

บทความวิจัย

แนวทางการควบคุมสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน*

Guidelines for Controlling Land Rights Following Land Reform

สัจจวัฒน์ เรืองกาญจน์กุล¹

Satchawat Ruengkankun²

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เลขที่ 2086 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240.

Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

No. 2086, Ramkhamhaeng Road, Huamark Subdistrict,

Bang Kapi District, Bangkok 10240.

* Corresponding author E-mail: ruengkankun@gmail.com

วันที่รับบทความ : 24 กันยายน 2566 วันที่แก้ไขบทความ : 22 เมษายน 2567

วันที่ตอบรับ : 27 พฤศจิกายน 2566 วันที่เผยแพร่ : 28 มิถุนายน 2567

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัย เรื่อง แนวทางการควบคุมสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ. 2566

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัจจวัฒน์ เรืองกาญจน์กุล อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

² Asst.Prof.Dr.Satchawat Ruengkankun Lecturer in Law, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University.

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา แนวคิดและปรัชญาเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เข้าใจถึงเจตนารมณ์และเหตุผลของการจำกัดสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และข้อเสนอแนะเพื่อให้การควบคุมสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปมีประสิทธิภาพ

ผลการวิจัยพบว่า การควบคุมสิทธิในที่ดินยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปได้ เพราะไม่ได้กำหนดให้เกษตรกรที่ได้รับโอนหรือรับมอบที่ดินไปแล้วต้องใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว แต่อาจกำหนดเป็นเขตชุมชนหรือเพื่อกิจกรรมอื่น ๆ ได้ ซึ่งในปัจจุบันมีการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจและแสวงหากำไร

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ คือ ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ให้ชัดเจนถึงผู้โอนและผู้รับโอนให้ชัดเจนมากขึ้น และกำหนดมาตรการในการลงโทษกรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวเพิ่มขึ้น รวมถึงการใช้มาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายผังเมือง กฎหมายภาษี เป็นต้น และการแก้ไขสัญญาเช่าซื้อที่ดินโดยการกำหนดบทลงโทษในกรณีฝ่าฝืนสัญญาให้ชัดเจน เพื่อแก้ไขปัญหาการควบคุมสิทธิในที่ดินดังกล่าว

คำสำคัญ: การควบคุมสิทธิ, การปฏิรูปที่ดิน, เกษตรกรรม

Abstract

The purpose of this research paper is to examine theories and conceptions related to land reform in order to guarantee efficient law enforcement, to comprehend the intent and rationale behind restrictions on land rights in land reform domains, and to provide rules for efficient management of land rights resulting from reform.

According to the study, it was found that because farmers who received or transferred property were not required by law to utilize the land exclusively for agricultural purposes, the control over land rights was ineffective in limiting how farmers used the land. Nonetheless, farmers were permitted by law to utilize the land for other purposes, such as community areas and other activities. Currently, the land is utilized for commercial and financial gain.

The author recommends amending section 39 of the Agricultural Land Reform Act, B.E. 2518 (1975), to clarify the identities of the land transferor and transferee and to impose harsher penalties on those who violate the restrictions. This ought to involve utilizing more legal tools, like city planning and tax regulations, among others. To address the issue of controlling land rights, land purchase contracts should also be modified to provide specific consequences in the event of a contract violation.

Keywords: Rights Control, Land Reform, Agriculture

1. ความนำ

ปัญหาการถือครองที่ดินนับเป็นปัญหาสำคัญ ที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ เพราะที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญมากปัจจัยหนึ่งในบรรดาปัจจัยการผลิตทั้งหมด เนื่องจากที่ดินเป็นแหล่งกำเนิดของรายได้และผลผลิตที่สำคัญของประเทศ ที่ดินจึงเป็นเครื่องแสดงถึงสถานะและอำนาจของผู้เป็นเจ้าของอย่างแจ่มชัด ดังนั้น ผู้คนจึงขวนขวายเพื่อให้ได้ที่ดินมาเป็นของตนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การขยายจำนวนเนื้อที่การถือครองที่ดินมีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และเมื่อที่ดินมีจำนวนจำกัดการบุกเบิกเพื่อขยายพื้นที่ก็ถูกจำกัดไปด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามเมื่อจำนวนประชากรมีเพิ่มมากขึ้น ที่ดินนอกจากจะถูกจำกัดในด้านปริมาณแล้วยังต้องถูกแบ่งให้มีขนาดเล็กลงทุกขณะ ซึ่งหากปล่อยให้สภาวะการณ์เป็นอยู่เช่นนี้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศก็อาจจะจกกัน และมีผลกระทบต่อสังคม การเมือง และการปกครองของประเทศเป็นลูกโซ่ต่อเนื่องกันไปอีกด้วย

จากที่มีการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยผ่านไปแล้วเป็นเวลากว่า 48 ปี (พ.ศ. 2518-2566) มีการโอนสิทธิในที่ดินที่ ส.ป.ก. ที่ได้จัดซื้อและนำมาจัดให้เกษตรกรได้เช่าซื้อตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน และเกษตรกรได้ชำระค่าเช่าซื้อจนหมดทุกงวดแล้ว ได้เกิดปัญหาข้อกฎหมายขึ้นว่า หลังจากที่ ส.ป.ก. ได้โอนสิทธิในที่ดินนั้นให้แก่เกษตรกรไปแล้ว เกษตรกรสามารถนำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกจากประกอบเกษตรกรรมได้หรือไม่ เช่น จะนำไปให้เช่าช่วงระยะยาวเพื่อให้บุคคลอื่นสร้างสนามกอล์ฟ อาคารพาณิชย์ หรือโรงเก็บสินค้าหรือชุดหน้าดินไปขาย หรือปล่อยที่ดินทิ้งร้างโดยไม่ทำประโยชน์ใด ๆ ได้หรือไม่ เนื่องจากกฎหมายปฏิรูปที่ดินไม่มีบทบัญญัติมาตราใดห้ามไว้คงมีแต่บทบัญญัติห้ามจำหน่าย โอนและห้ามแบ่งแยกเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาข้อเท็จจริงขึ้นมาอีกว่าในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเอกชนที่ได้มีการโอนสิทธิให้แก่เกษตรกรไปแล้ว ได้มีการเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์จากพื้นที่เกษตรกรรมไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างที่มีหลักฐานแน่ชัด ได้แก่

เขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครปฐมเปลี่ยนสภาพเป็นโกดังหรือโรงเก็บสินค้าและบางส่วนถูกตัดเป็นถนนเข้าสู่สวนเกษตรหรือในจังหวัดกาญจนบุรีที่นำที่ดินจากการปฏิรูปไปแปรสภาพเป็นสนามกอล์ฟ เป็นต้น (เทียมทัน อุณหะสุวรรณ์, 2538, หน้า 3) และมีแนวโน้มการเปลี่ยนสภาพการทำประโยชน์ภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐในอีกหลายจังหวัด ดังนั้น แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางหนึ่งก็คือ มาตรา 39 แห่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ต้องการจะควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ยังมีข้อบกพร่องไม่สามารถสนองตอบเจตนารมณ์ดังกล่าวได้

ดังนั้น จึงสมควรที่จะได้มีการศึกษาแนวคิดที่จะพัฒนาไปสู่ระบบกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและการจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่บุคคลมีสิทธิ เพื่อจะทำให้เข้าใจถึงรากฐานที่มาหรือนิติปรัชญาของการปฏิรูปที่ดินและพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 อันจะทำให้เข้าใจถึงปัญหาสภาพบังคับของกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 39 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อบกพร่องด้านใดบ้างที่จำเป็นจะต้องแก้ไข และในขอบเขตใดที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการมีและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เพื่อจะทำให้กฎหมายดังกล่าวมีประสิทธิภาพสูงสุดในการบังคับใช้เพื่อประโยชน์ของมหาชนและในขณะเดียวกันก็ยังคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในส่วนที่จำเป็นของปัจเจกชนสมดังเจตนารมณ์ที่รัฐได้บัญญัติกฎหมายฉบับนี้ขึ้นมา

2. แนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและการจำกัดการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน

ระบบเศรษฐกิจที่รัฐเข้าไปควบคุมการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยมีจุดมุ่งหมายให้เกิดความยุติธรรมในการกระจายผลผลิตแก่ประชาชน ซึ่งในระบบแบบนี้รัฐจะเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตส่วนใหญ่ แต่ยังคงให้เอกชนมีสิทธิในการถือครองทรัพย์สินส่วนตัว อาทิ ที่ดิน หรือที่פקอาศัย เป็นต้น และในเรื่องการปฏิรูปที่ดินมีแนวคิดการจำกัดการใช้ประโยชน์กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งในการศึกษานี้ ผู้เขียนได้รวบรวมข้อความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและการจำกัดการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ดังนี้

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

กรรมสิทธิ์ในที่ดินมีที่มาจากสังคมเกษตรกรรม เมื่อนมนุษย์รู้จักตั้งหลักแหล่งอยู่เป็นที่อย่างแน่นอนแล้ว ความเห็นนี้เป็นที่ยอมรับในช่วงระยะเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบัน แม้จะมีความเห็นที่ขัดแย้งอยู่ก็ตาม แต่ส่วนใหญ่ก็เห็นพ้องต้องกันว่า “กรรมสิทธิ์ในที่ดินน่าจะเริ่มจาก กรรมสิทธิ์รวมของเผ่าพันธุ์หรือชนเผ่าก่อน และผ่านไปสู่ครอบครัวและในที่สุดไปสู่ปัจเจกชนในยุคต่อมา” (Brissaud, 1968, p. 38) แต่ไม่มีข้อสงสัยเลยว่า ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินครั้งแรกนั้นต้องมีใช้ปัจเจกชนอย่างแน่นอน ตัวอย่างข้อสนับสนุนแนวความคิดดังกล่าว ได้แก่ ในไอร์แลนด์มีหลักฐานจาก The Liber Hynnorum ซึ่งเป็นเอกสารในสมัยคริสต์ศตวรรษ 11-12 ระบุว่า ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์รวมของชนเผ่าซึ่งมีเคยถูกแบ่งแยกเลย จนกระทั่งถึงคริสต์ศตวรรษที่ 7 เพิ่งจะมีการแบ่งที่ดินเหล่านั้นให้กับครอบครัว ในหมู่พวกอาหรับในแอลจีเรียก็เช่นกัน มี “Archland” ที่เป็นกรรมสิทธิ์รวมของชนเผ่าและมี “Milk Land” ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของหัวหน้าเผ่า (Brissaud, 1968, p. 38)

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของแหล่งอารยธรรมตะวันออกสมัยโบราณนั้น กรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ตกเป็นของรัฐแล้วมีการเก็บภาษีที่ดินอย่างหนักจากชาวนา หมู่บ้านจึงตกเป็นสิ่งรองรับการชูดริตของรัฐ การเก็บภาษีนี้ได้

ทำให้หัวหน้าหมู่บ้านเริ่มสูญเสียลักษณะการเป็นเจ้าของที่ของหมู่บ้านและกลายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไป (สุโขทัยธรรมาธิราช, 2527, หน้า 46-47) เมืองได้กลายเป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจที่มีการแลกเปลี่ยน โดยมีการใช้เงินตราเป็นสื่อกลาง อย่างไรก็ตามเนื่องจากการปกครองเป็นแบบรวมอำนาจทำให้เศรษฐกิจที่มีการใช้เงินตรานี้ดำเนินไปได้อย่างจำกัด และมีขึ้นเฉพาะบางแห่งเท่านั้น ส่วนในซีกโลกตะวันตกสมัยโบราณ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล (Dominium) ได้รับความคุ้มครองอย่างมั่นคง และได้รับการยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ละเมิดมิได้จากกฎหมายของรัฐ ซึ่งลักษณะนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนในสังคมโรมัน ซึ่งมีพื้นฐานเป็นชีวิตเมืองและลักษณะของสังคมพ่อค้า อย่างไรก็ตามบทบัญญัติของกฎหมายเช่นนี้ใช้เฉพาะกับประชาชนชาวโรมันเท่านั้น (Jolowicz, H. F., & Nicholas, B., 1972, p. 102) นอกจากนั้นเกิดการถือครองกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมขนาดเล็กในระยะแรกและวิวัฒนาการไปสู่การถือครองพื้นที่ขนาดใหญ่โดยเจ้าของที่ดินเป็นชนชั้นสูงหรือพ่อค้าซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่งคั่งและมีอำนาจทางการเมืองและที่ดินเหล่านั้นเคยเป็นของขวานารายย่อยที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว ในที่สุดต้องขายที่ดินอีกทั้งขายตัวเองและครอบครัวและกลายเป็นทาสไปด้วย (สุโขทัยธรรมาธิราช, 2527, หน้า 54)

นอกจากนั้น ยังมีนักปราชญ์ในคริสต์ศาสนาหลายท่านที่สะท้อนแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวในยุคนั้น เช่น เซนต์แอมโบรส กล่าวว่า ทรัพย์สินส่วนตัวเป็นสิ่งจำเป็น การมีทรัพย์สินไม่ผิดกฎหมายและไม่เกี่ยวกับความมีบาปของคน หากทรัพย์สินส่วนตัวเป็นสิ่งที่สอดคล้องต้องกันกับกฎหมายของมนุษย์ และกฎหมายซึ่งพระเจ้าทรงประทานสำหรับควบคุมบนพื้นโลก ขณะที่เซนต์อ็อกสติน เสริมความคิดด้วยหลักว่าไม่มีใครสามารถใช้ทรัพย์สินของตนไปตามอำเภอใจทั้งสิ้นได้ เนื่องจากมีพันธะที่จะต้องใช้ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของเพื่อนมนุษย์ เซนต์โทมัส อควีนาส ให้คำตอบปัญหาที่เกี่ยวข้องอีกประเด็นหนึ่ง คือ สภาพแวดล้อมทำให้กรรมสิทธิ์รวมหรือกรรมสิทธิ์ส่วนตัวเหมาะสมกับราษฎรของประชาคมนั้น ๆ โดยเฉพาะและยังได้เสนอแนะให้สร้างความ

เป็นธรรมชาติทางเศรษฐกิจโดยให้รัฐมีบทบาทในการควบคุมเงินตราเลี้ยงดูคนยากจนและกำหนดมาตรการอื่น ๆ ที่จำเป็น

จังก์ โบแดง (ค.ศ. 1530 - 1597) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไว้ว่า “ประชาคมธรรมชาติของมนุษย์เราคือ ครอบครัว อันได้แก่ ชายและภรรยาของเขารวมทั้งบุตรหลานและทรัพย์สินของเขา หน่วยประชาคมนี้เป็นลำดับขั้นของการเจริญเติบโตของมนุษย์ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเหตุผลและการดำรงชีวิตร่วมกัน ทรัพย์สินเป็นส่วนของการจัดระเบียบองค์การนี้เท่า ๆ กับมนุษย์เหมือนกัน มันเป็นสิ่งจำเป็นขาดไม่ได้สำหรับชีวิตของครอบครัวและทำหน้าที่เชื่อมโยงครอบครัวเข้าไว้ด้วยกัน การครอบครองทรัพย์สินเป็นสิทธิธรรมชาติของครอบครัว ซึ่งจะต้องเป็นที่ยอมรับและคุ้มครองของรัฐ” (Harmon, 1964, p. 138)

จอห์น ล็อก (ค.ศ. 1632-1704) ระบุว่า สิทธิธรรมชาติซึ่งคนมีอยู่และรัฐบาลผูกพันที่จะต้องคุ้มครองคือ “ชีวิต อิสระภาพ และทรัพย์สิน” ซึ่งเรียกรวม ๆ ว่า “ทรัพย์สินสมบัติ” โดยอธิบายว่า ก่อนอื่นจะต้องยอมรับว่า คนทุกคนมีเสรี มีสิทธิในร่างกายและแรงงาน เมื่อมีการใช้แรงงานกับสิ่งของต่าง ๆ ซึ่งธรรมชาติอำนวยความสะดวก สิ่งของเหล่านี้ย่อมกลายเป็นทรัพย์สินสมบัติส่วนหนึ่งของเจ้าของแรงงาน นี่เป็นทฤษฎีแรงงานของล็อกเกี่ยวกับกำเนิดของทรัพย์สินส่วนตัว ดังนั้นทรัพย์สินส่วนตัวหรือสมบัติส่วนตัวจึงเป็นสิทธิตามธรรมชาติอย่างหนึ่ง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นสิ่งที่พรากไม่ได้เป็น Inalienable Right (ปรีตี เกษมทรัพย์, 2526, หน้า 123)

นักปราชญ์ในยุคนี้คนต่อมา คือ มอนเตสกีเอร์ (ค.ศ. 1683-1755) ซึ่งมีความเห็นแตกต่างจากล็อกและคนอื่น ๆ ตรงที่ถือว่า ทรัพย์สินเป็นเรื่องของกฎหมายแพ่งมากกว่ากฎหมายธรรมชาติ แต่ทั้งมอนเตสกีเอร์ และท่านเหล่านี้ก็มีความเห็นพ้องต้องตรงกันที่ยืนยันหลักให้รัฐบาลยอมรับนับถืออย่างสูงต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน (Harmon, 1964, p. 151) นักปราชญ์ท่านต่อมาในยุคนี้ที่สมควรต้องกล่าวถึงอย่างยิ่งคือ จังจาร์ค รูโซ (ค.ศ. 1712-1778) ในทัศนะของรูโซ ปัญหาความไม่เสมอภาคในหมู่คนเกิดจากสถาบันทรัพย์สินเอกชนและรัฐการเมืองเป็นเพียงวิธีชั่วคราว

ร้าย ซึ่งใช้ฐานะอันชอบด้วยกฎหมายที่จอมพลอมแก้สถาบันนั้นได้กลายเป็นส่วนสำคัญยิ่งในทฤษฎีมาร์กซิสม์ (จินดา จิตนเสรี (ผู้แปล), 2522, หน้า 58-65) ส่วนท่านสุดท้ายที่จะกล่าวถึง คือ อตัม สมิธ (ค.ศ. 1723-1790) ยอมรับว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นสถาบันที่จะต้องมี และเขาเห็นว่ารัฐบาลมีขึ้นก็เพื่อปกป้องสถาบันทรัพย์สินส่วนบุคคล เขาเห็นว่าการแข่งขันระหว่างปัจเจกชนย่อมนำไปสู่สวัสดิการของสังคม โดยส่วนรวม สมิธ จึงสนับสนุนให้ปัจเจกชนมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการประกอบการทุกประเภท และสะสมทรัพย์สินสมบัติ (สุโขทัยธรรมาราช, 2527, หน้า 197)

2.2 แนวความคิดเรื่องการจำกัดการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์

ประโยชน์ส่วนได้เสียที่มีประจำอยู่ทุกสังคมนั้นเกี่ยวข้องอยู่กับการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนและการใช้ทรัพย์สินนั้น เช่น ที่ดิน เป็นต้น ซึ่งเกิดขึ้นได้เพราะเหตุว่า

- (1) สังคมแต่เดิมเป็นผู้ให้การรับรอง และคุ้มครองป้องกันสิทธิในทรัพย์สิน
- (2) ทรัพย์สินก่อให้เกิดผลทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม
- (3) สังคมต้องรับผิดชอบทั่วไปในการจัดหาผลตอบแทนทางสังคมให้เป็นผลดีมากที่สุด

จากเหตุผลดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่สังคมต้องเข้าควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชน เพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าแก่ส่วนรวม

ในสมัยกลางความคิดเกี่ยวกับการแสวงหา และสะสมทรัพย์สินสมบัติของเอกชนถูกมองว่าเป็นเรื่องบาปและชั่วร้าย มนุษย์ถูกสอนให้แสวงหาความสุขในโลกหน้าหรือโลกของพระเจ้าเท่านั้น เมื่อมีการปฏิรูปศาสนาในยุคต่อมา แนวความคิดเกี่ยวกับการแสวงหาทรัพย์สินของปัจเจกชนเปลี่ยนไปนึกคิดฝ่ายโปรเตสแตนต์ เช่น พวกพิวริแทน และพวกคาลวินนิยมมีความเห็นว่า เมื่อมนุษย์เกิดมาในโลกนี้จะต้องทำงานให้หนักที่สุด เพื่อทำให้ชีวิตมีคุณค่ามากที่สุดในโลกนี้ เพื่อที่จะทำให้พระเจ้าพอใจและรับเข้าสู่โลกแห่งนิรันดร์ของพระเจ้าเมื่อเขาสิ้นชีวิตจากโลกนี้แล้ว ดังนั้น

มนุษย์สามารถสะสมทรัพย์สินสมบัติได้ตามกำลังความสามารถเมื่อเขายังมีชีวิตอยู่ในโลกนี้ เป็นต้น (Laski, 1967, p. 180)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาต่อมาก็ได้หมายความว่าสิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สินส่วนบุคคลจะถูกกระทบกระเทือนหรือแทรกแซงโดยรัฐมิได้โดยเด็ดขาด แต่รัฐสามารถแทรกแซงสิทธิเสรีภาพในส่วนนี้ได้น้อยที่สุดในขอบเขตจำกัดเท่าที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น เพื่อเหตุผลสำคัญคือ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมอันอยู่เบื้องหลังสถาบันสาธารณะต่าง ๆ เช่น การที่รัฐจัดเก็บภาษีอากรจากทรัพย์สินเอกชน เป็นต้น นอกจากนั้น ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ก็มีทั้งแนวความคิดและการดำเนินการโดยรัฐ ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในที่ดิน ยกตัวอย่างเช่น ออทโท ฟรีดริช ฟอน เกียร์ก นักนิติศาสตร์ชาวเยอรมัน (ค.ศ. 1841 - 1921) เห็นว่า “เป็นความคิดที่ผิดถ้าจะบอกว่า สิทธิในกรรมสิทธิ์เด็ดขาด เพราะสิทธิเด็ดขาดหมายถึง สิทธิเหนือสิ่งใดโดยปราศจากขอบเขตในความเป็นจริงแล้วจะเห็นได้ว่า สิทธิในกรรมสิทธิ์ย่อมมีขอบเขตเพราะสิทธิบางอย่างในกรรมสิทธิ์ถูกจำกัดอยู่ที่สิ่งที่ได้พูดไว้เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์นั้น และให้รวมถึงทรัพย์สินอื่น ๆ ด้วย” และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เกียร์ก ได้ตระหนักถึงภัยอันอาจเกิดขึ้นได้หากเรื่องของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิเด็ดขาด (วรวิทย์ กนิษณะเสน, 25266, หน้า 224)

2.3 ความหมายของการปฏิรูปที่ดิน

สำหรับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นได้ถูกนำไปใช้ในหลายประเทศ โดยมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อปรับปรุงความเป็นธรรมในการกระจาย (Distributive Equity) โดยการยกเลิกการผูกขาดที่ดินและทำลายระบบชนชั้นเพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ อันเป็นแนวความคิดในเรื่องการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) (Herring, 1983, p. 2) และเพื่อยกระดับประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรโดยการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรใช้ที่ดินให้เข้มข้นขึ้น (Dovring, 1987. pp. 293-294) ในประเทศที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รัฐมักจะควบคุมการใช้ประโยชน์

ในที่ดินของผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่ว่าจะเป็นผู้ถือครองที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินหรือเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินไปจากรัฐ ทั้งนี้เพื่อควบคุมให้อยู่ในระบบที่จะสามารถปรับปรุงการถือครองเสียใหม่ในประเทศไทย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ก็มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับกรรมสิทธิ์ไปจากการปฏิรูปที่ดินเช่นกัน ส่วนการปฏิรูปที่ดินนั้นอาจให้ความหมายได้เป็นสองนัย คือ ความหมายอย่างแคบ และความหมายอย่างกว้าง (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, 2525, หน้า 5-10)

ความหมายอย่างแคบนั้น “การปฏิรูปที่ดิน” ย่อมหมายถึง การกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการเช่าเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรเล็ก ๆ ผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินแต่ขนาดที่ดินไม่พอแก่การครองชีพ และเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้แรงงานในการเกษตรด้วย ส่วนความหมายอย่างกว้างนั้น เห็นกันว่า “การปฏิรูปที่ดิน” มีความหมายรวมเอาระบบการจัดสรรที่ดินไว้ในกระบวนการพัฒนาการเกษตรทั้งหมดด้วย กล่าวคือเป็น “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ซึ่งหมายถึง การปรับปรุงสภาพการถือครองที่ดินทั้งในลักษณะของกรรมสิทธิ์ และสิทธิการเช่า และรวมถึงการปรับปรุงสถาบันการผลิตทางการเกษตร สถาบันบริการสนับสนุนการเกษตรและสถาบันอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทด้วยเหตุนี้ “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หรือ “การปฏิรูปที่ดิน” ตามความหมายอย่างกว้างจึงรวมเอากิจกรรมในด้านเกษตรกรรมหลาย ๆ อย่างเข้าไว้ด้วยกัน เช่น การจัดขนาดที่ดินให้มีการถือครองพอเพียงแก่การครองชีพ ปรับปรุงระบบการใช้แรงงานในการเกษตร และส่งเสริมวิชาการเกษตรแผนใหม่ การจัดระบบภาษีที่ดิน ระบบสินเชื่อเพื่อการเกษตรระบบสหกรณ์ เพื่อการเกษตรและการครองชีพการจัดกิจการอุตสาหกรรมในชนบท การจัดจำหน่ายผลิตผลทางเกษตรกรรม ตลอดจนการพัฒนาการชนบทและการสาธารณกิจต่าง ๆ ในชนบทด้วย

สำหรับความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในสังคมไทยนั้น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา

4 “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินของรัฐซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเป็นสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เข้าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น”

ความหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เมื่อนำไปเทียบเคียงกับความหมายการปฏิรูปที่ดินที่เป็นสากลกล่าวได้ว่า การปฏิรูปที่ดินของไทยมีความหมายค่อนข้างกว้าง เป็นการปรับปรุงสิทธิการถือครองพร้อมกับการให้ความช่วยเหลือปรับปรุงปัจจัยการผลิต และสถาบันการเกษตรให้แก่เกษตรกร (สุทธิพร จีระพันธุ์, 2535, หน้า 35)

3. การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

รูปแบบ หลักการและกฎหมายมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะถือเป็นเครื่องมือที่ให้อำนาจแก่รัฐในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งในหลายประเทศรวมถึงประเทศไทยก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับรูปแบบ หลักการและกฎหมายที่ให้อำนาจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินไว้เช่นเดียวกัน ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบ หลักการและกฎหมายดังกล่าว ผู้เขียนจึงรวบรวมรูปแบบ หลักการและกฎหมายที่ให้อำนาจการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยและการเปรียบเทียบกับต่างประเทศไว้พอสังเขป ดังนี้

3.1 การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ก. ประเภทของที่ดิน ที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินมี 2 ประเภท ได้แก่

1) ที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่ใช่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่นอกเขตป่าสงวน หรือป่าสงวนที่เสื่อมโทรม

2) ที่ดินของเอกชน ได้แก่ ที่ดินที่ ส.ป.ก. ซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ประกอบอาชีพการเกษตรแต่อย่างใดหรือทำแต่บางส่วนและมีเกินกว่ากฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนดไว้ ซึ่งได้แก่ในส่วนของที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ ของเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและส่วนที่เกินกว่า 100 ไร่ ของเจ้าของที่ดินผู้ใช้ที่ดินเพื่อการเลี้ยงสัตว์ใหญ่สำหรับที่ดินที่เจ้าของไม่ได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินนั้นได้ในส่วนที่เกินกว่า 20 ไร่ นอกจากนี้ยังรวมถึงที่ดินที่มีผู้บริจาคให้ ส.ป.ก. เพื่อนำไปปฏิรูปที่ดินด้วย

ข. คุณสมบัติของเกษตรกร

เกษตรกรที่จะมีสิทธิยื่นคำร้องขอเช่าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 9 จะต้องมีความคุณสมบัติ ดังนี้

- (1) เป็นบุคคลธรรมดา
- (2) เป็นเกษตรกร
- (3) มีสัญชาติไทย
- (4) บรรลุนิติภาวะ หรือยังไม่บรรลุนิติภาวะแต่จำเป็นต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรม เพื่อการยังชีพและมีความสามารถหรือประสบการณ์ในการประกอบอาชีพดังกล่าว
- (5) ไม่เป็นคนทุพพลภาพหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบจนไม่สามารถประกอบ การเกษตรได้
- (6) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ
- (7) ไม่เคยเป็นผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐซึ่งสิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงเพราะได้ละสิทธิหรือโอนสิทธิในที่ดินทั้งหมดหรือไม่ปฏิบัติตาม

กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีก่อนวันยื่นคำขอรับการจัดที่ดินตามระเบียบนี้ เว้นแต่ในกรณีที่การสันนิษฐานนั้นเกิดจากเหตุที่จำเป็นและสมควรหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ

(8) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ค. วิธีการที่จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ได้กำหนดการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่บุคคลดังกล่าว โดยวิธีการดังต่อไปนี้

1) โดยการเข้าซื้อทั้งในที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

2) โดยการซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ในการประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน

3) โดยการจ่ายค่าชดเชยเฉพาะในที่ดินของรัฐที่เกษตรกร ได้ถือครองที่ดินอยู่แล้วตามขนาดการถือครองที่ครอบครองอยู่จริง (มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ 2/2536 เมื่อ 11 มีนาคม 2536) (แต่ไม่เกิน 100 ไร่) ก่อนการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้น ยกเว้นเกษตรกรที่ถือครองที่ดินของรัฐอยู่ก่อนปี 2510 จะจ่ายเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอน รั้งวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินในส่วนที่ถือครองเกิน 50 ไร่ เท่านั้น (แต่รวมกันแล้วต้องไม่เกิน 100 ไร่)

ง. การควบคุมสิทธิในที่ดิน

หลังจากได้ดำเนินการตามขั้นตอนของการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อ หรือซื้อหรือจ่ายค่าชดเชย หรือจ่ายค่าธรรมเนียมฯ แล้ว ส.ป.ก. ก็จะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้กับบุคคลนั้น โดยสิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินดังกล่าว จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่ เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนใช้ไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรม สำหรับในกรณีระหว่างการเช่าซื้อ เกษตรกรจะโอนสิทธิแก่กันได้หรือ ตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

3.2 เปรียบเทียบหลักการกับกฎหมายต่างประเทศ เกี่ยวกับการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กฎหมายปฏิรูปที่ดินของไทยในฐานะเป็นกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ โดยกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ คือ เครื่องมือในทางกฎหมายของรัฐ ที่จะเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของบ้านเมือง รัฐสมัยใหม่จำเป็นต้องมีเครื่องมือเหล่านี้ เพื่อใช้ในเวลาจำเป็นการที่รัฐจะควบคุมให้เศรษฐกิจเป็นไปในด้านใดทางใดนั้น เป็นการ ชี้ขาดตัดสินใจทางนโยบายการเมืองซึ่งเป็นเรื่องนโยบายของรัฐในประเทศประชาธิปไตย การชี้ขาดตัดสินใจ นโยบายใหญ่ของเศรษฐกิจย่อมขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และขึ้นอยู่กับรัฐสภาที่ผู้ควบคุม แต่จะตัดสินใจหรือต้องการให้มีแนวโน้มไปในแนวทางใดก็ต้องออกเป็นกฎหมาย คือ รัฐไม่อาจสั่งการได้โดยตรง แต่ต้องสั่งการในรูปของการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาหรือในรูปของกฎหมายประเภทอื่นเพื่อที่จะให้รัฐสามารถควบคุมแนวทางเศรษฐกิจของตนได้ กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมชี้แนวทางเหล่านี้เรียกรวม ๆ ว่ากฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ (สมยศ เชื้อไทย, 2536, หน้า 48-49)

กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทย หรือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จัดเป็นกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นเครื่องมือในทางกฎหมายของรัฐ ที่มุ่งจะปรับปรุงโครงสร้างการถือครองที่ดินของประเทศให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น และมีจุดมุ่งหมายจะกระจายทรัพยากรที่ดินของรัฐซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดไปสู่เกษตรกร ผู้ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างเป็นธรรม เพื่อให้เกษตรกรได้นำที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐานเหล่านั้นไปประกอบอาชีพเกษตรกรรมให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้โดยปกติสุข ตามมาตรฐานขั้นต่ำเท่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีรากฐานทางกฎหมาย หรือที่มาจากมาตรา 78, 80 และ 81 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2517 ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งได้วิเคราะห์แล้วว่ามีความคิดหรือหลักนิติปรัชญาอยู่บนรากฐานของอุดมการณ์รัฐสวัสดิการ (Welfare State) ประกอบกับมาตรา 39 (วรรคแรก) ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน

นอกจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ที่เป็นรากฐานทางกฎหมายของกฎหมายปฏิรูปที่ดินของไทยฉบับนี้แล้ว ยังมีหลักฐานที่พอจะทำให้สันนิษฐานได้ว่า กฎหมายปฏิรูปที่ดินของไทยฉบับนี้ร่างขึ้นโดยอาศัยต้นแบบแนวความคิด และรูปแบบของรายละเอียดในการดำเนินงานจากกฎหมายปฏิรูปที่ดินของไต้หวัน คือ กฎหมาย Regulation Governing the Sale Public Land to Establish Owner Farmers in Taiwan Province 1951 และ Land to the Tiller Statue 1953 เป็นส่วนใหญ่ (ในขณะที่ไต้หวันและเกาหลีใต้ใช้ประสบการณ์จากญี่ปุ่น) (ไชยยงค์ ชูชาติ, 2519, หน้า 187)

ขณะเดียวกัน กฎหมายปฏิรูปที่ดินของไทยก็มีข้อบกพร่องที่ขาดเรื่องการควบคุมให้เกษตรกรใช้ที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองเท่านั้นเช่นเดียวกับของไต้หวัน (Yu - Kang Mao, 1989) (ในขณะที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินของญี่ปุ่นและเกาหลีมีบทบัญญัติควบคุมให้เกษตรกรที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินต้องใช้ที่ดินนั้นเพื่อการเกษตรเท่านั้น) อนึ่ง ไต้หวันได้แก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว ด้วยการออกกฎหมายอีกฉบับหนึ่งมาควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยระบุให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ต้องใช้ที่ดินเพื่อประกอบการเกษตรเท่านั้น นั่นคือ ใช้กฎหมาย Measures for the Enforcement of the Land - to - the - tiller Policy and the protection of Owner farmers in Taiwan province 1960 และกฎหมายจัดรูปที่ดิน (Land Consolidation Act) ตามโครงการจัดรูปที่ดิน (ค.ศ. 1962-1971) (Taiwan Provincial Land Bureau, 1964, pp. 16-17) ทำให้งานปฏิรูปที่ดินของไต้หวันได้รับผลสำเร็จตามเป้าหมายอย่างยิ่ง แต่กฎหมายปฏิรูปที่ดินของไทยยังมิได้แก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว

4. สาระสำคัญของการควบคุมสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีเจตนารมณ์ในการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีทำกินและสามารถทำประโยชน์ในการประกอบอาชีพได้อย่างเต็มศักยภาพ และไม่สามารถเปลี่ยนมือโดยการซื้อขายหรือการโอนให้แก่บุคคลอื่นได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการให้เกษตรกรได้ถือครองที่ดินได้นานที่สุด โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีบทบัญญัติที่กำหนดสาระสำคัญในการควบคุมสิทธิในที่ดินไว้ ดังนี้

1) การควบคุมก่อนโอนกรรมสิทธิ์ หากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 30 เห็นได้ว่าสิทธิในที่ดินนั้นหมายความว่ารวมทั้งกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง บทบัญญัตินี้จึงห้ามตลอดไปถึงการเช่าช่วงด้วย หากฝ่าฝืนโอนไป นิติกรรมนั้น ย่อมตกเป็นโมฆะ และการห้ามโอนจะมีผลไปถึงการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งด้วย ซึ่งมีความเห็นทางกฎหมายเป็นสองแนวทาง ทางหนึ่งเห็นว่าเมื่อการจำนองจะนำไปสู่การบังคับขายทอดตลาด หรือเอาทรัพย์สินจำนองหลุด กรณีย่อมเป็นการขัดกับการห้ามโอน การจำนองที่ดินนี้จึงกระทำไม่ได้ (ดูประกอบ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2828/2541) แต่อีกทางหนึ่งเห็นว่า อาจกระทำได้โดยผู้มีสิทธิเข้าซื้อในการขายทอดตลาดหรือเรียกเอาทรัพย์สินจำนองหลุดจะต้องเป็นบุคคลที่ระบุยกเว้นไว้ในมาตรา 39 เท่านั้น ซึ่งกรณีการห้ามโอนเช่นนี้ ถ้าจำนองกันไม่ได้โอกาสหาสินเชื่อกองเกษตรกรก็จะยุ่งยากขึ้นอีก (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2525, หน้า 406-407)

นอกจากนี้ มาตรา 30 วรรคห้า บัญญัติว่า “การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ คณะกรรมการกำหนด” ซึ่งมาตรานี้กำหนดไว้เพื่อควบคุมการโอนการตกทอดทางมรดก และการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับการจัดที่ดินตามที่ คปก. กำหนดในระหว่างการเข้าทำประโยชน์ การเช่า หรือเช่าซื้อ

มาตรา 30 วรรคห้า ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้โดยวิธีเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติ ในการใช้ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ตามข้อ 7 กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตตามระเบียบนี้ ถ้าผู้ขอรับอนุญาตเป็นคนต่างด้าวจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อน และอนุญาตได้เฉพาะการเช่าหรือเช่าทำประโยชน์เท่านั้น

2) การควบคุมหลังโอนกรรมสิทธิ์ มาตรา 39 บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิ ในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา 39 นี้กำหนดไว้เป็นการห้ามแบ่งแยกและโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตลอดไปเว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่มีบทบัญญัติใดให้ ส.ป.ก. ควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากเกษตรกรชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนและได้รับโอนกรรมสิทธิ์จาก ส.ป.ก.

3) การควบคุมสิทธิในที่ดินที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มาตรา 37 กำหนดว่า “ในเขตที่ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น...” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการควบคุมสิทธิในที่ดินให้ผู้มีสิทธิในที่ดินใช้ประโยชน์ในที่ดินตามลักษณะของพื้นที่ที่กำหนดและหากผู้ใดฝ่าฝืนหรือผิดหลักเกณฑ์คณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดมีอำนาจกำหนด

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป

5. วิเคราะห์แนวทางการควบคุมสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน

จากสภาพปัญหาในการถือครองสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินในปัจจุบัน เกษตรกรมีการสูญเสียสิทธิในที่ดิน หรือที่ดินที่เกษตรกรครอบครองได้หลุดมือไปและไปอยู่ในการครอบครองของผู้ที่มีไม่ใช่เกษตรกร จึงทำให้การปฏิรูปที่ดินไม่ประสบผลสำเร็จและบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยสรุปประเด็นปัญหาได้ดังนี้

5.1 ปัญหาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

1) การควบคุมสิทธิในที่ดิน โดยใช้บทบัญญัติมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปได้ เนื่องจากยังขาดความชัดเจนในการตีความ ดังนี้

(1) มาตรา 39 มิได้กำหนดให้เกษตรกรที่ได้รับโอนที่หรือรับมอบที่ดินไปแล้วต้องใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว แม้กฎหมายจะมีเจตนารมณ์ให้เกษตรกรใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมก็ตาม ในทางปฏิบัติกลับพบว่าเกษตรกรผู้มีสิทธิในที่ดินก็นำที่ดินไปใช้ทำประโยชน์อย่างอื่น เช่น สร้างรีสอร์ท สนามกอล์ฟ หรือโรงแรมที่พัก เป็นต้น

(2) มาตรา 39 มิได้กำหนดให้เกษตรกรผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินที่ปล่อยที่ดินทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ จะมีมาตรการในการลงโทษอย่างไร ซึ่งเป็นเหตุผลให้เกษตรกรไม่รักษาวางแผนที่ดินของตน และไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินดังกล่าวได้อย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดในทางเศรษฐกิจ

(3) มาตรา 39 ไม่ได้อธิบายหรือตีความว่า การห้ามโอนนี้หมายถึงการโอนโดยอาศัยการส่งมอบหรือไม่อย่างไร เพียงแต่กำหนดไว้เพียงห้ามโอน ดังนั้น

ปัญหาที่พบคือ เกษตรกรเจ้าของที่ดินก็ทำการหลีกเลี่ยงการโอนทางทะเบียนและทำการโอนโดยการส่งมอบกันเองหรืออาศัยการให้ผู้อื่นครอบครองแทน

(4) มาตรา 39 ที่กำหนดการห้ามแบ่งแยก หรือการโอนไว้ เว้นแต่การโอนแก่ทายาทโดยธรรม หรือ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกรเท่านั้น และถ้าหากที่ดินดังกล่าวจะมีการบังคับคดีจากการนำที่ดินไปขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินหรือธนาคารที่ดิน จะมีวิธีการดำเนินการอย่างไร จึงทำให้เกษตรกรไม่สนใจที่ดินดังกล่าวเท่าที่ควรเพราะไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ลงโทษ จึงทำให้เกษตรกรนำที่ดินไปขอสินเชื่อกับเอกชนกันเองและปล่อยปละละเลยให้มีเพิกถอนสิทธิในที่ดิน ซึ่งไม่มีมาตรการหรือบทลงโทษอย่างอื่น

2) ปัญหาในการควบคุมโดยบทบัญญัติในมาตราอื่น ๆ เช่นมาตรา 30 ที่กำหนดไว้เพื่อควบคุมการโอน การตกทอดทางมรดก และการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับการจัดที่ดินตามที่ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) กำหนดในระหว่างการทำประโยชน์ การเช่า หรือเช่าซื้อ และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดที่ดินให้โดยวิธีเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ซึ่งอาจเป็นปัญหาให้ฝ่ายการเมืองออกมาตรการหรือนโยบายที่อำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกร นักลงทุน ที่อยู่เบื้องหลังของเกษตรกร และอีกมุมหนึ่งอาจเป็นการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลที่มีใช้เกษตรกรได้ด้วย ดังเช่นปัญหาในอดีตที่ผ่านมา

3) ปัญหาการควบคุมโดยการแก้ไขสัญญาเช่าซื้อที่ดิน โดยการกำหนดเงื่อนไขบังคับหลังเอาไว้ในสัญญาว่า ให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรมด้วยตนเองนั้น มิเช่นนั้นจะถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดิน ก็อาจเป็นเพียง

การแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เฉพาะหน้า และอาจเป็นการจำกัดสิทธิของเอกชนซึ่งอาจขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ซึ่งต้องการมีออกแบบหรือกำหนดข้อตกลงในสัญญาให้ชัดเจนและเป็นธรรม และทั้งนี้การแก้ไขหรือกำหนดข้อตกลงดังกล่าวไว้ในสัญญาอาจเป็นการเข้มงวดเกินไปหากต้องมีการปรับเปลี่ยนพื้นที่จากการเกษตรกรรมเพื่อทำประโยชน์อย่างอื่น

5.2 การควบคุมโดยใช้มาตรการตามกฎหมายผังเมือง

การควบคุมโดยใช้มาตรการทางกฎหมายผังเมือง ผู้เขียนเห็นว่า ถึงแม้จะมีการใช้มาตรการทางกฎหมายผังเมืองเข้ามาช่วยเหลือในการกำหนดเขตการทำประโยชน์ที่ดิน แต่การจัดทำผังเมืองและขั้นตอนดำเนินงานในการจัดทำผังเมืองมีหลายขั้นตอน ก่อให้เกิดความล่าช้า และกฎหมายผังเมืองไม่มีอำนาจเข้าไปควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เป็นเขตป่าเสื่อมโทรมได้ ซึ่งที่ดิน ส.ป.ก. ส่วนใหญ่เป็นเขตป่าเสื่อมโทรม

ดังนั้น การควบคุมสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้เกษตรกรสามารถถือครองที่ดินให้นานานที่สุด ลดการสูญเสียสิทธิในที่ดินและส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. บทส่งท้าย

จากการศึกษาพบว่า การควบคุมสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปได้ เพราะมิได้กำหนดให้เกษตรกรที่ได้รับโอนที่โอนไปแล้วต้องใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว แต่อาจกำหนดเป็นเขตชุมชนหรือเพื่อกิจกรรมอื่น ๆ ได้ ซึ่งในปัจจุบันมีการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจและแสวงหากำไร ทำให้เกษตรกรผู้ถือครองสิทธิในที่ดินมีการใช้ที่ดินผิดประเภทและอาจขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย และท้ายที่สุดอาจทำให้ที่ดินหลุดมือจากเกษตรกร

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและเพื่อให้เจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินบรรลุผล และทำให้เกษตรกรได้รักษาที่ดินไว้นานที่สุด คุ่มค่าและเกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) กรณีที่ยังไม่ได้มีการแก้ไขมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 ส.ป.ก. ควรมีการออกระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกร เพื่อเป็นกลไกให้สามารถประสานงานกับสำนักงานผังเมืองเพื่อจัดโซน และควบคุมพื้นที่ที่เป็นเกษตรกร และห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงผังเมืองที่เป็นพื้นที่ เกษตรกรรมให้เป็นพื้นที่ด้านอุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย หรือ พื้นที่อื่น ๆ

2) แก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะมาตรา 39 ที่ต้องกำหนดรายละเอียดหรือกำหนดนิยาม ความหมายของคำว่าสิทธิ และการโอนไว้ชัดเจน เพื่อป้องกันการตีความ โดยจะทำให้ ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้นและลดปัญหาในการปฏิบัติงาน โดย ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทาง ดังนี้

2.1) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 39 โดยอาจเพิ่มเติมว่าผู้รับโอนต้องประกอบ อาชีพเกษตรกรเท่านั้น และนอกจากการห้ามแบ่งแยกที่ดินแล้วยังต้องกำหนดให้ที่ดิน ดังกล่าวห้ามก่อตั้งทรัพย์สินใด ๆ ที่ผูกพันหรือก่อให้เกิดภาระแก่ที่ดินด้วย เว้นแต่ได้รับ อนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความจำเป็น นอกจากนี้ การควบคุมให้ผู้รับโอนต้องใช้ ประโยชน์ในที่ดินเฉพาะเพื่อเกษตรกรตามความหมายในมาตรา 4 เท่านั้น และต้อง ตีความอย่างเคร่งครัด โดยให้มีการกำหนดให้มีการกำกับ ติดตามการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทุกๆ 1-2 ปี เพื่อให้ ส.ป.ก. ทราบถึงการใช้ประโยชน์ในที่ดินว่าสอดคล้องกับเจตนารมณ์ หรือไม่ และมีการตรวจสอบสิทธิของผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินด้วย หากผู้มีสิทธิ ดังกล่าวขาดคุณสมบัติ ส.ป.ก. ต้องดำเนินการเพิกถอนสิทธิดังกล่าวทันที และกำหนด มาตรการโดยเพิ่มบทบัญญัติเรื่องโทษในกรณีที่ ส.ป.ก. เพิกเฉยไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ด้วย

2.2) การแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเพิ่มบทบัญญัติให้ ส.ป.ก. มีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิในที่ดินและกำหนดอัตราค่าชดเชยหรือค่าปรับ กรณีที่เกษตรกรทิ้งร้างไม่ยอมทำประโยชน์ในที่ดิน

3) ควรเพิ่มเติมถ้อยคำในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้มีความชัดเจนและเหมาะสมมากขึ้น เป็น “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมซึ่งเป็นเกษตรกร หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและ เงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมห้ามก่อตั้งทรัพย์สินใดๆ ที่เป็นผลผูกพันหรือก่อให้เกิดภาระแก่ที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

หากบุคคลใดฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวต้องได้รับโทษปรับหรือจำคุก และชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามระเบียบที่ ส.ป.ก. กำหนด โดยโทษดังกล่าวให้รวมถึงผู้รับโอนสิทธิด้วย”

ข้อเสนอแนะมาตรการด้านอื่น ๆ

นอกจากมาตรการทางกฎหมายที่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว การใช้มาตรการอื่นๆ เพื่อทำให้การปฏิรูปที่ดินบรรลุเจตนารมณ์ตามกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่ามีความมาตรการด้านอื่น ๆ ดังนี้

1) กำหนดให้นำหลักการควบคุมการใช้ที่ดินมาใช้ โดยมีการจำแนกว่าที่ดินบริเวณใดมีความอุดมสมบูรณ์ หรือเหมาะแก่การผลิต เพาะปลูก หรือเหมาะแก่การส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจด้านใด โดยร่วมมือกับกรมโยธาธิการและผังเมืองในการกำหนดโซนพื้นที่การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหมาะสม

2) การใช้มาตรการทางภาษีเข้ามาจูงใจ เช่น การลดภาษีจากการขายผลผลิตหรือลดอัตราภาษีที่ดินและปลูกสร้าง หรือจัดเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าที่ดินทั่วไป เป็นต้น

3) การกำหนดให้ธนาคารที่ดิน เข้ามาดูแลและสนับสนุนการดำเนินงานด้านการปฏิรูปที่ดิน โดยเป็นแหล่งสินเชื่อและแก้ไขปัญหาด้านการลงทุนแก่เกษตรกร

4) สนับสนุนงบประมาณให้แก่เจ้าหน้าที่หรือ ส.ป.ก. ในการจัดทำข้อมูลของผู้ใช้ประโยชน์หรือผู้มีสิทธิในที่ดิน เพื่อสามารถนำข้อมูลมาใช้วิเคราะห์และจำแนกประเภทของเกษตรกรและที่ดินได้ เพื่อเป็นการป้องกันการเปลี่ยนมือในที่ดินจากการปฏิรูปและสามารถนำข้อมูลไปแก้ไขปัญหาด้านอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

References

- Brissaud, J. (1968). *A history of French private law*. (Rapeljr Howell, Translate) NEW YORK: Augustrus M. Kelley Publisher.
- Chaiwat Wongwattanasan. (1982). *Agricultural Land Law and Reform*. (3rd Edition) Bangkok: Saeng Chan Press.
- Chaiyong Chuchat. (1976). *Land Reform*. Bangkok: Phrae Pittaya Press.
- Dovring, F. (1987). *Land economic*. Boston, Massachusetts: Breton Publishers.
- Harmon, M. J. (1964). *Political thought, (from Plato to present)*. New York: McGraw-Hill.
- Herring, R. J. (1983). *Land to the tiller*. Massachusetts: Halliday Lithograph.
- Jinda Jittaseree. (1979). *Jean-Jacques Rousseau's Social Contract*. Bangkok: Siriporn Printing.
- Jolowicz, H. F., & Nicholas, B. (1972). *A Historical Introduction to the Study of Roman Law*. New York: Camlridge University Press.
- Laski, H. J. (1967). *A grammar of politics* (4th ed). London: George Allen & Unwin Publisher.
- Pridi Kasemsap. (1983). *Philosophy of Law (Part Two: Historical Introduction)*. Bangkok: Mitnara Printing.

- Somyot Chuathai. (1993). *Basic Principles of Public Law*. Bangkok: Winyuchon Publication House.
- Sukhothai Thammathirat Open University. (1984). *Teaching Publication on History and Economic Ideology*. Bangkok: Sarn Muanchon
- Suthiphon Jiraphan. (1992). *Land Reform in Thailand*. Land Reform Paper No. 228, Agricultural Land Reform Office.
- Taiwan Provincial Land Bureau. (1964). *Land reform in Taiwan*. In Republic of China.
- Warawit Kanithasen. (1983). *History of German Jurisprudence in 19th-Century compiled by Pridi Kasemsap, Legal Philosophy*. Bangkok: Mitnara Printing.
- Yu - Kang Mao. (1989). *Current development in some post land reform Countries. Taiwan: L.R.T.I.*

