

มาตรการทางกฎหมายในการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

อำนาจหน้าที่ในการจัดหาที่ดินของรัฐ

ภายหลังจากที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการในการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม¹ โดยทำการสำรวจให้ทราบจำนวนแน่นอนว่าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ๆ มีที่ดินของรัฐอยู่เท่าใด มีผู้ใดครอบครองอยู่หรือไม่ อาศัยสิทธิอะไร มีหลักฐานอย่างไร ที่ดินของรัฐเหล่านี้สามารถจัดให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเข้าไปอยู่อาศัยได้มากน้อยเท่าใด จะต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายเพียงใด ซึ่งในการกำหนดแผนงานและโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของรัฐนั้นตกเป็นอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก.

สำหรับการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรจะได้คำนึงถึงการอนุรักษ์ที่ดินไว้ด้วย ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่าหากนำที่ดินของรัฐมาบุกเบิกทำการเกษตรในปัจจุบันเสียแล้วอาจจะก่อให้เกิดปัญหาเรื่องที่ดินทำกินแก่อนุชนรุ่นหลังมากยิ่งขึ้นก็ได้ อีกทั้งการบุกเบิกทำการเกษตรในที่ดินของรัฐย่อมจะมีค่าใช้จ่ายสูง เนื่องจากจะต้องมีการพัฒนาที่ดินในขั้นพื้นฐานด้วย ดังนั้นในการที่คณะกรรมการจะจัดหาที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นควรจะได้กำหนดนโยบายในเรื่องนี้ไว้โดยชัดเจนว่าในเขตปฏิรูปที่ดินหนึ่ง ๆ นั้น จะนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าวในข้างต้น

¹ ดูเพิ่มเติมบทที่ 2, หน้า 15.

การถอนสภาพที่ดินของรัฏฐตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม²

ก. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
ที่ดินในประเภทนี้คณะกรรมการจะจัดหามาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อ-
เกษตรกรรมได้ต้องอยู่ในลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ คือ

² พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26
"เมื่อใดมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(1) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ
พลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการ
เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยัง
ไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้
พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราช-
กฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผล เป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
สำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้
ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(2) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ
ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผล
เป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอน
สภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรมได้

ในกรณีนี้ทางราชการยังต้องใช้ที่ดินตอนใดเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ
ต่อไปให้คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อใช้ตามความจำเป็น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(3) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดิน
รกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการ
อื่นตามประมวลกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือ เขตที่ดินที่ได้จำแนก
ให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้"

1. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น จะต้องเป็นกรณีที่ดินเมืองเล็กใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นแล้ว เช่น ทุ่งเลี้ยงสัตว์ ซึ่งประชาชนได้เล็กใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์กันอีกต่อไปแล้ว

2. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ได้เปลี่ยนแปลงจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว เช่น หนองน้ำสาธารณะ ซึ่งปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงเป็นที่ดินเงินและประชาชนไม่ได้ใช้ร่วมกันแล้ว

3. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนแปลงจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อคณะกรรมการมีความประสงค์จะใช้ที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ทำได้ แต่จะต้องจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อน ซึ่งจะมีผลให้ที่ดินที่จัดให้พลเมืองใช้แทนนั้นตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มาตรการดังกล่าวนี้เป็นการยกเว้นหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกำหนดให้การถอนสภาพที่ดินในลักษณะดังกล่าวนี้ต้องทำในรูปพระราชบัญญัติที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันซึ่งมีลักษณะดังกล่าวมาแล้วในข้างต้น เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับแล้วมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของที่ดินนั้นไปโดยปริยาย โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินอีก มาตรการดังกล่าวเป็นการยกเว้นหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกำหนดให้การถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติในกรณีที่ดินเมืองยังใช้ที่ดินนั้นร่วมกันอยู่ และกระทำโดยพระราชกฤษฎีกาในกรณีที่ดินเมืองเล็กใช้ประโยชน์ใน

ที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน³

ข. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ

ที่ดินประเภทนี้เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในบริเวณนั้นแล้ว มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของที่ดินนั้นไปโดยปริยาย โดยมีข้อกำหนดการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินอีกเช่นกัน แต่

³ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ".....

.....
ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถาพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีใครตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้วการถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(2) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้วคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าโอนต่อไปยังเอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย"

ในกรณีที่ว่าราชการยังไม่เลิกใช้ที่ดินในบริเวณนั้น พระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปฏิรูปที่ดิน ก็ยังไม่มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินนั้น จนกว่าคณะกรรมการจะได้จัดที่ดินตอนใด ให้หน่วยราชการใช้แทน และต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาแสดงการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสียก่อน

นอกจากที่ดินดังกล่าวคณะกรรมการยังมีอำนาจในการจัดหาที่ดินของรัฐ ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้ แต่ทั้งนี้ที่ดินนั้นจะต้องอยู่ภายนอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี โดยที่ที่ดินดังกล่าวมีลักษณะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือเคยมีเจ้าของมาแล้วแต่กลับต้องว่างเปล่าลงโดยผลของกฎหมายจนตกเป็นที่ดินของรัฐ และมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินจึงไม่จำเป็นต้องมีการถอนสภาพก่อนแต่อย่างใด ทำให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินประเภทนี้ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ จากบทบัญญัตินี้ อาจทำให้เข้าใจได้ว่าที่ดินในลักษณะดังกล่าวในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่เมื่อพิจารณา คำนิยามของคำว่า ที่ดินของรัฐในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งบัญญัติให้ที่ดินของรัฐรวมถึงที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ใ้ค้อนุมัติให้บุคคลเช่าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ แล้วจะเห็นว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ใ้ค้อนุมัติให้บุคคลเช่าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์แล้ว ส.ป.ก. ก็มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

โดยที่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้พระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมีต้องดำเนินการ

ตอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินอีก จึงมีข้อที่น่าพิจารณาว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เมื่อถูกถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ที่ดินนั้นจะมีลักษณะเป็นที่ดินของรัฐประเภทใด ในข้อนี้ที่ดินดังกล่าวเมื่อถูกถอนสภาพแล้วควรกลายเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา⁴ ซึ่งตกอยู่ในฐานะที่ราชพัสดุ คณะกรรมการสามารถจัดให้ ส.ป.ก.นำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ที่ดินของรัฐนี้จะโอนสิทธิในที่ดินมิได้แต่สามารถที่จะให้สถาบันเกษตรกร หรือเกษตรกรเช่าระยะยาวได้ ถ้าที่ดินนั้นมีเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่ หากมีเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นไร่ขึ้นไปต้องจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว โดยไม่สามารถให้เกษตรกรเช่าระยะยาวได้⁵

⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ตันต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 138-139.

⁵ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 "ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นไร่ขึ้นไป ให้คณะกรรมการจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่ คณะกรรมการจะให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรเช่าระยะยาวก็ได้ แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐนั้นมิได้ แต่ถ้าเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน คณะกรรมการจะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งประกอบเกษตรกรรมประเภทอื่น เว้นแต่ (2) จำนวนไม่เกินห้าสิบไร่

(2) เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งประกอบเกษตรกรรมเพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 29(2) จำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยไร่

(3) สถาบันเกษตรกรซึ่งจะนำที่ดินไปจัดให้แก่เกษตรกรตาม (1) หรือ (2) เช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อจำนวนเนื้อที่ที่ดินตามแต่คณะกรรมการจะเห็นสมควร"

การที่มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บัญญัติห้ามโอนสิทธิในที่ดินของรัฐนั้นเป็นการห้ามโอนสิทธิในที่ดินในลักษณะการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ไม่รวมถึงสิทธิครอบครองตามสัญญาเช่า เนื่องจากที่ดินของรัฐนั้น บทบัญญัติดังกล่าวอนุญาตให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาวได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ที่ดินของรัฐที่ถูกถอนสภาพแล้วดังกล่าว จึงไม่น่าจะกลับไปเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา 1304(1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อีก ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา 1304(1) นั้นบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน⁶ การได้มาตามกฎหมายที่ดินในที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามมาตรา 1334 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ก็คือการขอจับจองที่ดินดังกล่าวตามมาตรา 27 และมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งต้องเป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ หรือตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ซึ่งเมื่อผู้ขอจับจองได้ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว ก็สามารถยื่นขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินจากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งจะทำให้บุคคลนั้นได้มาซึ่งสิทธิครอบครองและกรรมสิทธิ์ ในที่ดินตามกฎหมายที่ดินนั้น แต่จุดมุ่งหมายตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ต้องการให้ที่ดินของรัฐซึ่งนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตกเป็นสิทธิของผู้ใด จึงบัญญัติห้ามมิให้โอนสิทธิในที่ดินของรัฐ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร จึงมีสิทธิครอบครองได้ตามสัญญาเช่าตามกฎหมายแพ่งเท่านั้น ไม่อาจได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง หรือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดินได้ ดังนั้นที่ดินของรัฐดังกล่าวเมื่อถูกถอนสภาพแล้ว จึงไม่ควรกลับไปเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา 1304(1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1334 "ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน"

เนื่องจากการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีผลทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่ดินอันเป็นทรัพย์สินแผ่นดินธรรมดา จึงตกเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ดังนั้นในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของรัฐจึงต้องตกอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุด้วย จึงทำให้แตกต่างจากการถอนสภาพตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้เนื่องจากการถอนสภาพตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชน ซึ่งประชาชนอาจได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง หรือกรรมสิทธิ์ได้ ฉะนั้นที่ดินของรัฐตามมาตรา 1304(2)(3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อถูกถอนสภาพตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว จึงกลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดินได้⁷

ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยังมีข้อที่น่าพิจารณาต่อไปว่า ในบทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีการบัญญัติถึงการถอนสภาพที่ดินซึ่งสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน และที่ดินซึ่งสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยเฉพาะ iva คว ยแต่อย่างใด การสงวนหวงห้ามที่ดินนั้นเป็นพิธีการซึ่งแสดงว่าที่ดินนั้นคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ตลอดไปไม่ว่าต่อไปจะมีการเปลี่ยนแปลงสภาพไปหรือไม่ ซึ่งการจะให้หมดสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ต้องกระทำโดยการถอนสภาพเสียก่อนและได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 453/2512 วินิจฉัยว่า การถอนการหวงห้ามที่สงวนตามประกาศสงวนของนายอำเภอจะกระทำได้ก็แต่โดยพระราชกฤษฎีกา จึงมีปัญหาว่าที่ดินดังกล่าวในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินนั้นด้วยหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าที่ดินดังกล่าวนั้นมีลักษณะใกล้เคียงกับที่ดินตามมาตรา 26(1) และ (2) ตามลำดับ ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่าที่ดินซึ่งสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น เมื่อประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วที่ดินนั้น ก็จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304(2)

⁷ หลวงศรีราชบุรุษ, คำบรรยายประมวลกฎหมายที่ดิน (ธนบุรี : นิติบรรณการ 2509), หน้า 38.

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือที่ดินซึ่งสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยเฉพาะ เมื่อทางราชการได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วที่ดินนั้นก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304(3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁸ อีกทั้งปรากฏว่าตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ต่างก็ได้บัญญัติถึงการถอนสภาพที่ดินซึ่งได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยเฉพาะ ซึ่งทางราชการไม่ประสงค์จะสงวนหวงห้ามไว้อีกต่อไป โดยให้กระทำในรูปพระราชกฤษฎีกา เช่น เกี่ยวกับการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ดังนั้นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจึงควรมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินซึ่งสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่ดินซึ่งสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยเฉพาะเช่นกัน ซึ่งจะมีผลให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นที่ราชพัสดุ เช่น เกี่ยวกับการถอนสภาพที่ดินตามมาตรา 26(1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวมาแล้ว

อนึ่ง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยเฉพาะ ภายหลังจากพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุมีผลใช้บังคับทำให้ที่ดินดังกล่าวตกอยู่ในฐานะที่ราชพัสดุด้วย ดังนั้นการถอนสภาพตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงไม่มีผลต่อฐานะการเป็นที่ราชพัสดุของที่ดินนั้นแต่อย่างใด คงเป็นการถอนสภาพฐานะการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินของที่ดินนั้นเท่านั้น

มีปัญหาที่น่าพิจารณาต่อไปว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็น

⁸ ดูเพิ่มเติมบทที่ 3, หน้า 26-27.

สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในเขตท้องที่ที่ได้ประกาศกำหนดเขตนั้นทั้งหมด หรือเฉพาะส่วนที่ ส.ป.ก. ต้องการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

ในกรณีนี้การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปฏิรูปที่ดินนั้นจะต้องมีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา และให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย โดยการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก⁹ ดังนั้นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเลิกใช้หรือเปลี่ยนแปลงสภาพไปแล้ว หรือได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่ทางราชการได้เลิกใช้แล้ว หรือได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้ทางราชการใช้แทนแล้ว ในท้องที่ตามที่ระบุไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจึงถูกถอนสภาพทั้งหมดโดยผลของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ไม่เฉพาะที่ดินส่วนที่ ส.ป.ก. ต้องการนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้นสำหรับการที่จะนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเมื่อใด อย่างไรก็ตามนั้นเป็นไปตามแผนงานโครงการของ ส.ป.ก.

⁹ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 25 "การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่นา เป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง

.....

....."

การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของรัฐ

ก. การคัดเลือกพื้นที่

ในการคัดเลือกพื้นที่เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินนี้จะต้องประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมการปกครอง กรมที่ดิน กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน กรมธนารักษ์ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ทราบว่าที่ดินของรัฐในท้องที่นั้น ๆ มีจำนวนเท่าใด มีความเหมาะสมที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินหรือไม่ ราษฎรใช้ประโยชน์อย่างใด หรือเลิกใช้แล้วหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนแปลงจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ในกรณีที่ดินราษฎรยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนแปลงไป หากมีความเหมาะสมที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ควรให้สภาตำบลมีส่วนร่วมในการพิจารณาค้วย ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันความยุ่งยากที่อาจจะเกิดขึ้นต่อไปในภายหน้า สำหรับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของโดยเฉพาะ หรือที่ราชพัสดุ ก็ควรได้ติดต่อประสานงานกับกรมธนารักษ์ และหน่วยราชการที่ครอบครองดูแล เพื่อทราบถึงความจำเป็นในการใช้ที่ดิน หรือในกรณีที่ไม่ควรติดต่อประสานงานกับฝ่ายป่าไม้เสียก่อนว่าเป็นป่าสงวนที่เสื่อมโทรมหรือไม่ เป็นบริเวณที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่

การคัดเลือกพื้นที่นี้ต้องคำนึงถึงสมรรถนะ หรือความสมบูรณ์ของที่ดิน แหล่งน้ำอุปโภคบริโภค เส้นทางการคมนาคม ผลผลิตในท้องถิ่น สภาพการเช่า การไม่มีที่ดินทำกินของราษฎรค้วย ในขั้นนี้หากเป็นไปได้ควรจะมีการทำแผนที่แสดงเขตที่ดินเพื่อใช้แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา และโครงการที่แน่นอนเสียก่อนดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาเรื่องขนาดเนื้อที่โครงการ ขอบเขตโครงการที่ไม่แน่นอน เมื่อได้มีการศึกษาและตรวจสอบสภาพพื้นที่แล้ว หากพื้นที่นั้นมีลักษณะที่เหมาะสมกับการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. จึงเสนอคณะกรรมการเพื่อขออนุมัติประกาศเขตปฏิรูปที่ดินต่อไป

ข. การกำหนดขนาดการถือครองในที่ดินของรัฐ

การถือครองในที่ดินของรัฐนั้นเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรมีสิทธิได้ตามสัญญาเช่าเท่านั้น ไม่สามารถที่จะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐได้ ทั้งนี้เนื่องจากมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บัญญัติไว้ว่าจะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐมิได้ ส่วนเนื้อที่ที่จะขอเช่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการจะกำหนดโดยมีหลักว่าถ้าที่ดินของรัฐมีเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นไร่จะต้องให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว แต่ถ้ามีเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่ คณะกรรมการจะให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรเช่าระยะยาวก็ได้ แต่ทั้งสองกรณีจะให้สถาบันเกษตรกร หรือเกษตรกรเช่าซื้อไม่ได้

สำหรับขนาดของที่ดินที่จะแบ่งให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรเช่าถือครองนั้น กฎหมายมิได้กำหนดไว้แต่อย่างใด เพียงแต่ให้คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาให้เขาได้ ซึ่งในเรื่องนี้แตกต่างจากการกำหนดขนาดถือครองในที่ดินของรัฐที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน ซึ่งกำหนดเนื้อที่ถือครองขั้นสูงซึ่งจะให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อได้ไม่เกิน 50 ไร่ หรือ 100 ไร่แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตามการกำหนดขนาดถือครองในที่ดินของรัฐซึ่งจะให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรเช่านั้นควรกำหนดขนาดไว้อย่างแน่นอน เช่นเดียวกับที่ดินของรัฐซึ่งได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความสามารถของเกษตรกรโดยพิจารณาจากจำนวนแรงงาน หุ่น รวมทั้งเครื่องมือเครื่องจักร ความรู้วิชาการต่าง ๆ ตลอดจนความจำเป็นของเกษตรกรโดยพิจารณาจากชนิดหรือประเภทของการเกษตรที่ดำเนินการ เช่น จะปลูกพืชอะไร เลี้ยงสัตว์อะไร เป็นการถือครองแบบกรรมสิทธิ์รายบุคคล หรือถือกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบสหกรณ์ เป็นคินดีหรือคินเลว เช่นที่ดินในเขตชลประทานสมบูรณ์ หรือเป็นที่แห้งแล้ง ตลอดจนการพิจารณาถึงขนาดของรายได้ต่อครอบครัวที่เกษตรกรจะพึงได้รับจากที่ดินขนาดนั้น ๆ ¹⁰

¹⁰ ไชยวงศ์ ชูชาติ, "ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดิน ...", 36 - 37.

อนึ่ง การกำหนดขนาดการถือครองในที่ดินของรัฐ ก็ควรมีข้อยกเว้นคือ ถ้าที่ดินที่มีขนาดเกินกว่าที่กำหนดจำนวนเล็กน้อยไม่สามารถจัดให้เกษตรกรหนึ่งครัวเรือนประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างมีประสิทธิภาพได้ ก็ให้ผู้นครอบครองเดิมครอบครองที่ดินส่วนเกินนี้ต่อไป และถ้าครัวเรือนเกษตรกรมีขนาดใหญ่กว่าที่กำหนดก็มีสิทธิได้รับที่ดินเพิ่มได้ ¹¹

ค. การกระจายที่ดินของรัฐ

โดยส่วนใหญ่แล้ว ที่ดินของรัฐซึ่งนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น จะมีผู้นบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์อยู่เต็มเนื้อที่แล้ว ในการกระจายที่ดินก็ควรจัดให้เกษตรกรคงอยู่ในพื้นที่เดิมมากที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่เกษตรกรน้อยที่สุด และโดยพื้นฐานความต้องการของเกษตรกรแล้ว ส่วนมากต้องการจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเอง ดังนั้นในการกระจายสิทธิในที่ดินของรัฐควรพิจารณาให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เกษตรกรผู้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด เช่น เกี่ยวกับการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐแก่สมาชิกตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ทั้งนี้เพื่อช่วยชักจูงให้เกษตรกรผู้ครอบครองเดิมรวมทั้งเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ทำกินเข้าร่วมกระบวนการพัฒนา เปิดโอกาสให้การจัดหาสินเชื่อคล่องตัวขึ้น และเพื่อความมั่นใจแก่เกษตรกรในเรื่องความมั่นคงในสิทธิอันจะยังผลให้เกิดการลงทุนเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ในการจะให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐแก่เกษตรกรนั้นจะต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อเป็นมาตรการป้องกันมิให้ที่ดินนั้นต้องตกไปอยู่ในมือของนายทุน หรือผู้ซึ่งมิใช่เกษตรกรอีก

ดังกล่าวนั้นแล้วว่าการกำหนดขนาดการถือครองที่ดินในที่ดินของรัฐนั้น ควรอาศัยเงื่อนไขของกฎหมายปฏิรูปที่ดินซึ่งบังคับใช้กับที่ดินเอกชน คือไม่เกิน 50 ไร่

¹¹ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย
คู่มือการจัดที่ดินในที่ดินของรัฐ (กรุงเทพฯ : 2525), 1-2.

หรือ 100 ไร่แล้วแต่กรณี สำหรับการกำหนดเนื้อที่ถือครองชั้นสูงในที่ดินของรัฐควรจะเป็นเท่าใดนั้นก็พิจารณาจากสถิติการกระจายการถือครองว่า ในระดับการถือครองชั้นสูงเท่าใด จึงจะไม่มีผลกระทบต่อผู้ครอบครองส่วนใหญ่ ส่วนการกำหนดเนื้อที่ถือครองชั้นต่ำให้อาศัยเป้าหมายรายได้ที่เกษตรกรควรได้รับเป็นหลัก โดยคำนวณจากสถิติผลผลิตเฉลี่ยของพืชหลักราคา และรูปแบบการเพาะปลูก¹²

ในกรณีที่เกษตรกรถือครองที่ดินมากกว่าอัตราชั้นสูงก็ต้องถูกลดที่ดินลง โดยเกษตรกรนั้นมีสิทธิได้รับค่าชดเชยจากเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินเพิ่มขึ้น หรือมิฉะนั้นเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินมากกว่าอัตราชั้นสูงก็มีสิทธิที่กระจายการถือครองส่วนที่ลดลงให้บุคคลในครอบครัวที่ทำประโยชน์ร่วมกัน และมีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งในกรณีนี้จะไม่ได้รับค่าชดเชย สำหรับเกษตรกรที่ถือครองที่ดินต่ำกว่าอัตราชั้นต่ำหรือไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง มีสิทธิที่จะได้รับที่ดินเพิ่มขึ้นโดยไม่เกินอัตราการถือครองชั้นสูง ซึ่งในกรณีนี้จะต้องเสียค่าชดเชยแก่เกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินเดิม การชำระค่าชดเชยนั้นโดยหลักการแล้วควรให้แก่เกษตรกรชดเชยกันเองเสียก่อน หากไม่สามารถชดเชยได้ ส.ป.ก.จึงเข้าช่วยเหลือในการให้กู้ยืมเงินเพื่อการนี้ได้¹³

ง. การรังวัดแบ่งแปลงที่ดินและการคัดเลือกเกษตรกร

ในการรังวัดแบ่งแปลงที่ดินนั้นก็เพื่อให้ทราบจำนวนเนื้อที่ที่ครอบครองว่ามีจำนวนเท่าใดมากกว่าหรือน้อยกว่าอัตราที่กำหนดไว้ นอกจากนี้การรังวัดก็เพื่อกำหนดพื้นที่ที่กันไว้สำหรับพัฒนาปัจจัยพื้นฐาน เช่น ถนน คลองส่งน้ำ สถานศึกษา หรือสถานพยาบาล เป็นต้น

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54 - 55.

การรังวัดแบ่งแปลงที่ดินนี้ หากเกษตรกรรายใดครอบครองที่ดินเดิม มีเนื้อที่อยู่ในขนาดเนื้อที่ที่คณะกรรมการกำหนดก็จัดให้เกษตรกรรายนั้นเข้าทำประโยชน์ ในที่ดินแปลงเดิม ในรายใดที่ครอบครองที่ดินเดิมมีเนื้อที่มากกว่าที่คณะกรรมการกำหนด ก็ให้เกษตรกร เลือกแปลงหากมีที่ดินหลายแปลงแต่เป็นแปลงเล็กและมีขนาดน้อยกว่าที่ คณะกรรมการกำหนดก็ให้เกษตรกร เลือกทุกแปลงเต็มเนื้อที่ยกเว้นแปลงสุดท้ายมีสิทธิ จะเลือกส่วนใดก็ได้แต่เมื่อรวมเนื้อที่แล้วต้องไม่เกินกว่าที่คณะกรรมการกำหนด ในกรณี นี้ห้ามไม่ให้เลือกเพียงบางส่วนในทุก ๆ แปลง หากมีที่ดินแปลงใหญ่แปลงเดียวให้ เกษตรกรเลือกส่วนที่ต้องการไว้ สำหรับในรายครอบครองที่ดินเดิมน้อยกว่าที่คณะ กรรมการกำหนดหากต้องการทำประโยชน์ในที่ดินเท่าเดิมก็จัดทำหนังสือแสดงความ ประสงค์เป็นหลักฐานไว้ หากต้องการที่ดินเพิ่มก็ให้คณะกรรมการพิจารณาจัดหาที่ดิน แปลงที่จะได้เพิ่มให้อยู่ใกล้เคียงกับแปลงเดิมมากที่สุด¹⁴

สำหรับการคัดเลือกเกษตรกรนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งโดยหลักทั่วไปก็คือต้องเป็นเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีแต่ไม่เพียงพอ เป็นผู้มิใช่สัญชาติไทย บรรลุนิติภาวะหรือเป็นหัวหน้าครอบครัว ไม่เป็น ผู้ไร้ความสามารถหรือสติตันเพื่อนไม่สมประกอบ เป็นผู้มีความขยันขันแข็งในการประกอบ อาชีพ มีความประพฤติดี ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ กำหนด ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความเดือดร้อนและความจำเป็นตามลำดับก่อนหลัง โดย พยายามจัดให้เกษตรกรคงอยู่ในพื้นที่เดิมมากที่สุด

จ. การพัฒนาขั้นพื้นฐาน

การดำเนินการพัฒนาขั้นพื้นฐานนี้ควรจะได้ดำเนินการไปพร้อมกับการจัด เกษตรกรลงแปลง ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่าในที่ดินของรัฐส่วนใหญ่แล้วจะขาดการพัฒนาขั้น

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

พื้นฐานซึ่งหากรัฐไม่ช่วยในด้านนี้เกษตรกรแล้วก็เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปที่ดินได้ เนื่องจากเกษตรกรจะไม่ให้ความสะดวกในการจัดที่ทำกินและอยู่อาศัย และขาดกำลังใจในการทำงาน ซึ่งจะส่งผลให้ผลิตผลตกต่ำได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการจูงใจให้เกษตรกรมีความกระตือรือร้นที่จะรวมงานมากขึ้น จึงควรมีการช่วยเหลือในด้านการพัฒนาขั้นพื้นฐาน เช่น จัดหาแหล่งน้ำเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภค ปรับปรุงเส้นทางคมนาคม ก่อสร้างแหล่งน้ำ เพื่อการเกษตรขนาดเล็ก สถานศึกษา สถานอนามัย เป็นต้น

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในที่ดินของรัฐในต่างประเทศ

ก. ฟิลิปปินส์¹⁵

ฟิลิปปินส์อยู่ในฐานะประเทศที่กำลังพัฒนาและอยู่ในกลุ่มอาเซียนเช่นเดียวกับประเทศไทย ประชาชนส่วนใหญ่ประสบปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน ปัญหาความอดอยาก และปัญหาการว่างงานเช่นเดียวกัน ในอดีตฟิลิปปินส์เคยอยู่ภายใต้การปกครองของสเปนและสหรัฐอเมริกา จนกระทั่งปี ค.ศ. 1946 จึงได้รับอิสรภาพเป็นประเทศ Republic of the Philippines ปัญหาเรื่องที่ดินเกษตรกรมีส่วนเกี่ยวข้องกับชนชาวฟิลิปปินส์มานานแล้ว นับตั้งแต่สมัยมีการปกครองระบบเจ้าขุนมูลนาย ก่อนหน้าที่จะตกอยู่ภายใต้อาณานิคมของสเปน ปัญหาเรื่องที่ดินเพื่อเกษตรกรของฟิลิปปินส์นี้ ในสมัยอยู่ภายใต้การปกครองของสหรัฐอเมริกาได้เคยถูกลดลงและเกิดการกระทบกระทั่งกันไม่หยุดหย่อนถึงกับมีการต่อสู้กันด้วยอาวุธที่เมือง Tayug, Pangasinan ในปี ค.ศ. 1931 และในปี ค.ศ. 1935 เกิดมีการปฏิวัติเกี่ยวกับที่ดินที่เมือง Cabuyao, Laguna ซึ่งรัฐบาลในสมัยนั้นได้พยายามแก้ปัญหาโดยการจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินขึ้นโดยให้ทำหน้าที่ 2 ประการ คือ ประการแรกทำหน้าที่

¹⁵ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร, การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (กรุงเทพฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร, ม.ป.ป.), 2 - 6.

สอบสวนสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเอกชนและทำการแบ่งแปลงเพื่อ
จำหน่ายจ่ายโอนที่ดิน ประการที่สอง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการแจกจ่ายที่ดินเพื่อเกษตร-
กรรม ส่วนที่เป็นที่ดินของรัฐให้แก่ผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง และบุคคลที่เป็นคนงาน
ในไรนา

สำหรับการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในฟิลิปปินส์ ในระยะเริ่มแรกเป็นการ
ดำเนินงานด้วยการสนับสนุนและผลักดันจากภายนอกประเทศ ซึ่งหมายถึงสหรัฐอเมริกา
ได้กำหนดนโยบายขึ้นเพื่อผลในค่านปฏิรูปกิจการจิตวิทยา ในวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1945
รัฐบาลฟิลิปปินส์ ได้จัดตั้ง National Land Settlement Administration ขึ้น
โดยให้หน้าที่ในการนำที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้ราษฎร เข้าตั้งถิ่นฐานในรูปนิคมเกษตร-
กรรม ที่ดินของรัฐเป็นจำนวนมากได้นำมาใช้ในการจัดสรรให้แก่ราษฎรโดยไม่ถูกจำกัด
ในวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1945 รัฐบาลฟิลิปปินส์ ได้จัดตั้ง Agricultural
Machinery and Equipment Cooperation ขึ้นด้วยเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนในการ
ดำเนินการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรโดยมีหน้าที่ส่งเสริมให้เกษตรกรรู้จักใช้เครื่องจักรกล
เพื่อเกษตรกรรม และได้มีการให้เครดิตในการซื้อเครื่องมือในระบบผ่อนส่งด้วย โดย
ให้ผ่อนส่งได้ไม่เกิน 10 ปี ซึ่งต่อมาหน่วยงานนี้ได้ปรับปรุงเป็น Machinery and
Equipment Department ในปี ค.ศ. 1949 ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหาร
การผลิตข้าวและข้าวโพด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการเพิ่มผลผลิตข้าวและข้าวโพด ซึ่ง
ในปี ค.ศ. 1950 หน่วยงานดังกล่าวมาแล้วได้ปรับปรุงเข้าร่วมกับ Land Settlement
and Development Corporation และได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงต่อมาเรื่อย ๆ
เพื่อให้เกิดความเหมาะสม จนถึงวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ. 1954 จึงได้ถูกเปลี่ยนแปลง
เป็น National Resettlement and Rehabilitation Administration
มีหน้าที่โดยตรงในการจัดที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกรในลักษณะนิคมเกษตรกรรม

ในขั้นนี้สรุปได้ว่า รัฐบาลฟิลิปปินส์ ได้เริ่มให้ความสนใจในการแก้ปัญหา
ของเกษตรกรนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1935 โดยพยายามนำที่ดินของรัฐที่มีอยู่มากำเนินการ
จัดสรรให้แก่เกษตรกร เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในรูปของนิคมเกษตรกรรม โดยอยู่ใน

ความรับผิดชอบของ National Resettlement and Rehabilitation Administration ซึ่งปัจจุบันนี้หน้าที่ดังกล่าวได้ตกเป็นของกระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Ministry of Agrarian Reform)

16
ข. มาเลเซีย

สำหรับมาเลเซียซึ่งเป็นสมาชิกในกลุ่มอาเซียนเช่นเดียวกับไทย ก็ประสบปัญหาเรื่องไร่นาทำกินของเกษตรกร และปัญหาการเช่าเช่นเดียวกัน แต่ปรากฏว่าปัจจุบันมาเลเซียยังไม่มีโครงการปฏิรูปที่ดินที่แท้จริง นอกจากมีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายปฏิรูปการเช่าที่ดิน และโครงการพัฒนาที่ดิน ซึ่งมาตรการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นพื้นฐานของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นโยบายเฉพาะของมาเลเซียเน้นเกี่ยวกับกิจกรรมการใช้ที่ดินของรัฐ เพื่อจัดตั้งเป็นนิคมเกษตรกรรม และสัดส่วนของประชากรกับที่ดินที่สัมพันธ์กับความสามารถในการลงทุนของรัฐ อันได้แก่โครงการพัฒนาที่ดิน Federal Land Development Authority (FELDA) ซึ่งเป็นโครงการที่มาเลเซียถือว่าประสบความสำเร็จและมีผลในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชนบทรวมทั้งการให้บริการที่ดินของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

โครงการพัฒนาที่ดิน (FELDA) ได้ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาผู้เช่า และปัญหาเกษตรกรไร่นาทำกิน โดยโครงการนี้เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2499 จนถึงปัจจุบันมีโครงการรวมทั้งสิ้น 245 โครงการ ใช้พื้นที่ดินเพื่อการพัฒนาไปแล้วจำนวน 1,097,980 เอเคอร์ และได้จัดให้ราษฎรเช่าประกอบอาชีพรวม 46,770 ครอบครัว แต่ละครอบครัวมีรายได้โดยเฉลี่ยเดือนละไม่ต่ำกว่า 2,500 บาท ซึ่งโครงการดังกล่าวเป็นไปในรูปการจัดตั้งนิคมเกษตรกรรมในที่ดินของรัฐ

16 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, "รายงานสรุปการสัมมนาเรื่องนโยบายและการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน" (กรุงเทพฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ม.ป.ป.), 14 - 15.

ค. ไต้หวัน

การปฏิรูปที่ดินในไต้หวันได้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่า ได้รับความสำเร็จมีหลายประเทศพยายามนำเอาวิธีการของไต้หวันไปใช้ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย สำเร็จในการปฏิรูปที่ดินของไต้หวัน นั้น มีพื้นฐานมาจากแนวความคิดของ ดร.ซุนยัตเซ็น ที่เรียกว่า "ความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดิน" (Equalization of Land Right) ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการดำเนินการตามหลักความยุติธรรมในการครองชีพ (The Principle of People 's Livelihood) ซึ่งเป็นหลักการหนึ่งในลัทธิไตรราษฎร์ (The Three Principle of the people) ซึ่งอีก 2 หลักการคือ สิทธิชาตินิยม และสิทธิประชาธิปไตย

ดร.ซุนยัตเซ็น ได้นำความคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดินนี้ มาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาที่ดิน โดยได้ปรับปรุงแนวความคิดจากทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ดิน จากประเทศตะวันตก ซึ่งหลักใหญ่แล้วก็ได้จากทฤษฎีของจอห์น สจวต มิลล์ (John Stuart Mill) และ เฮนรี ยอร์จ (Henry George)

หลักความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดินมีหลักการที่สำคัญ 4 ประการคือ

1. การประเมินราคาที่ดิน เจ้าของที่ดินต้องแจ้งมูลค่าราคาที่ดินของตนต่อรัฐบาล ราคาที่ดินที่แจ้งนั้นให้ถือเป็นสิทธิของเจ้าของที่ดินในที่ดินผืนนั้น มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นทั้งหมด อันเป็นผลจาก การปรับปรุงของรัฐ (หรือสังคม) ในภายหลังให้เป็นสิทธิของรัฐ ซึ่งเจ้าของที่ดินจะเรียกร้องเป็นของตนเองไม่ได้
2. การเก็บภาษีตามราคาที่ดิน อาจเปรียบเทียบได้ว่า เป็นวิธีการเก็บค่าเช่าที่ดินของรัฐบาล ทั้งนี้ เพราะว่าการเช่าทุกชนิดที่เกิดจากผลธรรมชาติ หรือความก้าวหน้าของสังคม ควรจะให้ประชาชนทุกคนได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน
3. การซื้อที่ดินตามราคาที่ดิน เพื่อให้รัฐบาลสามารถซื้อที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อกระจายสิทธิในที่ดินแก่ประชาชน นอกจากนี้ยังสามารถป้องกันการผูกขาดในสิทธิที่ดินจากเอกชนได้ด้วย

4. มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นในอนาคต ให้ตกเป็นของรัฐ¹⁷

ตามนัยแห่งทฤษฎีนี้สิทธิในที่ดินจึงแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ ส่วนที่เป็นของรัฐ และส่วนที่เป็นของเอกชน รัฐจะถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งควรเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐก็เพื่อรักษาความเป็นธรรมในสังคม เพื่อควบคุมและป้องกันไม่ให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากเกินไป เพื่อปรับปรุงการกระจายการถือครอง เพื่อใช้ประโยชน์ในที่ดินให้มากที่สุด และเพื่อให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ดินโดยทั่วถึงกัน ในด้านเอกชนนั้นก็สามารที่จะรับผลประโยชน์จากที่ดินในกรรมสิทธิ์ของตน และใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเต็มที่ เพื่อให้ได้ผลประโยชน์สูงสุดตามความสามารถของตน ส่วนรัฐจะใช้สิทธิของตนมากน้อยเพียงใคนั้นขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของแต่ละประเทศ

สำหรับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของรัฐในไต้หวัน นั้น รัฐบาลได้จัดการขายที่ดินเกษตรของรัฐ (Sale of public farm lands) ให้แก่เกษตรกร โดยที่ดินเกษตรของรัฐคือที่ดินซึ่งรัฐบาลในระดับต่าง ๆ มีกรรมสิทธิ์อยู่ และที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของชาวจีนในสมัยที่ไต้หวันอยู่ในความปกครองของจีน ซึ่งตามสถิติในปี ค.ศ. 1952 ที่ดินของรัฐมีอยู่ 176,000 เฮกตาร์ (1,100,000 ไร่) หรือประมาณ 21 % ของที่เกษตรทั้งหมด การที่รัฐบาลไต้หวันขายที่ดินเกษตรของรัฐให้แก่เกษตรกรนี้ก็ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง เพื่อปรับปรุงระบบการถือครองที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อเป็นตัวอย่างให้แก่เจ้าของที่ดินเห็นว่าแม้แต่รัฐบาลเองก็ยอมนำที่ดินของตนเองออกขาย ทั้งเป็นการสนับสนุนการดำเนินการในขั้นต่อไป ซึ่งจะเป็นการบังคับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินเอกชนเพื่อขายให้กับเกษตรกรต่อไป นอกจากนี้ยังเป็นการปูทางเพื่อให้เจ้าของที่ดินเข้าใจเกี่ยวกับ

¹⁷ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, "การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน," เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 54 (เมษายน 2522) : หน้า 1.

อุดมการณ์ที่ว่า ที่ดินนั้นควรเป็นของผู้ที่ทำประโยชน์ในที่ดิน (Land to the tillers) วัตถุประสงค์สุดท้ายก็เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินมากขึ้น เมื่อเกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเองแล้วก็จะรู้สึกภูมิใจและมีความปรารถนาที่จะหาประโยชน์จากที่ดินนั้นให้มากยิ่งขึ้น จึงต้องมานะพยายามทำงานในที่ดินของตนให้มากขึ้น

มาตรการในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในที่ดินของรัฐมีดังนี้

ที่ดินที่ขาย คือ ที่ดินทั้งหมดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือมณฑล

ผู้มีสิทธิซื้อ ได้จัดลำดับความสำคัญไว้ดังนี้

- ผู้เช่าเดิม
- เกษตรกรรับจ้าง
- เกษตรกรผู้เช่ามีที่ดินไม่เพียงพอแก่การทำกิน
- เจ้าของที่ดินซึ่งมีที่ดินไม่เพียงพอแก่การทำกิน
- ผู้ที่มีหรือเคยมีผลประโยชน์ในที่ดินและต้องการที่ดินในการเพาะปลูก
- ผู้ที่เพิ่งเปลี่ยนอาชีพมาเป็นเกษตรกร

ราคาขาย ราคาขายได้กำหนดไว้เป็น 2.5 เท่าของผลผลิตพืชหลักต่อปี ผู้ซื้อต้องชำระเป็นผลผลิตในระยะเวลา 10 ปี โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย ในปีหนึ่ง ๆ ผู้ซื้อต้องชำระเงินค่าที่ดินสองครั้งให้สอดคล้องกับฤดูกาลเก็บเกี่ยวที่ดินซึ่งทำการเกษตรได้เพียงปีละครั้งก็ชำระเพียงครั้งเดียวเท่านั้น หลังจากที่ได้ชำระเงินหมดแล้ว ผู้ซื้อจะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นทันที ในระหว่างระยะเวลาการชำระเงินค่าที่ดิน ถ้ามีภัยธรรมชาติเกิดขึ้นหรือสาเหตุอื่น ๆ ที่ทำให้ที่ดินทั้งแปลงหรือบางส่วนทำประโยชน์ไม่ได้ ผู้ซื้ออาจขอยกเว้นชำระเงินค่าที่ดินสำหรับระยะนั้นก็ได้

การดำเนินงานได้เริ่มในปี 1951 (2494) และเสร็จสิ้นในปี 1975 (2518) โดยได้นำที่ดินออกขายทั้งหมด 9 งดว งานสำคัญที่ได้ทำไปมีดังนี้

- การกำหนดที่ดินที่จะขาย การกำหนดได้ทำตามสภาพการใช้ประโยชน์ที่เป็นจริงและตามสภาพธรรมชาติของที่ดิน

- การประกาศและรับคำขอ ในประกาศมีรายละเอียดเกี่ยวกับแปลงที่ดินที่จะขาย การรับคำขอเป็นไปตามวิธีการที่กำหนด

- การขายและการจัดการ หลังจากที่ได้คัดเลือกผู้ซื้อและได้ชำระเงินงวดแรกแล้ว ก็จะออกเอกสารการซื้อแก่ผู้ซื้อ เอกสารแสดงสิทธิในที่ดินจะออกให้เมื่อได้ชำระเงินครบทุกงวดแล้ว ในระยะที่ยังชำระเงินไม่หมดเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบเป็นประจำทุกปีว่ามีการฝ่าฝืนระเบียบหรือไม่

ประโยชน์ที่ได้รับ

- ได้ขายที่ดินไปทั้งหมด 546,145 แปลง เนื้อที่ 138,445 เฮกตาร์ (865,268.75 ไร่) แก่เกษตรกร 285,677 ครอบครัว

- มูลค่าของที่ดินที่ขายเทียบเท่ากับข้าว 367,327,468 กิโลกรัม และมันเทศ 1,251,516 กิโลกรัม รายได้นี้ได้จัดเป็นกองทุนเพื่อจัดสรรเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้เช่าเพื่อใช้ซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินหรือเพื่อซื้ออุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จะใช้ในการเพิ่มผลผลิต

- การขายที่ดินของรัฐได้แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของรัฐบาลในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินและส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจยิ่งขึ้น จึงเป็นฐานสนับสนุนการดำเนินงานในขั้นต่อไป คือการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกร¹⁸

สรุปได้ว่า ไต้หวันได้มีการนำที่ดินของรัฐ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรก่อน โดยการขายให้แก่เกษตรกร ซึ่งทำให้เกษตรกรสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐนั้นได้ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลไต้หวัน เห็นว่าจะเป็นอย่างนี้ให้เจ้าของที่ดินอื่น ๆ ได้นำที่ดินของตนเองออกขาย

¹⁸ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรม, "การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน", 6 - 7.

ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการนำที่ดินของรัฐมาจัดให้เกษตรกรเป็นที่อยู่อาศัย และที่ทำกิน นอกจากจะมีการดำเนินการในฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และไต้หวันแล้ว ญี่ปุ่น เกาหลี และเวียดนามใต้ ก็มีการนำที่ดินของรัฐมาจัดให้เกษตรกรอีกเช่นกัน ซึ่งในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่ได้รับความสนับสนุนและผลักดันจากสหรัฐอเมริกาทั้งสิ้น ทั้งนี้ก็เพื่อผลทางด้านการปฏิบัติการจิตวิทยา โดยเฉพาะเกาหลีใต้ ถือได้ว่าประสบผลสำเร็จในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากที่ดินของรัฐซึ่งนำมาใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นที่ดินที่ได้ถูกยึดมาเป็นของรัฐบาล ตั้งแต่สมัยที่เกาหลีอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศญี่ปุ่น เป็นพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 13 % ของพื้นที่เพาะปลูกของประเทศ จึงทำให้สามารถทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อย่างราบรื่น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมล้วนแล้วแต่มีการนำที่ดินของรัฐมาจัดให้เกษตรกรได้เป็นที่อยู่อาศัย และที่ทำกินทั้งสิ้น ทั้งนี้เนื่องจากว่า การที่รัฐนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้เป็นตัวอย่งแก่เจ้าของที่ดินรายอื่น ๆ ในการที่จะให้ความร่วมมือในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการจำหน่ายที่ดินของตนให้แก่เกษตรกรผู้เช่า หรือให้แก่รัฐ เพื่อนำไปดำเนินการจัดสรรให้แก่เกษตรกรต่อไป อีกทั้งแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมีความสนใจในปัญหาของเกษตรกรอย่างแท้จริง ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนทั่วไปให้ความสนับสนุนและเข้าร่วมในขบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป ซึ่งจะเห็นได้จากโครงการพัฒนาหมู่บ้านใหม่ (Saemaul Undong) ในเกาหลีใต้ซึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินการอย่างจริงจังในการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐในการที่ประเทศไทยกำหนดมาตรการในการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงเป็นการกำหนดมาตรการที่ถูกต้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับประเทศต่าง ๆ ที่ประสบผลสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาแล้ว อย่างไรก็ตามการนำที่ดินของรัฐมาใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำหรับ

ประเทศไทยนั้นมีข้อจำกัดและแตกต่างกับต่างประเทศบางประการ คือ ในต่างประเทศ เช่นในกรณีของไต้หวันที่ดินของรัฐซึ่งนำมาใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นที่ดินซึ่งรัฐบาลมีกรรมสิทธิ์อยู่และเป็นที่ดินซึ่งชาวนานานเคยยึดครองไว้ ปัญหาในการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมีน้อยมาก ตรงกันข้ามกับกรณีของไทย ที่ดินส่วนใหญ่ของรัฐ เป็นที่ดินซึ่งมีราษฎรบุกรุกเข้าทำประโยชน์แล้ว จึงมีปัญหาขึ้น เนื่องจากหากรัฐจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรดังกล่าวเป็นที่ทำกินก็เท่ากับรัฐสนับสนุนผู้กระทำผิดซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนทั่วไปซึ่งได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งบางพื้นที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ สมควรอนุรักษ์ไว้ให้เป็นสมบัติของชาติและอนุชนรุ่นหลังต่อไป จึงเป็นอุปสรรคประการหนึ่งในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อย่างไรก็ตามสำหรับที่ดินของรัฐที่นำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรนี้ก็ควรจะให้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกร เช่นเดียวกับไต้หวัน ทั้งนี้เพื่อให้เกษตรกรมีกำลังใจในการพัฒนาพื้นที่ของตน ทั้งการที่ให้เกษตรกรชำระค่าที่ดินให้แก่รัฐทำให้รัฐมีรายได้ที่จะนำไปใช้ในการจัดซื้อที่ดินจากเอกชนเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้อีกต่อไป