

บทที่ 3

กฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินในต่างประเทศและประเทศไทย

กฎหมายปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยเริ่มใช้ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2518¹ ในขณะที่หลาย ๆ ประเทศทั่วโลก ได้มีกฎหมายปฏิรูปที่ดินใช้มาแล้วยาวนาน และมีพัฒนาการของกฎหมายดังกล่าวมากกว่าประเทศไทย เช่น บราซิล กัวเตมาลา แอฟริกาใต้² ซึ่งเหตุผลของการปฏิรูปที่ดินก็มีสาเหตุหลักมาจากเกษตรกรไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีแต่ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ จนต้องมีการเปลี่ยนอาชีพ หรือขายที่ดินทำกินไปประกอบอาชีพอื่น ๆ

ในบทนี้ จะนำเสนอการปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งสาระสำคัญของกฎหมาย และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการอนุญาตใช้ที่ดินสำหรับกิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในต่างประเทศ และประเทศไทย ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

3.1 การปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ

เป็นที่ทราบกันมาแล้วว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น แต่ได้เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วทุกภูมิภาคของโลก ดังจะได้ยกตัวอย่างพอสังเขปดังต่อไปนี้

3.1.1 การปฏิรูปที่ดินนอกทวีปเอเชีย

ประเทศเปรูและโบลิเวีย เป็นประเทศกลุ่มละตินอเมริกา กลุ่มแรกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มีความพยายามในการปฏิรูปที่ดินซึ่งค่อนข้างมีความแตกต่างทั้งในรูปแบบและผลลัพธ์ที่ได้ อย่างไรก็ตาม ประเทศเอกวาดอร์ ถือได้ว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มประเทศละตินอเมริกาที่มีความพยายามปฏิรูปที่ดินและได้รับการสนับสนุนโดยสหรัฐอเมริกา เพื่อต่อต้านการขยายอิทธิพลของ

¹ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 ฉบับพิเศษ หน้า 10 เมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2518

² กอบกุล ราชะนาคกร. (2543). *พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน*. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 13.

ลัทธิคอมมิวนิสต์ (Communist) ในโซเวียต แต่การปฏิรูปที่ดินในละตินอเมริกาก็ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากสาเหตุสำคัญ ดังนี้³

(1) สภาพภูมิศาสตร์ (geography) ของกลุ่มประเทศละตินอเมริกาเต็มไปด้วยภูเขาและป่าทึบ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการติดต่อสัมพันธ์อันจะนำไปสู่ความร่วมมือ

(2) นโยบายการปฏิรูปที่ดินที่แจกจ่ายให้กับประชาชน สร้างความไม่พอใจให้กับนายทุนและเจ้าของที่ดินจึงร่วมมือกันต่อต้าน

(3) นโยบายการลดจำนวนประชากรเพื่อแก้ปัญหาความยากจน ขัดกับประเทศที่เคร่งศาสนาและองค์กรศาสนา

(4) การปฏิรูปการศึกษาสังคม โดยเฉพาะสาธารณสุขทำให้เพิ่มประชากรอย่างรวดเร็วและอัตราการตายต่ำ เป็นภาระของประเทศ

(5) ความรู้สึกชาตินิยม (nationalism) ที่รัฐต้องเปลี่ยนให้มาเป็นภูมิภาคนิยมทำได้ยาก

(6) ฐานทางนโยบายเศรษฐกิจ เงินทุน และทรัพยากรที่ต่างกัน เป็นอุปสรรคต่อการสร้างภูมิภาคนิยม (regionalism) การขาดวัตถุดิบและเทคโนโลยีที่ทันสมัย และแม้ประเทศจะเปลี่ยนเป็นอุตสาหกรรม แต่แรงงานยังคงผูกพันกับวิถีเกษตรกรรม

(7) ผู้นำในประเทศไม่ยอมรับนโยบายมากนักเพราะกลัวสูญเสียอำนาจ นอกจากนี้สาเหตุของความล้มเหลวยังเกิดจากประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับมีเป้าหมายไม่ตรงกัน

1) การปฏิรูปที่ดินในโบลิเวีย (อเมริกาใต้)

การปฏิรูปที่ดินครั้งใหญ่ในโบลิเวีย ภายใต้การนำของประธานาธิบดีฮิโวน โมราเลส⁴ เชื้อสายอินเดียนแดง ได้เริ่มนโยบาย “โครงการจัดสรรที่ดิน” ภายใน 5 ปี รัฐบาลจะยกที่ดิน 50,000 ตารางกิโลเมตร (31.25 ล้านไร่) ให้แก่คนพื้นเมืองเชื้อสายอินเดียนแดงและเกษตรกรยากจนในพื้นที่ภาคตะวันออกของเมืองซานตาครูซ ปันโดและเบนี โดยที่ดินเพียงร้อยละ 10 เป็นของชนพื้นเมืองซึ่งมีประชากรราว 3 ล้านคน พร้อมกับมีนโยบายจัดสรรพื้นที่เอกชนที่ไม่ใช้ประโยชน์ราวร้อยละ 90 ของประเทศ โดยจะจัดสรรให้คนพื้นเมืองต่อไปจนกว่าจะครบ 200,000 ตารางกิโลเมตร (125 ล้านไร่) คิดเป็น 1 ใน 5 ของพื้นที่ทั้งประเทศ การประกาศแจกที่ดินครั้งนี้ ส่งผลให้เจ้าของที่ดินไม่พอใจรัฐบาลและอ้างว่านโยบายการปฏิรูปที่ดินสร้างความแตกแยกในโบลิเวีย

³ ปิยาพร อรุณพงษ์. (2555). *คู่มือการปฏิรูปที่ดิน*. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาองค์ความรู้และแผนการปฏิรูปที่ดินที่ยั่งยืนและเป็นธรรม. หน้า 20.

⁴ ประธานาธิบดีโบลิเวียคนปัจจุบัน ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 22 มกราคม พ.ศ. 2549 ถึงปัจจุบัน

2) การปฏิรูปที่ดินของสาธารณรัฐซิมบับเว (แอฟริกา)

ในสมัยประธานาธิบดี มูกาเบ ⁵ได้ยกเอาเรื่องการปฏิรูปที่ดินมาเป็นนโยบายหลักในการหาเสียงกับคนท้องถิ่นผิวสี ผลสืบเนื่องจากนโยบายประชานิยมเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองและพวกพ้อง นำมาสู่การทลายโครงสร้างการผลิต และความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เนื่องจากคนผิวสีท้องถิ่นที่ได้รับที่ดินขาดความรู้และเงินทุนที่จะนำมาบริหารจัดการฟาร์มขนาดใหญ่ ซิมบับเวได้เปลี่ยนสถานการณ์เป็นอยู่ข้าวอยู่น้ำของทวีปแอฟริกาเป็นประเทศที่ขาดแคลนอาหารในที่สุด

ประสบการณ์ความล้มเหลวในการปฏิรูปที่ดินจากประเทศละตินอเมริกา ซึ่งกำลังเปลี่ยนผ่านไปสู่การปฏิวัติในปัจจุบัน เห็นชัดว่าเป็นการปฏิวัติต่อต้านลัทธิเสรีนิยมใหม่ โดยเป็นขบวนการที่ต่อต้านการครอบงำของสหรัฐอเมริกา โดยก่อนหน้านี้ละตินอเมริกาเป็นกลุ่มประเทศที่นำนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่มาใช้มากกว่าประเทศอื่น ๆ ในโลก ทั้งนี้ประเทศอาร์เจนตินา เป็นผู้ที่น่านโยบายไปใช้แล้วได้รับผลกระทบอย่างค่อนข้างรุนแรง เช่น ลดภาษีศุลกากร (Customs Duty) แปรรัฐวิสาหกิจมากที่สุดในโลก ลดการควบคุมทุนปล่อยเสรี ขายธนาคารให้ต่างชาติ ใช้ดอลลาร์เป็นสกุลเงิน ทำให้เป็นหนี้จำนวนมาก และเศรษฐกิจล่มสลาย กล่าวโดยสรุปได้ว่าด้วยระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม (Liberalism) ใหม่⁶ การปฏิรูปที่ดินในละตินอเมริกาจึงไม่ค่อยสำเร็จ เพราะเกิดแรงต่อต้านจากเจ้าของที่ดิน (กลุ่มทุนชาติและข้ามชาติ) ผู้นำประเทศไม่ยอมรับนโยบายปฏิรูปมากนัก การใช้วิธียึดที่ดินต่อต้าน และการกระจายที่ดินไปให้เกษตรกรที่ไม่มีความรู้ความสามารถในการบริหารที่ดิน ฯลฯ ปัจจัยเหล่านี้จึงนำไปสู่ความล้มเหลวในการปฏิรูปที่ดินในที่สุด

3.1.2 การปฏิรูปที่ดินในทวีปเอเชีย

การปฏิรูปที่ดินในยุคทศวรรษ 1960 และ 1970 คือ นโยบายปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการโดยภาครัฐ โดยมีเป้าหมาย คือ การถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ลดการกระจุกตัวของที่ดินรัฐ ดำเนินการโดยออกกฎหมาย หรือใช้อำนาจรัฐจำกัดการถือครองที่ดินของเอกชนและการควบคุมค่าเช่า เป็นต้น จากประสบการณ์หลายประเทศในเอเชีย พบว่า การปฏิรูปที่ดินได้ลดความยากจนและมีผลดีต่อการพัฒนาภาคเกษตร

⁵ ประธานาธิบดีสาธารณรัฐซิมบับเว คนปัจจุบัน ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2530 ถึงปัจจุบัน

⁶ วรารักษ์ เกลิมพันธุ์ศักดิ์. (2558). “สถานภาพวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในไทย (พ.ศ. 2540-ปัจจุบัน): การพัฒนาตัวที่ยังเฝ้ารอการกำหนดทิศทางการศึกษาและความร่วมมือ”. *รัฐศาสตร์สาร*, 36(1). หน้า 22.

1) การปฏิรูปที่ดินในประเทศจีน

การปฏิรูปที่ดินในประเทศจีน มีเป้าหมายเพื่อการกำจัดชนชั้นเจ้าของที่ดิน คำขวัญของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ที่ว่า “ที่ดินเพื่อผู้เพาะปลูก” ชาวนาผู้ไร้ที่ดินถูกยุยงให้ต่อสู้กับเจ้าของที่ดิน ทุกวิถีทาง เจ้าของที่ดินเกือบหนึ่งแสนคนเสียชีวิตในระหว่างการเคลื่อนไหวครั้งนี้ โดยประธานเหมา เจ๋อตง⁷ ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยบังคับให้ชาวไร่ชาวนาปฏิบัติเรื่องต่าง ๆ เช่น สหกรณ์ขั้นพื้นฐาน สหกรณ์ก้าวหน้า และคอมมูนประชาชน ในช่วงต้นของปี 1978⁸ หลังจากการเปลี่ยนแปลงจากระบบร่วมไปเป็นระบบการทำสัญญาครัวเรือน ชาวนาชาวไร่บางส่วนในจำนวนทั้งหมด 900 ล้านคน เริ่มมีชีวิตที่ดีขึ้น รายได้เพิ่มขึ้นเล็กน้อย และสถานภาพทางสังคมดีขึ้นบ้าง อย่างไรก็ตามผลประโยชน์นี้ได้สูญไปในเวลาไม่นาน เนื่องจากโครงสร้างราคาที่ทำให้ประโยชน์กับสินค้าอุตสาหกรรมมากกว่าเกษตรกรรม ชาวไร่ชาวนาถูกผลักดันไปสู่ความยากจนอีกครั้ง

2) การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น

การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระจายการถือครองที่ดินสามารถแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรและทำให้เกิดความเสมอภาคทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศ ซึ่งมีแนวทางการดำเนินงานที่นำไปสู่ความสำเร็จในการกระจายการถือครองที่ดินดังนี้⁹

ญี่ปุ่นเริ่มต้นด้วยการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร กำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจนในกฎหมาย เช่น เกณฑ์ในการเวนคืนที่ดิน เงื่อนไขการซื้อที่ดิน โครงสร้างคณะกรรมการและระยะเวลาของการปฏิรูปที่ดิน

การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ได้กำหนดให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่อยู่อาศัยได้ไม่เกิน 6.25 ไร่ และให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่อการเกษตรได้ไม่เกิน 18.75 ไร่ หรือ 3 เท่าของที่ดินเพื่อยู่อาศัยและเป็นการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินต่อครัวเรือนไม่ใช่ต่อคน ประกอบกับการกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการในการวางแผนการเวนคืนที่ดิน (expropriation) ในรูปของคณะกรรมการที่ดินภายใต้หลักการประชาธิปไตย โดยการกำหนดให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิรูปที่ดินมีส่วนร่วมในการวางแผนเวนคืนที่ดิน ยิ่งไปกว่านั้น โครงสร้างของคณะกรรมการมีความสมดุลค่อนข้างมาก ประกอบด้วย ผู้เช่าที่ดิน เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเอง เจ้าของที่ดินให้เช่า นักวิชาการ และบุคคลทั่วไป

⁷ ประธานสาธารณรัฐประชาชนจีน ดำรงตำแหน่ง 27 กันยายน พ.ศ. 2497 ถึง 27 เมษายน พ.ศ. 2502

⁸ ศิริเพ็ชร ทฤษฎชาติ และ วรศักดิ์ มัทธโนบล. (2560). *ปัญหาสังคมจีน*. กรุงเทพฯ: รายงานวิจัยโครงการความร่วมมือนานาชาติกับความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. หน้า 114.

⁹ ปิยาพร อรุณพงษ์. *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 3*. หน้า 23.

ขณะที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมาก โครงสร้างเช่นนี้มีผลต่อแนวทางการปฏิรูป ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของเกษตรกรและคนในชุมชนในเรื่องที่เกี่ยวกับชุมชนก่อนที่โครงการปฏิรูปที่ดินจะสิ้นสุดลง¹⁰ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ร่างกฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตร (agricultural land law) ขึ้นใหม่ เพื่อรองรับการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในอนาคต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายสิทธิครอบครองที่ดินไปสู่เกษตรกรให้ได้ตามเป้าหมายและมีความเป็นธรรม เพื่อเป็นหลักประกันว่าการปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการไปแล้วสามารถดำรงอยู่ในสังคมชนบทตลอดไป¹¹ และเพื่อเป็นการป้องกันการหวนกลับมาของระบบการให้เช่าที่ดินในข้อนี้ สะท้อนถึงความรอบคอบและความต่อเนื่องในการดำเนินการปฏิรูป

แม้การปฏิรูปที่ดินช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองแล้วแนวคิดการปฏิรูปที่ดินในญี่ปุ่นไม่ได้จำกัดที่เฉพาะตัวที่ดิน หากแต่รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้สนับสนุนให้เกษตรกรประกอบอาชีพในระบบธุรกิจเกษตร ส่งเสริมการเกษตรกรรม ในรูปของสหกรณ์ (cooperative) และใช้ระบบการเกษตรแบบไร่นาสวนผสมให้มีการทำสวนผลไม้และเลี้ยงสัตว์ควบคู่กัน นำไปสู่การขยายตลาดทุน สินค้าและแรงงาน อันเป็นปัจจัยสำคัญในพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายการสนับสนุนที่หลากหลายเหล่านี้ ดำเนินไปควบคู่กับความพร้อมของบุคลากรและข้อมูลของรัฐ ทั้งนี้พบว่าญี่ปุ่นมีผู้เชี่ยวชาญที่ศึกษาเกี่ยวกับปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินมากมายทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการมีความรู้ความเข้าใจโครงสร้างในชุมชน ความสัมพันธ์ของผู้เช่าที่ดินกับวิถีทางการเกษตร และปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดิน (ownership) ของเกษตรกรเป็นอย่างดี นอกจากนี้รัฐมีข้อมูลที่ดินและเจ้าของที่ดินที่ถูกต้องจากระบบภาษีที่ดินซึ่งเป็นผลทำให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ประเทศญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อส่งเสริมเกษตรกรควบคู่ไปกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร โดยใช้วิธีเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่แล้วนำมาจัดสรรขายคืนให้แก่เกษตรกรรายย่อย กรณีการเช่าที่ทำกิน รัฐก็จะเปิดโอกาสให้เกษตรกรมาจดทะเบียนเพื่อขอลดหย่อนค่าเช่าได้ นอกจากนี้ยังได้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร โดยเปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย ทำให้ในช่วงปี 1950 ปริมาณของเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินลดลงจากร้อยละ 46 เหลือเพียงร้อยละ 10 และในปี 1952 รัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้ออกกฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตรซึ่งมีข้อกำหนดในการเปลี่ยนที่ดินไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่น ที่ไม่ใช่การเกษตรอย่างเข้มงวด

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ. (2541). *รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น แปลโดย สุธา วิศรุตพิชญ์*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, หน้า 13.

¹¹ อาริยามัน สบุญเพิ่มพูล. (2552). *รายงานวิจัยโครงการศึกษาเพื่อทบทวนเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิชีวิตไท, หน้า 6-9.

เพื่อสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกินเพื่อการเกษตร และรักษาเสถียรภาพความมั่นคงด้านอาหาร บทเรียนการจัดสรรที่ดินและการถือครองที่ดินทางการเกษตรของประเทศญี่ปุ่นใหม่ทำให้เกิดการกระตุ้นการผลิต ญี่ปุ่นยังดำเนินการด้านต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนอย่างต่อเนื่องจนประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ยังมีการจำกัดการถือครองที่ดินควบคู่กับการเก็บภาษีที่ดินและในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินในชุมชนของญี่ปุ่น หากชุมชนใดมีกฎเกณฑ์ตามจารีตประเพณีเกี่ยวกับที่ดินให้ปฏิบัติตามประเพณีนั้น โดยรัฐจะไม่เข้าไปละเมิดหรือยุ่งเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่น่าเรียนรู้สำหรับประเทศไทย โดยเฉพาะการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญหมวดสิทธิชุมชนให้เป็นผลได้อย่างแท้จริง

3) การปฏิรูปที่ดินที่ประเทศไทยได้หวั่น

วิธีการปฏิรูปที่ดินของไต้หวันดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามแนวคิดที่เรียกว่า “ความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดิน” (equalization of land rights) ของ ดร.ซุนยัตเซ็น¹² โดยดำเนินการตามหลักความยุติธรรมในการครองชีพ (principle of people’s livelihood) ของคนไต้หวันใน 4 ลักษณะคือ¹³

- (1) การให้สิทธิเจ้าของที่ดินประเมินมูลค่าที่ดินในตอนแรกด้วยตนเองโดยมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นภายหลังให้ถือเป็นสิทธิของรัฐ เจ้าของที่ดินจะเรียกร้องคืนไม่ได้
- (2) การเก็บภาษีตามราคาที่ดิน
- (3) การซื้อที่ดินตามราคาที่ดิน และ
- (4) มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นในอนาคต ให้ตกเป็นของรัฐความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินของไต้หวัน ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นได้เพราะในช่วงญี่ปุ่นแพ้สงคราม เจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่เป็นชาวญี่ปุ่นจำนวนมากได้หนีออกไป ในขณะที่ชนชั้นนำทางการเมืองที่ส่วนใหญ่เป็นชาวจีนที่อพยพมาจากแผ่นดินใหญ่ ยังไม่ได้สะสมที่ดินบนเกาะไต้หวันไว้จึงไม่ขัดขวาง ส่วนเจ้าที่ดินรายใหญ่ที่ไม่ใช่ญี่ปุ่น รัฐบาลได้ชดเชยการเอาที่ดินกลับมาด้วยการให้มาร่วมลงทุนหุ้นในโรงงานอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ที่ญี่ปุ่นทิ้งไว้

¹² ประธานสาธารณรัฐประชาชนจีน (ซัวคราว) มีชีวิตระหว่าง พ.ศ. 2409 ถึง พ.ศ. 2468 และดำรงตำแหน่ง 1 มกราคม พ.ศ. 2455 ถึง 1 เมษายน พ.ศ. 2455

¹³ ปิยาพร อรุณพงษ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 27.

4) การปฏิรูปที่ดินในเกาหลีใต้

ผลสำเร็จของการปฏิรูปที่ดินในเกาหลีใต้ซึ่งดำเนินการระหว่าง ค.ศ. 1943 – 1955 ไม่เพียงแต่ทำให้การถือครองที่ดินที่เหลื่อมล้ำลดลง แต่ยังถือได้ว่าเป็นนโยบายการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจที่สำคัญ เนื่องจากผลของการปฏิรูปที่ดินทำให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินของตนเอง เพาะปลูก เกิดชาวนาอิสระจำนวนมาก สามารถช่วยลดความยากจนและทำให้ประชากรในชนบทมีการศึกษาสูงขึ้น¹⁴ การกระจายการถือครองที่ดินทำให้ความเหลื่อมล้ำลดลง โดยที่สัมประสิทธิ์จินี 4 (gini coefficient)¹⁵ ได้ลดลงจาก 0.63 ในปี 1943 เหลือเพียง 0.49 ในปี 1965) ครอบครัวในชนบทจึงมีเงินส่งบุตรหลานของตนไปเรียนหนังสือได้ อัตราการอ่านออกเขียนได้จึงสูงถึงเกือบร้อยละ 90 ตั้งแต่ในปี 1959 ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ นับตั้งแต่ทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา เกาหลีใต้ได้ผันตัวเองเข้าเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว (ที่เรียกว่ากลุ่มประเทศ OECD) 4 สัมประสิทธิ์จินี (อังกฤษ: gini coefficient) เป็นวิธีวัดการกระจายของข้อมูลทางสถิติอย่างหนึ่งที่นิยมใช้เป็นตัวบ่งชี้ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้หรือการกระจายความร่ำรวย สัมประสิทธิ์จินี ถูกนิยามให้เป็นอัตราส่วนซึ่งมีค่าระหว่าง 0 และ 1 สัมประสิทธิ์จินีที่ต่ำจะแสดงถึงความเท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ หากค่านี้สูงขึ้นหรือเข้าใกล้ 1 มากเท่าไรก็จะบ่งชี้ถึงการกระจายรายได้ที่เหลื่อมล้ำกันมากขึ้น รัฐบาลเกาหลีใต้ สนับสนุนองค์การปกครองท้องถิ่น ให้ทำหน้าที่กระจายการถือครองที่ดินเพื่อการพัฒนาภาคเกษตรในชนบท ทำให้มีการกระจายที่ดินให้เกษตรกร ถึงร้อยละ 15 กำหนดให้มีเพดาน

¹⁴ อนุช อาภาภิรม. (2558). *สงครามเย็นในแดนโสม : วิกฤตที่ยังไม่สิ้น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน. หน้า 151.

¹⁵ การวัดค่าสัมประสิทธิ์ของจินี (Gini Coefficient) นักเศรษฐศาสตร์ชื่อ Corrado Gini ได้นำค่าสัมประสิทธิ์ของจินีเป็นเครื่องชี้วัดค่าความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้โดยคำนวณจากพื้นที่ใต้เส้นลอเรนซ์ กล่าวคือ

$$\text{ค่าสัมประสิทธิ์ของจินี} = \frac{\text{พื้นที่ A}}{\text{พื้นที่ A+B}}$$

ค่าสัมประสิทธิ์ของจินี จะมีค่าระหว่าง 0 ถึง 1 ถ้าค่าสัมประสิทธิ์ของจินี = 0 แสดงว่าการกระจายรายได้เท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์ (เส้นลอเรนซ์เป็นเส้นตรงเฉียง 45 องศา) ดังนั้นถ้าค่าสัมประสิทธิ์ของจินียิ่งมากแสดงว่าความเหลื่อมล้ำการกระจายรายได้ยิ่งสูง แต่จะไม่เกิน 1 เพราะถ้า ค่าสัมประสิทธิ์ของจินี =1 แสดงว่าการกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์ (พื้นที่ A = พื้นที่ A+B)

การถือครองที่ดินเกษตรกรรม 18.75 ไร่ โดยที่ดินส่วนเกินก็จะนำมากระจายให้ผู้เช่าที่ดินดั้งเดิม คนละ 6.25 ไร่ ทำให้เกษตรกรเกาหลีใต้ มีที่ดินถึงร้อยละ 70 ผลผลิตก็เพิ่มขึ้น ในส่วนของกระบวนการดำเนินการรัฐบาลได้ออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเมื่อปี ค.ศ. 1949 ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ¹⁶

ประการแรก บุคคลจะเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อการเกษตรได้ก็ต่อเมื่อเป็นผู้เพาะปลูกในที่ดินนั่นเอง

ประการที่สอง บุคคลจะเป็นเจ้าของที่ดินเกินกว่า 3 จุงโบ¹⁷ ไม่ได้ และ

ประการที่สาม ห้ามเกษตรกรปล่อยที่ดินให้คนอื่นเช่า

จากจำนวนประเทศที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดิน ได้แก่ ญี่ปุ่น ไต้หวัน เกาหลีใต้ ในแต่ละประเทศนั้น เป็นที่ยอมรับกันอย่างมากถึงผลเชิงบวก เช่น ผลผลิตทางการเกษตรที่เพิ่มขึ้นรายได้และสถานะทางสังคมของเกษตรกร โภชนาการ ความมั่นคงในวิถีชีวิตและคุณลักษณะสำคัญอื่น ๆ ในสังคมชนบท บทเรียนความสำเร็จที่ได้จากการศึกษาการปฏิรูปที่ดินในเอเชีย เพราะรัฐบาลมีกระบวนการที่ชัดเจนและดำเนินการอย่างจริงจัง ทำให้การปฏิรูปที่ดินเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการลดความยากจน เพราะการได้เป็นเจ้าของที่ดิน (แม้เพียงขนาดเล็กน้อย) ก็ถือเป็นทั้งตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (social safety net) แหล่งการจ้างงานโดยตนเอง (self-employment) และการประกันภัย (self-insurance)

ในกรณีที่บุคคลนั้น ๆ ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การได้เป็นเจ้าของที่ดินย่อมเป็นแรงจูงใจสำคัญนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ โดยผ่านการลงทุนพัฒนาที่ดิน และปลูกพืชเศรษฐกิจในที่ดินที่ตนเองเป็นเจ้าของในโลกของประเทศสังคมนิยมเช่น จีน กิวบาและเวียดนาม ในช่วงเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ฐานที่มั่นทางเศรษฐกิจของชนชั้นเจ้าของที่ดิน ที่เคยครองครองระบบเศรษฐกิจของชนบทถูกทำลาย ผนวกกับมาตรการคุ้มครองการค้าที่รักษาระดับราคาผลผลิตทางการเกษตรให้ยังคงอยู่ในระดับสูง ได้ส่งผลต่อการดึงเงินลงทุนมาสู่ชนบท ครอบครัวยุคใหม่เกษตรกรสามารถเพิ่มอำนาจต่อรองทางการซื้อเพิ่มขึ้น อันเป็นการสร้างหลักประกันการมีตลาดภายในสำหรับการเติบโตของอุตสาหกรรมที่กำลังก่อตัวขึ้น แนวทางการปฏิรูปที่ดิน โดยการกระจายการถือครองที่ดินก่อให้เกิดความเสมอภาคทางสังคมและช่วยกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจได้ แม้จะอยู่ในช่วงการเปลี่ยน

¹⁶ ปิยาพร อรุณพงษ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 30.

¹⁷ ประมาณ 18 ไร่ 3 งาน

3.1.3 การปฏิรูปที่ดินในทวีปยุโรป

การปฏิรูปที่ดินได้เกิดขึ้นมานานแล้วในต่างประเทศ โดยเฉพาะทวีปยุโรป โดยรูปแบบและพัฒนาการมีทั้งที่ประสบผลสำเร็จและล้มเหลว ควรแก่การศึกษาเพื่อการปรับใช้ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสังคมไทย โดยมีสาระสำคัญดังจะกล่าว ต่อไปนี้¹⁸

1) การปฏิรูปที่ดินในประเทศเดนมาร์ก

ในปี ค.ศ. 1784 เจ้าชายรัชทายาทเฟรดเดอริก ได้ช่วยให้ชาวนากลายเป็นเจ้าของที่ดิน เสนอให้มีการปฏิรูปภาษีที่ดิน โดยเก็บภาษีตามมูลค่าของที่ดินและทำเลที่ตั้ง ไม่ใช่นาขนาด โดยต่อมา กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทั่วยุโรป เดนมาร์กเป็นประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินเกษตรกรรมขนาดใหญ่ที่สุดในยุโรปหลังยุคการปกครอง

2) การปฏิรูปที่ดินในประเทศฝรั่งเศส

ในปี ค.ศ. 1798 สาธารณรัฐใหม่ของประชาชนฝรั่งเศส ได้รับเงินถึงร้อยละ 80 ของรายได้ทั้งหมดจากการเก็บภาษีค่าเช่าที่ดิน ในปี ค.ศ. 1807 รัฐบาลนโปเลียนใช้กลยุทธ์ทางภาษี เพื่อให้มูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้นแล้วทำการเก็บภาษีเมื่อมีการขายที่ดินเพิ่มขึ้น ฝรั่งเศสยังคงมีการเก็บภาษีค่าเช่าที่ดินในอัตราร้อยละ 13 ของรายได้สหรัฐอเมริกาในเมืองแคลิฟอร์เนีย ปี ค.ศ. 1890 การเก็บภาษีที่ดินทำให้เป็นเรื่องยากที่จะเก็บสะสมที่ดินเอาไว้ ดังนั้น ผู้เลี้ยงปศุสัตว์จึงจำเป็นต้องขายผืนดินให้กับเกษตรกรในราคาที่เกษตรกรสามารถซื้อได้

3) การปฏิรูปที่ดินในประเทศอังกฤษ

ในปี ค.ศ. 1910 เลทซ์เวิร์ธ เมืองต้นแบบที่เก่าแก่ที่ดูแลประชาชนในเมืองด้วยเงินภาษีค่าเช่าที่ดิน โดยรูปแบบการทดลองนี้ได้ขยายไปถึงรัสเซีย ประเทศไต้หวัน ในปี ค.ศ. 1940 ที่ดินทั้งหมดบนเกาะมีคน จำนวนน้อยกว่า 20 ครอบครัวผูกขาดเอาไว้ทั้งหมด รัฐบาลชาตินิยมใหม่ ไต้หวันจัดตั้ง โครงการผลิใหม่ของที่ดิน (land to the tiller program) จัดเก็บภาษีที่ดินเกษตรตามมูลค่าของค่าเช่า ผู้ถือครองที่ดินขนาดใหญ่จำเป็นต้องขายที่ดินส่วนเกินในการทำเกษตรให้กับชาวนา ในราคาที่สามารถซื้อได้การใช้ประโยชน์เพื่อให้เกิดผลงอกเงยในระบบตลาดใหม่ ความอดอยากหมดไป โดยไต้หวันได้กลายเป็นประเทศที่ติดอันดับโลกในด้านอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง นั่นคือมีจีดีพีสูงขึ้นร้อยละ 10 ต่อปี และ ร้อยละ 20 ในด้านอุตสาหกรรม

¹⁸ Solon L. Barraclough. (1999.) *Land reform in developing countries: The role of the state and other actors.* Discussion Paper No. 101, June 1999. Page 26.

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าประสบการณ์การปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศเป็นบทเรียนในการพิจารณา แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำรอยในประวัติศาสตร์การปฏิรูปที่ดินที่ล้มเหลว ในขณะที่ประสบการณ์แห่งความสำเร็จ ก็สามารถนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจและ วัฒนธรรมการเมืองไทย ทั้งนี้ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการปฏิรูปที่ดิน ที่สรุปได้จากบทเรียนความสำเร็จในต่างประเทศ โดยสามารถนำมาพัฒนา และประยุกต์ใช้ในการปฏิรูปที่ดินในสังคมไทย

3.2 ประวัติความเป็นมาของการตรากฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย

การปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยมีเค้าโครงความคิดเกิดขึ้นมาในสมัยรัชกาลที่ 7 ในขณะที่นั้น ได้มีผู้ขอตั้งบริษัทซื้อขายที่ดินขึ้น โดยอาศัยทุนของชาวต่างชาติ ซึ่งพระองค์เห็นว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นอันตรายต่อประเทศ จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้เสนาบดีกระทรวงเกษตรเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรม เป็นกรรมการร่างกฎหมายควบคุมวิธีการจับจองที่ดินว่างเปล่า เพื่อให้คนไทยได้มีส่วนเป็นเจ้าของที่ดินขนาดย่อมตามความเหมาะสมแก่ครอบครัว ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีชื่อว่าพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 โดยให้ผู้ที่ต้องการที่ดินรกร้างว่างเปล่าขออนุญาตจับจองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยนายอำเภอสามารถอนุญาตให้ถือครองที่ดินได้ไม่เกิน 50 ไร่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุญาตได้ไม่เกิน 100 ไร่ และผู้ขออนุญาตจะต้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเต็มพื้นที่ ถ้าขอใบเหยียบย่ำจะต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี ถ้าเป็นตราจอง ต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี และต่อมาในปี พ.ศ. 2478 พระองค์ได้พระราชทานที่ดินราชพัสดุในอำเภอลำลูกกา เพื่อให้นำมาจัดสรรให้กับชาวนาเช่าซื้อ จำนวน 4,019 ไร่ สามารถจัดให้ชาวนาเช่าซื้อได้ จำนวน 68 ครอบครัว¹⁹

ต่อมาภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2476 นายปรีดี พนมยงค์ สมาชิกคณะราษฎร ได้เสนอความคิดในการจัดระบบการถือครองที่ดินไว้ในสมุดปกเหลืองหรือเค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติ²⁰ ในเค้าโครงเศรษฐกิจดังกล่าว ได้เสนอให้รัฐบาลซื้อที่ดินจากประชาชน

¹⁹ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2521). *ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: เกษมสุวรรณการพิมพ์. หน้า 11-12.

²⁰ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2521). *ที่ดินกับชาวนา “ปฏิรูปที่ดินหรือปฏิวัติ”*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล. หน้า 104.

แล้วนำมาพัฒนาทำคูคั่นนา จัดทำเป็นที่ดินประกอบการเกษตรของรัฐเพื่อให้เกิดความประหยัดในการพัฒนา จัดทำระบบการชลประทานเพื่อให้มีน้ำไว้ใช้ในการเกษตร ได้อย่างทั่วถึง มีการใช้วิชาการสมัยใหม่เข้ามาช่วยในการจัดการและให้ราษฎรเป็นลูกจ้างทำการเกษตรของรัฐบาล²¹ เค้าโครงเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ สรุปสาระสำคัญได้ 3 ประการคือ²²

(1) ให้รัฐบาลตราพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินทั้งหมดเป็นของรัฐ โดยจ่ายค่าทดแทน ให้เจ้าของที่ดินเป็นเงินสดส่วนหนึ่งและอีกส่วนหนึ่งให้จ่ายเป็นพันธบัตรรัฐบาลให้อัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี และให้มีสิทธิได้รับเงินปันผลจากผลที่สหกรณ์ที่รับโอนที่ดินของตนได้ทำประโยชน์ตามส่วนที่รัฐบาลกำหนดไว้ส่วนหนึ่ง

(2) ให้เกษตรกรมีฐานะเป็นข้าราชการ

(3) ให้มีการทำนารวม

นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจนี้ต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้เก็บร่างเค้าโครงดังกล่าวไว้ไม่นำเข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี จนในที่สุดเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เร่งให้รัฐบาลประกาศแผนการเศรษฐกิจตามที่แถลงไว้ระหว่างเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบ โนปกรณนิติธาดา ยังได้แต่งตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง พิจารณาเค้าโครงเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ ที่ประชุมคณะกรรมการเห็นด้วยในหลักการของเค้าโครงเศรษฐกิจ แต่เค้าโครงนี้ถูกคัดค้านจากผู้นำฝ่ายรัฐบาลและเจ้าของที่ดินอย่างรุนแรง โดยกล่าวหาว่าเป็นการนำระบบเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์มาใช้และขณะนั้นสภาพการณ์ภายในสภาก็อลเวง พระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรี จึงได้ประกาศยุบสภาและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ขึ้นในวันที่ 1 เมษายน 2476 พร้อมกับให้นายปรีดีฯ เดินทางออกนอกประเทศและได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2476 ขึ้น เพื่อสกัดกั้นการกลับมาของนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ได้ให้คำนิยามคำว่า “คอมมิวนิสต์” ไว้ดังนี้²³

²¹ หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์). (2517). *เค้าโครงการเศรษฐกิจ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประจักษ์การพิมพ์. หน้า 26.

²² วิชัย รูปขำดี. (2522). *นโยบายพัฒนาสังคมต่อเกษตรกรไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 49-50.

²³ ไมตรี เตนอุดม. (2516). *วิกฤตการณ์ในประเทศไทยระหว่างปี 2473-2475: โลกพระศรีอาริย์ของปรีดี พนมยงค์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์กราฟิการ์ต. หน้า 138.

(1) คอมมิวนิสต์ หมายความว่า วิธีการหรือหลักการทางเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วยการ เลิกจ้างเสียทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนซึ่งกรรมสิทธิ์ของเอกชน โดยให้ประเทศหรือประชาชน ร่วมกันเป็นเจ้าของ

(2) ลัทธิคอมมิวนิสต์ หมายความว่า ลัทธิใด ๆ ซึ่งบ่งความถึงการสนับสนุนส่งเสริม การรวมกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือการรวมอุตสาหกรรม หรือรวมทุน หรือแรงงานเข้าเป็นของรัฐบาล

จากคำนิยามดังกล่าวนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดในเค้าโครงเศรษฐกิจแล้วจะเห็นว่า มี ลักษณะ หรือวิธีการกระทำที่ตรงกับคำว่าคอมมิวนิสต์และลัทธิคอมมิวนิสต์ ทำให้แนวคิดในการ จัดระบบการถือครองที่ดินแบบใหม่ ไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมไทยในขณะนั้น และยังคงอยู่ อย่างต่อเนื่องมาอีกยาวนานกว่า 48 ปี ดังจะเห็นได้ว่า ในปี พ.ศ. 2495 มีการตราพระราชบัญญัติ ป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495²⁴ ออกมาใช้บังคับ และมีการยกเลิก พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในปี พ.ศ. 2543 โดยตราเป็นพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกัน การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 พ.ศ. 2543²⁵

แต่อย่างไรก็ตามในขณะนั้นก็มีเกษตรกรจำนวนมากไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองทั้ง ๆ ที่ยังมีที่ดินที่ถูกปล่อยทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์เป็นที่ว่างเปล่าอยู่อีกจำนวนไม่น้อย ซึ่งโดยลำพังตัว เกษตรกรเองแล้ว ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะเข้าไปบุกเบิกทำไร่นาได้

ดังนั้นในปี พ.ศ. 2483 สมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม จึงได้แก้ปัญหาโดยการจัดตั้ง นิคมสร้างตนเองขึ้น มีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือให้คนยากจนจนได้มีที่ทำกินเป็นของตนเอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นรากฐานส่วนหนึ่งของงานปฏิรูปที่ดินในเวลาต่อมา

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ขยายงานนิคมสร้างตนเองขึ้นในหลายจังหวัดเพื่อช่วยเหลือ ชาวชนบทที่ไม่มีที่ทำกินเพราะเหตุสูญเสียที่ดินเนื่องจากการสร้างเขื่อนหรือเหตุอื่นใด โดยมี หลักการคือนำที่ดินของรัฐ เช่น ป่าเสื่อมโทรม มาแบ่งพื้นที่ให้แก่ราษฎรเข้าทำกิน โดยทางราชการ ช่วยหักล้างค่างวด จัดสร้างถนน ไฟฟ้า โรงเรียน สถานอนามัย มินิคมสร้างตนเองหลายแห่งได้รับความ สำเร็จกลายเป็นชุมชนระดับสุขาภิบาล แต่การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองดังกล่าวมิใช่การ แก้ปัญหาอย่างถาวร เพราะจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นทุกปี เช่น พื้นที่ป่าสงวนมาจัดสรรให้ ประชาชนได้โดยไม่มีที่ดินสิ้นสุดเพราะพื้นที่ป่าของประเทศมีจำนวนจำกัด²⁶ และต้องสงวนไว้เพื่อให้ เป็นพื้นที่สีเขียว พื้นที่ต้นน้ำลำธารหากนำมาจัดให้ราษฎรเข้าทำกินมากจะก่อให้เกิดปัญหา

²⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 69. ตอนที่ 68. ฉบับพิเศษ หน้า 1. ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2495

²⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117. ตอนที่ 51 ก. ลงวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2543

²⁶ ธวัช มกรพงศ์. (2531). *แนวคิดบางประการเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทไทย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย. หน้า 15-16.

สภาพแวดล้อมต่าง ๆ เช่น ความแห้งแล้ง หรือปัญหาน้ำท่วม เนื่องจากไม่มีพื้นที่อุ้มน้ำ ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรเอง

ในปี พ.ศ. 2485 ในสมัยรัชกาลที่ 8 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองด้วยการจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรเข้าทำกิน อย่างไรก็ตามวิธีการนี้ไม่สามารถแก้ปัญหาการถือครองที่ดินได้เช่นกัน เพราะความต้องการที่ดินทำกินมีมากขึ้น ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินจึงทวีความรุนแรงขึ้น²⁷

เมื่อจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีในสมัยที่สอง ได้ตระหนักถึงปัญหาชาวนาผู้เช่าที่ดินถูกเอาเปรียบจากผู้ให้เช่าโดยถูกเก็บค่าเช่าในอัตราที่สูง จึงได้ออกพระราชบัญญัติความคุ้มครองเช่านา พ.ศ. 2493 กำหนดอัตราค่าเช่านาแต่ละท้องที่ไว้เฉลี่ยแล้วสูงสุดไม่เกินร้อยละ 25 ของผลผลิต เพื่อมิให้ผู้ให้เช่าโก่งราคาเอาเปรียบชาวนาภายหลังจาก ไถ หว่าน ปัก ดำ แล้ว นอกจากนี้ยังห้ามมิให้ผู้ให้เช่าขับไล่ผู้เช่าเมื่อผู้เช่าปฏิบัติตามสัญญาเรียบร้อยแล้ว ถึงแม้รัฐบาลได้พยายามออกกฎหมายต่าง ๆ มาช่วยเหลือเกษตรกรก็ไม่เป็นผลในทางปฏิบัติมากนัก ชาวนายังคงต้องเสียค่าเช่านาในอัตราที่สูงและการเช่าไม่มีหลักประกันความมั่นคง

ผู้เช่ายังคงถูกเอาเปรียบจากเจ้าของที่ดินอยู่เช่นเดิม หากเจ้าของที่ดินไม่พอใจจะให้เช่า ผู้เช่าก็ต้องออกจากที่เช่าในทันที แสดงให้เห็นว่าแม้จะมีพระราชบัญญัติความคุ้มครองเช่านา ก็ไม่สามารถสร้างความมั่นคงและเป็นธรรมให้แก่ชาวนาผู้เช่าได้เลย²⁸

ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 ได้มีการออกพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดขนาดที่ดินที่เอกชนมีสิทธิเป็นเจ้าของไว้ ดังนี้²⁹

- 1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่
- 2) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่
- 3) ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม ไม่เกิน 5 ไร่
- 4) ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย ไม่เกิน 5 ไร่

²⁷ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2534). *แนะนำสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 1.

²⁸ เสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์. (2514). *แผนการปฏิรูปที่ดิน: การปฏิรูปที่ดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แพรวพิทยา. หน้า 37.

²⁹ ประพันธ์ เสวदनันท์. (2529). *เศรษฐศาสตร์สหกรณ์กับการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ: สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย. หน้า 43.

การกำหนดสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ นับได้ว่าเป็นรากฐานของการปฏิรูปที่ดิน แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าข้อกำหนดดังกล่าวได้ถูกยกเลิกก่อนมีผลใช้บังคับในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 โดยให้เหตุผลในการยกเลิกว่าการกำหนดสิทธิในที่ดินเป็นการบ่อนความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศจึงได้ยกเลิกการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทยนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจึงทำให้ไม่มีการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของคนไทย ปัจจุบัน จึงได้มีการครอบครองและถือครองที่ดินได้ตามใจชอบโดยไม่ถูกจำกัดจำนวน³⁰ ซึ่งเหตุผลที่แท้จริงในการประกาศยกเลิกข้อกำหนดสิทธิตามกฎหมายนี้เป็นประเด็นปัญหาทางการเมือง

เนื่องจากกลุ่มชนชั้นนำ นักการเมือง พ่อค้าและนายทุนผู้มีอิทธิพลทางการเมืองสูงได้ผลักดันให้ยกเลิกกฎหมายในส่วนนี้ เพราะกลัวว่าจะต้องสูญเสียผลประโยชน์จากการถูกแบ่งที่ดินส่วนเกินคืนให้แก่รัฐ³¹

ซึ่งแนวคิดดังกล่าวของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับแนวนโยบายของรัฐบาลในสมัยของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เมื่อปี พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นปีที่ประมวลกฎหมายที่ดินประกาศใช้บังคับในปีนั้นรัฐบาลเห็นว่าการปล่อยให้คนกลุ่มน้อยถือที่ดินไว้มากจะเป็นอันตรายต่อเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้จำกัดสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อจะได้กระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้คนกลุ่มใหญ่ที่เป็นเกษตรกรได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินโดยทั่วกัน

ปรากฏว่าภายหลังจากที่ได้ยกเลิกการจำกัดสิทธิในที่ดินแล้ว มีนายทุน ผู้มีอิทธิพลและนักการเมืองบางคน ต่างก็ฉวยโอกาสถือครองที่ดินกันไว้มากมาย หากมองในแง่ดีเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศ การยอมให้คนถือที่ดินมากสำหรับผู้ตั้งใจจะประกอบอาชีพเกษตรกรรมขนาดใหญ่ ก็เป็นสิ่งที่สมควรและเหมาะสม เพื่อให้มีผลผลิตเหลือส่งออกต่างประเทศนำเงินตราเข้าประเทศ³² ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจโดยรวม แต่หากกักตุนที่ดินไว้โดยไม่มีการทำประโยชน์ย่อมทำให้เกิดการสูญเปล่าในทางเศรษฐกิจ

³⁰ ศิริ เกลวีนสฤษดิ์. (2534). *คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินพร้อมกฎกระทรวง และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พิชการพิมพ์. หน้า 121.

³¹ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 20*. หน้า 103.

³² ศิริ เกลวีนสฤษดิ์. *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 30*. หน้า 122.

ในระหว่างนี้เริ่มมีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยบ้างแล้ว แต่เนื่องจากวิกฤติการณ์ทางการเมืองได้ผันผวนไป ประกอบกับเป็นความเข้าใจผิดของรัฐบาลที่คิดว่าการปฏิรูปที่ดินมีเฉพาะแต่ในประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์เท่านั้น ฉะนั้น ขบวนการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่ดินจึงไม่เป็นผล

ต่อมาในปี พ.ศ. 2506 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวองค์ปัจจุบัน ได้ทรงห่วงใยและตระหนักว่าประชาชนของพระองค์ยังยากจนอยู่จำนวนมาก ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง ดังนั้น จึงทรงดำเนินการจัดที่ดินให้ราษฎรในลักษณะเดียวกันกับการปฏิรูปที่ดินขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะประกาศใช้ เนื่องจากพระองค์ทรงเห็นว่าหากพระองค์พระราชทานพระบรมราโชบายให้แก่ผู้บริหารประเทศให้ทำการปฏิรูปที่ดินโดยทันที อาจจะทำให้ไม่ได้ หรือไม่ได้ผลสำเร็จที่ดีพอ จึงได้ทรงดำเนินการทำโครงการปฏิรูปที่ดินตัวอย่างของพระองค์เอง เพื่อเป็นการทดลองเริ่มต้นว่าจะได้ผลประการใด หรือควรแก้ไขข้อบกพร่องประการใด หากโครงการเหล่านี้ได้รับผลสำเร็จ รัฐบาลจะได้นำไปเป็นแบบอย่างและนำไปวางแผนนโยบายในการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ต่อไป³³ ซึ่งโครงการริเริ่มของพระองค์ ได้แก่ โครงการพัฒนาชนบทหมู่บ้านหุบกะพง ตำบลเขาใหญ่ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี โดยเริ่มการดำเนินการในปี พ.ศ. 2506 ต่อมาในปี พ.ศ. 2514 ทรงดำเนินการโครงการพัฒนาชาวไร่เขาใหญ่และโครงการพัฒนาที่ดินอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อำเภอชะอำ อำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี และที่อื่น ๆ อีกหลายแห่ง ซึ่งโครงการเหล่านี้นับว่าได้อำนวยความสะดวกแก่เกษตรกรเป็นอย่างดี ทั้งด้านการมีที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ตลอดจนมีรายได้และความเป็นอยู่ดีขึ้นพอเทียบต่อการยังชีพ ซึ่งเป็นแบบฉบับที่รัฐบาลได้นำมาเป็นหลักในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเวลาต่อมา³⁴

ในปี พ.ศ. 2511 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ ได้กำหนดให้มีการจัดที่ดินแต่ไม่ห้ามการแบ่งแยกที่ดินและการนำที่ดินไปใช้ในกิจการอื่นนอกเหนือจากการทำการเกษตร³⁵ จึงทำให้การนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากการทำการเกษตรจำนวนมาก

³³ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 26.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

³⁵ ประพันธ์ เสวตนันท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 27. หน้า 32.

ต่อมาได้มีการจัดตั้งสหกรณ์นิคม (Settlement Cooperative) ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ฉบับ พ.ศ. 2511 โดยมีวัตถุประสงค์เน้นหนักไปในเรื่องของกาจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ต้องการมีที่ดินไว้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยรัฐจัดบริการในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นให้ พร้อมทั้งให้เกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าครอบครองที่ดินในพื้นที่ที่จัดตั้งสหกรณ์นิคมนั้น เข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์พร้อมกันไปด้วย

ในช่วงปี พ.ศ. 2511-2515 ก่อนการประกาศใช้ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้มีการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น (Land consolidation project) โดยรัฐบาลได้พัฒนาพื้นที่เพาะปลูกในระดับไร่นาให้ได้รับน้ำอย่างทั่วถึงทุกแปลง มีการจัดรูปร่าง หรือโยกย้ายแปลงนาเพื่อให้ได้รับความสะดวกในการใช้น้ำชลประทาน และมีการปรับปรุงปัจจัยในการผลิตต่าง ๆ ได้แก่ การปรับปรุงพื้นที่ทำการเกษตรให้สอดคล้องกับเทคนิคและวิธีการผลิตที่ทันสมัย พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและส่งเสริมให้เกษตรกรทำการเกษตรแบบเข้มข้น (intensive farming)³⁶

แม้รัฐบาลจะได้ออกโครงการต่าง ๆ มาเพื่อแก้ปัญหาของเกษตรกร แต่การเคลื่อนไหวให้รัฐบาลดำเนินการการปฏิรูปที่ดิน ภายหลังจากที่รัฐบาลของพระยามโนฯ ได้ปฏิเสธไม่ยอมรับการปฏิรูปที่ดินตามเค้าโครงเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ มาแล้ว ก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง เพราะในขณะนั้นประเทศในแถบเอเชียหลายประเทศได้นำนโยบายการปฏิรูปที่ดินไปใช้และสามารถพิสูจน์ให้เห็นว่าการปฏิรูปที่ดินมีส่วนสร้างความมั่นคงให้กับประเทศและแก้ปัญหาของเกษตรกรอย่างได้ผล ทำให้เกษตรกรมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งประเทศได้ดำเนินการไปแล้ว และได้ผล เช่น สาธารณรัฐจีน ไต้หวัน เริ่มดำเนินการปฏิรูปที่ดินเมื่อ พ.ศ. 2492 ประเทศญี่ปุ่น ดำเนินการปฏิรูปที่ดินระหว่าง พ.ศ. 2488-2494³⁷ ซึ่งทั้งสองประเทศนี้เมื่อนำนโยบายการปฏิรูปที่ดินไปเนนการ สามารถทำให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้จำนวนมากและมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ขณะเดียวกันได้มีนักวิชาการเขียนบทความเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินลงในวารสารทางวิชาการและหนังสือพิมพ์รายวันมากขึ้น³⁸

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

³⁷ Sang-Hwan Jang. (2004). *Land Reform and Capitalist Development in Korea*. Amherst, Ma : University of Massachusetts. Page 3.

³⁸ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 26.

ซึ่งในการเคลื่อนไหวครั้งนี้ได้มีหลายภาคส่วนร่วมกันผลักดันเพื่อให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินประสบผลสำเร็จ โดยมีทั้งข้าราชการ ประชาชน และเกษตรกร ส่วนราชการที่เป็นผู้ริเริ่มเคลื่อนไหว ได้แก่ กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ซึ่งมี ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ รองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน ได้ทำการศึกษาปัญหาการถือครองที่ดินเป็นอย่างมาก จึงได้เสนอโครงการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินและจัดรูปที่ดินขึ้น ต่อมาในวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2513 นายพจน์ สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เพื่อพิจารณาอนุมัติ ได้นำโครงการของ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ โดยให้เหตุผลประกอบว่า “หน่วยงานราชการต่าง ๆ ในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติได้มีความเห็นสอดคล้องกันว่าสมควรจะได้เริ่มดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม” คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องการปฏิรูปที่ดินเป็นเรื่องสำคัญเป็นเรื่องใหญ่ จะต้องทำการศึกษาอย่างรอบคอบรอบด้านและดำเนินการร่วมกันหลายฝ่าย จึงมีมติให้สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติรับไปพิจารณาพร้อมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอีกครั้งหนึ่งก่อน หลังจากการเคลื่อนไหวของกรมพัฒนาที่ดิน ได้มีนักวิชาการและนักการเมืองออกมาให้การสนับสนุนแนวความคิดดังกล่าวอย่างกว้างขวางและจุดประกายให้รัฐบาลต้องกลับมาให้ความสนใจอย่างจริงจัง แต่ในระหว่างที่การปฏิรูปที่ดินยังไม่เกิดขึ้น รัฐบาลได้จัดตั้ง “กองทุนเพื่อการจัดหาที่ดินแก่เกษตรกร” ขึ้นก่อน โดยได้จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม 2513 เพื่อใช้เป็นทุนในการจัดหาที่ดินแปลงใหญ่ที่เหมาะสมแก่การเกษตรนำมาจัดสรรให้เกษตรกรซื้อโดยวิธีผ่อนส่งภายใน 15-20 ปี คิดดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปี นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารกองทุนยังได้ตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาเรื่องการปฏิรูปที่ดิน และได้มอบหมายให้ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ เป็นประธานในการจัดทำโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเสนอรัฐบาลในต้นปี พ.ศ. 2515 กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้เสนอรายงานผลการอบรมเรื่องการปฏิรูปที่ดินจากประเทศสาธารณรัฐจีนได้หวั่น ให้คณะปฏิวัติซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติรับทราบ และต่อมาได้มีการนำเสนอต่อสภาบริหารคณะปฏิวัติเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2515 ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบในหลักการให้นำเสนอต่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาต่อไป³⁹ ซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 14 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบด้วย⁴⁰ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นกรรมการ อธิบดีกรมการปกครอง เป็นกรรมการ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เป็นกรรมการ อธิบดีกรมส่งเสริม

³⁹ สนิท วิเศษกสิน. (2518). *นโยบายและวิธีการจัดที่ดินของรัฐ*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. หน้า 102.

⁴⁰ ศิริ เกวลินสฤทธ์. *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 30*. หน้า 103.

สหกรณ์ เป็นกรรมการ อธิปไตยทางหลวง เป็นกรรมการ อธิปไตยชลประทาน เป็นกรรมการ อธิปไตยพัฒนาที่ดิน เป็นกรรมการ อธิปไตยทรัพยากรธรณี เป็นกรรมการ อธิปไตยส่งเสริมการเกษตร เป็นกรรมการ อธิปไตยป่าไม้ เป็นกรรมการ อธิปไตยธนารักษ์ เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ เลขาธิการงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นกรรมการ อธิปไตยที่ดิน เป็นกรรมการ คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการวางแผนนโยบายการจัดที่ดินของชาติ ไม่ว่าจะเป็นการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน การจัดที่ดินตาม พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฯลฯ ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาชนไม่มีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพตามควรแก่สภาพ นอกจากการดำเนินการตามนโยบายต่าง ๆ แล้ว ในเรื่องการวางแผนการถือครองที่ดินก็เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะดำเนินการเพื่อให้เกิดผลดีแก่เศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่เกษตรกรผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีไม่เพียงพอแก่การครองชีพ นอกจากนั้นคณะกรรมการยังมีอำนาจหน้าที่จะสงวนที่ดินของรัฐและทำการพัฒนาที่ดินให้พร้อมที่จะใช้ประโยชน์ได้ เพื่อนำไปจัดให้กับประชาชน ที่ดินแห่งใดที่ควรสงวนหวงห้ามไว้เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน คณะกรรมการก็มีอำนาจที่จะทำการสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการครอบคลุมถึงการจัดที่ดิน ทบวง การเมืองทั้งหมด ซึ่งจะต้องผ่านการอนุมัติโครงการ รวมทั้งควบคุมการจัดที่ดินของทบวงการเมือง⁴¹ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้พิจารณาหลักการปฏิรูปที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2515 และมีมติจัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาศึกษาเกี่ยวกับงานปฏิรูปที่ดิน ประกอบด้วย รองปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ผู้แทนกรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมการปกครอง กรมประชาสัมพันธ์ กรมพัฒนาที่ดิน และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นอนุกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้ประชุมร่วมกันถึง 9 ครั้ง เพื่อพิจารณาหลักการยกร่างเค้าโครงการปฏิรูปที่ดินและได้นำผลการประชุมเสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณา⁴² ในที่สุดในการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 103-105.

⁴² เทียมทัน อุณหสุวรรณ. (2538). *การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 50.

ครั้งที่ 12/2515 เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2515 ได้มีมติเห็นชอบกับร่างโครงการปฏิรูปที่ดินที่คณะกรรมการกร่างเสนอ

ต่อมาในวันที่ 14 สิงหาคม 2515 จอมพลถนอม กิตติขจร ได้แต่งตั้ง พันโทณรงค์ กิตติขจร เป็นประธานกรรมการวางโครงการปฏิรูปที่ดิน โดยให้มีหน้าที่ในการวางแผนโครงการปฏิรูปที่ดินแห่งชาติระยะ 10-20 ปี ให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน ดังนั้น เพื่อให้การวางแผนโครงการปฏิรูปที่ดินเสร็จภายในกำหนดดังกล่าว พันโทณรงค์ กิตติขจร จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นอีกชุดหนึ่ง ซึ่งมี พลตำรวจตรี สืบ พงษ์สุวรรณ เป็นหัวหน้าวางแผน

ต่อมาพันโทณรงค์ กิตติขจร ได้เสนอให้มีการจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปที่ดินแห่งชาติ เพื่อให้มีหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการตามโครงการปฏิรูปที่ดินขึ้น มีฐานะเป็นทบวง สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และได้รวมเอาหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมสหกรณ์ที่ดิน กรมประชาสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกันนิคมสร้างตนเอง งานของกรมส่งเสริมการเกษตร กรมพัฒนาที่ดิน ตลอดจนคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร ขึ้นมาเป็นสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร⁴³ แต่ข้อเสนอนี้ก็มิได้นำไปสู่การพิจารณาของสภา

ต่อมาได้มีการนำร่างเค้าโครงการปฏิรูปที่ดินของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เสนอต่อสภาบริหารของคณะปฏิวัติ ปรากฏว่าสภาได้มีมติเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2515 ให้รื้อการพิจารณาไว้ก่อน ทำให้ร่างดังกล่าวไม่สามารถประกาศออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับได้

จนกระทั่งในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 นักศึกษาและประชาชนได้เดินขบวนขับไล่จอมพลถนอม กิตติขจร ให้พ้นจากตำแหน่งและมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินจึงถูกระงับไปอีกครั้ง ทำให้บรรดานิสิต นักศึกษา เกษตรกร และบุคคลในวงการต่าง ๆ ได้รวมตัวกันเรียกร้องให้รัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกร ที่ต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนเคยเป็นเจ้าของที่ดินเพราะถูกนายทุนเงินกู้ยืม โกงยึดที่นา และยังคงเอาไรด์เอาเปรียบในหลาย ๆ ด้าน อีกทั้งการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรทำให้ปัญหาการถือครองที่ดินทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

สถานการณ์ทางการเมืองของไทยในช่วงนี้มีความตึงเครียดอย่างมาก เกษตรกรได้รับความกดดันจากปัญหาการเช่านา ภาระหนี้สิน และการไร้ที่ดินทำกิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรในภาคกลางและภาคเหนือ ได้เข้าร้องเรียนขอความเป็นธรรมจากนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับปัญหากรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนได้ซื้อจากเจ้าของที่ดินเดิม แต่กลับถูกเจ้าของที่ดินเดิมใช้สิทธิพลข่มขู่ให้คืน

⁴³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2532). *โครงสร้างสังคมและวัฒนธรรมไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช. หน้า 32.

ที่ดินให้ เกษตรจึงต้องให้รัฐบาลช่วยขจัดปัญหาให้โดยได้รวมกลุ่มกันเกือบทั่วประเทศและมีการจัดตั้งเป็นสมาคมเกษตรกรแห่งประเทศไทย มีการแสวงพลังเรียกร้องให้รัฐบาลให้ความช่วยเหลือ ซึ่งการเดินทางเรียกร้องของเกษตรกร เป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลต้องคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งทางสังคมโดยเร็ว

ดังนั้น นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี จึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2515⁴⁴ มีคำสั่งให้เข้าดำเนินการกับผู้ถือสิทธิ์ที่ดินที่ร้างแก่เกษตรกรอย่างเฉียบขาด แต่ก็ยังไม่สามารถสร้างความพอใจให้กับเกษตรกรได้ การต่อสู้และเรียกร้องที่ดินทำกินของเกษตรกรกลับเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นเพื่อเป็นการลดแรงกดดัน สถานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้บัญญัติเรื่องการปฏิรูปที่ดินไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517⁴⁵ มาตรา 81 ซึ่งมีความว่า “ให้รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ และสิทธิในที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่น”

ต่อมาในวันที่ 16 มกราคม 2517 สำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทย แจ้งว่า นายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ นำร่างกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินที่เคยนำเสนอสภาพบริหารคณะปฏิวัติแต่สภาพปฏิวัติมีมติ “ให้รอการพิจารณาไว้ก่อน” มาพิจารณาและนำเสนอคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันอีกครั้ง

วันที่ 5 มีนาคม 2517 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกันพิจารณาเค้าโครงการปฏิรูปที่ดิน พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง มีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายปรีดา วรรณสูต) เป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีก 16 นาย เป็นกรรมการร่างนโยบายและมาตรการในการปฏิรูปที่ดินและร่างพระราชบัญญัติว่า

⁴⁴ มาตรา 17 เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ

เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อสถานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่ชักช้า ถ้าสถานิติบัญญัติแห่งชาตินอนุมัติแล้ว ให้พระราชกำหนดมีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสถานิติบัญญัติแห่งชาตินไม่อนุมัติ ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระทั่งกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

⁴⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 91. ตอนที่ 169. ฉบับพิเศษ หน้า 1. วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517

ด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป⁴⁶

คณะกรรมการได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แห่งชาติพิจารณา ซึ่งนายเถลิง ชำรงนาวาสวัสดิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในขณะนั้น เห็นด้วยกับร่างดังกล่าว จึงได้เสนอร่างฯ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาในการประชุมครั้งที่ 20/2517 วันที่ 20 ธันวาคม 2517 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีมติรับหลักการ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาในรายละเอียดต่อไป⁴⁷

รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติและได้รับความเห็นชอบเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2518 ด้วยคะแนนเสียง 65 ต่อ 47 เสียง⁴⁸ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย ในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่มที่ 92 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2518 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม 2518 เป็นต้นไป โดยให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไว้ว่า

“ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตรที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดิน จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”

ในทันทีที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ประกาศใช้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงให้การสนับสนุนให้โครงการปฏิรูปที่ดินดำเนินไปโดยสัมฤทธิ์ผล โดยทรงพระราชทานที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จำนวนกว่า 40,000 ไร่ ให้กับสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อจัดตั้งเป็น โครงการปฏิรูปที่ดินสำเร็จรูปต่อไป ซึ่งที่ดินพระราชทานดังกล่าวอยู่ในท้องที่รวม 8 จังหวัด คือ ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา นครนายก นครปฐม ราชบุรี เพชรบุรี สระบุรีและฉะเชิงเทรา โดยพระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้ชาวนาชาวไร่มีที่ทำกินชั่วคราวก่อนพระองค์จึงทรงมีพระราชดำริในอันที่จะไม่ให้กรรมสิทธิ์เป็นของส่วนบุคคล แต่จะให้ทำครอบครั้ว ขณะเดียวกันพระองค์ทรงเล็งการไกลโดยให้สำนักงาน

⁴⁶ สนิท วิเศษโกสิน. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 39. หน้า 104-105.

⁴⁷ เทียมทัน อุดมหัสสุวรรณ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 42. หน้า 48.

⁴⁸ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม. (2518). “กฎหมายปฏิรูปที่ดินกำลังถูกบิดเบือน”. *ประชาธิปไตย*, 23 มีนาคม. หน้า 4.

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดสรรที่ดินส่วนหนึ่งไว้สำหรับชาวนาชาวไร่ที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น และต้องแยกครอบครัวออกไปในอนาคตให้มีที่ทำกิน รวมทั้งให้จัดตั้งหมู่บ้านสหกรณ์ขึ้นบริเวณ ที่เกษตรกรใช้เป็นที่อยู่อาศัยก่อนแล้ว สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวเป็นของเกษตรกรผู้ทำ สัญญา แต่จะมีข้อกำหนดห้ามโอนและแบ่งแยกไว้ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผู้เช่าจึงไม่สามารถที่จะโอนที่ดินไปให้แก่บุคคลอื่นได้ ยกเว้นเป็นการ โอนสิทธิให้แก่กัน ได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ให้เกษตรกร เข้าถือครองนี้ยังคงเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3.3 หลักการอนุญาตให้ใช้ที่ดินและการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ให้ ความหมายของคำว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าหมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ใน ที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดิน ของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่า ซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพการเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

การอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคนั้น ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นถูกบัญญัติไว้ใน มาตรา 19 โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

- (1) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(2) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา 29 และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามมาตรา 30⁴⁹

(3) พิจารณากำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

(4) พิจารณานุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบประมาณค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี

(5) พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร

(6) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข โภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร

(7) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน

(8) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืม จาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยอนุมัติรัฐมนตรี

(10) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่น ๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน

(11) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

(12) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

⁴⁹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนวยการดำเนินการในที่ดินที่ได้มาตามมาตรา 25 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (เรื่องเสรีที่ 583/2547)

สำหรับกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ตามมาตรา 30 ได้บัญญัติว่า บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไป⁵⁰

1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่

2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

3) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มี การโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดง ความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐ และมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าว ยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดิน ในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้น ตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลา และวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

⁵⁰ มาตรา 30 บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไป

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าว ก่อน พ.ศ. 2510 ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดิน ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด เฉพาะ ส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตามที่กล่าวมาข้างต้น ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมมีอำนาจจัดที่ดินหรือสั่งหากรรมสิทธิ์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำ ประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับ การปฏิรูปที่ดินตามที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้⁵¹ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เกี่ยวกับการ ควบคุมการเช่า หรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะ โอนแก่กันได้หรือตกทอด ทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

3.4 หลักการอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในการการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมนั้น ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการ สาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 ได้กำหนดและประกาศประเภท กิจการและเนื้อที่ซึ่งเป็นอำนาจที่เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถ พิจารณาอนุญาตได้เลย ดังต่อไปนี้⁵²

⁵¹ หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ด่วน) ที่ กษ 1204/2569 ลงวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง ขอรื้ออำนาจในการดำเนินการในที่ดินที่ได้มาตามมาตรา 25 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

⁵² ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536

1) การใช้ที่ดินเพื่อการศึกษา คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้กำหนดไว้เพียง 3 ระดับ ดังต่อไปนี้

(1.1) โรงเรียนระดับอนุบาล เนื้อที่ไม่เกิน 12 ไร่

(1.2) โรงเรียนระดับประถมศึกษา เนื้อที่ไม่เกิน 25 ไร่

(1.3) โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา เนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่

2) การใช้ที่ดินเพื่อกิจการอนามัย และสาธารณสุขให้ใช้ได้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้⁵³

(2.1) สถานบริการสาธารณสุขชุมชน เนื้อที่ไม่เกิน 3 ไร่

(2.2) สถานีอนามัย เนื้อที่ไม่เกิน 10 ไร่

(2.3) โรงพยาบาล เนื้อที่ไม่เกิน 20 ไร่

3) การใช้ที่ดินเพื่อการศาสนา เช่น วัด ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ไม่เกิน 15 ไร่ ซึ่งกิจการทางศาสนานั้นต้องเป็นการจัดตั้งศาสนสถานตามประเพณีนิยมแห่งท้องถิ่นเท่านั้น

4) การใช้ที่ดินเพื่อกิจการไฟฟ้า ประปา ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่จำเป็น⁵⁴

5) การใช้ที่ดินเพื่อสร้างถนน ทางลำเลียง ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่จำเป็น

6) การใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้าง หรือปรับปรุงแหล่งน้ำ เพื่อการประกอบเกษตรกรรม เช่น บุคคูลอง สระน้ำ ฝาย อ่างเก็บน้ำ เป็นต้น ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่จำเป็น

7) การใช้ที่ดินเพื่อสร้างสถานที่ราชการ และรัฐวิสาหกิจ ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ไม่เกิน 5 ไร่

8) การใช้ที่ดินเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรม ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่จำเป็นและเหมาะสม

9) การใช้ที่ดินเพื่อสร้างที่ทำการสหกรณ์ ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่จำเป็นและเหมาะสม

10) การใช้ที่ดินเพื่อสร้างสถานที่จัดเป็นนันทนาการให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ตามที่พิจารณาเห็นสมควร

11) การใช้ที่ดินเพื่อจัดสร้างศาลาประจำหมู่บ้าน ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน หรือห้องสมุด ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่รวมกันไม่เกิน 1 ไร่

⁵³ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารราชการ. (2558). *คู่มือสำหรับประชาชน : การอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณสุขและกิจกรรมอื่นๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินกิจกรรมอื่นๆ เช่น สร้างวิทยาลัย มหาวิทยาลัย การจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน (อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารราชการ. หน้า 1.

⁵⁴ ซึ่งการพิจารณาตามความจำเป็นนั้น ถือเป็นการใช้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่และเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใช้ดุลพินิจตามความเหมาะสม

12) กิจกรรมอื่น ๆ นอกจากที่กำหนดข้างต้น หรือเนื้อที่กิจกรรมที่เกินกว่าที่กำหนด เป็นอำนาจพิจารณาอนุญาตของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่กิจกรรมที่เนื้อที่เกินกว่ากำหนดข้างต้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นผู้พิจารณาอนุญาต⁵⁵ ส่วนกิจการที่นอกเหนือจากที่กล่าวก็เป็นอำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้พิจารณาอนุญาตเช่นเดิม

3.5 แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นในเขตปฏิรูปที่ดิน

ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นั้น เพื่อให้การพิจารณาคำขออนุญาตใช้ที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 เป็นไปโดยถูกต้องตรงกันทั่วประเทศ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้มีคำสั่งเพื่อกำหนดแบบและขั้นตอนแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาคำขออนุญาตใช้ที่ดิน ดังต่อไปนี้⁵⁶

3.5.1 หลักเกณฑ์ในการขออนุญาต

การยื่นคำขออนุญาต มีหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1) ผู้ขออนุญาต หมายถึง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน ที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร ผู้มีอำนาจตามกฎหมายซึ่งมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในกิจการที่ขออนุญาต

2) การพิจารณาคำขออนุญาตใช้ที่ดินให้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ ทั้งนี้ให้พิจารณาสงวนพื้นที่ไว้เพื่อประกอบเกษตรกรรมให้มากที่สุด

3) การยื่นคำขออนุญาตใช้ที่ดินให้ยื่นที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ท. จังหวัด) ที่ดินนั้นตั้งอยู่ และใช้เอกสารประกอบคำขอ ดังนี้

⁵⁵ คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ 3/2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ลงวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2555

⁵⁶ คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ 50/2549 เรื่องการกำหนดแบบและขั้นตอนแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาคำขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ลงวันที่ วันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2549

(3.1) คำขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-29 ก.) จำนวน 1 ฉบับ

(3.2) บันทึกรับรองการปฏิบัติตามเงื่อนไขการได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดิน (ส.ป.ก.4-30 ก.) จำนวน 3 ฉบับ

(3.3) แผนที่ภูมิประเทศแสดงจุดที่ตั้งที่ดินแปลงที่ยื่นคำขออนุญาตฯ (1:50,000) โดยให้แสดงตำแหน่งแนวเขตบริเวณที่ขอใช้ด้วยปากกาเขียนแผนที่ให้ชัดเจน กรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่สามารถจัดทำได้ ให้ ส.ป.ก.จังหวัด อำนวยความสะดวกให้

(3.4) แผนผังแสดงบริเวณและสิ่งก่อสร้างในที่ดิน ซึ่งผู้ขออนุญาตลงนามกำกับขนาด เอ 3 หรือ เอ 4 จำนวน 3 ฉบับ

(3.5) คำขอสละสิทธิที่ดินของบุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.4-52 ก) กรณีมีการจัดที่ดินแล้ว รวมทั้งหลักฐานการเพิกถอน หรือแก้ไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01)

(3.6) หนังสือยินยอมของผู้ครอบครองที่ดินกรณียังไม่ได้จัดที่ดิน

(3.7) หลักฐานอื่นที่จำเป็น เช่น สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ยื่นคำขอ หรือสำเนาบัตรข้าราชการของผู้ยื่นคำขอ หนังสือมอบอำนาจ หนังสือจดทะเบียนมูลนิธิ นิติบุคคล สำเนาบัตรประจำตัวผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ

กรณีขออนุญาตใช้ที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในระเบียบ หรือขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบ ใช้หลักฐานเพิ่มเติม ดังนี้

(1) รายละเอียดแผนงาน โครงการ งบประมาณ ที่ได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจตามกฎหมาย

(2) รายละเอียดสิ่งก่อสร้างโดยระบุจำนวนเนื้อที่แต่ละส่วน เหตุผลความจำเป็นในการใช้พื้นที่และกิจกรรมบริเวณพื้นที่ส่วนที่ทำให้เกิดรายได้ ให้ระบุจำนวนเนื้อที่ พร้อมระบุรายละเอียดการดำเนินการหรือกิจกรรมที่ทำให้เกิดรายได้

(3) ภาพถ่ายสภาพที่ดินปัจจุบัน และภาพถ่ายสิ่งก่อสร้าง (ถ้ามี)

(4) ถ้าที่ดินดังกล่าวอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. เพื่อนำไปปฏิรูปที่ดินให้จัดตั้งสำนักตรวจและแผนที่การกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติออกจากเขตที่จะทำการปฏิรูปที่ดิน โดยให้แสดงตำแหน่งแนวเขตบริเวณที่ขอใช้ด้วยปากกาเขียนแผนที่ให้ชัดเจนด้วย⁵⁷

⁵⁷ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร 0601/ป 6988 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2537 เรื่อง การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่จะเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ

3.5.2 การตรวจสอบ

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีหน้าที่ตรวจสอบหลักฐานคำขออนุญาตใช้ที่ดินให้ครบถ้วนรวมทั้งดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

1) กรณีที่ดินที่ขอใช้ได้ดำเนินการจัดที่ดินแล้ว ให้แจ้งผู้ขออนุญาตว่า ไม่อนุญาตเว้นแต่ กิจการที่ขออนุญาตเป็นกิจการ ดังต่อไปนี้⁵⁸

(1.1) กิจการเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

(1.2) กิจการเพื่อสาธารณประโยชน์

(1.3) กิจการซึ่งผู้ขออนุญาตได้หาที่ดินแปลงอื่นทดแทนให้แล้ว

โดยให้ดำเนินการตามขั้นตอนการสละสิทธิ ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 และระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) กรณีที่ดินที่ขอใช้ยังไม่ได้ดำเนินการจัดที่ดิน แต่มีผู้ครอบครอง ให้จัดทำหนังสือยินยอมของผู้ครอบครองที่ดิน พร้อมเหตุผลที่ไม่ดำเนินการจัดที่ดิน

3) กรณีมีลักษณะการใช้ที่ดินเหนือพื้นดิน หรือใต้พื้นดิน เช่นการปักเสาเพื่อเดินสายไฟฟ้า สายโทรศัพท์ หรือการวางท่อส่งน้ำ หรืออื่น ๆ ที่มีลักษณะทำนองนี้ หากเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินยังสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณที่ขอใช้ได้ และการใช้ที่ดินที่ขอใช้เป็นเพียงการรอนสิทธิบางส่วน ให้จัดทำเป็นหนังสือยินยอมจากเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินโดยไม่ต้องสละสิทธิเพื่อมิให้เกษตรกรเพื่อสิ้นสิทธิ หากไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณที่ขอใช้ได้ ต้องดำเนินการตามขั้นตอนการสละสิทธิ

4) กรณีขอใช้ที่ดินลักษณะเป็นการชั่วคราวและมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี และมีการใช้ที่ดินเนื้อที่ไม่มาก หากพิจารณาเห็นว่าเนื้อที่ที่ขอใช้ไม่กระทบต่อการประกอบเกษตรกรรมของเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดิน ให้จัดทำเป็นหนังสือยินยอมจากเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินโดยไม่ต้องสละสิทธิเพื่อมิให้เกษตรกรต้องสิ้นสิทธิ โดยให้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) พิจารณาและเห็นชอบเป็นหลักการว่า เมื่อผู้รับอนุญาตส่งมอบที่ดินคืนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ให้เกษตรกรดังกล่าวสามารถกลับเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ทันทีโดยไม่ต้องเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอีก⁵⁹

⁵⁸ หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ 1204/ว 1171 ลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2553

⁵⁹ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2561). *คู่มือการขอและพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 21.

5) กรณีบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ขอใช้ที่ดินให้แบบบัญชีรายชื่อผู้ครอบครองที่ดินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้า พร้อมสำเนาบันทึกการจ่ายเงินค่าชดเชยให้ผู้ครอบครองที่ดินตามบัญชีรายชื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม⁶⁰

6) กรณีผู้ขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์อยู่ก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้ตรวจสอบหลักฐานการเข้าใช้ประโยชน์ ว่าได้รับอนุญาตจากหน่วยราชการหรือไม่ และเข้าใช้ประโยชน์ตั้งแต่เมื่อใด

7) การขออนุญาตโดยทั่วไปต้องมีความเห็นของผู้ปกครองท้องที่ แต่หากเป็นกิจการที่เห็นว่า อาจจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องผ่านความเห็นชอบจากชุมชนท้องถิ่นว่าไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ กิจการใดหากมีกฎหมายระบุว่า ต้องผ่านการพิจารณาของหน่วยงานอื่นจะต้องมีความเห็นของหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย

8) ให้พิจารณาในเบื้องต้นว่า อยู่ในหลักเกณฑ์การเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดินจากการขอใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 1/2546 เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2546 และครั้งที่ 2/2547 เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2547 หรือไม่ และให้ปฏิบัติดังนี้⁶¹

(8.1) กรณีอยู่ในหลักเกณฑ์ต้องชำระค่าตอบแทน

(1) ต้องมีหนังสือยืนยันจากผู้ขอใช้ หรือระบุใน ส.ป.ก.4-29 ก. ข้อ 2 ต่อท้ายข้อความเหตุผลและความจำเป็นในการขอใช้ที่ดิน โดยระบุว่า ยินยอมชำระค่าตอบแทนฯ ตามอัตราที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(2) ให้แจ้งราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเพื่อเรียกเก็บค่าตอบแทน สำหรับที่ดินแปลงที่ขอใช้

(8.2) กรณีอยู่ในหลักเกณฑ์ที่เลขาธิการ มีอำนาจยกเว้นการเรียกเก็บค่าตอบแทนฯ

(1) ต้องมีข้อเท็จจริงหรือหลักฐานเพื่อแสดงว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ 3 ประการตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 1/2546 เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2546 และครั้งที่ 2/2547 เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2547 เช่น มีหนังสือยืนยันว่า ไม่มีการเรียกเก็บค่าบริการ หรือค่าใช้จ่ายใด ๆ จากผู้ใช้บริการ

⁶⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1728/2559

⁶¹ หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ 1207.1/198 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 เรื่อง การคิดค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3.5.3 การนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อขอความเห็นชอบ

เมื่อตรวจสอบตามข้อ 3.5.2 ดังกล่าวข้างต้น เรียบร้อยแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด นำเรื่องการขออนุญาตใช้ที่ดินฯ พร้อมความเห็นประกอบเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อขอความเห็นชอบตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 มาตรา 14⁶² โดยให้บันทึกข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใช้พิจารณาในการประชุมเรื่องดังกล่าวให้ปรากฏในรายงานการประชุมโดยละเอียด เพื่อเป็นข้อมูลในการนำเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดิน

เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแล้ว หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีความเห็นไม่ให้เรียกเก็บค่าตอบแทน ให้รวบรวมรายละเอียดพร้อมหลักฐานประกอบการพิจารณา จัดส่งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดำเนินการต่อไป⁶³

⁶² มาตรา 14 ให้อธิบดีจัดให้มีการมอบอำนาจภายในกรมของตน เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีการกระจายความรับผิดชอบได้อย่างเหมาะสมกับการกิจของรัฐแต่ละด้านหรือเพื่อประโยชน์ในการให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

ในการกำหนดเรื่องการมอบอำนาจภายในกรมตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการต้องมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเรื่องนั้น โดยตรง เว้นแต่ในกรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ หรือมีเหตุเร่งด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หัวหน้าส่วนราชการอาจจัดให้มีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เห็นสมควรเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้

⁶³ มาตรา 20 ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อเสนอคณะกรรมการ

(2) ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้เป็นไปตามแผนงานและ โครงการที่ได้รับอนุมัติตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

(3) พิจารณาผลการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงแผนงาน โครงการงบค่าใช้จ่ายและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(4) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ละ โครงการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(6) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการ

หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีความเห็นให้เรียกเก็บค่าตอบแทน ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

3.5.4 กรณีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีความเห็นให้เรียกเก็บค่าตอบแทน

หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีความเห็นให้เรียกเก็บค่าตอบแทน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ต้องมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ขอใช้ทราบ พร้อมทั้งสอบถามว่ายังคงมีความประสงค์ที่จะใช้ที่ดินและยินยอมชำระค่าตอบแทนฯ หรือไม่ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติ และให้ผู้ขอใช้แจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบ ภายใน 1 เดือนนับจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณา หากไม่แจ้งภายในเวลาที่กำหนด ถือว่าผู้ขอใช้ที่ดินไม่ประสงค์ที่จะใช้ที่ดินต่อไป ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดรายงานให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบ

หากผู้ขอใช้มีหนังสือยืนยันว่าประสงค์จะใช้ที่ดินและยินยอมชำระค่าตอบแทน ให้รวบรวมรายละเอียดพร้อมหลักฐานประกอบการพิจารณา จัดส่งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการต่อไป

อย่างไรก็ตาม หากผู้ขอใช้ประสงค์ที่จะขอยกเว้นการชำระค่าตอบแทน ต้องแจ้งความประสงค์ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบภายในระยะเวลาดังกล่าว และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาอีกครั้ง

หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดยืนยันให้เรียกเก็บค่าตอบแทน ให้แจ้งผู้ขอใช้ทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติ และให้ผู้ขอใช้มีหนังสือยืนยันว่า ยังคงประสงค์จะใช้ที่ดินและยินยอมชำระค่าตอบแทนฯ ภายในกำหนด 1 เดือน นับจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้ง และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดส่งเรื่องให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการต่อ หากไม่ยืนยันภายในกำหนดดังกล่าว ให้ยุติการดำเนินการ โดยให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งให้ผู้ขอใช้ทราบ ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้ขอใช้ที่จะยื่นคำขอใหม่

ถึงแม้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติเห็นควรให้ยกเว้นการเรียกเก็บค่าตอบแทน แต่หากการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินอยู่ในอำนาจของเลขาธิการ หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตดังกล่าว ยังคงมีอำนาจที่จะพิจารณาเรียกเก็บค่าตอบแทน จากผู้ขอใช้

3.6 แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาตใช้ที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตามระเบียบระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าว⁶⁴ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) กิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่สามารถยื่นคำขออนุญาตได้นั้น หมายถึง กิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยผู้อนุญาตตามระเบียบดังกล่าวคือ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและผู้รับใบอนุญาตนั้น จะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ก็ได้ แต่ต้องขออนุญาตให้เช่า เช่าซื้อ เชื้อ หรือ เข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น

2) ผู้ประสงค์จะขอรับการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้สำหรับกิจการให้ยื่นคำขออนุญาตที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ที่ประสงค์จะประกอบกิจการพร้อมด้วยเอกสารและหลักฐาน ดังต่อไปนี้

(2.1) สำเนาหรือภาพถ่ายบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรอื่นที่ใช้แทนบัตรประจำตัวประชาชนได้ หรือสำเนาหรือภาพถ่ายใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว

(2.2) สำเนาหรือภาพถ่ายทะเบียนบ้าน

(2.3) ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตเป็นนิติบุคคลให้ยื่นหนังสือรับรองของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทแสดงการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล พร้อมทั้งวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้นด้วย

(2.4) แผนและโครงการประกอบคำขออนุญาต ประกอบด้วย ประเภทของกิจการ ประเภทของสิทธิที่ขออนุญาต สถานที่ประกอบกิจการและจำนวนเนื้อที่ที่ต้องการขออนุญาต ทุนที่ใช้ดำเนินงานของโครงการ รวมทั้งแผนการเพิ่มทุนในอนาคต ลักษณะของการ

⁶⁴ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2541

ดำเนินงานของโครงการ โดยระบุลักษณะการใช้ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงาน แนวทางการบริหารและการจัดการโครงการ ผลตอบแทนโครงการ ระยะเวลาคืนทุนของโครงการ และเครื่องชี้วัดอื่น ๆ ที่แสดงโอกาสความสัมฤทธิ์ผลของการประกอบกิจการ ประโยชน์ที่คาดว่าจะเกษตรกร สถาบันเกษตรกร และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะได้รับ

3) เมื่อได้รับคำขอรับอนุญาตแล้วให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกใบรับไว้เป็นหลักฐาน ในการนี้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจมีหนังสือเรียกให้ผู้ขอรับอนุญาตมาชี้แจงเพิ่มเติมหรือให้ส่งเอกสารหลักฐานอื่นเพิ่มเติมภายในกำหนดเวลาที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ถ้าผู้ขอรับอนุญาตจงใจไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกให้มาหรือให้ส่งเอกสารภายในเวลาที่กำหนด ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดยกคำขอรับอนุญาตนั้นเสีย ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้นั้นที่จะยื่นคำขอรับอนุญาตใหม่

4) ในกรณีจำเป็นต้องไปตรวจสอบสถานที่ที่ขอประกอบกิจการ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งให้ผู้ขอรับอนุญาตทราบเพื่อนำเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องไปตรวจสอบสถานที่นั้น โดยผู้ขอรับอนุญาตเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย

5) ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตคำขอรับอนุญาตตามระเบียบนี้ ถ้าผู้ขอรับอนุญาตเป็นคนต่างด้าวจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการก่อน และคณะกรรมการจะอนุญาตให้คนต่างด้าวได้เฉพาะการเช่าหรือเข้าทำประโยชน์เท่านั้น

6) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งให้ผู้ขอรับอนุญาตทราบเป็นหนังสือภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติ ในกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติไม่อนุญาต ผู้ขอรับอนุญาตมีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งมติดังกล่าว โดยยื่นที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สิ้นสุด

7) ระยะเวลาการเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศกำหนด⁶⁵

8) ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดให้ผู้ขอรับอนุญาตจ่ายค่าตอบแทนตามที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่คณะกรรมการจะอนุญาตให้ไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน โดยค่าตอบแทนที่ได้รับให้นำเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการชำระราคาที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อ ให้จ่ายเป็นเงินสดหรือเงินสดและพันธบัตรตามพระราชกฤษฎีกา กำหนด

⁶⁵ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการ เกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2526 ลงวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2526

หลักเกณฑ์และวิธีการในการชำระราคาและค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536. มาตรา 3⁶⁶

9) กิจการที่ขออนุญาตจะต้องไม่ก่อให้เกิดมลพิษต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความปลอดภัยของราษฎรในพื้นที่

10) เงื่อนไขที่จะให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้ระบุไว้ในสัญญา ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(10.1) ต้องประกอบกิจการตามแผนและโครงการที่ขออนุญาตนั้น และจะโอนสิทธิไปยังบุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต

(10.2) ต้องใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้ตรงกับกิจการที่ได้รับอนุญาตตามที่ระบุไว้ในสัญญา หากผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามสัญญา คณะกรรมการหรือผู้อนุญาตมีสิทธิเพิกถอนการอนุญาตและเลิกสัญญาได้

(10.3) ต้องเริ่มลงมือดำเนินการภายในเวลาที่กำหนดในการอนุญาต

(10.4) ต้องไม่เปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือเพิ่มเติมกิจการ แผนงาน แผนการดำเนินงาน หรือวิธีดำเนินการ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต

(10.5) ต้องยินยอมให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เข้าไปตรวจสอบการประกอบกิจการให้เป็นไปตามสัญญาอย่างน้อยปีละครั้ง

(10.6) ในระหว่างเวลาเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ หรือเมื่อได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้รับอนุญาตแล้วก็ตาม ถ้าผู้อนุญาตเห็นว่าทรัพย์สินหรือสิ่งก่อสร้างที่ปลูกลงบนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งให้ผู้รับอนุญาตรื้อถอนทรัพย์สินหรือสิ่งก่อสร้างดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติตามผู้อนุญาตมีอำนาจรื้อถอนได้ โดยผู้รับอนุญาตเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย และผู้รับอนุญาตต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 25 ต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวด้วย

(10.7) เมื่อครบกำหนดระยะเวลาเช่าหรือเข้าทำประโยชน์ หรือมีการเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ถ้าผู้อนุญาตเห็นว่าทรัพย์สินหรือสิ่งก่อสร้างที่ปลูกลงบนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตก่อให้เกิดความเสียหายหรือ

⁶⁶ มาตรา 3 การชำระราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์จัดซื้อ ให้จ่ายเป็นเงินสดหรือพันธบัตรของรัฐบาล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อ ซึ่งมีราคาไม่เกินหนึ่งแสนบาท ให้จ่ายเป็นเงินสดทั้งหมด

กีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งให้ผู้รับอนุญาตหรือถอนทรัพย์ดินหรือสิ่งก่อสร้างดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติตามผู้อนุญาตมีอำนาจหรือถอนได้โดยผู้รับอนุญาตเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย และผู้รับอนุญาตต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 25 ต่อปี ของค่าใช้จ่ายดังกล่าวด้วย

11) ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการอนุญาตให้ผู้รับอนุญาตเข้าทำสัญญากับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หากผู้รับอนุญาตไม่ยอมเข้าทำสัญญาภายในระยะเวลาดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้อนุญาตเพิกถอนการอนุญาตนั้นเสีย

3.7 ประเภทกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในการพิจารณาว่ากิจการใดจะเป็นกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ประกาศกำหนดกิจการที่เป็นกิจการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน⁶⁷ ให้หมายถึงกิจการดังนี้

1) กิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ให้หมายถึงกิจการดังนี้

(1.1) กิจการวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร

(1.2) กิจการที่ส่งเสริม หรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร

(1.3) กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร

(1.4) กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม และปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตการจำหน่าย และการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

(1.5) กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

2) กิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้หมายถึงกิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก

⁶⁷ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2533

3) กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับประเภทกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่กำหนดไว้ในประกาศนี้ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาวินิจฉัย

3.8 หลักการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้จัดที่ดินให้เกษตรกรได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ให้เกษตรกรที่มีคุณสมบัติครบถ้วนแล้ว เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนด⁶⁸ โดยหากเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรได้ทำการฝ่าฝืนหรือมีการกระทำความผิดก็จะมีบทลงโทษต่อผู้กระทำความผิดรายนั้น ๆ โดยขั้นแรกจะมีการเตือนให้ทำประโยชน์ให้ถูกต้อง ต่อมาเมื่อได้รับการเตือนแล้วยังไม่ทำให้ถูกต้อง ก็จะต้องมีการลงโทษโดยการที่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรรายนั้น ๆ สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินต่อไป ซึ่งหลักการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

3.8.1 หน้าที่ของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร

เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมีหน้าที่ปฏิบัติดังต่อไปนี้

1) ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถและไม่นำที่ดินนั้น ทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ หรือโดยพฤติกรรมการใด ๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น

2) ยินยอมทำสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าเช่าและต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว

3) ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน จนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม

⁶⁸ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540

- 4) ไม่ขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมเกินร้อยละห้าของเนื้อที่ที่ได้รับมอบ
- 5) ไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใด ๆ เว้นแต่การปลูกสร้างตามสมควรสำหรับโรงเรือนที่อยู่อาศัย ชุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรรมนั้น
- 6) ดูแลรักษาสมุดหลักฐานของ ส.ป.ก. และหลักเขตที่ดินในที่ดินที่ได้รับมอบมิให้เกิดชำรุดเสียหายหรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม
- 7) ไม่กระทำการใด ๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่นและสภาพแวดล้อม
- 8) ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
- 9) ปฏิบัติตามสัญญาที่ยืมที่ทำกับ ส.ป.ก. และปฏิบัติตามพันธะกรณีที่มีอยู่กับสถาบันการเงิน หรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก

หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรกระทำการฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือเตือนให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรละเว้นการกระทำหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือทำให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้นั้นยังคงฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม โดยไม่มีเหตุอันสมควรก็ให้ดำเนินการตามสั่งให้สันติพิธิการเข้าทำประโยชน์ ต่อไป⁶⁹

ในกรณีที่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้โอนการทำประโยชน์ในที่ดินไม่ว่าทั้งหมด หรือบางส่วนไปยังบุคคลอื่นหรือกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกรณีหนึ่งกรณีใดที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ และไม่สามารถหาตัวได้พบให้ดำเนินการสั่งให้สันติพิธิการได้โดยมิต้องมีการเตือน การขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมที่เกินจำนวนที่กำหนดไว้หรือการ ปลูกสร้างโรงเรือนที่อยู่อาศัย ชุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตร ที่เกินสมควรตาม ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรยื่นคำขอ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาต

ซึ่งในการอนุญาตนั้นให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาถึงผลดีผลเสีย สภาพของที่ดิน ที่จะต้องเสียหาย ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและแปลงที่ดินข้างเคียง และความ เป็นไปได้ในการประกอบกิจการนั้น ประกอบด้วย⁷⁰

ในกรณีการอนุญาตให้ดำเนินการขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมเกินจำนวนที่กำหนดไว้

⁶⁹ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2560). *แผนยุทธศาสตร์กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประจำปี 2561-2564*. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารกองทุน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 88.

⁷⁰ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2561). *คู่มือบริหารความเสี่ยงกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารกองทุน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 13.

ถ้ามีการนำดินหรือสิ่งของที่ขุดได้ออกไปนอกบริเวณที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ไม่ว่าจะเพื่อการใด ๆ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรต้องจ่ายเงินเท่ากับมูลค่าของดินหรือสิ่งของที่ขุดได้ดังกล่าวเป็นรายได้ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อนำเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่เป็นการนำออกไปโดยได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

หากผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าว ไม่ดำเนินการตามที่ขออนุญาตหรือผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาตหรือไม่ชำระเงินตามวรรคสามภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดให้ถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตาม และให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ต่อไป ทั้งนี้หากผู้ได้รับอนุญาตได้เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินไปแล้ว ให้ผู้ได้รับอนุญาตนั้นทำที่ดินให้กลับสู่สภาพเดิม โดยเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

ในการพิจารณาอนุญาตตามข้อนี้ ในกรณีมีเหตุอันควรคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมอบหมายให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตแทนก็ได้

3.8.2 การสละสิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดิน

กรณีเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรใดประสงค์จะสละสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบ ให้ยื่นคำขอสละสิทธิพร้อมกับคำขอบอกเลิกสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชย ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ ตามแบบที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินกำหนด

หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรกระทำการฝ่าฝืน ให้ดำเนินการสั่งให้สิ้นสิทธิซึ่งวางหลักให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสิทธิหรือจะสิ้นสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีดังต่อไปนี้⁷¹

(1) ตาย เลิกสถาบันเกษตรกร หรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตททอดทางมรดกตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

(2) โอนสิทธิการทำประโยชน์ การเช่า เช่าซื้อ หรือการจัดให้โดยมีค่าชดเชย ไปยังบุคคลอื่นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

(3) ขาดคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในสาระสำคัญ คือ มีสัญชาติไทย และมีที่ดินทำกินเป็น

⁷¹ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 ลงวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2540

ของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่แล้ว ก่อนดำเนินการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ที่ดิน

(4) ไม่ปฏิบัติตามความในข้อ 3.8.1 และไม่ปฏิบัติตามคำเตือนในข้อ 3.8.2

การสิ้นสิทธิตามด้วยเหตุแห่งการตาย หรือโอนสิทธิการทำประโยชน์ ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดรายงานให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดทราบ และการสิ้นสิทธิย่อมมีผลในทันทีที่เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้น สำหรับกรณีการขาดคุณสมบัติ และการไม่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสิทธิ และให้มีผลเป็นการสิ้นสิทธิหลังจากพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ เว้นแต่มีการอุทธรณ์ ให้การสิ้น สิทธิมีผลเมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยยืนตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งคำสั่งการสิ้นสิทธิให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรทราบภายในสิบห้าวันนับแต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติ พร้อมทั้งแจ้งระยะเวลาที่ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรพร้อมบริวารออกจากที่ดิน หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรไม่ยอมออกจากที่ดิน ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป⁷²

ในกรณีไม่สามารถแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรทราบได้ ให้ปิด คำสั่งนั้นไว้ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านแห่งท้องที่ที่ดินตั้งอยู่ แห่งละหนึ่งฉบับ

3.8.3 ผลการสิ้นสิทธิในการเข้าทำประโยชน์

เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรใดสิ้นสิทธิเข้าทำประโยชน์ที่ดิน ให้เลขานุการหรือผู้ซึ่งเลขานุการมอบหมายมีหนังสือเรียกสัญญาเช่า หรือสัญญาจัดให้ โดยมีค่าเช่าหรือหนังสือรับมอบที่ดินคืนให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ ได้รับหนังสือ⁷³ หากไม่สามารถเรียกเอกสารดังกล่าวคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุใดก็ตาม ให้จัดทำเป็นประกาศของทางราชการเพื่อแสดงให้เห็นทราบว่าเป็นอันเลิก

⁷² สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2561). *คู่มือการขอและพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 33-34.

⁷³ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2561). *คู่มือการขอและพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 41.

ใช้ตั้งแต่วันที่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรยื่นสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น โดยให้ปิดประกาศดังกล่าวไว้ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านแห่งท้องที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ แห่งละหนึ่งฉบับมีกำหนดสามสิบวัน

3.9 ข้อปฏิบัติของผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค และกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เพื่อให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค และกิจการอื่น ๆ และกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้ที่ดินให้ถูกต้องตามหลักและกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้มีการกำหนดเงื่อนไขหรือหลักในการใช้ที่ดินไว้ ดังจะกล่าวต่อไปนี้⁷⁴

3.9.1 เงื่อนไขการอนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคนั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดให้ผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข ดังนี้

1) ผู้รับอนุญาตต้องดำเนินกิจการที่ได้รับอนุญาตภายใน 6 เดือน นับแต่วันที่ลงนามในหนังสืออนุญาตเว้นแต่ผู้รับอนุญาตที่ต้องชำระเงินค่าตอบแทนการใช้ที่ดินจะต้องชำระเงิน ค่าตอบแทนการใช้ที่ดินก่อนเข้าทำประโยชน์ หากมีเหตุขัดข้องต้องแจ้งเหตุดังกล่าวแก่ผู้อนุญาตเพื่อขยายเวลาการชำระเงินค่าตอบแทนการใช้ที่ดินดังกล่าว กรณีการขอขยายหรือย่นระยะเวลาการเข้าใช้ประโยชน์ ผู้รับอนุญาตต้องแจ้งผู้อนุญาตก่อนสิ้นระยะเวลาดังกล่าวทั้งนี้ผู้ขออนุญาตจะต้องได้รับอนุญาตให้ขยายหรือย่นระยะเวลาเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้อนุญาต⁷⁵

2) ผู้รับอนุญาตต้องดำเนินกิจการที่ได้รับอนุญาตภายในขอบเขต วัตถุประสงค์และขนาดที่ดินตามแผนผังแสดงบริเวณสิ่งก่อสร้างที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น

3) ผู้รับอนุญาตต้องทำหลักหรือเครื่องหมายแสดงแนวเขตที่ดินที่ได้รับอนุญาตและบำรุงรักษาแนวเขตที่ดินเหล่านั้นด้วย

4) ผู้รับอนุญาตจะไม่ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินให้ผิดไปจากสภาพเดิม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ

⁷⁴ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2561). คู่มือการขอและพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพฯ: สำนักกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 32.

⁷⁵ หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ 1204/ว 730 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2552 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเขต ส.ป.ก.

- 5) ผู้รับอนุญาตจะนำที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ทั้งหมดหรือบางส่วนมิได้
- 6) เมื่อผู้รับอนุญาตจะก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ลงในที่ดินที่ได้รับอนุญาตหรือต่อเติมตัดแปลงสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่ได้รับอนุญาต จะต้องส่งแบบแปลนสิ่งปลูกสร้างนั้นมาให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อพิจารณาอนุญาต และหากมีการต่อเติมหรือตัดแปลงสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ผิดไปจากเดิมก็ต้องส่งแบบแปลนนั้นให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตด้วย
- 7) ผู้รับอนุญาตต้องดูแลบำรุงรักษากิจการ และสิ่งปลูกสร้างที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในสภาพดีและปลอดภัยอยู่เสมอ ไม่ปล่อยให้ชำรุดทรุดโทรม อันจะเป็นเหตุให้เกิดภัยอันตรายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินในเขตปฏิรูปที่ดิน
- 8) กรณีหนังสืออนุญาตฉบับนี้มีได้กำหนดเวลาการอนุญาตไว้ ให้ถือว่าอนุญาตตลอดไป จนกว่าหมดความจำเป็น เว้นแต่จะเป็นกรณีที่มีกำหนดไว้ตามเงื่อนไขอื่น
- 9) หากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ผู้รับอนุญาตต้องส่งคืนที่ดินบริเวณนั้น พร้อมทั้งรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง (ถ้าหากมี) และปรับปรุงที่ดินให้คงสภาพเดิมภายในเวลาที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด เว้นแต่จะให้ส่งคืนสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
- 10) ผู้รับอนุญาตยินยอมชำระเงินค่าตอบแทนที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตรา ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด
- 11) ผู้รับอนุญาตต้องยินยอมและให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมทุกครั้งที่ในการเข้าไปตรวจสอบสภาพพื้นที่สิ่งปลูกสร้าง และกิจการที่ได้รับอนุญาต
- 12) หากมีความเสียหายอันใดเกิดขึ้น สืบเนื่องมาจากสภาพการดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาต ผู้รับอนุญาตต้องรับผิดชอบทั้งสิ้น
- 13) ถ้าหากผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจเพิกถอนการอนุญาตได้ โดยผู้รับอนุญาตจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ ไม่ได้
- 14) ค่าภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายอื่นใดอันเกี่ยวกับที่ดินที่จะพึงชำระให้ผู้รับอนุญาตเป็นผู้ชำระ

กรณีผู้รับอนุญาตหมดความจำเป็นที่จะใช้ที่ดินดังกล่าว หรือถูกเพิกถอนการอนุญาตหรือระยะเวลาการอนุญาตสิ้นสุดลง ผู้รับอนุญาตมีหน้าที่ต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างพร้อมทั้งปรับสภาพที่ดินให้สามารถใช้ประโยชน์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไปได้ ภายในเวลาที่สำนักงาน

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด หากเพิกเฉยเสียสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะดำเนินการเอง โดยผู้รับอนุญาตเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด เว้นแต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นต่อไป

3.9.2 หน้าที่ของผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดิน

ผู้ที่ได้รับอนุญาตในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541. ข้อ 3⁷⁶ ที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องถือปฏิบัติดังนี้

- 1) ต้องประกอบกิจการตามแผนและโครงการที่ขออนุญาตนั้น และจะโอนสิทธิไปยังบุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต
- 2) ต้องใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้ตรงกับกิจการที่ได้รับอนุญาตตามที่ระบุไว้ในสัญญา หากผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามสัญญา คณะกรรมการหรือผู้อนุญาตมีสิทธิเพิกถอนการอนุญาตและเลิกสัญญาได้
- 3) ต้องเริ่มลงมือดำเนินการภายในเวลาที่กำหนดในการอนุญาต
- 4) ต้องไม่เปลี่ยนแปลง แก่ไข หรือเพิ่มเติมกิจการ แผนงาน แผนการดำเนินงาน หรือวิธีดำเนินการ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต
- 5) ต้องยินยอมให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เข้าไปตรวจสอบการประกอบกิจการให้เป็นไปตามสัญญาอย่างน้อยปีละครั้ง
- 6) ในระหว่างเวลาเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ หรือเมื่อได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้รับอนุญาตแล้วก็ตาม ถ้าผู้อนุญาตเห็นว่าทรัพย์สินหรือสิ่งก่อสร้างที่ปลูกลงบนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งให้ผู้รับอนุญาตรื้อถอนทรัพย์สินหรือสิ่งก่อสร้างดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติตามผู้อนุญาตมีอำนาจรื้อถอนได้

⁷⁶ ข้อ 3 ในระเบียบนี้

"กิจการ" หมายความว่า กิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

โดยผู้รับอนุญาตเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย และผู้รับอนุญาตต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 25 ต่อปี ของค่าใช้จ่ายดังกล่าว

7) เมื่อครบกำหนดระยะเวลาเช่าหรือเข้าทำประโยชน์ หรือมีการเลิกใช้ประโยชน์ ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ถ้าผู้อนุญาตเห็นว่าทรัพย์สิน หรือสิ่งก่อสร้างที่ปลูกลงบนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตก่อให้เกิดความเสียหายหรือ กีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งให้ผู้รับอนุญาตรื้อถอนทรัพย์สินหรือ สิ่งก่อสร้างดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติตามผู้อนุญาตมีอำนาจรื้อถอนได้ โดยผู้รับอนุญาตเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย และผู้รับอนุญาตต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 25 ต่อปี ของค่าใช้จ่ายดังกล่าวด้วยเช่นกัน

3.10 หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมในกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

หลักนิติรัฐ เป็นหลักที่มุ่งจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครอง รัฐเสรีประชาธิปไตยยอมรับรอง และให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยอาจจะจำแนกสิทธิ เสรีภาพดังกล่าวออกเป็น 3 ประเภท คือ⁷⁷

1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพ ในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทาง และการเลือกถิ่นที่อยู่ และสิทธิเสรีภาพในครอบครัว

2) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิ เสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

3) สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพใน การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือพรรคการเมือง และสิทธิเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและรับสมัครเลือกตั้ง

ความหมายของหลักนิติธรรม ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายว่า หลักพื้นฐานของกฎหมาย คำว่าหลักนิติธรรม นักกฎหมายส่วนใหญ่ เชื่อว่า มีความหมายตรงกับภาษาอังกฤษคำว่า “The Rule Of Law” ซึ่งมีแนวคิดมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ เน้นไปในหลักการปกครองประเทศ ด้วยความถูกต้องเป็นธรรม โดยกฎหมาย คือ ทุกคนต้องอยู่ ภายใต้อกฎหมาย เพราะคำว่า Rule นั้น สามารถแปลได้ว่า “การปกครอง” หรือแปลว่า “กฎกติกา” ก็ได้

⁷⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2548). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 69.

ฉะนั้น ในความคิดของนักปกครองสมัยกลางในยุโรปก็จะให้ความหมายไปในหลักการปกครองที่ดีก็คือ การปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่ปกครองโดยคน (Rule by Law, not by man) และหมายถึงหลักการที่เป็นกฎกติกาของกฎหมายที่ผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม⁷⁸

การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย และการควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายจะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการให้หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน หลักนิติรัฐจึงต้องขึ้นอยู่กับหลักเหตุผล หลักเสมอภาค หลักห้ามมีผลย้อนหลังเอาโทษกับบุคคล หลักการไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด ฯลฯ⁷⁹

ส่วนหลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครองเช่นเดียวกัน และทำนองเดียวกับหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรมยังพัฒนาหมายถึง บุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน ภายใต้กฎหมาย กฎหมายต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจน ให้เหตุผลได้ ไม่ขัดแย้งกันเอง ปฏิบัติได้ ใช้เป็นการทั่วไปเป็นธรรม กฎหมายต้องมุ่งใช้ไปในอนาคต ไม่มีโทษย้อนหลัง มีการบังคับใช้กฎหมายโดยเสมอภาค กระบวนการตรากฎหมายต้องถูกต้องชัดเจน หลักความเป็นกฎหมายซึ่งใช้เป็นการทั่วไปไม่ว่ากับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชน มีหลักประกันในความเป็นอิสระของผู้พิพากษา

นายแพทย์ ชูชัย ศุภวงศ์ ได้เขียนข้อความสั้น ๆ ถึงกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญยกหลักนิติธรรมมาประกอบการวินิจฉัยคดีแก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่องที่มาสมาชิกวุฒิสภาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีใจความว่าการใช้กฎหมาย และการใช้อำนาจทุกกรณีต้องเป็นไปโดยสุจริต จะใช้โดยทุจริต นอ้ฉฉ มีประโยชน์ทับซ้อน หรือวาระซ่อนเร้นมิได้

ดังนั้น เมื่อเรามาพิจารณาในกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เราจะไม่สามารถออกกฎหมายต่าง ๆ ที่ขัดต่อหลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรมได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการหลักนิติธรรม ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3⁸⁰ ซึ่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

⁷⁸ จรัญ ภักดีธนากุล. (2555). *ศาลรัฐธรรมนูญกับการดำรงหลักนิติธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 7.

⁷⁹ อนัญพร พูนนิติพร. (2558). *หลักนิติธรรมกับ NGO*. เอกสารวิชาการหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 3, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 1.

⁸⁰ มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยใช้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมด้วยเช่นกัน ดังนั้น กฎหมายฉบับรอง เช่น ระเบียบต่าง ๆ กฎ คำสั่งจึงไม่สามารถออกมาโดยขัดกับหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมได้ เช่น ออกระเบียบเพื่อใช้สำหรับกิจการใดกิจการหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงย่อมไม่สามารถทำได้ หรือแก้ไข พระราชบัญญัติเพื่อให้สามารถขออนุญาตสำหรับกิจการใดกิจการหนึ่งก็ย่อมจะทำไม่ได้เพราะขัดกับหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมเช่นเดียวกัน

การออกกฎหมายในระดับต่าง ๆ จึงต้องคำนึงถึงความถูกต้องทั้งตามหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีจุดมุ่งหมายเพื่อจะรักษาไว้ซึ่งที่ดินสำหรับเกษตร การจัดการที่ดินต่าง ๆ จึงควรจะต้องคำนึงถึงการเกษตรเป็นหลัก ดังนั้น ทั้งประเภทกิจการ เนื้อที่ที่ขออนุญาต ผู้มีสิทธิขออนุญาต จึงต้องเกี่ยวข้องกับเกษตรกร และคำนึงถึงความเป็นอยู่ของเกษตรกรในท้องที่ให้มากที่สุด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีผลทำให้เป็นอุปสรรคในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีความยืดหยุ่น เกินไป ทำให้ผู้ถือครองที่ดินบางส่วนหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนี้ กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินและการจัดที่ดิน ก็ไม่สอดคล้องกัน ทำให้เป็นข้ออ้างการเลือกใช้อกฎหมาย ปัญหาทางกฎหมาย ของการปฏิรูปที่ดินจำแนกได้ ดังนี้

1) กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นกฎหมายฉบับแรก ที่จำกัดสิทธิการถือครองที่ดินอย่างเข้มงวด โดยมีข้อห้ามมิให้แบ่งแยกหรือ โอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่น ยกเว้นว่าเป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาท โดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อให้ที่ดินหมุนเวียน อยู่กับเกษตรกร ขณะที่กฎหมายจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2513 และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้กรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน อย่างสมบูรณ์ แม้มีการปรับแก้ไขกฎหมายทั้งสองบางส่วน แต่ก็มีกรณีซ้อนกัน ในเรื่องของเงื่อนไข ซึ่งถือเป็นปัญหาของการขัดกันของกฎหมายที่มี หลายฉบับ

2) ปัญหาการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลต่อการกระจาย การถือครองที่ดิน เนื่องจากมาตรา 5 ของประมวลกฎหมายที่ดิน ให้อำนาจอธิบดี กรมที่ดินสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลให้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ในกรณีที่เจ้าของที่ดินจะทิ้งที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าและไม่ทำประโยชน์ ใด ๆ ติดต่อกันภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ในทางปฏิบัติไม่เคย ปรากฏการใช้มาตรานี้

3) การขาดบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน ไม่ว่าจะผู้ถือครองที่ดิน เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ทำให้มีการกว้านซื้อ ที่ดินเพื่อเก็งกำไร โดยเฉพาะในช่วงการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ซึ่งมีผลให้ราคาที่ดินสูงมาก ประกอบกับรายได้จากอาชีพเกษตรกรรมลดลง ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ จึงเป็นสิ่งจูงใจให้เกษตรกรต้องการขายที่ดินทำกินของตน

4) การไม่มีมาตรการภาษีที่ดินที่สนับสนุนการลดขนาดการถือครอง ที่ดิน กล่าวคือไม่มีการเรียกเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าสำหรับเจ้าของที่ดิน ที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง และควรเก็บภาษีในระดับต่างกัน สำหรับเกษตรกรเจ้าของที่ดิน หรือยกเว้นภาษีบางประเภทแก่เกษตรกรเพื่อ ลดต้นทุนการผลิตของการเกษตร

นอกจากนี้ ยังพบว่าทิศทางของรัฐในการแก้ไขปัญหาที่ดินในปัจจุบัน มีทิศทางที่มุ่งไปสู่การบูรณาการ (รวมศูนย์) การบริหารจัดการหน่วยงานรัฐ ระดับชาติมากขึ้น การแยกสิทธิและอำนาจ เด็ดขาดต่อพื้นที่ประเภทต่าง ๆ เช่น พื้นที่เขตอนุรักษ์ พื้นที่ใช้ประโยชน์ และอื่น ๆ อีกทั้งยังพบการใช้อำนาจตามกฎหมายเด็ดขาดยิ่งขึ้น เช่น การจับกุม ปรามปราม หรือกดดันผู้กระทำผิดกฎหมาย ซึ่งไม่แก้ปัญหาคาละเมียดสิทธิ และการทำผิดกฎหมายที่เหมาะสมได้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้เปิดช่องให้ประชาชนตรวจสอบการ ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ ทำให้เกิดการละเลยไม่ปฏิบัติตามการออกเอกสารสิทธิ์ผิดพลาด การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่อุทยานแห่งชาติผิดพลาด การให้เอกชนใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทั้งที่หมดสัญญาสัมปทาน สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ส่งผลให้การปฏิรูปที่ดินของประเทศไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

ทั้งนี้ผู้เขียนจะได้นำองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินในต่างประเทศและประเทศไทย ในบทที่ 3 นี้ ไปทำการวิเคราะห์วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค และกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินต่อไปในบทที่ 4