



บทที่ 3

ความเป็นมาและสาเหตุของการริเริ่มแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

1. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

ประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ดินของไทย เริ่มมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย ได้มีการบันทึกลงในศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงไว้ เกี่ยวกับการจับจองที่ดินเพื่อทำการเกษตร ว่าราษฎรสามารถจับจองที่ดินเพื่อการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ได้ตามกำลังความสามารถของตน และที่ดินที่ได้บุกเบิกจับจองนั้นสามารถตกทอดทางมรดกต่อไป จนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นไว้ชัดเจนใน พ.ศ. 1886 คือ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 35 มาตราที่ 33, กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 42 และกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 43 มาตราที่ 1 กฎหมายฉบับดังกล่าวยังคงใช้ต่อกันมาจนถึงสมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ต่อมาการจัดการเกี่ยวกับระบบการถือครองที่ดินได้ชัดเจนยิ่งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มี "ประกาศศุขคลอง จ.ศ. 1239" (พ.ศ. 2420) ซึ่งความสำคัญเพื่อต้องการจำกัดขนาดการถือครอง มิให้มีการจับจองที่ดินเกินกำลังความสามารถและเป็น การจูงใจให้ราษฎรปรับปรุงที่ดินและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น การดำเนินงานด้านกรรมสิทธิ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือการตรากฎหมายเกี่ยวกับเอกสารหนังสือสำคัญในการครอบครองที่ดินขึ้นหลายฉบับ อาทิ ใบเหยียบย่ำตราจอง ฯลฯ¹⁶

¹⁶ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, สำนักงาน. ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2521), หน้า 1.

จากการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเสรีในอดีต จนก่อให้เกิดปัญหาความไม่สมดุลระหว่างที่ดินกับจำนวนประชากรที่ต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดิน กล่าวคือ การเพิ่มของประชากรมากขึ้น ขณะที่จำนวนที่ดินคงที่ หรือลดน้อยลง เนื่องจากที่ดินจำนวนมากเกิดความเสื่อมสภาพ ไม่เหมาะสำหรับการเกษตรกรรม รัฐบาลได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการแก้ปัญหาเรื่องที่ดินที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน จึงได้กำหนดแนวทางในการบริหารการใช้ที่ดิน เข้าไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่าง ๆ สาระสำคัญของแผนดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509)
เน้นหนักเรื่องการจัดแบ่งประเภทที่ดินและการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ
2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514)
เน้นหนักเรื่องการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร และการเพิ่มผลผลิต
3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519)
เน้นหนักด้านกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร สนับสนุนให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ป้องกันหรือบรรเทาการสูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกร เร่งรัดการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน
4. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524)
เน้นหนักด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาการเกษตร โดยมุ่งปรับปรุงด้านกรรมสิทธิ์ การถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต ตลอดจนปรับปรุงภาวะการผลิตให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังเน้นหนักในด้านการใช้ที่ดินให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ
5. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529)
กำหนดนโยบายเน้นหนักในด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) เร่งรัดการสำรวจการใช้ที่ดิน เพื่อกำหนดนโยบายการใช้ที่ดิน

- (2) กำหนดสิทธิในที่ดินของเอกชนเพื่อการเกษตรได้ไม่เกิน 50 ไร่
- (3) ดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดิน
- (4) เร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน โดยเฉพาะในเขตภาคกลางและภาคเหนือ

ตอนล่าง

- (5) สำรวจเพื่อจำแนกป่าเสื่อมโทรม ที่ดินเหมาะสมกับการเกษตร เพื่อจัดเป็นที่ดินให้แก่เกษตรกร
- (6) ปรับปรุงกฎหมายควบคุมการเช่าที่นา
- (7) ปรับปรุงดินที่มีปัญหาพิเศษ เช่น ดินเค็ม ดินเปรี้ยว
- (8) ปรับปรุงกฎหมายเพื่อที่จะป้องกัน และคุ้มครองที่ทำการเกษตร ซึ่งทางรัฐได้ลงทุนทางด้านพัฒนาไปแล้ว

6. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

กำหนดนโยบายในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- (1) เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ที่ดิน โดยการจัดทำแผนการใช้ที่ดิน และพัฒนาทรัพยากรที่ดิน พร้อมทั้งจัดระบบข้อมูลที่ดินให้สมบูรณ์
- (2) เร่งรัดการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน โดยการจัดตั้งธนาคารที่ดินและเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (3) ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีให้เหมาะสม โดยการปรับปรุงการประเมินราคาที่ดินให้ได้มาตรฐาน
- (4) เร่งรัดการจำแนกพื้นที่ที่เหมาะสมทางการเกษตร ออกจากพื้นที่ป่าไม้
- (5) เร่งรัดการจัดที่ดิน และการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ราษฎรใช้ทำกินให้ถูกต้องตามกฎหมาย

แม้ว่ารัฐจะมึนโยบายในการพัฒนาที่ดินมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่นโยบาย

ขายที่ดินก็ยังขาดเอกภาพ และมีได้สอดคล้องกับนโยบายพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น ๆ โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารที่ดิน ซึ่งแนวทางปฏิบัติในการควบคุมการใช้ที่ดินไม่มีความชัดเจนและขาดความเป็นเอกภาพ เนื่องจากมีการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขึ้นมาหลายหน่วยงาน รวมทั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่ดิน ซึ่งแต่ละหน่วยงานและคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ต่างก็พยายามหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินให้ลุล่วงไป และแนวทางเหล่านั้นก็มีทั้งสอดคล้องและขัดแย้งกัน ประกอบกับเกิดการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลและคณะกรรมการชุดต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา ทำให้ไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่าใครเป็นผู้กำกับนโยบายที่ดินของประเทศ ทำให้ปัญหาที่ดินที่มีอยู่ทวีความรุนแรงมากขึ้น การขาดนโยบายที่ดินหลักของชาติ ทำให้หน่วยงานที่ดินของรัฐทั้งหลายดำเนินการแก้ปัญหาตามแนวทางของตน โดยอาศัยกฎหมายหรือระเบียบของหน่วยงานนั้น ๆ เป็นหลัก ไม่มีการประสานงานในรูปแบบที่เหมาะสม งบประมาณและอัตรากำลังที่ได้รับในแต่ละปีก็ต้องแบ่งกันไปใช้ในระหว่างหน่วยงานที่ดินต่าง ๆ ซึ่งก็ไม่เพียงพอที่จะดำเนินการให้มีประสิทธิภาพและเห็นได้ชัดเจน การบุกรุกที่ทำกินในเขตป่าไม้ก็ยังคงดำเนินต่อไป การสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินและการไร้ที่ทำกิน ยังคงเกิดขึ้นตลอดเวลา เกิดเป็นปัญหาทับถมมากขึ้นเรื่อย ๆ จากการที่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไปได้ของหน่วยงานต่าง ๆ

ในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลในสมัย ฯพณฯ สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้พยายามแก้ปัญหาการบุกรุกทำลายป่า จึงได้มีการประกาศใช้ "พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518" เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเป็นเครื่องมือหรือมาตรการที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินอันประกอบด้วย ปัญหาการไร้ที่ทำกิน ปัญหาการเช่าที่ดิน ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งปัญหาที่ดินทำกินถือได้ว่าเป็นสาเหตุพื้นฐานประการหนึ่งของปัญหาความยากจนในชนบท หากปัญหาที่ดินทำกินได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงจนเกษตรกรมีที่ดินทำกินเพียงพอแก่การผลิตภาคเกษตรกรรม และมีรายได้เพียงพอต่อมาตรฐานการดำรงชีพแล้ว ปัญหาความยากจนในชนบทก็จะได้รับการแก้ไขลงได้ระดับหนึ่ง และเมื่อดำเนินการ เพื่อแก้ไขสาเหตุของความยากจนประการอื่น ๆ แล้ว ปัญหาความยากจนในชนบทก็จะหมดไปใน

ที่สุด ภาวะเศรษฐกิจในชนบทก็จะเข้มแข็งและ เป็นฐานที่มั่นคงในการขยายตัวด้านเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

การปฏิรูปที่ดินโดยเจตนาเพื่อให้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาของประเทศ โดยมุ่งในด้านเกษตรกรรม เมื่อภาคเกษตรกรรมได้รับการพัฒนาถึงระดับหนึ่งแล้ว ก็จะเป็นตัวนำไปสู่การขยายตัวในภาคอุตสาหกรรม และอื่น ๆ ต่อไป การปฏิรูปที่ดินเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างทางการเกษตร หลายระบบและจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน โดยตลอดคำอธิบายที่ครอบคลุมความหมายของการปฏิรูปที่ดิน คือ "การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเกษตร ซึ่งประกอบด้วยการถือครองที่ดิน การผลิตและการบริโภคน้ำมันสนุนแก่เกษตรกรเพื่อให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยกระจายที่ดินให้แก่เกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อย หรือไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ควบคุมปรับปรุงระบบการถือครองและการผลิตพัฒนาปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต จำหน่ายผลผลิต ตลอดจนให้เกษตรกรมีโอกาสได้รับบริการต่างๆเป็นการเพิ่มมาตรฐานของการครองชีพให้สูงขึ้นอีกด้วย" ¹⁷

จากความหมายของการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวแล้ว สามารถกล่าวให้ชัดเจนถึงผลของการปฏิรูปที่ดิน โดยจะเน้นทางด้านการเมือง ได้โดยสรุป คือ

ด้านการเมือง สร้างความเสมอภาคระหว่างราษฎรในชนบท เสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยในชนบท โดยเริ่มพัฒนาองค์กระดัยย่อยในท้องถิ่น ให้มีการรวมตัวกัน แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและร่วมกันประสานประโยชน์ เพื่อพัฒนาสังคมในท้องถิ่นซึ่งเป็นพื้น

¹⁷ สุทธิพร จิระพันธุ์, การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย, (เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 109)

ฐานที่สำคัญในการปกครองในระบบประชาธิปไตย อีกทั้งการปฏิรูปที่ดินยังแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของรัฐบาลในการยกระดับมาตรฐานการครองชีพ เมื่อราษฎรได้รับการตอบสนองทางเศรษฐกิจและสังคม (คือปัจจัย 4) เพียงพอแล้ว ก็จะหันมามุ่งพัฒนาด้านสังคม การเมืองมากขึ้น

การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) ที่ผ่านมา ได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งเข้าสู่พื้นที่ชนบทอย่างจริงจังมากขึ้น แม้ว่าจะกำหนดเป้าหมายการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.6 ต่อปี¹⁸ แต่ก็มุ่งแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทควบคู่กันไปด้วย แต่เนื่องจากในช่วง 20 กว่าปีที่ผ่านมา การพัฒนาประเทศได้มุ่งขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วได้ก่อให้เกิดความเลื่อมล้ำกันแก่ทรัพยากร ซึ่งเป็นฐานเศรษฐกิจอย่างมาก ทั้งที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ พลังงานและการประมง ซึ่งมีได้มีการอนุรักษ์ นอกจากนี้อีกประการที่สำคัญคือ การพัฒนามิได้กระจายออกไปอย่างทั่วถึง ผลการพัฒนาและความเจริญทางเศรษฐกิจที่ผ่านมามีขึ้นเฉพาะบางส่วนหรือบางพื้นที่ของประเทศเท่านั้น ประกอบกับข้อจำกัดในการบริหารงานพัฒนาของรัฐ ทำให้การพัฒนาประเทศยังไม่บรรลุเป้าหมายได้ครบถ้วน ประชาชนในชนบทอีกประมาณ 10 ล้านคน ยังมีความเป็นอยู่ที่ล้าหลังและมีฐานะยากจนอยู่อย่างเห็นได้ชัด แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 จึงได้ปรับแนวความคิดในการพัฒนาประเทศโดยมุ่งสร้างความสมดุลย์ และความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจเพื่อลดช่องว่างทางสังคมลงโดยมุ่งสร้างความสมดุลย์ และความเป็นธรรมทาง

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529)

เศรษฐกิจโดยให้มีการกระจายการถือครองสินทรัพย์เศรษฐกิจ แนวความคิดดังกล่าวได้รับการยอมรับให้ต่อเนื่องไปในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 อีกด้วย โดยเชื่อมโยงกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดหลักการไว้ คือ

"เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิทั่วประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์เป็น เจ้าของที่ดิน เพื่อจูงใจให้มีการพัฒนาปรับปรุงที่ดิน เพิ่มผลผลิตและเป็นการป้องกันการ บุกรุกทำลายป่า"¹⁹

สำหรับการปรับปรุงประสิทธิภาพ คุณภาพการผลิตและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ได้กำหนดไว้ดังนี้

"จัดทำแผนแม่บทของการพัฒนา การใช้ การอนุรักษ์ที่ดิน เพื่อชี้แนะทางเลือกให้เกษตรกรในการปรับปรุงการใช้ที่ดินของตนให้เป็นประโยชน์และเพื่อเป็นแผนในการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง"²⁰

ในด้านการบริหารการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ระบุไว้ดังนี้

- ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดิน ป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติ

¹⁹ "รายงานพิเศษ "เปิดเผยรายละเอียดแผนพัฒนาฉบับที่ 6," สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ 32 (พฤษภาคม 2529), หน้า 20.

²⁰ เฟิงอ้าง.

และสิ่งแวดลอมให้ประสานเกื้อกูลกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และลดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร ร่วมกัน

- สนับสนุนองค์กรในท้องถิ่น เช่น สภาตำบลให้มีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น
- สนับสนุนองค์กรให้ธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปลูกป่าและให้ประชาชนในท้องถิ่นปลูกป่าเพื่อใช้สอยมากขึ้น"

2. ผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 เป็นต้นมา ได้ดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ซึ่งได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 และการดำเนินงานในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 และฉบับที่ 5 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างมาก ได้มีการกำหนดนโยบายการปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายที่มีความสำคัญลำดับสูง ดังเช่นการแถลงนโยบายในรัฐสภาชุด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ.2519 ได้ให้ความสำคัญของการปฏิรูปที่ดินอยู่ในลำดับแรก ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือเกษตรกร กำหนดเป็นนโยบายว่า

"จะเร่งทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองในแต่ละปี เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2520 จะจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองประมาณ 40,000-50,000 ครอบครัวย"

²¹ กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, "แผนปฏิรูปที่ดิน 30-34," (เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 163) หน้า 6.

ในรัฐบาลชุนนายฮานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการแถลงนโยบายของการปฏิรูปที่ดินเอาไว้อย่างชัดเจน เมื่อเดือนตุลาคม 2519 ว่า

"ด้านการเกษตรและสหกรณ์ รัฐบาลนี้จะยึดถือโครงการปฏิรูปที่ดิน ควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบสหกรณ์ทุกระดับเป็นนโยบายสำคัญ เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกร ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศภายใน 4 ปีนี้ จะทำการปฏิรูปที่ดินพระราชทานที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน รวมเป็นเนื้อที่ประมาณ 8 ล้านไร่ ด้านการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร รวมทั้งการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อการเกษตรนั้น" ²²

ในรัฐบาลชุนพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (1) ก็ได้กำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2520 ไว้ว่า

"สนับสนุนเกษตรกรและผู้ใช้แรงงานในกลุ่มอาชีพอื่น ๆ ให้ได้ประโยชน์อันชอบธรรม โดยช่วยเหลือให้มิตินประกอบอาชีพตามความเหมาะสมอันได้แก่ การปฏิรูปที่ดินกับการจัดสรรที่ดิน ช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ให้ได้รับค่าตอบแทนอย่างเป็นธรรม รวมทั้งให้ได้รับความมั่นคงปลอดภัยในการทำงานและทางสวัสดิการตามสมควร" ²³

²² เฟื่องอ้าง.

²³ เฟื่องอ้าง.

สำหรับนโยบายในรัฐบาลชุดพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (2) แถลงเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2522 ได้แถลงนโยบายทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินไว้ว่า

"จะเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินโดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงระบบการถือครองเพื่อพัฒนา การเกษตรโดยมุ่งหวังให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินด้วยตนเอง"²⁴

สำหรับนโยบายของรัฐบาล ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จะอยู่ในรัฐบาลชุดพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2526 โดยได้กำหนดนโยบายการปฏิรูปที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ ดังรายละเอียดที่กำหนดไว้ว่า

"จะเร่งรัดการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ด้านการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การประมง และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ จะวางแผนการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อให้ชาวไร่ชาวนาได้รับผลผลิตอย่างเป็นธรรมจะส่งเสริมให้ชาวนาชาวไร่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการจัดสิทธิทำกินในป่าเสื่อมโทรม อีกทั้งจะช่วยเหลือเกษตรกรในท้องที่แห้งแล้ง โดยการจัดหา และพัฒนาแหล่งน้ำในระดับไร่นาอย่างกว้างขวาง นอกจากนั้นจะสนับสนุนสถาบันชาวไร่ชาวนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์การเกษตรให้เป็นตัวแทนชาวไร่ชาวนาอย่างเข้มแข็งยิ่งขึ้นควบคู่ไปกับการส่งเสริมภาคเอกชนในธุรกิจการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตร"²⁵

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

²⁵ เพิ่งอ้าง.

ตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละชุดตั้งแต่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างมาก โดยได้กำหนดไว้เป็นนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 รัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายที่มีความสำคัญในระดับแรก ๆ ด้วย

การดำเนินงานการปฏิรูปที่ดิน ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้ง 2 ฉบับนั้น ส.ป.ก. มีแนวทางการดำเนินงานที่เหมือนกัน กล่าวคือ ได้กำหนดให้การกระจายสิทธิหรือการจัดที่ดินเป็นงานหลัก และการพัฒนาถือเป็นงานรองที่ช่วยสนับสนุนในการพัฒนานั้น ได้ดำเนินการพัฒนาขั้นพื้นฐาน และการพัฒนาอาชีพ ทั้งในด้านการเกษตรและนอกการเกษตรควบคู่กันไป สาระสำคัญของการดำเนินงานที่ผ่านมาจะสรุปได้ดังนี้

1. การประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ได้ดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน จนถึงปี พ.ศ.2527 จำนวน 104 อำเภอ ใน 34 จังหวัด โดยได้ประกาศเขต เพื่อดำเนินการทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน เป็นพื้นที่ของรัฐประมาณ 4.5 ล้านไร่²⁶ และที่ดินเอกชนประมาณ 2.2 ล้านไร่ (ที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินป่าสงวนเสื่อมโทรมที่กรมป่าไม้มอบให้ ที่จำแนกเป็นที่จัดสรรและที่สาธารณประโยชน์ ส่วนที่ดินเอกชนได้กำหนดเนื้อที่เป้าหมายจากเนื้อที่เช่า) มีพื้นที่ที่คาดว่าจะจัดสรรได้ประมาณ 3.2 ล้านไร่ เป็นที่ของรัฐประมาณ 2.5 ล้านไร่ และที่เอกชนประมาณ 0.7 ล้านไร่ คาดว่าจะจัดให้กับเกษตรกรประมาณ 140,000 ครอบครัว

²⁶ กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, "แผนปฏิรูปที่ดิน 30-34," หน้า 8.

การประกาศเขตส่วนใหญ่ จะดำเนินการในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ทั้งนี้เพื่อเป็นการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลที่ได้ให้ความสำคัญต่อการปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างมาก จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้กำหนดนโยบายการปฏิรูปที่ดินไว้อย่างชัดเจน และส.ป.ก. ได้ดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2518-2524 จำนวน 88 อำเภอ 32 จังหวัด จากจำนวนอำเภอที่ได้ประกาศเขตทั้งหมดจนถึงปัจจุบัน 104 อำเภอ 34 จังหวัด ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 มีอัตราการขยายเขตปฏิรูปที่ดินเพิ่มขึ้นน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการในพื้นที่ที่ได้ประกาศเขตไปแล้ว ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4

2. การจัดที่ดิน

2.1 การจัดที่ดินในที่ของรัฐ ตามเป้าหมายมีพื้นที่ที่คาดว่าจะจัดสรรได้ประมาณ 2.5 ล้านไร่ การดำเนินงานในช่วงระหว่างปี 2518-2524 กล่าวได้ว่าการดำเนินการจัดที่ดินยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากในระยะเริ่มแรกของการดำเนินการ คือ ในช่วงปี 2518-2520 จะเป็นการดำเนินการในขั้นเตรียมการต่าง ๆ อาทิ เช่น การสำรวจคัดเลือกพื้นที่ การสำรวจรังวัด และกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินการต่างๆ ประกอบกับพื้นที่ดำเนินการจะเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่กรมป่าไม้ได้มอบให้กับ ส.ป.ก. เมื่อปี 2520 ในการจัดที่ดินจึงได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา และในปีที่รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะทำการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง การจัดที่ดินในปี 2520 จึงเป็นการจัดที่ดินให้เกษตรกรได้เข้าทำกินอย่างชั่วคราวโดยมีการแจกเอกสารอนุญาตให้เข้าทำกินอย่างชั่วคราวไปก่อน

เมื่อได้พิจารณาผลการจัดที่ดินในที่ของรัฐ ในช่วงช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 แล้ว จะเห็นได้ว่าในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 มีความก้าวหน้า

มากขึ้นกล่าวคือ ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 มีผลการจัดที่ดินโดยการรังวัดกระจายสิทธิได้ประมาณ 310,611 ไร่ จัดเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ 17,146 ครอบครัว และมอบเอกสาร สปก. 4-01 ประมาณ 1,837 ครอบครัว และในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 เพียงครึ่งของแผน สามารถจัดที่ดินโดยการรังวัดกระจายสิทธิได้ ประมาณ 1,105,809 ไร่ จัดเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ 26,540 ครอบครัว และมอบเอกสารสปก. 4-01 จำนวน 20,600 ครอบครัว ²⁷

2.2 การจัดที่ดินในที่เอกชนในการจัดที่ดินเอกชนนั้นจะเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดินเป็นสำคัญ ถ้าสามารถจัดซื้อที่ดินได้มากก็สามารถจัดให้เกษตรกรเข้าทำกินได้มากขึ้นตามไปด้วยผลการจัดซื้อที่ดินจนถึงปี 2527 สามารถจัดซื้อที่ดินได้ทั้งสิ้น 263,078 ไร่ โดยจัดซื้อในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ระหว่างปี 2518-2524 จำนวน 187,411 ไร่ และจัดซื้อที่ดินในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับระหว่างปี 2525-2527 อีกจำนวน 75,667 ไร่ ²⁸

ในส่วนของ การจัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำกินนั้น ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ส่วนใหญ่จะจัดให้กับเกษตรกรเข้าทำกินโดยให้เกษตรกรเข้าในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นไป ส.ป.ก. ได้ดำเนินการให้เกษตรกรได้เช่าซื้อที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดสรรให้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการตอบสนองนโยบายที่จะได้ให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

²⁷ เฟื่องอ้าง, หน้า 9.

²⁸ เฟื่องอ้าง, หน้า 11.

3. การพัฒนา ดังได้กล่าวมาแล้วว่า นอกจากจะได้ดำเนินการจัดที่ดินซึ่งเป็นงานหลักแล้ว ส.ป.ก. ยังได้ดำเนินการพัฒนาเพื่อเป็นการเสริมให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ดีขึ้นควบคู่ไปด้วย การพัฒนา ส.ป.ก. ได้ดำเนินการทั้งการพัฒนาขั้นมูลฐาน เช่น การก่อสร้างทางคมนาคม ก่อสร้างแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร และอุปโภคบริโภค ในช่วงของการดำเนินงานที่ผ่านมา ส่วนใหญ่ ส.ป.ก. จะดำเนินการพัฒนาขั้นมูลฐานต่าง ๆ เป็นหลัก ส่วนการพัฒนาเพื่อการเพิ่มรายได้นั้นก็ดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ ฝึกอบรมเกษตรกรทั้งทางด้านเกษตรและนอกการเกษตร เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้มีการร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อดำเนินการธุรกิจการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินอีกด้วย

ในส่วนของการพัฒนานี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนามูลฐาน ส.ป.ก. ได้ดำเนินการในชื่อของรัฐเป็นส่วนใหญ่ และยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ ทั้งนี้เนื่องจากงบประมาณมีอยู่อย่างจำกัด

3. สภาพปัญหา

ปัญหาในการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมี 3 ประเด็น คือ ประเด็นแรก เป็นปัญหาว่าด้วยโครงสร้างทางเศรษฐกิจในชนบท ซึ่งจะแสดงถึงภาพรวมของภาคเกษตรกรรมของประเทศ ประเด็นที่สองเป็นปัญหาในการปฏิรูปที่ดิน และประเด็นที่สามเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องไปในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

3.1 ปัญหาด้านโครงสร้าง

แม้ว่าโดยภาพรวม ปรากฏว่าการพัฒนาประเทศในระยะกว่า 20 ปีที่ผ่านมา จะทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูง โดยเฉพาะภาคเกษตรกรรม อัตราการขยายตัวอยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างสูง แต่เมื่อพิจารณาลึกลงถึงโครงสร้างภาคเกษตรกรรม

การผลิตในภาคเกษตรกรรมของไทยยังอยู่ในสภาพล้าหลัง และต้องอาศัยธรรมชาติเป็นหลัก อยู่ ผลของการขยายตัวทางเศรษฐกิจยังไม่กระจายกลับไปสู่ภาคเกษตรกรรมอย่างเป็นธรรมชนบทซึ่งได้รับความเหลื่อมล้ำทางฐานะรายได้ที่ต่ำกว่าชุมชนเมือง จึงประสบปัญหาความยากจนที่ทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ ประกอบกับระบบตลาดและภาวะราคาสินค้าเกษตรที่ผันผวนตามปัจจัยภายนอก ทำให้การพัฒนาภาคเกษตรกรรมยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกรในชนบทได้ทั่วถึง โดยสรุปปัญหาโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรกรรมของประเทศ มีดังนี้

3.1.1 การกระจายบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็น ในเขตการผลิตภาคเกษตรกรรมพบว่า พื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตเกษตรน้ำฝน มีเพียง 16 ล้านไร่ (ร้อยละ 10.8 ของพื้นที่ทำการเกษตรทั้งหมด) อยู่ในเขตชลประทาน พื้นที่ส่วนใหญ่ยังขาดบริการด้านพื้นฐาน เช่น ระบบชลประทาน ทางลำเลียงผลผลิตระดับไร่นา รวมถึงขาดบริการเพื่อจัดหา ปรับปรุงปัจจัยการผลิต เช่น การพัฒนาปรับปรุงคุณภาพดินเพื่อเพิ่มผลผลิตพืชด้วย

3.1.2 การไร้ที่ดินทำกิน จะเห็นได้จากการที่เกษตรกรได้อพยพเข้ามาหางานทำในเมือง เนื่องจากปัญหาความยากจนในชนบท แต่ในภาคอุตสาหกรรมเองสามารถรองรับแรงงานได้เพียง 1.7 ล้านคน (จากแรงงานทั่วประเทศประมาณ 23-24 ล้านคน)²⁹ ทำให้เกิดภาวะว่างงานยิ่งขึ้น เกษตรกรส่วนหนึ่งได้แปรสภาพจากผู้ประกอบเกษตรกรรม เป็นแรงงานรับจ้างหรือเกษตรกรไร้ที่ทำกินมากขึ้น

3.1.3 มีการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้เพื่อแสวงหาที่ดินเพื่อทำการเพาะปลูกป่าไม้ถูกทำลายลงในอัตราที่เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศน์ทางธรรมชาติ

²⁹ สมภพ มานะรังสรรค์, "เศรษฐกิจการเกษตร: ปฏิรูปที่ดิน-ทางออกหนึ่งของชนบทไทย (1)", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 31 (มีนาคม 2528), หน้า 13.

และทำให้ความสมดุลธรรมชาติเปลี่ยนแปลงเสียหายลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบการเพาะปลูกและแหล่งน้ำธรรมชาติ ทำให้เสื่อมโทรมลงอย่างมากมาย

3.1.4 มาตรการรองรับเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนในชนบท ยังดำเนินการอยู่ในขอบเขตจำกัด เช่น การลดรายจ่ายของประชากรในชนบท โดยจัดโครงการประมงหมู่บ้าน โครงการสัตว์ขนาดเล็ก โครงการธนาคารข้าว ฯลฯ รวมถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท การสร้างงานอย่างถาวรในฤดูแล้ง การจัดตั้งกองทุนพัฒนาหมู่บ้าน เป็นต้น

3.1.5 การพัฒนาการเกษตรในระยะที่ผ่านมาเนื่องจากไม่สามารถดำเนินการได้ทั่วถึงทำให้เกิดความแตกต่างของการพัฒนาเป็น 2 ระดับ คือ เขตเกษตรก้าวหน้า ซึ่งได้รับผลจากการลงทุนของรัฐและตัวเกษตรกรเองมากอยู่ในเขตชลประทาน มีการนำเทคโนโลยีทันสมัยเข้ามาใช้ในการผลิต ระบบการเพาะปลูกสามารถเพาะปลูกได้หลายครั้งในรอบปีเกษตรกรมีรายได้เฉลี่ยในระดับสูง อีกระดับหนึ่งคือ เขตเกษตรน้ำฝน ซึ่งได้รับผลการลงทุนพัฒนาจากรัฐในระดับต่ำ ไม่อยู่ในเขตชลประทาน การผลิตหรือเพาะปลูกต้องอาศัยภาวน้ำฝนตามธรรมชาติเป็นหลัก บางส่วนมีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตก้าวหน้าได้ แต่บางส่วนมีปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพดิน การผลิตส่วนใหญ่จึงเพื่อดำรงชีพเท่านั้น

3.1.6 การขาดตลาดที่จะรองรับผลผลิตภาคเกษตรกรรม ได้อย่างต่อเนื่องโดยที่สินค้าเกษตรของไทยจะต้องแข่งขันกับสินค้าเกษตรของประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงจะต้องกำหนดแนวทางพัฒนาให้การผลิมีต้นทุนต่ำสุด และมีประสิทธิภาพสูงสุดรวมถึงการให้บริการอำนวยความสะดวกในการส่งออกและบริการพื้นฐานที่จำเป็นด้านการขนส่ง การเก็บรักษา ฯลฯ

3.2 ปัญหาการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินมีความคล่องตัวและบรรลุเป้าหมายมากกว่าช่วงก่อนอยู่มาก ปัญหา

หาต่างๆ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ได้รับการพิจารณาและแก้ไขไปได้เป็นส่วนใหญ่ และบางปัญหาที่กำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการ ปัญหาเหล่านี้พอจะสรุปได้ดังนี้

3.2.1 ปัญหาทางด้านนโยบายและกฎหมาย

นโยบายเป็นสิ่งที่กำหนดแนวทางในการดำเนินงาน ส่วนกฎหมายให้อำนาจในการดำเนินงานตามนโยบาย ทั้งสองสิ่งจึงมีความสำคัญในการดำเนินงาน แต่ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนโยบายและกฎหมายต่างเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญและมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันเป็นอย่างมาก

3.2.1.1 ปัญหาและอุปสรรคด้านนโยบาย

นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเนื่องมาจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ

3.2.1.1.1 การขาดความจริงใจของรัฐบาลต่อนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลชุดต่าง ๆ เช่น รัฐบาลชุดที่ 36 ซึ่งมี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี แต่เนื่องจากการที่รัฐบาลชุดนี้เป็นรัฐบาลผสมและหัวหน้าคณะรัฐบาลเป็นเพียงหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงในสภาผู้แทนราษฎรเพียง 18 เสียง จึงต้องผสมกับพรรคการเมืองต่าง ๆ ถึง 7 พรรค ทำให้ต้องมีการแบ่งผลประโยชน์กันมาก และเป็นผลให้รัฐบาลอยู่ในตำแหน่งไม่ได้นาน เนื่องจากความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ซึ่งบุคคลในคณะรัฐบาลก็ตระหนักดี จึงมีนโยบายในลักษณะของการเตรียมหาเสียงกับประชาชนด้วยโครงการเงินผันสู่ชนบท โดยรัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจกับการปฏิรูปที่ดินเลย จะเห็นได้จากนโยบายที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นรายตำบลต่อเมื่อได้กระทำการกำหนดเขตกรรมสิทธิ์และออกเอกสารสิทธิ์ครบถ้วนแล้ว ซึ่งการดำเนินการนี้ต้องใช้เวลาดัง 4 ปี แสดงว่ารัฐบาลไม่ต้องการปฏิรูปที่ดินในเวลานั้น รัฐบาลชุดที่ 37 ซึ่งมี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี สั่งกักพรรคประชาธิปไตย ซึ่งเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาและเป็นพรรคที่กำหนดให้การปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายที่สำคัญ อีกทั้งยังมีการจัดสรรงบประมาณในการปฏิรูปที่ดินอีกเป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากรัฐบาลชุดนี้ดำรง

คำแรงในระยะเวลาสั้นมาก ทำให้ผลงานไม่บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ รัฐบาลชุดที่ 38 มีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดให้การปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายหลักของรัฐบาล แต่ความล้มเหลวของรัฐบาลชุดนี้คือ การใช้การปฏิรูปที่ดินเป็นการประชาลัมพันธ์ผลงานของรัฐบาลว่าให้ความสนใจกับปัญหาของเกษตรกร เพื่อเป็นการต่อต้านคอมมิวนิสต์ โดยไม่ให้มองปัญหาความเดือดร้อนที่แท้จริง จากการกำหนดเป้าหมายงานการปฏิรูปที่ดินไว้สูงเกินกว่าความสามารถที่จะดำเนินการได้ และการเปลี่ยนนโยบายจากการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชนมาเป็นการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ ซึ่งต้องใช้งบประมาณมาก เนื่องจากสภาพที่ดินของรัฐไม่เหมาะแก่การเกษตร รัฐบาลชุดที่ 39 มีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากมีระยะเวลาการดำเนินงานสั้น จึงไม่เน้นการปฏิรูปที่ดินเพราะเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้เวลา

3.2.1.1.2 ความสับสนและขาดการต่อเนื่องในนโยบาย ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิรูปที่ดิน คือ รัฐบาลสมัยหนึ่งต้องการให้ทำการสำรวจวางแผนให้เสร็จภายใน 3 ปี รัฐบาลอีกชุดต้องการให้เน้นการปฏิรูปที่ดินสมบูรณ์แบบเพื่อเป็นตัวอย่าง รัฐบาลอีกชุดต้องการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินให้ครอบคลุมพื้นที่จำนวนมาก ๆ การขาดความต่อเนื่องในนโยบายทำให้การดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินและเลยหลักการปฏิรูปที่ดิน โดยดำเนินการพัฒนาโครงสร้างต่าง ๆ เช่น โครงการสร้างถนนมากกว่าการกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของการปฏิรูปที่ดิน

3.2.1.2 ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมาย

จากการเปลี่ยนแปลงการปกครองบ่อย ๆ ทำให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัย ทำให้กฎหมายปฏิรูปที่ดินไม่สมบูรณ์ตามเจตนารมณ์เดิม การนำมาปฏิบัติจึงมีปัญหาย่อยเสมอ ดังเช่น อำนาจการเวนคืนที่ดินกฎหมายปฏิรูปที่ดินอนุโลมให้ใช้ พระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานและเสียค่าใช้จ่ายมาก และอาจทำให้เจ้าของที่ดินหวังเห็นว่าการปฏิรูปที่ดินได้ เพราะพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บัญญัติว่าการเวนคืนจะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ นอกจากนี้แล้วกฎหมายปฏิรูปที่ดินบางมาตราไม่

เอื้ออำนวยให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ตามเป้าหมาย ดังนั้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ส.ป.ก. ได้เสนอขอแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินนี้ ในส่วนที่เป็นปัญหา ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

3.2.2 ปัญหาการประสานงาน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหน่วยงานระดับกรม แต่ดำเนินการภายใต้การกำหนดนโยบายของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เนื่องจาก ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้นจึงมีอนุกรรมการต่าง ๆ หลายคณะ กล่าวคือ อนุกรรมการพัฒนาทางด้านต่าง ๆ เป็นกิจกรรมในความรับผิดชอบของ ส.ป.ก. แต่หน่วยงานอื่นดำเนินการอยู่แล้วในรูปแบบที่ต่างต่างกัน เมื่อ ส.ป.ก. ต้องดำเนินการใด ๆ เหล่านี้จึงมักจะตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณากำหนดแนวทาง ร่วมกับหน่วยงานที่ดำเนินการอยู่เดิมและผู้เกี่ยวข้อง โดยมีจุดมุ่งหมายให้เกิดความร่วมมือประสานงานกัน แต่ในความเป็นจริง คณะกรรมการและอนุกรรมการเหล่านี้เองที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน คือ เมื่อมีการเสนอเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการไม่อาจตัดสินใจได้ จะต้องมีการตั้งคณะทำงานอีกชุดหนึ่ง นอกจากนี้การแต่งตั้งคณะกรรมการในหน่วยงานอื่นนอกสังกัด ส.ป.ก. ร่วมเป็นกรรมการ ทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่บุคคลเหล่านั้นไม่สามารถมาร่วมประชุมได้ทุกครั้ง ต้องส่งผู้อื่นมาแทน ผู้ที่มาแทนไม่อาจตัดสินใจให้ข้อมูลใด ๆ ได้ ทำให้การดำเนินงานล่าช้าไปอีก

การประสานงานภายในสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเองก็มีส่วนทำให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินงาน โดยเฉพาะการประสานงานระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และหน่วยงานส่วนกลาง ทำให้เกิดความสับสนในเรื่องการวางแผนดำเนินงานของหน่วยงานในส่วนกลางที่ต้องปฏิบัติในท้องถิ่นไม่มีการแจ้งให้ ส.ป.ก. ทราบล่วงหน้าว่าจะมีการดำเนินงานอะไรบ้าง การประสานงานระหว่างกองต่าง ๆ ในส่วนกลาง กล่าวคือ กองต่าง ๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินงานในท้องที่ปฏิบัติการ ต่างฝ่ายต่างเข้าไป

ปฏิบัติงาน ซึ่งในบางครั้งเข้าไปในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน ทำให้ต้องเรียกประชุมชาวบ้านบ่อย ๆ ก่อให้เกิดความเบื่อหน่ายในการปฏิรูปที่ดิน

3.2.3 ปัญหาทางการบริหาร

การบริหารงานเป็นปัญหาภายในของ ส.ป.ก. เอง ซึ่งก็ได้รับการแก้ไขไปบ้างแล้วในส่วนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. เช่น

1) การแบ่งประเภทของงานให้เด่นชัด กล่าวคือ ในระยะแรกคือ ต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 การดำเนินงานของ ส.ป.ก. มีกิจกรรมหลายอย่าง ซึ่งอาจทำให้เกิดความสับสนและไม่เข้าใจถึงหน้าที่ที่แท้จริงของ ส.ป.ก. ทำให้ไม่สามารถระดมสรรพกำลังไปในด้านที่สำคัญหรือกิจกรรมหลักในการปฏิรูปที่ดินได้เป็นการเฉพาะ แต่ต่อมาได้ปรับปรุงการบริหารภายในและจัดตั้งกองวิศวกรรมขึ้น เพื่อให้ควบคุมดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาขั้นพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน อันทำให้ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวผ่อนคลายไปได้บ้างบางส่วน

2) ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไม่มีประสบการณ์ เรื่องการปฏิรูปที่ดินทำให้ความเข้าใจ ตลอดจนรูปแบบในทางปฏิบัติแตกต่างกัน ส.ป.ก. จึงได้กำหนดให้ฝึกอบรมพัฒนาข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ซึ่งในแต่ละปีการฝึกอบรมนี้จะมีโครงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน โครงการอบรมนายช่างสำรวจและช่างสำรวจ และโครงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ธุรการ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วยังจัดให้มีการสัมมนาในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินอีกด้วย เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนทางแก้ไขในการปฏิบัติงาน

3) อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคไม่เหมาะสมกับปริมาณ และลักษณะของงาน เนื่องจากบางจังหวัดประกาศเขตปฏิรูปที่ดินหลายอำเภอ มีทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน เจ้าหน้าที่ไม่สามารถควบคุมดูแลได้ทั่วถึง ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดนั้น ๆ ตลอดมา ส.ป.ก. ได้พยายามแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการตัดอัตราเงินเดือนบางตำแหน่งจากส่วนกลางไปเป็นอัตราเงินเดือนในส่วนภูมิภาคที่ไม่มีเงินเดือน แต่ด้านอัตรากำลังที่ขอเพิ่มต้องเกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่น ๆ การแก้ปัญหาจึงไม่สามารถคำ

เนิขการได้อย่างรวดเร็วเท่าที่ควร

4) การกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินราคาที่ดิน ตามหลักเกณฑ์ของ ส.ป.ก. ยังไม่เหมาะสมเพราะคำนวณจากหลักเกณฑ์กว้าง ๆ เมื่อนำมาใช้จำเพาะในที่ดิน แต่ละแปลงทำให้ราคาประเมินที่ดินของ ส.ป.ก. ต่ำกว่าราคาตลาดมาก ทำให้เจ้าของที่ดินไม่ยินยอมที่จะขายที่ดินให้ ส.ป.ก. และในการจ่ายเงินค่าที่ดิน วิธีการจ่ายเงินยังไม่ จูงใจเจ้าของที่ดินให้ขายที่ดินแก่ ส.ป.ก. กรณีนี้ ส.ป.ก. พิจารณาแก้ไขโดยบางพื้นที่ได้ ประเมินมูลค่าที่ดินใหม่และกำลังพิจารณา เพื่อสนองหลักเกณฑ์การประเมินมูลค่าที่ดินใหม่ เพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

5) หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ของ ส.ป.ก. (สปก. 4-01) ที่แจ้งให้เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินแล้ว ยังไม่เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานของรัฐและ เออาชน ซึ่ง ส.ป.ก. ได้พิจารณาให้ออกเป็นโฉนด หรือ น.ส.3 แทน อันจะช่วยให้ การกระจายสิทธิการถือครองรวดเร็วขึ้นและได้ตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้แล้ว

จะเห็นว่าปัญหาการดำเนินการ ได้พิจารณาแก้ไขไปแล้วในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. โดยตรง และปัญหาที่ยังไม่ได้แก้ไขส่วนใหญ่ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการภายนอก ส.ป.ก. แต่ก็ได้มีการนำมาพิจารณาเพื่อหาช่องทาง การดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป

3.3 ปัญหาต่อเนื่องไปในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

ปัญหาการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมา จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 5 แม้จะมีการพิจารณาแก้ไขไปบ้างแล้ว แต่มีปัญหาวางประการที่คาดว่าจะ ต่อเนื่องไปถึงการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ดังนี้

3.3.1 การจัดซื้อที่ดินได้ต่ำกว่าเป้าหมาย และล่าช้าจะเป็นผลกระทบ แก่เกษตรกรผู้เช่าที่จะต้องเช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดินอยู่ ดังนั้นในเขตปฏิรูปที่ดินที่จัดซื้อที่ดิน ได้น้อยควรพิจารณาใช้มาตรการเวนคืนที่ดินเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน แล้วนำมาดำเนินการปฏิ

รูปที่ดิน เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรใหม่ที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และควรรขยายการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินที่ดินไปในจังหวัดที่มีปัญหาการถือครองที่ดินเพิ่มอีกด้วย

3.3.2 การจัดที่ดินในที่ของรัฐ ได้ดำเนินการแล้วเสร็จในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 เป็นส่วนใหญ่ และคาดว่าจะแล้วเสร็จทั้งหมดในช่วงแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 จะทำให้งานจัดที่ดินซึ่งเป็นงานหลักของ ส.ป.ก. ลดลงเป็นอย่างมาก จึงจำเป็นจะต้องจัดหาที่ดินเพิ่มเติมเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน สำหรับที่ดินของรัฐโดยเฉพาะที่ดินป่าเสื่อมโทรมจะต้องเป็นไปตามนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี โดยกรมพัฒนาที่ดินจะต้องสำรวจจำแนกประเภทที่ดินก่อน

3.3.3 การพัฒนาและกิจกรรมรองรับหลังการกระจายสิทธิที่ดินจะเป็นส่วนช่วยให้เกษตรกรรักและหวงแหนที่ดินที่ได้รับการจัดสรร ทำให้ความเป็นอยู่ของเกษตรกร รายได้และผลผลิตดีขึ้น เนื่องจากในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ส.ป.ก. ได้กระจายสิทธิที่ดินได้เกือบเต็มเป้าหมายแล้ว แต่ยังไม่ได้พัฒนาในพื้นที่เหล่านั้นมากนัก อันเกิดจากงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปีและงบประมาณส่วนหนึ่ง ส.ป.ก. ได้นำไปใช้ในการกระจายที่ดินด้วย

4. ทิศทางการปฏิรูปที่ดินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

จากเค้าโครงร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 กำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศ ในช่วงปี 2530-2534 ไว้ดังนี้

1. การพัฒนาจากแคบไปสู่กว้าง กล่าวคือ เน้นการพัฒนามากกว่าการขยายตัว
2. การนำแผนไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผลมากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องการส่งออก การเกษตร การจ้างงาน การพัฒนาทรัพยากร
3. ดำเนินการพัฒนาแบบครบวงจร เพื่อให้สามารถดำเนินการปรับปรุงทั้ง

ระบบให้พร้อมกัน

4. กระจายพื้นที่ที่จะได้รับโอกาสการพัฒนา
5. เน้นคุณภาพมากกว่าปริมาณ

และจากหลักการกว้าง ๆ ทั้ง 5 ประการ สามารถกำหนดแนวทางในการพัฒนาการเกษตรได้ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้ภายใต้แนวทางความคิดให้แบ่งเขตเกษตรออกเป็น 3 เขต คือ

- ก. เขตเกษตรภาคจน ซึ่งเป็นเขตการผลิตเพื่อเลี้ยงชีพ
- ข. เขตเกษตรปานกลาง ซึ่งเป็นเขตการสร้างงานเพิ่มรายได้
- ค. เขตเกษตรก้าวหน้า ซึ่งเป็นเขตการผลิตเพื่อส่งออก

สำหรับแนวทางสำหรับการพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 โดยสรุป คือ

1. ร่วมมือกับภาคเอกชน และกำหนดบทบาทที่ชัดเจน และเสมอภาค
2. กำหนดนโยบายการบริหารทรัพยากรทางเกษตร ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการลงทุน
3. ในเขตเกษตรภาคจน ควรพิจารณาดำเนินการในรูปการพัฒนาชนบทภาคจน
4. กำหนดนโยบายเป็นรายพืช
5. เป้าหมายหลักเรื่องการใช้ที่ดินควรเน้นที่ครอบครัวเกษตรกร
6. การใช้ประโยชน์ที่ดิน จะต้องประสานกิจกรรมของหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดในการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ภายใต้เค้าโครงทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และแนวทางการพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

และปัญหาอุปสรรค ดังที่กล่าวแล้วสามารถกำหนดนโยบายการปฏิรูปที่ดินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เพื่อให้สอดคล้องและรองรับแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และเพื่อสามารถแก้ไขปัญหาค้นต่อเนื่องมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 การปฏิรูปที่ดินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 จึงได้กำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ไว้ดังนี้

4.1 นโยบายการปฏิรูปที่ดินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

1. เร่งรัดกระจายสิทธิที่ดิน ในส่วนที่เหลือมาจากการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ให้แล้วเสร็จในปีที่สองของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2531)
2. เน้นการปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชน โดยการประกาศเขตในที่ดินเอกชนเพิ่มเติมสำหรับที่ดินของรัฐ ส.ป.ก. จะดำเนินการในพื้นที่ที่กรมพัฒนาที่ดินได้สำรวจจำแนกประเภทที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิที่ดิน
3. ดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2513 และสนับสนุนให้ออกกฎหมายที่เกื้อกูลงานปฏิรูปที่ดิน
4. ให้เกษตรกรที่ได้รับการกระจายสิทธิที่ดินไปแล้ว เปลี่ยนสภาพจากผู้เช่าเป็นเจ้าของที่ดิน โดยการจัดที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. ชื้อมาให้เกษตรกรเช่าซื้อ
5. ขยายความร่วมมือกับภาคเอกชนและเกษตรกรเพื่อพัฒนาเกษตรกรอุตสาหกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้กว้างขวางและเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรยิ่งขึ้น
6. ดำเนินการพัฒนาระบบพื้นฐานในพื้นที่ ที่ยังไม่ได้มีการพัฒนาเท่าที่ควร และมีศักยภาพจะดำเนินการได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกษตรกรได้รับประโยชน์สูงสุดในการใช้ที่ดินนั้น สำหรับพื้นที่ที่ได้มีการพัฒนาระบบพื้นฐานไปพอสมควรแล้ว จะเน้นในด้านการพัฒนาการผลิตและเพิ่มรายได้ทั้งในการเกษตรและนอกจากการเกษตรตลอดจนสถาบันเกษตรกร รวมทั้งการกำหนดแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมและการปลูกป่าในพื้นที่ด้วย

4.2 วัตถุประสงค์การปฏิรูปที่ดิน 2530-2534

เพื่อเป็นการยกระดับ และกระจายรายได้/ทรัพย์สินของเกษตรกรผู้เช่าผู้ไร่ที่ ทำกินให้เพียงพอต่อการครองชีพ และสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยการปรับปรุงการใช้ ทรัพยากรที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกษตรกรผู้เช่า ผู้ไร่ที่ทำกินเปลี่ยนสภาพเป็นเจ้า ของที่ดิน หรือมีที่ดินสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นของตนเอง ตลอดจนปรับ ปรุงสภาพความเป็นอยู่ด้านสังคมของเกษตรกร และสภาพแวดล้อมในท้องถิ่นนั้น ๆ ให้เกิด ประโยชน์ใช้สอยสูงสุด

4.3 วิธีการหลักเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์

1. วิธีการหลัก

1.1 จัดหาและกระจายที่ดินไปสู่เกษตรกร ภายใต้ขนาดการถือ ครองที่เหมาะสมกับสภาพการผลิต โดยให้มีรายได้หรือผลตอบแทนจากการผลิตอย่างเพียงพอ แก่การยกระดับรายได้ของเกษตรกร

1.2 อำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานในการผลิต การตลาด รวมถึง การจัดการด้านสินเชื่อ การรวมกลุ่มของเกษตรกร ฯลฯ

1.3 พัฒนาอุตสาหกรรมทางการเกษตรในท้องถิ่น อันจะเป็น การสร้างงานและเกิดการจ้างงานในชนบท ทำให้รายได้ส่วนหนึ่งกระจายกลับมาสู่เกษตรกร ในท้องถิ่นนั้น ๆ และทำให้ปัญหาการว่างงานในชนบทลดลง

2. วิธีการเสริม

2.1 เสริมสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกร โดยการพัฒนาอาชีพ นอกการเกษตรที่เหมาะสม ให้มีรายได้ในครัวเรือนเพิ่มขึ้น

2.2 ปรับปรุงบริการด้านการศึกษา สาธารณสุข ตลอดจนสภาพ ของชุมชนและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นให้อยู่ในระดับที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

5. การริเริ่มการขอแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พ.ศ. 2518

การริเริ่มแก้ไข และเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นี้ได้ มีหน่วยงานที่เสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ 2 หน่วยงานด้วยกันคือ ส.ป.ก. และคณะรัฐบาลโดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งในขณะนั้นคือ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสุราษฎร์ธานี พรรคประชาธิปัตย์ การริเริ่มให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากสาเหตุต่าง ๆ ดังนี้

5.1 สาเหตุการขอแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 สามารถแยกออกเป็น 2 หมวด คือ

5.1.1 ปัญหาทางด้านกฎหมาย ดังที่ได้กล่าวมาข้างแล้วในข้างต้นถึงสภาพปัญหาในการดำเนินงานข้อหนึ่งของ ส.ป.ก. คือ ประเด็นปัญหาในขางมาตราที่ทำให้การดำเนินงานของ ส.ป.ก. ขาดความคล่องตัว ทำให้การทำงานของ ส.ป.ก. เป็นไปอย่างล่าช้า นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องการบรรจุครอบครองในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งทาง ส.ป.ก. ได้มีความเห็นว่าควรจะนำป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้วมาจัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้กับราษฎรที่ครอบครองอยู่ สามารถทำกินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย จึงได้ร่างกฎหมายขอแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. คำนิยาม "เกษตรกร" ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ฉบับที่ใช้อยู่ยังไม่กว้างขวางเพียงพอที่จะช่วยเหลือผู้ที่มีฐานะยากจนและประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้ เดิม "เกษตรกร" หมายความว่า "ผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก" เท่านั้น ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 "เกษตรกร" จะหมายความถึง

- ก. ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก
- ข. บุคคลผู้ยากจน
- ค. ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม
- ง. ผู้เป็นบุตรเกษตรกร

ซึ่งบุคคลทั้งสามประเภทหลังนี้ ต้องเป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา สาเหตุที่ต้องแก้ไขคำนิยาม "เกษตรกร" ก็เพื่อให้ชัดเจนว่า ใครคือผู้ที่มีสิทธิได้รับที่ดินจาก ส.ป.ก.

2. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดยังขาดผู้แทนจากหน่วยงานราชการสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมเป็นกรรมการ ทำให้เกิดอุปสรรคในการประสานงานกับหน่วยราชการอื่น ๆ ที่มีหน้าที่สำคัญเกี่ยวข้องกับงานการปฏิรูปที่ดิน

3. การประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการทำนิติกรรมของประชาชนในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งประกาศครอบคลุมทั้งอำเภอ เพราะมีที่ดินบางส่วนมิใช่เป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่เป็นชุมชนและที่อยู่อาศัยของประชาชน

นอกจากนั้น ยังเกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินแปลงเล็ก ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับบริจาคมา เพราะที่ดินนั้นต้องกลายเป็นที่ราชพัสดุ และอาจมีขนาดไม่ใหญ่นักซึ่งไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเล็ก ๆ โดยพระราชกฤษฎีกาหลายฉบับ

4. ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นที่ของรัฐเมื่อได้ดำเนินการจัดการเกษตร และจัดแบ่งแปลงที่ดินแล้ว เกษตรกรไปขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอาศัยสิทธิที่ประมวลกฎหมายที่ดินผ่อนผันเรื่อยมา อันขัดกับนโยบายการปฏิรูปที่ดินและ

เป็นปัญหาทั้งด้านการจัดแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และด้านเกษตรกรที่อยู่ข้างเคียงแปลงที่ดินนั้น

5. บทบัญญัติอันเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดิน ตามมาตรา 29(3) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มีข้อยุ่งยากในทางปฏิบัติมาก เกิดปัญหาในกรณีที่เจ้าของที่ดินต้องการขายที่ดินทั้งแปลง เพราะถ้อยคำในตัวบทกฎหมายไม่ชัดเจนเพียงพอ ก่อให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบัน

6. บทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดที่ดิน ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ยังไม่กว้างขวางและชัดเจนเพียงพอ ก่อให้เกิดอุปสรรคในการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร และทำให้ ส.ป.ก. ไม่สามารถดำเนินการพัฒนาในกิจการอื่นที่สนับสนุน และต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ครบวงจรของภาคเกษตรกรรม

7. ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาทุกประเภท ยกเว้นที่ได้มาจากการเวนคืน ต้องตกเป็นทรัพย์สินของรัฐ ทำให้นโยบายการให้เช่าซื้อหรือให้สิทธิในที่ดินแก่เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรของ ส.ป.ก. ประสบปัญหา และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2517 ซึ่งมีความยุ่งยาก เป็นอุปสรรคในทางปฏิบัติมาก

สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับขอแก้ไขโดยย่อ ได้ดังนี้

1. แก้ไขบทนิยามคำว่า "เกษตรกร" เพื่อให้สอดคล้องกับขอบเขตของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ขอแก้ไขใหม่

2. เพิ่มกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีก 9 ตำแหน่ง คืออธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมปลัดสัตว์ อธิบดีกรมพัฒนาชุมชน เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และเพิ่มผู้แทนเกษตรกรอีก 1 ท่าน และให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำหน้าที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสำหรับกรุงเทพมหานคร

ด้วยเมื่อมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่กรุงเทพมหานคร

3. เพิ่มกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอีก 7 ตำแหน่ง คือ ประมงจังหวัด ปลัดจังหวัด ป่าไม้จังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ศึกษานิเทศก์จังหวัด ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน และผู้แทนเกษตรกร 1 ท่าน

4. กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยให้ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลัก และกำหนดมิให้รวมที่ดินในเขตเทศบาลหรือสภานิติสภาเข้าไปด้วย

5. กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัติฯ ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่ยังมิได้กำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินได้

6. ปรับปรุงแก้ไขอำนาจของ ส.ป.ก. ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ในการนำที่ดินประเภทต่าง ๆ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เช่น

6.1 ปรับปรุงแก้ไขมาตรา 26(2) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวน หรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว

6.2 ปรับปรุงแก้ไขมาตรา 26(3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

6.3 เพิ่มเติม มาตรา 26(4) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินนั้นมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

7. จำกัดสิทธิที่ได้มาโดยมิชอบของผู้ครอบครองที่ดินของรัฐ ในเขตปฏิรูปที่ดินที่จะขอมีสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ยกเว้น เป็นผู้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หรือได้รับความเห็นชอบจาก ส.ป.ก.

8. ให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการจัดซื้อที่ดิน ส่วนที่เจ้าของที่ดิน ซึ่งได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน แต่มีความประสงค์จะขายที่ดินก็ให้นำที่ดินดังกล่าวมาขายให้ ส.ป.ก.

9. กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดิน หรือสิ่งหามทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้จัดให้แก่เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรเช่า เช่าซื้อ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ทั้งนี้ เพื่อใช้สำหรับการประกอบเกษตรกรรม พร้อมทั้งให้มีอำนาจจัดที่ดินให้บุคคลอื่นใดเพื่อประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

10. แกไขบทบัญญัติเรื่องสิทธิของผู้เช่าในที่ดินที่ ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าไปดำเนินการให้สอดคล้องกับการเพิ่มหลักการให้ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่ยังมิได้กำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

11. กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือสิ่งหามทรัพย์ ซึ่ง ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้

5.1.2 นโยบายทางด้านการเมือง

สืบเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลชุดที่ 43 มีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายเรื่องการปฏิรูปที่ดิน เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ.2526 ดังนี้

"จะส่งเสริมให้ชาวไร่ชาวนามีที่ดินทำกินของตนเอง โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการจัดสิทธิทำกินในป่าเสื่อมโทรม อีกทั้งจะช่วยเหลือเกษตรกรในท้องที่ แห้งแล้ง โดยการจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำในระดับไร่นาอย่างกว้างขวาง"^{๓๐}

^{๓๐} สำนักเลขาธิการรัฐสภา, ไม้ระบูนี่พิมพ์, หน้า 250/7

คณะรัฐมนตรีจึงมีมติอนุมัติหลักการช่วยเหลือราษฎร เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2528 ตามโครงการเฟิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ชุมชนที่เกิดก่อนปี พ.ศ. 2510 ให้ได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2510-2518 ให้สิทธิอยู่อาศัยในรูปสิทธิทำกิน ชุมชนที่เกิดในภายหลังปี พ.ศ. 2518 อนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ในรัฐบาลชุดนี้ได้มีการขอแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแก้ไขร่างนี้เสร็จในปี พ.ศ. 2528 จากนั้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เตรียมส่งเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรี แต่รัฐบาลได้ประกาศยุบสภา เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 ต่อมา ส.ป.ก. ได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2529 ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาแก้ไขจากคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และกำลังเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา ก็ปรากฏว่ารัฐบาลได้ประกาศยุบสภา เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2531 เรื่องจึงตกไปอีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งถึงรัฐบาลชุดที่ 48 มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายเรื่องการปฏิรูปที่ดิน เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2531 ดังนี้

"ช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกินโดยเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินและการจัดรูปที่ดิน"³¹

³¹ เฟิงอ้าง, หน้า 301.

จากการที่รัฐบาลชุดนี้ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตั้งขึ้นเมื่อมีการเปิดสภาผู้แทนราษฎร จึงได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ฉบับขอแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีด้วยกัน 3 ร่างด้วยกัน คือ ร่างของรัฐบาล ร่างของพรรคประชาธิปัตย์ และร่างของพรรคชาติไทย โดยในส่วนของร่างของรัฐบาลนั้นก็คือร่างที่เคยเสนอมมาแล้วในสมัยพลเอกเปรม และโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงได้ลงมติรับหลักการในร่างฉบับนี้ ให้เป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล และนำร่างนี้เข้าสู่การประชุมในสภาผู้แทนราษฎร ก็ผ่านวาระที่ 1-3 ตามขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ.2532 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 8 กันยายน พ.ศ.2532 ใช้นับตั้งแต่วันที่

5.2 สภาพทางการเมืองในช่วงที่มีการริเริ่มขอแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

การริเริ่มขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2513 นี้ ผู้ที่ริเริ่มมี 2 กลุ่ม คือ ส.ป.ก. และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเสนอตามนโยบายของรัฐบาล โดยนำร่างของ ส.ป.ก. และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สังกัดพรรคประชาธิปัตย์) แล้วมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่วมกัน โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นที่ปรึกษา เมื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเรียบร้อยแล้วจึงนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีลงมติรับหลักการ จึงนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ขณะที่มีการพิจารณาในวาระที่ 1 ได้มีเสียงคัดค้าน วิพากษ์วิจารณ์ อย่างกว้างขวาง แต่ก็สามารถผ่านมาถึงวาระที่ 2 ซึ่งที่ประชุมลงมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อศึกษา แก้ไข ปรับปรุง ร่างกฎหมายนี้โดยในชั้นกรรมาธิการนี้มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์เป็นประธานกรรมาธิการ เมื่อผ่านวาระที่ 2 ก็เข้าสู่วาระที่ 3 ก็ผ่านโดยไม่มีปัญหามากนัก แต่ก่อนที่จะมีการนำเข้าสู่การพิจารณาในชั้นวุฒิสภาก็ได้มีการประกาศยุบสภาเสียก่อน ร่างกฎหมายนี้จึงตกไป

สืบเนื่องมาจากการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งมีสาเหตุจากการที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในพรรคประชาธิปัตย์ จำนวนหนึ่งที่คัดค้านกฎหมายลิขสิทธิ์ (ภายหลังเรียกชื่อกลุ่มนี้ว่า "กลุ่มลิบบมกรา") ซึ่งพรรคกิจสังคมเสนอเข้ามาพิจารณาในนามของร่างรัฐบาล ทำให้คะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งร่างนี้จึงตกไป ทำให้สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ที่เหลือ 16 คน ได้ยื่นใบลาออกจากคณะรัฐบาล มีผลให้พลเอกเปรม ประกาศยุบสภา เมื่อมีการตั้งรัฐบาลชุดใหม่โดยมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ความขัดแย้งในพรรคต่าง ๆ โดยเฉพาะพรรคร่วมรัฐบาลยังคงมีอยู่ เมื่อพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นแกนนำในการขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เสนอร่างนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเป็นกฎหมายฉบับแรก เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ.2531 กฎหมายนี้ซึ่งครั้งหนึ่งในสมัยพลเอกเปรม ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ และคัดค้านมากมาย เมื่อนำมาเสนอใหม่อีกครั้ง จึงถูกพรรคฝ่ายค้านคัดค้านอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลบางคนก็ร่วมค้านด้วย เช่น นายประสพ บุขราคม พรรคกิจสังคม นายเสกสรร แสนภูมิ พรรคราษฎร เป็นต้น เมื่อมีสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลลุกขึ้นมาคัดค้านจึงทำให้เสียงของรัฐบาลไม่เป็นเอกภาพ จนต้องเลื่อนการประชุมออกไปอีก 1 สัปดาห์ เพื่อให้คณะกรรมการประสานงานพรรคได้ทำหน้าที่ประสานงานภายในพรรคร่วมรัฐบาล แต่ในเรื่องนี้ได้มีแหล่งข่าวในพรรคประชาธิปัตย์กล่าวว่า

"ยังมีคนของพรรคกิจสังคมบางคนต้องการแก้แค้นที่พรรคประชาธิปัตย์ไม่เอาด้วย กับกฎหมายลิขสิทธิ์ ที่พรรคกิจสังคมเสนอคราวที่แล้ว (สมัยพลเอกเปรม)" ^{๒๒}

^{๒๒} "ตัวปัญหา," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 35(กันยายน 2531), หน้า 10

แม้ว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ จะมีปัญหามากมาย คือมีผู้คัดค้าน ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาล นักวิชาการ สื่อมวลชน ข้าราชการประจำหน่วยงานอื่น ๆ และนิสิตนักศึกษา แต่เนื่องจากกฎหมายนี้เป็นกฎหมายของรัฐบาล และเสนอเป็นกฎหมายแรกในการประชุมสภา จึงสามารถผ่านกระบวนการพิจารณาได้ในทุกขั้นตอนโดยไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาในสมัยพลเอกเปรม รายละเอียดของกระบวนการในการพิจารณาออกกฎหมายนี้ จะได้รับการวิเคราะห์ โดยละเอียดในบทที่ 4