

บทที่ 7

สรุปและขอเสนอแนะ

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นวิธีการที่จำเป็นในการที่จะบำรุงความสุขสมบูรณ์ของชาวไร่ชาวนาซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ฉะนั้นมาตรการทางกฎหมายในการจัดหาที่ดินจึงเป็นมาตรการในขั้นแรกของการปฏิรูปที่ดินที่มีความสำคัญอันจะเป็นหลักเกณฑ์ในการจัดหาที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ปรากฏว่ามาตรการทางกฎหมายในการจัดหาที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินในปัจจุบันยังมีข้อบกพร่องต่าง ๆ อยู่มาก ทั้งนี้ก็สืบเนื่องมาจากในสมัยท่านสัญญา ธรรมศักดิ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลังจากเหตุการณ์ - 14 ตุลาคม 2516 ชาวไร่ชาวนาได้เดินขบวนเรียกร้องเรื่องที่ดินทำกินเป็นจำนวนมาก ประกอบกับมีแรงผลักดันจากกลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มนักการเมืองให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รัฐบาลในสมัยนั้นจึงได้เริ่มวางนโยบายที่จะจัดที่ดินให้เป็นที่ทำกินแก่ชาวไร่ชาวนาที่ได้รับความเดือดร้อนให้ได้รับความเป็นธรรมโดยเร็ว จึงได้มีการร่างกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น แต่เนื่องจากใช้เวลานานในการร่างที่สั้นและเร่งด่วนจึงทำให้กฎหมายดังกล่าวมีข้อบกพร่อง ซึ่งเป็นปัญหาต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างมาก โดยเฉพาะมาตรการการจัดหาที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและมาตรการในการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งพอจะสรุปข้อบกพร่องทั้งเสนอขอเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปรับปรุงมาตรการดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้ คือ

ในคานกฎหมาย

ก. ที่ดินของรัฐ

1. ที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งจะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกรณีที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ มาตรา 26

แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บัญญัติให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินอีก โดยมีได้บัญญัติให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินที่ทางราชการหวงห้ามหรือสงวนไว้แต่อย่างใด โดยความเป็นจริงแล้วที่ดินในลักษณะดังกล่าวก็อยู่ในฐานะสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นกัน ทั้งเป็นที่น่าสังเกตว่าในบางกรณีที่ดินที่ทางราชการหวงห้ามหรือสงวนไว้ในบางแห่งกระทรวงมหาด กรม ต่าง ๆ ที่ขอสงวนหวงห้ามไว้ก็ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นตามที่ขอสงวนหวงห้ามไว้แต่อย่างใด ทำให้ที่ดินนั้นขาดการทะนุบำรุงและรกร้างว่างเปล่า ซึ่งหากนำมาจัดให้แก่เกษตรกรจะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่า และยังเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้ก่อประโยชน์สูงสุดอีกด้วย ผู้เขียนจึงเห็นว่ามาตรา 26(2) ควรบัญญัติให้ชัดเจนว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินที่ทางราชการหวงห้ามหรือสงวนไว้ด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อที่ ส.ป.ก. จะได้อำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป ที่ดินดังกล่าวหากทางราชการต้องการหวงห้ามหรือสงวนที่ดินตอนใดไว้ต่อไป ก็ให้คณะกรรมการจัดที่ดินบางส่วนไว้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเช่นเดียวกับกรณีของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามที่ดินที่ทางราชการหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการทหาร หรือ เพื่อความมั่นคงของชาติ ก็ไม่ควรให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินนั้นแต่อย่างใด ภายหลังจากที่มีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ใช้บังคับมีผลทำให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ และที่ดินที่ทางราชการสงวนไว้ก็อยู่ในฐานะที่ราชพัสดุอีกฐานะหนึ่ง ดังนั้น ควรกำหนดให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวจากการเป็นที่ราชพัสดุด้วย

2. มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ให้คำนิยามของคำว่า ที่ดินของรัฐ หมายถึงที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่รัฐมนตรี

ว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเช่าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติด้วย และมาตรา 26 (3) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมยังกำหนดให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน หากอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตที่ดินได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวประกอบกันแล้ว สรุปได้ว่าที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติหากเป็นที่ดินซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเช่าอยู่อาศัย หรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ส.ป.ก. มีอำนาจนำมาใช้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ไม่ว่าจะเป็นที่ดินลักษณะใดตามมาตรา 26 (3) แต่หากว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังไม่ได้อนุมัติให้บุคคลเช่าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติถึงแม้ว่าที่ดินนั้นจะเสื่อมโทรมอย่างไร ส.ป.ก. ก็ไม่มีอำนาจในการที่จะนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกรณีเช่นนี้จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ก่อน ซึ่งทำให้ล่าช้าเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้เพื่อขจัดปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ผู้เขียนจึงเห็นว่าที่ดินที่อยู่ในเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีหรือในเขตป่าสงวนแห่งชาติตอนใดในเขตปฏิรูปที่ดินมีสภาพเสื่อมโทรมจนไม่อาจปรับปรุงให้ฟื้นคืนได้แล้ว ควรบัญญัติให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการกันเขตที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นออกจากเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และเป็นการถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาตินั้นไปที่เดียวโดยไม่ต้องไปดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติอีก และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป เช่นเดียวกับที่ดินของรัฐ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา 26 (1) และ (2) ตามลำดับ

3. นอกจากข้อบกพร่องดังกล่าวแล้ว ในเรื่องการกระจายสิทธิในที่ดินของรัฐ ซึ่งนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดไว้ว่าจะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐนั้นมิได้ เพียงแต่ให้อำนาจคณะกรรมการในการที่จะให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร เขาระยะยาวในที่ดินของรัฐได้เท่านั้น ข้อกำหนดเช่นนี้ทำให้เกษตรกรขาดกำลังใจในการทำงานและการเข้าร่วมในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ทั้งขาดหลักทรัพย์ในการที่จะนำไปเป็นหลักประกันในค้ำดินเชื่อ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนตามมาตรา 27 และมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 แล้ว จะเห็นว่าบุคคลซึ่งได้รับสิทธิในที่ดินของรัฐตามกฎหมายดังกล่าวสามารถได้มาซึ่งสิทธิครอบครองและกรรมสิทธิในที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ จึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันเองระหว่างประชาชนในเขตโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กับประชาชนในเขตโครงการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ในข้อนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนในด้านการหาสินเชื่อและเพื่อให้ชาวไร่ชาวนามีกำลังใจในการเข้าร่วมการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน อีกทั้งเป็นการขจัดความเหลื่อมล้ำในระหว่างชาวไร่ชาวนาผู้ได้รับสิทธิในที่ดินของรัฐด้วยกันเอง ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรเพิ่มบทบัญญัติในมาตรา 30 ให้คณะกรรมการมีอำนาจนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าซื้อได้ เช่นเดียวกับกรณีของที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืน ส่วนจำนวนเนื้อที่ที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อนั้นก็ควรบัญญัติให้เป็นแนวทางเดียวกันกับที่ดินซึ่งได้มาโดยการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืน คือ ให้เช่าหรือเช่าซื้อได้ไม่เกิน 50 ไร่ ในกรณีที่เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน เป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมมิใช่การเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ หรือไม่เกิน 100 ไร่ ในกรณีที่เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน เป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมเพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ ส่วนมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันมิให้ที่ดินนั้นตกไปอยู่ในมือของนายทุนหรือ

ผู้ซึ่งมิใช่เกษตรกร พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้บัญญัติไว้แล้วใน มาตรา 39

ข. ที่ดินของเอกชน

1. ในกรณีที่ดินของเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ทุกแปลงรวมกัน และไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลใดในครอบครัวเดียวกัน เป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองก็ตาม โดยเจ้าของที่ดินนั้นมีสิทธิที่จะคงสิทธิในที่ดินของตนไว้ได้ 50 ไร่เท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากกรณีของที่ดินซึ่งเจ้าของที่ดินมิได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนได้เฉพาะส่วนที่เกินกว่า 20 ไร่ ของแต่ละแปลง และของแต่ละบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งโดยหลักการแล้วที่ดินซึ่งเจ้าของที่ดินมิได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง เป็นที่ดินที่สมควรนำมาใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมากกว่าประเภทอื่น ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าของที่ดินมิได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือปล่อยให้ที่ดินนั้นรกร้างว่างเปล่าไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ส่วนรวม ทั้งการยินยอมให้เจ้าของที่ดิน เช่นว่านั้น คงสิทธิในที่ดินของตนไว้ได้จะทำให้เกิดปัญหาในการรังวัดแบ่งแยกในส่วนที่จะต้องกันไว้ว่าจะขายส่วนใดของพื้นที่ซึ่งหากเจ้าของที่ดินเลือกเอาส่วนที่กันอยู่ระหว่างพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ดำเนินการอยู่ก็จะก่อให้เกิดปัญหาในการจัดรูปและวางแผนผัง ในบางกรณีที่ดินซึ่งเจ้าของที่ดินมิได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองมีอยู่เกินสิทธิเพียงเล็กน้อย หาก ส.ป.ก. จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนมากก็จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรผู้เช่าหรือเช่าซื้อมากนัก ดังนั้นที่ดินในประเภทนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรให้อำนาจแก่ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ทั้งหมด แต่ในกรณีที่เจ้าของที่ดินมิได้เป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ประสงค์จะคงสิทธิในที่ดินของตนไว้ ก็ให้คงสิทธิได้ไม่เกิน 20 ไร่ สำหรับบุคคลในครอบครัวเดียวกันครอบครัวหนึ่ง แต่การคงสิทธิในที่ดินดังกล่าวนี้จะต้องไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยส่วนรวม ทั้งนี้เพื่อมิให้บุคคลดังกล่าวต้องกสย เป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกินซึ่งรัฐจะต้องมาดำเนินการช่วยเหลือ

อีก

2. ในเรื่องอำนาจการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินตามมาตรา 29 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินเฉพาะส่วนที่เกินกว่า 50 ไร่ 100 ไร่ หรือ 20 ไร่ได้เท่านั้น ในกรณีที่เจ้าของที่ดินผู้ซึ่งประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือผู้ซึ่งมิได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองไม่ต้องการคงสิทธิในที่ดินของตนไว้ โดยต้องการขายให้แก่ ส.ป.ก.ทั้งหมดเพื่อไปประกอบอาชีพในด้านอื่น ส.ป.ก.ก็ไม่มีอำนาจจัดซื้อที่ดินนั้นได้ทั้งแปลงตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ทางแก้ในกรณีนี้ถึงแม้ว่า ส.ป.ก.จะมีอำนาจดำเนินการจัดซื้อได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็จะมีผลให้ที่ดินนั้นตกเป็นที่ราชพัสดุโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์การดำเนินการจัดหาประโยชน์หรือโอนกรรมสิทธิ์ก็ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาล่าช้าได้ ทั้งนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่าในกรณีของเจ้าของที่ดินผู้ซึ่งประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองไม่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมอีกต่อไป ก็ควรบัญญัติเป็นข้อยกเว้นของมาตรา 29(1) และ (2) ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อที่ดินได้ตลอดทั้งแปลง สำหรับกรณีของเจ้าของที่ดินผู้ซึ่งมิได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองก็เป็นไปตามข้อเสนอแนะในข้อ 1 ดังกล่าวมาแล้วในข้างต้น อนึ่งในการคงสิทธิของเจ้าของที่ดินซึ่งประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง จำนวน 50 ไร่ หรือ 100 ไร่ นั้น จะต้องไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่นเดียวกับกรณีของเจ้าของที่ดินมิได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง

3. เนื่องจากอำนาจในการดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของ ส.ป.ก.จำกัดอยู่เฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น จึงเป็นการเปิดโอกาสให้นายทุนดำเนินการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร หรือหาประโยชน์จากชาวไร่ชาวนาในการให้เช่าที่ดินได้อีก ซึ่งจะทำให้การกระจายสิทธิในที่ดินไปสู่ชาวไร่ชาวนา เพื่อให้มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินอันเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประสบกับปัญหาและอุปสรรค ดังนั้นในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรนำบทบัญญัติในเรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งได้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 กลับมาใช้บังคับอีก คือกำหนดให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินได้ดังต่อไปนี้

- | | |
|--|--|
| - ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่ | - ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่ |
| - ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม ไม่เกิน 5 ไร่ | - ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ไม่เกิน 5 ไร่ |

ซึ่งหากนำบทบัญญัติดังกล่าวกลับมาใช้บังคับอีกก็จะเป็นมาตรการหนึ่ง
ที่ช่วยสนับสนุนให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการไปสู่เป้าหมาย
สุดท้ายได้ คือ เกษตรกรเท่านั้นควรจะเป็นผู้ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร

4. มาตรา 28 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรม ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการสนับสนุนการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร
กรรมมาตรการหนึ่ง มาตรการดังกล่าวโดยบัญญัติห้ามไว้เฉพาะกรณี เจ้าของที่ดินใน
เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีความประสงค์จะจำหน่ายจ่ายโอน หรือก่อให้เกิด
ภาระติดพันในที่ดินจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ
หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเสียก่อน สำหรับกรณีที่ เจ้าของที่ดินมีความ
ประสงค์จะแบ่งแยกที่ดิน หรือกระทำการใด ๆ ซึ่งจะทำให้ราคาที่ดินหรืออสังหา
ริมทรัพย์ในที่ดินที่ ส.ป.ก. จะจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนสูงขึ้น กฎหมายมิได้ห้าม
ไว้แต่อย่างใด ดังนั้นหากปล่อยให้เจ้าของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินดำเนินการดังกล่าว
ในที่ดินได้อย่างอิสระแล้วจะทำให้ที่ดินเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย หรือเป็นอุปสรรคใน
การจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดิน การปรับปรุง สิทธิและการถือครองที่ดิน ตลอดจน
จนการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมได้ อีกทั้งการห้ามมิให้กระทำจำหน่าย หรือก่อให้เกิด
ภาระติดพันในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินกฎหมายกำหนดห้ามไว้เพียง 3 ปี ซึ่งในกรณี
นี้หากการดำเนินการปฏิรูปที่ดินไม่เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 3 ปี บทบัญญัติดังกล่าว
ก็จะมีผลใช้บังคับอีกต่อไป ซึ่งจะก่อให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้
อีกเช่นกัน ในข้อนี้ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา 28 วรรค 1 นี้ควรจะมีบทบัญญัติถึง
การห้ามมิให้เจ้าของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินดำเนินการแบ่งแยก หรือกระทำการใด ๆ
ซึ่งจะทำให้ราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในที่ดินที่ ส.ป.ก. จะจัดซื้อหรือดำเนินการ
เวนคืนสูงขึ้น ก่อนได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายไว้
ด้วย เพื่อเป็นการสนับสนุนการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดิน ตลอดจน
การพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมสำหรับระยะเวลาในการห้ามกระทำดังกล่าว ควร

บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการในการที่จะขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ในกรณีที่การปฏิบัติที่ดินไม่แล้วเสร็จทันตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งหากไม่ขยายระยะเวลาดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินการปฏิบัติที่ดิน อีกทั้งมาตรการดังกล่าวจะทำให้การปฏิบัติที่ดินดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและได้ผล

5. ในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิบัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บัญญัติห้ามมิให้บุคคลที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิบัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำการแบ่งแยกที่ดิน หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ในบทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติให้ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายบังคับคดี ดังนั้นในกรณีนี้อาจมีการบังคับคดีเอาที่ดินนั้นได้ นอกจากนี้กรณีที่บัญญัติให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ทายาทโดยธรรมในกรณีผู้ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิบัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถึงแก่กรรมลง หากทายาทโดยธรรมมิได้มีอาชีพเกษตรกรรมและทายาทผู้นั้นรับโอนสิทธิไปก็อาจไม่มีความสามารถในการทำการเกษตรกรรมได้ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานปฏิบัติที่ดินได้ การที่บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนสิทธิในที่ดิน กฎกระทรวงดังกล่าวจะจำกัดสิทธิของทายาทโดยธรรมอันขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้ การแก้ไขปัญหาลาดานี้ผู้เขียนเห็นว่า

- ในกรณีที่ผู้ตายได้กรรมสิทธิในที่ดินนั้นแล้ว ควรบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนว่าให้ที่ดินซึ่งผู้ตายได้รับสิทธิโดยการปฏิบัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมผู้ประกอบเกษตรกรรม หรือผู้ที่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมด้วยตนเอง โดยทายาทผู้ได้รับสิทธิไปนั้นต้องชดเชยค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมผู้อื่น ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีไม่มีทายาทโดยธรรม หรือมีแต่ไม่มีผู้ใดประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมควรให้อำนาจคณะกรรมการในการคัดเลือกเกษตรกรอื่นเป็นผู้ได้รับสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป

โดยเกษตรกรรมนั้นต้องชดเชยค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมของเจ้าของที่ดินผู้ตาย
ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

- ในกรณีผู้ตายยังไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่อยู่ในฐานะผู้เช่าซื้อ
สัญญาเช่าซื้อมิใช่สัญญาเช่าธรรมดา ซึ่งถือเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้เช่า ดังนั้น หาก
ผู้เช่าซื้อตายทายาทของผู้เช่าซื้อจึงสืบทอดสิทธิของผู้เช่าซื้อได้ ในกรณีเช่นนี้ผู้เขียนเห็น
ว่า ควรบัญญัติกฎหมายในเรื่องการสืบทอดสิทธิทางมรดกของบุคคลซึ่งได้รับสิทธิในที่ดิน
โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในฐานะผู้เช่าซื้อไว้ทำนองเดียวกันกับกรณีผู้ตาย
ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นแล้ว ดังกล่าวในข้างต้น

- ในกรณีผู้ตายอยู่ในฐานะผู้เช่า กรณีนี้สิทธิตามสัญญาเช่าเป็น
สิทธิเฉพาะตัวของผู้เช่าไม่ตกทอดแก่ทายาท แต่ก็ไม่ควรตัดสิทธิทายาทโดยธรรม
ของผู้เช่า ดังนั้นในกรณีนี้ควรบัญญัติให้ชัดเจนว่าหากทายาทโดยธรรมของผู้เช่ามี
ความประสงค์จะเช่าที่ดินนั้นต่อไปก็ให้แจ้งความประสงค์ของตนแก่ ส.ป.ก. ภายใน
ในกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้เช่าตาย โดยให้ ส.ป.ก. มีอำนาจพิจารณาคำขอ
และอนุญาตให้ผู้เช่าเป็นผู้เช่าต่อไปได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งหาก
ผู้ขอได้รับอนุญาตให้เป็นผู้เช่าต่อไปก็ต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้ตายที่มีอยู่

ในกรณีที่มีการบังคับคดีเอาที่ดินซึ่งบุคคลได้กรรมสิทธิ์ตามพระราช
บัญญัตินี้ควรบัญญัติให้กระทำได้ แต่การขายหรือการชดเชยในตลาดในการบังคับคดี
ต้องขายให้แก่สถาบันเกษตรกร เกษตรกร หรือทายาทโดยธรรมของผู้เช่าก่อน ซึ่ง
หากบุคคลดังกล่าวไม่ซื้อให้ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร
กรรมต่อไป ในกรณีที่ผู้รับจำนองเรียกเอาทรัพย์สินจำนองหลุด หรือเจ้าของที่ดินตกลง
ให้ผู้รับจำนองเป็นเจ้าของทรัพย์สินจำนองเพื่อการชำระหนี้เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระแล้ว
ผู้รับจำนองต้องจำหน่ายที่ดินดังกล่าวให้แก่สถาบันเกษตรกร เกษตรกร หรือทายาท
โดยธรรมของผู้เช่า หรือ ส.ป.ก. ภายใน 1 ปี ทั้งนี้เว้นแต่ผู้รับจำนองอยู่ในลักษณะ
บุคคลดังกล่าว หากภายในระยะเวลาดังกล่าวผู้รับจำนองมิได้จำหน่ายที่ดินนั้นให้แก่
บุคคลดังกล่าวให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นเพื่อใช้ในการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

6. ตามมาตรา 36 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมบัญญัติให้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยการเวนคืน ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม การที่มาตรา 36 บัญญัติไว้เช่นนี้ เป็นการยกเว้นจากหลักทั่วไปที่ว่า ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในราชพัสดุและเป็นการสอดคล้องกับมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 36 วรรคท้าย บัญญัติยกเว้นไว้ เฉพาะที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยการเวนคืน เท่านั้นไม่รวมถึงที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยการจัดซื้อด้วย ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้ว ที่ดินซึ่ง ส.ป.ก. จัดซื้อมานี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเช่นกัน ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรบัญญัติเพิ่มเติมให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยการจัดซื้อ เช่นเดียวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้โดยการ คำนวณการเวนคืนด้วย รวมทั้งให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดหาประโยชน์หรือโอนกรรมสิทธิ์ ในที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ กำหนดไว้ในเรื่องการถือกรรมสิทธิ์ การจัดหาประโยชน์ และการโอนกรรมสิทธิ์นี้ ผู้เขียนยังมีความเห็นต่อไปอีกว่าควรมีผลบังคับรวมถึงที่ดินของรัฐ ซึ่งนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย อนึ่ง เรื่องเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์ซึ่ง ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ควรบัญญัติยกเว้นไว้โดยชัดแจ้ง ว่าที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์นั้นไม่ตกอยู่ในฐานะที่ราชพัสดุ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความ สะดวกรวดเร็วและคล่องตัวในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่ชาวไร่ชาวนา ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งบทบัญญัติในลักษณะเช่นนี้ได้เคยบัญญัติ ไว้แล้วในมาตรา 23 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

ในค่านโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หากรัฐบาลยังเห็นว่าชาวไร่ชาวนาซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศมีความสำคัญและสามารถที่จะเป็นกำลังในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของ

ประเทศได้แล้ว รัฐบาลก็จำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องยกฐานะความเป็นอยู่ของชาวไร่ ชาวนาให้ทัดเทียมกับบุคคลกลุ่มอื่นในสังคม โดยดำเนินการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง และได้ผลในทางปฏิบัติ ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลส่วนใหญ่มักจะวางนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้กว้าง ๆ ไม่แน่ชัด กล่าวคือ จะเขียนนโยบายไว้กว้าง ๆ ว่าจะเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาการเกษตร โดยมุ่งปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดิน สำหรับเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินน้อยไม่เพียงพอแก่การเพาะปลูกหรือผู้เช่า เข้าอยู่อาศัยทำกิน นโยบายในลักษณะเช่นนี้กว้างเกินไปไม่มีขอบเขตว่าจะดำเนินการอย่างไร หรือดำเนินการในที่ดินประเภทใด จำนวนเท่าใด โดยวิธีใด อีกประการหนึ่งการที่นโยบายการปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศทำให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ดำเนินไปตามแผนที่วางไว้ สร้างความหนักใจต่อเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

ดังนั้น ในด้านรัฐบาลแล้วควรที่จะกำหนดนโยบายที่แน่ชัดมีขอบเขตที่แน่นอนว่าจะดำเนินการอย่างไร ในที่ดินประเภทใด จำนวนเท่าใด โดยวิธีใด และควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอเพื่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามแผนงานและโครงการที่ได้วางไว้ และที่สำคัญคือควรกำหนดให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นนโยบายแห่งชาติ กล่าวคือ ทุกรัฐบาลควรถือเป็นนโยบายหลักในการพัฒนาประเทศ ทั้งเป็นการสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐตาม มาตรา 67 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งบัญญัติให้รัฐพึงดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นอีกด้วย