



Academic Focus
มิถุนายน 2566

การควบคุมสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม

สารบัญ

บทนำ

บทนำ	1
ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย	2
สภาพปัญหา	4
การควบคุมสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย	6
การปฏิรูปที่ดินกรณีศึกษาของต่างประเทศ	12
บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา	17
บรรณานุกรม	23

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยที่ดินถือได้ว่าเป็นปัจจัยการผลิตที่มีความสำคัญต่อเกษตรกร แต่กระแสสังคมโลกที่มีการแข่งขันทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอย่างรุนแรง จึงมีการแข่งขันเพื่อให้เข้าถึงปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้น เกิดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันในสังคมไทย จึงเป็นจุดเริ่มต้นของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่มุ่งหมายให้เกิดการกระจายสิทธิการครอบครองที่ดินให้แก่เกษตรกร เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมไทย

แม้ว่ารัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น แต่เกษตรกรที่ถือครองที่ดิน ส.ป.ก. ประสบปัญหาการเข้าไม่ถึงแหล่งเงินทุน ประกอบกับราคาพืชผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ เกษตรกรเป็นหนี้สิน จึงเป็นสาเหตุให้เกษตรกรส่วนหนึ่งขายที่ดิน ส.ป.ก. อย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น การควบคุมสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมีความสำคัญมาก

การควบคุมสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกลไกการควบคุมให้ที่ดิน ส.ป.ก. อยู่ในความครอบครองของเกษตรกร นอกจากนั้น ยังเป็นกลไกหนึ่งที่จะพัฒนาความสามารถของเกษตรกรในการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเพิ่มโอกาสการสร้างรายได้ให้กับเกษตรกร จึงส่งผลให้เกษตรกรมีความมั่นคงในอาชีพเกษตรกรรมเพิ่มขึ้น ซึ่งนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร โดยการจัดระบบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเกษตรกรรมมากที่สุด ตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 อย่างแท้จริง

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<http://www.parliament.go.th/library>

ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทยพบว่า ระบบกรรมสิทธิ์การครอบครองที่ดินมีมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา แต่ระบบกฎหมายที่ใช้หลักของการออกโฉนดที่ดินเริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นจุดเริ่มต้นของการทำให้ที่ดินกลายเป็นสินค้าเพื่อการเก็บภาษีที่ดิน จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน จากเดิมที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ไปสู่ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของเอกชน มีการจัดตั้งกรมทะเบียนที่ดินและออกประกาศเรื่อง ออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า ลงวันที่ 3 พฤษภาคม ร.ศ. 120 วางหลักการเกี่ยวกับเรื่องโฉนดที่ดินไว้อย่างชัดเจนเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดทำทะเบียนที่ดินและสิทธิของผู้เป็นเจ้าของที่ดินอย่างสมัยใหม่ จึงถือได้ว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการออกโฉนดที่ดินฉบับแรกของประเทศไทย (ปิยาพร อรุณพงษ์, 2555, น. 37) ในเวลาต่อมาประเทศไทยมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยมีการแข่งขันเพื่อให้เข้าถึงปัจจัยทางการผลิตเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันในสังคมไทยเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย จึงเกิดแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย ปราบกฏหลักฐานใน พ.ศ. 2476 นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอแนวคิดในการจัดระบบการถือครองที่ดิน โดยเสนอให้รัฐบาลซื้อที่ดินจากประชาชนที่ต้องการขายแล้วนำมาพัฒนาทำคูน้ำ ทำคันนา จัดทำเป็นที่ดินการเกษตรเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาและมีการใช้วิชาการสมัยใหม่ โดยให้ประชาชนมาเป็นลูกจ้างประกอบอาชีพเกษตรกรรมให้รัฐบาล แต่แนวคิดนี้ถูกคัดค้านเป็นอย่างมาก ต่อมา มีการเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินจากบุคคลหลายกลุ่ม เช่น ข้าราชการ นักการเมือง ชาวไร่ ชาวนา ดังนั้น นายไชยงค์ ชูชาติ รองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน ได้ศึกษาปัญหาการถือครองที่ดินและจัดรูปที่ดินขึ้น เพื่อเสนอให้เป็นนโยบายของรัฐบาล โดยการเคลื่อนไหวดังกล่าวนี้ส่งผลให้รัฐบาลสนใจปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร และมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้เกษตรกร เมื่อเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2513 เพื่อใช้ในการจัดหาที่ดินแปลงใหญ่ที่เหมาะสมมาจัดสรรให้เกษตรกรผ่อนส่งภายใน 15-20 ปี โดยคิดดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปี และได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องการปฏิรูปที่ดินด้วย

ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2516 มีการผลักดันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างรุนแรง ชาวไร่ ชาวนา นัดชุมนุมกันหลายครั้งเพื่อเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล เนื่องจากเดือดร้อนไม่มีที่ดินทำกิน จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้มีกลุ่มชาวไร่ ชาวนา นิสิต นักศึกษา นักการเมือง ประชาชน เดินขบวนเรียกร้องโดยมีสาเหตุสำคัญมาจากปัญหาที่ดินทำกินและการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน รัฐบาลสมัย ฯพณฯ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินและได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2563) โดยมีเหตุผลที่ประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินดังกล่าว คือ เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม เนื่องจากขณะนั้นประเทศไทยกำลังประสบปัญหาเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอแก่การครองชีพ เกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน รัฐบาลจึงต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการนำที่ดินของรัฐหรือนำที่ดินที่รัฐจัดซื้อจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดเพื่อนำที่ดินนั้นมาจัดให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน ต่อมาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พ.ศ. 2518 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงแล้ว 2 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ทั้งนี้ ได้มีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก. มีหน้าที่ดำเนินการจัดที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยนำที่ดินของรัฐและที่ดินที่จัดซื้อจากเอกชนมาดำเนินการจัดให้กับเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้เข้าทำประโยชน์ เช่า หรือเช่าซื้อ ส่วนการดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้แบ่งขั้นตอนการปฏิบัติงานเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 : การนำที่ดินมาปฏิรูปที่ดิน

- 1) การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ตราพระราชกฤษฎีกา
- 2) การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเอกชน กระทำได้เฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดิน และมีอำนาจจัดซื้อในส่วนที่ถือครองเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือตามจำนวนที่เจ้าของที่ดินประสงค์จะขาย
- 3) การจัดหาที่ดินของรัฐ โดยการนำที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ที่รกร้างว่างเปล่า และที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนสภาพการเป็นที่ดินของรัฐประเภทนั้น ๆ
- 4) ที่ดินซึ่งเป็นที่ ส.ป.ก. ได้มาให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอได้

ขั้นตอนที่ 2 : การจัดที่ดิน

เกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกจะได้รับการจัดที่ดินตามขนาดการถือครองภายใต้บังคับมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ดังนี้

- 1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่
- 2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด
- 3) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร
- 4) ผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา จะได้รับการจัดที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควรแต่ไม่เกิน 50 ไร่ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, สำนักกฎหมาย, ม.ป.ป., น. 159,174)

ขั้นตอนที่ 3 : การควบคุมสิทธิในที่ดิน

- 1) การควบคุมก่อนโอนกรรมสิทธิ์ เพื่อควบคุมการโอน การตกทอดทางมรดก และการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับการจัดที่ดินตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) กำหนดในระหว่างการเข้าทำประโยชน์ การเช่า หรือเช่าซื้อ

2) การควบคุมหลังโอนกรรมสิทธิ์ โดยการห้ามแบ่งแยก และโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตลอดไปเว้นแต่ ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ขั้นตอนที่ 4 : การพัฒนา

1) ส.ป.ก. มีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร สำหรับเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกร

2) การกำหนดให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดหาปัจจัยพื้นฐานทางการผลิตให้แก่เกษตรกรที่ได้รับสิทธิจาก ส.ป.ก. เช่น แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ถนน ทางลำเลียงขนส่งพืชผลทางการเกษตร

3) การกำหนดให้มีการพัฒนาเกษตรกรทางด้านอาชีพและรายได้ โดยประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกษตรกรที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินได้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นด้วยการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเกษตรกรอบรมความรู้ทางด้านเทคโนโลยีและวิทยาการสมัยใหม่ และเสริมสร้างศักยภาพของเกษตรกรในการมีส่วนร่วม กับงานปฏิรูปที่ดิน เช่น การเป็นผู้แทนในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) อาสาสมัครปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (อสปก.) (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ม.ป.ป.ช, น. 1-3)

สภาพปัญหา

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 มีผลบังคับใช้ ถือได้ว่าเป็นกฎหมาย เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรฉบับแรกของประเทศไทย โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ในระยะแรกมุ่งเฉพาะการกระจายและการจัดสรรการถือครองที่ดินเสียใหม่ เพื่อผลประโยชน์ของเกษตรกรรายย่อย ที่มีที่ดินไม่เพียงพอหรือไม่มีที่ดินทำกิน มุ่งเน้นการลดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันในสังคมไทย จนกระทั่งนำมาสู่การปฏิรูปที่ดินโดยมุ่งเน้นการสร้างแรงจูงใจให้ใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่การจัดระบบที่ดิน การให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อสร้างหลักประกันที่มั่นคงแก่เกษตรกร การกำหนดขนาด การถือครองที่ดิน การจัดระบบการเช่าที่ดินหรือการเก็บภาษีที่ดินเพื่อความเป็นธรรม รวมถึงปัจจัยแวดล้อม ที่จำเป็นสำหรับการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรใช้ประโยชน์และพัฒนาที่ดินสูงสุด ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม เช่น การให้สินเชื่อการเกษตร การจัดระบบการตลาดเกษตร การจัดหาเงินทุน เพื่อการปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาทางกายภาพ ได้แก่ การปรับปรุงและบำรุงดิน การจัดระบบชลประทาน เป็นต้น (ปิยาพร อรุณพงษ์, 2555, น. 7) ซึ่งเป็นการดำเนินการตามคำนิยามของการปฏิรูปที่ดินในพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 มาตรา 4 บัญญัติว่า “... “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกร รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัย ในที่ดินเพื่อเกษตรกรนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดิน ของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือ เข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัย

การผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ...” จนกระทั่งถึงปัจจุบัน สถานะการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจทวีความรุนแรงขึ้น เกษตรกรในพื้นที่ที่มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินชีวิตตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เกษตรกรบางส่วนมีการใช้ที่ดินผิวดินวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 ที่มุ่งหมายให้มีการแก้ไขปัญหาเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและไม่มีสิทธิในที่ดิน ได้มีที่ดินทำกินของตนเองและใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด โดยให้รัฐจัดซื้อที่ดินจากเอกชน ผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ หรือเวนคืนจากผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากมาจัดให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน แต่ที่ดินของรัฐเน้นให้เกษตรกรเช่าประกอบกับความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ที่มุ่งแก้ไขปัญหาประชาชนที่อาศัยที่ดินทำกินอยู่ในเขตป่าสงวนโดยผิดกฎหมายด้วย (ชวินทร จารุจันทร์ และสุรเชษฐ์ แพทยากุล, 2548, น. 6) อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว ต้องการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย โดยการกำหนดให้ปัจจัยการผลิตหรือที่ดินอยู่ในความครอบครองของเกษตรกร และนำไปสู่การใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ซึ่งเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกให้มีสิทธิเช่าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะได้รับหนังสืออนุญาตให้เช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เรียกอ ย ๆ ว่า ส.ป.ก. 4-01 เป็นเอกสารสิทธิที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มอบให้แก่เกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ ตั้งแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีผลบังคับใช้ถึงปัจจุบันผ่านมาเป็นระยะเวลา 48 ปี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินการจัดที่ดินและมอบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐให้กับเกษตรกรสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 1 การดำเนินการจัดที่ดินและมอบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่เกษตรกรในที่ดินของรัฐ

ภาค	ผลการจัดที่ดินสะสม ณ 1 พฤษภาคม 2566 ผ่านคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและมอบ ส.ป.ก. 4-01	
	ราย	ไร่
ภาคเหนือ	563,659	8,132,648
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1,214,900	18,333,907
ภาคกลาง	268,763	5,424,401
ภาคใต้	266,441	3,882,404
รวม	2,313,763	35,773,360

ที่มา : ภาพรวมรายงานสรุปผลการจัดที่ดินเกษตรกร, โดย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2566, สืบค้นจาก <http://scan.alro.go.th/test/agriculture.pdf>

อย่างไรก็ตาม หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) เป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้เกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) กับรัฐ เป็นไปตามสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าซื้อตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) จึงเป็นเพียงเอกสารยืนยันให้รู้ว่าผู้ครอบครองที่ดินไม่มีความผิดฐานบุกรุกที่ดินของรัฐ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2535, น. 119)

จากการที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุดเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกรมาตั้งแต่ พ.ศ. 2518 นั้น แต่ทว่าการกำหนดให้หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) เป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่สามารถเปลี่ยนมือได้ ทำให้เกษตรกรที่ถือครองที่ดินไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ เพราะที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่สามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ได้ ยกเว้นใช้เป็นหลักประกันกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) แต่ก็ให้สินเชื่อได้เพียงร้อยละ 50 ของราคาประเมินเกษตรกรที่ถือครองที่ดิน ส.ป.ก. จึงมีข้อจำกัดในการลงทุนส่งผลให้ผลตอบแทนจากการเกษตรลดลงกว่าที่ควรจะเป็นหรือมีความจำเป็นต้องไปกู้เงินจากแหล่งเงินทุนนอกระบบเพิ่มขึ้น การเข้าถึงแหล่งเงินทุนประกอบกับราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำทำให้อาชีพเกษตรกรเป็นอาชีพที่มีความเสี่ยงสูงมากต่อการขาดทุน เมื่อเกษตรกรที่ได้รับที่ดิน ส.ป.ก. ขาดทุนอย่างต่อเนื่องเป็นหนี้สิน เกษตรกรส่วนหนึ่งเป็นหนี้นอกระบบเพราะเข้าถึงเงินทุนได้จำกัดและจำเป็นต้องชำระหนี้สินคืน ทางเลือกหนึ่งที่เกษตรกรจำเป็นต้องทำคือ การขายที่ดิน ส.ป.ก. อย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (เดชรัต สุขกำเนิด, 2566) ก่อให้เกิดปัญหาว่าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ถูกเปลี่ยนมือจากเกษตรกรให้ไปอยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่นที่มีได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และมีการเปลี่ยนการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไปประกอบกิจการอื่นที่ไม่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น การควบคุมสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมีความสำคัญมาก เพราะเป็นกลไกการควบคุมให้ที่ดิน ส.ป.ก. อยู่ในความครอบครองของเกษตรกรเพื่อเป็นพื้นที่สำหรับการประกอบอาชีพทางการเกษตร นอกจากนั้น ยังเป็นกลไกหนึ่งที่จะพัฒนาความสามารถในการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ช่วยเพิ่มเส้นทางการสร้างรายได้ให้กับเกษตรกร ส่งผลให้เกษตรกรมีความมั่นคงทางอาชีพ โดยเกษตรกรได้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจอย่างมีความคุ้มค่ามากที่สุด จึงสามารถควบคุมที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นพื้นที่สำหรับการเกษตรและคงอยู่กับเกษตรกรต่อไป

การควบคุมสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาหลักการควบคุมสิทธิตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ได้กำหนดหลักการควบคุมสิทธิในที่ดิน แบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

กรณีที่ 1 การควบคุมก่อนโอนกรรมสิทธิ์ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 วรรคหก บัญญัติว่า “การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรา 31 ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย

เกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือการเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด” บทบัญญัตินี้กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมการโอน การตกทอดทางมรดก และการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับการจัดที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดระเบียบข้อปฏิบัติมีความทันสมัยสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมที่เปลี่ยนแปลงไป สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จึงได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ดิน ส.ป.ก. ให้สามารถโอนสิทธิและตกทอดทางมรดกสิทธิได้ โดยออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 โดยกำหนดให้ทายาทสามารถยื่นคำขอรับมรดกสิทธิ การจัดที่ดินแทนที่ ส.ป.ก. 4-01 ภายในกำหนด 1 ปี และในกรณีเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. เสียชีวิต ทายาทที่ประสงค์จะขอรับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. ต่อจากเกษตรกรดังกล่าวจะต้องใช้สิทธิยื่นคำขอต่อ ส.ป.ก. ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่เกษตรกรเสียชีวิต โดยทายาทสามารถยื่นคำขอได้ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในท้องที่ของที่ดิน ส.ป.ก. ตั้งอยู่ หรือยื่นผ่านระบบออนไลน์ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ในหัวข้อ “ยื่นคำขอรับมรดกสิทธิ การจัดที่ดินแทนที่ ส.ป.ก. 4-01 (กรณีเกษตรกรเสียชีวิต)” เมื่อได้ยื่นคำขอภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว เจ้าหน้าที่จะแจ้งวัน เวลา และสถานที่ในภายหลัง เพื่อดำเนินการสอบสวนสิทธิทายาทผู้ยื่นคำขอก่อนพิจารณาคัดเลือก จะมีการประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านภายใน 30 วัน หากไม่มีการคัดค้านจะจัดที่ดินให้แก่ทายาทผู้มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ทั้งนี้ จะมีการประกาศผลการคัดเลือกพร้อมแจ้งสิทธิให้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน หากทายาทไม่ยื่นคำขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะนำที่ดินกลับมาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ขึ้นทะเบียนขอรับที่ดินทำกินต่อไป (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2565)

กรณีที่ 2 การควบคุมหลังโอนกรรมสิทธิ์ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” บทบัญญัตินี้กำหนดขึ้นเพื่อห้ามแบ่งแยกที่ดิน และโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตลอดไป เว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่มีบทบัญญัติใดให้ ส.ป.ก. ควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินหลังจากเกษตรกรชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนและได้รับโอนกรรมสิทธิ์จาก ส.ป.ก. (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ม.ป.ป.ก., น. 2) ทั้งนี้ การกำหนดความว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา 39 มีความหมายตามคานิยามของ “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ในมาตรา 4 คือ ต้องเป็นที่ดินที่เป็นของรัฐ หรือที่ดินซึ่งรัฐจัดซื้อหรือเวนคืนแล้ว และรัฐได้ดำเนินการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครอง ตลอดจนการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินนั้น โดยจัดให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์

โดยรัฐให้ความช่วยเหลือ ดังนั้น “สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” จึงหมายถึงสิทธิที่เกิดจากการเช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐจัดให้เท่านั้น ดังนี้

สิทธิการเช่าซื้อ หมายถึง สิทธิตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินระหว่าง เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินในฐานะผู้เช่าซื้อ กับ ส.ป.ก. ในฐานะผู้ให้เช่าซื้อ เป็นกรณีที่ ส.ป.ก. จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่มีคุณสมบัติและประสงค์จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ได้รับการจัดสรรที่ดิน โดยที่เกษตรกรกับ ส.ป.ก. สามารถตกลงทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินระหว่างกันได้ เมื่อเกษตรกรชำระค่าเช่าซื้อและปฏิบัติตามสัญญาครบถ้วน ส.ป.ก. ก็มีหน้าที่โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เกษตรกรต่อไป

สิทธิการเช่า หมายถึง สิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินระหว่าง เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินในฐานะผู้เช่า กับ ส.ป.ก. ในฐานะผู้ให้เช่า กรณีเกษตรกรไม่ประสงค์ทำสัญญาเช่าซื้อหรือไม่พร้อมที่จะทำสัญญาเช่าซื้อ เกษตรกรก็สามารถขอรับสิทธิการเช่าที่ดินจาก ส.ป.ก. ไปก่อน ต่อเมื่อภายหลังต้องการเปลี่ยนจากสัญญาเช่าที่ดินเป็นสัญญาเช่าซื้อที่ดินก็สามารถยื่นคำขอเปลี่ยนแปลงสัญญากับ ส.ป.ก. จังหวัดได้

สิทธิการเช่าทำประโยชน์ หมายถึง เกษตรกรที่ได้รับการจัดให้เช่าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ที่ ส.ป.ก. ออกให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดิน การจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าทำประโยชน์เป็นการจัดที่ดินประเภทที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. ได้รับมอบพื้นที่มาจากกรมป่าไม้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 มีมติว่าที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้วมีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรีให้กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเท่านั้น และคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2537 มีมติว่า ส.ป.ก. มีอำนาจในการดำเนินการสำรวจรังวัดเพื่อออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ได้เฉพาะในพื้นที่ที่ราษฎรถือครองทำกินแล้วเท่านั้น หากพื้นที่ที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกินหรือยังคงเป็นพื้นที่ป่าสมบูรณ์ หรือมีสภาพหรือศักยภาพทางการเกษตรไม่คุ้มค่า หรือล่อแหลมต่อการคุกคามระบบนิเวศ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่สามารถดำเนินการนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ ดังนั้น เกษตรกรกลุ่มนี้จึงไม่อาจได้สิทธิในที่ดินโดยการเช่าซื้อหรือเช่าได้ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, สำนักกฎหมาย, ม.ป.ป., น. 200-201)

ทั้งนี้ รัฐบาลได้มีนโยบายส่งเสริมการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และสนับสนุนการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกรและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคล ให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงกับสถานะเศรษฐกิจ สังคมของโลก จึงมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 31/2560 เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ สั่ง ณ วันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2560 โดยมีความมุ่งหมายเพื่อลดข้อจำกัดอันเป็นอุปสรรคภายใต้กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเพื่อสร้างความมั่นคงทางด้านพลังงาน ในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีสภาพไม่เอื้อหรือไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรมอย่างคุ้มค่า ตามหลักการใช้ที่ดินของรัฐให้สมประโยชน์สูงสุดทั้งแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ โดยเกิดประโยชน์ทั้งในปัจจุบันและอนาคตกลับคืนสู่เกษตรกร ภายใต้หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน โปร่งใสและเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ ได้กำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการรองรับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. รวมถึงการพิจารณาอนุญาตให้สำรวจหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติกิจการด้านพลังงานลม และกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ ต่อมาได้มีประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 พ.ศ. 2563 ประกาศ ณ วันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2563 โดยมีบัญชีรายละเอียดรายการกิจการอื่น ๆ แนบท้ายประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้

1. กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้หมายถึงกิจการ ดังนี้

1.1 กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลองเพื่อประโยชน์ทางเกษตร คือ 1) สถานีทดลอง/วิจัย/พัฒนาพันธุ์พืช/สัตว์/ประมง 2) แปลงสาธิต 3) ศูนย์พัฒนาอาชีพเพาะเลี้ยงสัตว์/พันธุ์พืช/ศูนย์การเรียนรู้

1.2 กิจการที่ส่งเสริม หรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร คือ 1) สถานที่รับซื้อ/รวบรวม/จัดเก็บผลผลิตการเกษตรทั้งพืชและสัตว์ 2) ลานตากผลผลิตทางการเกษตร 3) สถานที่ผลิต/แปรรูป/จำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร

1.3 กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร คือ ที่ทำการของเอกชนต่าง ๆ ตามโครงการความร่วมมือระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ภาคเอกชนและเกษตรกร เช่น ปลูกกาแฟ พืช ผัก ไม้ผล

1.4 กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิต การจำหน่าย และการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น คือ 1) ศูนย์ผลิต/จำหน่ายเมล็ดพันธุ์พืช 2) ศูนย์พัฒนาองค์ความรู้อาชีพเกษตรกรรม 3) สถานที่ผลิตปุ๋ยอินทรีย์/เคมี 4) สถานที่เคลือบผิวส้ม 5) สถานที่รับรมควั่นยางพารา 6) ที่ทำการสหกรณ์การเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน 7) ตลาดกลางจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร/แปรรูปสินค้าเกษตร 8) ร้านจำหน่ายปุ๋ย/วัสดุและอุปกรณ์การเกษตร 9) ร้านซ่อมแซมเครื่องจักรกลการเกษตร

1.5 กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความจำเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคม ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นตั้งอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ คือ 1) กิจการปั้มน้ำมัน ก๊าซหุงต้ม แก๊สแอลพีจี และอู่ซ่อมรถ เช่น ปั้มน้ำมัน ปั้มน้ำมันชุมชน สถานีน้ำมันประเภทปั้มหลอด ตู้จำหน่ายหยอดเหรียญ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงขนาดเล็ก ระบบผลิตไบโอแก๊ส ปั้มน้ำมันและซ่อมจักรยานยนต์ กิจการอู่ซ่อมรถ (เงื่อนไขต้องเป็นยานพาหนะที่ใช้ในการเกษตร) 2) กิจการผลิตน้ำและน้ำแข็ง เช่น โรงงานผลิตน้ำดื่ม โรงงานผลิตน้ำดื่มระบบ R.O. โรงงานน้ำแข็ง 3) กิจการตลาดจำหน่ายสินค้า เช่น ตลาดกลางชุมชน ตลาดสด ตลาดนัด 4) กิจการจำหน่ายรถยนต์และเครื่องกลทางการเกษตร เช่น ร้านจำหน่ายเครื่องกลทางการเกษตร ร้านจำหน่ายรถแทรกเตอร์และอุปกรณ์เครื่องใช้ที่เกี่ยวข้อง 5) กิจการร้านค้า เช่น ร้านจำหน่ายของชำ ร้านโชห่วย ร้านค้าปลีก ร้านจำหน่ายไฟฟ้าใช้ในครัวเรือน ร้านตัดผม/ทำผม ร้านตัดเย็บ/จำหน่ายเสื้อผ้า เครื่องนอน 6) กิจการจำหน่ายวัสดุก่อสร้าง เช่น ร้านจำหน่ายวัสดุก่อสร้าง ร้านจำหน่ายเฟอร์นิเจอร์ 7) กิจการไปรษณีย์ เช่น สถานีรับส่งวัสดุภัณฑ์ และไปรษณีย์ภัณฑ์

8) กิจการสุขภาพ เช่น คลินิก สถานพยาบาล หันตกรรม ร้านจำหน่ายยา/เวชภัณฑ์ 9) กิจการคมนาคม เช่น สถานีขนส่ง รถรับจ้าง 10) กิจการร้านอาหาร เช่น ร้านจำหน่ายข้าวแกง อาหารตามสั่ง ร้านก๋วยเตี๋ยว 11) กิจการสาธารณะที่เอกชนขอใช้ เช่น โรงเรียนอนุบาล สถานรับเลี้ยงเด็ก 12) กิจการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เช่น ที่อยู่อาศัย ที่พัก หอพัก

2. กิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้หมายถึงกิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก คือ 1) โรงงานน้ำตาล 2) โรงงานผลไม้กระป๋อง-สับปะรด/เงาะ/ลำไย/ลิ้นจี่ หรือผลไม้อื่น ๆ 3) โรงงานน้ำมันพืช-ปาล์ม/ทานตะวัน 4) โรงงานหรือสถานที่สำหรับแปรรูปไม้ ผลไม้ ไม้ หรือผลิตผลทางการเกษตรอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน 5) กิจการโรงงานผลิต/กลั่น/จำหน่ายสุราพื้นบ้าน ชุมชน 6) โรงเลี้ยงสัตว์และโรงฆ่าสัตว์

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับบทนิยามของคำว่า “เกษตรกรรม” ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ที่บทนิยามไม่รวมถึง “การป่าไม้” จึงทำให้มีประเด็นถกเถียงว่า หากเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินต้องการปลูกป่าในพื้นที่ที่เกษตรกรได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการส่งเสริมให้ปลูกป่าเพื่อกระตุ้นการทำไม้โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อส่งออกไปยังสหภาพยุโรปตามนโยบายของรัฐและพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562 ที่มีการปลดล็อกไม้หวงห้ามแล้วนั้น สามารถดำเนินการได้หรือไม่ (วรรณวิสา โชคศิริ, 2562, น. 2) จึงได้มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดให้กิจการอื่นเป็นเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2565 ประกาศ ณ วันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2565 โดยอาศัยอำนาจตามความในบทนิยามคำว่า “เกษตรกรรม” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ออกประกาศไว้ดังนี้ “... ข้อ 2 ให้กิจการต่อไปนี้เป็นเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(1) การปลูกสร้างสวนป่า

(2) การเพาะเห็ด ...”

การออกประกาศฉบับดังกล่าวจึงเป็นการแก้ไขความบกพร่องของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ส่งผลให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินสามารถปลูกป่าไม้ในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ นอกจากนั้น รัฐบาลได้เห็นชอบในการกำหนดให้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. เป็นที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์สามารถปลูกไม้มีค่าโดยไม่ถือว่าเป็นไม้หวงห้าม ส่งผลให้เกษตรกรสามารถปลูกไม้มีค่าและตัดขายได้ตามกฎหมาย ช่วยสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรที่ได้รับหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์ในเขตที่ดิน ส.ป.ก. ร่วมมือกับรัฐบาลช่วยเพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ และที่สำคัญไม้ที่ปลูกยังสามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันทางธุรกิจ หรือการขอสินเชื่อ เพื่อให้เกษตรกรมีแหล่งเงินทุนต่อยอดสร้างรายได้ในการทำกิจการทางการเกษตร และเป็นมรดกให้แก่ครอบครัวได้ด้วย (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2563)

ส่วนหน้าที่ของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น เมื่อเกษตรกรได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในเขตที่ดินลงชื่อในหนังสือรับมอบที่ดินและหรือสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชยเรียบร้อยแล้ว จะต้องเริ่มเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้

1. ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองอย่างเต็มความสามารถ และไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมด หรือบางส่วนไปให้ผู้อื่นเช่า ให้ทำประโยชน์ หรือขาย หากไม่ต้องการจะทำประโยชน์ในที่ดินให้ยื่นคำขอสละสิทธิพร้อมกับบอกเลิกสัญญา หรือขอโอนสิทธิในที่ดินนั้นให้สามีหรือภรรยาหรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะ โดยยื่นคำขอได้ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก. จังหวัด)

2. ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจนเป็นเหตุให้ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม เช่น ขุดหน้าดินขาย

3. ไม่ขุดบ่อเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าร้อยละ 5 ของพื้นที่ที่ได้รับมอบหมาย เช่น ถ้า ส.ป.ก. จัดที่ดินให้ 20 ไร่ จะขุดบ่อได้ไม่เกิน 1 ไร่ และต้องไม่ปลูกสิ่งก่อสร้างใด ๆ นอกเหนือจากการปลูกสร้างโรงเรือน ยุ้ง ฉาง ที่อยู่อาศัย หรือสิ่งก่อสร้างอย่างอื่น ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกรนั้นตามความสมควร หากต้องการจะทำการใด ๆ ที่เกินจากนี้ ให้ยื่นคำขออนุญาตต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก. จังหวัด) ก่อน

4. ดูแลรักษาหมุดหลักฐานและหลักเขตในที่ดินที่ได้รับมอบ มิให้เกิดชำรุดเสียหาย หรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม

5. ไม่กระทำการใด ๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดิน สภาพแวดล้อม หรือเสียหายต่อการทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่น

6. ปฏิบัติตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.)

7. ปฏิบัติตามสัญญาที่ยืมทำกับ ส.ป.ก. และตามพันธกรณีที่มีอยู่กับสถาบันการเงินหรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก. เช่น ตามสัญญาที่ยืมเงินกับ ธ.ก.ส. หรือสัญญาตามโครงการพัฒนาการเกษตรร่วมกับภาคเอกชน

นอกจากนี้ ยังมีการส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกป่า หรือไม้ยืนต้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของเนื้อที่ในแปลงที่ดินที่ได้รับจาก ส.ป.ก. อีกด้วย

ถ้าเกษตรกรไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมีหนังสือเตือนให้ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในกำหนด ถ้าเกษตรกรยังคงฝ่าฝืนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) จะมีคำสั่งให้สิ้นสิทธิและต้องออกจากที่ดิน

ส่วนกรณีของการสิ้นสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. นั้น เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. จะสิ้นสิทธิในกรณีดังต่อไปนี้

1. ตายหรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการทบทองตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

2. โอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ การเช่า หรือการจัดให้โดยมีค่าชดเชยไปยังบุคคลอื่นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

3. ขาดคุณสมบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด คือ ไม่ได้ถือสัญชาติไทย หรือมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพก่อนได้รับการคัดเลือกเข้าทำกินในเขตปฏิรูปที่ดินหรือไม่เป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4. ผ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ม.ป.ป.ก, น. 5-6)

การปฏิรูปที่ดินกรณีศึกษาของต่างประเทศ

กรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเริ่มต้นการปฏิรูปที่ดินโดยการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร กำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจนในกฎหมาย เช่น เกณฑ์ในการเวนคืนที่ดิน เงื่อนไขการซื้อที่ดิน โครงสร้างคณะกรรมการและระยะเวลาของการปฏิรูปที่ดิน ในส่วนของการดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้กำหนดให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยได้ไม่เกิน 6.25 ไร่ และให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่อการเกษตรได้ไม่เกิน 18.75 ไร่ หรือ 3 เท่าของที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ประกอบกับการกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการในการวางแผนการเวนคืนที่ดินในรูปของคณะกรรมการที่ดิน ภายใต้หลักการประชาธิปไตย โดยการกำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิรูปที่ดินมีส่วนร่วมในการวางแผนเวนคืนที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างของคณะกรรมการมีความสมดุลมาก องค์ประกอบของคณะกรรมการ คือ ผู้เช่าที่ดิน เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเอง เจ้าของที่ดินให้เช่า นักวิชาการ และบุคคลทั่วไป ในขณะที่มีจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐน้อยมากสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตย และการสร้างความมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของเกษตรกรและคนในชุมชน ก่อนที่โครงการปฏิรูปที่ดินจะสิ้นสุดลง รัฐบาลประเทศญี่ปุ่นได้ยกร่างกฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตร (Agricultural land law) ขึ้นใหม่เพื่อรองรับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเกษตรในอนาคต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายสิทธิครอบครองที่ดินไปสู่เกษตรกรให้ได้ตามเป้าหมายและมีความเป็นธรรม เพื่อเป็นหลักประกันว่าการปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการไปแล้วสามารถดำรงอยู่ได้ในสังคมชนบทตลอดไป และเพื่อเป็นการป้องกันการกลับมาของระบบการให้เช่าที่ดิน ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความรอบคอบและความต่อเนื่องในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน นอกจากการปฏิรูปที่ดินจะช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองแล้ว แนวคิดการปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นไม่จำกัดเฉพาะที่ดินเท่านั้น หากแต่รัฐบาลประเทศญี่ปุ่นยังได้สนับสนุนให้เกษตรกรประกอบอาชีพในระบบธุรกิจด้านการเกษตร ส่งเสริมการเกษตรกรรมในรูปของสหกรณ์ และใช้ระบบการเกษตรแบบไร่นาสวนผสมให้มีการทำสวนผลไม้และการเลี้ยงสัตว์ควบคู่กัน ซึ่งนำไปสู่การขยายตลาดทุน สินค้าและแรงงาน อันเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายสนับสนุนที่หลากหลายเหล่านี้ดำเนินไปควบคู่กับความพร้อมของบุคลากรและข้อมูลของรัฐ นอกจากนั้น ประเทศญี่ปุ่นมีผู้เชี่ยวชาญที่ศึกษาเกี่ยวกับปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการมีความรู้ความเข้าใจโครงสร้างในชุมชน ความสัมพันธ์ของผู้เช่าที่ดินกับวิถีทางการเกษตร และปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินของเกษตรกรเป็นอย่างดี ประกอบกับรัฐบาลประเทศญี่ปุ่นมีข้อมูลที่ดินและเจ้าของที่ดินที่ถูกต้องจากระบบภาษีที่ดินซึ่งเป็นผลทำให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ประเทศญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อส่งเสริมเกษตรกรควบคู่ไปกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร โดยใช้วิธีเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่แล้วนำมาจัดสรรขายคืนให้แก่เกษตรกรรายย่อย กรณีการเช่าที่ดินเพื่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรม รัฐบาลประเทศญี่ปุ่นได้เปิดโอกาสให้เกษตรกรมาจดทะเบียนเพื่อขอลดหย่อนค่าเช่าได้ นอกจากนี้ รัฐบาลประเทศญี่ปุ่นได้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร โดยเปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย ส่งผลให้ในช่วง พ.ศ. 2493 ปริมาณของเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินลดลงจากร้อยละ 46 เหลือเพียงร้อยละ 10 และในช่วง พ.ศ. 2495 รัฐบาลประเทศญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตร ซึ่งมีข้อกำหนดในการเปลี่ยนที่ดินไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่นที่มีใช้การเกษตรอย่างเข้มงวด เพื่อสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกินเพื่อการเกษตร และรักษาเสถียรภาพความมั่นคงด้านอาหาร

นอกจากตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้รัฐบาลประเทศญี่ปุ่นยังดำเนินการด้านต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งประสบความสำเร็จ ประกอบกับมีการจำกัดการถือครองที่ดินควบคู่กับการเก็บภาษีที่ดิน และในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินในชุมชนของประเทศญี่ปุ่น หากชุมชนใดมีกฎเกณฑ์ตามจารีตประเพณีเกี่ยวกับที่ดินให้ปฏิบัติตามจารีตประเพณีนั้น โดยรัฐบาลประเทศญี่ปุ่นจะไม่เข้าไปละเมิดหรือก้าวล่วง สะท้อนให้เห็นการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลประเทศญี่ปุ่นที่ให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนและมีการปฏิบัติตามจารีตประเพณีเกี่ยวกับที่ดินให้เกิดผลอย่างแท้จริง (ปิยาพร อรุณพงษ์, 2555, น. 23-27)

ประเทศญี่ปุ่นกำหนดหลักการควบคุมการใช้ประโยชน์ตามกฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2495 ตามกฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2495 (Agricultural land law) เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อแสดงถึงรูปแบบของที่ดินที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรม และเพื่อคุ้มครองสิทธิในการทำเกษตรกรรมในที่ดิน รวมทั้งกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เหมาะสมที่จะทำให้ผลผลิตที่ได้จากที่ดินนั้นมีคุณภาพและปริมาณมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้ที่ดินเกษตรกรรมคือที่ดินที่ใช้หรือสามารถใช้เพื่อการเพาะปลูกได้ รวมถึงทุ่งหญ้า และที่ดินที่ถูกเก็บไว้ทางธุรกิจซึ่งสามารถนำมาใช้ทางการเกษตรได้ และกำหนดให้ที่ดินของเกษตรกรหมายถึงที่ดินเกษตรกรรมซึ่งผู้มีอาชีพในการเพาะปลูกมีกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการเพาะปลูก กฎหมายดังกล่าวมีหลักการควบคุมและจำกัดสิทธิในการครอบครองที่ดินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน การควบคุมการโอนที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การคุ้มครองสิทธิของผู้ครอบครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น การห้ามเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้อาศัยในที่ดินนั้นถือครองที่ดินแม้จะมีผู้อื่นครอบครองแทนตามจำนวนพื้นที่ที่กำหนด การใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างอื่นที่ไม่ใช่เพื่อการเกษตรต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อน (Agricultural commission) เป็นต้น ซึ่งหลักการสำคัญที่ปรากฏในกฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2495 สรุปได้ดังนี้

1. การทำนิติกรรมในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีการกำหนดให้การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน การจำนอง หรือการใช้ประโยชน์อย่างอื่นในบางกรณี จะกระทำมิได้เมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อน หรืออาจต้องปฏิบัติตามระเบียบที่รัฐได้ตั้งไว้เป็นพิเศษ เว้นแต่ในบางกรณีเช่นเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นโดยผลทางกฎหมาย สิทธิในการใช้ประโยชน์เกิดขึ้นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ กรณีเป็นที่ดินของรัฐ การโอนเนื่องจากการจัดรูปที่ดินหรือย้ายที่อยู่ ถูกเวนคืนตามกฎหมายหรือกรณีอื่นตามที่ได้ตราไว้ในกฎกระทรวง

2. การควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินของตนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น นอกเหนือจากการทำเกษตรกรรมไม่ได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

3. การห้ามมิให้มีการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบังคับซื้อที่ดินของรัฐ เจ้าของที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะนำที่ดินของตนออกให้ผู้อื่นเช่าไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 7 เช่น เป็นการนำที่ดินของรัฐ, องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นออกให้เช่าเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือของทางราชการ, เป็นการเช่าเพื่อกิจการพิเศษ ตามที่รัฐมนตรีกำหนดหรือเพื่อใช้ในการวิจัยทางการเกษตร, ที่ดินดังกล่าวสมควรถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ยิ่งกว่าการทำเกษตรกรรม, ที่ดินดังกล่าวไม่มีผู้ทำการเกษตรอีกต่อไปเนื่องจากเกษตรกรเจ้าของที่ดินหรือ ผู้ทำการเกษตรในที่ดินดังกล่าวเสียชีวิตไป, เป็นการนำที่ดินออกให้เช่าตามสิทธิการใช้ประโยชน์ (Right to utilization) ทั้งนี้ หากคณะกรรมการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตรวจสอบพบว่าเจ้าของที่ดินนำที่ดินออกให้เช่า โดยฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติดังกล่าว เจ้าของที่ดินจะต้องโอนที่ดินให้แก่ผู้อื่นที่สามารถนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ทำการเกษตรภายใน 1 เดือน โดยรัฐมีอำนาจบังคับซื้อที่ดินดังกล่าวได้ นอกจากนี้ กรณีที่เจ้าของที่ดินมีความประสงค์ ให้รัฐซื้อที่ดินของตน หรือที่ดินนั้นมีความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ รัฐก็อาจบังคับซื้อที่ดินดังกล่าวเพื่อนำไป จำหน่ายต่อเกษตรกรได้

ในกรณีที่มีการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็จะต้องนำมาจดทะเบียนกับหน่วยงานรัฐและจะคิดอัตราค่าเช่า ในอัตราที่เกินกว่าที่คณะกรรมการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไว้ไม่ได้ โดยหากเป็นการเช่าที่ดินเพื่อปลูกข้าว ก็ต้องคิดค่าเช่าไม่เกินร้อยละ 25 ของมูลค่าข้าวที่สามารถผลิตได้ต่อพื้นที่ หากเป็นการเช่าเพื่อปลูกพืชไร่ก็ต้อง คิดค่าเช่าไม่เกินร้อยละ 15 ของมูลค่าผลผลิตพืชไร่ที่สามารถผลิตได้ต่อพื้นที่ อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์นี้ มีการผ่อนปรนลงมีการแก้ไขกฎหมาย พ.ศ. 2505 โดยให้สมาชิกของสหกรณ์การเกษตรมีสิทธิการเช่าที่ดินได้ด้วย และมีการแก้ไขกฎหมายอีกครั้งใน พ.ศ. 2513 โดยกำหนดให้การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ต้องจดทะเบียน ขออนุญาตจากหน่วยงานรัฐอีกต่อไป แต่ยังคงต้องรายงานให้รัฐทราบเท่านั้น เนื่องจากเห็นว่าการเช่าที่ดิน เป็นเรื่องระหว่างเอกชนด้วยกันเองซึ่งรัฐไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องมากเกินไป

4. การช่วยเหลือให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง การจัดหาที่ดินทำกินให้เกษตรกรจะดำเนินการ โดยภาครัฐเพื่อให้เกษตรกรมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น โดยคณะกรรมการที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจร้องขอภาครัฐให้ซื้อที่ดินที่เหมาะสมและสามารถพัฒนาให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมซึ่งรวมถึงพื้นที่ป่าไม้ และสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ด้วย ส่วนการดำเนินการจะต้องมีการประกาศการซื้อที่ดินดังกล่าวต่อสาธารณะ เพื่อให้เจ้าของที่ดินหรือผู้เกี่ยวข้องคัดค้านได้และเจ้าหน้าที่จะดำเนินการพิจารณาต่อไปว่าจะซื้อที่ดินดังกล่าวหรือไม่ เมื่อซื้อที่ดินมาแล้วรัฐสามารถนำไปขายให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือไม่เพียงพอในการประกอบอาชีพ เกษตรกรรมต่อไป (สลิตตา โลกัตถกร, 2548, น. 85-88)

กรณีศึกษาของไต้หวัน

การปฏิรูปที่ดินของไต้หวันดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามแนวคิดที่เรียกว่า “ความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดิน” (Equalization of land rights) ของ ดร.ซุนยัตเซ็น โดยดำเนินการตามหลักความยุติธรรมในการครองชีพ (Principle of people 's livelihood) ใน 4 ลักษณะ ดังนี้

1. การให้สิทธิเจ้าของที่ดินประเมินมูลค่าที่ดินในตอนแรกด้วยตนเอง โดยมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นภายหลังให้ถือเป็นสิทธิของรัฐ เจ้าของที่ดินจะเรียกร้องคืนไม่ได้

2. การเก็บภาษีตามราคาที่ดิน
3. การซื้อที่ดินตามราคาที่ดิน
4. มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นในอนาคตให้ตกเป็นของรัฐ

ความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินของไทเปส่วนหนึ่งเกิดขึ้นได้เพราะในช่วงที่ประเทศญี่ปุ่นแพ้สงคราม เจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่เป็นชาวญี่ปุ่นจำนวนมากได้หนีออกไป ในขณะที่ชนชั้นนำทางการเมืองที่ส่วนใหญ่เป็นชาวจีนที่อพยพมาจากจีนแผ่นดินใหญ่ยังไม่ได้สะสมที่ดินบนเกาะไทเปไว้ จึงไม่มีความขัดแย้งเกิดขึ้น ส่วนเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่ไม่ใช่ชาวญี่ปุ่น ไทเปได้ชดเชยการนำที่ดินกลับมาด้วยการให้ร่วมลงทุนหุ้นในโรงงานอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ที่ชาวญี่ปุ่นทิ้งไว้ (ปิยาพร อรุณพงษ์, 2555, น. 27-28)

ไทเปกำหนดหลักการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมาย ดังนี้

1. Regulations Governing the sale of Public Farmlands to establish owner - Farmers in Taiwan Province 1951 มาตรา 13 กำหนดว่า ห้ามมิให้เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวให้แก่บุคคลอื่น ถ้ามีการโอนก็ให้ถือว่าไม่มีผลตามกฎหมาย เว้นแต่ในกรณีที่เป็น การโอนโดยการตกทอดทางมรดกตามกฎหมายหรือได้รับอนุญาตจากรัฐ โดยรัฐจะตรวจสอบว่าผู้รับโอนเป็นเกษตรกรที่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินนั้นได้หรือไม่ก่อนจะอนุญาต นอกจากนั้น มาตรา 15 ได้ให้อำนาจรัฐบาลยึดที่ดินและไม่คืนเงินที่ได้รับชำระไปแล้วแก่ผู้ละเมิดกฎหมาย ในช่วงที่ยังชำระค่าเช่าซื้อไม่ครบถ้วนในกรณี ดังต่อไปนี้

- ก. เช่าซื้อที่ดินโดยอาศัยชื่อคนอื่น
- ข. ผู้เช่าซื้อไม่ทำการเกษตรด้วยตนเอง หรือไม่สามารถทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- ค. จำหน่ายจ่ายโอนที่ดินโดยไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐ
- ง. ไม่ยอมชำระค่าเช่าซื้อหรือภาษีที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- จ. ละเมิดกฎหมายข้อบังคับหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่เกษตรกรไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินนั้นเพาะปลูกอีกต่อไป รัฐบาลจะดำเนินการซื้อที่ดินคืนในราคาเดิม และถ้าเกษตรกรรายใดตายโดยไม่มีทายาท ที่ดินนั้นจะตกเป็นของรัฐ จากนั้นรัฐจะนำที่ดินดังกล่าวมาจัดให้แก่เกษตรกรผู้อื่นโดยวิธีเช่าซื้อต่อไปอีก ซึ่งเท่ากับเป็นการป้องกันการยึดครองที่ดินโดยมิชอบของนายทุนที่ดินไปในตัวอีกด้วย

2. The Land - To - The - Tiller Act 1953 มาตรา 28 กำหนดว่า ห้ามเกษตรกรที่เช่าซื้อที่ดินตามกฎหมายฉบับนี้ จำหน่ายจ่ายโอนที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินไปยังบุคคลอื่น หากยังชำระค่าเช่าซื้อไม่ครบถ้วน และในกรณีที่ชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้วจะโอนที่ดินนั้นได้เฉพาะกับผู้รับโอนที่เป็นเกษตรกรผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองเท่านั้น ในกรณีที่มีการโอนโดยฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายนี้ให้ถือว่าไม่มีผลตามกฎหมาย

3. Measures for the Enforcement of Land - to - the - tiller policy and the Protection of owner - Farmers in Taiwan Province 1960 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อเร่งรัดและแก้ไขข้อบกพร่องในมาตรการควบคุมที่ดินของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวข้างต้น โดยมาตรา 18 กำหนดว่า หากเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินจากกฎหมาย Regulations Governing the sale of Public Farmlands to establish owner - Farmers in Taiwan Province 1951 และ The Land - To - The - Tiller Act 1953 ยังชำระค่าเช่าซื้อไม่ครบถ้วนจะใช้ที่ดินนั้นเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกจากการเกษตรกรรมมิได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลแห่งท้องถิ่นนั้น เพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัยหรือสิ่งก่อสร้างที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการประกอบเกษตรกรรมตามสมควร เช่น โรงนา เป็นต้น และมาตรา 28 กำหนดว่า เกษตรกรผู้ได้รับชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้วจะโอนที่ดินนั้นได้เฉพาะแก่ผู้รับโอนที่สามารถประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง โดยจะต้องได้รับการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้รับโอนจากรัฐเสียก่อน

ทั้งนี้ บทบัญญัติของกฎหมายปฏิรูปที่ดินของไทเปทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว จะต้องสอดคล้องกับมาตรา 30 หมวด 5 การสร้างความเป็นธรรมสำหรับสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินของไทเป The Land Law 1936 มาตรา 30 กำหนดว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเอกชน จะโอนไปยังผู้รับโอนอื่นได้เฉพาะผู้รับโอนที่สามารถประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้นได้เท่านั้น หลังจากการโอนมีผลตามกฎหมาย (เทียมทัน อุมหะสุวรรณ, 2538, น. 181-183) อย่างไรก็ตามการควบคุมพื้นที่เกษตรกรรมจะดำเนินการโดยนโยบายทางการบริหารมากกว่าการใช้มาตรการทางกฎหมาย โดยมีการดำเนินการแบ่งเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 พ.ศ. 2507-พ.ศ. 2525 นโยบายด้านที่ดินเพื่อการเกษตรมุ่งเน้นไปที่ “การทำให้ที่ดินทางการเกษตรมีเกษตรกรเป็นเจ้าของ และที่ดินต้องใช้ประโยชน์เพื่อธุรกิจการเกษตรเท่านั้น โดยมุ่งให้ทำเกษตรกรรมอย่างมีประสิทธิภาพและใช้เพื่อการเกษตรเท่านั้น

ระยะที่ 2 พ.ศ. 2526-พ.ศ. 2543 ช่วยเหลือเกษตรกรและจัดการที่ดินโดยเน้นการใช้ที่ดินเพื่อธุรกิจการเกษตรให้เต็มศักยภาพ ป้องกันการแบ่งโซนใหม่ แต่พื้นที่ใดที่ใช้ประโยชน์ทางเกษตรกรรมไม่ได้สามารถปรับใช้ในภาคอุตสาหกรรมได้ โดยในช่วง พ.ศ. 2543-พ.ศ. 2551 ได้ปรับนโยบายเป็นที่ดินทางการเกษตรกับการขยายสู่ชุมชนทางการเกษตร เพื่อให้เกษตรกรนำเทคโนโลยีใหม่การบริหารจัดการที่ล้ำหน้าเข้ามาใช้ในการทำการเกษตรเพื่อรักษาพื้นที่เกษตรกรรมไว้

ระยะที่ 3 ตั้งแต่ พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา แม้จะมีการเน้นการใช้เทคโนโลยีเข้าทำการเกษตรในระยะที่สองแล้ว แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จึงได้มีการสนับสนุนให้เกษตรกรวิจัยขราเล็กประกอบอาชีพการเกษตรก่อนกำหนด และให้องค์กรเกษตรกรเช่าที่ดิน โดยให้อำนาจธนาคารที่ดินสนับสนุนด้านการเงินแก่ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีการจำแนกประเภทของที่ดินให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มศักยภาพ และให้อำนาจสภาการเกษตรในการวางแผนทรัพยากรการเกษตรของแต่ละพื้นที่ จะเห็นได้ว่านโยบายในระยะที่ 3 นี้ ยังคงมุ่งเน้นให้มีการทำการเกษตรโดยใช้เทคโนโลยีเพื่อให้การทำการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพและเต็มศักยภาพของพื้นที่มากยิ่งขึ้น (วิณะโรจน์ ทรัพย์ส่งสุข, 2565, น. 8-9)

บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยที่ดินถือเป็นปัจจัยการผลิตที่มีความสำคัญต่อเกษตรกร แต่เกษตรกรส่วนใหญ่มีฐานะยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรรายย่อยมีที่ดินไม่เพียงพอหรือไม่มีที่ดินทำกิน ประกอบกับกระแสสังคมโลกที่มีการแข่งขันทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างรุนแรง มีการแข่งขันเพื่อให้เข้าถึงปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้น เกิดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกัน ในสังคมไทย จึงมีการเดินขบวนเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลให้แก้ไขปัญหากับที่ดินทำกินและการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จึงเป็นเครื่องมือในการสร้างความเป็นธรรมให้กับเกษตรกรได้มีที่ดินทำกิน โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) มีหน้าที่ดำเนินการจัดที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดำเนินการจัดที่ดินให้กับเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้เข้าทำประโยชน์ เช่า หรือเช่าซื้อ แต่เกษตรกรที่ถือครองที่ดิน ส.ป.ก. ประสบปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ประกอบกับราคาพืชผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ เกษตรกรบางส่วนเป็นหนี้สิน ดังนั้น เกษตรกรส่วนหนึ่งมีความจำเป็นต้องขายที่ดิน ส.ป.ก. อย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น การควบคุมที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นพื้นที่สำหรับทำการเกษตรและคงอยู่กับเกษตรกรต่อไปจึงมีความสำคัญมาก

การควบคุมสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีการควบคุมก่อนโอนกรรมสิทธิ์ และกรณีการควบคุมหลังโอนกรรมสิทธิ์ กล่าวคือ กรณีที่ 1 การควบคุมก่อนโอนกรรมสิทธิ์ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 วรรคหก กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมการโอน การตกทอดทางมรดก และการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับการจัดที่ดิน ส่วนกรณีที่ 2 การควบคุมหลังโอนกรรมสิทธิ์ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 กำหนดขึ้นเพื่อห้ามแบ่งแยกที่ดิน และโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตลอดไป เว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่มีบทบัญญัติใดให้ ส.ป.ก. ควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากเกษตรกรชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนและได้รับโอนกรรมสิทธิ์จาก ส.ป.ก. ดังนั้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อให้มีบทบัญญัติที่ควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากเกษตรกรชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนและได้รับโอนกรรมสิทธิ์จาก ส.ป.ก.

ทั้งนี้ ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มี 3 ประเภท คือ เกษตรกร สถาบันเกษตรกร และผู้ประกอบการอื่นที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม

โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 พ.ศ. 2563 ประกาศ ณ วันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2563 โดยมีบัญชีรายละเอียดรายการกิจการอื่น ๆ แนบท้ายประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วย 1) กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและ 2) กิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดให้กิจการอื่นเป็นเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2565 ประกาศ ณ วันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2565 กำหนดให้การปลูกป่าและการเพาะเห็ดเป็นเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ส่งผลให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินสามารถปลูกป่าไม้ในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ด้วย จะเห็นได้ว่าการออกประกาศดังกล่าวนี้ นอกจากจะเป็นการอนุวัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการส่งเสริมให้ปลูกป่าเพื่อกระตุ้นการทำให้โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อส่งออกไปยังสหภาพยุโรปตามนโยบายของรัฐและพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562 แล้ว ยังเพิ่มเติมจากความมุ่งหมายเดิมที่ต้องการมุ่งเน้นการลดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันในสังคมไทย จนกระทั่งนำมาสู่การปฏิรูปที่ดินโดยมุ่งเน้นการสร้างแรงจูงใจให้ใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกรเพื่อให้เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญที่จะต้องให้ความสำคัญคือเกษตรกรต้องมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และมีที่ดินเพียงพอแก่การครองชีพ รวมทั้งการที่รัฐบาลได้เห็นชอบในการกำหนดให้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. เป็นที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์สามารถปลูกไม้มีค่าโดยไม่ถือว่าเป็นไม้หวงห้าม ส่งผลให้เกษตรกรสามารถปลูกไม้มีค่าและตัดขายได้ตามกฎหมาย ที่สำคัญไม้ที่ปลูกยังสามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันทางธุรกิจหรือการขอสินเชื่อ ส่งผลให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุนต่อยอดสร้างรายได้ในการทำธุรกิจด้านการเกษตร จึงเป็นกลไกหนึ่งที่ช่วยลดความจำเป็นของเกษตรกรที่จะต้องขายที่ดิน ส.ป.ก. อย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

จากการพิจารณาจุดเด่นของการควบคุมสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศญี่ปุ่น ไทเป และประเทศไทย กล่าวสรุปได้โดยแสดงในตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 จุดเด่นของการควบคุมสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศญี่ปุ่น ไทเป และประเทศไทย

ชื่อประเทศ	แนวทางการปฏิรูปที่ดิน	จุดเด่นของการควบคุมสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
1. ประเทศญี่ปุ่น	<ol style="list-style-type: none"> 1. การสนับสนุนให้เกษตรกรประกอบอาชีพในระบบธุรกิจด้านการเกษตร 2. การส่งเสริมการเกษตรกรรมในรูปของสหกรณ์ 3. การใช้ระบบเกษตรกรแบบไร่นาสวนผสมให้มีการทำสวนผลไม้ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. การควบคุมและจำกัดสิทธิในการครอบครองที่ดิน 2. การควบคุมการโอนที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 3. การคุ้มครองสิทธิของผู้ครอบครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 4. การควบคุมการเช่าที่ดิน

ชื่อประเทศ	แนวทางการปฏิรูปที่ดิน	จุดเด่นของการควบคุมสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
	และการเลี้ยงสัตว์ควบคู่กัน	เพื่อเกษตรกรรม
2. ไทเป	<ol style="list-style-type: none"> 1. การให้สิทธิเจ้าของที่ดินประเมินที่ดินในตอนแรก โดยมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นภายหลังให้ถือเป็นสิทธิของรัฐเจ้าของที่ดินจะเรียกคืนไม่ได้ 2. การเก็บภาษีตามราคาที่แท้จริง 3. การซื้อที่ดินตามราคาที่แท้จริง 4. มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นในอนาคตให้ตกเป็นของรัฐ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. หากยังชำระค่าเช่าซื้อยังไม่ครบถ้วนจะใช้ที่ดินนั้นเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกจากการเกษตรกรรมไม่ได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลแห่งท้องถิ่น 2. เกษตรกรผู้ได้รับชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้วจะโอนที่ดินนั้นได้เฉพาะแก่ผู้รับโอนที่สามารถประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง โดยจะต้องได้รับการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้รับโอนจากรัฐเสียก่อน 3. การให้อำนาจธนาคารที่ดินสนับสนุนด้านการเงินแก่ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 4. การจำแนกประเภทของที่ดินให้ใช้ประโยชน์ได้เต็มศักยภาพ 5. การมุ่งให้มีการทำการเกษตรโดยใช้เทคโนโลยีเพื่อให้การทำการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพและเต็มศักยภาพของพื้นที่มากยิ่งขึ้น
3. ประเทศไทย	<ol style="list-style-type: none"> 1. การนำที่ดินมาปฏิรูปที่ดิน โดยการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเอกชน และจัดหาที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน 2. การจัดที่ดิน โดยเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกจะได้รับการจัดสรรที่ดินตามขนาดการถือครองภายใต้บังคับ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. การควบคุมก่อนโอนกรรมสิทธิ์เพื่อควบคุมการโอน การตกทอดทางมรดก และการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับการจัดที่ดินตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน

ชื่อประเทศ	แนวทางการปฏิรูปที่ดิน	จุดเด่นของการควบคุมสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
	<p>มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532</p> <p>3. การควบคุมสิทธิในที่ดิน โดยการควบคุมก่อนโอนกรรมสิทธิ์ และการควบคุมหลังโอนกรรมสิทธิ์</p> <p>4. การพัฒนาเพื่อให้เกษตรกรที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินได้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น</p>	<p>เพื่อเกษตรกรรม (คปก.) กำหนดในระหว่างการเข้าทำประโยชน์ การเช่า หรือเช่าซื้อ</p> <p>2. การควบคุมหลังโอนกรรมสิทธิ์ โดยการห้ามแบ่งแยกและโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตลอดไป เว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาท โดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง</p> <p>3. การออกประกาศเกี่ยวกับรายชื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีความชัดเจน</p> <p>4. การกำหนดให้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. เป็นที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ สามารถปลูกไม้มีค่าโดยไม่ถือว่าเป็นไม้หวงห้าม ส่งผลให้เกษตรกรสามารถปลูกไม้มีค่าและตัดขายได้ตามกฎหมาย</p> <p>5. ไม้ที่ปลูกในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. สามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันทางธุรกิจ หรือการขอสินเชื่อได้</p>

หมายเหตุ: สรุปลงข้อมูลจาก วิทยานิพนธ์ปริญญาโทระดับบัณฑิต เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดย สลิตตา โลภัตถกร, รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. โดย วิณะโรจน์ ทรัพย์ส่งสุข, กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) โดย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

เมื่อพิจารณาจุดเด่นของการควบคุมสิทธิการเช่าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศญี่ปุ่น ไทเป และประเทศไทยแล้ว พบว่าประเทศไทยมีการสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดรายชื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีความชัดเจน รวมทั้งการกำหนดให้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์สามารถปลูกไม้มีค่าโดยไม่ถือว่าเป็นไม้หวงห้าม และการกำหนดให้ไม้ที่ปลูกในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันทางธุรกิจ หรือการขอสินเชื่อได้ เป็นการเปิดโอกาสทางธุรกิจให้เกิดขึ้นกับภาคการเกษตร โดยการสนับสนุนให้เกษตรกรสามารถประกอบอาชีพลักษณะเชิงพาณิชย์ได้ ส่งผลให้เกษตรกรมีความมั่นคงในอาชีพเกษตรกรรมเพิ่มขึ้น และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นนำไปสู่การควบคุมพื้นที่เกษตรกรรมให้คงอยู่กับเกษตรกร ซึ่งมีความสอดคล้องกับการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศญี่ปุ่น และไทเปที่ยึดหลักการให้เกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินของตนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากการทำเกษตรกรรมไม่ได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง แต่มีประเด็นน่าสนใจของไทยที่กำหนดให้มีการจำแนกประเภทของที่ดินให้ใช้ประโยชน์ได้เต็มศักยภาพ และการมุ่งเน้นให้มีการทำการเกษตรโดยใช้เทคโนโลยีเพื่อให้การทำการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพและเต็มศักยภาพของพื้นที่มากยิ่งขึ้น จะนำไปสู่การพัฒนาและเป็นการสร้างให้เกษตรกรมีศักยภาพทางการเกษตรหากประเทศไทยนำมาผนวกรวมกับการสนับสนุนให้เกษตรกรสามารถประกอบอาชีพลักษณะเชิงพาณิชย์ได้ จะส่งผลให้เกษตรกรมีความมั่นคงในอาชีพเกษตรกรรมเพิ่มขึ้น และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร โดยการจัดระบบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเกษตรกรรมมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการกำหนดให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ทายาทสามารถเช่าซื้อที่ดิน ส.ป.ก. ได้ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบให้จัดที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวด้วยวิธีการให้สิทธิการเช่าซื้อแล้วให้ดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียน ซึ่งมีความประสงค์ขอรับสิทธิการเช่าซื้อและมีรายได้เพียงพอที่จะสามารถชำระค่าเช่าซื้อที่ดินด้วยวิธีการใช้สิทธิการเช่าซื้อ ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 นั้น ควรมีบทบัญญัติให้ ส.ป.ก. สามารถควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากเกษตรกรชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนและได้รับโอนกรรมสิทธิ์จาก ส.ป.ก. แล้ว ดังนั้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยกำหนดให้มีบทบัญญัติที่ควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากเกษตรกรชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนและได้รับโอนกรรมสิทธิ์จาก ส.ป.ก. รวมทั้ง ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 พ.ศ. 2563 ประกาศ ณ วันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2563 ควรให้ความสำคัญกับการพิจารณากำหนดรายการกิจการอื่น ๆ แนบท้ายประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งประกอบด้วย 1) กิจการอื่นที่

เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ 2) กิจกรรมที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรเป็นกิจการที่ส่งเสริมการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างแท้จริง และถ้าหากจะกำหนดเพิ่มเติมให้ที่ดิน ส.ป.ก. สามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ได้ ควรมีบทบัญญัติควบคุมเพื่อป้องกันมิให้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องตกไปอยู่ในความครอบครองของนายทุนซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

จัดทำโดย

นางสาวพรรณทิภา นิลโสภณ

วิทยากรเชี่ยวชาญ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5741

บรรณานุกรม

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2565). **ที่ดิน ส.ป.ก. สามารถโอนสิทธิและตกทอดทางมรดกสิทธิได้**. สืบค้น 24 เมษายน 2566 จาก <https://www.moac.go.th/news-preview-441191791278>
- _____. (ม.ป.ป.ก). **กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)**. สืบค้น 28 เมษายน 2566 จาก https://alro.go.th/uploads/org/ayutthaya/download/article/article_20160329163656.pdf
- _____. (ม.ป.ป.ช). **คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532**. สืบค้น 12 เมษายน 2566 จาก https://www.moac.go.th/law_agri-files-422891791118
- “คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 31/2560 เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ” (23 มิถุนายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนพิเศษ 168 ง, น. 34-37.
- ชินินทร จารุจันทร์, และ สุรเชษฐ์ แพทยากุล. (2548). **การติดตามการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน : กรณีศึกษาการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง**. กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- เดชรัต สุขกำเนิด. (11 มีนาคม 2566). **6 คำถาม-คำตอบกับนโยบายเปลี่ยน สปก. เป็นโฉนด**. สืบค้น 18 เมษายน 2566 จาก <https://think.moveforwardparty.org/article/agriculture/3821/>
- เทียมทัน อุดหะสุวรรณ. (2538). **การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, สืบค้น 17 เมษายน 2566 จาก https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:119352
- “ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดให้กิจการอื่นเป็นเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2565” (2 พฤศจิกายน 2565). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 139 ตอนพิเศษ 259 ง, น. 3.
- “ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 พ.ศ. 2563” (25 ธันวาคม 2563). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 137 ตอนพิเศษ 302 ง, น. 60.
- ปิยาพร อรุณพงษ์. (2555). **คู่มือการปฏิรูปที่ดิน**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- “พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518” (5 มีนาคม 2518). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 92 ตอนที่ 54, น. 10-43.
- “พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519” (17 พฤศจิกายน 2519). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 93 ตอนที่ 144, น. 47-50.

- “พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532” (8 กันยายน 2532). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 106 ตอนที่ 149, น. 12-23.
- “ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก และจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการ ทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564” (15 กรกฎาคม 2564). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 138 ตอนพิเศษ 158 ง, น. 1-24.
- วรรณวิสา โชคศิริ. (2562). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. สืบค้น 23 เมษายน 2566 จาก <http://www.lawgrad.ru.ac.th/Abstracts/618>
- วิณะโรจน์ ทรัพย์ส่งสุข. (2565). รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. สืบค้น 24 เมษายน 2566 จาก https://alro.go.th/uploads/org/legal_aff/files/2_รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ.pdf
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (เมษายน 2535). **นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สลิตตา โลกัตถกร. (2548). การมีส่วนร่วมของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, สืบค้น 7 เมษายน 2566 จาก https://doi.nrct.go.th/ListDoi/listDetail?Resolve_DOI=10.14457/CU.the.2005.830
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (1 พฤษภาคม 2566). **ภาพรวมรายงานสรุปผลการจัดที่ดินเกษตรกรรม**. สืบค้น 15 พฤษภาคม 2566 จาก <http://scan.alro.go.th/test/agriculture.pdf>
- _____. (8 พฤศจิกายน 2563). **ความเป็นมาของปฏิรูปที่ดิน**. สืบค้น 4 เมษายน 2566 จาก <https://alro.go.th/alro/news-activity/article-category-1-306/ประวัติความเป็นมา-1644571318?id=143614>
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, สำนักกฎหมาย. (ม.ป.ป.). **คำอธิบายพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**. สืบค้น 20 เมษายน 2566 จาก https://alro.go.th/uploads/org/legal_aff/files/คำอธิบายพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพี.pdf
- สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (14 กรกฎาคม 2563). **อนุญาตเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก.ปลูกไม้เศรษฐกิจได้**. สืบค้น 30 เมษายน 2566 จาก <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/33352>