



## บทที่ 4

### การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย

#### 4.1 ความเป็นมาในการถือครองที่ดินและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย

##### 4.1.1 ความเป็นมาในการถือครองที่ดินในประเทศไทย

ที่ดินถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นรากฐานของการดำรงชีพของมนุษย์ เนื่องจากเป็นแหล่งปัจจัยการผลิตด้านต่างๆ ตั้งแต่เกษตรกรรม รวมไปถึงภาคอุตสาหกรรม ในระบบเศรษฐกิจ อันมีผลต่อสังคม การเมืองและวัฒนธรรม นอกจากนี้ที่ดินยังแสดงถึงความมั่งคั่ง อำนาจและสิทธิบางอย่าง ทำให้ที่ดินเป็นที่ต้องการของมนุษย์ ดังจะเห็นได้จากการต่อสู้แย่งชิงที่ดินหรือดินแดนที่มีมาตั้งแต่สมัยอดีตกาล ประวัติการถือครองที่ดินเริ่มขึ้นตั้งแต่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินใดโดยเฉพาะ จนกระทั่งมีการอนุญาตให้ราษฎรจับจองครอบครองในที่ดิน แต่เนื่องจากราษฎรมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่ทรัพยากรที่ดินมีจำนวนเท่าเดิม เป็นเหตุให้รัฐต้องเข้าแทรกแซงออกกฎหมายเพื่อควบคุมการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคม ความเป็นมาในการถือครองที่ดินในประเทศไทยสามารถกล่าวได้เป็น 3 สมัย ดังนี้

##### 4.1.1.1 สมัยกรุงสุโขทัย

ในสมัยกรุงสุโขทัยมีระบบการปกครองแบบพ่อปกครองลูก เป็นการปกครองบ้านเมืองที่ขนาดไม่กว้างใหญ่นัก พระมหากษัตริย์มีอำนาจเบ็ดเสร็จทุกกรณี ราษฎรส่วนใหญ่ทำอาชีพเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์และสามารถค้าขายกันได้อย่างเสรีตามกำลังและความสามารถของราษฎร มีการส่งเสริมให้ราษฎรประกอบการเกษตรตามอาชีพที่แต่ละคนถนัด ในสมัยกรุงสุโขทัย การเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเป็นไปอย่างอิสระ เห็นได้จากหลักศิลาจารึก พ่อขุนรามคำแหงลพบุรี 1 ระบุว่า “เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลาในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจอบในไพร่ลู่ทาง เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้าทองค้า ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าขุนผู้ใดแลล้ลมตาย หายกว่าเหย้าเรือน พ่อเชื้อเสื่อค้ำมัน ข้างขอ ลูกเมีย เย้ยข้าว ไพร่ฟ้าข้าไทย ป่าหมากป่าพลู พ่อเชื่อมันไว้แก่ลูกมันสิ้น....ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม สร้างป่าหมากพลู ทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างไว้ได้แก่มัน”<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ประชมนิตลาจารึก ภาค 1 จารึกกรุงสุโขทัย (โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), หน้า 7-8. อ้างถึงใน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย (2519), หน้า 3.

หลักศิลาจารึกแสดงให้เห็นถึงความอุดมสมบูรณ์ของเมืองสุโขทัย บุคคลใดทำประโยชน์ในที่ดิน บุคคลนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้น ในกรณีที่ผู้ครอบครองถึงแก่กรรม ที่ดินดังกล่าวยังเป็นมรดกตกทอดให้แก่ลูกหลานของบุคคลนั้นอีกด้วย จะเห็นได้ว่ากฎหมายการถือครองที่ดินตามหลักศิลาจารึกให้ประโยชน์แก่ราษฎรอย่างเต็มที่ ไม่มีกฎเกณฑ์หรือข้อผูกมัดใดๆในการเข้าถือครองที่ดินมากนัก

#### 4.1.1.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา

มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง จากระบอบพ่อปกครองลูกเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ทำให้ฐานะของพระมหากษัตริย์เปลี่ยนไป กล่าวคือพระมหากษัตริย์มีฐานะเท่าเทียมรัฐ เป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน มีการแบ่งหน่วยราชการออกเป็นจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา กิจการที่ดินที่สำคัญอยู่ในกรมนา โดยมีหน้าที่รักษานาหลวงและเก็บทางข้าวจากราษฎร มีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ได้แก่ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 35 มาตรา 33 บทที่ 42 และบทที่ 43<sup>2</sup> สาระสำคัญสรุปได้ว่า ที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ ราษฎรได้สิทธิแต่เพียงการครอบครอง พระมหากษัตริย์สามารถเวนคืนที่ดินโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน จำนวนที่ดินที่สามารถถือครองเป็นไปตามศักดินาที่ระบุไว้ อันต่างจากสมัยกรุงสุโขทัยที่ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทันทีที่มีการครอบครองหรือจับจอง ในสมัยกรุงศรีอยุธยาราษฎรสามารถถือครองที่ดินโดยลักษณะดังต่อไปนี้ คือ<sup>3</sup>

<sup>2</sup> ร. แลงการ์ด, กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3 (กรุงเทพฯ: องค์การค้าของคุรุสภา, 2506), หน้า 110-111, อ้างถึงในสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย (2519), หน้า 4.

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 35 มาตรา 33 “ถ้าผู้ใดก่นสร้างเล็กริ่งที่ไร่นา เรียกสวนนั้น ให้ไปบอกแก่เสนา นายระวางนายอากรให้ไปดูที่ไร่นาเรียกสวน ที่ก่นสร้างนั้นให้รู้มากแลน้อย ให้เสนา นายระวางนายอากรเขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เล็กริ่ง ก่นสร้างนั้นให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น ก่นสร้างเล็กริ่งตำบลนั้นขึ้นในปิ่นนั้นเท่านั้นไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอกก่นสร้างเล็กริ่งทำตามอำเภอใจตนเอง มิได้บอกเสนา นายระวาง นายอากรจับได้ก็ตี มีผู้ฟ้องพิจารณาเป็นสัจไซ้ ให้ลงโทษ 6 สดกน”

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 “ที่ในแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกนพรัดนราชธานีบุรีรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้ แลมีพิภพแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้ว มันละที่บ้านสวนมันเสีย แลมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่แลล้อมทำไว้เป็นค่านับ แต่มันหากไปราชการสุขทุกข์ประการใดก็ตี มันกลับมา แล้วมันจะเข้ามาอยู่เล่าไซ้ ให้คืนให้มันอยู่ เพราะมันมิได้ขัดที่มันเสีย ถ้ามันขัดที่เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปี ไซ้ แขวงจัดให้ราษฎรซึ่งหาที่มิได้นั้นอยู่ อย่าให้ที่นั้นเปล่าเป็นทำเนเสีย อนึ่งถ้าที่นั้นมันปลูกต้นไม้ไฉนอันมีผลไว้ ให้ผู้อยู่ให้ค่าต้นไม้ นั้นถ้ามันพูนเป็นโคกไว้ ให้บำเหน็จซึ่งมันผู้นั้นโดยควร ส่วนที่นั้นมิให้ซื้อขายแก่กันเลย”

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 43 มาตรา 1 “ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยา ไซ้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กันอย่าไว้ให้เป็นทำเนเปล่า แลให้นายบ้านนายอำเภอร้อยแขวง และนายอากรจัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น อนึ่งที่นอกเมืองทำรดอย่านกดี แลมันผู้นั้นล้อมเอาที่นั้นเป็นที่ไร เป็นสวนมัน มันได้ปลูกต้นไม้สรรพอันมีผลไว้ ให้ลดอากรไว้แก่มันปีหนึ่งพันกว่านั้น เป็นอากรหลวงแล”

<sup>3</sup> ประภัสสร บุญประเสริฐ, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: บริษัท ประชาชน จำกัด, 2530), หน้า 98-99.

1) ราษฎรเข้าไปจับจองที่ดินเอง โดยก่อนที่ราษฎรจะเข้าไปจับจองที่ดินเองได้นั้น ราษฎรต้องแจ้งความประสงค์ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเสียก่อน เพื่อการออกโฉนดและการเรียกเก็บภาษีภายหลัง โดยที่ดินที่ราษฎรสามารถจับจองเอง ได้แก่

- 1.1) ที่บ้าน ที่สวนที่มีการละทิ้งไป กรณีนี้ราษฎรต้องทำการล้อมรั้วและปลูกสร้างจึงจะได้สิทธิครอบครอง
- 1.2) ที่นาที่มีการทิ้งร้างมานานหลายปี
- 1.3) ที่ดินที่ยังไม่เคยมีการทำประโยชน์มาก่อน เป็นการเข้าไปไถ่ถอน เลิกร้าง ทำนาขึ้นใหม่หรือหักร้างทางพงเอาเอง

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐจัดที่ดินให้ราษฎรเข้าอยู่ โดยเจ้าหน้าที่สามารถจัดที่ดินดังต่อไปนี้ให้แก่ราษฎรได้ คือ

2.1) ที่ดินที่มีการล้อมรั้วไว้แต่มีการทิ้งร้างเป็นเวลา 9 หรือ 10 ปี เพื่อไปงานราชการ ในกรณีที่ดินมีการปลูกต้นไม้หรือพุนดินไว้ ผู้เข้าอยู่ใหม่ต้องชำระค่าทำประโยชน์ในที่ดิน เช่น ค่าต้นไม้ ค่าพุนดิน แต่ถ้าที่ดินที่ดินนั้นไม่ได้ร้างเพราะงานทางราชการ เจ้าหน้าที่สามารถจัดคนเข้าไปอยู่ได้ โดยต้องเป็นการทิ้งร้างเป็นระยะเวลา 1 ปี สำหรับที่นา และ 3 ปี สำหรับที่สวน

2.2) ที่ดินว่างเปล่า เจ้าหน้าที่จะจัดที่ดินให้เพื่อการอยู่อาศัยเท่านั้น ห้ามมิให้มีการซื้อขายกัน กรณีมีการเพิ่มประโยชน์ในที่ดินขึ้นมา ผู้เข้าอยู่ใหม่ต้องจ่ายค่าทำประโยชน์และผู้เข้าอยู่ใหม่จะได้รับโฉนดเพื่อเป็นหลักฐานในการเสียภาษี

แต่หากผู้ที่ต้องการทำไร่นาไม่สามารถหาที่ดินทำกินได้ รัฐเปิดโอกาสให้มีการขอที่ดินทำกินโดยขอจากเจ้าของที่ดินภาคเอกชน โดยกำหนดให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิเรียกคืนได้ภายใน 3 ปี หากพ้นกำหนด สิทธิในที่ดินดังกล่าวตกเป็นของผู้ขอที่ดิน ในกรณีที่ผู้ขอที่ดินไม่ต้องการทำประโยชน์ในที่ดินอีกต่อไป ให้สิทธิในที่ดินนี้ตกแก่เจ้าของเดิมหรือให้เช่าที่ดินทำกินโดยเช่าที่ดินจากภาคเอกชน กรณีที่เมื่อถึงฤดูทำนาแล้วไม่สามารถทำได้เนื่องจากไม่มีฝนและเจ้าของที่ดินนำที่ดินไปให้ผู้อื่นเช่า ผู้เช่าสามารถเรียกคืนค่าเช่าได้สองเท่าตัว

4.1.1.3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วง คือ

1) ช่วงสมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ในสมัยนี้ ยังคงมีลักษณะการปกครองและการใช้กฎหมายการถือครองที่ดินเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา สืบเนื่องจากเป็นระยะที่ไทยเริ่มฟื้นตัวจากการเสียกรุงศรีอยุธยาและยังคงต้องทำสงครามกับประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้น การเพาะปลูกและการเก็บเกี่ยวพืชผล จึงเป็นการผลิตเพื่อใช้ในการสงคราม กฎหมายที่ดินจึงยังคงใช้กฎหมาย

ลักษณะเบ็ดเสร็จตามเดิมอยู่ นั่นคือ พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การเข้าถือครองจับจองที่ดินต้องขออนุญาตต่อนายเสนา นายระวาง นายอากรเสียก่อน

จนกระทั่งสมัยรัชกาลที่ 4 สภาพเศรษฐกิจของประเทศได้เปลี่ยนแปลงจากการผลิตเพื่อตัวเองเป็นการผลิตเพื่อการค้า มีการทำสัญญากับประเทศต่างๆ เช่น สนธิสัญญาบาวริงกับประเทศอังกฤษ รวมไปถึงการออกกฎหมายเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของประเทศ เช่น กฎหมายห้ามขายที่ดินแก่คนต่างชาติที่อยู่เมืองไทยไม่ถึง 10 ปี เป็นการป้องกันมิให้ชาวต่างชาติถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยง่าย แต่ทั้งนี้คนต่างชาติสามารถเช่าที่ดินได้

นอกจากนี้มีการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินริมฝั่งคลองเพื่อการเพาะปลูกได้เองและเพื่อเป็นการส่งเสริมการเพาะปลูกจึงมีการขุดคลองเป็นครั้งแรกขึ้น แต่การให้ราษฎรสามารถจับจองที่ดินริมฝั่งคลองได้เอง ทำให้เกิดปัญหาจากการจับจองที่ดินเกินกำลังความสามารถในการทำเกษตรของตน ส่งผลให้ที่ดินบางส่วนรกร้างว่างเปล่า ราษฎรที่ต้องการทำนาจริงๆไม่มีโอกาสจับจอง เกิดเป็นปัญหาขึ้นมา

## 2) ช่วงกรุงรัตนโกสินทร์ในรัชการที่ 5 จนถึงปัจจุบัน

ในช่วงรัชการที่ 5 ถือเป็นสมัยของการปฏิรูปการปกครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งแต่เดิมกฎหมายบัญญัติให้เป็นของพระมหากษัตริย์ ได้เริ่มเปลี่ยนเป็นกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ตกเป็นของรัฐ ในสมัยนี้ ข้าวเป็นสินค้าที่ส่งออกที่สำคัญ ส่งผลให้ราคาการส่งออกข้าวสูงขึ้นอย่างมาก ส่งผลให้มีการพัฒนา 2 ด้าน คือ

### 2.1) การปรับปรุงที่ดิน

เนื่องจากข้าวเป็นสินค้าหลักส่งออกของประเทศไทยที่สำคัญ ดังนั้น จึงเกิดการพัฒนารูปแบบประสิทธิภาพของดิน แต่เนื่องจากที่ดินที่จับจองนั้นห่างไกลจากตัวเมือง ทำให้เสียตังค่าใช้จ่ายในการบุกเบิกป่าใหม่และการขนส่ง จึงได้มีการประกาศขุดคลอง จ.ศ. 1239 (พ.ศ. 2420) ขึ้น มีความว่า “ประเทศสยามในรัชกาลนี้ข้าวเป็นสินค้าใหญ่ ลูกค้าบรรทุกออกไปจำหน่ายต่างประเทศเกิดผลประโยชน์แก่ไพร่บ้านเมืองบริบูรณ์ขึ้นกว่าก่อน.....ราษฎรซึ่งทำนาทำไร่ทั้งปวงต้องอาศัยคลองน้ำสำหรับเรือไปมา แลใช้น้ำทำนาทำไร่ทำสวน จึงได้เกิดประโยชน์จึงทรงพระราชดำริพร้อมด้วยท่านเสนาบดีเห็นว่า การขุดคลองแต่ก่อนโปรดเกล้าฯ ตั้งนางงาน จ้างเถ้าแก่ขุดคลอง คลองหนึ่งเป็นเงินหลายร้อยชั่ง ขุดคลองขึ้น หนึ่งตำบลใด ก็เกิดที่นาที่ไร่ที่สวน เป็นที่ท่ามาหากินแก่อาณาประชาราษฎร ทั่วกันแต่คลองซึ่งขุดแต่ก่อน ข้าเจ้าข้าบ่าวข้าราชการจับจองที่นาไว้มากๆเกินกำลังทำไม่หมด หวงเหนที่นาไว้รกร้างว่างเปล่าไม่เป็นประโยชน์แก่แผ่นดินและข้าราชการทั่วไปเพราะเจ้าของผู้จับจองที่นาไว้ถือใจเสียว่าได้เปล่า จึงไม่มีความอดุสาหะปลูกสร้างเป็นนาเป็นไร่เป็นสวน ให้มีนาที่ไร่ที่สวนเป็นประโยชน์ ครั้นผู้อื่นที่มีความอดุสาหะจะจับทำบ้าง ก็ไม่ได้ด้วยมีเจ้าของหวงเหนอยู่และเป็นที่ยกการวิวาทกันด้วย ข้ามีการแยกชิงกันจับจองกับโฉนดตราแดงใบจอง ซึ่งกันและกันเป็นดังนี้โดยมาก แต่นี้สืบไป....ให้ราษฎรทั้งปวงที่ต้องการที่นั้นมาหาข้าหลวง บอกชื่อตัว ชื่อบุตร

ภรรยา ตำบลบ้าน สังกัดมูลนาย และต้องการที่นาที่ไร้ที่สวนมากน้อยเท่าไร แลที่นั้นอยู่ต้นคลอง อยู่กลางคลอง อยู่ปลายคลองตำบลใดให้ข้าหลวงจดหมายไว้ แล้วให้ข้าหลวง เจ้าพนักงานและราษฎรพร้อมกันคิดเฉลี่ยเป็นส่วนค่าที่นาที่ไร้ที่สวนให้ผู้ที่ต้องการที่ออกเงินช่วยในการขุดคลองบ้าง ตามสมควรแก่ที่มากแลน้อยถ้าผู้ซึ่งต้องการที่ไม่อยากออกเงินช่วยจะออกแรงช่วย ก็ให้หลวงกำหนดให้ผู้นั้นช่วยออกแรงตามสมควรซึ่งต้องการ...”<sup>4</sup> จากประกาศฉบับนี้จะเห็นได้ว่า พระองค์ทรงไม่ต้องการให้มีที่ผืนเปล่าที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และเพื่อเป็นการจูงใจให้คนเร่งผลิตมากยิ่งขึ้น จึงมอบสิทธิพิเศษแก่ราษฎรที่ออกเงินออกแรงช่วยในการขุดตราจอง โดยเพิ่มอายุตราจองขึ้นกว่าพระราชกำหนดเดิมอีก 2 ปี เป็น 5 ปี ด้วยกัน

## 2.2) การปรับปรุงสิทธิในที่ดิน

มีการออกเอกสารแสดงสิทธิให้กับราษฎรเพื่อเป็นหลักฐานในการถือครองที่ดิน ดังนี้<sup>5</sup>

ก) ใบเหยียบย่ำ เป็นเพียงสิทธิที่จะขอจับจองที่ดินรายนั้นได้ก่อนผู้อื่นหากปรากฏว่ามีเจ้าของแท้จริงอยู่ก่อนแล้วใบเหยียบย่ำที่ออกให้ก็ใช้ไม่ได้ การออกใบเหยียบย่ำเป็นไปตามกฎระเบียบดังนี้<sup>6</sup>

(1) ใบเหยียบย่ำก่อน ร.ศ. 117 ไม่มีระเบียบปฏิบัติแต่อย่างใด สามารถขอได้ที่กำนันเพื่อเป็นการประหยัดเวลา และมีการจำกัดอายุใบเหยียบย่ำ โดยจำกัดให้แค่ 1 ปีต่อครั้ง

(2) ใบเหยียบย่ำ ตามข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. 117 (พ.ศ.2441) ซึ่งให้นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกใบเหยียบย่ำและต้องนำมาต่ออายุทุกๆ รอบ 12 เดือน หากผู้ถือใบเหยียบย่ำมีความประสงค์จะซื้อขายแลกเปลี่ยนที่ดินแก่ผู้อื่น ให้ทำหนังสือสัญญาและสลักหลังลงในใบเหยียบย่ำและถ้าใบเหยียบย่ำเป็นอันตราয়สูญหาย สามารถแจ้งเพื่อขอรับใบอนุญาตแทนได้

(3) ใบเหยียบย่ำซึ่งปรากฏในกฎกระทรวงเกษตรราชการ ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) หมวดที่ 8 ว่าด้วยการจับจองที่ดิน ออกตามความในข้อ 15 กันยายน ร.ศ.120

(4) ใบเหยียบย่ำซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127

(5) ใบเหยียบย่ำตามประกาศใช้เป็นข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการปลูกสวนใหญ่สวนสมพักตร์ที่ไร่แลนา ร.ศ.129

<sup>4</sup> เสถียร ลายลักษณ์และพวก, ประกาศขุดคลอง จ.ศ. 1239 : ประชุมกฎหมายประจำศก (เล่ม9), พิมพ์ครั้งที่ 1 (โรงพิมพ์เด-ลิเมล์, 2478), หน้า 221-222, อ้างถึงใน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย (2519), หน้า 7-8.

<sup>5</sup> สิบ วิเศษโส, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (โรงพิมพ์ชวนพิมพ์ : 2513), หน้า 155-158.

<sup>6</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วิวัฒน์คานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า 75

ข) ตราจองหรือใบจอง ราษฎรจะทำการจับจองที่ดินโดยเป็นที่นาหรือที่สวนก็ได้ โดยทำการแจ้งไปยังนายระวางเสนาและกรรมการแขวงอำเภอถึงความประสงค์ นายระวางเสนาจะทำการปักไม้หมายกรุย เมื่อราษฎรแผ้วถางเป็นเขต นายระวางเสนากำหนดนาจึงไปทำการรังวัดแล้วจึงมอบตราจองหรือใบจองให้ ซึ่งมีการออกกฎระเบียบดังนี้<sup>7</sup>

(1) ตราจองออกตามพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมือง กรรมการเสนา กำหนด อำเภอซึ่งจะออกในเดือนประเมินนา จ.ศ.1236 (ร.ศ. 93 หรือ พ.ศ. 2417)

(2) ตราจองที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวง ขุดลอกคลองออกให้แก่ราษฎรที่ช่วยขุดคลอง ตามประกาศขุดคลอง จ.ศ. 1239 (ร.ศ.96 หรือ พ.ศ. 2420)

(3) ตราจองชั่วคราวหรือโฉนดตราจอง พระราชบัญญัติ ออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ.121 (พ.ศ. 2445) ต่อมาได้ประกาศเปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติ โฉนดแผนที่อย่างใหม่

(4) ตราจองออกตามระเบียบของกระทรวงเกษตรธิการ

ค) หนังสือแสดงว่าได้นำวัดเพื่อรับโฉนดที่ดิน

(1) ใบเดินทุ่ง/ใบไต่สวน/ใบนำ

ใบไต่สวนเป็นหนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดินและหมายความรวมถึงใบนำด้วย โดยที่เจ้าพนักงานจะทำการสำรวจสอบถามและกรอกข้อความลงใน “ใบเดินทุ่ง” จากนั้น นำข้อความดังกล่าวมากรอกใน “ใบไต่สวน” ซึ่งทำเป็นสองฉบับ โดยเจ้าพนักงานเก็บไว้หนึ่งฉบับ เจ้าของที่ดินเก็บไว้อีกหนึ่งฉบับ เพื่อนำมาเป็นหลักฐานในการรับโฉนดต่อไป ระยะเวลาการทอดทิ้งสำหรับผู้มีใบนำหรือใบไต่สวนคือ 9 ปี เท่ากับผู้มีโฉนดแผนที่ ตาม พ.ร.บ. ออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 2

(2) ใบตรอกบริษัทขุดคลองและคูนาสยาม

เป็นใบสำคัญที่บริษัทขุดคลองและคูนาสยามออกให้แก่ชาวไร่ชาวนาที่ซื้อที่ดินริมสองฝั่งคลองบริเวณทุ่งรังสิตไปจนถึงนครนายก ซึ่งบริษัทนี้ได้รับพระราชทานให้ทำหน้าที่ขุดและซ่อมแซมคลองบริเวณนี้ พร้อมทั้งได้รับสิทธิพิเศษให้สามารถจองที่ดินริมสองฝั่งคลองได้ ใบตรอกที่ออกไว้นี้เพื่อให้ไปขอรับโฉนดจากเจ้าหน้าที่<sup>8</sup>

ง) หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์

(1) ตราแดง ใช้เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่นาในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดอ่างทอง จังหวัดลพบุรีและจังหวัดสุพรรณบุรี โดยทางราชการจะเก็บ

<sup>7</sup> ภาสกร ชุนห่อไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ 2497 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพฯ: 2536), หน้า 173.

<sup>8</sup> ประภัสสร บุญประเสริฐ, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย, หน้า 289

ค่านาตามจำนวนเนื้อที่เดิมในตราแดง ไม่ว่าจะทำได้ผลหรือไม่โดยไม่มีการประเมิน ตราแดงนี้ แม้จะออกให้เพื่อประโยชน์ในการเก็บค่านา แต่ก็ยังเป็นหลักฐานที่แสดงว่าผู้มีชื่อในตราแดงนั้นเป็นเจ้าของ จึงนับว่าเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้อย่างหนึ่ง ต่อมาพื้นที่ใน 4 จังหวัดนี้ได้มีการออกโฉนดแผนที่ให้ใหม่ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 เพื่อเปลี่ยนตราแดงทั้งหมดแล้ว

(2) โฉนดสวน เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่สวนที่ปลูกต้นไม้ยืนต้นที่มีอายุ 3 ปี ขึ้นไป ในอดีตนั้นมีข้าหลวงเดินสวน 8 นาย ออกให้แก่เจ้าของสวนที่มีต้นไม้ประเภทไม้ผล ชนิดที่ต้องเสียอากรรวม 7 ชนิดด้วยกัน คือ หมาก พลู มะพร้าว มะม่วง ทุเรียน มังคุดและกลางสาต โดยจะต้องเสียอากรทุกปี เจ้าของจะต้องเสียอากรตามบัญชีนั้น แม้นต้นไม้จะตายไปบ้างก็ต้องเสียเต็มจำนวนจนกว่าข้าหลวงเดินสวนจะเปลี่ยนโฉนดให้ใหม่อีกครั้งหนึ่ง โฉนดสวนนี้แม้จะใช้เพื่อประโยชน์ในการเก็บอากรค่าสวน แต่ก็มีลักษณะเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่สวน ทำนองเดียวกับตราแดงซึ่งเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่นา

(3) โฉนดป่า เป็นหนังสือสำคัญสำหรับผู้ที่ปลูกพันธุ์ไม้ชนิดเล็กหรือไม้ล้มลุก ในอดีตจะมีข้าหลวงเดินสวนเป็นผู้ออกโฉนดป่าให้เพื่อเสียอากรเช่นเดียวกับโฉนดสวน โฉนดป่านี้นี้ไม่มีบัญชีต้นไม้ การเก็บอากรจะเก็บตามจำนวนเนื้อที่ดินในโฉนดเหมือนการเก็บค่านา โฉนดป่านี้นั้นบางทีก็ออกให้เป็นเพียงหลักฐานชั่วคราวในการสำรวจต้นไม้ยืนต้น ซึ่งจะต้องเสียอากรส่วนใหญ่เพื่อนำไปเปลี่ยนเป็นโฉนดสวนภายหลังก็มี

(4) หนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน เป็นหนังสือสำคัญที่ใช้สำหรับอยู่อาศัยของพลเมือง

(5) ตราจองชั่วคราว ออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ. 121 ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ. 124 มีการออกในบางท้องที่ คือ พิษณุโลก อุตรดิตถ์ สุโขทัยและบางส่วนของจังหวัดนครสวรรค์ โดยใช้วิธีการออกโฉนดเดียวกับวิธีการออกโฉนดแผนที่ เว้นแต่การรังวัด ทำแผนที่ ไม่มีระวางยึดโยง ทำแผนที่รูปปลอมเป็นแปลงๆไป ลงชื่อและประทับตราเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นสำคัญและที่สำคัญคือผู้รับโฉนดตราจองมีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย

(6) โฉนดแผนที่ เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินฉบับแรกที่เกิดขึ้นในประเทศไทยออกเมื่อ ร.ศ.120 (พ.ศ. 2445) และ ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2452) เป็นการออกโดยมีการรังวัดทำแผนที่ระวาง ป้องกันการเกิดการทับซ้อน ผู้ถือหนังสือนี้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนโดยสมบูรณ์ตลอดไปจนกระทั่งปัจจุบัน

จนถึงในช่วงรัชกาลที่ 7 ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินหลายฉบับ และตั้งแต่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 กฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองและสิทธิในที่ดินจึงเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เช่นในปัจจุบัน

#### 4.1.2 ความเป็นมาของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในสมัยโบราณมนุษย์ดำรงชีวิตจากการล่าสัตว์เป็นหลัก แต่หลังจากมนุษย์เริ่มเรียนรู้ในการเพาะปลูกเป็นผลสำเร็จ ที่ดินจึงกลายเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญสำหรับการดำรงชีพของมนุษย์ ด้วยความที่เป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญนี้เอง ทำให้ปัญหาการถือครองที่ดินของมนุษย์เป็นปัญหาหนึ่งซึ่งขัดแย้งกันมาตั้งแต่โบราณกาล เริ่มจากการขัดแย้งระหว่างสมาชิกในเผ่าเดียวกัน พัฒนามาเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐต่อรัฐเรื่อยไปจนถึงอาณาจักรต่ออาณาจักร

สำหรับประเทศไทย ที่ดินมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก สามารถคำนวณเศรษฐกิจของประเทศ เป็นแหล่งรองรับแรงงานชาวเกษตรกรส่วนใหญ่ แต่จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ขนาดที่ดินมีจำนวนเท่าเดิม ประกอบกับแรงผลักดันทางเศรษฐกิจ การเมือง ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อันเป็นช่วงที่สหรัฐอเมริกา และธนาคารโลกเข้ามาสร้างแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก (2504-2509) ซึ่งรัฐได้สร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน เพื่อเร่งรัดเศรษฐกิจส่งออก ชนชั้นนำในรัฐและภาคทุนเข้ายึดครองจับจองที่ดินของชุมชน ปัญหาการสูญเสียที่ดินของชาวนา ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน ทำให้เกิดปัญหาและวิกฤตความยากจนอย่างรุนแรง

นักคิด นักทฤษฎีหรือแม้แต่นักปฏิวัติ ต่างพยายามหาทางแก้ปัญหาเรื่องการถือครองที่ดินทำกินตลอดมา นายปรีดี พนมยงค์ หนึ่งในแกนนำคนสำคัญของคณะราษฎร เป็นคนแรกที่มีการนำความคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินมาใช้แก้ปัญหาการถือครองที่ดินและปัญหาเกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินที่เพียงพอ ความเป็นมาในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วง คือ

##### 4.1.2.1 ช่วงแนวคิดริเริ่มในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 คณะราษฎรได้มีการแถลงถึงหลักการสำคัญในการปกครองประเทศไว้ดังนี้<sup>9</sup>

- 1) จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชทางการเมือง ทางศาสนาและทางเศรษฐกิจของประเทศไว้ให้มั่นคง
- 2) จะต้องรักษาความปลอดภัยในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันน้อยลงให้มาก

<sup>9</sup> ขจัดภัย บุษปะพัฒน์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทยนับแต่ยุคแรกถึงยุคปัจจุบัน (สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2511), หน้า 117.



- 3) จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะจัดหางานให้ทุกคนทำ มีการวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาง
- 4) จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาค
- 5) จะต้องให้ราษฎรมีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการดังกล่าวข้างต้น
- 6) จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร

โดยข้อ 3 ถือเป็นหลักที่มาของเค้าโครงการเศรษฐกิจซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ หรือหลวงประดิษฐมนูธรรม ได้ร่างไว้โดยกล่าวไว้ว่า<sup>10</sup> "การที่จะบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรนั้น รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงส่วนประกอบของเศรษฐกิจ อันได้แก่ ที่ดิน แรงงานและเงินทุน เพราะเศรษฐกิจที่ดีเป็นพื้นฐานของสังคม สังคมจะดีจะเลวจะเจริญก้าวหน้า หรือเสื่อมโทรมก็อยู่ที่ภาวะเศรษฐกิจเป็นสำคัญและวิธีการที่รัฐบาลจะหาที่ดิน แรงงาน เงินทุน ก็ด้วยหลักที่ควรคำนึงคือ รัฐบาลจำต้องดำเนินวิธีการระมัดระวัง คือต้องอาศัยการร่วมมือระหว่างคนมีกับคนจน รัฐบาลต้องไม่ประหัดประหารคนมี" นายปรีดี พนมยงค์ ชี้แจงว่าเจ้าของที่นาส่วนใหญ่มีความต้องการขายที่นามากกว่าการให้คนอื่นเช่า ดังนั้นรัฐสมควรต้องซื้อที่ดินเหล่านั้นเป็นที่ดินที่ใช้ประกอบการเศรษฐกิจโดยส่วนใหญ่ เช่น กรณีที่นาหรือที่ไร่ รัฐอาจออกไปกู้ให้เจ้าของที่ดิน ถือไว้ตามราคาที่ดินของตน โดยรัฐจะกำหนดดอกเบี้ยตามอัตราดอกเบี้ยเงินในขณะที่ยืมไปกู้ได้ไม่เกินร้อยละ 15 ดังนั้น เจ้าของที่ดินก็จะได้ออกเบียดหนี้ที่แน่นอนมากกว่าการให้เช่า เพราะการให้ผู้อื่นเช่าที่ดินของตน บางครั้งผู้เช่าทำการเกษตรไม่ได้ผลหรือขายไม่ได้ราคา ทำให้ไม่มีเงินมาชำระค่าเช่าตามกำหนด การที่รัฐซื้อที่ดินกลับมาเป็นของกลาง ก็เท่ากับว่า ราษฎรทั้งหมดเป็นเจ้าของที่ดิน เสมือนเป็นบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นมาก ๆ รวมถึงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ด้วย โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดว่าที่ดินแปลงใดเหมาะสมที่จะเพาะปลูกอะไรและใช้เครื่องจักรเท่าไร เพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย

นอกจากนี้ยังมีการร่าง "เค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบเศรษฐกิจ" เพื่อเป็นหลักประกันหรือเพื่อให้มีอำนาจในการปฏิบัติอีกด้วย โดยในหมวดที่หนึ่งเป็นเรื่องการจัดซื้อที่ดิน โดยเสนอว่าให้รัฐบาลมีอำนาจซื้อบรรดาที่ดินทั้งหลาย นอกจากที่อยู่สำหรับครอบครัวของเอกชน ซึ่งเอกชนได้รับอนุญาตหรือสัมปทานให้ประกอบเศรษฐกิจในที่ดินนั้น บรรดาที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งยังไม่อยู่ในความครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ของผู้ใดนั้น ผู้ใดจะเข้าครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไม่ได้ นอกจากได้รับสัมปทานจากรัฐบาล

<sup>10</sup> หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์), เค้าโครงการเศรษฐกิจ (ประจักษ์การพิมพ์, 2517), หน้า 26, 28-29, อ้างถึงใน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย, (2519), หน้า 15.

แต่เค้าโครงดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ จากการลงมติไม่ให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียง 11 ต่อ 3 เสียง งดออกเสียง 5 คน กอปรกับได้มีเหตุการณ์เกิดขึ้นภายในสภา ทำให้พระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นมีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่และบีบบังคับให้นายปรีดีเดินทางออกนอกประเทศ ทำให้ร่างเค้าโครงเศรษฐกิจดังกล่าวไม่ถูกนำเสนอขึ้นพิจารณาอีกเลย

การที่เค้าโครงเศรษฐกิจไม่สามารถดำเนินไปได้ สืบเนื่องมาจากปัญหาที่สำคัญคือ

- (1) เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่เป็นเชื้อพระวงศ์ จึงเข้าทำการขัดขวางเพื่อรักษาสถานะของตนเองไว้
- (2) เค้าโครงเศรษฐกิจมิได้คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงเท่าที่ควร ถึงแม้จุดมุ่งหมาย จะทำเพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพให้ดีขึ้น และเพื่อประกันสังคม แต่ระบบกรรมสิทธิ์รวมยังไม่สามารถนำมาใช้ได้ในประเทศไทยในขณะนั้น

ขณะเดียวกันพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชวินิจฉัยออกมาคัดค้านเค้าโครงเศรษฐกิจ ซึ่งอาจสรุปได้ 3 ประการ ดังนี้<sup>11</sup>

- (1) เค้าโครงเศรษฐกิจเป็นคิมมิวนิสต์และทำลายเสรีภาพ
- (2) การดำเนินการให้เป็นไปตามเค้าโครงเศรษฐกิจจะมีผลทำให้เศรษฐกิจประเทศไทยประสบความหายนะ
- (3) เค้าโครงเศรษฐกิจเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้าแทรกแซงและสูญสิ้นซึ่งอำนาจอธิปไตยของไทย

แม้เค้าโครงเศรษฐกิจดังกล่าวจะไม่ได้รับการยอมรับ แต่แนวทางในเค้าโครงดังกล่าวยังเป็นรากฐานของการแก้ไขปัญหาความยากจนของราษฎรต่อมา เนื่องจากราษฎรในประเทศไทยขณะนั้นประสบปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินเป็นส่วนมาก ทำให้ราษฎรส่วนหนึ่งเข้าไปบุกรุกทำกินและถือครองที่ดินในบริเวณที่ดินเขตรัฐและเขตป่า รัฐบาลในสมัยต่อมาจึงเข้าแก้ปัญหาด้วยการนำที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้แก่ราษฎรและเข้าไปจัดระบบการถือครองที่ดินเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เช่น การจัดที่ดินนิคม เป็นการที่รัฐนำที่ดินของรัฐที่เหมาะสมแก่การเกษตรมาจัดสรรให้แก่ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยเป็นของตนเอง<sup>12</sup> หรือการจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตร เป็นการที่รัฐนำเอาที่ดินของรัฐออกมาจัดสรรให้แก่ราษฎร

<sup>11</sup> ไมตรี เคนอุดม, วิกฤตการณ์ในประเทศไทยระหว่างปี 2473 - 2475 : โลกพระศรีอริย์ ของ ปรีดี พนมยงค์ (2516), หน้า 126 - 127.

<sup>12</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย (2533), หน้า 67.

เพื่อทำการเกษตรอีกรูปแบบหนึ่ง โดยไม่เน้นการสร้างชุมชนใหม่เหมือนการจัดที่ดินนิคมและมีการดำเนินการหลายหน่วยงานโดยอาศัยอำนาจที่แตกต่างกัน เช่น อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประกาศคณะปฏิวัติหรือมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

#### 4.1.2.2 ช่วงการเคลื่อนไหวเรียกร้องกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เป็นช่วงที่หลายประเทศในภูมิภาคเอเชียได้เริ่มมีการนำนโยบายการปฏิรูปที่ดินมาใช้ ไม่ว่าจะเป็นประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ทำการปฏิรูปที่ดินในปี พ.ศ. 2493 - 2495 สาธารณรัฐจีนไต้หวันที่เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2492 ประเทศฟิลิปปินส์เริ่มมีกฎหมายปฏิรูปที่ดินในปี พ.ศ. 2498 และประเทศญี่ปุ่นก็ได้มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินระหว่างปี พ.ศ. 2488 - 2494 เป็นต้น ผลจากการที่ประเทศเหล่านี้ประสบผลสำเร็จในการปฏิรูปที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ไม่ได้เป็นคอมมิวนิสต์ ส่งผลให้ประเทศไทยกลับมาให้ความสนใจกับการปฏิรูปที่ดินอีกครั้งหนึ่ง ประกอบกับเกิดปัญหาการเอาเปรียบเกษตรกรจากนายทุนเจ้าของที่ดิน ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกลุ่มบุคคลหลายฝ่าย ดังต่อไปนี้

##### 1) การเคลื่อนไหวของรัฐบาล การเมืองและข้าราชการ

เริ่มจาก ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ได้ศึกษาปัญหาถือครองที่ดินของเกษตรกร โดยเฉพาะในภาคกลาง มีการเสนอโครงการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินและจัดรูปที่ดินเพื่อพิจารณากำหนดให้เป็นนโยบายของรัฐบาล ต่อมาเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2513 นายพจน์ สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ได้เสนอโครงการดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ คณะรัฐมนตรีมีมติให้สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับพิจารณาร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่อไป

การเคลื่อนไหวในครั้งนี้นับว่าเป็นการเคลื่อนไหวครั้งสำคัญ เนื่องจากมีผลทำให้นักวิชาการและนักการเมืองเริ่มกล้าที่จะสนับสนุน กล้าแสดงความคิดเห็นในเรื่องการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมากขึ้น ทำให้รัฐบาลมีการจัดตั้ง "กองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกร" ขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2513 เพื่อใช้ในการจัดหาที่ดินแปลงใหญ่ที่เหมาะสมให้แก่เกษตรกร โดยเกษตรกรสามารถซื้อผ่อนส่งในระยะเวลา 15 - 20 ปี อัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปี รวมถึงการตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาเรื่องการปฏิรูปที่ดิน

เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 เกิดการปฏิวัติรัฐประหารขึ้น ทำให้คณะกรรมการบริหารกองทุนได้รวบรวมข้อมูล ประมวลเรื่องพร้อมทั้งมอบหมายให้ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ จัดทำโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเสนอคณะปฏิวัติต่อไป หลังจากมีการรายงานผลและเสนอให้คณะปฏิวัติทราบแล้ว โครงการปฏิรูปที่ดินได้เข้าสู่การพิจารณา สภาบริหารคณะปฏิวัติมีมติเห็นชอบในหลักการและให้นำเสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป

เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2515 คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มีมติให้ตั้งอนุกรรมการขึ้นซึ่งประกอบด้วย รองปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ผู้แทนกรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมการปกครอง กรมประชาสัมพันธ์ กรมที่ดิน และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นอนุกรรมการ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาศึกษาเกี่ยวกับงานปฏิรูปที่ดิน ต่อมาคณะอนุกรรมการนี้ได้นำเสนอหลักการและยกร่างเค้าโครงการปฏิรูปที่ดินต่อคณะกรรมการจัดการที่ดินแห่งชาติ

เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีมติเห็นชอบร่างเค้าโครงการปฏิรูปที่ดิน จึงได้นำเสนอต่อสภาบริหารของคณะปฏิวัติเพื่อพิจารณาต่อไป แต่อย่างไรก็ตามในระหว่างนั้น เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้แต่งตั้ง พันโทณรงค์ กิตติขจร เป็นประธานคณะกรรมการวางแผนโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อวางแผนโครงการปฏิรูปที่ดินแห่งชาติ โดยมีระยะเวลาการดำเนินการตามโครงการ 10 - 20 ปี ทำให้เมื่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้เสนอร่างโครงการปฏิรูปที่ดินต่อสภาบริหาร คณะปฏิวัติสภาบริหารคณะปฏิวัติจึงมีมติ “ให้รอการพิจารณาไว้ก่อน”

ในส่วนของทางด้านการเมืองเองเริ่มมีการให้ความสนใจเรื่องการปฏิรูปที่ดิน เช่น นายทองดี อิศราชีวิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ พรรคอิสระธรรม ได้ยื่นหนังสือต่อจอมพลถนอมฯ ขอให้ประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินโดยด่วน หรือพรรคเกษตรสังคมโดยนายเสวต เปี่ยมพงษ์สานต์ มีการเร่งรัดให้รัฐบาลดำเนินการปฏิรูปที่ดินเช่นกัน<sup>13</sup>

## 2) การเคลื่อนไหวของกลุ่มชาวไร่ ชาวนาและนักศึกษา

เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 โดยนายไช วังตระกูล ผู้นำชาวนาและเพื่อนชาวนาอีกประมาณ 10 คน ได้เข้าร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินต่อคณะปฏิวัติ พ.ศ. 2516 ชาวนาจากจังหวัดพิษณุโลก นครสวรรค์และพิจิตรประมาณ 100 คน ได้รวมตัวกันที่หน้าทำเนียบรัฐบาลเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหานั้นเนื่องมาจากการถูกนายทุนฉ้อโกงที่นาจนกระทั่งเกิดเหตุการณ์วันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 กลุ่มต่างๆ ที่ถูกเอารัดเอาเปรียบเริ่มมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลจัดการแก้ไขกับปัญหาที่เกิดจากนายทุนเจ้าของที่ดิน พ.ศ. 2517 ชาวนาอำเภอท่าตะโก อำเภอหนองบัว และอำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ จำนวนประมาณ 50 คน ได้ร้องเรียนต่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น กรณีถูกคุกคามโดยนายทุนเจ้าของที่ดิน เรื่องการซื้อที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมายแต่เจ้าของที่ดินกลับใช้อิทธิพลบุกรุกข่มขู่เพื่อเอาที่ดินกลับคืน ทำให้เกิดปัญหาอย่างมาก<sup>14</sup>

<sup>13</sup> เทียมทัน อุดนะสุวรรณ, “การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 58 - 60

<sup>14</sup> สรรเสริญ อัจจุตมานัส, “ปัญหาการบุกรุกทำลายป่ากับการออกใช้โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540), หน้า 52.

จากเหตุการณ์หลายอย่างที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดมติคณะรัฐมนตรีขึ้น เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2517 มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาที่เดือดร้อนทั่วประเทศให้ได้รับความเป็นธรรม คณะกรรมการนี้มีอำนาจเรียกคู่กรณีมาทำการเจรจาตกลงกันเพื่อให้ชาวไร่ชาวนาสามารถใช้ที่ดินของตนได้เป็นการต่อไป รวมถึงการกำหนดอัตราค่าเช่าที่สมควรกับสภาพท้องที่ อย่างไรก็ตาม การทำงานของคณะกรรมการไม่ได้ผลเท่าที่ควร ทำให้เกิดการเดินขบวนเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาลักษณะหนึ่ง พร้อมทั้งการยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาลทั้งหมด 7 ข้อ สรุปได้ว่าต้องการให้รัฐบาลมีความจริงจังในการแก้ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของชาวไร่ชาวนาในระยะยาวด้วยการปฏิรูปที่ดิน

การเคลื่อนไหวของกลุ่มชาวไร่ชาวนาดังกล่าวนับเป็นการเคลื่อนไหวครั้งสำคัญ เนื่องจากเป็นกลุ่มพลังผลักดันทางการเมือง มีการรวมกลุ่มจากชาวนาทั่วประเทศ มีการจัดตั้งสมาพันธ์ชาวไร่ชาวนาแห่งประเทศไทย ประกอบกับการสนับสนุนของนิสิตนักศึกษา ทำให้รัฐบาลมีความสนใจที่จะแก้ปัญหาของชาวไร่ชาวนามากยิ่งขึ้น ส่งผลให้รัฐบาลประกาศใช้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินได้อย่างรวดเร็ว

#### 4.1.2.3 ช่วงการเกิดกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม รัฐบาลจอมพลถนอมได้ถูกโค่นล้มลง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี รวมทั้งมีการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจากประชาชนทุกสาขาอาชีพเพื่อทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น ซึ่งในขณะที่ทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่มีการเดินขบวนของกลุ่มชาวไร่ชาวนาเพื่อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่ดิน มีผลทำให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีการบัญญัติเรื่องการปฏิรูปที่ดินไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 81 โดยบัญญัติว่า "ให้รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรมมีกรรมสิทธิ์และสิทธิที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่นๆ"

ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงมหาดไทยร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาเค้าโครงการปฏิรูปที่ดิน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยมีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีก 16 คน เพื่อทำการร่างนโยบายมาตรการในการปฏิรูปที่ดินและร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีและเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ได้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2517

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อนุมัติร่างกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในปี พ.ศ. 2518 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2518 โดยให้เหตุผลว่า ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตผลทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็น

ผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุดโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

มีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมี ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการ ส.ป.ก. คนแรก มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครั้งแรกเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2518 ในท้องที่ 7 อำเภอของจังหวัดนครนายก จังหวัดพระนครศรีอยุธยาและจังหวัดปราจีนบุรี จนถึงปัจจุบันมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสองครั้ง ครั้งแรกในสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2519 และ ครั้งที่สองในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2532

#### 4.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

##### 4.1.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อนปี พ.ศ. 2540

ประเทศไทยเริ่มมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติการปกครองธรรมนูญแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 โดยรัฐธรรมนูญฉบับที่กล่าวถึงการปฏิรูปที่ดินมีดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มีการบัญญัติไว้ในมาตรา ดังนี้

มาตรา 80 "รัฐพึงจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์แห่งการส่งเสริมเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรม และพึงกำหนดพันธะให้เจ้าของที่ดินใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ตามความเหมาะสมแก่สภาพของที่ดิน"

มาตรา 81 "รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ และสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่น"

มาตรา 82 "รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงเกษตรกรรม

รัฐพึงคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตและการจำหน่ายผลผลิต"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดที่ดินเพื่อให้เกษตรกรสามารถทำการเกษตรได้อย่างทั่วถึง โดยใช้วิธีการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่นที่เหมาะสม ทั้งนี้ยังกำหนดให้รัฐต้องดูแลเรื่องผลผลิตเรื่องการผลิต รวมไปถึงการจำหน่ายผลผลิตจากการเกษตร เพื่อสร้างความยุติให้แก่เกษตรกร โดยเน้นในเรื่องของการส่งเสริมปัจจัยในการผลิตให้แก่เกษตรกร ส่งเสริมการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเกษตรกรเป็นสำคัญ

## 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

มาตรา 67 "รัฐพึงดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น

รัฐพึงคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตและการจำหน่ายผลผลิต โดยวิธีการประกันราคาหรือพุงราคา ตลอดจนการจัดระบบและควบคุมการผลิตและการจำหน่ายให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาดหรือโดยวิธีอื่นและพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นสหกรณ์หรือวิธีอื่น"

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สองที่มีการกล่าวถึงการปฏิรูปที่ดิน การปฏิรูปที่ดินของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้ไม่ต่างกันเท่าใดนัก มีการเพิ่มบทบัญญัติในเรื่องของการคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร โดยนอกจากรัฐจะต้องดำเนินการให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินแล้ว รัฐยังมีหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์เกษตรกร โดยวิธีการประกันราคาหรือการพุงราคาผลผลิตเกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อความมั่นใจแก่เกษตรกร รวมถึงการส่งเสริมการรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ของเกษตรกรหรือการรวมกลุ่มแบบอื่นเพื่อคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มเกษตรกรเอง

## 3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

มาตรา 76 "รัฐพึงดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินอย่างทั่วถึงเพื่อประกอบเกษตรกรรมโดยการปฏิรูปที่ดิน จัดรูปที่ดินหรือวิธีอื่น

รัฐพึงจัดหาและดูแลการใช้น้ำของเกษตรกรให้มีเพียงพอและเหมาะสมแก่เกษตรกรรม

รัฐพึงส่งเสริมคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิต การเก็บรักษาและการจำหน่ายผลผลิต เพื่อให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรม

และพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ดังกล่าวโดยจัดตั้งเป็นสหกรณ์หรือวิธีอื่น"

บทบัญญัติในเรื่องการปฏิรูปที่ดินในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เน้นในเรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน การส่งเสริมเรื่องการผลิต การจำหน่ายเพื่อราคาที่เป็นธรรมแก่เกษตรกร รวมถึงการจัดจัดหาและดูแลทรัพยากรน้ำที่ใช้ในภาคการผลิตอีกด้วย

#### 4.1.3.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 กับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา 84 "รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร"

ถึงแม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะมิได้มีการใช้คำว่าปฏิรูปที่ดินเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ แต่การบัญญัติในเรื่องการถือครองที่ดิน มีความหมายถึงการที่รัฐต้องดูแลทุกอย่างที่เกี่ยวกับระบบการถือครองที่ดินเพื่อการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ไม่ว่าจะภาคเกษตรกรรมหรือภาคอุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อการแก้ปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินที่ทำให้เกิดการกระจายผลประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรม ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ปัญหาการใช้ที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เหล่านี้ที่รัฐต้องเข้ามาแก้ปัญหา รวมถึงการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อใช้ในการเกษตร การรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในเรื่องของราคาสินค้าและคุณภาพของผลผลิตและการส่งเสริมการรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ของเกษตรกร เป็นต้น

#### 4.2 สาเหตุและแนวความคิดในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย

ที่ดินเป็นทรัพยากรที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศ ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกรนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น กรณีที่พบเห็นบ่อยได้แก่ เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ หรือกรณีที่เป็นเจ้าของที่ดินมิได้เป็นผู้ทำการเกษตรด้วยตนเอง แต่ให้ผู้อื่นเช่าที่ดินของตนเพื่อทำการเกษตรแทน ปัญหาที่ตามมาเนื่องจากการให้เช่าที่ดิน คือ ปัญหาค่าเช่าที่สูงเกินสมควร สัญญาเช่าที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการเช่าทำให้เกิดความไม่แน่นอนในเรื่องระยะเวลา มีผลทำให้ผู้ให้เช่าสามารถบอกเลิกสัญญาในระยะเวลาใดก็ได้ ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตและการกระจายรายได้ของเกษตรกรเป็นอย่างมาก ก่อให้เกิด



ปัญหาทางความเลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม เกิดปัญหาความยากจนตามมา แนวความคิดในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นหนทางหนึ่งในการแก้ปัญหาดังกล่าว

#### 4.2.1 สาเหตุแห่งการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

##### 4.2.1.1 ปัญหาโครงสร้างการเกษตรในประเทศที่กำลังพัฒนา

###### 1) ปัญหาขนาดที่ดินไม่เหมาะสมต่อการเกษตร

เนื่องจากลักษณะการถือครองที่เป็นแบบแปลงเล็กแปลงน้อย โดยที่ตามหลักการเกษตรขนาดที่ดินย่อมขึ้นอยู่กับระบบการผลิต การเกษตรของแต่ละท้องถิ่น รวมถึงสภาพเครื่องมือเครื่องใช้ในการเกษตร โดยพื้นที่ที่ทำโดยแรงคนหรือแรงสัตว์ย่อมเล็กกว่าพื้นที่ที่มีการใช้เครื่องจักรเข้าช่วย อีกทั้งที่ดินในระบบเกษตรแบบครอบครัวย่อมมีขนาดเล็กกว่าที่ดินในระบบการเกษตรแบบสหกรณ์ ซึ่งที่ดินก็จะมีขนาดใหญ่ขึ้นตามจำนวนคนและเครื่องมือที่ใช้อยู่ แต่ในลักษณะโครงสร้างของระบบการเกษตรของประเทศไทยมิได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขดังกล่าว หากแต่ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของนายทุนเจ้าของที่ดินว่าจะให้เกษตรกรรายใดเช่าที่ดินของตน ในราคาเท่าใด อันเป็นการขูดรีดเกษตรกรเนื่องจากที่ดินส่วนใหญ่ตกเป็นของนายทุนที่ไม่ได้มีอาชีพเกษตรกรรมโดยแท้จริง

###### 2) ปัญหาการไม่กล้าลงทุนในอาชีพเกษตรกรรมของชาวเกษตรกร

เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ชาวเกษตรกรส่วนใหญ่ต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นเพื่อใช้ทำการเกษตร ปัญหาในเรื่องของสัญญาเช่าที่มีระยะเวลาสั้นและไม่รัดกุม อันอาจทำให้สัญญาเช่าสิ้นสุดเมื่อไหร่ก็ได้ ดังนั้นเกษตรกรจึงไม่กล้านำวิทยากรหรือวิธีการที่ทันสมัยมาลงทุนปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ผลผลิตในที่ดินที่มีใช้ของตน เพราะเกรงว่าหากลงทุนไปอาจได้ผลกำไรไม่คุ้มกับการลงทุน อีกทั้งเกษตรกรส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ไม่มีกำลังทรัพย์เพียงพอในการลงทุน รวมถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากภัยธรรมชาติที่เข้ามารบกวนขณะทำการเกษตร มีผลทำให้การเก็บเกี่ยวพืชผลทางด้านการผลิตตกต่ำ

###### 3) ปัญหาด้านราคาของผลิตผล

3.1) เกษตรกรส่วนใหญ่มีฐานะยากจน มีหนี้สิน หลังจากเก็บเกี่ยวผลผลิตจำเป็นต้องรีบขายเพื่อหักล้างกับหนี้สิน ทำให้เกษตรกรไม่สามารถต่อรองราคาผลผลิตได้ดีนัก

3.2) สืบเนื่องจากเกษตรกรไม่มียุ้งฉางสำหรับเก็บผลผลิตที่มีคุณภาพมาตรฐาน ดังนั้นเกษตรกรจึงไม่อาจป้องกันความเสียหายที่เกิดจากธรรมชาติ สัตว์และแมลงต่างๆได้ ทำให้ไม่สามารถปรับราคาผลผลิตที่มีคุณภาพให้สูงขึ้นได้

3.3) กรณีปัญหาพ่อค้าคนกลาง สินค้าเกษตรกรรมมีการผ่านคนกลางหลายทอดเพราะเกษตรกรเป็นหน่วยผลิตเล็ก ที่ต่างคนต่างขายต่างคนต่างผลิต ไม่มี

การรวมเป็นกลุ่ม อีกทั้งผู้บริโภคมองห่างไกลจากแหล่งผลิต จึงจำเป็นต้องมีพ่อค้าคนกลางเพื่อนำส่งสินค้าไปยังผู้บริโภค ทำให้พ่อค้าคนกลางสามารถกดราคาสินค้าจากเกษตรกรได้

#### 4) ปัญหาการไม่มีระบบจดทะเบียนที่ดินที่ดีพอ

การไม่มีระบบจดทะเบียนที่ดินที่ดีพอ ทำให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินอยู่เสมอ กรณีที่พบบ่อยได้แก่ ที่ดินที่มีเจ้าของซ้อนทับกัน รวมถึงการไม่มีการจัดทำระบบทะเบียนที่ดินที่ดี อันเกี่ยวกับความอุดมสมบูรณ์ของจำนวนการผลิต รายได้และผลประกอบการอื่นๆ ทำให้ การวางแผนพัฒนาโครงสร้างทางการเกษตรจึงเป็นไปได้ยาก

#### 5) ปัญหาด้านการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร

เมื่อประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้นย่อมส่งผลทำให้การใช้ทรัพยากรในการบริโภคเพิ่มขึ้นด้วย โดยปกติเมื่อเกษตรกรเก็บเกี่ยวผลผลิตแล้ว จะทำการแบ่งเป็นสองส่วน ส่วนแรกเพื่อจำหน่าย อีกส่วนหนึ่งเพื่อบริโภคภายในครอบครัวของตน หากจำนวนสมาชิกภายในครอบครัวเพิ่มขึ้น เกษตรกรก็ต้องกันส่วนที่ตนต้องบริโภคมากขึ้นตามจำนวนสมาชิกด้วยเช่นกัน ส่วนที่จำหน่ายได้ก็ลดลง ในขณะที่จำนวนปริมาณการผลิตและผลิตผลเท่าเดิม ส่งผลให้จำนวนเงินที่สามารถนำมาลงทุนครั้งต่อไปลดลง

#### 6) ปัญหาเนื่องมาจากความขัดแย้งในสังคม

การเปรียบเทียบฐานะความเป็นอยู่ของตนกับประชาชนกลุ่มอื่นๆทำให้เกิดความต้องการเอาแบบอย่าง ส่งผลให้มีการดิ้นรนเรียกร้องผลประโยชน์มากขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการที่เพิ่มมากขึ้นในขณะที่รายได้ยังคงเท่าเดิม ก่อให้เกิดความเดือดร้อนและเริ่มไม่พอใจต่อระบบการกระจายผลประโยชน์ในสังคม

### 4.2.1.2 ปัญหาที่มีอิทธิพลต่อการเกิดปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย

เกิดจากความผิดพลาดในการจัดที่ดินของรัฐในอดีต การทำให้ที่ดินแปรเปลี่ยนจากปัจจัยการผลิตของเกษตรกรมาเป็นสินค้าเพื่อการเก็งกำไร ด้วยแรงผลักดันทางเศรษฐกิจ การเมือง ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อันเป็นช่วงที่สหรัฐอเมริกา และธนาคารโลกเข้ามาสร้างแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก (พ.ศ. 2504 – พ.ศ. 2509) มีการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 เมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2503 ให้ยกเลิกการจำกัดการถือครองที่ดิน เพื่อส่งเสริมให้เอกชนได้แสวงประโยชน์จากทรัพยากร ให้เอกชนเติบโตจากโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐจัดสรรไว้ให้ เช่น ถนน เขื่อน เพื่อเร่งรัดเศรษฐกิจส่งออก เป็นเหตุให้กลุ่มเงินทุนเข้ายึดครองจับจองที่ดินของชุมชน

ในขณะที่รัฐส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมอย่างเต็มที่ จนลืมปัญหาเรื่องราคาผลผลิตทางการเกษตร ทำให้เกษตรกรไม่สามารถต้านทานกับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในแต่ละครั้งของการทำเกษตรกรรมได้ ส่งผลให้จำต้องขายที่ดิน ที่ดินจึงตกไปสู่มือของนายทุน

มากขึ้น กลายเป็นปัญหาการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรและการกระจุกตัวของที่ดินซึ่งอยู่ในกลุ่มเงินทุน เกิดวิกฤตความยากจนอย่างรุนแรงขึ้น ปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรในเรื่องราคาผลผลิตทางการเกษตร คือ มาตรการเก็บค่าพรีเมียมข้าว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 เกษตรกรยากจนต้องเสียภาษีถึงร้อยละ 22 ของรายได้ เมื่อราคาข้าวในเมืองถูกแต่ส่งออกได้รายได้สูง ก่อปรกับเกษตรกรเริ่มละทิ้งที่นาและเข้ามาทำงานในเมืองกรุงมากขึ้น จากเอกสารรำลึก 27 ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยระบุว่า ระหว่างปี พ.ศ. 2510 – พ.ศ. 2516 เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินจากการขายฝากและจำนองเพราะเป็นหนี้สินสามารถคิดเป็นมูลค่าได้ 251.2 ล้านบาท มีพื้นที่หลุดจากมือจากเกษตรกรประมาณ 92,410 ไร่

รวมถึงปัญหาการขยายตัวของนิคมอุตสาหกรรม การลงทุนทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ ทำให้ปัญหาที่ดินทวีความซับซ้อนและรุนแรงขึ้น ทั้งการใช้ที่ดินผิดประเภท ผืนดินอันสมบูรณ์สำหรับภาคเกษตรถูกเปลี่ยนไปเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม ดังเช่นเขตนิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออก ทำให้การสูญเสียที่ดินเริ่มมีมากขึ้น

ความเดือดร้อนของเกษตรกรนำไปสู่การเดินขบวนให้รัฐแก้ปัญหา ในปี พ.ศ. 2517 เกิดการชุมนุมในกรุงเทพฯ เรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือเรื่องนายทุนโกงที่นาและให้ช่วยไถ่ถอนหนี้สิน แต่รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็ไม่สามารถแก้ไขได้ จนทำให้เกิดการรวมตัวกันของเกษตรกรเป็น "สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย" เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2517 จากการกดดันของสหพันธ์ฯ รัฐจึงได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ขึ้น โดยกำหนดให้รัฐนำที่ดินของรัฐและที่ดินจัดซื้อหรือเวนคืนจากเอกชนที่มีอยู่เกินกำหนดในกฎหมายมาจัดให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีไม่พอต่อการครองชีพได้เช่าหรือซื้อและเมื่อเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับที่ใด ห้ามบุคคลถือครองที่ดินเกิน 50 ไร่ หรือ 100 ไร่กรณีเลี้ยงสัตว์ใหญ่ และหากถือครองไว้โดยไม่ทำประโยชน์เกิน 20 ไร่ รัฐก็จะเข้ามาจัดซื้อหรือเวนคืน

#### 4.2.2 แนวความคิดและหลักการในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

##### 4.2.2.1 แนวความคิดในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่ดินถือเป็นปัจจัยที่สำคัญทางเศรษฐกิจในสังคมเกษตรกรรม การถือครองที่ดินเป็นสัญลักษณ์ที่แสดงถึงสถานะทางบุคคลในสังคม กล่าวคือ บุคคลใดมีที่ดินมากย่อมแสดงว่าบุคคลนั้นมีอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองมากด้วยเช่นกัน โดยพบว่าในแง่ประวัติศาสตร์ของโลกจะเห็นว่า ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีลักษณะพิเศษที่มีความผูกพันกับฐานะทางสังคมของคนในประเทศเป็นอย่างมาก ที่ดินแสดงถึงความมั่งคั่ง อำนาจและสิทธิบางอย่าง ที่ดินเป็นที่ต้องการและมักเป็นที่หวงแหนของผู้ถือครอง การต่อสู้ดิ้นรนหรือสงครามแย่งชิงดินแดน หรือแม้แต่การปฏิวัติทางสังคมและเศรษฐกิจในอดีตก็มีสาเหตุมาจากปัญหาด้านที่ดินเป็นหลัก แนวความคิดของการปฏิรูปที่ดินในอดีตที่ผ่านมาจะมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละ

ประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ ปัญหาและอุดมการณ์ หรือตามนโยบายและวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของประเทศนั้นๆ นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ประเทศต่างๆในโลก ทั้งประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยและประเทศที่ปกครองในระบบสังคมนิยมจำนวนมาก ได้นำวิธีการปฏิรูปที่ดินมาเป็นมาตรการสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น

โพลเวลสัน (Powelson)<sup>15</sup> สรุปว่า การปฏิรูปที่ดินมีมาตั้งแต่สมัยโบราณ ในกระบวนการสร้างอาณาจักรของราชวงศ์จีนสมัยต่างๆ อียิปต์ หรือโรมันโบราณ มักจะมีเรื่องการปฏิรูปที่ดินรวมอยู่ด้วย ผู้ที่ได้รับชัยชนะทางการเมืองจะยึดที่ดินจากฝ่ายที่พ่ายแพ้มา แบ่งสรรให้ประชาชนของตน เพื่อเป็นการตอบแทนผู้ที่ช่วยเหลือในการล้มล้างอำนาจเก่า เป็นการปฏิรูปที่ดินโดยความกรุณาของผู้ที่มีอำนาจ (Land Reform by Grace) ในราวศตวรรษที่ 13 การปฏิรูปที่ดินถูกนำมาใช้ในทางเศรษฐกิจ การ์ซานข่าน (Ghazan Khan)<sup>16</sup> ผู้ปกครองเชื้อสายมองโกล ได้นำการปฏิรูปที่ดินมาใช้เนื่องจากผลผลิตทางเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งตรงจุดนี้อาจถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นให้เกิดมีการมองว่าการปฏิรูปที่ดินเป็นจุดสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจ จากการศึกษาพบว่าแนวความคิดในการปฏิรูปที่ดินนั้นแบ่งออกเป็น 2 แนว คือ

#### 1) แนวความคิดในการปฏิรูปที่ดินแบบดั้งเดิม แบ่งออกเป็น

1.1) แนวความคิดของพวกมาร์กซิสต์ (Marxists) แนวความคิดนี้มีลักษณะในทางต่อต้านการขูดรีด ต้องการล้มล้างลัทธิศักดินา มีความต้องการให้เกิดความเท่าเทียมกันในทางสังคมเป็นหลัก โดยมองว่าการเกิดระบบศักดินาเป็นตัวขัดขวางในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ มีการนำแนวความคิดนี้ไปใช้ในสาธารณรัฐประชาชนจีน ยุโรปตะวันตกและรัสเซียแต่ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง เนื่องจากสุดท้ายที่ดินจะถูกรวมเป็นนารวม หรือเป็นที่ทำการเกษตรรวมของรัฐ

#### 1.2) แนวความคิดของพวกเทคโนแครต (Technocrat)

ประกอบด้วยแนวคิดย่อยสองกลุ่ม คือ ทฤษฎีโครงสร้าง กับนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก

(ก) ทฤษฎีโครงสร้าง (Structuralize) มองว่าที่ดินเป็นปัจจัยที่สำคัญในการผลิตแต่ยังไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่มีการกระจายการถือครองอย่างเป็นธรรมหรือเป็นการกระจายการถือครองอย่างไร้ประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐจำต้องเข้าไปแทรกแซง โดยเข้าไปหยุดการทำงานของกลไกทางตลาด พร้อมกับการปรับปรุงโครงสร้างหรือลำดับชั้นทางเศรษฐกิจและสังคมให้เท่าเทียมกันโดยการปฏิรูปที่ดิน

<sup>15</sup> John P. Powelson, "Land tenure and Land Reform : Past and Present," *Land Use Policy* Vol. 4 No. 2 (April 1978), p. 115.

<sup>16</sup> สุพร เสียนฉาย, "การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2539), หน้า 17.

(ข) กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neo-Classic Economists) กลุ่มนี้พยายามเน้นให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงผกผันระหว่างการถือครองที่ดินกับประสิทธิภาพในการผลิต โดยสนับสนุนให้มีการกระจายที่ดินไปยังเกษตรกรรายย่อย เพราะจะทำให้เกิดการสะสมทุนที่ชาวนามืออย่างเหลือเฟือ คือ แรงงาน ซึ่งย่อมนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจได้

2) แนวความคิดในการปฏิรูปที่ดินแบ่งออกเป็น 2 สำนัก<sup>17</sup> คือ

2.1) สำนักการเวนคืนที่ดินของชาติ (The School of Land Nationalization) ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในสำนักนี้ คือ Thomas Spence (1750 – 1814) ที่เสนอแนวคิดที่ว่าค่าเช่าที่ดินควรเป็นของส่วนรวมเพราะเป็นทรัพย์สินสาธารณะ ในขณะที่ A.R. Wallace (1822 -1913) กล่าวว่าความเป็นเจ้าของที่ดินควรได้รับการไถ่ถอนจากรัฐโดยการเรียกเก็บค่าเช่าเป็นรายปี แม้สำนักนี้จะมีเหตุผลที่ดีแต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนักในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในประเทศคอมมิวนิสต์ทั้งหลายที่มุ่งการสะสมทุนเป็นของส่วนรวม

2.2) สำนักการปฏิรูปการถือครองที่ดิน (The School of Land Tenure) มีงานเขียนของ John Stuart Mill ชื่อ “หลักเศรษฐศาสตร์การเมือง” ซึ่งตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1848 ที่เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินโดยเขาเสนอให้มีการจัดเก็บภาษีอากรที่ดินที่โดดเด่นมากในศตวรรษที่ 20 โดยมี Adolf Domaschlec ที่ให้ความสำคัญการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการถือครองที่ดินเอกชน และการแก้ไขปัญหาค่าเช่าและผลกระทบด้านลบให้หมดสิ้นไปจากระบบการถือครองที่ดิน โดยเขามีความประสงค์ให้ส่วนรวมได้เป็นเจ้าของทรัพย์สินกรรมชาติทั้งหมด รวมทั้งการปล่อยเช่าที่ดินเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคม

#### 4.2.2.2 หลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

##### 1) การปฏิรูปการเกษตรกับการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูป หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่ไม่ถูกต้องหรือโครงสร้างที่ไม่ดี เป็นการปรับปรุงโครงสร้างขั้นพื้นฐาน เป็นการมองเข้าไปถึงรากฐานของปัญหา ดังนั้น “การปฏิรูปการเกษตร”<sup>18</sup> (Agrarian Reform) จึงเป็นการปฏิรูปงานพัฒนาที่เกี่ยวข้องทุกรูปแบบ เป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเกษตรซึ่งประกอบด้วย การถือครองที่ดิน การผลิต และการบริการสนับสนุนแก่เกษตรกรเพื่อให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยการกระจายที่ดินให้แก่เกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยหรือไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ควบคุมปรับปรุงระบบการถือครองและการผลิต พัฒนาปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต จำหน่ายผลผลิต ตลอดจนให้เกษตรกรมีโอกาสได้รับการบริการต่างๆ เป็นการเพิ่ม

<sup>17</sup> พิชัย แยมละอและสาธิต ธีรรัตน์. “ปรัชญาพื้นฐานการปฏิรูปที่ดิน.” ใน ปฏิรูปที่ดินในอนาคต ครบรอบวันสถาปนา 29 ปี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร. (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร, 2547), หน้า 38-39.

<sup>18</sup> สุทธิพร จีระพันธุ์. การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 5 (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร, 2540), หน้า 23.

มาตรฐานของการครองชีพให้สูงขึ้นอีกด้วย จากคำนิยามข้างต้น การปฏิรูปการเกษตรจึงครอบคลุมความหมายดังนี้

### 1.1) การปฏิรูปการถือครองที่ดิน

รัฐจะทำการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินจากผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ไปสู่เกษตรกรรายเล็กหรือเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยมีการแบ่งที่ดินออกเป็นสองส่วน คือที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ในที่ดินของรัฐ รัฐจะชดเชยค่าที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินรายใหญ่ ซึ่งอาจเป็นผู้ทำประโยชน์ด้วยตนเองแต่มีที่ดินมากเกินไปกว่าที่ดินเองจะทำประโยชน์ได้หมด หรืออาจเป็นผู้ที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองเลย โดยหลังจากที่รัฐได้ชดเชยค่าที่ดินนั้นแล้ว รัฐจะนำที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ แต่ทั้งนี้ เกษตรกรต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่รัฐ

ในส่วนที่ดินของเอกชน รัฐจะทำการซื้อที่ดินจากเอกชนที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองแต่ให้ผู้อื่นเช่า หรือการที่เอกชนทิ้งที่ดินนั้นให้กร้างว่างเปล่า ซึ่งบางครั้งหากเอกชนไม่ยอมขาย รัฐจำต้องใช้กฎหมายเวนคืนที่ดิน เมื่อรัฐได้ที่ดินมาแล้วก็จะทำการจัดให้แก่เกษตรกรเช่นเดียวกับกรณีที่ดินของรัฐ แต่จะเป็นการให้เกษตรกรนั้นทำการเช่า เช่าซื้อ หรือขายในอัตราที่เกษตรกรสามารถซื้อได้และไม่เดือดร้อน ทั้งนี้การปฏิรูปการถือครองที่ดินมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- เพื่อให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินหรือไม่มีที่ดินทำกินได้เป็นเจ้าของที่ดิน
- เพื่อให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เกษตรกรที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ
- เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า

### 1.2) การปฏิรูปการผลิต

เป็นการกำหนดขนาดของที่ดินให้สอดคล้องกับลักษณะและรูปแบบการผลิต โดยคำนึงถึงผลตอบแทนจากที่ดินเป็นหลัก มีการปรับปรุงที่ดินให้เหมาะสมแก่การเกษตร มีการนำวิทยาการสมัยใหม่มาใช้ในการเกษตร วัตถุประสงค์ในการปฏิรูปการผลิต คือ

- กำหนดเนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตรให้มีขนาดเหมาะสม
- ป้องกันการแบ่งแยกที่ดินออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย
- เพิ่มผลผลิตทางเกษตร และรายได้ของเกษตรกร

### 1.3) การปฏิรูปการบริการการสนับสนุน

ได้แก่ การให้สินเชื่อ การส่งเสริมการเกษตร การส่งเสริมสถาบันชนบท การกำหนดราคาและส่งเสริมการตลาดของสินค้าและปัจจัยการผลิตทางการเกษตรและการสนองตอบความต้องการขั้นพื้นฐาน เช่น สาธารณูปโภค สาธารณสุข การศึกษา เป็นต้น การปฏิรูปการบริการการสนับสนุน มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- ให้เกษตรกรได้รับบริการต่างๆทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมจากรัฐได้อย่างทั่วถึง
- เป็นการยกระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้สูงขึ้น

“การปฏิรูปที่ดิน” (Land Reform) เป็นการรวมการปฏิรูปการถือครอง การผลิตและโครงสร้างด้านการให้บริการสนับสนุนอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากโครงสร้างการเกษตร โดยวิธีการกระจายความมั่งคั่ง ความสมบูรณ์ของโอกาส อำนาจในการเป็นเจ้าของที่ดิน การควบคุมดูแลที่ดิน น้ำและทรัพยากรอื่นๆ เป็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรเป็นอย่างดี อีกทั้งยังเป็นการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจซึ่งมีผลต่อการทำการเกษตรของประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย

จากคำทั้งสองที่ได้กล่าวมาเช่นนี้ การปฏิรูปที่ดินจึงมีความหมายเช่นเดียวกันกับการปฏิรูปทางการเกษตร ซึ่งมีพื้นฐานต่างๆ ดังนี้

- (1) เป็นการกระจายสิทธิในที่ดินให้ผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง การจัดสรรที่ดินใหม่ให้แก่เกษตรกร การเปลี่ยนสภาพจากผู้เช่าเป็นเจ้าของที่ดิน การให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนในการซื้อที่ดินแก่ผู้เช่า
- (2) ช่วยให้มีสวัสดิภาพการถือครองและการเช่าที่ดินที่เป็นธรรม การลดค่าเช่า การให้บริการสินเชื่อการเกษตร
- (3) มีการจำกัดจำนวนการถือครองที่ดิน
- (4) มีการกำจัดระบบพ่อค้าคนกลาง
- (5) มีการจัดนิคมสร้างตนเองและการสหกรณ์ ก่อให้เกิดวิธีการประกอบอาชีพการเกษตรที่ดีขึ้น
- (6) การให้ความช่วยเหลือด้านความรู้และวิชาการแก่เกษตรกร

## 2) นโยบายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

นโยบายหลักของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีขึ้นเพื่อต้องการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ อย่างไรก็ตามในการนำนโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติมักพบปัญหาและอุปสรรคต่างๆในการดำเนินการ ดังนั้น การดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้นอกจากการมุ่งไปที่การลงทุน หรือการนำเทคโนโลยีใหม่ๆมาใช้ เราควรคำนึงถึงทัศนะบางอย่างด้วย โดยสามารถแบ่งได้เป็น<sup>19</sup>

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

2.1) ระยะเวลาที่จะมีการปฏิรูปที่ดิน ในการปฏิรูปที่ดินนั้น เราสามารถแบ่งกลุ่มคนผู้เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

ก) เกษตรกรหรือผู้ไม่มีที่ดิน ชนชั้นนี้ถือได้ว่าเป็นชนชั้นที่มีรายได้ต่ำ ส่วนใหญ่อยู่ในฐานะผู้เช่าเนื่องจากเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอต่อการครองชีพทำให้ต้องเช่าที่ดินจากผู้อื่น โดยทั่วไปเกษตรกรชนชั้นนี้มักเป็นเกษตรกรที่ขาดการเหลียวแล ไม่ได้รับการเอาใจใส่และมักไม่ได้รับประโยชน์จากขบวนการพัฒนาของรัฐนัก ความยากจนเกิดขึ้นกับชนชั้นนี้เป็นส่วนใหญ่

ข) เจ้าของที่ดิน เป็นชนชั้นที่มีความมั่งคั่ง บางรายเป็นผู้มีการศึกษาดี ลักษณะการถือครองที่ดินในชนชั้นนี้มีลักษณะเป็นการถือครองแบบแปลงใหญ่ หลากๆแปลง ส่วนใหญ่ไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมด้วยตนเองแต่นำที่ดินให้ผู้อื่นเช่า เจ้าของที่ดินบางรายเป็นผู้มีอำนาจ มีการใช้อำนาจกดขี่เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน เป็นผู้ที่อยากที่จะรักษาสถานะความเป็นเจ้าของที่ดินของตนไว้ให้มากที่สุด

ค) คนกลาง เป็นกลุ่มบุคคลที่ประกอบอาชีพอื่นๆ ซึ่งไม่ใช่อาชีพเกษตรกร โดยมากได้แก่กลุ่มคนที่รับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรและทำการจำหน่ายเป็นทอดๆต่อไปเพื่อส่งไปยังผู้บริโภค โดยมีกตรราคาจากเกษตรกร เป็นกลุ่มบุคคลที่มักจะถูกมองว่าเอาเปรียบคนอื่น

ง) รัฐบาล เป็นผู้วางแผนงานโครงการ โดยรัฐบาลบางประเทศอาจประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคลประเภทที่สองด้วย ดังนั้น การตัดสินใจดำเนินการนโยบายนี้จึงนับว่ารัฐบาลจะต้องมีเจตนาที่แน่วแน่ที่จะต้องผ่านแนวต้านทานหรือเสียงคัดค้านจากชนชั้นที่มีฐานะดีหรือมีอำนาจ

ด้วยเหตุนี้ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินให้ประสบผลสำเร็จ ควรคำนึงถึง

(1) นโยบายการปฏิรูปที่ดินควรกระทำในขอบเขตที่กว้างและ มีเป้าหมายที่ชัดเจน สมควรที่จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายหลักในการพัฒนาประเทศ นโยบายการปฏิรูปที่ดินจึงสมควรเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การปฏิรูปที่ดินนี้มีผลกระทบต่อกลุ่มคนทุกชนชั้น ทั้งเจ้าของที่ดินและผู้เช่าซึ่งเป็นเกษตรกร ดังนั้น การสร้างความเข้าใจแก่ทุกฝ่ายเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง โดยควรมีการให้ความรู้ความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้น

(2) ผู้นำต้องมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ต้องเข้าใจสภาพและปัญหาของเกษตรกรเพื่อมุ่งแก้ปัญหาอย่างแท้จริง ต้องมีความเสียสละและเด็ดขาด เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินเป็นงานสำคัญมีผลกระทบต่อโครงสร้างทางสังคมชนบทเป็นอย่างมาก ความขัดแย้งหรือการขัดผลประโยชน์ย่อมเกิดขึ้น และการดำเนินงานนั้นควรกระทำอย่างต่อเนื่อง เมื่อผู้นำคนก่อนหมดวาระ ผู้นำคนปัจจุบันต้องสามารถสานต่อการดำเนินงานได้เพื่อให้การแก้ปัญหาเรื่องที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ



(3) ต้องมีสถาบันที่ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องของการปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินนี้ต้องการความร่วมมือจากประชาชนส่วนหนึ่ง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว อีกทั้งสมควรต้องมีการทำวิจัยและการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อป้องกันการล่าช้าและการทุจริต สถาบันเหล่านี้รวมถึงสถาบันด้านสินเชื่อการผลิต การส่งเสริม การจัดหาอุปกรณ์ด้านการตลาด และรวมถึงการศึกษา สุขภาพอนามัย การพัฒนาชุมชน การศึกษาผู้ใหญ่และการพัฒนาชุมชน ซึ่งสถาบันเหล่านี้ทำให้การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นและไต้หวันประสบความสำเร็จ

(4) การพัฒนาทรัพยากรคน โดยที่ความสำเร็จจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยหากทรัพยากรบุคคลไม่ได้รับการพัฒนา ทั้งทางด้านการศึกษา ทางศีลธรรมและคุณธรรม พฤติกรรมบางอย่างของมนุษย์นั้นเป็นผลเสียต่อการดำเนินการตามโครงการให้สำเร็จ เช่น ความสัมพันธ์ใกล้ชิดของผู้ที่ต้องเสียประโยชน์จากการดำเนินการ หรือความเกรงใจต่อบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดีกว่า นอกจากนั้นการพัฒนาสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา หรือถนน ก็มีผลทำให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## 2.2) ระยะเมื่อมีการปฏิรูปที่ดินแล้ว

ก) ควรมีโครงการศึกษาที่ต่อเนื่อง เพราะการปฏิรูปที่ดินเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการศึกษาเพื่อให้เข้าใจถึงโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นและเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของเกษตรกรในด้านการยอมรับเทคโนโลยีใหม่ๆ

ข) การพัฒนาชุมชน เป็นการให้การสนับสนุนเกี่ยวกับการก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซม เส้นทางคมนาคมและแหล่งน้ำ เป็นการยกระดับสภาพความเป็นอยู่ตามความจำเป็น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้น้ำ การอุปโภคบริโภคและการเกษตร การพัฒนาชุมชนนี้หมายความว่ารวมถึงการให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาด้วย โดยการกระตุ้นให้คนในชุมชนมีความคิดริเริ่ม มีทัศนคติที่ดีต่อชุมชนและประเทศ มุ่งช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยรัฐเป็นผู้สนับสนุน ส่งเสริมให้บริการทางวิชาการและอื่นๆเพื่อการปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ของชุมชน

ค) การวิเคราะห์และประเมินผล เนื่องจากสามารถทำให้ทราบถึงอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินงาน ตลอดจนหาหนทางแก้ไขเมื่อต้องดำเนินการปฏิรูปในครั้งต่อไป ส่วนที่ประสบความสำเร็จก็ต้องมีการพัฒนาปรับปรุงต่อไปเพื่อให้ดียิ่งขึ้น สามารถทำให้เกิดความเข้าใจในความสำเร็จของระยะเวลาการปฏิบัติงาน

## 4.2.3 ความหมายและวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

### 4.2.3.1 ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การปฏิรูปที่ดินตามความหมายเดิมทางหลักวิชาการหมายถึง วิธีการนำที่ดินมาจัดแบ่งเสียใหม่ (Land Redistribution) การควบคุมค่าเช่า (Land Rent Control) และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างอื่นอันมีลักษณะคล้ายคลึงกับที่กล่าวนี้ แต่ในปัจจุบัน คำว่าการปฏิรูปที่ดินนี้มีความหมายกว้างกว่าเดิม รัฐบาลอเมริกันถือว่าการปฏิรูปที่ดินหมายรวมถึงการกระทำทุกอย่างเกี่ยวกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่ดินเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน<sup>20</sup> มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินไว้ ขอยกตัวอย่างมาพอสังเขป ดังนี้

ไมเคิล ลิปตัน<sup>21</sup> การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การที่รัฐ (หรือสถาบันอื่นที่มีอำนาจ) บังคับเอาที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่มาเป็นของรัฐโดยมีการจ่ายค่าตอบแทนบางส่วนให้แก่เจ้าของที่ดินและนำเอาที่ดินไปใช้เพื่อการเกษตร ในรูปแบบที่สามารถกระจายผลประโยชน์อันเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างคนกับที่ดินได้กว้างขวางกว่าเดิม โดยที่รัฐจะขายหรือให้เช่าที่ดินนั้นในรูปแบบย่อยๆ หรืออาจใช้เป็นแปลงเกษตรกรรมรวมก็ได้

วูฟ เลดีจินสกี<sup>22</sup> มีความเห็นว่า การปฏิรูปที่ดินเป็นสิ่งเดียวกันหรือเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเกษตรและอาจให้ความหมายครอบคลุมไปถึงการจัดสรรที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกร ซึ่งอยู่ในรูปแบบของการจัดทำทะเบียนที่ดิน การปฏิรูปการเช่าที่ดิน การปฏิรูปการเกษตร

ไชยยงค์ ชูชาติ<sup>23</sup> การปฏิรูปที่ดินมีความหมายกว้างขวาง หมายถึง การปรับปรุงระบบการถือครองที่ดิน เพื่อพัฒนาการเกษตรให้ก้าวหน้า โดยมุ่งหวังให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง ตลอดจนปรับปรุงสถาบันชนบทของเกษตรกร เช่น การตลาด สินเชื่อ สหกรณ์ ส่งเสริมวิจัยนิคมกสิกรรม ฯลฯ ให้เกษตรกรได้รับบริการสิ่งต่างๆ เหล่านี้พร้อมมูลด้วย

ประเสริฐชัย ดันทสิทธิ์<sup>24</sup> กล่าวว่า การปฏิรูปที่ดินตามหลักวิชาการ หมายถึง "วิธีการนำที่ดินมาจัดแบ่งเสียใหม่ (Land Redistribution)" การควบคุมค่าเช่า (Land Control) และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างอื่นอันมีลักษณะคล้ายคลึงกัน"

<sup>20</sup> สนธิ บางยี่ขัน, "การจัดที่ดิน." ใน การปฏิรูปที่ดิน, ดร.ณรงค์ สินสวัสดิ์,บรรณาธิการ (2519), หน้า 243.

<sup>21</sup> Michael Lipton, "Toward in Land Reform," in *Peasant, Landlord and Government*, ed. By David Lehman (New York : Holmes and Meier Publishers, Inc., 1974), p. 270-271.

<sup>22</sup> Wolf Ladejinsky, "Land Reform" in *Agrarian Reform as Unfinished Business : The Selected Papers of Wolf Ladejinsky*, ed. By Louis J. Wiinsky, (London : Oxford University Press, 1977), p. 365.

<sup>23</sup> พิชัย แยมละอ และ สายัณห์ ธนุรัตน์, "ปรัชญาพื้นฐานการปฏิรูปที่ดิน," *ปฏิรูปที่ดินในอนาคต*, (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม), หน้า 40.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

เกริกเกรียงรติ พิพัฒน์เสวีธรรม<sup>25</sup> แบ่งความหมายของการปฏิรูปที่ดิน ออกเป็นสองความหมาย คือ ความหมายในลักษณะแคบ หมายถึง การจัดสรรการกระจายการถือครองที่ดินเสียใหม่เพื่อผลประโยชน์ของเกษตรกรรายเล็กรายน้อยและเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และ ความหมายในลักษณะกว้าง หมายถึง การเร่งรัดพัฒนาการเปลี่ยนแปลงในระดับการถือครองที่ดินแล้วยังพิจารณาถึงการปรับปรุงสถาบันทางการเกษตร อื่นๆให้ดีขึ้นด้วย ทั้งนี้เพื่อพัฒนาความร่วมมือระหว่างเกษตรกรและเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตในภาคการเกษตรด้วย

ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ กล่าวว่า การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การจัดสรรที่ดินเสียใหม่ให้แก่เกษตรกรผู้เช่าหรือผู้ไม่มีที่ดินทำกิน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงในสถาบันชนบทที่เกี่ยวกับสินเชื่อการเกษตร อุปกรณ์ การตลาด การวิจัยการเกษตร การส่งเสริมการเกษตรและการพัฒนาที่ดิน

วรวุฒิ ชำรงชัยลักษณ์ กล่าวว่า การปฏิรูปที่ดินเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญประการหนึ่งที่หลายประเทศใช้เพื่อเปลี่ยนแปลง รูปแบบด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างไรก็ตาม "...ปรากฏการณ์ทั่วไปมักพบว่าสภาพทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของประเทศกำลังพัฒนา ยากที่จะเอื้ออำนวยให้เงื่อนไขต่าง ๆ นั้นเกิดขึ้นโดยง่ายในเมื่อที่ดินเป็นฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง คนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นผู้มีฐานอำนาจสูงจึงมักเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่ด้วย ในขณะที่เกษตรกรซึ่งเป็นชนกลุ่มใหญ่มักเป็นผู้มีฐานะต่ำและขาดการต่อรองให้สูงขึ้น..."

สิตา เจตธี<sup>26</sup> การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน เพื่อกระจายความมั่งคั่งสมบูรณ์ของผู้มีที่ดินมากให้กับผู้ไม่มีที่ทำกินหรือกสิกรที่ไร้ที่ทำกิน ซึ่งรวมไปถึงการกระจายรายได้ของผู้ที่มีรายได้มากเกินไป ไปสู่ผู้ที่มีรายได้น้อยหรือไม่มีเลย การปฏิรูปที่ดินจึงเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาเรื่องความไม่สมดุลงของรายได้ของคนกลุ่มน้อยซึ่งมีฐานะร่ำรวยกับคนกลุ่มใหญ่ที่มีฐานะยากจน เป็นการสร้างความยุติธรรมให้แก่สังคม นอกจากนี้การปฏิรูปที่ดินยังเป็นการสร้างสรรชนบทและการพัฒนาด้านเกษตรอีกด้วย

ความหมายของ "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 หมายถึง "การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือใน

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40-41.

<sup>26</sup> สิตา เจตธี. "ฟิลิปปินส์กับการปฏิรูปที่ดิน." ใน การปฏิรูปที่ดิน. ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์.บรรณาธิการ(2519), หน้า 131.

การพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น”

จากความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรของไทยข้างต้น อาจแยกกิจกรรมสำคัญออกเป็น 2 ประการ คือ

1) การดำเนินการปรับปรุงสิทธิหรือการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินจากรัฐไปสู่เกษตรกรผู้ยากไร้หรือสถาบันเกษตรกร โดยรัฐทำการกระจายจากที่ดินของรัฐเอง หรือที่ดินที่รัฐทำการจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดิน

2) การดำเนินกิจการบริการสนับสนุน โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและจำหน่าย

#### 4.2.3.2 วัตถุประสงค์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯ มาตรา 4 มีวัตถุประสงค์เพื่อ การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง มีการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรที่ดินและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้นโดยอาจแบ่งได้ดังนี้

1) เพื่อปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดิน เปลี่ยนสภาพของผู้เช่าที่ดิน และเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกิน ให้เป็นเจ้าของที่ดิน หรือมีที่ดินในการประกอบอาชีพหรือเกษตรกรรมอย่างถาวร

2) เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างยั่งยืนและเกิดประโยชน์สูงสุด

3) เพิ่มพูนผลผลิตทางการเกษตร ให้บริการด้านสินเชื่อและการตลาด เพื่อให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

4) เพื่อพัฒนาอาชีพเกษตรกร ให้สามารถใช้ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปรับปรุงปัจจัยการผลิต เพิ่มรายได้ด้วยการจำหน่ายผลผลิตให้มีราคาสูงขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

5) ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันในชนบท เพื่อให้เกษตรกรรวมเข้าเป็นกลุ่มและยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น

6) เพื่อป้องกันเกษตรกรละทิ้งที่ดินและย้ายถิ่นฐาน

7) เพื่อการกระจายรายได้จากผู้ร่ำรวยไปให้แก่เกษตรกรที่ยากจน ลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างรายได้ของประชากรในชนบทและประชากรในเมืองและสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคม

- 8) เพื่อการเพิ่มสวัสดิการให้แก่เกษตรกร โดยการให้การศึกษา การบริการสาธารณสุข บริการด้านสาธารณสุข
- 9) เพื่อการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และเสริมสร้างความเจริญ ในท้องถิ่นชนบทอันส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศชาติ

### 4.3 กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากความหมายและวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการ จัดระบบการถือครองที่ดิน โดยเป็นการปรับปรุงที่ดิน กระจายสิทธิการถือครองที่ดิน พัฒนา เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเกษตรเพื่อสนับสนุนกระบวนการผลิต รวมถึงการส่งเสริม การตลาดเพื่อเพิ่มรายได้ มีการประสานงานกับส่วนราชการทั้งภายในและภายนอกกระทรวง เกษตรและสหกรณ์

#### 4.3.1 องค์กรที่มีหน้าที่ดำเนินงานเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

##### 4.3.1.1 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ประกอบด้วย

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ
- ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- ปลัดกระทรวงพาณิชย์
- ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม
- อธิบดีกรมชลประทาน
- อธิบดีกรมปศุสัตว์
- อธิบดีกรมป่าไม้
- อธิบดีกรมประมง
- อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน
- อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร
- อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์
- เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
- ประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย
- อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- กรรมการอื่นอีกไม่เกินเก้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกรทหคคและ ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน
- เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ
- อธิบดีกรมการปกครอง
- อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน
- อธิบดีกรมที่ดิน
- อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
- อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม
- อธิบดีกรมธนารักษ์
- อธิบดีกรมบัญชีกลาง
- ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
- ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน การปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ตลอดจนควบคุม การบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต่อไปนี้

- 1) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- 2) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินของเอกชน และกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อ
- 3) พิจารณาการกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
- 4) พิจารณาอนุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนงบค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี
- 5) พิจารณากำหนดแบบแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อยกระดับรายได้และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร
- 6) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริมและบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินรวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข โภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร
- 7) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนแบบสัญญาเช่า และเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน
- 8) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม
- 9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยอนุมัติรัฐมนตรี
- 10) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สิน และหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่นๆภายในเขตปฏิรูปที่ดิน
- 11) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน
- 12) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

#### 4.3.1.2 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) ประกอบด้วย

- ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ
- เกษตรกรจังหวัด
- ปศุสัตว์จังหวัด
- ป่าไม้จังหวัด
- ประมงจังหวัด
- พัฒนาการจังหวัด
- ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
- ราชพัสดุจังหวัด
- อุตสาหกรรมจังหวัด
- ผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- ผู้แทนกรมชลประทาน
- ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน
- สหกรณ์จังหวัด
- พาณิชยจังหวัด
- เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด
- ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- ผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นอีกสี่คน
- ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ
- นายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด รวมถึง

- 1) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อเสนอคณะกรรมการ
- 2) ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน
- 3) พิจารณาผลการปฏิบัติงานเพื่อปรับปรุงแผนงาน โครงการงบประมาณค่าใช้จ่ายและวิธีการปฏิบัติงานของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด
- 4) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ละโครงการ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ
- 5) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและกิจการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- 6) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือมติของคณะกรรมการ

#### 4.3.1.3 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นทบวงทางการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม เป็นส่วนราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหัวหน้าสำนักงาน โดยมีภารกิจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกิน เพื่อยังชีพอย่างเพียงพอและยั่งยืน โดยการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์นั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจดังต่อไปนี้

- 1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 2) ดำเนินการจัดหาที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนถึงการจัดที่อยู่อาศัย จัดที่ดินให้เกษตรกร ทำประโยชน์ เช่า เช่าซื้อ การให้กรรมสิทธิ์และการใช้ประโยชน์ที่ดินประสานงานส่งเสริมการเกษตร รวมทั้งการศึกษาค้นคว้าวิจัย และพัฒนาองค์ความรู้ด้านการปฏิรูปที่ดินและวิชาการด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 3) ดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จำแนกการใช้ประโยชน์ พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากร พื้นฟูสภาพแวดล้อมและรักษาพื้นที่เกษตรกรรม
- 4) บริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ การให้กู้ยืมเงินสำหรับการพัฒนาอาชีพ รายได้ รวมตลอดถึงการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรมิให้สูญเสียสิทธิในที่ดิน รวมทั้งการจัดทำสารบบที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน
- 5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

#### 4.3.1.4 กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลัง เพื่อใช้สำหรับเป็นเงินทุนหมุนเวียนค่าใช้จ่ายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้



- 1) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน
- 2) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือแหล่งต่างๆ ภายในประเทศ หรือต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลอื่น
- 3) เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร
- 4) เงิน ดอกผลหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การใช้จ่ายเงินกองทุน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

- 1) การใช้จ่ายกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อใช้เป็นสินเชื่อให้แก่เกษตรกร และสถาบันเกษตรกร ( สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน ) กุ๋ยม เพื่อประกอบเกษตรกรรม และเพื่อจ่ายเป็นค่าชดเชยผู้ถือครองที่ดินอยู่เดิม
- 2) การใช้จ่ายกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อการซื้อที่ดินจากเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่ได้ประกอบการเกษตรด้วยตนเอง หรือมีที่ดินให้เช่าและมีความประสงค์จะขายที่ดินให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยการให้เช่าหรือเช่าซื้อ

#### 4.3.2 ขั้นตอนการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

##### 4.3.2.1 ขั้นตอนการจัดหาที่ดิน

เป็นขั้นตอนการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล คัดเลือกพื้นที่และประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน สำหรับการพิจารณาว่าพื้นที่ใดสมควรได้รับการปฏิรูปที่ดินตามลำดับก่อนหลังนั้น กฎหมายกำหนดให้ ส.ป.ก. พิจารณาจาก

- เขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง
- เขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้มีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ
- เขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมเป็นจำนวนมาก
- เขตท้องที่อำเภอที่มีผลการผลิตต่อไร่ต่ำ

ที่ดินที่ ส.ป.ก. มีอำนาจในการดำเนินงานแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินของรัฐ และ ที่ดินของเอกชน

### 1) ที่ดินของรัฐ

การพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดสมควรแก่การนำมาปฏิรูปนั้น ส.ป.ก. จะทำการศึกษาความเหมาะสมในเบื้องต้นเสียก่อน โดยพิจารณาถึงสภาพลักษณะภูมิประเทศ และสภาพภูมิอากาศ มีการสำรวจด้านเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร การบริการสาธารณะ โครงสร้างพื้นฐานของเกษตรกร ตลอดจนสถาบันเกษตรกรในชนบท ถ้าเป็นกรณีที่เกษตรกรเข้า จ้างจอบุกรุกพื้นที่รัฐ ก็จะพิจารณาจากจำนวนเกษตรกรที่บุกรุกจ้างจอบที่ดิน ขนาดของเนื้อที่ที่ ถูกบุกรุกและความเหมาะสมทางกายภาพในแง่ของการพัฒนาการเกษตร ตามมาตรา 26 แห่ง กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม กำหนดให้ ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินดังต่อไปนี้ มาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมได้

1.1) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ ที่สาธารณสมบัติของ แผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน แต่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว หรือที่ดินที่ได้ มีการเปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน หรือในกรณีที่ยังไม่มีการเลิกใช้ ประโยชน์ในที่ดินนั้นแต่ได้มีการจัดที่ดินแปลงอื่นเพื่อทดแทน ดังนี้ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ให้ที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของ แผ่นดิน โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นอีก

1.2) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อ ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามตามความต้องการของ ราชการ เช่น ที่หวงห้ามทหาร ที่ราชพัสดุที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง ดังนี้ เมื่อ กระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผล เป็นการถอนสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้อง ดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

1.3) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่าง เปล่า หรือมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่ นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาและมีมติให้จำแนกพื้นที่ ส่วนใดออกจากเขตป่าไม้ถาวรแล้ว พื้นที่ส่วนนั้นจะถูกนำมาพิจารณาโดยคณะกรรมการจัดที่ดิน แห่งชาติอีกครั้งหนึ่ง หากพื้นที่นั้นมีความเหมาะสมต่อการเกษตรและยังไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอาจพิจารณามอบให้ ส.ป.ก. รับมาเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

1.4) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นแล้ว ให้ถือว่าพระราช กฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น โดย ไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

## 2) ที่ดินของเอกชน

ที่ดินของเอกชน หมายถึง ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก.) นำมาปฏิรูปที่ดินโดยวิธีการจัดซื้อหรือเวนคืน หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกท้องที่ที่จะประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน คือ เนื้อที่เช่า จำนวนผู้เช่า และผลผลิตทางการเกษตร โดยตามมาตรา 29 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินดังต่อไปนี้ได้

2.1) ที่ดินของเกษตรกรผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองโดยมิได้เป็นผู้ให้เช่าในที่ดินนั้น โดยเป็นที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงที่มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่า 50 ไร่ ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนในส่วนที่เกินกว่า 50 ไร่

2.2) ที่ดินของเกษตรกรผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองโดยมิได้เป็นผู้ให้เช่าในที่ดินนั้น โดยเป็นที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงที่มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่า 100 ไร่ และใช้เลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนในส่วนที่เกินกว่า 100 ไร่

2.3) ที่ดินแปลงใดที่เจ้าของมิได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองหรือใช้ในการประกอบเกษตรกรรมเพียงเล็กน้อย ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินนั้นในส่วนที่เกินกว่า 20 ไร่

ทั้งนี้ เจ้าของที่ดินสามารถยื่นคำร้องขอมีสสิทธิในที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้ ในกรณีที่มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือกรณีที่ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองแล้วไม่ต่ำกว่า 1 ปี ก่อนวันที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ใช้บังคับ แต่ต้องแสดงความสามารถและปัจจัยที่จะใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้

ในส่วนของการเวนคืนที่ดินนี้ใช้เมื่อ ส.ป.ก. ไม่สามารถใช้วิธีเจรจาจัดซื้อที่ดินของเอกชนในส่วนที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดได้และ ส.ป.ก. ไม่อนุญาตให้เจ้าของที่ดินครอบครองที่ดินในส่วนที่เกินสิทธินั้น ดังนั้น ส.ป.ก. จึงมีอำนาจเวนคืนที่ดินดังกล่าวเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินได้ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อ ส.ป.ก. ได้ดำเนินการคัดเลือกพื้นที่แล้ว ส.ป.ก. จะนำเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ถ้ามี) เพื่อขอความเห็นชอบ หลังจากนั้นจึงเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่ออนุมัติ และ ส.ป.ก. จะดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเป็นท้องที่ไป แต่หากเป็นกรณีที่ ส.ป.ก. ได้ที่ดินมาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน กฎหมายกำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นได้โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน (ตาม

มาตรา 25 ทวิ) และบรรดาที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ใดๆที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้ ให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ทั้งหลายนั้นตกเป็นของ ส.ป.ก. (ตามมาตรา 36 ทวิ)

#### 4.3.2.2 ขั้นตอนการจัดที่ดิน

เป็นการสนับสนุนให้เกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินภายใต้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยดำเนินการในที่ดิน 2 ประเภท ได้แก่ ที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน

##### 1) การจัดที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐที่นำมาปฏิรูปที่ดิน ส่วนใหญ่มีผู้ถือครองทำกินอยู่เกือบเต็มพื้นที่ การจัดที่ดินของ ส.ป.ก. จะจัดในรูปแบบแปลงเดิมที่ถือครองทำกินอยู่ โดยมีขั้นตอน ดังนี้

1.1) การสำรวจรังวัดแปลงถือครองที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงตำแหน่งรูปแบบที่ดิน ขอบเขตและขนาดของจำนวนที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ โดย ส.ป.ก. จังหวัดจะมีหนังสือนัดผู้ถือครองเดิมนำชี้ขอบเขตแปลงที่ดินที่ทำประโยชน์อยู่

1.2) การสอบสวนสิทธิการถือครองที่ดิน เพื่อให้ทราบข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อที่การถือครองที่ดิน การได้มาซึ่งที่ดิน ระยะเวลาที่ถือครอง ลักษณะการทำประโยชน์ รวมถึงจำนวนบุคคลในครอบครัวที่ใช้ที่ดินนั้นร่วมกัน เป็นต้น

1.3) การเจรจากระจายสิทธิการถือครอง ในกรณีที่มีการถือครองที่ดินเกินกว่ากฎหมายกำหนด ส.ป.ก. จะดำเนินการเจรจาเพื่อลดเนื้อที่การถือครอง โดยให้ผู้ถือครองที่ดินเดิมพิจารณาสมัครใจที่จะยกให้ หรือลดขนาดการถือครองที่ดิน เพื่อนำที่ดินส่วนที่เกินไปจัดให้แก่เกษตรกรรายใหม่ โดยเกษตรกรรายใหม่จะต้องจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ผู้ถือครองเดิม

1.4) การคัดเลือกเกษตรกร ส.ป.ก. จะนำผลการดำเนินงานตามขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นมาจัดทำบัญชีคัดเลือกรายชื่อเกษตรกรผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ทั้งนี้ เกษตรกรผู้ที่สามารถมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินนั้นต้องยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์เสียก่อน โดย ส.ป.ก. จังหวัดจะประกาศให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ รวมทั้งคำร้องขอมีสิทธิรับการจัดที่ดินตามที่ดินที่ถือครองแต่ไม่เกิน 100 ไร่ ในกรณีที่ถือครองที่ดินมาก่อน พ.ศ. 2524 จากนั้น ส.ป.ก. จังหวัดจะรวบรวมรายชื่อเกษตรกรตามคำร้องเสนอคณะกรรมการระดับอำเภอซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายในท้องถิ่นนั้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกเกษตรกรและส่งรายชื่อให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ ผลการคัดเลือกเกษตรกรจะปิดประกาศให้ทราบทั่วกัน ณ ศาลากลางจังหวัด ส.ป.ก. จังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการ อบต. และที่ชุมชนในท้องถิ่นนั้น หากไม่พอใจผลการพิจารณามีสิทธิที่จะอุทธรณ์ได้

1.5) การจัดเกษตรกรที่ได้รับคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ที่ดิน โดยให้เกษตรกรลงชื่อในหนังสือรับมอบที่ดิน (ส.ป.ก. 4-28) และออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) และมอบให้แก่เกษตรกรไว้เป็นหลักฐาน

1.6) เมื่อกรมที่ดินได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. แล้ว ส.ป.ก. จะดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เกษตรกรต่อไป ทั้งนี้เกษตรกรจะต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐ แต่จะเป็นการเรียกเก็บในอัตราต่ำเพื่อมิให้เกษตรกรต้องเดือดร้อน

## 2) การจัดที่ดินของเอกชน

ถ้าที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อเข้ามา มีขนาดเนื้อที่ที่สามารถแบ่งแยกเป็นแปลงใหม่ได้ตามขนาดที่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ ส.ป.ก. จะรังวัดแบ่งแปลงที่ดินก่อน แล้วจึงจัดที่ดินตามขั้นตอนดังนี้

2.1) คัดเลือกเกษตรกร โดย ส.ป.ก. จังหวัดประกาศให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอรับการคัดเลือก แต่ถ้าที่ดินมีจำกัดและในขณะที่ ส.ป.ก. รับโอนกรรมสิทธิ์มา มีผู้เช่าที่ดินอยู่แล้ว หรือมีเกษตรกรผู้ได้รับการขึ้นทะเบียนขอรับที่ดินทำกินจากการปฏิรูปที่ดินไว้แล้ว ส.ป.ก. ก็จะดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรตามระเบียบที่กำหนด โดยไม่ต้องมีการประกาศรับคำร้องอีก

2.2) จัดเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และทำสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อที่ดิน กับ ส.ป.ก. ตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง

อัตราค่าเช่าที่เกษตรกรต้องจ่าย คิดในอัตราร้อยละ 3 ของราคาที่ดินที่ ส.ป.ก. ซื้อเข้ามา ส่วนอัตราค่าเช่าซื้อคิดเท่ากับราคาที่ดินที่ ส.ป.ก. ซื้อมารวมกับอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี โดยกำหนดระยะเวลาเช่าซื้อไว้ คือ 5 ปี 10 ปี 12 ปี และ 15 ปี เมื่อชำระค่าเช่าซื้อที่ดินแล้วจะได้รับโฉนดที่ดิน แต่ยังคงห้ามแบ่งแยก ขาย หรือโอนให้แก่บุคคลอื่น<sup>27</sup>

ผู้ที่ผ่านการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน จะได้รับเอกสาร 3 ฉบับ คือ

(ก) หนังสือรับมอบที่ดิน (ส.ป.ก. 4-28) ใช้เป็นหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้ได้รับที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีขอบเขตของแปลงที่ดินที่ได้รับแสดงให้เห็นเด่นชัด

(ข) หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) เป็นเอกสารแสดงหลักฐานการได้รับอนุญาตให้มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบ

<sup>27</sup> สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ 323

(ค) เมื่อได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. กำหนดจะได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีเงื่อนไขห้ามโอนตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (โฉนดที่ดิน นส. 3) ซึ่ง ส.ป.ก. จะโอนให้แก่เกษตรกรเมื่อชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าชดเชยตามกฎหมายครบถ้วนแล้ว

สำหรับผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินในที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อมา จะต้องทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินกับ ส.ป.ก. ซึ่งเมื่อชำระค่าเช่าซื้อครบแล้วจะได้รับโฉนดที่ดินต่อไป

### 3) ผู้มีสิทธิในการได้รับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มี 3 ประเภท คือ

3.1) เกษตรกร ตามความหมายของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 หมายถึง

ก) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยพิจารณาจากใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบปีประกอบเกษตรกรรมในท้องถิ่นนั้น

ข) ผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรมและผู้เป็นบุตรของเกษตรกร ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

3.2) สถาบันเกษตรกร หมายถึง กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร และชุมนุมสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

3.3) ผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

4) การให้สิทธิและการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ตามขนาดการถือครองดังต่อไปนี้

4.1) จำนวนที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ใช้ประกอบเกษตรกรรม โดย ส.ป.ก. จะจัดให้เช่าหรือเช่าซื้อ ตามความประสงค์ของเกษตรกร

4.2) จำนวนที่ดินไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ใช้ประกอบเกษตรกรรม ประเภท เลี้ยงสัตว์ใหญ่ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดย ส.ป.ก. จะจัดให้เช่า หรือเช่าซื้อตามความประสงค์ของเกษตรกร

4.3) ตามจำนวนที่ถือครอง แต่ไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับเกษตรกรใช้ประกอบการเกษตรกรรม และถือครองทำกินในที่ดินนั้น ก่อนปี พ.ศ. 2524 โดยในสวน 50 ไร่

เกษตรกรชำระเพียงค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดิน ส่วนที่เกิน 50 ไร่ เกษตรกรจะต้องชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราที่เพิ่มขึ้น

4.4) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น

4.5) จำนวนที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับบุคคล ซึ่งประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดย ส.ป.ก. จะจัดให้เช่าทำประโยชน์หรือเช่าหรือเช่าซื้อหรือซื้อ แล้วแต่กรณี

บรรดาที่ดินของรัฐเหล่านี้ ส.ป.ก. จะร้องขอให้กรมที่ดินออกโฉนดตามประมวลกฎหมายที่ดินและเมื่อบุคคลใดชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้ว จะได้รับโฉนดที่ดินโดยมีเงื่อนไขห้ามโอนไปยังผู้อื่นยกเว้นตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.

#### 4.3.2.3 การควบคุมสิทธิในที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินนี้ มิใช่เป็นการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเท่านั้น แต่ยังเป็น การควบคุมสิทธิในที่ดินหลังจากรับการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ด้วย การควบคุมสิทธิในที่ดินของ ส.ป.ก. อยู่ในรูปของการกำหนดหน้าที่ให้แก่ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน การกำหนดกรณีสิ้นสุดสิทธิของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน โดยกำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 ดังนี้

##### 1) หน้าที่ของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดิน

1.1) ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองอย่างเต็มความสามารถ และต้องไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้ผู้อื่นเช่า ให้ทำประโยชน์หรือขาย

1.2) ปฏิบัติตามสัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อ หรือ สัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชย

1.3) ต้องไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม เช่น ขุดหน้าดินขาย

1.4) ต้องไม่ขุดบ่อเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าร้อยละ 5 ของพื้นที่ที่ได้รับมอบ เช่น ถ้า ส.ป.ก. จัดที่ดินให้ 20 ไร่ จะขุดบ่อได้ไม่เกิน 1 ไร่ และต้องไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใดๆที่นอกเหนือจากการปลูกสร้างโรงเรือน ยุ้งฉาง ที่อยู่อาศัย หรือสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกรนั้นเกินสมควร หากต้องการจะทำการใดๆที่เกินจากนี้ให้ยื่นคำขออนุญาตต่อ ส.ป.ก. จังหวัดเสียก่อน

1.5) ดูแลรักษาหมุดหลักฐานและหลักเขตในที่ดินที่ได้รับมอบมิให้เกิดชำรุดเสียหายหรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม

1.6) ต้องไม่กระทำการใดๆในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดิน สภาพแวดล้อม หรือเสียหายต่อการทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่น

1.7) ปฏิบัติตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

1.8) ปฏิบัติตามสัญญาคุ้มภัยที่ทำกับ ส.ป.ก. และตามพันธะกรรมที่มีอยู่กับสถาบันการเงิน หรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก. เช่น ตามสัญญาคุ้มภัยเงินกับ ธ.ก.ส. หรือสัญญาตามโครงการพัฒนาการเกษตรร่วมกับภาคเอกชน

ถ้าเกษตรกรไม่ต้องการทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดจาก ส.ป.ก. ให้ยื่นคำขอสละสิทธิ พร้อมคำขอบอกเลิกสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้ โดยมีค่าชดเชยต่อ ส.ป.ก.จังหวัด การนำที่ดินไปให้ผู้อื่นเช่าเกษตรกรจะถูกสั่งให้คืนสิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นได้ ส่วนบุคคลที่ซื้อก็ไม่มีสิทธิใดๆในการถือครองที่ดินนั้น และไม่สามารถเรียกร้องใดๆจากรัฐได้

หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมีหนังสือเตือนให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด ถ้าผู้นั้นยังคงฝ่าฝืนโดยไม่มีเหตุอันควร คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมีคำสั่งให้คืนสิทธิและต้องออกจากที่ดิน

2) การคืนสิทธิ ผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. จะคืนสิทธิในที่ดินในกรณี ดังต่อไปนี้

2.1) ดาย หรือสละสิทธิวันแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม พ.ศ. 2518

2.2) โอนสิทธิการทำประโยชน์ การเช่า เช่าซื้อ หรือการจัดให้โดยมีค่าชดเชยไปยังบุคคลอื่นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม พ.ศ. 2518

2.3) ขาดคุณสมบัติตามระเบียบที่ คปก. กำหนด คือ ไม่ได้ถือสัญชาติไทย หรือมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ ก่อนได้รับการคัดเลือกเข้าทำกินในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือไม่เป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม

2.4) ฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

3) การห้ามโอน เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่เป็นการตกทอด



ทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ตามมาตรา 39)

#### 4.3.2.4 การพัฒนา

เป็นอีกหน้าหนึ่งที่หลักของ ส.ป.ก. เพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้นและเพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาอาชีพต่อไป แบ่งเป็น

1) การพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน เป็นสิ่งจำเป็นอันดับแรกซึ่งถือเป็นฐานของการพัฒนาอาชีพและรายได้ต่อไป สามารถเอื้ออำนวยให้การทำกินและการพัฒนาอาชีพได้ผลดียิ่งขึ้น เช่น หากมีการก่อสร้างเส้นทางคมนาคมให้สะดวกขึ้น ก็สามารถทำให้การค้าขายสินค้าแก่บุคคลภายนอกสะดวกยิ่งขึ้น เป็นการยกระดับความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของเกษตรกร เนื่องจากการจัดที่ดินส่วนใหญ่จัดในที่ดินของรัฐ ซึ่งเดิมเป็นป่าสงวนแห่งชาติ แต่มีลักษณะสภาพเสื่อมโทรมเนื่องจากถูกรายล้อมโดยธรรมชาติ จึงไม่มีถนนในพื้นที่ ขาดเส้นทางคมนาคมระหว่างหมู่บ้าน การติดต่อกับบริการสาธารณะและสถานที่ราชการไม่สะดวก ดังนั้นความจำเป็นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจึงมีมาก โดยงบประมาณส่วนใหญ่จะเข้าไปในทางการพัฒนาเส้นทางคมนาคม

รองลงมาคือการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค การพัฒนาที่หวังให้เกษตรกรสามารถใช้ประโยชน์จากปัจจัยพื้นฐานและสามารถปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ได้ ส.ป.ก. จะทำการก่อสร้างเส้นทางคมนาคม ก่อสร้างแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ขุดคลองชลประทาน ก่อสร้างแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค บุกเบิกพื้นที่และปรับระดับพื้นที่ ปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติ ติดตั้งระบบไฟฟ้าและขยายเขตไฟฟ้าเข้าหมู่บ้าน การบูรณะซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างต่างๆ เช่น ถนน แหล่งน้ำ แปลงเกษตรกรรม พัฒนาแปลงเกษตรกรรม จัดตั้งและปรับปรุงชุมชน มีการอนุรักษ์ดินและน้ำ เป็นต้น

การดำเนินงานต่างๆ เหล่านี้ ส.ป.ก. จะดำเนินการเองเป็นส่วนใหญ่ โดยอาศัยงบประมาณแผ่นดิน ซึ่ง ส.ป.ก. จะของบประมาณเป็นปีๆ ไป งานบางอย่าง เช่น การก่อสร้างแหล่งน้ำประเภทอ่างเก็บน้ำ ส.ป.ก. อาจประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในกรณีนี้เป็นกรมชลประทาน ให้กรมชลประทานพิจารณาบรรจุงานก่อสร้างดังกล่าวไว้ในแผนงานของกรมชลประทาน แนวความคิดเกี่ยวกับงานที่ต้องดำเนินการขึ้นอยู่กับสถานะการเป็นผู้นำของปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นสำคัญ ซึ่งต้องพยายามสำรวจและให้ความสนใจในการพัฒนาพื้นที่

#### 2) การพัฒนาอาชีพและรายได้

เป็นการดำเนินงานสนับสนุนในการพัฒนาการเกษตรและอาชีพนอกการเกษตรเพื่อเพิ่มรายได้ ให้การส่งเสริมพัฒนาสถาบันเกษตรกร มีการจัดตั้งรวมตัวเกษตรกรในด้านต่างๆ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพต่างๆ ให้การสนับสนุนการจัดการตลาด

และการหาสินเชื่อให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินอย่างต่อเนื่อง ในโครงการปฏิรูปที่ดินทุกโครงการ วัตถุประสงค์หลักที่กำหนดไว้เสมอคือการพัฒนาอาชีพและรายได้ให้กับครัวเรือนเกษตรกร ซึ่งวัตถุประสงค์นี้จะบรรลุได้ก็แต่โดยการกระจายสิทธิในที่ดินทำกิน และการพัฒนาอาชีพ เพื่อให้มีการใช้ที่ดินได้มีประสิทธิภาพและมีการใช้ปัจจัยการผลิตมากขึ้น มีการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานและปรับปรุงความเป็นอยู่ ปัจจัยเหล่านี้จะช่วยให้มีรายได้ดีขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับก่อนการปฏิรูปที่ดิน ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพการเกษตร จัดหาสินเชื่อและปัจจัยการผลิต การบริการสาธารณสุข สาธารณูปโภค การศึกษา

2.1) การพัฒนาเกษตรกรรายย่อย โดยการวิจัยและส่งเสริมอาชีพให้แก่เกษตรกรผู้มีรายได้น้อย อบรมเกษตรกรให้เพิ่มรายได้ โดยอบรมวิชาชีพ เช่น ดัดเย็บเสื้อผ้า อาชีพหัตถกรรมและอุตสาหกรรมในครัวเรือน เครื่องจักรกลการเกษตร อบรมเกษตรกรด้านวิชาการเกษตร

2.2) ส่งเสริมทางการเกษตร ดำเนินการวางแผนทางการใช้ที่ดินและผลผลิตทางการเกษตร ประสานงานส่งเสริมและฝึกอบรมเกษตรกรเกี่ยวกับการขยายพันธุ์ไม้ผล และการปลูกไม้ผล

2.3) ประสานงานการพัฒนาสถาบันเกษตรกร เช่น สหกรณ์การเกษตร

ส.ป.ก. ดำเนินงานโดยการประสานงานกับหน่วยงานอื่น กล่าวคือ ส.ป.ก. จะสำรวจความต้องการของเกษตรกร ตั้งงบประมาณแล้วเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานเกษตรจังหวัดส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการ โดย ส.ป.ก. จะทำหน้าที่จัดเตรียมเกษตรกร หรืออีกในลักษณะหนึ่ง ส.ป.ก. อาจขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบรรจุไว้ในแผนงานระดับจังหวัดของหน่วยงานนั้น

#### 4.4 ผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โดยเริ่มจากแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 5 เป็นต้นไป เนื่องจากการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพิ่งจะเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2518 และผลการดำเนินงานในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2518 – พ.ศ. 2521 จะเป็นผลงานด้านเตรียมการเป็นหลัก ได้แก่ การคัดเลือกพื้นที่ การประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน การรับแจ้งที่ดิน เป็นต้น<sup>28</sup> อีกทั้งในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 ก็ได้มีการระบุเรื่องการปฏิรูปที่ดินไว้อย่างชัดเจน

<sup>28</sup> 25 ปีปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, (2543), หน้า 77.

#### 4.4.1 การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – พ.ศ. 2529)

ตามแผนพัฒนาฉบับที่ 5 มีการกำหนดนโยบายการปฏิรูปที่ดินไว้ดังนี้

- 1) ให้เร่งรัดการจัดที่ดินที่ประกาศเขตไว้แล้วตั้งแต่ปี 2518
- 2) เน้นการปฏิรูปที่ดินเอกชน
- 3) เน้นการกระจายสิทธิการถือครองมากกว่าการพัฒนา
- 4) สนับสนุนอุตสาหกรรมการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน
- 5) จัดตั้งองค์การเกษตรกร พัฒนาอาชีพและเผยแพร่ความรู้ทางการเกษตรให้แก่เกษตรกร

ผลการดำเนินงานด้านการจัดที่ดินในที่ดินของรัฐได้ดำเนินงานไปตามแผนการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งลดลงจากช่วงปี พ.ศ. 2518 – พ.ศ. 2524 เป็นอย่างมาก เนื่องจากในช่วงนี้เป็นการเร่งการดำเนินการในพื้นที่ประกาศเขตไปแล้ว ผลการจัดที่ดินก้าวหน้าเมื่อเปรียบเทียบกับผลการดำเนินงานเมื่อสิ้นสุดปี 2524 กล่าวคือ มีการมอบเอกสารสิทธิทั้งหมดให้แก่เกษตรกร 53,396 ราย ครอบคลุมพื้นที่ 1,030,253 ไร่ ขณะที่การจัดที่ดินเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนที่กำหนดจะซื้อที่ดินทั้งหมดในช่วง 5 ปี จำนวน 385,000 ไร่ ซึ่งผลงานมีเพียง 124,198 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 32.26

โดยสรุปการจัดที่ดินเอกชนในชนในช่วงแผนชาติฉบับที่ 5 ไม่บรรลุเป้าหมายสาเหตุหลักมาจากกระบวนการซื้อที่ดินมีปัญหา ได้แก่ ราคาประเมินไม่เป็นที่พึงพอใจของเจ้าของที่ดิน และในข้อเท็จจริงราคาต่ำเกินไป รวมถึงขั้นตอนต่างๆล่าช้า ยิ่งทำให้ราคาประเมินต่ำกว่าความเป็นจริงมากขึ้น ในส่วนของงานพัฒนาที่มุ่งเน้นเรื่องอุตสาหกรรมการเกษตร องค์การเกษตรกรผลงานที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางอุตสาหกรรมไม่เกิดขึ้น การกระจายอุตสาหกรรมสู่ชนบทยังไม่เป็นจริงในด้านการจัดตั้งสหกรณ์พิจารณาเชิงปริมาณดำเนินการได้ตามแผน แต่ผลการดำเนินงานยังไม่สามารถเป็นองค์การที่ดำเนินธุรกิจให้เติบโตได้อย่างแท้จริงเพราะมีปัญหาด้านการบริหารการจัดการ

#### 4.4.2 การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – พ.ศ. 2534)

สาระสำคัญในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

- 1) เร่งรัดการกระจายสิทธิในส่วนที่เหลือจากการดำเนินงานในแผนพัฒนาฉบับที่ 5
- 2) เน้นการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชนโดยประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพิ่มเติม
- 3) ดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและสนับสนุนให้ออกกฎหมายที่เกื้อกูลงานปฏิรูปที่ดิน

4) ขยายความช่วยเหลือกับภาคเอกชนและเกษตรกรเพื่อพัฒนาการเกษตรให้กว้างขวางและเป็นประโยชน์แก่เกษตรกร

5) ดำเนินการขั้นพื้นฐานในพื้นที่ที่ยังไม่ได้มีการพัฒนาเท่าที่ควร และมีศักยภาพจะดำเนินการได้ สำหรับพื้นที่ที่ได้มีการพัฒนาขั้นพื้นฐานไปพอสมควรเน้นในด้านการพัฒนาการผลิตและการเพิ่มรายได้ ทั้งในและนอกการเกษตร

ผลการจัดที่ดินในช่วง พ.ศ. 2530 – พ.ศ. 2534 ในที่ดินของรัฐ มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินจำนวน 3,474,328 ไร่ โดยสามารถจัดที่ดินได้ 2,066,427 ไร่ ส่วนที่ดินเอกชนสามารถจัดซื้อได้ 61,495 ไร่ การจัดที่ดินเอกชนนี้ยังห่างจากเป้าหมายที่กำหนดคือ 300,000 ไร่ โดยเป็นผลมาจากการที่ ส.ป.ก. เร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้รวดเร็วขึ้น เพราะที่ผ่านมามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 – พ.ศ. 2529 ผลการจัดที่ดินของรัฐยังไม่ถึง 1 ล้านไร่ จึงได้มีการปรับกระบวนการดำเนินงานการจัดที่ดินของรัฐ ทำให้การทำงานมุ่งไปยังที่ดินของรัฐมากกว่าที่ดินเอกชน ส่วนการพัฒนา จากการเร่งระดมการจัดที่ดิน ทำให้งานก่อสร้างต่างๆ การสร้างถนน แหล่งน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนที่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐมีโครงการพิเศษหลายโครงการ ทำให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดำเนินไปอย่างรวดเร็ว เช่น โครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดิน

อาจกล่าวได้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2530 – พ.ศ. 2534 การจัดที่ดินของรัฐประสบความสำเร็จมากกว่าการจัดที่ดินเอกชน เนื่องจากการปรับกระบวนการทำงานและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสามารถดำเนินได้ตามแผน อีกทั้งโครงการพิเศษหลายโครงการที่เพิ่มเข้ามาทำให้การพัฒนาทางกายภาพดำเนินไปอย่างรวดเร็ว

4.4.3 การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – พ.ศ. 2539)

ในแผนพัฒนาฉบับที่ 7 มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับเหมาะสมต่อการกระจายรายได้ กระจายการถือครองสู่ชนบท เร่งรัดพัฒนาทรัพยากร คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยสรุปได้ดังนี้

1) นโยบายส่งเสริมการกระจายการถือครองที่ดิน โดยการเร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ดูแลการบังคับใช้กฎหมายการเช่าที่ดิน และพิจารณาการถือครองที่ดินแต่ละประเภทให้เหมาะสม

2) นโยบายแก้ปัญหาความยากจนในชนบท โดยการเสริมสร้างความกินดีอยู่ดีแก่คนยากจน ยกกระดับคุณภาพชีวิตเกษตรกร ส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนทุกหมู่บ้าน เสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรประชาชน แก้ปัญหาที่ดินโดยเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิทั่วประเทศ จำแนกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมเพื่อปฏิรูปที่ดิน

3) นโยบายการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ เร่งรัดปัญหาการใช้ที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมตามขบวนการปฏิรูปที่ดิน ลดความกดดันความต้องการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรด้วยการปรับโครงสร้างการผลิตทางการเกษตรให้สอดคล้องกับสมรรถนะที่ดิน และศักยภาพในการพัฒนาแหล่งน้ำ แก้ปัญหากรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินเน้นการกระจายสิทธิทั้งที่ดินรัฐและเอกชน

ผลการดำเนินงานในช่วงพ.ศ. 2535 – พ.ศ. 2539 มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินถึง 27 ล้านไร่ มากกว่าช่วงปีตามแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ถึง 9 เท่า มีการมอบเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ 20 ล้านไร่ แต่ผลการจัดซื้อที่ดินเอกชนมีเพียง 5 หมื่นไร่เศษ การจัดที่ดินที่สูงขึ้นอย่างมากนี้เป็นผลมาจากนโยบายทางการเมืองที่เร่งรีบให้ดำเนินการ ทำให้เกิดปัญหาที่เป็นประเด็นทางการเมือง กรณีการออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่นายทุนในจังหวัดภูเก็ต ในส่วนของการพัฒนา ส.ป.ก. เริ่มให้ความสำคัญในการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตเพิ่มขึ้น มีการพัฒนาเน้นให้ชุมชนเข้มแข็งและพึ่งตนเองมากขึ้น เช่น กองทุนงานพัฒนาหมู่บ้าน การสร้างโอกาสให้แก่เกษตรกร เสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ เพื่อการพัฒนาตนเอง

4.4.4 การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2544)

แผนพัฒนาฉบับที่ 8 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพัฒนา มีความสมดุลทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคนเป็นสำคัญ เสริมสร้างศักยภาพของทุกคนในด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ให้มีสุขภาพพลานามัยที่แข็งแรง มีความรู้ความสามารถและทักษะในการประกอบอาชีพตลอดจนการใช้ประโยชน์ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความสมบูรณ์ เพื่อให้คุณภาพชีวิตมีความยั่งยืน การปฏิรูปที่ดินตามแผนพัฒนาฉบับที่ 8 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) ด้านการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดให้ส่งเสริมการนำระบบเกษตรทางเลือกรูปแบบต่างๆ มาใช้ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยการให้ความรู้ ฝึกอบรมและสนับสนุนด้านเงินทุนตลอดจนเทคโนโลยีที่เหมาะสม เพื่อให้ราษฎรมีรายได้เพียงพอต่อการครองชีพ ลดปัญหาการละทิ้งที่ดิน การใช้ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์นอกภาคเกษตรกรรม ตลอดจนฟื้นฟูสภาพพื้นที่ดินที่เสื่อมโทรมให้กลับสมบูรณ์

2) ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดให้มีการแก้ปัญหาเรื่องการออกเอกสารสิทธิ จัดระบบการติดตามตรวจสอบ เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปอย่างจริงจัง

ผลการดำเนินงานในช่วงปีตามแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดที่ดินของรัฐประมาณ 9.1 ล้านไร่ เหตุที่การจัดที่ดินที่ลดลงจากแผนพัฒนาฉบับที่แล้วเป็นผล

เนื่องมาจากความไม่เหมาะสมของพื้นที่และปัญหาเรื่องคุณสมบัติเกษตรกร กอปรกับระยะแรกของการดำเนินงาน ส.ป.ก. ต้องตรวจสอบผลงานเดิมให้มีความถูกต้อง ทำให้จำนวนพื้นที่ในการจัดที่ดินมีปริมาณลดลง ส่วนการพัฒนาพื้นที่ ส.ป.ก. นอกจากการพัฒนาโครงสร้างทางกายภาพ เช่น การก่อสร้างถนน ปรับปรุงและซ่อมแซมเส้นทางคมนาคมแล้ว ส.ป.ก. มีโครงการค้นหาภูมิปัญญาชาวบ้าน ผู้นำศักยภาพเพื่อเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้แก่ชุมชน ในเรื่องของการใช้ที่ดิน มีการเน้นการใช้ประโยชน์ในที่ดินมากขึ้นด้วยการสนับสนุนจัดหาแหล่งน้ำประจำไร่นาเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน

#### 4.4.5 การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – พ.ศ. 2549)

บทบาทของ ส.ป.ก. ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 9 คือ เร่งรัดการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ได้รับมาดำเนินการ การจัดทำเขตพื้นที่ที่ดำเนินการปฏิรูปให้ชัดเจน การสนับสนุนการเพิ่มผลผลิตของประเทศเพื่อการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเสริมสร้างความมั่นคงในการประกอบอาชีพเกษตรกรรวมด้วยการให้สิทธิในที่ดินแก่เกษตรกร การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการสนับสนุนให้มีการลงทุนการเกษตรเพื่อเพิ่มมูลค่าในที่ดิน รวมถึงการสนับสนุนให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนเหมาะสมกับศักยภาพ เกิดความเป็นธรรมไม่กระทบต่อสภาพแวดล้อม โดยการกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน กระจายสิทธิการถือครองที่ดิน และรักษาที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้เป็นพื้นที่เพื่อการเกษตรอย่างถาวร ตลอดจนบริหารจัดการแหล่งน้ำที่มีอยู่ให้นำมาใช้ประโยชน์ต่อภาคเกษตรกรรม การผลิตและการบริโภค

จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาอาจกล่าวได้ว่ายังไม่สามารถบรรลุผลในเจตนารมณ์ของกฎหมายได้นัก เนื่องจากยังไม่สามารถทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองได้ โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 จนถึง พ.ศ. 2548 ส.ป.ก. ได้มีพื้นที่ที่ได้รับมอบจำนวน 58,934,994 ไร่ มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้ว 51,316,399 ไร่ โดยพื้นที่ที่ได้รับการ 46,752,341 ไร่ ได้จัดให้แก่เกษตรกร 1,731,782 ราย คิดเป็น 2,174,981 แปลง เท่ากับจำนวน 29,290,180.16 ไร่ มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4 – 01) ให้แก่เกษตรกรทั้งสิ้น 1,486,153 ราย คิดเป็นพื้นที่ 24,091,318.03 ไร่ จากผลการดำเนินงานดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ายังมีที่ดินที่ยังไม่ได้ดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรอีกเป็นจำนวนมากและยังมีเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินอีกเป็นจำนวนมากที่ยังมิได้รับการจัดสรรที่ดิน จึงต้องทำการศึกษาเพื่อหาหนทางแก้ไขการปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรต่อไป

#### 4.5 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากการศึกษาการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. สามารถแยกปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในกระบวนการปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

##### 4.5.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน พิจารณาแยกตามขั้นตอนต่างๆ ได้ดังนี้

##### 4.5.1.1 ปัญหาในขั้นตอนการจัดหาที่ดิน

1) การจัดหาที่ดินของรัฐ ประสบปัญหาเรื่องผู้บุกรุกถือครองที่ดิน เช่น ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่างๆ ที่ดินที่จำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวร ที่ดินที่รกร้างว่างเปล่า

##### 2) การจัดหาที่ดินเอกชน

2.1) การจัดหาและจัดซื้อที่ดินเอกชนที่เหมาะสมต่อการเกษตร กระทำไม่ได้อย่างกว้างขวางและรวดเร็ว ตั้งแต่กระบวนการจัดซื้อ การประเมินราคา การต่อรองราคาเพื่อความเหมาะสม ทำให้ไม่อาจช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกินได้อย่างทั่วถึง รวมถึงการที่ราคาที่ดินเอกชนมีราคาสูง การจัดซื้อมาให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้ออาจเป็นภาระแก่เกษตรกรมากเกินไป ทำให้ไม่อาจแก้ไขปัญหาค่าเช่าหรือดอกเบี้ยของเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน ได้ทัน

2.2) ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินเอกชนได้น้อยไม่เพียงพอต่อการนำมาปฏิรูปให้กับเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน กรณีที่เจ้าของที่ดินแปลงใหญ่เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่มิได้ทำการเกษตร มีการปล่อยให้ที่ดินร้างหรือเป็นผู้ให้เช่าที่ดิน แม้จะมีบทบัญญัติให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการเวนคืนที่ดิน แต่ก็มีข้อจำกัดหลายประการ กล่าวคือ การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินต้องทำในพื้นที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ซึ่งการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้ระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 1 ปี อีกทั้งภายหลังจากมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ส.ป.ก. ต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินภายในระยะเวลา 3 ปี นับแต่วันที่มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน หาก ส.ป.ก. ไม่สามารถดำเนินงานได้ตามระยะเวลาที่กำหนด เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าว เจ้าของที่ดินสามารถจำหน่ายโอนที่ดินตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวได้ อีกประการหนึ่งคือ การเวนคืนต้องตราเป็นพระราชบัญญัติและจะต้องกำหนดแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนเฉพาะส่วนที่ถือครองเกินสิทธิที่ มาตรา 29 กำหนด ซึ่งหากเจ้าของที่ดินไม่นำชีส่วนที่เกินสิทธิ ก็ไม่สามารถตรา พ.ร.บ. เวนคืนได้ ทำให้กระบวนการจัดที่ดินมีความล่าช้ายิ่งขึ้นอีก

3) ปัญหาผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ไม่ยอมรับค่าชดเชย เนื่องจากมีการลงทุนไว้มากและรัฐเองจะต้องเตรียมหาเงินเพื่อเป็นค่าชดเชยจำนวนมาก ประกอบกับค่าที่ดินเป็นต้นทุนคงที่ เมื่อที่ดินมีราคาสูง การผลิตต่อหน่วยจะสูงขึ้นตามไปด้วย

#### 4.5.1.2 ปัญหาในขั้นตอนการจัดที่ดิน

1) การจัดที่ดินในที่ดินของรัฐ เนื่องจากผู้ถือครองที่ดินเดิมมีทั้งผู้ที่เป็นเกษตรกรและไม่เป็นเกษตรกร ดังนั้นผู้ที่ไม่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินจึงไม่มีสิทธิได้รับที่ดินในการปฏิรูป ทำให้เกิดปัญหากรณีการที่ผู้ถือครองเดิมไม่ยอมสละที่ดินที่ตนถือครองจนนำไปสู่ข้อพิพาท รวมถึงการตรวจสอบคุณสมบัติเกษตรกรเป็นไปอย่างล่าช้า ทำให้การดำเนินการจัดที่ดินไม่อาจทำได้อย่างรวดเร็ว

2) สืบเนื่องมาจากการที่รัฐจัดซื้อที่ดินเอกชนซึ่งมีราคาสูง ดังนั้นเมื่อนำมาจัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อจึงมีราคาสูงตามไปด้วย ทำให้เกษตรกรไม่สามารถเช่าหรือเช่าซื้อได้ เพราะเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับรายได้ที่เกษตรกรได้รับ กับรายจ่ายที่ต้องเสียไปกับค่าเช่าหรือเช่าซื้อนั้นไม่คุ้มกัน ทำให้เกษตรกรไม่อาจเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินดังกล่าวได้

#### 4.5.1.3 ปัญหาในการควบคุมสิทธิในที่ดิน

1) ปัจจุบันรัฐยังไม่มียกเว้นข้อยกเว้นควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

2) ปัญหาการควบคุมสิทธิตาม ม. 39 ซึ่งห้ามแบ่งแยกและโอนตลอดไป เว้นแต่การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่เข้มงวดและไม่จูงใจเกษตรกรหรือผู้ที่ประกอบกิจการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินในการให้เช่าซื้อที่ดิน อีกทั้งยังขัดต่อการเคลื่อนไหวสิทธิในที่ดินตามความเป็นจริงของสังคม

3) ไม่มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้กรรมสิทธิ์ไปแล้ว ทำให้อาจเกิดการเปลี่ยนแปลงที่กระทบต่อพื้นที่เกษตรกรรมได้ ส.ป.ก. ไม่สามารถคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมได้ ทำให้ส่งผลกระทบต่อแหล่งผลผลิตทางการเกษตรและการพัฒนาที่รัฐได้ลงทุนไปแล้วเป็นจำนวนมาก

#### 4.5.1.4 ปัญหาในการพัฒนา

1) พื้นที่ส่วนใหญ่ในเขตปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในเขตที่ห่างไกลคุณภาพของดินอยู่ในเกณฑ์ต่ำ การจัดหาปุ๋ยเพื่อใช้ในการเกษตรเป็นไปอย่างลำบาก ทำให้การพัฒนาผลผลิตหรือรายได้อยู่ในเกณฑ์ต่ำ ทำให้เกษตรกรไม่สามารถขยายผลผลิตได้เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ

2) สภาวะราคาผลผลิตการเกษตรขายไม่ได้ราคา จำเป็นต้องให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมรับผิดชอบราคาผลผลิตการเกษตรและผู้ประกอบการที่ทำกิจการที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการเกษตรต่อไป

3) กรณีที่เมื่อมีการพัฒนาแหล่งน้ำแล้วมีการชำรุดเสียหาย ไม่มีการซ่อมแซม เช่น บ่อบาดาล บ่อน้ำตื้น เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ไม่ทราบถึงความชำรุดเสียหาย ไม่อาจแก้ไขได้ตามความต้องการของเกษตรกร



4) การพัฒนาบริการพื้นฐานทั้งเส้นทางคมนาคมและแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ได้ประโยชน์ได้รับความสะดวกสบายขึ้น แต่ในบางพื้นที่อาจได้รับประโยชน์จากบริการพื้นฐานนี้น้อยกว่าที่ควร เนื่องจากสภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัยของเกษตรกร นั่นคือ เกษตรกรบางส่วนอาศัยอยู่นอกพื้นที่หรือไม่โยกย้ายเข้าไปอยู่ในพื้นที่ที่จัดไว้ให้ ทำให้มีการใช้ประโยชน์ได้อย่างไม่เต็มที่ มีปัญหาเพื่อการใช้แหล่งน้ำเพื่อการเพาะปลูกบ้างเนื่องจากข้อจำกัดของสภาพพื้นที่

5) การพัฒนาสถาบันเกษตรกรยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก เหตุผลสำคัญเพราะเป็นเรื่องยากและต้องใช้เวลาเช่นเดียวกับการพัฒนากลุ่มเกษตรกรในพื้นที่อื่นและโดยหน่วยงานอื่น

#### 4.5.2 ปัญหาในด้านอื่นๆ

1) มีการเข้าไปซื้อที่ดินหรือรับช่วงต่อที่ดินอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบหลักเกณฑ์ของการปฏิรูปที่ดิน ทำให้ไม่อาจมีสิทธิที่ยั่งยืนได้ ปัญหาการแสวงหาพื้นที่เพื่อการเกษตรจึงยังคงมีอยู่และก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา ได้แก่ ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ การบุกรุกพื้นที่ป่าสงวน เป็นต้น

2) ที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์เป็นพื้นที่ห่างไกลและเป็นพื้นที่ที่มีวัตถุประสงค์การเกษตร ทำให้ไม่มีราคาประเมินของกรมที่ดิน

3) เป้าหมายของการปฏิรูปที่ดินที่เปลี่ยนไป อันเนื่องมาจากปัญหาการ บุกรุกที่ดินของรัฐไม่ว่าจะเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า รวมถึงตลอดถึงที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งรัฐพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยอาศัยวิธีการนำกฎหมายปฏิรูปที่ดินไปรองรับ ทำให้เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เปลี่ยนไปจากเดิม คือการกระจายที่ดินจากผู้มีที่ดินมากไปสู่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินไปเป็นการจัดที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐเป็นลำดับแรก ทำให้การจัดที่ดินของรัฐเป็นแค่การรับรองสิทธิในที่ดินนั้น ส่วนผู้บุกรุกที่มีได้ประกอบอาชีพเกษตรกร ไม่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินนั้น

4) การขาดการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองหรือหน้าที่บางอย่างในองค์กรของรัฐซ้อนทับกันเอง

#### 4.5.3 ปัญหาในข้อกฎหมาย

1) กฎหมายมิได้แยกหลักเกณฑ์หรือมาตรการเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้จากการปฏิรูปที่ดินประเภทต่างๆ ไว้ เช่น สิทธิในที่ดินเกษตรกรรมเป็นอย่างไร สิทธิในที่อยู่อาศัยเป็นอย่างไร สิทธิในกิจการเกี่ยวเนื่องหรือสนับสนุนงานปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างไร เป็นต้น ทั้งที่สิทธิเหล่านี้มิได้อยู่ในสภาพหรือสถานะเดียวกัน เมื่อกฎหมายมีข้อจำกัดเช่นเดียวกับสิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน จึงตกอยู่ในเงื่อนไขเช่นเดียวกัน ซึ่งไม่ยุติธรรมกับอาชีพอีกสถานะหนึ่ง

2) ในเรื่องการดกทอดทางมรดกของสิทธิในที่ดิน กฎหมายปฏิรูปที่ดินมิได้มีการกำหนดเรื่องการดกทอดทางมรดกของสิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน ทำให้ต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยมรดกมาบังคับใช้ อันเป็นการขัดกับหลักของการปฏิรูปที่ดินที่ไม่ต้องการให้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถูกแบ่งออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย

3) การดกทอดทางมรดกวิธีเดียวอาจไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมไทยในปัจจุบัน เนื่องจากมีเกษตรกรหลายรายที่ต้องการเปลี่ยนอาชีพ มีการยินยอมให้ผู้อื่นเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของตนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

4) กฎหมายฉบับปัจจุบันมิได้กล่าวถึงการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมภายหลังการได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน จึงอาจทำให้ผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน นำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งหากไม่มีมาตรการควบคุมที่ดีอาจทำให้เกษตรกรตกเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินอีกครั้งหนึ่ง

5) ยังมีกฎหมายอื่นที่อาจจัดที่ดินให้เกษตรกรทำกินได้ เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หรือพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 แต่ก็มีใช้วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายนั้น

#### 4.6 ข้อเสนอการแก้ไขปัญหาในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วม

จากปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น มีทั้งปัญหาในเรื่องของขั้นตอนการปฏิรูปที่ดินและปัญหาทางข้อกฎหมายต่างๆ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นอีกหนทางหนึ่งที่จะช่วยให้การดำเนินงานในการปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่างรวดเร็วและสามารถเข้าถึงปัญหาได้อย่างใกล้ชิดเพื่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินสมดังเจตนารมณ์ที่กฎหมายว่าไว้

##### 4.6.1 รูปแบบและระดับของการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากการศึกษาพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รูปแบบและระดับของการมีส่วนร่วมอาจแตกต่างกันไปตามขั้นตอนการดำเนินงาน โดยสามารถแบ่งได้ดังนี้

###### 4.6.1.1 การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการการจัดหาที่ดิน

โดยกำหนดให้องค์กรชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการสำรวจจำนวนผู้ครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

จำนวนผู้เช่าที่ดิน จำนวนแรงงานรับจ้างภาคการเกษตรและผู้ไร่ที่ทำกินในท้องถิ่นนั้น เพื่อประโยชน์ดังต่อไปนี้

1) กรณีพบเห็นการบุกรุกในที่ดินของรัฐ สามารถเสนอให้คณะกรรมการเพิกถอนสิทธิการถือครองที่ดินโดยมิชอบได้

2) เพื่อร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการวางแผนการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินที่มีความเหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรมที่เจ้าของที่ดินมีที่ดินเกินสิทธิ เพื่อนำมาปฏิรูปให้แก่เกษตรกรทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน โดยเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อกำหนดแผนการดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินต่อไป

#### 4.6.1.2 การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดที่ดิน

1) ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดร่วมกับองค์กรชุมชนในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดที่ดินให้เกษตรกรเพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบ

2) การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรมีการกำหนดให้เกษตรกรหรือชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่คัดเลือกเกษตรกรโดยอาจเป็นหนึ่งในคณะทำงาน

#### 4.6.1.3 การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการควบคุมสิทธิ

ภายหลังจากมีการจัดที่ดินให้เกษตรกรแล้ว เกษตรกรมีหน้าที่ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 โดยมีหน้าที่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามที่ระเบียบกำหนด

การมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนี้สามารถทำได้โดยให้ชุมชนในท้องถิ่นร่วมกันสอดส่องคอยดูแลการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดิน กรณีหากมีการพบเห็นเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรรายใดไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนด สามารถแจ้งไปยังปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการตามระเบียบต่อไป เช่น การขายที่ดินให้นายทุนหรือการให้ผู้อื่นเช่าต่อ เพื่อเป็นการป้องกันการเปลี่ยนแปลงสิทธิที่ได้รับจาก ส.ป.ก. อีกทั้งยังเป็นการลดจำนวนเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงาน

#### 4.6.1.4 การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการพัฒนา

1) กำหนดให้ ส.ป.ก. ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการวางแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน ติดตั้งระบบไฟฟ้า จัดหาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน อันส่งผลให้การดำเนินงานพัฒนาเป็นไปอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

2) กำหนดให้ ส.ป.ก. ร่วมกับองค์กรชุมชนในการวางแผนการพัฒนาอาชีพและรายได้ องค์กรชุมชนมีส่วนร่วม ตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การดำเนินการและร่วมรับผลของโครงการในการดำเนินการพัฒนา ทั้งนี้ ส.ป.ก. ควรมีการ

2.1) ส่งเสริมและสนับสนุนการทำการเกษตรและการวางแผนการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพภูมิศาสตร์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.2) ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มเกษตรกร การสหกรณ์ ธุรกิจชุมชน

2.3) ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ภูมิปัญญาไทยและวิทยาการสมัยใหม่แก่องค์กรเกษตรกร องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนให้สามารถพัฒนาบริหารจัดการในด้านต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.4) ส่งเสริมระบบสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศทางการเกษตรและความสามารถในการเข้าถึงสารสนเทศด้านการตลาดสินค้าเกษตร เพื่อให้สามารถวางแผนการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้การส่งเสริมสนับสนุนในเรื่องของการให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นองค์กรชุมชนควรดำเนินไปด้วยความสมัครใจ เพื่อถ่ายทอดความรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ร่วมและเป็นร่วมกับ ส.ป.ก. ในการขยายผลการพัฒนาให้กับชุมชนอื่นๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินต่อไป

#### 4.6.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านอื่น ๆ

1) การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะประชาคมหรือเวทีชุมชน กรณีเกิดการพิพาทในเรื่องของการจัดที่ดิน

2) การเสนอรับฟังความคิดเห็นในด้านอื่นๆ โดยการเปิดศูนย์ข้อมูลการรับแจ้งข่าวสาร การเสนอแนะความต้องการเพื่อให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบ รวมถึงการให้ประชาชนสามารถแจ้งปัญหาและร่วมเสนอแนวทางในการแก้ปัญหา นั้น เช่น กรณีที่การพัฒนาไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากพื้นที่พัฒนาอยู่ห่างไกล ส.ป.ก. เข้าไปไม่ถึง กรณีการพัฒนาที่มีการพัฒนาไปแล้วแต่เกิดการชำรุดเสียหาย หรือแม้กระทั่งการถูกบุกรุกหรือคุกคามโดยผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นนั้น เป็นการให้หน่วยงานของรัฐสามารถเข้าถึงข้อมูลของประชาชนได้อย่างแท้จริง

#### 4.6.3 การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

การแก้ปัญหาของการปฏิรูปที่ดินโดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น ไม่อาจทำได้เลย หากขาดการสนับสนุนและส่งเสริมจากภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็น งบประมาณ บุคลากร ที่พร้อมร่วมดำเนินงาน การให้ข้อมูลที่ตรงและชัดเจน รวมถึงนโยบายและทางปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับอันสอดคล้องกับสภาพสังคมและวิถีชีวิตการให้ความรู้ในการมีส่วนร่วมของประชาชน

การกระตุ้นการมีส่วนร่วมโดยให้ประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม โดยการส่งเสริมอาจทำได้ดังนี้

- 1) การให้ความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชนเพื่อการเข้ามีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการให้ทราบถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมนี้
- 2) การเผยแพร่ข้อมูล การประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในพื้นที่ อาจผ่านเสียงตามสาย วิทยุชุมชน ศาลา
- 3) พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เพื่อให้สามารถเข้าร่วมในการดำเนินงานได้โดยไม่ต้องกังวลต่อความเป็นอยู่
- 4) การสนับสนุนงบประมาณและบุคลากรที่เหมาะสมเพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง
- 5) การสร้างความเข้มแข็งแก่กลุ่ม ชุมชน หรือองค์กรในการมีส่วนร่วม