

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองที่ดินที่เกษตรกรไ้รับมา  
จากการเช่าซื้อในเขตปฏิรูปที่ดิน

นายปิยะรัตน์ คัมพศรี

สถาบันวิจัยประชากร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2530

ISBN 974-567-743-4

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE LEGAL MEASURE TO PROTECT FARMERS' LAND OBTAINED  
FORM HIRE-PURCHASING IN LAND REFORM AREA

Mr. Piyarat Tandhasri

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1987

หัวข้อวิทยานิพนธ์

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองที่ดินที่เกษตรกรได้รับมาจากการเช่าซื้อในเขตปฏิรูปที่ดิน

โดย

นายวิษรรัตน์ ศันท์ศรี


ภาควิชา

นิติศาสตร์


อาจารย์ที่ปรึกษา


ผู้ช่วยศาสตราจารย์วานิช จุฬิวงค์

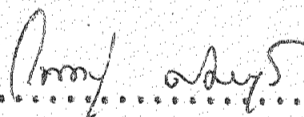
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท


  
..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรากัญ)

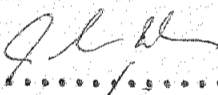
คณะกรรมการ สอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์วิมลศิริ ชำนาญเวช)

  
..... กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์)

  
..... กรรมการ  
(ดร. สุทธิพร จีระกันต์)

  
..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์วานิช จุฬิวงค์)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองที่ดินที่เกษตรกร ได้รับ มาจากการเช่าโฉนดในเขตปฏิรูปที่ดิน
ชื่อ	นายปิยะรัตน์ กัญหศรี
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วาณิช ชูติวงศ์
ภาควิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	252๑

บทคัดย่อ

ความพยายามของรัฐที่จะกระจายสิทธิในที่ดินให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือ  
เกษตรกรผู้มีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ เท่าที่ผ่านมากการดำเนินงานนี้ไม่  
ประสบความสำเร็จนัก เพราะเมื่อรัฐได้กระจายที่ดินไปแล้วปรากฏว่า เกษตรกรที่ได้รับ  
ที่ดินไม่ไม่สามารถรักษาที่ดินเอาไว้ได้ บางรายขายที่ดินไปประกอบอาชีพอื่น บางรายก็ขาย  
ที่ดินแล้วอพยพครอบครัวไปบุกรุกป่าสงวน ที่สามารถขมขมิยของแผ่นดินทำกิน หรือบางรายก็  
ขายที่ดินแล้วไปเช่าที่ดินประกอบเกษตรกรรม ที่ดินที่ขายไม่ก็ตกอยู่ในมือของผู้ที่มีได้ประกอบ  
อาชีพเกษตรกรรม ส่วนเกษตรกรผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมก็ต้องตกเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินอีก  
เหมือนเดิม ปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องมาของรัฐบาล ความมั่นคงของ  
ประเทศทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างยิ่ง

เมื่อรัฐบาลได้ทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ในปี พ.ศ. 2516 เพื่อ  
ปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกร โดยรัฐได้นำที่ดินของรัฐและที่ดินของ  
เอกชนที่รัฐได้จัดซื้อมาทำการปฏิรูปที่ดิน และกระจายสิทธิในที่ดินโดยให้เกษตรกรเช่า  
หรือเช่าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ให้เช่าหรือเช่าซื้อในที่ดินของเอกชน เพื่อให้ที่ดิน  
เกษตรกรกระจายไม่อยู่ในมือของเกษตรกรผู้ประกอบเกษตรกรรมอย่างแท้จริง ดังนั้นใน  
พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 จึงได้วางมาตรการเพื่อคุ้มครองให้ที่ดินที่ได้  
ทำการปฏิรูปแล้วกระจายอยู่ในมือของเกษตรกรผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและให้เกษตรกร

ที่ได้รับที่ดินไปสามารถรักษาที่ดินไว้ให้นานที่สุด หากจะมีการเปลี่ยนมือก็ให้มีการโอน  
หมุนเวียนกันเฉพาะในหมู่ของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกัน  
มิให้ที่ดินเกษตรกรรวมเข้านี้ของตกไปอยู่ในการถือครองของผู้ที่มีใจเกษตรกรอีก นอกจากนี้  
นี้ยังได้มีหลักการ ในการป้องกันมิให้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมต้องถูกแบ่งแยกออกเป็นแปลงเล็ก  
แปลงน้อย อันจะทำให้เกษตรกร ไม่สามารถทำกินได้เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ

หลักการข้างต้นได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม  
พ.ศ. 2516 มาตรา 39 ว่า

"ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมจะทำการแบ่งแยก  
หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไม่ยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการยกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม  
หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.บ.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม  
ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง"

ด้วยสิทธิในที่ดินที่เกษตรกร ได้รับไป โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม รัฐได้  
วางแนวทางไว้ให้แตกต่างไปจากสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงได้  
เกิดปัญหาในการคว่ำเงินการ เชื้อค้ำคร องที่ดินตามวัตถุประสงค์ข้างต้นเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะ  
ที่ดินที่เกษตรกร เข้าซื้อไป เนื่องจากที่ดินประเภทนี้แตกต่างจากที่ดินประเภทอื่น ๆ ที่เกษตรกร  
ได้รับสิทธิ คือ ที่ดินที่เกษตรกร เข้าหรือได้รับสิทธิให้เช่าทำประโยชน์ รัฐให้เพียงสิทธิ  
ครอบครองโดยที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังคงเป็นของรัฐอยู่ รัฐสามารถควบคุมการ โอนสิทธิ  
ในที่ดินได้ง่าย แต่ที่ดินที่เกษตรกร เข้าซื้อ เมื่อเกษตรกร ได้ชำระราคาที่ดินให้รัฐครบถ้วนแล้ว  
รัฐก็จะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้เกษตรกร จึงทำให้เกิดปัญหาการ ใช้สิทธิในฐานะของเจ้าของ  
ที่ดินของเกษตรกรขึ้น เนื่องจาก หลักการของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมเป็นหลักการ  
ใหม่ เกษตรกรแต่ละบุคคลทั่วไป คงจะสนใจกฎหมายส่วนใหญ่มักมีความคุ้นเคยอยู่กับสิทธิในที่ดิน  
ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และนอกจากนั้นกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมยังไม่  
สมบูรณ์นัก ก่อให้เกิดปัญหาในการใช้กฎหมายและอำนาจในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ  
และแนวทางในการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึง ใ้มุ่งที่จะศึกษาหาหลักการ ที่เหมาะสมในการคุ้มครองที่ดิน  
ที่เกษตรกร ได้รับจากการ เข้าซื้อในเขตปฏิรูปที่ดิน มาตราการที่สำคัญก็คือมาตราการทางกฎหมาย

นี่จะเป็นมาตรการแรกที่จะช่วยให้ที่ดินที่เกษตรกร ครอบครองไว้ไม่ต้องตกไปอยู่ การถือครองของผู้อื่นใช้ เกษตรกรอีกต่อไป อีกทั้งจะช่วยให้ เกษตรกรสามารถทำกินในที่ดินที่มีขนาดพอเหมาะเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ แต่จากการศึกษาพบว่า กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมที่มีอยู่ยังไม่สามารถที่จะคุ้มครองที่ดินที่เกษตรกร เข้าซื้อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ เพราะกฎหมายที่มีอยู่มีเพียงมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 มาตราเดียวที่วางหลักการคุ้มครองไว้กว้าง ๆ โดยให้อำนาจ ส.ป.ก. ออกกฎกระทรวงและระเบียบอันเป็นรายละเอียดในการดำเนินงานภายใต้สภาพที่ปรากฏว่ากฎกระทรวงและระเบียบในการดำเนินงานต่าง ๆ หากออกให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินแล้ว ไม่สามารถใช้อย่างบังคับได้ เนื่องจากกฎกระทรวงและระเบียบต่าง ๆ เหล่านี้ซึ่งถือว่ามีศักดิ์เป็นกฎหมายลำดับรองไปขัดกับหลักการเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันถือว่าเป็นกฎหมายหลัก นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่งคือ บทบัญญัติตามมาตรา 39 มีถ้อยคำที่ทำให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งและปัญหาในการตีความ และในบางครั้งก็เป็นช่องว่างอันทำให้ ส.ป.ก. ไม่สามารถคุ้มครองที่ดินที่เกษตรกร เข้าซื้อไปให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้

ดังนั้นเพื่อให้มาตรการทางกฎหมายสามารถคุ้มครองที่ดินที่เกษตรกร เข้าซื้อจาก ส.ป.ก. เป็นไปได้อย่างแท้จริง การแก้ไขที่เป็นหลักใหญ่ก็คือ

1. จะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม พ.ศ. 2518 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 39 ซึ่งจะต้องกำหนดรายละเอียดให้รัดกุมขึ้นกว่าเดิม เพื่อเป็นการอุดช่องว่างที่อาจเกิดขึ้นจากการตีความกฎหมาย
2. บัญญัติกฎหมายในส่วนที่ของการแยกออกจากหลักทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
3. ประชาสัมพันธ์ให้บุคคลต่าง ๆ เข้าใจถึงหลักการในการปฏิรูปที่ดิน และกฎหมายปฏิรูปที่ดิน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดินที่แตกต่างจากสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และชี้แจงให้เกษตรกร ในพื้นที่ทราบถึงหลักการ ในการดำเนินงานเข้าซื้อ เพื่อที่เกษตรกรจะได้เข้าใจถึงสิทธิในที่ดินที่ครอบครองไว้

การแก้ไขกฎหมายนี้จะทำให้ ส.ป.ก.มีกฎหมายที่สมบูรณ์สามารถใช้เป็นหลักและเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัวไม่ติดขัดและสอดคล้องกับหลักการที่วางไว้

นอกจากมาตรการทางกฎหมายแล้วรัฐจะต้องมีมาตรการอื่นที่จะช่วยให้เกษตรกรสามารถรักษาที่ดินเอาไว้ได้ การที่เกษตรกรจะสามารถรักษาที่ดินเอาไว้ได้นั้น เกษตรกรจะต้องสามารถทำกินบนที่ดินนี้ได้ สามารถเลี้ยงครอบครัวได้ มาตรการที่จะช่วยให้เกษตรกรสามารถทำกินบนที่ดินได้ก็คือ การให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาระบบแปลงเกษตรกรรม การปรับปรุงดิน การส่งเสริมการผลิต การให้สินเชื่อ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือในด้านการตลาด วิธีการเหล่านี้จะทำให้เกษตรกรมีรายได้เพียงพอจากการผลิตสามารถเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ และจะส่งผลให้เกษตรกร เกิดความรักและหวงแหนในที่ดิน ค้องการที่จะรักษาที่ดินเอาไว้ให้นานที่สุด

Thesis Title       The Legal measures to protect farmers' land  
                            obtained from hire-purchasing in land reform  
                            area

Name                Mr. Piyarat Pandhasri

Thesis Advisor      Assistant Professor Vanich Chutiwong

Department         Law

Academic Year      1986

#### ABSTRACT

Government efforts in land distribution to landless farmers or those with inadequate land holdings have not been successful. After distribution the farmers could not keep their distributed land long; some sell them and find other jobs; some trespass and farm in the preserved or public land; and, some rent from others. The farmers then have no land of their own to make their living once again. This affects the country's stability and security politically, economically and socially.

By the Agricultural Land Reform Act B.E. 2518, the system of the land holding is rearranged. The government distributes the state land for the farmers to rent or to utilize and the private land to rent or to purchase. To make sure that distributed land would remain with the farmers, this Act constitutes a regulation to prevent them from selling their land to outsiders. They could only sell them to other



farmers or to agricultural institutions. Besides, it has a regulation to prevent dividing the land into smaller plots which may be inadequate among individual farmers.

This principle is under section 39 of the Act, stating as follows:

"The land whereof the rights are given to a person under the agricultural land reform program shall not be divided or the rights in such land shall not be transferred to another person, unless in the event of inheritance by heirs or transfer to farmer institution or to the ALRO for the benefits in the agricultural land reform. The proceedings shall be in accordance with the criteria, procedures and conditions as prescribed in the Ministerial Regulation."

The rights in the acquired land through land reform is different from those under the Civil Code. This causes some problems in land protection, especially under hire-purchasing arrangements the farmers, after all amortization payment is fulfilled, would receive land ownership titles, while in the case of lease they only have the rights of holding possession. The principle of land reform is not perfect in itself and it is so new to the lawyers who are familiar only with land rights as exemplified in the Civil Code. This raises some difficulties in making regulations and in providing implementation guidelines among officials concerned.

The aim of this thesis is to study and propose suitable legal measures to protect purchased land in land

reform areas. Legal measures should ensure that the distributed land would be no more transferred to others and help farmers to have an appropriate size of land. We have found that the Agricultural Land Reform Act B.E. 2518 could not save the purpose of the purchased land because there is only in Article 39 of this act that laid down wide protection empowering ALRO to constitute ministerial rules and regulations governing the work but could not work out because they are delegated laws contradicting with the Civil Code. Moreover, this Article 39 raises some disputes and problems in interpretation and may not be effective in keeping the purchased land in farmer's lands.

To make legal measures more effective the principal resolutions are:

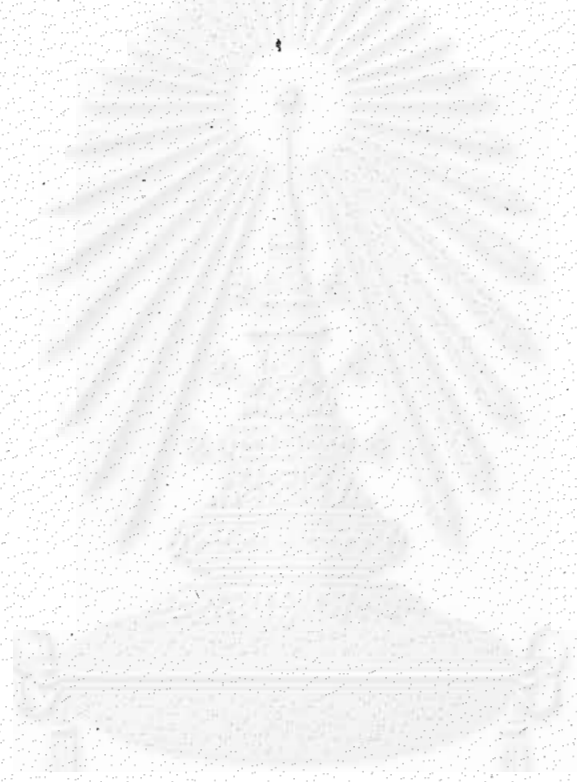
1. To amend the Agricultural Land Reform Act B.E. 2518, especially Article 39, providing clearer detailed information to fill up a gap that may occur in interpretation of law.

2. To constitute the necessary law apart from the Civil Code and the Procedural Civil Code.

3. To inform the people of the principles and law of Land Reform, especially in the areas of legal rights which are different from those of the Civil Code, and to inform the farmers of the work of purchasing in particular areas to make them better known of the right of the acquired land.

All these will help ALRO have perfect laws and work effectively according to the proposed principles.

Apart from legal measures, the government should also provide some other measures to help the farmers keep their land long. The government should provide assistance to such as soil improvement, agricultural extension, finance and marketing. These would help them to adequately earn their living and help create their attachment with land.



กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ  
กระทรวงพาณิชย์

กิตติกรรมประกาศ

ในการค้นคว้าวิจัยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์จิตติ  
ถึงศภิกขัย ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทสมบุรณ์ ดร.รองพล เจริญพันธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์  
ธมภพ มานะรังสรรค์ เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและให้คำแนะนำบางประการแก่  
ผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์วานิช ชูติวงศ์ อาจารย์ที่ปรึกษา  
ที่กรุณาใช้เวลาให้คำปรึกษา แนะนำ และควบคุมการทำวิทยานิพนธ์เป็นอย่างดีตลอดมา

ขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์วิมลศิริ ชำนาญเวช รองศาสตราจารย์ไพฑูรย์  
คงสมบุรณ์ อาจารย์ ดร.สุทธิพร จีระพันธ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำบางประการและเป็นกรรมการ  
ตรวจวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โสวิไลกุล ที่กรุณาเป็น  
กรรมการตรวจวิทยานิพนธ์

นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ  
รองศาสตราจารย์สุณีย์ มัดดิเกะมาลัย ที่ได้กรุณาแนะนำผู้เขียนเกี่ยวกับเค้าโครงวิทยานิพนธ์  
ในเบื้องต้น อาจารย์ชง สีหะธรรม แห่งกรมอัยการที่ได้กรุณาอนุเคราะห์ผู้เขียนในด้าน  
กฎหมายต่างประเทศ และขอขอบคุณพี่ ๆ และเพื่อน ๆ ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด  
พระนครศรีอยุธยา นครนายก ปทุมธานี และลพบุรี ที่ได้ช่วยเหลือผู้เขียนในการเก็บข้อมูล  
ภาคสนาม ขอขอบคุณคุณศิริวรรณ บัวมาศ กองวิชาการ ส.ป.ก. และคุณภาลย์ วิทรัพย์โพธิ์  
แห่งมหาวิทยาลัยขอนแก่น ที่ช่วยแปลข้อมูลภาคสนามและจัดวางรูปแบบตาราง

ขอขอบคุณคุณศิริลักษณ์ โกวิทวิสิทธิ์ คุณณิศา รัตตะสุข คุณเขาวนุช วิทยาภรณ์  
และพี่ ๆ น้อง ๆ แห่งกองนิติการที่ให้ความช่วยเหลือในหลาย ๆ ด้าน ขอขอบคุณคุณเกศรา  
อัญชันบุตร คุณอำพร ธารารัตนสกุล ที่เป็นกำลังใจมาโดยตลอด

และขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงแก่นางวิภาวรรณ วิชัยศิษฐ์ ผู้เป็นมารดา  
ที่สนับสนุนการศึกษาผู้เขียนมาโดยตลอด แม้ในขั้นนี้ก็ยังคงออกเงินอุดหนุนในการพิมพ์วิทยานิพนธ์  
ให้ผู้เขียน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	ข
กิตติกรรมประกาศ .....	จ
บทที่ 1	
บทนำ .....	1
วิวัฒนาการของการกระจายการถือครองที่ดิน .....	6
การถือครองที่ดินในอดีต .....	6
1. สมัยกรุงสุโขทัย .....	6
2. สมัยกรุงศรีอยุธยา .....	8
3. สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ .....	10
เหตุที่นำไปสู่การจำกัดสิทธิการถือครองและขนาดของที่ดิน .....	13
การจำกัดการถือครองที่ดินและขนาดตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 .....	14
การยกเลิกการจำกัดการถือครองที่ดิน .....	15
ผลของการยกเลิกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน .....	17
บทที่ 2 .....	20
เหตุแห่งการปรับปรุงสิทธิ .....	20
1. ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดิน .....	20
2. ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเช่าที่ดิน .....	21

การปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินโดยวิธีปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม .....	25
หลักการของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม .....	25
วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม .....	27
บทเรียนจากการดำเนินงานปรับปรุงสิทธิในที่ดินที่ผ่านมา .....	28
การกระจายสิทธิในที่ดินของรัฐ .....	28
การกระจายสิทธิในที่ดินของเอกชน .....	29
ข้อกำหนดสำหรับที่ดินที่เกษตรกรได้รับไป .....	30
เหตุแห่งความล้มเหลวของการจัดที่ดิน .....	31
การกระจายการถือครองที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินด้วยวิธีการเช่าซื้อ .....	32
การดำเนินงานเช่าซื้อที่ดินในต่างประเทศ .....	34
ไต้หวัน .....	34
ญี่ปุ่น .....	44
เกาหลีใต้ .....	51
การดำเนินงานเช่าซื้อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) .....	55
บทที่ 3 .....	61
ลักษณะของสัญญาเช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ....	61
สิทธิและหน้าที่ของเกษตรกรในระหว่างเช่าซื้อ .....	67
1. สิทธิของเกษตรกรผู้เช่าซื้อ .....	67
2. หน้าที่ของเกษตรกรผู้เช่าซื้อ .....	70

การระงับแห่งสัญญาเช่าชื่อของ ส.ป.ก. .... 76

1. สัญญาเช่าชื่อที่ดินระงับเมื่อเกษตรกรผู้เช่าชื่อย้าย ..... 76
2. สัญญาเช่าชื่อที่ดินระงับเมื่อเกษตรกรผู้เช่าชื่อเป็นบุคคลนอกเลิกสัญญา .. 76
3. สัญญาเช่าชื่อที่ดินระงับโดย ส.ป.ก. เป็นฝ่ายบอกเลิกสัญญา ..... 80

สิทธิและหน้าที่ของเกษตรกรเมื่อสัญญาเช่าชื่อระงับ ..... 81

1. สิทธิ ..... 81
2. หน้าที่ ..... 83

การอุทธรณ์ ..... 83

ทฤษฎีจำกัดกรรมสิทธิ์ ..... 86

การจำกัดกรรมสิทธิ์ของเอกชน ..... 88

ประเภทของกฎหมายที่จำกัดสิทธิในที่ดิน ..... 90

ข้อจำกัดสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับมาจากการเช่าชื่อจาก ส.ป.ก. .... 94

ข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติ  
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ..... 105

1. ปัญหาเรื่องช่องว่างของกฎหมาย ..... 106
2. ปัญหาเรื่องการศึกษา ..... 109

การศึกษามาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน  
เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ..... 110

สิทธิในที่ดินที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ..... 119

สิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับโดยการเช่าชื่อ ..... 120

บทที่ 4 ..... 131

วิเคราะห์เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม  
พ.ศ. 2518 ..... 131

แนวทางการ โอนสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อตามเจตนารมณ์ ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม .....	138
1. ที่ดินที่อยู่ในระหว่างเช่าซื้อ .....	138
2. ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการเช่าซื้อแล้ว .....	139
ปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับการ โอนสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อ ในเขตปฏิรูปที่ดิน .....	142
1. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการ คัดความกฎหมาย .....	143
1.1 ปัญหาเรื่องการ ตกทอดทางมรดก .....	143
1.1.1 ทายาทโดยธรรม .....	144
1.1.2 ทายาทโดยพินัยกรรม .....	159
2. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการ ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมาย .....	161
2.1 ปัญหาของการ ไร่ที่ดินในแง่ของการ เป็นหลักทรัพย์ เพื่อการค้ำประกัน .....	161
2.1.1 ปัญหาการ ไร่ที่ดินเพื่อเป็นหลักทรัพย์ ประกันตัวในคดีอาญา .....	162
2.1.2 ปัญหาเรื่องการ จำนอง .....	163
2.2 ปัญหาการ โอนไปซึ่งที่ดิน โดยการ ครอบครองปรบักษ์ และการสละการครอบครอง .....	180
ผลของการ โอนไปซึ่งที่ดิน โดยการ ครอบครองปรบักษ์หรือ แย่งการครอบครอง .....	187
2.3 ปัญหาเรื่องการ จัดการทรัพย์สินของสามีภริยา .....	200
ผลของการ แย่งสินสมรส โดยวิธีประมูลราคาหรือขาย ทอดตลาด .....	203



3. ปัญหาอื่น ๆ .....	204
3.1 ปัญหาความไม่เข้าใจถึงหลักการที่บุคคลใดคนหนึ่ง จะได้รับที่ดินมรดกเพียงคนเดียว .....	204
3.2 ปัญหาชายและหญิงอยู่กินกันโดยไม่จดทะเบียนสมรส .....	207
บทที่ 5 .....	215
บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	215
บรรณานุกรม .....	228
ภาคผนวก .....	238
ประวัติผู้เขียน .....	253

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1	แสดงเนื้อที่และมูลค่าที่ดินที่เกษตรกรได้จดทะเบียนโอนชำระ หนี้ลูกเป็นสิทธิแก่เจ้าหนี้ทั่วประเทศ พ.ศ. 2509-2513 ..... 17
ตารางที่ 2	แสดงการกระจายที่ดินของเจ้าของที่ดินใน 105 อำเภอ ปีต่าง ๆ 2519-2528 ..... 18
ตารางที่ 3	แสดงการไม่มีที่ดินทำกินใน 51 จังหวัด ปี 2527 ..... 21
ตารางที่ 4	แสดงการเช่าที่ดินทำการเกษตรของประเทศแยกตามภาคต่าง ๆ ปี 2526 ..... 23
ตารางที่ 5	แสดงร้อยละของสถานะภาพของการเป็นหนี้สิน ..... 78
แผนภูมิที่ 1	แสดงถึงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่เข้ามาสัมพันธ์กับสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ..... 127
อธิบายแผนภูมิ	..... 128
แผนภูมิที่ 2	แสดงถึงการแยกสิทธิในที่ดินตามแนวทางการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรนอกจากสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ ..... 129
อธิบายแผนภูมิ	..... 130
ตารางที่ 6	แสดงขนาดของที่ดินที่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ ไร่/ครอบครัว ..... 154
ตารางที่ 7	แสดงร้อยละและเรียงลำดับก่อนหลัง ถึงวิธีแก้ปัญหาของ เกษตรกรในยามที่ขาดเงินทอง เมื่อเกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินแล้ว ... 175
ตารางที่ 8	แสดงร้อยละของจำนวนเกษตรกรที่ทราบและไม่ทราบถึงข้อกำหนด ของ ส.ป.ก. พร้อมแสดงร้อยละของความพอใจของเกษตรกร ที่ทราบถึงข้อกำหนดของ ส.ป.ก. .... 192

ตารางที่ 9	แสดงรายละเอียดของความต้องการของเกษตรกรที่จะแบ่งที่ดินให้ ลูก ๆ ทุกคน .....	205
ตารางที่ 10	แสดงรายละเอียดของความคึกเห็นของเกษตรกร เกี่ยวกับข้อกำหนด ของ ส.ป.ก. ที่ให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีสิทธิได้รับที่ดินเพียงคนเดียว ...	206
ตารางที่ 11	แสดงรายละเอียดของเกษตรกรที่สมรสโดยจดทะเบียนและไม่จ ทะเบียนสมรส .....	207

สถาบันวิจัยประชากร  
และสังคม มหาวิทยาลัย

บทที่ ๑

บทนำ

## สภาพของปัญหา

แนวความคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและโครงการจำกัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้เคยเสนอต่อรัฐบาลมาแล้วในอดีตตั้งแต่สมัยเริ่มต้นเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 ผู้เสนอคือนายบริดี พนมยงค์ สถาปนากษัตริย์ในขณะนั้นมิได้แสดงให้เห็นเลยว่า ประเทศไทยจะต้องมีการปันส่วนที่ดินทำกิน เพราะประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศเกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์ที่สุดแห่งหนึ่ง แนวความคิดและโครงการนี้ถูกระงับไป เพราะถูกมองว่าเป็นเค้าโครงเศรษฐกิจสังคมนิยม แต่ในปัจจุบักรัฐบาลต้องหันกลับมาใช้แนวความคิดและโครงการในอดีตเพื่อแก้ปัญหาที่เกษตรกรซึ่งเปรียบเสมือนกระดูกสันหลังของชาติไร้ที่ดินทำกินเลี้ยงตนเองเลี้ยงครอบครัวและประเทศชาติ

เมื่อมีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 อันเป็นกฎหมายในการกำหนดสิทธิถือครองและกรรมสิทธิ์ของที่ดินในประเทศไทย มีบทบัญญัติอยู่หมวดหนึ่งที่จำกัดสิทธิการถือครองที่ดินประเภทต่าง ๆ เอาไว้ตามความจำเป็นเพื่อการประกอบเกษตรกรรม โดยจำกัดการถือครองเอาไว้เพียง 50 ไร่ อาจถือได้ว่าบทบัญญัตินี้เป็นการเริ่มต้นของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย แต่เป็นที่น่าเสียดายที่บทบัญญัติหมวดนี้ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2502 ซึ่งผลของการยกเลิกทำให้ผู้มีสิทธิพลมีอำนาจและนายทุนทั้งหลายต่างก็แสวงหาที่ดินไว้เป็นสิทธิของตน และมีเป็นจำนวนมากที่ใช้วิธีฉ้อฉลหรือเอาวัดเอาเปรียบเกษตรกร ทำให้เกษตรกรประสบภาวะไร้ที่ดินทำกินต้องตกเป็นผู้เช่า บ้างก็เป็นลูกจ้างประกอบเกษตรกรรม เมื่อไม่มีที่ดินทำกินเกษตรกรเหล่านี้ก็เข้าบุกรุกทำกินในที่ดินของรัฐซึ่งสงวนเอาไว้เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ เช่น บุกรุกป่าสงวนบ้าง บุกรุกทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์บ้าง ฯลฯ ดังเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาแก่ประเทศชาติทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และทางการเมือง เป็นอย่างยิ่ง

ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรเริ่มรุนแรงขึ้นจนรัฐบาลได้เริ่มสนใจและหันมาแก้ปัญหาโดยในตอนแรกเริ่ม รัฐได้จัดหาที่ดินให้เกษตรกรได้เช่าทำกิน มีหน่วยงาน

ต่าง ๆ เช่น กรมป่าไม้ กรมที่ดิน กรมประชาสงเคราะห์ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ฯลฯ เป็นผู้ดำเนินการ ต่อมาจึงได้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2518 โดยมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้ดำเนินการตามนโยบาย

เพื่อไม่ให้เกิดการกระจายสิทธิในที่ดินของล้มเหลวเหมือนอย่างการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่ผ่านมาในอดีต กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้มีมาตรการในการคุ้มครองที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้อยู่ในมือของเกษตรกรตลอดไป หากจะมีการโอนเปลี่ยนมือก็ได้หมุนเวียนอยู่เฉพาะในกลุ่มของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรเท่านั้น หรือมิฉะนั้น ก็ให้ที่ดินนั้นกลับคืนมายัง ส.ป.ก. ดังนั้นพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จึงได้วางหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองที่ดินไว้ในมาตรา 39 ว่า

"ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธินั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง"

เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินแล้ว จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ ตามมาตรา 39 เป็นหลักการใหม่ที่ต้องการจะแยกสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ออกจากสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และในขณะเดียวกันบทบัญญัตินี้ก็เป็นที่พอใจอันสำคัญที่จะควบคุมที่ดินที่เกษตรกรได้รับไปจากการปฏิรูปที่ดิน ให้อยู่ในมือของเกษตรกรตลอดไป แต่จากการศึกษาพบว่าหลักการใหม่ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ไม่มีค่าจำกัดความหรือคำอธิบายอยู่ในที่ใด มีเพียงแต่ตัวบทในแต่ละมาตรา ให้อาศัยตีความทำให้ยากต่อความเข้าใจของบุคคลทั่วไปและนักกฎหมายที่ยังยึดอยู่ในพื้นฐานแนวทางของสิทธิเดิมที่มีอยู่ตามระบบเสรีนิยม จึงเป็นปัญหาและส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติและความคิดเห็นในนโยบายของ ส.ป.ก. ตลอดจนความเข้าใจของประชาชน โดยเฉพาะที่ผู้เช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ซึ่งยังไม่เข้าใจถึงสิทธิชนิดใหม่นี้

หลักการในมาตรา 39 ที่มุ่งจะควบคุมมิให้ที่ดินที่เกษตรกร ได้รับไปโดยวิธีเช่าซื้อจาก ส.ป.ก. ของหลุมมือไปจาก เกษตรกรนั้นเป็นหลักการที่ดี แต่หลักการอันนี้ ส.ป.ก. จะดำเนินให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ยากลำบาก หากมาตรา 39 ยังคงเป็นเช่นปัจจุบัน คือยังไม่ได้กำหนดขั้นตอน รายละเอียดในการปฏิบัติให้ชัดเจนพอ และก่อให้เกิดปัญหาในการศึกษา ดังนั้น จึงควรที่จะได้มีการศึกษาถึงปัญหา เพื่อพิจารณาแก้ไขข้อขัดข้องและอุปสรรคต่าง ๆ ให้ ส.ป.ก. สามารถปฏิบัติงานตามหลักการดังกล่าวได้

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงการถือครองที่ดินในอดีตและปัญหาที่ทำให้เกิดการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม ตลอดจนวิธีการปรับปรุงการถือครองและการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินโดยวิธีเช่าซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
2. เพื่อศึกษาถึงสิทธิความมาตรา 39 ของ พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ของผู้เช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก.ว่า มีสิทธิอะไรบ้างเพียงใด ในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ แต่กรรมสิทธิ์ถูกจำกัดการใช้บางประการ
3. เพื่อศึกษาข้อจำกัดในการห้ามแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินตามมาตรา 39 ว่าครอบคลุมเพียงไหน และจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยควบคุมให้การเช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. บรรลุวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินได้เพียงใด
4. เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะอุปสรรคทางค่านกฎหมาย ตลอดจนด้านอื่น ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หึ่งที่จะเกิดขึ้นในระหว่างการเช่าซื้อและภายหลังที่เกษตรกรได้กรรมสิทธิ์ไปเรียบร้อยแล้ว
5. เพื่อเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่เกี่ยวกับการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินโดยเฉพาะวิธีการเช่าซื้อ อันเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะทำให้การปฏิรูปที่ดินสำเร็จได้

## วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัย 2 ลักษณะประกอบกันคือ

1. ศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร ( Documentary Research ) โดยการศึกษา ค้นคว้า รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เช่น ตำรา บทความ ภูมิหมายเหตุ เอกสารที่เกี่ยวข้อง

2. การศึกษาวิจัยโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องและเก็บข้อมูลภาคสนาม เพื่อรวบรวมข้อมูลในด้านความคิดเห็นของเกษตรกรที่มีต่อการเข้าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ทั้งนี้ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามแบบปลายปิดประกอบการสัมภาษณ์ สอบถามเกษตรกรที่ทำกินในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกษตรกรเหล่านี้แบ่งได้เป็น 3 กลุ่มดังนี้

1. เกษตรกรผู้เช่าที่ดินของ ส.ป.ก.
2. เกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก.
3. เกษตรกรผู้ทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. แล้วออกเอกสารสัญญา

ในการเก็บข้อมูลเหล่านี้ผู้วิจัยได้เลือกเก็บข้อมูลจากจังหวัดที่มีเกษตรกรครบทั้ง 3 ประเภทดังกล่าว และจังหวัดที่อยู่ในหลักเกณฑ์ได้แก่ จังหวัดนครนายก ลพบุรี ปทุมธานี และอยุธยา การเลือกกลุ่มตัวอย่างในแต่ละจังหวัด และแต่ละกลุ่มจะใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบง่าย โดยกลุ่มตัวอย่างที่ใจคิดเป็นร้อยละ 5.00 ของประชากรทั้งหมด คั่งรายละเอียดต่อไปนี้

ประเภทของ เกษตรกร จังหวัด	ผู้เช่า		ผู้เช่ามือ		ผู้มอกเล็กสัญญาเช่าซื้อ	
	จำนวน ทั้งหมด	จำนวน ตัวอย่าง	จำนวน ทั้งหมด	จำนวน ตัวอย่าง	จำนวน ทั้งหมด	จำนวน ตัวอย่าง
นครนายก	503	25	62	3	8*	8
ลพบุรี	1389	69	321	16	220	11
ปทุมธานี	1853	93	240	12	8*	8
อยุธยา	1172	59	135	7	8*	8
รวม	4917	246	758	38	246	35

การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามจะใช้วิธีการหาค่าร้อยละและนำเสนอในรูป  
ตารางประกอบการบรรยาย

หมายเหตุ \* ประชากรกลุ่มนี้ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้คิดเป็นร้อยละ 100 และตั้งแต่เริ่มมีการทำ  
สัญญาเช่าซื้อจนถึงวันที่ 31 มกราคม 2550 ในการทำสัญญาเช่าซื้อทั้งสิ้น 10 จังหวัด  
มีผู้เช่าซื้อทั้งสิ้น 2373 ราย มอกเล็กสัญญาเช่าซื้อ 310 ราย

#### ขอบเขตการวิจัย

จะทำการศึกษาดังการถือครองที่ดินในอดีต การจำกัดการถือครองที่ดินและ  
ขนาดตามประมวลกฎหมายที่ดิน และผลของการยกเลิกการจำกัดการถือครองที่ดินตาม  
ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2502 ตลอดจนสาเหตุ  
ที่ทำให้การปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรวม โดยศึกษาถึง  
วิธีการดำเนินงานเช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ต่อจากนั้นจะวิเคราะห์ พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดิน  
เพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 โดยเฉพาะมาตรา 39 และมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ  
การจำกัดสิทธิในที่ดินและผลทางกฎหมายที่เชื่อมโยงและเกี่ยวข้องกันกับบทบัญญัติของ



ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตลอดจนวิเคราะห์สัญญาเช่าซื้อ กฎกระทรวงและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเช่าซื้อ ที่ต้องการควบคุมที่ดินที่อยู่ในมือของเกษตรกรตลอดไป นอกจากนี้จะศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการจำกัดการใช้สิทธิและผลกระทบที่เกษตรกรผู้เช่าซื้อจะได้รับ ขณะเดียวกันจะได้ศึกษาถึงช่องว่างที่เกิดขึ้นจากการที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินไม่ไ้มีผู้ถือกรรมสิทธิ์จนถึง อันจะก่อให้เกิดการหลีกเลี่ยงกฎหมายขึ้นได้ท้ายสุดจะได้เสนอแนะแนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหของประเทศไทยต่าง ๆ ที่เคยดำเนินการในเรื่องเช่าซื้อที่ดินมาแล้ว และประเทศเหล่านั้นสามารถดำเนินการให้การเช่าซื้อที่ดินสำเร็จลงได้ ทำให้เกษตรกรผู้เช่ากลับกลายเป็นเจ้าของที่ดิน ถึงผลให้การปฏิรูปที่ดินบรรลุวัตถุประสงค์

### ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. เพื่อเป็นแนวทางช่วยในการ ออกกฎกระทรวงหรือระเบียบเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. สอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานเช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรมบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้
3. เพื่อเสนอแนะข้อคิดเห็นที่จะเป็นประโยชน์ต่อการยกร่างกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรมครั้งต่อไป
4. เพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจศึกษาค้นคว้าในเรื่องดังกล่าวต่อไป

### วิวัฒนาการ ของการกระจายการถือครองที่ดิน

#### การถือครองที่ดินในอดีต

##### 1. สมัยกรุงสุโขทัย

ลักษณะการถือครอง สันนิษฐานว่าการถือครองที่ดินของเอกชนเป็นไปอย่างเสรี สิ่งชี้ให้เห็นก็คือ ศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า

"ใครในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม สร้างป่าหมากป่าพลูทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าว ก็หลายในเมืองนี้ มีลาดงก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลาย ในเมืองนี้ ใครสร้างไว้ให้แก่นัน"

จากข้อความดังกล่าว พอจะบอกได้ว่า ที่ดินในสมัยนั้นน่าจะมีลักษณะที่เป็น ส่วนรวมหรือของกลาง ราษฎรคนใดต้องการที่ดินเอาไว้ทำมาหากินหรือไว้เป็นที่อยู่อาศัย ก็สามารถเข้าไปจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่า เมื่อกั้นสร้างเป็นที่ทำกินคือ ทำเป็นไร้เป็นส่วนหรือที่อยู่อาศัยแล้ว ที่ดินนั้นก็ตกเป็นของผู้นั้น

นอกจากนั้นที่ดินที่ผู้ใดเข้าไปจับจองกั้นสร้างไว้ เมื่อผู้นั้นถึงแก่กรรมที่ดินนั้นก็ตกทอดแก่ทายาทได้ ดังจะเห็นได้จากข้อความในศิลาจารึกที่ว่า

"ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแล สมชายหายกว่าเขาเรือน พ่อเจื้อ เสือคำมัน ข้าง ข(อ) ลูกเมียเบีย ชาว ไพร่ฟ้าซาไห ป่าหมากป่าพลู พ่อเชื่อมั่นไว้แก่ลูกมันขึ้น

จากหลักฐานข้างต้น น่าจะสันนิษฐานได้ว่า ลักษณะของสิทธิในที่ดินที่ราษฎรได้รับ ไปยังไม่สูงถึงขั้นกรรมสิทธิ์ที่ผู้ใดจะได้เป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากระบบการแบ่งปัน ที่ดินที่มีมาก่อนจะตั้งกรุงสุโขทัย คือ ในสมัยก่อนตั้งกรุงสุโขทัยเมื่อชนเชื้อชาติไทยไปตั้งที่ดินของแคว้นโคมา ประมุขของชนเชื้อชาติไทยก็จะแบ่งปันที่ดินทำกินให้แก่ชนในชาติ เมื่อตั้ง กรุงสุโขทัยแล้วลักษณะการปกครองก็เป็นแบบพ่อปกครองลูก ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจ กับราษฎรจึงเป็นลักษณะของครอบครัว ที่พ่อมีทรัพย์สินอะไรก็มักจะให้ลูกให้หลาน การแบ่งปัน ที่ดินทำกินจึงยังคงมีอยู่<sup>1</sup> แต่แบ่งปันกันนั้นเป็นในลักษณะที่ให้เขาจับจองครอบครองอย่างเสรี อย่างไรก็ตามที่ดินนั้นก็ยังคงเป็นส่วนกลางอยู่ ดังนั้นจึงไม่มีผู้ใดที่เป็นเจ้าของที่ดินอย่างแท้จริง สิทธิในที่ดินที่ราษฎร ได้ไปจึงเป็น เพียงสิทธิครอบครอง ซึ่งถ้าใคร เข้าจับจองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงใดแล้ว ก็จะมีสิทธิวางกันในฐานะตนเป็นผู้ครอบครองได้ และในขณะ

<sup>1</sup> วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, "ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 9-13.

เดียวกันเมื่อผู้ที่ไต่ทำประโยชน์ในที่ดินตายลง ที่ดินนี้ก็สามารรถเป็นมรดกตกทอดแก่ผู้เป็นทายาทได้ อันเป็นลักษณะของการสืบทอดมรดกของค่อเนื่อง หากไม่มีทายาทครอบครองค่อที่ดินนั้นก็กลับตกแก่รัฐเพื่อให้ประมุข (พ่อขุน) แบ่งมันให้ผู้อื่นเข้าจับจองทำประโยชน์ค่อไป ส่วนขนาดของการถือครองที่ดินนั้นไม่มีข้อความใดที่จะชี้ให้เห็นว่า ในสมัยกรุงสุโขทัยนี้มีการจำกัดขนาดของการถือครองที่ดินหรือไม่

สรุปแล้ว การถือครองที่ดินในสมัยกรุงสุโขทัยมีการกระจายการถือครองที่ดินจากส่วนกลาง (ของรัฐ) ไปสู่การถือครองของเอกชนในลักษณะของสิทธิครอบครอง

## 2. สมัยกรุงศรีอยุธยา

ลักษณะการถือครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น (สมัยพระเจ้าอู่ทอง) แนวความคิดเรื่องการถือครองที่ดินยังคงเชื่อมโยงกับสมัยกรุงสุโขทัยอยู่ คือเอกชนยังมีสิทธิในการถือครองที่ดิน สามารถเข้าจับจองทำประโยชน์ในที่ดินได้ ค่อมมาเมื่อรูปแบบการปกครองเปลี่ยนแปลงจากระบบพ่อขุนไปสู่ระบบสมมุติเหวราชคือ ระบบกษัตริย์ ซึ่งถือกันว่า กษัตริย์ คือเทพเจ้าลงมาจุติบนโลกมนุษย์ เทพเจ้าเป็นเจ้าของทุกสิ่งทุกอย่างในโลกที่คิดก็เป็นของเทพเจ้า ดังนั้นจึงเกิดหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินแต่เพียงผู้เดียว

หลักการในเรื่องนี้ ที่จริงแล้วก็เป็นที่ยึดถือของประเทศต่าง ๆ มาก่อนหน้านั้นแล้ว เช่น ในทวีปยุโรปสมัยกลาง ถือว่าอาณาเขตเป็นของกษัตริย์ หรือตามกฎหมายอิสลามก็ถือว่าที่ดินเป็นของอิหม่าม ผู้เป็นประมุขแห่งศาสนา ไม่เป็นของราษฎร และในประเทศจีนแต่โบราณกาล ถือว่า พระเจ้ามักกิง เป็นเจ้าของที่ดินในอาณาจักร โดยคัมภีร์ชี่กิงของขงจื้อกล่าวว่า "ที่ดินที่ทองทำเป็นของผู้เป็นประมุข และบรรดาผู้ที่อาศัยที่ค่อที่ดินนั้นเป็นข้าของประมุข ดังนั้นเราจึงรู้จักกษัตริย์ในอีกพระนามหนึ่งว่า "พระเจ้าแผ่นดิน"<sup>2</sup>

หลักที่ว่า "พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินแต่เพียงผู้เดียว" ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้กลายเป็นหลักกฎหมายอยู่ในกฎหมายพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 ซึ่งมีใจความว่า

<sup>2</sup> ภาสกร ชุณหะวัณ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2522), หน้า 262 - 263.

"ในทีแวนแคว้นกรุงเทวมหานคร ศรีอยุธยา มหาคิลกภพพรัตนราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลาย ผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎร หามีได้....."

จากข้อความนี้ชี้ให้เห็นชัดว่า ในสมัยกรุงศรีอยุธยา บรรดาที่ดินทั้งหมดเป็นของ พระมหากษัตริย์มิใช่เป็นที่ดินของราษฎร ราษฎรมีที่ดินอยู่อาศัยมีที่ดินทำกินได้ก็โดยพระ- มหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เช่าอยู่อาศัยและทำกินเท่านั้น

ควยหลักที่ว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินทรงไว้แต่พระมหากษัตริย์เสมอ ในช่วงหลังจาก สมัยพระเจ้าอู่ทอง จึงได้มีกฎหมายห้ามซื้อขายที่ดินกัน<sup>3</sup> เนื่องจากพระราชโบายทางการ เมืองอย่างหนึ่ง ที่จะบ่อนก้นมิให้เกิดอำนาจขึ้นมาเป็นปฏิปักษ์ต่ออำนาจของพระมหากษัตริย์ ได้ เพราะถ้ายอมให้ผู้ใดเป็นเจ้าของที่ดินได้และมีการซื้อขายที่ดินกัน ก็อาจจะทำให้บุคคล ใดบุคคลหนึ่งยึดถือที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก ๆ จนสามารถของสุมผู้คนมีกำลังเข้มแข็งและมี อิทธิพลที่จะล้มล้างพระมหากษัตริย์ได้<sup>4</sup>

ดังนั้นสิทธิในที่ดินที่ราษฎร ใ้กับในสมัยนี้จึงน่าจะเป็นลักษณะของสิทธิครอบครอง คือ ผู้ใดทำประโยชน์ในที่ดินแปลงใดก็มีสิทธิหวงกั้นในที่ดินแปลงนั้นได้ แต่ทั้งนี้ไม่มีหลักฐาน ใดที่จะชี้บ่งบอกได้ว่าราษฎร จะถือครองที่ดินได้จำนวนเท่าใด และควยเหตุที่การเก็บภาษี ในสมัยก่อน จะเอาจากเฉพาะที่ดินที่ใดทำประโยชน์เท่านั้น และเก็บเอาตามจำนวนที่ ราษฎรได้ทำประโยชน์จริง ภาษีที่ดินถือว่าเป็นรายได้สำคัญของพระมหากษัตริย์ เพื่อที่ พระมหากษัตริย์จะสามารถมีรายได้มาก พระองค์ก็จะต้องพยายามที่จะกระจายที่ดินไปสู่ ราษฎร เพื่อให้มีการทำประโยชน์ และไม่ปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ควยเหตุนี้ พระมหากษัตริย์จึงโปรดฯให้นายอำเภอร้อยแฉวง เสนานายอกร จักหาคคนเช่าทำประโยชน์ ในที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินที่มีผู้ละทิ้งไม่ทำประโยชน์ โดยหลักนี้ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย พระอัยการเบ็ดเสร็จฉบับที่ 42 ความตอนหนึ่งว่า "ถ้ามันซัดที่เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปีให้ ให่แขวงจักให้ราษฎรซึ่งหาที่มิไค้นนั้นอยู่ อย่าให้ที่นั้นว่างเปล่าเป็นท่าเนเสีย

<sup>3</sup> วริยะ นามศิริวงศ์พันธุ์, "ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์," หน้า 19.

<sup>4</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์, 2522), หน้า 84.

กล่าวได้ว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยา ถึงแม้พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่เพียงผู้เดียว ราษฎรมีเพียงสิทธิครอบครอง แต่ก็สามารถที่จะหวงกันแสดงความเป็นเจ้าของไคร่หว่างราษฎรด้วยกัน และในขณะที่เดียวกันความเป็นเจ้าของระหว่างราษฎรด้วยกันก็ขึ้นอยู่กับการครอบครอง ถ้าผู้ใดละทิ้งไม่ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินนั้น ก็จะถูกรัฐนำมาจัดให้แก่ราษฎรคนอื่น ๆ ต่อไป จึงไม่มีผู้ใดสามารถถือครองที่ดินจำนวนมาก ๆ โดยไม่ทำประโยชน์ได้ ดังนั้นเป็นผลให้ที่ดินกระจายไปสู่การถือครองของราษฎรอย่างทั่วถึง

3. สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ลักษณะการถือครองที่ดินในสมัยรัตนโกสินทร์ ไม่แตกต่างจากสมัยกรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีการเปลี่ยนแปลงที่น่าสังเกต คือ การถือครองของเจ้าของที่ดินมั่นคงกว่าเก่า ก่อนสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชประสงค์ที่ดินบริเวณใดราษฎรต้องยอมเกล้าถวายที่ดินโดยไม่ได้รับสิ่งตอบแทน จนกระทั่งสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชดำริว่า กฎหมายดังกล่าวไม่ได้ให้ความยุติธรรมแก่ราษฎร ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชประสงค์ที่ดินเพื่อสร้างป้อม ชูศู ท้าก่าแพง เพื่อเป็นการรักษาพระนครการเรียกที่ดินคืนโดยไม่ตอบแทนราษฎรเป็นเรื่องชอบธรรม แต่หาทรงมีพระราชประสงค์จะเอาที่ดินมาพระราชทานให้เป็น บ้าน นา สวน ของพระบรมวงศานุวงศ์ข้าราชการฝ่ายหน้าและใน ซึ่งมีความชอบโปรดปราน โดยการได้เจ้าของที่ดินออกเป็นเรื่องไม่สมควร ด้วยเหตุผลนี้ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงออกประกาศ ความว่า

"ทั้งนี้สืบไปถ้าพระเจ้าแผ่นดินจะตั้งพระราชประสงค์ที่ บ้าน  
เรือน  
สวน

แก่พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าทูลละอองธุลีพระบาทฝ่าย หน้าที่มีความชอบ ฤจะทรงพระราชศรัทธาทรงสร้างพระอารามหลวงในที่แห่งใด ตำบลใด ฤจะพระราชทานให้ผูใดสร้างก็ให้มิเจ้าพนักงานกรมพระนครบาลไปจัดซื้อที่ตำบลนั้น ๆ ตามราคาที่ราษฎรซื้อขาย

แก้กันโดยชอบ . . . .”<sup>5</sup>

ประกาศฉบับนี้ประกันความมั่นคงในการถือครองที่ดินของราษฎรมากกว่าสมัยก่อน ราษฎร มีความมั่นใจว่าตนเองจะได้รับค่าตอบแทนจากที่ดินที่ตนได้ทำประโยชน์ในกรณีถูกเวนคืน

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใ้มีการเริ่มจัดทำโฉนดแผนที่ เพื่อออกให้แก่ราษฎรอันเป็นการรับรองว่าผู้ถือครองที่ดินมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น จะเห็นได้จากประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า 3 พฤษภาคม ร.ศ. 120 หรือประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 เป็นต้น<sup>6</sup> ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์นับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา ความเป็นเจ้าของที่ดินได้พัฒนาไปเป็นสิทธิสูงสุดเหมือนอย่างลักษณะความเป็นเจ้าของที่ดินในสมัยปัจจุบัน เพราะการออกโฉนดแผนที่เป็นการออกเพื่อรับรองถึงความมั่นคงในกรรมสิทธิ์ของราษฎรผู้ถือครองที่ดิน มิใช่เป็นหลักฐานในการเก็บภาษีเหมือนอย่างในสมัยก่อนอีกแล้ว ลักษณะของสิทธิในที่ดินที่ราษฎรได้รับ ไปถือกรรมสิทธิ์และในสมัยนี้ที่ดินเริ่มกระจายสู่มือของราษฎรมากยิ่งขึ้น มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าจับจองที่ดินในที่ต่าง ๆ ได้ โดยจะเห็นได้จากข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. 117 หรือการประกาศขุดคลองแลคูนาสยาม ซึ่งเปิดโอกาสให้ราษฎรที่อาศัยอยู่ 2 ฝั่งคลองสามารถจับจองได้ มีการให้สัมปทานแก่บริษัทขุดคลองและคูนาสยาม การที่รัฐบาลยอมให้สัมปทานแก่บริษัทนั้นเป็นเพราะรัฐบาลมีจุดมุ่งหมายพัฒนาที่ดินไร่ประโยชน์ให้เป็นที่ดินที่เหมาะสมในการเพาะปลูก รัฐบาลมีโอกาสเก็บอากรค่าน้ำได้มากขึ้น และในขณะเดียวกันเป็นการเพิ่มผลผลิตภายในประเทศซึ่งสามารถส่งเป็นสินค้าออกด้วยคลองที่ขุดนี้ขุดตั้งแต่ลำแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออก ตำบลบ้านเกาะใหม่โตเกาะใหญ่ แขวงเมืองปทุมธานี ไปออกลำน้ำเมืองนครนายก บริษัทได้ขุดคลองขอยเข้าไปในบริเวณสองฟากคลองด้วย ผลที่เกิดขึ้นคือที่รกร้างว่างเปล่าบริเวณนั้นกลายเป็นที่นาอุดมสมบูรณ์ดังที่รัฐบาลได้ตั้งความหวังไว้ ที่ซึ่งเคยเป็นดงช้าง กลายเป็นนา

<sup>5</sup> นพรัตน์ นุสธรรม, "การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 9-10.

<sup>6</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินการเกษตรกรรม, หน้า 97.

อุดมสมบูรณ์ เกือบหมด?

ที่ดินในเขตที่บริษัทได้สัมปทานก็มีการให้เช่าซื้ออย่างยุติธรรมพอสมควร<sup>8</sup> ส่วนนอกเขตนั่นก็ให้ประชาชนเช่าจับจองได้ ในเรื่องการจับจองที่ดินนี้ ประชาชนผู้เช่าจับจองที่ดินจะได้รับโฉนดก็ต่อเมื่อได้รับใบเทียบย่ำขั้นหนึ่งก่อน จนเมื่อได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วนที่จะออกโฉนดให้ได้จึงจะกำหนดค่าให้ผู้นั้นมีกรรมสิทธิ์ "ตามพระราชกำหนดกฎหมาย" (มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127)<sup>9</sup>

สรุปแล้วในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการติดต่อกับชาวยุโรปต่างประเทศมากขึ้น มีผู้ไปศึกษาในต่างประเทศกันมาก มีการนำเอาแบบอย่างที่เกี่ยวข้องกับระบบที่ดินของต่างประเทศมาใช้ หลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินแต่เพียงผู้เดียว จึงได้เปลี่ยนแปลงไป โดยความเป็นเจ้าของที่ดินเริ่มเปลี่ยนมือไปสู่ประชาชน ราษฎรผู้ถือครองที่ดิน มิได้มีเพียงสิทธิครอบครองอย่างแต่ก่อน แต่สามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้อย่างแท้จริง มีการออกโฉนดเพื่อแสดงถึงความเป็นเจ้าของและที่ดินได้กระจายไปสู่มือของราษฎรอย่างกว้างขวาง เนื่องจากมีการเปิดโอกาสให้มีการจับจองที่ดินได้ทั่วราชอาณาจักร เว้นแต่เป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน<sup>10</sup> ส่วนขนาดของที่ดินที่ราษฎรสามารถถือครองได้ก็ขึ้นอยู่กับความสามารถในการทำประโยชน์ และรัฐเห็นว่าเหมาะสม

<sup>7</sup> นพรัตน์ บุตรธรรม, "การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", หน้า 53-54.

<sup>8</sup> สุลักษณ์ ศิวรักษ์, "เรื่องเกร็ด ๆ จากรัชกาลที่ 5 ถึงปัจจุบัน", ใน คั่นห้องสองเจ้า, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ลายสือไทย, 2524), หน้า 249.

<sup>9</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, หน้า 101.

<sup>10</sup> วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, "ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์", หน้า 60.

หากราษฎรจับจองเพียงใดก็จะต้องทำประโยชน์ให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด รัฐจึงจะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้

ผลจากการที่เปิดโอกาสให้มีการจับจองที่ดินกันได้ สิทธิในการถือครองที่ดินจึงกระจายสู่มือของราษฎรผู้ทำการเกษตร เป็นส่วนมาก ถึงแม้จะมีระบบศักดินา การถือครองที่ดินของพระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนาง และข้าราชการจะได้รับพระราชทานตามยศ ตักดิ์ แต่กระนั้นก็ตามราษฎรทั่วไปก็ยังสามารถเข้าจับจองครอบครองที่ดินได้อย่างทั่วถึง ทุกครอบครัวมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ปัญหาเรื่องการใช้ที่ดินทำกินของราษฎรหรือเกษตรกรยังไม่เกิดขึ้น ปัญหาพิพาทเรื่องที่ดินส่วนมากจะเกี่ยวกับเรื่องรูปแบบของการทำนิติกรรม ชื่อชายชายฝาก จำนองที่ดิน หรือที่ดินรุกล้ำกันเนื่องจากความไม่แน่นอนของแนวเขตหรือการแบ่งกรรมสิทธิ์ เพราะยังไม่มียกหมายรองรับถึงรูปแบบของการทำนิติกรรมเหล่านี้แน่นอน

เหตุที่นำไปสู่การจำกัดสิทธิการถือครองและขนาดของที่ดิน

จากการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินที่เริ่มมีมาตั้งแต่ในสมัยกรุงสุโขทัย ถึงแม้ผู้ถือครองจะไม่ได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อย่างแท้จริง แต่การถือครองที่ดินก็มีการกระจายสู่ราษฎรอย่างทั่วถึง และต่อมาเมื่อถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ โดยเฉพาะในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างสมบูรณ์ การถือครองที่ดินได้กระจายไปทั่ว ราษฎรทั่วไปสามารถเข้าจับจองที่ดินได้อย่างทั่วถึง ทุกครอบครัวมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ใคร ๆ ก็สามารถถือครองที่ดินได้เท่าที่สามารถทำประโยชน์ได้

ด้วยเหตุที่ไม่มีการจำกัดการได้มาซึ่งจำนวนของการถือครองที่ดิน ประกอบกับที่ดินเริ่มมีราคาแพงขึ้น เมื่อเริ่มมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าจับจองที่ดินได้จึงทำให้มีประชาชนเข้าจับจองที่ดินกันเป็นจำนวนมาก และการจับจองที่ดินเป็นไปได้โดยง่าย ดังเช่นการจับจองโดยพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 ซึ่งการจับจองตามพระราชบัญญัตินี้มี 2 ประเภท คือ อาจเป็นใบเขียนขยันหรือหนังสือตราจอง เมื่อขอจับจองแล้วผู้รับจับจองได้ทำประโยชน์เหมาะสมกับเนื้อที่ดินแล้วก็จะได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย (มาตรา 11) ครั้นพอผู้จับจองได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินไปแล้วก็จะจำหน่ายจ่ายโอนไปทันที แล้วก็



มาขอจับจองที่ดินรายใหม่ อันทำให้รัฐต้องจัดที่ดินใหม่ประชาชนจับจองโดยไม่จับสิ้น<sup>11</sup>

ผลจากการที่ราษฎรสามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้ง่ายและมีการโอนขายที่ดินกันได้ง่าย จึงทำให้มีผู้ทำการกว้านซื้อที่ดินเอาไว้อย่างมาก หรือเอาให้ผู้ไม่มีที่ดินเข้าทำการกระทำดังกล่าว นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ระบบการถือครองที่ดินที่กระจายอยู่ในการถือครองของผู้ทำประโยชน์แก่เองเสียไป ดังนั้นในปี พ.ศ. 2485 จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติควบคุมการได้มาซึ่งที่ดิน โดยทางหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดเพื่อค้ำกำไร พ.ศ. 2485<sup>12</sup> จุดประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้มุ่งป้องกันมิให้บุคคลที่มีหุ้นมากจัดตั้งเป็นทางหุ้นส่วน หรือบริษัทจำกัด ทำการกว้านซื้อที่ดินเพื่อค้ำกำไรอันจะเป็นเหตุให้ที่ดินมีราคาสูงและกระทบกระเทือนถึงเศรษฐกิจของประเทศ และต่อมาได้มีการจำกัดการถือครองที่ดินและขนาดของเอกชน เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อ พ.ศ. 2497<sup>13</sup>

การจำกัดการถือครองที่ดินและขนาดตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

เดิมก่อนมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน บุคคลสัญชาติไทยทุกคนมีสิทธิถือครองที่ดินได้ ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดา นิติบุคคลสัญชาติไทยสามารถ

<sup>11</sup> รัชวัฒน์ วงศ์ฉันทานนท์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, หน้า 104-105.

<sup>12</sup> มาตรา 3 ทางหุ้นส่วนสามัญ ทางหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทจำกัดใดประสงค์จะได้มาซึ่งที่ดินเพื่อค้ำกำไร โดยการขาย แลกเบียดเบียน ให้เช่า หรือให้เช่าซื้อที่ดิน ต้องขออนุญาตจากรัฐบาลก่อน

มาตรา 4 ในการอนุญาตตามคำขอในมาตรา 3 ก่อน รัฐบาลจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามที่เห็นสมควรก็ได้

มาตรา 5 พระราชบัญญัติที่ไม่ใช่บังคับแก่การประกอบกิจการของเครดิต ฟองซีเออร์

มาตรา 6 ทางหุ้นส่วนสามัญ ทางหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทจำกัดใดได้มาซึ่งที่ดินเพื่อค้ำกำไร โดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 3 หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการอนุญาตตามมาตรา 4 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

<sup>13</sup> ศิริ เกวสินสมุทร, คำบรรยายประมวลกฎหมายที่ดิน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2522, หน้า 6. (เอกสารอัครสำเนา).

ถือครองที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวน รัฐบาลสังเกตเห็นว่าคนไทยบางคนมีที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก โดยมีค่าประโยชน์อะไรในที่ดินอย่างจริงจัง มีที่ดินเพื่อรอไว้ให้ราคาสูงแล้วก็จำหน่ายไปเพื่อหวังผลกำไร ทำให้ที่ดินราคาสูงขึ้น หรือเจ้าของที่นามีที่นาไว้ให้ชาวนาเช่าและเก็บค่าเช่าในอัตราค่อนข้างสูง ทำให้ชาวนาหมดกำลังใจในการทำนา ละทิ้งอาชีพเดิมของตนเป็นจำนวนมาก<sup>14</sup>

ดังนั้น เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน จึงได้มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือครองที่ดิน หมวด 3 มาตรา 34 ขึ้นดังนี้คือ

มาตรา 34 นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ดังต่อไปนี้

- |                            |                |
|----------------------------|----------------|
| (1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม   | ไม่เกิน 50 ไร่ |
| (2) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม  | ไม่เกิน 10 ไร่ |
| (3) ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม | ไม่เกิน 5 ไร่  |
| (4) ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย   | ไม่เกิน 5 ไร่  |

ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่นในประมวลกฎหมายนี้

จากมาตรานี้พอจะวิเคราะห์ถึงเหตุผลในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินของคนไทยในขณะนั้นได้ว่า ด้วยนโยบายของรัฐที่มุ่งจะให้คนไทยทุกคนมีที่ดินเป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยโดยเฉลี่ยตามสมควร แก่สภาพพื้นที่คือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ออกมาในขณะนั้น โดยไม่ยอมให้คนกลุ่มน้อยถือที่ดินไว้มาก เพราะจะเป็นการเคื้อคร่อนแก่ชนกลุ่มใหญ่ และจะเป็นภัยต่อเศรษฐกิจของประเทศด้วย จึงได้มีกฎหมายมาจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินขึ้น

#### การยกเลิกการจำกัดการถือครองที่ดิน

ต่อมาในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เห็นว่าการจำกัดการถือครองที่ดินเป็นการบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้าด้านการเกษตร อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

<sup>14</sup> สมจิตร ทองประคับ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ, 2526), หน้า 100.

ทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นจึงได้มีการประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 ยกเลิกการจำกัดการถือครองที่ดินและขนาด โดยยกเลิกบทพหุมาตราที่ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทย มาตรา 34-39 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เหตุผลที่ให้ไว้ในการประกาศยกเลิกก็คือ

"โดยที่เห็นว่าบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม โดยให้ถือได้เพียงจำนวนเนื้อที่ดินที่กำหนดไว้ ผู้ใดจะถือกรรมสิทธิ์เกินไปกว่ามีได้นั้น เป็นการจำกัดโดยไม่สมควรและเป็นเหตุอันความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม และส่งผลให้เสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรที่จะเลิกข้อจำกัดนี้เสีย"

ในเรื่องนี้อาจารย์ศิริ เกวดินสงฆ์ ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า

"แนวนโยบายของรัฐในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม สมัยปี 2497 ซึ่งเป็นปีที่ออกประมวลกฎหมายที่ดิน กับสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สมัยปี 2502 แตกต่างกัน

ปี 2497 รัฐบาลเห็นว่า การปล่อยให้คนกลุ่มน้อยถือที่ดินไว้มากเป็นอันตราย ควรจะมีการจำกัดสิทธิเพื่อที่ดินจะกระจายเฉลี่ยให้คนกลุ่มใหญ่ถือที่ดินทั่ว ๆ กัน แต่พอปี 2502 รัฐบาลกลับเห็นว่า การที่มีการจำกัดสิทธิในที่ดินเช่นนั้น เป็นการบ่อนความเจริญก้าวหน้าของประเทศในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม

ความเห็นดังกล่าวมีส่วนถูกด้วยกันทั้ง 2 รัฐบาล แต่ความถูกต้องที่ว่านั้น จะเหมาะสมกับกาลสมัยปัจจุบันแค่ไหนเพียงไรนั้น เป็นเรื่องที่น่าคิดที่เกี่ยว

ข้อเท็จจริงที่เห็นได้ว่าเป็นสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ พอเลิกจำกัดสิทธิแล้ว คนไทยบางคนต่างก็ถือที่ดินกันไว้มาก ถ้าจะมองในแง่ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของประเทศ การยอมให้คนไทยถือที่ดินมากสำหรับผู้ตั้งใจจะทำกิน ในการที่จะทำการเกษตรกรรมขนาดใหญ่ เช่น ปลูกปาล์ม น้ำมัน เลี้ยงสัตว์ฟาร์มใหญ่ ๆ เช่น ฟาร์มโชคชัย ก็จำเป็นต้องให้ถือที่ดินมากเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เพื่อให้มีผลผลิตสู่ต่างประเทศอย่างเพียงพอ"<sup>15</sup>

<sup>15</sup> ศิริ เกวดินสงฆ์, คำบรรยายประมวลกฎหมายที่ดิน, (เอกสารอัครสำเนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2522, หน้า 12.

## ผลของการยกเลิกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน

นับตั้งแต่มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 แล้ว การจำกัดสิทธิในที่ดินของคนไทยก็เลิกไป ไม่มีการจำกัดการถือครองที่ดินและไม่มีการจัดแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินอีกต่อไปบุคคลต่าง ๆ สามารถถือครองที่ดินได้ตามใจชอบ ผลที่ตามมาก็คือ ทำให้มีการถือครองที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวน กรณีเป็นช่องทางให้ผู้มีกำลังทรัพย์มากกว่าซื้อที่ดินไว้ ที่นาที่สวนของเกษตรกรได้ถูกกว้านซื้อ ทำให้เกษตรกรอยู่อาศัยไม่มีที่ดินทำกินเพียงพอ ยิ่งเมื่อมีการเอาที่ดินเขาเปรียบเกษตรกรผู้ร่ำรวยไม่ถึงการดูแล้วยวิธีต่าง ๆ นา ๆ ควบแล้วที่ดินที่เกษตรกรอยู่อาศัยก็หลุดเป็นสิทธิของผู้นักลงทุน เกษตรกรจึงต้องกลับกลายเป็นผู้เช่า ฐานะที่ล้มเหลวเช่นเรื่อย ๆ ดังจะเห็นได้จากตารางแสดงการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเกษตรกร ดังนี้

ตารางที่ 1 เนื้อที่และมูลค่าที่ดินที่เกษตรกร ได้จดทะเบียนโอนชำระหนี้หลุดเป็นสิทธิแก่เจ้าหนี้ทั่วประเทศ พ.ศ. 2509-2513

พ.ศ.	ที่ดินที่สูญเสียกรรมสิทธิ์ (ไร่)	มูลค่า (ล้านบาท)
2509	14,709	21
2510	11,047	60
2511	14,965	64
2512	7,086	14
2513	5,710	22

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

จากการที่เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดิน เป็นผลให้ที่ดินตกไปอยู่ในความถือครองของคนบางกลุ่มเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดินขึ้น สิ่งที่แสดงให้เห็นก็คือ จากการรับแจ้งที่ดินจากเจ้าของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้ทราบถึง

การใช้ประโยชน์ที่ดินของเจ้าของ การระคิดพันของที่ดินแต่ละแปลง และความเป็นเจ้าของที่ดินว่าถือครองที่ดินเกินกว่าสิทธิที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 กำหนดไว้หรือไม่ พบว่าในการแจ้งที่ดินใน 105 อำเภอ มีเจ้าของที่ดินมาแจ้งที่ดิน 859,933 ราย มีเนื้อที่รวมกัน 16,071,272 ไร่ ร้อยละ 68 ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด มีที่ดินไม่เกิน 20 ไร่ ในขณะที่ร้อยละ 6 ของเจ้าของที่ดินทั้งหมดมีที่ดินมากกว่า 50 ไร่ขึ้นไป ซึ่งรวมกันแล้วเป็นเจ้าของที่ดินถึงร้อยละ 26 ของที่ดินทั้งหมด ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ในกลุ่มที่มีที่ดินมากกว่า 500 ไร่ขึ้นไป มีเจ้าของที่ดินรวม 300 ราย เนื้อที่รวมละ 1,147 ไร่ ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การกระจายที่ดินของเจ้าของที่ดินใน 105 อำเภอ ปีต่าง ๆ 2519-2526

ขนาดที่ดิน	จำนวนเจ้าของที่ดิน		เนื้อที่	
	ราย	ร้อยละ	จำนวนไร่	ร้อยละ
< 20 ไร่	587,083	68	4,571,711	29
20-50	219,072	26	6,890,538	43
50-100	44,002	5	2,914,256	18
100-500	6,670	1	1,343,698	8
> 500	300	*	351,069	2
รวมทั้งหมด	859,933	100	16,071,272	100

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน ส.ป.ก. มกราคม 2529

หมายเหตุ \* หมายความว่า 1.0 มาก

จากหลักฐานดังกล่าวจึงชี้ให้เห็นได้ว่า สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ระบบการถือครองที่ดิน  
 คงเฝ้ายาวนานนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการไม่มีมาตรการในการจำกัดสิทธิและขนาดในการ  
 ถือครองที่ดิน ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดินขึ้น  
 ผลที่ตามมาก็คือ ทำให้เกิดช่องว่างทางฐานะและความเป็นอยู่ของคนในสังคม จนกลายเป็น  
 ความขัดแย้งของกลุ่มคนในสังคม และก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ของประเทศชาติในที่สุด



การปรับปรุงสิทธิในการถือครองที่ดินโดยวิธีปฏิรูปที่ดิน

เหตุแห่งการปรับปรุงสิทธิ

1. ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดิน

ผลสืบเนื่องมาจากการไม่จำกัดการถือครองและขนาดของที่ดิน จึงทำให้ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินที่ใช่เพื่อเกษตรกรรมนั้นมิได้ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากแต่ไม่ไ้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ที่ดินที่มีจำนวนมากดังกล่าวผู้เป็นเจ้าของหาผลประโยชน์จากการเก็บค่าเช่า เค็มที่ดินที่ใช่เพื่อเกษตรกรรมกระจายอยู่ในความถือครองของเกษตรกรผู้ทำประโยชน์ แต่ต่อมาการถือครองที่ดินได้แปรเปลี่ยนไปอยู่ในการถือครองของพ่อค้า นายทุน เนื่องจากการพัฒนาทางการเกษตรของประเทศดำเนินไปอย่างล่าช้า เกษตรกรยังคงประกอบเกษตรกรรมตามแบบแผนเดิม คือ ผลผลิตที่จะได้ถูกปล่อยให้ขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ บางปีน้ำท่วม บางปีฝนแล้งบ้าง หรือมีโรคพืช ทำให้ผลผลิตได้มาไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย เงินทุนที่มีอยู่ก็ร่อยหรอ เกษตรกรจึงต้องหันมากู้ยืมเงิน หรือเอาที่ดินไปจำนองขายฝากไว้กับพ่อค้า นายทุนหรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เงินที่กู้ยืมนำไปลงทุนทำนาทำสวนอื่นเช่นเคย แต่ก็ต้องประสบกับภาวะเหมือนที่ผ่านมา ๆ มาอีกเนื่องจากภัยธรรมชาติหรือบางรายทำได้ผลผลิตก็แต่ราคาผลผลิตตกต่ำ เนื่องจากไม่มีอำนาจในการต่อรองราคา เพราะจำนวนเกษตรกรมีมากรวมกลุ่มกันไม่คิด แต่ขณะเดียวกันจำนวนพ่อค้าผู้รับซื้อมีน้อย นอกจากนั้นเกษตรกรส่วนใหญ่ต้องรับขายผลผลิตของตนหลังถูกเก็บเกี่ยวเพื่อนำเงินมาชำระหนี้สิน และเพื่อใช้จ่ายในครัวเรือน<sup>1</sup> ต้นทุนที่ลงไปจึงไม่สมคูลย์กับราคาผลผลิตที่ขายได้ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงต้องกู้หนี้ยืมสินเรื่อยมาจนหนี้ท่วมราคาที่ดินทรัพย์สิน ต้องถูกยึดที่ดินหรือทรัพย์สินบ้าง หรือถูกเอารัคเอาเปรียบ ถูกกดค้โกงบ้าง จนที่ดินและทรัพย์สินต้องหลุดมือไป

<sup>1</sup>พิเชต สุวรรณะชฎ, การเสริมความมั่นคงของชาติด้านเศรษฐกิจและสังคม ด้วยการปฏิรูปที่ดิน, เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2524, หน้า 25.

ประกอบกับเศรษฐกิจในระบบเสรีนิยมทำให้บุคคลเหล่านี้ฉวยโอกาสใช้ความได้เปรียบทางฐานะแสวงหาที่ดินเพื่อให้ได้มาอยู่ในความครอบครองของตนโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องและเป็นธรรม เกษตรกรที่เคยมีที่ดิน จึงมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพหรือต้องกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินในที่สุด ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 3

ตารางที่ 3 การไม่มีที่ดินทำกินใน 51 จังหวัด ปี 2527

ประเภทของเกษตรกร	จำนวนครัวเรือน	ร้อยละ
ไม่มีที่ดินเลย	362,702	9.6
มีที่ดินแต่ไม่เกิน 5 ไร่	424,179	11.2
มีตั้งแต่ 5 - 10 ไร่	457,199	12.1
มีที่ดินมากกว่า 10 ไร่	2,548,606	67.2
รวมทั้งสิ้น	3,792,686	100.00

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน ส.ป.ก. กุมภาพันธ์ 2529

หมายเหตุ จากการสัมภาษณ์เกษตรกร ที่ดินที่ถือว่าเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพโดยเฉลี่ยประมาณ 33.97 ไร่ (ดูตารางที่ 6)

## 2. ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเช่าที่ดิน

นอกจากเกษตรกรจะไร้ที่ดินทำกินจนกลายมาเป็นผู้เช่าแล้ว ในการเช่าที่ดิน เกษตรกรก็จะต้องเสียค่าเช่าในอัตราที่สูงจนไม่สามารถที่จะรับภาระได้ เนื่องจากผลผลิตมีได้เพิ่มสูงขึ้นนัก นอกจากนั้น เกษตรกรยังขาดหลักประกันความมั่นคงในการเช่า การตกลงให้เช่ามักจะมีระยะเวลาสั้น ๆ ในการทำสัญญาทำกันด้วยวาจาไม่ได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร และที่ดินที่เช่านั้นก็ไม่ได้รับการปรับปรุงให้ผลผลิตในระดับต่ำ แม้ว่ารัฐบาลจะไต่ค่าเป็นการช่วยเหลือโดยออกกฎหมายควบคุมการเช่านามาใช้บังคับโดยกำหนดอัตราค่าเช่าสูงสุดไว้ก็ตาม แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่สามารถใช้บังคับได้ในกรณีที่เจ้าของที่ดินและผู้เช่าตกลงค่าเช่ากันเองยิ่งไปกว่านั้น อัตราค่าเช่าที่ทางการกำหนดไว้ในหลายอำเภอ มักจะสูงกว่าค่าเช่าที่เกษตรกรเคยจ่ายกันอยู่ นอกจากนั้นแรงกดดันจากการเพิ่มของประชากรทำให้เกษตรกรไม่มีทางเลือกมากนักในการประกอบอาชีพ นอกจากการเป็นผู้เช่า แม้ว่าค่าเช่าจะสูงก็ตาม



ในการเช่าที่ดิน สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ได้สำรวจและประมวลผลไว้ปรากฏว่า ในปี 2526 ภาคกลางมีการเช่าที่ดินมากที่สุด โดยร้อยละ 24.7 ของเนื้อที่ทั้งหมดเป็นเนื้อที่เช่า รองลงมาเป็นภาคเหนือ ซึ่งมีการเช่าที่ดินร้อยละ 14.7 ของเนื้อที่ทั้งหมด เมื่อมองถึงผู้เช่าที่ดินบ้าง ในปี 2525 มีผู้เช่าที่ดินถึงร้อยละ 35.3 ในภาคกลาง และร้อยละ 20.9 ในภาคเหนือจำนวนผู้เช่าทั่วประเทศ มีประมาณ 796,514 ครัวเรือน จากจำนวนครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด 4,685,455 ครัวเรือน (ไม่รวมเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน) ดังตารางที่ 4\*

---

\* ในการสำรวจของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ไม่ได้นำถึงถึงเกษตรกรรับจ้างที่ไม่มีที่ดินทำกิน เจ้าของที่ดินนั้นรวมถึงผู้ที่บุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐ ซึ่งไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมาย

ตารางที่ 4 การเช่าที่ดินทำการเกษตรของประเทศแยกตามภาคต่าง ๆ ปี 2526

ภาค	เนื้อที่ถือครอง (ไร่)	เนื้อที่ของตนเอง		เนื้อที่เช่า		อื่น ๆ *		จำนวนผู้เช่า (ครัวเรือน)	สัดส่วนของ- ครัวเรือนเกษตร ทั้งหมด ( % )
		ไร่	%	ไร่	%	ไร่	%		
เหนือ	27,939,894	21,440,656	76.7	4,117,656	14.7	2,332,029	8.4	258,967	20.9
ตะวันออกเฉียงเหนือ	53,270,087	48,781,565	91.6	2,086,555	3.9	2,230,936	4.2	133,996	6.9
กลาง	28,665,539	20,025,054	69.9	7,074,745	24.7	850,457	3.0	310,154	35.3
ใต้	14,354,730	13,281,385	92.5	598,114	4.2	411,884	2.9	92,397	14.8
รวม	124,230,250	103,528,660	83.3	13,877,070	11.2	5,825,306	4.7	795,514	17.0

หมายเหตุ \* อื่น ๆ หมายถึง เนื้อที่รับจ้างอง รับชายฝาก และเนื้อที่ที่ได้ทำการเกษตรโดยไม่เสียค่าตอบแทน  
จำนวนผู้เช่าและสัดส่วน เป็นข้อมูลปี 2525

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

จากปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกร เนื่องจากความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดินและความไม่เป็นธรรมในการเช่าที่ดิน จึงผลักดันให้เกษตรกรในชนบทต้องแสวงหาที่ดินทำกินใหม่ จนเกิดการบุกเบิกป่าสงวนแห่งชาติอย่างผิดกฎหมาย และประมาณกันว่าที่ดินของรัฐไม่ต่ำกว่า 40 ล้านไร่ถูกบุกรุก<sup>2</sup> นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ความมาเป็นลูกโซ่ เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาทางสังคม ปัญหาทางการเมือง หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เสรีภาพในการเรียกร้องมีขึ้นอย่างกว้างขวางได้มีการเดินขบวนร้องเรียนเกี่ยวกับความเดือดร้อนของเกษตรกรหลายครั้งในที่หลายแห่ง รวมทั้งในกรุงเทพมหานคร เพื่อให้รัฐบาลแก้ปัญหาความเดือดร้อนที่เกษตรกรได้รับ

ข้อเท็จจริงที่เกษตรกรถูกเจ้าของที่ดินนายทุนเงินกู้อะพ้อค้าคนกลางเอารัคเอาเปรียบจึงถูกเปิดเผย ปรากฏอย่างมากตามหน้าหนังสือพิมพ์ ปัญหาของเกษตรกรจึงเริ่มได้รับความสนใจอย่างจริงจัง<sup>3</sup> รัฐบาลได้หาทางช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาของเกษตรกร โดยได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 เพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมทั้งได้รับความเป็นธรรมในการเช่า ต่อมาได้ออกพระราชบัญญัติจรัฎฐ์ที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2517 เพื่อจัดแบ่งที่ดินอันจะช่วยเพิ่มผลผลิตให้แก่เกษตรกร และต่อมาจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 เพื่อเป็นการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมทั้งในที่สุด

สรุปแล้ว ระบบการถือครองที่ดินมีความสำคัญมากต่อเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความมั่นคงทางการเมืองของประเทศ ดังนั้นการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรหรือการดำเนินการช่วยเหลือค้ำอื่นมิใช่เป็นการดำเนินงานเพียงเพื่อจะจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเท่านั้น หากจะต้องทำเพื่อให้เกษตรกรในชนบทพ้นจากความยากจนโดยวิธีการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อให้มีการกระจายรายได้ให้มีความเป็นธรรมและเสมอภาคยิ่งขึ้นด้วย

<sup>2</sup> Suthiporn Chirapanda, Land Tenure Systems in Thailand, Land Reform Bulletin No.120, Agricultural Land Reform Office May 1983, p.4

<sup>3</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์คันต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, หน้า 330.

## การปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินโดยวิธีปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

### หลักการของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

โดยหลักทั่วไปแล้ว การปฏิรูปที่ดินจะเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดิน และการปรับปรุงที่ดินเพื่อความเจริญก้าวหน้าทางด้าน การเกษตร และเพื่อแก้ปัญหาของสังคม พื้นที่ที่ทำ การเกษตรควร จะตกอยู่ในมือของผู้ประกอบ เกษตรกรรม เกษตรกร ไม่อยู่ในฐานะที่จะเข้ามาซื้อที่ดินได้ เพราะ เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นผู้อาจจนไม่มีเงินเพียงพอ และพ่อค้านายทุนที่ถือครองที่ดินก็ไม่ยอมขาย ด้วยเหตุนี้รัฐจึงต้องเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการ จัดซื้อที่ดินจากบรรดานายทุนที่ดินและขายต่อ โดยวิธีให้ผ่อนชำระแก่เกษตรกรอีกทอดหนึ่ง จะเห็นได้ว่ามิใช่เกษตรกรจะเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับที่ดินโดยไม่ต้องตอบแทนสิ่งใด ในการปฏิรูปที่ดินนี้ เกษตรกรต้องชำระค่าเช่าหรือราคาที่ดินผ่อนชำระให้แก่รัฐ เพื่อชดเชยเงินของรัฐที่เสียให้แก่เจ้าของที่ดินในการจัดซื้อหรือเวนคืน และการที่รัฐเข้ามาจัดการในส่วนนี้มีผลคล้ายคลึงกัน คือรัฐอาจนำวิธีการจัดรูปที่ดิน ( Land Consolidation ) มาใช้พร้อมกันไปเพื่อจัดให้ที่ดินเดิมที่รูปร่างไม่เหมาะสมกระจาย เป็นแปลง เล็กแปลงน้อยให้กลับมีลักษณะที่เหมาะสมกับการ เกษตรต่อไป<sup>4</sup>

ส่วนหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไยนั้น เมื่อพิจารณาจากความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 แล้ว หมายความว่า รัฐจะต้องเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในพระราชบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ โดยอาจจำแนกออกได้ตามลำดับดังนี้

1. ทำการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อ เกษตร กรรม
2. ทำการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกร ผู้มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม

<sup>4</sup>ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, หน้า 61.

3. ทำการจัดที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกรได้เช่า เช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์  
ในการประกอบอาชีพเกษตรกร

4. ทำการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรนั้น
5. ทำการช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร
6. ทำการช่วยเหลือในการปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต
7. ทำการช่วยเหลือในการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น<sup>5</sup>

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร มีความหมายที่สำคัญ รวม  
2 ประการคือ

1. การปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดิน คือ

ที่ดินของรัฐ : แบ่งแปลงที่ดิน, คัดเลือกเกษตรกรเช่าทำกินและอยู่อาศัย  
เป็นการถาวร

ที่ดินของเอกชน : ซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดิน, แบ่งแปลงที่ดิน,  
คัดเลือกเกษตรกรเช่าทำกินและอยู่อาศัยเป็นการถาวร

2. การพัฒนาอาชีพเกษตรกร ปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต คือ  
การส่งเสริมการเกษตร, จัดหาสินเชื่อให้แก่เกษตรกร, พัฒนาแหล่งน้ำ, จัดรูปที่ดิน,

<sup>5</sup>พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 มาตรา 4

"การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร" หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและ  
การถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกร รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรนั้น  
โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือรัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีไว้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น  
ด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัติ<sup>5</sup> เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง  
หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า  
หรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุง  
ทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น"

พัฒนาที่ดิน, จัดตั้งสถาบันเกษตรกร, พัฒนาการศึกษา, สาธารณสุข, พัฒนาชุมชน และ  
สาธารณูปโภคของเกษตรกร

และนอกจากนี้แล้วหลักการที่สำคัญยิ่งในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรก็คือ  
มุ่งหมายที่จะรักษาที่ดินที่นำมาปฏิรูปให้คงกรรมสิทธิ์อยู่ในมือของเกษตรกรตลอดไป หรือ  
ถ้ามีการหมุนเวียนเปลี่ยนมือก็ให้เปลี่ยนมือกันอยู่แต่เฉพาะในกลุ่มของเกษตรกรเท่านั้น

### วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

ด้วยเหตุแห่งความเดือดร้อนของเกษตรกรการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร จึงเป็น  
สิ่งจำเป็นและเป็นมาตรการเร่งด่วนที่รัฐจะต้องดำเนินการอย่างจริงจัง ดังนั้นการปฏิรูปที่ดิน  
เพื่อเกษตรกรในประเทศไทยจึงได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา โดย  
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ส.บ.ก.) เป็นหน่วยงานดำเนินการ ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. ก่อให้เกิดเสถียรภาพ และความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม
2. เพื่อให้หลักประกันการเช่าที่ดินที่มั่นคง
3. ช่วยให้เกษตรกร มีที่ดินทำกินหรือส่งเสริมให้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินทั้งทาง  
ตรงและทางอ้อม
4. ลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลทั้งทาง เศรษฐกิจและสังคมดังที่กำหนด  
ไว้ในรัฐธรรมนูญ
5. ทำให้เกษตรกรใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด โดยการปรับปรุงที่ดิน  
และให้มีการวางแผนการผลิตอย่างเหมาะสม
6. เพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้เพียงพอกับความต้องการ
7. จัดระบบการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตเกษตรกร เพื่อให้ความเป็นธรรม  
แก่เกษตรกร
8. ควบคุมการใช้ที่ดินและจำกัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน
9. เว้นคืน แแบ่งแยกและจัดสรรที่ดินที่ถือครองเสียใหม่
10. ลดจำนวนผู้บุกรุกทำสายป่าไม้ต้นน้ำลำธาร และการจับจองที่สาธารณประโยชน์

## บทเรียนจากการดำเนินงานปรับปรุงสิทธิในที่ดินที่ผ่านมา

จากระบบการถือครองที่ดินที่บกพร่องทำให้ชาวไร่ชาวนาตกเป็นผู้เช่าเป็นจำนวนถึงสี่แสนกว่าครอบครัว และทำให้ชาวไร่ชาวนาสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่นายทุนมีละ 5,000-10,000 ไร่ เป็นหนี้เป็นสินไม่น้อยกว่า 80 เปอร์เซ็นต์ และครอบครัวหนึ่งเป็นหนี้ไม่น้อยกว่า 4,000 บาท รวมหนี้สินของชาวไร่ชาวนาไม่น้อยกว่าหมื่นล้านบาท<sup>6</sup>

ก่อนหน้าที่จะได้มีการนำเอามาตรการปฏิรูปที่ดินมาใช้ รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรและปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินให้เป็นธรรมมาแล้ว โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐดำเนินการจัดที่ดินให้เกษตรกร ซึ่งแยกตามประเภทของที่ดินได้ดังนี้ คือ

การกระจายสิทธิในที่ดินของรัฐ คือ การนำเอาที่ดินของรัฐมาดำเนินการแบ่งกระจายสิทธิให้แก่ราษฎร โดย

1. กรมส่งเสริมสหกรณ์ ดำเนินการจัดที่ดินในรูปแบบของสหกรณ์นิคม และแบ่งออกตามประเภทของที่ดินที่นำมาจัด คือ

1.1 สหกรณ์นิคม ดำเนินการในที่ดินซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจำแนกให้เป็นที่ดินจัดสรร

1.2 สหกรณ์การเช่าที่ดิน ดำเนินการในที่ดินซึ่งเป็นป่าเสื่อมโทรมที่พระราชทาน

2. กรมประชาสงเคราะห์ จัดที่ดินเพื่อการเกษตรในรูปแบบนิคมสร้างตนเอง

การจัดนิคมสร้างตนเองนั้นได้ดำเนินการเอาที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และที่ป่าเสื่อมโทรม ซึ่งที่ดินแต่ละแห่งจะต้องมีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 5,000 ไร่ โดยจะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

<sup>6</sup> ไชยรงค์ ชูชาติ, "ที่ดิน : แหล่งข้อพิพาทโต้แย้ง", ใน หนังสืองานพระราชทานเพลิงศพ, (กรุงเทพฯ : หจก.พิมพ์บลิซซิ่ง, 2520), หน้า 133.

3. องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ดำเนินการจัดที่ดินในรูปนิคมเกษตรกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึกและทหารนอกประจำการที่ยากจนไม่มีที่อยู่อาศัย

ที่ดินที่นำมาจัดนิคม เป็นที่ของรัฐที่องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้รับมาเพื่อการจัดนิคม

4. กรมที่ดิน ดำเนินการจัดที่ดินเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลในการจัดหาที่ดินทำกินให้ชาวนา ชาวไร่ ที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินไม่พอทำกิน ที่ดินที่นำมาจัดมี 2 ประเภท คือ

4.1 ที่ดินหัวไร่ปลายนา หรือที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย ซึ่งมีเนื้อที่ไม่เกิน 1,000 ไร่

4.2 ที่ดินแปลงใหญ่ จัดที่ดินที่มีเนื้อที่ตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไป

การกระจายสิทธิในที่ดินของเอกชน คือ การนำเอาที่ดินที่ได้จัดซื้อหรือเวนคืนมาจากเอกชน มาดำเนินการจัดให้แก่ราษฎร โดย

1. กรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน ดำเนินการในที่ดินซึ่งจัดซื้อจากองค์การหรือเอกชน มาให้สมาชิกเช่าซื้อ

2. สำนักงานจัดรูปที่ดิน ไล่ที่ดินมาโดยการซื้อ หรือโดยการเวนคืนหรือได้มาโดยผลของกฎหมายหรือโดยประการอื่น จากนั้นก็จะนำที่ดินเหล่านี้มาให้เกษตรกรเช่าซื้อ

3. องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก จัดซื้อที่ดินมาไว้เพื่อจัดที่ดินในรูปนิคมเกษตรกรรมให้แก่ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึก และทหารนอกประจำการ

ที่ดินที่หน่วยงานต่าง ๆ ข้างต้นนำมาดำเนินการจัดให้แก่ราษฎรนั้น ถ้าหากเป็นที่ดินของรัฐอาจเป็นการจัดในรูปของการให้เปล่าหรือเสียดำตอบแทน ส่วนที่ดินของเอกชนนั้นจัดให้ในรูปของการเช่าซื้อให้ราษฎรผ่อนชำระราคาในระยะยาว



### ข้อกำหนดสำหรับที่ดินที่เกษตรกร ไร่รับไป

ที่ดินที่หน่วยงานต่าง ๆ จัดให้แก่ราษฎรนั้น ได้มีบัญญัติของกฎหมายกำหนด การห้ามโอนที่ดินตามแต่ละประเภทเอาไว้ ทั้งนี้เพราะเป็นนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น ต้องการที่จะป้องกันมิให้ผู้ได้รับที่ดินไปสามารถโอนที่ดินเปลี่ยนมือกันได้ง่าย มิฉะนั้นแล้ว ที่ดินนั้นจะต้องตกไปอยู่ในมือของผู้มีอิทธิพล หรือพ่อค้านายทุนอีก<sup>7</sup> ซึ่งข้อกำหนดการห้ามโอน บัญญัติในกฎหมายแต่ละฉบับมีดังนี้

1. ที่ดินที่ราษฎรได้ไปจากนิคมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์นิคม หรือนิคมสร้าง ตนเอง มีพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 12 บัญญัติว่า "ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ใดมา ซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากการตกทอดโดยทางมรดกหรือ โอนไปยังสหกรณ์ที่ดินที่เป็นสมาชิกอยู่ แล้วแต่กรณี

ภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ที่ดินนั้นไม่อยู่ในความรั้งฉกฉวยแห่งการ บังคับคดี"

2. ที่ดินที่มีการจัดรูปที่ดินโดยสำนักงานจัดรูปที่ดิน มีพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2517 มาตรา 44 บัญญัติว่า "ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิ ในที่ดินจะโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกหรือโอนไปยัง สหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่เป็นสมาชิกหรือการโอนไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อ ประโยชน์ในการจัดรูปที่ดินหรือเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ จัดรูปที่ดินกลาง

ภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินไม่อยู่ในความ รั้งฉกแห่งการบังคับคดี"

3. การจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 31 บัญญัติว่า

<sup>7</sup>ศิริ เกวดินสมุหศักดิ์, คำบรรยายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 114.

"ภายในสิบปีนับแต่วันได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อันสืบเนื่องมาจากใบจองตามมาตรา 30 และมาตรา 33 ที่ได้ออกในวันหรือหลังวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ห้ามมิให้ผู้ใดมาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าว โอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกหรือโอนให้แก่หน่วยงาน เมือง หรือ โอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้และได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับการ ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อันสืบเนื่องมาจากใบจองตามมาตรา 30 และมาตรา 33 ที่ได้ออกให้ก่อนวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2515 แต่ดำเนินการได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากการจัดที่ดินให้ราษฎรที่รัฐให้การช่วยเหลือในค้ำนสาธารณูปโภคและอื่น ๆ การห้ามโอนตามวรรคหนึ่งให้มีกำหนดห้าปี

ภายในกำหนดระยะเวลาห้าปีห้ามโอนตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี"

อย่างไรก็ตามในการจัดที่ดินเหล่านี้ แม้จะมีบทบังคับห้ามโอนที่ดินที่เกษตรกรได้รับไปก็ตาม แต่ข้อบังคับก็จำกัดระยะเวลาเพียง 5 ปีหรือ 10 ปีเท่านั้น เมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้วก็สามารถโอนเปลี่ยนมือได้ ข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันก็คือที่ดินที่เกษตรกรได้รับไปนั้นคงอยู่กับเกษตรกร ไม่นาน มีเกษตรกรบางรายถึงขนาดทำความตกลงขายสิทธิในที่ดินที่ได้รับภายในเวลาห้ามโอนเสียด้วยซ้ำ เมื่อพ้นกำหนดเวลาห้ามโอนแล้วจึงโอนตามกฎหมายในทันที แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานนี้ไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้เท่าที่ควร

#### เหตุแห่งความล้มเหลวของการจัดที่ดิน

ความล้มเหลวของการจัดที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น พอสรุปได้ว่ามีสาเหตุมาจาก

1. ระบบการคัดเลือกผู้เช่าอยู่อาศัยในที่ดินยังไม่ดีพอ ทำให้ได้คนที่ไม่มีประสิทธิภาพไม่มีความตั้งใจในการประกอบ เกษตรกรรมเข้าเป็นผู้ครอบครองที่ดิน

2. ไม่มีการวางโครงสร้างการผลิตที่เหมาะสม เช่น ขนาดของที่ดินไม่เหมาะสมที่จะทำให้ผู้ได้รับที่ดินสามารถประกอบเกษตรกรรมพอเลี้ยงครอบครัวได้

3. โครงสร้างบริการสนับสนุนการ เกษตรในที่ดินของแต่ละหน่วยงานมีไม่ถึงระดับที่จะช่วยให้การประกอบเกษตรกรรมได้ผล เช่น ขาดการส่งเสริมทางเทคนิค ขาดแหล่งสินเชื่อ หรือขาดแหล่งตลาดสำหรับผลิตผล เป็นต้น

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ความล้มเหลวในการจัดที่ดินเหล่านี้ เป็นผลมาจากการดำเนินงานที่ทั่วไปโดยมิได้ตระหนักถึงโครงสร้างการเกษตร (Agrarian structure) ถ้าการจัดทำมุ่งจัดหาที่ดินให้แต่อย่างเดียวแล้ว ผลในการนั้นจะเสียเปล่า เมื่อใดโครงสร้างดังกล่าวไม่เข้มแข็งพอ บรรดานายทุนที่ดินและพ่อค้าคนกลาง จะเข้ามาให้สินเชื่อและรับจ้างหรือซื้อฝากที่ดินอีก ในที่สุดเกษตรกรที่มีทุนรอนน้อยไม่พอแก่การพัฒนาการเกษตรของตนเองก็ต้องเสียที่ดินไป และกลายเป็นผู้เช่าหรือคนงานในที่ดิน ดังเช่นที่เคยเป็นมา<sup>8</sup>

ข้อบกพร่องของการดำเนินงานนี้จึงเปรียบเสมือนบทเรียนที่ ส.ป.ก. จะต้องหาทางแก้ไขและป้องกันมิให้เกิดขึ้นอีกต่อไป นั่นก็คือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้เกษตรกรทำกินได้เพียงพอแก่การครองชีพ และทำอย่างไรจึงจะทำให้ที่ดินอยู่ในมือของเกษตรกรให้นานที่สุดหรือหมุนเวียนอยู่แต่เฉพาะในกลุ่มของเกษตรกร เท่านั้น

การกระจายการถือครองที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินด้วยวิธีการเช่าซื้อ

ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือผู้มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ สามารถมีที่ดินเป็นของตนเองและมีที่ดินทำกินเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ หน่วยงานปฏิรูปที่ดินจะดำเนินการ โดยการขายที่ดินให้แก่เกษตรกรด้วยระบบเงินผ่อน หรือที่เรียกว่า การเช่าซื้อนั่นเอง

<sup>8</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า 223.

## 1. หลักการดำเนินการเช่าซื้อที่ดินทั่วไป

ประเทศที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมส่วนใหญ่ จะมีรูปแบบของการดำเนินงานเช่าซื้อที่ดินคล้ายคลึงกัน คือ

- 1.1 จัดหาที่ดินมา ไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐ ( public land ) หรือที่ดินของเอกชน ( private land )
- 1.2 นำที่ดินออกให้เกษตรกรเช่าในระยะแรก ๆ
- 1.3 จัดโครงสร้างการ เกษตร เพื่อเป็นการช่วยให้เกษตรกรมีฐานะดีขึ้นสามารถยืนอยู่ด้วยตนเองได้ ( self-support )
- 1.4 ขายที่ดินนั้นให้แก่เกษตรกร เมื่อเกษตรกรมีผลกำไรในการประกอบอาชีพพอสมควร และราคาที่ดินไม่สูงเกินไปกว่าที่เกษตรกรจะผ่อนชำระได้

## 2. เหตุผลที่ต้องดำเนินการให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดิน เพราะ

- 2.1 หากเกษตรกรยังเป็นผู้เช่า ก็เท่ากับว่าที่ดินไม่ได้กระจายไปสู่การถือครองของเกษตรกร วัตถุประสงค์ที่รัฐนำเอาที่ดินมาทำการปฏิรูปก็เพื่อให้เกษตรกรได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดิน หากเกษตรกรยังเช่าที่ดินจากรัฐอยู่ รัฐก็กลายเป็นผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่และเป็นนายทุนผู้ให้เช่าที่ดินเสียเอง
- 2.2 ต้องการให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง การที่เกษตรกรพ้นจากภาวะการเป็นผู้เช่า จะทำให้เกษตรกรมีความมั่นใจและมั่นคงในการประกอบอาชีพมากขึ้น

## 3. ผลดีของการที่เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง คือ

- 3.1 ผลดีต่อเกษตรกร
  - 1) ไม่ต้องเสียค่าเช่าที่ดินอีกต่อไป
  - 2) มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพ สามารถทำกินได้ชั่วลูกชั่วหลาน ไม่ต้องกลัวว่าจะถูกขับไล่เหมือนเป็นผู้เช่า
  - 3) เกษตรกรจะเกิดความรู้สึกภูมิใจและรักในที่ดิน จะมีความขยันขันแข็งที่จะหาประโยชน์จากที่ดินของตนเองให้มากขึ้นกว่าที่ดินที่ตนเองเป็นผู้เช่า และจะส่งผลให้เกษตรกรมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น

### 3.2 ผลดีต่อประเทศ

1) ลดจำนวนเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินและเกษตรกรผู้เช่า  
 2) เมื่อเกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน ที่ดินย่อมรับการปรับปรุง  
 เอาใจใส่ผลผลิตก็จะสูงขึ้น สามารถส่งไปขายต่างประเทศได้ ทำให้มีเงินตราเข้า  
 ประเทศ

3) ลดปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ

แต่ก่อนที่จะได้ศึกษาถึงการเช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ควรที่จะได้ศึกษา  
 ถึงวิธีดำเนินงานเช่าซื้อที่ดินในต่างประเทศก่อนพอสังเขป ดังนี้

#### การดำเนินงานเช่าซื้อที่ดินในต่างประเทศ

##### ไต้หวัน

ไต้หวันได้ทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร โดยอาศัยหลักการกระจาย  
 กรรมสิทธิ์ที่ดินและการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตามหลักการของ ดร. ชุนยัคเซน  
 ที่ว่า "ให้หน้าที่ดินไปสู่ผู้เพาะปลูก ( Land-to-the-tiller ) และให้ความเสมอภาค  
 ในที่ดิน ( Equalization of Land right )"

ในการดำเนินงานไต้หวันไม่ได้นำที่ดินมาสู่เกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรเป็น  
 เจ้าของในทันทีทันใด แต่มีการดำเนินงานเพื่อให้ที่ดินกระจายไปสู่เกษตรกร เป็นระยะ ๆ  
 ดังนี้ คือ

ระยะแรก เริ่มขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1949 เป็นโครงการลดค่าเช่าที่ดินออก  
 กฎหมาย The 37.5% Farm Rent Reduction Act เพื่อปฏิรูประบบการเช่า  
 ปรับปรุงความเป็นอยู่ของผู้เช่า สร้างความมั่นคงให้แก่สังคมชนบทและนำไปสู่โครงการ  
 นำที่ดินไปสู่เกษตรกร ด้วยการลดค่าเช่าจากร้อยละ 50-60 ลงเป็นร้อยละ 37.5 ของ  
 พืชผลหลักประจำปี พร้อมยกเลิกภาระพิเศษต่าง ๆ เช่น เงินมัดจำค่าประกันและการ  
 จ่ายค่าเช่าล่วงหน้า เป็นต้น

ระยะที่สอง กระทำเมื่อปี ค.ศ. 1951 โครงการขายที่ดินของรัฐ เป็นขั้นตอนที่ดำเนินต่อจากระยะแรกมีการออกกฎหมายเพื่อให้อำนาจรัฐขายที่ดินของรัฐเพื่อให้เกษตรกรทำการเกษตร ( Regulation Governing the sale of public land to establish owner farmer in Taiwan Province ) โดยขายในราคาพอสมควร และให้ผ่อนชำระ 20 งวด ภายในระยะเวลา 10 ปี

ระยะที่สาม เริ่มต้นเมื่อปี ค.ศ. 1954 โครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไ้คราคออกกฎหมาย land-to-the tiller act โดยกำหนดการถือครองที่ดินของเอกชนไว้ 7.2 เอเคอร์ (ประมาณ 18 ไร่) ส่วนที่เกินก็บังคับซื้อแล้วนำมาขายให้แก่เกษตรกร โดยวิธีผ่อนชำระราคา 20 งวด ภายในเวลา 10 ปี

ระยะที่สี่ โครงการจัดรูปที่ดิน ( Land Consolidation ) กำหนดเป็นโครงการ 10 ปี เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 โดยมีวัตถุประสงค์จะจัดรูปการถือครองที่ดินของชาวนาเสียใหม่ ให้ที่ดินทุกแปลงมีขนาดและรูปร่างที่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรมแผนใหม่ ให้ได้รับน้ำจากการชลประทานอย่างทั่วถึง และมีถนนผ่านที่ดินทุกแปลง ทั้งนี้เพื่อเป็นการเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น

โครงการระยะที่สองและระยะที่สามก็คือ การดำเนินงานเช่าซื้อนั่นเอง ซึ่งจะไ้ศึกษารายละเอียดดังต่อไปนี้

โครงการขายที่ดินของรัฐประเภทไร่ประโยชน์เพื่อการเกษตร ( Sale of Public Farm Land ) โครงการขายที่ดินของรัฐนี้เป็นการขายโดยวิธีเช่าซื้อ

โครงการนี้ได้เริ่มดำเนินการ เมื่อปี ค.ศ. 1951 ที่ดินที่รัฐนำมาออกขาย คือ ที่ดินสาธารณะ ซึ่งในที่นี้หมายถึงที่ดินในการเพาะปลูกอันเป็นของชาติ ( National Land ) และของมณฑล ( Provincial Land ) อันได้แก่ที่ดินของรัฐบาลเอง ทุกระดับและที่ดินซึ่งเคยเป็นกรรมสิทธิ์ของชาวจีนในขณะที่ได้วันอยู่ในความปกครองของญี่ปุ่น ต่อมาตกเป็นของรัฐบาลไต้หวันเมื่อปี ค.ศ. 1945 เนื้อที่ของที่ดินของรัฐซึ่งนำมาขายนี้มีจำนวน 176,000 เฮกตาร์ ( 1,100,000 ไร่ ) หรือประมาณ 21 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่การเกษตรทั้งหมด<sup>9</sup>

<sup>9</sup> วรเวทย์ ช่างชัยลักษณ์, "การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน", เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 54, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, หน้า 6.

### วัตถุประสงค์ในการขายที่ดินสาธารณะแก่เกษตรกร

1. ให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินของรัฐได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินโดยวิธีการเช่าซื้อ
2. เพื่อเป็นตัวอย่างและชักชวนให้เจ้าของที่ดินขายที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้เช่า
3. เงินที่ได้จากการขายที่ดินของรัฐ จะนำมาเป็นกองทุนสำหรับใช้ดำเนินงานจัดหาที่ดินแปลงใหม่มาขายให้เกษตรกรอีกต่อไป
4. เมื่อชาวนาชาวนไร่มีที่ดินเป็นของตนเอง ทำให้มีการปรับปรุงเทคนิคในการเพาะปลูก การปรับปรุงดินเพื่อเพิ่มผลผลิตก็ทำได้ง่าย เพราะชาวนาชาวนไร่จะเต็มใจปรับปรุงการเพาะปลูกให้ดีขึ้น มีผลให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นด้วย

### หลักการและวิธีดำเนินการ

1. ออกกฎหมายให้อำนาจรัฐ ขายที่ดินของรัฐที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตร โดยวิธีเช่าซื้อ กฎหมายฉบับนี้ผ่านสภาและประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2494
2. ดำรวจสภาพที่ดินและผู้ใช้ กรรมที่ดินจัดส่งเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจที่ดินของรัฐประเภทใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรทุกแปลง เพื่อทราบข้อมูลดังนี้
  - 2.1 รังวัดทำแผนที่ เพื่อทราบที่ตั้ง อาณาเขต เนื้อที่ ประเภทการใช้ที่ดิน และชั้นของที่ดิน (Grade)
  - 2.2 รังวัดทำแผนที่แสดงรายละเอียด เนื้อที่ที่ดินที่มีผู้เช่า ดำรวจจำนวนผู้เช่า สมาชิกในครอบครัว
  - 2.3 สภาพของผลผลิตของที่ดิน และข้อมูลอื่น ๆ
3. ผู้มีสิทธิเช่าซื้อที่ดิน ต้องมีคุณสมบัติดังนี้
  - 3.1 ผู้เช่าเดิม คือ ผู้ที่เช่าที่ดินผืนนั้นของรัฐมาทำกินอยู่แล้วเป็นส่วนใหญ่
  - 3.2 เกษตรกรรับจ้าง
  - 3.3 เกษตรกรผู้เช่าที่ดินและไม่มีที่ดินเพียงพอแก่การครองชีพ
  - 3.4 เกษตรกรผู้มีที่ดินเป็นของตนเองแต่เพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ

- 3.5 ผู้ที่เคยมีผลประโยชน์ในที่ดินและต้องการที่ดินในการเพาะปลูก  
 3.6 ผู้ที่ต้องการเปิดยื่นอาชีพมาเป็นเกษตรกร

#### 4. จำนวนที่ดินที่มีสิทธิเช่าซื้อ

เกษตรกรครอบครัวหนึ่งจะมีสิทธิขอซื้อที่ดินได้ตามขนาดและเนื้อที่ดังนี้<sup>10</sup>

ประเภทและชั้นของที่ดิน	ที่นา (ไร่)	ที่สวน (ไร่)
ที่ดิน Grade 1-8 (คุณภาพดี)	3	6
ที่ดิน Grade 9-18 (คุณภาพปานกลาง)	6	12
ที่ดิน Grade 19-26 (คุณภาพต่ำ)	12	24

ทั้งนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการ ที่จะอนุญาตโดยพิจารณาถึงจำนวนคนในครอบครัว ความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินและความสามารถในการที่จะประกอบเกษตรกรรม

#### 5. ราคาที่ดินและการชำระเงิน

ทางการได้กำหนดราคาที่ดินที่จะให้เกษตรกรเช่าซื้อ โดยคำนึงถึงความสามารถในการให้ผลผลิต กล่าวคือ ราคาที่ดินแต่ละแปลงได้กำหนดราคาในอัตรา 2.5 เท่าของผลผลิตที่ผลิตในรอบปี การกำหนดราคาที่ดินแต่ละแปลงจะไม่มีปัญหาหรือข้อโต้แย้ง

<sup>10</sup> ไซว่ สังข์ทอง, "การปฏิรูปที่ดินในสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)", ใน การปฏิรูปที่ดิน, ปุณณะ สุทธิประภา, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศูนย์การพิมพ์, 2524), หน้า 163.



เนื่องจากรัฐได้สำรวจและกำหนดอัตรามาตรฐานผลผลิตของที่ดินแต่ละแปลงไว้เสร็จเรียบร้อยแล้ว เช่น ที่ดินนา Grade 8 กำหนดมาตรฐานผลผลิตข้าวไว้ 1,000 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาของที่ดินที่จะให้เช่าซื้อ ได้กำหนดเป็น 2.5 เท่าของผลผลิตก็เท่ากับจำนวนเงินที่คิดเป็นราคาข้าว 2,500 กิโลกรัม

เกษตรกรผู้เช่าซื้อจะต้องผ่อนชำระเงินให้แก่รัฐภายในกำหนด 10 ปี โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย แต่อาจชำระให้หมดก่อนครบกำหนดก็ได้ การชำระค่าเช่าซื้อที่ดินต้องชำระมีละ 2 ครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับที่เกษตรกรไถหว่านเพาะปลูกปีละ 2 ครั้ง แต่ถ้าที่ใดปลูกปีละครั้งเดียวก็ให้ชำระเพียงครั้งเดียว หากมีใดผลผลิตเสียหายจากภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม หรือพายุไต้ฝุ่น ค่าเช่าซื้อปีนั้นได้รับการผ่อนผันหรือขยายระยะเวลาออกไป<sup>11</sup> นอกจากนั้นถ้าที่ดินเกิดเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากการแบ่งประเภทใหม่ ต้องมีการทบทวนราคาขายกันใหม่ด้วย

#### 6. การรับสมัครและการคัดเลือกผู้มีสิทธิเช่าซื้อที่ดิน ( Application and Screening)

หลังจากสำรวจตรวจสอบและรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับที่ดินและเกษตรกรแล้ว รัฐก็จะจัดทำบัญชีที่ดินในแต่ละท้องที่แสดงรายละเอียดของที่ดินเหล่านั้นตามที่ได้สำรวจมาแล้วในขั้นแรกแล้วประกาศให้เกษตรกรที่มีความต้องการจะเช่าซื้อทราบเป็นเวลา 20 วัน ผู้สมัครจะต้องกรอกรายละเอียดในใบสมัคร เมื่อคัดเลือกได้ผู้เช่าซื้อที่มีคุณสมบัติครบถ้วนแล้ว ก็จะรวบรวมเสนอรัฐเพื่อพิจารณารับรอง จากนั้นเมื่อเกษตรกรผ่อนชำระราคาเช่าซื้อที่ดินหมดแล้วก็จะได้รับโฉนด

#### 7. การตรวจสอบและแก้ไขข้อบกพร่อง ( Inspection and Correction ) เป็นการตรวจเพื่อดูว่า มีผู้เช่าซื้อกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย

<sup>11</sup>Marino N. Guerol, Land Reform in Asia, (Manila : Solidaridad Publishing House, 1974), p.75.

หรือไม่ เช่น ชาวบางคนอาจนำที่ดินนี้ไปให้คนอื่นเช่าโดยไม่ทำการ เกษตรด้วยตนเอง และต้องการดูว่ามีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับที่ดินหรือไม่ แล้วบันทึกไว้เพื่อพิจารณาแก้ไขต่อไป

### ผลงานและประโยชน์

1. รัฐได้ให้เช่าซื้อที่ดินไปทั้งหมด 546,145 แปลงเป็นเนื้อที่ 138,445 เฮกตาร์ (1865,268.75 ไร่) แก่เกษตรกร 285,677 ครอบครัว

2. มูลค่าของที่ดินที่ให้เช่าซื้อเทียบเท่ากับข้าว 367,327,468 กิโลกรัม และมันเทศ 1,251,516 กิโลกรัม รายได้นี้ได้จัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อจัดสรรเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้เช่าซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินหรือเพื่อซื้ออุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จะใช้ในการเพิ่มการผลิต

3. การให้เช่าซื้อที่ดินของรัฐได้แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของรัฐบาลในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินและส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจยิ่งขึ้น จึงเป็นฐานสนับสนุนการดำเนินงานในขั้นต่อไปคือการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกร<sup>12</sup>

โครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไถคราด ( Land-to-the Tiller program )

โครงการนี้เป็นแผนการขั้นที่ 3 ของการปฏิรูปที่ดินที่ต่อเนื่องจากแผนการลดค่าเช่านา และแผนการขายที่ดินของรัฐประเภทใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตร ( Public Farm Land ) แผนการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไถคราดมีหลักการ โดยรัฐออกกฎหมายบังคับซื้อที่ดินเพื่อการเกษตร ( Farm Land ) จากเจ้าของที่ดินเอกชนที่มีจำนวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด แล้วรัฐขายที่ดินดังกล่าวนี้ให้แก่เกษตรกรโดยวิธีผ่อนชำระภายในกำหนดเวลา 10 ปี

<sup>12</sup>รเวทย์ อารังชญลักษณ์, "การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน", หน้า 7.

### วัตถุประสงค์ของโครงการ

1. เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้เช่า และเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ให้มีที่ดินเพื่อทำการเกษตรเป็นของตนเอง โดยไม่ต้องเพิ่มภาระทางด้านการเงิน ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้การเช่าซื้อที่ดินนั้นต้องกระทบถึงความเป็นอยู่และการทำมาหากินของเกษตรกร

2. เพื่อชักจูงให้เจ้าของที่ดินเอกชนและนายทุนเปลี่ยนการถือครองที่ดินมาลงทุนด้านอุตสาหกรรม เมื่อเจ้าของที่ดินได้ขายที่ดินที่เคยให้เช่าแล้วก็ยอมขายรายได้ที่เคยได้ในรูปของค่าเช่า รัฐบาลจึงพยายามให้ความช่วยเหลือเพื่อไม่ให้เจ้าของที่ดินมีปัญหาความเป็นอยู่ในอนาคตและเพื่อให้การใช้จ่ายเงินที่ได้จากค่าที่ดินเป็นไปอย่างถูกต้องจึงได้พยายามกระตุ้นให้เจ้าของที่ดินสนใจในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยได้นำทุนของรัฐวิสาหกิจ 4 แห่ง ออกขายให้แก่เอกชน คือ บริษัทซีเมนต์ไต้หวัน (Taiwan Cement Corporation) บริษัทเยื่อกระดาษและกระดาษ (Pulp and Paper Corporation) บริษัทอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ไต้หวัน (Taiwan Industrial and Mining Corporation) และบริษัทพัฒนาเกษตรกรรมและป่าไม้ไต้หวัน (Taiwan Agricultural and Forestry Development Corporation)<sup>13</sup>

### หลักการและวิธีดำเนินการ

1. สํารวจจำแนกจัดทำทะเบียนผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินทั่วประเทศโดยทำเป็นบัตรรายการ (Index Cards) แสดงรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับท้องที่ จำนวนที่ดิน ชนิดของที่ดิน ประเภทของที่ดิน เจ้าของที่ดินและจำนวนที่ดินที่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินทุก ๆ คนมีอยู่

2. ออกกฎหมาย Land-to-the-Tiller Act

3. ป้องกันมิให้เจ้าของที่ดินโอนหรือเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ผู้อื่นโดยกฎหมาย กำหนดห้ามมิให้เจ้าของที่ดินจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ถ้ามีการโอนก็ให้ถือว่า ไม่มี

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑.

ผลตามกฎหมาย เว้นแต่ในกรณีดังนี้

- 3.1 การรับมรดกที่ดิน
- 3.2 การโอนโดยคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล
- 3.3 การโอนโดยเกษตรกรกรซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินเอกชน
- 3.4 การโอนโดยรัฐบาลบังคับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินตามกฎหมายฉบับนี้

4. ที่ดินเพื่อการเกษตรที่อยู่ในข่ายที่รัฐจะบังคับซื้อ คือ

ที่นา (Faddy Field)

4.1 ที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ปานกลาง คือที่ดินระหว่าง grade 7 ถึง grade 12 เจ้าของที่ดินแต่ละคนได้รับสิทธิให้ถือที่ดินได้จำนวน 3 ไร่ (Chia) หรือประมาณ 10 ไร่ ส่วนจำนวนที่ดินเกิน 10 ไร่ รัฐจะบังคับซื้อ

4.2 ที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์สูง (grade 1- grade 6 ) เจ้าของที่ดินได้รับสิทธิให้ถือที่ดินได้จำนวน 9 ไร่ รัฐบังคับซื้อจำนวนที่ดินที่เกิน

4.3 ที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ (grade 13 - grade 18 ) เจ้าของที่ดินได้รับสิทธิให้ถือที่ดินได้จำนวน 27 ไร่ รัฐบังคับซื้อจำนวนที่ดินที่เกิน

4.4 ที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ค่อนข้างต่ำ (grade 13 - grade 18) เจ้าของที่ดินได้รับสิทธิให้ถือที่ดินได้จำนวน 36 ไร่ รัฐบังคับซื้อจำนวนที่ดินที่เกิน

ที่พืชไร่ (Dry-Land)

ที่พืชไร่ได้แบ่งออกเป็น 26 ชั้น (grade ) เช่นกัน ที่ดินประเภทนี้ เจ้าของที่ดินได้รับสิทธิให้ถือที่ดินได้เป็นจำนวน 2 ไร่ เจ้าของที่ดินภาครัฐจะบังคับซื้อจำนวนที่ดินที่เกิน

5. ราคาที่ดินที่รัฐบังคับซื้อ

ราคาที่ดินที่รัฐบังคับซื้อจากเจ้าของที่ดินเอกชนนั้น กฎหมายได้กำหนดราคาที่ดินแต่ละแปลงไว้เท่ากับ 2.5 เท่า ของจำนวนผลผลิตประจำปีของพืชหลักของที่ดินแต่ละชั้น (grade ) รัฐได้จำแนกที่ดินออกเป็นประเภท ชนิด และชั้นที่ดินแต่ละชั้นได้กำหนดมาตรฐานผลผลิตโดยเฉลี่ยของพืชหลักประจำปีไว้แน่นอนแล้ว ฉะนั้น จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับราคาที่ดิน

## 6. การชำระค่าซื้อที่ดินของเอกชน

รัฐบาลจะชำระค่าซื้อที่ดินจากเอกชนโดยจ่ายเป็นพันธบัตรที่ดิน ( Land Bond ) จำนวนร้อยละ 70 ของราคาที่ดิน และจ่ายเป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจอีกร้อยละ 30 ของราคาที่ดิน

## 7. การผ่อนชำระค่าเช่าซื้อของเกษตรกร

เกษตรกรจะต้องผ่อนชำระค่าที่ดินที่เช่าซื้อภายใน 10 ปี แต่ทั้งนี้อัตราค่าเช่าซื้อในแต่ละปีโดยเฉลี่ยแล้วต้องไม่มากกว่า 37.5 % ของค่าเช่าที่ดินที่เกษตรกรต้องชำระในฐานะเป็นผู้เช่า การชำระราคานั้นจะชำระเป็นข้าว (สำหรับที่นา) ส่วนที่พืชไร่จะชำระเป็นเงินสดหรือผลผลิตก็ได้

## ผลงานและประโยชน์

### 1. เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินถึงร้อยละ 86

ตามแผน Land-to-the Tiller รัฐบาลยังยึดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินเอกชนจำนวน 344,090 เอเคอร์ หรือ 860,225 และได้ขายให้แก่เกษตรกร จำนวน 194,823 ครอบครัวยกเว้นโดยสรุปก่อนการปฏิรูปที่ดิน เกษตรกรเพียงร้อยละ 36 เท่านั้นที่มีที่ดินเป็นของตนเอง ภายหลังจากการปฏิรูปที่ดิน ครอบครัวยกเว้นเกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดหรือเป็นเจ้าของที่ดินบางส่วน จำนวนถึง 687,623 ครอบครัวยกเว้นเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 86 และยังมีเกษตรกรเพียงร้อยละ 14 เท่านั้น ที่ยังเป็นเกษตรกรผู้เช่า

### 2. ผลผลิตเพิ่มขึ้น

ผลผลิตทางการเกษตร เพิ่มขึ้นและรายได้ของเกษตรกรสูงขึ้นเป็นผลดีในทางเศรษฐกิจของประเทศ

### 3. ความรุ่งเรืองของระบบเศรษฐกิจในชนบทได้ส่งเสริมให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมประกอบกับตลาดก็ได้ขยายตัวขึ้น ทำให้มีการลงทุนเพิ่มขึ้นและชักจูงเงินทุน

จากต่างประเทศเข้ามาด้วย<sup>14</sup>

ข้อจำกัดสิทธิในที่ดินที่เกษตรกร ได้รับไปจากโครงการทั้งสอง

รัฐบาลไต้หวันได้กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการละเมิดกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อไว้โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะปิดกั้นหนทางทุจริตในเรื่องการซื้อขายที่ดินซึ่งจะทำให้ที่ดินไม่อาจมาถึงมือเกษตรกร ผู้ประสบกับความเดือดร้อนอย่างแท้จริง โดยใช้วิธีการยึดที่ดินคืนและไม่คืนเงินที่ชำระไปแล้วแก่ผู้ละเมิดกฎหมายในกรณีดังนี้ คือ

1. เช่าซื้อที่ดินโดยอาศัยชื่อคนอื่น
2. ผู้เช่าซื้อไม่ทำการเกษตรด้วยตนเองหรือไม่สามารถทำประโยชน์ได้
3. จำหน่ายจ่ายโอนที่ดินโดยไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐ
4. ไม่ยอมชำระค่าเช่าซื้อหรือภาษีที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
5. ละเมิดข้อบังคับหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ เพื่อจะให้ที่ดินดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างแท้จริงและยุติธรรมต่อคนส่วนใหญ่ รัฐยังได้กำหนดหลักการบางอย่างไว้ตามวัตถุประสงค์อันนี้ คือ ในกรณีที่ผู้เช่าซื้อที่ดินไม่สามารถให้ที่ดินนั้นเพาะปลูกได้อีกต่อไป รัฐบาลก็อาจซื้อที่ดินคืนในราคาเดิม และถ้าผู้ซื้อที่ดินรายใดตายโดยไม่มีทายาท ที่ดินนั้นก็ตกเป็นของรัฐบาลนำมาขายให้แก่เกษตรกรผู้อื่นอีกต่อไป ซึ่งเท่ากับเป็นการป้องกันการยึดครองที่ดินโดยไม่ชอบของนายทุนที่ดินไปในตัวอีกด้วย<sup>15</sup>

โครงการเช่าซื้อที่ดินของไต้หวันเท่าที่ผ่านมา ได้พิสูจน์ให้เห็นความก้าวหน้าสูงสุดและประสบความสำเร็จ อย่างสมบูรณ์ในระยะเวลานับปี ประเทศต่าง ๆ ก็ได้ศึกษาและนำเอาวิธีการในการดำเนินงานของไต้หวันไปใช้ในประเทศของตน แต่ในปัจจุบันไต้หวันกำลังเผชิญปัญหาหลังจากที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปจากการ

<sup>14</sup> เซาว์ สัจชทอง, "การปฏิรูปที่ดินในสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)", หน้า 167-171.

<sup>15</sup> อนุสรณ์ ลิมมณี, "การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน", ใน การปฏิรูปที่ดิน, นรงค์ ลินสวัสดิ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : แพร่วิทยฯ, 2519), หน้า 90-93.

เช่าซื้อแล้วก็คือ อัตราการเพิ่มของพลเมืองมีจำนวนมากในขณะที่พื้นที่เพาะปลูกไม่ได้เพิ่มขึ้น ที่ดินซึ่งผู้เช่าซื้อเดิมเคยมีอยู่ก็ต้องแบ่งแยกให้หายากเพื่อทำกินเมื่อมีการแยกครอบครัว ที่ดินจึงถูกขอยออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยขึ้นเรื่อย ๆ จึงได้มีการพิจารณากันระหว่างผู้กำหนดนโยบายว่า กฎหมายการล้มมรดกภาครัฐควรจะได้ปรับปรุงแก้ไขเสียใหม่ คือ บุตรคนหัวมีเท่านั้นที่ควรจะเป็นผู้รับมรดกพื้นที่ดิน เพื่อเป็นการป้องกันการแบ่งที่ดินและควรจำกัดการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนตลอดจนกำหนดขนาดค่าสุดของที่ดินไว้ เพื่อมิให้ที่ดินต้องถูกแบ่งแยกเล็กลงไปกว่านี้

นอกจากนี้แล้ววิธีหนึ่งที่ได้มีการนำมาพิจารณาใช้ก็คือ นำเอาการวางแผนครอบครัวมาใช้ในพื้นที่ปฏิรูป ( Family Planning in Land Reform Area) ซึ่งจะช่วยลดอัตราการเพิ่มของพลเมือง ผลในภายหลังก็คือ หากแต่ละครอบครัวมีทายาทน้อย การแบ่งแยกที่ดินก็จะน้อยลงไปด้วย ให้ทายาทส่วนหนึ่งรับที่ดินเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทายาทอีกส่วนหนึ่งเบียดเบียนอาชีพมาสู่ด้านอุตสาหกรรม โดยมีรัฐคอยให้ความช่วยเหลือ

ญี่ปุ่น

การดำเนินงานปรับปรุงการถือครองให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ได้แบ่งออกเป็น 2 ระยะ

- ระยะแรก สมัยเมอิจิ
- ระยะที่สอง สมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

1. สมัยเมอิจิ

จุดเริ่มต้นอยู่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นแบบสมัยใหม่ เมื่อปี ค.ศ. 1876 หลังเปิดการค้ากับต่างประเทศ มีการยกเลิกระบบเศรษฐกิจแบบศักดินานิยม และดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างสังคมเศรษฐกิจแบบทุนนิยมให้เจริญรุ่งเรือง ก้าวหน้าทันอารยะประเทศในตะวันตก ทั้งในด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างหนึ่งของการปฏิรูปสมัยเมอิจิ ก็คือ การปฏิรูป  
ทางด้านเกษตรกรรม กล่าวคือ

1. ได้มีการยกเลิกระบอบการถือครองที่ดินแบบศักดินานิยมลง พวกขุนนาง  
จะต้องมอบที่ดินของเขาให้แก่รัฐบาล โดยได้รับเงินทดเชยจากรัฐบาลในช่วงปี  
1869-1871<sup>16</sup>

2. ได้มีการยอมรับกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินของเอกชนอย่างถูกต้องตาม  
กฎหมาย สำหรับเจ้าของที่ดิน และชาวนาที่มีที่นาของตนเอง

3. ที่ดินที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นของเอกชนนั้น ให้มีการเวนคืนที่ดินเป็น  
ของรัฐ และของสำนักพระราชวังจักรพรรดิ

4. ได้มีการปฏิรูปภาษีที่ดิน โดยเรียกเก็บเป็นเงินสดในอัตรา 3 เปอร์เซ็นต์  
ของมูลค่าที่ดินที่ทางการประเมินราคาเอาไว้ ในปี ค.ศ. 1873 โดยออกเป็นพระราชบัญญัติ  
ปรับปรุงภาษีที่ดิน (Land Tax Revision Act)

การปฏิรูปที่ดินในสมัยเมอิจิ แม้ว่าจะได้เปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดินจาก  
ระบบศักดินา มาเป็นการถือครองที่ดินโดยเอกชน แต่ก็มีใช่เป็นการพยายามเพื่อลดจำนวน  
เกษตรกรผู้เช่าหรือผู้ไร้ที่ดินทำกิน การปฏิรูปที่ดินในสมัยนี้ จึงมิใช่การปฏิรูปที่ดินใน  
ความหมายที่ใ้กันอยู่ในปัจจุบัน คือ การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินแต่เป็นเพียงจุด  
เริ่มต้นที่อนุญาตให้เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม การสำรวจ  
รังวัด ระบบทะเบียนที่ดินและหลักฐานการประเมินมูลค่าที่ดินที่ได้ทำขึ้นในสมัยนี้ ได้เป็น  
ข้อมูลพื้นฐานที่มีส่วนช่วยสนับสนุนการวางแผนนโยบายและการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในระยะ  
ต่อมา

## 2. สมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

เมื่อญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงคราม ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของทหารสัมพันธมิตร ดังนั้น

<sup>16</sup> E.H. Norman, ญี่ปุ่นการก่อตัวเป็นชาติสมัยใหม่, พรพี ฉัตรพลรักษ์  
แปล, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 222-224.



การดำเนินนโยบายต่าง ๆ จึงต้องขึ้นอยู่กับกองบัญชาการสูงสุดของฝ่ายสัมพันธมิตร ซึ่งมี นายพลแมคอาเธอร์ แห่งสหรัฐ เป็นผู้บัญชาการโครงการยึดครองญี่ปุ่นนั้น มุ่งหมายให้มีการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยขึ้นในญี่ปุ่น แต่ลักษณะของโครงสร้างทางเกษตร โดยเกษตรกรอยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าของที่ดิน เป็นอุปสรรคต่อเป้าหมายทางการเมืองของฝ่ายสัมพันธมิตรมาก ดังนั้นการปฏิรูปสังคมชนบท จึงถือเป็นสิ่งจำเป็นในการขจัดอุปสรรคของการทำให้ชุมชนเป็นประชาธิปไตย

ปี ค.ศ. 1945 รัฐบาลได้ออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน 2 ฉบับ ฉบับแรกในเดือน ธันวาคม 1945 ซึ่งเป็นการแก้ไขกฎหมายปรับที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural Land Adjustment Law ) โดยได้กำหนดให้จ่ายค่าเช่าเป็นเงินสดแทนการจ่ายเป็นผลผลิต ดังที่เคยปฏิบัติกันมา และจะโอนที่ดินจากเจ้าของซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากกว่าที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม ฝ่ายกำลังพันธมิตรไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายนี้ ทั้งนี้เนื่องจากมีแนวความคิดพื้นฐานที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ฝ่ายญี่ปุ่นตามคำแถลงของคณะรัฐมนตรีของ Matsumura Kenzo รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและป่าไม้ ได้เน้นเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินและเกษตรกรที่มีขนาดที่ทำกินระดับกลาง (medium-scale farmers ) โดยการซื้อจากเจ้าของที่ดินที่มีเกินกว่ากฎหมายกำหนดในขณะเดียวกันก็ต้องการแก้ไขมูลค่าเช่าที่ดินซึ่งชำระเป็นผลผลิตและมีอัตราสูงให้เปลี่ยนเป็นชำระเป็นเงินสด สำหรับวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้ายนั้น ต้องการให้เกิดการพัฒนาการเกษตร เพื่อเป็นแหล่งอาหารและบูรณะประเทศ ในขณะที่กองกำลังพันธมิตรได้มองประเด็นปัญหาในลักษณะกว้าง แต่ไม่ได้เน้นถึงเรื่องการพัฒนาการเกษตร เพื่อเป็นแหล่งอาหาร นอกเหนือจากปัญหาการถือครองที่ดินขนาดเล็กและการเช่าแล้ว แนวความคิดของทางฝ่ายกองกำลังพันธมิตร ยังคลุมถึงปัญหาทางด้านสินเชื่อและความไม่เป็นธรรมของนโยบายทางการเงิน ซึ่งให้ประโยชน์แก่ภาคอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมมากกว่า นอกจากนี้แนวทางของกองกำลังพันธมิตร ยังได้เน้นเกี่ยวกับการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยในชนบทด้วย<sup>17</sup> และที่คัดค้านอีกประเด็นหนึ่งคือ การกำหนดขนาด

<sup>17</sup> Ogura Takekazu, Can Japanese Agriculture Survive? A Historical Approach (Tokyo : Agricultural Policy Research Center, 1979), p.403-10.

ที่ดินคงสิทธิให้กับเจ้าของที่ดินที่อาศัยอยู่ในท้องที่ถึงประมาณ 5 เอเคอร์ และกำหนดเป็นรายบุคคลด้วยแทนที่จะเป็นครอบครัว เพราะจะทำให้ยากแก่การหาที่ดินมาดำเนินการตามแผนงาน

กองบัญชาการทหารสูงสุดได้สั่งให้รัฐบาลญี่ปุ่นทำโครงการปฏิรูปที่ดินชนบท เสนอต่อกองบัญชาการทหารสูงสุดภายในวันที่ 15 มีนาคม 1946 นอกจากนี้ยังได้บังคับให้โครงการดังกล่าวครอบคลุมแผนการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ด้วย กล่าวคือ

1. โอนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ประกอบการเกษตร ให้แก่ผู้ที่ทำการเพาะปลูก
2. กำหนดให้มีการซื้อที่ดินเกษตร จากเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ทำการเพาะปลูก ด้วยตนเองในอัตราที่เหมาะสม
3. กำหนดให้ผู้ที่ดินสามารถซื้อที่ดินด้วยวิธีการผ่อนส่งเป็นรายปี ตามอัตราส่วนที่เหมาะสมกับรายได้ของผู้เช่าที่ดิน
4. วางนโยบายที่เหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้ชาวนาที่รอกพ้นจากสภาพผู้ที่เช่ามาแล้วนั้นกลับคืนฐานะผู้เช่าตามเดิมอีก นั่นคือ จัดให้มีเงินกู้สำหรับเกษตรกร ทั้งระยะยาวและระยะสั้น ในอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมให้มีมาตรการป้องกันชาวนาจากการบ่อนทำลายของเจ้าของที่ดิน และวางมาตรการรักษาเสถียรภาพของราคาสินผลทางการเกษตร วางแผนการเผยแพร่ความรู้ทางเทคนิคและข่าวสารอื่น ๆ เพื่อช่วยเหลือชาวเกษตรกร วางโครงการเร่งส่งเสริมความเคลื่อนไหวทางด้านสหกรณ์การเกษตร เพื่อรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร และเป็นประโยชน์ต่อความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของชาวนาญี่ปุ่นต่อไปด้วย<sup>18</sup>

ต่อมารัฐบาลญี่ปุ่นได้เสนอร่างกฎหมายปฏิรูปที่ดินใหม่และได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายในเดือนตุลาคม 1946 วัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูปที่ดินนี้มี 3 ประการคือ

<sup>18</sup> บัญญัติ สุรการวิทย์, "การปฏิรูปที่ดินในญี่ปุ่น", ใน การพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่น, บัญญัติ สุรการวิทย์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : นำอักษรการพิมพ์, 2525), หน้า 110-111.

ประการที่หนึ่ง เพื่อให้เกษตรกรมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดิน ประการที่สอง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางเกษตร โดยใช้กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นสิ่งจูงใจ และประการสุดท้าย เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยในสังคมชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อปลดปล่อยเกษตรกรให้หลุดพ้นจากอิทธิพลของเจ้าของที่ดิน

กฎหมายนี้คือ Owner-Farmer Establishment Special Measures Law ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งจะกระจายสิทธิในที่ดินให้แก่เกษตรกร โดยวิธีการให้เข้าซื้อมาตรการในการดำเนินการคือ การซื้อที่ดินจากเจ้าของเดิมและขายต่อให้แก่เกษตรกรผู้เช่า หรือผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ในการซื้อที่ดินรัฐบาลได้กำหนดไว้เป็น 3 ประเภทคือ ประเภทที่หนึ่ง ที่ดินทั้งหมดของเจ้าของที่ดินซึ่งไม่ได้อาศัยอยู่ภายในท้องที่ ประเภทที่สอง ที่ดินให้เช่าของเจ้าของที่ดินในท้องที่ในส่วนของเกินกว่า 1 เฮกตาร์ และประเภทสุดท้าย ที่ดินซึ่งเจ้าของทำการเกษตรเองในส่วนของเกินกว่า 3 เฮกตาร์ สำหรับเกาะฮอกไกโด ซึ่งส่วนใหญ่แต่ดั้งเดิมมีฟาร์มขนาดใหญ่อยู่แล้ว ได้กำหนดขนาดเนื้อที่ขึ้นสูงไว้เป็น 4 และ 12 เฮกตาร์ ตามลำดับ

สำหรับราคาที่ดินที่ซื้อจากเจ้าของเดิมนั้น คำนวณจากมูลค่าปัจจุบันของค่าเช่า โดยใช้อัตราดอกเบี้ยตลาด โดยเฉลี่ยแล้วราคาที่น่าประมาณ 7,500 เยนต่อเฮกตาร์และที่ไร่ 4,650 เยนต่อเฮกตาร์ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้จ่ายเพิ่มให้เป็นพิเศษอีกประมาณ 2,200 เยนต่อเฮกตาร์ ในกรณีของพืชนาและประมาณ 1,300 เยนต่อเฮกตาร์ ในกรณีของที่ไร่ ส่วนเพิ่มพิเศษนี้เพื่อลดความแตกต่างระหว่างมูลค่าที่เจ้าของประเมินและราคาที่รัฐบาลซื้อ

ที่ดินที่รัฐบาลซื้อจะมาจำหน่ายให้แก่ผู้เพาะปลูกในที่ดินนั้น ๆ สำหรับราคาที่ขายให้กับเกษตรกรนั้นเป็นราคาเดียวกันกับที่ซื้อมา โดยเกษตรกรที่เช่าที่ดินจะสามารถซื้อที่ดินโดยผ่อนส่งเป็นรายปีได้ โดยเสียดอกเบี้ย 3.2% ต่อปี ภายในระยะเวลาไม่เกิน 30 ปี<sup>19</sup>

19

Yu-kang Mao, "Current Development in Some Post-Land Reform Countries", Presented at the Follow-up and Evaluation Seminar of Land reform, Document No.6, Division of Research and Planning, Office of Agricultural Land Reform, pp.34-45.

ภายหลังการปฏิรูปที่ดินสำเร็จแล้ว ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางนิติบัญญัติในภาคเกษตรกรรม 3 ครั้ง คือ ครั้งแรกเป็นกฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมุ่งป้องกันเจ้าของที่ดินที่เกิดขึ้นใหม่ มิให้หวนกลับไปสู่สภาพการเช่าแบบเดิม ด้วยการจัดการทางด้านการเกษตรบนที่ดินที่ครอบครองนั้น ครั้งที่สองสะท้อนสภาพโครงสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของญี่ปุ่น ด้วยการออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงช่องว่างของระดับและอัตราการเจริญเติบโตของระบบการผลิตและรายได้ระหว่างภาคเกษตรกรรมและนอกเกษตรกรรม พร้อมกับผ่อนปรนการกำหนดขนาดการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและออกบทบัญญัติที่เอื้อต่อการได้มาในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งปรับกิจกรรมการเกษตรให้เข้ากับวงจรเศรษฐกิจ และครั้งที่สามได้แก้ไขบทบัญญัติอนุญาตให้มีการเช่าและการให้เช่าที่ดิน โดยให้เจ้าของที่ดินสามารถมอบหมายที่ดินให้แก่ผู้อื่นทำการเพาะปลูกบนที่ดินของตนได้และเลิกควบคุมอัตราค่าเช่าที่ดิน ซึ่งก่อให้เกิดการพัฒนาทางการเกษตร โดยมีการใช้เครื่องทุ่นแรงในรูปของการจ้างเหมา

กล่าวได้ว่าภายหลังจากการที่ไทกรรรมลิตซ์แก่เกษตรกรโดยวิธีเช่าซื้อแล้ว รัฐยังมีมาตรการทางกฎหมายและมาตรการเสริมในการที่จะป้องกันมิให้ที่ดินต้องหลุดจากมือของเกษตรกรต่อไปอีก จึงได้หาทางช่วยเหลือส่งเสริมอาชีพ เพื่อให้สามารถเลี้ยงตัวได้รอด ไม่ต้องเอาที่ดินไปขายอีกต่อไป โดยมาตรการดังนี้

1. ออกพระราชบัญญัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ค.ศ. 1952 และได้แก้ไขในปี ค.ศ. 1969 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้สนับสนุนระบบที่ให้เกษตรกรเป็นผู้ถือครองที่ดินด้วยตนเองและเพื่อเป็นการปกป้องสิทธิของเกษตรกร จึงได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับ

1.1 ความคุ้มครองโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยจะต้องโอนให้แก่เกษตรกรด้วยกันเท่านั้น

1.2 จำกัดการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ให้拿去ดินไปใช้ในกิจการอื่นนอกจากเพื่อการเกษตร<sup>20</sup>

<sup>20</sup>สุชาติ มงคลเลิศพล, "มาตรการทางกฎหมายในการจัดหาที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 168-169.

2. ออกพระราชบัญญัติการปรับปรุงที่ดินเพื่อส่งเสริมการเกษตร ในปี ค.ศ. 1975 เพื่อวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เหมาะสมในแต่ละพื้นที่

ผลโดยตรงของการกระจายการถือครองที่ดินในญี่ปุ่น พอสรุปได้ 2 ประการคือ

1. สัดส่วนของเกษตรกรผู้เช่าได้ลดลงจากร้อยละ 43.5 ในปี 1947 เหลือเพียงร้อยละ 11.80 ในปี 1950

2. ภาระทางค่านาคาเช่าของเกษตรกร ได้ลดลงอย่างมากในปี 1945 ค่าเช่าที่นาเป็นมาประมาณร้อยละ 50 ของผลผลิตข้าว หลังจากที่ได้ออกกฎหมายที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural Land Act ) ค่าเช่ามีส่วนเพียงร้อยละ 1 ของรายได้ทางการเกษตรเท่านั้น ซึ่งก่อนหน้านี้มีส่วนประมาณร้อยละ 25 ผลอันนี้มีส่วนทำให้รายได้ที่เป็นเงินสดของเกษตรกรเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ค่าเช่ายังได้กำหนดไว้ตายตัวเมื่อคำนึงถึงภาวะเงินเฟ้อซึ่งสูงขึ้นมากในระยะหลังการปฏิรูปที่ดิน อัตราค่าเช่าจึงนับว่าอยู่ในระดับต่ำมาก ทำให้การเช่าที่ดินไม่ได้ผลกำไรมากดังเช่นเมื่อก่อน จึงมีผลทำให้สัดส่วนการเช่าที่ดินลดลงด้วย

ผลทางอ้อมเนื่องมาจากการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เช่น ผลที่มีต่อผลผลิต ปรากฏว่าผลผลิตข้าวได้เพิ่มขึ้น 3 พันต่อเฮกตาร์ ในระยะก่อนและหลังสงครามมาเป็น 3.76 พันต่อเฮกตาร์

ข้อสังเกตบางประการจากบทเรียนของกาวต่าในงานเช่าซื้อที่ดินของญี่ปุ่น

ภายหลังจากการส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยวิธีการเช่าซื้อแล้ว ปัญหาเรื่องการเช่าที่ดิน และชนชั้นเจ้าของที่ดินก็หมดสิ้นไปแล้วก็ตาม แต่ปัญหาเรื่องขนาดเนื้อที่เพาะปลูก หรือขนาดการถือครองที่ดินยังคงหลงเหลืออยู่ เพราะนโยบายการปฏิรูปที่ดินนั้นไม่มีการพิจารณาถึงเรื่องการขยายที่ดินถือครองของเกษตรกร

เมื่อการดำเนินงานเช่าซื้อผ่านพ้นไป จำนวนครอบครัวเกษตรกรขนาดเล็ก และผู้ที่เพาะปลูกในพื้นที่ขนาดเล็ก มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น จำนวนครอบครัวเกษตรกรได้เพิ่มขึ้นจาก 5,697,948 ครอบครัว ในปี 1946 เป็น 6,176,419 ครอบครัว ในปี 1950 หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 8.4 % แต่ละครอบครัวถือครองที่ดินเพียงจำกัดไม่สามารถขยายพื้นที่ได้

สมาชิกในครอบครัวเพิ่มขึ้นก็ต้องแบ่งกันทำในเนื้อที่เท่าเดิมมีการรับมรดกกันบ้าง ที่ดิน จึงถูกแบ่งแยกออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย เกษตรกรผู้มีส่วนใหญ่ประมาณ 70 กว่า เปอร์เซ็นต์ ทำการเพาะปลูกในขั้นที่ขนาดไม่เกิน 1 CHO หรือประมาณ 6 ไร่ เป็น พื้นที่ขนาดเล็กเกินไปไม่สำหรับการครองชีพด้วยการทำเกษตรกรรมอย่างเดียว

สภาพในปัจจุบัณ ได้มีผู้ทำการศึกษาถึงฐานะความเป็นอยู่ของ เจ้าของที่ดิน พบว่าส่วนใหญ่แหล่งรายได้ของเจ้าของที่ดินได้เปลี่ยนจากที่ดินและค่าเช่ามาเป็น พานิชยกรรมและอุตสาหกรรม ซึ่งแต่ละคนจะมีรายได้มากขึ้นเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับ ประสบการณ์ก่อนการปฏิรูปที่ดิน วิธีการลงทุน และสภาพของท้องถิ่น แต่ที่พบเป็นจำนวนมากคือ เจ้าของที่ดินขนาดเล็กมักมีฐานะค่อนข้างต่ำ แม้กระทั่งเมื่อเทียบกับเกษตรกรเพื่อนบ้าน ซึ่งมีหลายคนที่ไม่อก่อนนี้เป็นเกษตรกรผู้เช่า

ส่วนเกษตรกรที่ได้รับที่ดินไม่จากการปฏิรูปที่ดิน ในปัจจุบันแม้การเพาะปลูก โดยทั่วไปจะเป็นการเพาะปลูกในที่ดินขนาดเล็ก แต่เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศ ที่มีความเจริญทางด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรจึงได้นำเอาเครื่องจักรและเทคโนโลยี ใหม่ ๆ มาใช้ในการเพาะปลูก ทำให้มีผลผลิตเพิ่มขึ้น นอกจากนี้เกษตรกรสามารถหา รายได้จากแหล่งนอกการเกษตรได้ จึงทำให้รายได้ทั้งหมดของเกษตรกร โดยทั่วไปอยู่ใน ระดับที่สามารถดำรงชีพได้อย่างสะดวกสบาย<sup>21</sup>

### เกาหลีใต้

เกาหลีใต้เคยตกอยู่ภายใต้การปกครองของจีนและผู้ญี่ปุ่นเป็นเวลานาน โดยเฉพาะ ในระยะหลังเกาหลีต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองของผู้ญี่ปุ่นเป็นเวลาถึง 40 ปีเศษ ที่ดิน เพาะปลูกประมาณ 64 % เป็นของชาวผู้ญี่ปุ่น ประกอบด้วยพื้นที่ของประเทศ 3 ใน 4 เป็น ภูเขา เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองมีถึง 57.4 % การเช่าจึงเกิดเพิ่มขึ้นอย่างมาก

<sup>21</sup> วิจารณ์ ช่างขวัญลักษณ์, "การปฏิรูปที่ดินผู้ญี่ปุ่นในทัศนะนักปฏิรูปที่ดินไทย," ใน เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 137, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวง เกษตรและสหกรณ์, หน้า 16, 24.

อัตราค่าเช่าสูงถึง 60 % ของผลผลิต เมื่อเกาหลีได้รับเอกราชภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และถูกแบ่งออกเป็น 2 ประเทศ คือ เกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ จึงได้มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินขึ้น<sup>22</sup>

เกาหลีใต้ ได้เริ่มปฏิรูปที่ดินเมื่อ ค.ศ. 1949 โดยรัฐได้ออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินขึ้น คือ The Land Reform Law โดยมีวิธีดำเนินการเป็น 2 ขั้นตอน คือ การกระจายที่ดินที่ได้รับจากรัฐบาลทหารผสมภายหลังจากการยึดครองของญี่ปุ่น และการดำเนินงานตามแผนการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลที่ให้ เจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ด้วยตนเอง และที่ดินที่เกษตรกรเป็นเจ้าของเกินกว่า 3 จังโป (1 จังโป = 0.992 เฮกตาร์ = 6.20 ไร่) กระจายให้แก่ผู้เช่าและผู้ไร่ที่ทำกิน ซึ่งการดำเนินการมีดังนี้

#### 1. ระยะแรกของการปฏิรูปที่ดิน

รัฐบาลทหารผสมได้รับการกระตุ้นให้นำที่ดินที่ญี่ปุ่นเคยยึดครองมาให้แก่หน่วยงานที่มีชื่อว่า "จีนันกงซา" เป็นผู้ดำเนินการและต่อมาได้มอบหมายให้หน่วยงานบริหารที่ดินแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการกระจายที่ดินแทนหน่วยงานเก่า โดยเริ่มขายที่ดินโดยวิธีการเช่าซื้อ

ผู้มีสิทธิเช่าซื้อคือ เกษตรกรผู้เช่าที่กินทำการเพาะปลูกและประสงค์ที่จะเช่าซื้อที่ดิน สามารถเช่าซื้อได้ไม่เกิน 2 จังโป

ราคาที่ดินคิดเป็น 3 เท่าของผลผลิตและจะต้องชำระเป็นงวด ๆ ภายในระยะเวลา 15 ปี

หน่วยงานนี้ยังให้ความช่วยเหลือค้ำเงินเชื่อเพื่อการผลิตและการส่งเคราะห์ครอบครัวยามฉุกเฉินในอัตราดอกเบี้ยต่ำและช่วยปรับปรุงดินด้วย

<sup>22</sup> เขาวนุช วิทยากรณ์, "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2528), หน้า 40.

การดำเนินการดังกล่าวทำให้เกษตรกรได้รับประโยชน์จากการเป็นเจ้าของที่ดินมากกว่าที่จะคิดว่าได้ที่ดินขนาดเล็ก ทั้งนี้ เพราะที่ดินที่ถูกผู้ป้อนยี่ครองนี้ มีความอุดมสมบูรณ์สูง<sup>23</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม The Land Reform Law ยังมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง ประกอบกับการดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็วเกินไป ถึงแม้ว่ารัฐจะให้ความช่วยเหลือในด้านสินเชื่อและค้ำคอกเบี้ยในอัตราต่ำ แต่การส่งเสริมด้านการผลิตก็ยังน้อยมาก จึงทำให้เกษตรกรต้องนำที่ดินที่ได้มาในจำนวน ชายปาก และต้องตกเป็นสิทธิของเจ้าหน้าที่หรือนายทุนต่อไป ดังนั้นในปี ค.ศ. 1958 จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ และได้ออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่<sup>24</sup> คือ

## 2. ระยะที่สองของการปฏิรูปที่ดิน

เป็นการเปลี่ยนแปลงแนวทางการจัดการเกี่ยวกับระบบการถือครองที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงฐานะการครองชีพในภาคเกษตรกรรม ปรับปรุงคุณภาพทางเศรษฐกิจของชาติ และเพื่อเพิ่มผลผลิตการเกษตร ซึ่งมีลักษณะเด่นอยู่ที่การกระจายการถือครองโดยเปิดให้มีการเช่าซื้อที่ดิน

### วิธีดำเนินการเช่าซื้อที่ดิน

1. รัฐได้ซื้อที่ดินของเอกชนที่มีผู้เช่าและส่วนที่เกินกว่า 3 จังโบ แล้วนำมาขายต่อให้แก่ผู้เช่า
2. ค่าเช่าที่เจ้าของที่ดินจะได้รับถูกกำหนดโดยคณะกรรมการที่ดินระดับต่าง ๆ โดยคิดอัตรา 1.5 เท่าของผลผลิต โดยค่าเช่าจะลดลงในอัตราก้าวหน้าตามขนาดที่ดิน รัฐจ่ายค่าเช่าด้วยพันธบัตร ซึ่งจะชำระคืนภายใน 5 งวด

<sup>23</sup> Yu-kang Mao, "Current Development in Some Post-Land Reform Countries", pp.37-43.

<sup>24</sup> อำนวย ชุมสมุทร, "บทบาทของการปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาเกษตรกรรม", ใน การปฏิรูปที่ดิน อนุเคราะห์ สุทธิประภา, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศิลปการพิมพ์ 2524) หน้า 183-184



งวดละปี และจ่ายเงินสครายมีร้อยละ 30 ของผลผลิตที่คาดว่าจะได้รับ

### 3. รัฐบาลที่ดินในราคาเดียวกับที่ซื้อ

#### ผลของการดำเนินการเช่าซื้อที่ดิน

ในการดำเนินการมาทั้ง 2 ระยะที่ดินกว่า 550,800 เฮกเตอร์ รัฐบาลได้ขายที่ดินให้เกษตรกรถึง 1 ล้าน 8 แสนกว่าราย โครงการนี้สำเร็จจุลวงในปี ค.ศ. 1969 เกษตรกรผู้เช่าได้กลายเป็นผู้มืกรรมสิทธิ์ในที่ดินถึง 99.9 %<sup>25</sup>

เนื่องจากบทเรียนในครั้งแรกภายหลังจากที่เกษตรกรได้รับที่ดินไปจากการเช่าซื้อแล้ว ที่ดินต้องหลุดไปอยู่ในมือของนายทุนอีก ดังนั้นรัฐจึงได้กำหนดเงื่อนไขอันเป็นการจำกัดสิทธิของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินไปจากการเช่าซื้อ ดังนี้

1. ไม่ให้เกษตรกรเจ้าของที่ดินที่ได้รับจากการจัดสรรนั้น ขายต่อ บริจาค ยกให้ หรือจำนองแก่ผู้อื่นต่อไป
2. หากต่อคานหรือฝ่าฝืนกฎหมาย โดยการหลอกลวงปกปิดแล้วจะถูกลงโทษ
3. ที่ดินที่มีได้ทำการเพาะปลูกด้วยตนเองจะห้ามตีกรรมหรือยกให้ผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่จะโอนให้แก่งานราชการหรือหน่วยงานการกุศล

ปัญหาอีกอย่างหนึ่งที่รัฐประสบในภายหลังจากก็เนื่องจากการศึกษาของ ดร. โฮซุนโย พบว่าขนาดของที่ดินมีน้อย แต่จำนวนครอบครัวของเกษตรกรเพิ่มมากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการเกษตร โดยอาศัยวิธีการใช้เครื่องจักรทำงานแบบรวมกลุ่มและระบบการสืบหอคมรคกก็จะต้องม้องกันมิให้มีการแบ่งแยกที่ดินการเกษตรให้แตกย่อยเล็กลงไปอีก จึงมีข้อกำหนดเพื่อแก้ปัญหาคือ เมื่อหัวหน้าครอบครัวถึงแก่กรรมบุตรชายคนโตของตระกูลเป็นผู้ได้รับมอบการสืบหอคมรคก<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Guerol, Land Reform in Asia, p.92.

<sup>26</sup> Yu-kang Mao, "Current Development in Some Post-Land Reform Countries", pp.47-49.

การดำเนินงานเช่าซื้อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

ที่ดินที่ ส.ป.ก.นำมาทำการกระจายสิทธิมีอยู่ 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1. ที่ดินของรัฐ
2. ที่ดินพระราชทาน
3. ที่ดินเอกชน

ในการดำเนินงานเช่าซื้อในขณะนี้ ที่ดินที่ ส.ป.ก.นำมาให้เกษตรกรเช่าซื้อ มีอยู่เพียงประเภทเดียว คือ ที่ดินเอกชน ซึ่ง ส.ป.ก.ได้ทำการจัดซื้อมาจากเจ้าของที่ดินผู้ถือครองที่ดินเป็นจำนวนและไม่ไต่ค่าประโยชน์ด้วยตนเอง ซึ่งในการดำเนินงานเช่าซื้อในที่ดินของเอกชน ส.ป.ก.มีขั้นตอนและวิธีดำเนินการดังต่อไปนี้

1. การจัดทำแผนงานการเช่าซื้อที่ดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) แต่ละจังหวัดจะเป็นผู้คัดเลือกแปลงที่ดินและเนื้อที่ที่ใดจัดซื้อไว้แล้ว และประสงค์จะจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อ โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังนี้

- 1.1 เป็นที่ดินที่มีผู้เช่าหรือทำประโยชน์ไว้แล้ว และไม่เป็นที่กว้างขวางเปล่า
- 1.2 เป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาระบบแปลงเกษตรกรรมแล้ว หรือคาดว่าจะไม่มีการพัฒนาระบบแปลงเกษตรกรรมแล้ว
- 1.3 เป็นที่ดินที่ไม่มีผู้ทำการเข้าออกในแปลงที่ดิน
- 1.4 ไม่เป็นที่พระราชทานให้ ส.ป.ก. เพื่อนำไปจัดสรรให้เกษตรกร

จากนั้นก็จัดเตรียมงบประมาณสำหรับดำเนินการเช่าซื้อที่ดิน จัดทำแผนที่โครงการแสดงที่ตั้งของหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ ที่จะให้เกษตรกรเช่าซื้อ แล้วส่งข้อมูลดังกล่าวให้ ส.ป.ก.พิจารณาให้ความเห็นชอบ นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) เพื่ออนุมัติแผนการเช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก.

## 2. การรวบรวมข้อมูล

ส.ป.ก.จังหวัดจะจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน โดยทำเป็นตารางแสดงอัตราค่าเช่าซื้อและระยะเวลาการเช่าซื้อที่ดินของเกษตรกร จัดทำแผนที่รายละเอียดที่เกษตรกรเช่าทำประโยชน์อยู่ ราคาที่ดินที่นำมาให้เกษตรกรเช่าซื้อจะคิดจากราคาที่ดินที่ ส.ป.ก.จัดซื้อมาบวกกับดอกเบี้ยอีก 6 % สำหรับระยะเวลาที่เกษตรกรสามารถผ่อนชำระได้ตามความสามารถมี 4 ระยะเวลาคือ 3, 10, 12 และ 15 ปี

## 3. การชี้แจงเกษตรกร

ส.ป.ก.จังหวัดจะทรงแสดงชี้แจงให้เกษตรกรที่ขอร้องการเช่าซื้อที่ดินทราบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ อัตรา และระยะเวลาการเช่าซื้อที่ดินตลอดจนรายละเอียดอื่น ๆ ที่จำเป็น เช่น วิธีการยื่นคำร้อง หลักฐานต่าง ๆ ในการยื่นคำร้อง หลักฐานต่าง ๆ ในการยื่นคำร้อง การขอผ่อนผันการชำระค่าเช่าซื้อที่ดิน และสิทธิในการอุทธรณ์ พร้อมทั้งแจกเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเช่าซื้อที่ดิน

## 4. การจัดทำประกาศ

เมื่อได้มีการชี้แจงเกษตรกรให้ทราบถึงรายละเอียดในการเช่าซื้อแล้ว ส.ป.ก.จังหวัดจะประกาศให้เกษตรกร ผู้มีความประสงค์จะเช่าซื้อที่ดินยื่นคำร้องขอเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. โดยประกาศดังกล่าว มีสาระสำคัญดังนี้

- 4.1 กำหนดวัน เวลาที่จะยื่นคำร้อง
- 4.2 สถานที่ที่จะยื่นคำร้อง
- 4.3 คุณสมบัติของเกษตรกร ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอเช่าซื้อที่ดิน
- 4.4 หลักเกณฑ์การพิจารณาผู้ยื่นคำร้อง

ผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอเช่าซื้อที่ดิน ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) กรณีผู้ยื่นคำร้องขอเช่าซื้อที่ดิน

ก. เป็นเกษตรกรซึ่งได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม<sup>27</sup>

ข. เป็นเกษตรกร ซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมาแล้วเป็นระยะเวลาหนึ่ง หรือตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควร

ค. เป็นผู้ที่ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบที่ทางราชการกำหนด

(2) กรณีที่ผู้ยื่นคำร้องเป็นสถาบันเกษตรกร

ก. ในขณะที่ยื่นคำร้องต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมาย ว่าด้วยคุณสมบัติของสถาบันเกษตรกรนั้น

ข. ต้องเป็นสถาบันเกษตรกร ที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าซื้อเพื่อเกษตรกรรม หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อการเกษตรกรรม

ค. มีคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยอนุโลม

ง. ต้องยินยอมปฏิบัติตามระเบียบที่ทางราชการกำหนด

จ. เป็นสถาบันเกษตรกร ซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมาแล้วระยะเวลาหนึ่ง หรือตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควร

<sup>27</sup> หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งมีสิทธิจะได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ข้อ 6. เกษตรกรผู้ซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ มีสิทธิยื่นคำร้องขอเช่าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ 5. ได้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) บรรดุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว

(3) มีความประพฤติดีและซื่อสัตย์สุจริต

(4) มีร่างกายสมบูรณ์ แข็งแรง และสามารถประกอบการเกษตรได้

- (5) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (6) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ
- (7) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ข้อ 7. เกษตรกรผู้ซึ่งจะได้รับการพิจารณาคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามข้อ 6 และอยู่ในหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) เกษตรกรซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดิน และที่ดินนั้นได้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ครอบครองที่ดินของรัฐซึ่งเป็นผู้ทำกินในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และที่ดินนั้นได้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (2) เกษตรกรผู้ซึ่งเป็นลูกจ้างประกอบเกษตรกรรมในที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (3) เกษตรกรผู้ซึ่งถูกจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน ซึ่งได้เพื่อการเกษตรกรรมไม่ว่าทั้งหมด หรือบางส่วนเพื่อกิจการอื่นอันมิใช่เพื่อการปฏิรูปที่ดิน และมีที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกจัดซื้อ หรือเวนคืนนั้นไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ
- (4) เกษตรกรซึ่งเป็นผู้เช่าหรือเป็นลูกจ้างในการประกอบเกษตรกรรม
- (5) เกษตรกรซึ่งสูญเสียสิทธิในที่ดินเนื่องจากการจำนอง การขายฝาก หรือถูกบังคับชำระหนี้ อันเกี่ยวเนื่องในการประกอบอาชีพ
- (6) เกษตรกรอื่นตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควร

ข้อ 8. ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการจัดลำดับความสำคัญของเกษตรกรผู้ซึ่งได้รับการคัดเลือกที่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามข้อ 7 ก่อนและหลัง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความจำเป็น ความเดือดร้อน ความสามารถ ความประพฤติ ความขยันขันแข็ง และความเป็นธรรมเป็นหลัก

เมื่อได้จัดลำดับความสำคัญของเกษตรกรรมตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการ  
ปฏิรูปที่ดินจังหวัดจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัวในลำดับนั้น ๆ ก่อน  
ถ้าที่ดินที่จัดให้ไม่เพียงพอกับจำนวนเกษตรกรดังกล่าวให้ดำเนินการโดยวิธีจับสลาก แต่  
ถ้ายังมีที่ดินคงเหลือให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจัดให้แก่เกษตรกรอื่นในลำดับเดียวกัน  
ตามวิธีการที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด และถ้ายังมีที่ดินเหลืออยู่อีก ให้  
ดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรในลำดับต่อไปโดยวิธีการเดียวกัน

สถาบันวิจัยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้เช่ารายนี้มีดังนี้

- ก. เป็นผู้มิใช่รายใดพอที่จะสามารถชำระค่าเช่าซื้อที่ดินได้
- ข. ในกรณีที่เป็นผู้เช่าที่ดินของ ส.ป.ก. จะต้องไม่เป็นผู้ติดค้างชำระค่าเช่าที่ดินของ ส.ป.ก. และหนี้สินของสถาบันอื่น ๆ โดยไม่มีเหตุขอสันนิษฐาน
- ค. ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือของคู่สมรสหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่พอเพียงแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ

ส.ป.ก. ได้เริ่มดำเนินการเช่าซื้อที่ดินครั้งแรกในปี พ.ศ. 2527 โดยเริ่มดำเนินการใน 11 จังหวัดที่มีที่ดินประเภทเอกชนที่ ส.ป.ก. ได้จัดซื้อมา ดังนี้คือ

1. จังหวัดฉะเชิงเทรา
2. จังหวัดนครนายก
3. จังหวัดนครปฐม
4. จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
5. จังหวัดปทุมธานี
6. จังหวัดนครสวรรค์
7. จังหวัดเชียงใหม่
8. จังหวัดราชบุรี
9. จังหวัดฉะบุรี
10. จังหวัดสุพรรณบุรี และ
11. จังหวัดอุทัยธานี





ส่วนใหญ่ไว้เรียบร้อยแล้ว โดยมีเนื้อความส่วนใหญ่เหมือนกันหมด คู่สัญญาเพียงแต่เพิ่มเติมรายละเอียดเล็กน้อยในการทำสัญญาแต่ละครั้ง เช่น ชื่อและที่อยู่ของคู่สัญญา จำนวนเงินที่จะชำระแต่ละงวด และลายมือชื่อของคู่สัญญา พยาน เป็นต้น ก็จะทำให้สัญญากังกล่าวมีผลสมบูรณ์<sup>2</sup> และในขณะที่เกี่ยวกันก็เป็นสัญญาบังคับด้วย Adhesion Contract หรือ Contract Forces ) ลักษณะของสัญญาบังคับก็คือ เป็นสัญญาที่เกิดจากอำนาจมหาชนหรืออำนาจของรัฐบังคับให้บุคคลต้องกระทำตามข้อระบุซึ่งกำหนดไว้ในสัญญาโดยไม่มีโอกาสต่อรองเงื่อนไขในสัญญา<sup>3</sup>

สัญญาเช่าซื้อที่ ส.ป.ก. ทำกับเกษตรกรมีลักษณะเป็นสัญญาบังคับก็เนื่องจาก

1. เป็นสัญญาที่เกิดจากอำนาจของรัฐ ในที่นี้ก็คือ ส.ป.ก.ซึ่งมีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
2. เป็นสัญญาที่กำหนดเงื่อนไขของสัญญาไว้แล้ว
3. เป็นสัญญาที่เกษตรกรผู้เข้ามาเป็นคู่สัญญาไม่มีโอกาสที่จะต่อรองเงื่อนไขของสัญญา

เหตุที่สัญญาเช่าซื้อที่ ส.ป.ก. ทำกับเกษตรกรจะต้องเป็นสัญญาบังคับ ก็เพราะว่าที่ดินในเขตปฏิรูปที่เกษตรกรเช่าซื้อไปจาก ส.ป.ก. มีข้อแตกต่างไปจากที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดิน คือ ที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อไปจาก ส.ป.ก. เป็นที่ดินที่ถูกนำมาทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รัฐมีนโยบายที่จะคุ้มครองที่ดินประเภทนี้ให้อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน การไถ่สิทธิ การใช้สิทธิและการเสียสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับไปจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ส่วนที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน การไถ่สิทธิ การใช้สิทธิและการเสียสิทธิย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เพราะฉะนั้นข้อกำหนดและเงื่อนไขในสัญญาเช่าซื้อของ ส.ป.ก. จึงมุ่งที่จะให้เกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ดินไปต้องปฏิบัติตามและใช้ที่ดินภายใต้ขอบเขตการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินของ

<sup>2</sup> สุรศักดิ์ วาจาสิทธิ์, "สัญญาสำเร็จรูปของอังกฤษ" วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 1 ปีที่ 15 (มีนาคม, 2528), หน้า 20.

<sup>3</sup> สุชาบที สักทบุศย์, คำสอนชั้นปริญญาโทเรื่องสัญญา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.

ส.ป.ก. เกษตรกรผู้เป็นคู่สัญญาจึงไม่มีสิทธิที่จะฟ้องเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น หากเกษตรกรตกลงใจที่จะเข้าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. เกษตรกรจะต้องลงชื่อในสัญญาที่พิมพ์สำเร็จเรียบร้อยแล้วแต่เพียงอย่างเดียว เมื่อลงชื่อแล้วเกษตรกรจะมีสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาทันที

เมื่อพิจารณาสัญญาเช่าซื้อที่ดินที่ ส.ป.ก. ให้อยู่ในปัจจุบันแล้ว อาจกล่าวได้ว่า สัญญาเช่าซื้อเป็นทั้งเอกเทศสัญญาและสัญญาธรรมดา รวมอยู่ด้วยกัน<sup>4</sup>

ข้อแตกต่างระหว่างเอกเทศสัญญากับสัญญาธรรมดา ก็คือ เอกเทศสัญญา เป็นสัญญาที่กฎหมาย ได้กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาไว้โดยชัดแจ้งว่า ความสัมพันธ์ของคู่สัญญาจะมีอยู่อย่างไร ซึ่งต่างกับสัญญาธรรมดา ตรงที่ว่าในสัญญาธรรมดานั้น คู่สัญญาจะร่างข้อกำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายไว้ให้ชัดเจน แต่ทั้งนี้ข้อตกลงนั้นจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ลักษณะของสัญญาเช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. มีเงื่อนไขที่จัดได้ว่าเป็นลักษณะของเอกเทศสัญญา เทียบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 572-574 ดังนี้คือ

1. ในการตกลงทำสัญญาเช่าซื้อ จะต้องทำสัญญาเป็นหนังสือ ถ้าไม่ทำเป็นหนังสือย่อมเป็นโมฆะ<sup>5</sup>
2. มีข้อตกลงในการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน คือ ที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้เช่าซื้อ เมื่อเกษตรกรผู้เช่าซื้อได้ชำระราคาค่าที่ดินครบถ้วนแล้ว<sup>6</sup>
3. ทรัพย์สิน ที่เป็นวัตถุประสงค์แห่งข้อตกลงของการเช่าซื้อ ในที่นี้ก็คือ ที่ดินของ ส.ป.ก.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> ไปรคคู่สัญญาเช่าซื้อที่ดิน มาคณวก

<sup>5</sup> เทียบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 572 วรรค 2

<sup>6</sup> เทียบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 572

<sup>7</sup> เทียบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 572

4. การบอกเลิกสัญญาโดยผู้เช่าชื่อ ส.ป.ก.อนุญาตให้เกษตรกรผู้เช่าซื้อบอกเลิกสัญญาได้ โดยแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ให้เช่าหรือทราบดีล่วงหน้า ก่อนถึงกำหนดระยะเวลาการชำระค่าเช่าซื้อในงวดต่อไปไม่น้อยกว่าสองเดือน<sup>8</sup>

5. การบอกเลิกสัญญาในกรณีผิดนัดไม่ใช้เงินสองคราวติด ๆ กัน หรือเพราะกระทำผิดสัญญาในข้อส่วนสำคัญอื่น ๆ ส.ป.ก.มีอำนาจที่จะบอกเลิกสัญญาได้<sup>9</sup>

จากเงื่อนไขทั้ง 5 ข้อดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า เงื่อนไขในส่วนนี้เป็นส่วนของสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในเรื่องเช่าซื้ออันเป็นเอกเทศสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ส่วนเงื่อนไขในเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นเงื่อนไขอันจัดอยู่ในสัญญาธรรมดา ซึ่งคู่สัญญาจะได้อำนาจถึงสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายให้ชัดเจน ซึ่งในสัญญาเช่าซื้อที่ ส.ป.ก. เพียงฝ่ายเดียวที่เป็นผู้กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ของสัญญา เงื่อนไขที่จัดได้ว่าเป็นสัญญาธรรมดา มีดังนี้

1. เงื่อนไขการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน เกษตรกรผู้เช่าซื้อจะต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ต้องเช่าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้เช่าซื้อด้วยตนเอง ภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

(2) ในครั้งแรกต้องเช่าทำประโยชน์ในที่ดินอย่างน้อยตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด และต้องทำให้แล้วเสร็จ คุ้มตามพื้นที่ที่ให้เช่าซื้อ ภายในระยะเวลาสามปี นับแต่วันทำสัญญานี้

(3) ต้องไม่นำที่ดินไปให้บุคคลอื่นเช่าหรือเช่าช่วงหรือเช่าทำประโยชน์

(4) ต้องใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก.

(5) ต้องปรับปรุงบำรุงดินให้คงสภาพความสมบูรณ์เหมาะแก่การประกอบเกษตรกรรมอยู่เสมอ รวมทั้งไม่ดำเนินการใด ๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดหรือน่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้ครอบครองที่ดินข้างเคียง หรือเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการดำเนินงานตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

<sup>8</sup> เทียบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573

<sup>9</sup> เทียบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 574

(6) ต้องแจ้งให้ ส.ป.ก. ทราบโดยมิชักช้า เมื่อมีภัยพิบัติอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดิน จนถึงขนาดทำให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมที่จะใช้ในการเกษตรกรรม

(7) ต้องช่วยเหลือค่าใช้จ่ายที่รัฐได้ลงทุนไป เพื่อกิจการสาธารณูปโภค ความโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งต้องใช้และดูแลรักษาสิ่งสาธารณูปโภคดังกล่าวตามระเบียบที่ทางราชการกำหนด

2. เงื่อนไขการชำระค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย เกษตรกรผู้เช่าซื้อยินยอมชำระ

(1) ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายตามประมวลกฎหมายที่ดินในการรังวัดออกหรือแบ่งแยกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่ง ส.ป.ก. ได้ทรงจ่ายไปแล้ว

(2) ค่าคืนทุนซึ่งเป็นค่าค้ำประกันอันเนื่องจากการที่ได้รับประโยชน์จากการสาธารณูปโภค และ/หรือกิจการอื่น ๆ ซึ่ง ส.ป.ก. ได้จ่ายไป

(3) ค่าภาษีและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับที่ดินที่เช่าซื้อ (ถ้ามี)

3. เงื่อนไขอื่น ๆ

(1) ในระหว่างเช่าซื้อ เกษตรกรผู้เช่าซื้อยินยอมให้ ส.ป.ก. หรือเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. มีสิทธิเข้าไปตรวจสอบสภาพที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่ให้เช่าซื้อ โดยอำนวยความสะดวกให้ความสะดวก หากมีข้อแนะนำประการใด ก็ยินยอมปฏิบัติตามคำแนะนำทันที

(2) หาก ส.ป.ก. มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการใด ๆ ตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการ อันอาจมีผลไปกระทบกระเทือนสิทธิในที่ดินตามสัญญาเช่าซื้อ เกษตรกรผู้เช่าซื้อยินยอมให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการตามกรณีแห่งความจำเป็น

ถ้าการดำเนินการนั้นเป็นเหตุให้เนื้อที่ที่เช่าซื้อลดลงคู่สัญญายินยอมให้ลดอัตราส่วนของจำนวนเนื้อที่ที่ลดลง ในกรณีทำให้ทรัพย์สินอื่นได้รับความเสียหาย ส.ป.ก. ยินยอมชดเชยค่าทดแทนตามความเสียหายนั้นแล้วแต่กรณี

(3) หากเกษตรกรผู้เช่าซื้อถึงแก่กรรมในระหว่างที่เช่าซื้อตามสัญญานี้ หรือภายหลังการสิ้นสุดตามสัญญานี้ ที่ดินที่เช่าซื้อจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2516

ในกรณีนี้ผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าซื้อขายขาดคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมกำหนด หรือเป็นผู้ไม่ประสงค์ที่จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองต่อไป ในถือว่าสัญญาสิ้นสุดลง และ ส.ป.ก. จะคืนค่าเช่าซื้อที่ได้ชำระไว้แล้วให้แก่ผู้นั้นโดยหักค่าใช้จ่ายและหนี้อื่นที่เกษตรกรผู้เช่าซื้อค้างชำระเสียก่อน ทั้งนี้ ผู้นั้นจะต้องออกไปจากที่ดิน ที่เช่าซื้อ พร้อมทั้งรื้อถอนและขนย้ายสิ่งปลูกสร้างออกไปโดยเสียค่าใช้จ่ายเองภายในระยะเวลาที่ ส.ป.ก. จะกำหนดด้วย

แต่ถ้าผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าซื้อที่มีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมกำหนด และมีความประสงค์ที่จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ผู้นั้นมีสิทธิรับช่วงสิทธิตามสัญญาต่อไป

จากเงื่อนไขที่ได้แยกออกเป็นเงื่อนไขของเอกเทศสัญญาและสัญญาธรรมดา ผู้เขียนเห็นว่าเงื่อนไขตามเอกเทศสัญญาเป็นเงื่อนไขหลัก และเงื่อนไขตามสัญญาธรรมดา เป็นเงื่อนไขรอง เมื่อเกษตรกรผู้เช่าซื้อได้ปฏิบัติตามความเงื่อนไขของเอกเทศสัญญา อันเป็นเงื่อนไขหลักแล้ว สัญญาก็นับว่าสิ้นสุดลง เงื่อนไขรองตามสัญญาธรรมดาก็ย่อมสิ้นสุดลงด้วย ยกเว้นเงื่อนไขตามข้อ 3(3) ที่ว่า หากผู้เช่าซื้อถึงแก่กรรมในระหว่างที่เช่าซื้อตามสัญญา นี้หรือภายหลังการสิ้นสุดตามสัญญา นี้ ที่ดินที่เช่าซื้อจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งในจุดนี้ผู้เขียนเห็นว่า สัญญาเช่าซื้อของ ส.ป.ก. ยังมีจุดหนึ่งที่ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขให้ครอบคลุมาภายหลังที่สัญญาเช่าซื้อ สิ้นสุดลงแล้วก็คือ เกษตรกรผู้เช่าซื้อจะต้องปฏิบัติตามระเบียบการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก. ด้วย

ความที่ผู้เขียนได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่าที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อไปจาก ส.ป.ก. การได้สิทธิ การใช้สิทธิและการเสียสิทธิจะแตกต่างไปจากที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น หากไม่มีเงื่อนไขกำหนดให้เกษตรกรผู้เช่าซื้อจะต้องปฏิบัติตามระเบียบการเช่าทำประโยชน์ แล้ว เกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ดินจะไร้สิทธิในที่ดินอย่างไรก็ได้ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ (ยกเว้นการใช้สิทธินั้นจะไปขัดกับมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขของสัญญาข้อ 3(3)) ผลจะทำให้การใช้สิทธิในที่ดินของเกษตรกร ไม่อยู่ภายใต้ระเบียบการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก.

ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่า ควรที่ ส.ป.ก. จะได้เพิ่มเงื่อนไขของสัญญาในส่วนของสัญญา  
บรรณา เพื่อให้เกษตรกรผู้เช่าซื้อจะต้องผูกพันตามสัญญาในเรื่องการปฏิบัติตามระเบียบการ  
เช่าทำประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก. แม้ว่าสัญญาเช่าซื้อจะได้สิ้นสุดลงแล้วก็ตาม เช่นเดียวกับ  
เงื่อนไขข้อ 3(3) ของสัญญาเช่าซื้อที่ใช้อยู่ในัจจุบัน และในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า เงื่อนไข  
ของสัญญานี้สามารถทำได้และไม่เป็นการขัดต่ออำนาจกรรมสิทธิ์ของผู้เป็นเจ้าของที่ดิน  
แต่อย่างใด เพราะเป็นการบังคับในฐานะเป็นนิติกรรมอย่างหนึ่ง

สรุปแล้วสัญญาเช่าซื้อของ ส.ป.ก. เป็นสัญญาที่รัฐทำกับเอกชน ถึงแม้ข้อกำหนดใน  
สัญญามีเงื่อนไขบางประการที่ดูเหมือนว่ารัฐกำหนดภาระและหน้าที่ให้เกษตรกรมากเกินไป  
แต่ทั้งนี้ก็เป็นความชอบธรรมที่ ส.ป.ก. จะต้องมียกบังคับของสัญญาที่เข้มงวด เพื่อให้สัญญาจะ  
ดำเนิน ไปได้ตลอดจนบรรลุถึงจุดหมายของการเช่าซื้อ และแม้จะพ้นจากช่วงการเช่าซื้อแล้ว  
ก็ตาม ส.ป.ก. ก็ยังคงมุ่งหวังให้สัญญามีผลผูกพันที่เกษตรกรจะต้องปฏิบัติเพื่อเป็นมาตรการ  
อย่างหนึ่งที่จะช่วยคุ้มครองให้ที่ดินคงอยู่กับเกษตรกร ได้นานที่สุด

สิทธิและหน้าที่ของเกษตรกรในระหว่างเช่าซื้อ

1. สิทธิของเกษตรกรผู้เช่าซื้อ

1.1 เมื่อเกษตรกรได้ตกลงทำสัญญาเช่าซื้อกับ ส.ป.ก. แล้ว เกษตรกร  
ผู้เช่าซื้อจะมีสิทธิเข้าทำกินในที่ดินแปลงที่ตนเช่าซื้อได้

ในทางปฏิบัติส่วนมากเกษตรกรจะเป็นผู้ที่เข้าทำกินอยู่ในที่ดินแปลงที่เช่าซื้อ  
อยู่ก่อนแล้วเป็นส่วนมาก เนื่องจากในการคัดเลือกเกษตรกรผู้เช่าซื้อ ส.ป.ก. จะคัดเลือก  
จากผู้เช่าเดิมก่อน ดังนั้นลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็คือ มีการเปลี่ยนแปลงเพียงรูปแบบของ  
สัญญาเท่านั้น โดยเปลี่ยนจากสัญญาเช่ามาเป็นสัญญาเช่าซื้อ แต่ถาเกษตรกรผู้เช่าซื้อไม่ได้  
เป็นผู้เช่าเดิม ส.ป.ก. ก็จะให้เกษตรกรผู้เช่าซื้อเข้าทำกินในที่ดินแปลงที่เช่าซื้อ

1.2 เมื่อเกษตรกรผู้เช่าซื้อได้ชำระราคาค่าเช่าซื้อครบถ้วนตามสัญญานี้แล้ว  
ส.ป.ก. ก็จะโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่เช่าซื้อให้แก่เกษตรกรผู้เช่าซื้อ เมื่อ  
ส.ป.ก. ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว

เหตุที่ยกกำหนดไว้เช่นนี้ก็เนื่องจากที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อมาแล้วนำมาจัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อนั้น ส่วนมากจะเป็นที่ดินแปลงใหญ่มีหนังสือแสดงสิทธิรวมทั้งแปลงฉบับเดียว ก่อนที่จะนำมาให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ ส.ป.ก. จะต้องจัดแบ่งแปลงใหม่เพื่อให้มีเนื้อที่แต่ละแปลงเหมาะสมแก่การที่เกษตรกรจะเช่าหรือเช่าซื้อ ตามกำลังความสามารถในการประกอบเกษตรกรรม แต่ในการรังวัดแบ่งแยกที่ดินแต่ละแปลง ส.ป.ก. ไม่สามารถดำเนินการได้เสร็จทันก่อนมีการให้เช่าซื้อ (การรังวัดแบ่งแปลงดำเนินงานโดยกรมที่ดิน) ดังนั้นข้อกำหนดในสัญญาเช่าซื้อจึงต้องมีการกำหนดไว้ว่า ส.ป.ก. จะโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองให้แก่เกษตรกรผู้เช่าซื้อ เมื่อ ส.ป.ก. ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (โฉนดหรือ น.ส.3) ซึ่งก็หมายความว่า เมื่อมีการรังวัดแบ่งแยกที่ดินยังไม่เสร็จ ถึงแม้เกษตรกรผู้เช่าซื้อจะได้ชำระราคาครบถ้วนแล้วก็ตาม ส.ป.ก. ก็ยังไม่สามารถโอนโฉนดหรือ น.ส.3 ให้ได้ อย่างไรก็ตามจากการประมาณการในการรังวัดแบ่งแปลงก็คงจะทันกับระยะเวลาที่เกษตรกรผู้เช่าซื้อได้ผ่อนชำระราคาที่ดินระยะสั้นหมดพอดี ซึ่งระยะเวลาในการเช่าซื้อที่ ส.ป.ก. กำหนดให้เกษตรกรผู้เช่าซื้อสามารถผ่อนชำระได้มี 5 ปี 10 ปี 12 ปี และ 15 ปี

ในเรื่องการผ่อนชำระราคานั้น เมื่อ ส.ป.ก. ได้เปิดให้มีการเช่าซื้อที่ดินขึ้น มีเกษตรกรบางรายขอชำระค่าเช่าซื้องวดเดียว คือขอชำระราคาที่ดินทั้งหมดเลยที่เดียว หากดูจากบทบัญญัติในเรื่องเช่าซื้อตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 572 ซึ่งบัญญัติว่า "อันว่าเช่าซื้อนั้น คือสัญญาซึ่งเจ้าของเอาทรัพย์สินออกให้เช่า และให้คำมั่นว่าจะขายทรัพย์สินนั้น หรือว่าจะให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นสิทธิแก่ผู้เช่า โดยเงื่อนไขที่ผู้เช่าได้ใช้เงินเป็นจำนวนเท่านั้นเท่านั้นคราว" ความเห็นในเรื่องการชำระค่าเช่าซื้องวดเดียวนั้น นักกฎหมายไทยได้ให้ความเห็นเป็น 2 ฝ่ายคือ

ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า "ในสัญญาเช่าซื้อเช่นนั้น การชำระราคาอาจชำระกันครั้งเดียวหมด แต่สำหรับสัญญาเช่าซื้อนั้น ต้องกำหนดชำระกันเป็นงวด ๆ หลายงวด ถ้ากำหนดชำระกันงวดเดียวสัญญานั้นก็ไม่ใช้สัญญาเช่าซื้อ"<sup>10</sup>

<sup>10</sup>มานะ พิทยาภรณ์, คำบรรยายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเช่าทรัพย์สินเช่าซื้อ, หน้า 208.

ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า "ที่ว่าจำนวนเท่านั้นเท่านี้คราว หมายถึงจำนวนคราว ไม่ใช่จำนวนเงิน ข้อความที่ว่านี้แปลมาจากต้นร่างฉบับภาษาอังกฤษว่า a certain number of payments ซึ่งทำให้ผู้เข้าใจผิดไปว่าเป็นจำนวนหลายงวดหลายคราว ถ้ากำหนดชำระกันงวดเดียว สัญญานั้นก็ไม่ใช่เช่าซื้อ ซึ่งหาเป็นการถูกต้องไม่ ผู้เขียน (อ.ไพจิตร บุญคุ้ม) เห็นว่าแม้จะงวดเดียวคราวเดียว ก็อยู่ในความหมายของข้อความที่ว่าจำนวนเท่านั้นเท่านี้คราวเหมือนกัน (เช่าทรัพย์สินก็อาจยกส่งชำระค่าเช่ากันคราวเดียวกันได้) ถ้ากฎหมายประสงค์จะให้มีความหมายถึงการใช้เงินหลายงวดหลายคราวก็อรรถ 2 งวด 2 คราวขึ้นไป ก็จะมีผู้ไว้ขัดแย้ง เพราะเป็นเรื่องที่อาจบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งได้ ไม่มีความชักข้องประการใด ดังจะได้ไต่จากบทบัญญัติมาตรา 574 นั้นเองซึ่งมีผู้ไว้โดยชัดแจ้งว่า "ในกรณีนี้คนใดไม่ใช่เงินสองคราวติด ๆ กัน ...." ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นกรณีที่อาจบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งได้"<sup>11</sup>

ส่วนกรณีที่เอกชนกรบางรายขอชำระค่าเช่าของงวดเดียวหรือบางรายก็ขอซื้อที่ดินด้วยเงินสดจาก ส.บ.ค. เสนอนั้น จากการสอบถามเกษตรกรก็ได้ความว่า ได้รับมรดกมาอย่างขาดผิบอดไคร่ราคาบ้างหรือถูกกดจากกัมมเบ้งรัฐบาลบ้าง ถัดว่าถ้าเก็บเงินไว้แล้วจะใช้หมักต่อไปจะไม่มีเงินส่งค่าเช่าซื้อ เสนอยากจะชำระครั้งเดียวและจะได้เสียดอกเบี้ยน้อย ส่วนอีกประเภทหนึ่งสอบถามได้ความว่า ที่มีเงินมาจ่ายครั้งเดียวนั้น มีคนออกทุนให้<sup>12</sup>

อย่างไรก็ตามในเรื่องนี้เมื่อครั้งที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรม เมื่อ พ.ศ. 2517 ในการแปรญัตติ ก็ได้มีการเสนอว่า

"ที่เราได้กำหนดไว้ว่าเช่าซื้อ เพราะเรากำหนดถึงเกษตรกรผู้น้อยซึ่งอยู่กระจัดกระจายกัน แต่ต้องเช่าที่ดินเขาอยู่ และก็มีความต้องการจะเป็นเจ้าของที่ดินนั้นด้วย เหตุนี้จึงกล่าว เราถึงให้ยอมได้เฉพาะเช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อเท่านั้น แต่เราไม่ได้เปิดถึงซื้อด้วย เพราะการเปิดให้ถึงขั้นนั้น หมายความว่าเราเอาที่ของบุคคลหนึ่งมาขาย

<sup>11</sup>ไพจิตร บุญคุ้ม, "เช่าซื้อ" กฎหมายพาณิชย์ 1, (กรุงเทพฯ : ศรีเมืองการพิมพ์, 2526), หน้า 487.

<sup>12</sup>สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรม, รายงานการประชุมพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรม, วันที่ 25 เมษายน 2529.



ให้อีกบุคคลหนึ่ง ซึ่งเมื่อมีเงินหรือแล้วก็ไม่ได้อยู่ในลักษณะผู้ที่เร้นแค้นควรที่รัฐจะเข้าไปช่วยเหลือ" 13

ดังนั้นเมื่อพิจารณาประกอบกับวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก.แล้ว จะเห็นได้ว่า ส.ป.ก.มีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจน ซึ่งไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือเกษตรกรผู้เช่าที่ที่ดินเป็นของตนเอง จะได้ไม่ต้องเช่าที่ดินต่อไป และเกษตรกรผู้เช่าที่ดินส่วนใหญ่ก็มีฐานะยากจน แม้จุดประสงค์ในการปฏิรูปที่ดินนี้แม้จะมุ่งกระจายการถือครองที่ดินให้อยู่ในมือของเกษตรกรโดยทั่วไปก็ตาม แต่ในขั้นต้นก็ควรที่จะต้องคำนึงถึงเกษตรกรที่ยากจนก่อนอื่น หากเปรียบเทียบกับเกษตรกรที่สามารถชำระราคาค่าเช่าซื้อที่ดินเพียงครั้งเดียวก็เปรียบเทียบกับเกษตรกรที่ย่อนแกว่าเป็นงวด ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าเกษตรกรประเภทแรกจะเดือดร้อนน้อยกว่า และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรประเภทที่มีคณออกเงินทุนไหลก่อนแล้ว ก็ไม่ว่าที่จะได้รับความช่วยเหลือจาก ส.ป.ก.เลย เพราะเกษตรกรประเภทนี้ เปรียบเสมือนมีเงินรับจ้างเข้ามาทำประโยชน์ ทำให้เขาไปไหน นายทุนก็จะเอาไปเสียไปหมด หาก ส.ป.ก.ขายที่ดินให้กับเกษตรกรเหล่านี้ไปก็จะทำให้ที่ดินที่จะนำมาให้เกษตรกรที่เดือดร้อนจริง ๆ ออกจากรวมไป เพราะในบางพื้นที่มีเกษตรกรอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการคัดเลือกให้เช่าทำกินในที่ดินของ ส.ป.ก. เนื่องจากจำนวนเกษตรกรมีมากกว่าจำนวนที่ดิน เพราะฉะนั้นการขายที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่เดือดร้อนจึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อวัตถุประสงค์ที่วางไว้แต่อย่างใด ซึ่งมีเพียงแต่ ส.ป.ก.สามารถนำเงินมาเป็นทุนหมุนเวียนซื้อที่ดินเองใหม่และมีผลงานความเป้าหมายที่วางไว้เท่านั้นเอง

2. หน้าที่ของเกษตรกรผู้เช่าซื้อ

ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับเรื่องสัญญาเช่าซื้อ ไม่ได้มีบทบัญญัติโดยตรงถึงหน้าที่ของผู้ให้เช่าและผู้เช่าซื้อแต่อย่างใด ดังนั้นจึงต้องนำเอาบทบัญญัติของสัญญาอื่นที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในระหว่างเช่าซื้อ ส.ป.ก.ได้กำหนดในสัญญาเช่าซื้อให้เกษตรกรผู้เช่าซื้อ มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติดังนี้ คือ

<sup>13</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หน้ารัฐสภา, ครั้งที่ 26, 10 มกราคม 2510, หน้า 103.

2.1 ชำระค่าเช่าซื้อตามที่กำหนดไว้ในสัญญา<sup>14</sup> ถ้าไม่ชำระภายในเวลาที่กำหนดจะต้องเสียค่าปรับเป็นรายเดือน ในอัตราร้อยละ 1 ของจำนวนเงินที่ค้างชำระ สำหรับงวดนั้น เว้นแต่ได้รับการผ่อนผัน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 572 พอสรุปได้ว่า ทรัพย์สินจะตกเป็นของผู้เช่าซื้อเมื่อผู้เช่าซื้อได้ชำระ เงินตามเงื่อนไขที่กำหนดกันไว้ว่าเป็นจำนวนเท่านี้เท่านี้คร่าว

ส่วนในเรื่องค่าปรับนั้น มีผู้เห็นว่าโดยปกติค่าเช่าซื้อก็เป็นภาระที่หนักแก่เกษตรกรอยู่แล้วไม่ควรจะเรียกค่าปรับอีก ในเรื่องนี้เท่าที่ผ่านมาในการเก็บค่าเช่าและค่าเช่าซื้อพบว่า มีเกษตรกรบางรายจงใจหลีกเลี่ยงชำระค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อล่วงหน้าเวลาที่ ส.ป.ก. กำหนดไว้เป็นเวลานาน และผลจากการติดตามพบว่า มีเกษตรกรบางรายมีเงินแต่มักจะนำเงินส่วนที่จะต้องชำระให้ ส.ป.ก. นั้นไปใช้ทางอื่นเสียก่อน เพราะเห็นว่า ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานของรัฐ เวลาขอชำระเงินล่าช้า ส.ป.ก. ก็ผ่อนผันให้เรื่อยมา ไม่เหมือนกับที่ดินที่เช่าจากเอกชน เกษตรกรจะต้องชำระค่าเช่าตรงเวลา หากยึดเวลาออกไปเจ้าของที่ดินจะคิดดอกเบี้ยด้วย เมื่อเป็นอย่างนี้จึงทำให้เกษตรกรเกิดความชะล่าใจนำเงินไปหมุนเวียนทางอื่นก่อนทำให้ผิดนัดชำระเงินกับ ส.ป.ก. บ่อย ๆ และเกษตรกรที่ปฏิบัติอย่างนี้เพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกที ดังนั้น ส.ป.ก. จึงต้องมีการปรับผู้ชำระค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อล่าช้าเพื่อเป็นมาตรการอันหนึ่งในการเก็บค่าเช่าและค่าเช่าซื้อให้ได้ตรงตามเวลาที่ตกลงกัน แต่ถ้าหากเกษตรกรผู้เช่าซื้อรายใดที่ไม่สามารถนำเงินมาชำระได้ตามเวลาที่กำหนด ถ้ามีเหตุผลพอสมควร เมื่อได้แสดงหลักฐานและเหตุผลนั้นแล้ว ส.ป.ก. ก็จะพิจารณาผ่อนผันให้ไม่ต้องเสียค่าปรับหรือขยายระยะเวลาการชำระเงินให้ ซึ่งเกษตรกรผู้เช่าซื้อก็จะไม่ได้รับความเดือดร้อนแต่อย่างใด

2.2 ต้องเช่าทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองและไม่นำที่ดินไปให้บุคคลอื่นเช่าหรือเช่าช่วงเช่าทำประโยชน์<sup>15</sup> และต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จเต็มตามพื้นที่ที่ให้เช่าซื้อภายในระยะเวลา 3 ปีนับแต่วันทำสัญญา

<sup>14</sup> เทียบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 572

<sup>15</sup> เทียบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 544

ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะให้ที่ดินที่จัดให้เช่าซื้อนั้นตกอยู่ในมือของเกษตรกรอย่างแท้จริง จึงต้องกำหนดให้เป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของเกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. ที่จะต้องทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองจะนำไปให้บุคคลอื่นเช่าหรือเช่าช่วงเช่าทำประโยชน์ไม่ได้ เพื่อเป็นการป้องกันพ่อค้านายทุนที่มาออกเงินลงทุนทำประโยชน์ในที่ดินที่เกษตรกรได้ไปจาก ส.ป.ก. หรือออกเงินค่าเช่าซื้อให้เกษตรกรแสดงตัวเป็นผู้เช่าซื้อแทน เพื่อแตกต่างการเช่าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน จากข้อเท็จจริงที่หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งได้จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร เช่น กรมที่ดิน สหกรณ์นิคม นิคมสร้างตนเองต่าง ๆ ประสงค์ก็คือ เกษตรกรมักจะเอาที่ดินหรือสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินไปให้ผู้อื่นเช่าทำประโยชน์หรือเช่าช่วง แล้วตนเองคอยเก็บค่าเช่า หรือบางรายก็ขายโอนสิทธินี้ให้ผู้อื่น<sup>16</sup> เงินที่ได้มาเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพบ้างหรือไม่พบบ้าง ทำให้ฐานะของเกษตรกรก็ยังคงยากจนเหมือนเดิม อันเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์ที่จะให้เกษตรกรที่ได้รับที่ดินชยันยืนแท้จริงในการประกอบอาชีพเพราะการเช่าทำประโยชน์ด้วยตัวเอง จะทำให้เกษตรกรมีความกระตือรือร้นในการผลิตพืชผลในที่ดินของตน อย่างน้อยผู้ที่ได้รับก็คงจะดีกว่าค่าเช่าซึ่งเป็นจำนวนเงินเล็กน้อย

ก่อนที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะได้ประกาศใช้ก็เคยมีผู้รารภในเรื่องการเช่าทำประโยชน์ว่า

"ปัญหาที่น่าคิดก็คือ ในการปฏิรูปที่ดินที่จัดให้กับเกษตรกรนั้น ถ้าต่อไปเกษตรกรนั้นไม่ทำประโยชน์อย่างจริงจังจึงได้มีการติดตามดูแลและแก้ไขปัญหานี้อย่างไรหรือไม่ เพราะรัฐก็มีประสงค์จะให้ที่ดินเหล่านี้ผลิตผลในค่านเกษตรกรรมอย่างเต็มที่โดยเร็ว สถาบันเกษตรกรจะช่วยเหลือควบคุมดูแลในเรื่องนี้ได้มากและอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. มีเพียงพอหรือไม่ในการควบคุม"<sup>17</sup>

<sup>16</sup> สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงใหม่, ครั้งที่ 4/2527, 21 มิถุนายน 2527, หน้า 3-5.

<sup>17</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, บันทึกคำขอแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 27 ธันวาคม 2517, หน้า 2.

ข้อกำหนดใน เรื่องการเช่าทำประโยชน์ในสัญญาเช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก.จึงเป็น มาตราการอย่างหนึ่งที่ ส.ป.ก.นำมาใช้ในการส่งเสริมให้การดำเนินงานเช่าซื้อเป็นไป ตามวัตถุประสงค์ และนอกจากนั้น เพื่อเป็นการบ่งชี้แก่การหลีกเลี่ยงข้อกำหนดนี้ ส.ป.ก. จึงได้กำหนดระยะเวลาที่เกษตรกรผู้เช่าซื้อจะต้องทำประโยชน์ให้เสร็จเต็มตามพื้นที่ ภายในเวลา 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้มีการเช่าซื้อที่ดินนั้นไปจาก ส.ป.ก. หากไม่เสร็จ ส.ป.ก.ก็สามารถบอกเลิกสัญญาได้

2.3 การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. ต้องปรับปรุงบำรุงดินให้คงสภาพความสมบูรณ์ เหมาะแก่การประกอบเกษตรกรรมอยู่เสมอ รวมทั้งไม่ดำเนินการใด ๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดหรืออาจจะเกิดความเสียหายแก่ผู้ครอบครองที่ดินข้างเคียง หรือเป็นอุปสรรคขัดขวาง ต่อการดำเนินงานตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม<sup>18</sup>

โดยปกติแล้ว ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 552 กำหนดไว้เพียงแต่ หน้าที่ของผู้เช่าว่า ผู้เช่ามีหน้าที่ต้องใช้ทรัพย์สินโดยชอบเท่านั้น คือเพียงแต่ใช้ทรัพย์สินให้ ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเช่าเท่านั้น ก็ถือว่าเป็นการใช้โดยชอบแล้ว เช่น เช่าบ้าน อยู่อาศัย ก็ใช้บ้านนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ถือว่าเป็นการใช้ทรัพย์สินโดยชอบตามหน้าที่แล้ว แต่ เกษตรกรผู้เช่าซื้อนอกจากจะมีหน้าที่ใช้ที่ดินให้ชอบแล้ว คือไม่ใช่ที่ดินนอกเหนือไปจากการ ประกอบเกษตรกรรม ยังต้องมีหน้าที่ใช้ที่ดินนั้นตามคำแนะนำของ ส.ป.ก. และยังมีหน้าที่ ปรับปรุงบำรุงดินให้สมบูรณ์อีกด้วย เช่น หากในพื้นที่ใด ส.ป.ก. เห็นว่าควรจะปลูกพืชชนิดใด ชนิดหนึ่ง ซึ่งมีราคาดีและเป็นที่ต้องการของตลาด ส.ป.ก.ก็มีอำนาจกำหนดให้เกษตรกร ผู้เช่าซื้อปลูกพืชชนิดนั้นได้

ข้อกำหนดนี้มีขึ้นเพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรผู้เช่าซื้อ ถ้าหากปล่อยให้เกษตรกร ปลูกพืชผลเองตามใจชอบ เกษตรกรอาจไม่รู้ถึงความต้องการของตลาดหรือราคาของพืชผล นั้น เมื่อผลผลิตออกมาอาจขายได้ในราคาที่ไม่ดี ไม่คุ้มกับทุนที่ลงไปทำให้ประสบภาวะขาดทุน เป็นเหตุให้ไม่มีเงินส่งค่าเช่าซื้อ ต้องเป็นหนี้เป็นสินอีก ดังนั้นข้อกำหนดในสัญญาจึงเป็นข้อ กำหนดพิเศษที่เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรเอง

<sup>18</sup>เทียบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 552.

2.4 ต้องแจ้งให้ ส.ป.ก. ทราบโดยมิชักช้า เมื่อมีภัยพิบัติอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินจนถึงขนาดทำให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมที่จะใช้ในการเกษตรกรรม<sup>19</sup>

เนื่องจากในแต่ละพื้นที่ที่มีที่ดินมากมายหลายแปลง แต่จำนวนเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. มีน้อย หากมีภัยพิบัติเกิดขึ้นกับที่ดิน เจ้าหน้าที่อาจดูแลไม่ทั่วถึง จึงต้องกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเกษตรกรผู้เช่าซื้อที่จะต้องแจ้งให้ ส.ป.ก. ทราบ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ที่ดิน เพื่อ ส.ป.ก. จะค้นหาทางช่วยเหลือได้ เช่น หากพื้นที่ใดดินเกิดสภาวะดินเปรี้ยวขึ้นทำให้ไม่สามารถปลูกพืชได้ เมื่อเกษตรกรผู้เช่าซื้อมาแจ้งให้ ส.ป.ก. ทราบ ส.ป.ก. ก็จะได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ออกไปเพื่อหาสาเหตุและแก้ไข พร้อมทั้งให้คำแนะนำแก่เกษตรกร หรือจัดหาปุ๋ยชีวภาพให้นำไปใส่ในที่ดินเพื่อให้ดินกลับคืนสู่สภาพเดิม หากเกษตรกรไม่แจ้งให้ ส.ป.ก. ทราบ และยังปลูกพืชลงไป ความเสียหายที่ได้รับก็ตกอยู่กับเกษตรกรเอง

นอกจากนั้นแล้วการแจ้งถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นของเกษตรกรผู้เช่าซื้อยังเป็นหลักฐานที่ใช้ในการตรวจสอบ เมื่อเกษตรกรผู้เช่าซื้อมาขอผ่อนผันการชำระค่าเช่าซื้อกับ ส.ป.ก. เมื่อไม่มีเงินชำระค่าเช่าซื้อในงวดใดงวดหนึ่ง เพราะอ้างว่าทำการเกษตรไม่ได้ผลหรือที่ดินได้รับความเสียหายทำให้ไม่สามารถทำการผลิตได้ ซึ่งถ้าหากเป็นจริงแล้ว ส.ป.ก. ก็จะได้ผ่อนผันการชำระเงินค่าเช่าซื้อให้

2.5 ต้องช่วยเหลือค่าใช้จ่ายที่รัฐได้ลงทุนไป เพื่อกิจการสาธารณูปโภค ความโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งของไร่และคูแลร์รักษาดิ่งสาธารณูปโภคดังกล่าวความระเบียบที่ทางราชการกำหนด

ด้วยในบางพื้นที่ ส.ป.ก. ได้มีการให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณูปโภค เช่น สร้างถนน อ่างเก็บน้ำ คลองส่งน้ำ คลองระบายน้ำ ฯลฯ ซึ่ง ส.ป.ก. จะออกเงินค่าก่อสร้างให้ครึ่งหนึ่งหรือเกินกว่านั้น จำนวนที่เหลือเกษตรกรผู้เช่าซื้อซึ่งใช้ประโยชน์จากสาธารณูปโภคดังกล่าวจะต้องเฉลี่ยกันออกค่าใช้จ่ายคืนให้ ส.ป.ก. ซึ่งนอกจากจะต้องจ่ายเงิน

<sup>19</sup> เที่ยบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 557

ค่าเช่าซื้อให้ ส.ป.ก.แล้ว เกษตรกรยังมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินที่ ส.ป.ก.ให้ความช่วยเหลือ  
ค่านาสาธารณูปโภคคืนให้ ส.ป.ก.ด้วย

2.6 เกษตรกรผู้เช่าซื้อต้องยินยอมให้ ส.ป.ก. หรือเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไป  
ตรวจสอบสภาพดินและสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่ให้เช่าซื้อ โดยเกษตรกรผู้เช่าซื้อจะต้องอำนวยความสะดวก  
สะดวกให้ตามสมควร หากมีข้อแนะนำประการใด ผู้เช่าซื้อยินยอมรับปฏิบัติตามคำแนะนำ  
ทันที<sup>20</sup>

เหตุที่ ส.ป.ก.ต้องเข้าตรวจดูที่ดินที่ให้เช่าซื้อไปนั้น ก็เนื่องจาก  
ในบางครั้งอาจมีเกษตรกรผู้เช่าซื้อบางรายใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ของ ส.ป.ก. เช่น  
ส.ป.ก.ได้กำหนดให้ปลูกพืชชนิดหนึ่งแต่เกษตรกรผู้เช่าซื้อกลับปลูกพืชอีกชนิดหนึ่ง หรือที่ดิน  
สำหรับทำการเพาะปลูก แต่เกษตรกรกลับขุดบ่อเลี้ยงปลา หรือขุดดินไปขาย ทำให้ที่ดินนั้น  
เสียหาย ส.ป.ก. จึงจำเป็นต้องเข้าตรวจดูเพื่อดูแลไม่ให้เกิดการทำให้ประโยชน์ของเกษตรกร  
ผู้เช่าซื้อขัดกับวัตถุประสงค์ของ ส.ป.ก.หรือทำให้ที่ดินของ ส.ป.ก.เสียหาย

2.7 หาก ส.ป.ก.มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการใด ๆ ตามโครงการ  
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการ อันอาจมีผลไปกระทบ  
กระเทือนสิทธิในที่ดินตามสัญญาเช่าซื้อ เกษตรกรผู้เช่าซื้อต้องยินยอมให้ผู้เช่าซื้อเข้า  
ดำเนินการตามกรณีแห่งความจำเป็น

ถ้าการดำเนินการนั้นเป็นเหตุให้เนื้อที่ที่เช่าซื้อตกอยู่สัญญายินยอมให้ลด  
อัตราส่วนของจำนวนเนื้อที่ลง ในกรณีทำให้ทรัพย์สินอื่นได้รับความเสียหาย ส.ป.ก.ยินยอม  
ชดใช้ค่าทดแทนตามความเสียหายนั้น เช่น เกษตรกรตกลงทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินกับ ส.ป.ก.  
30 ไร่ ต่อมา ส.ป.ก.มีความจำเป็นต้องตัดถนนผ่านเข้าไปในที่ดินแปลงนี้ 5 ไร่ เกษตรกร  
ผู้เช่าซื้อจะต้องยินยอมให้ ส.ป.ก.ดำเนินการตัดถนนผ่านในที่ดิน โดย ส.ป.ก.จะชดใช้ค่า  
ที่ดิน 5 ไร่คืนคืนให้

ข้อกำหนดเช่นนี้ก่อให้เกิดความสะดวกในการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. เป็น  
อย่างยิ่ง เพราะเมื่อ ส.ป.ก.มีความจำเป็นจะต้องเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเกษตรกร

<sup>20</sup>เทียบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 555

ก็สามารถดำเนินการไต่ถามข้อตกลง หากไม่มีข้อตกลงเช่นนี้จะก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน เพราะ ส.ป.ก. จะต้องไปนำเอากฎหมายเวนคืนมาใช้บังคับทำให้โครงการต่าง ๆ ที่วางไว้ล่าช้าไม่คล่องตัว

### การระงับแห่งสัญญาเช่าซื้อของ ส.ป.ก.

สัญญาเช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. จะระงับได้ด้วย 3 กรณีดังนี้ คือ

1. เกษตรกรผู้เช่าซื้อตาย
2. เกษตรกรผู้เช่าซื้อบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อ
3. ส.ป.ก. บอกเลิกสัญญาเช่าซื้อ

แยกพิจารณาได้ดังนี้

1. สัญญาเช่าซื้อที่ดินระงับเมื่อเกษตรกรผู้เช่าซื้อตาย เป็นไปตามหลักทั่วไปของสัญญาเมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายสัญญาย่อมระงับ

2. สัญญาเช่าซื้อที่ดินระงับเมื่อเกษตรกรผู้เช่าซื้อเป็นผู้บอกเลิกสัญญา โดยเกษตรกรผู้เช่าซื้อที่มีหน้าที่จะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ ส.ป.ก. ทราบล่วงหน้าก่อนถึงกำหนดระยะเวลาชำระค่าเช่าซื้อในงวดต่อไปไม่น้อยกว่า 2 เดือน เหตุที่เกษตรกรผู้เช่าซื้อบอกเลิกสัญญานั้นมีหลายสาเหตุด้วยกัน เช่น ไม่ต้องการประกอบอาชีพเกษตรกรรมอีกต่อไป หรือไม่มีเงินชำระค่าเช่าซื้อ ตั้งแต่ ส.ป.ก. ได้มีการทำสัญญาเช่าซื้อกับเกษตรกรมาจนถึงปัจจุบัน ปรากฏว่ามีเกษตรกรที่บอกเลิกสัญญากับ ส.ป.ก. ส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่าไม่มีเงินชำระค่าเช่าซื้อ

การที่เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีเงินชำระค่าเช่าซื้อ พอสรุปได้ดังนี้

2.1 ค่าเช่าซื้อเมื่ออัตราสูงกว่าค่าเช่ามากถึง 120 % เช่น ส.ป.ก. ซื้อที่ดินมารักษาไร่ละ 2,000 บาท ถ้าเกษตรกรเช่าจะต้องจ่ายค่าเช่า 3 % ของราคาที่ดินเพราะฉะนั้นค่าเช่าจึงตกปีละ 60 บาทต่อไร่ แต่ทำให้เกษตรกรเช่าซื้อในระยะเวลา 15 ปี เกษตรกรผู้เช่าซื้อจะต้องจ่ายราคาที่ดินเท่ากับราคาที่ ส.ป.ก. ซื้อมาไร่ละ

จากจำนวนผู้บอกเลิกสัญญาเช่าซื้อ 310 ราย มีผู้ให้เหตุผลว่าไม่มีเงินชำระค่าเช่าซื้อ 281 ราย (ที่มา กองนิติการ ส.ป.ก. 31 มกราคม 2530)

133.33 บาท (ยังไม่รวมดอกเบี้ย) ซึ่งมากกว่าค่าเช่าที่จะต้องจ่ายให้ ส.ป.ก. 73.33 บาท คือสูงถึง 122.22 % หากเทียบกับไต้หวันแล้ว ทางรัฐบาลได้กำหนดไว้ว่าภาระของเกษตรกรจากการซื้อที่ดินในแต่ละปีโดยเฉลี่ยแล้วต้องไม่มากกว่า 37.5 % ของค่าเช่าที่ดินที่เกษตรกรจะต้องจ่ายในกรณีเป็นผู้เช่า เพื่อเป็นการช่วยให้เกษตรกรมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินโดยไม่ต้องเพิ่มภาระทางการเงิน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการซื้อที่ดินนั้น กระทั่งถึงความเป็นอยู่และการทำมาหากินของเกษตรกร<sup>21</sup>

จะเห็นได้ว่าเกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ต้องจ่ายค่าเช่าซื้อสูงกว่าค่าเช่าที่ตนเคยจ่ายอยู่มาก เป็นเหตุให้เกษตรกรผู้เช่าซื้อไม่มีเงินชำระค่าเช่าซื้อจึงต้องมีการขอกเลิกสัญญาที่ได้ทำกับ ส.ป.ก. ด้วยเหตุผลที่ไม่มีเงิน ถึงแม้ ส.ป.ก. จะมีนโยบายที่จะปรับอัตราค่าเช่าให้สูงขึ้น เพื่อจูงใจให้เกษตรกรหันมาเช่าซื้อที่ดินมากขึ้น ก็คงไม่ช่วยให้เป้าหมายของการเช่าซื้อขยายไปได้มากนัก เพราะในปัจจุบันเกษตรกรจำนวนมากก็ยังติดค้างค่าเช่าอยู่ และ ส.ป.ก. ต้องผ่อนผันการชำระให้ยืมน้อย ๆ

ทางแก้ไขในเรื่องนี้ก็คือ ส.ป.ก. ควรจะกำหนดให้ระยะเวลาในการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อยาวนานกว่าระยะเวลาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (5 ปี, 10 ปี, 12 ปี, 15 ปี) แม้เกษตรกรผู้เช่าซื้อส่วนใหญ่จะเลือกระยะเวลา 15 ปี ซึ่งยาวนานที่สุดแล้วก็ตาม แต่ภาระในการส่งค่าเช่าซื้อต่อปีนั้นก็ยังเป็นจำนวนเงินที่มากอยู่ และถึงแม้ ส.ป.ก. จะมีการผ่อนผันให้เกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ไม่มีเงินชำระค่าเช่าซื้อขยายระยะเวลาการชำระเงินได้ ก็ไม่ได้หมายความว่าจำนวนเงินในการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อในแต่ละปีจะน้อยลง เพราะการผ่อนผันนั้นเป็นการเลื่อนระยะเวลาในการชำระเงินค่าเช่าซื้อออกไปเท่านั้น จำนวนเงินยังเท่าเดิมและขยายไปแล้วยังต้องเสียดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นอีกด้วย จึงเป็นภาระที่หนักแก่เกษตรกรอย่างยิ่ง ถ้าหาก ส.ป.ก. ขยายระยะเวลาออกไปเป็น 20 ปี หรือ 25 ปี จำนวนเงินที่เกษตรกรผ่อนชำระค่าเช่าซื้อในแต่ละปีลดจำนวนลง มีผลให้เกษตรกรส่วนใหญ่มีภาระได้ และจะหันมาเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. กันมากขึ้น

2.2 เกษตรกรส่วนใหญ่มีหนี้สิน ด้วยเกษตรกรยังมีภาระที่จะต้องชำระหนี้คืนให้แก่แหล่งการเงินที่ไปกู้ยืมมา เมื่อขายผลผลิตได้ เงินส่วนหนึ่งจะถูกแบ่งไปชำระหนี้

<sup>21</sup> วรเวทย์ ช่างรังษัญญ์, "การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน", เอกสารการปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 54, หน้า 8.



และส่วนที่เหลือจะเป็นค่าใช้จ่ายภายในครอบครัวและสำหรับลงทุนทำการ เกษตรต่อไป ดังนั้น เกษตรกรจึงไม่มีเงินที่จะชำระค่าเช่าซื้อ จึงจะเห็นถึงการ เป็นหนี้ของเกษตรกรในตารางที่ 5 ตารางที่ 5 ร้อยละของสถานะภาพของการ เป็นหนี้สิน

ผู้ถูกสัมภาษณ์	เป็นหนี้		ไม่เป็นหนี้	รวม
	ช.ก.ส.	อื่น ๆ		
ผู้เช่า	56.91	28.86	14.23	100
ผู้เช่าซื้อ	60.53	-	39.47	100
ผู้บอกเลิกสัญญาเช่าซื้อ	71.43	-	28.57	100

จากตารางที่ 5 พบว่าจำนวนเกษตรกรผู้เช่าที่ดินที่ถูกสัมภาษณ์ทั้งหมด ร้อยละ 56.91 เป็นหนี้ ช.ก.ส. ร้อยละ 28.86 เป็นหนี้อื่น ๆ เฉลี่ยจำนวนหนี้ประมาณคนละ 21,360 บาท และร้อยละ 14.23 ไม่เป็นหนี้เลย เกษตรกรผู้เช่าซื้อเป็นหนี้ ช.ก.ส. ร้อยละ 60.53 เฉลี่ยจำนวนหนี้ประมาณคนละ 29,333.33 บาท และไม่เป็นหนี้เลย ร้อยละ 39.47 ส่วนเกษตรกรผู้บอกเลิกสัญญาเช่าซื้อเป็นหนี้ ช.ก.ส. ร้อยละ 71.43 เฉลี่ยจำนวนหนี้ประมาณคนละ 23,571 บาท และไม่เป็นหนี้เลย 28.57 พอสรุปได้ว่า ทั้งเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน, ผู้เช่าซื้อ และผู้บอกเลิกสัญญาเช่าซื้อ ต่างก็มีหนี้สินทั้งกับ ช.ก.ส. และที่อื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมากเกินกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนผู้ถูกสัมภาษณ์ทั้งหมด

และจากการสัมภาษณ์ยังพบว่า การที่เกษตรกรผู้เช่าซื้อบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อ และเกษตรกรผู้เช่ายังไม่เช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. เนื่องจากสาเหตุหลายประการที่สำคัญประการแรกคือไม่มีเงินชำระค่าเช่าซื้อ เนื่องจากจะต้องนำเงินรายได้ส่วนหนึ่งไปชำระหนี้สินก่อน

ลำดับเหตุผลที่ได้จากการสัมภาษณ์เกษตรกรถึงเหตุที่บอกเลิกสัญญาเช่าซื้อและเกษตรกรที่ไม่ต้องการเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก.มีดังนี้

1. ไม่มีเงินชำระค่าเช่าซื้อ	72.95 %
2. ที่ดินไม่ได้รับการปรับปรุง	57.29 %
3. มีข้อบังคับและระเบียบมากเกินไป	38.79 %
4. การคมนาคมไม่สะดวก	31.31 %
5. ชำคเงินทุนประกอบเกษตรกรรม	25.62 %
ไม่ชอบที่ซื้อขายที่ดินภายหลังไม่สะดวก	25.62 %
ไม่ชอบที่ไม่สามารถแบ่งแยกให้ลูกหลาน	
ได้อย่างทั่วถึง	25.62 %
ที่ดินอยู่ไกลที่อยู่อาศัย	25.62 %
6. การขนส่งผลิตภัณฑ์ไม่สะดวก	19.21 %
จะย้ายถิ่นที่อยู่	19.21 %
ระยะเวลาผ่อนชำระสั้นไป	19.21 %
7. ที่ดินมีราคาแพง	16.37 %
8. คอกเบี้ยสูง	4.27 %
9. ที่ดินอยู่ไกลญาติพี่น้อง	-
10. ไม่ต้องการประกอบเกษตรกรรมอีกต่อไป	-
11. อื่น ๆ	-

หมายเหตุ ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

2.3 ที่ดินที่นำไปให้เกษตรกรเช่าซื้อยังไม่ได้มีการพัฒนาและปรับปรุงให้สมบูรณ์พอ ที่ดินที่ ส.ป.ก.นำมาให้เกษตรกรเช่าซื้อนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก.ซื้อมาจากเอกชน ซึ่งไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือเป็นที่ดินที่เจ้าของเดิมเอาออกให้เข้ามาเป็นเวลานาน สภาพของที่ดินและสภาพของดินถูกใช้มาเป็นเวลานาน ไม่ได้มีการปรับปรุง บางแปลงก็เป็นที่ลุ่มน้ำท่วมได้ง่าย บางแปลงก็เป็นที่ดอน ไม่สามารถชักน้ำเข้าในแปลงได้ หรือบางแปลงลักษณะของดินเป็นดินเปรี้ยว ปลูกพืชได้ผลผลิตต่ำ (ดูลำดับเหตุผลข้างต้น)

ทางแก้ก็คือ ส.ป.ก.จะต้องรีบเร่งดำเนินการปรับปรุงสภาพของที่ดิน เช่น ปรับปรุงระบบการชลประทาน สร้างคูคลองระบายน้ำ สร้างถนนสำหรับลำเลียงผลผลิตและความสะดวกในการเข้าออกในแปลงเกษตรกรรม ตลอดจนปรับปรุงสภาพของที่ดินในที่ลุ่ม

และที่ค่อนข้างจะไม่ให้เกิดภัยธรรมชาติต่อผลผลิต ปรับปรุงคุณภาพของดินให้เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม เชื่อได้ว่าหากเกษตรกรประสบผลสำเร็จในการผลิต เกษตรกรย่อมมีเงินเพียงพอที่จะชำระค่าเช่าซื้ออย่างแน่นอน

2.4 เกษตรกรขายผลผลิตได้ในราคาที่ขาดทุน จึงทำให้ไม่มีเงินส่งค่าเช่าซื้อในบางพื้นที่ที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อไปจาก ส.ป.ก. ก็มีความเหมาะสมในการทำการเกษตร คือ สภาพดินคืออุดมสมบูรณ์ น้ำไม่ท่วมและไม่ขาดแคลนน้ำ ทำการเพาะปลูกแล้วได้ผลดี แต่เมื่อนำผลผลิตไปขายกลับขาดทุนได้ในราคาที่ต่ำ เมื่อขายผลผลิตหมดทั้งหมดแล้ว ปรากฏว่าได้น้อยกว่าเงินที่ลงทุนไป ทำให้ขาดทุน สาเหตุหนึ่งที่เกษตรกรขายผลผลิตได้ในราคาที่ต่ำก็คือ เกษตรกรถูกพ่อค้าผู้รับซื้อกดราคา เช่น ในการขายข้าวของเกษตรกรบางพื้นที่โรงสีกดราคาให้ราคารับซื้อแก่เกษตรกร ต่ำกว่าราคาประกันที่ทางรัฐบาลได้ประกันราคาเอาไว้ ซึ่งถ้าเกษตรกรไม่ยอมตกลงขายได้ในราคาที่ทางโรงสีกำหนด ทางโรงสีก็ไม่ยอมรับซื้อ เกษตรกรอยู่ในภาวะจำยอมก็ต้องขายข้าวไป เพราะถ้านำไปขายที่อื่นก็อาจจะได้ราคามากกว่าไม่เท่าไร และยังคงเสียค่าขนส่งอีก

ทางแก้ก็คือรัฐจะต้องแก้กลไกทางคานตลาดเสียใหม่ เพื่อให้ผลประโยชน์จากการประกันราคาส่งผลตกอยู่ในมือของเกษตรกรอย่างแท้จริง หากแก้ไขจุดนี้ได้ เกษตรกรก็จะไม่ขาดทุนในการขายผลผลิต จะมีเงินเหลือพอที่จะชำระค่าเช่าซื้อได้ เช่น ส.ป.ก. อาจร่วมมือกับองค์การตลาดเพื่อการเกษตร (อ.ต.ก.) จัดให้มีการซื้อขายผลผลิตของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินให้เป็นไปตามราคาที่รัฐได้ประกันไว้

### 3. สัญญาเช่าซื้อที่ดินระยะจับโคย ส.ป.ก. เป็นฝ่ายบอกเลิกสัญญา เนื่องจาก

3.1 เกษตรกรผู้เช่าซื้อผิดนัดไม่ชำระเงินค่าเช่าซื้อ 2 งวดติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือผิดนัดไม่ชำระเงินงวดสุดท้ายจนล่วงพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันถึงกำหนดชำระงวดสุดท้ายนั้น

3.2 เกษตรกรผู้เช่าซื้อไม่ปฏิบัติตามสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาเก็บเงินค้ำคูณหรือข้อตกลงหรือข้อสัญญาในการกู้ยืมเงินจาก ส.ป.ก. เช่น ไม่ชำระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกษตรกรผู้เช่าซื้อจะต้องชำระ หรือไม่ยอมให้เจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. ตรวจสอบที่ดินหรือเข้าไปดำเนินการในที่ดินโดยไม่มีเหตุอันสมควร

จากกรณีตามข้อ 1 และข้อ 2 ข้างต้น ก่อนจะบอกเลิกสัญญา ส.ป.ก. จะมีหนังสือเตือนให้เกษตรกรผู้เช่าซื้อนำเงินมาชำระหรือปฏิบัติตามสัญญา โดยจะกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติตาม หากเกษตรกรผู้เช่าซื้อได้รับหนังสือเตือนจากเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. และไม่ปฏิบัติตามค่าเตือนถึง 2 ครั้ง ส.ป.ก. ก็จะบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อ

3.3 ในภายหลังได้ปรากฏว่าเกษตรกรผู้เช่าซื้อเป็นผู้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่ก่อนได้รับคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามสัญญานี้ หรือขาดคุณสมบัติที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

ตามระเบียบในการเช่าซื้อที่ดิน ผู้ที่จะเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. จะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ ดังนั้นเมื่อปรากฏในภายหลังว่าเกษตรกรรายใดมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่แล้ว ก็เท่ากับว่าเกษตรกรผู้นั้นไม่มีคุณสมบัติตามระเบียบในการเช่าซื้อที่ดิน หรือหากเกษตรกรเป็นผู้ขาดคุณสมบัติที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด เช่น ไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมมาก่อน ก็เท่ากับว่าผู้นั้นไม่มีคุณสมบัติที่จะได้รับคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก. จึงต้องมีการบอกเลิกสัญญา

### สิทธิและหน้าที่ของเกษตรกร เมื่อสัญญาเช่าซื้อระงับ

เมื่อสัญญาเช่าซื้อที่ดินระงับลง เกษตรกรผู้เช่าซื้อจะมีสิทธิและหน้าที่ที่จะแยกพิจารณาได้ดังนี้คือ

#### 1. สิทธิ

1.1 ในกรณีที่สัญญาเช่าซื้อระงับด้วยเหตุการบอกเลิกสัญญา ไม่ว่าจะเป็นการบอกเลิกสัญญาโดยตัวของเกษตรกรผู้เช่าซื้อเอง หรือ ส.ป.ก. เป็นผู้บอกเลิกสัญญาก็ตาม เกษตรกรมีสิทธิดังนี้

1) ถ้าเกษตรกรผู้เช่าซื้อได้เพาะปลูกข้าวหรือพืชล้มลุกก่อนการบอกเลิกสัญญา เกษตรกรผู้เช่าซื้อจะมีสิทธิที่จะใช้ที่ดินนั้นต่อไป จนกว่าจะเสร็จการเกี่ยวเกี่ยวพืชผลนั้น แต่ต้องชำระค่าเช่าซื้อตามสัญญานี้

ถึงแม้ว่าสัญญาเช่าซื้อจะระงับแล้วก็ตาม เกษตรกรผู้เช่าซื้อก็ยังคงต้องชำระค่าเช่าซื้อตามงวดที่ถึงกำหนดชำระในระหว่างที่ยังใช้ที่ดินนั้นอยู่ แต่ค่าเช่าซื้อที่ ส.ป.ก. จะคืนให้ภายหลัง

2) ถ้าเกษตรกรผู้เช่าซื้อประสงค์จะเช่าที่ดินทำกินต่อไป ให้ยื่นคำร้องต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ภายในระยะเวลาที่ ส.ป.ก. กำหนด

เมื่อสัญญาเช่าซื้อระงับ เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ไม่มีที่ดินทำกิน หากเกษตรกรผู้นั้นยังมีความประสงค์ที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมต่อไป เกษตรกรก็ยังมีสิทธิยื่นคำร้องต่อ ส.ป.ก. เพื่อขอเช่าที่ดินนั้นต่อไม่อีกก็ได้ และส่วนมาก ส.ป.ก. ก็มักจะจัดที่ดินแปลงเดิมซึ่ง เกษตรกร เคยเช่าซื้อนั้นให้เกษตรกรเช่าต่อไปตามเดิม

3) สัญญาเช่าซื้อระงับแล้วเกษตรกรมีสิทธิได้รับค่าเช่าซื้อคืน เมื่อ ส.ป.ก. ได้หักค่าเช่าซื้อในส่วนที่เป็นค่าเช่า ค่าภาษีบำรุงท้องที่ ค่าดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ รวมทั้งหนี้สินที่เกษตรกรค้างชำระ แต่ถ้า ส.ป.ก. ได้รับความเสียหายมากกว่าค่าเช่าซื้อที่ได้รับไว้ ส.ป.ก. จะคิดค่าเสียหายในส่วนที่ขาดจากเกษตรกรผู้นั้นจนครบถ้วน

โดยปกติแล้วการเช่าซื้อโดยทั่วไปหากมีการบอกเลิกสัญญาเกิดขึ้น ค่าเช่าซื้อที่ผู้เช่าซื้อได้จ่ายไปจะไม่ได้รับคืน เพราะจะถูกผู้ให้เช่าซื้อปรับเงินจำนวนที่ไต่ส่งไป แต่เนื่องด้วย ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานของรัฐมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรอย่างแท้จริง ไม่ไต่ส่งหวังค่ากำไร ดังนั้นเมื่อมีการบอกเลิกสัญญา ส.ป.ก. จึงคืนเงินค่าเช่าซื้อที่เกษตรกรได้ชำระเป็นค่าเช่าซื้อให้แก่เกษตรกรนั้น ๆ แต่ทั้งนี้ ส.ป.ก. ก็ไม่ได้คืนเงินทั้งหมด จะคืนส่วนที่เหลือจากที่ ส.ป.ก. ได้หักไว้เป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ก่อน ดังตัวอย่างต่อไปนี้

เกษตรกรไต่ทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินกับ ส.ป.ก. โดยจะต้องชำระค่าเช่าซื้อปีละ 10,000 บาท เมื่อเกษตรกรชำระค่าเช่าซื้อไปได้ 3 ปี ก็ได้บอกเลิกสัญญากับ ส.ป.ก. ดังนั้นเงินค่าเช่าซื้อที่ส่งมาทั้งสิ้นเป็นจำนวน 30,000 บาท จากเงินจำนวน 30,000 บาท ส.ป.ก. จะคิดเป็นค่าเช่าที่ดินตั้งแต่วันที่เกษตรกรเช่าซื้ออกับ ส.ป.ก. เป็นเวลา 3 ปี ดังนั้นเมื่อเทียบเคียงค่าเช่าแล้ว ปรากฏว่าที่ดินแปลงนี้ถ้าให้เช่าจะมีราคาเช่าปีละ 1,000 บาท เกษตรกรทำกินระหว่างเช่าซื้อเป็นเวลา 3 ปี ค่าเช่าจึงเป็นเงิน

3,000 บาท ถ้าหากมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อีก เช่น เกษตรกรกู้ยืมเงิน ส.ป.ก.มาลงทุน 5,000 บาท ค่าภาษีบำรุงท้องที่ 500 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 8,500 บาท เมื่อนำไปหักจากเงินค่าเช่าซื้อที่เกษตรกรส่งมา 30,000 บาท ก็จะเหลือเงิน 21,500 บาท ที่ ส.ป.ก. จะต้องคืนให้แก่เกษตรกร

1.2 ในกรณีที่สัญญาเช่าซื้อจะบังคับด้วยความตายของเกษตรกร ผู้เช่าซื้อ สิทธิการเช่าซื้อเป็นมรดกแก่ทายาทของเกษตรกรผู้เช่าซื้อ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สัญญาเช่าซื้อยังไม่สิ้นสุด แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขและวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปที่ดินที่จะมุ่งให้ที่ดินตกอยู่ในมือของเกษตรกรเท่านั้น หลักที่ ส.ป.ก. วางไว้ก็คือ ถ้าทายาทของเกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ถึงแก่ความตายขาดคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกำหนด หรือ ทายาทผู้นั้นไม่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรวมอีกต่อไป ก็ให้ถือว่าสัญญาเช่าซื้อสิ้นสุดลง และ ส.ป.ก. จะคืนค่าเช่าซื้อที่เกษตรกรผู้ตายได้ชำระไว้แล้วให้แก่ทายาท แต่ ส.ป.ก. จะหักเป็นค่าเช่าและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เสียก่อน เหมือนกรณีการมอกเด็กสัญญาเหลือเงินเท่าไรจึงคืนไป

## 2. หน้าที่

เมื่อสัญญาเช่าซื้อจะบังคับไม่ว่าจะโดยการมอกเด็กสัญญาหรือความตายของเกษตรกรผู้เช่าซื้อ เกษตรกรผู้เช่าซื้อและบริวารหรือทายาทแล้วแต่กรณี มีหน้าที่ที่จะต้องออกไปจากที่ดินนั้น พร้อมทั้งรั้วและขนย้ายสิ่งปลูกสร้างออกไปโดยจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเอง ภายในระยะเวลาที่ ส.ป.ก. กำหนด หากไม่ปฏิบัติตาม ส.ป.ก. มีสิทธิที่จะดำเนินการดังนี้คือ

1. เข้าครอบครองที่ดินที่ให้เช่าซื้อได้ทันที
2. เข้าจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้เช่าซื้อตามกฎหมายต่อไป

## การอุทธรณ์

ในการเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. หากเกษตรกรผู้เช่าซื้อเห็นว่า ค่าเช่าซื้อและค่าใช้จ่ายไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม หรือมีข้อพิพาทอื่นที่เกี่ยวข้องกัน หรือ ส.ป.ก. มอกเด็กสัญญาโดยมิชอบ เกษตรกรผู้เช่าซื้อสามารถที่จะยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ภายใน 30 วัน นับแต่วันชำระค่าเช่าซื้อที่ดินหรือค่าใช้จ่ายหรือวันที่ทราบหรือควรจะทราบมูลเหตุที่พิพาทหรือวันมอกเด็กสัญญา พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง

เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดวินิจฉัยแล้ว จะแจ้งผลให้เกษตรกรผู้เช่าซื้อ  
ได้ทราบต่อไป ถ้าเกษตรกรผู้เช่าซื้อเห็นว่าไม่เป็นธรรมให้เกษตรกรผู้เช่าซื้อยื่นคำร้อง  
อุทธรณ์ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลแห่งคำวินิจฉัย โดยให้ยื่นคำร้องพร้อมกับ  
ข้อเท็จจริง และข้อคัดค้านคำวินิจฉัย เสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (คปท.)  
เพื่อพิจารณา เมื่อได้พิจารณาเป็นประการใดแล้ว ให้ถือเป็นที่สุด

การให้สิทธิแก่เกษตรกรผู้เช่าซื้อเสนอปัญหาข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเช่าซื้อ  
ที่ดินของ ส.ป.ก. นับเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีขึ้นเพื่อขจัดความขัดแย้งในเบื้องต้นก่อนที่จะ  
มีคดีขึ้นสู่ศาล ข้อดีของการระงับข้อขัดแย้งในเบื้องต้นก็คือ หากข้อพิพาทสามารถระงับได้ใน  
ขั้นนี้ก็จะเป็นการหลีกเลี่ยงคดีแก่เกษตรกร เองที่จะไม่ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการนำคดีขึ้นสู่ศาล  
และไม่เสียเวลาในการประกอบอาชีพ ส่วนข้อเสียก็คือ หากเกษตรกร ไม่ยอมปฏิบัติตามคำ  
วินิจฉัยของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ก็ไม่มีอำนาจบังคับใด ๆ ต่อผู้ฝ่าฝืนคำวินิจฉัย  
นอกจากจะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลอีกครั้งหนึ่ง อันทำให้เกิดความล่าช้าและสิ้นเปลืองเพิ่มขึ้น

จากข้อเสียดังกล่าว บางประเทศจึงได้พยายามแก้ไขปัญหานี้โดยจัดตั้งองค์กร  
เฉพาะขึ้นมาทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทและพิจารณาคดีอันเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

อินเดีย ปากีสถาน ศรีลังกา เกนยา คุนีเซีย และอิรัก จัดตั้งองค์กรเฉพาะ  
ในระหว่างการค้าเนงานปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ (Quasi-  
judiciary) ทำหน้าที่พิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

คิวบา ซีเรีย และฟิลิปปินส์ มีการจัดตั้งศาลพิเศษ (Special court)  
ขึ้นเพื่อพิจารณาและพิพากษาคดีเกี่ยวกับที่ดิน <sup>22</sup>

ส่วนของไทยนั้นแม้ปัจจุบันคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรทำหน้าที่เสมือน  
อนุญาโตตุลาการ คือพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับ  
การเช่า การเช่าซื้อ หรือเงินค่าทดแทน ระหว่าง ส.ป.ก. กับเกษตรกร หรือเจ้าของที่ดิน  
เป็นต้น แต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรยังไม่มื่ออำนาจในการบังคับคดีแก่ผู้ฝ่าฝืน

<sup>22</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม,

ค่าเช่าขาด และข้อพิพาทต่าง ๆ ก็ไม่ได้สิ้นสุดในชั้นคณะกรรมการแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากแนวความคิดของบุคคลทั่วไปในประเทศไทยเคยชินกับการระงับคดีหรือข้อพิพาทโดยศาล ดังนั้นข้อพิพาทใด ๆ จะยุติหรือเป็นที่ยุติก็ต่อเมื่อข้อพิพาทนั้นได้ทำการพิจารณาและพิพากษาโดยศาลในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเท่านั้น

ทางแก้ไขก็คือ จัดตั้งศาลใหม่ในรูปแบบของศาลเกษตรชั้นเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทข้อโต้แย้ง หรือคดีที่เกี่ยวกับที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน และการเกษตร

การจัดตั้งศาลเกษตร เป็นความจำเป็นอย่างหนึ่งเหมือนการจัดตั้งศาลเฉพาะอื่น ๆ เช่น ศาลแรงงาน หรือศาลภาษีอากรที่เพิ่งจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาในเรื่อง

1. ความล่าช้าและความไม่สะดวกอันเกิดจากระบบการพิจารณาคดีของศาลธรรมดาให้ความคล่องตัว ลดขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาให้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการแบ่งเบาภาระในการพิจารณาคดีของศาลธรรมดา อันจะทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรวดเร็ว

2. ช่วยให้มีการพิจารณาปัญหาโดยผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับกฎหมายที่ดิน กฎหมายปฏิรูปที่ดิน กฎหมายการเกษตร หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบเกษตรกรรม อันจะทำให้การพิจารณาคดีและข้อพิพาทต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้องมากยิ่งขึ้น เพราะผู้ที่เข้าใจกฎหมายเฉพาะก็ย่อมใช้กฎหมายได้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมากกว่าการใช้กฎหมายทั่ว ๆ ไปเป็นหลัก

3. ลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี โดยปกติศาลธรรมดาถ้ามีการพิจารณาคดีก็อาจมีการต่อสู้คดีกันถึง 3 ศาล คดีจึงจะถึงที่สุด คู่กรณีจะต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียมกันถึง 3 ศาล แต่ถ้ามีศาลเกษตรอาจมีวิธีพิจารณาที่ลดขั้นตอนให้มีการพิจารณาคดีเพียงแค่ 2 ศาล อย่างเช่น ศาลแรงงาน ที่พิจารณาคดีเพียงแค่ศาลชั้นต้นและศาลฎีกาเป็นที่สุด เสียค่าฤชาธรรมเนียมเพียง 2 ศาล นอกจากนั้นขั้นตอนการพิจารณาที่รวดเร็วยังช่วยลดค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าพาหนะในการมาศาล ค่าเสียเวลา เป็นต้น



### ทฤษฎีจำกัดกรรมสิทธิ์

ที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อไปจาก ส.ป.ก. จะถูกจำกัดสิทธิบางประการ ไม่ได้มีกรรมสิทธิ์เต็มเหมือนที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดิน แนวความคิดในการจำกัดกรรมสิทธิ์เริ่มจากความต้องการที่จะคุ้มครองสาธารณชน

คำว่า "กรรมสิทธิ์" ในประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ( Code Civil Fransaises ) มาตรา 544 บัญญัติว่า

"กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน คือสิทธิที่จะใช้และจำหน่ายโดยท่านเองแก่บุคคลที่สุจริต"

แคซาลส์จีก นักเศรษฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส อธิบายว่า "มันคือคำจำกัดความตามกฎหมายนี้ไม่เป็นจริงแล้ว เพราะว่ามีกฎหมายออกมาจำกัดอำนาจของกรรมสิทธิ์ยิ่งขึ้นทุกที แต่มาตรา 544 นี้แสดงภาพของกรรมสิทธิ์ว่าเป็นสิทธิแก่บุคคลอยู่ 2 กรณีคือ

1. เจ้าของจะใช้ทรัพย์สินอย่างใด ๆ ก็ได้ เพื่อได้รับความพอใจจากทรัพย์สินโดยเต็มที่แม้แต่จะทำลายมันเสียก็ได้
2. กรรมสิทธิ์ไม่มีจำกัดโดยกาลเวลา จนกว่าทรัพย์สินเป็นวัตถุแห่งสิทธิจะบุบสลายสูญสิ้นไปเอง"<sup>23</sup>

ส่วน John Austin นักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษกล่าวว่า "กรรมสิทธิ์หมายถึงสิทธิในทรัพย์สินซึ่งไม่มีจำกัดในการใช้ ไม่มีข้อกำหนดห้ามในการจำหน่าย ไม่มีกำหนดเวลาจำกัด" แต่ทนายศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เห็นว่า "ที่ John Austin กล่าวไว้นั้นออกจะกว้างเกินไป เพราะสิทธิใด ๆ ที่มีในกฎหมายนั้นย่อมต้องมีข้อจำกัดซึ่งคั่นไม่มากนักย่อย เช่น การที่เราจะเป็นเจ้าของมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์หนึ่งไม่หมายความว่ากฎหมายจะรับรองให้เราใช้อำนาจโดยไม่จำกัดการใช้ ถึงแก่จะเอาไปขว้างทิ้งระเหิดเล่นได้ตามชอบใจ ห้างข้อกำหนดห้ามในการจำหน่ายก็อาจมีได้"<sup>24</sup>

<sup>23</sup> กิ่ง ศาสลิลุปรัก, "กรรมสิทธิ์," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2498), หน้า 5.

<sup>24</sup> เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ : กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรศาสตร์, 2520), หน้า 166.

ส่วน OTTO VON GIERKE นักนิติศาสตร์ชาวเยอรมัน (1841-1921) เห็นว่า "เป็นความคิดที่ผิดถ้าจะบอกว่าสิทธิในกรรมสิทธิ์เป็นสิทธิเด็ดขาด เพราะสิทธิเด็ดขาดหมายถึง สิทธิเหนือสิ่งใดโดยปราศจากขอบเขต ในความเป็นจริงแล้วจะเห็นได้ว่าสิทธิในกรรมสิทธิ์ ย่อมมีขอบเขต เพราะสิทธิบางอย่างในกรรมสิทธิ์ถูกจำกัดอยู่ที่สิ่งที่ได้พบไว้เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ นั้นและให้รวมถึงทรัพย์สินอื่น ๆ ด้วย" และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน GIERKE ได้ตระหนักถึงภัยอันอาจเกิดขึ้นได้หากเรื่องของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นเรื่องที่ เกี่ยวกับสิทธิเด็ดขาด<sup>25</sup>

การจำกัดสิทธิของผู้เป็นเจ้าของที่ดินมิใช่สิ่งที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ในศตวรรษที่ 20 นี้ แต่มีมานานแล้วในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ในประมวลกฎหมายโรมันหรือกฎหมายสิบสองโต๊ะ (Twelve Tables) ซึ่งกำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินตามชายแดนจะต้องปลูกต้นไม้เพื่อ เป็นแนวกำหนดเขต (ประกาศในช่วง 450-451 ก่อนคริสต์ศักราช) ต่อมาในสมัยใหม่ใน ประเทศอังกฤษมีแนวความคิดว่า สิทธิในทรัพย์สินมีอย่างสมบูรณ์ w. Black Stone กล่าวว่ "กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินมีอาจจะเกิดขึ้นได้ แม้แต่เพียงเพื่อเป็นสาธารณสมบัติ และ ทรัพย์สินจะสามารถใช้ประโยชน์ได้โดยไม่ต้องมีการควบคุมหรือจำกัดการใช้ เว้นแต่เป็นการจำกัดโดยกฎหมายที่ดิน" แสดงให้เห็นว่า แม้ว่าผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินจะได้รับการ ครอบครองถึงสิทธิอย่างสมบูรณ์เพียงใดก็ตาม แต่ก็ยังต้องถูกจำกัดสิทธิในเรื่องที่เกี่ยวกับ กฎหมายที่ดินอยู่นั่นเอง ส่วนในอเมริกาเองในสมัยที่ยังเป็นอาณานิคมอยู่ ก็มีข้อจำกัดสิทธิ ในการใช้ที่ดินเหมือนกัน คือมี Act of the Massachusetts Bay Colony ห้ามเลี้ยงสัตว์ที่ใช้ในการเกษตรบนที่ดินที่เป็นเกาะ เนื่องจากต้นไม้และพุ่มไม้จะถูกทำลาย หรือในสมัยต่อมาเมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้นมีการขยายเมืองออกไป รัฐก็ได้แทรกแซงและจำกัด สิทธิผู้เป็นเจ้าของที่ดิน เช่น มีการเวนคืนที่ดินบ้าง หรือกำหนดการใช้ที่ดินในรูปแบบของกฎหมาย ผังเมืองบ้าง เป็นต้น<sup>26</sup>

<sup>25</sup> วรวิทย์ กนิษฐะเสน, "ประวัติศาสตร์วิชานิติศาสตร์เยอรมันในศตวรรษที่ 19", ใน นิติปรัชญา, ปรีดี เกษมทรัพย์, รวบรวม (กรุงเทพมหานคร : มิตรนราการพิมพ์, 2526), หน้า 224.

<sup>26</sup> Robert R. Wright, Land use in a nutshell, (S.T. Paul, Minn. : west Publishing Co., 1978), pp.1-10.

จากตัวอย่างข้างต้นการจำกัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลขึ้นอยู่กับรัฐและสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นตัวกำหนด จากความคิดในแนวปัจจุบันที่เชื่อว่าผลประโยชน์ของบุคคลมีความสำคัญเหนือรัฐ กรรมสิทธิ์ของบุคคลจึงเป็นสิทธิเด็ดขาดและกว้างขวาง เปลี่ยนมาเป็นการซึ่งนำหน้าระหว่างสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนกับประโยชน์ได้เสียของรัฐอะไรจะสำคัญกว่ากัน<sup>27</sup> เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างมากมาย เช่น ปัญหาสิ่งแวดลอม ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับที่ดินซึ่งถือว่าเป็นมรดกอันยิ่งใหญ่ของชาติ ทำให้รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน โดยยึดถือว่าประโยชน์ของมหาชนอยู่สูงสุดเหนืออื่นใด ( *Salus populi est suprema lex* ) และแนวความคิดนี้จึงกลายเป็นรากฐานปรัชญาใหม่ของการจำกัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลในปัจจุบัน และเชื่อว่าในอนาคตกฎหมายของรัฐที่เกี่ยวกับทรัพย์สินและกฎหมายที่เกี่ยวกับสาธารณสุขจะสอดคล้องและเป็นไปในแนวเดียวกันกับนโยบายของรัฐ ( *Public Policy* ) ไม่ว่ารัฐนั้นจะมีรูปแบบการปกครองในระบอบใดก็ตาม

### การจำกัดกรรมสิทธิ์ของเอกชน

การจำกัดกรรมสิทธิ์ของเอกชนมีวัตถุประสงค์คือ

1. เพื่อคุ้มครองสังคม ถ้าปล่อยให้เอกชนมีการใช้กรรมสิทธิ์ได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัดแล้ว สังคมอาจได้รับความกระทบกระเทือนจากการใช้สิทธินั้น ๆ ก็ได้ เช่น นาย ก. มีที่ดินอยู่แปลงหนึ่งติดอยู่กับนาย ข. ถ้าไม่จำกัดการใช้สิทธิในที่ดินของ นาย ก. แล้ว ต่อมาเมื่อนาย ก. ปลูกบ้าน นาย ก. อาจปลูกบ้านให้หลังคาผ่านไปจรดแนวเขตที่ดินของ นาย ข. โดยถือว่าคนมีสิทธิใช้ที่ดินจนถึงแนวเขต เมื่อเวลาฝนตกลงมาน้ำฝนอาจไหลไปยังที่ดินแปลงของ นาย ข. ทำให้ทรัพย์สินเสียหาย ก่อให้เกิดการทะเลาะวิวาท กฎหมายจึงต้องจำกัดสิทธิการใช้ที่ดินของ นาย ก. เพื่อคุ้มครองมิให้ นาย ข. ต้องได้รับความเดือดร้อนจากการใช้สิทธิในฐานะ

27

*Folk Doving, Land and Labor in Europe in the Twentieth Century* 177 (1965), อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า 185.

เจ้าของที่ดินของ นาย ก. จึงได้มีบทบัญญัติ ห้ามมิให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นำหลังคาหรือ  
ปลูกสร้างอย่างอื่น ซึ่งทำให้หน้าฝนตกลงยังทรัพย์สินซึ่งอยู่ติดต่อกัน (ป.พ.พ. มาตรา 1341)

2. เพื่อคุ้มครองรัฐ เพื่อความปลอดภัยของรัฐ รัฐอาจให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่  
บุคคลบางประเภทและจำกัดมิให้กรรมสิทธิ์แก่บุคคลบางประเภท เช่น คนไทย สัญชาติไทย  
สามารถถือครองที่ดินได้ แต่คนต่างด้าวกฎหมายจะไม่ให้ถือครองที่ดิน (ป.ที่ดิน มาตรา 86)  
เดิมประเทศไทยให้คนต่างด้าวขอถือครองที่ดินในประเทศไทยได้ หากเป็นคนในประเทศที่มี  
สนธิสัญญากับประเทศไทย แต่ต่อมาจึงได้ยกเลิกสนธิสัญญานี้เพื่อความปลอดภัยของประเทศ  
จึงมิให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินในประเทศไทยอีกต่อไป<sup>28</sup>

3. เพื่อคุ้มครองเศรษฐกิจ หากปล่อยให้บุคคลมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยไม่  
จำกัดบางครั้งก็ก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศได้เหมือนกัน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด  
ก็คือ การให้บุคคลสามารถถือครองที่ดินได้อย่างเสรี และไม่กำหนดหน้าที่ของผู้เป็นเจ้าของ  
กรรมสิทธิ์ว่าจะต้องใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์แล้ว ถ้าบุคคลหนึ่งบุคคลใดถือครองที่ดินไว้เป็น  
จำนวนมากแล้วปล่อยให้ดินให้รกร้างว่างเปล่า แทนที่คนอื่น ๆ จะไถ่เอาที่ดินไปทำการเพาะปลูก  
เพื่อเอาผลผลิตที่ได้ส่งไปขายต่างประเทศ นำเงินตราเข้าประเทศ รัฐกลับต้องสูญเสียพื้นที่  
การเกษตร ชาครายได้ ก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นเพื่อควบคุมมิให้  
เศรษฐกิจของประเทศต้องเสียหาย จึงมีกฎหมายจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินที่จะต้องทำ  
ประโยชน์ในที่ดินที่ตนถือครอง หากปล่อยทิ้งไว้ที่ดินนั้นจะตกเป็นของรัฐ (ป.ที่ดิน มาตรา 6)

สรุปแล้ว แต่ก่อนแนวความคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ ได้รับการยอมรับว่าเป็นสิทธิที่มั่นคง  
และยั่งยืนที่สุดไม่มีสิทธิอื่นใดเสมอเหมือน ทฤษฎีความศักดิ์สิทธิ์ของทรัพย์สินส่วนบุคคลนั้น ได้  
มุ่งที่จะให้บุคคลมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยไม่จำกัด เพราะถือว่ากรรมสิทธิ์เป็นสิทธิตาม  
ธรรมชาติของมนุษย์และศักดิ์สิทธิ์<sup>29</sup> แต่อย่างไรก็ตามเราไม่ลืมว่าสิทธิหรือกรรมสิทธิ์นั้น เป็น  
อำนาจสมมุติซึ่งจะเกิดหรือดำรงอยู่ได้ก็เมื่อมีกฎหมายก่อตั้งและกฎหมายนั้นยังคงได้รับความ

<sup>28</sup> ศิริ เกวดินสดุชต์, คำบรรยายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 14.

<sup>29</sup> วิชา มหาคุณ, "การปฏิรูปที่ดิน : กฎหมายพัฒนาสังคม," บทบัญญัติ,  
เล่มที่ 38 ตอน 2 (2524), หน้า 149.

นับถือบังคับกันได้ด้วย เมื่อกฎหมายก่อตั้งสิทธิต่าง ๆ ขึ้นได้ก็อาจมีกฎหมายวิครอนอำนาจของสิทธิหรือเลิกร่างสิทธินั้นเสียก็ได้ ดังจะเห็นได้จากสมัยโรมันกรรมสิทธิ์ได้รับความคุ้มครองเป็นอย่างสูง แต่ในสมัยปัจจุบันกรรมสิทธิ์ค่อย ๆ ลดอำนาจความศักดิ์สิทธิ์ลงไปทุกที ดังนั้นทุกครั้งที่สังคมมนุษย์โน้มเอียงหนักไปทางค่านึงค่านใด ก็จะเกิดกระแสความไหลกลับไปสู่จุดที่ควรจะเป็นดุลยภาพ ซึ่งจะเร็วหรือช้า สันติหรือรุนแรงก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกของสังคมหนึ่ง ๆ เช่น เจ้าของที่ดินซึ่งแต่ก่อนมีความมั่นใจในความคงทนของกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตน แต่เดี๋ยวนี้ชักจะไม่ค่อยแน่ใจเสียแล้ว<sup>31</sup> เพราะถูกจำกัดเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณชน ในประเทศที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รัฐมักจะจำกัดสิทธิของผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่ว่าจะเป็นผู้ถือครองที่ดินเดิมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินหรือเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินไปจากรัฐ ทั้งนี้เพื่อควบคุมให้อยู่ในระบบที่จะสามารถปรับปรุงการถือครองเสียใหม่ ในประเทศไทย ส.ป.ก. ก็มีการจำกัดสิทธิของเกษตรกรผู้ซึ่งได้รับที่ดินไปจากการปฏิรูปที่ดินซึ่งไม่ว่าจะได้ไปโดยการเช่า การได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรือการเข้าซื้อก็ตาม

### ประเภทของกฎหมายที่จำกัดสิทธิในที่ดิน

จากแนวความคิดที่ว่า "บุคคลใดมีทรัพย์สิน บุคคลนั้นก็ย่อมมีสิทธิในฐานะเจ้าของทรัพย์สิน" และสิทธิแห่งความเป็นเจ้าของนั้น คือกรรมสิทธิ์ (ownership) ซึ่งแนวความคิดนี้ได้เป็นที่ยอมรับและยึดถือใช้กันเรื่อยมาตั้งแต่ในสมัยโรมัน และต่อมาเมื่อมีกฎหมาย กฎหมายก็ได้บัญญัติรับรองถึงความมีกรรมสิทธิ์ ให้แก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน และในขณะเดียวกันถึงแม้กฎหมายจะบัญญัติรับรองถึงอำนาจของกรรมสิทธิ์ แต่อำนาจ

<sup>30</sup> โภคิน พตกุล "รัฐธรรมพญไทยกับพดกประกนในเรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิคและร่างกาย," วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 1 ปีที่ 14 (พ.ศ. 2527), หน้า 97.

<sup>31</sup> กิ่ง ศาลิคุปต์, "กรรมสิทธิ์", หน้า 88.

กรรมสิทธิ์นั้นจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย<sup>32</sup> ส่วนกรรมสิทธิ์  
จะถูกจำกัดโดยกฎหมายประเภทใดก็ขึ้นอยู่กับชนิดของทรัพย์สินนั้นด้วย

มีแนวความคิดมาตั้งแต่ดั้งเดิมแล้วว่า ถ้าหากเป็นทรัพย์สินที่เป็นของเอกชน  
โดยแท้ ซึ่งเอกชนจะมาไต่ความตนเองโดยรัฐไม่ได้เป็นผู้ให้ ทรัพย์สินประเภทนี้จะถูก  
จำกัดสิทธิโดยกฎหมายเอกชน ดังเช่นในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336  
ที่บัญญัติว่า "ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สิน  
ของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดค้ำและเอาค้ำซึ่งทรัพย์สินของตน  
จากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิที่จะยึดถือไว้ และมีสิทธิชักชวนมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน  
โดยมิชอบด้วยกฎหมาย"

ก่อนอื่นขอให้สังเกตว่า มาตรา 1336 ใช้คำว่า "เจ้าของทรัพย์สิน" ซึ่ง  
"หมายความรวมถึง เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ และเจ้าของสังหาริมทรัพย์ ยิ่งไปกว่านั้น  
ยังหมายรวมถึง เจ้าของสิทธิอีกด้วย เพราะสิทธิก็เป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง"

เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของไทย การจำกัดสิทธิของผู้เป็นเจ้าของสังหาริมทรัพย์  
มักจะถูกจำกัดโดยกฎหมายเอกชน คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพียงฉบับเดียว แม้ว่า  
ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินจะถูกมาตรา 1336 จำกัดเอาไว้ว่าการใช้สิทธิของผู้เป็นเจ้าของนั้น  
คงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่น ๆ ด้วยก็ตาม แต่เท่าที่ปรากฏในขณะนี้ก็มีกฎหมายมหาชน  
เพียงฉบับเดียวที่เข้ามาจำกัดสิทธิของผู้เป็นเจ้าของสังหาริมทรัพย์ คือกฎหมายทหาร ที่ให้  
อำนาจรัฐสามารถเกณฑ์เอาทรัพย์สินของเอกชนทั้งอสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์มาใช้

<sup>32</sup> เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ : กฎหมาย  
ลักษณะทรัพย์สิน, หน้า 166.

กฎประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 99 และดู เสถกภูมิ บุกรเกียรติ,  
"สิทธิและหน้าที่ของบุคคลอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์" (วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโทมหาบัณฑิต,  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 20.

ในยามศึกสงครามได้ แต่โดยปกติแล้ว รัฐจะไม่เข้ามาก้าวล่วงหรือแทรกแซงต่อสิทธิในสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมากนัก รัฐจะปล่อยให้ผู้อยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายเอกชนมากกว่า ส่วนอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดิน ถึงแม้รัฐจะให้สิทธิโดยเด็ดขาดแก่เอกชนแล้วก็ตาม แต่รัฐก็ยังควบคุมสิทธิของผู้เป็นเจ้าของโดยตลอดทั้งกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน เช่น กฎหมายเอกชน ข้อจำกัดสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตั้งแต่มาตรา 1339 ถึงมาตรา 1355<sup>33</sup> หรือกฎหมายมหาชน เช่น ข้อจำกัดสิทธิตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 28 วรรคแรก ซึ่งมีบัญญัติว่า "ภายในระยะเวลา 3 ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด หรือก่อให้เกิดการตีค้ำดินใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย" และโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินที่รัฐยังไม่ให้สิทธิเด็ดขาดแก่เอกชนรัฐก็ยังควบคุมสิทธิของผู้เป็นเจ้าของมากกว่าที่ดินประเภทที่รัฐให้สิทธิโดยสมบูรณ์แล้ว เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ที่มีบัญญัติว่า "ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการคดทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง"

จากข้อจำกัดสิทธิของบทบัญญัติข้างต้นดังกล่าวพอจะชี้ให้เห็นได้ว่า แนวทางการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนจะแยกออกเป็น 2 แนวทาง คือถ้าเป็นทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์แล้ว การจำกัดสิทธิจะเป็นไปตามกฎหมายเอกชน แต่ถ้าเป็นทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ ที่รัฐให้สิทธิโดยเด็ดขาดแล้ว การจำกัดสิทธิก็จะเป็นไปตามกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ส่วนทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) ที่รัฐยังไม่ได้ให้สิทธิแก่เอกชนโดยเด็ดขาดแล้ว การจำกัดสิทธิจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายมหาชน เพราะถือว่าที่ดินนั้นยังคงเป็นของรัฐอยู่ และกฎหมายมหาชนที่ควบคุมการใช้สิทธิในที่ดินมักจะเป็นกฎหมาย

<sup>33</sup> สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน, หน้า 202.

ที่ดินเสียเป็นส่วนใหญ่ เหตุที่รัฐจำต้องเข้ามาแทรกแซงเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกชน ก็เพราะว่า ที่ดินของประเทศเป็นทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัด เมื่อผู้ใช้ประโยชน์นี้คือ ราษฎรหรือสังคมซึ่งมีวันจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ รัฐจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึง การใช้ที่ดินอย่างไรจึงจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมหรือรัฐ<sup>34</sup> ด้วยเหตุนี้รัฐจึงจำต้องมี นโยบายในการจำกัดสิทธิของผู้ถือครองที่ดินมากกว่าผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินประเภทอื่น และในการจำกัดสิทธินั้นรัฐได้ออกมาในรูปแบบของกฎหมายมหาชน ซึ่งส่วนมากจะเป็น กฎหมายที่ดิน (ไม่ได้หมายความถึงเฉพาะแต่ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่หมายความรวมถึง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทุกชนิด) และกฎหมายที่ดินก็มีความแตกต่างกันออกไปตามแต่ละยุค แต่ละสมัย

ในสมัยโบราณที่ดินมีจำนวนมาก ความสำคัญของที่ดินและลักษณะเฉพาะของ ที่ดินเมื่อยุคนั้น กฎหมายในขณะนั้นจึงไม่เคร่งครัดมาก ข้อบังคับส่วนใหญ่จะวางไว้เพื่อแก้ ปัญหาระหว่างเอกชนเท่านั้น แต่ในสังคมปัจจุบัน มีปัญหาในการใช้ที่ดินระหว่างเอกชน กับรัฐมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงของสังคมจึงทำให้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของกฎหมายต้อง เปลี่ยนแปลงตาม ปัญหาจึงมีว่า เราจะวางมาตรการการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เอกชน อย่างไร และจะสงวนคุ้มครองที่ดินบางประเภทเพื่อประโยชน์แก่สังคมอย่างไร จึงจะ บรรลุเป้าหมายนั้น ๆ ได้ ส่วนสิทธิในที่ดินจะมีเพียงใดนั้น เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ในปัจจุบันแนวความคิดที่ว่า กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นสิทธิเด็ดขาด ที่ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ( absolute ownership ) นั้น ไม่มีต่อไปอีกแล้ว ทรัพย์สิน ทุกประเภทมีข้อจำกัดทั้งสิ้นตามความจำเป็นของสังคม ไม่ว่าในรัฐระบบทุนนิยมหรือสังคมนิยมบางประเทศ เช่น กลุ่มละตินอเมริกัน ได้ยอมรับแนวความคิดของระบบทุนนิยมแบบเก่า ที่แข็งกร้าวเกินไป จึงได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่า "ทรัพย์สินนั้นต้องมีการทางสังคม ( social function ) ในประเทศทุนนิยมสมัยใหม่ บรรดาทรัพย์สินมีข้อจำกัด ทางกฎหมายกันทั้งนั้น แต่ที่ก้าวไปไกลมากก็เช่นในระบบคอมมิวนิสต์ที่กำหนดให้บรรดา ทรัพย์สินหลักในการผลิต ( major means of production ) เป็นของรัฐ

34 . . .  
เฟิงฮาง, หน้า 200.



และเอกชนไม่อาจมีกรรมสิทธิ์ได้ เช่น ที่ดินและเครื่องจักร เป็นต้น ทรัพย์สิน (property) โดยเนื้อแท้แล้วเป็นเรื่องของสิทธิ (right) มิใช่เป็นการศึกษาถึงสิ่งของ และความหมายของทรัพย์สินก็แปรเปลี่ยนไปตามกาลเวลาและความมุ่งหมายของสังคม<sup>35</sup> ดังนั้นในการตีความกฎหมายเรื่องทรัพย์สินนั้น ผู้ที่ความจะต้องคำนึงถึงหน้าที่ทางเศรษฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ของทรัพย์สินอยู่เสมอ มิใช่จะตีความไปตามตัวอักษร<sup>36</sup> และในการตีความก็ควรที่จะได้พิจารณาถึงหลักของกฎหมายแต่ละประเภทด้วย เพราะแนวทางของกฎหมายแต่ละประเภทมีหลักในการจำกัดกรรมสิทธิ์ที่เคร่งครัดและเข้มงวดแตกต่างกัน กฎหมายเอกชนมีหลักในการคุ้มครองทรัพย์สินแนวทางหนึ่ง แต่กฎหมายมหาชนก็มีหลักในการคุ้มครองทรัพย์สินอีกแนวทางหนึ่ง

ในปัจจุบันที่ดินประเภทเกษตรกรรมมีปัญหามาก ดังนั้นประเทศต่าง ๆ จึงได้มีข้อจำกัดสิทธิในที่ดินประเภทนี้ เข้มงวดกว่าที่ดินประเภทอื่นที่ไม่ได้ใช้ในการเกษตร กฎหมายจำกัดสิทธิในที่ดินที่ออกมาแทบทั้งหมดเป็นกฎหมายมหาชน ซึ่งได้วางแนวทางเพื่อคุ้มครองที่ดินการใช้ที่ดิน การได้สิทธิและการเสียสิทธิแตกต่างไปจากที่ดินทั่วไปหรือที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้เพื่อการเกษตร ในประเทศไทยก็ได้เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของที่ดินประเภทนี้ในแนวทางที่แตกต่างไปจากที่เคยเป็นมา โดยที่ดินที่เอกชนทั่วไปถือครองการจำกัดสิทธิก็จะอยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชน คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนที่ดินที่รัฐจัดให้แก่เกษตรกรในรูปแบบต่าง ๆ จะตกอยู่ภายใต้กฎหมายมหาชนประเภทกฎหมายที่ดิน เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีข้อจำกัดสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับไปจากการปฏิรูปที่ดิน ข้อจำกัดสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับมาจากการเช่าซื้อจาก ส.ป.ก.

ในการวิเคราะห์เรื่องการจำกัดสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อไป ผู้เขียนขอใช้คำว่า สิทธิในที่ดินเป็นคำรวมโดยจะไม่แยกแยะว่าสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับไปจากการเช่าซื้อคืออะไรบ้าง ส่วนสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับไปจะมีความหมายเพียงใด และหมายรวมถึงสิทธิชนิดใดบ้างนั้น ผู้เขียนได้วิเคราะห์ไว้ในหน้า 116 แล้ว

เมื่อเกษตรกรผู้เช่าซื้อชำระค่าเช่าซื้อที่ดินให้ ส.ป.ก.ครบถ้วนแล้ว ส.ป.ก.ก็จะโอนหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินให้ แต่ทั้งนี้ที่ดินที่เกษตรกรได้รับไปจะถูกจำกัดสิทธิบางประการ โดยมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งบัญญัติว่า

<sup>35</sup> C.B. Macpherson. "The Meaning of Property", Property : Mainstream and Critical Positions. 1-2, 6-9 (Macpherson ed., 1978) อ้างถึงในสุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน, หน้า 202.

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 202.

ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิ โดยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในกฎกระทรวง"

ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิ โดยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมนั้น หากผู้จำกัความของคำว่า "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4<sup>37</sup> ได้ให้แนวทางโดยสังเขปของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ว่า รัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์"

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ที่ดินที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมนั้น เกษตรกรจะได้รับใน 3 วิธี คือ

1. ได้รับโดยการเช่าซื้อ
2. ได้รับโดยการเช่า
3. ได้รับโดย ส.ป.ก.อนุญาตให้เช่าทำประโยชน์

เมื่อที่ดินทั้ง 3 ประเภทเป็นที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิ โดยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม จึงต้องตกอยู่ภายในบังคับของมาตรา 39 ซึ่งจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินที่เช่าซื้อ มานั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่

---

<sup>37</sup> มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น .....

1. ทกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม
2. โอนไปยังสถาบันเกษตรกร
3. โอนไปยัง ส.ป.ก.

ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

หลักการใหญ่ ๆ ข้างต้นพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ได้วางแนวทางเอาไว้ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยในทางปฏิบัติ ส.ป.ก. ได้ดำเนินการยกร่างเพื่อออกกฎกระทรวงให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว ตามที่มาตรา 39 ได้ให้อำนาจไว้ โดยร่างกฎกระทรวงมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้ คือ

1. กำหนดหลักเกณฑ์การทกทอดซึ่งสิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินไปยังทายาทโดยธรรม ได้กำหนดคุณสมบัติขั้นต้นของทายาทโดยธรรมซึ่งจะมีสิทธิรับมรดกโดยนาระเบียบคัดเลือกเกษตรกรมาใช้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อจะให้ที่ดินเพื่อการเกษตรได้ทกทอดแก่บุคคลที่มีคุณสมบัติมีความสามารถและมีจิตใจที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมนี้ต่อไป ตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดิน เมื่อทายาทมีคุณสมบัติดังกล่าวแล้ว การที่จะได้รับสิทธิในที่ดินให้เป็นไปตามลำดับสิทธิรับมรดกก่อน-หลัง คือ

- 1) สามีหรือภริยาที่ยังมีชีวิตอยู่และเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นได้รับสิทธิในที่ดินนั้นก่อน (หมายความถึงคู่สมรสที่ขอม้วยกฎหมาย)
- 2) ถ้าไม่มีสามีหรือภริยา หรือมีแต่ฝ่ายที่ยังมีชีวิตอยู่นั้นไม่ประสงค์จะรับสิทธิหรือสละสิทธิหรือขาดคุณสมบัติ ก็ให้สิทธิในที่ดินนั้นตกให้แก่ทายาทโดยธรรมซึ่งเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น
- 3) ถ้าบุคคลตาม 2) คือทายาทที่ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นไม่มีหรือมีแต่ไม่ประสงค์จะรับสิทธิ หรือสละสิทธิ หรือขาดคุณสมบัติ จึงให้ตกแก่ทายาทโดยธรรมอื่นตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดแห่งท้องที่เห็นสมควร

ซึ่งการลำดับในข้อ 1), 2), 3) ดังกล่าวไว้ค้ำนึ่งถึงความสำคัญลดหลั่นกันไป

และในการพิจารณาคำขอย้ายที่จะได้รับมรดก ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์รองรับกรณีทายาทตามข้อ 2) หรือ 3) มีหลายคนจะให้ตกทอดอย่างไร โดยแบ่งเป็น 2 กรณีใหญ่ ๆ คือ กรณีที่ดินที่ตกทอดนั้นแบ่งแยกได้โดยแต่ละแปลงมีขนาดเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพและกรณีที่ดินแบ่งแยกไม่ได้ซึ่งทายาทที่จะได้รับสิทธิมีได้เพียงคนเดียว นอกจากนี้ก็มีแนวทางแก้ไขปัญหากรณีทายาทเป็นผู้เยาว์ หากจำเป็นที่ทายาทผู้เยาว์ควรจะได้รับสิทธิในที่ดินก็ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นผู้พิจารณาอนุญาตได้ ทั้งนี้ โดย ส.ป.ก. เข้าคุ้มครอง จักการเกี่ยวกับที่ดินนั้น เพื่อประโยชน์ของผู้เยาว์ไว้ก่อนจนกว่าผู้เยาว์นั้นจะสามารถประกอบ เกษตรกรรมได้ด้วยตนเองหรือพ้นจากการเป็นผู้เยาว์ ก็ให้เขาทำเองได้

สำหรับทายาทผู้ซึ่งมิได้รับสิทธิในที่ดิน ก็ย่อมมีสิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทนจากผู้ได้รับสิทธิในที่ดินได้

2. วิธีการขอรับมรดกสิทธิในที่ดินให้ยื่นคำร้องต่อ ส.ป.ก. ตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนด ในเวลา 90 วันนับแต่วันที่ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินตายลงแล้ว ส.ป.ก. จะดำเนินการต่อไป

3. การโอนสิทธิในที่ดินมาตรา 39 พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินฯ บัญญัติให้โอนได้เฉพาะโอนไปยัง ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร ร่างกฎกระทรวงฉบับนี้ได้ระบุกรณีโอนได้ไว้ 9 กรณีด้วยกัน ซึ่งเห็นว่าจะเป็นการปฏิรูปที่ดิน

- 1) การให้หรือการจำหน่ายที่ดิน
- 2) การชำระหนี้หรือปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลงหรือข้อสัญญาที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย เช่น ปฏิบัติตามสัญญากู้ยืมเงินจากกองทุนการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม
- 3) การสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เพราะฝ่าฝืนกฎ ข้อบังคับ ในการทำประโยชน์ แต่ยกเว้นกรณีสิ้นสุดสิทธิเพราะเหตุผู้ได้รับสิทธิในที่ดินตายลง ก็โดยที่กรณีสิ้นสุดสิทธิเพราะการตายนั้น สิทธิในที่ดินตกทอดไปยังทายาทตามหลักเกณฑ์การตกทอดที่บัญญัติอยู่แล้ว

4) กรณีที่เกษตรกรไม่สามารถไถ่ถอนจำนองที่ดินนั้นได้ต้องโอนสิทธิในที่ดินนั้นให้แก่ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร โดยที่บทกฎหมายไม่ได้ห้ามมิให้ทำการจำนองซึ่งที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น เกษตรกรสามารถนำที่ดินไปจำนองประกันการชำระหนี้

กู้ยืมได้ และอาจมีบางคนที่ไม่สุจริตแก่งให้หลอกลวงเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายห้ามโอน ฉะนั้น จึงบัญญัติกรณีไว้

5) กรณีผู้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินไปแล้วมิได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใน ที่ดินนั้น หรือมีที่ดินแปลงอื่นเป็นที่ทำกินเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่แล้วให้จำหน่ายที่ดินนั้นคืน แก่ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกรแล้วแต่กรณี เพื่อที่ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกรจะได้นำไปจัดให้เกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินอีกมากได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป

6) เมื่อ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกรดำเนินการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับ ขนาดการถือครองที่ดิน การสาธารณูปโภค การจัดเขตชุมชน หรือการอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแห่งท้องถิ่น ซึ่งบางครั้งจำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงขนาดการถือครองที่ดิน หรือลดเนื้อที่ถือครอง บางส่วนเพื่อใช้ที่ดินเป็นประโยชน์อื่น ๆ

7) เมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บัญญัติ ให้ ส.ป.ก. รับโอนโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น กรณีผู้ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินหรือได้เช่า ที่ดินเกินกว่า 50 หรือ 100 ไร่ หากนึกเงื่อนไขในการอนุญาต คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมก็มีอำนาจสั่งเพิกถอนการอนุญาตเสียได้ และ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือ ดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นไปใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินต่อไป (ตามความในมาตรา 31)

8) กรณีที่ไม่มีทายาทโดยธรรมหรือมี แต่ไม่ประสงค์จะขอรับสิทธิ หรือขาด คุณสมบัติให้สิทธิในที่ดินนั้นตกให้แก่ ส.ป.ก.

9) บัญญัติไว้รองรับกรณีอื่น ๆ ที่จำเป็นจะต้องโอนที่ดินให้ทำได้ด้วย หาก ส.ป.ก. โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควร

ส่วนตัวสถาบันเกษตรกรที่จะมีสิทธิรับโอนหมายเฉพาะสถาบันเกษตรกรที่ ดำเนินการจัดที่ดินนั้น หรือเป็นผู้ให้สินเชื่อแก่เกษตรกร หรือมีข้อตกลงหรือมีสัญญาให้ เป็นผู้รับโอน

การโอนตามข้อ 1), 2), 4) หรือ 5) นี้ต้องกระทำโดยปราศจากเงื่อนไขใด ๆ ทั้งนี้ เพื่อขจัดปัญหายุ่งยากในการนำที่ดินมาปฏิรูปที่ดิน เช่น โอนโดยการยกให้ ส.ป.ก. ตามข้อ 1. จะให้โดยมีเงื่อนไขว่า ส.ป.ก. ต้องจัดที่แปลงนี้ให้นาย ก. เช่นนี้

ยอมก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และนอกจากนี้การ โอนกิ่งกล้าจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมด้วย

4. วิธีการขอโอนสิทธิในที่ดิน ให้ผู้ที่ประสงค์จะโอน ยื่นคำขอก่อ ส.ป.ก. หรือ สดามันเกษตรกร ตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนด

กำหนดขั้นตอนการตรวจสอบคำขอ การพิจารณาคำขอและการแจ้งผลการพิจารณา สำหรับการโอนในบางกรณีมีกฎหมายหรือระเบียบบัญญัติวิธีการ ไว้อยู่แล้วก็ให้เป็นไปตามนั้น ได้แก่การโอนตามข้อ 3) ข้อ 7)

ส่วนการโอนตามข้อ 6) เป็นเรื่องที่ ส.ป.ก. หรือสดามันเกษตรกร เป็นผู้วางแผน ให้มีการ โอน ฉะนั้นก็จะเป็นผู้แจ้งให้ผู้มีสิทธิในที่ดินทราบเกี่ยวกับการ โอน

5. การดำเนินการเกี่ยวกับหนังสือแสดงสิทธิและเอกสารหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการได้สิทธิในที่ดินโดยการ โอนหรือคทหอกทางมรดก ซึ่งแบ่งเป็น 2 กรณีใหญ่ ๆ คือ กรณีที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย และกรณีที่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่มีเอกสารสิทธิอื่น ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามผลของการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินนั้น

6. บทเบ็ดเสร็จ กำหนดถึงสิทธิเรียกร้องในทางทรัพย์สิน เพื่อชดเชยทดแทนในเรื่องการคทหอกทางมรดกหรือการ โอนสิทธิในที่ดิน ซึ่งจะให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการ ว่าด้วยการ จัดการ ทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม

7. บทเฉพาะกาล บัญชีรองรับเกี่ยวกับการยื่นคำร้องขอรับมรดกสิทธิในที่ดิน ในกรณีที่ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินได้ถึงแก่กรรมก่อน กฎกระทรวงฉบับนี้ใช้บังคับ

และเมื่อ ส.ป.ก. ส่งร่างกฎกระทรวงให้คณะอนุกรรมการ กฎหมายของกระทรวง พิจารณา ปรากฏว่ามีแนวความคิดเกี่ยวกับปัญหากฎหมายออกเป็นหลายฝ่าย ส.ป.ก. จึงได้หารือปัญหาข้อกฎหมาย เกี่ยวกับการ ออกกฎกระทรวงในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคทหอกทางมรดกและการ โอนสิทธิในที่ดินที่บุคคล ได้รับ โดยการปฏิรูปที่ดิน-

เพื่อเกษตรกรรม มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า

"..... กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 39 นี้ จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการตกทอดทางมรดกซึ่งที่ดิน เป็นอย่างอื่นอัน เป็นการขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ เมื่อตกทอดไปยังทายาทโดยธรรม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว สิทธิต่าง ๆ ในที่ดินที่ได้รับ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นก็ต้องบังคับตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518"<sup>38</sup>

ในเรื่องมติคณะกรรมการกฤษฎีกานี้มีปัญหามากในทางปฏิบัติ เมื่อแนวทางการร่างกฎกระทรวงฉบับนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความแล้วว่าไม่อาจกระทำได้ เพราะเป็นการขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และถ้าจะวางหลักการ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความก็จะเป็นการขัดกับแนวทางการปฏิรูปที่ดิน จึงมีผู้เสนอให้ยกเลิกความในมาตรา 39 โดยขอแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่ อย่างไรก็ตามการแก้ไขกฎหมายเป็นไปได้อย่าง ส.ป.ก. จึงจำเป็นต้องแก้ไขหลักการในส่วนที่เกี่ยวกับการตกทอดทางมรดกและการโอนสิทธิเสียใหม่ โดยไม่กำหนดค่าตอบแทนโดยธรรมให้ชัดประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และได้กำหนดวิธีการแบ่งปันทรัพย์มรดกให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>39</sup> ซึ่งร่างกฎกระทรวงที่ได้แก้ไขใหม่ มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้คือ

<sup>38</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกเรื่องหารือข้อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน (การออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกและการโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตาม มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518)

<sup>39</sup> สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, "รายงานการประชุมคณะทำงานพิจารณากำหนดหลักการในกฎกระทรวง มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518", วันที่ 22 พฤษภาคม 2527.

1. กำหนดหลักเกณฑ์การตกทอดซึ่งสิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน โดยให้สิทธินั้นตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และได้กำหนดคุณสมบัติขั้นต้นของทายาทโดยธรรมซึ่งจะมีสิทธิรับที่ดินตามสิทธิซึ่งเจ้ามรดกมีไว้ก่อนตาย โดยนำระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาใช้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อจะให้ที่ดินเพื่อการเกษตร ได้ตกทอดแก่บุคคลที่มีคุณสมบัติมีความสามารถที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมต่อไป

นอกจากนั้นยังได้กำหนดหลักเกณฑ์รองรับกรณีทายาทโดยธรรมผู้สมควรจะมีสิทธิรับที่ดินมีหลายคน ซึ่งโดยหลักการแล้วจะกำหนดให้ผู้มีสิทธิรับที่ดินมีได้เพียงคนเดียว เว้นแต่กรณีจำเป็นและที่ดินที่ตกทอดนั้นสามารถแบ่งแยกได้โดยแต่ละแปลงมีขนาดเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ ก็ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาแบ่งแยกที่ดินได้ตามที่เห็นสมควร

สำหรับทายาทโดยธรรมซึ่งไม่มีสิทธิรับที่ดิน ย่อมมีสิทธิที่จะเรียกเอาค่าที่ดินตามส่วนที่ตนได้รับมรดกจากทายาทโดยธรรมซึ่งได้รับสิทธิในที่ดินนั้นได้

2. กำหนดให้ทายาทโดยธรรมมีหน้าที่ต้องแจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบถึงการตายของเจ้ามรดก และยื่นคำขอรับมรดกต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ภายใน 30 วันนับแต่วันที่เจ้ามรดกตาย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ทายาทประวิงเวลาการจัดการมรดก หรือสร้างเงื่อนไขต่าง ๆ หากเพิกเฉยให้ถือว่าทายาทโดยธรรมไม่ประสงค์จะขอรับสิทธิในที่ดินนั้น และให้สิทธิในที่ดินนั้นโอนกลับคืนมายัง ส.ป.ก. โดย ส.ป.ก. จะจ่ายราคาที่ดินในกรณีที่เจ้ามรดกได้รับกรรมสิทธิในที่ดินหรือจ่ายมูลค่าที่ดินในกรณีที่เจ้ามรดกมีเพียงสิทธิการเช่า เข้าทำประโยชน์หรืออยู่ระหว่างเช่าซื้อ คืนให้แก่ทายาทโดยธรรม

อนึ่ง การที่จะถือว่าทายาทโดยธรรมไม่ประสงค์จะขอรับสิทธิในที่ดินอันมีผลให้สิทธิในที่ดินโอนกลับคืนมายัง ส.ป.ก. นั้นมุ่งใช้เฉพาะกรณีที่ไม่มียายาทโดยธรรมคนหนึ่งคนใดยื่นคำขอรับมรดกภายในระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้น หากเป็นกรณีที่ยายาทโดยธรรมเพียงคนหนึ่งคนใดยื่นคำขอรับมรดกแล้ว จะต้องมีการพิจารณาค่าขอรับมรดกต่อไป และกรณีเช่นนี้ไม่มีผลเป็นการตัดสิทธิทายาทโดยธรรมอื่นที่มีได้ยื่นคำขอรับมรดก

สำหรับการพิจารณาค่าขอรับมรดก ได้กำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด สอบสวนพยานหลักฐาน โดยมีหนังสือแจ้งไปยังทายาทโดยธรรมทุกคนให้มาพร้อมกันตามวัน



เวลาและสถานที่ที่กำหนด ส่วนทายาทคนใดที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่ทราบและไม่ได้  
 ส่งหนังสือแจ้งไปให้ เพราะผู้ยื่นคำขอรับมรดกมิได้แสดงไว้ในบัญชีเครือญาติก็ต้องถือว่าสำนักงาน  
 การปฏิรูปที่ดินจังหวัด ได้ปฏิบัติโดยครบถ้วนตามกฎหมายกระทรวงแล้ว ถ้าใครมีความเสียหายก็ชอบ  
 ที่จะไปเรียกร้องกันเองระหว่างทายาทในการนี้หากทายาทสามารถตกลงกันได้ว่าจะให้ทายาท  
 คนใดคนหนึ่งได้รับที่ดิน ก็ให้ดำเนินการแบ่งมรดกโดยทำเป็นสัญญาประนีประนอม  
 ยอมความให้เป็นไปตามที่ทายาทตกลงกัน แล้วนำเรื่องเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด  
 แต่ถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ก็ให้รวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมดเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน  
 จังหวัดพิจารณา กำหนดมูลค่าที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. กำหนดจ่ายคืนให้แก่ทายาทโดยธรรม  
 ในกรณีที่ดินนั้นเป็นที่ดินนั้น เป็นสิทธิการเช่าหรืออยู่ระหว่างเช่าซื้อ ส่วนกรณีที่ดินนั้นเจ้า-  
 มรดกได้กรรมสิทธิ์โดยการเช่าซื้อแล้วให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งขอให้  
 คณะกรรมการพิจารณาราคาที่ดินซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมแต่งตั้งกำหนด  
 ราคาที่ดินนั้น และให้ ส.ป.ก. ซื้อที่ดินนั้นคืนตามราคาที่ดินที่คณะกรรมการพิจารณาราคาที่ดินกำหนด

3. การแบ่งแยกและการโอนสิทธิในที่ดิน มาตรา 39 พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดิน  
 บัญญัติให้แบ่งแยกและโอนได้เฉพาะแบ่งแยกและโอนไปยัง ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร  
 ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ระบุกรณีแบ่งแยกและโอนได้ไว้ 6 กรณีด้วยกันซึ่งเห็นว่าจะเป็น  
 ประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินคือ

- 1) การยกให้หรือการขายที่ดินคืนให้แก่ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร
- 2) การชำระหนี้หรือหักกลบลบหนี้ให้เป็นไปตามข้อตกลงหรือข้อสัญญาที่มีผล  
 ตามกฎหมาย
- 3) การคืนสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน เพราะฝ่าฝืนกฎข้อบังคับในการ  
 ทำประโยชน์ของสงมอที่ดินคืนให้แก่ ส.ป.ก. และโอนกรรมสิทธิ์พร้อมทั้งมอบหนังสือสำคัญ  
 (ถ้ามี) คืนให้แก่ ส.ป.ก. ด้วย
- 4) กรณีผู้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินไปแล้วมิได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง  
 ในที่ดินนั้น หรือมีที่ดินแปลงอื่นเป็นที่ทำกินเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่แล้วให้ขายที่ดินนั้นคืนแก่  
 ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกรแล้วแต่กรณี เพื่อที่ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกรจะได้นำไป  
 จัดให้เกษตรกรที่ไรที่ทำกินอีกมากได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป

5) เมื่อ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกรดำเนินการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับขนาดการถือครองที่ดิน การสาธารณูปโภค การจัดเขตชุมชน หรือการอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแห่งท้องถิ่น ซึ่งบางครั้งจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงขนาดการถือครองที่ดิน หรือลดเนื้อที่ถือครองบางส่วนเพื่อใช้ที่ดินเป็นประโยชน์ด้านอื่น ๆ

6) เมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติให้ ส.ป.ก. รับโอนโดยเฉพาะ เช่น ทายาทโดยธรรมไม่ประสงค์จะขอรับสิทธิหรือสละสิทธิในการขอรับสิทธินั้น หรือชาคณะสมบัติให้สิทธิในที่ดินนั้นแก่ ส.ป.ก. เพื่อเป็นการรับรองให้สิทธิในที่ดินนั้นโอนกลับคืนมายัง ส.ป.ก.

4. ก่อนที่กฎกระทรวงนี้จะมีใ้บังคับใช้บังคับ กรณีที่เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินถึงแก่กรรม มีทั้งกรณีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้จัดการเกี่ยวกับการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมเรียบร้อยแล้ว และกรณีที่ยังมิได้มีการจัดการเกี่ยวกับการตกทอดทางมรดกเพราะทายาทโดยธรรมเป็นผู้เยาว์ ไม่สามารถทำประโยชน์ในที่ดินนั้นได้ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดก็ได้จัดให้ญาติของผู้เยาว์ทำประโยชน์แทนไปก่อน โดยที่ยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงทางเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ดังนั้นกฎกระทรวงนี้จึงได้กำหนดเฉพาะกาลให้การจัดการเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินอันเป็นมรดกที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้จัดการเป็นที่เรียบร้อยแล้วเป็นอันสมบูรณ์ ส่วนกรณีที่ยังมิได้มีการจัดการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก็ให้ใช้กฎกระทรวงนี้บังคับโดยอนุโลมกับการจัดการมรดกในที่ดินดังกล่าว

ร่างกฎกระทรวงฉบับแรกแตกต่างกับร่างกฎกระทรวงฉบับปัจจุบันก็คือ ร่างกฎกระทรวงฉบับแรกได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตกทอดทางมรดกของสิทธิในที่ดิน เป็นไปตามลำดับทายาทผู้สมควรจะได้รับมรดกก่อนหลัง คือให้คู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่ได้รับมรดกก่อน หากไม่มีคู่สมรสหรือคู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่ไม่ต้องการสิทธิในที่ดินต่อไปหรือสละสิทธิหรือชาคณะสมบัติสิทธินั้นจึงจะตกแก่ทายาทโดยธรรมที่ทำประโยชน์ในที่ดิน และหากทายาทโดยธรรมที่ทำประโยชน์ในที่ดินไม่มีหรือไม่ต้องการสิทธิหรือสละสิทธิหรือชาคณะสมบัติ สิทธิในที่ดินจึงจะตกแก่ทายาทโดยธรรมอื่น อันเป็นการจัดลำดับทายาทโดยธรรมตามข้อกำหนดของกฎกระทรวง ซึ่งนักกฎหมายโดยทั่วไปเห็นว่า เป็นการลำดับทายาทโดยธรรมที่ขัดกับลำดับของทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ครั้งเมื่อ ส.ป.ก. ยกร่างกฎกระทรวงใหม่จึงได้แก้ไขหลักการ ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมเป็นไปตามลำดับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และปิดถือหลักการของการปฏิรูปที่ดินที่ไม่ต้องการให้ที่ดินหลุดมือจากเกษตรกรโดยง่ายอีกทั้งควบคุมมิให้ที่ดินถูกแบ่งแยกย่อย ๆ แต่ปรากฏว่าในปัจจุบันกฎกระทรวงก็ยังไม่ได้ออกใช้ เนื่องจากยังมีบุคคลหลายฝ่าย เห็นว่าร่างกฎกระทรวงนี้ขัดแย้งกับหลักกรรมสิทธิ์และสิทธิของบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างเช่น ข้อกำหนดในกฎกระทรวงที่ว่า "กรณีที่ดินกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปแล้วมิได้ประกอบ เกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้น หรือมีที่ดินแปลงอื่นเป็นที่ทำกินเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่แล้ว ให้ขายที่ดินนั้นคืนแก่ ส.ป.ก. หรือสถาบัน เกษตรกรแล้วแต่กรณี" ดังข้อกำหนดนี้หากเกษตรกร ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดและไม่ยอมขายที่ดินคืนให้ ส.ป.ก. จะทำอย่างไร เพราะเกษตรกรมิได้ทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 39 แต่อย่างใด ข้อกำหนดในกฎกระทรวงจะมีอำนาจเหนือกรรมสิทธิ์หรือไม่ยังเป็นที่น่าสงสัยอยู่ ซึ่งในเรื่องนี้ท่านศาสตราจารย์อมร จันทรสมบูรณ์ ผู้กร่างมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 ได้ให้ความเห็นพอสรุปได้ดังนี้

"มาตรา 39 ที่เขียนไว้ว่า การแบ่งแยกหรือการ โอนที่ดิน  
 ที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดิน เรายอมให้โอนได้ด้วยการ  
 ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม และโอนไปยังสถาบัน  
 เกษตรกรหรือ ส.ป.ก. ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ  
 ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ในการยกร่างเมื่อปี 2517 เขียนไว้  
 ทั้ง ๆ ที่รู้ว่าจะมีปัญหาเกิดขึ้นในอนาคต เพราะว่ากรณีที่โอน  
 กรรมสิทธิ์ทั้งหลายปัจจุบันอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและ  
 พาณิชย์ ถึงแม้จะเขียนไว้ว่าหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ นั้นให้  
 โอนโดยกฎกระทรวง แต่ก็รู้ว่ามีปัญหากฎหมายจะเกิดขึ้นจากการ  
 กำหนดโดยกฎกระทรวงที่เป็นการยกเว้นประมวลกฎหมายแพ่งและ  
 พาณิชย์ นักกฎหมายจะยกปัญหาว่ากฎกระทรวงนั้นจะทำได้เพียงใด  
 หรือไม่ ส่วนการชี้ขาดในปัญหาว่ากฎกระทรวงนี้ใช้ได้หรือไม่ได้  
 คงบอกล่วงหน้าไม่ได้ว่านักกฎหมายในที่ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นที่อยู่  
 ในคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ดี หรือไม่ว่าจะเป็นศาลก็ดี ในกรณีที่มิ  
 คดีในศาล นักกฎหมายนั้นจะชี้ขาดทางไหน แต่เราก็คาดว่าปัญหานี้

จะเกิดขึ้น ทั้ง ๆ ที่เรากล่าวว่าจะมีปัญหาที่เกิดขึ้น เราก็เขียน  
อันนี้ลงไว้ว่า การแบ่งแยกหรือการโอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับสิทธิ  
โดยการปฏิรูปที่ดินต้องมีหลักเกณฑ์พิเศษ ซึ่งในต่างประเทศก็มี  
หลักเกณฑ์พิเศษ แต่ทำไมเราถึงไม่พยายามอธิบายให้มีการเขียน  
หลักเกณฑ์การโอนสิทธิที่ได้รับมาโดยการปฏิรูปที่ดินนี้ให้ชัดไว้ใน  
กฎหมายในปี 2517 ก็เพราะว่าในขณะนั้นอธิบายให้คนทั่วไป  
เข้าใจได้ยาก ในปี 2517 การปฏิรูปที่ดินมีใครรู้จักบ้างว่า  
การปฏิรูปที่ดินคืออะไร และมีใครรู้อะไรบ้างว่าสิทธิในที่ดินที่เกิด  
จากการปฏิรูปนี้ต่างกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
นักกฎหมายเรามองประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นใหญ่  
การที่จะไปวางข้อกเว้นจากสิ่งที่เราเคยสอนในมหาวิทยาลัย  
ทำไม่ได้เลยในเวลานั้น และผู้ที่เกี่ยวข้องยังมองไม่เห็นถึงปัญหา  
ต้องรอให้ปัญหาเกิดขึ้นเสียก่อนในปี 2528 เริ่มมีปัญหาแล้ว ดังนั้น  
ประเด็นที่ว่าในการโอนกรรมสิทธิ์หรือการแบ่งแยกที่ดินที่ได้รับมา  
โดยกฎหมายปฏิรูปที่ดิน จึงต้องมีหลักเกณฑ์พิเศษ<sup>40</sup>

สรุปแล้วปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนี้ก็คือ ร่างกฎกระทรวงซึ่งถือว่าเป็นกฎหมาย  
ลำดับรองที่ออกตามอำนาจในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ  
เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ยังไม่สามารถประกาศใช้ได้เนื่องจากยังไม่เป็นที่ยุติว่า  
กฎกระทรวงที่ ส.ป.ก.ร่างตามแนวทางแห่งเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน  
เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะสามารถวางแนวทางหลักเกณฑ์พิเศษที่แตกต่าง  
ไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้

ข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ  
เกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม  
พ.ศ. 2518 แยกได้ดังนี้คือ

<sup>40</sup>อมร จันทรสมบูรณ์, เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา, สัมภาษณ์,  
6 พฤษภาคม 2529.

1. ปัญหาเรื่องช่องว่างของกฎหมาย บทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้มีรายละเอียดที่ชัดเจน ถือเป็นช่องว่างของกฎหมาย

2. ปัญหาการตีความ การตีความของนักกฎหมาย ที่ความโดยนัยเอาหลักสิทธิในทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้

### 1. ปัญหาเรื่องช่องว่างของกฎหมาย

โดยทั่วไปช่องว่างของกฎหมายอาจเกิดจากมูลเหตุ 2 ประการคือ

1. ช่องที่เกิดจากผู้ร่างกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นได้ด้วยเหตุ 2 ประการ กล่าวคือ

1.1 ในขณะที่ทำการร่างกฎหมายอยู่นั้น ผู้ร่างไม่ทันได้คิดหรือคาดถึงว่าจะมีช่องว่างของกฎหมายเกิดขึ้น เพราะยังไม่มีเหตุการณ์อันทำให้เกิดช่องว่างนั้นขึ้น อย่างผู้ร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ในขณะนั้นมีการใช้ไฟฟ้าแล้ว แต่ผู้ร่างไม่ได้นึกถึงการลักปล้นงาน คือ ไม่ได้คิดว่าจะมีการ ลักกระแสไฟฟ้าไปใช้

1.2 ในขณะที่ทำการร่างกฎหมายอยู่นั้น ผู้ร่างได้มองเห็นแล้วว่า น่าจะมีช่องว่างของกฎหมายเกิดขึ้น แต่ก็เห็นว่า เป็นช่องว่างที่ยังหาคำตอบทางใดทางหนึ่งไม่ชัดเจน และยังไม่สมควรบัญญัติกฎหมายไว้ตายตัว เพราะตัวรากกฎหมายและคำพิพากษาของศาลยังไม่ได้พิจารณาปัญหานั้นอย่างเพียงพอ ยังไม่มีการศึกษาค้นหลักเกณฑ์อันเหมาะสมไว้สำหรับเรื่องนั้น ๆ โดยเหตุนี้การที่จะบัญญัติกฎหมายสำหรับกรณีนั้น ๆ ให้เป็นการตายตัวย่อมจะเป็นการรีบร้อนเกินไป จึงทิ้งช่องว่างไว้เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายมีหน้าที่ในการตีความ เพื่อปิดช่องว่างในภายหลัง<sup>41</sup>

2. ช่องว่างที่เกิดจากการ เปลี่ยนของสังคมและคนในสังคม

2.1 ช่องว่างเกิดขึ้นตามธรรมดาของการร่าง คือ ตามธรรมดาแล้วกฎหมายย่อมบัญญัติควบคุมความประพฤติหรือกิจกรรมของมนุษย์ตามปกติธรรมดาที่สามัญชนพึงปฏิบัติ จึงเป็นการนอกเหนือความสามารถของการบัญญัติกฎหมายที่จะบัญญัติให้ครอบคลุมความประพฤติหรือกิจกรรมพิเศษของมนุษย์ได้ทุกกรณี เช่น กฎหมายควบคุมการประทุษร้าย

<sup>41</sup> พุค แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 4, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514), หน้า 135.

ทางเพศ เติมมีการบัญญัติกฎหมายป้องกันเพียงแต่การประทุษร้ายของชายต่อหญิง ต่อมา พฤติกรรมทางเพศเปลี่ยนไปมีการประทุษร้ายทางเพศระหว่างบุคคลเพศเดียวกันมากขึ้น กฎหมายที่มีอยู่จึงไม่ครอบคลุมถึง

2.2 สังคมเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากความเจริญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีมากขึ้น แต่กฎหมายยังมิได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ทันกัน จึงเกิดช่องว่างของกฎหมายขึ้น เช่น ในขณะที่ร่างและเริ่มใช้กฎหมาย ยังไม่มีการคิดค้นโทรศัพท์หรือเครื่องถ่ายภาพเอกสารออกไซแฟรหลาย ผู้ร่างกฎหมายไม่ทราบว่าถึงอำนวยความสะดวกนี้จะมีอิทธิพลในการติดต่อ การสื่อสาร และการทำนิติกรรมในรูปแบบต่าง ๆ จึงมิได้บัญญัติรับรองฐานะทางกฎหมายของสิ่งเหล่านี้ให้เป็นการแน่ชัด<sup>42</sup>

### วิธีการอุดช่องว่างของกฎหมาย

เมื่อทราบว่าช่องว่างแห่งกฎหมายแล้ว หลักเกณฑ์การอุดช่องว่างแห่งกฎหมายมีดังนี้

1. ในกรณีกฎหมายได้กำหนดวิธีอุดช่องว่างแห่งกฎหมายของตนเองไว้ก็ต้องดำเนินการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายตามวิธีที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามมาตรา 4 วรรคสองและสาม ได้กำหนดวิธีการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายไว้ตามลำดับ คือ

- 1) ให้ใช้กรองจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น
- 2) ถ้าไม่มีจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นก็ต้องพิจารณา โดยอาศัยบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง
- 3) ในกรณีที่ไม่มีบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง ให้อุดช่องว่างโดยนำเอาหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้

<sup>42</sup> สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสารมวลชนจำกัด, 2527), หน้า 360-361.

2. ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดวิธีการออกช่องว่างแห่งกฎหมายของตนเองไว้ มีหลักเกณฑ์ในการออกช่องว่างแห่งกฎหมายดังนี้

2.1 หลักเกณฑ์ทั่วไป ศาลยุติธรรมจะต้องพยายามหาหลักเกณฑ์มาตีพากษาคดีให้ได้เสมอ ศาลจะยกฟ้องโดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายที่จะนำมาใช้ปรับแก้คดีไม่ได้ ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสถึงกับมีบัญญัติถึงโทษผู้พิพากษาซึ่งยกฟ้องโดยอ้างว่า ไม่มีกฎหมายใช้บังคับแก้คดี ทั้งนี้คือผู้พิพากษาจะต้องพยายามออกช่องว่างแห่งกฎหมาย โดยวางหลักเกณฑ์ที่เขาเห็นว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่ยุติธรรมแล้วนำมาปรับแก้ข้อเท็จจริงในคดี หลักเกณฑ์ที่ผู้พิพากษาจะได้นำมาปรับแก้จะต้องกระทำโดยผู้พิพากษาลงสมมุติตนเองว่า ถ้าผู้พิพากษาจะเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเองแล้ว จะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้สำหรับปรับแก้ข้อเท็จจริงในคดีนั้น ๆ อย่างไร ซึ่งในเวลาต่อมาหลักเกณฑ์นี้อาจกลายเป็นบรรทัดฐานในคดีอื่น ๆ และเป็นกฎหมายจารีตประเพณีที่สุด<sup>43</sup>

2.2 ออกกฎหมายใหม่ เมื่อใดที่มีช่องว่างแห่งกฎหมายเกิดขึ้นและกฎหมายนั้นไม่สามารถทำหลักเกณฑ์อื่น ๆ มาใช้ออกช่องว่างได้ ก็อาจมีการเสนอกฎหมายเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายใดกฎหมายหนึ่งที่รัฐสภา เพื่อเป็นการออกช่องว่าง<sup>44</sup>

เมื่อพิจารณาถึงกรณีมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายไม่ว่าจะเป็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายและในชั้นการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ<sup>45</sup> ในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. .... ทั้งผู้ร่างและผู้แปรญัตติมีความตั้งใจที่จะให้หลักเกณฑ์ของสิทธิในที่ดินแตกต่างกันไปจากหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หลักเกณฑ์ที่ไม่ได้บัญญัติเป็นรายละเอียดไว้ เพราะยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมเนื่องจากกฎหมายนี้เป็นกฎหมายใหม่และหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็เป็นหลักการใหม่ ผู้

<sup>43</sup> พุก แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, หน้า 137.

<sup>44</sup> สุโขทัยธรรมมาชิราช, มหาวิทยาลัย, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม, หน้า 361.

<sup>45</sup> รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้ารัฐสภา, ครั้งที่ 28.

ปฏิบัติงานและคนส่วนใหญ่ยังมองไม่เห็นถึงปัญหา การที่จะบัญญัติกฎหมายสำหรับการแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้นให้เป็นการตายตัวก็เป็นการริบควนเกินไป ต้องรอให้มีการใช้กฎหมายและผู้ใช้กฎหมายมองเห็นปัญหาและอุปสรรคในการใช้กฎหมายเสียก่อน จึงจะหาหลักเกณฑ์ที่สมบูรณ์มาใช้ได้ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผู้ร่างโค้มองเห็นปัญหาแล้วว่าจะมีช่องว่างของกฎหมาย แต่ก็ต้องปล่อยให้เกิดขึ้น เพื่อจะได้หาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมมาใช้ในภายหลัง

## 2. ปัญหาเรื่องการศึกษา

โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายแต่ละมาตราที่ได้ตราออกใช้บังคับแก่ประชาชนพลเมืองนั้นอาจใช้ถ้อยคำ ศัพท์หรือสำนวน ซึ่งไม่ชัดเจนทำให้เกิดปัญหาขึ้น ทั้งนี้เพราะการร่างกฎหมายให้รัดกุม และอธิบายไว้ทุกมาตราเพื่อให้นักไม่ได้นอกจากนั้นอาจมีกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายนั้นไม่ครบถ้วนสมบูรณ์หรือผู้ร่างตั้งใจจะเขียนอย่างหนึ่ง แต่ผู้อื่นอาจเห็นว่าน่าจะมีความหมายเป็นอีกอย่างหนึ่ง หรือในหมู่ผู้ใช้กฎหมายเองมีความเห็นแตกต่างกันออกไป<sup>46</sup> และในเรื่องนี้ Lord Denning นักกฎหมายชาวอังกฤษได้ให้ความเห็นว่า "... ในขณะที่ผู้ร่างกฎหมายมุ่งความแน่ชัด ( Certainty ) ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น เขากลับทำให้เกิดข้อสงสัยขึ้นในถ้อยคำที่เขาใช้ว่า Value Judgement ที่แท้จริงของเขาหรือเขามุ่งจะกำหนดนั้นคืออะไร กฎหมายจึงต้องมีการตีความ ฉะนั้นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายควรพิจารณาเหตุผลและลำดับความเป็นมาของการตรากฎหมาย ( Logical Sequences ) และขอบเขตของบทบัญญัติ ( Context ) เพื่อค้นหา Value Judgement ของผู้ร่างเกิมนั้นเหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้นหรือไม่ประการใดด้วย โดยผู้วินิจฉัยชี้ขาดจะต้องมี Value Judgement ของตนเองจึงจะขึ้นชื่อว่าใช้ตรรกวิทยา ( Functional Logic ) วินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายได้ถูกต้องเหมาะสม<sup>47</sup>

<sup>46</sup> ญาณี มโนทิโมกข์, "หลักการตีความในกฎหมายไทย", (วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญา มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 66.

<sup>47</sup> Lord Denning, The Discipline of Law ch.2 (1979) อ้างถึงใน รองพอด เจริญพันธ์, "ความยุติธรรมกับการตีความพระราชบัญญัติในระบบกฎหมายอังกฤษ", วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 1 ตอน 2 (สิงหาคม, 2525), หน้า 346.



จากหลักข้างต้นสรุปได้ว่า การตีความของกฎหมายก็คือ การค้นหาความมุ่งหมายของกฎหมายที่มีข้อความเป็นที่สงสัย ไม่ชัดเจน เพื่อที่จะได้รู้และเข้าใจความหมายแห่งกฎหมายนั้น และผู้ใช้กฎหมายก็จะใช้ได้ถูกต้อง

การตีความมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พ.ศ. 2518

จากช่องว่างและความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จึงทำให้มีการตีความบทบัญญัตินี้ออกเป็น 2 แนวความคิดคือ

1. แนวความคิดแรกเห็นว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายพิเศษอีกทั้งเป็นกฎหมายจำกัดสิทธิของบุคคล เพราะฉะนั้นการตีความจะต้องตีความอย่างเคร่งครัด ถ้าสิ่งใดที่กฎหมายพิเศษไม่ได้ให้รายละเอียดไว้ก็ต้องนำเอาหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับ ซึ่งในมาตรา 39 นี้เกี่ยวข้องกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ข้อความใดที่มาตรา 39 ไม่ได้เขียนครอบคลุมถึง ก็ต้องนำหลักสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ และที่บทบัญญัติมาตรา 39 ให้อ่านจ ส.ป.ก.ในการออกกฎกระทรวงนั้น กฎกระทรวงที่ออกมาจะต้องไม่ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2. แนวความคิดที่สองเห็นว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายมหาชนและกฎหมายพิเศษ เพราะฉะนั้นในการตีความก็ต้องยึดแนวทางในการตีความไปในทางที่คุ้มครองสาธารณชนตามเจตนารมณ์ของรัฐ และกฎหมายพิเศษก็ยกเว้นกฎหมายทั่วไป จะนำเอาหลักตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตีความเพื่อเปิดช่องว่างของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หาได้ไม่ เพราะหลักกฎหมายคนละประเภทกัน เจตนารมณ์ของกฎหมายก็แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะมีแนวทางในการตีความมาตรา 39 นี้ไปในทางใด ผู้เขียนเห็นว่าในการตีความกฎหมายนั้นควรหาความมุ่งหมายของกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องช่วยพิจารณาถึงบทบัญญัตินั้น ๆ ก่อน ซึ่งการหาความมุ่งหมายเพื่อเป็นเครื่องช่วยในการตีความกฎหมายนั้น อาจหาได้จาก

1. คัมภีร์บัญญัติในประมวลกฎหมายเอง ได้แก้ตำแหน่งแห่งที่ของคัมภีร์นั้น ความเกี่ยวข้องกับบัญญัติอื่น ๆ ว่าเป็นบทกฎหมายประการใด ระบบและหลักกฎหมายที่อยู่เบื้องหลังการออกกฎหมายนั้น

2. จากสภาวะแวดล้อมของบัญญัติ ได้แก่สภาวะการณ์ในขณะที่บัญญัติกฎหมาย และหน้าที่ใช้กฎหมายนั้น และสิ่งอื่น ๆ ที่ช่วยให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น รายงานการประชุมของคณะกรรมการร่างกฎหมาย หรือเหตุผลประกอบร่างที่เสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น<sup>48</sup>

เพื่อหาแนวทางของการไขมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้ถูกต้อง ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางในการตีความดังต่อไปนี้

1. พิจารณาว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายประเภทใด ในเรื่องนี้นักกฎหมายส่วนใหญ่มีความเห็นว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายมหาชนประเภทจำกัดสิทธิและเสรีภาพสำคัญในบางกรณี โดยพระราชบัญญัติจะกำหนดสภาพบังคับในรูปของการจำกัดสิทธิเสรีภาพสำคัญส่วนที่ว่าจะจะเป็นสิทธิเสรีภาพใดเป็นเรื่องของนโยบาย<sup>49</sup> และอย่างไร เป็นกฎหมายมหาชนนั้น ศาสตราจารย์ปรีดี เภมทรัพย์ ได้ให้ความเห็นว่า

"การแยกกฎหมายเป็นกฎหมายมหาชนและเอกชนแยกมาตั้งแต่สมัยโรมันเป็นเวลา 2000 กว่าปีมาแล้ว โดยตั้งงานหรือประโยชน์เป็นมาตรฐานในการแบ่งแยก ULF IAN ได้อธิบายเรื่องกฎหมายมหาชนและเอกชนไว้ว่า บัญญัติใดเกี่ยวกับกิจการส่วนรวมของบ้านเมืองโรมัน กฎหมายนั้นเป็นกฎหมายมหาชน แต่หากกฎหมายใด

<sup>48</sup> กิตติศักดิ์ ปรงค์, "ปัญหาเรื่องการเรียกเอาสังหาริมทรัพย์เดียวกัน โดยอาศัยหลักกรรมสิทธิ์ต่างกัน ตามมาตรา 1303 ป.พ.พ." (วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 10-11.

<sup>49</sup> สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม, หน้า 190.

มีบทบัญญัติเกี่ยวกับประโยชน์ของส่วนตัว เอกชนแล้วก็เป็น  
กฎหมาย เอกชน<sup>50</sup>

อะไร เป็นประโยชน์ส่วนตัว อะไร เป็นประโยชน์ส่วนรวม เป็นสิ่งที่ชี้ขาดได้ยาก  
แต่เพื่อจะเป็นแนวทางแบ่งแยกว่า กฎหมายใดเป็นกฎหมายมหาชนหรือเอกชนมีข้อพิเคราะห์  
อยู่ 3 ประการคือ

(1) พิเคราะห์ถึงกิจการที่มีบัญญัติไว้ กฎหมายนั้นเป็นเรื่องของเอกชนหรือส่วนรวม  
ถ้าเป็นเรื่องผลประโยชน์ของส่วนรวม เช่น เรื่องการปกครองบ้านเมืองก็เป็นกฎหมาย  
มหาชน ถ้าเป็นเรื่องกิจการส่วนตัวของเอกชนก็เป็นกฎหมายเอกชน

(2) พิเคราะห์ถึงผู้ถืออำนาจหรือผู้ทรงสิทธิ คือตัวผู้ถือ ( Subject )  
หรือสิทธิหรืออำนาจนั้นว่าเป็นใคร แต่ถ้าเป็นองค์การของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เป็น  
กฎหมายมหาชน ถ้าบุคคลธรรมดาก็เป็นกฎหมายเอกชน

(3) พิเคราะห์ถึงสถานะหรือความสัมพันธ์ของบุคคลในกฎหมายนั้น ถ้าเป็น  
ความสัมพันธ์ซึ่งฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง เช่น ในฐานะที่ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจ  
ปกครอง อีกฝ่ายหนึ่งอยู่ในฐานะที่ปกครองความสัมพันธ์อยู่ในลักษณะไม่เสมอภาคเช่นนี้  
กฎหมายนั้นเป็นกฎหมายมหาชน แต่ถ้าความสัมพันธ์อยู่ในลักษณะเสมอภาค เช่น ระหว่าง  
ผู้ซื้อกับผู้ขายก็เป็นกฎหมายเอกชน

51

เมื่อพิเคราะห์พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518  
ประกอบด้วยหลักข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายมหาชน คือ

1. เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของส่วนรวม คือมุ่งที่จะปรับปรุงการ  
ถือครองที่ดินของประเทศที่เสียไป ให้เป็นระบบการถือครองที่ดินที่เหมาะสม โดยเฉพาะ  
อย่างยิ่งระบบการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีความสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจของประเทศ

<sup>50</sup>ปรีดี เกษมทรัพย์, กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป, (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 43.

<sup>51</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

2. ผู้ถืออำนาจหรือผู้ทรงสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ คือรัฐซึ่งมี ส.ป.ก. เป็นผู้  
ดำเนินการ

3. ความสัมพันธ์ของรัฐ (ส.ป.ก.) มีอำนาจเหนือเอกชน คือสามารถจำกัด  
และคุ้มครองสิทธิบางประการของเอกชนได้ แม้ในบางครั้งการทำสัญญาดูเหมือนจะเป็นการ  
ทำสัญญาในสถานะที่เท่ากัน เช่น การทำสัญญาเช่าซื้อที่ดิน แต่ในสัญญาก็ยังมียกเว้นของ  
ส.ป.ก. ที่เหนือกว่าลักษณะของผู้ให้เช่าและผู้เช่าซื้อตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ดังนั้น ในการตีความผู้เขียนเห็นว่าควรตีความมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติ  
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไปตามแนวทางของกฎหมายมหาชนไม่ควร  
นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจัดว่าเป็นกฎหมายเอกชนมาเป็นหลักในการตีความ  
เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กับประมวลกฎหมาย  
แพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายคนละประเภท และหลักกฎหมายก็แตกต่างกัน

ศาสตราจารย์อมร จันทรมบูรณ์ ได้แสดงความเห็นไว้ว่า  
"..... กฎหมายที่มี "หลักกฎหมาย" แตกต่างกัน ตัวบทหรือ  
ถ้อยคำของบทมาตราเดียวกันของกฎหมายฉบับเดียวกัน หากนำ  
"หลักกฎหมาย" ที่แตกต่างกันมาใช้ในการตีความหรือใช้บังคับ  
กฎหมายแล้ว ก็จะทำให้ผลของการตีความและการบังคับใช้กฎหมาย  
( Enforcement ) แตกต่างกันได้ "หลักกฎหมาย" สำหรับ  
กฎหมายสาขาหนึ่งย่อมเหมาะสมสำหรับกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมาย  
อย่างเดียวกันเท่านั้น เช่น หลักกฎหมายแพ่ง (เอกชน) จะมี  
หลักการตีความและการบังคับใช้กฎหมายโดยยึดความเจตนาของ  
คู่สัญญาระหว่างเอกชนต่อเอกชนเป็นสำคัญ แต่หลักการตีความ  
โดยอาศัยเจตนาของเอกชนเช่นนี้ ย่อมจะนำไปใช้ในกฎหมายอาญา  
ซึ่งเป็นกฎหมายที่คุ้มครองความปลอดภัยของสังคมไม่ได้ เช่น จะ  
ยินยอมให้เอกชนยินยอมให้ทำร้ายร่างกายหรือต่อสู้อันเองไม่ได้  
เป็นต้น"<sup>52</sup>

<sup>52</sup> ออมร จันทรมบูรณ์, "บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. ....," วารสารกฎหมายปกครอง  
เล่ม 1 ตอน 2 (สิงหาคม, 2525), หน้า 425.

สิ่งที่ต้องพิจารณาประกอบกันในเวลาที่มีความอีกอย่างหนึ่งก็คือ หลักการของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะเห็นได้ว่า ฎหมายกฎหมายต้องการที่จะให้สิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแตกต่างไปจากสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการใช้สิทธิ การโอนสิทธิ หรือการสูญเสียสิทธิโดยมีหลักการพิเศษ เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองที่ดินของเกษตรกร และระบบที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศ จึงจัดได้ว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นอกจากจะเป็นกฎหมายมหาชนแล้วก็ยังเป็นกฎหมายเศรษฐกิจเพื่อสังคม ( Social Economic Law ) อีกด้วย ดังนั้นในการที่ความพระราชบัญญัตินอกจากจะคำนึงถึง "หลักกฎหมาย" แล้ว ก็ยังต้องคำนึงถึงสภาพของสังคมในขณะนั้นและแนวโน้มของสังคมประกอบการที่ความด้วย

2. พิจารณาจากสภาวะแวดล้อมของบทบัญญัติมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 คือก่อนที่จะมีการเสนอพระราชบัญญัตินี้สู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2517 ขณะนั้นเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากการไร้ที่ดินทำกิน ถูกเอารัดเอาเปรียบ ขาดความมั่นคงในการประกอบอาชีพ และที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของผู้ไม่ได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองฐานะของบุคคลในสังคมเริ่มจะแตกต่างกันมากขึ้นทุกที ถ้าปล่อยไว้เป็นนานเกษตรกรซึ่งมีความเป็นอยู่อย่างแร้นแค้น อาจจะถูกปลุกปั่นยุยง ความจำเป็นที่บีบคั้นในการดำรงชีวิตจะมีส่วนผลักดันให้เกษตรกรหาทางออกในทางที่กระหนกระเหื่อนต่อความมั่นคงของประเทศ<sup>53</sup> ภัยเหตุนี จึงมีผู้เสนอให้รัฐบาลทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินเสียใหม่ โดยการกระจายที่ดินไปสู่มือของเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ส่งเสริมระบบการผลิต มีระบบการคุ้มครองที่ดินให้อยู่ในวงจรของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างแท้จริง ซึ่งจะเห็นได้จากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 คือ

"ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตรที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แก่ปัจจุบัน

<sup>53</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "การปฏิวัติของชาวนากับการปฏิรูปที่ดิน", ใน การปฏิรูปที่ดิน, ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : แพรววิทยา, 2519), หน้า 1-25.

ปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดิน และการจำหน่ายผลิตผลออกมาซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุดโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้ผู้ใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนองนโยบายแห่งรัฐให้การลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น"<sup>54</sup>

และในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณา เกี่ยวกับมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ศาสตราจารย์ไชยงค์ ชูชาติ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ไว้ว่า

"..... ปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ เรารู้ว่ามีปัญหากรรมสิทธิ์ของเอกชน รัฐบาลเข้าแทรกแซงโดยวิธีปฏิรูปที่ดินก็เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องเรื่องกรรมสิทธิ์ของบุคคล ในเรื่องกรรมสิทธิ์ของเอกชน รัฐบาลก็ไม่ควรจะไปโอนไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนอีก การก่อให้เกิดสิทธิของเอกชน เป็นการสร้างปัญหา แล้วก็จะต้องมารื้อกันทีหลังอีก..."<sup>55</sup>

และศาสตราจารย์อภัย วิเชียรเจริญ ก็ได้กล่าวไว้ว่า

"..... เราคิดจะแก้ปัญหามาโดยการจัดที่ให้บุคคลได้มีกรรมสิทธิ์ เพื่อที่เขาจะได้มีที่ทำกิน แล้วก็ต่อไปการที่ให้กรรมสิทธิ์เขาไปเช่นนั้นมันจะเป็นการทำให้ที่ดินต้องแตกกระจาย แม้ว่าจะเขียนไว้ค้ำยันให้มีการคกทอดโดยทางมรดกได้ นี่หมายความว่า ถ้าเราจะจัดให้

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518.

<sup>55</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา, ครั้งที่ 28, 19 มกราคม 2518, หน้า 44.

เกษตรกรรมที่ดินคนละ 50 ไร่ เมื่อได้กรรมสิทธิ์มาแล้ว พอผู้ซึ่งได้กรรมสิทธิ์มานั้นตายลงก็มีมรดกตกทอดก็แบ่งที่ดินซึ่งได้มา 50 ไร่ ถ้าครอบครัวนั้นมี 5 คน ก็จะแบ่งกันเหลือคนละ 10 ไร่ คนละ 10 ไร่ที่มีอยู่นั้นจะไปประกอบการ เพื่อให้มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพนั้นเป็นไปไม่ได้ต้องมากกว่านั้น หรือครอบครัวในชนบทมีมากกว่านั้น เป็นจำนวนมากมี 7-8 คน รวมทั้งภรรยา ก็แบ่ง แล้ววิธีการรับมรดกของเรานั้นเป็นวิธีการที่ดิ้นแรงหนึ่ง ที่ว่า เป็นประชาธิปไตยแบ่งส่วนเท่า ๆ กัน การแบ่งส่วนเท่า ๆ กันนี้มีข้อเสียที่ว่ามันทำให้ที่ดินนี้แตกกระจายไปเป็นย่อย ๆ ส่วนจะเท่ากัน อันเป็นอุปสรรคแก่การที่จะประกอบการให้ถูกต้องให้ได้ผลดี ข้อนี้เป็นความแตกต่างซึ่งทำให้ประเทศไทยเจริญต่างไปกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งระบบการรับมรดกของเขานั้นให้ตกทอดไปยังลูกชายคนโต .... ในช่วงระยะอีกไม่กี่ปีข้างหน้าเราก็กลับสู่สภาพเดิมแห่งความโกลาหลยุ่งยาก ที่ดินมีที่ดินทำไม่เพียงพอ ที่ดินที่นำมาให้เกษตรกรใช้ควรทำใน 2 รูปแบบเท่านั้น คือให้เขาเป็นเวลาายาวนานพอสมควร อาจจะเป็น 30 ปีหรือเวลาเท่าไรก็ได้แล้วแต่เพื่อเขาจะได้มั่นใจว่า เขาจะทำการเกษตรได้เป็นระยะเวลาแบบที่ 2 ควรนำมาใช้อันเป็นการส่งเสริมการผลิต ให้สถาบันเกษตรกรคือ สหกรณ์ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้ง 2 แบบ ไม่ควรที่จะให้มีกรรมสิทธิ์ ...."<sup>56</sup>

เมื่อพิจารณาถึงสถานะแวดล้อมในขณะที่บัญญัติกฎหมายแล้ว จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นพอจะชี้ให้เห็นได้ว่า จุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 อยู่ที่ต้องการให้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตกอยู่ในมือของเกษตรกรเท่านั้น และ

<sup>56</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา, ครั้งที่ 28, 19 มกราคม 2518, หน้า 45-47.

กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ให้เกษตรกรนั้นก็ เป็นกรรมสิทธิ์ที่กองการให้แตกต่างจากกรรมสิทธิ์ของสิทธิ  
 ในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อต้องการคุ้มครองที่ดินที่เกษตรกรได้รับไปจาก  
 การปฏิรูปที่ดินอยู่ในระบบเกษตรกรอย่างแท้จริง

ปัญหาที่เราจะต้องพิจารณากันอย่างมากก็คือ แนวทางที่ความเข้าใจจะเป็น  
 แนวที่ช่วยให้วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้เป็นไปได้อย่างแท้จริง ผู้เขียนเห็นว่าวิธีการ  
 ที่ความนอกจากจะตีความโดยการพิจารณา "หลักกฎหมาย" แล้ว ในการตีความก็ควรจะ  
 ตีความครอบคลุมถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วย คือ ในการบัญญัติกฎหมาย นักกฎหมาย  
 ต้องบัญญัติให้ใช้กับข้อเท็จจริงในอนาคตด้วย โดยเฉพาะในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย  
 Civil Law จะบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่กว้าง ๆ เปิดโอกาสให้ผู้ตีความตีความ  
 กฎหมายตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เมื่อตีความกฎหมายประกอบเจตนารมณ์ของกฎหมาย  
 ครอบคลุมข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นไปแล้วจึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่<sup>57</sup> เช่น เมื่อ  
 เริ่มใช้ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 1384 วรรคแรกบัญญัติว่า "บุคคลไม่รับ  
 รับผิดเพียงแต่การกระทำของเขาที่กระทำให้ผู้อื่นเสียหาย แต่ต้องรับผิดสำหรับบุคคล  
 ที่เขาต้องรับผิดหรือทรัพย์สินซึ่งอยู่ในความดูแลของเขาด้วย ...." นั้น ตามมาตรานี้  
 แต่เดิมก็มีความคิดว่าเป็นความรับผิดของบุคคลอื่นเนื่องมาจากความผิด กล่าวคือนักกฎหมาย  
 ฝรั่งเศสถือว่ามาตรานี้เป็นข้อสันนิษฐานความผิด ( Presumption of Fault ) เพื่อ  
 ประโยชน์แก่ผู้เสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดของบุคคลที่จะต้องรับผิด แต่กฎหมายจะ  
 สันนิษฐานว่า เขาผิดอยู่แล้ว และถ้าบุคคลที่จะต้องรับผิดพิสูจน์ได้ว่าเขาไม่มีความผิดก็ยอม  
 หลุดพ้นจากความรับผิด และการพิสูจน์นี้ทำให้ตกแก่บุคคลที่อยู่ในฐานะต้องรับผิดนำสืบ  
 แก่ตัวก็จะเป็นเรื่องง่ายกว่าที่จะให้ผู้เสียหายนำสืบถึงความผิดของบุคคลนั้นเสียก่อน แต่  
 หลังจาก Cour de Cassation ได้มีคำพิพากษาในคดี Jand' heur โดยสรุปว่า  
 ตามมาตรา 1384 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสนั้น เป็นความรับผิดของบุคคลเนื่องจาก  
 การกระทำของสิ่งของ แม้บุคคลผู้ต้องรับผิดจะไม่มี ความผิด ( Fault ) ใด ๆ เลย

<sup>57</sup> ภัทรศักดิ์ วรรณแสง, "ความรับผิดเพื่อละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและ  
 พาณิชย์", วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 4 ปีที่ 14 (ธันวาคม, 2527), หน้า 82.



แต่เขาก็คงต้องรับผิดชอบหากเขาเป็นผู้ดูแลสิ่งของที่เบียดเบียนเหตุแห่งความเสียหายนั้น และแม้ว่าจำเลยจะนำสืบฟังได้ว่าจำเลยไม่ได้มีส่วนผิดเลยสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ข้อนี้ก็ไม่ได้ทำให้จำเลยหลุดพ้นความรับผิดชอบแต่อย่างใด และหลักนี้ก็เป็นที่ยึดถือกันตลอดมา ซึ่งแสดงว่าศาลฝรั่งเศสได้ตีความ มาตรา 1384 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งว่ามาตรานี้มีพื้นฐานความรับผิดชอบบน presumption of responsibility มิใช่ presumption of fault กรณีที่กล่าวมาข้างต้นนี้แสดงว่า แม้จะไม่ปรากฏเจตนาของผู้ร่างกฎหมายในชั้นร่างกฎหมายก็ตาม แต่ถ้านักกฎหมายในยุคต่อมาเห็นว่าตัวอักษรที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัตินั้นสามารถตีความได้ภายใต้เจตนาของกฎหมายใหม่ที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม ก็ย่อมจะกระทำได้และอาจเปลี่ยนแปลงได้ ดังเช่นประวัติศาสตร์การตีความมาตรา 1384 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสดังกล่าวและกรณีเช่นนี้การบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่จึงไม่จำเป็น<sup>58</sup>

ตัวอย่างในการตีความมาตรา 1384 ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสดังกล่าว พอจะเปรียบเทียบให้เห็นได้ว่า ในการตีความกฎหมายเพื่อคุ้มครองเอกชน แม้กฎหมายจะไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนก็สามารถตีความได้ภายใต้เจตนาของ ในขณะที่ยุคไทยก็เป็นประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบ CIVIL LAW เหมือนกัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเจตนาของผู้ร่างกฎหมายตลอดจนในชั้นนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เกี่ยวกับมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ก็แสดงให้เห็นเกินชัดแล้วว่า เรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เกษตรกรไ้รับไปโดยการปฏิรูปที่ดินไม่ควรจะเป็นกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และควรจะมีหลักเกณฑ์พิเศษต่างหาก อีกทั้งพระราชบัญญัตินี้ก็เป็นกฎหมายมหาชนที่ต้องการคุ้มครองนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐ

ดังนั้นในการตีความมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ควรที่จะตีความตามแนวทางของกฎหมายมหาชน และใช้หลักในการตีความครอบคลุมถึงเจตนาของกฎหมาย ถึงแม้ในบทบัญญัติจะมิได้ให้รายละเอียดเอาไว้อย่างชัดเจน แต่ก็ก็เป็นหน้าที่ของนักกฎหมายที่จะต้องคำนึงถึงเมื่อมีหน้าที่ในการตีความเพื่อปิดช่อง

<sup>58</sup> เฟ็งอ่าง, หน้า 82-83.

ว่านั้น เพราะกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิใช่การบังคับตามสิทธิในทางแพ่ง แต่เป็นกฎหมายมหาชนในการจำกัดการถือครองที่ดินของราษฎร โดยเฉพาะ และกฎหมายต้องการยกฐานะครองชีพของเกษตรกร การไปเอาเงื่อนไขในทางกฎหมายแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนมาใช้เป็นข้อชี้ขาดจะไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย<sup>59</sup>

เหตุที่ต้องกล่าวถึงการตีความอย่างมากมายก็เนื่องจากปัญหาของมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ส่วนหนึ่งอยู่ที่การตีความอันจะนำไปสู่การพิจารณาปัญหาบางประการที่เกิดขึ้นจากการตีความในบทต่อไปนี้

### สิทธิในที่ดินที่ได้รับ โดยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรม

จากการที่ได้กล่าวมาแล้วว่าที่ดินที่ได้รับ ไปโดยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรมนั้น เกษตรกรจะได้รับไป 3 วิธีคือ

1. ได้รับโดยการเช่าซื้อ
2. ได้รับโดยการเช่า
3. ได้รับโดย ส.ป.ก.อนุญาตให้เช่าทำประโยชน์

ที่ดินที่เกษตรกรได้รับไปทั้ง 3 วิธีนี้ ถือว่าเป็นที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับโดยการเช่าและโดย ส.ป.ก.อนุญาตให้เช่าทำประโยชน์นั้น ส.ป.ก.ให้แต่เพียงสิทธิครอบครองในที่ดิน และเกษตรกรสามารถอยู่อาศัยทำกินได้ชั่วลูกชั่วหลาน โดยสิทธิการเช่าและการเช่าทำประโยชน์สามารถตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้ ซึ่งเป็นการเช่าพิเศษที่แตกต่างไปจากการเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือสิทธิการเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพานิชย์นั้นเป็นสิทธิเฉพาะตัว ไม่สามารถตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้ แต่การเช่าที่ดินหรือการที่ ส.ป.ก.อนุญาตให้เกษตรกรเช่าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ทายาทของเกษตรกรสามารถสืบสิทธิการเช่าหรือการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก.ต่อไปได้ โดยเพียงแค่แสดงความ

<sup>59</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, หน้า 369.

จำนงคือ ส.ป.ก. เท่านั้น หากมีคุณสมบัติครบถ้วนตามระเบียบการคัดเลือกเกษตรกรของ ส.ป.ก. ก็จะได้รับสิทธินั้นต่อไปได้ทันที ดังนั้นถ้าได้สิทธิในที่ดินโดยการเช่าหรือโดยได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ จะมีผลทำให้ได้สิทธิในการถือครองที่ดินทำกินตลอดไปชั่วลูกชั่วหลานและไม่ใช่เป็นสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินดัง เช่นกรณีที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการเช่าชื่อ<sup>60</sup>

### สิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับโดยการเช่าชื่อ

มีปัญหาว่า "สิทธิในที่ดิน" ที่เกษตรกรได้รับโดยการเช่าชื่อจาก ส.ป.ก. จะมีความหมายเพียงใด

เมื่อพิจารณาจากสัญญาเช่าชื่อแล้วจะเห็นว่าในสัญญาเช่าชื่อที่ ส.ป.ก. ทำกับเกษตรกรมีข้อความในสัญญาว่า "เมื่อเกษตรกรผู้เช่าชื่อได้ชำระค่าเช่าชื่อครบถ้วนตามสัญญานี้แล้ว ส.ป.ก. จะโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่ให้เช่าชื่อแก่เกษตรกรผู้เช่าชื่อ เมื่อ ส.ป.ก. ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน"

ที่ดินที่ ส.ป.ก. ให้เกษตรกรเช่าชื่อนั้นมีอยู่ 2 ประเภท คือ ที่ดินที่มีโฉนดและที่ดินที่มี น.ส. 3 เป็นหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน และคำว่าสิทธิในที่ดิน มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ให้คำนิยามไว้ว่า

"สิทธิในที่ดิน" หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

คำนิยามนี้ใช้เฉพาะกับประมวลกฎหมายที่ดิน ฉะนั้นจึงไม่ได้หมายความรวมถึงสิทธิในที่ดินอื่น ๆ จำพวกสิทธิครอบครองในฐานะผู้เช่า สิทธิเก็บกิน ภาระจำยอม สิทธิเหนือพื้นดิน แม้ว่าตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะถือว่าเป็นสิทธิในที่ดินเหมือนกัน

<sup>60</sup> ไพโรจน์ โลกนิยม "การโอนสิทธิในที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน", ใน การสัมมนา ระดับปฏิรูปที่ดินจังหวัด ประจำปีงบประมาณ 2527, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรม, หน้า ๑.

สิทธิในที่ดินตามความหมายของประมวลกฎหมายที่ดิน มี 2 อย่างเท่านั้นคือ

1. กรรมสิทธิ์ บุคคลอาจเป็นเจ้าของที่ดินได้โดยการมีกรรมสิทธิ์ คือ รัฐจะออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้อย่างหนึ่ง

2. สิทธิครอบครอง สิทธิครอบครองในที่นี้หมายถึง สิทธิครอบครองในฐานะที่เป็นเจ้าของ ตัวอย่างได้แก่ ที่ดินที่เจ้าของครอบครองทำประโยชน์อยู่ในบางแห่ง เช่น ในท้องที่ภาคใหญ่ เป็นต้น ผู้ครอบครองมีเพียงหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) เท่านั้น เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่อาจออกโฉนดให้ได้ เมื่อเขายังไม่ได้โฉนด จึงมีเพียงสิทธิครอบครอง

เหตุที่สิทธิในที่ดินต้องแยกออกเป็นกรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครองตามประเภทของหนังสือสำคัญแสดงสิทธิ ก็เนื่องจากบทบัญญัติของมาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในกรณีต่อไปนี้"

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับหรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น"

บทบัญญัติของมาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินรับรองว่า บุคคลมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็คือเมื่อได้มาซึ่งโฉนดที่ดิน ส่วนหนังสือรับรองการทำประโยชน์กฎหมายไม่ได้บัญญัติรับรองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ทั้ง ๆ ที่มุ่งหมายในการออกเอกสารสิทธิต้องการให้ใช้เพื่อแสดงความเป็นเจ้าของเหมือนอย่างโฉนดที่ดิน ดังนั้นผู้เป็นเจ้าของที่ดินประเภทมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จึงมีเพียงสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น<sup>61</sup>

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 ได้ให้อำนาจ ส.ป.ก. นำที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน ไปจัดให้เกษตรกรเช่า

<sup>61</sup> ศิริ เกวสินสมุทร, คำบรรยายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 63-67.

ในระยะยาวหรือเช่าซื้อตามเงื่อนไขที่กำหนด ที่ดินที่เกษตรกรเช่าไปนั้นไม่เป็นการได้กรรมสิทธิ์ แต่เกษตรกรได้กรรมสิทธิ์ในกรณีเช่าซื้อ คือเมื่อเกษตรกรผู้เช่าซื้อชำระราคาที่ดินให้ ส.ป.ก. ครบกำหนดตามสัญญา ส.ป.ก. ก็จะโอนที่ดินนั้นให้กับเกษตรกรไป กรณีเช่นนี้เกษตรกรจะได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินไปตามแต่กรณี คือถ้าบริเวณนั้นยังไม่มีแผนที่ระวาง ก็มีความจำเป็นอยู่เองที่ผู้นั้นจะต้องรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ถือว่าเกษตรกรได้รับสิทธิครอบครอง แต่ถ้าบริเวณนั้นมีแผนที่ระวางออกโฉนดได้แล้ว ก็ให้รับโฉนดไป ถือว่าเกษตรกรผู้นั้นได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ตามความหมายของมาตรา 3(1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และถือว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายอื่นในความหมายของมาตรา 3(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย<sup>62</sup>

มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า ที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อไปจาก ส.ป.ก. ถือว่าเป็นการได้ไปซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือเป็นการได้ที่ดินไปโดยนิติกรรมตามสัญญาเช่าซื้อ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 572)) ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่าแม้เกษตรกรจะได้ตกลงเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. โดยทำสัญญาเช่าซื้อ และ ส.ป.ก. ต้องโอนสิทธิในที่ดินให้เมื่อเกษตรกรปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญาแล้วก็ตาม แต่อำนาจของ ส.ป.ก. ในการนำที่ดินมาให้เกษตรกรเช่าซื้อนั้นมาจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 สัญญาเช่าซื้อระหว่างเกษตรกรกับ ส.ป.ก. เป็นเพียงเรื่องผูกมัดคู่สัญญาเท่านั้น และสถานะของคู่สัญญาก็ไม่ใกล้เคียงกัน ถึงแม้ว่า ส.ป.ก. จะอยู่ในฐานะผู้ให้เช่าซื้อและเกษตรกรอยู่ในฐานะผู้เช่าซื้อก็ตาม แต่ ส.ป.ก. เป็นองค์กรของรัฐจึงอยู่ในสถานะที่เหนือกว่า ผู้เขียนจึงเห็นว่า ที่ดินที่เกษตรกรได้ไปจึงเป็นการได้ไปโดยกฎหมายอื่น (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518) ตามความหมายของมาตรา 3(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว

ปัญหาต่อมาก็คือ สิทธิในที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อไปนี้จะรวมถึงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วยหรือไม่

ตามหลักกฎหมาย เมื่อบุคคลมีทรัพย์สิน ก็เท่ากับว่าผู้นั้นมีสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในทรัพย์สินนี้ก็ถือเป็นบ่อเกิดของทรัพย์สิน

<sup>62</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 66.

ทรัพย์สินที่มีมือเกิดด้วยกัน 2 ทางคือ

1. ทรัพย์สินทุกชนิดเกิดขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมาย บุคคลใด ๆ ไม่อาจตกลงกันก่อตั้งทรัพย์สินขึ้นมาใหม่ได้ แม้ตกลงที่จะก่อตั้งทรัพย์สินระหว่างกันก็ไม่มีผลทางกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีผลบังคับต่อบุคคลโดยทั่วไป แต่อาจมีผลระหว่างบุคคลที่ตกลงกัน หากเข้าหลักเกณฑ์ในเรื่องนิติกรรม แต่จะไม่มีลักษณะเป็นทรัพย์สินตามกฎหมาย เช่น นายแดงตกลงกับนายดำมิให้นำค่าปลุกบ้านหรืออาคารในที่ดินของตนสูงเกินกว่าสิบเมตร เช่นนี้ เป็นต้น จะเห็นว่าข้อตกลงนี้มีผลบังคับระหว่างนายแดงและนายดำในฐานะเป็นนิติกรรมอย่างหนึ่ง แต่ไม่มีผลเป็นทรัพย์สิน เพราะไม่มีกฎหมายรับรองเหนือทรัพย์สินในกรณีดังกล่าวนี้ว่าเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง

2. เกิดขึ้นได้เมื่อมีตัวทรัพย์สินแล้ว ที่ว่าเกิดขึ้นเมื่อมีตัวทรัพย์สินนั้น ก็เพราะว่าทรัพย์สินเป็นสิทธิในทรัพย์สิน ดังนั้นหากไม่มีตัวทรัพย์สินขึ้นมาก่อน ทรัพย์สินก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ ทรัพย์สินกับทรัพย์สินจึงเป็นสิ่งที่มืออยู่กันเสมอ คือเมื่อเรามีทรัพย์สินนั้น ก็หมายถึงว่าเรามีสิทธิในทรัพย์สินนั่นเอง <sup>63</sup>

ความปัญหาเมื่อเกษตรกรไถ่สิทธิในที่ดินไปจาก ส.ป.ก. สิทธิในที่ดินนี้จะหมายความรวมถึงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วยหรือไม่ ซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็คือทรัพย์สิน

ทรัพย์สินแยกออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. ทรัพย์สินประเภทกรรมสิทธิ์และบริวารของกรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินประเภทนี้ ได้แก่

ก. กรรมสิทธิ์ คือ อำนาจในการควบคุมใช้สอยทรัพย์สิน ผู้ที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ก็มีอำนาจในการจัดการ ใช้สอยทรัพย์สินของตน

ข. สิทธิครอบครอง เป็นสิทธิชนิดหนึ่งในบริวารของกรรมสิทธิ์ บุคคลอาจมีสิทธิครอบครองได้โดยไม่ต้องมีกรรมสิทธิ์ และเป็นสิทธิที่ก่อให้เกิดอำนาจใช้สอย

<sup>63</sup> สุโขทัยธรรมาราช, มหาวิทยาลัย, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสารมวลชนจำกัด, 2525), หน้า 55-56.

ทรัพย์สินแก่ผู้ครอบครอง เกือบเท่ากรรมสิทธิ์มาก เช่น มีอำนาจใช้สอย ปลูกเบ็ดเตล็ด การ  
รบกวนการครอบครอง ฯลฯ

2. ทรัพย์สินประเภทที่มาต่อกรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินประเภทนี้เป็นทรัพย์สิน  
ที่ก่อให้เกิดอำนาจหรือสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอื่น ทรัพย์สินที่มาต่อกรรมสิทธิ์ในที่ดินมี

- ก. การจำยอม
- ข. สิทธิอาศัย
- ค. สิทธิเหนือพื้นดิน
- ง. สิทธิเก็บกิน
- จ. การคิดค้นในอสังหาริมทรัพย์
- ฉ. สิทธิจำนอง

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาหลายสิ่งหลายอย่างที่เกี่ยวข้อประกบกัน ไม่ว่า  
จะเป็นสาเหตุแห่งการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายตลอดจน  
การประชุมสภานิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่ในการออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม  
พ.ศ. 2518 พอจะสรุปได้ว่า สิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม  
พ.ศ. 2518 ไม่ควรจะหมายรวมถึง สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
เพราะกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องการที่จะแยกสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับมา  
โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ออกจากสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันเป็นที่รับรู้กันว่า สิทธิในที่ดินของเอกชน ได้รับการ  
รับรองโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ เมื่อเอกชนมีทรัพย์สินขึ้นมา ในฐานะผู้เป็น  
เจ้าของทรัพย์สินเอกชนจะมีสิทธิที่จะทำอะไรกับทรัพย์สินนั้นได้บ้าง สิทธิอย่างนี้คือ "สิทธิใน  
ทรัพย์สิน" ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติรับรองไว้เรียกว่า ทรัพย์สินนั้นเอง  
เช่น เจ้าของที่ดินจะจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินอย่างไรก็ได้ เพราะมีกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิหน้าที่ดิน  
ไปจำนอง ซึ่งทั้งกรรมสิทธิ์และสิทธิจำนอง เป็นทรัพย์สินซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
รับรองให้มีแก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน (ซึ่งในที่นี้ก็คือที่ดิน) ส่วนสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติ  
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น กฎหมายต้องการวางแนวทางใหม่โดยไม่  
นำเอาสิทธิในที่ดิน ซึ่งได้แก่ทรัพย์สินต่าง ๆ ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รับรอง

ให้กับผู้อื่นเป็นเจ้าของที่ดินโดยทั่วไป มาใช้กับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เช่น สิทธิจำนอง สิทธิเหนือพื้นดิน ฯลฯ กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะรับรองใหม่หรือไม่อันเป็นการแตกต่างกันไป จากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพียงใดก็ได้

เหตุที่ต้องมีการวางแนวทางของสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับมาโดยการปฏิรูปที่ดิน ความแนวทางของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันเป็นการแตกต่างกันไปจากหลักของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็เนื่องมาจากว่าในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รัฐมีวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เคยเสียไป ให้มีการถือครองที่เป็นธรรมขึ้น คือพยายามให้มีการกระจายการถือครองที่ดินไปสู่เกษตรกรผู้มีอาชีพประกอบเกษตรกรรมอย่างแท้จริง และนอกจากนั้นเมื่อมีการกระจายการถือครองที่ดินไปแล้ว ก็ต้องการให้ที่ดินนั้นอยู่ในการถือครองของเกษตรกรให้นานที่สุด หากจะมีการเปลี่ยนมือก็ให้หมุนเวียนกันอยู่แต่เฉพาะในกลุ่มของเกษตรกรเท่านั้น ดังนั้นหากปล่อยให้มีการนำเอาหลักเรื่องสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้แล้ว จะทำให้การควบคุมที่ดินที่เกษตรกรได้รับอยู่ภายในวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปได้อย่าง เนื่องจากสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้เป็นเจ้าของสามารถที่จะใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของของตนได้อย่างค่อนข้างจะเสรี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการใช้สิทธิหรือการจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิในที่ดินของตน ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการกำหนดสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับ ไปตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แตกต่างไปจากสิทธิในที่ดินที่เคยมีอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อที่จะควบคุมให้การได้สิทธิการใช้สิทธิ และการจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน อยู่ในแนวทางของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เป็นที่ทราบกันคืออยู่แล้วว่า ทรัพย์สินที่มีขึ้นได้โดยกฎหมายบัญญัติรับรองให้มี เพราะฉะนั้นทรัพย์สินในกฎหมายหนึ่งจะวางหลักให้แตกต่างจากทรัพย์สินของอีกกฎหมายหนึ่งก็ได้ ตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมีทรัพย์สินเพียงแต่กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองเท่านั้น ซึ่งถ้าเทียบกับสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จะมีทรัพย์สินต่าง ๆ หลายชนิดคือ กรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง สิทธิเก็บกิน สิทธิจำนอง ฯลฯ แท้ทั้ง ๆ ที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้ผู้มีสิทธิในที่ดิน มีทรัพย์สิน 2 ชนิด คือ กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองเท่านั้น แต่ทำไม

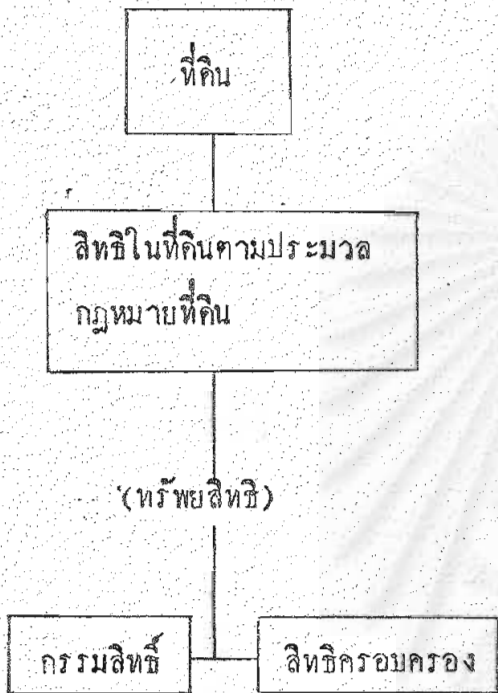


ผู้เป็นเจ้าของที่ดินจึงมีทรัพย์สินชนิดอื่นด้วย คือ สิทธิเก็บกิน สิทธิเหนือพื้นดิน การจำยอม การคิดปันในอสังหาริมทรัพย์ และสิทธิจำนองซึ่งทรัพย์สินเหล่านี้เป็นทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นก็ เพราะว่ากฎหมายยอมรับให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย จึงเป็นผลให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินมีทรัพย์สินต่าง ๆ ตามที่กฎหมายรับรองให้เหมือนกับสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยปริยาย การนำเอาสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับผู้เป็นเจ้าของที่ดินนี้ได้ใช้กันเป็นเวลานานแล้ว จนสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กลายเป็นหลักใหญ่ที่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินและมักกฎหมายนำมาใช้เมื่อกล่าวถึง ความเป็นเจ้าของที่ดิน

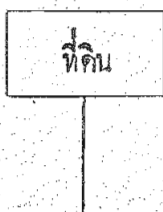
จากตัวอย่างข้างต้นจึงชี้ให้เห็นว่า แท้ที่จริงแล้วสิทธิของผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินจะมีแค่ไหนเพียงใด ขึ้นอยู่กับการรับรองของกฎหมายว่าจะให้มีได้เพียงใดและสามารถจะกำหนดหรือรับรองขึ้นใหม่ได้โดยแยกออกจากสิทธิในทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามแต่ว่ากฎหมายนั้น ๆ ต้องการจะวางแนวทางของสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไปในแนวทางใด ดังเช่น กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องการวางแนวทางของสิทธิในที่ดินของเกษตรกรแตกต่างจากสิทธิในที่ดินของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อความสะดวกในการควบคุมการไร่การ ไอนสิทธิในที่ดินให้สอดคล้องและอยู่ในระบบของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเพื่อความเข้าใจชัดเจนยิ่งขึ้นผู้เขียนจึงขอแสดงแผนภูมิที่แสดงถึงความสัมพันธ์ของสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และการแยกสิทธิในที่ดินตามแนวทางของการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมออกจากสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แผนภูมิแสดงถึงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่ง  
และพาณิชย์ ที่เข้ามาสัมพันธ์กับสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

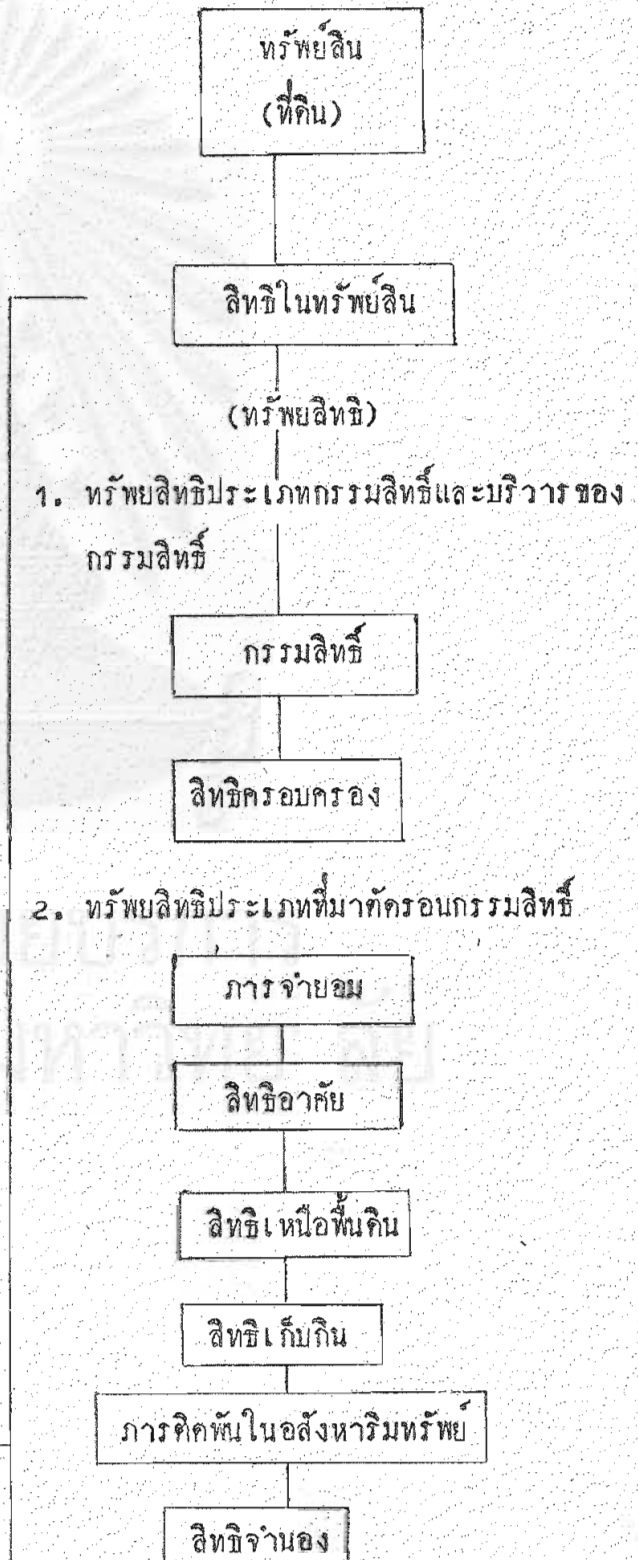
สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน



สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีเพียงกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง แต่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินมีสิทธิอย่างอื่นด้วย ก็เนื่องจากกฎหมายยอมรับให้ว่าสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ด้วย



สิทธิในทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่ง  
และพาณิชย์



## แผนภูมิที่ 1

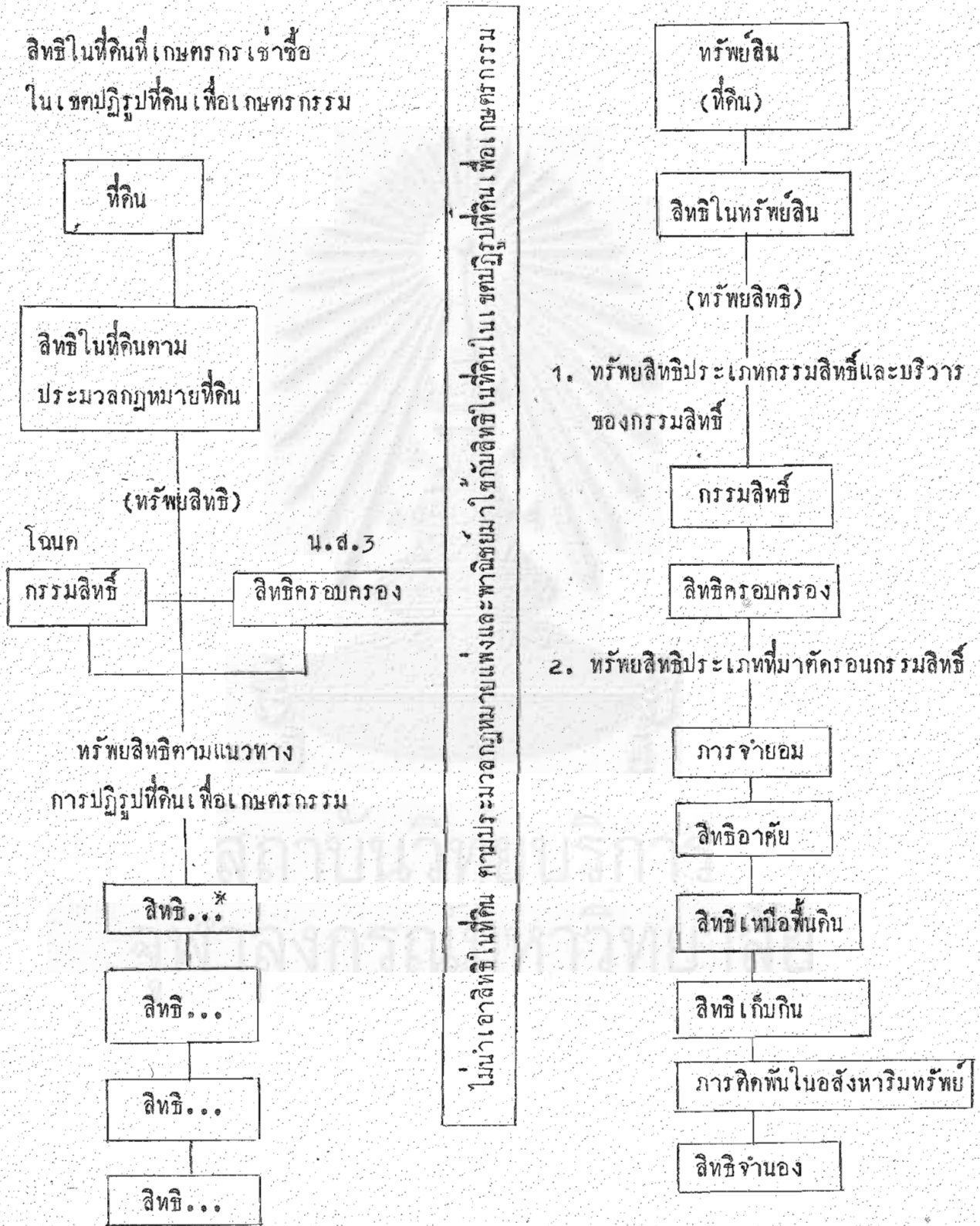
แผนภูมิแสดงถึงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่ง  
และพาณิชย์ที่เข้ามาสัมพันธ์กับสิทธิในที่ดินตามประมวล  
กฎหมายที่ดิน

ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "สิทธิในที่ดิน" เอาไว้ว่า สิทธิในที่ดิน หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครอง แสดงว่าประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้ผู้นั้นเป็นเจ้าของที่ดินมีสิทธิในที่ดินเพียง 2 ชนิดคือ กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง แต่ปรากฏว่าผู้นั้นเป็นเจ้าของที่ดินสามารถมีสิทธิอย่างอื่นในที่ดินของตนด้วย นั่นก็คือ สิทธิในทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้แก่ ทรัพย์สินประเภทกรรมสิทธิ์และบริวาร ของกรรมสิทธิ์ และทรัพย์สินประเภทที่มาครอบครองกรรมสิทธิ์

ทรัพย์สินประเภทกรรมสิทธิ์และบริวาร ของกรรมสิทธิ์ ได้แก่ กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง ส่วนทรัพย์สินประเภทที่มาครอบครองกรรมสิทธิ์ ได้แก่ การจำนอง สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน การติดพันในอสังหาริมทรัพย์ สิทธิจำนอง ซึ่งทรัพย์สินทั้ง 2 ประเภท ผู้นั้นเป็นเจ้าของที่ดินมีได้เนื่องจากกฎหมายยอมรับว่าเจ้าของที่ดินมีฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ดังนั้นผู้นั้นเป็นเจ้าของที่ดินจึงสามารถมีทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในฐานะเจ้าของทรัพย์สิน

จะเห็นได้ว่าแท้ที่จริงแล้ว สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แยกออกจากกันได้ แต่ที่ผู้นั้นเป็นเจ้าของที่ดินมีทั้งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและสิทธิในทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เนื่องจากกฎหมายยอมรับให้ผู้นั้นเป็นเจ้าของที่ดินนำสิทธิในทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ได้

แผนภูมิการแยกสิทธิในที่ดินตามแนวทางการปฏิรูปที่ดิน  
เพื่อเกษตรกรรม ออกจากสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



\* กฎหมายปฏิรูปที่ดินจะกำหนดสิทธิชนิดใหม่  
ตามแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างไรก็ได้

## แผนภูมิที่ 2

แผนภูมิการ แยกสิทธิในที่ดินตามแนวทางของการปฏิรูปที่ดิน  
เพื่อเกษตรกรรม ออกจากสิทธิในที่ดิน ตามประมวล  
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อเกษตรกร เข้าซื้อที่ดินไปจาก ส.ป.ก. เกษตรกร จะได้รับ โอนหนังสือสำคัญ  
แสดงสิทธิในที่ดิน คือ โฉนดที่ดิน หรือ น.ส.3 ซึ่งเกษตรกร จะมีสิทธิในที่ดินตามแต่ละประเภท  
ของหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน นั่นก็คือ ถ้าเป็นที่ดินที่มีโฉนด เกษตรกร จะมีกรรมสิทธิ์  
ในที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินที่มี น.ส.3 ถือว่าเกษตรกรมีสิทธิครอบครอง ซึ่งทั้ง 2 ประเภทเป็นสิทธิ  
ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การที่เกษตรกร เข้าซื้อที่ดินไป ถือได้ว่าเกษตรกร เป็นผู้ได้รับสิทธิในที่ดินตาม  
พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม  
มีวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงสิทธิในการถือครองที่ดิน โดยเฉพาะที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้  
ที่ดินเหล่านี้กระจายอยู่ในการถือครองของเกษตรกร และคุ้มครองมิให้ที่ดินต้องหลุดไปนอก  
วงจรของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม  
พ.ศ. 2518 จึงได้มีมาตรการในจำกัดการได้มา การใช้สิทธิและการจำหน่ายจ่ายโอน  
ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

เนื่องจากสิทธิในทรัพย์สินซึ่งผู้เป็นเจ้าของที่ดินมีอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและ  
พาณิชย์ ผู้เป็นเจ้าของสามารถที่จะใช้สิทธิหรือจำหน่ายจ่ายโอนได้ค่อนข้างจะเสรี ดังนั้น  
หากยอมให้เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมีสิทธิในทรัพย์สินตามประมวล  
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จะทำให้ที่ดินต้องหลุดนอวงจรของการปฏิรูปที่ดิน เพื่อ-  
เกษตรกรรมและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินอย่างแน่นอน

เมื่อสิทธิในที่ดินของกฎหมายแต่ละกฎหมายสามารถแยกออกจากกันได้ ดังนั้น  
กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงสามารถแยกสิทธิในที่ดินออกจากสิทธิในทรัพย์สิน  
ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ และสามารถกำหนดให้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมี  
ทรัพย์สินใด ๆ ตามแนวทางของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสามารถบัญญัติให้มี  
สิทธิชนิดใด ๆ ขึ้นใหม่เพื่อสนับสนุนงานปฏิรูปที่ดินก็ได้ เพราะทรัพย์สินนั้นมีขึ้นได้ก็โดยบท  
บัญญัติของกฎหมาย

### ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินที่เช่าซื้อในเขตปฏิรูปที่ดิน

ก่อนที่จะศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นที่ทราบกันดีว่าการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรกรรมมีวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกร เพื่อให้ที่ดินกระจายอยู่ในการถือครองของเกษตรกร และได้วางหลักในเรื่องสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับไปแตกต่างไปจากสิทธิในที่ดินที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นจึงสมควรที่จะได้วิเคราะห์หลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 ให้กระจ่างชัดเสียก่อน เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาปัญหาข้อขัดข้องในคำบทกฎหมาย และจะได้เป็นแนวทางในการศึกษาถึงการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินต่อไป

#### วิเคราะห์เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518

เป็นที่เข้าใจกันอยู่ทั่วไปว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร คือ การที่รัฐนำที่ดินจากคนที่มีที่ดินมากเกินความจำเป็น มาจัดแบ่งให้คนที่ไม่มีที่ดินน้อยไม่พอแก่การทำเกษตรกรรมเลี้ยงชีพ หรือคนที่ไม่มีที่ดินทำกิน เพื่อให้ใช้ที่ดินทำประโยชน์ให้มากที่สุด

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 ได้กล่าวถึงปัญหาเกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรม และเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลผลิตของตน จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งอาจสรุปเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวได้ 4 ประการคือ

1. เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน
2. เพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด
3. เพื่อจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรให้เป็นธรรมแก่เกษตรกร
4. เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม

จากเหตุผลที่ประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดิน เป็นที่เห็นได้ว่า ในการยกเว้นกฎหมายได้ตั้งเป้าหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้ได้รับความเป็นธรรมมากที่สุด

โดยการจัดที่ดินทำกินตลอดจนจัดระบบการผลิตและการจำหน่ายให้ครบวงจร เพื่อรัฐจะสามารถเข้าควบคุมดูแลมิให้เกษตรกรต้องเสียเปรียบในการผลิตและจำหน่ายผลิตผล เกษตรกรรมของชนอีกต่อไป ดังจะเห็นได้จากคำจำกัดความในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้ความหมายเอาไว้ว่า "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" หมายถึง การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีให้เช่าประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และลดามันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐ ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่า ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัตินี้กว้างขวางยิ่งนัก นอกจากนั้นยังให้คำจำกัดความของคำว่า "เกษตรกร" หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และ "การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" หมายความว่า การเช่า หรือเช่าช่วงโดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าซึ่งที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ว่าจะการเช่าหรือเช่าช่วงนั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยได้รับค่าเช่าที่ดินและการทำนิติกรรมอื่นใดเพื่อเป็นการอำพรางการเช่าที่ดินดังกล่าว

จากคำจำกัดความบางส่วนที่กล่าวมานี้เป็นที่แน่ชัดว่าแนวทางของกฎหมายนี้ต้องการให้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตกอยู่กับเกษตรกรผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองเป็นหลัก และต้องไม่เป็นผู้ให้เช่าในที่ดินนั้น ซึ่งย่อมหมายถึงเป็นเจตนารมณ์ส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ด้วย อันเป็นเครื่องชี้ว่า "ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ย่อมเป็นของเกษตรกร เท่านั้น"

นอกจากคำจำกัดความดังกล่าวแล้ว ในกฎหมายยังระบุให้ ส.ป.ก.มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งหมายถึง ส.ป.ก.จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินนอกแนวทางของกฎหมายมิได้ และในบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวยังให้คณะกรรมการ

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ตลอดจนควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. ด้วย เท่ากับว่าการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ต้องขึ้นอยู่กับกำหนดยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม นอกจากนั้นคณะกรรมการดังกล่าวยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีก อันสามารถชี้ถึงเจตนารมณ์และแนวทางการปฏิรูปที่ดินได้ ดังจะยกตัวอย่างถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการในบางข้อ ดังนี้

มาตรา 19(5) พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยุติภัยรายได้อันต่ำและคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร

(6) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริมและบำรุงเกษตรกรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข โภค การศึกษาและสาธารณสุขของเกษตรกร

(7) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ฯลฯ

(8) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรกรรม

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ฯลฯ

(10) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่น ๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน

ฯลฯ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมเป็นผู้กำหนดนโยบาย ฉะนั้น อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงเท่ากับเป็นแนวทางการดำเนินการของ ส.ป.ก. นั่นเอง



เพราะคณะกรรมการขอมให้อำนาจและหน้าที่ผ่านทาง ส.ป.ก. เป็นผู้ปฏิบัติ จากที่ยกตัวอย่าง อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการตั้งแต่ (5) - (10) สามารถชี้แนวทาง ขั้นตอนการปฏิรูปที่ดินตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ทันที กล่าวโดยสรุปคือ การดำเนินการ ปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายนี้ จะต้องเป็นไปเพื่อยกกระต๊มรายได้และคุ้มครองผลประโยชน์ของ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ในการดำเนินการดังกล่าวจึงต้องมีการส่งเสริมและบำรุง เกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการและการสาธารณสุข ภาค ส่วนการคัดเลือกเกษตรกรจะต้อง เป็นไปตามระเบียบและควบคุมให้ทำการเกษตรตามแผนการผลิตและการจำหน่าย หาก เกษตรกรขาดเงินทุนประกอบอาชีพให้กู้ยืมจาก ส.ป.ก. และหากไม่ทำเกษตรกรรมในที่ดิน นั้นจะต้องออกจากที่ดิน และมีการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินตามระเบียบที่กำหนด ฉะนั้น หากมองจากอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวนี้ จะมองเห็น ขอบข่ายขั้นตอนการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. อย่างกว้าง ๆ รวมทั้งหลักการและเจตนารมณ์ อัน ส.ป.ก. จะยึดถือปฏิบัติ ในการที่ความวินิจฉัยปัญหาละเอียดละเอียดที่จะเกิดขึ้นไ้ทันที

ในหมวดว่าด้วยการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันเป็นส่วนสำคัญ ึ่งของกฎหมายปฏิรูปที่ดินนั้น ได้แสดงเจตนารมณ์ไว้หลายมาตรา อันสื่อแสดงว่าให้ความสำคัญ กับ ส.ป.ก. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินไว้มากหลาย อาทิ การให้อำนาจ ส.ป.ก. นำที่ดินของรัฐมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้อย่างกว้างขวางและรวดเร็ว โดยมีท้อง คำเนินการเพิกถอนที่ดินตามกฎหมายอื่นในมาตรา 26 การให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 27 การห้ามจำหน่ายหรือก่อการะกิดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 28 และการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา 29 เป็นต้น อันเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า โดย เจตนารมณ์แล้วต้องการให้ ส.ป.ก. ทำงานปฏิรูปที่ดินได้อย่างคล่องตัวและสะดวกที่สุด เป็นสำคัญ

ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้นเป็นหัวใจในการกระจายที่ดินหรือปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดิน อันเป็นหลักเกณฑ์ ที่ ส.ป.ก. จะต้องถือปฏิบัติและยังมีเงื่อนไขหรือข้อสังเกตทางกฎหมายที่น่าสนใจ และ สมควรวิเคราะห์ที่ให้ประจักษ์เพื่อความเข้าใจอันถ่องแท้และความมั่นใจในการปฏิบัติงาน ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่หรือนักปฏิรูปที่ดินที่ทำงานเพื่อประโยชน์ของเกษตรกร และ รักษาไว้ซึ่งเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินให้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของเกษตรกร เท่านั้น

มาตรา 30 ค้างกล่าว โค้งกล่าวถึงการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดิน โดยแบ่งออกเป็น  
ที่ดินของรัฐ ซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นไร่ขึ้นไป ให้จัดให้สถาบันเกษตรกร เขาระยะยาว  
เท่านั้น แต่ถ้าที่ดินของรัฐเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่จะให้สถาบันเกษตรกร หรือเกษตรกร เข่า  
ระยะยาวก็ได้ แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐนั้นมิได้ ส่วนที่ดินเอกชนอันใดมาโดยการจัดซื้อ  
หรือเวนคืนจะให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร เขาระยะยาวหรือเช่าซื้อตามเงื่อนไขที่คณะ-  
กรรมการกำหนด

จะเห็นได้ว่า มาตรานี้เป็นกรกำหนดแนวทางในการได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดิน  
เพื่อเกษตรกรกรรม ซึ่งในที่ดินของรัฐจะได้รับสิทธิโดยการเขาระยะยาวเท่านั้น ส่วนในที่ดิน  
เอกชนอันมีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์อยู่แล้ว กฎหมายวางแนวทางให้เขาระยะยาวหรือเช่าซื้อ  
ก็ได้ ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อสังเกตที่น่าสนใจนั้นคือ เมื่อเป็นแนวทางในการได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดิน  
ก็จำเป็นต้องดูเงื่อนไขแห่งสิทธินั้น อันกำหนดอยู่ในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูป  
ที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งกล่าวว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดิน  
เพื่อเกษตรกรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่ยกทอด  
ทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์  
ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่  
กำหนดในกฎกระทรวง

สิทธิที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินนั้น ในมาตรา 30 มีการจัดที่ดินให้เกษตรกร  
เขาระยะยาวและเช่าซื้อ ยิ่งกว่านั้นในคำจำกัดความในมาตรา 4 ยังมีการให้เช่าทำ  
ประโยชน์อยู่อีกกรณีหนึ่ง ดังนั้นจะถือว่ากรณีใดบ้างที่เป็นสิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดิน  
ในประเทศไทยเราคุ้นเคยอยู่กับสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นกรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์  
เจ้าของกรรมสิทธิ์จะกระทำหรือไม่กระทำอย่างหนึ่งอย่างใดกับที่ดินของตนก็ได้ ผู้อื่นแม้  
กระทั้งรัฐจะมาล้มล้างกรรมสิทธิ์นั้นไม่ได้ นอกจากการเวนคืนที่ดิน หรือการจำกัดสิทธิ  
โดยกฎหมายอื่น ส่วนสิทธิการเช่านั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ถือเป็นสิทธิ  
เฉพาะตัว เมื่อผู้เช่าเลิกสัญญาเช่าสิทธินั้นก็สิ้นสุดลง ส่วนสิทธิในการเช่าซื้อมีเงื่อนไข  
เมื่อผู้เช่าซื้อผ่อนชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้ว ก็จะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นได้ อันประมวล  
กฎหมายที่ดินถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์ จากตัวอย่างนี้จะเห็นว่า สิทธิที่บุคคลได้รับ  
โดยการปฏิรูปที่ดิน และตกอยู่ในเงื่อนไขแห่งสิทธิตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติ



สิทธิอย่างใหม่นั้นก็คือ "สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" สิทธินี้ไม่คำนึงถึงผู้เช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะการเช่าตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินทายาทของผู้เช่าสามารถสืบสิทธิการเช่าได้ สิทธินี้ไม่คำนึงถึงกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะผู้เช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. เมื่อได้กรรมสิทธิ์ไปแล้วจะแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ ฉะนั้นสิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงเป็นสิทธิใหม่เอี่ยมที่ยังไม่เคยมีในประเทศไทยมาก่อนและสิทธินี้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินทุกประการนั่นคือ คุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นของเกษตรกรเท่านั้น และที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินจะตกทอดกับทายาทไปได้ชั่วลูกชั่วหลาน<sup>1</sup>

เจตนารมณ์อีกประการหนึ่งในกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่ควรกล่าวถึงถึงนั่นคือ หลักการให้การใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า หากเจ้าของที่ดินทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองอยู่แล้ว จะไม่กระทบกระเทือนตามกฎหมายนี้ เนื่องจากสามารถยื่นคำร้องแสดงความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้เท่าที่ทำเกษตรกรรมอยู่จริง (มาตรา 29) และเกษตรกรผู้ได้สิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินก็เช่นกัน หากแสดงได้ว่า ตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำประโยชน์ในที่ดินได้เพิ่มขึ้น ก็สามารถยื่นคำร้องขอทำประโยชน์เกินกว่าหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้ (มาตรา 31) ฉะนั้นที่มีคำกล่าวกันว่ากฎหมายปฏิรูปที่ดินนั้นทำลายการลงทุนทางการเกษตรของเจ้าของที่ดิน จึงไม่เป็นความจริงแต่ประการใด เพราะหากเป็นเจ้าของที่ดินที่ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองแล้ว ย่อมสามารถยื่นคำร้องขอทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามความเป็นจริงได้เสมอ

กล่าวโดยสรุป เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน คือการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและคุ้มครองเจ้าของที่ดินที่ทำประโยชน์ด้วยตนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด โดยรัฐเข้าช่วยในด้านการพัฒนา, การจัดระบบการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกร นอกจากนั้นยังสถาปนาสิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นเป็น

<sup>1</sup>ไพโรจน์ โลกนิยม, "การโอนสิทธิในที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน", หน้า 20.

พิเศษ เพื่อคุ้มครองเกษตรกรให้รักษาที่ดินเกษตรกรรมของตนไว้ทำมาหาเลี้ยงชีพไปชั่วลูกชั่วหลาน โดยรัฐให้ความคุ้มครองสิทธินั้นครบเท่าที่บังคับเกษตรกรด้วยตนเองอยู่ หากไม่เท่าก็ต้องคืนสิทธิให้ ส.ป.ก. เพื่อจัดให้เกษตรกรอื่นต่อไป ทั้งนี้เนื่องจากรัฐต้องการให้เกษตรกร เป็นเจ้าของที่ดินและทำการเกษตรอย่างได้ผลเพื่อเลี้ยงชีพโดยไม่ต้องขายที่ดินและเคลื่อนย้ายบุคคลเบียดที่อื่น ๆ ทั่วไปอีก

ดังนั้น เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จึงเป็นไปตามปรัชญาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างสมบูรณ์แล้วทุกประการ

แนวทางการโอนสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. จึงได้วางแนวทางการโอนสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อไป โดยกำหนดรายละเอียดไว้ในร่างกฎกระทรวง ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ดังนี้คือ

1. ที่ดินที่อยู่ในระหว่างเช่าซื้อ แยกได้ดังนี้คือ

- 1.1 การโอนสิทธิในขณะเกษตรกรผู้เช่าซื้อยังมีชีวิตอยู่
- 1.2 เมื่อเกษตรกรผู้เช่าซื้อตาย

2. ที่ดินที่เกษตรกรได้กรรมสิทธิ์จากการเช่าซื้อแล้ว แยกได้ดังนี้ คือ

- 2.1 การโอนสิทธิหรือการแบ่งแยกที่ดินในขณะที่ผู้ได้กรรมสิทธิ์ยังมีชีวิตอยู่
- 2.2 ผู้ได้กรรมสิทธิ์ตาย

1. ที่ดินที่อยู่ในระหว่างเช่าซื้อ

1.1 การโอนสิทธิในที่ดินในขณะที่ผู้เช่าซื้อยังมีชีวิตอยู่จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก ส.ป.ก. เนื่องจากมีเหตุจำเป็นหรือไม่อาจเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่เช่าซื้อได้

- 1.2 เมื่อเกษตรกรผู้เช่าซื้อตาย คู่สมรสหรือผู้สืบสันดานของเกษตรกรที่

ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป ยื่นคำขอเช่าซื้อแทนต่อ ส.ป.ก.ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่เกษตรกร ผู้เช่าซื้อเดิมตาย

ในกรณีที่มิใช่ยื่นคำขอซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับอนุญาตให้เป็นผู้เช่าซื้อแทนหลายคน ให้คู่สมรสของเกษตรกรผู้ตายซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับอนุญาตเป็นผู้มีสิทธิได้เช่าซื้อแทนก่อน แต่ถ้าเกษตรกรผู้ตายไม่มีคู่สมรสหรือคู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับอนุญาต ให้ ส.ป.ก.พิจารณาจากผู้สืบสันดานซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับอนุญาตหลายคน แต่ทั้งนี้บุคคลที่จะได้รับอนุญาตใหม่ได้เพียงคนเดียว

ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นผู้เยาว์และไม่สามารถจะเช่าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นได้ด้วยตนเอง ให้ ส.ป.ก.ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อประโยชน์แก่ผู้เยาว์เกี่ยวกับที่ดินนั้น

ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดได้รับอนุญาตให้เป็นผู้เช่าซื้อแทน ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

## 2. ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการเช่าซื้อแล้ว

2.1 การโอนสิทธิหรือแบ่งแยกที่ดินในขณะที่ผู้ได้กรรมสิทธิ์ยังมีชีวิตอยู่

- 1) จะแบ่งแยกมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก ส.ป.ก.
- 2) จะโอนไปยังบุคคลอื่นมิได้ เว้นแต่

ก. เป็นการโอนไปยังสถาบันเกษตรกร

ข. เป็นการโอนไปยังเกษตรกรหรือผู้ที่ประสงค์จะประกอบ

กิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้โดยได้รับอนุญาตจาก ส.ป.ก.

ค. เป็นการโอนไปยัง ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.2 ผู้ได้กรรมสิทธิ์ตาย ใช้หลักการเดียวกันกับที่ดินที่อยู่ในระหว่างเช่าซื้อกรณีเกษตรกรผู้เช่าซื้อตายตามข้อ 1.2

แต่ในกรณีที่ไม่ได้ผู้ใดได้รับอนุญาต เนื่องจากไม่มีคุณสมบัติตามระเบียบการคัดเลือกเกษตรกรเช่าทำประโยชน์ ก็ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของ ส.ป.ก. และให้ ส.ป.ก. ชำระราคาที่ดินนั้นแก่ทายาทโดยธรรมต่อไป

ทั้งหมดนี้คือหลักการในการโอนสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามร่างกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 นั้นเอง ซึ่งหลักการนี้ในประเทศที่ได้สังเกตเห็นถึงความสำคัญของที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมานานแล้ว เช่น ในประเทศอิตาลี บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งอิตาลี (ค.ศ. 1942) บรรพ 3 มาตรา 846 กำหนดห้ามมิให้มีการโอนแบ่งแยกที่ดินที่ใช้ในการเกษตรกรรม ถ้าหากการโอนหรือการแบ่งแยกที่ดินนั้นจะทำให้ที่ดินถูกแบ่งออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรมของแต่ละครอบครัว และมาตรา 847 กำหนดว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของทางราชการที่จะกำหนดขนาดของที่ดินขั้นต่ำสุด เพื่อมิให้มีการแบ่งแยกกันอีกต่อไป โดยจะพิจารณาถึงความเหมาะสมกับระบบการผลิตในแต่ละเขตของประเทศ<sup>2</sup> และถ้าหากเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่รัฐบาลอิตาลีจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อนอกจากจะท้องตกอยู่ภายใต้ข้อบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งอิตาลี 2 มาตราข้างต้นแล้ว ยังท้องตกอยู่ภายใต้ข้อกำหนด ( Legislation ) ของการปฏิรูปที่ดินอีก

เงื่อนไขของข้อกำหนด ( Legislation ) ของอิตาลีเกี่ยวกับที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อ ไปมีพอสรุปได้ดังนี้

#### กรณีเช่าซื้อ

1. หน่วยงานปฏิรูปที่ดินจะโอนที่ดินให้เกษตรกร เมื่อเกษตรกรได้ชำระเงินค่าที่ดินครบถ้วนแล้ว
2. เมื่อเกษตรกรได้รับโอนที่ดินแล้ว ที่ดินนั้นจะไม่สามารถยกให้ โอน แบ่งแยกไม่ว่าจะส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมด เว้นแต่ว่าจะได้รับอนุญาตจากหน่วยงานปฏิรูปที่ดิน

3. เกษตรกร ไม่สามารถจะทำนิติกรรมใด ๆ จนกว่าจะได้รับอนุญาตจาก  
หน่วยงานปฏิรูปที่ดินเสียก่อน

กรณีที่ดินเกษตรกรตายในระหว่างที่ยังจ่ายค่าเช่าซื้อไม่ครบถ้วน

ทายาทหรือคู่สมรสตามกฎหมายจะต้องร้องขอเข้ามารับช่วงในการเช่าซื้อแทน  
แต่บุคคลที่จะได้รับสิทธิจะต้องมีความสามารถในการที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม มิฉะนั้น  
แล้วที่ดินจะตกเป็นของหน่วยงานปฏิรูปที่ดิน โดยหน่วยงานปฏิรูปที่ดินจะคืนเงินค่าเช่าซื้อที่ได้  
ส่งมาแล้ว (แต่ต้องไม่น้อยกว่า 1 ปี) คืนให้แก่ทายาทและอาจคืนให้ในราคาที่สูงขึ้น หาก  
ทายาทสามารถแสดงให้เห็นว่า ที่ดินนั้นมีมูลค่าเพิ่มขึ้น<sup>3</sup>

ส่วนไต้หวัน ก็มีข้อกำหนดตนเองเดียวกันนี้ใน Regulations governing  
the sale of public farm lands to establish owner-farmers in Taiwan  
Province มาตรา 13 ว่า ผู้เช่าซื้อที่ดินของรัฐจะไม่สามารถโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่นได้  
หากไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาล เว้นแต่จะเป็นการรับมรดกตามกฎหมาย แต่ถ้าผู้เช่าซื้อที่ดิน  
ไปฟ้องการจะขายที่ดินเนื่องจากไม่สามารถเข้าทำการเพาะปลูกได้ รัฐบาลจะซื้อคืนใน  
ราคาเดิม (Original price) และถ้ามีการปรับปรุงที่ดินนั้นเป็นพิเศษ ผู้เช่าซื้อ  
จะได้รับค่าชดเชยสำหรับส่วนที่ปรับปรุงซึ่งยังคงเป็นประโยชน์อยู่ และถ้าผู้เช่าซื้อที่ดินตาย  
โดยไม่มีทายาทโดยธรรม ที่ดินนั้นก็จะกลับคืนเป็นของรัฐ<sup>4</sup>

จะเห็นได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินแตกต่างจากสิทธิในที่ดินที่เคยเป็น  
มาในอดีต เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ได้ทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมกัน หลายประเทศ  
ได้กำหนดให้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะจำหน่ายจ่ายโอนกันไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก  
เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบางประเทศก็ก้าวไกลไปถึงว่าจะนำที่ดินนั้นไปใช้ในกิจการอื่นนอกจาก  
ที่กำหนดไม่ได้ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ เช่น เกาหลี เป็นประเทศที่มีประชากรเป็น  
จำนวนมาก แต่ที่ดินสำหรับปลูกข้าวมีน้อย และการปลูกข้าวได้ผลก็มีแต่เฉพาะในที่ดินบาง

3

G. Barbero, Land Reform in Italy, (Rome : Food and  
Agriculture organization of the United Nations, 1961), pp.24-25.

4

THE LAND LAW 1974. (TAIWAN)



ห้องที่ซึ่งมีลักษณะดินเหมาะสม และมีกำรชลประทานดีพอเท่านั้น การนำที่ดินประเภทนี้ไปใช้ในกิจการอื่นจึงกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอันมาก เกาหลีเองมีนโยบายที่จะส่งซื้อข้าวเข้าประเทศให้น้อยที่สุด เพื่อรักษาดุลการชำระเงินของประเทศ จึงต้องวางมาตรการ เช่นนี้ ขอบเขตของสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงแตกต่างไปจากสิทธิในที่ดินและกรรมสิทธิในที่ดินที่นักกฎหมายทั่วไปเคยเรียนรู้จากกฎหมายโรมัน<sup>5</sup>

กล่าวโดยสรุป แนวทางของการปฏิรูปที่ดินที่ถูกคองในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรจะมีหลักเกณฑ์พิเศษที่แตกต่างไปจากสิทธิในที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งของไทยมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ก็ได้ให้อำนาจ ส.ป.ก. กำหนดแนวทางการโอนสิทธิตามหลักการข้างต้นโดยการออกกฎกระทรวง แต่ปัญหาก็คือ ในขณะที่กฎกระทรวงยังไม่สามารถออกใช้บังคับได้ เนื่องจากมีผู้เห็นว่าหลักการของการโอนสิทธิในที่ดินตามแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขัดกับหลักสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิ่งนี้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของ ส.ป.ก. มาก เพราะในขณะที่ ส.ป.ก. ยังไม่มีหลักเกณฑ์อันเป็นรายละเอียดที่จะยึดถือปฏิบัติได้ ปัญหาในเรื่องการโอนสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินกลับมีมากขึ้นทุกที เช่น การคดโกงทางมรดก หรือการเปลี่ยนตัวผู้รับสิทธิในที่ดิน เป็นต้น

#### ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนสิทธิในที่ดินที่เกษตรกร เข้าซื้อในเขตปฏิรูปที่ดิน

จากที่ได้กล่าวมาในตอนต้นแล้วว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติสิทธิในที่ดินอย่างใหม่ขึ้นมา คือ "สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ซึ่งหลักการใช้สิทธิหรือเสียสิทธิในที่ดินชนิดนี้จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 อันเป็นกฎหมายมหาชน แทนที่ใช้สิทธิหรือการเสียสิทธิจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายเอกชนเหมือนที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดิน แต่เนื่องจากสิทธิในที่ดินที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นสิทธิตามแนวทางใหม่ นักกฎหมายและคนส่วนใหญ่ยังไม่คุ้นเคยและยังไม่ได้ศึกษาถึงแนวทางของการใช้สิทธิและการเสียสิทธิที่พอนัก ดังนั้น เมื่อมีการ

<sup>5</sup> รัชวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า 188.

พิจารณาถึงการ โอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม จึงได้มีการนำเอาแนวทางการ โอนสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาเป็นหลักในการพิจารณา ซึ่งในบางครั้งหลักการ โอนสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่สามารถไปด้วยกันได้กับแนวทางของการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม

แต่ทั้งนี้จากการวิเคราะห์ปรากฏว่า เหตุแห่งการที่นักกฎหมายและคนส่วนใหญ่ นำหลักการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตลอดจนบทบัญญัติของกฎหมายอื่น ๆ มาใช้ เหตุหนึ่งก็เนื่องจาก บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ยังไม่สมบูรณ์นัก คือยังไม่มีหลักเกณฑ์ ที่จะเป็แนวทางในการปฏิบัติได้ เมื่อมีการ โอนสิทธิในที่ดินตามแนวทางของการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ โอนสิทธิในที่ดินที่เกษตรกร เข้าซื้อ ไปจาก ส.ป.ก. จึงก่อให้เกิดปัญหา ในการใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ขึ้น อันทำให้ มาตรการทางกฎหมายที่วางไว้ เพื่อคุ้มครองที่ดินที่เกษตรกร ได้รับไปไม่สัมฤทธิ์ผล ปัญหา ที่เกิดขึ้นพอจะแยกได้ดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการตีความกฎหมาย
2. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมาย
3. ปัญหาอื่น ๆ

#### 1. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการตีความกฎหมาย

เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่สมบูรณ์นัก ด้วยคำในบทบัญญัติแต่ละมาตราจึงก่อให้เกิดปัญหาที่ผู้ใช้จะต้องตีความถ้อยคำในบทบัญญัติขึ้น ปัญหา ที่ทำให้ต้องมีการตีความกฎหมายนั้น พอจะแยกวิเคราะห์ได้ดังนี้

##### 1.1 ปัญหาเรื่องการตกทอดทางมรดก แยกพิจารณาเป็น 2 กรณีคือ

- 1.1.1 ทายาทโดยธรรม
- 1.1.2 ทายาทโดยพินัยกรรม

### 1.1.1 ทายาทโดยธรรม

มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า "ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะแบ่งแยกหรือโอนสิทธิไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม .... ฯลฯ"

เมื่อพิจารณาถึงถ้อยคำในบทบัญญัติของมาตรา 39 ข้างต้น มีปัญหาว่าถ้อยคำในบทบัญญัตินี้มีความหมายเพียงใด โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับทายาทโดยธรรมซึ่งพอจะแยกพิจารณาได้เป็นประเด็นย่อย ๆ อีกดังนี้คือ

- 1) ที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อไปจะแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินได้เพียงใด
  - 2) การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมในระหว่างเช่าซื้อ
  - 3) การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหลังจากได้กรรมสิทธิ์แล้ว
- 1) ที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อไปจะแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินได้เพียงใด

ด้วยมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้บัญญัติไม่ให้การแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่จะเป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. แต่มีปัญหว่าข้อยกเว้นในเรื่องการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. บทบัญญัติข้อยกเว้นนี้เป็นการยกเว้นการห้ามโอนหรือยกเว้นการห้ามแบ่งแยก หรือเป็นการยกเว้นทั้ง 2 กรณี ในเรื่องนี้มีนักกฎหมายให้ความเห็นเป็น 2 แนวคือ

แนวแรก คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6) ได้ให้ความเห็นในการตอบข้อหารือของ ส.ป.ก. ที่หารือไปว่า

ข้อความที่ว่า "เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก." ตามมาตรา 39 นั้น เป็นข้อยกเว้นบทบัญญัติ ส่วนโคของกฎหมายที่บัญญัติว่า "จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้...."

คณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่า "ข้อความที่ว่า "เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. ...." ในมาตรา 39 นั้นถือว่า เป็นข้อยกเว้นทั้งในเรื่องการห้ามมิให้แบ่งแยกและการห้ามมิให้โอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่น"<sup>6</sup>

ในกรณีนี้จึงหมายความว่า ถ้าหากผู้รับสิทธิในที่ดินเป็นทายาทโดยธรรม สถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. แล้ว ไม่ถูกห้ามแบ่งแยกหรือห้ามโอนแต่อย่างใด

แนวที่สอง มีความเห็นว่า "บทบัญญัติอื่นเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา 39 นั้น เมื่อพิจารณาสาระของข้อยกเว้นเหล่านี้แล้วจะเห็นว่า ล้วนแต่เป็นเรื่อง "การโอนทั้งสิ้น" ดังนั้นจึงเป็นข้อยกเว้นเรื่องการห้ามโอน คือ หากเป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. ก็สามารถทำได้ แต่มิได้ยกเว้นไปถึงการห้ามแบ่งแยก ค้ำย การตกทอดทางมรดกถึงจะมีได้แต่จะแบ่งแยกที่เห็นไม่ได้"<sup>7</sup>

เมื่อพิจารณาจากแนวการตีความทั้ง 2 แนว ผู้เขียนเห็นว่า ไม่ว่าจะยึดถือแนวการตีความแนวใด ก็จะทำให้เกิดผลเสียต่อที่ดินที่เกษตรกร เข้าซื้อไปได้ทั้งสิ้น โดยเฉพาะในเรื่องการแบ่งแยก ค้ำย เหตุผลคือ

<sup>6</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกเรื่องหรือข้อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน (การออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกและการโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรตาม มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ.2518), หน้า 1-7.

<sup>7</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, หน้า 387.

1. ตามแนวการศึกษาความแนวแรก หากที่ดินไม่ถูกห้ามแบ่งแยกถ้าเป็นการ แบ่งแยก ให้แก่ทายาทโดยธรรม หรือสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ผู้เขียนเกรงว่าหากมีการใช้ หลักการ แบ่งมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ที่ดินก็จะถูกแบ่งแยกออกเป็น แปลงเล็กแปลงน้อยตามจำนวนทายาท ผลก็คือผู้ได้รับที่ดินไปก็ จะไม่สามารถทำกินได้เพียงพอ แก่การเลี้ยงชีพ อันเป็นการ ขัดกับหลักการ ส.ป.ก. วางไว้ คือ ต้องการให้เกษตรกรได้มี ที่ดินทำกินเพียงพอแก่การ เลี้ยงชีพ

2. ตามแนวทางการศึกษาความแนวที่สอง ที่ห้ามแบ่งแยกที่ดินโดยเด็ดขาด หากยึดถือ แนวทางการศึกษาความนี้ ในบางครั้งก็ไม่สามารถทำให้การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่าง คล่องตัว จุดประสงค์ในการห้ามแบ่งแยกที่ดินของ ส.ป.ก. นั้นก็เพื่อมิให้ที่ดินต้องถูกแบ่งแยก ออกเป็นแปลงย่อย ๆ เพื่อให้เกษตรกรมีขนาดพื้นที่ที่สามารถทำกินได้พอเลี้ยงชีพและครอบครัว ในบางพื้นที่ที่ดินที่เกษตรกร เข้าซื้อไปแม้ว่าจะมีการแบ่งแยก ผู้ได้รับที่ดินที่แบ่งแยกไปแล้วก็ยัง สามารถทำกินได้เพียงพอ ดังนั้นหากยึดถือแนวการศึกษาความที่ไม่ให้แบ่งแยกโดยเด็ดขาดก็จะ ทำให้ผู้เป็นทายาทบางคนต้องเสียดินที่จะได้รับที่ดินมรดกไป

2) การกททออกทางมรดกที่เกษตรกร ผู้เช่าซื้อตายในระหว่างเช่าซื้อ

ในระหว่างที่สัญญาเช่าซื้อกำลังดำเนินอยู่ หากเกษตรกรผู้เช่าซื้อตายลง สิทธิ ในการเช่าซื้อจะถือว่าเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือไม่ ในเรื่องนี้ ส.ป.ก. ได้หารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6) ซึ่งกรรมการมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย คือ

กรรมการฝ่ายแรก เห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรา 19(7)<sup>8</sup> แห่งพระราชบัญญัติ

<sup>8</sup> มาตรา 19 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนด นโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

๑๑๑ ๑๑๑

(7) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบัน เกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรวม ตลอดจนแบบสัญญาเช่า และเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีบัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว เห็นว่า การเช่าและการเช่าซื้อตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นสิทธิเฉพาะตัว ดังนั้นเมื่อผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อตายลง สัญญาออมระงับ สิทธิตามสัญญาจึงไม่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ดังนั้นคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจจกให้บุคคลใด ๆ ใกล้เคียงสิทธิในที่ดินนั้นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ต่อไปได้

กรมการฝ่ายที่สอง เห็นว่า โดยที่สิทธิที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคือสิทธิในการเช่าซื้อ เช่า หรือเช่าหามระโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือรัฐจัดซื้อหรือเวนคืนแล้วตั้งที่กล่าวไว้ในข้อ 1. และสิทธิดังกล่าวนี้มาตรา 39 ได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่าได้รับยกเว้นจากการห้ามแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น โดยให้ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้ สำหรับบทบัญญัติในมาตรา 19(7) ที่ว่า "กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน" นั้น เห็นว่า เป็นการวางหลักและแบบซึ่งใช้บังคับทั่วไปในการคัดเลือก เมื่อเกษตรกรผู้ใดได้รับเลือกแล้ว ก็เป็นผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและสิทธินั้นย่อมอยู่ในบังคับของมาตรา 39 ซึ่งเป็นชั้นตอนที่พ้นจากการคัดเลือกตามมาตรา 19(7) แล้ว ถ้าถือว่าไม่อาจตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือไม่อาจโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. ได้ บทบัญญัติในมาตรา 39 ก็จะไม่มีความหมายใด ๆ<sup>9</sup>

เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6) มีความเห็นแตกต่างกันเป็น 2 ฝ่าย จึงได้มีการวินิจฉัยปัญหานี้โดยที่ประชุมใหญ่กรมการร่างกฎหมาย

<sup>9</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกเรื่องหารือข้อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน (การออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดและโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518)", หน้า 9-10.

ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาแล้ว มีความเห็นดังนี้

กรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ขาย เป็นเพียงผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า โดยที่ได้วินิจฉัยแล้วในปัญหาข้อ 1. ว่า เป็นสิทธิที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติให้สิทธิดังกล่าวได้รับยกเว้นจากการห้ามแบ่งแยกหรือโอนกรรมสิทธิ์ไปยังผู้อื่น โดยให้ตกทอดทางมรดกแก่ทายาท โดยกรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉะนั้น การออกกฎกระทรวงตามมาตรา 39 เพื่อวางหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยกรรมหรือการโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บ่อมจะกระทำได้ แต่จะต้องออกโดยมิให้ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจะต้องไม่ขัดกับมาตรา 39 ด้วย

สรุปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6 ฝ่ายที่ 2<sup>10</sup> ซึ่งหมายความว่า สิทธิตามสัญญาเช่าซื้อตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยกรรมได้

3) การตกทอดทางมรดกกรณีเกษตรกรตายหลังจากได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว

สำหรับกรณีนี้คือ กรณีที่เกษตรกรผู้เช่าซื้อได้ผ่อนชำระค่าเช่าซื้อที่ดินให้แก่ ส.ป.ก.ครบถ้วน และ ส.ป.ก.ได้โอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (โฉนดหรือ น.ส.3 ตามแต่กรณี) ให้เกษตรกรแล้ว ต่อมาเกษตรกรถึงแก่ความตาย ตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทรัพย์สินของผู้ตายก็ย่อมตกทอดแก่ทายาทโดยกรรม ถึงแม้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจะตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 คือห้ามแบ่งแยกหรือห้ามโอน แต่ถ้าเป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยกรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ก็ย่อมทำได้

<sup>10</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 16-17.

ในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6) เห็นพ้อง  
 กันกันว่า "เมื่อผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินถึงแก่ความตาย ที่ดินนั้นย่อมตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม  
 โดยทางมรดกตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎกระทรวงที่ออกตาม  
 มาตรา 39 จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการ ตกทอดทางมรดกซึ่งที่ดินเป็นอย่างอื่นอันเป็นการ  
 ชัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้ เมื่อตกทอดไปยังทายาทโดยธรรมตาม  
 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว สิทธิค้าง ๆ ในที่ดินที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อ  
 เกษตรกรรมนั้น ก็ต้องบังคับตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม  
 พ.ศ. 2518"<sup>11</sup>

สรุปแล้วเมื่อเกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก.ตายในระหว่างที่ยังผ่อนชำระ  
 ค่าเช่าซื้อให้ ส.ป.ก.หรือภายหลังจากไคร้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เช่าซื้อแล้ว คู่สมรสและทายาท  
 โดยธรรม มีสิทธิที่จะรับมรดกสิทธิการเช่าซื้อและที่ดินของเกษตรกรผู้ตายได้ แต่ทั้งนี้ทายาท  
 นั้นจะต้องมีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ถ้าหากทายาท  
 ขาดคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือทายาทไม่ต้องการจะประกอบ  
 เกษตรกรรมด้วยตนเองต่อไป ส.ป.ก.ก็จะไม่ให้ทายาททำสัญญาเช่าซื้อต่อจากเกษตรกร  
 ผู้ตาย (กรณีตายในระหว่างสัญญา) หรือที่ดิน (กรณีไคร้กรรมสิทธิ์แล้วตาย) จะกลับคืนมาเป็น  
 ของ ส.ป.ก. โดย ส.ป.ก.จะจ่ายค่าเช่าซื้อหรือค่าที่ดินที่เกษตรกรผู้ตายได้จ่ายให้แก่  
 ส.ป.ก.คืนให้แก่ทายาทโดยธรรมต่อไป

จากทั้ง 2 กรณีคือ การตกทอดทางมรดกกรณีเกษตรกรผู้เช่าซื้อตายในระหว่าง  
 เช่าซื้อและการตกทอดทางมรดกกรณีเกษตรกรตายหลังจากไคร้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว มีข้อ  
 ที่น่าสังเกตว่า เมื่อมีการตกทอดทางมรดกไม่ว่าจะเป็นสิทธิการเช่าซื้อหรือสิทธิในที่ดินแก่  
 ทายาทโดยธรรม ถ้าหากว่ามีทายาทโดยธรรมหลายคน ในการแบ่งมรดกจะทำอย่างไร  
 เพราะถ้าแบ่งสิทธิการเช่าซื้อหรือสิทธิในที่ดินให้แก่ทายาททุกคนก็จะเป็นการขัดกับหลักการ  
 ปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก.

<sup>11</sup> เฝิงอ้าง, หน้า 9.



จากกรณีปัญหาดังกล่าว ข้อสังเกตมีอยู่ว่า เจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ต้องการให้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินต้องถูกแบ่งแยกออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยเหมือนที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดิน หากทายาทโดยธรรมมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหลายคนจะทำอย่างไร ถ้าให้ทายาทคนใดคนหนึ่งรับมรดกสิทธิการเช่าซื้อหรือที่ดินไปแต่เพียงผู้เดียว มีปัญหาว่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญในเรื่องการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในการสืบทอดของบุคคลหรือไม่ แต่หากให้ทายาททุกคนมีสิทธิรับมรดกสิทธิการเช่าซื้อหรือที่ดินตามหลักของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ก็ย่อมจะขัดกับเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินอย่างแน่นอน ซึ่งในเรื่องนี้ ส.ป.ก.ยังไม่สามารถวางแนวทางปฏิบัติที่แน่นอนได้เพราะกฎกระทรวงที่มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ให้อำนาจ ส.ป.ก.ในการวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ยังไม่สามารถออกใช้ได้

เกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในต่างประเทศได้มีแนวทางป้องกันมิให้ที่ดินกระจาย เป็นแปลงเล็กแปลงน้อย มีกฎหมายออกมาป้องกันทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อมิให้เอกชนถือครองที่ดินที่ใช้ในการเกษตรน้อยกว่าขนาดอันเหมาะสม ( Uneconomic farm size) การซื้อขายที่ดินให้เล็กกว่าขนาดที่เหมาะสมจะทำได้ มีข้อจำกัดการแบ่งแยกในการตกทอดทางมรดก ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติและให้เป็นหลักประกันแก่การลงทุนระยะยาวด้วย<sup>12</sup>

ประเทศเยอรมัน แนวความคิดนี้มีตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 มีการห้ามแบ่งแยกที่ดินมรดก โดยกำหนดให้ตกทอดได้แก่ทายาทคนเดียว แต่หลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันตามประเพณีในแต่ละท้องถิ่น โดยบางท้องถิ่นให้ตกได้แก่บุตรชายคนโต บางท้องถิ่นก็ให้ตกแก่บุตรสาวคนโต หรือในบางท้องถิ่นให้แก่บุตรชายคนเล็ก ต่อมา ค.ศ. 1933 ซึ่งเป็นสมัยนาซี ได้ออกกฎหมายกำหนดการตกทอดของที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั่วทั้งเยอรมัน ที่ดินประเภทนี้

<sup>12</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,

เรียกว่า Enbhof ซึ่งกฎหมายบังคับว่า ถ้าที่ดินมรดกนั้นขนาดน้อยกว่า 125 เฮกเตอร์ (781.25 ไร่) แล้วจะต้องมีการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็น Enbhof เพื่อให้ตกทอดไปยังทายาทคนเดียว โดยกฎหมายให้อภิสิทธิ์แก่ทายาทที่เป็นชาย แต่อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันเห็นว่าการกำหนดให้แก่ทายาทชายนั้นเป็นการขัดต่อหลักในรัฐธรรมนูญอันเกี่ยวกับสิทธิสตรี<sup>13</sup>

ประเทศสวิต ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งสวิต (ค.ศ. 1907) บรรพ 3 คือ มรดกในที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรกรรมหมายความว่ารวมถึงอุตสาหกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นอุปกรณ์กับที่ดินนั้นด้วย (มาตรา 625) และที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถแบ่งแยกได้ (มาตรา 617-618) แต่เพื่อมิให้ที่ดินต้องถูกแบ่งแยกจนไม่ได้ขนาดในกรณีที่มีทายาทหลายคน ถ้าทายาทคนใดต้องการที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมต่อไป ก็จะได้รับที่ดินอันเป็นทรัพย์สินมรดกและอุปกรณ์ในการประกอบเกษตรกรรมและอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ในการเกษตร เช่น ยุง ฉาง โดยไม่ต้องแบ่งปันให้กับทายาทอื่น แต่ทั้งนี้ทายาทผู้ได้รับมรดกไปจะต้องชดเชยค่าทดแทนให้แก่ทายาทอื่น โดยคำนวณค่าทดแทนจากราคาที่ดิน อุปกรณ์ และอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ในการเกษตรที่อยู่บนที่ดิน (มาตรา 620) หากทายาทคนใดคัดค้านเนื่องจากมีความต้องการที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมด้วยก็ได้พิจารณาจากประเพณีในท้องถิ่น ถ้าประเพณีในท้องถิ่นไม่มีก็ให้ทายาทผู้ที่เสนอขอรับที่ดินก่อนเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินก่อน และในกรณีที่ไม่มีทายาทคนใดต้องการประกอบอาชีพเกษตรกรรมทายาทสตรีก็สามารถเรียกร้องที่ดินมรดกนั้นได้ หากสามีของทายาทสตรีนั้นต้องการจะประกอบเกษตรกรรมในที่ดินมรดกนั้นด้วยตนเอง (มาตรา 621)<sup>14</sup>

ประเทศอิตาลี ได้มีบัญญัติเกี่ยวกับการตกทอดทางมรดกที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งอิตาลี (ค.ศ. 1942) บรรพ 3 ห้ามมิให้มีการโอนแบ่งแยกที่ดินที่ใช้ในการเกษตรกรรม ถ้าหากการโอนหรือแบ่งแยกนั้นจะทำให้ที่ดินถูกแบ่งออกเป็นแปลงเล็ก

<sup>13</sup> H.M. MacDonald, "Comment : West Succession to Farm Land", 2 AM.J.Comp L, (1953), pp. 219-225, and E.J. Cohen, 1 Manual of German Law, (2nd ed. 1968), pp.204-210. อ้างถึงในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, หน้า 187.

<sup>14</sup> The Swiss Civil Code.

แปลงน้อย ไม่เหมาะสมในการประกอบเกษตรกรรมของแต่ละครอบครัว (มาตรา 846) และที่ดินมรดกที่แบ่งแยกไม่ได้นี้จะตกแก่ทายาทผู้ที่ได้รับมรดกมากที่สุด แต่ทายาทนั้นต้องชดเชยค่าทดแทนที่ดินให้แก่ทายาทคนอื่น (มาตรา 720) หรือกรณีที่มีทายาทหลายคน ทายาทอาจจะตกลงถือกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดินนั้นก็ได้ (มาตรา 721) และถ้าหากไม่มีทายาทคนใดมีคุณสมบัติที่จะไต่ที่ดินนั้น กฎหมายบังคับให้ขายทอดตลาดที่ดินนั้นไป (มาตรา 722)<sup>15</sup>

ประเทศฝรั่งเศส ในตอนแรกที่มีการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (La consolidation agraire) รัฐบาลได้ออกกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องถูกแบ่งแยกออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย คือ ทายาทผู้มีสิทธิได้รับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งทางรัฐบาลฝรั่งเศสได้จัดรูปไว้แล้วก็จะได้รับคนเกี่ยวทั้งแปลง แต่ทายาทผู้นั้นจะต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่ทายาทอื่น ต่อมาภายหลังเมื่อการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการแล้วเสร็จ กฎหมายนี้ก็ไต่ยกเลิก แต่บทบัญญัติที่รัฐบาลฝรั่งเศสก็ไต่มาบัญญัติรองรับไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ค.ศ. 1976) บรรพ 3 แทน โดยบัญญัติว่า "ที่ดินที่ได้รับการปรับปรุงและจัดสรร หากเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรจะหลีกเลี่ยงการแบ่งแยกออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ถ้าหากคู่สมรสหรือทายาทคนใดต้องการที่ดินจะต้องคำนึงถึงคุณสมบัติผู้นั้นด้วยว่าสามารถประกอบเกษตรกรรมได้ และถ้าผู้ใดได้รับที่ดินไปก็ให้ชดเชยราคาที่ดินนั้นเป็นเงินสดให้แก่ทายาทคนอื่น (มาตรา 832)

ประเทศไต้หวัน จัดได้ว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประเทศหนึ่ง โดยมีหลักเกณฑ์ห้ามแบ่งแยกที่ดิน เพื่อมิให้ที่ดินถูกแบ่งออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ดังนั้นในการรับมรดกที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รัฐจึงได้กำหนดให้บุตรชายคนโตเป็นผู้รับมรดกที่ดินทั้งแปลง<sup>16</sup>

สรุปหลักในเรื่องการตกทอดทางมรดกที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เเท่าที่ได้ศึกษาจากประเทศต่าง ๆ ข้างต้นคือ

<sup>15</sup> The Italian Civil Code.

<sup>16</sup> อุสุรณ ฉิมมณี, "การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน", ใน การปฏิรูปที่ดิน, หน้า 92.

1. ทายาทที่จะรับที่ดินมรดกจะต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมในการประกอบเกษตรกรรม
2. ทายาทที่ได้รับที่ดินมรดกจะได้รับไปทั้งแปลงโดยไม่ต้องแบ่งแยก เว้นแต่ว่าที่ดินนั้นเมื่อแบ่งแยกแล้ว แต่ละแปลงที่แบ่งแยกยังมีขนาดที่เหมาะสมในการประกอบเกษตรกรรม
3. ทายาทที่ได้รับที่ดินมรดกไป จะต้องใช้ค่าทดแทนให้แก่ทายาทอื่น

จะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศที่กล่าวมาข้างต้นให้ความสำคัญกับขนาดของที่ดินที่ใช้ในการประกอบเกษตรกรรม โดยเล็งเห็นว่าหากปล่อยให้มีการแบ่งแยกที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม ออกเป็นแปลงย่อย ๆ แล้ว จะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรรมของประเทศในด้านของการเลี้ยงชีพ คือถ้าหากปล่อยให้ที่ดินถูกแบ่งแยกออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยลงเรื่อย ๆ แล้ว เกษตรกรก็จะไม่สามารถทำกินได้เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ ดังนั้นจึงได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการรับมรดกของทายาทผู้ที่จะรับมรดกที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้แตกต่างจากที่ดินทั่วไปซึ่งมีใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และส่วนใหญ่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งซึ่งถือเป็นหลักทั่วไป

#### ข้อเสนอแนะ

หลักการในเรื่องการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าซื้อหรือสิทธิในที่ดินของ ส.ป.ก. กรณีทายาทโดยธรรมมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดหลายคน ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะมีแนวทางกว้าง ๆ ดังนี้

1. พิจารณาว่าที่ดินมรดกสามารถแบ่งแยกให้แก่ทายาทโดยธรรมได้เกินกว่า 1 แปลงหรือไม่ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงขนาดที่ดินว่า หากแบ่งแยกแล้วทายาทที่ได้รับที่ดินไปจะสามารถทำกินได้เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพหรือไม่ ถ้าไม่พอก็ไม่ให้แบ่ง
2. เมื่อที่ดินนั้นไม่สามารถแบ่งแยกได้ ทายาทโดยธรรมจะต้องตกลงกันเองว่าจะให้ผู้ใดได้รับสิทธิการเช่าซื้อหรือที่ดินมรดก ถ้าตกลงกันได้ทายาทผู้ได้รับสิทธิการเช่าซื้อหรือที่ดินมรดกจะต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมคนอื่น ๆ ตามส่วนมรดกของแต่ละคน
3. กรณีที่ทายาทโดยธรรมนั้นตกลงกันไม่ได้ ก็ไม่ให้มีการทำสัญญาเช่าซื้อกันใหม่ ส่วนที่ดินมรดกก็ให้กลับคืนมายัง ส.ป.ก. เพื่อให้ ส.ป.ก. จัดที่ดินนั้นให้แก่เกษตรกรรายอื่น

ต่อไป โดย ส.ป.ก. จะคืนเงินที่เกษตรกรผู้ขายได้ชำระค่าเช่าซื้อที่ดิน หรือคืนเงินค่าที่ดิน (เมื่อ ส.ป.ก. ได้หักเป็นค่าเช่า ค่าไร่จ่ายต่าง ๆ แล้ว) ให้แก่ทายาทโดยธรรม

### ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางนี้

1) ที่ดินควรมีขนาดเนื้อที่เท่าใดจึงจะถือว่าเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพได้ ขนาดของที่ดินที่ถือว่าเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพได้นั้น ไม่สามารถกำหนดไว้เป็นตัวเลขที่แน่นอนได้ จากการศึกษาจากเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินบางจังหวัดพบว่า ขนาดของที่ดินที่เกษตรกรคิดว่าจะเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพนั้น เฉลี่ยประมาณ 33.97 ไร่ต่อครอบครัว ดังตารางที่ 6 ตารางที่ 6 ขนาดของที่ดินที่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ ไร่/ครอบครัว

ประเภทของเกษตรกร	ไร่/ครอบครัว
ผู้เช่า	34
ผู้เช่าซื้อ	28.73
ผู้บอกเลิกสัญญาเช่าซื้อ	30.71
เฉลี่ย	33.97

จากตารางที่ 6 แสดงขนาดที่ดินที่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพต่อ 1 ครอบครัว จำแนกตามประเภทของผู้ใช้ที่ดิน จะเห็นได้ว่า ผู้เช่าที่ดินต้องการใช้ที่ดินจำนวนประมาณ 34 ไร่ต่อครอบครัวจึงเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ ส่วนผู้เช่าซื้อที่ดินต้องการใช้ที่ดินประมาณ 28.73 ไร่ต่อครอบครัวจึงจะเพียงพอ สุดท้ายผู้บอกเลิกสัญญาเช่าซื้อต้องการใช้ที่ดินโดยเฉลี่ย 30.71 ไร่ต่อครอบครัวจึงจะเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ และเมื่อเฉลี่ยความต้องการของเกษตรกรทั้ง 3 ประเภท เกษตรกรมีความต้องการที่ดินโดยเฉลี่ย 33.97 ไร่ต่อครอบครัว จึงจะเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ ซึ่งจะเห็นได้ว่าความต้องการใช้ที่ดินของเกษตรกรทั้ง 3 ประเภท มีจำนวนเนื้อที่ใกล้เคียงกัน

จากข้อมูลข้างต้นหากเกษตรกรแต่ละครอบครัวในเขตปฏิรูปที่ดินทำกินเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพโดยการใช้ที่ดินโดยเฉลี่ย 33 ไร่ต่อครอบครัวแล้ว ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินก็ไม่สามารถจะแบ่งแยกได้ เพราะที่ดินแต่ละแปลงที่ ส.ป.ก. จัดให้เกษตรกร เข้าซื้อส่วนใหญ่ เกษตรกรจะเข้าซื้อไม่เกิน 30 ไร่ หรือกว่านั้นเล็กน้อย ฉะนั้นในการรับมรดกสิทธิการเข้าซื้อหรือสิทธิในที่ดิน 30 ไร่ที่เกษตรกรผู้ตายเข้าซื้อไป ถ้าแบ่งแยกก็จะทำให้ทายาทโดยธรรมแต่ละคนที่รับที่ดินไม่มีที่ดินไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ

2) เมื่อที่ดินนั้นไม่สามารถแบ่งแยกได้ ทายาทโดยธรรมจะต้องตกลงกันเองว่าจะให้ผู้ใดได้รับสิทธิการเข้าซื้อหรือสิทธิในที่ดิน ถ้าตกลงกันได้ทายาทผู้ได้รับสิทธิการเข้าซื้อหรือสิทธิในที่ดินจะต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมคนอื่นตามส่วนมรดกของแต่ละคน

### กรณีรับมรดกสิทธิการเข้าซื้อ เช่น

ตัวอย่างที่ 1 นาย ก. เข้าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. 30 ไร่ ราคาที่ดิน 60,000 บาท โดยกำหนดผ่อนชำระเป็นเวลา 5 ปี นาย ก. จะต้องผ่อนชำระค่าเข้าซื้อให้ ส.ป.ก. ปีละ 12,000 บาท ต่อมาเมื่อ นาย ก. ผ่อนชำระไปได้ 3 ปี นาย ก. ก็ตาย นาย ก. มีทายาท 3 คน หากทายาททั้ง 3 คนตกลงกันให้พี่ชายคนโตได้รับมรดกสิทธิการเข้าซื้อต่อไป พี่ชายคนโตก็ต้องจ่ายค่าทดแทนตามส่วนมรดกให้แก่น้อง 2 คน นั่นก็คือ ทายาทโดยธรรมแต่ละคนจะมีส่วนในเงินที่ นาย ก. เกษตรกรผู้ตายผ่อนชำระไปแล้วในเวลา 3 ปี เป็นเงิน 36,000 บาท ซึ่งหากไม่มีการเข้าซื้อที่ดินต่อ ทายาทโดยธรรมแต่ละคนก็จะได้รับเงินคืนเป็นส่วนเท่า ๆ กัน ภายหลังจากที่ ส.ป.ก. ได้หักเป็นค่าเช่าและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ก่อน เช่น ถูกหักค่าเช่าปีละ 2,000 บาท 3 ปี เป็นเงิน 6,000 บาท ดังนั้นจึงเหลือเงิน 30,000 บาท เมื่อพี่ชายคนโตรับสิทธิการเข้าซื้อ จึงต้องจ่ายเงินให้น้องคนละ 10,000 บาท และยังคงผ่อนชำระค่าเข้าซื้อให้ ส.ป.ก. อีก 2 ปี เป็นเงิน 24,000 บาท

ตัวอย่างที่ 2 นาย ก. เข้าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. 30 ไร่ ได้กรรมสิทธิ์แล้ว ต่อมา นาย ก. ถึงแก่ความตาย มีปรากฏว่า นาย ก. มีทายาท 3 คน ทายาททุกคนมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกำหนด แต่ทายาทอีก 2 คนตกลงให้พี่ชายคนโตรับที่ดินมรดกไป พี่ชายคนโตจะต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่้อง 2 คน ซึ่งถ้าหาก

ที่ดินนี้แบ่งแยกได้แล้ว ทายาทแต่ละคนจะได้รับที่ดินคนละ 10 ไร่ ดังนั้นที่ชายคนโตจึงต้องจ่ายค่าทดแทนให้คนอื่นอีก 2 คน โดยที่ราคาที่ดิน 10 ไร่ นั้นแล้วจ่ายเป็นเงินไป ทั้ง 2 กรณี มีปัญหาที่น่าสังเกต คือ

ทายาทที่ได้รับมรดกสิทธิการเช่าซื้อหรือสิทธิในที่ดิน จะมีเงินชำระค่าทดแทนให้แก่ทายาทอื่นที่ไม่ได้รับสิทธิการเช่าซื้อหรือสิทธิในที่ดินหรือไม่ เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้วครอบครัวของเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นครอบครัวที่ยากจน โดยพ่อหรือแม่จะเป็นผู้นำของครอบครัว ส่วนลูก ๆ ก็จะเป็นส่วนหนึ่งซึ่งแรงงานในครอบครัวและช่วยกันประกอบเกษตรกรรม เมื่อลูกหลานแต่งงานแล้วก็มีสิ่งที่แยกครอบครัวออกไปทำกินต่างหาก และก็มีอีกเป็นจำนวนมากที่ยังทำกินอยู่กับครอบครัวเดิม ถ้าให้ทายาทที่ทำกินอยู่กับครอบครัวเดิมในตอนที่เกษตรกรผู้ตายยังมีชีวิตอยู่เป็นผู้รับมรดก ทายาทผู้นั้นจะนำเงินจากไหนมาจ่ายค่าทดแทนให้ทายาทคนอื่น ๆ เพราะค่าใช้จ่ายค่ากินอยู่ต่าง ๆ ก็ยังต้องพึ่งครอบครัวเดิมอยู่ แต่หากให้ทายาทที่แยกครอบครัวออกไปแล้วเป็นผู้รับมรดก เมื่อดูจากตารางที่ 3 จะเห็นว่าครอบครัวเกษตรกรจำนวนมากที่มีหนี้สิน หากเกษตรกรต้องผ่อนชำระหนี้สินและยังต้องมารับภาระในการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ทายาทคนอื่น ๆ อีก ก็จะเกิดภาระที่หนักเกินไป

ในต่างประเทศกรณีที่ทายาทคนใดคนหนึ่งประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมและได้รับที่ดินมรดกไปทั้งหมดเพียงคนเดียว แล้วทายาทผู้นั้นต้องจ่ายค่าทดแทนตามส่วนของมรดกให้แก่ทายาทคนอื่น หากทายาทผู้ได้รับมรดกไม่มีเงินที่จะจ่ายค่าทดแทน ทางรัฐมีระบบเงินเชื่อให้แก่เกษตรกรผู้เป็นทายาทผู้เพื่อนำไปจ่ายค่าทดแทนให้ทายาทคนอื่นก่อนแล้วทายาทนั้นผ่อนชำระคืนให้แก่รัฐในภายหลัง แต่ทั้งนี้โดยพื้นฐานฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรในต่างประเทศดีกว่าเกษตรกรไทย ภาระทางการเงินมีไม่มากเหมือนเกษตรกรไทย อีกทั้งแหล่งเงินเชื่อก็ได้รับการส่งเสริมจากรัฐมีเงินทุนหมุนเวียนมาก สามารถรับภาระได้นาน

ในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า สามารถแก้ปัญหาได้โดยการหาแหล่งเงินเชื่อให้เกษตรกรผู้ได้รับมรดกกู้ยืมเพื่อนำไปจ่ายค่าทดแทนให้แก่ทายาทอื่น ซึ่งแหล่งเงินเชื่อเท่าที่จะเป็นไปได้ในขณะนี้คือ เงินจากกองบริการกองทุนของ ส.ป.ก. โดยเกษตรกรผู้ได้รับมรดกจะต้องนำสิทธิการเช่าหรือสิทธิในที่ดินที่ได้รับมาเป็นประกันในการชำระหนี้ เช่น หากทายาทได้รับมรดกสิทธิการเช่าซื้อต่อจากเกษตรกรผู้ตาย เงินค่าเช่าซื้อที่เกษตรกรผู้ตายได้ส่งให้ ส.ป.ก.

เป็นจำนวน 36,000 บาท หายาทผู้รับมรดกก็นำสิทธิการเช่าซื้อไปเป็นประกันการกู้ยืมเงิน จากกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของ ส.ป.ก. แต่จะกู้ยืมได้ต้องไม่เกินจำนวนเงิน 36,000 บาทที่ได้รับมรดกสิทธิการเช่าซื้อ โดยเงินที่กู้ยืมไปนี้จะได้นำไปจ่ายเป็นค่าทดแทน ให้ทายาทอื่นต่อไป หากทายาทผู้รับมรดกสิทธิการเช่าซื้อผิดสัญญาไม่ชำระเงินกู้ กองทุน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็สามารถหักเงินที่เกษตรกรผู้ตายได้ชำระค่าเช่าซื้อมาได้ หนี้กู้ยืมของทายาทผู้รับมรดกสิทธิการเช่าซื้อได้ ส่วนทายาทผู้รับมรดกสิทธิในที่ดินก็เหมือนกับ สามารถกู้ยืมเงินเพื่อนำมาจ่ายค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมคนอื่นได้ โดยนำที่ดินมรดก นั้นมาเป็นประกันการชำระหนี้ หากภายหลังที่ทายาทผิดสัญญาไม่ชำระหนี้เงินกู้ก็สามารถให้ ทายาทผู้กู้โอนที่ดินให้ ส.ป.ก. เป็นการชำระหนี้ได้ และไม่ขัดกับมาตรา 39 แห่งพระราช- บัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพราะเป็นการโอนมายัง ส.ป.ก. กองบริการ กองทุนก็สามารถนำที่ดินนั้นมาจัดให้แก่เกษตรกรรายอื่นต่อไป

3) นอกจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของ ส.ป.ก.แล้ว แหล่งเงินเชื่อ อื่นไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์ ธ.ก.ส. จะยอมให้เกษตรกรนำที่ดินมรดกมาเป็นหลักทรัพย์ ค่าประกันหรือไม่ ยังเป็นที่น่าสงสัยอยู่ เพราะเมื่อให้กู้ยืมไปแล้ว ต่อมาเมื่อเกษตรกร ไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้คืนได้ ธนาคารจะบังคับชำระหนี้จากที่ดินนั้นได้หรือไม่เพียงใด เพราะ ที่ดินนี้อยู่ภายในบังคับตามมาตรา 39 คือ ห้ามโอนไปยังบุคคลอื่น นอกจากบุคคล 3 ประเภท คือ ทายาทโดยธรรม สถาบันเกษตรกร และ ส.ป.ก. เท่านั้น

ซึ่งในกรณีนี้อาจมีทางแก้ได้โดย กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของ ส.ป.ก. ค่าประกันหลักทรัพย์ (คือที่ดินของเกษตรกร) อีกทอดหนึ่ง เมื่อเกษตรกรไม่สามารถ ชำระหนี้ได้ ให้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของ ส.ป.ก. เข้าชำระหนี้แทน และ นำที่ดินกลับมาทำการปฏิรูปใหม่ โดยไม่ต้องให้ธนาคารบังคับจำนองที่ดินไปขายทอดตลาด

นอกจากการแก้ไขความแนวทางดังกล่าวแล้ว การแก้ไขในระยะยาว ควรบัญญัติ ให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการสืบสิทธิในที่ดินโดยทายาทเพียงคนเดียว แยกจากการตกทอดทาง มรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ทรงสิทธิหรือเจ้าของที่ดินเดิมตาย ผู้ที่จะ ได้สืบสิทธิต่อไปควรจะเป็นบุคคลในครอบครัวเดียวกับผู้ตาย ซึ่งประสงค์จะทำประโยชน์ ในที่ดินต่อไปเท่านั้น จึงจะทำให้การปฏิรูปที่ดินมีความต่อเนื่องและบรรลุเป้าหมายตาม กระบวนการพัฒนาการเกษตรทั้งหมด ฉะนั้น จึงถือว่าบุคคลในครอบครัวเดียวกับผู้ตาย



คือ คู่สมรสและผู้สืบสันดานมิได้มีสิทธิรับมรดก แต่ได้สิทธิเรียกว่า "Pre-emptive right" ในอันที่จะไต่มาซึ่งสิทธิของคู่ตาย ถ้าคู่สมรสและผู้สืบสันดานดังกล่าวประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป อย่างไรก็ดี เพื่อป้องกันและควบคุมมิให้มีการกระจายการถือครองที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินออกเป็นแปลง เล็กแปลงน้อย เมื่อผู้มีสิทธิหรือเจ้าของเดิมตาย จึงควร ได้มีการ กำหนดหลัก เกณฑ์ เพื่อคัดเลือกคู่สมรสและผู้สืบสันดานที่จะมีสิทธิ เข้าถือครองในที่ดิน นั้นต่อไปให้เหลือเพียงคนเดียว<sup>17</sup>

ข้อสังเกตสำหรับแนวความคิดเรื่อง "Pre-emptive right" ข้างต้น ผู้ที่ คู่กัน เคยอยู่กับการ ตกทอดทางมรดกของบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายนี้จะขัดต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

แต่หากเราพิจารณาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2521) มาตรา 33 วรรค 2 ซึ่งมีบัญญัติว่า "การสืบมรดกย่อม ได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อม เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" จะเห็นได้ว่า ถ้อยคำในบทบัญญัติ เขียนเพียงคำว่า "สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อม เป็น ไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" หมายความว่าหากมีกฎหมายบัญญัติ เรื่องการสืบมรดกไว้ อย่างไร ก็ให้บุคคลมีสิทธิในการรับมรดกตามนั้น ซึ่งในเรื่องมรดกของไทยบัญญัติไว้แต่ใน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น ดังนั้นจึงจำเป็นอยู่ที่บุคคลโดยทั่วไปจะต้องคุ้นเคย และถือเอาหลักมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้

ในเรื่อง "Pre-emptive right" หากนำมาใช้ก็ใช้เฉพาะพื้นที่ การเกษตร เท่านั้นไม่ได้ใช้กับที่ดินทั่วไป ผู้เขียนเห็นว่าหากจะบัญญัติไว้เป็นกฎหมายให้ ชัดเจนก็ยอมทำได้ ไม่เป็นการ ขัดต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแต่ประการใด กลับจะเป็นการ สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกเป็น ไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย และยังเป็นการรับกับมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมาย

<sup>17</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา "บันทึกคำชี้แจงและข้อสังเกตของคณะกรรมการ กฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6) เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ- เกษตรกรรม", หน้า 3-4.

แพ่งและพาณิชย์ ที่มีนิติกรรมให้สิทธิของเจ้าของทรัพย์สินนั้นคงตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่น ๆ ด้วย อีกหนึ่งจะทำให้ข้อถกเถียงเกี่ยวกับหลักการนี้ที่ ส.ป.ก. เสนอในลักษณะกฎกระทรวงว่า ส.ป.ก. มีอำนาจจะออกใช้หรือไม่เป็นอันยุติ

### 1.1.2 ทายาทโดยพินัยกรรม

หากสังเกตุถ้อยคำในบทบัญญัติตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้ดูจะเห็นได้ว่า มาตรา 39 ได้กำหนดไว้แต่เพียงว่า "ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม" แต่ไม่ได้กำหนดถึงการตกทอดของทรัพย์สินมรดกโดยพินัยกรรม จึงมีปัญหาดกเถียงกันอยู่ว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ดินไปจาก ส.ป.ก. และได้รับกรรมสิทธิ์แล้ว จะสามารถทำพินัยกรรมยกที่ดินของตนให้ใครได้เพียงใดหรือไม่ ในเรื่องนี้มีความเห็นเป็น 2 แนวคือ

แนวแรก เห็นว่า ในเมื่อบทบัญญัติของมาตรา 39 เขียนไว้เพียงแต่ว่าให้ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม โดยไม่ได้กล่าวถึงการตกทอดทรัพย์สินมรดกโดยพินัยกรรมไว้เลย แสดงว่าเมื่อกฎหมายไม่ได้กล่าวถึงไว้ จึงเท่ากับในเรื่องการตกทอดทางมรดกของที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดิน กฎหมายต้องการให้ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมเพียงทางเดียว หากกฎหมายต้องการให้ตกทอดทางอื่น คือ ทางพินัยกรรมด้วยกฎหมายก็จะต้องระบุให้ชัดเจน

นอกจากนั้นหากให้เกษตรกรทำพินัยกรรมได้แล้ว อาจเป็นทางให้เกษตรกรหลีกเลี่ยงข้อห้ามตามมาตรา 39 ที่บังคับให้โอนที่ดินแก่ผู้รับโอน 3 ประเภทเท่านั้น โดยยึดเอาผลของพินัยกรรมโอนที่ดินให้แก่ผู้รับโอนนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 39 เช่น นาย ก. ต้องลา โอนชายที่ดินที่เช่าซื้อมาจาก ส.ป.ก. ให้แก่ นาย ช. เพราะนาย ช. ให้อาคาสูงแต่ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากติดข้อห้ามตามมาตรา 39 นาย ก. จึงทำพินัยกรรมกำหนดให้ นาย ช. เป็นผู้รับมรดกที่ดิน เมื่อ นาย ก. ตาย

แนวที่สอง เห็นว่า ถึงแม้บทบัญญัติของมาตรา 39 เขียนไว้เพียงแต่ให้ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดิน ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม โดยไม่ได้กล่าวถึงการตกทอดทรัพย์สินมรดกโดยพินัยกรรมไว้เลยนั้น ก็มีใจว่าเมื่อกฎหมายไม่ได้กล่าวถึงไว้แล้ว จะเป็นการห้ามมิให้ทำแต่ประการใด

แต่อย่างไรก็ตามในการตกทอดทรัพย์สินมรดกโดยพินัยกรรมนั้น พินัยกรรมจะกำหนดให้ที่ดินตกให้แก่บุคคลนอกเหนือจากที่มาตรา 39 กำหนดไว้ไม่ได้คือ ผู้รับพินัยกรรมจะต้องเป็นทายาทโดยธรรม สถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เท่านั้น ถ้าหากพินัยกรรมกำหนดให้บุคคลอื่นนอกเหนือจากที่มาตรา 39 กำหนดไว้เป็นผู้รับมรดก พินัยกรรมนั้นไม่อาจมีผลใช้บังคับได้เพราะเป็นการขัดต่อกฎหมาย<sup>18</sup>

ส่วนในความเห็นของผู้เขียน เห็นด้วยกับความเห็นแนวที่สองที่ให้ที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อไปจาก ส.ป.ก. สามารถตกทอดทางมรดกโดยพินัยกรรมได้ เพราะถึงแม้มาตรา 39 จะไม่ได้ระบุไว้ แต่การที่บุคคลจะจัดการทรัพย์สินของตนเป็นการกำหนดเพื่อตายก็น่าจะทำได้ เพียงแต่พินัยกรรมนั้นจะต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายที่ผู้ทำพินัยกรรมได้รับสิทธิในทรัพย์สินนั้นมา ซึ่งในกรณีนี้เมื่อผู้ทำพินัยกรรมได้รับสิทธิในที่ดินโดยกฎหมายปฏิรูปที่ดิน การทำพินัยกรรมจึงควรจะต้องอยู่ในกรอบของมาตรา 39 ที่จะคุ้มครองที่ดินให้เป็นไปตามหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม นั่นก็คือ ในการตกทอดมรดกสิทธิในที่ดินโดยพินัยกรรมจะต้องจำกัดให้ออนไปยังทายาทโดยธรรม สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพียงเท่าที่มาตรา 39 ยกเว้นให้เท่านั้น จะทำพินัยกรรมให้สิทธิในที่ดินตกไปแก่บุคคลอื่นนอกเหนือจาก 3 ประเภทนี้ไม่ได้

ในกรณีนี้ผู้เขียนใคร่ขอเสนอให้ ส.ป.ก. จัดทำพินัยกรรมไว้โดยเฉพาะ เพื่อเกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ดินจะได้ไม่ทำพินัยกรรมให้ขัดกับบทบัญญัติของมาตรา 39 และระเบียบในการคัดเลือกเกษตรกร เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพราะสิ่งสำคัญที่ ส.ป.ก. คำนึงมากที่สุดในการที่จะคัดเลือกบุคคลใดเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก. ก็คือ บุคคลนั้นจะต้องมีคุณสมบัติตามระเบียบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม หากบุคคลใดมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนหรือไม่เหมาะสมที่จะประกอบเกษตรกรกรรม ก็จะไม่ได้รับเลือกให้เข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก. ดังนั้นในการทำพินัยกรรมถึงแม้เกษตรกรผู้ทำพินัยกรรมจะได้ระบุให้บุคคลตามมาตรา 39 เช่น ทายาทโดยธรรมเป็นผู้รับพินัยกรรม แต่เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วปรากฏว่า ทายาทที่พินัยกรรมระบุให้เป็นผู้รับมรดกไม่มีคุณสมบัติตามระเบียบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม หรือไม่สามารถประกอบ

<sup>18</sup> ว.เชิษฐ ไกยสวน, "สิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดิน", เอกสารบรรยายประกอบการสัมมนานิติกร, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม, หน้า 18.

อาชีพเกษตรกรรวมได้ ทายาทผู้นั้นก็ไม่สามารถจะเป็นผู้รับสืบทิตามพินัยกรรมได้ ซึ่งก็จะทำให้ผลของพินัยกรรมต้องเสียเปล่า ซึ่งหากพินัยกรรมใช้บังคับไม่ได้ การตกทอดทางมรดกของที่ดินก็ต้องกลับมาใช้หลักการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมตามเดิม

ข้อดีของการกำหนดตัวผู้รับที่ดินตามพินัยกรรมก็คือ

1. มีต้องยุ่งยากในการคัดเลือกตัวทายาทโดยธรรมผู้เข้ามารับที่ดินมรดกในภายหลัง ในกรณีที่มีทายาทโดยธรรมที่มีคุณสมบัติเหมาะสมของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมหลายคน

2. ทำให้ไม่มีปัญหาในเรื่องเงินค่าทดแทนที่ทายาทผู้รับพินัยกรรมจะต้องชดใช้ให้แก่ทายาทคนอื่นอย่างกรณีทายาทโดยธรรมผู้รับที่ดินมรดกจะต้องชดใช้ให้แก่ทายาทคนอื่น

3. ทำให้คัดเลือกตัวผู้มีความสามารถในการเข้าทำประโยชน์ได้เหมาะสมขึ้น เพราะในความเป็นจริง เกษตรกรผู้ทำพินัยกรรมมีความใกล้ชิดกับบุคคลในครอบครัวย่อมจะมองออกว่า บุคคลใดในครอบครัวของตนเป็นผู้มีความขยันขันแข็งในการทำมาหากินสามารถทำประโยชน์ในที่ดินได้อย่างแท้จริง

## 2. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมาย

ด้วยเหตุที่ในบางเรื่องกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมไม่ได้บัญญัติเอาไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาที่จะต้องนำเอาบทบัญญัติของกฎหมายอื่นมาใช้ เช่น การบังคับคดีการขายทอดตลาด ทามคำสั่งศาล จะต้องนำเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ หรือการจัดการดินสมรส จะต้องนำเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ ซึ่งผลของการนำเอาบทบัญญัติของกฎหมายอื่นมาใช้ก่อให้เกิดปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับหลักการ ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมด้วย ดังนั้นผู้เขียนจึงขอแยกวิเคราะห์ปัญหาดังนี้

### 2.1 ปัญหาการใช้ที่ดินในแง่ของการ เป็นหลักทรัพย์ เพื่อการค้าประกัน

แยกพิจารณาเป็น

2.1.1 ปัญหาการใช้ที่ดินเพื่อเป็นหลักทรัพย์ประกันตัวในคดีอาญา

2.1.2 ปัญหาเรื่องการจัดจำนอง

### 2.1.1 บัญหาการใช้ที่ดินเป็นหลักทรัพย์เพื่อประกันตัวในคดีอาญา

โดยปกติที่ดินทั่วไปนอกเขตปฏิรูปที่ดินผู้เป็นเจ้าของนอกจากมีสิทธิใช้ที่ดินในแง่ของความเป็นที่ดิน เช่น ใช้ในการประกอบเกษตรกรรม เพาะปลูกพืชต่าง ๆ หรือใช้ปลูกบ้านแล้วผู้เป็นเจ้าของที่ดินยังมีสิทธิใช้ที่ดินในแง่มูลค่าแห่งราคาได้อีกด้วย เช่น ใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันในการกู้ยืมเงิน หรือใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา เป็นต้น

จากปัญหาเรื่องการโอนสิทธิในที่ดินและเมื่อพิจารณาถึงสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จะเห็นได้ว่าแตกต่างจากสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องข้อกำหนดห้ามโอนตามมาตรา 39 ที่ทำให้หลายฝ่ายมีความลังเลใจว่า ที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเฉพาะที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อไป นอกจากจะใช้ประโยชน์ที่ดินในแง่ของความเป็นที่ดินคือใช้ประกอบเกษตรกรรมแล้ว เกษตรกรจะใช้ที่ดินในแง่มูลค่าแห่งราคาได้หรือไม่ คือการใช้เป็นหลักทรัพย์ประกันตัวในคดีอาญา

ปัญหามีอยู่ว่าที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อไปจาก ส.ป.ก. จะใช้เป็นหลักทรัพย์ประกันตัวในคดีอาญาได้หรือไม่ เพราะโดยทั่วไปเมื่อมีคดีอาญาเกิดขึ้น ไม่ว่าจะพิจารณาในชั้นของพนักงานสอบสวนหรือในชั้นศาล จำเลยหรือผู้ต้องหาที่มีสิทธิขอประกันตัวในระหว่างคดีได้ ซึ่งในการประกันตัวทางพนักงานสอบสวนหรือศาลจะให้บุคคลผู้ขอประกันตัวนำเงินสดหรือหลักทรัพย์มายื่นประกันตัว และหลักทรัพย์ที่นิยมใช้กันมากที่สุดอย่างหนึ่งก็คือที่ดิน โดยการนำโฉนดที่ดินมาวางไว้ใน การประกันตัว และถ้าหากผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีในภายหลัง พนักงานสอบสวนหรือศาลก็จะยึดที่ดินนั้นไว้แล้วขายทอดตลาดในภายหลัง เกษตรกรที่เกิดมีคดีอาญาขึ้นหรือญาติพี่น้องต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา หากเกษตรกรจะนำที่ดินที่เช่าซื้อจาก ส.ป.ก. มาใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันตัว ยังเป็นที่สงสัยอยู่ว่าจะเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานราชการ คือพนักงานสอบสวนหรือศาลหรือไม่ เพราะหากยอมรับที่ดินนี้เป็นหลักทรัพย์ประกันตัวในคดีอาญาแล้ว ในภายหลังเกิดผู้ต้องหาหรือจำเลยหนีไปคงจะต้องมีปัญหายุ่งยากในการบังคับคดีอีก เนื่องจากที่ดินนี้ติดข้อกำหนดตามมาตรา 39

## 2.1.2 ปัญหาเรื่องการจำนอง

การจำนองเป็นการประกันหนี้เงินกู้ด้วยทรัพย์สินโดยที่ผู้กู้ทำสัญญากับผู้ให้กู้หรือเจ้าหนี้ด้วยการเอาทรัพย์สินนั้นมาคร่าวไว้เป็นประกันการชำระหนี้ โดยไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินให้ การจำนองจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระ ผู้จำนองไม่มาชำระหนี้หรือได้ถอนจำนอง ผู้รับจำนองหรือเจ้าหนี้มีสิทธิบังคับจำนองด้วยการฟ้องศาลสั่งให้ขายทอดตลาดหรือเอาทรัพย์สินหลุดเป็นสิทธิ เป็นที่ยอมรับกันมานานแล้วว่า ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีสิทธิที่จะใช้ที่ดินเป็นหลักประกันหนี้ ซึ่งเรียกสิทธิชนิดนี้ว่า "สิทธิจำนอง" คงจะเห็นได้จาก ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติรองรับไว้ว่า

"การจำนองทรัพย์สินนั้น นอกจากผู้เป็นเจ้าของในขณะนั้นแล้ว ท่านว่าใครอื่นจะจำนองหาได้ไม่" (มาตรา 705)

"อันอสังหาริมทรัพย์นั้นอาจจำนองได้ไม่ว่าประเภทใด ๆ" (มาตรา 703)

สิทธิจำนองเป็นทรัพย์สินประเภทที่มาตีครอนอำนาจของกรรมสิทธิ์ หากผู้เป็นเจ้าของได้นำที่ดินไปจำนองกับบุคคลใดแล้ว ถ้าผู้เป็นเจ้าของไม่ได้คืนก็อาจถูกบังคับเอาที่ดินนั้นขายทอดตลาดหรือหลุดเป็นสิทธิของผู้รับจำนองได้ การบังคับจำนองจึงถือว่าเป็นการโอนไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยผลคำพิพากษาของศาล

ปัญหามีอยู่ว่า ที่ดินที่เกษตรกรเขาซื้อไปจาก ส.ป.ก. จะสามารถนำไปจำนองได้หรือไม่ เพราะถ้าหากพิจารณาตามตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะเห็นว่า มาตรา 39 มีข้อบังคับมิให้เกษตรกร โอนที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิให้บุคคลอื่น นอกจากบุคคล 3 ประเภท เรื่องนี้มีข้อที่น่าสังเกตว่าที่ดินที่ห้ามโอนนั้นจะอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีหรือไม่ ในทางปฏิบัติกฎหมายหลายฉบับจะมีบัญญัติคู่กันไว้เสมอว่า ในการห้ามโอนตามกฎหมายนั้นที่ดินนั้นจะได้รับการยกเว้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดีด้วย เช่น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

ประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติแต่เพียงห้ามโอน แต่ไม่ได้บัญญัติให้ยกเว้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดีด้วย

จึงมีปัญหาที่ต้องวิเคราะห์ว่า ที่ดินที่เกษตรกร เข้าซื้อไปนี้จะสามารถนำไปเป็นหลักทรัพย์เพื่อการค้ำประกันได้หรือไม่ เพราะถ้าหากมีการติดสัญญา ก็จะเป็นการนำไปสู่การบังคับคดี ในเรื่องนี้ทั้งนักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต่างก็มีความคิดเห็นต่าง ๆ กัน ซึ่งพอสรุปได้เป็น 2 แนวทางคือ

แนวทางแรก เห็นว่า ในการตีความบทกฎหมายที่ตัดสิทธิของประชาชน แม้หลักการเห็นว่าควรเดินตามทางใด แต่เมื่อการเดินตามแนวนั้นต้องเคร่งครัดเกินไปจนอาจก่อผลเสียได้ จึงน่าจะต้องกลับมายึดหลักที่ว่า ถ้าหากจะจำกัดสิทธิโคของประชาชนก็ควรจะมีบัญญัติให้แจ้งชัด ดังนั้นถึงแม้มาตรา 39 จะเขียนว่าห้ามโอน แต่ก็ได้ยกเว้นให้โอนที่ดินนั้น โดยการกำหนดตัวผู้ที่ยอมรับโอนที่ดินได้ไว้โดยเฉพาะ หากได้เป็นการห้ามโอนโดยเด็ดขาดไม่ การจำนองจึงอาจกระทำได้ไม่ว่ากระทำกับใคร หรือสถาบันการเงินใด แต่ผู้มีสิทธิเข้าซื้อที่ดิน ในการขายทอดตลาดหรือเรียกเอาทรัพย์สินจำนองหลุดจะต้องเป็นบุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา 39 เท่านั้น<sup>19</sup>

แนวทางที่สอง เห็นว่า ถ้าหากจะให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างแท้จริงที่ไม่ต้องการให้ที่ดินที่ได้ทำการปฏิรูปต้องหลุดไปอยู่นอกวงจรการควบคุมของ ส.ป.ก.แล้ว ในการตีความคำว่าโอน ควรจะตีความไปในทางที่ครอบคลุมถึงการกระทำใด ๆ ทุกอย่างที่มีผลทำให้ที่ดินนั้นต้องหลุดไปจากวงจรของการปฏิรูปที่ดิน โดยหลักของการจำนอง แม้ว่ากรรมสิทธิ์จะไม่ได้โอนไปยังผู้รับจำนองในทันทีก็ตาม แต่ผลของการบังคับจำนองก็จะทำให้ที่ดินนั้นหลุดไปจากมือของเกษตรกร ดังนั้นถ้ายอมให้มีการบังคับคดีกันได้ การบัญญัติห้ามโอนเอาไว้ก็จะไม่มีความหมายแต่อย่างใด ซึ่งก็เท่ากับว่าการบังคับจำนองคือการโอนนั่นเอง เพราะในการบังคับคดีจะมีการขายทอดตลาดที่ดินไปยังผู้อื่นต่อไป ดังนั้นการจำนองที่ดินนี้จึงกระทำไม่ได้

<sup>19</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, หน้า 386-387.

ส่วนความเห็นของผู้เขียน ในเรื่องนี้จะคงพิเคราะห์มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และประมวลวิธีพิจารณาความแพ่งประกอบกัน คือที่ดินที่ห้ามโอนนั้นจะอยู่ในข่ายบังคับคดีหรือไม่ คงจะเห็นได้ว่าในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบัญญัติวิธีการบังคับคดีเพื่อให้ลูกหนี้ชำระหนี้ตามคำพิพากษา มีมาตรา 285-286 ระบุให้ทรัพย์สินและสิทธิเรียกร้องเป็นเงินของลูกหนี้บางอย่างไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ที่กฎหมายระบุไว้อย่างหนึ่งก็คือ "ทรัพย์สินที่โอนกันไม่ได้หรือไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี"

สิทธิและทรัพย์สินของลูกหนี้ซึ่งเจ้าหนี้จะบังคับคดีไม่ได้นั้นมีอยู่มากมายหลายชนิด ในที่นี้จะกล่าวถึงแต่เฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินเท่านั้น มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีเอาแก่ที่ดินไว้หลายฉบับด้วยกัน และเมื่อสรุปเป็นหลักใหญ่ ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายแบ่งออกเป็น 2 อย่างคือ กฎหมายบัญญัติ "โอนให้แก่กันได้" อันหนึ่ง ส่วนอีกอันหนึ่งก็คือ "ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี"

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาที่ดินที่โอนให้แก่กันได้กับที่ดินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ก็เป็นที่ดินอย่างเดียวกัน ซึ่งนักกฎหมายได้แบ่งที่ดินที่โอนให้แก่กันได้กับที่ดินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ออกเป็น 3 ประเภทคือ

1. ที่ดินที่ลูกหนี้ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินใด ๆ เลย อันได้แก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งปวง ซึ่งลูกหนี้มีสิทธิชั่วคราวที่จะเข้าครอบครองหาผลประโยชน์ อาจเป็นการจับจอง บุกรุก เช่าหรือทางราชการจัดสรรให้ เช่น การจัดสรรของกรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้ ถ้าพิจารณาอย่างผิวเผิน จะรู้สึกว่าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีเพื่อเอาชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา เพราะมิใช่ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่มีข้อยกเว้นอยู่มาก เพราะสาธารณสมบัติของแผ่นดินบางส่วนทางราชการอนุญาตให้ประชาชนเข้าจับจองหักล้างดวงลงในลักษณะเป็นเจ้าของแล้ว ทำให้ कुछคล้าย ๆ กันว่าเป็นการให้กรรมสิทธิ์แก่ประชาชนแล้ว มิได้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกต่อไป แต่ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 2 บัญญัติว่า



"ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นของรัฐ"

ในเรื่องนี้ได้เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาวินิจฉัยไว้ว่า "ที่ดินซึ่งกรมประชาสัมพันธ์ จัดให้ราษฎรเช่าทำกินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 และทางนิคม ยังไม่ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน) ให้แก่จำเลยนั้น ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี" (ฎีกาที่ 704/2508)

2. ที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยปกติทางราชการจะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินซึ่งทำประโยชน์ในที่ดินที่ผู้นั้นครอบครองทำประโยชน์ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนดแล้ว โดยนายอำเภอจะเป็นผู้รับรองให้ เมื่อรับรองแล้วก็โอนกันได้ ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 9 ที่มีบัญญัติว่า "ที่ดินที่ได้รับคำรับรองจากนายอำเภอว่าได้ทำประโยชน์แล้วให้โอนกันได้" แต่หากหาว่าผู้ที่ได้เช่าทำประโยชน์นั้น ยังทำประโยชน์ไม่ครบถ้วนตามที่ทางราชการกำหนด นายอำเภอก็จะไม่รับรองการทำประโยชน์ให้ ซึ่งมีผลให้ที่ดินนั้นโอนให้แก่กันได้ ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 8 วรรค 2 ซึ่งบัญญัติว่า

"ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจอง แต่ยังไม่ได้รับคำรับรองจากนายอำเภอว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ผู้ได้รับอนุญาตจะโอนไปไม่ได้ เว้นแต่จะตกทอดโดยทางมรดก"

3. ที่ดินที่ลูกหนี้มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่มีกฎหมายจำกัดขอบเขตแห่งการใช้สิทธิของลูกหนี้ ห้ามไม่ให้โอนต่อไป และไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี<sup>20</sup>

ที่ดินประเภทนี้มักจะเป็นที่ดินประเภทที่ลูกหนี้ได้รับมาจากการจัดที่ดินตามกฎหมายต่าง ๆ หรือได้รับอนุญาตให้เช่าทำกิน เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ตรี วรรค 5 บัญญัติว่า

<sup>20</sup> สมจิตร ทองประคับ, "ที่ดินซึ่งไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี," คู่มือแพท, ปีที่ 22 เล่ม 4 กรกฎาคม - ธันวาคม 2518, หน้า 50 - 58.

"ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับ โฉนดที่ดินหรือหนังสือการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง บุคคลตาม (ง) ซึ่งได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวจะโอนที่ดินไปยังผู้อื่นมิได้ นอกจากการ ทกทอดโดยทางมรดก หรือโอนให้แก่ทางราชการ และที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี"

หรือพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 12 ซึ่งบัญญัติว่า

"ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ใดมาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะ โอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากการ ทกทอดโดยทางมรดก หรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ดินเป็นสมาชิกอยู่แล้วแต่กรณี"

ภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายความรับผิดชอบแห่งการ บังคับคดี"

ส่วนการหลุดพ้นจากข้อกำหนดห้าม โอน ที่ดินซึ่งห้ามโอนหรือไม่อยู่ในข่ายความ รับผิดชอบแห่งการบังคับคดีนั้น จะหลุดพ้นจากข้อกำหนดดังกล่าวเมื่อ

1) ที่ดินที่ห้ามโอนเพราะยังไม่มีกำรรับรองจากนายอำเภอ ที่ดินเหล่านี้จะโอน ได้และอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีต่อเมื่อทางราชการออกหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ ใบโฉนด หรือโฉนดที่ดินให้แล้ว

2) ที่ดินที่ห้ามโอนซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินแล้วจะพ้น จากการห้ามโอนต่อเมื่อครบ 5-10 ปี ตามที่กฎหมายแต่ละเรื่องระบุไว้ ทั้งนี้นับแต่วันผู้ ครอบครองที่ดินได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน ครั้งแรกเป็นต้นไป เช่น ที่ดินมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์แปลงหนึ่ง กฎหมายห้ามโอนภายใน 10 ปี ต่อมา 2 ปีทางราชการออกโฉนดที่ดินให้ ที่ดินนั้นก็ยังคงถูกห้ามโอนอยู่ และต่อมาอีก 5 ปี ทางราชการออกโฉนดที่ดินให้ ที่ดินนั้นก็ยังคงถูกห้ามโอนอยู่เช่นเดียวกัน ทั้งนี้จะพ้นจากข้อ กำหนดห้ามโอนเมื่อครบ 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นต้นไป

เมื่อใดที่เพราะถึงลักษณะของที่ดินประเภทที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบในการบังคับคดี ข้างต้นเปรียบเทียบกับที่ดินที่เกษตรกร เข้าซื้อไปจาก ส.ป.ก.แล้ว ถึงแม้ที่ดินที่เกษตรกร

เช่าซื้อไปจาก ส.ป.ก. กฎหมายจะบัญญัติเพียงแต่ห้ามโอนโดยไม่ได้บัญญัติว่า ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีความคู่กันไว้ก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า ที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อไปจาก ส.ป.ก. ก็เป็นที่ดินประเภทหนึ่งที่ไม่โอนให้กันไม่ได้ ในความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285-286 เพราะมีกฎหมายห้ามโอนเว้นแต่โอนให้แก่บุคคล 3 ประเภทคือ ทายาทโดยธรรม สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ดังนั้นที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อไปจึงเป็นที่ดินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี (เว้นแต่จะเป็นการบังคับคดีให้แก่บุคคลทั้ง 3 ประเภท) ดังนั้นถึงแม้ที่ดินนี้จะจำนองได้หรือใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันตัวในคดีอาญาได้ แต่จะมีการบังคับคดีกันไม่ได้

ผลของการบังคับคดีที่ดินที่กฎหมายห้ามโอนและไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

การบังคับคดีแก่ที่ดินซึ่งกฎหมายห้ามโอนและไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี เมื่อเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาขอให้ศาลบังคับคดีแก่ที่ดินซึ่งอยู่ในลักษณะดังกล่าว เพื่อนำออกขายทอดตลาด เอาเงินมาชำระหนี้โดยอำนาจของกฎหมาย ย่อมมีผลดังนี้

1. คำขอของเจ้าหน้าที่เป็นคำขอที่ฝ่าฝืนกฎหมาย (คำพิพากษานิติภาที่ 704/2508) ศาลจะสั่งบังคับตามคำขอนั้นไม่ได้

2. ศาลจะออกคำสั่งบังคับหรือสั่งให้ เจ้าพนักงานที่ดินโอนที่ดินแก่ผู้ใดมิได้ แม้ผู้นั้นจะเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา หรือเป็นผู้ซื้อทรัพย์สินได้จากการขายทอดตลาดก็ตาม (คำพิพากษานิติภาที่ 1270/2509 (ประชุมใหญ่))

3. เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใด ยกขึ้นกล่าวอ้างศาลก็พิพากษายกฟ้องโจทก์หรือยกคำขอของโจทก์ได้ (คำพิพากษานิติภาที่ 2670/2516)<sup>21</sup>

ผลของการที่ที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

หากเกษตรกรนำที่ดินที่เช่าซื้อจาก ส.ป.ก. ไปเป็นหลักทรัพย์เพื่อการค้ำประกัน

<sup>21</sup> สมจิตร ทองประดับ, "ที่ดินซึ่งไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี", หน้า 58-59.

เช่น นำไปจำหน่ายที่ดินก็ไม่ตกอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ถ้าหากเจ้าหนี้หรือผู้รับจำหน่ายไม่สามารถบังคับจำหน่ายที่ดินที่ตนรับจำหน่ายไว้ได้ ก็คงไม่มีเจ้าหนี้หรือผู้รับจำหน่ายคนใดโดยยอมรับจำหน่ายที่ดินไว้ เมื่อเทียบกับที่ดินที่รัฐได้จัดสรรให้แก่เกษตรกร ไม่ว่าจะโดยประมวลกฎหมายที่ดิน หรือพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และการจัดที่ดินในรูปแบบอื่นต่าง ๆ ถึงที่ดินเหล่านี้จะมีกฎหมายห้ามโอน และมีบัญญัติยกเว้นไม่ให้ที่ดินอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีก็ตาม แต่ที่ดินประเภทนี้ยังสามารถจำหน่ายหรือนำไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันต่าง ๆ ได้ ทั้งนี้เพราะกฎหมายเหล่านี้จำกัดการห้ามโอนหรือการห้ามบังคับคดีไว้เพียงชั่วคราวระยะเวลา 5 ปี หรือ 10 ปีเท่านั้น เมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้วที่ดินนี้ก็สามารถโอนได้ หรือถูกบังคับคดีได้ ซึ่งเจ้าหนี้หรือผู้รับจำหน่ายก็ยินยอมให้เกษตรกร กู้ยืมหรือยอมให้จำหน่ายที่ดินได้ เพราะมีความมั่นใจว่าถึงแม้จะบังคับจำหน่ายไม่ได้ในระหว่างเวลาห้ามโอนก็ตาม แต่ก็ยังมีทางบังคับจำหน่ายได้ในภายหลังที่ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดห้ามโอนนั้นได้ยาวนานไปแล้ว ซึ่งต่างกับมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่การห้ามโอนไม่ได้กำหนดระยะเวลาเอาไว้ ดังนั้นผู้เป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้รับจำหน่ายจึงไม่มีความมั่นใจถึงหลักประกันในการชำระหนี้ของตน จึงไม่มีเจ้าหนี้หรือผู้รับจำหน่ายคนใดโดยยอมให้สินเชื่อแก่เกษตรกร ซึ่งในเรื่องนี้ผลเสียจะตกอยู่กับเกษตรกรเอง เพราะในเรื่องสินเชื่อนั้นมีความจำเป็นสำหรับเกษตรกรอยู่มาก

ในขณะเดียวกันในเรื่องการไ้ที่ดินเป็นหลักทรัพย์ประกันตัวในคดีอาญา ถ้าหากว่าหน่วยงานราชการ คือพนักงานสอบสวนหรือศาลไม่ยอมให้เกษตรกรไ้ที่ดินที่เขาซื้อไปจาก ส.ป.ก. เป็นหลักทรัพย์ประกันตัวในคดีอาญาได้แล้ว ก็ย่อมจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่เกษตรกรในยามที่มีคดีความเกิดขึ้นอย่างแน่นอน เนื่องจากเกษตรกรเป็นจำนวนมากที่มีฐานะยากจน ทรัพย์สินที่มีค่าก็มักจะไม่ค่อยมีสินทรัพย์อื่นที่จัดว่ามีค่าที่สุดเพียงชิ้นเดียวคือ ที่ดิน ดังนั้นหากทางพนักงานสอบสวนหรือศาลไม่ยอมรับให้ไ้ที่ดินประเภทนี้ในการประกันตัวได้แล้ว เกษตรกร ก็คงไม่มีทรัพย์สินอื่นที่พอจะนำมาใช้ประกันตัวได้

ผลดีผลเสียของการที่ที่ดินที่เกษตรกร เขาซื้อไปไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

การที่ที่ดินที่เกษตรกร เขาซื้อไปจาก ส.ป.ก. ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี จะก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียต่อการค้าเงินงานเขาซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ในขณะเดียวกัน

ผลดี ก็คือ เมื่อที่ดินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี จะทำให้ที่ดินนี้อยู่ในระบบที่ ส.ป.ก. ต้องการควบคุม ไม่ออกนอกวงจรของการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน และเป็นไปตามมาตรการคุ้มครองที่ดินตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ต้องการให้ที่ดินหมุนเวียนเปลี่ยนมือเฉพาะบุคคล 3 ประเภทเท่านั้นคือ เกษตรกร สถาบันเกษตรกรและ ส.ป.ก.

ส่วนผลเสียก็คือ เกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. จะไม่สามารถนำที่ดินนี้ไปหาประโยชน์ในแง่ของการ เป็นหลักทรัพย์ เพื่อค้ำประกันในการหาสินเชื่อเพื่อการลงทุน หรือใช้ในยามเดือดร้อนเวลาที่มีคดีได้ เมื่อเป็นเช่นนี้จะทำให้ไม่มีผู้นิยมเช่าซื้อที่ดินไปจาก ส.ป.ก. นัก ผลก็คือ จะทำให้การดำเนินงานเช่าซื้อของ ส.ป.ก. ไม่บรรลุผลในการที่จะให้เกษตรกร เป็น เจ้าของที่ดินไม่ต้องเป็นผู้เช่าอีกต่อไป

เมื่อขึงนำหน้าระหว่างผลดีและผลเสียของการที่ที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อไปไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีแล้วปรากฏว่าไม่มีผลแตกต่างกันเท่าใด ดังนั้นจึงมีปัญหว่าทำอย่างไรที่จะให้ ส.ป.ก. ควบคุมให้ที่ดินอยู่ในระบบของการปฏิรูปที่ดินได้และในขณะเดียวกันเกษตรกรก็จะสามารถหาประโยชน์จากที่ดินแปลงที่เช่าซื้อไปในด้านสินเชื่อหรือประกันตัวในคดีอาญาได้

### ข้อเสนอแนะ

ในการใช้ที่ดินในแง่ของการ เป็นหลักทรัพย์ เพื่อการค้ำประกันมีความจำเป็นอย่างมากต่อเกษตรกร เพราะถ้าพิจารณาโครงสร้างการเกษตรโดยทั่วไป ปัจจัยในการผลิตนอกจากที่ดินจะเป็นปัจจัยหลักของการประกอบเกษตรกรรมแล้ว ยังต้องมีปัจจัยอื่น ๆ ประกอบอีกด้วย จึงจะทำการผลิตได้ ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ แรงงาน พันธุ์พืช ยาฆ่าแมลง ปุ๋ย เครื่องมือในการเกษตรกรรม ตลอดจนแหล่งตลาด ฯลฯ ปัญหาที่มีอยู่ว่าปัจจัยของโครงสร้างเหล่านี้เกษตรกรผู้ผลิตจะนำมาได้อย่างไร เพราะเป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าเกษตรกร ไทยส่วนใหญ่ยากจน จนไม่สามารถที่จะนำปัจจัยเหล่านี้มาใช้ในการผลิตได้ นอกจากจะจัดหามาในรูปแบบของสินเชื่อ ดังนั้นสินเชื่อเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งต่อการประกอบเกษตรกรรม เกษตรกร เกี่ยวข้องกับระบบสินเชื่อมาเป็นเวลานานแล้ว เช่น การกู้ยืมแต่ในการกู้ยืมนั้น เพื่อความมั่นใจว่าจะได้รับชดใช้เงินที่ให้กู้ไปคืน ผู้ให้กู้จึงต้องหามาตรการ

ป้องกันการสูญเสียเงิน โดยการให้ผู้กู้นำหลักทรัพย์มาค้ำประกัน กลายเป็นการจำนำ จำนอง หรือขายฝากไป<sup>22</sup>

รูปแบบการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคือ ในการกู้ยืมของเกษตรกร จากแหล่งสินเชื่อในระบบ ( Organized Market ) ไม่ว่าจะเป็น ธ.ก.ส. หรือ สหกรณ์การเกษตรต่าง ๆ จะมีการค้ำประกันหนี้ด้วยการค้ำประกันบุคคล โดยให้เกษตรกร รวมกลุ่มกันในจำนวน 5 คน แล้วช่วยกันค้ำประกันบุคคลในกลุ่ม แต่ในเรื่องนี้ก็ยังมีข้อบกพร่อง อยู่ คือ

1. ในการกู้ยืมเกษตรกรจะกู้ยืมในวงเงินเพียงเล็กน้อย เช่น สหกรณ์การเกษตร กำหนดจำนวนเงินให้แก่เกษตรกรกู้ได้ในวงเงินเฉลี่ยไม่เกิน 20,000 - 30,000 บาท โดยการหากกลุ่มบุคคลมาค้ำประกัน แต่ถ้าเกษตรกรต้องการกู้เงินมากกว่า 30,000 บาท เกษตรกรต้องหาสิ่งทราหิมทรัพย์ คือที่ดินมาจำนองเป็นหลักประกันการกู้ยืม

ได้มีผู้จำแนกการใช้เงินจากการกู้ยืมของเกษตรกร เอาไว้ดังนี้

1.1 กู้ไปใช้ในการผลิต คือ

ก. ซื้อเมล็ดพันธุ์ อาหารสัตว์ ยาปราบศัตรูพืช และปุ๋ย

ข. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เช่น ค่าจ้างแรงงาน ค่าดอกเบี้ย

ค่าพาหนะ เป็นต้น

ค. ซื้อสัตว์ใช้แรงงานและสัตว์สวนครัว

ง. ซื้อปลูสัตว์

จ. ซื้อเครื่องมือ เครื่องใช้ เครื่องจักร และเครื่องทุ่นแรง

ฉ. ซ่อมแซมบำรุงรักษาทรัพย์สินสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ

<sup>22</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, หน้า 279.

แต่ละสถาบันเกษตรกรกำหนดจำนวนเงินที่ให้เกษตรกรกู้ยืมไม่เท่ากัน และขึ้นอยู่กับระยะเวลาในการใช้คืนของเกษตรกรด้วย เช่น กองทุน ส.ป.ก. ให้กู้เงินระยะสั้น ระยะปานกลาง (1 ปี - 3ปี) ไม่เกิน 30,000 บาท (ระเบียบและวิธีปฏิบัติการเงินและบัญชีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก.)

1.2 กู้เพื่อใช้จ่ายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ คือ

ก. ซื้อมากิน ไร่นาใหม่

ข. ซื้อมากินเพิ่มเติม

ค. สร้างสิ่งปลูกสร้าง ระบบการระบายน้ำ เช่น คันคูคลอง

เป็นต้น และปรับปรุงบำรุงดินในรูปแบบต่าง ๆ

ง. ซ่อมแซมบำรุงรักษาที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง<sup>23</sup>

นอกจากค่าใช้จ่าย 2 ประเภทนี้แล้ว ยังมีค่าใช้จ่ายแฝงในครอบครัว เช่น ค่าใช้จ่ายเครื่องอุปโภคบริโภค ก็อยู่ในจำนวนเงินที่เกษตรกรกู้ไปด้วย จะเห็นได้ว่ารายจ่ายของเกษตรกรไม่สอดคล้องกับจำนวนเงินที่กู้มา ทำให้เกษตรกรไม่สามารถลดทุนอะไรได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย

2. แหล่งสินเชื่อที่จะทำให้เกษตรกรกู้ยืมก็มีเพียงไม่กี่แห่ง ซึ่งในเขตปฏิรูปที่ดินก็มีเพียง ธ.ก.ส. และกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรของ ส.ป.ก. เท่านั้น เพราะแหล่งสินเชื่ออื่น คือธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ไม่ยอมให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืม

หากจะแบ่งลักษณะสภาพทางเศรษฐกิจของเกษตรกรไทย จะแบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ

1. เกษตรกรที่มีฐานะร่ำรวย

2. เกษตรกรที่มีฐานะปานกลาง

3. เกษตรกรที่มีฐานะยากจน

ในแง่ของการปล่อยสินเชื่อ ธนาคารพาณิชย์มีแนวโน้มที่จะมุ่งปล่อยสินเชื่อให้แก่เกษตรกรที่มีฐานะปานกลางขึ้นไปมากกว่าที่จะปล่อยสินเชื่อให้แก่เกษตรกรที่มีฐานะยากจน

<sup>23</sup> ประเสริฐ โยมจันทร์, ธนากิจเกษตร, ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตร, คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, พ.ศ. 2528, หน้า 135 - 138.

ซึ่งมีจำนวนมากกว่า<sup>24</sup> และเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่ก็จัดไว้ว่ามีฐานะยากจน ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าการหาสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์คงไม่ใช่ง่ายนัก ยิ่งกว่านั้นเกษตรกรมีเพียงที่ดินเป็นหลักทรัพย์อยู่ชิ้นเดียว ทั้งยังไม่อยู่ในข่ายบังคับค้ำค้ำอีก โอกาสที่ธนาคารพาณิชย์จะยอมรับเป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อแทบจะไม่มีเลย และในปัจจุบัน ช.ก.ส.ก็ยังไม่ได้ให้สินเชื่อแก่ที่ดินประเภทนี้แต่อย่างใด

ดังนั้นเพื่อให้เกษตรกรสามารถหาสินเชื่อมาลงทุนในการผลิตได้ แนวทางแก้ไขข้อขัดข้องที่เกิดจากข้อจำกัดการห้ามโอนตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ส.ป.ก.ควรดำเนินการดังนี้

#### 1. กำหนดมูลค่าที่ดินที่เกษตรกรเข้าซื้อไปจาก ส.ป.ก.

ส.ป.ก.จะต้องทำความเข้าใจกับ ช.ก.ส. ในรูปของการค้ำประกัน เพื่อให้ช.ก.ส.ยอมให้สินเชื่อแก่เกษตรกร ผู้เข้าซื้อที่ดินไปจาก ส.ป.ก.โดยถือหลักว่า เมื่อที่ดินนั้นธนาคารไม่สามารถบังคับจำนองหรือขายให้กับบุคคลอื่นได้ ส.ป.ก.จะเป็นผู้รับผิดชอบหาบุคคลเข้ารับที่ดินและรับหนี้สินแทน ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้หรือ ช.ก.ส.ไม่สามารถทวงถามได้ เพราะในการคัดเลือกผู้ใดเข้ามารับที่ดิน ผู้นั้นจะต้องมีคุณสมบัติตามระเบียบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมค้ำค้ำ ส.ป.ก.จึงควรเป็นผู้รับผิดชอบและคัดเลือก

โดยหลักนี้เท่ากับว่า ส.ป.ก.จะต้องประเมินมูลค่าที่ดินที่จะจัดให้เกษตรกรทุกแปลงเอาไว้ เนื่องจากเมื่อเกษตรกรกู้เงินจาก ช.ก.ส. ช.ก.ส.จะต้องทราบมูลค่าที่ดินและกำหนดวงเงินให้กู้ได้ตามหลักเกณฑ์ของ ช.ก.ส. โดยให้กู้ได้ไม่สูงกว่ามูลค่าที่ดินที่ ส.ป.ก.กำหนด (ราคาประเมินควรเปลี่ยนแปลงได้ในแต่ละปี) เมื่อเกษตรกรลูกหนี้ไม่ชำระหนี้และ ส.ป.ก.หาเกษตรกรรายใหม่เข้ารับที่ดิน โดยเกษตรกรรายใหม่จะต้องรับหนี้สินของเกษตรกรรายเก่าที่มีอยู่กับ ช.ก.ส. ที่ดินก็จะมีมูลค่าในตัว คือเท่ากับว่าเกษตรกรรายใหม่ซื้อที่ดินโดยผ่อนส่งกับ ช.ก.ส. (ในการชำระหนี้เดิม)<sup>25</sup>

<sup>24</sup> ส่วนสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "รายงานโครงการศึกษาเพื่อจัดตั้งธนาคารที่ดิน", หน้า 193.

<sup>25</sup> ไพโรจน์ โลกนิมม, "การโอนสิทธิในที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน", หน้า 8.



## 2. ส.ป.ก. เป็นผู้รับจำนองที่ดิน

โดยหลักการเดียวกันกับข้างต้น ส.ป.ก. ยอมรับจำนองที่ดินเสียเองในราคาที่ไม่เกินไปกว่าราคาซื้อขายในขณะนั้น โดยใช้เงินจากกองทุน ส.ป.ก. เมื่อเกษตรกรผู้เป็นลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ ส.ป.ก. ก็บังคับจำนองได้ และนำที่ดินนั้นมาจัดให้แก่เกษตรกรรายใหม่ โดยคิดราคาตามราคาซื้อขายในขณะนั้น

ในรูปแบบนี้เท่ากับเกษตรกรผู้เข้าซื้อโอนที่ดินคืนให้ ส.ป.ก. นั้นเอง ซึ่งเป็นไปตามข้อยกเว้นของมาตรา 39 ที่ยอมให้เกษตรกรโอนที่ดินให้ ส.ป.ก. ได้

เหตุที่เสนอแนะให้ ส.ป.ก. เป็นผู้รับจำนองก็เพราะในปัจจุบันแหล่งสินเชื่ออื่น คือ ธนาคารพาณิชย์จะปล่อยสินเชื่อให้แก่เกษตรกรโดยตรง แต่สินเชื่อที่ปล่อยธนาคารพาณิชย์ปล่อยได้ไม่ถึง 13 % ของจำนวนเงินฝาก ดังนั้นธนาคารพาณิชย์จึงต้องนำเงินสินเชื่อเพื่อการเกษตรนั้นมาให้ ธ.ก.ส. ช่วยปล่อยให้<sup>26</sup> และในการปฏิบัติงานของ ธ.ก.ส. ตอนนี้เงินทุนหมุนเวียนที่มีอยู่สามารถรองรับความต้องการสินเชื่อของเกษตรกรได้เพียง 2,060,310 ล้านบาท คิดเป็น 41 % ของครัวเรือนเกษตรกรทั่วทั้งประเทศซึ่งมีอยู่ถึง 5.05 ล้านครัวเรือน<sup>27</sup> แต่ในขณะนี้ ส.ป.ก. เองมีเงินทุนที่ใช้หมุนเวียนอยู่จำนวนหนึ่งแล้ว ในรูปของสินเชื่อกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดย ส.ป.ก. ยังไม่ได้ใช้เงินจำนวนนี้อย่างเต็มที่ จึงควรนำมาให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่อาจจะไม่ได้รับความช่วยเหลือค้ำดินเชื่อจาก ธ.ก.ส.

### ผลของการกำหนดมูลค่าที่ดินที่เกษตรกร เข้าซื้อ ไปจาก ส.ป.ก.

1. หากหลักการดังกล่าวข้างต้นทำได้แล้ว อาจจะส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์อื่นยอมรับค้ำย เท่ากับว่าแหล่งสินเชื่อของเกษตรกรได้ขยายกว้างขวางยิ่งขึ้น

<sup>26</sup> สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "รายงานโครงการศึกษาเพื่อจัดตั้งธนาคารที่ดิน", หน้า 193.

<sup>27</sup> สมภพ มานะรังสรรค์, "เงินกู้ในระบบ ... ความผันอับริบหรี่ของเกษตรกรยากจน", ใน เศรษฐกิจชนบทไทย, สถาบันวิจัยสังคม, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528, หน้า 88.

2. เมื่อที่ดินมีมูลค่า เกษตรกรสามารถหาเงินเชื่อได้ง่ายขึ้น เกษตรกรก็จะไม่โอนที่ดินเปลี่ยนมือโดยพลการ จึงทำให้ ส.ป.ก.สามารถควบคุมที่ดินให้อยู่ในระบบได้

จากที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่า ควรจะแยกสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ออกจากหาก ไม่นำมาใช้กับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน การจะนำทรัพย์สินใด ๆ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้กับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ก็ควรจะคำนึงถึงความเหมาะสมและเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินด้วย หรือจะกำหนดทรัพย์สินชนิดใหม่ขึ้นใช้กับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินก็ได้ ส่วนในเรื่องสิทธิจำนอง ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าสิทธิจำนองนี้จะนำมาใช้กับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินด้วย เพราะการจำนองที่ดินเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับเกษตรกรในการประกันสินเชื่อ ถ้าที่ดินจำนองกันไม่ได้ เกษตรกรก็จะต้องประสบปัญหายุ่งยากในการหาเงินเชื่อ เพื่อนำมาลงทุนในการผลิต เท่ากับที่ดินนั้นไม่มีค่าเลย ในเมื่อที่ดินที่เกษตรกร เข้าซื้อไปจาก ส.ป.ก. ไม่สามารถโอนให้บุคคลอื่นได้หรือโอนได้ภายในขอบเขตจำกัดที่ดินนั้นจึงเสมือนไม่มีค่าในตัวเอง เนื่องจากไม่สามารถนำไปจำนองค่อเอกชนหรือธนาคาร ได้<sup>28</sup> และจากการศึกษาถึงวิธีแก้ปัญหาของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินว่า ถ้าเกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินแล้ว ในยามที่ขาดเงินทองเพื่อนำมาลงทุนหรือเคื่อคร่อน เกษตรกรจะทำอย่างไร โดยเกษตรกรได้แสดงคำตอบไว้ในตารางที่ 7 ดังนี้

ตารางที่ 7 แสดงร้อยละและเรียงตามลำดับก่อนหลัง ถึงวิธีแก้ปัญหาของเกษตรกรในยามที่ขาดเงินทอง เมื่อเกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินแล้ว

ลำดับที่	วิธีแก้ปัญหา	ร้อยละ
1	กู้ยืม	55.41
2	จำนองที่ดิน	16.89
3	จำหน่ายสิ่งของ	14.86

<sup>28</sup> ไพโรจน์ โลกนิคม, "การโอนสิทธิในที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน", หน้า 8.

ลำดับ	วิธีแก้ปัญหา	ร้อยละ
4	ชายทรัพย์สินอื่น ๆ	8.11
5	ชายที่ดิน	4.73
6	ชายฝากที่ดิน	-
รวม		100.00

จากตารางที่ 7 แสดงให้เห็นว่าในยามที่เกษตรกร ชักเงินทองเพื่อนำมาลงทุนหรือ  
เคี้ยวคร้อน เกษตรกรจะกู้ยืมเป็นลำดับแรกถึงร้อยละ 55.41 โดยจำนองที่ดินเป็นลำดับ  
ที่สองร้อยละ 16.89 โดยให้เหตุผลว่าสามารถกู้ยืมได้ในจำนวนเงินที่มากกว่าและง่ายกว่า  
วิธีอื่น และอันดับที่สามจำนำสิ่งของร้อยละ 14.86 ส่วนวิธีแก้ปัญหาในลำดับที่สี่โดยการขาย  
ทรัพย์สินอื่น ๆ ร้อยละ 8.11 และชายที่ดินเป็นอันดับสุดท้ายร้อยละ 4.73 ในจำนวนนี้มีผู้ให้  
เหตุผลว่าไม่มีทรัพย์สินอย่างอื่นอีก จึงต้องขายที่ดิน ส่วนชายฝากไม่มีผู้ใดตอบ

สรุปแล้ววิธีการจำนองที่ดินเป็นการช่วยให้เกษตรกรสามารถหาเงินเชื่อได้ใน  
จำนวนเงินที่มากและง่ายกว่าวิธีหนึ่ง เพราะผู้ให้สินเชื่อจะมีความมั่นใจในการได้รับชำระ  
หนี้คืนมากกว่าการให้สินเชื่อโดยไม่มีหลักทรัพย์ อย่างไรก็ตามถ้ายอมให้นำสิทธิจำนองมา  
ใช้กับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ก็ควรจะมีมาตรการพิเศษเพื่อมิให้ที่ดินต้องหลุดนอกวงจรของ  
การปฏิรูปที่ดิน ในต่างประเทศ เช่น ในประเทศเกาหลีใต้ ได้มีมาตรการกำหนดเงื่อนไข  
เกี่ยวกับที่ดินที่เกษตรกร ได้รับไปจากการปฏิรูปที่ดินดังนี้

1. เกษตรกรเจ้าของที่ดินที่ได้รับการจัดสรรนั้น จะขายต่อ บริจาค ยกให้  
หรือจำนองแก่ผู้อื่นต่อไปไม่ได้
2. หากต่อท่านหรือฝ่าฝืนกฎหมายโดยการหลุดลงหรือปกปิดแล้ว จะถูกลงโทษ

3. ที่ดินนั้นถ้ามิได้ทำการเพาะปลูกด้วยตนเองจะจำหน่ายกรรมหรือยกให้ผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่จะโอนให้แก่หน่วยงานสาธารณะหรือหน่วยงานการกุศล<sup>29</sup>

แม้จะมีเงื่อนไขเหล่านี้แต่รัฐก็ยังยอมให้เกษตรกรทำนิติกรรมดังกล่าวข้างต้นได้ หากเป็นการทำกับหน่วยงานปฏิรูปที่ดินหรือหน่วยงานที่รัฐกำหนด โดยรัฐได้ออกกฎหมาย The Farm Land Mortgage Law วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจำนองที่ดินที่ใช้ในการเกษตร โดยรัฐอนุญาตให้เกษตรกรสามารถจำนองที่ดินกับรัฐได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการช่วยเหลือในด้านสินเชื่อ ( Land Credit ) แก่เกษตรกร<sup>30</sup>

แต่ในการปฏิรูปที่ดินของไทย ในปัจจุบันแม้กระทั่งกฎกระทรวงที่จะนำมาใช้กับการโอนสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 39 ส.ป.ก. ก็ยังไม่สามารถออกใช้เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติได้ จึงจำเป็นต้องมีที่นักกฎหมายต้องนำเอาหลักที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่นมาใช้ เช่น ในเรื่องการบังคับคดี ก็ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จากที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วว่า หากการบังคับคดีที่ดินเป็นไปได้ยากหรือวิธีการที่ลำบาก เกษตรกรก็จะประสบปัญหาจากการหาสินเชื่อ แต่ในทางกลับกันหากปล่อยให้มีการบังคับคดีได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส.ป.ก. ก็จะไม่สามารถควบคุมที่ดินให้อยู่ในขอบเขตของการปฏิรูปได้

ดังนั้น เพื่อให้การให้สินเชื่อแก่เกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. เป็นไปอย่างกว้างขวาง และในขณะเดียวกันเพื่อควบคุมที่ดินให้อยู่ในระบบของการปฏิรูปที่ดิน นอกจากการแก้ปัญหาโดยการทำความเข้าใจกับ ช.ก. ส. ด้วยวิธีการกำหนดมูลค่าที่ดินในรูปของการค้าประกัน อันเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าผู้เขียนขอเสนอวิธีการแก้ปัญหาระยะยาวดังต่อไปนี้คือ

1. แก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม โดยยอมให้เกษตรกรสามารถจำนองที่ดินที่เช่าซื้อไปจาก ส.ป.ก. ได้

29

Yu-kang Mao, "Current Development in Some Post-Land Reform Countries", pp. 39-40.

30

อำนาจ ชุมสมุทร, "บทความของการปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาเกษตรกรรม", หน้า 184.

2. แก้อาณัติหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเพิ่มเต็มบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีเพื่อให้มีวิธีการบังคับคดีหรือขายทอดตลาดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยเฉพาะ ไม่นำวิธีการบังคับคดีหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้คือ

2.1 การชำระค่า การขายหรือขายทอดตลาดที่ดิน จะต้องเปิดให้มีการชำระค่าเฉพาะผู้ที่เป็นเกษตรกรหรือมีความประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือสถาบันเกษตรกร และยอมให้เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกบังคับคดี ภรรยาหรือผู้สืบสันดานของเกษตรกรรายนั้นเข้าชำระค่าได้ หากไม่มีผู้ใดซื้อได้ก็ให้ ส.ป.ก. เป็นผู้จัดซื้อที่ดินนั้นมาใช้ใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

2.2 เมื่อเกษตรกรได้จำนองที่ดินนั้นไว้แล้วต่อมาไม่มีเงินไถ่จำนอง หากผู้รับจำนองเรียกเอาที่ดินหลุดเป็นสิทธิ ผู้รับจำนองจะต้องจำนำที่ดินนั้นให้แก่ผู้ที่เป็นเกษตรกรหรือมีความประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม สถาบันเกษตรกร หรือขายคืนให้เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกบังคับคดีที่ดินหลุดเป็นสิทธิ ภรรยา หรือผู้สืบสันดานของเกษตรกรรายนั้น ภายในระยะเวลาที่ ส.ป.ก. กำหนด เว้นแต่ผู้รับจำนองเป็นเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรอยู่แล้วก็ไม่ต้องจำนำ หากผู้รับจำนองไม่ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ก็ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

2.3 ผู้ที่เป็นเกษตรกรหรือมีความประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่จะเข้าชำระค่าในการขายทอดตลาด หรือซื้อที่ดินจากผู้รับจำนองที่ยังค้างเอาที่ดินหลุดเป็นสิทธิจะต้องได้รับอนุญาตจาก ส.ป.ก. ก่อน และให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จะต้องอยู่ในภายใต้กฎหมายและระเบียบของ ส.ป.ก. ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการควบคุมที่ดินที่อยู่ในระบบของการปฏิรูปที่ดิน

3. จัดตั้งสถาบันการเงินขึ้นใหม่เพื่อดำเนินกิจการเฉพาะด้าน คือธนาคารที่ดินเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนทำหน้าที่สนับสนุนและให้บริการ และแก่ผู้เช่าเกี่ยวกับที่ดิน เช่น ในกรณีที่ดินที่เกษตรกรนำไปจำนองกับบุคคลอื่น ก็ให้เกษตรกรกู้ยืมเงินเพื่อไถ่ถอนที่ดินคืนจากผู้รับจำนอง ให้เกษตรกรกู้ยืมเงินเพื่อนำไปจ่ายค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมในกรณีที่เกษตรกรผู้นั้นได้รับมรดกที่ดินคนเดียวหรือผู้รับจำนองที่ดินของเกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรได้นำเงินไปลงทุนในการเพาะปลูก ถ้าหากเกษตรกรไม่สามารถไถ่ถอนจำนองได้ ธนาคารก็ไม่ได้ยึดออกซาททอดตลาดเหมือนอย่างธนาคารพาณิชย์ทั่วไป แต่ขายหมุนเวียนอยู่เฉพาะเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเท่านั้น ธนาคารที่ดินจะเป็นตัวจักรสำคัญที่ช่วยบ่มงักมันให้ที่ดินที่ไร้ในการเกษตรต้องหลุดออกนอกระบบของการเกษตรกรรมอีกต่อไป

ส่วนในเรื่องการใช้ที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อไปจาก ส.ป.ก. เพื่อเป็นหลักทรัพย์ประกัน  
ตัวในคดีอาญา ผู้เขียนขอเสนอแนะวิธีการดังนี้

ส.ป.ก. จะต้องประเมินมูลค่าของที่ดินเอาไว้ทุกแปลง เหมือนอย่างที่ได้เสนอไว้แล้ว  
ในเรื่องของการจำนอง เมื่อเวลาเกิดคดีขึ้น หากเกษตรกรต้องการใช้ที่ดินนี้เป็นหลักทรัพย์เพื่อ  
ประกันตัวก็ให้ ส.ป.ก. รับรองการประเมินราคาที่ดินเอาไว้ และให้เกษตรกรนำไปยื่นต่อพนักงาน  
สอบสวนหรือศาลทรัพย์สินนอคนหรือ น.ส.3 (โดยปกติที่ดินทั่วไปนอกเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อผู้ต้องการใช้  
ที่ดินเป็นหลักทรัพย์ประกันตัวในคดีอาญา ทางพนักงานสอบสวนหรือศาลจะให้ทางกรมที่ดินทำการ  
ประเมินราคา โดยทางกรมที่ดินจะออกไปรับรองประเมินราคาที่ดินให้ แล้วทางผู้ที่ต้องการประกัน  
ตัวก็จะนำมายื่นต่อพนักงานสอบสวนหรือศาลพร้อมกับโฉนดที่ดิน หรือ น.ส.3) แต่ทั้งนี้ ส.ป.ก.  
จะต้องทำความเข้าใจกับหน่วยงานของสำนักงานสอบสวนหรือศาลเสียก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
ในเรื่องของการยึดที่ดินเมื่อผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนี ทางพนักงานสอบสวนหรือศาลจะต้องไม่  
ที่ดินนั้นออกขายทอดตลาด แต่ให้นำที่ดินนั้นมาขายคืนให้ ส.ป.ก. โดย ส.ป.ก. จะชดใช้ราคา  
ตามที่ ส.ป.ก. ได้ประเมินเอาไว้ แล้วให้ ส.ป.ก. นำที่ดินแปลงนั้นมาเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดิน  
เพื่อเกษตรกรกรรมต่อไป

ผู้เขียนเชื่อว่า หากทำอย่างนี้ได้ก็จะเป็นการช่วยให้ที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อไปมีความ  
มั่นคงและมีค่าในตัวเอง อีกทั้งยังเป็นการช่วยให้ที่ดินของ ส.ป.ก. มีการโอนอยู่ในระบบที่สามารถ  
ควบคุมได้โดยไม่ต้องกลัวว่าจะหลุดนอกรวงจร ไปจากบุคคลที่กำหนดไว้ในมาตรา 39 แต่อย่างไร  
ก็ตามข้อเสนอนี้เป็นมาตรการที่ใช้แก้ปัญหาในเรื่องการใช้ที่ดินเป็นหลักทรัพย์เพื่อประกันตัวในคดี  
อาญาเป็นการชั่วคราว และถ้าหากจะแก้ปัญหาเรื่องนี้อย่างถาวร ผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะแก้ไข  
กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม โดยเพิ่มบทบัญญัติให้เกษตรกรสามารถใช้ที่ดินนี้เป็นหลักทรัพย์  
เพื่อประกันตัวในคดีอาญาได้และใช้วิธีการบังคับคดีอย่างเดียวกับที่ผู้เขียนได้เสนอไว้ในเรื่องปัญหา  
การจำนอง คือ การขายทอดตลาดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่เกษตรกรนำมาเป็นหลักทรัพย์ประกันตัว  
ในคดีอาญาจะต้องขายให้แก่ผู้ที่เป็นเกษตรกรหรือมีความประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรกรรม  
สถาบันเกษตรกร หรือขายคืนให้เกษตรกรผู้ถูกบังคับยึดที่ดิน ภรรยาหรือผู้สืบสันดานของเกษตรกร  
รายนั้น ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่ซื้อก็ให้ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร  
กรรมต่อไป

สรุปแล้วไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจำนองที่ดินหรือการใช้ที่ดินเพื่อเป็นหลักทรัพย์ประกัน  
ตัวในคดีอาญา โดยหลักการแล้วน่าจะทำได้ หากมีมาตรการในการบังคับคดีที่ดีที่ทำให้ ส.ป.ก.  
สามารถควบคุมที่ดินให้อยู่ในระบบของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมได้ ซึ่งจุดนี้ก็ควรแก้ไขโดย  
ไม่นำเอาการบังคับคดีห้ามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

## 2.2 ปัญหาการโอนไปซึ่งที่ดินโดยการครอบครองปรปักษ์และการสละการครอบครอง

เมื่อเกษตรกรเช่าซื้อที่ดินไปจาก ส.ป.ก. และไถ่ชำระค่าเช่าซื้อให้ ส.ป.ก. ครบถ้วนแล้ว ส.ป.ก. ก็โอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่เกษตรกร ซึ่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีทั้งประเภทโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) จึงมีปัญหาคือจะต้องวิเคราะห์ว่าเกษตรกรที่เช่าซื้อที่ดินไปจาก ส.ป.ก. จะสูญเสียที่ดินโดยผลของกฎหมายเหมือนที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่ คือถูกครอบครองปรปักษ์ หรือถูกแย่งการครอบครอง อันจะถือว่าเป็นการโอนไปซึ่งที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรหรือไม่

โดยปกติผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่จะถูกแย่งการครอบครอง หรือถูกครอบครองปรปักษ์ได้นั้นก็เนื่องจากเหตุว่า ผู้เป็นเจ้าของที่ดินได้ละทิ้งไม่ได้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินของตนด้วยรั้วมีนโยมบายที่จะไม่มีการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ไม่ต้องการให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินไว้เฉย ๆ โดยไม่ทำประโยชน์ เพราะจะก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นรัฐจึงกำหนดให้ที่ดินที่ถูกละทิ้งหลุดจากสิทธิของผู้เป็นเจ้าของ 2 ทาง คือ

1. โดยให้ที่ดินที่ถูกละทิ้งกลับคืนมาเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(1)
2. โดยให้ตกเป็นของเอกชนด้วยกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382

ด้วยเหตุที่ถือว่าที่ดินเป็นของรัฐ แม้ว่ารัฐจะได้ให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ แต่ถ้าหากเอกชนรายใดละทิ้งที่ดิน ไปที่ที่ดินนั้นก็กลับคืนมาเป็นของรัฐในฐานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(1) ที่ว่า "ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน" ถึงแม้รัฐจะนำที่ดินกลับคืนมา แต่เอกชนก็สามารถที่จะมีสิทธิในที่ดินนี้ได้อีกโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1354 ที่ว่า "ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน"

จะเห็นได้ว่าทั้งในการได้สิทธิในที่ดินหรือการสูญเสียสิทธิในที่ดินเนื่องจากการละทิ้งของเอกชนกับรัฐจะต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน และคำว่า "กฎหมายที่ดิน" ในมาตรา 1354 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้มีได้หมายความถึงประมวลกฎหมายที่ดิน

หรือกฎหมายที่ดินฉบับใดฉบับหนึ่งโดยเฉพาะ แต่หมายความถึงกฎหมายมหาชนฉบับใด ๆ ก็ได้ ที่เกี่ยวกับที่ดิน<sup>31</sup> เช่น พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 หรือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้น

ส่วนการไต่สิทธิและการเสียสิทธิในที่ดินระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน ก็คงยังเป็นการกฎหมายเอกชน คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงความสัมพันธ์สิทธิและหน้าที่ระหว่างเอกชนด้วยกัน เช่น การทำนิติกรรมจำนองที่ดินนั้น ไม่ว่าจะโดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ใ้ เป็นคน นอกจากนั้นเอกชนจะไต่สิทธิและสูญเสียสิทธิในที่ดินอีกทางหนึ่งก็คือ โดยการครอบครองปรักเณตามมาตรา 1362 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจากการไต่สิทธิและการเสียสิทธิทั้งใน 2 กรณี ถือว่าเป็นไปโดยบทบัญญัติของกฎหมาย

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ามีอีกกรณีหนึ่งที่เอกชนจะสามารถไต่สิทธิและสูญเสียสิทธิในที่ดินได้ก็คือ การตีความของศาลในเรื่องการแย่งการครอบครองตามมาตรา 1375 และการลดการครอบครองตามมาตรา 1376 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เท่าที่เป็นมาในอดีตจนถึงปัจจุบัน คำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเอกชนว่าจะเป็นไปตามมาตรา 1362 หรือมาตรา 1375 และมาตรา 1378 นั้นขึ้นอยู่กับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแต่ละประเภท ถ้าหากเป็นที่ดินประเภทโฉนด การสูญเสียสิทธิในที่ดินก็จะเป็นไปตามมาตรา 1382 แต่ถ้าเป็นที่ดินประเภท น.ส.3 การสูญเสียสิทธิในที่ดิน ศาลมักจะวินิจฉัยโดยใช้มาตรา 1375 และมาตรา 1378

เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากการยึดถือกันว่า ที่ดินประเภทที่มีโฉนดเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินถือว่าเป็นที่ดินที่ผู้เป็นเจ้าของมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ดังนั้นการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของผู้เป็นเจ้าของให้แก่บุคคลอื่นจึงต้องใช้มาตรา 1362 ในขณะที่ที่ดินประเภทที่มี น.ส.3

<sup>31</sup> สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน, หน้า 222.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นโดยความสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันมาเป็นเวลาห้าปีไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์



ถือกันว่าเป็นที่ดินเมื่อแปล<sup>32</sup> ผู้เป็นเจ้าของมีเพียงสิทธิครอบครอง ดังคำพิพากษาของศาลฎีกาที่วินิจฉัยว่า "ที่ดินที่มี น.ส.3 ผู้เป็นเจ้าของมีเพียงสิทธิครอบครอง (ฎีกาที่ 1005/2519) ดังนั้นในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการสูญเสียสิทธิในที่ดินประเภทที่มี น.ส.3 ศาลจึงไม่นำเอาหลักเรื่องการถูกแย่งการครอบครองตามมาตรา 1375 และการสละการครอบครองตามมาตรา 1378 มาใช้ ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยว่า "ที่ดินที่ไม่อาจโอนกันทางทะเบียนได้ แต่ศาลย่อมพิพากษาให้จำเลยโอนที่ดินให้แก่โจทก์ผู้ซื้อโดยวิธีส่งมอบได้ (ฎีกาที่ 161, 205/2520, 92, 977/2521) และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2620/2525 วินิจฉัยว่า การโอนสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรองการห้าประโยชน์ (น.ส.3) ย่อมทำได้โดยสมบูรณ์ ด้วยการทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 ทวิ ซึ่งเป็นการทำตามแบบของกฎหมายประการหนึ่งกับกระทำการโอนโดยข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1377, 1378 ซึ่งไม่คงมีแบบอีกประการหนึ่ง

ซึ่งในความเห็นของผู้เขียน ผู้เขียนเห็นว่า ไม่ว่าจะเป็นที่ดินประเภทที่มีโฉนดหรือที่ดินที่มี น.ส.3 การสูญเสียสิทธิในที่ดินของผู้เป็นเจ้าของก็ควรจะใช้หลักกฎหมายเดียวกันตามมาตรา 1382 เพราะถ้าหากพิจารณาจากถ้อยคำในมาตรา 1382 ให้ดีแล้วจะเห็นว่า กฎหมายได้ใช้คำว่า "อสังหาริมทรัพย์" ดังนั้นที่ดินที่รัฐให้สิทธิแก่เอกชนแล้ว การสูญเสียก็ควรจะเป็นไปตามมาตรา 1382 ในฐานะที่เป็นอสังหาริมทรัพย์เหมือนกัน ไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินประเภทที่มีโฉนดหรือ น.ส.3 เพราะแต่ที่จริงแล้ว การที่รัฐให้ น.ส.3 แก่เจ้าของที่ดินนั้นโดยเจตนา ก็เพื่อให้ น.ส.3 เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเหมือนโฉนดที่ดิน เพียงแต่รัฐยังไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินได้หมด เนื่องจาก การออกโฉนดนั้นมีรายละเอียดที่ยุ่งยากกว่าการออก น.ส.3<sup>33</sup> และเหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ มาตรา 1375 กับมาตรา 1378 ควรจะใช้กับทรัพย์สินทั่วไปที่ไม่ใช่ที่ดิน

จากการพิจารณาข้างต้นข้างนี้ทำให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินประเภทที่มีกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองแตกต่างกัน ในประการสำคัญคือ

<sup>32</sup> วิริยะ นามศิริพงษ์พันธุ์ "ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์," หน้า 160.

<sup>33</sup> วิริยะ นามศิริพงษ์พันธุ์, "ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์," หน้า 207-214. และศุ คักดิ์ ไทยวัฒน์ บทความกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการปกครอง, 2526.

1. การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะต้องทำนิติกรรมเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 456, 519 และ 525 และประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 4 ทวิ มิฉะนั้นการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นย่อมเป็นโมฆะ คือเสียเปล่าไม่มีผลให้เกิดการโอนกรรมสิทธิ์แก่ประการใด

ส่วนการโอนสิทธิครอบครองนั้น อาจกระทำได้โดยเพียงแต่ส่งมอบที่ดินที่ครอบครองให้ไปเท่านั้น ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1378 หรือถ้าผู้รับโอนหรือผู้ยึดถือที่ดินนั้นอยู่แล้ว การโอนสิทธิครอบครองก็กระทำโดยเพียงแต่แสดงเจตนาว่าได้โอนที่ดินนั้นให้แล้วก็ได้ ตามมาตรา 1379 หรือถ้าผู้โอนหรือผู้แทนของผู้โอนยังยึดถือที่ดินนั้นอยู่ การโอนสิทธิครอบครองก็กระทำได้โดยเพียงแต่แสดงเจตนาว่าต่อไปจะยึดถือที่ดินนั้นแทนผู้รับโอนหรือส่งผู้แทนว่าต่อไปให้ยึดที่ดินนั้นแทนผู้รับโอนก็ได้ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1380 เช่น ก. เป็นเจ้าของที่ดินมือเปล่าอยู่แปลงหนึ่ง ต่อมา ก. ได้โอนขายที่ดินมือเปล่านี้ให้แก่ ข. โดยไม่ได้ทำเป็นหนังสือจดทะเบียน แต่ได้ส่งมอบการครอบครองให้แก่ ข. แล้ว เมื่vasัญญาซื้อขายระหว่าง ก. และ ข. จะเป็นโมฆะตามมาตรา 456 แต่ที่ดินนี้เป็นที่ดินมือเปล่าและถือได้ว่า ก. ได้แสดงเจตนาสละสิทธิครอบครองแล้ว ตามมาตรา 1377 และ ก. ได้โอนสิทธิครอบครองโดยการส่งมอบทรัพย์สินครอบครองให้แก่ ข. แล้ว และ ข. ได้เข้ายึดถือครอบครองแล้วตามมาตรา 1378 สิทธิครอบครองที่ดินแปลงนี้จึงตกแก่ ข. แล้ว ข. จึงได้เป็นเจ้าของที่ดินแปลงนี้ต่อไป<sup>34</sup> (ฎีกาที่ 3091/2516)

2. กรณีที่มีผู้แย้งการครอบครองที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หากมีผู้แย้งการครอบครองที่ดินเรียกว่าครอบครองปรปักษ์ ผู้เป็นเจ้าของที่ดินมีสิทธิฟ้องขับไล่หรือฟ้องเรียกเอาคืนที่ดินได้ภายใน 10 ปี นับตั้งแต่วันที่ที่มีการแย้งการครอบครอง (มาตรา 1382)

แต่ถ้าเป็นที่ดินที่มีเพียงสิทธิครอบครองหากมีผู้แย้งการครอบครอง ผู้มีสิทธิครอบครองต้องฟ้องเอาที่ดินคืนภายในเวลา 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ถูกละเมิดการครอบครอง (มาตรา 1375)<sup>35</sup>

<sup>34</sup> วิริยะ นามศิริพงษ์พันธุ์, กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน, เอกสารประกอบการสอน (อัครสำเนา), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524, หน้า 175.

<sup>35</sup> บัญญัติ สุธีระ, "ที่ดินมือเปล่า", วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2523, หน้า 41-42.

และเนื่องจากสิทธิของผู้ถือครองที่ดินมีเปลา่ความเป็นเจ้าของผูกพันอยู่กับการครอบครอง เมื่อการครอบครองหมดไป ความเป็นเจ้าของก็หมดไปด้วย และหากใครได้การครอบครองขึ้นมา ความเป็นเจ้าของก็เกิดขึ้นมาด้วย สิทธิของผู้ถือที่ดินมีเปลา่จึงผูกพันอยู่กับการครอบครองอย่างแน่นแฟ้น<sup>36</sup>

ในการโอนที่ดินมีเปลา่ด้วยเหตุที่ผู้โอนกับผู้รับโอนสามารถโอนส่งมอบ โดยไม่มีแบบพิธีทางทะเบียนเสียเลยก็ได้<sup>37</sup> โดยศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาวินิจฉัยว่า "ที่ดินที่ไม่อาจโอนทางทะเบียนได้ศาลย่อมพิพากษาให้จำเลยโอนที่ดินให้แก่โจทก์ผู้ซื้อโดยวิธีส่งมอบการครอบครองได้ (161, 205/2520, 92, 977/2521) และศาลฎีกาก็ยังคงยึดถือแนวคำพิพากษานี้มาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากฎีกาที่ 2434/2528 วินิจฉัยว่า

"การโอนสิทธิครอบครองเนื่องจากมีการซื้อขายที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วนั้น ย่อมทำได้โดยสมบูรณ์ด้วยการทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนก่อนพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม ป.ที่ดิน ม.4 ทวิ บ.ว. ฉบับที่ 96 ข้อ 2 ซึ่งเป็นการกระทำตามแบบของกฎหมายประการหนึ่ง กับกระทำการโอนโดยข้อเท็จจริงตาม ป.พ.พ. มาตรา 1377, 1378 อีกประการหนึ่ง ซึ่งไม่ต้องมีแบบ การทำหนังสือสัญญาซื้อขายที่พิพาทที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์กันเอง และจำเลยได้เข้าครอบครองยึดถือที่พิพาทหลังจากซื้อจากโจทก์แล้วโดยปลูกบ้าน ปลูกต้นไม้ และสร้างยุ้งข้าว จำเลยจึงได้มาซึ่งสิทธิครอบครองโดยประการหลัง หากจำต้องทำตามแบบของนิติกรรมไม่ และไม่เป็นโมฆะตาม ป.พ.พ. มาตรา 115"

ดังนั้นจากปัญหาที่ว่าที่ดินที่เกษตรกร เขาซื้อไปจาก ส.ป.ก. และได้รับโฉนดที่ดิน หรือ น.ส.3 แล้วจะถูกครอบครองปรักษะหรือถูกแบ่งการครอบครองได้หรือไม่นั้น ถ้าหากพิจารณาโดยแยกแนวทางการได้สิทธิและการเสียสิทธิในที่ดินออกตามแนวทางของกฎหมายแต่ละประเภทได้แล้วก็จะทำให้มองเห็นค่าตอบแทนที่ชัดเจนขึ้น

<sup>36</sup> วิริยะ นามศิริพงษ์พันธุ์, กฎหมายลักษณะทรัพย์, หน้า 161.

<sup>37</sup> สมพร พรหมพิตร, "มาตรา 1259-1300 กับที่ดินมีเปลา่", วารสารทนายความ, ปีที่ 6 ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2507, หน้า 30.

ที่ดินที่เกษตรกร ได้รับมาจากการเช่าซื้อในเขตปฏิรูปที่ดิน ถือว่าเป็นที่ดินที่ เกษตรกร ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามความหมายในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งจัดได้ว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายมหาชน ดังนั้นการ ได้สิทธิในที่ดินของเกษตรกรจึงถือ ได้ว่าเป็นการ ได้สิทธิตามกฎหมายมหาชน และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ก็จัดว่าเป็นกฎหมายที่ดินประเภทหนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1334 แล้ว

การให้สิทธิในที่ดินแก่ เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ถือว่ารัฐ ยังไม่ให้สิทธิโดยเด็ดขาด แม้ว่ารัฐคือ ส.ป.ก. จะโอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ว่าจะเป็นโฉนดหรือ น.ส.3 ให้แก่ เกษตรกรก็ตาม ก็ยังเห็นได้จากกรณีที่รัฐ ยังสงวนไว้ซึ่งการ เคลื่อนไหวแห่งสิทธิในที่ดินที่ เกษตรกรได้รับไปว่าจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ที่ห้ามแบ่งแยก หรือจำหน่ายจ่ายโอน การแบ่งแยกหรือจำหน่ายจ่ายโอน ตลอดจนการ ได้สิทธิและการ เสียสิทธิในที่ดินของ เกษตรกร จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของพระราช บัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

เมื่อเทียบกับที่ดินที่รัฐได้เคยจัดสรรให้แก่เกษตรกร ไม่ว่าจะโดยการจัดที่ดินโดย พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 หรือการที่เกษตรกร ได้รับที่ดินไปตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 รัฐก็มีการ จำกัดการเคลื่อนไหวสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับไป โดยมีระยะเวลา 5 ปี หรือ 10 ปี ซึ่งการ เคลื่อนไหวสิทธิในที่ดินในระยะเวลานี้ จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่เกษตรกร ได้รับที่ดินมา แต่เมื่อ พ้นระยะเวลาที่รัฐ ได้จำกัดสิทธิเอาไว้ ก็ถือว่ารัฐ ได้ให้สิทธิในที่ดินโดยสมบูรณ์แล้ว การ เคลื่อนไหวสิทธิในที่ดินนั้นก็สามารถเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าที่ดินที่เกษตรกร ได้รับสิทธิไปจากการเช่าซื้อจาก ส.ป.ก. รัฐ ยังไม่ได้ให้สิทธิโดยเด็ดขาด เพราะการห้ามเคลื่อนไหวสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่ได้จำกัดระยะเวลาเอาไว้ ดังนั้นจึงเท่ากับรัฐยังคง ควบคุมการเคลื่อนไหวสิทธิในที่ดินที่เกษตรกร ได้รับไปโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมโดยตลอด เนื่องจากรัฐมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองให้ที่ดินประเภทนี้อยู่ในความถือครองของเกษตรกร หรือ กลุ่มเกษตรกรตลอดไป การที่บุคคลใดจะได้สิทธิในที่ดินประเภทนี้ไปจึงต้องเป็นบุคคลผู้มีคุณสมบัติ

ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ผู้ที่ไม่มีคุณสมบัติจึงไม่ใช่บุคคลที่ควรจะได้รับสิทธิในที่ดินประเภทนี้ไปโดยไม่ผ่านการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

การได้สิทธิในที่ดินของบุคคลเป็นไปตามกฎหมายมหาชน แต่เมื่อบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินที่กฎหมายยอมรับและไม่ได้จำกัดการโอนแล้ว การโอนต่อไปก็เป็นไปตามกฎหมายเอกชน แต่ตามกฎหมายยังจำกัดการโอนอยู่ก็ยอมเป็นไปตามกฎหมายมหาชน จากหลักการข้างต้นดังกล่าว จึงพอสรุปได้ว่า

1. ในเมื่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการละทิ้งที่ดิน เมื่อมีการละทิ้งที่ดินในเขตปฏิรูปก็ควรจะต้องอยู่ภายใต้มาตรา 1304(1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือให้ที่ดินนั้นตกกลับมาเป็นของรัฐ
2. การโอนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินควรอยู่ภายในแนวทางของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่ควรนำเอาแนวทางการโอนสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ว่าจะเป็นการครอบครองปรบักษ์ ตามมาตรา 1382 หรือการแบ่งการครอบครอง ตามมาตรา 1375 และการสละการครอบครองตามมาตรา 1378 มาใช้
3. เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจะต้องผ่านการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ดังนั้นจึงไม่ควรให้ผู้ที่ไม่ผ่านการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์เข้ามาเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินโดยวิธีแบ่งการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันจะเป็นการขัดกับหลักของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และขัดกับหลักการของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เมื่อที่ดินถูกห้ามโอน ก็จะไม่มีการครอบครองปรบักษ์ไม่ได้โดยสภาพและการครอบครองปรบักษ์หรือการแบ่งการครอบครองที่ดินที่เกษตรกรเข้าซื้อไปจาก ส.ป.ก. จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย ถ้ามีการแบ่งแยกแนวทางการได้สิทธิและการเสียสิทธิให้เป็นไปตามแนวทางของกฎหมายแต่ละประเภทได้ แต่ทั้งนี้ในปัจจุบัน การครอบครองปรบักษ์และการแบ่งการครอบครองที่ดินที่เกษตรกรเข้าซื้อในเขตปฏิรูปที่ดินยังไม่เป็นคดีขึ้นสู่ศาล ดังนั้นจึงยังไม่อาจหาข้อยุติได้ว่าเมื่อเวลามีคดีเกิดขึ้น การตีความของนักกฎหมาย หรือของศาลจะเป็นไปในแนวทางใด เทียบได้กับการวินิจฉัยของศาลในเรื่องการโอนที่ดินที่มี น.ส.3 ซึ่งศาลวินิจฉัยให้โอนได้ 2 ทาง

โดยการทำเป็นหนังสือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และโอนโดยส่งมอบการครอบครอง ตามมาตรา 1377 และมาตรา 1378 โดยความเคารพในคดีฎีกา ผู้เขียนเห็นว่า การให้ โอนโดยการส่งมอบการครอบครองไต่กันเป็นการนำ มาตรา 1377 และมาตรา 1378 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนมาใช้บังคับกับมาตรา 4 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นกฎหมายมหาชนที่มุ่งจะคุ้มครองถึงพนักงานทางทะเบียนของรัฐ และใน ขณะเดียวกันก็ขัดกับมาตรา 113 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เองด้วย

หากมีการพิจารณาโดยไม่มีการนำเอาการครอบครองปรปักษ์หรือการแย่งการครอบครองและการสละการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ก็อาจทำให้มีการอาศัยการโอนไปโดยผลของกฎหมายในการหลีกเลี่ยงข้อบังคับการโอนตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ เช่น นาย ก. เป็นเกษตรกรแต่ไม่ได้รับคัดเลือกเข้าทำไร่ประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก. เนื่องจากมีคุณสมบัติไม่ครบตามระเบียบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องการไต่ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพราะราคาถูก จึงขอซื้อที่ดินต่อจาก นาย ข. ซึ่งเช่าไร่มาจาก ส.ป.ก. ที่ดินที่ นาย ข. เช่าซื้อมาจาก ส.ป.ก. นั้นเป็นที่ดินประเภท น.น.๑ (ซึ่งถือว่าเป็นที่ดินที่ นาย ข. มีเพียงสิทธิครอบครอง) นาย ก. เสนอให้ราคาสูงกว่าที่ นาย ข. จะขายให้แก่สถาบันเกษตรกรหรือขายคืนให้แก่ ส.ป.ก. นาย ข. กำลังเดือดร้อนและต้องการเงิน จึงขายที่ดินนี้ให้ นาย ก. ไปโดยวิธีการส่งมอบที่ดินให้ นาย ก. เข้าทำประโยชน์ ถึงผลของการซื้อขายที่ดินกันโดยผ่านข้อห้ามของมาตรา 39 จะตกเป็นโมฆะก็ตาม แต่เมื่อ นาย ข. สละการครอบครอง (มาตรา 1377) และส่งมอบที่ดิน (มาตรา 1378) ให้ นาย ก. แล้ว ถ้าหาก นาย ก. ครอบครองที่ดินเกิน ๑ ปี นาย ข. ก็หมดสิทธิที่จะเอาคืนการครอบครองที่ดินจาก นาย ก. นาย ก. ย่อมได้ไปซึ่งสิทธิครอบครองนั้นตามหลักของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเทียบได้กับการโอนขายที่ดินมีโฉนดโดยไม่ได้จดทะเบียน ซึ่งกฎหมายบังคับให้ทำตามแบบเมื่อไม่ทำการซื้อขายที่ดินนั้นต้องตกเป็นโมฆะ (มาตรา 115) แต่ถึงการซื้อขายที่ดินจะตกเป็นโมฆะ หากผู้ซื้อได้ครอบครองจนครบ 10 ปี ผู้ซื้อก็จะไต่ที่ดินโดยผลของกฎหมายคือการครอบครองปรปักษ์ (มาตรา 1382)

ผลของการโอนไม่แจ้งที่ดินโดยการครอบครองปรปักษ์หรือการแย่งการครอบครอง

หากยอมให้มีการโอนไม่แจ้งที่ดินโดยการครอบครองปรปักษ์หรือปล่อยให้มีการแย่งการครอบครองหรือสละการครอบครองที่ดินใน เขตปฏิรูปที่ดินได้ ผลที่จะเกิดขึ้นก็คือ

1. ที่ดินประเภท น.ส.3 ที่เกษตรกรเช่าซื้อไป การที่จะปล่อยให้มีการโอนส่งมอบกันได้โดยไม่มากกระทำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น จะเป็นเหตุให้หลักฐานทางทะเบียนเสียหาย กรมที่ดินไม่สามารถที่จะควบคุมได้ ตัวอย่างเช่น ที่ดินที่ได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปแล้ว โดยออกให้นาย ช. ไป หลักฐานทางทะเบียนของทางอำเภอที่เก็บไว้ก็จะมีชื่อ นาย ช. เป็นเจ้าของที่ดินแปลงนั้น ต่อมา นาย ช. โอนส่งมอบให้ นาย ค. ส่งมอบให้ นาย จ. ตามหลักของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นไม่มีปัญหา เป็นที่ยอมรับกันว่า การส่งมอบการครอบครองนั้น ผู้ที่รับมอบการครอบครอง ได้ยึดถือที่ดินนั้นเพื่อตน ต่อมาก็เป็นผู้ที่มีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น จ. เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นตามหลักของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หลักฐานทางทะเบียนนั้นจะเห็นได้ชัดทันทีว่า ช. ยังเป็นผู้มีชื่อทางทะเบียนอยู่ แต่ตามสภาพความเป็นจริงนั้น ที่ดินได้เปลี่ยนมือเป็นของ นาย จ. ไปเสียแล้ว ตกลงถ้าหากว่าจะใช้หลักของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทะเบียนที่ดินก็ไม่มีประโยชน์อันใด คือมาตรวจดูทะเบียนเป็นชื่อของ ช. แต่ความจริงที่ดินเป็นของ นาย จ. ไปเสียแล้ว คุณหลักฐานทางทะเบียนไม่ได้<sup>38</sup>

2. ส.ป.ก. ไม่สามารถควบคุมหลักฐานทางทะเบียนของ ส.ป.ก. ได้เช่นกัน ก่อนที่ ส.ป.ก. จะให้เกษตรกรเช่าซื้อ ส.ป.ก. ได้จัดทำทะเบียนที่ดิน และมีบัญชีรายชื่อของเกษตรกรผู้ได้รับคัดเลือกให้ได้รับสิทธิในที่ดินจาก ส.ป.ก. เพื่อความสะดวกในการควบคุมและติดตามเก็บเงินค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ หรือค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น ส.ป.ก. ได้จัดทำถนนโดย ส.ป.ก. เป็นผู้ออกเงินให้ครึ่งหนึ่ง ส่วนอีกครึ่งหนึ่ง เกษตรกรจะต้องเฉลี่ยกันออกซึ่ง ส.ป.ก. จะเก็บเป็นรายปี เรียกว่าการเก็บเงินค้ำคูณ หากมีการโอนส่งมอบการครอบครองได้ ส.ป.ก. ก็ไม่สามารถเก็บเงินจากผู้รับโอนที่ดินคนใหม่ได้ เพราะไม่ใช่เกษตรกรที่เป็นคู่สัญญาในสัญญาเก็บเงินค้ำคูณของ ส.ป.ก. ทำให้ ส.ป.ก. ต้องสูญเสียเงินค้ำคูณไป

3. ภายหลังจากที่ผู้ได้รับที่ดินจากการครอบครองปรปักษ์หรือการแย่งการครอบครองได้ทำการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนที่สมบูรณ์แล้ว จะมีผลทำให้ผู้นั้นก็จะสามารถนำไปโอนหรือก่อให้เกิดทรัพย์สินใด ๆ ก็ได้ โดยไม่มีข้อจำกัด เช่น นำไปจำนอง หรือนำไปแบ่งแยก หรือ

<sup>38</sup> ศิริ เกวดินสถิตย์, คำบรรยายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 60.

ชายให้แก่บุคคลใดก็ได้โดยไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อบังคับของมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพราะถือว่าการได้ไปซึ่งที่ดินโดยการครอบครองปรปักษ์หรือการแบ่งการครอบครองนั้นเป็นการได้ไปโดยผลของกฎหมาย ไม่ได้เป็นการได้รับสิทธิในที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังที่ได้กล่าวมาตอนต้นแล้วว่า การได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะได้รับมาโดย

1. การเช่าซื้อ
2. การเช่า
3. การได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์

ดังนั้นถ้าผลเป็นอย่างนี้ ส.ป.ก.ก็ไม่สามารถควบคุมให้ที่ดินอยู่ในระบบได้ การพยายามดำเนินการปฏิรูปที่ดินมาตั้งแต่เกิดคงจะสูญเปล่า และการกระจายสิทธิในที่ดินก็คงจะมีสภาพไม่ต่างไปจากที่ดินของนิคมที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินของนิคมแทบจะมีได้เป็นผู้ถือครองที่ดินนั้นแต่อย่างใด เนื่องจากเกษตรกรไม่สามารถรักษารักษาที่ดินนั้นเอาไว้ได้

สรุปแล้ว ปัญหาของเรื่องนี้จุดหนึ่งอยู่ที่ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา 39 โดยเฉพาะคำว่า "โอน" ว่าจะมีความหมายเพียงใด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการตีความและในการตีความนั้นนักกฎหมายได้เอาหลักตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ตีความ ยกเว้นหลักที่มุ่งหมายในกฎหมายมหาชน เทียบได้กับกรณีปัญหาการตีความเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

#### ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาการโอนไปซึ่งที่ดินโดยการครอบครองปรปักษ์ที่ดินมีโฉนดและการสละการครอบครอง แม้จะมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดถึงการห้ามโอนและเกษตรกรก็ทราบถึงข้อห้ามดังกล่าว แต่ในบางครั้งความจำเป็นหรือความเดือดร้อนทำให้เกษตรกรต้องกระทำการหลีกเลี่ยงหรือฝ่าฝืนกฎหมาย เช่น เกษตรกรมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เงิน แต่ไม่มีธนาคารหรือแหล่งเงินทุนที่ไหนดยอมรับจำนวนที่ดินที่เช่าซื้อไปจาก ส.ป.ก. เพราะด้ายยอมรับจำนวนไปแล้วอาจเกิดความยุ่งยากในการบังคับคดีในภายหลัง เนื่องจากที่ดินนี้มีข้อห้ามโอน ตามมาตรา 39 เกษตรกรจึงต้องใช่วิธีการโอนโดยหลีกเลี่ยงกฎหมาย และในเรื่องนี้มีข้อเท็จจริง



เกิดขึ้นให้เห็นอยู่บ่อย ๆ อย่างเช่น ที่ดินที่ ส.ป.ก. ให้เกษตรกร เข้าทำประโยชน์ในคอกคักเลือกเป็นเกษตรกรครอบครัวหนึ่ง แต่เมื่อตอนเจ้าหน้าที่ไปตรวจในพื้นที่ว่า เกษตรกร เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับคัดเลือกหรือไม่ ปรากฏว่าล้มกลายเป็นเกษตรกรอีกครอบครัวหนึ่งซึ่ง ส.ป.ก. ไม่ได้คัดเลือกเป็นผู้เข้ามาทำกิน เมื่อเจ้าหน้าที่สอบถามก็ได้ความว่า เกษตรกรรายที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้เช่าได้ขายสิทธิการเช่าให้คนทำกินหรือไม่ ก็ได้เช่าช่วงต่อจากเกษตรกรผู้ได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้เช่า ดังเช่นรายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชัยนาท ที่แจ้งว่า

"นางบุญรอด ข้าเถกุก อายุ 60 ปี ได้รับสิทธิให้เช่าทำประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก. ในแปลงเกษตรกรรม เลขที่ 77 เนื้อที่ประมาณ 9-1-06 ไร่ ซึ่งจากการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า นางบุญรอด ข้าเถกุก โคนำที่ดินที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปให้บุคคลอื่นเช่าทำประโยชน์ โดยนางบุญรอด ข้าเถกุก และครอบครัวได้ย้ายไปทำมาหากินอยู่ที่ จ. เพชรบูรณ์ เป็นเวลาประมาณ 3 ปีเศษ และไม่เคยกลับมาทำนาที่ได้รับสิทธิอีกเลย ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว นางบุญรอด ให้บุคคลอื่นเช่าทำนามาตลอด และในฤดูการทำนาปี มี 2528 ได้ให้นายพิทักษ์ แสงดวงมาศ เช่าทำนา โดยคิดค่าเช่า 5,000 บาทต่อหนึ่งคราว ส.ป.ก. ชัยนาท ได้มีหนังสือเตือนให้เช่าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับสิทธิด้วยตนเองแล้ว แต่ไม่สามารถส่งหนังสือให้ได้ เพราะไม่ทราบที่อยู่แน่นอน จึงได้มีประกาศค่าเตือนดังกล่าวไว้ในที่ว่าการอำเภอสรรคบุรี ที่ทำการถ้ำนั้น ค.คงคอน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านหมู่ 13 ค.คงคอน อ.สรรคบุรี"<sup>39</sup> หรือรายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ที่แจ้งว่า

"ด้วยมีเกษตรกรซึ่งได้รับสิทธิให้เช่าทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตปฏิรูปที่ดินป่าแม่แดง จำนวน 8 ราย มิได้เช่าทำประโยชน์และอยู่อาศัยอย่างแท้จริงเป็นเวลานานแล้ว ซึ่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ได้ว่ากล่าวตักเตือนและมีหนังสือแจ้ง 3 ครั้งแล้ว เกษตรกรจำนวนดังกล่าวมิได้ทำคนใหญ่กระเบียดมา แต่อย่างไรก็ตาม บางรายให้บุคคลอื่นเช่าทำประโยชน์ในที่ดินแทน สำนักงาน ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรจะคัดสิทธิการเช่าทำประโยชน์ของเกษตรกรทั้ง 8 รายเสีย เพราะนอกจากจะไม่ปฏิบัติตามระเบียบและเงื่อนไขว่าด้วยการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

แล้ว ยังเป็นการวางความเจริญของหมู่บ้านอีกด้วย" <sup>40</sup>

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ ส.ป.ก. ไม่สามารถจะมีมาตรการ ลงโทษอย่างอื่นแก่ เกษตรกรที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้ นอกจากยึดสิทธิการเช่า และเหตุการณ์ดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้น เพียงจังหวัดหรือสองจังหวัด แต่มีหลาย ๆ จังหวัดที่เกิดเหตุทำนองเดียวกันนี้ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวพอจะชี้ให้เห็นว่า แม้ขนาดที่ดินซึ่งเป็นของ ส.ป.ก. เกษตรกรมีเพียง สิทธิการเช่าเท่านั้นเท่านั้น เกษตรกรก็ยังจำหน่ายหรือโอนสิทธิการเช่านั้นให้กับผู้อื่นโดยที่ ร้อยกว่าการกระทำนั้นเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย แล้วหากต่อไป เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินไปจาก ส.ป.ก. ความรู้สึกของเกษตรกรที่ว่าผู้เป็นเจ้าของสามารถที่จะทำอะไรก็ได้กับที่ดินที่ ตนเองเป็นเจ้าของก็ได้ จะขายหรือยกให้ใครก็ได้ หากนโยบายที่เกษตรกรเดือดร้อนหรือ ต้องการเงิน เมื่อเกษตรกรไม่สามารถนำที่ดินไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืมจากแหล่ง สินเชื่อได้ เกษตรกรก็อาจหาวิธีหลีกเลี่ยงกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เพื่อบรรเทาความ เดือดร้อน

จากการศึกษาของผู้เขียนโดยได้ออกแบบสอบถามเกษตรกรว่าทราบและพอใจถึง ข้อกำหนดของ ส.ป.ก. หรือไม่ว่า ถ้าเกษตรกรเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. ไปแล้ว เกษตรกร จะไม่สามารถนำที่ดินไปขายให้บุคคลอื่นนอกจาก ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร นอกจากนี้ ยังไม่สามารถแบ่งแยกหรือยกที่ดินให้ใคร ได้ตามใจชอบ และถ้ามีลูกหลายคนก็ไม่สามารถแบ่ง แยกที่ดินให้ลูก ๆ ได้ทุกคน ลูกเพียงคนเดียวคนหนึ่งเท่านั้นที่จะได้รับที่ดิน นอกจากนี้ที่ดินที่เช่าซื้อ ไปจะต้องทำประโยชน์ด้วยตนเอง จะนำไปให้คนอื่นเช่าช่วงไม่ได้ ดังตารางที่ 8

<sup>40</sup> รายงานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงใหม่, ครั้งที่ 4/2527, วันที่ 21 มิถุนายน 2527, หน้า 3-4.

ตารางที่ 8 แสดงร้อยละของจำนวนเกษตรกรที่ทราบและไม่ทราบถึงข้อกำหนดของ ส.ป.ก. พร้อมแสดงร้อยละของความพอใจของเกษตรกรที่ทราบถึงข้อกำหนดของ ส.ป.ก.

ข้อกำหนด	ทราบ			ไม่ทราบ	รวม
	พอใจ	ไม่พอใจ	รวม		
นำที่ดินไปขายให้บุคคลอื่น นอกจาก ส.ป.ก. หรือ สถาบันเกษตรกรไม่ได้ และจะแบ่งแยกหรือยกที่ดิน ให้ใครตามใจชอบไม่ได้	29.47	57.68	87.15	12.85	100
จะแบ่งที่ดินให้แก่ลูก ๆ ทุกคนไม่ได้	9.40	41.70	51.10	48.90	100
จะต้องทำประโยชน์ควบ ตนเองจะนำไปให้คนอื่น เช่าไม่ได้	26.33	64.58	90.91	9.09	100

จากตารางที่ 8 แสดงว่าเกษตรกรทราบถึงข้อกำหนดในเรื่องที่เกษตรกรจะนำที่ดินไปขายให้บุคคลอื่น นอกจาก ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกรไม่ได้ และจะแบ่งแยกหรือยกที่ดินให้ใครตามใจชอบไม่ได้ คิดเป็นร้อยละ 87.15 แต่เกษตรกรไม่พอใจข้อกำหนดนี้ร้อยละ 57.68 มีความพอใจร้อยละ 29.47 ส่วนเกษตรกรไม่ทราบถึงข้อกำหนดนี้ร้อยละ 12.85 ส่วนข้อกำหนดที่แบ่งแยกที่ดินให้แก่ลูก ๆ ทุกคนไม่ได้ เกษตรกรทราบเพียงร้อยละ 51.10 พอใจข้อกำหนดนี้ร้อยละ 9.40 ในขณะที่เกษตรกรไม่พอใจร้อยละ 41.70 ส่วนเกษตรกรที่ไม่

ทราบถึงข้อกำหนดนี้มีถึงร้อยละ 48.90 และข้อกำหนดที่เกษตรกรจะต้องทำประโยชน์ด้วยตนเอง จะนำที่ดินไปให้คนอื่นเช่าไม่ได้เกษตรกรทราบถึงร้อยละ 90.91 พอใจข้อกำหนดนี้ร้อยละ 26.33 แต่ไม่พอใจถึง 64.58 และเกษตรกรไม่ทราบถึงข้อกำหนดนี้เพียงจำนวนร้อยละ 9.09

และจากการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในท้องที่ถึงปัญหาการหลีกเลี่ยงหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของเกษตรกร ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ให้ความเห็นว่า

"การฝ่าฝืนหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบของ ส.ป.ก.เกิดขึ้นบ่อย ๆ อย่างเช่นในเรื่องการนำสิทธิการเช่าไปให้คนอื่นเช่าช่วง หรือไม่เช่าทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองมูลเหตุก็เนื่องจากว่า

1. ในการจัดที่ดินครั้งแรก ๆ โดยเฉพาะในที่ดินของเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อมาที่ดินตั้งอยู่ตำบลหนึ่ง แต่เมื่อเวลาเปิดรับสมัครคัดเลือกเกษตรกรเข้ามาเป็นผู้เช่า โดยระเบียบต้องประกาศให้เกษตรกรในอำเภอที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ทราบ และเกษตรกรในอำเภออื่นมิใช้ที่ที่ดินตั้งอยู่ก็มีสิทธิสมัคร ซึ่งในการคัดเลือกเจ้าหน้าที่จะต้องให้การพิจารณาอย่างเป็นธรรมคือ แม้เกษตรกรจะมีที่อยู่อาศัยต่างตำบลกับที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ก็มีสิทธิได้รับการคัดเลือก ดังนั้นในบางครั้งเกษตรกรที่มีที่อยู่อาศัยต่างตำบลมีคุณสมบัติดีกว่า เกษตรกรในพื้นที่ที่ดินตั้งอยู่จึงจำเป็นต้องให้เกษตรกรที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามระเบียบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับสิทธิในที่ดินก่อน ซึ่งเมื่อได้รับที่ดินไปแล้วจึงไม่สามารถทำกินได้เพราะอยู่ไกลจากที่อยู่อาศัย ดังนั้นเกษตรกรเหล่านี้จึงมักจะนำที่ดินไปให้คนอื่นเช่าช่วงหรือปล่อยให้คนอื่นทำกินไปโดยไม่ทำประโยชน์

2. เกษตรกรมักจะหากำไรจากการเช่าโดยการให้เช่าช่วง เช่น เกษตรกรเช่าที่ดินจาก ส.ป.ก. ไร่ละ 100 บาท เนื้อที่ 25 ไร่ เกษตรกรจะต้องจ่ายค่าเช่าให้ ส.ป.ก. ไร่ละ 2,500 บาท แต่เนื่องจากมีผู้ต้องการที่ดินทำกินมาก เพราะที่ดินมีจำนวนจำกัด จึงเอาที่ดินไปให้คนอื่นเช่าช่วงโดยคิดค่าเช่าไร่ละ 150-200 บาท ซึ่งเมื่อเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิจ่ายเงินค่าเช่าให้ ส.ป.ก. แล้ว ก็จะมีเงินเหลือจากการให้เช่าช่วงถึง 1,250- 2,500 บาท แล้วเกษตรกรก็ไปทำกินอย่างอื่น

ในเรื่องนี้ทางจังหวัดก็ไต่หาทางแก้ไขโดย

1. พยายามจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ที่มีที่อยู่อาศัยในพื้นที่เดียวกับที่ดินตั้งอยู่ หรือพยายามให้ใกล้เคียงกับบริเวณที่ดินตั้งอยู่ให้มากที่สุด เพื่อจะไม่ให้เกิดปัญหาเกษตรกรไม่สามารถทำกินได้หรือมาทำกินลำบาก

2. ขึ้นบัญชีรายชื่อเกษตรกรที่มีสิทธิจะได้รับคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ ในกรณีที่มีที่ดินว่างลง ซึ่งมาตรการนี้จะมีผลทำให้เกษตรกรช่วยดูแลสอคล้องให้แก่เจ้าหน้าที่ว่าเกษตรกรที่ได้รับที่ดินจาก ส.ป.ก. รายใดไม่ทำประโยชน์ด้วยตนเองหรือนำไปให้คนอื่นเช่าช่วง เพราะเมื่อเกษตรกรที่ฝ่าฝืนระเบียบถูกต้องกสิกรรมที่ดินนั้นก็ว่างลง มีผลทำให้เกษตรกรที่มีชื่อขึ้นบัญชีไว้ จะได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์แทน

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานยังให้ข้อสังเกตอีกว่า ข้อไปที่ดินที่เกษตรกรเช่าชื่อไปจาก ส.ป.ก. และเมื่อ ส.ป.ก. โอนกรรมสิทธิ์ให้แล้ว กรณีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบของ ส.ป.ก. เช่น การไม่ทำประโยชน์หรือนำที่ดินไปให้คนอื่นเช่าทำกินคงจะเกิดขึ้นอีกและจะควบคุมได้ยากกว่าที่ดินที่ ส.ป.ก. ให้เกษตรกรเช่า ซึ่งเจ้าหน้าที่ยังเข้าไปเก็บค่าเช่าอยู่บ่อย ๆ พอจะดูแลได้บ้างว่าใคร เป็นผู้ทำประโยชน์หรือไม่ หรือเอาให้ผู้อื่นเช่า แต่หากที่ดินที่เกษตรกร โกงกรรมสิทธิ์ไปแล้วเจ้าหน้าที่ก็ไม่ได้เข้าไปเก็บค่าเช่าอีกต่อไป แม้เจ้าหน้าที่จะได้เข้าไปดูแลบ้างในบางครั้งบางคราว เจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจจะบังคับอะไรได้มากนักและถึง ส.ป.ก. จะมีระเบียบเกี่ยวกับการเช่าทำประโยชน์ก็ตาม เพราะในความรู้สึกของเกษตรกรคิดว่าตนได้ชื่อที่ดินจาก ส.ป.ก. แล้ว และตนก็เป็นเจ้าของที่ดิน จึงมักจะไม่ค่อยให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่เหมือนเดิม ซึ่งถ้าหากเจ้าหน้าที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวมากนักก็จะเกิดปัญหาขัดแย้งกับเกษตรกรขึ้นอีก ดังนั้นเรื่องนี้จึงควรมหามาตรการแก้ไขที่เหมาะสมเพื่อมิให้เกิดกรณีเช่นนี้ต่อไป<sup>41</sup>

ในต่างประเทศจะมีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดเจนว่า ถ้าเอกชนรายใดละทิ้งที่ดินไปให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ เนื่องจากรัฐมีนโยบายที่จะให้มีการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์แก่

<sup>41</sup> คุงูญี คันฉาย, ปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครปฐม, สัมภาษณ์ 8 พฤษภาคม 2529.

เศรษฐกิจของประเทศไทยมากที่สุด<sup>42</sup> ถ้าเทียบกับของไทยเรื่องนี้ได้มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 ซึ่งมีบัญญัติว่า

"นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

- (1) สำหรับที่ดินมีโฉนดเกินสิบปีติดต่อกัน
- (2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกิน 5 ปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีไต่สวนคำร้องขอศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ เพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป"

เกี่ยวกับการที่กฎหมายบัญญัติให้ที่ดินที่บุคคลละทิ้งกลับมาเป็นของรัฐนั้น อ.ศิริ เภวสินธุศักดิ์ ได้ให้ความเห็นว่า

"ตามมาตรา 6 ที่กฎหมายให้ถือว่าบุคคลนั้นมีเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ได้ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้ที่ดินนั้นเป็นที่รกร้างว่างเปล่าและที่ดินนั้นจะยังไม่ตกเป็นของรัฐโดยทันที จนกว่าอธิบดีกรมที่ดินจะได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้มีคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น เช่น เพิกถอนโฉนดก็คื เพิกถอน น.ส.3 ก็คื เมื่อสั่งเพิกถอนแล้วจึงถือว่าที่ดินตกเป็นของรัฐ รัฐจึงจะมีอำนาจเข้าไปดำเนินการในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เช่น อาจเอาที่ดินนั้นไปให้ราษฎรอื่นจับจองตามมาตรา 33 หรือเอาที่ดินนั้นไปจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 ของประมวลกฎหมายที่ดิน โดยการขายให้เข้าชื่อ หรือให้เช่าแล้วแต่กรณี

สาระสำคัญของมาตรา 6 อยู่ที่ระยะเวลาในการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ เช่น ที่ดินที่มีโฉนด หรือที่มี น.ส.3 กำหนดเวลาไว้ 10 ปี 5 ปีนั้น กฎหมายใช้คำว่า "ต้อง

42

James Tobin, Economic Growth as an objective ofGovernment Policy, Yale University Press 1976, pp. 89-91.

ทอดทิ้งหรือปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า" ถ้าเป็นที่มิโฉนดต้องเกิน 10 ปีติดต่อกัน ถ้าที่ดินมี น.ส.3 ต้องเกิน 5 ปีติดต่อกัน คำว่า "ติดต่อกัน" นี้มีผลทางกฎหมายและเป็นผลให้มาตรา 6 นี้เป็นหมันในการใช้บังคับ กล่าวคือ

ในประการแรก กำลังพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินทั่วประเทศทุกอำเภอทุกจังหวัดเพื่อจะได้ทราบว่า เจ้าของคนใดทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ให้รกร้างว่างเปล่าในเวลาใดบ้างนั้นเป็นเรื่องยาก เพราะกำลังเจ้าหน้าที่ไม่พอ

ประการที่สองคือ หลักฐานทางทะเบียนสำหรับที่ดินซึ่งออกให้สำหรับที่ดินแต่ละแปลงนั้น ยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ ยังออกได้ไม่ครบถ้วน ปัญหาอันนี้เองก็จะทำให้เห็นได้ทันทีว่าใครจะเป็นผู้เสนอเรื่องว่าใครทอดทิ้งที่ดินแปลงใดเกินกว่า 5 ปี หรือ 10 ปีแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องยากมากอันหนึ่งในทางปฏิบัติเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ควบคุมที่ดิน

ประการที่สาม ในกรณีที่ร้องขอศาลนั้นต้องให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ร้อง สมมุติว่าถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดินของอำเภอได้เสนอเรื่องว่า เขามีหลักฐานว่า เจ้าของที่ดินนั้นได้ทอดทิ้งติดต่อกันไม่ทำประโยชน์มากกว่า 10 ปีติดต่อกันแล้ว ทางกระบวนการก็ต้องเรียกเจ้าของมาต่อสู้อคดี ก็มีปัญหว่า การที่จะพิสูจน์ว่าสืบว่าการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์มาติดต่อกันเกิน 10 ปีเป็นเรื่องยาก และเจ้าของที่ดินก็อาจยกข้อต่อสู้ได้นานาประการ เช่น อ้างว่าเขาได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นในปีที่ห้า โดยเมื่อปีที่ห้าเขาได้ทำสวนกล้วยไว้ แต่ต่อมาเลิกไป และทอดทิ้งมาเพียง 5 ปี ดังนั้นจึงไม่เป็นการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ติดต่อกันกว่า 10 ปี ดังนี้ เจ้าหน้าที่ก็จะแพ้คดี เพราะว่าเราไม่ได้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์กว่า 10 ปีติดต่อกัน ดังนั้นการที่จะเพิกถอนโฉนดของเขาทำได้ยากมาก

มาตรา 6 นี้ เราได้มีการแก้ไขมาครั้งหนึ่งแล้ว ปัญหาทางปฏิบัติยังมีอยู่ เพราะต้องร้องขอศาล และกระบวนการพิจารณาของศาลก็ต้องมีการไต่สวนว่า ผู้นั้นได้ทอดทิ้งที่ดินมาเกินกว่า 5 ปีหรือ 10 ปีติดต่อกันจริง ศาลจึงจะสั่งเพิกถอนได้ ซึ่งเป็นเรื่องยากมาก

และมาตรา 6 นี้ น่าจะต้องแก้ไขอีกในอนาคต จนกว่าเราจะพร้อมในการจัดทำทะเบียนที่ดิน จะพร้อมในเรื่องกำลังคน และจะต้องมีการวางมาตรการในการตรวจสอบที่ดิน เช่น ต้องไปตรวจสอบที่ดินทุกระยะ 6 เดือนหรือ 3 เดือน เป็นต้น

มาตรา 6 ที่ออกมาใช้บังคับนี้ แม้ว่าผู้ร่างจะมีเจตนาตีต่อเศรษฐกิจของประเทศ  
อย่างไรก็ตามแต่ผลในการใช้บังคับยังไม่มี และทางการยังไม่เคยดำเนินการกับผู้ใดทั้งสิ้น  
ตั้งแต่เริ่มใช้กฎหมายนี้มา"<sup>43</sup>

สรุปแล้ว ถึงแม้จะมีมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินใช้เพื่อเป็นการป้องกัน  
มิให้เจ้าของที่ดินละทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน แต่ก็ไม่มีการใช้กฎหมายมาตรานี้ ดังนั้น  
ทุกวันนี้การครอบครองปรปักษ์หรือการแย่งการครอบครองที่ดินจึงเกิดขึ้นเสมอ ๆ

ในเรื่องนี้ผู้เขียนใคร่ขอเสนอแนะข้อแก้ไขดังนี้

1. ไม่ควรนำเอาหลักเรื่องการครอบครองปรปักษ์หรือการแย่งการครอบครอง  
ซึ่งเป็นหลักตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เพราะจะ  
ทำให้ขัดกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูป และขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อ-  
เกษตรกรรมซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายมหาชน

2. ควรให้คำนิยามของคำว่า "โอน" ให้ชัดเจน เพื่อจะได้ไม่ต้องเกิดปัญหา  
ถกเถียงหรือตีความกันในภายหลังว่า "โอน" นี้มีความหมายเพียงใด เหมือนอย่าง  
มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ให้คำนิยาม  
ของคำว่า "การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ไว้ว่า หมายถึง การเช่าหรือการเช่าช่วง  
โดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าซึ่งที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ว่าจะเช่าหรือเช่าช่วงนั้น  
จะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อ-  
เกษตรกรรมโดยได้รับค่าเช่าที่ดินและการทำนิติกรรมอื่นใดเพื่อเป็นการอำพรางการเช่า  
ดังกล่าว

ซึ่งจากคำนิยามนี้เท่ากับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518  
ได้บัญญัติครอบคลุมและปิดกั้นช่องว่างที่จะทำให้ต้องตีความกันในภายหลังว่า "การเช่า"  
หมายถึงอะไร เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงกฎหมาย โดยการทำนิติกรรมอย่างอื่นอำพราง

<sup>43</sup> ศิริ เกวดินสฤษดิ์, คำบรรยายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 74-76.



การเช่า และไม่ต้องตกเตียงกันในภายหลังว่า การมีนิติสัมพันธ์อย่างอื่น เช่น การยอมให้ทำกินในที่ดินโดยไม่เก็บค่าเช่า แต่เก็บผลประโยชน์อย่างอื่น นั้นเป็นการเช่าหรือไม่

หรือ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ได้บัญญัติถึงนิยามของคำว่า การขายให้รัศกุ่มขึ้นไปกว่า เดิมว่า การขายในที่นี้ให้หมายความรวมถึง การขายฝาก การแลกเปลี่ยน และการโอนชำระหนี้จำนองด้วย เพื่อเป็นการป้องกันการหลีกเลียงของผู้ให้เช่าที่จะขายที่ดินให้แก่บุคคลอื่นก่อนผู้เช่า<sup>44</sup>

ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่า ควรจะได้ให้คำนิยามของคำว่า "โอน" ตามมาตรา 39 ไว้เช่นกัน และความหมายควรจะครอบคลุมถึง การกระทำใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยนิติกรรมหรือนิติกรรมอำพราง หรือการโอนโดยผลของกฎหมาย ตลอดจนการกระทำใด ๆ อันทำให้ที่ดินหรือสิทธิในที่ดินที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องหลุดมือไปจากผู้ได้รับสิทธินั้นโดย ส.ป.ก. ไม่ยินยอม เพื่อป้องกันการหลีกเลียงกฎหมาย

3. แก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเพิ่มบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้โดยมากอายุความครอบครองขึ้นต่อผู้ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินทุกประเภท ไม่ว่าที่ดินนั้น ส.ป.ก. จะโอนไปให้แก่เกษตรกรแล้วหรือไม่ก็ตาม

4. แก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเพิ่มบทบัญญัติให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินที่เกษตรกรละทิ้งไม่ทำประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กำหนด มาจัดให้แก่เกษตรกรรายใหม่ต่อไป เพื่อมิให้มีการละทิ้งที่ดิน เกิดขึ้นจนเป็นช่องทางให้บุคคลภายนอกเข้ามาแย่งการครอบครอง หรือครอบครองโดยไม่ผ่านการพิจารณาจาก ส.ป.ก.

5. วางมาตรการในการตรวจสอบที่ดิน ส่งเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. ตรวจสอบในการทำประโยชน์ของเกษตรกรอยู่เสมอ เช่น ทุกระยะ 3 เดือน หรือ 6 เดือน เพื่อให้ทราบว่าเกษตรกรได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองจริงหรือไม่ หรือปล่อยให้คนอื่นเช่าครอบครองแทนหรือให้คนอื่นเช่าทำประโยชน์แล้ว

การครอบครองปรักภะที่ดินมีโฉนดทำได้ยากเพราะต้องใช้เวลาถึง 10 ปี แต่สำหรับที่ดินมี น.ส. 3 การแย่งการครอบครองหรือการสละการครอบครองทำได้ไม่ยากนักโดยใช้ระยะเวลาเพียง 1 ปี ผู้ครอบครองก็สามารถอ้างสิทธิครอบครองได้แล้ว เพราะเกินระยะเวลาที่จะฟ้องเรียกเอาคืน ดังนั้นเจ้าหน้าที่ต้องออกตรวจดูว่า เกษตรกรผู้

<sup>44</sup>บันทึกกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ กส 1204/10241 ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2524.

เช่าซื้อไปทำกินในที่ดินของตัวเองหรือไม่ แต่ในเรื่องนี้บางครั้งเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถตรวจสอบได้ง่ายนัก เพราะเกษตรกรข้างเคียงที่รู้ว่าเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ด้วยตนเองเอาที่ดินไปให้คนอื่นเช่า มักจะไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ หรือช่วยปกปิดความจริง เนื่องจากมีความคุ้นเคยหรือสนิทสนมกับเกษตรกรนั้น หรือในบางครั้งก็ไม่อยากบอกความจริงหรือทะเลาะวิวาทกัน

6. ส.ป.ก. ควรอนุญาตให้เกษตรกรสามารถนำที่ดินที่เช่าซื้อไปให้ผู้อื่นเช่าหรือเช่าทำประโยชน์หรือโอนสิทธิการเช่าซื้อให้แก่ผู้อื่นได้ ในกรณีที่เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่สามารถทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นเป็นการชั่วคราว เพื่อป้องกันการใช้ที่ดินโดยฝ่าฝืนกฎหมาย และทำให้ ส.ป.ก. สามารถควบคุมที่ดินให้อยู่ในระบบได้ อย่างเช่นในประเทศญี่ปุ่น ได้มีกฎหมายอนุญาตให้เกษตรกรสามารถมอบที่ดินให้แก่ผู้อื่นทำการเพาะปลูกบนที่ดินของตนได้ ในกรณีที่เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของไม่สามารถทำการเพาะปลูกได้เป็นการชั่วคราว <sup>45</sup>

ในบางครั้งเกษตรกรยังคงต้องการถือครองที่ดินอยู่ แต่มีความจำเป็นไม่สามารถทำประโยชน์ได้ชั่วคราวหรือทำได้ก็ไม่สามารถทำได้เต็มที่ อาจจะเป็นเพราะความจำเป็นบางประการ เช่น บิดามารดา หรือลูกหลานป่วย ไม่มีใครดูแล หรือขาดเงินทุนที่จะลงทุนในการผลิต จำเป็นจะต้องหางานนอกภาคเกษตรกรรมระยะหนึ่งเพื่อหาเงินมาลงทุนทำการเกษตรในปีต่อไป หากไม่แน่นอนให้เกษตรกรมีทางออกอย่างนี้ เกษตรกรก็มีความจำเป็นที่จะต้องละทิ้งที่ดินหรือปล่อยให้คนอื่นเช่าโดยไม่ได้ประโยชน์อะไรออกมา แต่ทั้งนี้ในการอนุญาตจะต้องมีการพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นอย่างแท้จริงของเกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรที่ไม่ขยันทำกินด้วยตนเองแสวงหาประโยชน์โดยการเอาที่ดินของตนให้บุคคลอื่นเช่า

7. สร้างความมั่นคงในการประกอบอาชีพเกษตรกรให้แก่เกษตรกร โดยการจัดโครงสร้างบริการสนับสนุนการเกษตร (structure of supporting service) นับตั้งแต่การพัฒนาาระบบแปลงเกษตรกรรม ปรับปรุงดิน การชลประทาน จัดหาปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ให้ ให้สินเชื่อกับเกษตรกร จัดระบบการตลาดที่ดี สิ่งเหล่านี้จะเป็นปัจจัยที่ช่วย

<sup>45</sup> Yu-Kang Mao, "Current Development in Some Post-Land Reform Countries," P. 29.

ส่งเสริมให้เกษตรกรสามารถทำกินในที่ดินที่ได้รับไปอย่างเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ สามารถเลี้ยงดูครอบครัวได้ ซึ่งจะทำให้เกษตรกรมีความมั่นใจต่อการประกอบอาชีพ มีความรักและหวงแหนในที่ดินของตนและคงจะพยายามรักษาที่ดินเอาไว้ไม่ให้หลุดมืออีกต่อไป

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูปที่ดินไม่ไค้มุ่งหวังที่จะกระจายการถือครองที่ดิน ( Land redistribution ) แต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องทำให้เกษตรกรที่ได้รับที่ดินไปสามารถรักษาที่ดินนั้นไว้ให้นานที่สุด การกระจายที่ดินให้แก่เกษตรกรแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่ให้การสนับสนุนอย่างอื่น ไม่ช่วยให้เกษตรกรรักษาที่ดินเอาไว้ได้ ถึงรัฐจะมีมาตรการทางกฎหมายที่ดี มีองค์กรค่าเป็นงานที่ดี แต่หากเกษตรกรขาดการจัดโครงสร้างบริการสนับสนุนการเกษตรจากรัฐ เช่น บริการต่าง ๆ ด้านการผลิต แหล่งสินเชื่อ หรือระบบการตลาดที่ดี เกษตรกรก็ต้องหันไปพึ่งสินเชื่อจากนายทุน ขายผลผลิตให้แก่พ่อค้าคนกลาง ซึ่งเป็นระบบเดิมที่ทำให้ที่ดินต้องหลุดไปจากมือของเกษตรกรอีก แม้กฎหมายจะวางมาตรการมิให้มีการโอนที่ดินที่เกษตรกรได้รับไปจากการปฏิรูปที่ดินก็ตาม แต่เมื่อรัฐไม่สามารถให้ความช่วยเหลือเพื่อให้เกษตรกรพ้นจากความยากจนหรือไม่สามารถเลี้ยงชีพและครอบครัวได้แล้ว เกษตรกรแม้จะมีความรู้สึกรักและผูกพันอยู่กับที่ดินเพียงใด การขายที่ดินอันเป็นทรัพย์สินชิ้นสุดท้าย เพื่อยังชีพของเกษตรกรก็จะคงเกิดขึ้นอีกอย่างแน่นอน ดังนั้นเมื่อมีการกระจายการถือครองที่ดินไปแล้ว รัฐจะต้องมีการพัฒนาโครงสร้างการผลิตทางเกษตรและโครงสร้างบริการสนับสนุนการเกษตรควบคู่กันไปด้วย<sup>46</sup> เพื่อให้เกษตรกรสามารถคงสิทธิในที่ดินที่ได้รับเอาไว้ได้

### 2.3 ปัญหาเรื่องการจัดการทรัพย์สินของสามีภริยา

การที่จะถือว่าชายและหญิง เป็นสามีภริยากันได้ก็ค้เมื่อมีการสมรสตามกฎหมาย และการสมรสตามกฎหมายก็จะต้องเป็นไปตามมาตรา 1457 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติว่า "การสมรสตามประมวลกฎหมายนี้จะมีได้เฉพาะเมื่อได้จดทะเบียนแล้วเท่านั้น" ดังนั้นในกรณีที่จะกล่าวต่อไปนี้จึงเป็นการพูดถึงการสมรสที่ถูกต้องตามกฎหมาย คือมีการจดทะเบียนสมรสกัน

<sup>46</sup> จัวยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สวนต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรม,

หากพิจารณาจากพระราชบัญญัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และแม่กระหังร่างกฎกระทรวงตลอดจนระเบียบต่าง ๆ ให้อ่านแล้ว จะเห็นได้ว่าไม่มีที่ใดที่ได้กล่าวถึงวิธีการจัดการทรัพย์สินของเกษตรกรผู้สมรสในกรณีที่มีการสมรสสิ้นสุดลงไว้เลย ถ้าหากสิ้นสุดเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นทั่ว ๆ ไปก็คงไม่เป็นปัญหา เพราะการจัดการสินสมรสของสามีภรรยา ก็คงเป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 แต่หากกรณีที่ดินสมรส นั้นเป็นที่ดินที่เกษตรกร ได้รับสิทธิ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเฉพาะที่ดินที่เกษตรกร เข้าชื่อไปจาก ส.ป.ก. จะจัดการอย่างไร เพราะที่ดินนี้ติดข้อห้ามโอนหรือแบ่งแยกตาม มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ข้อกำหนดว่าที่ดินที่ได้รับไป ในกรณีนี้จะแบ่งแยกไม่ได้<sup>47</sup> เท่ากับเป็นการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินแบ่งแยกไม่ได้<sup>48</sup> ตามมาตรา 105 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่มีบัญญัติว่า

"ทรัพย์สินแบ่งไม่ได้คือ ทรัพย์สินจะแยกออกจากกันไม่ได้ นอกจากเปลี่ยนแปลงภาวะแห่งทรัพย์สิน กับทั้งทรัพย์สินซึ่งตามกฎหมายห้ามถือว่าแบ่งไม่ได้"

โดยปกติเมื่อการสมรสสิ้นสุดในการแบ่งสินสมรสจะต้องแบ่งกันคนละครึ่ง ตาม มาตรา 1533 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีบัญญัติว่า "เมื่อหย่ากันให้แบ่งสินสมรสให้ชายและหญิงได้ส่วนเท่ากัน" เช่น ในระหว่างสมรส มีเงินสด 1 ล้านบาท ก็แบ่งกันคนละ 5 แสนบาท หรือมีที่ดิน 20 ไร่ ก็แบ่งกันคนละ 10 ไร่ จึงมีข้อที่น่าพิจารณาเกี่ยวกับที่ดินที่เกษตรกร เข้าชื่อไป ในกรณีดังต่อไปนี้

1. เกษตรกรผู้เข้าชื่อสมรสหลังจากผ่อนชำระค่าเช่าชื่อให้ ส.ป.ก. เรียบร้อยแล้ว ในกรณีนี้ไม่เป็นปัญหา เพราะถือว่า ที่ดินที่เกษตรกร เข้าชื่อไปนั้นไม่ใช่สินสมรส แต่เป็นสินส่วนตัวที่เกษตรกร ใ้มาก่อนทำการสมรส หรือถึงแม้เกษตรกร ได้ทำการสมรสแล้ว ต่อมาจึงได้เข้าชื่อที่ดินจาก ส.ป.ก. โดยนำเอาเงินส่วนตัวไปชำระค่าเช่าชื่อที่ดินก็จะตกเป็นสินส่วนตัวมิใช่สินสมรส<sup>48</sup> ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่า สินส่วนตัวคือทรัพย์สินที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มีอยู่ก่อนสมรส (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1471(1))

<sup>47</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศักดิ์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า 387.

<sup>48</sup> ซาคิซาชิ อัครวิบูลย์, สมบูรณ์ ชัยเกษสุริยะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ว่าด้วยครอบครัว, (กรุงเทพฯ : เยาว์วัฒนาการพิมพ์, 2521), หน้า 135.

ดังนั้นในกรณีนี้ หากการสมรสของเกษตรกรสิ้นสุดลง ที่ดินที่เกษตรกร เข้าซื้อไป จาก ส.ป.ก. ก็ไม่ต้องแบ่งให้อีกฝ่ายหนึ่ง

2. เกษตรกร เข้าซื้อที่ดินได้ระยะหนึ่งต่อมาจึงทำการสมรส ตัวอย่างในกรณีนี้ เช่น ก. ทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. 25 ไร่ โดยตกลงจะผ่อนชำระ 10 ปี ปีละ 10,000 บาท เมื่อ ก. ผ่อนชำระไปได้ 3 ปี เป็นเงิน 30,000 บาท พอขึ้นปีที่ 4 ก. ก็ทำการสมรสกับ ข. ก. และ ข. ได้ช่วยกันทำมาหากินและช่วยกันผ่อนชำระค่าเช่าซื้อ ก. และ ข. อยู่กันมาได้ 5 ปี ช่วยกันผ่อนชำระค่าเช่าซื้อไปเป็น 50,000 บาท ต่อมา พอสิ้นปีที่ 8 การสมรสของ ก. และ ข. สิ้นสุดลง และ 2 ปีหลัง ก. เป็นผู้ผ่อนชำระค่าเช่าซื้อแต่เพียงผู้เดียวอีก 20,000 บาท

ในกรณีนี้การแบ่งสินสมรสในที่ดินแปลงนี้จะต้องคิดจากปีที่ไถ่มีการสมรส คือ ในปีที่ 4 ถึงปีที่การสมรสลง คือปีที่ 8 ซึ่งทั้ง 2 คนช่วยกันผ่อนมาเป็นเงิน 50,000 บาท ก. และ ข. จะได้ส่วนแบ่งเท่ากันคือ คนละ 25,000 บาท หากกำหนดราคาที่ดินแล้วจะ ตกไร่ละ 4,000 บาท เพราะฉะนั้นเมื่อ ข. ช่วยผ่อนส่ง 25,000 บาท ถ้าเป็นที่ดินที่แบ่ง ได้ ข. ก็ควรจะได้รับที่ดิน 6.25 ไร่

3. เกษตรกรทำการสมรสแล้ว ต่อมาจึงเข้าซื้อ ตัวอย่างในกรณีนี้ เช่น ก. กับ ข. ทำการสมรสกัน ต่อมา ก. ได้ไม่ทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. 25 ไร่ โดยตกลง จะผ่อนชำระ 10 ปี ปีละ 10,000 บาท ก. และ ข. ได้ช่วยกันทำมาหากินและผ่อนส่ง ค่าเช่าซื้อให้ ส.ป.ก. มาโดยตลอด ต่อมาเมื่อผ่อนชำระค่าเช่าซื้อปีที่ 10 เสร็จสิ้นลงแล้ว การสมรสระหว่าง ก. และ ข. ก็สิ้นสุดลงด้วย ที่ดินนี้ถือเป็นสินสมรส ซึ่งโดยปกติแล้วในการ แบ่งสินสมรสที่ดินนี้จะต้องแบ่งกันคนละครึ่ง คือ ก. จะได้ 12.5 ไร่ และ ข. จะได้ 12.5 ไร่ เช่นกัน

เนื่องจาก ส.ป.ก. ไม่ต้องการให้ที่ดินถูกแบ่งออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ที่ดิน ที่เป็นสินสมรสจึงถูกห้ามแบ่งแยกตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และถือว่าเป็นทรัพย์สินที่แบ่งแยกไม่ได้ตามมาตรา 105 แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อที่ดินนี้เป็นทรัพย์สินที่แบ่งแยกไม่ได้ ก็จะไม่แบ่งแยกที่ดิน

ตามส่วนของเกษตรกรผู้สมรสที่พึงจะมีไม่ได้ การแบ่งสินสมรสจึงต้องแบ่งตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1364 วรรคสุดท้ายตอนท้าย คือ โดยวิธีประมูลราคาระหว่างเจ้าของรวมหรือชายทอดคดลาก

### ผลของการแบ่งสินสมรสโดยวิธีประมูลราคาหรือชายทอดคดลาก

ตามที่ได้อธิบายมาในตอนต้นแล้วว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่ได้มีบทบัญญัติในการแบ่งสินสมรสกรณีการสมรสสิ้นสุดเอาไว้อย่างแน่ชัด แม้กระทั่งในร่างกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 39 ก็ไม่ได้มีการกล่าวถึงเอาไว้อย่างแน่ชัดในความเห็นของผู้เขียน เมื่อบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการสินสมรสมีบัญญัติไว้แต่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพียงแห่งเดียว ถ้าเกิดกรณีที่จะต้องแบ่งสินสมรสประเภทสิทธิในที่ดินที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น สินสมรสที่เป็นที่ดินที่เข้าชื่อไปจาก ส.ป.ก. ก็คงจะต้องนำเอาหลักการแบ่งสินสมรสตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับ จึงมีข้อสงสัยเกิดว่าการแบ่งสินสมรสตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1364 วรรคสุดท้ายตอนท้ายที่ให้มีการประมูลราคาหรือชายทอดคดลาก ซึ่งในปัญหาที่หากคู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประมูลราคาได้ก็ไม่น่าเป็นปัญหา แต่ถ้าหากคู่สมรสประมูลราคากันไม่ได้ก็ต้องทำที่ดินนั้นขายทอดคดลาก ซึ่งการขายทอดคดลากนั้นเป็นการขายโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปเข้าสู้ราคาได้ ดังนั้นผลของการขายทอดคดลากจะทำให้ที่ดินที่เกษตรกรเข้าชื่อไปของหลุดออกนอกระบบการคุ้มครองตามมาตรา 39 เพราะการขายทอดคดลากไม่สามารถจะจำกัดบุคคลผู้เข้ามาสู้ราคาว่าจะต้องเป็นบุคคล 3 ประเภทตามมาตรา 39 เท่านั้นจึงจะเข้ามาสู้ราคาในการขายทอดคดลากได้

### ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาเรื่องการแบ่งสินสมรสของเกษตรกร ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ก่อนที่จะมีการประมูลราคาที่ดินกัน ใกล้เคียงให้คู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรับเงินค่าที่ดินส่วนอีกคนหนึ่งได้รับที่ดินไป
2. ถ้าคู่สมรสตกลงกันไม่ได้ก็ให้มีการประมูลราคาระหว่างกันเอง หากคู่สมรสฝ่ายใดให้ราคาสูงก็ควรจะได้รับที่ดินไป

ในทั้ง 2 กรณีผู้เขียนเห็นว่า คู่สมรสที่ได้รับที่ดินอาจจะไม่มีเงินจ่ายเป็นค่าทดแทนให้แก่ อีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น ส.ป.ก. จึงควรที่จะมีเงินให้เกษตรกร ได้กู้ยืมเพื่อการนี้ โดยอาจจะเป็นกองทุน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดย ส.ป.ก. มีหลักประกันก็คือที่ดินที่เกษตรกร เข้าซื้อไป

3. หากคู่สมรสตกลงกันไม่ได้ ส.ป.ก. ควรจะเจรจาซื้อที่ดินอันเป็นดินสมรสคืนมา เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใหม่ เพื่อจะได้ไม่ต้องมีการ ขายทอดตลาดเกิดขึ้น

4. ในกรณีที่จำเป็นต้องมีการ ขายทอดตลาด ควรจะมีหลักเกณฑ์พิเศษกำหนดตัวบุคคล ผู้มีสิทธิที่จะ เข้าสู่ราคาในการ ขายทอดตลาด และตลอดจนเงื่อนไขในการ ขายทอดตลาดเพื่อมิให้ ที่ดินต้องหลุดไปสู่บุคคลภายนอก ซึ่งมีใช้ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร

5. แก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดย เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการขาย ทอดตลาดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดย ไม่น่าวิธีการขายทอดตลาดและการบังคับคดีตามประมวล วิจารณ์ความแฟงมาใช้บังคับ ดังที่ผู้เขียนได้เสนอไว้ในเรื่องปัญหาการใช้ที่ดินเป็นหลักทรัพย์ เพื่อการค้าประกัน อันเป็นการแก้ปัญหาล่าช้า

### 3. ปัญหาอื่น ๆ

นอกจากปัญหาคำกฎหมายแล้วก็ยังมีปัญหาเล็กน้อยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ของ ส.ป.ก. อีกเหมือนกัน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ได้แก่

#### 3.1 ปัญหาความไม่เข้าใจถึงหลักการที่บุคคลใดคนหนึ่งจะได้รับที่ดินมรดก เพียงคนเดียว

โดยปกติบุคคลทั่วไปต่างก็มีความคุ้นเคยกับระบบการตกทอดทางมรดกตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทายาทของ เกษตรกรผู้ตาย ซึ่งแทบ ทุกคนต่างก็มีความ เข้าใจอยู่ตามหลักของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า หากบุคคลใดตาย ด้ เรามีทรัพย์สิน ทรัพย์สินนั้นก็ตกเป็นมรดกแก่ทายาทของผู้ตายทุกคน และทายาททุกคนที่มี สิทธิรับมรดกก็จะได้รับส่วนแบ่งตามส่วนที่กฎหมายกำหนด แต่ในกรณีที่ดินที่ เกษตรกร เข้าซื้อหรือ ได้รับสิทธิไปจาก ส.ป.ก. กลับยึดให้มิผู้ได้รับสิทธิเป็นที่ดินเพียงคนเดียวเท่านั้น จึงทำให้ เกิดปัญหาขึ้น

เท่าที่ผู้เขียนได้เคยปฏิบัติงานในห้องที่ต่างจังหวัดเมื่อตอนออกไปแนะนำให้ เกษตรกรใน เขตปฏิรูปที่ดิน เข้าซื้อที่ดิน เมื่อผู้เขียนชี้แจงถึงหลักการ เกี่ยวกับการห้ามโอน ห้ามแบ่งแยก และการตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทเพียงคนเดียว เกษตรกรมักจะไม่

เข้าใจว่าทำไมถึงโอนขายที่ดินไม่ได้ในเมื่อเขาไม่ได้เป็นผู้เช่าและที่ดินนั้นก็ เป็นของเขาแล้ว เกษตรกรมีความรู้สึกว่าเขาจะหาอย่างไรก็ได้กับที่ดินที่เขาเป็นเจ้าของ และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการแบ่งแยก เหาที่ได้สอบถามเกษตรกร เกษตรกรส่วนใหญ่มีความต้องการที่จะแบ่งที่ดินให้แก่ลูก ๆ ทุกคน คนละเท่า ๆ กัน เกษตรกรมีความเห็นว่า หากให้ที่ดินแก่ลูกคนใดคนหนึ่งจะเกิดปัญหาขึ้นแน่ ๆ

ปัญหาส่วนหนึ่งที่พอมองเห็นว่าจะเกิดขึ้นก็คือ ปัญหาเรื่องการแบ่งมรดก เช่น โดยปกติที่ดินทั่ว ๆ ไปพอมิที่ดิน 30 ไร่ และมีลูกอยู่ 3 คน เวลาพ่อตาย ลูก ๆ ก็จะได้รับที่ดินมรดกคนละ 10 ไร่ แต่ถ้าหากเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อไปจาก ส.ป.ก. หากพ่อเช่าซื้อไป 30 ไร่ เมื่อพ่อตายที่ดินจะตกให้แก่ลูกคนใดคนหนึ่งทั้งหมด ถ้า ลูก ๆ ตกลงกันได้ก็ไม่เป็นไร แต่ถ้าตกลงกันไม่ได้ก็จะมีปัญหา คนที่ไม่ได้รับที่ดินก็จะต้องคิดว่า ตัวเองเป็นลูกเหมือนกันแต่ทำไมจึงไม่ได้รับที่ดิน ทำให้เกิดความแตกแยกขึ้นในครอบครัว หรืออาจเป็นเหตุให้มีการทะเลาะวิวาทจนเป็นเหตุให้บุคคลในครอบครัวต้องฆ่าฟันกัน เพราะแย่งมรดก เรื่องเหล่านี้มีให้พบเห็นอยู่บ่อย ๆ ตามหน้านั่งสีพิมพ์ นับว่าเป็นปัญหาในทางปกครองอย่างหนึ่ง อีกทั้งอาจมีการฟ้องร้องแย่งแบ่งมรดก ทำให้เกิดคดีความอันเป็นภาระแก่ศาลอีก

ในเรื่องนี้ผู้เขียนได้ออกแบบสอบถามเกษตรกร เกี่ยวกับความต้องการแบ่งแยกที่ดินที่เขาซื้อให้แก่ลูก ๆ ทุกคนหรือไม่ และความคิดเห็นว่า การที่ ส.ป.ก. กำหนดให้บุคคลใด บุคคลหนึ่งมีสิทธิรับที่ดินต่อจากเกษตรกรผู้ตายทั้งหมดเพียงคนเดียว จะทำให้เกิดปัญหาทะเลาะวิวาทในครอบครัวหรือไม่ ดังตารางที่ 9 และตารางที่ 10

ตารางที่ 9 แสดงร้อยละของความต้องการของเกษตรกรที่จะแบ่งที่ดินให้ลูก ๆ ทุกคน

ความคิดเห็น	ร้อยละ
ต้องการ	89.65
ไม่ต้องการ	10.35
รวม	100.00



ตารางที่ 10 แสดงร้อยละของความคิดเห็นของเกษตรกร เกี่ยวกับข้อกำหนดของ ส.ป.ก.ที่  
ให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีสิทธิรับที่ดินเพียงคนเดียวจะก่อให้เกิดปัญหาทะเลาะ  
วิวาทในครอบครัวหรือไม่

ความคิดเห็น	ร้อยละ
เกิด	72.10
ไม่เกิด	27.90
รวม	100.00

จากตารางที่ 9 และ 10 แสดงให้เห็นว่าในความคิดเห็นส่วนตัวของเกษตรกร เกษตรกร  
มีความต้องการแบ่งที่ดินให้แก่ลูก ๆ ทุกคนคิดเป็นร้อยละ 89.65 ส่วนเกษตรกรที่ไม่ต้องการ  
แบ่งคิดเป็นร้อยละ 10.35 ซึ่งในจำนวนที่ไม่ต้องการแบ่งนี้มีเหตุผลอยู่ 2 เหตุผลคือ เป็น  
โสดร้อยละ 8.78 ส่วนอีกเหตุผลหนึ่งเห็นว่าที่ดินของ ส.ป.ก.มีเนื้อที่น้อยร้อยละ 1.57  
ส่วนความคิดเห็นของเกษตรกรที่ว่า ถ้าหากให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งรับที่ดินเพียงคนเดียว จะ  
เกิดปัญหาทะเลาะวิวาทกันในครอบครัวคิดเป็นร้อยละ 72.10 ส่วนที่เห็นว่าไม่เกิดคิดเป็น  
ร้อยละ 27.90

จากตารางที่ 9 และ 10 พอจะพิจารณาได้ว่า ที่เกษตรกรมีแนวความคิดอย่างนี้  
ก็เนื่องจากว่า

1. เกษตรกรคุ้นเคยอยู่กับระบบสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
ที่ดินทั่ว ๆ ไปไม่ว่าจะเป็นที่ดินที่เกษตรกร เคยถือครองอยู่ในอดีต (กรณีเคยมีที่ดินอยู่) หรือ  
ที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินในัจจุบัน มีรูปแบบที่ผู้เป็นเจ้าของสามารถใช้สิทธิในที่ดินได้อย่างเสรี  
(อาจจะมีข้อจำกัดกรรมสิทธิ์หรือการใช้สอยบางประการ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและ  
พาณิชย์) แต่ไม่มีข้อบังคับถึงขนาดลูกห้ามโอนหรือห้ามแบ่งแยกให้แก่ลูกหลาน

2. เกษตรกรเคยชินกับการรับมรดกตามประเพณีไทย ซึ่งนิยมแบ่งมรดกให้ลูกหลานเท่า ๆ กัน เพื่อรักษาความเป็นธรรมของพ่อแม่ ในบางครั้งการแบ่งส่วนไม่เท่ากัน เมื่อเจ้าของมรดกถึงแก่กรรม ลูกหลานเหล่านี้มักจะฟ้องร้องแก่งแย่งที่ดินกันจนดินเนื้อประกาศว่ามี<sup>49</sup>

3. เกษตรกรขาดความรู้ความเข้าใจถึงระบบสิทธิในที่ดินตามแนวทางของการปฏิรูปที่ดิน เพราะหลักการนี้เป็นหลักการใหม่ แม้กระทั่งบุคคลทั่วไปก็ยังไม่เข้าใจในหลักการนี้

#### ข้อเสนอแนะ

เรื่องปัญหาความไม่เข้าใจถึงหลักการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะได้รับที่ดินมรดกเพียงคนเดียว ในเรื่องนี้ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้ คือ

1. ส.ป.ก. จะต้องประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามแนวทางของการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรกับบุคคลที่เกี่ยวข้องให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน นักกฎหมาย เกษตรกรและบุคคลทั่วไป เพื่อให้บุคคลเหล่านี้เข้าใจถึงระบบงานปฏิรูปที่ดินและระบบสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินดียิ่งขึ้น เพราะถ้าหากบุคคลต่าง ๆ เข้าใจถึงสิทธิในที่ดินตามแนวทางของการปฏิรูปที่ดินดีแล้ว ก็จะเป็นการช่วยลดปัญหาที่โต้เถียงมาแต่ดวงได้ และจะมีผลช่วยให้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินอยู่ในกรอบและขอบเขตของการปฏิรูปที่ดิน

2. ทำให้เห็นถึงผลเสียของการแบ่งแยกที่ดินออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ซึ่งจะทำให้เกิดภาวะขนาดของที่ดินไม่เหมาะสมในการประกอบการเกษตร (uneconomic farm size) ตามหลักเศรษฐศาสตร์การเกษตรนั้น ขนาดที่ดินที่สามารถใช้ในการประกอบการเกษตรกรรมได้ดีจะต้องมีขนาดตามสมควร แม้ว่าในบางครั้งขนาดของที่ดินอาจ

<sup>49</sup> ประเสริฐ โคมจันทร์, อนกิจเกษตร, ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตร คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2527, หน้า 105.

แปรเปลี่ยนไม่ได้ตามแต่ระบบการผลิตทางเกษตร ( agricultural production ) ของแต่ละท้องถิ่น ความชนิดของพืชที่เพาะปลูก และตามลักษณะที่ตั้งของที่ดิน แต่ในกรณีที่ดินมีขนาดปานกลาง หากบุคคลในครอบครัวของเกษตรกรมีจำนวนมาก ถ้าต้องเฉลี่ยที่ดินกันจนทำให้ที่ดินมีขนาดเล็กเกินไป ผลก็จะทำให้เกษตรกรมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ

3.2 ปัญหาชายและหญิงอยู่กินกันโดยไม่จดทะเบียนสมรส ในสังคมชนบทมีชายและหญิงเป็นจำนวนมากที่อยู่กินกันโดยไม่จดทะเบียนสมรส และจากการศึกษาถึงการสมรสของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้เขียนก็พบว่า มีเกษตรกรบางส่วนที่อยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยไม่จดทะเบียนสมรส ดังตารางที่ 11

ตารางที่ 11 แสดงร้อยละของเกษตรกรที่สมรสโดยจดทะเบียนและไม่จดทะเบียนสมรส

การสมรส	ผู้ชาย	ผู้ชายชื่อ	ผู้ออกเล็กสัญญาเข้าชื่อ
จดทะเบียน	87.83	70.00	67.74
ไม่จดทะเบียน	12.17	30.00	32.26
รวม	100.00	100.00	100.00

จากตารางที่ 11 แสดงให้เห็นว่าเกษตรกรผู้ชายสมรสโดยจดทะเบียนร้อยละ 87.83 และอยู่กินกันโดยไม่จดทะเบียนร้อยละ 12.17 ส่วนผู้ชายชื่อสมรสโดยจดทะเบียนร้อยละ 70 และไม่จดทะเบียนร้อยละ 30 ในขณะที่ผู้ออกเล็กสัญญาเข้าชื่อสมรสโดยจดทะเบียนร้อยละ 67.74 และเกษตรกรอยู่กินกันโดยไม่จดทะเบียนถึงร้อยละ 32.26

ปัญหามีอยู่ว่าหากชายและหญิงที่อยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยาโดยไม่ได้จดทะเบียนสมรส หากต่อมาเกิดการเลิกร้างเกิดขึ้น การแบ่งทรัพย์สินที่เคยหามาได้ร่วมกันในระหว่างอยู่กินฉันสามีภริยาจะแบ่งกันอย่างไร เช่น ก. และ ข. ได้อยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยไม่ได้จดทะเบียนสมรส ต่อมา ก. ได้เข้าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. โดยเป็นผู้ทำสัญญาเข้าชื่อ ซึ่ง

ข้อเท็จจริงทั้ง ก. และ ข. ได้ช่วยกันผ่อนชำระค่าเช่าซื้อ ภายหลังจากเมื่อผ่อนชำระค่าเช่าซื้อ  
หมดแล้ว ก. และ ข. ได้เลิกร่างกันที่คืนที่เช่าซื้อจะแบ่งกันอย่างไร ในเรื่องการแบ่งทรัพย์สิน  
สินของชายและหญิงที่อยู่กินกันโดยไม่จดทะเบียนสมรส มีหลักพอจะอาศัยแนวคำพิพากษาได้  
ดังนี้คือ

1. ถ้าชายหญิงไม่ได้ทำมาหากินร่วมกัน อีกฝ่ายหนึ่งไม่มีสิทธิขอแบ่ง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1033/2492 บุคคลที่เป็นสามีภริยากันโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
นั้นไม่มีสิทธิขอแบ่งทรัพย์สินจากอีกฝ่ายหนึ่ง สำหรับทรัพย์สินที่ตนไม่ได้ร่วมทุนร่วมแรงทำมาหาได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 826/2492 ในกรณีที่ไม่เป็นสามีภริยากันโดยชอบด้วยกฎหมาย  
จะมีการแบ่งทรัพย์สินในฐานะเป็นเจ้าของร่วมกันต่อเมื่อเห็นเจตนาได้ว่ากรณีที่เขาปฏิบัติต่อกัน  
ฉันสามีภริยา และช่วยกันทำทรัพย์สินมาเช่นนั้น มีความประสงค์จะหาร่วมกัน การที่คนหนึ่งได้รับ  
มรดกย่อมไม่ใช่สิ่งี่ร่วมกันหามา จึงขอแบ่งในฐานะเป็นเจ้าของร่วมกันไม่ได้

2. ถ้าชายหญิงทำมาหากินร่วมกัน ถ้าสืบได้ว่าใครหามาได้เท่าไร ก็แบ่งตาม  
ส่วนของคนนั้น ถ้าสืบไม่ได้ก็ให้แบ่งคนละครึ่ง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1179/2492 ชายหญิงอยู่ร่วมกันมาฉันสามีเมียและต่างช่วยกัน  
ทำมาหาเลี้ยงชีพตลอดมา ทรัพย์สินที่ทำมาหาได้นั้น เมื่อฝ่ายใดสืบไม่ได้ว่าคนหามาได้โดยเฉพาะ  
โดยอีกฝ่ายหนึ่งไม่เกี่ยวข้องด้วยแล้ว ศาลยอมให้แบ่งคนละครึ่ง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 82/2512 ในระหว่างที่ผู้ร้องกับจำเลยยังไม่จดทะเบียน  
สมรสกัน แต่ตามพฤติการณ์ที่ผู้ร้องกับจำเลยปฏิบัติต่อกัน เป็นการแสดงว่าผู้ร้องกับจำเลย  
ได้ร่วมกันทำมาหากิน แสวงหาทรัพย์สินมาเป็นสมบัติของผู้ร้องและจำเลยร่วมกัน ทั้งมี  
เจตนาที่จะเป็น เจ้าของในทรัพย์สินที่หาได้ โดยใช้เป็นที่อยู่อาศัยร่วมกัน พฤติการณ์เช่นนี้เห็น  
ได้ว่าบรรดาทรัพย์สินที่ผู้ร้องหรือจำเลยหามาได้ระหว่างนั้น แม้จะเป็นด้วยแรงหรือเงินของ  
ฝ่ายใดก็ไม่สำคัญ ก็ต้องถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยทั้งสองฝ่ายมีเจตนาที่จะเป็น เจ้าของ  
ร่วมกัน

จากคำพิพากษาของศาลฎีกา พอจะชี้ให้เห็นได้ว่า แม่ชายและหญิงที่อยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยไม่จดทะเบียนสมรส หากพิสูจน์ได้ว่ามีการนำมาทำร่วมกันในทรัพย์สิน ศาลก็จะแบ่งทรัพย์สินที่นำมาทำได้คนละครึ่ง แต่เมื่อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อไปเป็นทรัพย์สินที่แบ่งไม่ได้ตามมาตรา 105 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงแบ่งที่ดินนี้ไม่ได้ ดังนั้นในการแบ่งที่ดินจึงต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1364 วรรคท้าย คือการประมูลหรือการขายทอดตลาด

เมื่อการแบ่งทรัพย์สินจะต้องมีการประมูลหรือขายทอดตลาด ก็จะทำให้เกิดปัญหา เช่นเดียวกับการแบ่งสินสมรสของคู่สมรสที่ถูกฟ้องตามกฎหมาย ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนได้เสนอแนะวิธีแก้ปัญหามาในเรื่องการแบ่งสินสมรสไว้แล้วในหน้า 199

นอกจากปัญหาในเรื่องการแบ่งมรดกที่ดินอันเป็นทรัพย์สินอันเป็นทรัพย์สินที่ทำมาหาได้ระหว่างเกษตรกรชายหญิงที่อยู่กินกันโดยไม่จดทะเบียนสมรสแล้ว แม้การปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ในปัจจุบันก็ยังเป็นปัญหาว่า จะยึดถือสถานภาพการสมรสของเกษตรกรในชนบทตามความเป็นจริงหรือตามกฎหมาย เพราะถ้าหากยึดถือเคร่งครัดตามกฎหมายเกินไป บางครั้งก็กระทบถึงการดำเนินงานของ ส.ป.ก. เหมือนกัน

ในประเทศอังกฤษการตีความถ้อยคำของคำว่า "คู่สมรส" "ผู้สืบสันดาน" หรือ "บุพการี" ก็ยังเป็นที่ยกเถียงกันอยู่ว่าจะตีความอย่างไร จะตีความถ้อยคำโดยเพ่งเล็งเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ ก็เกรงกันว่าจะทำให้กฎหมายไม่มีบรรทัดฐาน สอรรถ สัตถ์เมธี<sup>50</sup> ได้แสดงความเห็นไว้ว่า " . . . มีนักกฎหมายหลายคนเกรงว่าการใช้แนวทางการตีความกฎหมายโดยเพ่งเล็งเจตนารมณ์เป็นสำคัญอย่างเป็นทางการ เช่นนี้ จะทำให้ผลการตีความขาดความเป็นบรรทัดฐาน หรือความแน่นอน ( Certainty ) โดยจะเกิดผลขัดแย้งกัน เช่น คำว่า "ผู้สืบสันดาน" "บุพการี" "บุตร" "บิดามารดา" ในกฎหมายต่าง ๆ หากไม่ถือความ "ความหมายธรรมดา" ( Ordinary meaning ) แต่ถือตามความหมายพิเศษตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ หรือ

<sup>50</sup> ผู้พิพากษาอังกฤษ คอมาได้รับแต่งตั้งเป็นประธาน The Royal Institute of Public Administration (RIPA) ใน ค.ศ. 1980.

มิใช่การบังคับตามสิทธิในทางแพ่ง แต่เป็นกฎหมายมหาชนในการจัดการถือครองที่ดินของ  
ราษฎร โดยเฉพาะ กรณีนี้ควรที่ความโดยไม่นำสิทธิในทางแพ่งมาเป็นข้อสำคัญ เช่น ใน  
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญาฯ เห็นกันว่า บุพการี ผู้สืบสันดานและสามีหรือภริยา  
นั้นถือตามความเป็นจริง ไม่ต้องจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายแพ่งก็ได้ (คำพิพากษาฎีกา  
ที่ 303/2497 และ 1526/2497) ในกรณีนี้ควรเป็นเช่นเดียวกัน เพราะกฎหมายต้องการ  
ยกฐานะครองชีพของเกษตรกร การไม่เอาเงื่อนไขทางกฎหมายแพ่งมาเป็นข้อชี้ขาดจะไม่  
ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย "คู่สมรสและผู้สืบสันดาน" ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินจึงควร  
พิจารณาตามความเป็นจริง อนึ่ง เกษตรกร ส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในชนบทซึ่งขอเท็จจริงร่วมกัน  
ทั่วไปว่าการจดทะเบียนสมรสตามกฎหมายนั้นมีน้อย หากตีความเคร่งครัดตามกฎหมายแพ่ง  
และพาณิชย์กรณีจะมีผลเสียมากกว่าผลดี<sup>51</sup>

ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อยึดถือเอาความเป็นสามีภริยาโดยการจดทะเบียนสมรส ทำให้เกิดปัญหาดังนี้

1. ในการกระจายสิทธิที่ดิน ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน  
เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ให้อ่านาจ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินแปลงเดี่ยวหรือ  
หลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่า 50 ไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือ  
หลายคนเป็นเจ้าของ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่า 50 ไร่

ด้วยเหตุที่ถือเอาการเป็นสามีภริยาตามกฎหมาย เกษตรกรที่ไม่จดทะเบียนสมรส  
จึงสามารถถือครองที่ดินได้มากกว่าเกษตรกรที่จดทะเบียนสมรส เพราะเมื่อไม่ได้จดทะเบียน  
สมรสก็นับชายและหญิงเป็นบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ได้ ดังนั้นชายและหญิงที่อยู่กินกันสามี  
ภริยาจึงสามารถถือครองได้คนละ 50 ไร่ 2 คนรวมกัน 100 ไร่ ในขณะที่สามีภริยาที่จก  
ทะเบียนถือครองที่ดินได้ 2 คน รวมกัน 50 ไร่ เพราะถือว่าเป็นครอบครัวเดียวกัน

การถือเอาความเป็นสามีภริยาตามกฎหมายจึงทำให้เกษตรกรสามารถที่จะหลีกเลี่ยง  
การกระจายสิทธิในที่ดินของ ส.ป.ก. เพื่อจะยังคงการถือครองที่ดินจำนวนมากเอาไว้ได้

<sup>51</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์คานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม,  
หน้า 369.

value judgement ในเรื่องนั้น ๆ แล้ว ก็จะทำให้ผลการตีความลึกลงมากยิ่งขึ้นไปอีก เรื่องนี้ ผู้เขียน (ลอร์ด สคาร์ เม็น) เห็นว่าเป็นความวิทกเกินกว่าเหตุ เพราะแต่เดิมมาผู้พิพากษา บางท่านก็ใช้ value judgement กับมาตลอด เพียงแต่ไม่ได้มีการประกาศว่าจะต้องใช้อย่างเป็นทางการเท่านั้น ฉะนั้นคำว่า "บุตร" "ผู้สืบสันดาน" "บุตร" "บิดามารดา" นั้น ในกฎหมายต่างประเภทกัน เช่น กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายว่าด้วยครอบครัวและมรดก และกฎหมายสังคม ก็มีความหมายแตกต่างกันอยู่แล้ว ศาลแทบจะไม่ถือว่าถ้อยคำเหล่านั้นมี "ความหมายธรรมดา" ( Ordinary meaning ) เหมือนทุกพระราชบัญญัติ โดยจะต้องตีความให้เหมือนกัน แม้ว่าจะไม่มีพินัยกำหนดความหมายแตกต่างกันไว้ก็ตาม ฉะนั้น การกำหนดแนวทางการตีความโดยเพ่งเล็งเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ จะทำให้ทางปฏิบัติมีเหตุผลเป็นข้ออ้างชักจูงขึ้น ...<sup>52</sup> ตัวอย่างของการที่ศาลใช้วิธีการตีความโดยเพ่งเล็งเจตนารมณ์ ก็คือ ในคดี Minister of Home Affairs v. Fisher (1979) 2 W.L.R. 889 P.C. ศาลวินิจฉัยว่า ความจำเป็นที่จะต้องให้ความคุ้มครองเด็กจำเป็นต้องตีความกฎหมายสังคม ( social legislation ) โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมายของบุตร แต่คุ้มครองเอกภาพของครอบครัวในฐานะที่เป็น "กลุ่มสังคม" ( social group ) โดยเน้นฐานะของการเป็น "ลูกของบิดามารดา" ตามข้อเท็จจริงมากกว่าจะคำนึงว่าเป็น "บุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย" ( legitimate child ) ดังนั้น ในคดี Joram Development V. Sharratt (1979) 1 W.L.R. 928 H.L. ศาลตั้งข้อสงสัยแก่คำว่า คำว่า "ครอบครัว" ( Family ) ในพระราชบัญญัติควบคุมการเช่า ( Rent Act ) จะหมายถึงครอบครัวที่สามีภรรยาแต่งงานกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย ตาม value judgement แบบเดิมหรือในกฎหมายฉบับนี้ควรหมายถึง "ครอบครัว" ในฐานะที่เป็น "กลุ่มสังคม" ( social group ) ที่จะต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายสังคมตาม value judgement ในลักษณะประกันสังคมแบบใหม่<sup>53</sup>

ของไทยในเรื่องนี้ได้มีผู้แสดงความเห็นไว้ว่า "สำหรับ "คู่สมรส" นั้น กฎหมายมิได้ระบุไว้ว่าต้องจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

<sup>52</sup> รອງพล เจริญพันธุ์, "ความยุติธรรม กับการตีความพระราชบัญญัติในระบบกฎหมายอังกฤษ", หน้า 358-359.

<sup>53</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 351-352.

2. ในการเช่าที่ดินของ ส.ป.ก. เกษตรกรที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสสามารถได้รับที่ดินที่ ส.ป.ก. ให้เช่ามากกว่าเกษตรกรที่จดทะเบียนสมรส ตัวอย่างเช่น ในบางพื้นที่ ส.ป.ก. จัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าครอบครัวละไม่เกิน 30 ไร่ หรือรายละ 30 ไร่ เกษตรกรที่ไม่จดทะเบียนสมรสก็จะยื่นคำขอเช่าที่ดินแยกกันโดยต่างคนต่างยื่น ในบางครั้งเจ้าหน้าที่ไม่รู้ข้อเท็จจริงว่า เกษตรกรบางรายอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยาจึงจัดที่ดินให้เช่าทั้ง 2 คน ทำให้เกษตรกรคู่นี้สามารถเช่าที่ดินทำกินได้มากกว่าครอบครัวอื่นถึง 30 ไร่ ซึ่งแทนที่ ส.ป.ก. จะได้นำที่ดินมาเฉลี่ยจัดให้แก่เกษตรกรรายอื่นหรือครอบครัวอื่นที่ยังไม่มีที่ดินทำกิน เพราะแทบทุกพื้นที่จะมีจำนวนเกษตรกรที่ต้องการไ้ที่ดินทำกินมากกว่าจำนวนแปลงที่ดิน

ดังนั้นการถือเอาการสมรสตามกฎหมายนั้นจึงทำให้ดูเหมือนเป็นช่องทางให้เกษตรกรที่ไม่จดทะเบียนสมรสเอาเปรียบผู้ที่จดทะเบียนสมรสได้

3. ในการเช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. เกษตรกรที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. โดยช่วยกันทำมาหากินและหาเงินผ่อนชำระให้ ส.ป.ก. ต่อมาเมื่ออีกฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตาย หากยึดถือการสมรสโดยการจดทะเบียน ชายหรือหญิงที่อยู่กินกันฉันสามีภริยาฝ่ายที่ยังมีชีวิตอยู่ จะมีสิทธิในที่ดินที่ได้ช่วยกันผ่อนชำระหรือไม่เพียงใด ยังเป็นที่น่าสงสัยอยู่ เพราะไม่อยู่ในฐานะคู่สมรส เนื่องจากไม่ได้จดทะเบียนที่ดินอาจต้องตกเป็นของทายาทโดยธรรมอื่น ซึ่งในบางครั้งไม่ได้มีส่วนร่วมในการทำมาหากินเลย ก็จะไม่เป็นกรรมกร

แนวทางแก้ไขปัญหาที่อยู่เขียนขอเสนอเกี่ยวกับปัญหาการไม่จดทะเบียนสมรสของเกษตรกร มีดังนี้คือ

1. นำมาตรการของ ธ.ก.ส.มาใช้คือ ในการกู้ยืมเงินหากเกษตรกรที่มีคู่สมรสแต่ไม่ได้จดทะเบียน ธ.ก.ส. จะให้ไม่จดทะเบียนสมรสเสียก่อน หากไม่ไปจดทะเบียน ธ.ก.ส. ก็จะไม่ให้กู้เงิน เกษตรกรที่ต้องการกู้เงินจึงยอมไปจดทะเบียนสมรส เพราะผลของการจดทะเบียนสมรสนั้น เมื่อเวลาฝ่ายหนึ่งกู้ยืมเงินอีกฝ่ายหนึ่งจะได้รับรู้และผูกพันด้วยในฐานะคู่สมรส ดังนั้นมาตรการนี้ ส.ป.ก. สามารถนำมาใช้ได้คือ ถ้าเกษตรกรต้องการเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. เกษตรกรที่ไม่จดทะเบียนสมรสจะต้องไปจดทะเบียนสมรสก่อน ถ้าไม่ไปจด ส.ป.ก. ก็ไม่ควรให้เช่าหรือเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก.



2. ซึ่งแรงถึงสิทธิที่เกษตรกรซึ่งจะได้รับหากมีการจดทะเบียนสมรส เช่น สิทธิของคู่สมรสที่จะได้รับสิทธิการเช่า หรือสิทธิการเช่าซื้อ หรือสิทธิการรับมรดก เมื่อคู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตาย ซึ่งถ้าหากเกษตรกรไม่จดทะเบียนสมรสก็จะไม่ได้รับสิทธิเหล่านี้

แต่อย่างไรก็ตามข้อแก้ไขนี้ไม่สามารถใช้ได้กับปัญหาข้อที่ 1 คือในการกระจายสิทธิที่ดิน เพราะเกษตรกรซึ่งถูกกระจายสิทธิการถือครอง ไม่ได้เป็นผู้ที่ต้องได้รับความช่วยเหลือจาก ส.ป.ก. เหมือนเกษตรกรผู้เช่าตามข้อ 2 หรือเกษตรกรผู้เช่าซื้อตามข้อ 3

3. น่าจะมีการส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัย ในเรื่องการแบ่งทรัพย์สินระหว่างชายและหญิง ที่อยู่กินกันโดยไม่ได้จดทะเบียนสมรสต่อไป ทั้งนี้เพราะการลงแรงในการทำมาหากินของชายและหญิงไม่เท่ากัน และเรื่องนี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่สมควรจะมีมาตรการและมาตรฐานที่ชัดเจนแน่นอน อันจะเป็นแนวทางในการแบ่งปันทรัพย์สินให้ถูกต้องเพื่อความเป็นธรรมแก่ทั้ง 2 ฝ่าย

สถาบันวิจัยประชากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทสรุปและเสนอแนะ

บทสรุป

ด้วยเหตุที่ระบบการถือครองที่ดินของประเทศค่อนข้างเสียไม่ เนื่องจากไม่มีการควบคุม และจัดระบบการถือครองที่ดินที่ดีพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ จากจุดนี้จึงก่อให้เกิดปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรชั้น บัญชีนี้ได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว, และได้สั่งสมขึ้นเรื่อย ๆ ถึงแม้ว่ารัฐจะได้พยายามหาทางแก้ไขอยู่เรื่อยมา ไม่ว่าจะเป็นการเริ่มต้นโดยออกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมของสังคม พ.ศ. 2497 เพื่อจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน การออกประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยมีการจำกัดการถือครองที่ดินของเอกชน (แต่ภายหลังถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502) ออกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ตลอดจนการออกพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 แต่ปัญหาเหล่านี้ก็ไม่ได้หมดไป จนกระทั่งรัฐจำเป็นต้องนำมาตราการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาใช้ เพื่อแก้ปัญหานี้ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นวิธีการที่ใช้ในการพัฒนาภาคเกษตรกรรม เพื่อจัดระบบการถือครองที่ดินเสียใหม่ โดย ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานดำเนินการ และมีหลักการคือ

1. ปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (การกระจายสิทธิ)
2. คุ้มครองสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (การคุ้มครองไว้ซึ่งสิทธิ) เพื่อช่วยเหลือและส่งเสริมให้เกษตรกรสามารถทำกินในที่ดินที่ได้รับได้ และคุ้มครองให้ที่ดินที่กระจายไปอยู่ในมือของเกษตรกรให้นานที่สุด และ

3. พื้นฟูสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (การให้ได้คืนมาซึ่งสิทธิ)

หลักการทั้งหมดจะเกี่ยวเนื่องกันตามขั้นตอน ในปัจจุบัน ส.ป.ก. ได้ดำเนินการกระจายสิทธิในที่ดินผ่านมาจนถึงขั้นการคุ้มครองไว้ซึ่งสิทธิในที่ดินแล้ว แต่เท่าที่ได้ดำเนินการผ่านมาปรากฏว่าการดำเนินงานยังไม่สามารถเป็นไปได้อย่างราบรื่น และจากการศึกษาวิเคราะห์ปรากฏว่า องค์ประกอบที่ทำให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินงานมีอยู่ 4 ประการคือ

1. กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2. หน่วยงานในการดำเนินงาน
3. เกษตรกร
4. ปัญหาอื่น ๆ

## 1. กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม

กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมจัดว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม เพราะก่อนที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้จะต้องมีกฎหมายออกมารองรับเพื่อวางข้อบังคับกำหนดเป้าหมายและขอบเขตของการดำเนินงานของรัฐ

ในประเทศต่าง ๆ ที่มีการปฏิรูปที่ดินก็ได้นำกฎหมายมาเป็นเครื่องมือช่วยในการดำเนินงาน เท่าที่ได้ศึกษาและปรากฏจากข้อมูลพอจะชี้ให้เห็นว่า หากประเทศใดมีกฎหมายที่ดี ประเทศนั้นก็มักจะดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้สำเร็จตรงตามเป้าหมาย แต่ประเทศใดที่กฎหมายมีข้อบกพร่อง ประเทศนั้นก็ไม่สามารถดำเนินงานให้สำเร็จได้ หรือสำเร็จได้ก็เป็นไปอย่างล่าช้า

ตัวอย่างของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ได้แก่ ไต้หวัน ออกกฎหมายมา 4 ฉบับ ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน 4 ขั้นตอน คือ

1. The Farm Rent Reduction 37.5 % Act
2. Regulation Governing the sale public land to establish owner farmer in Taiwan Province
3. Land to the tiller Act
4. Land Consolidation Act

ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ช่วยให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมของไต้หวันดำเนินการ ได้ตามวัตถุประสงค์ เป็นระยะ ๆ

ญี่ปุ่นออกกฎหมาย Owner-Farmers Establishment Special Measures Law ซึ่งเป็นกฎหมายที่ช่วยผลักดันให้รัฐสามารถกระจายสิทธิในที่ดินไปสู่เกษตรกรได้สำเร็จอย่างรวดเร็ว

แต่ในทางตรงกันข้ามกับการปฏิรูปที่ดินของเกาหลีใต้ เนื่องจากข้อบกพร่องของกฎหมาย คือ The Land Reform Law ทำให้การกระจายสิทธิในที่ดินที่ได้กระจายไปแล้วต้องล้มเหลว โดยที่ดินนั้นกลับตกไปอยู่มือของเจ้าหน้าหรือนายทุนตามที่เคยเป็นมา รัฐบาลจึงได้แก้ไขกฎหมายเสียใหม่โดยออกกฎหมาย The Farm Land Mortgage Law ซึ่งกฎหมายฉบับหลังนี้ได้แก้ไขข้อบกพร่องที่มีอยู่ในฉบับแรก คือ The Land Reform Law อันส่งผลให้การปรับปรุงการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกร ได้ผลดีกว่าเดิมมาก<sup>1</sup>

อินเดียการปฏิรูปที่ดินในรัฐ Tamil Nadu ล้มเหลวเนื่องจากกฎหมายปฏิรูปที่ดิน คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินของรัฐ ( Act of 1961 ) มีข้อบกพร่องมากมายทำให้

<sup>1</sup> อำนวย ชุมสมุทร, "บทความของการปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาเกษตรกรกรรม", ใน การปฏิรูปที่ดิน, หน้า 183-184.

การใช้กฎหมายไม่บรรลุผลตามที่ตั้งไว้ ตลอดจนการวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับข้อช่วยการใช้และการตีความกฎหมาย ทำให้เกิดความสับสนซับซ้อนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีกฎหมายมรดก ( Inheritance Laws ) ที่ทำให้มีการแบ่งแปลงถือครองที่ดินอันเป็นผลให้ที่ดินมีขนาดเล็กลง<sup>2</sup>

อินโดนีเซีย กฎหมายปฏิรูปที่ดินที่เรียกว่า Basic Agrarian and Land Reform Bill และกฎหมายอีกรายฉบับที่ออกมา มีปัญหาในด้านการตีความตัวบทและมาตรา กฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ในทางปฏิบัติได้มีการระบุไว้อย่างละเอียด คอมาทางรัฐบาลได้แก้ปัญหโดยออกกฎข้อบังคับเพิ่มเติมเป็นทีละทีละหรือที่เรียกว่ากฎข้อบังคับฉุกเฉิน<sup>3</sup> ซึ่งในระยะต่อมา ข้อความในบทกฎหมายที่มีปัญหาขึ้นอย่างหละหลวมนี้ ได้กลายเป็นปัญหาสำคัญในการนำนโยบายปฏิรูปที่ดินไปปฏิบัติ<sup>4</sup>

จากตัวอย่างข้างต้นพอจะชี้ให้เห็นได้ว่า ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หากมีกฎหมายที่ดีหรือสมบูรณ์พอแล้ว กฎหมายนั้นก็จะมีส่วนช่วยผลักดันให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปตามเป้าหมายและสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในเวลาอันรวดเร็ว

ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทยนั้น กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังมีข้อบกพร่องอยู่บางประการ จนทำให้การปฏิบัติงานของ ส.ป.ก.ขาดความคล่องตัวและในบางครั้งก่อให้เกิดปัญหาจนไม่สามารถดำเนินงานได้ ปัญหาและอุปสรรคของการปฏิรูปที่ดินไม่ได้เกิดจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่เกิดจากสาเหตุดังต่อไปนี้

1. กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีช่องว่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เหตุที่กฎหมายมีช่องว่างเนื่องจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย เป็นหลักการใหม่ซึ่งคนทั่วไปไม่ค่อย

<sup>2</sup> Sein Lin, "Asian Experience in Land Reform Implementation with a Particular Reference to India", Presented at the Follow-up and Evaluation Seminar of Land Reform, Document No.7 Division of Research and Planning, office of Agricultural Land Reform, PP.32-33.

<sup>3</sup> E.Utrecht, "Land Reform in Indonesia", Bullentin of Indonesian Studies, Nov.1969, P.73 อ้างถึงใน ศิโรจน์ อิศรภักดี, "อินโดนีเซียกับการปฏิรูปที่ดิน" ใน การปฏิรูปที่ดิน แต่งค้ ดินสวัสดิ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : แพร่วิทยา, 2519), หน้า 115.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 115.

รู้จักกันดีกว่าการปฏิรูปที่ดิน คืออะไร เพราะฉะนั้นในการร่างกฎหมายนี้ร่างจึงไม่ได้กำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติไว้ในบทบัญญัติให้ครบถ้วน จากจุดนี้จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความตลอดจนความคิดเห็นในขั้นตอนของการปฏิบัติที่แตกต่างกัน

2. ในการยกร่างกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม เป็นการยกร่างโดยการศึกษาจากแนวทางของกฎหมายปฏิรูปที่ดินต่างประเทศ ทั้งนี้องค์ประกอบในการดำเนินงานของแต่ละประเทศจึงไม่เหมือนกัน และส่งผลให้การดำเนินงานได้สำเร็จแตกต่างกัน

3. การร่างและการประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีระยะเวลาอันจำกัดเนื่องจากสถานการณ์ทำให้ต้องมีกฎหมายใช้โดยรวดเร็ว ดังนั้นหลักการของกฎหมายในบางมาตราจึงไม่กลมกลืนกัน ส่งผลให้เป็นข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ในภายหลัง

4. กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ไม่ได้ให้รายละเอียดโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน คือ ไม่มีคำจำกัดความหรือความหมายหรือคำอธิบายเอาไว้ มีเพียงแต่รายละเอียดของบทบัญญัติในแต่ละมาตราให้อาศัยตีความเท่านั้น เป็นเหตุให้บุคคลทั่วไปหรือนักกฎหมายเองที่ยังยึดติดอยู่กับพื้นฐานแนวทางของสิทธิในที่ดินเดิมไม่เข้าใจ จึงตีความสิทธิไปในแนวทางเดิมซึ่งส่งผลเกิดปัญหาในทางปฏิบัติและความคิดเห็นในค่านโยบายของ ส.ป.ก. ตลอดจนความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปที่ยังไม่ยอมรับสิทธินั้น

#### ขอเสนอแนะ

1. แก้อไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม พ.ศ. 2518 ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับมาตรา 39 ซึ่งในตอนนี้ผู้เขียนเห็นว่า ไม่ว่าจะเป็นอย่างกว้างของกฎหมายหรือความไม่ชัดเจนที่เกิดขึ้นจากเจตนารมณ์ในการร่างพระราชบัญญัตินี้สมควรที่จะได้บัญญัติกฎหมายและระเบียบรายละเอียด เพื่อปิดช่องว่างของพระราชบัญญัติได้แล้ว เนื่องจากระยะเวลาตั้งแต่เริ่มใช้พระราชบัญญัตินี้มาจนถึงปัจจุบันก็เป็นเวลาถึง 11 ปี ผู้ปฏิบัติงานได้มองเห็นถึงหลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมที่จะควรบัญญัติไว้เป็นกฎหมายให้ชัดเจนแล้ว ในฐานะที่ผู้เขียนได้ปฏิบัติงานกับ ส.ป.ก. และได้ศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ ไม่ว่าจะจากข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานคนอื่น ๆ ตลอดจนเปรียบเทียบกับหลักการของกฎหมายปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศแล้ว ผู้เขียนขอเสนอแนะการแก้ไขกฎหมายดังต่อไปนี้

1.1 บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสิทธิในที่ดินให้ชัดว่า สิทธิในที่ดินที่เกษตรกร ได้รับไปโดยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรรมนั้น หมายถึงสิทธิชนิดใดบ้าง

เหตุที่ควรระบุไว้ชัดว่า สิทธิในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรรมนั้น หมายถึงสิทธิชนิดใดบ้าง ก็เพื่อมิให้คงที่ความกำกวมในภายหลังอย่างที่เป็นอยู่ในขณะนี้ว่า สิทธิในที่ดินชนิดต่าง ๆ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น มีอยู่แก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินหรือไม่ ซึ่งสิทธิในที่ดินบางชนิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้เขียน เห็นว่า ไม่สมควรที่จะนำมาใช้ในเขตปฏิรูปที่ดิน เช่น ภาระค้ำประกันในอสังหาริมทรัพย์หรือสิทธิเหนือพื้นดิน เป็นต้น แต่สิทธิบางอย่างก็ควรนำมาใช้เพื่อประโยชน์แก่เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน เช่น สิทธิจำนองหรือบัญญัติสิทธิชนิดใหม่ที่เห็นว่า ไม่ได้ทำให้ที่ดินออกนอกระบบการควบคุมของ ส.ป.ก. และในขณะเดียวกันก็เอื้อประโยชน์ต่อเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดินในแง่เศรษฐกิจ นอกเหนือจากใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม แต่เพียงอย่างเดียว

1.2 ไม่น่าหลักเรื่องมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ แต่บัญญัติให้มีการสืบสิทธิในที่ดิน ( Pre-emptive right ) ของคู่สมรสและทายาทเฉพาะในชั้นผู้สืบสันดานความแนวทางของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรรมให้ชัดเจน เพื่อให้เป็นไปตามหลักการ ของการปฏิรูปที่ดินที่ไม่ต้องการให้ที่ดินต้องถูกแบ่งแยกออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย

1.3 บัญญัติเรื่องการโอนให้ชัดเจนว่า ในการโอนสิทธิหรือการแบ่งแยกที่ดินจะทำได้หรือไม่ในกรณีใดบ้าง ทั้งนี้การโอนสิทธิในที่ดินตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรรม พ.ศ. 2518 นั้น กระทำได้ในขอบเขตที่จำกัดมากและไม่ชัดเจนว่าจะทำได้เพียงใด ดังนั้นจึงควรแก้ไขกฎหมายใหม่และกำหนดหลักเกณฑ์การ โอน

ให้ชัดเจนและกว้างขวางยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้การโอนนั้นก็ควรจะต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของ  
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1.4 ควรอนุญาตให้เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่ไม่สามารถประกอบ  
เกษตรกรรมได้ด้วยตนเองเป็นการชั่วคราว นำที่ดินไปทำประโยชน์ในทางอื่นชั่วคราว  
เช่น นำไปให้เกษตรกรอื่นเช่าช่วง เป็นต้น ทั้งนี้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของ  
พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เสียใหม่

1.5 เพื่อมิให้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้จัดให้แก่เกษตรกร  
ไปแล้ว ถูกทอดทิ้งไว้โดยมิได้ใช้ให้เกิดประโยชน์ตามความเหมาะสมของที่ดิน จึงควร  
เพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นให้เหมาะสม ถ้ามีการละทิ้งที่ดิน  
ให้ว่างเปล่าโดยเกษตรกรไม่ทำประโยชน์ ก็ควรให้ ส.ป.ก. มีอำนาจที่จะเรียกที่ดินคืน  
โดยชดเชยราคาที่ดินคืนให้แก่เกษตรกรในราคาที่เป็นธรรม (ในกรณีที่เกษตรกรได้จ่ายเงิน  
ค่าที่ดินให้ ส.ป.ก.) เพื่อนำที่ดินกลับมาปฏิรูปใหม่

1.6 ควรมีบทบัญญัติในเรื่องการขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้หรือการ  
ขายทอดตลาดเพื่อการบังคับจำนองค้ำประกันค่าสิ่งค่าสิ่งต่างไปจากบทบังคับคดีหรือ  
การขายทอดตลาดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตลอดจนการมีบทบังคับให้  
ผู้รับจำนองเอาทรัพย์สินหลุดเป็นสิทธิ จะต้องจำหน่ายที่ดินให้แก่บุคคลที่ ส.ป.ก. กำหนด  
เนื่องจากหลักกฎหมายปฏิรูปที่ดินคำนึงถึงคุณสมบัติของบุคคลผู้ที่จะได้รับสิทธิในที่ดินเป็นการ  
เฉพาะมากกว่าที่จะให้บุคคลทั่วไปเข้ามารับสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา  
ความแพ่ง ซึ่งการบังคับคดีนี้จะเป็นมาตรการที่ช่วยให้ที่ดินของเกษตรกร เป็นที่ยอมรับของ  
แหล่งเงินเชื่อและในขณะเดียวกันก็จะเป็นการช่วยคุ้มครองให้การบังคับคดีกระทำไต่ภายใน

กรอบของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อให้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีการหมุนเวียนเปลี่ยนมือ ภายในกลุ่มของเกษตรกร เท่านั้น

2. ศึกษาหาข้อมูล รวบรวมวิเคราะห์ข้อเท็จจริงตลอดจนกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องว่า ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพียงใดหรือไม่ แล้วพิจารณาแก้ไขปรับปรุง หรือรวบรวมกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบที่เกี่ยวกับค้ำเกณฑ์กรรม และที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมมารวมให้เป็นมาตรการอย่างเดียวกัน หรือบัญญัติให้สอดคล้องรองรับซึ่งกันและกัน

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติโดยทั่วไปของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน จะเห็นว่ากฎหมายนี้มีเจตนารมณ์ที่ถูกต้องตรงกับหลักการของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว เพียงแต่มีข้อขัดข้องบางประการในการใช้กฎหมาย ดังนั้นหากสามารถแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ก็จะทำให้ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานลดลงได้ แต่ในขณะเดียวกัน เพื่อเป็นการคุ้มครองงานปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินไปแล้ว จึงควรที่จะแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องและรองรับกับหลักการของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย เช่น ควรจะบัญญัติเรื่องการห้ามแบ่งแยกที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั่วไป ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้เป็นหลักทั่วไป เมื่อการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินได้เสร็จสิ้นลงแล้ว เพื่อเป็นการแก้ปัญหการแบ่งแยกที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยในระยะยาว อันจะส่งผลให้ต้องมี การปฏิรูปที่ดินเหล่านี้อีกในภายหลัง

3. จัดตั้งศาลเกษตรอันเป็นศาลเฉพาะชั้น ( special court ) เพื่อเป็นองค์กรระงับข้อพิพาทไม่เฉพาะแต่ในด้านการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น แต่เป็นองค์กรที่ระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับค้ำเกณฑ์กรรมเกษตรมหทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปัญหาที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนระบบตลาดเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น ศาลเกษตรจะช่วยแก้ปัญหาในเรื่องความล่าช้าและความไม่สะดวกอันเกิดจากระบบการ



พิจารณาคดีของศาลธรรมศาลาใหม่มีความคล่องตัวขึ้น จะทำให้มีการพิจารณาโดยผู้พิพากษาที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านทำให้การพิจารณาเป็นไปโดยถูกต้องมากยิ่งขึ้น และจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ทำให้เกษตรกรผู้มีรายได้น้อยสามารถแสวงหาความเป็นธรรมได้ง่ายขึ้น

ในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานด้านการปฏิรูปที่ดินหรือด้านโครงสร้างการเกษตรอื่น ๆ โดยมาตรการทางกฎหมาย นอกจากจะต้องมีกฎหมายที่ดีแล้วองค์กรหรือผู้ทำหน้าที่ใช้กฎหมาย จะต้องใช้กฎหมายให้ถูกต้องและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วย ดังนั้นหากมีการจัดตั้งศาลเกษตรขึ้น เชื่อว่าการจัดตั้งศาลเกษตรจะเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาค่าที่ครบวงจรต่อการแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เพราะศาลเกษตรจะช่วยให้มีการบังคับใช้กฎหมายค่าน้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนจะสามารถช่วยเสริมแรงขับเคลื่อนของกฎหมายนี้ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

4. เผยแพร่แนวความคิดเรื่องการแยกสิทธิในที่ดินตามแนวทางของการปฏิรูปที่ดิน ออกจากสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้บุคคลทั่วไปได้เข้าใจ ไม่ว่าจะเป็นผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน นักกฎหมาย ศาล เกษตรกร ตลอดจนบุคคลทั่วไป เพราะถ้าหากผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้เข้าใจถึงหลักการในการปฏิรูปที่ดินแล้ว เมื่อมีการใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินก็จะทำให้มีการใช้กฎหมายนั้นได้ในแนวทางที่ถูกต้อง ดังนั้นแนวความคิดและทัศนคติของบุคคลผู้ใช้กฎหมายจึงมีส่วนสำคัญในการใช้กฎหมาย และส่งผลต่อการดำเนินงานเป็นอย่างมาก ความเข้าใจในหลักการจะมีส่วนช่วยลดความขัดแย้งในแนวความคิดอ่านของบุคคลสามารถรวมไปในทางเดียวกันได้แล้ว การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินก็ย่อมเป็นไปอย่างคล่องตัวขึ้น

## 2. หน่วยงานทำเนียบการ

ปัญหาที่ทำให้การดำเนินงานเข้าซื้อที่ดินไม่ก้าวหน้าไปเท่าที่ควรส่วนหนึ่งก็เกิดจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของ ส.ป.ก.เอง หรือหน่วยงานอื่น ๆ ตลอดจนแหล่งเงินเชื่อ

ส.ป.ก.ต้องประสบปัญหาจากความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล ทำให้ไม่มีนโยบายที่แน่นอนสำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติ และในบางครั้งการวางแผนงานก็เป็นไปอย่างรีบเร่งเพื่อสนองนโยบายระดับสูง ทำให้แผนงานดังกล่าวขาดการพิจารณาอย่างรอบคอบ เมื่อนำแผนงานไปปฏิบัติจึงพบข้อบกพร่อง ทำให้การปฏิบัติเป็นไปได้โดยลำช้า นอกจากนั้นกฎหมายที่สนับสนุนการดำเนินงานเมื่ออยู่ยังไม่ช่วยให้ ส.ป.ก.สามารถปฏิบัติได้อย่างคล่องตัวนัก อีกทั้ง ส.ป.ก.ขาดอิทธิกาอำนาจเจ้าหน้าที่และงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินงานได้อย่างเพียงพอ จึงทำให้เป้าหมายที่วางไว้บรรลุผลช้า

หน่วยงานอื่น เนื่องจากงานปฏิรูปที่ดินเป็นงานที่มีรูปแบบหลายลักษณะ เป็นต้นว่า การจัดหาที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การชลประทาน การปรับปรุงระบบเพลงเกษตรกรรม ทำให้ ส.ป.ก.ต้องติดต่อเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น เช่น กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ หรือกรมชลประทาน เป็นต้น แต่ปรากฏว่าการติดต่อหรือปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ได้เป็นไปอย่างคล่องตัว และในบางครั้งการดำเนินงานของ ส.ป.ก.ก็ไม่ติดขัดต่อกฎหรือระเบียบของหน่วยงานนั้น ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว

แหล่งเงินเชื่อ ควบในมัจจุบันแหล่งเงินเชื่อในระบบคือ ธนาคารพาณิชย์ และ ธ.ก.ส. ยังไม่สามารถรองรับและให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกร ได้อย่างเพียงพอ และในบางครั้งการได้รับสินเชื่อของเกษตรกรก็เป็นไม่อย่างยากลำบาก จึงทำให้เกษตรกรต้องแสวงหาสินเชื่อจากแหล่งเงินเชื่อในระบบ ซึ่งได้แก่พ่อค้าต่าง ๆ เช่น พ่อค้าท้องถิ่น หรือพ่อค้าคนกลาง ซึ่งสินเชื่อในระบบเหล่านี้ติดดอกเบี้ยในอัตราสูง ทำให้เกษตรกรมีภาระในการใช้เงินที่สูง และก่อให้เกิดภาวะหนี้สินที่ก่อเนื่อง เกษตรกรจึงไม่สามารถหลุดพ้นจากความยากจนไปได้

### ข้อเสนอแนะ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ส.ป.ก. ส.ป.ก.จะต้องกำหนดนโยบายหลักที่แน่นอนและชัดเจน เพื่อให้เป็นที่ยอมรับอย่างถ่องแท้และไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็ครั้งก็ตาม นอกจากนั้น

จะต้องทำผลงานไปเป็นที่ปรากฏอย่างเด่นชัด เพื่อให้รัฐบาลได้มองเห็นถึงความสำคัญ  
ของงานปฏิรูปที่ดินมากขึ้น อันเป็นที่มาที่รัฐบาลจะได้ส่งเสริมปัจจัยไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ  
งบประมาณ หรืออัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่มากขึ้น และ ส.ป.ก. ก็จะต้องเร่งพัฒนาและอบรม  
เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ความเข้าใจในระบบงานปฏิรูปที่ดิน เพราะความสำเร็จ  
ของงานส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

ส่วนในเรื่องการทำงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น จะต้องมีการผลักดันและหาทาง  
ให้โครงการปฏิรูปที่ดินเป็นโครงการระดับชาติ (ลักษณะกว้าง) เพื่อให้การร่วมงานระหว่าง  
หน่วยงานอื่นกับ ส.ป.ก. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถประสานงานกันได้สอดคล้อง  
ยิ่งขึ้น

สำหรับแหล่งดินเชื่อนั้น ในระยะเริ่ม ส.ป.ก. จะต้องทำความตกลงกับแหล่งดินเชื่อนี้  
ในระบบ ไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์ หรือ ช.ก.ส. เพื่อให้ดินเชื่อนี้แก่เกษตรกรกว้างขวาง  
ยิ่งขึ้นกว่าเดิม และลดต้นทุนระยะเริ่มที่ยังยาก เพื่อให้เกษตรกรสามารถได้รับดินเชื่อนี้ได้สะดวกขึ้น  
ส่วนในระยะยาวควรที่รัฐจะได้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น ( Land Bank ) เพื่อ  
สนับสนุนงานด้านกิจการปฏิรูปที่ดินโดยตรง เพราะธนาคารที่ดินจะเป็นแหล่งที่ช่วยสนับสนุนด้าน  
การเงินให้การปฏิรูปที่ดินดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วและครอบคลุมต่อโครงการทั้งระบบดีกว่า  
แหล่งดินเชื่อนี้

### 3. เกษตรกร

สาเหตุอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้งานเช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ไม่สามารถพัฒนาไปได้  
เท่าที่ควร เกิดจากตัวเกษตรกร ทั้งนี้เนื่องจากความยากจนของเกษตรกรซึ่งเป็นปัญหา  
พื้นฐานที่มีมานานแล้ว จากการแก้ไขที่ผ่านมารัฐไม่ได้แก้ไขโครงสร้างการเกษตรให้ดีพอ  
เกษตรกรจึงไม่สามารถหลุดพ้นจากความยากจนไปได้ ปัญหาต่อเนื่องที่ก่อให้เกิดความยากจน  
แก่เกษตรกรก็คือ สภาพการผลิตของเกษตรกรยังล้าสมัย เกษตรกรขาดความรู้ในด้านวิชาการ  
และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่จะนำมาใช้ในการผลิต ทำให้ผลผลิตที่ได้ต่ำ เกษตรกรจึงมีรายได้  
ไม่สูงนัก และในการขายผลผลิตเกษตรกรก็ไม่มีกรรวมกลุ่มที่ดี ในลักษณะเป็นกลุ่มหรือองค์กร  
ต่าง ๆ เช่น สหกรณ์ข้าว หรือสหกรณ์ฝ้าย ทำให้ไม่มีอำนาจในการต่อรองราคาในการขาย  
ผลผลิต บ่อยครั้งที่เกษตรกรต้องประสบกับภาวะขาดทุนจากการผลิต นอกจากนั้นแล้วเกษตรกร

บางคนยังขาดความขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ มีวามในอบายมุข หรือใช้จ่ายอย่าง  
 ทุ่ยทุ่ยไม่ระมัดระวัง ประกอบกับเกษตรกร ไม่มีการวางแผนครอบครัวที่ดี แต่ละครอบครัว  
 มีบุตร เป็นจำนวนมากทำให้เกิดความยากจน

ความยากจนของเกษตรกร จึงทำให้เกษตรกร ไม่มีกำลังทรัพย์พอที่จะเข้าซื้อที่ดิน  
 จาก ส.ป.ก. ได้

### ข้อเสนอแนะ

ปัญหาที่จะต้องรีบเร่งแก้ไขก็คือ การทำให้เกษตรกร หลุดพ้นจากความยากจนโดย  
 เร็วที่สุด โดยรัฐ จะต้องจัดวางโครงสร้างการ เกษตร เสียใหม่ สิ่งแรกที่จะต้องทำก็คือ  
 จะต้องหาทางลดหนี้สินของเกษตรกรลง ให้ดินเชือกแก่เกษตรกร เพื่อช่วยลดภาระจาก  
 ดอกเบี้ยอัตราสูงจากแหล่งเงินเชื่อในระบบ จะทำให้เกษตรกรปลอดหนี้ได้เร็วขึ้น ส่งเสริม  
 การผลิตโดยการนำเอาวิทยาการและเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาเผยแพร่แก่เกษตรกร แนะนำ  
 ให้เกษตรกรรู้จักใช้ที่ดินตามหลักวิชาการ เพื่อช่วยยกระดับผลผลิตในไร่นาให้สูงขึ้น จะทำให้  
 เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น

การแก้ไขในลำดับต่อไปคือ รัฐจะต้องปรับปรุงกลไกทางค่านตลาดเพื่อให้เกษตรกร  
 ขายผลผลิตได้ในราคาที่เป็นธรรม อาทิเช่น ส่งเสริมให้เกษตรกรทำการผลิตพืชผลตามความ  
 ต้องการของตลาด กระตุ้นให้เกษตรกรรู้จักการรวมกลุ่มและเป็นกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน เช่น  
 กลุ่มข้าว กลุ่มเลี้ยงสัตว์ เพื่อให้เกษตรกรมีองค์กรที่เข้มแข็ง มีอำนาจในการต่อรองราคาขาย  
 ผลผลิต จะทำให้เกษตรกรขายผลผลิตได้ราคาดีขึ้น

ประการสุดท้ายที่จะต้องแก้ไข เพื่อลดปัญหาความยากจนของเกษตรกร โดยสร้างความ  
 เข้าใจในค่านจริยธรรมให้แก่เกษตรกรในค่านความขยันหมั่นเพียร สร้างจิตสำนึกในการช่วย  
 ตัวเอง ส่งเสริมให้เกษตรกรรู้จักประหยัด รู้จักเก็บทุนรายได้เสริมเมื่อว่างจากงานภาค  
 เกษตรกรรม และแนะนำการวางแผนครอบครัวแก่เกษตรกร

มาตรการเหล่านี้เชื่อว่าจะทำให้ เกษตรกร หลุดพ้นจากความยากจนไปได้บ้าง เมื่อ  
 เกษตรกรสามารถยืนหยัดด้วยตัวเองได้แล้ว ก็จะทำให้งานของการปฏิรูปดำเนินไปได้โดยง่ายขึ้น

#### 4. ปัญหาอื่น ๆ

ปัญหาที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางอ้อมต่องานปฏิรูปที่ดิน คือ สภาพของดินไม่ดีขาดความอุดมสมบูรณ์ เมื่อทำการเพาะปลูกจะได้ผลผลิตต่ำ จึงทำให้เกษตรกรมีรายได้ต่ำไม่พอเลี้ยงครอบครัว นอกจากนั้นความไร้เสถียรภาพทางด้านราคาของผลผลิตก็เป็นอีกปัญหาหนึ่ง ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการที่เกษตรกร ไม่มีคลังสินค้าเพื่อเก็บผลผลิตไว้ขายเมื่อมีราคาสูง ผลออกจนการไม่รู้อาหารในด้านการตลาด ทำให้เกษตรกรต้องตกอยู่ในสภาพที่เสียเปรียบพ่อค้าทางด้านราคา เป็นผลให้รายได้ของเกษตรกรไม่ดี ไม่มีเงินพอในการส่งค่าเช่าข้อ

#### ข้อเสนอแนะ

นำนโยบายเรื่องการควบคุมที่ดินมาใช้ ( Land use control ) จำกัดความอุดมสมบูรณ์ของดินว่า บริเวณใดควรจะใช้เพื่อการใด เช่น ปลูกพืช หรือเลี้ยงสัตว์ จึงจะเหมาะสม เพื่อจะทำให้เกษตรกรมีรายได้ดีขึ้น ส่วนความไร้เสถียรภาพทางด้านราคาก็จะต้องแก้ไขโดยส่งเสริมให้เกษตรกรสร้างคลังสินค้า เพื่อเก็บผลผลิตให้ล้นเชื่อแก่เกษตรกร เพื่อเกษตรกรจะได้มีเงินใช้จ่ายหมุนเวียนในครอบครัวโดยไม่ต้องรีบขายสินค้าและปรับปรุประสิทธิภาพชาวสวน การตลาดในระยะไร่นา เพื่อสามารถไขประโยชน์ได้สอดคล้องกับการมีคลังสินค้า และการลดอคตผลผลิต จะทำให้เกษตรกรจะสามารถขายสินค้าได้ในภาวะที่เหมาะสม

ปัจจุบันคงกล่าวข้างต้นนี้แล้วมีความสำคัญยิ่งต่อการวางโครงสร้างทางการเกษตรอันจะส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าของงานปฏิรูปที่ดิน เพราะการปฏิรูปที่ดินจะสำเร็จหรือไม่ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับ การวางโครงสร้างทางการเกษตร เนื่องจากในการดำเนินงานตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร วัตถุประสงค์ไม่ได้มุ่งเพียงแต่การกระจายที่ดินให้อยู่ในมือของเกษตรกรเท่านั้น แต่อยู่ที่ของการให้ที่ดินแก่เกษตรกรเช่นนี้อยู่ในมือของเกษตรกรให้นานที่สุด ดังนั้นการกระจายที่ดินให้อยู่ในมือของเกษตรกรเป็นจำนวนมาก จึงยังไม่ถือว่าเป็นความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งที่ ส.ป.ก. จะต้องทำต่อไปหลังจากกระจายที่ดินให้แก่เกษตรกร ก็คือหาว่าอย่างไรจึงจะทำให้เกษตรกรสามารถประกอบอาชีพเลี้ยงครอบครัวอยู่บนที่ดินที่ได้รับไปได้โดยไม่ต้องมีการเบียดเบียนมืออีกต่อไป เพราะถ้าหากทำอย่างนี้ได้ก็หมายความว่า การปฏิรูปที่ดินนั้น

ได้รับผลสำเร็จอย่างแท้จริง มาตรการข้างต้นทั้งหมดที่ผู้เขียนเสนอมานี้ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการอื่น ๆ จะเป็นเครื่องมือช่วยคุ้มครองให้ที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมอยู่ในมือของเกษตรกรได้ตลอดไป สมตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดิน แต่ทั้งนี้มาตรการดังกล่าวจะต้องใช้ควบคู่กันไปจะใช้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียวไม่ได้ เช่น นำมาตรการทางกฎหมาย ในเรื่องห้ามโอน ห้ามแบ่งแยก แต่เพียงอย่างเดียวมาใช้ หากเกษตรกรไม่ได้รับการส่งเสริมในการผลิต ในค่านสินเชื่อ หรือความช่วยเหลืออื่น ๆ เกษตรกรก็ไม่สามารถเลี้ยงตัวเองและครอบครัวบนที่ดินที่ได้รับได้ ขอร้องทางกฎหมายจะมีประโยชน์อะไร หรือใช้แค่มาตรการอย่างอื่น เช่น ให้สินเชื่อ ให้ความช่วยเหลือในการผลิต แต่ไม่นำเอามาตรการทางกฎหมายมาใช้ แม้จะส่งเสริมเกษตรกรอย่างไร ก็คงไม่สามารถควบคุมมิให้ที่ดินหลุดไปจากมือของเกษตรกรได้ เพราะมีบุคคลบางพวกได้คอยที่จะแสวงหาประโยชน์จากที่ดินที่เกษตรกรได้รับไปอยู่แล้ว คึงตัวอย่างที่เห็นได้จากการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ผ่าน ๆ มาในอดีต ไม่ว่าจะเป็นนิคมสร้างตนเองหรือสหกรณ์ต่าง ๆ

แต่ปัญหาที่ ส.ป.ก. มีอยู่ในขณะนี้ก็คือ มาตรการทางกฎหมายยังไม่สมบูรณ์พอที่จะช่วยคุ้มครองที่ดินที่กระจายสิทธิไป ให้อยู่ในมือของเกษตรกรได้ตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน หาก ส.ป.ก. สามารถแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายปฏิรูปที่ดินได้แล้ว และนำมาตรการอื่น ๆ มาใช้เสริมควบคู่กันไป เชื่อว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมคงจะดำเนินไปถึงเป้าหมายที่จะเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมให้ดีขึ้นโดยไม่ยากนัก โดยเฉพาะสังคมการเกษตร เพราะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมเป็นวิธีทางหนึ่งที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางฐานะของบุคคลและช่วยให้เกษตรกรมีเสถียรภาพในการดำรงชีพมากขึ้น เหมือนอย่างประเทศอื่น ๆ ดำเนินการประสบความสำเร็จมาแล้ว

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. "การปฏิวัติชาวนากับการปฏิรูปที่ดิน." ใน การปฏิรูปที่ดิน, หน้า 1-25. ณรงค์ ลินสวัสดิ์, บรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร : แพร่วิทยา, 2519.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์. กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงจันทร์การพิมพ์, 2522.
- ชาศิขาย อัครวิบูลย์ และสมบูรณ์ ชัยเกษสุริยะ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ว่าด้วยครอบครัว. กรุงเทพฯ : เอรಾವันการพิมพ์, 2521.
- เชาว์ สังข์ทอง. "การปฏิรูปที่ดินในสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)." ใน การปฏิรูปที่ดิน, หน้า 163. ปุณณะ สุทธิประภา, บรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศูนย์การพิมพ์, 2524.
- ไชยยงค์ ชูชาติ. "ที่ดิน : แหล่งข้อพิพาทโต้แย้ง." ใน หนังสืองานพระราชทานเพลิงศพ. หน้า 133. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์บลิซซิ่ง, 2520
- บัญญัติ สุรการวิทย์. "การปฏิรูปที่ดินในญี่ปุ่น." ใน การพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่น, หน้า 110-111. บัญญัติ สุรการวิทย์, บรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์หน้าอักษรการพิมพ์, 2525.
- ประเสริฐ โคมจันทร์. ชนกิจเกษตร. กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตร คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2527.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.

- พินิต สุวรรณะชฎ. การเสริมความมั่นคงของชาติค้ำเสริมธุรกิจและสังคมด้วยการปฏิรูปที่ดิน, เอกสารการวิจัย. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2524.
- ไพจิตร บุญชูพันธ์. "เช่าซื้อ." ใน กฎหมายพาณิชย์ I หน้า 287. กรุงเทพฯ : ศรีเมืองการพิมพ์, 2526.
- ไพโรจน์ โลกนิยม. "การโอนสิทธิในที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน." ใน การสัมมนาเกี่ยวกับปฏิรูปที่ดินจังหวัดประจวบฯ ประมาณ 2527. กรุงเทพฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ม.ป.ป.
- ภาสกร ชุณหอุไร. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2522.
- มานะ พิทยาภรณ์. คำบรรยายกฎหมายแห่งและพาณิชย์ว่าด้วยเช่าทรัพย์สิน เช่าซื้อ. พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522.
- วรวิทย์ กนิษฐะเสน. "ประวัติศาสตร์วิชานิติศาสตร์เยอรมันในศตวรรษที่ 19." ใน นิติปรัชญา, หน้า 224. ปรีติ เกษมทรัพย์, ผู้รวบรวม. กรุงเทพมหานคร : มิตรนราการพิมพ์, 2526.
- วรเวทย์ อารังชัยลักษณ์. การปฏิรูปที่ดินผู้ป่วนในทัศนะนักปฏิรูปที่ดินไทย เอกสารการปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 137. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ม.ป.ป.
- \_\_\_\_\_ . การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 54. กรุงเทพฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ม.ป.ป.
- วิทยากร เชียงกุล. ปัญหาพื้นฐานของชาวนาไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รุ่งวัฒนา, 2522.
- ศิโรจน์ อิศรภักดี. "อินโดนีเซียกับการปฏิรูปที่ดิน." ใน การปฏิรูปที่ดิน, หน้า 115. แพรงค์ สิ้นสวัสดิ์, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : แพร่วิทยา, 2519.



สมจิตร ทองประดับ. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติ  
บรรณาการ, 2526.

สมเจตน์ จันทวัฒน์. หลักการใช้ที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : คณะเกษตร มหาวิทยาลัย  
เกษตรศาสตร์, 2524.

สมภพ มานะรังสรรค์. "การประเมินผลโครงการปฏิรูปที่ดิน." ใน รายงานการสัมมนา  
ระดับปฏิรูปที่ดินจังหวัด ประจำปีงบประมาณ 2527. กรุงเทพฯ : กองวิชาการ  
และแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2527.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กองวิชาการและแผนงาน. รายงานการสัมมนา  
นโยบายบางประการในการจัดที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : กองวิชาการและ  
แผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2522.

สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงสังคม.  
กรุงเทพมหานคร : บริษัทสารมวลชนจำกัด, 2525.

\_\_\_\_\_ . เอกสารการสอนชุดวิชาหมายว่าด้วยทรัพย์สิน. กรุงเทพมหานคร : บริษัท  
สารมวลชนจำกัด, 2525.

สุลักษณ์ ศิวรักษ์. "เรื่องเกร็ด ๆ จากรัชกาลที่ 5 ถึงปัจจุบัน." ใน คั่นฉ่องสองเจ้า,  
หน้า 249. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ลายสือไทย, 2524.

เสนีย์ ปราโมช. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ : กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน.  
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรศาสตร์, 2520.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร  
: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.

อนุสรณ์ สิมมณี. "การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน." ใน การปฏิรูปที่ดิน, หน้า 90-93. แต่งค  
ลินสวัสดิ์, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : แพร่วิทยา, 2519.

อ้วนวย ชุมสมุทร. "บทบาทของการปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาเกษตรกรรม." ใน การปฏิรูป  
ที่ดิน, หน้า 183-184. ปุณณะ สุทธิประภา, บรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร :  
โรงพิมพ์ศูนย์การพิมพ์, 2524.

E.H. Norman. ญี่ปุ่น การก่อตัวเป็นชาติสมัยใหม่. แปลโดย พรรณี นัทรพลรักษ์.  
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.

### บทความ

บัญญัติ สุชีวะ. "ที่ดินมือเปล่า." วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (2523) :  
40 - 42.

ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. "ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดความประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์."  
วารสารนิติศาสตร์ 14 (ธันวาคม 2527) : 82.

โกสิน พอดกุล. "รัฐธรรมนูญไทยกับหลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและ  
ร่างกาย." วารสารนิติศาสตร์. ฉบับที่ 1 ปีที่ 14 (2527) : 97.

รองพล เจริญพันธ์. "ความยุติธรรมกับการตีความพระราชบัญญัติในระบบกฎหมายอังกฤษ."  
วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 1 ตอน 2 (สิงหาคม 2525) : 346.

วิชา มหาคุณ. "การปฏิรูปที่ดิน: กฎหมายพัฒนาสังคม." บทบัญญัติ. เล่ม 38 ตอนที่ 2  
(2524) : 149.

สมจิตร ทองประคับ. "ที่ดินซึ่งไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี." จุลพจน. 22 (กรกฎาคม-  
ธันวาคม 2516) : 50-58.

สมพร พรหมพิตร. "มาตรา 1299-1300 กับที่ดินมือเปล่า." วารสารนายความ.  
ปีที่ 6 ฉบับที่ 6 (2527) : 30.

สุรศักดิ์ วาจาสิทธิ์. "สัญญาจำเริญรูปของอังกฤษ." วารสารนิติศาสตร์. 15 (มีนาคม  
2528) : 20.

อมร จันทรสมบูรณ์. "บันทึกข้อยกเว้นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง ร่างพระราช  
บัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. ...." วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 1 ตอน 2  
(สิงหาคม 2525) : 425.

## วิทยานิพนธ์

กิ่ง สาธิคุปต์. "กรรมสิทธิ์." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2498.

กิตติศักดิ์ ปภากิติ. "ปัญหาเรื่องการเรียกเอาอสังหาริมทรัพย์เดียวกันโดยอาศัยหลักกรรมสิทธิ์ต่างกัน ตามมาตรา 1303 ป.พ.พ." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

ภูานี้ มโนวิโมกษ์. "หลักการตีความในกฎหมายไทย." วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521.

นพรัตน์ นุสธรรม. "การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

เขาวนุช วิทยาภรณ์. "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

วิริยะ นามศิริพงศ์พันธ์. "ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522.

สุชาติ มงคลเสิศฉพ. "มาตรการทางกฎหมายในการจัดหาที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.

## เอกสารอื่น ๆ

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เจริญธรรม. "การปฏิรูปที่ดิน." กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; ม.บ.พ. (อัคราเนาว)

วิเชียร ไทยสวน. "สิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดิน, เอกสารการบรรยายประกอบการสัมมนา  
นิทรรศการ." กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ม.ป.ป.  
(อัครสำเนา)

วิริยะ นามศิริพงษ์พันธ์. "กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน เอกสารประกอบการสอน." กรุงเทพ-  
มหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524. (อัครสำเนา)

ศิริ เกวลินสถุณี. "คำบรรยายประมวลกฎหมายที่ดิน." คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, 2522. (พิมพ์สำเนา)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน  
เพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 4/2528 วันที่ 24 เมษายน 2528. กรุงเทพมหานคร  
: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2528. (พิมพ์สำเนา)

\_\_\_\_\_. รายงานการประชุมคณะทำงานพิจารณากำหนดหลักการในกฎกระทรวง มาตรา 39  
แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518. 22 พฤษภาคม  
2527. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2528,  
(พิมพ์สำเนา)

\_\_\_\_\_. "บันทึกกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กส.1204/10241 ลงวันที่ 7 ธันวาคม  
พ.ศ. 2524." กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,  
2524.

\_\_\_\_\_. รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ ครั้งที่ 4/2527,  
21 มิถุนายน 2527. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,  
2527.

\_\_\_\_\_. รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชัยนาท, ครั้งที่ 4/2528 วันที่ 24  
ธันวาคม 2528. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,  
2528.

\_\_\_\_\_. รายงานการประชุมพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม วันที่  
23 เมษายน 2529. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,  
2529.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. "บันทึกคำชี้แจงและข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6) เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม." กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ม.ป.ป. (พิมพ์สำเนา)

\_\_\_\_. บันทึกเรื่องหรือข้อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน (การออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกและการโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ชนบทไทย. 2526 : ม.ป.พ.

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. บันทึกคำขอแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 27 มิถุนายน 2517. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2517. (พิมพ์สำเนา)

\_\_\_\_. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้ารัฐสภา, ครั้งที่ 26, 10 มกราคม 2518. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ม.ป.ป.

\_\_\_\_. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้ารัฐสภา, ครั้งที่ 28, 19 มกราคม 2518. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ม.ป.ป.

สุชาบดี สัตตมยุขย์. "คำสอนชั้นปริญญาโทเรื่องสัญญา." กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526. (พิมพ์สำเนา)

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2510.

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517.

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511.

สัมภาระณ

คุณู๋ คันฉาย. ปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครปฐม. สัมภาระณ, 8 พฤษภาคม 2529.

อมร จันทรสมบูรณ์. เดชาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา. สัมภาระณ, 6 พฤษภาคม 2529.



## BIBLIOGRAPHY

Books

- E.J. Cohen. 1 Manual of German Law. 2nd ed. n.p. : 1968.
- G. Barbero. Land Reform in Italy. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1961.
- H.M. Macdonald. "Comment: West Succession to Farm Land." n.p. : 1953.
- James Tobin. Economic Growth as an Objectives of Government Policy. Yale University Press, 1976.
- Marino N. Guerol. Land Reform in Asia. Manila: Solidaridad Publishing House, 1974.
- Ogura Takekazu. Can Japan Agriculture Survive? A History Approach. Tokyo: Agricultural Policy Research Center, 1979.
- Robert R. Wright. Land Use in a Nutshell. St. Paul, Minn. : West Publishing Co., 1978.
- Sein Lin. Asian Experience in Land Reform Implementation with a Particular Reference to India, Presented at the Follow-up and Evaluation Seminar of Land Reform, Document no.7. Bangkok: Division of Research and Planning, Office of Agricultural Land Reform, n.d.
- Suthiporn Chirapanda. Land Tenure Systems in Thailand, Land Reform Bulletin no.120. Bangkok: Agricultural Land Reform Office, 1983.
- Yu-Kang Mao. Current Development in Some-Post Land Reform Countries, Presented at the Follow-up and Evaluation Seminar of Land Reform, Document no.6. Bangkok: Division of Research and Planning, Office of Agricultural Land Reform, n.d.

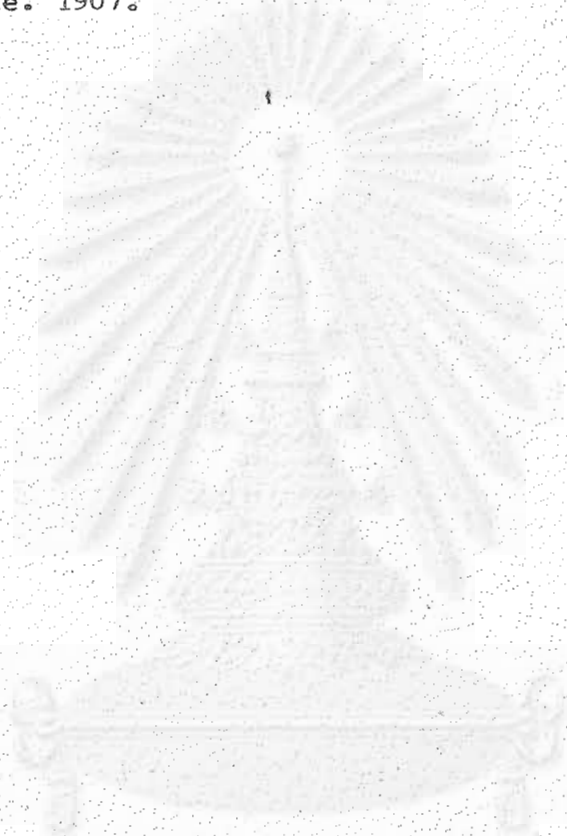
Laws

Droit Civil 1976.

Italian Civil Code. 1942.

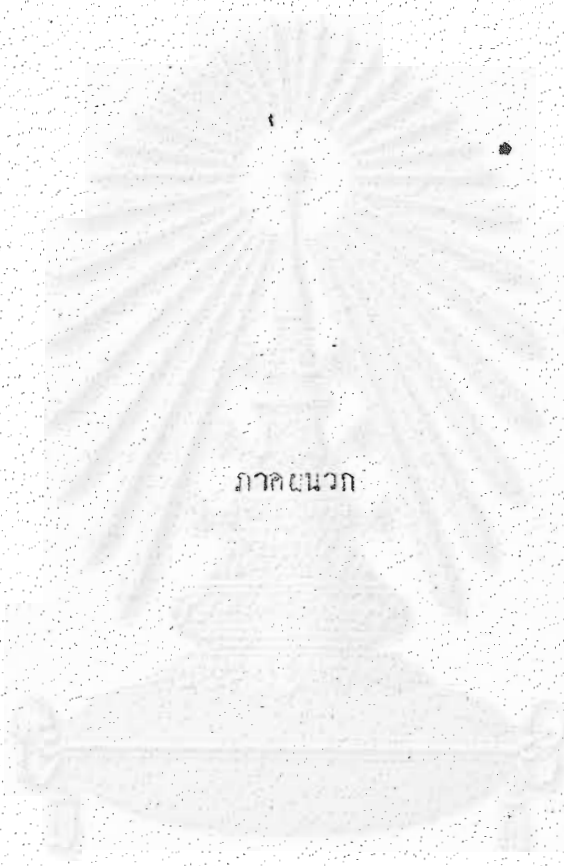
The Land Law 1974 (Taiwan)

Swiss Civil Code. 1907.



สถาบันวิจัยจักรวาล  
ภาควิชาดาราศาสตร์





ภาคผนวก

สำนักงานวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แบบสอบถามเกษตรกรผู้เช่า ผู้เช่ามือ และผู้ปลูกเด็กสัญญาเช่ามือ  
ในที่ดินประเภทเอกชน ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

ตำบล

อำเภอ

จังหวัด

ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

1.1 เพศ  ชาย  หญิง

1.2 อายุ ..... ปี

1.3 การศึกษา

- ตั้งแต่ ป.4 ลงมา  
 ป.5 - ป.7 (ม.1-ม.3)  
 ม.ศ. 4-5 ขึ้นไป  
 อื่น ๆ (โปรดระบุ) .....

1.4 สถานภาพสมรส

- โสด  หย่า  
 แต่งงานแล้ว  ม่าย

1.5 ถ้าท่านแต่งงานแล้ว ท่านจดทะเบียนสมรสหรือไม่

- จดทะเบียน  ไม่ได้จดทะเบียน

1.6 ท่านมีบุตรจำนวน ..... คน

ก. กำลังศึกษาอยู่ ..... คน

ข. ช่วยทำการเกษตร ..... คน

ค. แต่งงานแยกครอบครัวแล้ว ..... คน

รายได้และหนี้สิน

2.1 ท่านมีที่ดินทำกิน ..... ไร่ ..... งาน ..... ตารางวา

ก. ทำนาได้ประมาณปีละ ..... เกวียน ขายได้ราคาเกวียนละ ..... บาท

ข. ทำไร่ (ไม่ร่กระบู่) .....  
ขายได้ประมาณปีละ ..... บาท

ค. เลี้ยงสัตว์ (ไม่ร่กระบู่ประเภทสัตว์ที่เลี้ยง) .....  
รายได้ประมาณปีละ ..... บาท

ง. รับจ้าง ประมาณปีละ ..... บาท

จ. รายได้จากทางอื่น ๆ (ไม่ร่กระบู่) ประมาณ ..... บาท

2.2 รายจ่ายทั้งปีประมาณ ..... บาท

2.3 หนี้สิน

ขณะนี้ท่านมีหนี้สินหรือไม่

มี

ไม่มี

สถาบันวิจัยประชากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



2.4 ท่านมีปัญหาในการกู้ยืมเงินหรือไม่

ไม่มี

มี โปรดระบุปัญหา .....

2.5 ท่านคิดว่าจะสามารถชำระหนี้ทั้งหมดได้ภายในระยะเวลา .....

เพราะ .....

การถือครองที่ดิน

3.1 ท่านเคยมีที่ดินเป็นของตนเองหรือไม่

ไม่เคยมี

เคยมีประมาณ .... ไร่ .....

งาน .....

ตารางวา

3.2 ปัจจุบันท่านมีที่ดินเป็นของตนเองหรือไม่

มี โดยได้มาจาก .....

..... จำนวน .... ไร่ .....

งาน .....

ตารางวา

มี น้อยลงเพราะ .....

.....

มี มากขึ้นกว่าเดิม เพราะ .....

.....

มี เท่าเดิม

ไม่มี เพราะ .....

.....

3.3 ปัจจุบันท่านเช่าที่ดินจาก (คอมได้มากกว่า 1 ข้อ)

เช่าเอกชน จำนวน .... ไร่ .....

งาน .....

ตารางวา

เช่าที่ทรัพย์สิน จำนวน .... ไร่ .....

งาน .....

ตารางวา

เช่า ส.บ.ก. จำนวน .... ไร่ .....

งาน .....

ตารางวา

- ผู้อื่นให้ทำเปล่า จำนวน ..... ไร่ ..... งาน ..... ตารางวา
- ครอบครองที่ดินมือเปล่า จำนวน ..... ไร่ ..... งาน ..... ตารางวา
- อื่น ๆ (โปรดระบุ) .....

3.4 ท่านคิดว่าครอบครัวของท่านต้องการที่ดินทำการเกษตร จำนวน ..... ไร่  
..... งาน ..... ตารางวา จึงจะพอต่อการเลี้ยงชีพ

4. ความต้องการที่จะเป็นเจ้าของที่ดิน

4.1 ท่านต้องการซื้อที่ดินเป็นของตนเองหรือไม่

- ต้องการ เพราะ .....
- ไม่ต้องการ เพราะ .....

4.2 ท่านต้องการเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. หรือไม่

- ต้องการ (ถ้าตอบข้อนี้ไม่ต้องตอบข้อ 4.4)
- ไม่ต้องการ (ถ้าตอบข้อนี้ไม่ต้องตอบ ข้อ 4.3)

4.3 โปรดระบุเหตุผลที่ท่านต้องการเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. (กรณีเป็นผู้เช่า)

โปรดระบุเหตุผลที่สนใจให้ท่านเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. (กรณีเป็นผู้เช่าซื้อ)

ก. เหตุผลด้านการเงิน (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ผ่อนได้
- ดอกเบี้ยถูก
- ที่ดินราคาถูก
- จะไม่ต้องเสียค่าเช่าต่อไป

ข. เหตุผลด้านอำนวยความสะดวก

- ทำการเพาะปลูกได้ผลดี
- การคมนาคมสะดวก
- มีระบบการชลประทานที่ดี
- มีระบบการคุ้มครองไม่ให้ที่ดินหลุดมือได้ง่าย

ค. เหตุผลด้านสิ่งแวดล้อม

- ต้องการที่ดินแปลงเดิมที่ทำกินอยู่ในปัจจุบัน
- โกลที่อยู่อาศัย
- อยู่ใกล้ญาติพี่น้อง
- อื่น ๆ (โปรดระบุ) .....

4.4 โปรดระบุเหตุผลที่ท่านไม่ต้องการเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. (กรณีเป็นผู้เช่า) ทยอยได้มากกว่า ๑ ข้อ

โปรดระบุเหตุผลที่ท่านบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อที่ดิน (กรณีเป็นผู้บอกเลิกสัญญาเช่าซื้อ) ทยอยได้มากกว่า ๑ ข้อ

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> ที่ดินมีราคาแพง                                    | <input type="checkbox"/> ที่ดินไม่ได้รับการปรับปรุง             |
| <input type="checkbox"/> คอกเบี้ยสูง  | <input type="checkbox"/> การคมนาคมไม่สะดวก                      |
| <input type="checkbox"/> ไม่มีเงินส่งค่าเช่าซื้อ                            | <input type="checkbox"/> การขนส่งผลิตภัณฑ์ไม่สะดวก              |
| <input type="checkbox"/> ขาดเงินทุนประกอบเกษตรกรรม                          | <input type="checkbox"/> ที่ดินอยู่ไกลที่อยู่อาศัย              |
| <input type="checkbox"/> ระยะเวลาผ่อนชำระสั้นไป                             | <input type="checkbox"/> จะย้ายถิ่นที่อยู่                      |
| <input type="checkbox"/> (5 ปี, 10 ปี, 12 ปี, 15 ปี)                        | <input type="checkbox"/> ที่ดินอยู่ไกลญาติพี่น้อง               |
| <input type="checkbox"/> มีข้อบังคับและระเบียบมากเกินไป                     | <input type="checkbox"/> ไม่ต้องการประกอบอาชีพเกษตรกรรมอีกต่อไป |
| <input type="checkbox"/> ไม่ชอบที่หรือชายที่ดินในภายหลังไม่สะดวก            |   |
| <input type="checkbox"/> ไม่ชอบที่ไม่สามารถแบ่งแยกให้ลูกหลานได้อย่างทั่วถึง |   |
| <input type="checkbox"/> อื่น ๆ (โปรดระบุ) .....                            |   |

ความเข้าใจและความพอใจเกี่ยวกับข้อกำหนดของ ส.ป.ก.

5.1 ท่านทราบหรือไม่ว่าถ้าท่านเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. เมื่อท่านจ่ายเงินครบถ้วนและได้รับโอนที่ดินแล้ว ท่านจะไม่สามารถนำที่ดินไปขายให้บุคคลอื่นนอกจาก ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร (เช่น สหกรณ์ต่าง ๆ) และนอกจากนี้ยังไม่สามารถแบ่งแยกหรือยกที่ดินให้ใครได้ตามใจชอบ

- ทราบ  ไม่ทราบ

ท่านพอใจข้อกำหนดนี้หรือไม่

- พอใจ  ไม่พอใจ

5.2 ท่านทราบหรือไม่ว่าเมื่อท่านเป็นเจ้าของที่ดินแล้ว ภายหลังจากที่ท่านถึงแก่กรรม ถึงแม้ท่านจะมีลูกหลายคน แต่ลูกทุกคนจะไม่ได้รับมรดกที่ดิน จะมีลูกเพียงคนเดียวคนหนึ่งเท่านั้นที่ได้รับที่ดินต่อจากท่าน

- ทราบ  ไม่ทราบ

ท่านพอใจข้อกำหนดนี้หรือไม่

- พอใจ  ไม่พอใจ

5.3 ท่านทราบหรือไม่ว่า เมื่อท่านเป็นเจ้าของที่ดินแล้ว ท่านจะต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง ไม่สามารถนำไปให้เช่าคนอื่นเช่าวงศ์ (เช่าคอ)

- ทราบ  ไม่ทราบ

ท่านพอใจข้อกำหนดนี้หรือไม่

- พอใจ  ไม่พอใจ

ความคิดเห็นส่วนตัวของเกษตรกรที่มีต่อที่ดินของ ส.บ.ก.

6.1 ถ้าท่านเป็นเจ้าของที่ดินแล้ว ในยามที่ท่านขาดเงินทอง หรือเดือดร้อน ท่านจะทำอย่างไร (โปรดใส่หมายเลขของแนวทางที่ท่านต้องการ เรียงตามลำดับ)

- กู้ยืม เพราะ .....
- จำนองที่ดิน เพราะ .....
- จำนำสิ่งของ เพราะ .....
- ขายฝากที่ดิน เพราะ .....
- ขายทรัพย์สินอื่น ๆ เพราะ .....
- ขายที่ดิน เพราะ .....
- อื่น ๆ (โปรดระบุ) .....

เพราะ .....



6.2 ท่านต้องการจะแบ่งที่ดินที่เขาซื้อจาก ส.ป.ก. ให้ลูก ๆ ทุกคนหรือไม่

- ต้องการ เพราะ .....
- ไม่ต้องการ เพราะ .....

6.3 ท่านต้องการจะขายที่ดินที่เขาซื้อจาก ส.ป.ก. ให้บุคคลอื่น ๆ นอกจากชายให้ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร (สหกรณ์ต่าง ๆ) หรือไม่

- ต้องการ เพราะ .....
- ไม่ต้องการ เพราะ .....

6.4 ท่านคิดว่ากรณีที่ ส.ป.ก. กำหนดให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีสิทธิรับที่ดินต่อจากท่านเพียงคนเดียว (ไม่ว่าจะเป็นการรับตอนที่ท่านยังมีชีวิตอยู่หรือถึงแก่กรรมแล้ว) จะก่อให้เกิดปัญหาทะเลาะวิวาทในครอบครัวหรือไม่

- เกิด เพราะ .....
- ไม่เกิด เพราะ .....



1 \_\_\_\_\_ 13

# สัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในเขตปฏิรูปที่ดิน.....

สัญญานี้ทำเมื่อวันที่   เดือน..... พ.ศ. 25   ณ สำนักงาน

การปฏิรูปที่ดินจังหวัด..... ถนน..... ตำบล/แขวง.....

อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... ระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรม โดย..... ตำแหน่ง.....

ผู้รับมอบอำนาจให้ทำสัญญาแทนตามคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่..... /.....

ลงวันที่..... เดือน..... พ.ศ..... ซึ่งต่อไปในสัญญานี้เรียกว่า "ผู้ให้เช่าซื้อ" ฝ่ายหนึ่ง

กับ.....     อายุ   ปี

อยู่บ้านเลขที่ (หรือเลขที่ของสถานที่ตั้งสถาบันเกษตรกรรม)   ถนน.....

หมู่ที่   ตำบล/แขวง.....   อำเภอ/เขต.....

จังหวัด.....   บัตรประจำตัวประชาชนเลขที่ (หรือเลขที่จดทะเบียนของสถาบัน

เกษตรกรรม)..... ซึ่งต่อไปในสัญญานี้เรียกว่า "ผู้เช่าซื้อ" อีกฝ่ายหนึ่ง บัตรที่

โดยได้รับอนุมัติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งสองฝ่ายตกลงทำสัญญากัน

มีข้อความดังต่อไปนี้ เหมือนสดมภ์ 1-13 ของบัตร 13

ข้อ 1. ผู้เช่าซื้อตกลงเช่าซื้อ และผู้ให้เช่าซื้อตกลงให้เช่าซื้อที่ดินตามเอกสารหนังสือสำคัญคือ

เลขที่   ตั้งอยู่หมู่ที่   ตำบล/แขวง.....

อำเภอ/เขต.....   จังหวัด.....   ตามโครงการปฏิรูป

ที่ดิน.....   แปลงที่   กลุ่มที่   หรือระหว่าง

ส.ป.ก. ที่   เลขที่   ราคาที่ดินไร่ละ..... บาท (.....

.....) เป็นจำนวน เนื้อที่ที่เช่าซื้อประมาณ   ไร่  งาน   ตารางวา ซึ่งเป็น

ของผู้ให้เช่าซื้อ ทั้งนี้ตามแผนผังแนบท้ายสัญญาเช่าซื้อ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาเช่าซื้อ ในอัตรา

ไร่ละ   บาท (.....) หรือตารางวาละ.....

..... บาท (.....) /รวมเป็นเงิน.....



ข้อ 4. ถ้าผู้เช่าซื้อชำระค่าเช่าซื้องวดหนึ่งงวดใดล่าช้าเกินกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้เช่าซื้อยินยอมให้ปรับเป็นรายเดือนในอัตราร้อยละหนึ่งของจำนวนเงินที่ค้างชำระสำหรับงวดนั้น เว้นแต่ผู้เช่าซื้อจะได้รับการพิจารณาให้ผ่อนผันระยะเวลาการชำระงวดนั้น ๆ ออกไป โดยผู้เช่าซื้อจะต้องชำระดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี ของเงินที่ค้างชำระ แต่การผ่อนผันนี้ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ให้เช่าซื้อตามสัญญาข้อ 5.

ข้อ 5. ถ้าผู้เช่าซื้อผิดนัดไม่ชำระเงินดังกล่าวตามสัญญาข้อ 3. สองงวดติด ๆ กัน หรือผิดนัดไม่ชำระเงินงวดสุดท้ายจนล่วงพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันถึงกำหนดชำระงวดสุดท้ายนั้น เมื่อผู้ให้เช่าซื้อหรือเจ้าหน้าที่ของผู้ให้เช่าซื้อได้บอกกล่าวเป็นหนังสือให้ชำระค่าเช่าซื้อภายในเวลาอันสมควร ผู้เช่าซื้อยังละเลยหรือเพิกเฉยเสีย ให้ผู้ให้เช่าซื้อที่มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้

ข้อ 6. เมื่อผู้เช่าซื้อได้ชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนตามสัญญานี้แล้ว ผู้ให้เช่าซื้อจะโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่ให้เช่าซื้อให้แก่ผู้เช่าซื้อเมื่อผู้ให้เช่าซื้อได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว

ผู้ให้เช่าซื้อจะเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามสัญญานี้ ส่วนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อันเกี่ยวกับที่ดินหรือการโอนสิทธิในที่ดินที่เช่าซื้อ ผู้เช่าซื้อจะเป็นผู้ออกโดยชำระให้แก่ ส.ป.ก. ในวันที่จดทะเบียนโอนสิทธิในที่ดิน

ข้อ 7. ผู้เช่าซื้อยินยอมชำระ

(1) ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายตามประมวลกฎหมายที่ดินในการรังวัดออก หรือแบ่งแยกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่ง ส.ป.ก. ได้ตรองจ่ายไปแล้ว

(2) ค่าค้ำประกันซึ่งเป็นค่าตอบแทนอันเนื่องจากการที่ผู้เช่าซื้อที่ดินได้รับประโยชน์จากการสาธารณูปโภค และ/หรือกิจการอื่น ๆ ซึ่ง ส.ป.ก. ได้จ่ายไป

(3) ค่าภาษีและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับที่ดินที่เช่าซื้อ (ถ้ามี)

ข้อ 8. ผู้เช่าซื้อสัญญาว่าในระหว่างเช่าซื้อ ผู้เช่าซื้อยินยอมให้ผู้ให้เช่าซื้อ หรือเจ้าหน้าที่ของผู้ให้เช่าซื้อที่มีสิทธิเข้าไปตรวจสอบสภาพที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่ให้เช่าซื้อ โดยผู้เช่าซื้อจะอำนวยความสะดวกให้ตามสมควร หากมีข้อแนะนำประการใด ผู้เช่าซื้อยินยอมปฏิบัติตามคำแนะนำทันที

ข้อ 9. หากผู้ให้เช่าซื้อมีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการใด ๆ ตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการ อันอาจมีผลไปกระทบกระเทือนสิทธิในที่ดินตามสัญญาเช่าซื้อ ผู้เช่าซื้อยินยอมให้ผู้ให้เช่าซื้อเข้าดำเนินการตามกรณีแห่งความจำเป็น

ถ้าการดำเนินการนั้นเป็นเหตุให้เนื้อที่ที่เช่าซื้อลดลง คู่สัญญายินยอมให้ลดอัตราส่วนของจำนวนเนื้อที่ที่ลดลง ในกรณีทำให้ทรัพย์สินอื่นได้รับความเสียหาย ผู้ให้เช่าซื้อยินยอมชดเชยค่าทดแทนตามความเสียหายนั้นแล้วแต่กรณี

ข้อ 10. หากผู้เช่าซื้อถึงแก่กรรมในระหว่างที่เช่าซื้อตามสัญญานี้ หรือภายหลังการสิ้นสุดตามสัญญานี้ ที่ดินที่เช่าซื้อจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ในกรณีที่ผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าซื้อขาดคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด หรือเป็นผู้ไม่ประสงค์ที่จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองต่อไป ให้ถือว่าสัญญานี้สิ้นสุดลง

/และผู้ให้เช่าซื้อ.....

และผู้ให้เช่าซื้อจะคืนค่าเช่าซื้อที่ได้ชำระไว้แล้วให้แก่ผู้ให้เช่าโดยหักค่าใช้จ่ายและหนี้สินอื่นที่ผู้เช่าซื้อค้างชำระเสียก่อน ทั้งนี้ ผู้ให้เช่าจะต้องออกไปจากที่ดินที่เช่าซื้อ พร้อมทั้งรื้อถอนและขนย้ายสิ่งปลูกสร้างออกไปโดยเสียค่าใช้จ่ายเองภายในระยะเวลาที่ผู้ให้เช่าซื้อกำหนดด้วย

แต่ถ้าผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าซื้อมีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด และมีความประสงค์ที่จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ผู้เช่าซื้อไม่มีสิทธิรับช่วงสิทธิตามสัญญาต่อไป

ข้อ 11. ผู้เช่าซื้ออาจบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อได้ โดยแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ให้เช่าซื้อทราบล่วงหน้าก่อนถึงกำหนดระยะเวลาการชำระค่าเช่าซื้อในงวดต่อไปไม่น้อยกว่าสองเดือน

ข้อ 12. ผู้ให้เช่าซื้อไม่มีสิทธิบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อ เมื่อ

ก. ผู้เช่าซื้อไม่ปฏิบัติตามสัญญาข้อใดข้อหนึ่ง หรือสัญญาเก็บเงินคินทุน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา หรือข้อตกลงหรือข้อสัญญาในการกู้ยืมเงินจากผู้ให้เช่าซื้อ หรือ

ข. หากปรากฏในภายหลังว่าผู้เช่าซื้อเป็นผู้ที่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่แล้วก่อนได้รับคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามสัญญา หรือขาดคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

ค. ผู้เช่าซื้อไม่ปฏิบัติตามสัญญาข้อ 7. ข้อ 8. หรือข้อ 9. ข้อใดข้อหนึ่ง ผู้ให้เช่าซื้อจะมีหนังสือเตือนให้ผู้เช่าซื้อปฏิบัติตามสัญญา โดยจะกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติตามให้แล้วเสร็จตามค่าเตือนไว้ด้วยก็ได้ และถ้าผู้เช่าซื้อได้รับหนังสือเตือนจากเจ้าหน้าที่ผู้ให้เช่าซื้อแล้ว ไม่ปฏิบัติตามค่าเตือนนั้นถึงสองครั้ง โดยไม่มีเหตุอันสมควร

ข้อ 13. เมื่อสัญญาเช่าซื้อได้ระงับลงเพราะเหตุบอกเลิกสัญญา หากผู้เช่าซื้อได้เพาะปลูกข้าว หรือพืชล้มลุกโตลงในที่ดินที่เช่าซื้อก่อนที่จะได้มีการบอกเลิกสัญญา ผู้เช่าซื้อมีสิทธิที่จะใช้ที่ดินนั้นต่อไป จนกว่าจะเสร็จการเก็บเกี่ยวพืชผลนั้น แต่ต้องชำระค่าเช่าซื้อตามสัญญา และหากผู้เช่าซื้อประสงค์จะเช่าที่ดินนั้นเพื่อเข้าทำประโยชน์ด้วยตนเองต่อไป ให้ผู้เช่าซื้อยื่นคำร้องต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภายในระยะเวลาที่ผู้ให้เช่าซื้อกำหนด เพื่อนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาตามที่เห็นสมควร

ข้อ 14. เมื่อผู้ให้เช่าซื้อบอกเลิกตามข้อ 2. วรรคสอง หรือข้อ 12. หรือผู้เช่าซื้อบอกเลิกสัญญาตามข้อ 11. แล้ว ผู้เช่าซื้อและบริวารจะต้องออกไปจากที่ดินนั้น พร้อมทั้งรื้อถอนและขนย้ายสิ่งปลูกสร้างออกไปโดยเสียค่าใช้จ่ายเองภายในระยะเวลาที่ผู้ให้เช่าซื้อกำหนด และให้ผู้ให้เช่าซื้อมีสิทธิที่จะดำเนินการ ดังนี้

(1) เข้าครอบครองที่ดินที่ผู้ให้เช่าซื้อได้ทันที

(2) เข้าจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้เช่าซื้อตามวิธีการที่ทางราชการกำหนด

(3) จัดการเกี่ยวกับค่าเช่าซื้อ โดยให้ถือว่าค่าเช่าซื้อที่ได้ชำระไว้แล้ว เป็นค่าเช่าตลอดระยะเวลาที่ผู้เช่าซื้อได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในอัตราไร่ละ.....บาท (.....

.....) ต่อปี หากผู้ให้เช่าซื้อได้รับความเสียหายมากเกินกว่าค่าเช่า ผู้ให้เช่าซื้อจะคิดค่าเสียหายส่วนที่ขาดจนครบถ้วน

(4) จะคืนค่าเช่าซื้อให้แก่ผู้เช่าซื้อเมื่อได้หักค่าเช่า ค่าภาษี ค่าดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

รวมทั้งหนี้สินที่ผู้เช่าซื้อค้างชำระ สำหรับกรณีสัญญาเช่าซื้อระงับตามข้อ 2. วรรคสอง, ข้อ 12. หรือกรณีผู้เช่าซื้อบอกเลิกสัญญาโดยมีเหตุอันสมควร และผู้ให้เช่าซื้อไม่เสียหาย

/สัญญาที่.....

สัญญานี้ทำขึ้นสืบมีข้อความถูกต้องตรงกัน ทั้งสองฝ่ายได้เข้าใจข้อความในสัญญานี้ รวมทั้งระเบียบของทางราชการโดยตลอดแล้ว จึงได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญต่อหน้าพยาน ผู้เช่าซื้อและผู้ให้เช่าซื้อ ถือไว้ฝ่ายละหนึ่งฉบับ และเก็บไว้ที่กองนิติการหนึ่งฉบับ กองบริการกองทุนฯ หนึ่งฉบับ

ลงชื่อ.....ผู้เช่าซื้อ  
(.....)

ลงชื่อ.....ผู้ให้เช่าซื้อ  
(.....)

ผู้รับมอบอำนาจจาก  
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ข้าพเจ้า.....อายุ.....ปี อยู่บ้านเลขที่.....  
ถนน.....หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....  
อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....

ลงชื่อ.....พยาน  
(.....)

ข้าพเจ้า.....อายุ.....ปี อยู่บ้านเลขที่.....  
ถนน.....หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....  
อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....

ลงชื่อ.....พยาน  
(.....)

คำยินยอมของกลุ่มสมรส

ข้าพเจ้า.....อายุ.....ปี สามี/ภรรยา

ของ.....ยินยอมให้.....

ทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

ลงชื่อ.....ผู้ยินยอม

(.....)

ข้าพเจ้า.....อายุ.....ปี อยู่บ้านเลขที่.....

ถนน.....หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....

อำเภอ/เขต.....จังหวัด..... และ

ข้าพเจ้า.....อายุ.....ปี อยู่บ้านเลขที่.....

ถนน.....หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....

อำเภอ/เขต.....จังหวัด..... ขอรับรองว่าคำยินยอมข้างต้นนี้

ได้กระทำต่อหน้าข้าพเจ้าจริง

ลงชื่อ.....พยาน

(.....)

ลงชื่อ.....พยาน

(.....)

สถาบันวิทย์พัฒนการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ประวัติผู้เขียน

นายปิยะรัตน์ พัฒนศรี สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2523 สอบไล่ได้เนติบัณฑิตไทย พ.ศ. 2527 เริ่มรับราชการครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2526 ในตำแหน่งนักวิชาการที่คืน 3 สำนักงานที่ดิน จังหวัดบุรีรัมย์ ต่อมาจึงโอนย้ายมารับราชการในตำแหน่งนิติกร 4 กองนิติการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จนถึงปัจจุบัน

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย