

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเอกชน จังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมเอกสาร หลักการและแนวความคิด ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยดังนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับที่ดิน หลักการใช้ที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในที่ดิน
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม
3. ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเอกชน จังหวัดเชียงใหม่
4. ผลงานวิจัยและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดเกี่ยวกับที่ดิน หลักการใช้ที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

1.1 ความหมายของที่ดิน

กรมพัฒนาที่ดิน (2531) กล่าวว่าที่ดิน (Land) เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด เมื่อเทียบกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร ที่ดินนอกจากจะเป็นแหล่งที่มาของปัจจัยที่สำคัญต่อการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นเครื่องค้ำจุนเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม แล้วยังเป็นปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองของมนุษยชาติมาตลอดระยะเวลาอันยาวนาน

อย่างไรก็ตาม ได้มีผู้ศึกษาและให้ความหมายในด้านต่างๆ กันดังนี้ บรรเจิด (2523) กล่าวว่าที่ดินทางเกษตรศาสตร์หมายถึง ที่ดินทั่วไปที่อาจใช้ประโยชน์ทางการเกษตร โดยเน้นหนักด้านความอุดมสมบูรณ์ของดิน และสมรรถนะที่ดิน ซึ่งประกอบด้วยลักษณะ โครงสร้าง ความลาดเท ความลึกของดิน ตลอดจนสภาพพื้นที่ ภูมิอากาศ และสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติที่มีส่วนเกื้อกูลทางการเกษตร แต่ สนธิ์ และจุฑารัตน์ (2530) กล่าวว่าที่ดินทางวิทยาศาสตร์หมายถึง สารที่ประกอบด้วยอนุภาคเล็กๆ ของสารต่างๆ เป็นต้นว่า ไม้ผุ หินผุ ดินพีชชนิดต่างๆ ตะไคร่น้ำที่เป็นชั้นเล็กดินฟ้าอากาศ ในขณะที่ คณะกรรมการภูมิศาสตร์แห่งชาติ (2527 : 208) ได้ให้ความหมายที่ดินในทางภูมิศาสตร์ว่า หมายถึง ส่วนของผิวโลกที่สามารถ ขุด ตัก ครูด ขนออก ไปจากที่เกิดเพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ในอันที่จะใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์

ส่วนในทางนิติศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (2526 : 56) กล่าวว่าที่ดินทางนิติศาสตร์ตามประมวลกฎหมายที่ดินปี 2497 หมายถึง พื้นที่ดินทั่วไปให้ความหมายรวมถึงภูเขา

ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย และทางเศรษฐกิจ และ คำพล (2525 : 4) ได้กล่าวว่า ที่ดินทางเศรษฐกิจหมายถึง พื้นผิวโลกทั้งหมดทั้งนี้ได้ให้ความหมายรวมไปถึงพื้นดิน พื้นน้ำ และน้ำแข็ง ในแถบขั้วโลก ตลอดรวมไปถึงป่าไม้ แร่ธาตุในดิน ทรัพยากรที่อยู่ในน้ำ และปรากฏการณ์ตามธรรมชาติ

1.2 ลักษณะพิเศษของที่ดิน

นฤมล (2526 : 81-82) กล่าวว่าที่ดินมีลักษณะพิเศษบางประการที่สำคัญคือ

1. ที่ดินมีจำนวนจำกัด ทั้งนี้เพราะเป็นทรัพยากรที่ธรรมชาติให้มา มนุษย์ไม่สามารถที่จะสร้างที่ดินขึ้นมาใหม่ได้ ไม่เหมือนปัจจัยในการผลิตชนิดอื่น
2. จะเกิดการลดลงของผลได้ในที่ดินที่มีการเพาะปลูกซ้ำๆ กันนานๆ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความอุดมสมบูรณ์ของดินถูกใช้และค่อย ๆ หดไป ถ้าไม่มีการอนุรักษ์ดินโดยการใส่ปุ๋ย หรือ การป้องกันการพังทลายของดิน ฯลฯ
3. ที่ดินแต่ละแห่งมีคุณสมบัติแตกต่างกัน คือมีความแตกต่างกันทั้งด้านความอุดมสมบูรณ์ และสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติต่าง ๆ เช่น อุณหภูมิ ความชื้น แสงแดด ฯลฯ ดังนั้นการใช้ที่ดินในแต่ละท้องที่ร่วมกับปัจจัยการผลิตอื่น ๆ เหมือน ๆ กันก็ตาม แต่ผลอาจได้ต่างกัน

1.3 หลักการใช้ที่ดิน

คณะกรรมการภูมิศาสตร์แห่งชาติ (2527) กล่าวถึงการใช้ที่ดินว่ามีหลักการที่สำคัญดังนี้

1. ใช้ที่ดินอย่างประหยัดเท่าที่จำเป็น ในอันที่จะสนองความต้องการของประชากรตามความเหมาะสม อาทิ เมื่อได้บุกรุกที่ดินสำหรับนำมาใช้ประกอบอาชีพทางการเกษตรในที่ใดแล้ว ก็สมควรจะต้องใช้ที่ดินนั้นตลอดไป ไม่ละทิ้งหรือทิ้งว่างไว้ และบุกรุกที่ดินแห่งใหม่เรื่อย ๆ
2. ใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยพื้นที่สูงสุดเท่าที่อาจเป็นไปได้ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ถือครองที่ดินได้รับผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินนั้นในระดับสูง เพียงพอที่จะเลี้ยงชีวิตตนเองและครอบครัว ให้มีความสุขตามสมควรแก่สภาพ ด้วยการเพิ่มจำนวนปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ตามความเหมาะสม โดยใช้ที่ดินจำนวนเท่าเดิม
3. รักษาความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินที่นำมาใช้ในระยะเวลายาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินสำหรับนำมาใช้ประกอบอาชีพทางการเกษตร มักจะทำให้ความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินลดลงหลังจากใช้ปลูกพืช ดังนั้นจึงจำเป็นต้องดำเนินการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของดินให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ตลอดไปในระยะเวลายาวนาน ซึ่งอาจกระทำได้ด้วยวิธีการใส่ปุ๋ย หรือ ปลูกพืชบำรุงดิน เป็นต้น

การใช้ที่ดินของมนุษย์มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาโดยการเปลี่ยนจากการใช้ที่ดินประเภทหนึ่งเป็นอีกประเภทหนึ่ง โดยพื้นที่ป่า พื้นที่เกษตรและที่อยู่อาศัยเปลี่ยนไปเพราะการเพิ่มของประชากร (สถิตย์, 2521) ได้แบ่งชนิดการใช้ที่ดินออกเป็น 5 ประเภทคือ

1. เมืองและสิ่งก่อสร้าง ได้แก่ ที่อยู่อาศัย ย่านการค้า ย่านอุตสาหกรรม เส้นทางคมนาคม และสถานที่ราชการ
2. พื้นที่ทำการเกษตร ได้แก่ พื้นที่ปลูกพืชล้มลุก และพืชถาวร สวนผัก สวนผลไม้ พืชไร่นาข้าว ปศุสัตว์ และไร่เลื่อนลอย
3. ป่าไม้ ได้แก่ พื้นที่ป่าไม้ทั่วไป และจัดแยกย่อยไปตามประเภทป่า เช่น ป่าเต็งรังผสมไม้สน ป่าเบญจพรรณ ป่าดิบแล้ง และสวนป่า
4. พื้นที่ว่างเปล่า ได้แก่ พื้นที่ที่ปราศจากสิ่งปกคลุมและรวมไปถึงไร่ร้าง
5. พื้นที่แหล่งน้ำ ได้แก่ พื้นที่เป็นแม่น้ำ ลำธาร หนอง คลอง บึง และทะเลสาบ

นฤมล (2526 : 84) ได้แบ่งลักษณะการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรออกเป็น 7 ลักษณะ คือ

1. ที่อยู่อาศัย หมายความว่า ที่ดินที่ใช้ในการปลูกสร้างบ้านพัก ยุงฉาง โรงเก็บของ ลานบ้าน คอกเลี้ยงสัตว์ รวมทั้งบริเวณรอบบ้านที่ไม่ได้ปลูกพืชชนิดใด
2. ที่นา หมายความว่า ที่ดินที่ใช้ในการปลูกข้าวและที่ว่างหว่านา ตลอดจนจอมปลวก คันนา
3. ที่พืชไร่ หมายความว่า ที่ดินที่ใช้ปลูกพืชไร่ต่าง ๆ
4. ที่ปลูกไม้ผลและไม้ยืนต้น หมายความว่า ที่ดินที่ใช้ปลูกไม้ผลและไม้ยืนต้นต่าง ๆ
5. ที่ปลูกสวนผักและไม้ดอก หมายความว่า ที่ดินที่ใช้ปลูกสวนผักและไม้ดอก
6. ที่ป่า หมายความว่า ที่ดินที่ทำการถือครองอยู่แต่ยังไม่สามารถทำการเพาะปลูกได้เพราะยังเป็นป่าละเมาะพุ่มไม้ที่ไม่ได้บุกเบิก
7. ที่อื่น ๆ ได้แก่ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ถนน ทางน้ำในไร่นา ตลอดจนถึงดินที่ไม่สามารถทำการเกษตรได้เพราะไม่เหมาะสม

ในขณะที่ ศากล (2524 : 156-164) แบ่งการลักษณะการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรออกเป็น 3 ลักษณะคือ

1. การเกษตรแบบพอยังชีพ (Subsistence Agriculture) การทำการเกษตรแบบนี้ไม่ต้องใช้ความรู้ ความสามารถและเงินทุนหมุนเวียนมากนัก และพื้นที่ที่ใช้ทำการเกษตรมักมีขนาดเล็ก ตัวอย่างการทำการเกษตรแบบนี้ที่เด่นชัดคือ การทำไร่เลื่อนลอย

2. การเกษตรแบบการค้า (Commercial Agriculture) เป็นการใช้ที่ดินในการเพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์เพียงอย่างเดียวในเนื้อที่ทั้งหมดที่มีอยู่ การเกษตรแบบนี้มีแบบแผน และหวังผลทางการค้า โดยผู้ประกอบการจะต้องเป็นผู้ที่มีการตัดสินใจอย่างดีและมีความเชื่อมั่นในตนเองว่ามี

ความรู้ความสามารถในการหาแหล่งที่จะทำการเกษตร และจัดรูปที่ดินเพื่อความสะดวกในการใช้เครื่องมือเครื่องจักร รวมทั้งการขนส่งปัจจัยสำคัญในการผลิต และการจำหน่าย การทำเกษตรแบบนี้ส่วนมากจะเป็นกิจกรรมขนาดใหญ่และลงทุนมาก เช่น การปลูกข้าวโพด ปลูกส้ม ปลูกยางพารา เลี้ยงไก่ เลี้ยงหมู เป็นต้น

3. การเกษตรผสมผสาน (Diversified Agriculture) การทำการเกษตรแบบนี้ทำโดยแบ่งพื้นที่ทั้งหมดออกเป็นสวนๆ และปลูกพืชต่างชนิดกัน เช่น การปลูกข้าวกับการเลี้ยงโค การเลี้ยงไก่และหมูพร้อม ๆ กับการเลี้ยงปลา เป็นต้น

1.4 ความหมายของการใช้ประโยชน์ที่ดิน

กรมพัฒนาที่ดิน (2527) ได้ให้ความหมายของการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้ว่า ชนิดและลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยจำแนกการใช้ที่ดินออกเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ที่รกร้างว่างเปล่า บริเวณลุ่มน้ำ แหล่งน้ำ พื้นที่อื่น ๆ และบริเวณเขตชุมชนแต่มีผู้ที่ศึกษาและได้นิยามศัพท์การใช้ประโยชน์ที่ดินไว้หลายประการตามวัตถุประสงค์ของผู้วิจัยนั้น ๆ โดย ปรีชา (2524) ได้ให้ความหมายของการใช้ประโยชน์ที่ดินว่าเป็น การใช้ที่ดินให้ได้ผลตอบแทนมากที่สุดต่อประชาชนและประเทศชาติ โดยมีผลกระทบกระเทือนต่อสภาพแวดล้อมน้อยที่สุด แต่นิพนธ์ (2525) ได้ให้ความหมายว่า หมายถึงการใช้ที่ดินบำบัดความต้องการของมนุษย์ เช่น ใช้ในการเกษตร ใช้เป็นพื้นที่ป่า ใช้เป็นพื้นที่แหล่งน้ำ ใช้เป็นที่ตั้งบ้านเรือนที่อยู่อาศัย ใช้เป็นแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรม ส่วนพลศักดิ์ (2540) ก็มีความเห็นสอดคล้องกับ ปรีชาและนิพนธ์ โดยสรุปว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินคือ สัดส่วนที่มนุษย์นำที่ดินไปใช้บำบัดความต้องการทั้งในด้านการเกษตร ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ใช้เป็นพื้นที่ป่า ใช้เป็นแหล่งน้ำ ใช้เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ทั้งนี้เพื่อให้ผลตอบแทนมากที่สุด โดยมีผลกระทบกระเทือนต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

1.5 การติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

มีหลักการสำคัญ 3 ประการ สรุปได้ดังนี้

1. ความจำเป็นของการติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดิน จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินมิใช่เป็นเพียงการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเท่านั้น แต่ยังรวมหมายถึงการมีมาตรการเสริมอื่น ๆ อีก เช่น การเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่เกษตรกร พัฒนาอาชีพเกษตรกรรม ปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต การตลาด รวมถึงการพัฒนาระบบสุขภาพต่าง ๆ เพื่อยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรได้ ฉะนั้นหลังจากที่ ส.ป.ก. ได้จัดที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรเข้าทำกินแล้ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อจะได้ทราบว่าเกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นเพียงใด มีประสิทธิภาพหรือไม่ มีอุปสรรคปัญหา

ประการใดที่ทำให้เกษตรกรไม่สามารถเข้าทำประโยชน์ได้ การติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดิน นับเป็นมาตรการสำคัญประการหนึ่งของรัฐที่จะช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ของเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. วัตถุประสงค์ของการติดตามการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

2.1 เพื่อสอดส่องดูแลการใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกินของเกษตรกรอย่างใกล้ชิดเพื่อจะได้ทราบว่าเกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร ทั้งนี้จะได้นำมาวิเคราะห์และหาทางการแก้ปัญหาได้ทันที่

2.2 เพื่อให้สามารถวางแผนพัฒนาต่าง ๆ ได้ถูกต้องเหมาะสม ตลอดจนกำกับดูแลให้เป็นไปตามแผน

2.3 เพื่อช่วยเหลือให้คำปรึกษา ตลอดจนการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ให้แก่เกษตรกรในกรณีที่เกษตรกรประสบปัญหาเกินความสามารถที่จะแก้ไขด้วยตนเองได้ ทำให้เกษตรกรสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ครอบครองได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่

2.4 เพื่อดูแลและมิให้เกิดการเปลี่ยนมือในที่ดิน หรือถ้าหากเกินความจำเป็นที่จะต้องมีการซื้อขายที่ดินกันเองระหว่างเกษตรกร เนื่องจากการโยกย้ายที่อยู่ หรือเปลี่ยนแปลงการประกอบอาชีพหรือกรณีอื่นใดก็ตาม ส.ป.ก. ควรเข้าไปมีบทบาทอย่างใกล้ชิด

2.5 เพื่อประโยชน์ในการเก็บค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ และสินเชื่ออย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.6 เพื่อสร้างความคุ้นเคย และความเข้าใจระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและเกษตรกรอันจะนำไปสู่แนวทางการร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการอื่นๆ

3. ขอบเขตการติดตามการใช้ประโยชน์ การดำเนินการต้องครอบคลุมทั่วทั้งพื้นที่ที่ ส.ป.ก.จังหวัด ได้ทำการจัดที่ดินให้กับเกษตรกรไปแล้ว การเคลื่อนไหวใดๆ เกี่ยวกับที่ดินภายในเขตปฏิรูปที่ดินของเกษตรกร ควรต้องอยู่ภายใต้การรับรู้ของ ส.ป.ก. เพื่อจะได้ดูแลมิให้การจัดการที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนงานพัฒนาโครงการต่าง ๆ เบี่ยงเบนจากเป้าหมายที่กำหนด (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม , 2530)

แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.1 ประวัติการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มปพ.) กล่าวว่า ความเป็นมาของนโยบายการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงเวลา คือ

1. ความคิดริเริ่มของกระบวนการปฏิรูปที่ดิน นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอความคิดในเรื่องการจัดระบบการถือครองที่ดินไว้ในสมุดปกเหลือง หรือเค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 ไว้ว่า “ให้รัฐบาลซื้อที่ดินจากประชาชนที่ต้องการขายแล้วนำมาพัฒนาและมีการใช้วิชาการ

สมัยใหม่จากนั้นให้ราษฎรมาเป็นลูกจ้างประกอบการเกษตรของรัฐบาล” ซึ่งความคิดนี้ถูกคัดค้านเป็นอย่างมาก โดยถูกกล่าวหาว่าเป็นวิธีการของลัทธิคอมมิวนิสต์ จึงทำให้แนวความคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินไม่เป็นที่ยอมรับจากสังคมไทยในสมัยนั้น อย่างไรก็ตามในช่วงเวลานั้นก็เริ่มมีปัญหาเกษตรกรไม่มีที่ดินทำกิน ทำให้รัฐบาลสมัยต่อมาได้พยายามจัดระบบการถือครองที่ดินให้เป็นธรรมโดยวิธีการต่าง ๆ

2. ช่วงเคลื่อนไหวเรียกร้องกฎหมายปฏิรูปที่ดิน หลายประเทศในภูมิภาคเอเชียได้เริ่มนำนโยบายการปฏิรูปที่ดินมาใช้ ซึ่งการดำเนินการ ได้ผลโดยเฉพาะประเทศที่ไม่ใช่สังคมคอมมิวนิสต์ ทำให้ความสนใจเรื่องการปฏิรูปที่ดินได้เริ่มก่อตัวอีกครั้งโดยมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของราษฎรจากบุคคลหลายกลุ่ม มีทั้งข้าราชการ นักการเมือง ชาวไร่ ชาวนา

การเคลื่อนไหวของข้าราชการและนักการเมือง ซึ่งหน่วยงานราชการที่เริ่มสนใจการปฏิรูปที่ดินคือ กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ โดยมี ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ เป็นรองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดินขณะนั้น ได้ศึกษาปัญหาการถือครองที่ดินของเกษตรกรจึงได้เสนอโครงการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินและจัดรูปที่ดินเพื่อให้พิจารณากำหนดเป็นนโยบายรัฐบาล การเคลื่อนไหวของกรมพัฒนาที่ดินครั้งนั้น ถึงแม้ไม่สามารถทำให้มีการปฏิรูปที่ดินขึ้นในประเทศไทย แต่ก็ทำให้รัฐบาลสนใจปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรและได้มีการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกร” นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารกองทุนยังได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่องการปฏิรูปที่ดินด้วย ต่อมาได้เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร คณะกรรมการบริหารกองทุนได้จัดทำ โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเสนอคณะปฏิวัติพิจารณา และได้นำเข้าสู่การพิจารณาของสภาบริหาร คณะปฏิวัติ สภาได้ลงมติเห็นชอบในหลักการ และให้นำเสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณา ซึ่งต่อมามีมติให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาศึกษาเกี่ยวกับงานปฏิรูปที่ดิน และคณะกรรมการชุดนี้ได้นำเสนอหลักการและยกร่างเค้าโครงการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาและได้มีมติเห็นชอบ

ความเคลื่อนไหวของกลุ่มชาวไร่ชาวนา ในอดีตเมื่อชาวไร่ชาวนามีปัญหาก็มักจะไม่มีปฏิกิริยาหรือการเรียกร้องใด ๆ ที่รุนแรง เพราะขาดการรวมกลุ่มกันอย่างจริงจัง แต่ใน พ.ศ. 2514 เริ่มมีผู้นำชาวนามาเรียกร้องต่อรัฐบาลในเรื่องปัญหาที่ดินทำกิน ในปี 2516 มีชาวนาจากพิษณุโลก นครสวรรค์ พิจิตร ประมาณ 100 คน ยกขบวนมาชุมนุมที่ทำเนียบรัฐบาลเนื่องจากถูกนายทุนชื่อ โกงที่นา และต่อมาก็ได้มีการชุมนุมเรียกร้องจากกลุ่มต่าง ๆ มากขึ้น อย่างไรก็ตามการทำงานของคณะกรรมการยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร ชาวนาได้เดินขบวนเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ปัญหา และได้ยื่นข้อเสนอ 7 ข้อ พอสรุปได้คือ ต้องการให้รัฐบาลมีความจริงจังต่อการแก้ปัญหาที่ดินทำกินของชาวไร่ ชาวนาในระยะยาวด้วยการปฏิรูปที่ดิน การเคลื่อนไหวดังกล่าวมีพลังผลักดันทาง

การเมืองที่สำคัญ เพราะมีการรวมกลุ่มกันเกือบทั่วประเทศ โดยการสนับสนุนของนิสิตนักศึกษา เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน เป็นผลให้รัฐบาลประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินอย่างรวดเร็ว

3. ช่วงประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มีการประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ภายหลังการโค่นล้มอำนาจของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ทรงพระราชทานให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นหัวหน้ารัฐบาล พร้อมกับมีการแต่งตั้งสภานิติบัญญัติ และได้บัญญัติเรื่องการปฏิรูปที่ดินไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 18 “ให้รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการ อื่น ๆ” เพื่อให้เป็นไปตามกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีโดย นายถวิล ช่างนาวาสวัสดิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอร่างกฎหมายปฏิรูปที่ดินให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2517 ซึ่งอยู่ในช่วงรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์เป็นนายกรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติฯ รับหลักการและตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาและได้อนุมัติกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเมื่อ พ.ศ. 2518 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 5 มีนาคม 2518 โดยมี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกที่ได้รับนโยบายการปฏิรูปที่ดินไปปฏิบัติ มีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขึ้นเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518 โดยมี ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ เป็นเลขาธิการคนแรก มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครั้งแรกเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2518 ในท้องที่ 7 อำเภอ ของจังหวัดนครนายก พระนครศรีอยุธยาและปราจีนบุรี หลักจากนั้นนโยบายการปฏิรูปที่ดินนำมาใช้โดยรัฐบาลทุกยุค ทุกสมัย มีการแก้ไข พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีก 2 ครั้ง คือ ครั้งแรกในสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี โดย พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2519 แก้ไขครั้งที่ 2 ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยตรา พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2532

2.2 สาเหตุสำคัญของการปฏิรูปที่ดิน

วรเวทย์ (2527) ได้สรุปถึงสาเหตุสำคัญที่นำมาสู่การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยไว้ดังนี้

1. จำนวนพลเมืองเพิ่มขึ้นขณะที่ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีจำกัด โดยมีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้นจึงจำเป็นต้องหาทางให้มีการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2. อัตราค่าเช่าซึ่งสูงเกินไปจนเกษตรกรรับไม่ไหว เพราะผลผลิตไม่สอดคล้องกันเกิดการเอาไรต์เอาเปรียบจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งผู้เช่าไม่มีทางเลือก เพราะมีที่ดินจำกัด แม้ว่าจะมี พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านาออกบังคับใช้ แต่การใช้งบคุ้มไม่ทั่วถึงในกรณีที่เจ้าของที่ดินและผู้เช่าตกลงกัน

3. ปัญหาความยากจนและหนี้สินเนื่องจากภาคเกษตรกรรมแม้จะเป็นส่วนใหญ่ของประเทศแต่รายได้ของเกษตรกรยังต่ำมาก รวมทั้งปัญหาหนี้สินที่เกิดจากการเอาไรต์เอาเปรียบจากค่าเช่าและผลผลิตตกต่ำ

4. ปัญหาเกษตรกรไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เกษตรกรผู้บุกรุกในที่ดินของรัฐไม่สามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินเพื่อประกอบอาชีพ

5. แรงกดดันของกระแสแนวความคิดปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นสถานการณ์สำคัญประการหนึ่งที่เป็นตัวเร่งให้เกิดการผลักดันกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

2.3 การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

2.3.1 แนวคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดิน

มีการให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินไว้หลายประการ ตามแนวความคิดของแต่ละคน แต่ความหมายจะไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งตามความหมายเดิม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2543 : 6) ได้ให้ความหมายว่า วิธีการนำที่ดินมาแบ่งเสียใหม่ (Land Redistribution) การควบคุมค่า ตลอดจนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างอื่น อันมีลักษณะคล้ายคลึงกับที่กล่าวนี้ หรือหมายถึงการกระจายที่ดินอันเป็นบ่อเกิดแห่งความมั่งคั่ง สมบูรณ์ของเจ้าของที่ดินมาให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินมีรายได้ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินและการปฏิบัติในแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันอยู่บ้างทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาและแนวคิดในการแก้ปัญหาของแต่ละประเทศ ฉะนั้นสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2543 : 6) อ้างถึง วรเวทย์ (2540) ได้สรุปความหมายของการปฏิรูปที่ดินคือ

ความหมายอย่างแคบ การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง มาตรการที่รัฐนำที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่มาจัดให้เกษตรกรที่มีที่ดินน้อย หรือไม่มีเลย เพื่อกระจายความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน รวมทั้งผลประโยชน์ที่จะได้รับ ซึ่งมีวิธีการที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองแต่ละประเทศว่าเป็นประชาธิปไตยหรือสังคมนิยม ในระบอบประชาธิปไตยที่ดินจะได้มาโดยการซื้อจากเจ้าของที่ดินที่มีเกินกว่ากฎหมายกำหนด โดยรัฐจะจ่ายค่าชดเชยให้ในอัตราที่เป็นธรรม ส่วนในระบอบสังคมนิยม จะไม่มีการจ่ายค่าชดเชยหรือมีเพียงเล็กน้อย และการจัดที่ดินในระบอบประชาธิปไตยรัฐจะให้เกษตรกรเช่าหรือขาย ส่วนระบอบสังคมนิยม รัฐจะจัดให้ในลักษณะสหกรณ์นารวม หรือนาเป็นของรัฐ

ความหมายอย่างแคบ หมายถึง การปฏิรูปโครงสร้าง 3 ประเภท คือ โครงสร้างการถือครองที่ดิน ซึ่งมีความหมายเดียวกับที่กล่าวมาข้างต้น โครงสร้างการผลิต ได้แก่ วิธีการเพาะปลูกพืชต่าง ๆ การพัฒนาปรับปรุงที่ดิน และโครงสร้างบริการสนับสนุน หมายถึง สิ่งก่อสร้างพื้นฐาน เช่น การชลประทาน สินเชื่อ บริการสาธารณสุข ถนน การศึกษา เป็นต้น

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2543 : 6) อ้างถึง โทมัส เอฟ การ โรลด์ ผู้เชี่ยวชาญการใช้ดิน องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) กรุงโรม ได้ให้ความหมายการปฏิรูปที่ดินโดยลำดับดังนี้

1. การทำให้สิทธิของผู้เช่าที่ดินและผู้เช่านา ได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินโดยตรงและโดยอ้อม
2. รัฐเข้าควบคุมที่ดินของเอกชนอย่างจำกัด เช่นการรวบรวมที่นาที่ปลักย่อยให้เข้ามาเป็นนาผืนใหญ่ ตามหลักเศรษฐศาสตร์
3. การตั้งกลไกกรณคม
4. การเวนคืน
5. การโอนที่ดินให้เป็นของชาติก่อนโดยไม่รีบ คือ ให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าของที่ดินแล้วค่อยแบ่งกรรมสิทธิ์โดยวิธีอื่นจำกัดให้แก่เอกชน

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดจนถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2541)

การปฏิรูปที่ดินทั่วไป หมายถึง การปรับปรุงที่ดิน ทั้งด้านการถือครองและการใช้ที่ดิน จากรูปเดิมไปสู่รูปใหม่ให้มีลักษณะที่ดีขึ้น การปฏิรูปที่ดินมักจะดำเนินการในชนบทเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งประชาชนมีอาชีพทางการเกษตรและที่ดินสำหรับใช้ประกอบอาชีพมีลักษณะไม่เหมาะสม ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงการปฏิรูปที่ดิน จึงมักมุ่งไปในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึง การปรับปรุงที่ดินทั้งด้านการถือครองและการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินดังกล่าวที่ได้รับการปรับปรุงอาจผิดแผกแตกต่างไปตามปัญหาที่มี เช่น ปัญหาไม่มีที่ดินทำกินหรือมีน้อย ไม่พอ

ทำกิน ปัญหาอัตราค่าเช่าที่ดินสูง ปัญหาผลผลิตตกต่ำ และปัญหาที่ดินเสื่อมโทรม เป็นต้น (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2545)

ทองสุข (2544) ให้ความเห็นว่า การปฏิรูปที่ดินมีความหมายหลากหลายแตกต่างกันไป แต่โดยรวมคือ การเปลี่ยนแปลงที่ดินใน 2 ด้าน ด้านการถือครองที่ดินและด้านการพัฒนาที่ดิน ทั้งโครงสร้างและการผลิต ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรม ได้อย่างมั่นคง

จากความหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้จำกัดอยู่เพียงการนำที่ดินมาจัดสิทธิในที่ดินแก่เกษตรกรและควบคุมสิทธิในที่ดินมิให้จำหน่ายจ่ายโอนที่ดินเท่านั้น แต่หมายความรวมถึง การพัฒนาอย่างเป็นระบบและครบวงจร ในที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดิน ไปจากการปฏิรูปที่ดินนั้นด้วย เพื่อให้เกษตรกรได้เกิดความมั่นคงและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สมดังเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาดังกล่าวอาจสรุปได้ดังนี้

1. การกำหนดแผนการส่งเสริมการบำรุงเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุขและการสาธารณสุขเพื่อให้ความเป็นอยู่ของเกษตรกรดีขึ้น
2. การกำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตทางเกษตรกรรม ให้การผลิตและการจำหน่ายผลผลิตทางเกษตรกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
3. ประสานงานจัดหาแหล่งเงินทุนแก่เกษตรกร ซึ่งอาจมาจากกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือจากสถาบันการเงินต่าง ๆ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2545)

2.3.2 แนวคิดการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

จากความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในระดับกว้าง จะเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเกษตรหลายๆด้าน นับแต่การจัดระบบการถือครอง โดยการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ไปจนถึงการพัฒนาเพื่อส่งเสริมสนับสนุนกระบวนการผลิต การตลาด ให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น รวมถึงการปรับปรุงคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งเกี่ยวข้องกับส่วนราชการหลายหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สำหรับ ส.ป.ก. ได้กำหนดบทบาทภารกิจหลักของ ส.ป.ก. ไว้ 3 ประการ คือ

1. งานจัดที่ดิน ที่ดินที่นำมาปฏิรูปที่ดินแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ ที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน
2. งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนที่ ส.ป.ก. ดำเนินการจะเน้นกิจกรรมที่ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คือการให้บริการด้านคมนาคม การเพิ่มประสิทธิภาพ การใช้น้ำเพื่อการเกษตร การขุดสระน้ำประจำไร่นา และการจัดหาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค

3. งานเพิ่มรายได้เกษตรกร โดยจะเน้นการปรับปรุงระบบการผลิต เช่น การเกษตรผสมผสาน ไร่นาสวนผสม โครงการร่วมกับ ธ.ก.ส. และการให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ โดยกู้ยืมเงินจากกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการพัฒนาอาชีพเสริมนอกการเกษตร (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2542)

2.4 การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

2.4.1 โครงสร้างองค์กรการปฏิรูปที่ดิน การดำเนินการปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และในส่วนภูมิภาคมีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำกับดูแลสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

1. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ค.ป.ก.) มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินอนุมัติแผนงาน และโครงการปฏิรูปที่ดินตลอดจนควบคุมติดตามการปฏิบัติงานของส.ป.ก. โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน ผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาส่งเสริมอาชีพ และความเป็นอยู่ของเกษตรกร ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนเกษตรกรร่วมเป็นคณะกรรมการ โดยมีเลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นกรรมการและเลขานุการ (ภาคผนวก ข)

2. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ค.ป.จ.) มีหน้าที่ควบคุมดูแล วางระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อให้การดำเนินงานของ ส.ป.ก. จังหวัดนั้นๆ บรรลุเป้าหมายตามแผนงาน โครงการ และนโยบายที่ได้กำหนดไว้โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดและผู้แทนเกษตรกรเป็นกรรมการ โดยมีปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ (ภาคผนวก ข)

3. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518 มีฐานะเป็นทบวงการเมืองเทียบเท่ากรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีเลขาธิการเป็นหัวหน้าสำนักงาน มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็น

1. การบริหารราชการส่วนกลาง พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ ส.ป.ก. ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2536 ได้แบ่งส่วนราชการตามภาพที่ 1

สถานที่ทำงานแห่งแรกตั้งอยู่เลขที่ 166 ถนนประดิพันธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ปัจจุบันมีกองจัดการปฏิรูปที่ดิน กองวิศวกรรม ปฏิบัติงานอยู่ที่นี้ ต่อมา ส.ป.ก. มีจำนวนข้าราชการเพิ่มขึ้น ในปี 2522 จึงได้ขยายสำนักงานมาตั้งอยู่เลขที่ 1 ถนนราชดำเนินนอก แขวงบ้านพานถม เขตพระนคร กรุงเทพฯ มีกองต่างๆ คือ สำนักงานเลขานุการกรม กองคลัง กอง

การเจ้าหน้าที่ กองนิติการ กองวิชาการและแผนงาน และกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

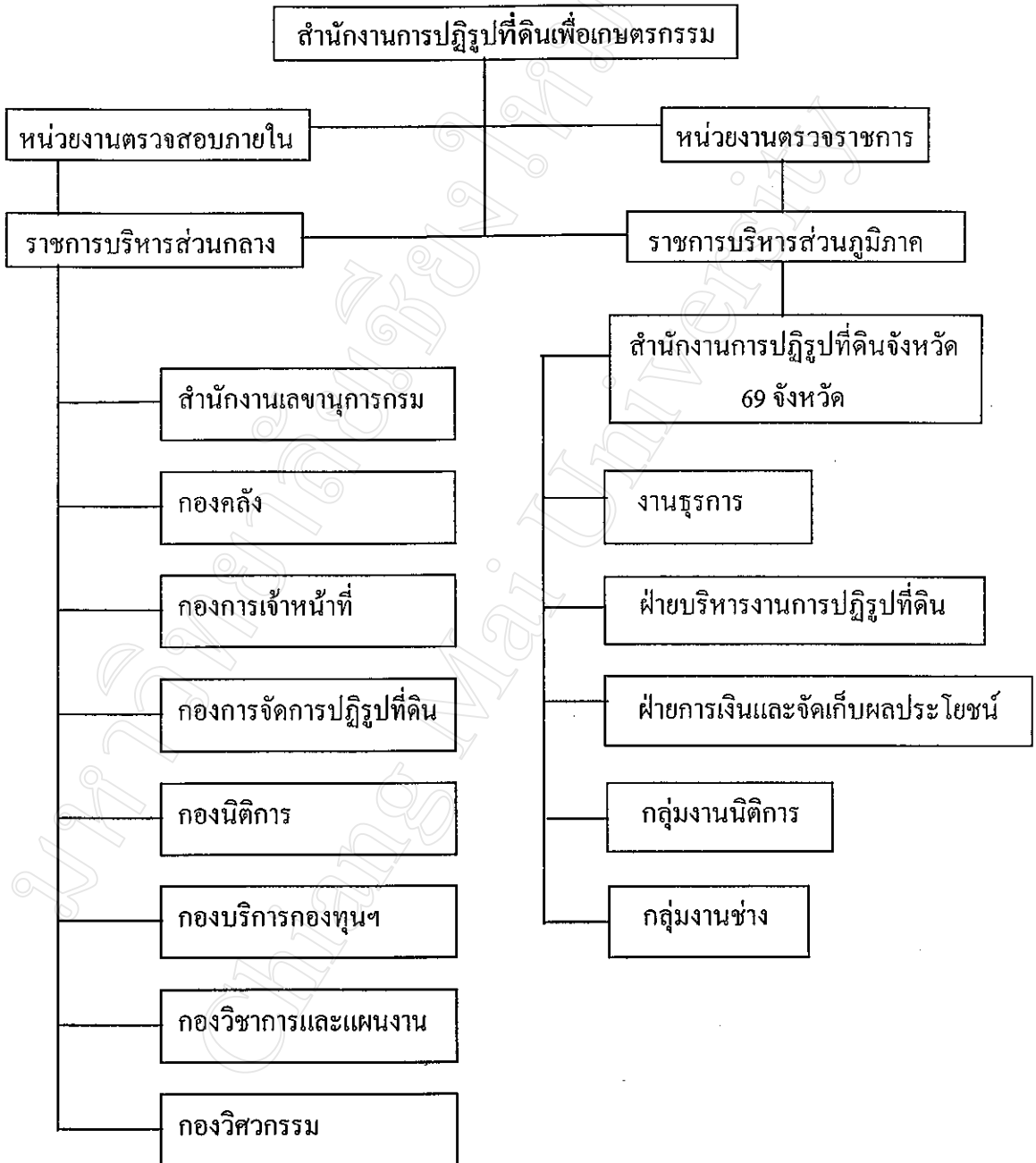
2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ปัจจุบันสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) 69 จังหวัด มีปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นหัวหน้าสำนักงาน จัดตั้งขึ้นเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่จังหวัดนั้น

4. กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา 9 โดยการจัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

1. เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน
2. เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศหรือต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศหรือบุคคลอื่น
3. เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร
4. เงินดอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ทั้งนี้เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รายได้ที่ ส.ป.ก. ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุน โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน การใช้จ่ายกองทุนให้กระทำได้เฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้เบิกจ่ายให้

ภาพ 1 การจัดองค์กรแบ่งส่วนราชการ



2.4.2 วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1. เพื่อปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิการครอบครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ผู้ไร่ที่ทำกิน และผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร ได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดิน หรือมีที่ดินสำหรับทำการเกษตรเป็นของตนเอง

2. เพื่อพัฒนาอาชีพทางการเกษตร และใช้ทรัพยากรที่ดินให้มีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงปัจจัยการผลิต ให้บริการด้านสินเชื่อและการตลาดเพื่อให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น

3. ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันเกษตรกร ส่งเสริมพัฒนาอาชีพนอกการเกษตรให้การศึกษา บริการด้านสาธารณสุข สาธารณูปโภค เพื่อเพิ่มสวัสดิการและเสริมสร้างความเจริญในท้องถิ่นทำให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น (สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงใหม่, 2544)

2.4.3 นโยบายการดำเนินงานของ ส.ป.ก. เน้นการสนองนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินบรรลุเป้าหมายโดยเร็วที่สุด แนวนโยบายในการทำงานของ ส.ป.ก. โดยทั่วไปมีดังนี้

1. เร่งรัดจัดหาที่ดินเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินให้กับเกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินของรัฐที่มีปัญหาการบุกรุกและปัญหาที่ดินทำกิน

2. จัดซื้อที่ดินเอกชน เพื่อช่วยเหลือราษฎรที่ต้องการที่ทำกินและประสงค์จะเป็นเกษตรกร

3. เร่งรัดการดำเนินงานและการมอบเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนที่จัดซื้อแล้ว

4. ดูแลติดตามการทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินอย่างต่อเนื่องเพื่อป้องกันการเปลี่ยนมืออย่างไม่ถูกต้อง และเพื่อให้เกษตรกรใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

5. ปรับปรุงโครงสร้างและระบบการผลิตทางการเกษตรเพื่อพัฒนารายได้เกษตรกร ตลอดจนประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินอย่างทั่วถึง

6. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เช่น เส้นทางคมนาคมสายหลัก ทางลำเลียงผลผลิต แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค

2.4.4 ที่ดินที่นำมาปฏิรูปที่ดิน ที่ดินที่ ส.ป.ก. มีอำนาจนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. ที่ดินของรัฐ (มาตรา 26)

ก. ที่สาธารณสมบัติแผ่นดิน

ข. สาธารณสมบัติแผ่นดิน

ค. สาธารณสมบัติแผ่นดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า

ง. ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม

2. ที่ดินเอกชน (มาตรา 29) การนำที่ดินเอกชนมาดำเนินการกระทำโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินอยู่เป็นจำนวนมากเกินกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดดังนี้

ก. ที่ดินซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันเป็นเจ้าของใช้ประกอบเกษตรกรรมในส่วนที่เกินกว่า 50 ไร่

ข. ที่ดินซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันเป็นเจ้าของใช้ประกอบเกษตรกรรมประเภทเลี้ยงสัตว์ใหญ่ในส่วนที่เกินกว่า 100 ไร่ (สัตว์ใหญ่หมายถึง โค กระบือและม้า)

ค. ที่ดินแปลงใดที่เจ้าของไม่ได้ใช้ประกอบเกษตรกรรม ในส่วนที่เกินกว่า 20 ไร่

ทั้งนี้ผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ที่อาจถูกจัดซื้อที่ดินตามข้อ ก และข้อ ข สามารถยื่นคำร้องขอมีสติธิในที่ดินเกินกว่ากฎหมายที่กำหนดได้ หากทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองเกินกว่าที่กล่าวแล้วไม่ต่ำกว่า 1 ปี ก่อนวันที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ใช้บังคับ คือ ก่อนวันที่ 6 มีนาคม 2517 และจะต้องแสดงได้ว่ามีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ สำหรับผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ข้อ ค ถ้ามีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง และแสดงได้ว่ามีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ก็สามารถยื่นคำร้องขอมีสติธิในที่ดินตามขนาดข้อ ก และข้อ ข ได้ ในกรณีที่เจ้าของที่ดินตามข้อ ก ข้อ ข และข้อ ค ต้องการขายที่ดินให้ ส.ป.ก. ทั้งหมดก็สามารถจัดซื้อได้ทั้งหมด

2.4.5 การประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน การที่ ส.ป.ก. จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดนั้นต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ในขั้นแรกจะต้องมีการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และมีแผนที่แสดงเขตแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะกำหนดเฉพาะพื้นที่ที่จะนำมาดำเนินการเว้นแต่กรณีที่เป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ ในกรณีที่ถือเขตตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ขั้นตอนการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน

(1) พิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่ และเสนอ คปภ. อนุมัติเขตปฏิรูปที่ดิน

(2) จัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา

(3) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกา และบันทึกคำชี้แจงรายละเอียดประกอบร่าง

(4) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่งพระราชกฤษฎีกาให้สำนักงานคณะกรรมการพระราชกฤษฎีกา

(5) สำนักงานคณะกรรมการพระราชกฤษฎีกาตรวจพิจารณาพระราชกฤษฎีกา โดยมีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องประชุมพิจารณา

(6) เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

(7) ดำเนินการจ้างพิมพ์แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา

(8) นำชุดเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธย

ข้อยกเว้นกฎหมายกำหนดให้ ส.ป.ก. จัดที่ดินโดยไม่ต้องมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินก่อน ในกรณีที่ ส.ป.ก. ได้ที่ดินมาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและไม่ได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เช่น ที่ดินที่มีผู้ยกให้เพื่อการปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ เสมือนว่าเป็นที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน

ผลของการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับคือ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาวะผูกพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นเวลา 3 ปี นับตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับ เว้นแต่ได้รับการอนุญาตจาก คปก.

2.4.6 ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 มี 3 ประเภท คือ

(1) เกษตรกร ตามบทนิยามในมาตรา 4 ได้แบ่งเกษตรกรออกเป็น 2 ประเภทคือ

1) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลัก ได้แก่ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วตามความเป็นจริงและใช้เวลาส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม และจะต้องเป็นผู้ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของตนเอง หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

2) ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกร แต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรและมาขอรับการจัดที่ดิน ในการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเกษตรกรประเภทนี้ ได้แก่

2.1 ผู้ยากจน หมายความว่า ผู้มีรายได้ซึ่งรวมสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ และเมื่อรวมกันแล้วจะต้องไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่ คปก. กำหนดไว้

2.2 ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หมายถึง ผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

2.3 บุตรของเกษตรกร หมายถึง บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

บุคคลดังกล่าวจะต้องไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และต้องไม่มีอาชีพอื่นอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพด้วย

(2) สถาบันเกษตรกร หมายถึง กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร และชุมนุมสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

(3) ผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.4.7 การจัดที่ดิน การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร แยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

1. การจัดที่ดินของรัฐ ที่ดินของรัฐที่นำมาปฏิรูปส่วนใหญ่มีผู้ถือครองทำกินอยู่เกือบเต็มพื้นที่ การจัดที่ดินของ ส.ป.ก. จะจัดในรูปแบบแปลงเดิมที่ถือครองทำกิน โดยมีหนังสือนัดให้ผู้ถือครองที่ดินมาให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

2. การจัดที่ดินเอกชน ถ้าที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อต้องมีขนาดเนื้อที่ที่สามารถแบ่งแยกเป็นแปลงใหม่ได้ตามขนาดที่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ จะทำการรังวัดแบ่งแปลงที่ดินก่อนแล้วจึงดำเนินการจัดที่ดินตามขั้นตอนดังนี้

(1) คัดเลือกเกษตรกรดำเนินการ โดยออกประกาศให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอรับการคัดเลือก แต่ถ้าที่ดินมีจำกัด และในขณะที่ ส.ป.ก. รับโอนกรรมสิทธิ์มีผู้เช่าอยู่แล้วหรือมีเกษตรกรผู้ได้รับการขึ้นทะเบียนขอรับที่ดินทำกินจากการปฏิรูปที่ดินตามมติ คปก. ครั้งที่ 2/2534 เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2534 ไว้แล้วให้ดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรได้โดยไม่ต้องมีการประกาศ

(2) จัดเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและทำสัญญาเช่า และเช่าซื้อที่ดินกับ ส.ป.ก. ตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง

อัตราค่าเช่าที่เรียกเก็บจากเกษตรกรคิดในอัตราร้อยละ 3 ของราคาที่ดินที่ได้จัดซื้อ ส่วนอัตราค่าเช่าซื้อคิดเท่ากับราคาที่ดินที่ได้จัดซื้อพร้อมกับอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี ระยะเวลาการเช่าซื้อกำหนดไว้ 5 ปี 10 ปี 12 ปี และ 15 ปี สิทธิตามสัญญาเช่า หรือเช่าซื้อจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ คปก. กำหนด เกษตรกรที่ชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนตามที่กำหนดในสัญญาจึงได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินภายใต้บังคับมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ห้ามแบ่งแยกหรือโอนไปยังบุคคลอื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

2.4.8 การคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำกินในเขตปฏิรูปที่ดิน หลักเกณฑ์การคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำกินและอยู่อาศัยในเขตปฏิรูปที่ดินได้กำหนดว่า เกษตรกรผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินรวมทั้งเกษตรกรที่ถือครองที่ดินของรัฐอยู่ก่อนจะต้องมีคุณสมบัติดังนี้

1. มีสัญชาติไทย
2. บรรลุนิติภาวะหรือเป็นหัวหน้าครอบครัว

3. มีความประพฤติดี และซื่อสัตย์สุจริต
 4. มีร่างกายสมบูรณ์ แข็งแรง และสามารถประกอบการเกษตรได้
 5. ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ
 6. ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของคนในครอบครัวเดียวกันหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ
 7. เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่ คปท. และ คปจ. กำหนด สำหรับเกษตรกรที่เคยได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก. หรือหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ แต่ขาดสิทธิที่จะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น เพราะไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลา 5 ปี ก่อนวันที่จะได้รับเลือกในพื้นที่ใหม่จะไม่มีสิทธิได้รับการคัดเลือกเว้นแต่ คปจ. จะเห็นสมควรยกเว้นในกรณีที่ดินขาดสิทธิไปนั้นเกิดจากเหตุที่จำเป็น
- 2.4.9 หน้าที่ที่เกษตรกรต้องปฏิบัติในการทำประโยชน์ในที่ดิน**
- ตามระเบียบ คปท. กำหนดให้เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. ซึ่งได้แก่ เกษตรกรที่มีหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือมีสัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชยที่ทำไว้กับ ส.ป.ก. มีหน้าที่ต้องปฏิบัติดังนี้
1. ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถและไม่นำที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์หรือโดยพฤติกรรมใดๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น
 2. ยินยอมทำสัญญาเช่า หรือเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชย และต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว
 3. ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจนเป็นเหตุให้ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม
 4. ไม่ขุดบ่อเพื่อการเกษตรเกินร้อยละ 5 ของเนื้อที่ที่ได้รับมอบ
 5. ไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใดๆ เว้นแต่การปลูกสร้างตามสมควรสำหรับโรงเรือนที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้น
 6. ดูแลรักษาหมวดหลักฐานของ ส.ป.ก. และหลักเขตที่ดินในที่ดินที่ได้รับมอบมิให้เกิดชำรุดเสียหายหรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม
 7. ไม่กระทำการใดๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่นและสภาพแวดล้อม
 8. ปฏิบัติตามมติของ คปท. และ คปจ.

9. ปฏิบัติตามสัญญาที่ทำกับ ส.ป.ก. และปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่กับสถาบัน การเงิน หรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก.

2.4.10 การเช่าและเช่าซื้อที่ดิน

การเช่าที่ดิน เนื่องจากที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มามีหลากหลายประเภท และเพื่อให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. จึงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อจัดทำเป็นสัญญาเช่าที่ดินให้เหมาะสมกับชนิดและสภาพและประเภทที่ดินและประเภทผู้เช่า

ประเภทของที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดให้เช่า ได้แก่ ที่ดินพระราชทาน (ที่ทรัพย์สิน) ที่ดินบริจาค ที่ดินเอกชน (ส.ป.ก. จัดซื้อหรือเวนคืน) ที่ดินของรัฐ และที่ราชพัสดุ

การเช่าที่ดินมี 2 ลักษณะคือ

1. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึงที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้จัดให้เกษตรกรเช่า ตามขนาด เนื้อที่ถือครองที่ คปจ. กำหนด และเกษตรกรจะต้องได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามระเบียบที่ คปก. กำหนดด้วย

2. การเช่าที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดิน หมายถึง ที่ดินที่ ส.ป.ก. ยังมีได้ประกาศเป็นเขต ปฏิรูปที่ดิน เช่า ที่ดินที่ได้รับจากการบริจาคในจังหวัดต่าง ๆ

การเรียกเก็บค่าเช่าที่ดิน

ก. การเรียกเก็บค่าเช่าที่ดินในที่ของรัฐ

1. ประเภทที่ราชพัสดุและที่พระราชทาน การกำหนดอัตราค่าเช่าที่ดินประเภทนี้ให้ถือ ตามอัตราที่กรมธนารักษ์หรือสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เรียกเก็บจากเกษตรกร โดย ลดลงจากที่เคยเรียกเก็บร้อยละ 20

2. ประเภทที่ป่า ที่สาธารณะได้รับการยกเว้น ชั่วคราวไม่เรียกเก็บค่าเช่าที่ดินเป็นเวลา 5 ปี ตามมติ คปก.

สำหรับอัตราค่าเช่าที่ดินในที่ดินของรัฐ และการเช่าที่ดินของสถาบันเกษตรกรและ ผู้ประกอบกิจการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินยังอยู่ระหว่างการพิจารณา

ข. การเรียกเก็บค่าเช่าที่ดินในที่เอกชน

1. กรณีผู้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นเกษตรกรรายใหม่ไม่ได้เช่าที่ดินในบริเวณ โกล่เคียงแปลงที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดให้เช่า กำหนดอัตราค่าเช่าให้เท่ากับร้อยละ 3 ของราคาที่ดินต่อไร่ ต่อปีที่ ส.ป.ก. ซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน

2. กรณีผู้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นผู้เช่าเดิมอยู่แล้ว หรือได้เช่าที่ดินบริเวณ โกล่เคียงแปลงที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดให้เช่า ถ้าค่าเช่าที่เคยจ่ายหรือตกลงว่าจะจ่ายให้กับเจ้าของที่ดิน

เดิมนั้นสูงกว่าค่าเช่าที่กำหนด ให้เก็บตามที่กำหนดถ้าต่ำกว่าให้เก็บตามที่เคยจ่ายหรือตกลงไว้ว่าจะจ่ายให้เจ้าของที่ดินเดิม

3. ถ้าที่ดินในพื้นที่โครงการใดที่ได้จัดซื้อขึ้นมา มีการแบ่งแปลงใหม่และการแบ่งแปลงนั้นมีผลทำให้แปลงที่ดินใหม่ มีการคาบเกี่ยวที่ดินหลาย โฉนด ซึ่งมีราคาจัดซื้อต่างกันแล้ว กำหนดอัตราค่าเช่าให้เท่ากับร้อยละ 3 ของราคาที่ดินเฉลี่ยต่อไร่ ตามราคาจัดซื้อหรือเวนคืนของแปลงที่อยู่ภายในกลุ่มที่จัดแบ่งแปลงนั้น

4. ในกรณีเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกอยู่เดิม ต้องการเช่าที่ดินเพิ่มเติมและ ส.ป.ก. สามารถซื้อที่ดินแปลงใหม่ที่มีพื้นที่ติดต่อกันได้ การเรียกเก็บค่าเช่าจากเกษตรกรรายนั้นให้พิจารณาเปรียบเทียบระหว่างเนื้อที่ที่เกษตรกรได้เช่าเดิมกับเนื้อที่ใหม่ที่จัดให้เกษตรกรเช่าโดยการคิดอัตราค่าเช่าที่คำนวณได้ตามหลักเกณฑ์การเรียกเก็บค่าเช่าที่ได้กำหนดไว้จากพื้นที่ส่วนใหญ่

5. กรณีการเปลี่ยนมือของแปลงที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ว่าจะมาจากสาเหตุใดก็ตาม (ยกเว้นการเปลี่ยนมือกรณีทอดทางมรดก) เมื่อ ส.ป.ก. จัดเกษตรกรรายใหม่เข้าทำกินแทนเกษตรกรรายเดิม ส.ป.ก. จะใช้อัตราค่าเช่าเดิมที่เคยจัดเก็บจากเกษตรกรรายเดิมเป็นอัตราที่จะใช้เรียกเก็บจากเกษตรกรรายใหม่ต่อไป ถึงแม้ราคาที่ดินจะสูงขึ้นก็ตาม

การเช่าซื้อที่ดิน คุณสมบัติของผู้เช่าซื้อที่ดิน

1. เป็นเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามระเบียบ คปก.
2. เป็นเกษตรกรซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมาระยะเวลาหนึ่งหรือตามที่ คปจ. เห็นสมควร

3. เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบที่ทางราชการกำหนด

4. เป็นผู้ที่มีรายได้พอที่จะสามารถชำระค่าเช่าซื้อที่ดินได้

5. ในกรณีที่ เป็นผู้เช่าที่ดินของ ส.ป.ก. จะต้องไม่เป็นติดค้างชำระค่าเช่าที่ดินของ ส.ป.ก. และหนี้สินของสถาบันอื่น โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

การคำนวณอัตราค่าเช่าซื้อที่ดิน กำหนดไว้ 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 กรณีเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือเวนคืนมาคิดดังนี้

1. ราคาที่ดินที่ ส.ป.ก. ให้เกษตรกรเช่าซื้อจะต้องเท่ากับราคาที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือเวนคืนมาจากเจ้าของที่ดิน รวมกับอัตราดอกเบี้ยอันเกิดจากค่าที่ดินนั้นร้อยละ 6 ต่อปี

2. จำนวนเช่าซื้อจะต้องชำระในแต่ละปี (ปีละงวด) จะต้องเท่ากัน

3. ระยะเวลาในการชำระค่าเช่าซื้อ เกษตรกรสามารถเลือกได้ 4 ระยะ คือ 5 ปี 10 ปี 12 ปี และ 15 ปี

ประเภทที่ 2 กรณีที่มีการเปลี่ยนมือในที่ดินคิดดังนี้

1. ใช้ราคาที่ดินของกรมที่ดินฉบับที่ได้ประกาศใช้อยู่ในปีที่ได้มีการทำสัญญาเช่าซื้อกับเกษตรกรรายใหม่ (ยกเว้นกรณีของการตกทอดทางมรดก) เป็นราคาที่ดินที่จะต้องนำมาใช้คำนวณอัตราค่าเช่าซื้อที่จะเรียกเก็บจากเกษตรกรรายใหม่ต่อไป

2. วิธีการคำนวณและระยะเวลาในการชำระค่าเช่าซื้อ คิดแบบเดียวกับประเภทที่ 1

ในการชำระค่าเช่าซื้อนั้น ส.ป.ก. อาจรับชำระค่าเช่าซื้อเป็นเงินหรือผลผลิตก็ได้ ถ้าผู้เช่าซื้อชำระเป็นเงิน ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสัญญา แต่ชำระเป็นผลผลิตให้ ส.ป.ก. จังหวัด กำหนดผลผลิตตามราคาท้องตลาดในท้องถิ่นในวันที่ถึงกำหนดชำระ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, มปป.)

ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเอกชน จังหวัดเชียงใหม่

3.1 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ (ส.ป.ก. เชียงใหม่)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ (ส.ป.ก. เชียงใหม่) จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับในท้องที่จังหวัดใดแล้ว ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดขึ้น สังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด” สำหรับจังหวัดเชียงใหม่ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครั้งแรกเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2520 ในท้องที่ 2 อำเภอ คือ อำเภอแม่แตง และอำเภอเชียงดาว ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 94 ตอนที่ 41 ซึ่งมีผลให้มีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ขึ้น และเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค สังกัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ต่อมาได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่อำเภอต่าง ๆ อีก คือ อำเภอจอมทอง เวียงแหง อมก๋อย ดอยเต่า แม่แจ่ม ฮอด ฝาง แม่สาย ไชยปราการ แม่วาง สันป่าตอง สันกำแพง กิ่งอำเภอคอยหล่อ กิ่งอำเภอแม่อน และสันทราย รวม 15 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ ปัจจุบันสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ตั้งอยู่เลขที่ 65 หมู่ 1 ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีนายสุรศักดิ์ วนชยางค์กุล ดำรงตำแหน่งปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีพื้นที่ดำเนินการในที่ดินของรัฐ 27 โครงการ เนื้อที่ 730,559 ไร่ และในที่ดินเอกชน 2 โครงการ เนื้อที่ 1,315 ไร่ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงใหม่, 2545)

3.2 โครงการปฏิรูปที่ดินเอกชนในจังหวัดเชียงใหม่

โครงการปฏิรูปที่ดินเอกชน ตำบลช่วงเป่า อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

แต่เดิมพื้นที่ของโครงการฯ เจ้าของที่ดินได้ซื้อมาจากองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก เพื่อร่วมทำธุรกิจการเกษตรกับบริษัท ไทยฟาร์มมิ่ง แต่โครงการได้ถูกยกเลิกไป เจ้าของที่ดินจึงได้ปล่อยที่ดินให้ร้าง โดยมีได้ทำประโยชน์ คงให้กำนันตำบลช่วงเป่า เป็นผู้ดูแลพื้นที่แทน และมีเกษตรกรบริเวณข้างเคียงที่ไม่มีที่ดินเช่าทำประโยชน์ จึงทำให้ดินขาดการบำรุงรักษาหรือปรับปรุงให้ดีขึ้นทาง ส.ป.ก. ได้ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2527 และได้เจรจาจัดซื้อที่ดินจำนวน 666-2-82 ไร่ จากเจ้าของที่ดินในราคาไร่ละ 7,500.- บาท วงเงิน 5,000,281.50 บาท โดยแยกเป็นเงินสด 1,475,287.50 บาท พันธบัตร 3,525,000.- พร้อมกับดำเนินการก่อสร้างคันดินกั้นน้ำไม่ให้น้ำจากแม่ปิงไหลเข้าไปในพื้นที่ ตลอดจนทำการก่อสร้างระบบระบายน้ำออกจากพื้นที่ และทำการพัฒนาแปลงเกษตรกรรมใช้เงินงบประมาณ 2,530,000.- บาท และดำเนินการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าทำประโยชน์ รายละ 3.5 ไร่ จำนวน 197 แปลง เนื้อที่ 603-3-04 ไร่ โดยเช่าซื้อ 109 ราย 120 แปลง เนื้อที่ 371-2-99 ไร่เช่า 70 ราย 77 แปลง เนื้อที่ 232-0-058 ไร่ กั้นไว้เป็นที่สาธารณะ เช่น ถนน คลองส่งน้ำ เนื้อที่ 62-3-78 ไร่

โครงการปฏิรูปที่ดินเอกชน ตำบลอินทขิล อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

โครงการปฏิรูปที่ดินเอกชน ตำบลอินทขิล เกิดขึ้นเนื่องจากราษฎรผู้เช่าที่ดินทำการเกษตรหมู่ที่ 4, 5 และหมู่ที่ 10 ตำบลอินทขิล อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ได้ร้องเรียนไปยังรัฐบาลผ่าน นายไกรสร ตันติพงษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2523 ความว่า ได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากเจ้าของที่ดินที่ให้เช่าที่ดินได้ประกาศขายที่นาที่เคยเช่าทำมาเป็นเวลาหลายปี ทางรัฐบาลเสนอเรื่องให้ ส.ป.ก. พิจารณาดำเนินการช่วยเหลือทาง ส.ป.ก. เชียงใหม่ จึงได้ส่งเจ้าหน้าที่มาสำรวจข้อมูลความเหมาะสมเบื้องต้น และข้อเท็จจริงต่าง ๆ เมื่อ ส.ป.ก. พิจารณาข้อมูลดังกล่าวแล้ว เห็นสมควรที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินบริเวณนี้จึงได้ดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ของการปฏิรูปที่ดินเมื่อปี 2524 และทำการพัฒนาแปลงเกษตรกรรมเสร็จเรียบร้อยในปี 2525 โดยซื้อที่ดินทั้งหมด 648-2-97 ไร่ วงเงินทั้งสิ้น 6,107,677.49 บาท จ่ายเป็นเงินสด 2,712,677.49 บาท พันธบัตร 3,395,000 บาท และใช้จ่ายเป็นค่าพัฒนาแปลงเกษตรกรรมอีก 3,395,000 บาท จัดให้เกษตรกรเช่าทำประโยชน์ครอบครัวละ 5 ไร่ จำนวน 126 แปลง เนื้อที่ 599-2-96 ไร่ โดยเช่าซื้อ 121 ราย 123 แปลง เนื้อที่ 590-1-95 ไร่เช่า 3 ราย 3 แปลง 9-0-00 ไร่ กั้นไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ เช่น ถนน คลองส่งน้ำ เนื้อที่ 49-0-98 ไร่ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงใหม่, 2543)

ประวัติตำบลอินทขิล

เมื่อก่อนตำบลอินทขิลเจริญรุ่งเรืองมากคง จะเห็นได้ว่าตำบลอินทขิลมีทุ่งนาอันกว้างใหญ่ และมีระบบชลประทานราษฎรและชลประทานหลวงที่ดีมาก มีน้ำใช้ตลอดทั้งปี คำว่า อินทขิล ก็คือ เสาหลักอันศักดิ์สิทธิ์ สมัยก่อนมีเรื่องเล่ากันว่าบริเวณอินทขิลนี้มีรั้วเหล็กล้อมรอบ ซึ่งแข็งแรงมาก แต่ปัจจุบันไม่ทราบว่าร้วเหล็กที่ล้อมรอบนั้นสูญหายไปไหน เพราะเป็นระยะเวลาอันนานมาแล้ว ต่อมามีการตั้งเขตอำเภอ และตำบลขึ้น จึงได้นำชื่ออินทขิลซึ่งถือว่าเป็นชื่ออันศักดิ์สิทธิ์ขึ้นมาเป็น ตำบลอินทขิล ซึ่งแบ่งการปกครองออกเป็น 18 หมู่บ้าน (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2535)

ที่ตั้งและอาณาเขตติดต่อ โครงการปฏิรูปที่ดินเอกชนตำบลอินทขิล อยู่ในเขตพื้นที่หมู่ 4 บ้านม่วงคำ ตำบลอินทขิล จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	บ้านวังแดง	ตำบลอินทขิล
ทิศใต้	ติดต่อกับ	บ้านท่าตันปุย	ตำบลอินทขิล
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	บ้านท่าตันปุย	ตำบลอินทขิล
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	บ้านปง	ตำบลอินทขิล

สภาพภูมิประเทศ สภาพภูมิประเทศของตำบลอินทขิลแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนซีกตะวันตก (ภาพที่ 2) เป็นสภาพที่สูงเป็นภูเขา ส่วนมากเป็นป่าสงวน มีความสูงกว่าระดับน้ำทะเล 500 ฟุต ขึ้นไป เป็นป่าต้นน้ำลำธาร ส่วนซีกทางตะวันออก (ภาพที่ 2) เป็นที่ราบลุ่มจดริมแม่น้ำปิง มีระบบชลประทานดีมาก เป็นแหล่งอยู่อาศัย ทุ่งน้ำ ของอำเภอแม่แตง และเป็นแหล่งที่ผลิตพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น ข้าว ถั่วเหลือง กระเทียม มันฝรั่ง ยาสูบ เป็นต้น ส่วนสภาพภูมิประเทศโดยทั่วไปของโครงการปฏิรูปที่ดินเอกชนตำบลอินทขิลเป็นที่ราบลุ่ม เหมาะกับการเพาะปลูกมีแหล่งน้ำเป็นชลประทานราษฎร สามารถใช้ทำการเพาะปลูกได้ตลอดปี

สภาพภูมิอากาศ สภาพภูมิอากาศโดยทั่วไปอยู่ภายใต้อิทธิพลของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ และลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือพัดผ่าน มี 3 ฤดูกาลคือ ฤดูฝน จะเริ่มตั้งแต่เดือนพฤษภาคมถึงเดือนตุลาคมของทุกปี โดยมีปริมาณฝนตกโดยเฉลี่ยมากที่สุดในเดือนสิงหาคม และปริมาณฝนตกเฉลี่ยตลอดปีประมาณ 1,173.2 มิลลิเมตร ฤดูหนาวจะเริ่มตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนถึงเดือนกุมภาพันธ์ และฤดูร้อนจะอยู่ระหว่างเดือนมีนาคมถึงเดือนเมษายน

ลักษณะของดิน ดินส่วนใหญ่ในพื้นที่โครงการฯ เป็นหน่วยที่ดินที่ 7 เป็นกลุ่มเนื้อดิน เป็นพวกดินเหนียวมีสีเทาหรือสีน้ำตาลปนเทา พบจุดปะสีน้ำตาล สีเหลืองหรือสีแดงตลอดชั้นดิน เกิดจากวัตถุต้นกำเนิดดินพวกตะกอนถ้ำน้ำ เป็นดินลึก มีการระบายน้ำค่อนข้างเร็ว พบว่าบริเวณพื้นที่ราบเรียบถึงค่อนข้างราบเรียบ ดินมีความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติปานกลาง ปฏิกริยาดิน

เป็นกรดแก่ถึงด่างอ่อน มีค่าความเป็นกรดเป็นด่างประมาณ 5.5-7.5 ปัจจุบันบริเวณดังกล่าวส่วนใหญ่ใช้ในการทำนาและปลูกพืชผักต่าง ๆ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2531)

การคมนาคม พื้นที่โครงการฯ อยู่ห่างจากจังหวัดเชียงใหม่ไปทางทิศเหนือตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 107 แยกขวามือเข้าทางเขื่อนแม่จัดสมบูรณ์ชล เป็นระยะทางประมาณ 50 กิโลเมตร ภายในพื้นที่โครงการมีการสร้างถนนเป็นสาย ซอย ถนนเป็นลูกรังบดอัดแน่นสามารถใช้ได้ตลอดทั้งปี

สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม จากการสำรวจข้อมูลจัดทำสถิติทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน ปี 2538 ในเขตปฏิรูปที่ดินเอกชนตำบลอินทจิล พบว่ามีเกษตรกรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินรายละ 5 ไร่ เกษตรกรประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม ได้แก่ การปลูกข้าว และพืชผักต่าง ๆ เช่น กระเทียม ตลอดจนพืชผักอื่นๆ โดยเกษตรกรจะมีรายได้จากการประกอบอาชีพเกษตรกรรม เฉลี่ยครัวเรือนละ 38,057.50 บาท มีรายได้จากการประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตรเฉลี่ยครัวเรือนละ 33,660 บาท รวมเป็นรายได้สุทธิ 71,717.50 บาท เมื่อเปรียบเทียบกับก่อนดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว เกษตรกรจะมีรายได้เฉลี่ยครัวเรือนละ 22,281.04 บาท นอกจากนี้ภายในหมู่บ้านในเขตพื้นที่ของโครงการมีวัด โรงเรียน สถานือนามัย เพื่อบริการแก่เกษตรกรในพื้นที่ด้วย (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงใหม่, 2543)

สภาพการผลิตทางการเกษตร

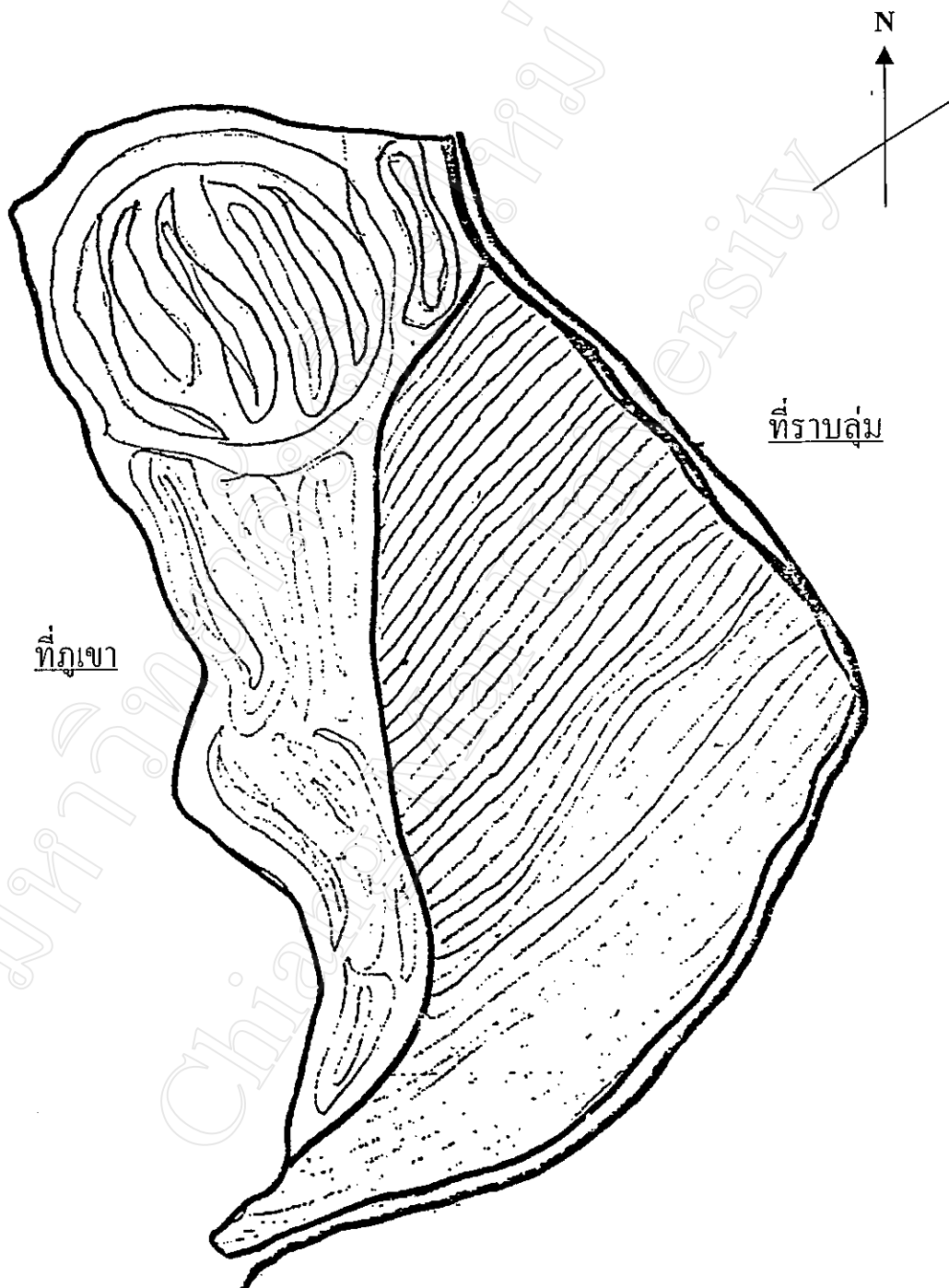
ข้าว พื้นที่เป็นที่ราบส่วนใหญ่จะปลูกข้าวนาปีและข้าวนาปรัง เพราะว่ามีน้ำชลประทานตลอดปี ส่วนมากจะปลูกข้าวนาปีในหมู่ที่ 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10 และ 11 ซึ่งเป็นเขตสุขาภิบาลเมืองแกนพัฒนา เกษตรกรส่วนใหญ่มีหัวก้าวหน้า อัตราเฉลี่ยของข้าวนาปีจะได้ประมาณไร่ละ 700 กิโลกรัม นาปรังจะได้อัตราเฉลี่ยไร่ละ 900 กิโลกรัม

กระเทียม เกษตรกรส่วนใหญ่ในหมู่ที่ 2, 3, 4, 5 และ 10 ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่ติดตามแนวลำน้ำปิง พื้นที่ส่วนที่ติดริมน้ำปิงจะเป็นพื้นที่ ๆ เหมาะกับการปลูกกระเทียม นอกจากนี้ยังปลูกพริกเป็นพืชแซมในกระเทียมอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมู่ที่ 4, 5 และ 10

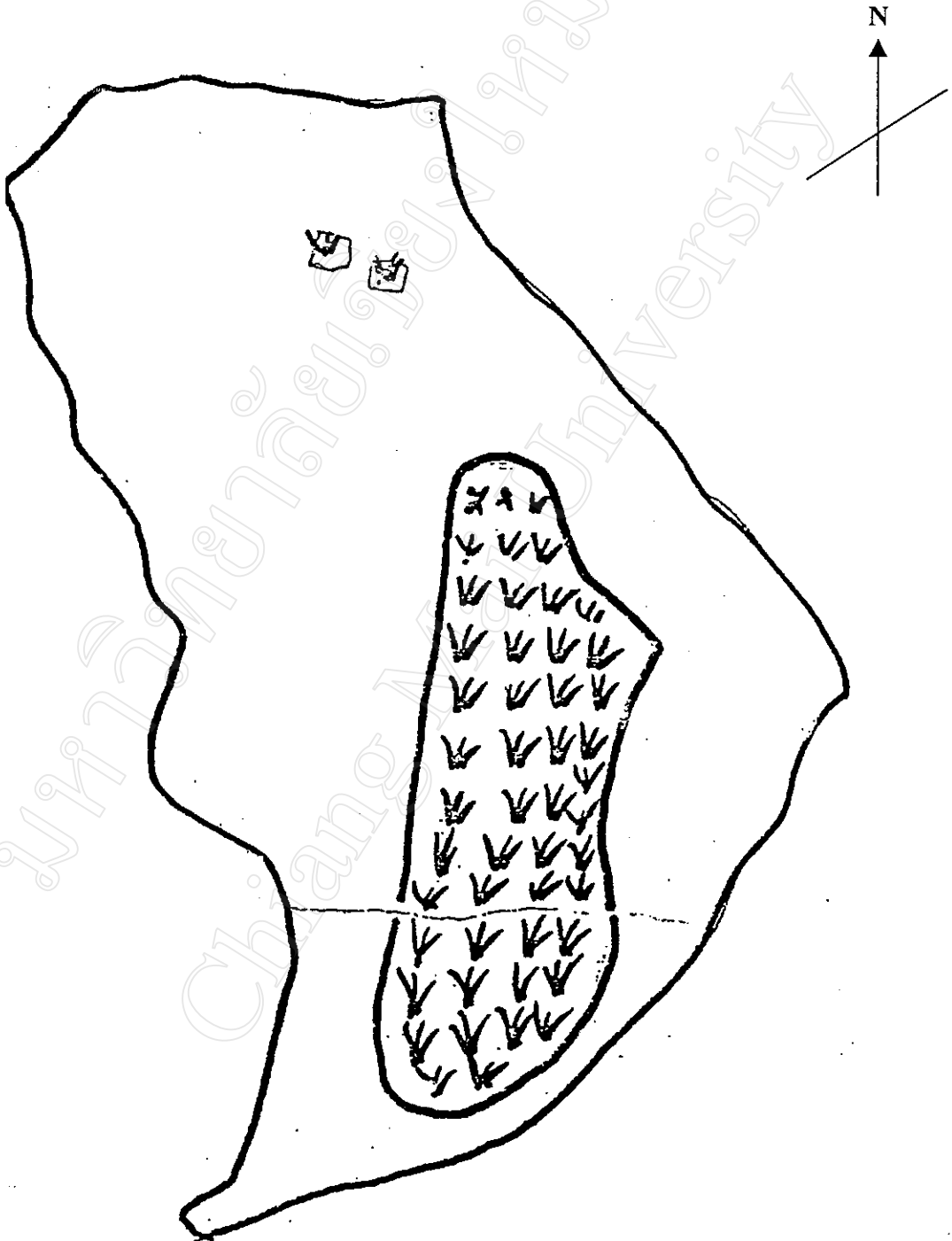
ถั่วเหลือง นอกจากข้าวและกระเทียม ถั่วเหลืองก็เป็นพืชหลักที่สำคัญของตำบล อินทจิล โดยเกษตรกรส่วนใหญ่จะหันมานิยมปลูกถั่วเหลืองรองจากข้าวนาปี และยังมีที่บางส่วนที่เป็นที่ลุ่ม เกษตรกรจะปลูกข้าวนาปรัง โดยจะปลูกมากที่สุดที่ หมู่ 2, 4 และ 8

มันฝรั่ง เป็นพืชที่นิยมปลูกในหมู่ที่ 1, 2 และ 3 เป็นพืชหลักของหมู่ที่ 3 เพราะปลูกกันมานานแล้ว เกษตรกรมีเทคนิคและวิธีการการปลูกบำรุงรักษาค่อนข้างชำนาญ (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2535)

ภาพ 2 แผนที่แสดงสภาพภูมิประเทศตำบลอินทขิล อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่



ภาพ 3 แผนที่แสดงการปลูกข้าวของตำบลอินทนิล อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่



3.3 การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชน มีขั้นตอนการดำเนินงาน คือ

1. **ขั้นเตรียมการ** ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูลซึ่งพิจารณาจากขนาดถือครองที่ดิน เนื้อที่เช่า จำนวนผู้เช่า และผลผลิตทางการเกษตรโดยการรับแจ้งที่ดิน ทั้งนี้เมื่อได้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มาแจ้งจำนวนที่ดิน ขนาดของที่ดินแต่ละแปลง ที่ตั้งของที่ดิน การทำประโยชน์ในที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. เพื่อให้ได้ข้อมูลการถือครองที่ดินนำมาวางแผนจัดซื้อที่ดิน ได้ถูกต้อง

2. **จัดซื้อที่ดิน** การจัดซื้อที่ดินเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่จะดำเนินการจัดซื้อตามแผนงานที่ ส.ป.ก. กำหนดไว้ โดยผ่านการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำหรับราคาที่ดินที่ ส.ป.ก. จะจัดซื้อนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจอนุมัติให้จัดซื้อได้ไม่เกินราคาตามบัญชีมูลค่าที่ดินและไม่เกินราคาขั้นสูงสุดแยกตามรายการดังนี้

ภาคเหนือ	ไม่เกินไร่ละ	20,000 บาท
ภาคกลาง	ไม่เกินไร่ละ	23,000 บาท
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ไม่เกินไร่ละ	10,000 บาท
ภาคใต้	ไม่เกินไร่ละ	30,000 บาท

ถ้าราคาที่ดินที่ ส.ป.ก. จะจัดซื้อเกินจากนี้อยู่ในอำนาจอนุมัติของคณะกรรมการโครงการและการเงิน กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (อกก.คง) วิธีการในการชำระราคาที่ดินที่จัดซื้อ ให้ชำระโดยจ่ายเป็นเงินสด หรือจ่ายเป็นเงินสดและพันธบัตรของรัฐบาลตามหลักเกณฑ์ดังนี้ ที่ดินที่จัดซื้อมีราคาไม่เกิน 8 ล้านบาทชำระเป็นเงินสดทั้งหมด และที่ดินที่จัดซื้อราคาเกิน 8 ล้านบาทขึ้นไป จำนวน 8 ล้านบาทแรกจ่ายเป็นเงินสด ส่วนที่เกินจะจ่ายเป็นเงินสดร้อยละ 25 และจ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาลอีกร้อยละ 75 ของราคาที่ดินส่วนที่เกินนั้น

3. **การจัดที่ดินให้เกษตรกร** ถ้าที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อมาสามารถแบ่งแยกเป็นแปลงใหม่ในขนาดที่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ ส.ป.ก. จะรังวัดแบ่งแปลงที่ดินก่อนแล้วจึงดำเนินการจัดที่ดิน

4. **การพัฒนา** ได้แก่ การพัฒนาขั้นพื้นฐาน ก่อสร้างถนน แหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและอุปโภค บริโภค ตามความจำเป็นและเหมาะสมกับพื้นที่นั้น นอกจากนี้ยังมีการประสานงานส่งเสริมอาชีพ จัดหาสินเชื่อ เพื่อพัฒนาการผลิต และเพิ่มรายได้กับเกษตรกร

การควบคุมกรรมสิทธิ์ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2539)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มาโนชญ์ (2528) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรมกับการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของกลุ่มชาวไทย ชาวเมืง และกลุ่มชาวลีซอ ในพื้นที่โครงการพัฒนาลุ่มน้ำเข็ก กิ่งอำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ พบว่า อายุ ระดับการศึกษา ความเชื่อ และกลุ่มชาติพันธุ์ของหัวหน้าครอบครัวมีความสัมพันธ์กับการดำเนินกิจกรรมในการเพาะปลูก กล่าวคือหัวหน้าครอบครัวที่มีอายุมาก หัวหน้าครอบครัวที่มีความเชื่อทางวิทยาศาสตร์มีกิจกรรมการใช้ประโยชน์จากที่ดินได้มากกว่าหัวหน้าครอบครัวที่มีความเชื่อทางไสยศาสตร์ และหัวหน้าครอบครัวที่เป็นชาวเมืงและลีซอมีการใช้ประโยชน์มากกว่าหัวหน้าครอบครัวที่เป็นชาวไทย ส่วนรูปแบบครอบครัวนั้นไม่มีความสัมพันธ์กับการดำเนินกิจกรรมใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร กล่าวคือ หัวหน้าครอบครัวที่มาจากครอบครัวเดี่ยวและครอบครัวขยายมีกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่แตกต่างกัน

ธรรมศักดิ์ (2533) ได้ทำการศึกษาการใช้ที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี พบว่า เกษตรกรที่ทำการศึกษาคือเพศชาย สมรสแล้ว จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 อ่านออกเขียนได้ มีอายุเฉลี่ย 44.88 ปี จำนวนสมาชิกในครอบครัวเฉลี่ย 4.55 คน แต่เป็นแรงงานเพื่อการเกษตรเพียง 2.89 คน รายได้เฉลี่ยของเกษตรกรคือ 45,435 บาทต่อปี ส่วนการเป็นสมาชิกกลุ่มหรือสถาบันร้อยละ 59.85 เป็นสมาชิกกลุ่มสหกรณ์ปฏิรูปที่ดิน เกษตรกรร้อยละ 50.76 ได้เงินกู้จากพ่อค้าในท้องถิ่น ส่วนการได้รับความรู้ทางการเกษตรปรากฏว่าไม่เคยได้รับการฝึกอบรมการปลูกพืชอายุสั้นร้อยละ 78.79 แต่เกษตรกรตำบลเป็นผู้ที่ให้คำแนะนำช่วยเหลือร้อยละ 38.64

พื้นที่ถือครองทั้งหมดเฉลี่ยของเกษตรกรคือ 39.65 ไร่ เป็นพื้นที่ที่ได้จากการปฏิรูปที่ดินเฉลี่ย 29.71 ไร่ แต่เกษตรกรได้ใช้พื้นที่ปลูกพืชอายุสั้นเฉลี่ย 27.32 ไร่ สภาพการใช้ที่ดินของเกษตรกรส่วนมากปลูกพืชเต็มพื้นที่ทั้งต้นและปลายฤดูฝนแต่ไม่ปลูกในฤดูแล้ง ครัวเรือนการใช้ที่ดินจึงมีค่าเท่ากับ 184.06 เกษตรกรส่วนใหญ่ปลูกพืชปีละ 2 ครั้ง ชนิดของพืชที่ปลูกมากที่สุด คือ

ข้าวโพด รองลงมาได้แก่ ถั่วเขียว ถั่วเหลือง ข้าวฟ่าง และฝ้ายตามลำดับ โดยปลูกข้าวโพดและ ถั่วเขียวต้นฤดูฝน ส่วนถั่วเหลืองและข้าวฟ่างปลูกปลายฤดูฝน พันธุ์พืชที่นิยมใช้คือ ข้าวโพด พันธุ์สุวรรณ 1 ถั่วเขียวพันธุ์กำแพงแสน ถั่วเหลืองพันธุ์ ส.จ.4 ฝ้ายพันธุ์ศรีสำโรง 2 และข้าวฟ่าง พันธุ์พืชพื้นเมือง ส่วนการเพาะปลูกของเกษตรกร จะทำการเตรียมพื้นที่โดยใช้รถแทรกเตอร์ไถ เพียงครั้งเดียว จากนั้นเตรียมหลุมและหยอดเมล็ดพันธุ์ ส่วนมากไม่มีการใส่ปุ๋ย แต่มีการควบคุม วัชพืชและควบคุมแมลงศัตรูพืช ได้แก่ ถั่วเขียว ถั่วเหลือง และฝ้าย

เกษตรกรทั้งหมดใช้น้ำฝนในการเพาะปลูกพืช สำหรับดินเกษตรกรมีความเห็นว่ามี ความสมบูรณ์กลาง แต่มีความรู้เกี่ยวกับการปรับปรุงดินและไม่เคยใช้บริการดินและปุ๋ยของ หน่วยงานต่าง ๆ สำหรับปริมาณผลผลิตเกษตรกรส่วนมากพบว่าปริมาณลดลงและเกษตรกร ประมาณครึ่งหนึ่งไม่พอใจในขนาดพื้นที่ที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน

ธนตร (2538) ได้ศึกษาการใช้ที่ดินของเกษตรกร อำเภอโคกเจริญ จังหวัดลพบุรี พบว่า เกษตรกรมีพื้นที่ถือครองเฉลี่ยครัวเรือนละ 42.50 ไร่ เป็นที่อยู่อาศัย 0.99 ไร่ เป็นพื้นที่ทำการเกษตร 40.99 ไร่ และพื้นที่รกร้างว่างเปล่า 0.52 ไร่ เกษตรกรเกือบทั้งหมดไม่มีการจัดการและการอนุรักษ์ ดิน สำหรับความเหมาะสมในการใช้ที่ดินของเกษตรกรพบว่า เกษตรกรเกือบทั้งหมดใช้ที่ดินตาม คำแนะนำของกรมพัฒนาที่ดิน ปัญหาและความต้องการความช่วยเหลือของเกษตรกรมากที่สุดคือ เรื่องแหล่งน้ำทางการเกษตร ผลการทดสอบสมมุติฐานที่ระดับนัยสำคัญที่ 0.05 พบว่า จำนวน พื้นที่ถือครอง รายได้ในภาคเกษตร รายได้ทั้งหมด และแรงงานชั่วคราวทางการเกษตร มี ความสัมพันธ์กับจำนวนพื้นที่ทำการเกษตรในรอบปี ขณะที่การเปิดรับข่าวสารทางการเกษตร รายได้ภาคเกษตร รายได้ทั้งหมดการเป็นสมาชิกกลุ่ม การศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน และจำนวน พื้นที่ถือครองมีความสัมพันธ์กับการจัดการและการอนุรักษ์ดิน ส่วนอาชีพหลักที่แตกต่างกันจะมี จำนวนพื้นที่ทำการเกษตรแตกต่างกัน แต่ไม่แตกต่างกันในเรื่องการจัดการและการอนุรักษ์ดิน รายได้ในภาคเกษตรและจำนวนสมาชิกในครัวเรือนมีอิทธิพลต่อจำนวนพื้นที่ทำการเกษตรใน รอบปี ขณะที่การเปิดรับข่าวสารทางการเกษตร รายได้ในภาคเกษตร การเป็นสมาชิกกลุ่ม และ อายุของหัวหน้าครอบครัวมีอิทธิพลต่อการจัดการและการอนุรักษ์ดิน

พนศักดิ์ (2540) ได้ศึกษาสภาพการใช้ที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอบ้านดุง จังหวัดอุดรธานี พบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุเฉลี่ย 48.4 ปี จบการศึกษาชั้นประถม ศึกษาปีที่ 4 ประกอบอาชีพทำนา เกษตรกรมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี 30,532 บาท มีพื้นที่ถือครองที่ ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเฉลี่ย 28.13 ไร่ มีสมาชิกเป็นแรงงานการเกษตรในรอบปีเฉลี่ย 3 คน ส่วนใหญ่มีการใช้รถไถเดินตามซึ่งเป็นของตนเอง ใช้เงินทุนทำการเกษตรในรอบปีเฉลี่ย 10,744 บาท และมีการกู้ยืมเงินเชื่ออยู่ระหว่าง 10,000 – 20,000 บาท ส่วนแหล่งน้ำที่ใช้ในการเกษตรนั้น

อาศัยน้ำฝนเป็นหลัก สภาพดินเป็นดินทรายมากที่สุด มีปัญหาในเรื่องดินมีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ และพื้นที่มีสภาพเป็นที่ดอน ด้านสภาพการส่งเสริมการเกษตร เกษตรกรได้รับข่าวสารทางการเกษตรจากการชมรายการข่าวเกษตรจากโทรทัศน์มากที่สุด ด้านสภาพการใช้ที่ดิน เกษตรกรใช้พื้นที่ทำการเกษตรเฉลี่ย 24.09 ไร่ สัดส่วนที่เกษตรกรนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในการเกษตรคิดเป็นร้อยละ 85.64 ของจำนวนพื้นที่ที่เกษตรกรได้รับการจัดสรร เกษตรกรเกือบทั้งหมดไม่มีการจัดการและการอนุรักษ์ดิน ส่วนปัญหาหลักในการใช้ที่ดินมีดังนี้

1. ปัญหาด้านการขาดแคลนเงินทุน
2. ปัญหาโรคและแมลงระบาดเป็นประจำ
3. ปัญหาการขาดแคลนแหล่งน้ำทางการเกษตร

เมื่อทดสอบสมมติฐานทางสถิติที่ระดับ 0.05 พบว่า รายได้ทั้งหมดในรอบปี การใช้เครื่องจักรกลทางการเกษตร การสนทนาเรื่องการเกษตรกับผู้นำท้องถิ่น การฟังรายการข่าวทางการเกษตรจากสถานีวิทยุ และการชมรายการข่าวการเกษตรจากสถานีโทรทัศน์ มีความสัมพันธ์กับระดับการใช้ที่ดินของเกษตรกร และเมื่อเปรียบเทียบระดับการจัดการและอนุรักษ์ดินของเกษตรกรที่มีลักษณะพื้นฐานแตกต่างกัน พบว่า

1. เกษตรกรที่มีอายุแตกต่างกันมีระดับการจัดการและการอนุรักษ์ดินแตกต่างกันทางสถิติ จำนวนหนึ่งประเด็นคือ การจัดการดินเพื่อการเกษตร
2. เกษตรกรที่รายได้แตกต่างกันมีระดับการจัดการและการอนุรักษ์ดินแตกต่างกันทางสถิติ จำนวนสองประเด็นคือ การจัดการดิน และการจัดระบบการปลูกพืช
3. เกษตรกรที่มีจำนวนแรงงานภาคการเกษตรแตกต่างกันมีระดับการจัดการและอนุรักษ์ดินแตกต่างกันสามประเด็นคือ การอนุรักษ์ดิน การจัดการให้น้ำเพื่อการเกษตร และการจัดระบบการปลูกพืช
4. เกษตรกรที่มีปริมาณเงินลงทุนที่ใช้ในการเกษตรแตกต่างกันมีระดับการจัดการและอนุรักษ์ดินแตกต่างกันหนึ่งประเด็นคือ การจัดระบบการปลูกพืช

ด้านสภาพการส่งเสริมการเกษตรพบว่า

1. เกษตรกรที่มีการสนทนากับผู้นำท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ที่แตกต่างกันมีระดับการจัดการและอนุรักษ์ดินแตกต่างกันสองประเด็นคือ การอนุรักษ์ดิน และการจัดระบบการปลูกพืช
2. เกษตรกรที่ได้รับการฝึกอบรมทางการเกษตรแตกต่างกันมีระดับการจัดการและอนุรักษ์ดินแตกต่างกันสองประเด็นคือ การอนุรักษ์ดิน และการจัดระบบการปลูกพืช

3. เกษตรกรที่มีการสนทนาเจ้าหน้าที่ทางราชการ การอ่านเอกสารเผยแพร่การเกษตร และการไปทัศนศึกษาดูงานวิชาการเกษตรที่แตกต่างกันมีระดับการจัดการและอนุรักษ์ดินแตกต่างกันสี่ประเด็นคือ การจัดการดิน การอนุรักษ์ดิน การให้น้ำเพื่อการเกษตร และการจัดระบบการปลูกพืช

ทองสุข (2544) ได้ศึกษาการเปรียบเทียบการปฏิรูปที่ดินเอกชนจังหวัดลำพูนและจังหวัดอุตรดิตถ์ พบว่า ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของเกษตรกรของจังหวัดลำพูนอายุเฉลี่ย 50 ปี และจังหวัดอุตรดิตถ์เฉลี่ย 46 ปี การศึกษาส่วนใหญ่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 สถานภาพสมรสส่วนใหญ่แต่งงานแล้วอยู่ด้วยกัน ลำพูนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ย 3.57 คน และอุตรดิตถ์เฉลี่ย 3.63 คน ลำพูนมีแรงงานในครัวเรือนเฉลี่ย 2.16 คนและอุตรดิตถ์ 2.73 คน ลำพูนการประกอบอาชีพ ส่วนใหญ่ทำสวนผลไม้และอุตรดิตถ์ส่วนใหญ่ทำนา ลำพูนมีรายได้เฉลี่ย 34,342 บาทต่อครัวเรือนต่อปี อุตรดิตถ์มีรายได้เฉลี่ย 13,951 บาทต่อครัวเรือนต่อปี ลำพูนรายได้นอกภาคการเกษตร 20,184 บาทต่อครัวเรือนต่อปีและอุตรดิตถ์ 13,278.85 บาทต่อครัวเรือนต่อปี ลำพูนรายจ่ายเฉลี่ย 42,186 บาทต่อครัวเรือนต่อปีและอุตรดิตถ์ 26,680 บาทต่อครัวเรือนต่อปี ส่วนใหญ่จะมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายในครัวเรือนทั้ง 2 จังหวัด สำหรับการเปรียบเทียบการดำเนินการของ ส.ป.ก. จังหวัดลำพูนและจังหวัดอุตรดิตถ์มีดังนี้ การจัดซื้อที่ดินจังหวัดลำพูนจัดซื้อเป็นแปลงใหญ่ 5 แปลง แบ่งได้ 614 แปลง ส่วนจังหวัดอุตรดิตถ์จัดซื้อแปลงเล็กไม่ติดกันแบ่งได้ 84 แปลง ลำพูนจัดเกษตรกรเข้าทำกินโดยการทำสัญญาเช่าซื้อ 15 ปี เป็นส่วนใหญ่ บางส่วนยังทำสัญญาเช่าที่ดิน อุตรดิตถ์จัดเกษตรกรเข้าทำกิน โดยทำสัญญาเช่าที่ดินทั้งหมด การเปรียบเทียบปัญหาของเกษตรกรของ 2 จังหวัดมี 5 ประเด็น ได้แก่ ปัญหานี้สิน ปัญหาพาหนะในการเดินทางไปทำงานอันเนื่องมาจากแปลงเกษตรกรรมอยู่ห่างไกลจากที่อยู่อาศัย ปัญหาที่ดินมีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ ปัญหาตลาดขายสินค้า และปัญหาแหล่งเงินทุนมีความรุนแรงของปัญหาไม่แตกต่างกัน