

## บทที่ 3

# กฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ในการโอนสิทธิ ตกทอดทางมรดกสิทธิ และคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในเขตปฏิรูปที่ดิน ในต่างประเทศและในราชอาณาจักรไทย

การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรในราชอาณาจักรไทยนั้นเริ่มประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2518 และมีการแก้ไขปรับปรุงอยู่จำนวน 3 ครั้ง โดยครั้งล่าสุดประกาศแก้ไขฉบับที่ 3 เมื่อปี พ.ศ. 2532 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกิน และมีแนวทางปฏิบัติ ที่ถูกต้องชัดเจน เป็นไปตามแนวทางแนวนโยบายของรัฐและการปฏิรูปประเทศ ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เห็นว่า การปฏิรูปที่ดินเป็นเครื่องมือสำคัญ ประการหนึ่ง เนื่องจากหลักการและวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็เพื่อกระจาย สิทธิการถือครองที่ดิน โดยนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน นำไปดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองตลอดจนยังมีมาตรการต่างๆ เพื่อดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกร

### 3.1 การปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ

ในต่างประเทศได้มีการปฏิรูปที่ดินจนเป็นที่ยอมรับ เช่น สหรัฐอเมริกาได้เริ่มปฏิรูปที่ดิน มากกว่าร้อยปีแล้ว และในส่วนของทวีปเอเชีย ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) ได้เริ่มมี การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างจริงจังภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เช่น ญี่ปุ่นออกกฎหมาย บังคับให้เจ้าของที่ดินเพื่อการเกษตรได้เกินกว่า 3 เฮกตาร์หรือ 18 ไร่โดยประมาณ โดยเริ่มจาก การให้เช่าที่ดิน และสามารถเช่าซื้อได้ตามวิวัฒนาการตามบริบทสถานการณ์ปัจจุบัน ในส่วนของ สาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) การพัฒนาจากการโอนตกทอดทางมรดก หรือผู้ที่ซื้อที่ดินต้องประกอบ ธุรกิจ (Farming Business) และ การโอนที่ดินต้องทำการโอนที่ดินทั้งแปลงที่ได้รับการจัดสรรมา โดยวิวัฒนาการกฎหมายในแต่ละประเทศนั้น ผู้วิจัยจะกล่าวในหัวข้อต่อไป เพื่อยกเป็นประเด็น ที่น่าสนใจในการปรับใช้กับกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินต่อไป

### 3.1.1 สหรัฐอเมริกา

ในปี ค.ศ. 1862 ประธานาธิบดี Abraham Lincoln ลงนามกฎหมายที่มีชื่อว่า Homestead Act ซึ่งระบุว่าพลเมืองสหรัฐฯ สามารถเป็นเจ้าของดินแดนในตะวันตกได้ถึง 160 เอเคอร์ (404.80 ไร่) หากสร้างบ้านตั้งรกรากและพัฒนาที่ดินต่อเนื่องเป็นเวลา 5 ปี วัตถุประสงค์คือต้องการพัฒนาที่ดินซึ่งเป็นทุ่งหญ้า ป่าเขา และพัฒนาคนอเมริกันให้เป็นกำลังของชาติ ซึ่งผู้ที่ยื่นขอการถือครองนั้นจะต้องได้รับสัญชาติอเมริกาเสียก่อนการครอบครอง ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ว่าหัวหน้าครอบครัวจะได้รับที่ดินเป็นเนื้อที่ 160 เอเคอร์ และเมื่อทำการเพาะปลูกบนที่ดินนั้นเป็นเวลาครบ 5 ปีแล้วจะได้รับโฉนดที่ดิน

จากการสำรวจการใช้ที่ดินของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกา (U.S. Department of Agriculture) ที่ดำเนินการสำรวจการใช้ที่ดินทุกๆ 5 ปี ซึ่งการสำรวจครั้งล่าสุดทำขึ้นในปี ค.ศ. 2007 ประกอบด้วยการใช้พื้นที่ป่าไม้ จำนวน 671 ล้านเอเคอร์ พื้นที่ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ จำนวน 614 ล้านเอเคอร์ พื้นที่เพาะปลูก จำนวน 408 ล้านเอเคอร์ พื้นที่สำหรับการใช้เหตุผลพิเศษ จำนวน 313 ล้านเอเคอร์ พื้นที่การใช้เบ็ดเตล็ด จำนวน 197 ล้านเอเคอร์ และพื้นที่เมือง จำนวน 61 ล้านเอเคอร์

ในปี ค.ศ. 1916 ได้ออกกฎหมาย Stock-Raising Homestead Act of 1916 หรือพระราชบัญญัติการเลี้ยงปศุสัตว์ กำหนดให้ผู้ตั้งถิ่นฐานมีพื้นที่สาธารณะ 640 เอเคอร์ (260 เฮกตาร์) ซึ่งเป็นพื้นที่ทั้งหมดหรือเทียบเท่าสำหรับวัตถุประสงค์ในการเลี้ยงสัตว์ ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติที่อยู่อาศัยในปี ค.ศ. 1862 หรือพระราชบัญญัติที่อยู่อาศัยแบบขยายของปี ค.ศ. 1909 ที่ดินที่อยู่อาศัยภายใต้พระราชบัญญัติ ค.ศ. 1916 ได้แยกสิทธิที่ดินออกจากสิทธิได้ส่วนของที่ดิน ส่งผลให้ต่อมากลายเป็นที่รู้จักในชื่อที่ดินแยกส่วน<sup>1</sup> โดยมีการอนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวในการเกษตรและมีกฎหมายที่เป็นสาระสำคัญ คือ CHAP. 9. -An Act To provide for stock-raising homesteads, and for other purposes. พระราชบัญญัติจัดให้มีโรงเรียนเลี้ยงสัตว์และเพื่อวัตถุประสงค์อื่น

ข้อ 5 บุคคลที่ได้ส่งหลักฐานถึงกระบวนการสุดท้ายหรือได้รับสิทธิบัตรสำหรับที่ดินในลักษณะที่อธิบายไว้ภายใต้กฎหมายที่อยู่อาศัย และผู้ที่เป็นเจ้าของและอาศัยอยู่ในที่ดินที่ได้มา อาจทำเพิ่มเติมภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ การขอรับสิทธิบัตรในที่ดินที่ต่อเนื่องกัน ซึ่งกำหนดให้เข้าทำประโยชน์ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งรวมกับเนื้อที่ที่ได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการปลูกพืชแล้วต้องไม่เกิน 640 เอเคอร์

<sup>1</sup> Split Estate/Private Surface / Public Minerals: What Does it Mean to You? Archived 2012-10-30 at the Wayback Machine, a 2006 Bureau of Land Management presentation

ต่อมาในปี ค.ศ. 1943 สหรัฐอเมริกาได้วางกฎหมายใหม่ในการถือครองที่ดินขึ้นมาใหม่ โดยวางหลักที่สำคัญไว้ 3 ประการ คือ

- 1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือตั้งถิ่นฐานบ้านเมืองจับจองได้ไม่เกินครอบครัวละ 640 เอเคอร์ ส่วนที่ดินเพื่อทำเป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์ กฎหมายไม่ให้สิทธิแก่เอกชนที่จับจอง
- 2) ที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยหัวไร่ปลายนารัฐมีอำนาจหาผลประโยชน์ โดยให้เช่าหรือขายก็ได้
- 3) ที่ดินที่เหมาะสมเพื่อการเลี้ยงสัตว์ประมาณ 140 ล้านเอเคอร์ ให้เอกชนเช่าเพื่อเลี้ยงสัตว์

#### 3.1.1.1 การทำนิติกรรมบนที่ดินภายหลังที่ได้รับการจัดสรรของสหรัฐอเมริกา

1) การถ่ายโอนที่ดินของรัฐ (Disposition) โดย FLPMA กำหนดให้ *BLM (Bureau of Land Management)* หรือสำนักงานบริหารจัดการที่ดิน มีอำนาจในการขายที่ดินของรัฐซึ่งต้องเป็นไปตามแผนการใช้ที่ดินและเพื่อวัตถุประสงค์ของสาธารณะ (Public Purpose) กระบวนการขายจะกระทำโดยวิธีการประมูลให้มีการสู้ราคากันซึ่งจัดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และราคาที่ยขายต้องเป็นราคาซื้อขายตามราคาท้องตลาดที่เป็นธรรม (Sec. 203 (43 U.S.C. 1713))<sup>2</sup>

2) การเปลี่ยนผู้ถือครองหรือ การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ โดย *BLM* มีอำนาจในการให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐโดยการซื้อ การแลกเปลี่ยน การได้ที่ดินจากการบริจาด หรือการเวนคืน (Eminent Domain) ในส่วนของการเวนคืนนั้น รัฐมนตรีมหาดไทยใช้อำนาจได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นในการควบคุมที่ดินสาธารณะ (Sec. 205 (43 U.S.C. 1715))<sup>3</sup>

3) การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ โดย *BLM* มีอำนาจในการให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐโดยการซื้อการแลกเปลี่ยน การได้ที่ดินจากการบริจาด หรือการเวนคืน (Eminent Domain) ในส่วนของการเวนคืนนั้น รัฐมนตรีมหาดไทยใช้อำนาจได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นในการควบคุมที่ดินสาธารณะ (Sec. 205 (43 U.S.C. 1715))<sup>4</sup>

จะเห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกาเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถครอบครองการทำประโยชน์ในที่ดินค่อนข้างเสรี โดยกำหนดขนาดพื้นที่ที่ถือครองได้และมีหน่วยงานของรัฐบาลเข้ามากำกับดูแล การถือครองสิทธิ การโอน การครอบครองทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรของสหรัฐอเมริกาไม่มีปัญหา

<sup>2</sup> Sec. 203 (43 U.S.C. 1713)

<sup>3</sup> Sec. 205 (43 U.S.C. 1715)

<sup>4</sup> Sec. 205 (43 U.S.C. 1715)

### 3.1.2 ญีปุ่น

ในอดีตที่ญี่ปุ่นเป็นประชาธิปไตยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ลึ้นสุดลง รัฐบาลญี่ปุ่นและหน่วยงานได้ริเริ่มทำงานร่วมกันเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ถือได้ว่าเป็นหนึ่งในการปฏิรูปยุคหลังสงครามโลกที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด และได้กลายเป็นต้นแบบการปฏิรูปที่ดินในประเทศอื่นๆ จุดประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินคือ เพื่อลดช่องว่างกว้างระหว่างเจ้าของที่ดินที่ขาดเจ้าของที่ดิน ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ไม่ได้ทำฟาร์มเอง กับเกษตรกรผู้เช่าที่ดินเพื่อแลกกับการให้ที่ดินในสัดส่วนที่สูงแก่เจ้าของที่ดิน กฎหมายปฏิรูปที่ดินมีจุดมุ่งหมายเพื่อจำกัดจำนวนที่ดินทำกินที่ครัวเรือนหนึ่งสามารถเป็นเจ้าของได้เท่ากับจำนวนที่ดินที่ครอบครัวหนึ่งสามารถทำการเกษตรได้เอง โดยไม่ต้องใช้แรงงานจากภายนอก รัฐบาลบังคับให้เจ้าของที่ดินที่ขาดการทำประโยชน์ในที่ดินขายที่ดินทั้งหมดให้กับรัฐบาล เกษตรกรได้รับอนุญาตให้เป็นเจ้าของพื้นที่การเกษตรจำนวนเล็กน้อย ที่สามารถปล่อยให้ผู้อื่นเช่าได้ คือพื้นที่ 2.5 เอเคอร์ หรือ 1 เฮกตาร์ ในพื้นที่ส่วนใหญ่ของญี่ปุ่น และ 10 เอเคอร์ หรือ 4 เฮกตาร์ในฮอกไกโด) และต้องขายส่วนเกินให้กับรัฐบาล จากนั้นรัฐบาลก็ขายที่ดินนี้ซึ่งโดยปกติจะให้กับผู้เช่าที่ทำการเกษตร ส่งผลให้สภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกรดีขึ้นอย่างมาก

การเริ่มต้นทำที่ดินเพื่อการเกษตรในญี่ปุ่นนั้น ได้เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2489 เจ้าของที่ดินที่ถือครองเกินกว่าจำนวนที่อนุญาตจะต้องขายที่ดินส่วนเกินให้กับรัฐบาลในราคาคงที่ จากนั้นรัฐบาลก็ขายในราคาเดียวกัน โดยให้สิทธิพิเศษแก่ผู้เช่าที่ทำการเกษตรในที่ดินก่อน การปฏิรูปที่ดินของญี่ปุ่นประสบความสำเร็จด้วยเหตุผล 2 ประการ เหตุผลประการแรก คือ มีการกำหนดและบังคับใช้กฎหมายที่ทำร้ายผลประโยชน์ของชนชั้นผู้มีอำนาจมาก เพื่อที่จะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ เหตุผลที่สองนั้นซับซ้อนกว่า ในคราวที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินผ่านในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2489 ได้ให้ค่าชดเชยแก่เจ้าของที่ดินที่ต้องขายที่ดินให้แก่รัฐบาลตามสมควร แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2489 - พ.ศ. 2491 ญี่ปุ่นประสบภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง ซึ่งทำให้ค่าเงินเยนลดลง เป็นผลให้ผู้ซื้อส่วนใหญ่สามารถชำระเงินกู้ได้ภายในสองหรือสามปีหลังจากซื้อที่ดิน แต่เงินที่เจ้าของบ้านได้รับจากที่ดินของพวกเขากลับมีมูลค่าน้อยกว่ามาก<sup>5</sup>

กฎหมายเพิ่มเติมในรูปแบบของกฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2495 ได้กำหนดเงื่อนไขเฉพาะอย่างเป็นทางการเพื่อป้องกันการกลับคืนสู่เจ้าของที่ดินของนายทุน แก้ไขทั้ง

<sup>5</sup> Cross Currents. *Why Japan's Land Reform Succeeded.* (Online). Available: <http://www.crosscurrents.hawaii.edu/content.aspx?lang=eng&site=japan&theme=work&subtheme=AGRIC&unit=JWORK099> [2023, February 1]

<sup>6</sup> Cross Currents. *Why Japan's Land Reform Succeeded.* (Online). Available: <http://www.crosscurrents.hawaii.edu/content.aspx?lang=eng&site=japan&theme=work&subtheme=AGRIC&unit=JWORK099> [2023, February 1]

คำจำกัดความของเจ้าของ-ผู้เพาะปลูก และข้อกำหนดของตลาดสำหรับการโอนพื้นที่เพาะปลูก เกษตรกรสามารถขายให้กับเกษตรกรรายอื่นได้ แต่ไม่สามารถขายให้กับบริษัทได้ การโอนของ เจ้าของที่ดินถูกขัดขวาง เนื่องจากการย้ายที่อยู่อาศัย ทำให้เกิดการขาดงาน โดยอัตโนมัติและ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงจำเป็นต้องซื้อ นอกจากนี้ กฎหมายยืดอกอำนาจการบริหารของคณะกรรมการเกษตร ท้องถิ่น<sup>7</sup>

### 3.1.2.1 นโยบายพื้นที่การเกษตรของญี่ปุ่น

ในช่วงทศวรรษที่ 1950 ญี่ปุ่นกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่งผลให้เกิดการเติบโตอย่างมาก ความแตกต่างของรายได้ระหว่างคนงานในโรงงาน อุตสาหกรรมและเกษตรกร รัฐบาลญี่ปุ่นจำนวนหนึ่งมีความคิดริเริ่มในการอนุรักษ์ที่ดินเพื่อใช้ในการ เกษตร และเป็นผลให้ The Government of Japan (GOJ) ผ่านการเกษตรในปี พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติที่ดินที่ขอจัดสรรที่ดินเพิ่มเติม เพื่อใช้ในการเกษตร โดยต้องขออนุมัติจากท้องถิ่น รัฐบาลหรือคณะกรรมการเกษตร (ซึ่งสมาชิกได้รับการเลือกตั้งโดยเกษตรกร) สำหรับการโอนที่ดิน หรือสัญญาเช่า แม้ว่าพระราชบัญญัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้จำกัดจำนวนพื้นที่เพาะปลูกไว้ใน ระดับหนึ่งแต่การแปลงเป็นการใช้งานอื่นๆ ไม่สามารถเพิ่มผลผลิตได้

นอกจากนี้ เกษตรกรยังคงสามารถใช้ประโยชน์จากข้อยกเว้นหลายประการ ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้แปลงที่ดินของตนไปใช้นอกภาคเกษตรอย่างต่อเนื่อง ในปี พ.ศ. 2504 เพื่อแก้ปัญหารายได้เกษตรกรต่ำ ต่อมาในปี พ.ศ. 2505 รัฐบาลญี่ปุ่นได้แก้ไข พระราชบัญญัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อให้มีสถานะทางกฎหมายสำหรับบริษัทผลิตทางการเกษตร อย่างไรก็ตาม มีเพียงเกษตรกรเท่านั้นที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งบริษัทผลิตทางการเกษตร และบริษัท ไม่สามารถเข้าร่วมในกิจกรรมการเกษตรตามที่รัฐบาลป้องกันการเก็งกำไรในราคาที่ดินที่พุ่งสูงขึ้น ในขณะนั้นนับตั้งแต่พระราชบัญญัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2495 ได้มีการริเริ่มของรัฐบาลอีก หลายโครงการเพื่อช่วยส่งเสริมฟาร์มขนาดใหญ่

The Establishment of Agricultural Promotion Areas Act 1980 หรือพระราชบัญญัติ จัดตั้งพื้นที่ส่งเสริมการเกษตร พ.ศ. 2523 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการเช่าพื้นที่การทำเกษตร แปลงใหญ่ โดยให้หน่วยงานบริหารจัดการประกอบด้วยองค์กรเกิดจากกลุ่มเกษตรกรรายบุคคล ใน ปีพ.ศ. 2543 ได้มีการเขียนกฎหมายใหม่เพื่อให้มีสต็อกสินค้าด้วยบริษัท (จำกัด เฉพาะ บริษัทที่มีหุ้น ที่ไม่สามารถ โอน ได้เท่านั้น) เพื่อจัดตั้งเกษตรกรรม บริษัทผู้ผลิตเพื่อวัตถุประสงค์ ในการเช่าที่ดิน

<sup>7</sup> See Kawagoe. (1999). Shoji. (2011). Lipsy & Scheiner. (2012). Nakato (2011). Anderson (2009).

The Structural Reform Special Zone Act (2003) พระราชบัญญัติเขตพิเศษปฏิรูปโครงสร้าง (พ.ศ. 2546) อนุญาตให้บริษัทนอกภาคเกษตรสามารถเริ่มต้นได้การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเช่าที่ดิน แต่จำกัดเฉพาะการเช่าที่นาเท่านั้นเป็นเจ้าของโดยรัฐบาลท้องถิ่น

พระราชบัญญัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับแก้ไข (พ.ศ. 2552) มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มการผลิตโดยเปลี่ยนจุดเน้นของการออกกฎหมายจาก “การครอบครอง” ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็น “การใช้ประโยชน์” โดยรัฐบาลหวังว่าจะบรรลุการเปลี่ยนแปลงนี้โดยให้บริษัทนอกภาคเกษตรเช่าพื้นที่ทำการเกษตรโดยไม่ต้องผ่านรัฐบาลท้องถิ่นบริษัทนอกภาคเกษตรได้รับอนุญาตให้เพิ่มหุ้นในบริษัทเกษตรจากร้อยละ 10 ได้ถึง ร้อยละ 25 นอกจากนี้ ในกรณีพิเศษ บริษัทเอกชนที่เป็นพันธมิตรกับเกษตรกรและเป็น Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (MAFF) ได้รับการขอมรับอย่างเป็นทางการว่าเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในการฟื้นฟูการเกษตรของรัฐบาลอนุญาตให้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 50

### 3.1.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายที่ดินเพื่อการเกษตรของญี่ปุ่น

ในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรนั้นเดิมที่รัฐบาลญี่ปุ่นจะใช้การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรเท่านั้น ต่อมาเมื่อโครงการปฏิรูปที่ดินสิ้นสุดลง รัฐบาลได้ร่างกฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตร (Agricultural Land law) ขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. 2495 ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวถูกตราขึ้น เพื่อกระจายสิทธิการครอบครองไปสู่เกษตรกรให้ได้ตามเป้าหมายและมีความเสมอภาค เพื่อให้ที่ดินที่เกษตรกรได้ครอบครองไปแล้วสามารถอยู่คู่กับสังคมเกษตรกรตลอดไป และเป็นการป้องกันการหวนกลับมาสู่ระบบการเช่าที่ดิน โดยมีข้อกำหนดสำคัญดังนี้<sup>8</sup>

- 1) การซื้อขายที่ดินเพื่อการเกษตรต้องได้รับความเห็นชอบจากระดับท้องถิ่นทุกครั้ง
- 2) เจ้าของที่ดินที่ต้องการขายที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้เช่าเดิมเท่านั้น
- 3) ที่ดินเพื่อการเกษตรไม่เกิน 3 เฮกตาร์
- 4) เกษตรกรที่เคยเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร 0.3 เฮกตาร์จึงมีสิทธิซื้อที่ดินจาก

โครงการปฏิรูป

- 5) ไม่อนุญาตให้บริษัทหรือนิติบุคคลซื้อที่ดินจากโครงการ
- 6) ค่าเช่าที่ดินถูกควบคุมอย่างเคร่งครัดอยู่ในระดับต่ำ

หลังการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทำให้ชนชั้นกรรมาชีพมีโอกาสครอบครองที่ดินตามความเหมาะสมของขนาดครอบครัวและประเภทเกษตรกรรม จากจำนวน

<sup>8</sup> บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, บุญมี ลี และเทพกร ณ สงขลา. (2545). *อุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลต่อความยากจนของไทย*. รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 136.

เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตัวเองจากร้อยละ 31 เป็นร้อยละ 70 ในปี พ.ศ. 2499<sup>9</sup> จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรนั้นเมื่อรัฐบาลเปิดโอกาสจากการเข้าเป็นการครอบครองที่ดินโดยกำหนดเงื่อนไขของกฎหมาย ทำให้คุณภาพชีวิตของเกษตรกรในประเทศดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

ต่อมาญี่ปุ่นได้ปรับปรุงกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร เพื่อให้สอดคล้องกับการเจริญเติบโตระหว่างเกษตรกรและอุตสาหกรรม จึงมีการแก้ไขกฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตรใน พ.ศ. 2505 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้<sup>10</sup>

1) เดิมที่ไม่อนุญาตให้บริษัทหรือนิติบุคคลทำการซื้อขายพื้นที่เพื่อการเกษตรนั้นให้ยกเว้นกรณีเกษตรกร จัดตั้งบริษัทเพื่อดำเนินธุรกิจการเกษตรสามารถซื้อที่ดินเพื่อการเกษตรได้

2) ส่งเสริมให้มีการรวมพื้นที่ของเกษตรกร และบริหารในรูปแบบสหกรณ์การเกษตร

3) เกษตรกรสามารถครอบครองที่ดินได้เพิ่มกว่า 3 เฮกตาร์ หากไม่เกินกำลังแรงงานในการทำการเกษตรของครัวเรือน

### 3.1.2.3 การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน<sup>11</sup>

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นภาระงานที่ยากเนื่องจากเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินของเจ้าของที่ดินประมาณ 6 ล้านครัวเรือน ซึ่งมีเจ้าของที่ดินเหล่านั้นกว่า 2 ล้านครัวเรือนที่ออกมาต่อต้านนโยบายการปฏิรูปที่ดินนี้ อย่างไรก็ตาม กว่าที่รัฐจะสามารถดำเนินการได้ต้องใช้งบประมาณกว่า 400,000 คน รวมทั้งคณะกรรมการที่ดินและเจ้าหน้าที่ต่างๆ ทั้งในส่วนท้องถิ่นส่วนจังหวัด และส่วนกลางเข้าช่วยในการดำเนินการ และรัฐใช้จ่ายงบประมาณสำหรับการปฏิรูปที่ดินนี้กว่า 1 พันล้านเยน โดยในช่วง 3 ปีแรก (พ.ศ. 2489 - พ.ศ. 2491) ของการดำเนินการ ซึ่งร้อยละ 60 คิดเป็นค่าดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และที่เหลือเป็นค่าใช้จ่ายของหน่วยงานสนับสนุนต่างๆ เนื่องจาก Supreme Commander for the Allied Powers - SCAP กำหนดให้เร่งการปฏิรูปให้เสร็จสิ้นภายใน 2 ปี ดังนั้น หลังจากที่มีการเลือกตั้งคณะกรรมการที่ดินส่วนท้องถิ่นในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2489 และคณะกรรมการที่ดินส่วนจังหวัดในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2490 การเวนคืนที่ดินครั้งแรกก็สามารถดำเนินการได้ทันทีในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2490

และในสิ้นปี พ.ศ. 2491 รัฐดำเนินการเวนคืนที่ดินกว่า 10 ครั้ง ตามแผนการเวนคืนที่ดินที่คณะกรรมการที่ดินส่วนท้องถิ่นเสนอ ซึ่งรวมที่ดินที่เวนคืนได้ถึง 1.63 ล้านเฮกตาร์ และที่ดินที่เวนคืนได้ก็จำหน่ายให้แก่เกษตรกรผู้เช่าที่ดินโดยทันที และเนื่องจากสถานะเงินเพื่อที่สูงเกือบ

<sup>9</sup> บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, บุญมี ลี และเทพพร ณ สงขลา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 137.

<sup>10</sup> บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, บุญมี ลี และเทพพร ณ สงขลา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 139

<sup>11</sup> บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, บุญมี ลี และเทพพร ณ สงขลา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 136.

2 เท่าช่วงหลังสงคราม ได้ทำให้ราคาซื้อที่ดินที่เกษตรกรต้องชำระคืนมีมูลค่าต่ำลงมาก เกษตรกรจึงสามารถชำระค่าที่ดินทั้งหมดได้ภายในระยะเวลา 1 - 2 ปีเท่านั้น (Kawagoe 2000) ก่อนที่โครงการปฏิรูปที่ดินจะสิ้นสุดลง รัฐได้ร่างกฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Land Law) ขึ้นใหม่และเริ่มบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2495 กฎหมายนี้ถูกตราขึ้นเพื่อให้มีการกระจายสิทธิครอบครองที่ดินไปสู่เกษตรกรให้ได้ตามเป้าหมายและมีความเป็นธรรมเพื่อเป็นหลักประกันว่าการปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการไปแล้ว สามารถดำรงอยู่ได้ในสังคมชนบทตลอดไป และเพื่อเป็นการป้องกันการหวนกลับมาของระบบการให้เช่าที่ดิน ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

- การซื้อขายที่ดินการเกษตรต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น  
ทุกครั้ง

- เจ้าของที่ดินที่ต้องขายที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้เช่าเดิมเท่านั้น

- ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องไม่เกิน 3 เฮกตาร์

- เกษตรกรที่เคยเช่าที่ดินทำการเกษตรมากกว่า 0.3 เฮกตาร์ จึงจะมีสิทธิซื้อที่ดิน

จากโครงการปฏิรูปที่ดิน

- อนุญาตให้บริษัทหรือนิติบุคคลซื้อที่ดินจากโครงการ

- ค่าเช่าที่ดินถูกควบคุมอย่างเคร่งครัดให้อยู่ระดับต่ำ

- ปกป้องสิทธิของการเช่าที่ดินอย่างจริงจัง ทำให้เจ้าของที่ดินไม่มีช่องทางไล่เกษตรกรผู้เช่าที่ดินออกหรือขู่บังคับให้เลิกทำสัญญาเช่า

- อนุญาตให้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินในท้องถิ่น (Village or Town) ที่ตนไม่ได้มีที่อยู่ตามสำเนาทะเบียนบ้าน ดังนั้น ใครที่ย้ายถิ่นที่อยู่ที่ดินที่มีอยู่เดิมก็เข้าขายเป็นที่ดินที่ไม่มีเจ้าของดูแล (Absentee Landlord) ต้องถูกรัฐเวนคืนโดยปริยาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจำกัดการใช้และการมีกรรมสิทธิ์ที่ดินไว้กับคนในชุมชนหรือท้องถิ่นนั้นๆ หลังการปฏิรูปอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทำให้ชนชั้นกรรมาชีพมีโอกาสได้สิทธิครอบครองที่ดินตามความเหมาะสมของขนาดครอบครัวและประเภทของเกษตรกรรม จากจำนวนเกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเองร้อยละ 31 ในปี พ.ศ. 2484 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 70 ในปี พ.ศ. 2499 (Kawagoe 2000) ในขณะที่ระบบศักดินาและระบบการให้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีมาหลายชั่วอายุคนสลายไปในที่สุด และก่อให้เกิดความเสมอภาคของคนในสังคมมากขึ้น นอกจากการปฏิรูปทำให้มีการกระจายที่ดินไปสู่สังคมชนบทแล้ว ยังมีส่วนทำให้มาตรฐานการครองชีพของชาวชนบทดีขึ้น เนื่องจากเกษตรกรมีแรงจูงใจในการลงทุนและพัฒนาในที่ดินของตนเอง ซึ่งทำให้ประสิทธิภาพด้านการเกษตรสูงขึ้นและส่งผลให้รายได้เพิ่มขึ้นด้วย



### 3.1.2.4 ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2 รูปแบบ คือ<sup>12</sup>

1) กรรมสิทธิ์ในที่ดินภายใต้กฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Land Law)

2) สิทธิการใช้ประโยชน์บนที่ดินภายใต้กฎหมายการสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการเกษตรกรรม (Agricultural Management Framework Reinforcement Law) ผลของการส่งเสริมการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมนี้ ทำให้มีเกษตรกรขยายพื้นที่เกษตรกรรมที่มีขนาดมากกว่า 5 เฮกตาร์มากขึ้น ซึ่งสวนทางกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเดิมที่ต้องการยกเลิกการให้เช่าที่ดินและให้เกษตรกรทำเกษตรกรรมบนที่ดินของตนเอง แต่ก็ยังเป็นแนวทางที่ช่วยพัฒนาศักยภาพของภาคเกษตรกรรมและเป็นภารกิจสำคัญที่ทุกรัฐบาลต้องดำเนินการ เนื่องจากสภาพวิกฤติด้านอาหารเป็นปัญหาหนึ่งที่ญี่ปุ่น โดยตระหนักว่าเมื่อใดที่พื้นที่เกษตรกรรมเปลี่ยนสภาพไปแล้วก็ยากที่จะเปลี่ยนให้กลับมาใช้เพื่อการเกษตรอีก ดังนั้น รัฐบาลจึงมีนโยบายให้รักษาพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการเกษตรให้อยู่ในสภาพที่ดีเพื่อเอาไว้ใช้ในอนาคต โดยส่งเสริมให้มีการใช้พื้นที่เกษตรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และสร้างจิตสำนึกของชนญี่ปุ่นให้ตระหนักถึงคุณค่าของพื้นที่เกษตรว่าเป็นสาธารณสมบัติของสังคมญี่ปุ่นที่ไม่ใช่เป็นเพียงสมบัติของส่วนบุคคลเท่านั้น และขยายการเกษตรกรรมแบบธุรกิจการเกษตร (Agricultural Corporation) เนื่องจากเกษตรกรรมครัวเรือนเริ่มมีข้อจำกัดด้านกำลังแรงงานที่ลดลงกล่าวคือ มีการกระตุ้นให้เกษตรกรเห็นประโยชน์ของการทำเกษตรในรูปแบบของบริษัทที่มีการขยายเงินลงทุนปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิตและมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการวางแผนการผลิตและการบริหารตลาดสินค้าเกษตร

### 3.1.3 สาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน)

การปฏิรูปที่ดินทำกินของสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) นั้น เป็นประเทศที่น่าสนใจที่จะพูดถึง การปฏิรูปที่ดินทำกิน เพราะเป็นเมืองหนึ่งที่ตั้งอยู่บนสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งมีพื้นที่ในการทำเกษตรไม่มากนัก แต่การพัฒนาในด้านที่ดินนั้นเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ การปฏิรูปที่ดินของไต้หวันมีความน่าสนใจอย่างมาก เนื่องจากจุดกำเนิดทางอุดมการณ์ของรัฐบาล ชุน ยัตเซ็น บิดาผู้ก่อตั้งสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากลัทธิธรรมาภิบาล ได้ประกาศให้สิทธิในที่ดินเท่าเทียมกันเพื่อเป็นพื้นฐาน ทำให้ประชาชนมีสิทธิครอบครองที่ดินเพื่อการเกษตร และการปฏิรูปที่ดินได้ครอบคลุมถึงสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินต่อผู้ที่รับได้อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวในหัวข้อถัดไป

<sup>12</sup> บุญบง ชัยเจริญวัฒน์, บุญมี ลี และเทพกร ณ สงขลา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 139.

### 3.1.3.1 จุดเริ่มต้นของการปฏิรูปที่ดินทำกินของสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน)

การปฏิรูปที่ดินของสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน)นั้น หลังจากที่รัฐบาลกลาง (พรรคก๊กมินตั๋ง) ของสาธารณรัฐประชาชนจีนลี้ภัยไปยังสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน)ในปี พ.ศ. 2492 รัฐบาลได้ออกกฎหมายควบคุมการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลายครั้ง บนเกาะสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) ตลอดช่วงทศวรรษที่ 1950 และ 1960 การปฏิรูปเกิดขึ้นในสามขั้นตอนหลักต่อเนื่องกัน ครั้งแรก ในปี พ.ศ. 1949 ค่าเช่าฟาร์มถูกจำกัดไว้ที่ร้อยละ 37.5 ของผลผลิตผ่านกฎหมาย ลดค่าเช่าพื้นที่เพาะปลูกร้อยละ 37.5 ประการที่สอง เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2494 ที่ดินสาธารณะถูกขายให้กับเกษตรกรผู้เช่า ประการที่สาม เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496 การถือครองที่ดินขนาดใหญ่ถูกแบ่งออกและแจกจ่ายให้กับเกษตรกรผู้เช่าในสิ่งที่ขนานนามว่าเป็นการปฏิรูป "ที่ดินสู่ผู้ไถนา"<sup>13</sup>

หลังจากความพ่ายแพ้ของญี่ปุ่นในปี พ.ศ. 2488 สาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) ก็หวนกลับคืนสู่ภายใต้การปกครองของสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งขณะนั้นปกครองโดยเจียงไคเช็ค ผู้นำอนุรักษนิยมและเผด็จการ<sup>14</sup> ประชากรพื้นเมืองไทรศเคื่องอย่างมากจากปัญหาการคอร์รัปชันอย่างโจ่งแจ้งของรัฐบาลใหม่ การเก็บภาษีที่มากเกินไป และการขโมยอาหาร ซึ่งนำไปสู่การขาดแคลนข้าว<sup>15</sup> นอกจากนี้ ชาวนาที่ทำนาจำนวนมากไม่พอใจอำนาจของเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ซึ่งเป็นร่องรอยจากชาวญี่ปุ่น

### 3.1.3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินของสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน)

หลังจากหลายทศวรรษที่พื้นที่เกษตรกรรมสามารถเป็นของเกษตรกรได้เท่านั้น ทำให้ได้ริเริ่มมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการพัฒนากเกษตร พ.ศ. 2543 (ฉบับปัจจุบัน) ได้เปิดพื้นที่เพาะปลูกตลาดให้กับผู้ที่ไม่ใช่เกษตรกร การตัดสินใจครั้งนี้พร้อมกับการเข้าร่วมของสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) กับโลกองค์การค้าและการค้าโลกาภิวัตน์ที่เพิ่มขึ้น ได้ส่งผลกระทบต่อภูมิทัศน์เกษตรกรรมที่แต่เดิมมีเกษตรกรรายย่อยเป็นส่วนใหญ่ของเกษตรกร หมายเหตุนี้ สืบจากการแก้ไขปี พ.ศ. 2543 ภายในทั้งบริบททางประวัติศาสตร์ของการปฏิรูปที่ดินขั้นที่หนึ่งและสองในสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) และบริบทปัจจุบันของการปฏิรูปที่ดินขั้นที่สาม ปฏิรูปที่ดินและเปิดเสรี

<sup>13</sup> Koo, Anthony Y. C. (1966-03-01). *Economic Consequences of Land Reform in Taiwan*. (Online). Available: [https://en.wikipedia.org/wiki/Land\\_reform\\_in\\_Taiwan](https://en.wikipedia.org/wiki/Land_reform_in_Taiwan). [2023, February 1]

<sup>14</sup> Jong-Sung You, *Inequality and Corruption: The Role of Land Reform in Korea, Taiwan, and the Philippines*, Graduate School of International Relations and Pacific Studies, University of California, San Diego 16 (2006). available at [irps.ucsd.edu/assets/003/5298.pdf](http://irps.ucsd.edu/assets/003/5298.pdf).

<sup>15</sup> Raymond Apthorpe, *Burden of land reform in Taiwan: An Asian Model of Land Reform Re-analysed*, 7 WORLD DEVELOPMENT 523 (1979)

ทางการค้า ผลกระทบนั้นกว้างไกลถึงมากที่สุด พื้นที่การเกษตรที่มีราคาแพงในโลก เพิ่มการใช้  
นอกภาคเกษตร พื้นที่ถูกลดปล่อยให้ว่าง หมายเหตุนี้ทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับบทบาทของการเกษตร  
ในสังคมที่พัฒนาแล้ว และกล่าวถึงลักษณะที่เหมาะสมยิ่งของการยกเลิกกฎระเบียบของตลาด  
เกษตร

เดิมทีนั้น ที่ดินเพื่อการเกษตรของสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) นั้น มีไว้ให้เพื่อเช่าเพื่อ  
การเกษตรเพียงอย่างเดียว แต่ในขณะเดียวกันการใช้ที่ดินตกทอด และสมาคมเกษตรกรที่มีส่วนร่วม  
ทำให้การดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้น และเหมาะสมกับสถานการณ์ในท้องถิ่น<sup>16</sup>  
นอกจากนี้ ตัวอย่างของสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) สอนเราว่าการปฏิรูปที่ดินควรเกิดขึ้นเป็นขั้น  
เป็นตอน การลดค่าเช่าในปี พ.ศ. 2492 เพิ่มรายได้ที่ใช้แล้วทิ้งของผู้เช่า ซึ่งนำไปสู่การลงทุนในที่ดิน  
ผลผลิตทางการเกษตร และความสามารถในการเป็นเจ้าของที่ดินที่เพิ่มขึ้น<sup>17</sup> นอกจากนี้ยังลดค่าเช่า  
ผู้เช่ามีฐานะทางการเงินมากขึ้นที่จะซื้อในอีกไม่กี่ปีต่อมาในโครงการ “ที่ดินสู่ผู้ไถนา”<sup>18</sup> นอกจากนี้  
มาตรการการให้สิทธิส่วนบุคคลสามารถประสบความสำเร็จอย่างมาก และดำเนินการในบริบท  
ของบ่อน้ำ - ระบอบกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้รับการยอมรับและมีเอกสารชัดเจน และต้องรวมถึง  
ข้อจำกัด ชั่วคราวบางประการเกี่ยวกับการจำหน่าย เนื่องจากระบบสิทธิในที่ดินที่ชัดเจนซึ่งจัดตั้ง  
ขึ้นภายใต้การยึดครองของญี่ปุ่น กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลจึงหลีกเลี่ยงปัญหามากมายที่ประสบ  
เมื่อดำเนินการใช้กรรมสิทธิ์ในสังคมกฎหมายจารีตประเพณีที่ไม่เป็นทางการมากขึ้น<sup>19</sup> นอกจากนี้  
การกำหนดเพดานพื้นที่ 3 เฮกตาร์ในการถือครองที่ดินทำให้บริษัทใหญ่ๆ ไม่สามารถซื้อเพิ่มได้  
ดังที่เกิดขึ้นภายใต้ระบอบการปกครองแบบอื่นๆ ดังนั้น ส่วนหนึ่งของความสำเร็จของโปรแกรม  
การให้ชื่อเป็นเพราะเป็นการกีดกันผู้ถือกรรมสิทธิ์รายใหม่ในตลาดที่จะขายที่ดินของตน

3.1.3.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำนิติกรรมในที่ดินเพื่อการเกษตรของสาธารณ  
รัฐจีน (ไต้หวัน)

ความพยายามในการจัดตั้งเจ้าของ-เกษตรกรในสมัยแผ่นดินใหญ่อุดมคติแบบที่ดินผู้  
คนไถนาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคำสอนของดร. ชุนยัตเซ็น ได้ชี้แนะนโยบายที่ดินของรัฐบาลกลาง  
ตลอดหลายปีที่ผ่านมา แม้ว่าอุดมคตินั้นไม่เคยได้รับการดำเนินการในระดับประเทศ เนื่องจากความ

<sup>16</sup> John D. Montgomery, Allocation of Authority in Land Reform Programs: A Comparative Study of Administrative Processes and Outputs, 17 ADMIN. SCIENCE QUARTERLY 62 (Mar. 1972).

<sup>17</sup> Jean Yueh. (2009). *Sharing Successful Land Reform With the Rest of the World*. TAIWAN TODAY

<sup>18</sup> *Ibid*,

<sup>19</sup> William Easterly, THE WHITE MAN’S BURDEN 95 (2006); Raymond Apthorpe, Burden of land reform in Taiwan: An Asian Model of Land Reform Re-analysed, 7 WORLD DEVELOPMENT 519–30 (1979)

ไม่สงบของสภาพบ้านเมือง กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องที่เป็นอยู่ การประกาศใช้และผลสำเร็จในท้องถิ่นที่ปฏิรูปที่ดินในสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) ในแง่หนึ่งการก่อตั้งเจ้าของ-เกษตรกรถือเป็นสิ่งสำคัญเสมอมาซึ่ง กฎหมายที่ดินฉบับเก่าประกาศใช้เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2473 ส่อให้เห็นถึงแนวคิดดังกล่าว แม้ว่าจะไม่ได้เป็นที่กล่าวถึงมากมายก็ตาม กฎหมายที่ดินฉบับใหม่ของสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) ที่แก้ไขเพิ่มเติมและประกาศใช้เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2489 มีความชัดเจนยิ่งขึ้นในประเด็นนี้ โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐจีนประกาศใช้ เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2490 บทความหนึ่งในหมวดเรื่องพื้นฐานแห่งชาตินโยบายระบุไว้อย่างชัดเจนว่า "ในการจัดสรรที่ดินและการวางผังที่ดินใหม่ รัฐจะต้องเป็นกลางตามหลักการแล้ว ช่วยเหลือผู้ได้รับที่ดินซึ่งจำเป็นสำหรับการเพาะปลูกของตนเองหรือใช้ประโยชน์และให้กำหนดขนาดที่ดินที่เหมาะสมที่จะทำการเพาะปลูกหรือใช้ประโยชน์" วิธีการช่วยสร้างเจ้าของ - เกษตรกรตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ดินฉบับใหม่ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ทางตรงและทางอ้อม บทบัญญัติหลักซึ่งอาจถือเป็นทางอ้อมได้ดังนี้

ข้อ 30. "กรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินของเอกชนจะโอนไปยัง ผู้รับโอนเช่นสามารถเพาะปลูกที่ดิน ได้เองหลังจากการ โอนมีผล<sup>20</sup>

ข้อ 33. "ผู้เช่าที่ทำการเพาะปลูกที่ดินเช่าใดๆ อย่างต่อเนื่องสำหรับ อย่างน้อยแปดปีเต็มสามารถร้องขอให้หน่วยงานที่มีอำนาจหรือรัฐบาลเมืองซื้อได้สำหรับเขาตามมูลค่าตามกฎหมาย ถ้าเจ้าของที่ดินดังกล่าวเป็นเจ้าของพื้นที่ไม่อยู่หรือถ้าบุคคลดังกล่าวไม่ใช่ชาวนาที่เพาะปลูกในที่ดินของเขาเอง แต่ที่ดินของคนแก่และคนทุพพลภาพ ก้าวร่ำ เป็นหม้าย หรือทุพพลภาพ หรือโดยการศึกษาหรือการกุศลสถาบันหรือองค์กรเพื่อส่งเสริมสวัสดิการสาธารณะที่ขึ้นอยู่ รายได้จากที่ดินดังกล่าวสำหรับการสนับสนุนจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องซื้อ" บทบัญญัติหลักของกฎหมายที่ดินฉบับใหม่นั้นอาจเป็นการส่งต่อโดยตรง<sup>21</sup>

### 3.1.3.4 การเตรียมการเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

ก่อนที่รัฐบาลสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามนโยบายที่ได้วางไว้ รัฐบาลได้มีการรังวัดที่ดินใหม่ โดยถือว่าการรังวัดที่ดินใหม่เป็นงานพื้นฐานสำคัญในการ

<sup>20</sup> Constitution of the Republic of China promulgated on January 1, 1947, one of the Articles in the Chapter on Fundamental National Policies clearly states: Article 30

<sup>21</sup> Constitution of the Republic of China promulgated on January 1, 1947, one of the Articles in the Chapter on Fundamental National Policies clearly states: Article 33

บริหารงานด้านรังวัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน โดยสามารถแบ่งงานดังกล่าวออกเป็น 4 ประเภท คือ<sup>22</sup>

- 1) การสำรวจที่ดิน (Land Survey) เพื่อให้ทราบสภาพภูมิประเทศและเนื้อที่ของที่ดินที่แน่นอน ในการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างสมบูรณ์
- 2) การทำทะเบียนที่ดิน (Land Registration)
- 3) การสำรวจการใช้ที่ดิน (Survey on Land Use) เพื่อกำหนดประเภทของการใช้ที่ดินและสิทธิเหนือพื้นดิน ซึ่งเป็นหลักในการพิจารณาสิทธิและหนี้อันเกิดจากที่ดิน
- 4) การแบ่งประเภทเจ้าของที่ดิน (General Ownership Classification) ดำเนินการเพื่อให้ทราบถึงการกระจายสิทธิเหนือที่ดิน เพื่อเตรียมการสำหรับการปฏิบัติตามโครงการที่ดินสู่การเพาะปลูกเพื่อปรับปรุงระบบการรังวัดที่ดิน และเพื่อพิจารณาสิทธิเหนือที่ดินและสภาพการใช้ที่ดิน

#### 3.1.3.5 การซื้อขายในที่ดินปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรของสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน)

กฎหมายการขายที่ดินสาธารณะของสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) เพื่อให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดิน ถูกตราขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1951 โดยที่ดินที่จะสามารถนำมาขายให้เกษตรกรได้จะต้องเป็นที่ดินจากกรรมสิทธิ์ของชาติหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักงานที่ดินเพื่อเกษตรกร (Land Bureau of the Establish of Owner-Farmer) รัฐดำเนินการขายที่ดินเกษตรที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐที่มีอยู่ประมาณ 1.1 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 21 ของพื้นที่เกษตรทั้งหมดให้แก่เกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรสามารถเป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งการขายที่ดินเกษตรของรัฐนี้ นอกจากจะส่งเสริมให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง และสร้างแรงจูงใจในการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว ยังเป็นการแสดงตัวอย่างแก่เอกชนเจ้าของที่ดินเพื่อให้ยอมรับแนวคิดการกระจายการถือครองที่ดินแก่ผู้ที่ทำประโยชน์อย่างแท้จริงในที่ดิน โดยที่ดินที่จะนำมาขายให้แก่เกษตรกร คือ ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลชาติหรือของจังหวัด โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ สำนักงานที่ดินเพื่อเกษตรกร (Land Bureau of the Establish of Owner-farmer) เป็นเจ้าของที่ดินในแต่ละจังหวัดหรือเทศบาล เพื่อส่งเสริมการขายที่ดินที่ดินสาธารณะหรือที่ดินของรัฐที่นำมาขายให้แก่เกษตรกรประกอบด้วย

- ที่ดินของรัฐ (State Owned Land)
- ที่ดินของมณฑล (Provincial Owned Land)
- ที่ดินของเทศบาล (Municipality Owned Land)

<sup>22</sup> อนุสรณ์ ลีหมณิ. (2519). การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน. ใน ณรงค์ ลินสวัสดิ์ (บรรณาธิการ), *การปฏิรูปที่ดิน*. กรุงเทพฯ: แพร์พิทยา. หน้า 77-79.

ในข้อบังคับของรัฐบาลการจัดการที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรซึ่งระบุว่าพื้นที่ทั้งหมดไม่มีผู้ครอบครองจะถูกบังคับซื้อโดยรัฐบาลและขายต่อให้เกษตรกร ไม่ว่าจะเป็นผู้เพาะปลูกที่เป็นผู้เช่าเดิมหรือผู้ทำเกษตรกรรมในที่ดินในปัจจุบัน

ต่อมารัฐบาลจัดตั้ง เจ้าของ-เกษตรกรในบางท้องที่ เมื่อในปี พ.ศ. 2484 รัฐบาลได้ออกคำสั่งอนุญาตแผ่นดินใหญ่ได้เริ่มขึ้น ธนาคารเกษตรกรรมแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเครดิตของผู้ซื้อกองทุนได้รับการตรวจสอบ” หรือการสร้างแผนกลินเชื่อที่ดินเพื่อการเกษตรในเกษตรกร ธนาคารเพื่อการเกษตรช่วยเจ้าของ-เกษตรกร รับผิดชอบปล่อยกู้พร้อมที่ดินเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน หวังว่าสิ่งอำนวยความสะดวกที่จัดเตรียมไว้จะประสานกับความพยายามของราชการแผ่นดินกลาง สนับสนุนให้ อปท.ต่างๆ จัดตั้งขึ้น โดยการกำหนดมาตรการในการขายดังนี้

### 3.1.3.6 วัตถุประสงค์ในการขายที่ดินสาธารณะให้แก่เกษตรกร คือ

- 1) เพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง เพื่อการได้รับผลผลิตของตนอย่างเต็มที่ ไม่ถูกเอาเปรียบโดยนายทุนเจ้าของที่ดิน
- 2) เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองที่ดิน ไม่ให้ที่ดินถูกครอบครองโดยกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว
- 3) การให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง ทำให้เกษตรกรกล้าลงทุนปรับปรุงที่ดิน เพื่อการพัฒนาคุณภาพและผลผลิตจากการเกษตร ทำให้ราคาผลผลิตสูงขึ้น

### 3.1.3.7 คุณสมบัติของผู้ที่ต้องการซื้อที่ดินตามลำดับความสำคัญ<sup>23</sup>

- 1) ผู้ถือครองที่ดินเกษตรกรรมที่เป็นผู้เพาะปลูกเองในปัจจุบัน
- 2) ผู้ว่าจ้างผู้อื่นเพื่อทำการเกษตรกรรม
- 3) ชาวนาที่เช่าที่ทำกินและไม่มีที่ดินเพาะปลูกเพียงพอ
- 4) ชาวนาชาวไร่ซึ่งมีที่ดินของตนเองแค่เพียงบางส่วน
- 5) ผู้ที่เคยมีผลประโยชน์เดิมในที่ดิน เช่น ผู้ที่เคยเคยจับจองที่ดินมาก่อน รวมถึงผู้ที่ไม่เคยมีที่ดินมาก่อน แต่ปรารถนาจะมี
- 6) ผู้ที่เปลี่ยนอาชีพมาเป็นเกษตรกร

### 3.1.3.8 การจัดสรรที่ดิน

ผู้ซื้อที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ดินสาธารณะที่เสนอขายส่วนใหญ่จะขายให้กับผู้เช่าปัจจุบัน ผู้เพาะปลูก แต่ถ้าผู้เพาะปลูก ผู้เช่าปัจจุบันของที่ดินใดๆ จะไม่สนใจซื้อหรือถ้ามี

<sup>23</sup> Regulation Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner-Farmer in Taiwan Province 1951. Article 17.

เหตุผลสมควรที่จะปฏิเสธคำขอ อาจขายที่ดินร่วมกับผู้ซื้อประเภทใดประเภทหนึ่ง ตามตามลำดับความสำคัญ ดังต่อไปนี้

- 1) ผู้เช่าที่ดินสาธารณะรายอื่น
- 2) ฟาร์ม
- 3) เกษตรกรผู้เช่าที่มีที่ดินไม่เพียงพอต่อการไถพรวน
- 4) เจ้าของบางส่วน - เกษตรกรมีที่ดินไม่พอทำนา
- 5) ผู้มีส่วนได้เสียใน
- 6) บุคคลที่เพิ่งมาเป็นเกษตรกร โดยเปลี่ยนอาชีพ

ในกรณีที่มีหลายผู้สมัครที่มีคุณสมบัติเหมาะสมสำหรับที่ดินผืนเดียวกันดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าการขายที่ดินของเจ้าของที่ดินที่เกี่ยวข้องในการทำธุรกรรมเหล่านี้ไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อการทำฟาร์มจำนวนที่ดินสาธารณะซึ่งครอบคลุมเกษตรกรคนใดคนหนึ่ง อาจได้รับอนุญาตการซื้อได้รับการกำหนดโดยรัฐบาลท้องถิ่นของไต้หวัน

#### การซื้อที่ดิน

รัฐจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินในส่วนที่เกินกว่า 3 เฮกตาร์ (18.75 ไร่) และขายให้แก่ผู้เช่าเดิม การซื้อและขายให้รวมถึงอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมดที่อยู่ติดกับที่ดินด้วย

#### ราคาขายที่ดิน

กำหนดทั้งราคาซื้อและราคาขายไว้เท่ากับ 2.5 เท่าของผลผลิตของพืชหลักต่อปี เพื่อป้องกันผลกระทบจากภาวะเงินเฟ้อ

#### การชดเชย

การชดเชยแก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งดำเนินการโดยธนาคารที่ดิน ซึ่งค่าชดเชยร้อยละ 70 จะจ่ายเป็นพันธบัตรพืชผล (ข้าวและมันเทศ) ร้อยละ 30 จะจ่ายเป็นหุ้นรัฐวิสาหกิจ 4 แห่ง และมีอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรที่ดินร้อยละ 4 ต่อปี โดยจะจ่ายให้เท่ากันทุกงวดเป็นเวลา 10 ปี สำหรับหุ้นรัฐวิสาหกิจจะจ่ายให้ครั้งเดียว เจ้าของที่ดินได้รับค่าชดเชยต่อเมื่อได้มอบเอกสารสิทธิในที่ดินแก่รัฐเรียบร้อยแล้ว

#### การชำระค่าที่ดิน

ผู้ซื้อต้องชำระค่าที่ดินตามจำนวนครั้งของฤดูเก็บเกี่ยว (1-2 ครั้ง / ปี) เป็นเวลา 10 ปี ค่าที่ดินที่ชำระนี้รวมอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 ภาษีที่ดิน ค่าใช้น้ำ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ด้วย ซึ่งต้องไม่เกินร้อยละ 37.5 ของผลผลิต ในกรณีที่มิถยธรรมชาติหรือสาเหตุอื่นๆ ที่ทำให้ที่ดินทั้งแปลงหรือบางส่วนทำประโยชน์ไม่ได้ เกษตรกรผู้ซื้ออาจขอเลื่อนหรือยกเว้นการชำระค่าที่ดินในระยะเวลา

นั้น ได้การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน เกษตรกรได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินเมื่อได้ชำระค่างวดของงวดแรกแล้ว

#### ประโยชน์ที่ได้รับ

ความตั้งใจของรัฐบาลที่จะยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชน ความสำเร็จของการปฏิรูปทำให้เกษตรกรมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และส่งเสริมให้มีการพัฒนาทางการเมืองของประชาชน เกษตรกรลงทุนปรับปรุงดินเพื่อผลผลิตที่สูงขึ้น ดัชนีมาตรฐานการครองชีพของเกษตรกรสูงขึ้นถึงร้อยละ 76 มีการลงทุนในด้านอุตสาหกรรมมากขึ้นจากการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจทั้ง 4 แห่งซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจรวมทั้งระบบเศรษฐกิจในชนบท

Regulation Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner-Farmer in Taiwan Province 1951 หรือ ระเบียบว่าด้วยการขายที่ดินทำกินสาธารณะเพื่อจัดตั้งเจ้าของ-เกษตรกรในสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) พ.ศ. 2494 ได้กำหนดเงื่อนไขของการซื้อขายที่ดินต้องห้ามตามมาตรา 17 ดังนี้<sup>24</sup>

มาตรา 17 ที่ดินที่มีลักษณะดังต่อไปนี้จะต้องไม่ถูกโอนหรือให้เช่าแก่ชาวต่างชาติ และไม่อาจก่อให้เกิดภาระผูกพันกับที่ดินเหล่านี้ เพื่อประโยชน์ของชาวต่างชาติ

- (1) ที่ดินป่าไม้
- (2) การประมง
- (3) พื้นที่ล่าสัตว์
- (4) นาเกลือ
- (5) ที่ดินที่มีแร่
- (6) แหล่งน้ำ

(7) ดินแดนที่อยู่ในเขตป่ามปรากรและเขตทหาร และดินแดนที่อยู่ติดกับพรมแดนของประเทศ

การโอนดังกล่าวในวรรคก่อนไม่รวมถึงการได้มาซึ่งที่ดินทางมรดก แต่ที่ดินดังกล่าวจะถูกขายให้กับชาวจีน ภายในสามปีหลังจากจดทะเบียนมรดกเสร็จ หากที่ดินไม่ถูกจัดสรรอย่างถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด สำนักงานบริหารเทศบาลพิเศษหรือเทศมณฑล (เมือง) ที่มีอำนาจจะโอนที่ดินดังกล่าวไปยังสำนักงานทรัพย์สินแห่งชาติเพื่อทำการประมูลต่อสาธารณะ ให้นำขั้นตอนการประมูลสาธารณะที่กำหนดโดยข้อ 73-1 มาใช้บังคับ โดยอนุโลมให้นำความในวรรคก่อนมาใช้

<sup>24</sup> Regulation Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner-Farmer in Taiwan Province 1951. Article 17.



บังคับกับการได้มาซึ่งที่ดินตาม (1) ถึง (7) ข้างต้นโดยอนุโลมก่อนมีการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้โดยที่ยังมิได้จดทะเบียนมรดกให้แล้วเสร็จ

จะเห็นได้ว่าระเบียบว่าด้วยการขายที่ดินทำกินสาธารณะ เพื่อจัดตั้งเจ้าของ-เกษตรกรในสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) พ.ศ. 2494 ได้กำหนดการต้องห้ามการซื้อขายที่ดินเฉพาะแก่ชาวต่างชาติมิได้ห้ามให้ซื้อ-ขายกันระหว่างประชาชนจีนด้วยกัน เพียงแต่กำหนดว่าหากจะโอนไปยังผู้อื่นจะต้องจดทะเบียนแล้วเสร็จแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี และมีหน่วยงานในการกำกับดูแลการซื้อขายและตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ซื้อว่าคุณสมบัติและวัตถุประสงค์เป็นไปตามที่ระเบียบว่าด้วยการขายที่ดินทำกินสาธารณะเพื่อจัดตั้งเจ้าของ-เกษตรกรในไต้หวัน พ.ศ. 2494 กำหนดหรือไม่

โดยการจดทะเบียนที่ดินหรือการขอโอนที่ดินหรือการครอบครองที่ดินนั้น ระเบียบว่าด้วยการขายที่ดินทำกินสาธารณะเพื่อจัดตั้งเจ้าของ-เกษตรกรในไต้หวัน พ.ศ. 2494 มาตรา 37<sup>25</sup> การจดทะเบียนที่ดิน หมายถึง การจดทะเบียนกรรมสิทธิ์และสิทธิอื่นๆ บนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินนั้น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจดทะเบียนที่ดิน เช่น หลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ครอบคลุมถึงขั้นตอน ค่าธรรมเนียม ข้อมูลที่ต้องยื่น เอกสารที่ต้องแนบ และการระงับข้อพิพาท จะถูกกำหนดโดยกรมที่ดินกลาง หากอยู่ในรูปแบบมณฑล จะเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดมีอำนาจ ตรวจสอบข้อมูลหลักฐานในการออกโฉนดดังกล่าว เป็นต้น ในส่วนของการเปลี่ยนสิทธิในที่ดินนั้น จะต้องดำเนินการตามระเบียบ

มาตรา 74 คำขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินให้ยื่นพร้อมต้นฉบับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและแผนที่แนบ หรือแนบต้นฉบับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แล้วแต่กรณี<sup>26</sup> กล่าวคือ ผู้ขายที่ดินจะต้องเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น โดยการตรวจสอบจากทางเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 75 เมื่อคำขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินได้รับการตรวจสอบและพบว่าถูกต้องและเหมาะสม โดยสำนักงานบริหารที่ดินเทศบาลพิเศษหรือเทศมณฑล (เมือง) ที่มีอำนาจการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะถูกบันทึกลงในทะเบียนทั่วไปทันที หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือสิทธิอื่นใดในที่ดิน แล้วแต่กรณี จะออกให้แก่ผู้ขอได้ และต้นฉบับหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน

<sup>25</sup> Regulation Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner-Farmer in Taiwan Province 1951. Article 37.

<sup>26</sup> Regulation Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner-Farmer in Taiwan Province 1951. Article 74.

หรือสิทธิอื่นใดในที่ดินจะถูกทำให้เป็น โฉมหรือมีคำอธิบายประกอบตามสมควร แล้วแต่กรณี  
แผนผังที่ดินแนบไปกับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่ออกให้ตามความในวรรคก่อน<sup>27</sup>

### 3.1.3.9 การโอนสิทธิในที่ดินของสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน)

1) เกษตรกรสามารถโอนสิทธิ ตกทอดทางมรดก หรือขายที่ดินของตนแต่ผู้ได้รับการ  
การโอนที่ดิน ทายาท และผู้ซื้อที่ดิน ต้องประกอบธุรกิจการเกษตรเท่านั้น (Farming Business)<sup>28</sup>

2) ในการโอนหรือขายที่ดินทั้งแปลง ห้ามมิให้แบ่งแปลงย่อยหรือถือกรรมสิทธิ์  
รวมเว้นแต่การตกทอดทางมรดก

ในส่วนของการตรวจสอบที่ดินที่มีไว้เพื่อการเกษตรนั้น จะมีหน่วยงานในแต่ละพื้นที่  
ตรวจสอบการใช้ที่ดินว่าเป็นไปตามเงื่อนไขหรือไม่ หากพบว่าไม่ได้ใช้เพื่อการเกษตรหน่วยงานใน  
เทศบาลจะทำการบังคับซื้อคืน ตามมาตรา 89 ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินว่างเปล่าส่วนบุคคลและที่ดินที่  
ไม่ได้รับการเพาะปลูกภายใต้เขตอำนาจของตน สำนักงานบริหารที่ดินเทศบาลพิเศษหรือเทศ  
มณฑล (เมือง) อาจทำเครื่องหมายปิดพื้นที่และกำหนดระยะเวลาที่ดินดังกล่าวจะถูกนำมาใช้อย่าง  
ถูกต้องตามกฎหมาย หากที่ดินส่วนบุคคลที่ไม่ได้รับการเพาะปลูกตามที่อ้างถึงในวรรคก่อนหน้า  
ไม่ได้ใช้อย่างถูกต้องตามกฎหมายหลังจากพ้นกำหนดเวลาที่กำหนด เทศบาลพิเศษหรือเทศมณฑล  
(เมือง) ที่มีอำนาจอาจซื้อที่ดินเหล่านั้นตามมูลค่าที่ประกาศไว้<sup>29</sup> เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้นายทุน  
เข้ามาซื้อเพื่อใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการอื่น

## 3.2 การปฏิรูปที่ดินในราชอาณาจักรไทย

ราชอาณาจักรไทยตั้งแต่สมัยโบราณนานมาแล้วไม่เคยประสบปัญหาเกี่ยวกับที่ดินเรื่อง  
ต้องเช่าที่ผู้อื่นเพื่อทำการเกษตร เพราะพื้นที่สมัยโบราณมีจำนวนมาก ผู้คนส่วนใหญ่ก็มีที่นาเป็น  
ของตนเอง แต่ในปัจจุบันที่ดินมักมีราคาสูง ซึ่งบุคคลทั่วไปอาจไม่มีกำลังซื้อเพื่อนำมาเป็นของ  
ตนเองได้ จึงเกิดการบุกรุกทำลายป่าอยู่ประมาณ 50,000 ไร่ต่อปี รัฐบาลจึงจำเป็นต้องออก  
กฎหมาย ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรมาแก้ปัญหาเกี่ยวกับการแก้ปัญหาที่ดินทำกินของประชาชน

<sup>27</sup> Regulation Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner-Farmer in Taiwan Province 1951. Article 75.

<sup>28</sup> Hwang-Jaw Lee. (2013). *Agriculture Land Policies of Taiwan*. (Online). Available: [http://ap.iftc.agnet.org/ap\\_db.php?id=\\_82](http://ap.iftc.agnet.org/ap_db.php?id=_82). [2023, February 1]

<sup>29</sup> Regulation Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner-Farmer in Taiwan Province 1951. Article 89.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 72 (3) กำหนดไว้ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ โดยรัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำและพลังงาน โดยจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม อีกทั้ง มาตรา 258 ข.ด้านอื่นๆ (2) กำหนดไว้ในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ให้มีการดำเนินการปฏิรูปประเทศ โดยจัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบและการถือครองที่ดินทั่วประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศ

### 3.2.1 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

เนื่องจากราชอาณาจักรไทยในช่วงที่เริ่มเกิดการบุกรุกป่า เพื่อใช้เป็นพื้นที่ในการเพาะปลูก หรือใช้เพื่อการเกษตรตามที่ผู้เขียนได้กล่าวในหัวข้อข้างต้น รัฐบาลจึงได้ตรากฎหมายพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกาศใช้เมื่อ 5 มีนาคม 2518 โดยได้นิยาม ตามมาตรา 4 ของ พระราชบัญญัตินี้ว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”<sup>30</sup> โดยเหตุผลที่ใช้ประกาศใช้กฎหมายนั้นเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมเนื่องจากราชอาณาจักรไทย เกษตรกรไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ โดยอาจจำแนกได้ตามลำดับ ดังนี้

- 1) ทำการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิหรือการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Land Right Distribution) เพื่อให้เกษตรกรได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดิน (Land Owner) หรือมีที่ดินสำหรับทำการเกษตรเป็นของตนเองอย่างถาวรตลอดไป
- 2) ทำการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรผู้ที่มีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม
- 3) ทำการจัดที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม
- 4) ทำการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- 5) ทำการช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม

<sup>30</sup> ตามมาตรา 4 ของ พระราชบัญญัตินี้ว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

- 6) ทำการช่วยเหลือในการปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต
- 7) ทำการช่วยเหลือในการผลิตและจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น
- 8) ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันเกษตรกรพัฒนาอาชีพนอกการเกษตร บริการ  
สาธารณูปโภคเพื่อเพิ่มสวัสดิการและเสริมสร้างความเจริญในท้องถิ่น ทำให้เกษตรกรมีความ  
เป็นอยู่ดีขึ้น

สำหรับในส่วนของการดำเนินงานในการปฏิรูปที่ดินแบ่งเป็นขั้นตอนการปฏิบัติเป็น 4  
ขั้นตอน ดังนี้<sup>31</sup>

### 3.2.1.1 การนำที่ดินมาปฏิรูปที่ดิน

- ก) การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรให้ตราเป็นกฤษฎีกา มาตรา 25<sup>32</sup>
- ข) การจัดซื้อหรือการเวนคืนที่ดินเอกชน กระทำได้เฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดิน และมี  
อำนาจจัดซื้อในส่วนที่ถือครองเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่เจ้าของที่ดินประสงค์จะขาย  
มาตรา 29<sup>33</sup>
- ค) การจัดกาที่ดินของรัฐ โดยการนำที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ที่รกร้าง  
ว่างเปล่า ตามมาตรา 26<sup>34</sup>

<sup>31</sup> คำอธิบายสรุปสาระสำคัญ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

<sup>32</sup> มาตรา 25 การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาในพระราช  
กฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น  
ด้วย

<sup>33</sup> มาตรา 29 ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดิน  
เพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้

<sup>34</sup> มาตรา 26 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(1) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน  
แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือ  
พลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้  
จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราช  
กฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดิน  
ดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการ  
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(2) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของ  
แผ่นดินโดยเฉพาะ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพ การเป็นสาธารณสมบัติ  
ของแผ่นดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดิน

ง) ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด มาตรา 36 ทวิ

### 3.2.1.2 การจัดที่ดิน มาตรา 30<sup>35</sup>

ก) เพื่อเกษตรกรรม

จัดให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือผู้มีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ครอบครัวละไม่เกิน 50 ไร่ กรณีเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ครอบครัวละไม่เกิน 100 ไร่ โดยวิธีการให้เช่าซื้อ จัดให้สถาบันเกษตรกร โดยวิธีการเช่า ตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกำหนด

ข) จัดให้บุคคลทั่วไปสำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามความเห็นคณะรัฐมนตรีฯ กำหนดให้บุคคลทั่วไปรายละไม่เกิน 50 ไร่ โดยวิธีการเช่าทำประโยชน์ เช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ มาตรา 30 วรรค 5

### 3.2.1.3 การควบคุมสิทธิในที่ดิน

ก) ควบคุมก่อนการโอนกรรมสิทธิ์ เพื่อควบคุมการโอน การตกทอดทางมรดก และการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับการจัดที่ดินตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปท.) กำหนดระหว่างการเช่าทำประโยชน์ การเช่า หรือเช่าซื้อ มาตรา 30 วรรคท้าย

ข) ควบคุมหลังการโอนกรรมสิทธิ์ โดยห้ามแบ่งแยก และโอนกรรมสิทธิในที่ดินตลอดไปเว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันการเกษตรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่มีบทบัญญัติใดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควบคุมการใช้

---

นั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ในกรณีที่ทางราชการยังต้องใช้ที่ดินตอนใดเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต่อไปให้คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อใช้ตามความจำเป็นโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(3) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้สงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ท. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

<sup>35</sup> มาตรา 30 ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นไร่ขึ้นไป ให้คณะกรรมการจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ไม่ถึงหมื่นไร่คณะกรรมการจะให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรเช่าระยะยาวก็ได้

ประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากเกษตรกรชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วน และได้รับโอนกรรมสิทธิ์จากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 39<sup>36</sup>

#### 3.2.1.4 การพัฒนา มาตรา 4

ก) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม สำหรับทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร มาตรา 9<sup>37</sup>

ข) มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดหาปัจจัยพื้นฐานทางการผลิตให้แก่เกษตรกรที่ได้รับสิทธิจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

### 3.2.2 กฎหมายที่ดินที่ใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแบ่งที่ดินที่นำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2 ประเภท คือ

3.2.2.1 ที่ดินของรัฐที่ดินของรัฐที่สามารถนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง ที่ดินที่มีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนคนใด โดยที่ดินของรัฐจำแนกได้หลายประเภท ดังนี้

1) ที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวต้องเป็นพื้นที่ที่เสื่อมโทรมและไม่สามารถฟื้นฟูให้กลับไปมีสภาพเป็นป่าที่สมบูรณ์ดังเดิมได้อีก และต้องเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย ซึ่งเมื่อมีประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้นแล้วมีผลเป็นการเพิกถอนสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่นั้น โดยไม่ต้องเพิกถอนตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา 26 (4)) แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีที่เขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นมีไม้หวงห้าม หรือมีของป่าขึ้นอยู่ การดำเนินการใดๆกับไม้หวงห้ามหรือของป่านั้นต้องเป็นไปตามกฎหมายป่าไม้ และหากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

<sup>36</sup> มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาท โดยธรรมชาติ หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>37</sup> มาตรา 9 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา 10 เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรายได้ที่ ส.ป.ก. ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มิได้นำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติไปดำเนินการปฏิรูป ที่ดินบริเวณป่าสงวนแห่งชาตินั้นก็ยังคงเป็นป่าสงวนแห่งชาติดั้งเดิม

2) ที่ดินที่เป็นสาธารณประโยชน์ที่ดินที่เป็นสาธารณประโยชน์ดังกล่าวต้องเป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และต้องเป็นกรณีที่ดินที่พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว เมื่อมีประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้น มีผลเป็นการเพิกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่จำเป็นต้องเพิกถอนตามประมวลกฎหมายที่ดินอีก (มาตรา 26 (1))

3) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีมีมติจำแนกไว้ที่ดินประเภทนี้เป็นที่ดินที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้ง หรือเวนคืน หรือกลับมาเป็นของรัฐโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาที่ดินได้จำแนกการใช้ประโยชน์ในพื้นที่และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติจำแนกพื้นที่ออกจากเขตป่าไม้ถาวรก็สามารถนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ (มาตรา 26(3))4) ที่ดินอื่นๆที่ดินอื่นๆ ได้แก่ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการหรือที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ราชพัสดุและต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน เมื่อมีประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้นย่อมมีผลเป็นการเพิกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ราชพัสดุโดยไม่จำเป็นต้องเพิกถอนตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ (มาตรา 26 (2))

### 3.2.2.2 ที่ดินเอกชนการได้มาซึ่งที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นอกจากที่ดินของรัฐแล้วสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถนำที่ดินของเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง เกินกว่า 50 ไร่ ให้มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่า 50 ไร่ได้ (มาตรา 29 (1))

2) ที่ดินที่ใช้เพื่อเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา หากมีเนื้อที่เกิน 100 ไร่ ให้มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เกิน 100 ไร่ได้ (มาตรา 29 (2))

3) ที่ดินที่เจ้าของประกอบเกษตรกรรมแทน หรือประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง แต่ใช้เพียงเล็กน้อย หรือเพียงบางส่วนเพื่อแสดงสิทธิในที่ดิน ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินในส่วนที่เกิน 20 ไร่ ได้ (มาตรา 29 (3))

กรณีที่ดินที่เจ้าของที่ดินรายไปประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดิน เกินกว่า 50 ไร่ หรือเกินกว่า 100 ไร่ และได้แสดงหลักฐานว่าได้ประกอบเกษตรกรรมในพื้นที่นั้นอยู่ก่อนแล้วไม่ต่ำกว่า 341 ปี ก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้เจ้าของที่ดินดังกล่าวยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขออนุมัติรัฐมนตรี หากรัฐมนตรีเห็นชอบให้อนุญาตให้เจ้าของที่ดินนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไป แต่ต้องไม่เกิน 1,000 ไร่

แต่อย่างไรก็ตาม หากเจ้าของที่ดินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินในส่วนที่เกิน 50 ไร่ หรือ เกิน 100 ไร่ แล้วแต่กรณีได้ (มาตรา 29 (2) วรรคหนึ่ง) กรณีที่ดินที่เจ้าของที่ดินรายใดได้แสดงตนว่าได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่า 1,000 ไร่ และได้แสดงหลักฐานว่าได้ประกอบเกษตรกรรมในพื้นที่นั้นอยู่ก่อนแล้ว ไม่ต่ำกว่า 1 ปี ก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้นต่อไป ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม หากเจ้าของที่ดินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินในส่วนที่เกิน 1,000 ไร่ ได้ (มาตรา 29 (2) วรรคสอง) แต่อย่างไรก็ดี การจัดซื้อที่ดินหรือการเวนคืนที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมห้ามมิให้ใช้บังคับกับที่ดินที่เป็นของ ทบวงการเมือง องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกรหรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 29 วรรคสาม) และการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินต้องนำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา 34)

### 3.2.2.3 การสิ้นสิทธิและผลของการสิ้นสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน

เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรจะสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกรณีดังต่อไปนี้<sup>38</sup>

1) ตาย เลิกสถาบันเกษตรกร หรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

<sup>38</sup> ข้อ 11 วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540



2) โอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ การเช่า การเช่าซื้อ หรือการจัดให้โดยมีค่าชดเชยไปยังบุคคลอื่นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518

3) ขาดคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

**ตารางที่ 1 เปรียบเทียบกฎหมายการครอบครองและการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของแต่ละประเทศ**

ประเทศ	การครอบครอง	การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน
ราชอาณาจักรไทย	สามารถครอบครองได้ 50 ไร่	การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินสามารถโอนได้แต่การตกทอดทางมรดกเท่านั้น
ญี่ปุ่น	1. กฎหมายบังคับให้เจ้าของที่ดินมีที่ดินเพื่ออยู่อาศัยได้ไม่เกิน 6 ไร่ และมีที่ดินเพื่อการเกษตรได้ 19 ไร่ 2. ต้องมีที่ดินที่ปฏิรูปเพื่อการเกษตรเฉพาะแต่ตนมีที่อยู่อาศัยหรือมีทะเบียนบ้านเท่านั้น	1. เกษตรกรที่มีความประสงค์จะเลิกอาชีพหรือต้องการขายที่ดินสามารถขายหรือให้เช่าที่ดินได้ 2. การซื้อขายที่ดินจะต้องกระทำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นเท่านั้น
สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)	1. การครอบครองที่ดินโดยการเช่าจะเอาผลผลิตทางการเกษตรมาคำนวณต้นทุนรายได้ประจำปี 2. การจัดสรรที่ดินของรัฐ โดยรัฐดำเนินการขายที่ดินให้แก่ประชาชนโดยกำหนดราคาที่ดินคือ 2.5 เท่า ของรายได้ผลผลิตสูงสุดในแต่ละปี	1. เกษตรกรสามารถโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยการตกทอดทางมรดก หรือผู้ซื้อที่ดินต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรมเท่านั้น 2. การขายที่ดินจะต้องทำการขายที่ดินทั้งแปลงเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นที่ขายแบ่งแปลงได้ เว้นแต่การแบ่งให้ทายาทผู้มีสิทธิในมรดกนั้น

ประเทศ	การครอบครอง	การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน
สหรัฐอเมริกา	1. ประชาชนสามารถครอบครองที่ดินได้ 640 เอเคอร์ หรือ 1,500 ไร่ โดยมีที่จะมีสิทธิต้องเป็นเกษตรกรเท่านั้น  2. ที่ดินที่ปฏิรูปเพื่อการเกษตร เอกชนสามารถเช่ารัฐเพื่อการเลี้ยงสัตว์เท่านั้น	การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยหน่วยงาน FLPMA หรือหน่วยงานบริหารจัดการที่ดิน จะต้องได้รับการตรวจสอบก่อนการให้เช่าหรือก่อนการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินทุกครั้ง