

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก เช่น บราซิล กัวเตมาลา แอฟริกาใต้¹ รวมถึงประเทศไทยด้วย ซึ่งเหตุผลของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นมีสาเหตุหลักมาจากการมีที่ดินสำหรับการเกษตรไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ จนกระทั่งต้องเปลี่ยนอาชีพจากเกษตรกรเป็นแรงงานรับจ้างรายวัน รวมถึงที่ดินที่ครอบครองอยู่นั้นดินมีคุณภาพต่ำ ที่ตั้งของที่ดินอยู่ห่างไกลจากตลาด อีกทั้งเกษตรกรไม่มีสภาพคล่องทางการเงินสำหรับกิจกรรมการผลิต

ในบทนี้จะนำเสนอความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินทั้งในและต่างประเทศ สาละสำคัญของกระบวนการได้มาและการสืบทอดที่ดิน ส.ป.ก.4-01 รวมถึงหลักการคุ้มครองความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ส.ป.ก.

3.1 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในต่างประเทศ

จากที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นเพียงเฉพาะแต่ในประเทศไทยเท่านั้น แต่ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วทุกภูมิภาคของโลก ซึ่งวิธีการปฏิรูปที่ดินนี้เป็นวิธีการที่ต้องการลดความยากจนและลดจำนวนผู้หิวโหย เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศกำลังพัฒนาเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินและมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ ที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรถูกถือครองโดยผู้ที่มีอำนาจเพียงไม่กี่คน เช่นนี้จึงนำไปสู่การปฏิรูปที่ดินอันถือเป็นเหตุทางสังคมเพียงเพื่อที่จะมีโอกาสในการปรับปรุงความยุติธรรมและความเสมอภาค รวมถึงการลดความขัดแย้งและความรุนแรงในชนบท อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มความมั่นคงทางอาหาร รายได้ และสวัสดิการอีกด้วย²

ต่อมาเมื่อเกิดการปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศสในช่วงค.ศ. 1789 การปฏิรูปที่ดินก็ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมของประเทศฝรั่งเศสในสมัยนั้น ส่วนใน ค.ศ. 1917 ได้เกิดการปฏิรูปที่ดินขึ้นในประเทศรัสเซีย โดยการปฏิวัติใหญ่ในครั้งนั้นได้มีการจัดระบบการกระจายการถือครองที่ดินอย่างจริงจังและด้วยวิธีการที่รุนแรง การปฏิรูปที่ดินดังกล่าว

¹ ENVIRONMENTAL DEFENSE FACT SHEET , April 2002[ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา www.edf.org/.../2367_WorldBankMarketBasedLandReform.pdf (30 มกราคม 2554).

² United Nations Research Institute for Social Development, *Grassroots Movements and Initiatives for Land Reform*, [ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา [http://www.unrisd.org/80256B3C005BB128/\(httpProjects\)/A36F8D13492316E080256B4900530DDF?OpenDocument](http://www.unrisd.org/80256B3C005BB128/(httpProjects)/A36F8D13492316E080256B4900530DDF?OpenDocument). (1 กุมภาพันธ์ 2554).

ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองอย่างมากมาย ทำให้มีการกล่าวขานถึงการปฏิรูปที่ดินในครั้งนี้เป็น "การปฏิวัติที่ดิน" ที่ได้ช่วยให้ผู้ปกครองประเทศสามารถสร้างอำนาจและรักษาเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศได้อย่างมั่นคง³

การปฏิรูปที่ดินเริ่มแผ่ขยายอาณาบริเวณเข้ามาในทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไต้หวัน เกาหลีใต้ และเวียดนามใต้ ซึ่งทั้ง 3 ประเทศได้ถือประเทศญี่ปุ่นเป็นแม่แบบของการปฏิรูปที่ดินในครั้งนี้⁴ โดยในช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่สองสถานการณ์ต่าง ๆ ในญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และได้หวัน เกิดความระส่ำระสายและตกอยู่ใต้อิทธิพลของต่างชาติ ซึ่งมีส่วนนำไปสู่เงื่อนไขอันก่อให้เกิดการปฏิรูปที่ดินแบบ "ซุครากอนโคน"⁵ โดยทุกประเทศที่ได้กล่าวถึงนี้ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศสหรัฐอเมริกาและกลุ่มต่อต้านคอมมิวนิสต์ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อรักษาอำนาจทางการเมือง ยกเว้นมาตรฐานความเป็นอยู่ และสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งนี้วิธีการปฏิรูปที่ดินเริ่มต้นด้วยการวางข้อกำหนดและข้อจำกัดการเช่า รวมไปถึงสถาบันที่เป็นผู้เขียนหนังสือสัญญาเช่า วิธีการเหล่านี้จะสามารถเปลี่ยนฐานะจากผู้เช่าที่ดินมาเป็นเจ้าของที่ดินได้⁶

ส่วนการปฏิรูปที่ดินในโลกสังคมนิยมของจีน กิวบา และเวียดนามหลังสงครามเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิวัติซึ่งได้ทำลายฐานที่มั่นทางเศรษฐกิจของชนชั้นเจ้าที่ดินที่ครอบงำระบบเศรษฐกิจของชาวนาชนบทมาช้านานลงได้ ประกอบกับมาตรการคุ้มครองการค้าซึ่งช่วยรักษาระดับราคาผลผลิตจากไร่มาให้สูงอยู่เสมอ และการดึงเงินลงทุนมาสู่พื้นที่ชนบททำให้ครอบครัวเกษตรกรเพิ่มอำนาจการซื้อของตนได้อย่างรวดเร็ว เท่ากับสร้างหลักประกันว่าจะมีตลาดภายใน

³ Economy Watch, *History of Agrarian Reform*, [ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.economywatch.com/agrarian/history.html>. (5 กุมภาพันธ์ 2554).

⁴ Encyclopaedia Britannica, *History & Society Southeast Asia*, [ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/329193/land-reform/61990/Southeast-Asia>. (5 กุมภาพันธ์ 2554).

⁵ ปีเตอร์ ร็อสเส็ด, *การเข้าถึงที่ดิน : การปฏิรูปที่ดินและความมั่นคงของการเช่าที่ดิน ในรวมบทความ : วิพากษ์แนวคิดแปลงสินทรัพย์เป็นทุนถึงปัญหาการจัดการที่ดินในสังคมไทย*, (มีนาคม, 2547), พิมพ์ครั้งแรก, หน้า 120-121.

⁶ Encyclopaedia Britannica, *History & Society Southeast Asia*, [ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/329193/land-reform/61990/Southeast-Asia>. (5 กุมภาพันธ์ 2554).

สำหรับอุตสาหกรรมที่เพิ่งก่อร่างสร้างตัวอย่างแน่นอน⁷ โดยทั้งหมดนี้ได้แสดงให้เห็นว่าการกระจายการถือครองที่ดินด้วยความเสมอภาคสามารถช่วยกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจได้

ผู้วิจัยขอยกประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวันเป็นตัวอย่างสำหรับการอธิบายในเรื่องประวัติศาสตร์ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ เนื่องจากทั้ง 3 ประเทศนั้นเป็นประเทศในเอเชียที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร โดยการใช้หลักกรรมภิบาลและเชื่อมั่นต่อความสามารถในการจัดการที่ดินของผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการปฏิรูป รวมถึงผลประโยชน์จากการขยายโอกาสทางการตลาด อันเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งยังเป็นการเพิ่มความต้องการสินค้าเกษตรและมีการประกันราคาผลผลิตอีกด้วย⁸ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก. ญี่ปุ่น

การปฏิรูปการเกษตรของญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งมีการรื้อโครงสร้างของเจ้าของที่ดินที่คิดค่าเช่าสูงและสิทธิเกษตรกรที่อ่อนแอ โดยการปฏิรูปในครั้งนี้ต้องเผชิญกับการสร้างภาคการเกษตรให้เป็นอิสระปราศจากพันธะ ด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่สนับสนุนการพัฒนาผลิตผลทางการเกษตรในช่วงหลังสงครามและเพื่อความเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น

การปฏิรูปที่ดินในญี่ปุ่นเริ่มจากยุคการฟื้นฟูราชวงศ์ Meiji ที่ล้มล้างระบบศักดินาและห้ามการขายที่ดิน โดยการเผยแพร่ระบบจดทะเบียนการเป็นเจ้าของที่ดินอันถือเป็นเครื่องมือที่บังคับถึงหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายที่มีความทันสมัยในยุคนั้น ในขั้นตอนนี้ก่อให้เกิดการเคลื่อนตัวของการลงทุนในภาคการเกษตร แต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดการสูญเสียที่ดินอย่างมากของเกษตรกร เนื่องจากการเน้นที่ระบบเจ้าของที่ดินนั้นถือเป็นการอุปถัมภ์ระบบทุนนิยมของญี่ปุ่น ซึ่งในช่วงปี 1920 เจ้าของที่ดินถูกต่อต้านจากผู้เช่าที่ดิน จากนั้นจึงเริ่มทำการปลูกปั่นจนกระทั่งเกิดการปฏิรูปการถือครอง

การปฏิรูปที่ดินเกษตรหลังสงครามนั้นประสบความสำเร็จในค.ศ. 1945-1950 ซึ่งแง่มุมที่สำคัญต่อการปฏิรูป คือ มีการซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ไม่มาดูแล, การที่รัฐซื้อที่ดินจากครอบครัวครอบครองในส่วนเกินจาก 3 เฮกเตอร์ (ha), การขายที่ดินที่ใช้ในการเพาะปลูกของผู้ถือครองให้แก่ชาวนา และการซื้อที่ดินในราคาที่ได้ประกาศไว้เมื่อค.ศ. 1945

⁷ ปีเตอร์ ร็อดเส็ต, การเข้าถึงที่ดิน : การปฏิรูปที่ดินและความมั่นคงของการเช่าที่ดิน ในรวมบทความ : วิพากษ์แนวคิดแปลงสินทรัพย์เป็นทุนถึงปัญหาการจัดการที่ดินในสังคมไทย, (มีนาคม, 2547), พิมพ์ครั้งแรก, หน้า 120-121.

⁸ M. Cox, et al., *Land Reform : Land Settlement And Cooperatives.*(2003/2), P. Groppo Editor, p.27.

ผลจากการปฏิรูปที่ดินในค.ศ. 1950 ในครั้งนี้รัฐบาลญี่ปุ่นสามารถซื้อที่ดินจากผู้ครอบครองมาประมาณ 2 ล้านเฮกเตอร์ และทุ่งเลี้ยงสัตว์อีกประมาณ 4 แสนเฮกเตอร์ และขายที่ดินให้แก่ชาวนาและผู้เช่าที่ดินเพื่อส่งเสริมภาคเกษตรให้มีความเป็นอิสระปราศจากพันธะ ดังนั้น สัดส่วนของที่ดินภายใต้การเช่าลดลงจากร้อยละ 46 ก่อนการปฏิรูปเหลือเพียงร้อยละ 10 ซึ่งในค.ศ. 1950 นี้เองที่รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Land Law) โดยกฎหมายฉบับนี้สอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินและการป้องกันการแก้ไขใด ๆ อันจะเกิดขึ้นกับที่ดิน ทั้งนี้สังเกตได้จากหลักการทางกฎหมายที่สำคัญ 5 ประการ คือ 1) การควบคุมการถ่ายโอนสิทธิในที่ดินเกษตร 2) ความกังวลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงจากที่ดินเพื่อการเกษตรไปสู่ที่ดินนอกการเกษตร 3) การกำหนดการคุ้มครองสิทธิเพื่อเกษตรกรรมของผู้เช่าที่ดิน 4) การควบคุมค่าธรรมเนียมการเช่า และ 5) การเปลี่ยนแปลงนโยบายพัฒนาการเกษตร

วิธีการเหล่านี้จะถูกนำไปใช้ทีละขั้นตอนเพื่อสนับสนุนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรและเสริมกรอบการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรม ซึ่งสถานะในปัจจุบันของการใช้ที่ดินเกษตรนี้ถูกระบุว่า ในค.ศ. 1995 มีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างอันมีสาเหตุมาจากการถือครองที่ดินที่เพิ่มมากขึ้นภายใต้การครอบครองที่ดินที่ได้จากการเช่าถึงร้อยละ 12.4 ซึ่งถือเป็นการเพิ่มขึ้นในสัดส่วนของการจัดการที่ดินเกษตร โดยปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การปรากฏตัวขึ้นของผู้ถือครองรายใหม่ และในปีเดียวกันนั้นเองมีเจ้าของที่ดินเกษตรอยู่ 905,000 รายต่อเนื้อที่ 302,000 เฮกเตอร์ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วสิ่งที่เกิดขึ้นคือการกลับไปสู่สภาพเดิมตามเป้าหมายในตอนต้น คือ การสร้างความเป็นอิสระแก่ไร่นานั่นเอง⁹

ข. เกาหลีใต้

ตามประวัติศาสตร์เกาหลีนั้นพบว่า เมื่อพ.ศ. 2453 เกาหลีใต้ตกเป็นอาณานิคมของญี่ปุ่น โดยที่เกาหลีเป็นสังคมเกษตรกว่าร้อยละ 80 ของประชากรเป็นชาวนาและคนยากจน เศรษฐกิจอยู่ภายใต้การครอบงำของกษัตริย์ราชวงศ์ช็ย็ ซึ่งปกครองเกาหลีมาตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 19 เมื่อถึงกลางพุทธศตวรรษที่ 24 สังคมเกาหลีก็ยังยากจน ผู้ปกครองคอร์รัปชันและราชวงศ์สนใจแต่พรรคพวกตนเองไม่ทำนุบำรุงบ้านเมือง ที่ดินทั้งหมดเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน คนธรรมดาเป็นเจ้าของไม่ได้ ผู้เป็นเจ้าของที่ดินคือราชวงศ์ขุนนาง ซึ่งได้รับพระราชทานที่ดินขนาดใหญ่จึงมีระบบเจ้าที่ดิน (Land Lordism) ในพ.ศ. 2456 ร้อยละ 40 ของครอบครัวชาวนาชาวไร่เป็นผู้เช่านาล้วน ๆ ประมาณร้อยละ 80 มีลักษณะเป็นผู้เช่าหรือเช่าบางส่วน เมื่อถึงทศวรรษ 2460 ประมาณกันว่ามากกว่าร้อยละ 50 ของผู้เช่ามีระดับการครองชีพต่ำกว่าระดับพอยังชีพขั้นพื้นฐาน หลาย ๆ คนไม่อาจจ่ายภาษีทำให้

⁹ R.P. Dore, *Land Reform in Japan*, (1984), The Athlone Press Ltd. London. p. 3-20.

ที่ดินตกเป็นของรัฐบาลอาณานิคมญี่ปุ่น ชาวนาจำนวนมากต้องถูกไล่ออกจากที่ดินและอพยพย้ายออกไปต่างประเทศ

ซึ่งจากที่ได้กล่าวถึงความเป็นมาในข้างต้นแล้วว่าเกาหลีได้มีชาวนาเช่าในอัตราสูง ดังนั้นจึงเกิดการเรียกร้องจากชาวนาให้ปฏิรูปที่ดินหลังญี่ปุ่นแพ้สงคราม โดยความพยายามในช่วงแรก คือ พ.ศ. 2492 สหรัฐอเมริกาจัดสรรที่ดินซึ่งเคยตกอยู่ภายใต้การครอบครองของญี่ปุ่น โดยกำหนดมูลค่าขาย 3 เท่าของผลผลิต แล้วให้ผู้ซื้อขายเงินเป็นงวดภายใน 15 ปี โดยจ่ายเป็นผลผลิตร้อยละ 20 ของผลผลิตทั้งหมด ส่วนความพยายามในช่วงที่สอง คือ พ.ศ. 2493 ได้มีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินให้อำนาจรัฐบาลบังคับซื้อที่ดินจากผู้ที่มีที่ดินมากกว่า 3 เฮกเตอร์ แล้วเอามาขายให้แก่ผู้ที่ไม่มียี่สิบดินตามแนวเดียวกับที่กล่าวมาแล้ว รัฐบาลมิได้ซื้อที่ดินเป็นเงินสดโดยทันทีแต่จ่ายให้เป็นพันธบัตร พวกเขาเจ้าของที่ดินก็ไม่อยากเก็บพันธบัตรไว้ส่วนใหญ่ขายคืนให้รัฐบาล ซึ่งผลจากการปฏิรูปที่ดินนั้นมีอยู่ด้วยกันหลายประการ ได้แก่ ประการแรกเป็นปรับเปลี่ยนโครงสร้างสังคมเกาหลีได้ โดยลดจำนวนและบทบาทเจ้าของที่ดินลงไป ทำลายเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ซึ่งเคยมีอิทธิพลเหนือองค์กรต่าง ๆ ของสังคม (เกิดขึ้นพร้อมกับการหมดอำนาจของญี่ปุ่น) อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและพัฒนาการของชนชั้นนายทุน ประการที่สองคือ การจัดสรรที่ดินให้ชาวนาไร้ที่ดินและการกำหนดขนาดที่ดินถือครองให้ทัดเทียมกัน ทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้นเป็นฐานของตลาดอุตสาหกรรม ประการที่สาม การที่รัฐขายที่ดินโดยให้ผู้ซื้อขายเป็นผลผลิต เป็นวิธีบังคับซื้อผลผลิตส่วนเกินราคาถูกแล้วรัฐบาลเอาไปขายราคาแพง เป็นความพยายามช่วยเหลือด้านปัจจัยการผลิตและวิธีการผลิตด้วย อีกทั้งยังเป็นวิธีเก็บภาษีชาวนาโดยไม่ทำให้เกิดปัญหา ซึ่งปัจจุบันครัวเรือนเกษตรเกาหลีจะมีที่ดินระหว่าง 0.15-1.5 เฮกเตอร์ โดยกฎหมายบังคับว่าจะมีที่ดินมากกว่า 3 เฮกเตอร์ไม่ได้ แต่จริง ๆ ก็มีผู้มียี่สิบดินมากกว่าที่กฎหมายกำหนดเป็นกรณีเฉพาะ คิดเป็นร้อยละ 1.2 ของครัวเรือนทั้งหมด¹⁰

โดยทั้งนี้การปฏิรูปที่ดินของเกาหลีได้มีลักษณะของการพัฒนาและสนับสนุนผู้มีอำนาจของชุมชนซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินและรักษาสิทธิในที่ดินเหมือนกับประเทศญี่ปุ่นในการแจกจ่ายที่ดินไปยังเกษตรกร โดยที่เจ้าของที่ดินเดิมได้รับการสนับสนุนให้ลงทุนในภาคอุตสาหกรรมด้วยเงินค่าชดเชยที่พวกเขาได้รับทำให้ประเทศสามารถรักษาการพัฒนาชนบทและการพัฒนาการเกษตรให้ดำเนินต่อไป สำหรับการปฏิรูปที่ดินนี้ร้อยละ 65 ของที่ดินภาคการเกษตรถูกจัดสรรใหม่โดยใช้มาตรการในการควบคุมการถือครองของเอกชนไว้ที่ 3 เฮกเตอร์

¹⁰ เศรษฐกิจเกาหลี. (2008). [ระบบออนไลน์.] แหล่งที่มา

http://gojoseon.blogspot.com/2008/12/blog-post_05.html. (23 สิงหาคม 2552).

สำหรับพื้นที่เพาะปลูก ที่ดินที่เกินจำนวนเพดานที่ทางการควบคุมการถือครองไว้จะถูกแจกจ่ายไปยังผู้เช่าเดิมในอัตราหน่วยละ 1 เฮกเตอร์¹¹

แต่หลังจากที่มีการปฏิรูปที่ดินแล้วและกำลังอยู่ในช่วงการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Land Reform Act 1950) ได้สูญเสียประสิทธิภาพลงโดยเหตุเนื่องมาจากความต้องการเช่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการอพยพย้ายถิ่น ต่อมาจึงมีกฎหมายการจัดการการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร (Agricultural Land Tenancy Management Act 1986) ซึ่งได้ยอมรับต่อสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและทำให้การเช่าที่ดินเป็นเรื่องที่ถูกต้องตามกฎหมาย และพยายามที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม โดยในท้ายที่สุดกฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตร (Agricultural Land Law 1994) ก็ได้ถูกบังคับใช้ขึ้นเพื่อแสดงถึงความตั้งใจของรัฐบาลที่จะเพิ่มการเปลี่ยนแปลงในที่ดินเกษตร โดยการกำหนดลักษณะเฉพาะเจาะจงของการเช่าที่ดิน ไร่อย่างกว้าง ๆ และล้มเลิกข้อจำกัดที่มีมากเกินไปสำหรับการเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อการเกษตร (three-ha ceiling)¹²

ก. ใต้หวัน

ประเทศใต้หวันนั้นมีแนวคิดการปฏิรูปที่ดินมาจาก ดร. ชุน ยัด เซิน ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดิน อันเป็นหลักการสำคัญที่สุดของนโยบายที่ดินในสาธารณรัฐประชาชนจีน ดังที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญความว่าสิทธิในที่ดินเอกชนจะได้รับการยอมรับและคุ้มครองตามกฎหมาย มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นโดยความสามารถของแต่ละบุคคลถือเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินนั้น ส่วนมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นตามธรรมชาติเป็นประโยชน์ของชุมชน ซึ่งหลักการสร้างความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดินมี 4 ประการ คือ การประเมินมูลค่าที่ดิน การเก็บภาษีที่ดินตามมูลค่าที่แท้จริง การซื้อที่ดินตามมูลค่าที่แท้จริง และมูลค่าที่ดินที่เพิ่มในอนาคตเป็นของรัฐ ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินมียุทธวิธีเบื้องต้น 3 วิธี คือ วิธีการแบบสันติตามลำดับขั้นตอน การดำเนินการตามเหตุผลและนิติบัญญัติ การปรับผลประโยชน์ระหว่างผู้เช่าและเจ้าของที่ดินให้สมดุล¹³

¹¹ M. Cox, et al., *Land Reform : Land Settlement And Cooperatives.*(2003/2), P. Groppo Editor, p.27.

¹² *Agricultural land tenure system in Asia and the Pacific*, (1999), Asian Productivity Organization Tokyo, p. 207-208.

¹³ ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ กองวิชาการและแผนงานสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, (2530), *เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 179 การปฏิรูปที่ดินในใต้หวัน (ฉบับแปล)*, หน้า 1-3.

การปฏิรูปที่ดินในไต้หวันเริ่มจากโครงการปฏิรูปที่ดินในพ.ศ. 2492 โดยออกกฎหมายเพื่อ
การนี้โดยเฉพาะ แบ่งขั้นดำเนินการเป็น 3 ขั้น ดังต่อไปนี้¹⁴

ขั้นแรก ประกาศลดค่าเช่านาลงจากร้อยละ 50 หรือสูงกว่า เหลือร้อยละ 37.5 ของมูลค่า
ผลผลิตที่เก็บเกี่ยวได้ประจำปี

ขั้นที่สอง ในพ.ศ. 2494 คือ อีก 2 ปีต่อไป รัฐบาลขายที่ดินของรัฐให้แก่ชาวนาที่ต้องเช่า
ที่ดินของผู้อื่นทำกิน เป็นการเช่าให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นสมบัติของตนเอง

ขั้นที่สาม ในพ.ศ. 2496 รัฐบาลไต้หวันได้ออกกฎหมายจัดที่ดินใหม่อนุญาตให้เจ้าของ
ที่ดินมีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินได้เพียง 8 เอเคอร์ (17.5 ไร่) แต่ในรายที่มีที่ดินเลวก่อนอนุญาตให้มี
ได้มากขึ้น นอกจากนั้นให้ขายให้แก่รัฐบาลแล้วรัฐบาลก็จัดการขายให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็น
ของตนเอง ในราคาสองเท่าครึ่งของราคาพืชผลที่เก็บเกี่ยวได้ต่อปี เกษตรกรผู้ซื้อที่ดินตามโครงการ
นี้รัฐบาลยอมให้ชำระแบบเงินผ่อน 20 งวด ในระยะเวลา 10 ปี โดยชำระเป็นข้าวเปลือกหรือ
ผลผลิตอื่นได้

การดำเนินการขั้นที่สองและสามนี้ เป็นการปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักไตรราษฎร์ของ ดร.
ซุนยัตเซน ซึ่งมีคติว่า “ที่ดินเป็นของเกษตรกร (Land to the tiller)” ฉะนั้นบางครั้งแผนปฏิรูป
ที่ดินนี้จึงถูกเรียกว่า “ที่ดินเป็นของผู้ไถคราด (Land to the tiller Program)”

การดำเนินการตามแผนปฏิรูปที่ดินนี้ พอสิ้นพ.ศ. 2498 เกษตรกรจำนวน 468,000 คนได้ซื้อ
ที่ดินของรัฐบาล และ 195,000 คน ได้ซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินซึ่งตนเคยเช่ามาก่อน โดยผลจาก
ความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินนี้ทำให้เกษตรกรมีกำลังใจที่จะปรับปรุงที่ดินและพัฒนาวิธีทำกินทาง
เกษตรขึ้นอีกมาก ซึ่งต่อมาในพ.ศ. 2511 มีสถิติการผลิตข้าวเพิ่มขึ้นเป็น 8,124 กิโลกรัมต่อเฮกเตอร์
เท่ากับไร่ละ 1,318 กิโลกรัม เทียบแล้วเกษตรกรได้ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นจากเดิมซึ่งยังเสียค่าเช่านา
ร้อยละ 50 ถึงไร่ละ 1,007 กิโลกรัม

โดยสรุปแล้วการปฏิรูปที่ดินในไต้หวันนั้นจะเน้นการปรับปรุงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมุ่ง
หมายแก้ไขการกระจายที่ดินที่ไม่เป็นธรรม เพื่อเพิ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการใช้ที่ดินและ
สร้างฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากทรัพยากรที่ดินประกอบกับสภาพภูมิประเทศที่มีอยู่
อย่างจำกัด แต่ประชากรกลับเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งยังมีการขยายตัวของการก่อสร้างที่ควบคู่ไป
กับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาความต้องการที่ดินนี้รัฐบาลไต้หวันจึงดำเนินการ

¹⁴ โกสินทร์ สายแสงจันทร์, พัฒนาการเกษตรของไต้หวัน (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โอเดียนสโตร์, ไม่
ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า 138-139.

ปฏิรูปที่ดินและสนับสนุนการจัดระบบทะเบียนที่ดินขึ้นในพ.ศ. 2519 ซึ่งจากการจัดระบบดังกล่าว ทำให้มีการวางแผนโครงการการสำรวจที่ดินและจัดตั้งคลังข้อมูลการบริหารที่ดิน¹⁵ ทำให้การปฏิรูปที่ดินในได้หวั่นประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ผู้เช่าที่ดินกับเจ้าของที่ดินเดิมสามารถทำความตกลงและอยู่ร่วมกันได้อย่างเป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่าย ด้วยวิธีการดำเนินงานของรัฐบาลที่ดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนและมีความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง

3.2 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย

3.2.1 ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย

ตั้งแต่ในสมัยอยุธยาเป็นต้นมาพระเจ้าแผ่นดินในสมัยนั้นทรงเป็นเจ้าของที่ดินทุกตารางนิ้ว แต่พระราชทานให้ราษฎรอยู่อาศัยและทำกิน ราษฎรคนใดประสงค์จะได้ที่ดินไปทำประโยชน์ต้องไปบอกเจ้าหน้าที่ในสมัยนั้นให้ไปตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะก่อสร้างเล็กร้างยกขึ้นเป็นไร่นาสวน¹⁶

แต่ในพ.ศ. 2398 เมื่อระบบทุนนิยมได้รุกเข้ามาเป็นครั้งแรกหลังสนธิสัญญาเบาริ่ง ในรัชสมัยของพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 มีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิต ส่งผลให้มีความต้องการที่ดินในการผลิตทางการเกษตรเพิ่มสูงขึ้นจึงให้ประชาชนเข้าไปบุกเบิกจับจองที่ดินว่างเปล่าเอง จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่มีการเริ่มใช้ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินขึ้น โดยออกโฉนดที่ดินให้เอกชน ทำให้ที่ดินกลายเป็นสินค้าในที่สุด

ต่อมาในพ.ศ. 2475 หลังคณะราษฎรยึดอำนาจได้เกิดความพยายามปฏิรูปที่ดินในมือของนายทุน โดยนายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอแนวคิดการจัดระบบการถือครองที่ดินไว้ในเค้าโครงเศรษฐกิจ 2476 โดยให้รัฐบาลซื้อที่ดินจากประชาชนที่ต้องการขาย แล้วนำมาพัฒนาจัดทำเป็นที่ดินประกอบการเกษตรของรัฐและจัดการด้วยวิทยาการกลีกรรมสมัยใหม่ให้เกิดประโยชน์ในฐานะที่ดินเพื่อการเกษตรของรัฐ แล้วจึงให้ราษฎรมาเป็นลูกจ้างของรัฐบาล แต่แนวคิดนี้ถูกกลุ่มเจ้านายที่ถือครองที่ดินจำนวนมากและบรรดาผู้มีความคิดอนุรักษนิยมทางเศรษฐกิจต่อต้านอย่างหนัก แผนการปฏิรูปที่ดินจึงไม่ประสบความสำเร็จ

¹⁵ ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ กองวิชาการและแผนงานสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2530). *เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 179 การปฏิรูปที่ดินในได้หวั่น (ฉบับแปล)*. หน้า 19.

¹⁶ นายวิวัฒน์ อริยะวิริยานันท์ ประธานบริหาร บริษัท คาด้าโปรดักส์ ทอปปิง ฟอรั่ม จำกัด นิสิตปริญญาโท สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง. (2553). “จากอยุธยาถึงรัตนโกสินทร์วิถีการปฏิรูปที่ดิน “ชนชั้นนำ” ไม่(ยอม)เปลี่ยนแปลง”. [ระบบออนไลน์.] แหล่งที่มา

http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1290079499&gripid=01&catid=no (2 กุมภาพันธ์ 2554)

ต่อมาการปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้นอีกครั้งในสมัยจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม โดยอยู่ในนโยบายที่ว่า "คนไม่มีที่ดินจะรักชาติได้อย่างไร"¹⁷ ซึ่งกลายมาเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินเพื่อความเป็นธรรมในสังคม แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหากระจุกตัวของที่ดินได้ จึงทำให้บุคคลหลายกลุ่มซึ่งมีทั้งข้าราชการ นักการเมือง ชาวไร่ ชาวนา เรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่ทำกิน

ไชยยงศ์ ชูชาติ ซึ่งเป็นรองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดินในขณะนั้น ได้ศึกษาปัญหาการถือครองที่ดินและจัดรูปที่ดินขึ้นเพื่อกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งการเคลื่อนไหวในครั้งนั้นทำให้รัฐบาลสนใจปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร และมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้เกษตรกรเมื่อเดือนพฤษภาคม 2513 เพื่อใช้ในการจัดหาที่ดินแปลงใหญ่ที่เหมาะสมมาจัดสรรให้เกษตรกรผ่อนส่งภายใน 15 - 20 ปี โดยคิดดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปี และยังสามารถตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาเรื่องการปฏิรูปที่ดินด้วย

ในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นช่วงที่ประชาธิปไตยเบ่งบาน เกิดวิกฤติชาวนา ชาวไร่ไม่มีที่ดินทำกินทำให้เกิดการชุมนุมเรียกร้องสิทธิหลายครั้ง เพื่อเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล โดยมีการรวมตัวกันเป็น "สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย" กดดันจนกระทั่งรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ตัดสินใจแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดินและได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 81 ความว่า "ให้รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ และสิทธิในที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดิน และวิธีการอื่นๆ"

ทั้งนี้เหตุการณ์สำคัญ ๆ โดยสรุปอันถือเป็นจุดเริ่มต้นในการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายที่ดินของชาติหลายเหตุการณ์ มีดังต่อไปนี้¹⁸

ปลายเดือนพฤษภาคม 2517 มีชาวนาในอำเภอท่าตะโก อำเภอหนองบัว และอำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ ประมาณ 50 คน เดินทางมาร้องเรียนต่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีที่ธรรมเนียมรัฐบาลเพื่อขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับที่ดินทำกิน เนื่องจากถูกนายทุนข่มขู่และบุกรุกเพื่อยึดที่ดินที่ได้ขายขาดมาให้แล้วเป็นเวลานานกลับคืน

¹⁷ เพิ่งอ้าง.

¹⁸ ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย (เมษายน 2535), หน้า 25-26.

วันที่ 4 มิถุนายน 2517 นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งที่ สลร 32/2517 โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครอง เพื่อช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาที่เดือดร้อนจากเจ้าของที่ดินและ นายทุน โดยให้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเจรจาทำความตกลงระหว่างเจ้าของที่ดินกับชาวไร่ชาวนา

วันที่ 7 มิถุนายน 2517 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายรัฐบาลชุดที่ 34 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อความที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ดังนี้:-

“จะจัดที่ดินทำกินให้ชาวไร่ชาวนาที่เดือดร้อนให้ได้รับความเป็นธรรมโดยรวดเร็ว จะ วางรากฐานและแนวทางปฏิบัติในการปฏิรูประบบการศึกษาและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

วันที่ 24 มิถุนายน 2517 ชาวนาได้เดินขบวนเรียกร้องอีกครั้งหนึ่งว่า ให้พิจารณาความ ช่วยเหลือเสียใหม่เพราะการแก้ไขโดยใช้มาตรา 17 ดังกล่าวยังมีบรรลุผล ต่อมาในวันที่ 29 มิถุนายน 2517 สถาบันนิสิตนักศึกษาธรรม 9 แห่งร่วมกับตัวแทนชาวนานำข้อมูลเสนอ นายกรัฐมนตรีให้รัฐบาลช่วยเหลือรวม 6 ข้อ

วันที่ 11 กรกฎาคม 2517 นายไช่ วัจนะกุล ตัวแทนชาวนาจังหวัดพิษณุโลก ได้เข้าพบ ดร. ประคอบ หุตะสิงห์ รองนายกรัฐมนตรี แจ้งให้ทราบว่าขณะนั้นชาวนาถูกนายทุนและเจ้าของที่ดิน ฟ้องร้องไปแล้ว 20 ราย ในเขตอำเภอวังทอง และ บางกระทุ่ม ขอให้รัฐบาลดำเนินการอย่างใดอย่าง หนึ่งโดยรีบด่วน

วันที่ 13 สิงหาคม 2517 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องนโยบายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็น การถาวรตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คือ

1. เร่งรัดจัดสรรที่ดินสำหรับการเกษตรเพื่อสนองความต้องการของประชาชน และให้ พิจารณางบประมาณเป็นพิเศษ
2. ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะได้จัดตั้งกรรมการแบ่ง ออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่จะจัดบำรุงและสร้างสรรค์ให้เป็นป่าถาวรต่อไป อีกส่วน หนึ่งจะผ่อนผันให้ราษฎรอาศัยอยู่ทำมาหากินแต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์

จากการเรียกร้องของเกษตรกรให้รัฐบาลช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกิน เหตุการณ์ทวีความ รุนแรงยิ่งขึ้นส่งผลกระทบต่อ การปกครองประเทศ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการแก้ไขโดยการปฏิรูป ที่ดิน ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 (ฉบับพิเศษ)

โดยเนื้อหาของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นการ กำหนดให้นำที่ดินของรัฐและที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเอกชนที่มีอยู่เกินจำนวนที่กำหนด ในกฎหมาย นำมาจัดให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีเพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การการครองชีพ ได้เช่าหรือเช่าซื้อ และเมื่อเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องถิ่นใดในท้องถิ่นนั้นบุคคลจะมีที่ดินเกิน

เกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายจำนวนห้าสิบไร่ หรือหนึ่งร้อยไร่ในกรณีที่ใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ตามที่รัฐมนตรีประกาศไม่ได้ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายจะผ่อนผันในกรณีที่ประกอบ เกษตรกรรมอยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่กฎหมายใช้บังคับและแสดงได้ว่าคนมีความสามารถ และมีปัจจัยจะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งคนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรม ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง¹⁹

จึงถือได้ว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกฎหมายที่จำกัดการถือ ครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อมิให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินมีที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเกิน กว่าความจำเป็น และแบ่งปันที่ดินให้กับผู้ที่ไม่มียุทธินทำกิน ถ้าถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมใน เขตปฏิรูปที่ดินไว้โดยไม่ทำประโยชน์จะมีสิทธิถือครองได้ไม่เกิน 20 ไร่ ที่เหลืออาจถูกจัดซื้อหรือ เวนคืนตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน แต่เท่าที่ปรากฏการปฏิรูปที่ดินในที่เอกชนไม่เคยมีการเวนคืนที่ดิน ส.ป.ก. จะใช้วิธีการซื้อที่ดินบางแปลงที่เจ้าของเต็มใจขายให้เท่านั้น ฉะนั้น มาตรการในกฎหมายที่ จะจำกัดการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินจึงไม่เป็นผล ยังคงมีที่ดินจำนวน มากที่เกินสิทธิและเจ้าของมิได้ใช้เพื่อการเกษตรกรรม ได้มีความพยายามที่จะนำมาตรการอื่นมาใช้ เพื่อจำกัดการถือครองที่ดิน ได้แก่ การวางผังเมือง การจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าซึ่งปรากฏใน นโยบายที่ดินปี 2530 แต่อย่างไรก็ตามยังมีได้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง

3.2.2 กระบวนการได้มาซึ่งที่ดิน ส.ป.ก.4-01

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองใน ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของ รัฐหรือที่ดินที่รัฐ จัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือ เกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำ ประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและ ปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น จากความหมายดังกล่าวสามารถ แยกประเภทของที่ดินที่ถูกนำมาจัดสรรภายใต้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

¹⁹ วารินทร์ วงศ์หาญเขาว์ และคณะ. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด”. (มีนาคม 2544). หน้า 3-12.

1) ที่ดินของเอกชน

การปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชน เป็นกรณีของการนำที่ดินที่เจ้าของที่ดินมีความประสงค์ที่จะขายที่ดิน หรือไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินกว่าสิทธิที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนดให้ถือครองได้ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินเอกชนดังกล่าว ซึ่งถือครองที่ดิน โดยมีหนังสือสำคัญตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก) หรือโฉนดที่ดินมาจัดสรรให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ผู้ไร่ที่ทำกินได้เช่า หรือเช่าซื้อจาก ส.ป.ก. ต่อไป

การเวนคืนที่ดินสำหรับการปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชนนั้น มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ให้อำนาจเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาใช้โดยอนุโลม แต่จนถึงปัจจุบันนี้ ส.ป.ก. ยังมิได้ใช้มาตรการเวนคืนที่ดินเลย เพราะเห็นว่ายังสามารถใช้วิธีการเจรจาจัดซื้อที่ดินได้

หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเอกชน จะมีอยู่ 3 กรณี คือ กรณีแรกจะเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินในส่วนที่เกิน 20 ไร่ ส่วนกรณีที่สองจะเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินทำประโยชน์ในที่ดินโดยประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ในส่วนที่เกิน 50 ไร่ และกรณีที่เป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินทำประโยชน์ในที่ดินประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ในส่วนที่เกิน 100 ไร่ ซึ่งสัตว์ใหญ่ตามที่ได้ประกาศในพระราชกฤษฎีกาได้แก่ โค กระบือ และม้า โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์การเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่า จำนวนที่เลี้ยงจะต้องมีไม่น้อยกว่า 10 ตัวในเนื้อที่ไม่เกิน 100 ไร่ ส่วนในกรณีที่มีการขอใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นเกิน 100 ไร่นั้นให้คำนวณตามอัตราส่วน 1 ตัวต่อ 5 ไร่

ส่วนขั้นตอนในการจัดซื้อที่ดินเอกชนนั้น ให้ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดหาที่ดินและจัดที่ดินให้แก่กลุ่มเกษตรกรที่ได้รับความช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกินตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2552 ซึ่งในขั้นแรกจะเป็นการกำหนดพื้นที่และจัดทำแผนงานจัดซื้อ จากนั้นจะเป็นขั้นตอนของการติดต่อกับเจ้าของที่ดินและเจรจาขอซื้อที่ดิน โดยจะมีการตรวจสอบสภาพพื้นที่และต่อรองราคาจากเจ้าของที่ดิน หลังจากนั้นจะเป็นขั้นตอนของการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน โดยที่ ส.ป.ก.จังหวัดจะนำเสนอเรื่องการอนุมัติรายละเอียดด้านการเงินการจัดซื้อที่ดินต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการจัดซื้อที่ดินต่อไป ส่วนในขั้นตอนสุดท้ายจะเป็นขั้นตอนของการจ่ายชำระราคาค่าที่ดินและการรายงานผลการดำเนินงาน



2) ที่ดินของรัฐ

การปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ เป็นกรณีที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ส.ป.ก.) นำที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ อันได้แก่ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมโทรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน, ที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือได้จัดหาที่ดินแปลงอื่นทดแทนแล้ว, ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือได้สงวน หรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ ได้แก่ ที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว, และที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นถูกจำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ดินทั้งหมดนี้จะถูกนำมาจัดสรรให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อ เข้าทำประโยชน์ หรือจัดให้โดยมีค่าชดเชย

ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชนก็ตามจะถูกดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมภายใต้รูปแบบและขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนแรก คือ การนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะดำเนินการปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดนั้น ต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ขั้นแรก คือจะต้องมีการกำหนดเขตที่ดินท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินก่อน โดยมีขั้นตอนปฏิบัติดังนี้ ประการแรก พิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่ และเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานอนุมัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ประการที่สอง จัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ประการที่สาม จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาและบันทึกคำชี้แจงรายละเอียดประกอบร่าง ประการที่สี่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่งร่างพระราชกฤษฎีกาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประการที่ห้า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา โดยมีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมประชุมพิจารณาซึ่งจะต้องผ่าน ประการที่หก เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ประการถัดมาคือ ดำเนินการจ้างพิมพ์แผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา และสุดท้ายจะเป็นการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ขั้นตอนที่สอง การจัดที่ดิน ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นประเด็นใหญ่ได้ทั้งหมด 3 ประเด็น คือ ประเด็นแรก ประเภทของกิจการที่จะได้รับการจัดที่ดิน ประเด็นที่สอง คือการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิที่จะได้รับการจัดที่ดินจากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และประเด็นสุดท้าย คือ การกำหนดในเรื่องของขนาดของที่ดินที่จะจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร โดยแต่ละประเด็นจะมีรายละเอียด ดังนี้

ก) การจัดที่ดินจะถูกแบ่งประเภทตามประเภทของกิจการที่จะดำเนินการในพื้นที่ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก การจัดที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ซึ่งประกอบด้วยกรณีการจัดให้เกษตรกร และสถาบันเกษตรกร ประเภทที่สอง คือ การจัดที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งลักษณะของกิจการเป็นไปตามประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประเภทที่สาม การจัดที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นบริการสาธารณประโยชน์ และประเภทสุดท้าย คือ การจัดที่ดินเพื่อการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินมาใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น ซึ่ง ส.ป.ก.เพียงให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดิน ส่วนการอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นไปตามกฎหมายอื่น

ข) การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิที่จะได้รับการจัดที่ดินจากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น บุคคลผู้มีสิทธิที่จะได้รับการจัดที่ดินสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 กรณี ได้แก่

กรณีแรก การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ โดยบุคคลดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก ต้องเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ประการที่สอง คือ ผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง มี 3 ประเภท คือ บุคคลผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม และผู้เป็นบุตรของเกษตรกร หรือประการสุดท้าย คือ กรณีที่เป็นสถาบันเกษตรกร จึงจะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน

ซึ่งสำหรับกรณีของเกษตรกรผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินนั้น จะมีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกเกษตรกร โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามลำดับก่อนหลังดังต่อไปนี้ กล่าวคือ ลำดับแรก เกษตรกรซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินและที่ดินนั้นได้ถูกกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน หรือผู้ครอบครองที่ดินของรัฐซึ่งเป็นผู้ทำกินในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และที่ดินนั้นถูกกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ลำดับที่สอง คือ เกษตรกรซึ่งถูกเวนคืนที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้วมีที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนไม่เพียงพอในการประกอบเกษตรกรรม และลำดับที่สามจะเป็นเกษตรกรซึ่งสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เนื่องจากการจำนอง การขายฝาก หรือการใช้ที่ดินเป็นหลักฐานในการกู้ยืม ส่วนลำดับที่สี่ จะเป็นเกษตรกรซึ่งเป็นลูกจ้างประกอบเกษตรกรรม และลำดับสุดท้ายที่จะถูกพิจารณา คือ เกษตรกรอื่น ๆ²⁰ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วจะเลือกพิจารณาเกษตรกรที่อยู่ในท้องที่นั้นก่อน และเกษตรกรที่ถูกคัดเลือกมีจำนวนเกินกว่าจำนวนที่ดินก็จะใช้วิธีจับฉลาก

²⁰ นโยบายการเกษตร. ภาควิชาเศรษฐศาสตร์การเกษตร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 23.

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และแก้ไข (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ได้ให้ความหมายของคำว่า “เกษตรกร” ว่าหมายถึง ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจน หรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย โดยที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) จะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินให้เป็นตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ดังนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- (3) มีความประพฤติดีและซื่อสัตย์สุจริต
- (4) มีร่างกายสมบูรณ์ ขยันขันแข็ง และสามารถประกอบการเกษตรได้
- (5) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (6) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ
- (7) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด กรณีที่สอง การจัดที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน จะต้องเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีความสามารถตามกฎหมายและประกอบกิจการตามที่กำหนดในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรณีที่สาม การจัดที่ดินกิจการสาธารณูปโภค ผู้ที่จะได้รับการจัดที่ดินจะต้องเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐและเอกชน ที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร

กรณีสุดท้าย คือ กรณีการจัดที่ดินเพื่อการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินมาใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น คุณสมบัติคือจะต้องเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการในการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์

ก) ขนาดของที่ดินที่จะจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร โดยกฎหมายได้ขนาดขั้นสูงไว้ดังนี้ กรณีแรก ขนาดที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับเกษตรกรแต่ละครอบครัวใช้ประกอบเกษตรกรรม กรณีที่สอง ขนาดไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับเกษตรกรแต่ละครอบครัวใช้

ประกอบเกษตรกรรมประเภทเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศ กรณีที่สาม จำนวนตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร และกรณีสุดท้าย ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและเกษตรกรครอบครองอยู่แล้วก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด จัดให้ตามที่ครอบครองแต่ไม่เกิน 100 ไร่

ขั้นตอนที่สาม คือ การควบคุมสิทธิในที่ดิน บุคคลผู้ที่ได้รับการจัดสรรที่ดิน โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินนั้น จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดโดยปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ ซึ่งบุคคลดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ และต้องอยู่ในเงื่อนไขที่กำหนดไว้ คือ ต้องนำชี้แปลงที่ดินทำประโยชน์ให้ช่างรังวัดจัดทำแผนที่ จากนั้นจะต้องให้ถ้อยคำในการสอบสวนสิทธิต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เป็นพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาตามความเป็นจริง หากให้ความเท็จอาจถูกดำเนินคดีอาญาได้ ทั้งยังต้องได้รับการรับรองจากผู้ปกครองท้องที่ คือ ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันว่าเป็นเกษตรกรผู้ทำประโยชน์จริง และยังต้องผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งมีนายอำเภอเป็นประธาน มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ และผู้แทนเกษตรกรในอำเภอเป็นอนุกรรมการ สุดท้ายต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

สำหรับการควบคุมสิทธิในที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้แบ่งวิธีการควบคุมสิทธิในที่ดินของเกษตรกรผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก ช่วงก่อนได้รับกรรมสิทธิในที่ดิน ในช่วงนี้เกษตรกรหรือผู้ประกอบการเกี่ยวเนื่อง หรือผู้ได้รับอนุญาตในการประกอบการยังอยู่ในขั้นตอนของสิทธิการเข้าทำประโยชน์สิทธิตามสัญญาเช่าและสิทธิตามสัญญาเช่าซื้อ ผู้ได้รับสิทธิยังไม่ได้รับกรรมสิทธิในที่ดินต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับที่กำหนดรวมทั้งการเปลี่ยนแปลงสิทธิ การโอนการตกทอดทางมรดกสิทธิและบทลงโทษ ส่วนลักษณะที่สองจะเป็นช่วงหลังจากได้รับกรรมสิทธิในที่ดิน เกษตรกรที่ได้ชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าชดเชยครบถ้วนแล้วจะได้รับกรรมสิทธิในที่ดินเป็นของตนเองสามารถจัดการทำประโยชน์ในที่ดินได้ตามประสงค์ แต่จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายปฏิรูปที่ดินมาตรา 39 กล่าวคือ เกษตรกรจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิไปยังผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรอาชีพเกษตรกรกรรม หรืออีกกรณีหนึ่งคือสามารถขายที่ดินให้กับ ส.ป.ก. เพื่อจะได้นำไปจัดให้กับเกษตรกรรายใหม่ที่มีความต้องการที่ดินประกอบเกษตรกรรมต่อไป

ขั้นตอนสุดท้าย คือ การประสานงานพัฒนาและการจัดระบบการผลิตและการจำหน่าย การดำเนินงานในส่วนของการพัฒนานี้จะไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยให้การสนับสนุนเกี่ยวกับการก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซม เส้นทางคมนาคมและแหล่ง

น้ำเพื่อยกระดับสภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกร และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร

ส่วนการจัดระบบการผลิตและการจำหน่าย จะเป็นส่วนของงานเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร โดยเริ่มจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตและโครงสร้างทางการเกษตร มีการจัดตั้ง สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน จัดหาสินเชื่อและปัจจัยการผลิต พัฒนาและส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตรและนอการเกษตร การให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและอื่น ๆ ให้เป็นไปตามระเบียบและมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการส่งเสริมให้อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในที่ดินสาธารณะ ที่ดินชุมชน และที่ดินที่จัดให้เกษตรกร โดย ส.ป.ก. จะประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นตามสภาพของท้องถิ่น ๆ สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกร²¹

3.2.3 การสืบสิทธิ

หลังจากเกษตรกรได้ผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ของการได้มาซึ่งสิทธิและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก.4-01 แล้วนั้น ในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายถึงรูปแบบและกลไกในการจัดการและควบคุมสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ที่เกษตรกรได้รับมา ซึ่งจะอยู่ภายใต้การบังคับของมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518²² โดยจะมีระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535 และมติการประชุมของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกี่ยวกับการ โอนและตกทอดมรดกสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน รองรับพระราชบัญญัติดังกล่าว

การสืบสิทธิ ในที่นี้หมายความถึง การ โอนหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิ ไม่ว่าจะเป็ สิทธิการเช่า สิทธิการเช่าซื้อ หรือสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ตาม เนื่องจากมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้เฉพาะทายาทโดยธรรมของเกษตรกร เป็นผู้สืบสิทธิต่าง ๆ ของเกษตรกรที่มีต่อที่ดิน ส.ป.ก.4-01 โดยที่การสืบสิทธิการเช่าและการเช่าซื้อ จะมีรายละเอียดตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ

²¹ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. คู่มือการให้บริการจัดที่ดิน. แหล่งที่มา [ระบบออนไลน์] <http://www.alro.go.th/alro/index.jsp> (17 กุมภาพันธ์ 2554)

²² มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535 ส่วนการสืบสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นจะเป็นไปตามมติการประชุมของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกี่ยวกับการโอนและตกทอดมรดกสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

สำหรับกรณีการโอนสิทธิการเช่าหรือการเช่าซื้อนั้น คู่สมรสและบุตรของเกษตรกรจะเป็นทายาทโดยธรรมอันดับแรกที่มีสิทธิได้รับการโอนสิทธิเช่นว่านั้น และจะต้องโอนให้แก่บุคคลเพียงรายเดียวเท่านั้น หากเกษตรกรจะโอนให้แก่บุตรหรือเครือญาติเกษตรกรผู้โอนจะต้องได้รับความยินยอมจากคู่สมรสก่อน โดยบุคคลที่จะขอรับการโอนสิทธิการเช่า หรือการเช่าซื้อสามารถเรียงลำดับได้ ดังต่อไปนี้ อันดับแรก คือ คู่สมรสและบุตรของเกษตรกร ในกรณีที่มีบุตรมากกว่า 1 คน และที่ดินสามารถแบ่งแยกได้นั้นก็ให้ดำเนินการแบ่งแยกที่ดินให้เพียงพอแก่การครองชีพซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าเนื้อที่ถือครองขั้นต่ำที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) กำหนดไว้ อันดับที่สองคือ บิดา มารดา อันดับที่สาม คือ พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน อันดับที่สูง คือ พี่น้องร่วมบิดา หรือมารดาเดียวกัน อันดับสุดท้าย คือ หลานของเกษตรกร (หลานของผู้โอน) คือ ลูกของพี่ ลูกของน้อง ลูกของลูก (เท่านั้น) และอันดับสุดท้าย เป็นกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นทั้งมิได้เป็นการหลีกเลี่ยงข้อห้ามโอน ได้แก่ การโอนให้คู่สมรสที่หย่าขาด²³

ส่วนในกรณีของการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือการเช่าซื้อนั้น เมื่อเกษตรกรถึงแก่กรรมให้สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อตกทอดแก่คู่สมรสเป็นอันดับแรก หากในกรณีที่ไม่มีคู่สมรส หรือคู่สมรสไม่ขอรับมรดกสิทธิการเช่า หรือเช่าซื้อ หรือไม่มีคุณสมบัติจะได้รับมรดกสิทธิตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปฯ ให้สิทธิที่ดินตกทอดแก่บุตร ในกรณีที่มีบุตรหลายคนและสามารถตกลงกันได้ว่าจะให้บุตรคนใดเพียงคนเดียวเป็นผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่า หรือเช่าซื้อก็ให้เป็นไปตามข้อตกลง ส่วนในกรณีที่มีบุตรหลายคนและที่ดินสามารถแบ่งแยกได้ก็ให้ดำเนินการแบ่งแยกแปลงตามความประสงค์ แต่หากไม่สามารถแบ่งแยกได้ให้กำหนดตัวเกษตรกรผู้เป็นบุตรเพียงรายเดียวเท่านั้นที่มีคุณสมบัติเป็นผู้รับมรดกสิทธิ โดยที่บิดา มารดา หรือพี่น้องร่วมบิดา มารดาเดียวกัน หรือพี่น้องร่วมบิดา หรือ มารดาเดียวกัน หรือหลานของเกษตรกร (หลานของผู้รับมรดก) คือ ลูกของพี่ ลูกของน้อง ลูกของลูก (เท่านั้น) จะเป็นทายาทในลำดับถัดจากคู่สมรส และบุตรของเกษตรกร ในกรณีการตกทอดทางมรดกนั้นให้ทายาทในลำดับก่อนทำหนังสือสละมรดกด้วย เช่น หลานจะขอรับมรดกสิทธิบุคคลในอันดับที่ 1 - 5 จะต้องทำหนังสือสละสิทธิในมรดกไว้ด้วย

¹⁰ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพัทลุง. หลักเกณฑ์การรับ โอนสิทธิ-รับมรดกสิทธิ. แหล่งที่มา [ระบบออนไลน์]. www.alro.go.th/alro/ess/upload/35/pf35_26_1.doc - โกลส์เคียง. (9 มีนาคม 2554).

ในส่วนของโอนและตกทอดมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ได้มีมติการประชุมของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 มีรายละเอียดว่าการ โอนที่ดินที่ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์นั้นให้โอนได้เฉพาะแก่เกษตรกรซึ่งเป็นสามีหรือภริยาหรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะของผู้ที่ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเพียงบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น ส่วนในกรณีที่มีบุตรหลายคนและที่ดินนั้นสามารถแบ่งแยกได้เพียงพอต่อการครองชีพให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติการโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว

สำหรับการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตกแก่เกษตรกรซึ่งเป็นสามี หรือภริยาของเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์เป็นอันดับแรก แต่ในกรณีที่ไม่มีคู่สมรสหรือมีแต่ไม่ขอรับให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินให้สิทธิดังกล่าวตกแก่ทายาทโดยธรรมเฉพาะบุตรที่เป็นเกษตรกรและบรรลุนิติภาวะเพียงรายเดียวเท่านั้น ส่วนกรณีมีบุตรหลายคนขอรับมรดกสิทธิโดยขอให้แบ่งแยกที่ดิน และที่ดินดังกล่าวสามารถแบ่งได้เพียงพอแก่การครองชีพก็ให้จัดให้แก่บุคคลเหล่านั้นตามส่วนที่ตกลงกัน แต่หากพิจารณาเห็นว่าที่ดินไม่สามารถแบ่งแยกได้ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจกำหนดตัวเกษตรกรผู้เป็นบุตรเพียงรายเดียวเท่านั้นที่จะได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว โดยที่บิดา มารดา ของเกษตรกร หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันของเกษตรกร หรือพี่น้องร่วมบิดา หรือ มารดาเดียวกันของเกษตรกร หรือหลานของเกษตรกร จะเป็นทายาทในลำดับถัดมาที่จะมีสิทธิรับโอนหรือรับการตกทอดมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้การโอนหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิแก่ทายาทในลำดับหลังต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิให้แก่ทายาทในลำดับต้นได้ ทั้งผู้รับ โอนหรือผู้รับมรดกสิทธิต้องได้รับความยินยอมจากคู่สมรสของผู้โอนหรือของเจ้ามรดกด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่บังคับใช้กับประชาชนผู้ที่อยู่ภายในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีระเบียบฯ และมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเป็นเครื่องมือในการรองรับและสนับสนุนพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานั้นเป็นการกำหนดวิธีการและตัวบุคคลที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 หากการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 มิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาในข้างต้นนั้น ถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

3.3 หลักการคุ้มครองความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ส.ป.ก.4-01

หลักการคุ้มครองความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ของเกษตรกรรมจากแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่รัฐให้กับราษฎร²⁴ที่สามารถจำแนกได้เป็น 3 แนว คือ แนวคิดเชิงอนุรักษ์ที่ต้องการสงวนที่ดินของรัฐไว้ จึงอนุญาตให้ราษฎรเข้าทำกินอยู่อาศัยในที่ดิน แต่ไม่สนับสนุนให้สิทธิใด ๆ แก่ราษฎร ถือเป็นเพียงการให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ แนวคิดที่สองเป็นแนวคิดเชิงระบบทุน โดยถือว่าที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตทางการเกษตรที่ทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และที่ดินเป็นสินทรัพย์ที่ผู้ครอบครองสามารถใช้จ้างหรือค้ำประกันเงินกู้ ผู้ครอบครองจึงควรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างสมบูรณ์เพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการต่าง ๆ ดังนั้น ที่ดินจึงควรนำมาใช้ประโยชน์ทางการผลิตตามศักยภาพเพื่อให้เกิดผลตอบแทนสูงสุด ส่วนแนวคิดสุดท้ายเป็นแนวคิดที่ประสานแนวคิดทั้งสองด้านเข้าด้วยกัน โดยมุ่งตอบสนองทั้งการอนุรักษ์ที่ดินของรัฐและสอดคล้องกับความต้องการที่ดินและสิทธิในที่ดินของราษฎร โดยให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ราษฎร และมีข้อจำกัดในการโอนสิทธิไปยังผู้อื่น เพื่อป้องกันมิให้เกษตรกรสูญเสียที่ดินทำกินไปและต้องบุกเบิกหาที่ทำกินผืนใหม่อีก

จากแนวคิดที่กล่าวมานี้ สามารถจัดกลุ่มของสิทธิในที่ดินตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก เป็นการให้สิทธิทำกินหรือสิทธิใช้ประโยชน์ กลุ่มที่สอง เป็นการให้กรรมสิทธิ์บริบูรณ์ และกลุ่มที่สาม เป็นการให้กรรมสิทธิ์โดยมีเงื่อนไขห้ามจำหน่ายโอน การที่กฎหมายให้สิทธิกับราษฎรแตกต่างกันนี้เนื่องจากในอดีตช่วงที่ที่ดินยังมีมากรัฐก็เปิดให้ราษฎรจับจองและได้รับสิทธิในที่ดินไปโดยไม่ต้องมีค่าตอบแทนให้กับรัฐ ต่อมาเมื่อที่ดินมีจำกัดก็มีการหวงห้ามกันที่ดินไว้เพื่อใช้ในอนาคตแต่ก็ยังเปิดให้จับจองที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งก็เริ่มมีเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนเนื้อที่ที่ได้รับและการห้ามโอนในช่วงระยะเวลาหนึ่งจนกระทั่งที่ดินดังกล่าวแทบไม่มีอีกต่อไป ก็เริ่มมีการจับจองทำประโยชน์ในที่หวงห้าม รัฐก็ยังคงมีนโยบายผ่อนผันให้สิทธิกับผู้นุกรุกตลอดมาจนกระทั่งถึงยุคที่ต้องอนุรักษ์อย่างเด็ดขาด สิทธิในที่ดินที่ให้จึงมีเงื่อนไขเพิ่มขึ้นหรือไม่มีการให้กรรมสิทธิ์²⁵ ซึ่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ถูกจัดอยู่ในกลุ่มของการให้สิทธิทำกินหรือสิทธิใช้ประโยชน์ และในกลุ่มของการให้กรรมสิทธิ์โดยมีเงื่อนไข โดยพิจารณาได้จากมาตรา 39 ที่ได้กำหนดห้ามมิให้มีการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ให้แก่บุคคลอื่น เว้นแต่จะเป็นทายาทโดยธรรมของเกษตรกร สถาบันเกษตรกร หรือ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เท่านั้น

²⁴ มูลนิธิสถาบันที่ดิน. (2544). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ : โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน และมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด. หน้า 3-29.

²⁵ เพิ่งอ้าง. หน้า 3-29 – 3-30.

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าการให้กรรมสิทธิ์แบบมีเงื่อนไขและการให้สิทธิใช้ประโยชน์ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นไปเพื่อป้องกันมิให้เกษตรกรสูญเสียที่ดินทำกินไปและต้องบุกเบิกหาที่ทำกินผืนใหม่ โดยหวังว่าเกษตรกรจะมีรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นหากมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เมื่อเกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นก็จะมีการศึกษาที่ดีขึ้น ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการว่างงานของชาวชนบททำให้เกษตรกรชั้นเล็กพ้นจากความยากจน และการเอาเปรียบจากผู้มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ²⁶ รวมถึงในสังคมชนบทก็จะมีความปลอดภัยมากขึ้น หากชาวชนบทอยู่ดีกินดีอาชญากรรมก็จะลดลง อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นในสังคมนั้นมิได้เป็นไปตามการคาดการณ์หรือความมุ่งหวังตามบริบทของกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่สามารถขัดขวางหรือยับยั้งมิให้เกิดการถ่ายโอนสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ในรูปแบบของการซื้อขายที่ดินได้ตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้

²⁶ สุกานดา จันทนฤกษ์. (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์). นโยบายการเกษตร. ภาควิชาเศรษฐศาสตร์การเกษตร คณะเศรษฐศาสตร์ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 24.