

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม  
กับการคุ้มครองพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ<sup>1</sup>

LEGAL MEASURES FOR AGRICULTURAL LAND REFORM  
AND NATIONAL RESERVED FOREST PROTECTION

เฉลิมชัย ศรีจันทร์

Chalermchai Sreejan

นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : chalermchai\_onn@hotmail.com

Graduate student, Master of Laws Program in Environmental Law,

Faculty of Law, Thammasat University: chalermchai\_onn@hotmail.com

Received : November 7, 2023

Revised : April 24, 2024

Accepted : May 3, 2024

**บทคัดย่อ**

ป่าไม้มีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งนอกจากจะเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานแล้ว ปัจจุบันป่าไม้ยังมีส่วนต่อการพัฒนาประเทศด้วย อาทิ การเป็นแหล่งของทรัพยากรพันธุกรรมที่จำเป็นในภาคอุตสาหกรรม หรือการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ แต่จากการศึกษาพบว่าพื้นที่ป่าไม้ได้ลดลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง โดยสาเหตุประการหนึ่งคือ การนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้เหตุผลว่าเพื่อแก้ไขปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรและปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในปัจจุบันหรือไม่ที่จำนวนประชากรและความต้องการที่ดินทำกินของเกษตรกรเพิ่มมากขึ้นแต่พื้นที่ป่าไม้ลดลง จึงเป็นที่มาของการศึกษาในครั้งนี้ว่า กฎหมายควรเข้าไปมีบทบาทอย่างไรกับการให้อำนาจรัฐนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อนำไปสู่การมีข้อเสนอแนะที่เหมาะสมทั้งในด้านนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากการศึกษาถึงประเภทของที่ดินที่รัฐประสงค์จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และประเภทของที่ดินที่ต่างประเทศนำมาใช้แก้ไขปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกร พบว่าโดยเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แรกเริ่มกฎหมายต้องการนำที่ดินของเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในระยะแรกเริ่มและเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้อย่างยั่งยืน รวมทั้งไม่มีมูลเหตุจูงใจให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพิ่มเติม โดยมีเป้าประสงค์เพื่อจะให้รัฐนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินในอนาคต รัฐจึงไม่ควรนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกต่อไป และยกเลิกมาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งในวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน หัวข้อ “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับการคุ้มครองพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ” ในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพ. โพธิ์พัฒนชัย เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์.

**คำสำคัญ:** การบุกรุกพื้นที่ป่า, การปฏิรูปที่ดิน, เกษตรกรรม, ป่าสงวนแห่งชาติ

#### **ABSTRACT**

Forests are vital for national development as a source of genetic resources used in the industrial ecotourism sector. Yet in Thailand, forest areas have decreased rapidly and continuously, with degraded land in national forest reserves implementing agricultural land reform. Is this supposed solution for lack of arable land and forest encroachment suitable for Thailand, where the population and the demand for farmland are increasing but forest areas are decreasing? This research studies the legal role in granting governmental authority to seize deteriorated land in national reserved for agricultural land reform. The goal is to provide policy and legal recommendations for land use in national forests during agricultural land reform.

A comparative study was made of land types that the government intends to use in agricultural land reform and relevant land types used in foreign countries to provide arable land. Results were that the initial spirit of the Agricultural Land Reform Act B.E. 2518 (1975; The Land Reform Act) sought to use private land for agricultural land reform to conserve forest areas for sustainable use. This left no motive for encroaching on additional forest areas, with the goal to allow the government to use such land to carry out land reform in future. The government should therefore no longer use degraded national forest land for agricultural land reform and repeal Section 26 (4) of the Land Reform Act.

**Keywords:** Encroachment on forest areas, Land reform, Agriculture, National forest reserves

## 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ป่าไม้มีความสำคัญอย่างยิ่งโดยเปรียบเสมือนแหล่งกำเนิดปัจจัยขั้นพื้นฐานต่อการดำรงชีพของมนุษย์ ทั้งอาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่มและยารักษาโรค<sup>2</sup> นอกจากนี้ปัจจุบันทุกภาคส่วนยังได้ตระหนักถึงความสำคัญของป่าไม้เพิ่มมากยิ่งขึ้น เนื่องจากป่าไม้ได้มีส่วนต่อการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้านส่งผลให้รัฐได้มีการกำหนดเป็นนโยบายเพื่อให้ประเทศมีพื้นที่ป่าไม้ที่เหมาะสม หักดุขยั้งและป้องกันการทำลายป่าไม้ รวมทั้งการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ดังเช่น การกำหนดให้พื้นที่ป่าไม้ในประเทศทั้งป่าเพื่อการอนุรักษ์และป่าเพื่อเศรษฐกิจไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ หรือการจำแนกพื้นที่ป่าไม้และกำหนดแนวทางเพื่อบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ในแต่ละพื้นที่อย่างเหมาะสม<sup>3</sup> แต่จากการศึกษาพบว่าพื้นที่ป่าไม้ได้ลดลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ดังข้อมูลที่ได้ปรากฏในฐานข้อมูลพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยที่กรมป่าไม้ได้จัดทำขึ้น อาทิ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2560 – 2561 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ จำนวน 102,488,302.19 ไร่ หรือร้อยละ 31.68 ของพื้นที่ประเทศเท่านั้น<sup>4</sup> ซึ่งแตกต่างจากในปี พ.ศ. 2504 ที่ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ จำนวน 273,629 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 171 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 53.33 ของพื้นที่ประเทศ<sup>5</sup> และจำนวนพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวถือว่ามากกว่าจุดมุ่งหมายของการพัฒนาการเศรษฐกิจตามที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504) ที่ได้มีการประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2504 ซึ่งได้กล่าวถึงจุดหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งในด้านเกษตรกรรม ได้แก่ การสงวนและบำรุงป่าไม้เพื่อให้มีป่าไม้ที่สมบูรณ์ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ของประเทศไทย<sup>6</sup> ด้วย

สำหรับสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงคือ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลักแต่ยังขาดที่ดินทำกิน จึงได้นำไปสู่การบุกรุกที่ดินของรัฐหรือแผ้วถางป่าไม้อาจจะเป็นพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อนำที่ดินไปใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกิน นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการมีข้อเรียกร้องของกลุ่มเกษตรกร หรือชาวไร่ชาวนาที่ต้องการให้รัฐบาลเข้าไปแก้ไขปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินหรือการถูกเอาเปรียบจากนายทุนที่เป็นผลมาจากการเช่าที่ดินและต้องเสียค่าเช่าในอัตราที่สูงโดยไม่เป็นธรรม<sup>7</sup> ส่งผลให้รัฐบาลได้หาวิธีการเพื่อแก้ไขปัญหาทั้งการกำหนดนโยบายหรือการตรากฎหมายขึ้นมาบังคับใช้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาความยากจนที่จะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งขึ้นในสังคม และในขณะเดียวกันยังเป็นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตป่าไม้ไปด้วยในคราวเดียวกันด้วย โดยวิธีการหนึ่งที่รัฐได้นำมาใช้คือ การปฏิรูปที่ดิน (Land Reform) โดยรัฐบาลได้ดำเนินการจัดระบบการถือครองที่ดินที่เป็นที่นาเสียใหม่ โดยมุ่งที่จะช่วยชาวนาที่ต้องเช่านาทำกินได้เป็นเจ้าของที่นานั้นไม่ต้องเป็นผู้เช่าอีกต่อไป โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สามารถนำที่ดินประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐ<sup>9</sup>

<sup>2</sup> ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอ่าวคุ้งกระเบน อันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.), องค์ความรู้ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้และสัตว์ป่า 2.

<sup>3</sup> สำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้, นโยบายป่าไม้แห่งชาติ 3.

<sup>4</sup> เฟิงอ้าง, 10.

<sup>5</sup> พงศ์บุญย์ ปองทอง, ‘การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : ทรัพยากรป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ’ (2558) 2 รัฐศาสตร์ วารสารราย 4 เดือน ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม - สิงหาคม 2558 23-24.

<sup>6</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หนึ่ง ระยะเวลาที่ 1 (พ.ศ. 2504-2506) 7.

<sup>7</sup> ธีระ พันธุมวิษ และคณะ, รายงานการศึกษาเรื่อง นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย (ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2535) 26.

<sup>8</sup> เทอด สุทธิขจร, ‘การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร’ <[https://kukr.lib.ku.ac.th/kukr\\_es/index.php?/BKN/search\\_detail/result/39056](https://kukr.lib.ku.ac.th/kukr_es/index.php?/BKN/search_detail/result/39056)> สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2566

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26.

ที่ดินของเอกชนโดยการจัดซื้อหรือการเวนคืนที่ดิน<sup>10</sup> หรือที่ดินที่ได้มาโดยวิธีการอื่นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายได้

แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่าที่ดินส่วนใหญ่ที่ ส.ป.ก. ได้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม โดยที่ผ่านมา ส.ป.ก. ได้รับมอบที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินไปแล้ว 60,558,118 ไร่ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมและมีราษฎรอยู่อาศัย 48,052,704 ไร่<sup>11</sup> โดยให้เหตุผลของการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าเพื่อแก้ไขปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรและปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ กรณีนี้จึงเป็นที่มาของการศึกษาว่าการแก้ไขปัญหการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรและปัญหาการบุกรุกผืนป่าไม้ดังกล่าวยังคงเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในปัจจุบันที่จำนวนประชากรและความต้องการที่ดินทำกินของเกษตรกรเพิ่มมากขึ้นแต่พื้นที่ป่าไม้ได้ลดลงอย่างต่อเนื่องในปัจจุบันหรือไม่ โดยการศึกษาว่ากฎหมายควรมีบทบาทอย่างไรกับการให้อำนาจรัฐนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อนำไปสู่การมีข้อเสนอแนะที่เหมาะสมทั้งในด้านนโยบาย และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

## 2. การนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำหรับหัวข้อนี้จะเป็นการนำเสนอเกี่ยวกับความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่มาของการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หลักกฎหมายที่ มติคณะรัฐมนตรีและการดำเนินการของรัฐที่สำคัญเกี่ยวกับการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

### 2.1 ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำหรับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย ได้ปรากฏหลักฐานว่ามีการนำเสนอแนวคิดนี้ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทย โดยในปี พ.ศ. 2476 นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจหรือสมุดปกเหลือง ที่มีแนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดิน<sup>12</sup> แต่แนวคิดนี้ได้ถูกคัดค้านเป็นอย่างมาก โดยมองว่าแนวคิดดังกล่าวมีความคาบเกี่ยวกับความเป็นสังคมนิยมมากกว่าความเป็นประชาธิปไตย รวมทั้งการถูกคัดค้านจากนักการเมืองหรือชนชั้นสูงที่มีความมั่งคั่งมาจากระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม<sup>13</sup> อย่างไรก็ตามการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวได้เกิดเป็นรูปธรรมขึ้น เนื่องมาจากข้อเรียกร้องของกลุ่มเกษตรกร และชาวนา ชาวไร่ ที่ต้องการให้รัฐบาลแก้ไขปัญหการไม่มีที่ดินทำกินและการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุนซึ่งเป็นผลมาจากการเช่าที่ดินและต้องเสียค่าเช่าในอัตราที่สูงโดยไม่เป็นธรรม โดยเริ่มจากการนำหลักการไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ที่ได้ระบุว่า รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่น<sup>14</sup>

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 29.

<sup>11</sup> สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 'เนื้อที่รับมอบที่ดินของรัฐ 4 ประเภท มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน' <[https://opendata.alro.go.th/uk\\_UA/dataset/01\\_0101](https://opendata.alro.go.th/uk_UA/dataset/01_0101)> สืบค้นเมื่อ 8 เมษายน 2566.

<sup>12</sup> สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 'ประวัติความเป็นมา' <<https://alro.go.th/th/anti-corruption/news-activity/article-category-1-306/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%9B%E0%B9%87%E0%B8%99%E0%B8%A1%E0%B8%B21644571318?d=143614>> สืบค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2566.

<sup>13</sup> ตามร คำไตรย์, 'กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับข้อท้าทายที่เปลี่ยนแปลงไป' (2558) 1 วารสารนิติสังคมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 61.

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 81.

ต่อมาหลักการดังกล่าวได้ถูกนำไประบุไว้ในนโยบายของรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ที่ได้กล่าวถึงการจัดที่ดินทำกินให้ชาวนา ชาวนาที่เดือดร้อนให้ได้รับความเป็นธรรมอย่างรวดเร็ว รวมทั้งจะวางรากฐานและแนวทางปฏิบัติในการปฏิรูประบบการศึกษาและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม<sup>15</sup> จนกระทั่งในวันที่ 3 ธันวาคม 2517 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. .... เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับกำกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผล เกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกรและให้เสนอสถานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาพิจารณาเป็นเรื่องด่วน<sup>16</sup> และได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518<sup>17</sup> โดยเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายประการหนึ่งคือ การช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับกำกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร<sup>18</sup> จึงถือได้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นมาใช้บังคับเป็นครั้งแรก

เมื่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีผลใช้บังคับแล้ว การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในระยะเริ่มแรกจะเป็นการดำเนินการในที่ดินที่พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร พระราชทานโดยให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่นาของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในจังหวัดต่าง ๆ ประมาณ 51,967-0-95 ไร่ และที่ดินที่ประชาชนได้บริจาคโดยเสด็จพระราชกุศลเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกประมาณ 7,970 ไร่<sup>19</sup> และต่อมารัฐบาลต่าง ๆ ได้มีนโยบายและให้ความสำคัญกับกฎหมายฉบับนี้ และใช้กลไกตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรอย่างต่อเนื่อง โดยการกระจายการถือครองที่ดินให้เป็นธรรม และให้เกษตรกรมีรายได้และฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น<sup>20</sup> ดังจะเห็นได้จากสาระสำคัญในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่าง ๆ ที่ได้ระบุถึงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้อย่างชัดเจน อาทิ การเร่งทำการปฏิรูปที่ดิน และจัดที่ดินในเขตป่าสงวนทั้งหมดสภาพป่าแล้วและมีใช้ต้นน้ำลำธารนำมาปรับปรุงและจัดสรรให้ราษฎรได้เข้าครอบครองทำกินและจะจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน<sup>21</sup> หรือการยึดถือโครงการปฏิรูปที่ดินควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบสหกรณ์ทุกระดับเป็นนโยบายสำคัญ<sup>22</sup> หรือจะเร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินเพื่อพัฒนาการ

<sup>15</sup> LIRT คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ, 'คำแถลงนโยบายของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ 7 มิถุนายน 2517' <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

<sup>16</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 'ร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ....' <[https://resolution.soc.go.th/?page\\_id=74&find\\_word=%E0%B8%9B%E0%B8%8F%E0%B8%B4%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B8%9B%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B8%88%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%99&start\\_date=&end\\_date=&book\\_number=&page\\_no=48](https://resolution.soc.go.th/?page_id=74&find_word=%E0%B8%9B%E0%B8%8F%E0%B8%B4%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B8%9B%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B8%88%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%99&start_date=&end_date=&book_number=&page_no=48)> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 29.

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หมายเหตุ.

<sup>19</sup> สำนักกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, คู่มือการปฏิบัติงานในการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 1.

<sup>20</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานการศึกษาเรื่อง นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย 67.

<sup>21</sup> LIRT คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ, 'คำแถลงนโยบายของหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎร วันพฤหัสบดีที่ 6 มีนาคม 2518' <<https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

<sup>22</sup> LIRT คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ, 'คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่ง นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี พร้อมทั้งคำปราศรัยของนายกรัฐมนตรี' <<https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/statement-policy/39/NALT-statement-of-policy-sp-39.pdf>> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

เกษตร โดยมุ่งหวังให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินด้วยตนเอง<sup>23</sup> หรือการเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน และการจัดรูปที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มผลผลิต<sup>24</sup>

จากนโยบายของรัฐบาลและบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ส่งผลให้ ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินของเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ 535,487 ไร่ และที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ดังนี้

- 1) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จำนวน 989,323 ไร่
- 2) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน จำนวน 1,664,744 ไร่
- 3) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า จำนวน 9,851,346 ไร่
- 4) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 48,052,704 ไร่

## 2.2 ที่มาของการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตามที่รัฐบาลต้องการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของราษฎร รวมทั้งปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ จึงได้มีนโยบายให้นำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อช่วยเหลือราษฎร โดยการขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แต่การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวต้องประสบกับปัญหาเนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจ ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้<sup>25</sup> และการจัดที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวมีลักษณะเป็นการดำเนินการที่ถาวรมิใช่เป็นการชั่วคราว ส.ป.ก. จะขออนุญาตตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ไม่ได้ กรมป่าไม้จะต้องดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติก่อนที่ ส.ป.ก. จะนำมาดำเนินการโดยการออกเป็นกฎกระทรวงเพื่อเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาตินั้น<sup>26</sup> เพื่อให้ที่ดินกลายเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่านอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ และทำให้ ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา 26 (3) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

จากกรณีที่ต้องออกกฎกระทรวงเพื่อเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติก่อนนั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ดังนั้น เพื่อให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ รัฐบาลจึงได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 โดยให้เหตุผลว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังมีอุปสรรค ทำให้การทำงานไม่อาจดำเนินไปโดยเหมาะสมตามควร สมควรขยายขอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้นให้สามารถช่วยเหลือผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้<sup>27</sup>

## 2.3 หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีประเด็นที่สำคัญดังนี้

<sup>23</sup> LIRT คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ, 'คณะรัฐมนตรี คณะที่ 41 พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2522-3 มีนาคม 2523 แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2522' <<https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/statement-policy/41/NALT-statement-of-policy-sp-41.pdf>> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

<sup>24</sup> LIRT คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ, 'คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ แถลงต่อรัฐสภา วันพุธที่ 27 สิงหาคม 2529' <<https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

<sup>25</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 473/2524 เรื่อง อำนาจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507).

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 7.

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 หมายเหตุ.

### 2.3.1 คำจำกัดความที่สำคัญ<sup>28</sup>

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกร ได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

“เขตปฏิรูปที่ดิน” หมายความว่า เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเช่าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

### 2.3.2 การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา<sup>29</sup> และมีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่น่าจะเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

### 2.3.3 สถานะของที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ<sup>30</sup> เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

### 2.3.4 อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้วภายในเขตปฏิรูปที่ดินให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ<sup>31</sup> ดังต่อไปนี้

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4.

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 25.

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 (4).

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 27.

(1) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจรังวัดได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน

(2) ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนว ในกรณีที่ต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินของผู้ใด ก็ให้มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานลงได้ตามความจำเป็น

เมื่อมีความจำเป็นและโดยสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้และกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่เกิดขวางการสำรวจรังวัดได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการที่จะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด

ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

### 2.3.5 อำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก ในการจัดที่ดิน

บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด<sup>32</sup> ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2)

(2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(3) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้น ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. 2510 ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด เฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิไร่

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30.

## 2.4 มติคณะรัฐมนตรีและการดำเนินการของรัฐที่สำคัญเกี่ยวกับการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 รัฐบาลต่าง ๆ ได้มีมติคณะรัฐมนตรีและการดำเนินการของรัฐที่สำคัญเกี่ยวกับการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาทิ

2.4.1 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2525 ให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติโดยมีกฎกระทรวงเพิกถอนรวม 14 ป่า เพื่อมอบให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน<sup>33</sup>

2.4.2 การเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้ ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนสภาพตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ดังปรากฏตามความในมาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

2.4.3 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 เกี่ยวกับการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งการจำแนกเขตการใช้ทรัพยากรในที่ดินป่าไม้ (zoning) ดังกล่าวได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท<sup>34</sup> คือ

1) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ (Conservation Forest : ป่า Zone C) เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และที่ป่าไม้เขตและป่าไม้จังหวัดเห็นควรอนุรักษ์ไว้

2) พื้นที่เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Forest : ป่า Zone A) เป็นพื้นที่ที่มอบให้ ส.ป.ก. นำไปจัดสรรให้ราษฎร

3) พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ (Economic Forest : ป่า Zone E) เป็นพื้นที่ที่กรมป่าไม้มีเงื่อนไขผูกพันดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่สำคัญ

2.4.4 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2536<sup>35</sup> การอนุมัติให้มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ Zone A จำนวน 306 แปลง ใน 54 จังหวัด เนื้อที่ 7.2 ล้านไร่ และเห็นควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติมอีก 4 ประเภทคือ

1) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้เป็นพื้นที่รองรับตามโครงการ คจก. เดิมทั้งหมดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

2) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่จำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวร ซึ่งได้ผ่านการตรวจสอบสภาพป่าของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

3) พื้นที่ที่อยู่ในโครงการออกเอกสารสิทธิ์ให้ราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

4) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้มีการจำแนกเขตทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ไว้เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร

<sup>33</sup> สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 'การนำที่ดินมาปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532' <[https://alro.go.th/uploads/org/mapping\\_land/article\\_attach/article\\_attach\\_201809101536544357.pdf](https://alro.go.th/uploads/org/mapping_land/article_attach/article_attach_201809101536544357.pdf)> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

<sup>34</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 'มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำ' <<https://epa.onep.go.th/storage/upload/law/kmkkijpibo.pdf>> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

<sup>35</sup> สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 'หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0203/4577 ลงวันที่ 1 เมษายน 2536 เรื่อง ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ' <<https://scan.alro.go.th/announce/40/6.%20E0%B8%A1E0%B8%95E0%B8%B4%20E0%B8%84E0%B8%A3E0%B8%A1/30%20E0%B8%A1E0%B8%B5E0%B8%99E0%B8%B2E0%B8%84E0%B8%A1%202536.pdf>> สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2566.

2.4.5 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2537<sup>36</sup> อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในป่า Zone E ที่เสื่อมโทรม รวม 4 ประการ คือ

1) ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่า Zone E ที่เสื่อมโทรม จำนวน 326 ป่า เนื้อที่ 11,765,669.25 ไร่ ใน 46 จังหวัด

2) อนุมัติหลักการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่า Zone E ที่กรมป่าไม้จะส่งมอบให้ ส.ป.ก. ต่อไป

3) อนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยตรงไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีหรือมติหลักการก่อนนำเสนอคณะกรรมการ กฤษฎีกา

4) อนุมัติยกเว้นการตรวจสอบสภาพป่าโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ป่า Zone E ที่เสื่อมโทรม

ทั้งนี้ การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2537 ได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติไปดำเนินการดังนี้

1) การสำรวจรังวัดเพื่อออกเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. 4-01 ในพื้นที่ป่า Zone E ที่เสื่อมโทรม ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการเฉพาะในพื้นที่ที่มีราษฎรถือครองทำกินแล้วเท่านั้น

2) สำหรับพื้นที่ที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน พื้นที่ที่มีสภาพและศักยภาพทางการเกษตรไม่คุ้มค่าพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศน์และพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้เพื่อให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้นให้กันไว้ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้

3) เห็นควรให้ ส.ป.ก. ร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อให้สามารถพัฒนาทรัพยากรธรณีในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ

2.4.6 กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. ได้จัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2538 (กันออก/กันคืน) และได้จัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันเพิ่มเติมว่าด้วยแนวทางในการปฏิบัติร่วมกันเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2541<sup>37</sup>

2.4.7 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541<sup>38</sup> เห็นชอบหลักการ มาตรการ และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ และให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ส.ป.ก. ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เหมาะสมต่อการเกษตรและพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจที่เสื่อมสภาพ (E) เพื่อให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐสัมฤทธิ์ผล จึงให้ดำเนินการดังนี้

1) ให้กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. ปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงร่วมกัน เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2538 โดยเร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จทุกประการโดยเร็ว

<sup>36</sup> สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 'สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518' <[https://alro.go.th/uploads/org/mapping\\_land/article\\_attach/article\\_attach\\_201809101536544447.pdf](https://alro.go.th/uploads/org/mapping_land/article_attach/article_attach_201809101536544447.pdf)> สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2566.

<sup>37</sup> สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 'บันทึกข้อตกลงร่วมกันว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ. 2538' <[https://scan.alro.go.th/announce/44/1.%20%E0%B8%9B%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%87%E0%B8%A7%E0%B8%99%E0%B9%81%E0%B8%AB%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%88%E0%B8%AA%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%9E%E0%B8%9B%E0%B9%88%E0%B8%B2/%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%97%E0%B8%B6%E0%B8%81%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%95%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%87%E0%B8%AF%20\(14%20%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%99%202538\).pdf](https://scan.alro.go.th/announce/44/1.%20%E0%B8%9B%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%87%E0%B8%A7%E0%B8%99%E0%B9%81%E0%B8%AB%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%88%E0%B8%AA%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%9E%E0%B8%9B%E0%B9%88%E0%B8%B2/%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%97%E0%B8%B6%E0%B8%81%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%95%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%87%E0%B8%AF%20(14%20%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%99%202538).pdf)> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

<sup>38</sup> สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, 'แนวทางการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ' <<https://www.onlb.go.th/about/featured-articles/5147-a5147>> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

2) พื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามหน้าที่และความรับผิดชอบและเปิดโอกาสให้ราษฎรในพื้นที่ที่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างเป็นรูปธรรม ให้กรมป่าไม้พิจารณาตามความเหมาะสม จัดการพื้นที่ที่มีสภาพป่าแปลงเล็ก แปลงน้อยในพื้นที่ราบและมีใช้เป็นพื้นที่ควรสงวนไว้เพื่อคุ้มครองระบบนิเวศ และสภาพแปลงดังกล่าวจะต้องไม่ติดกับป่าผืนใหญ่โดยร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลและ ส.ป.ก. กรณีนี้ให้จัดทำเป็นพื้นที่ทดลองจัดการเป็นบางแห่งก่อน

3) ให้ ส.ป.ก. นำผลการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงไปเร่งกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อมีเขตปฏิรูปที่ดินแล้วให้ ส.ป.ก. เร่งรัดดำเนินการต่อไป และให้กำหนดเป็นเงื่อนไขการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ให้ราษฎรปลูกไม้ผลและ/หรือไม้ยืนต้นอย่างน้อย ร้อยละ 20 ของเนื้อที่ที่ได้รับ กรณีเป็นพื้นที่ติดกับเขตป่าไม้จะต้องปลูกไม้ผลและ/หรือไม้ยืนต้นเป็นแนวกันชน และให้นำเอาวิธีการจัดรูปแปลงที่ดินให้มีขนาดเหมาะสม เพื่อใช้แก้ปัญหาเรื่องที่ดินอยู่อาศัย/ทำกินของราษฎรในเขตป่าไม้ด้วย

### 3. ที่มาและประเภทที่ดินที่ใช้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้จะเป็นการกล่าวถึงที่มาและประเภทที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของสาธารณรัฐเกาหลี ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐจีน ซึ่งถือว่าประสบความสำเร็จในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.1 สาธารณรัฐเกาหลี

หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองได้สิ้นสุดลง และได้รับการปลดปล่อยจากการเป็นอาณานิคมของญี่ปุ่น การกิจเร่งด่วนของสาธารณรัฐเกาหลีหรือที่เรียกว่า “เกาหลีใต้” คือการปฏิรูปที่ดิน<sup>39</sup> โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนหรือความเหลื่อมล้ำทางสังคม เนื่องจากระบบการครอบครองที่ดินที่มีอยู่ในขณะนั้นถือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ โดยที่ดินส่วนใหญ่จะอยู่ในความครอบครองของคนส่วนน้อยโดยเฉพาะชาวญี่ปุ่นที่ครอบครองที่ดินเป็นจำนวนมากและปล่อยให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเช่าโดยเรียกเก็บค่าเช่าในอัตราที่สูงมาก รวมทั้ง สามารถควบคุมเกษตรกรส่วนใหญ่ได้ นอกจากนี้ เพื่อสร้างแรงจูงใจอันนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร โดยการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ไปอยู่ที่อื่นให้กับเกษตรกรผู้เช่าไร่นา อย่างไรก็ตามแม้ทุกฝ่ายจะเห็นด้วยกับการปฏิรูปที่ดิน แต่ยังคงมีความเห็นต่างในแง่ของวิธีดำเนินการที่ถูกเสนอโดยภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งพรรคการเมือง หรือองค์กรทางสังคม

สำหรับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินของเกาหลีใต้ มีสาระสำคัญดังนี้

3.1.1 ที่ผ่านมามีเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ให้เช่าที่ดินแก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินโดยการเก็บค่าเช่าในอัตราสูงทั้งในรูปแบบของเงินและผลผลิตทางการเกษตร รัฐจึงเริ่มด้วยการควบคุมค่าเช่านา (Ordinance No.9, On the Determination of the Ceiling of Rent Rate) ในปี ค.ศ. 1945 ด้วยการลดค่าเช่าจากร้อยละ 40-60 ของผลผลิต เป็นร้อยละ 33 รวมทั้งการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของเกษตรกรและเตรียมความพร้อมในการเป็นประชาธิปไตยในเกาหลีใต้โดยการกระจายการถือครองที่ดินให้จำนวน 3 จุงโบ (chungbo) ต่อครัวเรือน

3.1.2 ในปี ค.ศ. 1948 รัฐบาลได้เสนอกฎหมายเพื่อให้มีการปฏิรูปที่ดินอีกครั้ง และได้มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในปี ค.ศ. 1950 คือ The Land Reform Act of 1950 โดยที่ดินที่นำมาแจกจ่ายให้แก่เกษตรกรมี 2 ประเภท คือ

<sup>39</sup> Yong-Ha Shin, 'LAND REFORM IN KOREA, 1950' <[http://s-space.snu.ac.kr/bitstream/10371/84988/1/2.LAND\\_REFORM\\_IN\\_KOREA\\_\\_1950%5DYong-Ha%20Shin.pdf](http://s-space.snu.ac.kr/bitstream/10371/84988/1/2.LAND_REFORM_IN_KOREA__1950%5DYong-Ha%20Shin.pdf)> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

- 1) ที่ดินที่รัฐได้จัดซื้อ ได้แก่
  - (1) พื้นที่เกษตรกรรมที่เจ้าของไม่ใช่เกษตรกร
  - (2) พื้นที่เกษตรกรรมที่เจ้าของไม่ได้ดำเนินการเอง
  - (3) พื้นที่เกษตรกรรม จำนวนเกิน 3 จุงโบ (chungbo) ต่อครัวเรือนเกษตรกรรม
- 2) ที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของ ได้แก่
  - (1) พื้นที่เกษตรกรรมที่เป็นของรัฐบาล
  - (2) พื้นที่เกษตรกรรมที่ถูกยึดโดยรัฐ ซึ่งเดิมเป็นที่ดินของชาวญี่ปุ่น
  - (3) พื้นที่เกษตรกรรมที่ไม่มีเจ้าของ

แต่อย่างไรก็ตามรัฐได้ยกเว้นการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในบางพื้นที่ เช่น พื้นที่เกษตรกรรมที่มีพื้นที่ประมาณ 0.17 จุงโบ (chungbo) หรือพื้นที่ที่ได้รับการวางแผนว่าจะใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากการทำการเกษตรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นสถาบันของรัฐ สถาบัน การศึกษา พื้นที่สาธารณะ ทางหลวง ทางน้ำพื้นที่อ่างเก็บน้ำ โรงไฟฟ้าหรือเขื่อน เป็นต้น

### 3.2 การปฏิรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่น

การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นได้เริ่มในปี ค.ศ. 1868 ซึ่งแม้ในช่วงแรกจะไม่ได้ผลเท่าที่ควร แต่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการกระจายการถือครองที่ดินและแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร ส่งผลให้เกิดความเสมอภาคทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศได้ในระดับหนึ่ง แต่หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลงและประเทศญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงคราม ระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่นถูกทำลาย คนว่างงาน รวมทั้งการขาดแคลนอาหารจึงมีความจำเป็นอย่างเต็มที่ซึ่งต้องมีการปรับปรุงระบบเศรษฐกิจใหม่ ซึ่งลำดับแรกที่ต้องดำเนินการคือ การปรับปรุงการผลิตทางการเกษตรเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอาหารของประเทศ อันนำไปสู่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอันเป็นรากฐานของระบบการเกษตรขึ้น

สำหรับกฎหมายปฏิรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นที่ถือว่าเป็นกฎหมายปฏิรูปที่ดินเต็มรูปแบบคือ การประกาศใช้กฎหมายกำหนดวิธีพิเศษในการจัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เกษตรกร (The Owner Farmers Establishment Special Measures Law in 1946) อันเป็นผลมาจากการเรียกร้องจากชาวนาจำนวนมากที่ไม่มีที่ดินทำกินและต้องเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินทำกินมากขึ้นทำให้การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรมีประสิทธิภาพ เพิ่มความสามารถในการทำการเกษตร ทำให้เกษตรกรมีฐานะมั่นคงและได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมระบบประชาธิปไตยในชุมชน ซึ่งได้กำหนดถึงที่มาและวิธีการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ดังนี้<sup>40</sup>

#### 1) การบังคับขายที่ดินใช้บังคับเป็นรายครัวเรือน

(1) ที่ดินทั้งหมดของเจ้าของที่ดินมิได้ประกอบการเกษตรจะต้องถูกซื้อโดยรัฐบาลโดยเจ้าของที่ดินที่มีได้ประกอบการเกษตรให้หมายความรวมถึงเจ้าของที่ดินผู้ให้เช่าที่ไม่ได้อยู่ในหมู่บ้านเดียวกับที่ดินที่ให้เช่าด้วยดังนั้น แม้เจ้าของที่ทำการเกษตรแต่ให้เช่าที่ดินที่ตั้งอยู่คนละหมู่บ้านก็ถือเป็นเจ้าของที่ดินที่มีได้ประกอบการเกษตรตามกฎหมายนี้ด้วย

(2) ที่ดินเกินกว่า 4 ไร่ของเจ้าของที่ดินที่อาศัยในหมู่บ้านที่ตั้งอยู่บนเกาะฮอกไกโดและที่ดินเกินกว่า 1 ไร่ของเจ้าของที่ดินที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านในส่วนอื่นของประเทศ

(3) ที่ดินเกินกว่า 12 ไร่ของเจ้าของที่ดินที่เพาะปลูกโดยไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่ตั้งอยู่บนเกาะฮอกไกโด และที่ดินเกินกว่าสามไร่ของเจ้าของที่ดินในส่วนอื่นของประเทศโดยกำหนดจากผลผลิตทางการเกษตรจากที่ดิน

<sup>40</sup> พิชัย เตชะทองสิงห์, 'ปัญหาการได้มาซึ่งที่ดินเอกชนตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ศึกษากรณีการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม' (สารนิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม 2559) 73-74.

อย่างไรก็ดีที่ดินบางส่วนก็ได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องถูกบังคับซื้อ เช่น ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมที่รัฐหรือองค์กรสาธารณะเป็นเจ้าของ ที่ดินที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดเพื่อใช้ประโยชน์ทางการเกษตรแก่ส่วนรวม ที่ดินเพื่อใช้ในการทดลองหรือวิจัยทางการเกษตร ที่ดินที่เกษตรกรไม่สามารถเพาะปลูกได้เนื่องจากการเจ็บป่วยหรือด้วยเหตุผลอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ เป็นต้น

## 2) เงื่อนไขในการซื้อที่ดิน

(1) ราคาซื้อที่ดินถูกระบุเงื่อนไขเหมือนกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับแรก ที่กำหนดแน่นอนและให้ค่าเช่าเป็นฐานในการคำนวณภาษีด้วย

(2) การชำระเงินให้แก่เจ้าของที่ดิน ว่าเป็นพันธบัตรรัฐบาลในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3.6 ต่อปีและไถ่ถอนภายใน 30 ปี เกษตรกรสามารถซื้อที่ดินในราคาเดียวกับที่รัฐบาลซื้อจากเจ้าของที่ดิน รัฐไม่มีการรับส่วนต่างจากการขายแต่อย่างใด เกษตรกรสามารถชำระค่าที่ดินได้โดยเงินสดหรือการผ่อนรายปีเป็นเวลา 30 ปี ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3.2 ต่อปี

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดหลักการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ด้วย อาทิ การจำกัดการถือครองที่ดิน ระยะเวลาการถือครองที่ดิน หรือโครงสร้างคณะกรรมการที่ดิน ทำให้แต่ละครอบครัวมีที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยได้ไม่เกิน 6.25 ไร่ และครัวเรือนมีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมได้ไม่เกิน 18.75 ไร่ หรือ 3 เท่าของที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและเป็นการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินต่อครัวเรือนไม่ใช่ต่อบุคคล

## 3.3 การปฏิรูปที่ดินของสาธารณรัฐจีน

การปฏิรูปที่ดินของสาธารณรัฐจีนหรือที่เรียกว่า “ไต้หวัน” เกิดจากปัญหาที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการเพาะปลูกที่เป็นผลมาจากการครอบครองที่ดินที่ไม่ได้รับการจัดสรรอย่างเป็นธรรม ประกอบกับการมีประชากรจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณที่ดินที่มีอยู่ จนนำไปสู่การเช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเป็นจำนวนมาก แต่ไม่ได้ทำการเพาะปลูกเองโดยแลกกับการจ่ายค่าเช่าในอัตราที่สูงโดยไม่เป็นธรรม และผู้ให้เช่าสามารถบอกเลิกสัญญาเมื่อไหร่ก็ได้ สิ่งเหล่านี้ได้นำไปสู่ปัญหาหนี้สินและการดำรงชีพของเกษตรกร ซึ่งเป็นปัญหาทางสังคมที่รุนแรงของไต้หวัน จากปัญหาดังกล่าวจึงนำไปสู่การปฏิรูปที่ดินตามแนวคิดความเสมอภาคแห่งสิทธิ์ในที่ดิน (Equalization of Land Right) ของ ด็อกเตอร์ ซุนยัตเซน (Dr. Sun Yat-Sen) และการดำเนินการตามหลักความยุติธรรมในการครองชีพ (Principle of People's livelihood)

มาตรการที่รัฐบาลได้นำมาใช้เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ประกอบด้วย

1) การลดค่าเช่าที่ดินเพื่อการเพาะปลูก ตามโครงการปฏิรูประบบการเช่าโดยการออกกฎหมาย The Farm Rent Reduction to 37.5% Act 1951<sup>41</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้เช่าหรือเกษตรกร อาทิ

(1) จำนวนค่าเช่า โดยจำนวนค่าเช่าที่ดินทำกินต้องไม่เกินร้อยละ 37.5 ของผลผลิตหลักที่เก็บเกี่ยวได้ต่อปีทั้งหมด หากค่าเช่าเกินร้อยละ 37.5 ให้ลดลงมาเหลือร้อยละ 37.5 แต่หากค่าเช่าเดิมต่ำกว่าร้อยละ 37.5 ให้เก็บในอัตราเดิม เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรได้รับผลผลิตและมีรายได้มากขึ้น<sup>42</sup>

(2) ระยะเวลาในการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร โดยสัญญาเช่าต้องมีระยะเวลาการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรไม่น้อยกว่าหกปี หากสัญญาเดิมมีมากกว่าหกปี ให้คงระยะเวลาที่ตกลงกันไว้เดิม<sup>43</sup>

(3) การจดทะเบียนสัญญาเช่าที่ดินทำกิน โดยสัญญาเช่าที่ดินทำกินทั้งหมดจะต้องทำเป็นหนังสือ การเปลี่ยนแปลง การสิ้นสุด หรือการต่ออายุสัญญาเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรใด ๆ จะต้องยื่นขอจดทะเบียนร่วมกันโดยผู้ให้เช่าและผู้เช่า<sup>44</sup>

<sup>41</sup> The Department of Land Administration, M.O.I., 'The Farm Rent Reduction to 37.5% Act 1951 Article 1. <<https://law.moj.gov.tw/ENG/Law Class/LawAll.aspx?pcode=D0060008>> สืบค้นเมื่อ 9 มิถุนายน 2566.

<sup>42</sup> เฟิ่งอ่าง Article 2.

<sup>43</sup> เฟิ่งอ่าง Article 5.

<sup>44</sup> Ibid., Article 6.

(4) ห้ามเก็บค่าเช่าล่วงหน้าและเงินมัดจำค่าเช่า โดยผู้ให้เช่าจะไม่เก็บค่าเช่าล่วงหน้า<sup>45</sup>

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดหลักการต่าง ๆ ที่สำคัญเพื่อเป็นการคุ้มครองเกษตรกรอีกหลายประการ เช่น การกำหนดสิทธิของผู้เช่าในที่ดินที่เช่า<sup>46</sup> หรือการห้ามเช่าช่วง<sup>47</sup> หรือการบอกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนด<sup>48</sup> หรือกำหนดเวลาสิ้นสุดสัญญาเช่าที่ดินทำกิน<sup>49</sup> เป็นต้น

2) การขายที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกร ตามโครงการขายที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกร(Regulation Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner-Farmer in Taiwan Province 1951)

สำหรับกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรสามารถเป็นเจ้าของที่ดินสำหรับการเกษตรกรรม ได้รับผลผลิตของตนอย่างเต็มที่ ไม่ถูกเอาเปรียบจากนายทุน ไม่ให้ที่ดินถูกครอบครองโดยกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว รวมทั้ง เพื่อให้เกษตรกรกล้าที่จะลงทุนปรับปรุงที่ดินเพื่อการพัฒนาคุณภาพและผลผลิตจากการเกษตร<sup>50</sup>

ส่วนที่ดินของรัฐที่สามารถนำมาขายให้แก่เกษตรกรนั้นเป็นที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ประกอบด้วย

(1) ที่ดินของรัฐ (State Owned Land) ได้แก่ ที่ดินที่เป็นของสำนักงานผู้ว่าราชการญี่ปุ่นเดิม ที่ดินซึ่งใช้ในราชการของญี่ปุ่น ที่ดินของบริษัทญี่ปุ่น และที่ดินของเอกชนญี่ปุ่น

(2) ที่ดินของมณฑล (Provincial Owned Land) ได้แก่ ที่ดินที่เคยเป็นถิ่นฐานของชาวญี่ปุ่น ที่ดินซึ่งออกไปในแม่น้ำ ที่ดินของ Taiwan Colonization and Settlement Corporation

(3) ที่ดินของเคาน์ตีหรือเทศบาล หมายถึง ที่ดินของเทศบาลและเคาน์ตี ซึ่งเคยอยู่ภายใต้การปกครองของญี่ปุ่น

3) การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ตามโครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้เพาะปลูก<sup>51</sup> (Land to the Tiller Program) ซึ่งเป็นไปตาม Land to the Tiller Act 1954 โดยรัฐบาลได้ดำเนินการแบบประนีประนอมเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินคือ การช่วยเหลือเกษตรกรให้มีที่ดินทำกินและไม่เป็นการเพิ่มภาระทางการเงิน รวมทั้งเป็นการเยียวยาเจ้าของที่ดินที่ต้องสูญเสียที่ดินด้วย ในรูปแบบของการลงทุนในด้านอุตสาหกรรมเพื่อชดเชยรายได้จากการให้เช่าที่ดิน แล้วนำมาจ่ายให้แก่เกษตรกร โดยเกษตรกรจะมีการชำระค่าที่ดินทุก ๆ 6 เดือน ในระยะเวลา 10 ปีในราคา 2.5 เท่าของจำนวนผลผลิตในรอบปีของที่ดินนั้นรวมดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี แต่อย่างไรก็ตาม การชำระค่าที่ดินต้องไม่เกินกว่าที่เคยชำระตามโครงการการลดค่าเช่าที่ดินเพื่อการเพาะปลูกที่กำหนดไว้ร้อยละ 37.5

#### 4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถือเป็นนโยบายหนึ่งที่รัฐได้กำหนดขึ้นมาสำหรับช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน โดยมอบหมายให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในการจัดหาที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่ดินของเอกชน หรือที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด แต่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของ ส.ป.ก. ที่ผ่านมานั้นส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการแก้ไขปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของราษฎรและปัญหาการบุกรุกพื้นที่

<sup>45</sup> เฟิงอ๋าง., Article 14.

<sup>46</sup> เฟิงอ๋าง., Article 15.

<sup>47</sup> เฟิงอ๋าง., Article 16.

<sup>48</sup> เฟิงอ๋าง., Article 17.

<sup>49</sup> เฟิงอ๋าง., Article 18.

<sup>50</sup> นันทน์ภัส นิธิเมธีธรรณท์ , ‘การจัดหาที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563) 44-46.

<sup>51</sup> เฟิงอ๋าง 47-48.

ป่าสงวนแห่งชาติไปในคราวเดียวกัน และจากกรณีดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการศึกษาว่ากฎหมายควรมีบทบาทอย่างไรกับการให้อำนาจรัฐนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อแก้ไขปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรและปัญหาการบุกรุกแผ้วถางป่าไม้ดังกล่าวว่ายังคงเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในปัจจุบันหรือไม่ โดยผ่านการวิเคราะห์ที่ประเด็นดังต่อไปนี้

#### 4.1 ที่มาของการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตามที่รัฐต้องการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของราษฎร โดยให้ ส.ป.ก. มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดหาที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่ดินของเอกชนหรือที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยในระยะแรกเริ่มของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรัฐประสงค์ที่จะนำที่ดินของเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจซื้อที่ดินของเอกชนหรือเวนคืนที่ดินของเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ซึ่งกรณีนี้ถือว่าสอดคล้องกับการดำเนินการของประเทศที่ถือว่าประสบความสำเร็จในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งสาธารณรัฐเกาหลี ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐจีนหรือไต้หวัน ที่ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเข้ามาแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ก่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินและแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร และส่วนใหญ่ได้นำที่ดินของเอกชนหรือที่ดินที่มีความเกี่ยวข้องกับประเทศที่เป็นเจ้าอาณานิคมเดิมมาดำเนินการทั้งสิ้น

แต่จากการศึกษาในกรณีของประเทศไทย พบว่าการจัดซื้อที่ดินของเอกชนหรือการเวนคืนที่ดินของเอกชนมีกระบวนการบางประการที่ทำให้การจัดซื้อที่ดินของเอกชนหรือการเวนคืนที่ดินของเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินไม่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการหรือขั้นตอนในการจัดซื้อที่ดินของเอกชนหรือการเวนคืนที่ดินของเอกชน หรือการจัดหางบประมาณในการจัดซื้อที่ดินของเอกชนหรือการเวนคืนที่ดินของเอกชน รวมทั้งในกรณีของราคาในการจัดซื้อที่มีราคาต่ำกว่าราคาที่ดินในท้องตลาด ทำให้จัดซื้อที่ดินเอกชนได้น้อย ส่วนการเวนคืนที่ดินเอกชนนั้นต้องมีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2535 โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตการเวนคืนที่ดิน ซึ่งที่ผ่านมา ส.ป.ก. ยังไม่เคยดำเนินการด้วยวิธีการนี้แม้กฎหมายจะให้สามารถกระทำได้อีกตาม ดังจะเห็นได้จากข้อมูลการนำที่ดินของเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เพียง 535,487 ไร่ เท่านั้น

นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบว่าที่ผ่านมาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินของรัฐโดยเฉพาะที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 48,052,704.51 ไร่<sup>52</sup> โดยให้เหตุผลของการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าเพื่อต้องการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของราษฎรและปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ไปในคราวเดียวกันตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ของราษฎรในขณะนั้น ดังปรากฏตามนโยบายของรัฐบาลต่าง ๆ ภายหลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แล้วทั้งที่ เดิมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มิได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการเฉพาะมาตั้งแต่ต้น

#### 4.2 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากกรณีที่ ส.ป.ก. ไม่สามารถจัดซื้อที่ดินของเอกชนหรือเวนคืนที่ดินของเอกชนที่เกินสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดได้นั้น ส่งผลให้ ส.ป.ก. ต้องนำที่ดินประเภทอื่น ๆ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยเฉพาะที่ดินของรัฐ ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลพบว่าได้มีราษฎรจำนวนมากบุกรุกเข้าไปในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

<sup>52</sup> สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 'ที่ดินของรัฐที่ได้รับมอบดำเนินการปฏิรูปที่ดิน' <[https://opendata.algo.go.th/dataset/01\\_0101](https://opendata.algo.go.th/dataset/01_0101)> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาราษฎรบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและช่วยเหลือให้ราษฎรมีที่ทำกิน รัฐบาลจึงให้ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่เหล่านั้นโดยให้กรมป่าไม้ดำเนินการส่งมอบที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมให้กับ ส.ป.ก. เพื่อดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามการจะนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้จะต้องมีการออกเป็นกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ก่อน เพื่อให้ที่ดินกลายเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่านอกเขตป่าสงวนแห่งชาติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26(3) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จึงจะทำให้ ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ซึ่งกรณีนี้ได้เป็นที่มาของการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยยกเลิกมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เดิม และให้ใช้ความในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 แทน โดยให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งส่งผลให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงเพิกถอนตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 อีกครั้ง

สำหรับการแก้ไขปัญหาดินทำกินและที่อยู่อาศัยของราษฎรโดยการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ผ่านมารัฐบาลต่าง ๆ ได้มีนโยบายและมีการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างต่อเนื่องดังที่ปรากฏในมติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ อาทิ การให้ผู้ที่เข้าไปทำกินในป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้วคงให้อยู่อาศัยทำกินต่อไปได้ หรือการให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้ว โดยให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ รวม 6 ป่า รวมเนื้อที่ประมาณ 740,000 ไร่ และให้ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าดังกล่าว หรือการเห็นชอบให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ Zone A จำนวน 306 แปลง ใน 54 จังหวัด เนื้อที่ 7.2 ล้านไร่ ซึ่งกรณีต่าง ๆ เหล่านี้เมื่อพิจารณาจะเห็นได้ว่าสิ่งที่ได้ดำเนินการไปนั้นล้วนแต่เป็นการแก้ไขปัญหาที่ดินของราษฎรโดยเอาที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพียงอย่างเดียว ทั้งที่รัฐบาลยังมีนโยบายอีกด้านหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากนโยบายและแผนของประเทศไทยที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2504-2506) ที่ได้กำหนดให้มีป่าไม้ที่สมบูรณ์ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ของประเทศไทย หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ หรือการเห็นชอบนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยกำหนดให้ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ ร้อยละ 40 ทั้งป่าเพื่อการอนุรักษ์ ร้อยละ 15 และเพื่อเศรษฐกิจไม่น้อยกว่า ร้อยละ 25 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528

จากนโยบายและการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของราษฎรและปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ไปในคราวเดียวกันดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดินทำกินของราษฎรมากกว่าการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ โดยจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลได้มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างต่อเนื่องซึ่งสวนทางกับพื้นที่ป่าไม้ที่ได้ลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกัน โดยจะเห็นได้จากปริมาณพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยในช่วงที่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พื้นที่ป่ามีประมาณ 187 ล้านไร่ หรือมากกว่าร้อยละ 50 ของเนื้อที่ทั้งหมดของประเทศไทยที่มี 320 ล้านไร่ แต่ต่อมาพื้นที่ป่าไม้ได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2538 ซึ่งเป็นปีที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมิให้มีการส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ให้ ส.ป.ก. อีก อันเนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานหลายประการ อาทิ มีการออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้กับบุคคลซึ่งมิได้เป็นเกษตรกร หรือการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นเหตุให้มีการกว้านซื้อที่ดินโดยมิชอบทั้งก่อนและหลังการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้ป่าสงวนแห่งชาติถูกบุกรุกมากยิ่งขึ้น และประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้เพียงร้อยละ 25.62 ของพื้นที่ของประเทศเท่านั้น

#### 4.3 การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นับแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีผลบังคับใช้และมีการดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ ปรากฏว่ามีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จนนำไปสู่การตีความหลักการและให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังเช่นกรณีที่จะได้นำเสนอต่อไปนี้

##### 4.3.1 สถานะของที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีการกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

เดิมกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินที่มีผลใช้บังคับใน ปี พ.ศ. 2518 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งกรณีที่ ส.ป.ก. ไม่สามารถนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เนื่องจากการดำเนินการตามมาตรา 16 เป็นการดำเนินการในลักษณะเป็นการชั่วคราว แต่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นลักษณะต่อเนื่องหรือเป็นการถาวร<sup>53</sup> เพราะฉะนั้น การจะนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้นั้น กรมป่าไม้จะต้องดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาตินั้นก่อนโดยการออกเป็นกฎกระทรวง เพื่อให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่านอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงจะทำให้ ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ตามความในมาตรา 26 (3) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

จากขั้นตอนการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีความซับซ้อนและใช้เวลาค่อนข้างมาก จึงก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งผลให้รัฐบาลได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เพื่อเพิ่มอำนาจให้ ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติเสียก่อนคือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

สำหรับขั้นตอนการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 นั้น จะเริ่มจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น หาก ส.ป.ก. ยังมิได้เข้าไปดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบริเวณใด พื้นที่นั้นยังคงมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม<sup>54</sup> ทั้งนี้ พระราชกฤษฎีกาจะมีผลเป็นการเพิกถอนสถานะความเป็นป่าสงวนแห่งชาติต่อเมื่อได้ดำเนินการครบองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- 1) มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน
- 2) มีมติคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ
- 3) มีมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดแผนงาน โครงการ และงบประมาณในการเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

<sup>53</sup> ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 473/2524 เรื่อง อำนาจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507).

<sup>54</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 307/2549 เรื่อง สถานะของป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน.

4.3.2 อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

ที่ผ่านมาได้ปรากฏว่ามีการบุกรุก เข้าไปยึดถือ ครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินอย่างต่อเนื่อง ซึ่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ดำเนินการแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ แต่อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติก็ตาม แต่มีสิทธิเพียงร้องทุกข์กล่าวโทษผู้กระทำความผิดเพื่อให้มีการดำเนินการตามกฎหมายได้เท่านั้น เนื่องจากกฎหมายมิได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีหน้าที่และอำนาจในการจับกุม ปรามปรามผู้บุกรุกหรือยึดถือครอบครองที่ดินป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน เพราะการใช้อำนาจจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิดกฎหมายเป็นการกระหวัสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยการกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาตินั้น บทบัญญัตินี้ได้บัญญัติขึ้นเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งรวมถึงการเข้าไปสำรวจจริงวัด ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลัก ชุดดินทำร่อง แนวต่าง ๆ และตัดรานกิ่งไม้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น

#### 4.3.3 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนกับพื้นที่ที่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

สืบเนื่องจากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กรมป่าไม้ส่งมอบที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ผลปรากฏว่าพื้นที่ที่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินมีการทับซ้อนกับพื้นที่ของป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกรณีนี้จะเห็นได้ว่าเกิดจากที่ดินที่กรมป่าไม้ได้ส่งมอบให้กับ ส.ป.ก. พร้อมแผนที่นั้นมีการใช้มาตราส่วนในแผนที่ที่แตกต่างกัน จนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกับพื้นที่ที่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ดังกล่าว เกิดจากปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายเข้าไปเกี่ยวข้อง จำนวน 16 ฉบับ อาทิ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หรือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยกฎหมายเหล่านี้ได้รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าไม้ด้วย และการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้จะอยู่ภายใต้หน่วยงานของรัฐในระดับกระทรวง 8 กระทรวง หน่วยงานระดับกรม 19 กรม และรัฐวิสาหกิจ 3 แห่ง<sup>55</sup> ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลถึงเอกภาพในการบริหารจัดการของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่มีการทับซ้อนกัน

จากปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐดังกล่าว รัฐบาลจึงได้มีนโยบายที่จะทำให้แนวเขตที่ดินของรัฐตรงตามที่ประกาศตามกฎหมาย แนวเขตต้องต่อนิติไม่เกิดการทับซ้อนกัน ไม่มีช่องว่าง ฐานข้อมูลแนวเขตต้องเกิดจากการสำรวจในภาคสนามเพื่อยืนยันความถูกต้องตามสภาพข้อเท็จจริงและหลักวิชาการ โดยในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2558 ที่ประชุมได้สั่งการให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการพิจารณากำหนดแนวเขตป่าไม้ใหม่โดยจะให้เป็นแผนที่ดิจิทัล มาตราส่วน 1 : 4000 ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และต่อมา เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2558 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการมาตราส่วน 1 ต่อ 4000 และตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการมาตราส่วน 1 : 4000 ขึ้นมาคณะหนึ่ง โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

<sup>55</sup> คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map) พ.ศ.2559, การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ 3.

เป็นประธาน และให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย อำนวยการ และกำกับดูแลปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการมาตราส่วน 1 : 4000 แบบดิจิทัลและรูปแบบอื่น ๆ ที่เหมาะสม<sup>56</sup>

สำหรับหลักเกณฑ์การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ ในกรณีการทับซ้อนของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกับพื้นที่ที่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ONE MAP หรือหลักเกณฑ์การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการให้ใช้แนวเขตตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่มีแผนงานดำเนินการแล้วเป็นหลัก โดยตรวจสอบกับแผนที่ที่กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ ส.ป.ก. ด้วยเว้นแต่พื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดินตามบันทึกข้อตกลง เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2538 ให้กันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ได้แก่ พื้นที่ที่มีสภาพป่า พื้นที่ที่มีสภาพหรือศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า พื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ และพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้ให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน พื้นที่ภูเขาสูงชัน หรือพื้นที่ที่มีความชันโดยเฉลี่ยตั้งแต่ร้อยละ 35 ขึ้นไป และพื้นที่ต้นน้ำ ลำธาร พื้นที่ที่กรมป่าไม้มีภาระผูกพันตามกฎหมาย เช่น สวนป่าของทางราชการ พื้นที่ที่อนุญาตให้ส่วนราชการหรือเอกชนเข้าทำประโยชน์แล้ว (ยกเว้นพื้นที่ที่มีหนังสืออนุญาต สทก. ที่ราษฎรแสดงความประสงค์เป็นหนังสือขอรับหนังสืออนุญาตของ ส.ป.ก. แทน) พื้นที่ป่าชายเลน และพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน<sup>57</sup>

แต่จากการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกับพื้นที่ที่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ONE MAP พบว่าการการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการที่ผ่านมายังมีปัญหาบางประการที่ควรได้รับการแก้ไขในทางปฏิบัติโดยเฉพาะการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อนำไปใช้พิจารณาประกอบการจัดทำแนวเขตที่ดิน อาทิ การดำเนินการตามมติคณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ (คทช.) และมติคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดทำแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดนครราชสีมาและปราจีนบุรี<sup>58</sup> ที่แต่ละหน่วยงานยังมีความเห็นไม่ตรงกันในการใช้เส้นปรับการสำรวจแนวเขตปี พ.ศ.2543 โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเส้นปรับการสำรวจแนวเขตดังกล่าวมีความถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ เพียงแต่ยังไม่เกิดผลใช้บังคับในทางกฎหมายอันเนื่องมาจากการขาดความต่อเนื่องของนโยบายรัฐบาลและการขาดความจริงใจในการแก้ไขปัญหา แต่อีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นไม่ตรงกัน จึงนำไปสู่กระบวนการทางศาลเพื่อให้พิพากษาตัดสินกล่าว

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม มติคณะรัฐมนตรี และการดำเนินการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่ายังคงเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในปัจจุบันหรือไม่นั้น ขอสรุปและมีข้อเสนอแนะดังนี้

### 5.1 บทสรุป

5.1.1 การนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยให้เหตุผลว่า ต้องการแก้ไขปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของราษฎรและปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติไปในคราวเดียวกันนั้น ไม่น่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการมีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่รัฐประสงค์จะแก้ไขปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของราษฎรโดยมุ่งที่จะนำที่ดินของ

<sup>56</sup> เฟิงอ่าง, 10.

<sup>57</sup> เฟิงอ่าง, 29.

<sup>58</sup> Thai PBS, 'กรม.แก้ปัญหาที่ดินทับซ้อน ไฟเขียวปรับแผนที่แนวเขตเป็น One Map' <<https://www.thaipbs.or.th/news/content/325064>> สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2566.

เอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยให้อำนาจรัฐสามารถนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมาดำเนินการเช่นนี้ได้ยังถือเป็นช่องทางให้รัฐบาลต่าง ๆ ใช้กรณีนี้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากมติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของรัฐที่ให้นำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ทั้งที่รัฐบาลยังมีนโยบายอีกด้านหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ด้วย จึงสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของราษฎรมากกว่าการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และกรณีนี้ได้ถูกเน้นย้ำจากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาว่ารัฐบาลสามารถนำที่ดินของเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เพียง 535,487 ไร่ เท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินการในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถึง 48,052,704 ไร่ นอกจากนี้ยังพบว่าในช่วงที่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ประมาณ 187 ล้านไร่ หรือมากกว่าร้อยละ 50 ของเนื้อที่ทั้งหมดของประเทศ แต่ต่อมาพื้นที่ป่าไม้ได้ลดลงอย่างต่อเนื่องโดยในปี พ.ศ. 2538 ซึ่งเป็นปีที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้มีการส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ ส.ป.ก. อีก ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้เหลือเพียง ร้อยละ 25.62 ของพื้นที่ของประเทศเท่านั้น

5.1.2 จากการศึกษาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่านับแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมีผลบังคับใช้และมีการดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ ปรากฏว่ามีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จนนำไปสู่การตีความหลักการและให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยเฉพาะในกรณีของสถานะของที่ดินจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตั้งแต่ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ ส.ป.ก. ไม่สามารถนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เนื่องจากการดำเนินการตามมาตรา 16 เป็นการดำเนินการในลักษณะเป็นการชั่วคราว แต่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นลักษณะต่อเนื่องหรือเป็นการถาวร หรือหลังการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ซึ่งแม้จะมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น หาก ส.ป.ก. ยังมิได้เข้าไปดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบริเวณใด พื้นที่นั้นยังคงมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม และจากกรณีดังกล่าวนี้ ยังนำไปสู่ปัญหาข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่จะตามมาด้วย เช่น กรณีอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน หรือการทับซ้อนกับของที่ดินที่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินกับพื้นที่ของรัฐประเภทอื่น เป็นต้น

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 รัฐบาลไม่ควรกำหนดให้มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินแม้ที่ดินนั้นจะมีสภาพที่เสื่อมโทรมเนื่องจากสามารถฟื้นฟูเพื่อให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติที่สมบูรณ์ได้ และควรยึดหลักการเดิมอันเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่มุ่งแก้ไขปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกร โดยการนำที่ดินของเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสอดคล้องกับประเทศต่าง ๆ ที่ถือว่าประสบความสำเร็จในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ทั้งนี้ หากมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เกษตรกรสามารถขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ตามหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวมิได้ถูกกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกแต่เป็นหลักเกณฑ์ที่ถูกกำหนดขึ้นมาตั้งแต่มีพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481 ที่ได้อนุญาตให้มีการทำไม้หรือเก็บหาของป่าในป่าสงวนได้นอกเหนือจากการสงวน คุ้มครองไม่ให้ป่าไม้ถูกบุกรุกและถูกทำลาย และที่ผ่านมารัฐบาลได้มีนโยบายเกี่ยวข้องกับ

การขอเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาอย่างต่อเนื่อง อาทิ การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในลักษณะแปลงรวมโดยมิให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดได้

5.2.2 ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในเขตป่าไม้มิว่าจะเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรืออุทยานแห่งชาติ เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายเข้าไปเกี่ยวข้อง จำนวน 16 ฉบับ โดยกฎหมายเหล่านี้ได้รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าไม้ด้วย ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐในระดับกระทรวง 8 กระทรวง หน่วยงานระดับกรม 19 กรม และรัฐวิสาหกิจ 3 แห่ง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลถึงความ เป็นเอกภาพในการบริหารจัดการและปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ป่าไม้ตามที่กำหนดโดยกฎหมายฉบับต่าง ๆ แม้ปัจจุบันรัฐจะใช้แนวทางการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกับพื้นที่ที่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ONE MAP ในการแก้ไขปัญหาก็ตาม

5.2.3 ควรรยกเลิกมาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เนื่องจากเดิมมิได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ และมีได้เป็นที่ดินที่รัฐมุ่งที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตั้งแต่แรกเริ่ม แต่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ของราษฎรในขณะนั้น ภายหลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่ผ่านมาเป็นสาเหตุหนึ่งก่อให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้นโดยหวังว่ารัฐจะนำที่ดินที่เกิดจากการบุกรุกนั้นมาปฏิรูปที่ดินอีกครั้ง แม้ปัจจุบันจะไม่มี การส่งมอบที่ดินป่าสงวนแห่งชาติให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกแล้วก็ตาม

## บรรณานุกรม

### บทความ

#### ภาษาไทย

คามร คำไตรย์, ‘กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับข้อท้าทายที่เปลี่ยนแปลงไป’ (2558) 1 วารสารนิติสังคมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

เทอด สุปรีชากร, ‘การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร’ <[https://kukr.lib.ku.ac.th/kukr\\_es/index.php?/BKN/search\\_detail/result/39056](https://kukr.lib.ku.ac.th/kukr_es/index.php?/BKN/search_detail/result/39056)> สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2566.

พงศ์บุญย์ ปองทอง, ‘การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : ทรัพยากรป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ’ (2558) 2 รัฐสารศึกษ วารสารราย 4 เดือน ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม - สิงหาคม 2558.

### หนังสือราชการ

#### ภาษาไทย

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 473/2524 เรื่อง อำนาจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507).

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 307/2549 เรื่อง สถานะของป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน.

### รายงาน คู่มือ หรือเอกสารที่ออกโดยหน่วยงานต่าง ๆ

#### ภาษาไทย

ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอ่าวคุ้งกระเบน อันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.), องค์ความรู้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้และสัตว์ป่า.

สำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้, นโยบายป่าไม้แห่งชาติ.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หนึ่ง ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2504-2506).

ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่อง นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย 2535.

สำนักกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, คู่มือการปฏิบัติงานในการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map) พ.ศ.2559, การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ‘หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0203/4577 ลงวันที่ 1

เมษายน 2536 เรื่อง ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ’ <<https://scan.alro.go.th/announce/40/6.%20%E0%B8%A1%E0%B8%95%E0%B8%B4%20%E0%B8%84%E0%B8%A3>

E0%B8%A1/30%20%E0%B8%A1%E0%B8%B5%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%A1%202536.pdf> สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2566.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ‘บันทึกข้อตกลงร่วมกันว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ. 2538’ <[https://scan.alro.go.th/announce/44/1.%20%E0%B8%9B%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%87%E0%B8%A7%E0%B8%99%E0%B9%81%E0%B8%AB%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%B4/%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%88%E0%B8%AA%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%9E%E0%B8%9B%E0%B9%88%E0%B8%B2/%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%97%E0%B8%B6%E0%B8%81%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%95%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%87%E0%B8%AF%20\(14%20%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%99%202538\).pdf](https://scan.alro.go.th/announce/44/1.%20%E0%B8%9B%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%87%E0%B8%A7%E0%B8%99%E0%B9%81%E0%B8%AB%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%B4/%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%88%E0%B8%AA%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%9E%E0%B8%9B%E0%B9%88%E0%B8%B2/%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%97%E0%B8%B6%E0%B8%81%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%95%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%87%E0%B8%AF%20(14%20%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%99%202538).pdf)> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

LIRT คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ, ‘คำแถลงนโยบายของหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎร วันพฤหัสบดีที่ 6 มีนาคม 2518’ <<https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

--, คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ, ‘คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี พร้อมทั้ง คำปราศรัยของนายกรัฐมนตรี’ <<https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/statement-policy/39/NALT-statement-of-policy-sp-39.pdf>> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

--, คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ, ‘คณะรัฐมนตรี คณะที่ 41 พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2522-3 มีนาคม 2523 แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2522’ <<https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/statement-policy/41/NALT-statement-of-policy-sp-41.pdf>> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

--, คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ, ‘คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ แถลงต่อรัฐสภา วันพุธที่ 27 สิงหาคม 2529’ <<https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

--, คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ, ‘คำแถลงนโยบายของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ 7 มิถุนายน 2517’ <<https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, ‘แนวทางการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ’ <<https://www.onlb.go.th/about/featured-articles/5147-a5147>> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

## วิทยานิพนธ์และการค้นคว้าอิสระ

### ภาษาไทย

นันทน์ภัส นิธิเมธีธรรณท์, ‘การจัดหาที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563).

พิชัย เตชะทองสิงห์, ‘ปัญหาการได้มาซึ่งที่ดินเอกชนตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ศึกษากรณีการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม’ (สารนิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม 2559).

## เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

### ภาษาไทย

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 'เนื้อที่รับมอบที่ดินของรัฐ 4 ประเภท มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน' <[https://opendata.alro.go.th/uk\\_UA/dataset/01\\_0101](https://opendata.alro.go.th/uk_UA/dataset/01_0101)> สืบค้นเมื่อ 8 เมษายน 2566.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 'ประวัติความเป็นมา' <<https://alro.go.th/th/anti-corruption/news-activity/article-category-1-6/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%9B%E0%B9%87%E0%B8%99%E0%B8%A1%E0%B8%B21644571318?id=143614>> สืบค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2566.

-, 'การนำที่ดินมาปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532' <[https://alro.go.th/uploads/org/mapping\\_land/article\\_attach/article\\_attach\\_201809101536544357.pdf](https://alro.go.th/uploads/org/mapping_land/article_attach/article_attach_201809101536544357.pdf)> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

-, 'ที่ดินของรัฐที่ได้รับมอบดำเนินการปฏิรูปที่ดิน' <[https://opendata.alro.go.th/dataset/01\\_0101](https://opendata.alro.go.th/dataset/01_0101)> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

--, 'สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518' <[https://alro.go.th/uploads/org/mapping\\_land/article\\_attach/article\\_attach\\_201809101536544447.pdf](https://alro.go.th/uploads/org/mapping_land/article_attach/article_attach_201809101536544447.pdf)> สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2566.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 'ร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ....' <[https://resolution.soc.go.th/?page\\_id=74&find\\_word=%E0%B8%9B%E0%B8%8F%E0%B8%B4%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B8%9B%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%99&start\\_date=&end\\_date=&book\\_number=&page\\_no=48](https://resolution.soc.go.th/?page_id=74&find_word=%E0%B8%9B%E0%B8%8F%E0%B8%B4%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B8%9B%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%99&start_date=&end_date=&book_number=&page_no=48)> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 'มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำ' <<https://epa.onep.go.th/storage/upload/law/kmkkijpibo.pdf>> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

## อื่น ๆ

### ภาษาไทย

Thai PBS, 'กรมแก้ปัญหาที่ดินทับซ้อน ไฟเขียวปรับแผนที่แนวเขตเป็น One Map' <<https://www.thaipbs.or.th/news/content/325064>> สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2566.

### ภาษาต่างประเทศ

The Department of Land Administration, M.O.I., 'The Farm Rent Reduction to 37.5% Act 1951 Article 1.' <[https://law.moj.gov.tw/ENG/Law\\_Class/LawAll.aspx?pcode=D0060008](https://law.moj.gov.tw/ENG/Law_Class/LawAll.aspx?pcode=D0060008)> สืบค้นเมื่อ 9 มิถุนายน 2566.

Yong-Ha Shin, 'LAND REFORM IN KOREA, 1950' <[http://s-space.snu.ac.kr/bitstream/10371/84988/1/2.LAND\\_REFORM\\_IN\\_KOREA\\_\\_1950%5DYong-Ha%20Shin.pdf](http://s-space.snu.ac.kr/bitstream/10371/84988/1/2.LAND_REFORM_IN_KOREA__1950%5DYong-Ha%20Shin.pdf)> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

