

การจัดหาที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*

ACQUISITION OF LAND FOR AGRICULTURAL LAND REFORM

นันท์นภัส นิธิเมธีรัตนนท์

Nunnaphat Nithimetteeranon

นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : nonenapat61@gmail.com

Graduate student of Master of Laws Program in Natural Resources and Environmental Law,

Faculty of Law, Thammasat University: nonenapat61@gmail.com

Received : May 16, 2021

Revised : July 06, 2021

Accepted : July 30, 2021

บทคัดย่อ

ประเทศไทยมีทรัพยากรธรรมชาติเพียงพอสำหรับทุกคน โดยเฉพาะที่ดิน แม้จะมีที่ดินมากมายสำหรับทุกคน แต่ที่ดินส่วนใหญ่กลับตกอยู่ในความครอบครองของบุคคลบางกลุ่มในขณะที่มีประชาชนที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง เป็นจำนวนมาก แสดงถึงความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาสังคมและเศรษฐกิจ การปฏิรูปที่ดินเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้ลดความเหลื่อมล้ำได้ ซึ่งการปฏิรูปที่ดินประกอบด้วย มาตรการกระจายการถือครองที่ดินจากผู้ถือครองที่ดินรายดินใหญ่ การจำกัดขนาดการถือครองที่ดินแต่ละครัวเรือน แต่มาตรการดังกล่าวจำกัดอยู่เพียงในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น หากอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินยังไม่มีกฎหมายให้กระจายการถือครองที่ดินและไม่มีการจำกัดการถือครองที่ดินแต่อย่างใด จึงทำให้มีกลุ่มบุคคลบางกลุ่มสะสมที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก มีทั้งสะสมไว้เพื่อเก็งกำไรหรือสะสมไว้แล้วปล่อยทิ้งร้าง ทำให้สูญเสียประโยชน์จากการใช้ที่ดินเหล่านั้น นอกจากนี้ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินยังไม่เพียงพอสำหรับประชาชนผู้ไร้ที่ดินทำกิน

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ประสงค์ในการศึกษาและวิเคราะห์ในเรื่องการจัดหาที่ดินหรือนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่าวิธีการได้ที่ดินมาเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปัจจุบันมี 3 วิธี ได้แก่ 1) การได้ที่ดินรัฐจากหน่วยงานอื่น 2) การจัดซื้อ และ 3) การเวนคืน ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอเนื่องจากที่ดินส่วนมากได้มาจากที่ดินของรัฐ การจัดซื้อที่ดินจากเอกชนเป็นเรื่องยาก และไม่เคยมีการเวนคืน ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดิน ที่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน คือนำที่ดินของผู้ถือครองรายใหญ่มากระจายให้แก่คนที่ไม่มีที่ดิน หรือมีน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ

จึงได้ศึกษาการได้ที่ดินมาเพื่อการปฏิรูปที่ดินของไต้หวัน แอฟริกาใต้ และ National Trust ของสหราชอาณาจักร เพื่อนำมาประยุกต์สำหรับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การจัดหาที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น จากการศึกษาพบว่า กฎหมายการปฏิรูปที่ดินของไทยควรปรับปรุงวิธีการ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของ นันท์นภัส นิธิเมธีรัตนนท์, ‘การจัดหาที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2564)

จัดซื้อที่ดินเอกชนและการเวนคืนและเพิ่มวิธีการได้ที่ดินมา เช่น นำที่ดินของเอกชนมาใช้ประโยชน์โดยยกเว้นภาษีที่ดิน หรือ เพิ่มมาตรการที่เป็นการส่งเสริมการได้มาซึ่งที่ดิน เช่น การจำกัดขนาดการถือครอง การจัดเก็บภาษีที่ดิน รวมถึงการยกเลิก ระเบียบบางข้อเพื่อป้องกันการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม

คำสำคัญ

การจัดหาที่ดิน, การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, การถือครองที่ดิน

ABSTRACT

In Thailand, there are adequate natural resource for everyone, especially land. Although land is abundant, traditionally most has been owned by a few family groups, while most Thais own no land. It represents that there still have been the problems on economic and social inequalities among Thai people on possession of land. Land Reform is an approach to be able to resolve such problems. The approach of land reform consists of distributing land from large landlords to small landowners and landless people, as well as imposing limits on the amount of agricultural land that one family may possess. However, such approach is only limited to the land reform area. If the land is outside the land reform area, there is no law to cover such land distribution and limit of land possession is not provided. Therefore, certain groups of people are able to possess and collect a large number of lands for speculating or abandoning them to be the wastelands. It causes the lost opportunity to the use of the land. Moreover, the land reform areas contain insufficient land for landless people.

This article studies and analyses the acquisition of land for agricultural land reform. The Agricultural Land Reform Organization (ALRO) uses three sources to acquire land for land reform: 1) public land; 2) purchased land; and 3) expropriated land. These are inadequate, because most of their terrains derive from the public land, purchasing the private land is difficult and expropriated land is never received. This situation is inconsistent with the intent of land reform which promotes land ownership redistribution and land holding fairness.

The study compares foreign laws and regulations related to Taiwan, South Africa and the National Trust of the United Kingdom. The purpose was to find guidelines applicable for amending land acquisition legislative Acts and relevant regulations for agricultural land reform in Thailand. The study found that the laws in Thailand should be amended in terms of land purchase and expropriation methods, adding more land acquisition methods such as private land use and land tax exemption, In addition, measures may be found to promote land acquisition, such as imposing limits on the amount of agricultural land that one individual may hold as well as enforcing land taxation and repealing regulations preventing agricultural exploitation of land.

Keywords

land acquisition, agricultural land reform, landholdin

บทนำ

ทรัพยากรที่ดินเป็นทรัพยากรที่ความต้องการมีแนวโน้มสูงขึ้นตลอด เนื่องจากประชากรโลกได้เพิ่มขึ้น แต่ทรัพยากรที่ดินยังมีจำนวนจำกัดเท่าเดิม จึงจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนการใช้ที่ดิน โดยใช้ประโยชน์ที่ดินให้คุ้มค่ามากที่สุด การใช้ที่ดินแปลงหนึ่งจะต้องเป็นการใช้ที่ดินที่สามารถเพิ่มมูลค่าในผลผลิตต่อพื้นที่มากกว่าเดิม กระจายรายได้อย่างเป็นธรรม มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกันต้องบำรุงรักษาที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้วย การปฏิรูปที่ดินเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการวางแผนการใช้ที่ดินให้ดีขึ้น จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการปฏิรูปที่ดินเนื่องมาจากความต้องการที่จะลดความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยมากเกิดขึ้นจากการเรียกร้องของกลุ่มบุคคลที่ตระหนักถึงความไม่เท่าเทียมกันในสังคม และต้องการที่จะลดความแตกต่างของโอกาสและสิทธิพิเศษต่าง ๆ ที่เจ้าของที่ดินมีเมื่อเทียบกับผู้เช่าที่ดิน หรือเมื่อเทียบกับแรงงานที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง การปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยโบราณ แต่การปฏิรูปที่ดินสมัยใหม่เกิดขึ้นหลังจากการปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งนำไปสู่การมีเสรีภาพในการถือครองที่ดินในยุโรปตะวันตก และได้แผ่ขยายไปยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 การปฏิรูปที่ดินได้แผ่ขยายไปทั่วโลก โดยได้เริ่มแผ่จากประเทศที่พัฒนาแล้วไปสู่ประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น แอฟริกา อเมริกาใต้ และเอเชีย¹

ประเทศไทยมีการออกกฎหมายสำหรับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเมื่อ พ.ศ. 2518 มีขั้นตอน การดำเนินการ ได้แก่ การจัดหาที่ดินมาเพื่อการปฏิรูปที่ดิน การคัดเลือกบุคคลที่มีสิทธิจะได้รับที่ดิน การจัดที่ดินให้แก่บุคคลที่ได้รับคัดเลือก และการคุ้มครองที่ดินเกษตรกรรมของเกษตรกร² การปฏิรูปที่ดินจึงเริ่มจากการมีที่ดินเสียก่อนเป็นขั้นตอนแรก การได้ที่ดินมาเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้³ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้บัญญัติวิธีการจัดหาที่ดินไว้ 3 วิธี ได้แก่ การนำที่ดินรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน การจัดซื้อที่ดินเอกชน และการเวนคืน แหล่งที่มาของที่ดินที่มากที่สุดคือที่ดินรัฐซึ่งรับมาจากส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจะมีคณะรัฐมนตรีมีมติมอบที่ดินให้ ส.ป.ก. เพื่อนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ ส.ป.ก. จะดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน มีแผนงานโครงการและงบประมาณ ก็นับว่าเป็นการได้ที่ดินมาเพื่อการปฏิรูปที่ดินแล้ว การได้มาซึ่งที่ดินรัฐ ที่ดินส่วนใหญ่จะมีผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่แล้ว เป็นส่วนที่ประชาชนเข้าไปบุกรุกป่า จนกลายเป็นป่าเสื่อมโทรม หรือบางส่วนเป็นพื้นที่ที่ประชาชนทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว ภายหลังรัฐได้ประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รัฐจึงนำที่ดินส่วนนี้มาเพื่อให้ ส.ป.ก. มาดำเนินการโดยการออกเอกสารให้แก่ประชาชนเหล่านั้น เพื่อช่วยมิให้เป็นผู้กระทำผิดกฎหมายและเพื่อป้องกันมิให้ไปบุกรุกที่ดินเพิ่มขึ้นอีก ในส่วนของการจัดซื้อ ส.ป.ก. มีอำนาจในการจัดซื้อในที่ดินเอกชนที่มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยการเจรจาเพื่อซื้อจากเอกชนทั่วไปตามราคาท้องตลาด แต่มีขั้นตอนการจัดซื้อที่ยาวนาน และจะต้องจัดซื้อในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น หรือหากอยู่นอกเขตก็ต้องประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเสียก่อน ทำให้เกิดความล่าช้า ที่ผ่านมามีที่ดินที่ได้จากการจัดซื้อประเภทนี้น้อยมาก อีกวิธีคือการเวนคืนหรือการ

¹ คำพล พัวพาณิชย์, *เศรษฐศาสตร์ที่ดินเบื้องต้น* (บริษัท ที พี พรินท์ จำกัด 2535) 13-1 – 13-7.

² สติติพงษ์ สุขชูเกียรติ, *การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม* (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2556)

³ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 6.

บังคับซื้อ ซึ่งตั้งแต่ตั้ง ส.ป.ก. มา ยังไม่มีการจัดซื้อโดยการเวนคืนเลย ในขณะที่การจำกัดจำนวนการถือครอง หรือ มาตรการกระจายที่ดินจากผู้ถือครองรายใหญ่ไปสู่บุคคลที่มีที่ดินน้อยหรือไม่มีที่ทำกินเลยดำเนินการเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดิน หากอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ไม่มีการจำกัดจำนวนที่ดินที่สามารถถือครองได้ ทำให้บุคคลบางกลุ่มมีการสะสมที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก เพื่อเก็งกำไร หรือเก็บไว้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า จะเห็นได้ว่ายังมีความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินอยู่มาก และที่ดินที่ถูกทิ้งร้างก็สมควรที่จะถูกนำมาใช้ประโยชน์ จึงต้องหาวิธีที่จะสามารถนำที่ดินเหล่านั้นมาเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของสังคม

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินได้รับแนวคิดมาจากแนวคิดความเสมอภาค ซึ่งเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนควรได้รับการปฏิบัติต่อกันด้วยความยุติธรรม ทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจ แนวคิดของการปฏิรูปที่ดินมาจากทฤษฎีความเชื่อในความเสมอภาคของมนุษย์ในการถือครองที่ดิน โดยไม่ถือครองที่ดินจนเกิดความเหลื่อมล้ำจนนำไปสู่ความขัดแย้ง ดังนั้นต้องมีการกระจายการถือครองที่ดินใหม่โดยนำที่ดินจากคนที่มียากเกินไปให้คนที่มียากน้อยหรือไม่มีที่ดิน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม⁴ แนวคิดดังกล่าวทำให้เกิดเป็นรัฐสวัสดิการขึ้น ซึ่งรัฐสวัสดิการคือการที่รัฐหรือสถาบันทำหน้าที่จัดสรรบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมให้กับประชาชนที่ต้องการหรือตามความต้องการหรือความจำเป็นของระบบทุนนิยม รัฐสวัสดิการต้องมีไว้เพื่อระบบทุนนิยมดำรงอยู่ต่อไป หลังจากเศรษฐกิจเสรีเต็มที่ ระบบทุนนิยมไม่ได้ช่วยให้สวัสดิภาพของมนุษย์ดีขึ้นจริง เช่น เด็กเล็ก ๆ ต้องไปทำงานในโรงงาน ไม่มีการคุ้มครองแรงงาน จึงเกิดปัญหาสังคมและกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ จนกระทั่งสังคมโดยรวมคิดว่าสวัสดิการบางอย่างต้องให้รัฐเข้ามาแทรกแซง ขณะเดียวกันรัฐก็คิดว่าต้องเข้ามาแทรกแซงสังคมเช่นกันเพื่อให้รัฐมีความเข้มแข็งและเศรษฐกิจเติบโต⁵

2. ปัญหาการจัดหาที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ประเทศไทยมีกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาแล้วกว่า 45 ปี แต่ยังไม่สามารถปฏิรูปที่ดินให้แล้วเสร็จ ปรากฏปัญหาการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่หลายประการ ได้แก่ เกษตรกรยังไม่สามารถเป็นเจ้าของที่ดิน เพราะไม่สามารถจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรได้ทั่วถึง ขาดแคลนที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่เกษตรกร เมื่อเกษตรกรได้รับการจัดสรรที่ดินแล้วบางส่วนปล่อยปละละเลยไม่ใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับมาเพราะสภาพดินไม่ดีและไม่สามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ ปล่อยให้ปล่อยให้บุคคลอื่นเข้าไปทำประโยชน์แทนตนซึ่งผิดวัตถุประสงค์การปฏิรูปที่ดิน ปัญหาดินขาดความสมบูรณ์ ปัญหาการควบคุมที่ดินให้เป็นแปลงเกษตรกรรม เป็นต้น ในการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะปัญหาในการจัดหาที่ดินเพื่อให้ได้ที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะปัจจุบันที่ดินที่สามารถนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกร ส.ป.ก. ได้จัดสรรให้แก่เกษตรกรเกือบทั้งหมดแล้ว กล่าวคือ เนื้อที่ทั้งหมดที่สามารถนำมาจัดให้แก่เกษตรกรมีจำนวนประมาณ 40 ล้านไร่ และปัจจุบันได้จัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรไปแล้วประมาณ 36 ล้านไร่ ที่ยังไม่ได้จัดเป็นส่วนเล็กน้อย บางส่วนจัดทำสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการเกษตรและการดำรงชีวิต เช่น การจัดทำแหล่งน้ำ โรงเรียน ถนนสาธารณะ นอกจากนี้ปัญหาเกษตรกรครอบครองอยู่แต่เดิมแล้วแต่ไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดิน บางส่วนยังมีประเด็นข้อพิพาทเรื่องแนวเขต

⁴ พินิต สุวรรณะชญ, *การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม* (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2528) 16-17.

⁵ กฤษฎา ศุภวรรธนะกุล, 'รัฐสวัสดิการ 101 กับ ภาคภูมิ แสงนกกุล : การจัดวางความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐ-สังคม' (ประชาไท) <<https://prachatai.com/journal/2018/11/79628>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2562.

จะเห็นได้ว่าปัจจุบันแทบจะไม่มีที่ดินแปลงว่างเหลือไว้จัดให้แก่เกษตรกรแล้ว และจากข้อมูลเมื่อปี พ.ศ. 2562 มีประชาชนที่มาขึ้นทะเบียนผู้ไร้ที่ดินทำกินและประสงค์จะได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. กว่า 400,000 ราย⁶

2.1 การรับที่ดินรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

ที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. ได้รับมา มี 4 ประเภท⁷ คือ ที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองเล็กใช้ร่วมกันแล้ว ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งรกร้างว่างเปล่า และที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม โดยที่ดินที่ได้รับมาเหล่านี้ที่จากป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมีจำนวนมากที่สุด ส่วนใหญ่ประชาชนจะจับจองทำประโยชน์เกือบเต็มพื้นที่แล้ว เป็นการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและไม่มีเอกสารแสดงสิทธิรับรอง หรือกรณีที่ประชาชนครอบครองทำประโยชน์อยู่แล้ว แต่รัฐได้ประกาศเขตเป็นป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนที่ดินทำกินของประชาชน รัฐจึงต้องการแก้ไขให้ประชาชนเหล่านี้ได้อยู่ให้ถูกกฎหมาย จึงมอบให้ ส.ป.ก. เพื่อจะได้ออกเอกสารสิทธิ จึงกลายเป็นการรับรองประชาชนกลุ่มนี้ หากพบว่าที่ดินที่ประชาชนจับจองไม่ได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ประชาชนเหล่านั้นก็จะกลายเป็นผู้บุกรุกที่ป่าสงวนแห่งชาติ แต่หากที่ดินนั้นตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ประชาชนเพียงมาแจ้งให้ ส.ป.ก. จังหวัด ไปดำเนินการรังวัดและออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ประชาชนก็จะมีสิทธิทำกินในที่ดินตลอดไป ซึ่งที่ดินที่เหลือจากการจัดที่ดินให้ประชาชนประเภทดังกล่าว มีปริมาณเหลืออยู่บ้างไม่มากนัก จึงเกือบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่เกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินจะได้รับการจัดสรร

ปัญหาอีกประการหนึ่งของการรับที่ดินรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินคือการทับซ้อนกันของพื้นที่ระหว่างที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติของกรมป่าไม้ ที่ป่าอนุรักษ์ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ปัญหาที่พบได้แก่ ที่ดินนั้น ๆ อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด เส้นแบ่งเขตแดนที่ไม่ได้ใช้เส้นเดียวกัน การส่งมอบที่ดินระหว่างกรมป่าไม้และ ส.ป.ก. ใช้แผนที่ต่างมาตราส่วนกัน เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้น เนื่องจากขาดการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ปัญหาในเรื่องเส้นแบ่งเขต

2.2 การจัดหาที่ดินโดยการซื้อที่ดินจากเอกชน

เป็นกรณีที่ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินจากเอกชนทั่วไป โดยการเจรจาต่อรองซื้อจากประชาชนที่ต้องการจะขายที่ดิน แต่จัดซื้อที่ดินเอกชนได้จำนวนน้อย เนื่องจากการจัดซื้อมีกระบวนการที่ยาวนานและล่าช้า เริ่มตั้งแต่การหาที่ดินเป้าหมายที่จะซื้อ เสร็จจากขอซื้อ และจะจัดซื้อได้ต้องผ่านคณะกรรมการหลายคณะ การซื้อต้องซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่เกษตรกรถือครองเกินสิทธิเท่านั้น หรือหากที่ดินที่ต้องการซื้อตั้งอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จะต้องประกาศพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเสียก่อนจึงจะซื้อได้ และการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินมีขั้นตอนที่ยาวนาน ใช้เวลาทั้งหมดประมาณ 405 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่มากกว่า 1 ปี เมื่อกระบวนการจัดซื้อเป็นไปด้วยความล่าช้า ทำให้เจ้าของที่ดินเดิมที่ประสงค์จะขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะขายที่ดินแก่ ส.ป.ก. อีกต่อไป และขายให้แก่เอกชนผู้ซื้อรายอื่นแทน เพราะมีความพร้อมที่จะจ่ายเงินค่าที่ดินมากกว่า บ่อยครั้งทำให้ ส.ป.ก. ดำเนินกิจการไปโดยเปล่าประโยชน์สูญเสียงบประมาณในการดำเนินการจัดซื้อจัดหาที่ดินจากเอกชน

⁶ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร, ‘ผลการดำเนินงานจัดที่ดิน’ <<https://alro.go.th/alro/internet/Land-Three/all.htm>> สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563.

⁷ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 มาตรา 26.

2.3 การจัดหาที่ดินโดยการเวนคืน

การจัดหาที่ดินโดยวิธีเวนคืน⁸ เป็นกรณีที่ ส.ป.ก. มีความประสงค์จะจัดซื้อที่ดินบริเวณใดที่เห็นว่าเหมาะสม ต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ไม่สามารถเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินได้ ก็จะดำเนินการบังคับซื้อที่ดินหรือ การเวนคืนที่ดิน ซึ่งนับแต่จัดตั้ง ส.ป.ก. ยังไม่เคยจัดหาที่ดินมาได้โดยวิธีการเวนคืน ถึงแม้ว่าตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 34 จะกำหนดว่าในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมก็ตาม แต่การเวนคืนจะทำให้ได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแม้จะเป็นประโยชน์โดยรวมของชาติ หากความเป็นอยู่ของชนในภาคอีสาน มีที่ดินเพาะปลูกมากขึ้น สามารถมีผลผลิตทางการเกษตรมากมาย ทำให้มีแหล่งอาหารที่อุดมสมบูรณ์ แต่กลุ่มบุคคลบางกลุ่มอาจเห็นว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำไปเพื่อเป็นประโยชน์ของเกษตรกร เจ้าของที่ดินที่สูญเสียที่ดินไปในการเวนคืนไม่ได้ประโยชน์ด้วย ได้รับเพียงแค่อำนาจชดเชย ซึ่งเทียบไม่ได้กับที่จะนำมาลงทุนเพื่อเก็งกำไร หากมีการเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.4 การจำกัดจำนวนการถือครองที่ดิน

การจำกัดจำนวนที่ดินที่ถือครองมีเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจำกัดไว้ไม่เกินครอบครัวละ 50 ไร่ สำหรับทำการเกษตร หรือ 100 ไร่ สำหรับการเลี้ยงสัตว์ใหญ่⁹ หากเป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้มีกฎหมายจำกัดขนาดการถือครองไว้แต่อย่างใด ในอดีตเคยมีการจำกัดการถือครองที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ในเวลาต่อมาได้มีการยกเลิกบทบัญญัติที่จำกัดจำนวนที่ดินที่สามารถถือครองออกไปจากประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว¹⁰ ส่วนในเขตปฏิรูปที่ดินแม้จะมีการจำกัดจำนวนการถือครองไว้ครอบครัวละไม่เกิน 50 ไร่ หรือครอบครัวละไม่เกิน 100 ไร่ นั้น เมื่อรัฐได้หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) ให้แก่ครอบครัวใดแล้ว ในทางปฏิบัติ หากปรากฏว่าครอบครัวใดมีที่ดินเกินจำนวนที่จำกัดไว้ จะใช้วิธีการไม่รังวัดออกเอกสารใด ๆ ครอบครัวที่มีที่ดินเกินเพดานนั้นจะครอบครองที่ดินไว้รอให้สมาชิกในครอบครัวบรรลุนิติภาวะแล้ว จึงไปแจ้งให้เจ้าหน้าที่มารังวัดออกเอกสารให้ ซึ่งไม่เป็นการกระจายที่ดินให้แก่เกษตรกรรายอื่น ๆ ที่ไม่มีที่ดินของตนเอง ที่ดินยังกระจุกตัวอยู่กับครอบครัวเกษตรกรครอบครัวเดิม

2.5 การสูญเสียที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ผิดวัตถุประสงค์

ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือการปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การช่วยเหลือพัฒนาอาชีพเกษตรกร รวมถึงการช่วยเหลือให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น¹¹ แต่ยังมีกฎหมายลำดับรองของ ส.ป.ก. ที่ทำให้เกิดการสูญเสียที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 ซึ่งเป็นระเบียบที่อนุญาตให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไรใช้ที่ดินตามจำนวนที่ได้กำหนดไว้ และการใช้ที่ดินจะต้อง

⁸ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 29 และมาตรา 34.

⁹ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 30.

¹⁰ เสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์, *แผนการปฏิรูปที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน* (สำนักพิมพ์พรพิทยา 2514) 37.

¹¹ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

เป็นประโยชน์สาธารณะ¹² ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นระเบียบที่อนุญาตให้บุคคล กลุ่มบุคคล หรือนิติบุคคลใช้ประโยชน์เพื่อ กิจการที่เกี่ยวเนื่องหรือสนับสนุนการเกษตรกรรม¹³ แต่ปัจจุบันระเบียบทั้งสองมีการตีความขยายออกไป ทำให้เกิดการ ใช้ประโยชน์ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ขึ้น เช่น นำที่ดินไปทำหอพัก สร้างโรงงาน เป็นต้น

3. การ จัดหาที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ

การปฏิรูปที่ดินเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญทางเศรษฐกิจการเมืองในการปกครองประเทศ ซึ่งได้ถูกนำมาใช้ตั้งแต่สมัย โบราณ การปฏิรูปที่ดินมิใช่แนวความคิดใหม่ แต่มีมาเป็นพันปีแล้ว เช่น ในประเทศจีน เม่งจื้อ มีแนวความคิดที่จะ กำหนดการถือครองที่ดินให้แน่นอน และจัดระบบการทำนาเป็นรูปสหกรณ์นารวม โดยจัดแบ่งที่ดินให้แก่ครอบครัวและ เว้นส่วนหนึ่งไว้เป็นนารวมที่สมาชิกในกลุ่มจะต้องช่วยกันทำนา ผลผลิตในส่วนนารวมใช้ชำระเป็นภาษีให้แก่รัฐ¹⁴ แต่การ ปฏิรูปที่ดินสมัยใหม่ ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เริ่มจากมีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น (United Nation) ซึ่งใน องค์การสหประชาชาติได้ตั้งหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อด้านอาหารและการเกษตร นั่นคือ Food and Agriculture Organization : FAO) ปัญหาด้านอาหารเป็นปัญหาที่ได้รับการตระหนักถึงมานาน เพราะประชากรในประเทศยากจนมี เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ความสามารถในการผลิตอาหารมีจำกัดเพราะทรัพยากรที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด FAO ได้พยายามศึกษา แนวทางในการเพิ่มอาหาร โดยมีมาตรการปฏิรูปที่ดินเป็นมาตรการที่สำคัญ โดยให้เหตุผลว่าในประเทศที่ยากจนทั้งหลาย มีระบบการถือครองที่ดิน (Land tenure system) มักจะเป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงการผลิต และเป็นผลให้การกระจาย รายได้ไม่ยุติธรรม กล่าวคือ มีคนรวยเป็นส่วนน้อย แต่มีคนยากจนจำนวนมาก ระบบการถือครองที่ดินมีผู้เช่าหรือมีคนงาน ในฟาร์มเป็นจำนวนมาก ทำให้ใช้ที่ดินได้ไม่เต็มที่และไม่มีประสิทธิภาพ เกษตรกรขาดแรงจูงใจที่จะปรับปรุงการผลิต FAO จึงแนะนำให้ประเทศต่าง ๆ ปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดิน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศ การปฏิรูปที่ดินได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ประเทศในเอเชียที่นำไปใช้ในระยะเวลาเริ่มแรก ได้แก่ ไต้หวันและญี่ปุ่น ต่อมาอินเดีย พิลิปปินส์ เกาหลีใต้ ศรีลังกา และเวียดนาม นำไปใช้เพื่อพัฒนาการเกษตร ซึ่งหลังจากที่ได้ นำหลักการปฏิรูปที่ดินไปใช้ในประเทศเหล่านี้แล้ว FAO ได้ประเมินผลงานหลังจากที่นำหลักการปฏิรูปที่ดินไปใช้เป็นเวลา มากกว่า 10 ปี ปรากฏว่าการปฏิรูปที่ดินประสบความสำเร็จในบางประเทศเท่านั้น รัฐที่ประสบความสำเร็จอย่างมาก ได้แก่ ไต้หวันและญี่ปุ่น¹⁵ ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้ศึกษาการจัดการหาที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินของไต้หวันซึ่งดำเนินการปฏิรูปที่ดิน สำเร็จเรียบร้อยแล้ว สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ซึ่งเป็นประเทศที่กำลังอยู่ระหว่างการปฏิรูปที่ดิน และการได้มาซึ่งที่ดินของ National Trust ของ สหราชอาณาจักร

¹² ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินพิจารณาอนุญาตให้ใช้ ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 ข้อ 4.

¹³ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2541 ข้อ 3

¹⁴ บรรจบ อิศกุล และชัยชนะ พิมานแมน, 'เปรียบเทียบการปฏิรูปที่ดิน' ใน *การปฏิรูปที่ดิน* (แพรวพินทยา 2519) 29-30.

¹⁵ ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, *เศรษฐศาสตร์การเกษตร* (พิมพ์ครั้งที่ 2 ไทยวัฒนาพานิช 2526) 289-290.

3.1 ไต้หวัน

การดำเนินนโยบายของไต้หวันเป็นไปโดยความสงบและค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งก่อนจะมีการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มีขั้นตอนการเตรียมการ โดยมีการสำรวจที่ดิน จัดทำทะเบียนที่ดิน สำรวจการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแบ่งประเภทเจ้าของที่ดิน เช่นที่ดินที่เจ้าของเพาะปลูกเอง ที่ดินสำหรับให้ผู้อื่นเช่าเพื่อทำการเพาะปลูก ซึ่งการเตรียมการก่อนมีการปฏิรูปที่ดินจริงทำให้รัฐได้ทราบจำนวนเนื้อที่ ประเภทการใช้ประโยชน์ และการกระจายที่ดิน รวมทั้งการใช้ประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน¹⁶ การปฏิรูปที่ดินในไต้หวันได้ดำเนินการใน 3 มาตรการ ได้แก่ 1) การลดค่าเช่าที่ดินให้เหลือ 37.5 เปอร์เซ็นต์ 2) การขายที่ดินสาธารณะให้แก่ราษฎร และ 3) การทำให้ที่ดินอยู่ในมือของผู้เพาะปลูก หรือเกษตรกรนั่นเอง เป้าหมายสูงสุดของการปฏิรูปที่ดินคือการนำที่ดินไปสู่มือผู้เพาะปลูก มาตรการการปฏิรูปที่ดินของไต้หวัน มีรายละเอียด¹⁷ ดังนี้

3.1.1 มาตรการปฏิรูปการเช่าที่ดิน

การดำเนินการเพื่อลดค่าเช่าที่ดินเพื่อการเพาะปลูกตามกฎหมาย The Farm Rent Reduction to 37.5% Act ระบบการเช่าในไต้หวันในอดีตจนถึงช่วง ค.ศ. 1948 มีสภาพที่ไม่เป็นธรรมคือไม่มีความมั่นคงในการครอบครองที่ดินและค่าเช่าที่ดินที่สูงเกินไป สาเหตุมาจากการที่ไม่มีสัญญาเช่าเป็นลายลักษณ์อักษร การตกลงทำสัญญาปากเปล่า มีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรเพียงประมาณร้อยละสิบเท่านั้น และการทำสัญญาเช่าส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ ผู้ให้เช่าจะไล่ผู้เช่าออกจากที่ดินเมื่อใดก็ได้ และจะเพิ่มค่าเช่ามากเท่าไรก็ได้ บางพื้นที่เก็บค่าเช่าถึงร้อยละ 70 ของผลผลิต โดยเฉลี่ยแล้วประมาณร้อยละ 56.8 นอกจากนี้ผู้ให้เช่ายังเรียกร้องค่าประกันหรือค่าเช่าล่วงหน้า รวมไปถึงการบังคับให้ผู้เช่าไปกู้ยืมเงินที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงเพื่อมาจ่ายค่าเช่า ปัญหาดังกล่าวไม่ใช่เพียงปัญหาด้านที่ดิน แต่เป็นปัญหาทั้งด้านสังคมและการเมืองด้วย หากไม่รีบแก้ไขจะทำให้เศรษฐกิจของไต้หวันตกต่ำและรัฐอาจจะไม่สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ไต้หวันจึงได้ออกกฎหมายลดค่าเช่าฉบับนี้ขึ้น¹⁸ โดยมีสาระสำคัญ จำกัดค่าเช่าไว้ให้ไม่เกินร้อยละ 37.5 ของผลผลิตที่พืชผลหลักต่อปีหากเกินต้องลดลงมาให้เหลือร้อยละ 37.5¹⁹ ผู้ให้เช่าจะต้องให้เช่าที่ดินระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 6 ปี หลังจากมีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้แล้วสัญญาเช่าจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร²⁰ และหากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือต่ออายุสัญญาจะต้องมีการตกลงกันทั้งสองฝ่าย²¹ ถ้าผู้ให้เช่าที่ดินประสงค์จะขายที่ดินแปลงที่เช่านั้น จะต้องให้สิทธิแก่ผู้เช่าได้พิจารณาซื้อก่อน²² สัญญาเช่าที่ดินจะไม่ถูกยกเลิกก่อนถึงกำหนดเวลา เว้นแต่ ผู้เช่าตายและไม่มีทายาทสืบทอดการเช่า หรือผู้เช่าไม่ประสงค์จะทำการเพาะปลูกแล้ว หรือผู้เช่าค้างค่าเช่าที่ดินเป็นจำนวน 2 ปี²³

3.1.2 การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

โดยการนำที่ดินของรัฐมาขายให้แก่ประชาชน (The sale of public program) ที่ดินสาธารณะของไต้หวันที่นำมาขายให้แก่เกษตรกร เป็นที่ดินสาธารณะของรัฐบาลในระดับต่าง ๆ และที่ดินที่เคยเป็นของเอกชนญี่ปุ่น ในขณะที่ไต้หวัน

¹⁶ ศักพร ธิริกุล, 'การกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย : ศึกษากรณีกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร' (วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2549) 71-72.

¹⁷ Chen Chang, *Land Reform in Taiwan* (China Publishing Company 1995) 10.

¹⁸ เฟิงอ้าง 19-21.

¹⁹ The Farm Rent Reduction to 37.5% Act Article 2.

²⁰ The Farm Rent Reduction to 37.5% Act Article 5.

²¹ The Farm Rent Reduction to 37.5% Act Article 6.

²² The Farm Rent Reduction to 37.5% Act. Article 15.

²³ The Farm Rent Reduction to 37.5% Act. Article 17.

อยู่ภายใต้การปกครองของญี่ปุ่น ก่อนที่รัฐบาลจีนจะเข้าครอบครองไต้หวันในปี 1945 ตามสถิติที่รวบรวมโดยสำนักงานที่ดินของรัฐบาลไต้หวันในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1952 ในช่วงเวลาของการแบ่งประเภทของเจ้าของที่ดินทั่วไป พื้นที่ที่สาธารณชนดังกล่าวมี 181,490 chia (ประมาณ 1,104,280 ไร่) คิดเป็นร้อยละ 21 ของพื้นที่เกษตรทั้งหมดในไต้หวัน ระหว่างการปกครองของญี่ปุ่นได้กำหนดข้อจำกัดการซื้อขายที่ดินสาธารณะไว้โดยเคร่งครัด ทั้งที่สำหรับเพาะปลูกหรือไม่ใช้สำหรับเพาะปลูกให้แก่ชาวไต้หวัน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นครอบครองที่ดินมากถึง 430,000 เอเคอร์ เมื่อจีนเข้ามาปกครองไต้หวัน ที่ดินที่เคยเป็นของรัฐบาลญี่ปุ่นจึงกลายเป็นที่ดินสาธารณะ ที่ดินเหล่านี้กลายเป็นที่ดินสาธารณะที่รัฐบาลไต้หวันจะนำมาขายให้แก่ประชาชน²⁴

เงื่อนไขการขายที่ดินให้ราษฎรได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย Regulations Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner-Farmers in Taiwan Province 1951 โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่ ประชาชนที่จะได้รับการพิจารณาให้ซื้อที่ดินสาธารณะของรัฐ คือผู้ที่ถือครองและทำการเกษตรอยู่จะได้รับการพิจารณาเป็น ลำดับแรก ตามด้วยคนงานรับจ้างทำเกษตรในที่ดิน ผู้เช่าที่ดินทำการเกษตรและที่ดินไม่เพียงพอต่อการครองชีพ เกษตรกรผู้มีที่ดินทำกินของตนเองแต่ไม่เพียงพอ ผู้ที่เคยได้รับประโยชน์จากที่ดินสาธารณะมาก่อนแต่ในขณะนั้นไม่มีที่ดินและมีความจำเป็นต้องมีที่ดินเพื่อการเกษตร และบุคคลผู้เปลี่ยนชีพเป็นเกษตรกร ตามลำดับ²⁵ เกษตรกรผู้ซื้อที่ดินจากรัฐสามารถผ่อนชำระได้ 10 ปี และการจ่ายค่าที่ดินจะต้องไม่เกินร้อยละ 37.5 ของผลผลิตประจำปี²⁶ ผู้ซื้อที่ดินจะได้รับกรรมสิทธิ์เมื่อจ่ายค่าที่ดินครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด²⁷

เหตุผลที่รัฐบาลไต้หวันขายที่ดินให้แก่ราษฎร เนื่องจากรัฐบาลตระหนักว่าการเป็นเจ้าของที่ดินช่วยเพิ่มความภาคภูมิใจและกระตุ้นความปรารถนาที่จะเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรผู้เป็นเจ้าของที่ดินจะทำการเพาะปลูกในที่ดินของตนด้วยความกระตือรือร้นมากขึ้น การพัฒนาที่ดินและการเพิ่มผลผลิตในที่ดินของตนไม่เพียงเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรและครอบครัวของเขาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงเศรษฐกิจของประเทศด้วย²⁸ เหตุผลอีกประการหนึ่งที่รัฐขายที่ดินสาธารณะให้แก่ประชาชนนั้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการปฏิรูปที่ดินด้วยเป็นตัวอย่างให้แก่ราษฎร เพื่อที่จะให้ราษฎรที่มีได้ทำประโยชน์ด้วยตนเองยอมนำที่ดินมากระจายแก่เกษตรกรรายอื่น ๆ ผ่านการขายให้แก่รัฐบาล²⁹

3.1.3 การจัดซื้อและการเวนคืนที่ดินเอกชนเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดิน

การนำที่ดินที่จัดซื้อและเวนคืนจากเอกชนรายอื่นเพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกรซึ่งเป็นผู้เพาะปลูก (Land to the Tiller Program) วัตถุประสงค์สูงสุดของการปฏิรูปที่ดินในไต้หวันคือการทำให้เกษตรกรผู้เพาะปลูกได้มีที่ดินเป็นของตนเอง แม้จะเป็นวัตถุประสงค์หลักการปฏิรูปที่ดิน แต่การจะยกเลิกระบบที่การครอบครองที่ดินยอมเป็นการยาก รัฐได้

²⁴ Chen Chang (เชิงอรธ 17) 49-50.

²⁵ Regulations Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner-Farmers in Taiwan Province 1951 Article 6.

²⁶ Regulations Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner-Farmers in Taiwan Province 1951 Article 9.

²⁷ Regulations Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner-Farmers in Taiwan Province 1951 Article 12.

²⁸ Chen Chang (เชิงอรธ 17) 56.

²⁹ TAIWANTODAY, 'Steps in the Implementation of Land Reform in Taiwan'

<<https://taiwantoday.tw/news.php?unit=8,8,29,32,32,45&post=13771>> accessed 4 March 2020.

ตระหนักว่าเป็นเรื่องประเด็นละเอียดอ่อน จึงได้ดำเนินการโดยวิธีประณีประนอม โดยเริ่มจากโครงการลดค่าเช่าที่ดินเพื่อการเพาะปลูกให้ลดลงเหลือไม่เกินร้อยละ 37.5 (หัวข้อ 3.1.1) และการขายที่ดินสาธารณะของรัฐก่อน (หัวข้อ 3.1.2) ในประเด็นหลักของพระราชบัญญัติ Land to the Tiller คือการดำเนินการให้เกษตรกรได้มีที่ดินเป็นของตนเอง โดยไม่ต้องเพิ่มภาระทางการเงิน คือที่ดินที่ที่ดินที่เจ้าของเป็นเจ้าของเกินกว่า 3 chia (ประมาณ 18 ไร่) ที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของเจ้าของร่วม ที่ดินที่บางส่วนเป็นของเอกชนและอีกบางส่วนเป็นของรัฐ ที่ดินภายใต้การดูแลของรัฐบาล ที่ดินที่เป็นของเอกชนหรือกลุ่มตระกูลเพื่อวัตถุประสงค์ในการบูชาบรรพบุรุษและที่ดินที่สถาบันศาสนาเป็นเจ้าของ ที่ดินที่องค์กรทางศาสนาเป็นเจ้าของหรือที่ดินที่ นิติบุคคลอื่นในทำนองเดียวกันเป็นเจ้าของ และที่ดินที่เจ้าของที่ดินไม่ต้องการเก็บรักษาไว้ และต้องการให้รัฐบาลซื้อต้องถูกรัฐบาลซื้อเพื่อนำมากระจายให้แก่เกษตรกรผู้เพาะปลูก³⁰ รัฐจะซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินในราคา 2.5 เท่าของผลผลิตพืชผลหลักรวมประจำปี³¹ และจะจ่ายค่าที่ดินแก่เอกชนเป็นพันธบัตรในอัตราร้อยละ 70 และอีกร้อยละ 30 เป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจ³² ผู้ซื้อที่ได้มาซึ่งที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ จะต้องไม่โอนให้บุคคลอื่นก่อนที่จะชำระราคาให้เสร็จสิ้นการโอนที่ดินหลังจากชำระราคาครบถ้วนแล้วจะได้รับอนุญาตเฉพาะเมื่อผู้รับโอนจะเพาะปลูกด้วยตนเองหรือสามารถนำไปใช้ในอุตสาหกรรมหรืองานก่อสร้างได้³³

3.1.4 การจำกัดจำนวนการถือครองในที่ดิน

การจำกัดจำนวนการถือครองในที่ดินเพื่อการเพาะปลูกในไต้หวันปรากฏในพระราชบัญญัติ Land to the Tiller บุคคลสามารถเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อการเพาะปลูกได้ไม่เกิน 3 chia³⁴ ซึ่งเป็นการกำหนดเพดานการถือครองที่ดินเพื่อการเพาะปลูกตามโครงการ Land to the Tiller ส่วนการจำแนกที่ดินตามการใช้ประโยชน์ประเภทอื่น ๆ รัฐบาลระดับท้องถิ่นหรือรัฐระดับจังหวัดภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง กำหนดจำนวนที่ดินสูงสุดที่สามารถถือครองได้ โดยคำนึงถึงสภาพท้องถิ่น คำนึงถึงประเภทที่ดินที่แตกต่างกันและลักษณะ ของที่ดินกำหนด ที่บุคคลหรือนิติบุคคลอาจเป็นเจ้าของตามลำดับ ซึ่งการกำหนดจำนวนที่ดินสูงสุดดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง³⁵ เมื่อท้องถิ่นหรือเมืองใดได้กำหนดจำนวนที่ดินสูงสุดที่สามารถถือครองได้แล้ว ให้เจ้าของที่ดินแยกส่วนที่เกินจากรัฐได้กำหนดไว้แล้วออกมาขายตามเวลาที่กำหนด หากไม่แยกที่ดินและขายออกมาจะถูกรัฐบังคับซื้อที่ดินในส่วนที่เกินนั้น และจะได้รับค่าชดเชยซึ่งอาจจะเป็นเงินสดและพันธบัตร³⁶

3.1.5 มาตรการด้านภาษี

ในกฎหมายที่ดิน (Land Law) ของไต้หวัน ได้กำหนดอัตราการเก็บภาษีที่ดินไว้ 3 ประเภท ได้แก่ ภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ภาษีที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน และภาษีมูลค่าเพิ่ม ดังนี้

³⁰ Land to the Tiller Article 8.

³¹ Land to the Tiller Article 14.

³² Land to the Tiller Article 15.

³³ Land to the Tiller Article 28.

³⁴ Land to the Tiller Article 10.

³⁵ Land Law Article 28.

³⁶ Land Law Article 29.

1) ภาษีที่ดิน ซึ่งเก็บแบบอัตราก้าวหน้า โดยจัดเก็บปีละครั้ง³⁷ อัตราพื้นฐานของภาษีค่าที่ดินจะต้องเป็น ร้อยละ 1.5 ของมูลค่าที่ดินตามกฎหมาย³⁸ ในกรณีที่มูลค่ารวมของที่ดินทั้งหมดของเจ้าของโดยที่ดินใด ๆ ไม่เกินจุดเริ่มต้นของมูลค่าที่ดิน ในกรณีที่มูลค่ารวมของที่ดินทั้งหมดที่มีราคาที่สูงขึ้น ภาษีมูลค่าที่ดินในส่วนของมูลค่าที่สูงขึ้นจะถูกเรียกเก็บตามอัตราก้าวหน้า เช่น ในกรณีที่มูลค่าที่ดินสูงขึ้นไม่เกินร้อยละ 50 ให้เรียกเก็บในอัตราร้อยละ 0.2 ในส่วนที่เกินอัตราพื้นฐานมา เป็นต้น³⁹

2) ภาษีที่ดินที่ว่างเปล่า⁴⁰ กรณีที่ดินไม่ถูกนำมาใช้อย่างถูกต้อง และภายหลังได้กำหนดระยะเวลาให้ใช้ประโยชน์แล้วยังไม่ทำประโยชน์ จะต้องเรียกเก็บภาษีที่ดินว่างเปล่าในที่ดินดังกล่าวนอกเหนือจากภาษีมูลค่าที่ดิน ภาษีที่ดินว่างเปล่าเก็บในอัตราไม่น้อยกว่า 3 เท่า แต่ไม่เกิน 10 เท่า ของภาษีที่ดินที่เรียกเก็บจากที่ดินแปลงดังกล่าว

3) ภาษีมูลค่าเพิ่มจะถูกเรียกเก็บในอัตรา เช่น กรณีที่การเพิ่มขึ้นสุทธิของมูลค่าของที่ดินใด ๆ ไม่เกินร้อยละ 100 ของมูลค่าเดิมของที่ดินดังกล่าว อัตราภาษีที่เรียกเก็บจะเป็นร้อยละ 20 ของการเพิ่มขึ้นสุทธิ⁴¹

การปฏิรูปที่ดินของไต้หวันเริ่มจากการปฏิรูปค่าเช่าที่ดินทำให้เจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินเริ่มปรับตัวได้ หากเจ้าของที่ดินจะเก็บค่าเช่าสูงกว่าร้อยละ 37.5 ของราคาผลผลิตการเกษตรไม่ได้ ซึ่งต่อมาได้ออกกฎหมายจำกัดจำนวนการถือครอง ซึ่งจะสะสมที่ดินไว้เกินจำนวนที่กำหนดไม่ได้ เพราะต้องถูกบังคับให้ขายแก่รัฐบาล ส่งผลให้ราคาที่ดินต่ำลง ทำให้ผู้เช่าที่ดินหรือผู้ที่ไม่มียากของตนเองสามารถซื้อที่ดินมาเป็นของตนเองในราคาที่จับต้องได้ เมื่อประชาชนได้เป็นเจ้าของที่ดินแล้ว รัฐก็ไม่ได้บังคับว่าต้องทำเกษตรกรรมเท่านั้น เพราะเป็นการทำให้ประชาชนเป็นเจ้าของโดยมีกรรมสิทธิ์อย่างแท้จริง และสังเกตได้ว่ากรณีของรัฐซื้อที่ดินหรือเวนคืนที่ดินจากเอกชน นอกจากการจ่ายเป็นเงินสดแล้ว ยังจ่ายเป็นหุ้นหรือพันธบัตรอีกด้วย ทำให้ประชาชนมีหุ้นในรัฐวิสาหกิจ เป็นการลงทุนให้เกิดกำไร ซึ่งจะเป็รายไ้ของประชาชนต่อไป⁴²

3.2 สาธารณรัฐแอฟริกาใต้

จุดเริ่มต้นของนโยบายการแบ่งแยกเกิดจากการตั้งถิ่นฐานของชาวยุโรปในการล่าอาณานิคมและเข้าไปปกครองในประเทศต่าง ๆ ในศตวรรษที่ 17 ขยายไปสู่ นโยบายการแบ่งแยกสีผิวในศตวรรษที่ 20 กลายเป็นปัญหาการแบ่งแยกทางสีผิวอย่างรุนแรง คนผิวสีในแอฟริกาใต้ไม่มีสิทธิใด ๆ ไม่มีความเสมอภาค ตลอดระยะเวลา 300 กว่าปี ใน ค.ศ. 1948 พฤติกรรมการแบ่งแยกกลายเป็นสิ่งที่ชอบธรรม โดยการออกกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ให้สิทธิกับคนผิวขาวซึ่งคิดเป็นร้อยละ 13.7 ของประชากร คนผิวดำประมาณร้อยละ 75.3 นอกนั้นเป็นคนเอเชีย ลูกครึ่งระหว่างเอเชียกับคนผิวขาว คนดำถูกควบคุมโดยกฎหมาย มีข้อจำกัดทั้งการศึกษา ไม่สามารถเรียนโรงเรียนเดียวกับคนขาวได้ การทำงานมีสิทธิเป็นคนงานเท่านั้น คนชั้นปกครองมีแต่คนผิวขาว พื้นที่อยู่อาศัยถูกแยกโซนอย่างชัดเจน คนผิวขาวครอบครองพื้นที่ร้อยละ 87 ของสาธารณรัฐ

³⁷ Land Law Article 167.

³⁸ Land Law Article 169.

³⁹ Land Law Article 170.

⁴⁰ Land Law Article 173-175.

⁴¹ Land Law Article 181.

⁴² TAIWANTODAY (เชิงอรธ 29)

แอฟริกาใต้ คนผิวดำที่เป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศต้องอยู่ในที่ดินในพื้นที่ร้อยละ 13 เป็นพื้นที่ที่แห้งแล้งและยากต่อการทำการเกษตร เป็นความเหลื่อมล้ำชัดเจนที่สุด⁴³

นับแต่ปี 1994 แอฟริกาใต้ได้เริ่มดำเนินการเพื่อบรรเทาและจัดการแบ่งแยกที่เป็นผลมาจากอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปที่ดิน ออกแบบมาเพื่อแก้ไขความไม่สมดุลทางเชื้อชาติในการถือครองที่ดินและเพื่อความมั่นคงและปลอดภัย รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อการปฏิรูปที่ดิน โดยมุ่งเน้นให้สิทธิแก่ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการเลือกปฏิบัติในอดีต การปฏิรูปที่ดินถือเป็นประโยชน์สาธารณะ⁴⁴ และรัฐธรรมนูญยังอนุญาตให้มีการเวนคืนทรัพย์สินเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะภายใต้ค่าตอบแทนที่ยุติธรรมและ เป็นธรรม⁴⁵ แนวนโยบายการปฏิรูปที่ดินของแอฟริกาใต้ยึดหลัก 3 ประการ ดังนี้

1. การขจัดใช้ที่ดินให้เพื่อบรรเทาผู้ประสบภัยจากการถูกขับไล่ออกจากที่ดิน
2. การปฏิรูประบบการครอบครองที่ดิน โดยมุ่งให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืน และขยายสิทธิการครอบครองแก่ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการเลือกปฏิบัติที่ผ่านมา
3. การกระจายการถือครองที่ดิน โดยการซื้อขาย⁴⁶ โดยผ่านมาตรการ ดังนี้
 - 3.2.1 มาตรการปฏิรูปการเช่าที่ดิน

ตามกฎหมาย Land Reform (Labour Tenants) Act, 1996 มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองแรงงานผู้เช่าที่ดินซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ถูกเอาเปรียบจากการแบ่งแยกสีผิว เพื่อให้ได้รับความปลอดภัยมั่นคงในการเช่าที่ดิน เพื่อให้มีความมั่นคงในการครอบครองที่ดิน และการได้มีที่ดินของตนเอง

แรงงานผู้เช่าที่ดิน หมายถึงบุคคลผู้ที่ทำนากอยู่หรือมีสิทธิอยู่ในฟาร์ม หรือ ผู้ที่มีหรือมีสิทธิที่จะทำการเพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์ หรือบุคคลที่บรรพบุรุษอาศัยอยู่หรืออาศัยอยู่ในฟาร์มและมีการใช้ที่ดินเพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์ในฟาร์มดังกล่าวหรือฟาร์มอื่นของเจ้าของ หรือรวมถึงทายาทแรงงานผู้เช่าที่ดิน⁴⁷ แรงงานผู้เช่าที่ดินจะได้รับความคุ้มครองตาม

⁴³ มรกต กอวัฒนา, ‘มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีมาตรการ การลงโทษทางเศรษฐกิจเพื่อยุตินโยบายแยกผิวในแอฟริกาใต้ (1985-1993)’ (วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539) 3-4.

⁴⁴ Ernest Pringle, ‘Land Reform and White Ownership of Agricultural Land in South Africa’ (2013) 70 journal of the Helen Suzman foundation 37, 37.

⁴⁵ Constitution of the Republic of South Africa, 1996 section 25

2. Property may be expropriated only in terms of law of general application -
 - a. for a public purpose or in the public interest; and
 - b. subject to compensation, the amount of which and the time and manner of payment of which have either been agreed to by those affected or decided or approved by a court.
3. The amount of the compensation and the time and manner of payment must be just and equitable, reflecting an equitable balance between the public interest and the interests of those affected, having regard to all relevant circumstances ...

⁴⁶ Edward Lahiff and Guo Li, *Land Redistribution in South Africa: A Critical Review in Agricultural Land Redistribution and Land Administration in Sub-Saharan Africa* (The World Bank 2014) 29.

⁴⁷ Land Reform (Labour Tenants) Act, 1996 Section 1.

กฎหมายฉบับดังกล่าว โดยมีสิทธิที่จะครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือเช่าที่ดินต่อไป หากแรงงานผู้เช่าที่ดินได้ทำประโยชน์อยู่ในที่ดินนั้นอยู่ก่อนวันที่ 2 มิถุนายน 1995 และในขณะนั้นยังถือครองอยู่ แต่สิทธิของแรงงานผู้เช่าที่ดินจะสิ้นสุดลงหรือถูกยกเลิก ได้สละสิทธิ ตาย หรือถูกให้ออกจากงาน เนื่องจาก ได้รับค่าชดเชยที่สมควรแล้ว หรือได้รับกรรมสิทธิ์ หรือได้สิทธิการถือครองในที่ดินแปลงอื่น⁴⁸

สิทธิการถือครอง การทำประโยชน์ในที่ดินของแรงงานผู้เช่าที่ดินจะถูกคุ้มครองโดยกฎหมายฉบับนี้ เจ้าของไม่อาจขับไล่แรงงานผู้เช่าที่ดินได้โดยอำเภอใจ แต่จะขับไล่ได้ต่อเมื่อศาลมีคำสั่งให้ขับไล่⁴⁹ ศาลจะไม่มีคำสั่งขับไล่แรงงานผู้เช่าที่ดินออกจากที่ดิน เว้นแต่จะเป็นไปด้วยความเป็นธรรมและเสมอภาค⁵⁰

3.2.2 มาตรการจัดซื้อที่ดินจากเอกชน

สิทธิที่แรงงานผู้เช่าที่ดินหรือผู้สืบทอดจะได้เป็นเจ้าของที่ดิน ตามกฎหมาย Land Reform (Labour Tenants) Act, 1996 คือที่ดินที่บุคคลเช่าทำประโยชน์อยู่ หรือพื้นที่ที่แรงงานผู้เช่าหรือครอบครัวได้ใช้ประโยชน์หรือครอบครอง ในช่วงห้าปีทันทีก่อนที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้และบุคคลใดหรือครอบครัวใดถูกสิทธิต้องออกจากที่ดิน แรงงานผู้เช่าที่ดินมีสิทธิในที่ดินอื่นใดในฟาร์มหรือในบริเวณใกล้เคียงซึ่งเจ้าของฟาร์มอาจเสนอให้ หรือการระงับยอมเช่น สิทธิในการเข้าถึงน้ำ สิทธิในวิถีทางหรือการระงับยอมอื่น ๆ ตามความจำเป็นอย่างสมเหตุสมผลว่าบุคคลเคยเป็นผู้เช่าที่ดินนั้นมาก่อน⁵¹

การยื่นขอรับที่ดินที่ทำประโยชน์อยู่นี้ เพียงพิสูจน์ได้ว่าเป็นแรงงานผู้เช่าที่ดินอยู่เท่านั้นก็จะมีสิทธิได้เป็นเจ้าของที่ดินดังกล่าว⁵² หากเจ้าของเดิมยอมรับว่าผู้ยื่นคำขอเป็นแรงงานผู้เช่าที่ดินก็จะมีบทลงโทษจากรัฐบาลใกล้เคียงเรื่อง ค่าชดเชย หากไม่สามารถใกล้เคียงได้ เรื่องก็จะถึงอนุญาโตตุลาการและศาลต่อไป จะเห็นได้ว่าการจัดซื้อที่ดินเอกชนของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้เป็นการซื้อขายระหว่างเอกชนได้เลย โดยไม่ต้องโอนที่ดินมาเป็นของรัฐเสียก่อนจึงโอนต่อไปให้แก่เกษตรกร รัฐเพียงแต่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าผู้กล่าวอ้างมีสิทธิจะซื้อที่ดินหรือไม่และเป็นผู้กำหนดค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งต่างจากของไต้หวันที่รัฐจะซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินเสียก่อนแล้วจึงขายต่อให้ประชาชนในภายหลัง นับว่าเป็นการลดขั้นตอนการกระจายการถือครองที่ดินให้รวดเร็วขึ้น

3.2.3 มาตรการเวนคืนที่ดิน

เป็นการเวนคืนจากเจ้าของเพื่อชดเชยการสูญเสียที่ดินแก่ผู้เสียสิทธิในอดีต ตามกฎหมาย Restitution of Land Rights Act 1994 กฎหมายฉบับดังกล่าวมุ่งเน้นการชดเชยความเสียหายของสิทธิในที่ดินในอดีตให้กับบุคคลหรือชุมชนที่ถูกยึดทรัพย์ภายใต้กฎหมายการแบ่งแย่งเชื้อชาติในอดีต โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการร้องเรียนสิทธิในที่ดินและศาลพิเศษที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเรียกร้องสิทธิที่ดิน การจัดตั้งคณะกรรมการร้องเรียนสิทธิในที่ดินและศาลดังกล่าวเพื่อให้มีการตรวจสอบข้อเรียกร้อง โดยการชดเชยค่าเสียหายมีทั้งการขอรับการจัดสรรที่ดิน และการชดเชยด้วยเงิน ขั้นตอนการเรียกร้องสิทธิในที่ดิน ส่งเสริมการคุ้มครองและความก้าวหน้าของบุคคลหรือชุมชน

บุคคลที่มีสิทธิยื่นใบสมัครตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อขอชดเชยการสูญเสียที่ดินในอดีต ได้แก่

⁴⁸ Land Reform (Labour Tenants) Act, 1996 Section 3.

⁴⁹ Land Reform (Labour Tenants) Act, 1996 Section 5.

⁵⁰ Land Reform (Labour Tenants) Act, 1996 Section 7.

⁵¹ Land Reform (Labour Tenants) Act, 1996 section 16.

⁵² Land Reform (Labour Tenants) Act, 1996 section 17.

1. บุคคลที่อ้างว่า (1) ถูกกีดกันไม่ให้ได้กรรมสิทธิ์หรือถูกแย่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินเนื่องจากกฎหมาย การแบ่งแยกเชื้อชาติโดยต้องสูญเสียหรือถูกยึดที่ดินก่อนวันที่ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ (25 พฤศจิกายน 1994) และเรียกร้องภายใน 3 ปี นับจากวันที่ 25 พฤศจิกายน 1994 และ (2) พิสูจน์ได้ว่าเจ้าของที่ดินที่ปัจจุบันหรือ บรรพบุรุษของเจ้าของที่ดินปัจจุบันมีสิทธิในที่ดินมาจากการทำนิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งกับผู้ร้องเรียน หรือ บรรพบุรุษของผู้ร้องเรียนมาก่อน และยื่นข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการร้องเรียนสิทธิในที่ดิน⁵³

2. ชุมชนที่ได้กล่าวอ้างตามข้อ 1.⁵⁴

เห็นว่า วัตถุประสงค์ของการออกกฎหมายปฏิรูปรูปที่ดินของแอฟริกาใต้ฉบับนี้ เพื่อให้มีการกระจายที่ดินให้ทั่วถึงโดยไม่แบ่งแยกชนชั้นและสีผิว เพื่อให้สังคมมีความเท่าเทียมกัน และให้เกิดความเป็นธรรม เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากกฎหมาย

3.2.4 มาตรการด้านภาษี

ในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เทศบาลมีหน้าที่กำหนดฐานและอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง⁵⁵ ส่วนระดับรัฐบาลกลาง และระดับจังหวัดมีหน้าที่ดูแลวิธีการประเมินราคาทรัพย์สินและกระบวนการจัดเก็บภาษีเท่านั้น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่เก็บได้ คิดเป็นร้อยละ 21 ของจำนวนรายได้ของรัฐท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งภาษีดังกล่าวส่วนมากเรียกเก็บได้จากพลเมืองแอฟริกันเชื้อสายยุโรปหรือคนผิวขาว ในส่วนชุมชนประชากรผิวสีส่วนใหญ่ประสบกับปัญหาความยากจน จึงทำให้ไม่สามารถจัดเก็บภาษีทรัพย์สินได้มากเท่าที่ควรและยังจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นหลัก⁵⁶

3.3 การจัดหาที่ดินโดยวิธีการของ National Trust สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ

สหราชอาณาจักรไม่ได้มีกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรโดยเฉพาะ แต่ได้ศึกษาการได้รับที่ดินของ The National Trust เนื่องจากมีที่ดินเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และสามารถรักษาสภาพที่ดินและสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี The National Trust เป็นองค์กรการกุศลที่ใหญ่ที่สุดของสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นอิสระจากรัฐบาล และไม่ได้รับเงินทุนโดยตรงจากรัฐบาล ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1895 เพื่อรักษาสถานที่ที่น่าสนใจทางประวัติศาสตร์และ ความงามตามธรรมชาติ เป็นเจ้าของที่ดินกว่า 612,000 เอเคอร์และแนวชายฝั่ง 575 ไมล์ ทั่วอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ แม้ว่า National Trust จะมีชื่อเสียงในการเป็นเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่และอาคารสิ่งปลูกสร้างที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ แต่ที่ดินส่วนใหญ่ที่เป็นเจ้าของนั้นเป็นพื้นที่ชนบทและพื้นที่เปิดโล่งเปิดให้ประชาชนทั่วไปเข้าชมได้ฟรีตลอดเวลาและได้รับการอนุรักษ์ไว้ตลอด ทรัพย์สินในชนบทของ National Trust รวมถึงพื้นที่ชนบทที่สวยงามและมีคุณค่าที่สุดในโลก และสิ่งที่น่าสนใจคือ National Trust มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเข้าถึงที่ดินที่ไม่สามารถเข้าถึงได้ เช่น ที่ดินที่ไม่อาจซื้อขายได้ จำนวน หรือเวนคืน โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิเศษของรัฐสภา⁵⁷

⁵³ Restitution of Land Rights Act 1994 Section 3.

⁵⁴ Restitution of Land Rights Act 1994 Section 1 Definition.

⁵⁵ Constitution section 229.

⁵⁶ Riël C.D. Franzsen, *Property Taxation within the Southern African Development Community (SADC): Current Status and Future Prospects of Land Value Taxation* (Lincoln Institute of Land Policy Working Paper 2003) 30.

⁵⁷ Naturenet, 'the national trust' <<https://naturenet.net/orgs/nattrust.html>> accessed 6 September 2020

การดำเนินการของ The National Trust เป็นการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์สถานที่ ซึ่งรวมทั้งที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และอาคารต่าง ๆ ทางประวัติศาสตร์ มรดกทางวัฒนธรรม มรดกทางธรรมชาติ สถานที่อนุรักษ์พันธุ์พืช อนุรักษ์พันธุ์สัตว์ ฟุ้งโล่งกว้าง ฟุ้งเลี้ยงสัตว์แบบปล่อย ฟาร์มปลูกพืชอินทรีย์ สถานที่รโลงใจสำหรับประชาชน เช่น สวนสาธารณะ แหล่งพักผ่อนหย่อนใจ ศูนย์การเรียนรู้ทางธรรมชาติ แม้กระทั่งอาคารที่อยู่อาศัยเก่าแก่ ซึ่งเป็น การอนุรักษ์แบบถาวร⁵⁸

3.3.1 การได้มาซึ่งที่ดินของ The National Trust มีมาตรการดังนี้

(1) การจัดซื้อ

(2) รับบริจาค

(3) การได้รับสิทธิดูแลทรัพย์สินเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะของเจ้าของ⁵⁹

การรับบริจาคและการได้รับสิทธิดูแล หากเป็นอาคารสิ่งปลูกสร้างหรือบ้านเก่า เจ้าของเดิมอาจสามารถอาศัยในบ้านหลังเดิมไปชั่วชีวิต และอาจจะเป็นผู้รักษาอาคารดังกล่าวด้วย โดยไม่ต้องเสียภาษีมรดก

3.3.2 ภาษีมรดก

ภาษีมรดกส่วนมากมีอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ประเทศในยุโรป ญี่ปุ่น ภาษีมรดกอาจแบ่งได้ 2 ประเภทได้แก่ ภาษีกองมรดก และภาษีการรับมรดก สำหรับสหราชอาณาจักรจัดเก็บจากกองทรัพย์สินของผู้ตาย เมื่อมีการจัดเก็บแล้ว ทรัพย์สินที่เหลือจากการจัดเก็บภาษีจึงจะเป็นของผู้รับมรดก โดยใช้หลักถิ่นที่อยู่และหลักที่ตั้งของทรัพย์สินควบคุมกัน ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีคือผู้จัดการมรดกหรือผู้แทนของเจ้ามรดกและสหราชอาณาจักรยังมีภาษีการให้เพื่อจัดเก็บควบคู่กับ ภาษีมรดก เนื่องจากถ้ามีกฎหมายภาษีมรดกอย่างเดียวโดยไม่มีกฎหมายภาษีการให้ประกอบด้วย อาจจะทำให้การเก็บภาษีมรดกไม่ครบถ้วนเนื่องจากสามารถหลบเลี่ยงภาษีได้โดยไม่ผิด⁶⁰ กฎหมายภาษีมรดกของสหราชอาณาจักรปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติกฎหมายภาษีมรดก ค.ศ. 1984 (Inheritance Tax Act 1984)

ทรัพย์สินมรดก ได้แก่ ทรัพย์สิน ที่เป็นทั้งอสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์อันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ตาย ณ วันที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตาย และรวมถึงทรัพย์สินซึ่งผู้ตายได้ให้แก่ผู้อื่น ในช่วงระยะเวลา 7 ปี ก่อนวันที่ถึงแก่ความตาย เฉพาะในส่วนที่เกิน 325,000 ปอนด์⁶¹

Inheritance Tax Act 1984 มาตรา 7 ได้กำหนดให้อัตราของการเสียภาษีมรดกเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในตารางในหมวด 1 ของพระราชบัญญัตินั้น⁶² ซึ่งตารางปัจจุบันระบุว่าฐานทรัพย์สินมรดกที่จะต้องเสียภาษีมรดกจะต้องมีมูลค่าเกิน 325,000 ปอนด์ ขึ้นไป และอัตราการเก็บภาษีมรดก เท่ากับ 40% ของมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ โดยเป็นอัตราการเรียกเก็บคงที่ และจะเรียกเก็บเฉพาะในส่วนของอสังหาริมทรัพย์ที่สูงกว่าเกณฑ์เท่านั้น ตัวอย่าง เช่น อสังหาริมทรัพย์มีมูลค่า 500,000 ปอนด์ และเกณฑ์ที่จะต้องเสียภาษีมรดกคือในส่วน ที่เกิน 325,000 ปอนด์เท่านั้น ดังนั้น ภาษีมรดกที่เรียกเก็บจะเป็น 40% ของ 175,000 ปอนด์ (500,000 ปอนด์ลบ 325,000 ปอนด์) แต่อัตราการเสียภาษีดังกล่าวอาจลดลงได้ใน

⁵⁸ the National Trust Act 1907.section 4 (1).

⁵⁹ the National Trust Act 1907 section 4 (2)

⁶⁰ อนุรักษ์ นิยมเวช, 'กฎหมายภาษีมรดก' (2558) 4 จุลินิติ 61, 64.

⁶¹ GOV.UK, 'Inheritance Tax' <<https://www.gov.uk/inheritance-tax>> accessed 12 September 2020.

⁶² Inheritance Tax Act 1984 Section 7 (1) Subject to subsections (2), (4) and (5) below and to section 8D and Schedule 1A] the tax charged on the value transferred by a chargeable transfer made by any transferor shall be charged at the following rate or rates...

กรณีที่มีการบริจาคให้องค์กรการกุศลตั้งแต่ 10 % ขึ้นไปของมูลค่าทรัพย์สิน และจะต้องจ่ายภาษีมรดกในอัตราที่ลดลง 36%⁶³

ทรัพย์สินมรดกที่ยกให้แก่องค์กรด้านวัฒนธรรมหรือองค์กรการกุศล ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี⁶⁴ ดังนั้น หากกองมรดกยกทรัพย์สินให้แก่ National Trust กองมรดกก็ไม่ต้องเสียภาษีมรดกเลย ซึ่งเป็นทางเลือกสำหรับบุคคลที่แม้จะไม่ได้ทรัพย์สินมรดกมาแต่ต้องเสียภาษีมรดกให้แก่รัฐร้อยละ 40 ของมูลค่าทรัพย์สินซึ่งไม่คุ้มค่า จึงยกให้องค์กรการกุศล น่าจะเป็นทางเลือกที่ดีกว่า

4. วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการจัดหาที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย

การจัดหาที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทยสามารถทำได้ 3 วิธี ได้แก่ การรับที่ดินของรัฐมา การจัดซื้อ และการเวนคืน การปฏิรูปการเช่าเป็นการดำเนินการอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนการเช่าในเขตปฏิรูปที่ดินอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นการนำที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของรัฐออกให้ประชาชนเช่า โดยมีรายละเอียดของมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

4.1 มาตรการปฏิรูปการเช่าที่ดิน

การเช่านาหรือการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้เกษตรกรได้มีที่ดินไว้ทำประโยชน์ ถ้าในสังคมนั้นไม่มีการควบคุมระบบการเช่า การเช่าที่ดินจะกลายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลกำไรของเจ้าของที่ดิน ผู้เช่าต้องเช่าอยู่เพื่อการยังชีพ แต่กำไรจะตกไปเป็นของเจ้าของที่ดิน ทำให้ต้องมีกฎหมายมาควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ต้องกำหนดเงื่อนไขสำคัญไว้ในกฎหมายโดยตรง ไม่ให้คู่สัญญายินยอมตกลงกันเอง เนื่องจากผู้เช่าที่ดินจะเสียเปรียบ โดยกฎหมายควบคุมการเช่ามีลักษณะที่จะให้ความมั่นคงแก่การเช่า ซึ่งมักจะมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้ คือ มีการกำหนดอัตราค่าเช่าให้เป็นธรรม ให้ผู้เช่ามีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและให้สิทธิในการเช่าตกทอดเป็นมรดกได้ ยกเลิกระบบการเช่าแบบแบ่งผลผลิตตามสัดส่วน โดยกำหนดค่าเช่าขั้นสูงแทนเพื่อจูงใจให้ผู้เช่าเพิ่มผลผลิต มีบทกำหนดไม่ให้ผู้ให้เช่าไล่ผู้เช่าออกจากที่ดินโดยมิชอบ มีบทบัญญัติห้ามการให้เช่าช่วง กำหนดให้ผู้เช่าเป็นบุคคลแรกที่มีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินในกรณีที่เจ้าของต้องการขายที่ดิน⁶⁵

กฎหมายการควบคุมค่าเช่าของไทยปัจจุบัน คือพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงการเช่าที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการเข้ามากำหนดอัตราค่าเช่า การกำหนดวันชำระค่าเช่า ปรับปรุงระยะเวลาเช่า รวมทั้งการกำหนดหน้าที่ให้ผู้เช่าและผู้ให้เช่า เป็นการปฏิรูปที่ดินอย่างหนึ่งเพื่อหวังให้เกิดความเป็นธรรมและเพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่ดินให้มีประโยชน์มากที่สุด พิจารณากฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย เป็นกรณีที่รัฐเข้าไปควบคุมอัตราค่าเช่า ระยะเวลาเช่า เพื่อมิให้มีการบอกเลิกสัญญาเช่าโดยไม่เป็นธรรม การทำสัญญาให้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร แต่การที่กำหนดไว้ว่าเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาเช่าแล้วยังไม่มีผลให้สัญญาสิ้นสุดเลยก็เดียว ผู้ให้เช่าจะต้องแจ้งให้ผู้เช่าทราบก่อน ซึ่งหากผู้เช่าต้องการจะเช่าต่อ กล่าวคือมีความประสงค์ไม่

⁶³ GOV.UK, (เชิงอรรถ 46).

⁶⁴ ภรณ์ทิพา หงส์กุลทรัพย์, 'การจัดเก็บภาษีการรับมรดกของประเทศไทย : ศึกษากรณี ฐาน อัตราและมาตรการบรรเทาภาระภาษี' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558) 56-57.

⁶⁵ รุ่งรัตนา เจริญจิตต์, 'มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม' (2562) 2 วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร 527, 532-533.

ตรงกัน คชก.ตำบล มีหน้าที่จะต้องเข้ามาไกล่เกลี่ยปัญหาดังกล่าว และผู้ให้เช่าจะต้องเป็นผู้พิสูจน์ว่าตนมีเหตุผลความจำเป็นที่จะไม่สามารถให้เช่าต่อ บทบัญญัติดังกล่าวอาจทำให้ผู้ให้เช่าที่ดินรู้สึกว่าเป็นธรรม เมื่อครบสัญญาเช่าแล้วก็ควรจะสิ้นสุดโดยไม่ต้องบอกกล่าวก่อน จึงอาจจะเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้ให้เช่าไม่ประสงค์ทำสัญญาเช่าที่ดินโดยการควบคุมของคชก.ตำบล อีกทั้งการคิดค่าเช่าจะต้องเป็นไปตามที่ คชก.ตำบล กำหนดเพดานไว้ ซึ่งหากผู้ให้เช่าคิดเองอาจจะได้อัตราค่าเช่าที่สูงกว่า กฎหมายฉบับนี้มีความคล้ายกับกฎหมาย Farm Rent Reduction to 37.5% Act ของไต้หวัน และกฎหมาย Land Reform (Labour Tenants) Act, 1996 ของแอฟริกาใต้ ที่เข้าไปมีบทบาทในการกำหนดค่าเช่าที่ดินระหว่างเอกชน กำหนดให้ทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร ให้มีระยะเวลาการเช่าที่ดิน โดยห้ามมิให้ผู้ให้เช่าบอกเลิกสัญญาเช่าโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งของไต้หวันจะเป็นขั้นตอนหนึ่งของการปฏิรูปที่ดินที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มีการสำรวจที่ดินทั้งหมดและจัดทำเป็นระบบ จึงทำให้สะดวกในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเวลาต่อมา ประเทศไทยจะต้องมีการสำรวจและทำให้เป็นระบบระเบียบเพื่อความสะดวกในการจัดเก็บข้อมูลการเช่าที่ดินเพื่อนำการเช่าที่ดินเข้ามาอยู่ในระบบและสามารถตรวจสอบได้ แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวใช้บังคับนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ได้เป็นขั้นตอนหนึ่งของการปฏิรูปที่ดินอย่างเช่นในไต้หวัน เพราะในเขตปฏิรูปที่ดินมีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรมาใช้บังคับ

4.2 การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

ที่ดินรัฐที่นำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มี 4 ประเภท⁶⁶ ได้แก่ ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองได้เลิกใช้แล้ว สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม

ที่ดินดังกล่าวส่วนใหญ่ประชาชนได้เข้าไปจับจองทำประโยชน์แล้ว เมื่อได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน รัฐเพียงไปรังวัดและออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชน โดยไม่มีการขายหรือเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินจากประชาชนแต่อย่างใด ซึ่งเป็นอาจทำให้ประชาชนรู้สึกว่าได้มาง่าย พอลักลอบขายแล้วก็ไปบุกกรุกที่ป่าแห่งใหม่ ทำให้ประชาชนบางส่วนไม่หวงแหนที่ดินที่ตนมีสิทธิใช้ประโยชน์ดังกล่าว ก่อให้เกิดการลักลอบขายให้แก่บุคคล ซึ่งต่างจากไต้หวัน ที่ดินรัฐของไต้หวันเป็นที่ดินที่รัฐยึดมาจากที่ดินที่เคยเป็นของญี่ปุ่นสมัยที่ญี่ปุ่นได้เข้ามาปกครองไต้หวัน ซึ่งที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่มีการทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้วโดยชาวญี่ปุ่นและชาวไต้หวันส่วนหนึ่ง และที่ดินเหล่านั้นส่วนหนึ่งประชาชนก็เช่าที่ดินรัฐเพื่อทำประโยชน์อยู่แล้วและประชาชนไม่ได้บุกกรุกพื้นที่ป่า รัฐบาลเพียงนำที่ดินนั้นขายให้แก่ประชาชนที่เช่าอยู่ในขณะนั้นเป็นเจ้าของอันดับแรก⁶⁷ ดังนั้น ประเทศไทยไม่ควรนำที่ดินของรัฐมาจัดให้แก่ประชาชนอีก ควรสงวนไว้เป็นป่าไม้ หากจำเป็นจริงๆ ให้นำที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองได้เลิกใช้แล้วมาจัด โดยการให้เช่าไม่ควรนำมากระจายให้ใช้ประโยชน์โดยไม่มีค่าตอบแทน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความหวงแหนในที่ดินและกระตือรือร้นที่จะทำประโยชน์ในที่ดิน

4.3 การจัดหาที่ดินด้วยการจัดซื้อ

ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรเห็นว่าที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อที่ดินเอกชนในส่วนที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะเห็นว่าการจัดซื้อที่ดินเอกชนมาเพื่อการปฏิรูปที่ดิน จะต้องเป็นที่ดินที่

⁶⁶ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 26.

⁶⁷ Chen Chang (เชิงอรธ 17) 49-50.

อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น หากอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินก็จะต้องมีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเสียก่อนจึงจะจัดซื้อได้ การประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินใช้ระยะเวลาานนับปี ทำให้เมื่อ ส.ป.ก. จะซื้อที่ดินแปลงใดซึ่งได้เจรจาตกลงกับผู้ขายแล้ว แต่ยังไม่สามารถทำสัญญาซื้อขายได้ เนื่องจากที่ดินอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ทำให้ผู้ขายเปลี่ยนใจไม่ขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. ในระหว่างที่กำลังดำเนินการประกาศเขต ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะให้มีการจัดซื้อที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินได้ แล้วจึงประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในภายหลัง เพื่อการจัดซื้อที่ดินที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 29 ในเขตปฏิรูปที่ดินจาก “ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้...” เป็น “ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้...”

เพิ่มมาตรา 29 วรรคสี่ “เมื่อดำเนินการทั้งสามวรรคข้างต้นเสร็จสิ้นแล้ว จึงให้ดำเนินการตาม มาตรา 25” (การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน)

การจัดซื้อที่ดินเอกชน⁶⁸ ส.ป.ก. มีระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการจัดซื้อเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 เป็นขั้นตอนการปฏิบัติสำหรับการจัดซื้อที่ดิน ในขั้นตอนการตรวจสอบสภาพที่ดิน ราคาที่ดิน ราคาประเมิน ส.ป.ก.จังหวัดเป็นผู้รวบรวมและตรวจสอบและนำเสนอคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแต่งตั้ง ซึ่งคณะกรรมการฯ จะเป็นผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับที่ดิน ราคาที่จะซื้อว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ แล้วจึงเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติให้จัดซื้อ เมื่อพิจารณาผู้ถูกแต่งตั้งให้เป็นอนุกรรมการฯ อนุกรรมการฯ เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เมื่อคณะกรรมการมีความเห็นอย่างไรแล้ว คณะกรรมการฯ มักจะเห็นพ้องตาม ซึ่งเห็นว่าเป็นขั้นตอนที่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้การจัดซื้อที่ดินล่าช้า หากยุบคณะกรรมการฯ ก็ไม่น่าจะทำให้ประสิทธิภาพการจัดซื้อลดลงแต่อย่างใด กลับจะทำให้กระบวนการรวดเร็วขึ้น

4.4 การจัดหาที่ดินโดยการเวนคืน

กรณีประชาชนไม่ประสงค์จะขายที่ดินส่วนที่เกินเพดานการถือ ส.ป.ก. ก็มีอำนาจดำเนินการเวนคืนได้⁶⁹ นับแต่ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมากกว่า 46 ปีแล้ว ยังไม่เคยทำการเวนคืนที่ดินได้เลย ตามข้อเท็จจริงในเขตปฏิรูปที่ดิน หากครอบครัวหนึ่ง ๆ มีที่ดินเกินสิทธิ์ก็จะกระจายที่ดินให้แก่บุตรหลานของตนเองที่บรรลุนิติภาวะ หรือถือครองไว้ก่อน โดยไม่ไปแจ้งการครอบครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ไปรังวัดออกเอกสารการถือครอง หรือเจ้าหน้าที่ไม่บังคับเวนคืนจากเกษตรกรผู้ถือครองเอง ผู้เขียนเห็นว่ากรณีดังกล่าวเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดของเจ้าหน้าที่และประชาชน ซึ่งการครอบครองที่ดินของประชาชนในเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วนเข้าใจว่าตนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่หรือไม่เข้าใจถึงสิทธิ์ของตน⁷⁰ จึงไม่ยอมให้เจ้าหน้าที่ยึดที่ดินมาเพื่อกระจายแก่ครอบครัวอื่น และเจ้าหน้าที่รัฐโดยปกติจะจัดที่ดิน

⁶⁸ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการจัดซื้อเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558.

⁶⁹ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 29.

⁷⁰ อภิสสิทธิ์ สุธาประดิษฐ์, ‘ที่ดิน ส.ป.ก. ซื้อขายได้หรือไม่ ซื้อมาแล้วกรรมสิทธิ์เป็นของใคร’ <<https://www.banidea.com/sor-por-kor-land/>> สืบค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2563.

ให้ตามที่ประชาชนครอบครอง ดังนั้น เห็นควรให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยการสำรวจทุกพื้นที่ในเขตปฏิรูป หากมีการถือครองเกินสิทธิต้องนำมากระจายต่อไป

ส่วนนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ก็ไม่มีอำนาจเวนคืนที่ดินได้ อาจเป็นเพราะไม่มีการจำกัดขนาดการถือครองซึ่งต้องดำเนินการไปแบบควบคุมกันอย่างเช่นในไต้หวัน ทำให้การเวนคืนที่ดินเป็นไปได้ยาก จึงควรนำการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินมาใช้ให้เป็นประโยชน์ โดยให้ประกาศพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตเวนคืน แล้วดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายเวนคืน และเพิ่มมาตรา 29/1 “เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ได้สำรวจที่ดินแปลงใด หากมีการปล่อยทิ้งร้างไว้เกิน 3 ปี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจเวนคืนที่ดินดังกล่าวได้”

4.5 มาตรการจำกัดขนาดการถือครองในที่ดิน

ตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีการจำกัดขนาดเนื้อที่ในที่ดินที่เกษตรกรสามารถถือครองได้ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 กำหนดจำนวนที่ดินไว้ครอบครัวยุคหนึ่งสามารถครอบครองที่ดินได้ไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และครอบครองได้ไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับประกอบเกษตรกรรมเพื่อการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ส่วนนอกเขตปฏิรูปที่ดินนั้น เคยมีการจำกัดจำนวนที่ดินที่เอกชนสามารถเป็นเจ้าของได้ในพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่ง กำหนดจำนวนที่ดินที่เอกชนมีสิทธิเป็นเจ้าของได้ ดังนี้ บุคคลมีสิทธิที่จะมีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่เกิน 50 ไร่ ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่ ที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรมไม่เกิน 5 ไร่ และที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย ไม่เกิน 5 ไร่⁷¹ การกำหนดเพดานขั้นสูงไว้กลายเป็นรากฐานของการปฏิรูปที่ดินต่อมา แต่ข้อกำหนดดังกล่าวกลับถูกยกเลิกก่อนที่จะมีผลใช้บังคับ ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2502 โดยมีเหตุผลว่าการกำหนดสิทธิในที่ดินเป็นการทำลายความเจริญก้าวหน้าทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ จึงได้ยกเลิกการกำหนดเพดานสิทธิดังกล่าว นับตั้งแต่นั้นมาทำให้ไม่มีการจำกัดการถือครองที่ดินของคนไทยเลยจนถึงปัจจุบัน⁷² การอ้างว่าการจำกัดจำนวนที่ดินที่สามารถถือครองได้ว่าเป็นการทำให้เศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศไม่เจริญก้าวหน้านั้นเป็นเพียงเหตุผลส่วนหนึ่ง เหตุผลอีกประการคือกลุ่มบุคคลที่เป็นขุนนางเดิม พ่อค้า นักการเมืองที่มีอิทธิพลต้องการรักษาผลประโยชน์ของตนและพวกพ้องไว้ ทำให้ต่อมาบุคคลที่มีกำลังซื้อสูง จะซื้อที่ดินไว้จำนวนมากมายเพื่อเก็งกำไร หรือสะสมไว้เป็นของตัวเอง เพื่อให้ลูกหลาน ซึ่งอาจจะมากจนไม่สามารถทำประโยชน์ในที่ดินนั้นกลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่าไป จึงสมควรที่จะให้มีการจำกัดจำนวนการถือครองที่ดิน โดยจำแนกตามประเภทการใช้ประโยชน์ ให้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เพื่อสามารถบังคับใช้ในที่ดินทุกประเภท

4.6 มาตรการด้านภาษี

เนื่องจากเดิมการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้อาศัยอำนาจตามกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ซึ่งใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ภาษีโรงเรือนและที่ดินซ้ำซ้อนกับการจัดเก็บภาษีเงินได้เนื่องจากการให้เช่าทรัพย์สินตามประมวลรัษฎากร มาตรา 40 (5) และอัตราภาษีร้อยละ 12.5 เป็นอัตราภาษีที่สูงทำให้เกิดแรงจูงใจที่จะเลี่ยงภาษี หรือผลักภาระให้ผู้เช่าเป็นผู้เสียภาษีดังกล่าว ส่วนภาษีบำรุงท้องที่ที่ไม่สอดคล้องกับราคาที่ดินในสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน ทำให้จัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ได้น้อยเกินสมควร อัตราภาษีบำรุงท้องที่ที่มีลักษณะถดถอยทำให้คนที่มียากที่ดินมูลค่ามากหรือจำนวนมากเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่า

⁷¹ พระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 34- 59.

⁷² เสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์, *แผนการปฏิรูปที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน* (สำนักพิมพ์แพรวพินทยา 2514) 37.

คนที่มีที่ดินมูลค่าต่ำหรือจำนวนน้อย⁷³ ดังนั้น เมื่อ พ.ศ. 2562 จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ได้ยกเลิกกฎหมายสองฉบับข้างต้น ซึ่งต่อไปจะใช้กฎหมายฉบับใหม่ฉบับเดียว วัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงโครงสร้างระบบภาษีทรัพย์สิน กระตุ้นให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพิ่มความเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้ท้องถิ่นมีงบประมาณเพียงพอเพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญยิ่งขึ้น มีการกำหนดอัตราภาษีมีเพดานอัตราภาษีแยกตามการใช้ประโยชน์ได้ แต่กฎหมายฉบับนี้ยังมีการยกเว้นภาษีให้กับที่ดินหลายประเภทถึงแม้จะปล่อยทิ้งร้าง⁷⁴ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าไม่น่าจะยกเว้นให้ เช่น ทรัพย์สินที่เป็นศาสนสมบัติไม่ว่าของศาสนาใดที่ใช้เฉพาะเพื่อการประกอบศาสนกิจหรือกิจการสาธารณะเฉพาะที่มีได้ใช้หาผลประโยชน์ ตามข้อเท็จจริงมีวัดมากมายประกอบพุทธพาณิชย์และสะสมที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก เป็นต้น หากสามารถดำเนินการจัดเก็บภาษีที่ดินรกร้างได้ตามที่กฎหมายกำหนด จะทำให้เจ้าของที่ดินใช้ประโยชน์ในที่ดินมากขึ้น หรือขายที่ดินสู่ท้องตลาดมากขึ้น น่าจะทำให้การสะสมที่ดินลดลงในระดับหนึ่ง ทำให้เกิดการกระจายที่ดินมากขึ้น

4.7 มาตรการอื่น ๆ เกี่ยวกับการจัดหาที่ดิน

จากการศึกษาวิธีการได้ที่ดินมาขององค์กร The National Trust ของสหราชอาณาจักร ส่วนมากจะได้ที่ดินมาจากการบริจาคของประชาชน⁷⁵ เนื่องจากมีการจัดเก็บภาษีมรดกที่สูง โดยต้องเสียภาษีมรดกให้แก่รัฐร้อยละ 40 ประชาชนบางส่วนไม่สามารถจ่ายภาษีที่มากขนาดนั้นเพื่อรักษาสงครามทรัพย์สินมรดกไว้ได้ จึงบริจาคให้แก่ ให้แก่ The National Trust ซึ่งเป็นองค์กรการกุศล โดยองค์กรด้านวัฒนธรรมหรือองค์กรการกุศลได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี แล้ว The National Trust ยังให้เจ้าของที่ดินหรืออาคารที่บริจาคได้อาศัยอยู่ชั่วอายุเจ้าของอีกด้วย⁷⁶ ด้วยเหตุนี้ที่ดินขององค์กรดังกล่าวจึงเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ หากพิจารณามาตรการนี้ ประเทศไทยสามารถนำมาประยุกต์ได้ เช่น เจ้าของมีที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ซึ่งอาจจะกลายเป็นที่รกร้าง นำที่ดินมาฝากรัฐไว้เพื่อให้รัฐใช้ประโยชน์ โดยรัฐจะยกเว้นภาษีที่ดินรกร้างให้ แล้วรัฐนำที่ดินดังกล่าวมาให้ประชาชนเช่า แต่ต้องกำหนดเวลาไว้ให้ชัดเจนมิให้เจ้าของเรียกที่ดินคืนก่อนเวลากำหนด โดยเพิ่มมาตรการการจัดหาที่ดินดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้ “มาตรา 29/2 เมื่อคณะกรรมการเห็นสมควรให้รับที่ดินของบุคคลใดมาใช้ประโยชน์ ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจดำเนินการทำสัญญาบุคคลนั้น เพื่อนำที่ดินดังกล่าวมาให้เกษตรกรเช่าตามระยะเวลาที่ตกลงกัน โดยเกษตรกรผู้เช่าที่ดินจะเป็นผู้เสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามอัตราภาษีที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้ ส.ป.ก. ออกระเบียบหลักเกณฑ์สำหรับการพิจารณารับที่ดินมาใช้ประโยชน์ดังกล่าว”

⁷³ ลันตา อุดมะโคคิน, ‘ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง: ก้าวต่อไปของการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ’ (2553) 5 จุลินิติ 64, 66.

⁷⁴ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 8.

⁷⁵ National trust, ‘our-acquisitions’ <<https://www.nationaltrust.org.uk/features/our-acquisitions>> accessed 12 September 2020.

⁷⁶ Jonathan, ‘FOR EVER, FOR EVERYONE: A BRIEF HISTORY OF THE NATIONAL TRUST – SAFEGUARD OF ENGLAND’S STATELY HOMES AND LANDSCAPES’ <<https://www.anglotopia.net/british-identity/ever-everyone-brief-history-national-trust/>> accessed 14 August 2020.

4.8 ปัญหาการสูญเสียที่ดินเกษตรกรรม

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ปรากฏข่าวการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ในเขตปฏิรูปที่ดินบ่อยครั้ง⁷⁷ ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุมาจาก นโยบายรัฐบาลในแต่ละยุคทำให้เกิดการใช้ที่ดินที่ผิดวัตถุประสงค์ เช่น มีการส่งเสริมให้ปลูกสินค้าเกษตรเพื่อส่งออก ทำให้เกิดการบุกรุกป่าเพื่อเข้าไปทำการเกษตรเชิงเดี่ยว และกรณีรัฐกำหนดให้พื้นที่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งหากรัฐมีความจำเป็นจะใช้ที่ดินเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในเขตปฏิรูปที่ดินก็ให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ เช่น คณะกรรมการนโยบายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกใช้พื้นที่ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อดำเนินการหรือประกอบกิจการอย่างอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินโดยไม่ต้องเพิกถอนเขตปฏิรูปที่ดิน⁷⁸ หรือแม้กระทั่งพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 A ที่ต้องสงวนไว้เป็นที่ต้นน้ำลำธาร ก็สามารถนำเข้าประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติผ่อนผันให้ใช้เพื่อทำเหมืองได้⁷⁹ จะเห็นว่าแม้จะมีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์อย่างไร รัฐก็สามารถยกเว้นให้การใช้ที่ดินเป็นไปตามนโยบายได้เสมอ ทำให้การใช้ที่ดินไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ทั้งยังไม่เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชน เพราะรัฐยังสามารถนำที่ดินที่ต้องรักษาไว้ไปใช้ในกิจกรรมที่รัฐเห็นว่ามีความประโยชน์ต่อเศรษฐกิจได้ ดังนั้นก่อนที่รัฐจะออกนโยบายใด ๆ ควรคำนึงถึงผลกระทบ และการส่งเสริมให้ทำโครงการใด ควรกำหนดพื้นที่ไว้ทำโครงการนั้น ๆ โดยเฉพาะ มิใช่กำหนดเป็นนโยบายกว้าง ๆ แล้วให้ประชาชนคนใดประสงค์จะดำเนินการตามนโยบายรัฐก็ให้ไปหาพื้นที่เพาะปลูก หรือหาพื้นที่เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจเอง

สาเหตุอีกประการหนึ่งคือการตีความและการใช้บังคับกฎหมายของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากมีกฎหมายลำดับรองของ ส.ป.ก. ที่ทำให้เกิดการตีความกว้างเกินไป เช่น ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 ข้อ 17 การใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่น คำว่ากิจการอื่น ทำให้เจ้าหน้าที่และประชาชนที่ประสงค์ขออนุญาตใช้ที่ดินอาจตีความว่าเป็นกิจการอะไรก็ได้ ไม่ว่าจะเป็น การปลูกป่าของวัดบางแห่ง การทำสวนสมุนไพรของมหาวิทยาลัยบางแห่ง เป็นต้น ซึ่งไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเลย จึงเห็นว่าควรยกเลิกกฎ หรือระเบียบ ที่อาจทำให้เกิดการตีความ หรือให้คำนิยามขึ้นใหม่ เช่น กิจการอื่น แต่อยู่ในระเบียบเกี่ยวกับการจัดหาสิ่งสาธารณูปโภค ก็ควรจะเป็นกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรทั่วไปและต่อสาธารณะ

ที่ดินเปลี่ยนมือโดยการลักลอบขายที่ดิน มีทั้งซื้อไปทำการเกษตร และซื้อไปประกอบกิจการอย่างอื่น เนื่องจาก มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่การตกทอดไปสืบทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ...” ผู้ที่ลักลอบซื้อจึง ไม่มีสิทธิเป็นเจ้าของหรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และผู้ขายก็จะเสียสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อรักษาพื้นที่เกษตรกรรมไว้ ควรให้มีการขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ซึ่งการโอนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินต้องดำเนินการใน ส.ป.ก. จังหวัด ในระหว่างการซื้อขายเจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบว่าผู้ซื้อประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือไม่ ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาลักลอบซื้อขายที่ดินกัน โดยแก้ไขมาตรา 39 เป็น “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

⁷⁷ ประเสริฐ สิทธิพนผล, ‘การใช้สอยพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย: เปรียบเทียบแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง’ (2562) 3 วารสารกระบวนการยุติธรรม 113,114.

⁷⁸ พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 มาตรา 36 วรรคหนึ่ง.

⁷⁹ GREEN NEWS ‘มติครม. ต้นตอเปิดช่องทำเหมืองลุ่มน้ำชั้น 1A แนะใช้ SEA ศึกษา-เปิดเวทีรับฟังผู้มีส่วนได้เสีย’ <<https://greennews.agency/?p=18665>> สืบค้นเมื่อ 21 ธันวาคม 2563.

เกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่การตกทอดไปสู่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. หรือบุคคลผู้ประสงค์จะทำการเกษตรกรรมด้วยตนเอง เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ...”

ประการสุดท้ายคือการบริหารจัดการที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือไม่มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้ ทำให้การใช้ที่ดินไม่เป็นระเบียบ เดิมได้จัดไว้ให้เป็นทีเกษตรกรรม แต่เมื่อมีหน่วยงานราชการอื่นมาขึ้นขออนุญาตใช้ที่ดินบริเวณดังกล่าว ส.ป.ก. ก็อนุญาตให้ใช้ที่ดินบริเวณที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมนั้น ดังนั้น จึงควรจัดวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยห้ามเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้ประโยชน์ โดยแบ่งเป็นบริเวณที่ดินเกษตรกรรม บริเวณที่สำหรับไว้ให้หน่วยงานราชการ หรือบริเวณที่สำหรับจัดทำแหล่งน้ำ เป็นต้น ซึ่งการกำหนดแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน ต้องทราบรายละเอียดของสภาพที่ดินด้วยว่ามีความเหมาะสมในกิจกรรมที่จะวางแผนผังหรือไม่ อย่างไร

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสภาพปัญหาด้านการจัดหาที่ดินและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทราบว่า การจะปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้บรรลุสำเร็จ ส.ป.ก. ไม่อาจดำเนินการเพียงลำพังหน่วยงานเดียว ปัจจุบันการจัดหาที่ดินได้จำนวนน้อย อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้สูญเสียที่ดินเกษตรกรรม ทำให้ที่ดินไม่เพียงพอต่อความต้องการของเกษตรกรไทย จึงมีข้อเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขมาตรการจัดหาที่ดิน ดังนี้

5.1 การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ควรมีการสำรวจที่ดินที่มีการเช่าเพื่อเกษตรกรรมและนำบทบัญญัติว่าด้วยกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาบังคับใช้อย่างจริงจัง เพื่อนำการเช่าที่ดินเข้ามาอยู่ในระบบและสามารถตรวจสอบได้ ป้องกันมิให้ผู้เช่าถูกเอาเปรียบจากการกำหนดค่าเช่าที่ดินสูง และเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ให้เช่าด้วย

5.2 ไม่ควรนำที่ดินของรัฐมากระจายให้แก่ประชาชนเพิ่มเติม เพราะจะทำให้มีการบุกรุกที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มขึ้นอีก หากมีผู้บุกรุกใหม่ควรบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด แต่ในส่วนที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้ข้อเท็จจริงว่าพลเมืองเล็กใช้ร่วมกันแล้ว หากมีความจำเป็นจะต้องนำมากระจายให้แก่ประชาชน ควรนำมากระจายโดยการให้เช่า ทั้งนี้เพื่อทำให้เกิดความกระตือรือร้นทำประโยชน์ในที่ดิน ไม่ทิ้งร้างเพื่อบุกรุกป่าอีก

5.3 วิธีการได้ที่ดินมาโดยการจัดซื้อ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ล่าช้าเนื่องจากมีคณะกรรมการที่มากเกินไป ควรตัดคณะกรรมการที่ไม่จำเป็นออก และควรแก้ไขกฎหมายให้สามารถจัดซื้อนอกเขตปฏิรูปที่ดินได้ แล้วจึงประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในภายหลัง เพื่อให้การจัดซื้อเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

5.4 แม้ที่ผ่านมาจะไม่เคยได้ที่ดินมาโดยการเวนคืน แต่ผู้ศึกษาเห็นว่ายังเป็นสิ่งที่ควรกระทำ โดยการสำรวจตรวจสอบความเหมาะสมของที่ดินเพื่อการทำการเกษตร และตรวจสอบว่าที่ดินมีการปล่อยทิ้งร้างหรือไม่ หากมีการทิ้งร้างที่ดินเกิน 3 ปีโดยไม่ทำประโยชน์ใดเลย ให้ประกาศพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตเวนคืนแล้วดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายเวนคืน โดยเพิ่มมาตรา 29/1 “เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ได้สำรวจที่ดินแปลงใด หากมีการปล่อยทิ้งร้างไว้เกิน 3 ปี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจเวนคืนที่ดินดังกล่าวได้”

5.5 ควรมีการบังคับจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 อย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งจะต้องเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในอัตราที่สูง และทบทวนข้อกฎหมายที่ยกเว้นที่ดินที่มีได้ใช้ทำประโยชน์ โดยเห็นว่าที่ดินทิ้งร้างไม่ควรมีการยกเว้นการจัดเก็บภาษี

5.6 เพิ่มวิธีการจัดหาที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน โดยนำที่ดินของเอกชนมาใช้ประโยชน์ กรณีเอกชนผู้มีที่ดินว่างเปล่าและเหมาะสมแก่การเกษตรกรรม แต่มีเหตุจำเป็นยังไม่สามารถทำประโยชน์ด้วยตนเองได้ในขณะนั้น มีความประสงค์จะให้รัฐใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งจะได้รับผลตอบแทนคือไม่ต้องเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยเพิ่มมาตรการจัดหาที่ดินดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้ “มาตรา 29/2 เมื่อคณะกรรมการเห็นสมควรให้รับที่ดินของบุคคลใดมาใช้ประโยชน์ ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจดำเนินการทำสัญญากับบุคคลนั้น เพื่อนำที่ดินดังกล่าวมาให้เกษตรกรเช่าตามระยะเวลาที่ตกลงกัน โดยเกษตรกรผู้เช่าที่ดินจะเป็นผู้เสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามอัตราภาษีที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้ ส.ป.ก. ออกระเบียบหลักเกณฑ์สำหรับการพิจารณารับที่ดินมาใช้ประโยชน์ดังกล่าว”

5.7 ควรมีการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินในแต่ละ ประเภทในที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินด้วย อย่างเช่นที่เคยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยต้องศึกษาถึงขนาดความเหมาะสมในขนาดที่ดินที่จะใช้ในแต่ละกิจกรรมอีกครั้งหนึ่ง และระบุไว้ในพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บังคับใช้ในทุกพื้นที่

5.8 ควรให้มีการยกเลิก หรือแก้ไขระเบียบบางประการที่ทำให้เกิดการสูญเสียที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และแก้ไขกฎหมายเพื่อป้องกันการสูญเสียที่ดิน เช่น แก้ไขกฎหมายให้บุคคลผู้ได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินสามารถขาย หรือโอนสิทธิให้แก่บุคคลผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้ น่าจะดีกว่าการไปลักลอบขายกันเอง เพียงแต่ควบคุมให้เป็นที่ดินเกษตรกรรมก็น่าจะเพียงพอแล้ว โดยแก้ไข มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็น “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่การตกทอดไปสู่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. หรือบุคคล ผู้ประสงค์จะทำการเกษตรกรรมด้วยตนเอง เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ...” และยกเลิกระเบียบ ส.ป.ก. บางประการที่เป็นปัญหาในการตีความ หรือกำหนดบทนิยามให้เกิดความเข้าใจเป็นอันเดียวกัน

5.9 วางผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยจัดเป็นโซนไว้ เช่น โซนสำหรับเพื่อเกษตรกรรม ห้ามเปลี่ยนไปเป็นอาคารหรือสำนักงาน โซนแหล่งน้ำ หรือโซนที่จัดไว้สำหรับหน่วยงานราชการ เป็นต้น

บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

คำพล พัวพาณิชย์, *เศรษฐศาสตร์ที่ดินเบื้องต้น* (บริษัท ที พี พรินท์ จำกัด 2535).

ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, *เศรษฐศาสตร์การเกษตร* (พิมพ์ครั้งที่ 2, ไทยวัฒนาพานิช 2526).

สถิตย์พงษ์ สุขชูเกียรติ, *การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม* (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2556)

เสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์, *แผนการปฏิรูปที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน* (สำนักพิมพ์แพรวพิทยา 2514).

ภาษาต่างประเทศ

Chen Chang, *Land Reform in Taiwan* (China Publishing Company 1995).

Edward Lahiff and Guo Li, *Land Redistribution in South Africa: A Critical Review in Agricultural Land Redistribution and Land Administration in Sub-Saharan Africa* (The World Bank 2014).

Riël C.D. Franzsen, *Property Taxation within the Southern African Development Community (SADC): Current Status and Future Prospects of Land Value Taxation* (Lincoln Institute of Land Policy Working Paper 2003).

บทความในหนังสือ

ภาษาไทย

บรรจบ อิศกุล และชัยชนะ พิมานแมน, ‘เปรียบเทียบการปฏิรูปที่ดิน’ ใน *การปฏิรูปที่ดิน* (แพรวพิทยา 2519).

บทความในวารสาร

ภาษาไทย

ประเสริฐ สิทธิพนผล, ‘การใช้สอยพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย: เปรียบเทียบแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง’ (2562) 3 วารสารกระบวนการยุติธรรม.

ลันดา อุดมะโกคิน, ‘ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง: ก้าวต่อไปของการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ’ (2553) 5 จุลนิติ.

รุ่งรัตนา เจริญจิตต์, ‘มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเช่าดินเพื่อเกษตรกรรม’ (2562) 2 วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร.

อนุรักษ์ นิยมเวช, ‘กฎหมายภาษีมรดก’ (2558) 4 จุลนิติ.

ภาษาต่างประเทศ

Ernest Pringle, ‘Land Reform and White Ownership of Agricultural Land in South Africa’ (2013) 70 journal of the Helen Suzman foundation.

วิทยานิพนธ์

ภาษาไทย

ภรณ์ทิพา หงส์กุลทรัพย์, ‘การจัดเก็บภาษีการรับมรดกของประเทศไทย: ศึกษากรณี ฐาน อัตราและมาตรการบรรเทาภาระภาษี’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558).

มรกต กอวัฒนา, ‘มาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีมาตรการการลงโทษทางเศรษฐกิจเพื่อยุตินโยบายแยกผิวในแอฟริกาใต้ (1985-1993)’ (วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539).

ศักรพร ธีรศิริกุล, ‘การกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย: ศึกษากรณีกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม’ (วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2549).

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

ภาษาไทย

กฤษฎา ศุภวรรณกุล, ‘รัฐสวัสดิการ 101 กับ ภาคภูมิ แสงนกกุล : การจัดวางความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐ-สังคม’ <<https://prachatai.com/journal/2018/11/79628>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2562.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ‘ผลการดำเนินงานจัดที่ดิน’ <<https://alro.go.th/alro/internet/Land-Three/all.htm>> สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563.

อภิสิทธิ์ สุธาประดิษฐ์, ‘ที่ดิน ส.ป.ก. ซื้อมาได้หรือไม่ ซื้อมาแล้วกรรมสิทธิ์เป็นของใคร’ <<https://www.banidea.com/sor-por-kor-land/>> สืบค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2563.

ภาษาต่างประเทศ

GREEN NEWS ‘มติกรม. ต้นตอเปิดช่องทำเหมืองลุ่มน้ำชั้น 1A แนะใช้ SEA ศึกษา-เปิดเวทีรับฟังผู้มีส่วนได้เสีย’ <<https://greennews.agency/?p=18665>> accessed 12 December 2020.

GOV.UK, ‘Inheritance Tax’ <<https://www.gov.uk/inheritance-tax>> accessed 12 September 2020.

Jonathan, ‘FOR EVER, FOR EVERYONE: A BRIEF HISTORY OF THE NATIONAL TRUST – SAFEGUARD OF ENGLAND’S STATELY HOMES AND LANDSCAPES’ <<https://www.anglotopia.net/british-identity/ever-everyone-brief-history-national-trust/>> accessed 14 August 2020

National trust, ‘our-acquisitions’ <<https://www.nationaltrust.org.uk/features/our-acquisitions>> accessed 12 September 2020.

Naturenet, ‘the national trust’ <<https://naturenet.net/orgs/nattrust.html>> accessed 12 September 2020.

TAIWANTODAY, ‘Steps in the Implementation of Land Reform in Taiwan’

<<https://taiwantoday.tw/news.php?unit=8,8,29,32,32,45&post=13771>> accessed 4 March 2020.