



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน:
ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”

เอกสารประกอบเล่มที่ 2
การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

โดย

โสภณ ชมชาญ และคณะ

พฤศจิกายน 2558

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน:
ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”

เอกสารประกอบเล่มที่ 2
การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

โสภณ ชมชาญ
กรณิศ นพรัตน์
โสภณ ทองปาน

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
(ความเห็นในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

พฤศจิกายน 2558

คำนำ

รายงานโครงการวิจัย เรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกิน : ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ” มีจำนวน 5 เล่ม ดังนี้

1. เอกสารหลัก
2. เอกสารประกอบเล่มที่ 1 เรื่องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย
3. เอกสารประกอบเล่มที่ 2 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย
4. เอกสารประกอบเล่มที่ 3 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในต่างประเทศ (ประเทศอิสราเอลและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม)
5. เอกสารประกอบเล่มที่ 4 เรื่องความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

เอกสารประกอบเล่มที่ 2 “การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย” ฉบับนี้มี 6 บท ในบทที่ 1 เป็นแนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน บทที่ 2 เป็นการทบทวนนโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทยตามยุคการปกครอง และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ บทที่ 3 เป็นการทบทวนถึงวิธีปฏิบัติในการจัดที่ดินทำกิน บทที่ 4 เป็นการทบทวนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการจัดที่ดินทำกิน บทที่ 5 การจัดที่ดินทำกินกับความมั่นคงของชาติ เป็นการวิเคราะห์ผลจากนโยบายและวิธีปฏิบัติที่มีปัญหาและอุปสรรคนำไปสู่ปัญหากระทบต่อความมั่นคงของชาติ และบทที่ 6 เป็นการสรุปสาระสำคัญของเรื่องการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

คณะผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
บทที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน	1-1
1.1 แนวคิดในการจัดที่ดินทำกิน	1-1
1.2 ที่มาของอำนาจในการจัดที่ดินทำกิน	1-2
1.3 ความแตกต่างของสิทธิในที่ดินของผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกิน	1-3
1.4 แนวคิดเรื่องวิธีปฏิบัติ	1-5
เอกสารอ้างอิง	1-6
บทที่ 2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย	2-1
2.1 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญก่อนมีการเปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ. 2475 (พ.ศ. 1762-2475)	2-1
2.2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 (พ.ศ. 2475-2503)	2-7
2.3 นโยบายการจัดที่ดินและเหตุการณ์ภายหลังการประกาศใช้แผนพัฒนา การเศรษฐกิจแห่งชาติ	2-12
เอกสารอ้างอิง	2-109
บทที่ 3 วิธีปฏิบัติในการจัดที่ดินทำกิน	3-1
3.1 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511	3-1
3.2 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน	3-28
3.3 การจัดที่ดินทำกินโดยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	3-49
3.4 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	3-57
3.5 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518	3-70
3.6 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553	3-72
3.7 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรี	3-77
เอกสารอ้างอิง	3-90

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกิน	4-1
4.1 ปัญหาและอุปสรรคในภาพรวม	4-1
4.2 ปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานในอดีตถึงปัจจุบัน	4-14
4.3 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกินตามความเห็นของภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย	4-23
4.4 การต่อต้านการเพิกถอนจัดที่ดินของรัฐเพื่อจัดให้ประชาชน	4-29
เอกสารอ้างอิง	4-32
บทที่ 5 ที่ดินทำกินกับความมั่นคงของชาติ	5-1
5.1 การเรียกร้องเรื่องที่ดินทำกินจากอดีตสู่ปัจจุบัน	5-1
5.2 ความไม่เป็นธรรมในการเข้าสู่ที่ดินของประชาชน	5-9
5.3 เสี่ยงสะท้อนจากภาคประชาชนผ่านคณะกรรมการปฏิรูปและสมัชชาปฏิรูป	5-14
5.4 การไร้ที่ดินทำกิน	5-18
เอกสารอ้างอิง	5-22
บทที่ 6 สาระสำคัญของการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย	6-1
บทที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน	6-1
บทที่ 2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย	6-1
บทที่ 3 วิธีปฏิบัติในการจัดที่ดินทำกิน	6-2
บทที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกิน	6-4
บทที่ 5 ที่ดินกับความมั่นคงของชาติ	6-5

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3-1 แสดงการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง	3-7
ตารางที่ 3-2 แสดงระยะเวลาและกำหนดการสิ้นสุดสภาพนิคมสร้างตนเอง	3-11
ตารางที่ 3-3 ข้อมูลพื้นฐาน นิคมสหกรณ์เข้าที่ดิน	3-17
ตารางที่ 3-4 นิคมสหกรณ์ รูปการเข้าซื้อที่ดิน	3-18
ตารางที่ 3-5 นิคมสหกรณ์รูปเข้าซื้อที่ดินที่ยุบเลิกแล้ว	3-18
ตารางที่ 3-6 ข้อมูลพื้นฐานของ นิคมสหกรณ์ จำนวน 36 นิคม	3-19
ตารางที่ 3-7 นิคมสหกรณ์ที่ประกาศสิ้นสุดสภาพแล้ว จำนวน 1 นิคมสหกรณ์	3-20
ตารางที่ 3-8 ผลงานการจัดที่ดินให้แก่ทหารผ่านศึก ขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก	3-36
ตารางที่ 3-9 สรุปผลการจัดพัฒนาที่ดิน	3-48
ตารางที่ 3-10 ผลการดำเนินงานตามโครงการ สทก. โดยงบประมาณจัดที่ดินให้ราษฎรทำกินและ งบประมาณปี 2525-2529	3-63
ตารางที่ 3-11 กิจกรรม/โครงการในการจัดระเบียบชุมชน	3-68
ตารางที่ 4-1 สภาพปัญหาในการจัดที่ดินทำกิน	4-10
ตารางที่ 4-2 สรุปปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานที่ดินบางหน่วย	4-28
ตารางที่ 5-1 การร้องเรียนเรื่องที่ดินและป่าไม้ ปี 2545-2548 ต่อคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	5-9
ตารางที่ 5-2 ข้อจำกัดในการเข้าสู่ที่ดินของประชาชนที่ยากไร้	5-10
ตารางที่ 5-3 ผู้ไร้ที่ดินทำกินในภาคเหนือตอนบน 9 จังหวัด พ.ศ. 2524	5-19
ตารางที่ 5-4 การไร้ที่ดินทำกิน	5-19
ตารางที่ 5-5 ข้อมูลการไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอ	5-20
ตารางที่ 5-6 ประชากร ความหนาแน่น และค่าเฉลี่ยต่อที่ดินของประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2497-ปี พ.ศ. 2557	5-21

สารบัญรูป

	หน้า
รูปที่ 3-1 ขั้นตอนการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของรัฐ	3-53
รูปที่ 3-2 ภาพรวมการจัดที่ดินให้เกษตรกร	3-56
รูปที่ 3-3 เขตดำเนินโครงการ คจก.	3-65
รูปที่ 3-4 ขั้นตอนการดำเนินงานการจัดให้มีโฉนดชุมชน	3-76
รูปที่ 4-1 สาเหตุของการขายที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพชรบุรี และชัยภูมิ	4-30

บทที่ 1

แนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน

บทที่ 1

แนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน

ด้วยเหตุที่ว่าที่ดินเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้านต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง นอกจากใช้ในการผลิตทางการเกษตรโดยตรงแล้ว ที่ดินยังได้ช่วยบรรเทาความยากจน เป็นที่รองรับประชากรที่เพิ่มขึ้นและไม่สามารถหางานทำนอกภาคการเกษตรได้ให้มีอาชีพ ที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกิน ตลอดมา ด้วยเหตุนี้รัฐจึงได้มีแนวคิดการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรมาเป็นเวลาช้านาน เพื่อให้เห็นแนวคิดของรัฐดังกล่าว ในบทนี้จะมีการทบทวนรวม 4 เรื่องคือ (1) แนวคิดในการจัดที่ดินทำกิน (2) ที่มาของอำนาจในการจัดที่ดินทำกิน (3) ความแตกต่างของสิทธิในที่ดินของผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกิน และ (4) แนวคิดเรื่องวิธีปฏิบัติ

1.1 แนวคิดในการจัดที่ดินทำกิน

ถึงแม้ว่าแนวคิดการจัดที่ดินทำกินจะปรากฏเป็นคำแถลงนโยบายของรัฐอย่างชัดเจนหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ก็ตาม แต่แนวคิดที่ปรากฏในรูปนโยบายการถือครองที่ดินซึ่งเกี่ยวข้องกับที่ดินทำกินได้มีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยที่ปรากฏในศิลาจารึกหลัก 1 ว่า “ใครสร้างได้ ไว้แก่มัน” (กรมศิลปากร, 2515: 7) ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่บุกเบิกครอบครองทำประโยชน์จะได้สิทธิและตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาราษฎรสามารถบุกเบิกครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินได้โดยเสรี แต่ให้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่เพื่อการเก็บภาษีอากร (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525: 16-17) ในสมัยกรุงธนบุรีตอนต้นมีนโยบายเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงรัชกาลที่ 4 มีการเปลี่ยนแปลงยอมรับกรรมสิทธิ์ของเอกชนโดยการออก “ตราแดง” ให้เจ้าของที่นา ต่อมาในรัชกาลที่ 5 ได้มีประกาศการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ซึ่งเป็นการออกเอกสารสิทธิให้กับราษฎร (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525: 33,40)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 นายปรีดี พนมยงค์ (2542: 10) ได้เสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจมีแนวคิดเรื่องการจัดการที่ดิน โดยระบุไว้ว่า “99 เปอร์เซนต์ ของราษฎรหาไม่มีที่ดิน และเงินทุนเพียงพอที่จะประกอบการเศรษฐกิจแต่ลำพังให้ถูกต้องได้” ต่อมาเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2485 จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 10 ต่อสภาผู้แทนราษฎร ถึงการจัดที่ดินทำกินว่า “จะช่วยเหลือผู้ที่ตั้งใจประกอบอาชีพอิสระให้ได้รับความสะดวกในการจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่า” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 63-64) หลังจากนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2485 โดยมีเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ว่า “สมควรจัดให้ประชาชนชาวไทยมีที่ดินเพื่อการครองชีพ” เมื่อนายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2489 เกี่ยวกับการจัดที่ดินว่า “การจัดที่ดินจะเร่งรัดและส่งเสริมบรรดากิจการซึ่งได้ดำเนินอยู่แล้วให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เช่น การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 93) หลังจากนั้นการจัดที่ดินทำกินก็ได้เป็นนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศเกือบทุกคณะจนถึงปัจจุบัน โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 เรื่องการจัดที่ดินทำกินไว้ว่า “เร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์” (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2557: 16)

นอกจากนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวมาแล้ว มีนักวิชาการ เช่น ประเวศ วะสี (2553: 18) ได้เสนอแนวทางให้เกิดการปฏิรูปเพื่อความเป็นธรรมไว้ว่า “ควรจัดสรรให้ประชาชนมีที่ดินทำกินเพื่อที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรพอเพียงหรือเกษตรยังชีพหรือเกษตรยั่งยืนมากที่สุด ประมาณครอบครัวละ 5-6 ไร่ จะเกิดความมั่นคงในชีวิต ความมั่นคงทางอาหาร ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยรวมและความมั่นคงทางสังคม” ในขณะที่คณะกรรมการปฏิรูป (2554: 140) ได้มีข้อเสนอให้จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร เพื่อดำเนินการจัดหาที่ดินให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกิน

ในด้านหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการจัดที่ดินทำกิน เช่น กรมประชาสงเคราะห์ ได้รับบุถึงแนวคิดการจัดนิคมสร้างตนเองขึ้นในปี 2483 ว่า “ประเทศไทยมีที่ดินที่รกร้างว่างเปล่า โดยมีได้นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์อยู่เป็นอันมาก อีกทั้งประชากรของประเทศส่วนใหญ่มีอาชีพเป็นเกษตรกร ยังยากจน ขาดแคลนที่ดินทำกินต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นเพื่อประกอบอาชีพอยู่อาศัยเป็นส่วนมาก หากปล่อยทิ้งไว้ก็จะเป็นภาระหนักแก่รัฐบาลและเกิดช่องว่างทางสังคมยิ่งขึ้น” (กรมประชาสงเคราะห์, 2528: 3) ส่วนกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ให้เหตุผลของการจัดนิคมสหกรณ์ไว้ว่า “เกษตรกรจำนวนมากได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่ดินประกอบอาชีพการเกษตรไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ต้องเช่าที่ดินหรือบางรายบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ รัฐบาลได้มอบหมายให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ช่วยเหลือเกษตรกรเหล่านั้น โดยจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรด้วยวิธีการสหกรณ์” (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2540: 39) อีกหน่วยงานหนึ่งคือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักคือจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรนั้น ในหลักการและเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้แก่เกษตรกรมีที่ดินทำกิน

จึงสรุปได้ว่าได้มีแนวคิดเรื่องการจัดที่ดินทำกิน ให้แก่ราษฎรอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน เพื่อให้ราษฎรมีที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม

1.2 ที่มาของอำนาจในการจัดที่ดินทำกิน

เพื่อรองรับนโยบายการจัดที่ดินดังกล่าว ได้มีการตรากฎหมายหลายฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคมในเขตหวงห้ามในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2480¹⁾ ซึ่งมีการยกเลิกเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม พุทธศักราช 2483²⁾ ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485³⁾ เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใน พ.ศ. 2497⁴⁾ หมวด 2 แห่งกฎหมายฉบับนี้ เป็นเรื่องการจัดที่ดินให้ประชาชนในลักษณะจัดที่ดินผืนใหญ่และจัดที่ดินแปลงเล็ก ซึ่งเมื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ แล้ว ผู้ได้รับการจัดที่ดินจะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ภายหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ใน พ.ศ. 2504 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511⁵⁾ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ภายใต้กฎหมายฉบับนี้มีการจัดที่ดินในลักษณะนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ ซึ่งเมื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ครบถ้วนแล้ว สมาชิกนิคมจะได้รับเอกสารสิทธิ์ตาม

¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 55 ลงวันที่ 4 เมษายน 2481

²⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 57 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2483

³⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2485

⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78 ตอนที่ 78 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497

⁵⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 ตอนที่ 55 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2511

ประมวลกฎหมายที่ดิน ต่อมาใน พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518¹⁾ เกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำกินในเขตปฏิรูปที่ดินจะได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือ ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งไม่สามารถจำหน่ายโอนได้ยกเว้นตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. หลังจากนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3)²⁾ พ.ศ. 2528 มาตรา 16 ทวิ แห่งกฎหมายฉบับนี้ ได้ให้อำนาจในการช่วยเหลือประชาชนที่เข้าทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้มีสิทธิทำกินโดยออกหนังสือให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว หรือ ส.ท.ก. ต่อมาใน พ.ศ. 2534 ได้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินขึ้นในลักษณะ ธนาคารที่ดินจำลอง³⁾ จัดซื้อที่ดินมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน แต่มีปัญหาในการบริหารจึงยุบเลิกใน พ.ศ. 2546 อย่างไรก็ตามการจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรในรูปแบบต่างๆ นั้นพบว่า เกษตรกรที่ได้รับที่ดินไม่ว่าจะมีสิทธิในที่ดินรูปแบบใดได้จำหน่าย จ่าย โอน ทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและขัดต่อกฎหมายจำนวนมาก (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2555: 151) แนวคิดการจัดที่ดินทำกินที่มอบให้แก่เกษตรกรเป็น “รายบุคคลหรือปัจเจก” จึงเปลี่ยนไปเป็นการมอบให้แก่ “ชุมชน” โดยมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553⁴⁾ ในเดือนมิถุนายน 2553 และมีการจัดให้มีโฉนดชุมชนในที่ดินของรัฐที่อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ในปี 2554 (สำนักงานโฉนดชุมชน, 2554: 43)

นอกจากพระราชบัญญัติและระเบียบดังกล่าวแล้ว ยังมีมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญอีกบางเรื่อง เช่น มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 เมษายน 2518 เรื่อง แผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านป่าไม้ และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มิถุนายน 2510 เรื่องโครงการปลูกสร้างสวนป่า ของ อ.อ.ป. เป็นต้น

1.3 ความแตกต่างของสิทธิในที่ดินของผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกิน

ความแตกต่างของสิทธิในที่ดินของผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกิน สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 เรื่อง คือ (1) ความแตกต่างในเรื่องผู้รับหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิในที่ดิน และ (2) ความแตกต่างในสิทธิการถือครองที่ดิน

(1) ความแตกต่างในเรื่องผู้รับหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิในที่ดิน

ความแตกต่างในเรื่องผู้รับหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นมีปรากฏทั้งเป็นรายบุคคล สถาบันเกษตรกรและชุมชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1.1) การออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็น “รายบุคคล” นั้น เป็นการออกให้ตามกฎหมาย 3 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528

(1.2) การออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็น “รายบุคคลและสถาบันเกษตรกร” นั้นเป็นการออกให้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(1.3) การออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็น “ชุมชน” นั้นเป็นการออกให้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

¹⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2518

²⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 102 ตอนที่ 124 ลงวันที่ 11 กันยายน 2528

³⁾ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 สิงหาคม 2534

⁴⁾ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 73 ง ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2511

ความแตกต่างของการปฏิรูปที่ดินที่เพิ่มจากจัดที่ดินให้แก่ปัจเจกเป็นสถาบันเกษตรกรด้วยนั้น เริ่มด้วยแนวคิดของไชยงค์ ชูชาติ (2520: 162) ที่ต้องการให้สหกรณ์ดำเนินการเรื่องสินเชื่อ คลังสินค้า และรวบรวมสินค้าเกษตรเพื่อการจำหน่าย หากสหกรณ์มีที่ดินอยู่ในการครอบครองก็สามารถที่จะอำนวยความสะดวกทั้ง 3 ด้านให้แก่สมาชิกได้ ส่วนการออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็นชุมชน นั้น เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยให้เหตุผลไว้ว่า “เพื่อป้องกันมิให้ผู้ได้รับการจัดที่ดินขายที่ดินหรือโอนสิทธิไปให้บุคคลอื่น” (เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, 2552: 37)

(2) ความแตกต่างในสิทธิการถือครองที่ดิน

(2.1) การจัดที่ดินภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติ ตามกฎหมายครบถ้วนก็จะรับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีสิทธิที่จะจำหน่าย จ่ายโอน เมื่อครบกำหนดที่มีไว้ได้

(2.2) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เมื่อสมาชิกหรือผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามกฎหมายครบถ้วนก็จะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวล กฎหมายที่ดินในขั้นสุดท้าย ซึ่งมีสิทธิที่จะจำหน่ายจ่ายโอน เมื่อครบกำหนดที่มีไว้ได้

(2.3) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผู้ที่ได้รับสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ เช่า หรือ เช่าซื้อ ไม่ว่าจะในกรณีได้รับ หนังสืออนุญาตให้เข้าทำ ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) หรือโฉนดก็ตาม จะห้ามมิให้จำหน่าย จ่ายโอนหรือเปลี่ยนมือ เว้นแต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรเท่านั้น

(2.4) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ผู้ได้รับ การจัดที่ดินจะได้รับหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.1) ไม่มีสิทธิจำหน่าย จ่ายโอน หรือ เปลี่ยนมือ ยกเว้นตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม

(2.5) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นการจัดให้ เข้าโดยที่ดินยังเป็นของรัฐ

(2.6) การจัดที่ดินตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน เป็นเพียงการอนุญาตให้แก่ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้น ไม่สามารถ จำหน่ายจ่ายโอนได้แต่สามารถตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

(2.7) การจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี

(2.7.1) กรณีหมู่บ้านป่าไม้ สมาชิกไม่มีสิทธิจำหน่ายจ่ายโอนได้ มีเพียง สิทธิที่จะอยู่อาศัยและมีที่ดินทำกิน แต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

(2.7.2) กรณีหมู่บ้านสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ สมาชิกมี เพียงสิทธิในการอยู่อาศัยและทำกินโดยเป็นลูกจ้างของสวนป่า ไม่สามารถจำหน่าย จ่ายโอนได้ แต่ตกทอด แก่ทายาทโดยธรรมได้

ความแตกต่างในสิทธิการถือครองที่ดินนี้ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ (2553: 4) ได้ให้แนวคิดไว้ว่า วิวัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดินของไทยนั้น จะสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระยะ คือระยะแรก ที่ดินมีมากแต่ประชากรมีน้อย กฎหมายก็ได้วางหลักให้บุคคลอาจถือครองที่ดินได้โดยไม่ จำกัดจำนวนและผู้ใดจะขออนุญาตเข้าครอบครองที่ดินแปลงใดก็ได้ ระยะที่สองที่ดินเริ่มมีจำนวนจำกัดก็ เริ่มมีกฎหมายที่จะสงวนที่ดินให้แก่ผู้ที่ใช้ประโยชน์ได้คุ้มค่าเท่านั้น โดยมีการให้ทดลองทำประโยชน์เพื่อ พิสูจน์ความจริงจังของผู้ได้รับการจัดที่ดิน มีการห้ามโอน เป็นระยะเวลาหนึ่ง ดังที่ระบุไว้ในกฎหมาย เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เป็นต้น ระยะที่สาม

ที่ดินมีจำกัด กฎหมายกำหนดให้รัฐสามารถจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินมาจัดให้แก่ประชาชนได้ จึงมีข้อจำกัดห้ามโอนที่เคร่งครัดยิ่งขึ้นเพื่อให้ผู้รับการจัดที่ดินทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเท่านั้นที่จะมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้น

1.4 แนวคิดเรื่องวิปฏิบัติ

ในการจัดทำโครงการจัดที่ดินทำกินนั้น นอกจากจะมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการจัดที่ดินทำกินคือไร้ที่ดินทำกินและเป็นบุคคลสัญชาติไทยแล้ว (กรมประชาสัมพันธ์, 2528: 308 ; กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2556: 1 ; สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2558: 1 ; กรมป่าไม้, 2527: 93 ; สำนักงานโฉนดชุมชน, 2554: 19) วิปฏิบัติที่สำคัญคืออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกิน คือ การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนาอาชีพ ซึ่งได้แก่ ถนน แหล่งน้ำ ตลาด โรงเรียน วัด สถานพยาบาล เป็นต้น จะเห็นได้จากแนวคิดของ จอมพล แปลก พิบูลสงคราม ที่ได้บันทึกสั่งการไปยังอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2496 ให้กรมประชาสัมพันธ์จัดตั้งหน่วยงาน ที่จัดหาแหล่งน้ำ ไฟฟ้าและพลังงาน รั้ววัด สร้างถนน สร้างบ้าน หักจ้างช่างด้วยเครื่องจักร ขนส่งและจัดหาตลาด สถานที่ศึกษา และสถานพยาบาลในนิคมสร้างตนเอง (กรมประชาสัมพันธ์, 2535: ก-ค) รวมทั้งเงินทุนซึ่งตรงกับแนวคิดของ ไชยยงค์ ชูชาติ (2520: 163) ที่เห็นว่าการปฏิรูปที่ดินจะต้องมีการบูรณาการหลายด้านทั้งโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาอาชีพ ซึ่งรัฐต้องร่วมมือกับภาคเอกชนถึงปัจจุบันคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ได้มีนโยบายในการจัดที่ดินทำกินที่เป็นการบูรณาการโดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดหาที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน และคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพขึ้นเพื่อวางแผนจัดทำโครงการจัดที่ดินทำกินในแต่ละพื้นที่ร่วมกัน รวมทั้งการจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน และปัจจัยการผลิตที่สำคัญให้แก่เกษตรกรด้วย

โดยสรุปแนวคิดการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรเกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์นอกจากให้ราษฎรมีปัจจัยหลักในการผลิตเพื่อการเกษตรแล้ว การจัดที่ดินยังดำเนินการเพื่อเป็นที่รองรับประชากรที่เพิ่มขึ้นและไม่สามารถหางานทำนอกภาคการเกษตรได้ให้มีอาชีพที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินตลอดมา ในการจัดที่ดินทำกินนั้นมีที่มาของอำนาจที่เป็นกฎหมาย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับ อย่างไรก็ตามสิทธิในที่ดินที่ผู้ได้รับการจัดที่ดินจะแตกต่างกันตามที่มาของอำนาจในการจัดที่ดิน ส่วนวิปฏิบัตินั้นจะเริ่มต้นด้วยการคัดเลือกเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน มีสัญชาติไทย รวมทั้งมีการอำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกรโดยการจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ตลาด แหล่งน้ำ วัด โรงเรียน และเงินทุน เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

1. กรมป่าไม้. 2527. **โครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.)**. ในเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน วันที่ 13 มิถุนายน 2527 ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
2. กรมประชาสงเคราะห์. 2528. **กฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ เกี่ยวกับการดำเนินงานนิคมสร้างตนเอง** กองนิคมสร้างตนเอง.
3. กรมประชาสงเคราะห์. 2535. **แผนแม่บทการถอนสภาพนิคมสร้างตนเองฉบับที่ 1 พ.ศ. 2535**. กองนิคมสร้างตนเอง.
4. กรมศิลปากร. 2515. **ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 1 จารึกกรุงสุโขทัย**. พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระประสิทธิ์คุณ ณ สุสานวัดราชธานี จังหวัดสุโขทัย 8 เมษายน 2515.
5. กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2540. **25 ปี กรมส่งเสริมสหกรณ์**. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
6. กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2556. **เรื่องนำรู้เกี่ยวกับการจัดที่ดินในรูปนิคมสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์**. www.cpd.go.th สืบค้นวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558.
7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2525. **วิวัฒนาการด้านการเกษตรกรุงรัตนโกสินทร์**. จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์ กรุงเทพมหานคร.
8. คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.). 2554. **แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมือง และศูนย์สิทธิเลือกตั้ง**. บริษัท หจก.บางกอกบล็อก กรุงเทพฯ.
9. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. 2552. **ข้อเสนอแนวทางและมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินไทย**. เอกสารเสนอต่อคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 2/2552 วันที่ 31 กรกฎาคม 2552 กรุงเทพฯ.
10. ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. 2533. **สิทธิในที่ดิน**. เอกสารประกอบเล่มที่ 2 นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
11. ไชยงค์ ชูชาติ. 2520. **การปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่นคงไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน**. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โรงพิมพ์ ฟันนี้ พบลิขชิง จำกัด.
12. ประเวศ วะสี. 2553. **ปฏิรูปประเทศไทย รายการเรื่องที่ต้องปฏิรูป**. สำนักงานปฏิรูป. นนทบุรี.
13. ปรีดี พนมยงค์. 2542. **โครงการเศรษฐกิจ**. จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสฉลองครบรอบ 100 ปี นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบาลสุชาติ โรงพิมพ์ กังหัน กรุงเทพฯ.
14. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2555. **โครงการศึกษาและพัฒนาสิทธิการถือครองที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปสู่กรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ**. ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โรงพิมพ์วิบูลย์การปก กรุงเทพฯ.

15. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2558. *กฎหมายปฏิรูปที่ดิน*. www.alro.go.th สืบค้น วันที่ 14 เมษายน 2558.
16. สำนักงานโฉนดชุมชน. 2554. *รายงานผลการดำเนินงานโฉนดชุมชนประจำเดือนธันวาคม 2554*. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
17. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 2557. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา โดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี วันที่ 12 กันยายน 2557*.
18. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2540. *รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึง คณะปัจจุบัน*.

บทที่ 2

นโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

บทที่ 2

นโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

การจัดที่ดินทำกินได้เริ่มมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน โดยมีนโยบายการจัดที่ดินทำกินมาอย่างต่อเนื่องในหลายลักษณะ ในสมัยกรุงสุโขทัยและสมัยกรุงศรีอยุธยา นั้น เป็นการอนุญาตให้ราษฎรเข้าจับจองและทำกินมาจนกระทั่งในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จึงได้มีการกฎหมายจัดที่ดินทำกินโดยตรงฉบับแรกใน พ.ศ. 2481 เพื่อให้เห็นความต่อเนื่องของนโยบายการจัดที่ดินทำกินจากอดีตถึงปัจจุบัน การทบทวนจะดำเนินการในลักษณะจดหมายเหตุ (Chronicle) รวม 13 ช่วงเวลา ดังนี้

2.1 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 (พ.ศ. 1762-2475)

2.1.1 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญในสมัยกรุงสุโขทัย (พ.ศ. 1762-1981)

2.1.2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญในสมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893-2310)

2.1.3 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญในสมัยกรุงธนบุรี (พ.ศ. 2310-2325)

2.1.4 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2325-2475)

2.2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 (พ.ศ. 2475-2503)

2.3 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-11 (พ.ศ. 2504-ปัจจุบัน)

นโยบายการจัดที่ดินทำกินที่ได้ทบทวนนี้ ประกอบด้วยคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งหลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน มติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่แต่งตั้งตามกฎหมายและแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ

สาระสำคัญของการศึกษานี้ นอกจากทบทวนนโยบายการจัดที่ดินทำกินของรับแล้ว ยังได้ลำดับเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินไว้ด้วย

2.1 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 (พ.ศ. 1762-2475)

2.1.1 นโยบายการจัดที่ดินทำกินสมัยกรุงสุโขทัย (พ.ศ. 1762 - 1981)

อาณาจักรสุโขทัยซึ่งมีกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีและเป็นศูนย์กลางของอาณาจักร เริ่มต้นขึ้นเมื่อ พ.ศ. 1762 ลักษณะเศรษฐกิจของสุโขทัยขึ้นอยู่กับ การเพาะปลูกเป็นหลัก (กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, 2533: 165) สมัยสุโขทัยนี้ได้ให้สิทธิเสรีภาพแก่ราษฎรในการเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ดังปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 1 ว่า

“ เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลาในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่ลู่ทาง
เพื่อนจูงวัวไปค้า ชีม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้าทองคำ
ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแลล้มตายหายกว่า เหย้าเรือนพ่อเชื้อเลื้อยค้ำขันข้างขอ ลูกเมีย เยีย
ข้าว ไพร่ฟ้าข้าไทย ป่าหมากป่าพลู พ่อเชื่อมั่นไว้แก่ลูกมันสิ้น.....

.....สร้างป่าหมากป่าพลูทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลาง
หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่นั่น.....”
(กรมศิลปากร, 2515: 7-8)

2.2.1 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ในสมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ 1893-2310)

ภายหลังอาณาจักรอยุธยาได้สถาปนาใน พ.ศ. 1893 อาณาจักรสุโขทัยก็เริ่มเสื่อมอำนาจอาณาจักร
อยุธยาขยายอำนาจ และผนวกอาณาจักรสุโขทัยเข้าไว้ในอาณาจักรอยุธยา อาณาจักรอยุธยาดำรงความ
เป็นราชธานีอยู่เป็นเวลา 417 ปี มีแนวคิดด้านนโยบายที่ดิน ที่สำคัญหลายเรื่อง

ในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง)ได้กำหนดการปกครองแบบจตุสดมภ์ คือ เวียง
วัง คลัง นา (กรมพล ท้องตรา และคนะ, 2533: 166) มีขุนเกษตรราธิการ เป็นเสนาบดีกรมนา
ในสมัยนี้ขุนเกษตรราธิการได้รับพระบรมราชโองการให้ตรากฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จที่ว่าด้วยเรื่องการไ้รนา
และสัตว์พาหนะ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2535: 6) ซึ่งมีเรื่องนโยบายที่ดินรวมอยู่ด้วย โดยเฉพาะ
บทที่ 35, 42 และ 43 ดังนี้

“กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 35 มาตราที่ 33 บัญญัติไว้ว่า “ถ้าผู้ใดก่อสร้าง
เล็กร้างที่ไร่นาเรียกสวนนั้นให้ไปบอกแก่เสนา นายระวาง นายอากร ไปดูที่ไร่นา เรียกสวนที่ก่อสร้าง
นั้นให้รู้มากและน้อยให้เสนานายระวางนายอากรเขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เล็กร้างก่อสร้างนั้นให้รู้ว่ามีพื้นที่
บ้านนั้นก่อสร้างเล็กร้างตำบลนั้นขึ้นในปีนั้นเท่านั้นไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบ ก่อสร้างเล็กร้างทำ
ตามอำเภอใจเองมิได้บอกเสนานายระวาง นายอากรจับได้ก็ตี มีผู้ร้องฟ้อง พิจารณาเป็นสัจไซ้ร ให้
ลงโทษ 6 สถาน”

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 บัญญัติไว้ว่า “ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพมหานคร
ศรีอยุธยามหาดิลกภพนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็น
ข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรก็หาไม่ได้ แลมีพิพาทแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้ว มันละที่ที่สวน
มันเสีย และมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่แลล้อมทำไว้เป็นค่านับ ให้เป็นสิทธิแก่มัน แต่มันหากไปราชการสุขทุกข์
ประการใดก็ตีมันกลับมาแล้วมันจะเข้ามาอยู่เล่าไซ้ร ให้คืนมันอยู่เพราะมันมิได้ขัดที่มันเสีย ถ้ามันขัดที่
เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปี ไ้ร ให้แขวงจตุราษฎรซึ่งหาที่มิได้นั้นอยู่ อย่าให้ที่นั้นเปล่าเป็นทำเลเสีย
อนึ่งถ้าที่นั้นมันปลูกต้นไม้ไ้ถุนมณี อันมีผลไว้ให้ผู้อยู่ให้ค่าต้นไม้มัน ถ้ามันพุนเป็นโคกไว้ให้บำเหน็จซึ่ง
มันพุนนั้นโดยควรส่วนที่นั้นมิให้ซื้อขายแก่กันเลย”

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 43 มาตรา 1 มีบัญญัติไว้ว่า “ ถ้าที่นอกเมือง
หลวง อันเป็นแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยาไซ้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กันอย่าละไว้ให้เป็นทำเลเปล่า
และให้นายบ้าน นายอำเภอ แขวง และนายอากร จัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น อนึ่ง ที่นอกเมืองชำระอยู่

นานกิติ แลมันผู้หนึ่งล้อมเอาที่นั้นเป็นไร่เป็นสวน มันได้ปลูกต้นไม้สรรพภูมิในที่นั้นไว้ ให้ลดอากร แก่มันปีหนึ่ง พันกว่านั้นเป็นอากรหลวงแล”

ตามบทกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จทั้ง 3 บทนี้ ได้วางหลักการไว้ว่า ที่ดินทั้งหลายเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่พระราชทานให้ราษฎรอยู่อาศัยทำมาหากิน ราษฎรผู้ใดประสงค์จะได้ที่ดินไปทำประโยชน์ ต้องไปบอกเสนา นายระวาง นายอากร ให้ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะกันสร้าง เลิกร้าง ยกขึ้นเป็นไร่นาสวน คือ ไปบอกคำนับขออนุญาตก่อน ให้เสนา นายระวาง นายอากร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการนั้นเขียนใบอนุญาต ซึ่งเรียกว่า “โฉนด” ให้ผู้ขอถือไว้เป็นหนังสือคู่มือสำหรับที่ ถ้าหากราษฎรเข้าไปทำในที่ดินโดยไม่บอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ก่อนก็ถือเป็นความผิดมีโทษ 6 สถาน

ดังนั้น การที่ราษฎรจะได้ที่ดินอยู่อาศัยและทำประโยชน์จึงทำได้ 2 วิธี คือ ขออนุญาตเข้าไปเอง ตามนัยแห่งกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 35 และพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้เข้าไปตามนัยแห่งบทที่ 43

การจับจองที่ดินนั้น ก็ได้จำกัดเนื้อที่ถือครองไว้ ใครมีกำลังเท่าไรก็ทำเอาตามแต่กำลังและความสามารถที่จะอำนวยให้ แต่ที่ดินในกรุงศรีอยุธยาขึ้นหากจับจองเป็นเจ้าของเพียงแต่มีสิทธิทำกินเท่านั้น หากมีความกัน ผู้เข้ามาทำกินที่หลังต้องชดใช้ค่าเสียหายให้ และต้องคืนที่ดินให้ ห้ามซื้อขายแก่กัน ส่วนที่ดินนอกกรุงศรีอยุธยาถ้าว่างเปล่าลง ก็ให้เจ้าหน้าที่จัดคนเข้าอยู่ทำกินเสีย เมื่อทำได้ผลให้ลดอากรในปีแรก เพื่อจูงใจให้คนเข้าทำกินเพิ่มขึ้น จากนั้นจึงค่อยเก็บอากรในปีต่อไป (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525: 16-17)

ตามบทกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จทั้ง 3 บทนี้ จะครอบคลุมถึงนโยบายที่ดิน 3 ด้าน คือ (1) การขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (2) การทอดทิ้งที่ดิน (3) การเก็บภาษีที่ดิน

2.1.3 นโยบายการจัดที่ดินทำกินสมัยกรุงธนบุรี (พ.ศ. 2310 - 2325)

ภายหลังกรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่าใน พ.ศ. 2310 แล้ว สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ได้ย้ายราชธานีมาอยู่ที่กรุงธนบุรี อาณาจักรธนบุรีดำรงอยู่ได้ 15 ปี

เนื่องจากในสมัยกรุงธนบุรีได้อยู่ในช่วงการทำสงครามเพื่อป้องกันการรุกราน การปกครองก็ยังยึดแบบอย่างจากสมัยอยุธยา (กรมล ท่องธรรมชาติ และคณะ 2533: 167) ไม่ปรากฏจากหลักฐานว่า นโยบายการจัดที่ดินทำกินได้เปลี่ยนแปลงจากสมัยอยุธยา นอกจากนั้น นโยบายที่ดินในสมัยต่อมา คือ เริ่มต้นกรุงรัตนโกสินทร์มีหลักฐานว่ายังคงลักษณะเช่นเดียวกับสมัยอยุธยา จึงวิเคราะห์ได้ว่านโยบายที่ดินในสมัยกรุงธนบุรีก็คงมีลักษณะเช่นเดียวกับสมัยอยุธยา

2.1.4 นโยบายการจัดที่ดินทำกินสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2325 - 2435)

(1) นโยบายการจัดที่ดินทำกินในสมัยรัชกาลที่ 1 (พ.ศ. 2325 - 2352)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2525: 16-17) ได้สรุปการจัดการที่ดินในช่วงรัชกาลที่ 1 (พ.ศ. 2325-2352) ไว้ดังนี้

“ในรัชกาลที่ 1 ยังคงลักษณะการปกครองเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา ดังนั้น ตัวบทกฎหมายที่ใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยา จึงคงใช้ต่อกันมาในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะกฎหมายที่ดินได้ใช้สืบเนื่องกันมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอยู่หัว) คือกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 45, 52 และ 53

ระบอบการปกครองบ้านเมืองไทยในยุคนั้นอยู่ในรูปสมบูรณาญาสิทธิราชย์พระเจ้าแผ่นดินก็เท่ากับรัฐ ส่วนหน่วยบริหารราชการได้แบ่งออกเป็นรูปจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา กิจกรรมฝ่ายที่ดินสังกัดอยู่ในกรมนา ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษานาหลวงเก็บทางข้าวค่านาจากราษฎร เป็นพนักงานซื้อข้าวขึ้นฉางหลวงเมื่อมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินขึ้นก็ตกในอำนาจของศาล กรมนาเป็นผู้พิจารณาตัดสิน

การจัดที่ดินให้บุคคลเข้าจับจองทำประโยชน์ในสมัยรัชกาลที่ 1 จึงเป็นไปตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จดังกล่าว”

(2) นโยบายการจัดที่ดินทำกินในสมัยรัชกาลที่ 2 (พ.ศ. 2352 - 2367)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2525: 22) ได้สรุปการจัดการที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 2 (พ.ศ. 2352 - 2367) ไว้ดังนี้

“ในรัชกาลนี้ รูปการปกครองเช่นเดียวกับรัชกาลที่ 1 คือ จตุสดมภ์ พระองค์ทรงพิจารณาเห็นว่า ควรให้เจ้าของสวน เจ้าของนาเสียภาษีอากรด้วยความเป็นธรรมเพื่อไม่ให้มาก ไม่น้อยเกินสมควร จึงมีประเพณีซ้ำๆ นานๆ เจ้าพนักงานก็จะออกไปเดินสวนกันครั้งหนึ่ง การเดินนานั้นคล้ายกับการเดินสวน แต่ในรัชกาลที่ 2 ยังไม่ได้เก็บค่านา ให้เก็บทางข้าวตามอย่างโบราณ

ลักษณะเก็บทางข้าว นั้น คือ ราษฎรทำนาได้ข้าวมากน้อยเท่าใดก็แบ่งส่วนให้ เป็นภาคหลวงตามสมควร ในรัชกาลนี้ โปรดเกล้าฯ ให้เก็บภาคหลวงไร่ละ 2 สัตครั้งเจ้าของนาต้องขนข้าวอันเป็นส่วนทางข้าวมาส่งยังหลวงเอง

ลักษณะการเก็บทางข้าว นั้น กำหนดเป็น 2 อย่าง คือ นาในที่ใดอาศัยได้ ทั้งน้ำฝนและน้ำท่า กำหนดนานั้นว่าน้ำท่า วิธีเก็บทางข้าว เก็บด้วยวิธีโคคู่ คือ นับจำนวนโค (กระบือ) โดยเอาเกณฑ์จำนวนโคขึ้นต้นเป็นอัตราทางข้าวที่จะต้องเสียนา อีกอย่างหนึ่งซึ่งอาศัยทำแต่น้ำฝนอย่างเดียว คือ เป็นตอนน้ำขึ้นไปไม่ถึง วิธีเก็บทางข้าว เรียกว่า นาอย่างฟางลอย คือ กำหนดเอาเป็นท้องที่ที่ได้ทำนาจริงๆ และได้ผล ถ้าไม่ได้ผลไม่เก็บ

ฉะนั้น ข้าหลวงเดินนา เมื่อสำรวจรู้จำนวนนาเสร็จแล้ว ก็ออกหนังสือสำคัญให้แก่เจ้าของนาหนังสือเรียกว่า “ตราแดง” ให้แก่นาโคคู่ ส่วนที่ออกสำหรับนาฟางลอยเรียกว่า “หนังสือใบจอง” จึงเห็นได้ว่าการจัดที่ดินสมัยนั้นมุ่งในแง่สำรวจตรวจเก็บภาษีอากรจากที่ดินมากกว่าที่จะเล็งผลในทางคุ้มครองกรรมสิทธิ์

สำหรับผู้ที่ออกไปเก็บค่านา เรียกว่า “เสนา” กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเดิมเสนา เป็นผู้ออกไปจอง ค่าธรรมเนียมเป็นของเสนา ต่อมาข้าหลวงกรมนามีหน้าที่ออกไปจอง และค่าธรรมเนียมจองเป็นของรัฐ”

(3) นโยบายการจัดที่ดินทำกินในสมัยรัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2367 - 2394)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2525: 6) ได้สรุปการจัดการที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2367-2394) ไว้ดังนี้

“ในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้ พระองค์ทรงยึดแนวพระราชปฏิบัติด้านการจัดที่ดินเช่นเดียวกับในสมัยรัชกาลที่ 2 และได้โปรดเกล้าฯ ให้เก็บค่านาเป็นตัวแทนข้าวเปลือกเพื่อจะไม่ให้ราษฎรได้รับความลำบาก เพราะเดิมต้องขนข้าวมาส่งถึงฉางหลวง จึงได้เรียกว่า “ค่านา” ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ”

(4) นโยบายการจัดที่ดินทำกินในสมัยรัชกาลที่ 4 (พ.ศ. 2394 - 2411)

เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2398 ได้มีการลงนามในสนธิสัญญาเบาริง (Bowring Treaty) ระหว่างประเทศไทยและประเทศอังกฤษ (คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี 2525 หน้า 91) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2525: 33) ได้สรุปการจัดการที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 4 (พ.ศ. 2394 - 2411) ไว้ดังนี้

“ในสมัยนี้ ประเทศไทยเริ่มมีการคบค้าสมาคมกับต่างประเทศมากขึ้น ตั้งแต่รัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา ภาวะเศรษฐกิจของประเทศจึงค่อย ๆ แปรสภาพจากการผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเองมาเป็นการผลิตเพื่อการค้าทั้ง ๆ ที่แต่เดิมไทยสามารถยืนได้ด้วยขาตนเองเนื่องจากความอุดมสมบูรณ์ของประเทศ การที่รัชกาลที่ 4 ทรงตัดสินใจยอมทำสัญญาทางการค้ากับต่างประเทศอย่างเสียเปรียบ ใน พ.ศ. 2398 นั้น จึงเป็นการตัดสินใจด้วยเหตุผลทางการเมืองมากกว่าอย่างอื่น

เมื่อเป็นเช่นนี้พระองค์จึงทรงออกประกาศว่าด้วยเขตที่ซึ่งฝรั่งจะเช่าหรือซื้อได้ (พ.ศ. 2399) โดยระบุไว้ว่า “ที่ดินที่อยู่ในพระนครและท่า่งกำแพงพระนครออกไปเพียงสองร้อยเส้นเข้ามาโดยรอบในเขตเท่านั้น ห้ามไม่ให้ผู้ใดขายที่ดินแก่คนนอกประเทศที่เข้ามาอยู่ยังไม่ถึง 10 ปี แต่จะให้เช่าอยู่นั้นได้ไม่ห้าม”

ขณะเดียวกันพระองค์ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการขุดคลอง เพื่อใช้เป็นที่ทำสวนไร่นาด้วย “ทำห้องทุ่งริมคลองขุดใหม่ ตั้งแต่บางขวางไปออกบ้านจิวรายนนั้นเป็นแขวงเมืองนนทบุรี เมืองนครไชยศรี เดิมรกร้างว่างเปล่าอยู่หามีผู้เป็นเจ้าของไม่ ครั้นเมื่อขุดคลองไปตลอดแล้ว ข้าพเจ้าได้สั่งเจ้าพระยาวิเทศโกษาธิบดี ว่าที่พระคลัง ผู้เป็นแม่กองขุดคลอง ให้จับจองที่ว่างเปล่านั้นเป็นที่นา อยู่ในแขวงเมืองนนทบุรี”

ในรัชกาลนี้นอกจากข้าวเป็นสินค้าออกสำคัญแล้ว พระองค์ยังทรงสนับสนุนเกลือให้ปลูกอ้อย ทำน้ำตาลเพื่อส่งเสริมให้เศรษฐกิจไทยดีขึ้น ฉะนั้นคลองที่ขุดจึงมีจุดประสงค์เพื่อการส่งออก และน้ำตาลด้วย”

(5) นโยบายการจัดที่ดินทำกินในสมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2411 - 2453)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2525: 40) ได้สรุปการปรับปรุงที่ดินและสิทธิในที่ดินในช่วงปี 2411 - 2453 ซึ่งเป็นช่วงสมัยของรัชกาลที่ 5 ไว้ดังนี้

“การปรับปรุงที่ดินได้มีประกาศ พ.ศ. 2420 พยายามที่จะจำกัดการจับจองที่ดินเพื่อให้ปล่อยกร้างว่างเปล่าโดยระยะเวลาไว้ และเพื่อเป็นการจูงใจให้คนเร่งทำการผลิตมากขึ้น จึงมอบสิทธิพิเศษแก่ราษฎรที่ได้จ่ายเงินออกแรงช่วยในการขุดคลอง โดยเพิ่มอายุตราจองขึ้นกว่าพระราชกำหนดเดิมอีก 2 ปี เป็น 5 ปีด้วยกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ราคาที่ดินริมคลอง โดยเฉพาะบริเวณใกล้ๆ กรุงเทพมหานคร จึงมีราคาสูงขึ้น ฉะนั้นที่ดินบริเวณริมคลองซึ่งใช้ในการทำนาจึงพลอยกลายเป็นย่านสินค้าไปด้วย การขุดคลองซึ่งแต่เดิมเป็นโครงการสาธารณของรัฐบาล จึงกลายเป็นโครงการเอกชน เช่นกันบริษัทเหล่านี้ส่วนมากเป็นพระราชวงศ์ หรือข้าราชการชั้นสูง และคนจีนที่ร่ำรวยเป็นผู้ดำเนินการเช่นใน ร.ศ.105 (พ.ศ. 2430) นั้น บริษัทขุดคลองและคุนาศยามก็ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ขุดคลองบริเวณทุ่งรังสิตไปจนถึงนครนายก ในการขุดและซ่อมแซมคลองนี้บริษัทผู้ดำเนินการได้รับสิทธิพิเศษให้จับจองที่ดินริมคลองทั้งสองฝั่ง ระยะพ้นจากฝั่งคลองข้างละ 1 เส้น เพื่อจำหน่ายให้กับชาวไร่ชาวนา โดยจะออกไปสำคัญให้เรียกว่า ไบตรอก เพื่อไว้ไปขอรับโฉนดกับเจ้าหน้าที่ และยังได้รับสิทธิให้เก็บค่าธรรมเนียมแก่เรือที่ผ่านไปมาในคลองนั้นด้วย นอกจากนี้ยังอำนวยความสะดวกให้กับบริษัทถ้าหากเป็นความกันจนถึงทุลเกล้าฯถวายฎีกา เป็นต้น

“การปรับปรุงสิทธิที่ดินในรัชกาลนี้ได้มีการตรากฎหมายออกให้หลายฉบับด้วยกัน ได้แก่

ก. ใบเหี้ยบย่ำ

1. ใบเหี้ยบย่ำก่อน ร.ศ. 117 นั้น ไม่มีระเบียบปฏิบัติแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากคำรับสั่งของเสด็จในกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ที่ว่า “ครั้งโบราณ ใบเหี้ยบย่ำขอได้ที่กำหนดกำหนดมีอยู่ทุกหัวถนน ใบเหี้ยบย่ำก็เขียนด้วยดินสอดำกระดาษฟางรัฐบาลอนุญาตให้กำหนดออกได้เพื่อจะได้เร็วดี เมื่อรัฐบาลอนุญาตแก่กำหนดเช่นนี้ ก็ต้องจำกัดอำนาจอำเภอ กำหนดจึงกำหนดใบเหี้ยบย่ำมีอายุปีเดียวในครั้งเดียว” นอกจากนี้ยังพิจารณาโดยอาศัยข้อวินิจฉัยของศาลฎีกามาประกอบด้วย

2. ใบเหี้ยบย่ำ ตามข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) ซึ่งได้ให้นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกใบเหี้ยบย่ำ และต้องมาต่ออายุทุกๆรอบ 12 เดือน ถ้าหากผู้ถือใบเหี้ยบย่ำมีความประสงค์จะซื้อขายแลกเปลี่ยนที่ดินให้แก่ผู้อื่นแล้ว ให้ทำหนังสือสัญญาและสลักหลังในใบเหี้ยบย่ำนั้น และถ้าใบเหี้ยบย่ำเป็นอันตราয়สูญหายก็ให้แจ้งขอรับใบอนุญาตแทนได้

3. ใบเหี้ยบย่ำซึ่งปรากฏมีอยู่ในกฎกระทรวงเกษตรธิการ ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) หมวดที่ 8 ว่าด้วยการจับจองที่ดิน ออกตามความในข้อ 15 กันยายน ร.ศ. 120

4. ใบเหี้ยบย่ำซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127

5. ใบเหี้ยบย่ำตามประกาศใช้เป็นข้อบังคับชั่วคราว สำหรับการปลูกสวนใหญ่สวนสมพักศที่ไร่แลนา ร.ศ. 129 (พ.ศ. 2453)

ข. ตราจอง หรือใบจอง

1. ตราจองออกตามพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมือง กรมการเสนา กำหนดอำเภอ ซึ่งจะออกเดินประเมินนา ร.ศ. 93 (พ.ศ. 2417)

2. ตราจองที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวงชุดคลอง ออกให้แก่ราษฎรที่ช่วยขุดคลอง ตามประกาศขุดคลอง ร.ศ. 96 (พ.ศ. 2420)

3. ตราจองชั่วคราว หรือโอนตราจอง พระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) ต่อมาได้ประกาศเปลี่ยนนามเป็นพระราชบัญญัติโฉนดแผนที่อย่างใหม่

ค. หนังสือแสดงว่าได้นำวัดเพื่อรับโฉนดที่ดิน

1. ใบเดินทุ่ง
2. ใบไต่สวนหมายเขตที่ดิน
3. ใบนา
4. ใบตรอกบริษัทขุดคลองแลคูนาสยาม

ง. หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์

1. ตราแดง เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่นา
2. โฉนดสวน เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่สวน ที่ปลูกต้นไม้ยืนต้น ที่มีอายุ 3 ปีขึ้นไป
3. โฉนดป่า เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ปลูกพันธุ์ไม้ชนิดเล็ก หรือไม้ล้มลุก
4. หนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน
5. ตราจองชั่วคราว ออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ. 121
6. โฉนดที่ดินออกตามประกาศพระบรมราชโองการ ให้ออกโฉนดที่ดินมณฑล

กรุงเก่าและมณฑลกรุงเทพฯ ร.ศ. 120

7. โฉนดแผนที่ตามพระราชบัญญัติออกตามโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127

ทั้งนี้เพื่อทรงอุดหนุนที่จะให้เกษตรกรผู้เพาะปลูก ไถหว่าน ทำประโยชน์ที่ดิน ได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ไม่ให้โต้แย้งวิวาทแย่งชิงสิทธิในที่ดินซึ่งกันและกัน ทรงปรับปรุงวิธีการรังวัด ทำแผนที่ ทำทะเบียนที่ดินไว้เป็นหลักฐาน วิธีการรังวัดได้ทำอย่างแผนที่สามเหลี่ยมยึดโยงชี้ตำแหน่งแหล่งที่ดินบอกเนื้อที่ไว้ชัดเจน มีแผนที่แสดงรูปของที่ดินในโฉนดที่ออกให้ราษฎรยึดถือไว้เป็นคู่มือด้วย ในการที่จะโอนจำหน่ายหรือได้มาซึ่งที่ดินที่มีโฉนดแผนที่ก็ให้เป็นไปกระทำที่สำนักงานเรียกชื่อว่า หอทะเบียนที่ดิน”

2.2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 (พ.ศ 2475-2503)

วันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรได้มีหลัก 6 ประการในการพัฒนาประเทศ คือ

- “ 1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
2. จะรักษาความปลอดภัยในประเทศให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มาก
3. จะต้องบำรุงความสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะพยายามหางานให้ราษฎรทำโดยเต็มความสามารถ จะร่างโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาง

4. จะต้องให้ราษฎรได้มีสิทธิเสมอภาคกัน

5. จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก 4

ประการ ดังกล่าวแล้วข้างต้น

6. จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 1)

“ต่อมา นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจ ประกอบด้วยข้อเสนอ 2 ข้อ ส่วนแรกว่าด้วยการเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์ ส่วนที่สองว่าด้วยการจัดให้มีการพัฒนาการเศรษฐกิจ ในส่วนแรก นายปรีดี เสนอให้โอนที่ดินที่เป็นปัจจัยการผลิตทั้งหมดเป็นของรัฐ โดยให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าของ ปัจจุบันในรูปพันธบัตรเงินกู้เป็นการเสนอให้จัดระบบกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเสียใหม่ โดยล้มชนชั้นศักดินาเจ้าของที่ดินและจำกัดอำนาจของชนชั้นนายทุนลง (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2524: 214)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2525: 69-70) ได้สรุปเรื่องเค้าโครงการเศรษฐกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินไว้ดังนี้

“เกี่ยวกับประเด็นที่ดินนั้น นายปรีดี พนมยงค์ ได้ชี้แจงว่าเจ้าของนาส่วนมากประสงค์จะขายนามากกว่าปล่อยให้ชาวนาทำกันไปแล้วคอยแต่เก็บค่าเช่า เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลควรจะเป็นผู้ซื้อที่ดินเหล่านั้นกลับคืนมาเอง โดยรัฐบาลอาจออกใบกู้ให้เจ้าของที่ดิน ถือไว้ตามราคาที่ดินของตนโดยรัฐบาลจะให้ดอกเบี้ยตามอัตราของการกู้เงินในขณะที่ซื้อ ซึ่งไม่เกินร้อยละ 15 เจ้าของที่ดินก็จะได้ออกใบยืมที่แน่นอนยิ่งกว่าการให้เช่า

เมื่อที่ดินได้กลับมาเป็นของรัฐบาลเช่นนี้แล้ว รัฐบาลก็จะประหยัดค่าใช้จ่ายในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมได้มาก สำหรับการจัดซื้อที่ดินได้เสนอไว้ว่า “ให้รัฐบาลมีอำนาจซื้อบรรดาที่ดินทั้งหลาย นอกจากที่อยู่สำหรับครอบครัวเอกชน และเอกชนจากที่ดินซึ่งเอกชนได้รับอนุญาตหรือสัมปทานให้ประกอบเศรษฐกิจในที่ดินนั้น บรรดาที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งยังไม่อยู่ในความครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ของผู้ใดนั้น ผู้ใดจะขอครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเหล่านั้นไม่ได้ นอกจากได้รับสัมปทานจากรัฐบาล”

“นาย ปรีดี พนมยงค์ ได้นำเค้าโครงนี้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเข้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป แต่พระยามโนปกรณนิติธาดา ในฐานะนายกรัฐมนตรี ได้เก็บเค้าโครงไว้

อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เริ่มมีเค้าโครงความคิดมาตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองรัชกาลที่ 7 นั่นเอง ”

ในปี 2478 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานที่ดินราชพัสดุมาจัดสรรให้ชาวนาเช่าซื้อ ในอำเภอลำลูกกา เป็นรุ่นแรกจำนวน 68 ครอบครัว รวมเนื้อที่ 4,019 ไร่ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525: 70)

ปี 2478 ได้เริ่มจัดตั้งสหกรณ์เช่าซื้อที่ดินขึ้นที่จังหวัดปทุมธานี (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525: 96) ต่อมาในปี 2480 ได้มีการจัดตั้งสหกรณ์นิคมเกษตรกรรมแห่งแรกที่อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2535: 262)

เมื่อได้มีการจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2483 (กรมประชาสงเคราะห์, 2523: 1) พันเอกหลวงพิบูลสงคราม (ยศขณะนั้น) นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์คนแรก ได้พิจารณาว่า ในขณะนั้นประเทศไทยมีที่ดินรกร้างว่างเปล่า มีได้ใช้ทำประโยชน์จำนวนมาก ประชากรส่วนใหญ่อาศัยเป็นเกษตรกรยังยากจน ขาดแคลนที่ดินทำกิน ต้องเช่าที่ดินของผู้อื่น หากปล่อยทอดทิ้งไว้ก็จะเป็นภาระหนักแก่รัฐบาลและเกิดช่องว่างทางสังคมยิ่งขึ้น จึงได้จัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นแห่งแรกที่อำเภอพระพุทธบาท จ.สระบุรี ในปี 2483 (กรมประชาสงเคราะห์, 2528: 3)

ต่อมาวันที่ 16 มีนาคม 2485 จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 10 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีข้อความเกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินดังนี้ :-

“การที่ดิน จะควบคุมที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ให้เป็นไปในทางที่จะบังเกิดผลอันดี โดยร่วมมือกับกระทรวงทบวงกรมเจ้าหน้าที่อื่น เพื่อให้ได้มีการจัดประเภทที่ดินเพื่อผลอันดีในทางเศรษฐกิจ มีการป่าไม้ แร่ เกษตร เป็นต้น จะช่วยบุคคลที่ตั้งใจประกอบอาชีพตามอิสระให้ได้รับความสะดวกในการจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่า ส่วนที่ดินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็จะต้องให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองเป็นหลักฐานในมือ กับจะปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติใหม่ให้เหมาะสมกับกาลสมัย” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 63-64)

ในปี 2485 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 59 วันที่ 24 มีนาคม 2485

นายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลชุดที่ 16 ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2489 มีข้อความเกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินดังนี้

“การที่ดิน จะได้เร่งรัดและส่งเสริมบรรดาการกระทำทั้งปวง ซึ่งรัฐบาลก่อนได้เริ่มดำเนินการไว้แล้วให้เป็นผลดียิ่งขึ้น เช่นการช่วยบุคคลที่ตั้งใจประกอบอาชีพทางกสิกรรมให้ได้รับความสะดวกในการจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่า และการจัดให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองโดยรวดเร็ว เป็นต้น ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 86)

ต่อมาเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2489 นายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรี แถลง นโยบายของรัฐบาลคณะที่ 17 ต่อรัฐสภา มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินคล้ายคลึงกับนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 16 ดังนี้

“การที่ดินจะได้เร่งรัดและส่งเสริมบรรดากิจการซึ่งได้ดำเนินอยู่แล้วให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เช่น การจัดที่ดินครองชีพ การให้ความสะดวกแก่ประชาชนในการจับจองที่ดินเพื่อประกอบการกสิกรรม ตลอดจนการจัดให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยรวดเร็ว เป็นต้น” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 93)

ปี พ.ศ. 2497 ได้มีการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 78 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497 ในหมวดที่ 2 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินเพื่อประชาชน

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฉบับนี้ คือ “ **ในขณะนี้ได้มีกฎหมายว่าด้วยที่ดินอยู่หลายฉบับ สมควรนำมาประมวลไว้ในที่เดียวกัน และปรับปรุงเสียใหม่ให้รัฐได้ดำเนินการจัดที่ดินโดยกว้างขวางเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน** ”

วันที่ 6 กันยายน 2498 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เรื่อง ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 72 ตอนที่ 68 โดยมีรายละเอียดดังนี้

- หมวด 1 ข้อความทั่วไป
- หมวด 2 ลักษณะของที่ดินที่จะจัดให้ประชาชน
- หมวด 3 คุณสมบัติของบุคคลที่จะจัดให้เข้าอยู่อาศัยเพื่อประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ
- หมวด 4 การดำเนินการจัดที่ดินให้ประชาชน
- หมวด 5 การออกใบจอง
- หมวด 6 การทำประโยชน์ในที่ดินและการสิ้นสุดสิทธิในที่ดินตามใบจอง
- หมวด 7 การสั่งให้ออกจากที่ดิน
- หมวด 8 การรับรองการทำประโยชน์
- หมวด 9 การจับจองที่ดิน

ให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยรวดเร็ว เป็นต้น ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 93)

วันที่ 5 มิถุนายน 2490 พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 18 มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ดังนี้

“ส่งเสริมสนับสนุนให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สำหรับเป็นที่อยู่อาศัยและประกอบการเลี้ยงชีพเป็นหลักฐานและช่วยเหลือในเรื่องการขอจับจองและออกหนังสือสำคัญให้รวดเร็วขึ้น” (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 64 ตอนที่ 26 หน้า 1464 วันที่ 10 มิถุนายน 2490)

วันที่ 11 ธันวาคม 2494 จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 24 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ดังนี้

“ ส่งเสริมช่วยเหลือให้ราษฎรมีที่ดินและเคหสถานบ้านเรือนเป็นกรรมสิทธิ์ของตนตามสมควรแก่สภาพ ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 131)

วันที่ 3 เมษายน 2495 จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 25 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินคล้ายคลึงกับที่ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 24 ดังนี้

“ขยายส่งเสริมช่วยเหลือให้ประชากรราษฎรมีที่ดินและเคหสถานบ้านเรือนเป็นกรรมสิทธิ์ของตนตามควรแก่สภาพ ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 135)

วันที่ 11 ธันวาคม 2499 จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้สั่งการถึงผู้ว่าราชการจังหวัดให้ดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในส่วนของจังหวัดหรืออำเภอขึ้นเท่าที่จะมีที่ดินจัดให้ ตามหนังสือที่ น.ว.23521/2499 เพื่อช่วยเหลือสงเคราะห์ราษฎรมีที่ดินทำมาหากินเป็นของตนเอง และได้อยู่อาศัยรวมกลุ่มกันเพื่อให้สะดวกต่อการพัฒนาในภายหลัง (กรมประชาสัมพันธ์, 2528: 216-217)

วันที่ 1 เมษายน 2500 จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 26 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน ดังนี้

“รัฐบาลนี้จะจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ โดยยึดถือหลักการป้องกันและบำรุงเป็นสำคัญ โดยเฉพาะจะจัดการคุ้มครองป้องกันให้ประชาชนได้ประกอบอาชีพโดยปราศจากความหวาดระแวงภัย เพื่อการนี้รัฐบาลจะได้จัดกำลังตำรวจ พนักงานปกครอง และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้มีประสิทธิภาพและให้ตำรวจเป็นตำรวจของประชาชนโดยแท้จริง จะจัดการพัฒนาการท้องถิ่น จะจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเพิ่มขึ้นและจะเร่งรัดดำเนินการเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกิน ให้เป็นการเหมาะสม” (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 74 ตอนที่ 36 หน้า 931 วันที่ 9 เมษายน 2500)

วันที่ 9 มกราคม 2501 พลโท ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 28 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน ดังนี้

“รัฐบาลนี้จะจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ โดยยึดถือหลักการป้องกันและบำรุงเป็นสำคัญ โดยเฉพาะจะจัดการคุ้มครองป้องกันให้ประชาชนได้ประกอบอาชีพโดยปราศจากความหวาดระแวงภัย เพื่อการนี้รัฐบาลจะได้จัดกำลังตำรวจ พนักงานปกครอง และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้มีประสิทธิภาพและให้ตำรวจเป็นตำรวจของประชาชนโดยแท้จริง จะจัดการพัฒนาการท้องถิ่น จะจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเพิ่มขึ้นและจะเร่งรัดดำเนินการเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกิน ให้เป็นการเหมาะสม ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 146)

วันที่ 13 มกราคม 2502 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ยกเลิกมาตรา 34-49 ในประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ข้อความในมาตรา 34 ที่บัญญัติไว้เดิม มีดังนี้

“มาตรา 34 นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่
- (2) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่
- (3) ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม ไม่เกิน 5 ไร่
- (4) ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ไม่เกิน 5 ไร่

ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่นในประมวลกฎหมายนี้”

เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2502 (สยามบรรณ, 2530) ได้สั่งการให้มีการจำแนกประเภทที่ดินขึ้น ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2503 ให้ตั้งคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน มีผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ เป็นกรรมการ

การจำแนกประเภทที่ดินเป็นการวางแผนการใช้ที่ดินขั้นต้นที่จะกำหนดว่า พื้นที่ส่วนใดของประเทศมีความเหมาะสมตามหลักวิชาการที่จะใช้ประโยชน์เพื่อกิจกรรมใด พื้นที่ส่วนแรกให้กำหนดเป็นป่าไม้เพื่อรักษาสภาพสมดุลตามธรรมชาติ พื้นที่ส่วนที่สองให้ใช้เพื่อการเกษตรและกิจกรรมอื่นๆ รวมทั้งการจัดสรรเป็นที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน แต่นโยบายดังกล่าวนี้ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติเป็นเพราะเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ นโยบายป่าไม้และที่ดินเปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล ประชากรเพิ่มขึ้นขาดการควบคุมการใช้ที่ดินและป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการจัดที่ดินสนองความต้องการของประชาชนไม่เพียงพอ

วันที่ 22 กรกฎาคม 2502 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในโครงการจัดสรรที่ดินแปลงใหญ่ ซึ่งมีเนื้อที่ตั้งแต่ 1,000 ไร่ ขึ้นไป ตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย

วันที่ 14 เมษายน 2503 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติและกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทำลายป่า ดังนี้

“1. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร เชิญผู้แทนกระทรวงมหาดไทย และที่ปรึกษากฎหมายมาแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับพระราชบัญญัติและกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกันในส่วนที่จะป้องกันและปราบปรามการทำลายป่าไม้ให้ได้ผลอย่างจริงจัง

2. ให้เพิ่มกำลังตำรวจชายแดนอารักขาป่า ถ้ากำลังตำรวจชายแดนไม่เพียงพอให้กรมตำรวจจัดหากำลังทางอื่นเพิ่มเติม โดยเฉพาะที่ดอยปุยและดอยเชียงดาวก่อน

3. ให้กระทรวงเกษตร รีบปลูกไม้โตเร็ว เช่น ยูคาลิปตัสที่ดอยปุย และดอยเชียงดาวก่อน

4. ให้ทางบ้านเมืองจัดนำข้าวไปแลกพืชของชาวหรือขายให้ชาวเขา พวกเขาจะได้ไม่ถางป่าปลูกข้าว

5. ให้จัดทำนิคมชาวเขา จัดที่ทำกินเพื่อป้องกันการทำลายป่าและทำไร่เลื่อนลอย

6. ป่าใดที่ถูกทำลายโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่อนุญาตให้มีการจับจองโดยเด็ดขาด”

2.3 นโยบายการจัดที่ดินและเหตุการณ์ภายหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

2.3.1 นโยบายในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509)

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-0509) ได้ประกาศใช้ในปี 2504 ได้มีนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนไว้ในบทที่ 4 แนวทางการพัฒนาการเศรษฐกิจด้านต่างๆ ข้อ 4 การป่าไม้และการจัดสรรที่ดิน ดังนี้

“ 14 การป่าไม้และการจัดสรรที่ดิน

ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมด 320 ล้านไร่ เป็นเนื้อที่เพาะปลูกในปัจจุบัน 60 ล้านไร่ และเนื้อที่ป่า 187 ล้านไร่ ในจำนวนเนื้อที่เพาะปลูกนี้มีเกษตรกรทำมาหาเลี้ยงชีพอยู่เกือบ

20 ล้านคน ซึ่งในจำนวนนี้ ร้อยละ 13 ไม่มีที่ทำไร่ไถนาของตนเอง และมีบางส่วนจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน รวมทั้งชาวเขาด้วย ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งเคลื่อนที่ทำลายป่าไม้ของชาติอยู่เรื่อย ลักษณะของการเพาะปลูกในปัจจุบัน ก็เป็นวิธีเพิ่มปริมาณการผลิตโดยการขยายเนื้อที่ออกไป ประกอบกับการบุกรุกลักลอบตัดฟันไม้มีค่าเป็นจำนวนมาก โดยเหตุนี้ป่าอันเป็นทรัพยากรสำคัญของชาติที่ให้ความอุดมสมบูรณ์แก่ที่ดินเป็นแหล่งเกิดของน้ำ และเป็นแหล่งผลิตไม้ต้องถูกทำลายหมดไปในอัตราสูงเกินสมควรและจะเป็นผลร้ายต่อการเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด ความจำเป็นทางเศรษฐกิจของประเทศชั้นแรก จึงได้แก่การจำแนกประเภทที่ดินออกเป็นที่ทำมาหากินและป่าสงวนทั่วประเทศกับการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนซึ่งไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน

การดำเนินการในด้านนี้ จึงมีวิธีการดังต่อไปนี้

1. ให้กรมที่ดิน กรมป่าไม้ และกรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการจำแนกที่ดินทั่วประเทศ เพื่อให้มีเขตสงวนในขั้นต้นนี้ประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่ เวลานี้มีเขตที่เป็นป่าอยู่ 187 ล้านไร่ ผลของการจำแนกประเภทที่ดินจะทำให้มีเนื้อที่จัดสรรให้เกษตรกรได้เพิ่มขึ้นประมาณ 30 ล้านไร่ ในหกปีข้างหน้าควรจะดำเนินการจำแนกประเภทที่ดินให้สำเร็จบริบูรณ์ได้

2. สงวนป่าไม้ไว้เป็นสมบัติของชาติ เป็นเนื้อที่ 156 ล้านไร่ หรือประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร ต่อไปเมื่อมีพลเมืองเพิ่มขึ้นก็อาจลดลงได้เหลือ 125 ล้านไร่หรือประมาณ 200,000 ตารางกิโลเมตร แยกเป็นป่าต้นน้ำลำธาร 100,000 ตารางกิโลเมตร ในหกปีข้างหน้าจะกำหนดงบประมาณให้กรมป่าไม้ สำหรับบำรุงรักษาป่าคุ้มครองสงวนป่าและปลูกป่าเป็นจำนวนที่พอเพียงแก่การปรับปรุงการดำเนินงานให้ได้ผลตามความมุ่งหมาย

อนึ่ง การส่งเสริมให้ใช้เชื้อเพลิงแทนฟืน เช่น ลิกไนท์ ฯลฯ ก็เป็นทางช่วยสงวนป่าไปในตัวได้อย่างดีวิธีหนึ่ง

3. จัดสรรที่ดินให้ประชาชนที่ประสงค์จะทำการเพาะปลูก แต่ไม่มีที่ดินของตนเองเป็นเนื้อที่ 30 ล้านไร่ ในอนาคตเมื่อประชาชนต้องการที่ดินทำการเพาะปลูกเพิ่มขึ้นอีก ก็ยังมีที่ดินสำรองอยู่อีก 30 ล้านไร่ ” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503: 54-55)

วันที่ 18 เมษายน 2504 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78 ตอนที่ 35

ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญ ตามลำดับเวลา ดังนี้

วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเรื่องการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ดังนี้

“1.ให้จังหวัดประกาศเขตป่าจะสงวนคุ้มครอง และป่าที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกร

2. ป่าที่สงวน หากทบวงการเมืองต้องการใช้ก็ให้ตกลงกับกระทรวงเกษตร และรับอนุมัติจาก ครม. เป็นราย ๆ ไป

3.ให้จังหวัดและอำเภอเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามมติ ครม. วันที่ 22 กรกฎาคม 2502 โดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตร

**4.ให้สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ จัดลำดับความสำคัญของโครงการสำรวจ
จำแนกประเภทที่ดินทั่วประเทศโดยละเอียด”**

วันที่ 23 พฤษภาคม 2506 ได้มีการจัดตั้งกรมพัฒนาที่ดิน สังกัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2506 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 80 ตอนที่ 50 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2506

วันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ดังนี้

“1. ให้กระทรวงเกษตร และกระทรวงมหาดไทย ร่วมกันพิจารณาดำเนินการอพยพราษฎรออกจากเขตป่า

2. การประมวลผลการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน รวม 15 จังหวัด และให้กระทรวงเกษตรฯ ดำเนินการสงวนคุ้มครองป่า รวม 345 ป่า

3. เมื่อได้ประมวลผลและจำแนกที่ดิน โดยกำหนดพื้นที่ป่าไม้ที่สมควรสงวนคุ้มครองโดยแน่นอนเสร็จในจังหวัดใดแล้ว ที่ดินนอกเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวถือเป็นเขตที่ดินจัดสรรเพื่อเกษตรกรรม และเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดำเนินการต่อไป

4. ให้สำนักงานสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และสำนักงานประมาณ สนับสนุนให้กระทรวงเกษตร ได้รับงบประมาณในการดำเนินการสงวนคุ้มครองป่า การอพยพราษฎรออกจากป่า และการดูแลรักษาป่าเพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่า กับให้กรมที่ดินได้รับงบประมาณสำหรับ ดำเนินการจัดสรรที่ดินให้ราษฎรจับจองทำมาหากินเลี้ยงชีพตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นกรณีพิเศษ”

วันที่ 19 ธันวาคม 2506 พลเอกถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 30 ต่อรัฐสภา มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ดังนี้

“รัฐบาลจะดำเนินการพัฒนาประเทศในกิจการอันเป็นสาขาที่มีความสำคัญ คือ การชลประทาน การทางหลวง การทรัพยากรธรณี การพัฒนาที่ดิน” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 155)

วันที่ 7 มกราคม 2507 คณะรัฐมนตรีมีมติโอนงานจำแนกประเภทที่ดิน จากกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ไปให้กรมพัฒนาที่ดินดำเนินการต่อไป

ในปี 2509 นี้ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 62 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2509 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ “ในการส่งเสริมพัฒนาการเกษตรของประเทศ จำเป็นต้องจัดให้ความช่วยเหลือทางการเงินอันเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งเพื่อเกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิตและรายได้การเกษตร การให้ความช่วยเหลือเช่นนั้นควรจัดขยายออกไปอย่างกว้างขวางทั้งในด้านเกษตรกรโดยตรง และในด้านกลุ่มเกษตรกรกับสหกรณ์การเกษตร การดำเนินงานให้ความช่วยเหลือทางการเงินในด้านต่างๆ เหล่านี้ควรอยู่ภายใต้การควบคุมเป็นระบบเดียวกัน เพื่อให้ได้ผลมั่นคงและสะดวกในการจัดหาเงินทุนเพิ่มเติม ฉะนั้นจึงสมควรจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรขึ้นเป็นสถาบันในระดับชาติเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ”

ตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้จัดตั้ง “ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร” และให้ธนาคารนี้เป็นนิติบุคคล

ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) บทที่ 7 การพัฒนาภูมิภาค และท้องถิ่นได้มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินในแผนงานเศรษฐกิจชนบทมีข้อความในหน้า 106 ดังนี้

“ (3) โครงการจัดน้ำและที่ดิน เพื่อให้ราษฎรในระดับหมู่บ้านได้มีที่ดินที่สามารถประกอบอาชีพในทางการเกษตรและอาชีพอื่นๆ ได้สะดวก จึงเป็นการจำเป็นที่จะจัดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามโครงการปรับปรุงเรื่องน้ำ และจัดที่ดินในระดับหมู่บ้านให้เหมาะสม เพื่อสร้างความมั่นคงในการประกอบอาชีพ และเป็นหนทางที่จะเพิ่มรายได้ให้ดีขึ้นและเป็นพื้นฐานที่ส่งเสริมระบบธุรกิจให้กับราษฎรต่อไป ”

นอกจากนี้ในบทที่ 9 การเกษตรและสหกรณ์ในส่วนของนโยบายการเกษตรและสหกรณ์ ได้มีนโยบายเกี่ยวกับการจัดที่ดินทำกินไว้ในหน้า 122 ดังนี้

“ 3.6 ปรับปรุงระบบการถือครองที่ดิน ให้เกษตรกรได้มีที่ดินเป็นของตนเองเพียงพอสำหรับการประกอบอาชีพในรูประบบการผลิตเพื่อการค้า มิใช่เพียงเพื่อการบริโภคภายในครอบครัว เท่านั้น รักษาขนาดการถือครองไว้มิให้ลดน้อยลงจนเป็นอันตรายในทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการปรับปรุงระบบการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรให้เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ”

ในส่วนของนโยบายด้านสถาบันการเกษตร มีข้อความในหน้า 150 - 151 ดังนี้

“ 19. สหกรณ์ที่ดิน โครงการในด้านสหกรณ์ที่ดินประกอบด้วยงานสหกรณ์บำรุงที่ดิน งานสหกรณ์นิคม งานสหกรณ์เช่าซื้อและผู้เช่าซื้อที่ดิน และงานชุมนุมสหกรณ์

19.1 สหกรณ์บำรุงที่ดิน ขยายงานบำรุงที่ดินในเขตภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ โดยจัดตั้งสหกรณ์บำรุงที่ดินในพื้นที่ 1.24 ล้านไร่ คือในภาคกลางบริเวณโครงการชลประทานเจ้าพระยา และโครงการเขื่อนเพชร รวมพื้นที่ 400,000 ไร่ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ บริเวณโครงการชลประทานลำตะคอง ลำพระเพลิง ลำปาว น้ำพอง น้ำพุ และบริเวณท้ายอ่างเก็บน้ำทั่วไป รวมพื้นที่ 414,000 ไร่ ในภาคเหนือบริเวณโครงการชลประทานแม่วัง แม่ยม แม่ลาว แม่แตง แม่น้ำป่าสัก และฝายน้ำล้น รวมพื้นที่ 290,000 ไร่ ในภาคใต้บริเวณโครงการชลประทานทั่วไปในจังหวัด กระบี่ พัทลุง สงขลา สตูล นครศรีธรรมราช พังงา และติดตั้งเครื่องยนต์สูบน้ำ 4 จุด ในจังหวัดชุมพร นราธิวาส สุราษฎร์ธานี และพัทลุง รวมพื้นที่ดิน 140,000 ไร่ เพื่อให้ราษฎรรู้จักการรวมกลุ่มและดำเนินการร่วมกันในการจัดทำระบบส่งน้ำ การจัดสรรน้ำ การระบายน้ำ ตลอดจนการบำรุงที่ดินโดยวิธีต่างๆ เช่น การปลูกพืชตระกูลถั่ว การใช้ปุ๋ยหมัก และปุ๋ยเคมี และการปลูกพืชหมุนเวียนเพื่อบำรุงที่ดิน

19.2 สหกรณ์นิคม ดำเนินการในพื้นที่ประมาณ 271,000 ไร่ โดยเน้นหนักในภาคใต้ที่จังหวัดชุมพร และจังหวัดกระบี่ ในพื้นที่ 150,000 ไร่ ในภาคเหนือที่จังหวัดอุดรธานี กำแพงเพชร เชียงใหม่ และสุโขทัย รวมพื้นที่ 96,000 ไร่ และในภาคกลางที่จังหวัดสมุทรปราการอีก 25,000 ไร่

กิจกรรมส่วนใหญ่ของงานนิคมจะเป็นไปในรูปการจัดบริการสาธารณะในเขตนิคม ได้แก่ ถนน ระบบสาธารณูปโภค และทำการบุกเบิกก่อสร้างที่ดินให้สมาชิกประมาณ ร้อยละ 10 ของที่จัดสรร

19.3 สหกรณ์ผู้เช่าและเช่าซื้อที่ดิน ปรับปรุงสหกรณ์ประเภทนี้ในภาคเหนือและภาคใต้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ขยายงานในภาคกลางโดยจัดตั้งสหกรณ์ประเภทนี้ขึ้นในจังหวัดอยุธยา พื้นที่ 2,400 ไร่ ในปี 2510 สำหรับปีต่อไปจะพิจารณาจัดตั้งตามความเหมาะสม “ โดยใช้วิธีซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินมาจัดสรรให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองได้เช่าซื้อระยะยาว ”

19.4 ชุมชนสหกรณ์ที่ดิน รวบรวมสหกรณ์ขั้นปฐมที่มีวัตถุประสงค์ประเภทเดียวกันเข้าด้วยกัน และตั้งเป็นชุมชนสหกรณ์เพื่อขยายขอบเขตของธุรกิจให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ในระบบของแผนจะจัดตั้งชุมชนสหกรณ์บำรุงที่ดิน ชุมชนสหกรณ์นิคมและอุตสาหกรรม และชุมชนสหกรณ์ผู้เช่าและผู้ซื้อที่ อย่างละ 2 สมาคม รวม 6 สมาคม โดยแต่ละชุมชนจะมีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 50,000 ไร่ ” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2509: 106, 122, 150-151)

2.3.2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ได้มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญเรียงตามลำดับเวลา ดังนี้

พ.ศ. 2511 เริ่มโครงการจัดพัฒนาที่ดินหุบกะพงตามพระราชประสงค์ จุดมุ่งหมายของการดำเนินงาน คือ การมุ่งแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินทำกินของเกษตรกร ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชที่ขออัญเชิญมาในที่นี้ว่า

“ มีความเดือดร้อนอย่างยิ่งว่าประชาชนในเมืองไทยจะไร้ที่ดิน และถ้าไร้ที่ดินแล้วก็จะทำงานเป็นทาสเขา ซึ่งเราไม่ปรารถนาที่จะให้ประชาชนเป็นทาสคนอื่น แต่ถ้าเราสามารถที่จะขจัดปัญหานี้ โดยเอาที่ดินจำแนกจัดสรรอย่างยุติธรรม อย่างที่มีการจัดตั้งจะเรียกว่านิคม หรือจะเรียกว่าหมู่หรือกลุ่ม หรือสหกรณ์ก็ตาม ก็จะทำให้คนที่ไม่มีชีวิตแร้นแค้นสามารถที่จะพัฒนาตัวเองขึ้นมาได้ ”

ในพ.ศ. 2511 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2511 เล่ม 85 ตอนที่ 55 (ฉบับพิเศษ)

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485 และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย และต้องการนำบทบัญญัติที่ใช้ร่วมกันได้ ซึ่งเคยกำหนดแยกไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองหรือนิคมกสิกรรม และนิคมเกลือ ในรูปสหกรณ์ต่างๆ นั้น มารวมไว้ในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฉบับใหม่นี้เสียด้วยกัน ส่วนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคมที่จะมีขึ้นในโอกาสต่อไปนั้น ต้องการให้มีแต่เพียงการกำหนดประเภทนิคมและแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินที่จะจัดตั้งนิคมเท่านั้น”

วันที่ 25 มีนาคม 2512 จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายรัฐบาลคณะที่ 31 ต่อรัฐสภาโดยมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน ดังนี้

“ในส่วนที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างความอยู่ดีกินดีของประชาชนนั้น รัฐบาลนี้ถือว่าเป็นนโยบายสำคัญอันหนึ่งที่จะต้องกระทำโดยจะขยายโครงการพัฒนาท้องถิ่นออกไปให้กว้างขวางทั่วทั้งประเทศ จะจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเพิ่มขึ้นจะพยายามช่วยให้ประชาชนทั่วไปได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ตามกำลังความสามารถของตนเองและครอบครัว จะส่งเสริมให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการประกอบอาชีพสุจริตตามที่ตนถนัดอย่างจริงจัง” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 160)

วันที่ 8 กรกฎาคม 2512 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการจัดที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ทำกินและที่บุกรุกไปทำกินในที่สงวนหวงห้าม กรม. มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ คือ

1. ให้กรมประชาสัมพันธ์เร่งรัดจัดตั้งนิคมประชาชนสงเคราะห์ในจังหวัดที่ไม่มีนิคม ที่มีอยู่แล้วให้เร่งขยายและรับคนเพิ่ม
2. การจัดที่ดินทำกิน การจับจองที่ดินของราษฎร ให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการและให้ประสานนโยบายไปทำนองเดียวกัน
3. ป่าที่ราษฎรบุกรุกควรพิจารณา
 - ถอนการสงวน ถอนไม่ได้ก็ให้ราษฎรเช่า
 - ถ้าต้องการป่าสงวนไว้ก็ให้หาที่ดินมาให้ราษฎร
4. ให้ถือนโยบายจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรเป็นนโยบายสำคัญของชาติ ให้ทุกหน่วยราชการให้ความร่วมมือทั้งเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ตามความจำเป็น
5. เรื่องงบประมาณให้สำนักงานงบประมาณร่วมพิจารณาสนับสนุน
6. ให้ราษฎรที่รับประโยชน์จากที่ทำกินนี้ได้ที่ดินเป็นของตนเอง และห้ามการโอนเปลี่ยนกรรมสิทธิ์หรือตกเป็นของนายทุน

วันที่ 12 ธันวาคม 2512 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่อง การจัดที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ทำกิน และที่บุกรุกเข้าไปทำกินในที่สงวนหวงห้าม ขยายมติ กรม. เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2512 ที่ทางกระทรวงมหาดไทยเสนอไว้ ดังนี้

1. ให้ถือเป็นโครงการเร่งรัดพิเศษ
2. กระทรวงมหาดไทยได้เสนองบประมาณไว้ 16 ล้านบาท
3. กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งคณะกรรมการส่วนกลางขึ้นเรียกว่า **“คณะกรรมการพิจารณาเร่งรัดการจัดที่ดิน”** มีป่าไม้เขตร่วมเป็นกรรมการด้วย
4. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดตั้ง **“คณะกรรมการเร่งรัดการจัดที่ดินส่วนจังหวัด”** มีคณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติร่วมเป็นกรรมการด้วย
5. ให้คณะกรรมการเร่งรัดการจัดที่ดิน ทั้งส่วนกลางและส่วนจังหวัดร่วมกันพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกระทรวงมหาดไทย
6. ให้คณะกรรมการเร่งรัดการจัดที่ดินส่วนจังหวัด พิจารณาดำเนินการสอบสวนสิทธิของราษฎร ทั้งในป่าสงวนแห่งชาติและป่าที่ยังไม่สงวน

7. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับการบุกรุกป่าสงวนหรือสิทธิของราษฎรในเขตป่าสงวน
8. ในการไปรังวัดสอบสวนสิทธิของราษฎร ตาม พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ ควรออก นส. 3 เสียด้วย
9. ที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ ให้คณะกรรมการฯ พิจารณาสอบสวนเช่นเดียวกับป่าสงวนแห่งชาติ
10. ที่ดินยังไม่ได้สงวน และมีกรณีพิพาทโต้แย้งสิทธิให้ใช้มาตรา 25 ของประมวลกฎหมายที่ดินดำเนินการ
11. เมื่อได้กันเขตแล้วและทางการได้กันเขตให้เข้าหรือให้อยู่ในเขตป่าสงวนแล้ว ให้ผู้นั้นเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานที่จะแจ้งว่ามีผู้บุกรุกป่า ก็ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการจับกุมฟ้องร้องต่อศาลโดยเด็ดขาด

2.3.3 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) มีแผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน ในบทที่ 1 สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสาขากการเกษตรและชลประทาน หน้า 51 มีข้อความว่า

“ส่วนในด้านระบบถือครองที่ดินนั้น นโยบายด้านนี้คือเร่งดำเนินการให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินของตนเองกับทั้งป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตน ตลอดจนให้ความเป็นธรรมและความมั่นใจในเสถียรภาพแก่ผู้ปรับปรุงโครงการจัดที่ดินให้แก่ราษฎร และดำเนินการเป็นพิเศษที่จะช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2514: 51)

นอกจากนี้ในบทที่ 8 การเกษตรและชลประทานยังมีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน เรื่องระบบการถือครองที่ดิน หน้า 248 ดังนี้

ระบบถือครองที่ดิน เพื่อสนองนโยบายรัฐบาลในการที่จะจัดหากรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่เกษตรกร มีมาตรการสำคัญในเรื่องนี้ดังต่อไปนี้

1. ขยายกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรให้กว้างขวางออกไป ด้วยการจัดซื้อที่ดิน การเกษตรมาพัฒนาและจัดสรรให้ราษฎรเข้าถือครองในรูปเช่าซื้อระยะยาว ในรูปสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร โดยจะเน้นหนักภาคกลางก่อนเพราะมีผู้เช่าซื้อระยะยาว ในรูปสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร โดยจะเน้นหนักภาคกลางก่อนเพราะมีผู้เช่าจำนวนมากสูงกว่าภาคอื่นๆ
2. ขยายและปรับปรุงโครงการจัดหาที่ดินให้แก่ราษฎร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานของกระทรวงมหาดไทยและพัฒนาการแห่งชาติ

ในส่วนโครงการสหกรณ์ที่สำคัญ ได้มีแผนของขยายการดำเนินงานในหน้า 151-152 ดังนี้

“(ข) สหกรณ์นิคม มีโครงการที่สำคัญ คือ โครงการจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์นิคมภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ เพื่อดำเนินการขยายพื้นที่จัดสหกรณ์นิคมเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 600,000 ไร่ ในภาคเหนือ ที่อำเภอฮอด จ.เชียงใหม่ อำเภอดอนตาล อำเภอมุกดาหาร จังหวัดนครพนม อำเภอปัว จังหวัดน่าน อำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี อำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ 6 แห่ง พื้นที่ 300,000 ไร่

ในภาคใต้ อำเภอสี่เกา จังหวัดตรัง อำเภอปากพะยูน จังหวัดนครศรีธรรมราช และอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี พื้นที่ 240,000 ไร่ และในภาคกลางที่จังหวัดปราจีนบุรีอีก 10,000 ไร่ กิจกรรมส่วนใหญ่ของสหกรณ์นิคมจะเป็นในรูปการจัดบริการสาธารณะในเขตนิคม ได้แก่ ถนน ระบบส่งน้ำและส่วนใหญ่ของสหกรณ์นิคมจะเป็นในรูปการจัดบริการสาธารณะในเขตนิคม ให้แก่ถนน ระบบส่งน้ำ และการบุกเบิกก่อสร้างที่ดินให้สมาชิก การให้เงินกู้ และการส่งเสริมการผลิตของสมาชิก

(ค) **สหกรณ์การเช่าและเช่าซื้อที่ดิน** มีโครงการที่สำคัญ คือ โครงการสหกรณ์การเช่าและเช่าซื้อที่ดิน ในภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ เพื่อปรับปรุงสหกรณ์ประเภทนี้ในภาคต่างๆ ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2514: 51, 248, 251-252)

วันที่ 10 มีนาคม 2515 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2515) ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 37 (ฉบับพิเศษ) โดยมีรายละเอียดดังนี้

หมวด 1 บททั่วไป

หมวด 2 การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแต่ไม่ได้แจ้งการครอบครอง

หมวด 3 การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

หมวด 4 การขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครอง

หมวด 5 การออกโฉนดที่ดินและการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในกรณีที่ดินที่แตกต่างกับหลักฐานแจ้งการครอบครอง

วันที่ 24 เมษายน 2515 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515) ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2515 ใช้บังคับ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 64 (ฉบับพิเศษ)

วันที่ 24 เมษายน 2515 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2515) ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 64 (ฉบับพิเศษ) โดยมีสาระสำคัญ คือ การยกเลิกข้อความในข้อ 3 แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2515)

วันที่ 29 กันยายน 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 98 ตอนที่ 145 เรื่องกฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีเหตุผลดังนี้

“โดยที่คณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลากว่าสี่ปีแล้ว บทบัญญัติของกฎหมายบางมาตราไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการบางตำแหน่ง และประกอบกับคณะปฏิวัติได้จัดระเบียบ

กระทรวง ทบวง กรม เสียใหม่ สมควรปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับกลไกการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินได้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น”

วันที่ 29 กันยายน 2515 ได้มีการยุบกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 89 ตอนที่ 145 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ให้กรมพัฒนาที่ดินย้ายไปสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญ ตามลำดับเวลาดังนี้

ปลายเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2517 มีชาวนาในอำเภอท่าตะโก อำเภอหนองบัว และอำเภอยะรัง จังหวัดนครสวรรค์ ประมาณ 50 คน เดินทางมาร้องเรียนต่อนาย สัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ที่ทำเนียบรัฐบาล เพื่อขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับที่ดินทำกิน เนื่องจากถูกนายทุนข่มขู่และบุกรุกเพื่อยึดที่ดินที่ได้ขายขาดมาให้อแล้วเป็นเวลานานกลับคืน (สยามรัฐ, 27 พฤษภาคม 2517)

วันที่ 4 มิถุนายน 2517 นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งที่ สสร 32/2517 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองเพื่อช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาที่เดือดร้อนจากเจ้าของที่ดินและนายทุน โดยให้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้น เปรียบเทียบความตกลงระหว่างเจ้าของที่ดินกับชาวไร่ชาวนา

วันที่ 7 มิถุนายน 2517 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายรัฐบาลชุดที่ 34 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อความที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ดังนี้ :-

“จะจัดที่ดินทำกินให้ชาวไร่ ชาวนาที่เดือดร้อน ให้ได้รับความเป็นธรรมโดยรวดเร็วจะวางรากฐานและแนวทางปฏิบัติในการปฏิรูประบบการศึกษาและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”
(สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 181, 184)

วันที่ 24 มิถุนายน 2517 ชาวนาได้เดินขบวนเรียกร้องอีกครั้งหนึ่งขอให้พิจารณาความช่วยเหลือเสียใหม่เพราะการแก้ไขโดยใช้มาตรา 17 ดังกล่าวแล้วยังมิบรรลุผล ต่อมาในวันที่ 29 มิถุนายน 2517 สถาบันนิสิตนักศึกษาธรรม 9 แห่งร่วมกับตัวแทนชาวนา นำข้อมูลเสนอนายกรัฐมนตรีให้รัฐบาลช่วยเหลือรวม 6 ข้อ (มหาชนรายสัปดาห์ 6 ธันวาคม 2517)

วันที่ 11 กรกฎาคม 2517 นายไข่ วังตระกูล ตัวแทนชาวนาจังหวัดพิษณุโลกได้เข้าพบ ดร. ประกอบ หุตะสิงห์ รองนายกรัฐมนตรี แจ้งให้ทราบว่าขณะนั้นชาวนาถูกนายทุนและเจ้าของที่ดินฟ้องร้องไปแล้ว 20 ราย ในเขตอำเภอวังทอง และ บางกระทุ่ม ขอให้รัฐบาลดำเนินการอย่างโดยหนึ่งโดยเร่งรีบ (ประชาธิปไตย วันเสาร์ที่ 13 กรกฎาคม 2517)

วันที่ 13 สิงหาคม 2517 คณะรัฐมนตรี มีมติเรื่อง นโยบายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นการถาวร ครม. ลงมติเห็นชอบในนโยบายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นการถาวรตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยให้เสนอโครงการในรายละเอียดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเป็นการด่วน และให้สำนักงบประมาณพิจารณาสนับสนุนในเรื่องการเงินต่อไป

ข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คือ

1. เร่งรัดจัดสรรที่ดินสำหรับการเกษตร เพื่อสนองความต้องการของประชาชน และให้พิจารณางบประมาณเป็นพิเศษ
2. ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะได้จัดตั้งกรรมการเพื่อดำเนินการแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่จะจัดบำรุงและสร้างสรรให้เป็นป่าถาวรต่อไป อีกส่วนหนึ่งจะผ่อนผันให้ราษฎรอาศัยอยู่ทำมาหากินแต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์
3. ขอตตั้งศูนย์อนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ตามแหล่งต่าง ๆ ที่มีป่าไม้หนาแน่น
4. ขอให้สนับสนุนโครงการปลูกสร้างสวนป่าโดยงบประมาณและเงินกู้
5. ให้สัมปทานป่าไม้แก่บริษัททำไม้จังหวัด พยอเยกเลิกสัมปทานเอกชน สัมปทานที่อยู่ในระหว่างพิจารณาแต่ยังไม่ได้ดำเนินการหรือกระทำผิดระเบียบข้อบังคับให้ยกเลิก
6. สนับสนุนโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้เป็นวัตถุดิบซึ่งบางประเภท รวมทั้งในรูปสหกรณ์หรือบริษัทมหาชน โดยมีหลักการให้บริษัทเหล่านั้นมีส่วนช่วยในการบำรุงรักษาป่า

วันที่ 7 ตุลาคม 2517 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 69 หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 39 ได้บัญญัติเรื่องการเวนคืนที่ดินไว้ดังนี้

“มาตรา 39 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

“การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทำขวัญภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิ บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทำขวัญตามวรรคสาม ให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม ”

ในหมวด 5 แผนนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77, 78, 80, และ 81 มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินดังนี้

“ มาตรา 77 รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม และความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ต้นน้ำ ลำธาร และน่านน้ำ

มาตรา 78 รัฐพึงส่งเสริมการค้าทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทาง เศรษฐกิจแก่ประชาชนชาวไทย โดยไม่ขัดกับหลักการอนุรักษ์ธรรมชาติ

มาตรา 80 รัฐพึงจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์แห่งการ ส่งเสริมเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรม และพึงกำหนดพันธะให้เจ้าของที่ดินใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ตามความเหมาะสมแก่สภาพของที่ดิน

มาตรา 81 รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ และสิทธิในที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่น ”

วันที่ 25 มกราคม 2518 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เรื่องนโยบายอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอว่า

1. ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรม ควรมอบให้สถาบันเกษตรกรรับไปดำเนินการในรูปของนิคม และตามนัยกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2. ป่าสงวนแห่งชาติที่ยังมีสภาพเป็นป่าอยู่ ควรจะพิจารณาอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ได้ในกรณีที่ไม่เป็นการทำลายป่า หรือไม่ทำให้ป่าเสียหาย

วันที่ 5 มีนาคม 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 (ฉบับพิเศษ)

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางการเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสีย สิทธิในที่ดิน และกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจาก ระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้ เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำ ในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”

วันที่ 6 มีนาคม 2518 ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 35 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ดังนี้

“รัฐบาลนี้จะเร่งรีบดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และจัดที่ดินในเขตป่าสงวนที่หมดสภาพเป็นป่าแล้วและมีใช้ต้นน้ำลำธาร นำมาปรับปรุงและจัดสรรให้ราษฎรได้เข้าครอบครองทำกิน และจะจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 180)

วันที่ 19 มีนาคม 2518 ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 36 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินโดยมอบหมายให้สภาตำบลดำเนินการ ดังนี้

“รัฐบาลนี้จึงได้กำหนดนโยบายส่งเสริมการบริหารท้องถิ่นโดยสภาตำบลไว้เป็นนโยบายเร่งด่วนประการหนึ่ง กล่าวคือ รัฐบาลนี้จะดำเนินการให้สภาตำบลเป็นหน่วยมูลฐานทางประชาธิปไตยและทางเศรษฐกิจ โดยจะมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ เช่น ก.วางแผนพัฒนาตำบลทั้งระยะสั้นและระยะยาว พร้อมทั้งจัดทำงบประมาณและติดตามการปฏิบัติงาน

ข. มีอำนาจในการเก็บภาษีที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่

ค. บริหารการสาธารณสุขและสถานอนามัย

ง. ควบคุมและดำเนินการสำรวจและปักหลักเขต เพื่อการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของ เกษตรกรเพื่อให้การออกเอกสารสิทธิในที่ดินกระทำได้ครบถ้วนภายใน 4 ปี ตำบลใดเมื่อได้มีการกำหนดเขตกรรมสิทธิ์ที่ดินและออกเอกสารสิทธิครบถ้วนแล้ว จึงจะมอบหมายให้ตำบลนั้นดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามแผนรวมของราชการส่วนกลางต่อไปทันที” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 199)

วันที่ 4 เมษายน 2518 นายกรัฐมนตรีมีหนังสือที่ สร. 0203/4381 ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้อนุญาตให้ราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติอยู่ทำกินต่อไปได้มิให้มีการจับกุม ผลต่อเนื่องจากนโยบายทางการเมืองฉบับนี้ พื้นที่ป่าไม้ในระหว่างปี 2519–2521 ถูกบุกรุกทำลายถึงจำนวน 14.5 ล้านไร่ เฉลี่ยปีละ 7.25 ล้านไร่ ซึ่งมีจำนวนเกือบสองเท่าของพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกทำลายในระหว่างปี 2516 – 2519 (TDRI, 1988: 153)

จากการบุกรุกป่าอย่างรุนแรงเกิดขึ้นไม่สามารถหยุดยั้งได้ เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2518 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ เรื่องแผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านป่าไม้ คือ

1. ให้จัดที่ดินให้ราษฎรได้อยู่อาศัยในหมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมแล้ว
2. ขอจัดตั้งกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ
3. ขอตั้งคณะกรรมการอำนวยการโครงการจัดหาที่ดินให้เกษตรกรในเขตป่าสงวน

แห่งชาติ ซึ่งเสื่อมสภาพแล้ว

การจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้นี้เป็นการเพิ่มวิธีการจัดที่ดินขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง จากที่ดำเนินการมาในรูปนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์และการปฏิรูปที่ดิน



ที่ สร. 0203/4381

สำนักนายกรัฐมนตรี

4 เมษายน 2518

เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติ

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ด้วยมีราษฎรเป็นจำนวนมากได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรม ในกรณีที่ถูกเจ้าหน้าที่จับกุม เนื่องจากได้รุกเข้าไปทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงสมควรจะได้วางมาตรการแก้ไขปัญหาระเบิดดังต่อไปนี้ คือ

1. กรณีที่ราษฎรเข้าทำไร่นาในป่าสงวน ทำให้ป่าสงวนนั้นหมดสภาพเป็นป่าแล้ว ให้ราษฎรที่ทำกินอยู่นั้นคงอยู่ทำกินต่อไปได้และให้เจ้าหน้าที่สอบถามว่า ราษฎรที่ทำกินอยู่นั้นทำกินเองหรืออย่างไร แล้วรายงานไปให้ทราบโดยด่วน เพื่อจะได้ดำเนินการให้ราษฎรเข้าทำกินโดยชอบด้วยกฎหมายต่อไป
2. ราษฎรที่รุกเข้าทำกินตามข้อ 1 ถ้าถูกเจ้าหน้าที่จับกุมคุมขังไว้ก็ให้เจ้าหน้าที่ปล่อยตัวไป และถ้าราษฎรผู้นั้นจะเข้าทำกินในที่นั้น ก็ให้เข้าทำกินได้
3. ตั้งแต่บัดนี้ไป ห้ามบุกรุกป่าสงวนเป็นการเด็ดขาดหากบุกรุกเข้าไปย่อมเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายจะถูกดำเนินการตามกฎหมายต่อไป โดยให้เจ้าหน้าที่ประกาศให้ราษฎรทราบทั่วกันด้วย

จึงเรียนมาเพื่อจะได้ดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงนาม) ศึกฤทธิ ปราโมช
(หม่อมราชวงศ์ศึกฤทธิ ปราโมช)
นายกรัฐมนตรี

วันที่ 29 เมษายน 2518 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องแผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในรูปหมู่บ้านป่าไม้ กรม. ลงมติเห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ คือ

- “ 1.ให้จัดที่ดินให้ราษฎรได้อยู่อาศัยในรูปหมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมแล้ว
- 2.ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกันพิจารณาแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าต้นน้ำลำธารในภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือให้ลุกล่งไป
- 3.ให้สำนักงานประมาณตั้งงบประมาณตามโครงการหมู่บ้านป่าไม้ให้แก่กรมป่าไม้ในปี 2518 รวม 50 ล้านบาท เพื่อให้หมู่บ้านนี้เป็นหมู่บ้านเกษตรสหกรณ์ต่อไป
4. ขอจัดตั้งกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ
- 5.ขอตั้งคณะกรรมการอำนวยการโครงการจัดหาที่ดินให้เกษตรกร ในเขตป่าสงวนซึ่งเสื่อมสภาพแล้ว ”

กรม. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำรายละเอียดโครงการและให้ตกลงกับสำนักงานประมาณเรื่องงบประมาณ ในข้อ 3

วันที่ 8 มิถุนายน 2518 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องทบทวนมติคณะรัฐมนตรี และคำสั่งเกี่ยวกับการป่าไม้ กรม. ลงมติ

- “ 1. ให้ยกเลิกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ ลงวันที่ 4 เมษายน 2518
2. ในกรณีที่ได้ออกเอกสารสิทธิ์ ซึ่งออกโดยอาศัยคำสั่งนายกรัฐมนตรี ตามข้อ 1 ไปแล้วให้ดำเนินการเพิกถอนเอกสารดังกล่าวเสียทั้งสิ้น
3. ผู้ที่เข้าไปทำกินในป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้วคงให้อยู่อาศัยทำกินต่อไปได้ และตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ห้ามมิให้ผู้ใดบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเป็นอันขาด หากบุกรุกเข้าไปให้เจ้าหน้าที่ทำการจับกุมดำเนินการตามกฎหมายทุกกรณี ทั้งนี้ให้เจ้าหน้าที่ประกาศให้ราษฎรทราบทั่วไป”

วันที่ 11 กรกฎาคม 2518 นายกรัฐมนตรีมีหนังสือที่ สร. 0704/2109 เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนี้



ด่วนมาก
ที่ สร. 0704/2109

สำนักนายกรัฐมนตรี

11 กรกฎาคม 2518

เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

อ้างถึง หนังสือด่วนมาก สร. 0203/4381 ลงวันที่ 4 เมษายน 2518

ตามหนังสือที่อ้างถึงข้อ 1 ได้อนุญาตให้ราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนที่หมดสภาพเป็นป่าแล้วต่อไปตั้งความละเอียดแจ้งแล้วนั้น บัดนี้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย รายงานว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นผู้ดำเนินการตามโครงการพัฒนาที่ดินในท้องที่หมู่บ้านทุ่งลุยลาย อำเภอกอนสาร จังหวัดชัยภูมิ ตามพระราช ประสงค์ โดยอพยพราษฎร 1,096 ครอบครัว ออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หมายเลข 10 ไปอยู่ที่จัดสรรให้ เพื่อปลูกป่าทดแทนป่าที่ถูกทำลายไป งานนี้ได้สำเร็จไปแล้วบางส่วน บัดนี้โครงการดังกล่าวต้องหยุดชะงักลง เพราะราษฎรยึดถือหนังสือที่อ้างถึง ไม่ยอมอพยพไปอยู่ยังที่ดินที่จัดสรรให้

เพื่อให้โครงการฯ ดำเนินต่อไปได้ จึงขอใ้คงใช้มาตรการตามความในหนังสือที่อ้างถึง ในบริเวณป่าสงวนแห่งชาติหมายเลข 10 แต่ต้องให้ราษฎรได้เก็บเกี่ยวพืชผลฤดูนี้เสียก่อน

จึงเรียนมาเพื่อจะได้ดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงนาม) ศึกฤทธิ์ ปราโมช
(หม่อมราชวงศ์ศึกฤทธิ์ ปราโมช)
นายกรัฐมนตรี

วันที่ 9 กันยายน 2518 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดตั้งหมู่บ้านสหกรณ์สันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ โดยนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมประมาณ 10,000 ไร่ ที่ตำบลคอนหลวย อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ จัดให้แก่ราษฎรประมาณ 500 ครอบครัว

วันที่ 16 ตุลาคม 2518 มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 215

วันที่ 30 เมษายน 2519 ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 37 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินซึ่งอยู่ในนโยบายเร่งด่วน ดังนี้

“จะเร่งทำการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองในแต่ละปี เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 จะจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองประมาณ 40,000 ถึง 50,000 ครอบครัว

จะช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการชลประทาน การปรับปรุงดิน การใช้พันธุ์พืช และการซื้อปุ๋ยในราคาต่ำ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 204)

วันที่ 14 กันยายน 2519 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องทบทวนมติ ครม. และคำสั่งเกี่ยวกับ การป่าไม้ ให้แก้ไขมติ ครม. ในเรื่องนี้เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2518 ข้อ 3 เสียใหม่เป็นดังนี้

“3. ผู้ที่เข้าไปทำกินในป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้วคงให้อยู่อาศัยทำกินต่อไปได้ เว้นแต่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นเป็นป่าซึ่งได้รับอนุญาตจาก ครม. ให้ดำเนินการตามโครงการของรัฐบาล และตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ห้ามมิให้ผู้ใดบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเป็นอันขาด หากบุกรุกเข้าไปให้เจ้าหน้าที่ทำการจับกุมดำเนินการตามกฎหมายทุกราย ทั้งนี้ให้เจ้าหน้าที่ประกาศให้ราษฎรทราบทั่วกัน”

2.3.4 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ได้กำหนดแผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินไว้ในส่วนที่ 3 แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเฉพาะเรื่อง บทที่ 1 การพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรหลักทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยมีแนวทางและมาตรการในข้อ 1.5 หน้า 161 ดังนี้

“1.5 แนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหา

การที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและอยู่อาศัยในระยะยาวให้บรรลุผลสำเร็จนั้นจะดำเนินการในลักษณะดังต่อไปนี้

1.5.1 เป้าหมายส่วนรวม เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดที่ดิน ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลเสนอเข้าบรรจุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) มีความสัมพันธ์กันและมุ่งไปสู่เป้าหมายเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้ได้ผลอย่างจริงจัง จึงได้กำหนดเป้าหมายส่วนรวมดังนี้ คือ

(1) ดำเนินการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่ที่มีเกษตรกรเป็นผู้เช่าที่ดิน ร้อยละ 40 ขึ้นไปให้มีที่ดินเป็นของตนเองให้ได้มากที่สุด

(2) สนองความต้องการของผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีเพียงเล็กน้อยไม่พอเพียงกับการดำรงชีพของครอบครัว โดยเฉพาะเกษตรกรที่ได้ยื่นคำร้องเรียนขอมีที่ดินทำกินไว้แล้วกับทางราชการ

(3) ดำเนินการจัดที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น

(4) เร่งรัดโครงการที่หน่วยราชการดำเนินการอยู่ก่อนแล้วทั่วราชอาณาจักร

(5) โครงการที่จะดำเนินการใหม่ ต้องมีส่วนที่จะเข้าไปแก้ไข ปัญหาการถือครองที่ดิน การไม่มีที่ดินทำกิน และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการเพิ่มผลผลิต

(6) การจัดสรรที่ดินให้ราษฎรทำกินจะกำหนดขนาดที่ดินให้เหมาะสมกับพืชที่จะปลูก

1.5.2 แก้ปัญหาการเช่าที่ทำกินและการจัดที่ดิน

(1) ควบคุมการเช่านาให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 อย่างจริงจัง โดยให้มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบโดยตรง

(2) สนับสนุนโครงการจัดที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ และโครงการปฏิรูปที่ดิน เน้นหนักในด้านงานจัดที่ดินในเขตที่มีปัญหาเร่งด่วน ส่วนในด้านการปรับปรุงทาง เกษตรนั้นก็จะได้ให้ความสำคัญสูงเช่นกัน แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของงบประมาณแผ่นดิน

(3) เน้นหนักในด้านการพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลที่ว่าจะให้ความช่วยเหลือจัดที่ดินให้ โดยควรระบุให้ชัดเจนว่าผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ละประเภทของการเกษตรหรือแต่ละประเภทของพืชผลอย่างละจำนวนไม่เกินเท่าใดจึงจะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาปรับปรุงระบบการสอบสวนคุณสมบัติของผู้รับความช่วยเหลืออย่างเคร่งครัด

(4) จัดให้มีการดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรของรัฐบาลทุกโครงการเข้าอยู่ในโครงสร้างของงานปฏิรูปที่ดินแห่งชาติเพื่อให้แนวคิดและมาตรการต่างๆ เป็นแนวเดียวกัน

1.5.5 มาตรการเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินทำกิน

(1) ดำเนินการให้ความมั่นใจในด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินทำกินนอกเขตป่าสงวน โดยการสนับสนุนโครงการออก น.ส.3 ทั่วประเทศให้เสร็จสิ้นภายใน 2524 ซึ่งกรมที่ดินได้เตรียมโครงการไว้แล้ว

(2) จัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินให้ถูกต้องกับข้อเท็จจริง โดยยึดถือหลักการว่าพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่สงวนหรือไม่ ซึ่งตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อมีราษฎรอาศัยอยู่หนาแน่นในเขตเมืองหรือเขตพื้นที่ทำการเกษตร ซึ่งไม่มีประโยชน์ที่จะสงวนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรแล้ว เมื่อทางราชการเห็นว่าไม่สมควรจะรักษาไว้เป็นพื้นที่สงวนต่อไปให้ดำเนินการเพิกถอนและออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่ราษฎร ในการนี้จะต้องมีขั้นตอนในการดำเนินการให้ชัดเจน ในเรื่องของป่าสงวนจะต้องให้กรมป่าไม้เป็นผู้วางหลักเกณฑ์ และในด้านที่สงวนอื่นๆ จะมอบให้กรมที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการ

1.5.8 ปรับปรุงการประสานงาน

- (1) จัดตั้งหน่วยบริหารเกี่ยวกับการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรขึ้นเป็นหน่วยเดียวกันโดยรวมหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นทบวงมีรัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรง
- (2) สมควรมอบหมายให้คณะที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลพิจารณาประมวลกฎหมายคำสั่ง และคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับโครงการจัดที่ดินของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากให้มีลักษณะเป็นระบบสอดคล้องสัมพันธ์กัน และเพื่อให้มีการดำเนินงานภายใต้การควบคุมอำนาจการและประสานงานอย่างมีเอกภาพ
- (3) จัดให้มีหน่วยงานบริหารงานกลางเกี่ยวกับการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร รวมทั้งเป็นผู้กลั่นกรองโครงการและงบประมาณเกี่ยวกับการจัดที่ดินตามแผนการ ซึ่งได้กำหนดระยะเวลาไว้ 5 ปี (2520-2524) อย่างรัดกุม และในกรณีที่มีการเสนอโครงการเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินหรือปรับปรุงที่ดิน เพื่อของบประมาณดำเนินการโครงการแต่ละปี ควรจะได้เป็นไปตามแผนจัดที่ดินระยะยาวที่ได้วางไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อแก้ปัญหาเรื่องที่ดินให้ผ่อนคลายให้มากที่สุดมิให้ติดต่อยืดเยื้อต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2519: 161-164)

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ ได้มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินและลำดับเหตุการณ์ต่างๆ ที่สำคัญ ดังนี้

วันที่ 29 ตุลาคม 2519 นายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 39 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน ดังนี้

“รัฐบาลนี้จะยึดถือโครงการปฏิรูปที่ดินควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบสหกรณ์ทุกระดับเป็นนโยบายสำคัญ เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกร ซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยใน 4 ปีนี้ จะทำการปฏิรูปที่ดินพระราชทาน ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน รวมเป็นเนื้อที่ประมาณ 8 ล้านไร่ ด้วยการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร รวมทั้งการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อการเกษตร” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 218)

วันที่ 17 พฤศจิกายน 2519 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 ในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่มที่ 93 ตอนที่ 144 โดยแก้ไขมาตรา 5 และมาตรา 35 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ยังมีบทบัญญัติไม่รัดกุมและเหมาะสม ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินอยู่หลายประการ และมีบางประการได้แก่เรื่องการออกพันธบัตร การชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์สมควรแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่โดยรัดกุมเพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายเกิดความคล่องตัวและสนองนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลได้รวดเร็วยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

วันที่ 4 พฤษภาคม 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดตั้งหมู่บ้านสหกรณ์ห้วยสัตว์ใหญ่ จังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในพื้นที่ 5,625 ไร่ ให้ราษฎร 300 ครอบครัว

วันที่ 18 พฤษภาคม 2520 นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งที่ 108/2520 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาในการบริหารงานจัดที่ดินโดยมี นายปัญญา พลเดช เป็นประธานคณะกรรมการ และนาย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ เป็นเลขานุการ

วันที่ 10 สิงหาคม 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้ว ครม. ได้ลงมติเห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ คือ

1. ให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ รวม 6 ป่า รวมเนื้อที่ประมาณ 740,000 ไร่
2. ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าดังกล่าว โดยไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 481 (พ.ศ. 2515) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

วันที่ 10 สิงหาคม 2520 คณะรัฐมนตรี มีมติเรื่อง ทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รายงาน ว่า เจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่สามารถสกัดกั้นผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติได้เพราะตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2519 เป็นเสมือนเครื่องมือสนับสนุนให้ราษฎรบุกรุกทำลายป่า และเป็นเกราะป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายได้ จึงขอเสนอ ครม. พิจารณาทบทวนและในขณะเดียวกัน เลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาเสนอความเห็นรวม 4 ประการมาเพื่อประกอบการพิจารณา ครม. พิจารณาแล้วจึงให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับข้อเสนอสืบสวนของเลขาธิการนายกรัฐมนตรีไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

ข้อเสนอของเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

“ 1. ควรให้พิจารณายกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2519 แต่ให้ควรกำหนดเวลาให้หมดมีผลย้อนหลังไปถึงช่วงเวลาที่มีการบุกรุกที่ดินป่าสงวนอย่างรุนแรงในช่วงหลังเพื่อมิให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรที่บุกรุกทำกินอยู่อยู่เดิมทั้งหมด

2. ควรเร่งรัดให้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนที่หมดสภาพและเร่งรัดโครงการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่ประกาศให้สามารถปฏิบัติได้รวดเร็ว ภายในระยะเวลาที่กำหนด กับควรจำแนกที่ดินไม่เหมาะสมออกเพื่อกันไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ทุกเขตที่มีการประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน (ไม่ควรน้อยกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่)

3. สนับสนุนให้มีโครงการถ่ายภาพทางอากาศ เพื่อถ่ายภาพพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศในมาตราส่วน 1 : 15,000 เพื่อใช้ตรวจสอบเขตป่าไม้ที่ถูกบุกรุกได้รวดเร็วขึ้น พร้อมทั้งให้กรมป่าไม้ร่วมกับกรมพัฒนาที่ดินตรวจสอบเขตป่าไม้และเขตที่ดินที่จำแนกแล้วให้ถูกต้องตรงกัน เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศที่ถูกสัดส่วนต่อไป

4. ควรให้มีการสนับสนุนมาตรการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ของชาติทั้งระยะสั้น และระยะยาว ตามที่คณะกรรมการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ได้วางมาตรการไว้เพื่อให้ได้ผลอย่างจริงจัง”

วันที่ 19 ตุลาคม 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเรื่อง การจัดสรรที่ดิน เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตนํ้าท่วม เนื่องจากการก่อสร้างโครงการชลประทาน โดยประเด็นหลักคือ อนุมัติให้กรมชลประทานมีอำนาจหน้าที่จัดสรรที่ดินให้ผู้ถูกผลกระทบด้วย

วันที่ 29 พฤศจิกายน 2520 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ นายกรัฐมนตรี แลงนโยบายในการประชุมผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัด ณ ทำเนียบรัฐบาลให้จังหวัดต่างๆ จัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนจังหวัดละ 1 หมู่บ้านๆ ละ 200 ไร่ไม่เกิน 20 ไร่ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ มท 0608/ว.48 ลงวันที่ 21 มกราคม 2521 สั่งการจังหวัดต่างๆ ให้ดำเนินการ

วันที่ 1 ธันวาคม 2520 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ แลงนโยบายรัฐบาลคณะที่ 40 ต่อสมานิติบัญญัติแห่งชาติ มีส่วนที่เกี่ยวกับการเกษตร และการจัดที่ดินทำกินในนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจดังนี้

“สนับสนุนเกษตรกรและผู้ไร้แรงงานในอาชีพอื่นๆ ให้ได้รับประโยชน์อันชอบธรรมโดยช่วยเหลือให้มีที่ดินประกอบอาชีพตามความเหมาะสมอันได้แก่การปฏิรูปที่ดินกับการจัดสรรที่ดิน”
(สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 230)

วันที่ 12 สิงหาคม 2521 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2521) ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 ตอนที่ 82 (ฉบับพิเศษ) โดยมีสาระสำคัญ คือ การยกเลิกข้อความในข้อ 12 ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ศ. 2498

วันที่ 11 ตุลาคม 2521 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 ตอนที่ 111 (ฉบับพิเศษ) โดยมีสาระสำคัญ คือ การยกเลิกข้อความในหมวด 4 ข้อ 5 ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ศ.2498

วันที่ 25 ตุลาคม 2521 มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง ปากจั่น จ.ระนอง ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 95 ตอนที่ 118

วันที่ 22 ธันวาคม 2521 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 ตอนที่ 146 ในหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องดังนี้

“ มาตรา 33 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งธรรมชาติหรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นและต้องชดเชยค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิ บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสาม ให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของ อสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุผล วัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคห้า และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไปให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

ในหมวดที่ 5 แผนนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 และ 67 ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

“ มาตรา 65 รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม และพึงจัดสิ่งเป็นพิษที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน

มาตรา 67 รัฐพึงดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบ เกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น

รัฐพึงคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตและการจำหน่าย ผลผลิตโดยวิธีการประกันราคาหรือพยุงราคาตลอดจนการจัดระบบและควบคุมการผลิตและการ จำหน่ายให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาด หรือโดยวิธีอื่น และพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกัน เป็นสหกรณ์หรือวิธีอื่นๆ”

วันที่ 7 มิถุนายน 2522 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ แดลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 41 ต่อรัฐสภา มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในนโยบายทางเศรษฐกิจ ดังนี้

“การปฏิรูปที่ดิน จะเร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินเพื่อพัฒนาการเกษตร โดยมุ่งหวังให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จะอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ ที่ดิน ป่าไม้ และแหล่งน้ำต่างๆ เพื่อให้สามารถรักษาไว้ได้เป็นการถาวร และให้มีการนำทรัพยากรเหล่านี้มาใช้ เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 240)

วันที่ 28 สิงหาคม 2522 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการช่วยเหลือราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวน แห่งชาติและป่าไม้ถาวรของชาติให้มีที่ทำกินเป็นหลักแหล่งซึ่งต่อมาได้มีการจัดทำโครงการออกหนังสือ อนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.)

วันที่ 16 มีนาคม 2523 ได้มีการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องนโยบายและแผนการใช้ที่ดินที่โรงแรม เอเชีย กรุงเทพฯ จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสถาบันบูรณะ ในเอกสารประกอบการสัมมนา เล่มที่ 4 เรื่องการปฏิรูปที่ดินและการจัดที่ดิน ได้สรุปเกี่ยวกับการปฏิรูป ที่ดินและการจัดที่ดินไว้ดังนี้

“ การปฏิรูปและการจัดที่ดิน

(1) การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในภาคต่างๆ ไม่ควรใช้มาตรการแบบเดียวกันกล่าวคือ ปัญหาที่ดินทำกินในแต่ละภาคมีลักษณะแตกต่างกัน ซึ่งต้องใช้วิธีการที่เหมาะสมสำหรับปัญหานั้นๆ ดังนี้

ภาคกลาง การปฏิรูปที่ดินไม่ใช่มาตรการที่มีอันดับสูงมากนักสำหรับภาคนี้ เพราะมีได้ช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจนเท่าใดนัก การปฏิรูปที่ดินอาจช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจนในบางจุดเท่านั้น ซึ่งจำเป็นจะต้องอาศัยการศึกษาสำรวจพื้นที่ต่างๆ โดยละเอียด เพื่อค้นหาความยากจนที่ซ่อนอยู่ตามจุดต่างๆ ของพื้นที่อย่างไรก็ตามภาคกลางมีความเป็นไปได้ในการปฏิรูปที่ดินในที่ของเอกชนสูงกว่าภาคอื่นๆ ทั้งนี้ เพราะขนาดเนื้อที่ถือครองโดยเฉลี่ยของภาคกลางสูงสุด

การดำเนินงานของรัฐในภาคกลางควรเป็นไปในด้านการควบคุมภาวะการเช่ามากกว่าอย่างอื่น และโครงการของรัฐควรเป็นในลักษณะให้เกษตรกรพยายามเรียนรู้ และลงทุนแก้ไขปัญหาด้วยตนเองเป็นส่วนใหญ่ โดยที่รัฐให้บริการต่างๆ ในด้านที่จำเป็นเท่านั้น ถ้าหากมีการปฏิรูปหรือจัดที่ดินในภาคนี้ควรที่จะให้อันดับความสำคัญแก่กลุ่มผู้ไร้ที่ดินทำกิน (รับจ้าง) ด้วย และอาจต้องให้บริการอื่น เช่น สินเชื่อประกอบด้วย

ภาคเหนือ การปฏิรูปที่ดินเป็นไปได้ได้น้อยเพราะเนื้อที่ถือครองของเกษตรกรโดยเฉลี่ยมีขนาดเล็กมาก และมีการกระจายค่อนข้างทัดเทียมกัน มาตรการในภาคนี้ควรเป็นการพัฒนาที่ดินในรูปต่างๆ เพื่อเพิ่มผลผลิตของดินและอนุรักษ์ดิน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งควรเป็นการพัฒนาในเขตเพาะปลูกที่อาศัยน้ำฝน (ที่ดอนและที่สูง) การจัดที่ดินควรให้อันดับความสำคัญสูงแก่เขตพื้นที่ป่าเพื่อรักษาต้นน้ำลำธารและที่ดินที่สูง รายละเอียดในการปฏิบัติอาจต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ อ.อ.ป. หรือ ส.ป.ก. หรือกรมป่าไม้เคยดำเนินการมาแล้ว

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การปฏิรูปที่ดินไม่น่าเป็นมาตรการที่จำเป็นเพราะเกษตรกรส่วนใหญ่ในภาคนี้เป็นเจ้าของที่ดินเอง และยังถือครองที่ดินโดยเฉลี่ยขนาดใหญ่พอสมควร มาตรการที่สำคัญสำหรับภาคนี้ ได้แก่ การวางแผนการใช้ที่ดินให้เหมาะสมประกอบการศึกษาเทคนิค และพันธุ์พืชเหมาะสมกับลักษณะกายภาพของพื้นที่นั้นคือ เน้นหนักในการพัฒนาที่ดิน และการพัฒนาแหล่งน้ำ และเป็นพื้นที่ที่มีความยากจนหนาแน่นซึ่งเกษตรกรส่วนใหญ่ปลูกข้าวโดยอาศัยน้ำฝนเป็นหลัก ในเขตที่มีการชลประทานอาจมีโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์จากน้ำให้เต็มที่นอกจากนี้จำเป็นจะต้องมีมาตรการในการช่วยเหลือถอนหนี้สินให้แก่เกษตรกร ซึ่งปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากขึ้น

ภาคใต้ การปฏิรูปที่ดินมีความเป็นไปได้ได้น้อยเนื่องจากเกษตรกรมีเนื้อที่ถือครองขนาดเล็ก การแก้ไขปัญหาคควรเน้นกลุ่มผู้ปลูกข้าวซึ่งมีเนื้อที่ขนาดเล็ก โครงการส่งเสริมอุตสาหกรรมในครัวเรือนและวิจัยพันธุ์ข้าวที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของภาค และมาตรการอีกอย่างคือ การช่วยเหลือชาวสวนยางขนาดเล็กโดยส่งเสริมให้ปลูกยางพันธุ์ใหม่ทดแทนพันธุ์พื้นเมือง และปลูกพืชอื่นแซมในสวนยางในระยะแรกสร้างงานนอกสาขาเกษตรกรรมเพิ่มขึ้น

(2) ถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการเกษตร และถูกราษฎรแผ้วถางทำลาย แล้วนำมาปฏิรูปและจัดสรรให้แก่ราษฎร พื้นที่เหล่านี้ควรแบ่งให้หน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ส.ป.ก. กรมพัฒนาที่ดิน กรมประมง กรมประมง กรมป่าไม้ อ.อ.ป. ฯลฯ นำไปดำเนินการ ไม่ควรให้หน่วยงานเดียวรับผิดชอบ ทั้งนี้เพราะแต่ละหน่วยงานมีขีดความสามารถจำกัด” (สถาบันธรรมา, 2523: 11-12)

วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2524 นายกรัฐมนตรี (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์) ได้กล่าวปราศรัยในพิธีเปิด การสัมมนาการเกษตรภาคเหนือ ที่สำนักงานเกษตรภาคเหนือ จังหวัด เชียงใหม่ มีข้อความเกี่ยวกับการถือครองที่ดินดังนี้

“ สำหรับปัญหาการถือครองที่ดิน ซึ่งภาคเหนือมีเนื้อที่ถือครองต่อครอบครัวต่ำ จนมีแนวโน้มที่จะทำให้ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพในอนาคตนั้น รัฐบาลเองได้ตระหนักในปัญหานี้มาโดยตลอด และไม่พึงปรารถนาที่จะให้มีการแก้ปัญหาเป็นไปในรูปแบบปล่อยปละละเลยโดยให้ราษฎรเพิ่มที่ทำกินโดยบุกรุกเข้าไปในป่าสงวนแม้ป่าบางแห่งจะหมดสภาพป่ากลายเป็นหมู่บ้าน หรือเป็นเมืองไปแล้วก็ตาม ตามกฎหมายแล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นเนื้อที่ป่าสงวนอยู่ดี ปัญหาอยู่ที่ว่าทำอะไรจึงจะให้ทุกอย่างเรียบร้อยไปด้วยดี และโดยถูกต้องตามกฎหมาย ” (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2524: 4)

2.3.5 นโยบายในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) ได้มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินในบทที่ 2 ส่วนที่ 3 การปรับโครงสร้างและการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจโดยกำหนดแนวนโยบายและมาตรการการพัฒนาไว้ในหน้า 60 - 62 ดังนี้

“4.1 แนวนโยบาย

(3) เร่งรัดการกระจายการถือครองที่ดิน การปฏิรูปที่ดินและการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินทำกินเพื่อการเกษตร ทั้งนี้ เพื่อให้เกษตรกรมีโอกาสประกอบอาชีพการเกษตรได้มั่นคง และขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคมซึ่งจะเป็นผลดีต่อผลผลิตทางการเกษตรด้วย

4.2 มาตรการการพัฒนา

ก. ที่ดินและป่าไม้ จำเป็นต้องกำหนดมาตรการพัฒนา ดังนี้

(3) เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินโดยเน้นการแก้ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดิน และมุ่งดำเนินการในเขตพื้นที่ภาคกลาง และภาคเหนือตอนล่าง ซึ่งมีปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกินหรือต้องเช่าที่ทั้งหมดทำกิน

(4) สำรวจเพื่อแยกเขตพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่เหมาะสมกับการเกษตร เพื่อจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกรในรูปของหมู่บ้านป่าไม้ ส่วนป่าเสื่อมโทรมที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรให้ทำการปลูกป่าต่อไป

.....

(6) ทบทวนการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองมิให้มีการขยายการเปิดพื้นที่ใหม่ แต่ให้ดำเนินการปรับปรุงนิคมที่มีอยู่แล้วให้สมบูรณ์ตามแผน และมอบให้จังหวัดรับผิดชอบไปดูแลต่อไป” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2524: 60-62)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญดังนี้

วันที่ 22 มิถุนายน 2525 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน (ซึ่งร่างโดยคณะกรรมการที่ดิน และผ่านความเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2525)

สาระสำคัญของนโยบายฉบับนี้สรุปได้ ดังนี้

ก. พื้นที่ป่าไม้ถาวร ที่ยังไม่ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการสำรวจ และจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียดให้เสร็จภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

(2) พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร แต่ยังมีสภาพเป็นป่าไม้อยู่ให้รักษาไว้เป็นป่าต่อไปไม่ควรจำแนกออกเป็นพื้นที่ทำกิน

(3) พื้นที่ที่จำแนกเป็นป่าไม้ ให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ที่กรมป่าไม้ปฏิบัติต่อไป

ข. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีราษฎรบุกรุกแล้วประมาณ 30 ล้านไร่ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้จัดทำโครงการจำแนกประเภทที่ดิน (Land reclassification) ในพื้นที่ 30 ล้านไร่ ให้เสร็จสิ้นภายในสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) โดยให้เป็นโครงการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(2) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

(3) พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตร ให้กรมป่าไม้หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการหมู่บ้านป่าไม้ และดำเนินการปลูกป่าต่อไป

(4) พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตรให้กรมป่าไม้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกิน โดยให้ดำเนินการสำรวจความเหมาะสมของดินเป็นหลักเกณฑ์ในการทำโครงการ

ค. พื้นที่ที่ราษฎรไม่ได้บุกรุกและยังมีสภาพเป็นป่าที่สมบูรณ์ ให้กรมป่าไม้ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย รักษาพื้นที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพโดยถูกต้องตามกฎหมาย

ง. ผลการจำแนกประเภทที่ดินตามข้อ ก. (1) และข้อ ข. (1) ให้เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

จ. การดำเนินงานตามข้อ ข. (3) ให้ดำเนินการโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับโครงการ ส.ท.ก. และโครงการให้สิทธิ์ทำกิน

ฉ. การจัดที่ดิน ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันตามข้อ (ง.) ให้ดำเนินการต่อไป แต่ไม่ใช่ขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการพัฒนาที่ดิน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี

ช. ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบจัดทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการตามข้อ ก. ถึงข้อ ฉ. โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประสานงานดูแลและเร่งรัด และคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ควบคุมและติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

นโยบายฉบับนี้ ได้มีผลให้มีการดำเนินการโครงการจำแนกประเภทที่ดินโดยละเอียด เร่งรัดโครงการช่วยเหลือประชาชนให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.) และมีการบินถ่ายภาพทางอากาศในพื้นที่ป่าไม้ของประเทศในปี 2526-2528 พื้นที่ที่ผ่านการจำแนกประเภทที่ดินและจำแนกออกเป็นที่ดินทำกิน คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มอบให้กับกรมที่ดิน และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปจัดให้แก่ราษฎรในระยะต่อมา

วันที่ 20 พฤษภาคม 2526 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แกล้งนโยบายรัฐบาลคณะที่ 43 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีข้อความในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินในนโยบายเศรษฐกิจ ดังนี้

“จะส่งเสริมให้ชาวไร่ชาวนามีที่ทำกินของตนเอง โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการจัดสิทธิทำกินในป่าเสื่อมโทรม อีกทั้งจะช่วยเหลือเกษตรกรในท้องที่แห้งแล้ง โดยการจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำในระดับไร่นาอย่างกว้างขวาง” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 283)

วันที่ 10 ตุลาคม 2526 คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มีมติกำหนดนโยบายและมาตรการการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดิน ได้มีนโยบายเฉพาะเรื่องการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ดังนี้

1. ดำเนินการจัดสรรที่ดินให้ราษฎรทำกินอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงสมรรถนะของที่ดินตามความจำเป็นในการครองชีพ
2. ให้นำพื้นที่ที่มีความลาดเทไม่เกินร้อยละ 35 และมีเนื้อดินหนาไม่น้อยกว่า 50 ซม. มาดำเนินการจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนเพื่ออยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพ
3. ทบทวนและกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ให้อยู่ภายใต้กรอบนโยบายเดียวกัน โดยไม่ขัดต่อกฎหมายที่มีอยู่
4. ที่ดินของรัฐซึ่งปัจจุบันมีจำนวนอันจำกัด หากจะนำมาจัดให้แก่ประชาชน จะให้เพียงสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน และให้สิทธิตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมเท่านั้น
5. ให้รัฐพยายามจัดหาที่ดินบางประเภทที่ไม่เหมาะสมที่จะสงวน หรือหวงห้ามให้แก่ประชาชนเพื่ออยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพ
6. ป้องกันมิให้ที่ดินที่รัฐจัดให้ประชาชนเพื่อประกอบเกษตรกรรม ตกไปยังผู้มีได้มีอาชีพเกษตรกรรม

ต่อมาคณะกรรมการจัดที่ดินได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการทบทวนอีกครั้งหนึ่ง

วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2527 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในเรื่องขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักการในการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรที่ถูกเขตชลประทานโดยประเด็นหลักคือ ให้จัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ที่ครอบครองที่ดินทั้งที่ชอบและไม่ชอบด้วย กฎหมายที่มีบ้านเรือนอยู่ในบริเวณเขตก่อสร้าง และเขตจัดสรร

วันที่ 12 มิถุนายน 2527 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และได้มีมติเห็นชอบในหลักการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน โดยแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม ตามข้อเสนอของคณะกรรมการ และคณะทำงานฯ ส่วนการจะช่วยเหลือแต่ละกลุ่มอย่างไรนั้น ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปพิจารณาตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง โดยให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ผู้แทนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และผู้แทนของกระทรวงมหาดไทย ร่วมเป็นกรรมการด้วย เพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่งภายใน 3 เดือน

ข้อเสนอการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนตามหลักการดังนี้

“กลุ่มที่ 1 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นก่อนกำหนดพื้นที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าไม้ถาวรของชาติ โดยอาศัยภาพถ่ายทางอากาศ โครงการ VAP 61 ร่วมกับแผนที่ภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหาร เป็นหลักฐานที่จะบ่งชี้ในการกันพื้นที่ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้ได้รับเอกสารสิทธิ์ต่อไป

กลุ่มที่ 2 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2510 ถึง พ.ศ. 2518 ภายหลังการกำหนดพื้นที่เป็นเขตป่าไม้ถาวรของชาติ หรือได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยอาศัยภาพถ่ายทางอากาศ โครงการ น.ส.3 ร่วมกับแผนที่ภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหารเป็นหลักฐาน ซึ่งชุมชนประเภทนี้ได้รับสิทธิให้อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2518 ถ้าพื้นที่ถือครองไม่ใช่เขตต้นน้ำลำธาร ทางราชการจะออกหนังสือสิทธิทำกิน (สทก.) ในพื้นที่ถือครองผืนนั้น

กลุ่มที่ 3 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นภายหลังปี พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นชุมชนที่ไม่ปรากฏหลักฐานในภาพถ่ายทางอากาศโครงการ น.ส.3 และมีใช้ชุมชนในเขตต้นน้ำลำธารแล้วจะอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

กรณีนี้เป็นการดำเนินการเฉพาะที่เป็นแหล่งชุมชนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามโครงการ สทก. ที่กรมป่าไม้กำลังดำเนินการอยู่”

วันที่ 31 สิงหาคม 2527 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการประชุมครั้งที่ 1/2527 (สมัยวิสามัญ) ได้เห็นชอบกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2528 ซึ่งมีข้อความที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินไว้ ดังนี้

“9 การเพิกถอนสภาพนิคมสร้างตนเองและสหกรณ์นิคม

ปรากฏว่าปีหนึ่งๆ รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการบริหารงานของนิคมสร้างตนเองและสหกรณ์นิคม โดยไม่มีการกำหนดแผนล่วงหน้าว่าจะเพิกถอนสภาพนิคมสร้างตนเองให้อยู่ในความดูแลของจังหวัดใดในปีใด สำหรับสหกรณ์นิคมที่ควรกำหนดว่าจะให้เป็นสหกรณ์การเกษตรได้ในปีใดเพื่อให้มีนิคมต่าง ๆ เหล่านั้นช่วยตัวเองได้โดยไม่ต้องพึ่งทางราชการอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลควรรีบดำเนินการในเรื่องดังกล่าว”

วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ชุมชนที่เกิดขึ้นก่อนปี 2510 ให้ได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2510 - 2518 ให้สิทธิอยู่อาศัยในรูปสิทธิทำกิน ชุมชนที่เกิดขึ้นภายหลังปี 2518 อนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

วันที่ 8 เมษายน 2528 กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือที่ ม.ท. 0707/5795 เรื่อง การควบคุมการจัดที่ดิน ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี มีข้อความดังต่อไปนี้

“ ด้วยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้พิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐซึ่งรวมทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ได้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการนำที่ดินของรัฐมาจัดให้แก่ประชาชนที่มาแห่งอำนาจในการดำเนินงาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และวัตถุประสงค์ของการจัดที่ดินของแต่ละหน่วยงานต่างๆ มีความแตกต่างกัน ซึ่งพอจะจำแนกส่วนที่สำคัญได้ ดังนี้

1. ที่มาแห่งอำนาจในการจัดที่ดิน

อำนาจที่หน่วยงานต่าง ๆ ทำการจัดที่ดินอยู่ในปัจจุบัน มีที่มา 2 ทาง

1.1 มีกฎหมายรองรับ

- กรมที่ดิน อาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กรมประชาสัมพันธ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ อาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

1.1) อาศัยมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของผู้นำรัฐบาล ซึ่งได้แก่การจัดที่ดินของกรมชลประทาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก กรมป่าไม้ เป็นต้น

2. การให้สิทธิในที่ดิน ที่ได้รับการจัดที่ดิน ได้เข้าทำประโยชน์และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขครบถ้วนแล้วบางหน่วยงานจะให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน เช่น การจัดที่ดินของกรมที่ดิน กรมประชาสัมพันธ์ แต่บางหน่วยงานจะไม่ให้กรรมสิทธิ์แต่จะให้เพียงสิทธิทำกิน เช่น การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3. วัตถุประสงค์ในการจัดที่ดิน แต่ละหน่วยงานก็มีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน เช่น เพื่อการปฏิรูปที่ดิน เพื่อสงเคราะห์บุคคลบางกลุ่ม เพื่ออพยพผู้ที่ถูกน้ำท่วมเนื่องจากการสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ การที่แต่ละหน่วยงานต่างๆ กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการจัดที่ดินขึ้นนั้น อาจจะไม่ได้สอดคล้องกับนโยบายจัดที่ดินโดยรวม บางหน่วยงานถ้าไม่ดำเนินการโดยไม่ให้มีกฎหมายรองรับแล้วอาจจะมีปัญหาในด้านการให้เอกสารสิทธิในที่ดินแก่ผู้ที่ได้รับการจัด คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้พิจารณาเรื่องนี้คราวประชุม ครั้งที่ 8/2527 เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2527 และครั้งที่ 1/2528 เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2528 แล้วเห็นว่า เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะให้หน่วยราชการต่างๆ ที่จัดที่ดินดำเนินการไปในแนวทางเดียวกันกล่าวคือ หน่วยงานใดจะจัดที่ดินแห่งใด ควรให้เสนอโครงการและแผนผังรวมทั้งข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับที่ดิน และพื้นที่ที่จะจัดนั้นให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน ไม่ว่าจะเป็นการจัดที่ดินตามกฎหมาย หรือตามมติคณะรัฐมนตรีหรือ

ตามคำสั่งของผู้นำรัฐบาลก็ตาม เมื่อได้รับความเห็นชอบให้ดำเนินการและได้ดำเนินการไปอย่างไร ได้ผลประการใดแล้ว ก็ให้แจ้งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติทราบตามระยะเวลาที่สมควรต่อไป ในที่สุดคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีมติให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ก็ขอให้มิตินำส่วนราชการที่มีการจัดที่ดินถือปฏิบัติตามนี้ดังกล่าว

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้ว เห็นด้วยกับมติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ดังกล่าว เพราะถ้ามีองค์กรกลางคอยทำหน้าที่ควบคุมนโยบาย พิจารณออนุมัติและติดตามผลโครงการ การจัดที่ดินของหน่วยราชการต่างๆ แล้ว จะทำให้การจัดที่ดินของทุกหน่วยงานสอดคล้องกัน อันจะเป็นผลดีทั้งต่อรัฐและประชาชน องค์กรกลางนี้คงได้แก่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ซึ่งได้จัดตั้งขึ้น โดยประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 แต่มาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้ และกฎหมายอื่นเท่านั้น หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการก็ควรมอบงานดังกล่าวให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดูแล ซึ่งอาจจะมอบหมายให้ตามมาตรา 20 (7) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กระทรวงมหาดไทย จึงเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและควบคุมการจัดที่ดินของทุกหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นการจัดที่ดินตามกฎหมาย หรือตามมติคณะรัฐมนตรี ”

วันที่ 11 กันยายน 2528 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 102 ตอนที่ 124

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีบางมาตราที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน ดังนี้

มาตรา 16 อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

(2) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ คราวละไม่เกินสิบปีโดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่า และไม่ต้องเสียค่าภาคหลวง ของป่าตามพระราชบัญญัตินี้สำหรับแร่ ดินขาว หรือหิน แล้วยแต่กรณี

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี

มาตรา 16 ทวิ ในกรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนมีสภาพเป็นป่าไร่ร้างเก่าหรือทุ่งหญ้า หรือเป็นป่าที่ไม่มีไม้มีค่าขึ้นอยู่เลย หรือมีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นบางส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนตามธรรมชาติ ทั้งนี้โดยมีสภาพตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ให้ถือว่าป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรม

ถ้าทางราชการมีความจำเป็นต้องปรับปรุงฟื้นฟูสภาพป่าเสื่อมโทรม ให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตป่าเสื่อมโทรมทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ

ในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ถ้าบุคคลใดได้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตดังกล่าวอยู่แล้วจนถึงวันที่ประกาศกำหนดตามวรรคสอง

(1) เมื่อบุคคลดังกล่าวร้องขอ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเห็นว่าบุคคลนั้นยังมีความจำเป็นเพื่อการครองชีพ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลดังกล่าวทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปในที่ที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยอยู่แล้วนั้นได้ แต่ต้องไม่เกินยี่สิบไร่ต่อหนึ่งครอบครัว และมีกำหนดเวลาราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี ทั้งนี้โดยได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมสำหรับ คราวแรกคราวต่อไปต้องเสียค่าธรรมเนียม

(2) บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตาม (1) อาจขออนุญาตปลูกป่า หรือไม้ยืนต้นที่ตนเคยทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติมจากที่ได้รับอนุญาตแล้ว โดยพิสูจน์ให้เห็นว่าตนมีความสามารถและมีเครื่องมือ หรืออุปกรณ์ที่จะปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นตามที่ขอเพิ่มนั้นได้ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้ปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นได้ แต่ต้องไม่เกินสามสิบปีและต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดไว้

การได้รับอนุญาตตามวรรคสาม มิให้ถือว่าเป็นการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตามวรรคสาม (1) และ (2) ได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าสำหรับไม้ที่ได้ปลูกขึ้นภายในที่ดินที่ได้รับอนุญาต

บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตต้องใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในระเบียบที่อธิบดีกำหนด และจะให้บุคคลอื่นนอกจากบุคคลในครอบครัวเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมิได้

ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาต ละทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือไม่อยู่อาศัยในที่ดินที่ได้รับอนุญาตติดต่อกันเกินระยะเวลาสองปี หรือยินยอมให้บุคคลอื่นนอกจากบุคคลในครอบครัวเข้าทำประโยชน์หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในระเบียบที่อธิบดีกำหนด ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจเพิกถอนการอนุญาตนั้น

มาตรา 16 ตี ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตามมาตรา 16 ทวิ ถึงแก่ความตายให้บุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินต่อไปได้ แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย

ถ้าสามี ภรรยา บุตรคนหนึ่งคนใด หรือบุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตและผู้ได้รับอนุญาตได้ระบุไว้เป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดีกำหนดให้เป็นผู้สืบทอดและหน้าที่ของตนประสงค์จะอยู่อาศัย หรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไปให้ยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย

เมื่อได้ยื่นคำขออนุญาตตามวรรคสองแล้วให้บุคคลตามวรรคหนึ่งอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ต่อไปได้ตามที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายอนุญาต

มาตรา 20 ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา 16 ทวิ ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรี มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่า หรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต แต่ในกรณีที่อนุญาตให้เกิน 2,000 ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รัฐมนตรีอาจกำหนดให้ผู้รับอนุญาตเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐบาลได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรโดยประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

วันที่ 23 มกราคม 2529 ได้มีประกาศใช้ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2529) ว่าด้วยการควบคุมการจัดที่ดินของทบวงการเมือง ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 103 ตอนที่ 11 (ฉบับพิเศษ)

วันที่ 11 มีนาคม 2529 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการควบคุมการจัดที่ดินให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติรับไปพิจารณากำหนดกรอบนโยบาย และหลักเกณฑ์การจัดที่ดินเพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการจัดที่ดินไปตามอำนาจหน้าที่ภายใต้กรอบนโยบายและหลักเกณฑ์ดังกล่าว และเมื่อหน่วยงานใดจะจัดที่ดินแห่งใด ก็ให้เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติทราบพร้อมทั้งหลักเกณฑ์และรายละเอียด หากหน่วยงานใดมิได้ดำเนินการตามกรอบนโยบายและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด ให้กระทรวงมหาดไทยรายงานให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาด้วย

วันที่ 27 สิงหาคม 2529 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลชุดที่ 47 ต่อสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในนโยบายทางเศรษฐกิจ ดังนี้ :-

“ เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน และการจัดรูปที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มผลผลิต

จะปรับปรุงการบริหาร และการจัดการทรัพยากรที่ดิน น้ำ ป่าไม้ และประมง ให้มีการพัฒนาควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2540 หน้า 302)

2.3.6 นโยบายในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530- 2534)

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ได้มีการกำหนดแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นครั้งแรก มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่ดินในแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้านใน หน้า 135 ดังนี้

“1) นโยบายและมาตรการสำหรับการพัฒนาทรัพยากรที่ดิน ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีดังนี้คือ

2.2 เร่งรัดกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสนับสนุนทางด้านธนาคารที่ดินหรือกองทุนปฏิรูปที่ดิน

2.5 เร่งรัดการจัดที่ดิน และการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ราษฎรใช้ทำกินให้ถูกต้องตามกฎหมาย” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2529: 135)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญ ดังนี้

วันที่ 9 ตุลาคม 2530 คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีคำสั่งที่ 1/2530 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบผลการจัดที่ดินในนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ โดยให้คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งมีหน้าที่ตรวจสอบการจัดที่ดินในนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์แต่ละนิคมว่า ได้ปฏิบัติงานบรรลุตามความมุ่งหมายแห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 แล้วหรือไม่ เพียงใดรวมทั้งหาสาเหตุที่ทำให้การจัดที่ดินในนิคมล่าช้า พร้อมเสนอแนะแนวทางแก้ไข

วันที่ 11 ธันวาคม 2530 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2530) ว่าด้วยการควบคุมการจัดที่ดินของทบวงการเมือง ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 104 ตอนที่ 258

วันที่ 15 ธันวาคม 2530 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องขอแก้ไขหลักการในการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรที่ถูกเขตชลประทาน โดยประเด็นหลักคือให้จัดสรรให้แก่ผู้ที่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงเพิ่มเติมด้วย

วันที่ 25 สิงหาคม 2531 พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แกล้งนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 45 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินในนโยบายเศรษฐกิจ ดังนี้

“4.3 ช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน และการออกเอกสารสิทธิ์ทำกิน” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 319-320)

พ.ศ. 2531 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ และได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตั้งแต่วันที่ 7 กันยายน 2531

ระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ได้มีนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความสนใจและแสดงความคิดเห็นจำนวนมาก เช่น แก้วสรร อติโพธิ เรื่อง การปฏิรูปที่ดินภาระกิจถูกบิดเบือน ในมติชนรายวัน วันที่ 7 กันยายน 2531 ไสภิน ทองปาน เรื่องแก้ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินแต่ไม่แก้ปัญหาการไร้ที่ทำกิน ในมติชนรายวัน วันที่ 19 ธันวาคม 2531

วันที่ 28 มีนาคม 2532 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องการดำเนินงานตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นพื้นที่ตั้งชุมชนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527 ว่า ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับข้อสังเกตไปพิจารณา โดยเห็นควรให้เพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะเขตที่เป็นที่อยู่อาศัยเท่านั้น ส่วนเขตที่เป็นที่ดินทำกินนั้นให้ดำเนินการตามแนวทางตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน

วันที่ 13 มิถุนายน 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย โดยแก้ไขข้อเสนอบางประการของคณะกรรมการกำหนดมาตรการช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมายซึ่งมี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นประธาน และนายอภิลาศ โอสถานนท์ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นเลขานุการ มติคณะรัฐมนตรีหลังจากปรับปรุงและแก้ไขแล้วมีดังนี้

1. สภาพป่าที่จะอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว
 - 1.1 เป็นป่าเสื่อมโทรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2532 กำหนดไว้ และ
 - 1.2 ราษฎรได้เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในป่านั้นอยู่ก่อนปี พ.ศ. 2524 และ
 - 1.3 เป็นป่าที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเพื่อให้ราษฎรเข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวได้
 - 1.4 เนื้อที่ที่จะอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปทำกิน หรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวครอบครัวยุติไม่เกิน 250 ไร่
2. บุคคลที่มีสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือ
 - 2.1 เป็นผู้ที่ไม่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในป่าดังกล่าวอยู่ก่อนปี พ.ศ. 2524 และ
 - 2.2 ไม่มีที่ดินทำกินในที่แหล่งอื่นๆ เป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอ
3. ค่าธรรมเนียม

เพื่อให้ประชาชนทราบสถานภาพของตนในการถือครองที่ดิน จึงสมควรให้กำหนดค่าธรรมเนียมในการใช้ที่ดิน ดังต่อไปนี้

 - 3.1 เนื้อที่ไม่เกิน 25 ไร่ คิดไร่ละ 10 บาทต่อปี
 - 3.2 เนื้อที่เกิน 25 ไร่ แต่ไม่เกิน 50 ไร่ ส่วนที่เกิน 25 ไร่ คิดไร่ละ 20 บาท ต่อปี
 - 3.3 เนื้อที่เกิน 50 ไร่ขึ้นไป ส่วนที่เกินคิดไร่ละ 100 บาทต่อปี
 - 3.4 ถ้าใช้ทำประโยชน์อย่างอื่นที่มีการเกษตรกรรม หรือการปลูกป่า ให้คิดเป็น 2 เท่าของอัตราข้างต้น

ทั้งนี้ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปพิจารณาดำเนินการออกระเบียบรายละเอียดตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นต่อไป”

วันที่ 8 กันยายน 2532 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 106 ตอนที่ 149 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 26 ให้มีข้อความดังต่อไปนี้

“ มาตรา 26 เมื่อได้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(1) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(2) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(3) ถ้าในปฏิรูปที่ดินนั้น มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้วเมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (4) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เข้าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ”

วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2533 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องโครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือนราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร จากการเสนอของกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

1) อนุมัติหลักการตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ มีอำนาจหน้าที่สำรวจที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ รวมทั้งที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดให้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงร่วมกันเพิ่มขึ้นด้วย และให้ดำเนินการต่อไปได้

2) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) จัดส่งระเบียบการ หลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติในเรื่องนี้ให้คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ ตามข้อ 1 ทราบด้วย

3) ให้สำนักงบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายตามความจำเป็น คณะกรรมการเฉพาะกิจสำรวจสถานที่ราชการฯ มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายเสนาะ เทียนทอง) เป็นประธานและผู้อำนวยการกองสำรวจและควบคุมที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน เป็นเลขานุการ

วันที่ 22 มกราคม 2534 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีระยะเวลา 5 ปี (พ.ศ. 2534-2538) เดิมนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน เป็นหน่วยประสานและให้ส่วนราชการให้ความร่วมมือในการจัดที่ดินทำกินให้รับราษฎรผู้ยากไร้ตาม "โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อม

โทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ได้เสนอแผนแม่บท (โครงการฯ) เป็นแผนงานระยะเวลา 5 ปี ผูกพันงบประมาณปี 2534 - 2538 โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้น 12,080,685,362 บาท ประกอบด้วย 8 แผนงานคือ 1. แผนงานจัดที่ดินทำกิน 2. แผนการจัดระเบียบชุมชน 3. แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 4. แผนการพัฒนาอาชีพ 5. แผนคุ้มครองพัฒนาทรัพยากรและการติดตามผลการปฏิบัติ 6. แผนการประชาสัมพันธ์ 7. แผนงานติดตามและประเมินผล 8. แผนการสนับสนุนงบประมาณ นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้เสนอกรมพิจารณา คณะรัฐมนตรีมีมติ 1. รับทราบแผนแม่บทโครงการฯ ซึ่งนายกรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว ตามที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน เสนอ 2. ให้ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน รับความเห็นและข้อสังเกตเพิ่มเติมของกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และการพลังงาน และสำนักงานพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปพิจารณาดำเนินการ

วันที่ 4 เมษายน 2534 นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 47 ต่อสภานิติบัญญัติมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินในนโยบายเศรษฐกิจข้อ 3.3 ดังนี้

“ นโยบายเศรษฐกิจ

3.3 เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินให้มีประสิทธิภาพ เพื่อกระจายการถือครองและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่เกษตรกร”

ส่วนในนโยบายทรัพยากรธรรมชาติ พลังงานและสิ่งแวดล้อมได้แถลงไว้ ดังนี้

“ เพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม อนุรักษ์และพัฒนาการใช้พลังงานและป้องกันแก้ไขปัญหาสีสิ่งแวดล้อมจึงกำหนดนโยบาย ดังนี้

1. อนุรักษ์และป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งในด้านป่าไม้ ที่ดิน แหล่งน้ำ และทรัพยากรอื่นๆ โดยเสริมสร้างขีดความสามารถของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนให้ชุมชนมีบทบาทโดยตรงในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 352, 357)

วันที่ 13 สิงหาคม 2534 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเรื่องแผนพัฒนาการเกษตรและการปฏิรูปที่ดินในส่วนของแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน 5 ประการ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำแผนปฏิบัติการเป็นเวลา 5 ปี โดยมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินตามแผนนี้ในรูปของ “กองทุนที่ดิน” และในปี 2535 ได้จัดสรรเงินงบประมาณจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร จำนวน 1,000 ล้านบาท เพื่อให้ ธ.ก.ส. ใช้เงินจำนวนนี้ตลอดจนดอกเบี้ยที่ได้ไปใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของกองทุนที่ดิน เพื่อเป็นรากฐานรองรับการจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” ขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายในเวลา 5 ปี

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ธ.ก.ส. ในปี 2535 ในมาตรา 34 ทวิ ให้มีกองทุนขึ้นในธนาคาร เรียกว่า “ กองทุนที่ดิน” เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านการให้เงินกู้แก่เกษตรกรเพื่อนำไปจัดหาที่ดินทำกิน พัฒนาที่ดิน และประกอบอาชีพเกษตรกรรมของตนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.3.7 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้กำหนดแผนที่เกี่ยวข้องกับ การจัดที่ดินทำกินไว้ในบทที่ 4 (ส่วนที่ 4) เรื่องการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินโดยกำหนดเป้าหมายไว้ ดังนี้

“2.1 ทรัพยากรที่ดิน

2.1.1 เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ 30 ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จภายใน 7 ปี

2.1.2 เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินปีละ 810,000 แปลง หรือคิดเป็น พื้นที่ปีละ 4 ล้านไร่

2.1.3 จัดตั้งระบบข้อมูลทรัพยากรที่ดินให้เป็นระบบเดียวกัน ทั้งส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาค”

ในด้านแนวทางการพัฒนาและมาตรการบริหารได้กำหนดไว้ ดังนี้

“3.2 แนวทางและมาตรการเฉพาะด้าน

3.2.1 ทรัพยากรที่ดิน

1) เร่งรัดแก้ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดิน โดย

1.1 ปรับปรุงระบบการบริหาร และการจัดการในด้านการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกร เพื่อให้การดำเนินงานที่มีความคล่องตัวมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่ เกี่ยวกับกองทุนการซื้อและการเวนคืนที่ดิน

1.2 สร้างระบบการประสานด้านการจัดซื้อที่ดินระหว่างหน่วยงาน ต่างๆ ที่รับผิดชอบ เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน” (สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2534: 42, 171, 230 - 235)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 - 2539) ได้มีนโยบายและ เหตุการณ์ที่สำคัญตามลำดับเวลา ดังนี้

วันที่ 9 ธันวาคม 2534 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ในราช กิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 216 ฉบับพิเศษมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในมาตราต่างๆ ดังนี้

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

“ มาตรา 36 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะประโยชน์ อย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาที่ดิน ที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่งและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หมวด 5 แนวนโยบายของรัฐ

“มาตรา 74 รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และพึงป้องกันและขจัดมลพิษ และวางแผนการใช้ที่ดินและน้ำให้เหมาะสม

มาตรา 76 รัฐพึงดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในที่ดินอย่างทั่วถึงเพื่อเกษตรกรรม โดยการปฏิรูปที่ดิน จัดรูปที่ดิน หรือวิธีอื่น”

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญ ดังนี้

วันที่ 5 มีนาคม 2535 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 17

วันที่ 17 มีนาคม 2535 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องโครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือนที่ดินทำกินของราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรและเขตที่สาธารณะประโยชน์ ดังนี้

“โดยที่มาตรการในการแก้ไขปัญหาการถือครองในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรและที่สาธารณะประโยชน์ ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ เป็นการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 เรื่องการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน ซึ่งแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม และจะมีผลกระทบต่อการรักษาพื้นที่ป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติมากจึงไม่อนุมัติให้ดำเนินการตามมาตรการฯที่กระทรวงมหาดไทยเสนอและให้คงถือปฏิบัติตามหลักมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 โดยให้กระทรวงมหาดไทยประสานกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป”

กระทรวงมหาดไทย เสนอคณะรัฐมนตรีให้เพิกถอนสถานที่ราชการ ชุมชนถาวร ศาสนสถาน สาธารณูปโภค ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ

วันที่ 8 เมษายน 2535 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 42 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ ดังนี้

เนื่องจากปัจจุบันพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 กำหนดความหมายของคำว่า เกษตรกร และวัตถุประสงค์ของธนาคารไว้ค่อนข้างจะจำกัด โดยเกษตรกรนั้นหมายความว่าผู้ประกอบอาชีพการเกษตรโดยตรง และให้เกษตรกรกู้เงินได้เฉพาะการ

ประกอบอาชีพการเกษตรเท่านั้น อีกทั้งเงินทุนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรตามที่กำหนดไว้นั้นในขณะนี้มีจำนวนไม่เพียงพอ ทำให้ความช่วยเหลือในการประกอบอาชีพของเกษตรกรอยู่ในวงจำกัด สมควรที่จะขยายความหมายของคำว่า เกษตรกรให้รวมถึงเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และขยายวัตถุประสงค์ของธนาคารตามพระราชบัญญัตินี้ให้กว้างขึ้น ให้เกษตรกรสามารถกู้เงินไปเพื่อการประกอบอาชีพอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องในการเกษตร เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับครอบครัวได้ด้วย และแก้ไขในเรื่องการเพิ่มทุนเรือนหุ้นของธนาคาร เพื่อให้ธนาคารสามารถให้ความช่วยเหลือในด้านการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรได้มากขึ้น นอกจากนี้เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น สมควรให้มีกองทุนที่ดินขึ้นในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยให้ผู้จัดการธนาคารเป็นผู้บริหารกองทุนที่ดินตามระเบียบข้อบังคับ หรือมติที่คณะกรรมการกองทุนที่ดินกำหนด และแยกการดำเนินงานออกต่างหากจากการดำเนินงานตามปกติของธนาคาร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

อนึ่ง ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 34 ทวิ ให้มีการจัดตั้ง “กองทุนที่ดิน” ขึ้นในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยมีข้อความดังนี้

“มาตรา 34 ให้มีกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในธนาคาร เรียกว่า “กองทุนที่ดิน” เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านการให้เงินกู้แก่เกษตรกร เพื่อนำไปจัดหาที่ดินทำกิน พัฒนาที่ดิน และประกอบอาชีพเกษตรกรรมของตนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กองทุนที่ดินประกอบด้วยเงินที่ได้รับจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำมาฝากไว้กับธนาคาร รายได้จากการดำเนินการและเงินจากแหล่งอื่นๆ

เงินจากกองทุนที่ดินให้ใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ตามวรรคหนึ่ง และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน กองทุนที่ดิน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับหรือมติที่คณะกรรมการกองทุนที่ดินซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ”

วันที่ 6 พฤษภาคม 2535 พลเอกสุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 48 ต่อสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการจัดที่ดินทำกินในนโยบายการกระจายการพัฒนาและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ดังนี้

“3.1.9. จัดที่ทำกินให้แก่เกษตรกรซึ่งไร้ที่ทำกิน โดยการใช้การปฏิรูปที่ดิน หรือวิธีการอื่น และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิในที่ดินแต่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ

3.1.10 ปรับปรุงมาตรการ และวิธีการที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม และมีให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยเฉพาะราษฎรที่เข้าไปอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ดังกล่าวอยู่แล้ว ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 364)

วันที่ 23 มิถุนายน 2535 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเกี่ยวกับโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ดังนี้ เนื่องจากการปฏิบัติงานตามโครงการ (คจก.) ได้เกิดปัญหาขัดแย้งขึ้นจำเป็นต้องแก้ไขเป็นการด่วน จึงควรยกเลิกเป้าหมายการดำเนินการตามโครงการและให้ยับยั้งการดำเนินงานในพื้นที่ที่ยังไม่ได้มีการดำเนินงานเอาไว้ก่อน สำหรับโครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เห็นควร

ให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นชุมหนึ่งเพื่อทบทวนหลักการวิปฏิบัติงานของโครงการนี้ และให้รับสังเกตของกรม คือการบริหารและการจัดการโครงการควรให้อยู่ภายใต้การประสานงานของ มท. แทนฝ่ายทหารหรือไม่ พิจารณาใช้วิธีการอพยพราษฎรในรูปอื่น และให้ คกก. เร่งดำเนินการพิจารณาและเสนอรายงานถึง กรม.ให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน

วันที่ 20 สิงหาคม 2535 ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร โดยกำหนดคุณสมบัติไว้ในมาตรา 3 ดังนี้

“มาตรา 3 บุคคลซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเกษตรกร

(1) **ผู้ยากจน** ซึ่งหมายถึง **ผู้มีรายได้ไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดรายได้ตาม (1) ให้หมายความรวมถึงสิทธิ หรือประโยชน์อื่นที่สามารถคำนวณเป็น ตัวเงินได้ด้วย**

(2) **ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม** ซึ่งหมายถึง **ผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม**

(3) **บุตรของเกษตรกร** ซึ่งหมายถึง **บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ”**

ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอื่นมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ได้ให้นิยามคำว่า “เกษตรกร” หมายความว่า “**ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจน หรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรดังกล่าว**” เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพิจารณาผู้ที่จะเป็น “เกษตรกร” เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

วันที่ 21 ตุลาคม 2535 นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 50 ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินในนโยบายการเกษตร ดังนี้

“4.2.4 เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินและการออกเอกสารสิทธิ์ เพื่อกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ และเกษตรกรที่ครอบครองทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ โดยจะปรับปรุงกลไกการบริหารและการจัดการของรัฐ ตลอดจนจัดสรรงบประมาณให้สามารถครอบคลุมพื้นที่ได้โดยเฉลี่ยปีละประมาณ 4 ล้านไร่” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 394)

วันที่ 15 ธันวาคม 2535 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบการแต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือราษฎรอันเนื่องมาจากการยกเลิกโครงการ คกก. เพื่อให้ราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าวสามารถประกอบอาชีพที่มีรายได้ดีมีบทบาทในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และมีเสถียรภาพในการครอบครองที่ดินเพื่อยู่ออาศัยและทำกิน ประกอบด้วยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายสุเทพ เทือก

สุบรรณ) เป็นประธานรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายสุทัศน์ เงินหมื่น) เป็นรองประธาน และกรรมการอื่นอีก 14 ราย โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาแก้ไขปัญหอันเนื่องมาจากการยกเลิกโครงการ คจก. และกำหนดมาตรการช่วยเหลือราษฎรในเขตพื้นที่ คจก. เดิม ทั้งที่อพยพกลับหรือสมัครใจอยู่ต่อ ในด้านที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน โดยให้ราษฎรเหล่านี้ช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ด้วย ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอ

วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเรื่องการพิจารณาแก้ไขปัญหเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ โดยมีสาระสำคัญในวิธีการ ดังนี้

1. ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตป่าไม้อาวุ (ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. ให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น
2. เมื่อราษฎรได้รับเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ตามวิธีการปฏิรูปที่ดินแล้วเห็นว่าตนเองมีสิทธิครอบครองมาก่อนกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตป่าไม้อาวุมีสิทธิยื่นคำร้องขอพิสูจน์สิทธิของตนต่อคณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งขึ้น
3. คณะกรรมการที่รัฐมนตรีจะแต่งตั้งขึ้นประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ป่าไม้จังหวัด นายอำเภอประจำท้องที่ และกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีเห็นสมควรไม่เกิน 3 นาย โดยมีปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ
4. การพิจารณาหลักฐานของราษฎรในการพิสูจน์สิทธิ ให้พิจารณาจากหลักฐานที่เป็นเอกสารของทางราชการ หากหลักฐานไม่ชัดเจนให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศโครงการ VAP-21 เป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิ
5. ในกรณีที่คณะกรรมการ มีมติว่าราษฎรผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตป่าไม้อาวุ ให้ ส.ป.ก. ส่งบัญชีรายชื่อพร้อมทั้งเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้ร้องต่อไป การส่งเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้ดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติ
6. ที่ดินเขตชุมชนที่เป็นหมู่บ้านถาวร ชุมชนพาณิชยกรรม สถานที่ราชการ ศาสนสถานสาธารณูปโภคต่างๆ ให้ ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้ และส่งเอกสารนั้นให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ภายใน 30 วัน นับจากคณะรัฐมนตรีมีมติ ส่วนเขตเทศบาล และสุขาภิบาลถือว่าแยกเว้นจากเขตปฏิรูปที่ดิน
7. กรมป่าไม้ กรมที่ดิน และ ส.ป.ก. อาจจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการให้ราษฎรปลูกป่าหรือไม่ยืนต้นตามความเหมาะสมในที่ดินที่ ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ก่อนส่งเอกสารดังกล่าว ให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน
8. ให้มีคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีประจำเขตท้องที่ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยประจำเขตท้องที่ และผู้ตรวจกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประจำเขตท้องที่

ทั้งนี้ ได้มีการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี รวม 6 ฉบับ คือ

“ 1. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2533 เรื่องโครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือนราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

2. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 เรื่องโครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือน ที่ดินทำกินของราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร และเขตที่สาธารณประโยชน์

3. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527 เรื่องร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ...

4. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 เรื่องการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน

5. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2532 เรื่องการดำเนินงานตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527

6. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2532 เรื่องการช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย ”

วันที่ 11 ตุลาคม 2537 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามมติคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยเห็นชอบหลักการในกรณีมีการกระทำผิดเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐดำเนินการฟ้องคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำผิดด้วย นอกเหนือจากการฟ้องคดีอาญาและให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป

วันที่ 26 กรกฎาคม 2538 นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 51 ต่อรัฐสภามีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินในนโยบายด้านเกษตรกรรม ดังนี้

“นโยบายด้านเกษตรกรรม

4.2.10 เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกินเพียงพอตามเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

4.2.11 เร่งรัดแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ถูกต้อง ให้เป็นไปอย่างเป็นธรรมและสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 425)

2.3.8 นโยบายในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้กำหนดแผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินในส่วนที่ 6 บทที่ 4 หน้า 145 การบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

“2 ให้มีการประสานนโยบายและจัดการด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ รวมทั้งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเป็นประโยชน์ต่อคนและชุมชนอย่างแท้จริง โดย

2.3 ปรับระบบการจัดการด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สามารถแก้ไขปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกินทั้งในเรื่องออกเอกสารสิทธิ์ รวมทั้งการจัดระบบการติดตามตรวจสอบ เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกินในเขตปฏิรูปเกษตรกรรมอย่างจริงจัง” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539: 145)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญ ดังนี้

วันที่ 19 พฤศจิกายน 2539 คณะรัฐมนตรีมีมติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ในท้องที่อำเภอเมืองสระแก้ว อำเภอวังน้ำเย็น อำเภอวัฒนานคร และอำเภอคลองหาด จังหวัดสระแก้ว พ.ศ. ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วดำเนินการต่อไปได้

ทั้งนี้ เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีการจัดตั้งนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็น จังหวัดปราจีนบุรี ขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ ในท้องที่อำเภอเมืองสระแก้ว อำเภอวังน้ำเย็น อำเภอวัฒนานคร และกิ่งอำเภอคลองหาด อำเภอวัฒนานคร จังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. 2529 มีพื้นที่โครงการทั้งสิ้นประมาณ 105,000 ไร่ ต่อมากรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ดำเนินการสำรวจการถือครองตามมติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ โดยพิจารณาพื้นที่นอกเขตที่ดินนิคมสหกรณ์ จำนวน 4 จุด เนื้อที่ประมาณ 3,613-2 - 94 ไร่ จึงเหลือพื้นที่นิคมสหกรณ์ที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ต่อไป เนื้อที่ประมาณ 103,707 ไร่ และเนื่องจากได้มีพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดสระแก้ว พ.ศ. 2536 ให้แยกอำเภอสระแก้ว อำเภอคลองหาด อำเภอตาพระยา อำเภอวังน้ำเย็น อำเภอวัฒนานคร และอำเภอรัญประเทศ ออกจากการปกครองของจังหวัดปราจีนบุรี รวมตั้งขึ้นเป็นจังหวัดสระแก้ว พื้นที่นิคมสหกรณ์ดังกล่าว จึงเปลี่ยนจากจังหวัดปราจีนบุรี เป็นจังหวัดสระแก้ว ร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงเป็นเป็นยกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์เดิม และตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ฉบับใหม่ โดยกันแนวเขตที่อยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งนิคมสหกรณ์ออก เพื่อให้แนวเขตถูกต้องและเหมาะสมตามสภาพความเป็นจริง

วันที่ 22 เมษายน 2540 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติในจังหวัดนครราชสีมา ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ โดยให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ ดังนี้

1) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) เร่งรัดจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานตามที่ได้ดำเนินการกันพื้นที่ไว้แล้ว ในเขตอำเภอวังน้ำเขียว รวม 8 จุด เนื้อที่ประมาณ 21,135 ไร่ ในเขตอำเภอเสิงสาง รวม 4 จุด เนื้อที่ประมาณ 14,850 ไร่ และในเขตอำเภอครบุรี จำนวน 1 จุด เนื้อที่ประมาณ 622 ไร่ โดยให้นำร่างพระราชกฤษฎีกาฯ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในเรื่องนี้

2) ให้กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน มีผลใช้บังคับ และให้ ส.ป.ก. เร่งรัดดำเนินการปฏิรูปที่ดินและออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ดังกล่าวตามขั้นตอนปฏิบัติภายใน 9 เดือน นับแต่วันที่กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ โดยให้กันพื้นที่ที่เป็นสุขาภิบาลและชุมชนออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน

3) เห็นควรมอบให้กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ร่วมกันตรวจสอบพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (Zone E) ในส่วนที่ยังมีสภาพป่าสมบูรณ์และไม่เหมาะกับการเกษตรกรรม และส่งมอบพื้นที่คืนให้กรมป่าไม้ดูแลรักษาต่อไป

4) ให้กรมป่าไม้จัดทำแนวเขตป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจน และประชาสัมพันธ์ให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

วันที่ 22 เมษายน 2540 คณะรัฐมนตรีรับทราบสถานการณ์และแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอตามมติที่ประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2540 ดังมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. สภาพปัญหาโดยรวม สถานการณ์การบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติ มีอยู่ 2 ลักษณะ คือ การบุกรุกพื้นที่บริเวณรอบๆ แนวเขตอุทยานแห่งชาติ และการบุกรุกพื้นที่บริเวณใจกลางอุทยานแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีปัญหาการบุกรุกและราษฎรร้องเรียน รวม 11 แห่ง ดังนี้

1.1 กรณีการแก้ไขปัญหตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 เมษายน 2539 จำนวน 5 แห่ง คือ อุทยานแห่งชาติผาแต้ม อุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ อุทยานแห่งชาติทับลาน อุทยานแห่งชาติภูสระดอกบัว และอุทยานแห่งชาติภูพาน

1.2 กรณีการแก้ไขปัญห่อื่นๆ จำนวน 6 แห่ง คือ อุทยานแห่งชาติห้วยหวด อุทยานแห่งชาติภูเก้า - ภูพานคำ อุทยานแห่งชาติตาโคตร อุทยานแห่งชาติไพรทอง อุทยานแห่งชาติมุกดาหาร และอุทยานแห่งชาติภูผาม่าน

2. ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา

2.1 อุทยานแห่งชาติผาแต้ม จังหวัดอุบลราชธานีเห็นชอบให้กันแนวเขตอุทยานแห่งชาติผาแต้ม จากแนวปัจจุบันให้เป็นไปตามแนวเขตที่เคยตกลงกันระหว่างกรมป่าไม้ กับทางอำเภอโขงเจียม สภาตำบลนาโพธิ์กลางและชาวบ้าน เมื่อปี 2531

2.2 อุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ จังหวัดอุบลราชธานีได้ตรวจสอบแล้ว มีความเห็นให้ถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ และกันที่ทำกินของราษฎรออกจากเขตอุทยานแห่งชาติบริเวณบ้านหนองชาดในอำเภอสรินทร และให้กันที่ทำกินของราษฎรออกจากเขตอุทยานแห่งชาติบริเวณอำเภอโขงเจียม

2.3 อุทยานแห่งชาติทับลาน กรณีอำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี อยู่ระหว่างดำเนินการพิจารณาปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติ

2.4 อุทยานแห่งชาติภูสระดอกบัว จังหวัดอำนาจเจริญและกรมป่าไม้อยู่ระหว่างพิจารณาบทวนการสำรวจรังวัด ซึ่งการสำรวจครั้งแรกมีปัญหาได้รับการทักท้วงจากตัวแทนสมัชชาคนจน และมีการสำรวจเอาพื้นที่ป่าเข้าไปด้วย

2.5 อุทยานแห่งชาติภูพาน เนื่องจากทางราชการไม่สามารถจัดหาที่ดินหรือจ่ายเงินชดเชยได้ จังหวัดสกลนคร จึงรอฟผลการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มผู้เรียกร้อง

2.6 อุทยานแห่งชาติห้วยหวด จังหวัดสกลนครพิจารณาแล้วเห็นควรกันพื้นที่ให้แก่ราษฎร 2,635 ไร่ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของกรมป่าไม้

2.7 อุทยานแห่งชาติภูเก้า - ภูพานคำ เป็นข้อเรียกร้องใหม่ที่กลุ่มสมัชชาคนจนนำเสนอต่อรัฐบาล ยังไม่มีข้อมูลการดำเนินการ

2.8 อุทยานแห่งชาติตาโคตร จังหวัดชัยภูมิอยู่ระหว่างดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงการทำประโยชน์ที่ดิน

2.9 อุทยานแห่งชาติไทรทอง จังหวัดชัยภูมิอยู่ระหว่างดำเนินการสำรวจเพื่อกันพื้นที่ทำกินออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ

2.10 อุทยานแห่งชาติมุกดาหาร กรมป่าไม้อยู่ระหว่างการพิจารณาปรับปรุงแผนที่แนวเขตอุทยาน เนื่องจากรูปร่างแผนที่ของส่วนวิศวกรรมป่าไม้กับอุทยานแห่งชาติมุกดาหารไม่ตรงกัน

2.11 อุทยานแห่งชาติภูผาม่าน จังหวัดขอนแก่นได้แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำขอบเขตที่ทำกินของราษฎร จำนวน 3 หมู่บ้าน คือ บ้านตาดฟ้า และบ้านดงสะคร่าน อำเภอภูผาม่าน และบ้านชำผักหนาม อำเภอชุมแพ ส่วนกรณีร้องเรียนของราษฎรจังหวัดเลย จังหวัดเลยได้แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบพื้นที่และข้อเท็จจริงแล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการสำรวจพื้นที่ทำกิน

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้

1. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) รับไปเร่งรัดดำเนินการให้เป็นไปตามผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานในส่วนที่ตกลงกันได้

2. กรณีอุทยานแห่งชาติภูพาน เนื่องจากยังไม่สามารถจัดหาที่ดินหรือจ่ายเงินชดเชยได้ และกรณีอุทยานแห่งชาติภูเก้า - ภูพานคำ ให้ประธานคณะกรรมการศูนย์อำนวยการร่วมแก้ไขปัญหาเกษตรกรภาคอีสาน (รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายชิงชัย มงคลธรรม) รับไปเร่งรัดเจรจากับกลุ่มผู้เรียกร้องโดยด่วนต่อไป

3. กรณีอุทยานแห่งชาติไทรทอง ให้กระทรวงมหาดไทย (จังหวัดชัยภูมิ) เร่งรัดดำเนินการสำรวจเพื่อกันพื้นที่ทำกินออกจากเขตอุทยานแห่งชาติไทรทองโดยด่วน

วันที่ 22 เมษายน 2540 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติในภาพรวมทั้งประเทศ

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งจำแนกเป็น 5 ประเภท ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป ดังนี้

1. ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

เมื่อราชากรเสนอปัญหาเรียกร้องให้เพิกถอนเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้คณะอนุกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบพื้นที่ เมื่อคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาผลการตรวจสอบคณะทำงานฯ แล้วให้นำเสนอคณะกรรมการพัฒนาที่ดินพิจารณาเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเขตป่าไม้ถาวรเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง โดยจำแนกเป็นพื้นที่ทำกินหรือพื้นที่ใช้ประโยชน์อย่างอื่น ๆ แล้วมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป เช่น ส.ป.ก. และกรมที่ดิน เป็นต้น

2. ป่าสงวนแห่งชาติ

เนื่องจากราชากรได้เรียกร้องให้กรมป่าไม้มอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. และให้ ส.ป.ก. เร่งรัดการออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 และจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินแล้ว ประมาณ 44 ล้านไร่ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 แต่เกิดปัญหาความคลาดเคลื่อนของแผนที่ มีการมอบพื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดินให้ ส.ป.ก. จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2538 ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ได้ทำบันทึกข้อตกลงในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ โดยจะกันพื้นที่ดังนี้ออก คือ พื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่า พื้นที่ที่มีสภาพหรือศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า พื้นที่ที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ และพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้ให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน พื้นที่ภูเขาสูงชันหรือพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยตั้งแต่ร้อยละ 35 ขึ้นไป และพื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ที่กรมป่าไม้มีราษฎรผูกพันตามกฎหมาย พื้นที่ป่าชายเลน พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน ดังนั้นจึงให้

- 1) กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ปฏิบัติตามข้อตกลง โดยเร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จทุกป่าโดยเร็ว
- 2) ให้ ส.ป.ก. นำผลการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงไปเร่งรัดกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยเร็ว
- 3) เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร ป่าใดที่ผ่านการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงแล้ว และยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-98 ให้ราษฎรก่อน เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ให้ ส.ป.ก. เร่งรัดออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้กับราษฎรโดยเร็ว

- 4) พื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดิน ให้กรมป่าไม้พิจารณากำหนดเป็นป่าสงวน หรือ สงวนไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่างๆ หรือให้ดำเนินการตามกิจกรรมของกรมป่าไม้ตามหน้าที่และความรับผิดชอบ

3. ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากราชากรเรียกร้องให้ปรับแนวเขตป่าอนุรักษ์ซึ่งทับกับที่ทำกินของราษฎร ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 และวันที่ 17 มีนาคม 2535 จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ของประเทศเป็น 3 พื้นที่ คือ พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ (Zone C) พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (Zone E) และพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร (Zone A) การจำแนกอาจมีการคลาดเคลื่อนจากสภาพข้อเท็จจริงในบางพื้นที่ ราชากรจึงเรียกร้องให้มีการปรับแนวทางเขตให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริง ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีการแก้ไขปัญหาโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินสำหรับเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (Zone

E) และเขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร (Zone A) ที่เสื่อมสภาพหรือมีราษฎรอยู่อาศัยทำกินแล้ว แต่สำหรับป่าเพื่อการอนุรักษ์ (Zone C) มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดให้มีการปรับปรุงแนวเขตได้ โดยให้มีคณะทำงาน 5 ฝ่าย คือ ผู้แทนฝ่ายปกครองระดับพื้นที่ (นายอำเภอ หรือ ปลัดอำเภอ) เป็นหัวหน้าคณะทำงาน ผู้แทนสำนักงานป่าไม้เขต ผู้แทนราษฎรในพื้นที่เป็นคณะทำงาน และผู้แทนสำนักงานป่าไม้จังหวัด เป็นคณะทำงานและเลขานุการ ดังนั้น เมื่อราษฎรเรียกร้องเสนอปัญหาให้ปรับปรุงแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ ให้จังหวัดแต่งตั้งคณะทำงาน 5 ฝ่าย ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น เมื่อคณะทำงาน 5 ฝ่าย สำรวจพื้นที่เสร็จแล้วให้เสนอคณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ประจำจังหวัดพิจารณา และส่งให้สำนักงานป่าไม้เขตดำเนินการรังวัด ปักเขต ปรับปรุงแผนที่ แล้วส่งให้กรมป่าไม้ดำเนินการนำเสนอต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และคณะรัฐมนตรีต่อไป และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาเดือดร้อนของราษฎรเป็นไปด้วยความรวดเร็วจึงให้

3.1 เร่งรัดดำเนินการปรับแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ในพื้นที่ที่มีปัญหาราษฎรเรียกร้องให้แล้วเสร็จโดยเร็วก่อนเป็นอันดับแรก แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบมอบบริเวณพื้นที่ที่ปรับออก ให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน

3.2 ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีอื่นๆ ที่ไม่มีปัญหาราษฎรเรียกร้อง ให้เร่งรัดดำเนินการปรับแนวเขตให้ถูกต้อง สอดคล้องตามกฎหมายประเทศไปพร้อมกัน

3.3 พื้นที่ที่ผ่านการปรับแนวเขต และมีความเหมาะสมที่จะกำหนดไว้เป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ โดยไม่มีปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร ให้กรมป่าไม้กำหนดเป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ ให้กรมป่าไม้จัดทำแนวเขตที่ชัดเจน และป้องกันดูแลคุ้มครองอย่างเข้มงวด ไม่ให้ราษฎรบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองอยู่อาศัยทำกิน หากมีการบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด

4. ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ชั้น 2

เนื่องจากเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้กำหนดขึ้นเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์ที่มีคุณค่า หายาก เพื่อการป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัยและการพังทลายของดิน รวมตลอดถึงเพื่อประโยชน์ด้านการศึกษาวิจัย นันทนาการของประชาชนและความมั่นคงของชาติ ดังนั้น

4.1 ให้ถือปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐจะไม่ออกเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกหรือครอบครองที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อไป

4.2 ให้กรมป่าไม้สำรวจจำนวนราษฎรและพื้นที่ที่ครอบครองให้ชัดเจน เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

4.3 ให้กรมป่าไม้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่จะให้ราษฎรอยู่อาศัย และหรือทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยให้คำนึงถึงความเหมาะสมในการดำรงชีพและให้มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ให้ทำขอบเขตให้ชัดเจนเป็นที่ทราบทั่วกัน และห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด

4.4 ให้กรมป่าไม้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและตัวแทนราษฎรในพื้นที่กำหนดมาตรการเพื่อการอยู่อาศัยการทำประโยชน์อื่น ๆ ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยรัฐจะสนับสนุนด้านการสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม ในกรณีที่รัฐจัดที่ทำกินให้ โดยให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเตรียมแผนงานรองรับ

4.5 ให้ตั้งกรรมการแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในแต่ละพื้นที่ ประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายราชการ และราษฎรที่มีปัญหาเกี่ยวข้องโดยตรงฝ่ายละเท่าๆ กัน เพื่อทำการตรวจสอบ พิสูจน์ เพื่อดำเนินการรับรองสิทธิการอยู่อาศัยทำกิน

4.6 การรับรองสิทธิอยู่อาศัยและหรือทำกินให้แก่ราษฎร ให้ดำเนินการตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ หากพื้นที่ใดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมาย ให้สำรวจขอบเขตให้ชัดเจนแน่นอน แล้วดำเนินการเพิกถอนตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้กลับมาเป็นป่าสงวนตามกฎหมาย หากเป็นป่าอนุรักษ์ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ชั้น 2 ให้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ หรือเสนอขอผ่อนผันการใช้ประโยชน์ต่อไป และในการให้เอกสารรับรองสิทธิ สทก. พิเศษให้กำหนดเงื่อนไขห้ามจำหน่าย จ่ายโอนแต่ให้ตกทอดทางมรดกได้ และกำหนดเงื่อนไขในการใช้พื้นที่เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด สำหรับขนาดของพื้นที่ให้คำนึงถึงจำนวนพื้นที่ที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ประกอบกับจำนวนผู้ได้รับสิทธิเป็นสำคัญ

5. พื้นที่อื่นๆ เช่น พื้นที่สวนป่า

กรณีที่มีราษฎรร้องเรียนเสนอปัญหาให้จังหวัดดำเนินการ โดยตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยให้มีทั้งฝ่ายราชการและราษฎรฝ่ายละเท่าๆ กัน ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้พิสูจน์การอยู่อาศัยครอบครองการทำประโยชน์ในพื้นที่ให้ชัดเจนว่ามีมาก่อนหรือไม่ ราษฎรเดือดร้อนอย่างไร เคยได้รับการช่วยเหลือจากทางราชการมาแล้วหรือไม่ แล้วเสนอมาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหามาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตามมาตรการและแนวทางของแต่ละพื้นที่ที่เป็นปัญหา ทั้งนี้ ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบให้ความเป็นธรรมกับราษฎรให้มากที่สุด

วันที่ 21 พฤษภาคม 2540 คณะรัฐมนตรีพิจารณาผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหากรณีป่าดงหัวกองและป่าดงบังอี จังหวัดอำนาจเจริญตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ แล้วมีมติดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบผลการดำเนินงานสำรวจแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ของป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงหัวกองและป่าดงบังอี จังหวัดอำนาจเจริญ ในส่วนเฉพาะการกันพื้นที่ทำกินบริเวณหมู่บ้านหนองคล้า (หมู่ที่ 9) บ้านหนองทับม้า (หมู่ที่ 1, 3, 12) บ้านบก (หมู่ที่ 2, 14) และบ้านนาสะอาด (หมู่ที่ 7) ตำบลเสนางคนิคม บ้านโป่งหิน (หมู่ที่ 5) บ้านโพหนอง (หมู่ที่ 1, 3, 8, 9) และบ้านสว่าง (หมู่ที่ 2) ตำบลโพหนอง บ้านโนนสาวท (หมู่ที่ 2) บ้านหนองไฮ (หมู่ที่ 1, 6, 8, 9) และบ้านนาอุดม (หมู่ที่ 3) ตำบลหนองไฮ และบ้านปากอ (หมู่ที่ 1, 4) ตำบลปากอ อำเภอสว่างคนิคม จังหวัดอำนาจเจริญ รวมทั้งหมด 21 หมู่บ้านออกเป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ

2. ให้กรมป่าไม้รายงานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่งมอบพื้นที่บริเวณที่กันออกตามขอบเขตที่ผ่านการตรวจสอบแล้วให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน ตามระเบียบหลักเกณฑ์เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3. ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณหมู่บ้านข้างต้น 21 หมู่บ้าน ในพื้นที่ภูมิประเทศให้ชัดเจน

4. ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตพื้นที่ในส่วนที่ยังคงสภาพป่าทั้งแปลงใหญ่และแปลงเล็ก เพื่อรักษาไว้เป็นป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจน โดยให้มีการปลูกต้นไม้เป็นเขตกันชน

5. การปฏิรูปที่ดินให้กับราษฎรในพื้นที่ตามข้อ 2 ให้ ส.ป.ก. กำหนดเงื่อนไขให้ชัดเจนว่าราษฎรที่ได้รับการจัดที่ดินซึ่งอยู่ติดกับพื้นที่ป่าจะต้องลงนามรับรองในบันทึกว่าจะรับผิดชอบหากมีผู้บุกรุกป่าที่อยู่ติดที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดให้ หากไม่รับผิดชอบจะได้รับการลงโทษตามมาตราที่ ส.ป.ก. กำหนด

6.ให้นำเรื่องนี้เข้าสู่ระบบการดำเนินงานตามปกติในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงห้วยกองและป่าดงบังอี จังหวัดอำนาจเจริญ ในภูมิภาคประเทศซึ่งจะต้องดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดให้แล้วเสร็จทั้งป่า

7. ให้ราษฎรในพื้นที่ช่วยกันดูแลรักษาป่า หากมีการบุกรุกเพิ่มเติม หรือลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ให้ทางราชการดำเนินคดีตามกฎหมายโดยเฉียบขาด

ทั้งนี้ เนื่องจากจังหวัดอำนาจเจริญได้แต่งตั้งคณะทำงาน 5 ฝ่าย เดินสำรวจรังวัดและตรวจสอบข้อเท็จจริงการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติป่าดงห้วยกองและป่าดงบังอี จังหวัดอำนาจเจริญ โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม - 29 สิงหาคม 2539 สรุปผลการปฏิบัติงานตรวจสอบแปลงที่ดินทำกินของราษฎรได้ จำนวน 21 หมู่บ้าน 506 ราย 545 แปลง เนื้อที่ 13,083-1-100 ไร่ และเนื่องจากหมู่บ้านดังกล่าวรวมทั้งหมด 21 หมู่บ้าน อยู่ในเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ของป่าสงวนแห่งชาติป่าดงห้วยกองและป่าดงบังอี จังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้กรมป่าไม้ดำเนินการปรับแนวเขตการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ตามสภาพข้อเท็จจริงและตามความเหมาะสมในภูมิภาคประเทศ ดังนั้น การปรับแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ทั้ง 21 หมู่บ้านดังกล่าว เป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ เป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี การมอบพื้นที่บริเวณที่ปรับออกเป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน ควรได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

วันที่ 16 กันยายน 2540 คณะรัฐมนตรีพิจารณาผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา กรณีป่าดงชุมคำ อำเภอดงหลวง จังหวัดอุบลราชธานี ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ แล้วมีมติดังนี้

1. รับทราบผลการดำเนินงานสำรวจรังวัดปรับแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ของป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงชุมคำ อำเภอดงหลวง จังหวัดอุบลราชธานี ออกเป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ

2. ให้ความเห็นชอบมอบบริเวณที่ปรับออกเป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ เนื้อที่ประมาณ 60,541.5 ไร่ ให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดินตามขั้นตอนที่กำหนด

3. ให้กรมป่าไม้รายงานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่งมอบพื้นที่บริเวณที่กันออกตามขอบเขตที่ผ่านการสำรวจจริงวัดแล้ว ให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน ตามระเบียบหลักเกณฑ์ และเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขั้นตอนการดำเนินงานให้กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ร่วมกันดำเนินการตามบันทึกข้อตกลง ลงวันที่ 14 กันยายน 2538 เพื่อกันพื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินออก หลังจากนั้นให้ ส.ป.ก. เร่งรัดออก ส.ป.ก. 4-01 ให้กับราษฎร ในระหว่างดำเนินการให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตพื้นที่ในส่วนที่ยังคงสภาพป่าทั้งแปลงใหญ่และแปลงเล็ก เพื่อรักษาไว้เป็นป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจน โดยให้มีการปลูกต้นไม้เป็นแนวกันชน

4. การปฏิรูปที่ดินให้กับราษฎรในพื้นที่ ตามข้อ 2 ให้ ส.ป.ก. กำหนดเงื่อนไขให้ชัดเจนว่า ราษฎรที่ได้รับการจัดที่ดินซึ่งอยู่ติดกับพื้นที่ป่า จะต้องลงนามรับรองในบันทึกว่าจะรับผิดชอบหากมีผู้บุกรุกป่าที่อยู่ติดที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดให้ หากไม่รับผิดชอบจะได้รับการลงโทษตามมาตราการที่ ส.ป.ก. กำหนด

5. ให้ราษฎรในพื้นที่ช่วยกันดูแลรักษาป่า หากมีการบุกรุกเพิ่มเติมหรือลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ให้ทางราชการดำเนินคดีตามกฎหมายโดยเสียขาด

ทั้งนี้ เนื่องจากกรมป่าไม้ได้กำหนดแผนปฏิบัติงานประจำปี 2540 ให้สำนักงานป่าไม้เขตอุบลราชธานีดำเนินการตรวจสอบและรังวัดแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ จังหวัดอุบลราชธานี ให้แล้วเสร็จทั้งป่า โดยให้เจ้าหน้าที่ออกไปปฏิบัติงานรังวัดปรับแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ ป่าดงชุมคำ จังหวัดอุบลราชธานี ในการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ได้ประชุมชี้แจง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและราษฎรในพื้นที่ได้ทราบและนำตรวจสอบพื้นที่ เมื่อคณะทำงานในระดับพื้นที่ดำเนินการเสร็จแล้วได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามผลการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี โดยให้สำนักงานป่าไม้เขตอุบลราชธานีออกไปรังวัด สรุปผลการปฏิบัติงาน ได้รังวัดกันพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ในท้องที่ตำบลโนนกง ตำบลท่าหลวง อำเภอตระการพืชผล และตำบลแก่งเค้ง อำเภอกุดข้าวปุ้น ออกจากที่ทำกินของราษฎร ประมาณ 60,541.5 ไร่ และเห็นควรกำหนดเป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ต่อไป รวม 4 แปลง เนื้อที่ประมาณ 7,821.68 ไร่ ต่อมาคณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ประจำจังหวัดอุบลราชธานี ได้มีมติให้ความเห็นชอบการปรับแนวเขต และการรังวัดดังกล่าว

วันที่ 2 มิถุนายน 2541 คณะรัฐมนตรีรับทราบผลการดำเนินงานคณะกรรมการร่วมระหว่างภาคราชการและผู้แทนสมัชชาเกษตรกรภาคอีสานตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และเห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม กระทรวงกลาโหม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เร่งดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยด่วนด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาเกษตรกรภาคอีสานเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีเอกภาพ ซึ่งคณะกรรมการร่วมระหว่างภาคราชการและผู้แทนสมัชชาเกษตรกรภาคอีสานได้จัดการประชุมคณะกรรมการฯ มาแล้วรวม 3 ครั้ง และได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการส่วนกลาง 5 คณะ ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการกลุ่มปัญหาหนี้สิน คณะอนุกรรมการกลุ่มปัญหาที่ดิน คณะอนุกรรมการพัฒนาสหกรณ์ และวิถีชีวิตเกษตรกร คณะอนุกรรมการกลุ่มปัญหาป่าไม้และสิ่งแวดล้อม คณะอนุกรรมการศูนย์อำนวยการร่วมแก้ไขปัญหาเกษตรกรภาคอีสาน นอกจากนี้ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด เพื่อเร่งรัดติดตามและประสานงานในการแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องของสมัชชาเกษตรกรภาคอีสาน และแต่งตั้ง

คณะกรรมการระดับพื้นที่ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงละปัญหา ได้พิจารณาปัญหาตามข้อเรียกร้องของสมาชิกเกษตรกรภาคอีสาน (สกอ.) และหลักการในการดำเนินการแก้ไข

ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาตามข้อเรียกร้องของสมาชิกเกษตรกรภาคอีสาน (สกอ.) ได้แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ปัญหา คือ 1) กลุ่มปัญหาป่าไม้และสิ่งแวดล้อม 2) กลุ่มปัญหานี้สินเกษตรกร 3) กลุ่มปัญหาพัฒนาสหกรณ์และวิถีชีวิตเกษตรกร 4) กลุ่มปัญหาที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการร่วมฯ ได้มีมติดังนี้

1. การพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดิน ป่าไม้ และสิ่งแวดล้อม ดังนี้

- 1) เห็นชอบหลักการในการแก้ไขปัญหาดังที่สรุปมานี้
- 2) หลักการในการพิจารณาในการแก้ไขปัญหาดังที่ต้องการรายละเอียดให้นำไป

พิจารณาในคณะกรรมการป่าไม้และสิ่งแวดล้อม คณะอนุกรรมการกลุ่มปัญหาที่ดิน และ คณะอนุกรรมการศูนย์อำนวยการร่วมแก้ไขปัญหาดังเกษตรกรภาคอีสาน เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาดังในแต่ละปัญหาได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

3) ปัญหาใดที่ใกล้เสร็จในระดับจังหวัดให้คณะกรรมการในระดับจังหวัด เร่งรัดดำเนินการเสนอศูนย์อำนวยการร่วมแก้ไขปัญหาดังเกษตรกรภาคอีสาน เพื่อประมวลข้อมูลเสนอ คณะกรรมการร่วมต่อไป

4) ปัญหาใดที่เป็นปัญหาใหม่ จะได้เร่งรัดแต่งตั้งคณะทำงานในพื้นที่เพื่อพิจารณา ข้อเท็จจริงในแต่ละปัญหาดังต่อไป

5) ให้คณะกรรมการฯ คณะทำงานฯ ทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัด ตลอดจน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการข้อ 2 - 4

2. การดำเนินการแก้ไขปัญหาดัง กลุ่มปัญหาที่ดิน คณะอนุกรรมการกลุ่มปัญหาที่ดินซึ่งมี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายวัฒนา อัศวเหม) เป็นประธาน ได้ดำเนินการในการแก้ไขปัญหาดัง ดังนี้

1) จำนวนปัญหาที่ดินตามข้อเรียกร้องของ สกอ. มี 17 ปัญหา โดยแยกเป็น รายจังหวัด ดังนี้ จังหวัดศรีสะเกษ 10 ปัญหา จังหวัดยโสธร 1 ปัญหา จังหวัดเลย 2 ปัญหา จังหวัด สุรินทร์ 1 ปัญหา จังหวัดอุบลราชธานี 1 ปัญหา จังหวัดมหาสารคาม 2 ปัญหา

วันที่ 26 มกราคม 2542 คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ เรื่องร่างพระราชบัญญัติที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่...) พ.ศ.... ตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอ และให้ส่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับข้อสังเกตของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปพิจารณาด้วย แล้วให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ มีดังนี้

1. แก้ไขบทนิยามคำว่า “อธิปไตย” ให้หมายความว่า อธิปไตยประชาสงเคราะห์ หรือ อธิปไตยส่งเสริมสหกรณ์ แล้วแต่กรณี

2. กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของตน

3. กำหนดให้สมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์เฉพาะ เพื่อทำการเกษตรหรือเพื่อการพาณิชย์กรรมตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี ถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี

4. เพิ่มเติมให้ผู้ทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ได้รับการคัดเลือก เมื่อได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกนิคม ให้นับอายุการเป็นสมาชิกนิคมเริ่มตั้งแต่วันที่เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินนั้น และเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การพิสูจน์วันเข้าครอบครองทำประโยชน์

5. ให้ผู้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเนื่องจากการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ สามารถโอนที่ดินให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจได้

6. เพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการพาณิชย์กรรมและกิจการอื่นได้ รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

7. ตัดข้อกำหนดหน้าที่ของสมาชิกนิคมที่ต้องช่วยเหลือร่วมแรงทำการบำรุงที่ดินหรือปฏิบัติการงานอื่นๆ อันจำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของนิคมสร้างตนเองออก เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

8. แก้ไขชื่อตำแหน่งอธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดินเป็นอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อให้ตรงกับชื่อตำแหน่งในปัจจุบัน

วันที่ 11 พฤษภาคม 2542 คณะรัฐมนตรีรับทราบและเห็นชอบผลการเจรจาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรภาคเหนือ ตามที่คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนเสนอ ซึ่งได้มีการประชุมเจรจาร่วมกัน ระหว่างวันที่ 2-9 พฤษภาคม 2542 ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ โดยแยกเป็นกลุ่มปัญหาต่างๆ สรุปได้ดังนี้

1. **กลุ่มปัญหาที่ดิน** โดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายวัฒนา อัศวเหม) เป็นประธานการเจรจา ผลการเจรจาได้ข้อยุติกรณีปัญหาที่ดินในภาคเหนือ รวม 7 ปัญหา ดังนี้

1.1 ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่บ้านศรีเตี้ย อำเภอบ้างโฮ้ง จังหวัดลำพูน

1.2 ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่บ้านห้วยน้ำเย็น ตำบลป่าไผ่ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน

1.3 ปัญหาการออกโฉนดที่ดินให้บริษัทอินทนนท์การเกษตร จำกัด ในท้องที่บ้านแพะใต้ - ต้นผึ้ง ตำบลหนองล่อง กิ่งอำเภอเวียงหนองล่อง จังหวัดลำพูน โดยมีขอบ

1.4 ปัญหาการออกโฉนดที่ดินให้บริษัทอินทนนท์การเกษตร จำกัด ในท้องที่บ้านท่าหลุก ตำบลหนองล่อง กิ่งอำเภอเวียงหนองล่อง จังหวัดลำพูน โดยมีขอบ

1.5 ปัญหาสำรวจตระเวนชายแดนนำรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ทับที่ทำกินของราษฎรบ้านแม่ชะจาน ตำบลชี้เหล็ก อำเภอมะแมง จังหวัดเชียงใหม่

1.6 ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ทับที่ทำกินของราษฎรบ้านสันปายาง หมู่ที่ 2 ตำบลปายาง อำเภอมะแมง จังหวัดเชียงใหม่

1.7 ปัญหาการออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณะประโยชน์บ้านนา-บ้านไร่ หมู่ที่ 5 ตำบลแม่ถอด อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดลำปาง

3. กลุ่มปัญหาป่าไม้ โดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายเนวิน ชิดชอบ) เป็นประธานการเจรจาเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2542 ผลการเจรจาได้ข้อสรุปดังนี้

3.1 กรณีการปรับปรุงกฎหมายป่าไม้ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมที่ประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายราชการ นักวิชาการ และตัวแทนกลุ่มชาวบ้านผู้เรียกร้อง เพื่อดำเนินการศึกษาหาแนวทาง และพิจารณาดำเนินการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายป่าไม้ 4 ฉบับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการภายใน 7 วัน และให้คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินการพิจารณาปรับปรุงและแก้ไขกฎหมาย และทำการประชาสัมพันธ์ หลังจากนั้นให้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

3.2 การคุ้มครองสิทธิชั่วคราว (เฉพาะผู้มีสัญชาติไทย) ก่อนการพิสูจน์จะได้ข้อยุติ หลังจากนำผลการเจรจาเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและมีมติแล้ว จะมีการประกาศให้ราษฎรที่อยู่ในชุมชนในพื้นที่ป่ามาขึ้นทะเบียน รายชื่อภายใน 7 วัน เพื่อดำเนินการดังนี้

ก. การขึ้นทะเบียน จะเปิดให้ราษฎรมาขึ้นทะเบียนรายชื่อขอบเขตพื้นที่ทำกินเดิม และพื้นที่ส่วนรวมของชุมชนภายใน 30 วัน

ข. การชี้เขตและปักหมุดที่ทำกินและพื้นที่ส่วนรวมของชุมชน ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งคณะกรรมการทำงานดำเนินการสำรวจรายละเอียดและปักหมุดในพื้นที่ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้เพื่อคุ้มครองบุคคลในการทำกินชั่วคราว

ค. การพิสูจน์สิทธิให้ดำเนินการภายใต้หลักการพิสูจน์ว่าตนอยู่ก่อนการประกาศเขตป่าหรือไม่ หากเป็นกรณีคนอยู่ก่อนการประกาศเขตป่า ให้ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีประกาศเขตป่าก่อนให้ดำเนินการตามกฎหมายและให้อาศัยหลักการแก้ปัญหาเป็นรายกรณีตามสภาพความเป็นจริง สำหรับหลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิให้ใช้หลักเกณฑ์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน และปรับปรุงตามผลการศึกษาตามข้อตกลงที่ 1 (ข้อ 3.1)

ง. การดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือเพื่อติดตามการดำเนินการตามข้อตกลงทั้งหมด

3.3 พระราชบัญญัติป่าชุมชน มอบหมายให้คณะกรรมการตามข้อตกลงที่ 1 (ข้อ 3.1) รับผิดชอบพิจารณาแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อดำเนินการเปิดประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ทุกฉบับที่มีอยู่ในปัจจุบันในทุกภาคของประเทศโดยเร็วก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นลำดับต่อไป

4. กลุ่มปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้า ได้ข้อสรุปดังนี้

4.1 กรณีปัญหาที่ดินทำกินของชาวบ้าน 47 ราย ของอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ มอบหมายให้ป่าไม้จังหวัดเชียงใหม่ รับไปดำเนินการแก้ไขปัญหในการจัดหาที่ดินทำกินแก่ราษฎรต่อไป

4.2 กรณีปัญหาป่าไม้อีก 3 กรณี ได้แก่ กรณีโครงการอพยพคนออกจากป่าบ้านห้วยแห้งและบ้านนาเลา ตำบลเชียงดาว อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ กรณีชาวบ้านทุ่งป่าคา ตำบลสันทราย อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ และกรณีอำเภอประกาศให้ชาวบ้านอพยพ (บ้านป่ากลาง ตำบลป่า

กลาง อำเภอบัว จังหวัดน่าน และบ้านเลา ตำบลเมืองแหง อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่) ให้นำกระบวนการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลชั่วคราวตามข้อ 3.2 มาใช้เป็นหลักในการแก้ไขปัญหา

หมายเหตุ - การคุ้มครองสิทธิชั่วคราว หมายถึง เรื่องการดำเนินการตามกฎหมาย (คือ การจับกุมเท่านั้น) ไม่ใช่การรับรองสิทธิที่ทำกิน

วันที่ 18 พฤษภาคม 2542 คณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 2 (2540 - 2544) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยให้รับข้อสังเกตของกระทรวงการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไปดำเนินการด้วย ดังนี้

1. อนุมัติให้ดำเนินงานตามแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 2 (2540 - 2544) ในรูปกองทุนที่ดินต่อไป โดยใช้แนวทางการดำเนินงานเป็นการดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาทางสังคม ซึ่งหากสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาได้ จะส่งผลถึงการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจโดยรวมให้ดีขึ้น โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

1) ดำเนินการในรูปของกองทุนที่ดินต่อไปโดย ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. ร่วมกันรับผิดชอบ

2) ระยะเวลาดำเนินงาน 5 ปี โดยให้มีการประเมินผลเมื่อครบระยะเวลา 5 ปี หากพิจารณาว่ามีความเหมาะสมและเป็นไปตามเป้าหมายจึงจะมีการพิจารณาดำเนินการต่อไป หากผลการประเมินระบุว่าไม่มีความเหมาะสม อาจจะต้องยุติโครงการ โดยคณะกรรมการกองทุนที่ดินจะพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องทรัพย์สินและหนี้สินของกองทุนที่ดินต่อไป

3) การดำเนินงานจะยึดหลักการไม่ของบประมาณ แต่ใช้เงินคงเหลือจำนวน 712.94 ล้านบาท ให้พอเพียง โดยจะไม่จัดซื้อที่ดินใหม่ เว้นแต่มีความจำเป็นและเหมาะสม และจะพัฒนาที่ดินคงเหลือจำนวน 7,158 ไร่ แล้วจัดให้แก่เกษตรกร รวมทั้งให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเดิมเพื่อลงทุนทำการเกษตรต่อไป

4) เป้าหมาย ในระยะเวลา 5 ปี ตั้งแต่ปี 2540 - 2544 จะจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรจำนวน 715 ราย ในที่ดินคงเหลือเนื้อที่ 7,158 ไร่ และที่ดินที่ซื้อตามความจำเป็นในปี 2540 และ 2541 อีก 636 ไร่ รวมทั้งแก้ไขปรับปรุงโครงการเดิมที่จ่ายเงินกู้ให้แก่เกษตรกรไปแล้ว 2,624 ราย ในที่ดินเนื้อที่ 29,274 ไร่

5) แหล่งเงินทุน ในระยะ 5 ปี ตั้งแต่ปี 2540 - 2544 ให้ใช้เงินกองทุนที่ดินที่มีเหลืออยู่ 712.94 ล้านบาท เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาดำเนินการ คาดว่าจะมีเงินคงเหลือประมาณ 127.29 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการยุติโครงการ หรือเตรียมดำเนินโครงการต่อไป

6) กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ แรงงานรับจ้างทางการเกษตร

2. เห็นชอบการจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นแล้ว และค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นภายหน้า จนกว่าคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 2 (2540 - 2544)

สำหรับแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 2 (2540 - 2544) เป็นการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี(13 สิงหาคม 2534)เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินให้แก่แรงงานรับจ้างทางการเกษตร โดยได้รับอนุมัติเงินจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร (จนถึงปัจจุบัน 1,900 ล้าน

บาท) และดอกผลไปใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของ “กองทุนที่ดิน” เพื่อเป็นฐานรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายใน 5 ปี โดยมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนทางการเงินตามแผนนี้ และให้แยกบัญชีและการดำเนินงานออกจากกิจการดำเนินงานตามปกติของ ธ.ก.ส. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือในด้านการให้กู้เงินแก่แรงงานรับจ้างทางการเกษตรเพื่อนำไปจัดหาที่ดินพัฒนาที่ดิน และประกอบอาชีพเกษตรกรรมของตน ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3. เห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ยกเว้นภาษีฯ โครงการจัดรูปที่ดิน) และให้ดำเนินการต่อไปได้ เมื่อร่างพระราชบัญญัติตามข้อ 1 ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว โดยร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มีสาระสำคัญคือ ยกเว้นภาษีเงินได้ ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์ให้แก่เจ้าของที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์สำหรับเงินได้พึงประเมินที่ได้รับหรือรายรับจากการโอนที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ ตามโครงการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในบางกรณี

วันที่ 25 กรกฎาคม 2543 คณะรัฐมนตรีพิจารณาการแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน ตามที่นายบัญญัติ บรรทัดฐาน รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะประธานคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชน (คชช.) เสนอตามข้อเสนอของคณะกรรมการกลาง รวม 16 กรณีปัญหา ซึ่งเกี่ยวพันกับเงื่อนไขป่าสงวนและที่ดินสาธารณประโยชน์ 16 แห่ง แต่ละข้อประกอบด้วยประเด็นย่อยรวมทั้งสิ้น 45 ประเด็นแล้วมีมติดังนี้

ลำดับ	กรณีปัญหา	ประเด็นตามความเห็นของคณะกรรมการกลาง	มติคณะรัฐมนตรี
กลุ่มปัญหาเงื่อนไข (8 โครงการ)			
1	เงื่อนไขปากมูล จ. อุบลราชธานี	1. ให้ทดลองเปิดประตูระบายน้ำทั้ง 8 บาน เป็นเวลา 4 เดือน ในช่วงฤดูฝน (ประมาณเดือนพฤษภาคม – สิงหาคม) เพื่อให้ปลาวางไข่ 2. จัดตั้งคณะกรรมการทดลองเปิดประตูระบายน้ำ โดยมีองค์ประกอบที่เป็นพหุภาคี 3. กำหนดขอบเขตการทำงานของคณะกรรมการทดลองเปิดประตูระบายน้ำ	<u>เห็นชอบ</u> <u>เห็นชอบ</u> ตามข้อ 2 และข้อ 3 โดยให้แต่งตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่กำกับการดำเนินโครงการการศึกษาวิจัยตามที่ กฟผ.เสนอ
2	เงื่อนไขสิรินธร จ. อุบลราชธานี	1. ให้จ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ชาวบ้านเป็นการเฉพาะกรณี	<u>ไม่เห็นชอบ</u> เนื่องจากมีการจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนสิรินธรครบถ้วนแล้วประกอบกับคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2541 ไม่ให้จ่ายค่าทดแทนหรือค่าชดเชยซ้ำซ้อน

		2. กรณีบ้านโนนจันทร์เก่า ควรดำเนินการตรวจสอบการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ หากไม่ได้ใช้ประโยชน์ในกิจการของกฟผ. ก็ควรพิจารณาคืนแก่ชาวบ้าน	ย้อนหลังสำหรับเขื่อนที่สร้างเสร็จแล้ว <u>เห็นชอบ</u> โดยให้จังหวัดประสานกับกฟผ. ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว หากเห็นว่าไม่ได้ใช้ประโยชน์จริง ก็ให้กฟผ. ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวคืนแก่เจ้าของที่ดินเดิมตามกฎหมายต่อไป
3	ฝ่ายราชสีห์ จ. ศรีสะเกษ	1. เปิดประตูระบายน้ำทั้ง 7 บาน เพื่อบรรเทาผลกระทบสิ่งแวดล้อม 2. การตัดสินใจดำเนินการใดๆ ในอนาคต ให้รอผลการศึกษาโดยสถาบันการศึกษาที่กำลังดำเนินการอยู่	<u>เห็นชอบ</u> ให้เปิดประตูระบายน้ำทั้ง 7 บาน เพื่อบรรเทาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมในระยะเฉพาะหน้า และให้พิสูจน์สิทธิการครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วย <u>เห็นชอบ</u> ให้รอผลการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของสถาบันวิจัยทางสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และขอนแก่น
4	ฝ่ายห้วยนา	1. ควรระงับโครงการทั้งหมด เพื่อศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม 2. ให้เปิดเผยข้อมูลรายละเอียดโครงการตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 3. ตรวจสอบทรัพย์สินของราษฎรที่คาดว่าจะเสียหายจากฝายดังกล่าวร่วมกับราษฎร	<u>เห็นชอบ</u> <u>เห็นชอบ</u> <u>เห็นชอบ</u>
5	โครงการลำคันฉู จ. ชัยภูมิ	1. ควรตั้งกรรมการกลางที่ทุกฝ่ายยอมรับเพื่อพิสูจน์เรื่องกรณีเขื่อนรั่วอีกครั้ง	<u>เห็นชอบ</u> หากราษฎรมีความประสงค์ให้มีการดำเนินการตรวจสอบปัญหาการสร้างของเขื่อนอีกครั้งหนึ่ง แต่เรื่องนี้เคยมีการตรวจสอบโดยคณะผู้ทรงคุณวุฒิมาแล้วถึงสองครั้งซึ่งปรากฏว่าเขื่อนดังกล่าวมีความปลอดภัยและมั่นคงแข็งแรง ส่วนรอยร้าวบริเวณผิวที่พบเห็นนั้นเกิดจากการหดตัวของวัสดุส่วนบนของสันเขื่อนซึ่งไม่เป็น

		2. กรณีค่าชดเชยของราษฎร 2 ราย คือ นายสมชัย สวัสดิ์ และนายเชย จิตต์จำนงค์ ควรมีการจ่ายค่าชดเชย พร้อมดอกเบี้ยและควรมีการพิสูจน์สิทธิการครอบครองและทำประโยชน์ 3. กรณีคลองส่งน้ำ ให้เร่งรัดการจัดทำแผนของกรมชลประทานโดยให้ชาวบ้านเข้ามีส่วนร่วมและรัฐบาลจัดหางบประมาณสนับสนุน 4. ให้มีการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมย้อนหลัง	อันตรายต่อตัวเขื่อนแต่อย่างใด <u>เห็นชอบ</u> ให้จ่ายค่าชดเชยแก่ราย นายสมชัย สวัสดิ์ ในส่วนของพื้นที่ที่ยังขาดอยู่อีก 10 ไร่ สำหรับรายของนายเชย จิตต์จำนงค์ นั้น เนื่องจากกว่ามีการจ่ายค่าชดเชยให้ครบถ้วนแล้ว จึงไม่อาจจ่ายค่าชดเชยใดๆ ให้อีก <u>เห็นชอบ</u> และคาดว่าจะสามารถดำเนินการได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 <u>ไม่เห็นชอบ</u> เนื่องจากได้ดำเนินการก่อสร้างเขื่อนลำคันทราจนเกือบแล้วเสร็จไปก่อนแล้ว จึงไม่อาจศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมย้อนหลังได้
7	โครงการปรับปรุงนพพร จ.ชัยภูมิ	1. ให้เร่งรัดการดำเนินโครงการ 2. ให้คณะกรรมการติดตามการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2540 กรณีเขื่อนที่ยังไม่ได้สร้าง 4 เขื่อน 3. ให้รัฐบาลสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการโดยเร่งจัดหางบประมาณและวัสดุอุปกรณ์สนับสนุน 4. ให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และเปิดเผยข้อมูลตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540	<u>เห็นชอบ</u> <u>เห็นชอบ</u> <u>เห็นชอบ</u> <u>เห็นชอบ</u>
8	โครงการห้วยระห้า จ. อุบลราชธานี	1. ดำเนินการพิสูจน์สิทธิและความเสียหายโดยคณะกรรมการระดับจังหวัด โดยให้มีตัวแทนสมาชิกคนจนร่วมกระบวนการ	<u>ไม่เห็นชอบ</u> เพราะโครงการชนิดนี้เป็นโครงการชลประทานขนาดเล็กซึ่งมีลักษณะเป็นฝาย (ไม่ใช่เขื่อน) และมีอยู่นับหมื่นแห่งทั่วประเทศและจัดสร้างขึ้นตามคำเรียกร้องของราษฎรในพื้นที่ โดยทางราชการไม่เคยต้องมีการชดเชยการดำเนินการโครงการเหล่านี้จะเป็นภาระด้านงบประมาณอย่างยิ่ง

		2. หากมีพื้นที่เสียหายก็ดำเนินการจ่ายค่าชดเชยตามสภาพที่เป็นจริง	<u>ไม่เห็นชอบ</u>
ปัญหาป่าไม้			
9	อุทยานแห่งชาติผาแต้ม จ. อุบลราชธานี	1. ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มิถุนายน 2541 2. แก้ไขปัญหาโดยใช้กระบวนการที่ชาวบ้านมีส่วนร่วม	<u>ไม่เห็นชอบ</u> <u>เห็นชอบ</u>
10	ป่าสงวนแห่งชาติดงหินกองและอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ	1. ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 2. ตั้งคณะกรรมการร่วมในการรังวัดปักแนวเขตเพื่อกันพื้นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของราษฎรออกจากพื้นที่ตามกฎหมายป่าไม้ 3. ระหว่างการแก้ไขปัญหา ห้ามไม่ให้มีการข่มขู่คุกคาม จับกุมคุมขังราษฎร	<u>ไม่เห็นชอบ</u> เห็นชอบ <u>เห็นชอบ</u> ในการห้ามข่มขู่คุกคามราษฎร แต่การจับกุมราษฎรนั้นจะระงับการดำเนินการแก่ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่เดิมไว้ก่อนจนกว่าจะพิสูจน์สิทธิเรียบร้อยแล้ว แต่ในระหว่างนี้ต้องไม่บุกรุกหักร้างถางพงเพิ่มเติมหรือดำเนินการใดที่กระทบต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
11	ป่าสงวนแห่งชาติป่าดงภูโหล่น จ. อุบลราชธานี	1. ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มิถุนายน 2541 2. ปรับลดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติตามสภาพที่เป็นจริง 3. ระหว่างดำเนินการ ห้ามไม่ให้มีการจับกุมอพยพ หรือขับไล่ชาวบ้านโดยเด็ดขาด 4. ห้ามไม่ให้ชาวบ้านบุกรุกแผ้วถางพื้นที่ใหม่	<u>ไม่เห็นชอบ</u> เห็นชอบ <u>เห็นชอบ</u> ไม่ให้มีการจับกุมดังกล่าวเว้นแต่กรณีราษฎรรายใหม่บุกรุกเข้าไปอยู่ใหม่ หรือราษฎรรายเดิมที่บุกรุกเพิ่มเติมหรือกระทำการใดอันมีผลกระทบต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม <u>เห็นชอบ</u>
12	ป่าสงวนแห่งชาติป่าหลังภู จ.อุบลราชธานี	1. ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มิถุนายน 2541 2. กรณีที่มีการสำรวจรังวัดที่ดินให้ดำเนินการ	<u>ไม่เห็นชอบ</u> <u>ไม่เห็นชอบ</u> เนื่องจาก

		ต่อเนื่องจากเดิมตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 เมษายน 2540	คณะรัฐมนตรีมีมติแล้วว่าการ เช่นนี้ให้ดำเนินการตามมติวันที่ 30 มิถุนายน 2541
13	ป่าชุมชนและโครงการ ส.ป.ก. ทับที่ดินทำกิน จ. อุบลราชธานี	1. กันแนวเขตป่าชุมชนออกจากที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินของชาวบ้าน 2. หากที่ดินทำกินของชาวบ้านแปลงใดที่มี เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้คงสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ คงสิทธินั้นไว้ตามกฎหมาย 3. หากที่ดินแปลงใดมีการครอบครองทำ ประโยชน์และไม่มีเอกสารสิทธิตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อยู่ในเกณฑ์ที่ จะออก ส.ป.ก. 4-01 ได้ ให้เร่งรัด ดำเนินการออก ส.ป.ก. 4-01	<u>เห็นชอบ</u> <u>ไม่เห็นชอบ</u> แต่ให้ใช้วิธีพิสูจน์ สิทธิตามกฎหมาย <u>เห็นชอบ</u>
ปัญหาที่ดิน			
14	ที่ดินสาธารณประโยชน์ บ้านวังใหม่ จ.อุบลราชธานี	- ให้สั่งการจังหวัด ประสานงานกับองค์กร บริหารส่วนตำบลหนองแสงใหญ่ และตัวแทน ชาวบ้าน ให้มีการพิจารณาสภาพการใช้ที่ดิน สาธารณประโยชน์อีกครั้ง	<u>เห็นชอบ</u>
15	ที่ดินสาธารณประโยชน์ บ้านตุงสูง จ.อุบลราชธานี	1. ให้ยุติการดำเนินคดีกับชาวบ้านทั้งหมด 2. ให้ชาวบ้านอาศัยในบริเวณเดิม ห้ามการบุกรุก เพิ่มเติม 3. อนุมัติให้จัดตั้งเป็นหมู่บ้านตามกฎหมาย และ จัดหาสาธารณูปโภคตามสภาพหมู่บ้านทั่วไป	<u>ไม่เห็นชอบ</u> <u>เห็นชอบ</u> <u>เห็นชอบ</u>
16	โครงการพัฒนาด่าน ช่องเม็ก จ.อุบลราชธานี	<u>กรณีช่องเม็ก</u> 1. ในระหว่างสอบสวนสิทธิครอบครองและการ ใช้ประโยชน์ที่ดินควรให้ชาวบ้านอาศัยอยู่ในที่ดิน เดิมไปก่อน 2. ให้คณะกรรมการระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณา โครงการดังกล่าว โดยให้ชุมชนเข้ามีส่วนร่วมใน การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการวางแผนโครงการ พัฒนาด่านช่องเม็ก <u>กรณีบ้านเหล่าอินทร์แปลง</u> 1. ให้ดำเนินการต่อจากเดิมที่ได้มีกระบวนการ ระหว่างตัวแทนชาวบ้านกับทางราชการ 2. ในเรื่องกันพื้นที่ออกจากโครงการให้หน่วย ราชการที่รับผิดชอบเร่งรัดในการปฏิบัติโดยใช้ หลักให้ชาวบ้านเข้าไปมีส่วนร่วม	<u>เห็นชอบ</u> <u>เห็นชอบ</u> <u>เห็นชอบ</u> <u>เห็นชอบ</u>

วันที่ 8 สิงหาคม 2543 คณะรัฐมนตรีพิจารณาข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรการระยะยาวในการแก้ไขปัญหากลุ่มเชื้อน และกลุ่มปัญหาป่าไม้และที่ดิน ของคณะกรรมการกลางเพื่อแก้ไขปัญหาของสมาชิกคนจน ตามที่คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนเสนอ ตามความเห็นของที่ประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กรมชลประทาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี กรมที่ดิน และกรมป่าไม้ ดังนี้

ข้อเสนอมาตรการระยะยาวของกลุ่มปัญหาเชื้อน ของคณะกรรมการกลางเพื่อแก้ไขปัญหาของสมาชิกคนจน

ข้อเสนอมาตรการระยะยาวของคณะกรรมการกลางฯ (6 เรื่อง)	ความเห็นของหน่วยงาน
1. การศึกษาผลกระทบต้องให้ความสำคัญกับการประเมินผลกระทบด้านสังคมมากกว่าเดิม และการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมต้องทำควบคู่ไปกับการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ โดยให้มีหน่วยงานกลางเป็นผู้ว่าจ้างและได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างเพียงพอ หน่วยงานกลางทำหน้าที่กำกับการศึกษา โดยมีตัวแทนชาวบ้านองค์กรพัฒนาเอกชน เข้าร่วมเป็นกรรมการ	เห็นด้วยในการศึกษาผลกระทบ ต้องให้ความสำคัญกับการประเมินผลกระทบด้านสังคมมากกว่าเดิม โดยให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นผู้ว่าจ้าง และได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ในการศึกษาให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในขั้นตอนตามวิธีการและกระบวนการเรื่องประเด็นการศึกษผลกระทบกรณีเชื้อนที่ยังไม่ได้ก่อสร้าง ตามที่คณะกรรมการกลางฯ เสนอ
2. การประเมินและชดเชยผลกระทบต้องครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง และคำนึงถึงการใช้ประโยชน์จริงเป็นสำคัญ ทั้งความสูญเสียทางเศรษฐกิจ รายได้และทรัพยากรที่เป็นฐานชีวิตของชุมชนที่เกิดขึ้นในขณะนั้นและในอนาคต	1) เห็นด้วยให้การประเมินและชดเชยผลกระทบต้องครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง 2) สำหรับการชดเชยผลกระทบความสูญเสียทางเศรษฐกิจ รายได้ และทรัพยากรที่เป็นฐานชีวิตของชุมชนที่จะเกิดขึ้นในขณะนั้น และในอนาคตให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อย่างไรก็ตามหากราษฎรไม่เห็นด้วยกับการจ่ายค่าชดเชยดังกล่าว ก็สามารถดำเนินการร้องเรียนได้โดยใช้กระบวนการของศาลปกครอง
3. ปรับปรุงคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยให้ตัวแทนฝ่ายต่างๆ ของสังคมทำหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการ และทำหน้าที่เป็นผู้จัดการเกี่ยวกับการชดเชยผลกระทบ	1) ในการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จำนวน 8 คน และในจำนวนนี้มีผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วย จำนวน 4 คน ซึ่งตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ได้ให้อำนาจให้เอกชนร่วมอยู่ในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอยู่แล้ว และคณะกรรมการฯ จะครบวาระในปี 2544 ก็สามารถทบทวนและแต่งตั้งใหม่ได้ 2) ส่วนการขอให้ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้เป็นผู้จัดการเกี่ยวกับการชดเชย เนื่องจากได้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบดำเนินการใน

	เรื่องดังกล่าวแล้วจึงไม่จำเป็นต้องให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการ
4. แก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงและครอบคลุมปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รอบด้านมากยิ่งขึ้น รวมถึงการปฏิรูปกฎหมาย และระเบียบเกี่ยวกับการชดเชยผลกระทบ	เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอ ขณะนี้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมได้เริ่มดำเนินการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ดังกล่าวแล้ว
5. จัดตั้งและพัฒนาองค์กรบริหารและจัดการลุ่มน้ำ (คณะกรรมการลุ่มน้ำ) ในลักษณะพหุภาคีที่มีตัวแทนส่วนราชการองค์กรชุมชนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชนและผู้ทรงคุณวุฒิทั้งในระดับลุ่มน้ำขนาดใหญ่จนถึงลุ่มน้ำขนาดเล็ก โดยเริ่มในลุ่มน้ำที่มีปัญหาก่อน	เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอ และขณะนี้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้เริ่มดำเนินการในลุ่มน้ำที่มีปัญหาแล้ว เช่น ลุ่มน้ำปิง ลุ่มน้ำมูลตอนบน และลุ่มน้ำป่าสัก
6. มีการวางแผนการจัดการลุ่มน้ำทั้งในลุ่มน้ำขนาดเล็ก กลาง ใหญ่โดยมีคณะกรรมการแบบพหุภาคีเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการให้แล้วเสร็จทั่วประเทศ	เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอ ซึ่งขณะนี้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้กำหนดเป็นแผนงานให้มีการจัดทำแผนแม่บทหลังจากที่ได้จัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำแล้ว

ข้อเสนอมาตรการระยะยาวของกลุ่มปัญหาป่าไม้และที่ดินของคณะกรรมการกลางเพื่อแก้ไขปัญหของสมัชชาคนจน

ข้อเสนอมาตรการระยะยาวของคณะกรรมการกลางฯ	ความเห็นของหน่วยงาน
1.ให้รัฐบาลทบทวนมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 และใช้แนวทางที่ยอมรับให้คนอยู่กับป่า กันแนวเขตที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของชาวบ้านออกจากเขตป่าฯ โดยดำเนินการตามมติ ครม.เดิมที่เคยใช้ในการแก้ไขปัญหาทั้ง 4 กรณี ซึ่งชาวบ้านมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหา	1. ไม่เห็นชอบต่อการทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 และข้อเสนออื่น ๆ เพราะการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 จะอำนวยความสะดวกในการแก้ไขปัญหาป่าไม้และปัญหาที่ดินทั้งในส่วนของประเทศชาติและราษฎรได้อย่างกว้างขวางเท่าเทียมกันทั่วประเทศ และถูกต้องเหมาะสมตามหลักการจัดการป่าไม้และที่ดินในเชิงอนุรักษ์ โดยไม่เลือกปฏิบัติว่าเป็นการตอบสนองเฉพาะกลุ่มผู้เรียกร้องหรือราษฎรอื่นใด เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าไปสำรวจโดยตรง และให้ราษฎรผู้เข้าครอบครองที่ดินมีส่วนร่วมในการพิสูจน์สิทธิของตนโดยใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ กรณีราษฎรอยู่มาก่อนประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ ทางราชการก็จะให้ความช่วยเหลือให้อยู่ต่อไป หรือแม้ว่าอยู่ภายหลังการประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ก็จะมีจัดการอย่างเหมาะสม โดยราษฎรผู้นั้นจะยังคงได้รับการพิจารณาช่วยเหลือจากทางราชการเช่นกัน

2.ให้รัฐบาลทบทวนแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยว กับป่าไม้ให้ สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องการรับรอง ถึงสิทธิชุมชนการให้ชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการดูแลรักษา การใช้ประโยชน์	2.เห็นชอบเนื่องจากเป็นเรื่องที่กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ และกรมป่าไม้ได้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับป่าไม้ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อยู่แล้ว
---	--

วันที่ 16 มกราคม 2544 คณะรัฐมนตรีรับทราบรายงานความคืบหน้าการแก้ไขปัญหของสมัชชา คนจน ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ สรุปได้ดังนี้

1. กรณิป่าสงวนแห่งชาติป่าหลังภู อำเภอยางชุมน้อย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม (ส.ป.ก.)ได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปเตรียมการสำรวจจริงวัดจัดที่ดินให้แก่ราษฎรแล้ว (เริ่มดำเนินการ สำรวจจริงวัดในปีงบประมาณ 2544)ซึ่งชี้แจงประชาสัมพันธ์แก่ราษฎรให้เป็นที่ยอมรับแล้ว

2. โครงการป่ากุดชุมภูและป่าชุมชนทับที่ดินทำกินของราษฎร อำเภอสว่างแดนดิน ส.ป.ก. ได้ทำ การสำรวจจริงวัดและสอบสวนสิทธิที่ดินโครงการนี้ไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 แต่ยังไม่ได้จัดที่ดินให้แก่ราษฎร เนื่องจากราษฎรจำนวนมากมีเอกสารสิทธิ์ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน (นส.3) แต่ไม่เต็มแปลง ซึ่งได้ชี้แจงให้ ราษฎรทราบว่า จะดำเนินการออก ส.ป.ก.4-01 ให้เฉพาะที่ดินมือเปล่า ส่วนที่มี นส.3 จะดำเนินการกันออก แต่ราษฎรส่วนใหญ่ไม่ประสงค์จะรับ ส.ป.ก. 4-01และ ส.ป.ก. อุบลราชธานีกำหนดแผนจัดที่ดินให้กับราษฎร ที่ประสงค์จะรับ ส.ป.ก. 4-01 ในปีงบประมาณ 2544

3. กลุ่มปัญหาป่าไม้ ที่ดิน ไม่มีการดำเนินการ เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบตาม ข้อเสนอของคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชน แต่อย่างไรก็ตามกรมป่าไม้อยู่ระหว่างดำเนินการตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ซึ่งคาดว่าจะแก้ไขปัญหาราษฎรได้ประมาณ 47,000 ราย 56 พื้นที่ และได้กำหนดแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ คือ รวบรวมข้อมูลความคิดเห็นโดยการจัดการสัมมนา และสำรวจความคิดเห็นจัดทำร่าง พระราชบัญญัติโดยใช้ฐานข้อมูลที่รวบรวมได้ จัดทำประชาพิจารณ์และปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติกับ นำเสนอร่างพระราชบัญญัติ

2.3.9 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้กำหนดแผนที่เกี่ยวข้องกับ การจัดที่ดินทำกินในบทที่ 5 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมี แนวทางในข้อ 1.4 หน้า 67 ดังนี้

“(1.4) กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ที่สมควรอนุรักษ์เป็นพื้นที่เกษตรกรรม ควบคู่ไปกับการสร้างแรงจูงใจผ่านมาตรการด้านสินเชื่อ ภาษี และระบบตลาด เพื่อกระจายสิทธิการถือครอง ที่ดินในพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรแต่มีได้ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร พร้อมทั้ง ให้มีกลไกสนับสนุนด้าน การเงิน เพื่อรับซื้อที่ดินซึ่งเจ้าของประสงค์จะจำหน่ายโอนและนำมาให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเข้าทำ การเกษตร” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม, 2544: 67)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญ ดังนี้

วันที่ 27 สิงหาคม 2545 คณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลควนโพธิ์ อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ แล้วมีมติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 5 ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายพิทักษ์ อินทรวินัย) เป็นประธานกรรมการฯ ดังนี้

1. อนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลควนโพธิ์ อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.

2. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯ) ได้จัดทำข้อมูลเพิ่มเติมตามประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ที่ให้ทำการสำรวจเบื้องต้นก่อนว่า ในจำนวนเนื้อที่ดินประมาณ 5,000 ไร่ มีผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ประมาณ 200 ครอบครัว ที่จะปฏิรูปที่ดินนั้น มีผู้ใดบ้างแต่ละรายครอบครองจำนวนกี่ไร่ ประกอบอาชีพอะไร และมีรายได้ที่ครอบครองเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย

3. ในกรณีที่ร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรับข้อสังเกตของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ไปพิจารณาดำเนินการด้วย ดังนี้

3.1 การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนขนาดการถือครองในที่ดิน ควรจัดพื้นที่และขนาดให้เหมาะสมและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดควรมีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล เมื่อได้มีการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรไปแล้วระยะหนึ่ง ว่ามีการทำเกษตรกรรมจริงตามวัตถุประสงค์และเป็นการทำอย่างต่อเนื่องหรือไม่

3.2 คณะกรรมการควรกำหนดให้มีการโอนสิทธิในที่ดิน แต่ควรจัดให้เกษตรกรเช่าโดยมีการเก็บค่าเช่าที่ดินเป็นรายปีในอัตราต่ำ เพื่อไม่ให้เป็นการแกล้งเกษตรกร และให้เกษตรกรตระหนักว่า ที่ดินที่ได้รับจัดสรรนั้นเป็นการให้เช่าเพื่อทำการเกษตรกรรมในการเลี้ยงชีพจะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้

ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยรายงานว่าได้ให้กรมที่ดินสำรวจสภาพและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินในท้องที่ตำบลควนโพธิ์ อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล ปรากฏว่าที่ดินสาธารณประโยชน์ “ทุ่งควนโพธิ์” ตั้งอยู่หมู่ที่ 1, 2, 6 ตำบลควนโพธิ์ อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล นำขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ เมื่อครั้งจังหวัดสตูลขึ้นต่อมณฑลนครศรีธรรมราชมีเนื้อที่ประมาณ 5,000 ไร่ โดยใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์พาหนะ แต่ต่อมาประชาชนได้เลิกใช้ร่วมกันเป็นเวลาประมาณ 60-80 ปีมาแล้ว อำเภอเมืองสตูลไม่มีความประสงค์จะสงวนไว้สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันอีกต่อไป ซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินในท้องที่ดังกล่าวถูกต้องตรงกันกับที่ได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลควนโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดสตูล ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.

วันที่ 17 กันยายน 2545 คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2545 - 2549) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ตามมติคณะกรรมการกลั่นกรอง

เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 5 ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายพิทักษ์ อินทรวินัยนันท์) เป็นประธาน กรรมการฯ ที่อนุมัติหลักการแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2545 - 2549) โดยให้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเร่งรัดดำเนินการ แก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อรวมกองทุนที่ดินกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ทั้งนี้ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) พิจารณาดำเนินการเตรียมการล่วงหน้าก่อนการรวมกองทุนจะแล้วเสร็จ โดยจัดทำแผนงานพัฒนาการ เกษตรและการปฏิรูปที่ดินอย่างบูรณาการให้มีการช่วยเหลือครบวงจรทั้งระบบ เช่น แหล่งน้ำ การตลาด เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วันที่ 15 ตุลาคม 2545 คณะรัฐมนตรีพิจารณา ร่าง พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ในท้องที่จังหวัดต่างๆ รวม 13 ฉบับ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอแล้วมีมติดังนี้

1. เห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดสุโขทัย จังหวัดมหาสารคาม และจังหวัดพังงา รวม 5 ฉบับ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอและให้ดำเนินการต่อไปได้

2. สำหรับร่างพระราชกฤษฎีกาในท้องที่จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดอำนาจเจริญ จังหวัด แพร่ จังหวัดลำพูน จังหวัดพะเยา และจังหวัดอุดรดิตถ์ รวม 8 ฉบับ เห็นควรให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมและกรมป่าไม้) และกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ สิ่งแวดล้อม ร่วมกันสำรวจตรวจสอบสภาพพื้นที่ แล้วเสนอร่างพระราชกฤษฎีกา รวมทั้งจัดทำเอกสารข้อมูล และแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

3. ส่วนงบประมาณในการตรวจสอบสภาพป่าให้ดำเนินการตามความเห็นชอบของสำนัก งบประมาณ

4. อนุมัติหลักการให้มีการจัดทำแผนที่เชิงตัวเลข (Digital Map) ในระบบสารสนเทศ ภูมิศาสตร์สำหรับพื้นที่ที่จะนำไปปฏิรูปที่ดิน ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ

สำหรับแผนที่เชิงตัวเลข (Digital Map) เป็นแผนที่ที่มีประโยชน์สูงและเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไป โดยในปัจจุบันกระทรวงกลาโหมกำลังจัดทำแผนที่เชิงตัวเลขชุดใหม่บนพื้นหลักฐานใหม่ (WGS84) ชุด L 7018 ซึ่งเป็นแผนที่ที่มีความถูกต้องสูงและมีความทันสมัย จัดทำทั้งชนิดข้อมูลจุดพิกัด (vector data) และข้อมูลจุดภาพ (raster data) ครอบคลุมทั้งประเทศ โดยมีกำหนดแล้วเสร็จได้รับผลผลิต ทั้งหมดตามโครงการภายในธันวาคม 2546 ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าในการจัดทำแผนที่เชิงตัวเลขนั้น หากนำแผนที่ที่มีอยู่ไปกราดภาพ (Scan) และยึดตำแหน่งเพื่อเพิ่มรายละเอียดจากข้อมูลดาวเทียมแล้ว ความละเอียด ถูกต้องทางตำแหน่งของผลผลิต ที่ได้จะเท่ากับหรือน้อยกว่าแผนที่ต้นฉบับ

วันที่ 14 ตุลาคม 2546 คณะรัฐมนตรีรับทราบเรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) เสนอ สรุปได้ดังนี้

แนวความคิด ที่ดินทำกิน เป็นที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีหลักประกันในการทำมาหากิน เพื่อปลดปล่อยศักยภาพในการพัฒนาที่ดินให้เกิดมูลค่าเพิ่มเป็นประโยชน์สูงสุด “ที่ดินคือเครื่องพิมพ์แบ่งกของคณจน”

1. Bottom line คือการให้ที่ดินทำกินแก่เกษตรกร ทำการเกษตรกรรม กสิกรรม ปศุสัตว์ ฯลฯ
2. ขายไม่ได้ แต่ให้ออนตกทอดแก่ทายาทได้ และเป็นหลักทรัพย์สินในการค้าประกัน
3. จัดสรรให้กับผู้ที่มีศักยภาพที่จะทำกินได้ (ใช้ทำมาหากิน)
4. จัดระบบเอกสารสิทธิในลักษณะ Single Channel Single Policy
5. จัดสรรที่ดินที่มีอยู่ให้แก่ประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ ก่อน เว้นแต่จะมีความต้องการมากกว่าหรือมีที่ดินเหลือ

การบริหารจัดการ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการในการแก้ไขปัญหาชุดเดียวให้รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) เป็นประธาน ทั้งด้าน Supply Side และ Demand Side โดยกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินงานทั้งระบบ ทำแบบฟอร์มสำรวจข้อมูลความต้องการที่ดินให้สามารถประมวลผล วิเคราะห์และใช้ประโยชน์ได้ โดยให้รับจดทะเบียน ณ ที่ว่าการอำเภอ/กิ่งอำเภอ ใช้เลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก เป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบสถานะครอบครัวและวิเคราะห์การจัดสรร และให้สำนักทะเบียนราษฎรจัดทำโปรแกรม แบบฟอร์มลงทะเบียน จัดทำบัตร e – Citizen และระบบ Microchip Card ร่วมกับกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

การประชาสัมพันธ์ ให้รองนายกรัฐมนตรี (นายกร ทักษะรังสี และนายวิษณุ เครืองาม) เป็นประธานกรรมการร่วม ดำเนินการประชาสัมพันธ์ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เพื่อให้ประชาชนรับรู้ เข้าใจ โดยให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการด้านเนื้อหาสาระการประชาสัมพันธ์

การอำนวยความสะดวก หากเจ้าหน้าที่ดำเนินงานในระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอมีไม่เพียงพอ ให้จัดจ้างนักเรียน นักศึกษาในพื้นที่ช่วยดำเนินการ โดยแจ้งงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้

ขั้นตอนการดำเนินงาน รับลงทะเบียนประชาชน ระหว่างวันที่ 5 มกราคม – 31 มีนาคม 2547 (ไม่เว้นวันหยุดราชการ) และจัดทำ Profile ข้อมูล เพื่อวิเคราะห์และจำแนกประเภท พื้นที่ และหาเจ้าภาพหลัก ดำเนินการระหว่างวันที่ 1 เมษายน – 30 มิถุนายน 2547 โดยเริ่มปฏิบัติการตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2547 เป็นต้นไป

ขณะที่นายกรัฐมนตรีมีเจตจำนงอันแน่วแน่ที่จะเร่งรัดจัดปัญหาความยากจนของประชาชนให้หมดไป โดยจะจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร แต่มีบุคคลบางรายได้ถือโอกาสบุกรุกที่ดินเพิ่มขึ้น ซึ่งหาประโยชน์โดยมิชอบจากนโยบายดังกล่าว จึงได้มอบหมายให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแจ้งกระทรวงที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการกับผู้บุกรุกเข้าครอบครองที่ดินของรัฐรายใหม่ทุกรายตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการโดยเคร่งครัด เพื่อควบคุมการครอบครองที่ดินมิให้ขยายบริเวณออกไป

จากที่เป็นอยู่เดิม พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงนโยบายของรัฐบาล โดยชี้แจงให้ทราบด้วยว่าการดำเนินการได้อันเป็นการฝ่าฝืนจะมีผลถึงการขาดสิทธิอันพึงมีพึงได้ในการจัดที่ดิน เพื่อการแก้ไขปัญหาเรื่องความยากจนตามนโยบายดังกล่าว และจะต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย

วันที่ 14 ตุลาคม 2546 คณะรัฐมนตรีรับทราบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รายงาน เรื่องผลความก้าวหน้าในการดำเนินการแก้ไขปัญหา กรณีราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ ของหน่วยงานจาก 4 กระทรวง คือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สรุปได้ดังนี้

1. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้ตรวจสอบแล้วพบว่าในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีจำนวน 6 ราย หมดยุการอนุญาตแล้ว 3 ราย จังหวัดกระบี่มีจำนวน 12 ราย หมดยุการอนุญาต 8 ราย จะรีบส่งข้อมูลให้กรมป่าไม้ดำเนินการพักใช้และเพิกถอนต่อไป
2. กรมธนารักษ์ ได้ตรวจสอบแล้วพื้นที่ราชพัสดุที่ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ จำนวน 5 บริษัท มี 2 บริษัทที่การรับอนุญาตยังไม่สิ้นสุด ขณะนี้ส่วนที่ได้หมดอนุญาตได้ตรวจสอบหมดแล้ว ส่วนที่ยังไม่อนุญาตคาดว่าจะตรวจสอบแล้วเสร็จในเดือนตุลาคม 2546 นี้
3. จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้สำรวจเสร็จแล้ว 6 แปลง และอีก 5 แปลงคาดว่าจะแล้วเสร็จภายในเดือนตุลาคม 2546 และขอรับการสนับสนุนช่างรังวัดเพิ่มเติม สถานการณ์ขณะนี้ในพื้นที่ไม่มีราษฎรบุกรุก
4. จังหวัดกระบี่ได้สำรวจพื้นที่จำนวน 14 ราย พบว่าใบอนุญาตหมดอายุ 9 ราย (อยู่ในระหว่างการขอต่อใบอนุญาต 7 ราย ไม่ยื่นต่อ 2 ราย) ใบอนุญาตยังไม่หมดอายุ 5 ราย นอกจากนั้น ได้มีการทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์อ่าวลึก จำนวน 2 ราย และทำในพื้นที่สาธารณะประโยชน์อีก 2 ราย ขณะนี้ผู้ชุมนุมได้มีการถอนตัวออกจากสวนปาล์มหมดแล้ว แต่มาชุมนุมที่ถนนเขาทีเทิน ซิบอร์ด จังหวัดได้มีการประชาสัมพันธ์ห้ามมิให้มีการบุกรุกและจะทำการขึ้นทะเบียนเกษตรกรต่อไป
5. จังหวัดชุมพรได้สำรวจพื้นที่ 5 แปลงเสร็จแล้ว และได้ชี้แจงผู้ชุมนุมไปแล้วเป็นส่วนใหญ่ คงเหลือจำนวน 150 คน คาดว่าจะชี้แจงให้สลายตัวหมดในวันที่ 10 ตุลาคม 2546
6. จังหวัดนครศรีธรรมราชรายงาน ในพื้นที่จังหวัดไม่มีปัญหา
7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกในพื้นที่นิคมสหกรณ์จังหวัดกระบี่ ขณะนี้อยู่ในระหว่างการตรวจสอบส่วนที่เหลืออีก 2 ราย ว่าอนุญาตถูกต้องหรือไม่

ทั้งนี้ให้กระทรวงมหาดไทยจัดประชุมทั้ง 4 จังหวัด ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมป่าไม้ กรมธนารักษ์ และหน่วยงานจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อกำหนดเกณฑ์มาตรการและแนวทางการดำเนินงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยเร่งด่วน และให้จังหวัดพิจารณาว่ามีพื้นที่ใดมีความพร้อมที่จะดำเนินการ ให้เร่งดำเนินการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน ตามเกณฑ์และคุณสมบัติของกรมอุทยานแห่งชาติฯ ประกอบเป็นพื้นฐาน พร้อมทั้งเร่งรัดแบ่งพื้นที่ออกเป็นแปลงๆ ละ 1 ไร่

นอกจากนี้ให้ดำเนินการป้องกันพื้นที่ไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่มเติมอีก ประชาสัมพันธ์และหาข่าวอย่างต่อเนื่องหากต้องการกำลังเสริมจากส่วนกลาง ขอให้แจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ ด่วน และหากจังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดกระบี่ มีความพร้อมก่อนให้เร่งดำเนินการเพื่อเป็นพื้นที่นำร่อง โดยให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สนับสนุนช่างรังวัดโดยด่วน อีกทั้งให้ศึกษาระเบียบการอนุญาต โดยมอบกรมอุทยานแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาการส่งเสริมการปลูกและการทำธุรกิจปาล์มน้ำมันในพื้นที่ที่จะอนุญาตให้แก่เกษตรกร

สำหรับในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น หากมีค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถเจียดจ่ายจากงบประมาณได้ให้ทำแผนและงบประมาณเพื่อขอสนับสนุนจากงบกลาง และให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือในการดำเนินงานเนื่องจากเป็นนโยบายของรัฐบาลหากมีหน่วยงานใดไม่ให้ความร่วมมือให้รายงานและดำเนินการตามระเบียบทางราชการต่อไป

วันที่ 25 พฤศจิกายน 2546 คณะรัฐมนตรีรับทราบเรื่อง ผลการประชุมคณะกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน (กอ.ชดจ.) ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) ประธานกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน เสนอ สรุปได้ดังนี้

1. **ผลการดำเนินงานเตรียมการจดทะเบียนของกระทรวงมหาดไทย** มีการแต่งตั้งคณะกรรมการและศูนย์ปฏิบัติการ เพื่อรับผิดชอบการดำเนินงาน ดังนี้ 1) คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน 2) จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการกรุงเทพมหานคร และระดับเขต 3) จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการระดับจังหวัด 4) จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ การดำเนินการสำรวจและตรวจสอบข้อมูล มอบหมายให้กรมการพัฒนาชุมชนดำเนินการ การจดทะเบียน การรับรองข้อมูล และบันทึกข้อมูล

2. **แนวทางและขั้นตอนการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน** ที่ประชุมรับทราบข้อเสนอแนวทางและขั้นตอนการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ที่สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สปร.) นำเสนอ ซึ่งมีหลักการว่าจะต้องกำหนดแปลงที่ดินที่นำเข้าร่วมโครงการจัดที่ดินของหน่วยงานโดยจะต้องปรากฏตำแหน่ง ขอบเขต ทำแผนที่กายภาพเพื่อทราบข้อเท็จจริงเรื่องการถือครอง หากราษฎรรายใดไม่ได้แจ้งสิทธิให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการต่อไป เว้นแต่ถ้ามีการโต้แย้งก็จะต้องมีการพิสูจน์สิทธิ

2.1 ที่ประชุมเห็นว่าแนวทาง และขั้นตอนที่เสนอเป็นรายละเอียดของขั้นตอนปฏิบัติ ประกอบกับการดำเนินการของหน่วยราชการ เช่น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชที่ได้ดำเนินการมาก่อนหน้านี้ ไม่ควรหยุดชะงัก จึงให้หน่วยงานปฏิบัติที่รับผิดชอบรับไปพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องด้วยความรอบคอบควบคู่กับการเร่งรัดการปฏิบัติให้สอดคล้องและสนองตอบนโยบายของรัฐบาลได้

ทั้งนี้ ได้มอบหมายให้คณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดิน (Supply Side) รับไปพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับสิทธิและการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการจัดการตามนโยบายรัฐบาล แล้วนำเสนอที่ประชุมพิจารณาในโอกาสต่อไป

3. การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการรับรองสิทธิและได้รับการจัดที่ดิน
ที่ประชุมได้พิจารณากำหนดคุณสมบัติของบุคคลไว้เป็น 2 กรณี ดังนี้ คือ

3.1 กรณีการรับรองสิทธิในที่ดิน

1) ต้องเป็นการถือครองทำประโยชน์สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ที่เห็นชอบการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตป่าไม้ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2545 สำหรับที่ราชพัสดุ ส่วนผู้บุกรุกเข้าถือครองที่ดินของรัฐภายหลังวันที่ 1 ตุลาคม 2546 จะไม่ได้รับสิทธิใดๆ ตามนโยบายของรัฐบาลและจะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายด้วย

2) มีความประสงค์จะได้รับการรับรองสิทธิในที่ดิน โดยจะต้องไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองมีแต่น้อยไม่เพียงพอ มีความสามารถและตั้งใจที่จะประกอบอาชีพทางการเกษตร

3) มีคุณสมบัติอื่นตามกฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่ดินที่จะดำเนินการ

3.2 กรณีการจัดที่ดิน

1) เป็นผู้ยากจน
2) มีความประสงค์จะได้รับการจัดที่ดิน โดยจะต้องไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง มีแต่น้อยไม่เพียงพอ มีความสามารถและตั้งใจที่จะประกอบอาชีพทางการเกษตร
3) มีคุณสมบัติอื่นตามกฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่ดินที่จะดำเนินการ

4) เป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ที่จะดำเนินการ เว้นแต่หากมีที่ดินเหลือเพียงพอจะได้พิจารณาจัดให้บุคคลต่างท้องที่ตามลำดับความเหมาะสม

ทั้งนี้ จะไม่มีการนำที่ดินของรัฐในเขตอนุรักษ์เด็ดขาด เช่น ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ชั้นที่ 2 และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน) มาจัดให้ประชาชนเนื่องจากเขตอนุรักษ์ดังกล่าวมีขึ้นเพื่อการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และการป้องกันภัยธรรมชาติเพื่อสังคมส่วนรวม

4. การกำหนดจำนวนเนื้อที่ดินที่จะดำเนินการรับรองสิทธิ และจัดที่ดินให้แก่ประชาชน
ที่ประชุมได้มีการพิจารณากำหนดเกณฑ์จำนวนเนื้อที่ดิน จำแนกเป็น 2 กรณี ดังนี้คือ

4.1 กรณีที่ดินที่มีการถือครองทำประโยชน์อยู่เดิม ตามข้อ 3.1 1) จะทำการรับรองสิทธิ จำนวนเนื้อที่ดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่

4.2 กรณีมีการขอรับการจัดที่ดิน จำนวนเนื้อที่ดินที่จะจัดให้พิจารณาตามความเหมาะสม แต่ไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่

5. งบประมาณของคณะกรรมการสำรวจความต้องการที่ดินของประชาชน (Demand Side) และคณะกรรมการจัดหาที่ดินของรัฐ (Supply Side)

5.1 กระทรวงมหาดไทยได้เสนองบประมาณในการดำเนินการ ลงทะเบียนสำรวจความต้องการของประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาแล้ว และสำนักงานงบประมาณแจ้งว่าได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาเรื่องนี้แล้ว

5.2 ในส่วนของงบประมาณของคณะกรรมการจัดที่ดินของรัฐด้านอุปทาน (Supply Side) และงบประมาณของคณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์ให้ฝ่ายเลขานุการประสานสำนักงานงบประมาณเพื่อพิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ ให้กรมประชาสัมพันธ์เริ่มดำเนินงานควบคู่ไปกับการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย

6. การจัดตั้งสำนักงานประสานงานการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน (ส.ชตจ.) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 228/2546 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และแต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ได้กำหนดให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดตั้งสำนักงานประสานงานการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน(ส.ชตจ.) ขึ้น คณะกรรมการฯ เห็นชอบโครงสร้าง ส.ชตจ. ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ **ด้านวิชาการ** แบ่งออกเป็นฝ่ายกฎหมาย กับฝ่ายนโยบายและแผน **ด้านบริหาร** แบ่งออกเป็นฝ่ายประชาสัมพันธ์ กับฝ่ายสำนักงาน **ด้านกำกับ ติดตามและประเมินผล** แบ่งออกเป็นฝ่ายกำกับและติดตาม กับฝ่ายประเมินผล

วันที่ 13 มกราคม 2547 คณะรัฐมนตรีรับทราบตามที่สำนักนายกรัฐมนตรีรายงานผลการประชุมหารือระหว่างรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน รวม 6 หน่วยงาน สรุปสาระสำคัญดังนี้

1. กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.1 นโยบาย/ยุทธศาสตร์

จัดการที่ดินป่าไม้เพื่อแก้ไขปัญหา เรื่องที่ดินอยู่อาศัยทำกินโดยตรวจสอบการถือครองพื้นที่ป่าไม้ กำหนดขอบเขตในการทำประโยชน์ รับรองสิทธิ และควบคุมพื้นที่มิให้มีการบุกรุกเพิ่มเติม

1.2 ข้อมูลที่ดิน

- พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งได้ทำการสำรวจการถือครองพื้นที่ป่าไม้แล้ว ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 16 กันยายน 2540 และวันที่ 30 มิถุนายน 2541 มีราษฎรถือครอง 336,834 ราย เนื้อที่ประมาณ 5.7 ล้านไร่ ใน 66 จังหวัด สามารถทำการตรวจสอบกำหนดขอบเขตการทำประโยชน์ และรับรองสิทธิได้ทันที

- พื้นที่ป่าไม้ถาวร เนื้อที่ประมาณ 10.5 ล้านไร่ ซึ่งต้องดำเนินการประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ แต่ยังดำเนินการสำรวจไม่แล้วเสร็จ คาดว่ามีราษฎรเข้าถือครองทำประโยชน์อยู่บางส่วน จะทำการสำรวจและดำเนินการรับรองสิทธิได้ประมาณ 1.7 ล้านไร่

2. กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง

2.1 นโยบาย/ยุทธศาสตร์

ดำเนินการนำที่ราชพัสดุมาใช้เพื่อตอบสนองนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยนำมาจัดให้ราษฎรเช่าอยู่อาศัยและทำกิน ทั้งนี้ให้ดำเนินการควบคู่ไปกับยุทธศาสตร์ของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง

2.2 ข้อมูลที่ดิน

ดำเนินการในที่ราชพัสดุ จำนวน 1 ล้านไร่ ซึ่งมีราษฎรเช่าถือครองทำประโยชน์อยู่แล้วบางส่วน โดยส่วนที่มีราษฎรเช่าถือครองทำประโยชน์แล้ว สามารถดำเนินการจัดให้เช่าโดยไม่ต้องให้หน่วยราชการที่ถือครองใช้ประโยชน์ยินยอมหรือส่งคืนพื้นที่ และถ้าอยู่ในเขตผังเมืองรวมก็สามารถดำเนินการได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการขัดกับกฎหมายผังเมืองสำหรับที่ดินราชพัสดุ ที่เป็นที่ยาวังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในราชการ ถ้าจะจัดให้ราษฎรเช่าทำประโยชน์จะต้องได้รับความยินยอมหรือส่งคืนพื้นที่คืนให้กรมธนารักษ์ก่อน และถ้าอยู่ในเขตพื้นที่ผังเมืองรวมต้องดำเนินการตามกฎหมายผังเมืองด้วย ซึ่งการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดที่ราชพัสดุให้ราษฎรเช่าอยู่อาศัยและทำกินเป็นการจัดให้เช่าตามกฎหมายที่ราชพัสดุ และตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 21 สิงหาคม 2533 และวันที่ 25 มิถุนายน 2545

3. ส.ป.ก.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

3.1 นโยบาย/ยุทธศาสตร์

ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยการจัดที่ดินให้แก่ผู้ถือครองที่ดินของรัฐที่มีคุณสมบัติให้เข้าทำประโยชน์ ซึ่งต่อไปสามารถเช่าหรือเช่าซื้อได้ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน จัดที่ดินชุมชนประเภทที่อยู่อาศัยและกิจการที่เป็นการสนับสนุนเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินพัฒนาคุณภาพชีวิตและพัฒนาที่ดินให้แก่ราษฎรในพื้นที่

3.2 ข้อมูลที่ดิน

ส.ป.ก. มีพื้นที่ทั้งหมดจำนวน 42.5 ล้านไร่ ซึ่งได้มอบ ส.ป.ก. 4-01 แล้วจำนวน 23.5 ล้านไร่ คงเหลือพื้นที่ จำนวน 18.9 ล้านไร่

- พื้นที่เกษตรกรรมสามารถนำมาจัดให้เกษตรกรได้ จำนวน 16.3 ล้านไร่ ประมาณ 900,000 ราย
- พื้นที่ชุมชนที่เกษตรกรและราษฎรถือครองสามารถนำมาจัดได้จำนวน 0.65 ล้านไร่ 5,000 ชุมชน
- พื้นที่ที่ราษฎรถือครองลักษณะเป็นแปลงใหญ่ ไม่สามารถนำมาจัดได้ทันที ต้องดำเนินการตามกระบวนการก่อน เช่น เจรจาทหาวิธีการกระจายสิทธิหรือฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งต้องใช้เวลาในการดำเนินการ เมื่อได้มาแล้วสามารถจัดให้เกษตรกรผู้ยากไร้ที่ดินทำกินจำนวน 0.85 ล้านไร่
- พื้นที่ที่ไม่สามารถดำเนินการจัดได้ เนื่องจากมีเอกสารสิทธิ์ ที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์ เช่น เป็นหนองน้ำ ฯลฯ จำนวน 1.15 ล้านไร่

การดำเนินการจัดที่ดินของรัฐในพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ชุมชนให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ต้องดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน โดยการสอบสวนสิทธิที่ดิน สามารถดำเนินการได้ทันทีถ้าได้รับการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมเพราะได้มีการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นไว้แล้ว

4. กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

4.1 นโยบาย/ยุทธศาสตร์

ดำเนินการในรูปของสหกรณ์การเช่าที่ดิน ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม ซึ่งกรมป่าไม้อนุญาตให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์เพื่อจัดที่ดินให้ราษฎรเช่าอยู่อาศัยและทำกิน โดยการเช่า และก่อสร้างปัจจัยพื้นฐาน บริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการอยู่อาศัยและการประกอบอาชีพของราษฎร

4.2 ข้อมูลที่ดิน

พื้นที่ดำเนินการ จำนวน 13 นิคม ใน 13 จังหวัด เนื้อที่ประมาณ 1,512,053 ไร่ มีสมาชิก จำนวน 33,555 ราย ได้ดำเนินการก่อสร้างปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ และทำการสำรวจรังวัดแปลงที่ดินแล้วประมาณ 500,000 ไร่ เหลือพื้นที่ที่จะต้องดำเนินการสำรวจรังวัดประมาณ 1 ล้านไร่ กรมส่งเสริมสหกรณ์จะดำเนินการรับรองสิทธิให้กับราษฎร และได้เสนอเรื่องขอถอนสภาพป่าไม้ไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อนำเข้าคณะรัฐมนตรีแล้ว

5. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

5.1 นโยบาย/ยุทธศาสตร์

ดำเนินการจัดที่ดินในที่ดินสงวนของนิคมสร้างตนเอง โดยเป็นพื้นที่ป่าไม้ส่วนกลาง 20% และพื้นที่สงวนเพื่อกิจการนิคม ซึ่งมีราษฎรอยู่อาศัยก่อนที่ประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมและบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในภายหลังการจัดตั้งนิคมเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน สร้างความมั่นคงและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

5.2 ข้อมูลที่ดิน

ดำเนินการในพื้นที่นิคมสร้างตนเอง จำนวน 44 นิคม ใน 34 จังหวัด ในพื้นที่ป่าไม้ส่วนกลาง 20 % และที่ดินสงวนเพื่อกิจการนิคมประมาณ 150,000 ไร่ โดยเป็นการรับรองสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกถือครองอยู่แล้วแต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน และต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ในเบื้องต้นต้องมีการสำรวจข้อมูลการถือครองที่ดินก่อน

6. กรมที่ดิน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

6.1 นโยบาย/ยุทธศาสตร์

ดำเนินการบริหารจัดการที่ดินของรัฐประเภทที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว มีเนื้อที่แปลงตั้งแต่ 1,000 ไร่ ขึ้นไป นำมาใช้ประโยชน์และแก้ไขปัญหาความยากจน โดยการนำที่ดินของรัฐมาจัดสรรพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยหรือทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ เพื่อประกอบอาชีพและส่งเสริมผลผลิตทางการเกษตรแบบยั่งยืน ด้วยการให้สิทธิเช่าอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐ โดยไม่มีการออกเอกสารสิทธิให้

6.2 ข้อมูลที่ดิน

ดำเนินการในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ในลักษณะแปลงใหญ่มีเนื้อที่ตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไป ในที่ดินสาธารณประโยชน์ 609 แปลง เนื้อที่ประมาณ 1.5 ล้านไร่ โดยจะนำมาจัดให้ราษฎรอยู่อาศัยและทำกินได้ 1 ล้านไร่ ใน 58 จังหวัด ตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจะต้องมีการสำรวจข้อมูลที่ดินในเบื้องต้นก่อน

วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547 คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เรื่องการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในหลักการตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) ประธานกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเสนอ ให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐและจังหวัด รวมทั้งคณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทานให้ประชาชนทำกินดำเนินการตามแนวทางและขั้นตอนการดำเนินงานตามนโยบายและการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ดังนี้

1. ให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐและจังหวัด โดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) จังหวัดจัดทำแผนงาน/โครงการ เพื่อดำเนินงาน ดังนี้ 1) ให้สำรวจรังวัดขอบเขตที่ดินของรัฐทุกประเภท 2) ให้จัดทำแผนที่กายภาพแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตที่ดินของรัฐทุกประเภท 3) ให้สำรวจที่ดินของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ในอนาคต

2. ให้คณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทานให้ประชาชนทำกินพิจารณาดำเนินการอนุญาตจัดสรรให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐต่อไป เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ 1 แล้ว

3. ให้สำนักงบประมาณสนับสนุนงบประมาณสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทุกขั้นตอน และการเร่งรัดติดตามผล โดยให้ตั้งงบประมาณเบิกจ่ายที่สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กปร. เสนอว่า เพื่อให้การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ คือ คณะกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และคณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทานให้ประชาชนทำกินในการจัดหาที่ดินของรัฐให้ประชาชนทำกินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นแนวทางในการกำกับ ติดตาม เร่งรัดการดำเนินงานของส่วนราชการที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงเห็นควรกำหนดให้ส่วนราชการมีหน้าที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐและจังหวัด และคณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทานให้ประชาชนทำกินมีการดำเนินการตาม ข้อ 1 และข้อ 2

ทั้งนี้ การจัดทำโครงการสำรวจรังวัดขอบเขตที่ดินของรัฐ และการสำรวจทางกายภาพจะมีกรอบเวลาในการดำเนินงานซึ่งเป็นส่วนของรายละเอียดที่จะได้กำหนดต่อไป กับประมาณการงบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายตามโครงการ และเมื่อทราบจำนวนที่ดินของรัฐด้านอุปทานที่แท้จริงที่จะให้ประชาชนทำกินแล้วก็จะได้ส่งมอบพื้นที่ให้คณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทานให้ประชาชนทำกินรับไปดำเนินการต่อไป

สำหรับในส่วนของการวางกรอบนโยบายในภาพรวม การกำหนดคุณสมบัติของบุคคล การกำหนดเรื่องสิทธิในที่ดิน การกำหนดประเภทของเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน การกำหนดจำนวนเนื้อที่ให้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดิน หากได้ดำเนินการสำรวจรังวัดและการสำรวจทางกายภาพเรียบร้อยแล้ว คาดว่าภายในระยะเวลา 6 เดือน นับจากคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการดังกล่าว จะทำให้การดำเนินงานสอดคล้องกับกระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนต่อไปได้

วันที่ 30 มีนาคม 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่...) พ.ศ... ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7 (ฝ่ายกฎหมายฯ) ไปพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้กล่าว เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ดังนี้

1. กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมือง โดยแก้ไขบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” และคำว่า “องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น”
2. ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ให้แก้ไขคำว่า “องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น” เป็น “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” “สำนักผังเมือง” เป็น “กรมโยธาธิการและผังเมือง” และ “ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง” เป็น “อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง” เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม
3. ปรับปรุงคณะกรรมการผังเมืองโดยเพิ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองเป็นคณะกรรมการ และแก้ไขระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเป็น 3 ปี และติดต่อกันไม่เกิน 2 วาระ
4. ปรับปรุงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวม ระยะเวลาการใช้บังคับและแก้ไขผังเมืองรวมโดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 5 มาตรา 17 มาตรา 26 เพิ่มมาตรา 26/1
5. กำหนดให้ผังเมืองรวมที่ประกาศใช้อยู่ มีผลใช้บังคับต่อไปมีกำหนดระยะเวลาสิบปี

วันที่ 30 มีนาคม 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่.....) พ.ศ...ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยรับประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7 (ฝ่ายกฎหมายฯ) รวมทั้งความเห็นของกระทรวงมหาดไทยและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

ร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดให้ผู้รับอนุญาตตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ที่ที่ดินที่ได้รับอนุญาตตั้งอยู่ ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่ไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้
2. ผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เสียค่าตอบแทนตามกฎหมายเดิม

วันที่ 30 มีนาคม 2547 คณะรัฐมนตรีรับทราบเรื่องการดำเนินการจัดที่ดินของรัฐให้ประชาชนทำกิน และเห็นชอบตามที่รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) ประธานกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนเสนอ ดังนี้

1. คณะกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน (กอ.ชดจ.) และคณะกรรมการฝ่าย Supply Side

1.1 ให้คณะกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน (กอ.ชดจ.) และคณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทาน (Supply Side) ให้ประชาชนทำกินส่งมอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัยตามคำสั่ง ศตจ. ที่ 2/2546 ดำเนินการต่อไป

1.2 ให้คณะกรรมการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัย มีอำนาจครอบคลุมถึงอำนาจหน้าที่ของ กอ.ชดจ. และคณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทาน (Supply Side) ด้วยเพื่อให้สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับภารกิจและมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547 ต่อไป

1.3 อำนาจหน้าที่ของ กอ.ชดจ. และคณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทาน (Supply Side) ให้ประชาชนทำกิน ในขั้นตอนการดำเนินการใดๆ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัย ตามคำสั่ง ศตจ. ที่ 2/2546

2. คณะกรรมการฝ่าย Demand Side ให้ปฏิบัติหน้าที่ที่ใกล้แล้วเสร็จต่อไป หรือส่งมอบอำนาจหน้าที่ให้ ศตจ. และคณะกรรมการของ ศตจ. ที่ ผอ.ศตจ. เห็นสมควร

3. คณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์ใน ศตจ.

คณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทาน (Supply Side) ให้ประชาชนทำกิน รายงานว่า ได้ปฏิบัติหน้าที่หลักที่ได้รับมอบหมายโดยรวบรวมข้อมูลที่ดินที่จะจัดหาของหน่วยงานของรัฐทั้ง 6 หน่วย โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ที่ดินที่สามารถดำเนินการได้ทันที จำนวน 25.24 ล้านไร่ 1) ที่ป่าสงวนแห่งชาติ 5.79 ล้านไร่ 2) ที่ราชพัสดุ 1 ล้านไร่ 3) ที่ ส.ป.ก. 16.98 ล้านไร่ 4) ที่นิคมสหกรณ์ 1.5 ล้านไร่

2. ที่ดินที่ต้องดำเนินการเพิ่มเติม เช่น เจรจาทวิธีกระจายสิทธิหรือฟ้องร้องดำเนินคดี จำนวน 3.65 ล้านไร่ 1) ที่ป่าไม้ถาวร 1.7 ล้านไร่ 2) ที่ ส.ป.ก. 0.8 ล้านไร่ 3) ที่นิคมสร้างตนเอง 0.15 ล้านไร่ 4) ที่สาธารณประโยชน์ 1 ล้านไร่

คณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทาน (Supply Side) ได้ร่วมจัดทำ แผนปฏิบัติการ (Action Plan) มีจำนวนเนื้อที่ทั้งสิ้น 28.89 ล้านไร่ โดยสามารถจำแนกเนื้อที่เป็นรายจังหวัด และแผนงบประมาณ (Budgeting) ในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเป็นจำนวนเงิน 4,864,636,840 บาท เสร็จเรียบร้อยแล้ว

วันที่ 7 เมษายน 2547 คณะรัฐมนตรีรับทราบตามที่ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศจจ.) รายงาน เรื่องสรุปผลการประชุมสัมมนาเตรียมความพร้อมแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนและความยากจนของประชาชนและข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 - 12 มีนาคม 2547 ณ โรงแรมรามาคาร์ดินส์ กรุงเทพมหานครมีปัญหาดินทำกินดังนี้

ปัญหาที่ดินทำกิน มีผู้มาจดทะเบียนทั้งสิ้นเกือบ 3 ล้าน 9 แสนราย แบ่งเป็น

ประเภท	จำนวน
ผู้ไม่มีที่ดินทำกินเลย	1 ล้าน 2 แสนราย
ผู้มีที่ดินเดิมอยู่แล้ว แต่ขอที่ดินทำกินเพิ่ม	1 ล้าน 6 แสนราย
ผู้เช่าที่ดินของรัฐทำประโยชน์อยู่	1 แสน 3 หมื่นกว่าราย
ผู้ถือครองที่ดินของรัฐทำประโยชน์อยู่	มากกว่า 2 แสน 7 หมื่นราย
รวมความต้องการด้านที่ดินทำกินทั้งสิ้น 41	ล้านไร่ โดยมีความต้องการนำที่ดินไปใช้

ประโยชน์คือ

ความต้องการ	ร้อยละของผู้ลงทะเบียน
ทำสวน	ร้อยละ 27
ทำนา	ร้อยละ 26
ทำไร่	ร้อยละ 19
ทำการเกษตรผสมผสาน	ร้อยละ 12
เลี้ยงสัตว์	ร้อยละ 12
ทำการประมง	ร้อยละ 2

นอกจากนี้ ในการดำเนินการจะต้องยึดถือปฏิบัติตามบัญชาของนายกรัฐมนตรีที่ให้คงเหลือที่ดินไว้ให้กับลูกหลานไทยในอนาคตด้วย นายกรัฐมนตรีได้สั่งการเรื่องที่ดินทำกินดังนี้

“ เรื่องที่ดินทำกิน สิ่งสำคัญคือ เรื่องเอกสารสิทธิ์ และการดำเนินการทางภาษี วัตถุประสงค์ของเรื่องคือ ให้มีการถือครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัย และเพื่อทำกินตามสมควรแก่ศักยภาพ ไม่ใช่ครอบครองแล้วเก็บไว้เพื่อสร้างความร่ำรวยมั่งคั่งโดยเอาเปรียบคนอื่น ดังนั้นจะพิจารณาให้เอกสารสิทธิ์ในอัตราที่เหมาะสม และมีระบบภาษีก้าวหน้าสำหรับการถือครองที่ดินแล้วไม่ใช่ประโยชน์ ซึ่งทำให้ประเทศชาติเสียหาย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเร่งทำให้ที่ดินเกิดประโยชน์สามารถนำไปแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้โดยต้องดำเนินการทุกอย่างตามกฎหมาย หากกฎหมายมีปัญหา หรือสร้างความเดือดร้อน ก็ต้องยกเลิกหรือแก้ไข กฎหมายต้องไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน ไม่รังแกคนที่เล็กกว่า แต่ต้องให้โอกาสประชาชนในการงานหากินอย่างถูกต้อง ”

วันที่ 18 พฤษภาคม 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1.2 (ฝ่ายความมั่นคง และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ) ที่มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังเสนอมาตรการในการแก้ไขปัญหาคาความยากจนที่ราชพัสดุ ประกอบด้วย มาตรการที่กำหนดให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐรัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบครองใช้

ประโยชน์ในราชพัสดุต้องดำเนินการ มาตรการที่กำหนดให้กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ต้องดำเนินการ และมาตรการเสริมที่กำหนดให้หน่วยงานอื่นให้การสนับสนุน โดยให้ปรับปรุงจากมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวที่มีอยู่เดิม จำนวน 10 มติ ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2532 วันที่ 21 สิงหาคม 2533 วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 วันที่ 27 ธันวาคม 2537 วันที่ 30 พฤษภาคม 2538 วันที่ 22 เมษายน 2539 วันที่ 29 กรกฎาคม 2540 วันที่ 25 มิถุนายน 2545 วันที่ 8 เมษายน 2546 และวันที่ 3 มิถุนายน 2546 มารวมให้เป็นมติเดียว โดยได้รับความเห็นของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ที่เห็นว่า มาตรการเพิ่มเติมที่กรมธนารักษ์กำหนดให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบครองใช้ประโยชน์ในราชพัสดุต้องดำเนินการนั้น กรมธนารักษ์ควรมีเกณฑ์ปฏิบัติและกลไกในการกำกับดูแลให้ชัดเจน เช่น การกำหนดบทบาท อำนาจ และหน้าที่ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบครองใช้ประโยชน์ในราชพัสดุ และตารางเวลาสำหรับให้หน่วยงานผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในราชพัสดุต้องปฏิบัติอย่างไรบ้าง เป็นต้น รวมทั้งเรื่องความรับผิดชอบกรณีที่เกิดการบุกรุกที่ราชพัสดุ ควรเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างกรมธนารักษ์และหน่วยงานผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในราชพัสดุไปดำเนินการด้วย

วันที่ 8 มิถุนายน 2547 คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้ ส.ป.ก. เรืองจัดหาที่ดินส่วนที่เกินสิทธิจากผู้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินเดิมและส่วนที่ผู้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินเดิมที่ไม่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการจัดที่ดินให้ได้ตามกฎหมาย ในเขตปฏิรูปที่ดินฯ จังหวัดสกลนคร มาจัดให้แก่ราษฎรผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนน้ำอูนจำนวน 895 รายๆ ละ 15 ไร่ และขออนุมัติใช้เงินงบประมาณ (งบกลาง) เพื่อจ่ายเป็นค่าชดเชยการสูญเสียโอกาสการทำประโยชน์ในที่ดินในอัตราไร่ละไม่เกิน 10,000 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 134,250,000 บาท (หนึ่งร้อยสามสิบสี่ล้านสองแสนห้าหมื่นบาทถ้วน) และมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รับไปดำเนินการตามประเด็นอภิปรายเกี่ยวกับการแนะนำช่วยเหลือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ราษฎรเหล่านั้น

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้วว่าเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2546 ที่ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับเรื่องขออนุมัติในหลักการให้จ่ายเงินชดเชยเพื่อจัดหาที่ดินเป็นกรณีพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนน้ำอูนไปพิจารณาทบทวนความจำเป็นเหมาะสมของแนวทางการช่วยเหลือราษฎรที่เสนอขอให้จ่ายเป็นเงินชดเชยแทนการจัดสรรที่ดินอีกครั้งหนึ่ง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงได้ มีคำสั่งที่ 106/2547 สั่ง ณ วันที่ 17 มีนาคม 2547 แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดหาที่ดินทำกินเพื่อช่วยเหลือราษฎรผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนน้ำอูน และคณะกรรมการฯ ได้มีมติให้การช่วยเหลือราษฎรดังกล่าวโดยการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินฯ จังหวัดสกลนคร มาจัดให้แก่ราษฎรจำนวน 895 รายที่ได้ผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนน้ำอูน โดยให้เสนอมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) และ คปก. ได้เห็นชอบในคราวประชุม ครั้งที่ 1/2547 เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 ดังนี้

1. ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำที่ดินส่วนที่เกินสิทธิจากผู้ถือครอง ทำประโยชน์ในที่ดินเดิม และส่วนที่ผู้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินเดิมที่ไม่มีคุณสมบัติที่จะจัดให้ได้ตามกฎหมายในเขตปฏิรูปที่ดินฯ จังหวัดสกลนคร (มีพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งสิ้น

1,075,403 ไร่) มาจัดให้แก่ราษฎรฯ ดังกล่าว โดยการเจรจากระจายสิทธิการถือครองที่ดินและเห็นสมควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อจ่ายเป็นค่าชดเชยการสูญเสียโอกาสทำประโยชน์ในที่ดินให้แก่ผู้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินเดิมดังกล่าวข้างต้นในอัตราไร่ละไม่เกิน 10,000 บาท ซึ่งเป็นอัตราเฉลี่ยต่ำสุดที่คิดจากบัญชีประเมินราคาที่ดินของกรมธนารักษ์ในบริเวณใกล้เคียงเขื่อนน้ำอูน

2. ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้ราษฎรผู้ได้รับผลกระทบจากการ ก่อสร้างเขื่อนน้ำอูน จำนวน 895 ราย ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. ไร่ละ 15 ไร่ (ส.ป.ก. จะต้องจัดหาที่ดินประมาณ 13,425 ไร่) และขอใช้งบประมาณ (งบกลาง) เพื่อจ่ายเป็นค่า ชดเชยการสูญเสียโอกาสการทำประโยชน์ในที่ดินจำนวน 134,250,000 บาท (หนึ่งร้อยสามสิบสี่ล้านสองแสนห้าหมื่นบาทถ้วน)

3. ราษฎรที่ได้รับการจัดที่ดินจะได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01

วันที่ 10 สิงหาคม 2547 คณะรัฐมนตรีรับทราบโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริ เฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ปรับปรุงตามที่สำนักงาน กปร.เสนอ ดังนี้

หลักการและเหตุผล จากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ของดิน ดินถล่ม น้ำท่วม ตลอดจนภัยแล้งในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ นายกรัฐมนตรีจึงได้มีบัญชาให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะหน่วยงานหลักในการสงวนอนุรักษ์ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ โดยยึดแนวพระราชดำรินี้ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่ง ได้พระราชทานแนวพระราชดำริในการให้ชาวบ้านร่วมกันเป็นหมู่บ้านป่าไม้ (แผนใหม่) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยความจริงใจ ไม่ต้องถูกขับไล่ ใช้ประโยชน์พื้นที่ที่อาศัยอยู่อย่างเหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดปัญหาในพื้นที่แห่งอื่น และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ได้พระราชทานแนวพระราชดำริ ได้แก่ แนวทางป่าน้ำและบ้านเล็กในป่าใหญ่ เพื่อแก้ไขปัญหาการอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับป่า ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างกลมกลืน สมดุลและยั่งยืน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้นำแนวพระราชดำรินี้ดังกล่าว มาเป็นแนวทางในการเสนอวิธีการสงวนทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่วิกฤตเพื่อเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เพื่อใช้ประโยชน์ตามสภาพความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้ และวิถีชีวิตของคนที่อาศัยอยู่ในป่า เพื่อฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ให้กลับคืนสู่ความอุดมสมบูรณ์ และประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์อย่างยั่งยืนจากการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ป่าไม้อย่างเหมาะสม และเป็นการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในวโรกาสเฉลิมพระชนมพรรษาครบ 72 พรรษา

วัตถุประสงค์ เพื่อบริหารจัดการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำรินี้ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เพื่อเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในวโรกาสพระชนมพรรษาครบ 72 พรรษา ตลอดจนเพื่อหยุดยั้งการบุกรุกทำลายป่าไม้และฟื้นฟูสภาพป่าไม้ และเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมกันดูแล ฝักรวังป้องกัน รักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้อย่างยั่งยืน กลุ่มเป้าหมายคือ พื้นที่หมู่บ้านที่อยู่ติดเขตและในเขตพื้นที่ป่าไม้ทุกแห่ง

เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 พ.ต.ท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 55 ต่อรัฐสภา รวม 9 ประการ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน รวม 3 ประการดังนี้

“ 1. นโยบายขจัดความยากจน

“ ในระดับบุคคล รัฐบาลจะเน้นการขยายโอกาส สร้างรายได้ ลดรายจ่าย เพิ่มช่องทางการเข้าถึงทุน ซึ่งรวมถึง เงินทุน ภูมิสิทธิ์ที่ดิน และองค์ความรู้ โดยเร่งรัดการกระจายภูมิสิทธิ์ที่ดิน ขยายโอกาสการเข้าสู่ทุนผ่านระบบการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน”

“ ในระดับชุมชน รัฐบาลจะดำเนินการเสริมสร้างขบวนการชุมชนเข้มแข็งและให้คนยากจนสามารถเชื่อมโยงประโยชน์จากปัจจัยแวดล้อมระดับมหภาคไปถึงคนจนในชุมชน รัฐบาลจะพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการเกษตรในระดับชุมชน เช่น โรงสีชุมชน โรงปุ๋ยเกษตรอินทรีย์ชุมชน ซึ่งจะต้องจัดให้มีทั่วถึงทุกอำเภอ และสหกรณ์เครื่องจักรกลเกษตรขั้นพื้นฐาน”

“ในระดับประเทศ รัฐบาลจะส่งเสริมให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินอย่างทั่วถึงและพอเพียง เพื่อให้สามารถเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในระยะยาวได้ โดยบริหารการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดควบคู่กับการปรับปรุงคุณภาพดิน”

“2. นโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้

“ส่งเสริมและสนับสนุนการเกษตรแบบยั่งยืนตามทฤษฎีใหม่ และเกษตรอินทรีย์เพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

“3. นโยบายบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะต้องมีความสมดุลในการใช้ การอนุรักษ์ และการทดแทนอย่างเหมาะสมเพื่อรักษาทรัพยากรสินของประเทศที่มีค่านี้ให้เป็นสมบัติของคนในรุ่นต่อไป ดังนั้น รัฐบาลจะส่งเสริมและเร่งฟื้นฟูความสมบูรณ์ของดินและน้ำสู่ธรรมชาติ แก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมและมลภาวะเพื่อคืนสภาพแวดล้อมที่ดีให้กับคนไทย

รัฐบาลจะกำหนดวิธีการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐและเอกชนภายใต้การมีส่วนร่วมของเอกชนและชุมชนท้องถิ่น ที่ให้มีความสมดุลของการใช้ประโยชน์ การถือครอง และการอนุรักษ์ฐานทรัพยากร ที่ดิน ป่าไม้ ลุ่มน้ำ ทรัพยากรชายฝั่ง การใช้ภูมิสารสนเทศ การปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องให้เกิดประโยชน์สูงสุดและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาประเทศและคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน”

วันที่ 20 ธันวาคม 2548 คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องหลักเกณฑ์การจัดหาที่ดินทำกินให้แก่คนยากจนตามนโยบาย แก้ไขปัญหาความยากจน ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอแล้วมีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ การจัดหาและจัดที่ดินที่ทำกินให้กับคนยากจน และแต่งตั้งคณะกรรมการจำนวน 2 คณะ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. หลักเกณฑ์การจัดหาและจัดที่ดินทำกินให้กับคนยากจน

1.1 การจัดหาที่ดินที่ทำกิน (Supply) มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) ที่ดินที่จะนำมาดำเนินการ มี 2 ส่วน ได้แก่ ที่ดินที่นำมาจากส่วนราชการที่มีที่ดินของรัฐอยู่ในความรับผิดชอบ และที่ดินที่นำมาจากการเจรจาการใช้ที่ดินส่วนเกินตามที่คณะกรรมการเจรจา

ที่ดินได้ดำเนินการไปแล้ว โดยให้ส่งรายละเอียดฐานข้อมูลของทั้ง 2 ส่วนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเป็นข้อมูลในระดับจังหวัด เพื่อจัดทำบัญชีการสำรองที่ดินสำหรับการจัดสรร พร้อมนี้ให้จังหวัดส่งข้อมูลดังกล่าวให้กับคณะกรรมการกลางเพื่อจะได้ดำเนินการจัดสรรที่ดินให้สอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการของราษฎรผู้ยากจนที่ลงทะเบียนไว้ หากที่ดินในจังหวัดใดมีเหลือจะได้พิจารณาจัดสรรให้กับราษฎรในจังหวัดใกล้เคียง โดยคำนึงถึงการย้ายถิ่นฐานของราษฎรด้วย ทั้งนี้ ให้พิจารณาในภาพรวมของบริเวณข้างเคียงและทั้งประเทศประกอบด้วย

(2) ให้ทุกส่วนราชการมอบอำนาจการดำเนินงานในพื้นที่ของจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น หัวหน้าคณะทำงานในระดับจังหวัด และให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าคณะทำงานในระดับอำเภอ

(3) ให้ส่วนราชการที่มีที่ดินในความรับผิดชอบในแต่ละอำเภอ แต่งตั้งคณะกรรมการที่จะดูแลที่ดินทั้ง Supply และ Demand หากไม่มีอัตรากำลัง หรือมีแต่ไม่เพียงพอให้เจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัดมาดำเนินการ

(4) กรอบการดำเนินงาน ให้คณะกรรมการกลางร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่มีที่ดินอยู่ในความรับผิดชอบ โดยจัดทำคู่มือการดำเนินการและข้อเสนอแนะ ตลอดจนกรอบระยะเวลาของการปฏิบัติในแต่ละขั้นตอน ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วที่สุด

1.2 การจัดที่ดินที่ทำกิน (Demand) จะจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ยากจน โดยคำนึงถึงอาชีพที่เหมาะสม จำนวนสมาชิกในครัวเรือน ถิ่นฐานเดิม ทั้งนี้ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำเกณฑ์ขนาดที่ดินที่เหมาะสมแก่การประกอบอาชีพ

2. ให้ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ แต่งตั้งคณะกรรมการ จำนวน 2 คณะ ประกอบด้วย

(1) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดินที่ทำกิน (Supply) ให้แก่ผู้ยากจน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานอนุกรรมการ ส่วนราชการที่รับผิดชอบดูแลที่ดินของรัฐ รวมทั้งกองทัพบก เป็นอนุกรรมการ

(2) คณะอนุกรรมการจัดที่ดินที่ทำกิน (Demand) ให้แก่ผู้ยากจน โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายเสริมศักดิ์ พงษ์พานิช) เป็นประธานอนุกรรมการ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นอนุกรรมการ

วันที่ 27 ธันวาคม 2548 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเรื่องการจัดที่ดินทำกินให้แก่คนยากจนตามนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอ ดังนี้

1. ให้องค์การราชการทุกหน่วยงานที่มีที่ดินอยู่ในความครอบครอง ซะลอการออกหลักฐาน และการอนุญาตให้เช่าในที่ดินที่เป็นของรัฐไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าการจัดหาที่ดินที่ทำกินจากส่วนราชการต่างๆ ที่มีที่ดินอยู่ในความครอบครอง และการเจรจาการใช้ที่ดินส่วนเกินจะแล้วเสร็จ

2. ส่วนราชการหน่วยงานใดที่มีที่ดินอยู่ในความครอบครอง และมีความจำเป็นที่จะต้องออกหลักฐานให้เช่าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นรายหน่วยงาน

3. การออกเอกสารสิทธิหรือการทำนิติกรรมการเช่าที่เอกชนไม่ใช่ที่ดินของรัฐสามารถดำเนินการได้ตามปกติ

วันที่ 24 มกราคม 2549 คณะรัฐมนตรีอนุมัติเรื่องการปรับลดหรือลดหย่อนค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนและนิติกรรมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามอัตราการเรียกเก็บค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ให้เหลือในอัตราร้อยละ 0.01 ตามราคาประเมินทุนทรัพย์ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ชี้แจงว่า

1. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีภาระหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ให้กับเกษตรกร ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยการช่วยเหลือให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองตามแนวนโยบายของรัฐบาล เหตุผลที่กฎหมายบัญญัติให้มีการจัดที่ดินให้กับเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และให้เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. ได้รับการมสิทธิในที่ดินโดยวิธีการเช่าซื้อ เพราะเห็นว่าที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของ การผลิตทางด้านเกษตรกรรม หากเกษตรกรได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินย่อมทำให้เกษตรกรเกิดความมั่นใจ ในการปรับปรุงดูแล รักษา ยังผลให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และเกษตรกรจะมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น กว่าเดิมอันเป็นรากฐานเศรษฐกิจของชาติให้เกิดความมั่นคงได้อย่างยั่งยืน

2. การได้ที่ดินมาเพื่อการปฏิรูปในที่ดินเอกชน ส.ป.ก. ได้มาโดยการจัดซื้อจากเจ้าของที่ดิน โดย ส.ป.ก. ใช้วิธีการเจรจาต่อรองราคากับเจ้าของที่ดินเพื่อให้ได้ราคาต่ำสุด โดยจะพิจารณาจากสภาพความอุดมสมบูรณ์ ทำเลที่ตั้ง มูลค่าผลผลิตเกษตรกรรมเป็นหลักที่สามารถผลิตได้จากที่ดินในท้องถื่นนั้น รวมทั้งราคาที่ดินที่ไม่แพงจนเกินไป เพื่อให้ผู้เช่าซื้อไม่ต้องรับภาระราคาที่ดินมากเกินไป ดังนั้น หากเจ้าของที่ดินขายที่ดินให้กับ ส.ป.ก. และได้รับการลดหย่อนค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนการโอนกรรมสิทธิ์ ก็จะเป็นแรงจูงใจ ให้กับเจ้าของที่ดินนำที่ดินมาขายให้กับ ส.ป.ก. เพื่อ ส.ป.ก. จะได้นำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้กับเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินได้เช่าซื้อตามนโยบายของรัฐบาล เมื่อ ส.ป.ก. ได้จัดซื้อที่ดินมาในราคาที่ต่ำ ส.ป.ก. สามารถนำมาจัดที่ดินให้กับเกษตรกรด้วยการให้เช่าซื้อที่ดินในราคา ที่ต่ำด้วยเช่นกัน

3. ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยการจัดซื้อจากเจ้าของที่ดิน ส.ป.ก. จะจัดให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้เช่าซื้อตามราคาที่จัดซื้อมาบวกด้วยดอกเบี้ยอัตรา ร้อยละ 6 ต่อปี (ปัจจุบันได้ปรับลดเหลืออัตราร้อยละ 4 ต่อปี) ทั้งนี้ อยู่ที่ความสามารถและความประสงค์ของเกษตรกร เมื่อเกษตรกรได้ชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้ว ส.ป.ก. จะดำเนินการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้กับเกษตรกรตามสัญญาเช่าซื้อ แต่ในการจดทะเบียนดังกล่าว เกษตรกรผู้เช่าซื้อจะต้องเสียค่าธรรมเนียมฯ ในอัตราร้อยละ 1 ตามราคาประเมินทุนทรัพย์ในปีที่ได้จดทะเบียน ซึ่งจะมีความสูงกว่าราคาที่เช่าซื้อ (ราคาประเมินที่ดินจะมีการปรับราคาใหม่ทุกๆ 4 ปี) มีผลให้เกษตรกรจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในเรื่องนี้ในอัตราที่สูง

4. ในการให้เกษตรกรเช่าซื้อตามวิธีการปฏิรูปที่ดิน เมื่อเกษตรกรได้รับการมสิทธิในที่ดินแล้ว เกษตรกรยังถูกจำกัดสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กล่าวคือ จะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่นมิได้เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ซึ่งที่ดินที่ถูกจำกัดสิทธิดังกล่าว มีผลทำให้มูลค่าของที่ดินจะมีราคาต่ำกว่าราคาที่ดินโดยทั่วไป ดังนั้น อัตราค่าธรรมเนียมฯ ในกรณีของเกษตรกรที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน จึงสมควร

ที่จะต้องได้รับการพิจารณาปรับลด หรือลดหย่อนให้มีอัตราที่ต่ำกว่าในกรณีของบุคคลโดยทั่วไป และหากให้เกษตรกรต้องรับภาระในเรื่องของราคาที่ดินที่เขาซื้อ รวมทั้งในเรื่องของ ค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงก็จะเป็นการเพิ่มภาระให้กับเกษตรกรเป็นอย่างมาก ซึ่งจะไม่เกิดแรงจูงใจให้เกษตรกรเข้าซื้อเพื่อได้เป็นเจ้าของที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินและตามนโยบายของรัฐบาล จึงนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติดังกล่าว

2.3.10 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ได้กำหนดแผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินไว้ในบทที่ 5 ยุทธศาสตร์การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าหมายในข้อ (2.1) ดังนี้

“(2) การตอบสนองความต้องการและความจำเป็นในการดำรงชีวิต

(2.1) ออกกรรมสิทธิ์ที่ดิน (โฉนด) 10,000,000 ไร่ จัดสรรที่ทำกินให้ผู้ไร้ที่ทำกินไม่น้อยกว่า 700,000 ราย”

ในส่วนแนวทางการพัฒนาได้กำหนดไว้ในข้อ (3.1) ดังนี้

“(3) พัฒนาระบบการจัดการร่วมเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

(3.1) ให้ความสำคัญกับการกำหนดเขต และการจัดการเชิงพื้นที่ โดยคำนึงถึงสภาพทางภูมิศาสตร์และขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ สร้างแนวกันเขตพื้นที่อนุรักษ์ โดยจัดทำข้อตกลงกับชุมชนท้องถิ่น เพื่อป้องกันการบุกรุกขยายพื้นที่ในอนาคต กำหนดเขตการใช้ประโยชน์และกระจายการถือครองที่ดิน โดยร่วมกับท้องถิ่นกำหนดเขตการใช้ที่ดินและวางผังเมือง แก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องการทำซ้อนของแนวเขตที่ดิน และจัดระเบียบการบุกรุกใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ และพื้นที่ป่าอนุรักษ์ กำหนดมาตรการเพื่อรักษาที่ดินที่เหมาะสมซึ่งรัฐได้ลงทุนพัฒนาระบบชลประทานไว้แล้ว ให้เป็นที่ดินสำหรับการเกษตรตลอดไป”

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 มีนโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญ ดังนี้

วันที่ 3 พฤศจิกายน 2549 พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ 56 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไว้ในหัวข้อ 2.2.8 ดังนี้

“2.2.8 การจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรชีวภาพ เพื่อสร้างความสมดุลคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ โดยใช้มาตรการทางเศรษฐกิจที่ผสมผสานกับหลักการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและเกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549: 4)

วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนที่ 27 ก โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องด้วยปัจจุบันได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปโดยรวดเร็ว คล่องตัว และมี

ประสิทธิภาพ แต่โดยที่กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ยังมิได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมทำให้การปฏิบัติงานของกำนันและผู้ใหญ่บ้านไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับอำนาจหน้าที่ยังมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมควรที่จะได้รับการปรับปรุงกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการหมู่บ้าน ให้สอดคล้องกับการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 27ก โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว มีบทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและโดยที่ปัจจุบันมีปัญหาความเสื่อมโทรมของดินเพราะไม่มีการอนุรักษ์ดินและน้ำ ทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐสามารถเข้าไปดำเนินการป้องกันรักษาสภาพพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดแผ่นดินถล่มและเกิดการชะล้างพังทลายของดินอย่างรุนแรง และเพื่อให้การใช้ที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดสมควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับการสำรวจความอุดมสมบูรณ์ของดินตามธรรมชาติความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการกำหนดการอนุรักษ์ดินและน้ำ การวิเคราะห์ตรวจสอบตัวอย่างดินหรือการปรับปรุงดินหรือที่ดิน ตลอดจนกำหนดมาตรการห้ามกระทำการใดๆ รวมถึงการทำให้ที่ดินเกิดการปนเปื้อนของสารเคมีหรือวัตถุอันตราย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551 นายสมคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 57 ต่อรัฐสภา โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินในนโยบายเร่งด่วน ข้อ 1.17 ดังนี้

“1.17 วางระบบการถือครองที่ดินและกำหนดแนวเขตการใช้ที่ดินให้ทั่วถึงและเป็นธรรม โดยใช้ข้อมูลระบบภูมิสารสนเทศ ภายใต้กระบวนการที่ชุมชนมีส่วนร่วม เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกินและประกอบอาชีพอย่างทั่วถึงและพอเพียง” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551ก: 3)

วันที่ 10 มิถุนายน 2551 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเรื่องนโยบายการขอคืนที่ดินราชพัสดุเพื่อนำมาให้กระทรวงต่างๆ และส่วนราชการสำรวจและส่งคืนที่ดินราชพัสดุที่ครอบครองไว้เกินความจำเป็นและหรือไม่ได้ใช้เกษตรกรเข้าทำการเกษตร ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ดังนี้

1. ให้ประโยชน์และสามารถทำเกษตรกรรมได้ ให้ได้โดยประมาณไม่ต่ำกว่า 1 ล้านไร่ ภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งคืนที่ดินราชพัสดุ เมื่อได้รับคืนที่ดินราชพัสดุจากส่วนราชการ/หน่วยงานต่างๆ แล้ว ให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพลังงาน และกระทรวงอุตสาหกรรม ไปตกลงร่วมกันในการกำหนดแนวทางดำเนินการเพื่อให้มีการนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ในพื้นที่เกษตรกรรมได้อย่างเหมาะสมและเป็นรูปธรรม เช่น กำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขเกษตรกรที่จะเข้าร่วมโครงการ กำหนดจำนวนพื้นที่ที่จะจัดให้เกษตรกรแต่ละครอบครัวเช่า กำหนดจำนวนพื้นที่ที่จะ

เพาะปลูกพืชไร่และพืชทดแทนพลังงานให้สมดุลและเหมาะสม สนับสนุนต้นกล้าสำหรับพืชไร่และพืชทดแทนพลังงานที่มีสายพันธุ์ดี เพื่อเพิ่ม ผลผลิต สนับสนุนและดูแลการจัดให้มีการพัฒนาดินและแหล่งน้ำให้เหมาะสมแก่การเกษตรแต่ละประเภท

วันที่ 7 ตุลาคม 2551 นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 59ต่อรัฐสภา โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินในนโยบายเศรษฐกิจ ข้อ 4.2.1.6 ดังนี้

“4.2.1.6 ปรับโครงสร้างการผลิตภาคการเกษตร โดยสร้างระบบนิคมการเกษตร และเร่งรัดการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน เพื่อการผลิตและการจัดการสินค้าเกษตรทุกประเภทอย่างมีประสิทธิภาพและครบวงจร รวมทั้งมีความเหมาะสมและสมดุลทั้งด้านอาหารและพลังงานทดแทน ด้วยการบูรณาการหน่วยงานและภาคีความร่วมมือต่างๆ เพื่อเพิ่มรายได้เกษตรกร ผลิตรวมมวลรวมของประเทศ พัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร ตลอดจนสงวนและคุ้มครองพื้นที่การเกษตรจำนวน 130 ล้านไร่ สำหรับทำการเกษตรอย่างยั่งยืน” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551: 10)

วันที่ 14 ตุลาคม 2551 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดิน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในพื้นที่บริเวณอุทยานแห่งชาติ บูโด-สุโงปาตี (ศจพ.)

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่ศูนย์อำนวยการขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (ศจพ.) เสนอ ดังนี้

1. เห็นชอบแนวทางการตัดโค่นยางพาราที่หมดอายุเพื่อปลูกใหม่ทดแทนในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 4 ของพื้นที่ปัญหาที่ดินเพื่อไม่ให้กระทบต่อสิ่งแวดล้อม และจัดให้มีกลไกการทำงาน ซึ่งประกอบด้วยนายอำเภอ ผู้แทนอุทยาน ผู้แทนสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 4 สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ยางพารา และผู้แทนชุมชนเป็นผู้พิจารณาร่วมกัน

2. เห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดการแก้ไขปัญหาเอกสารสิทธิราษฎรผู้เดือดร้อนในเขตอำเภอบาเจาะ จังหวัดนราธิวาส ที่ได้มีการจัดทำข้อมูลและตรวจสอบข้อมูลร่วมกันเรียบร้อยแล้ว ดังนี้

2.1 ให้กรมที่ดินเร่งรัดตรวจสอบและออกเอกสารสิทธิโดยเดินสำรวจออก

โฉนด ให้กลุ่มที่ดินที่อยู่นอกเขตอุทยานและนอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ 745 ราย 994 แปลง จำนวนประมาณ 4,116 ไร่

2.2 ให้ดำเนินการพิสูจน์สิทธิที่ดินของราษฎรที่อยู่ในที่ดินที่อยู่ในเขตอุทยาน (ส่วนที่นอกเขตป่าสงวน) จำนวน 795 ราย 1,108 แปลง 4,942 ไร่ และที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ 322 แปลง 2,439 ไร่ ที่ได้มีการจัดทำข้อมูลและแผนที่รายแปลงแล้ว โดยให้อำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิในการถือครองที่ดินของราษฎรระดับอำเภอ ซึ่งมีองค์ประกอบจากทุกฝ่ายที่ร่วมกันจัดทำข้อมูลแก้ไขปัญหาที่ดิน และใช้ข้อมูลเป็นที่ยอมรับร่วมกันแล้ว เป็นฐานในการพิสูจน์สิทธิ ซึ่งในกรณีพิสูจน์ได้ชัดเจนจะมีการถือครองก่อนการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ปี 2508 และประกาศเป็นเขตป่าอุทยานแห่งชาติ ปี 2542 และมีการทำประโยชน์ที่ดินต่อเนื่องให้มีการดำเนินการกันพื้นที่ทำกินออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายนั้นโดยเร่งด่วน

2.3 ให้เร่งรัดการแก้ไขปัญหาตามแนวทางที่อำเภอบาเจาะได้ดำเนินการในพื้นที่บริเวณอุทยานบูโตะ-สุโหงปาดี อีก 8 อำเภอที่ยังไม่ได้ดำเนินการ โดยให้สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศสนับสนุนภาพถ่ายดาวเทียม (Digital File) มอบให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดิน ศจพ.เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาให้ครอบคลุมพื้นที่ปัญหาที่ดินสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้ ให้ประสานกรมทรัพยากรธรณีและองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องด้วย

วันที่ 29 ธันวาคม 2551 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 59 ต่อรัฐสภา โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินในนโยบายเศรษฐกิจข้อ 4.2.1.8 ดังนี้

“4.2.1.8 *คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร*” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551ค: 20)

วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2552 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการเรื่องแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรสภาประชาชน 4 ภาค ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 สำหรับงบประมาณเพื่อดำเนินการจัดซื้อที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรนั้น เห็นควรให้ ส.ป.ก. ตรวจสอบคุณสมบัติของเกษตรกรดังกล่าวให้ชัดเจน และพิจารณาปรับแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 มาดำเนินการในโอกาสแรกก่อน และหากไม่เพียงพอก็ให้ใช้จ่ายจากเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งเป็นไปตามความเห็นของสำนักงานงบประมาณ

ทั้งนี้ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินเกษตรกรสภาประชาชน 4 ภาค ได้มีการประชุมครั้งที่ 1/2552 เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2552 และพิจารณาเห็นว่า เนื่องจากไม่สามารถหาที่ดินของรัฐได้ ส่วนที่ดินของ ส.ป.ก. ที่มีอยู่เพียงประมาณ 3,474 ไร่ ก็ไม่เพียงพอและยังเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยอยู่กระจัดกระจาย ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของเกษตรกรสภาประชาชน 4 ภาค ที่ต้องการที่ดินแปลงใหญ่สามารถทำกินรวมกลุ่มกันได้ ที่ประชุมจึงมีมติเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ดังนี้

1. ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นผู้จัดซื้อที่ดินและดำเนินการจัดที่ดินให้แก่สมาชิกเกษตรกรสภาประชาชน 4 ภาค
2. ให้ ส.ป.ก. จัดทำสัญญาเช่าซื้อกับเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินกำหนดระยะเวลาตามสัญญา 25 ปี โดยปลอดดอกเบี้ยในระยะเวลา 5 ปีแรก เริ่มชำระหนี้ในปีที่ 6-25 ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 ของราคาที่ดินที่จัดซื้อ
3. เงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดซื้อที่ดิน แบ่งเป็น ดังนี้ 1) ค่าที่ดิน 1,700,100,000 บาท 2) ค่าบริหารจัดการ คิดเป็นเงิน 51,003,000 บาท โดยให้ฝ่ายเลขานุการจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติ

ข้อกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการดำเนินการด้านที่ดิน

1. ส.ป.ก.เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 และมีอำนาจจัดซื้อที่ดินตามมาตรา 29
2. ที่ดินที่จะจัดซื้อ มีหลักเกณฑ์ ดังนี้
 - 2.1 เป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น โฉนด นส.3ก
 - 2.2 เป็นที่ดินที่มีศักยภาพในการประกอบเกษตรกรรมและมีขนาดที่เหมาะสม
 - 2.3 เกษตรกรมีความพึงพอใจในที่ดิน
 - 2.4 ราคาที่ดินที่จะจัดซื้อให้พิจารณาจากราคาประเมินที่ดินของกรมธนารักษ์ ราคาซื้อขายของที่ดินบริเวณใกล้เคียง และราคาซื้อขายที่ดินปีที่ผ่านมาเฉลี่ย 3 ปี ประกอบกัน
3. ขนาดที่ดินที่จะจัดให้ ไม่เกินรายละ 15 ไร่

ด้านเกษตรกรผู้ที่จะได้รับการจัดที่ดิน

1. เป็นเกษตรกรตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่ยังไม่เคยได้รับการช่วยเหลือเกี่ยวกับที่ดินทำกิน หรือการจัดที่ดินจากหน่วยงานของรัฐ
2. ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ
3. เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

วันที่ 28 กรกฎาคม 2552 คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องนโยบายการขอคืนที่ดินราชพัสดุ 1 ล้านไร่ เพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตร ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ แล้วมีมติเห็นชอบ ดังนี้

1. ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ มาตรการและเงื่อนไขตลอดจนกำกับดูแลในการนำที่ดินราชพัสดุ 1 ล้านไร่ มาจัดให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตรตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายและระเบียบกำหนด โดยควรให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการเอง
2. แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการ เพื่อกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ มาตรการและเงื่อนไขในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ เช่น มาตรการขอคืนที่ดินจากหน่วยงานราชการ การแบ่งโซนพืชอาหารและพลังงาน การกำหนด คุณสมบัติเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ เงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการ รูปแบบและการบริหารจัดการอย่างครบวงจร เป็นต้น เพื่อนำที่ดินราชพัสดุมาร่วมจัดให้เช่าทำการเกษตรและเป็นแนวทางให้จังหวัดนำไปใช้ปฏิบัติ โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (กำกับดูแลงานกรมธนารักษ์) เป็นประธานกรรมการ
3. แต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัด เพื่อนำที่ดินราชพัสดุมาร่วมจัดให้เช่าทำการเกษตรตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการอำนวยการกำหนด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ

สาระสำคัญของเรื่อง

กระทรวงการคลังรายงานว่า

1. สืบเนื่องจากประเทศกำลังประสบภาวะเศรษฐกิจถดถอย เกิดปัญหาการว่างงาน ปัญหาวิกฤตเกี่ยวกับพืชอาหารและพลังงาน รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหานี้ จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรี (22 เมษายน 2551) ซึ่งกระทรวงการคลังได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้ขอความร่วมมือจากกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ สืบสวนและส่งเสริมที่ราชพัสดุ เพื่อนำมารองรับการดำเนินการ และมีนโยบายในการนำที่ดินราชพัสดุมาสนับสนุนการปลูกพืชอาหารและพืชทดแทน พลังงานเพื่อจัดสรรให้แก่ราษฎรที่เป็นเกษตรกรหรือผู้ที่ต้องการประกอบอาชีพเกษตรกร ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการว่างงาน และต้องการกลับภูมิลำเนาเดิมเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมมีที่ดินทำกินและได้เช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อทำการเกษตรในราคาที่เหมาะสมตามนโยบายการขอคืนที่ราชพัสดุ 1 ล้านไร่ เพื่อนำมาสนับสนุนการปลูกพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงาน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2551 ได้มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

2. ตั้งแต่ได้มีมติคณะรัฐมนตรี (24 กุมภาพันธ์ 2552) จังหวัดต่างๆ ได้ประสานหารือไปยังกรมธนารักษ์เกี่ยวกับการให้กระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ มาตรการและเงื่อนไข ตลอดจนกำกับดูแลในการนำ ที่ดินราชพัสดุมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตรและคณะรัฐมนตรีเห็นควรมอบหมายให้ สปก. รับไปดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายด้วย ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระบวนการในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มีความแตกต่างในด้านวัตถุประสงค์ ขั้นตอนปฏิบัติ และวิธีการดำเนินการ เนื่องจากนโยบายการขอคืนที่ดินราชพัสดุ 1 ล้านไร่ จากส่วนราชการในส่วนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มพื้นที่และเป็นพื้นที่ที่สามารถทำเกษตรได้ เพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตรปลูกพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงาน เป็นการดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกับการนำที่ดินราชพัสดุที่เป็นที่ว่างมิได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือที่มีผู้ถือครองทำประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปสนับสนุนการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ด้านการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการภายใต้โครงการ "รัฐเอื้อราษฎร์" ที่ได้สนองนโยบายการแก้ไขปัญหาระยะที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินได้มีที่ดินทำกินอย่างมั่นคงและยั่งยืน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ซึ่งขณะนี้ได้จัดให้ประชาชนอยู่อาศัยและทำกินในโครงการ ดังกล่าวประมาณ 46,227 ราย รวมเนื้อที่ประมาณ 119,195-1-31 ไร่ หากมอบหมายให้ สปก. ดำเนินการในโครงการ ดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อสถานะของที่ราชพัสดุตามกฎหมายในข้อ 4 จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะมีผลทำให้ที่ราชพัสดุลี้नสภาพไปโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และมีผลกระทบอย่างมากต่อการบริหารจัดการที่ราชพัสดุในโครงการดังกล่าว ตลอดจนที่ดินราชพัสดุแปลงที่ตั้งโครงการมีสภาพไม่เหมาะสมจะตราเป็น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับยังไม่มี ความชัดเจนว่าคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการและคณะกรรมการระดับจังหวัดตามที่กระทรวงการคลังเสนอหรือไม่ ดังนั้น จึงมีความเห็นดังนี้

2.1 ประเด็นการนำที่ดินราชพัสดุมาจัดให้เกษตรกรเช่าซึ่งคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ มาตรการและเงื่อนไข ตลอดจนกำกับดูแลในการนำที่ดินราชพัสดุมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตร และควรมอบหมายให้ สปก. รับไปดำเนินการนั้น หากจะนำที่ดินราชพัสดุที่ได้รับคืนจากส่วนราชการมาจัดให้เกษตรกรเช่าภายใต้กฎหมายการปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 อาจจะมีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการ เนื่องจากสภาพที่ดินราชพัสดุโดยส่วนใหญ่จะมีผู้บุกรุกถือครองทำประโยชน์อยู่แล้ว และเป็นพื้นที่แปลงเล็กแปลงน้อยไม่เหมาะแก่การนำไปจัดรูปที่ดินตามวิธีดำเนินการของการปฏิรูปที่ดิน อีกทั้งจะเป็นการทำให้ที่ดินของรัฐประเภทที่ดินราชพัสดุเปลี่ยนสภาพเป็นที่ดินที่จะนำไปดำเนินการตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน และได้มีการดำเนินโครงการตามนโยบายการขอคืนที่ดินราชพัสดุ 1 ล้านไร่ เพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตร โดยกรมธนารักษ์ได้ดำเนินการจัดงานเปิดโครงการนำร่องและจัดกิจกรรมการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์โครงการปลูกพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงานในที่ดินราชพัสดุ เมื่อวันที่ 4,949 ไร่เศษ ของจังหวัดชัยภูมิ พิจิตร และนครสวรรค์ เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2552 และวันที่ 3 เมษายน 2552 ตามลำดับ โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายพลดิษฐ์ ดำรงรัตน์) เป็นประธานในการมอบสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อประกอบการเกษตรให้แก่ผู้ได้รับสิทธิตามโครงการรวมจำนวน 332 ราย เนื้อที่ประมาณ 4,304 ไร่เศษ เรียบร้อยแล้ว ซึ่งโครงการดังกล่าวได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเป็นอย่างดี ตลอดจนมีการเผยแพร่นโยบายและกิจกรรมดังกล่าวผ่านสื่อมวลชนทุกประเภท และได้ประสานงานกับส่วนราชการกรณีที่ดินราชพัสดุ มีการปลูกพืชอาหารหรือพืชทดแทนพลังงานไว้แล้ว หรือมีโครงการจะปลูกพืชอาหารหรือพืชทดแทนพลังงานในที่ดินที่ครอบครองใช้ประโยชน์ โดยส่วนราชการไม่ต้องส่งคืนที่ดิน ในพื้นที่ จำนวน 3,700 ไร่ ด้วยแล้ว สำหรับที่ดินราชพัสดุแปลงอื่น ขณะนี้อยู่ระหว่างขั้นตอนการดำเนินงานของจังหวัดเพื่อนำที่ดินดังกล่าวมารองรับการดำเนินการต่อไป ซึ่งกระทรวงการคลังถือว่าโครงการที่ดำเนินการได้สัมฤทธิ์ผลเป็นรูปธรรมในระดับหนึ่งแล้ว และเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการจากความล่าช้า ที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุที่ผ่านมาก็มีได้มีปัญหาในทางปฏิบัติ และได้มีการนำที่ราชพัสดุนับสนุนตามนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวมาข้างต้น

2.2 เนื่องจากในการดำเนินการมีความจำเป็นในการแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการและคณะกรรมการระดับจังหวัด เพื่อขับเคลื่อนการขอคืนที่ราชพัสดุ 1 ล้านไร่ โดยนำไปจัดให้เกษตรกรเช่าตามนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว ด้วยเหตุนี้จึงเห็นสมควรขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรี (24 กุมภาพันธ์ 2552) เกี่ยวกับการให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการเอง และให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการ จำนวน 2 ชุด

วันที่ 24 พฤศจิกายน 2552 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีเรื่องการลดหย่อนค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามอัตราการเรียกเก็บค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้เหลือในอัตราร้อยละ 0.01 ตามราคาประเมินทุนทรัพย์ออกไปจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2555 ตามที่ระบุไว้ในร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การลดหย่อนค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นพิเศษตามประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับกรณีการโอนอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ

สาระสำคัญของเรื่อง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รายงานว่า ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการลดหย่อนค่าธรรมเนียมนฯ ต่อไป เนื่องจาก

1. ในทางปฏิบัติตั้งแต่ได้มีการประกาศกระทรวงมหาดไทยในเรื่องดังกล่าวจนถึงปัจจุบัน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ยังไม่สามารถดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้กับเกษตรกรผู้เช่าซื้อได้ทั้งหมดเนื่องจากสัญญาเช่าซื้อที่เกษตรกรทำไว้กับ ส.ป.ก. เป็นสัญญาระยะยาวหรือบางรายเปลี่ยนจากสัญญาเช่าเป็นเช่าซื้อ อีกทั้งยังมีเกษตรกรบางรายที่สัญญาเช่าซื้อครบกำหนด และได้ชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้วแต่ตัวเกษตรกรยังไม่พร้อมที่จะรับโอนกรรมสิทธิ์ ซึ่งข้อมูลที่ตรวจสอบได้ในขณะนี้พบว่า มีสัญญาเช่าซื้อที่โอนกรรมสิทธิ์ให้กับเกษตรกรแล้ว จำนวน 2,348 ราย เนื้อที่ 45,984-1-38.00 ไร่ ที่ยังไม่ได้โอนกรรมสิทธิ์ให้กับเกษตรกรจำนวน 9,692 ราย เนื้อที่ 158,285-0-96.52 ไร่ ดังนั้น ส.ป.ก. จึงไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุป้าหมายภายใต้ระยะเวลาตามประกาศกระทรวงมหาดไทย

2. เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจนและเป็นมาตรการที่จะช่วยสนับสนุนให้การดำเนินการของ ส.ป.ก. บรรลุดุลยภาพประสังคมตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งแตกต่างจากมาตรการการลดหย่อน ค่าธรรมเนียมนในกรณีของการกระตุ้นเศรษฐกิจซึ่งจะมีการกำหนดระยะเวลาในการใช้เพียงช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยคำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น

3. หากพิจารณาในส่วนของผลกระทบที่รัฐจะได้รับ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาจากจำนวนที่ดิน เอกชนทั้งหมดที่ ส.ป.ก. มีอยู่จำนวนประมาณ 4.89 แสนไร่ คิดเป็นวงเงินขั้นต่ำที่รัฐจะสูญเสียรายได้ประมาณ 398 ล้านบาท โดยได้จัดทำสัญญาเช่าซื้อแล้วประมาณ 9,000 ราย และสัญญาเช่าที่เกษตรกรสามารถเปลี่ยนเป็น สัญญาเช่าซื้อต่อไปประมาณ 20,000 ราย ดังนั้น เมื่อเทียบกับการดำเนินการของ ส.ป.ก. ซึ่งได้โอนกรรมสิทธิ์ให้เกษตรกรไปแล้ว จำนวน 2,348 ราย เนื้อที่ 45,984-1-38.00 ไร่ การดำเนินการที่ผ่านมาของ ส.ป.ก. ยังไม่เกินจากผลกระทบที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาไว้

4. ในส่วนของการดำเนินการจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินในอนาคต ส.ป.ก. มีภารกิจในการจัดซื้อที่ดินเพื่อรองรับโครงการสมัชชาประชาชน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2552 โดยมีเนื้อที่ที่จะดำเนินการจัดซื้อประมาณ 28,335 ไร่ มีเกษตรกรที่จะได้รับการจัดที่ดินประมาณ 1,889 ราย และจะได้รับ ที่ดินรายละประมาณ 15 ไร่ ซึ่งมาตรการการลดหย่อนค่าธรรมเนียมนฯ จะมีส่วนช่วยสนับสนุนในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากการได้ที่ดินมาเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินในราคาที่ต่ำเพื่อให้เกษตรกรผู้เช่าซื้อไม่ต้องรับภาระราคาที่ดินมากเกินไป ดังนั้น มาตรการการลดหย่อนค่าธรรมเนียมนฯ จึงเป็นแรงจูงใจให้เจ้าของที่ดินนำที่ดินมาขายให้กับ ส.ป.ก. โดย ส.ป.ก. ไม่จำเป็นที่จะต้องใช้วิธีการเวนคืนที่ดิน

5. ปัจจุบันยังมีเกษตรกรอีกจำนวนมากที่ยังมิได้รับประโยชน์จากมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้เกษตรกรได้รับประโยชน์จากมาตรการลดหย่อนค่าธรรมเนียมนฯ อย่างเท่าเทียมกัน และเป็นการลดภาระในเรื่องค่าธรรมเนียมนฯ ให้กับเกษตรกรซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจน อีกทั้งเป็นการสนับสนุนให้การดำเนินการของ ส.ป.ก. บรรลุดุลยภาพประสังคมตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินจึงเห็นว่ มาตรการการลดหย่อนค่าธรรมเนียมนฯ ยังมีความจำเป็นต่อการดำเนินการของ ส.ป.ก. จนกว่าการแก้ไขกฎหมายของ ส.ป.ก. จะแล้วเสร็จ

วันที่ 8 ธันวาคม 2552 คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการเรื่องร่างกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. พ.ศ. ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นของกระทรวงมหาดไทยไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วดำเนินการต่อไปได้

ข้อเท็จจริง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอว่า

1. มีเกษตรกรที่เช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. และได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินไปแล้วเป็นจำนวนมาก เมื่อเกษตรกรถึงแก่ความตาย การรับมรดกของทายาทโดยธรรมของเกษตรกรเหล่านั้น ไม่สามารถรับมรดกในที่ดินดังกล่าวได้ และจากการประสานงานกับกรมที่ดินเพื่อขอให้จดทะเบียนแบ่งแยก หรือโอนมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรม โดยใช้หลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมที่ดินได้แจ้งว่าการดำเนินการในเรื่องการแบ่งแยก หรือการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ตามนัยมาตรา 39 จะต้องมีการวางแผนทางปฏิบัติโดยออกเป็นกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไว้ เมื่อยังไม่มีกฎกระทรวงตามมาตรา 39 บังคับใช้ การจดทะเบียนแบ่งแยก หรือโอนมรดกเกี่ยวกับที่ดิน จึงไม่อาจดำเนินการให้ได้

2. เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในข้อ 1 จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. พ.ศ. โดยมีหลักการ เพื่อให้เกษตรกรได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้จดทะเบียนเพื่อแบ่งแยกที่ดิน หรือโอนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะกระทำได้เฉพาะในกรณีการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม และการโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เมื่อได้มีการจดทะเบียนโอนที่ดินแล้ว หากปรากฏว่าทายาทโดยธรรม หรือสถาบันเกษตรกร ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ ให้ ส.ป.ก. ทำความตกลงจัดซื้อที่ดินกับทายาทโดยธรรมหรือสถาบันเกษตรกรแล้วแต่กรณีเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป โดยมีหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข ดังนี้

2.1 การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้

2.2 การโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ให้ดำเนินการดังนี้

(1) เมื่อผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน ประสงค์จะโอนสิทธิในที่ดินไปยังสถาบันเกษตรกร โดยสถาบันเกษตรกรที่มีสิทธิรับโอนที่ดิน จะต้องมีความสมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(2) เมื่อผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน มีความประสงค์ยกให้ ส.ป.ก. หรือจะขายที่ดินคืนให้กับ ส.ป.ก. แล้วแต่กรณี

2.3 เมื่อได้มีการจดทะเบียนโอนที่ดินแล้ว หากปรากฏว่าทายาทโดยธรรม หรือสถาบันเกษตรกร แล้วแต่กรณี ไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินให้ออนที่ดินกลับคืน ส.ป.ก. โดยให้ ส.ป.ก. ทำความตกลงจัดซื้อที่ดินกับทายาทโดยธรรม หรือสถาบันเกษตรกร ในกรณีที่ทายาทโดยธรรมหรือสถาบันเกษตรกร แล้วแต่กรณี ไม่ยินยอมตกลงในการจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

วันที่ 5 มกราคม 2553 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2553 พ.ศ. มีสาระสำคัญคือให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 ซึ่งใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2552 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2553 ทั้งนี้ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2553 เป็นต้นไป ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วดำเนินการต่อไปได้

วันที่ 11 มิถุนายน 2553 มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 73 ง โดยมีเหตุผลว่า “โดยที่สมควรจัดให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิได้รับหนังสืออนุญาต ให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามนโยบายโฉนดชุมชนของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยกำหนดให้ มีคณะกรรมการกลางทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ เจ้าของที่ดิน ชุมชน และประชาชน เพื่อดำเนินการขออนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตามระเบียบนี้กำหนด อันจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ยั่งยืน และสร้างคุณภาพที่ดีของประชาชน” (สำนักงานโฉนดชุมชน, 2554: 1)

วันที่ 14 ธันวาคม 2553 คณะรัฐมนตรีอนุมัติเรื่องการขายที่ดินราชพัสดุให้กับสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม อนุมัติให้ออนกรรมสิทธิ์ขายที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ นฐ. 113 โฉนดเลขที่ 9112 ตำบลคลองโยง อำเภอนครชัยศรี และ นฐ. 114 โฉนดเลขที่ 9395 ตำบลลานตากฟ้า อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ตามเนื้อที่ที่ระบุในโฉนดให้กับสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม ในราคา 6,908,500 บาท โดยสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม จะต้องยึดถือตามหลักเกณฑ์ระเบียบและข้อบังคับในการห้ามมิให้นำไปจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่บุคคลอื่น เว้นแต่เป็นการโอนให้แก่ทายาทหรือผู้มีสิทธิรับมรดกของสมาชิกเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพอย่างแท้จริงและรักษาไว้ซึ่งสมบัติของแผ่นดินต่อไป พร้อมทั้งเป็นผู้รับภาระค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุดังกล่าว ตลอดจนอากรแสตมป์ ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีเงินได้ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดแทนกระทรวงการคลังทั้งสิ้น ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2554 รัฐบาลได้มอบโฉนดชุมชนแห่งแรกของประเทศไทยให้แก่ ชุมชนคลองโยง อำเภอพุทธมณฑลและอำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม เนื้อที่รวม 1,803 ไร่ (สำนักงานโฉนดชุมชน, 2554)

วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2554 คณะรัฐมนตรีอนุมัติเรื่อง ขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินงานตามโครงการนำร่องแก้ไขปัญหาดินทำกินของเกษตรกรรายย่อยไทยเข้มแข็ง ภายใต้นโยบายกองทุนธนาคารที่ดิน

คณะรัฐมนตรีอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2554 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ "โครงการนำร่องการแก้ไขปัญหาดินทำกินของเกษตรกรรายย่อยไทยเข้มแข็ง ภายใต้นโยบายกองทุนธนาคารที่ดิน" วงเงิน 167,960,000 บาท ตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ

ข้อเท็จจริง

1. สำนักงบประมาณแจ้งว่า ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากขอบเขตการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของ โครงการฯ มีความคาบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหลายส่วนราชการ เช่น กระทรวงมหาดไทย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินมีความชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อน จึงเห็นควรที่จะได้รับการตรวจสอบในประเด็นดังกล่าวให้ชัดเจน นอกจากนี้ควรดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2553 ที่ได้รับความเห็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และสำนักงบประมาณไปประกอบการพิจารณาจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) พ.ศ. รวมทั้งควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดซื้อที่ดินและ หลักเกณฑ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนก่อน ทั้งนี้ การขออนุมัติเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งมีวงเงินเกินกว่า 100 ล้านบาท จะต้องนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้หลักการก่อนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2552

2. สำหรับร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) พ.ศ. ขณะนี้ยังอยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วันที่ 24- 26 มีนาคม 2554 ได้มีการประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ 1 พ.ศ. 2554 โดยมีมติการปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ดังนั้นจึงมีมติดังต่อไปนี้

1. เห็นชอบหลักการ ของการจัดการที่ดิน ดังนี้

1.1 ที่ดินเป็นสมบัติของชาติ ที่พึงจัดการภายใต้หลักการ การเป็นเจ้าของร่วมระหว่างรัฐ องค์กรชุมชนสาธารณะ และปัจเจกบุคคล

1.2 การเคารพสิทธิของประชาชนและของชุมชน ในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อกำหนดกลไกในการเข้าถึง การใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้รับประโยชน์ จากที่ดิน อีกทั้งในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 66 และ 67 โดยการสร้างและส่งเสริม การมีส่วนร่วม และกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรโดยประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น

2. ขอให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเสนอคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และพรรคการเมืองต่างๆ ดำเนินการผลักดันให้มีกฎหมายรับรองสิทธิในการจัดการที่ดินของชุมชน รวมถึงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน ให้รับรองสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการที่ดิน

3. ขอให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐในเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดย

3.1 ให้การรับรองสถานภาพ การเข้าอยู่อาศัยและทำกินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ในพื้นที่ของรัฐ ที่มีข้อพิพาทอยู่ในปัจจุบัน โดยการจัดให้มีระบบการออกโฉนดชุมชนโดยเร็ว ทั้งนี้ การออกโฉนดชุมชนจะต้องเป็นไปโดยมีกระบวนการที่โปร่งใส และให้หน่วยงานของรัฐยุติการขับไล่ จับกุม ในระหว่างการดำเนินการจัดให้มีโฉนดชุมชนโดยเร็ว

3.2 ให้ส่งเสริม สนับสนุนกระบวนการจัดทำโฉนดชุมชนด้วยการให้ชุมชน ท้องถิ่น และรัฐ ร่วมกันดำเนินการจัดทำแนวเขตโดยใช้ระบบ GIS กำหนดกติกา การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน การอนุรักษ์ การควบคุมกำกับ ดูแล ที่ดิน ป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติ มิให้ถูกบุกรุกทำลายโดยเร็ว

3.3 ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชนโดยเร็วที่สุด โดยมีเป้าหมายให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีกรรมการประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโฉนดชุมชน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาชน จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของคณะกรรมการ แทนการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

4. ขอให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม ดังนี้

4.1 จำกัดขนาดการถือครองที่ดิน โดย

4.1.1 สนับสนุนการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า โดยให้เร่งรัดการออกกฎหมายการจัดเก็บภาษีที่ดินให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว

4.1.2 ให้มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินรายละไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับส่วนที่เกินให้มีมาตรการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าตามประเภทของการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ทั้งนี้ ให้มีการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสมสำหรับแต่ละประเภทของการใช้ประโยชน์ต่อไปและศึกษาขอบเขตการใช้ที่ดินในแต่ละประเภทด้วย

4.2 มอบหมายให้ชุมชนท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงฐานข้อมูลที่ดินและประเมินราคาที่ดินใหม่ให้ตรงกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ รวมทั้งให้มีการเปิดเผยข้อมูลการถือครองที่ดินทั่วประเทศภายในเวลา 1 ปี

4.3 ให้กระทรวงการคลังศึกษาเพิ่มเติมเรื่องการจัดเก็บภาษี มูลค่าส่วนเพิ่มของที่ดิน ตลอดจนการจัดให้มีกฎหมายภาษีมูลค่าส่วนเพิ่มภายในเวลา 1 ปี

4.4 สนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยขอให้รัฐบาลเร่งรัดร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ที่เสนอโดย สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้สามารถมีผลบังคับใช้โดยเร็วภายในเวลา 1 ปี

4.5 สนับสนุนการแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 โดยขอให้กระทรวงมหาดไทยเร่งรัดการดำเนินการดังกล่าว

4.6 ขอให้เร่งรัดการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ให้เกิดการสันติภาพนิคมสหกรณ์ในเขตชุมชน และให้กรมที่ดินจัดการที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์

5. ขอให้ผู้อำนวยการสำนักงานปฏิรูป ติดตามการดำเนินงานตามมติและรายงานความก้าวหน้าต่อสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 2 (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2554: 2-3)

วันที่ 3 พฤษภาคม 2554 คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการมติคณะกรรมการเรื่องการแก้ไขปัญหาเกษตรกรผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกิน โดยให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรร่วมกับสำนักงานโหนดชุมชนดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรและให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรที่ได้รับคัดเลือกต่อไป ทั้งนี้ ให้ธนาคารที่ดินจัดซื้อที่ดินของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) เป็นลำดับแรกก่อน ในส่วนวงเงินงบประมาณดำเนินการเห็นควรให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมร่วมกับสำนักงานงบประมาณและ บสท. รับผิดชอบ โดยราคาที่ดินให้เป็นไปตามราคาต่ำสุด ที่ บสท. กำหนด และค่าใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมตามความจำเป็นของสภาพพื้นที่ โดยพิจารณาอัตราที่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทานดำเนินการอยู่ประกอบด้วยเพื่อให้คุ้มค่ากับการลงทุน

วันที่ 3 พฤษภาคม 2554 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเรื่องแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาเกษตรกรผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรร่วมกับสำนักงานโหนดชุมชนดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรและให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรที่ได้รับคัดเลือกต่อไป ทั้งนี้ ให้ดำเนินการอย่างเคร่งครัดกรณีผู้บุกรุกด้วย

วันที่ 9 พฤษภาคม 2554 ยุบสภาผู้แทนราษฎร

วันที่ 10 พฤษภาคม 2554 ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 33 ก โดยมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ “โดยที่ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจนเป็นปัญหาสำคัญของประเทศที่มีมานาน ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินรวมทั้งปัญหาการเก็งกำไรในที่ดิน เป็นเหตุให้ที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ และสูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำเกษตรกรรมซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้รัฐต้องกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง แต่โดยที่ในปัจจุบันยังไม่มีองค์กรหรือสถาบันการเงินได้รับผิดชอบให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมและสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สมควรจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินในรูปแบบขององค์การมหาชน เพื่อแก้ไขปัญหา และดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้อย่างอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้”

วันที่ 23 สิงหาคม 2554 นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 60 ต่อรัฐสภา มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในนโยบายเศรษฐกิจข้อ 3.31 (9) ดังนี้

“ ส่งเสริมเกษตรทฤษฎีใหม่ ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ ดำเนินการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม สร้างความเข้มแข็งภาคเกษตรและสร้างความมั่นคงทางอาหารเพื่อเผชิญกับวิกฤตอาหารโลก สร้างความสมดุลระหว่างพืชอาหารและพืชพลังงาน ส่งเสริมเกษตรอินทรีย์และเกษตรทางเลือก ปรับโครงสร้างและจัดหาที่ทำกิน

ให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้และดำเนินการฟื้นฟูคุณภาพดินให้คงความอุดมสมบูรณ์อย่างยั่งยืนตลอดจนการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกร” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2554: 35)

2.3.11 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)

วันที่ 26 ตุลาคม 2554 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าให้ประกาศใช้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) โดยมีแผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินอยู่ในบทที่ 8 ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ในแนวทางการพัฒนา ข้อ 5.1.3 ดังนี้

“5.1.3 ปรับปรุงการบริหารจัดการที่ดินทั้งระบบและกระจายการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรม โดยให้มีการจัดทำระบบสารสนเทศและทะเบียนข้อมูลที่ดินและแผนที่แห่งชาติ แสดงการครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ ในที่ดินของรัฐ ที่ดินเอกชน และที่ดินที่มีการถือครองโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ เพื่อใช้เป็นข้อมูลการบริหารจัดการและป้องกันการขยายพื้นที่เกษตรกรรมเข้าไปในเขตอนุรักษ์ กำหนดมาตรการเพื่อกระจายการถือครองที่ดินให้เป็นธรรม เช่น จัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ให้มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ที่รกร้าง และจัดให้มีระบบและองค์การบริหารจัดการที่ดินให้เป็นรูปธรรมโดยเร็ว เพื่อลดความสูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการเกษตร และเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ตลอดจนกำหนดมาตรการป้องกันการสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินของเกษตรกรรายย่อย เพื่อคุ้มครองความมั่นคงและฐานการดำรงชีวิตของเกษตรกรรายจน” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554: 108)

วันที่ 18 ธันวาคม 2555 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีพ.ศ. 2556 พ.ศ. และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน แล้วดำเนินการต่อไปได้

ข้อเท็จจริง

กระทรวงมหาดไทย เสนอว่า โดยที่มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาปานกลางของที่ดินสำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2529 กำหนดให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 ซึ่งใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีพ.ศ. 2529 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2530 และในปีต่อไป ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดแต่เนื่องจากการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ที่เหมาะสมแก่สภาพการณ์ในปัจจุบันยังไม่แล้วเสร็จ จึงเห็นควรให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปีพ.ศ. 2521 ถึงพ.ศ. 2524 ซึ่งใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2555 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีพ.ศ. 2556 ด้วยสาระสำคัญของร่างพระราชกฤษฎีกา พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2556 เป็นต้นไป และกำหนดให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปีพ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 ซึ่งใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ สำหรับปี พ.ศ. 2555 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2556

วันที่ 19 มีนาคม 2556 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานผลความคืบหน้าการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง แนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินเกษตรกรสภาประชาชน 4 ภาค (ครั้งที่ 5) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เสนอ สรุปได้ ดังนี้

1. ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาดินทำกินให้แก่เกษตรกรสภาประชาชน 4 ภาค (ครั้งที่ 5) ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2553 จนถึงวันที่ 31 ตุลาคม 2555

1.1 รับคำเสนอขายที่ดิน จำนวน 22 จังหวัด เนื้อที่ 34,066-3-64 ไร่

1.2 เกษตรกรมาตรวจสอบสิทธิ จำนวน 1,748 ราย (ปัจจุบันเสียชีวิต 30 ราย คงเหลือ 1,701 ราย) มีคุณสมบัติครบ 1,491 ราย

1.3 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เห็นชอบแผนการจัดซื้อที่ดิน จำนวน 18 จังหวัด เกษตรกร จำนวน 1,034 ราย เนื้อที่ 15,454-1-70 ไร่ จำแนกเป็น

1.3.1 ที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน คปจ. เห็นชอบแผนการจัดซื้อ จำนวน 935 ราย เนื้อที่ 14,019-0-28 ไร่ จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้ ส.ป.ก. แล้ว จำนวน 832 ราย เนื้อที่ 12,576-0-52 ไร่ จัดทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินกับเกษตรกรแล้ว จำนวน 579 ราย เนื้อที่ 8,016-1-98 ไร่

1.3.2 ที่ดินตั้งอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน คปจ. เห็นชอบแผนการจัดซื้อ จำนวน 3 จังหวัด เกษตรกร 99 ราย เนื้อที่ 1,435-1-42 ไร่ ส.ป.ก. จัดทำแผนพัฒนาพื้นที่การเกษตรในแปลงที่ดินที่ได้จัดซื้อแล้วโดยใช้งบประมาณของ ส.ป.ก. จำนวน 6 จังหวัด ขุดบ่อบาดาล 3 บ่อ ขุดสระเก็บน้ำขนาดต่างๆ จำนวน 79 สระงบประมาณ 4,433,475 บาท

2. ปัญหาอุปสรรค

2.1 เกษตรกรที่ได้รับความช่วยเหลือไม่มาแสดงตนเพื่อขอรับการจัดที่ดินส่วนเกษตรกรที่แสดงตนแล้ว แต่ยังไม่ดำเนินการคัดเลือกแปลงที่ดินที่พึงพอใจเพื่อให้ ส.ป.ก. ดำเนินการจัดซื้อ

2.2 เกษตรกรที่คัดเลือกแปลงที่ดินแล้ว และ คปจ. ได้เห็นชอบแผนการจัดซื้อที่ดินแล้วต่อมาได้เปลี่ยนใจและประสงค์จะไปจัดหาที่ดินแปลงใหม่ที่จังหวัดอื่น

2.3 การจัดซื้อที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินต้องดำเนินการหลายขั้นตอนต้องใช้เวลาาน เจ้าของที่ดินหลายรายไม่สามารถรอได้ จึงขอยกเลิกการเสนอขาย

วันที่ 12 กันยายน 2557 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 61 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินไว้ในข้อ 9 การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และสร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยมีแผนการดำเนินงานในข้อ 9.3 ดังนี้

“9.3 พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดิน และแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยยึดแนวพระราชดำริที่ให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ เช่น กำหนดเขตป่าชุมชนให้ชัดเจน พื้นที่ใดที่สงวนหรือกันไว้เป็นพื้นที่ป่าสมบูรณ์ก็ใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด พื้นที่ใดสมควรให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ก็ผ่อนผันให้ตามความจำเป็นโดยใช้มาตรการทางบริหารจัดการ มาตรการทางสังคมจิตวิทยา และการปลูกป่าทดแทนเข้าดำเนินการ ทั้งจะให้เชื่อมโยงกับการส่งเสริมการมีอาชีพและรายได้อื่น อันเป็นบ่อเกิดของเศรษฐกิจชุมชนที่ต่อเนื่องเพื่อให้คนเหล่านั้นสามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงโดยที่ดินยังเป็นของรัฐจะจัดทำฐานข้อมูลเพื่อ

การบริหารจัดการ จัดทำทะเบียนผู้ถือครองที่ดินของรัฐ ปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและเอกชนให้มีเอกภาพเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านที่ดินในภาพรวม และปรับปรุงกลไกภาษีเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน เร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์ แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน กำหนดรูปแบบที่เหมาะสมของธนาคารที่ดินเพื่อให้เป็นกลไกในการนำทรัพยากรที่ดินมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด” (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2557: 15-16)

วันที่ 14 ตุลาคม 2557 คณะรัฐมนตรีมีมติ “2. อนุมัติให้ยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 (เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน และนโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน) เฉพาะในส่วนข้อ ๓ (ที่กำหนดให้การจัดที่ดินซึ่งหน่วยงานต่างๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้ดำเนินการต่อไป แต่ไม่ให้ขยายพื้นที่ดำเนินการ และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี) ตามที่กระทรวงธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ”

วันที่ 15 ตุลาคม 2557 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 206 ง โดยจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่มีหน้าที่ที่กำหนดไว้ในข้อ 8 ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

(2) กำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

(3) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐไม่เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(4) ติดตาม ประสานงาน สนับสนุน หรือเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(5) กำหนดแนวทางหรือมาตรการในการบูรณาการความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินหรือทรัพยากรดิน

(6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดให้มี ปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

โดยมีเงื่อนไขบางประการ ในข้อ 9 และ 10 ของระเบียบดังนี้

“ข้อ 9 ในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ คทช. ต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ สิทธิในทรัพย์สินของประชาชน การแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินของประชาชน และหลักการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินให้มี

ประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรมและยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ

เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศแล้ว ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแจ้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศตามแนวทางที่ คทช. กำหนดตามข้อ 8 (2)

ข้อ 10 ในกรณีที่คณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ให้รายงานปัญหาต่อ คทช. เพื่อพิจารณา หากมีความจำเป็นให้ คทช. มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินให้เหมาะสมแก่สถานการณ์ได้ แล้วแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ”

ต่อมาคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ ก/2557 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2557 แต่งตั้งคณะกรรมการ รวม 3 คณะ คือ (1) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน (2) คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน (3) คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพและคำสั่งที่ 1/2558 ลงวันที่ 13 มกราคม 2558 แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน อธิบดีกรมป่าไม้เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. สำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดิน ที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย พร้อมด้วยรายชื่อผู้ครอบครอง และส่งมอบให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดินดำเนินการต่อไป

2. กำกับ ติดตาม ดูแล และเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ หรือ คณะทำงาน ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนงาน และมาตรการที่ คทช. กำหนด

3. เชิญให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูล เอกสารหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจง เพื่อประกอบการพิจารณา หรือเชิญบุคคลใดๆ ให้ความเห็นต่อคณะอนุกรรมการ

4. แต่งตั้งคณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใดๆ ในการดำเนินการสำรวจและจัดหาที่ดินตามที่ได้รับมอบหมาย

5. รายงานผลการปฏิบัติงานในการดำเนินการสำรวจ ตรวจสอบและจัดหาที่ดินให้ คทช. ทราบ

6. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ คทช. มอบหมาย

2. คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายเป็นประธาน อธิบดีกรมที่ดิน เป็น อนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. สำรวจ ตรวจสอบ และจัดทำข้อมูลผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย

2. จัดทำแผนปฏิบัติการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย

3. กำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย และหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

4. จัดที่ดินเพื่อจัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ในรูปแบบชุมชนที่เหมาะสม เช่น สหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นๆ โดยพิจารณาร่วมกับคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ

5. กำกับ ติดตาม ดูแล และเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐหรือคณะทำงานให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนงาน และมาตรการที่ คทช. กำหนด และดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ และ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อไป

6. เชิญให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูล เอกสารหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจง เพื่อประกอบการพิจารณา หรือเชิญบุคคลใดๆ ให้ความเห็นต่อคณะกรรมการ

7. แต่งตั้งคณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใดๆ ในการดำเนินการจัดที่ดินตาม ที่ได้รับมอบหมาย

8. รายงานผลการปฏิบัติงานในการดำเนินการจัดที่ดินให้ คทช. ทราบ

9. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ คทช. มอบหมาย

3. คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริม พัฒนาอาชีพ และการตลาดในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนตามแนวทางเศรษฐกิจ พอเพียง ภายใต้การใช้ระบบอนุรักษ์ดินและน้ำที่เหมาะสม

2. พัฒนาระบบสาธารณูปโภค เพื่อสนับสนุนการดำรงชีวิตและพัฒนาอาชีพ

3. จัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพและการตลาด

4. พัฒนาคุณภาพชีวิตและสร้างรายได้ในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นใดที่เหมาะสม โดยให้พิจารณาร่วมกับคณะกรรมการจัดที่ดิน

5. กำกับ ติดตาม ดูแล และเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ หรือคณะทำงานให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนงาน และมาตรการที่ คทช. กำหนด

6. เชิญให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูล เอกสารหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจง เพื่อประกอบการพิจารณา หรือเชิญบุคคลใดๆ ให้ความเห็นต่อคณะกรรมการ

7. แต่งตั้งคณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใดๆ ในการดำเนินการ ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต ตามที่ได้รับมอบหมาย

8. รายงานผลการปฏิบัติงานในการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ คทช. ทราบ

9. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ คทช. มอบหมาย

4. คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช. จังหวัด) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด และสหกรณ์จังหวัดเป็น อนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. สำรวจ ตรวจสอบ และจัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดินในพื้นที่ที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย
2. ตรวจสอบและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ครอบครองที่ดิน และรายชื่อผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย
3. จัดทำแผนปฏิบัติการการจัดที่ดิน การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพและการตลาดในระดับจังหวัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย โดยประสานกับคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง
4. ตรวจสอบหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน รวมทั้งหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ในรูปแบบชุมชนที่เหมาะสม เช่น สหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นๆ โดยประสานกับคณะอนุกรรมการจัดที่ดิน
5. ส่งเสริม พัฒนาอาชีพและการตลาดในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชน ตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงภายใต้การใช้นโยบายการอนุรักษ์ดินและน้ำที่เหมาะสม โดยประสานกับคณะอนุกรรมการส่งเสริมและประกอบอาชีพ
6. พัฒนาระบบสาธารณูปโภคเพื่อสนับสนุนการดำรงชีวิตและพัฒนาอาชีพ
7. เชิญให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งข้อมูล เอกสารหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณา หรือเชิญบุคคลใดๆ ให้ความเห็นต่อ คทช. จังหวัด
8. แต่งตั้งคณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใด ๆ ตามที่ คทช. จังหวัด มอบหมาย
9. รายงานผลการปฏิบัติงานในการดำเนินการจัดหาที่ดิน จัดที่ดิน และส่งเสริมและพัฒนาอาชีพให้คณะอนุกรรมการภายใต้ คทช. ที่เกี่ยวข้อง และ คทช. ทราบ
10. ปฏิบัติการตามแนวทางที่คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน และคณะอนุกรรมการส่งเสริม และพัฒนาอาชีพกำหนด
11. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ คทช. มอบหมาย

เอกสารอ้างอิง

1. กรมประชาสัมพันธ์. 2523. *40 ปี กรมประชาสัมพันธ์*. เอกสารเผยแพร่วิชาการ ลำดับที่ 99 เล่มที่ 9/2523 กองวิชาการ หน้า 1.
2. กรมประชาสัมพันธ์. 2528. *กฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ เกี่ยวกับการดำเนินงานนิคมสร้างตนเอง*. กองนิคมสร้างตนเอง.
3. กรมศิลปากร. 2515. *ประชุมศิลปจารึก ภาคที่ 1 จารึกกรุงสุโขทัย*. พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระประสิทธิ์คุณ ณ สุสานวัดราชธานี จังหวัดสุโขทัย 8 เมษายน 2515.
4. กรมชลประทาน. 2533. *ประเทศไทยของเรา 1-2*. บริษัทอักษรเจริญทัศน์ จำกัด กรุงเทพมหานคร.
5. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2524. *รายงานการสัมมนาการเกษตรภาคเหนือ*. วันที่ 23-27 กุมภาพันธ์ 2524 ณ สำนักงานการเกษตรภาคเหนือ จ. เชียงใหม่.
6. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2525. *วิวัฒนาการด้านการเกษตรกรุงรัตนโกสินทร์*. จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์ กรุงเทพมหานคร.
7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2535. *100 ปี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์*. 2535.
8. คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป. 2554. *มติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2554*. สำนักงานปฏิรูปนนทบุรี.
9. ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. 2524. *การแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย*. ในเศรษฐกิจศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย ทวีกิจการพิมพ์ กรุงเทพฯ.
10. สำนักงานนิคมอุตสาหกรรม. 2554. *กำหนดการมอบนิคมอุตสาหกรรมให้แก่ชุมชนคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล และอำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม*.
11. สถาบันบูรณะ. 2523. *สรุปย่อและข้อเสนอแนะการศึกษานโยบายและแผนการใช้ที่ดิน*.
12. สยามบรรณ. 2530. *สยามออลมาแนค*.
13. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2519. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524)*.
14. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2524. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529)*.

15. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2529. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534)*.
16. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2534. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2540)*.
17. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2539. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544)*.
18. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2544. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545-2549)*.
19. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2549. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)*. โรงพิมพ์ ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี เจ พรินต์ติ้ง กรุงเทพฯ.
20. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2554. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)*. โรงพิมพ์ สหมิตรพรินต์ติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด กรุงเทพฯ.
21. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2540. *รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน*.
22. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. 2503. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509)*
23. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. 2509. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)*. สำนักนายกรัฐมนตรี มปท.
24. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. 2514. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)*. สำนักนายกรัฐมนตรี มปท.
25. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2548. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา* โดย พ.ต.ท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 23 มีนาคม 2548.
26. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2549. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ* โดย พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี วันที่ 3 พฤศจิกายน 2549.
27. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551ก. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา* โดย นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551.
28. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551ข. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา* โดย นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี วันที่ 7 ตุลาคม 2551.
29. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551ค. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา* โดย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี วันที่ 29 ธันวาคม 2551.

30. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2554. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา* โดย นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 23 สิงหาคม 2554.
31. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 2557. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ* โดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี วันที่ 12 กันยายน 2557.
32. TDRI. 1988. *Forest Resources*. In Thailand Natural Resources Profile. Oxford University Press. Singapore.

มติคณะรัฐมนตรี

ลำดับที่	วันที่	เรื่อง
1	22 กรกฎาคม 2502	โครงการจัดสรรที่ดินแปลงใหญ่
2	14 เมษายน 2503	การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติและกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทำลายป่า
3	14 พฤศจิกายน 2504	การสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน
4	12 พฤศจิกายน 2506	การสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน
5	7 มกราคม 2507	การโอนงานจำแนกประเภทที่ดิน
6	8 กรกฎาคม 2512	การจัดที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ทำกินและที่บุกรุกไปทำกินในที่สงวนหวงห้าม
7	12 ธันวาคม 2512	การจัดที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ทำกินและที่บุกรุกไปทำกินในที่สงวนหวงห้าม
8	13 สิงหาคม 2517	นโยบายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นการถาวร
9	25 มกราคม 2518	นโยบายอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว
10	29 เมษายน 2518	แผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านป่าไม้
11	8 มิถุนายน 2518	ทบวณมติ คณะรัฐมนตรี และคำสั่งเกี่ยวกับการป่าไม้
12	9 กันยายน 2518	การจัดตั้งหมู่บ้านสหกรณ์สันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่
13	14 กันยายน 2519	ทบวณ มติครม. และคำสั่งเกี่ยวกับการป่าไม้
14	4 พฤษภาคม 2520	การจัดตั้งหมู่บ้านสหกรณ์ห้วยสัตว์ใหญ่ จังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์
15	10 สิงหาคม 2520	การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพ
16	10 สิงหาคม 2520	ทบวณมติ ครม.เกี่ยวกับการป่าไม้
17	19 ตุลาคม 2520	การจัดสรรที่ดินเพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตนํ้าท่วมเนื่องจากการก่อสร้างโครงการชลประทาน
18	28 สิงหาคม 2522	โครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.)
19	22 มิถุนายน 2525	นโยบายการใช้ และกรรมสิทธิ์ที่ดิน
20	21 กุมภาพันธ์ 2527	ขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักการในการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรที่ถูกเขตชลประทาน
21	12 มิถุนายน 2527	หลักการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน
22	26 กุมภาพันธ์ 2528	หลักเกณฑ์การช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน เฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
23	11 มีนาคม 2529	การควบคุมการจัดที่ดิน
24	15 ธันวาคม 2530	ขอแก้ไขหลักการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรที่ถูกเขตชลประทาน
25	28 มีนาคม 2532	การดำเนินงานตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527
26	13 มิถุนายน 2532	การช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย
27	13 กุมภาพันธ์ 2533	โครงการสำรวจสถานที่ราชการบ้านเรือนราษฎรและถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร
28	22 มกราคม 2534	โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
29	13 สิงหาคม 2534	แผนพัฒนาการเกษตรและปฏิรูปที่ดินในส่วนของแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน
30	17 มีนาคม 2535	โครงการสำรวจสถานที่ราชการบ้านเรือนที่ดินทำกินของราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรและเขตที่สาธารณะประโยชน์
31	23 มิถุนายน 2535	การแก้ปัญหาอันเนื่องมาจากการดำเนินงานตามโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.)

ลำดับที่	วันที่	เรื่อง
32	15 ธันวาคม 2535	แต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือราษฎรอันเนื่องมาจากการยกเลิกโครงการ คจก.
33	4 พฤษภาคม 2536	การพิจารณาแก้ไขปัญหาด้านที่ดินในเขตป่าไม้
34	11 ตุลาคม 2537	แก้ไขปัญหาด้านการบุกรุกที่ดินของรัฐ
35	19 พฤศจิกายน 2539	อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งนิคมสหกรณ์ ในท้องที่อำเภอเมืองสระแก้ว อำเภอน้ำเย็น อำเภอลองหาด จังหวัดสระแก้ว พ.ศ...
36	22 เมษายน 2540	มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินทำกินและการบุกรุกป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติในจังหวัดนครราชสีมา
37	22 เมษายน 2540	สถานการณ์และแนวทางแก้ไขปัญหาด้านการบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
38	22 เมษายน 2540	มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินทำกินและการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติในภาพรวมทั้งประเทศ
39	21 พฤษภาคม 2540	ผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาด้านป่าดงห้วยกองและป่าดงบังอี จังหวัดอำนาจเจริญตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ
40	16 กันยายน 2540	ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านป่าดงชุมคำ อำเภอดงหลวง จังหวัดอุบลราชธานี
41	2 มิถุนายน 2541	ผลการดำเนินงานคณะกรรมการร่วมระหว่างภาคราชการและผู้แทนสมัชชาเกษตรกรภาคอีสาน
42	26 มกราคม 2542	ร่างพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่...)พ.ศ....
43	11 พฤษภาคม 2542	ผลการเจรจาแก้ไขปัญหาด้านความเดือดร้อนของเกษตรกรภาคเหนือ
44	18 พฤษภาคม 2542	แผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 2 (2540-2544)
45	25 กรกฎาคม 2543	การแก้ไขปัญหาด้านของสมัชชาคนจน
46	8 สิงหาคม 2543	มาตรการระยะยาวในการแก้ไขปัญหาด้านกลุ่มเชื่อน และกลุ่มปัญหาป่าไม้และที่ดิน
47	16 มกราคม 2544	การแก้ไขปัญหาด้านของสมัชชาคนจน
48	27 สิงหาคม 2545	ร่างพระราชบัญญัติกำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลควนโพธิ์ อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ...
49	17 กันยายน 2545	แผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 3 (พ.ศ.2545-2549)
50	15 ตุลาคม 2545	ร่างพระราชบัญญัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใน ท้องที่จังหวัดต่าง ๆ รวม 13 ฉบับ
51	14 ตุลาคม 2546	การแก้ไขปัญหาด้านที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน
52	14 ตุลาคม 2546	ผลความก้าวหน้าในการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เอกชนขอใช้ประโยชน์
53	25 พฤศจิกายน 2546	ผลการประชุมคณะกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาด้านความยากจน (กอ.ชดจ.)
54	13 มกราคม 2547	ผลการประชุมหารือระหว่างรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในการจัดที่ดินทำกิน
55	3 กุมภาพันธ์ 2547	การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาด้านความยากจน
56	30 มีนาคม 2547	ร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่...) พ.ศ....
57	30 มีนาคม 2547	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่...) พ.ศ....
58	30 มีนาคม 2547	การดำเนินการจัดที่ดินของรัฐให้ประชาชนทำกิน
59	7 เมษายน 2547	สรุปผลการประชุมสัมมนาเตรียมความพร้อมแก้ไขปัญหาด้านความเดือดร้อนและความยากจนของประชาชน
60	18 พฤษภาคม 2547	มาตรการในการแก้ไขปัญหาด้านการบุกรุกที่ดินราชพัสดุ

ลำดับที่	วันที่	เรื่อง
61	8 มิถุนายน 2547	ขออนุมัติในหลักการให้จ่ายเงินชดเชยเพื่อจัดหาที่ดินเป็นกรณีพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนน้ำอูน
62	10 สิงหาคม 2547	โครงการหมู่บ้านแผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ
63	20 ธันวาคม 2548	หลักเกณฑ์การจัดหาและจัดที่ดินทำกินแก่คนยากจนตามนโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจน
64	27 ธันวาคม 2548	การดำเนินงานจัดหาที่ดินที่ทำกินให้แก่คนยากจนตามนโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจน
65	24 มกราคม 2549	การลดหย่อนค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
66	10 มิถุนายน 2551	นโยบายการขอคืนที่ดินราชพัสดุเพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตร
67	14 ตุลาคม 2551	แนวทางการแก้ไขปัญหาดิน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในพื้นที่บริเวณอุทยานแห่งชาติ บูโด-สุโหงปาดี (ศภพ.)
68	3 กุมภาพันธ์ 2552	แนวทางแก้ไขปัญหาดินทำกินเกษตรกรสภาประชาชน 4 ภาค
69	28 กรกฎาคม 2552	นโยบายการขอคืนที่ดินราชพัสดุ 1 ล้านไร่ เพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตร
70	24 พฤศจิกายน 2552	การลดหย่อนค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
71	8 ธันวาคม 2552	ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. พ.ศ.
72	5 มกราคม 2553	ร่างพระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2553 พ.ศ.
73	14 ธันวาคม 2553	การขายที่ดินราชพัสดุให้กับสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม
74	22 กุมภาพันธ์ 2554	ขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินงานตามโครงการนำร่องแก้ไขปัญหาดินทำกินของเกษตรกรรายย่อยไทยเข้มแข็ง ภายใต้นโยบายกองทุนธนาคารที่ดิน
75	3 พฤษภาคม 2554	การแก้ไขปัญหเกษตรกรผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง
76	3 พฤษภาคม 2554	ขอความเห็นชอบการแก้ไขปัญหเกษตรกรผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง
77	18 ธันวาคม 2555	ร่างพระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2556 พ.ศ.
78	19 มีนาคม 2556	แนวทางแก้ไขปัญหาดินทำกินเกษตรกรสภาประชาชน 4 ภาค (ครั้งที่ 5)
79	14 ตุลาคม 2557	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.

หมายเหตุ

มติคณะรัฐมนตรีในรายงานวิจัยฉบับนี้เป็นการทบทวนเอกสารจากฐานข้อมูลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) จึงเป็นการอ้างอิงเรื่องตามมติคณะรัฐมนตรี

คำสั่งนายกรัฐมนตรี

1. คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 32/2517 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2517
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนปัญหาหนี้สินของชาวนา ชาวไร่ (กสส.)
2. คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร 0203/4381 ลงวันที่ 4 เมษายน 2518
เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ
3. คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร 0704/2109 ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2518
เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ
4. คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 108/2520 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2520
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาในการบริหารงานจัดที่ดิน

คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 32/2532 ลงวันที่ 17 มกราคม 2532
เรื่อง การให้สัมปทานสิ้นสุดลง

คำสั่ง คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

คำสั่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ที่ 2/2530 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทาง
และมาตรการเกี่ยวกับนโยบายที่ดิน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

1. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2535
ประกาศ ณ วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2535
2. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545
ประกาศ ณ วันที่ 7 มกราคม 2546
3. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557
ประกาศ ณ วันที่ 15 ตุลาคม 2557

รายงานการประชุมคณะกรรมการ

1. คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ 2537 รายงานการประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ
ครั้งที่ 3/2527 วันที่ 25 สิงหาคม 2537
2. คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ 2530 รายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ
ครั้งที่ 1/2530 วันที่ 3 มิถุนายน 2530 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3. คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ 2533 รายงานการประชุม
คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ครั้งที่ 4/2533
วันที่ 25 ตุลาคม 2533

4. คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ 2537 รายงานการประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2537 วันที่ 25 สิงหาคม 2537

บทความในหนังสือพิมพ์

1. แก้วสรร อติโพธิ์ 2531 *การปฏิรูปที่ดิน การกีดกันที่ดิน* มติชนรายวัน วันที่ 7 กันยายน 2531
2. โสภณ ทองปาน 2531 *แก้ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินแต่ไม่แก้การไร้ที่ทำกิน* มติชนรายวัน วันที่ 19 ธันวาคม 2531

ข่าวจากหนังสือพิมพ์

1. ประชาธิปไตย วันที่ 13 กรกฎาคม 2517
2. มหานครรายสัปดาห์ วันที่ 6 ธันวาคม 2517
3. มติชนรายวัน วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2538
4. สยามรัฐ วันที่ 27 พฤษภาคม 2517

บทที่ 3

วิธีปฏิบัติในการจัดที่ดินทำกิน

บทที่ 3

วิธีปฏิบัติในการจัดที่ดินทำกิน

ด้วยเหตุที่ว่า การจัดที่ดินทำกินได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2478 โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายหลายฉบับที่มีบทบัญญัติกำหนดถึงวิธีปฏิบัติที่แตกต่างกัน การทบทวนในหัวข้อนี้จึงครอบคลุมถึงสาระสำคัญของวิธีปฏิบัติตามกฎหมายฉบับต่างๆ รวมทั้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีและมติคณะรัฐมนตรีดังนี้

3.1 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

3.2 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน

3.3 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรม พ.ศ. 2518

3.4 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

3.5 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

3.6 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้

มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

3.7 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย/ระเบียบ 7 ฉบับ ดังกล่าวมีวิธีปฏิบัติที่ต่างกันดังต่อไปนี้

3.1 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

พ.ศ. 2511

การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มี 2 รูปแบบ คือ นิคมสร้างตนเอง และนิคมสหกรณ์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1.1 งานนิคมสร้างตนเอง

งานนิคมสร้างตนเองในปัจจุบันดำเนินการโดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการหรือกรมประชาสงเคราะห์เดิม หัวข้อนี้จะกล่าวถึง 6 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมา (2) วัตถุประสงค์ของการจัดนิคมสร้างตนเอง (3) วิธีดำเนินการจัดนิคมสร้างตนเอง (4) ผลการดำเนินงาน และ (5) การสืบสภาพนิคมสร้างตนเอง (6) ระเบียบว่าด้วยการใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพในการเกษตรของสมาชิกนิคมสร้างตนเอง

(1) ความเป็นมา

กรมประชาสงเคราะห์ (2531ก: 1-4) ได้สรุปความเป็นมาไว้ดังนี้

งานนิคมสร้างตนเองเป็นบริการทางสังคมสงเคราะห์รูปแบบหนึ่ง ซึ่งได้มีการเริ่มงานด้านนี้มาพร้อมกับการก่อตั้งกรมประชาสงเคราะห์ เมื่อปี พ.ศ. 2483 โดยรัฐบาลในสมัยนั้นได้พิจารณาเห็นว่าประเทศไทยมีที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ยังมิได้ถูกใช้ประโยชน์เป็นจำนวนมาก และที่ดินเหล่านั้นมักจะอยู่ในท้องถิ่นทุรกันดารห่างไกลจากความเจริญ จึงเกินความสามารถของประชากรที่จะเข้าไปทำการหักล้างถางพงเป็นที่ทำกินและอยู่อาศัยโดยลำพังตนเองได้ แต่ในขณะเดียวกันก็มีราษฎรที่ยากจน ขาดทุนรอนขาดแคลนที่ดินทำกินและอยู่อาศัยในภูมิภาคต่างๆ เป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน ราษฎรในชนบทเหล่านั้นได้

พากันอพยพย้ายถิ่นเข้ามาประกอบอาชีพที่เสี่ยงอันตรายและมีรายได้ไม่มั่นคงในกรุงเทพฯ บางกลุ่มก็มาอยู่อาศัยในชุมชนแออัดหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อให้เกิดปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมตามมาอีกเป็นอเนกประการ ราษฎรในชนบทบางส่วนก็ได้เข้าไปจับจองหรือบุกรุกที่ดินสงวนของรัฐโดยพลการกระจายกันอยู่เป็นหย่อมๆ ในพื้นที่อันกว้างขวาง ซึ่งต่อไปในอนาคตก็จะเป็นชุมชนที่เป็นระเบียบยากแก่การจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม เพราะเป็นชุมชนที่ไม่มีการวางแผนผังไว้ล่วงหน้า (Unplanned Settlement) นอกจากนี้รัฐบาลยังได้มีนโยบายที่จะสกัดกั้นมิให้ราษฎรอพยพย้ายถิ่นจากชนบทเข้ามาประกอบอาชีพในเมืองหลวงหรือเมืองใหญ่ และพยายามที่จะกระจายราษฎรผู้ยากจนซึ่งอพยพเข้ามาอยู่ในกรุงเทพฯ แล้วได้ออกไปประกอบอาชีพและตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่นชนบทอย่างถาวรมีรายได้เพียงพอเลี้ยงตนเองและครอบครัวตามสมควรแก่สภาพอีกด้วย

ด้วยเหตุผลและนโยบายดังกล่าวแล้วข้างต้น รัฐบาลในสมัยนั้นจึงได้มอบหมายภารกิจและหน้าที่ให้กรมประชาสัมพันธ์ดำเนินการจัดตั้ง “นิคมสร้างตนเอง” ขึ้น เพื่อสงเคราะห์ราษฎรผู้ยากจนขัดสนทุนรอน มีความเดือดร้อนในเรื่องที่ดินทำกินและอยู่อาศัยตลอดจนประกอบอาชีพที่เสี่ยงอันตรายและไม่มั่นคงได้อพยพครอบครัวเข้าไปตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้นนั้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า งานนิคมสร้างตนเองเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในชนบทที่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า นิคมสร้างตนเองรุ่นแรกที่ตั้งขึ้นในสมัยนั้น ได้แก่ นิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาทจังหวัดสระบุรี และนิคมสร้างตนเองจังหวัดลพบุรี

ในปี พ.ศ. 2485 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485 เพื่อให้อำนาจกรมประชาสัมพันธ์ขยายงานจัดตั้งนิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ราษฎรเพิ่มขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล คำร้องขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ว่าราชการจังหวัด และราษฎรที่ยากจนขาดแคลนที่ดินทำกินและอยู่อาศัย ต่อมาก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเรียกว่าพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งกรมประชาสัมพันธ์ก็ได้ใช้เป็นหลักในการจัดตั้งและดำเนินงานนิคมสร้างตนเองต่อมาจนถึงปัจจุบัน งานนิคมสร้างตนเองในยุคแรกจึงเป็นงานที่มีจุดหมายหลักมุ่งตรงต่อการจัดใช้ทรัพยากรของประเทศ ได้แก่ ทรัพยากรที่ดินของรัฐและทรัพยากรมนุษย์ หรือแรงงานจากราษฎรที่ยังใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ในชนบทและไม่แน่นอนหนักในการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง และจัดสรรที่ดินให้ราษฎรผู้ยากจนขัดสนทุนรอนเข้าตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพ และอยู่อาศัยให้ได้มากที่สุดเป็นประการสำคัญ

เมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ. 2504 แล้วรัฐบาลก็ได้กำหนดให้งานนิคมสร้างตนเองเป็นโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสาขาหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย เพราะพิจารณาเห็นว่า นิคมสร้างตนเองแต่ละแห่งสามารถใช้เป็นแหล่งผลิตพืชหรือสัตว์เศรษฐกิจขนาดใหญ่ได้ เช่น การปลูกยางพารา การปลูกปาล์มน้ำมัน การปลูกหม่อนเลี้ยงไหม การปลูกพืชไร่ชนิดต่างๆ และการเลี้ยงโคนม เป็นต้น

อย่างไรก็ดีรัฐบาลแต่ละคณะได้ใช้งานนิคมสร้างตนเองเป็นมาตรการในการแก้ปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการปกครองของกลุ่มในลักษณะโครงการพิเศษอีกด้วย ได้แก่งานจัดนิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือราษฎรที่อพยพออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วม เนื่องจากการก่อสร้างเขื่อนชลประทานหรือเขื่อนเอนกประสงค์ งานจัดนิคมสร้างตนเองเพื่อพัฒนาความมั่นคงในเขตพื้นที่ของกองทัพอากาศต่างๆ โดยการอพยพราษฎรที่อยู่ในเขตอิทธิพลหรือเขตแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์เข้ามาอยู่ในนิคมสร้างตนเอง และงานจัดนิคมสร้างตนเองพัฒนาภาคใต้ จังหวัดสตูล ยะลา และนราธิวาส เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยควบคู่ไปกับการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น ซึ่งงานนิคมสร้างตนเองใน

ลักษณะโครงการพิเศษดังกล่าวแล้ว ต่างก็มีหลักการและเหตุผลตลอดจนวัตถุประสงค์ในการจัดนิคมสร้างตนเองแตกต่างกันตามที่ปรากฏในมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นที่มาของอำนาจในการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองนั้นๆ อาทิเช่น

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2501 ให้กรมประชาสัมพันธ์ดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่จังหวัดชายแดนด้านกัมพูชา คือ จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดปราจีนบุรี

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2501 ให้ดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่ 4 จังหวัดภาคใต้ คือ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และจังหวัดสตูล

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2505 ให้ดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นใน 4 จังหวัดภาคใต้ เพื่ออพยพคนไทยจากจังหวัดภาคอื่นๆ เข้าไปทำกินใน 4 จังหวัดภาคใต้ ประมาณ 60,000 ครอบครัว

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2506 มอบหมายให้กรมประชาสัมพันธ์จัดตั้งนิคมสร้างตนเองช่วยเหลือราษฎรที่อพยพออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วม เนื่องจากการก่อสร้างเขื่อนชลประทาน เขื่อนพลังงาน หรือเขื่อนเอนกประสงค์ทุกแห่ง

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2512 เห็นชอบด้วยกับโครงการและงบประมาณพิเศษจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง เพื่อช่วยเหลือราษฎรตามแผนป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์

(2) วัตถุประสงค์ของการจัดนิคมสร้างตนเอง

เนื่องจากการจัดนิคมสร้างตนเองเป็นบริการสังคมสงเคราะห์ในลักษณะการจัดระเบียบชุมชนที่สมบูรณ์แบบ จึงมีวัตถุประสงค์หลายด้าน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการปกครอง ซึ่งอาจจำแนกออกได้ดังต่อไปนี้

ก. วัตถุประสงค์ในทางสังคมและวัฒนธรรม

1. เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยเป็นของตนเองตามควรแก่สภาพเพราะเป็นหลักการอันสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการเกษตรและการปกครองของประเทศ
2. เพื่อจัดระบบการอาชีพและการครองชีพของประชาชนได้มีการครองชีพที่ดีและมั่นคงถาวร
3. เพื่อสร้างความรู้สึกรักอันมีต่อที่ดินที่ตนได้ใช้ในการประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพและชุมชนส่วนรวม
4. เพื่อลดปริมาณความขัดแย้งอดแอของชุมชนในเมืองด้วยการอพยพเข้าไปประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพในนิคมสร้างตนเอง
5. เพื่อส่งเสริมการประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพให้บังเกิดผลดียิ่งขึ้น
6. เพื่อจัดมูลเหตุแห่งอาชญากรรมและกรณีพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน
7. เพื่อปรับปรุงส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชนในชนบทให้สูงขึ้น

ข. วัตถุประสงค์ในทางเศรษฐกิจ

1. เพื่อเพิ่มพูนปริมาณการผลิตทางการเกษตรและการยกระดับรายได้ของประชาชนให้สูงขึ้น
2. เพื่อใช้ประโยชน์จากที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ถูกทอดทิ้งไว้ได้นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางการผลิต
3. เพื่อแก้ไขปัญหาผู้เช่าที่ดินทำกินให้ได้มีจำนวนลดลงหรือหมดสิ้นไป

4. เพื่อป้องกันการทำลายป่าไม้อันมีค่าของชาติและต้นน้ำลำธาร
5. เพื่อขยายปริมาณการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกให้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น
6. เพื่อก่อให้เกิดชุมชน การค้า การคมนาคม การขนส่ง และการอุตสาหกรรม

ขนาดย่อม อันเนื่องมาจากการผลิตทางการเกษตรและการใช้ทรัพยากรต่างๆ ในนิคมสร้างตนเอง

ค. วัตถุประสงค์ในทางการปกครอง

1. เพื่อจัดระเบียบชุมชนให้เป็นไปโดยความเรียบร้อยตามหลักการจัดระเบียบชุมชนและการวางผังชุมชน
2. เพื่อให้ประชาชนได้เล็งเห็นประโยชน์จากบริการของรัฐและความห่วงใยของรัฐบาล (กรมประชาสงเคราะห์, 2517: 14)

(3) วิธีดำเนินการจัดนิคมสร้างตนเอง

การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นนั้น จำเป็นต้องวางแผนและดำเนินงานเพื่อทราบข้อมูลต่างๆ เสียก่อน ดังนี้

(3.1) การสำรวจและเลือกที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคม

(3.1.1) ประเภทของที่ดินและเนื้อที่ เช่น มีการถือครองที่ดินในบริเวณนั้นอย่างไร เนื้อที่เท่าใดเป็นเนื้อที่รกร้างว่างเปล่าพอที่จะจัดสรรช่วยเหลือราษฎรได้จำนวนเท่าใด

(3.1.2) ที่ตั้งและทำเลของที่ดินอยู่ในตำบล อำเภอ จังหวัดใดมีอาณาเขตติดต่ออย่างไรห่างจากเขตชุมชนเพียงใด

(3.1.3) ลักษณะของเนื้อที่ดินมีความอุดมสมบูรณ์เพียงใด เหมาะสมแก่การเพาะปลูกหรือไม่

(3.1.4) ภัยธรรมชาติในท้องถิ่นนั้นมีอยู่เช่นไรบ้าง เช่น โรคภัยไข้เจ็บ น้ำท่วม ฝนแล้ง ฯลฯ

(3.1.5) ลักษณะฝนฟ้าอากาศในฤดูกาลต่างๆ เช่น จำนวนน้ำฝนและอุณหภูมิในบริเวณที่จะจัดตั้งนิคมนั้นเป็นอย่างไรบ้าง

(3.1.6) สภาพการคมนาคมและเส้นทางติดต่อกับอำเภอ จังหวัด เส้นทางไหนมีระยะทางเท่าใด บริเวณจัดสรรที่ดินอยู่ใกล้กับเส้นทางคมนาคมหรือไม่ อย่างไร

(3.1.7) บริการต่างๆ ที่อาจจะได้รับจากชุมชนที่อยูใกล้เคียงมีประการใดบ้าง เช่น ตลาด สถานอนามัย โรงพยาบาล สระน้ำ บ่อน้ำสาธารณะ เป็นต้น

(3.1.8) แหล่งน้ำและทรัพยากรธรรมชาติ ในบริเวณที่ดินนั้นมีอยู่เพียงใด เช่น แม่น้ำ ห้วย หนอง คลองบึง อ่างเก็บน้ำ เขื่อนกั้นน้ำ น้ำพุ น้ำซับตลอดจนไม่มีค่า และแร่ต่างๆ

(3.2) การสงวนที่ดิน ต้องดำเนินการขอสงวนที่ดินที่จะตั้งนิคมต่อคณะกรรมการจัด

ที่ดินแห่งชาติตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อได้รับอนุมัติและก็ได้ดำเนินการเสนอออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง กำหนดวิธีการและระเบียบต่างๆ เพื่อให้สมาชิกนิคมได้ปฏิบัติตามนัยแห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2511

(3.3) การวางโครงการและแผนผังของนิคม เพื่อดำเนินการสำรวจหารายละเอียด และดำเนินการเกี่ยวกับการสงวนที่ดินไว้แล้ว จะต้องวางแผนผังไว้ให้เป็นการเหมาะสมแก่สภาพของท้องที่แผนผังของนิคมต้องแสดงให้เห็นถึงบริเวณที่จะจัดตั้งที่ทำการคมนาคม อาคารบ้านพักเจ้าหน้าที่ ตลาด ร้านค้า โรงเรียน สถานีอนามัย หรือ โรงพยาบาล หอประชุม ไร้ทดลอง ที่เลี้ยงสัตว์ สถานีตำรวจ วัด ถนน และสิ่งสาธารณประโยชน์อื่นๆ เช่น บ่อน้ำ สระน้ำ ฯลฯ ตลอดจนทำการจัดวางผังบริเวณที่ดิน ที่จะจัดสรรให้แก่สมาชิกนิคมไว้เป็นแปลงๆ มีถนนถึงทุกบ้าน จัดให้มีปลูกบ้านประจำในที่ดิน ตามผังที่กำหนดไว้ด้วย โดยกำหนดเป็นโครงการ 3 ปี หรือ 5 ปี แล้วแต่สภาพของพื้นที่ดินจะมีจำนวนมากน้อยเพียงใด เพื่อที่จะได้พิจารณาเสนอขอตั้งงบประมาณดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ยังจะต้องสงวนที่ดินไว้ส่วนหนึ่งเพื่อขยายบริเวณแหล่งชุมชนในอนาคตด้วย

(3.4) การคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนิคม ราษฎรที่จะเข้าเป็นสมาชิกนิคมจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (3.4.1) มีสัญชาติเป็นไทย และเป็นหัวหน้าครอบครัว
 - (3.4.2) บรรลุนิติภาวะแล้ว
 - (3.4.3) มีร่างกายสมบูรณ์ ไม่เจ็บป่วยทุพพลภาพ ไร้ความสามารถ
 - สติปัญญาดี ไม่สมประกอบหรือโรคติดต่ออันตรายถึงต่อสังคม
 - (3.4.4) มีความขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ
 - (3.4.5) มีความประพฤติดีไม่เสเพลหรืออันธพาล มีความสามารถประกอบอาชีพเกษตรได้
 - (3.4.6) ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีอยู่แล้วแต่เป็นจำนวนน้อย ไม่พอทำมาหาเลี้ยงชีพ
 - (3.4.7) เป็นผู้ที่สามารถจะเข้าอยู่ทำมาหาเลี้ยงชีพประจำในที่ดินได้
 - (3.4.8) ยอมรับปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับข้อกำหนดและเงื่อนไขต่างๆ
- เกี่ยวกับการจัดนิคม

(3.5) การจัดให้ครอบครัวที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าทำกินในนิคมสร้างตนเองแห่งนั้น ซึ่ง ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งแต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ได้พิจารณาอนุมัติให้ราษฎรผู้ใดเข้าเป็นสมาชิกนิคมมีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดินแล้ว ทางนิคมก็จะจัดให้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งได้ทำการสำรวจวางแผนไว้ หากมีผู้ที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการเป็นจำนวนหลายราย นิคมก็จะดำเนินการโดยวิธีจับสลาก

(3.6) การช่วยเหลือและส่งเสริม ในการดำเนินงานนิคมสร้างตนเองนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ทางราชการจะต้องให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมสมาชิกนิคมทั้งในระยะแรกที่เริ่มต้นเข้ามาอยู่ในนิคม เช่น การปลูกสร้างที่อยู่อาศัย การครองชีพ ความเจ็บป่วย ฯลฯ และการช่วยเหลือในระยะยาว ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพตามความถนัดของแต่ละครอบครัว เพื่อให้สมาชิกมีรายได้พอแก่การครองชีพ มีความสะดวกสบาย และปลอดภัยจากโจรผู้ร้าย ไม่เกิดความหวาดระแวง ตั้งใจประกอบอาชีพจะเกิดความผาสุก ตามนโยบายที่กำหนดไว้ จึงได้วางกำหนดหลักเกณฑ์ให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมไว้ดังนี้

(3.6.1) การช่วยเหลือทั่วไป

- (1) จัดหาเครื่องมือทุนแรงบุกเบิกป่า
- (2) จัดสร้างถนนและสะพาน
- (3) จัดสร้างอาคารสถานที่ราชการ
- (4) จัดที่พักชั่วคราวสำหรับผู้อพยพเข้าไปอยู่ในใหม่
- (5) การจัดหาไม้บริโภคใช้สอยและเพื่อการเกษตร
- (6) สร้างโรงเรียน
- (7) สร้างตลาดร้านค้า ช่วยตลาดจำหน่ายผลิตผลให้แก่สมาชิกนิคม
- (8) จัดการไฟฟ้าเพื่อพลังงานและแสงสว่าง
- (9) สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (10) ส่งเสริมการออมทรัพย์
- (11) ส่งเสริมในด้านการประกอบกิจในทางศาสนา
- (12) การป้องกันโจรผู้ร้าย

(3.6.2) การช่วยเหลือเฉพาะครอบครัว

(1) ช่วยอพยพราษฎรผู้ยากจนเข้าประกอบอาชีพในนิคม
 (2) ให้กู้ยืมเงินทุนเพื่อปลูกสร้างบ้านพักอาศัย จัดซื้อเครื่องมือใช้ในการประกอบอาชีพ ซื้อพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ และเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นในระยะแรกที่เข้าไปอยู่ในนิคม โดยกำหนดให้กู้ได้ครอบครัวละไม่เกิน 3,000 ถึง 15,000 บาท ตามความจำเป็นของแต่ละครอบครัว และแต่ละท้องถิ่นที่จัดตั้งนิคม

(3) ส่งเสริมแนะนำในด้านการประกอบอาชีพให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ

(4) ส่งเสริมให้มีการจัดทำอุตสาหกรรมในครอบครัวขึ้น เพื่อช่วยให้สมาชิกนิคมมีรายได้เลี้ยงครอบครัวเพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง

(5) จัดหาพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ให้สมาชิกนิคมยืมปลูกหรือเลี้ยง
 (6) จัดส่งเจ้าหน้าที่นิคมหรือนักสังคมสงเคราะห์ออกไปเยี่ยมเยียน แนะนำ และให้คำปรึกษา และแก้ไขปัญหาคือขัดข้องความยุ่งยากในเรื่องครอบครัวให้

(7) จัดหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่หมุนเวียนออกไปช่วยเหลือแนะนำถึงบ้านสมาชิก

(8) ในด้านการเจ็บป่วย นอกจากนิคมจะมีสถานอนามัยและเจ้าหน้าที่นิคมประจำคอยให้ความช่วยเหลืออยู่ ได้จัดให้มีหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ ของกรมประชาสงเคราะห์ หมุนเวียนออกไปช่วยเหลืออีกตามสมควร

(กรมประชาสงเคราะห์, 2517: 15-17)

(4) ผลการดำเนินงาน

ผลการดำเนินงานจัดตั้งนิคมสร้างตนเองตั้งแต่เริ่มดำเนินการมีจำนวน 59 นิคม เพิกถอน 15 นิคม เหลืออยู่ในปัจจุบัน 44 นิคม ดังรายละเอียดในตารางที่ 3-1

(5) การสืบสภาพนิคมสร้างตนเอง

สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ข้อ (ฉ) ได้กำหนดมิให้หน่วยงานจัดที่ดินที่ดำเนินการอยู่ในขณะนั้นขยายพื้นที่ดำเนินการ และให้ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี ยกเว้นกรณีการปฏิรูปที่ดิน กรมประชาสงเคราะห์ (2531ข: 2-3) ได้จัดทำโครงการเร่งรัดจัดที่ดินทำกินในนิคมสร้างตนเอง พ.ศ. 2531-2538 รวมระยะเวลา 8 ปี โดยมีเป้าหมาย เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่สมาชิกนิคมที่มาจากราษฎรเดิม ประมาณ 62,789 แปลง เนื้อที่ 711,523 ไร่ ซึ่งมีสมาชิกนิคมจำนวน 41,977 ในนิคมสร้างตนเอง 29 แห่ง ต่อมาใน พ.ศ. 2535 กรมประชาสงเคราะห์ (2535: 17-19) จึงได้จัดทำแผนแม่บทการถอนสภาพนิคมสร้างตนเอง ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2535 โดยระบุกำหนดการสืบสภาพนิคมสร้างตนเองไว้ในตารางที่ 3-2 นิคมสร้างตนเองที่จะสืบสภาพแห่งสุดท้ายคือ นิคมสร้างตนเองสุคีริน จังหวัดนราธิวาส จะสืบสภาพใน พ.ศ. 2562

ตารางที่ 3-1 แสดงการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง

นิคมสร้างตนเอง	ปีจัดตั้ง	ที่มาของอำนาจในการจัดตั้งนิคมฯ	วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง	พื้นที่ทั้งหมด (ไร่)
1-8 ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียง				2,142,310
1-2 พระพุทธบาท จ.สระบุรี-ลพบุรี	พ.ศ. 2483	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2485,2518	-เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินเคสหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง	1,122,000
3. เลี้ยวโคนม จ.สระบุรี	พ.ศ.2509	ที่ราชพัสดุตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2508 * ถอนสภาพ พ.ศ. 2535	-เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับการฝึกอบรมจากฟาร์มโคนมไทย-เดนมาร์ก ได้มีที่ดินและอุปกรณ์การเลี้ยงโคนมสำหรับประกอบอาชีพ การเลี้ยงโคนมตามโครงการร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	4,774
4. ตากฟ้า จ.นครสวรรค์	พ.ศ.2497	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2512	-เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินเคสหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง	336,323
5. จังหวัดระยอง	พ.ศ.2500	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2512,2517	- “ “	247,625
6. คลองน้ำใส จ.ปราจีนบุรี	พ.ศ.2501	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2512	- “ “	117,288
7. จังหวัดประจวบคีรีขันธ์	พ.ศ.2499	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2512	- เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินเคสหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง	195,625
8. กระเสียว จ.สุพรรณบุรี	พ.ศ.2516	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2528	- เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วมเนื่องจากก่อสร้างเขื่อนตามโครงการชลประทานกระเสียวให้ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยแทนที่ดินเดิมซึ่งถูกน้ำท่วม	18,675
9-14 ภาคเหนือ				812,152
9. เชื่อนภูมิพล จ.เชียงใหม่	พ.ศ. 2506	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2512	-เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วมเนื่องจากการสร้างเขื่อนภูมิพลที่จังหวัดตากให้ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยแทนที่เดิม ซึ่งถูกน้ำท่วม	112,000

ตารางที่ 3-1 (ต่อ)				
นิคมสร้างตนเอง	ปีจัดตั้ง	ที่มาของอำนาจในการจัดตั้งนิคมฯ	วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง	พื้นที่ทั้งหมด (ไร่)
10. กว๊าม จ.ลำปาง	พ.ศ.2512	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2518	-เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วมเนื่องจากการสร้างเขื่อนชลประทาน กว๊ามให้ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัย แทนที่ดินเดิมซึ่งถูกน้ำท่วม	20,104
11. ลำน้ำน่าน จ.อุดรดิตถ์	พ.ศ. 2507	ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 350 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2515	-เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วมเนื่องจากการสร้างเขื่อนสิริกิติ์ของโครงการชลประทานแม่น้ำน่านให้เข้าไปตั้งหลักแหล่งประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมแทนที่ดินเดิมซึ่งถูกน้ำท่วม	244,354
12.ทุ่งสาน จ.พิษณุโลก	พ.ศ. 2514	ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 246 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2515 พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2528	-เพื่อแก้ปัญหากรณีพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างราษฎรด้วยกัน ภายหลังการปิดกั้นน้ำตามโครงการชลประทานมิให้เข้ามาท่วมพื้นที่บริเวณทุ่งสานแล้ว	136,153
13. บางระกำ จ.พิษณุโลก	พ.ศ. 2514	ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 354 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2521	-เพื่อแก้ปัญหาการปกครองเนื่องจากกรณีพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างราษฎรด้วยกันและช่วยเหลือราษฎรที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกินให้มียี่ที่ดินประกอบอาชีพและอยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง	60,000
14. ทุ่งโพธิ์ทะเล จ.กำแพงเพชร	พ.ศ. 2499	ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 345 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2515	-เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินตั้งเคสหถนและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง	60,000
15-32 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ				2,164,380
15.โพนพิสัย จ.หนองคาย	พ.ศ. 2498	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2512,2518	-เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินตั้งเคสหถนและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง	151,250
16.เขื่อนอุบลรัตน์ จ.ขอนแก่น	พ.ศ 2507	ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 346 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2528	-เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วมเนื่องจากการก่อสร้างเขื่อนอุบลรัตน์ให้ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยแทนที่ดินเดิมซึ่งถูกน้ำท่วม	373,700
17.เขื่อนเชียงพิณ จ.อุดรธานี	พ.ศ.2498	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2512-2519	-เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินตั้งเคสหถนและประกอบอาชีพ เป็นหลักแหล่ง	105,000
18.โนนสัง จ.อุดรธานี	พ.ศ.2507	ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 347 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515	-เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วมเนื่องจากการก่อสร้างเขื่อนอุบลรัตน์ให้ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยแทนที่ดินเดิมซึ่งถูกน้ำท่วม	96,250
19.ห้วยหลวง จ.อุดรธานี	พ.ศ. 2516	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ 2518	-เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วม เนื่องจากการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำตามโครงการห้วยหลวงให้ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยแทนที่ดินเดิมซึ่งถูกน้ำท่วม	147,187
20.ภูมินารายณ์ จ.กาฬสินธุ์	พ.ศ.2506	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2512	-เพื่อช่วยเหลือในเขตพื้นที่ปฏิบัติการของหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ กรป.กลาง ให้ได้มีที่ดินประกอบอาชีพและอยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งในนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้น	35,250

ตารางที่ 3-1 (ต่อ)				
นิคมสร้างตนเอง	ปีจัดตั้ง	ที่มาของอำนาจในการจัดตั้งนิคมฯ	วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง	พื้นที่ทั้งหมด (ไร่)
21.ลำปาว จ.กาฬสินธุ์	พ.ศ. 2508	พระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 349 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 พ.ศ.2521	-เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วมเนื่องจากการก่อสร้างเขื่อนลำปาวให้ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยแทนที่ดินเดิม ซึ่งถูกน้ำท่วม	118,000
22.คำสร้อย	พ.ศ.2499	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2512 ,2518	-เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง	123,750
23.ลำโดมน้อย จ.อุบลราชธานี	พ.ศ.2512	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2518,2529	-เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วมเนื่องจากการก่อสร้างเขื่อนพลังงานลำโดมน้อย ให้ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยแทนที่ดินเดิมซึ่งถูกน้ำท่วม	61,562
24.ลำโดมใหญ่ จ.อุบลราชธานี	พ.ศ.2513	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2517	-เพื่อช่วยเหลืออพยพราษฎรที่อยู่ในเขตปฏิบัติการของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยให้มีที่ดินฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งและได้รับบริการด้านต่างๆ จากรัฐบาล	18,125
25. ลำน้ำอูน จ.สกลนคร	พ.ศ.2512	ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 352 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ถอนสภาพ พ.ศ. 2535	-เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วม เนื่องจากการก่อสร้างเขื่อนลำน้ำอูนตามโครงการพัฒนาชนบทสมบูรณแบบให้ได้มีที่ดินทำกิน และอยู่อาศัยแทนที่ดินเดิมซึ่งถูกน้ำท่วม	91,572
26.ปรีอใหญ่ จ.ศรีสะเกษ	พ.ศ.2500	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2512	-เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง	20,000
27.ห้วยคล้า จ.ศรีสะเกษ	พ.ศ.2500	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2512	- “ “	16,400
28.ปราสาท จ.สุรินทร์	พ.ศ.2501	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2512	- “ “	253,177
29.เลี้ยวใหม่ จ.สุรินทร์	พ.ศ.2520	ในพระบรมราชานุเคราะห์	-เพื่อสนองพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งมอบหมายให้กรมประชาสัมพันธ์ที่ดินและอาชีพการปลูกหม่อนแผนใหม่ให้แก่คนงานและราษฎรที่ยากจนของบริษัทเอกชนที่ทูลเกล้าถวายกิจการแก่พระองค์ให้สามารถดำเนินการสืบเนื่องต่อไปได้	1,020
30.บ้านกรวด จ.บุรีรัมย์	พ.ศ. 2502	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2512	-เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง	221,156
31.ลำตะคอง จ.นครราชสีมา	พ.ศ.2510	ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 351 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2515	-เพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วมเนื่องจากการก่อสร้างเขื่อนลำตะคองให้ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยแทนที่ดินเดิมซึ่งถูกน้ำท่วม	280,000
32.พิมาย จ.นครราชสีมา	พ.ศ.2500	ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 344 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515	-เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง	60,575

ตารางที่ 3-1 (ต่อ)				
นิคมสร้างตนเอง	ปีจัดตั้ง	ที่มาของอำนาจในการจัดตั้งนิคมฯ	วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง	พื้นที่ทั้งหมด (ไร่)
33-47 ภาคใต้				60,575
33.โคกโพธิ์ จ.ปัตตานี	พ.ศ.2501	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2512	-เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง	20,000
34.ควนขนุน จ.พัทลุง	พ.ศ.2516	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2517	-เพื่อช่วยเหลือราษฎรในเขตพื้นที่ปฏิบัติการของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์และผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยในจังหวัดพัทลุงให้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง	23,100
35.พัฒนาภาคใต้ จ.สตูล	พ.ศ.2505	ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 348 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515	-เพื่ออพยพราษฎรเข้าไปตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในลักษณะมาตรการทางการเมืองที่จะแก้ปัญหาการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการปกครองและทางเศรษฐกิจไปพร้อมกัน	221,000
36.ควนกาหลง จ.สตูล	พ.ศ.2502	ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 348 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515	-เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง	
37.พัฒนาภาคใต้ จ.ยะลา	พ.ศ.2507	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2517	-เพื่ออพยพราษฎรเข้าไปตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในลักษณะมาตรการทางการเมืองที่จะแก้ปัญหาการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการปกครองและทางเศรษฐกิจไปพร้อมกัน	418,000
38.ธารโต จ.ยะลา	พ.ศ.2500	ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 355 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515	-เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง	325,000
39.สุคีริน จ.นราธิวาส	พ.ศ. 2506	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2517	-เพื่ออพยพราษฎรเข้าไปตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในลักษณะมาตรการทางการเมืองที่จะแก้ปัญหาการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการปกครองและทางเศรษฐกิจไปพร้อมกัน	293,749
40. ศรีสาคร จ.นราธิวาส	พ.ศ.2515	แยกการปกครองจากนิคมฯพัฒนา ภาคใต้ จ.ยะลา ปี พ.ศ. 2526	- “ “	128,796
41.แว้ง จ.นราธิวาส	พ.ศ.2501	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2512 ถอนสภาพ พ.ศ. 2535	-เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง	17,200
42.ขุนทะเล จ.สุราษฎร์ธานี	พ.ศ.2486	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2518	-เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง	37,071

ตารางที่ 3-1 (ต่อ)				
นิคมสร้างตนเอง	ปีจัดตั้ง	ที่มาของอำนาจในการจัดตั้งนิคมฯ	วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง	พื้นที่ทั้งหมด (ไร่)
43.พระแสง จ.สุราษฎร์ธานี	พ.ศ.2521	ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2521	-เพื่ออพยพราษฎรที่อยู่ในเขตปฏิบัติการของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ให้เข้ามาตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งในนิคมสร้างตนเองตามข้อเสนอของกองทัพภาค 4	18,265
44.รัตนภูมิ จ.สงขลา	พ.ศ.2499	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2512	-เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง	17,000
45.เทพา จ.สงขลา	พ.ศ.2497	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2512	- “ “	32,500
46.ปากจั่น จ.ระนอง	พ.ศ.2517	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2521 , 2529	-เพื่อปรับปรุงนิคมสร้างตนเองแห่งนี้ ซึ่งได้จัดตั้งไว้แล้วให้ได้ผลโดยสมบูรณ์ยิ่งขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจสังคม และบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานต่างๆ	28,296
47.ท้ายเหมือง จ.พังงา	พ.ศ.2500	พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2512,2519	-เพื่อจัดสรรที่ดินให้ราษฎรที่ยากจนได้มีที่ดินเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง	21,000
ผลรวมทุกภาค				6,719,819

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ (2531ก: 17-26)

ตารางที่ 3-2 แสดงระยะเวลาและกำหนดการสิ้นสุดสภาพนิคมสร้างตนเอง

ลำดับที่	นิคม/จังหวัด	เวลาดำเนินการ (ปี)	แผนถอนสภาพ (พ.ศ.)
1	ภาคกลาง นิคมฯ จังหวัดระยอง	8	2542
2	นิคมฯ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์	9	2543
3	นิคมฯ กระเสี้ยว สุพรรณบุรี	9	2543
4	นิคมฯ คลองน้ำใส ปราจีนบุรี	16	2550
5	นิคมฯ ดากฟ้า นครสวรรค์	16	2550
6	นิคมฯ พระพุทธบาท สระบุรี-ลพบุรี	21	2555
7	ภาคเหนือ นิคมฯ ลำน้ำน่าน อุดรดิตถ์	8	2542
8	นิคมฯ กว๊านม ลำปาง	10	2544
9	นิคมฯ พง์โพธิ์ทะเล กำแพงเพชร	10	2544
10	นิคมฯ เชื้อนภูมิพล เชียงใหม่	11	2545
11	นิคมฯ พง์สาน พิษณุโลก	12	2546
12	นิคมฯ บางระกำ พิษณุโลก	18	2552
13	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นิคมฯ ลำโดมใหญ่ อุบลราชธานี	8	2542
14	นิคมฯ กุฉินารายณ์ กาฬสินธุ์	9	2543
15	นิคมฯ ห้วยคล้า ศรีสะเกษ	9	2543
16	นิคมฯ ลำโดมน้อย อุบลราชธานี	10	2544
17	นิคมฯ บ้านกรวด บุรีรัมย์	10	2544
18	นิคมฯ โนนสัง อุดรธานี	10	2544
19	นิคมฯ โพนพิสัย หนองคาย	11	2545

ตารางที่ 3-2 (ต่อ)			
ลำดับที่	นิคม/จังหวัด	เวลาดำเนินการ (ปี)	แผนถนนสภาพ (พ.ศ.)
20	นิคมฯ เชื้อนอุบลรัตน์ ขอนแก่น	11	2545
21	นิคมฯ ลำตะคอง นครราชสีมา	12	2546
22	นิคมฯ เขียงพิน อุดรธานี	12	2546
23	นิคมฯ พิมาย นครราชสีมา	12	2546
24	นิคมฯ ลำปาว กาฬสินธุ์	12	2546
25	นิคมฯ ลำน้ำอูน สกลนคร	13	2547
26	นิคมฯ คำสร้อย มุกดาหาร	13	2547
27	นิคมฯ ปราสาท สุรินทร์	15	2549
28	นิคมฯ ห้วยหลวง อุดรธานี	20	2554
ภาคใต้			
29	นิคมฯ เทพา สงขลา	7	2541
30	นิคมฯ โคกโพธิ์ ปัตตานี	8	2542
31	นิคมฯ รัตภูมิ สงขลา	9	2543
32	นิคมฯ ขุนทะเล สุราษฎร์ธานี	9	2543
33	นิคมฯ ควนขนุน พัทลุง	14	2548
34	นิคมฯ ชารโต ยะลา	18	2552
35	นิคมฯ ศรีสาคร นราธิวาส	23	2557
36	นิคมฯ พระแสง สตูล	24	2558
37	นิคมฯ พัฒนาภาคใต้ สตูล	26	2560
ภาคใต้			
38	นิคมฯ ห้วยเหมือง พังงา	26	2560
39	นิคมฯ ปากจั่น ระนอง	26	2560
40	นิคมฯ พัฒนาภาคใต้ ยะลา	27	2561
41	นิคมฯ สุคีริน นราธิวาส	28	2562

ที่มา: กรมประชาสัมพันธ์ (2535: 17-19)

(6) ระเบียบว่าด้วยการใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพในการเกษตรของสมาชิกนิคมสร้างตนเอง

กรมประชาสัมพันธ์ได้มีคำสั่ง ที่ 99/2512 เรื่อง ระเบียบว่าด้วยการใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพในการเกษตรของสมาชิกนิคมสร้างตนเอง พ.ศ. 2511 เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2512 ออกใช้บังคับโดยมีรายละเอียดในหมวด 2 หมวด 3 และหมวด 4 ดังนี้

“ หมวด 2

การใช้ประโยชน์ในที่ดิน

ข้อ 4. สมาชิกนิคมสร้างตนเองจะต้องใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อประกอบอาชีพในการเกษตรตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในกรณีนี้ ทั้งนี้ ให้รวมถึงอาชีพอื่นเข้ามามีส่วนเป็นปัจจัยในการผลิต อันเนื่องมาจากการประกอบอาชีพในการเกษตร การจัดหาและการจำหน่ายผลผลิต การจัดหาหรือจัดให้มีเครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ ในการประกอบอาชีพ หรือกิจการอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันนี้

ข้อ 5. การใช้ประโยชน์ในที่ดินตามข้อ 4. ให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองจัดเป็นบริเวณที่อยู่อาศัยไม่เกินห้าไร่ นอกนั้นให้ใช้เป็นที่พักประกอบอาชีพ

ข้อ 6. ในที่ดินบริเวณอยู่อาศัย นอกจากเป็นที่ตั้งเคหสถานอยู่อาศัยแล้ว สมาชิกนิคมสร้างตนเอง จะต้องปฏิบัติดังนี้

- (1) จัดให้มีบ่อน้ำหรือที่เก็บกักน้ำไว้ประจำบ้าน หรือเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน
- (2) จัดให้มีสถานที่เก็บผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ อันเนื่องจากการประกอบอาชีพ
- (3) จัดให้มีหลุมปุ๋ยหมัก
- (4) จัดให้มีการปลูกพืชผักสวนครัวและไม้ยืนต้น
- (5) จัดให้มีการเลี้ยงสัตว์แยกไว้ต่างหากจากบ้านอาศัย

ข้อ 7. เพื่อให้การใช้ที่ดินตามข้อ 6 เป็นระเบียบเรียบร้อยและเกิดประโยชน์แก่สมาชิกนิคมสร้างตนเองจะต้องปฏิบัติตามแผนผังการจัดบริเวณที่อยู่อาศัยตามที่ทางราชการกำหนด ดังนี้.-

- (1) บริเวณที่ตั้งเคหสถานที่อยู่อาศัย
- (2) บริเวณที่เก็บผลิตผล ผลิตภัณฑ์ คอกสัตว์ บ่อน้ำ หลุมปุ๋ยหมัก และที่เก็บเครื่องมือเครื่องใช้ในการประกอบอาชีพ

- (3) บริเวณที่ปลูกพืชผักสวนครัวและไม้ยืนต้น

ข้อ 8. สำหรับนิคมสร้างตนเองเลี้ยงโคนม ให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ดังนี้.-

- (1) จัดให้มีบ้านอยู่อาศัย และโรงเลี้ยงโคให้เป็นสัดส่วน.-
- (2) จัดให้มีที่สำหรับเก็บอาหารเพื่อการเลี้ยงโคนม
- (3) จัดให้มีที่เก็บผลิตผลอันเกิดจากการเลี้ยงโคนม
- (4) จัดทำที่เก็บหรือที่รวมมูลโค หรือสิ่งปฏิกูลคอกโคเพื่อใช้ประโยชน์
- (5) จัดให้มีการปลูกพืชผักสวนครัวและไม้ยืนต้น
- (6) การเลี้ยงสัตว์อื่นนอกจากโคนม ให้สร้างคอกแยกต่างหากจากตัวบ้านหรือโรงเลี้ยงโคนม

ข้อ 9. ในบริเวณที่ดินเพื่อการประกอบอาชีพตามข้อ 5. ให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองปฏิบัติดังนี้.-

- (1) ปลูกไม้ยืนต้นครอบคร้วละประมาณหนึ่งในสี่ของจำนวนพื้นที่
- (2) ที่ดินส่วนที่เหลือจาก (1) อีกประมาณ สามในสี่ ให้ปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์ที่ทำรายได้สูงตามความเหมาะสม

ข้อ 10. การประกอบอาชีพอื่นนอกจากการเกษตร ได้แก่อาชีพอุตสาหกรรมโดยครอบคร้วและอาชีพพาณิชยกรรมที่ใช้แรงงานในครอบคร้ว ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของการประกอบอาชีพในการเกษตร

หมวด 3

การดูแลบำรุงรักษาที่ดิน

ข้อ 11 ในที่ดินบริเวณที่อาศัยอยู่ ให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองดูแลทำนุบำรุงให้มีสภาพดีและเป็นระเบียบเรียบร้อย ดังนี้.-

- (1) จัดทำรั้วบริเวณที่ดินของตน
- (2) จัดทำถนนเข้าบ้านและถนนในบริเวณ
- (3) จัดให้มีประตูทางเข้าบ้านและป้ายชื่อตามลักษณะและขนาดที่ทางราชการกำหนด
- (4) รักษาความสะอาดบริเวณที่ดินและสถานที่อยู่อาศัย

ข้อ 12 สำหรับบริเวณที่ดินเพื่อประกอบอาชีพนั้น ให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองทำการบำรุงรักษาที่ดินโดยปฏิบัติ ดังนี้-

- (1) จัดให้มีแนวกันแสดงเขตที่ดิน โดยสิ่งแสดงแนวกันนั้นต้องไม่เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดปัญหาได้แย้งกับเจ้าของที่ดินข้างเคียง
- (2) จัดให้มีการปลูกพืชให้มีระยะห่าง หรือเป็นแถว เป็นแนว ตามหลักเกษตรกรรมแผนใหม่
- (3) จัดดูแลรักษาความสะอาดบริเวณที่ดิน และหมั่นกำจัดวัชพืชอยู่เสมอ
- (4) จัดให้มีการอนุรักษ์ดินและน้ำตามสภาพความเหมาะสมของพื้นที่
- (5) ใส่ปุ๋ยเพื่อการบำรุงรักษาดิน ตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่

หมวด 4

การแนะนำและส่งเสริม

ข้อ 13. เพื่อส่งเสริมให้การใช้ประโยชน์ที่ดินของสมาชิกนิคมสร้างตนเองบังเกิดผลดีเป็นทางเพิ่มผลผลิตและรายได้แก่สมาชิกนิคมนั้นเอง สมาชิกนิคมสร้างตนเองจะต้องให้ความร่วมมือช่วยเหลือทางราชการ เมื่อมีการจัดให้มีสถาบันเพื่อฝึกอบรมการประกอบอาชีพ หรือเมื่อจัดให้มีศูนย์บริการสงเคราะห์ช่วยเหลือการประกอบอาชีพแก่สมาชิกนิคมสร้างตนเองขึ้น

ข้อ 14. เพื่อให้การประกอบอาชีพของสมาชิกนิคมสร้างตนเองมีทางได้ผลเร็วขึ้นให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองและผู้มีหน้าที่ตามระเบียบนี้ ได้มีส่วนร่วมในการใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างเข้าช่วยสนับสนุน ได้แก่การจัดให้มีโสตทัศนศึกษา การจัดทำเอกสารเผยแพร่การจัดทัศนศึกษาการประกวดหรือแข่งขัน หรือการขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น หรือองค์การอื่นเกี่ยวกับการประกอบอาชีพของสมาชิกนิคมสร้างตนเอง

ข้อ 15. การดำเนินงานในด้านพัฒนาอาชีพอันได้แก่การแนะนำเร่งรัดให้การประกอบอาชีพและการใช้ประโยชน์ที่ดินของสมาชิกนิคมสร้างตนเอง ได้เป็นไปตามโครงการหรือแผนงานที่ทางราชการกำหนดไว้ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะแต่งตั้งหรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งหรือหลายคนออกไปช่วยดำเนินการเป็นครั้งคราว นอกจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงอยู่แล้วก็ได้”

3.1.2 นิคมสหกรณ์

นิคมสหกรณ์ คือ บริเวณที่ดินที่รัฐได้ออกกฎหมายกำหนดขอบเขตพื้นที่แล้วจัดการพัฒนาปรับปรุงที่ดิน ให้เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยและประกอบอาชีพการเกษตร จากนั้นจึงจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรที่เดือดร้อนไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีน้อยแต่ไม่พอทำกินไม่เกินครอบครัวละ 50 ไร่ ได้มีที่ดินประกอบอาชีพและตั้งบ้านเรือนที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งพร้อมกับส่งเสริมให้เกษตรกร รวมตัวกันจัดตั้งสหกรณ์

เมื่อเกษตรกรได้เข้าทำประโยชน์ที่ดินทำกินที่ได้รับการจัดสรรและได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดครบถ้วนแล้ว จะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่รัฐจัดสรรให้ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2558: 1)

กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้ดำเนินการจัดที่ดินโดยวิธีการสหกรณ์ 3 รูปแบบ ตามลักษณะการได้มาของที่ดินและกฎหมาย คือ สหกรณ์การเช่าที่ดิน สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน และสหกรณ์นิคม ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึง 8 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมา (2) รูปแบบของการจัดที่ดินทำกิน (3) การสมัครเข้าเป็นสมาชิกเพื่อขอรับการจัดที่ดินทำกิน (4) การได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (5) ประโยชน์ที่สมาชิกนิคมสหกรณ์จะได้รับ

(6) ผลการดำเนินงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ได้ดำเนินการแต่ละรูปแบบ (7) การสิ้นสุดสภาพนิคมสหกรณ์ และ (8) ระเบียบในการดำเนินงานของสหกรณ์นิคม โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ความเป็นมา

เดิมสหกรณ์ที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่เดือดร้อนในเรื่องที่ดินทำกิน ได้ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในรูปสหกรณ์นิคมเกษตรกรรมแห่งแรก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481 โดยนำที่ดินรกร้างว่างเปล่าของรัฐออกเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมขึ้น และจัดสรรให้เกษตรกรเข้าครอบครองทำประโยชน์เมื่อสมาชิกสหกรณ์ได้ดำเนินการตามเงื่อนไขต่างๆ ตามที่ข้อบังคับและกฎหมายกำหนดก็จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น

ต่อมาปี พ.ศ. 2516 ได้มีการโอนส่วนราชการต่างๆ ของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติมาสังกัดในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีการรวบรวมหน่วยงานสหกรณ์ต่างๆ เข้ามาอยู่ในสังกัดเดียวกัน ตั้งเป็นกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีกองสหกรณ์นิคมเป็นเจ้าของเรื่องและรับผิดชอบงานจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ในรูปแบบต่างๆ กัน โดยอาศัยกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีที่ให้อำนาจดำเนินการ กฎหมายที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และประมวลกฎหมายที่ดิน

ในการจัดที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์จะขอรับที่ดินของรัฐที่จำแนกไว้เป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ยังมีสภาพรกร้างว่างเปล่าหรือพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรมจนไม่สามารถปรับปรุงให้เป็นป่าไม้ที่สมบูรณ์ได้ หรือจัดซื้อที่ดินแปลงใหญ่ๆ จากเอกชนที่มีที่ดินติดต่อกัน เมื่อได้ศึกษาพิจารณาลักษณะสภาพภูมิประเทศลักษณะดินแล้วก็จะวางแผนการจัดการที่ดินให้เหมาะสม รวมถึงการจัดสร้างสิ่งสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อประโยชน์แก่การอยู่อาศัย และการประกอบอาชีพการเกษตร เช่น ถนน คู คลอง และชลประทานขนาดเล็ก แล้วจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรที่มีความเดือดร้อนในเรื่องที่ดินทำกินได้มีที่ดินประกอบอาชีพเป็นของตนเอง ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้พร้อมกับส่งเสริมให้เกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินรวมตัวกันตั้งเป็นสหกรณ์เพื่อช่วยเหลืออำนวยความสะดวกแก่สมาชิกในด้านการผลิต และการตลาดพืชผลการเกษตรของสมาชิก และยังได้ดูแลส่งเสริมให้สมาชิกสหกรณ์นิคมใช้ที่ดินให้ถูกต้องตามหลักวิชาการเกษตรแผนใหม่ เพื่อใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2530: 1)

(2) รูปแบบของการจัดที่ดินทำกิน

(2.1) **รูปสหกรณ์การเช่าที่ดิน** เป็นการจัดสรรที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่เสื่อมโทรมที่ราษฎรบุกรุกเข้าทำกินจนรัฐไม่สามารถฟื้นฟูให้คืนสภาพเป็นป่าดั้งเดิมได้ (มีจำนวน 13 นิคมสหกรณ์ 14 ป่าเนื้อที่ประมาณ 1,565,499 ไร่)

(2.2) **รูปสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน** เป็นการจัดที่ดินในพื้นที่ที่รัฐจัดสรรงบประมาณให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ นำมาดำเนินการจัดซื้อที่ดินและจัดสรรให้กับเกษตรกร เมื่อเกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ดินได้ดำเนินการชำระค่าที่ดินครบถ้วนแล้ว ราชการจะโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กับเกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ดิน (มีจำนวน 11 นิคมสหกรณ์ เนื้อที่ทั้งสิ้นประมาณ 98,114 ไร่ ปัจจุบันคงเหลือ 5 นิคมสหกรณ์)

(2.3) **รูปนิคมสหกรณ์** เป็นการจัดที่ดินในที่ดินซึ่งรัฐจัดสรรให้กับราษฎรเพื่อทำการเกษตร ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด ถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี ทั้งนี้ อธิบดีจะอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และคุณสมบัติ ถูกต้องครบถ้วน จะได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (กสน.3) และเมื่อได้ปฏิบัติครบถ้วนตามระเบียบและเงื่อนไขต่างๆ ตามที่

กฎหมายกำหนดแล้ว จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน. 5) สามารถนำไปเป็นหลักฐานในการขอก่อเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ (มีจำนวน 37 นิคมสหกรณ์ พื้นที่ประมาณ 3,071,664 ไร่ ปัจจุบันคงเหลือ 36 นิคมสหกรณ์ เนื่องจากประกาศสิ้นสภาพนิคมสหกรณ์แล้ว 1 นิคมสหกรณ์) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ได้กำหนดแผนการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (กสน. 3) จำนวน 1,404 ไร่ และหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน. 5) จำนวน 45,601 ไร่ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2558: 1)

(3) การสมัครเข้าเป็นสมาชิกเพื่อขอรับการจัดที่ดินทำกิน

ผู้ที่ประสงค์จะขอรับการจัดสรรที่ดินในรูปนิคมสหกรณ์ จากกรมส่งเสริมสหกรณ์ จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ ได้ต่อเมื่อทางราชการประกาศให้ราษฎรทราบ และผู้สนใจจะต้องไปยื่นใบสมัครตามแบบที่กำหนดภายในวัน เวลา และ สถานที่ ที่กำหนดไว้ พร้อมกับแนบหมายวัน เวลา และสถานที่ ที่จะคัดเลือกสมาชิก โดยผู้ที่ทำการคัดเลือก คือ คณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งผู้ที่ผ่านการคัดเลือกจะต้องมีคุณสมบัติดังนี้

1. มีสัญชาติไทยและเป็นเกษตรกร
2. มีความประพฤติและเต็มใจปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์กำหนด
3. ขยันขันแข็ง มีร่างกายสมบูรณ์และสามารถประกอบอาชีพได้
4. ไม่เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
5. ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีน้อยไม่พอแก่การครองชีพ
6. มีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

เมื่อคณะกรรมการฯ ได้คัดเลือกผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์แล้วจะประกาศรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกให้ทราบ และจะเรียกให้เข้ารับการศึกษอบรมให้รับทราบ กฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดิน หลักและ วิธีการสหกรณ์ สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก ตลอดจนแผนประกอบอาชีพการเกษตร หลังจากนั้นอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์จะอาศัยอำนาจตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 อนุญาตให้สมาชิกนิคมฯ เข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินที่ทางราชการจัดสรรให้ไม่เกินครอบครัวละ 50 ไร่ พร้อมส่งเสริมให้สมาชิก รวมตัวกันจัดตั้งสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2556: 1)

(4) การได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

สมาชิกนิคมสหกรณ์จะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเมื่อได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดครบถ้วนดังนี้

1. เป็นสมาชิกติดต่อกันไม่น้อยกว่า 5 ปี
2. ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินจัดสรรครบถ้วนแล้ว
3. ได้ชำระเงินค่าช่วยทุนรัฐบาล หรือชำระเงินค่าเช่าซื้อที่ดินครบถ้วนตามสัญญา
4. ชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคม และหนี้เงินกู้ระยะยาวของสหกรณ์หมดแล้ว
5. สหกรณ์ที่สมาชิกรายนั้นสังกัดอยู่ได้ให้ความเห็นชอบที่จะให้กรรมสิทธิ์ที่ดินกับ

สมาชิกรายนั้นๆ ได้

สำหรับสมาชิกที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินไปแล้วนั้น ยังมีข้อผูกพันห้ามไม่ให้สมาชิกจำหน่ายจ่ายโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ให้กับผู้อื่นมีกำหนดเวลา 5 ปี นอกจากตกทอดทางมรดกแก่ทายาท หรือโอนให้กับสหกรณ์ที่สมาชิกรายนั้นสังกัดอยู่ และ ภายในกำหนดเวลา 5 ปีนี้ ที่ดินนั้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

ขณะเดียวกัน สมาชิกผู้หนึ่งผู้ใดไม่ปฏิบัติตามต่อไปนี้จะถูกสั่งให้ออกจากนิคมสหกรณ์

1. ไม่ใช่ที่ดินทำประโยชน์ตามระเบียบที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์กำหนด
2. ไม่ชำระเงินค่าช่วยทุนรัฐบาลและค่าเช่าซื้อที่ดินหรือค่าเช่าที่ดิน
3. ออกจากนิคมสหกรณ์เกินกว่า 6 เดือน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรม

ส่งเสริมสหกรณ์

4. ถูกไล่ออกจากสมาชิกสหกรณ์ที่สังกัดอยู่

(กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2556: 1)

(5) ประโยชน์ที่สมาชิคนิคมสหกรณ์จะได้รับ

1. สมาชิกมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง
2. มีอาชีพที่มั่นคง
3. มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น
4. มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น
5. มีสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น

(กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2556: 1-2)

(6) ผลการดำเนินงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ได้ดำเนินการแต่ละรูปแบบ

มีรายละเอียดในตารางที่ 3-3 ถึง ตารางที่ 3-7

ตารางที่ 3-3 ข้อมูลพื้นฐานของ นิคมสหกรณ์เช่าที่ดิน

ที่	นิคมสหกรณ์	จังหวัด	สหกรณ์นิคม	พื้นที่ (ไร่)		จำนวนสมาชิก นิคมสหกรณ์ (ราย)
				ทั้งหมด	จัดสรรได้	
1	แม่แจ่ม	เชียงใหม่	สหกรณ์นิคมนาคอเรือ สหกรณ์นิคมแม่แจ่ม	50,000-0-00	-	1,238
2.	นครเดิฐ	สุโขทัย	สหกรณ์การเช่าที่ดินนครเดิฐ	14,200-0-00	-	915
3	คลองสวนหมาก	กำแพงเพชร	สหกรณ์นิคมคลองสวนหมาก	120,000-0-00	-	3,277
4.	วังทอง	พิษณุโลก	สหกรณ์นิคมพันชาลี สหกรณ์นิคมเนินมะปราง สหกรณ์นิคมเนินวังทอง	203,000-0-00	-	8,994
5.	ทับเสลา	อุทัยธานี	สหกรณ์นิคมลานสัก	75,000-0-00	-	2,114
6.	ชัยบาดาล	ลพบุรี	สหกรณ์การเช่าที่ดินชัยบาดาล สหกรณ์การเช่าที่ดินลำนารายณ์	395,431-0-00	-	8,500
7.	ดงมูล	ขอนแก่น	สหกรณ์การเช่าที่ดินดงมูลหนึ่ง สหกรณ์การเช่าที่ดินดงมูลสอง	159,400-0-00	-	5,046
8.	สตึก	บุรีรัมย์	สหกรณ์นิคมแดนดง	38,000-0-00	-	1,800
9.	ขามทะเลสอ	นครราชสีมา	สหกรณ์นิคมสูงเนิน สหกรณ์นิคมขามทะเลสอ	66,287-0-00	-	2,332
10.	ห้วยขมิ้น	สุพรรณบุรี	สหกรณ์นิคมด่านช้าง สหกรณ์นิคมดงรัง	180,000-0-00	-	3,709
11.	ปะทิว	ชุมพร	สหกรณ์นิคมบ้านเขาเลี้ยว จำกัด สหกรณ์นิคมปะทิว จำกัด	46,900-2-00	-	2,888

ตารางที่ 3-3 (ต่อ)						
ที่	นิคมสหกรณ์	จังหวัด	สหกรณ์นิคม	พื้นที่ (ไร่)		จำนวนสมาชิก นิคมสหกรณ์ (ราย)
				ทั้งหมด	จัดสรรได้	
12.	บางสะพาน	ประจวบคีรีขันธ์	สหกรณ์นิคมบางสะพาน	160,000-0-00	-	2,602
13.	ปากพญา	นครศรีธรรมราช	สหกรณ์นิคมประมง นครศรีธรรมราช	3,834-0-00	-	151

ที่มา: กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2558: 1)

ตารางที่ 3-4 นิคมสหกรณ์ รูปการเช่าซื้อที่ดิน

ที่	นิคมสหกรณ์	จังหวัด	สหกรณ์นิคม	พื้นที่ (ไร่)		จำนวนสมาชิก นิคมสหกรณ์ (ราย)
				ทั้งหมด	จัดสรรได้	
1	คลองหลวง	ปทุมธานี	สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินลำลูกกา จำกัด สหกรณ์บ้านปทุม สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินนาขวัญ	5,324	4,941	319
2.	ธัญบุรี	ปทุมธานี	สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินธัญบุรี จำกัด	15,191	15,011	1,283
3.	หนองเสือ	สระบุรี	สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินหนองเสือ	15,115	14,430	1,037
4.	เก้าเลี้ยว	นครสวรรค์	สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินเก้าเลี้ยว	3,238	2,868	142
รวมทั้งสิ้น				38,868	37,250	2,781

ที่มา: กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2558: 2)

ตารางที่ 3-5 นิคมสหกรณ์รูปเช่าซื้อที่ดินที่ยุบเลิกแล้ว

ที่	นิคมสหกรณ์	จังหวัด	สหกรณ์นิคม	พื้นที่ (ไร่)		จำนวนสมาชิก นิคมสหกรณ์ (ราย)
				ทั้งหมด	จัดสรรได้	
1	ลำลูกกา	ปทุมธานี		12,729	12,515	1,838
2.	วังน้อย	พระนครศรีอยุธยา	สหกรณ์การเช่าที่ดินซื้อที่ดินวัง น้อย	4,243	4,243	324
3.	องครักษ์	นครนายก	สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินเมืองเก่า	6,635	6,635	778
4.	บ้านสร้าง	ปราจีนบุรี	สหกรณ์นิคมบ้านสร้างพัฒนา	15,000	7,505	148
5.	วังพระธาตุ	กำแพงเพชร	สหกรณ์นิคมวังพระธาตุ	3,555	3,224	879
6.	บ้านแท่น	ชัยภูมิ	สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินบ้าน แท่น	13,253	13,253	3,880
7.	บางแก้ว	พัทลุง	สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินบางแก้ว	3,831	3,831	498
รวมทั้งสิ้น				59,246	51,206	8,345

ที่มา: กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2558: 1)

ตารางที่ 3-6 ข้อมูลพื้นฐานของ นิคมสหกรณ์ จำนวน 36 นิคม

ที่	นิคมสหกรณ์	จังหวัด	สหกรณ์นิคม	พื้นที่ (ไร่)		จำนวนสมาชิก นิคมสหกรณ์ (ราย)
				ทั้งหมด	จัดสรรได้	
1	พริ้ว	เชียงใหม่	สหกรณ์นิคมเกษตรกรรมก้าวหน้าพริ้ว จำกัด สหกรณ์นิคมพริ้ว จำกัด	67,082	50,000	6,000
2.	แม่แตง	เชียงใหม่	สหกรณ์นิคมแม่แตง จำกัด	14,798	12,500	2,372
3.	ห้างฉัตร	ลำปาง	สหกรณ์นิคมสร้างฉัตร จำกัด	45,255	33,000	2,641
4.	เชียงคำ	พะเยา	สหกรณ์นิคมเชียงคำ จำกัด	11,977	11,300	1,013
5.	แม่สลด	ตาก	สหกรณ์นิคมแม่สลด จำกัด สหกรณ์นิคมแม่ระมาด จำกัด	65,233	39,000	4,398
6.	นครชุม	กำแพงเพชร	สหกรณ์นิคมนครชุม จำกัด	37,154	24,000	1,463
7.	ปากท่า	อุตรดิตถ์	สหกรณ์นิคมปากท่า จำกัด	55,875	20,740	3,732
8	พิชัย	อุตรดิตถ์	สหกรณ์นิคมพิชัยพัฒนา จำกัด สหกรณ์การเช่าที่ดินพิชัยภูเบศร์ จำกัด	34,792	30,600	1,280
9.	พระร่วง	สุโขทัย	สหกรณ์นิคมพระร่วง จำกัด	62,971	56,400	3,056
10.	ศรีสำโรง	สุโขทัย	สหกรณ์นิคมศรีสำโรง จำกัด	30,000	21,755	1,313
11.	หนองบัว	สุโขทัย	สหกรณ์นิคมหนองบัวพัฒนา จำกัด	30,000	22,500	1,393
12.	สวรรคโลก	สุโขทัย	สหกรณ์นิคมสวรรคโลก จำกัด	40,000	34,260	1,733
13.	คีรีมาศ	สุโขทัย	สหกรณ์นิคมคีรีมาศ จำกัด	44,265	40,000	2,786
14.	บ้านไร่	สมุทรสาคร	สหกรณ์นิคมสมุทรสาคร จำกัด	104,592	45,781	1,443
15.	โคกขาม	สมุทรสาคร	สหกรณ์กรุงเทพ จำกัด	15,000	13,876	270
16.	ชะอำ	เพชรบุรี	สหกรณ์นิคมชะอำ จำกัด	33,000	25,000	2,036
17.	ท่ายาง	เพชรบุรี	สหกรณ์นิคมท่ายาง จำกัด	33,969	31,500	3,844
18.	กบินทร์บุรี	ปราจีนบุรี	สหกรณ์นิคมกบินทร์บุรี จำกัด	169,952	80,000	5,112
19.	สระแก้ว	สระแก้ว	สหกรณ์นิคมสระแก้ว จำกัด	85,578	70,000	5,797
20.	วังน้ำเย็น	สระแก้ว	สหกรณ์นิคมวังน้ำเย็นหนึ่ง จำกัด สหกรณ์นิคมวังน้ำเย็นสอง จำกัด	107,320	99,000	6,616
21.	โป่งน้ำร้อน	จันทบุรี	สหกรณ์นิคมสอยดาว จำกัด	108,342	95,000	6,109
22.	ชะแวง	ระยอง	สหกรณ์นิคมป่ายูบใน จำกัด สหกรณ์นิคมวังไทร จำกัด	334,671	180,000	11,691
23.	ทองผาภูมิ	กาญจนบุรี	สหกรณ์นิคมชองกาเลีย จำกัด สหกรณ์นิคมท่าดินแดง (จองอ้ว) สหกรณ์นิคมทองผาภูมิ จำกัด สหกรณ์นิคมกุยมั่ง จำกัด	140,670	100,000	6,213
24	ดอนตาล	มุกดาหาร	สหกรณ์นิคมดอนตาลสอง จำกัด สหกรณ์นิคมดอนตาล จำกัด	161,352	100,000	7,205
25	ดงเย็น	มุกดาหาร	สหกรณ์นิคมคำอาฮวน จำกัด	55,625	48,000	3,729
26	พนา	อำนาจเจริญ	สหกรณ์นิคมนาหว้าใหญ่ จำกัด	45,733	30,000	2,334
27	ทุ่งสง	นครศรีธรรมราช	สหกรณ์นิคมทุ่งสง จำกัด	24,688	24,400	1,529
28	พนม	สุราษฎร์ธานี	สหกรณ์นิคมพนม จำกัด	204,261	144,000	9,827
29	ท่าฉาง	สุราษฎร์ธานี	สหกรณ์นิคมเกษตรกรรมก้าวหน้าท่าฉาง จำกัด สหกรณ์นิคมวิภาวดี จำกัด	194,233	126,520	7,339
30	กาญจนดิษฐ์	สุราษฎร์ธานี	สหกรณ์นิคมประมงกาญจนดิษฐ์ จำกัด	40,750	11,644	566

ตารางที่ 3-6 (ต่อ)						
ที่	นิคมสหกรณ์	จังหวัด	สหกรณ์นิคม	พื้นที่ (ไร่)		จำนวนสมาชิก นิคมสหกรณ์ (ราย)
				ทั้งหมด	จัดสรรได้	
31	อ่าวลึก	กระบี่	สหกรณ์นิคมปลายพระยา จำกัด	250,750	140,000	9,362
			สหกรณ์นิคมปากน้ำ จำกัด			
			สหกรณ์นิคมอ่าวลึก จำกัด			
32	คลองท่อม	กระบี่	สหกรณ์นิคมคลองท่อมสอง จำกัด	133,504	102,000	3,593
			สหกรณ์นิคมคลองท่อม จำกัด			
33	ท่าแซะ	ชุมพร	สหกรณ์นิคมท่าแซะ จำกัด	60,908	49,360	1,263
34	หลังสวน	ชุมพร	สหกรณ์นิคมหลังสวน จำกัด	97,608	50,000	2,084
35	บาเจาะ	นราธิวาส	สหกรณ์นิคมบาเจาะ จำกัด	90,000	66,000	5,124
36	ปิเหล้ง	นราธิวาส	สหกรณ์นิคมปิเหล้ง จำกัด	31,629	24,000	1,528
				3,063,537	2,052,136	137,794

ที่มา: กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2558: 4)

ตารางที่ 3-7 นิคมสหกรณ์ที่ประกาศสิ้นสุดสภาพแล้ว จำนวน 1 นิคมสหกรณ์

ที่	นิคมสหกรณ์	จังหวัด	ชื่อ	พื้นที่ (ไร่)		จำนวนสมาชิก นิคมสหกรณ์ (ราย)
				ทั้งหมด	จัดสรรได้	
1	สันทราย	เชียงใหม่		8,127	7,987	483
				8,127	7,987	483

ที่มา: กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2558: 3)

(7) การสิ้นสุดสภาพนิคมสหกรณ์

สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ข้อ (ณ) ได้กำหนดมิให้หน่วยงานจัดที่ดินที่ดำเนินการอยู่ในขณะนั้นขยายพื้นที่ดำเนินการ และให้ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี ยกเว้นกรณีการปฏิรูปที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2530: 2-3) ได้จัดทำโครงการเร่งรัดจัดที่ดินทำกินในสหกรณ์นิคม พ.ศ. 2531-2540 ซึ่งมีกำหนดเวลา 10 ปี ในพื้นที่ยังเหลืออยู่ 972,400 ไร่ ให้แล้วเสร็จ โดยไม่ได้ระบุกำหนดสิ้นสุดสภาพของนิคมสหกรณ์แต่ละแห่งไว้

(8) ระเบียบในการดำเนินงานของสหกรณ์นิคม

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ออกระเบียบในการดำเนินการของสหกรณ์นิคมไว้ 3 ฉบับ คือ (1) ระเบียบกรมสหกรณ์ที่ดินว่าด้วยการปกครองนิคมสหกรณ์ พ.ศ. 2513 (2) ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยสหกรณ์นิคม พ.ศ. 2526 และ (3) ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วยการใช้สิทธิครอบครองที่ดินนิคมสหกรณ์เพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พ.ศ. 2546 และคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำนวน 2 ฉบับ คือ (1) คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 454/2518 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2518 และ (2) คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 257/2537 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกสมาชิกนิคมสหกรณ์เฉพาะกรณีสมาชิกสายใจไทย ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2537 โดยมีรายละเอียดแต่ละฉบับ ดังต่อไปนี้

ระเบียบกรมสหกรณ์ที่ดิน
ว่าด้วยการปกครองนิคมสหกรณ์
พ.ศ. 2513

อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดิน
ออกระเบียบเกี่ยวกับการปกครองนิคมสหกรณ์ไว้ ดังต่อไปนี้

- ข้อ 1. ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบว่าด้วยการปกครองนิคมสหกรณ์ พ.ศ. 2513”
- ข้อ 2. ให้ยกเลิกระเบียบ คำสั่ง หรือวิธีการใดๆ ซึ่งแย้งหรือขัดกับระเบียบนี้
- ข้อ 3. ให้หัวหน้ากองควบคุมและส่งเสริม มีหน้าที่ควบคุมดูแลนิคมสหกรณ์ และดำเนินการ ให้เป็นไปตาม
ระเบียบนี้
- ข้อ 4. ในการปกครองนิคมสหกรณ์ อธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งพนักงานสหกรณ์ที่ดินนายหนึ่งขึ้นเป็นผู้ปกครองนิคมเพื่อ
มอบหมายให้เป็นผู้ดูแลนิคม และกิจการของนิคม ตลอดจนการจัดการทรัพยากรผลประโยชน์ต่างๆ และการดำเนินการนิคม
ให้เป็นไปตามนโยบาย และระเบียบแบบแผนของการจัดนิคมสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.
2511
- ข้อ 5. ให้ผู้ปกครองนิคมดูแลที่ดินอันได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของนิคม หรือตามที่ได้กำหนดเขตที่ดินไว้ในท้าย
พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ เพื่อให้เป็นไปโดยชอบและถูกต้อง
- ข้อ 6. ให้ผู้ปกครองนิคมทำการสำรวจภายในเขตหวงห้ามของนิคม และจดแจ้งให้ทราบที่ดินตอนใดมีผู้ใด
ครอบครองอยู่โดยอาศัยสิทธิใด และที่ดินตอนใดเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ตลอดจนทำการสำรวจทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลาย
ที่มีอยู่ในนิคมตามที่เห็นสมควร
- ข้อ 7. ผู้ปกครองนิคมมีหน้าที่ห้ามปรามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาผลประโยชน์ ยึดถือ ครอบครองปลูกสร้าง ก่อสร้าง
แผ้วถาง เผาป่า หรือด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่
ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี
- ข้อ 8. ผู้ใดเข้าอยู่ในนิคมสหกรณ์โดยไม่มีสิทธิครอบครองหรืออาศัยในที่ดินภายในเขตของนิคมไม่ชอบด้วย
กฎหมาย ให้ผู้ปกครองนิคมแจ้งให้ผู้นั้นทราบ และออกไปเสียจากนิคมภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว หากผู้นั้นดื้อดึงมีนาพา
ต่อคำบอกกล่าวขับไล่ อันจะเป็นการเสียหายต่อการจัดนิคม ซึ่งสมควรจะได้รับพิจารณาจากนิคมก็ให้รายงานพฤติกรรม
และความจำเป็นให้อธิบดีทราบ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป
- ข้อ 9. ผู้ปกครองนิคมเป็นผู้ปกครองสมาชิกนิคมสหกรณ์ และดูแลให้สมาชิกทำประโยชน์ให้ถูกต้องตามระเบียบที่
กำหนด เป็นผู้เรียกเก็บเงินเพื่อช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไปในการจัดนิคม และเป็นผู้ดูแล ให้สมาชิกหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติ
ตามระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การจัดการทรัพยากร และกิจการอื่นๆ ตลอดจนการปกครองนิคม
- ข้อ 10. สมาชิกนิคมรายใดมิได้ปฏิบัติตามระเบียบหรือขัดขึ้นคำแนะนำตักเตือนของผู้ปกครองนิคมซึ่งปฏิบัติตาม
ข้อ 9 ให้ผู้ปกครองนิคมรายงานให้อธิบดีทราบ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร
- ข้อ 11. เพื่อแบ่งเบาภาระของผู้ปกครองนิคมตามระเบียบนี้ ผู้ปกครองนิคมจะมอบหมายให้สหกรณ์นิคมสมาคม
ใดสมาคมหนึ่ง เป็นผู้ปฏิบัติงานแทนภายใต้ความรับผิดชอบของตนในเขตใดเขตหนึ่ง ที่เกี่ยวข้องก็ได้ โดยรายงานให้อธิบดีทราบ
- ข้อ 12. ให้ใช้ระเบียบนี้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 24 เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2513

(ลงชื่อ) ม.วิริยานนท์
(นายมนู วิริยานนท์)
อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดิน

ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์
ว่าด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยสหกรณ์นิคม
พ.ศ. 2526

ด้วยกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ยกเลิกระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของสหกรณ์จังหวัด สหกรณ์อำเภอ และหัวหน้าหน่วยสหกรณ์นิคม พ.ศ. 2525 ไปแล้ว และเนื่องจากหน่วยสหกรณ์นิคมเป็นราชการบริหารส่วนกลาง อยู่ในสังกัดกองสหกรณ์นิคม แต่มีสำนักงาน และพื้นที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาค ดังนั้น จึงอาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ประกาศ ณ วันที่ 29 กันยายน 2515 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยสหกรณ์นิคม เพื่อให้บังเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการบริหารราชการดังต่อไปนี้

ข้อ 1. ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยสหกรณ์นิคม พ.ศ. 2526”

ข้อ 2. หน่วยสหกรณ์นิคมมีหัวหน้าหน่วยสหกรณ์นิคมทำหน้าที่และรับผิดชอบปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ ลูกจ้าง และการปฏิบัติราชการของหน่วยสหกรณ์นิคมนั้น

ข้อ 3. หน่วยสหกรณ์นิคมมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการควบคุมและบริหารงาน ดังนี้

3.1 งานบริหารทั่วไป โดยสั่ง ควบคุม ปฏิบัติ หรือบริหาร ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ของทางราชการที่เกี่ยวข้องการนั้น เพื่อให้เป็นไปตามแผนงาน นโยบาย หรือเพื่อการแก้ไขปัญหา ประสานงาน เก็บรวบรวมข้อมูล แสดง วิเคราะห์ ประเมินผลงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ และปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่กองสหกรณ์นิคมมอบหมาย

3.2 งานการจัดที่ดินและปกครองสมาชิกนิคม โดยการวินิจฉัยสั่งการ ควบคุม บริหาร ปฏิบัติภายในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ตามมติคณะรัฐมนตรี หรือตามแผนงานนโยบายของทางราชการ รวมถึงเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจการจัดทำแผนงานโครงการ ตลอดจนดำเนินการก่อสร้าง ปัจจัยพื้นฐาน และสิ่งสาธารณูปโภคอื่นๆ สำหรับให้สมาชิกนิคมได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือเพื่อการสาธิต ทดลองทางวิชาการ

(2) อำนาจการปกครอง ดูแล ระวังรักษาที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และอื่นๆ ที่เป็นทรัพย์สินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีอยู่ภายในเขตนิคม

(3) อำนาจการสำรวจ กำหนดการใช้ที่ดิน จัดทำแผนที่วงรอบ ระดับ แบ่งแปลง รายแปลงที่ดิน และจัดการคัดเลือกบรรจบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนิคมถือครองทำประโยชน์

(4) ควบคุมปกครองสมาชิกนิคมและบุคคลอื่นที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ให้ใช้ ให้เช่าที่ดินของนิคม หรือโดยประการอื่นใด ให้อยู่ในบังคับของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ของอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

(5) จัดการไกล่เกลี่ย แก้ไขปัญหากรณีสมาชิกนิคมมีปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกันเอง หรือกับบุคคลอื่นเกี่ยวกับปัญหาที่ดินในนิคม หรือปัญหาอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย

3.3 งานส่งเสริมสหกรณ์ โดยปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัด ควบคุม ส่งเสริมสหกรณ์ในเขตท้องที่ความรับผิดชอบให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสหกรณ์ คำสั่ง นายทะเบียน สหกรณ์ ตลอดจนเรื่องต่างๆ ต่อไปนี้

(1) เผยแพร่และทำความเข้าใจในเรื่องอุดมการณ์สหกรณ์ หลักการสหกรณ์และ วิธีการสหกรณ์ แก่ผู้เกี่ยวข้องกับสหกรณ์และประชาชนทั่วไป ให้รู้และเข้าใจโดยการสอน การอบรมและการ ประชุม ฯลฯ ชี้แจงทุกโอกาสที่สามารถจะกระทำได้

(2) ส่งเสริม แนะนำให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ และขยายการเปิดรับสมาชิกภายใต้ อุดมการณ์สหกรณ์ หลักการสหกรณ์และวิธีการสหกรณ์

(3) ส่งเสริม แนะนำการดำเนินธุรกิจ การบริหารงานของสหกรณ์ ตลอดจนช่วย ดำเนินการปรับปรุงงานดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภายใต้ธุรกิจ และการจัดการแบบ สหกรณ์

(4) ส่งเสริมให้ทำธุรกิจของสหกรณ์โดยประสานกับธุรกิจของสถาบันหรือ เอกชน อื่น เพื่อให้สหกรณ์สามารถเป็นเครื่องมือในการประสานประโยชน์ของทุกฝ่าย

(5) ปฏิบัติงานทางวิชาการ ในการวางแผน ติดตามประมวลผล วิเคราะห์ และ รายงานในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้สามารถทำโครงการ กำหนดแผนปฏิบัติการและ หาวิธีการดำเนินงานของสหกรณ์ให้สอดคล้องกับนโยบาย

(6) ปฏิบัติงานตามโครงการพิเศษและงานอื่นๆ ที่กรมส่งเสริมสหกรณ์มอบหมาย

ข้อ 4. ให้ใช้ระเบียบนี้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 18 สิงหาคม 2526

(ลงชื่อ) พ.อ. หวังชัย ขาวสอาด

(พ.อ. หวังชัย ขาวสอาด)

รองอธิบดี รักษาการแทน

อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

(3) ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วยการใช้สิทธิครอบครองที่ดินนิคมสหกรณ์เพื่อการแปลงสิทธิเป็นทุน พ.ศ. 2546

เพื่อให้มีหลักเกณฑ์การใช้สิทธิครอบครองที่ดินนิคมสหกรณ์ อันเป็นทรัพย์สินของสมาชิกนิคมสหกรณ์ เป็นหลักประกัน ตามแนวทางการแปลงสิทธิเป็นทุนดำเนินการไปอย่างเหมาะสม เห็นสมควรต้องมีระเบียบเกี่ยวกับการนี้

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ จึงกำหนดระเบียบไว้ ดังนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการใช้สิทธิครอบครองที่ดินนิคมสหกรณ์เพื่อการแปลงสิทธิเป็นทุน พ.ศ. 2546”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจาก วันที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ออกประกาศ

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

“สิทธิครอบครองที่ดินนิคมสหกรณ์” หมายถึง ทรัพย์สินของสมาชิกนิคมสหกรณ์ซึ่งเกิดจากอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (กสน.3) หรือหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน.5) ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

“การแปลงสิทธิเป็นทุน” หมายถึง สมาชิกนิคมสหกรณ์ใช้สิทธิครอบครองที่ดินนิคมสหกรณ์ ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (กสน.3) ประกันหนี้เงินกู้ยืมของตนต่อสถาบันการเงิน

“สถาบันการเงิน” หมายถึง ธนาคาร สหกรณ์ หรือสถาบันการเงินอื่นที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เห็นชอบให้ดำเนินการแปลงสิทธิเป็นทุน

“ผู้อำนวยการนิคม” หมายถึง ผู้อำนวยการนิคมสหกรณ์ หรือ หัวหน้านิคมสหกรณ์ แล้วแต่กรณี

ข้อ 4 สถาบันการเงินใด ประสงค์จะดำเนินการแปลงสิทธิเป็นทุนในนิคมสหกรณ์ ต้องได้รับความเห็นชอบจาก อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ต้องออกประกาศให้ทราบทั่วกัน

ข้อ 5 สมาชิกนิคมสหกรณ์คนใดประสงค์จะดำเนินการแปลงสิทธิเป็นทุน ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อผู้อำนวยการนิคม ภายในกำหนดเวลาและเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการนิคมกำหนด

ผู้อำนวยการนิคม ต้องทำทะเบียนสมาชิกนิคมสหกรณ์ผู้ดำเนินการแปลงสิทธิเป็นทุนไว้เป็นหลักฐาน

หนังสือแจ้งความประสงค์ตามวรรคหนึ่งและทะเบียนตามวรรคสอง ให้จัดทำตามแบบที่สำนักจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กำหนด

ข้อ 6 เพื่อป้องกันมิให้สิทธิการครอบครองที่ดินนิคมสหกรณ์ต้องสิ้นสุดไป สมาชิกนิคมสหกรณ์ ผู้ดำเนินการแปลงสิทธิเป็นทุนต้องรักษาวินัยทางการเงิน และปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลง ที่ตกลงไว้กับสถาบันการเงินโดยเคร่งครัด

ผู้อำนวยการนิคมมีหน้าที่สอดส่อง ดูแล แนะนำสมาชิกนิคมสหกรณ์ ผู้ดำเนินการแปลงสิทธิเป็นทุนให้มีวินัยทางการเงิน และปฏิบัติตามข้อตกลงที่ทำไว้กับสถาบันการเงิน รวมทั้งกฎเกณฑ์ของทางราชการ

ข้อ 7 การใดที่สมาชิกนิคมสหกรณ์ กระทำโดยฝ่าฝืนระเบียบ กฎเกณฑ์ ที่ทางราชการกำหนดหรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์การดำเนินการแปลงสิทธิเป็นทุน ถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้

ถ้าสมาชิกนิคมสหกรณ์ผู้ดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและยังมีหนี้อยู่กับสถาบัน การเงิน เมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง หรือหลายกรณีดังต่อไปนี้เกิดขึ้น ให้ถือว่าไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ด้วย

- (1) ไม่ได้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด หรืออพยพออกไปจากที่ดินที่ได้รับอนุญาต ให้เข้าทำประโยชน์ จากอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์แล้ว
- (2) ตายและไม่มีทายาทโดยธรรม หรือทายาทโดยธรรมไม่ประสงค์จะรับโอนสิทธิและรับภาระหนี้สินของสมาชิกนิคมสหกรณ์เดิม ที่มีอยู่ต่อสถาบันการเงิน
- (3) ไม่ดำเนินการหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบ การเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนิคมสหกรณ์หรือไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งปฏิบัติโดยชอบและสุจริต
- (4) ไม่ชำระหนี้เงินกู้แก่สถาบันการเงินตามกำหนด โดยไม่มีเหตุผลสมควร หรือมีเหตุ ทำให้สถาบันการเงินต้องเรียกคืนเงินกู้ และสมาชิกนิคมสหกรณ์ไม่ชำระหนี้ที่เรียกคืนนั้นภายในระยะเวลาที่สถาบันการเงินกำหนด

ข้อ 8 เมื่อมีเหตุตาม ข้อ 7 อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีอำนาจสั่งให้สมาชิกนิคมสหกรณ์ ผู้นั้นออกจากนิคมสหกรณ์และสิ้นสภาพการเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ ตามมาตรา 38(3) และมาตรา 39 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 คำสั่งดังกล่าวนี้ มีผลให้สมาชิกนิคมสหกรณ์สิ้นสิทธิการครอบครองที่ดินนิคมสหกรณ์ และที่ดินนั้นตกเป็นแปลงว่าง ทันทันที

ข้อ 9 เมื่อมีที่ดินแปลงว่าง ให้ผู้อำนวยการนิคม ดำเนินการคัดเลือกสมาชิกนิคมสหกรณ์ และรายงานขอออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแทนโดยเร็ว

การคัดเลือกสมาชิกนิคมสหกรณ์ให้ดำเนินการตามระเบียบ ขั้นตอนของทางราชการ และข้อตกลงที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ตกลงไว้กับสถาบันการเงิน ซึ่งได้รับความเห็นชอบให้ดำเนินการ แปลงสินทรัพย์เป็นทุน

บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์แทน ต้องรับผิดชอบหนี้ส่วนที่เหลือของสมาชิกที่ถูกสั่งให้ออก ต่อสถาบันการเงินด้วย

ข้อ 10 ให้ผู้อำนวยการสำนักจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์ รักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2546

(ลงชื่อ) บุญมี จันทรวงศ์
อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
ที่ 454/2518
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์

ด้วยกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีความประสงค์จะรับสมัครบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์เพื่อเข้าครอบครองทำประโยชน์ในการประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมตามวิธีการสหกรณ์นิคม ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ดังต่อไปนี้

1. นายอำเภอท้องที่ที่ดำเนินการจัดนิคมสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ
2. นักวิชาการสหกรณ์ หรือเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์
ตามที่กรมส่งเสริมสหกรณ์แต่งตั้ง 2 นาย เป็นกรรมการ
3. หัวหน้าหน่วยสหกรณ์นิคมที่ดำเนินการจัดนิคมสหกรณ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ

สั่ง ณ วันที่ 9 ธันวาคม 2518

(ลงนาม) ทวีช กลิ่นประทุม
(นายทวีช กลิ่นประทุม)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
ที่ 257 / 2537
เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกสมาชิกนิคมสหกรณ์
เฉพาะกรณีสมาชิกสายใจไทย

ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีนโยบายในการให้ความช่วยเหลือ ด้านการเกษตรแก่สมาชิกสายใจไทย ซึ่งเป็นผู้กล้าหาญปฏิบัติหน้าที่ปกป้องอธิปไตยของชาติ โดยได้มอบหมายให้ทุกหน่วยงานในสังกัดร่วมมือประสานกันให้การช่วยเหลือ ในส่วนของกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้จัดที่ทำกินให้กับสมาชิกสายใจไทยให้เข้าอยู่อาศัยทำกินในที่ดินของนิคมสหกรณ์ ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งตามมาตรา 34 แห่ง พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เป็นไปด้วยความเหมาะสม จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์เฉพาะกรณีสมาชิก สายใจไทย ดังต่อไปนี้

1. บุคคลที่จะได้รับการคัดเลือกเข้าเป็นสมาชิกจะต้องเป็นบุคคลธรรมดา บรรลุนิติภาวะ โดยได้ผ่านการคัดเลือกจากมูลนิธิสายใจไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ และสมัครใจเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์และมีคุณสมบัติตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ดังนี้

- ก. สัญชาติไทย
- ข. มีความประพฤติดี และเต็มใจปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

กำหนด

- ค. ขยันขันแข็ง มีร่างกายสมบูรณ์และสามารถประกอบอาชีพการเกษตรได้
- ง. ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- จ. ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ
- ฉ. มีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

2. ผู้สมัครต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- ก. ต้องมารับการคัดเลือกจากคณะกรรมการด้วยตนเองในวันทำการคัดเลือก
- ข. มีหลักฐานเป็นหนังสือรับรองจากมูลนิธิสายใจไทยฯ ว่าผู้สมัครและ/หรือบุคคล ในครอบครัว อย่างน้อย 1 คน สามารถประกอบอาชีพทางการเกษตรได้
- ค. ต้องยอมรับแบ่งที่ดินตามจำนวนและสถานที่ซึ่งทางราชการจะกำหนดให้และยินดีปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของสหกรณ์ทุกประการ

สั่ง ณ วันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2537

(ลงนาม) ถวิล จันทร์ประสงค์
(นายถวิล จันทร์ประสงค์)

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

3.2 การจัดที่ดินทำกินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การจัดที่ดินภายใต้อำนาจแห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่บททวนในหัวข้อนี้มี 3 กรณี คือ (1) การจัดที่ดินเพื่อประชาชน (2) โครงการนิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึก และ (3) โครงการจัดพัฒนาที่ดิน โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 การจัดที่ดินเพื่อประชาชน

การจัดที่ดินทำกินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ดำเนินการโดย กรมที่ดินภายใต้บทบัญญัติในหมวด 2 การจัดที่ดินเพื่อประชาชนโดยมีรายละเอียด รวม 9 เรื่อง คือ (1) ลักษณะของที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนได้ (2) หลักเกณฑ์การจัดที่ดิน (3) คุณสมบัติของบุคคลที่จะจัดให้เข้าอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ (4) วิธีการจัดที่ดินให้ประชาชน (5) การออกใบจอง (6) การทำประโยชน์และการสันสิทธิในที่ดินตามใบจอง (7) การส่งให้ออกจากที่ดิน (8) ผลการจัดที่ดินทำกิน (9) ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน

(1) ลักษณะของที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนได้ มีดังนี้

- (1.1) ที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือมีใช้ที่สงวนหวงห้าม หรือมีใช้ที่เช่า ที่ภูเขา
- (1.2) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรเคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้ว หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนและได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์นั้นแล้ว
- (1.3) ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ หรือทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าจนตกเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน (กรมที่ดิน, 2525: 3)

(2) หลักเกณฑ์การจัดที่ดิน

การจัดที่ดินแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(2.1) การจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย หมายถึงการจัดที่ดินที่มีเนื้อที่ต่ำกว่า 1,000 ไร่ ลงมา การจัดที่ดินลักษณะนี้ทางการจะสำรวจบริเวณที่ดินที่จะให้จัดจอง แล้วผ่านการพิจารณาอนุมัติของคณะกรรมการคัดเลือกที่ดินส่วนจังหวัด ทำการประกาศให้ราษฎรในท้องที่ทราบเพื่อยื่นคำขอเข้าจัดจอง ที่ดินส่วนใหญ่ที่เปิดให้จัดจองนี้ส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินหัวไร่ปลายนาซึ่งเจ้าของยังมิได้บุกเบิก เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการตรวจสอบเห็นว่าที่ดินนั้นไม่ใช่ที่สงวนหวงห้าม ไม่ใช่ที่สาธารณะอันประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันไม่ใช่ที่เช่าหรือภูเขา ก็จะทำการประกาศมีกำหนด 30 วัน เมื่อไม่มีผู้ใดคัดค้านนายอำเภอจะออกใบจองให้เป็นหลักฐาน ผู้ได้รับใบจองทำประโยชน์ที่ดินถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแล้ว มีสิทธิที่จะขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้แล้วแต่กรณี

(2.2) การจัดที่ดินผืนใหญ่ หมายถึง การจัดที่ดินที่มีเนื้อที่ตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไป การจัดที่ดินประเภทนี้ รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยในเบื้องต้นจังหวัดจะจัดทำโครงการเสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาอนุมัติ กรมที่ดินสนับสนุนเจ้าหน้าที่ เครื่องมือจักรกลและงบประมาณ มีการสำรวจวางแผนจัดแปลงที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการเกษตรรวมทั้งดำเนินการด้านสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น สร้างถนน ขุดสระน้ำ สร้างสะพาน เสร็จแล้วก็ประกาศเขตพื้นที่เพื่อรับสมัครบุคคลในท้องถิ่นเข้าอยู่อาศัยและทำมาหา

เลี้ยงชีพ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะออกใบจองให้ยึดถือไว้เป็นหลักฐาน เมื่อได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดไว้ ก็มีสิทธิได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

การจัดที่ดินผืนใหญ่ได้ดำเนินการในรูปแบบที่แตกต่างกัน ตามลักษณะสภาพความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งจำแนกออกเป็น 4 ลักษณะด้วยกัน คือ

(2.2.1) การจัดที่ดินผืนใหญ่ตามโครงการของจังหวัด

(2.2.2) การจัดที่ดินเพื่อความมั่นคง

(2.2.3) การจัดที่ดินตามโครงการพระราชดำริ

(2.2.4) การจัดที่ดินหมู่บ้านตัวอย่าง

(กรมที่ดิน, 2525: 3-4)

(3) คุณสมบัติของบุคคลที่จะจัดให้เข้าอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ

ผู้ได้รับการจัดเข้าอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพต้องมีคุณสมบัติดังนี้

(3.1) มีสัญชาติไทย

(3.2) บรรลุนิติภาวะแล้ว หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว

(3.3) มีร่างกายสมบูรณ์ ไม่ทุพพลภาพ หรือไร้ความสามารถ หรือมีสติปัญญาไม่สมประกอบหรือเป็นโรคติดต่ออันตรายถึงแก่ชีวิต เว้นแต่จะเป็นหัวหน้าครอบครัวที่อยู่ในลักษณะมีความจำเป็นซึ่งทางราชการพิจารณาเห็นสมควรยกเว้น

(3.4) มีความขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ

(3.5) มีความประพฤติดี ไม่เป็นคนเสเพลหรืออันธพาล

(3.6) มีความสามารถประกอบอาชีพเกี่ยวกับที่ดินที่จัดให้ได้

(3.7) ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีอยู่แล้วแต่เป็นจำนวนน้อยไม่พอเลี้ยงชีพ

(3.8) ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด

(กรมที่ดิน, 2525: 4)

(4) วิธีการจัดที่ดินให้ประชาชน

(4.1) ทางราชการจะประกาศกำหนดเขตและที่ตั้งของที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ และกำหนดวิธีการที่จะรับประชาชนเข้ามาอยู่อาศัยด้วย

(4.2) ประกาศนี้จะปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่บ้านกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านและบริเวณที่ดินที่จะจัดให้จับจองแต่ละ 1 ฉบับ

(4.3) จะประกาศให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 1 เดือน

(4.4) ประชาชนผู้ใดประสงค์จะเข้าอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพในที่ดินที่จัดไว้นี้ให้ยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินนั้นภายในกำหนด

(4.5) เมื่อครบกำหนดตามประกาศแล้ว คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลจะคัดเลือกบุคคลให้เข้าอยู่อาศัย โดยถือเกณฑ์บุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่นั้นได้เข้าอยู่อาศัยเป็นลำดับแรก ส่วนบุคคลที่มีภูมิลำเนาในท้องที่อื่นเป็นลำดับรองลงไป แต่ถ้าที่ดินมีน้อยไม่เพียงพอ ให้ใช้วิธีจับสลาก

(5) การออกใบจอง

เมื่อได้จัดให้บุคคลใดเข้าอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพ และผู้ครอบครองได้ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบจองให้ได้เป็นหลักฐานถ้าใบจองหาย ผู้ถือใบจองขอรับ “ใบแทนใบจอง” ใหม่ได้ และเมื่อออกใบแทนให้แล้วใบจองเดิมเป็นอันยกเลิก (กรมที่ดิน, 2525: 5)

(6) การทำประโยชน์และการสิ้นสุดสิทธิในที่ดินตามใบจอง

(6.1) ผู้ถือใบจองต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินที่จับจองภายใน 6 เดือน นับแต่วันได้รับใบจองมิฉะนั้นอาจถูกสั่งให้ออกไปจากที่ดินได้

(6.2) ผู้ถือใบจองต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันได้รับใบจอง โดยต้องทำประโยชน์ไม่ต่ำกว่า 3 ส่วนใน 4 ส่วนของที่ดินที่จับจอง ถ้าไม่แล้วเสร็จตามกำหนดจะถูกสั่งให้ออกไปจากที่ดินที่จับจองนั้น

(กรมที่ดิน, 2525: 5)

(7) การสั่งให้ออกจากที่ดิน

ถ้าบุคคลผู้ได้รับการจัดที่ดินจากทางราชการไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบข้อกำหนด หรือเงื่อนไขของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ อธิบดีกรมที่ดินจะสั่งให้บุคคลนั้นออกไปจากที่ดินได้ ถ้าบุคคลนั้นไม่พอใจคำสั่งก็ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งให้ออกจากที่ดิน และถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่ได้สั่งการภายใน 60 วันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์ให้ถือว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ผู้นั้นมีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นต่อไป แต่ผู้นั้นจะต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ตามเดิม (กรมที่ดิน, 2525: 5)

(8) ผลการจัดที่ดินทำกิน

สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มิถุนายน 2525 ข้อ (ฉ) ที่กำหนดมิให้หน่วยงานจัดที่ดินขยายพื้นที่ดำเนินการยกเว้นการปฏิรูปที่ดิน กรมที่ดินได้สรุปการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนตั้งแต่ พ.ศ. 2501 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีโครงการจัดที่ดินผืนใหญ่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน 74 โครงการ รวมทั้งโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการจัดที่ดินพัฒนาเพื่อความมั่นคง และโครงการอื่นๆ รวมเนื้อที่ 2,234,265 ไร่ แก่เกษตรกรจำนวน 286,432 ราย (กรมที่ดิน, 2558: 1)

(9) ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้วางระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2498 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“หมวด 2

ลักษณะของที่ดินที่จะจัดให้ประชาชน

ข้อ 3. ที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพตามความในมาตรา 20 (1) และมาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ต้องเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งอยู่ในลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

(1) ที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือมิใช่ที่สงวนหวงห้าม หรือมิใช่ที่เช่า ที่ภูเขา

(2) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ราษฎรเคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้ว หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน และได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์นั้นแล้ว

(3) ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ หรือทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าจนตกเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน

หมวด 3

คุณสมบัติของบุคคลที่จะจัดให้เข้าอยู่อาศัย หรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ

ข้อ 4. บุคคลที่จะจัดให้เข้าอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ จะต้องเป็นบุคคลธรรมดา มีคุณสมบัติและอยู่ในลักษณะข้อกำหนดโดยคร่าวดังนี้ คือ

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) บรรลุนิติภาวะแล้ว หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- (3) มีร่างกายสมบูรณ์ ไม่ทุพพลภาพ หรือไร้ความสามารถ หรือมีสติพินเพื่อนไม่สมประกอบหรือเป็นโรคติดต่ออันตรายถึงแก่ชีวิต เว้นแต่จะเป็นหัวหน้าครอบครัวที่อยู่ในลักษณะมีความจำเป็น ซึ่งทางการพิจารณาเห็นสมควรยกเว้น
- (4) มีความขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ
- (5) มีความประพฤติดี ไม่เป็นคนเสเพลหรืออันธพาล
- (6) มีความสามารถประกอบอาชีพเกี่ยวกับที่ดินที่จัดให้ได้
- (7) ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีอยู่แล้วแต่เป็นจำนวนน้อยไม่พอเลี้ยงชีพ
- (8) ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับระเบียบ ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด

หมวด 4

การดำเนินการจัดที่ดินให้ประชาชน

ข้อ 5. ในการจัดที่ดินให้ราษฎรอยู่อาศัย หรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพให้เป็นไปตามโครงการที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด

ข้อ 6. โดยปกติให้จัดแบ่งที่ดินให้แก่แต่ละครอบครัวตามสมควรแก่สภาพ ทั้งนี้ภายใต้กำหนดสิทธิการมีที่ดินของบุคคลตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อ 7. ก่อนที่จะจัดที่ดินให้ประชาชนอยู่อาศัย หรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ ให้เจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินตามโครงการของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ หรืออธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดิน ตามมาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แล้วแต่กรณีประกาศกำหนดเขตและที่ตั้งของที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ ตลอดจนวิธีการรับบุคคลเข้าอยู่อาศัยให้ประชาชนทราบตามแบบ จ.ด. 1 ท้ายระเบียบนี้

ข้อ 8. ประกาศตามความในข้อ 7 นั้น ให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ 1 ฉบับ ที่บ้านกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน 1 ฉบับ และในที่ดินที่จัด 1 ฉบับ หากเป็นการสมควรจะประกาศโดยวิธีอื่นด้วยก็ได้

ข้อ 9. การกำหนดวันรับสมัครบุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพ ต้องประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้ามีกำหนดไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือน

ข้อ 10. บุคคลใดประสงค์จะเข้าอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพในที่ดินที่จัดไว้ ให้ยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินนั้นภายในกำหนดประกาศของเจ้าหน้าที่ตามแบบ จ.ด. 2 ท้ายระเบียบนี้

ข้อ 12. บุคคลใดประสงค์จะได้รับการจัดให้เข้าอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพในที่ดินแปลงใด ให้จัดเข้าอยู่อาศัย หรือ ประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพในที่ดินแปลงนั้น แต่ถ้ามีบุคคลหลายคนประสงค์ที่ดินแปลงเดียวกันก็ให้ใช้วิธีจับสลาก

ข้อ 13. ในกรณีที่ที่ดินที่จะจัดให้เข้าอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพมีไม่พอกับจำนวนบุคคลซึ่งคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลได้คัดเลือกไว้แล้ว ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลพิจารณาคัดเลือกอีกชั้นหนึ่งตามหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) ให้พิจารณาให้บุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่นั้นได้เข้าอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพก่อน เมื่อมีที่ดินเหลืออยู่จึงจัดให้บุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่อื่นต่อไป

(2) ถ้ามีดินที่จะจัดแบ่งมีน้อย ไม่พอแก่การจัดแบ่งให้ทั่วถึงอีก ก็ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลจัดให้มีการจับสลาก เพื่อให้ได้จำนวนบุคคลพอตรงกับจำนวนที่ดินที่จะแบ่งส่วนบุคคลที่เหลือก็ให้สอบถามความประสงค์ว่า ถ้ามีที่ดินเหลือจากการจัดแบ่งในท้องที่อื่นแล้วทางการจะจัดให้เข้าอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพจะขัดข้องหรือเต็มใจหรือไม่ แล้วบันทึกถ้อยคำไว้เป็นหลักฐานเพื่อพิจารณาต่อไป

หมวด 5

การออกใบจอง

ข้อ 14. เมื่อได้จัดให้บุคคลใดเข้าอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพในที่ดินแปลงใดและบุคคลนั้นได้ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินดำเนินการติดต่อให้นายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา 30 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินออกใบจองให้บุคคลนั้นยึดถือไว้เป็นหลักฐาน

หมวด 6

การทำประโยชน์ในที่ดินและการสืบทอดในที่ดินตามใบจอง

ข้อ 15. ให้ผู้ถือใบจองเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินที่จัดแบ่งภายในหกเดือน นับแต่วันได้รับใบจอง

ข้อ 16. ถ้าผู้ถือใบจองไม่เริ่มทำประโยชน์ในที่ดินที่จัดแบ่งให้ภายในหกเดือนนับแต่วันได้รับใบจอง ให้เจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินสอบสวนรายงานตามลำดับไปยังอธิบดีกรมที่ดิน เพื่อพิจารณาสั่งให้ผู้นั้นออกไปจากที่ดิน ตามมาตรา 32 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้นั้นได้รับทราบคำสั่งหรือควรจะได้รับทราบคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินแล้ว เป็นอันขาดสิทธิในการอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพในที่ดินที่จัดแบ่งตามใบจองนั้น เว้นแต่จะมีเหตุผลสมควรก็ให้เจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินสอบสวนชี้แจงเหตุผลไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบจองพิจารณาเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาอนุมัติแล้ว ให้มีสิทธิในที่ดินตามใบจองนั้นต่อไปได้ และให้ถือเสมือนว่าเป็นผู้รับใบจองใหม่ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามนัยข้อ 15

ข้อ 17. ผู้ถือใบจองต้องทำประโยชน์ให้แล้วภายใน 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับใบจอง แต่ถ้าในท้องที่ใดมีความจำเป็น ซึ่งไม่สามารถจะทำประโยชน์ให้แล้วภายใน 3 ปีได้ ก็ให้เสนอเหตุผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณากำหนดอายุการทำประโยชน์เกินกว่า 3 ปี ได้การทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จตามความหมายในข้อนี้ ให้หมายถึงการทำประโยชน์ประมาณ 3 ใน 4 ส่วน

ข้อ 18. ถ้าผู้ถือใบจองทำประโยชน์ไม่แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับใบจองหรือภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดไว้แล้วแต่กรณี ให้เจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินสอบสวนรายงานตามลำดับเสนอไปยังอธิบดีกรมที่ดิน เพื่อพิจารณาสั่งให้ผู้มีนั้นขาดสิทธิอันพึงจะได้ตามมาตรา 32 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้นั้นได้รับทราบคำสั่งหรือควรจะได้รับทราบคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินแล้ว ให้ผู้ถือใบจองนั้นเป็นอันขาดสิทธิในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์ตามสมควรแก่เนื้อที่

หมวด 7

การสั่งให้ออกจากที่ดิน

ข้อ 19. บุคคลใดที่ได้รับการจัดแบ่งที่ดินจากทางการแล้วปรากฏว่าไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับระเบียบข้อกำหนด หรือเงื่อนไขของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ให้เจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินสอบสวนรายงานตามลำดับไปยังอธิบดีกรมที่ดิน เพื่อพิจารณาสั่งให้บุคคลนั้นออกไปจากที่ดินตามความในมาตรา 32 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

ข้อ 20. เมื่ออธิบดีกรมที่ดินสั่งให้ผู้ใดออกไปจากที่ดินครอบครองแล้ว ให้บุคคลนั้นพร้อมด้วยบริวารออกไปจากที่ดินที่ครอบครองภายในกำหนดตามคำสั่ง เว้นแต่จะได้มีการอุทธรณ์คำสั่ง ตามมาตรา 32 วรรค 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงให้ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต่อไป

หมวด 8

การรับรองการทำประโยชน์

ข้อ 21. เมื่อผู้ถือใบจองได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และได้خذใช้เงินค่าบริการในการจัดที่ดินด้วยวิธีผ่อนส่งเสร็จสิ้นแล้ว ให้ยื่นคำขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ในการยื่นคำขอดังกล่าวให้ยื่นผ่านเจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดิน

หมวด 9

การจับจองที่ดิน

ข้อ 22. ในกรณีที่ให้ราษฎรได้จับจองที่ดินตามนัยมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้นำระเบียบหมวด 2 ถึง หมวด 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลมในการประกาศให้ประชาชนทราบถึงเขตและที่ตั้งของที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนจับจอง สำหรับที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยดังกล่าวนี้ ให้เจ้าหน้าที่ประกาศเป็นรายตำบลหรือรายอำเภอแล้วแต่จะเห็นสมควร

3.2.2 โครงการนิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึก

การจัดที่ดินทำกินโครงการนิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึก ดำเนินการโดยองค์การทหารผ่านศึก การทบทวนหัวข้อนี้ครอบคลุม 8 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมา (2) วัตถุประสงค์ (3) ลักษณะที่ดินที่นำมาจัด (4) ขนาดที่ดินจัดให้ราษฎร (5) หลักเกณฑ์การคัดเลือกสมาชิกหรือผู้เข้าทำประโยชน์ (6) สิทธิที่ดินที่จัดให้ราษฎร (7) การส่งเสริมอาชีพ และ (8) การจัดสาธารณูปการ โดยมีรายละเอียดซึ่งสรุปโดยคณะกรรมการของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ สำนักงานประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2525: 31-33) ดังนี้

(1) ความเป็นมา

การจัดที่ดินขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นการจัดที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในหมวด 2 ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน มีลักษณะการได้มาซึ่งที่ดินที่รับมอบพื้นที่ เช่น การได้รับโดยตรงจากรัฐมนตรี เพื่อการจัดตั้งเป็นนิคมทหารผ่านศึกเพื่อจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่สมาชิก แต่วิธีการในการรังวัด วางผัง แบ่งแปลงที่ดิน จะดำเนินการโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และเป็นการออกใบจองให้แก่สมาชิกนิคมทหารผ่านศึกนั้นยึดถือเป็นหลักฐานไว้ และเมื่อครบเงื่อนไขการทำประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด คือ การเริ่มต้นทำประโยชน์ในที่ดินที่จัดสรรให้ภายในกำหนดเวลาหกเดือน และทำประโยชน์แล้วเสร็จในสามปี ความหมายของคำว่าแล้วเสร็จหมายถึงการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นสามในสี่ส่วน ซึ่งหากมีการทำประโยชน์แล้วเสร็จ ผู้ได้รับใบจองมีสิทธิโดยชอบในการนำหลักฐานใบจองไปขออนุญาตที่ดินหรือ น.ส.3 จากทางราชการได้ตามกฎหมาย เพียงแต่โฉนดที่ดินฯ ดังกล่าว ที่ออกสืบเนื่องจากใบจองต้องตกอยู่ในบังคับห้ามโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีรูปแบบเป็นองค์การมหาชน มีวัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินให้แก่ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึก และทหารนอกประจำการเพื่อการสงเคราะห์แก่บุคคลเฉพาะกลุ่มเป้าหมายให้มีที่ดินอยู่อาศัยและทำกิน ซึ่งยังคงมีพื้นที่ต้องดำเนินการต่อไปอีกหลายนิคม

(2) วัตถุประสงค์

เพื่อหวังผลในทางยุทธศาสตร์โดยให้สมาชิกช่วยเป็นหูเป็นตาให้แก่ทางราชการ เพื่อทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึกและทหารนอกประจำการ ซึ่งไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีแต่ไม่พอแก่การยังชีพ ได้มีที่อยู่อาศัยและที่ดินเป็นของตนเอง

(3) ลักษณะที่ดินที่นำมาจัด

(3.1) เป็นที่ดินของรัฐซึ่งได้มาโดยมติคณะรัฐมนตรีและความร่วมมือของจังหวัด หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(3.2) ซื้อที่ดินจากเอกชน

(4) ขนาดที่ดินที่จัดให้ราษฎร

จัดเป็นที่อยู่อาศัย จำนวน 3 ไร่ และจัดเป็นที่ดินทำกิน จำนวน 22 ไร่ รวมเป็นที่ดิน 25 ไร่ ต่อครอบครัว

(5) หลักเกณฑ์การคัดเลือกสมาชิกหรือผู้เข้าทำประโยชน์

- (1) เป็นทหารผ่านศึกนอกประจำการ ครอบครัวทหารผ่านศึกชั้นที่ 1 หรือทหารนอกประจำการ
- (2) มีสัญชาติไทย
- (3) บรรลุนิติภาวะแล้วหรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- (4) มีร่างกายสมบูรณ์ไม่ทุพพลภาพ หรือวิกลจริตหรือเป็นโรคติดต่ออันตรายถึงชีวิตในกรณีทุพพลภาพอาจได้รับการพิจารณาข้อยกเว้นได้ตามสมควร
- (5) มีความขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ
- (6) มีความประพฤติดี ไม่เป็นคนเสเพลหรืออันธพาล
- (7) มีความสามารถในการประกอบอาชีพเกี่ยวกับที่ดินที่จะจัดให้
- (8) ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีอยู่แล้วไม่พอประกอบอาชีพ
- (9) ไม่เป็นสมาชิกของนิคมสร้างตนเองหรือสหกรณ์นิคมหรือไม่เคยได้รับการจัดที่ดินจากทางราชการหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ
- (10) อายุไม่เกิน 50 ปี และมีภูมิลำเนาในท้องที่ที่นิคมตั้งอยู่หรือใกล้เคียง

(6) สิทธิในที่ดินที่จัดให้ราษฎร

เมื่อจัดเสร็จตามโครงการแล้ว ผู้เข้าเป็นสมาชิกจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเอง การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวนิคมจะดำเนินการตามขั้นตอนของประมวลกฎหมายที่ดินและเงื่อนไขที่องค์การทหารผ่านศึกได้วางระเบียบไว้

(7) การส่งเสริมอาชีพ

- ช่วยเหลือในการบุกเบิกที่ดินและไถไร่แก่สมาชิก
- จัดทำแปลงสาธิตให้ดูเป็นตัวอย่าง
- จัดเจ้าหน้าที่เกษตรแนะนำวิธีการเพาะปลูก
- จัดฝึกอบรมวิชาการด้านเกษตร
- จำหน่ายพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์เป็นครั้งคราว
- แนะนำให้มีการรวมกลุ่มเกษตรกร
- สร้างยุ้งฉางเก็บผลิตผลในนิคม

(8) การจัดสาธารณูปการ

- จัดสร้างถนนในนิคมและติดต่อกับภายนอก
- จัดระบบชลประทานโดยพัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติ
- จัดให้มีไฟฟ้าในนิคม
- จัดให้มีสถานีอนามัย
- จัดสร้างโรงเรียน
- จัดให้มีสำนักสงฆ์

(9) ผลการดำเนินงาน

องค์การทหารผ่านศึกได้ดำเนินการจัดนิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึก ได้ 12 แห่ง เนื้อที่รวม 97,547 ไร่ ให้แก่สมาชิก 36,588 ราย โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 3-8

ตารางที่ 3-8 ผลงานการจัดที่ดินให้แก่ทหารผ่านศึก ขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก

ชื่อนิคม/โครงการ	ที่ตั้ง	ที่มาของอำนาจในการจัดที่ดิน	พื้นที่ทั้งหมด (ไร่)	จัดให้สมาชิก	การให้สิทธิในที่ดินแก่สมาชิก
1. นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกหนองแค	ตำบลหนองโรง อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี	-ซื้อที่ดินจากเอกชน	2,800	2,562	ให้กรรมสิทธิ์
2. นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกมวกเหล็ก	ตำบลพญาเย็น อำเภอบางช่อง จังหวัดนครราชสีมา	-ตามมติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2503 เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2503	2,500	2,250	ให้กรรมสิทธิ์
3. นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกลาดหลุมแก้ว	ตำบลระแหง อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี	- ซื้อที่ดินจากเอกชน	550	550	ให้กรรมสิทธิ์
4. นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกลาดบัวขาว	ตำบลลาดบัวขาว อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา	- ซื้อที่ดินจากเอกชน	264	259	ให้กรรมสิทธิ์
5. นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกอุดรธานี	ตำบลบ้านตาล อำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี	- มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2520 เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2520	5,852	3,605	ให้กรรมสิทธิ์
6. นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกคลองน้ำใส	ตำบลผ่านศึก อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระบุรี	- กรมประศาสน์สงเคราะห์กระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันเป็นกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) ได้แบ่งมอบพื้นที่ส่วนหนึ่งของนิคมสร้างตนเอง คลองน้ำใสให้มาจัดเมื่อ พ.ศ. 2508	6,000	3,737	ให้กรรมสิทธิ์
7. นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกเชียงรายได้	ตำบลปงน้อย ตำบลหนองปากอ กิ่งอำเภอดอยหลวง ตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน และ ตำบลโยนก อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย	- มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2512 และ วันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2512 -มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2544 เมื่อวันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2544	23,762	4,345	ให้กรรมสิทธิ์
8. นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกขานูมาน	ตำบลขานูมาน อำเภอขานูมาน จังหวัดอำนาจเจริญ	- มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2519 เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2519	29,706	11,295	ให้กรรมสิทธิ์
9. นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกนครพนม	ตำบลคงหมู อำเภอหว้านใหญ่ ตำบลชะโนดน้อย อำเภอดงหลวง ตำบลคำป่าหลาย อำเภอเมือง จังหวัดมุกดาหาร	ได้รับอนุญาตจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2524	24,630	7,100	ให้สิทธิทำกิน

ตารางที่ 3-8 (ต่อ)

ชื่อนิคม/โครงการ	ที่ตั้ง	ที่มาของอำนาจในการจัดที่ดิน	พื้นที่ทั้งหมด (ไร่)	จัดให้สมาชิก	การให้สิทธิในที่ดินแก่สมาชิก
	และตำบลอ้อมเหมา อำเภอธาดูปทุม จังหวัดนครพนม				
10. นิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกบางไทร	ตำบลบางไทร อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	- ชื่อที่ดินจากเอกชน	314	190	ให้กรรมสิทธิ์
11. โครงการจัดที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินทหารชาย	ตำบลทรายขาว อำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี	- ชื่อที่ดินจากเอกชน	1,036	575	ให้กรรมสิทธิ์
12. โครงการหมู่บ้านนักรบไทย	ตำบลบึงมะแล กิ่งอำเภอสว่างวีระวงศ์ จังหวัดอุบลราชธานี	1.ที่ดินขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (83 ไร่) 2.กองทัพบกที่ 2 มอบให้ (50 ไร่)	133	120	ให้กรรมสิทธิ์
รวมทั้งสิ้น			97,547	36,588	-

ที่มา : องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (2558:)

3.2.3 โครงการจัดพัฒนาที่ดิน

โครงการพัฒนาที่ดินที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ นั้นมี 5 โครงการ คือ

- (1) โครงการพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์หุบกะพง จังหวัดเพชรบุรี
- (2) โครงการพัฒนาที่ดินอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และอำเภอท่ายาง อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ตามพระราชประสงค์
- (3) โครงการจัดที่ดิน อำเภอสอง จังหวัดแพร่
- (4) โครงการพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรภาคเหนือ ในท้องที่อำเภอเมือง และอำเภอสาง จังหวัดน่าน
- (5) โครงการพัฒนาที่ดินทุ่งลุยลาย อำเภอคอนสาร จังหวัดชัยภูมิ ตามพระราชประสงค์

อีกโครงการหนึ่งก็คือ โครงการพัฒนาที่ดิน จังหวัดกำแพงเพชร ไม่มีบันทึกว่าได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ แต่มีมติของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินในคราวการประชุมครั้งที่ 4/2508 วันที่ 28 พฤษภาคม 2508 ให้จำแนกที่ดินออกจากป่าคลองแขยง กับป่าวังเจ้า-วังชมพู เพื่อนำไปจัดให้ประชาชนจำนวน 102 ตารางกิโลเมตร โดยมีรายละเอียดของแต่ละโครงการ ดังนี้

(1) โครงการพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์หุบกะพง จ.เพชรบุรี

(1.1) ความเป็นมา

กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2540: 65-66) ได้รายงานความเป็นมาของโครงการพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์ หุบกะพง จังหวัดเพชรบุรี ไว้ดังนี้

เมื่อปี พ.ศ. 2507 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสด็จพระราชดำเนินแปรพระราชฐานไปประทับแรม ณ พระราชวังไกลกังวล อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พระองค์ได้เสด็จฯ เยี่ยมเยือนดูแลความทุกข์สุขของราษฎรตามท้องที่ใกล้เคียง จึงทรงทราบถึงความเดือดร้อนของกลุ่มเกษตรกรกลุ่มชาวสวนผักชะอำ จำนวน 83 ครอบครัว ขาดแคลนทุนทรัพย์ที่จะนำไปประกอบอาชีพ จึงทรงรับเกษตรกร

เหล่านี้ไว้ในพระบรมราชูปถัมภ์ พร้อมทั้งพระราชทานทรัพย์สินส่วนพระองค์ให้กู้ยืมไปลงทุนจำนวน 3 แสนบาท และไม่ปรากฏหลักฐานการนำเงินไปทูลเกล้าฯ ถวายคืน ต่อมาความทราบถึงฝ่าละอองธุลีพระบาทว่าเกษตรกรเหล่านี้ มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ ฯพณฯ ม.ล. เดช สนิทวงศ์ องคมนตรีจัดหาพื้นที่ในเขตจังหวัดเพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ มาจัดสรรให้เกษตรกรดังกล่าว ขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบให้ทำสัญญาร่วมมือช่วยเหลือพัฒนาการเกษตรระหว่างไทยกับอิสราเอล ตั้งแต่ปี 2509 กำหนดเวลา 5 ปี โดยใช้ชื่อว่า **โครงการไทย-อิสราเอล เพื่อพัฒนาชนบท (หุบกะพง)** มีปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการและมีผู้แทนจากหน่วยงานราชการอื่นร่วมเป็นคณะกรรมการ และคณะกรรมการได้เลือกที่บริเวณหุบกะพง อำเภอลำทับ จังหวัดเพชรบุรี เป็นที่ตั้งศูนย์สาธิตและทดลองการเกษตรของโครงการดังกล่าว เพราะที่ดินบริเวณนี้เป็นป่าคุ้มครองมีราษฎรเข้าไปจับจองอยู่บ้างแต่คุณภาพดินไม่ดีพอที่จะประกอบอาชีพได้ นอกจากการทำไร่เลื่อนลอย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงมีพระราชดำริให้กันพื้นที่ประมาณ 10,000 ไร่ ออกจากป่าคุ้มครองของกรมป่าไม้ โดยพระองค์ทรงจับจองพื้นที่ดังกล่าวตามขั้นตอนของกรมป่าไม้และกฎหมายที่ดินเยี่ยงสามัญชนทุกประการ ทำให้มีแนวพัฒนาและการจัดการที่ดินให้เกษตรกรที่เดือดร้อนรวมทั้งเกษตรกรที่ยื่นหมั้นเพียรเข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ต่อไป

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในคราวการประชุมครั้งที่ 6/2515 วันที่ 11 พฤษภาคม 2515 ได้มีมติเรื่องพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จับจองที่ดิน “หุบกะพง” อำเภอลำทับ จังหวัดเพชรบุรี ในพระปรมาภิไธย เพื่อให้ราษฎรเข้าประกอบอาชีพทางการเกษตร เนื้อที่ 10,000 ไร่ โดยมอบให้กรมที่ดินรับไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

(1.2) วัตถุประสงค์ของโครงการ

(1.2.1) จัดตั้งศูนย์สาธิตและทดลองการเกษตรเพื่อศึกษาข้อมูลในด้านการปลูกพืชและการเลี้ยงสัตว์ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการเกษตรในพื้นที่แหล่งทดลองจนสาธิตการใช้เทคโนโลยีการเกษตรด้วย

(1.2.2) ทำการปฏิรูปที่ดินโดยการจัดพัฒนาที่ดินว่างเปล่า แล้วจัดสรรให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินในการเพาะปลูกเป็นของตนเอง เข้าทำการเกษตรประกอบอาชีพตามวิธีการเกษตรแผนใหม่ แต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน

(1.2.3) รวมกลุ่มเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินเหล่านี้จัดตั้งเป็นสหกรณ์การเกษตร โดยใช้ หลักการและวิธีการสหกรณ์แก้ไขปัญหาต่างๆ ของสมาชิก ตั้งแต่เริ่มการผลิตจนถึงการจำหน่ายสู่ตลาด

(1.2.4) เป็นแหล่งให้การศึกษา การส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ต่างๆ แก่เกษตรกร นักเรียน นักศึกษา และประชาชนทั่วไป

(1.3) การดำเนินการ

ได้มีการจัดทำแผนที่จากภาพถ่ายทางอากาศและสำรวจแหล่งเก็บกักน้ำและสภาพดิน จัดหาแหล่งน้ำใต้ดินพบว่ามีความเหมาะสมน้อย ต้องติดตั้งเครื่องสูบน้ำให้เพียงพอต่อการชลประทานเพื่อการเกษตร จากการสำรวจพบว่าดินมีคุณภาพเลวมากประมาณ 6,500 ไร่ ส่วนที่เหลือเป็นดินเลวปนดีพอที่จะทำกสิกรรมได้ จึงมีการพัฒนาที่ดินและจัดระบบชลประทานในพื้นที่ 500 ไร่ ตั้งศูนย์สาธิตและทดลองการเกษตร พร้อมทั้งอพยพเกษตรกรกลุ่มสวนผักชะอำและเกษตรกรเดิมที่อาศัยในเขตโครงการ

โดยจัดที่ดินให้ครอบครัวละ 25 ไร่ สำหรับปลูกพืชอาศัยน้ำชลประทาน 7 ไร่ อีก 18 ไร่ ใช้ปลูกพืชไร่ อาศัยน้ำฝนตามธรรมชาติ ซึ่งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ให้อำนาจเงินอุดหนุนปลอดดอกเบี้ยประกอบอาชีพ ครอบครัวละ 10,000 บาท เมื่อครบปีการผลิตเกษตรกรสามารถคืนเงินกู้ได้ครบแล้วยังเหลือเป็นทุนสำรองอีกด้วย

ปี 2511 อพยพเกษตรกรที่เหลือนำมาจัดสรรที่ดินให้ แต่ให้กู้เพียงครอบครัวละ 6,000 บาท ปีแรกปลอดดอกเบี้ย ปีต่อไปเสียดอกเบี้ยร้อยละ 6 การจัดที่อยู่อาศัยเป็นหมู่บ้านโดยมีทางราชการให้คำแนะนำ การบริหารงานของหมู่บ้านพร้อมให้การศึกษาอบรมเกี่ยวกับหลักการและวิธีการสหกรณ์จนสมาชิกของหมู่บ้าน เข้าใจดีจึงเข้าซื้อของจดทะเบียนเป็นสหกรณ์การเกษตรหุบกระพงจำกัด พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาต ให้กรมส่งเสริมสหกรณ์กับสหกรณ์การเกษตรหุบกระพง จำกัด ร่วมกันใช้อำนาจในที่ดินหุบกระพงของพระองค์จัดสรรให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ ซึ่งได้จัดแบ่งแล้ว 7,773 ไร่ และกันพื้นที่ 1,000 ไร่ ให้กรมป่าไม้ปลูกป่าทดแทนทำตันทน้ำ สร้างอ่างเก็บน้ำ ใช้ประโยชน์ในการเกษตรได้ 2,000 ไร่ ส่วนที่เหลือปลูกสร้างโรงเรียน วัด ที่ทำการศูนย์สาธิตสหกรณ์โครงการหุบกระพง ที่ทำการศูนย์ช่างสหกรณ์ที่ 8 สถานีอนามัยและถนนตัดเข้าหมู่บ้านเพื่อขนส่งผลผลิตของสมาชิกด้านการชลประทานได้มีการติดตั้งสถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้า 2 แห่ง ถังพักน้ำ 2 แห่ง อ่างเก็บน้ำธรรมชาติ 2 แห่ง ด้านการสาธิตและทดลองการเกษตร ได้จัดทำแปลงสาธิตและทดลองการปลูกพืชเลี้ยงสัตว์ ได้แก่ พืชชลประทาน พืชไร่ ได้แก่ อ้อย สับปะรด ข้าวโพด และกระเจี๊ยบแดง พืชสวน ได้แก่ หน่อไม้ฝรั่ง ข้าวโพดอ่อน มะเขือเทศ แคนตาลูป และผักต่างๆ เป็นต้น ส่วนพื้นที่สภาพดินไม่ดีส่งเสริมให้ปลูกป่านครนารายณ์ และส่งเสริมการแปรรูปผลิตผลทางการเกษตร เช่น การทำน้ำส้มสายชูจากสับปะรด มะยม มะม่วง จัดจำหน่ายในนามกลุ่มสตรีสหกรณ์ การจัดหมู่บ้านโครงการไทย-อิสราเอล เป็นหมู่บ้านสหกรณ์ตัวอย่างที่สมบูรณ์แบบ มีทั้งถนน การชลประทาน เครื่องอุปโภคบริโภคครบครัน (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2540: 66)

(1.4) ผลการดำเนินงาน

ได้จัดตั้งสหกรณ์การเกษตรหุบกระพง จำกัด เป็นสหกรณ์ในโครงการพระราชประสงค์ จดทะเบียนเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2514 สามารถจัดและพัฒนาที่ดินให้เกษตรกรได้ 426 ราย ในเนื้อที่ 12,079 ไร่

(2) โครงการจัดพัฒนาที่ดินอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และอำเภอยายาย อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ตามพระราชประสงค์

(2.1) ความเป็นมา

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในคราวการประชุมครั้งที่ 4/2515 เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2515 ได้รับทราบตามที่อธิบดีกรมที่ดินซึ่งเป็นกรรมการและเลขาธิการได้รายงาน ว่า “กรมพัฒนาที่ดินได้ส่งโครงการจัดพัฒนาที่ดิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และอำเภอยายาย อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ตามพระราชประสงค์ มายังกรมที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ในรูปลักษณะการจัดที่ดินเป็นการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรา 10 และ 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งรัฐมนตรีมีอำนาจมอบให้ทบวง การเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์ได้ แต่โดยที่โครงการดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์จะมอบให้กรมพัฒนาที่ดินเป็นเจ้าของโครงการ กรมที่ดินจึงเห็นควรเสนอให้คณะกรรมการได้ทราบด้วย จึงขอเสนอที่ประชุมเพื่อทราบ” (คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ, 2515: 4)

ต่อมาได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง มอบหมายให้กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ในท้องที่ตำบลหนองพลับ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตำบลห้วยทรายเหนือ อำเภอชะอำ และตำบลลาดหลวง อำเภอท้ายาง จังหวัดเพชรบุรี

ความว่า “ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2500) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มอบหมายให้กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ มีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ในท้องที่ตำบลหนองพลับ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตำบลห้วยทรายเหนือ อำเภอชะอำ และตำบลลัดหลวง อำเภอยายาง จังหวัดเพชรบุรี เนื้อที่ประมาณ 55,000 ไร่ โดยการให้เช่าตามความประสงค์ในอันที่จะจัดหาผลประโยชน์สำหรับบำรุงท้องถิ่น ดังปรากฏตามแผนที่ประเมินเขตที่ดินแนบท้ายประกาศ”

(2.2) วัตถุประสงค์ของโครงการฯ

(2.2.1) เพื่อนำเอาทรัพยากรธรรมชาติออกมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในด้านการผลิต และให้มีคุณค่าต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างสูงสุด

(2.2.2) เพื่อช่วยเหลือราษฎรที่ยากจน และไม่มีที่ดินของตนเอง ให้มีที่ดินของตนเอง ให้มีที่ดินประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง และมีรายได้แน่นอน

(2.2.3) เพื่อส่งเสริมให้ราษฎรรู้จักช่วยตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในทางที่เกิดประโยชน์ต่อตนเอง และส่วนรวมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมอันจะเกิดผลดีต่อประเทศชาติ

(2.3) ท้องที่ดำเนินการ

โครงการนี้อยู่ในท้องที่ตำบลหนองพลับ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตำบลห้วยทรายเหนือ อำเภอชะอำ และอำเภอลัดหลวง อำเภอยายาง จังหวัดเพชรบุรี รวมเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 55,000 ไร่

(2.4) ขั้นตอนการดำเนินงาน

(2.4.1) ให้แบ่งที่ดินออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกบริเวณพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ดีเหมาะในการเพาะปลูก ให้ดำเนินการจัดพัฒนาที่ดินให้แก่ราษฎร

ส่วนที่สอง สภาพของดินและความอุดมสมบูรณ์ของดินไม่เหมาะแก่การเพาะปลูก ให้ดำเนินการพัฒนาเป็นที่เลี้ยงสัตว์

(2.4.2) ที่ดินที่จัดสรรให้ราษฎรเข้าไปประกอบอาชีพ โดยให้ราษฎรผู้เข้าไปอยู่นั้นได้เป็นสมาชิกในกลุ่มหรือสหกรณ์นั้นๆ ทรงมีพระราชประสงค์จะไม่ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินทันที แต่จะให้สหกรณ์ดูแลไม่ให้สหกรณ์แบ่งที่ดินให้แก่สมาชิกผู้ใดเป็นรายบุคคลในขั้นแรกนี้ ทั้งนี้เพราะอาจมีนายทุนเข้าไปกว้านซื้อที่ดินจากราษฎร หรือในกรณีที่สมาชิกสหกรณ์ผู้ใดสิ้นชีวิต ที่ดินก็อาจจะแบ่งเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ทำให้ผิดหลักการพัฒนาที่ดินและเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามทายาทของผู้ขายชนมก็ยังสามารถใช้ที่ดินนี้ไปได้ชั่วลูกหลาน

เมื่อกิจการสหกรณ์เจริญขึ้น ก็ให้จัดตั้งเป็นสหกรณ์เอนกประสงค์ ดำเนินธุรกิจต่างๆ เช่น ส่งเสริมกิจการสาธารณูปการในท้องที่ ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ซึ่งแปลงรูปพืชผลของสหกรณ์ที่ผลิตได้ ให้เป็นสินค้าสำเร็จรูป เป็นต้น

(2.4.3) ให้ราษฎรในโครงการประชุมกันพิจารณาเลือกสมาชิกในโครงการนั้น เป็นคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ปกครองดูแลการประกอบอาชีพของสมาชิกให้บังเกิดผล โดยรับคำแนะนำทางวิชาการจากเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในงานแต่ละด้านไป

(2.4.4) ให้กันพื้นที่บริเวณโครงการฯ ส่วนหนึ่ง เพื่อจัดตั้งเป็นศูนย์โครงการฯ ทำหน้าที่เป็นสื่อกลาง ประสานงานระหว่างราษฎรในโครงการกับส่วนราชการต่างๆ ช่วยเหลือแก่ราษฎรในบริเวณโครงการ ค้นคว้าทางวิชาการ และเป็นสถานที่ผลิตพันธุ์พืช เพื่อใช้สนับสนุนโครงการและราษฎรที่อยู่ในบริเวณจังหวัดใกล้เคียง

(2.4.5) ได้ทรงกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการ เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการนี้ ให้มีเจ้าหน้าที่ วางนโยบาย ควบคุม ดูแล งานจัดพัฒนาที่ดินให้เป็นไปตามพระบรมราโชบาย

(2.5) หลักการดำเนินงานด้านการจัดที่ดิน

กรมพัฒนาที่ดิน (2550: 23) ได้รายงานหลักการดำเนินการด้านการจัดที่ดินไว้ ดังนี้

(2.5.1) จัดให้สมาชิกโครงการได้เข้าทำกินและอยู่อาศัยในเขตพื้นที่อันมีความอุดมสมบูรณ์ของดิน บริเวณที่ดินขาดความอุดมสมบูรณ์จะพัฒนาเป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์

(2.5.2) จัดที่ดินที่พัฒนาแล้ว ครอบครัพละ 20-25 ไร่ ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพ โดยมีให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่ให้ถือครองได้ชั่วลูกหลาน

(2.5.3) ให้มีคณะกรรมการสมาชิก ปกครองตนเอง โดยให้ผู้ที่ เป็นสมาชิกโครงการนี้จะต้องเป็นสมาชิกสหกรณ์และมีการดำเนินงานสหกรณ์ในรูปสหกรณ์เอนกประสงค์

(2.5.4) จัดให้มีหมู่บ้านประมาณ 70-100 ครอบครัพละ โดยมีที่อยู่อาศัยเป็นกลุ่มรวมกัน มีแปลงทำกินอยู่บริเวณรอบๆ ห่างจากที่อยู่อาศัยไม่เกิน 3 กิโลเมตร มีศูนย์โครงการจัดตั้งโดย กรมพัฒนาที่ดินเพื่อให้เป็นศูนย์กลางดำเนินการติดต่อของสมาชิกและส่วนราชการอื่นๆ

(2.6) ผลการดำเนินงาน

สามารถจัดพัฒนาที่ดินให้แก่สมาชิกได้ 778 ครอบครัพละ เนื้อที่ 55,000 ไร่ (จัดให้เฉพาะพื้นที่ที่ดินมีความเหมาะสมต่อการเกษตร 16,890 ไร่ พื้นที่ส่วนที่เหลือกันไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ ส่วนกลาง 13,000 ไร่ นอกจากนั้นเป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์และใช้ประโยชน์อื่นๆ)

(3) โครงการจัดที่ดินอำเภอสอง จังหวัดแพร่

(3.1) ความเป็นมา

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในคราวการประชุมครั้งที่ 3/2518 วันที่ 2 กรกฎาคม 2518 ได้มีมติมอบหมายให้กรมพัฒนาที่ดินดำเนินการจัดที่ดินป่าห้วยป้อม ส่วนการออกใบจองให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย เงื่อนไขในการจัดที่ดินแปลงนี้ นอกเหนือจากที่วางไว้แล้ว ถ้ากรมพัฒนาที่ดินเห็นว่าจำเป็นต้องมีก็ให้กรมพัฒนาที่ดินยกร่างเสนอมาพิจารณาต่อไป

กรมพัฒนาที่ดินได้เข้าดำเนินการจัดที่ดินแปลงนี้ภายใต้โครงการพัฒนาที่ดินไทย-ออสเตรเลีย

ต่อมาได้มีการประกาศใช้ข้อบังคับของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (พ.ศ. 2518) ว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้ประชาชนตามโครงการจัดที่ดิน อำเภอสอง จังหวัดแพร่ ของกรมพัฒนาที่ดิน โดยกำหนดลักษณะการจัดและพัฒนาที่ดินไว้ในหลักเกณฑ์ข้อ 9

หลังจากนั้นได้มีประกาศใช้ข้อบังคับของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้ประชาชนตามโครงการการจัดที่ดิน อำเภอสอง จังหวัดแพร่ ของกรมพัฒนาที่ดินโดยยกเลิกความในข้อ 5 บรรคแรกแห่งข้อบังคับของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (พ.ศ. 2518) ว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้ประชาชน ตามโครงการจัดที่ดิน

อำเภอสอง จังหวัดแพร่ ของกรมพัฒนาที่ดิน ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2518 ซึ่งเป็นการลดขนาดการจัดแบ่งที่ดินที่กำหนดไว้ครอบครัพละ 6-15 ไร่ มาเป็นครอบครัพละ ไม่เกิน 8 ไร่ โดยมีเหตุผลในการออกข้อบังคับฉบับนี้ คือ ปรากฏว่าการจัดที่ดินตามโครงการจัดที่ดิน อำเภอสอง จังหวัดแพร่ ของกรมพัฒนาที่ดินหลังจากที่จัดให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยและทำกินแล้ว 260 ครอบครัว เนื้อที่ 1,634 ไร่ ยังคงเหลือที่ดินอีกประมาณ 928 ไร่ แต่มีราษฎรที่ได้รับการคัดเลือกให้ได้รับการจัดที่ดินเหลืออยู่ 278 ราย ถ้าจะจัดที่ดินให้ราษฎรตามจำนวนเนื้อที่ที่กำหนดไว้เดิม ก็จะทำให้ราษฎรได้รับที่ดินไม่ทั่วถึงกัน จึงจำเป็นต้องแก้ไขข้อบังคับเพื่อลดจำนวนเนื้อที่ที่ดินแต่ละแปลงลงอีก และในขณะเดียวกันก็จะใช้วิธีปรับปรุงดินให้สามารถปลูกพืชหมุนเวียน เพื่อให้แต่ละครอบครัวมีรายได้สูงขึ้น

(3.2) การดำเนินงาน

- (3.2.1) การบุกเบิกที่ดิน
- (3.2.2) การจัดทำถนนหนทาง
- (3.2.3) จัดให้มีสาธารณูปโภค
- (3.2.4) ส่งเสริมช่วยเหลือในการปลูกพืชผล
- (3.2.5) ให้พันธุ์พืช
- (3.2.6) ช่วยเหลือเรื่องปุ๋ย
- (3.2.7) การปราบศัตรูพืช

(3.3) ผลการดำเนินงาน

จัดพัฒนาที่ดินได้ 2,562 ไร่ แก่ประชาชนจำนวน 538 ราย

(4) โครงการพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรภาคเหนือ ในท้องที่อำเภอเมือง และอำเภอสากเหล็ก จังหวัดน่าน

(4.1) ความเป็นมา

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในคราวการประชุมครั้งที่ 1/2524 เมื่อวันที่พฤหัสบดี ที่ 13 สิงหาคม 2524 ได้มีมติเห็นชอบให้กรมพัฒนาที่ดินดำเนินการจัดพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรภาคเหนือ ดังนี้

“โครงการพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรภาคเหนือ เป็นโครงการซึ่งได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกให้กู้เงินเพื่อปลูกป่าและป้องกันการทำลายป่า ตลอดจนจัดหมู่บ้านป่าไม้ในภาคเหนือของประเทศไทย แต่ต่อมาเมื่อคณะสำรวจของธนาคารโลกได้ทำการศึกษาข้อมูลแล้วเห็นว่ากรมพัฒนาทรัพยากรป่าไม้เพียงด้านเดียวไม่มีผลต่อการป้องกันการทำลายป่าไม้ได้ ควรจะต้องมีการพัฒนาการเกษตรให้แก่ราษฎรควบคู่กันไปด้วย จึงจะได้ขยายขอบเขต เป้าหมาย โครงการเดิมออกไป โดยจัดทำเป็นโครงการพัฒนาการเกษตรภาคเหนือ ซึ่งโครงการนี้แบ่งออกเป็น 3 โครงการย่อยด้วยกัน ได้แก่

- (1) โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมบนที่สูง (Highland Social Economic Development) รับผิดชอบโดยกรมประมงและกรมป่าไม้
- (2) โครงการพัฒนาป่าไม้ (Forest Development) รับผิดชอบโดยกรมป่าไม้
- (3) โครงการพัฒนาการเกษตรบนที่ดอนแบบอาศัยน้ำฝน (Upland Rainfed: Agricultural Development)

โครงการพัฒนาการเกษตรบนที่ดอนแบบอาศัยน้ำฝน (Upland Rainfed: Agricultural Development) เป็นโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมพัฒนาที่ดิน มีพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาที่ดิน รวม 187,500 ไร่ ในท้องที่ 7 จังหวัดภาคเหนือตอนบน ซึ่งได้แก่จังหวัดน่าน แพร่ พะเยา ลำปาง เชียงราย เชียงใหม่ และจังหวัดลำพูน นอกจากนี้ยังรับผิดชอบดำเนินการปลูกไม้ใช้สอยในหมู่บ้านบนที่ดอน เป็นพื้นที่รวม 33,750 ไร่ ซึ่งอยู่ในบริเวณเดียวกับการพัฒนาที่ดินในขั้นตอนแรก ตามข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และกรมพัฒนาที่ดิน

(4.2) วัตถุประสงค์และเป้าหมาย

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะยกระดับมาตรฐานการครองชีพ โดยวิธีเพิ่มและพยุขรายได้ของราษฎรผู้ยากจนซึ่งไม่มีที่ทำกิน หรือมีที่ทำกินไม่เพียงพอ โดยวิธีปรับปรุงการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพสูง สาธิตวิธีการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดระบบการปลูกพืช ตลอดจนการอนุรักษ์ดินและน้ำบนพื้นที่ดอน (Upland) ซึ่งปลูกพืชโดยอาศัยน้ำฝนอย่างเดียวให้เป็นแบบอย่างในการพัฒนาพื้นที่ที่เหมาะสมอื่นๆ ในจังหวัดต่างๆ ของภาคเหนือต่อไป โดยกำหนดเป้าหมายดังนี้

(1) ดำเนินการพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรในท้องที่อำเภอเมือง เป็นพื้นที่รวม 6,630 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ที่ใช้ในการเกษตร รวม 5,328 ไร่ และเป็นป่าไม้ใช้สอย รวม 1,064 ไร่

(2) ดำเนินการพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตร ในท้องที่อำเภอสา เป็นพื้นที่รวม 5,772 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ที่ใช้ในการเกษตร รวม 2,423 ไร่ และเป็นป่าไม้ใช้สอยในพื้นที่พัฒนา 240 ไร่ ปลูกไม้ใช้สอยทั้งหมด 2,911 ไร่

(4.3) วิธีการดำเนินการ

ในการดำเนินการตามโครงการใช้เวลาดำเนินการ รวม 5 ปีด้วยกัน เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2523 – สิ้นปีงบประมาณ 2527 และได้ดำเนินวิธีการการดำเนินงานของแต่ละปีดังนี้

ปีที่ 1

- ทำการสำรวจ จำแนกดิน แล้วคัดเลือกดินที่เหมาะสมตามหลักวิชาการ
- ทำการสำรวจและศึกษาข้อมูลทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร และจัดขนาดที่ดินให้เข้าทำประโยชน์
- ทำการแบ่งแปลงตามคุณภาพของดิน และความเหมาะสมด้านเศรษฐกิจและสังคมในครัวเรือน

- ทำการบุกเบิกป่าล้มต้นไม้ ขุดรากต้นไม้ ตอไม้ไต่ดิน สร้างและปรับปรุงเส้นทางลำเลียง สร้างคันดินกั้นน้ำและเบนน้ำตามหลักการอนุรักษ์ดินและน้ำ

- ทำการจัดตั้งสถานีเพาะชำกล้า พันธ์ไม้ และสร้างแนวกันไฟในบริเวณที่จะปลูกไม้ใช้สอย

ปีที่ 2, 3

- ทำการส่งเสริมแนะนำและสาธิตวิธีการใช้ประโยชน์ที่ดิน การเพิ่มผลผลิตการดูแลรักษาดินและพืชจนเกษตรกรสามารถดำเนินการด้วยตนเองได้
- เริ่มทำการปลูกไม้ใช้สอยในหมู่บ้าน และบริเวณที่ได้สำรวจแล้วว่ามีลักษณะดินและสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรม

ปีที่ 4, 5

ที่ดินที่ทำการจัดพัฒนาแล้ว จะมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตามหน้าที่ปกติต่อไป เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ และสถาบันการเกษตรต่างๆ โดยโครงการจะคอยประทับประคองจนสิ้นระยะเวลาของโครงการ

(4.4) งบประมาณ

(4.4.1) ค่าใช้จ่ายที่โครงการได้ใช้ในการพัฒนาที่ดินแก่เกษตรกร ในท้องที่อำเภอเมือง ตำบลฝายแก้ว จังหวัดน่าน รวม 5,828,832 บาท

(4.4.2) ค่าใช้จ่ายที่โครงการได้ใช้ในการพัฒนาที่ดินแก่เกษตรกร ในท้องที่อำเภอสาดตาล จังหวัดน่าน รวม 2,650,762 บาท

(4.5) ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(4.5.1) ครอบคลุมเกษตรกรที่ยากจนในภาคเหนือประมาณ 620 ครัวเรือน จะมีรายได้เพิ่มขึ้นอันเกิดจากผลิตผลทางเกษตรกรรม โดยจะเพิ่มขึ้นประมาณปีละ 1,700 ตัน

(4.5.2) ผลผลิตทางด้านป่าไม้จะสูงขึ้นเป็นการสงวนทรัพยากร และช่วยสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการอนุรักษ์ดินและน้ำ

(4.5.3) ใช้เป็นพื้นฐานสำหรับโครงการอื่นๆ ที่คล้ายคลึงกัน และเสริมสร้างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท

(4.6) มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

สำนักเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้พิจารณาโครงการ การจัดพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรภาคเหนือ ในท้องที่อำเภอเมือง ตำบลฝายแก้ว และอำเภอสาดตาล จังหวัดน่าน แล้วมีความเห็นว่า

“(4.6.1) ประชากรส่วนใหญ่ในภาคเหนือตอนบนมีพื้นที่ครอบครองครอบครัวยุคประมาณ 10 ไร่ การพัฒนาที่ดินตามโครงการนี้จะช่วยให้ราษฎรมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากการเพิ่มผลิตผลทางเกษตรกรรม

(4.6.2) โครงการนี้จะช่วยอนุรักษ์ดินและน้ำ ซึ่งทำให้ผลิตผลทางป่าไม้ในภาคเหนือโดยเฉพาะจังหวัดน่านสูงขึ้น

(4.6.3) เป็นโครงการขั้นมูลฐานที่จะช่วยสนับสนุนโครงการพัฒนาชนบทอื่นๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

(4.6.4) เห็นควรอนุมัติให้กรมพัฒนาที่ดินดำเนินการตามที่เสนอ

มติของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอนุมัติในหลักการให้กรมพัฒนาที่ดินดำเนินการจัดที่ดินตามโครงการที่เสนอได้ สำหรับบริเวณพื้นที่บางส่วนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เนื้อที่ประมาณ 2,000 ไร่ จะต้องให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเสียก่อน จึงจะเข้าไปดำเนินการในส่วนนี้ต่อไปได้”

(4.7) การดำเนินงานตามข้อบังคับของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

ต่อมาได้มีการประกาศข้อบังคับของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (พ.ศ. 2524) ว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดและพัฒนาที่ดินให้ประชาชนตามโครงการพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรภาคเหนือ (ในท้องที่อำเภอเมือง และอำเภอสาง จังหวัดน่าน) ของกรมพัฒนาที่ดิน ซึ่งในหลักเกณฑ์ข้อ 10 ได้กำหนดลักษณะการพัฒนาที่ดินไว้ 7 ประการ ดังนี้

- (4.7.1) การบุกเบิกที่ดิน
- (4.7.2) จัดทำถนนหนทาง
- (4.7.3) ส่งเสริมช่วยเหลือในการปลูกพืชผล
- (4.7.4) ให้พันธุ์พืช
- (4.7.5) ช่วยเหลือเรื่องปุ๋ย
- (4.7.6) การปราบศัตรูพืช
- (4.7.7) สาธิตและให้ความรู้เกี่ยวกับการเกษตรกรรมแก่เกษตรกร

(4.8) ผลการดำเนินงาน

จัดพัฒนาที่ดินในพื้นที่ 12,402 ไร่ แก่เกษตรกร 620 ครอบครัว
(กรมพัฒนาที่ดิน, 2524: 14)

(5) โครงการจัดพัฒนาที่ดิน ในท้องที่หมู่บ้านทุ่งลุยลาย อำเภอคอนสาร จังหวัดชัยภูมิ ตามพระราชประสงค์

(5.1) ความเป็นมา

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในคราวการประชุมที่ 1/2522 เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2522 ได้อนุมัติการดำเนินงานโครงการพัฒนาที่ดิน ในท้องที่หมู่บ้านลุยลาย อำเภอคอนสาร จังหวัดชัยภูมิ ตามพระราชประสงค์ โดยมีความเป็นมา ดังนี้

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2516 เห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย ในการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าสงวนแห่งชาติ บริเวณสร้างเขื่อนน้ำพรม (เขื่อนจุฬาภรณ์) ด้วยการดำเนินงานตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และกรมประชาสัมพันธ์ได้รับมอบจากกระทรวงมหาดไทยให้ดำเนินการ รวม 2 ประการ คือ

(5.1.1) จัดหาที่ดินสำหรับดำเนินการตามโครงการนี้ โดยได้ทำความตกลงกับกรมป่าไม้ขอใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เนื้อที่ 32,084 ไร่ และกรมป่าไม้ได้อนุมัติให้ใช้พื้นที่ดังกล่าวไปพลางก่อน เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ

(5.1.2) จัดตั้งงบประมาณ ค่าใช้จ่าย สำหรับโครงการรวม 3 ปี ตั้งแต่ปี 2519 จนถึงปี 2521 รวมเป็นเงิน 19,577,950 บาท โดยกรมประชาสัมพันธ์ได้โอนเงินให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยรับไปดำเนินการ

ผลการดำเนินงานตามโครงการได้จัดให้สมาชิกของโครงการเข้าอยู่อาศัยทำกินเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จำนวน 387 ครอบครัว จากจำนวนสมาชิกตามเป้าหมายทั้งหมด 606 ครอบครัว กับได้จัดให้มีบริการสาธารณะต่างๆ ได้แก่ บ่อน้ำบาดาล อ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก รางเก็บพืชผล โรงเรียน และบริการรักษาพยาบาล เป็นต้น นอกจากนี้ได้จัดให้มีการส่งเสริมพัฒนาอาชีพ และจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรแก่สมาชิกของโครงการด้วย

แต่มีปัญหาบางประการที่ไม่สามารถจะดำเนินการต่อไปได้ คือ

1. ไม่สามารถจัดให้ราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของโครงการเข้าอยู่อาศัย และทำกินในแปลงที่ดินที่โครงการจัดไว้ให้ได้
2. ไม่สามารถดำเนินการสร้างถนน และจัดแปลงที่ 2 ให้ครบตามจำนวนที่ต้องการได้
3. การปลูกป่าทดแทน กระทำได้ไม่เต็มตามแผนงาน เนื่องจากมีผู้บุกรุกเพิ่มเติมเข้ามายึดครองที่ดินในเขตพื้นที่โครงการ
4. ไม่สามารถควบคุมการทำลายป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้พิจารณาปัญหาในการดำเนินงานเรื่องต่างๆ แล้วมีมติดังนี้

- (1) การดำเนินงานจัดพัฒนาที่ดินโครงการทุ่งลุยลาย อำเภอกอนสาร ควรดำเนินงานตามพระราชดำริ เช่นเดียวกันกับโครงการหมู่บ้านสหกรณ์หุบกระพง
- (2) สำหรับการดำเนินงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้ ให้คณะกรรมการโครงการจัดพัฒนาที่ดินทุ่งลุยลาย ดำเนินการต่อไปจนแล้วเสร็จ
- (3) เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปเช่นเดียวกันกับโครงการหมู่บ้านสหกรณ์หุบกระพง กรมป่าไม้ควรออกพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ป่าสงวน บริเวณพื้นที่ของโครงการ
- (4) สำหรับการบุกรุกให้จังหวัดชัยภูมิร่วมกับกรมป่าไม้ดำเนินการโดยเด็ดขาด
- (5) เมื่อเสร็จสิ้นโครงการแล้ว ให้จังหวัดชัยภูมิและกรมที่ดินรับดำเนินการต่อไปตามพระราชดำริ (คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ 2522: 7-10)

(5.2) การดำเนินงานของกรมพัฒนาที่ดิน

กรมพัฒนาที่ดิน (2524: 16) ได้รายงานว่าได้เข้าดำเนินงานมาตั้งแต่ พ.ศ. 2518 โดยมีรายละเอียดการดำเนินงานดังนี้

(5.2.1) วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในพื้นที่ที่จัดให้ประชาชนเข้าประกอบอาชีพ ณ หมู่บ้านทุ่งลุยลาย อำเภอกอนสาร จังหวัดชัยภูมิ
- (2) เพื่อป้องกันการชะล้างและพังทลายของหน้าดิน ในบริเวณที่ทำการเกษตรกรรม
- (3) เพื่อให้เกษตรกรมีพื้นที่ทำการเกษตรอย่างถาวร เป็นการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าสงวนบริเวณต้นน้ำลำธาร

(5.2.2) ลักษณะของโครงการ

- (1) เป็นโครงการขึ้นดำเนินการชนิดสมบูรณ์แบบ โดยทำการพัฒนาที่ดินจัดให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยและประกอบอาชีพเกษตรกรรมตามหลักวิชาการเกษตรแผนใหม่ ตลอดจนรวมกลุ่มกันเป็นรูปสหกรณ์
- (2) เป็นโครงการประสานงานระหว่างส่วนราชการต่างๆ ตามหน้าที่รับผิดชอบ
- (3) เป้าหมายของโครงการ

(3.1) จัดพัฒนาที่ดินโดยการจัดระบบการอนุรักษ์ดินและน้ำ และการปรับปรุงดินปีละประมาณ 1,000-2,000 ไร่

(3.2) ดำเนินการสร้างบ่อน้ำและระบบส่งน้ำ ปีละประมาณ 5-10 แห่ง

(3.3) แนะนำส่งเสริมและเผยแพร่การพัฒนาที่ดินต่างๆ ปีละประมาณ 10,000 ไร่ เกษตรกรได้รับประโยชน์ปีละประมาณ 800-1,000 ราย

(5.3) ผลการดำเนินงาน

กรมพัฒนาที่ดิน (2524: 14) รายงานว่าตั้งแต่เริ่มดำเนินการในปี 2518 ได้จัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำกินในพื้นที่ 25,702 ไร่ จำนวน 1,096 ครอบครัว ครอบครัวละ 15 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ทำกิน 13 ไร่ และที่อยู่อาศัย 2 ไร่

(6) โครงการพัฒนาที่ดินจังหวัดกำแพงเพชร

(6.1) ความเป็นมา

โครงการพัฒนาที่ดินจังหวัดกำแพงเพชรนั้น ไม่พบหลักฐานในบันทึกรายงานการประชุมของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ แต่ได้มีมติของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินในคราวประชุม ครั้งที่ 4/2508 วันที่ 28 พฤษภาคม 2508 ให้จำแนกที่ดินออกจากป่าคลองแขยง กับป่าวังเจ้า-วังชมพู เพื่อนำไปจัดให้ประชาชน จำนวน 102 ตารางกิโลเมตร

อย่างไรก็ตาม กรมพัฒนาที่ดิน (2506: 52) ได้มีการรายงานว่าในเดือนธันวาคม 2506 เริ่มมีการสำรวจพื้นที่ในจังหวัดกำแพงเพชรเป็นบริเวณประมาณ 1 แสนไร่ เพื่อสำรวจความอุดมสมบูรณ์ของดินว่าพื้นที่ใดที่อุดมสมบูรณ์จะนำมาจัดให้แก่ประชาชนเข้าทำกิน จึงเป็นผลให้นำมาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ในปี 2508 ดังกล่าวแล้ว

(6.2) การดำเนินงาน

(6.2.1) วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อเป็นการสงวนและป้องกันการบุกรุกทำลายป่า ต้นน้ำ ลำธารของราษฎร
- (2) จัดสรรที่ดินเพื่อจัดระเบียบการใช้ที่ดินให้มีขนาดเหมาะสม
- (3) แนะนำปรับปรุงบำรุงดินและใช้ประโยชน์โดยถูกต้องตามขั้น

สมรรถนะของดิน

- (4) ให้กสิกรทำการเกษตรได้ตลอดปีและได้ผลดีที่สุดโดยอาศัยน้ำฝนและ

การชลประทานเป็นหลัก

- (5) เพื่อยกระดับรายได้ของกสิกรให้สูงขึ้น

(6.2.2) พื้นที่ดำเนินการ

พื้นที่บางส่วนของป่าสงวนคลองแขยง และป่าวังเจ้า-วังชมพู ในท้องที่ ตำบล นครชุม ไตรตรังษ์ นาบ่อคำ และโป่งน้ำร้อน อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร เนื้อที่ประมาณ 102 ตารางกิโลเมตร หรือ 63,750 ไร่ ให้แก่กสิกรที่อพยพบุกรุกทำลายป่าไม้เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยทำกินโดยพลการ อยู่แต่เดิม

(6.2.3) วิธีการดำเนินงาน

(1) สำรวจดินและจำแนกชั้นสมรรถนะของที่ดิน เพื่อหาความอุดมสมบูรณ์ และข้อบกพร่องของดิน โดยเจ้าหน้าที่และนักวิชาการของกองสำรวจที่ดิน

(2) สำรวจจริงวัด และวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ พร้อมทั้งวางผังถนนและหมู่บ้านดังนี้:-

- จัดตั้งหมู่บ้านให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยและจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตร
- จัดสรรที่ดินเพื่อการสาธารณประโยชน์ต่างๆ
- สร้างและซ่อมแซมถนน วางท่อระบายน้ำ ขุดคลองส่งน้ำ และ

ขุดบ่อน้ำ เป็นต้น

(6.3) ผลการดำเนินงาน

ดำเนินการจัดพัฒนาที่ดินได้ 66,650 ไร่ แก่ประชาชนจำนวน 3,581 ครอบครัว ได้มีการรายงานของกรมพัฒนาที่ดินว่า ในปี 2524 โครงการได้สิ้นสุดลง (กรมพัฒนาที่ดิน, 2524: 14)

(7) สรุปผลการจัดพัฒนาที่ดิน

โครงการจัดพัฒนาที่ดินที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีจำนวน 5 โครงการ อีกโครงการหนึ่งก็คือ โครงการจัดพัฒนาที่ดิน จังหวัดกำแพงเพชร นั้นผ่านมติคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ผลการจัดพัฒนาที่ดินทั้ง 6 โครงการ รวมเนื้อที่ 174,395 ไร่ จัดให้กับเกษตรกรได้ 7,039 ราย โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 3-9 สรุปผลการจัดพัฒนาที่ดิน

โครงการพัฒนาที่ดิน	ผลการดำเนินงาน	
	เนื้อที่ (ไร่)	ราย
1. โครงการพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์หุบกะพง จังหวัดเพชรบุรี	12,079	426
2. โครงการพัฒนาที่ดินอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และอำเภอท่ายาง อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ตามพระราชประสงค์	55,000	778
3. โครงการจัดที่ดิน อำเภอสอง จังหวัดแพร่	2,562	538
4. โครงการพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรภาคเหนือ ในท้องที่อำเภอเมือง และอำเภอสา จังหวัดน่าน	12,402	620
5. โครงการพัฒนาที่ดินทุ่งลุยลาย อำเภอคอนสาร จังหวัดชัยภูมิ ตามพระราชประสงค์	25,702	1,096
6. โครงการพัฒนาที่ดิน จังหวัดกำแพงเพชร	66,650	3,581
รวม	174,395	7,039

3.3 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

การทบทวนการจัดที่ดินทำกินในหัวข้อนี้จะครอบคลุม 6 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมา (2) นโยบายการปฏิรูปที่ดิน (3) การดำเนินงาน (4) การควบคุมกรรมสิทธิ์ (5) การตรวจสอบการเข้าทำประโยชน์ของเกษตรกร และ (6) ผลการดำเนินงาน

3.3.1 ความเป็นมา

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 โดยมีเหตุผลเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุดพร้อมกับจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร

3.3.2 นโยบายการปฏิรูปที่ดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2555: 2) ได้กำหนดนโยบายการปฏิรูปที่ดินไว้ 4 ประการ คือ

1. จัดและพัฒนาที่ดินให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน
2. พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินได้รับการส่งเสริมการปลูกไม้ยืนต้น ไม้เศรษฐกิจ และสร้างรายได้ให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน
3. สร้างความเข้มแข็งและพัฒนาตนเองทางเศรษฐกิจพอเพียงของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน
4. สร้างโอกาส พัฒนาเศรษฐกิจชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินอย่างยั่งยืน

3.3.3 การดำเนินงาน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีอำนาจในการปฏิรูปที่ดินทั้งในที่ดินของรัฐและของเอกชน

(1) การปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ

การปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ หมายถึง การที่ ส.ป.ก. นำที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ได้แก่ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้อาวัวที่เสื่อมโทรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่สาธารณประโยชน์ ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว ที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินจำแนกออกจากเขตป่าไม้อาวัว นำมาจัดให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อเข้าทำประโยชน์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2542ก: 2)

(1.1) ที่ดินของรัฐที่นำมาทำการปฏิรูปที่ดิน

บทบัญญัติมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดที่มาของที่ดินของรัฐที่จะนำมาทำการปฏิรูปที่ดินไว้ดังนี้

1. ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ซึ่งเรียกโดยทั่วไปว่าที่สาธารณประโยชน์ เช่น พุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์

ในทางปฏิบัติ ส.ป.ก. จะดำเนินการเมื่อสภาพตำบลยื่นยันสภาพข้อเท็จจริงในการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมือง และมีความเห็นว่าสมควรให้นำมาปฏิรูปที่ดินโดยผ่านความเห็นชอบของอำเภอและจังหวัดตามขั้นตอนแล้ว

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้นแล้ว จะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่ต้องมีการถอนสภาพตามกฎหมายที่ดินอีก

2. สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เช่น ที่หวงห้ามทหาร ที่ราชพัสดุ ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ดูแล ดังนั้นเมื่อได้รับความยินยอมจากทางราชการว่าไม่จำเป็นต้องใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้นแล้ว เช่นกระทรวงการคลังยินยอมให้ใช้ที่ราชพัสดุได้ และเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้น ก็จะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่ต้องถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุอีก

3. สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินถูกทอดทิ้งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นที่จำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวร ที่คณะกรรมการพัฒนาที่ดินได้ทำการจำแนกการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ส่วนใดออกจากเขตป่าไม้ถาวรเพื่อจัดสรรให้ราษฎรแล้ว จะนำมาพิจารณาในคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอีกครั้งหนึ่งว่าควรมอบให้หน่วยงานใดดำเนินการ ซึ่งในกรณีที่พื้นที่ขนาดค่อนข้างใหญ่ มีความเหมาะสมต่อการเกษตรกรรม และยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ดินแล้ว คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจะพิจารณาขอให้ ส.ป.ก. รับมาดำเนินการ

4. ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้นแล้ว ก็จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในแปลงที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติอีก (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2539: 22-23)

ในกรณีของป่าสงวนแห่งชาตินั้นได้มีบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ว่าด้วยแนวทางปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ. 2538 ลงวันที่ 14 กันยายน 2538 ดังนี้

“(1) พื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจะต้องดำเนินการกันออก ได้แก่พื้นที่ดังต่อไปนี้

- 1.1 พื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่า
- 1.2 พื้นที่ที่มีสภาพหรือศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า
- 1.3 พื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ และพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้ให้ชุมชนใช้

ประโยชน์ร่วมกัน

1.4 พื้นที่ภูเขาสูงชัน หรือพื้นที่ที่มีความลาดชัน โดยเฉลี่ยตั้งแต่ 35% ขึ้นไป และพื้นที่ต้นน้ำลำธาร

1.5 พื้นที่ที่กรมป่าไม้มีภาระผูกพันตามกฎหมาย เช่น สวนป่าของทางราชการ พื้นที่ที่อนุญาตให้ส่วนราชการหรือเอกชนเข้าทำประโยชน์แล้ว (ยกเว้นพื้นที่ที่มีหนังสืออนุญาต สทก. ที่ราษฎรแสดงความประสงค์เป็นหนังสือขอรับอนุญาต ส.ป.ก. แทน

1.6 พื้นที่ป่าชายเลน

1.7 พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน

(2) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ได้มอบให้ ส.ป.ก. เพื่อนำไปปฏิรูปที่ดินซึ่งได้ประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ ให้ปฏิบัติดังนี้

2.1 พื้นที่ ส.ป.ก. ที่ทำการรังวัดแปลงที่ดินเสร็จเรียบร้อยแล้ว ส.ป.ก. จะส่งมอบพื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดิน คืนกรมป่าไม้ พร้อมแผนที่แสดงรายละเอียดพื้นที่ ทั้งนี้กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. จะออกไปร่วมกันตรวจสอบในพื้นที่ โดยกรมป่าไม้เป็นผู้ดำเนินการรังวัดพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ส่งมอบคืนมาเพื่อดำเนินการสงวนต่อไป

2.2 พื้นที่ที่ ส.ป.ก. ยังไม่ได้รังวัดแปลงที่ดิน กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. จะร่วมกันตรวจสอบและได้กันออกคืนกรมป่าไม้ เพื่อกรมป่าไม้ดำเนินการสงวนต่อไปโดยเร็วที่สุด

(3) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ได้มอบให้ ส.ป.ก. เพื่อนำไปปฏิรูปที่ดินซึ่งยังไม่ได้ประกาศกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. จะร่วมดำเนินการกันพื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดินออกก่อนที่ ส.ป.ก. จะดำเนินการประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

(4) การดำเนินงานในพื้นที่ใดๆ ในข้อ 2 และข้อ 3 กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. จะต้องมีการประสานแผนการปฏิบัติ พร้อมทั้งการร่วมปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่โดยใช้งบประมาณสำหรับการปฏิบัติงานตามกิจกรรมของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบ”

(1.2) การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ

การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐมีขั้นตอนที่สำคัญ 3 ขั้นตอน คือ

(1) ขั้นเตรียมการ (2) ขั้นจัดที่ดิน และ (3) ขั้นพัฒนา โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1.2.1) ขั้นเตรียมการ

ได้แก่การรวบรวมข้อมูลจากการสำรวจด้านเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรและศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้นคือพิจารณาจากขนาดของที่ดิน จำนวนเกษตรกรที่บุกรุก จัปจองที่ดินขนาดของเนื้อที่ที่ถูกบุกรุก ความเหมาะสมทางกายภาพ และพิจารณาพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม และการปฏิรูปที่ดิน เมื่อ ส.ป.ก. ได้คัดเลือกพื้นที่ที่จะปฏิรูปที่ดินแล้ว ส.ป.ก. จังหวัดจะเสนอ คปจ. เพื่อขอความเห็นชอบและนำเสนอ คปก. เมื่ออนุมัติแล้ว ส.ป.ก. จะดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเป็นท้องที่ๆ หรือตำบลหรืออำเภอแล้วแต่กรณี จะสรุปได้ว่าในขั้นเตรียมการมีขั้นตอนดังนี้

(1) พิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่ และเสนอ คปก. อนุมัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

(2) จัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา

(3) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาและบันทึกคำชี้แจงรายละเอียดประกอบร่าง

(4) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่งพระราชกฤษฎีกาให้สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา

(5) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา โดยมีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องประชุมพิจารณา

(6) เสนอร่างคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

(7) ดำเนินการจ้างพิมพ์แผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา

(8) นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

(1.2.2) จัดที่ดิน

การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2538 โดยมีขั้นตอนดังนี้

- (1) การนิเทศเกษตรกร เพื่อให้ทราบถึงการดำเนินงานในการปฏิรูปที่ดิน
- (2) การรังวัดแปลงที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงรูปร่างของแปลงที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ มีแนวเขตอย่างไร ติดต่อดินของใคร มีเนื้อที่จำนวนเท่าใด
- (3) การสอบสวนสิทธิ เพื่อให้ได้ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อที่ถือครองที่ดิน การได้มาซึ่งที่ดิน สภาพการทำประโยชน์ เป็นต้น ทั้งนี้ ส.ป.ก. มีนโยบายให้เกษตรกรได้ครอบครองอยู่ในที่ทำกินเดิมต่อไปตามที่กฎหมายกำหนด
- (4) การเจรจากระจายสิทธิในกรณีที่มีการถือครองที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ส.ป.ก. จะเจรจาเพื่อลดเนื้อที่ถือครอง หรือแบ่งแยกกระจายที่ดินนั้นไปให้เกษตรกรรายอื่น โดยเกษตรกรรายเดิมจะได้รับค่าชดเชยที่ดินจากเกษตรกรรายใหม่ด้วย
- (5) การคัดเลือกเกษตรกร ส.ป.ก. จะนำผลการรังวัดแปลงที่ดินผลการสอบสวนและกระจายสิทธิมาจัดทำบัญชีคัดเลือกเกษตรกรเสนอ คปจ. (โดยให้คณะกรรมการระดับอำเภอกลั่นกรองก่อน) ทั้งนี้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินจะต้องยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินและผ่านการคัดเลือกจาก คปจ. โดยเกษตรกรจะต้องมีคุณสมบัติและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ ส.ป.ก. กำหนดไว้
- (6) การออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกและเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน มี 2 ฉบับ

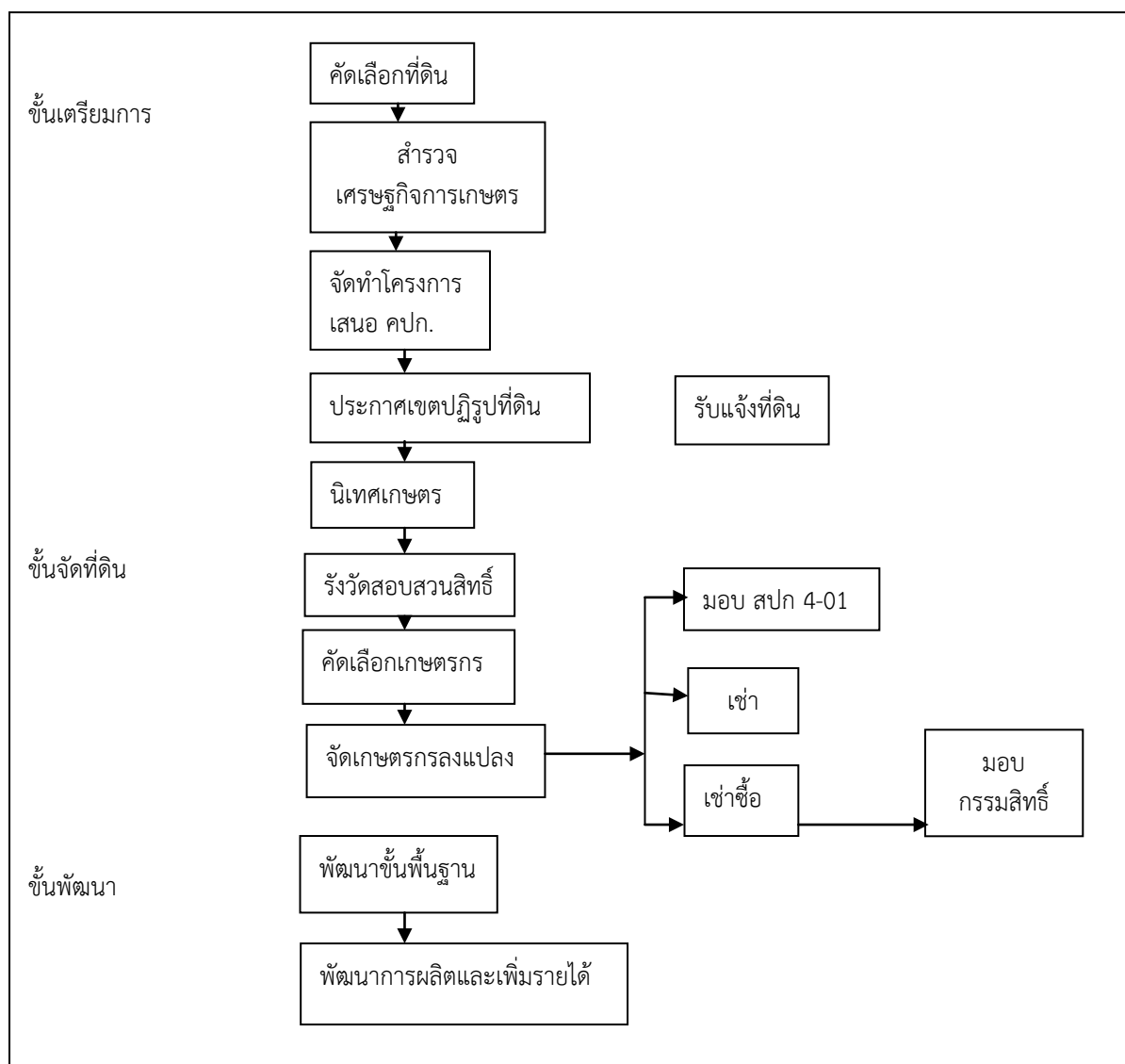
(6.1) หนังสือรับมอบที่ดิน (ส.ป.ก. 4-28) ใช้เป็นหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกจาก คปจ. ให้ได้รับที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีขอบเขตของแปลงที่ดินที่ได้รับแสดงให้เห็นเด่นชัด และมีสิทธิได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ต่อไป

(6.2) หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) เกษตรกรจะได้รับต่อจากเอกสาร ส.ป.ก.4-28 ใช้เป็นเอกสารสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบ
ทั้งนี้เอกสาร ส.ป.ก.4-28 และเอกสาร ส.ป.ก.4-01 ไม่ใช่เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นเพียงการผ่อนผันให้ได้อยู่เข้ามาทำกินในที่ดินแปลงนั้นโดยได้รับอนุญาตแล้วและไม่เป็นความผิดฐานบุกรุกเท่านั้น

(1.2.3) ขั้นพัฒนา

การพัฒนาขั้นพื้นฐานได้แก่การก่อสร้างปรับปรุงซ่อมแซมถนน แหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ประสานงานพัฒนาการเกษตร พัฒนาอาชีพ จัดตั้งสถาบันเกษตรกร ฯลฯ เพื่อยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้น

(สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2539: 20-21)



ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2539: 19)

รูปที่ 3-1 ขั้นตอนการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของรัฐ

(2) การปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชน

การปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชน หมายถึง การนำที่ดินที่เจ้าของที่ดินมีความประสงค์จะขายที่ดิน หรือไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินกว่าสิทธิที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนดให้ถือครองได้ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินเอกชนดังกล่าวซึ่งถือครองที่ดิน โดยมีหนังสือสำคัญตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส.3, นส.3ก) หรือโฉนดที่ดิน มาจัดสรรให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ผู้ไร่ที่ทำกิน ได้เช่า หรือ เช่าซื้อจาก ส.ป.ก. ต่อไป (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2542: 1)

2.2.1 ขั้นตอนการดำเนินงาน

การปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชน มีขั้นตอนดำเนินงาน คือ

ขั้นเตรียมการ ได้แก่การเก็บรวบรวมข้อมูลซึ่งพิจารณาจากขนาดถือครองที่ดิน เนื้อที่เช่า จำนวนผู้เช่า และผลผลิตทางการเกษตรโดยการรับแจ้งที่ดิน ทั้งนี้ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว กฎหมายบังคับให้เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มาแจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาดของที่ดินแต่ละแปลง ที่ตั้งของที่ดิน การทำประโยชน์ ในที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. เพื่อให้ได้ข้อมูลการถือครองที่ดิน นำมาวางแผนจัดซื้อที่ดิน ได้ถูกต้อง

จัดซื้อที่ดิน การจัดซื้อที่ดินเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่จะดำเนินการจัดซื้อตามแผนงานที่ ส.ป.ก. กำหนดไว้ โดยผ่านการพิจารณาอนุมัติจาก คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดให้ ส.ป.ก. สามารถจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินอยู่เป็นจำนวนมาก เกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ดังนี้

1. ที่ดินซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันเป็นผู้ใช้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในสวนที่เกินกว่า 50 ไร่
2. ที่ดินซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันเป็นผู้ใช้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ประเภทเลี้ยงสัตว์ใหญ่ เช่น โค กระบือ และม้า ในสวนที่เกินกว่า 100 ไร่
3. ที่ดินแปลงใดที่เจ้าของไม่ได้ใช้ประกอบการเกษตรกรรม ในสวนที่เกินกว่า 20 ไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินประสงค์จะขายที่ดินของตนเองให้ ส.ป.ก. ทั้งหมด ส.ป.ก. ก็สามารถจัดซื้อที่ดินทั้งหมดสำหรับราคาที่ ส.ป.ก. จะจัดซื้อนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจอนุมัติให้จัดซื้อได้ไม่เกินราคาตามบัญชีมูลค่าที่ดิน และ ไม่เกินราคาขั้นสูงสุดแยกตามรายการ ดังนี้

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

ถ้าราคาที่ดินที่ ส.ป.ก. จะจัดซื้อเกินจากนี้อยู่ในอำนาจอนุมัติของคณะกรรมการโครงการและการเงิน กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (อกก.คง)

วิธีการในการชำระราคาที่ดินที่จัดซื้อ ให้ชำระโดยจ่ายเป็นเงินสดหรือจ่ายเป็นเงินสดและพันธบัตรของรัฐบาลตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

- ที่ดินที่จัดซื้อมีราคาไม่เกิน 8 ล้านบาท ชำระเป็นเงินสดทั้งหมด
- ที่ดินที่จัดซื้อราคา 8 ล้านบาทขึ้นไป จำนวน 8 ล้านบาทแรก จ่ายเป็น

เงินสด ส่วนที่เกินจะจ่ายเป็นเงินสดร้อยละ 25 และจ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาลอีกร้อยละ 75 ของราคาที่ดินส่วนเกินนั้น

การจัดที่ดินให้เกษตรกร ถ้าที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อสามารถแบ่งแยกเป็นแปลงใหม่ในขนาดที่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ ส.ป.ก. จะรังวัดแบ่งแปลงที่ดินก่อนแล้วจึงดำเนินการจัดที่ดิน ดังนี้

- คัดเลือกเกษตรกร โดยออกประกาศให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอรับการคัดเลือก แต่ถ้าที่ดินมีจำกัด และมีเกษตรกรผู้เช่าอยู่เดิมแล้ว ขณะโอนกรรมสิทธิ์เป็นของ ส.ป.ก. หรือมีเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนขอรับที่ดินทำกินแล้ว ก็จักคัดเลือกเกษตรกรได้โดยไม่ต้องมีการประกาศรับสมัคร
- จัดเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และทำสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อที่ดินกับ ส.ป.ก. ตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง

อัตราค่าเช่าที่จะเรียกเก็บจากเกษตรกร คิดในอัตราร้อยละ 3 ของราคาที่ดินที่ได้จัดซื้อ ส่วนอัตราค่าเช่าซื้อคิดเท่ากับราคาที่ดินที่ได้จัดซื้อรวมกับอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี ระยะเวลาการเช่าซื้อกำหนดไว้ 5 ปี 10 ปี 12 ปี และ 15 ปี สิทธิตามสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อจะโอนแก่กันได้ หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คปก. กำหนด เกษตรกรที่ชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนตามกำหนดในสัญญาแล้ว ส.ป.ก. จะประสานงานกับกรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน (นส.3. โฉนด) ต่อไป (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2542ข: 2-3)

การพัฒนา ได้แก่การพัฒนาขั้นพื้นฐาน ก่อสร้างถนน แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร และอุปโภค บริโภค ตามความจำเป็นและเหมาะสมของพื้นที่นั้น นอกจากนี้มีการประสานงานส่งเสริมอาชีพ จัดหาสินเชื่อเพื่อพัฒนาการผลิต และเพิ่มรายได้แก่เกษตรกร

3.3.4 การควบคุมกรรมสิทธิ์

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.3.5 การตรวจสอบการเข้าทำประโยชน์ของเกษตรกร

การตรวจสอบการเข้าทำประโยชน์ของเกษตรกรว่าเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2540 โดยมีขั้นตอนดังนี้ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2558: 1)

(1) การรับมอบที่ดิน เกษตรกรต้องรับมอบที่ดินภายใน 15 วัน นับแต่วันประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกร

(2) หน้าที่ของเกษตรกร เกษตรกรจะต้องประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองเต็มความสามารถ ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินหรือปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต และต้องปฏิบัติตามคำเตือนของ ส.ป.ก.

(3) การสิ้นสุดการเข้าทำประโยชน์ เกษตรกรสิ้นสุดเมื่อถึงแก่ความตาย สละสิทธิ์ ขาดคุณสมบัติเป็นเกษตรกรหรือปฏิบัติผิดระเบียบ และไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของ ส.ป.ก.

(4) ผู้มีอำนาจพิจารณาการสิ้นสุด คือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(5) การแจ้งยกเลิกสิทธิ ส.ป.ก. จะจัดทำเป็นหนังสือโดยให้สิทธิอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนด

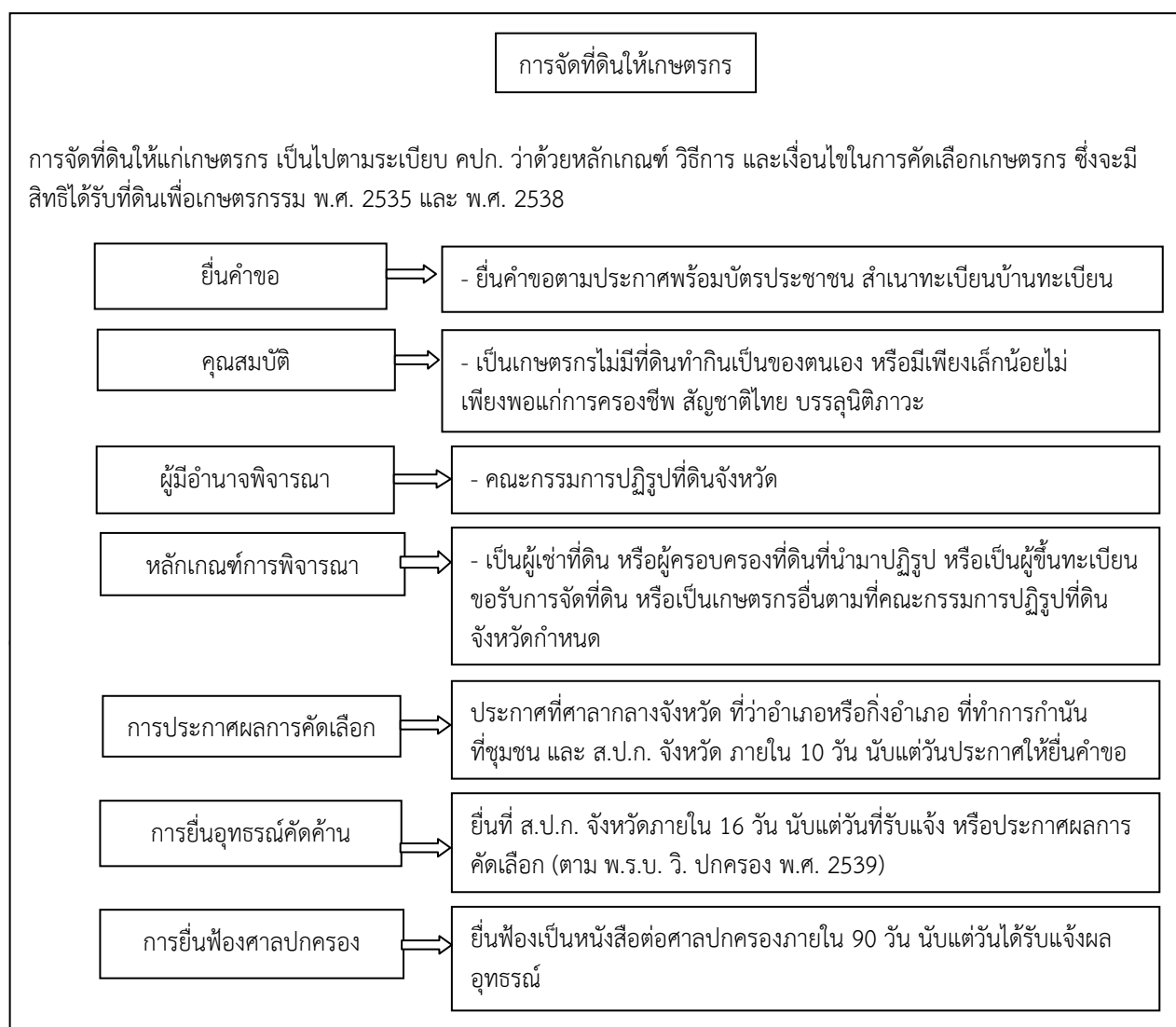
(6) การยื่นอุทธรณ์คัดค้าน ให้เกษตรกรยื่นที่ ส.ป.ก. จังหวัดภายใน 30 วัน นับแต่วันรับแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศคำสั่ง

(7) การยื่นฟ้องศาลปกครอง เกษตรกรอาจยื่นเป็นหนังสือต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันได้แจ้งผลอุทธรณ์

ขั้นตอนในภาพรวมการจัดที่ดินให้เกษตรกรได้สรุปไว้ในรูปที่ 3-2

3.3.6 ผลการดำเนินงาน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการจนถึง พ.ศ. 2558 สามารถจัดที่ดินทำกินได้จำนวน 34,557,565 ไร่ ให้แก่ เกษตรกรจำนวน 2,147,249 ราย (สำนักงานการปฏิรูปเกษตรกรรม, 2558: 1)



ที่มา: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2558: 1)

รูปที่ 3-2 ภาพรวมการจัดที่ดินให้เกษตรกร

3.4 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่ได้ทบทวนมี 2 โครงการ คือ

(3.4.1) โครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.)

(3.4.2) โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.)

โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(3.4.1) โครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.)

การจัดที่ดินทำกินโครงการ สทก. ดำเนินการโดยกรมป่าไม้ที่ใช้อำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ การทบทวนการจัดที่ดินทำกินของโครงการมี 6 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมา (2) วัตถุประสงค์ (3) เป้าหมายโครงการ (4) หลักเกณฑ์ในการออก สทก. (5) การดำเนินงาน (6) ผลการดำเนินงาน

(1) ความเป็นมา

เนื่องจากราษฎรได้บุกรุกอาศัยทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นจำนวนมาก เป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งราษฎรที่มีอาชีพทางด้านกสิกรรมซึ่งต้องการใช้พื้นที่อันเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต พื้นที่ที่ทางราชการได้จำแนกการใช้ประโยชน์ในลักษณะต่างๆ ไว้นั้น ราษฎรได้นำมาใช้กันอย่างถูกต้องบ้าง และไม่ถูกต้องบ้างตามหลักวิชา จนเกือบจะไม่มีพื้นที่ที่เหมาะสมในการใช้ประโยชน์เหลืออีก การช่วยเหลือราษฎรในเรื่องที่ดินทำกิน นั้นได้มีหน่วยราชการต่างๆ ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ประมาณ 14 หน่วยงาน ก็ยังไม่เป็นที่เพียงพอกับความประสงค์ของราษฎรฯ จึงได้หาทางสนองความต้องการของตนเองโดยเข้าบุกรุกทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพราะเห็นว่าพื้นที่เหล่านี้เป็นของรัฐบาล จึงทำให้ป่าไม้ของชาติถูกแผ้วถางทำลายเป็นจำนวนมาก อันเป็นผลต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาลและประเทศชาติเป็นส่วนรวมทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้จึงหาทางแก้ไขโดยช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกินชั่วคราวในที่ดินที่ได้ทำกินอยู่แล้ว โดยปฏิบัติตามเงื่อนไขของทางราชการ ผลของการช่วยเหลือจะทำให้ราษฎรเกิดความรู้สึกและมั่นใจว่าในอนาคตจะมีที่อยู่อาศัยทำกินอันก่อให้เกิดความรัก และหวงแหนในที่ดิน ไม่เคลื่อนย้ายที่ทำกินไปแผ้วถางป่าที่อื่นๆ ทำความเสียหายให้กับพื้นที่ป่าไม้ของชาติต่อไปอีก (กรมป่าไม้, 2527: 87)

(2) วัตถุประสงค์ของโครงการ

(2.1) เพื่อเป็นการช่วยเหลือราษฎรที่ได้อยู่อาศัยทำกินมาก่อน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้มีสิทธิทำกิน ซึ่งก่อให้เกิดความมั่นใจและหวงแหนในที่ดินของตน อันจะมีผลให้ราษฎรอยู่อาศัยทำกินเป็นหลักแหล่งไม่เคลื่อนย้ายไปบุกรุกแผ้วถางป่าที่อื่นอีกต่อไป

(2.2) เพื่อส่งเสริมราษฎรให้ปลูกต้นไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม นอกเหนือจากพื้นที่ที่ได้รับ สทก. ผลิตผลจากต้นไม้ที่ปลูกให้ราษฎรผู้ปลูกเป็นผู้ขอรับอนุญาตเมื่อได้ดูแลและรักษาจนมีขนาดโตนำไปใช้ประโยชน์ได้ โดยกรมป่าไม้จะแจกจ่ายกล้าไม้และแนะนำทางด้านวิชาการ

(2.3) เพื่อสร้างทัศนคติที่ดีระหว่างเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กับราษฎรที่จะได้รับการผ่อนผันให้สิทธิทำกินในพื้นที่ที่ราษฎรได้ทำกินมาก่อนให้อยินยอมปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทางราชการกำหนด

(2.4) เพื่อเป็นพื้นฐานในการนำหน่วยงานอื่นๆ เข้าไปช่วยพัฒนาอาชีพให้แก่ราษฎร

(2.5) เพื่อต้องการทราบว่า พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติส่วนที่ราษฎรได้บุกรุกเข้าอยู่อาศัยทำกินมีอยู่มากน้อยเพียงใด และพื้นที่ที่ยังสภาพเป็นป่าที่จะต้องรักษาและป้องกันมิให้ถูกทำลายต่อไปอีกมีเหลืออยู่เท่าใด สภาพข้อเท็จจริงต่างๆ เหล่านี้ เจ้าหน้าที่จะต้องชี้แจงประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรในท้องที่ทราบถึงคุณประโยชน์ของการรักษาป่า และโทษของการทำลายป่าเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างราษฎรกับเจ้าหน้าที่ในการป้องกันรักษาป่าอย่างจริงจัง

(2.6) เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปราบปรามสามารถตรวจสอบพื้นที่ป่ามิให้มีการแผ้วถางป่าอีกต่อไป หากมีการกระทำผิดต้องใช้มาตรการป้องกันรักษาป่าที่เฉียบขาดยิ่งขึ้น

(2.7) เพื่อกรมป่าไม้จะได้วางแผนในการปรับปรุงฟื้นฟูสภาพป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกทำลายโดยการปลูกป่า การใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่เหลืออยู่ การปรับปรุงดินให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น

(2.8) เพื่อปรับปรุงโครงงานทางด้านป่าไม้ที่ได้ปฏิบัติอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้ถูกต้องตามหลักวิชาการ (กรมป่าไม้, 2527: 88)

(3) เป้าหมายของโครงการ

(3.1) การออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกิน

การดำเนินการให้สิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.1) แก่ราษฎรที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในแผนปฏิบัติงานแต่ละปีจะกำหนดรายชื่อป่าจากที่ได้รับการคัดเลือกจากป่าไม้เขตป่าไม้จังหวัด โดยส่วนการพิจารณาจากคณะกรรมการโครงการ สทก. ประจำจังหวัดต่างๆ การดำเนินงานกำหนดแผนงานให้กระจายทั่วทุกภาคของประเทศตามลำดับความสำคัญของความต้องการของราษฎรและอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ป่าใดที่อยู่ในแผนการปฏิบัติงานจะต้องพยายามดำเนินการออกหนังสืออนุญาต สทก.1 ให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณนั้นๆ เป้าหมายการปฏิบัติงานของแต่ละปี จะเพิ่มขึ้นตามอัตราส่วนของงบประมาณ และอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ โดยมีเป้าหมายในการให้สิทธิทำกินชั่วคราว สทก.1 เสร็จสิ้นทั่วประเทศภายในระยะเวลา 5 ปี ในจำนวนป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งสิ้นประมาณ 1,240 ป่า

สำหรับการอนุญาตให้สิทธิทำกินแบบ สทก. 2 นั้น เป็นการอนุญาตหลังจากที่ได้ตรวจสอบพื้นที่ สทก. 1 ว่าราษฎรได้ใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรมและอยู่อาศัยเป็นการถาวรจริง ทั้งนี้เพื่อให้การจัดพื้นที่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์คือ เป็นการช่วยเหลือเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินให้มีที่ดินทำกิน สามารถสร้างหลักฐานการอยู่อาศัยอย่างมั่นคง และไม่มีกรอบพโยกย้ายไปหาแหล่งที่ทำกินใหม่ทำให้เกิดการบุกรุกทำลายป่าต่อไปอีก รวมทั้งเพื่อให้การพัฒนาต่างๆ ในเขตชนบท ให้สามารถจัดดำเนินการในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมเป็นลำดับขั้นต่อเนื่องกันอย่างถูกต้องในอนาคตได้ การออกหนังสืออนุญาตแบบสทก.2 จะออกให้หลังจากที่ได้ออกหนังสืออนุญาต แบบสทก.1 ไปแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ซึ่งกำหนดว่าทั่วทั้งประเทศจะสามารถออกหนังสืออนุญาตแบบ สทก.2 ได้สำเร็จภายในเวลา 10 ปี (กรมป่าไม้, 2527: 89-90)

(3.2) การพัฒนาด้านป่าไม้

ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้จัดออกหนังสืออนุญาต แบบ สทก.1 ไปแล้ว จะมีพื้นที่ที่จะต้องเข้าดำเนินการพัฒนาทางด้านป่าไม้ กล่าวคือ จะมีพื้นที่ส่วนที่ได้จำแนกไว้เป็นเขตป่าต้นน้ำลำธาร พื้นที่เป็นป่าที่เหลืออยู่ พื้นที่ควรสงวนไว้เป็นป่าไม้และพื้นที่ที่ถูกราษฎรบุกรุกทำลายปล่อยทิ้งว่างเปล่า พื้นที่ต่างๆ ดังกล่าวนี้อาจสังเกตได้แน่ชัดสามารถตรวจสอบพื้นที่ได้ถูกต้องโดยการใช้ภาพถ่ายทางอากาศและแผนที่ภูมิประเทศที่ได้จัดทำไว้แล้ว จะช่วยให้การปฏิบัติงานในการปลูก-บำรุงป่าไม้ตามโครงการแต่ละปีใน

พื้นที่ป่าสงวนที่ได้จัดออกหนังสืออนุญาต สทก.1 ไปแล้วได้ผลตามเป้าหมาย การจัดหน่วยงานโครงการ ควบคุมพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจะช่วยในการพัฒนาป่าไม้ในลักษณะที่ประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ของ กรมป่าไม้ และส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดจะต้องดำเนินการมี ประมาณ 1,240 ป่า มีเนื้อที่ประมาณ 161 ล้านไร่ เป็นที่หวังว่า การดำเนินงานตามแนวทางของโครงการนี้ จะนำไปสู่การวางแผนการจัดการป่าไม้ที่ถูกต้องได้ หลังจากที่ได้ออกหนังสืออนุญาต สทก.2 ไปเสร็จสิ้นแล้ว คือ ระยะเวลาประมาณ 10 ปี

การพัฒนาทางด้านป่าไม้ประจำปีแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ

- 1) ส่วนที่จะต้องดำเนินการโดยกรมป่าไม้ ในแต่ละปีหน่วยโครงการพัฒนาป่าไม้ จะจัดทำแผนการปลูก-บำรุงป่าในเขตพื้นที่รับผิดชอบ รวมทั้งรายละเอียดพื้นที่ที่ปลูก ชนิดไม้ เนื้อที่ซึ่ง คาดว่าในแต่ละหน่วยโครงการจะสามารถทำการปลูกป่าได้ปีละไม่ต่ำกว่า 500 ไร่ ตามงบประมาณที่ได้รับ
- 2) ส่วนที่ให้ราษฎรเป็นผู้ปลูก การปลูกป่าของราษฎรจะมีลักษณะเป็นการจัด โครงการบนพื้นที่กว้างหรือปลูกป่าเพื่อเป็นแนวภายในหมู่บ้าน แนวสำหรับป้องกันลมพายุ หรือตาม แนวทางเดิม ฯลฯ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญส่วนหนึ่งของโครงการที่จะต้องประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรเข้าใจ ถึงการมีป่าไม้ หรือต้นไม้ไว้เพื่อการส่งเสริมการเพาะปลูกให้ได้ผลดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณพื้นที่ทำ การเกษตรที่ไม่อยู่ในเขตชลประทาน เป็นการสนับสนุนให้เกิดความคิดของชุมชนในการปลูกป่าโดยหน่วย โครงการที่รับผิดชอบในพื้นที่จะต้องช่วยให้คำแนะนำทางด้านวิชาการป่าไม้ ทั้งหลักการและวิธีการปฏิบัติให้ ราษฎรเข้าใจ ในแต่ละปีหน่วยโครงการจะต้องทำรายงานจำนวนต้นไม้ ชนิดไม้และพื้นที่ปลูกให้แนชดและ จะได้กำหนดเป็นเป้าหมายของการปฏิบัติงานในแต่ละปีได้ (กรมป่าไม้, 2527: 90-91)

(3.3) เป้าหมายในการพัฒนาชนบท

วัตถุประสงค์หลักของโครงการ สทก. เป็นการช่วยให้ราษฎรโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินให้มีที่อยู่อาศัยและทำกินได้โดยมั่นใจสิทธิที่ได้รับ เมื่อราษฎรอยู่เป็นหลักแหล่ง แน่นนอนแล้ว จะช่วยในการปฏิบัติงานของกรมป่าไม้ด้านการพัฒนาป่าไม้ที่ควบคู่กันไป แต่อย่างไรก็ตามถ้า หากว่าการพัฒนาชนบทไม่ได้ผลดี การให้ราษฎรอยู่ประจำเป็นหลักแหล่งก็จะทำได้ยาก ซึ่งจะมีผลกระทบ ทำให้ราษฎรย้อนกลับมาทำการบุกรุกทำลายป่าไม้เพิ่มขึ้นอีก การพัฒนาชนบทเป็นระบบการพัฒนาที่มีความ ละเอียดอ่อนและต้องอาศัยหลายหน่วยงานที่มีความชำนาญเฉพาะเข้ามาร่วม ในขณะนี้รัฐบาลก็ได้มี เป้าหมายการพัฒนาชนบทตามแนวทางนี้อยู่แล้ว โดยมีคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ เป็นหน่วยงาน ที่ควบคุมกำกับ การ หน่วยโครงการที่รับผิดชอบในพื้นที่จะเป็นแกนกลางสำหรับการพัฒนา ซึ่งคาดว่าเมื่อ สำเร็จตามโครงการนี้แล้วจะสามารถยกระดับฐานะความเป็นอยู่ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของราษฎรที่เข้าอยู่ อาศัยทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ถึงประมาณ 1,000,000 ครอบครัว (กรมป่าไม้, 2527: 91)

(4) หลักเกณฑ์ในการออก สทก.

เพื่อจัดความเดือดร้อนและแก้ไขปัญหาในเรื่องที่ทำกินของราษฎรที่ได้บุกรุกเข้าอยู่อาศัยทำ กินในป่าสงวนแห่งชาติ อันเป็นการปฏิบัติโดยมิชอบกันมาแต่เดิมให้ถูกต้องตามกฎหมาย และขณะเดียวกันก็จะ ไม่ก่อความเสียหายในด้านอนุรักษ์ดินและน้ำ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่จะนำมาดำเนินการตามโครงการนี้จะต้อง เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่มีสภาพเสื่อมโทรมเท่านั้น โดยแบ่งแยกสภาพพื้นที่ออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วน ที่เป็นต้นน้ำลำธาร และส่วนที่สองเป็นพื้นที่เหมาะสมแก่การกสิกรรม ทางรัฐบาลจะเข้าไปดำเนินการโดยมี หลักเกณฑ์ต่อไปนี้

(4.1) พื้นที่ส่วนที่เป็นต้นน้ำลำธาร หรือบริเวณที่มีทัศนียภาพเหมาะสมแก่การท่องเที่ยวพักผ่อน บริเวณดังกล่าวนี้จำเป็นต้องรักษาไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม หากมีราษฎรบุกรุกเข้าไปอยู่ รัฐจะพิจารณาหาพื้นที่อื่นๆ ให้ใหม่ในพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การกสิกรรม ส่วนบริเวณต้นน้ำลำธาร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมป่าไม้จะต้องได้รับความสนับสนุนโดยมั่นใจจากรัฐบาลให้ทำการปลูกป่าขึ้นทดแทน ตามหลักวิชาการจัดการป่าไม้ต่อไป

(4.2) พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การกสิกรรม เมื่อรัฐได้สำรวจจำนวนราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติได้แน่นอนแล้ว จะจัดให้เข้าอยู่อาศัยและทำกินเท่าที่ทำได้จริง แต่ไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ ราษฎรที่จะได้รับการช่วยเหลือตามโครงการนี้ มีคุณสมบัติดังนี้

- (1) ต้องมีสัญชาติไทย และเป็นหัวหน้าครอบครัว
 - (2) จะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินในที่แห่งอื่นๆ เป็นของตนเอง ซึ่งเป็น การเพียงพอแก่สภาพอยู่แล้ว
 - (3) จะต้องไม่เป็นผู้กระทำความผิดอื่นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้อยู่ เป็นประจำ
 - (4) จะต้องเป็นผู้ที่ได้เข้าอยู่อาศัยทำกินในป่าสงวนแห่งชาตินั้นมาก่อน
- วันที่ 1 มกราคม 2525

(4.3) ที่ดินที่จัดให้ราษฎรทำกิน จะออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกิน (สทก.) โดยเจ้าหน้าที่จะปฏิบัติดังนี้

- (1) เมื่อราษฎรได้ยื่นคำขอ และนำเจ้าหน้าที่สำรวจในพื้นที่แล้ว จะออก หนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.1)
- (2) เมื่อราษฎรได้รับหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินแบบ สทก.1 แล้ว ได้ ทำกินหรืออยู่อาศัยเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี และได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนดกรมป่าไม้ จะออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินแบบ สทก. 2

(4.4) ที่ดินราษฎรได้รับหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกิน (สทก.) ห้ามนำไปแบ่งแยก หรือโอนสิทธิหรือให้เช่าช่วงทำกินแต่ให้ตกทอดในทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้

(4.5) พื้นที่ส่วนที่เกินจากที่ได้ให้แก่ราษฎรรายละไม่เกิน 15 ไร่ไปแล้ว ให้ราษฎร ที่เข้าอยู่อาศัยตามหลักเกณฑ์นี้ขออนุญาตใช้พื้นที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ให้ ผลิตผลคือ ต้นไม้ที่ปลูกตกเป็นราษฎรผู้ปลูก กรมป่าไม้จะเป็นผู้แนะนำทางด้านวิชาการและแจกจ่ายกล้าไม้ หรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการเตรียมพื้นที่เพื่อจัดให้เป็นป่าชุมชน

(4.6) ราษฎรผู้ปลูกป่ามีหน้าที่เป็นผู้ดูแลเอาใจใส่ต้นไม้ที่ปลูกให้เจริญเติบโตตาม สมควร หากต้นไม้ที่ปลูกตายต้องปลูกซ่อมด้วย

(4.7) ราษฎรผู้เข้าอยู่อาศัยและทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์นี้ จะต้องช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามผู้บุกรุกทำลายไม้ของชาติ หากพบการ กระทำผิด ให้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทราบโดยด่วน (กรมป่าไม้, 2527: 91-93)

(5) การดำเนินงาน

การดำเนินงานตามโครงการนี้ กรมป่าไม้ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติโดยแบ่งออกตาม ลักษณะของงานที่ปฏิบัติดังนี้ คือ

(5.1) การเตรียมแผนที่และภาพถ่ายทางอากาศ การจัดเตรียมแผนที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดเป็นแผนงานประจำปีที่จะดำเนินการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการนี้ต้องนำแผนที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีอยู่หลายขนาดมาตราส่วนมาทำการย่อหรือขยายให้เป็นมาตราส่วน 1: 50,000 ทั้งหมด แล้วทำการถ่ายทอดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติลงบนแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน 1 : 50,000 การกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแต่ละป่านั้นต้องดำเนินการแบ่งแยกพื้นที่ออกเป็นลักษณะต่างๆ คือพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การกสิกรรม พื้นที่ต้นน้ำลำธาร และพื้นที่อื่นๆ โดยอาศัยการแปลภาพถ่ายทางอากาศมาตราส่วน 1 : 50,000 ประกอบกับการตรวจสอบภาคพื้นดินตามความจำเป็น รายละเอียดที่ได้จากการแปลภาพถ่ายทางอากาศ และแนวเขตต่างๆ จะถ่ายทอดลงในแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน 1 : 50,000 และภาพถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน 1: 5,000 ที่ได้รับจากกรมที่ดิน หลักฐานต่างๆ จากการเตรียมงานดังกล่าวนี้ เจ้าหน้าที่จะนำไปสำรวจในพื้นที่ทางภาคสนามเพื่อเป็นหลักฐานในการดำเนินการตรวจสอบและรังวัดแบ่งแปลงในพื้นที่ การดำเนินงานเตรียมแผนที่และภาพถ่ายทางอากาศรวมทั้งวัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในภาคสนาม สำนักงานโครงการช่วยเหลือราษฎรส่วนกลางจะเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด

(5.2) การประชาสัมพันธ์ เมื่อทราบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่จะดำเนินการตามโครงการนี้แล้ว มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องประชาสัมพันธ์ชี้แจงให้ราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ที่ทางราชการจะช่วยเหลือ เพื่อที่ราษฎรจะให้ความร่วมมือกับทางราชการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ อันจะเป็นการช่วยให้โครงการนี้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายการประชาสัมพันธ์ต้องเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ก่อนหน่วยงานอื่น โดยมีเจ้าหน้าที่ร่วมกันหลายฝ่ายคือ จากป่าไม้เขตป่าไม้จังหวัด และขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายปกครองในการนัดหมายประชุมชี้แจงราษฎร การประกาศให้ราษฎรยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ตามระยะเวลาที่กำหนด การประชาสัมพันธ์จะใช้อุปกรณ์ และโครงข่ายสื่อสารมวลชนเท่าที่มีอยู่ที่สามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติงานได้ทั้งในชุมชนและในพื้นที่ เช่น วิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น การปิดประกาศควรจัดหน่วยประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่เข้าไปดำเนินการในพื้นที่ราษฎรเข้าอยู่อาศัย และรวบรวมข้อมูลต่างๆ สรุป และให้ความเห็นว่า ถ้าเข้าดำเนินการตามแนวของโครงการนี้จะได้รับความร่วมมือจากราษฎรมากน้อยเพียงใด

(5.3) การดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.1) เมื่อราษฎรได้รับทราบและเข้าใจถึงแนวทางของโครงการแล้ว ขั้นตอนต่อไปให้ราษฎรยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ในการรับคำขอเจ้าหน้าที่จะต้องบันทึกรายละเอียดข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับราษฎรที่ยื่นคำขอและตรวจสอบคุณสมบัติของราษฎรผู้ยื่นคำขอว่ามีคุณสมบัติครบถ้วนหรือไม่ ผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนแล้วให้เจ้าหน้าที่รวบรวมจัดกลุ่มผู้ที่อยู่บริเวณใกล้เคียงเป็นกลุ่มเดียวกัน นัดหมายวันที่เจ้าหน้าที่สำรวจข้อมูลจะทำการตรวจสอบในพื้นที่ การตรวจสอบพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ จะต้องลงรูปร่างแปลงที่ดินของราษฎรโดยประมาณ และลงหมายเลขแปลงที่ดินในแผ่นทาบระวาง ของภาพถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน 1: 5,000 เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ทำการตรวจสอบพื้นที่และตรวจคุณสมบัติของราษฎรเสร็จแล้วจึงทำการคัดลอกแปลงที่ดินจากแผ่นทาบระวางของภาพถ่ายทางอากาศมาตราส่วน 1: 5,000 แยกออกเป็นรายๆ ลงในแบบหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.1) เจ้าหน้าที่จะดำเนินการตามลำดับจนกระทั่งเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามแล้วนำหนังสืออนุญาต สทก.1 ไปแจกให้แก่ราษฎรต่อไป

ส่วนพื้นที่ที่ราษฎรครอบครองทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เกินกว่า 15 ไร่ ให้ราษฎรยื่นความจำนงค์ต่อเจ้าหน้าที่เพื่อขอใช้พื้นที่ดังกล่าวตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

(5.4) การดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.2) เมื่อได้ออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.1) ให้แก่ราษฎรไปแล้วในหนังสืออนุญาต สทก.1 จะมีแผนผังรูปร่างแปลงที่ดินโดยประมาณแสดงอาณาเขตแปลงที่ดิน การที่กำหนดให้มีหนังสืออนุญาต สทก.2 อีกชั้น ตอนหนึ่งก็เพื่อเป็นการตรวจสอบว่าราษฎรได้ทำประโยชน์เป็นการแน่นอนหรือไม่ ในชั้นตอนนี้จะต้องเข้าไปทำการรังวัดพื้นที่เป็นรายครอบครัวให้แก่ราษฎรเท่าที่ทำกินอยู่จริงแต่ไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ พร้อมลงหลักเขต สทก. เป็นหลักฐาน วัดระยะคำนวณเนื้อที่แล้วจำลองรูปร่างแปลงที่ดินที่ถูกต้องแน่นอน หมายเลขหลักเขต สทก. และระยะที่วัดได้ลงบนแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ มาตรฐาน 1: 5,000 ให้ชัดเจน เป็นการต่อเนื่องกันที่ได้ดำเนินการไปแล้วในการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.1) นอกจากนั้นเนื้อที่แปลงใดที่เกินกว่า 15 ไร่ เจ้าหน้าที่จะทำการรังวัดกันออก และลงแนวให้ชัดเจนบนแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศด้วยเช่นเดียวกันเพื่อจะได้นำมาพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการขอใช้ประโยชน์พื้นที่ตามความเหมาะสมต่อไป

การตรวจสอบแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดำเนินการตามโครงการนี้ จะต้องกระทำก่อนการรังวัดแบ่งแปลงที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากว่าแปลงที่ดินที่ราษฎรขออนุญาตอยู่คาบเกี่ยวระหว่างพื้นที่ที่ราษฎรมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับแนวเขตการรังวัดซ่อมแซมแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ควรดำเนินการตรึงบริเวณที่คาดว่าจะมีปัญหาเรื่องแนวเขตเสียก่อนโดยยึดถือตามระเบียบว่าด้วยการรังวัดซ่อมแซมแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติของกรมป่าไม้ นอกจากนั้นบริเวณใดในป่าสงวนแห่งชาติที่ได้แบ่งแยกพื้นที่เป็นป่าหรือพื้นที่ต้นน้ำลำธารต้องทำการรังวัดหรือหมายแนวไว้ด้วย เช่นเดียวกัน

การออกหนังสืออนุญาต สทก.2 ได้กำหนดวิธีปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบการใช้ประโยชน์พื้นที่ตาม สทก.1 ของราษฎรว่าได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขตาม สทก.1 และกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ครบถ้วนแล้วจึงจะดำเนินการเสนอเรื่องตามลำดับขั้นถึงอธิบดีกรมป่าไม้เพื่อพิจารณาลงนามในหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.2) โดยเสียค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตตามกฎหมายกระทรวง ระยะเวลา นับตั้งแต่ออก สทก.1 ไปจนถึงออก สทก.2 ไม่น้อยกว่า 5 ปี (กรมป่าไม้, 2527: 94-99)

(6) ผลการดำเนินงาน

ผลการปฏิบัติงานของโครงการ สทก. ที่รายงานโดยคณะวนศาสตร์ (2528: 2-13) มีดังนี้
 พ.ศ. 2525 ออก สทก.1 ให้ราษฎร 77,707 ราย จำนวน 90,003 แปลง เนื้อที่ 838,083 ไร่
 พ.ศ. 2526 ออก สทก.1 ให้ราษฎร 124,734 ราย จำนวน 143,466 แปลง เนื้อที่ 1,230,823 ไร่
 พ.ศ. 2527 มีพื้นที่ที่จะออก สทก.1 ตามที่ได้รับคำขอไว้ จำนวน 164,076 ราย จำนวน 191,314 แปลง เนื้อที่ 1,730,754 ไร่

ต่อมาใน พ.ศ. 2533 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2533ก: 108) ได้รายงานผลการดำเนินงานโครงการ สทก. ในช่วง พ.ศ. 2525-2529 ซึ่งแตกต่างกับที่รายงานโดยคณะวนศาสตร์ (2528: 2-13) ไว้ดังนี้

ตารางที่ 3-10 ผลการดำเนินงานตามโครงการ สทก. โดยงบงานจัดที่ดินให้ราษฎรทำกินและงบเงินกู้ปี 2525-2529

ปี	จำนวนป่า	เนื้อที่ทำการ (ไร่)	จำนวนที่พิจารณาให้สิทธิทำกิน		
			ราย	แปลง	ไร่
2525	42	13,382,129.75	82,988	96,171	868,732
2526	125	25,799,314.03	166,243	194,879	1,713,993
2527	191	26,201,343.11	187,165	217,714	1,950,056
2528	222	36,870,195.18	230,006	273,516	2,271,371
2529	44	4,909,915.00	36,024	39,781	380,419
2525-2529	624	107,162,897.07	702,426	822,061	7,184,571

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2533ก: 108)

กรมป่าไม้ (2534: 41) รายงานผลการดำเนินงานจนสิ้นปีงบประมาณ 2534 สามารถดำเนินการได้ในท้องที่ 61 จังหวัด จำนวน 716,672 ราย 839,821 แปลง เนื้อที่รวม 7,314,607 ในพื้นที่รวม 699 ป่า ที่มีเนื้อที่ของป่ารวม 108.87 ล้านไร่ พื้นที่โครงการ สทก. ที่ได้ดำเนินการดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งได้ส่งมอบให้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ใน พ.ศ. 2536 เพื่อนำไปทำการปฏิรูปที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 พฤษภาคม 2536

3.4.2 โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (คจก/อ) โครงการนี้ดำเนินการโดย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ. รณม) ที่ครอบคลุมพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีแผนงานทั้งสิ้น 8 แผนงาน ทั้งที่เป็นภารกิจโดยตรงต่อการจัดที่ดินทำกินและภารกิจรอง ดังนั้นการทบทวนจึงแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือในระดับภาพรวมของโครงการ และในระดับแผนงานที่สำคัญของโครงการ ตลอดจนการยุติโครงการโดยมี 4 หัวข้อดังนี้ (1) ภาพรวมของโครงการ (2) แผนงานการจัดที่ดิน (3) แผนงานการจัดระเบียบชุมชน และ (4) การยุติโครงการ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) ภาพรวมของโครงการ

การทบทวนในหัวข้อนี้จะประกอบด้วย 4 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมา (2) วัตถุประสงค์ (3) เป้าหมาย และ (4) แนวทางการดำเนินงาน

(1.1) ความเป็นมา

จากการที่ราษฎรผู้ยากไร้จำนวนนับล้านคน เข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นปัญหาด้านเหตุที่สำคัญยิ่งของชาติประการหนึ่ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติในหลายๆ ด้าน และเป็นมูลเหตุของอุปสรรคในการพัฒนาชนบทที่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งนับวันปัญหาดังกล่าวจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปัจจุบันมีราษฎรเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายมีจำนวนมากกว่า 550,000 ครอบครัว รวมเนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 12 ล้านไร่ ดังนั้น เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้ยากไร้ ให้ได้รับสิทธิที่ทำกินอย่างถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ให้คงสภาพอย่างถาวรตลอดไปรัฐบาลจึงได้พิจารณากำหนดแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าวให้เป็นนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งหมายจัดที่ดินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม โดยได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นลำดับแรก และจะพิจารณาดำเนินการในพื้นที่อื่นๆ ในโอกาสต่อไป (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2533: 1)

(1.2) วัตถุประสงค์

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (2535: 31) ได้รายงานวัตถุประสงค์ของโครงการ คจก. ไว้ดังนี้

(1.2.1) ช่วยเหลือให้ประชาชนให้มีสิทธิทำกิน มีอาชีพมีที่อยู่อาศัยโดยถูกต้องตามกฎหมาย และยกระดับคุณภาพชีวิตให้สูงขึ้น

(1.2.2) ส่งเสริมการปลูกพืชยืนต้นตามความเหมาะสมของสภาพท้องถิ่นและความต้องการของตลาด เพิ่มเนื้อที่ป่าเศรษฐกิจและเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน

(1.2.3) สนับสนุนและส่งเสริมโรงงานอุตสาหกรรมเกษตร ให้รองรับผลผลิตจากเกษตรกรในพื้นที่ทำกินและพื้นที่ใกล้เคียง

(1.2.4) ปรับปรุง พันธุ์ และรักษาสภาพป่าต้นน้ำลำธาร เพื่อเป็นแนวป้องกันภัยธรรมชาติ

(1.2.5) สร้างสรรค์ความรัก ความหวงแหน ความสำนึกรับผิดชอบในทรัพยากรธรรมชาติ ร่วมกันให้คงอยู่สมบูรณ์ถาวร

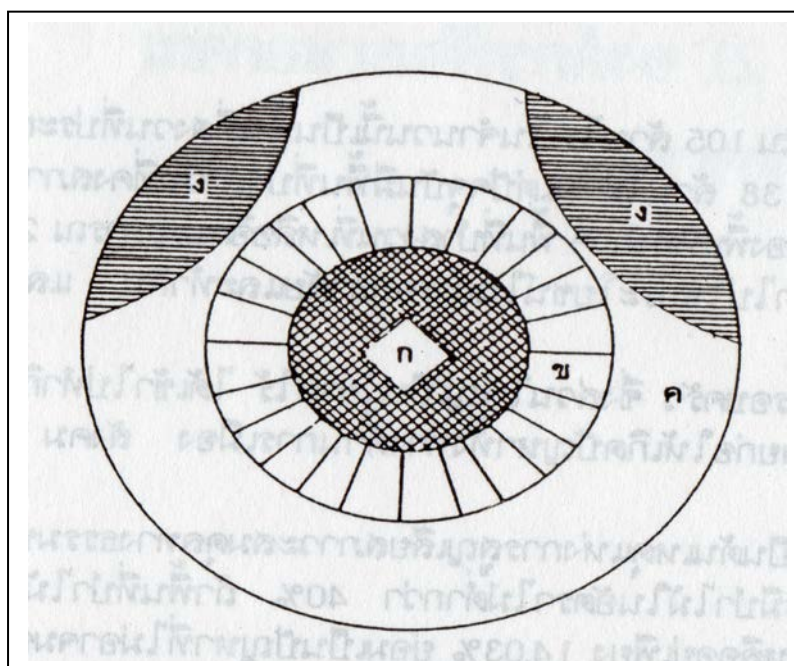
(1.3) เป้าหมาย

โครงการมีพื้นที่เป้าหมายในการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ยากไร้ ในเขตพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 352 ป่า รวม 17 จังหวัด ให้ราษฎรประมาณ 250,000 ครอบครัว ภายในระยะเวลา 5 ปี (สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2525: 33)

(1.4) แนวทางการดำเนินงาน

เพื่อให้การจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรผู้ยากไร้ที่เข้าทำประโยชน์อยู่ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมอยู่แล้วในปัจจุบันเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย รัฐยังคงรักษาที่ดินของรัฐไว้ได้ ราษฎรจะมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูป่าไม่อย่างได้ผลและป้องกันวิกฤตการณ์ที่ทวีความรุนแรงขึ้นเนื่องจากการแย่งที่ทำกินโดยตัวนที่สุด จึงเห็นควรดำเนินการดังนี้

(1.4.1) ให้ กอ.รมน. เป็นหน่วยประสานงานร่วมมือกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กระทรวงมหาดไทยและส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจัดทำรายละเอียดโครงการ รูปแบบการปฏิบัติที่ชัดเจน ตลอดจนความต้องการงบประมาณ เพื่อจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรที่เข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมของพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นำเสนอ ผอ.ปค. เพื่อพิจารณา ให้ดำเนินการได้โดยตัวนที่สุดโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2528 มาตรา 16 ทวิ จัดที่ดินทำกินให้ราษฎรที่เข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนครอบครัวละประมาณ 15 ไร่ ตามแนวทางโดยสังเขปดังต่อไปนี้



รูปที่ 3-3 เขตดำเนินโครงการ คจก.

1. เขตป่าอนุรักษ์ (พื้นที่ ก) ได้แก่ เขตป่าอนุรักษ์ซึ่งยังคงสภาพความอุดมสมบูรณ์จำนวนประมาณ 14.8 ล้านไร่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยกรมป่าไม้รับผิดชอบ กำหนดเขตที่ชัดเจนและมีหน้าที่ดูแลบำรุงรักษา เป็นเขตหวงห้ามเด็ดขาด ห้ามผู้หนึ่งผู้ใดเข้าหาประโยชน์
2. เขตจัดสรรที่ทำกินเขตที่ 1 (พื้นที่ ข) ได้แก่ พื้นที่ป่าสงวนที่มีสภาพเสื่อมโทรมติดกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์
 - จัดสรรให้ราษฎรครอบครองไม่เกิน 15 ไร่
 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบเรื่องงบประมาณ
 - อนุญาตให้ราษฎรเข้าทำกินได้เท่านั้น ห้ามอยู่อาศัย
 - ราษฎรที่ได้รับการจัดสรรที่ทำกินต้องปลูกต้นไม้ยืนต้น ที่ราษฎรได้รับประโยชน์ด้วยความเห็นชอบของกรมป่าไม้ อย่างน้อยไร่ละ 30 ต้น และปลูกพืชเสริมให้ผลผลิตเร็ว ในแนวระหว่างไม้ยืนต้นตามที่เหมาะสม
 - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมป่าไม้เป็นเจ้าของที่ดิน ราษฎรได้รับหนังสือรับรองสิทธิทำกิน และสืบทอดสิทธิทำกินทางมรดกได้
 - ส่วนราชการอื่นๆ ให้การสนับสนุนที่เหมาะสม
3. ส่วนที่เหลือจากการจัดสรรที่ดิน (พื้นที่ ง) ได้แก่ พื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (ในพื้นที่ ค) ที่เหลือจากการจัดสรรให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาจัดสรรให้เอกชนเช่า เพื่อการทำสวนป่า หรือเพื่อการปลูกป่าตามความเหมาะสมต่อไป

(1.4.2) กอ.รมน. ประสานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จัดสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานที่จำเป็น เช่น แหล่งน้ำ เส้นทางเข้า-ออก ฯลฯ ให้กับราษฎรในข้อ 3 และกระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบในการสำรวจข้อมูลจำนวนครอบครัวราษฎรผู้ยากไร้ที่เข้าหาประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนดังกล่าวข้างต้น โดยใช้งบประมาณของแต่ละหน่วยงาน

(1.4.3) แผนงาน

โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือมี 8 แผนงาน ดังนี้ แผนหลักมี 5 แผน คือ แผนงานจัดที่ดิน แผนการจัดระเบียบชุมชน แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แผนงานพัฒนาอาชีพ และแผนงานคุ้มครองพัฒนาทรัพยากร และติดตามผลการปฏิบัติ ส่วนอีก 3 แผน จัดว่าเป็นแผนงานสนับสนุนอันได้แก่ แผนงานประชาสัมพันธ์ แผนงานติดตามและประเมินผล แผนงานสนับสนุนการงบประมาณ (คณะกรรมการประสานงานการปฏิบัติกับส่วนราชการ (คปร.), 2533: 2-3)

(2) แผนงานการจัดที่ดิน

เนื่องจากโครงการ คจก. นี้มีแผนงานทั้งสิ้นรวม 8 แผนงาน ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดเฉพาะในแผนงานจัดที่ดิน โดยการทบทวนจะครอบคลุม 4 เรื่อง คือ (1) วัตถุประสงค์ (2) เป้าหมาย (3) แนวทางการดำเนินงาน (4) วิธีการดำเนินงาน

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (2535: 1-2) ได้กำหนดแผนงานการจัดที่ดินไว้ดังนี้

การจัดที่ดินเป็นการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินให้ราษฎรมีที่ทำกิน และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม การได้อยู่อาศัยเป็นชุมชนเป็นโอกาสที่จะได้รับบริการพื้นฐานของรัฐสามารถพัฒนาความเป็นอยู่และฐานะของตนเองและครอบครัวได้ นอกจากนี้การจัดที่ดินจะเป็นการจำแนกขอบเขตพื้นที่ทำกินและพื้นที่อนุรักษ์ ยังผลให้ยุติการรุกล้ำเข้าไปในพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ทำให้รักษาสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติไว้ได้

(2.1) วัตถุประสงค์

(2.1.1) เพื่อช่วยเหลือจัดที่ดินให้ราษฎรในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมได้มีสิทธิทำกิน มีอาชีพ มีที่อยู่อาศัย โดยถูกต้องตามกฎหมาย

(2.1.2) เพื่อจำแนกขอบเขตของพื้นที่โครงการ

(2.1.3) เพื่อทราบรายละเอียดพื้นที่การถือครอง และผู้ถือครองที่ดิน

(2.1.4) เพื่อกำหนดและแบ่งเขตพื้นที่จัดให้แก่ราษฎรพื้นที่เพื่อการสาธารณูปโภคพื้นฐานและพื้นที่ใช้ประโยชน์ของราชการ

(2.1.5) เพื่อกำหนดและแบ่งเขตพื้นที่ ป่าชุมชน ป่าเศรษฐกิจ และป่าอนุรักษ์

(2.2) เป้าหมาย

จัดที่ดินให้แก่ราษฎรที่เข้าครอบครองทำประโยชน์และอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ประกาศเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ

(2.3) แนวทางการดำเนินงาน

ดำเนินการจัดที่ดินโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528 มาตรา 16 ทวิ โดยจัดที่ทำกินและที่อยู่อาศัยให้ราษฎรครอบครองไม่เกิน 15 ไร่ นอกจากนี้ยังจำแนกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเป็นพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ทำกินและอยู่อาศัย รวมทั้งแบ่งพื้นที่เหลือไว้ใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสม

(2.4) วิธีการดำเนินงาน

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามแผนงานนี้ จะมีการดำเนินงานตามขั้นตอนดังนี้.-

- (2.4.1) งานสอบสวนสิทธิการถือครองที่ดิน
- (2.4.2) งานสำรวจรอบกันแนวเขตพื้นที่และวางเส้นขอบ
- (2.4.3) งานสำรวจจริงวัดแปลงถือครองเดิม
- (2.4.4) งานสำรวจจริงวัดปุ๊ฟงและแบ่งแปลงที่ดิน
- (2.4.5) งานรวบรวมและบริการข้อมูลการจัดที่ดิน
- (2.4.6) งานสำรวจรอบกันแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์

(3) แผนงานการจัดระเบียบชุมชน

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (2535: 10-11) การจัดระเบียบชุมชนภายใต้โครงการนี้มีภารกิจหลักในการจัดตั้งถิ่นฐานและที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่รองรับที่รัฐจัดไว้ให้ โดยให้เป็นไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อยและมีการพัฒนาจนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ในระดับหนึ่ง ตลอดจนเป็นการพิทักษ์และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้อยู่ในดุลยภาพสัมฤทธิ์ผลของแผนงานคือราษฎรผู้ยากไร้จะได้ที่ทำกินและที่อยู่อาศัยถาวร เป็นมรดกสืบต่อถึงลูกหลานต่อไปในอนาคต และทั้งยังจะมีการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ท้องถิ่นที่คนเข้าไปตั้งถิ่นฐานได้อย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง จัดทำให้วิถีการดำรงชีพเหมาะสมกับอัตภาพ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเป็นไปตามหลักการพัฒนาชนบทแผนใหม่ ส่งผลต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และสังคมอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด การทบทวนในหัวข้อนี้จะครอบคลุม 4 เรื่อง คือ (1) วัตถุประสงค์ (2) เป้าหมาย (3) แนวทางการดำเนินงาน (4) วิธีดำเนินงาน

(3.1) วัตถุประสงค์

- (3.1.1) เพื่อให้ราษฎรผู้ยากไร้ ได้มีที่ดินทำกินและอยู่อย่างถาวร มีระเบียบ มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบ และมีคุณภาพชีวิตที่ดี
- (3.1.2) เพื่อให้ราษฎรผู้ยากไร้ มีความเสมอภาคและเป็นธรรม ในการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ที่รัฐจัดให้
- (3.1.3) เพื่อช่วยพิทักษ์อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของถิ่นที่อยู่อาศัยให้อยู่ในดุลยภาพ
- (3.1.4) เพื่อส่งเสริมและสร้างค่านิยมที่ดีแก่สังคม ชุมชน
- (3.1.5) เพื่อส่งเสริมให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ร่วมมือร่วมใจแก้ไข ปรับปรุง วิถีการดำรงชีวิตและสิ่งแวดล้อม

(3.2) เป้าหมาย

ดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

(3.3) แนวทางการดำเนินงาน

(3.3.1) กำหนดหลักเกณฑ์และคัดเลือกราษฎรเข้าพื้นที่ที่กำหนด

(3.3.2) จัดทำทะเบียนผู้อยู่อาศัยและเตรียมเคลื่อนย้ายราษฎร

(3.3.3) ทำการสำรวจและวางผังหมู่บ้าน

(3.3.4) ดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่ที่กำหนด

พร้อมทั้งจัดตั้งหน่วยการปกครองและองค์กรประชาชน

(3.3.5) ให้การฝึกอบรมราษฎรเพื่อการอยู่ร่วมกันในชุมชน การยกระดับความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิต รวมทั้งการปลูกฝังแนวความคิดในการอนุรักษ์ป่าของราษฎรกลุ่มเป้าหมายให้ดีขึ้น

(3.3.6) ดำเนินการให้ราษฎรกลุ่มเป้าหมายได้มีสิทธิทำกินในพื้นที่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด

(3.3.7) จัดหน่วยปฏิบัติการจิตวิทยา เสริมสร้างความเข้าใจและโน้มน้าวให้ราษฎรให้ความร่วมมือ

(3.3.8) ให้มีบุคลากรทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงประจำตามหมู่บ้านตามความจำเป็น

(3.4) วิธีการดำเนินงาน

(3.4.1) เตรียมการให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่

(3.4.2) สำรวจและวางผังหมู่บ้าน

(3.4.3) คัดเลือกราษฎรและเคลื่อนย้ายเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่

(3.4.4) จัดตั้งหน่วยการปกครอง

(3.4.5) เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมภายในหมู่บ้าน

ตารางที่ 3-11 กิจกรรม/โครงการในการจัดระเบียบชุมชน

ลำดับ	กิจกรรม/โครงการ	หน่วยดำเนินการ	รายละเอียดกิจกรรมโดยย่อ
1.	งานเตรียมการให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่ 1.1 จัดทำทะเบียนผู้อยู่อาศัยและที่ทำกิน	กรมการปกครอง	- จัดทำบัญชีแจกแจงข้อมูลเกี่ยวกับประชากรและการถือครองที่ดิน ซึ่งรับข้อมูลจากแผนงานจัดที่ดิน
	1.2 กำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ วิธีการ เข้าอยู่อาศัย	กรมป่าไม้	- กำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ วิธีการ เข้าอยู่อาศัยและทำกินของราษฎร
	1.3 เตรียมความพร้อมเจ้าหน้าที่	กรมป่าไม้	- เตรียมเจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ ให้มีความพร้อมและให้เจ้าหน้าที่เข้าใจในหลักการ วิธีการดำเนินงาน และปฏิบัติงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน
2.	งานสำรวจและวางผังหมู่บ้าน 2.1 สำรวจและจัดทำแผนที่ 2.2 สำรวจและวิเคราะห์ข้อมูล 2.3 วางผังหมู่บ้าน 2.4 แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ	สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย	- ดำเนินการสำรวจและจัดทำแผนที่ จัดหาและวิเคราะห์ เพื่อวางผังหมู่บ้านและเป็นแนวทางให้ส่วนราชการรับไปดำเนินการพัฒนาในส่วนที่เกี่ยวข้อง
3.	งานคัดเลือกราษฎรเข้าที่อยู่อาศัยและทำกิน 3.1 จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือก ราษฎรและดำเนินการคัดเลือกราษฎรเพื่อเข้าอยู่ในพื้นที่ที่กำหนด	กรมการปกครอง	- จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกราษฎร - พิจารณาคัดเลือกเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญงานและผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ ทำการคัดเลือกราษฎร

ตารางที่ 3-11 (ต่อ)			
ลำดับ	กิจกรรม/โครงการ	หน่วยดำเนินการ	รายละเอียดกิจกรรมโดยย่อ
			- ดำเนินการตรวจสอบข้อมูล เสร็จจากคลังใกล้เกลี่ย ทำทะเบียนราษฎร เพื่อคัดเลือกเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่ที่กำหนด
	3.2 ประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจ	กรมการปกครอง	- ชี้แจงทำความเข้าใจกับราษฎร โดยการพบปะชี้แจง สนทนา ประชุม
	3.3 กำหนดวิธีการและช่วงเวลาการเคลื่อนย้าย	กรมป่าไม้	- กำหนดวิธีการและช่วงระยะเวลาเพื่อเคลื่อนย้ายราษฎรเข้าในพื้นที่ที่กำหนด
	3.4 สนับสนุนการเคลื่อนย้ายราษฎรเข้าอยู่อาศัย	กรมการปกครอง กรมประชาสัมพันธ์	- สนับสนุนการดำเนินงานเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่อนุรักษ์เข้าอยู่อาศัยในพื้นที่ตามความจำเป็น
	3.5 ดำเนินการให้ราษฎรได้รับสิทธิในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย	กรมป่าไม้	- ดำเนินการให้ราษฎรยื่นคำร้องขอใช้ สิทธิในพื้นที่ทำกินภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด
4	งานจัดตั้งหน่วยงานปกครอง 4.1 จัดหาผู้นำหมู่บ้านชั่วคราว 4.2 ขอจัดตั้งหมู่บ้าน 4.3 ประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรมาใช้สิทธิเลือกผู้นำ 4.4 จัดให้มีการเลือกตั้ง	กรมการปกครอง “ “ “	- ดำเนินการจัดหาผู้นำหมู่บ้านชั่วคราว รวบรวมข้อมูลเพื่อขออนุมัติจัดตั้งหมู่บ้าน จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการ
5.	งานเสริมสร้างความมั่นคงภายในหมู่บ้าน 5.1 จัดฝึกอบรมคณะกรรมการหมู่บ้าน	“	- ให้การฝึกอบรมคณะกรรมการหมู่บ้านให้มีความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของตนเอง และสามารถนำไปปฏิบัติได้
	5.2 จัดอำเภอเคลื่อนที่	“	- จัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่ เพื่อให้บริการของทางราชการ แก่ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่
	5.3 จัดสร้างหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน	“	- จัดตั้งหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน เพื่อกระจายข่าวสารความรู้ให้ราษฎรทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และจิตวิทยา
	5.4 จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมราษฎรประจำหมู่บ้าน	กรมประชาสัมพันธ์	- ดำเนินการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมราษฎรประจำหมู่บ้าน ให้คำปรึกษา แนะนำ แก้ไขปัญหา อุปสรรคและให้การฝึกอบรมแก่ราษฎรในหมู่บ้านให้รู้จักการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเบื้องต้น
	5.5 การพัฒนาเด็กเล็ก เยาวชนและสตรี	กรมการพัฒนาชุมชน	- จัดให้มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กก่อนวัยเรียน จัดค่ายเยาวชนเพื่อจัดตั้งกลุ่มเยาวชนระดับหมู่บ้าน สนับสนุนให้สตรีในหมู่บ้านได้รวมตัวจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาสตรี และท้องถิ่นในด้านต่างๆ ต่อไป
	5.6 งานสุขภาพสิ่งแวดล้อม	กรมอนามัย	- จัดให้มีและใช้ส่วนที่ถูกต้องลักษณะประจำครอบครัวละ 1 ที่ครบทุกหลังคาเรือน
	5.7 อบรมเผยแพร่ความรู้ทางสหกรณ์	กรมส่งเสริมสหกรณ์	- ให้การฝึกอบรมความรู้พื้นฐานด้านสหกรณ์แก่ราษฎร ให้รู้จักการทำกิจกรรมแบบรวมกลุ่ม เพื่อผลประโยชน์แก่ตัวราษฎรเอง
6.	งานอำนวยความสะดวกและงานบริหารโครงการ คจก.	กรมการปกครอง	- จัดหาวัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ เพื่อใช้ในโครงการ คจก. ระดับอำเภอและระดับจังหวัด ตลอดจนส่วนกลาง

ที่มา : กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (2535: 17-21)

(4) การยุติโครงการ

พื้นที่ที่ได้มีการอพยพโยกย้ายในช่วง พ.ศ. 2534 มีหลายจังหวัด เช่น บ้านโนนสวรรค์ ปานายงหลัก อำเภอสทิต จังหวัดชัยภูมิ บ้านตาตฟ้า บ้านดงสระคร่าน กิ่งอำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดขอนแก่น บ้านโนนธาตุพัฒนา ตำบลดงสวรรค์ อำเภอนากลาง จังหวัดอุดรธานี

ถึงแม้ว่าจะมีแนวทางการดำเนินงานและวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้อย่างละเอียดก็ตาม ได้มีความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนเกิดขึ้น รวมทั้งคุณภาพชีวิต การประกอบอาชีพของประชาชนที่อพยพออกมาเลวลงกว่าเดิม ในระหว่างการทำงาน (สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2535: 50, 59, 67) คณะรัฐมนตรีจึงได้ยกเลิกโครงการนี้ โดยมีมติเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2535

3.5 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ดำเนินการโดยกรมธนารักษ์ ในโครงการขอคืนที่ราชพัสดุ 1 ล้านไร่ เพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตร ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2552 โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. วัตถุประสงค์

- 1.1 เพื่อเพิ่มพื้นที่ปลูกพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงาน
- 1.2 เพื่อเพิ่มมูลค่าที่ราชพัสดุ
- 1.3 เพื่อส่งเสริมให้มีการทำการเกษตรพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงานอย่างมีคุณภาพ

2. เป้าหมาย

ที่ราชพัสดุที่เป็นที่ว่างที่ส่วนราชการครอบครองไว้เกินความจำเป็น และหรือที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และหรือที่ราชพัสดุที่มีราษฎรครอบครองทำการเกษตร

3. พื้นที่ดำเนินการ

ดำเนินการในพื้นที่ 75 จังหวัด ที่มีที่ราชพัสดุเหมาะสมสำหรับทำการเกษตรพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงาน

4. รูปแบบการดำเนินโครงการ

- | | |
|---------------------------------|--|
| รูปแบบที่ 1 จัดให้ผู้บุกรุกเช่า | กรณีที่ดินที่มีผู้ครอบครองทำประโยชน์ |
| รูปแบบที่ 2 จัดให้เช่าใหม่ | กรณีที่ดินเป็นที่ว่างนำมาจัดให้เช่าใหม่แก่เกษตรกรที่ยากจนและไร้ที่ดินทำกิน |

ผลการดำเนินงาน

กรมธนารักษ์ได้นำที่ราชพัสดุเพื่อสนับสนุนการปลูกพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงานทั่วประเทศ จำนวน 114,239 ไร่ จัดให้แก่เกษตรกร จำนวน 6,870 ราย (กรมธนารักษ์, 2553: 1-2)

กรมธนารักษ์ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษาใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 หมวด 3 และจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุดังนี้

หมวด 3 การจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ

ข้อ 23 ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการจะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่า หรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่น นอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้

การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้เป็นที่อยู่อาศัย
- (2) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบเกษตรกรรม
- (3) การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกรรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่

กระทรวงการคลัง

- (4) การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น

- (5) การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ดินราชพัสดุ

การจัดหาประโยชน์โดยวิธีจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่า กรมธนารักษ์ จะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

การให้เช่าที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการที่ดินราชพัสดุโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ข้อ 24 การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ การใช้สิทธิตามสัญญาเช่า และการบอกเลิกสัญญาเช่า

- (1) ในกรุงเทพมหานคร ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมธนารักษ์

(2) ในจังหวัดอื่น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เว้นแต่เป็นการให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือการให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบเกษตรกรรมที่มีกำหนดเวลาเกินสามปี การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกรรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือการให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ดินราชพัสดุ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมธนารักษ์ ก่อนการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ตลอดจนการใช้สิทธิตามสัญญาและการบอกเลิกสัญญาดังกล่าว ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์

ข้อ 25 ที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสงวนไว้แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้ แต่จะต้องเป็นการจัดหาประโยชน์เป็นการชั่วคราวการจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นการให้เช่าตามข้อ 23 (1) (2) (4) และ(5) และจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว

การจัดหาประโยชน์โดยวิธีจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง จะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวและได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ข้อ 26 การจัดให้เช่าและการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าให้ดำเนินการโดยวิธีประมูลตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ จะดำเนินการโดยไม่ต้องใช้วิธีประมูลก็ได้

- (1) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้เป็นที่อยู่อาศัย
- (2) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบเกษตรกรรม
- (3) การให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลเช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้เป็นที่ดินดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

- (4) การให้องค์กรอื่นของรัฐเช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่
- (5) การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่าที่ราชพัสดุเพื่อดำเนินการจัดหาประโยชน์ตามอำนาจหน้าที่
- (6) การให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้ในกิจการอันเป็นสาธารณกุศลที่ไม่ได้มุ่งหากำไร
- (7) การให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อดำเนินการในทางสงเคราะห์ข้าราชการหรือเพื่อสวัสดิการของข้าราชการ

(8) การให้เช่าที่ราชพัสดุอย่างอื่นหรือการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนใดที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุเห็นว่าโดยสภาพไม่เหมาะสมที่จะทำการประมูล

ในกรณีการเช่าตาม (5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด

ข้อ 27 เงื่อนไขสัญญาเช่า ระยะเวลาการเช่า การบอกเลิกสัญญาเช่า และแบบสัญญาเช่าให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนดอัตราค่าเช่า ค่าปรับ และค่าธรรมเนียมต่างๆ ในการจัดให้เช่า ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ข้อ 28 การปลูกสร้างอาคารเพื่อยกกรรมสิทธิ์ให้แก่กระทรวงการคลัง ต้องใช้แบบแปลนการก่อสร้างที่กรมธนารักษ์กำหนด หรือที่กรมธนารักษ์ให้ความเห็นชอบแล้ว

ข้อ 29 กรณีที่สัญญาเช่าระงับเพราะเหตุที่ผู้เช่าตาย หากทายาทของผู้เช่าประสงค์จะขอเช่าแทนต่อไปตามสัญญาเช่าเดิม จะอนุญาตให้ทายาทนั้นเป็นผู้เช่าต่อไปจนครบกำหนดอายุสัญญาเช่าเดิมก็ได้

ข้อ 30 รายละเอียดและเงื่อนไขของสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด

3.6 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

การจัดที่ดินทำกินในรูปแบบโฉนดชุมชน ดำเนินการโดยสำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

3.5.1 ความเป็นมา

ในเดือนสิงหาคม 2550 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งใน ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้บัญญัติในมาตรา 85 ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้คือ “กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีการอื่น รวมทั้งจัดการแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างเพียงพอและเหมาะสมแก่การเกษตร” ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติ ประกอบกับผลการศึกษาเรื่องสิทธิชุมชนที่มีข้อสรุปว่าควรจะดำเนินการ รวมทั้งการเรียกร้องจากเครือข่ายภาคประชาชนให้มีการดำเนินการให้มีโฉนดชุมชน รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายโฉนดชุมชนขึ้น โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ว่า “คุ้มครองและรักษาพื้นที่ ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจน ในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่เกษตรกรยากจน

และชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร”

ภายหลังการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 71/2552 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2552 แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้แทนภาคประชาชนเป็นกรรมการ ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แนวทาง มาตรการและงบประมาณ ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาตามข้อเสนอของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 73ง วันที่ 11 มิถุนายน 2553

ข้อ 4 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนหรือ “ปจช” ประกอบด้วยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องรวม 6 กระทรวง และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 คน เป็นกรรมการ และผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยกำหนดให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบเกี่ยวกับงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูล และกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ รวมทั้ง ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (สำนักงานโฉนดชุมชน, 2554ก: 13)

3.6.2 ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนได้จัดทำประกาศว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 125ง วันที่ 29 ตุลาคม 2553 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) คุณสมบัติของชุมชนที่สามารถยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน

ชุมชนที่สามารถยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน จะต้องมีความสมบูรณ์ดังต่อไปนี้

(1) มีการรวมตัวกันเป็นชุมชนเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ใช้บังคับ

(2) มีคณะกรรมการชุมชนคณะหนึ่งกระทำการแทนในนามของชุมชน จำนวนอย่างน้อยเจ็ดคน ประธานและกรรมการชุมชนจะต้องมีความสมบูรณ์ ดังต่อไปนี้

(2.1) มีสัญชาติไทย เว้นแต่กรณีที่เป็นตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

(2.2) บรรลุนิติภาวะ

(2.3) มีภูมิลำเนาหรือที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินในชุมชนไม่น้อยกว่า 3 ปี

ก่อนวันยื่นคำขอ

(2.4) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(2.5) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

(2.6) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(2.7) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(3) เป็นชุมชนที่ได้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐเป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ดินทำกินในลักษณะที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ นั้น

(4) เป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบโดยมีกฎระเบียบที่ชัดเจน หรือมีหลักฐานการดำเนินงานของชุมชนไม่น้อยกว่า 3 ปี ชุมชนใดรวมตัวกันเป็นสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือเป็นชุมชนตามกฎหมายอื่นหากมีคณะกรรมการที่มีคุณสมบัติที่ไม่ขัดหรือแย้งกับความในข้อ 4 (2) สามารถยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนได้ และให้ถือว่าคณะกรรมการสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือชุมชนตามกฎหมายอื่นเป็นคณะกรรมการชุมชนตามวรรคหนึ่ง

(2) การยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน

ชุมชนที่ประสงค์จะยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน ให้ยื่นคำขอตามแบบและเอกสารหรือหลักฐานที่กำหนด ดังนี้

1. แบบคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน
2. แผนที่สังเขปชุมชนและบริเวณโดยรอบที่ชุมชนจะขอบริหารจัดการที่ดิน
3. บัญชีรายชื่อคณะกรรมการและครัวเรือนสมาชิกของชุมชน จำนวนเนื้อที่ที่ดินในความครอบครองของแต่ละครัวเรือน และประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน
4. ประวัติและรูปแบบการรวมตัวของชุมชน
5. ข้อเสนอและแผนงานของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งแนวทางร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่คณะกรรมการมีมติกำหนด

นอกจากนี้ยังมีเอกสารแนบท้ายหนังสือแสดงการจัดให้มีโฉนดชุมชนเพื่อกำกับดำเนินงานของคณะกรรมการชุมชนดังต่อไปนี้

ให้คณะกรรมการชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้สอดคล้องกับลักษณะของชุมชน ดังต่อไปนี้

1. จัดทำระเบียบของชุมชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการชุมชน การจัดสรรที่ดินและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ โดยระเบียบดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกในชุมชนและมีความเป็นธรรมต่อสมาชิกในชุมชน
2. จัดทำและปรับปรุงระบบข้อมูลและแผนที่ขอบเขตการจัดการที่ดินของชุมชนให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยครอบคลุมถึงที่ดินรายแปลงที่จัดสรรให้กับสมาชิกของชุมชนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน ที่ดินส่วนกลางที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ดินที่ชุมชนได้รับอนุญาตให้เป็นผู้บริหารจัดการ
3. กำหนดแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชุมชน โดยเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกในชุมชนและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และภูมินิเวศของชุมชน
4. กำหนดแผนการใช้ที่ดินและการจัดการระบบการผลิตให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ โดยคำนึงถึงการผลิตที่พึ่งพาตัวเองโดยการทำเกษตรกรรมยั่งยืนและรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ
5. กำหนดแผนอนุรักษ์ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน ตลอดจนสอดส่องดูแลและแจ้งเหตุแก่หน่วยงานของรัฐเมื่อพบภัยพิบัติ ทางธรรมชาติ การบุกรุกหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของทางราชการในบริเวณพื้นที่ที่ชุมชนรับผิดชอบหรือพื้นที่ใกล้เคียง
6. ดำเนินการให้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินของชุมชนเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับโฉนดชุมชน

7. ดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับโฉนดชุมชนตามที่ คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการกำหนด รวมทั้งปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มี โฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 อย่างเคร่งครัด

(3) ขั้นตอนการดำเนินงานการจัดให้มีโฉนดชุมชน

ขั้นตอนการดำเนินงานการจัดให้มีโฉนดชุมชนดังนี้

1. ชุมชนยื่นคำขอ
2. สำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับคำขอ
3. ตรวจสอบคุณสมบัติของชุมชน โดยอนุกรรมการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ในการจัดให้มีโฉนดชุมชน

4. คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนพิจารณาเห็นชอบ
5. ส่งให้หน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่แต่ละประเภทพิจารณาดำเนินการ
6. หน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่แต่ละประเภทอนุญาตให้ใช้พื้นที่และจัดให้แก่ชุมชน
7. คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนเห็นชอบให้ออกโฉนดชุมชน
8. ชุมชนรับทราบและดำเนินการต่อไป โดยมีรายละเอียดในรูปที่ 3-4

(4) การติดตามประเมินผลการดำเนินงาน

เพื่อประโยชน์ในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานโฉนดชุมชนในแต่ละพื้นที่นอกจาก หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจากหน่วยงานของรัฐที่ ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินแล้ว ให้คณะกรรมการชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชนมีหน้าที่จัดทำรายงานผล การดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคให้คณะกรรมการทราบเป็นประจำปีละครั้ง

(5) การเพิกถอนการดำเนินงานโฉนดชุมชน

หากพบว่าชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชนใด มีการกระทำขัดต่อกฎหมายหรือข้อกำหนด ตามประกาศของคณะกรรมการ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ใน ที่ดินของรัฐ ให้สำนักงานแจ้งเป็นหนังสือเพื่อให้ชุมชนทำการปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาอันสมควร หาก ชุมชนเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติตามแต่ยังไม่ถูกต้องสมบูรณ์ให้สำนักงานแจ้งเตือนเป็นหนังสืออีกครั้ง หนึ่งเพื่อให้ชุมชนปฏิบัติตามในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งไม่น้อยกว่าสามสิบวันแต่ไม่เกินเก้าสิบวัน หากชุมชน ยังไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง ให้สำนักงานนำเสนอคณะกรรมการพิจารณา หากคณะกรรมการพิจารณาแล้ว เห็นชอบให้เพิกถอนการดำเนินงานโฉนดชุมชนให้สำนักงานแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบ ดูแลที่ดินนั้น เพื่อพิจารณาเพิกถอนการอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินเพิกถอนการอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ ประโยชน์ในที่ดินของรัฐแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวแจ้งเป็นหนังสือแก่สำนักงานเพื่อยกเลิกโฉนด ชุมชนและประกาศให้บุคคลทั่วไปทราบ (สำนักงานโฉนดชุมชน, 2554ก: 18-23)

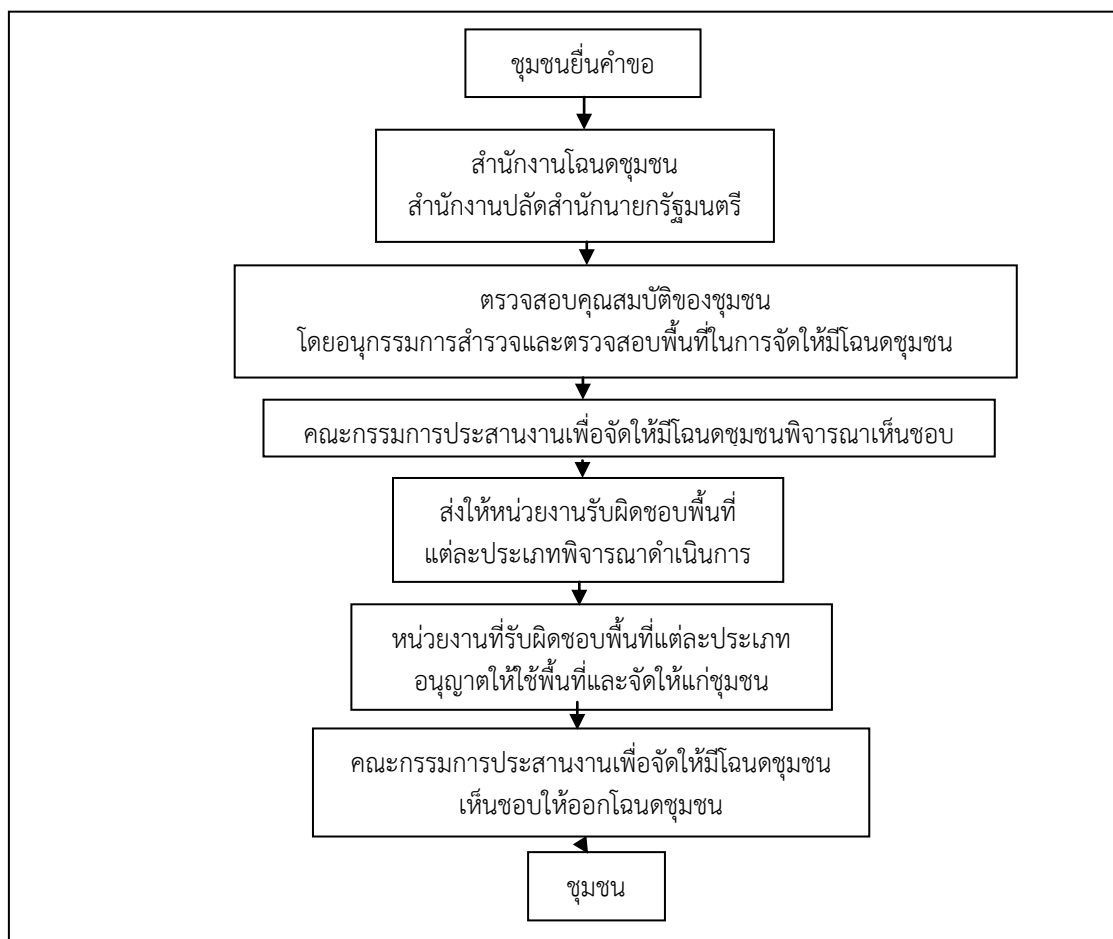
3.6.3 ผลการดำเนินงาน

(1) ความร่วมมือในระดับนโยบายระหว่างหน่วยงาน

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยสำนักงานโฉนดชุมชนได้มีการประสานความ ร่วมมือระหว่างหน่วยงานในหลายเรื่อง ซึ่งจะกล่าวเฉพาะเรื่องที่สำคัญดังนี้

(1.1) การแต่งตั้งคณะทำงานพิเศษ

กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานคร ได้แต่งตั้งคณะทำงานพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ใช้พื้นที่ในการจัดให้มีโฉนดชุมชนให้เป็นที่ยุติในระดับกระทรวงและกรุงเทพมหานคร ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2553



รูปที่ 3-4 ขั้นตอนการดำเนินงานการจัดให้มีโฉนดชุมชน

(1.2) บันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน (MOU)

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร ได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2554 โดยข้อตกลงความร่วมมือดังกล่าวมีสาระสำคัญในการแลกเปลี่ยนข้อมูลต่างๆ การให้เจ้าหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานโฉนดชุมชน การดำเนินการปรับปรุง กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อเอื้ออำนวยและสอดคล้องต่อการดำเนินการโฉนดชุมชนให้ประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็ว การพิจารณาช่วยเหลือแก้ไขข้อพิพาทแก่ชุมชนที่แสดงความประสงค์เข้าร่วมดำเนินงานโฉนดชุมชน รวมทั้งความร่วมมือในการติดตามตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานของชุมชน

(2) ผลการดำเนินงานโฉนดชุมชน

ผลการดำเนินงานโฉนดชุมชน ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2554 สรุปได้ดังนี้

(2.1) มีชุมชนยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนจำนวน 435 ชุมชน
เนื้อที่ 2,233,846 ไร่ ประชากร 63,345ครัวเรือน 242,789 คน

(2.2) ได้ออกประกาศโฉนดชุมชนแล้ว 2ชุมชน ได้แก่

(2.2.1) ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด เนื้อที่ 1,803-0-31
ไร่ ประชากร 180 ครัวเรือน 969 คน

(2.2.2) ชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนป่าซาง จำกัด เนื้อ
ที่ 142-0-80 ไร่ ประชากร 89 ครัวเรือน 253 คน

(สำนักงานโฉนดชุมชน, 2554ข : 5-6)

3.7 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรี

โครงการจัดที่ดินทำกินตามมติคณะรัฐมนตรีที่ได้บทวนในการวิจัยครั้งนี้ มี 3 โครงการ คือ (1) โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้ (2) โครงการปลูกสร้างสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และ (3) โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ

3.7.1 โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้

โครงการนี้ดำเนินการโดยกรมป่าไม้ การทบทวนเอกสารครอบคลุม 8 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมาของโครงการ (2) วัตถุประสงค์ (3) หลักการของโครงการ (4) การดำเนินงาน (5) คณะกรรมการบริหารโครงการ (6) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ (7) คุณสมบัติของผู้ได้รับการจัดที่ดิน และ (8) หลักเกณฑ์การจัดลำดับเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดิน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ความเป็นมาของโครงการ

โดยที่พื้นที่ป่าไม้ของประเทศได้ถูกราษฎรเข้าไปยึดถือครอบครอง ทำลายแผ้วถางเพื่อเอาเป็นที่ทำการเกษตรกรรมและอยู่อาศัยในขอบเขตที่กว้างขวางทั่วประเทศ จนก่อให้เกิดสภาวะขาดแคลนไม้ใช้สอยขึ้นในประเทศเป็นอย่างมาก และเกิดการเสียดุลทางธรรมชาติ เช่น การเกิดสภาวะแห้งแล้งหรือสภาวะน้ำท่วมฉับพลัน เป็นเหตุให้ผลผลิตทางเกษตรเสียหายและตกต่าอย่างน่าวิตก ซึ่งมีผลสะท้อนถึงปัญหาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2518 มอบหมายให้กรมป่าไม้แก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยให้ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในรูปหมู่บ้านป่าไม้ ในพื้นที่ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกบุกรุกเสื่อมโทรมทั่วประเทศ (กรมป่าไม้, 2525: 9)

(2) วัตถุประสงค์

การดำเนินงานตามโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้ มีวัตถุประสงค์ดังนี้

(2.1) เพื่อดำรงรักษาสภาพป่าในบริเวณพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติสำหรับเป็นแหล่งผลิตไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ และเป็นแหล่งป้องกันสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติของประเทศในระยะยาวและสม่ำเสมอตลอดไป

(2.2) เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าในบริเวณต้นน้ำลำธาร และบริเวณที่ไม่เหมาะกับการเกษตรกรรมในบริเวณป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งได้ถูกบุกรุกทำลายแผ้วถางจนมีสภาพเสื่อมโทรม และมีอาจฟื้นคืนตัวกลับสู่สภาพป่าดั้งเดิมตามธรรมชาติในเร็ววัน ให้กลับคืนสู่สภาพป่าดั้งเดิมโดยเร็ว

(2.3) เพื่อจัดที่ดินให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน และผู้ที่เข้าไปบุกรุกทำกินกระจายอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้ได้มีที่อยู่ที่ทำกินรวมกันเป็นหลักแหล่ง เพื่อความสะดวกในการให้บริการด้านต่างๆโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(2.4) เพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายแผ้วถางพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมิให้ขยายตัวต่อไป (กรมป่าไม้, 2525: 9-10)

(3) หลักการของโครงการ

การดำเนินงานตามโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้ ตามนัยมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2518 โดยจัดในบริเวณป่าสงวนซึ่งเสื่อมโทรม และไม่เป็นต้นน้ำลำธาร โดยมีหลักการดังนี้

(3.1) จัดให้ราษฎรที่บุกรุกเข้าไปในบริเวณป่ามาอยู่ในบริเวณเดียวกันนอกเขตต้นน้ำลำธาร โดยรวมกันเป็นกลุ่มมีหัวหน้าและคณะกรรมการของกลุ่ม โดยคัดเลือกกันเอง และบริหารงานกันเอง

(3.2) รัฐจะจัดที่ดินให้ครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ โดยมีให้กรรมสิทธิ์แต่ให้สิทธิครอบครองตกถึงทายาทโดยทางธรรมได้เป็นการถาวรตลอดไป เพื่อป้องกันมิให้นายทุนเข้ามาครอบครองโดยวิธีกวนซื้อ ครอบครัวเหล่านี้กรมป่าไม้จะออกใบอนุญาตชั่วคราวให้เข้าอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนได้และจัดตั้งในหมู่บ้านป่าไม้โดยวิธีชักชวนและชี้แจงให้ราษฎรเข้าเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจ

(3.3) ในเขตหมู่บ้านป่าไม้ กรมป่าไม้และส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องจะช่วยเหลือราษฎรในด้านการพัฒนาอาชีพที่เหมาะสมรวมทั้งการจัดหาแหล่งน้ำ การสร้างทางลำเลียง การสร้างโรงเรียนและสถานอนามัย สินเชื่อเพื่อการเกษตร ตลอดจนในด้านการจำหน่ายผลิตผล และในด้านที่อยู่อาศัยด้วย

(3.4) ในบริเวณรอบๆหมู่บ้านป่าไม้รัฐจะจ้างแรงงานจากหมู่บ้านป่าไม้ ให้ปลูกต้นไม้ให้ในอัตราค่าจ้างที่เป็นธรรม

(3.5) ในระยะต่อไป เมื่อหมู่บ้านป่าไม้ตั้งตัวได้ และมีความเป็นปึกแผ่นแน่นหนาแล้วก็จะแปรสภาพเป็นสหกรณ์การเกษตรต่อไปในความอุปถัมภ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และจะได้สิทธิประโยชน์ต่างๆ เช่นเดียวกับสมาชิกสหกรณ์ทั่วไป โดยกรมป่าไม้จะออกใบอนุญาตให้เข้าเนื้อที่ป่าระยะยาวตามความจำเป็นแก่สหกรณ์การเกษตร (กรมป่าไม้, 2525: 10-11)

(4) การดำเนินงาน

กรมป่าไม้ (2529: 12) ได้สรุปการดำเนินงานซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ

(4.1) ระยะที่ 1 เป็นระยะดำเนินงานก่อนเริ่มโครงการซึ่งมีรายละเอียดดังนี้-

(4.1.1.) การคัดเลือกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นการเสนอแนวทางการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปหมู่บ้านป่าไม้ โดยหน่วยราชการต่างๆหรือจากการเรียกร้องต้องการของราษฎรเอง ให้กรมป่าไม้พิจารณา

(4.1.2.) การตรวจสอบสภาพพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเบื้องต้น หลังจากกรมป่าไม้ได้รับเรื่องราวจากข้อ 1 แล้ว ก็จะดำเนินการตรวจสอบสภาพพื้นที่ป่าเบื้องต้นโดยเจ้าหน้าที่ป่าไม้เขตท้องที่เจ้าหน้าที่จังหวัดท้องที่และเจ้าหน้าที่จากกรมป่าไม้ เพื่อให้ได้ข้อมูลเบื้องต้นสำหรับพิจารณาความเหมาะสมในการจัดหมู่บ้านป่าไม้ ตลอดจนความเห็นของป่าไม้เขตและจังหวัดท้องที่ในการจัดหมู่บ้านป่าไม้ เมื่อคณะเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบสภาพป่าไม้เขตและจังหวัดเจ้าของท้องที่ให้ความเห็นตรงกันว่า สมควรจัดหมู่บ้านป่าไม้ ก็จะดำเนินการต่อไปตามข้อ 3

(4.1.3.) การจัดทำแผนงานหลักของโครงการ เป็นการสำรวจรายละเอียดของพื้นที่ ตลอดจนสำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคมของราษฎรในพื้นที่โครงการ พร้อมกับกำหนดขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินงานเพื่อจัดทำแผนแม่บทของโครงการในระยะเวลา 5 ปี สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และผู้เกี่ยวข้องใช้เป็นข้อมูลในการศึกษา เพื่อดำเนินงานตามโครงการต่อไป

(4.2) ระยะที่ 2 เป็นระยะดำเนินงานของโครงการ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(4.2.1.) การสำรวจการถือครอง เพื่อให้ทราบถึงจำนวนของราษฎรที่เข้าป่ายึดถือครอบครอง แล้วยกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติรวมถึงสภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของราษฎร แต่ละครอบครัว ซึ่งจะเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ์ที่จะได้รับการจัดที่ดินให้อยู่ตามโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปหมู่บ้านป่าไม้ และเป็นแนวทางในการจัดที่ดินให้เพียงพอกับจำนวนราษฎร การดำเนินงานประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ คือ.-

- การลงทะเบียน
- การนำชี้ที่
- การพิจารณาผู้มีสิทธิ์
- การแจ้งผู้มีสิทธิ์ให้เตรียมการเข้าอยู่อาศัยและทำกินในโครงการ

(4.2.2.) การจัดหมู่บ้านป่าไม้เพื่อรวบรวมให้ราษฎรที่เข้าทำกินกระจัดกระจายอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้ได้อยู่รวมกันเป็นหลักแหล่ง ซึ่งแบ่งออกได้ 3 รูปแบบ คือ

แบบที่ 1 จัดที่ดินให้แก่ราษฎรให้เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินรวมกันแล้วไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

แบบที่ 2 จัดที่ดินให้แก่ราษฎรเฉพาะที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ เพราะมีที่อยู่อาศัยแล้วนอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ

แบบที่ 3 จัดเฉพาะที่อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้แต่เพียงอย่างเดียวเพราะสภาพดินไม่เหมาะสมกับการกสิกรรมเหมาะสมจะปลูกป่ามากกว่า ส่วนราษฎรก็มีอาชีพเป็นคนงานปลูกฟื้นฟูป่า

สำหรับการดำเนินงานจริงๆ ตามแบบที่ 1 และแบบที่ 3 จะแยกย่อยออกไปได้อีก 2 ลักษณะ คือ

ก. จัดหมู่บ้านใหม่ทั้งหมด เป็นการรวบรวมราษฎรที่ทำกินอยู่กระจัดกระจายในเขตป่าให้มาอยู่และทำกินรวมกันเป็นหลักแหล่ง กลุ่มก้อน เพื่อจะได้เป็นการสะดวกแก่หน่วยงานต่างๆ จะเข้าพัฒนาต่อไป

ข. ปรับปรุงหมู่บ้านเดิม เป็นการพัฒนาหมู่บ้านเดิมซึ่งอยู่รวมกันเป็นหลักแหล่ง กลุ่มก้อนอยู่แล้ว

ทั้งนี้ การดำเนินงานในป่าแห่งหนึ่งๆ อาจจะมีการจัดหมู่บ้านป่าไม้เพียงรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือรวมกัน 1-3 รูปแบบก็ได้

การดำเนินงานมีขั้นตอนดังนี้ คือ

- การสำรวจและวางแผนการจัดตั้งหมู่บ้าน
- การออกแบบและจัดทำหุ่นจำลองของโครงการ
- การจัดหาแหล่งน้ำ

- การแบ่งแปลงที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน
- การก่อสร้างสาธารณูปโภค
- การช่วยเหลือราษฎรในการอพยพ
- การพัฒนาพื้นที่
- การบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้าง

(4.2.3.) การเพาะกล้าไม้เป็นการผลิตกล้าไม้ที่มีลักษณะดี จากแม่ไม้พันธุ์ดีที่เหมาะสม สำหรับปลูกในพื้นที่สวนพื้นฟูป่า และป่าชุมชน นอกจากนั้นเพื่อแจกจ่ายให้กับราษฎรผู้สนใจ โดยทั่วไปสำหรับนำไปปลูกในพื้นที่ของตนเอง การเพาะกล้าไม้จะเป็นแหล่งว่าจ้างแรงงานจากเกษตรกรซึ่งอาศัยอยู่ในหมู่บ้านป่าไม้

(4.2.4.) การปลูกสร้างสวนพื้นฟูป่า โดยจะดำเนินการปลูกสร้างสวนพื้นฟูป่าขึ้นในบริเวณพื้นที่ต้นน้ำลำธาร และที่ซึ่งไม่เหมาะกับการเกษตรกรรม ซึ่งถูกบุกรุกแผ้วถางจนเกิดสภาพเสื่อมโทรมจนมีอาจฟื้นตัวเองตามธรรมชาติได้ในเร็ววัน เพื่อให้กลับคืนสภาพป่าดั้งเดิมและเป็นแหล่งว่าจ้างแรงงานของเกษตรกรผู้อาศัยอยู่ในหมู่บ้านป่าไม้

(4.2.5.) การบำรุงรักษาสวนพื้นฟูป่า ที่ได้ดำเนินการปลูกไปแล้ว เพื่อเร่งรัดการเจริญเติบโตของกล้าไม้ และป้องกันการเบียดบังจากวัชพืชที่เกิดขึ้นในช่วงหลังจากการปลูกได้ผ่านไป แล้ว เพื่อให้ได้กล้าไม้ที่มีลักษณะเปลาตรงแข็งแรงและเป็นแหล่งว่าจ้างแรงงานสำหรับเกษตรกร ซึ่งอาศัยอยู่ในหมู่บ้านในระยะ 1-5 ปีแรก หลังการปลูก

(4.2.6.) การปลูกสร้างสวนป่าชุมชน เป็นการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการผลิตไม้ใช้สอย ซึ่งต้องเป็นไม้ที่มีรอบตัดฟันสั้นเพื่อใช้ในครัวเรือนของแต่ละหมู่บ้าน เช่น ไม้พิน ไม้เสารั่ว ไม้เสาเข็ม สำหรับเกษตรกร โดยว่าจ้างแรงงานจากเกษตรกร ซึ่งอาศัยอยู่ในหมู่บ้านป่าไม้นั้นๆ อีกด้วย มีลักษณะการดำเนินงานตามขั้นตอนเช่นเดียวกับการปลูกสร้างสวนพื้นฟูป่า

(4.2.7.) การส่งเสริมการเกษตร เมื่อราษฎรเข้าอยู่ในหมู่บ้านป่าไม้ ที่ได้จัดตั้งตามโครงการนี้แล้ว จะได้ประสานงานกับการส่งเสริมการเกษตรทำการส่งเสริมการปลูกพืชผลให้แก่เกษตรกร เช่น จัดสร้างแปลงทดลองตัวอย่างตามความจำเป็นเพื่อสาธิตการทำการเกษตรกรรมแผนใหม่แก่เกษตรกร การจัดหาเมล็ดพันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์เลี้ยงเพื่อจำหน่ายแจกให้แก่เกษตรกร

(4.2.8.) การจัดตั้งสถาบันเกษตรกร เมื่อราษฎรได้ดำเนินการอพยพเข้าพื้นที่ และมีการพัฒนาพื้นที่แล้วจะได้ประสานงานกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ในการจัดตั้งสถาบันเกษตรกร และเมื่อหมู่บ้านได้ตั้งตัวเป็นหลักแหล่งมั่นคงแล้วจะได้มอบหมู่บ้านให้กรมส่งเสริมสหกรณ์รับไปดำเนินการตามหลักการของกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยเกษตรกรจะได้รับสิทธิต่างๆตามหลักของสหกรณ์ต่อไป

(4.2.9.) การอนามัย ดำเนินการประสานงานกับกระทรวงสาธารณสุข เพื่อจัดตั้งศูนย์อนามัยขึ้นในบริเวณพื้นที่โครงการหรือขยายศูนย์อนามัยเดิม เพื่อเกษตรกรในหมู่บ้านป่าไม้ได้ใช้บริการ

(4.2.10.) การศึกษา ดำเนินการประสานงานกับการประถมศึกษาจังหวัด ในการจัดตั้งโรงเรียนในบริเวณพื้นที่โครงการ หรือขยายโรงเรียนเดิมในบริเวณใกล้เคียงพื้นที่โครงการ เพื่อเป็นสถานศึกษาของบุตรธิดาของเกษตรกร ซึ่งอาศัยในหมู่บ้านป่าไม้

(4.2.11.) การช่วยเหลือทางการเงิน ดำเนินการประสานงานกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรหรือแหล่งการเงินอื่นๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรในการก่อสร้างบ้านเรือน และการทำการเกษตรต่างๆ

(4.2.12.) การประชาสัมพันธ์ดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรในหมู่บ้านป่าไม้ได้ทราบถึงวิธีการ และหลักเกณฑ์ในการจัดหมู่บ้านป่าไม้ เพื่อให้เกษตรกรเข้าใจและให้ความร่วมมือกับการดำเนินงานของโครงการ แจ้งให้ทราบข่าวใหม่ๆที่เกิดขึ้น เร่งให้การพัฒนาในด้านต่างๆ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าไปดำเนินการในโครงการ

(4.2.13.) การรายงานผลการปฏิบัติงานดำเนินการรายงานผลการปฏิบัติงานในรอบเดือนทุกวันที่ 15 ของเดือนต่อไป และรายงานตามแบบฟอร์ม กส.1 กส.2 ทุกวันที่ 15 ของเดือนถัดไปของวงเงินงบประมาณ

(5) คณะกรรมการบริหารโครงการ

การบริหารงานของโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปหมู่บ้านป่าไม้ ประกอบด้วยคณะกรรมการดังนี้ คือ.-

- | | |
|---------------------------------------|-------------------|
| 1. ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ | เป็นประธานกรรมการ |
| 2. ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัดท้องที่ | เป็นกรรมการ |
| 3. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดท้องที่ | เป็นกรรมการ |
| 4. เกษตรจังหวัดท้องที่ | เป็นกรรมการ |
| 5. สหกรณ์จังหวัดท้องที่ | เป็นกรรมการ |
| 6. นายอำเภอท้องที่ | เป็นกรรมการ |
| 7. ป่าไม้เขตท้องที่ | เป็นกรรมการ |
| 8. ป่าไม้จังหวัดท้องที่ | เป็นกรรมการ |

หัวหน้าโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้ เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ในการควบคุมบริหารโครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในหมู่บ้านป่าไม้ ในป่าสงวนแห่งชาติต่างๆให้เป็นไปตามเป้าหมายและแผนงานแก้ไขปัญหามลพิษต่างๆ ตลอดจนการพิจารณาดำเนินการในด้านการปกครอง การรักษาความปลอดภัย การศึกษา การส่งเสริมอาชีพ และการพัฒนาด้านอื่นๆตามที่เห็นสมควร จัดให้มีการประชุมชี้แจงแก่ราษฎรตามควรแก่กรณี ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของโครงการเป็นผลสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ในกรณีที่มีปัญหาทางด้านนโยบาย ก็ให้นำเสนอคณะกรรมการป้องกัน อนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งเปลี่ยนแปลงมาจากคณะกรรมการอำนวยการโครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในเขตป่าสงวนซึ่งเสื่อมสภาพแล้ว เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป (กรมป่าไม้, 2525: 24-25)

(6) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การดำเนินงานตามโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปหมู่บ้านป่าไม้ จะมีประโยชน์ดังนี้.-

- (6.1.) เพิ่มความมั่นคงให้กับพื้นที่ในบริเวณนั้น
- (6.2.) ทำให้ราษฎรได้มีที่อยู่และที่ทำกินเป็นหลักแหล่ง เกิดกำลังใจ และมีขวัญดี ในการประกอบอาชีพ สะดวกในการให้การพัฒนาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(6.3.) แก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยจะสามารถระงับยับยั้งการบุกรุกทำลายป่า และสงวนพื้นที่ป่าไม้ส่วนใหญ่ไว้ นำพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารรวมทั้งที่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตรกรรมมาปลูกฟื้นฟูป่าให้กลับฟื้นคืนดีขึ้น

(6.4.) ยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของราษฎร ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่โครงการ โดยปรับปรุงสภาพการทำการเกษตรกรรม และการซื้อขายผลผลิตโดยความเป็นธรรม เพิ่มรายได้แก่ราษฎรในการรับจ้างแรงงานปลูกป่าทำให้ราษฎรมีงานทำแน่นอน

(6.5.) ปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของราษฎรซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่โครงการให้มีมาตรฐานดำรงชีวิตดีขึ้น โดยมีการศึกษาและการสาธารณสุข เช่นเดียวกับชุมชนอื่น (กรมป่าไม้, 2525: 26)

(7) คุณสมบัติของผู้ได้รับการจัดที่ดิน

(7.1.) มีสัญชาติไทย

(7.2.) บรรลุนิติภาวะแล้ว และต้องเป็นหัวหน้าครอบครัว

(7.3.) มีร่างกายสมบูรณ์ไม่เป็นโรคติดต่อที่สังคมรังเกียจ เว้นแต่จะเป็นหัวหน้าครอบครัวที่อยู่ในลักษณะอันมีความจำเป็นควรได้รับการยกเว้น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอำนวยการโครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในรูปหมู่บ้านป่าไม้

(7.4.) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถจัดทำการงานของตนเองได้ ไร้ความสามารถหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ

(7.5.) มีความซื่อสัตย์สุจริต

(7.6.) มีความประพฤติดี ไม่เป็นคนเสเพล

(7.7.) เป็นเกษตรกรและมีความสามารถในการประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมในพื้นที่ที่จัดให้ ทั้งนี้ต้องไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจ

(7.8.) ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือมีอยู่แล้ว จำนวนน้อยไม่พอเลี้ยงชีพ

(7.9.) ต้องเข้าทำประโยชน์หรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับตามประกาศของกิจการที่คณะกรรมการอำนวยการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในรูปหมู่บ้านป่าไม้กำหนดด้วยตนเอง

(7.10.) ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการอำนวยการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ในรูปหมู่บ้านป่าไม้กำหนด (กรมป่าไม้, 2525: 29-30)

(8) หลักเกณฑ์การจัดลำดับเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดิน

(8.1.) จัดให้เกษตรกรผู้มีชื่อปรากฏตามหลักฐานการสำรวจถือครองของเจ้าหน้าที่ได้เข้าไปยึดถือที่ดินทำกินและอาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกำลังดำเนินการตามโครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในรูปหมู่บ้านป่าไม้ เป็นอันดับแรก

(8.2.) จัดให้เกษตรกรผู้ซึ่งปรากฏตามหลักฐานการสำรวจการถือครองของเจ้าหน้าที่ได้เข้าไปยึดถือครองที่ดิน แต่มิได้อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกำลังดำเนินการตามโครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ในรูปหมู่บ้านป่าไม้ เป็นอันดับสอง

(8.3.) จัดให้เกษตรกรผู้ซึ่งปรากฏตามหลักฐานการสำรวจการถือครองของเจ้าหน้าที่ได้เข้าไปอยู่อาศัยแต่มิได้ยึดถือที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกำลังดำเนินการตามโครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ในรูปหมู่บ้านป่าไม้ เป็นอันดับสาม

(8.4.) ในกรณีที่มีที่ดินเหลือจากการจัดให้แก่เกษตรกร ตามข้อ 8.1-8.3 จัดที่ดินส่วนที่เหลือให้แก่เกษตรกรตามลำดับดังนี้

(8.4.1) จัดให้แก่เกษตรกรไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง และเข้าไปยึดถือที่ดินทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่าแห่งอื่น ซึ่งทางราชการมีความจำเป็นจะต้องให้อพยพออกจากเขตป่านั้น

(8.4.2) จัดให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเองในท้องถิ่นใกล้เคียงป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งดำเนินการตามโครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ในรูปหมู่บ้านป่าไม้ตั้งอยู่

(8.4.3) จัดให้แก่เกษตรกรทั่วไปที่ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง

รายได้ราษฎรที่เป็นสมาชิกหมู่บ้านป่าไม้

1. รัฐบาลแรงงานจากสมาชิกภายในหมู่บ้านป่าไม้เพื่อให้มีรายได้ประจำ
2. รายได้จากผลผลิตทางการเกษตรในเนื้อที่ 15 ไร่ ที่แบ่งให้
3. รายได้จากการปลูกพืชทางการเกษตรระหว่างแถวต้นไม้ตามกำลังความสามารถจะทำได้ (กรมป่าไม้, 2525: 30-31)

(9) ผลการดำเนินงาน

จนถึงปี พ.ศ. 2533 ได้มีการจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้จำนวน 119 โครงการ ให้แก่ราษฎรจำนวน 37,138 ครอบครัว (กรมป่าไม้, 2534: 42)

3.7.2 โครงการปลูกสร้างสวนป่า

การจัดที่ดินทำกิน ในรูปแบบโครงการปลูกสร้างสวนป่า และจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้ ดำเนินการโดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ การทบทวนเอกสารในหัวข้อนี้จะครอบคลุมรวม เรื่อง คือ (1) ความเป็นมา (2) วัตถุประสงค์ (3) รูปแบบการจัดหมู่บ้านป่าไม้ (4) หน้าที่ของสมาชิกหมู่บ้านป่าไม้ (5) สิทธิของสมาชิก (6) ผลที่ได้จากระบบหมู่บ้านป่าไม้ และ (7) ผลการดำเนินงาน ซึ่งสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2533ข: 30-33) รายงานไว้ดังนี้

(1) ความเป็นมา

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ทำการปลูกสร้างสวนป่า เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2510 และได้เริ่มดำเนินการในปี 2511 ในภาคเหนือ ต่อมาในปี 2517 ได้ขยายการปลูกสร้างสวนป่าครอบคลุมทุกภาคของประเทศ และระบบหมู่บ้านป่าไม้ของ อ.อ.ป. ก็ได้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกพร้อมๆกับการดำเนินการปลูกสร้างสวนป่า โดยศาสตราจารย์ ดร.อานวย คอวนิช ได้พิจารณาเห็นว่า โครงการปลูกสร้างสวนป่าของรัฐไม่มีทางประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายได้เลย ถ้าทราบใดที่รัฐยังไม่ยอมแก้ไขปัญหาและควบคุมการบุกรุกทำลายป่าได้สำเร็จ ตัวการสำคัญของการทำลายป่าก็คือชาวไร่ซึ่งถางป่าเพื่อปลูกพืชและย้ายเปลี่ยนที่ไปเรื่อยๆ เพื่อแสวงหาที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์กว่า การปราบปรามโดยใช้อำนาจกฎหมายเข้าจับกุมเพียงอย่างเดียวไม่ได้ผล จะต้องแก้ที่องค์ประกอบอื่นด้วย ประกอบกับพนักงานของ อ.อ.ป. ไม่เข้าราชการ ไม่มีอำนาจการจับกุมหรือขับไล่ราษฎร ฉะนั้น ถ้าพนักงาน อ.อ.ป. เข้าไปดำเนินการปลูกสร้างสวนป่าคงจะได้รับการต่อต้านและขัดขวางอย่างแน่นนอน ด้วยเหตุนี้จึงได้หาวิธีการที่จะออมชอมกับราษฎรเหล่านั้น โดยรับสมัครเข้ามาเป็นชาวไร่ในสวนป่าของ อ.อ.ป. โดยวิธีคล้ายกับ Taungya System ซึ่งประเทศพม่าใช้ได้ผลมาแล้ว แต่ อ.อ.ป. ได้ปรับปรุงวิธีการดำเนินการและหลักเกณฑ์เสียใหม่ ซึ่ง อ.อ.ป. ได้เรียกระบบดังกล่าวว่า ระบบหมู่บ้านป่าไม้ หรือ Modified Taungya System

(2) วัตถุประสงค์

เพื่อรวบรวมชาวไร่ผู้มีอาชีพทางป่าทำไร่เลื่อนลอยเข้ามาไว้ในที่แหล่งเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการควบคุมไม่ให้ทำลายป่าต่อไป เพื่อเป็นแหล่งระดมแรงงานสำหรับใช้ปลูกสร้างสวนป่า และเพื่อเป็นการพัฒนาสังคมชนบท ช่วยให้ชาวชนบทมีรายได้และฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น

(3) รูปแบบการจัดหมู่บ้านป่าไม้

หมู่บ้านป่าไม้ของ อ.อ.ป. ดำเนินการตามประเภทของการทำการเกษตรในสวนป่าของสมาชิกเป็น 2 แบบ คือ

(3.1) แบบบ้านอยู่นอกพื้นที่ โดยจัดสรรที่ดินสำหรับสร้างบ้านเรือนให้สมาชิกอยู่รวมกันทำให้สะดวกในการให้บริการขั้นพื้นฐาน แยกออกจากที่ทำกิน การจัดหมู่บ้านแบบนี้มีข้อเสียที่ว่าสมาชิกจะต้องเดินทางไปยังพื้นที่ไกลมากขึ้นทุกปี ทำให้สมาชิกมีเวลาทำงานในไร่ให้น้อยและเอาใจใส่ดูแลพืชไร่และต้นไม้ในสวนป่าไม่ทั่วถึง เหมาะสำหรับนำไปใช้กับสมาชิกที่มีอาชีพในการทำไร่ปลูกพืชอายุสั้นเพียงปีเดียว เมื่อสมาชิกทำการเก็บเกี่ยวเสร็จแล้ว ก็หมดภาระที่จะต้องดูแลพืชไร่ต่อไป

(3.2) แบบบ้านอยู่ในพื้นที่ โดยจัดที่อยู่อาศัยรวมกับที่ทำกิน ซึ่งมีผลทำให้สมาชิกไม่เสียเวลาเดินทางไปทำงาน มีเวลาดูแลและเอาใจใส่พืชที่ปลูกมากขึ้น แต่ไม่สะดวกในการจัดบริการขั้นพื้นฐาน และไม่สะดวกในการปกครอง และการรักษาความปลอดภัย ซึ่งการจัดในรูปแบบนี้เหมาะสำหรับนำไปใช้กับสมาชิกหมู่บ้านป่าไม้ที่มีอาชีพทำการเกษตรแบบพืชสวน

(4) หน้าที่ของสมาชิกหมู่บ้านป่าไม้

ในการปลูกสร้างสวนป่าในระบบหมู่บ้านป่าไม้นั้น ในแต่ละปีเมื่อกำหนดพื้นที่ปลูกแล้ว ทางสวนจะแบ่งพื้นที่ให้สมาชิกแต่ละครอบครัวอย่างน้อย 10 ไร่ เข้าไปดำเนินการเตรียมพื้นที่ ตั้งแต่ถางป่า เฝ้าเก็บบริบ ถางวัชพืช ตลอดจนการดูแลรักษาต้นไม้ที่ปลูกไว้ให้มีเปอร์เซ็นต์รอดตายตามที่กำหนดไว้ สำหรับการล้มไม้ขนาดใหญ่และการปักหลักหมายปลูก ทางสวนจะดำเนินการให้ เมื่อเตรียมพื้นที่ให้แก่ทางสวนเสร็จแล้ว ทางสวนจะอนุญาตให้สมาชิกปลูกพืชไร่หรือพืชสวนได้ตามต้องการ ในระหว่างแถวของต้นไม้ในสวนป่า รายได้จากการเก็บเกี่ยวผลผลิตพืชไร่หรือพืชสวนจะเป็นของสมาชิก ทางสวนให้ความช่วยเหลือในการบริการขนส่งผลผลิตไปจำหน่ายให้ นอกจากนี้สมาชิกยังจะได้รับเงินชดเชยจาก อ.อ.ป. ตามหลักเกณฑ์ด้วย

(5) สิทธิของสมาชิก

(5.1) ได้รับที่ดินสำหรับสร้างที่อยู่อาศัยครอบครัวละ 1-1.5 ไร่ เป็นกรรมสิทธิ์ตกทอดทางมรดกได้ และได้รับจัดสรรที่ดินทำไร่หรือสวนครอบครัวละอย่างน้อย 10 ไร่ต่อปี สามารถใช้เป็นที่ดินทำกินได้ตลอดไป รวมทั้งตกทอดทางมรดกได้ด้วย

(5.2) สมาชิกจะมีสิทธิได้รับการจ้างทำงานในสวนป่า ครอบครัวละ 2 คน ตลอดไป

(5.3) สมาชิกได้รับเงินชดเชยในการทำไร่ ไร่ละ 200 บาท เพื่อเป็นค่าช่วยเหลือในการเตรียมพื้นที่ปลูกและดูแลรักษาต้นไม้ในสวนป่าให้แก่ อ.อ.ป. แบ่งจ่าย 5 งวด

(5.4) สมาชิกที่ทำไร่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี ได้น้ำที่ทำไร่รวมกันไม่น้อยกว่า 30 ไร่ อ.อ.ป. จะจ่ายรางวัลพิเศษครอบครัวละ 1,500 บาท เพื่อเป็นกำลังใจให้สมาชิกในการทำงานในสวนป่าของ อ.อ.ป. ตลอดไป สำหรับสมาชิกที่เคยได้รับรางวัลพิเศษยังสมัครที่จะ

เป็นสมาชิกหมู่บ้านป่าไม้ของ อ.อ.ป. ต่อไป หากปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ก็จะได้รับเงินรางวัลพิเศษเป็นรายปีละ 1,200 บาท

(5.5) น้ำและไฟฟ้า อ.อ.ป. บริการจ่ายน้ำประปาไปตามบ้านสมาชิก หรือติดตั้งก๊อกน้ำสาธารณะไว้ตามจุดศูนย์กลาง สวนป่าบางแห่งอาจให้บริการลูกค้าในรูปสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ สร้างอ่างเก็บน้ำ ขุดบ่อน้ำหรือเจาะบ่อบาดาล ส่วนไฟฟ้านั้น อ.อ.ป. จะจ่ายหลอดไฟฟ้าขนาด 50 แอมแปร์ พร้อมทั้งอุปกรณ์ให้บ้านละ 1 ดวง ทั้งน้ำและไฟ อ.อ.ป. ไม่ได้คิดค่าใช้จ่ายจากสมาชิก

(5.6) โรงเรียน สวนป่าใดมีจำนวนหมู่บ้านมาก พอมีเด็กนักเรียนที่จะเข้าเรียนประถมศึกษาปีที่ 1 ไม่น้อยกว่า 15 คน อ.อ.ป. จะสร้างอาคารเรียนชั่วคราวให้ และติดต่อขอครูจากสำนักงานประถมศึกษามาช่วยสอน โดย อ.อ.ป. จะอุปการะอุปกรณ์การสอนทั้งหมด นอกจากนั้นบุตรหลานของสมาชิกที่ปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์จะได้รับความช่วยเหลือเกี่ยวกับหนังสือ อุปกรณ์การเรียน และเครื่องแบบจาก อ.อ.ป. อีกด้วย และเมื่อมีบุตรหลานของสมาชิกเข้าศึกษามากกว่า 50 คนแล้ว อ.อ.ป. จะสร้างอาคารเรียนถาวรให้

(5.7) การอนามัยและสาธารณสุข สวนป่าทุกแห่งได้จัดเตรียมเวชภัณฑ์สำหรับการปฐมพยาบาลเบื้องต้นไว้แจกจ่ายให้แก่สมาชิกโดยไม่คิดมูลค่า หากเจ็บป่วยรุนแรงทางสวนจะจัดพาหนะนำส่งโรงพยาบาล สวนป่าบางแห่งขอให้ทางจังหวัดส่งเจ้าหน้าที่อนามัยมาประจำที่สถานีอนามัยบริเวณสวนป่า นอกจากนี้ นายแพทย์จากสถานพยาบาลส่วนกลาง อ.อ.ป.กรุงเทพฯ จะออกไปตรวจรักษาสมาชิกทุกภาคเป็นครั้งคราว การวางแผนครอบครัวของสมาชิกเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่ อ.อ.ป. ให้ความสนใจ เพื่อชะลออัตราการเกิดให้เหมาะสมกับภาวะการครองชีพ

(5.8) ร้านค้าสวัสดิการ อ.อ.ป. สนับสนุนให้มีการจัดตั้งร้านค้าสวัสดิการขึ้นในรูปแบบร้านค้าสหกรณ์ สำหรับเงินทุนได้จากการรวมหุ้น และ อ.อ.ป. ยังให้ความช่วยเหลือโดยให้สวนป่ายืมเงินทดลองไปจัดซื้อสินค้าในวงเงินไม่เกินสวนละ 10,000 บาท

(6) ผลที่ได้จากระบบหมู่บ้านป่าไม้ของ อ.อ.ป.

- (6.1) ช่วยยับยั้งและลดการทำไร่เลื่อนลอย
- (6.2) สร้างชุมชนในชนบทขึ้นใหม่ และช่วยพัฒนาชุมชนให้มีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น
- (6.3) ช่วยชุมชนให้มีพื้นที่ทำการเกษตร และช่วยให้รัฐมีผลผลิตทางการเกษตรมากขึ้นและมีไม้เศรษฐกิจ รวมทั้งพื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้นทุกปี
- (6.4) ช่วยชะลอการอพยพแรงงานจากชนบทสู่เมืองหลวงและเมืองใหม่

(7) ผลการดำเนินงาน

ตั้งแต่เริ่มดำเนินการจนถึงสิ้นสุดปี 2558 อ.อ.ป. มีสวนป่า 254 สวนป่า เนื้อที่ 1.1 ล้านไร่ แต่ในปัจจุบันไม่มีสมาชิกสวนป่าเพราะ อ.อ.ป. ดำเนินการเองทั้งหมด

การปลูกสร้างสวนป่าของ อ.อ.ป. จะดำเนินการโดยระบบหมู่บ้านป่าไม้เสียเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกแก่รัฐและราษฎรในชนบทได้หลายประการ เช่น ด้านเศรษฐกิจจะเป็นการเพิ่มพูนทรัพยากรป่าไม้ ทางด้านการอนุรักษ์จะเป็นการช่วยลดการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ ทางด้านสังคมจะช่วยให้สมาชิกมีที่ดินทำกิน มีงานทำ มีอาชีพที่มั่นคง เป็นการยกระดับความเป็นอยู่ด้านต่างๆให้ดีขึ้น โดย อ.อ.ป. มีความเชื่อว่า ป่าที่พัฒนาดีแล้ว ย่อมอำนวยความสะดวกทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และย่อมส่งผลไปสู่ความมั่นคงทางการเมืองในที่สุด และมีความเชื่อว่า ป่าที่ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของจะสามารถคง

ความเป็นป่าอยู่ได้ตลอดไป การปลูกป่าของ อ.อ.ป. โดยระบบหมู่บ้านป่าไม้จึงไม่เป็นรูปแบบของป่าชุมชน แต่การดำเนินการโดยนาระบบวนเกษตรที่หลากหลายรูปแบบมาใช้ในระบบหมู่บ้านป่าไม้ นี้ น่าที่จะนำไปประยุกต์ใช้กับการพัฒนาป่าชุมชนต่อไป

2.7.3 โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา

พระบรมราชินีนาถ

โครงการนี้ดำเนินการ โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช การทบทวนได้ครอบคลุม 6 เรื่อง คือ (1) ความเป็นมา (2) กรอบแนวคิด (3) วัตถุประสงค์ (4) เป้าหมาย (5) การดำเนินงาน และ (6) ผลการดำเนินงานซึ่ง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (2548: 36-39) ได้สรุปไว้โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ความเป็นมา

จากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ซึ่งส่งผลกระทบต่อการชะล้างพังทลายของดิน ดินถล่ม น้ำท่วม ตลอดจนภัยแล้งในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ นายกรัฐมนตรีจึงได้มีบัญชาให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะหน่วยงานหลักในการสงวน อนุรักษ์ ปันฟูและใช้ประโยชน์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ โดยยึดแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งได้พระราชทานแนวพระราชดำริในการให้ชาวบ้านร่วมกันเป็นหมู่บ้านป่าไม้ (แผนใหม่) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยความเข้าใจ ไม่ต้องถูกขับไล่ ใช้ประโยชน์พื้นที่ที่อาศัยอยู่อย่างเหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดปัญหาในพื้นที่แห่งอื่น และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ได้พระราชทานแนวพระราชดำริ ได้แก่ แนวทางปาร์กซ์น้ำและบ้านเล็กในป่าใหญ่ เพื่อแก้ไขปัญหาการอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับป่าให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างกลมกลืน สมดุลและยั่งยืน

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการโครงการนี้เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2547

(2) กรอบแนวคิด

เป็นการพัฒนาคน ชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้อยู่ร่วมกันอย่างกลมกลืน สมดุลและยั่งยืน โดยยึดแนวทางตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ

(3) วัตถุประสงค์

(3.1) เพื่อบริหารจัดการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เพื่อเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในวโรกาสพระชนมพรรษาครบ 72 พรรษา

(3.2) เพื่อหยุดยั้งการบุกรุกทำลายป่าไม้และฟื้นฟูสภาพป่าไม้

(3.3) เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมกันดูแล ฝักระวัง ป้องกัน รักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้อย่างยั่งยืน

(4) เป้าหมาย

พื้นที่หมู่บ้านที่อยู่ติดเขตและในเขตพื้นที่ป่าไม้ทุกแห่ง

สำหรับพื้นที่เป้าหมายของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้แก่ หมู่บ้านหรือกลุ่มบ้าน (บ้านบริวาร) ที่อยู่อาศัยทำกิน อยู่ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและตามมติคณะรัฐมนตรี ได้แก่

(4.1) พื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย

(4.1.1) อุทยานแห่งชาติ (ทางบก และทางทะเล)

(4.1.2) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

(4.1.3) เขตวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกชาติ

(รวมทั้งพื้นที่เตรียมการประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติทั้งทางบกและทางทะเลเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า)

(4.2) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี ได้แก่ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 (แก้ไขเพิ่มเติม)

(4.2.1) พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้นที่ 1 เอ ชั้นที่ 1 บี และชั้นที่ 2 เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดป่าเสื่อมโทรม ในกรณีที่ป่านั้นอยู่ในพื้นที่ชั้นที่ 1 เอ ชั้นที่ 1 บี และชั้นที่ 2 แม้จะมีต้นไม้ตายเพียงใดก็ตาม ก็มิให้กำหนดเป็นป่าเสื่อมโทรมพื้นที่ต้นน้ำลำธารหมายถึง พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้นที่ 1 เอ 1 บี และชั้นที่ 2 (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2530 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2532)

(4.2.2) พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ (Zone C) เพิ่มเติม ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 เรื่องจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและมติดคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 เรื่อง ผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติม พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพป่าสมบูรณ์หรือมีศักยภาพเหมาะสมต่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสมดุลของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีลักษณะดังนี้

- พื้นที่ป่าที่มีลักษณะสมบูรณ์ ตลอดจนพื้นที่ป่าที่สมควรสงวนไว้เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ

- พื้นที่ป่าที่มีความเหมาะสมต่อการสงวนไว้เพื่อเป็นสถานที่

ศึกษาวิจัย

- พื้นที่ป่าที่ห้ามมิให้บุคคลเข้าไปหรืออยู่อาศัยตามแนวชายแดน

- พื้นที่ป่าที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะท้องถิ่น

- พื้นที่ป่าซึ่งเป็นเขตที่ตั้งแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ตาม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

- พื้นที่ป่าซึ่งกำหนดเป็นโบราณสถาน โบราณวัตถุตาม

พระราชบัญญัติสถานโบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

(5) การดำเนินงาน

(5.1) การเตรียมความพร้อมของคน/ชุมชน

(5.1.1) ให้ประชาชนได้รับรู้ ด้านคุณค่าของป่าไม้เพื่อให้เกิดความตระหนักและมีจิตสำนึกถึงความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่น

(5.1.2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรักษา ร่วมเฝ้าระวังและร่วมใช้ประโยชน์จากป่าไม้อย่างยั่งยืน

(5.1.3) ให้มีการจัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการ หรืออาสาสมัคร ในการบริหารจัดการป่าไม้หมู่บ้านแผนใหม่

(5.1.4) ให้มีการกำหนดกฎ/กติกาหรือระเบียบของหมู่บ้าน ในการบริหารจัดการ อนุรักษ์ ป่าไม้ ดูแลรักษา ฝักระวังและใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยประชาชนในหมู่บ้าน

(5.2) การเตรียมพื้นที่ โดยการสำรวจ รั้ววัดและจัดทำขอบเขตที่ตั้งชุมชน การจัดผังหมู่บ้านโดยจำแนกเป็น

(5.2.1) ที่อยู่อาศัย

(5.2.2) ที่ดินทำกิน

(5.2.3) พื้นที่ป่าไม้หมู่บ้าน

(5.3) การบริหารจัดการ

(5.3.1) ใช้เวทีประชาคมหมู่บ้าน จำนวนคน 3 ใน 4 ของหมู่บ้าน เพื่อ

- จัดองค์กรในการบริหารจัดการป่าไม้ ตลอดจน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- กำหนดกฎ กติกาและระเบียบของหมู่บ้าน

(5.3.2) ใช้กลไกกองทุนหมู่บ้าน

- พัฒนาอาชีพของประชาชนที่เป็นปัจเจกและการสร้าง

สวัสดิการชุมชน

- สร้างเครือข่ายอาสาสมัครทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หมู่บ้าน เพื่อเป็นกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้านและชุมชน

(5.3.3) บริหารจัดการพื้นที่

1) พื้นที่ที่อยู่อาศัย โดยการจำกัดตามขอบเขต และไม่มีการบุกรุกที่ดิน

2) พื้นที่ทำกินไม่มีการบุกรุกเพิ่ม

- จัดที่ทำกินเป็นกลุ่ม ไม่กระจัดกระจาย และอยู่ใกล้ที่อยู่อาศัย

- ส่งเสริมอาชีพที่ผสมผสานด้านการใช้ระบบนิเวศน์ให้เกื้อกูล

กันทั้งระบบตามแนวพระราชดำริ

3) พื้นที่ป่าไม้

3.1) พื้นที่ป่าไม้หมู่บ้าน

3.2) อนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่ยังเหลืออยู่

3.3) ดูแลรักษาพื้นที่ที่อยู่ติดเขตพื้นที่หมู่บ้านป่าไม้

3.4) ป่าไม้พื้นที่ป่าไม้ที่เสื่อมโทรม

- โดยให้ฟื้นฟูแบบธรรมชาติ

- โดยฟื้นฟูด้วยประชาชน/ชุมชน เช่น

การปลูกป่า การสร้างฝายต้นน้ำลำธาร การสร้างแหล่งอาหาร (Food Bank) แหล่งยารักษาโรค สมุนไพร และแหล่งความหลากหลายทางชีวภาพ

3.5) ดูแลรักษาให้เกิดความยั่งยืน

3.6) ฝักระวังและป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่า

- ฝักระวังและป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น

ไฟป่า น้ำท่วม ดินถล่ม

- ฝึกระวังและป้องกันการบุกรุกของคน

ภายนอกในพื้นที่ป่าของชุมชนและพื้นที่ป่าข้างเคียง

3.7) การใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน โดยมุ่งเน้น

ความเสมอภาค ความยุติธรรม ความพอเพียง ความสมดุลและความยั่งยืน

(5.4) การสนับสนุน

(5.4.1) สนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ให้แก่ประชาชน เพื่อให้เกิด

คุณธรรม จริยธรรม และมีแนวคิด/พฤติกรรมดำรงชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียงอย่างต่อเนื่อง

(5.4.2) ส่งเสริมกระบวนการของชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีจิตสำนึกร่วม

ในการเป็นเจ้าของ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนจัดทำแผนและการบริหารจัดการได้อย่างยั่งยืน

(5.4.3) สนับสนุนแผนงาน/โครงการของรัฐ โดยประชาชนในหมู่บ้าน/

ชุมชนดำเนินการเองตามหลักการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจ

(5.5) การประเมินผลลัพธ์/ ผลกระทบ

(5.5.1) การประเมินผลลัพธ์/ผลกระทบ

1) ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์

2) ผลลัพธ์ของการใช้กรอบแนวคิดคนกับป่าอยู่ร่วมกันได้อย่าง

กลมกลืน สมดุลและยั่งยืน

3) ผลลัพธ์ของกระบวนการ

(5.5.2) นำผลการประเมินมาพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการ

เอกสารอ้างอิง

1. กรมธนารักษ์. 2553. **โครงการนำที่ราชพัสดุสนับสนุนการปลูกพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงาน.** สำนักบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ดินราชพัสดุ.
2. กรมประชาสัมพันธ์. 2517. **กฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ เกี่ยวกับการดำเนินงานนิคมสร้างตนเอง.** กองนิคมสร้างตนเอง.
3. กรมประชาสัมพันธ์. 2531ก. **ข้อมูลและสถิติผลการดำเนินงานนิคมสร้างตนเอง พ.ศ. 2531-2538.** กองนิคมสร้างตนเอง.
4. กรมประชาสัมพันธ์. 2531ข. **สรุปโครงการเร่งรัดจัดที่ดินทำกินในนิคมสร้างตนเอง 2531-2538.** กองนิคมสร้างตนเอง.
5. กรมประชาสัมพันธ์. 2535. **แผนแม่บทการถอนสภาพนิคมสร้างตนเองฉบับที่ 1 พ.ศ. 2535.** กองนิคมสร้างตนเอง.
6. กรมป่าไม้. 2525. **โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปหมู่บ้านป่าไม้.** กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ.
7. กรมป่าไม้. 2527. **โครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.) ในเอกสารประกอบกรรมสิทธิ์ เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน วันที่ 13 มิถุนายน 2527.** ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
8. กรมป่าไม้. 2534. **รายงานประจำปี 2534.** กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ISSN 0857-278x.
9. กรมที่ดิน. 2525. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับที่ดินตามโครงการ อพป. ของกรมที่ดิน.** กระทรวงมหาดไทย โรงพิมพ์ ป. สัมพันธ์พาณิชย์ กรุงเทพฯ.
10. กรมที่ดิน. 2558. **สรุปผลการดำเนินการจัดที่ดินทุกโครงการ.** www.dol.go.th สืบค้น วันที่ 10 สิงหาคม 2558
11. กรมพัฒนาที่ดิน. 2506. **การจัดหาที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ให้ประชาชนเข้าทำมาหากิน.** ข่าวพัฒนาที่ดิน ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 ธันวาคม.
12. กรมพัฒนาที่ดิน. 2524. **สรุปแผนงานและโครงการที่สำคัญของกรมพัฒนาที่ดิน.** วารสารพัฒนาที่ดิน ปีที่ 9 ฉบับที่ 195.
13. กรมพัฒนาที่ดิน. 2550. **ด้วยพระบารมี ปันพสุพิไทย.** โรงพิมพ์ประชุมช่าง กทม.
14. กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2530. **สรุปโครงการเร่งรัดจัดที่ดินทำกินในสหกรณ์นิคม.** กองสหกรณ์นิคม.
15. กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2540. **25 ปี กรมส่งเสริมสหกรณ์.** กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
16. กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2556. **เรื่อนำรู้เกี่ยวกับการจัดที่ดินในรูปนิคมสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์.** www.cpd.go.th สืบค้นวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558.

17. กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2558. **ข้อมูลพื้นฐานการจัดที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์.** www.cpd.go.th
สืบค้น วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558.
18. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. 2548. **คู่มือโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ.** กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
19. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน. 2535. **แผนงานปีงบประมาณ 2535 โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ ศจก.003/35 ศจก.กอ.รมน.**
20. คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. 2515 ก. **รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 4/2515** วันที่ 22 มีนาคม 2515.
21. คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. 2518. **รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2518.** วันที่ 2 กรกฎาคม 2518.
22. คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. 2522. **รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2522.** วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2522.
23. คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. 2524. **รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2524.** วันที่ 13 สิงหาคม 2524.
24. คณะกรรมการประสานงานการปฏิบัติกับส่วนราชการ (คปร.) 2553. **หนังสือที่ นร. 5109.6/75 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2533 เรื่อง การจัดที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมให้กับผู้ยากไร้ที่เข้าไปใช้ประโยชน์.**
25. คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน. 2508. **รายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ครั้งที่ 4/2508.** วันที่ 28 พฤษภาคม 2508.
26. คณะทำงานของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2522. **การศึกษาเบื้องต้นการจัดที่ดินเพื่อการพัฒนา.**
27. คณะวนศาสตร์. 2528. **ผลกระทบโครงการ สทก.** มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มปท.
28. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. 2535. **ป่า-ที่ดิน และ คจก: ทางออกที่เป็นธรรม.** โรงพิมพ์ตุลาโยธะกา กรุงเทพฯ.
29. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2539. **การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.** เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ 244.
30. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2542. **การปฏิรูปที่ดินของรัฐ.** เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ 281.

31. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2542ข. **การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชน**. เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ 282.
32. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2558. **กฎหมายปฏิรูปที่ดิน**. www.alro.go.th สืบค้นวันที่ 14 เมษายน 2558.
33. สำนักงานโฉนดชุมชน. 2554ก. **โฉนดชุมชน เพื่อการทำกินและรักษาที่ดินอย่างยั่งยืน**. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
34. สำนักงานโฉนดชุมชน. 2554ข. **รายงานผลการดำเนินงานโฉนดชุมชน ประจำเดือน ธันวาคม 2554**. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
35. สำนักนายกรัฐมนตรี. 2533. **คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 147/2533 ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2533 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ**.
36. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2533ก. **ทรัพยากรป่าไม้ : ผลการดำเนินงาน**. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ยุทธศาสตร์การบริหารและจัดการด้านที่ดินทำกิน วันที่ 19 เมษายน 2533 ณ โรงแรมรามารการ์เดน กรุงเทพฯ กองประเมินผล.
37. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2533ข. **ป่าชุมชนและบทบาทของรัฐ**. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ยุทธศาสตร์การบริหารและจัดการด้านที่ดินทำกิน วันที่ 19 เมษายน 2533 ณ โรงแรมรามารการ์เดน กรุงเทพฯ กองประเมินผล.

บทที่ 4

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกิน

บทที่ 4

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกิน

เนื่องจากการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย ดำเนินการโดยหน่วยงานจำนวนมาก ถึงแม้ว่าจะไม่สามารถขยายพื้นที่ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ยกเว้นการปฏิรูปที่ดินก็ตามแต่มีผลการยกเลิกเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2557 จึงทำให้หน่วยงานจัดที่ดินที่เคยดำเนินการในอดีต สามารถขยายพื้นที่ดำเนินการได้อีก ทั้งๆที่ในอดีตทุกหน่วยงานต่างก็มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานทั้งสิ้น การทบทวนในหัวข้อนี้จะกล่าวถึง (1) ปัญหาและอุปสรรคในภาพรวม (2) ปัญหาอุปสรรคของหน่วยงานในอดีตถึงปัจจุบัน และ (3) ปัญหาและอุปสรรคในความเห็นของภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย และ (4) การต่อต้านการเพิกถอนที่ดินของรัฐเพื่อจัดให้ประชาชน

4.1 ปัญหาและอุปสรรคในภาพรวม

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกินนั้นได้มีการศึกษาโดยคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน สถาบันทางวิชาการและหน่วยงานต่างๆ ตามลำดับเวลาดังนี้

4.1.1 การศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาในการบริหารงานจัดที่ดิน (พ.ศ. 2520)

4.1.2 การศึกษาของคณะทำงานของสำนักเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (พ.ศ. 2522)

4.1.3 การศึกษาของคณะทำงานจัดทำแผนปฏิบัติการด้านโครงสร้างการบริหาร

(พ.ศ. 2525)

4.1.4 การศึกษาของคณะอนุกรรมการพิจารณาติดตามการแก้ไขปัญหาการออกเอกสาร

สิทธิ์ในที่ดินให้กับประชาชนในคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร (พ.ศ. 2548)

4.1.5 การศึกษาของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2549)

4.1.6 การศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมาย

เกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร (พ.ศ. 2552)

4.1.1 การศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาในการบริหารงานจัดที่ดิน (พ.ศ. 2520)

ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 108/2520 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2520 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาในการบริหารงานจัดที่ดิน พิจารณาชำระกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน และการจัดที่ดินทำกินอื่นๆ โดยมีผลการพิจารณาไว้ดังนี้

“1. การจัดที่ดินให้แก่ประชาชนในปัจจุบันได้อาศัยกฎหมายหลายฉบับ คือ

(1) ประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

(3) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

(4) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(5) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ดำเนินงานโดยส่วนราชการหลายแห่งด้วยกัน เช่น กรมที่ดิน กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน กรมประมง กรมชลประทาน กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง (สำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการจัดที่ดินในรูปของโครงการพิเศษตามมติของคณะรัฐมนตรี เช่น โครงการจัดที่ดินตามพระราชประสงค์ทุ่งกุลาราย อำเภอคอนสาร จังหวัดชัยภูมิ และโครงการจัดที่ดินจังหวัดกำแพงเพชรของกรมพัฒนาที่ดิน เป็นต้น การจัดที่ดินของส่วนราชการต่างๆ เหล่านี้มีลักษณะไม่เหมือนกัน ทั้งในแง่ขนาดของที่ดินที่จัดให้แก่ประชาชน การคัดเลือกผู้รับการจัดที่ดิน การให้สิทธิในที่ดิน ลักษณะของสิทธิในที่ดิน การส่งเสริมพัฒนาอาชีพ การจัดสร้างสาธารณูปการ และการเรียกเก็บเงินชดเชยทุนของรัฐบาล ยิ่งกว่านั้น การดำเนินงานของส่วนราชการดังกล่าวได้เป็นไปในลักษณะที่ต่างแยกย้ายการจัดทำ โดยไม่มีการประสานนโยบายและแผนงานระหว่างกันอันทำให้เกิดความไม่เหมาะสม คือ

1.1 ก่อปัญหาในการจะกำหนดนโยบายใช้ที่ดินแห่งชาติ ซึ่งที่ถูกต้องแล้วรัฐบาลจะต้องมีนโยบายการใช้ที่ดินให้แน่นอน เช่น ที่ดินบริเวณใดจำนวนเท่าใดจะจัดเป็นป่าเพื่อรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ ป่าเพื่อการทำไม้และเก็บของป่า แหล่งซุดหาแร่ หินหรือเชื้อเพลิง บริเวณเกษตรกรรม บริเวณอุตสาหกรรม บริเวณที่อยู่อาศัย บริเวณที่พักผ่อนหย่อนใจ บริเวณที่ใช้ในราชการเฉพาะ และบริเวณที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นต้น เพื่อที่จะให้มีการใช้ที่ดินที่เหมาะสมและได้ประโยชน์เต็มที่

1.2 รัฐบาลไม่อาจกำหนดนโยบายและโครงการที่แน่นอนในการจัดที่ดินให้แก่ผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินอยู่แล้วแต่ไม่พอแก่การครองชีพ เพราะโครงการจัดที่ดินต่างๆ เหล่านี้กระจัดกระจายกันไป และไม่มีการวางแผนในระดับชาติว่าผู้ต้องการมีที่ดินในปัจจุบันมีจำนวนเท่าใด การจัดที่ดินในบริเวณใดควรจัดอย่างไร หรือจะจัดให้แก่ประชาชนเป็นจำนวนเท่าใด การจัดที่ดินให้แก่ประชาชนในปัจจุบันจึงมีลักษณะเป็นการดำเนินงานที่ขาดเป้าหมายแน่นอน และไม่อาจสนองตอบความต้องการของประชาชนได้

1.3 การที่ส่วนราชการต่างๆ แยกย้ายกันดำเนินการ ก่อให้เกิดสภาพงานซ้อนงาน ทำให้เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ อัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ และเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงาน ก่อความยุ่งยากในการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การจัดสรรงบประมาณและการกำหนดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่

1.4 หน่วยงานต่างๆ ที่จัดที่ดินให้แก่ประชาชนมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดิน จำนวนที่ดินที่จัดให้ การส่งเสริมการพัฒนาอาชีพ และการจัดสร้างสาธารณูปการ รวมตลอดถึงการเรียกเก็บเงินชดเชยทุนของรัฐบาล ให้เป็นไปในแนวเดียวกันหรือสอดคล้องกัน ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนในการจัดบริการของรัฐและบางกรณีก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่ประชาชนผู้รับบริการด้วย” (คณะกรรมการพิจารณาปัญหาในการบริหารงานจัดที่ดิน, 2520: 1-3)

4.1.2 การศึกษาของคณะทำงานศึกษาเรื่องการจัดที่ดินเพื่อพัฒนา (พ.ศ. 2522)

ต่อมาใน พ.ศ. 2522 คณะทำงานของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (กรมที่ดิน) สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2522: 12-13) ได้สรุปปัญหาและอุปสรรคการจัดที่ดินของรัฐไว้ดังนี้

“4.2 ปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ

4.2.1 ปัญหาขาดนโยบาย แม้รัฐบาลจะได้มีการดำเนินงานมาตรการและโครงการแก้ไขต่างๆ แต่ขอบเขตปัญหามีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น สาเหตุที่สำคัญของการแก้ไขปัญหานี้ของรัฐบาลไม่ทันต่อเหตุการณ์ ได้แก่ การขาดแผนระยะยาว ซึ่งจะทำให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่สามารถเข้าใจประเด็นของปัญหาที่ตรงกันเพื่อใช้เป็นรากฐานในการแก้ไขปัญหานี้ นอกจากนั้น การขาดนโยบายหลักส่วนรวมเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของประเทศที่ละเอียดสมบูรณ์ในด้านอนุรักษ์ทรัพยากร

ป่าไม้และดิน นโยบายการเช่าและกรรมสิทธิ์ที่ดิน ขนาดเนื้อที่จัดสรรที่แตกต่างกันทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในหมู่ประชาชนซึ่งได้รับสิทธิไม่เท่าเทียมกัน

4.2.2 ปัญหาด้านโครงการจัดที่ดิน

(1) ขาดระบบการคัดเลือกราษฎรที่ควรจะได้รับความช่วยเหลือย้อนหลัง เปิดช่องว่างให้ผู้มีความเดือดร้อนน้อยมีโอกาสได้รับความช่วยเหลือก่อน ผู้มีความเดือดร้อนมากซึ่งในส่วนรวมแล้วก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกร ในพื้นที่ที่มีปัญหาการถือครองที่ดินรุนแรง นอกจากนี้การรับราษฎรที่ไม่เคยมีอาชีพทางเกษตรมาก่อน ก่อให้เกิดปัญหาตามมาในภายหลัง

(2) ปัญหาการบุกรุกเขตพื้นที่ของโครงการจัดสรรที่ดิน ซึ่งการบุกรุกเกิดขึ้นทั้งก่อนและหลังที่ทางราชการจะเข้าไปดำเนินการ ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากความล่าช้าในการดำเนินงานในส่วนราชการ ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ควรจะได้มีวิธีการปรับปรุงและแก้ไข สามารถสนองความต้องการของราษฎรให้ทันต่อเหตุการณ์

4.2.3 ปัญหาการวางแผนการใช้ที่ดิน การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีลักษณะและแผนงานที่ค่อนข้างจะแน่ชัดคงจะมีเฉพาะในเขตที่ดินภายใต้การชลประทานบางโครงการ และโครงการจัดที่ดินของรัฐบาลบางประเภทเท่านั้น สำหรับใช้เขตที่นอกเหนือไปจากนี้แม้จะได้มีการกำหนด “เขตเศรษฐกิจเกษตร” ไว้อย่างกว้าง ๆ ถึง 19 เขต และในทำนองเดียวกันกรมพัฒนาที่ดินได้ทำการสำรวจสภาพการใช้ที่ดินแล้วก็ตาม แต่ก็ยังขาดมาตรการหรือโครงการเพื่อจัดใช้ที่ดิน เพื่อส่งเสริมการผลิตให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ที่ดินในเขตที่สูงเชิงเขา ที่ดินชายทะเลที่ดินเปรี้ยวและดินเค็ม และที่ราบตอนกลางภาคใต้ ปัจจุบันยังขาดการสำรวจข้อมูลทางวิชาการที่แน่ชัดในการที่จะนำที่ดินเหล่านั้นมาใช้ให้เหมาะสมด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมต่อไป

4.2.4 ปัญหาในการประสานงาน การดำเนินงานในด้านที่ดินของรัฐบาลอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการหลายหน่วยงานดังที่กล่าวมาแล้ว ทำให้ยากต่อการประสานงานในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดทำโครงการของแต่ละหน่วยงานเป็นไปในลักษณะที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและหน้าที่ของตน อาทิเช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการอีกหลายคณะที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องที่ดิน เช่น คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเหล่านี้เป็นต้น ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ การริเริ่มโครงการที่เกิดขึ้นในระยะเวลาที่ต่างกัน เป็นสาเหตุหนึ่งที่ไม่สามารถจะจัดทำโครงการให้สอดคล้องกัน ได้ปัญหาที่สำคัญทำให้เกิดเหตุการณ์เกิดขึ้น เช่นนี้ก็เนื่องจากขาดหน่วยงานกลางที่จะทำการประสานงานเหล่านี้ให้สอดคล้องซึ่งกันและกัน”

4.1.3 การศึกษาของคณะทำงานจัดทำแผนปฏิบัติการด้านโครงสร้างการบริหาร (พ.ศ. 2525)

หลังจากนั้นใน พ.ศ. 2526 คณะทำงานจัดทำแผนปฏิบัติการด้านโครงสร้างการบริหารซึ่งจัดตั้งโดย คณะอนุกรรมการที่ดิน คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ได้สรุปปัญหาโครงสร้างการบริหารการจัดที่ดินของรัฐ และแนวทางการแก้ไขไว้ดังนี้

“ 1. ปัญหาด้านนโยบายของรัฐ

1.1 การบริหารที่ดินของรัฐขาดเอกภาพ ไม่มีความชัดเจนทั้งในด้านนโยบายและแผนปฏิบัติการ นโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัยมุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าหรือระยะสั้น นโยบายเปลี่ยนแปลงไปตามแนวความคิดของผู้บริหารที่มีความเชื่อมั่น ว่าการบริหารที่ดินในแนวใหม่นั้นจะมีผลดีกว่าที่ดำเนินการอยู่แล้ว โดยได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินขึ้นใหม่ ซึ่งมีการปฏิบัติที่ซ้ำซ้อนกับงานของหน่วยราชการที่มีอยู่เดิม มีการสนับสนุนและระดมทรัพยากร รวมทั้งปัจจัยใน

การบริหารให้แก่หน่วยงานหรือโครงการใหม่ แทนที่จะมุ่งแก้ปัญหาของหน่วยงานการจัดที่ดินที่มีอยู่เดิม ตามสภาพปัญหาของหน่วยงานนั้นๆ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรืออาจจะเปลี่ยนแปลงแนวทางหรือกลยุทธ์ในการปฏิบัติงานเสียใหม่ ทำให้เกิดโครงการพิเศษเกิดขึ้นตลอดเวลา และโครงการเหล่านั้นก็ได้รับความสนใจน้อยลงเป็นโครงการปกติเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล หรือเมื่อประสบปัญหาในการปฏิบัติงานมีผลเสียต่อส่วนรวมเป็นอย่างยิ่ง

1.2 นโยบายของรัฐบาลบางสมัย ได้ใช้การจัดที่ดินเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาทางการเมือง ปัญหาการปกครอง และปัญหาทางสังคม ซึ่งบางกรณีมาตรการเหล่านั้นไม่ตรงกับแนวทางและวัตถุประสงค์ของการจัดที่ดินและบริหารที่ดินในระยะยาว พื้นที่ดำเนินการบางแห่งที่รัฐบาลมีมติให้หน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบดำเนินการนั้น ปัจจัยต่างๆ ไม่เอื้ออำนวยต่อการแก้ปัญหาหรือไม่เหมาะสมที่จะจัดให้ราษฎรเข้าทำกิน เพราะดินขาดความอุดมสมบูรณ์และขาดแหล่งน้ำเป็นการสร้างปัญหาต่อเนื่องให้กับราษฎรผู้ที่เข้าอยู่อาศัยและทำกินในระยะยาว รวมทั้งเป็นการกีดกันรัฐบาลไม่มีที่สิ้นสุด

1.3 นโยบายพิเศษของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการจัดที่ดิน บางสมัยเน้นหนักให้ดำเนินการในขอบเขตของพื้นที่ที่มากเกินไปกว่าขีดความสามารถของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจะดำเนินการให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงได้ หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติมักจะได้รับภาระเร่งรัดให้รีบดำเนินการ จึงมีความจำเป็นต้องทุ่มเทงบประมาณ และอัตรากำลังที่มีอยู่จากโครงการต่างๆ เป็นผลให้กระทบกระเทือนต่อโครงการอื่นๆ

1.4 หากพิจารณาถึงการลงทุนในการจัดที่ดินของรัฐในด้านงบประมาณแต่ละปี แล้วจะเห็นได้ว่ามิได้เป็นสัดส่วนกับงบประมาณด้านแหล่งน้ำและด้านพืช ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้ว งบประมาณทั้งสามด้านนี้ควรจะได้รับ การสนับสนุนที่มีลักษณะเกี่ยวเนื่องไปพร้อมๆ กัน

การจัดที่ดินทำกินแก่ราษฎรนั้น ไม่ว่าจะดำเนินการในรูปแบบของนิคมสร้างตนเอง สหกรณ์นิคม ปฏิรูปที่ดิน หรือพัฒนาที่ดิน มีความจำเป็นต้องดำเนินการด้านพัฒนาอาชีพและสังคม และด้านสาธารณูปโภคควบคู่กันไปด้วย ซึ่งหมายความว่าต้องมีการลงทุนด้านงบประมาณที่สูงกว่าระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่หน่วยงานต่างๆ ได้รับให้ดำเนินการระบบค่อยเป็นค่อยไป หรือเพียงแต่รักษาสภาพหน่วยงานไว้ไม่ให้สลายตัวไปเท่านั้น ซึ่งเป็นการลงทุนที่มีได้ผลตอบแทนแต่อย่างใดและรัฐต้องมีการผูกพันระยะยาว

1.5 นโยบายของรัฐที่มีส่วนสัมพันธ์และสนับสนุนในการบริหารที่ดินยังไม่ชัดเจน เช่น นโยบายด้านป่าไม้ และปัญหาดังกล่าวนี้ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้เกิดผลดีต่อการบริหารทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน

2. ปัญหาด้านกฎหมาย

การจัดที่ดินของหน่วยงานต่างๆ ในปัจจุบันดำเนินการตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย รวมกันแล้วหลายฉบับ เช่น

- 2.1 ประมวลกฎหมายที่ดิน
- 2.2 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- 2.3 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
- 2.4 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- 2.5 มติคณะรัฐมนตรี
- 2.6 คำสั่งกระทรวงมหาดไทย

สืบเนื่องจากการมีกฎหมายหลายฉบับนี้ ทำให้เกิดภาพพจน์ส่วนรวมว่า มีข้อขัดแย้งกันทางด้านกฎหมาย แต่ตามข้อเท็จจริงแล้ว กฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีวัตถุประสงค์หลักเฉพาะเรื่องและประกาศใช้ในวาระที่ต่างกันให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในช่วงเวลานั้นๆ จึงอาจทำให้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเหล่านี้ไม่สอดคล้องและมีปัญหาในทางปฏิบัติ

การดำเนินงานของหน่วยงานจัดที่ดินแต่ละหน่วย ต่างก็อาศัยกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งฉบับต่างๆ ที่หน่วยงานเหล่านั้นยึดถืออยู่เป็นหลัก ดังนั้นสาระสำคัญในกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่ง จึงเป็นข้อบังคับให้หน่วยงานจัดที่ดินมีลักษณะการดำเนินงาน เป้าหมาย รูปแบบและวิธีการของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกันออกไป

3. ปัญหาด้านหน่วยงานการจัดที่ดินของรัฐ

หน่วยงานที่มีลักษณะงานเกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินของรัฐในปัจจุบันนั้น อาจจะแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ หน่วยงานหลัก มีหน้าที่การจัดที่ดินเป็นงานหลักของหน่วยงานนั้นรวมทั้งมีกฎหมายรองรับ อีกประเภทหนึ่งคือ หน่วยงานรอง มีหน้าที่การจัดที่ดินในพื้นที่และขอบเขตเฉพาะ โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี คำสั่งของกระทรวงมหาดไทยหรือมติของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ รวมทั้งสิ้น 15 หน่วยงานดังนี้

หน่วยงานหลัก

- | | |
|---|-----------------------|
| (1) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม | กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ |
| (2) กรมส่งเสริมสหกรณ์ | “ |
| (3) สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง | “ |
| (4) กรมประชาสงเคราะห์ | กระทรวงมหาดไทย |
| (5) กรมที่ดิน | “ |

หน่วยงานรอง

- | | |
|------------------------------------|-----------------------|
| (6) กรมพัฒนาที่ดิน | กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ |
| (7) กรมป่าไม้ | “ |
| (8) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ | “ |
| (9) กรมชลประทาน | “ |
| (10) สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท | กระทรวงมหาดไทย |
| (11) สำนักงานนโยบายและแผนมหาดไทย | “ |
| (12) องค์การบริหารส่วนจังหวัด | “ |
| (13) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย | สำนักนายกรัฐมนตรี |
| (14) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก | กระทรวงกลาโหม |
| (15) ก.ร.ป. กลาง | “ |

สืบเนื่องจากการที่มีหน่วยงานปฏิบัติหลายหน่วยงานเช่นนี้ มีผลให้เกิดปัญหาการบริหารการจัดที่ดินทั้งต่อหน่วยประสานงาน หน่วยงานวางแผนและหน่วยสนับสนุน ซึ่งได้แก่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และหน่วยจัดที่ดินต่างๆ เอง ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นสรุปได้ดังนี้

3.1 ขาดงบประมาณดำเนินการ

หน่วยงานจัดที่ดินทุกหน่วยงาน ได้สรุปปัญหาถึงการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามแผน เป็นเพราะขาดการสนับสนุนงบประมาณ

จากการวิเคราะห์งบประมาณด้านที่ดิน ปี 2525 พบว่าหลายโครงการเป็นโครงการต่อเนื่อง ไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด แผนการดำเนินการไม่ชัดเจน และไม่สามารถจะระบุได้ว่ามีผลกระทบต่อการผลิต หรือมีผลโดยตรงต่อราษฎรที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ดำเนินการได้มากนัก เพียงใด บางหน่วยงานงบประมาณถูกจัดสรรไปในเรื่องของเงินเดือน ค่าตอบแทน หรือค่าจ้างสูงถึงร้อยละ 60 ของค่าใช้จ่ายแต่ละปี หรือบางหน่วยงานได้เน้นหนักการสร้างแหล่งน้ำและเส้นทางคมนาคม ในเขตพื้นที่ดำเนินการโดยใช้งบประมาณในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายด้านอื่น

การวิเคราะห์เบื้องต้นเช่นนี้ จะเป็นผลให้มีการเข้าใจกันว่าหน่วยงานต่างๆ มิได้มีแผนในการปฏิบัติงาน แต่หากได้มีการพิจารณากันให้ถ่องแท้แล้วจะพบว่า หน่วยงานปฏิบัตินั้นตระหนักดีกว่า หากจะให้การจัดที่ดินทำกินในรูปแบบต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนี้บรรลุผลแล้ว รัฐบาลจะต้องมีนโยบายจัดสรรเงินงบประมาณให้กับโครงการจัดที่ดินให้เพียงพอต่อการดำเนินงาน ทั้งทางด้านการจัดที่ดิน การพัฒนาอาชีพ และด้านก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน แต่งบประมาณที่หน่วยงานจัดที่ดินต่าง ๆ ได้รับนั้น อยู่ในระบบค่อยเป็นค่อยไป งบประมาณในแต่ละปีจึงไม่เป็นสัดส่วนกับแผนงานที่ตั้งไว้เมื่อเริ่มโครงการ แต่ความต้องการ งบประมาณในด้านต่างๆ ยังมีอยู่ การจัดทำงบประมาณแต่ละปีจึงมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายของแต่ละหมวดแตกต่างกันไป

3.2 อัตรากำลัง

การขาดแคลนอัตรากำลังเป็นปัญหาอีกด้านหนึ่งที่หน่วยงานจัดที่ดินของรัฐเกือบทุกหน่วยงาน มีความมุ่งหวังที่จะได้รับการแก้ไขเพื่อให้เพียงพอต่อปริมาณงานให้ความรับผิดชอบ อีกประการหนึ่งก็คือเจ้าหน้าที่ที่รับเข้ามาปฏิบัติงานในระยะแรกๆ นั้น ขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงานจำเป็นต้องใช้เวลาระยะหนึ่งในการฝึกอบรมเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพได้

3.3 หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินงานแตกต่างกัน

อาศัยสาระสำคัญของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีหรือระเบียบข้อบังคับที่หน่วยงานแต่ละหน่วยงานเกี่ยวข้อง ทำให้มีวิธีการดำเนินงานจัดที่ดินสลับและซ้ำซ้อน ไม่มีการแบ่งขอบเขตภารกิจกันให้แน่นอน เช่น โครงการด้านพัฒนาชาวเขา มีทั้งกรมประชาสงเคราะห์ กรมป่าไม้ และกรมพัฒนาที่ดิน ดำเนินการในพื้นที่ที่ต่างกัน วัตถุประสงค์ใกล้เคียงกัน แต่วิธีปฏิบัติไม่เหมือนกัน นอกจากนี้การจัดที่ดินในพื้นที่อื่นๆ ก็มีความแตกต่างกันทั้งจำนวนพื้นที่และความช่วยเหลือของหน่วยงานนั้นๆ ที่ให้กับราษฎรเป็นการสร้างปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมทางหนึ่ง

3.4 ขั้นตอนในการประสานงานล่าช้า

ความล่าช้าของการประสานงานระหว่างหน่วยงานจัดที่ดินนั้น อาจเกิดจากสาเหตุหลายประการ คือ

3.4.1 ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติมากมาย ยุ่งยาก

3.4.2 นโยบายของกระทรวง ทบวง กรม ไม่ประสานกัน

3.4.3 แผนการปฏิบัติงานประจำปีของแต่ละหน่วยงานไม่ประสานกัน

ผลเสียที่เกิดขึ้นจากความล่าช้าของขั้นตอนและวิธีปฏิบัติ ของการจัดที่ดินนั้นจะเห็นได้จากการขอใช้ที่ดินในเขตป่าสงวนมาเพื่อจัดตั้งนิคมหรือจัดสรร ซึ่งหน่วยงานผู้จัดจะต้องประสานงานกับกรมป่าไม้ ในการทำเรื่องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ขั้นตอนต่างๆ มีมากมายใช้เวลานานกว่าจะแล้วเสร็จ ทำให้มีราษฎรบุกรุกเข้าไปทำกินโดยพลการในเขตพื้นที่ สร้างปัญหาให้กับหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

3.5 ขีดความสามารถของหน่วยงานจัดที่ดิน

การบริหารงานหน่วยงานจัดที่ดินบางหน่วยมีขีดความสามารถจำกัด ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ ถึงแม้ว่าจะมีเงินงบประมาณอย่างเพียงพอ จะสังเกตได้จากหน่วยงานที่ใช้เงินกู้จากต่างประเทศมาดำเนินการ

3.6 การประสานระหว่างหน่วยงานกลางที่ให้ความสนับสนุน

หน่วยงานวางแผนและหน่วยงานที่ให้ความสนับสนุน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และสำนักงาน ก.พ. ไม่สามารถประสานงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น กรณีของหน่วยงานบางหน่วยได้รับอัตราค่าจ้างแต่ไม่ได้รับงบประมาณ หรือได้รับงบประมาณแต่ไม่ได้รับอัตราค่าจ้าง เป็นต้น หรือโครงการได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ไม่ได้รับทั้งอัตราค่าจ้างและงบประมาณในเวลาที่เหมาะสม (คณะทำงานจัดทำแผนปฏิบัติการด้านโครงสร้างการบริหาร, 2525: 1-6)

4.1.4 การศึกษาของคณะอนุกรรมการพิจารณาติดตามการแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิที่ดินให้กับประชาชนในคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2546

พ.ศ. 2546 สภาผู้แทนราษฎรได้สรุปผลการพิจารณาติดตาม การแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิที่ดินให้กับประชาชน ซึ่งมีปัญหาในเขตปฏิรูปที่ดิน นิคมสร้างตนเอง และนิคมสหกรณ์ ได้ดังนี้

(1) กรณีปฏิรูปที่ดิน

“5.1 กรณีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินล่าช้า

ส.ป.ก. ไม่สามารถเร่งดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินได้ตามเป้าหมายเนื่องจาก ค.ร.ม. มีมติเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2544 กำหนดว่าพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ ส.ป.ก. จะนำมาประกาศเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กรมป่าไม้) และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการสำรวจสภาพป่าให้เสร็จสิ้นก่อนการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้มอบหมายให้สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศ และภูมิสารสนเทศ (สทอภ.) เป็นผู้พิจารณาร่วมกับกรมป่าไม้ โดยใช้ภาพถ่ายดาวเทียมซึ่งกรมป่าไม้ไม่มีงบประมาณ ดำเนินการ จึงได้ขออนุมัติงบประมาณจาก ค.ร.ม. ขณะนี้อยู่ระหว่างการจัดทำแผนงานการใช้เงินของกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช (กรมป่าไม้เดิม) คาดว่าจะใช้งบประมาณทั้งสิ้นประมาณ 17 ล้านบาทเศษ

5.2 กรณีกรมที่ดินไม่สามารถออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน

5.2.1 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นในข้อกฎหมายตามที่กรมที่ดินหรือกรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อปี 2535 และปี 2537 ว่าเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว และในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือมิได้แจ้ง

ความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในทางปฏิบัติได้เกิดปัญหา เนื่องจากราษฎรรายนายใช้ อัมพวานันท์ ร้องทุกข์ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีความเห็นเสนอนายกรัฐมนตรีสั่งการ ให้กันเขตที่ดินนายใช้ฯ ออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน และมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากันเขตที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่ง ส.ป.ก. ได้ดำเนินการกัน เขตที่ดินนายใช้ฯ เสร็จเรียบร้อยแล้ว และคณะกรรมการกันเขตฯ ได้มีมติกำหนดพื้นที่ที่จะคงที่ดินไว้รวม 5 ประเภท จึงต้องดำเนินการสำรวจข้อมูลที่ดิน สำรวจรังวัดที่ดิน ซึ่งจะต้องใช้งบประมาณ ระยะเวลา และ บุคลากร ก่อให้เกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร

5.2.2 ส.ป.ก. ได้พิจารณาตามข้อกฎหมายปฏิรูปที่ดินว่าในกรณีที่ดินของรัฐตาม มาตรา 26 หาก ส.ป.ก. มิได้ใช้อำนาจนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ดินจะยังคงสภาพเดิมก่อนการประกาศ เขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ โดยได้พิจารณาเทียบเคียงกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่อง ที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ ร่วมกันแล้วเมื่อปี 2539 ว่าเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดิน ที่ถูกถอนสภาพเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป กระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจให้ทบวง การเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการ หรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ได้ตาม กฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เพราะพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูป ที่ดินเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ส.ป.ก. เข้าไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตที่พระราชกฤษฎีกากำหนด แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างอำนาจที่กระทรวง ทบวง กรม เคยมีอยู่ตามกฎหมายอื่นๆ จึงได้หารือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาว่าจะสามารถนำมาปรับใช้ในกรณีนี้ได้หรือไม่ หากไม่สามารถดำเนินการตามความเห็น ดังกล่าวได้ จะมีความเห็นและข้อเสนอแนะอื่นใดหรือไม่

5.2.3 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาแล้วว่า ถ้าที่ดินที่อยู่ในเขต พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ครอบคลุมทั้งเขตอำเภอก่อนแก้ไขกฎหมายเมื่อปี 2532 ย่อมมี ความหมายครอบคลุมถึงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งอาจเป็นเขตที่ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการ และเขตที่ ส.ป.ก. ยังไม่เข้าดำเนินการด้วย สำหรับกรณีที่ดินที่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตามที่ บัญญัติไว้ในมาตรา 26 (3) ที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น โดย ส.ป.ก. มิได้มีแผนและไม่ ประสงค์เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ยังคงสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าดังเดิม หน่วยราชการซึ่งเคยเป็นผู้ดูแลรักษา ที่ดินตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่หน่วยราชการใดก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาต่อไป ทั้งนี้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ครั้งที่ 2 เมื่อปี 2539 ดังนั้น ความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกาเมื่อปี 2537 และปี 2539 เป็นแนวทางที่ถูกต้องตามหลักการ และเหตุผลที่สอดคล้องกัน

ดังนั้น ส.ป.ก. จึงต้องดำเนินการปรับปรุงแนวเขตที่ดินในท้องที่ที่ประกาศทั้ง อำเภอ ซึ่งขณะนี้ได้ดำเนินการในท้องที่จังหวัดกำแพงเพชร หนองคาย นครราชสีมา นครพนม และชัยภูมิ แต่ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากขาดแคลนงบประมาณ และต้องใช้ระยะเวลานานใน การจัดทำแผนที่ท้ายร่างพระราชกฤษฎีกา ซึ่งหากปรากฏภายหลังว่าแผนที่มีความคลาดเคลื่อนจากการต่อ ระวังแผนที่ทำให้ไม่ครอบคลุมพื้นที่เขตดำเนินการของ ส.ป.ก. บางส่วน และรวมถึงที่ดินของเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อ ที่ดินภูมิทาน ที่ดินบริจาค ที่ดินที่มีเนื้อที่ขนาดเล็กน้อยอยู่กระจัดกระจาย และไม่สามารถ กำหนดตำแหน่งพื้นที่ในแผนที่ท้ายร่างพระราชกฤษฎีกาฯ อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้”

(คณะอนุกรรมการพิจารณาติดตามการแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินให้กับประชาชนในคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร, 2546 : 15-17)

(2) กรณีนิคมสร้างตนเอง

(2.1) การบรรจุสมาชิกนิคม ยังไม่ครบถ้วน

- ราษฎรที่ถือครองที่ดินอยู่ในเขตนิคม เช่น ราษฎรเดิมที่ครอบครองที่ดินอยู่ ก่อนจัดตั้งนิคม ด้วยสาเหตุมาจากการเปลี่ยนมือ ราษฎรที่เป็นครอบครัวขยายและถือครองที่ดินส่วนที่เกิน 50 ไร่ แต่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ หรือไม่ได้เป็นหัวหน้าครอบครัว และราษฎรที่ได้รับเอกสารสิทธิ์แล้วแต่ไม่ผ่านขั้นตอนตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เป็นต้น ราษฎรเหล่านี้ยังไม่ได้มาสมัครเป็นสมาชิกนิคมอีก 12,289 ครอบครัว การรับสมัครสมาชิก จึงไม่มีกำหนดเวลาสิ้นสุดทำให้มีการบรรจุสมาชิกตลอด เป็นผลทำให้การออก น.ค.3 ล่าช้าออกไปในแต่ละปี ไม่สามารถถอนสภาพได้ตามแผนที่กำหนดไว้

- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ มีนโยบายที่จะยุติการรับสมัครสมาชิกนิคมโดยได้แจ้งให้จังหวัดทุกจังหวัดที่มีนิคมสร้างตนเองตั้งอยู่ ดำเนินการสำรวจราษฎรที่ยังไม่เป็นสมาชิกนิคมและประกาศรายชื่อให้มายื่นใบสมัคร และดำเนินการเสนอคณะกรรมการจังหวัดพิจารณาให้เป็นสมาชิกนิคมให้เสร็จสิ้นภายใน 2545

(2.2) การออก น.ค.3 ล่าช้า

- ปัญหาการสำรวจรังวัดที่ดินเพื่อออกเอกสารสิทธิ์ (น.ค.3) และวงรอบแนวเขตนิคม ที่มีบุคลากรจำกัด ถึงแม้จะแก้ปัญหาโดยจ้างช่างรังวัดเอกชนมาดำเนินการก็ได้ผลงานที่ไม่เรียบร้อย เนื่องจากแปลงที่ดินที่จะดำเนินการไม่ได้ยุติต่อเป็นผืนเดียวกัน

- การเปลี่ยนแปลงสิทธิ์ เช่น ทายาทรับสิทธิ์แทนสมาชิกที่ตาย สมาชิกละทิ้งที่ดินการโอนสิทธิ์ซึ่งต้องนับอายุการเป็นสมาชิกใหม่

- สมาชิกมีหนี้สินกับทางราชการ ไม่ยอมชำระหนี้จึงไม่สามารถออก น.ค.3 ได้

- จากการยุติการรับสมัครเป็นสมาชิกนิคม ตามข้อ 2.1 สามารถที่จะออก น.ค. 3 ให้แก่สมาชิกนิคม ให้เสร็จสิ้นในปี 2551 เฉพาะนิคมที่ไม่มีหนี้สิน จำนวน 13 แห่ง

(2.3) ปัญหาการจัดเก็บเงินเชื่อ

- สมาชิกมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะชำระหนี้ มีรายได้เพียงพอเฉพาะแก่การเลี้ยงชีพแต่ไม่เหลือพอที่จะชำระหนี้ให้กับทางราชการ

- งานของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ มุ่งเน้นในการสงเคราะห์และช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส จึงไม่มีมาตรการเด็ดขาดเพื่อใช้ปฏิบัติต่อลูกหนี้

- นโยบายรัฐบาล ที่จะแก้ไขปัญหาหนี้สินให้กับเกษตรกร ทำให้สมาชิกหวังที่จะให้รัฐบาลยกเลิก และชะลอการชำระหนี้

- ผลผลิตส่วนใหญ่ของสมาชิกจะเป็นผลทางการเกษตร จึงขึ้นอยู่กับธรรมชาติ เช่น ฝนตกหนัก น้ำท่วม ฝนแล้ง ฯลฯ ทำให้ราคาผลผลิตตกต่ำ เกิดภาวะขาดทุน รายได้ของสมาชิกจึงไม่เพียงพอจะชำระหนี้ได้

(3) กรณีนิคมสหกรณ์

(3.1) การออกหนังสืออนุญาต (กสน.3)

- เกษตรกรครอบครองที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (เกินกว่า 50 ไร่)
- เกษตรกรที่ทำประโยชน์ในที่ดินก่อนการประกาศจัดตั้งนิคมสหกรณ์ไม่เข้ารับการคัดเลือกเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์

- เกษตรกรที่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินก่อนได้รับหนังสืออนุญาตได้แบ่งแยกที่ดินให้แก่ ทายาท โดยธรรม และทายาทโดยธรรมไม่สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์

(3.2) การออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน.5)

- เป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ยังไม่ครบ 5 ปี
- ชำระเงินค่าช่วยทุนรัฐบาลยังไม่ครบถ้วน

(คณะอนุกรรมการพิจารณาติดตามการแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินให้กับประชาชนในคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร, 2546 : 54)

4.1.5 การศึกษาของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2549)

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้สรุปสภาพปัญหาในการจัดที่ดินทำกิน ไร่รวม 7 ประเภท คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของที่ดินสงวนหวงห้าม
2. ปัญหาเกี่ยวกับเขตปฏิรูปที่ดิน
3. ปัญหาเกี่ยวกับนิคมสร้างตนเองของกรมประชาสัมพันธ์และนิคมสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์

ส่งเสริมสหกรณ์

4. ปัญหาการประกาศเขตนิคมสหกรณ์
5. ปัญหาโฉนดที่ดินไม่มีหลักหมายเขตที่ดิน
6. โฉนดที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถูกห้ามโอนโดยไม่มีกำหนด
7. ปัญหาโครงการจัดที่ดินของรัฐทับซ้อนกับพื้นที่สงวน

(สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2549: 2 Z53-57)

โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 4-1

ตาราง 4-1 สภาพปัญหาในการจัดที่ดินทำกิน

ลำดับ	สภาพปัญหา	ข้อเท็จจริง
1	ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของที่ดินสงวนหวงห้าม การออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่ติดต่อกับขอบเขตที่ดินสงวนหวงห้าม (ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร ที่ราชพัสดุ อุทยานแห่งชาติ ที่สาธารณประโยชน์) ไม่สามารถออกโฉนดในแปลงที่ติดต่อกับพื้นที่เหล่านั้นได้ เนื่องจากไม่มีหลักเขตที่แสดงให้เห็นชัดเจน	เขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร และที่ราชพัสดุ ไม่มีแนวเขตที่ชัดเจนในพื้นที่จริงแม้จะมีการรับรองแนวเขตในระวางแผนที่ก็ตาม จำเป็นต้องเว้นแปลงที่ติดต่อกับแนวเขตไว้ก่อนเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา
2	ปัญหาเกี่ยวกับเขตปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่สามารถจะออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่แจ้ง ส.ค. 1 หรือแจ้งตามมาตรา 27 ตรี	ตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 25 วรรคสามให้ถือเขตอำเภอเป็นหลักในการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ต่อมาตามมาตรา 25 วรรคสามดังกล่าว ได้ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนโดยมาตรา 6 แห่ง

ตาราง 4-1 (ต่อ)		
ลำดับ	สภาพปัญหา	ข้อเท็จจริง
	แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับได้	พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ให้ถือเขตตำบลเป็นหลักในการประกาศเขตปฏิรูปได้ ดังนั้น ในแต่ละอำเภอและกิ่งอำเภอใดมีโครงการดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ เฉพาะในบางตำบลได้ เช่น อำเภอหนึ่งมี 10 ตำบล แต่มีโครงการดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ เพียง 2 ตำบล ที่เหลือไม่มีโครงการดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ แต่อย่างใด
3	ปัญหาเกี่ยวกับนิคมสร้างตนเองของกรมประชาสัมพันธ์ และนิคมสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เมื่อได้จัดที่ดินให้กับสมาชิกในนิคมสร้างตนเองหรือในนิคมสหกรณ์แล้วนิคมไม่สามารถจะออกหนังสือแสดงการกระทำประโยชน์ (น.ค.3 หรือ กสน.5) ให้กับสมาชิกได้ เป็นเหตุให้ไม่สามารถจะออกโฉนดที่ดินได้	ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 สมาชิกจะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3 หรือ กสน.5) ได้จะต้อง - เป็นสมาชิกเกินกว่าห้าปี (มาตรา 11) - ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปตามมาตรา 10 และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว (มาตรา 11) แต่ปรากฏว่าสมาชิกบางส่วนเป็นสมาชิกไม่เกินห้าปีเนื่องจากไม่นับอายุของผู้สืบสันดานต่อจากบิดามารดา ผู้เป็นสมาชิกเมื่อถึงแก่กรรม ดังนั้น จึงต้องสมัครเป็นสมาชิกใหม่ และมีสมาชิกบางรายไม่ชำระเงินช่วยเหลือหรือชำระหนี้เกี่ยวกับการเงินของนิคม
4	ปัญหาการประกาศเขตนิคมสหกรณ์ ราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐได้จำแนกเป็นที่จัดสรร และมอบให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการแล้ว แต่ไม่สามารถได้รับเอกสารสิทธิในที่ดิน	- กรมส่งเสริมสหกรณ์รับพื้นที่มาดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2513 แต่ยังไม่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ จนถึงปี พ.ศ. 2525 มีมติ ครม. เมื่อวันที่ 22 มิ.ย. 2525 ห้ามมิให้หน่วยงานอื่นนอกเหนือจาก ส.ป.ก. ทำการจัดที่ดินแปลงใหญ่ จึงทำให้ไม่สามารถประกาศพระราชกฤษฎีกาต่อไป - การประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ ไม่ตรงตามพื้นที่ที่มอบให้ดำเนินการ
5	ปัญหาโฉนดที่ดินไม่มีหลักหมายเขตที่ดิน กรมที่ดินได้เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินตามโครงการพัฒนากรรมที่ดิน และเร่งรัดออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2528 ได้โฉนดที่ดินประมาณ 9 ล้านกว่าแปลง ในจำนวนนี้เป็นโฉนดที่ดินที่ปรับแก้โดยการย้ายรูปแปลงจากหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ น.ส.3 ก. ซึ่งออกจากระวางรูปถ่ายทางอากาศตามมาตรา 58 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจำนวนประมาณ 3 ล้านแปลง เป็นโฉนดที่ดินที่ไม่มีหลักหมายเขตที่ดิน	เมื่อเจ้าของที่ดินที่ได้รับโฉนดที่ดินดังกล่าวไปขอทำนิติกรรมใดๆ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องมักจะเอียงให้เจ้าของที่ดินไปขอรังวัดสอบเขตที่ดินเสียใหม่เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่ดินได้ปักหลักหมายเขตที่ดินให้เป็นการแน่นอนเสียก่อน ทำให้เจ้าของที่ดินได้รับความเดือดร้อนต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่าย

ตาราง 4-1 (ต่อ)		
ลำดับ	สภาพปัญหา	ข้อเท็จจริง
6	โฉนดที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถูกห้ามโอนโดยไม่มีกำหนด โฉนดที่ดินที่ออกจากการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม ห้ามโอนตลอดไป โดยไม่มีกำหนดเวลา บางกรณีหากทายาทรับราชการหรือประกอบอาชีพอื่นก็ไม่อาจรับที่ดินต่อจากบิดามารดา	เนื่องจากกฎหมายกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น ยกเว้นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. นอกจากนี้ยังเป็นปัญหาในการใช้หลักประกันอีกด้วย
7	ปัญหาโครงการจัดที่ดินของรัฐทับซ้อนกับพื้นที่สงวนฯ เนื่องจากการจัดที่ดินของรัฐโดยหน่วยงานต่างๆ เช่น กรมประมง กรมประมง กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นต้น เกิดการทับซ้อนกับพื้นที่สงวนต่างๆ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เป็นต้น ทำให้สมาชิกในพื้นที่เขตจัดที่ดินนั้นๆ ไม่สามารถมีเอกสารสิทธิที่ดินหรือโฉนดที่ดิน	โครงการจัดที่ดินของรัฐและการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐมีหลายหน่วยงาน และแต่ละหน่วยงานมุ่งที่จะดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย ตลอดจนการประสานงานที่ผ่านมามีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงเป็นเหตุให้เกิดการทับซ้อนของที่ดิน เช่น กรณีพื้นที่จัดที่ดินทับซ้อนกับพื้นที่ที่สงวน

ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2549 : 2 (53-57)

4.1.6 การศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชนสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2552

พ.ศ. 2552 คณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน ได้ศึกษาการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินโดยมีบทสรุปดังนี้

“ปัจจุบันมีประชาชนอาศัยและทำประโยชน์อยู่ในเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ กว่า 10 ล้านไร่ บางส่วนรัฐได้ประกาศเขตสงวนหวงห้ามทับที่ดินทำกินของราษฎร การแก้ไขปัญหาดังกล่าวในปัจจุบันไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหาคงที่ของราษฎร (กบร.) ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหามาตรฐานความเป็นธรรมแก่ราษฎรอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

การจัดที่ดินที่ผ่านมาได้ลดปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน และไม่อาจทำให้ผู้ได้รับการจัดที่ดินหลุดพ้นจากปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน มีบุคคลบางกลุ่มเข้าสวมสิทธิในที่ดินที่จัดให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกิน นอกจากนี้ ยังมีการครอบครองที่ดินของรัฐเป็นแปลงที่ดินขนาดใหญ่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับปัญหาการบริหารจัดการที่ดิน มีการแบ่งแยกพื้นที่ในการบริหารจัดการที่ดินป่าไม้ออกเป็นเขตต่างๆ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ดังกล่าวมีความซ้ำซ้อน ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และผลของการดำเนินการที่ผ่านมาพบว่ามีปัญหาทำให้การรักษาพื้นที่ป่าไม้ไม่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับราษฎร

องค์กรบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในหลายกระทรวงและมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันจึงมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการที่ดิน กฎหมายแต่ละฉบับของหน่วยงานมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน

กฎหมายจัดที่ดินมีหลายฉบับ มีความแตกต่างในข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติในการนำที่ดินมาจัดให้แก่ประชาชนทำให้เกิดความลักลั่น ขาดประสิทธิภาพ และไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

ระบบข้อมูลของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินไม่เชื่อมโยงกัน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีช่องว่าง หรือไม่สามารถนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายได้ เช่น ปัญหาแนวเขตที่ดิน ปัญหาการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว เป็นต้น

มีความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ฝ่าฝืนกฎหมายแล้วได้รับสิทธิในที่ดิน กับผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งเป็นคนหนุ่มมากแต่ไม่ได้รับที่ดินหรือแม้แต่สิทธิในการรับการจัดที่ดิน

การที่นำที่ดินเกษตรกรรมที่สมบูรณ์ไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น เช่น กิจการอุตสาหกรรมที่อยู่อาศัย ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมลดน้อยลงตามลำดับ ผลกระทบที่สำคัญคือ การประกอบเกษตรกรรมในยุคต่อไปจำเป็นต้องนำพื้นที่ที่ไม่อุดมสมบูรณ์นำมาใช้แทนทำให้ต้นทุนการผลิตสูง ผลผลิตต่ำทั้งปริมาณและคุณภาพส่งผลต่อแหล่งผลิตอาหารของชาติและของโลก”

(คณะกรรมการการวิสามัญ พิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน, 2552: 2-3)

ประเด็นที่เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการการฯ สรุปในกรณีของการปฏิรูปที่ดิน นิคมสร้างตนเอง และนิคมสหกรณ์ไว้ ดังนี้

“กรณีการปฏิรูปที่ดิน

(1) การนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตก่อนซึ่งใช้เวลานานไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ได้ทันที

(2) การแก้ไขปัญหาลูกมือที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในที่ดินของรัฐ และการช่วยเหลือผู้ไม่มีที่ดินทำกินให้มีที่ดินทำกินในที่ดินเอกชนมีหลักการที่แตกต่างกันได้แก่

- การจัดที่ดินให้ผู้ไร้ที่ทำกิน ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล ขาดเงินทุนสนับสนุนในการจัดหาที่ดิน ขาดมาตรการสนับสนุนเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน

- การจัดที่ดินให้ผู้ถือครองในที่ดินรัฐ มีการถือครองของราษฎรเต็มพื้นที่อยู่ก่อนมอบให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ทำให้ไม่สามารถจัดการที่ดินในส่วนนี้ เมื่อจัดที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินได้ผู้ถือครองที่ดินอยู่เดิมที่มีได้ประกอบอาชีพหลักเป็นอาชีพเกษตรกรรม ตามความหมายของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน ก็มีจำนวนมากที่ไม่ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน

(3) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน มิใช่มีเฉพาะที่ดินเกษตรกรรม แต่รวมถึงที่ดินที่มีสภาพความเหมาะสมที่จะประกอบกิจการอื่นๆ ด้วย เช่น ที่ชุมชน พาณิชยกรรม อุตสาหกรรมหรือเป็นแหล่งท่องเที่ยว การควบคุมให้เป็นเฉพาะที่เป็นเกษตรกรรมอย่างเดียวจึงขัดต่อสภาพเศรษฐกิจสังคมในท้องถิ่นนั้นๆ

(4) การให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ภายหลังจากเกษตรกรได้ชำระค่าที่ดินครบถ้วนตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากติดขัดข้อกฎหมายห้ามโอนตามมาตรา 39 ซึ่งหากมีการแก้ไขจะทำให้มูลค่าที่ดินเพิ่มสูงขึ้นส่งผลดีแก่สถานะเศรษฐกิจโดยรวม”

(คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน, 2552: 22)

กรณีนิคมสร้างตนเอง

“ไม่มีปัญหาที่เกิดจากกฎหมายที่ใช้ จะมีปัญหาในทางปฏิบัติเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่แนวเขตนิคมสร้างตนเอง ทับซ้อนกับหน่วยงานอื่น ปัญหาข้อพิพาทที่ดิน ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ คุณสมบัติของสมาชิกนิคมไม่ครบตามเงื่อนไขของกฎหมายที่จะออกเอกสารสิทธิได้”

(คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและ
เร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน, 2552: 34)

กรณีสหกรณ์การเช่าที่ดิน

“ในกรณีการจัดนิคมในรูปแบบสหกรณ์การเช่าที่ดินมีปัญหา เนื่องจากกรมป่าไม้ยังไม่ได้
เพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม มอบให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ ดำเนินการจัดที่ดินให้กับราษฎร
ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511”

(คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและ
เร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน 2552: 32)

4.2 ปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานในอดีตถึงปัจจุบัน

ปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานโดยตรงในหัวข้อนี้จะพบทวนรวม 5 กรณี คือ (1) นิคมสร้าง
ตนเอง (2) นิคมสหกรณ์ (3) โครงการสิทธิทำกิน (สห.) (4) โครงการจัดที่ดินทำกินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต และ (5)
โฉนดชุมชน

4.2.1 นิคมสร้างตนเอง

กรมประชาสัมพันธ์ (2517: 25-28) ได้สรุป อุปสรรคปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินงานนิคม
สร้างตนเอง จำแนกออกได้เป็น 4 ประการ คือ-

- (1) อุปสรรคและปัญหาเกี่ยวกับหน่วยราชการ
- (2) งบประมาณค่าใช้จ่าย และ กำลังเจ้าหน้าที่
- (3) ตัวราษฎร และ
- (4) ตลาดจำหน่ายผลิตผลของสมาชิกนิคม

(1) ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยราชการ

(1.1) ที่ดินจัดนิคมบางแห่งเกี่ยวข้องกับกรมป่าไม้เพราะเป็นป่าสงวน ทำให้
การจัดคนเข้านิคมล่าช้า เนื่องจากติดต่อขออนุญาตจากกรมป่าไม้บางเรื่องต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีทำให้
คนบุกรุกเข้าทำกินก่อนที่กรมประชาสัมพันธ์จะเข้าดำเนินการ

(1.2) เมื่อได้รับอนุมัติให้ดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในพื้นที่ของจังหวัดใด
แล้วจะต้องมีหนังสือสอบถามไปยังกระทรวงทบวงกรมต่างๆ เสียก่อนว่าจะมีหน่วยราชการใดของกระทรวง
ใดมีพื้นที่สงวนไว้สำหรับทางราชการในตอนใดบ้าง เพื่อจะได้พิจารณากันเขตออกไว้ให้ ซึ่งกว่าจะได้รับแจ้ง
ทั่วทุกกระทรวงก็เป็นเวลานานมาก

(1.3) ที่ดินจัดนิคมบางแห่งเป็นป่าที่ราษฎรบุกรุกอยู่เดิม กรมป่าไม้ถอนสภาพป่า
สงวนแล้วมอบให้กระทรวงมหาดไทยจัดเป็นนิคม แต่ปรากฏว่าราษฎรที่บุกรุกอยู่ไม่ยอมเข้าอยู่ตามผังแปลง
ที่ดินตามระเบียบของกรมประชาสัมพันธ์

(1.4) การทำไม้ออกจากป่าในเขตนิคม ไม่ได้ได้รับความสะดวกในเรื่องการตีตราไม้
ทำให้เกิดการล่าช้า จึงบรรจุมูลค่าเข้าทำกินในนิคมได้น้อย ควรให้มีการทำไม้ชนิดล้างป่า แบบทำไม้จาก
จากป่าในเขตชลประทาน

(1.5) เจ้าหน้าที่กรมที่ดินออก ส.ค.1 หรือ น.ส. 3 ให้แก่ราษฎรซึ่งเข้าไปบุกรุกอยู่ในเขตนิคม ทำให้เกิดมีปัญหในเรื่องกรณีพิพาทที่ดินกันขึ้น และการออกหนังสือสำคัญแสดงการจับจองที่ดิน (ส.ค.1) ทางอำเภอออกให้โดยมิได้ตรวจสอบแนวเขตและบริเวณพื้นที่ให้เป็นการแน่นอนถูกต้องเสียก่อน

(1.6) ราษฎรผู้บุกรุกเข้าไปอยู่ในเขตสงวนของกรมป่าไม้ เมื่อถูกทางราชการขับไล่ให้ออกไป ทางกรมก็มอบหมายให้กรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้พิจารณาจัดสรรที่ดินที่แห่งอื่นให้ แต่กรมประชาสัมพันธ์ไม่สามารถจะจัดให้ได้ เพราะไม่มีที่ดินที่จะให้การช่วยเหลือ หรือมีก็อยู่ไกลกับป่าที่ราษฎรบุกรุกเหล่านั้นอาศัยอยู่ ซึ่งราษฎรเหล่านั้นก็ไม่พอใจที่จะเข้าไปอยู่ในที่ดินที่จัดสรรให้

(2) ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณค่าใช้จ่ายและกำลังเจ้าหน้าที่

(2.1) ที่ดินจัดนิคมกว้างขวาง ได้งบประมาณค่าสำรวจรังวัดมาน้อยทำไม่ได้โดยละเอียด ทำให้มีการบุกรุกของราษฎรเข้าไปอยู่ในบริเวณเขตจัดตั้งนิคมเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานจัดสรรที่ดิน

(2.2) ได้งบประมาณน้อย ทำให้จัดบริการ เช่น ถนนหนทาง บ่อน้ำ สระน้ำ และสิ่งสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ ได้ไม่ทั่วถึง ทำให้ราษฎรที่เข้าไปอยู่รู้สึกว่าการทอดทิ้งหมดกำลังใจที่จะประกอบอาชีพในนิคม

(2.3) เมื่อได้งบประมาณน้อย ก็จัดคนเข้าอยู่ได้น้อย ทั้งๆ ที่มีราษฎรสมัครรับการจัดสรรที่ดินอยู่มาก เมื่อราษฎรรอไม่ได้ ก็บุกรุกเข้าไปทำกินเองโดยพลการ

(2.4) กำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ เช่น พนักงานเกษตรที่จะช่วยส่งเสริมแนะนำการอาชีพ เจ้าหน้าที่สมุห์บัญชี และอื่นๆ

(2.5) กำลังเครื่องมือทุนแรงที่จะช่วยเหลือไม่เพียงพอ เพราะได้รับงบประมาณน้อย

(2.6) เงินทุนหมุนเวียนที่จะช่วยเหลือ ระยะแรกที่เข้าไปอยู่ไม่เพียงพอ เพราะราษฎรส่วนมากยากจน เข้าไปอยู่ในนิคมในลักษณะที่แทบจะกล่าวได้ว่าไม่มีอะไรติดตัวไปเลย

(3) ปัญหาเกี่ยวกับตัวราษฎรเอง

(3.1) เป็นคนไม่เคยมีอาชีพในการกสิกรรม เมื่อต้องเปลี่ยนอาชีพก็ไม่มี ความเคยชินทำให้ขาดความอดทน

(3.2) เป็นคนที่มีนิสัยไม่ประกอบอาชีพอยู่เดิมแล้ว มีงานทำพอมีรายได้เลี้ยงชีพไปวันหนึ่งๆ แม้ไปอยู่ในนิคมแล้วก็ไม่ยอมลงมือทำอะไร ได้แต่รอคอยการช่วยเหลือ เมื่อหมดเงินทุนให้กู้ยืมของราชการแล้วก็หนีไป

(3.3) บางคนอยากจะทดลองเปลี่ยนอาชีพดูบ้าง หากดีก็ทำไป หากไม่ดีก็หนีไป เป็นคนไม่มีอนาคต มีพรรคพวกเพื่อนฝูงชักชวนก็ลองเสี่ยงไป

(3.4) เป็นคนโง่เขลาเบาปัญญา มีผู้มาหลอกลวงว่าให้ไปเลือกเอาที่ดินในเขตนิคมได้โดยจะจัดสรรกันเอง เรียกค่าใช้จ่ายเฉลี่ยกัน คนที่เชื่อก็ตามไป จึงกลายเป็นผู้บุกรุกที่ดินในเขตนิคม

(3.5) คนที่เข้าไปอยู่ในนิคมจะต้องให้อำเภอท้องที่สอบสวนคุณสมบัติ แต่ปรากฏว่าการสอบสวนมักไม่ได้ข้อเท็จจริง จึงยากแก่การพิจารณาคัดเลือก

(3.6) ในการดำเนินจัดนิคมสร้างตนเองแต่ละแห่ง ปรากฏว่ามีราษฎรบุกรุกเข้าไปอยู่ก่อนแล้วเป็นจำนวนมาก ทำการโค่นต้นไม้ ถางป่า ทำไร่แบบเลื่อนลอย หรือบางรายก็เข้าไปครอบครองเอาไปเพื่อขายหาผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งเป็นการเข้าไปอาศัยประกอบอาชีพอยู่โดยผิดกฎหมาย เมื่อทางกรมประชาสัมพันธ์เข้าไปดำเนินการจัดสรรที่ดินตามระเบียบและหลักเกณฑ์การจัดนิคมก็เกิดการร้องเรียนสิทธิในที่ดินขึ้น อันเป็นปัญหายุ่งยากในการดำเนินงานนิคมสร้างตนเองอยู่ในปัจจุบันนี้

(4) ปัญหาเกี่ยวกับตลาดจำหน่ายผลิตผลของสมาชิกนิคม

เรื่องการจัดหาตลาดจำหน่ายผลิตผลให้แก่สมาชิกนิคมนี้เป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการดำเนินงาน นิคมสร้างตนเองพืชผลของสมาชิกที่ผลิตขึ้นมาได้มักจะหาตลาดจำหน่ายที่ให้ราคาโดยความเป็นธรรมและแน่นอนไม่ได้ ตลอดจนถูกพ่อค้าคนกลางตัดราคาทำให้สมาชิกนิคมเสียผลประโยชน์ไม่คุ้มค่ากับแรงงานที่ได้ลงทุนทำไป หหมดกำลังใจในการประกอบอาชีพ แทนทีในปีหนึ่งๆ จะทำประโยชน์ในที่ดินโดยปลูกพืชหมุนเวียนให้ได้ผลผลิตเป็นจำนวนมาก เพื่อนำรายได้มาเลี้ยงครอบครัวอันเป็นการเพิ่มพูนเศรษฐกิจของประเทศชาติ ก็จะปล่อยปละละเลยไม่ทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นเหตุให้บางรายอพยพพละทิ้งที่ดินออกไปจากนิคม อันเป็นปัญหาหนักที่กรมประชาสงเคราะห์กำลังพิจารณาหาทางแก้ไขอยู่ในขณะนี้

4.2.2 นิคมสหกรณ์

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2533 : 86-87) ได้วิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการจัดการสหกรณ์นิคมไว้ 4 ประการ ดังนี้

(1) การขัดแย้งในการวางแผนการใช้ที่ดิน นิคมสหกรณ์มีวิธีการดำเนินการตามหลักวิชาการในการสำรวจ ไร่ วัด แบ่งแปลง และจัดพื้นที่ออกเป็นสวนต่างๆ ตามความเหมาะสมของการใช้ที่ดิน การดำเนินการเช่นนี้ย่อมมีผลกระทบต่อผู้ที่อยู่ในพื้นที่ก่อนแล้ว จึงเกิดการขัดแย้งไม่ให้ความร่วมมือ ทำให้การวางแผนที่ดินหยุดชะงักลง ดังนั้นจึงเป็นปัญหาที่แต่ละนิคมสหกรณ์ต้องประสบและต้องเสียเวลาเป็นอย่างมาก ในการที่จะคลี่คลายปัญหาลงได้

(2) การจัดนิคมสหกรณ์นั้น ได้มีการก่อสร้างวิสาหกิจพื้นฐาน เช่น ถนน คลองส่งน้ำ สระน้ำ รวมทั้งช่วยสมาชิกบุกเบิกพื้นที่ กิจกรรมเหล่านี้ต้องใช้เครื่องมือกลในปัจจุบันนิคมสหกรณ์แต่ละแห่ง มีเครื่องจักรกลไม่เพียงพอที่จะเร่งทำงานให้รวดเร็วและยังต้องพบปัญหาเครื่องจักรกลเก่าชำรุด ไม่มีงบประมาณซ่อมแซม จึงทำให้การก่อสร้างเกิดความล่าช้า

(3) ขาดอัตรากำลัง การสำรวจไร่ วัด แบ่งแปลง การดำเนินการออกเอกสารสิทธิ ต้องใช้อัตรากำลังดำเนินการ แต่หน่วยสหกรณ์นิคมมีอัตรากำลังเฉลี่ยค่อนข้างน้อย ประกอบกับอัตรากำลังลูกจ้างชั่วคราวลดลง ทำให้การสำรวจไร่ วัดทำได้ค่อนข้างน้อย

(4) ระเบียบและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการตามระเบียบนั้น สมาชิกที่มีคุณสมบัติจะได้รับเอกสารสิทธิก็ต่อเมื่อได้ปลดหนี้จากสหกรณ์แล้ว และชำระเงินช่วยทุนรัฐบาลครบถ้วน แต่เนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่มีฐานะอ่อนแอทางเศรษฐกิจ จะต้องลงทุนในการสร้างชีวิตใหม่ จึงยังไม่อาจปลดหนี้ได้ครบถ้วน จึงทำให้การดำเนินการออกเอกสารสิทธิทำได้ล่าช้า

4.2.3 โครงการสิทธิทำกิน (สทก.)

โครงการนี้ดำเนินการโดยกรมป่าไม้ ซึ่งในปีพ.ศ. 2528 คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้ศึกษาผลกระทบโครงการ สทก. ได้สรุปปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการไว้ 4 ประการ คือ (1) ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากราษฎร (2) ข้อจำกัดทางกายภาพของพื้นที่ (3) ระบบราชการ ตัวบุคลากร และจัดองค์กรของโครงการ สทก. (4) ปัญหาและอุปสรรคอื่นๆ

(1) ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากราษฎร : กล่าวได้ว่า ความรู้ ความเข้าใจ และการให้ความร่วมมือของราษฎร เป็นปัจจัยใหญ่ที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการ สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจถือได้ว่าเป็นตัวแปรที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการ สทก. มากเช่นกัน ปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อการดำเนินงาน สทก. ในกรณีนี้พอประมวลได้ดังนี้

(1.1) ลักษณะการขยายตัวของครอบครัว และค่านิยมของความรู้สึกเป็นเจ้าของที่ดินของราษฎร เป็นปัจจัยสำคัญในด้านสังคมที่ผลักดันให้ราษฎรต้องบุกรุกแผ้วถางเพื่อเตรียมแสดงความเป็นเจ้าของไว้ล่วงหน้า แต่ความมุ่งหวังที่แท้จริงนั้นก็เพื่อให้ที่ดินนั้นๆ เป็นมรดกให้แก่ลูกหลานต่อไป ยกเว้นนายทุน ซึ่งมีความรู้สึกอยากเข้ามาครอบครองที่ เพื่อแสดงอิทธิพลของตนเองมากกว่าความรู้สึกที่อยากได้ไว้เพื่อทำประโยชน์แก่ประเทศชาติ ดังนั้นการแก้ปัญหาการบุกรุกป่าโดยโครงการ สทก. จึงยังดูเหมือนเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ราษฎรในการจับจองที่ดินในเขตป่าสงวนยิ่งขึ้น แต่ผลจากการศึกษาครั้งนี้ก็พอชี้ให้เห็นว่า ราษฎรส่วนใหญ่หวงแหนในกรรมสิทธิ์ สทก. ที่ตนได้รับ และส่วนมากไม่คิดโยกย้ายไปที่อื่นอีก

(1.2) การเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตชนบท รายได้ในการดำรงชีพต่ำ ราษฎรจึงมีการย้ายถิ่นเพื่อหาที่ทำกินที่มีความอุดมสมบูรณ์ดีกว่าอยู่เสมอ จึงหนีไม่พ้นที่จะต้องเข้าจับจองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยถือเสียว่าไม่มีผู้ใดครอบครองอยู่ก่อน

(1.3) ค่านิยมที่ว่า บุคคลผู้ที่มีดินมากเป็นชนชั้นสูง มีความมั่นคง มีอำนาจและอิทธิพลและขนาดการถือครองที่ดินเป็นเครื่องกำหนดชนชั้นทางสังคม ทำให้ราษฎรส่วนใหญ่ที่จะสร้างค่านิยมนี้ตามกันไป ป่าสงวนแห่งชาติส่วนหนึ่งจึงถูกบุกรุกแผ้วถางเพื่อสนองค่านิยมนี้มากกว่าที่จะคิดใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ และค่านิยมนี้ก็จะยังคงมีอยู่ต่อไป

(1.4) ถึงแม้ว่าโครงการ สทก. จะทำให้ทัศนคติของราษฎรที่มีต่อเจ้าหน้าที่ป่าไม้และทรัพยากรป่าไม้ดีขึ้น แต่เนื่องจากราษฎรซึ่งไร้ที่ทำกิน หรือยังมีที่ทำกินน้อย หรือได้ต่ำกว่า 15 ไร่ก็ยังมีความต้องการที่ดินให้ได้มากที่สุดเท่าที่ตัวเองจะมีสิทธิ์ได้เท่าเทียมเพื่อนบ้าน ทัศนคติที่มีขึ้นดังกล่าวจึงยังไม่บังเกิดผลต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และการช่วยรัฐฯ ปลุก และดูแลรักษาป่าดีขึ้นกว่าเดิมแต่อย่างไร

(1.5) ราษฎรในชนบทส่วนใหญ่โดยเฉพาะ ราษฎรทำกินอยู่ในเขตที่ได้รับ สทก. ยังอยู่ในภาวะยากจน ต้องอาศัยไม้จากป่าเป็นวัสดุสำหรับสร้างที่พักอาศัย ใช้สอยในครัวเรือน ใช้ของป่าเป็นแหล่งอาหาร และหารายได้พิเศษ ตลอดจนใช้ในการประกอบอาหารในชีวิตประจำวัน ดังนั้นถึงแม้ว่าจะมีโครงการ สทก. พร้อมด้วยกฎเกณฑ์ ซึ่งยังสวนทางกับความต้องการขั้นพื้นฐานของราษฎรในเขตชนบทดังกล่าว เป้าหมายที่จะทำให้ป่าถูกทำลายในอัตราที่ลดลงอย่างรวดเร็วนั้นจึงเป็นไปได้ยาก

(2) ปัญหาและอุปสรรคจากข้อจำกัดทางกายภาพของพื้นที่ : ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากราษฎรที่กล่าวมาแล้ว เช่นในเรื่อง ภาวะเศรษฐกิจ การขยายขยายหาที่ทำกินใหม่ การต้องการที่ดินเพิ่มมากขึ้น และต้องการบุกเบิกป่าใหม่นั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากพื้นที่ๆ ได้รับ สทก. อยู่มาก โดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนนํ้าขึ้นในฤดูแล้งในฤดูแล้งในเขตภาคใต้บางท้องที่

ปัญหานี้ส่วนมากจะเกิดในบริเวณที่ดอน และที่ลาดเชิงเขา ในภาคเหนือ ส่วนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น ปัญหาความอุดมสมบูรณ์ต่ำ เนื่องจากดินทรายที่ให้ผลผลิตน้อย นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ป่าจะต้องถูกบุกรุกต่อไป

(3) ปัญหาและอุปสรรคจากระบบราชการ ตัวบุคลากร แลจัดองค์กรของโครงการ สทก. จากการวิเคราะห์องค์กร และการดำเนินงานของโครงการ สทก. พอสรุปปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดจากระบบงานของรัฐฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการที่ได้ดังนี้

(3.1) การจัดรูปองค์กรของโครงการ มีรูปแบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคได้เหมาะสมกับสภาวะทางสังคม และการปกครองในปัจจุบัน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ภาคสนามสามารถดำเนินการได้คล่องตัว ไม่จำเป็นต้องเสนอขอความเห็นชอบไปยังกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เสียเวลามาก แต่ก็ยังมีความคิดเห็นขัดแย้งอยู่บ้างในเรื่องของการกระจายอำนาจจากสำนักงาน สทก.

ส่วนกลางไปสู่สำนักงาน สทก. ในส่วนภูมิภาค ความรู้สึกดังกล่าวมักเกิดกับผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง เช่น หัวหน้าป่าโครงการ และพนักงานรังวัด ไม่ใช่ระดับสูง เช่น ป่าไม้เขต ป่าไม้จังหวัด และหัวหน้าฝ่ายจัดการที่ดินป่าสงวนฯ

(3.2) ระบบควบคุม และรายงานผลปฏิบัติงาน มีขั้นตอนมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ทำให้การออก สทก. และการแจกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรช้ากว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งส่งผลกระทบในด้านจิตวิทยามวลชน ทำให้ราษฎรไม่เห็นคุณค่าของโครงการ และขาดความมั่นใจในสิทธิการใช้ที่ดินในแปลงของตน ไม่กล้าลงทุนในกิจกรรมด้านกสิกรรม และให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ในการปลูกไม้ยืนต้นน้อย

(3.3) ขาดหน่วยงานย่อยที่มีหน้าที่ติดตามผลการใช้ที่ดิน ที่ราษฎรได้รับ สทก. ว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือไม่ มากน้อยเพียงไร

(3.4) ขาดหน่วยงานย่อยที่เป็นฐานในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรดิน และทรัพยากรน้ำ และ/หรือ ขาดการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรดังกล่าว เช่น กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน กรมส่งเสริมการเกษตร ฯลฯ เพื่อตอบสนองเป้าหมายในการพัฒนาชนบท ที่ได้รับในส่วนหนึ่งของเป้าหมายของโครงการ

(3.5) สำนักงานโครงการ สทก. ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ไม่มีอัตรากำลังในการดำเนินงานเป็นของตนเองเลย ต้องยืมตัวบุคลากรมาจากหน่วยงานอื่นทั้งหมด ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ถูกยืมตัวมาทั้งหมด มีหน้าที่ประจำ และมีความรับผิดชอบมากอยู่แล้ว จึงไม่สามารถดำเนินงานของโครงการ สทก. ได้อย่างเต็มที่ อีกประการหนึ่ง เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆ มักไม่สมัครใจและเกิดความล้าที่จะอาสาไปช่วยปฏิบัติราชการโครงการ สทก. ทั้งนี้ด้วยเกรงว่าจะเสียโอกาสในเรื่องสิทธิ และตำแหน่งหน้าที่ ที่ประจำอยู่ในงานเดิม

(3.6) พนักงานโครงการ และพนักงานรังวัด ซึ่งมีหน้าที่ในการปฏิบัติงานภาคสนามในการออก สทก. ซึ่งคลุกคลีอย่างใกล้ชิดกับราษฎร และการกำหนดเขตพื้นที่ ขาดประสบการณ์ในงานรังวัดเองส่วนใหญ่ผ่านการทำงานมาน้อย ไม่คุ้นเคยกับสภาพแวดล้อมที่เป็นชนบทซึ่งต้องอาศัยความอดทน และเสียสละ

(3.7) พนักงานของโครงการดังกล่าว ส่วนใหญ่อายุค่อนข้างน้อย การศึกษาค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับภาวะรับผิดชอบเกี่ยวกับงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศส่วนใหญ่ไม่เคยผ่านการศึกษาด้านวนศาสตร์ ด้านนิเวศวิทยา และทรัพยากรธรรมชาติ จึงมีผลทำให้ขาดความระมัดระวัง และไม่ตระหนักถึงผลเสียหายที่จะตามมา การเลือกและรังวัดพื้นที่ เพื่อก่อ สทก. จึงมีแนวโน้มผิดพลาดได้ง่าย และไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์

(3.8) การโอนเงินงบประมาณประจำปี จากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค มีความล่าช้ามากเมื่อเทียบกับงบประมาณไปถึงก็ย่างเข้าฤดูฝน ซึ่งเป็นการยากลำบากในการเดินทางเข้าพื้นที่ และการรังวัด การกำหนดแปลงที่ดินที่จะออก สทก.1 ให้แก่ราษฎร ทำได้ยาก และช้า เนื่องจากเป็นฤดูกาลเตรียมพื้นที่ และเพาะปลูกพืชผลทางเกษตร จึงมักไม่พบราษฎรที่นัดหมาย หรือไม่ก็ไม่ได้รับความร่วมมือจากราษฎรอย่างเต็มที่ การดำเนินงานออก สทก. จึงต้องล่าช้า และไม่ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ในแต่ละปี ด้วยช่วงเวลาอันจำกัด เนื่องจากความล่าช้าของงบประมาณดังกล่าวนี้ ทำให้ต้องรีบเร่ง จึงขาดความรัดกุม และรอบคอบ ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ได้

(3.9) ความไม่พร้อมในเรื่องการเตรียมภาพถ่ายทางอากาศในทุกภูมิภาค มีผลทำให้ไม่สามารถตรวจสอบสภาพการครอบครองของราษฎรได้ถูกต้อง ทั้งในด้านตำแหน่งพื้นที่ และลักษณะการใช้ที่ดิน ในบางพื้นที่ซึ่งไม่มีทางคมนาคมด้วยรถยนต์ การตรวจสอบดังกล่าวยิ่งทำให้ได้ยากลำบากยิ่งขึ้น

(3.10) การประชาสัมพันธ์ของโครงการมีน้อย และมักปฏิบัติกันเฉพาะในช่วงแรกของการดำเนินงานออก สทก.1 เท่านั้น หลังจากนั้นจะไม่มีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ราษฎรได้เข้าใจวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของโครงการ สทก. อีกเลย ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ชี้แจงว่า เป็นเพราะขาดอัตรากำลัง งบประมาณจำกัด และขาดการวางแผนในการประชาสัมพันธ์แบบต่อเนื่องของโครงการเอง

(3.11) ความยากลำบากในการตรวจสอบคุณสมบัติของราษฎรที่ร้องขอ สทก. และกำหนดเวลาที่ราษฎรเข้าครอบครองพื้นที่โดยอาศัยภาพถ่ายทางอากาศ จึงเป็นการตรวจสอบโดยศึกษาจากพื้นที่จริง ซึ่งก็ยากที่จะระบุเวลาได้แน่นอน การอาศัยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รับรอง ยิ่งเป็นเรื่องที่น่าเชื่อถือได้ยาก ในสังคมไทยปัจจุบัน อีกประการหนึ่ง ราษฎรผู้ขอ สทก. มักไม่ให้ข้อมูลที่เป็นจริง และก็ยากต่อการที่เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบได้ในเวลาอันรวดเร็ว จึงมีผลต่อความคลาดเคลื่อน และถูกต้องในการออก สทก. อยู่มาก

(3.12) พนักงานรังวัดจำนวนไม่น้อยปฏิบัติงานผิดไปจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เช่น มีการรังวัดล้ำเข้าไปในเขตป่าต้นน้ำลำธาร หรือพื้นที่ๆ ไม่ควรอนุญาต ซึ่งอาจขาดพื้นฐานความรู้หรือจงใจก็ได้ และเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นมักจะแก้ไขปัญหาโดยการยินยอมให้ราษฎร ซึ่งถ้าหากหัวหน้าป่าโครงการไม่ติดตามตรวจสอบ หรือให้คำแนะนำที่ถูก ก็จะมีผลต่อความเชื่อถือในกฎเกณฑ์ของราษฎร เพราะในบางกรณี มีการรับค่าตอบแทนในรูปแบบต่างๆ อยู่ด้วย

(3.13) การแจกกล้าไม้ ซึ่งเป็นกิจกรรมส่วนหนึ่งของโครงการ สทก. เพื่อโน้มน้าวให้ราษฎรมีส่วนช่วยในการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ เท่าที่ปฏิบัติกันอยู่ มีการดำเนินการเฉพาะบางพื้นที่เท่านั้นด้วยเหตุผลที่ว่า งบประมาณจำกัด ราษฎรเองก็ให้ความสนใจน้อย เพราะส่วนใหญ่ที่จะปลูกไม้ที่ให้คุณค่าทางเศรษฐกิจโดยเร็วมักกว่า และการติดตามตรวจสอบในเรื่องนี้ก็มีน้อย

(3.14) การซื้อขายเปลี่ยนมือ สทก. มีอยู่บ้าง ซึ่งเจ้าหน้าที่ก็ขาดหลักฐานและพยานที่จะปฏิบัติตามการเพิกถอนตามเงื่อนไข เพราะเป็นการสมยอมกันเอง และทำกันอย่างลับๆ ยากที่จะดำเนินการตามเงื่อนไขได้

(3.15) การประสานงานของหน่วยงานย่อยในระบบ ยังเป็นการดำเนินงานที่เห็นเป็นบางกรณีเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมการประสานงานทั้งหมดตามที่ระบุไว้ในหลักการ กล่าวคือ หัวหน้าส่วนราชการอื่นๆ ที่สำคัญในท้องถิ่น และเป็นคณะกรรมการโครงการ สทก. ไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแผน และมีส่วนร่วมในการทำงาน จึงมักมีปัญหาตามมาเสมอโดยเฉพาะความร่วมมือในการปราบปรามผู้กระทำผิด ขาดการประสานงานกับฝ่ายป้องกันพื้นที่ป่า จึงทำให้วัตถุประสงค์ของโครงการในด้านการลดอัตราการทำลายป่าไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

(3.16) การประสานงานระหว่างหน่วยงานเพื่อเข้าไปพัฒนาอาชีพแก่ ราษฎร และการปรับปรุงบำรุงดิน ยังไม่ได้เริ่มปฏิบัติเลย เป็นผลให้ไม่มีหน่วยงานด้านส่งเสริมเข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการ สทก. ทั้งนี้เพราะขาดผู้สั่งการ และสำนักงาน สทก. ส่วนกลางไม่ได้กำหนดแนวทางการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐฯ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้แก่ผู้ปฏิบัติในภาคสนามเลย

(4) ปัญหาและอุปสรรคอื่นๆ

เท่าที่ประเมินได้จากลักษณะการดำเนินงานและประเมินจากอุปสรรค และปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว ทำให้เห็นว่า มีปัญหาและอุปสรรคอีก 2 ประเด็นที่ทำให้โครงการ สทก. ยังไม่สามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายคือ ความไม่พร้อมของโครงการ และขาดการศึกษาความสัมฤทธิ์ผลของโครงการที่คล้ายคลึงของกรมป่าไม้ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งพออธิบายเพิ่มเติมได้ดังนี้

(4.1) ความไม่พร้อมในการที่จะดำเนินงานของโครงการ ในเรื่องนี้ถ้าพิจารณาให้รอบคอบแล้วจะเห็นว่า แม้โครงการนี้เป็นโครงการที่เร่งด่วน แต่ก็ยังเป็นโครงการที่เป็นดาบสองคมต่อการจะอยู่หรือจะไปของทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ ซึ่งควรจะต้องเป็นโครงการที่ต้องมีแผนที่ละเอียดถี่ถ้วนประเมินข้อดีผลเสียให้แน่ชัดเสียก่อน และที่สำคัญ กำลังคน กำลังงบประมาณ และความมั่นใจในความร่วมมือของหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรจะต้องประเมิน และเห็นว่าสามารถปฏิบัติได้จริง จึงควรจะต้องตัดสินใจดำเนินการเมื่อทุกอย่างไม่พร้อม อย่างที่ได้ตรวจพบ จึงทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย

(4.2) ขาดการพิจารณาความสัมฤทธิ์ผลของโครงการอื่นที่คล้ายคลึงกัน อันที่จริงรัฐฯ ได้มีโครงการ “หมู่บ้านป่าไม้” ซึ่งดำเนินการโดยกรมป่าไม้ ที่มีเป้าหมายหลักของโครงการคล้ายคลึงกันอยู่แล้ว หากนำเอาข้อบกพร่องของโครงการดังกล่าวเข้ามาพิจารณาอย่างรอบคอบก็จะทำให้โครงการ สทก. ดำเนินการโดยมีประสิทธิภาพมากขึ้น ความเป็นระเบียบในการวางแผนจัดระเบียบการใช้ที่ดิน สิทธิในการครอบครองพื้นที่ ตลอดจนการควบคุมก็จะสามารถดำเนินการในทางปฏิบัติมากขึ้น (คณะวนศาสตร์, 2528: 11 (2-8))

4.2.4 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2528ก: 7-8) ได้สรุปถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกินไว้ รวม 5 ประการ ดังนี้

(1) ปัญหาทางด้านกฎหมาย

เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับที่บังคับใช้กับที่ดินแต่ละประเภทได้กำหนดขั้นตอนวิธีการในการขอใช้และเพิกถอนไว้ไม่เหมือนกัน กฎหมายบางฉบับมีขีดจำกัดไม่ได้เปิดช่องหรือมีข้อยกเว้นให้กับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เช่น กรณีโฉนด หรือ น.ส. 3 ที่มีข้อกำหนดห้ามโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กพผ. จึงขาดความคล่องตัวและเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของ กพผ.

(2) ปัญหาราษฎรบุกรุกถือครองที่ดิน

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจะปรากฏข้อเท็จจริงว่าในพื้นที่ทุกๆ แห่ง ทุกสภาพหรือทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่สาธารณประโยชน์หรือพื้นที่ที่ได้สงวนหวงห้ามไว้อื่นๆ มักจะมีราษฎรได้บุกรุกเข้าไปและอ้างสิทธิการถือครองและทำประโยชน์ ซึ่งนับวันจะมีเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นในการดำเนินการตามโครงการต่างๆ จึงต้องประสบกับปัญหาดังกล่าวและต้องแก้ไขปัญหาโดยการชดเชยเงินค่าที่ดินและผลอาสินให้โดยการขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อผลทางด้านจิตวิทยาและทางการปกครอง นอกจากนั้นยังมีผลต่อเนื่องถึงเรื่องการจัดที่อยู่อาศัยและทำกินแหล่งใหม่ให้แก่บุคคลดังกล่าวอีกด้วย

(3) ปัญหาเรื่องนายทุนและผู้ทรงอิทธิพลในพื้นที่

ปัญหานี้เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน เพราะนายทุนและผู้ทรงอิทธิพลในพื้นที่นั้นๆ มักจะหาแนวร่วมสร้างเงื่อนไขและข้อเรียกร้องต่างๆ นานา โดยคำนึงเฉพาะผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง จึงมักจะขัดขวางและไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่จนเป็นเหตุประการหนึ่งที่ต้องทำให้การดำเนินการตามโครงการต้องหยุดชะงักล่าช้าไป อีกประการหนึ่งเป็นเรื่องที่นายทุนและผู้ทรงอิทธิพลมักจะมีปัญหาข้อพิพาทโต้แย้งในเรื่องสิทธิครอบครองกับราษฎร ซึ่งบางครั้งไม่อาจจะไกล่เกลี่ยยุติข้อพิพาทดังกล่าวได้ ถึงแม้จะไกล่เกลี่ยยุติข้อพิพาทได้ก็ต้องใช้เวลา

(4) ปัญหาเรื่องราคาปานกลางของที่ดินและราคาประเมินของที่ดินตามที่ทางราชการกำหนดไว้คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง

ปัญหานี้เป็นปัญหาในด้านค่าทดแทน ทั้งนี้ เพราะการกำหนดอัตราค่าทดแทนตามโครงการต่างๆ จะต้องอาศัยราคาปานกลางและราคาประเมินของที่ดินเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาและใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินค่าทดแทน แต่มักจะได้รับการร้องเรียนและโต้แย้งจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินว่าเป็นราคาที่ไม่เป็นธรรม จึงเป็นเหตุทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินขัดขวางการทำงานตามโครงการนั้น

(5) ปัญหาเรื่องพื้นที่เพื่อการจัดสรรที่ดิน

ในการจัดหาที่ดินที่นำมาจัดสรรให้แก่ราษฎรอพยพนั้น พื้นที่ขอใช้มักจะเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าของกรมป่าไม้หรือพื้นที่หวงห้ามของทางราชการ ฉะนั้นการขอใช้พื้นที่เหล่านี้จะถูกคัดค้านจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้แล้วพื้นที่ส่วนใหญ่ที่จะนำมาจัดสรรมักจะมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม และจะมีราษฎรบุกรุกเข้าทำกินเป็นส่วนมาก ราษฎรเหล่านี้มักจะมีปัญหาเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานจัดสรรที่ดิน เช่น ในกรณีอพยพราษฎรมาอยู่แล้วไม่สามารถเข้าทำกินได้ เพราะมีราษฎรมาขัดขวางโดยอ้างว่าเป็นเจ้าของที่ดินมาแต่เดิม เป็นต้น (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2528ก: 7-8)

นอกจากนี้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2528ข: 9-11) ได้รายงานปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามโครงการก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราษฎร พอจะจำแนกออกได้ดังนี้

(1) ปัญหาด้านการสำรวจที่ดินและทรัพย์สินและการกำหนดอัตราค่าทดแทน

(1.1) ในระยะเริ่มต้นราษฎรมีความกังวลเกี่ยวกับการพิจารณาจ่ายเงินทดแทนที่ดินและทรัพย์สินเกรงว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรม ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ได้มีราษฎรร้องเรียนให้ทบทุนอัตราเงินค่าทดแทนไม่ผลบางประเภท ได้แก่ ทุเรียน เงาะ ลำไย สด สะตอ และมังคุด เป็นต้น

เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2520 จากกรณีที่กลุ่มผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ได้เข้าเผาทำลายการก่อสร้างโครงการก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลาน กลุ่มผู้ก่อการร้ายฯ ได้หยิบยกประเด็นของการพิจารณาอัตราค่าทดแทนมาเป็นข้ออ้างอย่างหนึ่งด้วย และต่อมาเมื่อผลการพิจารณาอัตราค่าทดแทนได้ถึงที่สุดและมีการจ่ายค่าทดแทนแก่ราษฎรแล้ว ทำให้ราษฎรเข้าใจถึงขั้นตอนต่างๆ ดีขึ้นเป็นลำดับ

(1.2) การร้องเรียนแจ้งตักสำรวจ หลังจากมีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินแก่ราษฎรงวดแรก ได้มีราษฎรร้องเรียนว่า ที่ดินและทรัพย์สินของตนตักสำรวจจำนวนมาก ซึ่งประเภทที่ดินส่วนใหญ่ขาดการทำประโยชน์ในพื้นที่หรือเป็นที่ดินว่างเปล่า อนึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการร้องเรียนและแจ้งตักสำรวจจะมีมากในบริเวณที่ดินที่นำมาใช้เป็นที่จัดสรร

(1.3) การใช้หลักการเกษตรมาคำนวณพื้นที่เพื่อจ่ายเงินทดแทน เนื่องจากที่ดินบางแปลงมีการทำประโยชน์ไม่เต็มพื้นที่ แต่บางแปลงก็มีการปลูกพืช ไม้ผล หนาแน่นเกินไป ดังนั้น ในกรณีที่แปลงใดมีลักษณะดังกล่าวจำเป็นต้องใช้หลักการเกษตรคำนวณหาพื้นที่ซึ่งเหมาะสมกับพืชชนิดนั้นๆ ในการทำประโยชน์จึงทำให้ราษฎรเหล่านี้เกิดความรู้สึกว่าถูกลดเงินค่าทดแทนบางส่วนลงจึงเกิดความไม่พอใจ แต่ขณะนี้ปัญหาดังกล่าวได้ลดน้อยลงเป็นลำดับ ราษฎรซึ่งเดิมไม่ยอมรับเงินทดแทนได้แจ้งความประสงค์ขอรับเงินค่าทดแทนแล้วเป็นจำนวนมาก

(2) ปัญหาด้านการจัดราษฎรเข้าอยู่อาศัยในที่จัดสรร

การจัดสรรที่ดินแห่งใหม่ให้แก่ราษฎรนั้น คณะกรรมการประสานงานอพยพ ราษฎรมีเป้าหมายและแผนงานที่แนชัดในอันที่จะทำให้ราษฎรมีความเป็นอยู่ที่ดี มีการจัดระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ที่จำเป็นให้อย่างสมบูรณ์ อาทิเช่น ไฟฟ้า ประปา และถนน เป็นต้น พร้อมกับจัดให้อาคารสถานที่ราชการที่จำเป็นต่างๆ ให้ เช่น โรงเรียน วัด และสถานอนามัย พร้อมการจัดที่ดินเพื่ออยู่อาศัยครอบครัวละ 1 ไร่ และที่ทำกินโดยการปลูกยางพาราพันธุ์ดีให้เต็มพื้นที่ 19 ไร่

หมู่บ้านอพยพแห่งใหม่ซึ่งเป็นชุมชนขนาดใหญ่และมีความสมบูรณ์มากเมื่อเทียบกับชุมชนใกล้เคียงจึงเกิดปัญหาแก่ราษฎรซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์การช่วยเหลือให้ได้รับที่จัดสรรตามที่คณะกรรมการประสานงานอพยพราษฎรกำหนด คือ จะต้องมีย่านที่อยู่อาศัยในเขตก่อสร้างโครงการฯ ได้แก่บริเวณอ่างเก็บน้ำบริเวณห้วยงานและบริเวณพื้นที่จัดสรร พร้อมกับต้องได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินหรือผลอาสิน ปรากฏว่า ได้มีราษฎรหลายรายซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามข้อกำหนดดังกล่าวได้ร้องเรียนขอเข้าอยู่อาศัยในที่จัดสรร ซึ่งต่อมาคณะกรรมการประสานงานอพยพราษฎรฯ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อตรวจสอบและหาข้อมูลตามที่ราษฎรร้องเรียนแต่ละราย เพื่อหาทางคลี่คลายปัญหาดังกล่าว

มีราษฎรบางรายพยายามฝ่าฝืนโดยบุกรุกเข้ามาปลูกสร้างที่พักอาศัย และไม่ยอมรื้อย้ายออกแต่หลังจากที่ได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ก็สามารถแก้ไขปัญหานั้น ลุล่วงไปด้วยดี

(3) ปัญหาอื่นๆ

(3.1) ปัญหาสิทธิพลในท้องถิ่น เดิมบริเวณเขตก่อสร้างโครงการเขื่อนเชี่ยวหลาน มีเส้นทางคมนาคมทางเรือเพียงทางเดียว ในระยะแรกปัญหาที่พบเป็นปัญหาสิทธิพลท้องถิ่น เช่นการข่มขู่เรียกค่าคุ้มครองมีการลักทรัพย์และทำลายทรัพย์สิน กฟผ. เช่น แบตเตอรี่รถแทรกเตอร์ น้ำมันเชื้อเพลิงของเครื่องจักร ซึ่งต้องจอดทิ้งไว้ที่จุดปฏิบัติงาน เป็นต้น

(3.2) ปัญหาการปลูกยางพาราในพื้นที่ซึ่งมีความลาดชัน เนื่องจากเดิมราษฎรส่วนใหญ่ซึ่งอยู่บริเวณอ่างเก็บน้ำ มีพื้นที่สำหรับการปลูกในที่ราบเท่านั้น ยังไม่มีความรู้ในการปลูกพืชหรือผลไม้ในส่วนที่มีความลาดชันมาก ดังนั้น เมื่อได้รับที่จัดสรรโดยเฉพาะสวนยางพารา ในส่วนที่อยู่ติดด้านเชิงเขาหรือส่วนที่มีความลาดชันสูง จำเป็นต้องขุดและปลูกยางพาราตามขั้นบันได เพื่อให้ต้นยางพาราอยู่ในแนวระดับ ราษฎรมักจะไม่พอใจ โดยพยายามจะแกแนวต้นยางพาราที่ กฟผ. ปลูกให้มาเป็นแนวตรง เรื่องนี้ กฟผ. พยายามชี้แจงอยู่เป็นประจำ เพื่อให้ราษฎรเข้าใจถึงวิธีการปลูกพืชในที่มีความลาดชันสูง

4.2.5 โฉนดชุมชน

สำนักงานโฉนดชุมชน (2554ก: 8-9) ได้สรุปปัญหาและอุปสรรคไว้ดังนี้

เนื่องจากโฉนดชุมชนคือหนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐซึ่งมีหลายประเภท และที่ดินของรัฐแต่ละประเภทต่างก็มีบทบัญญัติตามกฎหมายกำกับดูแลอยู่แล้ว การออกประกาศให้มีโฉนดชุมชนในพื้นที่ประเภทใดจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลพื้นที่ประเภทนั้นเสียก่อน แล้วจึงประกาศโฉนดชุมชนซ้อนทับอีกชั้นหนึ่งในภายหลัง ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวนี้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552: 4-5) ได้เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2552 ไว้ว่า การดำเนินการเรื่องโฉนดชุมชนอาจจะขัดหรือแย้งกับมติคณะรัฐมนตรีเดิมหลายมติ และอาจเป็นข้ออ้างให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาล ดังนั้นการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีหรือมติให้ใช้ระเบียบ ควรกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า มติคณะรัฐมนตรีที่ขัดหรือแย้งให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยโฉนดชุมชนเป็นหลัก ซึ่งปรากฏ

ว่าข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังกล่าวนี้อาจได้เกิดข้อขัดแย้งขึ้นจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2554 ว่าไม่เห็นด้วยกับการให้การรับรองสถานภาพการเข้าอยู่อาศัยและทำกินอย่างถูกต้องตามกฎหมายในพื้นที่ของรัฐ ที่มีข้อพิพาทอยู่ในปัจจุบันโดยการจัดให้มีระบบ การออกโฉนดชุมชนโดยเร็ว (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554: 1-2) ทั้งนี้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีว่าจะดำเนินการตรวจสอบพื้นที่ที่ราษฎรทำกินอยู่ ณ วันที่ประกาศป่าตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ เพื่อทำการเพิกถอนสภาพพื้นที่ออกจากการสงวนหวงห้ามเพื่อให้ประชาชน ได้มีสิทธิอันพึงมีพึงได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป จากรายงานของสำนักงานโฉนดชุมชนในเดือนธันวาคม 2554 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2554ข: 1-23) พบว่าพื้นที่ที่ชุมชนได้ร้องขอมาเพื่อให้รัฐดำเนินการจัดให้มีโฉนดชุมชนอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจำนวน 160 แห่ง หรือร้อยละ 36.78 จำนวนพื้นที่ที่ชุมชนยื่นขอให้จัดทำโฉนดชุมชนจำนวน 435 แห่ง

จากปัญหาดังกล่าวนี้นี้ระหว่างวันที่ 24-26 มีนาคม 2554 ได้มีการประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ 1 ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเสนอต่อคณะรัฐมนตรี แก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐในเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดยให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชนโดยเร็วที่สุด แทนการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 (สำนักงานปฏิรูป, 2554 :2)

4.3 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกินตามความเห็นของภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย

หัวข้อนี้จะพบทวน 3 กรณี คือ (1) ความเห็นของภาคประชาชน (2) ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาติดตามการแก้ไขปัญหาเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับประชาชน สภาผู้แทนราษฎร และ (3) การศึกษาของ ไสภณ ชมชาญ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ความเห็นของภาคประชาชน

ในการจัดงานเสวนาประชาชน การจัดการที่ดินเพื่อการทำกิน: ปัญหาและทางออก เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2553 ณ ดิกสันติโมดรี ทำเนียบรัฐบาล ได้มีความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาที่ดินที่เกี่ยวข้องภาครัฐ รวม 9 ประการ ดังนี้

- (1) ความไม่เข้าใจในเรื่องเอกสารสิทธิ และผลประโยชน์ของชุมชน
- (2) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ความล่าช้าในการทำงานของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความไม่เป็นธรรม ความเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างชาวบ้านกับนายทุน ความล่าช้าในการเยียวยาความเสียหาย หรือแม้กระทั่งค่าเสียหายที่ได้รับไม่เป็นการบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น
- (3) ความล่าช้าในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจเนื่องมาจาก ส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการผู้สนองต่อนโยบายของรัฐบาลไม่ทราบถึงนโยบาย หรือทราบแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตาม การขาดความเป็นเอกภาพ ในการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ย่อมทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในเสถียรภาพของการทำงานของรัฐบาล
- (4) การทับซ้อนกันเองของกฎหมายและการขัดกันของกฎหมาย
- (5) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการพิสูจน์สิทธิโดยใช้หลักฐานทางเทคโนโลยี ยังคงมีปัญหาเนื่องจากระบบข้อมูลของแต่ละหน่วยงานยังไม่มีเชื่อมโยง

- (6) ปัญหาพื้นที่ทับซ้อนระหว่างที่ดินของภาครัฐกับประชาชน “ป่ารุกคน” “คนรุกป่า”
 - (7) ปัญหาคนไทยพลัดถิ่น คนไทยแปลงสัญชาติ ไม่สามารถถือครองที่ดินและไม่สามารถขอใช้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานได้
 - (8) รัฐบาลมุ่งถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่าคุณภาพชีวิตของประชาชน
 - (9) การไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิในที่ดินทำกินและอยู่อาศัยเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน
- (คณะทำงานโครงการจัดงานเวทีเสวนาประชาชน, 2553: 3)

(2) ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาติดตามการแก้ไขปัญหาเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับประชาชน สภาผู้แทนราษฎร (2546)

คณะกรรมการพิจารณาติดตามการแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับประชาชน (2546: 84-90) ได้สรุปผลจากการประชุมของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนราษฎร เครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่ดินจังหวัดได้ชี้แจงถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ไว้จำนวนมาก ดังนี้

- (1) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล เห็นว่า
 - (1.1) ควรปรับปรุงกฎหมายระเบียบที่ดินที่ราษฎรบุกรุกที่ของรัฐให้เหมาะสมกับยุคสมัย
 - (1.2) ควรมีการพิสูจน์การถือครองที่ดินและกันเขตพื้นที่ป่าสงวนที่ราษฎรเข้าทำประโยชน์ก่อนประกาศประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อออกโฉนดให้แก่ราษฎร
 - (1.3) ควรกันเขตที่ดิน ส.ป.ก. ที่ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินออกจากเขตที่มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และ/หรือถ้าไม่ได้จะไม่กันเขตออก ขอให้เร่งรัดออก ส.ป.ก. ให้ถือครองทำประโยชน์อยู่โดยเร็ว
 - (1.4) ควรจะกำหนดพื้นที่ที่จะใช้ประโยชน์จริงตามที่ทางราชการทหารเคยใช้อยู่จริง เพื่อจะได้แก้ปัญหาในวงแคบ เฉพาะพื้นที่ที่จะใช้ประโยชน์เท่านั้น ส่วนที่เหลือไม่ใช่ประโยชน์ก็ส่งคืนกรมธนารักษ์/ หรือ กรมป่าไม้/ หรือหน่วยงานอื่น
 - (1.5) ควรกำหนดให้เอกสารสิทธิในที่ดินประเภทต่างๆ เช่น ส.ค.1 น.ส.3 น.ส.3ก ใบจอง โฉนดตราจองและโฉนดที่ได้ออกให้ราษฎรไปแล้วตามกฎหมายที่ดิน ให้ถือว่าใช้ได้ตลอดไปโดยไม่ต้องมีการพิสูจน์แต่อย่างใด ไม่ว่าจะออกก่อนหรือหลังประกาศหวงห้าม
 - (1.6) ควรดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรโดยกำหนดเงื่อนไขห้ามการจำหน่ายจ่ายโอนกรรมสิทธิ์ไว้ 3 ปี ในบริเวณพื้นที่ที่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือทำกินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
 - (1.7) ควรเพิกถอนพื้นที่ป่าสงวนที่มีความเสื่อมโทรม ไม่มีสภาพความเป็นป่ามาจัดสรรออกโฉนดให้แก่ราษฎรได้ทำประโยชน์ เมื่อออกโฉนดแล้วห้ามการจำหน่ายจ่ายโอนกรรมสิทธิ์ภายใน 5 ปี
 - (1.8) ควรมีการกันเขตพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม เขต ส.ป.ก. ที่ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร และดำเนินการออกโฉนดแก่ราษฎร
 - (1.9) ควรกันที่ดินที่ราษฎรออาศัย ที่วัด สถานศึกษา สถานข้าราชการ ที่ตลาด ออกจากที่ดินของ ส.ป.ก. หรือที่สงวนหวงห้ามของกรมป่าไม้ หรือที่สงวนหวงห้ามของทางราชการ เพื่อให้ประชาชน มีอาคาร บ้านเรือน และที่ดินอยู่อาศัยเป็นของตนเอง
- (2) ผู้แทนราษฎรและเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นว่า
 - (2.1) ควรมีการกันพื้นที่ที่มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินทับกับพื้นที่ทำกินของราษฎรออกแล้วดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎร

(2.2) ควรมีการพิสูจน์สิทธิในที่ดินและออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎร ในที่ดินที่มีการประกาศเขตที่ราชพัสดุทับที่ดินของราษฎร หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(2.3) ควรมีนโยบายให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการออกโฉนดที่ดินในเขตการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

(2.4) ควรออกเป็นโฉนดเพื่อเพิ่มพูนมูลค่าในที่ดิน

(2.5) ที่ดินของนิคมสร้างตนเองสังกัดกรมประชาสัมพันธ์ ให้เร่งออก น.ค.1 น.ค.2 น.ค.3 และออกโฉนดให้ต่อไป และในส่วนที่นิคมยังมีได้ออก น.ค.1 น.ค.2 น.ค.3 ก็ขอให้เร่งรัดและจัดสรรออก น.ค.1 น.ค.2 น.ค.3 ให้สมาชิกโดยเร็ว ที่ดินของนิคมสหกรณ์สังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ขอให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เร่งออก กสน.3 กสน.5 เพื่อให้สมาชิกนำไปออกโฉนดโดยเร็วต่อไป และในส่วนจัดให้สมาชิกยังไม่เรียบร้อยก็ขอให้เร่งรัดจัดสรรให้สมาชิกโดยเร็วต่อไป

(2.6) ที่ดินสงวนหวงห้ามของกรมป่าไม้ที่ประกาศทับซ้อนในแต่ละจังหวัด ให้กำหนดการสำรวจแผนที่ประกาศใหม่ให้เป็นแต่ละจังหวัด เพื่อสะดวกแก่การควบคุมดูแลรักษาและตามถูกต้องตามสภาพความเป็นจริง

(3) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เห็นว่า

(3.1) ควรยกเลิกพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ก,ข เพื่อที่จะสามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรได้

(3.2) ผู้ครอบครองที่ดินโดยไม่มีหนังสือสำหรับที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้ เพราะเดิมเป็นเขตป่าจะต้องออกเป็นเอกสารสิทธิในที่ดินโดย ส.ป.ก.

(3.3) การกำหนดเขตป่าทับซ้อนกัน ทำให้ไม่แน่ใจว่าแนวเขตใดเป็นเขตป่าไม้ที่แท้จริง

(3.4) การตั้งคณะกรรมการตรวจสอบพิสูจน์ก่อนออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 พ.ศ. 2537 บางครั้งคณะกรรมการไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยความรวดเร็ว และมีขั้นตอนมากซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการตรวจสอบพิสูจน์

(3.5) การประกาศเขตป่าโดยไม่มีการเดินสำรวจจริงในพื้นที่ก่อนประกาศ ทำให้ราษฎรผู้อาศัยอยู่โดยไม่มีหลักฐานในที่ดินเสียสิทธิ เนื่องจากต้องดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)

(3.6) หน่วยงานของรัฐควรมีการร่วมมือกันประสานงานกันในการกำหนดเขตให้มีความชัดเจนถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

(3.7) หน่วยงานราชการควรใช้แผนที่ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกหน่วยงาน เพื่อให้เกิดความแน่นอนและชัดเจน

(3.8) ควรให้ผู้ครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับ และไม่มีใบจองใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานการครอบครองที่ดิน สามารถยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายได้ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และภายในสิบปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองทำประโยชน์ ห้ามมิให้โอนที่ดินให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก และภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ห้ามโอนที่ดินนั้นไปอยู่ในฝ่ายการบังคับคดี

(3.9) ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่มีความล้าสมัย ให้มีความเหมาะสมกับเหตุการณ์ปัจจุบัน

(3.10) สำนักสงฆ์ หรือที่พักสงฆ์ ซึ่งตั้งอยู่ หรือบุกรุกที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่สาธารณประโยชน์ควรให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลที่ดินดังกล่าวพิจารณาอนุญาตให้สำนักสงฆ์ หรือที่พักสงฆ์อยู่ในที่ดินนั้นได้ โดยกำหนดขอบเขตที่ดินนั้นให้ชัดเจนไม่ให้มีการบุกรุกต่อไป

(3.11) ในกรณีที่กรมที่ดินให้เดินสำรวจออก น.ส.3ก. ไปก่อนแล้ว กรมป่าไม้ได้ขีดเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศ ภายหลังให้ถือว่า น.ส.3ก. ที่ออกไปนั้นได้ดำเนินการไว้โดยชอบแล้ว

(3.12) กรณีที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ขีดเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศหลายครั้งไม่ตรงกันหรือมีแนวเขตหลายแนวให้ยึดแนวเขตแรกเป็นหลักการพิจารณา

(3.13) กฎกระทรวงฉบับที่ 43 ควรแก้ไขปรับปรุงใหม่ว่า หากที่ดินที่ออกเอกสารสิทธิมีอาณาเขตคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีไม่ว่าจะมีการขีดเขตแล้วหรือไม่ให้แต่งตั้งคณะกรรมการ

(3.14) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเมื่อไม่มีสภาพป่าหลงเหลืออยู่ ก็ควรจะกันออกจากป่าเพื่อมอบให้กรมที่ดินหรือสำนักงานปฏิรูปที่ดิน เข้าดำเนินการเพื่อจะได้จัดให้กับราษฎรต่อไป

(3.15) ที่ดินของรัฐในแต่ละประเภท หากมีราษฎรเข้าบุกรุกอยู่อาศัยเป็นชุมชนไม่ถาวร มีหลักฐานมั่นคง เห็นควรดำเนินการแก้ไขระเบียบกฎหมายที่บังคับใช้ที่ดินของรัฐแต่ละประเภทดังกล่าว เพื่อจะเอื้อประโยชน์ให้แก่ราษฎรที่เข้าอยู่อาศัยในที่ดินให้อยู่อาศัย และทำกินในที่ดินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

(4) ข้อเสนอแนะที่หน่วยงานดูแลที่ดินต้องดำเนินการ

(4.1) จัดทำระบบแผนที่ ระบบฐานข้อมูลที่ดินเป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศ

(4.2) หน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ที่มีการสงวนต่างๆ เช่น พื้นที่สงวนหวงห้ามสำหรับใช้ในราชการทหาร (หน่วยงานทหาร) พื้นที่สงวนหวงห้ามของกรมป่าไม้ (กรมป่าไม้) และพื้นที่อื่นๆที่อยู่ในการดูแลของหน่วยงานต่างๆ ควรจัดทำแผนที่แสดงตำแหน่งที่ดินที่มีการหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินให้ชัดเจนโดยการแสดงตำแหน่งที่ดินดังกล่าวลงในแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน 1/50,000 ลำดับชุด L 7017 ของกรมแผนที่ทหาร และกำหนดแนวเขตที่ดินที่มีการสงวนด้วยระบบพิกัดฉาก ยู ที เอ็ม เพื่อให้สามารถพิจารณาให้ได้ข้อยุติที่ชัดเจนสำหรับกรณีที่ต้องมีการพิจารณา ที่ดินของผู้ครอบครองอยู่ ในหรือนอกเขตการหวงห้ามที่ดิน กรณีที่ดินที่มีการหวงห้ามเพื่อใช้ในราชการของหน่วยราชการให้มีการเร่งรัดเพื่อดำเนินการออก น.ส.ส. ให้ถูกต้องครบถ้วน

(4.3) ควรมีการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน (Zoning) ทั้งประเทศ เช่น เขตเกษตรกรรม เขตอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัย เป็นต้น ทั้งนี้ การทำประโยชน์ในที่ดินโซนต่างๆ จะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ และผู้สมัครใจจะได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษจากหน่วยงานของรัฐ

(4.4) ให้นำที่ดินที่อยู่ในความดูแลของส่วนราชการต่างๆ ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์และไม่มีแผนการใช้ที่ดินในอนาคต ไปจัดให้เกษตรกรและประชาชนได้ใช้ประโยชน์ต่อไปโดยการเช่า

(4.5) ควรกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิในที่ดินประเภทต่างๆ ให้เหมาะสมชัดเจน และเป็นธรรม

(4.6) ควรกำหนดจำนวนเนื้อที่ดินที่จะให้เช่าในแต่ละประเภทของแต่ละหน่วยงานใกล้เคียงกันตามความเหมาะสมของแต่ละประเภทที่ดิน

(4.7) เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ส่วนราชการถือครองหรือใช้ประโยชน์ (โฉนดที่ดิน) รวมทั้งที่ดินสาธารณประโยชน์ทุกประเภท (น.ส.ล)

(4.8) เห็นควรออกกฎหมายนิรโทษกรรมกรณีบุกรุก โดยใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศและอื่นๆ เป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิ และเพิ่มโทษการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่ดินของรัฐอื่นๆ ด้วย

(4.9) ควรแก้ไขระเบียบ กฎหมาย ให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ หรือกรมการศาสนาสามารถใช้ที่ดินของรัฐได้ไม่น้อยกว่า 6 ไร่ แต่ไม่เกิน 15 ไร่ เว้นแต่มีเหตุจำเป็น เพื่อกิจการพระพุทธศาสนาหรือศาสนาอื่นๆ

(4.10) ให้ปรับปรุงแก้ไขมติ ค.ร.ม. เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2532 ซึ่งกำหนดว่าหากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครองดูแลและปล่อยให้มีการบุกรุกที่ราชพัสดุเพิ่มขึ้น จะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการให้ผู้บุกรุกออกจากที่ราชพัสดุ ก่อนส่งคืนที่ราชพัสดุให้กรมธนารักษ์ ดังนั้น จึงเห็นว่าไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน เพราะหน่วยงานจะต้องฟ้องขับไล่ผู้บุกรุก หรืออาจทำให้เกิดปัญหาการร้องเรียนจากผู้บุกรุก ทำให้หน่วยงานของรัฐอาจจะเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามมติ ค.ร.ม. ดังกล่าว

(4.11) ในกรณีการสร้างโรงแรมหรือรีสอร์ท บุกรุกพื้นที่ของรัฐ แม้ในทางกฎหมายรัฐจะต้องดำเนินการกับผู้บุกรุกจนกระทั่งคดีถึงที่สุดแล้ว แต่เห็นควรนำอาคารมาใช้ประโยชน์ ไม่ควรทำลาย

(4.12) ให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น มีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรที่ดิน

(4.13) รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณ และกำลังเจ้าหน้าที่ให้พร้อมสำหรับการดำเนินงานเพื่อแก้ปัญหาที่ดินดังกล่าว โดยกำหนดแผนงาน แผนเงิน อัตราค่าจ้างอย่างชัดเจน

(4.14) ให้มีการแก้ไขกฎหมายที่มีความล้าสมัย ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

(4.15) กรณีพบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเขตที่ดินของรัฐให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ประสานงานกับกรมที่ดิน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

(4.16) ปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน ยึดหลักของการเก็บภาษีตามอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครอง เพื่อป้องกันการกระจุกตัวของที่ดิน และการใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า รวมทั้งใช้ภาษีที่ดินเพื่อส่งเสริมการผลิตตามความต้องการของประเทศ

(คณะอนุกรรมการพิจารณาติดตามการแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับประชาชน, 2546: 84-90)

4.3.3 การศึกษาของ โสภณ ชมชาญ (พ.ศ. 2535)

โสภณ ชมชาญ (2535: 191) ได้สรุปปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานจัดที่ดินบางหน่วยไว้รวม 12 ประการ คือ (1) นโยบายของรัฐบาลไม่ต่อเนื่อง (2) มีการบุกรุกพื้นที่ดำเนินการ (3) สภาพพื้นที่ไม่เหมาะสม (4) คุณสมบัติของสมาชิก (5) ต้องลงทุนด้านวิสาหกิจพื้นฐานสูง (6) ขาดงบประมาณ (7) ขาดอัตราค่าจ้าง (8) กฎหมาย (9) อิทธิพลท้องถิ่น (10) ผู้ก่อการร้าย (11) ขาดหลักประกันเงินกู้ของสมาชิก (12) ตลาดจำหน่ายพืชผล

4.3.4 สรุปปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินของหน่วยงานต่างๆ

จากการทบทวนปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานต่างๆ สรุปได้ว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน 14 ประการ คือ

1. นโยบายของรัฐบาลไม่ต่อเนื่อง
2. ราษฎรบุกรุกพื้นที่ดำเนินการ
3. สภาพพื้นที่ไม่เหมาะสม
4. คุณสมบัติของสมาชิก
5. ต้องลงทุนด้านวิสาหกิจพื้นฐานสูง
6. ขาดงบประมาณ
7. ขาดอัตรากำลัง
8. กฎหมาย
9. อิทธิพลท้องถิ่น
10. ผู้ก่อการร้าย
11. ขาดหลักประกันเงินกู้ของสมาชิก
12. ตลาดจำหน่ายพืชผล
13. ดำเนินการล่าช้า
14. แนวเขตที่ดินไม่ชัดเจน

ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-2

ตารางที่ 4-2 สรุปปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินของหน่วยงานต่างๆ

ปัญหาและอุปสรรค	กรม ประชาสงเคราะห์	กรม ส่งเสริม สหกรณ์	ส.ป.ก.	การไฟฟ้า ฝ่ายผลิต	กรมป่าไม้	สำนักงาน โฉนดชุมชน	ภาค ประชาชน	ผู้บริหาร อปท.
1.นโยบายของรัฐบาลไม่ต่อเนื่อง	*	-	*	-	*	*	*	
2.ราษฎรบุกรุกพื้นที่ดำเนินการ	*	*	-	*	-			
3. สภาพพื้นที่ไม่เหมาะสม	*	*	*	-	*			
4. คุณสมบัติของสมาชิก	*	-	**	-	*			
5. ต้องลงทุนด้านวิสาหกิจ พื้นฐานสูง	*	*	*	-	*			
6. ขาดงบประมาณ	*	*	*	-	*			
7.ขาดอัตรากำลัง	*	*	*	-	*			
8.กฎหมาย	-	-	*	*		*	*	*
9. อิทธิพลท้องถิ่น	-	-	*	*				
10. ผู้ก่อการร้าย	*	-	-	*				
11. ขาดหลักประกันเงินกู้ของ สมาชิก	-	*	*	-				
12. ตลาดจำหน่ายพืชผล	*	-	-	-				
13. ดำเนินการล่าช้า			-				*	*
14. แนวเขตที่ดินไม่ชัดเจน			*				*	*

** เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากความหมายของคำว่า “เกษตรกร ”

4.4 การต่อต้านการเพิกถอนที่ดินของรัฐเพื่อจัดให้ประชาชน

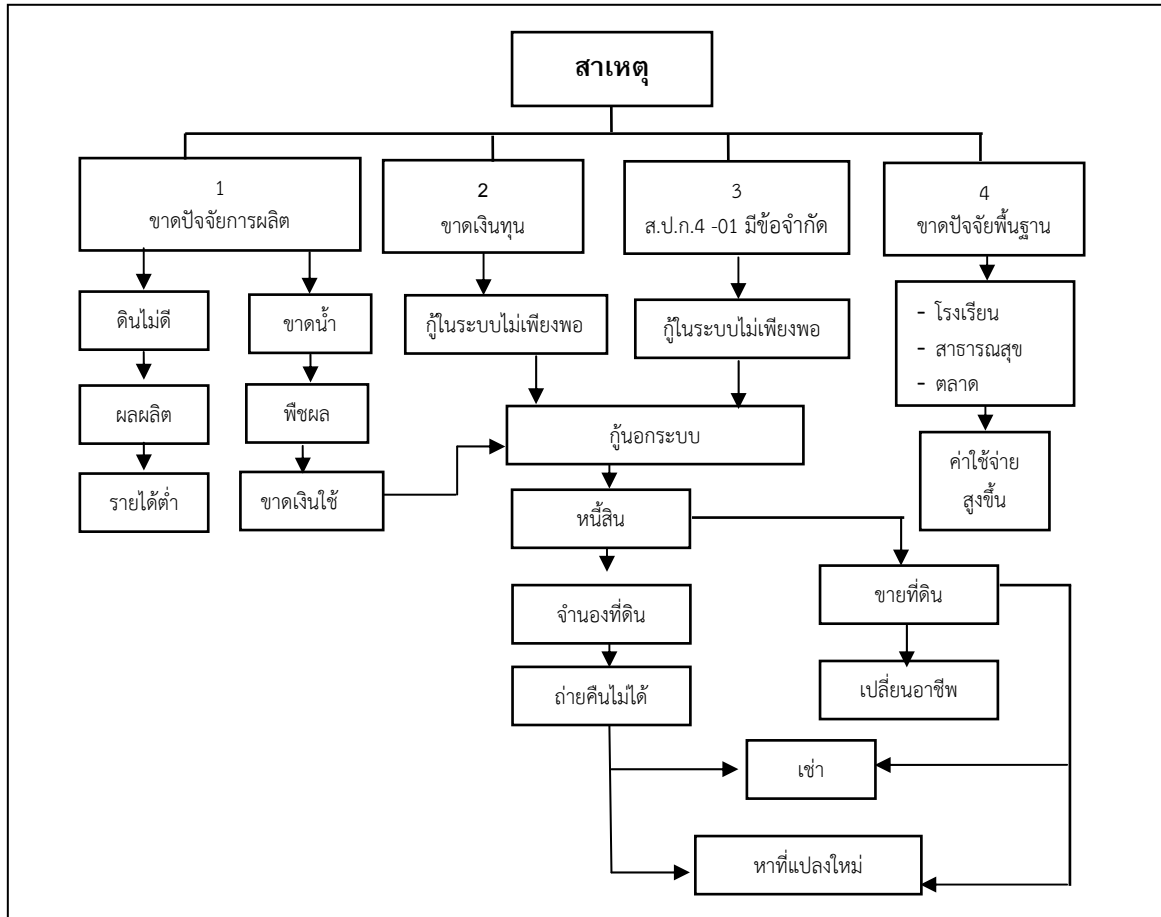
การต่อต้านการเพิกถอนที่ดินของรัฐเพื่อจัดให้ประชาชนนั้น ปรากฏในกรณีที่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2554: 1-2) ไม่เห็นชอบกรณีการจัดให้มีโฉนดชุมชนในพื้นที่ป่าไม้ สาเหตุในการต่อต้านการยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ของรัฐให้แก่ประชาชนนอกเหนือจากต้องการรักษาสภาพแวดล้อมของประเทศโดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้แล้ว ที่สำคัญก็คือ การขายที่ดินและขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในที่ดินที่รัฐจัดให้โดยมีหลายกรณี ดังนี้

(4.4.1) การขายที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์

เนื่องจากการจัดที่ดินโดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 นั้น เมื่อเกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกนิคมปฏิบัติกฎระเบียบ ครบถ้วนแล้ว จะได้รับ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน (น.ส.3) หรือ โฉนดที่ดิน (น.ส.4) ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มีเงื่อนไขห้ามโอนไปให้ผู้อื่นเป็นเวลา 5 ปี อย่างไรก็ตาม เกษตรกรที่เป็นสมาชิกนิคมได้ขายที่ดินที่รัฐจัดให้ในเวลาต่อมา ด้วยสาเหตุหลายประการ ซึ่งปรากฏในงานวิจัยของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2538:73) ที่พบว่าสาเหตุของการขายที่ดินในนิคมสร้างตนเองลำตะคองอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา มี 4 ประการ คือ (1) มีหนี้สินเพราะผลผลิตราคาตกต่ำและเสียหายจากความแห้งแล้ง (2) ที่ดินมีราคาแพงผลตอบแทนจากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารสูงกว่ารายได้จากการเกษตร (3) อายุมาก (4) บุตรหลานไม่ประสงค์จะทำการเกษตรต่อไป ส่วนในพื้นที่สหกรณ์นิคมหนองเสือ อำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี มีสาเหตุ 3 ประการ คือ (1) มีหนี้สิน (2) บุตรหลานไม่ประสงค์จะทำการเกษตร (3) ที่ดินมีราคาแพงผลตอบแทนจากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารสูงกว่ารายได้จากการเกษตร งานอีกชิ้นหนึ่ง คือ งานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552:27-31) ได้ศึกษาการขายที่ดินในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคอง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ในปี 2551 พบว่าสมาชิกนิคมเมื่อได้รับเอกสารสิทธิ์เป็นโฉนดที่ดินแล้วได้ขายที่ดินไปจำนวนมาก เพราะที่ดินมีราคาแพง ถ้าหากที่ดินอยู่ติดกับถนนลาดยางราคาจะสูงถึง 800,000 บาทต่อไร่ เมื่อมีการซื้อไปพัฒนาเป็นรีสอร์ท ราคาจะสูงถึงไร่ละ 1 ล้านบาท

(4.4.2) การขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

ในกรณีของการขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ห้ามจำหน่ายโอนตามบทบัญญัติมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น งานของศิรินภา อภิญาวัชรกุล (2554: 2) ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับนิติสำนักของเกษตรกรผู้ซื้อและขายที่ดินจากเอกสาร ส.ป.ก.4-01 ในตำบลบ้านช้าง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าแม้กลุ่มเกษตรกรผู้ขายและผู้ซื้อสิทธิจะรับรู้ว่ามีข้อห้ามตามกฎหมายก็ตาม แต่การรับรู้ดังกล่าวไม่สามารถมีอิทธิพล หรือบทบาทต่อเกษตรกรผู้ขายและผู้ซื้อได้ โดยเกษตรกรผู้ขาย ให้ความเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายไม่จริงจัง และ เกษตรกรผู้ขายต้องการเงินมาแก้ปัญหาที่ครอบครัวกำลังเผชิญอยู่เป็นต้น งานอีกชิ้นหนึ่งของ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2551: 305,307) ศึกษาเรื่องการถือครองที่ดินของเกษตรกรในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี และ ชัยภูมิ ในปี 2551 พบว่าราษฎร ในเขตปฏิรูปที่ดินขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพราะ (1) ขาดปัจจัยการผลิต (2) ขาดเงินทุน (3) ส.ป.ก. 4-01 มีข้อจำกัดในการกู้เงินได้เฉพาะจาก ธ.ก.ส. และ (4) ขาดปัจจัยพื้นฐาน ดังรายละเอียดในรูปที่ 4-1



ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2551: 307)

รูปที่ 4-1 สาเหตุของการขายที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพชรบุรี และชัยภูมิ

พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีการขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินจำนวนมากพื้นที่หนึ่ง คือ เขตปฏิรูปที่ดินป่าวังน้ำเขียว – ป่าเขาหลวง อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งมีข้อมูลจากงานวิจัยหลายชิ้น คือ งานของศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา สถาบันราชภัฏนครราชสีมา (2544:5-5) ซึ่งศึกษาเขตเศรษฐกิจเกษตรจำเพาะวังน้ำเขียวเพื่อผลิตผลผลิตการเกษตรในพื้นที่ตำบลวังน้ำเขียว และตำบลไทยสามัคคีพบว่าเกษตรกรสูญเสียที่ดินทำกินในอัตราสูง ทั้งโดยจำยอม คือ ถูกนายทุนยึดเนื่องจากมีภาระหนี้สินมากและการขายที่ดินเพื่อชดเชยหนี้ทำให้มีนายทุนบางรายมีที่ดินมาก โดยซื้อของเจ้าของที่ดินยังเป็นของชาวบ้านอยู่ แต่ไม่มีสิทธิในการทำประโยชน์จากที่ดินนั้น กลายเป็นคนเฝ้าที่ดินให้นายทุนและต่อมามีงานของยุพา ราชจินดา (2551: 1) ที่ศึกษาปัจจัยที่มีต่อการเปลี่ยนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรในพื้นที่ตำบลระเริง อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา พบว่าการขายสิทธิของเกษตรกรมีมากถึงร้อยละ 50.5 ของที่ดินที่รัฐจัดให้ ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนสิทธิ คือ อายุ รายได้ รายจ่าย และหนี้สิน ในพื้นที่อำเภอวังน้ำเขียวเช่นเดียวกันมีงานของ ณิชภา เฉยพันธ์ (2551:3) ซึ่งศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินและสภาพเศรษฐกิจสังคมหลังการขายที่ดินของเกษตรกรบ้านไทยสามัคคีและบ้านไทยพัฒนา อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา พบว่าเกษตรกรขายที่ดินเพราะมีหนี้สิน หลังการขายที่ดินเกษตรกร ได้หันไปประกอบอาชีพรับจ้างทั้งในภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตรทั้งในและนอกหมู่บ้าน หรือรับจ้างเฝ้าที่ดิน การใช้ที่ดินเปลี่ยนจากพื้นที่เกษตรไปเป็นรีสอร์ท ในปี 2554 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

เข้าไปตรวจสอบและพบว่ามีการทำผิดระเบียบจำนวน 2,125 ราย จากจำนวนทั้งหมด 6,217 ราย และมีรีสอร์ทในเขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอลำปูน้อยจำนวน 56 แห่ง (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2554: 1) ในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ ก็มีการขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นเดียวกัน ซึ่งปรากฏในงานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2554: 2-3) ในการศึกษาเรื่องพัฒนาสิทธิการถือครองที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปสู่กรรมสิทธิ์ในที่ดินรัฐที่พบว่า ในเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ทำการศึกษาคือ จังหวัดลำพูน ปราจีนบุรี เลย สุราษฎร์ธานี และสุพรรณบุรี มีการขายสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินทุกจังหวัด โดยเกษตรกรให้เหตุผลในการขายที่ดินว่าเป็นเพราะมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน เช่น ต้องการเงินค่ารักษาพยาบาล เงินทุนการศึกษาของบุตรหลาน มีหนี้สินเพราะรายได้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในครอบครัว ขาดโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการผลิตและตลาดสินค้าโดยเฉพาะแหล่งน้ำและถนน เป็นต้น

จากที่ได้ทบทวนมาแล้วสรุปได้ว่าการขายที่ดินของเกษตรกรทั้งในพื้นที่เกษตรกรรมทั่วไปหรือพื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่ในโครงการจัดที่ดินของรัฐ มีสาเหตุที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

1. มีหนี้สินจากการที่ผลผลิตมีราคาตกต่ำและพืชผลเสียหายจากภัยแล้ง ขาดโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร เช่น แหล่งน้ำ ถนน ตลาด ไฟฟ้า โรงเรียน ฯลฯ
2. มีความจำเป็นเฉพาะหน้าที่จะต้องมีค่าใช้จ่าย เมื่อเจ็บป่วยหรือเป็นค่าเล่าเรียนของบุตรหลาน
3. ที่ดินมีราคาแพงขึ้น เมื่อขายแล้วนำเงินไปฝากธนาคารจะมีรายได้สูงกว่าภาคการเกษตร
4. มีอายุมากทำการเกษตรต่อไปไม่ไหว บุตรหลานก็ไม่ประสงค์จะทำการเกษตรต่อไป
5. ขายเพื่อไปซื้อที่ดินแปลงใหม่ที่มีราคาถูกกว่า เงินที่เหลือนำไปใช้หนี้และลงทุนต่อไป
6. การบังคับใช้กฎหมายในการห้ามโอนสิทธิในที่ดินที่รัฐจัดให้ไม่มีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุผลต่างๆ ที่เกษตรกรได้นำมาเป็นสาเหตุในการขายที่ดินนั้น ทำให้หน่วยงานของรัฐที่มีที่ดินอยู่ในความรับผิดชอบ ไม่ยินยอมที่จะยกเลิกเพิกถอนที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกรเช่นในอดีต ดังกรณีของโฉนดชุมชน ถึงแม้ว่าจะเป็นนโยบายของรัฐก็ตาม

เอกสารอ้างอิง

1. กรมประชาสัมพันธ์. 2517. *กฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ เกี่ยวกับการดำเนินงานนิคมสร้างตนเอง*. กองนิคมสร้างตนเอง.
2. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2554. *หนังสือที่ ทส 0220.03/1159 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2554 เรื่องการเสนอเรื่องเข้าคณะกรรมการรัฐมนตรีสมัชชาปฏิรูปครั้งที่ 1 พ.ศ. 2554 ถึง เลขาธิการคณะกรรมการ*.
3. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. 2528ก. *ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย*. ฝ่ายก่อสร้างพลังน้ำ เอกสารเลขที่ 34010 – 2802.
4. การไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย. 2528ข. *รายงานการอพยพราษฎร โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า พลังน้ำเขื่อนเชี่ยวหลาน จ.สุราษฎร์ธานี*. รายงานเลขที่ 34007 -2805 กองงานอพยพ ฝ่ายก่อสร้างพลังน้ำ กรุงเทพฯ
5. คณะกรรมการพิจารณาปัญหาในการบริหารงานจัดที่ดิน. 2520. *รายงานหลักการเบื้องต้น*. (คณะกรรมการฯ แต่งตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 108/2520 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2520)
6. คณะกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน. 2552. *รายงานผลการพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน*. สภาผู้แทนราษฎร.
7. คณะทำงานของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ .2522. *การศึกษาเบื้องต้นการจัดที่ดินเพื่อการพัฒนา*.
8. คณะทำงานจัดทำแผนปฏิบัติการด้านโครงสร้างการบริหาร. 2525. *สรุปปัญหาโครงสร้างการบริหารการจัดที่ดินของรัฐและแนวทางการแก้ไข*. คณะอนุกรรมการที่ดิน คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ.
9. คณะทำงานโครงการจัดงานเวทีเสวนาประชาชน. 2553. *ข้อมูลสรุปโครงการจัดงานเวทีเสวนาประชาชนการจัดที่ดินเพื่อการทำกิน: ปัญหาและทางออก*. วันที่ 24 มิถุนายน 2553 ทำเนียบรัฐบาล.
10. คณะวนศาสตร์ .2528. *ผลกระทบโครงการ สทก*. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
11. คณะอนุกรรมการพิจารณาติดตามการแก้ไขปัญหการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับประชาชน ในคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติสภาผู้แทนราษฎร. 2546. *เอกสารวิชาการเรื่องสรุปผลการพิจารณาติดตามการแก้ไขปัญหการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับประชาชน*. สภาผู้แทนราษฎร.
12. ฌิชาภา เฉยพันธ์. 2551. *การใช้ประโยชน์ที่ดินและสภาพเศรษฐกิจสังคมหลังการขายที่ดินของเกษตรกรบ้านไทยสามัคคีและบ้านไทยพัฒนา อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

13. ยุพา ราชจินดา. 2551. **ปัจจัยที่มีต่อการเปลี่ยนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ตำบลมะเริง อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดนครราชสีมา**. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
14. ศิริินภา อภิญาวัชรกุล. 2554. **นิตินำนักของเกษตรกรผู้ซื้อและขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ในตำบลบ้านช้าง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
15. สถาบันราชภัฏนครราชสีมา. 2544. **โครงการศึกษาเขตเศรษฐกิจเกษตรจำเพาะวังน้ำเขียวเพื่อผลิตผลผลิตการเกษตรกึ่งเมืองหนาว** รายงานเสนอสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา. สมบูรณ์การพิมพ์ จ.นครราชสีมา.
16. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2538. **รายงานการศึกษาเรื่องแนวทางให้มีกฎหมายเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (ฉบับร่าง)** เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ศูนย์บริการวิชาการ กรุงเทพฯ.
17. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2551. **รายงานการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน : การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ**. รายงานเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โรงพิมพ์วิบูลย์การปก จำกัด กรุงเทพฯ.
18. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2552. **การใช้สิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ เอกสารเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2552 ณ โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์และบางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ กทม. วันที่ 25-26 พฤศจิกายน 2552**.
19. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2554. **โครงการศึกษาและพัฒนาสิทธิการถือครองที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปสู่กรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ**. โรงพิมพ์วิบูลย์การปก.
20. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2552. **ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง “โฉนดชุมชน” หนังสือถึงนายกรัฐมนตรี เลขที่ สศ.1001/2049 ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2552**.
21. โสภณ ขมชาญ. 2535. **ทรัพยากรที่ดิน: นโยบายประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข**. ในเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ครั้งที่ 3 31 ตุลาคม – 1 พฤศจิกายน 2535 กทม.
22. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2554. **การชี้แจงกรณีการขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอลำทะเมนชัย วันที่ 8 สิงหาคม 2554**. www.alro.go.th สืบค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2554.
23. สำนักงานปฏิรูป. 2554. **มติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2554 เรื่องการปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน**. นนทบุรี.
24. สำนักงานโฉนดชุมชน. 2554ก. **โฉนดชุมชน เพื่อการทำกินและรักษาที่ดินอย่างยั่งยืน**. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

25. สำนักงานไฉนดชุมชน. 2554ข. *รายงานผลการดำเนินงานไฉนดชุมชน ประจำเดือน ธันวาคม 2554.*
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
26. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2533. *ทรัพยากรป่าไม้ : ผลการดำเนินการในเอกสารประกอบการ
สัมมนาเรื่อง “ยุทธศาสตร์การบริหารและการจัดที่ดินทำกิน วันที่ 19 เมษายน 2533 ณ โรงแรม
รามารักษ์เด้น กรุงเทพฯ ”*

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 108/250 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2520 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ
เพื่อพิจารณาปัญหาในการบริหารงานจัดที่ดิน

บทที่ 5

การจัดที่ดินทำกินกับความมั่นคงของชาติ

บทที่ 5

การจัดที่ดินทำกินกับความมั่นคงของชาติ

ตั้งแต่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อ พ.ศ. 2504 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 54 ปี มาแล้วนั้น ที่ดินได้เป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะด้านการเกษตรแล้ว ที่ดินได้ช่วยบรรเทาปัญหาความยากจน เป็นที่รองรับประชากรที่เพิ่มขึ้นและไม่สามารถหางานทำนอกภาคการเกษตรได้ให้มีอาชีพ ที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินตลอดมา ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายจัดที่ดินให้แก่ราษฎรมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2481 ก็ตาม แต่เนื่องจากที่ดินสำรองของรัฐ คือพื้นที่ป่าไม้ ที่ราชพัสดุ และที่สาธารณะประโยชน์ที่รัฐได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อจัดให้ราษฎรได้ทำกินหมดสิ้นลง รัฐจึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่ดินทำกินของประชาชนได้ จึงมีการบุกเข้าไปทำกินโดยพลการในพื้นที่ป่าไม้ดังที่พบทวนไว้ในนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย รวมทั้งที่ราชพัสดุซึ่งมีรายงานเมื่อ พ.ศ. 2552 ว่าถูกบุกรุก 2.2 ล้านไร่ และที่สาธารณะประโยชน์ถูกบุกรุก 1.5 ล้านไร่ (สภาผู้แทนราษฎร, 2552: 26,30) ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐและราษฎรจนมีการชุมนุมเรียกร้องโดยเครือข่ายต่างๆ จำนวนมาก เช่น ใน พ.ศ. 2538 และ 2540 ที่ชุมนุมบริเวณทำเนียบรัฐบาล ส่งผลต่อความมั่นคงของชาติด้านเศรษฐกิจและสังคม-จิตวิทยามาอย่างยาวนาน เพื่อสะท้อนภาพให้เห็นถึงประเด็นปัญหาดังกล่าว ในบทนี้จะพบทวนรวม 5 เรื่อง คือ (1) การเรียกร้องเรื่องที่ดินทำกินจากอดีตสู่ปัจจุบัน (2) ความไม่เป็นธรรมในการเข้าสู่ที่ดิน (3) เสี่ยงสะท้อนจากภาคประชาชนผ่านคณะปฏิรูปและสมัชชาปฏิรูป และ (4) การไร้ที่ดินทำกิน และ (5) การจัดที่ดินทำกินกับความมั่นคงของชาติ

5.1 การเรียกร้องเรื่องที่ดินทำกินจากอดีตสู่ปัจจุบัน

การพบทวนในหัวข้อนี้จะแบ่งเป็น 2 ช่วงเวลา คือ (1) การเรียกร้องที่ดินทำกินระหว่าง พ.ศ. 2517-2518 และ (2) การเรียกร้องที่ดินทำกินระหว่าง พ.ศ. 2538-2548 โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1.1 การเรียกร้องที่ดินทำกินระหว่าง พ.ศ. 2517-2518

ในเดือนพฤษภาคม 2517 ชาวนาหลายร้อยคนมาชุมนุมในกรุงเทพฯ ขอร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือเรื่องนายทุนโกงที่ดินและให้ช่วยไถ่ถอนหนี้สิน ทำให้รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ตั้ง “กรรมการสอบสวนปัญหาหนี้สินของชาวนา (กสส.)” ขึ้น แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ชาวนาร้องเรียนได้ (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2530: 47)

ต่อมาในเดือนมิถุนายน 2517 (24-29 มิถุนายน 2517) มีชาวนาจำนวนหลายพันคนมาชุมนุมที่สนามหลวง และตั้งตัวแทนพร้อมด้วยข้อเสนอรวม 6 ข้อ เสนอต่อรัฐบาล ดังนี้

1. ให้รัฐบาลจัดที่ดินทำกินให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่เดือดร้อนให้เขาที่ทำกินในปีนี้ ส่วนในกรณีชาวนาชาวไร่เคยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ให้ได้เข้าทำกินในที่ดินเดิม
2. ให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนการสูญเสียที่ดินของชาวนาชาวไร่ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าชาวนาชาวไร่ถูกนายทุนฉ้อฉลไป ให้รัฐบาลยึดที่ดินคืนให้แก่เจ้าของเดิม
3. ให้รัฐบาลสอบสวนเกี่ยวกับการเสียดอกเบี้ยส่วนที่เกินจากกฎหมายค้ำกับเงินต้นแล้วให้รัฐบาลดำเนินการคืนที่นั้นให้แก่ชาวนาชาวไร่ทุกรายนอกเหนือจากนี้ ให้รัฐบาลเช่าซื้อที่จากนายทุนมาให้ชาวนาชาวไร่เช่าซื้อจากรัฐบาลคืนในราคาที่เป็นธรรม

4. ให้รัฐบาลจัดสรรที่ดินถาวรให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่ไม่มีที่ทำกิน แต่ทั้งนี้มิใช่จัดสรรในที่ดินที่ทำประโยชน์แล้ว

5. นับตั้งแต่การเริ่มร้องทุกข์ครั้งแรกห้ามมิให้นายทุนเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้อื่น

6. ขอให้นายทุนงดการฟ้องร้องต่อศาลนับตั้งแต่ใช้มาตรา 17

(มหาชนรายสัปดาห์, 2517: 15)

รัฐบาลได้ยอมรับข้อเสนอ 6 ประการดังกล่าวโดยมีคำตอบดังนี้

1. รัฐบาลจะได้จัดสรรที่ดินทำกิน ให้ชาวนาชาวไร่ที่เดือดร้อนในฤดูทำนาปีนี้โดยจะให้ได้ทำกินในที่ดินเคยมีกรรมสิทธิ์อยู่เดิม แต่ถ้าในที่ดินเดิมนั้น มีผู้ทำกินอยู่แล้วโดยสุจริตและชอบธรรม จะไปเอาของเขามาก็ไม่ชอบธรรม รัฐบาลก็จะจัดที่ดินใกล้เคียงให้ หรือจะจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเป็นจำนวนมากมาจัดสรรให้เช่าซื้อไปทันฤดูกาลปี 2517 โดยจะให้ธนาคารเพื่อการเกษตรช่วยเหลือ

2. หากปรากฏว่าชาวนาชาวไร่ผู้ใดถูกนายทุนฉ้อโกงที่ดินเอาไปรัฐบาลจะจัดการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ส. สร. 33/2517 ข้อ 5 ให้คณะกรรมการ รายงานผลการสอบสวนต่อนายกรัฐมนตรีโดยด่วน เพื่อพิจารณาสั่งการไปโดยชอบธรรม

ทั้งนี้ ไม่เฉพาะแต่ชาวนาชาวไร่ที่เคยทำประโยชน์ในที่ดิน ในปี 2516 เท่านั้นแต่รวมถึงปีก่อนๆ ด้วย

3. ถ้าในการสอบสวนตามข้อ 5 ของคำสั่งดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่าชาวนาชาวไร่ต้องเสียดอกเบี้ยเกินจากอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นเงินหรือราคาของผลผลิต และค้ำกับเงินต้นแล้ว รัฐบาลจะพิจารณาให้คืนที่ดินแก่ชาวนาชาวไร่ก็ได้ หรือจะให้นายทุนชดเชยค่าเสียหายแก่ชาวนาชาวไร่ตามควรก็ได้

4. ในกรณีเจ้าของที่ดินกระทำการหรือพยายามกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในการเปลี่ยนแปลง หรือโอนกรรมสิทธิ์ที่พิพาท ในระหว่างการร้องทุกข์สอบสวนนี้ รัฐบาลจะให้คณะกรรมการ ออกคำสั่งยับยั้งการกระทำนั้นและเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการต่อไป

5. รัฐบาลจะจัดสรรที่ดินถาวรให้แก่ชาวนาชาวไร่ ที่ไม่มีที่ทำกินในรูปสหกรณ์ แต่ทั้งนี้มิได้จะไปจัดทับที่ชาวนาชาวไร่คนอื่นที่เขาทำกินอยู่แล้ว

6. ในกรณีที่ชาวนาชาวไร่ผู้ใดเข้าไปทำนาทำไร่ที่ผู้อื่นเขาทำอยู่แล้วด้วยความเข้าใจผิดว่ามีสิทธิ์ เกิดพิพาทกันอยู่ในระยะนี้ รัฐบาลจะระงับข้อพิพาทโดยมิให้มีการจับกุมขังหรือฟ้องร้องหรือถ้ามีการฟ้องร้องแล้วก็จะขอให้ระงับการฟ้องร้องนั้นเสีย

(มหาชนรายสัปดาห์, 2517: 15)

อย่างไรก็ตามข้อเสนอทั้ง 6 ข้อนี้ ไม่ได้รับการแก้ไขตามคำตอบของรัฐบาลชาวนาชาวไร่จึงได้กลับมาชุมนุมที่ท้องสนามหลวงอีกครั้งหนึ่ง

ในขณะเดียวกันชาวนาจากจังหวัดลำพูนและเชียงใหม่ได้ไปชุมนุมที่ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ ประมาณ 2,000 คน และส่งตัวแทนมาร่วมประชุมที่กรุงเทพฯ ด้วย (ตะวันออก, 2522: 18) และในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2517 ได้มีการจัดตั้งองค์กรของชาวนาชาวไร่ขึ้นเป็นครั้งแรก เรียกว่า “สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” มี นายไข่ วังตระกูล เป็นประธาน (พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย, 2518: 18) โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ

- (1) พิทักษ์ผลประโยชน์ของชาวนาชาวไร่ และ
- (2) แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวนาชาวไร่

ทั้งนี้สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ได้ยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาลเรียกร้องที่ดินทำกิน รวม 9 ข้อ คือ

1. ให้รัฐบาลจัดที่ดินทำกินให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่ไม่มีที่ดินทำกินทันฤดูกาลทำนาปีนี้
2. ให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการสอบสวนการสูญเสียที่ดินของชาวนาชาวไร่ที่ถูกละเมิด
ฉ้อฉลไป ในกรณีที่เกิดเป็นความกันขึ้นระหว่างชาวนากับนายทุนขอให้รัฐบาลจัดหาหลักประกันให้ชาวนา
ชาวไร่ที่ไม่มีหลักทรัพย์
3. ให้รัฐบาลจัดสรรที่ดินทำกินถาวรให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่ไม่มีที่ดินทำกิน
4. ขอให้รัฐบาลจัดการออกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินโดยกำหนดให้ ภาคอีสาน
มีสิทธิ์ครอบครองที่ดินไม่เกิน 100 ไร่ ภาคอื่นๆ มีสิทธิ์ครอบครองที่ดินไม่เกิน 50 ไร่
5. ให้รัฐบาลประกาศใช้ พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านาปี 2493 และให้กำหนดระยะเวลาเช่า
6 ปี ส่วน พ.ร.บ. ค่าเช่าฉบับใหม่นั้นให้ยับยั้งไว้ และชาวนาชาวไร่จะร่วมกันร่างเสนอให้รัฐบาลพิจารณาต่อไป
6. ในกรณีที่นายทุนให้ชาวนาชาวไร่ไถ่ถอนที่ดินคืน ให้รัฐบาลออกเงินไถ่ถอนที่ดินนั้น
ทั้งหมดแล้วนำมาคืนให้ชาวนาชาวไร่ ซื้อหรือให้เช่า หรือเช่าซื้อในราคาถูก
7. ในกรณีที่ชาวนาชาวไร่ได้เข้าครอบครองที่สาธารณะมาเป็นเวลาตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป
ให้ชาวนาชาวไร่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น
8. ในกรณีที่โครงการของรัฐบาลจะก่อให้เกิดความเสียหายเดือดร้อนแก่ชาวนาชาวไร่ และ
ชาวนาชาวไร่ที่เดือดร้อนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย ให้รัฐบาลระงับโครงการนั้น เช่น ในกรณีโครงการสร้างเขื่อนที่
จังหวัดอุดรธานี
9. ให้รัฐบาลประกันราคาข้าวเปลือก ไม่ต่ำกว่าเกวียนละ 3, 000 บาท
(มหาชนรายสัปดาห์, 2517: 16)

จากข้อเรียกร้องดังกล่าวรัฐบาลได้ตอบดังนี้

1. รัฐบาลจะออกคำสั่งให้ทางจังหวัดจัดการหาที่ทำกินให้ชาวนาชาวไร่ที่ไม่มีที่ทำกินให้ทัน
ในฤดูทำนา 2518
2. รัฐบาลจะออกคำสั่งให้ทางจังหวัดจัดการประกาศผลสอบสวนเรื่องที่ดิน ว่านายทุนได้
ที่ดินมาชอบธรรมหรือไม่ หากผลสอบสวนรายใดยังเป็นที่ยังใจจะให้สอบสวนใหม่ก็จะดำเนินการโดยมี
ตัวแทนชาวนาชาวไร่ นักศึกษา และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจำนวนเท่ากัน เข้าร่วมพิจารณาว่าสมควรจะมีการ
สอบสวนใหม่หรือไม่
3. รัฐบาลจะจัดสรรที่ดินถาวรให้ชาวนาชาวไร่ที่ไม่มีที่ทำกินในรูปของสหกรณ์
4. รัฐบาลจะจัดหาหลักประกันให้ชาวนาชาวไร่ที่ไม่มีหลักทรัพย์ในการประกันตัวในข้อหา
บุกรุก และรัฐบาลจะจัดหาทุนในการต่อสู้คดี ช่วยออกค่าว่าความให้ตามควรแก่กรณี
5. หากรัฐบาลไม่ประกาศใช้ พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านา ฉบับที่รัฐบาลเสนอภายในเดือน
ธันวาคม 2518 รัฐบาลจะประกาศใช้ พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านาปี 2493 ในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่และลำพูน
ก่อนสิ้นเดือนธันวาคม
6. ในการที่นายทุนยอมให้ชาวนาไถ่ถอนที่ดินที่ขายฝากหรือจำนองได้รัฐบาลจะช่วยไถ่ถอนให้
ทั้งหมดโดยการช่วยเหลือของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ในวงเงินไม่เกินรายละ 4 หมื่นบาท

7. ภายในเดือนมกราคม 2518 รัฐบาลจะเพิกถอนโฉนดและ นส. 3 ที่ดินที่ต่งไรผืนดงพญาวยาง อ.สุวรรณบุรี จ.ชัยนาท ซึ่งสอบสวนแล้วได้ความว่าผู้มีอำนาจได้ออกโฉนดหรือ นส. 3 ทับที่สาธารณะ แล้วนำที่ดินมาให้ชาวนาชาวไร่ที่ครอบครองอยู่ก่อนตลอดมา รวมทั้งออกโฉนดหรือ นส. 3 ให้ได้ครอบครองต่อไป และให้เก็บเกี่ยวพืชผลที่ชาวนาชาวไร่ปลูกได้ด้วย

8. รัฐบาลจะพิจารณาระงับโครงการที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เดือดร้อน และรัฐบาลสามารถระงับได้ หากไม่สามารถระงับได้รัฐบาลจะจ่ายค่าทดแทนที่ดินให้ตามราคาที่เป็นธรรมถ้าเงินทดแทนไม่เป็นธรรมก็จะเพิ่มให้ถ้าชาวนายังไม่อาจหาซื้อที่ดินทำกินได้ตามจำนวนเงินดังกล่าวรัฐบาลก็จะหาที่ใกล้เคียงให้ (กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม, 2522: 87-89)

หลังจากนั้นได้มีประกาศพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2517 และประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518

ต่อมาในเดือนมีนาคม 2518 สหพันธ์ชาวนาจาก 21 จังหวัด ในนามสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ได้เข้าพบ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช พร้อมยื่นข้อเสนอ 12 ข้อ ให้รัฐบาล เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2518 ดังนี้

1. ขอให้รัฐบาลจัดการให้ชาวนาชาวไร่ได้เข้าทำกินในที่ดินเดิมพันก่อนฤดูกาลทำนาที่จะถึงนี้ โดยให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวน ที่มีตัวแทนของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ นักศึกษา และเจ้าหน้าที่รัฐบาลจำนวนอย่างละเท่าๆกัน ให้คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจตามกฎหมายในการเรียกร้องและบังคับนายทุนมาสอบสวน ทั้งนี้เพื่อทำการสอบสวนและปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อเรียกร้อง ดังนี้

ก) เฉพาะชาวนาชาวไร่ที่ได้รับการไถ่ถอนให้ไถ่ถอนที่ดินคืนจากนายทุน ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณ โดยกู้เงินจาก ธกส. ไถ่ถอนที่ดินของชาวนาให้ทั้งหมด

ข) สำหรับนายทุนที่ไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ควบคุมการเช่านาฉบับใหม่ ให้รัฐบาลออกคำสั่งดำเนินการให้นายทุนปฏิบัติตาม และให้ยุบเลิกคณะกรรมการระดับตำบล อำเภอ และจังหวัดอย่างเด็ดขาด และจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามข้อเสนอข้างบน

2. ผลจากการสอบสวนของคณะกรรมการตามข้อ 1 ให้รัฐบาลรับจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ได้ไถ่ถอนที่ดินคืนจากนายทุนทั้งหมดโดยให้ไถ่ถอนในราคาที่ยุติธรรมตามกฎหมาย และถ้าผลการสอบสวนปรากฏว่าที่ดินนั้นถูกโกงไปโดยไม่ยุติธรรม ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการลงโทษแก่นายทุนนั้นตามแต่กรณี

3. ในระหว่างการร้องทุกข์ให้รัฐบาลออกคำสั่งยับยั้งการเพิกถอนการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีผู้ร้องเรียนให้แก่บุคคลภายนอกหรือทายาท

4. ให้ระงับการฟ้องร้องคดีทางศาลและปล่อยตัวชาวนาไร่ที่ถูกจับกุมคุมขัง เกี่ยวกับกรณีที่ชาวนาสำคัญผิดในการเข้าไปทำนาที่ดินเคยมีกรรมสิทธิ์อยู่เดิม และให้ดำเนินการภายใน 3 วัน

5. สำหรับโครงการที่ทำให้ชาวนาชาวไร่เดือดร้อน ให้รัฐบาลออกคำสั่งเลิกโครงการหรือเพิกถอนและจัดการที่ดินให้แก่ชาวนาชาวไร่ผู้มีกรรมสิทธิ์อยู่เดิม

6. ให้รัฐบาลจัดสรรที่ดินถาวรให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่ไม่เคยมีที่ทำกินมาก่อน ทั้งนี้ให้จัดสรรให้ได้ที่ทำกินในจังหวัดของตนเอง

7. สำหรับชาวนาชาวไร่ที่ ธกส. รับว่าจะช่วยแก้แล้วไม่ได้ให้เงิน ให้รัฐบาลเร่ง ธกส. จัดการให้ได้ก่อนที่จะหมดอายุสัญญาการไถ่ถอน

8. ยกเลิกโครงการป่าสงวนที่หมดสภาพเป็นป่าสงวนแล้ว และที่ประชาชนเข้าไปทำกินเป็นเวลานาน โดยให้รัฐบาลออกโฉนด และ น.ส. 3 ให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่ทำประโยชน์ในที่ดินเดิม

นอกจากนี้ยังมีข้อเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการเมืองอีก 4 ข้อ ดังนี้

1. ให้รัฐบาลยกเลิกโครงการของรัฐบาลที่จัดตั้ง กลุ่มชาวนา ขึ้นมาซ้อนทับสหพันธ์ชาวนาชาวไร่โดยเด็ดขาด

2. ให้รัฐบาลจัดการการปฏิรูปที่ดินภายในสิ้นปี 2518 โดยร่างเป็นโครงการให้สหพันธ์พิจารณา ก่อน เพราะกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับสมัย นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ไม่เป็นธรรมแก่ชาวนาชาวไร่

3. ให้ยกเลิกหน่วยงานของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นที่ขัดกับการร้องเรียนของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ในต่างจังหวัดทุกจังหวัด

4. ให้ยกเลิกกฎอัยการศึก เพราะขัดขวางต่อการร้องเรียนของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ในการที่จะเดินทางมาร้องเรียนต่อรัฐบาล

ประชาธิปไตย (รายวัน) ฉบับวันที่ 25 มีนาคม 2518, อ้างใน กิติ (2524: 29-30)

ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 แล้ว ได้มีการชุมนุมของชาวนาชาวไร่กว่าหนึ่งหมื่นคนจากอำเภอห้วยฉัตร ที่ศาลากลางจังหวัดลำปาง (กิติ, 2524: 30) พร้อมกับยื่นข้อเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช โดยสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ภาคเหนือ รวม 5 ข้อ ดังนี้

1. ให้จัดสรรที่ดินให้ชาวนาชาวไร่ที่ไม่มีที่ทำกิน
2. ให้ออกหลักฐานการครอบครองที่ดินให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่ทำกินอยู่แล้วไม่ต่ำกว่า 6 ปี หักนอกแลในป่าสงวน
3. ให้รัฐบาลใช้มาตรการบังคับให้เจ้าของนาปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านา
4. ให้ข้าราชการทุกระดับที่เป็นเจ้าหน้าที่ กลส. ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านาอย่างเคร่งครัด

5. ให้จัดระบบการกดขี่ขูดรีด และเอาเปรียบของบรรดาเจ้าของโรงบ่มใบยาโดยเร็ว
ประชาธิปไตยรายวัน ฉบับที่ 25 มีนาคม 2518, อ้างใน กิติ (2524: 29-30)

ในเดือนพฤษภาคม 2518 ได้มีการจัดวันกรรมกรที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ชาวนาชาวไร่ได้มาชุมนุมและทวงคำตอบจากรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง นอกจากจะมีการชุมนุมที่สนามหลวงแล้ว มีการชุมนุมที่จังหวัดสุรินทร์ ชัยภูมิ ขอนแก่น อุตรธานี เชียงใหม่ โดยชาวนาได้ยื่นคำขาดต่อรัฐบาลรวม 9 ข้อ และให้รัฐบาลตอบในวันที่ 6 พฤษภาคม 2518 เวลา 14.00 น. ดังนี้

1. รัฐบาลต้องดำเนินการจัดการให้ชาวนาชาวไร่ได้เข้าทำกินในที่ดินเดิมให้ทันก่อนฤดูการทำนาที่จะถึงนี้ โดยให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยมีตัวแทนของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่, นักศึกษา และเจ้าหน้าที่รัฐบาล จำนวนอย่างละเท่าๆ กัน มีอำนาจเท่าๆ กัน โดยคณะกรรมการสอบสวนชุดนี้มีอำนาจตามกฎหมายในการเรียกร้องและบังคับนายทุนมาสอบสวน ทั้งนี้เพื่อทำการสอบสวนและปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อเรียกร้อง โดยให้รัฐบาลเสนอกฎหมายในการให้อำนาจสอบสวนแก่คณะกรรมการภายใน 15 วัน

(ก) เฉพาะชาวนาชาวไร่ที่ได้รับการไล่เกลี้ยให้ไถ่ถอนที่ดินคืนจากนายทุนให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณโดยกู้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ไถ่ถอนที่ดินของชาวนาทั้งหมด

(ข) ให้รัฐบาลสั่งการให้ทางจังหวัดปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านา อย่างเคร่งครัด และให้รัฐบาลเพิ่มเติม พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านา 2517 ในบทลงโทษแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมค่าเช่านา คณะกรรมการควบคุมค่าเช่าในระดับต่างๆ โดยเฉพาะตัวแทนผู้เช่านา ให้ผ่านการเลือกตั้งจากสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ

2. ผลจากการสอบสวนของคณะกรรมการตามข้อ 1. ให้รัฐบาลรีบจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ชาวนาชาวไร่ได้ไถ่ถอนที่ดินทำกินคืนมาจากนายทุนทั้งหมด โดยให้ไถ่ถอนในราคาที่ยุติธรรมตามกฎหมาย และถ้าการสอบสวนปรากฏว่าที่ดินนั้นถูกฉ้อโกงไปโดยไม่ยุติธรรม ตามสามัญสำนึกแห่งมนุษยธรรม ให้ศาลพิจารณาโทษแก่นายทุนนั้นๆ ตามควรแก่กรณี

3. ให้ระงับการฟ้องร้องคดีทางศาล และปล่อยตัวชาวนาชาวไร่ที่ถูกจับกุมคุมขังเกี่ยวกับกรณีที่ดินนาสำคัญผิดในการเข้าไปทำนาในที่นาที่ตนเคยมีกรรมสิทธิ์อยู่เดิม และให้กระทำภายใน 3 วัน

4. ในระหว่างการร้องทุกข์ ให้รัฐบาลออกคำสั่งยับยั้งเพิกถอนการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ผู้ร้องเรียนให้แก่บุคคลภายนอกหรือทายาทของผู้ถูกร้อง

5. ให้จัดสรรที่ดินถาวรให้ชาวนาชาวไร่ โดยห้ามจัดทับที่ดินที่มีชาวนาชาวไร่ทำกินอยู่แล้ว โดยให้จัดภายในจังหวัดที่ชาวนาชาวไร่มีภูมิลำเนาอยู่ยกเว้นในจังหวัดที่ไม่มีที่ดินจะจัดให้

6. สำหรับชาวนาชาวไร่ที่ธนาคารเพื่อการเกษตรฯ (ธกส.) รับว่าจะช่วยเหลือแล้วไม่ให้เงินให้รัฐบาลเร่ง ธกส. ให้จัดการให้ได้ก่อนที่จะหมดอายุสัญญาไถ่ถอนและสำหรับ ธกส. ที่เป็นเจ้าหนี้ แต่ปรากฏว่าชาวนาไม่สามารถไถ่ถอนจาก ธกส. ให้ยื้อเวลาไถ่ถอนออกไปจนกว่าจะไถ่ถอนได้

7. ให้รัฐบาลยกเลิกป่าสงวนที่หมดสภาพป่าและมีชาวนาชาวไร่เข้าไปทำประโยชน์มาเป็นเวลานานปี ให้รัฐบาลออกโฉนด นส.3 ให้ชาวนาชาวไร่ที่เข้าไปทำประโยชน์เดิมทั้งหมด

8. ให้รัฐบาลเร่งแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับนายสัญญา ธรรมศักดิ์ โดยแก้ไขให้รัดกุมและเป็นประโยชน์แก่ชาวนาชาวไร่อย่างแท้จริง เมื่อแก้ไขเสร็จแล้วให้รีบประกาศใช้ด่วน

9. ให้รัฐบาลยกเลิกแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ชาวนาชาวไร่ เช่น กฎหมายขายฝาก เป็นต้น

(พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย, 2518: 21-24)

ซึ่งรัฐบาลได้มีคำตอบต่อข้อเรียกร้องของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยดังนี้

1. รัฐบาลได้รับยกย่อง พ.ร.บ. ประνομหน้เกษตรกร เพื่อเป็นมาตรการสอบสวนการสูญเสียที่ดินหรือการที่ต้องตกเป็นลูกหนี้โดยไม่เป็นธรรมของชาวนาชาวไร่ และให้มีคณะกรรมการใกล้เคียงในเบื้องต้นให้ยุติโดยเร็วและได้ร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลเกษตร และวิธีพิจารณาคดีของศาลเกษตรขึ้น เพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการเสียที่ดินหรือการตกเป็นลูกหนี้โดยไม่เป็นธรรม ในเมื่อการใกล้เคียงไม่สำเร็จรัฐบาลขอรับรองว่าจะเสนอร่าง พ.ร.บ. ทั้งสองฉบับนี้ต่อสภาในสมัยการประชุมคราวหน้าที่จะเปิดสมัยประชุมวันที่ 24 มิถุนายน

2. สำหรับข้อเรียกร้องให้แก้ไขกฎหมายควบคุมการเช่านา กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร และกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการขายฝากนั้น รัฐบาลได้สั่งการให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขอยู่แล้ว และคาดว่าจะเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อรัฐสภาได้ในสมัยการประชุมหน้า

3. เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในเรื่องหนี้สินและการไถ่ถอนที่ดินทำกินของชาวนา รัฐบาลได้จัดสรรเงินพิเศษให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเพื่อดำเนินการช่วยเหลือแก่ชาวนาชาวไร่ที่เดือดร้อนให้รวดเร็วทันการอยู่แล้ว แต่สำหรับข้อเรียกร้องให้รัฐบาลกู้เงินจากธนาคารเพื่อ

การเกษตรฯ มาไถ่ถอนที่ดินของชาวนาให้ทั้งหมดนั้นไม่อยู่ในวิสัยที่รัฐบาลจะปฏิบัติได้ เพราะธนาคารไม่ใช่สถาบันการเงินที่รัฐบาลจะกู้ได้ และไม่มีเงินพอที่จะให้รัฐบาลกู้อีกด้วย

4. สำหรับข้อเรียกร้องให้ระงับการฟ้องร้องคดีทางศาลและปล่อยตัวชาวนาชาวไร่ที่ถูกจับกุมในกรณีที่ชาวนาสาคัญผิดเข้าไปทำนาในที่นาในที่ดินที่ควรมีสถิตอยู่เดิม โดยให้รัฐบาลจัดการให้เสร็จภายใน 3 วันนั้น รัฐบาลขอชี้แจงว่าสำหรับกรณีที่ชาวนาชาวไร่สำคัญผิดเข้าไปทำนาในที่นาของคนอื่นและเจ้าของนาได้แจ้งความหรือฟ้องร้องว่าชาวนาบุกรุก อันเป็นความผิดทางอาญานั้น เป็นกรณีที่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้อื่น และได้ใช้สิทธิทางศาลตามกระบวนการยุติธรรม จึงอยู่นอกขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของรัฐบาลที่จะไปสั่งระงับการฟ้องร้องได้

5. สำหรับข้อเรียกร้องให้รัฐบาลออกคำสั่งยับยั้งเพิกถอนการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีผู้ร้องเรียนให้แก่บุคคลภายนอก รัฐบาลขอชี้แจงว่ารัฐบาลไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะยับยั้งหรือเพิกถอนตามที่ยื่นขอได้ เพราะเมื่อเอกชนคนใดใช้สิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว การยับยั้งหรือเพิกถอนเป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐบาลไม่อาจสั่งการใดให้นอกเหนือไปจากที่กฎหมายบัญญัติไว้

6. สำหรับข้อเรียกร้องให้รัฐบาลจัดสรรที่ดินถาวรให้โดยห้ามจัดทับที่ดินที่มีชาวนาทำกินอยู่แล้วโดยให้จัดภายในจังหวัดที่ชาวนาชาวไร่มีภูมิลำเนาอยู่ยกเว้นในจังหวัดที่ไม่มีที่ดินจะให้ในเรื่องนี้ รัฐบาลได้ดำเนินการอยู่แล้วโดยมอบให้กระทรวงเกษตรฯ จัดป่าสงวนที่หมดสภาพเป็นป่าสงวนมาจัดสรรให้ชาวนาชาวไร่ได้ทำมาหากิน

จากการเรียกร้องของชาวนาชาวไร่ ในช่วง พ.ศ. 2517-2518 นี้ ได้มีผู้นำชาวนาชาวไร่ถูกยิงเสียชีวิตหลายราย เช่น นายอินตา ศรีบุญเรือง รองประธานสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยถูกยิงเสียชีวิต เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2518 (จตุรัส, 2518: 8) และนายจำรัส ม่วงยาม ประธานสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยคนสุดท้ายถูกยิงเสียชีวิต เมื่อ 21 กรกฎาคม 2522 (กิติ, 2524: 40) โดยนายจำรัส ม่วงยาม ได้ให้ความคิดเห็นถึงการแก้ไขปัญหามาของชาวนาชาวไร่ไว้ 10 ประการ ดังนี้

1. ช่วยแก้ไขให้ชาวนาชาวไร่มีที่ดินทำกินเอง
2. การเช่าที่นาขอให้ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. เช่านาโดยเคร่งครัด
3. หนี้สินของชาวนาควรได้รับการช่วยเหลือ
4. ช่วยเรื่องฝนแล้ง น้ำท่วม
5. แก้ไขปัญหาการตลาดและประกันราคาพืชผล ข้าว มันสำปะหลัง เป็นต้น
6. ความไม่เป็นธรรมทางกฎหมายทำให้ชาวนาเสียเปรียบ ต้องมีการแก้ไขอย่างจริงจัง
7. ส่งเสริมการรวมกลุ่มและสิทธิในการรวมกลุ่ม
8. คัดค้านการใช้แรงงานชนบท เช่น ชาวนารับจ้าง
9. แก้ไขปัญหาค่าครองชีพของชาวนาในชนบท
10. ให้รัฐบาลแก้ไขเรื่องระบบราชการการบริหารในชนบทและตั้งสำนักงานช่วยเหลือ

ชาวนาทางด้านกฎหมายและคดีความ

(กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2530: ปกหลัง)

5.1.2 การเรียกร้องที่ดินทำกินระหว่าง พ.ศ. 2538-2548

ในช่วง พ.ศ. 2535-2538 ภาคประชาชนได้มีการรวมตัวกันเรียกร้องรัฐบาลให้แก้ไขปัญหาทั้งที่ดิน น้ำ ป่าไม้ กันอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควร จนถึงวันที่ 26 มีนาคม 2539 ได้มีการชุมนุมใหญ่ที่หน้าทำเนียบรัฐบาล โดยมีผู้เข้าร่วมชุมนุมมากถึง 11,000 คน ใช้ชื่อว่า “มหกรรมทวงสัญญาสมัชชาคนจน” เพื่อกดดันรัฐบาลให้เจรจากับสมัชชาคนจน ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2539 จะแก้ปัญหาตามข้อเรียกร้องของภาคประชาชน การชุมนุมจึงยุติลงเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2539 อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้ดำเนินการล่าช้า สมัชชาคนจนจึงได้เปิดเวทีอภิปรายหน้าทำเนียบรัฐบาลอีกครั้งหนึ่งระหว่างวันที่ 13-19 สิงหาคม 2539 ที่เรียกว่า “เวทีประชาชน 100 วัน ทวงสัญญาสมัชชาคนจน” แต่ได้มีการยุบสภาในเวลาต่อมา

ภายหลังการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ต่อมาในเดือนมกราคม 2540 มีการชุมนุมเรียกร้องบริเวณทำเนียบรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง เป็นเวลา 99 วัน (25 มกราคม-2 พฤษภาคม 2540) เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาป่าไม้ จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 เรื่องมาตรการและแนวทางแก้ปัญหาที่ดินทำกินและการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติในจังหวัดนครราชสีมา และวันที่ 16 กันยายน 2540 การประชุมคณะรัฐมนตรีในส่วนภูมิภาคภาคเหนือ (แผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่และโครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและ ป่าไม้ (พ.ศ. 2541-2544) เพื่อแก้ปัญหาการทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เช่น ป่าดงห้วยกองและป่าดงบังอี จังหวัดอำนาจเจริญ ป่าดงชุมคำ อำเภอดงหลวง จังหวัดอุบลราชธานี รวมทั้งกรณีอุทยานแห่งชาติ เช่น อุทยานแห่งชาติผาแต้ม อุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ จังหวัดอุบลราชธานี อุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดปราจีนบุรี อุทยานแห่งชาติภูพาน จังหวัดสกลนคร เป็นต้น (livingriversiam, 2558: 15-16)

ภายหลังการชุมนุมของสมัชชาคนจนใน พ.ศ. 2540 แล้วยังมีการชุมนุมเรียกร้องเพื่อติดตามการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินคดีหลายครั้ง การชุมนุมเรียกร้องแต่ละครั้งสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติหลายด้าน มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ต่อมาในปี 2548 ศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ (2548) ได้รายงานผลการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย ระยะที่ 1 ว่า ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินเป็นปัญหาหลักของประเทศไทย ประเภทปัญหาที่มีจำนวนมากที่สุดคือปัญหาการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย จำนวน 262 กรณี รองลงมาคือปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่สาธารณะประโยชน์จำนวน 119 กรณี ปัญหาที่อยู่อาศัยจำนวน 102 กรณี นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวน 58 กรณี การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนจำนวน 48 กรณี การใช้ประโยชน์ในที่ดินทหารจำนวน 40 กรณี การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายจำนวน 22 กรณี

ในปี พ.ศ. 2548 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2550: 21) ได้รายงานถึงการร้องเรียนที่ดินและป่าไม้ระหว่างปี 2545-2548 รวม 187 เรื่อง โดยจำแนกออกเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ 41 เรื่อง ที่ดินป่าไม้ 53 เรื่อง ที่ราชพัสดุ 6 เรื่อง ที่ดิน ส.ป.ก. 5 เรื่อง การเวนคืนที่ดิน 8 เรื่อง ที่ดินเอกชน 17 เรื่อง และอื่นๆ อีก 57 เรื่อง (ตารางที่ 5-1) จะเห็นได้ว่าการร้องเรียนกรณีที่ดินป่าไม้จะมีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือที่ดินสาธารณะประโยชน์ ซึ่งมีรายละเอียดในการร้องเรียนดังนี้

1. ถูกกล่าวหาบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์
2. นายทุนยึดที่ดินสาธารณะประโยชน์
3. การปิดทางสาธารณะ
4. การประกาศหวงห้ามที่สาธารณะประโยชน์ทับที่ทำกิน

ตารางที่ 5-1 การร้องเรียนเรื่องที่ดินและป่าไม้ ปี 2545-2548 ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ประเภทการร้องเรียน	จำนวนกรณี (เรื่อง)	ร้อยละ
1. ที่สาธารณประโยชน์	41	22
2. ที่ดินป่าไม้	53	28
3. ที่ดินราชพัสดุ	6	3
4. ที่ดิน ส.ป.ก.	5	3
5. การเวนคืนที่ดิน	8	4
6. ที่ดินเอกชน	17	9
7. อื่นๆ	57	31
รวม	187	100

ที่มา: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2550: 21)

5.2 ความไม่เป็นธรรมในการเข้าสู่ที่ดินของประชาชน

จากการร้องเรียนขอที่ดินทำกินจากประชาชนที่พบทวนในหัวข้อ 5.1 นั้น พบว่ามีการร้องขอซ้ำแล้วซ้ำเล่าแต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ เป็นเพราะหนทางเข้าสู่ที่ดินของประชาชนนั้นมีข้อจำกัด หัวข้อนี้จึงพบทวนถึง (1) การเข้าสู่ที่ดินของประชาชน (2) ผลจากความไม่เป็นธรรมในการเข้าสู่ที่ดิน

5.2.1 การเข้าสู่ที่ดินของประชาชน

การเข้าสู่ที่ดินของประชาชนนั้น อาจจะกล่าวได้ว่ามี 5 แนวทาง คือ

- (1) ซื้อจากภาคเอกชนโดยทั่วไป
- (2) รัฐออกเอกสารสิทธิ์ คือ น.ส.3 หรือโฉนดที่ดินให้เนื่องจากมีหลักฐานแสดงการครอบครองมาก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
- (3) รัฐอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์โดยการเช่า เช่น ที่ราชพัสดุ ที่สาธารณประโยชน์
- (4) เป็นสมาชิกของโครงการจัดที่ดินของรัฐ ภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- (5) รัฐอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในช่วงเวลาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เช่น โครงการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.)

จากวิธีการเข้าสู่ที่ดินของประชาชนทั้ง 5 วิธีนี้ ประชาชนส่วนหนึ่งไม่มีโอกาสที่จะเข้าสู่ที่ดินโดยวิธีใดๆเลย ประชาชนกลุ่มนี้จึงตกอยู่ในสภาพผู้ไร้ที่ดินทำกิน มีสภาพยากจนและมีจำนวนมาก

ตารางที่ 5-2 ข้อจำกัดในการเข้าสู่ที่ดินของประชาชนที่ยากไร้

วิธีการเข้าสู่ที่ดิน	ข้อจำกัดของประชาชนที่ยากไร้
1. ซื้อจากภาคเอกชนโดยทั่วไป	1. ขาดแคลนเงินทุนที่จะไปซื้อ 2. ที่ดินราคาแพง
2. รัฐออกเอกสารสิทธิ์ คือ น.ส.3 หรือโฉนดที่ดินให้เนื่องจากมีหลักฐานแสดงการครอบครองมาก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน	- ครอบครองไม่เคยมีที่ดินมาก่อน
3. รัฐอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์โดยการเช่า เช่น ที่ราชพัสดุ ที่สาธารณประโยชน์	ไม่มีที่ดินสำรองให้เช่า พื้นที่ส่วนหนึ่งรัฐขอใช้ประโยชน์ (ตามข้อเท็จจริงบางส่วนก็ไม่ได้ใช้ประโยชน์) อีกส่วนหนึ่งมีประชาชนเข้าทำกินและอยู่อาศัยเต็มพื้นที่
4. เป็นสมาชิกของโครงการจัดที่ดินของรัฐ ภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	ไม่มีที่ดินสำรองที่จะจัดให้กับประชาชนอีกต่อไป พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ยังเหลืออยู่ 3 ล้านไร่ ก็จัดให้ประชาชนไม่ได้เพราะอยู่ในมือของผู้ครอบครองรายใหญ่ที่มีอิทธิพล
5. รัฐอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในช่วงเวลาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เช่นโครงการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.)	ภายหลังกรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ 45 ล้านไร่ ให้กับ สปก. เมื่อ พ.ศ. 2536 แล้วโครงการนี้ก็มีได้มีรายงานการดำเนินงานและมีความก้าวหน้าแต่อย่างใด

ที่มา : โสภณ ชมชาญ (2554: 15)

ข้อเท็จจริงบางประการที่แสดงถึงข้อจำกัดดังกล่าวนี้ Janchitfah (2010: 7) ได้รายงานถึงการให้สัมภาษณ์ของ สุแก้ว พงษ์พิ ที่ตกเป็นผู้ต้องหาบุกรุกที่ดินที่จังหวัดลำพูนว่า “ถ้าเรามีเงิน ทำไมเราจะเข้าไปทำกินในที่ดินที่ทิ้งรกร้างว่างเปล่า เราสามารถซื้อที่ดินด้วยตนเองได้”

ในทางกันข้ามกับข้อจำกัดของประชาชนที่ยากไร้ นั้น มีกลุ่มบุคคลอีก 2 กลุ่มที่สามารถเข้าสู่ที่ดินและป่าไม่ได้ง่าย ๆ คือ ผู้ที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจซึ่งรวมถึงกลุ่มทุนข้ามชาติ และกลุ่มผู้มีอิทธิพล

กลุ่มที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจหรือกลุ่มทุนข้ามชาติสามารถซื้อที่ดินมาถือครองไว้ลงทุนในสาขาการผลิตที่มีรายได้สูง ทั้งไว้รกร้างว่างเปล่าเพื่อรอการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้ราคาที่ดินสูงขึ้น เมื่อที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในความครอบครองของกลุ่มนี้ก็จะมีการปั่นราคาที่ดินให้สูงขึ้น เป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมโดยใช้วิธีการที่เปิดเผยต่อคนที่รายได้ปานกลางหรือรายได้น้อยที่ไม่สามารถหาเงินมาซื้อที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินได้

อีกกลุ่มหนึ่งที่เข้าครอบครองที่ดินจนเกิดความไม่เป็นธรรมโดยใช้วิธีการที่ไม่เปิดเผย คือ **กลุ่มอิทธิพล**

สำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ: ป.ป.ป (2538: 88-89) ได้ให้ความหมายของผู้มีอิทธิพลว่า “หมายถึงบุคคล 4 กลุ่ม ที่ใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมขึ้นหรือทำให้เกิดผลประโยชน์แก่ตนเองและผู้อื่น” ได้แก่

(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ

- (1.1) เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น คือ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน
- (1.2) ข้าราชการจากส่วนกลางที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค คือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน
- (1.3) ข้าราชการส่วนภูมิภาค

(2) นักการเมือง

- (2.1) นักการเมืองท้องถิ่น สมาชิกสภาจังหวัด และหัวหน้า
- (2.2) นักการเมืองท้องถิ่น คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหัวหน้า

(3) กลุ่มผลประโยชน์

- (3.1) กลุ่มมวลชนที่บุกรุกที่ดินของรัฐ
- (3.2) องค์กรเอกชนที่สนับสนุนให้มีการบุกรุกป่า

(4) นักธุรกิจ อาศัยผู้ที่มีอำนาจช่วยผลักดันให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

การเข้ามามีอิทธิพลแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ

(1) การเข้ามามีอิทธิพลโดยใช้อำนาจแฝงในการออกเอกสารสิทธิ มี 3 กรณี คือ

- (1.1) เข้ามามีบทบาทเป็นผู้นำกลุ่มชุมชนในการร้องเรียนหรือต่อรองเพื่อให้ผลประโยชน์
- (1.2) ใช้อำนาจมืดในการข่มขู่เจ้าหน้าที่ ให้ใช้อำนาจ/กฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของตน
- (1.3) เป็นเครื่องมือของนักการเมืองและอำนาจนักการเมืองมาต่อรองเจรจา

(2) การเข้ามามีอิทธิพลโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย มี 2 กรณี คือ

- (2.1) อาศัยช่องว่างของกฎหมาย เช่น มีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับ และใช้ดุลพินิจวินิจฉัยในการตีความเพื่อประโยชน์แก่ตนและพรรคพวก
- (2.2) อาศัยการปล่อยปละละเลยของเจ้าหน้าที่ เข้าไปครอบครองที่ดินของรัฐ ทีละคนสองคนแล้ว เพิ่มจำนวนเป็นกลุ่มชนมากพอที่จะมีอำนาจต่อรอง และอาศัยอำนาจทางการเมือง เพื่อให้สิ่งที่ผิด ให้กลายเป็นสิ่งที่ถูก

5.2.2 ผลจากความไม่เป็นธรรมในการเข้าสู่ที่ดิน

จากข้อจำกัดในการเข้าสู่ที่ดินของประชาชนผู้ยากไร้ดังกล่าวแล้ว จึงทำให้เกิดมีปัญหาคritical 2 ประการ คือ การกระจายถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม และความขัดแย้งในการใช้ที่ดินของรัฐระหว่างประชาชนกับรัฐ ปัญหาทั้งสองประการนี้มีสาเหตุที่เชื่อมโยงกันไป จะแก้ปัญหาคritical ปัญหาหนึ่งให้สำเร็จไม่ได้ จำเป็นต้องพิจารณาร่วมกันไป อย่างไรก็ตามเพื่อให้ทราบถึงความรุนแรงของปัญหาและสาเหตุที่แท้จริงทั้ง 2 ประเด็น จะกล่าวถึงในรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม

(1.1) ความรุนแรงของปัญหา

(1.1.1) จากการขึ้นทะเบียนคนจนทั้งประเทศซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในชนบท ในปี 2547 พบว่ามีคนที่ต้องการความช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกินจำนวน 4 ล้านราย **เป็นผู้ที่ไร้ที่ดินทำกินโดยสิ้นเชิงจำนวน 1 ล้านราย**

(1.1.2) ในขณะเดียวกันข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ซึ่งเป็นมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539 ระบุว่าที่ดินในประเทศไทยร้อยละ 90 กระจุกตัวอยู่ในมือคนเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น

(1.1.3) ข้อมูลจากการศึกษาเรื่องนโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ของ ดวงมณี เลาวกุล และเอี่ยมพร พิชัยสินธิ (2551: 6-11) ที่พบว่าผู้ถือครองที่ดิน 50 รายแรก จาก 1.46 ล้านราย ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ของที่ดินในกรุงเทพมหานครทั้งหมด

(1.1.4) จากการรวบรวมการถือครองที่ดินของคณะรัฐมนตรี จากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แสดงต่อ ปปช. ในปี พ.ศ. 2551 มีมูลค่าของที่ดินรวมกันมากกว่าหนึ่งหมื่นล้านบาท และมีที่ดินรวมกันประมาณ 9,000 ไร่

(1.1.5) มีการทำกำไรเกินปกติจากการขายที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐ เช่น การขายที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคองที่เห็นได้จากราคาระเบี่ยทุนทรัพย์ที่ดินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งประกาศใช้เมื่อ วันที่ 29 ธันวาคม 2551 ของกรมธนารักษ์ กำหนดไว้ว่าในท้องที่ตำบลหนองสาหร่าย นอกเขตเทศบาลเมืองปากช่อง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา โซน 03H และ 03N มีราคาประเมินฯ ดังนี้

- ที่ดินติดถนนในโครงการนิคมสร้างตนเอง ลำตะคอง ไร่ละ 500,000 บาท

- ที่ดินติดถนน ซอย ทาง ไร่ละ 280,000 บาท

- **ที่ดินติดถนนในโครงการรีสอร์ทบ้านปลายฟ้าซึ่งอยู่ในเขตนิคมสร้าง**

ตนเองลำตะคอง ไร่ละ 1,000,000 บาท

- ที่ดินติดถนนในโครงการรีสอร์ททรัพย์เศรษฐีการ์เด็นท์ ซึ่งอยู่ในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคอง ไร่ละ 800,000 บาท

เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างราคาที่ดินในตำบลหนองสาหร่ายที่โครงการรีสอร์ทขายไร่ละ 1 ล้านบาทกับราคาที่ดินติดถนนในโครงการนิคมสร้างตนเอง ราคา 500,000 บาท แล้วราคาจะต่างกันไร่ละ 500,000 บาท แต่ถ้าเปรียบเทียบกับที่ดินในซอยที่มีราคา 280,000 บาทแล้ว จะต่างกันไร่ละ 720,000 บาท จึงทำให้เห็นกำไรเกินปกติ (economic rent) เกิดขึ้นอย่างชัดเจน ทั้งที่รัฐเป็นผู้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและยังมีงบประมาณในการบำรุงรักษาอยู่ในปัจจุบัน

(1.2) สาเหตุ

ถึงแม้ว่าการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรมจะเกิดจากสาเหตุต่างๆหลายประการสาเหตุที่สำคัญที่จะกล่าวถึงมี 4 ประการคือ

(1.2.1) ขาดแรงผลักดันทางการเมืองในการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน

(1) ภายหลังจากยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 34-49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นการกำหนดสิทธิในที่ดิน โดยคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 พ.ศ. 2502 แล้ว ประเทศไทยก็ไม่ได้มีการจำกัดการถือครองที่ดินในที่ดินของเอกชน ทำให้ผู้มีทุนและอิทธิพลสามารถครอบครองที่ดินได้

จำนวนมากดังที่ปรากฏให้เห็นในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าต่อไปจะมีการเสนอต่อรัฐสภาให้นำบทบัญญัติมาตรา 34-49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกลับมาบังคับใช้อีกหลายครั้งแต่ไม่สามารถผ่านรัฐสภาได้

(2) ภาษีที่ดิน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดการถือครองที่ดินจำนวนมากที่มีแนวคิดนโยบายและข้อเสนอทั้งจากรัฐบาลและผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ มาเป็นเวลาช้านาน แต่ไม่สามารถที่จะตราเป็นกฎหมายมาใช้บังคับได้ ตัวอย่างที่ชัดเจนคือคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. มาตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน 2541 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ก็ได้มีการดำเนินการใดๆ จนมาถึงรัฐบาลนี้ ได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. อีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2553 ถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีความชัดเจนว่าจะสามารถเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้เมื่อใด

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวทั้ง 2 กรณีแล้วจึงแสดงให้เห็นว่าขาดแรงผลักดันจากภาคการเมือง (Political Drive) ในเรื่องนี้ อาจจะเป็นเพราะนักการเมืองมีที่ดินที่ถือครองอยู่จำนวนมากมูลค่าสูงถึงหนึ่งหมื่นล้าน ดังที่ปรากฏในเอกสารที่แสดงต่อสำนักงานคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ซึ่งได้มีการเปิดเผยต่อสาธารณชน ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

นอกจากนี้จากการศึกษาถึงนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ ที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมาไม่พบว่ามีนโยบายของพรรคการเมืองใดที่ระบุชัดเจนในเรื่องนี้

(1.2.2) ขาดนโยบายการต่อต้านกลุ่มอิทธิพลที่เข้าครอบครองมรดกของชาติโดยมิชอบ

จากการที่มีที่ดินส่วนหนึ่งอยู่ในการครอบครองของกลุ่มอิทธิพลซึ่งได้มาโดยการใช้อิทธิพลและอำนาจแฝงในพื้นที่ที่ควรเป็นมรดกของชาติ เช่น ภูเขา ชายทะเล และเกาะต่างๆ รัฐบาลไม่เคยมีนโยบายการต่อต้านกลุ่มอิทธิพลที่เข้าครอบครองมรดกของชาติโดยมิชอบอย่างจริงจัง จะเกิดขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองในบางพื้นที่ เช่น เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดชลบุรี หรือจังหวัดนครราชสีมาและเป็นบางช่วงเวลา เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลการตรวจสอบก็หยุดลง จากสาเหตุที่ไม่มีการเปิดเผยรายชื่อผู้ครอบครองที่ดินของประเทศเพราะขัดกับสิทธิส่วนบุคคล เป็นสาเหตุหนึ่งที่กลุ่มอิทธิพลเหล่านี้เข้าครอบครองมรดกของชาติโดยวิธีต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น เช่นในกรณีของการใช้ ส.ค.1 ที่มีขอบ ในอดีตได้สร้างความไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นในการครอบครองที่ดินและป่าไม้อย่างรุนแรง ถึงแม้จะมีการยกเลิกการใช้ ส.ค.1 หลังวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2553 แล้วก็ตาม ยังคงมีที่ดินที่แจ้งให้ดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ค้างอยู่หลายแสนแปลง ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนที่สุดคือ พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่มีรายงานว่าสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้เพราะผู้ครอบครองที่ดินเป็นกลุ่มผู้มีอิทธิพล ซึ่งมีพื้นที่อีกจำนวนมาก

(1.2.3) รัฐละเลยการจัดการที่ดินที่เอกชนถือครอง

จากการที่มีที่ดินไม่ได้ใช้ประโยชน์จำนวนมากถึง 1.14 ล้านไร่ ในปี 2550 ทั้งๆที่รัฐมีเครื่องมือในการแก้ไขอยู่แล้ว คือ บทบัญญัติมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่บัญญัติไว้ว่า บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดิน หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยที่ดินให้รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลา 10 ปี ติดต่อกัน หรือกรณีที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกิน 5 ปี ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดิน เฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เมื่อ

อธิบดีกรมที่ดินยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ แต่รัฐมิได้ดำเนินการจึงมีที่ดินที่กลุ่มทุนได้กว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรละทิ้งไว้ไม่ได้ใช้ประโยชน์จำนวนมาก

อีกกรณีหนึ่งที่เห็นได้ชัดเจน คือ ภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ซึ่งยังคงใช้ฐานภาษีปี 2524 ทั้งๆที่เวลา 30 ปี ที่ผ่านมา ที่ดินมีราคาสูงขึ้นหลายเท่าตัว และมีการยกเว้นไม่เก็บภาษีที่ดินอีกหลายกรณี ไม่ได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมต่อสถานการณ์ในปัจจุบันแต่อย่างใด

ทั้งสองกรณีนี้ชี้ให้เห็นว่ารัฐได้ละเลยการจัดการที่ดินที่เอกชนครอบครอง แต่ไปเน้นการจัดการที่ดินของรัฐแต่เพียงด้านเดียว ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้

(1.2.4) ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ

แนวคิดการใช้ที่ดินเป็น “ทุนทางสังคม” นั้นสวนทางกับสถานการณ์ในปัจจุบันและมีโอกาสเปลี่ยนแปลงได้ยากมากเพราะที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในมือกลุ่มทุนและอภินิพดังกล่าวก่อนแล้ว ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 ถึงปี 2558 กรมที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิไปแล้ว 31 ล้านแปลง เนื้อที่ประมาณ 127 ล้านไร่เศษหรือประมาณร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ มีการซื้อขายที่ดินในปี 2549 มูลค่าสูงถึง 835, 152 ล้านบาท (ธนาคารอาคารสงเคราะห์, 2550) ที่ดินในปัจจุบันเป็นทรัพย์สินที่สามารถให้ผลตอบแทนที่ค่อนข้างสูงจากการลงทุนทั้งในระยะสั้นหรือระยะยาว การสะสมที่ดินหรือการกว้านซื้อที่ดินมาถือครองไว้จำนวนมาก โดยไม่มีการควบคุมหรือจำกัดการถือครองที่ดินจึงเป็นการหารายได้ที่สำคัญทางหนึ่ง เพราะที่ดินมีจำนวนคงที่ แต่ความต้องการเพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากร การกำหนดราคาที่ดินส่วนหนึ่งจะมาจากผู้ที่ถือครองที่ดินไว้จำนวนมากเพื่อเก็งกำไร และขายเมื่อได้ราคาที่ต้องการ ซึ่งมักจะมีราคาที่สูงมาก **เมื่อที่ดินมีราคาแพงโอกาสที่จะกระจายการถือครองที่ดินสู่คนที่มีรายได้น้อย จึงเกิดขึ้นได้ยาก**

5.3 เสียงสะท้อนจากภาคประชาชนผ่านคณะกรรมการปฏิรูปและสมัชชาปฏิรูป

เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2553 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ. 2553 โดยข้อ 4 ของระเบียบกำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูป และ ข้อ 9 ให้มีคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปขึ้น และต่อมานายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งประธานคณะกรรมการปฏิรูปคือ นาย อานันท์ ปันยารชุน และประธานคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปคือ น.พ. ประเวศ วะสี คณะกรรมการทั้งสองคณะได้ดำเนินการจัดทำกลไกการปฏิรูปประเทศ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินหลายประการ สาระสำคัญดังกล่าวจะทบทวนเป็น 2 หัวข้อ คือ (1) เสียงสะท้อนจากภาคประชาชนผ่านคณะกรรมการปฏิรูป และ (2) เสียงสะท้อนจากภาคประชาชนผ่านคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.3.1 เสียงสะท้อนจากภาคประชาชนผ่านคณะกรรมการปฏิรูป

คณะกรรมการปฏิรูป (2554: 6) ได้แถลงการณ์ว่าด้วยแนวทางปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร ไว้ดังนี้

“ปัญหาความเป็นธรรมในการจัดสรรที่ดินทำกินนับเป็นปัญหาใหญ่อย่างหนึ่ง ซึ่งผูกโยงกับการล่มสลายของชุมชนท้องถิ่นและวิถีชีวิตในชนบทอย่างแยกไม่ออก อีกทั้งเป็นต้นตอก่อให้เกิดของปัญหาอื่นๆ อีกนานับการ

ในปัจจุบันมีเกษตรกรไทยเรือนล้านที่ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่พอทำกิน ขณะที่กลไกตลาดทุนนิยมและปัจจัยอื่นๆ ได้ส่งผลให้ที่ดินในชนบทปริมาณมหาศาลกระจุกตัวอยู่ในมือของคนจำนวนน้อย ซึ่งในหลายๆ กรณีมิได้เป็นผู้ประกอบอาชีพในด้านเกษตรกรรมด้วยตนเอง สภาพดังกล่าวส่งผลให้ที่ดินหลายแห่งถูกทิ้งไว้รกร้าง และไม่เกิดประโยชน์ต่อผู้ใด และไม่เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาพลังการผลิตของประเทศชาติโดยรวม

ในฐานะที่ที่ดินเป็นทั้งเครื่องมือการผลิต และเป็นฐานชีวิตของประชาชนจำนวนมาก การไม่มีที่ดินทำกินหรือสูญเสียที่ดินที่เคยมี จึงมีเพียงพอให้เกิดปัญหาความอับจนในการประกอบสัมมาอาชีพ และกลายเป็นทุกข์โศกของแผ่นดิน หากยังเป็นการสูญเสียวิถีชีวิตอันมีมาแต่เดิมของชาวไร่ชาวนา ซึ่งเป็นฐานวัฒนธรรมที่สำคัญอย่างหนึ่งของสังคมไทยด้วย

กล่าวอีกแบบหนึ่งก็คือ การขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกรมิเพียงบั่นทอนคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของชาวไทยในชนบทเพียงกลุ่มเดียว หากยังเป็นสภาพที่กีดกร่อนถอนรากการดำรงอยู่ของสังคมไทยในส่วนทั้งหมด อันนี้ย่อมหมายถึงว่าประเด็นความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดินทำกินเป็นปัญหาร่วมกันของพวกเราชาวไทยทุกคน”

นอกจากนี้ คณะกรรมการปฏิรูป (2554: 9-11) ได้มีข้อเสนอปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไว้ดังนี้

“ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานชีวิตและปัจจัยการผลิตที่สำคัญสำหรับคนทุกคน แต่โครงสร้างการจัดการที่ดินของประเทศไทยโดยปล่อยให้รัฐและอำนาจทางทุนเข้าถือครองที่ดินอย่างไม่จำกัดได้สร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่สังคม กล่าวคือ ขณะที่ประชาชนจำนวนมากต้องสูญเสียที่ดินซึ่งตนเคยถือครองหรือทำมาหากินมานาน แต่กลับมีที่ดินที่ปล่อยให้ทิ้งร้างว่างเปล่าจำนวนมหาศาล มีการเก็งกำไรที่ดินจนมีราคาแพงทำให้ประชาชนเข้าถึงได้ยาก ไม่คุ้มกับการลงทุนทำการเกษตร มีปัญหาการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับระบบนิเวศ มีการประกาศเขตป่าอนุรักษ์และพื้นที่สาธารณะโดยไม่คำนึงถึงควมมีอยู่ของชุมชนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวมาเป็นเวลาช้านาน ส่งผลให้เกษตรกรทำกินอยู่ในพื้นที่ซ้อนทับอย่างผิดกฎหมาย ถูกเจ้าหน้าที่จับกุมดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญา ในข้อหาบุกรุกที่ดินของรัฐและของเอกชน เกษตรกรต้องประสบกับความทุกข์ยากทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งถูกจำกัดในเรื่องการพัฒนา ซึ่งสร้างความอ่อนแอแก่สังคมการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยรวม

เมื่อวิเคราะห์ถึงรากฐานความขัดแย้งเรื่องที่ดินพบว่ามีปัญหาหลายระดับ ประการแรก ระดับความคิดเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี ซึ่งได้เปลี่ยนคุณค่าที่ดินจากฐานชีวิตมาเป็นสินค้า กำหนดทิศทางการพัฒนาที่ให้ความสำคัญแก่การเติบโตทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนรายใหญ่มากกว่าความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรรายย่อยตลอดจนความมั่นคงทางอาหารและฐานทรัพยากร และระดับโครงสร้างที่ให้ความสำคัญกับระบบกรรมสิทธิ์แบบปัจเจกที่ผูกติดกับกลไกตลาด รวมทั้งการครอบครองและจัดการที่ดินแบบรวมศูนย์อำนาจของรัฐเข้ามาเบียดขับระบบการจัดการที่ดินและทรัพยากรร่วมกันของชุมชนหรือสิทธิชุมชนในท้องถิ่นรวมทั้งการกระจายการถือครองที่ดินที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

หากสังคมไทยมีจินตนาการให้คนไทยทุกคน ซึ่งจะมีจำนวน สูงสุดราว 70 ล้านคน ตามที่คาดไว้ในอีกสิบปีข้างหน้า มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอต่อการดำรงชีวิต มีระบบการศึกษาที่สอนคนให้เห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตนมีความรักคุณค่าทางวัฒนธรรมและท้องถิ่น มีอาหารบริโภคที่มีคุณภาพและปลอดภัย เกษตรกรมีที่ดินทำการเกษตรเป็นของตนเองเพื่อเลี้ยงชีพและพัฒนาคุณภาพชีวิตด้วยวิถีการเกษตรที่สมดุลยั่งยืนมีสภาพแวดล้อมที่ดี มีฐานทรัพยากรดินน้ำป่าที่

สมบูรณ์ซึ่งชุมชนสามารถดูแลจัดการใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ เกษตรกรที่ประสงค์จะทำการผลิตเพื่อสร้างรายได้เพิ่มขึ้นก็สามารถเข้าถึงที่ดินขนาดที่เพียงพอคู่กับการลงทุนหรือบริหารจัดการร่วมกันในกลุ่มหรือสหกรณ์เพื่อสร้างอำนาจต่อรองทางการตลาดได้ด้วย เหตุนี้จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อการเกษตรโดยวิธีการปฏิรูปโครงสร้างอย่างเป็นระบบโดยเร็ว

กระบวนการปฏิรูปต้องเริ่มจากปัญหาความเดือดร้อนที่ ประชาชนประสบอยู่ โดยอาศัยความรู้และประสบการณ์ของชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งความเข้มแข็งมุ่งมั่นของเครือข่ายองค์กรภาคประชาชน ควบคู่ไปกับการปรับปรุงโครงสร้างเชิงนโยบายและสถาบัน ให้สอดคล้องกันไปด้วย”

5.3.2 เสี่ยงสะท้อนจากภาคประชาชนผ่านคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป

ในขณะที่ประเวศ วะสี (2553: 1,4) ประธานกรรมการสมัชชาปฏิรูป ได้กล่าวถึงความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรไว้ ดังนี้:-

“มนุษย์ต้องอาศัยทรัพยากรต่างๆ ในการดำรงชีวิต สมัยก่อนคนเราเกิดมาก็มีสิทธิในการใช้ที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ ในการอยู่อาศัยและทำมาหากิน เพราะทรัพยากรเหล่านี้เป็นของชุมชนโดยธรรมชาติที่จะจัดการเพื่อการใช้ร่วมกันอย่างสมดุล ชุมชนจึงยังยืนมาช้านาน ต่อมารัฐไปปละสิทธิชุมชนมาเป็นของรัฐโดยการออกกฎหมายแต่รัฐไม่สามารถจัดการการใช้ทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรเป็นสาเหตุใหญ่ของความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำในแผ่นดิน ก่อให้เกิดความทุกข์ระทมระงมไปหมดทั่วประเทศ การไม่ได้รับความยุติธรรมและเสมอภาคกันไว้ในสังคม ซึ่งจะนำไปสู่จุดเดือดเมื่อไม่ได้รับการแก้ไข การปฏิรูปประเทศไทยต้องปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรให้เป็นธรรมอย่างเร่งด่วน”

นอกจากนี้ ประเวศ วะสี (2553: 4) ได้ยกตัวอย่างความเห็นจากตัวแทนภาคประชาชน ดังนี้

“นายอนันต์ ดวงแก้วเรือน ตัวแทนสมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือกล่าวถึงชีวิตของประชาชนหลายสิบคนที่ต้องหมดไปเพราะความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร รัฐต้องใจกว้างให้อำนาจชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร

นายเหมราช ลบหนองบัว จากเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน กล่าวถึงปัญหาชาวบ้านถูกขับไล่จากที่ดินของตัวเอง เพราะรูปแบบการถือครองที่ดินโดยกลุ่มอำนาจต่างๆ แล้วเอาที่ดินไปค้า ทำให้ชาวบ้านซึ่งเป็นผู้ผลิตกลับไม่มีที่ดิน รัฐยังซ้ำเติมโดยแย่งที่ดินจากชาวบ้านเอาไปให้นายทุน ชาวบ้านถูกนายทุนค้ำคั้นคดขี่ พ่อเพ็ชรถูกคุมขังที่ลำพูน จนเสียชีวิตด้วยโรคมะเร็ง แล้วชาวบ้านจะอยู่ได้อย่างไร ทั้งโดนฟ้องขับไล่คดีอาญา ถูกฟ้องแพ่งข้อหา 10 ข้อ แผ่นดินกำลังลุกเป็นไฟ

นางสาวนุชนาถ แทนทอง จากเครือข่ายสลัม 4 ภาค กล่าวว่าคนจนสร้างเมือง ทำงานเก็บขยะ กวาดถนน ก่อสร้าง ไม่มีใครเห็นคุณค่า ถูกไล่ที่มา 20 ปี เข้าไปถึงสิทธิที่ดินจะซื้อที่ก็ติดข้อกฎหมาย ควรมีระบบภาษีก้าวหน้าให้คนรวยขายที่ดิน เอาภาษีไปทำสวัสดิการให้คนจน ควรปฏิรูปนักการเมืองกับข้าราชการให้คิดเหมือนคนจน”

ในการประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 1 ได้มีมติเรื่องการปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน โดยมีรายละเอียดดังนี้

“1) เห็นชอบหลักการ ของการจัดการที่ดิน ดังนี้

1.1) ที่ดินเป็นสมบัติของชาติ ที่พึงจัดการภายใต้หลักการ การเป็นเจ้าของร่วม ระหว่างรัฐ องค์กรชุมชนสาธารณะ และปัจเจกบุคคล

1.2) การเคารพสิทธิของประชาชนและของชุมชน ในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อกำหนดกลไกในการเข้าถึง การใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้รับประโยชน์จากที่ดิน อีกทั้งในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และ 67 โดยการสร้างและส่งเสริม การมีส่วนร่วม และกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรโดยประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น

2) ขอให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเสนอคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และพรรคการเมืองต่างๆ ดำเนินการผลักดันให้มีกฎหมายรับรองสิทธิในการจัดการที่ดินของชุมชน รวมถึงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินให้รับรองสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการที่ดิน

3) ขอให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐในเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดย

3.1) ให้การรับรองสถานภาพ การเข้าอยู่อาศัยและทำกินอย่างถูกต้องตามกฎหมายในพื้นที่ของรัฐ ที่มีข้อพิพาทอยู่ในปัจจุบัน โดยการทำให้มีระบบการออกโฉนดชุมชนโดยเร็ว ทั้งนี้ การออกโฉนดชุมชนจะต้องเป็นไปโดยมีกระบวนการที่โปร่งใส และให้หน่วยงานของรัฐยุติการขับไล่ จับกุม ในระหว่างการดำเนินการจัดให้มีโฉนดชุมชนโดยเร็ว

3.2) ให้ส่งเสริม สนับสนุนกระบวนการจัดทำโฉนดชุมชนด้วยการให้ชุมชน ท้องถิ่นและรัฐ ร่วมกันดำเนินการจัดทำแนวเขตโดยใช้ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) กำหนดกติกา การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน การอนุรักษ์ การควบคุมกำกับ ดูแล ที่ดิน ป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติ มิให้ถูกบุกรุกทำลายโดยเร็ว

3.3) ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชนโดยเร็ว ที่สุด โดยมอบหมายให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานมีกรรมการประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโฉนดชุมชน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาชน จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของคณะกรรมการ แทนการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

4. ขอให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม ดังนี้

4.1) จำกัดขนาดการถือครองที่ดิน โดย

4.1.1 สนับสนุนการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า โดยให้เร่งรัดการออกกฎหมายการจัดเก็บภาษีที่ดินให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว

4.1.2 ให้มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินรายละไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับส่วนที่เกินให้มีมาตรการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าตามประเภทของการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ทั้งนี้ให้มีการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสมสำหรับแต่ละประเภทของการใช้ประโยชน์ต่อไปและศึกษาขอบเขตการใช้ที่ดินในแต่ละประเภทด้วย

4.2) มอบหมายให้ชุมชนท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงฐานข้อมูลที่ดินและประเมินราคาที่ดินใหม่ให้ตรงกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ รวมทั้งให้มีการเปิดเผยข้อมูลการถือครองที่ดินทั่วประเทศภายในเวลา 1 ปี

4.3) ให้กระทรวงการคลังศึกษาเพิ่มเติม เรื่องการจัดเก็บภาษีมูลค่าส่วนเพิ่มของที่ดินตลอดจน การจัดให้มีกฎหมายภาษีมูลค่าส่วนเพิ่มภายในเวลา 1 ปี

4.4) สนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดินโดยขอให้รัฐบาลเร่งรัดพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ.... ที่เสนอโดย สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีให้สามารถมีผลบังคับใช้โดยเร็วภายในเวลา 1 ปี

4.5) สนับสนุนการแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 โดยขอให้กระทรวงมหาดไทยเร่งรัดการดำเนินการดังกล่าว

4.6) ขอให้เร่งรัดการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ให้เกิดการลั่นสภาพนิคมสหกรณ์ในเขตชุมชน

5.) ขอให้ผู้อำนวยการสำนักงานปฏิรูป ติดตามการดำเนินงานตามมติและรายงานความก้าวหน้าต่อสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 2

(สำนักงานปฏิรูป, 2554: 1-2)

จากมติสมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ 1 ดังกล่าวนี้ ภาคประชาชนได้ยกร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน 3 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.
2. ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน และทรัพยากร พ.ศ.
3. ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติ 3 ฉบับนี้ภาคประชาชนได้นำเสนอต่อสาธารณะมาโดยตลอด แต่จนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีความก้าวหน้าแต่อย่างใด”

5.4 การไร้ที่ดินทำกิน

จากการทบทวนถึงการเรียกร้องที่ดินทำกินจากรัฐของประชาชนที่มีมาอย่างต่อเนื่อง แต่การเข้าสู่ที่ดินมีความยุ่งยาก และเป็นไปได้น้อยมากสำหรับคนยากไร้ ดังที่ทบทวนในข้อ 5.2 ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินจึงเกิดขึ้นมาโดยตลอดเวลา

ในปี พ.ศ. 2525 ARTEP and ALRO (1983: 38) ได้ทำการศึกษาการไร้ที่ดินทำกินในพื้นที่ 9 จังหวัดภาคเหนือ คือ เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ลำพูน แม่ฮ่องสอน น่าน แพร่ และพะเยา พบว่า มีผู้ไร้ที่ดินทำกินจำนวน 97,959 ราย หรือร้อยละ 13.5 มีที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่ จำนวน 228,086 ราย หรือร้อยละ 31.4 ดังรายละเอียดในตารางที่ 5-3

ตารางที่ 5-3 ผู้ไร้ที่ดินทำกินในภาคเหนือตอนบน 9 จังหวัด พ.ศ. 2524

การถือครองที่ดิน	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ไร้ที่ดินทำกิน	97,959	13.5
มีที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่	228,086	31.4
มีที่ดิน 5-10 ไร่	200,016	27.5
มีที่ดินมากกว่า 10 ไร่	200,927	27.6

ที่มา : ARTEP and ALRO (1983: 38)

ต่อมาเมื่อมีข้อมูลจากศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ในปี 2530 พบว่ามีผู้ไร้ที่ดินทำกินมากถึง 572,755 ราย ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 จากข้อมูล กชช. 2 ค พบว่า ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง มีทั้งหมด 538,470 ครัวเรือน (สำนักงานประมาณ, 2537 : 371) และเพิ่มขึ้นเป็น 546,942 ในปี 2542 (สำนักงานประมาณ 2542: 131) (ตารางที่ 5-4)

ตารางที่ 5-4 การไร้ที่ดินทำกิน

ปี พ.ศ.	การไร้ที่ดินทำกิน (ครอบครัว)
2530	572,755
2535	538,470
2539	514,717
2542	546,942

ที่มา : สำนักงานประมาณ (2537: 371; 2542: 131)

จากการขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ. 2547 พบว่า ผู้ที่มาลงทะเบียนเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินรวม 1,303,360 ราย เป็นผู้เช่าที่ดิน 378,077 ราย ยืมผู้อื่น 314,090 ราย และเป็นผู้รับจ้างทำการเกษตรจำนวน 311,193 ราย นอกจากนี้ยังมีผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่พอเพียง ต้องการที่ดินทำกินเพิ่มอีก 1,651,922 ราย รวมทั้งสองกรณีจำนวน 2,955,282 ราย ดังรายละเอียดในตารางที่ 5-5

มีข้อมูลจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในปี พ.ศ. 2554 ว่ามีประชาชนผู้ไร้ที่ดินทำกินมาลงทะเบียนไว้ รวม 370,676 ราย (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2554: 1)

นอกจากข้อมูลดังกล่าวถึงดังกล่าวนี้แล้วถึงปัจจุบันไม่มีการสำรวจเป็นระบบว่ามีผู้ไร้ที่ดินทำกินอย่างแท้จริงมีจำนวนเท่าไร

หากพิจารณาว่าที่ดินสำรองของภาครัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้คือที่ราชพัสดุ และที่สาธารณประโยชน์ที่อยู่ในสภาพไม่ได้ใช้ประโยชน์ แต่พื้นที่เหล่านี้ไม่สามารถรองรับประชาชนที่เพิ่มขึ้นในอนาคตได้หมด ความกดดันต่อที่ดินทำกินในอนาคตจึงคาดว่าจะเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 5-5 ข้อมูลการไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอ

ลำดับ	ภาค	จำนวนผู้ลงทะเบียนทั้งหมด	การมีที่ดินทำกินและสภาพการถือครอง								
			ไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง			มีที่ดินทำกินของตนเอง					
			เช่า	ยืม		รับจ้างทำการเกษตร		มีปัญหา			
ผู้ลงทะเบียน (คน)	จำนวนพื้นที่ (ไร่)	ผู้ลงทะเบียน (คน)		จำนวนพื้นที่ (ไร่)	ผู้ลงทะเบียน (คน)	จำนวนพื้นที่ (ไร่)	ผู้ลงทะเบียน (คน)	จำนวนพื้นที่ (ไร่)	ต้องการเพิ่ม (ไร่)		
1	กลาง	372,926	96,833	1,815,430	20,093	188,192	30,094	489,544	120,108	540,574	1,463,367
2	ตะวันออก	240,852	46,726	922,356	10,842	113,311	25,710	486,028	80,836	443,538	1,219,084
3	ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,660,350	298,634	3,434,141	208,079	2,095,923	83,865	804,545	811,451	4,682,838	10,313,625
4	เหนือ	1,064,959	212,104	3,081,427	49,998	377,777	56,477	340,068	377,984	1,802,017	3,916,494
5	ใต้	661,655	23,780	160,936	25,078	117,597	115,047	1,432,858	261,543	1,293,558	4,100,751
รวม		4,000,742	378,077	9,414,289	314,090	2,892,801	311,193	3,553,044	1,651,922	8,762,525	21,013,321

ที่มา : กรมการปกครอง (2551ข: 2)

ในปี พ.ศ. 2557 มีประชากรจำนวน 65.12 ล้านคน ความหนาแน่น 126.92 คนต่อตารางกิโลเมตร เฉลี่ยที่ดินทั้งประเทศคนละ 4.92 ไร่ต่อคน เฉลี่ยเฉพาะที่เหมาะสมต่อการเกษตร 2.58 ไร่ต่อคน แนวโน้มของอัตราส่วนดังกล่าวคือ ความหนาแน่นจะเพิ่มขึ้น ค่าเฉลี่ยที่ดินต่อคนจะลดลง จึงมีความจำเป็นที่จะให้มีการวางแผนการถือครองที่ดินอย่างไรให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวมด้วย (ตารางที่ 5-6)

ตารางที่ 5-6 ประชากร ความหนาแน่น และค่าเฉลี่ยต่อที่ดินของประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2497 – ปี พ.ศ. 2557

ปี พ.ศ.	ประชากร (ล้านคน)	ความหนาแน่น (คน/ตร.กม.)	เฉลี่ยที่ดินทั้งประเทศ ⁷⁾ (ไร่/คน)	เฉลี่ยเฉพาะที่เหมาะสม การเกษตร ⁸⁾ (ไร่/คน)
2497 ¹⁾	20.553	39.20	15.91	8.36
2503 ²⁾	26.257	51.10	12.21	6.42
2510 ³⁾	32.468	63.28	9.87	5.19
2515 ³⁾	38.359	74.76	8.36	4.39
2520 ⁴⁾	44.272	86.28	7.24	3.80
2525 ⁴⁾	48.846	95.20	6.56	3.45
2530 ⁴⁾	53.873	104.99	5.95	3.12
2535 ⁴⁾	57.788	112.62	5.54	2.91
2540 ⁴⁾	60.816	118.52	5.27	2.77
2545 ⁴⁾	62.799	122.39	5.11	2.68
2550 ⁴⁾	63.038	122.85	5.08	2.67
2555 ⁵⁾	64.45	125.61	4.97	2.61
2557 ⁶⁾	65.12	126.92	4.92	2.58

ที่มา : 1) กองเศรษฐกิจการเกษตร (2499: 129) 5) กรมการปกครอง (2556)
 2) สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2514: 40) 6) กรมการปกครอง (2558)
 3) สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2534: 23) 7) เนื้อที่ประเทศไทย 320,696,950 ไร่ (513,115 ตารางกิโลเมตร)
 4) กรมการปกครอง (2551ก) 8) ที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตร 168,512,635 ไร่

จากข้อมูลดังกล่าวนี้ จะเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญว่าในอนาคตหากมีผู้ไร้ที่ดินทำกินเพิ่มขึ้น การชุมนุมเรียกร้องเพื่อขอที่ดินทำกินของรัฐจะเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติโดยรวม

เอกสารอ้างอิง

1. กนกศักดิ์ แก้วเทพ. 2530. **เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยขบวนการร่วมสมัย บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย**. สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เจริญวิทยาการพิมพ์. กรุงเทพฯ.
2. กรมการปกครอง. 2551ก. **ประชากรจากการทะเบียนของประเทศไทย พ.ศ. 2519-2550**. เข้าถึงวันที่ 4 พฤษภาคม 2558. <http://www.dopa.go.th>
3. กรมการปกครอง. 2551ข. **ข้อมูลปัญหาความยากจนจำแนกตามแบบ สย.** จาก <http://khonion.dopa.go.th/poverty/report.jsp?locationId=0&locationLevel=> เข้าถึงวันที่ 4 พฤษภาคม 2558.
4. กรมการปกครอง. 2556. **ประชากรจากการทะเบียนของประเทศไทย พ.ศ. 2555**. เข้าถึงวันที่ 4 พฤษภาคม 2558. <http://www.dopa.go.th>
5. กรมการปกครอง. 2558. **ประชากรจากการทะเบียนของประเทศไทย พ.ศ. 2557**. เข้าถึงวันที่ 4 พฤษภาคม 2558. <http://www.dopa.go.th>
6. กองเศรษฐกิจการเกษตร. 2499. **สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2497**. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ.
7. กิติ แก่นจำปี. 2524. **จิตสำนึกทางการเมืองชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย**. รายงานผลการศึกษาคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
8. กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม. 2552. **รำลึกถึง จำรัส ม่วงยาม**. สารศึกษาการพิมพ์ น. 87-89.
9. คณะกรรมการปฏิรูป. 2554. **ข้อเสนอปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร**. สำนักงานปฏิรูป นนทบุรี.
10. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2550. **รายงานสถานการณ์ การละเมิดสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ปี 2545-2548**. กรุงเทพฯ. มปท.
11. ดวงมณี เลาวกุล และเอื้อมพร พิชัยสนิท. 2551. **โครงการวิจัยเรื่องนโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้**. คณะทำงานการกระจายรายได้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กรุงเทพฯ.
12. ธนาคารอาคารสงเคราะห์. 2550. **สถิติสำคัญในภาคธุรกิจที่อยู่อาศัย**. วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 48 มกราคม-มีนาคม 2550. กรุงเทพฯ : ธนาคารอาคารสงเคราะห์.
13. ประเวศ วะสี. 2553. **ปฏิรูปประเทศไทย รายการเรื่องที่น่ารู้**.
14. พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย. 2518. **ชาวนาไทยเขาถูกบังคับให้จับปืน**. โปธิสามต้นการพิมพ์.

15. ศยามล ไกยูรวงศ์. 2548. *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย ระยะที่ 1*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กรุงเทพฯ.
16. ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ. 2530. *ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้านในชนบทปี 2530*. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
17. สภาผู้แทนราษฎร. 2552. *รายงานผลการพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและแรงรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
18. สำนักงานประมาณ. 2537. *เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538*. สำนักนายกรัฐมนตรี.
19. สำนักงานประมาณ. 2542. *เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543*. สำนักนายกรัฐมนตรี.
20. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2554. *ผลการขึ้นทะเบียนผู้ไร้ที่ดินทำกิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2554*.
21. สำนักงานปฏิรูป. 2554. *มติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2554*. นนทบุรี.
22. สำนักงาน ปปป. 2538. *รายงานผลการวิจัย เรื่อง ปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน : ศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยตลาดเคลื่อนหรือมีขอบด้วยกฎหมาย*.
23. สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2514. *สมุดสถิติรายปีประเทศไทย (2513-2514)*. โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี กรุงเทพฯ.
24. สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2534. *สมุดสถิติรายปีประเทศไทย 2534*. โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ.
25. โสภณ ชมชาญ. 2554. *ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานด้านที่ดินและป่าไม้*. ปาฐกถาเสาสถาหลักของแผ่นดิน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 16 กุมภาพันธ์ 2554.
26. ARTEP and ALRO.1983. *Landlessness In Upper Northern Thailand*. Bangkok Thailand.
27. Janchitfah, S., 2010. *Justice Delayed, Justice Denied, Bangkok Post, 8 August 2010, pp.7-8*.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2553

หนังสือพิมพ์

มหาชนรายสัปดาห์	วันที่ 6 ธันวาคม 2517
ตะวันออก	วันที่ 8 สิงหาคม 2522
ประชาธิปไตยรายวัน	วันที่ 25 มีนาคม 2518
จตุรัส	วันที่ 12 สิงหาคม 2518
Livingriversiam	2558

บทที่ 6

สาระสำคัญของการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

บทที่ 6

สาระสำคัญของการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

เอกสารประกอบเล่มที่ 2 เรื่องการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทยมี 5 บท โดยมีสาระสำคัญในแต่ละบทดังนี้

บทที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีในการจัดที่ดินทำกิน

ในการจัดที่ดินทำกินนั้น ได้มีที่มาของอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งให้สิทธิที่ดินแตกต่างกันที่สามารถจำแนกออกได้เป็น 5 กลุ่ม คือ (1) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และประมวลกฎหมายที่ดิน ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย 2 ฉบับนี้ จัดให้แก่ปัจเจกหรือรายบุคคล ผู้ได้รับการจัดที่ดินเมื่อปฏิบัติตามกฎหมายครบถ้วนจะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน (2) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) จัดให้แก่ปัจเจกและสถาบันเกษตรกร ซึ่งไม่สามารถจำหน่าย จ่าย โอน ได้แต่สามารถทอดแก่ทายาทโดยธรรมและโอนสู่สถาบันเกษตรกรได้ (3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 จะออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.1) เป็นการจัดให้แก่ปัจเจกหรือรายบุคคล ซึ่งไม่มีสิทธิจำหน่าย จ่าย โอน ยกเว้นทอดแก่ทายาทโดยธรรม (4) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นการจัดให้เข้าที่ดินยังเป็นของรัฐ โดยให้เข้าเป็นรายบุคคล และ (5) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เป็นการจัดให้แก่ชุมชน โดยไม่มีสิทธิจำหน่าย จ่าย โอน แต่ทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้ที่ดินยังเป็นของรัฐ ความแตกต่างของสิทธิที่ดินที่เกษตรกรได้รับนั้นมาจากแนวคิด 2 ประการ คือ (1) ขาดแคลนที่ดินของรัฐที่จะนำไปจัดให้แก่เกษตรกรในอนาคต และ (2) เกษตรกรขายที่ดินที่รัฐได้จัดให้

ในการปฏิบัติตามกฎหมายแต่ละฉบับนั้นจะเริ่มต้นด้วยการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งคุณสมบัติหลักคือเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินและมีสัญชาติไทย ต่อมาได้มีการจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน แหล่งน้ำ ตลาด โรงเรียน โรงพยาบาล ไฟฟ้า และเงินทุน เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ได้รับการจัดที่ดินสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้

บทที่ 2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทย

เพื่อให้เห็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดที่ดินทำกินในประเทศไทยตามลำดับเวลา ได้ทบทวนนโยบายดังกล่าวในลักษณะจดหมายเหตุ (Chronicle) รวม 13 ช่วงเวลา คือ

2.1 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 (พ.ศ. 1762-2475)

2.1.1 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญในสมัยกรุงสุโขทัย (พ.ศ. 1762-1981)

2.1.2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญในสมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893-2310)

2.1.3 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญในสมัยกรุงธนบุรี (พ.ศ. 2310-2325)

2.1.4 นโยบายการจัดที่ดินทำกินและเหตุการณ์ที่สำคัญในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2325-2475)

2.2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 (พ.ศ. 2475-2503)

2.3 นโยบายการจัดที่ดินทำกินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-11 (พ.ศ. 2504-ปัจจุบัน)

นโยบายการจัดที่ดินทำกินที่ได้พบทวนนี้ ประกอบด้วยคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งหลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกิน มติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่แต่งตั้งตามกฎหมายและแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ

ผลการทบทวนนโยบายการจัดที่ดินทำกินเบื้องต้นพบว่านโยบายที่ผ่านมามีสาระสำคัญ รวม 4 ประการ คือ

(1) หลักการของนโยบายแต่ละช่วงเวลามีส่วนที่คล้ายคลึงกันคือให้ประชาชนได้มีที่ดินทำกิน เพื่อให้มีการดำรงชีวิตตามสมควรแก่สภาพ

(2) ที่ดินของรัฐส่วนใหญ่ที่นำมาจัดให้แก่ประชาชนเป็นพื้นที่ป่าไม้ จึงไม่สมควรแยกการกำหนดนโยบายการจัดที่ดินทำกินกับนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ออกจากกัน

(3) นโยบายการจัดที่ดินทำกินไม่มีเอกภาพ มีที่มาของอำนาจในการจัดที่ดินทำกินคือกฎหมาย ระเบียบ และมติหลายฉบับที่มีความแตกต่างกันในเรื่องสิทธิในการถือครองของผู้ได้รับการจัดที่ดิน

(4) ทุกนโยบายมีปัญหาในการปฏิบัติ

บทที่ 3 วิธีปฏิบัติในการจัดที่ดินทำกิน

การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทยดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ระเบียบและมติคณะรัฐมนตรี รวม 7 ฉบับ ดังนี้

3.1 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

3.2 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน

3.3 การจัดที่ดินทำกินโดยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

3.4 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

3.5 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

3.6 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

3.7 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรี

โดยอาศัยกฎหมาย ระเบียบและมติคณะรัฐมนตรี มีหน่วยงานและรูปแบบการจัดที่ดินทำกิน ดังนี้

3.1 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มี 2 รูปแบบ คือ นิคมสร้างตนเอง ดำเนินการโดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการหรือกรมประชาสงเคราะห์เดิม และนิคมสหกรณ์ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์

3.2 การจัดที่ดินทำกินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การจัดที่ดินภายใต้อำนาจแห่งประมวลกฎหมายที่ดินมี 3 กรณี คือ (1) การจัดที่ดินเพื่อประชาชน ดำเนินการโดยกรมที่ดิน (2) โครงการนิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกดำเนินการโดยองค์การทหารผ่านศึก และ (3) โครงการพัฒนาที่ดินดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาที่ดิน

3.3 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ดำเนินการโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

3.4 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มี 2 โครงการ คือ

(3.4.1) โครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.) ดำเนินการโดยกรมป่าไม้

(3.4.2) โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.)

ดำเนินการโดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)

3.5 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ดำเนินการโดยกรมธนารักษ์ ในโครงการขอคืนที่ราชพัสดุ 1 ล้านไร่ เพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตร ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2552

3.6 การจัดที่ดินทำกินโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

การจัดที่ดินทำกินในรูปแบบโฉนดชุมชน ดำเนินการโดยสำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

3.7 โครงการจัดที่ดินทำกินตามมติคณะรัฐมนตรี

โครงการจัดที่ดินทำกินตามมติคณะรัฐมนตรีที่ได้ทบทวนในการวิจัยครั้งนี้ มี 3 โครงการ คือ (1) โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้ (2) โครงการปลูกสร้างสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และ (3) โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ

3.7.1 โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติในรูปหมู่บ้านป่าไม้ ดำเนินการโดยกรมป่าไม้

3.7.2 โครงการปลูกสร้างสวนป่า การจัดที่ดินทำกิน ในรูปแบบโครงการปลูกสร้างสวนป่า และจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้ ดำเนินการโดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

2.7.3 โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ โครงการนี้ดำเนินการ โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

ผลการจัดที่ดินทำกินของหน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน รวม 40,423,412 ไร่ ให้แก่เกษตรกร 2,418,934 ครอบครัว ส่วนหน่วยงานที่ยุติการขยายพื้นที่ดำเนินการหลังคณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ 22 มิถุนายน 2525 แล้ว มีผลการดำเนินงานรวมทั้งสิ้น 2,743,153 ไร่ แก่เกษตรกร 295,560 ราย รวมทั้ง 2 กรณี มีผลการดำเนินการ 43,166,565 ไร่ จัดให้แก่เกษตรกร 2,714,494 ราย

นอกจากนี้สิทธิการถือครองที่ดินที่หน่วยงานต่างๆ มอบให้แก่สมาชิกหรือผู้รับการจัดที่ดินมีความแตกต่างกันดังนี้

(1) ความแตกต่างในเรื่องผู้รับหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิในที่ดิน

ความแตกต่างในเรื่องผู้รับหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น มีปรากฏทั้ง เป็นรายบุคคล สถาบันเกษตรกรและชุมชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1.1) การออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็น “รายบุคคล” นั้น เป็นการออกให้ตามกฎหมาย 3 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528

(1.2) การออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็น “รายบุคคลและสถาบันเกษตรกร” นั้นเป็นการออกให้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(1.3) การออกหนังสืออนุญาตหรือแสดงสิทธิให้เป็น “ชุมชน” นั้นเป็นการออกให้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

(2) ความแตกต่างในสิทธิในการถือครองที่ดิน

(2.1) การจัดที่ดินภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วนก็จะรับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีสิทธิที่จะจำหน่าย จ่ายโอน เมื่อครบกำหนดที่มีไว้ได้

(2.2) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เมื่อสมาชิกหรือผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วนก็จะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินในขั้นสุดท้าย ซึ่งมีสิทธิที่จะจำหน่ายจ่ายโอน เมื่อครบกำหนดที่มีไว้ได้

(2.3) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผู้ที่ได้รับสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ เช่า หรือ เช่าซื้อ ไม่ว่าจะในกรณีได้รับ หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) หรือโฉนดก็ตาม จะห้ามมิให้จำหน่าย จ่ายโอนหรือเปลี่ยนมือ เว้นแต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรเท่านั้น

(2.4) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ผู้ได้รับการจัดที่ดินจะได้รับหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.1) ไม่มีสิทธิจำหน่าย จ่ายโอน หรือเปลี่ยนมือ ยกเว้นตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม

(2.5) การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นการจัดให้เช่าโดยที่ดินยังเป็นของรัฐ

(2.6) การจัดที่ดินตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน เป็นเพียงการอนุญาตให้แก่ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้น ไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้แต่สามารถตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

(2.7) การจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี

(2.7.1) กรณีหมู่บ้านป่าไม้ สมาชิกไม่มีสิทธิจำหน่ายจ่ายโอนได้ มีเพียงสิทธิที่จะอยู่อาศัยและมีที่ดินทำกิน แต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

(2.7.2) กรณีหมู่บ้านสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ สมาชิกมีเพียงสิทธิในการอยู่อาศัยและทำกินโดยเป็นลูกจ้างของสวนป่า ไม่สามารถจำหน่าย จ่ายโอนได้ และตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้

บทที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินทำกิน

จากการทบทวนถึงการศึกษาของสถาบันทางวิชาการ คณะกรรมการเฉพาะกิจและหน่วยงานจัดที่ดินทำกินต่างๆ พบว่าปัญหาและอุปสรรคในการจัดที่ดินรวม 14 ประการ คือ

1. นโยบายของรัฐบาลไม่ต่อเนื่อง
2. ราษฎรบุกรุกพื้นที่ดำเนินการ
3. สภาพพื้นที่ไม่เหมาะสม
4. คุณสมบัติของสมาชิก
5. ต้องลงทุนด้านวิสาหกิจพื้นฐานสูง
6. ขาดงบประมาณ

7. ขาดอัตรากำลัง
8. กฎหมาย
9. อิทธิพลท้องถิ่น
10. ผู้ก่อการร้าย
11. ขาดหลักประกันเงินกู้ของสมาชิก
12. ตลาดจำหน่ายพืชผล
13. ดำเนินการล่าช้า
14. แนวเขตที่ดินไม่ชัดเจน

บทที่ 5 ที่ดินกับความมั่นคงของชาติ

ความมั่นคงแห่งชาติจำแนกออกได้เป็น 4 ด้าน คือ (1) ความมั่นคงด้านการเมือง (2) ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ (3) ความมั่นคงด้านสังคมจิตวิทยา และ (4) ความมั่นคงด้านการทหาร

ความมั่นคงแห่งชาติทางด้านการเศรษฐกิจนั้น มีปัจจัยที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงคือ ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ และเทคโนโลยี ในกรณีของทรัพยากรธรรมชาติซึ่งรวมถึงทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรธรณีนั่นเป็นทุนของประเทศที่จะใช้ในการพัฒนา หากมีทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากจะส่งผลต่อการพัฒนาให้ชาติมีความมั่นคงยิ่งขึ้น

ส่วนความมั่นคงแห่งชาติทางด้านสังคม-จิตวิทยานั้น จะมีปัจจัยที่สำคัญคือความเป็นธรรมในสังคม ไม่มีข้อขัดแย้งในชาติ รวมทั้งการมีกระบวนการที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพและได้รับความเป็นธรรม ไม่ทำให้มีภัยคุกคามเกิดขึ้น กรอบแนวคิดความมั่นคงของชาติที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง จึงมีองค์ประกอบของความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ

จากความหมายดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าที่ดินมีความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติทั้งทางเศรษฐกิจและด้านสังคม-จิตวิทยา

ถึงแม้ว่าภาครัฐจะได้มีการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินมาตลอดเวลาอันยาวนาน แต่การเรียกร้องเรื่องที่ดินทำกินก็มีควบคู่กันมาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากที่ดินมีจำกัดแต่ประชากรเพิ่มขึ้น หากภาครัฐไม่สามารถหาอาชีพอื่นนอกภาคการเกษตรให้แก่ประชากรที่เพิ่มขึ้นได้แล้วภาคการเกษตรยังคงเป็นที่รองรับประชากรเหล่านั้นเช่นในอดีต

การชุมนุมเรียกร้องเรื่องที่ดินทำกินแต่ละครั้ง ได้สร้างผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างยิ่ง เช่นการชุมนุมในปี พ.ศ. 2540 ที่มีระยะเวลาจนถึง 99 วัน ส่งผลต่อระบบการบริหารประเทศที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน โดยภาคประชาชนเรียกร้องหาความเป็นธรรมจากรัฐบาลหลายประเด็น ซึ่งจนถึงปัจจุบันปัญหาเรื่องที่ดินทำกินยังไม่สามารถแก้ไขได้

จากกลุ่มของประชากรที่มีปัญหาที่ดินทำกิน 3 กลุ่ม คือ (1) ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ (2) ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และ (3) ผู้เช่าที่ดิน นั้น หากจะวิเคราะห์ถึงผลเสียที่จะส่งผลต่อความมั่นคงของชาติแล้ว จะสรุปได้ว่า

ผู้ไร้กรรมสิทธิ์ซึ่งเป็นผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายอาศัยอยู่ในที่สงวนหวงห้ามของรัฐอย่างน้อยห้าแสนราย ประชากรกลุ่มนี้จะมีปัญหาความขัดแย้งกับภาครัฐ มีการจับกุมดำเนินคดี บางรายถูกดำเนินคดี และจ่ายค่าปรับจำนวนมาก เช่นกรณี นางเดียม อยู่ทอง ซึ่งถูกปรับจำนวนมากถึง 500,000 บาท ทั้งๆ ที่ไม่สามารถจะจ่ายค่าปรับได้เพราะยากจน ประชากรกลุ่มนี้เชื่อมั่นว่ารัฐไม่มีความเป็นธรรม

ผู้ไร้ที่ดินทำกิน กลุ่มนี้มีจำนวนมากหลายแสนราย ปัจจุบันเช่าที่ดินทำกินหรือเป็นแรงงานรับจ้างภาคเกษตร ผลกระทบจากคนกลุ่มนี้คือความเหลื่อมล้ำในสังคม ที่มีผู้ถือครองที่ดินน้อยราย แต่ถือครองที่ดินจำนวนมาก ในทางตรงกันข้ามผู้ไร้ที่ดินกลับมีจำนวนมาก การเรียกร้องผ่านเครือข่ายต่างๆ ก็คือ การกระจายการถือครองที่ดินโดยวิธีต่างๆ แต่ยังไม่เห็นผลทางปฏิบัติในขณะนี้ ซึ่งแสดงว่าระบบการบริหารจัดการที่ดินของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ

ผู้เช่าที่ดินกลุ่มนี้มีปัญหาจากค่าเช่าที่ดิน และที่ดินที่ให้เช่าโดยมิได้มีการทำสัญญา ไม่มีความมั่นใจในการประกอบอาชีพ ผลเสียคือความเหลื่อมล้ำของสังคมเช่นเดียวกับผู้ไร้ที่ทำกิน

ปัญหาของประชากรทั้งสามกลุ่มนี้เป็นปัญหาที่ซับซ้อน ยุ่งยาก สะสมกันมาเป็นเวลานาน และดูเหมือนว่าประชากรในแต่ละกลุ่มจะเพิ่มมากขึ้น ทุกภูมิภาคจะแตกต่างกันแต่ความรุนแรงเท่ากัน

การที่ภาครัฐไม่สามารถจัดหาที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรได้ตามข้อเรียกร้องนั้น ก่อให้เกิดปัญหาต่อเนื่องไปถึงการบุกรุกเข้าทำกินในพื้นที่ป่าไม้ สร้างความเสียหายต่อระบบนิเวศของประเทศในภาพรวมที่ปรากฏให้เห็นคือ การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศเกิดน้ำป่าไหลหลาก ผลรวมที่เกิดขึ้นจากผู้ที่มีปัญหาดินถล่มสร้างความสูญเสียต่อทรัพย์สินและชีวิต เป็นภัยคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพ