

## บทที่ 5

### สรุปผลและข้อเสนอแนะ

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองโดยไม่ตกไปอยู่ในมือของผู้ที่ไม่มีคุณสมบัติ และให้การใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด อีกทั้งยังเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม หรือเรียกอีกอย่างว่าแนวทางการเติบโตอย่างมีส่วนร่วม (Inclusive Growth)<sup>1</sup> โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าว สามารถนำไปต่อยอดพัฒนาในด้านต่าง ๆ ในวาระการปฏิรูปประเทศในปัจจุบันด้วย

จากการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์เรื่องปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่อง กับการปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ทำให้เข้าใจถึงแนวคิดของการจัดที่ดินให้ในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการต่าง ๆ

#### 5.1 สรุปผลการศึกษา

ปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ถือเป็นส่วนหนึ่งปัญหาการถือครองที่ดินของประเทศ และเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม อันได้แก่ ความไม่เท่าเทียมกันในเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่ง ความไม่เท่าเทียมกันในเชิงของสังคมก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสและ ความไม่เท่าเทียมกันในเชิงโครงสร้างทางการเมือง ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านอำนาจ ทั้ง 3 โครงสร้าง ดังกล่าวต่างมีปฏิสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน การปฏิรูปที่ดินจึงเป็นประเด็นหลักหนึ่งในการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในทุกด้าน

---

<sup>1</sup> สมชาติ จิตสุชน. (2558). รายงานการวิจัย ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบาย และแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 31.

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจไทยเปลี่ยนแปลงเป็นเศรษฐกิจเสรีและทุนนิยมกำลังจะเต็มขั้น ที่เน้นการให้ความสำคัญกับกลไกตลาดเป็นตัวกำหนดกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นหลัก พร้อมทั้งลดบทบาทรัฐในระบบเศรษฐกิจเปิดเสรีการค้าการลงทุน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นต้น แนวทางที่สำคัญในการปฏิรูปที่ดิน ในยุคปัจจุบันคือการใช้ระบบภาษีที่ดิน เพื่อเข้าไปจูงใจให้ผู้ถือครองที่ดินตัดสินใจทำประโยชน์จากที่ดินหรือขายที่ดินให้คนอื่น ภาครัฐควรส่งเสริมการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อที่ดินจากเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อนำมาจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือผู้ที่ต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดิน นอกจากนี้กลุ่มชุมชนที่มีการรวมตัวกัน เป็นระยะเวลาานาน ภาครัฐควรรวบรวมกลไกให้ชุมชน ร่วมกันดูแลทรัพยากรที่ดิน เช่น การใช้โฉนดชุมชนให้เป็นเอกสารอนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ ครอบครองและใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินเกษตรกรรม

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด ลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ปัจจุบันที่ดิน ส.ป.ก. บางส่วนตกไปอยู่ในมือของผู้ที่ไม่มีคุณสมบัติ ในขณะที่ที่ดิน ส.ป.ก. กลับมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการทำการเกษตรของเกษตรกรที่นับวันจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้นหากปัญหานี้ยังไม่ผ่อนคลายไปก็ยิ่งจะทำให้ที่ดิน ส.ป.ก. ตกไปอยู่ในมือของผู้ไม่มีคุณสมบัติมากยิ่งขึ้น จึงเห็นควรปรับปรุงกฎหมายรวมทั้งระเบียบที่เกี่ยวกับการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้มีความรัดกุมและเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและในปัจจุบัน โดยหาข้อมูลจากการขออนุญาตใช้ที่ดินที่มีการขออนุญาตเข้ามายังกลุ่มอนุญาตการใช้ที่ดิน สำนักกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งการลงพื้นที่สำรวจ โดยเป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดินในจังหวัดต่าง ๆ โดยประเด็นที่ควรแก้ไขสรุปพอสังเขปดังต่อไปนี้

#### 5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

การอนุญาตให้เกษตรกรหรือบุคคลใด ๆ ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น กล่าวคือเป็นการที่ ส.ป.ก. อนุญาตให้บุคคลต่าง ๆ ใช้ที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อมาให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ และผู้เช่าซื้อจ่ายค่าเช่าซื้อยังไม่ครบถ้วนรวมทั้งยังไม่โอนกรรมสิทธิ์เป็นชื่อของเกษตรกรเอง การอนุญาตใช้ที่ดินจึงเป็นเสมือนการที่ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตให้มีการใช้ที่ดินสำหรับกิจการต่าง ๆ ปัญหาที่เกี่ยวกับการอนุญาตหรือการยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขต

ปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน<sup>2</sup> จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับภาพรวมของการพิจารณาอนุญาต ซึ่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 19 ได้บัญญัติให้ ส.ป.ก. ต้องจัดให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุขปโยก การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร<sup>3</sup> และมาตรา 30 วรรคห้า ได้บัญญัติให้ ส.ป.ก. จัดที่ดินให้มีกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งจากการศึกษา พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การกำหนดในมาตรา 19 และ มาตรา 30 วรรคห้า ไม่ได้ระบุไว้โดยแน่ชัดว่าต้องเป็นกิจการประเภทใดบ้าง อีกทั้งความใกล้เคียงกันทำให้กิจการทั้งสองกิจการมีความคล้ายคลึงกันจนทำให้เกิดความเข้าใจผิดในการพิจารณาตีความ เช่น จากระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณสุขปโยกและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 ได้ระบุให้วัดสามารถขออนุญาตตามระเบียบฉบับนี้ได้ แต่เมื่อมาพิจารณาคำมาตรา 19 (6) แห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่ได้มีการระบุให้กิจการเพื่อการศึกษาสามารถขออนุญาตได้ แต่หากพิจารณาอย่างละเอียด ทำให้เห็นว่ากิจการที่เกี่ยวกับการศึกษาน่าจะเป็นกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมากกว่า เพราะการจัดที่ดินให้เกษตรกรแล้ว ก็ต้องมีการจัดให้มีสถานที่สำหรับทำกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งกิจกรรมทางศาสนาด้วย ดังนั้น การอนุญาตให้ใช้ที่ดินสำหรับกิจการต่าง ๆ จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

### 5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับผู้ขออนุญาต

<sup>2</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินของ ส.ป.ก. (เรื่องเสร็จที่ 391/2534)

<sup>3</sup> มาตรา 19 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

(๑) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑๓๑

๑๓๑

(๒) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุขปโยก การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร

๑๓๑

๑๓๑

ผู้ที่สามารถขออนุญาตใช้ที่ดินได้นั้นแบ่งเป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรก คือ ผู้ที่ขออนุญาตใช้ที่ดินสำหรับกิจการสาธารณูปโภค คือต้องเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร<sup>4</sup> ส่วนผู้ที่มาขออนุญาตใช้ที่ดินตามกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้นั้น ซึ่งจะเป็นบุคคลก็ได้ เพราะจากมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ระบุว่าผู้ใดก็สามารถขออนุญาตใช้ที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ และจากการปฏิบัติงานของผู้ศึกษาที่ทำงานที่กลุ่มอนุญาตการใช้ที่ดิน สำนักกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้ทราบว่า การพิจารณาอนุญาตเน้นที่ตัวผู้ขออนุญาตเป็นหลัก กล่าวคือ แทบจะไม่สนใจในเรื่องประเภทกิจการเลย เพราะเมื่อผู้ขออนุญาตเป็นส่วนราชการ ไม่ว่าจะป็นกิจการอะไรก็จะถือว่าเป็นการขออนุญาตโดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 แต่ถ้าหากเป็นการขออนุญาตโดยเอกชนที่แสวงหาผลกำไรก็จะเป็นการขออนุญาตตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ซึ่งไม่น่าจะถูกต้องนัก หรือแม้แต่รัฐวิสาหกิจด้วยกันเองก็มีวัตถุประสงค์ต่างกันตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 26<sup>5</sup> ในที่นี้ขอยกตัวอย่าง บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) รายได้

<sup>4</sup> ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจในการดำเนินการแทนรัฐ ถือเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งสามารถผูกฟ้องต่อศาลปกครองได้

<sup>5</sup> มาตรา 26 ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคล ททรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่านั้นอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่ง คณะใดตามที่กำหนด หรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และให้นำมาตรา 9 มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

หลังจากหักรายจ่ายไม่ได้ นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ แต่นำไปเป็นเงินปันผลให้กับผู้ถือหุ้น ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ารัฐวิสาหกิจประเภทนี้สมควรจะไปขออนุญาตในกิจการที่เป็น การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน โดยจ่ายค่าเช่าเหมือนเอกชนรายอื่น

ผู้ศึกษาจึงเห็นควรรวมระเบียบสองระเบียบนี้เข้าด้วยกัน และแบ่งแยกประเภทการขออนุญาตให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเน้นที่ประเภทกิจการและทำการแบ่งให้ชัดเจนว่าใครสามารถขออนุญาตกิจการประเภทใดได้บ้าง และได้เนื้อที่เท่าใด เสียค่าตอบแทนหรือไม่อย่างไร

### 5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับประเภทกิจการและขนาดเนื้อที่ที่เหมาะสมแก่การอนุญาต

ประเภทกิจการที่จะมาขออนุญาต ต้องแยกออกเป็นกิจการสาธารณูปโภค และกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1) กิจการสาธารณูปโภค กิจการประเภทนี้เดิมใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาให้บริษัททงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย โดยจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติหรือให้กรณีใดจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งก่อนก็ได้ และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องเสนอแนะให้ทบทุนแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจประเภทนั้นอยู่เสมอ

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทได้ทำสัญญาที่มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาได้มีสิทธิในการดำเนินกิจการใด ให้ถือว่าคู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินกิจการตามสัญญานั้นต่อไป จนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด แม้ต่อมาจะมีกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม

อำนาจของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง อำนาจของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสามเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการที่บริษัทตามวรรคหนึ่งหรือคู่สัญญาตามวรรคสามดำเนินการอยู่ โดยกิจการของบริษัทหรือของคู่สัญญาดังกล่าวแล้วแต่กรณี ต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นตามหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ และในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กิจการนั้นต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทาน หรือต้องดำเนินการใด ๆ ถ้าบริษัทหรือคู่สัญญาดังกล่าวมีคำขอก็ให้อนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้ดำเนินการดังกล่าวได้ สำหรับกรณีของคู่สัญญาให้มีสิทธิดังกล่าวได้เท่าระยะเวลาที่เหลืออยู่ตามสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมสละสิทธิดังกล่าว หรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้สิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงโดยชัดแจ้งค่าเสียหายให้ตามความเป็นธรรม

อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้สิ้นสุดลงเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

เกษตรกรรมอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 โดยประเภทกิจการที่สามารถขออนุญาตตามระเบียบนี้ได้ ผู้ศึกษาเห็นว่า กิจการที่จะมาขออนุญาตตามระเบียบนี้ เป็นกฎหมายที่รัฐต้องจัดสวัสดิการ จัดกิจการสาธารณูปโภค หรือจัดทำบริการต่าง ๆ ให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ ดังนั้นผู้ที่มาขออนุญาตจึงต้องเป็น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ เท่านั้น<sup>6</sup> ส่วนเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร สมควรที่จะมาขออนุญาตตามระเบียบสำหรับกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แทนบางประเภทกิจการ เช่น วัด มิใช่เป็นกิจการที่ต้องจัดให้มีในชุมชน แต่เมื่อแต่ละชุมชนต้องมีสถานที่สำหรับประกอบกิจการทางศาสนา กิจการดังกล่าว จึงต้องมาขอใช้ตามระเบียบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2) กิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เดิมใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้อนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541<sup>7</sup> โดยประเภทกิจการที่สามารถขออนุญาตตามระเบียบนี้ได้ผู้ศึกษาเห็นว่าต้องเป็นกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจริง ๆ เท่านั้น ซึ่งจากมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ให้ความหมายของคำว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าหมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า

<sup>6</sup> คำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ 50/2549 การกำหนดแบบและขั้นตอนแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาคำขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการ สาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ลงวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2549

<sup>7</sup> มาตรา 19 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

(๑) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑๓๑

๑๓๑

(12) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพการเกษตรกรรม การปรับปรุง ทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ดังนั้น คำว่าสนับสนุนหรือ เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงต้องมาพิจารณาคำว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมเป็นหลัก เมื่อมีการจัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว เป็นหน้าที่ของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่จะต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ นั้น หมายความว่า เมื่อมีการจัดทำให้เกษตรกรทำการเกษตรรวมทั้งที่อยู่อาศัย ในชุมชน ก็ต้องมีการจัดให้ มี สถานที่ทำกิจกรรมทางศาสนา โรงเรียน โรงพยาบาล ตลาด และกิจการต่าง ๆ ที่จะให้การปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ ไม่ใช่จะสามารถขออนุญาตได้ทุกประเภทกิจการ เช่น พื้นที่ใช้สำหรับทำการเกษตรและที่อยู่อาศัยสำหรับเกษตรกร การที่จะมาขอใช้พื้นที่เพื่อเป็นแหล่ง ท่องเที่ยว และมีกิจการ โรงแรม ที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวจึงไม่ใช่กิจการที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

#### 5.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เมื่อเกษตรกรได้รับการจัดที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ว่าจะเป็นการจัดโดยการให้เข้าทำประโยชน์ การให้เช่า หรือเช่าซื้อ เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดิน จาก ส.ป.ก. มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรี ซึ่งออกตามความในมาตรา 33<sup>8</sup> แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และปฏิบัติตามระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ออกตามความในมาตรา 19 โดยคณะกรรมการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม<sup>9</sup> ได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้ เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการ

<sup>8</sup> มาตรา 48 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีซึ่งออกตามมาตรา 33 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน หนึ่งพันบาท

<sup>9</sup> มาตรา 19 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือ ระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

- (1) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑๓๑

๑๓๑

(8) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผล เกษตรกรรม

๑๓๑

๑๓๑

เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 ข้อ 7 เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมีหน้าที่ปฏิบัติ ซึ่งขออธิบายดังต่อไปนี้

1) ประเด็นที่ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถและไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ หรือโดยพฤติกรรมใด ๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น ข้อนี้เป็นปัญหาอย่างมากเพราะเกษตรกรหลายรายไม่ได้ทำการเกษตรในพื้นที่แล้ว แต่ได้ให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์แทน อาจจะโดยการให้เช่าหรือซื้อขาย ซึ่งตามหลักไม่สามารถกระทำได้ แต่จากระเบียบสองระเบียบนี้จะสังเกตได้ว่าสามารถมีการสละสิทธิหรือสละการครอบครองในที่ดินเพื่อนำที่ดินที่สละสิทธิหรือสละการครอบครองมาอนุญาตให้ทำกิจการประเภทต่าง ๆ ซึ่งไม่ถูกต้อง<sup>10</sup>

2) ประเด็นเรื่องการยินยอมทำสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าเช่าและต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวในการทำสัญญาเช่าซื้อ กรณีที่ยังจ่ายค่าเช่าซื้อยังไม่เสร็จ ที่ดินยังเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่ ดังนั้นเกษตรกรที่ทำกรเช่าซื้อ เมื่อจะมาซื้อขายหรือยกที่ดินให้แก่ผู้อื่นมาขึ้นขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อทำกิจการต่าง ๆ จึงสามารถกระทำได้โดยใช้วิธีทำหนังสือสละสิทธิในที่ดิน ซึ่งขั้นตอนและวิธีการได้ ส่วนกรณีที่เกษตรกรได้ทำการจ่ายค่าเช่าซื้อครบถ้วนอีกทั้งยังโอนกรรมสิทธิ์เป็นชื่อเกษตรกรเรียบร้อยแล้วนั้น ที่ดินจะตกเป็นของเกษตรกรผู้จ่ายค่าเช่าซื้อทันที เกษตรกรมีสิทธิ์จะทำกิจการใดในที่ดินก็ได้ครบที่ไม่เปลี่ยนมือไปยังบุคคลอื่น นั้นหมายความว่าเกษตรกรสามารถทำกิจการอื่น ๆ ที่มีใช้การทำกรเกษตรก็ได้ ซึ่งไม่น่าจะเป็นวิธีการที่ถูกต้อง

3) ประเด็นการไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน จนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม ข้อนี้เป็นเหตุหลักที่ทำให้เกษตรกรต้องซื้อขายหรือยกที่ดิน

<sup>10</sup> มาตรา 30 บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

๑๓๑

๑๓๑

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

๑๓๑

๑๓๑



ให้แก่ผู้อื่น เพราะทำการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจนไม่เหมาะสมต่อการทำการเกษตร เมื่อไม่เหมาะสมต่อการทำการเกษตร จึงต้องมีการซื้อขาย ที่ร้าง หรือนำที่ดินไปทำกิจการต่าง ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับเกษตร

เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว หากเกษตรกรไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบหรือประสงค์จะปฏิบัติเกินกว่าที่ระเบียบกำหนดไว้ เกษตรกรต้องมาแจ้ง ต่อเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ เพื่อจะได้ดำเนินการแก้ไข ในส่วนที่เกษตรกรไม่สามารถปฏิบัติตามได้ หรือที่ประสงค์จะปฏิบัติเกินกว่าที่ระเบียบได้กำหนดไว้ เช่น กรณีเกษตรกรต้องการจะขุดบ่อเกินกว่าร้อยละห้าของเนื้อที่ที่ได้รับมอบ เกษตรกรสามารถยื่นคำร้องขออนุญาตขุดบ่อเกินกว่าที่ระเบียบกำหนดได้ แต่จากปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น คือ เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ทราบระเบียบและข้อกำหนดที่ ส.ป.ก. ได้กำหนดไว้ โดยเข้าใจแต่เพียงว่าที่ดิน ส.ป.ก. ห้ามซื้อขายเปลี่ยนมือ ส่วนจะทำประโยชน์อย่างไรหรือต้องปฏิบัติตามระเบียบอย่างไรนั้น เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ทราบ ข้อกำหนดในส่วนนี้<sup>11</sup> อย่างเช่น การขุดบ่อเกินขนาดที่กำหนด การนำที่ดินไปให้บุคคลอื่นเช่าปลูกบ้านหลายหลัง การให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแทน หรือปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่ทำประโยชน์อะไรในที่ดิน ซึ่งในส่วนที่กล่าวมานี้เป็นการกระทำที่ผิดระเบียบ กฎหมายที่ ส.ป.ก. กำหนด ผลของการกระทำดังกล่าวอาจทำให้เกษตรกรสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ แต่เกษตรกรหลายราย ไม่เกรงกลัวและยังกระทำผิดต่อเนื่อง บางรายกลับหาทางแก้ โดยใช้จุดอ่อนของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค และกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้นับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541

<sup>11</sup> บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการกับผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกรณีที่เอกชนเคยได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้มาก่อน (เรื่องเสร็จที่ 339/2560)

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ปัญหาหลักที่เกิดในขณะนี้ เป็นปัญหาข้อกฎหมายในมาตรา 19 (6) และ (12) และ มาตรา 30วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยผู้ศึกษาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม<sup>12</sup> มาตรา 19 วรรคหนึ่ง และมาตรา 19 (6) และ (12) ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“..มาตรา 19 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

๑๗๑

๑๗๑

(6) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข โภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร

๑๗๑

๑๗๑

(12) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม..”

โดยทำการแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว โดยใช้เนื้อความต่อไปนี้

“..มาตรา 19 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

๑๗๑

๑๗๑

(6) พิจารณาส่งเสริม สนับสนุน และบำรุง(เกษตรกรรม)ประชาชนในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข โภค การศึกษา การศาสนา และการสาธารณสุขของประชาชนในเขตปฏิรูปที่ดิน (เกษตรกร) ทั้งนี้ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่สำหรับกิจการทั่วไป ส่วนกิจการที่เกี่ยวกับการชลประทาน

<sup>12</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). *คู่มือแบบการร่างกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 386.

และการคมนาคมขนส่งของประชาชน อนุญาตได้ไม่เกินเนื้อที่ที่กำหนด โดยคณะกรรมการเห็นสมควร

๑๗๑

๑๗๑

(12) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม..”

นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังเห็นควรให้มีการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติม<sup>13</sup> ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยเพิ่มเติม ข้อความต่อไปนี้ เป็นวรรคเจ็ด ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

“..ส.ป.ก. มีอำนาจอนุญาตให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน ที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ในทางราชการสร้างสถานที่ราชการ และรัฐวิสาหกิจ การสาธารณสุข โภค สวัสดิการ การศึกษา การศาสนา และการสาธารณสุขของประชาชน ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยกิจการที่ขออนุญาตต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประชาชนในเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยอนุญาตได้ไม่เกิน 50 ไร่ เว้นแต่กิจการที่เกี่ยวข้องกับการการชลประทานและการคมนาคมขนส่งของประชาชน อนุญาตได้ไม่เกินเนื้อที่ที่กำหนดโดยคณะกรรมการเห็นสมควร ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด..”

เมื่อทำการแก้ไขพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผลที่ตามมา อันดับแรกคือ ระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต ต้องมีการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียด ซึ่งจุดที่เห็นควรแก้ไขคือส่วนที่เกี่ยวข้องกับการระบุประเภท กิจการและจำนวนเนื้อที่ที่เป็นอำนาจในการพิจารณาอนุญาต โดยผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการออก ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฉบับใหม่<sup>14</sup> โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) ให้ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการ สาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2523 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2536 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือ

<sup>13</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2550). *คู่มือการร่างกฎหมาย “การร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย”*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 127.

<sup>14</sup> สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2560). *คู่มือกระบวนการจัดทำระเบียบข้อบังคับ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานอธิการบดี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 7.

อสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541

2) ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจให้ใช้ที่ดินเพื่อต่าง ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบนี้เฉพาะพื้นที่ที่ยังมิได้กำหนดในแผนงานหรือโครงการปฏิรูปที่ดินหรือในพื้นที่ที่ยังมิได้กำหนดให้ใช้เพื่อการใดโดยเฉพาะในแผนงานหรือโครงการปฏิรูปที่ดินนั้น

3) กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะขอรับการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้สำหรับกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ยื่นคำขอรับอนุญาตที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ที่ประสงค์จะประกอบกิจการพร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำเนาหรือภาพถ่ายบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรอื่นที่ใช้แทนบัตรประจำตัวประชาชนได้ หรือสำเนาหรือภาพถ่ายใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว สำเนาหรือภาพถ่ายทะเบียนบ้าน หนังสือรับรองของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทแสดงการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล แผนและโครงการประกอบคำขอรับอนุญาต เป็นต้น

4) กำหนดนิยาม คำว่า “กิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน” ให้หมายถึง กิจการวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร กิจการที่ส่งเสริม หรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม และปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตการจำหน่ายและการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

5) กำหนดให้การใช้ที่ดินสำหรับกิจการอื่น ๆ นอกจากกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามระเบียบนี้ต้องเป็นการดำเนินการโดยส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่นำเงินรายได้หลังหักรายจ่ายเข้าเป็นรายได้ของรัฐ

ทั้งนี้ ผู้ศึกษา ซึ่งรับราชการในตำแหน่งนิติกร กลุ่มอนุญาตการใช้ที่ดิน สำนักกฎหมายสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาอนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เห็นว่าเมื่อได้ดำเนินการแก้ไข พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยแก้ไขปรับปรุง มาตรา 19 วรรคหนึ่ง มาตรา 19 (6) และ (12) ตลอดจน ทำการยกเลิก ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมาย

ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2523 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2536 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ตามที่เสนอในข้างต้นแล้วนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรว่าควรมีระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน ฉบับใหม่ออกมารองรับการปฏิบัติงานดังกล่าว จึงได้ทำการยกร่างระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินสำหรับกิจการต่าง ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. .... เพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางในการเสนอแนะแก้ไขปัญหาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดย (ร่าง) ระเบียบดังกล่าว ปรากฏในภาคผนวกตอนท้ายของสารนิพนธ์เล่มนี้แล้ว