

บทที่ 2

ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการการอนุญาต หรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

การศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ประวัติความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดิน (Land Reform) และหลักการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาในประเด็นดังต่อไปนี้

2.1 ทฤษฎีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในหัวข้อนี้ ผู้ศึกษาจะนำเสนอความหมาย และความสำคัญของการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1.1 ความหมายของการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีความหมายที่แตกต่างกันอยู่สองนัยด้วยกัน ดังจะอธิบายต่อไปนี้

(1) การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือการกระจายการถือครองที่ดินหรือสิทธิในที่ดิน (Land Redistribution) ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการเช่า เพื่อเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรรายเล็ก ๆ ผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินแต่มีขนาดเล็กไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้แรงงานในการเกษตร (Agricultural laborer) ด้วย¹ ซึ่งวิธีดำเนินงานในการนี้อาจเป็น โดยการบังคับเวนคืนเอาที่ดินมาจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ หรือจัดหาที่ดินของรัฐ (Public land) มาขายให้แก่เกษตรกร หรือจัดให้แก่เกษตรกรได้เข้าทำกิน

¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2525). *กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม LAND REFORM LAW*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 5.

(2) การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงสภาพการถือครองที่ดิน ทั้งในลักษณะของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการเช่า² เช่น การจัดขนาดที่ดินให้มีการถือครองที่พอเพียง แก่การครองชีพ ปรับปรุงระบบการเช่าที่ดินมิให้มีการเอาเปรียบแก่กันจนเกินไป และให้ความมั่นคงในการถือครองที่ดินมากขึ้น การปฏิรูปที่ดินจะต้องเป็นสิ่งที่จัดทำเพื่อเพิ่มพูน ผลผลิตทางการเกษตรและพัฒนาประเทศ

ดังนั้น จากทั้งสองนัยของการให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การพัฒนาภาคเกษตรกรรมจึงต้องทำควบคู่ไปกับการพัฒนาชนบท (Rural development) ด้านต่าง ๆ ด้วย เช่น การจัดที่อยู่อาศัย การศึกษา การประกันสังคม (Social security) และการประชาสัมพันธ์อื่น ๆ เพื่อช่วยสนับสนุนให้เกษตรกรอยู่ในฐานะพร้อมที่จะพัฒนาเกษตรกรรมให้ก้าวหน้าไปได้

2.1.2 ความสำคัญของการปฏิรูปที่ดิน

กฎหมายเป็นกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อบังคับใช้กับทุกคนในสังคมโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งคนในสังคมนั้นยอมรับที่จะปฏิบัติตามเพื่อความสงบเรียบร้อยและประโยชน์สุขของส่วนรวม³ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อแก้ไข ปัญหาเกษตรกรที่ต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ต้องกลับกลายเป็นผู้เช่า หรือผู้ไร้ที่ดินทำกิน ส่วนหนึ่งกลับกลายเป็นผู้ใช้แรงงาน ส่วนหนึ่งบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่ป่าสงวนแห่งชาติ (National Forest) ทำให้ไม่มีสิทธิในที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อทำการเกษตรไปหลายปี ขาดการบำรุงรักษาที่ดินจึงขาดความอุดมสมบูรณ์ ผลผลิตทางการเกษตรอยู่ในระดับต่ำ รายได้จากการจำหน่ายผลผลิต ก็จะขายที่ดินแปลงเดิมแล้วบุกรุกที่แปลงอื่นต่อไป ส่งผลให้เกิดความยุ่งยาก ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการปกครองและเนื่องจากที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมได้รับมาจากหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ เพื่อนำมาดำเนินการมีเป็นจำนวนมาก ที่ดินมิได้ เป็นพื้นที่แปลงว่างเปล่าแต่มีผู้ถือครองอยู่ก่อนแล้ว ทั้งที่เป็นเกษตรกรและไม่เป็นเกษตรกร เป็นผู้ ประกอบอาชีพอื่น ๆ หลากหลายอาชีพ ที่ดินมิได้เป็นพื้นที่ประกอบเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว แต่เป็นพื้นที่ใช้ประโยชน์อย่างอื่นรวมอยู่ด้วย เช่น ที่อยู่อาศัย เขตชุมชน กิจการด้านพาณิชย์ อุตสาหกรรม สำนักสงฆ์ (Temple without royal bound Buddhist stone) เป็นต้น ในขณะที่ เจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินช่วงเริ่มต้น มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดสรรที่ดินให้เฉพาะ

² สมกพ มานะรังสรรค์. (2524). *นโยบายปฏิรูปที่ดิน ความจริงหรือความฝัน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิไล. หน้า 5.

³ หยุด แสงอุทัย. (2542). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประกายพริ้ง. หน้า 45.

เกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรม และผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร⁴ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้ทั้งหมด หลักการและเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินจึงไม่เข้ากับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ต่อมา จึงได้มีการกำหนดระเบียบซึ่งถือเป็นกฎหมายลูกเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินภายในขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้แก่ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 (ระเบียบสาธารณูปโภคฯ) และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็น การสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 (ระเบียบสนับสนุนเกี่ยวเนื่องฯ)

2.2 หลักการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

ทรัพยากรที่ดินเป็นสมบัติอันล้ำค่าที่โลกมอบไว้ให้แก่สัตว์โลกเพื่อการดำรงชีพและควรถือว่าเป็นสมบัติอันล้ำค่าของประเทศ ซึ่งมีอาจหาสิ่งหนึ่งสิ่งใดมาทดแทนได้ หากสูญเสียหรือเสื่อมโทรมลง ยิ่งไปกว่านั้นชาติจะเจริญยิ่งใหญ่อีกได้ต้องมีทรัพยากรที่ดินเป็นพื้นฐาน จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ชนในชาติต้องพยายามรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรที่ดินที่มีอยู่ให้ได้นานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้โดยที่ที่ดินจัดเป็นทรัพยากรประเภท Renewable Resource⁵ แต่เนื่องจากประเทศไทยมีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นมากเมื่อเปรียบเทียบกับอดีต จึงเหมือนกับว่าทรัพยากรที่ดินมีน้อยลง ทั้งยังมีปัญหาต่าง ๆ อย่างมากมายเกิดขึ้นกับทรัพยากรที่ดินที่มีอยู่น้อยจนมีแนวโน้มว่าทรัพยากรที่ดินจะกลายเป็นทรัพยากรประเภท Non-renewable Resources⁶ จึงนับว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหาทางบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัด

⁴ วีรวัฒน์ อริยะวิริยานนท์. (2552). *วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2518)*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 3.

⁵ ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วทดแทนได้ (renewable resources) เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ไปแล้วสามารถเกิดขึ้นทดแทนได้ ซึ่งอาจจะเร็วหรือช้าขึ้นอยู่กับชนิดของทรัพยากรธรรมชาติประเภทนั้น ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วทดแทนได้ เช่น พืชป่าไม้ สัตว์ป่ามนุษย์ ความสมบูรณ์ของดิน คุณภาพของน้ำและทัศนียภาพที่สวยงาม เป็นต้น

⁶ ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดสิ้นไป (Non-renewable resources) เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่นำมาใช้แล้วจะหมดไปจากโลกนี้ หรือสามารถเกิดขึ้นทดแทนได้ แต่ต้องใช้เวลายาวนานมาก ทรัพยากรธรรมชาติประเภทนี้ได้แก่ น้ำมันปิโตรเลียม แก๊สธรรมชาติ และถ่านหิน เป็นต้น

ให้สามารถใช้ประโยชน์ได้เพียงพอกับความต้องการใช้ที่เพิ่มมากขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ในอนาคตอีกด้วย อันหมายถึงปัญหาและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ดินต้องรีบดำเนินการแก้ไขให้ดีขึ้น รวมทั้งหาทางพัฒนาที่ดินที่ไม่เคยใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ได้อย่างไม่เต็มที่ หรือใช้ได้อย่างไม่เหมาะสมไม่มีประสิทธิภาพ ให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างดีทั้งในปัจจุบันและอนาคต หรือที่เรียกกันสั้น ๆ ว่า การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (Sustainable use)⁷

ในการจัดการทรัพยากรที่ดินให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน ยังคงต้องยึดหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรทั่วไปที่ว่า “ต้องมีการใช้อย่างฉลาด ใช้อย่างคุ้มค่าสมเหตุผล โดยหลีกเลี่ยงมิให้เกิดของเสียหรือความเสื่อมโทรมต่อทรัพยากรที่ดินเองและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เช่น ทรัพยากรน้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า พันธุกรรมหรือความหลากหลายทางชีวภาพ ทรัพยากรการท่องเที่ยว ฯลฯ ถ้าเป็นไปได้ ควรจะพิจารณาให้เป็นการใช้ประโยชน์แบบผสมผสาน (Multiple use)⁸ คือรู้จักการใช้ประโยชน์หลาย ๆ ด้านพร้อมกันไป ได้แก่ การใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับสมรรถนะที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่เกษตรกรรมอันได้แก่ การปลูกข้าว ปลูกพืชไร่ ปลูกไม้ผล ใช้เป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ที่อยู่อาศัย และที่หลบภัยของสัตว์ป่า เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องใช้ให้เกิดประโยชน์แก่คนในประเทศอย่างทั่วถึงและยุติธรรม” ซึ่งถือเป็นการจัดการหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน โดยพิจารณาเป็นภาพรวม

⁷ การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (Sustainable use) ปัจจัยที่มีผลให้เกิดระบบเกษตรแบบยั่งยืน มี 2 ประการ คือ ความหลากหลายทางชีวภาพ (Diversity) ของสิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์ที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศเกษตร (Agro-ecosystem) นั้น ๆ ความผสมกลมกลืน (Harmonization) โดยอาศัยความหลากหลายที่เกิดขึ้นในระบบเกษตรนั้น จะต้อง มีความผสมกลมกลืนกัน ในการอาศัยพึ่งพาเกื้อกูลซึ่งกันและกันภายใต้ สถานการณ์ปัจจุบันเกษตรกรจึงต้องเผชิญหน้ากับปัญหาความเสื่อมโทรมของดิน ปัญหาวัชพืช ปัญหาโรคพืชและแมลงศัตรูพืช ดังนั้น การปรับเปลี่ยนแบบแผนการผลิตโดยสร้างความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตในระบบการผลิตและระบบนิเวศเกษตร จึงมีความจำเป็น ดังนั้นระดับที่เกษตรกรแต่ละรายปรับเปลี่ยนได้ก็จะแตกต่างกันไป บางรายอาจจะนำแบบแผนเก่ากลับมาใช้ได้ บางรายอาจจะปรับสู่ระบบเกษตรผสมผสานที่มีกิจกรรมเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ที่เกื้อกูลกัน มีการปรับพื้นที่ เช่น ขร่อง ขุดบ่อปลา มีการทำสวนผลไม้ ปลูกผัก และเลี้ยงสัตว์ รวมถึงการทำนาในอาณาบริเวณที่ใกล้เคียงกัน บางรายที่มีข้อจำกัดในการปรับพื้นที่ และไม่พร้อมที่จะเลี้ยงสัตว์ ก็อาจจะใช้ระบบวนเกษตร ซึ่งอาศัยการพึ่งพากันระหว่างพืชและเน้นความหลากหลายของพืชเป็นหลัก

⁸ การใช้ประโยชน์แบบผสมผสาน (Multiple use) มีแนวคิดคือ กระบวนการในการส่งเสริมการประสาน การพัฒนา และจัดการน้ำ ดินและทรัพยากรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีของสังคมอย่างทัดเทียมกัน โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศน์ที่สำคัญ

การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เต็มที่ ต้องให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนเสียใหม่ให้เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบประณีตหรือแบบเข้มข้น ซึ่งเป็นการเพาะปลูกแบบเพิ่มผลผลิตด้วยการเพาะปลูกจำนวนมากและต่างชนิดกัน มีการใช้ปัจจัยการผลิตในระดับสูง โดยเฉพาะการคัดเลือกพันธุ์พืช การปรับปรุงระบบการปลูกพืช ให้เป็นแบบร่วมหลายชนิด และแบบหมุนเวียน

การใช้ที่ดินผิดประเภทหรือไม่เหมาะสมต่อสมรรถนะของที่ดิน การบังคับให้เจ้าของที่ดินหรือเกษตรกรใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับสมรรถนะที่ดินทำได้ยาก แม้แต่การบังคับใช้กฎหมายก็ยังมีปัญหา วิธีที่เหมาะสมจะดำเนินการในขณะนี้ได้แก่ การสร้างความตระหนักถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ตรงกับสมรรถนะที่ดินและผลเสียจากการใช้ประโยชน์ที่ไม่ตรงกับสมรรถนะที่ดิน ทั้งในระดับเจ้าของที่ดินหรือเกษตรกร

การใช้ประโยชน์ที่ดิน แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ที่ดินเพื่อการเกษตร ที่ป่าไม้ (Forest) และที่นอกการเกษตร ในปี 2544 ประเทศไทยมีพื้นที่ถือครองทางการเกษตรประมาณ 131 ล้านไร่ ซึ่งถ้าแยกตามกิจกรรมของการใช้ที่ดินแล้ว ที่ดินในประเทศไทยถูกใช้เพื่อกิจกรรม 3 ด้าน คือ เพื่อการเกษตร นอกการเกษตร และพื้นที่ว่างเปล่า การใช้ประโยชน์ในที่ดินทางการเกษตรส่วนใหญ่แล้วจะใช้เพื่อปลูกพืชเลี้ยงสัตว์และสร้างที่อยู่อาศัย โดยพบว่าในปี 2548 มีการใช้พื้นที่เพื่อการปลูกพืชในกลุ่มพืชอาหารและพืชอาหารสัตว์ รวมพื้นที่ทั้งสิ้นประมาณ 89 ล้านไร่⁹ ส่วนสถานการณ์แนวโน้มการใช้ที่ดินทางการเกษตรของประเทศไทยระหว่างปี 2535-2544 ปรากฏว่า มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง คิดเป็นประมาณ 1 ล้านไร่ขนาดเนื้อที่ถือครองที่ดินทางการเกษตรพบว่า อยู่ระหว่าง 10-39 ไร่ต่อครัวเรือน ซึ่งที่ดินทางการเกษตรส่วนใหญ่เป็นที่ดินของเกษตรกรเองและเป็นที่ดินที่ได้รับเอกสารสิทธิประเภท โฉนดที่ดิน (Title deed)

2.3 หลักการคุ้มครองการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

ในปัจจุบันประเทศไทยได้สูญเสียพื้นที่ทำการเกษตรไปมากมายจากปัจจัยหลายด้าน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อทุนแรงต่อการพัฒนาประเทศ โครงการวิจัยการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน (Endure)¹⁰ จึงทำการศึกษาเพื่อพิจารณาหาแนวทางและมาตรการในการรักษาพื้นที่เกษตรกรรมและการส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน โดยมีข้อเสนอแนะ คือ การเสนอร่างกฎหมายสำหรับการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่

⁹ เครือข่ายอินแปง และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2556). *บทเรียน 25 ปี เครือข่ายอินแปง วิถีคนภูพาน ตำนานชุมชนเกษตรกรรมยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการและแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 5.

¹⁰ ปิยาพร อรุณพงษ์. (2555). *คู่มือการปฏิรูปที่ดิน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา. หน้า 74.

เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ การดำเนินการจัดตั้งองค์กรหรือเงินทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น การสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนให้เห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญที่จะต้องมี การคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน โดยการให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 72¹¹ กำหนดไว้ ตลอดจนการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน¹²

2.3.1 ปัจจัยในการคุ้มครองการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

เพื่อคุ้มครองการใช้ประโยชน์ในที่ดิน จึงจำเป็นต้องลดปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การลดลงของพื้นที่เกษตรกรรม ทั้งนี้ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมลดลงนั้นแยกเป็น 3 ลักษณะได้แก่¹³

(1) ปัจจัยทางด้านสังคม โดยเฉพาะการเพิ่มของประชากรซึ่งในปัจจุบันประชากรของประเทศไทยมีประมาณ 65 ล้านคน ในขณะที่ที่ดินทางการเกษตรมีเท่าเดิม ดังนั้นจึงมีผลทำให้การถือครองที่ดินทางการเกษตรน้อยลงโดยเฉลี่ยทั้งประเทศประมาณ 10 - 39 ไร่ต่อครัวเรือน

¹¹ มาตรา 72 รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

(1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(2) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

(3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น

(5) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

¹² สถิตย์พงษ์ สุคชูเกียรติ และคณะ. (2550). *การคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 1.

¹³ ภควดีวีระภาสพงษ์. (2555). *การปฏิรูปที่ดินในอินเดีย: ฤกษ์แจสุ่อิสราภาพจากความยากจนและการรักษาสิ่งแวดล้อม*. สารคดี, 28(329). หน้า 152-153.

(2) ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญคือ นโยบายการส่งเสริมการเกษตร การพัฒนาเส้นทางคมนาคม (Communication) และเทคโนโลยี การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมนโยบายส่งเสริมการลงทุนและการท่องเที่ยว การเก็งกำไรในที่ดินและราคาพืชผลการเกษตร

(3) ปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญคือ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน การใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพและการสร้างเขื่อน (Ridge)

จากปัจจัยทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นก่อให้เกิดผลกระทบในหลายด้าน โดยเฉพาะปัญหาต่อการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กล่าวคือ ด้านกายภาพของดินซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์ของดินโดยธรรมชาติลดลง การจัดการที่ดินในด้านการใช้ที่ดินไม่เหมาะสม การใช้ที่ดินโดยปราศจากการบำรุงรักษาและการใช้ที่ดินไม่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยพื้นที่ ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมพบว่ามีการบริหารงานของรัฐในด้านนโยบายและการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน ความขัดแย้งในกฎหมายและงบประมาณการจัดกระจาย การใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่เหมาะสมกับศักยภาพในการใช้ประโยชน์ของที่ดินนั้น ๆ ทำให้ได้ผลผลิตไม่คุ้มกับการลงทุนพื้นที่เดิม ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศอย่างยิ่ง

ความจำเป็นในการดำเนินการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทยนั้น ได้ดำเนินการตามแนวคิดการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ การรักษาพื้นที่ทำการเกษตรที่เหมาะสมไว้ไม่ให้มีการนำไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น แนวทางการการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนนั้นสามารถดำเนินการได้หลายวิธีการ ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า มีแนวทางที่สำคัญคือ การพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และกระบวนการมีส่วนร่วม (Participatory Approach) นอกจากนั้นวิธีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่มีการใช้ในหลาย ๆ ประเทศรวมทั้งประเทศไทยมีด้วยกันหลายวิธีคือ วิธีการทางกฎหมาย วิธีการใช้แรงจูงใจในทางการเงิน วิธีการใช้ระบบภาษี วิธีการคุ้มครองการใช้ที่ดินโดยการออกกฎหมายกำหนดเขตการใช้ที่ดิน (Zoning) ควบคุมการก่อสร้างวิสาหกิจพื้นฐานในเขตที่ต้องการคุ้มครองและวิธีการสนับสนุนอื่น ส่วนในด้านความก้าวหน้าของการดำเนินงานการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนี้ พบว่า มีการดำเนินงานโดยหลายองค์กร (Organization)¹⁴ ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่ดิน และมีการใช้แนวทางตลอดจนวิธีการในการดำเนินงานตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ข้อบัญญัติและแผนการใช้ที่ดินต่าง ๆ

¹⁴ กอบกุล ราชะนาคร. (2543). *พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน*. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 23.

2.3.2 ปัจจัยในการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองการใช้ประโยชน์ที่ดิน

อย่างไรก็ดีแม้จะมีข้อมูลที่ชี้ชัดว่าความสำคัญของการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 5¹⁵ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากระยะเวลาแล้วพบว่า การคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนได้ดำเนินการมานานมากกว่า 20 ปีแล้ว แต่ความก้าวหน้าของการดำเนินการนั้นยังไม่เป็นรูปธรรม ซึ่งปัญหาและข้อจำกัดที่ส่งผลให้การดำเนินงานดังกล่าวไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้นั้น เกิดจากสาเหตุที่สำคัญ 2 ด้านได้แก่ด้านกฎหมายและด้านนโยบาย ดังนี้

(1) กฎหมายที่มีหลายฉบับบังคับใช้แต่ไม่ได้เป็นกฎหมายเฉพาะ จากผลการวิเคราะห์ในด้านกฎหมายชี้ให้เห็นว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้น มิใช่กฎหมายคุ้มครองโดยตรงเพียงแต่มีส่วนสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องเท่านั้น จากอดีตที่ผ่านมาได้มีความพยายามที่จะทำให้การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมเกิดขึ้นในประเทศไทย แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าการดำเนินการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมอย่างจริงจังมิได้เกิดขึ้นเลย¹⁶ ซึ่งถ้าพิจารณาให้ละเอียดแล้วสาเหตุสำคัญอย่างยิ่งก็คือ การไม่มีกฎหมายใช้บังคับเพื่อทำให้เกิดการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน ดังนั้นถ้าจะให้มีความหมายและวิธีการดำเนินการในการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายที่คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและสนับสนุนการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน โดยลักษณะของกฎหมายฉบับนี้มีหลักการและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองที่ดินเกษตรกรรมโดยเฉพาะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และองค์กรที่รับผิดชอบ กำหนดเขตพื้นที่คุ้มครอง ข้อจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ ผลประโยชน์ที่ผู้ที่อยู่ในเขตคุ้มครองจะได้รับการเปลี่ยนแปลงเขตมีบทกำหนดโทษ ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ทั้งในรูปของคณะกรรมการและบุคคลทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตลอดจนการให้ท้องถิ่น (Locality) มีส่วนร่วม ซึ่งถ้าหากสามารถดำเนินการออกกฎหมายดังกล่าวได้ก็จะเป็นจุดเริ่มต้นของการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนและทำให้มีการพัฒนาต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต

¹⁵ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) กำหนดให้มีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้ในส่วนที่ 3 : การปรับโครงสร้างและการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ บทที่ 2 แผนการปรับโครงสร้างการเกษตร การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

¹⁶ ไพศาล ช่วงฉ่ำ. (2553). *เรื่องเล่าจากดงหลวง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 20-21.

(2) แผนและนโยบายการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน มีปรากฏชัดแต่ในการนำแผนดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติยังไม่มี ความชัดเจนจากการศึกษาพบว่า ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน มีการระบุเรื่อง แต่มีความขัดแย้งกันในตัว กล่าวคือมีการส่งเสริมด้านอุตสาหกรรม (industrial enterprise) ควบคู่กับด้านเกษตรกรรม¹⁷ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ภาคอุตสาหกรรมได้รับการสนับสนุนมากและ ชัดเจนกว่าภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะในเรื่องการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรม อย่างยั่งยืน นโยบายด้านการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบัน ถูกกำหนดจากรัฐบาลส่วนกลางในรูปของคณะกรรมการเพื่อดำเนินการในด้านนี้ มีหลายหน่วยงานของภาครัฐ ที่ดำเนินการในเรื่องการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่ เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน ได้แก่ กรมที่ดิน (Department of Lands) กรมพัฒนาที่ดิน (Land Development Department) สำนักงานจรัฎฐ์ที่ดิน (Office of Legal Expert of Land) สำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติ แต่ละองค์กรต้องดำเนินการตามภารกิจหลัก ของหน่วยงานให้บรรลุตามเป้าประสงค์ก่อน ส่วนการดำเนินการทางด้านการคุ้มครองและการใช้ ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนไม่ได้นำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง อีกทั้งยังไม่มี การสนับสนุนด้านงบประมาณและการจัดตั้งองค์กรอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์ พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้นั้นจะต้องมีแนวทางในการดำเนินงานภายใต้นโยบาย ดังนี้

2.1) การจัดตั้งองค์กร (organization) เพื่อดำเนินงานการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์ พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนโดยตรง มีหน้าที่ในการบริหารจัดการรวบรวมบุคลากรที่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างยั่งยืนมาไว้ ในที่เดียวกัน¹⁸ เพื่อการส่งเสริมความรู้และการสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนการออกกฎหมาย การบังคับใช้และอื่น ๆ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ที่พบว่า ที่ผ่านมามาประเทศไทยไม่มีองค์กร ในการดำเนินการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างยั่งยืนอย่างแท้จริง มีแต่องค์กรที่ดำเนินการเฉพาะเรื่อง ซึ่งอยู่กระจัดกระจายไปในหลายหน่วยงานในลักษณะต่างคนต่างบริหาร จึงไม่มีความเป็นรูปธรรมในการดำเนินการการตั้งองค์กรการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน ควรมีองค์กรระดับชาติและองค์กรในระดับท้องถิ่น เนื่องจากพื้นที่ เกษตรกรรมครอบคลุมทุกพื้นที่ในประเทศไทยแต่มีลักษณะที่แตกต่างกันทางด้านกายภาพและ

¹⁷ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) กำหนดให้มีการส่งเสริมอุตสาหกรรม ไว้ในส่วนที่ 3 : การปรับโครงสร้างและการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ บทที่ 3 แผนการปรับโครงสร้าง อุตสาหกรรมและการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค

¹⁸ ปิยาพร อรุณพงษ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 10. หน้า 8.

ความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ ดังนั้นในการทำงานด้านการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนให้เกิดผลที่ชัดเจนมีประสิทธิภาพ องค์กรทั้งสองระดับต้องมีการเชื่อมโยงซึ่งกันและกันระหว่างนโยบายและการนำนโยบายสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลที่ชัดเจนและรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ บทบาทขององค์กรระดับชาติต้องทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ประเมินผล ติดตามตลอดจนกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรส่วนท้องถิ่นส่วนองค์กรท้องถิ่นมีหน้าที่นำนโยบายไปแปลงเป็นแผนปฏิบัติ หาแนวทางในการดำเนินงานการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรม¹⁹ ให้มีความยั่งยืนประสพผลสัมฤทธิ์มากที่สุดและต้องทำหน้าที่เสนอแนะแนวทางและมาตรการในเรื่องการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนจากระดับพื้นที่สู่ระดับนโยบายได้นำไปพิจารณาการจัดทำและปรับปรุงนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความสมดุลของการคุ้มครองพื้นที่สำหรับเกษตรกรรมให้เกิดความยั่งยืนต่อไป ซึ่งวิธีดังกล่าวนี้เป็นการใช้วิธีที่ได้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและวิธีการพัฒนาที่ได้เรียกว่า Bottom up Development Approach²⁰ นอกจากนั้นองค์กรระดับส่วนท้องถิ่นยังมีความใกล้ชิดกับภาคประชาชนมากกว่าหน่วยงานในระดับชาติ จึงทำให้ง่ายต่อการบริหารจัดการ การให้ความรู้ การสร้างความเข้าใจ สร้างจิตสำนึกให้กับภาคประชาชนตลอดทั้งการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนได้ทันเวลา

2.2) การสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนให้เห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญที่จะต้องให้มีการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนโดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานตลอดจนการปฏิบัติอย่างเคร่งครัดจากการศึกษา ยังไม่มีข้อมูลที่สามารถชี้ให้เห็นว่า ประชาชนมีความเข้าใจและเห็นถึงความจำเป็นในการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนประชาชนยังคงมีความคิดว่า อาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพ (Occupation) ดั้งเดิมของครอบครัว²¹ วัตถุประสงค์ในการทำการเกษตรนั้นเพื่อการยังชีพเป็นหลักซึ่งเห็นได้ชัดเจน โดยเฉพาะประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือนอกจากนั้น อาชีพการทำเกษตรกรรมสร้างรายได้ให้น้อยมากไม่เพียงพอต่อการยังชีพจึงมีผลทำให้เกษตรกรเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ไปทำกิจกรรมอื่นนอกภาคการเกษตรและประชาชนยังมองว่า อาชีพการเกษตรเป็นอาชีพรองไม่ใช่อาชีพหลักอีกต่อไป

¹⁹ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2560). *รายงานประจำปี 2559*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย. หน้า 21.

²⁰ ชัชพรพล เที่ยโยม. (2554). *จาก Top-down สู่ Bottom-up นโยบายการพัฒนาชุมชนยุคใหม่ที่ใคร ๆ ก็ออกแบบได้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.tcdc.or.th/articles/design_creativity/16266. [2561, 4 กุมภาพันธ์]

²¹ ปิยาพร อรุณพงษ์. *อังกแล้วเชิงอรรถที่ 10*. หน้า 45.

เพราะเงื่อนไขของเวลาที่ใช้ในการผลิตน้อยลงและมีการใช้เทคโนโลยีทดแทนแรงงานคนและสัตว์ จึงทำให้เกษตรกรมีเวลามากขึ้นและสามารถไปประกอบอาชีพอื่นที่มีรายได้มากกว่าได้ เพราะฉะนั้นรัฐ องค์กร หรือ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจึงต้องให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ต้องมีแนวทางที่ชัดเจนในการสร้างความเข้าใจให้กับประชาชน การปลูกจิตสำนึก (Conscious) ให้เกิดความรักในอาชีพเกษตรกร และเห็นถึงความจำเป็นในการคุ้มครองและใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน²² โดยการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเนนการ ซึ่งจำเป็นต้องมีองค์กรที่รับผิดชอบโดยตรงและมีหลักการ กระบวนการที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ในภาคประชาชน หลักการดังกล่าวนี้คือ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนหลักการกระจายอำนาจและหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งสามารถทำให้เกิดผลลัพธ์เบื้องต้นให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและตระหนักถึงความจำเป็นและหลังจากนั้นผลลัพธ์สูงสุดที่จะได้คือ เกิดการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน

2.3) เงินทุนสนับสนุนในรูปของเงินกองทุน (funds) หมุนเวียน โดยใช้งบประมาณของรัฐเงินช่วยเหลือจากภาคเอกชนหรือต่างประเทศ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน ตลอดจนค่าชดเชย (recompense) ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะประชาชนควรจะได้รับชดเชยจากการที่ต้องดำเนินการคุ้มครองพื้นที่ดังกล่าวรัฐต้องจัดสรรงบประมาณมาช่วยเหลือ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประชาชนที่อยู่ในเขตอุตสาหกรรมยังได้รับการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐานทำให้ความเป็นอยู่ดีขึ้น²³ ดังนั้นในหลักการเดียวกันนี้ ประชาชนที่ต้องเสียผลประโยชน์จากการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เกษตรกรรม (The protection and utilization of agricultural areas) ก็ควรจะได้รับชดเชยเช่นกัน อาจจะเป็นในรูปของค่าประกันราคาพืชผลค่าชดเชยรายได้นอกเหนือจากการประกอบอาชีพเกษตรกร ค่าชดเชยที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินที่ไม่ต้องการทำการเกษตร กองทุนในการแลกเปลี่ยนซื้อขายที่ดิน เป็นต้น

²² ฉัฐพล ขานหมัด และคณะ. (2560). *วนเกษตร วิธีสู่ความยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการและแผนงานสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 4.

²³ ทองโรจน์ อ่อนจันทร์. (2537). *นโยบายปฏิรูปที่ดินแบบไทยๆ : ความสำเร็จหรือภาพลวงตา*. วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 1(1) หน้า 68.

2.4 แนวคิดการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินคือ การจัดสรร การกระจายการถือครองที่ดิน เป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไข ปัญหาความยากจนและการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย เพราะที่ดินถือเป็นปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐาน หากสามารถเพิ่มสัดส่วนการถือครองที่ดินของประชากร โดยเฉพาะเกษตรกรได้ คนส่วนใหญ่ของประเทศ จะได้รับประโยชน์มากที่สุดจากการปฏิรูปที่ดินความพยายามที่จะลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย โดยใช้แนวทางการกระจายการถือครองที่ดินนั้น ถูกพูดถึงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอแนวคิดการปฏิรูปที่ดินไว้ในสมุดปกเหลืองหรือเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยให้โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้เป็นของรัฐในรูปแบบสหกรณ์แต่สุดท้ายแล้ว ก็ไม่มีใครเห็นชอบและนำมาปฏิบัติ จนกระทั่งมีการออกเอกสารสิทธิของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกร เพื่อปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดิน²⁴

นอกจากนี้ ยังได้ดำเนินการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกร การนำพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม มาให้ประชาชนใช้ประโยชน์ โดยกรรมสิทธิ์ในที่ดินยังเป็นของรัฐอยู่แต่ปัจจุบันที่ดิน ส.ป.ก. กลับไป อยู่ในมือนายทุน สถานการณ์ปัจจุบันพบว่าสัดส่วนการถือครองที่ดินกลับกระจุกตัวกว่าในอดีต โดยที่ดินร้อยละ 90 ตกอยู่ในมือของประชากรร้อยละ 10 แต่พบว่าที่ดินส่วนใหญ่ไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ ส่วนที่ดินที่เหลือจำนวนร้อยละ 10 เป็นของประชากรร้อยละ 90 เมื่อเฉลี่ยออกมาแล้ว แต่ละคนถือครองที่ดินไม่ถึง 1 ไร่²⁵ แน่แน่นอนว่าไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพสาเหตุที่ประเทศไทยไม่สามารถกระจายการถือครองอย่างเป็นธรรมได้ มาจากการทำงานไม่เป็นเอกภาพ (integrity) ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดิน ถ้าพิจารณาจากนโยบายพรรคการเมืองก็จะทราบว่าไม่มีพรรคใดสนับสนุนนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นรูปธรรม จึงทำให้ประเทศไทยไม่มีกฎหมายมรดก กฎหมายเก็บภาษีที่ดินที่ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ หรือกฎหมายที่จำกัดการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายที่จำเป็นหากต้องการจะลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

²⁴ สถิตย์พงษ์ สุคชูเกียรติ และคณะ. (2550). *การคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร. หน้า 1.

²⁵ สมชัย จิตสุชน. (25558). *รายงานการวิจัยความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบาย และแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 18.

2.4.1 แนวคิดการปฏิรูปที่ดินโดยภาคประชาชน

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย และเครือข่ายภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องได้เคยเสนอ นโยบายและแนวทางปฏิบัติเพื่อการกระจายการถือครองที่ดินไว้ดังนี้²⁶

(1) ออกกฎหมายโฉนดชุมชนและกฎหมายสิทธิชุมชน ชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน น้ำ ป่าไม้ ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อความโปร่งใสและลด กรณีพิพาท (Conflict) ระหว่างกัน

(2) จัดสรรงบประมาณสำหรับกองทุนธนาคารที่ดิน (Land Bank) เป็นกลไกในการจัดซื้อ หรือเจรจาขอใช้ที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากภาคเอกชน หรือหน่วยงานภาครัฐ เพื่อนำที่ดิน มาจัดสรรให้กับประชาชนได้ใช้ประโยชน์

(3) จัดเก็บภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าตามปริมาณและมูลค่าที่ดินกับผู้ถือครองที่ดินจำนวนมาก แต่ไม่ได้ใช้ที่ดินนั้นให้เกิดประโยชน์

(4) แก้ไขปัญหาคดีความคนจน ต้องสอดคล้องกับการปฏิรูปโครงสร้างการจัดการที่ดิน เจตนารมณ์ของกฎหมายและรัฐธรรมนูญและคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับคนจนและเกษตรกร รายย่อยมากขึ้น

(5) ปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ส่งผลต่อโครงสร้างการจัดการที่ดินและ ข้อพิพาทระหว่างประชาชน กับภาครัฐและนายทุน และเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการ จัดการ ใน พ.ศ. 2554 มีการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ หรือ คปร. ที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานทำการศึกษาแนวทางปฏิรูปประเทศ และได้เสนอแนวทางการปฏิรูปการจัดการที่ดิน เพื่อการเกษตรทั้งระบบไว้ดังนี้²⁷

5.1) ให้โอกาสและสิทธิคนจนที่มีข้อพิพาทคดีที่ดิน เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

5.2) แก้ปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกินหรือมีที่ดินไม่พอทำกิน ดำเนินการอย่างเป็น รูปธรรมโดย

5.2.1) จัดระบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตรทั้งประเทศให้เป็นข้อมูลสาธารณะ กำหนดเขตการใช้ที่ดินและแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรขึ้นใหม่

5.2.2) กู้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดเขตแดนการถือครองที่ดินที่ เหมาะสม ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อการเกษตรกับเกษตรกรที่ทำเกษตรด้วยตนเอง

²⁶ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน. (2558). *จดหมายข่าวเครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน*. 6(3). หน้า 5.

²⁷ คณะกรรมการปฏิรูป. (2555). *แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูป. หน้า 13.

5.2.3) กำหนดมาตรการทางภาษีเพื่อจัดเก็บที่ดินที่ถือครองเกินขนาดจำกัดในอัตรา
ก้าวหน้า

5.2.4) จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร จัดตั้งหน่วยงานบริหารจัดการ
ที่ดิน

5.2.5) ปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และกฎหมายอื่น ๆ
ที่เกี่ยวข้อง²⁸

5.2.6) สร้างกลไกประกันการสูญเสียที่ดิน เพื่อไม่ให้ที่ดินเปลี่ยนมือไปอยู่กับนายทุน

2.4.2 แนวคิดการปฏิรูปที่ดินโดยภาครัฐ

จากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์ โอชา แถลงต่อสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 ปรากฏในข้อ 9 ได้ระบุแนวทางการปฏิรูปที่ดินไว้อย่างชัดเจน
ได้แก่ เร่งรัดกระบวนการพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดิน ปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยและสร้าง
บรรทัดฐานในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดินและ
แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยการกำหนดเขตป่าชุมชน ปรับปรุงกลไกภาษีเพื่อกระจาย
การถือครองที่ดินและเร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์ แต่รับรอง
สิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน²⁹ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความสำคัญกับการปฏิรูปที่ดิน
แสดงถึงความพยายามผลักดันให้ประชาชนมีส่วนร่วม (Public Participation) ในการจัดการ
บริหารที่ดินในชุมชนของตน³⁰ และต้องการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างจริงจัง
แต่ในนโยบายนี้หน่วยงานราชการจะนำมาปฏิบัติได้มีประสิทธิภาพหรือไม่ ภาคประชาชนต้องคอย
ติดตามอย่างใกล้ชิด

2.4.3 มาตรการสำคัญในการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดิน กลายเป็นสถานการณ์ทางสังคมที่มีความซับซ้อนและยากจะดำเนินการ
เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรม โดยเฉพาะในประเทศไทยนั้นมาตรการสำคัญ
ที่กล่าวถึงข้างต้นยังมีข้อท้าทาย ที่ต้องคำนึงถึงดังนี้

²⁸ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 25. หน้า 9.

²⁹ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์ โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ วันศุกร์ที่ 12 กันยายน 2557. หน้า 15.

³⁰ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2560). *รายงานประจำปี 2559*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์
การเกษตรแห่งประเทศไทย. หน้า 17.

1) การดำเนินการ โฉนดชุมชนต้องสามารถสร้างรูปธรรมที่สามารถ บรรลุเป้าหมายทั้งในเรื่องความเป็นธรรม ประสิทธิภาพการใช้ที่ดินร่วม และ ความยั่งยืนในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่โฉนดชุมชน ทั้งนี้ อาจใช้แนวทาง การสร้างระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน มาใช้ในการตรวจสอบถ่วงดุล รวมถึงต่อรองกับระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐและเอกชน อย่างไรก็ตามปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญคือความเข้มแข็งของชุมชน การมีส่วนร่วมจากหลากหลาย ภาคส่วนทั้งรัฐ ราชการ วิชาการ และประชาชน³¹

2) การจำกัดการถือครองที่ดิน ที่ต้องคำนึงถึงลักษณะของพืช แต่ละชนิด ที่มีความต้องการขนาดพื้นที่ที่แตกต่างกัน อีกทั้งระบบข้อมูล การถือครองที่ดินในประเทศไม่โปร่งใส ไม่สะท้อนความจริง เช่น ออกโฉนด ทับที่สาธารณะหรือการรุกที่สาธารณะ แล้วเอามาเป็นส่วนตัวของบรรดา ผู้มีอิทธิพลทั้งหลาย รวมถึงอาจเกิดการต่อต้านจากกลุ่มผู้ถือครองที่ดินจำนวนมาก การจำกัดในการปฏิรูปที่ดินที่ส่งผลต่อจำนวนการถือครองที่ดินลดลง โดยจะไปกระทบชนชั้นนำของประเทศที่ถือครองที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศ

3) การจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร ควรมีโครงสร้าง การบริหารแบบกระจายอำนาจในระดับตำบล ระดับจังหวัด และระดับชาติ เพื่อกระจายภารกิจ ความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมไปยังชุมชนและ ท้องถิ่นทุกระดับ ทั้งนี้ ควรพิจารณาประเด็นความพร้อมของเทคโนโลยีแผนที่ ภูมิศาสตร์ที่ดิน (GIS) ที่จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดทำฐานข้อมูลที่ดินทั่วประเทศ ระบบตรวจสอบความโปร่งใสของกระบวนการคัดเลือกที่ดิน เข้าสู่ธนาคารที่ดิน ซึ่งมีผลต่อความน่าเชื่อถือของประชาชน งบประมาณ ที่ต้องใช้ และ ความเป็นไปได้ในทางกฎหมาย จึงจำเป็นต้องคิดถึงรูปแบบอื่น มารองรับด้วย

4) การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ต้องคำนึงถึง ความแตกต่างของขนาดการผลิตพืชแต่ละชนิดที่ไม่เท่ากัน การคิดภาษีตามมูลค่าของการถือครอง ที่ดิน ขนาดการถือครองที่ดินที่เหมาะสมในการใช้ประโยชน์ในแต่ละประเภท³²

³¹ สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). *วาระปฏิรูปที่ 11 : ปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 13.

³² ปิยาพร อรุณพงษ์. *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 10*. หน้า 84.

2.5 แนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่ผ่านมาปฏิรูปที่ดินถูกนำไปใช้ในส่วนของแนวคิดและการนิยามที่แตกต่างกันไป จนกระทั่งปี ค.ศ. 1970 การปฏิรูปที่ดินมุ่งเน้นไปที่การจัดสรรที่ดินเป็นหลัก กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนระบบการถือครองที่ดินหรือการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดิน เช่น³³

(1) การให้หลักประกันการเช่าที่ดินให้มั่นคงและให้โอกาสแก่ผู้เช่ามีโอกาสได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินได้กว้างขวางยิ่งขึ้น

(2) การควบคุมการใช้ที่ดินโดยรัฐบาลเพื่อดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ เช่น การจัดรูปที่ดิน (land consolidation)

(3) การจัดนิคมของรัฐบาล (Land settlement)

(4) การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้เช่า

(5) การเวนคืน การแบ่งแยกและการจัดสรรที่ดินที่ถือครองเสียใหม่

(6) การเวนคืนที่ดินของชาติ เพื่อผลการจำกัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน (Land Nationalization)

(7) การเวนคืนที่ดินของชาติเพื่อนำไปสู่ระบบนารวม

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า ความหมายของการปฏิรูปที่ดินในระยะแรกมุ่งเฉพาะการกระจายและจัดสรรการถือครองที่ดินเสียใหม่เพื่อผลประโยชน์ของเกษตรกรรายย่อยที่มีที่ทำกินไม่พอหรือไม่มีที่ทำกิน เพื่อลดช่องว่างทางฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคมในปัจจุบันการปฏิรูปที่ดินมุ่งพัฒนาการสร้างแรงจูงใจให้ใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่การจัดระบบที่ดิน การให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อสร้างหลักประกันที่มั่นคงแก่เกษตรกร การกำหนดขนาดการถือครองที่ดินการจัดระบบการเช่าที่ดินหรือการเก็บภาษีที่ดินเพื่อความเป็นธรรม รวมถึงปัจจัยแวดล้อมที่จำเป็น สำหรับการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรใช้ประโยชน์และพัฒนาที่ดินสูงสุด ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เช่น การให้สินเชื่อการเกษตร การจัดระบบการตลาดการเกษตร การจัดหาเงินทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน³⁴ การพัฒนาทางกายภาพ ได้แก่ การปรับปรุงและบำรุงดิน การจัดระบบการชลประทาน เป็นต้น นิยามการปฏิรูปที่ดิน ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ระบุว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อ

³³ คณะกรรมการปฏิรูป. (2555). *แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูป. หน้า 20.

³⁴ กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2556). *แนวทางการเพิ่มทุนภายในกลุ่มเกษตรกร*. นครราชสีมา: สำนักสหกรณ์จังหวัด นครราชสีมา กรมส่งเสริมสหกรณ์. หน้า 3.

เกษตรกรรม” หมายถึงการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิต และการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น³⁵ นอกจากนี้องค์การชุมชนมองว่าการปฏิรูปที่ดินคือการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจในการจัดการปัจจัยการผลิตหรือฐานทรัพยากรที่จำเป็นในการผลิตซึ่งริเริ่มการผลักดันจากองค์กรชุมชนหรือองค์กรเกษตรกร เพื่อเปลี่ยนแปลงการผูกขาดอำนาจการบริหารจัดการจากรัฐและทุนมาเป็นการใช้อำนาจโดยองค์กรชุมชน³⁶ ซึ่งเป็นการยืนยันเรื่องสิทธิชุมชน สิทธิการปกครองตนเองและยืนยันว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและชุมชนสามารถใช้อำนาจนั้นได้โดยตรง การประมวลความหมายการปฏิรูปที่ดินจากมุมมองที่หลากหลายข้างต้นข้อสรุปที่น่าจะสามารถอธิบายความหมายและสะท้อนแนวทางการปฏิรูปที่ดิน อาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การกระจายสิทธิการถือครอง โดยผ่านการออกแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน การสร้างระบบ การบริหารและจัดสรรที่ดิน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืน

³⁵ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

³⁶ สมภพ มานะรังสรรค์. (2524). *นโยบายปฏิรูปที่ดิน ความจริงหรือความฝัน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วไล. หน้า 15.

2.6 ประวัติความเป็นมาของการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

2.6.1 ประวัติความเป็นมาของการให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ

(1) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีคำสั่งเรื่อง มอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2523 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528

(2) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ 1/2536 เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2536 อนุมัติร่างระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก้ไขแล้ว เนื่องจากความจำเป็นและเหตุผลในการใช้ที่ดินในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไป จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ โดยแก้ไขจาก “คำสั่ง” เป็น “ระเบียบ” และเพิ่มหลักการใหม่ ดังนี้

2.1) มอบอำนาจให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินได้เฉพาะในพื้นที่ที่ยังมิได้กำหนดในแผนงาน หรือ โครงการปฏิรูปที่ดิน หรือในพื้นที่ที่ยังมิได้กำหนดให้ใช้เพื่อการใดโดยเฉพาะในแผนงานหรือโครงการปฏิรูปที่ดินนั้น

2.2) ต้องเป็นการดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร เพื่อให้มีความแตกต่างกับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

2.3) กรณีขอใช้ที่ดินเพื่อการศึกษาที่มีการเปิดสอนหลายระดับ ให้ใช้เนื้อที่สำหรับโรงเรียนระดับที่สูงกว่า³⁷

³⁷ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2551). *ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและคุ้มครองการปฏิรูปที่ดินพัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 7.

2.6.2 ประวัติความเป็นมาของการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการอื่นที่เป็น การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(1) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้เสนออนุมัติแนวทาง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติ ต่อ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ 7/2534 เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2534 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม เห็นว่าเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี จึงควรแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง โดยมอบหมายให้เลขาธิการ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม เป็นผู้พิจารณา และให้นำผลการพิจารณาเสนอ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม ต่อไป³⁸

(2) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ 6/2535 เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2535 อนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่าง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการ อนุญาตหรือการให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่อง กับการปฏิรูปที่ดิน และมีข้อสังเกตให้กระจายอำนาจให้คณะกรรมการระดับจังหวัดเป็นผู้อนุญาต จะคล่องตัวยิ่งขึ้น³⁹

(3) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ 1/2537 เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2537 อนุมัติร่างระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติ เพื่อประกอบกิจการอื่นที่เป็นการ สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.

(4) คณะรัฐมนตรี มีมติอนุมัติหลักการร่างระเบียบฯ เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2537 และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตรวจพิจารณาร่างระเบียบฯ แล้ว ตามหนังสือ ที่ นร 0203/10852 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2537 และหนังสือ ที่ นร 0203/547 ลงวันที่ 16 มกราคม 2538

(5) ระเบียบสนับสนุนเกี่ยวเนื่องฯ ประกาศ ณ วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2541 (ล่าช้า เนื่องจากช่วงเปลี่ยนรัฐบาล)

³⁸ ชีระ พันธุมวนิช. (2535). *นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัย เพื่อการพัฒนาประเทศ. หน้า 67.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

2.7 การนำที่ดินที่ผ่านกระบวนการปฏิรูปที่ดินแล้วไปทำกิจการอื่น ๆ

รัฐมีอำนาจและหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งสิ่งหนึ่งที่จะทำให้สังคมมีความเป็นธรรมก็คือการทำให้ทุกคนมีความเสมอภาคในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง แต่สิ่งที่สำคัญที่รัฐบาลก้าวล่วงเสียมิได้ก็คือการทำให้ประชาชนในประเทศได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองโดยรวมหากประชาชนพลเมืองของประเทศมีแต่ความยากจน ประเทศชาติย่อมไม่สามารถพัฒนาไปได้อย่างยั่งยืน ดังนั้นรัฐจะต้องสนับสนุนให้ทุกคนได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยเฉพาะบุคคลที่มีฐานะความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจไม่ดี ไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะแข่งขันกับบุคคลที่มีฐานะเศรษฐกิจที่ดีกว่าและเพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในฐานของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258⁴⁰ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องให้ความช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลอื่น มีความภาคภูมิใจในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยสิ่งหนึ่งที่รัฐสามารถให้ความช่วยเหลือ เพื่อให้คนจนได้มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอยู่ได้ ก็คือการจัดระบบ การถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินให้เหมาะสมและเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 72⁴¹ ให้บุคคลเหล่านี้ได้ใช้ประโยชน์ ในที่ดิน เพื่อหาเลี้ยงชีพสร้างความมั่นคงให้กับชีวิต

⁴⁰ มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ก. ด้านการเมือง

๑ล๑

๑ล๑

ฉ. ด้านเศรษฐกิจ

๑ล๑

๑ล๑

(3) ปรับปรุงระบบภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มพูนรายได้ของรัฐด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงระบบการจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

๑ล๑

๑ล๑

⁴¹ มาตรา 72 รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

(๑) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดิน ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

๑ล๑

๑ล๑

(3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

๑ล๑

๑ล๑

และครอบครัวเป็นพื้นฐานนำไปสู่ความมั่นคงและมั่นคงของประเทศ ซึ่งในการดำเนินงานของรัฐในอดีตตลอดมาจนถึงปัจจุบันรัฐได้ดำเนินการจัดที่ดินให้บุคคลที่ด้อยโอกาสในสังคมที่มีความยากจนได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองในหลายโครงการและหลายลักษณะเช่น การจัดรูปที่ดิน การจัดตั้งนิคมสหกรณ์ การปฏิรูปที่ดิน

ทั้งนี้ผู้ศึกษาจะได้ทำการศึกษาในรายละเอียดของการการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการอนุญาตหรือการยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินว่ารัฐมีกระบวนการในการจัดระบบการการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินอย่างไรและให้มีการนำแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมาใช้กับแปลงที่ดินเกษตรอย่างไรบ้าง เพื่อให้การดำเนินการจัดระบบการใช้ที่ดินโดยเฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวม

ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับมานั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องนำมาปฏิรูปที่ดิน นั่นคือจัดที่ดินให้เกษตรกรได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยอาจจะเป็นโฉนด ส.ป.ก. หรือเป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4-01) ซึ่งเมื่อมีการจัดที่ดินให้เกษตรกรได้เข้าทำประโยชน์แล้ว⁴² ก็เป็นหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 19 (3) (6) และ (12) ที่ต้องจัดให้มีการสาธารณูปโภค และกิจการต่าง ๆ เพื่อเป็นการให้เกษตรกรในพื้นที่ได้มีความเป็นอยู่ที่ดี เช่น การสาธารณสุข การอนามัย การศึกษา การศาสนา รวมทั้งกิจการสาธารณูปโภค เป็นต้น ส่วนบางประเภทกิจการเป็นประเภทกิจการที่ไม่ได้เป็นการบริการสาธารณะ แต่เป็นการส่งเสริมการเกษตรที่มีได้ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ดำเนินการโดยมิได้หวังผลกำไร แต่เป็นการดำเนินการโดยบุคคลต่าง ๆ เพื่อเป็นการแสวงหาผลกำไร จึงเป็นการขออนุญาตในกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดให้มีกิจการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมเกษตรกรแล้วนั้น กิจการต่าง ๆ ที่จะมาขออนุญาตได้นั้นจึงควรจะต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับชีวิตและความเป็นอยู่ของเกษตรกรในพื้นที่โดยตรง เช่น การขออนุญาตสร้างโรงไฟฟ้าของบริษัทเอกชน อันเป็นกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็ต้องมี

⁴² สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2551). *หลักเกณฑ์การจัดที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 22-23.

การนำไฟฟ้ามาให้เกษตรกรในชุมชนได้ใช้ประโยชน์ด้วย⁴³ มิใช่ตั้งโรงไฟฟ้าในชุมชน แต่เป็นโรงไฟฟ้าที่นำไฟฟ้าไปให้ประชาชนในท้องถิ่นอื่น ๆ ใช้ประโยชน์ ซึ่งไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของระเบียบ

2.8 หลักการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการสาธารณูปโภค

ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจในการพิจารณากำหนดแผนการผลิต และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณูปโภค การศึกษา และการสาธารณสุขของเกษตรกร ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมการพัฒนา และได้เปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่น ที่ประสงค์ร่วมในการพัฒนา ภายใต้วัตถุประสงค์และแนวทางการปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงออกระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536⁴⁴

2.8.1 ผู้มีสิทธิยื่นคำขอใช้ที่ดิน

ผู้มีสิทธิยื่นคำขอใช้ที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร โดยผู้ขออนุญาตต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายซึ่งมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในกิจการที่ขออนุญาต ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

⁴³ หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ 1206/ ว 927 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2551 เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจเรื่องการให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541

⁴⁴ หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ 1204/ ว 358 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2536 เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536

เกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536. ข้อ 5⁴⁵

2.8.2 ประเภทกิจการ และขนาดจำนวนเนื้อที่ที่ให้ใช้

- (1) การใช้ที่ดินเพื่อการศึกษา
- (2) การใช้ที่ดินเพื่อกิจการอนามัย และสาธารณสุขให้ใช้ได้
- (3) การใช้ที่ดินเพื่อการศึกษา
- (4) การใช้ที่ดินเพื่อกิจการไฟฟ้า ประปา
- (5) การใช้ที่ดินเพื่อสร้างถนน ทางลำเลียง
- (6) การใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้าง หรือปรับปรุงแหล่งน้ำ เพื่อการประกอบเกษตรกรรม เช่น ขุด คู คลอง สระน้ำ ฝาย อ่างเก็บน้ำ เป็นต้น
- (7) การใช้ที่ดินเพื่อสร้างสถานที่ราชการ และรัฐวิสาหกิจ
- (8) การใช้ที่ดินเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรม
- (9) การใช้ที่ดินเพื่อสร้างที่ทำการสหกรณ์
- (10) การใช้ที่ดินเพื่อสร้างสถานที่จัดเป็นนันทนาการ
- (11) การใช้ที่ดินเพื่อจัดสร้างศาลาประจำหมู่บ้าน ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน หรือห้องสมุด

2.9 หลักการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 30 วรรคห้า ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินให้แก่บุคคลใด ซึ่งหมายความรวมถึง บุคคลธรรมดา นิติบุคคล เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่⁴⁶ ทั้งนี้ต้องเป็นกิจการตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดด้วย

⁴⁵ ข้อ 5 การใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ตามระเบียบนี้ต้องเป็นการดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร

⁴⁶ มาตรา 30 บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

โดยในการจัดที่ดินดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ได้ออกระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดที่ดิน

ตามระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็น การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่อง กับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 และกำหนดให้การ จัดที่ดินอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เว้นแต่กรณีที่มีผู้ขอรับการจัดที่ดินเป็น คนต่างด้าว ให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.9.1 ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน

บุคคลผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 30 วรรคห้า ให้ ส.ป.ก. จัดที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ให้กับบุคคลใด ๆ ก็ได้ มิได้จำกัดเฉพาะเกษตรกร เพราะการ จัดที่ดินตามมาตรา 30 วรรคห้า เป็นการจัดให้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่อง กับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มิใช่เป็นการจัดที่ดินให้เพื่อประกอบเกษตรกรรม ดังนั้น จึงสามารถจัดให้กับบุคคลที่มีสัญชาติไทยและสัญชาติต่างด้าว ได้แก่⁴⁷

(1) บุคคลธรรมดา หมายความว่ารวมถึง เกษตรกรด้วย

(2) นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการตามประกาศ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบ เกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

๑ล๑

๑ล๑

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ ให้แก่บุคคลใดเข้า เช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่อง กับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความ เห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

๑ล๑

๑ล๑

⁴⁷ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2561). *คู่มือการขอและพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 17.

(3) เกษตรกร ตามความหมายของ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(4) เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถขอรับอนุญาตจัดที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดิน แปลงนั้น หรือที่ดินแปลงอื่น ได้อีก

กรณีและผู้ขอรับอนุญาตไม่สามารถยื่นคำขอรับอนุญาตหรือเมื่อได้รับการพิจารณาอนุญาต แล้ว ไม่สามารถมาทำสัญญาหรือไม่สามารถมาขึ้นอุทธรณ์คำสั่งด้วยตนเองผู้ขอรับอนุญาตจะต้อง มอบอำนาจเป็นหนังสือให้บุคคลอื่นไปทำการแทน พร้อมติดอากรแสตมป์ให้ครบถ้วน

2.9.2 ประเภทที่ดิน

เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจ นำที่ดินมาดำเนินการได้หลายประเภท เช่น ที่ดินที่ได้รับพระราชทาน ที่ดินรับบริจาค ตามมาตรา 25 ทวิ⁴⁸ ที่ดินของรัฐ ตามมาตรา 26 หรือที่ดินที่จัดซื้อ มา ตามมาตรา 29 การพิจารณาจัดที่ดิน ตามมาตรา 30 วรรคห้า ส.ป.ก. สามารถนำมาจัดได้โดยวิธีการเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตามประเภทของที่ดิน ได้แก่

(1) ที่ดินพระราชทาน (ที่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) จัดให้เฉพาะในลักษณะของการเช่าและการเข้าทำประโยชน์เท่านั้น

(2) ที่ดินบริจาค จัดให้เฉพาะในลักษณะของการเช่าและเข้าทำประโยชน์เท่านั้น

(3) ที่ดินเอกชน (ส.ป.ก. จัดซื้อหรือเวนคืน)

(4) ที่ดินของรัฐ

ดังนั้นที่ดิน 4 ประเภท ดังกล่าวข้างต้น สามารถนำมาจัดที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

2.9.3 ประเภทกิจการ

การจัดที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา 30 วรรคห้า) ดำเนินการได้เฉพาะกิจการตามประกาศของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์เท่านั้น และขณะนี้ได้มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อกำหนดกิจการ

⁴⁸ มาตรา 25 ทวิ ถ้าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจ จัดที่ดินนั้นให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ ตามมาตรา 30 เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25

อื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่กำหนดลักษณะของกิจการที่สามารถยื่นขออนุญาตรับการจัดที่ดินตามมาตรา 30 วรรคห้า ดังนี้⁴⁹

(1) กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร ซึ่งมีรายการประเภทกิจการ ได้แก่ สถานีทดลอง พัฒนาพันธุ์พืชหรือสัตว์ แปลงสาธิต กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต หรือการทดลองอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ทางการเกษตร

(2) กิจการที่ส่งเสริม หรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร ซึ่งมีรายการประเภทกิจการ ได้แก่ สถานที่รับซื้อรวบรวมผลผลิตการเกษตรประเภท น้ำมันดิบ ปาล์มและยางพารา ลานตากผลผลิตทางการเกษตร มันสำปะหลังหรือข้าวเปลือก สถานที่จำหน่ายน้ำมัน ปืมน้ำมันหอยอดเหยี่ยว หรือกิจการอื่น ๆ ที่เป็นการส่งเสริม หรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร

(3) กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร ซึ่งมีรายการประเภทกิจการ ได้แก่ ที่ทำการของเอกชนตามโครงการความร่วมมือปลูกกาแฟระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ภาคเอกชนและเกษตรกร และกิจการอื่น ๆ ที่มีข้อตกลงความร่วมมือกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร

(4) กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม และปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิต การจำหน่ายและการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ซึ่งมีรายการประเภทกิจการ ได้แก่ ศูนย์ผลิตหรือจำหน่ายเมล็ดพันธุ์พืช ศูนย์พัฒนาองค์ความรู้อาชีพเกษตรกรรม สถานที่ผลิตปุ๋ยอินทรีย์หรือปุ๋ยเคมี สถานที่รับเคลือบผิวส้ม สถานที่รับรมควันยางพารา ที่ทำการสหกรณ์การเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน ตลาดกลางจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตรหรือแปรรูปสินค้าเกษตร ร้านจำหน่ายปุ๋ยหรือวัสดุ และอุปกรณ์การเกษตร ร้านซ่อมแซมเครื่องจักรกลการเกษตร กิจการอื่น ๆ ที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการจำหน่าย และการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

(5) กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความอยู่ของเกษตรกรในด้าน เศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการ

⁴⁹ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2533

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ ซึ่งมีรายการประเภทกิจการดังต่อไปนี้⁵⁰

5.1) กรณีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดพื้นที่เป็นเขตชุมชน ได้แก่ ร้านจำหน่ายของชำหรือแก๊สหุงต้ม สถานที่ผลิตหรือจำหน่ายวัสดุก่อสร้าง สถานที่รับส่งวัสดุภัณฑ์และไปรษณีย์ภัณฑ์ คลินิก สถานพยาบาล สถานทันตกรรม ร้านซ่อมแซมเครื่องยนต์ ประเภทรถจักรยานยนต์หรืออุปกรณ์หรือเครื่องใช้ไฟฟ้าในครัวเรือน โรงเรียนหรือสถานรับเลี้ยงเด็ก (เฉพาะกรณีเอกชนขอใช้) ร้านตัดผม ร้านทำผม ร้านตัดเย็บ ร้านจำหน่ายเสื้อผ้า เครื่องนอน สถานีขนส่ง รถรับจ้าง ตลาดสด ตลาดนัด ร้านอาหาร ร้านจำหน่ายยาหรือเวชภัณฑ์ ร้านจำหน่ายเฟอร์นิเจอร์ และกิจการอื่น ๆ ที่เป็นการบริการในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

5.2) กรณีกำหนดพื้นที่เป็นแหล่งผลิตผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานธรรมชาติหรือพลังงานลม ได้แก่ เสาที่ติดตั้งกังหันลมและอุปกรณ์⁵¹ เสาติดตั้งอุปกรณ์สายส่งไฟฟ้า กรณีกำหนดพื้นที่เพื่อรับ – ส่งสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่ เสาติดตั้งเครื่องรับ-ส่งสัญญาณ โทรศัพท์เคลื่อนที่ และอุปกรณ์ หรือสถานีรับส่งสัญญาณโทรศัพท์ระบบต่าง ๆ⁵²

(6) กิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้หมายถึงกิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก เช่น โรงงานแปรรูปสินค้าทางการเกษตร ซึ่งมีรายการประเภทกิจการ ได้แก่ โรงงานน้ำตาล โรงงานผลไม้กระป๋อง ประเภทสับปะรด เงาะ ลำไย ลิ้นจี่ หรือผลไม้อื่น ๆ โรงงานน้ำมันพืช – ปาล์มหรือทานตะวัน โรงงาน หรือสถานที่สำหรับแปรรูปไม้ ผลไม้ หรือผลิตผลทางการเกษตรอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน

กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับประเภทกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาวินิจฉัยว่าเป็นกิจการประเภทใด

⁵⁰ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2543

⁵¹ หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ 1204/ว 1008 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2553 เรื่อง หลักเกณฑ์ แนวทางในการดำเนินการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานลม

⁵² หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ 1204/ว 1171 ลงวันที่ 21 กันยายน 2553 เรื่อง การขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อติดตั้งเสารับ-ส่ง สัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่

การพิจารณาว่ากิจการใดจะเข้าหลักเกณฑ์ของกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการพิจารณาตามข้อเท็จจริงของแต่ละกิจการ ซึ่งกิจการนั้นต้องเป็นเพื่อการเกษตรหรือใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินมาใช้ในการผลิตเท่านั้น⁵³

ถ้ากิจการที่มาขอใช้พื้นที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่อยู่ในลักษณะด้านการเกษตรแล้ว เจ้าหน้าที่ต้องชี้แจงและทำความเข้าใจกับผู้ขอรับอนุญาตในเบื้องต้นก่อน แต่ทั้งนี้ ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังกำหนดไว้อีกว่าหากมีปัญหาหรือความสงสัยว่าประเภทของกิจการที่จะเป็นกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสามารถขอความเห็นต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและรวบรวมความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อประกอบพิจารณาวินิจฉัยได้

2.10 นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เพื่อให้การศึกษาค้นคว้า และการวิเคราะห์สภาพปัญหา ตลอดจนการให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินในสารนิพนธ์นี้เป็น ไปโดยถูกต้องตามหลักวิชา และสอดคล้องกับทิศทางการบริหารและพัฒนาประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน แผนพัฒนาการเกษตรฉบับปัจจุบัน และนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีภารกิจในการนำยุทธศาสตร์และนโยบายดังกล่าว ไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.10.1 กรอบแนวคิด และทิศทางการพัฒนาด้านการเกษตรตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ประกาศใช้เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2559⁵⁴ มีสาระสำคัญคือ เน้นความต่อเนื่องกับ

⁵³ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2561). *คู่มือการขอและพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 40.

⁵⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 133. ตอนที่ 155 ก. ลงวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2559

แผนพัฒนาการเกษตร ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555 – 2559) โดยเน้น “เกษตรกร” เป็นศูนย์กลางการพัฒนาอย่างสมดุล มีส่วนร่วมในรูปแบบชุมชน จะให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มเกษตรกร เพื่อผลักดันให้สามารถดำเนินการในรูปแบบของธุรกิจเกษตร โดยน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 มาขยายผล และประยุกต์ใช้ เพื่อให้เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองได้อันจะเป็นส่วนหนึ่งที่ผลักดันให้ประเทศไทยสามารถบรรลุวิสัยทัศน์ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน”⁵⁵

ทั้งนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาภาคการเกษตรที่สำคัญ คือ “ภาคเกษตรก้าวไกลด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม ตลาดำเนินการผลิตชีวิตเกษตรกรมีคุณภาพ ทรัพยากรการเกษตรมีความสมดุลและยั่งยืน” และมีเป้าหมายสำคัญ คือ ความผาสุกของเกษตรกรเพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 85 ในปี 2564 เกษตรกรมีรายได้เงินสดสุทธิทางการเกษตรเพิ่มขึ้นเป็น 59,460 บาทต่อครัวเรือน ในปี 2564 เศรษฐกิจภาพเกษตรเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 3 ต่อปี จำนวนงานวิจัย เทคโนโลยี และนวัตกรรมด้านการเกษตรถูกนำไปใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้น อย่างน้อยร้อยละ 5 ต่อปี และทรัพยากรการเกษตรได้รับการฟื้นฟูและใช้ประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน⁵⁶

2.10.2 แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ได้จัดทำแผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ซึ่งเป็นภารกิจตามพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 โดยมีการระดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม เกษตรกร สถาบันการศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค และเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 ที่ผ่านมา คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทน

⁵⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560-2564*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. หน้า 2-3.

⁵⁶ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2560). *รายงานประจำปี 2560 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 15.

เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร เป็นกรรมการ ได้ให้ความเห็นชอบต่อแผนพัฒนาการเกษตร ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)

การดำเนินการในยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาการเกษตร ตามแผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ คือ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ดังนี้⁵⁷

- 1) เพื่อให้เกษตรกรพึ่งตนเองได้ มีความมั่นคงและภาคภูมิใจในการประกอบอาชีพเกษตรกรกรรม
- 2) พัฒนาศักยภาพของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรให้เป็นผู้ประกอบธุรกิจเกษตรบนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง
- 3) เน้นการขยายผลการทำการเกษตรตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เสริมสร้างความภาคภูมิใจและความมั่นคงในการประกอบอาชีพเกษตรกรกรรม ด้วยการสร้างและพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่เข้าสู่ภาคการเกษตร
- 4) สร้างระบบสวัสดิการและดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้สินให้กับเกษตรกร
- 5) ส่งเสริมการทำการเกษตรยั่งยืนให้เห็นผลในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการทำเกษตรแบบผสมผสาน เกษตรทฤษฎีใหม่ และเกษตรอินทรีย์ ซึ่งจะช่วยให้เพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกร
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาองค์ความรู้ของเกษตรกรสู่เกษตรกรมืออาชีพ (Smart Farmer) ให้สามารถบริหารจัดการฟาร์มแบบครบวงจร ตั้งแต่การผลิต แปรรูป และการตลาด
- 7) สร้างการรวมกลุ่มเกษตรกรให้เข้มแข็งและสามารถเชื่อมโยงเครือข่ายของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ 2 เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสินค้าเกษตรตลอดโซ่อุปทาน โดยมีแนวทางการพัฒนา⁵⁸

- 1) เพื่อลดต้นทุนการผลิตและสร้างโอกาสในการแข่งขันของสินค้าเกษตรใช้การตลาดนำการผลิตสินค้าเกษตร ในรูปแบบแปลงใหญ่ มีการบริหารจัดการ ร่วมกันระหว่างภาครัฐ เกษตรกรและเอกชน
- 2) ส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐานรองรับความต้องการของตลาด

⁵⁷ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2560). *แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. หน้า 43

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

3) ส่งเสริมการบริหารจัดการโซ่อุปทานสินค้าเกษตร สนับสนุนการจัดการองค์ความรู้ ด้านโลจิสติกส์สินค้าเกษตรและโซ่อุปทานให้กับเกษตรกร สถาบันเกษตรกร และผู้ประกอบการธุรกิจ เกษตร เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการวางแผนและการขนส่งการผลิตร่วมกัน

4) ส่งเสริมการเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร โดยนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาสร้างเรื่องราว (Story) ให้กับสินค้าเกษตรและชุมชน เพื่อเป็นจุดขาย สร้างความเป็นเอกลักษณ์ อัตลักษณ์ของ สินค้าเกษตร

5) สนับสนุนการจัดตั้งศูนย์กลางและพัฒนาระบบตลาดสินค้าเกษตร

6) เสริมสร้างความมั่นคงทางอาหารอย่างยั่งยืน

7) สนับสนุนความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน กับเกษตรกร

8) สนับสนุนการจัดการความเสี่ยงที่จะกระทบต่อพืชผลทางการเกษตร

9) ส่งเสริมการค้าชายแดน การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และความร่วมมือระหว่าง ประเทศ ซึ่งจะเป็นส่วนสนับสนุนและสร้างผลประโยชน์ร่วมกันในระดับภูมิภาค

ยุทธศาสตร์ 3 เพิ่มความสามารถในการแข่งขันภาคการเกษตรด้วยเทคโนโลยีและ นวัตกรรม โดยมีแนวทางการพัฒนา ดังนี้⁵⁹

1) เพื่อพัฒนาการเกษตรของประเทศ ให้มีศักยภาพทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก

2) ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย เทคโนโลยี และนวัตกรรมด้านการเกษตร มุ่งเน้น ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการลงทุน เพื่อการวิจัยและพัฒนา โดยกำหนดกรอบ งานวิจัย และสร้างนวัตกรรมให้สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่

3) พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศการเกษตรและสร้างความเชื่อมโยงของข้อมูลอย่าง เป็นระบบ

4) ส่งเสริมการนำงานวิจัย เทคโนโลยีและนวัตกรรมใช้ประโยชน์ เน้นสร้างการเข้าถึง เทคโนโลยีการเกษตรของเกษตรกรรายย่อยและกลุ่มเกษตรกร เพื่อช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาภาค การเกษตรให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ 4 การบริหารจัดการทรัพยากรการเกษตรและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและ ยั่งยืน โดยมีแนวทางการพัฒนา ดังนี้⁶⁰

1) เพื่อพัฒนาการเกษตรบนพื้นฐานการบริหารจัดการทรัพยากรการเกษตรที่มีอยู่อย่าง จำกัด

⁵⁹ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 56. หน้า 17.

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

- 2) เน้นการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการเกษตรให้คงความหลากหลายทางชีวภาพ สนับสนุนกิจกรรมเชิงอนุรักษ์ เพื่อความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติ
- 3) ส่งเสริมการเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
- 4) บริหารจัดการทรัพยากรน้ำบริหารจัดการพื้นที่ทำกินทางการเกษตร
- 5) สร้างภูมิคุ้มกันทางการเกษตรต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change)

2.10.3 นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตามที่สภานิติบัญญัติได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2557 เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้ง พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณา และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม แต่งตั้ง พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2557⁶¹ และแต่งตั้งรัฐมนตรี⁶² ประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรีแล้วนั้น คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันศุกร์ที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557 โดยนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการพัฒนาที่ดินและการเกษตร ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นหน่วยงานสำคัญในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งมีนโยบายสำคัญ ดังนี้

(1) นโยบายการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

1) ดูแลเกษตรกรให้มีรายได้ที่เหมาะสมด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การลดต้นทุนการผลิต การช่วยเหลือในเรื่องปัจจัยการผลิตอย่างทั่วถึง การช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อย ตลอดจนถึงการใช้กลไกตลาดดูแลราคาสินค้าเกษตรประเภทที่ราคาต่ำผิดปกติให้สูงขึ้นตามสมควร

2) ลดอุปสรรคในการส่งออกเพื่อให้เกิดความคล่องตัว เช่น ปรับปรุงวิธีการตรวจรับรองมาตรฐานสินค้าและมาตรฐานการผลิตระดับไร่นา เป็นต้น ให้สะดวกรวดเร็วขึ้น ตลอดจนลดขั้นตอนของกระบวนการด้านธุรการและเอกสารอื่น ๆ ที่จะช่วยให้ระบบการส่งสินค้าเร็วขึ้น พร้อมทั้งแสวงหาตลาดที่มีศักยภาพเพื่อขยายฐานการส่งออกซึ่งครอบคลุมถึงการค้าชายแดนที่มีความสำคัญมากขึ้น

⁶¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 131. ตอนพิเศษ 159 ง. หน้า 1. ลงวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2557

⁶² ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 131. ตอนพิเศษ 164 ง. หน้า 1. ลงวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2557

3) แก้ปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝนทั้งที่ท่วมเป็นบริเวณกว้างและท่วมเฉพาะพื้นที่และปัญหาขาดแคลนน้ำในบางพื้นที่และบางฤดูกาล ซึ่งนำความเสียหายและทุกข์ร้อนมาให้แก่เกษตรกร โดยระดมความคิดเพื่อหาทางป้องกันไม่ให้เกิดน้ำท่วมรุนแรงดังเช่นเหตุการณ์น้ำท่วมในปี 2554 และหาวิธีที่จะแก้ปัญหาน้ำท่วมเฉพาะพื้นที่ให้ลดลงโดยเร็ว ไม่กระทบต่อพืชผล ส่วนภาวะภัยแล้งจนเกิดการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรนั้น รัฐบาลจะเร่งดำเนินการจัดสร้างแหล่งน้ำขนาดเล็กให้กระจายครอบคลุมทั่วพื้นที่เพาะปลูกให้มากที่สุด ซึ่งจะสามารถทำได้ในเวลาประมาณ 1 ปี

4) ในด้านเกษตรกรรม ดำเนินการในสองเรื่องใหญ่ คือ การปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตรให้สอดคล้องกับความต้องการด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การแบ่งเขตเพื่อปลูกพืชผลแต่ละชนิด และการสนับสนุนให้สหกรณ์ของกลุ่มเกษตรกรที่ผลิตสินค้าเกษตรเพิ่มบทบาทในฐานะผู้ซื้อพืชผลจนถึงการแปรรูปและการส่งออกได้ แล้วแต่กรณี เพื่อให้สหกรณ์เป็นผู้ค้าขายสินค้าเกษตรรายใหญ่อีกรายหนึ่ง ซึ่งจะช่วยคานอำนาจของกลุ่มพ่อค้าเอกชนที่มีอยู่ในปัจจุบันให้มีความสมดุลมากขึ้น

(2) นโยบายการรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

ในปัจจุบันมีการบุกรุกที่ดินของรัฐและตัดไม้ทำลายป่ามากขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพที่เคยอุดมสมบูรณ์ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า พันธุ์พืช และแร่ธาตุ ถูกทำลาย หรือนำไปใช้ประโยชน์ทางพาณิชย์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นอันมาก ทั้งปัญหาภาวะมลพิษ โดยเฉพาะขยะประเภทต่าง ๆ ก็รุนแรงยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงมีนโยบายจะรักษาความมั่นคงของ ฐานทรัพยากรธรรมชาติโดยสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ดังนี้⁶³

1) ในระยะเฉพาะหน้า เร่งปกป้องและฟื้นฟูพื้นที่อนุรักษ์ ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า โดยให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน เร่งรัดกระบวนการพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ โดยนำระบบสารสนเทศมาใช้ เพื่อการบริหารจัดการ ปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยและสร้างบรรทัดฐานในการบังคับใช้กฎหมาย อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าต้นน้ำและพื้นที่อนุรักษ์ที่มีความสำคัญเชิงนิเวศ กำหนดพื้นที่แนวกันชนและที่ราบเชิงเขาให้เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์การปลูกป่าเพื่อป้องกัน ภัยพิบัติและป้องกันการบุกรุกป่า ขยายป่าชุมชน และส่งเสริมการปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจในพื้นที่

⁶³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2557). *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. หน้า 15.

เอกชนเพื่อลดแรงกดดันในการตัดไม้จากป่าธรรมชาติรวมทั้งผลักดันแนวทางการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของระบบนิเวศและการสร้างรายได้จากการอนุรักษ์ เช่น โครงการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูป่าระบบนิเวศ โครงการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้แบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เป็นต้น⁶⁴

2) ในระยะต่อไป พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดิน และแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยยึดแนวพระราชดำริที่ให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ เช่น กำหนดเขตป่าชุมชนให้ชัดเจน พื้นที่ใดที่สงวนหรือกันไว้เป็นพื้นที่ป่าสมบูรณ์ก็ใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัดพื้นที่ใดสมควรให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ก็จะผ่อนผันให้ตามความจำเป็น โดยใช้มาตรการทางการบริหารจัดการ มาตรการทางสังคมจิตวิทยา และการปลูกป่าทดแทนเข้าดำเนินการ ทั้งจะให้เชื่อมโยงกับการส่งเสริมการมีอาชีพและรายได้อื่นอันเป็นบ่อเกิดของเศรษฐกิจชุมชนที่ต่อเนื่องเพื่อให้คนเหล่านั้นสามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง โดยที่ดินยังเป็นของรัฐจะจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการ จัดทำทะเบียนผู้ถือครองที่ดินในที่ดินของรัฐ ปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและเอกชนให้มีเอกภาพเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านที่ดินในภาพรวม และปรับปรุงกลไกภายในเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน เร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน กำหนดรูปแบบที่เหมาะสมของธนาคารที่ดินเพื่อให้เป็นกลไกในการนำทรัพยากรที่ดินมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษา จะได้นำข้อมูลที่ได้ในบทนี้ ซึ่งประกอบไปด้วยแนวคิด ทฤษฎี ประวัติความเป็นมาและหลักการการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ไปทำการศึกษาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน ในบทที่ 3 และวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินในบทที่ 4 ต่อไป

⁶⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2557). คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. หน้า 15.