



Academic Focus
มกราคม 2562

สารบัญ

บทนำ	1
ความเป็นมาการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	3
การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	4
สภาพปัญหาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	5
นโยบายสำคัญและการปฏิรูปภาคเกษตรด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	7
ขับเคลื่อนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วยอำนาจรัฐ	8
ผลการดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	10
บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา	11
บรรณานุกรม	14

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<https://www.parliament.go.th/library>

ปฏิรูปภาคเกษตรด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

บทนำ

การพัฒนาภาคเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศ มีพื้นฐานที่สำคัญมาจากผลผลิตทางการเกษตรของเกษตรกร และการที่เกษตรกรมีที่ดินทำกินอย่างเหมาะสมนับเป็นปัจจัยสำคัญต่อการสร้างผลผลิตที่มีประสิทธิภาพ การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจึงเป็นกระบวนการที่ช่วยเหลือเกษตรกรให้ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง พร้อมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและส่งเสริมสนับสนุนการประกอบอาชีพ เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นอกจากนี้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังเป็นการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและลดช่องว่างความแตกต่างในฐานความเป็นอยู่ของคนในสังคม

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมที่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต และจากความต้องการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งด้านการเกษตร และด้านอื่น ๆ ที่มีแนวโน้มสูงขึ้น ขณะที่ทรัพยากรที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนั้น การพัฒนาด้านวิชาการและเทคโนโลยี เพื่อติดตามการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะเนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรจะช่วยให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัย เพื่อประโยชน์ในการวางแผนและใช้ทรัพยากรได้อย่างคุ้มค่าและยั่งยืน สำหรับเนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรจากการปรับปรุงฐานข้อมูลตั้งแต่ปี 2545 ถึงปี 2557 พบว่า ประเทศไทยมีพื้นที่ 513,115 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 320.7 ล้านไร่ มีเนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร 149,246,428 ไร่ หรือประมาณร้อยละ 46.53 ของเนื้อที่ทั้งหมดของประเทศ ประกอบด้วยเนื้อที่นอกเขตชลประทาน 118.98 ล้านไร่ และเนื้อที่ในเขตชลประทาน 30.25 ล้านไร่ หรือร้อยละ 79.73 และ 20.27 ของเนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรทั้งหมดตามลำดับ

เมื่อพิจารณาพื้นที่การถือครองที่ดินของเกษตรกร พบว่าในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (ปี 2549) มีพื้นที่ถือครองที่ดินของเกษตรกร อยู่ที่ 107.83 ล้านไร่ หรือร้อยละ 71.47 และในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (ปี 2557) พื้นที่ถือครองที่ดินของเกษตรกรมีแนวโน้มลดลงเหลือ 71.66 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 48.02 ทั้งนี้ ปัจจัยที่มีผลต่อลักษณะการถือครองที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไป ได้แก่ การครอบครองที่ดินของนายทุนซึ่งไม่ได้เป็นเกษตรกร การติดจำนองหรือฝากขายกับสถาบันการเงิน หรือแหล่งเงินกู้ เนื้อที่เช่าผู้อื่นเพื่อทำการเกษตร และการออกเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายของภาครัฐ ซึ่งจัดเป็นพื้นที่ได้ทำฟรี โดยเนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรส่วนใหญ่ใช้เพื่อทำนา รองลงมาเป็นเนื้อที่ปลูกพืชไร่ สวนไม้ผลและไม้ยืนต้น นอกจากนั้นเป็นสวนผัก ไม้ดอกไม้ประดับ และเนื้อที่ทำการเกษตรอื่น เช่น ที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ และที่รกร้าง เป็นต้น ส่วนขนาดการถือครองที่ดินมีแนวโน้มลดลงจาก 26.08 ไร่ต่อครัวเรือน ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (ปี 2549) เป็น 25.26 ไร่ต่อครัวเรือน ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (ปี 2557) สาเหตุสำคัญเกิดจากการแยกครัวเรือน ซึ่งมีการแบ่งที่ดินทำกินให้ลูกหลาน (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559, น. 14)

เมื่อพิจารณาข้อมูลการถือครองที่ดินของเกษตรกร พบว่า จากจำนวนเนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร 149,246,428 ไร่ นั้น มีจำนวนฟาร์ม 5,871,048 ครัวเรือน ขนาดของฟาร์มโดยเฉลี่ย 25.4207 ไร่ เกษตรกรมีที่ดินของตนเอง 71,581,682 ไร่ แต่ติดจำนอง 29,718,796 ไร่ ขายฝาก 115,714 ไร่ ส่วนที่เหลือทำการเกษตรในที่ดินของผู้อื่น 77,664,746 ไร่ ในจำนวนนี้เป็นเช่าที่ดินรวม 29,273,314 ไร่ ข้อมูลดังกล่าวแสดงว่าที่ดินเพื่อการเกษตรส่วนใหญ่มีได้อยู่ในมือของเกษตรกร แต่ต้องเช่าที่ดินทำการเกษตรหรือทำการเกษตรในที่ดินของผู้อื่น ส่งผลต่อการใช้ที่ดินและความมั่นคงในอาชีพของเกษตรกร นอกจากนี้ การขาดแคลนพื้นที่ทำกินประกอบกับการเพิ่มขึ้นของประชากรทำให้เกิดการรุกกล้าเข้าไปตั้งถิ่นฐานและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจำนวนมาก รวมถึงพื้นที่ป่าไม้ของประเทศด้วย (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2557, น. 11)

ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรที่ดิน มีแนวโน้มเพิ่มความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เพราะที่ดินมีจำกัด ประชากรเพิ่มสูงขึ้น ขณะที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, น. 9) เช่นเดียวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรที่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง มีสาเหตุมาจากการพัฒนาเส้นทางคมนาคม การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว การแก่งำไรในที่ดินและราคาพืชผลการเกษตร เป็นต้น เกษตรกรต้องใช้พื้นที่ทำการเกษตรที่ไม่เหมาะสม ต้องพึ่งพาปุ๋ยและสารเคมีเพื่อคงปริมาณผลผลิตและใช้ในปริมาณที่เพิ่มขึ้นทุกปี ขณะที่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรมีข้อจำกัดในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะจะต้องจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดิน และซื้อจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเกินกว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกำหนดเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถกระจายการถือครองที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2557, น. 12)

การพัฒนาการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงการกระจายการถือครองที่ดินให้สอดคล้องกับระบบโครงสร้างการเกษตรในประเทศ และต้องสอดคล้องกับนโยบายในการพัฒนาประเทศโดยรวม ซึ่งควรคำนึงถึงผลประโยชน์ของเกษตรกรให้ได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินหรือมีที่ดินในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างถาวรอันเป็นการกระจายรายได้จากผู้ร่ำรวยไปสู่เกษตรกรที่ยากจนเพื่อลดช่องว่างทางรายได้ และเพิ่มความเป็นธรรมในสังคมโดยการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมให้สามารถใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การปฏิรูปประเทศและการปฏิรูปภาคเกษตรด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมีความสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศ ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ และเป็นการกระจายการถือครองที่ดินให้กับเกษตรกร ซึ่งจะเป็ผลดีต่อการเสริมสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นและความมั่นคงของประเทศชาติควบคู่กันไป

ความเป็นมาการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย ปรากฏหลักฐานตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยในปี 2476 นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอแนวคิดในการจัดระบบการถือครองที่ดิน โดยกล่าวว่าให้รัฐบาลซื้อที่ดินจากประชาชนที่ต้องการขายแล้วนำมาพัฒนาทำคู้ทำคั้่นนา จัดทำเป็นที่ดินประกอบการเกษตรของรัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาและมีการใช้วิชาการสมัยใหม่ จากนั้นให้ราษฎรมาเป็นลูกจ้างประกอบการเกษตรของรัฐบาล แต่แนวคิดนี้ถูกคัดค้านเป็นอย่างมาก ต่อมามีการเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่ทำกินจากบุคคลหลายกลุ่ม มีทั้งข้าราชการ นักการเมือง ชาวไร่ ชาวนา โดย ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ซึ่งเป็นรองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน ได้ศึกษาปัญหาการถือครองที่ดินและจัดรูปที่ดินขึ้น เพื่อให้พิจารณา กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งการเคลื่อนไหวในครั้งนั้นทำให้รัฐบาลสนใจปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร และมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้เกษตรกร เมื่อเดือนพฤษภาคม 2513 เพื่อใช้ในการจัดหาที่ดินแปลงใหญ่ที่เหมาะสมมาจัดสรรให้เกษตรกรผ่อนส่งภายใน 15-20 ปี โดยคิดดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปี และยังได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาเรื่องการปฏิรูปที่ดินด้วย และหลังปี 2516 ในช่วงที่แรงผลักดันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยทวียิ่งขึ้น ชาวนา ชาวไร่ นั้ดชุมนุมกันหลายครั้ง เพื่อเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล เนื่องจากความเดือดร้อนไม่มีที่ดินทำกิน รัฐบาลในขณะนั้น โดย นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้ตัดสินใจแก้ไขปัญหาโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ในขณะนั้น มาตรา 81 ความว่า "ให้รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ และสิทธิในที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่น ๆ" (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2561ข)

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ทรงเห็นว่าการปฏิรูปที่ดินเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองได้ ซึ่งสอดคล้องกับโครงการจัดพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์หุบกะพง อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ซึ่งเป็นการผสมผสานแนวคิดในการจัดที่ดินพัฒนาที่ดิน และพัฒนาสถาบันสหกรณ์เข้าด้วยกัน พระองค์จึงทรงให้การสนับสนุนงานปฏิรูปที่ดินโดยพระราชทานที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปที่ดินประเทศไทยในปี 2518

เนื้อที่ 44,369 ไร่ 87 ตารางวา ใน 5 จังหวัด คือ ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา นครปฐม ฉะเชิงเทรา และนครนายก ปัจจุบันสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้จัดให้เกษตรกร จำนวน 2,976 ราย เข้าทำประโยชน์ พร้อมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน คลองส่งน้ำ คลองระบายน้ำ และขุดสระน้ำเพื่อการเกษตร นอกจากนี้พระองค์ได้พระราชทานพระบรมราโชบายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน คือ ทรงมีพระราชประสงค์ให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่เดิม ได้ทำกินอยู่ในที่ดินนั้นตลอดไป ชั่วลูกหลาน แต่จะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น รวมทั้งจัดให้มีการพัฒนาต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสภาพเดิมของท้องถิ่น และให้รวมกลุ่มเกษตรกรจัดตั้งเป็นสหกรณ์ ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้น้อมรับพระบรมราโชบายดังกล่าว นำมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานจนทุกวันนี้ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2561)

การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2518, น. 11)

การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิในที่ดินทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนที่มีมากเกินความจำเป็นให้ไปสู่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินพร้อมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานพัฒนาอาชีพ ปรับปรุง ส่งเสริม และสนับสนุน ปัจจัยการผลิตที่จำเป็นต่าง ๆ และให้มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นทุนหมุนเวียน และใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินทำให้เกษตรกรมีรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดียิ่งขึ้น (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2561ข)

การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ ซึ่งหมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเช่าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน (ที่ดินเอกชนที่มีหลักฐานทางที่ดินที่เป็นโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.3) โดยเมื่อดำเนินการข้างต้นและมีพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้วที่ดินเหล่านั้นจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และจัดให้บุคคลผู้มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรได้รับการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน กรณีเป็นที่ดินของรัฐโดยจะมอบเอกสารสิทธิ คือ "หนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน" หรือ ส.ป.ก. ให้ ส่วนกรณีที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืน จะจัดให้กับบุคคลผู้มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกร เช่า หรือ เช่าซื้อ ซึ่งเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด แต่สิทธิการเช่าหรือการเช่าซื้อที่ดินของสำนักงาน

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้จะตกทอดทางมรดกเฉพาะทายาทที่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรเท่านั้น และรวมถึงที่ดินที่ได้ชำระค่าเช่าซื้อที่ดินหมดแล้ว ก็ห้ามโอนไปยังบุคคลอื่นอีกด้วย เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกเฉพาะทายาทที่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรเช่นกัน (ประสูติ ปันเงิน, 2552)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีภารกิจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกร ได้มีที่ทำกินเพื่อยังชีพอย่างพอเพียงและยั่งยืน โดยการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการจัดการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามกฎหมาย ว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ และให้ความช่วยเหลือ ด้านการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่าย ให้เกิดผลดียิ่งขึ้น โดยมีภารกิจหลักดังต่อไปนี้ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2561ข)

- 1) จัดที่ดินและที่อยู่อาศัยให้เกษตรกร
- 2) พัฒนาสุขภาพแวดล้อม และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในเขตปฏิรูปที่ดิน
- 3) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และส่งเสริมการเรียนรู้
- 4) สนับสนุนเงินทุนเพื่อพัฒนาอาชีพเกษตรกร บริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

ที่ผ่านมา สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ยากจน และไร้ที่ดินทำกิน หรือเกษตรกรที่มีที่ดินไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรม พร้อมกับการพัฒนา เกษตรกรที่ได้รับจัดสรรที่ดินให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ผลการดำเนินงานนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเป็นจำนวนกว่า 2.8 ล้านราย ในพื้นที่กว่า 35.8 ล้านไร่ ซึ่งนับว่าเป็นการแก้ไขปัญหาเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินและแก้ไขความขัดแย้งด้านที่ดิน ระหว่างรัฐและเกษตรกร ตามเจตนารมณ์พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2561ก, น. 8)

สภาพปัญหาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีข้อจำกัดในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินตามเจตนารมณ์ ของกฎหมาย เพราะจะต้องจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดิน และซื้อจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดิน เกินกว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถกระจายการถือครองที่ดิน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2557, น. 11) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้รายงานผลการศึกษาของ Khanmad เกี่ยวกับการประเมินผลภายใต้กรอบการประเมินตามหลักธรรมาภิบาล ด้านที่ดิน พบว่าจุดแข็งของกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบด้วย ความชัดเจนในกลไก การรับรองสิทธิความโปร่งใสในการกำหนดและจัดเก็บค่าธรรมเนียม และการจัดการที่ดีในการแก้ไขปัญหา ความขัดแย้ง ในขณะที่เดียวกันกระบวนการปฏิรูปที่ดินยังประสบปัญหาและมีจุดอ่อนในการดำเนินงาน หลายด้านด้วยกัน ได้แก่ การรับรองสิทธิไม่ครอบคลุม การลักลอบซื้อขายและให้เช่าที่ดิน ส.ป.ก. ระเบียบ

การเข้าทำประโยชน์ขาดประสิทธิภาพและความเที่ยงธรรม การกำหนดเขตที่ดินไม่สมบูรณ์และขาดความน่าเชื่อถือ การให้บริการด้านที่ดินไม่มีความคุ้มค่าและขาดความยั่งยืน การแบ่งบทบาทหน้าที่และการปฏิบัติงานขาดความชัดเจน และกระบวนการกำหนดนโยบายขาดการมีส่วนร่วม เป็นต้น (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2561ก, น. 26) แสดงให้เห็นว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังประสบปัญหาหลายด้าน โดยเฉพาะเรื่องการกระจายการถือครองที่ดินไปให้เกษตรกร ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ศึกษามาตั้งแต่ปี 2530 ที่พบว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประสบปัญหาหลัก คือ การจัดระบบการถือครองที่ดินเพื่อกระจายที่ดินไปให้เกษตรกรถือครองและใช้ในการประกอบอาชีพโดยเท่าเทียมกัน โดยปัญหาและอุปสรรคของการปฏิรูปที่ดินประกอบด้วย ปัญหาด้านนโยบาย โดยการดำเนินงานที่ผ่านมายังขาดความชัดเจน ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการขาดเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอยู่หลายครั้ง การไม่มีนโยบายที่แน่นอนจึงมีผลให้หน่วยราชการอื่นไม่อาจกำหนดแผนงานให้สอดคล้องและประสานงานกันได้อย่างทันกาล นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข คือ การผลักดันให้โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นนโยบายหรือโครงการระดับชาติ เพื่อให้การประสานงานและดำเนินการให้สอดคล้องสัมพันธ์กันอย่างมีประสิทธิภาพ และควรเร่งรัดแก้ไขปัญหาดังกล่าวของเอกชนเพื่อให้เกษตรกรเช่า หรือเช่าซื้อ ตามแนวทางของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ไชยยศ เหมะรัชตะ, 2530, บทคัดย่อ) เห็นได้ว่า สภาพปัญหาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังคงซ้ำเติมต่อเนื่องมาจากการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินและการขาดองค์กรในระดับชาติเพื่อบริหารจัดการ เพราะไม่มีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่แน่นอน

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ (2557, น. 11) ได้ประมวลสรุปปัญหาของการจัดรูปที่ดินและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. ขาดองค์กรในระดับชาติเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งระบบด้วยการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับการพัฒนา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินอย่างสมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม
2. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีข้อจำกัดในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะจะต้องจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดิน และซื้อจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเกินกว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถกระจายการถือครองที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐไม่มีกฎหมายที่เหมาะสม
4. การกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม ทำให้เกิดการกระจุกตัวของที่ดินของคนส่วนน้อย และเกิดจากกฎหมายเกี่ยวกับภาษีที่ดินไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เป็นผลให้มีการเก็งกำไรที่ดินเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีที่ดินทิ้งร้างจำนวนหนึ่งอันเนื่องมาจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่นำที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกให้เช่า เพราะเกรงจะติดเงื่อนไขกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

5. ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง มีสาเหตุมาจากการพัฒนาเส้นทางคมนาคม การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว การเก็งกำไรที่ดินและราคาพืชผลการเกษตร เป็นต้น เกษตรกรต้องใช้พื้นที่การเกษตรที่ไม่เหมาะสม ต้องพึ่งพาปุ๋ยและสารเคมีเพื่อคงปริมาณผลผลิตและใช้ในปริมาณที่เพิ่มขึ้นทุกปี

นโยบายสำคัญและการปฏิรูปภาคเกษตรด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้

นโยบายที่ 6 การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ข้อ 6.15 กล่าวว่า ในด้านเกษตรกรรมดำเนินการใน 2 เรื่องใหญ่ คือ การปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตรให้สอดคล้องกับความต้องการด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การแบ่งเขตเพื่อปลูกพืชผลแต่ละชนิดและการสนับสนุนให้สหกรณ์ของกลุ่มเกษตรกรที่ผลิตสินค้าเกษตรเพิ่มบทบาทในฐานะผู้ซื้อพืชผลจนถึงการแปรรูปและการส่งออกได้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2557, น. 12)

นโยบายที่ 9 การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ข้อ 9.3 กล่าวว่า เร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดที่ดินของชุมชน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2557, น. 16)

2. การปฏิรูปภาคเกษตร

จากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีสู่สภาปฏิรูปแห่งชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติได้กำหนดกรอบและประเด็นการปฏิรูป และแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ เพื่อพิจารณาประเด็นการปฏิรูปภาคเกษตร ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้เสนอแนวทางการปฏิรูปภาคเกษตร (เป็นวาระปฏิรูปที่ 14 ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ) ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้

ประเด็นการปฏิรูปที่ 2 การปฏิรูปด้านระบบ ข้อที่ 1 ระบบโครงสร้างพื้นฐาน ปัจจัยอำนวยความสะดวก โดยเสนอว่าควรเป็นการปฏิรูประบบการจัดสรรและการจัดรูปที่ดินที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, น. 25) และมีข้อเสนอให้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, น. 40)

ประเด็นการปฏิรูปที่ 3 การปฏิรูปด้านกลไกและการบริหารจัดการ ข้อที่ 1 กลไกทางกฎหมาย กฎระเบียบ และสถาบันอื่น ๆ โดยเสนอว่า ควรปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร ซึ่งมีร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. ที่กำลังพิจารณากันอยู่ให้ดำเนินการต่อไป (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, น. 32-33)

3. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในหมวด 6 นโยบายแห่งรัฐ มาตรา 72 “รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน” และมาตรา 73 “รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัยโดยใช้ต้นทุนต่ำ และสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น. 18-19) ซึ่งเป็นการกำหนดสาระสำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นกลไกหนึ่งในการพัฒนาการเกษตร

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเรื่องการจัดการและการบริหารที่ดิน ในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 “จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั่วประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น. 80)

4. ยุทธศาสตร์ชาติ

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เพื่อความสุขของคนไทยทุกคน ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ตาม แต่ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มิได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการเฉพาะ คงมีแต่เนื้อหาสาระเกี่ยวกับการจัดการและการบริหารที่ดิน ซึ่งกำหนดไว้ในประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ข้อ 4.1 การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ ข้อย่อยที่ 4.1.3 กระจายการถือครองที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากร (ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580), 2561, น. 45-46)

ขับเคลื่อนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วยอำนาจรัฐ

อุปสรรคสำคัญของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยประการหนึ่งคือการใช้ผู้ถือครองที่ดินแปลงใหญ่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่ยินยอมเข้าร่วมกระบวนการปฏิรูปที่ดินเนื่องจากต้องการกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือมีการครอบครองที่ดินเกินกว่าจำนวนเนื้อที่ตามที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนด ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าวไม่ยินยอมเข้าร่วมกระบวนการปฏิรูปที่ดิน ทำให้คงเหลือพื้นที่ที่ยังไม่ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินจำนวนมาก หรือบางรายเป็นผู้ไม่มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายแต่เข้ามาใช้ประโยชน์โดยอ้างสิทธิจากการซื้อต่อจากเกษตรกรหลายรายจนเป็นที่ดินแปลงใหญ่ นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีบุคคลที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว แต่การส่งมอบพื้นที่คืนให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปดำเนินการจัดที่ดินตามกฎหมายยังมิได้รับการปฏิบัติตามคำพิพากษา กระบวนการบังคับคดีก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากมีการขัดขวางจากผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่มผู้บุกรุก นอกจากนี้ยังพบว่าปัญหาการซื้อขายเปลี่ยนมือโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทวีความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยมาตรการทางกฎหมาย โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคอครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2559 สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจทางปกครองปฏิบัติการเข้าสำรวจพื้นที่เป้าหมายตามพยานหลักฐานเบื้องต้น และเปิดโอกาสให้ผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ออกมาแสดงตน และนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ว่ามีสิทธิในที่ดินหรือไม่ หากผู้ถือครองที่ดินไม่ออกมาแสดงตน หรือพิสูจน์สิทธิแล้วไม่มีสิทธิในที่ดินดีกว่ารัฐให้เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจในการยึดที่ดิน ซึ่งสาระในร่างพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี คือการลดความเหลื่อมล้ำของสังคม ต้องการแก้ไขปัญหาคอครอบครองที่ดินทำกินของเกษตรกร จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้อำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ออกคำสั่งที่ 36/2559 วันที่ 5 กรกฎาคม 2559 เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาคอครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2560ก, น. 51-52)

คำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 36/2559 เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาคอครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย สาระสำคัญโดยสรุปคือให้ผู้ครอบครองที่ดินที่อยู่ในพื้นที่เป้าหมายยื่นคำร้องพร้อมหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินของตนให้อำนาจเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามคำสั่งที่เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่งตั้งทำการยึดที่ดินกรณีหลักฐานตามที่มายื่นแสดงสิทธินั้นไม่มีสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้สิ่งปลูกสร้างที่ไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดิน และที่ดินที่ยึดกลับคืนมาดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินต่อไป (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2560ก, น. 52-53) ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจเฉพาะเพื่อสะสางปัญหาที่ค้างคาและขัดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมายาวนาน โดยเป็นการเรียกคืนที่ดินของรัฐจากผู้มีที่ดินโดยมิชอบจำนวนมาก ไปสู่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินการตรวจสอบการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจำนวนทั้งสิ้น 37.4 ล้านไร่ ตรวจสอบแล้ว 30.5 ล้านไร่ พบว่ามีเกษตรกรปฏิบัติตามระเบียบกว่า 28 ล้านไร่ มีผู้ต้องสงสัยกระทำผิดระเบียบโดยเปลี่ยนมือหรือใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ 7.4 แสนไร่ ซึ่งทางคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสั่งให้สิ้นสิทธิ์ 1.2 หมื่นไร่ และในพื้นที่ที่มีนายทุนครอบครอง 500 ไร่ขึ้นไป มีพื้นที่ยึดกลับคืนแล้ว 4.43 แสนไร่ ("ส.ป.ก. กางผลสอบที่ดินทั่วไทย", 2561, น. 8)

ในปีงบประมาณ 2560 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้นำพื้นที่ยึดคืนตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 36/2559 มาดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลเพิ่มเติมอีกกว่า 30,000 ไร่ โดยสามารถอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้วกว่า 1,040 ราย เนื้อที่ประมาณ 9,583 ไร่ ภายใต้รูปแบบสหกรณ์ในพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ สระแก้ว กาญจนบุรี นครราชสีมา

ชลบุรี และสุราษฎร์ธานี โดยอยู่ในระหว่างกระบวนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและคัดเลือกเกษตรกร อีกกว่า 20,000 ไร่ นอกจากนี้ ในปี 2561 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีแผนการเร่งรัด การดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและจัดสรรที่ดินที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการให้แล้วเสร็จ อีกทั้งเร่งดำเนินการตรวจสอบพื้นที่ยึดคืนตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 36/2559 เพื่อนำพื้นที่ขนาดใหญ่ที่มากกว่า 100 ไร่ขึ้นไป และมีความเหมาะสมมาดำเนินการจัดที่ดินทำกิน ตามนโยบายรัฐบาลให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน คาดว่ามีพื้นที่ประมาณ 10,000 ไร่ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม, 2560ข, น. 60)

การประกาศใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่36/2559 นับเป็นมาตรการสำคัญ ในประวัติศาสตร์ของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยตั้งแต่มีการปฏิรูปที่ดินมาเมื่อปี 2518 ที่รัฐบาลใช้มาตรการ ทางกฎหมายในการจัดการกับกลุ่มผู้ถือครองที่ดินของรัฐที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็น กลุ่มนายทุนที่ดินและผู้มีอิทธิพลที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ไม่สามารถจัดการปัญหาได้ตามกฎหมายปกติ ทำให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกลายเป็น หน่วยงานที่อยู่ในความสนใจของสังคมพร้อมด้วยการจับตามองถึงความมีประสิทธิภาพประสิทธิผลและ ความโปร่งใสของการทำงาน รวมถึงเป็นความหวังของผู้ไร้ที่ดินทำกินอีกจำนวนมากที่จะได้รับสิทธิในการจัดสรร ที่ดินที่ได้จากการยึดคืน (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2560ก, น. 53)

ผลการดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รายงานถึงผลงานที่ผ่านมากกว่า 43 ปี (พ.ศ. 2518-2560) ได้ดำเนินการจัดที่ดินไปแล้วใน 72 จังหวัด กว่า 35,000,000 ไร่ ซึ่งมีเกษตรกรได้รับการจัดที่ดินกว่า 2,800,000 ราย โดยแบ่งการจัดที่ดินออกเป็น จัดเป็นที่ดินทำกินใน 67 จังหวัด มีเกษตรกรได้รับจัดที่ดิน 2,198,721 ราย เนื้อที่ 34,990,480 ไร่ จัดเป็นที่ดินชุมชนหรือที่อยู่อาศัยใน 62 จังหวัด มีเกษตรกรได้รับจัดที่ดิน 587,846 ราย เนื้อที่ 368,859 ไร่ จัดที่ดินเอกชนใน 53 จังหวัด มีเกษตรกรได้รับจัดที่ดิน 29,175 ราย เนื้อที่ 469,030 ไร่ ใช้พื้นที่ปลูกไม้เศรษฐกิจและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมนับจากปี พ.ศ. 2545-2560 เนื้อที่รวม 107,067 ไร่ (“43 ปี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”, 2561, น. 22)

นอกจากนี้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังมีกิจกรรมที่ดำเนินการส่งเสริมอาชีพให้เกษตรกร 40,684 ราย พัฒนาเกษตรกรปราดเปรื่องฯ (Smart Farmer) 22,268 ราย พัฒนาผู้แทนเกษตรกร 39,801 ราย มีศูนย์เรียนรู้ฯ 7,118 แห่ง (ขยายผลให้ความรู้กับเกษตรกร 760,541 ราย) สร้างและพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ 49,548 ราย พัฒนาความรู้ผ่านกระบวนการวิสาหกิจชุมชน 142,502 ราย อบรมเกษตรกรภายใต้แนวทาง พระราชดำริ 29,942 ราย มีนิคมเศรษฐกิจพอเพียง 156 แห่ง นิคมการเกษตร 58 แห่ง บริการให้สินเชื่อ เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกรไปแล้ว เป็นจำนวนเงิน 11,132.926 ล้านบาท (“43 ปี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”, 2561, น. 22)

บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา

จากสภาพปัญหาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีต่อเนื่องมานานเกี่ยวกับการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินและการขาดองค์กรในระดับชาติเพื่อบริหารจัดการ เพราะไม่มีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่แน่นอน รวมไปถึงอุปสรรคสำคัญของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยประการหนึ่ง คือ การที่ผู้ถือครองที่ดินแปลงใหญ่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่ยินยอมเข้าร่วมกระบวนการปฏิรูปที่ดิน ทำให้คงเหลือพื้นที่ที่ยังไม่ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินจำนวนมาก จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้อำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ออกคำสั่งที่ 36/2559 วันที่ 5 กรกฎาคม 2559 เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมายนี้ ถือเป็นการใช้อำนาจพิเศษทางกฎหมายเพื่อให้ผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเกินกว่ากฎหมายกำหนดและไม่ยินยอมเข้าร่วมกระบวนการปฏิรูปที่ดินได้มีโอกาสในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของตนเองในระยะเวลาอันสั้น ทั้งนี้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้นำที่ดินของผู้ไม่มีสิทธิครอบครองมาดำเนินการในกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินของสังคมไทยและแก้ไขปัญหาผู้ยากจนไร้ที่ดินทำกินให้มีความอยู่ดีกินดี มีอาชีพที่มั่นคงสืบไป แม้มาตรการดังกล่าวจะเป็นมาตรการในช่วงระยะเวลาจำกัด แต่ก็ได้สร้างผลกระทบต่อสังคมในหลายด้าน ทั้งในเรื่องการยืนยันว่าการครอบครองโดยมิชอบนั้นกฎหมายสามารถนำที่ดินกลับมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ การใช้อำนาจอิทธิพลเข้าครอบครองที่ดินสักวันหนึ่งก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงจำต้องส่งคืนให้รัฐเพื่อนำไปช่วยเหลือคนยากจนให้มีที่ดินทำกินต่อไป อย่างไรก็ตามหลังจากได้ที่ดินมาแล้วรัฐยังต้องสนับสนุนการพัฒนา ตลอดจนทำให้เกษตรกรมีอาชีพ รายได้ ที่เลี้ยงตนเองและกลุ่มได้ ก็จะทำให้มาตรการที่นำอำนาจพิเศษมาใช้ในครั้งนี้เกิดความยั่งยืน (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2560ก, น. 64)

ดังนั้น การปฏิรูปภาคเกษตรด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีข้อสังเกตดังนี้

1. การใช้อำนาจพิเศษทางกฎหมาย คือ มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีชอบด้วยกฎหมาย มีผลดีอย่างมากในการช่วยทำให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถนำที่ดินที่มีผู้ครอบครองโดยมิชอบและมีขนาดแปลงการถือครองขนาดใหญ่กลับมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินกับให้มีที่ดินใช้ประโยชน์ ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินการตรวจสอบการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจำนวนทั้งสิ้น 37.4 ล้านไร่ มีพื้นที่ยึดกลับคืนแล้ว 4.43 แสนไร่ นับว่าเป็นเรื่องที่ทำได้อย่างมากถ้าจะต้องดำเนินงานตามระเบียบอำนาจของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาในประเด็นการใช้อำนาจพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหา เห็นว่าสอดคล้องกับงานวิจัยเรื่องกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับข้อท้าทายที่เปลี่ยนไป ที่พบว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทยตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2518 มีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและยังคงปรากฏอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมผิดวัตถุประสงค์ โดยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินในธุรกิจที่พักอาศัยต่าง ๆ โดยผู้ที่ไม่มียุติ

ครอบครองที่ดินได้ตามกฎหมาย การเปลี่ยนผู้ครอบครองที่ดินโดยต้องห้ามตามกฎหมาย เป็นต้น (ตามร คำไตรย์, 2558, น. 42-44) ถือได้ว่ารัฐบาลเลือกใช้มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมีขอบด้วยกฎหมายนี้ประสบผลสำเร็จ แม้จะเป็นเรื่องที่มีขั้นตอนความยุ่งยากพอสมควร แต่ก็เป็นวิธีการที่ได้ผลที่จะได้ที่ดินมาปฏิรูปที่ดิน และการนำที่ดินมาจัดให้ในรูปกลุ่มก็จะเป็นมาตรการที่จะทำให้ป้องกันเกษตรกรรายที่ดินต่อไปในอนาคตได้ แต่ก็ต้องเสริมสร้างให้กลุ่มมีความเข้มแข็งสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดเป็นอาชีพรายได้ที่มั่นคง จึงยังเป็นเรื่องที่รัฐจะต้องสนับสนุนให้กลุ่มมีการเติบโตและเข้มแข็ง เพื่อเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยรัฐในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเหมาะสม

2. ความสำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับการจัดลำดับให้มีความสำคัญและเร่งด่วนเมื่อพิจารณาว่าคณะรัฐบาลได้มีการกำหนดบทบาทนิติเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 72 และมาตรา 73 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น. 18-19) ซึ่งเป็นการกำหนดสาระสำคัญของปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นกลไกหนึ่งในการพัฒนาการเกษตร และยังได้กำหนดเรื่องการจัดการและการบริหารที่ดินไว้เป็นพิเศษในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ คือ มาตรา 258 ที่กำหนดว่า “ให้จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั่วประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น. 80) ซึ่งบทบัญญัตินี้แม้จะไม่ใช่นโยบายหรือหลักการของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยเฉพาะก็ตาม แต่ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ให้ความสำคัญด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องจากสภาพปฏิรูปแห่งชาติที่มุ่งมั่นในการปฏิรูปภาคเกษตรตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินและปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยสอดคล้องตามประเด็นการปฏิรูปที่ 3 คือการปฏิรูปด้านกลไกและการบริหารจัดการ ข้อที่ 1 กลไกทางกฎหมาย กฎระเบียบ และสถาบันอื่น ๆ โดยเสนอว่าควรปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, น. 32-33) ซึ่งแนวทางต่อไปของการใช้กระบวนการทางนิติบัญญัติ คือ การพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ.

3. ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรที่ควรพิจารณา คือ การส่งเสริมการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างถูกเป้าหมายและปฏิบัติให้สอดคล้องกับเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้แต่ละครอบครัวเกษตรกรมีที่ดินทำการผลิตอย่างเพียงพอตามความสามารถด้านแรงงานและทุนรอนของตน (มนตรี แดงศรี, วรชญา วัลมาลี และมานิยา รักษาผล, 2551, น. 16) แต่แนวทางที่จะทำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น มีข้อเสนอแนะที่ควรดำเนินการ ได้แก่

1) การผลักดันให้โครงการปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายหรือโครงการระดับชาติในการพัฒนาชนบท โดยกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ประสานงานและดำเนินการให้สอดคล้องสัมพันธ์กันอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การปฏิรูปภาคเกษตรด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

2) ออกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน เพื่อมิให้มีการทิ้งที่ดินว่างเปล่า โดยยังมีได้ทำประโยชน์ และเป็นการตรึงราคาที่ดิน และการปรับปรุงการเรียกเก็บภาษีที่ดินและโรงเรือนให้อยู่ในอัตราก้าวหน้า ตามขนาดการถือครองที่ดินและการทำประโยชน์ เพื่อให้ผู้ที่ถือครองที่ดินมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคมและ เป็นการส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ของที่ดินเพิ่มมากขึ้น

จัดทำโดย

นายวิริยะ คล้ายแดง

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

โทร. 0 2244 2071

โทรสาร 0 2244 2058

E-mail : sapagroup2@gmail.com

บรรณานุกรม

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2559). **แผนพัฒนาการเกษตร ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)**. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- _____. (2561). **พระราชกฤษฎีกาพัฒนาและการปฏิรูปที่ดิน**. สืบค้น 16 ตุลาคม 2561 จาก <https://www2.moac.go.th/main.php?filename=Project07>
- ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2530). **มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**. กรุงเทพฯ : ภาควิชาวิธีพิจารณากฎหมายและธรรมนุญศาล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ตามร คำไตรย์. (มกราคม-มิถุนายน 2558). **กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับข้อท้าทายที่เปลี่ยนไป**. **วารสารนิติสังคมศาสตร์**. 8(1), 42-79.
- ประสูติ ปั่นเงิน. (17 กันยายน 2552). **ปฏิรูปกับจัดรูปต่างกันอย่างไร** สืบค้น 30 ตุลาคม 2561 จาก http://www.jadroob.com/story_detail.php?storyid=1699
- “พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518” (5 มีนาคม 2518). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 92 ตอนที่ 54, น. 10-43.
- มนตรี แดงศรี, วัชญา วัลมาลี และ มานียา รักษาผล. (2551). **โครงการศึกษาสภาพปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ประสานงานศึกษานโยบายที่ดิน.
- “ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)” (13 ตุลาคม 2561). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก, น. 1-71.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 1-90.
- ส.ป.ก.ทางผลสอบที่ดินทั่วประเทศ. (24 มิถุนายน 2561). **ฐานเศรษฐกิจ**, น. 8(บน). สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip.
- สภาพปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). **วาระปฏิรูปที่ 11 : ปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- 43 ปี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (5 มีนาคม 2561). **เดลินิวส์**, น. 22(บน). สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip.
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2560ก). **42 ปี ส.ป.ก. "สืบสานพระราชปณิธานบนผืนดินของพ่อ"**. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- _____. (2560ข). **รายงานประจำปี 2560**. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- _____. (2561ก). **43 ปี ส.ป.ก. "สานต่อศาสตร์พระราชฯ สู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน"**. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- _____. (2561ข). **ประวัติความเป็นมา**. สืบค้น 16 ตุลาคม 2561 จาก https://www.alro.go.th/alro_th/ewt_news.php?nid=191

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2557). **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

โสภณ ชมชาญ, กรณิศ นพรัตน์ และโสภณ ทองปาน. (2557). **โครงการพลวัตนโยบายการเกษตรของไทย :
ความเป็นมาจากอดีตสู่ปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. (มีนาคม-เมษายน 2557). **สถานการณ์และปัญหาที่ดินของประเทศไทย**. *ประชาคมวิจัย*,
114, 11-14.