

มาตรการทางกฎหมายในการนำที่ดินของเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

อำนาจหน้าที่ในการจัดหาที่ดินของเอกชน

เมื่อใดมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติแผนงานโครงการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินในบริเวณใดที่เห็นสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เสนอมา สำหรับการดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามแผนงานโครงการนั้นเป็นหน้าที่ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรง

จากการที่มาตรา 19(2) ประกอบกับมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บัญญัติให้ ส.ป.ก. มีอำนาจในการดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินโดยมิให้อำนาจคณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินโดยตรงนั้น เนื่องจากว่าคณะกรรมการมิใช่นิติบุคคลแต่ ส.ป.ก. เป็นนิติบุคคล จึงมีอำนาจในการดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินได้ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการนั้นก็ต้องเป็นไปตามแผนงานโครงการที่คณะกรรมการอนุมัติไว้แล้ว<sup>1</sup>

อนึ่ง ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยนั้น มิได้ดำเนินการพร้อมกันทั่วประเทศดังเช่นในบางประเทศ แต่ได้ดำเนินการในพื้นที่เฉพาะแห่ง ๆ ไป ทั้งนี้จะเห็นได้จากมาตรา 25 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติไว้ว่า การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่งให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีพื้นที่ประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนมีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการ

<sup>1</sup> ปุณณะ สุทธิประภา, พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (กรุงเทพฯ : สหประชาพาณิชย์, 2518), หน้า 95.

กำหนดเขตก่อนหลัง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวบังคับให้ทราบได้ว่า ปัญหาในเรื่องที่ดินทำกิน หรือปัญหาผู้เช่าในประเทศไทยเท่าที่เป็นอยู่โดยทั่วไปแล้ว นับว่ายังมีความรุนแรงไม่มากนัก ความรุนแรงของปัญหาอันเกิดจากความไม่เป็นธรรมระหว่างเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินและผู้เช่ามีความหนักเบาแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ฉะนั้น ในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและการกำหนดแผนงานในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน คณะกรรมการ และ ส.ป.ก. ควรจะได้คำนึงถึงความเดือดร้อนความจำเป็นอันรีบด่วนของแต่ละพื้นที่ เป็นเกณฑ์ ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเป็นอันดับก่อนหลัง

อำนาจในการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินของ ส.ป.ก.ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518<sup>2</sup>

ก. ที่ดินซึ่งเจ้าของที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง

เจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หมายความว่า เจ้าของที่ดินผู้ซึ่งดำเนินการผลิตด้านเกษตรกรรม โดยเป็นผู้ลงทุนและได้ผลประโยชน์จากการ

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 29 "ในเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินแปลงเดี่ยวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

(2) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (1) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรี



ประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ในที่ดินเกินกว่าตามที่กล่าวไว้ใน (1) หรือ (2) และแสดงได้ว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าที่กล่าวไว้ใน (1) หรือ (2) อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้อื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาตก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต เสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอ นั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป แต่ต้องไม่เกินหนึ่งพันไร่ ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้น เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินรายใดได้แสดงว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าหนึ่งพันไร่อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้นต่อไป ให้คณะกรรมการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

ก. ได้ลงทุนในกิจกรรมการเกษตรในที่ดินนั้นไปแล้วเป็นจำนวนมากและการลงทุนนั้นได้กระทำไปด้วยการส่งเสริมของรัฐ

ข. เป็นการประกอบการเพื่อพัฒนาวิทยาการเกษตรแผนใหม่ หรือที่ยังมีความต้องการอยู่มากภายในประเทศหรือเพื่อการส่งออก

ค. ในการที่จะประกอบกิจการใดต่อไปนั้นจะต้องมีลักษณะที่ช่วยพัฒนาการเกษตรและช่วยเหลือเกษตรกรในด้านปัจจัยการผลิต เพื่อส่งเสริมผลผลิตการเกษตรและอุตสาหกรรม การเกษตรได้อย่างกว้างขวางในเรื่องการสาธิตและเป็นตลาดรับซื้อผลิตผลเกษตรกรรมจากเกษตรกรโดยตรง

2 (ต่อ) ง. เมื่อพ้นสิบห้าปี หากสถาบันเกษตรกรมีความต้องการและสามารถจะเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการนั้น เจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้สถาบันเกษตรกรถือหุ้นในกิจการนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้ให้เป็นไปตามวิธีการและรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนด

ถ้าคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต เสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้น เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

(3) ที่ดินแปลงใดถ้าเจ้าของไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใดหรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ในส่วนที่เกินกว่ายี่สิบไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินตาม (3) มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไป ตามขนาดใน (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี และให้คณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต ในกรณีผู้ได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

บทบัญญัติในมาตรามีให้ใช้บังคับแก่ที่ดินบรรดาที่เป็นของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง "



ผลิตนั้นโดยตรง และไม่เป็นผู้ให้เช่าที่ดินนั้น<sup>3</sup> ที่ดินซึ่งเจ้าของที่ดินประกอบเกษตรกรรม  
ด้วยตนเองนี้เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติ มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน-  
เพื่อเกษตรกรรมแล้วแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ

- ที่ดินประกอบเกษตรกรรมซึ่งมีใช้การเลี้ยงสัตว์ใหญ่ และ
- ที่ดินประกอบเกษตรกรรมเพื่อการเลี้ยงสัตว์ใหญ่

ที่ดินซึ่งเจ้าของที่ดินประกอบเกษตรกรรม ซึ่งมีใช้การเลี้ยงสัตว์ใหญ่นั้น  
ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินเฉพาะส่วนที่เกินกว่า 50 ไร่ ส่วน  
ที่ดินซึ่งเจ้าของที่ดินประกอบเกษตรกรรม เพื่อการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ส.ป.ก.มีอำนาจ  
จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินเฉพาะส่วนที่เกินกว่า 100 ไร่ อย่างไรก็ตามที่ดิน  
ซึ่งเจ้าของที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองนี้ไม่ว่าจะเป็นเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์-  
ใหญ่หรือไม่ หากที่ดินนั้นบุคคลในครอบครัวเดียวกัน<sup>4</sup> คนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ประกอบ

---

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4  
"ในพระราชบัญญัตินี้

.....  
.....

เจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หมายความว่า เจ้าของ  
ที่ดินซึ่งดำเนินการผลิตคานเกษตรกรรม โดยเป็นผู้ลงทุนและได้ประโยชน์จากการ  
ผลิตนั้นโดยตรง และไม่เป็นผู้ให้เช่าที่ดินนั้น"

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4  
"ในพระราชบัญญัตินี้

.....  
.....

บุคคลในครอบครัวเดียวกัน หมายความว่า คู่สมรสและผู้สืบสันดานที่ยังไม่  
บรรลุนิติภาวะ "

เกษตรกรรวมด้วยตนเอง และไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงเดี่ยวหรือหลายแปลงก็ตาม หากบุคคลดังกล่าวนี้ถือครองอยู่เกินกว่า 50 ไร่ หรือ 100 ไร่ แล้วแต่กรณี ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการที่ดินส่วนที่เกินได้ เช่น ครอบครัวของ นาย ก.มีที่ดินอยู่ 2 แปลง ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งครอบครัวนาย ก.ใช้ประกอบเกษตรกรรมมีไร่การเลี้ยงสัตว์ใหญ่ โดยนาย ก.ถือครอง 50 ไร่ และอีกแปลง นาง ข.ภรรยา ถือครองอยู่ 50 ไร่ เช่นนี้ เมื่อรวมกันครอบครัวนาย ก.มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมซึ่งมีไร่การเลี้ยงสัตว์ใหญ่ 100 ไร่ ซึ่งเป็นการถือครองเกินกว่า 50 ไร่ ส.ป.ก.จึงมีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินของ นาย ก. หรือนาง ข. คนหนึ่งคนใดก็ได้เป็นจำนวน 50 ไร่ ครอบครัวของ นาย ก. จึงมีที่ดินประกอบเกษตรกรรมซึ่งมีไร่การเลี้ยงสัตว์ใหญ่เพียง 50 ไร่

เจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองนี้อาจจะขออนุญาตประกอบเกษตรกรรมเกินกว่ากำหนดคือครอบครัวละ 50 ไร่ หรือ 100 ไร่ ก็ได้ ซึ่งแบ่งออกได้ 2 กรณี คือ

1. กรณีขอคงมีที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเนื้อที่ไม่เกิน 1000 ไร่

ในกรณีนี้เกษตรกรต้องแสดงให้เห็นว่า

ก). คนใดประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่า 50 ไร่ หรือ 100 ไร่ อยู่แล้วไม่ต่ำกว่า 1 ปี ก่อนวันที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ใช้อย่างบังคับ

ข). คนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง

ทั้งนี้ เกษตรกรนั้นจะต้องยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้องด้วย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้วก็จะรายงานต่อคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาตก็จะกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตนั้นแล้วเช่นรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็จะอนุญาตให้เกษตรกรหรือผู้ร้องขอ



มีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป การอนุญาตในกรณีนี้คณะกรรมการอาจจะให้อนุญาตแต่เพียงบางส่วนก็ได้ เช่น เดิมเจ้าของที่ดินผู้ขออนุญาตประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเนื้อที่ 1000 ไร่ คณะกรรมการอาจให้อนุญาตให้คงประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเองเพียง 500 ไร่ อีก 500 ไร่ ให้ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืน เช่นนี้ก็อาจจะทำได้<sup>5</sup>

2. กรณีขอคงมีที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเนื้อที่เกินกว่า 1000 ไร่

ในกรณีนี้หลักเกณฑ์เป็นเช่นเดียวกันกรณีขอคงมีที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเนื้อที่ไม่เกิน 1000 ไร่ คือ จะต้องแสดงว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองเกินกว่า 1000 ไร่ อยู่แล้วไม่เกินกว่า 1 ปี ก่อนวันที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใช้บังคับและเกษตรกรรมนั้นมีความประสงค์จะกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้นต่อไป คณะกรรมการโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีก็อาจจะอนุญาตให้เกษตรกรนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไปก็ได้ แต่ในการอนุญาตนี้ คณะกรรมการจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

ก). เกษตรกรนั้นได้ลงทุนในกิจกรรมการเกษตรในที่ดินนั้นไปแล้วเป็นจำนวนมากและการลงทุนนั้นได้กระทำไปด้วยการส่งเสริมของรัฐ

ข). เป็นการประกอบการเพื่อพัฒนาวิทยาการเกษตรแผนใหม่ หรือที่ยังมีความต้องการอยู่มากภายในประเทศ หรือเพื่อการส่งออก

ค). ในการนี้จะประกอบกิจการใดต่อไปนั้นจะต้องมีลักษณะที่ช่วยพัฒนาการเกษตร และช่วยเหลือเกษตรกรในค้ำจุนปัจจัยการผลิตเพื่อส่งเสริมผลผลิตการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรได้อย่างกว้างขวางในเรื่องการสาธิตและเป็นตลาดรับซื้อผลผลิตเกษตรกรรมจากเกษตรกรโดยตรง

ง). เมื่อพ้น 15 ปี หากสถาบันเกษตรกรมีความต้องการและสามารถจะ

<sup>5</sup> ปุณณะ สุทธิประภา, พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน...., หน้า 100

เป็นผู้ถือหุ้นในกิจการนั้น เจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้สถาบันเกษตรกรถือหุ้นในกิจการนั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้ให้เป็นไปตามวิธีการและรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนด

ทั้งสองกรณีดังกล่าวมานี้คือ กรณีขอคงมีที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ในที่ดินเนื้อที่ไม่เกิน 1000 ไร่ และกรณีขอคงมีที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเนื้อที่เกินกว่า 1000 ไร่ หากเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้เพิ่มขึ้นนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ต่อไป

อนึ่ง ปัจจุบันนี้ได้มีประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขเพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกใหญ่ตามความในมาตรา 29(2) ไว้ว่าสัตว์จำพวก สัตว์ใหญ่นั้น หมายถึง โค กระบือ และม้า และจำนวนที่เลี้ยงต้องไม่น้อยกว่า 10 ตัว ในเนื้อที่ไม่เกิน 100 ไร่ ในกรณีที่ต้องการใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นเกิน 100 ไร่ ให้คำนวณเนื้อที่ที่เพิ่มขึ้นจาก 100 ไร่ ในอัตราส่วนสัตว์ใหญ่ 1 ตัว ต่อเนื้อที่ 5 ไร่

#### ข. ที่ดินซึ่งเจ้าของมิได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง

ที่ดินประเภทนี้รวมถึงที่ดินซึ่งเจ้าของมิได้ประกอบเกษตรกรรมแต่อย่างใด คือ ปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าหรือทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ ตลอดจนที่ดินซึ่งเจ้าของประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพื่อเป็นการแสดงสิทธิในที่ดินด้วย ที่ดินในประเภทดังกล่าวนี้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ในส่วนที่เกินกว่า 20 ไร่ เช่น นาย ก. มีที่ดินอยู่แปลงหนึ่งในเขตปฏิรูปที่ดินมีเนื้อที่ 100 ไร่ โดย นาย ก. มิได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง แต่ได้ให้ผู้อื่นเช่าเช่นนี้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินของ นาย ก. ได้จำนวน 80 ไร่ คงเหลือให้ นาย ก. มีที่ดินไว้ให้ผู้อื่นเช่าทำนาเพียง 20 ไร่

เจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองดังกล่าวนี้ หากมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัย



ที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งคนจะเป็นผู้ประกอบการ  
นั้นด้วยตนเอง ให้อยู่ในคำร้องขอพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบ  
คำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ในรายงานต่อคณะกรรมการ หรือผู้ซึ่ง  
คณะกรรมการมอบหมาย เพื่อพิจารณาอนุญาตให้ผู้ร้องขอที่ดินนั้นที่ดินต่อไปได้ แต่คณะ-  
กรรมการมอบหมายจะอนุญาตให้คงมีที่ดินเพื่อประกอบ เกษตรกรรมด้วยตนเองได้เพียง  
ไม่เกินครอบครัวละไม่เกิน 50 ไร่ ในกรณีที่ประกอบเกษตรกรรมมิใช่เป็นการเลี้ยงสัตว์-  
ใหญ่ และไม่เกินครอบครัวละ 100 ไร่ ในกรณีที่ประกอบเกษตรกรรมในการเลี้ยงสัตว์  
ใหญ่ โดยจะกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตด้วยก็ได้ และหากว่าผู้ได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าว  
ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดไว้ ส.ป.ก. ก็มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการ  
เวนคืนที่ดินนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป เมื่อได้รับอนุญาตให้คงมี  
ที่ดินต่อไปไม่เกิน 50 ไร่ หรือ 100 ไร่ แล้วแต่กรณีแล้วที่ดินซึ่งเจ้าของมิได้ประกอบ  
เกษตรกรรมด้วยตนเองส่วนที่เกินจากที่ได้รับอนุญาตก็จะถูก ส.ป.ก. จัดซื้อหรือดำเนิน  
การเวนคืน เช่น ในตัวอย่างดังกล่าวข้างต้น หาก นาย ก. ต้องการประกอบเกษตรกรรม  
มิใช่เป็นการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ด้วยตนเอง คณะกรรมการอาจอนุญาตให้ นาย ก. คงมีสิทธิใน  
ที่ดินนั้นต่อไป 50 ไร่ ส่วนที่เหลือก็จะถูก ส.ป.ก. จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืน

ภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 แล้ว มีผล  
ทำให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ไม่สามารถถือครองที่ดินได้เช่นเอกชนธรรมดาต่อไป โดย  
กฎหมายกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นแทน ดังนั้น ในฐานะที่  
ส.ป.ก. เป็นส่วนราชการอสังหาริมทรัพย์หรือที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อมาเพื่อดำเนินการปฏิรูป  
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงตกเป็นที่ราชพัสดุ อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งกระทรวงการ-  
คลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ การจะนำที่ดินที่จัดซื้อมาเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินมาจัดให้แก่  
เกษตรกรจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังอีกชั้นหนึ่ง และการดำเนินการ  
นั้นก็ต้องเป็นไปตามกฎกระทรวง ว่าด้วยการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุตามกฎหมายด้วยซึ่ง  
แต่เดิมนั้นการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนทุกกรณี  
ความยุ่งยากและความไม่สะดวกในการดำเนินงานจึงเกิดขึ้นได้ แต่ปัจจุบันนี้ได้มีกฎ-  
กระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

โดยยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราช-  
พัสดุ พ.ศ. 2518 แล้ว โดยกำหนดให้การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในการ  
ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ต้องได้รับอนุมัติจาก  
คณะรัฐมนตรีก่อน เพียงแต่กระทรวงการคลังได้รับแจ้งจาก ส.ป.ก. แล้วก็โอนกรรมสิทธิ์  
ในที่ราชพัสดุนั้นได้เลย

สำหรับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่ง ส.ป.ก. ได้มาจากการดำเนินการเวนคืน  
ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น กฎหมายกำหนด  
ให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม<sup>6</sup>  
การที่กฎหมายกำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้มา  
โดยการเวนคืนนี้เป็นการยกเว้นจากหลักทั่วไป ซึ่งให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์  
ในอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด อย่างไรก็ตามที่ดินซึ่ง ส.ป.ก. ได้  
มาจากการดำเนินการเวนคืนนี้ก็ถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งตกอยู่ในฐานะที่ราช-  
พัสดุเช่นกัน<sup>7</sup> การที่กฎหมายกำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้เช่นนี้มีผลทำให้กระทรวงการคลัง  
ไม่มีสิทธิในการดำเนินการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันในที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการเวนคืน

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 36"

.....  
.....  
บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ ส.ป.ก.  
เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม"

<sup>7</sup> กฎเพิ่มเติมบทที่ 3, หน้า 29 - 31.



ทั้งมีผลให้การดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนี้ไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ หรือวิธีการที่รัฐมนตรีกระทรวงการคลังกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ดังนั้นในการดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรสำหรับที่ดินประเภทนี้ ส.ป.ก. มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการต่าง ๆ ในการดำเนินการไถ่ขายตนเอง โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อมา

เนื่องจากการจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. นั้น ก็เพื่อนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกร เช่นเดียวกันกับการดำเนินการเวนคืนที่ดินทั้งเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินงานจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร กฎหมายก็ควรบัญญัติให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งได้จัดซื้อมาเช่นเดียวกับที่ดินซึ่งได้มาโดยการเวนคืนเช่นกัน

อุปสรรคทางคำกฎหมายในการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินของ ส.ป.ก.

จากบทบัญญัติตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก่อให้เกิดปัญหาที่น่าพิจารณาหลายประการ คือ

ก. ในกรณีเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินในสวนที่เกินกว่า 50 ไร่ หรือ 100 ไร่ แล้วแต่กรณี ไม่ว่าเกษตรกรผู้นั้นจะถือครองที่ดินอยู่ที่แปลงก็ตามหากรวมกันเกินกว่า 50 ไร่ หรือ 100 ไร่ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนได้ และไม่ว่าผู้ใดจะเป็นผู้ถือครองอยู่ที่ตามหากเป็นบุคคลในครอบครัวเดียวกันแล้ว เจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองก็มีสิทธิที่จะคงที่ดินไว้เพียง 50 ไร่ หรือ 100 ไร่ เท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากว่ามาตรา 29(1) (2) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใช้คำว่า ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลง และบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง เช่น นาย ก. เป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมซึ่งมีไร่การเลี้ยงสัตว์ใหญ่ด้วยตนเองโดยมีบุคคลในครอบครัวเดียวกันคือ นาง ข. ภรรยา และ นาย ค. บุตร ซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ นาย ก. และครอบครัวมีที่ดินอยู่ 3 แปลง

โดยนาย ก. ถือครองอยู่ 100 ไร่ นาง ข. ภรรยา ถือครอง 50 ไร่ นาย ค. บุตร  
 ถือครอง 50 ไร่ เมื่อรวมเนื้อที่แล้วครอบครัวของนาย ก. จะถือครองที่ดินอยู่ 200  
 ไร่ ซึ่งในกรณีนี้เป็นการถือครองเกินกว่า 50 ไร่ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการ  
 เวนคืนของ นาย ก. และครอบครัวได้จำนวน 150 ไร่ ทำให้นาย ก. และ  
 ครอบครัวคงมีที่ดินทำกินเหลือเพียง 50 ไร่ ในกรณีนี้แตกต่างจากกรณีของเจ้าของที่ดิน  
 ผู้ซึ่งไม่ได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ดังตัวอย่างข้างต้น หากครอบครัวนาย ก.  
 มิได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง แต่ให้ผู้อื่นเช่า นาย ก. และครอบครัวจะคงมีสิทธิ  
 ถือครองที่ดินได้ถึง 60 ไร่ โดย ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนได้เฉพาะส่วนที่เกิน  
 กว่า 20 ไร่ ของแต่ละคนเท่านั้นคือ จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินของ นาย ก. ได้  
 80 ไร่ ของนาง ข. ภรรยา ได้ 30 ไร่ และ นาย ค. บุตร ได้ 30 ไร่ ทั้งนี้เนื่องจาก  
 วรรค 3 ของมาตรา 29(3) ใช้ถ้อยคำแตกต่างจากวรรค 1(2) ของมาตรา 29(1) คือใช้ถ้อยคำว่า ที่ดินแปลง  
 ใดถ้าเจ้าของไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง จึงก่อให้เกิดผลใช้บังคับแตกต่าง  
 ต่างจากกัน

สำหรับที่ดินซึ่งเจ้าของมิได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองนี้ โดยหลักการแล้ว  
 เป็นที่ดินที่สมควรนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินมากกว่าประเภทอื่น ทั้งนี้ เนื่องจากเจ้าของ  
 ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือให้ผู้อื่นเช่า ซึ่งไม่ก่อให้เกิด  
 ประโยชน์แก่เจ้าของที่ดินมากนักในด้านตรงกันข้ามยังเกิดผลเสียหายแก่เศรษฐกิจส่วนรวม  
 อีกด้วย จึงควรให้อำนาจแก่ ส.ป.ก. ในการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ทั้งหมด  
 ที่ดินประเภทนี้ตามร่างของรัฐบาลจะต้องถูกจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนทั้งหมด เว้นแต่  
 จะได้รับอนุญาตผ่อนผันจากคณะกรรมการในกรณีที่เจ้าของที่ดินประสงค์จะประกอบเกษตร-  
 กรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง <sup>8</sup>

<sup>8</sup> ปุณณะ สุทธิประภา, พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน..., หน้า 97



ข. ในกรณีที่เจ้าของที่ดินเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองหรือไม่ก็ตามไม่ต้องการคงสิทธิในที่ดินของตนไว้ ส.ป.ก. จะมีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ทั้งหมดหรือไม่ ปัญหาที่พิจารณาตามมาตรา 29(1)(2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วจะเห็นว่า กฎหมายจำกัดอำนาจในการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินของ ส.ป.ก. ไว้ โดยให้จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้เฉพาะส่วนที่เกินกว่า 50 ไร่ 100 ไร่ และ 20 ไร่ แล้วแต่กรณีได้เท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากว่ากฎหมายไม่ต้องการทำลายหน่วยผลิตที่ได้ดำเนินการด้วยดีมีประสิทธิภาพมาก่อนเพียงแต่ต้องการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินแต่ละครอบครัวเกษตรกรให้อยู่ในขนาดใกล้เคียงกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตที่สูงขึ้นและโดยขอเท็จจริงแล้วเกษตรกรเป็นผู้มีความรู้ความสามารถจำกัดเฉพาะด้าน หากต้องไปประกอบอาชีพอื่นแล้ว จะก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการเลี้ยงชีพได้ อีกสาเหตุหนึ่งก็คือกฎหมายไม่ประสงค์จะให้ผู้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองอยู่แล้วกลายเป็นบุคคลไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์และกลับจะต้องเป็นผู้ที่รัฐต้องให้ความช่วยเหลือโดยการจัดสรรที่ดินจากการดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้อีก ด้วยสาเหตุเหล่านี้กฎหมายจึงได้จำกัดอำนาจในการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินของ ส.ป.ก. ไว้

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาในด้านปฏิบัติงานในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้คือ ส.ป.ก. ต้องคงสิทธิในที่ดินจำนวน 50 ไร่ 100 ไร่ หรือ 20 ไร่ ให้แก่เจ้าของที่ดินทุกแปลงที่จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดิน ซึ่งจะทำให้ที่ดินที่จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนไม่เป็นผืนเดียวกัน ซึ่งอาจจะเป็นปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินให้เป็นไปตามแผนงานของ ส.ป.ก. ได้ แต่ปัญหาในข้อนี้ในทางปฏิบัติ หาก ส.ป.ก. ประสงค์จะไต่ที่ดินดังกล่าวเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้วก็จะทำได้โดยให้ส่วนราชการอื่นซึ่งอาจเป็นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้จัดซื้อที่ดินนั้นเสียเอง และให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

ค. มาตรา 29 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดไว้ว่า บทบัญญัติในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่ที่ดินบรรดาที่ดินของทบวงการเมือง

องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงมีปัญหาที่นำพิจารณาว่า มาตรา 29 นี้ เป็นเรื่องของการกำหนดสิทธิในที่ดิน หรือว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินแก่ ส.ป.ก. ซึ่งหากว่าบทบัญญัติในมาตรา 29 นี้ เป็นเรื่องของการกำหนดสิทธิในที่ดินแล้วก็หมายความว่า องค์การต่าง ๆ ตามมาตรา 29 วรรคท้าย สามารถถือครองที่ดินจำนวนเท่าใดก็ได้ไม่ถูกจำกัดให้ถือครองเพียง 50 ไร่ 100 ไร่ หรือ 20 ไร่ ตามมาตรา 29(1)(2) และ (3) ซึ่งจะมีผลให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินขององค์การต่าง ๆ ตามมาตรา 29 วรรคท้ายได้ แต่ในคำตรงกันข้ามในบทบัญญัติของมาตรา 29 นี้ เป็นเรื่องของอำนาจในการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนแล้วจะมีผลให้ ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจในการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินขององค์การต่าง ๆ ตามมาตรา 29 วรรคท้าย

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จะเห็นได้โดยชัดแจ้งว่าเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจในการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินของ ส.ป.ก. ว่ามีแค่ไหนเพียงใด มิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะการกำหนดสิทธิในที่ดินนั้นเป็นการใช้บังคับบุคคลทุก ๆ ท้องที่ทั่วประเทศมิใช่บังคับเฉพาะบุคคลในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดเท่านั้น และมีใช้บังคับเฉพาะที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่อย่างใด หากแค้ใช้บังคับถึงที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัยด้วย การที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินถือครองที่ดินได้ 50 ไร่ 100 ไร่ หรือ 20 ไร่ แล้วแต่กรณีนั้น มิใช่เป็นการกำหนดสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด หากแต่กฎหมายต้องการให้คงหน่วยผลิตที่ได้ดำเนินการด้วยดีมีประสิทธิภาพมาก่อนไว้ ทั้งไม่ต้องการให้เกษตรกรที่มีที่ทำกินอยู่ก่อนแล้ว เป็นบุคคลที่ไม่มีที่ดินทำกิน

ดังนั้น จากการที่บทบัญญัติในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดิน ส.ป.ก. จึงไม่มีอำนาจในการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินของทรวงการเมือง องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามหากมีความจำเป็น และ ส.ป.ก. มีความประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดิน



ขององค์กรดังกล่าว ในทางปฏิบัติอาจทำได้โดยติดต่อขอใช้ที่ดินนั้นกับองค์กรดังกล่าว หรือใช้วิธีเดียวกันกับการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินทั้งแปลง คือให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดซื้อแล้วมอบให้ ส.ป.ก.ดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป

อนึ่ง บัดนี้ได้มีกฎกระทรวง (พ.ศ. 2519) กำหนดว่าที่ดินที่เป็นเขตปลอดภัย ในราชการทหาร ที่ดินที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะ หรือที่ดินที่อยู่ในเขตของผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะตามกฎหมาย ว่าด้วยการผังเมือง ที่ดินในบริเวณที่จัดให้เป็นที่อยู่อาศัยหรือบริเวณชุมชนตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองตามกฎหมาย ว่าด้วยผังเมือง และที่ดินที่ใช้ในกิจการอุตสาหกรรมที่ได้ดำเนินการอยู่ก่อนการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้เท่าที่จำเป็น ตามขนาดและประเภทของกิจการอุตสาหกรรมตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไม่อยู่ในข่ายบังคับตามบทบัญญัติมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ ส.ป.ก.ไม่มีอำนาจในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินในลักษณะดังกล่าวข้างต้น

ง. ในกรณีที่เจ้าของที่ดินมีที่ดินอยู่หลายแห่ง คือ ทั้งในเขตปฏิรูปที่ดินและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน เช่น นาย ก. เป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบการเกษตร มีไร่การเลี้ยงสัตว์ใหญ่ด้วยตนเองมีที่ดินอยู่ 2 แปลง อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน 1 แปลง เนื้อที่ 100 ไร่ นอกเขตปฏิรูปที่ดิน 1 แปลง เนื้อที่ 200 ไร่ ดังนี้ ส.ป.ก.จะมีอำนาจในการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินของนาย ก. ได้แค่ไหนเพียงใด ตามบทบัญญัติในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้อำนาจในการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้เฉพาะที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ดังนั้นตามตัวอย่างในข้างต้น ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินของนาย ก. ได้เฉพาะแปลง ซึ่งมีเนื้อที่ 100 ไร่ ในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ซึ่งตามกฎหมาย นาย ก. สามารถคงสิทธิในที่ดินของตนได้อีก 50 ไร่ นาย ก. จึงยังคงเหลือเนื้อที่ดินทั้งในเขตปฏิรูปที่ดิน และนอกเขตปฏิรูปที่ดินรวมกันเป็นเนื้อที่ 250 ไร่ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินของ นาย ก. ได้เพียง

50 ไร่เท่านั้น กรณีเช่นนี้จึงเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งในการที่จะดำเนินการให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน คือ กระจายสิทธิในการถือครองที่ดินไปสู่เกษตรกร โดยให้เกษตรกรแต่ละครอบครัวมีที่ดินทำกินอยู่ในขนาดใกล้เคียงกันอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตที่สูงขึ้น

จ. มาตรา 28 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดไว้ว่า ภายในระยะเวลา 3 ปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา 25 ไขบังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาระ คัดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ก็ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะ ตรีงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้คงอยู่กับที่ เพื่อประโยชน์ในการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมีกำหนดห้ามไว้เพียง 3 ปี ทั้งนี้ก็เพราะระยะเวลา 3 ปี เป็นระยะเวลายาวนานเพียงพอที่จะทำการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้สำเร็จจลุล่วงไปได้แล้ว

จากการที่มาตรา 28 วรรค 1 ห้ามไว้แต่เพียงการจำหน่ายและการก่อให้เกิด ภาระคัดพันทำให้เกิดปัญหาในการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินของเจ้าของที่ดินผู้ซึ่ง มิได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ตามมาตรา 29(3) ได้ เนื่องจากในมาตรา 29(3) ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้เฉพาะส่วนที่เกินกว่า 20 ไร่ ของแต่ละแปลงเท่านั้นซึ่งแตกต่างจากกรณีของมาตรา 29(1)(2) ซึ่ง ส.ป.ก. มีอำนาจ จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่า 50 ไร่ หรือ 100 ไร่ ของทุกแปลงได้ ทั้งนี้หากเจ้าของที่ดินตามมาตรา 29(3) ไม่ประสงค์จะขายหรือเวนคืนที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. เจ้าของที่ดินตามมาตรา 29(3) สามารถที่จะดำเนินการแบ่งแยกที่ดินของตนเองเป็น แปลงเล็ก ๆ แปลงละไม่เกิน 20 ไร่ได้ ทั้งนี้ก็เนื่องจากความหมายของมาตรา 28 วรรคแรก มิได้ห้ามถึงการแบ่งแยกที่ดินไว้ด้วย เช่น นาย ก. เป็นเจ้าของที่ดินผู้ซึ่งมิได้ ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง มีที่ดินอยู่ 1 แปลง ในเขตปฏิรูปที่ดินเนื้อที่ 100 ไร่ โดยปกติ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินของ นาย ก. ได้ 80 ไร่



นาย ก.สามารถคงสิทธิในที่ดินของตนได้ 20 ไร่ แต่หากว่า นาย ก.ไม่ต้องการขาย หรือเวนคืนหรือเวนคืนที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. นาย ก.สามารถแบ่งแยกที่ดินของตนเอง เป็นแปลงย่อย ๆ ได้ 5 แปลง ซึ่งแต่ละแปลงจะมีเนื้อที่ 20 ไร่พอดี ส.ป.ก.ก็ไม่มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินของ นาย ก.ได้ ทั้งนี้เนื่องจากว่าที่ดินของ นาย ก.แต่ละแปลงมีเนื้อที่ไม่เกิน 20 ไร่

#### การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของเอกชน

โดยทั่วไปแล้วแผนงานและขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของเอกชน จะคล้ายคลึงกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ จะแตกต่างกันก็แต่เฉพาะการดำเนินงานพัฒนาขั้นพื้นฐานเท่านั้น ซึ่งในขั้นตอนนี้การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชน จะไม่มีงานพัฒนาขั้นพื้นฐานเนื่องจากในที่ดินของเอกชน โดยทั่วไปจะมีการพัฒนาขั้นพื้นฐานอยู่แล้ว เช่น มีแหล่งน้ำอุปโภคบริโภค มีถนนหรือเส้นทางคมนาคมอยู่แล้ว เป็นต้น อย่างไรก็ตามในการจัดทำแผนงานโครงการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินในที่ดินของเอกชนนั้นควรจะต้องประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

- ชื่อโครงการ
- หลักการและเหตุผลที่จะจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืน
- วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดิน
- พื้นที่ที่จะจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืน
- แผนที่และเนื้อที่แปลงถือครอง
- บัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดิน ขนาดถือครอง ที่อยู่ การทำประโยชน์ ในที่ดิน

ที่จะจัดซื้อตามแผน

- ลำดับความจำเป็นก่อนหลังของที่ดินที่จะจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืน
- ประมาณการที่จะจัดซื้อหรือเวนคืนรวมทั้งอสังหาริมทรัพย์
- ระยะเวลาดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืน

- ผู้เบิกจ่ายและสถานที่เบิกจ่าย
- ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ก. การคัดเลือกพื้นที่หรือลักษณะของพื้นที่ที่ ส.ป.ก. จะจัดซื้อหรือดำเนินการ

เวนคืน

1. เป็นพื้นที่ประกอบเกษตรกรรมทำนาหรือทำไร่
2. เป็นพื้นที่ที่มีผู้เช่าเป็นจำนวนมาก
3. เป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพหรือเป็นพื้นที่มีผลผลิตต่อไร่น้อย
4. เป็นพื้นที่ที่เจ้าของที่ดินมีที่ดินเกินสิทธิตามกฎหมายเกินกว่า 10 ไร่ เป็นจำนวนมาก หรือเป็นพื้นที่ติดต่อกับที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา หรือกำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการเพื่อให้ได้มา หรือเจ้าของที่ดินที่ประกอบเกษตรกรรมเสนอขายเนื่องจากตนไม่ประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมอีกต่อไป หรือผู้ที่มีได้ประกอบเกษตรกรรมเสนอขายที่ดินที่เกินสิทธิ

อย่างไรก็ตามลักษณะพื้นที่ดังกล่าวนี้เป็นเพียงลักษณะโดยทั่วไปของที่ดิน ซึ่ง ส.ป.ก. ควรดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเท่านั้น มิใช่ข้อจำกัดในการที่ ส.ป.ก. จะต้องจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินในลักษณะดังกล่าวเสมอไป การที่ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินในพื้นที่ใดนั้นต้องคำนึงถึงความจำเป็น ความเดือดร้อนของเกษตรกรในแต่ละพื้นที่เป็นหลักสำคัญในการพิจารณาจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามลำดับก่อนหลัง

ข. การดำเนินการจัดซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ภายหลังจากที่ได้กำหนดแผนงานโครงการจัดซื้อที่ดินในบริเวณพื้นที่ใดแล้ว คณะกรรมการควรจะได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการเจรจาซื้อที่ดินจากเจ้าของในบริเวณพื้นที่นั้น โดยคณะกรรมการควรจะได้มีการต่อรองราคา



กับเจ้าของที่ดินให้ถึงที่สุด ไม่ว่าเจ้าของที่ดินนั้นจะเสนอขายต่ำกว่า เท่ากับ หรือสูงกว่า ราคาประเมินของทางราชการก็ตาม โดยคำนึงถึงลักษณะ ขนาด ทำเลที่ตั้ง รวมถึง ปัจจัยอื่น ๆ ของที่ดินที่จะซื้อด้วย เมื่อผลการต่อรองราคาเป็นที่ยุติแล้ว จึงทำสัญญาจะซื้อ จะขายที่ดิน ในกรณีที่เจ้าของที่ดินเสนอขายในราคาที่สูงกว่าราคาประเมินที่คณะกรรมการ กำหนดไว้ คณะอนุกรรมการจะต้องเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ เพื่อขออนุมัติต่อไป ก่อนที่จะดำเนินการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน

อนึ่ง ก่อนที่จะดำเนินการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัด ควรดำเนินการสอบสวนสิทธิของเจ้าของที่ดิน เพื่อให้ทราบรายละเอียดต่าง ๆ ในชั้นหนึ่งเสียก่อน เช่น ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับขนาดการถือครอง การทำประโยชน์ในที่ดิน ทั้งในและนอกเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีที่มีผู้เช่าก็ควรจะได้สอบสวนถึงความต้องการของ ผู้เช่า ภูมิลำเนาของผู้เช่า จำนวนเนื้อที่ดินที่เขาทำประโยชน์ รวมทั้งตรวจสอบหลักฐาน เอกสารสิทธิของเจ้าของที่ดินด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลในการดำเนินงานขั้นต่อไป เมื่อได้ จัดทำหนังสือสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินกับเจ้าของที่ดินเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะต้องดำเนินการ ให้เจ้าของที่ดินไปยื่นคำขอรับงวดสอบเขตต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดในกรณีที่เจ้าของที่ดินมี โฉนดที่ดินเป็นเอกสารสิทธิ ทั้งนี้เพื่อให้ทราบขอบเขตและเนื้อที่ที่แน่นอนว่า ปัจจุบันเจ้าของ ที่ดินได้ครอบครองทำประโยชน์ถูกต้องตรงตามโฉนดที่ดินหรือไม่ หรือในกรณีที่เจ้าของที่ดิน ยังไม่มีเอกสารสิทธิเป็นโฉนดที่ดินก็ควรให้เจ้าของที่ดินไปดำเนินการรังวัดออกโฉนดที่ดิน ต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดเสียก่อน ทั้งนี้เพื่อตัดปัญหาเรื่องเนื้อที่และขอบเขตของที่ดินและ เมื่อผลการรังวัดเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงดำเนินการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ต่อไป

เนื่องจากการจัดซื้อที่ดินนี้เป็นมาตรการในชั้นเจรจาตกลงกันระหว่าง ส.ป.ก. กับเจ้าของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน การตกลงราคาที่ดินจึงเป็นไปโดยสมัครใจของทั้งสองฝ่าย ไม่ต้องยุ่งยากในการเวนคืนอีก สำหรับการชำระราคานั้นจะต้องชำระเป็นเงินสด หรือ

เงินสดส่วนหนึ่ง และพันธบัตรของรัฐบาลส่วนหนึ่ง 9

ค. การกำหนดขนาดถือครองในที่ดินของเอกชน

ที่ดินซึ่ง ส.ป.ก. ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนนี้ เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรสามารถที่จะขอเช่าหรือเช่าซื้อได้ แต่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรจะขอซื้อที่ดินซึ่ง ส.ป.ก. จัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนมาไม่ได้ เนื่องจากกฎหมายเห็นว่า หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรมีความสามารถที่จะซื้อที่ดินที่ได้มาจากการจัดซื้อหรือเวนคืนแล้ว ก็มีผู้ใช้ที่เคอะคร้อในเรื่องไม่มีที่ดินทำกินอันควรที่จะได้รับการสงเคราะห์ตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้<sup>10</sup> อย่างไรก็ตามในการให้เช่าหรือเช่าซื้อที่ดินนี้ก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดคือ

1. เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งประกอบเกษตรกรรมประเภทอื่น ซึ่งมีไร่เลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ให้เช่าหรือเช่าซื้อได้ไม่เกิน 50 ไร่
2. เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งประกอบเกษตรกรรมเพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ให้เช่าหรือเช่าซื้อได้ไม่เกิน 100 ไร่

สำหรับสถาบันเกษตรกรซึ่งจะขอเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินเพื่อนำไปจัดให้แก่เกษตรกรตามข้อ 1 และ 2 คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาจำนวนเนื้อที่ที่จะให้เช่าหรือเช่าซื้อได้ตามที่เห็นสมควร

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 35 "การชำระราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อตามพระราชบัญญัตินี้ให้จ่ายเป็นเงินสดหรือเงินสดและพันธบัตรของรัฐบาลตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

<sup>10</sup> ปุณณะ สุทธิประภา, พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน..., หน้า 104



### ง. การกระจายที่ดินของเอกชน

การกระจายหรือจัดสรรที่ดินซึ่งได้มาจากการจัดซื้อหรือเวนคืนให้แก่ เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร เขาหรือเขาซื้อ ควรจะได้คำนึงถึงความสามารถและ ความจำเป็นของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้นโดยพิจารณาถึงรายได้ที่เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรจะได้รับ ความจำเป็นที่จะต้องมีที่ดินตามจำนวนแรงงาน เครื่องมืออุปกรณ์ในการเกษตร สภาพของดินและปัจจัยอื่น ๆ ตลอดจนที่ดินที่จะมีจัดสรร ให้แก่เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรด้วย

ที่ดินซึ่งเกษตรกรได้รับจากการจัดสรรนี้มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ห้ามมิให้ทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น<sup>11</sup> ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ที่ดินนั้นตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลอื่นซึ่งมิใช่เกษตรกรแต่หากเป็น การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินนี้กฎหมายยินยอมให้กระทำได้ มีข้อน่าสังเกตว่า หากเกษตรกรนั้น ทำพินัยกรรมยกที่ดินที่ได้รับมานี้ให้แก่ทายาทของตนจะกระทำหรือไม่ ข้อนี้เห็นว่า กฎหมายกำหนดโดยชัดแจ้งว่าทายาทที่มีสิทธิที่จะได้รับที่ดินที่เกษตรกรได้รับการจัดสรร มานี้ก็แต่เฉพาะทายาทโดยธรรมเท่านั้น หากเป็นทายาทที่มีสิทธิตามพินัยกรรม หรือผู้รับ พินัยกรรมจึงไม่มีสิทธิที่จะได้รับที่ดินนี้แต่อย่างใด

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 "ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยก หรือโอน สิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือ โอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง"

การกระจายสิทธิในที่ดินซึ่งได้มาจากการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืน ให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร เขาหรือเช่าซื้อ โดยรัฐได้รับค่าตอบแทนนี้ก็เพื่อให้เกษตรกรนั้นมีส่วนแบ่งภาระจากรัฐบาลไปบ้างเล็กน้อยตามความสามารถเพื่อให้เกษตรกรตระหนักถึงความสำคัญของโครงการปฏิรูปที่ดิน<sup>12</sup>

### จ. การคัดเลือกเกษตรกรให้เช่าหรือเช่าซื้อ

การคัดเลือกเกษตรกรให้เช่าหรือเช่าซื้อที่ดิน ซึ่งได้มาโดยการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนนี้มีหลักการ เช่น เกี่ยวกับการคัดเลือกเกษตรกรเพื่อให้เช่าที่ดิน ในที่ของรัฐ คือ เกษตรกรนั้นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว ไม่เป็นผู้ไร้ความสามารถ หรือสติปัญญาไม่สมประกอบ มีความขยันขันแข็ง และเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมติดต่อกันมาเป็นระยะเวลาพอสมควร มีความประพฤติดี ซื่อสัตย์สุจริตไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพและเป็นผู้นิยมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งการคัดเลือกเกษตรกรเพื่อเช่าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้พิจารณาคัดเลือกตามลำดับก่อนหลังดังต่อไปนี้

1. เกษตรกรซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดิน และที่ดินนั้นได้ถูกกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน หรือผู้ครอบครองที่ดินของรัฐซึ่งเป็นผู้ทำกินในที่ดินนั้นด้วยตนเอง
2. เกษตรกรซึ่งถูกเวนคืนที่ดินทั้งหมด หรือบางส่วนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มีที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนไม่พอเพียงในการประกอบเกษตรกรรม
3. เกษตรกรผู้สูญเสียกรรมสิทธิในที่ดินเนื่องจากการจมนอง ชายฝั่งปาก หรือการใช้ที่ดินเป็นหลักฐานในการกู้ยืมเงิน

<sup>12</sup> ไชยงค์ ชูชาติ, "ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดิน....." 40-41.



4. เกษตรกรซึ่งเป็นลูกจ้างประกอบเกษตรกรรม
5. เกษตรกรอื่น ๆ

### การเวนคืนที่ดิน

โดยหลักทั่วไปแล้ว รัฐจะต้องเคารพสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนโดยทั้งนี้ จะจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนไม่ได้ แต่ถ้ายอมรับว่าประโยชน์ของรัฐย่อมต้องได้รับความเคารพสูงกว่าประโยชน์ของเอกชนแล้ว การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนก็เป็นความชอบธรรมที่กระทำได้ โดยเฉพาะสำหรับประเทศไทยแล้ว การพัฒนาในภาคเกษตรกรรมย่อมมีความสำคัญต่อการหยุด และความมั่นคงของประเทศชาติ ดังนั้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ บุคคลจึงอาจถูกจำกัดสิทธิในทรัพย์สินได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ก็ได้จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนไว้โดยอาจจะถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของสังคม แต่การเวนคืนนั้นก็มิชอบ เขตอยู่เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการไต่มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เท่านั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นี้จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องชดเชยค่าทดแทนให้แก่เจ้าของและผู้ทรงสิทธิที่ได้รับการความเสียหายในการเวนคืนนั้น <sup>13</sup>

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 33 ".....

.....

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศหรือการไต่มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้อง

สำหรับการเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น เป็นความชอบธรรมซึ่งมีเหตุผลสนับสนุนอยู่ 2 ประการ ประการแรก คือ ความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาจัดหารวบรวมที่ดินเพื่อแบ่งให้แก่เกษตรกรถือครองตามความเหมาะสม และความจำเป็นของระบบการผลิตทางการเกษตร ประการที่ 2 คือ ความจำเป็นที่ต้องกระทำ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม คือเป็นการเคลื่อนย้ายทุนที่จมอยู่ในรูปของที่ดินมาใช้ในกิจการอื่น 2 ด้านนั้น <sup>14</sup> ดังนั้น การเวนคืนที่ดินจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นอย่างหนึ่งในการที่จะให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบรรลุถึงเป้าหมายได้

ก. การดำเนินการเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นขั้นตอนภายหลังจากการดำเนินการเจรจาจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินแล้วแต่เจ้าของที่ดินไม่ยินยอมขายหรือยินยอมขายในราคาที่สูงมากซึ่ง ส.ป.ก. ไม่อาจตกลงได้จึงจำเป็นต้องดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินสำเร็จลุล่วงไปตามแผนงานและโครงการที่กำหนดไว้

ทอ13

ชคิโชคาทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

....."

<sup>14</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วิเศษศักดิ์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,



มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม<sup>15</sup> ได้บัญญัติว่า การเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งก็คือเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้กำหนดให้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่คิดว่าจะเวนคืนเสียก่อน ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการเข้าไปสำรวจที่ดินที่จะเวนคืน หลังจากนั้นจึงออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่ง เพื่อให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ สำหรับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นภายหลังจากได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไว้บังคับในท้องที่ใดแล้ว เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจจริงวัดได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ที่ดินแปลงใดที่ ส.ป.ก. จะต้องดำเนินการเวนคืน จึงสามารถทราบได้แน่ชัดอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่คิดว่าจะเวนคืนตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 อีกแต่อย่างใด โดยดำเนินการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ไปได้เลย ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น อนึ่ง การดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้น สามารถที่จะดำเนินการเวนคืนได้ทั้งที่ซึ่งเจ้าของมีกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 34 "ในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม สำหรับที่ดินที่เวนคืนตามวรรคหนึ่ง ให้ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทันที"

มาตรา 34 วรรคแรกนี้ เป็นการวางหลักเกณฑ์ไว้โดยทั่วไปว่า การ  
 คำเนิการเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น จะต้องเป็น  
 ไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 แต่อย่างไรก็ตาม  
 มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บัญญัติไว้ว่า บรรดากฎหมาย  
 กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่ง  
 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน ในกรณีนี้จะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 34  
 วรรคท้าย ซึ่งกำหนดให้ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก ส.ป.ก. มีอำนาจเข้า  
 ครอบครองที่ดินดังกล่าวเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ทันที โดยไม่ต้องคำนึงว่าได้ใช้เงิน  
 หรือวางเงินค้ำทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับค้ำทดแทนแล้วหรือไม่ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้  
 แตกต่างจากบทบัญญัติในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์  
 พ.ศ. 2497 ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินที่เวนคืนได้ต่อเมื่อได้  
 ใช้เงินหรือวางเงินค้ำทดแทนแล้ว ดังนั้นจะเห็นว่า มาตรา 34 วรรคท้ายนี้ เป็นบทยกเว้น  
 ของมาตรา 34 วรรคแรก ซึ่งให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาใช้บังคับ  
 โดยอนุโลม โดยทั้งนี้เมื่อใดออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่งเพื่อให้  
 เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้ว แม้ผู้มีสิทธิได้รับค้ำทดแทนจะยังไม่ตกลงในเรื่องจำนวนค่า  
 ทดแทน หรือยังมีใครนำค้ำทดแทนที่จะต้องชดใช้ไปวางไว้ก็สอดคล้องตาม ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่ง  
 ได้รับมอบหมายจาก ส.ป.ก. ก็มีอำนาจเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าว เพื่อดำเนินการปฏิรูป  
 ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทันที

#### ข. ค้ำทดแทน

หลักการในเรื่องค้ำทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาตรา 14  
 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 กำหนดว่า ถ้าไม่มี  
 บัญญัติไว้ ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เกี่ยวกับเงินค้ำทดแทนไว้โดยเฉพาะแล้ว  
 ให้กำหนดราคาค้ำทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตามความเป็นธรรม จึงมีปัญหาว่าจะกำหนดค้ำทดแทน  
 อย่างไรจึงจะถือว่าเป็นธรรม หากว่าค้ำทดแทนกำหนดจากราคาตลาดในขณะที่ดำเนินการ  
 เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะถือว่าเป็นราคาที่เป็นธรรมหรือไม่ สำหรับราคาตลาดของ -



อสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้าคิดถึงความเป็นธรรมจริง ๆ แล้วราคาตลาดก็มีได้เป็นราคาที่เป็น  
 ธรรม เพราะส่วนใหญ่ราคาอสังหาริมทรัพย์ที่สูงเพิ่มขึ้นเป็นการสูงเพิ่มขึ้น เพราะการ  
 ลงทุนทำโครงสร้างพื้นฐานของรัฐเป็นส่วนใหญ่ คงมีแต่ส่วนน้อยที่เจ้าของทำประโยชน์  
 ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง จนทำให้ราคาที่ดินของตนสูงขึ้นอีกทั้งกฎหมายยังกำหนดว่าแรงงาน  
 หรือกิจการอย่างใดที่เข้าไปในการเวนคืนได้กระทำให้ทรัพย์สินที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น  
 เป็นพิเศษในขณะนั้นให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักกับค่าทดแทนได้ การเวนคืนเป็นการที่รัฐ  
 บังคับเอาทรัพย์สินคืนเป็นของรัฐ กรณีจึงต้องต่างไปจากการซื้อขายโดยเสรีในท้องตลาด  
 ระหว่างเอกชนต่อเอกชน ค่าทดแทนจึงต้องจ่ายไปตามความจำเป็นและเป็นธรรมมิใช่มุ่ง  
 ให้ผู้ถูกเวนคืนร่ำรวยขึ้นอย่างการซื้อขายธรรมดา<sup>16</sup> นอกจากนี้ มาตรา 15 แห่ง  
 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ยังกำหนดว่าที่ดินซึ่ง  
 เจ้าของได้มาในช่วงระยะเวลา 5 ปี ก่อนมีพระราชบัญญัติเวนคืน หากไม่ได้ใช้อยู่  
 อาศัย หรือใช้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ หรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยแท้จริง  
 การกำหนด เงินค่าทดแทนให้กำหนดเท่ากับราคาที่ดินในขณะที่ยื่นคำขอคืนที่ดินมา

จากหลักกฎหมายและเหตุผลดังกล่าวจึงอาจสรุปได้ว่า การกำหนดค่า  
 ทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์  
 พ.ศ. 2497 ไม่จำเป็นจะต้องกำหนดตามราคาตลาดเสมอไป เงินค่าทดแทนที่เป็นธรรม  
 อาจต่ำกว่าราคาตลาดในขณะนั้นก็ได้ หากแต่ในการกำหนดค่าทดแทนนั้นจะต้องคำนึงถึง  
 สภาพและทำเลของทรัพย์สินที่ขอเวนคืนนั้นมาประกอบการพิจารณาค่าด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อให้  
 เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมนั่นเอง

สำหรับค่าทดแทนในการเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อ  
 เกษตรกรรมนั้นก็คงยึดหลักความเป็นธรรม เช่นเดียวกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วย

<sup>16</sup> ชัยวัฒน์ วงแก้วมณีนันท์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เวณคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 โดยมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน  
 เพื่อเกษตรกรรม บัญญัติว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนนั้นจะต้องก่อให้เกิดความเป็นธรรม  
 แก่สังคมและแก่บรรดาเกษตรกรผู้ที่จะต้องรับภาระจ่ายค่าที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์แก่  
 ส.ป.ก. ทั้งนี้โดยคำนึงถึงการได้มาสภาพความอุดมสมบูรณ์ และทำเลที่ตั้งของที่ดินหรือ  
 อสังหาริมทรัพย์ พร้อมทั้งมูลค่าของผลิตภัณฑ์ของเกษตรกรรมหลัก ประกอบการพิจารณา  
 กำหนดค่าทดแทนด้วย ส่วนผู้มีหน้าที่ในการกำหนดเงินค่าทดแทน คือคณะกรรมการปฏิรูป  
 ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งในกรณีนี้แตกต่างจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน  
 อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์  
 กำหนดให้กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทำความตกลงในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนกับ  
 ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนก่อน ถ้าตกลงกันได้ก็ทำบันทึกข้อตกลงไว้ ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้  
 เจ้าหน้าที่มีหนังสือเสนอกำหนดราคาเค็ดขาดไปให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ ถ้าคำเสนอของ  
 เจ้าหน้าที่ไม่มีคำสนองรับภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำเสนอนั้น คู่กรณีแต่ละฝ่าย  
 มีสิทธิที่จะขอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการได้ ถ้าผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนไม่เสนอตั้ง  
 อนุญาโตตุลาการตั้งกล่าวภายในกำหนด 6 เดือนให้ถือว่าราคาเค็ดขาดที่เจ้าหน้าที่เสนอ  
 เป็นเงินค่าทดแทนและเมื่อไคว่างเงินต่อศาลแล้ว เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สิน  
 นั้นได้ จากบทบัญญัติดังกล่าวของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.  
 2497 จะเห็นได้ว่า การกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิจะได้รับนั้นในเบื้องต้นใช้การ  
 ตกลงยินยอมระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้มีสิทธิจะได้รับเงินค่าทดแทน หากไม่เป็นที่  
 ตกลงกัน จึงใช้วิธีการกำหนดราคาเค็ดขาด แต่หลักในการกำหนดค่าทดแทนตามพระราช-  
 บัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้อำนาจแก่คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดมิได้ใช้การ  
 ตกลงยินยอมระหว่างคู่กรณีแต่อย่างใด หากผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนไม่พอใจในการกำหนด  
 จำนวนเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ต่อไป การ  
 ชำระค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ-  
 เกษตรกรรมนี้ กฎหมายกำหนดให้จ่ายเป็นเงินสดส่วนหนึ่งและพันธบัตรรัฐบาลส่วนหนึ่ง  
 ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งกระทรวงการคลังโดยอนุมัติของ  
 คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจออกพันธบัตร และกำหนดอัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาไถ่ถอน



เงื่อนไข และวิธีการในการออกพันธบัตร โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>17</sup> การชำระค่าทดแทนที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้แตกต่างจากการชำระค่าทดแทน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ทั้งนี้ เนื่องจากการชำระเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องจ่ายเป็นเงินสดเต็มจำนวนในคราวเดียวกัน จะจ่ายเป็นเงินสดบางส่วนที่เหลือจ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาลไม่ได้ หากไม่ได้รับความยินยอมจากผู้มีสิทธิได้รับ<sup>18</sup> การที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้ชำระค่าทดแทนเป็นพันธบัตรส่วนหนึ่งนั้นก็ด้วยเหตุผลที่ว่า การเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นการดำเนินการในพื้นที่จำนวนกว้างขวางมากกว่าการเวนคืนตามปกติ หากจะต้องชำระค่าทดแทนเป็นเงินสดทันทีแล้วอาจทำให้รัฐขาดเงินทุนที่จะไปใช้จ่ายในกิจการอย่างอื่น หรือรัฐอาจไม่มีกำลังทรัพย์เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายเป็นค่าทดแทนในการเวนคืนที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินก็ได้ ถึงแม้ว่ารัฐจะได้เงินค่าชดเชยจากเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินก็ตาม แต่ก็เป็นการผ่อนชำระในลักษณะการเช่าซื้อซึ่งเท่ากับว่า

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 35

".....  
 การชำระค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้จ่ายเป็นเงินสดส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกพันธบัตร เพื่อชำระราคาหรือค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งและวรรคสองและมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาดำเนินเงื่อนไขและวิธีการในการออกพันธบัตร ทั้งนี้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา พันธบัตรตามวรรคสามเมื่อครบกำหนดชำระให้ชำระจากเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม"

<sup>18</sup> ปุณณะ. สุขธิประภากร, พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน....., หน้า 100

รัฐต้องทดลองเงินไปก่อนจำนวนมากนั้นเอง ซึ่งหากกฎหมายไม่กำหนดให้การชำระค่าทดแทนให้ชำระเป็นพันธบัตรของรัฐบาลได้เป็นบางส่วนแล้ว รัฐก็จะไม่สามารถดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ การปฏิรูปที่ดินก็จะไม่ประสบความสำเร็จ

การชำระค่าทดแทนนี้มีข้อน่าสังเกตว่าต่างกับการชำระราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่ง ส.ป.ก. จัดซื้อเนื่องจากในกรณีที่ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้น การชำระราคา ส.ป.ก. อาจจะชำระเป็นเงินสดทั้งหมด หรือ ชำระเป็นเงินสดบางส่วน และพันธบัตรของรัฐบาลบางส่วนก็ได้ แต่ในกรณีของการชำระค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนนั้นจะต้องชำระค่าทดแทนเป็นเงินสดส่วนหนึ่ง และพันธบัตรส่วนหนึ่ง จะชำระเป็นเงินสดทั้งหมดไม่ได้

สำหรับผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนนั้นพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้กำหนดไว้แต่อย่างใด จึงต้องเป็นไปตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 คือ <sup>19</sup>

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 มาตรา 11 "เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่

(1) เจ้าของที่ดินต้องเวนคืน  
(2) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินนั้น ในวันซึ่งบังคับพระราชกฤษฎีกา ตามความในมาตรา 6 หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(3) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือแสดงต่อเจ้าหน้าที่ และหลักฐานนั้นได้ทำไว้ก่อนวันซึ่งบังคับพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา 6 หรือได้ทำขึ้นภายหลังวันนั้นโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังไม่ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างนั้น แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่า



1. เจ้าของที่ดินที่ตองเวนคืนซึ่งทั้งนี้หมายความรวมถึง เจ้าของผู้มีสิทธิครอบครองด้วย

2. เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินนั้นในวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนฯ บังคับ<sup>20</sup>

3. ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่ตองเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ เว้นแต่กรณีเป็นการเช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นการเช่าก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกา

ข้อ 19 ได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ตองออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างก่อนสัญญาเช่าระงับ

(4) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นซึ่งขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่บังคับพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา 6 หรือปลูกขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(5) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนได้ซึ่งอยู่ในที่ดินในวันที่บังคับพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา 6 แต่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนได้นั้น ต้องไม่เป็นผู้ที่จำต้องรื้อถอนสิ่งเหล่านั้นไปเมื่อเพียงแต่ได้รับแจ้งความของเจ้าของที่ดิน แต่เงินค่าทดแทนดังกล่าวใน (5) นี้ พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอนโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างรวมทั้งค่าปลูกสร้างใหม่ด้วย

(6) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง หรือเสียสิทธิในการวางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินซึ่งตองเวนคืนตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อบุคคลเช่นว่านั้นได้ให้ค่าทดแทนในการที่ได้ใช้สิทธินั้น ๆ แก่เจ้าของที่ดินไปแล้ว"

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 มาตรา 16

"ในกรณีบังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยมิได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา 6 และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มิได้กำหนดค่าทดแทนเป็นอย่างอื่น ให้กำหนดราคาทรัพย์สินที่ตองเวนคืนนั้นตามความเป็นธรรมที่เป็นอยู่ในวันที่บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้นำความในมาตรา 11 มาตรา 14 มาตรา 15 และมาตรา 17 มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไร่บังคับหรือไค้ทำขึ้นภายหลัง โดยได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการเช่านั้นยังไม่ระงับในขณะที่พระราชบัญญัติเวนคืนไร่บังคับ ทั้งนี้เพราะเมื่อมีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว การเช่าตามสัญญาเช่า หรือการเช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นอันระงับไปทันที และเจ้าหน้าที่สามารถเข้าครอบครองได้ทันทีแต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้จะพึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายไปจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างก่อนสัญญาเช่าระงับซึ่งโดยปกติจะได้แก่ค่านายันในการไปหาที่อยู่ใหม่และการพักอาศัย หรือค่าใช้จ่ายในระหว่างการหาที่เช่าใหม่

4. เจ้าของคนไม่ยื่นตนซึ่งยื่นอยู่ในที่ดินในวันไร่บังคับพระราชบัญญัติเวนคืน

5. เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนไค้ซึ่งอยู่ในที่ดินในวันไร่บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนไค้ นั้นต้องไม่เป็นผู้ที่จำต้องรื้อถอนไค้เหล่านั้นไป เมื่อเพียงแต่ได้รับแจ้งความของเจ้าของที่ดิน สำหรับค่าทดแทนของผู้มีสิทธิไค้จะไค้รับเพียงค่ารื้อถอน โรงเรือนสิ่งปลูกสร้างรวมทั้งค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

6. บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง หรือเสียสิทธิในการวางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นที่คล้ายกันผ่านที่ดินซึ่งต้องเวนคืน ตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อบุคคลเช่นว่านั้นไค้ให้ค่าทดแทนในการไค้สิทธินั้น ๆ แก่เจ้าของที่ดินไปแล้ว <sup>21</sup>

#### ค. การอุทธรณ์ค่าทดแทน

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ หรือผู้มีสิทธิไค้รับเงินค่าทดแทนไม่เห็นชอบด้วยกับจำนวนเงินค่าทดแทนซึ่งคณะกรรมการกำหนดไค้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ไค้ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ไค้รับหนังสือแจ้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่

<sup>21</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์, กฎหมายและกวัรปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า 309-310.



เรื่องเงินค้ำทดแทน<sup>22</sup> สำหรับคณะกรรมการอุทธรณ์ ประกอบด้วยปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นประธาน ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางดินหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางเศรษฐกิจการเกษตรหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางพืชพรรณหนึ่งคน เป็นกรรมการ สำหรับเลขาธิการคณะกรรมการนั้น ประธานกรรมการอาจแต่งตั้งกรรมการด้วยกัน หรือบุคคลใดเป็นผู้ทำหน้าที่ก็ได้ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี แต่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งนี้จะเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการในคณะกรรมการหรือคณะกรรมการปฏิบัติที่ดินจังหวัดมิได้ ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการปฏิบัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นผู้กำหนดค้ำทดแทน หากมีการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการอุทธรณ์ด้วยกันก็จะเป็นการซ้ำกันเองในอำนาจหน้าที่

อำนาจในการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์นี้ จะเห็นได้ว่าจำกัดอยู่เฉพาะกรณีที่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ หรือผู้มีสิทธิได้รับค้ำทดแทนไม่เห็นชอบด้วยกับจำนวนเงินค้ำทดแทนซึ่งคณะกรรมการกำหนดเท่านั้น ไม่รวมถึงการพิจารณาว่าผู้ใดมีสิทธิได้รับค้ำทดแทน หรือในกรณีอื่น ๆ เช่น ตามมาตรา 29 มาตรา 31 ผู้รองของที่มีที่ดินเกินกำหนด หรือผู้รองขอเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อที่ดินเกินกำหนด ซึ่งไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

คณะกรรมการอุทธรณ์จะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ค้ำทดแทนให้เสร็จสิ้นภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ ในการนี้คณะกรรมการอุทธรณ์อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ เว้นแต่จะมอบหมายให้วินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ได้ ส่วนหลักเกณฑ์ และวิธีการในการยื่นอุทธรณ์และวิธีพิจารณาในการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นไปตามกฎกระทรวง

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติการปฏิบัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 40 "ถ้าเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค้ำทดแทนผู้ใดประสงค์จะอุทธรณ์ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตามมาตรา 36"

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็สามารถที่จะยื่นฟ้องศาลปกครองได้ภายในกำหนด 1 เดือน แต่ในกรณีที่ยังมิได้มีการจัดตั้งศาลปกครองแบบบัญญัติดังกล่าวนี้ก็ยังมีให้นำมาใช้บังคับ ดังนั้นในระหว่างที่ยังไม่มีศาลปกครองคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ก็เป็นที่สุด แต่ทั้งนี้หมายความว่าถึงการเป็นที่สิ้นสุดในฝ่ายปกครองเท่านั้น ไม่เป็นการตัดสิทธิของผู้อุทธรณ์ในการที่จะฟ้องร้องศาลยุติธรรมต่อไป<sup>23</sup>

การอุทธรณ์คาคทแทนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้ แตกต่างจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เนื่องจากตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กำหนดให้กรณีมีสิทธิที่จะขอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดได้ ในกรณีที่ทั้งสองฝ่ายตกลงเงินค่าทดแทนกันไม่ได้ และกรณีนี้ก็จะต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดความแย้งอันว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ ซึ่งหากนำวิธีการดังกล่าวมาใช้กับการกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ก็จะทำให้การดำเนินงานดังกล่าวเกิดความล่าช้าได้ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงกำหนดให้มีองค์พิเศษในรูปของคณะกรรมการอุทธรณ์ขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนในการเวนคืนที่ดิน ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งคณะกรรมการอุทธรณ์ก็เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ มีความรู้ความสามารถและความเข้าใจถึงความสำคัญของการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจะทำให้การกำหนดเงินค่าทดแทนเป็นไปโดยความเหมาะสม ไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันเองระหว่างผู้ถูกเวนคืนด้วยกัน ที่ดินซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาโดยหลักกฎหมายแพ่ง

ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ส.ป.ก. อาจได้ที่ดินมาโดยการรับให้ หรือแลกเปลี่ยน หรือโดยประการอื่นก็ได้ ซึ่งในกรณีนี้เป็นกรณีที่ดินมาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อีกทางหนึ่งนอกจากการจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินซึ่ง ส.ป.ก.

<sup>23</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์จันทน์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,



ได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวนี้ ก็ถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งตกอยู่ในฐานะที่ราชพัสดุ เช่นกัน ส.ป.ก.จึงไม่อาจเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้ โดยตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง ดังนั้นในการจัดสรรที่ดินดังกล่าวให้แก่เกษตรกร จึงต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เช่นเดียวกับที่ดินซึ่ง ส.ป.ก.ได้มาโดยการจัดซื้อ

### ผลจากการได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

บุคคลที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

บุคคลที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งตกอยู่ในข้อห้ามดังกล่าวนี้ หมายถึง บุคคลที่ได้รับสิทธิในที่ดินตามสัญญาเช่าในที่ดินของรัฐ และบุคคลที่ได้รับสิทธิตามสัญญาเช่า หรือเช่าซื้อในที่ดินซึ่ง ส.ป.ก.จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนมาด้วย ทั้งนี้ไม่รวมถึงบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา 29 วรรคสอง และวรรคสาม เนื่องจากบุคคลเช่นว่านี้อยู่ในฐานะเจ้าของที่ดินอยู่แล้ว จึงไม่ใช่บุคคลผู้ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในกรณีบุคคลผู้ซึ่งได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถึงแก่กรรมลง กฎหมายบัญญัติให้สิทธิในที่ดินนั้นตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม มีปัญหาว่าพิจารณาว่าหากทายาทโดยธรรมมีหลายคนบางคนไม่ใช่เกษตรกร เช่นนี้ หากได้รับสิทธิในที่ดินนั้นไปอาจเกิดปัญหาในการประกอบอาชีพเกษตรกรได้ เนื่องจากไม่มีความชำนาญซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำงานปฏิรูปที่ดินโดยรวม ในข้อนี้เห็นว่า ในกรณีที่ผู้ตายมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นแล้ว การตกทอดทางมรดกก็ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการตกทอดทางมรดกโดยกฎกระทรวงเป็นอย่างอื่นซึ่งขัด หรือแย้งกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้ สำหรับในกรณีที่ผู้ตายอยู่ในฐานะ

ผู้เช่า การเช่าตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นสิทธิเฉพาะตัว สิทธิตามสัญญาดังกล่าวไม่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม รัฐมนตรีอาจออก กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ในการนี้ได้ แต่กฎกระทรวงที่ออกจะต้องไม่ขัดกับสิทธิ การเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การที่กฎหมายห้ามกระทำการดังกล่าวข้างต้นเป็นการห้ามโดยตลอดไป ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้ที่ดินดังกล่าวตกไปเป็นสิทธิของผู้ที่มีใจเกษตรกร ทั้งเป็นการ ป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่โครงการปฏิรูปที่ดินโดยส่วนรวม

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของเอกชนในต่างประเทศ

ก. ฟิลิปปินส์ <sup>24</sup>

ในปี ค.ศ. 1904 ได้มีการออกพระราชบัญญัติ 1120 มอบภาระกิจให้ Bureau of Public Lands ดำเนินการเกี่ยวกับการเช่าหรือขายที่ดินของพระนิกราย โรมันคาทอลิกซึ่งจับจองที่ดินมาตั้งแต่ครั้งโบราณมาเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งเมื่อ ฟิลิปปินส์ ได้ตกอยู่ในการปกครองของสหรัฐอเมริกา ก็ได้ออกกฎหมายฉบับแรกเกี่ยวกับ ที่ดินของเอกชน คือ ได้กำหนดให้มีการออกสำรวจภาวะการถือครองที่ดินและต่อมาก็มี พระราชบัญญัติฉบับลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1936 ให้อำนาจกรมการเกษตร และพาณิชย์กรมในการออกกฎหมายเวนคืน หรือแลกเปลี่ยนที่ดินผืนใหญ่ที่พวกเสรีรัฐ ใช้เป็นที่ดินเพื่อสร้างอาคารอยู่อาศัยโดยให้นำมาขายคืนให้แก่ผู้ครอบครอง และทำมาหากินอยู่เดิม เมื่อวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1939 อำนาจดังกล่าวก็ตกแก่องค์การบริหาร งานพัฒนาชนบท (Rural Progress Administration) ซึ่งได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาใหม่

<sup>24</sup> กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (กรุงเทพฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ม.ป.ป.), 5 - 26.



องค์กรดังกล่าวได้พัฒนาเป็น Division of Landed Estate ในสังกัดกรมที่ดิน ( Bureau of Lands ) เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ. 1950 ในวันที่ 9 กันยายน 1955 สถาปนาบัญญัติโดยานกฎหมายสาธารณรัฐ ฉบับที่ 1400 ซึ่งเป็นกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ค.ศ. 1955 ในช่วงนี้ Division of Landed Estate ซึ่งสังกัดกรมที่ดินก็ถูกยุบเลิกไป แต่ได้มีการจัดตั้ง Land Tenure Administration ขึ้นแทนต่อมาในวันที่ 10 กันยายน ค.ศ. 1971 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติ Republic Act NO.6389 รวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นกระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ( Department of Agrarian Reform ) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็น Ministry of Agrarian Reform

ฟิลิปปินส์ ได้มีการออกกฎหมายมาช่วยเหลือเกษตรกรเป็นลำดับ คือในปี ค.ศ. 1933 ได้ออกกฎหมาย Share tenancy Act และ Sugar Cane Tenancy Contract Act หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการออกพระราชบัญญัติเรียกว่า 70-30 Law เพื่อควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมุ่งที่จะป้องกันมิให้ผู้เช่าที่ดินต้องถูกโกง และขับไล่ออกจากที่ดินทำกิน โดยกำหนดไว้ในระบบของ Share Tenancy ในปี 1954 ให้มีพระราชบัญญัติ Agricultural Tenancy Act of the Philippines โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่านาทำหน้าที่ตามพระราชบัญญัติในช่วงนี้มีการจัดตั้งศาลเกษตร เมื่อวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 1954 มาตรการดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นมาตรการเบื้องต้นในการปฏิรูปที่ดิน ในปี ค.ศ. 1963 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินขึ้นใช้บังคับ แต่การดำเนินงานก็ไม่ปรากฏผลดีเท่าที่ควร จนกระทั่งปี ค.ศ. 1972 ประธานาธิบดีมาโกส ได้ประกาศกฎปฏิภาฉบับที่ 2 ให้มีการปฏิรูปที่ดินทั่วประเทศในทันทีโดยถือเป็นนโยบายเร่งรัดของรัฐบาล และมีมาตรการให้ทุกหน่วยราชการให้ความร่วมมือกับกระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ( Ministry of Agrarian Reform ) ในวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 1972 ได้ประกาศกฎปฏิภาฉบับที่ 27 มีผลเกี่ยวกับเกษตรกรผู้เช่าโดยตรงเรียกว่า Tenant Emancipation Decree จากกฎปฏิภานี้ทำให้เกษตรกรผู้เช่าได้กลายเป็นเจ้าของที่ดินโดย

นิตินัย ( Deemed owner ) มีสิทธิครอบครองที่ดินที่มีการชลประทานคร้ว เรือนละ 3 เฮกตาร์ (ประมาณ 19.5 ไร่) และถ้าไม่มีการชลประทานก็จะมีสิทธิครอบครองคร้วเรือนละ 5 เฮกตาร์ (ประมาณ 30 ไร่) ที่ดินตามกฤษฎีกานี้หมายถึง ที่ดินเอกชนที่เป็นนาข้าว หรือที่ดิน ไร่ข้าวโพด 2 ประเภทนี้เท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมถึงที่ดินประเภทอื่น ส่วนเจ้าของที่ดิน ( Land owner ) มีสิทธิครอบครองที่ดินได้เฉพาะส่วนที่ไม่เกิน 7 เฮกตาร์ (ประมาณ 45 ไร่)

เกี่ยวกับการที่ราคาที่ดินที่จะโอนมาให้เกษตรกรผู้เช่าได้ครอบครองสิทธิต่อไปนั้นคำนวณจากราคาตลาดผลิข้าวและข้าวโพดในปีปกติเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี ก่อนวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 1972 คูณด้วย 2.5 เท่า เกษตรกรผู้เช่าจะเช่าซื้อได้ด้วยการผ่อนส่งภายในกำหนด 15 ปี ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี และเอกสารสิทธิที่ได้จากการซื้อขายนี้จะจำหน่ายโอนให้แก่ผู้อื่นมิได้ นอกจากเป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาท หรือขายคืนให้แก่รัฐบาลเท่านั้น

นอกจากนั้นโดยที่กฤษฎีกาได้กำหนดไว้ด้วยว่า เกษตรกรจะได้รับสิทธิครอบครองโดยสมบูรณ์เป็นโฉนดที่ดินก็ต่อเมื่อเป็นสมาชิกสหกรณ์แล้วโดยสมบูรณ์ ฉะนั้นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์นี้ Ministry of Local Government and Community Development จึงต้องรับผิดชอบในการจัดตั้งสถาบันสหกรณ์ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ทางสถาบันสหกรณ์ พัฒนาชุมชน และติดตามการชำระหนี้ผ่อนส่งค่าที่ดิน

ในค่านที่เกี่ยวกับเจ้าของที่ดินรัฐบาลก็ได้หาทางแก้ปัญหา เพื่อให้เจ้าของที่ดินได้มีส่วนในการเปลี่ยนจากเจ้าของที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เขามีหุ้นส่วนในธุรกิจอุตสาหกรรมด้วย โดยการสนับสนุนหรือร่วมมือเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าที่ดินดังนี้

- ค่าที่ดินที่ถูกซื้อหรือเวนคืนให้แก่ เกษตรกรผู้เช่า จะจ่ายเป็นเงินสด 10% ส่วนที่เหลือจ่ายเป็นพันธบัตรของธนาคารที่ดิน ดอกเบี้ยปีละ 6% ปลอดภาษีมีกำหนดจ่ายคืน 25 ปี

- จ่ายเป็นหุ้นของธนาคารที่ดิน 30% ส่วนที่เหลือจ่ายเป็นพันธบัตรของธนาคารที่ดินดอกเบี้ยปีละ 6 % ปลอดภาษี มีกำหนดจ่ายคืน 25 ปี เช่นเดียวกัน



- ธนาคารที่ดินค้ำประกันในการผ่อนส่งค่าเช่าซื้อที่ดินของเกษตรกรผู้เช่าแก่เจ้าของที่ดินเป็นรายปี เป็นระยะเวลา 15 ปี
- จ่ายค่าที่ดินผ่านหน่วยงานบำนาญ บำนาญด้วยการค้ำประกัน
- จัดให้มีการแลกเปลี่ยนหุ้นส่วนในรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้นอยู่ ทั้งนี้ตามแต่เจ้าของที่ดินจะต้องการวิธีใดวิธีหนึ่ง

นอกจากนั้นเพื่อเป็นการกระตุ้นเจ้าของที่ดินขนาดเล็กที่มีที่ดินน้อยกว่า 24 เฮกตาร์ และยินยอมจะรวมมือขายที่ดินให้เกษตรกรผู้เช่าตามโครงการปฏิรูปที่ดิน รัฐบาลได้ประกาศที่จะจ่ายเงินสดให้ถึง 20 % และส่วนที่เหลือจะจ่ายให้เป็นพันธบัตรของธนาคารที่ดิน ก็จะมีเงินสดให้อีก 10 % เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาของบุตร ค่าประกันสังคม และค่าผ่อนส่งอาคารที่อยู่อาศัย แต่การจ่ายเงินสดตามวิธีนี้จะไม่เกิน 30 %

### โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในฟิลิปปินส์

#### 1. การจัดการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Operation Land Transfer )

เรื่องนี้นับว่าเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของแผนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในที่ดินนาข้าว และที่ดินปลูกข้าวโพด ให้แก่ผู้เช่าที่ดินซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพการเพาะปลูกด้วยตนเอง ตามกฎีกาฉบับที่ 27 (Tenant Emancipation Decree )

จากผลแห่งกฎีกาฉบับนี้ เป็นผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 1972 และทำให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินจำนวน 400,000 คน ได้กลายเป็นเจ้าของที่ดินโดยนิตินัย (Deemed owner ) บนผืนแผ่นดินที่ไต่ปลูกข้าวและข้าวโพด เป็นพื้นที่ถึง 750,000 เฮกตาร์ ซึ่งหมายความว่าเกษตรกรเหล่านี้ถูกปลดปล่อยให้พ้นพันธะแห่งหนี้สินและผู้เช่าที่ดิน นับตั้งแต่บัดนั้น และพร้อม ๆ กัน ก็ยังมีเกษตรกรผู้เช่าที่ดินอีกจำนวนหนึ่ง

ประมาณ 620,000 คน ที่ทำมาหากินอยู่ในที่ดิน 760,000 เฮกตาร์ ได้เปลี่ยนสภาพเป็นผู้เช่าที่ดินตามกฎหมาย ( Leasehold )

การจัดการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 5 ขั้นตอน คือ

- ทำการสำรวจผู้เช่า เจ้าของที่ดิน และเนื้อที่ถือครอง กับเนื้อที่ที่ผู้เช่าเช่าทำประโยชน์อยู่
- ทำแผนที่สังเขปแสดงขอบเขตแปลงที่ผู้เช่าเช่าประกอบอาชีพอยู่
- ทำการออกเอกสารรับรองการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ ( Certificate of Land Transfer )
- ประเมินราคาที่ดินที่จะทำการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์
- ทำการออกเอกสารรับรองสิทธิครอบครองที่ดินฉบับถาวร ( Emancipation Patent ) ให้แก่เกษตรกรผู้ชำระค่าที่ดินเสร็จเรียบร้อยแล้ว

สำหรับเอกสารรับรองการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ จะออกให้แก่เกษตรกรผู้เช่าเฉพาะรายที่เป็นผู้ประกอบอาชีพการเกษตรโดยแท้จริงเท่านั้น และเอกสารประเภทนี้เกษตรกรสามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ในการประกันเงินกู้กับสถาบันการเงินต่าง ๆ ได้ ถ้าหากการกู้เงินนั้นเป็นการกู้เพื่อการปรับปรุงไร่นา และเป็นการลงทุนเพื่อการประกอบอาชีพการเกษตร เพื่อการเพิ่มผลผลิต หรือเพื่อการจัดจำหน่ายผลผลิตการเกษตร และเอกสารรับรองการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ฉบับนี้จะเปลี่ยนเป็นเอกสารรับรองสิทธิครอบครองที่ดินฉบับถาวรได้เมื่อเกษตรกรผู้นั้นได้ชำระค่าที่ดินผ่อนส่งเรียบร้อยแล้ว

สำหรับจุดมุ่งหมายเดิมนั้น โครงการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินได้กำหนดจะให้ครอบคลุมถึงเกษตรกรที่ทำนาข้าว และผู้ที่ทำไร่ชาวโพคทั้งหมด โดยไม่คำนึงถึงว่าผู้นั้นจะเป็นเจ้าของที่ดินขนาดไหน แต่เมื่อได้มีการพิจารณาถึงเจ้าของที่ดินขนาดเล็ก ประธานาธิบดีจึงได้ประกาศยกเว้นให้ที่ดินที่มีขนาดเล็กกว่า 7 เฮกตาร์ ไม่อยู่ในบังคับของโครงการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่จะต้องอยู่ในกฎเกณฑ์ของ Leasehold



## 2. การจัดการให้เกษตรกรเช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดินตามกฎหมายประเภทการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Leasehold Operations)

ที่ดินนาข้าวและข้าวโพดซึ่งมีขนาดไม่เกิน 7 เฮกตาร์ ที่ไม่อยู่ในข่ายของการจัดการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Land Transfer Operation) กับที่ดินซึ่งผู้เช่าทำการเช่าที่ดินเพื่อปลูกพืชอื่น ๆ จะอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะต้องจัดให้เช่าตามกฎหมายของการปฏิรูปที่ดิน

การจัดการเช่าที่ดินโดยวิธีนี้เป็นการป้องกันในทางกฎหมาย เพื่อให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินต้องถูกการรังควาน ชับไล่ หรือเอาเปรียบโดยไม่เป็นธรรมจากเจ้าของที่ดิน จึงเท่ากับเป็นการใช้กฎหมายปกป้องเกษตรกรผู้เช่าให้เป็นผู้เช่าโดยถูกต้องตามกฎหมาย (Civil Law lessee)

การเช่าดังกล่าวนี้ ผู้เช่าจะต้องจ่ายค่าเช่าเป็นเงินสดหรือเป็นผลผลิตมีมูลค่าไม่เกิน 25 เปอร์เซ็นต์ของผลผลิตเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี โดยหักค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น ค่าเมล็ดพันธุ์ ค่าเก็บเกี่ยว ค่าขนส่งและค่าบรรทุกแล้ว โครงการนี้จะสามารถช่วยเหลือเกษตรกรผู้เช่าที่ดินได้เป็นจำนวนถึง 619,642 ราย ครอบคลุมที่ดิน นาข้าว และข้าวโพดประมาณ 760,575 เฮกตาร์ และจากรายงานปรากฏว่า จำนวนเกษตรกรผู้เช่าตามจำนวนดังกล่าวได้ถูกรับเข้าโครงการนี้แล้วทั้งหมด และการสำรวจครั้งหลังสุดเมื่อ 30 กันยายน ค.ศ. 1978 จำนวนเกษตรกรเหล่านี้เป็นจำนวนถึง 320,000 คน ได้รับการจัดทำสัญญาเช่าตามกฎหมายเสร็จเรียบร้อยแล้ว และคาดว่าในปลายปี ค.ศ. 1980 นี้จะเสร็จสมบูรณ์

นอกจากนั้นในระหว่างที่เกษตรกรผู้เช่าที่ดินทั้งหลายอยู่ในระหว่างรอรับการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์เพื่อการเป็นเจ้าของที่ดินอยู่นั้น รัฐบาลโดยท่านประธานาธิบดีก็ได้ประกาศกฎภูมิกำหนดวันที่ 316 ออกมาเป็นการห้ามมิให้มีการเพิกถอนหรือขับไล่ผู้เช่าที่ดินซึ่งประกอบอาชีพอยู่ในที่ดินที่เขาทำกินอยู่เดิม ไม่ว่าการขับไล่นั้นจะเป็นคดีเกี่ยวกับศาลชั้นต้น ศาลเกษตร หรือศาลท้องถิ่น กฎภูมิกำหนดฉบับนี้ให้ถือเป็นผลใช้บังคับ

การกำหนดค่าเช่าตามโครงการนี้ ถ้าหากเกษตรกรผู้เช่าไม่อาจจะตกลงทำสัญญากับเจ้าของที่ดินได้ เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการปฏิรูปที่ดิน โดยความเห็นชอบของผู้อำนวยการ เขตมีอำนาจที่จะกำหนดราคาเช่าได้ และถ้าหากยังตกลงกันไม่ได้ ก็ให้นำคดีขึ้นพิจารณาอย่างศาลเกษตร เป็นขั้นสุดท้าย

และเมื่อป้องกันการกลั่นแกล้งจากเจ้าของที่ดิน กฎปฏิกรายังได้ห้ามมิให้เจ้าของที่ดินทำการแบ่งแปลงที่ดินหรือทำการลดขนาดที่ดิน หรือทำการเปลี่ยนแปลงการปลูกพืชจากข้าวหรือข้าวโพดเป็นพืชอื่น เพื่อเป็นการเลี่ยงกฎหมาย ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 21 ตุลาคม 1972 เป็นต้นมา

การสนับสนุนโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม ได้ดำเนินการมาเรื่อย ๆ ทั้งในทางปฏิบัติและในทางกฎหมาย ดังปรากฏว่า ในปี ค.ศ. 1974 ท่านประธานาธิบดีก็ได้ออกกฎหมายเพื่อเป็นมาตรการในการทำให้การปฏิรูปที่ดินเข้มแข็งขึ้นอีกรวม 2 ฉบับ คือ ฉบับที่ 583 ได้กำหนดโทษของเจ้าของที่ดินที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น มีการขมิบไล่หรือกีดกันเกษตรกรผู้เช่าที่ดินทำกิน อย่างไม่เป็นธรรมกับฉบับที่ 584 กำหนดวิธีการสำหรับเกษตรกรชั้นเล็กที่จะถือหุ้นในธนาคารชนบท ทั้งยังออกระเบียบให้กระทรวงการปฏิรูปที่ดินและกระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการใช้กฎหมายนี้เพื่อปกป้องสิทธิของเกษตรกรผู้เช่า

### 3. โครงการจัดตั้งนิคมเกษตรกรรวม (The Resettlement Program)

งานนี้เป็นโครงการหนึ่งของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม เป็นการจัดตั้งถิ่นฐานในที่ดินของรัฐด้วยความอนุเคราะห์จากรัฐบาล ในด้านการจัดสรรและพัฒนาที่ดิน เพื่อแก้ปัญหาความแออัดของประชากรและปัญหาความยากจนไม่มีที่ดินประกอบอาชีพ (โครงการนี้มีวิธีการเช่นเดียวกับนิคมสร้างตนเองของกรมประชาสงเคราะห์) ที่ดินที่รัฐจัดให้แก่เกษตรกรสมาชิกนิคมเป็นการจัดให้เปล่า พร้อมทั้งได้มีการบิจจับสนับสนุน และส่งเสริมการผลิตให้ด้วย รวมตลอดทั้งถนน แหล่งน้ำ โรงเรียน สุขศาลา ตลอดจนสาธารณูปการต่าง ๆ ตามสภาพพื้นที่สำหรับที่ดินที่ใช้ในการจัดตั้งนิคม



ตามโครงการนี้เป็นการร่วมมือของกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรแห่งชาติ ในการสำรวจและโอนที่ดินที่มีสภาพเหมาะสมต่อการเกษตรให้แก่กระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยอนุมัติของประธานาธิบดี

ส่วนคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับคัดเลือกเข้าเป็นสมาชิกของนิคมและมีสิทธิจะได้รับที่ดินที่จัดสรรให้เช่นเดียวกับนิคมสร้างตนเองของกรมประชาสงเคราะห์ คือ นอกจากเกษตรกรผู้เช่าที่ดินหรือเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินแล้ว ก็อาจจะให้แก่ผู้ที่สนใจจะประกอบอาชีพเกษตรกรรม นักเรียนอาชีวเกษตร ทหารผ่านศึก รวมตลอดไปจนถึงผู้ก่อการร้ายที่กลับใจ

เนื่องจากส่วนใหญ่ของสมาชิกนิคมมักจะยากจนและไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ฉะนั้นโครงการนี้รัฐบาลโดยกระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงให้ความช่วยเหลือเกือบจะทุกอย่าง เช่น ยานพาหนะขนส่ง สัตว์งาน เครื่องมือในการประกอบอาชีพ ที่อยู่อาศัยหรือวัสดุก่อสร้างการบริการสาธารณสุข อาหารเพื่อเลี้ยงชีพ ปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ สิ่งเหล่านี้รัฐจะคิดมูลค่าโดยไม่มีดอกเบี้ย สมาชิกจะต้องผ่อนส่งหนี้ไม่เกิน 10 ปี โดยเริ่มการส่งใช้เงินหลังจากเข้าประกอบอาชีพแล้วเป็นเวลา 3 ปี โครงการนี้รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนมิใช่เฉพาะวัสดุ อุปกรณ์ และเงินทุนต่าง ๆ ดังกล่าว เท่านั้นยังได้ให้การแนะนำส่งเสริมในทางวิชาการ การอบรมและฝึกฝนอาชีพ พร้อมทั้งยังมีแผนการที่จะสนับสนุนให้กิจการอุตสาหกรรมภาคเอกชนเข้าไปรับช่วงดำเนินการอุตสาหกรรมเกษตร ในพื้นที่โครงการนี้ต่อไปด้วย

ปัจจุบันฟิลิปปินส์ ได้จัดตั้งนิคมเกษตรกรรม เพื่อสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินแล้วเป็นจำนวนถึง 43 นิคม เป็นพื้นที่รวมทั้งสิ้น 728,000 เฮกตาร์ และมีจำนวนสมาชิกนิคม 40,000 ครอบครัว ทั้งยังได้รับความร่วมมือช่วยเหลือสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อให้โครงการนี้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด

#### 4. Compact Farming

โครงการนี้จัดเป็นโครงการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อมุ่งให้การใช้ที่ดินมีประสิทธิภาพ สามารถเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น ดำเนินการโดยการรวมกลุ่มเกษตรกรในเขตการปฏิรูปที่ดินเข้าด้วยกันตามความสมัครใจ เพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้แรงงานเพื่อกิจกรรมเพิ่มผลผลิตดำเนินการเพาะปลูกรวมตลอดถึงธุรกิจการซื้อ การขาย การวางแผน โดยสมาชิกของกลุ่มโครงการนี้เปรียบเสมือนการดำเนินธุรกิจแบบครอบครัว โดยเกษตรกรแต่ละรายซึ่งมีที่ดินติดต่อกัน มีขนาดของที่ดินและการผลิตได้เดียวกันร่วมกัน เข้าทำการปรับปรุงที่ดินให้มีการชลประทาน ขุดร่องน้ำ คล้ายลักษณะของการจัดรูปที่ดินภายใต้การควบคุมดำเนินการของสมาชิกในกลุ่มในลักษณะของการรับผิดชอบร่วมกัน เฉลี่ยผลประโยชน์รายได้ร่วมกันตามสัดส่วน โดยมีเจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน (Ministry of Agrarian Reform Technologist) กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายเครดิตการเกษตร (Agricultural Credit Administration) เป็นผู้ให้การสนับสนุน

ส่วนสำคัญของโครงการก็คือที่ดินที่จะรวมในโครงการนี้จะต้องมีขนาดได้เดียวและเขตติดต่อกันเพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างระบบชลประทาน อีกประการหนึ่งก็คือที่ดินเหล่านี้ จะต้องไม่มีผลกระทบบทลสิทธิการครอบครองที่ดิน ทางด้านหน่วยราชการที่สนับสนุนได้แก่ เจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน จะเป็นผู้ให้การอบรมและชี้แนะให้สมาชิกรู้จักสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินธุรกิจร่วมกัน เป็นผู้ประสานงานให้มีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มผลผลิตตามวิชาการเกษตรแผนใหม่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายเครดิตสินเชื่อกาเกษตร ทำหน้าที่พิจารณาการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรกรรม รวมตลอดถึงทุนในการดำเนินธุรกิจ นอกจากนั้นยังมีหน่วยราชการอื่นที่เข้าร่วมมือสนับสนุน เช่น ธนาคารที่ดิน กรมชลประทาน กรมสหกรณ์-เกษตร เข้าให้ความร่วมมือดำเนินการโดยเรียกโครงการนี้ว่า Compact Farming Intergrated Development Project.



ปัจจุบันโครงการนี้ได้ดำเนินการจัดตั้งไปแล้วเป็นจำนวน 356 compact farms เป็นพื้นที่รวมทั้งสิ้น 20,000 เฮกตาร์ มีสมาชิกรวม 11,391 ราย แต่ละ compact farm จะมีขนาดประมาณ 150 - 300 เฮกตาร์

### 5. การจัดรูปที่ดิน ( Land Consolidation )

ถึงแม้ว่าในประเทศไทยได้มีงานจัดรูปที่ดินมาตั้งแต่ พ.ศ. 2517 และเป็นรัฐจัดกันอยู่โดยทั่วไปแล้วก็ตาม ที่นำเรื่องการจัดรูปที่ดินของฟิลิปปินส์มารวมไว้ก็เพื่อให้ทราบวางแผนการจัดรูปที่ดินในฟิลิปปินส์ถือได้ว่าเป็นมาตรการทางปฏิบัติส่วนหนึ่งของงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ดำเนินการโดย Ministry of Agrarian Reform เพื่อมุ่งให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์จากเจ้าของที่ดินมาสู่เกษตรกรผู้เช่าซึ่งได้กลายเป็น Deemed owner แล้วนั้น ให้ที่ดินนั้นบังเกิดผลดีในการเพิ่มผลผลิต สามารถปรับปรุงลักษณะของแปลงให้มีรูปร่างและขนาดเหมาะสมที่จะเกิดความสะดวกต่อการส่งน้ำและระบายน้ำให้ทั่วทุกแปลง และสามารถไถพรวนได้โดยง่าย ลดต้นทุนในการผลิตได้ควย ทั้งยังเป็นการรวบรวมที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยเข้าเป็นผืนเดียวกันคิดต่อกัน ที่น่าสนใจก็คือ การจัดรูปที่ดินของฟิลิปปินส์ไม่ได้ออกเป็นกฎหมายเช่นเดียวกับงานจัดรูปที่ดินในประเทศไทย ขนาดของแปลงที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดินมักจะแบ่งขนาดเท่า ๆ กัน และครอบครัวหนึ่งจะได้รับจัดสรรที่ดินครอบครัวละ 1.8 เฮกตาร์

โครงการจัดรูปที่ดินนี้จะช่วยให้เกษตรกรสามารถปลูกพืชได้หลายครั้ง และตลอดปีจึงมีผลผลิตสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ตัวอย่างเช่น เกษตรกร เคยได้ข้าวเฮกตาร์ละ 25 ถึง 50 Cavans กลับได้เพิ่มขึ้นถึง 150 Cavans และยังสามารถปลูกพืชผักอื่น ๆ เป็นการเพิ่มรายได้จากพืชหลักอีกด้วย โครงการนี้ได้เริ่มขึ้นในฟิลิปปินส์ได้เดียวกับงานจัดรูปที่ดินในประเทศไทย คือ ค.ศ. 1974 (พ.ศ. 2517) ได้ดำเนินการจัดรูปเสร็จแล้วในพื้นที่ 5 แห่ง รวมจำนวน 6,690 เฮกตาร์ มีเกษตรกรผู้ได้รับประโยชน์จำนวน 2,625 ราย

## 6. ไร่นาสหกรณ์ ( Cooperative Farming )

โครงการนี้ก็เป็นอีกโครงการหนึ่งที่รัฐบาล พิลิปปินส์ ใ้ค่นำมาใช้เพื่อสนับสนุนงาน Agrarian Reform ตามประกาศกฤษฎีกาของประธานาธิบดีฉบับที่ 175 เรื่อง Strengthening the cooperative Movement เมื่อวันที่ 11 เมษายน ค.ศ. 1973 ทั้งนี้เนื่องจากการที่รัฐบาลต้องการปรับปรุงงานสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพ และบังเกิดผลดีต่อการพัฒนาประเทศแล้ว ยังต้องการที่จะให้งานสหกรณ์ได้มีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาการผสมผสานและเน้นหนักในพื้นที่ที่ทำการปฏิรูปที่ดินอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม โครงการไร่นาสหกรณ์นี้ก็มีวิธีเช่นเดียวกับงานสหกรณ์ที่ดิน และงานสหกรณ์นิคมที่ดำเนินการอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน และอาจจะมีผลงานน้อยกว่าสหกรณ์นิคมของเราด้วยซ้ำไป

## 7. การจัดการฝึกอบรมและการพัฒนาบุคคล ( Personnel and Clientele Development )

เนื่องจกงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นโครงการแห่งชาติที่รัฐบาลของท่านประธานาธิบดี Ferdinand E. Marcos ถือเป็นโยบายการพัฒนาประเทศที่สำคัญที่จะสามารถปรับปรุงโครงสร้างของสังคมให้เป็นสังคมใหม่ที่ประชากรอยู่ดีกินดี และลดช่องว่างของสังคมระหว่างคนมั่งมีและเกษตรกรผู้ยากจน ซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้ แต่กลไกที่สำคัญซึ่งจะช่วยผลักดันให้โครงการนี้บรรลุเป้าหมายได้ย่อมเกี่ยวข้องกับบุคคลซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และรวมทั้งประชาชนในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะคือ เจ้าของที่ดินและเกษตรกร

ฉะนั้น นอกเหนือจากการใช้มาตรการทางด้านกฎหมาย ดังเช่น กฎกฤษฎีกาฉบับต่าง ๆ ที่ได้ตราออกมาใช้บังคับและเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการดำเนินการต่าง ๆ และรวมทั้งการใช้มาตรการระดมสรรพกำลังตามกฤษฎีกาฉบับที่ 2 ที่ให้หน่วย



ราชการต่าง ๆ เข้าปฏิบัติงานผสมผสานในโครงการปฏิรูปที่ดินแล้ว รัฐบาลยังจำเป็นต้องมีมาตรการทางด้านการให้การศึกษาและฝึกอบรม เพื่อสร้างความเข้าใจและทัศนคติที่ดี รวมทั้งการพัฒนากำลังคน ( Manpower Development ) เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศด้วย โดยเฉพาะทางด้านการปฏิรูปที่ดินที่ Ministry of Agrarian Reform รับผิดชอบอยู่ได้มอบให้ Agrarian Reform Education Service ( ARES ) ดำเนินการเพื่อโครงการฝึกอบรมและพัฒนาบุคคล

#### 8. โครงการพิเศษอื่น ๆ ที่สนับสนุนงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

- Intensive Farming Project เป็นโครงการสาธิตการปลูกข้าวหมุนเวียนในแปลงเดียวกันตลอดปีด้วยการให้ใช้แรงงานในครอบครัว เพื่อลดต้นทุนการผลิตและเพื่อให้เกษตรกรมีงานทำตลอดปี

- การปรับปรุงหลักสูตรการศึกษา โดยมีงานปฏิรูปที่ดินบรรจุในหลักสูตร Ministry of Agrarian Reform Ministry of Education and Culture และ University of the Philippines ได้ร่วมมือกันในการจัดหลักสูตรการศึกษาทั้งในโรงเรียนและสถาบันอุดมศึกษา โดยให้มีการบรรจุความรู้เกี่ยวกับความการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าไปในหลักสูตรการศึกษา ตามระดับชั้นการศึกษาต่าง ๆ

- Small Farmer Development Field Action Project โครงการนี้เป็นโครงการเริ่มต้นในปี ค.ศ. 1975 ดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยมุ่งเฉพาะในพื้นที่ที่มีเกษตรกรขนาดเล็กและอยู่ในชนบท และมีการแนะนำให้มีการเพาะปลูกพืชหลัก และพืชสวนครัวในครัวเรือน พร้อมทั้งเลี้ยงไก่ เลี้ยงสุกร และอุตสาหกรรมในครัวเรือน รวมกลุ่มกันดำเนินการเป็นธุรกิจขนาดเล็ก และมีกิจกรรมทางพัฒนาชุมชนร่วมด้วย

- Agrarian Reform Communication Unit โครงการนี้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ค.ศ. 1976 เป็นโครงการเกี่ยวกับการนิเทศและเผยแพร่งานปฏิรูปที่ดิน การผลิตวัสดุ และอุปกรณ์ เกี่ยวกับโสตทัศนศึกษา เช่น ฟิล์มภาพยนตร์ โทรทัศน์วิทยุโปสเตอร์ เพื่อจุดประสงค์ในการสนับสนุนงานปฏิรูปที่ดินเป็นสำคัญ

จากมาตรการและโครงการต่าง ๆ กล่าวได้ว่า สำหรับฟิลิปปินส์แล้ว การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชน ได้ดำเนินการได้อย่างสำเร็จลุล่วงด้วยดี เช่นเดียวกับการดำเนินการในที่ดินของรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากมาตรการต่าง ๆ ที่คอยสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินมีอย่างสมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในการจัดให้เกษตรกรเช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดินตามกฎหมาย การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Leasehold Operations) มาตรการในการห้ามเจ้าของที่ดินทำการแบ่งแปลงที่ดิน หรือทำการลดขนาดที่ดินหรือทำการเปลี่ยนแปลงการปลูกพืชจากข้าว หรือข้าวโพด เป็นอย่างอื่น มาตรการในการลงโทษเจ้าของที่ดินที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งมาตรการเหล่านี้ได้เป็นส่วนสำคัญในการช่วยเหลือให้การจัดการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Operations Land Transfer) ในที่ดินของเอกชนให้ดำเนินการไปด้วยดีและไค้ผลในทางปฏิบัติ ที่สำคัญคือ ความจริงจังในการแก้ปัญหาของรัฐบาล อันจะเห็นจากการกำหนดนโยบายให้หน่วยราชการทุกหน่วยให้ความร่วมมือกับกระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Ministry of Agrarian Reform )

ในกรณีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชน สำหรับประเทศไทยนั้น ยังขาดมาตรการในการห้ามแบ่งแยก หรือลดขนาดการถือครองของเจ้าของที่ดินอยู่เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินหลีกเลี่ยงการจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ อีกทั้งมาตรการลงโทษผู้เอาผิด ก็ยังไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจัง จึงทำให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสำหรับประเทศไทย ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

ข. ไต้หวัน <sup>25</sup>

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในไต้หวัน ได้ดำเนินการเป็น

---

<sup>25</sup> กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, "การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน," เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 54 (เมษายน 2522) :



ขั้นตอนเพื่อผ่อนคลายความรู้สึกต่อต้านโดยในขั้นแรกได้ใช้มาตรการโดยลดค่าเช่าเป็นร้อยละ 37.5 ซึ่งได้เริ่มดำเนินการเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 1949 โดยกำหนดให้ค่าเช่าขั้นสูงจะต้องไม่เกิน 37.5 % ของผลผลิตหลัก และกำหนดให้ระยะเวลาการเช่าจะน้อยกว่า 6 ปี ไม่ได้ต่อนั้นในปี ค.ศ. 1951 รัฐบาลก็ได้ใช้มาตรการในการนำที่ดินเกษตรกรของรัฐออกขายเพื่อเป็นตัวอย่างแก่เจ้าของที่ดินรายอื่น และขั้นตอนมาจึงใช้มาตรการจัดที่ดินแก่เกษตรกร (Land to The tillers ) โดยรัฐบาลกำหนดหลักการไว้ 3 ประการ คือ

(1) ช่วยเกษตรกรให้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินโดยไม่ต้องเพิ่มภาระทางด้านการเงิน ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการซื้อที่ดินนั้นต้องกระทบถึงความเป็นอยู่และการทำมาหากินของเกษตรกร ด้วยเหตุนี้ จึงได้กำหนดไว้ว่าภาระของเกษตรกรจากการซื้อที่ดินในแต่ละปีโดยเฉลี่ยแล้วต้องไม่มากกว่า 37.5 % ของค่าเช่าที่ดินที่เกษตรกรต้องชำระ ถ้าหากต้องเป็นผู้เช่าต่อไป นอกจากนี้ยังได้สนับสนุนให้จัดตั้งกองทุนขึ้นเพื่อให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกร

(2) ป้องกันผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน เนื่องจากนโยบายการปฏิรูปที่ดินเป็นไปในแบบประนีประนอม ผลประโยชน์ตามกฎหมายของเจ้าของที่ดิน จึงต้องได้รับความคุ้มครองโดยนัยนี้ การชดเชยค่าที่ดินแก่เจ้าของที่ดินจึงต้องให้ความเป็นธรรมบ้าง และต้องให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิถือครองที่ดินได้ในขนาดที่เหมาะสม

(3) เปลี่ยนการถือครองที่ดินเป็นการลงทุนด้านอุตสาหกรรม เมื่อเจ้าของที่ดินได้ขายที่ดินที่เคยให้เช่าแล้วก็ยอมขาดรายได้ที่เคยได้ในรูปของค่าเช่า รัฐบาลจึงพยายามให้ความช่วยเหลือเพื่อไม่ให้เจ้าของที่ดินมีปัญหาความเป็นอยู่ในอนาคต และเพื่อให้การใช้จ่ายเงินที่ได้จากค่าที่ดินเป็นไปอย่างถูกต้อง จึงได้พยายามกระตุ้นให้เจ้าของที่ดินสนใจในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยได้นำทุนของรัฐวิสาหกิจ 4 แห่ง ออกขายให้แก่เอกชน คือบริษัทซีเมนต์ไต้หวัน (Taiwan Cement Corporation ) บริษัทเยื่อกระดาษและกระดาษ (Pulp and Paper Corporation ) บริษัทอุตสาหกรรม และเหมืองแร่ ไต้หวัน (Taiwan Industrial and Mining

Corporation ) และบริษัทพัฒนาเกษตรกรรมและป่าไม้ไต้หวัน (Taiwan Agricultural and Forestry Development Corporation )

วิธีดำเนินการจัดหาที่ดินให้แก่ชาวไร่ ชาวนา ในไต้หวันสรุปได้ดังต่อไปนี้

### 1. ดำเนินการจำแนกกรรมสิทธิ์ที่ดินทั่วไป

โครงการดังกล่าวได้เริ่มดำเนินงานในปี ค.ศ. 1951 และเสร็จสิ้นในเดือนเมษายน ค.ศ. 1952 โดยมีวัตถุประสงค์หลักก็เพื่อรู้ถึงการกระจายการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน ข้อมูลนั้นได้รวบรวมมาจากแหล่งต่าง ๆ คือจากทะเบียนที่ดิน ข้อมูลที่ได้จากการดำเนินการลดค่าเช่า และขายที่ดินของรัฐ รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากทะเบียนราษฎร ข้อมูลที่ได้เกี่ยวกับแปลงที่ดินได้เก็บไว้ในบัตรทะเบียนที่ดิน (Land recorship card ) ซึ่งบอกถึงที่ตั้งกรรมสิทธิ์และการใช้ประโยชน์ในปัจจุบันสำหรับข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าของที่ดินได้เก็บไว้ในบัตรกรรมสิทธิ์ที่ดิน (land ownership card ) ซึ่งบอกเกี่ยวกับชื่อเจ้าของที่ดิน ภูมิลำเนา และที่ดินในกรรมสิทธิ์จากบัตรทั้งสองประเภทนี้รัฐบาลได้ประมวลผลเป็นสถิติแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินในไต้หวันทั้งหมด

### 2. ดำเนินการจัดซื้อที่ดินของเอกชน

จากข้อมูลที่ได้จากการลดค่าเช่าและการจำแนกกรรมสิทธิ์ที่ดินทั่วไป ได้มีการจัดเตรียมรายชื่อเจ้าของที่ดินผู้เช่า และเกษตรกรทำการเกษตร พร้อมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ที่ดินขึ้นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและคณะกรรมการเช่าที่ดินประจำท้องที่ตรวจสอบเจ้าของที่ดินแต่ละครอบครัวมีสิทธิได้รับการยกเว้น 3 เฮกตาร์ (18.75 ไร่) สำหรับที่นา หรือสำหรับที่คอกซึ่งมีคุณภาพปานกลาง เมื่อคณะกรรมการเช่าที่ดินประจำท้องที่ ได้ตรวจสอบผลจากการสำรวจและได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลแล้วแต่ต้องประกาศให้ทราบทั่วกันเมื่อพบข้อมูลผิดพลาดผู้ที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าจะเป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้เช่า จะต้องขอให้มีการตรวจสอบใหม่ หรือแก้ไข หลังจากที่ได้ตัดสินใจจะซื้อที่ดินแปลงใดแล้ว จะต้องแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมทั้ง



รายละเอียดเกี่ยวกับค่าชดเชย สำหรับราคาซื้อที่กำหนดไว้เท่ากับ 2.5 เท่า ของผลผลิตของพืชหลักต่อปี ราคาได้กำหนดเป็นผลผลิตเพื่อป้องกันผลกระทบ จากภาวะเงินเฟ้อ การชดเชยแก่เจ้าของที่ดิน 70 % จะจ่ายเป็นพันธบัตรพืชผล (ข้าวและมันเทศ) และ 30 % เป็นหุ้นรัฐวิสาหกิจ 4 แห่ง อัตราดอกเบี้ยพันธบัตรที่ดิน 4 % ต่อปี และจ่ายเท่ากันทุกงวดเป็นเวลา 10 ปี สำหรับหุ้นรัฐวิสาหกิจนั้น จ่ายเพียงครั้งเดียว การชดเชยค่าที่ดินดำเนินการโดยธนาคารที่ดินและเสรีจสันในปี 1954 โดยเจ้าของที่ดิน จะได้รับค่าชดเชยต่อเมื่อได้มอบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เรียบร้อยแล้ว

### 3. ดำเนินการขายที่ดินและการเก็บค่าที่ดิน

รัฐบาลจะนำที่ดินที่จัดซื้อมาขายให้แก่เกษตรกรผู้เช่าเดิม โดยเมื่อตกลงจะขายที่ดินแปลงใดแล้ว ต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรใหญ่ชื่อมาชำระค่าที่ดินงวดแรก เมื่อได้ชำระค่าที่ดินงวดแรกแล้ว รัฐบาลจะออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Land ownership certificate) แก่เกษตรกรเพื่อโอนกรรมสิทธิ์หลังจากนั้นรัฐบาลจะให้เงินกู้แก่เกษตรกรเพื่อซื้อที่ดิน ส่วนที่เจ้าของที่ดินคงสิทธิไว้ ราคาขายรัฐบาลกำหนดไว้เท่ากับ 2.5 เท่า ของผลผลิตพืชหลักต่อปี เกษตรกรต้องชำระค่าที่ดินเป็นงวด ๆ เป็นเวลา 10 ปี โดยจ่ายปีละ 2 ครั้งให้สอดคล้องกับฤดูเก็บเกี่ยวค่าที่ดินที่ชำระนี้รวมอัตราดอกเบี้ย 4 % ภาษีที่ดิน ค่าเช่าและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ด้วย ทั้งนี้เมื่อรวมแล้วต้องไม่เกิน 37.5 % ของผลผลิต ในกรณีที่มีภัยธรรมชาติเกษตรกรอาจขอเลื่อน หรือขอยกเว้นการชำระค่าที่ดินบางส่วน หรือทั้งหมดก็ได้ค่าที่ดินงวดแรกได้เก็บในเดือนกรกฎาคม 1953 (2496) และเสรีจสันในปี 1963 (2506) รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 20 งวด

จากการดำเนินการดังกล่าวปรากฏว่า เป็นที่ดินที่ซื้อและขายทั้งหมด 139,249 เฮกตาร์ (870,306.25 ไร่) จำนวนเกษตรกรทั้งสิ้น 194,825 ครอบครัว

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีขั้นตอนที่ต่อเนื่องและความตั้งใจในการแก้ไขปัญหของเกษตรกรอย่างจริงจังของรัฐบาลไต้หวัน ที่สำคัญคือการดำเนินนโยบายตามหลักการของ ดร.ซุนยัตเซ็น ในเรื่องความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดิน ทำให้การปฏิรูปที่ดินในไต้หวันประสบความสำเร็จ ซึ่งได้มีประเทศต่าง ๆ พยายามนำเอาวิธีการของไต้หวันไปใช้ สำหรับประเทศไทยได้มีการดำเนินงานคล้ายคลึง กับไต้หวัน โดยมีการกำหนดมาตรการในการควบคุมการเช่านา ตั้งแต่ปี 2493 ซึ่งต่อมาได้ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 จนกระทั่งปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยขยายการควบคุมกว้างขวางกว่าพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 โดยมีได้มีการควบคุมคุ้มครองเฉพาะการเช่านาเท่านั้น แต่ได้ขยายการควบคุมถึงการเช่าที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นด้วย เช่น ทำสวน ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ แต่ปรากฏว่าเกษตรกรก็ยังถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่ ทั้งนี้ก็เนื่องจากขาดการควบคุมและติดตามผลในทางปฏิบัติ ปัญหาของประเทศไทยอีกอย่างหนึ่งคือ ความตั้งใจของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหของเกษตรกรโดยรัฐบาลยังขาดนโยบายที่แน่นอนชัดเจนในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายชุด ทำให้นโยบายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปด้วย

ก. ญี่ปุ่น 26

ญี่ปุ่นได้เริ่มดำเนินงานปฏิรูปที่ดินด้วยการปฏิรูปการเก็บภาษีที่ดินในสมัยจักรพรรดิ Meiji (พ.ศ. 2410 - 2455) และจากสมัยนั้นเป็นต้นมาก็ถือได้ว่าเป็นพื้นฐานของการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งประสบผลสำเร็จคือมีการดำเนินงานระหว่างปี พ.ศ. 2488 - 2493 ทั้งนี้โดยการแนะนำและสนับสนุนจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

26 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, "รายงานสรุปการสัมมนา เรื่องนโยบายและการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน" (กรุงเทพฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ม.ป.ป.), 19 - 21.



ในสมัยปีครองหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยมีการดำเนินงานดังต่อไปนี้

- รัฐบาลได้ใช้อำนาจในการซื้อที่ดินทั้งหมดที่มีผู้เช่า โดยยกเว้นให้เพียงประมาณ 6 ไร่ เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของเจ้าของที่ดิน
- รัฐบาลได้จัดสรรที่ดินที่ซื้อมาคืนให้แก่ผู้เช่าในลักษณะการเช่าหรือเช่าซื้อ
- ราคาที่ดินที่ขายคืนถือเอาราคาทุนที่รัฐบาลจ่ายไป กับรายได้สุทธิจากผลผลิตจากที่ดินเป็นเกณฑ์ในการคำนวณราคา
- แผนการจัดซื้อ จัดขายที่ดิน ดำเนินการโดยคณะกรรมการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมระดับท้องถิ่น โดยมีหัวหน้ากลุ่มผู้เช่ารวมเป็นกรรมการด้วย
- หากมีปัญหาต่อต้านจากผู้เสียผลประโยชน์ก็จำเป็นต้องใช้มาตรการรุนแรงดำเนินการ

จากผลการปฏิรูปที่ดินได้ช่วยแก้ปัญหาผู้เช่าซึ่งมีอยู่ประมาณ 46 % ทั่วประเทศ ลดลงเหลือเพียง 10 % และได้ทำการปฏิรูปที่ดินทั้งหมดประมาณ 12 ล้านไร่ นอกจากนั้นยังได้แก้ปัญหาระบบนายทุน คักคินา และเป็นการเริ่มระบบเกษตรกร เช่นเจ้าของที่ดิน ทั้งยังได้ช่วยแก้ปัญหาค่าความยากจนหลังสงครามโลก ได้เสริมสร้างระบบประชาธิปไตยในท้องถิ่นชนบท และที่สำคัญคือการพัฒนาการเพิ่มผลผลิตเกษตรกรรมของประเทศ

นอกจากนี้รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกพระราชบัญญัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นโดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2495 เพื่อสนับสนุนระบบเกษตรกร เจ้าของที่ดิน โดยให้มีการปกป้องสิทธิของเกษตรกรโดยมาตรการดังนี้

- ควบคุมในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยจะต้องโอนให้แก่เกษตรกรเท่านั้น
- จำกัดการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ให้นำไปใช้เพื่อกิจการอื่น

นอกจากการเกษตร

- จำกัดสภาพการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีผู้เช่า
- ควบคุมสิทธิการเช่าและค่าเช่าที่ดินที่สูงเกินขอบเขต

กฎหมายฉบับนี้ได้มีการปรับปรุงถึง 2 ครั้ง คือ ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2505 และครั้งที่ 2 ในปีพ.ศ. 2513 นอกจากนั้นในปี พ.ศ. 2512 รัฐบาลยังได้ออกพระราชบัญญัติการปรับปรุงที่ดินเพื่อส่งเสริมการเกษตร และได้มีการปรับปรุงใหม่ให้เหมาะสมกับระบบการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในปี พ.ศ. 2518

ดังกล่าวข้างต้นนี้ อาจกล่าวได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นได้ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้สนับสนุนตามแผนปฏิบัติการจิตวิทยาได้มีการปฏิรูประบบการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสามารถเปลี่ยนแปลงสภาพเกษตรกรผู้เช่าที่ดินหรือผู้ไม่มีที่ดินทำกินให้กลับเป็นเกษตรกรเจ้าของที่ดินตามหลักของการปฏิรูปที่ดินคือ

#### ง. เกาหลีใต้<sup>27</sup>

เกาหลีใต้ถือได้ว่า เป็นประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไข ปัญหาของเกษตรกรโดยการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยมีผลสืบเนื่องมาจากการผลักดันของสหรัฐอเมริกาในการดำเนินการจิตวิทยาตั้งแต่ปี 2488 เกาหลีใต้ได้มีการใช้มาตรการในการจัดซื้อที่ดินของเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่นเดียวกัน โดยรัฐจ่ายค่าชดเชยให้แก่นายทุนเจ้าของที่ดินเป็นหุ้น หรือพันธบัตรธุรกิจอุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลให้เกาหลีใต้เกิดความเจริญทางอุตสาหกรรมไปด้วยและยังเป็นผลสะท้อนต่อการพัฒนาชนบทไปพร้อม ๆ กัน สำหรับปัญหาในการจัดซื้อที่ดินของเอกชนนั้นมีอยู่บ้าง ในปี 2493 - 2503 เกี่ยวกับเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมรับราคาค่าชดเชยที่ดิน ที่รัฐบาลได้กำหนดให้อีกปัญหาหนึ่งก็คือ ขนาดของที่ดินเล็กเกินไปจนไม่สามารถนำมาพัฒนาและจัดรูปที่ดินได้

<sup>27</sup> สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, "รายงานสรุปการสัมมนา ...", 17 - 18.



หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เกาหลีใต้อยู่ในฐานะประเทศกำลังพัฒนา แต่ปรากฏว่าในปัจจุบันเกาหลีใต้ได้พัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมแล้ว ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากผลของการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมีการย้ายทุนจากค้ำเกษตรกรกรมไปสู่ค้ำอุตสาหกรรมอันเป็นผลจากการที่รัฐบาลจ่ายค่าชดเชยให้เจ้าของที่ดินเป็นหุ้นในค้ำธุรกิจอุตสาหกรรมในกรณีนี้สำหรับประเทศไทยแล้วยังไม่มีการจ่ายค่าชดเชยในการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินเป็นหุ้นในธุรกิจของรัฐบาลค้ำอุตสาหกรรมแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อเป็นการพัฒนาค้ำอุตสาหกรรมการชำระราคาที่ดินหรือจ่ายค่าทดแทนในการดำเนินการจัดซื้อ หรือเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน รัฐบาลควรจะได้พิจารณาจ่ายเป็นหุ้น ในกิจการของรัฐให้แก่เจ้าของที่ดินด้วย

การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วจะเห็นว่าได้มีการใช้มาตรการทางกฎหมายในการจัดหาที่ดินของเอกชนมาใช้ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินผสมผสานกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐด้วย ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วใช้วิธีการจัดซื้อโดยรัฐชำระค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินในรูปของหุ้นในธุรกิจอุตสาหกรรมและพันธบัตร ซึ่งก่อนที่จะใช้มาตรการในการนำที่ดินของเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นได้มีมาตรการต่าง ๆ สนับสนุนอยู่ก่อนแล้ว เช่น มาตรการควบคุมการเช่าที่ดิน การจัดที่ดินในรูปนิคมเกษตรกรรม การห้ามลดขนาดการถือครองหรือแบ่งแยก เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อผ่อนคลายการต่อต้านจากนายทุนที่ดินในการดำเนินการจัดซื้อที่ดิน มาตรการในการจัดซื้อที่ดินของเอกชนเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้ ส่งผลให้มีการกระจายทุนจากการลงทุนในค้ำเกษตรกรกรมไปสู่ค้ำอุตสาหกรรม อันเป็นผลให้มีการพัฒนาค้ำอุตสาหกรรมไปพร้อม ๆ กับ การพัฒนาเกษตรกรรม ซึ่งจะทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็วอันเป็นการยกฐานะให้ประชาชนในชนบทมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งจะเห็นได้จากความสำเร็จของไต้หวัน เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น