

โดย นายวรชัย แสนสีระ  
นิติกร สำนักกฎหมาย

## “ปฏิรูปที่ดินโดยภาคประชาชน ทางออกปัญหา ส.ป.ก. ๔-๐๑”

นับจากข่าวปัญหาที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม หรือที่เรียกกันว่า ส.ป.ก.๔-๐๑ ในสมัยรัฐบาล “ชวน หลีกภัย” ที่นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้น (ปี พ.ศ. ๒๕๓๘) ซึ่งถูกฝ่ายค้านขอเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจว่าเอาที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ไปแจกคนรวยจนต้องยุบสภาในเวลาต่อมา และภายหลังจากนั้นข่าวปัญหาการถือครองในที่ดินของ ส.ป.ก. ก็เกิดขึ้นเป็นข่าวครึกโครมทางสื่อมวลชนเป็นระยะ โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่มีปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง เมื่อไม่นานมานี้ก็เป็นกรณีที่รัฐบาลได้ออกมาประกาศสั่งการให้ทุกจังหวัดเร่งตรวจสอบพื้นที่ป่าและพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมทั่วประเทศ เพราะมีการตรวจสอบพบว่า





มีกลุ่มนายทุน นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง เข้าไปถือครองที่ดินดังกล่าวโดยผิดกฎหมาย ในหลายพื้นที่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าปัญหาเหล่านี้ เป็นเรื่องที่สำคัญและน่าสนใจ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ในสังคมซึ่งประกอบอาชีพ เป็นเกษตรกร ดังนั้นจึงขอนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม<sup>๑</sup> ตลอดจนปัญหาและแนวทางแก้ไขในอนาคต ในหัวข้อ “ปฏิรูปที่ดินโดยภาคประชาชน ทางออกปัญหา ส.ป.ก. ๔-๐๑” ดังนี้

## ๑. ประวัติความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

การเริ่มต้นของแนวความคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินมาใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศไทย เริ่มปรากฏตั้งแต่ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เนื่องจากเห็นว่าที่ดินเป็นส่วนประกอบสำคัญประการหนึ่งของเศรษฐกิจนอกจากแรงงานและเงินทุน แต่ก็ยังไม่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม จนกระทั่งภายหลังปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ที่ได้มีการชุมนุมประท้วงของชาวนาชาวไร่ เพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือในเรื่องความเดือดร้อนจากการไม่มีที่ดินทำกิน เป็นของตนเองอย่างต่อเนื่องในหลายพื้นที่ ทำให้รัฐบาลสมัยนั้นนำแนวความคิดในเรื่องการปฏิรูปที่ดินมาใช้เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว



ในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้นบังคับใช้ (มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๘) โดยมีสาระสำคัญคือ กำหนดให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิในที่ดินทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ที่มีมากเกินความจำเป็น ให้ไปสู่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ พร้อมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาอาชีพ ปรับปรุง ส่งเสริมสนับสนุนปัจจัยการผลิตที่จำเป็นต่าง ๆ รวมทั้งให้มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจน กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน

<sup>๑</sup> “การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดิน รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่า เช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น (มาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ).



เพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับที่ ๒)<sup>๖</sup> พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓)<sup>๗</sup> พ.ศ. ๒๕๓๒

## ๒. การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

### ๒.๑ การนำที่ดินมาดำเนินการ

การที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะมีอำนาจนำเอาที่ดินแปลงใดมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้นั้น จะต้องประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาก่อน โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต้องมีแผนที่แสดงเขตระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินด้วย เว้นแต่ในกรณีจำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ (มาตรา ๒๕) โดยมีข้อยกเว้นที่ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรโดยไม่ต้องประกาศเขตปฏิรูปที่ดินได้ในกรณีที่ ส.ป.ก. ได้ที่ดินมาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย (มาตรา ๒๕ ทวิ) โดยที่ดินที่รัฐจะนำมาปฏิรูปที่ดิน มี ๒ ประเภท ได้แก่

**๑) ที่ดินเอกชน** (มาตรา ๒๕) ด้วยวิธีการรับบริจาค จัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินเอกชนที่มีได้ทำประโยชน์ที่ดินด้วยตัวเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามที่ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนด มาจัดสรรให้เกษตรกรเช่า หรือเช่าซื้อ (กรณีเช่าที่ดินของ ส.ป.ก. มาแล้วเป็นระยะเวลาหนึ่ง มีรายได้พอที่จะชำระค่าเช่าซื้อที่ดินได้ และไม่ติดค้างค่าเช่าที่ดินกับ ส.ป.ก.)

**๒) ที่ดินของรัฐ** (มาตรา ๒๖) ด้วยวิธีจัดหาที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ที่จำแนกเป็นที่จัดสรรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินและที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินตามกฎหมายที่ดินที่อยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรนำมาจัดให้เกษตรกรเช่าทำประโยชน์ (กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังเป็นของรัฐ) โดยเกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกจะได้รับมอบหนังสือรับมอบที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๒๘) และหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๑๑)

<sup>๖</sup> ประเด็นสำคัญที่แก้ไขปรับปรุง คือการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกพันธบัตรเพื่อชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายเกิดความคล่องตัวและสนองนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลได้รวดเร็วยิ่งขึ้น.

<sup>๗</sup> ประเด็นสำคัญที่แก้ไขปรับปรุง คือมุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาผู้ที่เข้าไปถือครองทำกินที่ดินของรัฐอย่างผิดกฎหมาย โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จึงได้บัญญัติให้การปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติสามารถดำเนินการได้ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ (โดยให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น ทั้งนี้เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติในส่วนนั้นแล้ว) และเพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าว จึงได้ขยายขอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้นให้สามารถช่วยเหลือผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้ โดยการขยายคำจำกัดความคำว่า “เกษตรกร” ให้รวมถึงผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของบรรดาเกษตรกรซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และอาจจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการสหกรณ์และต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย เพื่อให้งานดำเนินไปครบวงจรของภาคเกษตรกรรม ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกานอกจากนี้ได้กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินที่ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยโดยไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินได้ เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินบรรลุเป้าหมายได้รวดเร็วยิ่งขึ้น.



## ๒.๒ กระบวนการจัดที่ดิน

กระบวนการต่อมาหลังจากได้ที่ดินมาเพื่อการปฏิรูปที่ดินแล้วคือ ประกาศให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ จากนั้นจะมีการสอบสวนสิทธิว่าผู้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์เข้าหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ (อาทิ มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกร ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว และมีที่ดินเกินสิทธิตามกฎหมายหรือไม่) หากมีที่ดินเกินสิทธิตามกฎหมายจะมีการเจรจากระจายสิทธิที่ดินนั้น และแบ่งแยกที่ดินเพื่อให้มีขนาดไม่เกินสิทธิที่จะมีได้ตามกฎหมาย โดยในการลดเนื้อที่อาจมีการจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้ครอบครองเดิมและให้เกษตรกรรายใหม่ชำระคืนโดยอาศัยเงินทุนจากกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พร้อมทั้งจัดทำบัญชีคัดเลือกเกษตรกรและความเห็นเบื้องต้นเพื่อเสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินอำเภอ (คปอ.) พิจารณากลับกรอง และเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เพื่อลงมติคัดเลือก ซึ่งหากบุคคลใดได้รับการคัดเลือก

ก็จะมอบเอกสารสิทธิในที่ดินแปลงนั้นให้ต่อไป (ระเบียบ คปก. ว่าด้วยการคัดเลือกเกษตรกรฯ)

โดยตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดให้ผู้ที่มิสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อกิจการ ๔ ประเภท ดังนี้ คือ

**๒.๒.๑ เพื่อเกษตรกร** โดยจัดให้แก่เกษตรกร และสถาบันเกษตรกร โดยเกษตรกร จะได้รับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรตามขนาด และจำนวนที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เห็นสมควร แต่ทั้งนี้เนื้อที่ทั้งหมดเมื่อรวมกับที่ดินที่เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน<sup>๕</sup> มีอยู่เดิมแล้วต้องไม่เกิน ๕๐ ไร่



<sup>๕</sup> เกษตรกร หมายความว่าถึง ๑) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วตามความเป็นจริงและใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบปีในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมแห่งท้องถิ่นนั้นเป็นหลัก และเป็นผู้ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และ ๒) ผู้ประสงค์ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกร แต่ประสงค์เป็นเกษตรกร และมาขอรับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แบ่งเป็น ๓ ประเภท คือ ๑. ผู้ยากจน (ผู้มีรายได้อันรวมสิทธิหรือประโยชน์อื่นๆ ที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้รวมแล้วต้องไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปจ.) กำหนด ซึ่งปัจจุบันหมายถึงผู้มีรายได้น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ บาท ต่อปี) ๒. ผู้จบการศึกษาทางการเกษตรกรรม (ผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม) ๓. บุตรของเกษตรกร (บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก)

ทั้งนี้บุคคลผู้ประสงค์ประกอบอาชีพเกษตรกรรมทั้ง ๓ ประเภทดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอื่นมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว และไม่มีที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นของตนเอง (มาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯ, พ.ร.ฎ. กำหนดหลักเกณฑ์การเป็นเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบ คปก. ว่าด้วยการคัดเลือกเกษตรกรฯ).

<sup>๕</sup> สถาบันเกษตรกร หมายถึง กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร และชุมชนสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ (มาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ).

<sup>๖</sup> บุคคลในครอบครัวเดียวกัน หมายถึง คู่สมรส (ตามความเป็นจริง) และผู้สืบสันดานที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ (มาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ).





สำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยทั่วไป (ยกเว้นถือครองที่ดินก่อนปี ๒๕๒๔ อาจได้รับไม่เกิน ๑๐๐ ไร่) และไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ สำหรับเกษตรกรที่เลี้ยงสัตว์ใหญ่ และสถาบันเกษตรกร จะได้รับการจัดที่ดินตามขนาดและจำนวนเนื้อที่ที่ คปก.เห็นสมควร โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ (มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐)

**๒.๒.๒ เพื่อกิจการสนับสนุน หรือ เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินฯ** ได้แก่ กิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก เป็นต้น ซึ่งจะได้รับการจัดที่ดินตามขนาดที่ คปก.เห็นสมควร แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน ๕๐ ไร่ (มาตรา ๓๐ วรรค ๕)

**๒.๒.๓ เพื่อกิจการสาธารณูปโภค** โดยจัดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังผลกำไร เข้าทำประโยชน์ตามความจำเป็นและเหมาะสม (มาตรา ๑๙ (๓),(๖) และมาตรา ๑๒)

**๒.๒.๔ เพื่อนำทรัพยากรธรรมชาติ ในเขตปฏิรูปที่ดินมาใช้ประโยชน์** ได้แก่ กิจการสำรวจแร่ และกิจการทำเหมืองแร่ โดยเสียค่าตอบแทนการเข้าทำประโยชน์ให้ทาง ส.ป.ก. ซึ่งจะได้รับการจัดที่ดินตามขนาดที่ คปก.เห็นสมควร แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน ๓๐๐ ไร่ (มาตรา ๑๙ (๒))

**๒.๒.๕ เพื่อจัดที่ดินชุมชน** สำหรับเป็นที่อยู่อาศัยของเกษตรกรในชุมชน ครอบครัวละไม่เกิน ๒ งาน เว้นแต่มีเหตุผลและความจำเป็นตามที่ คปก. อนุมัติ อาจได้รับเกินกว่า ๒ งานได้ (มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ วรรค ๕)



### ๒.๓ กระบวนการควบคุมสิทธิ (ที่ดินเกษตรกรรม)

การดำเนินการควบคุมสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ถือเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งของงานปฏิรูปที่ดินภายหลังจากที่ได้จัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรไปแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้เกษตรกรใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ซึ่งในการควบคุมดูแลนี้จะแบ่งเป็น ๒ ระยะ คือ ช่วงก่อนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (เริ่มตั้งแต่ ส.ป.ก. ได้คัดเลือกและจัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์เช่า หรือเช่าซื้อแล้ว จนถึงวันก่อนวันจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามสัญญา) และช่วงหลังโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (นับแต่วันจดทะเบียนโอนสิทธิในที่ดินให้เกษตรกรที่ชำระค่าเช่าซื้อค่าที่ดินครบถ้วนแล้ว เป็นต้นไป)

**ในช่วงก่อนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน** เกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกให้ได้รับที่ดิน จะถูกควบคุมสิทธิการทำประโยชน์จากทาง ส.ป.ก. โดยต้องปฏิบัติตามระเบียบ คปก. เกี่ยวกับการทำประโยชน์ อาทิ ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง ไม่นำที่ดินไปให้บุคคลอื่น ไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจนเป็นเหตุให้ที่ดิน



เสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบ  
เกษตรกรรม ไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใดๆ  
เว้นแต่การปลูกตามสมควร สำหรับโรงเรือน  
ที่อยู่อาศัย หรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้ประโยชน์เพื่อ  
การเกษตรของเกษตรกรนั้น เป็นต้น นอกจากนี้  
ยังถูกจำกัดห้ามแบ่งแยกหรือโอนที่ดิน ยกเว้น  
เป็นการโอนให้ทายาท<sup>๗</sup> หรือตกทอดทางมรดก  
ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่ คปก. กำหนด  
(มาตรา ๑๙ และ มาตรา ๓๐ วรรค ๖)

**สำหรับในช่วงหลังจากได้กรรมสิทธิ์  
ในที่ดิน** เกษตรผู้ได้รับกรรมสิทธิ์สามารถจัดการ  
ประโยชน์ในที่ดินได้ตามความประสงค์ (ภายใต้  
กรอบข้อตกลงที่กำหนดไว้ในสัญญาเช่าซื้อ  
ที่ทำไว้กับ ส.ป.ก.) แต่อย่างไรก็ตามเกษตรกร  
จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินฯ  
มาตรา ๓๙ กล่าวคือ เกษตรกรจะทำการแบ่งแยก  
หรือโอนสิทธิไปยังผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่เป็นการ  
ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอน  
ไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เท่านั้น  
ดังนั้นที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิไปจาก ส.ป.ก.  
จะยังคงอยู่ในมือของเกษตรกรตลอดไปจนกว่า  
จะตายจึงตกแก่ทายาท หรือหากเกษตรกร  
ไม่ต้องการประกอบอาชีพเกษตรกรรมก็อาจ

ขายที่ดินคืนให้กับ ส.ป.ก. เพื่อจะได้นำไปจัด  
ให้กับเกษตรกรรายใหม่ที่มีความต้องการที่ดิน  
ประกอบเกษตรกรรมต่อไป

โดยหากทาง ส.ป.ก. ตรวจสอบพบว่า  
เกษตรกรรายใดฝ่าฝืนข้อจำกัดการโอนสิทธิ  
หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยการ  
เข้าทำประโยชน์ฯ ดังกล่าวข้างต้น คปก. อาจมีมติ  
ให้เกษตรกรรายนั้นสิ้นสิทธิ<sup>๘</sup> การทำประโยชน์  
ในที่ดินนั้นได้



<sup>๗</sup> ทายาทที่มีสิทธิจะได้รับโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิตามสัญญาเช่า ซื้อ หรือสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ได้แก่

- ๑) คู่สมรสของเกษตรกร (รวมถึงชายหญิงที่อยู่กินด้วยกันฉันสามีภรรยาฉันโดยไม่ได้จดทะเบียนสมรสด้วย)
- ๒) บุตร (รวมถึงบุตรตามความเป็นจริงด้วย แต่ในกรณีที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ไม่รวมถึงบุตรบุญธรรม)
- ๓) บิดาหรือมารดาของเกษตรกร
- ๔) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน หรือร่วมแต่บิดา หรือร่วมมารดาเดียวกันของเกษตรกร
- ๕) หลานของเกษตรกร (รวมถึงบุตรของพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน หรือร่วมแต่บิดาหรือร่วมมารดาเดียวกันของเกษตรกรด้วย)

ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คปก. กำหนด (ระเบียบ คปก. ว่าด้วยการโอนและการตกทอดทางมรดกฯ).

<sup>๘</sup> นอกจากการสิ้นสิทธิการทำประโยชน์ ๒ กรณีดังกล่าว ผู้ได้รับการจัดที่ดินจะสิ้นสิทธิในที่ดินอีก ๒ กรณี คือ

- ๑) ตาย หรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตามพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯ



### ๓. ปัญหาในการปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมา และแนวทางแก้ไขที่น่าสนใจในอนาคต

แม้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานกว่า ๓๓ ปี แล้วจะสามารถช่วยเหลือเกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน แล้วเป็นจำนวนมาก แต่ปัญหาการถือครองที่ดิน ก็ยังมีอยู่จนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะปัญหา การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ อันเนื่องมาจากการกระจัดตัวของที่ดินที่ตกอยู่ในมือของกลุ่ม นายทุน ซึ่งเป็นกลุ่มคนจำนวนน้อยในสังคมนั้น สะท้อนให้เห็นว่ายังมีเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกิน อยู่อีกเป็นจำนวนมากเช่นกัน โดยหากพิจารณา จากมาตรการทางกฎหมายและนโยบายของรัฐ ที่ผ่านมามีปัญหาว่าสาเหตุดังกล่าวน่าจะมาจากการที่รัฐไม่ดำเนินการตามมาตรการกระจาย สิทธิการถือครองที่ดินอย่างจริงจัง ทั้งนี้ก็ เนื่องมาจากเจตนารมณ์ของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดิน เพื่อการเกษตรฯ ที่เปลี่ยนไปจากเดิมที่มุ่งกระจาย สิทธิที่ดิน ด้วยวิธีการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน ของเอกชนซึ่งตกอยู่ในกรรมสิทธิ์ของนายทุน มากกระจายให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือ มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพ ได้มีโอกาสเช่า เช่าซื้อ เพื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ต่อไปในอนาคต มาเป็นการแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า โดยการออกเอกสารสิทธิให้แทน การจับกุมดำเนินคดี โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่ได้แก้ไขเพื่อรองรับอำนาจดังกล่าว

การปฏิรูปในที่ดินเอกชนซึ่งเป็นมาตรการโดยตรง ในการแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินของที่ดิน จึงถูกลดความสำคัญไป

แม้ว่าประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖ จะระบุว่า.... “หากบุคคลใดทอดทิ้งไม่ ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินให้รกร้าง วางเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้ (๑) สำหรับ ที่ดินมีโฉนด เกิน ๑๐ ปีติดต่อกัน (๒) สำหรับ ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกิน ๕ ปี ติดต่อกัน ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินในส่วน ที่ทอดทิ้งหรือไม่ทำประโยชน์นั้น เมื่ออธิบดี ได้ยื่นคำร้องต่อศาลและศาลได้สั่งเพิกถอนแล้ว ให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการ ตามประมวลกฎหมายนี้” ก็ตาม แต่ในภาคปฏิบัติ ไม่เป็นจริงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย สำหรับมาตรการในการตรวจสอบและเพิกถอน กระบวนการออกเอกสารสิทธิที่ดินโดยมิชอบ ก็ล้วนแต่เป็นการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งบางคนก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการที่ มิชอบด้วยกฎหมายเหล่านั้นและไม่สามารถ ทราบข้อมูลในเชิงลึกดังเช่นประชาชนซึ่งเป็น เจ้าของพื้นที่ ปัญหาดังกล่าวจึงไม่อาจหมดสิ้น ไปได้ มีแต่จะเพิ่มมากขึ้นทุกวัน

แต่อย่างไรก็ตามนับว่าเป็นโอกาสอันดี ที่มีบุคคลจากหลายฝ่ายได้เห็นถึงความสำคัญ ของพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ จึงได้พยายามคิด และเสนอแนวทางและวิธีการที่กว้างขวาง และหลากหลายอย่างต่อเนื่องในการแก้ไข

๒) ขาดคุณสมบัติตามระเบียบที่ คปก. กำหนด คือ ไม่มีสัญชาติไทย หรือมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัว เดียวกันเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพก่อนได้รับการคัดเลือกเข้าทำกินในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือไม่เป็นเกษตรกรตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการ เกษตรกรรม (ระเบียบ คปก. ว่าด้วยการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินฯ).



ปัญหาดังกล่าว ซึ่งมีแนวทางที่น่าสนใจ และ น่าจะทำให้ปัญหาดังกล่าวหมดสิ้นหรือบรรเทาเบาบางลงไปได้ในอนาคต กล่าวคือ

**๑) ควรดำเนินการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างจริงจัง** ด้วยมาตรการเร่งรัดการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเอกชนจากผู้ที่ถือครองเกินสิทธิตามกฎหมาย เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ และด้วยมาตรการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า ซึ่งจะเป็นการป้องกันการถือครองที่ดินเพื่อเก็งกำไร และเป็นการเปิดโอกาสให้ที่ดินกลับมาสู่คนส่วนใหญ่ในสังคมได้อย่างแท้จริง

**๒) ดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วยการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีอำนาจในการตัดสินใจในทุกกระบวนการ** เริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย กำหนดพื้นที่เลือกสรรบุคคล พัฒนาระบบการผลิต ตลอดจนการตรวจสอบการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยการตั้งคณะกรรมการภาคีรัฐและภาคประชาชนในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งน่าจะทำให้การปฏิรูปที่ดินประสบความสำเร็จมากกว่าการปล่อยให้เป็นที่ของภาครัฐซึ่งมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลที่แท้จริงในเชิงลึกในแต่ละท้องถิ่นแต่เพียงฝ่ายเดียว

**๓) หากเป็นไปได้ในอนาคตควรจะต้องมีการทบทวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่จะต้องไม่ให้สิทธิแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะอย่างเด็ดขาดจนเกินไป** แต่ควรคำนึงถึงการออกเอกสารสิทธิแก่ชุมชนเป็นหลัก โดยการออกเป็น **“โฉนดชุมชน”** ในรูปแบบกลุ่ม

ที่มีระเบียบชุมชนเป็นกลไกในการควบคุม เช่น ที่ดินแปลงใดที่ไม่ใช้ประโยชน์ต้องแจ้งให้คณะกรรมการชุมชนทราบ ห้ามโอนที่ดินไปให้บุคคลอื่นโดยเด็ดขาดเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการชุมชน เป็นต้น ด้วยการกำกับดูแลโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งโอกาสที่จะทำให้ที่ดินตกไปอยู่ในมือของบุคคลอื่นที่มีใช้คนในชุมชนเป็นไปได้ยากขึ้น



**๔) สร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดิน** โดยการสร้างความเข้มแข็งในอาชีพให้แก่เกษตรกร ด้วยการส่งเสริมองค์ความรู้และแนวคิดต่าง ๆ ทั้งด้านการเกษตรและการตลาดที่หลากหลายและเหมาะสมกับเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะในด้านการรวมกลุ่มสหกรณ์ชุมชนที่เข้มแข็งให้มากยิ่งขึ้น นอกจากการส่งเสริมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยการผลิตที่จำเป็นต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้เกษตรกรสามารถจะดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างพอเพียง ซึ่งจะทำให้เกษตรกรมีความรักและหวงแหนที่ดินทำกินและไม่อาจทิ้งที่ดินไปให้บุคคลอื่นได้โดยง่าย





#### ๔. บทสรุป

จากที่ได้นำเสนอมานั้น ส่วนหนึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าปัญหาที่ดินของประเทศไทยซึ่งเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานานยังคงมีอยู่ และไม่อาจหมดสิ้นไปหรือเบาบางลงได้ หากปล่อยให้เป็นที่หน้าทีของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ดังนั้น จึงเป็นที่หน้าทีของทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายวิชาการ และบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ที่จะต้องเร่งศึกษาหาแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อประชาชนที่เป็นเกษตรกรอย่างแท้จริงให้เกิดขึ้นในอนาคตโดยเร็ว ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในทุกด้าน และเพื่อให้เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้กับคนไทยทั่วประเทศ โดยเฉพาะผู้ยากจนในสังคม ได้อย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืนต่อไป **จ**

#### เอกสารอ้างอิง

- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๘ ปี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๕๖
- นส.ชรินทร์ จารุจันทร์, นายสุรเชษฐ์ แพทยกุล, การติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน:กรณีศึกษาการไม่ทำประโยชน์ที่ดินด้วยตัวเอง, ๒๕๕๘
- มูลนิธิสถาบันที่ดิน, การถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน, ๒๕๕๘
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๕๐๐ คำถามคำตอบการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๕๘
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ประมวลกฎหมายและแนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- ทีมงาน ThaiNgo มูลนิธิกองทุนไทย, ปฏิรูปที่ดิน “ระบบฮั่ว” สดุดคลาสสิกแห่งประเทศไทย, จากเว็บไซต์ [www.thaingo.org](http://www.thaingo.org)
- ทิพย์อักษร มั่นปาดิ, ปัญหาที่ดินสุราษฎร์กับการปฏิรูปที่ดินไปไม่ถึงไหน, จากเว็บไซต์ [www.newspnn.com](http://www.newspnn.com)
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), ปฏิรูปที่ดินโดยภาคประชาชน, จากเว็บไซต์ [www.codi.or.th](http://www.codi.or.th)
- มติชนรายวัน, สิ่งที่ยากไปในการปฏิรูปที่ดิน, จากเว็บไซต์ [www.biothai.net](http://www.biothai.net)
- พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒
- [www.alro.go.th](http://www.alro.go.th) เว็บไซต์สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม