

ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค
และกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน*

PROBLEMS OF LAND REFORM ENFORCEMENT FOR AGRICULTURE AND
PERMISSION FOR USE OF LAND IN AFFAIR OF PUBLIC UTILITY AND
SUPPORT AFFAIR OR AFFAIR RELATING TO LAND REFORM
IN THE LAND REFORM AREAS

อิฐรัตน์ จันทร์ศรี¹

ตรีเพชร จิตรมहिมา²

บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่ส่วนมีพื้นฐานการดำเนินชีวิตมาจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรม (Agriculture) การดำเนินชีวิตส่วนใหญ่ส่วนแล้วแต่เกี่ยวข้องกับเกษตรและในอดีตตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีการส่งออกผลิตผลทางการเกษตรที่สำคัญต่าง ๆ เช่น ข้าว ยางพารา น้ำตาล มันสำปะหลัง ฯลฯ นำเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศเป็นจำนวนไม่น้อย แต่กลับปรากฏว่าผู้ที่อยู่ในภาคการเกษตรจำนวนมากยังคงยากจนซึ่งสาเหตุหนึ่งของความยากจนนี้มาจากปัญหาเกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพของตนเอง

รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยได้พยายามแก้ปัญหาเพื่อให้เกษตรกร (Agriculturalist) ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง อย่างไรก็ตาม นับจากเริ่มก่อตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Land Reform Office) ใน พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 6³ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ เรียกโดยย่อว่า “ส.ป.ก.” นั้น รัฐบาลยังคงไม่สามารถแก้ปัญหาให้สำเร็จลุล่วงไปได้ หรือถ้าจะกล่าวให้ชัดเจนลงไปว่า

*บทความนี้เรียบเรียงจากสารนิพนธ์ เรื่อง ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม พ.ศ. 2560

¹ นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชน

² อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์

³ มาตรา 6 ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก.

การแก้ปัญหาที่นั่นล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงก็สามารถกล่าวได้ เกษตรกรจำนวนมากยังคงไร้ที่ดินทำกินและ
 ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นเมื่ออัตราการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากร ทำให้ความต้องการใช้
 ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย การประกอบอาชีพไม่ว่าจะเป็นการประกอบอาชีพพาณิชยกรรม
 อุตสาหกรรม เกษตรกรรม จำเป็นจะต้องมีที่ดินเข้ามาเป็นส่วนประกอบด้วยทั้งสิ้น แต่ที่ดินสำหรับทำ
 การเกษตรมีอย่างจำกัด อีกทั้งการจัดการที่ดินก็ไม่สามารถจัดการได้อย่างเป็นระบบจึงเกิดปัญหาในการใช้
 ที่ดินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์

ในอดีต ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งของประเทศที่จะต้อง
 รีบดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะใน พ.ศ. 2516 ได้มีกลุ่มชาวนาชาวไร่ นักศึกษา นักการเมือง
 เดิมขบวนเรียกร้องอย่างต่อเนื่องให้รัฐบาลแก้ปัญหาที่ดินทำกินและการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน
 ทำให้เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ต้องไปเช่าที่ดินในราคาแพง เพื่อลดปัญหาการประท้วง
 ดังกล่าวมิให้ขยายวงกว้างออกไปจนยากที่จะแก้ไขได้ รัฐบาลภายใต้การนำของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์
 นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น⁴ จึงได้แก้ปัญหาดังกล่าว ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน
 เพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 พร้อมทั้งจัดตั้งสำนักงาน
 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินการจัดที่ดิน
 ให้กับ

การดำเนินการของ ส.ป.ก. ในช่วงที่ผ่านมา มีการนำที่ดินไปใช้นอกจากการเกษตร บางประเภท
 กิจการ ส่งผลให้จำนวนที่ดินที่ใช้ทำการเกษตรมีปริมาณลดลง โดยตามมาตรา 19 (6) และ(12)⁵ และ

⁴ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีลำดับที่ 12 ของประเทศไทย ดำรงตำแหน่งระหว่างวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516
 ถึง 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2517

⁵ มาตรา 19 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบ
 เกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และ
 ความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

(1) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

(6) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อ
 เกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข โภค
 การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร

ฯลฯ

ฯลฯ

(12) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่อง
 กับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา 30 วรรคห้า^๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้ ส.ป.ก. สามารถอนุญาตให้มีทำกิจการอื่นๆ นอกเหนือจากการทำการเกษตร แต่กิจการนั้นต้องเป็นกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งกิจการดังกล่าวได้มีการกำหนดโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) โดยกำหนดเป็นระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 ซึ่งได้มีการกำหนดประเภทกิจการไว้ต่างๆ มากมาย อีกทั้งยังมีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งทั้งระเบียบและประกาศข้างต้นได้กำหนดกิจการต่าง ๆ ไว้หลากหลาย แต่บางกิจการไม่ได้เกี่ยวเนื่องกับการเกษตรเช่น กังหันลม (Wind Wheel) เสาโทรศัพท์ (Telephone Pole) รวมถึงนำไปก่อสร้างเป็นสถานที่ราชการ (Official Place) ต่าง ๆ เป็นต้น ส่งผลให้พื้นที่ของ ส.ป.ก. ไม่ได้นำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ กับการเกษตรอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีและพัฒนาการเกี่ยวกับการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
- 2) เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินทั้งในและต่างประเทศ
- 3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาและผลกระทบจากการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

^๖มาตรา 30 บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

๑๑๑

๑๑๑

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเข้าเช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ใช้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

4) เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ขอบเขตของการศึกษา

บทความนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาของการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินและการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ในประเด็นความเหมาะสมของแต่ละประเภทกิจการ และจำนวนเนื้อที่ที่อนุญาต รวมถึงขั้นตอนการควบคุมดูแลให้เกิดการใช้ประโยชน์ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวน 2 ฉบับ คือ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค (Public Utility) และกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยทำการศึกษาค้นคว้า รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำแถลงนโยบาย บทความทางวิชาการ หนังสือ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารประกอบการอบรมและเอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ และการค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ต ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ โดยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และประมวลผลเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้บรรลุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ผลการศึกษา

ความสำคัญของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีความหมายที่แตกต่างกันอยู่สองนัยด้วยกัน ดังจะอธิบายต่อไปนี้

1) การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือการกระจายการถือครองที่ดินหรือสิทธิ ในที่ดิน (Land Redistribution) ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการเช่า เพื่อเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรรายเล็ก ๆ ผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินแต่มีขนาดเล็กไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และเพื่อให้เป็นประโยชน์

แก่ผู้ใช้แรงงานในการเกษตร (Agricultural laborer) ด้วย⁷ ซึ่งวิธีดำเนินงานในการนี้อาจเป็น โดยการบังคับเวนคืนเอาที่ดินมาจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่หรือจัดหาที่ดินของรัฐ (Public land) มาขายให้แก่เกษตรกร หรือจัดให้แก่เกษตรกรได้เข้าทำกิน

2) การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงสภาพการถือครองที่ดิน ทั้งในลักษณะของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการเช่า⁸ เช่น การจัดขนาดที่ดินให้มีการถือครองที่พอเพียงแก่การครองชีพ ปรับปรุงระบบการเช่าที่ดินมิให้มีการเอาไรต์เอาเปรียบแก่กันจนเกินไปและให้ความมั่นคงในการถือครองที่ดินมากขึ้น การปฏิรูปที่ดินจะต้องเป็นสิ่งที่จัดทำเพื่อเพิ่มพูนผลผลิตทางการเกษตรและพัฒนาประเทศ

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

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรที่ต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ต้องกลับกลายเป็นผู้เช่าหรือผู้ไร้ที่ดินทำกิน ส่วนหนึ่งกลับกลายเป็นผู้ใช้แรงงาน ส่วนหนึ่งบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่ป่าสงวนแห่งชาติ (National Forest) ทำให้ไม่มีสิทธิในที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อทำการเกษตรไปหลายปีขาดการบำรุงรักษาที่ดินจึงขาดความอุดมสมบูรณ์ ผลผลิตทางการเกษตรอยู่ในระดับต่ำ รายได้จากการจำหน่ายลดลง ก็จะขายที่ดินแปลงเดิมแล้วบุกรุกที่แปลงอื่นต่อไป ส่งผลให้เกิดความยุ่งยากทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการปกครองและเนื่องจากที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับมาจากหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐเพื่อนำมาดำเนินการมีเป็นจำนวนมาก ที่ดินมิได้เป็นพื้นที่แปลงว่างเปล่าแต่มีผู้ถือครองอยู่ก่อนแล้ว ทั้งที่เป็นเกษตรกรและไม่เป็นเกษตรกร เป็นผู้ประกอบอาชีพอื่น ๆ หลากหลายอาชีพ ที่ดินมิได้เป็นพื้นที่ประกอบเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียวแต่เป็นพื้นที่ใช้ประโยชน์อย่างอื่นรวมอยู่ด้วย เช่น ที่อยู่อาศัย เขตชุมชน กิจการด้านพาณิชย์ อุตสาหกรรม สำนักสงฆ์ (Temple without royal bound Buddhist stone) เป็นต้น ในขณะที่เจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินช่วงเริ่มต้น มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดสรรที่ดินให้เฉพาะเกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรม และผู้ประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร⁹ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้ทั้งหมด หลักการและเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินจึงไม่

⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2525). *กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม LAND REFORM LAW*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 5.

⁸ สมภพ มานะรังสรรค์. (2524). *นโยบายปฏิรูปที่ดิน ความจริงหรือความฝัน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิไล. หน้า 5.

⁹ วิวัฒน์ อริยะวิริยานันท์. (2552). *วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2518)*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 3.

เข้ากับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ต่อมา จึงได้มีการกำหนดระเบียบซึ่งถือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการภายในจีนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้แก่ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้ เลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 (ระเบียบสาธารณูปโภคฯ) และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้อนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 (ระเบียบสนับสนุนเกี่ยวเนื่องฯ)

การปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ

1) การปฏิรูปที่ดินในประเทศจีน

การปฏิรูปที่ดินในประเทศจีน มีเป้าหมายเพื่อการกำจัดชนชั้นเจ้าของที่ดิน คำขวัญของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ที่ว่า “ที่ดินเพื่อผู้เพาะปลูก” ชาวนาผู้ไร้ที่ดินถูกยุบให้ต่อสู้กับเจ้าของที่ดิน ทุกวิถีทาง เจ้าของที่ดินเกือบหนึ่งแสนคนเสียชีวิตในระหว่างการเคลื่อนไหวครั้งนี้ โดยประธานเหมา เจ๋อ ตุง¹⁰ ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยบังคับให้ชาวนาไร้ชาวนาปฏิบัติเรื่องต่าง ๆ เช่น สหกรณ์ขั้นพื้นฐาน สหกรณ์ก้าวหน้า และคอมมูนประชาชน ในช่วงต้นของปี 1978¹¹ หลังจากการเปลี่ยนแปลงจากระบบรวมไปเป็นระบบการทำสัญญาครัวเรือน ชาวนาชาวไร่บางส่วนในจำนวนทั้งหมด 900 ล้านคน เริ่มมีชีวิตที่ดีขึ้น รายได้เพิ่มขึ้นเล็กน้อย และสถานภาพทางสังคมดีขึ้นบ้าง อย่างไรก็ตามผลประโยชน์นี้ได้สูญไปในเวลาไม่นาน เนื่องจากโครงสร้างราคาที่ทำให้ประโยชน์กับสินค้าอุตสาหกรรมมากกว่าเกษตรกรรม ชาวนาไร้ชาวนากลับไปสู่ความยากจนอีกครั้ง

2) การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น

การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระจายการถือครองที่ดินสามารถแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรและทำให้เกิดความเสมอภาคทั้งทางเศรษฐกิจ และสังคมในประเทศ ซึ่งมีแนวทางการดำเนินงานที่นำไปสู่ความสำเร็จในการกระจายการถือครองที่ดิน¹² โดยญี่ปุ่นเริ่มต้นด้วยการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร กำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจนในกฎหมาย เช่น เกณฑ์ในการเวนคืนที่ดิน เงื่อนไขการซื้อที่ดิน โครงสร้างคณะกรรมการและระยะเวลาของการปฏิรูปที่ดิน

¹⁰ ประธานสาธารณรัฐประชาชนจีน ดำรงตำแหน่ง 27 กันยายน พ.ศ. 2497 ถึง 27 เมษายน พ.ศ. 2502

¹¹ ศิริเพ็ชร ทฤษฎชาติ และ วรศักดิ์ มัทธโนบล. (2560). *ปัญหาสังคมจีน*. กรุงเทพฯ: รายงานวิจัยโครงการความร่วมมือนานาชาติกับความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. หน้า 114.

¹² ปิยาพร อรุณพงษ์. (2555). *คู่มือการปฏิรูปที่ดิน*. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาองค์ความรู้และแผนการปฏิรูปที่ดินที่ยั่งยืนและเป็นธรรม. หน้า 23.

การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ได้กำหนดให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่ออยู่อาศัยได้ไม่เกิน 6.25 ไร่ และให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่อการเกษตรได้ไม่เกิน 18.75 ไร่ หรือ 3 เท่าของที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและเป็นการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินต่อครัวเรือนไม่ใช่ต่อคน ประกอบกับการกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการในการวางแผนการเวนคืนที่ดิน (expropriation) ในรูปของคณะกรรมการที่ดิน ภายใต้หลักการประชาธิปไตย โดยการกำหนดให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิรูปที่ดินมีส่วนร่วมในการวางแผนเวนคืนที่ดิน ยิ่งไปกว่านั้นโครงสร้างของคณะกรรมการมีความสมดุลค่อนข้างมาก ประกอบด้วย ผู้เช่าที่ดิน เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเอง เจ้าของที่ดินให้เช่า นักวิชาการ และบุคคลทั่วไป ขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนน้อยมาก โครงสร้างเช่นนี้มีผลต่อแนวทางการปฏิรูป ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของเกษตรกรและคนในชุมชนในเรื่องที่เกี่ยวกับชุมชนก่อนที่โครงการปฏิรูปที่ดินจะสิ้นสุดลง¹³ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ร่างกฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตร (agricultural land law) ขึ้นใหม่ เพื่อรองรับการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในอนาคต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายสิทธิครอบครองที่ดินไปสู่เกษตรกรให้ได้ตามเป้าหมายและมีความเป็นธรรม เพื่อเป็นหลักประกันว่าการปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการไปแล้วสามารถดำรงอยู่ได้ในสังคมชนบทตลอดไป¹⁴ และเพื่อเป็นการป้องกันการหวนกลับมาของระบบการให้เช่าที่ดินในข้อนี้สะท้อนถึงความรอบคอบและความต่อเนื่องในการดำเนินการปฏิรูป

ประเทศญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อส่งเสริมเกษตรกรควบคู่ไปกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร โดยใช้วิธีเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่แล้วนำมาจัดสรรขายคืนให้แก่เกษตรกรรายย่อย กรณีการเช่าที่ทำกิน รัฐก็จะเปิดโอกาสให้เกษตรกรมาจดทะเบียนเพื่อขอลดหย่อนค่าเช่าได้ นอกจากนี้ยังได้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร โดยเปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น ทำให้ในช่วงปี 1950 ปริมาณของเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินลดลงจากร้อยละ 46 เหลือเพียงร้อยละ 10 และในปี 1952 รัฐบาลญี่ปุ่น ก็ได้ออกกฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตรซึ่งมีข้อกำหนดในการเปลี่ยนที่ดินไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่น ที่ไม่ใช่การเกษตรอย่างเข้มงวดเพื่อสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกินเพื่อการเกษตร และรักษาเสถียรภาพความมั่นคงด้านอาหารบทเรียนการจัดการจัดสรรที่ดินและการถือครองที่ดินทางการเกษตรของประเทศญี่ปุ่นใหม่ทำให้เกิดการกระตุ้นการผลิต ญี่ปุ่นยังดำเนินการด้านต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนอย่างต่อเนื่องจนประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ยังมีการจำกัดการถือครองที่ดินควบคู่กับการเก็บภาษีที่ดินและในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินในชุมชนของญี่ปุ่น หากชุมชนใดมีกฎเกณฑ์ตามจารีตประเพณีเกี่ยวกับที่ดินให้ปฏิบัติตามประเพณีนั้น โดยรัฐจะไม่เข้าไปละเมิดหรือยุ่งเกี่ยว

¹³ สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ. (2541). *รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น แปลโดย สุดา วิศรุตพิชญ์*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว. หน้า 13.

¹⁴ อาริยาม นันสนุญเพิ่มพูล. (2552). *รายงานวิจัยโครงการศึกษาเพื่อทบทวนเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของ ประเทศไทยและต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิชีวิตไท. หน้า 6-9.

บทเรียนดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่น่าเรียนรู้สำหรับประเทศไทย โดยเฉพาะการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญหมวดสิทธิชุมชนให้เป็นผลได้อย่างแท้จริง

อภิปรายผลและสรุปผลการศึกษา

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด ลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ปัจจุบันที่ดิน ส.ป.ก. บางส่วนตกไปอยู่ในมือของผู้ที่ไม่มีคุณสมบัติ ในขณะที่ที่ดิน ส.ป.ก. กลับมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการทำการเกษตรของเกษตรกรที่นับวันจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้นหากปัญหานี้ยังไม่ปล่อยผ่านไปก็ยิ่งจะทำให้ที่ดิน ส.ป.ก. ตกไปอยู่ในมือของผู้ที่ไม่มีคุณสมบัติมากยิ่งขึ้น จึงเห็นควรปรับปรุงกฎหมายรวมทั้งระเบียบที่เกี่ยวกับการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้มีความรัดกุมและเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและในปัจจุบัน โดยหาข้อมูลจากการขออนุญาตใช้ที่ดินที่มีการขออนุญาตเข้ามายังกลุ่มอนุญาตการใช้ที่ดิน สำนักกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งการลงพื้นที่สำรวจ โดยเป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดินในจังหวัดต่าง ๆ โดยประเด็นที่ควรแก้ไขสรุปพอสังเขปดังต่อไปนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

การอนุญาตให้เกษตรกรหรือบุคคลใด ๆ ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น กล่าวคือเป็นการที่ ส.ป.ก. อนุญาตให้บุคคลต่าง ๆ ใช้ที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อมาให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ และผู้เช่าซื้อยังจ่ายค่าเช่าซื้อยังไม่ครบถ้วนรวมทั้งยังไม่โอนกรรมสิทธิ์เป็นชื่อของเกษตรกรเอง การอนุญาตใช้ที่ดินจึงเป็นเสมือนการที่ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตให้มีการใช้ที่ดินสำหรับกิจการต่าง ๆ ปัญหาที่เกี่ยวกับการอนุญาตหรือการยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน¹⁵ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับภาพรวมของการพิจารณาอนุญาต ซึ่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 19 ได้บัญญัติให้ ส.ป.ก. ต้องจัดให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข โภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร¹⁶ และมาตรา 30 วรรคห้า

¹⁵ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก.(เรื่องเสรีที่ 391/2534)

¹⁶ มาตรา 19 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

- (1) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ได้บัญญัติให้ ส.ป.ก. จัดที่ดินให้มีกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งจากการศึกษา พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การกำหนดในมาตรา 19 และ มาตรา 30 วรรคห้า ไม่ได้ระบุไว้โดยแน่ชัดว่าต้องเป็นกิจการประเภทใดบ้าง อีกทั้งความใกล้เคียงกันทำให้กิจการทั้งสองกิจการมีความคล้ายคลึงกันจนทำให้เกิดความเข้าใจผิดในการพิจารณาตีความ เช่น จากระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 ได้ระบุให้วัดสามารถขออนุญาตตามระเบียบฉบับนี้ได้ แต่เมื่อมาพิจารณาตามมาตรา 19 (6) แห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่ได้มีการระบุให้กิจการเพื่อการศาสนาสามารถขออนุญาตได้ แต่หากพิจารณาอย่างละเอียด ทำให้เห็นว่ากิจการที่เกี่ยวกับการศาสนาน่าจะเป็นกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมากกว่า เพราะการจัดที่ดินให้เกษตรกรแล้ว ก็ต้องมีการจัดให้มีสถานที่สำหรับทำกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งกิจกรรมทางศาสนาด้วย ดังนั้น การอนุญาตให้ใช้ที่ดินสำหรับกิจการต่าง ๆ จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

2) ปัญหาเกี่ยวกับผู้ขออนุญาต

ผู้ที่สามารถขออนุญาตใช้ที่ดินได้นั้นแบ่งเป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรก คือ ผู้ที่ขออนุญาตใช้ที่ดินสำหรับกิจการสาธารณูปโภค คือต้องเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่มีหวังผลกำไร¹⁷ ส่วนผู้ที่จะมาขออนุญาตใช้ที่ดินตามกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้นั้น ซึ่งจะเป็นบุคคลก็ได้ เพราะจากมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ระบุว่าผู้ใดก็สามารถขออนุญาตใช้ที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ และจากการปฏิบัติงานของผู้ศึกษาที่ทำงานในกลุ่มอนุญาตการใช้ที่ดินสำนักกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้ทราบว่าการพิจารณาอนุญาตเน้นที่ตัวผู้ขออนุญาตเป็นหลัก กล่าวคือ แทบจะไม่สนใจในเรื่องประเภทกิจการเลย เพราะเมื่อผู้ขออนุญาตเป็นส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็กิจการอะไรก็จะถือว่าเป็นการขออนุญาตโดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 แต่ถ้าหากเป็นการ

(6) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณูปโภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร

ฯลฯ

ฯลฯ

¹⁷ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจในการดำเนินการแทนรัฐ ถือเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 ซึ่งสามารถถูกฟ้องต่อศาลปกครองได้

ขออนุญาตโดยเอกชนที่แสวงหาผลกำไรก็จะเป็นการ ขออนุญาตตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ซึ่งไม่น่าจะถูกต้องนัก หรือแม้แต่รัฐวิสาหกิจด้วยตนเองก็มีวัตถุประสงค์ต่างกัน¹⁸ ในที่นี้ขอยกตัวอย่าง บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) รายได้หลังจากหักรายจ่ายไม่ได้ นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ แต่นำไปเป็นเงินปันผลให้กับผู้ถือหุ้น ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ารัฐวิสาหกิจประเภทนี้สมควรจะไปขออนุญาตในกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน โดยจ่ายค่าเช่าเหมือนเอกชนรายอื่น

ผู้ศึกษาจึงเห็นควรรวมระเบียบสองระเบียบนี้เข้าด้วยกัน และแบ่งแยกประเภทการขออนุญาตให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเน้นที่ประเภทกิจการและทำการแบ่งให้ชัดเจนว่าใครสามารถขออนุญาตกิจการประเภทใดได้บ้าง และได้เนื้อที่เท่าใด เสียค่าตอบแทนหรือไม่อย่างไร

3) ปัญหาเกี่ยวกับประเภทกิจการและขนาดเนื้อที่ที่เหมาะสมแก่การอนุญาต

ประเภทกิจการที่จะมาขออนุญาต ต้องแยกออกเป็นกิจการสาธารณูปโภค และกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3.1) กิจการสาธารณูปโภค กิจการประเภทนี้เดิมใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 โดยประเภทกิจการที่สามารถขออนุญาตตามระเบียบนี้ได้ ผู้ศึกษาเห็นว่า กิจการที่จะมาขออนุญาตตามระเบียบนี้ เป็นกฎหมายที่รัฐต้องจัดสวัสดิการ จัดกิจการสาธารณูปโภค หรือจัดทำบริการต่าง ๆ ให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ ดังนั้นผู้ที่มาขออนุญาตจึงต้องเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ เท่านั้น¹⁹ ส่วนเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่มีหวังผลกำไร สมควรที่จะมาขออนุญาตตามระเบียบสำหรับกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแทนบางประเภทกิจการ เช่น วัด มิใช่เป็นกิจการที่ต้องจัดให้มีในชุมชน แต่เมื่อแต่ละชุมชนต้องมีสถานที่สำหรับประกอบกิจการทางศาสนา กิจการดังกล่าว จึงต้องมาขอใช้ตามระเบียบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3.2) กิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เดิมใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้

¹⁸ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542. มาตรา 16

¹⁹ คำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ 50/2549 การกำหนดแบบและขั้นตอนแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการ สาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ลงวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2549

ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541²⁰ โดยประเภทกิจการที่สามารถขออนุญาตตามระเบียบนี้ได้ ผู้ศึกษาเห็นว่าต้องเป็นกิจการที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจริง ๆ เท่านั้น ซึ่งจากมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ให้ความหมายของคำว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าหมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพการเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ดังนั้น คำว่าสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงต้องมาพิจารณาคำว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลัก เมื่อมีการจัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว เป็นหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่จะต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ นั้นหมายความว่า เมื่อมีการจัดที่ให้เกษตรกรทำการเกษตรรวมทั้งที่อยู่อาศัย ในชุมชน ก็ต้องมีการจัดให้มี สถานที่ทำกิจกรรมทางศาสนา โรงเรียน โรงพยาบาล ตลาด และกิจการต่าง ๆ ที่จะให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ ไม่ใช่จะสามารถขออนุญาตได้ทุกประเภทกิจการ เช่น พื้นที่ใช้สำหรับทำการเกษตรและที่อยู่อาศัยสำหรับเกษตรกร การที่จะมาขอใช้พื้นที่เพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยว และมีกิจการ โรงแรม ที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวจึงไม่ใช่กิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3.3) ปัญหาเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เมื่อเกษตรกรได้รับการจัดที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ว่าจะเป็นการจัดโดยการให้เช่าทำประโยชน์ การให้เช่า หรือเช่าซื้อ เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรี ซึ่งออกตามความในมาตรา 33²¹ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

²⁰ มาตรา 19 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

(1) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑๗๑

๑๗๑

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

²¹ มาตรา 48 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีซึ่งออกตามมาตรา 33 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ออกตามความในมาตรา 19 โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม²² ได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 ข้อ 7 เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมีหน้าที่ปฏิบัติ ซึ่งขออธิบายดังต่อไปนี้

(1) ประเด็นที่ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถและไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ หรือโดยพฤติกรรมใด ๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น ข้อนี้เป็นปัญหาอย่างมากเพราะเกษตรกรหลายรายไม่ได้ทำการเกษตรในพื้นที่แล้ว แต่ได้ให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์แทน อาจจะโดยการให้เช่า หรือซื้อขาย ซึ่งตามหลักไม่สามารถกระทำได้ แต่จากระเบียบสองระเบียบนี้จะสังเกตได้ว่า สามารถมีการสละสิทธิหรือสละการครอบครองในที่ดินเพื่อนำที่ดินที่สละสิทธิหรือสละการครอบครองมาอนุญาตให้ทำกิจการประเภทต่าง ๆ ซึ่งไม่ถูกต้อง

(2) ประเด็นเรื่องการยินยอมทำสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชยและต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวในการทำสัญญาเช่าซื้อ กรณีที่ยังจ่ายค่าเช่าซื้อ ยังไม่เสร็จ ที่ดินยังเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่ ดังนั้นเกษตรกรที่ทำการเช่าซื้อ เมื่อจะมาซื้อขายหรือยกที่ดินให้แก่ผู้อื่นมายื่นขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อทำกิจการต่าง ๆ จึงสามารถกระทำได้โดยใช้วิธีทำหนังสือสละสิทธิในที่ดิน ซึ่งขั้นตอน และวิธีการได้ ส่วนกรณีที่เกษตรกรได้ทำการจ่ายค่าเช่าซื้อครบถ้วนอีกทั้งยังโอนกรรมสิทธิ์ เป็นชื่อเกษตรกรเรียบร้อยแล้วนั้น ที่ดินจะตกเป็นของเกษตรกรผู้จ่ายค่าเช่าซื้อทันที เกษตรกรมีสิทธิ์จะทำกิจการใดในที่ดินก็ได้ตราที่ไม่เปลี่ยนมือไปยังบุคคลอื่น นั้นหมายความว่าเกษตรกรสามารถทำกิจการอื่น ๆ ที่มีใช้ทำการเกษตรก็ได้ ซึ่งไม่น่าจะเป็นวิธีการที่ถูกต้อง

(3) ประเด็นการไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน จนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม ข้อนี้เป็นเหตุหลักที่ทำให้เกษตรกรต้องซื้อขายหรือยกที่ดินให้แก่ผู้อื่น เพราะทำการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจนไม่เหมาะสมต่อการทำการเกษตร เมื่อไม่เหมาะสมต่อการทำการเกษตรจึงต้องมีการซื้อขาย ทิ้งร้าง หรือนำที่ดินไปทำกิจการต่าง ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตร

²² มาตรา 19 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

(1) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑๗๑

๑๗๑

(8) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม

๑๗๑

๑๗๑

เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว หากเกษตรกรไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบหรือประสงค์จะปฏิบัติเกินกว่าที่ระเบียบกำหนดไว้ เกษตรกรต้องมาแจ้ง ต่อเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ เพื่อจะได้ดำเนินการแก้ไข ในส่วนที่เกษตรกรไม่สามารถปฏิบัติตามได้ หรือที่ประสงค์จะปฏิบัติเกินกว่าที่ระเบียบได้กำหนดไว้ เช่น กรณีเกษตรกรต้องการจะขุดบ่อเกินกว่าร้อยละห้าของเนื้อที่ที่ได้รับมอบ เกษตรกรสามารถยื่นคำร้องขออนุญาตขุดบ่อเกินกว่าที่ระเบียบกำหนดได้ แต่จากปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นคือ เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ทราบระเบียบและข้อกำหนดที่ ส.ป.ก. ได้กำหนดไว้ โดยเข้าใจแต่เพียงว่าที่ดิน ส.ป.ก. ห้ามซื้อขายเปลี่ยนมือ ส่วนจะทำประโยชน์อย่างไรหรือต้องปฏิบัติตามระเบียบอย่างไรนั้น เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ทราบข้อกำหนดในส่วนนี้²³ อย่างเช่น การขุดบ่อเกินขนาดที่กำหนด การนำที่ดินไปให้บุคคลอื่นเช่าปลูกบ้านหลายหลัง การให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแทน หรือปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่ทำประโยชน์อะไรในที่ดิน ซึ่งในส่วนที่กล่าวมานี้เป็นการกระทำที่ผิดระเบียบ กฎหมาย ที่ ส.ป.ก. กำหนดผลของการกระทำดังกล่าวอาจทำให้เกษตรกรสูญเสียสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ แต่เกษตรกรหลายราย ไม่เกรงกลัวและยังกระทำผิดต่อเนื่อง บางรายกลับหาทางแก้ไขโดยใช้จุดอ่อนของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาต ถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541

ข้อเสนอแนะ

ปัญหาหลักที่เกิดในขณะนี้ เป็นปัญหาข้อกำหนดในมาตรา 19 (6) และ (12) และ มาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยผู้ศึกษาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม²⁴ มาตรา 19 วรรคหนึ่ง และมาตรา 19 (6) และ (12) ดังกล่าวข้างต้น โดยทำการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว โดยใช้เนื้อความต่อไปนี้แทน

²³ บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการกับผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกรณี ที่เอกชนเคยได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้มาก่อน (เรื่องเสร็จที่ 339/2560)

²⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). *คู่มือแบบการร่างกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 386

“..มาตรา 19 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจน การควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้”

๑๓๑

๑๓๑

(6) พิจารณาส่งเสริม สนับสนุน และบำรุง (เกษตรกรรม)ประชาชนในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึง การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจน สวัสดิการ การสาธารณสุข โภค การศึกษา การศาสนา และการสาธารณสุขของประชาชนในเขตปฏิรูปที่ดิน (เกษตรกร) ทั้งนี้ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่สำหรับ กิจการทั่วไป ส่วนกิจการที่เกี่ยวกับการชลประทานและการคมนาคมขนส่งของประชาชน อนุญาตได้ไม่ เกินเนื้อที่ที่กำหนดโดยคณะกรรมการเห็นสมควร

๑๓๑

๑๓๑

(12) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือ สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม..”

นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังเห็นควรให้มีการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติม²⁵ ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยเพิ่มเติม ข้อความต่อไปนี้ เป็นวรรคเจ็ด ในมาตรา 30 แห่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

“..ส.ป.ก. มีอำนาจอนุญาตให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน ที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ในทางราชการสร้างสถานที่ราชการ และรัฐวิสาหกิจ การสาธารณสุข โภค สวัสดิการ การศึกษา การศาสนา และการสาธารณสุขของประชาชนใน เขตปฏิรูปที่ดิน โดยกิจการที่ขออนุญาตต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประชาชนในเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยอนุญาตได้ไม่เกิน 50 ไร่ เว้นแต่ กิจการที่เกี่ยวกับการชลประทานและการคมนาคมขนส่งของประชาชน อนุญาตได้ไม่เกินเนื้อที่ที่กำหนด โดยคณะกรรมการเห็นสมควร ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด..”

เมื่อทำการแก้ไขพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผลที่ตามมาอันดับแรกคือ ระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต ต้องมีการเปลี่ยนแปลงใน รายละเอียด ซึ่งจุดที่เห็นควรแก้ไขคือส่วนที่เกี่ยวข้องกับการระบุประเภทกิจการและจำนวนเนื้อที่ที่เป็นอำนาจใน

²⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2550). คู่มือการร่างกฎหมาย “การร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย”. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 127.

การพิจารณาอนุญาต โดยผู้ศึกษาเห็นควรมีให้มีการออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฉบับใหม่²⁶ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) ให้ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2523 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2536 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541

2) ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจให้ใช้ที่ดินเพื่อต่าง ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบนี้เฉพาะพื้นที่ที่ยังมิได้กำหนดในแผนงานหรือโครงการปฏิรูปที่ดินหรือในพื้นที่ที่ยังมิได้กำหนดให้ใช้เพื่อการใดโดยเฉพาะในแผนงานหรือโครงการปฏิรูปที่ดินนั้น

3) กำหนดให้ผู้ประสงค์จะขอรับการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้สำหรับกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ยื่นคำขอรับอนุญาตที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ที่ประสงค์จะประกอบกิจการพร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำเนาหรือภาพถ่ายบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรอื่นที่ชี้แทนบัตรประจำตัวประชาชนได้ หรือสำเนาหรือภาพถ่ายใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว สำเนาหรือภาพถ่ายทะเบียนบ้าน หนังสือรับรองของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทแสดงการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล แผนและโครงการประกอบคำขอรับอนุญาต เป็นต้น

4) กำหนดนิยาม คำว่า “กิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน” ให้หมายถึง กิจการวิชาการ เกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร กิจการที่ส่งเสริม หรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพ เกษตรกรรม และปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตการจำหน่าย และการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น กิจการที่เป็นบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

²⁶ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2560). *คู่มือกระบวนการจัดทำระเบียบข้อบังคับ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานอธิการบดี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 7.

5) กำหนดให้การใช้ที่ดินสำหรับกิจการอื่น ๆ นอกจากกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามระเบียบนี้ต้องเป็นการดำเนินการโดยส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่นำเงินรายได้หลังหักรายจ่ายเข้าเป็นรายได้ของรัฐ

เอกสารอ้างอิง

คำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ 50/2549 การกำหนดแบบและขั้นตอนแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาคำขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการ สาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ลงวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2549

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2525). กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม LAND REFORM LAW. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการกับผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกรณีที่เคยได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้มาก่อน (เรื่องเสร็จที่ 339/2560)

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก (เรื่องเสร็จที่ 391/2534)

ปิยาพร อรุณพงษ์. (2555). **คู่มือการปฏิรูปที่ดิน**. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาองค์ความรู้และรณรงค์การปฏิรูปที่ดินที่ยั่งยืนและเป็นธรรม.

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

วีรวัฒน์ อริยะวิริยานันท์. (2552). **วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2518)**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศิริเพชร ทฤษฎณาวิ และ วรศักดิ์ มหัทธโนบล. (2560). **ปัญหาสังคมจีน**. กรุงเทพฯ: รายงานวิจัยโครงการความร่วมมือนานาชาติกับความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา.

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2560). **คู่มือกระบวนการจัดทำระเบียบข้อบังคับ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานอธิการบดี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สมภพ มานะรังสรรค์. (2524). **นโยบายปฏิรูปที่ดิน ความจริงหรือความฝัน**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วลี.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2550). **คู่มือการร่างกฎหมาย “การร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย”**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). **คู่มือแบบการร่างกฎหมาย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ. (2541). **รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น แปลโดยสุดา วิสรุตพิชญ์**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.

อารียามันสนุญเพิ่มพูล. (2552). **รายงานวิจัยโครงการศึกษาเพื่อทบทวนเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิชีวิตไท.