินขึ้นเป็นราคามาตรฐานซึ่งจะพิจารณาจากราคาที่ดินที่มีการซื้อขายในท้องตลาดในช่วง 2 ปีสุดท้าย โดยแยกตามประเภทและที่ตั้งของที่ดิน

7.2) ภาษีมูลค่าเพิ่มของที่ดิน (Land value increment tax) เป็นภาษีที่เรียกเก็บเฉพาะจากส่วนของราคาที่เพิ่มขึ้นในที่ดินนั้น โดยราคาที่เพิ่มขึ้นนั้นจะได้อาจมาจากการซื้อขายหรือโอนที่ดิน หรือกรณีที่ไม่มีการโอนที่ดินนั้นเป็นเวลา 10 ปี ก็จะมีการประเมินราคาเพื่อจัดเก็บภาษีดังกล่าว โดยอัตราเรียกเก็บถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 181 เช่น หากราคาเพิ่มขึ้นไม่เกินกว่าร้อยละ 100 ของราคาที่ดินเดิม ให้เรียกเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 20 จากราคาในส่วนที่เพิ่มขึ้น

ในกรณีที่มีการจัดแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว หากเจ้าของที่ดินไม่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามเวลาที่กำหนด อาจถูกบังคับให้ทำประโยชน์หรือถูกบังคับซื้อที่ดินดังกล่าวได้ นอกจากนี้เจ้าของที่ดินจะต้องจ่ายภาษีที่ดินว่างเปล่าด้วย (Vacant land tax) โดยต้องเสียในอัตราร้อยละ 3 - 10 เท่าของภาษีที่เรียกเก็บตามมูลค่าของที่ดินและหากที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมซึ่งเจ้าของไม่ทำการเกษตรในเวลาที่กำหนด กฎหมายระบุให้เจ้าของที่ดินต้องเสียภาษีในอัตรา 3 เท่าของภาษีที่เรียกเก็บตามมูลค่าของที่ดิน ในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ได้อยู่อาศัยในที่ดินนั้น เจ้าของที่ดินต้องเสียภาษีในอัตรา 2 เท่าของภาษีที่เรียกเก็บตามมูลค่าของที่ดิน

3.1.3.3 ข้อกำหนดการใช้ที่ดินตามกฎหมายผังเมือง

เนื่องมาจากปัญหาการเติบโตอย่างรวดเร็วของพื้นที่เมือง ทำให้ขนาดของเมืองขยายขึ้นในขณะที่พื้นที่ชายขอบเมืองส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม จากกรณีที่มีการกำหนดเขตพื้นที่เกษตรกรรมไว้อย่างชัดเจน ทำให้เจ้าของที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะนำที่ดินเหล่านั้นไปใช้ประโยชน์อื่นนอกจากการเกษตรไม่ได้ ส่งผลให้เจ้าของที่ดินชานเมืองรู้สึกไม่เป็นธรรมเมื่อคำนึงถึงมูลค่าของที่ดินของตนซึ่งจะต่ำกว่าที่ดินใกล้เคียงแต่เป็นพื้นที่เมือง ในขณะพื้นที่เมืองก็เกิดความแออัดและทำให้ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นมาก รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายผังเมือง ค.ศ. 1974 (Regional planning act) ซึ่งเป็นกฎหมายที่แบ่งประเภทของที่ดินชนบทออกเป็น 9 เขต เช่น เขตที่ดินเกษตรกรรมสมบูรณ์ เขตที่ดินเกษตรกรรมทั่วไป เขตพัฒนาชนบท เขตอุตสาหกรรม เขตป่าไม้ เขตที่ดินเฉพาะ และยังมีกรอบรูปแบบการใช้ที่ดินในแต่ละเขตไว้แตกต่างกันอีกด้วย

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีการกำหนดเขตเกษตรกรรม (Agricultural zoning) เพื่อให้การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพ เพื่ออนุรักษ์ที่ดินดังกล่าวไว้และเพื่อให้เกิดความมั่นคงด้านอาหารโดยไม่ต้องพึ่งพาประเทศอื่น อย่างไรก็ตามก็ดีหลักการเหล่านี้ก็ทำให้เกษตรกรจำนวนมากเสียประโยชน์เนื่องจากราคาที่ดินของตนลดลง ในขณะที่การกำหนดเขตที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใหม่ก็อาจดำเนินการเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ประชาชนบางกลุ่มได้ง่ายอีกด้วย¹⁴

¹⁴ มาโรจน์ ขจรไพศาล, มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีการศึกษา 2544, หน้า 274 - 292.

3.1.4 ผลของโครงการนำที่ดินสู่ผู้เพาะปลูก¹⁵

นับตั้งแต่มีการปฏิรูปที่ดินในปี 1949 จนกระทั่งถึงจัดรูปที่ดินในปี 1968 ผลจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมส่งผลให้ได้หวั่นมีการพัฒนาประเทศในอีกหลายด้านด้วยกัน คือ

3.1.4.1 ทางเศรษฐกิจ

การที่เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเองส่งผลให้ เกษตรกรใส่ใจในที่ดินของตนมากขึ้น มีการปรับปรุงการเพาะปลูก ปรับปรุงดิน เมล็ดพันธุ์ รวมถึงการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในการใช้เทคนิคการเพาะปลูก ส่งผลให้มีการเพิ่มผลผลิตขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้นรายได้ของเกษตรกรจึงเพิ่มขึ้นด้วย ในขณะที่รายจ่ายลดลง จากการสำรวจครอบครัวชาวนา 110 ครอบครัว พบว่ารายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก 13,158 เหรียญได้หวั่น ในปี 1948 เป็น 20,988 เหรียญได้หวั่น ในปี 1963¹⁶ มีการออมเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน

3.1.4.2 ทางสังคม

จากการที่ประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลต้องตระหนักถึงปัญหาในด้านต่างๆที่จะเกิดขึ้น เช่น ปัญหาสังคม ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย อาหาร การศึกษาและการสาธารณสุข การปฏิรูปที่ดินที่ประสบผลสำเร็จ ทำให้ปัญหาดังกล่าวไม่เกิดขึ้นและทำให้สภาพสังคมในได้หวั่นดีเพิ่มขึ้นด้วย เนื่องจากการที่เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น มีเงินออมสูงขึ้น ทำให้เกษตรกรสามารถส่งบุตรหลานเรียนหนังสือได้มากขึ้น การบริการด้านการสาธารณสุขต่างๆ เช่น โรงพยาบาลเอกชน สถานือนามัย คลินิก มีจำนวนมากขึ้น โดยเปรียบเทียบจากปี 1948 ถึงปี 1963¹⁷

3.1.4.3 ผลทางการเมือง

ก่อนการปฏิรูปที่ดิน ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อรัฐบาล เกิดปัญหาช่องว่างระหว่างประชาชนและรัฐบาล โดยที่นโยบายและการปฏิบัติงานต่างๆของรัฐบาล ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ แต่ผลสำเร็จจากการปฏิรูปที่ดิน ทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น สังเกตได้จากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในระดับเมือง จังหวัด และमतผลของเกษตรกรสูงขึ้นหลังจากมีการปฏิรูปที่ดินแล้ว

จากประวัติและการดำเนินการปฏิรูปที่ดินของได้หวั่นดังกล่าวประสบผลสำเร็จอย่างมาก ส่วนหนึ่งเกิดจากการให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานได้ โดยประชาชนสามารถมีส่วนร่วมโดยการเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการถือครองที่ดินเกษตรกรรม

¹⁵ อนุสรณ์ ลิมมณี "การปฏิรูปที่ดินในได้หวั่น", การปฏิรูปที่ดิน, หน้า 100

¹⁶ ตักดี ไทยวัฒน์, การปฏิรูปที่ดิน, (ศูนย์การพิมพ์, 1914), หน้า 81

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

(Farm Tenancy Committee) ซึ่งสัดส่วนของภาคประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต่างกันมาก กล่าวคือ มีเจ้าหน้าที่ระดับบริหารงานสำนักงานที่ดินระดับหมู่บ้าน เมือง อำเภอ เพียงแค่ 1 คน อีก 10 คน เป็นประชาชนทั้งหมด โดยแยกออกเป็น สมาชิกในหมู่บ้าน เมือง อำเภอ 1 คน เกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน 5 คน เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน 2 คน และเจ้าของที่ดิน 2 คน โดยอำนาจของคณะกรรมการจะแตกต่างกันไปตามเขตพื้นที่ กล่าวคือ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการถือครองที่ดินเกษตรกรรมที่ตั้งโดย หมู่บ้านและ อำเภอ มีดังนี้

- (1) ให้ข้อมูล คำแนะนำ ช่วยเหลือในการบังคับใช้กฎหมายค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (2) ศึกษามาตรฐานของผลผลิตรวมพืชหลักประจำปีของที่ดินเกษตรกรรม
- (3) กรณีเกิดภัยธรรมชาติ จัดให้มีการสอบสวนความล้มเหลวในการเพาะปลูก เสนอวิธีการลดค่าเช่า หรือ การจ่ายค่าเช่า
- (4) ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการถือครองที่ดินเกษตรกรรมระดับเทศบาล หรือ Hsien มีดังนี้

- (1) ให้ข้อมูล คำแนะนำ ช่วยเหลือในการบังคับใช้กฎหมายค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (2) ตรวจสอบ การประเมินราคามาตรฐานของผลผลิตรวมพืชหลักประจำปี
- (3) กรณีเกิดภัยธรรมชาติ จนทำให้ไม่สามารถเพาะปลูกได้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการตัดสินใจในมาตรการการลดค่าเช่า
- (4) ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การให้ประชาชนไม่เพียงเฉพาะเกษตรกรแต่ยังรวมถึงเจ้าของที่ดิน มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ นอกจากจะทำงานปฏิรูปที่ดินดำเนินไปอย่างราบเรียบแล้ว ยังเป็นการขจัดข้อครหาในเรื่องการตัดสินใจอย่างไม่เป็นธรรม เอนเอียงเข้าหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เนื่องจากคณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร มีทั้งผู้เป็นเจ้าของที่ดินและผู้ถือครองที่ดิน รวมถึงเจ้าของที่ดินผู้ไม่ได้ทำการเกษตรด้วยตนเองแต่ให้ผู้อื่นเช่าอีกด้วย ซึ่งคู่พิพาทไม่อาจโต้แย้งได้ จึงถือได้ว่าส่วนหนึ่งของการปฏิรูปที่ดินที่ประสบความสำเร็จในได้หวนมาจากการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดินด้วยนั่นเอง

3.2 ปฏิรูปที่ดินในญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นตั้งอยู่ด้านฝั่งตะวันออกของทวีปเอเชีย หรือทางตอนเหนือของมหาสมุทรแปซิฟิก ประเทศเป็นหมู่เกาะประกอบด้วยเกาะใหญ่น้อยประมาณ 3,900 เกาะ โดยมีเกาะใหญ่ที่สำคัญ 4 เกาะ คือ ฮอกไกโด ฮอนชู ชิโกกุและคีวชู มีพื้นที่ทั้งหมดโดยประมาณ 377,835 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยผืนดิน 374,744 ตารางกิโลเมตร และผืนน้ำ 3,091 ตารางกิโลเมตร ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปเป็นภูเขา โดยมีถึงร้อยละ 71 ในขณะที่มีพื้นที่ราบเพียงร้อยละ 25 ซึ่งใช้เป็นพื้นที่ทางการเกษตรได้เพียงร้อยละ 11 เท่านั้น ญี่ปุ่นมีประชากรประมาณ 127,619,000 คน (พฤษภาคม 2547) อัตราการขยายตัวของประชากรเท่ากับร้อยละ 0.08 (2547) ซึ่งนับเป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดเป็นอันดับที่ 8 ของโลก ความหนาแน่นของประชากรประมาณ 336 คน/ตร.กม.

สมัยโบราณผู้ที่อาศัยอยู่ในหมู่เกาะญี่ปุ่นในยุคหินเก่า (Paleolithic) หาเลี้ยงชีพด้วยการล่าสัตว์และเก็บของป่า ในยุคหินใหม่ (Neolithic) เมื่อประมาณ 10,000 ปีที่แล้วมีการผลิตเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทำจากหินด้วยความประณีต มีการพัฒนาวิธีการล่าสัตว์โดยใช้คันธนูและลูกธนู ตลอดจนมีการผลิตภาชนะเครื่องปั้นดินเผาใส่อาหารและเก็บรักษาอาหาร

ประมาณ 300 ปีก่อนคริสตกาล ผู้คนที่อาศัยอยู่ในหมู่เกาะญี่ปุ่นได้เริ่มเรียนรู้การทำเกษตร ได้แก่ การปลูกข้าวเป็นอันดับแรกและวิธีการทำเครื่องใช้โลหะจากทวีปเอเชีย ชาวญี่ปุ่นใช้เครื่องมือเครื่องใช้ทำด้วยเหล็กที่ใช้ในการเพาะปลูกในชีวิตประจำวันเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร มีการจัดแบ่งงานทำให้ช่องว่างระหว่างผู้ปกครองดินแดนและผู้อยู่ใต้การปกครองกว้างขึ้น และด้วยเหตุที่มีประชากรเป็นจำนวนมากในขณะที่มีที่ดินที่สามารถใช้ทำการเกษตรได้เป็นจำนวนน้อยนี้เอง ทำให้เกษตรกรญี่ปุ่นมีปัญหาเรื่องที่ดินทำกินมากโดยการถือครองที่ดินโดยเฉลี่ยของเกษตรกรเพียงคนละประมาณ 10,000 ตารางเมตร เท่านั้น

3.2.1 วิวัฒนาการปฏิรูปที่ดินในญี่ปุ่น

3.2.1.1 การปฏิรูปที่ดินสมัยเมจิ

เริ่มที่ยุคสมัยของโชกุน โดกุกาวา มีการแบ่งชนชั้นทางสังคม เจ้าของที่ดินจะอยู่เหนือสุดของโครงสร้างโดยมีชามูโรหรือขุนนางในรัฐบาลเป็นผู้รับใช้ ในขณะที่เกษตรกรและพ่อค้าอยู่ในชั้นล่างสุดของโครงสร้างสังคม เกษตรกรมีพันธะผูกพันกับที่ดิน มีสิทธิในที่ดินเป็นเพียงแค่ผู้ครอบครองเท่านั้น ต้องรับภาระภาษีที่ดิน ห้ามมิให้มีการขายที่ดิน ห้ามการเพาะปลูกพืชอย่างเสรี และที่สำคัญคือห้ามเกษตรกรประกอบอาชีพค้าขาย ในขณะที่ห้ามพ่อค้าทำเกษตรกรรมด้วยเช่นกัน ภายใต้ข้อกำหนดต่างๆ เหล่านี้ ทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินในช่วงนี้ไม่ได้มีอยู่เลย จนกระทั่งเมื่อเริ่มมีการปฏิรูปที่ดินในสมัยเมจิ (ช่วงค.ศ. 1868 – 1912) เป็นยุคของการเปลี่ยนระบบการปกครองจากศักดินาเป็นระบบจักรพรรดิและเริ่มการมีกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน ถือได้ว่าเป็นการวางพื้นฐานสำหรับการเกษตรในสมัยเมจิ

ในปี 1868 รัฐได้ออกกฎหมายให้ชาวไร่ชาวนามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนครอบครอง โดยออกกฎหมายกำหนดให้ที่ดินเกษตรกรรมเป็นทรัพย์สินของเกษตรกรที่จะใช้ทำประโยชน์ได้ตามที่ตนต้องการ ยกเลิกการครองอำนาจสืบทอดแบบครอบครัว มีการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งแทน มีการก่อตั้งระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชนขึ้น

ปี 1872 ให้เจ้าของที่ดินสามารถเพาะปลูกพืชชนิดใดก็ได้ รวมถึงการออกกฎหมายให้ที่ดินสามารถซื้อขาย มีการจัดหาระบบทะเบียนที่ดินขึ้น การออกเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งเป็นการเน้นให้เห็นถึงการยอมรับกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนมากยิ่งขึ้น

การปฏิรูปที่ดินในสมัยเมจิ นอกจากจะเป็นการจัดระบบการถือครองที่ดินของเอกชนแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์สำคัญอีก 3 ประการคือ

- (1) เพื่อการแยกไคเมียจจากแหล่งรายได้และอำนาจที่ตกทอดกันมา
- (2) เพื่อเป็นแหล่งรายได้ของรัฐ
- (3) เพื่อความเป็นธรรมทางด้านภาษี¹⁸

ปี 1873 มีการออกพระราชบัญญัติปรับปรุงภาษีที่ดิน (Land Tax Revision Act) หลักการที่สำคัญของระบบภาษีที่ดินนี้ ได้แก่ การชำระภาษีต้องเป็นเงินสด แทนที่จะเป็นผลิตผลดังเช่นเมื่อก่อน เช่นเดียวกับการประเมินมูลค่าภาษีซึ่งเป็นไปตามมูลค่าที่ดินจากเดิมที่เป็นการเก็บจากผลผลิต โดยคิดในอัตราร้อยละ 3 ของมูลค่าที่ดิน (ซึ่งมีการลดลงเหลือร้อยละ 2.5 ในปี 1876) รวมกับอีกร้อยละ 1 ซึ่งเป็นภาษีท้องถิ่น อัตราเหล่านี้เป็นอัตราตายตัว โดยไม่มีการเพิ่มขึ้นหรือลดลง ทั้งในปีที่อุดมสมบูรณ์หรือปีที่แห้งแล้งก็ตาม

ผลจากการปฏิรูปที่ดินที่เปลี่ยนระบบการถือครองที่ดินแบบระบบศักดินามาเป็นการถือครองที่ดินโดยเอกชน ทำให้เกิดปัญหาการเช่าที่ดินตามมา ผลกระทบส่วนใหญ่ตกกับเกษตรกรรายเล็กหรือเกษตรกรที่มีการถือครองขนาดเล็ก โดยเฉพาะบทบัญญัติที่ให้เกษตรกรต้องเสียภาษีเป็นเงินสดในอัตราคงที่ เกษตรกรรายเล็กไม่มีเงินสำรองเก็บผลผลิตของตน ทำให้เกิดปัญหาการฉีผลผลิตขายไม่ได้ราคา เกิดความจำเป็นต้องกู้หนี้ยืมสินจากนายทุนประจำหมู่บ้านและเมื่อหนี้สินเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้เจ้าของที่ดินหรือนายทุนยึดที่ดินของเกษตรกรนั้นไป เกษตรกรจึงต้องแปรสภาพมาเป็นผู้เช่า ประกอบกับที่ดินที่มีอย่างจำกัดในขณะที่ประชากรในญี่ปุ่นเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จึงมีผลให้มีการแบ่งแยกที่ดินเป็นผืนเล็กผืนน้อย อัตราค่าเช่าสูง และเจ้าของที่ดินพอใจที่จะให้ผู้อื่นทำการเกษตร เนื่องจากมีรายได้ที่แน่นอนกว่าและไม่ต้องเสี่ยงกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงของผลผลิต

¹⁸ James I. Nakamura, "Meiji Land Reform : Redistribution of Income, and Saving from Agriculture," "Economic Development and Cultural" (July, 1966), p. 429.

3.2.1.2 การปฏิรูปที่ดินในช่วงสมัยของสงครามโลกครั้งที่สอง

1) การปฏิรูปที่ดินในช่วงแรก

ภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นได้เข้าทำการปฏิรูปที่ดินโดยเฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในชนบทภายใต้การกำกับดูแลของทหารฝ่ายสัมพันธมิตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่สำนักงานบัญชาการสูงสุดของฝ่ายสัมพันธมิตร (General Head quarters of the supreme commander for the allied power – GHQ) ได้จัดทำร่างแนวนโยบายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเสนอต่อรัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 1945 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ¹⁹

- รัฐบาลต้องแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น ยอมรับในสิทธิมนุษยชน ยกเลิกเศรษฐกิจในรูปแบบเดิมที่เป็นระบบศักดินา รวมทั้งรัฐบาลต้องสร้างหลักประกันให้แก่เกษตรกรในอันที่จะได้รับความเสมอภาคในการทำเกษตรกรรมของตน

- เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพเกษตรกรรม รัฐบาลจึงต้องมีการแก้ไขข้อบกพร่องในโครงสร้างในระบบเกษตรกรรม ปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน ปัญหานี้สิน การจำกัดโควตาการเพาะปลูก อัตราดอกเบี้ยและอัตราภาษี

โดยนายพลแม็คอาเธอร์ได้ประกาศให้รัฐบาลญี่ปุ่นจัดทำโครงการปฏิรูปที่ดิน รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้เสนอกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินต่อคณะรัฐมนตรีและสภาไคเอตเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 1945 ตามโครงการปฏิรูปที่ดินฉบับแรก (First Land Reform Plan) ซึ่งมีหลักการสำคัญ 3 ประการ²⁰ คือ

- (1) ที่ดินทั้งหมดของเจ้าของที่ดินที่มีได้ประกอบการเกษตร (Absentee Landlords) และที่ดินเกินกว่า 5 โซ ของผู้ให้เช่าอื่นๆ จะต้องถูกบังคับขายให้แก่รัฐบาล
- (2) เปลี่ยนแปลงวิธีการจ่ายค่าเช่าจากการจ่ายเป็นผลผลิตเป็นเงินสด โดยคำนวณจากราคาข้าว
- (3) ปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการที่ดินเพื่อการเกษตรเพื่อเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการปฏิรูปที่ดิน

จากแนวนโยบายดังกล่าวทำให้มีการจัดทำแผนงานต่างๆ เรื่อยมา คือ

- (1) การตรากฎหมายข้อพิพาทถือครองที่ดิน (Tenant Arbitration Law) โดยเป็นการจัดตั้งสำนักงานระดับข้อพิพาทการถือครองที่ดินขึ้น (Tenant Arbitration Official) พร้อมกับวางแผนนโยบายที่ดินเกษตรกรรมขึ้น (Farmland Policy)

¹⁹ Food and agricultural policy research center, Changes in Japan's agrarian structure (Tokyo : /shinseisakusha Co.,Ltd, 1998), p. 1-3.

²⁰ ประดิษฐ์ มัชฌิมา, การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น ใน การปฏิรูปที่ดิน, ณรงค์ สันสวัสดิ์, บรรณาธิการ, (2519), หน้า 62.

(2) สนับสนุนการจัดตั้งและคงไว้ซึ่งเกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดิน โดยตราระเบียบในปี 1926 เพื่อการลดผู้ถือครองที่ดิน ในขณะที่เดียวกันสามารถทำให้เกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินมีที่ดินเพิ่มขึ้นเล็กน้อย

(3) การทำให้สิทธิผู้ถือครองที่ดินมั่นคง โดยการจำกัดขนาดที่ดินและเพิ่มสถานะทางกฎหมายของผู้ถือครองที่ดิน แต่กฎหมายถือครองที่ดินถูกเลื่อนไปเหตุเนื่องจากเจ้าของที่ดินผู้เสียผลประโยชน์จากกฎหมายนี้ทำการต่อต้าน ที่สำคัญคือไม่ผ่านวุฒิสภา แต่ต่อมาได้มีการตราเป็น กฎหมายปรับปรุงที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแทน ในปี 1938 (Agricultural Land Adjustment Act)

มีการตรากฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อให้เกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดิน โดยมีการคุ้มครองสิทธิในการเพาะปลูก การชำระค่าเช่าที่ดินต้องชำระเป็นเงินสด การชำระค่าเช่าที่ดินต้องมีการตรวจรับรองโดยคณะกรรมการที่ดินระดับจังหวัด เมือง หมู่บ้าน ผลของการปฏิรูปที่ดินในระยะแรกกำหนดให้เจ้าของที่ดินที่พักอาศัยในที่ดินสามารถมีที่ดินได้ 5 ไชบุ (chobu) ส่งผลให้การเช่าที่ดินลดลงร้อยละ 39 จากที่ดินที่เป็นที่เช่าทั้งหมด แต่ฝ่ายพันธมิตรไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายนี้ เนื่องจากมีแนวความคิดที่ต่างกัน²¹ กล่าวคือ ฝ่ายญี่ปุ่นตามคำแถลงต่อคณะรัฐมนตรี Matsumura Kenzo รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและป่าไม้ ได้เน้นเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน โดยการซื้อจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเกินกว่ากฎหมายกำหนด ในขณะที่เดียวกันก็ต้องการแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินซึ่งต้องชำระเป็นผลผลิตที่มีราคาสูงให้เปลี่ยนการชำระด้วยเงินสด ที่สำคัญคือความต้องการพัฒนาการเกษตรให้เป็นแหล่งอาหารและบูรณประเทศ

ในขณะที่กองกำลังพันธมิตรได้มองประเด็นปัญหาในลักษณะกว้าง โดยไม่เน้นที่การพัฒนาการเกษตร แต่เน้นไปที่ปัญหาด้านสินเชื่อและความไม่เป็นธรรมของนโยบายทางการเงิน ซึ่งให้ประโยชน์แก่ภาคอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมมากกว่า รวมถึงการเน้นการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยในชนบท

แต่สุดท้ายร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ผ่านการอนุมัติเนื่องจากยังมีข้อบกพร่องหลายประการ เช่น

- เจ้าของที่ดินที่อยู่ในหมู่บ้านที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเกินกว่า 5 ไชบุ มีจำนวนน้อยมาก
- การนิยามความหมายของเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ทำการเกษตรไม่ชัดเจน ทำให้เป็นการเปิดโอกาสให้สามารถหลีกเลี่ยงได้
- ราคาที่ดินยังต่ำมาก

²¹ วรเวทย์ ชำรงธัญลักษณ์, การปฏิรูปที่ดินในญี่ปุ่นในทัศนะนักปฏิรูปที่ดินไทย, (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม : 2527) หน้า 16

- การยกเลิกค่าเช่าเป็นการทำลายระบบความสัมพันธ์ที่ติระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า
- การกำหนดกรรมสิทธิ์ในที่ดินระบุเป็นรายบุคคลแทนที่จะระบุเป็นรายครอบครัว

2) การปฏิรูปที่ดินในช่วงที่สอง

จากข้อบกพร่องของโครงการปฏิรูปที่ดินฉบับแรก จึงได้มีการปรับปรุงออกมาเป็นโครงการปฏิรูปที่ดินฉบับที่สอง (Second Land Reform Plan) และได้ผ่านการอนุมัติจากสภาออกเป็นกฎหมาย The Owner Farmer Establishment Special Measure Bill ในวันที่ 11 ตุลาคม 1946 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดิน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรโดยใช้กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นสิ่งจูงใจและเพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยในสังคมชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลดปล่อยเกษตรกรให้หลุดพ้นจากอิทธิพลของเจ้าของที่ดิน

3.2.2 กฎหมายที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย

3.2.2.1 กฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน ค.ศ. 1946

รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกกฎหมาย Owner farmer establishment special measure law 1946 หรือกฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน ค.ศ. 1946 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 คือ เพื่อให้เกษตรกรมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินทำกินมากขึ้น ทำให้การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพ เพิ่มความสามารถในการทำการเกษตร ทำให้เกษตรกรมีฐานะมั่นคงและได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยในชุมชน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) การบังคับขายที่ดิน - ไร่บังคับเป็นรายครัวเรือน

1.1) ที่ดินทั้งหมดของเจ้าของที่ดินมิได้ประกอบการเกษตรจะต้องถูกซื้อโดยรัฐบาล โดยเจ้าของที่ดินที่มีได้ประกอบการเกษตรให้หมายรวมถึงเจ้าของที่ดินผู้ให้เช่าที่ไม่ได้อยู่ในหมู่บ้านเดียวกับที่ดินที่ให้เช่าด้วย ดังนั้นแม้เจ้าของที่ทำการเกษตรแต่ให้เช่าที่ดินที่ตั้งอยู่คนละหมู่บ้านก็ถือเป็นเจ้าของที่ดินที่มีได้ประกอบการเกษตรตามกฎหมายนี้ด้วย

1.2) ที่ดินเกินกว่า 4 ไร่ของเจ้าของที่ดินที่อาศัยในหมู่บ้านที่ตั้งอยู่บนเกาะฮอกไกโด และที่ดินเกินกว่า 1 ไร่ของเจ้าของที่ดินที่อาศัยในหมู่บ้านในส่วนอื่นของประเทศ

1.3) ที่ดินเกินกว่า 12 ไร่ของเจ้าของที่ดินที่เพาะปลูกโดยไม่มีความมีประสิทธิภาพเพียงพอที่ตั้งอยู่บนเกาะฮอกไกโด และที่ดินเกินกว่า 3 ไร่ของเจ้าของที่ดินในส่วนอื่นของประเทศ โดยกำหนดจากผลผลิตทางการเกษตรจากที่ดิน

อย่างไรก็ดี ที่ดินบางส่วนก็ได้รับยกเว้นให้ไม่ต้องถูกบังคับซื้อด้วยเช่นกัน เช่น ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่รัฐหรือองค์กรสาธารณะเป็นเจ้าของ ที่ดินที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดเพื่อใช้ประโยชน์ทางการเกษตรแก่ส่วนรวม ที่ดินเพื่อใช้ในการทดลองหรือวิจัยทางการเกษตร ที่ดินที่เกษตรกรไม่สามารถเพาะปลูกได้เนื่องจากการเจ็บป่วยหรือด้วยเหตุผลอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ เป็นต้น

ในการซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินเพื่อมาจำหน่ายให้เกษตรกรนี้ หากปรากฏว่าที่ดินที่ซื้ออยู่ยังอยู่ในระหว่างที่สัญญาเช่ายังมีผลใช้บังคับ ผู้เช่าที่ดินก็ยังสามารถอาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้ตามสัญญาเช่า เมื่อรัฐซื้อที่ดินนั้นแล้วก็จะกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิซื้อที่ดินไว้ คือ ต้องเป็นเกษตรกรที่ถือครองที่ดินนั้นอยู่หรือเกษตรกรรายอื่นซึ่งมีเจตนาที่จะทำการเกษตรกรรมอย่างแท้จริง การดำเนินการในโครงการดังกล่าวประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี โดยสามารถทำให้ที่ดินประมาณ 2 ล้านไร่บุกลับมาเป็นของรัฐ และถูกนำมาจัดสรรขายให้แก่เกษตรกรและทำให้ที่ดินร้อยละ 90 ของพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมดตกเป็นของเกษตรกร

นอกจากนั้นกฎหมายฉบับนี้ยังมีข้อกำหนดระยะเวลาการให้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยโดยในกรณีที่เป็นรัฐอาจกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี เพื่อให้เจ้าของที่ดินเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนแล้วประกาศต่อสาธารณะ ซึ่งจะมีผลให้เจ้าของที่ดินต้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของตนโดยมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ตรวจสอบการใช้ที่ดินนั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่รัฐแล้วเจ้าของที่ดินจะเปลี่ยนแปลงรูปร่างลักษณะหรือการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นก่อนได้รับอนุญาตไม่ได้มิฉะนั้นจะต้องจ่ายเงินชดเชยในสิ่งที่ถูกเปลี่ยนแปลงไป แต่หากเจ้าของที่ดินไม่เข้าทำประโยชน์ในระยะเวลาดังกล่าวก็จะถูกรัฐบังคับซื้อที่ดินนั้นได้ นอกจากนั้นคณะกรรมการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังมีอำนาจจัดทำโครงการซื้อที่ดินซึ่งเจ้าของที่ดินไม่ได้ทำประโยชน์ โดยกำหนดรายละเอียดของที่ดิน ประเภทของสิทธิในที่ดิน สิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ระยะเวลาจะให้เข้าทำประโยชน์และช่วงเวลาการซื้อแล้วประกาศต่อสาธารณะ และที่ดินที่ถูกรัฐซื้อไว้ก็จะนำไปขายให้แก่เกษตรกรต่อไป

2) เงื่อนไขในการซื้อที่ดิน

2.1) ราคาซื้อที่ดินถูกระบุเงื่อนไขเหมือนกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับแรก ซึ่งคำนวณจากราคาเช่าในอัตราตายตัวที่กำหนดแน่นอน โดยให้ค่าเช่าเป็นฐานในการคำนวณภาษีด้วย เมื่อคำนวณออกมาแล้ว ราคาซื้อที่ดินกำหนดเป็น 760 เยน ต่อ 1 Tan (1 Tan = 0.099 เฮกเตอร์) สำหรับที่ลุ่ม และ 450 เยน ต่อ 1 Tan สำหรับที่ดอนและมีการจ่ายเงินพิเศษในที่ดิน 3 เฮกเตอร์แรก และที่ดิน 12 เฮกเตอร์แรกในเขตฮอกไกโดอีก 220 เยน ต่อ 1 Tan สำหรับที่ลุ่มและ 130 เยน ต่อ 1 Tan สำหรับที่ดอน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบแล้วราคาที่ดินนี้ถือว่าต่ำมากในช่วงที่เงินเฟ้อเมื่อก่อนเกิดสงคราม

2.2) เงื่อนไขในการชำระเงินนั้น การชำระค่าที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดิน จ่ายเป็นพันธบัตรรัฐบาลในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3.6 ต่อปี และได้ถอนภายใน 30 ปี

เกษตรกรสามารถซื้อที่ดินในราคาเดียวกับที่รัฐบาลซื้อจากเจ้าของที่ดิน รัฐไม่มีการรับส่วนต่างจากการขายแต่อย่างใด เกษตรกรสามารถชำระค่าที่ดินได้โดยเงินสดหรือการผ่อนรายปีภายในเวลา 30 ปี ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3.2 ต่อปี

3) คณะกรรมการที่ดิน

มีการแบ่งคณะกรรมการที่ดินออกเป็น 3 ระดับ คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการที่ดินส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการที่ดินกลาง สมาชิกของคณะกรรมการหมู่บ้านมี 10 คน โดยมาจากการรับเลือกซึ่งประกอบไปด้วยผู้ให้เช่าจำนวน 5 คน จากเจ้าของที่ดินจำนวน 3 คน และเจ้าของที่นา 2 คน ร่างแผนการซื้อที่ดินถูกจัดทำโดยคณะกรรมการที่ดินระดับหมู่บ้านซึ่งต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการที่ดินส่วนท้องถิ่นและดำเนินการซื้อที่ดินโดยรัฐบาล

3.2.2.2 กฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม ค.ศ. 1949

กฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรมหรือ Agricultural Land Adjustment Act ถูกตราขึ้นเพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างที่ดินเกษตรกรรมกับปัจจัยด้านอื่น เพื่อให้สถานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรมีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น รวมทั้งช่วยส่งเสริมความสามารถทางการผลิตสินค้าเกษตรให้สูงขึ้น โดยกฎหมายฉบับนี้ได้วางข้อบังคับที่สำคัญไว้หลายประการคือ

1) ข้อกำหนดเกี่ยวกับเจ้าของที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์

กำหนดให้เจ้าของที่ดินหรือเกษตรกรที่ไม่สามารถทำการเกษตรกรรมหรือเพาะปลูกได้ด้วยตนเองเนื่องจากเจ็บป่วยหรือเหตุผลอื่น สามารถร้องขอต่อเทศบาลหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น สหกรณ์การเกษตร คณะกรรมการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือองค์กรอื่นของผู้เพาะปลูก ให้เช่าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือซื้อที่ดินดังกล่าวไปได้

2) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการเช่าหรือโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การเช่าหรือการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิทธิอื่น ๆ ซึ่งเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรกรรมในประเทศญี่ปุ่นจะต้องได้รับอนุญาตและปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดไว้ โดยจะเช่าหรือโอนกันไม่ได้ในกรณีต่อไปนี้

2.1) ผู้เช่าหรือผู้รับโอนที่ดินไม่สามารถแสดงได้ว่าจะใช้ที่ดินนั้นเพื่อการเพาะปลูก

2.2) พื้นที่เช่าหรือโอนมีขนาดเล็กกว่าที่กำหนดไว้สำหรับที่ดินเพื่อการเพาะปลูก

2.3) ผู้เช่าหรือผู้รับโอนที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในกฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน

2.4) ผู้เช่าหรือผู้รับโอนที่ดินจะนำที่ดินออกให้เช่าช่วง เว้นแต่ผู้เช่าหรือผู้รับโอนไม่สามารถเพาะปลูกเองได้เนื่องจากเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพ

2.5) เมื่อมีหลักฐานเห็นได้ว่าการใช้ที่ดินของผู้เช่าหรือผู้รับโอนจะทำให้ผลผลิตทางการเกษตรในที่ดินนั้นมีจำนวนลดลง

การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมที่มีเนื้อที่เกินกว่า 50,000 ไร่ เจ้าของที่ดินต้องได้รับอนุญาตจากจังหวัดและจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง หากมีการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรไปใช้เพื่อประโยชน์อื่นนอกเหนือจากการเพาะปลูกหรือทำการเกษตรก็จะต้องขออนุญาตด้วยเช่นกัน ซึ่งการอนุญาตทั้งสองกรณีอาจมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ด้วยก็ได้

3.2.2.3 กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดิน

การพัฒนาประเทศโดยส่งเสริมด้านการอุตสาหกรรม การใช้พื้นที่เพื่อการสาธารณูปโภค รวมทั้งการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้พื้นที่เกษตรกรรมลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว ประกอบกับพื้นที่เพาะปลูกเสื่อมคุณภาพอันเป็นผลจากการทำอุตสาหกรรม แม้จะมีการนำระบบกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วยแล้วก็ตาม ทำให้มีการนำแนวคิดต่างๆ มาบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อให้ผลผลิตทางการเกษตรลดลงในจำนวนที่น้อยที่สุด เช่น กฎหมายพัฒนาที่ดิน ค.ศ. 1949 (Land Improvement Act) และกฎหมายจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment act) เป็นต้น

กฎหมายพัฒนาที่ดิน ค.ศ. 1949 บัญญัติขึ้นโดยมีสาระสำคัญ คือ ให้มีโครงการพัฒนาที่ดินโดยเจ้าของที่ดินมีสิทธิจัดการในที่ดินของตนและสามารถใช้น้ำในระบบชลประทาน มีการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการเกษตรกรรมในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยโครงการพัฒนาที่ดินจะดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายพัฒนาที่ดินของชาติ (National land comprehensive development law) และในส่วนของ การจัดรูปที่ดินนั้นเป็นการนำที่ดินหลาย ๆ แปลงในโครงการมารวมกัน แล้วจึงกำหนดรูปแบบแปลงที่ดินใหม่เพื่อคืนให้แก่เจ้าของที่ดิน โดยที่ดินที่ได้รับคืนกลับไปจะมีขนาดเล็กลงเนื่องจากต้องนำไปใช้ในการจัดทำระบบชลประทานและสร้างถนนเพื่อการคมนาคมรวมทั้งมีการปรับปรุงที่ดินให้มีความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรมมากยิ่งขึ้น ที่ดินที่ได้รับคืนกลับไปแม้จะมีจำนวนเล็กกว่าเดิมแต่จะสามารถเพาะปลูกได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และห้ามมิให้นำที่ดินที่ได้จัดรูปที่ดินแล้วไปใช้ประโยชน์อื่นนอกจากการเกษตรกรรม

3.2.2.4 การควบคุมการใช้ประโยชน์ตามกฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ค.ศ. 1952

กฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ค.ศ. 1952 (Agricultural land law) เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อแสดงถึงรูปแบบของที่ดินที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมและเพื่อคุ้มครองสิทธิในการทำเกษตรกรรมในที่ดินดังกล่าว รวมทั้งกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

ให้เหมาะสมอันจะทำให้ผลผลิตที่ได้จากที่ดินนั้นมีคุณภาพและปริมาณมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้ที่ดินเกษตรกรรมคือที่ดินที่ใช้หรือสามารถใช้เพื่อการเพาะปลูกได้ รวมถึงทุ่งหญ้าและที่ดินที่ถูกเก็บไว้ทางธุรกิจซึ่งสามารถนำมาใช้ทางการเกษตรได้ และกำหนดให้ที่ดินของเกษตรกรรมหมายถึงที่ดินเกษตรกรรมซึ่งผู้มีอาชีพในการเพาะปลูกมีกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการเพาะปลูก

กฎหมายดังกล่าวมีหลักการควบคุมและจำกัดสิทธิในการครอบครองที่ดินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน การควบคุมการโอนที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การคุ้มครองสิทธิของผู้ครอบครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น การห้ามเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้อาศัยในที่ดินนั้นถือครองที่ดินแม้จะมีผู้อื่นครอบครองแทนตามจำนวนพื้นที่ที่กำหนด การใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างอื่นที่ไม่ใช่เพื่อการเกษตรต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อน (Agricultural commission) เป็นต้น ซึ่งหลักการสำคัญที่ปรากฏในกฎหมายฉบับนี้ที่ควรกล่าวไว้ คือ

1) การทำนิติกรรมในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กำหนดให้การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน การจำนอง หรือการใช้ประโยชน์อย่างอื่นในบางกรณี จะกระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อนหรืออาจต้องปฏิบัติตามระเบียบที่รัฐได้ตั้งไว้เป็นพิเศษ มิฉะนั้นจะไม่เกิดผลทางกฎหมาย เว้นแต่ในบางกรณี เช่น เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย สิทธิในการใช้ประโยชน์เกิดขึ้นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ กรณีเป็นที่ดินของรัฐ การโอนเนื่องจากการจัดรูปที่ดินหรือย้ายที่อยู่ ถูกเวนคืนตามกฎหมาย หรือกรณีอื่นตามที่ได้ตราไว้ในกฎกระทรวง²²

2) การควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

เกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะนำที่ดินของตนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากการทำเกษตรกรรมไม่ได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะหากเป็นที่ดินที่มีพื้นที่มากกว่า 5,000 ไร่ จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่เป็นการเวนคืนของรัฐหรือเป็นกรณีที่รัฐต้องการนำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น

3) การห้ามมิให้มีการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบังคับซื้อที่ดินของรัฐ

เจ้าของที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะนำที่ดินของตนออกให้ผู้อื่นเช่าไม่ได้เว้นแต่เป็นกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 เช่น

- เป็นการนำที่ดินของรัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่นออกให้เช่าเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือของทางราชการ

²² Agricultural land law 1952 Article 15

- เป็นการเช่าเพื่อกิจการพิเศษตามที่รัฐมนตรีกำหนดหรือเพื่อใช้ในการวิจัยทางการเกษตร
- ที่ดินดังกล่าวสมควรถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นยิ่งกว่าการทำเกษตรกรรม
- ที่ดินดังกล่าวไม่มีผู้ทำการเกษตรอีกต่อไปเนื่องจากเกษตรกรเจ้าของที่ดินหรือผู้ทำการเกษตรในที่ดินดังกล่าวเสียชีวิตไป
- เป็นการนำที่ดินออกให้เช่าตามสิทธิการใช้ประโยชน์ (Right to utilization)

หากคณะกรรมการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตรวจสอบพบว่าเจ้าของที่ดินนำที่ดินออกให้เช่าโดยฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติดังกล่าว เจ้าของที่ดินจะต้องโอนที่ดินให้แก่ผู้อื่นที่สามารถนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ทำการเกษตรภายใน 1 เดือน โดยรัฐมีอำนาจบังคับซื้อที่ดินดังกล่าวได้ นอกจากนี้ในกรณีที่เจ้าของที่ดินมีความประสงค์ให้รัฐซื้อที่ดินของตน หรือที่ดินนั้นมีความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ รัฐก็อาจบังคับซื้อที่ดินดังกล่าวเพื่อนำไปจำหน่ายต่อเกษตรกรได้

ในกรณีที่มีการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็จะต้องนำมาจดทะเบียนกับหน่วยงานรัฐและจะคิดเช่ากันในอัตราที่เกินกว่าที่คณะกรรมการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไว้ไม่ได้ โดยหากเป็นการเช่าที่ดินเพื่อปลูกข้าวก็ต้องคิดค่าเช่าไม่เกินร้อยละ 25 ของมูลค่าข้าวที่สามารถผลิตได้ต่อพื้นที่ หากเป็นการเช่าเพื่อปลูกพืชไร่ก็ต้องคิดค่าเช่าไม่เกินร้อยละ 15 ของมูลค่าผลผลิตพืชไร่ที่สามารถผลิตได้ต่อพื้นที่²³ อย่างไรก็ตามหลักการนี้ได้ถูกผ่อนปรนลงในการแก้ไขกฎหมายในปี ค.ศ. 1962 โดยให้สมาชิกของสหกรณ์การเกษตรมีสิทธิเช่าที่ดินได้ด้วย และมีการแก้ไขกฎหมายในปี ค.ศ. 1970 อีกครั้งโดยกำหนดให้การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ต้องจดทะเบียนขออนุญาตจากหน่วยงานรัฐอีกต่อไปเพียงแต่ยังต้องรายงานให้รัฐทราบเท่านั้น เนื่องจากเห็นว่าการเช่าที่ดินเป็นเรื่องระหว่างเอกชนด้วยกันเองซึ่งรัฐไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องมากนัก²⁴

4) การช่วยเหลือให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

การจัดการที่ดินทำกินให้เกษตรกรจะดำเนินการโดยภาครัฐเพื่อให้เกษตรกรมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น โดยคณะกรรมการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจร้องขอต่อภาครัฐให้ซื้อที่ดินที่เหมาะสมและสามารถพัฒนาให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมซึ่งรวมถึงพื้นที่ป่าไม้และสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ด้วย ในการดำเนินการจะต้องมีการประกาศการซื้อที่ดินดังกล่าวต่อสาธารณะเพื่อให้เจ้าของที่ดินหรือผู้เกี่ยวข้องคัดค้านได้และเจ้าหน้าที่จะทำการ

²³ Agricultural land law 1952 Article 21

²⁴ Food and agricultural policy research center , Changes en Japan's agrarian structure , p.44 - 48

พิจารณาต่อไปว่าจะซื้อที่ดินดังกล่าวหรือไม่ เมื่อซื้อที่ดินมาแล้วรัฐก็จะนำไปขายให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการทำกินต่อไป

3.2.2.5 กฎหมายกำหนดแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ ค.ศ. 1974

กฎหมายกำหนดแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ ค.ศ. 1974 (National Land Use Planning Law) เป็นกฎหมายที่ออกมากำหนดให้การโอนสิทธิและการให้เช่าที่ดินซึ่งมีราคาเพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการที่เจ้าของที่ดินไม่ประกอบการเกษตรเองแต่กลับนำที่ดินออกให้เช่าหรือขายให้กับผู้ไม่ประกอบเกษตรกรรม เพราะในช่วงนั้นประเทศญี่ปุ่นมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วมากทำให้เกิดความต้องการที่ดินเพื่อนำไปใช้ในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้นด้วย

3.2.2.6 กฎหมายผังเมือง ค.ศ. 1974

นอกจากกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและการเกษตรกรรมโดยตรงแล้ว กฎหมายผังเมืองยังมีบทบาทสำคัญที่ส่งผลถึงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศญี่ปุ่นอีกด้วย โดยหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงมีการย้ายที่อยู่และการเพิ่มมากขึ้นของจำนวนประชากรในอัตราประมาณร้อยละ 5 ในแต่ละปี ส่งผลให้มีความต้องการใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจกรรมต่างๆ มีเพิ่มมากขึ้น และมีการอพยพย้ายถิ่นจากชนบทไปสู่เมืองมากขึ้น แม้จะมีการแบ่งแยกเขตพื้นที่เมืองและชนบทรวมทั้งการใช้ประโยชน์ในที่ดินแต่ละส่วนที่แตกต่างกันไปตามกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงแล้วพื้นที่เมืองกับชนบทก็มีเขตพื้นที่ซึ่งอยู่ติดกัน ทำให้พื้นที่เมืองขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่พื้นที่ชนบทหรือพื้นที่เกษตรกรรมก็ต้องลดลงเป็นเงาตามตัว ทั้งนี้เพราะการเจริญเติบโตของประเทศยังคงรวมอยู่เฉพาะในเขตเมืองเท่านั้น

ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ส่งผลให้พื้นที่เมืองมีจำนวนประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นอันก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา เช่น ปัญหาด้านการคมนาคม ปัญหาสภาพแวดล้อม และการสาธารณสุข ปัญหาด้านคุณภาพชีวิตที่ลดลง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำให้ภาครัฐต้องกำหนดแผนพัฒนาพื้นที่ขึ้นตามกฎหมายผังเมืองโดยกำหนดให้มีแผนแม่บทในการพัฒนาประเทศ (Comprehensive nation development plan) ออกมาหลายฉบับ ซึ่งมีเนื้อหาที่กำหนดมาตรการต่างๆ ในการทำให้ประชาชนออกไปสู่พื้นที่ชนบทมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดแนวทางการลงทุน การพัฒนาทางอุตสาหกรรม รวมทั้งการพัฒนาทางเศรษฐกิจในชนบทเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ซึ่งส่งผลให้จำนวนผู้ประกอบการเกษตรกรรมมีจำนวนลดน้อยลงและบางส่วนทำเกษตรกรรมเฉพาะช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งของปีเท่านั้น โดยเมื่ออยู่นอกฤดูการเพาะปลูกก็จะไปทำงานในเมือง ทำให้มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบางส่วนต้องถูกทิ้งร้างลงไปเป็นจำนวนมาก

3.2.2.7 กฎหมายการบังคับใช้กรอบการจัดการเกษตรกรรม ค.ศ. 1993

กฎหมายการบังคับใช้กรอบการจัดการเกษตรกรรม ค.ศ. 1980 (Agricultural management framework reinforcement law) ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อให้การทําระบบการจัดการด้านเกษตรกรรมของประเทศญี่ปุ่นมีความสอดคล้องกับข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าเสรี

และพิกัดอัตราภาษีศุลกากร (GATT) โดยทำให้การดำเนินการด้านการเกษตรมีหน่วยการผลิตที่ใหญ่ยิ่งขึ้นกว่าเดิมซึ่งส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการโดยเกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกร กฎหมายฉบับนี้จึงเปิดโอกาสให้มีการทำเกษตรกรรมสมัยใหม่โดยผ่านนิติบุคคลได้ รวมทั้งมีการส่งเสริมและปรับปรุงการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจในการจัดทำข้อเสนอโครงการใช้ประโยชน์ที่ดิน (มาตรา 18) ซึ่งจะรวมถึงโครงการอื่นๆ เช่น การปรับปรุงการใช้ที่ดิน การบริหารงานที่ดินและการก่อตั้งสิทธิการใช้ที่ดิน เมื่อจัดทำข้อเสนอโครงการแล้วจะต้องประกาศต่อสาธารณะชน (มาตรา 7) นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและเทศบาลช่วยดูแลส่งเสริม รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ การกำหนดขนาดที่ดินให้เหมาะสมกับการเพาะปลูก เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ เงินไร่และสิทธิพิเศษอื่นๆ ที่จะทำให้การจัดการเกษตรกรรมประสบความสำเร็จสูงสุด²⁵

นอกจากกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ได้กำหนดมาข้างต้นนี้แล้ว ยังมีข้อกำหนดอื่นๆ ในการควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างการค้าและสิทธิของผู้เช่า เช่น ให้ทำการจ่ายค่าเช่าเป็นเงินสดในอัตราที่กำหนดตายตัว ไม่ให้ยกเลิกหรือปฏิเสธการต่อสัญญาเช่าหากไม่ได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการที่ดิน ความยากลำบากในการดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินนั้น เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงของสิทธิในที่ดินของประมาณ 6 ล้านครอบครัว ซึ่งมีมากกว่า 2 ล้านครอบครัวที่พยายามต่อต้านการดำเนินการดังกล่าว ตามแผนการดำเนินการนี้ จำเป็นต้องจ้างงานบุคคลในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ โดยมีการฝึกเจ้าหน้าที่จากกระทรวงเกษตร เช่น เจ้าหน้าที่ดำเนินการเฉพาะทางด้านการค้าผู้ที่มีความชำนาญเกี่ยวกับปัญหาการค้าที่เกิดขึ้นจาก พ.ร.บ. การเช่า

3.2.3 ผลของการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินในญี่ปุ่นมีผลทำให้การพัฒนาการเกษตรและพัฒนาชนบทของญี่ปุ่นประสบความสำเร็จอย่างมาก มีความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว เป็นผลดีต่อการบริหารบ้านเมืองและประเทศ ซึ่งผลสำเร็จที่ได้รับจากการปฏิรูปมีดังนี้

- 1) สัดส่วนของเกษตรกรผู้เช่าลดลงจากร้อยละ 43.5 ในปี 1974 เหลือเพียงร้อยละ 11.8 ในปี 1950 และได้ลดลงไปจนเหลือเพียงร้อยละ 9 ในปี 1955
- 2) จำนวนของเกษตรกรผู้มียากินเป็นของตนเองเพิ่มขึ้นจากจำนวนร้อยละ 31 ในปี 1941 เป็นร้อยละ 70 ในปี 1955
- 3) ทำให้ราคาที่ดินลดลง เพราะไม่มีการสะสมที่ดินจากนายทุน การกว้านซื้อที่ดินจึงไม่เกิดขึ้นอีกต่อไป
- 4) ตัดปัญหากรณีการพิพาทที่ดินได้อย่างเด็ดขาด ขณะเดียวกันก็ลดความยุ่งยากทางการบริหารและการปกครองอย่างท้องถิ่นอย่างง่ายดาย

²⁵ มาโรจัน ขจรไพศาล, อ้างแล้ว หน้า 235 - 265.

5) ภาวะทางด้านค่าเช่าของเกษตรกรลดลงอย่างเห็นได้ชัด จากเดิมในปี 1945 ค่าเช่าที่นาอยู่ที่อัตราร้อยละ 50 ของผลผลิตข้าว หลังจากมีการออกกฎหมายที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural Land Act) อัตราค่าเช่าเท่ากับร้อยละ 1 ของรายได้ทางการเกษตรเท่านั้น ส่งผลให้รายได้ของเกษตรกรเพิ่มขึ้น

6) ทำให้ประสิทธิภาพทางการเกษตรสูงขึ้น มีการผลิตข้าวเพิ่มขึ้น 3 ตันต่อเฮกตาร์ มีการผลิตอาหารให้พลเมืองได้มากขึ้น ทำให้ราคาอาหารถูกลง

7) การปฏิรูปที่ดินได้ลดบทบาทและอิทธิพลของเจ้าของที่ดินในสังคมชนบทไปอย่างมาก โดยที่ในระยะก่อนการปฏิรูปที่ดิน ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่าเกษตรกรเป็นไปในลักษณะที่ผู้เช่าต้องอาศัยเจ้าของที่ดินเป็นอย่างมาก เกษตรกรไม่มีบทบาทในสังคมชนบทมากนัก แต่หลังจากมีการปฏิรูปที่ดินเกษตรกรไม่จำเป็นต้องพึ่งเจ้าของที่ดินอีกต่อไป เกษตรกรมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในสังคมชนบทของตนมากขึ้น เป็นการยกบทบาทและสถานะทางสังคมของเกษตรกรให้สูงขึ้น

จะเห็นว่าญี่ปุ่นไม่ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดินมากนัก การมีส่วนร่วมของประชาชนจะอยู่ในรูปของการเป็นคณะกรรมการที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการที่ดินจะมี 3 ระดับ คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการที่ดินส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการที่ดินกลาง สมาชิกของคณะกรรมการหมู่บ้านมี 10 คน มาจากการรับเลือกซึ่งประกอบไปด้วยผู้ให้เช่าจำนวน 5 คน จากเจ้าของที่ดินจำนวน 3 คน และเจ้าของที่นา 2 คน จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งหมดนี้มีใช้พนักงานเจ้าหน้าที่ แต่เป็นประชาชนทั้งหมด ทั้งนี้ คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่วางแผนการซื้อที่ดิน แต่การอนุมัติตัดสินใจต้องดำเนินการโดยผ่านคณะกรรมการที่ดินส่วนท้องถิ่นและสุดท้ายคือ กลุ่มที่มีอำนาจตัดสินใจว่าจะให้ความเห็นชอบในการจัดซื้อที่ดินหรือไม่คือรัฐ ดังนั้น อาจถือได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิรูปที่ดินในญี่ปุ่นเป็นเพียงแค่การมีส่วนร่วมในการเสนอความเห็น แต่อำนาจในการตัดสินใจหรือกระทำการยังคงอยู่ที่รัฐและเจ้าพนักงานของรัฐเท่านั้น

3.3 การปฏิรูปที่ดินในฟิลิปปินส์

3.3.1 การดำเนินการปฏิรูปที่ดินสมัยแรกจนถึงก่อนมีการประกาศใช้กฎหมายการศึกษา²⁶

3.3.1.1 สมัยสเปนเข้าครอบครอง

สมัยก่อนฟิลิปปินส์มีการปกครองแบบครอบครัว มีหัวหน้าเผ่าเป็นผู้ปกครอง การปกครองจึงมีความใกล้ชิดกันมากระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง จึงไม่มีปัญหาในเรื่องการถือครองที่ดิน ต่อมาเมื่อสเปนเข้ายึดครอง สเปนได้เปลี่ยนระบบการถือครองเสียใหม่เรียกว่าระบบ "Encomienda" เป็นการให้สิทธิเหนือพื้นดินแก่ข้าราชการบริหารของ

²⁶ สิดา เจริญ "ฟิลิปปินส์กับการปฏิรูปที่ดิน" ใน การปฏิรูปที่ดิน, ณรงค์ สันสวัสดิ์, บรรณาธิการ, (2519), หน้า 132 -

พระมหากษัตริย์ ให้สิทธิโดยไม่จำกัดจำนวนเนื้อที่ มีการให้สิทธิเก็บกินนานถึงสองชั่วอายุคน บางรายอาจได้ถึงสามชั่วอายุคน เมื่อพ้นกำหนดถึงจะกลายเป็นที่ดินว่างและสามารถปล่อยให้บุคคลอื่นได้สิทธิถือครองต่อไป

ระบบ "Encomienda" แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

- (1) ที่ดินส่วนพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์ที่ได้รับให้เป็นทรัพย์สินของกษัตริย์ โดยส่งเข้าบัญชีห้องพระคลัง
- (2) ที่ดินของสงฆ์ ผลประโยชน์ที่ได้รับให้เก็บเพื่อการบำรุงวัดหรือสถานศึกษาที่ปกครองที่ดินนั้นๆ
- (3) ที่ดินส่วนบุคคล ซึ่งได้แก่ข้าราชการและพลเรือนชาวสเปน โดยผลประโยชน์ที่ได้รับถือเป็นผลประโยชน์ส่วนบุคคล

ระบบ "Encomienda" บังคับให้ราษฎรต้องแบ่งผลประโยชน์ที่ได้อาศัยหรือทำมาหากินในที่ดินนั้นครั้งหนึ่งก่อนหักค่าใช้จ่ายใดๆ แก่เจ้าของที่ดิน การให้ผลประโยชน์นี้จะให้เป็นเงินหรือพืชผลก็ได้ เจ้าของที่ดินจะเป็นผู้กำหนดราคาเอง เนื่องจากถือว่าเกษตรกรเป็นผู้ลงแรง แต่เจ้าของที่ดินเป็นผู้ลงทุนเพราะเป็นผู้ให้ที่ดิน เป็นผู้จัดหาเมล็ดพันธุ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ในการเพาะปลูก แต่ทั้งเครื่องมือ เครื่องใช้ รวมถึงเมล็ดพันธุ์ที่เจ้าของที่ดินจัดหาให้ล้วนมีคุณภาพต่ำ ทำให้ผลผลิตที่ได้มีจำนวนน้อยมากอีกทั้งยังมีคุณภาพต่ำ ทำให้ผลผลิตที่ได้ไม่อาจขายได้ราคา ทำให้ต้องมีการกู้หนี้ยืมสิน ต่อมาผลผลิตที่หาได้จึงหมดไปกับการใช้หนี้ดังกล่าว

ต่อมารัฐบาลสเปนได้ออกพระราชกฤษฎีกาให้ระงับการอนุญาตให้สิทธิการเข้าถือครองที่ดินแก่เอกชนรายใหม่ในปี 1721 ส่วนผู้ที่ถือครองมาสามชั่วอายุคนแล้วให้ที่ดินนั้นตกเป็นที่ดินในสวนพระมหากษัตริย์ แต่เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ มิได้ครอบคลุมถึงการห้ามโอนสิทธิในการรับมรดก ดังนั้น ที่ดินส่วนใหญ่จึงอยู่ที่เจ้าของเดิม คือ ข้าราชการทหารและพลเรือนชาวสเปนในฟิลิปปินส์เท่านั้น แต่ต่อมา เมื่อชาวสเปนได้ทำการสมรสกับชาวพื้นเมืองฟิลิปปินส์ ที่ดินจึงตกเป็นของทายาทใหม่ๆ ที่เป็นลูกครึ่ง สเปน – ฟิลิปปินส์ และเป็นของประชาชนชาวฟิลิปปินส์ในเวลาต่อมา ประกอบกับ ณ ช่วงเวลานั้นมีชาวจีนเข้ามาทำการค้าขายกับชาวฟิลิปปินส์จำนวนมาก ทำให้สังฆราช โดมิงโก เด ซาลาซาร์ ได้เสนอต่อกษัตริย์สเปนให้กำหนดเขตที่อยู่ของชาวจีนที่นอกกำแพงเมืองมินลา ชาวจีนส่วนใหญ่มักประกอบอาชีพค้าขายถือได้ว่าเป็นชนชั้นที่มีฐานะมั่งคั่ง และเมื่อชาวจีนสมรสกับชาวฟิลิปปินส์ ทำให้ชาวจีนสามารถได้สิทธิในการเข้าถือครองที่ดินในระบบ "Encomienda" อีกด้วย

แม้เจ้าของที่ดินจะเป็นผู้สืบเชื้อสายชาวสเปนและชาวจีนก็ตาม แต่เจ้าของที่ดินเหล่านี้ก็ยังมีอำนาจชุดรีดแก่ผู้ทำการเกษตรเช่นเดิม มีการใช้อำนาจทางศาสนารุกล้ำที่ดินของเอกชน ผนวกเข้าเป็นที่ดินของวัด ประกอบกับภาวะการตื่นตัวทางการเมืองของชาวฟิลิปปินส์ จึงทำให้เกิดการกบฏขึ้นในปี 1896 ถือเป็นการกบฏและเป็นผลให้สเปนต้อง

สูญเสียฟิลิปปินส์ไปในปี 1898 ภายหลังการกบฏ อเมริกาเข้าปกครองสเปน การถือครองที่ดิน ยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่ไม่อาจแก้ไขได้ เกษตรกรยังคงได้รับการกดขี่จากเจ้าของที่ดินต่อไป

3.3.1.2 สมัยประธานาธิบดี รามอน แมค ซาไซ

โครงการปฏิรูปที่ดินมีการเริ่มอย่างจริงจังในสมัยประธานาธิบดี รามอน แมคซาไซ ในปี 1951 โดยจัดให้มีการจัดระบบการถือครองที่ดินเสียใหม่ มีการให้สินเชื่อและการพัฒนาชุมชน โดยเริ่มที่เมือง ซัมโบอันกา (Zamboanga) โกตาบาโต (Cotabato) ดาเวา (Davao) และ อากูซาน (Agusan) ก่อนการจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกร รัฐบาลได้มีการสำรวจความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ มีการสร้างถนนเพื่อการคมนาคมที่สะดวก ทำการศึกษาทางด้านเทคนิคในทรัพยากรเขตพื้นที่นั้นๆ เพื่อเตรียมการวางโครงการอุตสาหกรรมของชาติต่อไป มีการจัดพื้นที่สำหรับการอยู่อาศัยเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน มีการจัดตั้งชุมชนระดับหมู่บ้านขึ้นเพื่อความปลอดภัยภายในหมู่บ้าน โดยรัฐบาลจะเป็นผู้แนะนำให้ชุมชนปลูกผักหรือพืชไร่ที่ให้ผลผลิต นอกจากนี้ยังมีการจัดสร้างสาธารณสถานต่างๆ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล หน่วยแพทย์เคลื่อนที่ การไฟฟ้า การประปาและการชลประทานในแต่ละเขตที่มีการปฏิรูปที่ดิน มีการให้ความช่วยเหลือในด้านเงินกู้เพื่อการก่อสร้างบ้านเมืองและเพื่อซื้อเครื่องมือในการทำการเกษตร

หลักเกณฑ์สำหรับผู้มีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง มีดังนี้

- (1) เป็นพลเมืองที่มีสัญชาติและเชื้อชาติฟิลิปปินส์และพวกฮุกที่เข้ามาอพยพ
- (2) อายุไม่ต่ำกว่า 21 ปี
- (3) สมรสแล้ว
- (4) เคยประกอบอาชีพกสิกรรมหรือการทำไร่ไถนามาก่อน
- (5) ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง
- (6) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตและขยันในการทำงาน

เพื่อการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร รัฐบาลได้จัดให้มีการปรับปรุงสินเชื่อเพื่อการเกษตร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือให้เกษตรกรได้รับความสะดวกในการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการลงทุนและเพิ่มผลผลิตในที่ดินของตนเอง นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งธนาคารชนบท (Rural Bank) เพื่อให้เกษตรกรสามารถกู้เงินเพื่อการประกอบอาชีพได้ แต่การให้สินเชื่อระดับหมู่บ้านที่นิยมมากที่สุด คือ สินเชื่อสหกรณ์ (Credit Union) เป็นการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในการกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุน เพิ่มผลผลิตและการขยายงานเกษตรกรรม รวมทั้งอำนวยความสะดวกในการจัดหาตลาดและการขนส่งผลผลิตทางเกษตรอีกด้วย

ผลการจัดสรรที่ดินในสมัยประธานาธิบดี รามอน แมคซาไซ ประสบผลสำเร็จอย่างมาก มีการจัดสรรที่ดินสำหรับผู้ไม่มีที่ดินทำกินในลักษณะของนิคมสร้างตนเอง มีการสำรวจวางแผนเพื่อการเพาะปลูกโดยคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือน ส่งผลให้

ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้นเนื่องจากเกษตรกรเห็นว่าเป็นที่ดินของตนเอง จึงมีความต้องการพัฒนาและลงทุนเพื่อเพิ่มผลผลิตและคุณภาพที่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปที่ดิน สามารถทำลายการแบ่งชั้นวรรณะทางสังคมระหว่างเจ้าของที่ดินและชาวนาลงได้เป็นอย่างมาก แต่ไม่อาจหมดสิ้นไปเนื่องจากชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนชนบทในฟิลิปปินส์เคยชินอยู่กับการปกครองภายใต้เจ้าของที่ดินหรือนักการเมือง มีการให้ความดูแลการศึกษาแก่บุตรของผู้ที่อยู่ในที่ดิน อีกทั้งมีการได้รับสินเชื่อจากกลุ่มบุคคลดังกล่าว ทำให้เกษตรกรเป็นหนี้สินตลอดเวลา จึงไม่สามารถออกจากที่ดินนั้นได้ นอกจากนี้ การที่หน่วยราชการไม่สามารถรับคำเรียกร้องของชาวนาชาวไร่ได้อย่างทั่วถึง การขาดแคลนเงินทุนของรัฐบาลในการดำเนินการนำที่ดินเอกชนมาเป็นของรัฐ ทำให้ไม่สามารถจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรได้อย่างเพียงพอ

3.3.1.3 สมัยประธานาธิบดี มาคาปาคัล – สมัยประธานาธิบดีมาร์กอส

หลังจากประธานาธิบดีมาคาปาคัลได้เข้าปกครอง มีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินในปี 1963 โดยยกเลิกการเช่าที่ดินแบบใช้ค่าเช่าแบ่งครึ่ง มีการเก็บค่าเช่าในอัตราที่น้อยลง ให้สิทธิแก่เกษตรกรในการไถ่ถอนที่ดินเพื่อการเพาะปลูกของตนเอง มีการจัดองค์การบริหารการปฏิรูปที่ดินแบบรวม รวบรวมการส่งเสริมการเกษตร การตลาดและการจัดระบบเงินกู้ เพื่อให้เกษตรกรที่อยู่ในโครงการ มีการจัดตั้งระบบศาลเพื่อการปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาเศรษฐกิจ และนำเงินที่ได้จากการพัฒนาเกษตรกรรมไปใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อไป ต่อมาเมื่อประธานาธิบดีมาร์กอสได้รับตำแหน่ง จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายปฏิรูปที่ดินเมื่อวันที่ 10 กันยายน ปี 1971 มีการตั้งคณะกรรมการที่ดิน (Land Authority) คณะกรรมการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร (Agricultural Productivity Commission) คณะกรรมการบริหารสินเชื่อเพื่อการเกษตร (Agricultural Credit Administration) ธนาคารที่ดิน (Land Bank) สำนักงานปรึกษาเรื่องที่ดิน (Office of the Agrarian Counsel) และการให้ความสำคัญแก่เกษตรกรมากขึ้น

โดยในปี 1963 – 1965 มุ่งในการวางแผนการจัดองค์การเบื้องต้น มีการดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างชาวนาและเจ้าของที่ดิน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น มีการเปลี่ยนสถานะจากผู้เช่าเป็นเจ้าของที่ดิน โดยสามารถผ่อนชำระค่าที่ดินได้นานถึง 25 ปี นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมการเกษตร การอบรมความรู้ด้านเกษตรเพื่อการผลิตที่มากขึ้น มีการจัดระบบสินเชื่อและสหกรณ์ แต่ก็ยังประสบปัญหาในการดำเนินงานอยู่มากเนื่องจาก หน่วยงานต่างๆของรัฐไม่อาจประสานงานได้อย่างเต็มที่ ขาดงบประมาณ อีกทั้งเป็นโครงการใหม่ เกษตรกรจึงไม่กล้ากู้เงินจากรัฐบาลมาลงทุน มีการปฏิเสธการใช้เทคนิคใหม่ๆในการเพาะปลูก ประกอบกับการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากร รัฐบาลจึงไม่สามารถแก้ปัญหาที่ดินให้กับประชาชนได้

ในช่วง 1966 – 1970 ประธานาธิบดีมากอสมีการปรับปรุงนโยบายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ดังนี้²⁷

- (1) ผู้อาศัยที่ดินทำไร่นาทั้งหมดจะเป็นผู้ได้เช่าที่นา มีการปรับปรุงวิธีทำนาที่ดีขึ้น ส่งผลให้รายได้เกษตรกรเพิ่มขึ้น
- (2) มีการเวนคืนหรือซื้อที่ดินจากเอกชนเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน
- (3) มีการส่งเสริมและบำรุงเกษตรกรรวมในเขตปฏิรูปที่ดิน ปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต จัดให้มีสวัสดิการ สาธารณูปโภค สาธารณสุข
- (4) บุกเบิกที่ดินสาธารณะในการสร้างนิคมตนเอง พร้อมทั้งการขยายเกษตรกรรวมให้กว้างขวางขึ้น และให้ธนาคารที่ดินเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับเงินผู้เช่าที่ดิน
- (5) ฝึกอบรมสมาชิกในนิคมผู้ทำการเกษตร โดยความร่วมมือขององค์การเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อผลผลิตทางการเกษตร

จากโครงการดังกล่าวทำให้ชาวนาประมาณ 300,000 คน มีที่ดินเป็นของตนเอง มีเกษตรกรเช่าที่ดินเพียงร้อยละ 14.5 เพาะปลูกที่ดินประมาณ 58,000 เฮกตาร์ ที่ดินได้รับการปรับปรุงโดยแบ่งเป็นที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและที่ดินเพื่อการเพาะปลูก มีผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมประมาณ 13,000 คน และมีผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือในด้านเทคนิคการปฏิบัติการทำนาประมาณ 381,000 คน โครงการนี้ใช้งบประมาณทั้งหมด 707.5 ล้านดอลลาร์²⁸

ในปี 1970 มีการแก้ไขกฎหมายโดยให้สิทธิแก่ผู้เช่ามากขึ้นในการชลประทานและการเงินในที่ดินที่ตนเช่า โดยการชลประทานต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการปฏิรูปที่ดิน รัฐบาลจะเป็นผู้รับซื้อผลผลิตจากเจ้าของที่ดินในราคาถูกและขายต่อผู้เช่าเพื่อป้องกันการขูดรีดจากเจ้าของที่ดิน

3.3.2 การดำเนินการปฏิรูปที่ดินภายหลังจากมีการประกาศใช้ัยการศึก

ถึงแม้ว่าฟิลิปปินส์จะทำการปฏิรูปที่ดินมาเป็นเวลานาน แต่อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปที่ดินยังไม่อาจถือได้ว่าประสบผลสำเร็จนัก อันเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ ดังนั้นเมื่อประธานาธิบดีมาร์กอสได้ประกาศกฎอัยการศึกเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากประชาธิปไตยสู่ระบอบเผด็จการ มีการเพิ่มการบริหารประเทศแบบเด็ดขาดเพื่อเปลี่ยนสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ย่ำแย่ โครงการที่ถือเป็นนโยบายเร่งด่วนสำหรับรัฐบาลคือการปฏิรูปที่ดิน รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ให้ปรัชญาการปฏิรูปที่ดินไว้ว่า ไม่เพียงแต่หมายถึงการกระจายที่ดินไปสู่ผู้ไร้ที่ทำกิน การให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินและการประกันการถือครองที่ดินเท่านั้น แต่ยังรวมถึงวิธีการที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการและการปรับปรุงที่ดิน เพื่อขจัดอุปสรรคที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย โดยเริ่มการปฏิรูปที่ดินจากการกำหนดความสัมพันธ์ของเกษตรกร

²⁷ สิดา เจดร์ "ฟิลิปปินส์กับการปฏิรูปที่ดิน" ใน การปฏิรูปที่ดิน, หน้า 141.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 141

ต่อที่ดิน²⁹ สร้างความมั่นคงให้แก่การปฏิรูปที่ดินมีการยกเลิกระบบการเช่าที่ดินแบบแบ่งครึ่ง ประกาศให้ทั่วประเทศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ให้องค์การและสำนักงานทุกแห่งมีการประสานงาน เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่างคล่องตัวทำให้การปฏิรูปที่ดินประสบผลสำเร็จมากขึ้น เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองมากขึ้น ผลผลิตในที่ดินมีคุณภาพและมีปริมาณมากขึ้น การปฏิรูปที่ดินมีการดำเนินงานที่สำคัญดังนี้

3.3.2.1 กฎฎีกาประธานาธิบดีฉบับที่ 27

มีการประกาศกฎฎีกาประธานาธิบดีฉบับที่ 27 หรือ กฎฎีกาปลดปล่อยผู้เช่า โดยประกาศเมื่อเดือนตุลาคม ปี 1972 เพื่อการปลดปล่อยผู้เช่าที่ดินนาข้าว และข้าวโพดให้พ้นจากข้อผูกมัดในที่ดินที่เช่าอยู่ เป็นคำสั่งปลดปล่อยผู้เช่าให้พ้นจากภาระหนี้สินที่ดิน โดยมีขั้นตอนในการดำเนินงาน ดังนี้³⁰

- 1) สำรวจจำนวนเจ้าของ ผู้เช่า ที่ดิน รวมถึงเขตท้องที่ที่จะทำการปฏิรูป
- 2) สำรวจทำแผนที่แบ่งแปลงของผู้เช่าที่ดินแต่ละครอบครัว เพื่อให้ทราบเขตของแต่ละครอบครัวและการใช้ประโยชน์ในเขตแต่ละแปลงนั้น
- 3) หลังจากมีการสำรวจเสร็จเรียบร้อย รัฐจะออกเอกสารการโอนที่ดินให้แก่เกษตรกร โดยเกษตรกรสามารถนำเอกสารนี้ไปใช้เพื่อการกู้เงินกับธนาคารได้ต่อไป เพื่อการปรับปรุงที่ดิน การเพิ่มผลผลิต เพื่อสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกร
- 4) ประเมินราคาที่ดินที่เกษตรกรเช่าอยู่ โดยใช้หลัก 2.5 คูณด้วยราคาผลผลิตเฉลี่ย 3 ปีที่ไม่มีภัยธรรมชาติเกิดขึ้น บวกด้วยดอกเบี้ย 6% ต่อปี เท่ากับราคาที่ดินที่ผู้เช่าสามารถซื้อได้ต่อไป โดยสามารถผ่อนส่งภายใน 15 ปี ปีละ 1 งวด โดยให้ "คณะกรรมการผลผลิตจากที่ดินหมู่บ้าน" (Barangay Committee on Land Production) เป็นผู้ประเมินราคา ประกอบด้วย ประธานสหกรณ์หมู่บ้าน 1 คน หัวหน้าหมู่บ้าน 1 คน ผู้แทนฝ่ายปฏิบัติการครอบครองที่ดิน 2 คน ผู้แทนเจ้าของที่ดินกับผู้เช่า 2 คน ผู้แทนฝ่ายผู้เช่า 4 คน และเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญจากกระทรวงปฏิรูปที่ดินซึ่งจะทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการผลผลิตจากที่ดินหมู่บ้านและเป็นผู้ไม่ออกเสียงอีก 1 คน
- 5) หลังจากนั้นจึงมีการออกหนังสือสำคัญที่แสดงว่าผู้เช่าได้หลุดพ้นจากพันธนาการนั้นแล้ว เรียกว่า "Emancipation Patent" โดยรัฐจะออกให้เมื่อ

5.1) ชำระค่าขาดเช่าที่เช่าซื้อเรียบร้อยแล้ว ถึงแม้จะมีข้อกำหนดไว้ว่าผ่อนส่งภายใน 15 ปี แต่หากผู้เช่าสามารถชำระก่อนครบกำหนด 15 ปี ก็ย่อมสามารถทำได้

²⁹ Conrado F. Estrella, *The Philippine agrarian reform program : A support mechanism to effective land management*, แปลโดย ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร, หน้า 4.

³⁰ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร, ความเป็นมาของการจัดจางที่ดินในประเทศไทย, (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์: 2524), หน้า 4.

5.2) ต้องเป็นสมาชิกสหกรณ์หมู่บ้านอย่างสมบูรณ์แบบ ทั้งนี้ต้องได้รับการยอมรับจากผู้อื่นด้วย

5.3) เป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยมีสมาชิกภายในครอบครัวเป็นผู้ช่วยในด้านแรงงาน

3.3.2.2 กระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ได้มีการจัดตั้งกระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Department of Agrarian reform) ขึ้นในปี 1973 โดยรัฐบาลได้ออกกฎหมายสาธารณรัฐ ฉบับที่ 6389 ให้รวมเอาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินทั้งหมดเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิมที่เป็นการดำเนินงานในรูปของสภาการปฏิรูปที่ดินแห่งชาติ กระทรวงดังกล่าวมีหน้าที่ความรับผิดชอบหลายประการ เช่น³¹

- รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ ระเบียบ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดิน
- จัดหาที่ดินเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน
- กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน กำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันทางการเกษตรเช่า หรือเช่าซื้อในระยะยาว
- กำหนดการแบ่งแปลงที่ดิน
- กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเลือกผู้เช่าและการทำสัญญาเช่า
- กำหนดระเบียบวิธีการให้กู้เงินโดยร่วมกับสถาบันทางการเงินอื่นๆ ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาล
- ดูแลควบคุมไม่ให้ผู้เช่าที่ดินถูกขูดรีดจากเจ้าของที่ดิน

ในการดำเนินงานจะมีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดคอยทำหน้าที่ประสานงานระหว่างเมืองหลวงกับชนบท คณะกรรมการส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเมืองหลวง ติดตามแก้ไขปัญหาดังกล่าวในการดำเนินงานกระทรวง มีหน้าที่พิจารณาติดตามผลการปฏิรูปที่ดินและแก้ไขปัญหาดังกล่าว เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินอีกด้วย

3.3.2.3 ธนาคารที่ดิน³² ขึ้นอยู่กับกระทรวงปฏิรูปที่ดิน มีหน้าที่ดังนี้

- จัดหาเงินจากภายในและภายนอกประเทศมาสะสมเพื่อโครงการปฏิรูปที่ดิน

³¹ สิดา เจตน์ "ฟิลิปปินส์กับการปฏิรูปที่ดิน" ใน การปฏิรูปที่ดิน, หน้า 146 - 147.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 147.

- ให้ทุนกู้ยืมในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อใช้ในการซื้อเครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการประกอบการอุตสาหกรรม การสร้างที่อยู่อาศัย และตั้งองค์การการผลิตต่างๆ
- บริการให้เงินกู้แก่สหกรณ์ชาวนา องค์การเพื่อผลผลิตทางเกษตร และตลาดการค้าต่างๆ
- จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินแก่เจ้าของที่ดินที่รัฐบาลสั่งซื้อหรือเวนคืนมาเพื่อทำการปฏิรูปที่ดิน
- ทำงานร่วมกับธนาคารกลางแห่งฟิลิปปินส์ ในเรื่องตัวแลกเงิน พันธบัตร หรือเอกสารต่างๆในการกู้ยืม อัตราดอกเบี้ยให้เป็นไปตามคณะกรรมการเกี่ยวกับการเงินกำหนด

3.3.2.4 การประกันภาวะการถือครองที่ดิน³³

เป็นควบคุมการเปลี่ยนแปลงที่ดินของเอกชนซึ่งเป็นที่ให้เช่าเพื่อการเกษตร ไม่ให้เปลี่ยนแปลงไปเป็นที่ดินเพื่อความเจริญแบบเมือง เพื่อการค้า ที่อยู่อาศัยหรือเพื่อการอื่นซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตร มีกำหนดไว้ในบทบัญญัติสาธารณรัฐที่ 3844 ตอนที่ 36 ได้รับการแก้ไขโดยบัญญัติที่ 6389 กำหนดให้เจ้าของที่ดินซึ่งจะเปลี่ยนแปลงที่ดินต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการปฏิรูปที่ดิน กระทรวงการตั้งถิ่นฐาน และกระทรวงการปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งมีการออกกฎหมายประธานาธิบดีฉบับที่ 815 กำหนดโทษแก่เจ้าของที่ดินผู้ครอบครองที่ดิน ผู้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือบุคคลใดก็ตามที่ดำเนินการแทน โดยทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ให้เช่าซึ่งเดิมใช้เป็นที่ปลูกข้าวและข้าวโพด เปลี่ยนไปเป็นที่ซึ่งใช้เพื่อการอื่นโดยไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตรหรือเพื่อปลูกไร่อื่น ซึ่งเป็นกรหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือกฎหมายการปฏิรูปที่ดินด้านการถือครองที่ดิน หรือเป็นการไล่ผู้เช่าออกจากที่ดินทำกินโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการปฏิรูปที่ดินและไม่สอดคล้องกับการศึกษาเรื่องการแบ่งเขตของกระทรวงการตั้งถิ่นฐานมนุษย์

3.3.2.5 การประกันภาวะการถือครองที่ดินเพื่อพืชไร่อื่น ๆ³⁴

กฎหมายประธานาธิบดี ฉบับที่ 1038 ได้มีบทบัญญัติเพื่อการสนับสนุนการประกันภาวะการถือครองที่ดินของผู้เช่าที่ดินเอกชนเพื่อการปลูกพืชผลชนิดอื่นที่ไม่ใช่ข้าวและข้าวโพด เช่นกรณีปลูกพืชที่ให้น้ำตาล มะพร้าว ถั่วหรือพืชประเภทอื่นที่คล้ายคลึงกัน กรณีนี้ผู้เช่าจะไม่ได้รับค่าจ้างประจำ แต่ผู้เช่าสามารถมีส่วนในหลักทรัพย์ร่วมกับเจ้าของที่ดินได้

³³ Conrado F. Estrella, *The Philippine agrarian reform program : A support mechanism to effective land management*, แปลโดย ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า 7 - 8.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8 - 9.

โดยเจ้าของที่ดินจะตั้งบริษัทและมีผู้เช่าเป็นผู้ถือหุ้นในส่วนของเนื้อที่เช่านั้น รวมถึงไม่มีการแบ่งที่ดินออกเป็นผืนเล็ก ๆ เพื่อประสิทธิภาพในการเพิ่มผลผลิตในที่เช่านั้น

3.3.2.6 การประกันภาวะการถือครองที่ดินเพื่อส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร³⁵

ตามกฤษฎีกาที่ 619 ประธานาธิบดีได้ให้อำนาจในการจำแนกที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาที่ดินในที่ดินของรัฐ สำหรับการเลี้ยงวัว และได้ออกคำสั่งทั่วไปเพื่อกำหนดให้บริษัทเอกชนที่มั่นคงดำเนินการผลิตข้าวให้เพียงพอต่อความต้องการของลูกจ้างโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- ดำเนินการผลิตข้าวและหรือข้าวโพดถ้าบริษัทเหล่านั้นได้มีการถือครองที่ดินอยู่จริง
- สั่งข้าวหรือข้าวโพดในจำนวนที่เพียงพอต่อความต้องการ
- ในกรณีของบริษัทนั้นๆ ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ให้ดำเนินการเช่าที่ดินทางการเกษตรที่ไม่ได้ทำประโยชน์
- เข้าร่วมจัดการหรือทำสัญญาดำเนินกิจการต่อเนื่องกับเกษตรกร

รวมถึงการออกกฤษฎีกาที่ 1066 อนุญาตให้ผู้เช่าทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ใช้ที่ทุ่งหญ้าเพื่อจุดประสงค์ทางการเกษตรได้ โดยกำหนดให้ที่ดินทั้งหมดซึ่งเคยใช้เป็นที่ปลูกอ้อยเพื่อผลิตน้ำตาล เปลี่ยนเป็นปลูกพืชไร่อื่นแทน เช่น ข้าวโพด พืช อาหารสัตว์ ฝ้าย ผักผลไม้ และผลิตผลเพื่อการปศุสัตว์

3.3.2.7 การตั้งกลุ่มเกษตรกรและการพัฒนาบุคคล

เพื่อการปฏิรูปที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ จำต้องได้รับความร่วมมือ และความเข้าใจจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการดำเนินการ จึงได้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรและการปฏิรูปที่ดินมีความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเกษตรและการปฏิรูปที่ดิน โดยการจัดฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการสอบประเมินผล การขอความช่วยเหลือทางวิชาการจากในและต่างประเทศ การจัดให้มีการให้ความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ในหลักสูตรการศึกษาในระดับต่าง ๆ นอกจากนั้นยังมีการจัดทำแปลงสาธิตทดลองทางการเกษตรด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกษตรกรได้ศึกษาดูงานและนำกลับไปพัฒนาเทคนิคและวิธีในการทำการเกษตรของตนอีกด้วย³⁶

ตุลาคม ปี 1979 เกษตรกรได้รวมเป็นกลุ่มสมาคม ARBA โดยความสำเร็จครั้งสำคัญที่สุดของกลุ่มนี้คือ การได้เข้าร่วมทางการเมืองระหว่างการเลือกตั้ง

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9 - 10.

³⁶ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ความเป็นมาของการจัดที่ดินในประเทศไทย, หน้า 23 - 24.

Barangay³⁷ ในเดือนพฤษภาคม 1982 สมาชิกของสมาคมสามารถได้รับเข้าสู่สมาชิกมากกว่า 15,000 คน ซึ่งทำให้เกษตรกรสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น

การปฏิรูปที่ดินในฟิลิปปินส์นอกจากเป็นการกระจายการถือครองแล้วยังรวมถึง การนำเงินเพื่อช่วยชาวนาที่ยากจน มีการส่งเสริมการเกษตร โครงสร้างพื้นฐาน การชลประทาน และการช่วยเหลือด้านสหกรณ์ของรัฐบาลอีกด้วย เห็นได้จากในปี 1973 มีการให้เงินจำนวน 375 ล้าน เปโซแก่ชาวนา 391,175 คน เพื่อทำการปลูกข้าวชนิดต่างๆ ด้วยเหตุนี้การผลิตข้าว ในปีนั้นจึงมีจำนวนมากกว่าทุกปีที่ผ่านมา นอกจากนี้ยังได้รับการช่วยเหลือจาก USAID และ ธนาคารโลกในด้านเงินลงทุน โดยสหรัฐอเมริกาจัดหาเงิน 77 ล้านดอลลาร์เพื่อช่วยโครงการ Masagana-99 จึงอาจถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การปฏิรูปที่ดินในฟิลิปปินส์ประสบผลสำเร็จ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิรูปที่ดินในฟิลิปปินส์ถูกระบุอยู่ใน กฎฎีกาประธานาธิบดีฉบับที่ 27 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการผลผลิตจากที่ดินหมู่บ้าน (Barangay Committee on Land Production) เพื่อการประเมินราคาที่ดินสำหรับการให้ เกษตรกรเช่าซื้อ คณะกรรมการผลผลิตจากที่ดินหมู่บ้าน ประกอบด้วย ประธานสหกรณ์หมู่บ้าน 1 คน หัวหน้าหมู่บ้าน 1 คน ผู้แทนฝ่ายปฏิบัติการครอบครองที่ดิน 2 คน ผู้แทนเจ้าของที่ดินกับ ผู้เช่า 2 คน ผู้แทนฝ่ายผู้เช่า 4 คน และเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญจากกระทรวงปฏิรูปที่ดินซึ่งจะทำ หน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการผลผลิตจากที่ดินหมู่บ้านและเป็นผู้ไม่ออกเสียงอีก 1 คน

จะเห็นได้ว่ามีคณะกรรมการที่เป็นภาคประชาชนทั้งหมด 8 คน จาก คณะกรรมการทั้งสิ้น 11 คน ทั้งนี้หนึ่งในคณะกรรมการที่เป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ไม่ออกเสียงมี จำนวน 1 คน คือเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญจากกระทรวงปฏิรูปที่ดิน

การมีส่วนร่วมอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การให้บุคคลในพื้นที่ร่วมในการตัดสินใจว่าจะ มีการออก "Emancipation Patent" หรือ หนังสือสำคัญที่แสดงว่าผู้เช่าได้หลุดพ้นจากพันธนาการ แล้วหรือไม่ โดยหนึ่งในองค์ประกอบที่รัฐจะออกให้คือ การที่เกษตรกรผู้นั้นต้องเป็นสมาชิก สหกรณ์หมู่บ้านอย่างสมบูรณ์แบบและต้องได้รับการยอมรับจากผู้อื่นด้วย แสดงให้เห็นว่า ถึงแม้ เกษตรกรผู้นั้นจะชำระค่าเช่าเรียบร้อยแล้ว แต่หากไม่ได้รับการยอมรับจาก เกษตรกรอื่นๆในหมู่บ้าน ก็จะไม่สามารถได้รับหนังสือสำคัญดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อป้องกันบุคคล ผู้มิได้เป็นเกษตรกรอย่างแท้จริงแต่ได้ให้ผู้อื่นทำการแทน ซึ่งเกษตรกรในพื้นที่ยอมรับว่าบุคคลใด ประกอบอาชีพเกษตรกรอย่างแท้จริงมากกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ การให้ประชาชนในพื้นที่มี ส่วนร่วม จึงเป็นอีกหนทางหนึ่งที่จะช่วยเสริมให้การปฏิรูปที่ดินประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย มากยิ่งขึ้น

³⁷ หน่วยงานปกครองพื้นเมืองในฟิลิปปินส์