



ความนำ

ปัญหาในเรื่องที่ดินทำกิน การดำเนินการผลิตและจำหน่ายผลผลิตของชาวไร่อ้อยในประเทศไทยนั้น เป็นปัญหาที่สำคัญของชาติ ซึ่งได้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าจะต้องดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน รัฐบาลทุกรัฐบาล ได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาของชาวไร่อ้อยตลอดมา นับแต่ท่านปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจต่อคณะรัฐมนตรีในสมัยพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมุ่งหวังที่จะบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ แต่ยังไม่เป็นที่ยอมรับของรัฐบาลในสมัยนั้น รัฐบาลได้หาทางช่วยเหลือเกษตรกรในทางออกกฎหมายบางอย่าง เช่น ในปี 2475 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินกลีกร เพื่อป้องกันการยึดเครื่องมือทำกินตลอดจนสัตว์พาหนะที่ใช้ทำการผลิตของชาวนา ในปี พ.ศ. 2493 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา เพื่อกำหนดค่าเช่านาแต่ละท้องที่ไว้ มิให้มิให้เช่าโก่งราคาเอากับชาวนาภายหลังจากไถ หว่าน บัก ค่า แล้ว และห้ามมิให้ขับไล่ผู้เช่า เมื่อผู้เช่าปฏิบัติเรียบร้อยแล้ว เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลยังได้หาวิธีการช่วยเหลือชาวไร่อ้อย โดยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เพื่อช่วยเหลือชาวไร่อ้อยให้มีที่ดินอยู่อาศัยและที่ทำกินในรูปของนิคมสหกรณ์ ซึ่งเป็นการช่วยปลดปล่อยหนี้สินและยกฐานะของชาวไร่อ้อยที่ยากจนให้ดีขึ้นพร้อมกันด้วย ทั้งเป็นการป้องกันการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุนเงินกู้ทั้งหลาย ในปี พ.ศ. 2497 รัฐบาลได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดินคือ จำกัดการถือครองที่ดินของเอกชน ทั้งนี้ก็เพื่อขัดขวางการกว้านซื้อที่ดินของนายทุน และเป็นการสนับสนุนให้ชาวไร่อ้อยได้มีที่ดินทำกินและเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินได้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่นั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ตาม ต่อมาบทบัญญัติดังกล่าวได้ถูกยกเลิก

โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 โดยคณะปฏิวัติ ในสมัยนั้นเห็นว่าทบบัญญัติดังกล่าว เป็นเหตุทำลายความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม ส่งผลให้เสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศจึงสมควรที่จะยกเลิกข้อจำกัดนี้เสีย ถึงแม้รัฐบาลจะได้พยายามออกกฎหมายต่าง ๆ มาช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาแต่ก็ไม่ได้ผล เพราะมาตรการที่วางไว้ข้อย่อนมาก ชาวไร่ชาวนาจึงยังต้องตกอยู่ในฐานะผู้เช่าและเสียค่าเช่าอยู่อย่างเดิมทั้งการเช่าก็ไม่มีหลักประกันที่มั่นคง ถ้าเจ้าของนาไม่พอใจจะให้เช่าชาวนาผู้เช่าก็ต้องออกจากที่นาที่เขาไป¹ ในปี 2517 รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาของชาวไร่ชาวนาอีก โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงแก้ไขมาตรการต่าง ๆ เช่น การกำหนดอัตราค่าเช่า ระยะเวลาการเช่าและการให้ความมั่นคงในการเช่า ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2524 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 โดยพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ได้ขยายขอบเขตการควบคุมกว้างขวางกว่าพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 โดยควบคุมถึงการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประเภทอื่นด้วยมิใช่ควบคุมเฉพาะการเช่าที่ดินเพื่อทำนาทำไร่ เท่านั้น

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้พยายามทุกวิถีทางที่จะช่วยเหลือให้ชาวไร่ชาวนามีที่ดินทำกินและหลุดพ้นจากความยากจน แต่สภาพความเป็นอยู่ของชาวไร่ชาวนาในปัจจุบันก็ยังไม่ดีขึ้นเท่าที่ควร จึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขบวนการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยได้เริ่มมีขึ้นอย่างประปรายในช่วง พ.ศ. 2500 แต่เนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองได้ผันผวนไป

1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2519), หน้า 22.

ประกอบกับมีความเข้าใจผิดของรัฐบาลที่คิดว่าการปฏิรูปที่ดินนั้นมีเฉพาะแต่ในประเทศที่มีสิทธิการปกครองแบบคอมมิวนิสต์เท่านั้น ฉะนั้นขบวนการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่ดินจึงไม่เป็นผลและอีกหลายปีต่อมา สถานการณ์ระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป เช่น ประเทศสาธารณรัฐจีน ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และประเทศอิหร่าน เป็นต้น โคพิสซุจน์ให้เห็นว่า การปฏิรูปที่ดินมีส่วนสร้างความมั่นคงให้กับประเทศได้อย่างไร ทำให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้นอย่างไรบ้าง เรื่องการปฏิรูปที่ดินจึงได้มีการสอดแทรกในวิชาเรียนของนักศึกษามากขึ้น ขณะเดียวกันบทความต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวารสารทางวิชาการ ตลอดจนหนังสือพิมพ์รายวันก็ได้กล่าวถึงเรื่องของการปฏิรูปที่ดินมากขึ้น ในที่สุดสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้ตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกใช้ในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518² โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2518 ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรผู้เป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับจัดระบบการผลิต และจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรรมเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งเป็นการสนองนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ³

วัตถุประสงค์และความมุ่งหมาย

ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น มีขอบเขตรอบคลุมถึงการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดิน และการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การ

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

³ "พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518" ราชกิจจานุเบกษา 92 (5 มีนาคม 2518) : 10 - 43.

ปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต การจัดหาที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นขั้นตอนหนึ่งในการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินโดยการกระจายสิทธิในที่ดินไปสู่เกษตรกรในรูปของการเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อ

ดังนั้นวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายในการวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการจัดหาที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน จึงมีความมุ่งหมายที่จะหามาตรการในการจัดหาที่ดินของรัฐ การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินของเอกชน อีกทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่สนับสนุนการปฏิรูปที่ดินไม่ว่าจะเป็นการห้ามจำหน่าย โอน แยกแยก หรือก่อให้เกิดภาระคิดพื้นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน การกำหนดสิทธิในที่ดิน การควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจัดรูปที่ดิน การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ รวมตลอดจนอำนาจในการดูแลบำรุงรักษา การจัดหาประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ซึ่งมาตรการในการจัดหาที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและใช้ไ้ผลในทางปฏิบัติ

ขอบเขตและวิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาวางหลักเกณฑ์ในเรื่องการจัดหาที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และกิจการที่สนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายต่างประเทศในขั้นแรกใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลแบบ Documentary Research ซึ่งศึกษาค้นคว้าจากกฎหมาย ตำรากฎหมาย ตลอดจนคำพิพากษาศาลฎีกา สำหรับการศึกษานี้ใช้วิธี Descriptive and Analytical Method คือพรรณนาและวิเคราะห์โดยเมื่อรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ แล้วก็จะทำการวิเคราะห์และวิจารณ์หลักเกณฑ์ที่มีอยู่ในปัจจุบันว่าใช้ไ้ผลดีหรือไม่ มีอะไรบกพร่องควรเพิ่มเติมหรือตัดทอนแก้ไขอย่างไร พร้อมทั้งหาข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงความไม่สมบูรณ์ของมาตรการทางกฎหมายในการจัดหาที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

จากการวิจัยมาตรการทางกฎหมายในการจัดหาที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้ ทำให้ได้รับความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ความรู้เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการจัดหาที่ดินของรัฐ การจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดิน มาตรการทางกฎหมายที่สนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน หลักกฎหมายของต่างประเทศ รวมทั้งข้อบกพร่องของมาตรการดังกล่าว อันจะทำให้ทราบถึงแนวทางการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้การจัดหาที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลในทางปฏิบัติ ซึ่งจะส่งผลถึงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ