

## บทที่ 5

### นิติสำนักกับการฝ่าฝืนไม่ยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย

ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ความคิดเห็นและทัศนคติของเกษตรกรผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดินประเภท ส.ป.ก.4-01 ที่มีต่อการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และอภิปรายของผลการศึกษากับนิติสำนักและการปฏิบัติตามกฎหมายของเกษตรกรผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดินประเภท ส.ป.ก.4-01 ตามหัวข้อดังต่อไปนี้

1. นิติสำนักของเกษตรกรผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดินประเภท ส.ป.ก.4-01 ที่มีต่อการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
2. การยินยอมปฏิบัติตามและเชื่อฟังกฎเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
3. ความขัดแย้งระหว่างข้อกำหนดของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในสังคม

#### 5.1 นิติสำนักของเกษตรกรผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดินประเภท ส.ป.ก.4-01 ที่มีต่อการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ 2 ถึงความหมายของนิติสำนัก ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการรับรู้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นระเบียบกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ ขั้นตอนหรือกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งการรับรู้ดังกล่าวสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ที่ผ่านมาในอดีตหรือสถานการณ์และบริบทแวดล้อมในขณะนั้น โดยการรับรู้กฎหมายในที่นี้มีได้มีความหมายเพียงการที่บุคคลมีความรู้เกี่ยวกับการมีอยู่หรือสาระสำคัญของกฎหมายเพียงเท่านั้น แต่ยังคงหมายความรวมถึงบทบาทของกฎหมายที่มีต่อการดำเนินชีวิตของเกษตรกรผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกด้วย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกสามารถจำแนกกลุ่มเกษตรกรภายใต้การกระทำที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อวิจัยได้เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ซื้อ กลุ่มผู้ขาย และกลุ่มผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากลุ่มเกษตรกรทั้งหมดทราบดีถึงสาระสำคัญอันเป็นข้อกำหนดในการห้ามซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอน หรือเปลี่ยนมือในที่ดินประเภท ส.ป.ก.4-01 แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นยังพบว่ามีการเปลี่ยนแปลงสิทธิในการถือครองที่ดินด้วยการซื้อขาย โดยกลุ่มเกษตรกรตัวอย่างแต่ละกลุ่มจะมี

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การรับรู้และการแสดงออกถึงการรับรู้ที่แตกต่างกันออกไป ดังจะมีรายละเอียดต่อไปนี้

### 5.1.1 กลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อที่ดิน ส.ป.ก.4-01

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การรับรู้และการแสดงออกถึงการรับรู้กฎหมายของเกษตรกรในกลุ่มนี้มีหลายปัจจัย โดยปัจจัยที่สำคัญที่สุด คือ ปัจจัยทางด้านวัฒนธรรม หรือค่านิยมของสังคม กล่าวคือ ในกลุ่มนี้ให้เหตุผลของการฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมายอันว่าด้วยการห้ามมิให้ซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ว่าเกิดจากความสงสัย เห็นอกเห็นใจผู้ที่เดือดร้อนและเข้ามาขอความช่วยเหลือ ซึ่งเป็นเหตุผลที่เกิดจากการขัดเกลตาทางสังคมโดยผ่านกระบวนการถ่ายทอดทาง วัฒนธรรม หรือค่านิยมของสังคม ทั้งนี้การขัดเกลตาดังกล่าวจะมีหน่วยทางสังคมต่าง ๆ ที่ร่วมกันทำหน้าที่ยอมรับสั่งสอนสมาชิกให้เรียนรู้ระเบียบของสังคมเพื่อให้เห็นคุณค่าและนำเอากฎเกณฑ์ ระเบียบปฏิบัติเหล่านั้นไปเป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นครอบครัว กลุ่มเพื่อน โรงเรียน ศาสนา กลุ่มอาชีพ และสื่อมวลชน เป็นต้น

ส่วนปัจจัยอื่นที่ส่งผลกระทบต่อรองลงมา คือ ความสัมพันธ์ทางสังคมในแบบอุปถัมภ์ที่ผู้ซื้อและผู้ขายมีให้ต่อกัน โดยความสัมพันธ์ในรูปแบบนี้มีลักษณะของการต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน และทั้งสองฝ่ายต่างก็มีผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในพื้นที่พบว่ากรณีของผู้ซื้อส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีอำนาจทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมากกว่าฝ่ายผู้ขาย ส่วนด้านผู้ขายจะเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะของบุคคลที่ขัดสนทางเศรษฐกิจและอัปจนหนทาง จึงต้องดิ้นรนหาทางออกด้วยการพึ่งพิงผู้ที่มีอำนาจบารมีและทรัพย์สินเงินทองที่มากกว่าเพื่อให้ตนเองรอดพ้นจากสถานการณ์เฉพาะหน้าที่บีบบังคับและแรงกดดันต่าง ๆ ที่กำลังเผชิญอยู่ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าปัจจัยในด้านความสัมพันธ์ทางสังคมในแบบอุปถัมภ์เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ก่อให้เกิดการฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายของทางภาครัฐ

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยในด้านความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ที่เป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดการฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมาย โดยความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่ได้กล่าวถึง คือ ความต้องการที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากปัจจัยดังกล่าวนี้เป็นกรณีที่เกษตรกรไม่สามารถบุกเบิกพื้นที่ใหม่ด้วยตนเองได้และเลือกที่จะเข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ที่มีผู้บุกเบิกไว้ก่อนแล้วเพื่อสร้างความมั่นคงและความอยู่รอดให้แก่ตนเองและครอบครัว แม้จะต้องกระทำการบางอย่างที่ขัดต่อบทบัญญัติกฎหมายก็ตาม

จากปัจจัยที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลกระทบต่อ การรับรู้และการแสดงออกถึงการรับรู้กฎหมายของเกษตรกรในกลุ่มนี้ กล่าวคือ เกษตรกรผู้ซื้อที่ดินรับรู้และรับทราบถึงการมีอยู่ รวมถึงรายละเอียดที่เป็นข้อกำหนด กฎเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูป

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นอย่างดี แต่ด้วยเหตุปัจจัยทั้งหลายที่ได้กล่าวถึงในข้างต้นนั้น ส่งผลต่อนิติสำนักหรือทัศนคติของกลุ่มเกษตรกรตัวอย่างที่มีต่อกฎหมายจนทำให้เกิดการฝ่าฝืนไม่ยินยอมปฏิบัติตาม

ทั้งนี้นิติสำนักของเกษตรกรผู้ซื้อที่มีต่อพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เกษตรกรเห็นว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ เป็นกฎหมายที่ดีที่มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร โดยต้องการให้เกษตรกรและทายาทเกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองตลอดไป แต่การคุ้มครองด้วยการจำกัดสิทธิที่ห้ามมิให้มีการซื้อขายเปลี่ยนมือในที่ดินดังกล่าวไม่สอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของเกษตรกรที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งยังขัดกับหลักกรรมสิทธิ์ที่เกษตรกรยึดถือปฏิบัติตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นมาแต่ดั้งเดิม กล่าวคือ การครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินถือเป็นการแสดงออกซึ่งความเป็นเจ้าของที่ดินของเกษตรกร ซึ่งแตกต่างไปจากหลักกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐที่มองว่าที่ดินที่ถูกประกาศเป็นเขตปฏิรูปนั้น รัฐจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยบริบูรณ์ ดังนั้นการที่เกษตรกรและรัฐยึดถือหลักกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่แตกต่างกันดังกล่าวจึงนำไปสู่การฝ่าฝืนไม่ยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย เกษตรกรกลุ่มนี้มองว่าการฝ่าฝืนดังกล่าวมิได้เป็นเรื่องที่ร้ายแรงแต่เกิดขึ้นด้วยความจำเป็น เกษตรกรยังคงมีสิทธิและอำนาจเต็มในการจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งกับทรัพย์สินของตนเองโดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องฟังกฎหมาย ฉะนั้นการที่รัฐได้สร้างข้อกำหนดหรือบทลงโทษด้วยการยึดที่ดินคืนในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการซื้อขายที่ดินขึ้นมานั้นก็มิได้ทำให้เกษตรกรผู้ซื้อเกรงกลัว เนื่องจากมองว่ากลไกการปฏิบัติทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรม ค่านิยมของสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างคนชุมชน และความอยู่รอดในชีวิตมีความสำคัญมากกว่ากลไกในทางกฎหมายซึ่งกระบวนการดังกล่าวอาจจะไม่ถูกบังคับใช้เลยก็เป็นไป

### 5.1.2 กลุ่มเกษตรกรผู้ขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01

จากผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายด้วยการขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเกษตรกรในกลุ่มนี้ คือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ กล่าวคือเกษตรกรผู้ขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ทุกรายเป็นคนในพื้นที่ดั้งเดิม อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่มาตั้งแต่สมัยปู่ย่าตายาย ทั้งยังมีวิถีชีวิตที่ผูกติดกับที่ดิน เทือกสวน ไร่นา และเป็นการเกษตรที่ต้องอาศัยลักษณะดินฟ้าอากาศเป็นหลัก หรือเป็นการเกษตรที่พึ่งพิงน้ำฝนแต่เพียงอย่างเดียว ทำให้ปริมาณและคุณภาพของผลผลิตที่ได้ไม่มีความแน่นอน อีกทั้งเกษตรกรยังต้องหาตลาดในระบายนสินค้าเอง ไม่มีการรวมกลุ่มในรูปแบบของสหกรณ์ที่จะเข้ามาจัดการเรื่องการต่อรองราคาผลผลิต จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นลักษณะ โครงสร้างทางเศรษฐกิจของพื้นที่ศึกษาที่อาจจะส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรในแต่ละรายไม่มากนัก โดยเฉพาะในกรณีของเกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีเงินทุนสำหรับการแปลงเกษตรหรือเงินทุนสำรองสำหรับค่าใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน ปัญหาที่จะตามมาคือ

ปัญหาจากการกู้ยืมเงินในแหล่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะจากภาครัฐหรือภาคเอกชน เช่น กองทุนหมู่บ้าน โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กขคจ.) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) หรือ การกู้ยืมเงินนอกระบบ เป็นต้น แม้ว่าจะมีแหล่งกู้เงินหลายแหล่งดังที่ได้ยกตัวนี้ แต่ก็ยังพบข้อจำกัดของเกษตรกรต่อการกู้ยืมเงินจากแหล่งกู้เงินของภาครัฐ กล่าวคือ การกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้านหรือโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กขคจ.) นั้น วงเงินที่ให้กู้ยืมอยู่ในขั้นต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายทางการเกษตรหรือค่าใช้จ่ายครัวเรือนของเกษตรกรและในส่วนของ การกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) ที่เพิ่มมีโครงการเงินกู้ซึ่งอนุญาตให้ใช้ที่ดินประเภท ส.ป.ก.4-01 เป็นประกันการชำระหนี้ต่อธนาคารได้ ก็พบว่าทางธนาคารจะต้องดำเนินการประเมินราคาที่ดินก่อนซึ่งเป็นขั้นตอนที่ถือว่ายุ่งยากต่อเกษตรกรในทางปฏิบัติประกอบกับอัตราของราคาประเมินที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ในเขตภาคเหนือที่มีราคาประเมินไม่เกินไร่ละ 20,000 บาทและทางธนาคารจะให้กู้เงินได้เพียงกึ่งหนึ่งของราคาประเมินเท่านั้นทำให้การกู้เงินจากสถาบันของรัฐดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ไขวิกฤตทางการเงินของเกษตรกรได้ ปัญหาที่สืบเนื่องจากการกู้เงินจากแหล่งการเงินที่ได้ยกตัวอย่างข้างต้น ก็คือการถึงกำหนดเวลาชำระหนี้แต่เกษตรกรหรือผู้กู้ไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้ได้และเกษตรกรก็ต้องเผชิญหน้ากับมาตรการต่างๆที่แหล่งเงินกู้นำมาใช้เพื่อกระตุ้นให้เกษตรกรนำเงินมาชำระหนี้ซึ่งจะมีวิธีการแตกต่างกันออกไปตามแหล่งเงินกู้ เช่น การขึ้นอัตราดอกเบี้ย การลดระดับความเชื่อมั่นทางการเงินของผู้กู้ซึ่งอาจจะทำให้ผู้กู้หมดโอกาสที่จะได้รับเงินกู้ในก้อนต่อไป การข่มขู่ทำร้ายร่างกายในรายที่กู้เงินจากเงินกู้นอกระบบหรือแม้กระทั่งการถูกยึดที่ดินในที่สุด การขายที่ดินเพื่อนำเงินมาแก้ไขปัญหามาทางเศรษฐกิจจึงเป็นวิธีการแก้ไขปัญหของเกษตรกรส่วนใหญ่ในช่วงเวลานั้น

นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบอีกว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้เกิดการฝ่าฝืนไม่ยินยอมปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายสัมพันธ์อยู่กับปัจจัยการผลิตในส่วนของแรงงาน เนื่องจากสาเหตุที่เกษตรกรกระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติกฎหมายด้วยการขายที่ดิน ส่วนใหญ่มาจากปัญหาทางสุขภาพไม่ว่าจะเป็นสุขภาพของตัวเกษตรกรผู้ขายเองหรือสุขภาพของสมาชิกในครอบครัว ซึ่งปัญหาสุขภาพก็เปรียบได้กับปัญหาในด้านความอยู่รอดปลอดภัยของตนเองหรือสมาชิกในครอบครัวที่จำเป็นต้องได้รับการรักษาและต้องมีเงินทุนสำหรับค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาบุตร ค่ารักษาพยาบาลและค่าเดินทาง เป็นต้น จุดนี้เองที่ทำให้เกษตรกรต้องเลือกระหว่างความอยู่รอดกับกฎหมาย ซึ่งทั้งหมดได้ตัดสินใจเลือกเอาความอยู่รอดมาเป็นอันดับแรก แต่อย่างไรก็ตามการตัดสินใจเลือกดังกล่าวก็ไม่ได้หมายความว่าเกษตรกรจะไม่รับรู้ถึงบทบัญญัติกฎหมาย เพียงแต่เลือกที่จะไม่ปฏิบัติตามด้วยเหตุผลในเรื่องของความอยู่รอดปลอดภัยของตนเองและสมาชิกในครอบครัวเป็นหลัก

ปัจจัยประการสุดท้ายที่ส่งผลให้เกิดการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมาย คือ โครงสร้างของครอบครัวเกษตรกรที่เริ่มเปลี่ยนไปเป็นสังคมผู้ใช้แรงงานมากขึ้น เนื่องจากนโยบายของรัฐที่มีต่อภาคการเกษตรได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญกับเกษตรกรรายย่อยแล้ว ให้มาดูแลและอุดหนุนเกษตรกรผู้ค้าหรือกลุ่มทุนในรายใหญ่แทนเนื่องจากกลุ่มนี้สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศได้มากกว่า จึงทำให้เกษตรกรต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพสังคมและนโยบายเพื่อความอยู่รอดของเกษตรกรเอง ซึ่งสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่พบว่าเกษตรกรผู้ขายที่ดินในทุกวันนี้มีทางเลือกอื่นในการประกอบอาชีพที่นอกเหนือไปจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียวคือ การหันมาประกอบอาชีพรับจ้างหรือการเป็นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร เนื่องจากในทัศนะของเกษตรกรมองว่าถ้าพึ่งเพียงอาชีพเกษตรกรรมไม่สามารถที่เลี้ยงชีพให้อยู่รอดได้ หากเกษตรกรไม่อาชีพอื่นเสริม ซึ่งภาคเกษตรสามารถสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรได้เพียงปีละหนึ่งถึงสองครั้งเท่านั้น โดยรายได้ดังกล่าวก็ไม่มีความแน่นอนขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ คุณภาพของผลผลิต ความต้องการและราคาของตลาด ซึ่งทั้งหมดเป็นปัจจัยที่เกษตรกรไม่สามารถควบคุมได้ ในทางตรงกันข้ามการใช้แรงงานของตนรับจ้างเพื่อแลกกับรายได้รายวันหรือรายเดือนนั้นเป็นรายได้ที่เกษตรกรเห็นตัวเงินที่จะได้รับอย่างชัดเจน แต่สำหรับแรงงานรายวันอาจจะต้องเสี่ยงกับการที่ไม่ได้มีงานรับจ้างทุกวันซึ่งจะทำให้ขาดรายได้ในส่วนนี้ไป จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ส่งผลต่อทัศนคติของเกษตรกรที่ไม่ต้องการให้ทายาทของตนประกอบอาชีพเกษตรกรรม เนื่องจากเห็นว่าไม่มีความมั่นคงและแน่นอน ต้นทุนการผลิตก็สูงขึ้นแต่ราคาสินค้าคงที่ซึ่งเสี่ยงกับการขาดทุนและเป็นหนี้สิน

ฉะนั้นเมื่อเกษตรกรมองว่าตนเองยังมีทางเลือกอื่นในการยังชีพให้อยู่รอดได้ นอกจากการทำเกษตรแล้วจึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สนับสนุนให้เกิดการขายที่ดิน แม้ว่าจะเป็นการกระทำที่ขัดและฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติกฎหมายก็ตาม ซึ่งเกษตรกรมองว่าการขายที่ดินของตนเองดังกล่าวเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายจริงและพร้อมที่จะยอมรับหากจะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย แต่เกษตรกรเหล่านี้ไม่มีทางเลือกหรือไม่สามารถหาวิธีการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่ตนเองและครอบครัวประสบได้ดีไปกว่าการขายที่ดินที่ตนครอบครองและใช้ประโยชน์อยู่ตามหลักกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ชุมชนยึดถือปฏิบัติกันมาอย่างยาวนาน จึงสรุปได้ว่าทัศนคติของเกษตรกรที่มีต่อการขายที่ดินนั้นเกษตรกรมองว่าสามารถทำได้เนื่องจากเกษตรกรใช้เพียงอำนาจเท่าที่ตนเองมีอยู่ในการจัดการกับทรัพย์สินที่ตนถือครองและใช้ประโยชน์เท่านั้น

### 5.1.3 กลุ่มเกษตรกรที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01

ปัจจัยอย่างหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรตัวอย่างในกลุ่มนี้ไม่ขายที่ดิน แม้ว่าจะประสบปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดจากหนี้สิน คือ การที่เกษตรกรในกลุ่มนี้มองเห็นคุณค่าของที่ดินมากกว่าการมอง

ที่ดินเป็นเพียงทรัพย์สินที่มีราคาอย่างหนึ่ง ทำให้เกษตรกรพยายามที่จะเก็บรักษาที่ดินที่มีคุณค่านี้ สืบทอดไปยังลูกหลานของตนในรุ่นถัดไป เพื่อให้ลูกหลานของตนมีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินอย่าง ไม่ลำบาก โดยการให้คุณค่าแก่ที่ดินนั้นเกิดจากประสบการณ์ของแต่ละบุคคลที่มีความผูกพันกับ ที่ดินมาตั้งแต่ในอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน หรือการได้รับคำสั่งสอนหรือการปลูกฝังค่านิยมเกี่ยวกับ ที่ดินที่มีระดับความมากน้อยแตกต่างกันออกไป ส่วนในเรื่องของการสืบทอดที่ดินไปยังทายาท ในรุ่นถัดไปนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกับธรรมเนียมปฏิบัติของคนในสังคมที่ต้องการให้คุณหลานสืบ ทอดที่ดินของบรรพบุรุษให้คงอยู่ต่อไป ซึ่งสำหรับสิ่งที่เรียกว่าเป็นธรรมเนียมปฏิบัตินี้ไม่ได้มีความ เกร็งครัดมากนัก หากไม่ปฏิบัติก็ไม่ได้ถือว่าเป็นเรื่องที่มีความผิดร้ายแรง

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีเกษตรกรในกลุ่มนี้บางส่วนเริ่มที่จะให้ความสำคัญกับคุณค่าของที่ดิน และธรรมเนียมปฏิบัติเช่นว่านั้นลดน้อยลง อันเนื่องมาจากบริบทแวดล้อมทางสังคมของทั้งตัว เกษตรกรและทายาทของเกษตรกร เช่น บริบทในด้านของเศรษฐกิจ อาชีพ การศึกษา และครอบครัว ที่ไม่เหมาะกับการสืบทอดอาชีพเกษตรกรรมตามบรรพบุรุษอีกต่อไป ดังนั้นจึงให้อำนาจและ สิทธิขาดในการตัดสินใจหรือการกระทำอย่างใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินนั้นเป็นของทายาทเกษตรกร ทั้งหมด ซึ่งหากทายาทของเกษตรกรมีความต้องการที่จะขายที่ดินแล้ว ตัวเกษตรกรเจ้าของที่ดินก็ มิได้มีข้อขัดข้องหรือทักท้วงแต่ประการใด เพราะเห็นว่าทายาทของตนมีที่อยู่อาศัยที่เป็นหลักแหล่ง และมีอาชีพที่สามารถเลี้ยงตัวและครอบครัวได้ ที่ดินที่มีอยู่จึงไม่จำเป็นสำหรับทายาทของพวกเขา ในการทำการเกษตรอีกต่อไป แต่จะเป็นประโยชน์ต่อทายาทของพวกเขามากกว่าหากที่ดินนั้น สามารถแปลงเป็นเงินทุนได้ จากจุดนี้สามารถสะท้อนให้เห็นว่าข้อกำหนดการห้ามซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น ไม่ได้มีบทบาทต่อการตัดสินใจซื้อหรือขายที่ดินของกลุ่มเกษตรกรเลย

นอกจากทัศนคติในการให้คุณค่ากับที่ดินแล้ว ปัจจัยสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ส่งผลต่อการไม่ ขายที่ดินของเกษตรกรในกลุ่มนี้ คือ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และอาชีพของเกษตรกรในกลุ่มนี้ อยู่ในสถานะที่ดีกว่าเมื่อเทียบกับสถานะของเกษตรกรผู้ขายที่ดิน กล่าวคือ เกษตรกรในกลุ่มนี้จะมี รายได้มากกว่าและมั่นคงกว่าเกษตรกรผู้ขายที่ดิน เนื่องจากเกษตรกรในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะมีอาชีพ ค่าขายเป็นอาชีพที่สร้างรายได้หลัก ส่วนการทำเกษตรเป็นอาชีพเสริมที่สามารถสร้างรายได้แก่พวกเขาได้เพียงปีละหนึ่งถึงสองครั้งเท่านั้น ประกอบกับส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาหนี้สินหรือปัญหาทาง เศรษฐกิจมากกดดันให้เกิดการตัดสินใจซื้อหรือขายที่ดิน แต่ถึงแม้ว่าเกษตรกรบางรายในกลุ่มนี้จะมี หนี้สินที่ต้องชำระอยู่บ้าง พวกเขามองว่าหนี้สินดังกล่าวยังอยู่ในความสามารถที่พวกเขาจะหาเงินมา ผ่อนชำระได้โดยไม่จำเป็นต้องขายที่ดินเพื่อชำระหนี้

จากนิตินัยของเกษตรกรทั้ง 3 กลุ่มดังที่กล่าวมานั้น ซึ่งให้เห็นว่านิตินัยของเกษตรกรในชุมชนนี้มีความแตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่ม โดยที่ความแตกต่างเช่นว่านั้นเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้ ถึงแม้ว่าเกษตรกรทั้ง 3 กลุ่มจะอยู่อาศัยภายในชุมชนเดียวกัน แต่ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องมินิกินร่วมกันหรือมินิกินชุมชนที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เนื่องมาจากนิตินัยของเกษตรกรแต่ละบุคคลนั้นเกิดขึ้นจากการสั่งสมประสบการณ์ที่ผ่านเข้ามาในชีวิต ไม่ว่าจะเป็นการอบรมสั่งสอน การเลี้ยงดู สภาพความเป็นอยู่ ฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว รวมถึงปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่ครอบครัวของเกษตรกรในแต่ละครอบครัวต้องเผชิญและต้องหาวิธีการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นให้ผ่านพ้นและลุล่วงไปได้ ซึ่งก็จะมีวิธีการที่แตกต่างกันออกไป

## 5.2 การยินยอมปฏิบัติตามและเชื่อฟังกฎเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

แนวคิดการยินยอมปฏิบัติตามและเชื่อฟังกฎเกณฑ์ของกฎหมาย (Legal Compliance and Obedience) เป็นแนวคิดที่จะนำมาปรับใช้และวิเคราะห์ถึงพฤติกรรมปฏิบัติตามและเชื่อฟังกฎหมายของกลุ่มเกษตรกรตัวอย่างที่เป็นผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 โดยแนวคิดนี้มองว่าสังคมเป็นผู้ตรากฎหมายและสร้างผู้ที่มีอำนาจในการใช้กฎหมายเพื่อบริหารจัดการพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม ด้วยการขัดขวางพฤติกรรมที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคม และจัดรูปแบบให้พฤติกรรมของประชาชนเป็นไปในทิศทางที่พึงประสงค์ หากประชาชนไม่เชื่อฟังกฎหมาย ระบบกฎหมายและการควบคุมทางสังคมโดยกฎหมายก็จะไม่มีประสิทธิภาพ<sup>1</sup> ดังนั้นประสิทธิภาพของระบบกฎหมายจึงขึ้นอยู่กับการยินยอมปฏิบัติตามและการเชื่อฟังกฎหมายของประชาชน และการออกกฎหมายที่จำกัดหรือห้ามปรามการกระทำหรือพฤติกรรมบางอย่างจะไม่เกิดประโยชน์ หากกฎหมายนั้นไม่ส่งผลต่อความถี่ของการเกิดพฤติกรรมดังกล่าว<sup>2</sup>

แนวคิดการยินยอมปฏิบัติตามและการเชื่อฟังกฎเกณฑ์ของกฎหมายจึงให้ความสำคัญกับเหตุผลที่บุคคลเชื่อฟังหรือไม่เชื่อฟังกฎหมาย โดยแรงจูงใจหรือการให้คุณค่าภายในจะเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการยินยอมหรือไม่ยินยอมปฏิบัติตามและเชื่อฟังกฎเกณฑ์ของกฎหมาย ทั้งนี้แรงจูงใจหรือการให้คุณค่าภายในดังกล่าวนี้แบ่งออกได้เป็น แรงจูงใจด้านศีลธรรม (Morality) และแรงจูงใจด้านความชอบด้วยกฎหมายของบทบัญญัติหรือองค์กรที่เข้ามาควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย (Legitimacy)<sup>3</sup> หากบุคคลมองว่าพฤติกรรมที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายของตนนั้นไม่ใช่

<sup>1</sup> Tom R. Tyler, "Compliance and obedience: Legal", in *International Encyclopedia of the Social and Behavior Sciences*, (NY: Elsevier Science Ltd., 2001), p. 2440.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 2441.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 2442.

การกระทำที่ผิดศีลธรรม บุคคลก็อาจตัดสินใจกระทำการดังกล่าวโดยไม่คำนึงถึงข้อกฎหมาย และถ้าบุคคลรู้สึกว่าการกระทำของภาครัฐมีความขัดแย้งกับมุมมองหรือแนวทางปฏิบัติของประชาชนทั่วไป หรือกรณีที่ตนเองไม่สามารถยอมรับการกระทำของรัฐหรือองค์กรที่มีอำนาจทางกฎหมายได้นั้น บุคคลก็อาจเลือกที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้เช่นกัน<sup>4</sup> ประกอบกับได้มีการกล่าวถึงกฎหมายของรัฐว่าเป็นเปรียบเสมือนกับการเป็นคนนอกหรือเป็นสิ่งที่ห่างเหินและไกลตัว รวมถึงเปรียบเสมือนกับเป็นสิ่งที่คอยจะข่มขู่และคุกคาม ดังนั้นกฎหมายของรัฐจึงเป็นสิ่งที่ถูกหลีกเลี่ยงเสมอเท่าที่จะมีโอกาสเป็นไปได้ แต่ในขณะที่เดียวกันการกล่าวอ้างกฎหมายของรัฐจะเกิดขึ้นต่อเมื่อผู้ที่กล่าวอ้างนั้นมีความรู้สึกเจ็บใจ เสียใจ หรือปวดร้าวกับสิ่งที่ตนเองได้รับ<sup>5</sup> และนอกจากนี้ ประสิทธิภาพของบุคคลที่มีต่อกฎหมายของภาครัฐนั้นย่อมส่งผลต่อการยินยอมหรือไม่ยินยอมเชื่อฟังและปฏิบัติตามกฎหมายของกฎหมายอีกด้วย

### 5.2.1 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

กลุ่มเกษตรกรตัวอย่างที่ปฏิบัติตามข้อกำหนดอันว่าด้วยการห้ามซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอน ที่ดิน ส.ป.ก.4-01 มีเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น คือ กลุ่มเกษตรกรที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 เนื่องจากเกษตรกรในกลุ่มนี้ให้คุณค่าและความสำคัญกับที่ดินต่างไปจากการให้คุณค่าของเกษตรกรผู้ขายที่ดิน ซึ่งกลุ่มนี้ต้องการที่จะเก็บที่ดินไว้ให้แก่ลูกหลานในอนาคตและยังต้องการที่จะมีที่ดินทำกินไว้สำหรับใช้ในการเพาะปลูกและเลี้ยงชีพต่อไปจนกระทั่งตนเองไม่สามารถที่จะทำอาชีพนี้ได้อีกต่อไป ขณะที่เกษตรกรอีกกลุ่มหนึ่งได้ให้คุณค่ากับที่ดินในฐานะที่เป็นทรัพย์สินหรือสินค้าที่สามารถเปลี่ยนมือและสามารถแปลงสินค้านั้นเป็นเงินในยามที่เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความขัดสนทางเศรษฐกิจ เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ผ่านพ้นไปได้

สำหรับในกลุ่มของเกษตรกรผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่มีข้อกำหนดในการห้ามซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ด้วยเหตุผลที่ว่าผู้ถือครองจะได้ถือครองอย่างยาวนานและตลอดไป หากผู้ถือครองที่ดิน ส.ป.ก.4-01 เสียชีวิตลงที่ดินดังกล่าวก็จะตกทอดทางมรดกได้เพียงทางเดียว ทั้งยังเป็นการปิดโอกาสการเปลี่ยนมือในที่ดินทำกิน เนื่องจากเกรงว่าที่ดินจะตกไปอยู่ในมือของนายทุนซึ่งจะทำให้ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการบุกรุกป่าเกิดขึ้นเป็นวัฏจักรเช่น

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> David M. Engel and Jaruwat S. Engel, "Tort, Custom, and Karma Globalization and Legal Consciousness in Thailand", (California: Stanford University Press, 2010), p.76.

ในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งเหตุผลดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นส่วนตัวเกษตรกรที่ต้องการมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและต้องการที่จะเก็บรักษาที่ดินไว้ให้แก่ลูกหลานในอนาคต ลูกหลานของตนจะไม่ได้ไม่ลำบาก เมื่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายสอดคล้องกับความคิดเห็นส่วนตัวของเกษตรกรเช่นนี้แล้วการยินยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายจึงเกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม ยังมีผู้ที่ยินยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดอันว่าการห้ามจำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้บางรายที่ไม่ใคร่จะเห็นด้วยกับข้อกำหนดดังกล่าวมากนักเนื่องจากมองว่าเป็นอุปสรรคต่อการถือครองและพยายามหลีกเลี่ยงมาโดยตลอด แต่ในท้ายที่สุดแล้วก็ต้องยอมจำนนต่อกฎหมาย จากการที่สิ่งแวดล้อมหรือที่ดินที่อยู่รายรอบตัวนั้นสิ้นแล้วแต่ยินยอมที่จะปฏิบัติตามหรืออยู่ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ความยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายในกรณีนี้เกิดขึ้นพร้อมกับความรู้สึกและความต้องการในสิ่งที่ตนเองคิดว่าดีกว่าและเป็นประโยชน์มากกว่า นั่นคือ การหลุดพ้นจากข้อกำหนดห้ามโอนดังกล่าวไปสู่ความเป็นอิสระในการถือครองและเปลี่ยนมือในที่ดิน ฉะนั้นการยินยอมที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายนั้นอาจไม่ได้เกิดขึ้นจากการยอมรับว่ากฎหมายนั้นดีจึงยินยอมปฏิบัติตาม แต่การยินยอมปฏิบัติตามดังกล่าวอาจเกิดขึ้นจากการที่ไม่ต้องการแปลกแยกไปจากสังคม โดยที่มิได้เห็นชอบหรือให้การยอมรับว่ากฎหมายนั้นดีหรือสมควรที่จะปฏิบัติตามก็เป็นได้

### 5.2.2 การฝ่าฝืนไม่ยินยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

จากข้อมูลในการสัมภาษณ์พบว่าสาเหตุของการฝ่าฝืนไม่ยินยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประการดังต่อไปนี้

#### 1) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินไม่ยินยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือข้อกำหนดห้ามซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 นั้น มีส่วนสัมพันธ์อยู่กับปัจจัยในเรื่องแรงงานเกษตรดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น กล่าวคือ กลุ่มเกษตรกรตัวอย่างที่เป็นผู้ขายแทบทุกรายจะประสบกับปัญหาในเรื่องสุขภาพของตนเองและสมาชิกในครอบครัวก่อนที่จะประสบปัญหาทางเศรษฐกิจหรือการเงินตามมา หมายความว่า ในบางรายแรงงานเกษตรหรือผู้ถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินมีปัญหาสุขภาพจากโรคร้ายไข้เจ็บอันเกิดจากอายุที่มีมากขึ้นและการทำงานหนัก หรือในบางรายปัญหาสุขภาพก็เกิดขึ้นกับสมาชิกในครอบครัวไม่ว่าจะเป็นสามี หรือ บุตร ซึ่งการรักษาพยาบาลจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายในการรักษารวมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทาง หากเป็นโรคที่เรื้อรังไม่สามารถรักษาให้หายขาดได้ภายในครั้งเดียวนั้น ยิ่ง

จำเป็นต้องมีเงินทุนสำรองสำหรับค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ แต่สำหรับกลุ่มเกษตรกรตัวอย่างที่เป็นผู้ขายที่ดินนั้นมีรายได้อยู่ในระดับที่ต่ำกว่า 5,000 บาทต่อเดือน เงินจำนวนดังกล่าวไม่เพียงพอสำหรับการเก็บไว้เป็นทุนสำรองในการใช้จ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาลอย่างแน่นอน หรืออีกกรณีหนึ่งเป็นกรณีที่เกษตรกรผู้ขายหรือสมาชิกในครอบครัวเป็นหนี้จากการกู้ยืมเงินแล้วไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้ได้ การไม่ชำระหนี้ดังกล่าวอาจนำมาสู่ปัญหาที่รุนแรงหรือร้ายแรงกว่าตามมา เมื่อเทียบกับการฝ่าฝืนข้อกำหนดว่าด้วยการห้ามซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 เช่น การบังคับชำระหนี้ด้วยการทำร้ายร่างกายซึ่งเป็นวิธีการของกลุ่มเจ้าหน้าที่นอกระบบ หรือการใช้มาตรการทางสังคมมาบังคับชำระหนี้ เช่น การกีดกันจากชาวบ้านหรือผู้มีอำนาจในสังคมจนกระทั่งการถูกตัดออกจากการเป็นสมาชิกในสังคม เป็นต้น แต่สำหรับในทางกฎหมายแล้วพวกเขาอาจจะไม่ได้รับบทลงโทษจากการฝ่าฝืนในทันที หรือไม่เช่นนั้นก็อาจเป็นไปได้ว่าพวกเขาจะไม่ได้รับการลงโทษจากกฎหมายเลย

โดยปัญหาที่ได้กล่าวมาทั้งหมดได้ชี้ให้เห็นว่ากลุ่มเกษตรกรต้องตัดสินใจเลือกระหว่างความอยู่รอดของตนเองและสมาชิกอันเป็นที่รักในครอบครัวกับความถูกต้องตามข้อกำหนดอันเป็นสาระสำคัญแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งทั้งหมดเลือกเอาความอยู่รอดปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของตนเองและสมาชิกในครอบครัวมาเป็นอันดับแรก จึงตัดสินใจขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ที่ตนเองถือครองและใช้ประโยชน์อยู่เพื่อที่จะได้นำเงินมาใช้แก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของตนเองและครอบครัว การตัดสินใจเลือกดังกล่าวจึงเป็นการตัดสินใจฝ่าฝืนไม่ยินยอมที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนดแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ทั้งที่ทราบดีถึงข้อกำหนดอันเป็นสาระสำคัญแห่งกฎหมายว่าที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ไม่สามารถทำการซื้อขายเปลี่ยนมือกันได้ เมื่อใดก็ตามที่มีการซื้อขายกันเกิดขึ้นก็จะเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างชัดเจน แต่ด้วยเหตุปัจจัยด้านแรงงานเกษตรและปัจจัยทางเศรษฐกิจที่บีบบังคับ กลุ่มเกษตรกรตัวอย่างทั้งหมดได้เลือกที่จะให้ความสำคัญกับรักษาชีวิตและความอยู่รอดของตนเองและบุคคลอันเป็นที่รักของครอบครัวมาเป็นอันดับแรก จึงก่อให้เกิดการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือขัดต่อข้อกำหนดอันว่าด้วยการห้ามซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ตามมา

อย่างไรก็ตามเมื่อทำการเปรียบเทียบกลุ่มเกษตรกรผู้ขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 กับกลุ่มเกษตรกรผู้ที่ไม่ขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 แล้วพบว่าในกลุ่มเกษตรกรผู้ขายทั้งหมดมีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 5,000 บาท และประกอบอาชีพเกษตรกรรมมาแต่เดิม แต่หลังจากได้ขายที่ดินไปแล้วทั้งหมดจึงหันมาประกอบอาชีพรับจ้าง ส่วนปัญหานี้สินนั้นเกษตรกรผู้ขายทุกรายนั้นมีหนี้สินที่ต้องชำระสำหรับกลุ่มเกษตรกรตัวอย่างอีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 นั้น 4 ใน 9 ราย มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาทต่อเดือน และกว่าครึ่งของเกษตรกรในกลุ่มนี้ทั้งหมดยังคงประกอบ

อาชีพเกษตรกรเป็นอาชีพหลัก ส่วนเกษตรกรที่มีหนี้สินที่ต้องชำระหนี้เป็น 2 ใน 3 ของทั้งหมด แต่การส่งออกที่มีต่อการยินยอมปฏิบัติหรือซื้อฟังกฎหมายนั้นมีความแตกต่างกัน เนื่องจากแต่ละบุคคลมีภูมิหลัง การเลี้ยงดู หรือการปลูกฝังสำนึกในการรักและหวงแหนที่ดินที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมในครัวเรือนและสังคม รวมถึงระดับการบิบบันทางเศรษฐกิจที่แต่ละบุคคล ต้องทำการแบกรับและแก้ไขปัญหานั้นมีความแตกต่างกันออกไป ซึ่งทั้งหมดย่อมส่งผลต่อการส่งออกถึงพฤติกรรมของแต่ละบุคคลด้วย

## 2) มุมมองที่มีต่อสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก.4-01

กลุ่มเกษตรกรตัวอย่างทั้งที่เป็นผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ทุกราบถึงข้อกำหนดอันว่าด้วยการห้ามซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 แต่ในส่วนของกลุ่มเกษตรกรที่เป็นผู้ซื้อและผู้ขายได้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยการดำเนินการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 อันเป็นที่ดินในเขตปฏิรูป โดยผู้ซื้อและผู้ขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ทุกราบใช้อำนาจที่ตนเองมีอยู่ในการเข้าถึงและจัดการกับที่ดินอันเป็นทรัพย์สินที่ตนได้ถือครองอยู่หรือที่จะมาอยู่ในความครอบครองโดยที่ไม่ยอมจำนนต่อกฎหมาย การกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นการแสดงออกถึงมุมมองของกลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อและผู้ขายที่มีต่อสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ที่แตกต่างไปจากมุมมองของรัฐ

การยึดถือเอาสิทธิตามการครอบครองทำประโยชน์<sup>6</sup> ที่มีมาแต่เดิมนั้นมาจากสิทธิตามจารีตประเพณีหรือจารีตปฏิบัติที่เป็นบรรทัดฐานของสังคม แต่ต่อมาเมื่อมีการบัญญัติเรื่องสิทธิในระบบกฎหมายไทยจึงได้มีการเปลี่ยนมายึดถือเอาสิทธิการเป็นเจ้าของ ซึ่งเป็นแนวคิดที่รับมาจากประเทศทุนนิยมตะวันตก มาแทนที่การยึดถือเอาสิทธิตามการครอบครองทำประโยชน์ที่มีมาแต่เดิม ส่งผลให้ตามระบบกฎหมายไทยกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินทุกแห่งในประเทศไทยแบ่งเป็น 2 ประเภทหลักได้แก่ กรรมสิทธิ์ของรัฐ และกรรมสิทธิ์ของเอกชน ระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายของรัฐดังกล่าวก่อให้เกิดความขัดแย้งในการอ้างสิทธิเหนือที่ดินผืนเดียวกันแต่อิงอยู่บนหลักการที่ขัดแย้งกัน เช่น กรณีที่ฝ่ายหนึ่งอ้างกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย แต่อีกฝ่ายหนึ่งที่อ้างสิทธิตามจารีตประเพณีหรือสิทธิที่อิงอยู่กับหลักการความชอบธรรมแบบอื่น ๆ<sup>7</sup>

เช่นเดียวกับกับกรณีนี้ที่กลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อและผู้ขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ยังคงยึดถือเอาสิทธิตามการครอบครองทำประโยชน์ซึ่งเป็นสิทธิที่ถือปฏิบัติตามกันมาอย่างยาวนาน แม้ว่ารัฐจะตรา

<sup>6</sup> เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่น ไร่พรมแดน, รายงานวิจัยเชิงปฏิบัติการ เรื่อง กระบวนการปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน โดยประชาชน, 2553, หน้า 14.

<sup>7</sup> เฟิงอ้าง, หน้า 14-18.

บทบัญญัติกฎหมายแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ และอนุญาตให้ประชาชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้ ทั้งยังกำหนดเงื่อนไขอันเป็นข้อจำกัดในการห้ามซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดินดังกล่าวไว้อีกด้วย การแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินว่ารัฐเป็นเพียงผู้เดียวที่ถือกรรมสิทธิ์นั้นเป็นการแสดงกรรมสิทธิ์โดยไม่ได้คำนึงถึงการครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินที่มีกลุ่มเกษตรกรหรือชาวบ้านได้ทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว จึงทำให้บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวแทบจะไม่มีบทบาทต่อวิถีการดำเนินชีวิตของกลุ่มเกษตรกรเลย เนื่องจากมุมมองที่กลุ่มเกษตรกรมีต่อที่ดินที่ตนเองถือครองและใช้ประโยชน์นั้นยังคงมองว่าตนเองมีสิทธิและมีอำนาจอย่างสมบูรณ์ในการจัดการกับที่ดินที่ตนได้ครอบครองและใช้ประโยชน์มาตั้งแต่แรกเริ่มก่อนที่จะมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน การกระทำดังกล่าวของรัฐเปรียบเสมือนกับการประกาศว่ารัฐมีสิทธิในที่ดินที่มีเจ้าของอยู่แล้ว ซึ่งกลุ่มเกษตรกรตัวอย่างก็ไม่อาจยอมรับการแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐในลักษณะของการประกาศกรรมสิทธิ์ทับพื้นที่ที่ประชาชนหรือกลุ่มเกษตรกรมีสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์มาก่อนเช่นว่านั้นได้ การซื้อขายเปลี่ยนมือในที่ดิน ส.ป.ก.4-01 จึงเกิดขึ้นเนื่องจากมุมมองของกลุ่มเกษตรกรมีต่อสิทธิและอำนาจในการจัดการกับที่ดิน ส.ป.ก.4-01 แตกต่างไปจากมุมมองของทางภาครัฐ

ดังนั้นการฝ่าฝืนไม่ยินยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดอันเป็นสาระสำคัญแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ของกลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อและผู้ขายดังกล่าว จึงเปรียบได้กับการรับรู้ถึงข้อมูลหรือข้อกฎหมายที่เป็นอยู่ และนำข้อมูลหรือข้อกฎหมายมาประมวลหรือกลั่นกรองด้วยการนำเงื่อนไขหรือข้อกำหนดที่กฎหมายได้บัญญัติไว้มาเปรียบเทียบกับปัญหาและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในชีวิตของตนแล้วกลับพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งยังไม่เป็นประโยชน์และไม่เป็นผลดีกับตนเอง จึงแสดงออกด้วยการฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายและกระทำในสิ่งที่จะเป็นประโยชน์และเป็นผลดีต่อตนเองแทน ซึ่งหมายความว่าแม้ว่าผู้ซื้อและผู้ขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 จะรับรู้ถึงเงื่อนไขแห่งบทบัญญัติกฎหมาย แต่ก็มีได้หมายความว่าผู้ซื้อและผู้ขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 จะแสดงออกถึงการรับรู้การมีอยู่ของกฎหมายด้วยการยินยอมปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายเสมอไป ในทางกลับกันหากผู้ซื้อและผู้ขายยินยอมที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการห้ามซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ขณะเดียวกันกลับต้องเผชิญกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ยกตัวอย่างเช่น หากฝ่ายผู้ขายที่ดินไปกู้เงินมาเพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ เขาจะต้องเผชิญกับปัญหาอื่นตามมา คือ ปัญหาจากหนี้เงินกู้ ซึ่งหากไม่สามารถหาเงินมาชำระได้ก็จะกลายเป็นหนี้สินก้อนโต และยังไม่รวมถึงกรณีที่จะต้องเผชิญกับการที่มีเจ้าหนี้มาบังคับชำระหนี้โดยตรง การบังคับชำระหนี้ในกรณีดังกล่าวจะมีอำนาจการบังคับในความเป็นจริงมากกว่าอำนาจการบังคับในทางกฎหมาย ฉะนั้นเมื่อ

เปรียบเทียบผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับตนเองระหว่างการฝ่าฝืนข้อกำหนดการห้ามซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 กับการต้องเผชิญปัญหาทางเศรษฐกิจที่อาจจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่มากกว่านั้น ผลลัพธ์ที่ได้คือเกษตรกรจะเลือกแก้ไขปัญหากับสิ่งที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า และใกล้ตัวมากที่สุดก่อนเป็นอันดับแรก นั่นคือ การเลือกแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจก่อน แม้จะต้องกระทำการที่ฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดของบทบัญญัติกฎหมายและอาจจะถูกลงโทษในภายหลังก็ตาม

### 3) ประสพการณ์ที่ผ่านมาของกลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อและผู้ขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01

ประสพการณ์ในอดีตที่ผ่านมาของกลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อและผู้ขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 เป็นส่วนสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อการยินยอมปฏิบัติตามหรือซื้อฟังกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นประสพการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งไม่ว่าประสพการณ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นกับกลุ่มเกษตรกร โดยตรง บุคคลใกล้ชิด หรือแม้แต่การรับฟังหรือการถ่ายทอดเรื่องราวของบุคคลอื่นมาอีกทอดหนึ่งก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อรับรู้ มุมมอง หรือทัศนคติของกลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อและผู้ขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ได้

จากการบอกเล่าของชาวบ้านในเขตพื้นที่ศึกษาว่าเคยมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาในพื้นที่ เพื่อปฏิบัติภารกิจในการเดินสำรวจแนวเขตที่ดิน พอชาวบ้านทราบว่ามีเจ้าหน้าที่เข้ามาในพื้นที่ ชาวบ้านต่างก็พากันให้ความสนใจและถามคำถามที่ตนขัดข้องหรือค้างคาใจ เช่น เมื่อใดที่ ส.ป.ก.4-01 จะเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดิน หรือในบางรายนำเอกสารซึ่งเป็นหนังสือสัญญาซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 พร้อมกับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) มาให้เจ้าหน้าที่ดูพร้อมกับตั้งคำถามว่าจะสามารถโอนเป็นชื่อของผู้ซื้อที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ได้หรือไม่ เจ้าหน้าที่ได้ให้คำตอบว่าไม่สามารถทำได้ จากกรณีตัวอย่างดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทราบถึงการฝ่าฝืนข้อกำหนดของบทบัญญัติกฎหมายอันว่าด้วยการห้ามซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ของเกษตรกรในพื้นที่ศึกษาเป็นอย่างดี แต่ก็ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนแห่งบทบัญญัติกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งจุดนี้เองที่ถือเป็นประสพการณ์ที่ผ่านเข้ามาในชีวิตของชาวบ้านหรือเกษตรกรในพื้นที่ศึกษา ชาวบ้านหรือกลุ่มเกษตรกรตัวอย่างทั้งหมดไม่เคยประสบกับการถูกจับกุมหรือการถูกเพิกถอนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเลย ดังเช่นที่เกษตรกรผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่ง<sup>8</sup> ได้กล่าวว่า “จริง ๆ แล้วชาวบ้านก็ไม่กล้า แต่ถ้ามีการบังคับชาวบ้านอย่างจริงจัง ก็จะไม่เกิดพฤติกรรมเลียนแบบ ถ้ามีการยึดที่ดินคืนเป็นตัวอย่าง ชาวบ้านก็ไม่กล้าขาย”

ประสพการณ์เหล่านี้ย่อมเป็นสิ่งที่ตอกย้ำและย้ำเตือนถึงมุมมองของชาวบ้านหรือกลุ่มเกษตรกรที่มีต่อสิทธิในที่ดินและยังส่งผลกระทบต่อการแสดงออกถึงการยินยอมปฏิบัติหรือไม่ยินยอม

<sup>8</sup> นายวรวิทย์ เรือนชัย.

ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายของชาวบ้านหรือกลุ่มเกษตรกรด้วย การที่ชาวบ้านหรือกลุ่มเกษตรกรไม่เคยประสบปัญหาที่เกิดขึ้นจากการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ทำให้ชาวบ้านหรือกลุ่มเกษตรกรเห็นว่าตนเองมีความสามารถและมีอำนาจหรือสิทธิเพียงพอที่จะจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งกับที่ดินของตนเองได้โดยที่จะไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือจะไม่มีปัญหาเกิดขึ้นตามมาในภายหลังจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว

### 5.3 ความขัดแย้งระหว่างข้อกำหนดของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในสังคม

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้นถูกตราขึ้นโดยที่มีได้คำนึงถึงปัญหาและอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นในระหว่างการทำเกษตรกรรม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในด้านเงินลงทุน ปัญหาด้านค่าใช้จ่ายในการดูแลหรือบำรุงรักษา ปัญหาในด้านคุณภาพและปริมาณของผลิตผล ปัญหาในด้านของตลาดและราคาผลผลิต ปัญหาด้านแรงงานเกษตร ปัญหาด้านเทคโนโลยีเกษตรกรรม รวมถึงปัญหาการขาดทุนจากการเกษตรซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาระหนี้สินที่เกษตรกรต้องแบกรับ ปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นปัญหาในเรื่องของความอยู่รอดในภาคเกษตรอันจะมีผลต่อการตัดสินใจถือครองที่ดิน ยกตัวอย่างเช่นหากเกษตรกรประสบกับปัญหาด้านเงินลงทุนไม่เพียงพอในการทำการเกษตร เกษตรกรก็จำเป็นต้องหาแหล่งเงินกู้เพื่อนำมาลงทุนก่อนในเบื้องต้นและจะนำเงินมาใช้คืนในภายหลังจากที่เก็บเกี่ยวผลผลิตและนำออกสู่ตลาด แต่ถ้าหากในระหว่างช่วงฤดูเพาะปลูกถึงช่วงที่ผลผลิตเริ่มให้ดอกผลนั้น เกษตรกรประสบกับปัญหาภัยธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นช่วงฝนแล้งหรืออุทกภัยที่มีความรุนแรง ดังเช่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางและภาคใต้ของไไทยนั้นทำให้พืชที่เพาะปลูกและผลผลิตของเกษตรกรได้รับความเสียหาย ความหวังที่จะนำเงินที่ได้จากการขายผลผลิตทางการเกษตรมาใช้หนี้ที่กู้ยืมมาลงทุนก็ต้องสูญสิ้นไป มิเพียงเท่านั้นหากเกษตรกรยังต้องการที่อยู่ภาคเกษตรต่อไปก็จะต้องหาแหล่งเงินทุนใหม่อีก เช่นนี้จึงทำให้เกษตรกรต้องแบกรับภาระหนี้สินเพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัว ในทางตรงกันข้ามหากเกษตรกรไม่ต้องการที่จะอยู่ในภาคเกษตรกรรมที่ไม่มีความแน่นอนและไม่มีความมั่นคงอีกต่อไปแล้ว เกษตรกรก็จะต้องผันตนเองเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมหรือภาคบริการแทนที่ ที่ดินที่เกษตรกรถือครองอยู่อาจจะไม่มีประโยชน์อีกต่อไป การขายที่ดินจึงเกิดขึ้นแม้ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินประเภท ส.ป.ก.4-01 ที่มีข้อกำหนดในการห้ามซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนก็ตาม

ความขัดแย้งระหว่างบทบัญญัติกฎหมายกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในสังคมอีกประเด็นหนึ่ง คือ การที่มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยัง

สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการเปลี่ยนมือที่จะเกิดขึ้นในที่ดิน เนื่องจากเกรงว่าหากยินยอมให้มีการเปลี่ยนมือได้อย่างอิสระแล้ว ที่ดินที่เกษตรกรได้รับการจัดสรรไปนั้นจะตกไปอยู่ในมือของกลุ่มนายทุนทำให้เกษตรกรและทายาทต้องตกอยู่ในภาวะของการขาดแคลนที่ดินทำกินอีก จึงบัญญัติห้ามมิให้มีการเปลี่ยนมือในที่ดิน เว้นแต่ที่ดินนั้นจะตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรมเท่านั้น อย่างไรก็ตามการบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวถือเป็นการจำกัดสิทธิของเกษตรกร ทั้งยังเป็นการบังคับและกำหนดให้ทายาทของเกษตรกรต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรมต่อไป ซึ่งค่อนข้างขัดแย้งกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันที่ทายาทของเกษตรกรในรุ่นใหม่มิมีแนวโน้มที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมลดลง ดังเช่นที่มีการรายงานถึงตัวเลขจำนวนประชากรภาคเกษตรคิดเป็นอัตราส่วนเมื่อเทียบกับกำลังแรงงานทั้งประเทศลดลงอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ร้อยละ 42.5 ร้อยละ 41 ร้อยละ 39.3 ร้อยละ 38.6 เป็นลำดับ นับจากปี 2545-2548 เป็นต้นมา ซึ่งอาจจะเป็นผลจากการที่ภาครัฐไม่ได้สร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่อาชีพเกษตรกรรม ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเกษตรกรมักจะออกมาในด้านลบเสมอ เช่น การเกิดภาวะหนี้สินจนกระทั่งเกษตรกรล้มละลาย ผลิตผลทางการเกษตรราคาตกต่ำ ขณะที่ต้นทุนทางการเกษตรกลับมีราคาสูง เป็นต้น ประกอบกับไม่มีเกษตรกรรายใดที่ประสบความสำเร็จจนกลายเป็นที่รู้จักในแวดวงสังคมที่จะสามารถเป็นตัวอย่างให้กับเยาวชนรุ่นใหม่ได้

ทั้งนี้จากการศึกษาข้อมูลในพื้นที่แล้ววิเคราะห์ภายใต้ข้อกำหนดในมาตรา 39 พบว่า เมื่อมีการซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 จะมีการทำหนังสือสัญญาซื้อขายไว้เป็นหลักฐาน และจะมีบุคคลที่ทั้งสองฝ่ายให้ความเคารพนับถือมาเป็นพยานในซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ด้วย ซึ่งโดยปกติแล้วผู้ใหญ่บ้านจะเป็นหนึ่งในพยานคนสำคัญที่รู้เห็นกับการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ดังกล่าว เมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายและพยานได้ลงลายมือชื่อในหนังสือสัญญาซื้อขายเป็นที่เรียบร้อยแล้วนั้น ฝ่ายผู้ขายจะส่งมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงส่งมอบสิทธิครอบครองและสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้แก่ฝ่ายผู้ซื้อ สัญญาซื้อขายดังกล่าวก็จะมีผลสมบูรณ์และมีผลบังคับใช้ในทันที ซึ่งการกระทำที่เกิดขึ้นทั้งหมดนี้ย่อมขัดกับบทบัญญัติตามมาตรา 39 และจะไม่ถูกให้การยอมรับหรือรับรองตามกระบวนการของกฎหมาย แต่สำหรับกลุ่มเกษตรกรหรือชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่นั้นต่างก็ให้การยอมรับการตัดสินใจซื้อขายที่ดินของทั้งสองฝ่าย และให้การรับรองถึงการเปลี่ยนแปลงในตัวผู้ถือครองและการถ่ายโอนสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก.4-01 อีกด้วย

จะเห็นได้ว่าการได้มาซึ่งสิทธิครอบครองและสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก.4-01 หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นกระบวนการได้มาซึ่งความเป็นเจ้าของที่ดินนั้น ไม่จำเป็นต้องอาศัย

กระบวนการทางกฎหมาย แต่อาศัยเพียงการรับรู้ของบุคคลในสังคมก็เพียงพอที่จะเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของที่ดินจากบุคคลหนึ่งไปสู่อีกบุคคลหนึ่งได้ ซึ่งหมายความว่าสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นในสังคมขณะนี้ได้ดำเนินไปตามหลักจารีตหรือจารีตปฏิบัติอันเป็นบรรทัดฐานของสังคม แต่กลับสวนทางกับหลักปฏิบัติหรือข้อกำหนดที่ถูกบัญญัติเป็นกฎหมายของรัฐ ความขัดแย้งดังกล่าวจึงเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดการฝ่าฝืนไม่ยินยอมปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรของรัฐ เพราะเห็นว่าการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐนั้นไม่ใช่พฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากสังคม ในทางตรงข้ามพฤติกรรมนั้นกลับได้รับการยอมรับและรับรองจากหลักปฏิบัติของคนในชุมชนหรือหลักการความชอบธรรมแบบอื่น ๆ ที่มีใช้กฎหมาย