

มาตรการทางกฎหมายที่สนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน

การห้ามมิให้จำหน่าย โอน แยกแยก หรือก่อให้เกิดภาวะติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

ด้วยวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินคือการกระจายการถือครองที่ดินจากผู้ที่ดินเกินกว่าสิทธิ และผู้ไม่ได้ทำประโยชน์ที่ดิน ทั้งพัฒนาระบบการผลิตด้วย ดังนั้นจึงมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ดังกล่าวให้บรรลุผลสำเร็จ มาตรการทางกฎหมายประการหนึ่ง ซึ่งกำหนดไว้โดยตรงในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ก็คือ การห้ามมิให้ผู้ใด จำหน่าย หรือก่อให้เกิดภาวะติดพันสำหรับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ภายในกำหนด 3 ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นอย่างหนึ่งว่ารัฐยอมรับว่า การพัฒนาภาคเกษตรกรรม มีความสำคัญต่อความมั่นคงของรัฐซึ่งถือว่าผลประโยชน์ของรัฐยอมเหนือกว่าสิทธิของเอกชนกฎหมาย จึงจำกัดขอบเขตของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิของเอกชนในบางประการ

ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น กำหนดมาตรการทางกฎหมายว่าภายในกำหนดระยะเวลา 3 ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับห้ามมิให้เจ้าของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

- จำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือ
- ก่อให้เกิดภาวะติดพันใด ๆ

ซึ่งทั้ง 2 กรณี หากเจ้าของที่ดินประสงค์จะกระทำจะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการได้มอบหมายเสียก่อน หากเจ้าของที่ดินฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวนี้ถือกรรมที่ทำไป จะตกเป็นโมฆะ ตามมาตรา 113 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

วัตถุประสงค์ในการห้ามจำหน่าย จ่ายโอน และก่อให้เกิดภาวะติดพันในที่ดิน  
 ในเขตปฏิรูปที่ดินก็เนื่องจากเพื่อสนับสนุนให้การกระจายสิทธิในการถือครองและพัฒนา  
 ระบบการผลิตให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ซึ่งหากไม่มีการห้ามดังกล่าวแล้ว อาจเป็น  
 อุปสรรคในการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติ  
 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ คือเมื่อมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว เจ้าของ  
 ที่ดินซึ่งถือครองที่ดินเกินสิทธิและมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง อาจจะรีบ  
 จำหน่ายที่ดินในส่วนเกินของตนได้เพื่อป้องกันการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดิน  
 เช่น นาย ก. ถือครองที่ดิน 100 ไร่ และมีได้ทำประโยชน์ด้วยตนเอง เมื่อมีการ  
 ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในบริเวณที่ดินของนาย ก. หากไม่มีการห้ามจำหน่ายจ่ายโอน  
 นาย ก. สามารถหลีกเลี่ยงการจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินได้ โดย  
 การโอนที่ดินนั้นให้แก่ลูก ๆ ของตน 4 คน คนละ 20 ไร่ เมื่อเป็นดังนี้ คณะกรรมการ  
 หรือ ส.ป.ก. ก็ไม่มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนเกินของ นาย ก. จำนวน  
 80 ไร่ จาก นาย ก. ได้ เพราะนาย ก. ได้รับโอนให้แก่บุตรของตน 4 คน ๆ ละ 20  
 ไร่แล้ว หรือหาก นาย ก. ไม่โอนที่ดินส่วนที่เกินให้แก่บุตรของตน นาย ก. ก็อาจขาย  
 ให้แก่บุคคลอื่นซึ่งมิใช่เกษตรกร คนละ 20 ไร่ก็ได้ ซึ่งจะมีผลให้คณะกรรมการหรือ  
 ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินเช่นกัน

การห้ามมิให้เจ้าของที่ดินก่อให้เกิดภาวะติดพันเช่นเดียวกับกรณีดังกล่าว  
 เช่น นาย ก. ถือครองที่ดิน 20 ไร่ และมีได้ทำประโยชน์ด้วยตนเอง หากมิได้มีมาตรการ  
 ในการห้ามมิให้ก่อให้เกิดภาวะติดพันในที่ดินแล้ว นาย ก. อาจให้ นาง ข. มารดาเป็นผู้  
 ทรงสิทธิเก็บกินในที่ดินแปลงนั้นหรือจดทะเบียนให้ที่ดินแปลงนั้นตกอยู่ในฐานะภรรยา-ทรัพย์  
 ก็ได้ ซึ่งจะเป็นผลให้เกิดอุปสรรคในการจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินหรือพัฒนา  
 ระบบการผลิตในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ดังนั้นมาตรการในการห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิด  
 ภาวะติดพันในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจึงมีความจำเป็นเพื่อสนับสนุนให้การปฏิรูปที่ดินบรรลุ  
 ผลสำเร็จ

สำหรับการห้ามมิให้แบ่งแยกที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มิได้กำหนดห้ามไว้แต่อย่างใด ซึ่งทำให้เจ้าของที่ดินสามารถหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ เช่น นาย ก. ถือครองที่ดิน 100 ไร่ และมีได้ทำประโยชน์ด้วยตนเองเมื่อมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน นาย ก. ไม่ประสงค์จะขายที่ดินดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการ หรือ ส.ป.ก. จึงจัดการแบ่งแยกที่ดินดังกล่าวเป็น 5 แปลง ๆ ละ 20 ไร่ ดังนี้ คณะกรรมการหรือ ส.ป.ก. ก็ไม่มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินของ นาย ก. ได้เพราะแต่ละแปลงที่เขาถือครองไม่เกิน 20 ไร่ ตามมาตรา 29(3) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ยังผลให้ลักษณะของที่ดินไม่เหมาะสมแก่การเกษตรกรรม ซึ่งเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการปฏิรูปที่ดิน<sup>1</sup>

นอกจากนี้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยังมีได้กำหนดมาตรการในการห้ามกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในที่ดินที่จะจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนสูงขึ้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวหากปล่อยให้เจ้าของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินกระทำการใดอย่างอิสระแล้วจะก่อให้เกิดปัญหาในการปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดิน ตลอดจนการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมได้

การห้ามจำหน่าย หรือก่อให้เกิดภาวะติดพันสำหรับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา 28 นั้น กำหนดไว้เพียง 3 ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับ ซึ่งระยะเวลา 3 ปีนี้ หากการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในเขตซึ่งได้ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้นยังไม่บรรลุผลสำเร็จ มาตรการดังกล่าวตามมาตรา 28 ก็จะสิ้นสภาพ

<sup>1</sup> ดูเพิ่มเติมบทที่ 6 หน้า 131

ใช้บังคับ ในกรณีนี้ก็จะทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้เช่นกัน

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาลักษณะการปฏิรูปที่ดินควรมีบทบัญญัติของกฎหมายให้ครอบคลุมถึงการห้ามมิให้มีการแบ่งแยกที่ดิน หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ราคาที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ในที่ดินที่จะจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนสูงขึ้นด้วยสำหรับระยะเวลาในการห้ามมิให้กระทำการดังกล่าวควรจะได้ขยายเวลาให้ยาวต่อไปอีกเป็น 5 ปี หรือให้อำนาจคณะกรรมการขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ในกรณีที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินหากไม่มีการขยายระยะเวลาในการห้ามจำหน่าย โอน แบ่งแยก การกระทำใด ๆ ที่ทำให้ราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในที่ดินสูงขึ้น หรือก่อให้เกิดการระคิดพัน เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่ใดห้ามไว้ ซึ่งหากมีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างสมบูรณ์แล้ว ก็จะเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่สนับสนุนการปฏิรูปที่ดินให้ดำเนินการไปจนบรรลุถึงเป้าหมายได้

#### การกำหนดสิทธิในที่ดิน

ตามมาตรา 33 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกำหนดสิทธิในที่ดินเป็นมาตรการทางกฎหมายอย่างหนึ่งในการจำกัดสิทธิในการถือครองทรัพย์สินของบุคคล ทั้งนี้เนื่องจากว่าหากปล่อยให้ประชาชนถือครองที่ดินได้อย่างอิสระแล้ว อาจเป็นช่องทางหนึ่งในการเปิดโอกาสให้แก่นายทุน กว้านซื้อที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไรซึ่งโดยทั่วไปแล้ว นายทุนที่ดินจะไม่เป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองแต่จะให้เกษตรกรให้เขาทำนา ทำไร่ ซึ่งอาจเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศชาติได้อีกทั้งในปัจจุบันนี้ อัตราการเกิดของประชากรในประเทศมีแนวโน้มที่สูงขึ้น หากปล่อยให้ประชาชนถือครองที่ดินได้อย่างอิสระแล้วจะก่อให้เกิดปัญหาเรื่องที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยแก่ประชาชนในอนาคตได้ การกำหนดสิทธิในที่ดินจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นอย่างหนึ่ง เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวของประชาชน

การกำหนดสิทธิในที่ดินนั้น เริ่มบัญญัติขึ้นไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งแต่เดิมนั้นประชาชนสามารถถือครองที่ดินได้อย่างอิสระตามความประสงค์ การกำหนดสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ไม่เกิน 50 ไร่ ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่ ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม ไม่เกิน 5 ไร่ และที่ดินเพื่ออยู่อาศัยไม่เกิน 5 ไร่ อย่างไรก็ตามข้อกำหนดสิทธิในที่ดินนี้ก็มีได้กระทบกระเทือนแก่ผู้มีสิทธิในที่ดินอยู่แล้ว ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับที่ดินของทบวงการเมืององค์การของรัฐ และสหกรณ์ และที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งโรงพยาบาล โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย และวัดวาอาราม การกำหนดสิทธิในที่ดินมิได้เป็นข้อกำหนดเคร่งครัดตายตัวว่า บุคคลจะถือครองที่ดินเกินกว่าข้อกำหนดนี้ไม่ได้ หากแต่ถ้าประสงค์เช่นนั้น ก็สามารถยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อขออนุญาตถือครองที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ นอกจากนี้ กฎหมายยังบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจที่จะกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่ออยู่อาศัย หรือ พาณิชยกรรมได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งหากรัฐมนตรีได้กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวแล้ว บุคคลจะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินในบริเวณดังกล่าวเพื่อการเกษตรกรรม หรือ เพื่อ อุตสาหกรรมมิได้ การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้จะทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้ก่อประโยชน์สูงสุด

เป็นที่น่าเสียดายว่า มาตรการทางกฎหมายในการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินดังกล่าวได้ใช้บังคับมาเพียง 4 ปีเศษ ก็ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 ทั้งนี้เพราะคณะปฏิวัติในครั้งนั้นเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวขัดต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของบ้านเมือง<sup>2</sup> ผลที่ตามมา

<sup>2</sup> กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย, 22 - 23.

ก็คือบุคคลสามารถถือครองที่ดินได้อย่างอิสระ โดยไม่จำกัดจำนวนและไม่มีกำหนด  
 เขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินอีกต่อไป ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการกว้านซื้อที่ดินได้อีก ส่งผล  
 ให้ชาวนา ชาวไร่ ไร่ที่ดินทำกินต้องตกอยู่ในฐานะผู้เช่าหรือรับจ้างทำนา ทำไร่เป็นเหตุ  
 ให้มีการบุกรุกทำลายป่า เพื่อใช้เป็นที่ทำกินอีกทั้งการไม่กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ใน  
 ที่ดิน ทำให้มีการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ ที่ดินซึ่งควรเป็นที่อยู่อาศัย หรือ  
 พานิชยกรรม กลับนำไปใช้ในการเกษตร หรืออุตสาหกรรม ดังนั้น มาตรการทางกฎหมาย  
 ในการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน จึงควรนำกลับมาใช้บังคับอีก ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหา  
 ดังกล่าว และยังเป็นการกระจายสิทธิในที่ดินไปสู่ชาวนา ชาวไร่ เพื่อช่วยให้เกษตรกร  
 มีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด

#### การควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การเช่า โดยความเป็นจริงในสังคมที่ยังมีที่ดินอยู่เป็นจำนวนมากเพียงพอ  
 การเช่ายังมีความสำคัญและเหมาะสมซึ่งจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยให้เกษตรกรผู้ไม่มี  
 ที่ดินเป็นของตนเองมีที่ดินทำกินได้ แต่ในสังคมที่ที่ดินมีจำนวนน้อยลง การเช่ากลับกลายเป็น  
 เป็นเครื่องมือในการหาผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่  
 กำลังพัฒนา ซึ่งประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม อัตราการเกิดของประชากรและ  
 อัตราการว่างงานมีจำนวนสูง เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกิน จึงก่อให้เกิดการแย่ง  
 ที่ดินทำกิน มีการบุกรุกป่าสงวน และมีการแย่งการเช่าที่ดิน จึงทำให้เกษตรกรเสียเปรียบ  
 ในการต่อรองกับเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินสามารถคักตวงผลประโยชน์แก่ตนได้มากที่สุด  
 โดยที่การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นเป็นการเช่าที่มีลักษณะพิเศษ เพราะผู้เช่าที่ดินโดย  
 มากเป็นเกษตรกรผู้ยากจนและไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ทั้งปัญหาของเกษตรกรเป็นปัญหา  
 ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในลักษณะเช่นนี้ จึงมี  
 ความจำเป็นที่กฎหมายจะต้องคุ้มครองให้ความมั่นคงแก่การเช่า มาตรการทางกฎหมาย  
 ในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีขึ้นเพื่อแก้ไข  
 ปัญหาในการเช่าที่ดิน มาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้คุ้มครองให้ความเป็นธรรมแก่  
 เกษตรกรโดยทั่วไปคือ การกำหนดอัตราค่าเช่า การกำหนดระยะเวลาการเช่า การให้

ผู้เช่ามีความมั่นคงในการเช่าที่ดิน โดยให้สิทธิการเช่าตกทอดเป็นมรดกได้ การวางข้อกำหนดมิให้ผู้ให้เช่าใช้อำนาจบีบบังคับผู้เช่าโดยมิชอบ ยกเลิกระบบการเช่าแบบแบ่งผลผลิตตามสัดส่วนโดยกำหนดค่าเช่าขั้นสูงแทน เพื่อจูงใจให้ผู้เช่าเพิ่มผลผลิต วางบทกำหนดโทษการขับไล่ผู้เช่าออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้สิทธิพิเศษแก่ผู้เช่าในการไต่ลั่นเชื้อเพื่อการเกษตร มีบทบัญญัติห้ามการให้เช่าช่วง ป้องกันมิให้ผู้ที่มีได้เป็นเกษตรกร เข้าเป็นเจ้าของที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม ซึ่งหากมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเช่าที่ดินดังกล่าวใช้บังคับอย่างได้ผลในทางปฏิบัติแล้ว ก็จะเป็นการสนับสนุนให้การปฏิรูปที่ดินเป็นไปด้วยดี เนื่องจากเจ้าของที่ดินจะไม่สามารถตัดวงจรผลประโยชน์จากการเช่าที่ดินได้อีกต่อไป เพราะการกำหนดมาตรการดังกล่าวทำให้เจ้าของที่ดินไม่สามารถจะกำหนดค่าเช่าที่ดินได้อย่างอิสระ ค่าเช่าย่อมลดลงเมื่อเป็นเช่นนี้ราคาของที่ดินก็จะลดลงตามด้วย ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือของรัฐแก่เกษตรกรไม่ว่าจะเป็นในค่านสินเชื่อ การตลาด การสหกรณ์ ทำให้เจ้าของที่ดิน นายทุนเงินกู้และพ่อค้าคนกลาง ไม่สามารถจะเอารัดเอาเปรียบเกษตรกรได้อีก โอกาสที่เจ้าของที่ดินซึ่งไม่ได้ทำประโยชน์ด้วยตนเองประสงค์จะจำหน่ายที่ดินและหยุดควานซื้อที่ดินจะมีมากขึ้น ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้ว การควานซื้อที่ดินไว้เก็งกำไร และทิ้งว่างไว้ ไม่เกิดผลดีแก่เศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด ทั้งยังถูกควบคุม ตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย <sup>3</sup>

<sup>3</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 "นับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ใช้บังคับบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเกินสิบปีติดต่อกัน

(2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ เพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป"

เจ้าของที่ดินสามารถจะขายที่ดินของตนให้แก่รัฐเพื่อนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือขายให้แก่เกษตรกรผู้ทำประโยชน์ด้วยตนเอง และนำเงินดังกล่าว หรือเงินที่จะกว้านซื้อที่ดินไปลงทุน ในด้านอุตสาหกรรม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมมากกว่า

ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ได้กำหนดขอบเขตและมาตรการต่าง ๆ ที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้เช่า หรือเกษตรกรไว้หลายประการดังต่อไปนี้

#### ก. ขอบเขตบังคับของกฎหมาย

ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ได้ให้คำนิยามคำว่า เกษตรกรรมไว้อย่างกว้างขวางคือ หมายความว่า การทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงผู้เช่าหมายความว่า ผู้เช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมทั้งหมด หรือเป็นส่วนใหญ่ ผู้ให้เช่าหมายความว่า ผู้ให้เช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมทั้งหมด หรือเป็นส่วนใหญ่ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ซึ่งถูกยกเลิกไปนั้น มีขอบเขตการใช้บังคับแคบกว่า พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ซึ่งตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ได้ให้คำนิยามคำว่า นา หมายความว่า ความถึงที่ดินโดยสภาพใช้เป็นที่เพาะปลูก ข้าว หรือพืชไร่ แต่ในพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ได้ขยายขอบเขตการควบคุมถึงการเช่าเพื่อเกษตรกรรมอื่น ๆ ด้วย ไม่เฉพาะการทำนา หรือทำไร่เท่านั้น และยังได้มีการบัญญัติเรื่องการเช่านาไว้โดยเฉพาะต่างหากจากการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างอื่นด้วย สำหรับการเช่าที่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 หมายความว่า การเช่าหรือการเช่าช่วงโดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า ซึ่งที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทที่การเช่าที่ดินเพื่อการนั้นมีการควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ไม่ว่าการเช่าหรือการเช่าช่วงนั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงการยินยอมให้



ใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมดังกล่าว โดยได้รับค่าเช่าและการทำงานอื่นใด อันเป็นการอำพรางการเช่านั้น การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จะได้รับความคุ้มครอง ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่รวมถึงการเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมที่รัฐ หน่วยงาน ของรัฐ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และสหกรณ์คนเป็นผู้ให้เช่า ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ซึ่งมีได้บัญญัติยกเว้น การเช่าที่ดินในที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐจัดทำอยู่

### ข. องค์กรดำเนินงาน

องค์กรดำเนินงานในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่สำคัญ มีดังนี้

#### 1. คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด

ในกรุงเทพมหานครคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นประธาน ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทน กรมประมง ผู้แทนกรมปศุสัตว์ ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้แทน - ผู้เช่า 4 คน ผู้แทนผู้ให้เช่า 4 คน ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งเป็นกรรมการ และเลขานุการ

ในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการการเช่าที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อัยการ จังหวัด เกษตรจังหวัด ประมงจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ผู้แทน ผู้เช่าประจำจังหวัด 4 คน และผู้แทนผู้ให้เช่าประจำจังหวัด 4 คน ซึ่งผู้ว่าราชการ จังหวัด แต่งตั้งเป็นกรรมการและให้เจ้าจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ในจังหวัด ใดไม่มีประมงจังหวัด หรือปศุสัตว์จังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการ ซึ่ง ปฏิบัติราชการในเขตจังหวัดนั้นเป็นกรรมการแทน (มาตรา 7 พ.ร.บ.การเช่าที่ดิน ฯ)

คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- วางระเบียบกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงสำหรับเป็นแนวปฏิบัติของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด
- กำหนดผลผลิตหรือรายได้ขั้นสูงของผลผลิตเกษตรกรรมแต่ละประเภทที่นิยมทำในจังหวัดตามการจำแนกคุณภาพที่ดินและน้ำ สำหรับเป็นหลักในการคำนวณอัตราค่าเช่าขั้นสูงของ คชก. ตำบล
- กำหนดท้องที่ห้ามประกอบเกษตรกรรมบางประเภท เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือการอนุรักษ์ดินและน้ำ
- รวบรวมข้อมูล สถิติการเช่าในท้องที่ของจังหวัดโดยแยกเป็นอำเภอ ตำบล และประเมินผลเสนาอสภาจังหวัดทราบทุกปี
- กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นฤดูกาลประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องที่
- พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ และมีคำสั่งใด ๆ ให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าปฏิบัติหรือมิให้ปฏิบัติการใดเพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัย

การกำหนดท้องที่ห้ามประกอบเกษตรกรรมบางประเภท ให้กำหนดล่วงหน้าก่อนฤดูกาลประกอบเกษตรกรรม ไม่น้อยกว่าสามเดือน และให้ปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ และที่ทำการตำบลที่เกี่ยวข้องทุกแห่ง (มาตรา 8 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน ฯ)

## 2. คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล

ในตำบลนอกเขตเทศบาล คชก. ตำบลประกอบด้วย กำนันเป็นประธาน เกษตรอำเภอหรือผู้แทน ที่ดินอำเภอหรือผู้แทน ประมงอำเภอหรือผู้แทน ปศุสัตว์อำเภอหรือผู้แทน ผู้แทนผู้เช่าสี่คน และผู้แทนผู้ให้เช่าสี่คน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ปลัดอำเภอหรือพัฒนากรซึ่งนายอำเภอแต่งตั้ง เป็นกรรมการและเลขานุการ

หนึ่งในการพิจารณาเรื่องอื่นเกี่ยวกับการเช่าในเขตหมู่บ้านใหญ่ใหญ่บ้านแห่งนั้นเป็น  
กรรมการควย

ในตำบลในเขตเทศบาล คชก. ตำบลประกอบด้วยนายกเทศมนตรี  
เป็นประธาน และให้ปลัดเทศบาลเป็นกรรมการ และเลขาธิการ ส่วนกรรมการอื่น ๆ  
ให้เป็นไปตามตำบลนอกเขตเทศบาล แต่ไม่ต้องมีกรรมการซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ในแขวงของกรุงเทพมหานคร คชก. ตำบลประกอบด้วย กำหนด  
เป็นประธาน เกษตรอำเภอดำเนินการหรือผู้แทน พนักงานประเมินภาษีหรือผู้แทน  
ผู้แทนกรมประมง ผู้แทนกรมปลัดสัตว์ ผู้แทนผู้เช่าที่ดิน และผู้แทนผู้ให้เช่าที่ดิน ซึ่ง  
หัวหน้าเขตแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และให้เจ้าพนักงานปกครองซึ่งหัวหน้าเขตแต่งตั้ง  
เป็นกรรมการและเลขาธิการ ในแขวงใดที่ไม่มีกำหนด ให้หัวหน้าเขตซึ่งแขวงนั้นอยู่ใน  
เขตอำนาจ เป็นประธาน

ในเขตเมืองพัทยา คชก. ตำบลประกอบด้วยนายกเมืองพัทยาเป็น  
ประธาน และให้ปลัดเมืองพัทยา เป็นกรรมการและเลขาธิการ ส่วนกรรมการอื่นให้  
เป็นไปตามตำบลในเขตเทศบาล

ในกรณีที่ดินของตำบลใดอยู่นอกและในเขตเทศบาล และถ้ามีการ  
เช่าส่วนใหญ่อยู่นอกเขตเทศบาล ให้ คชก. ตำบลเป็นไปตามตำบลนอกเขตเทศบาล แต่  
ถ้ามีการเช่าส่วนใหญ่อยู่ในเขตเทศบาลให้ คชก. ตำบลเป็นไปตามตำบลในเขตเทศบาล

หากตำบลนอกเขตเทศบาล หรือตำบลในเขตเทศบาล หรือในเขต  
เมืองพัทยาไม่มีประมงอำเภอ หรือปลัดสัตว์อำเภอ หรือในกรณีที่แขวงของกรุงเทพมหานคร  
ไม่มีเกษตรอำเภอดำเนินการ หรือพนักงานประเมินภาษี ให้นายอำเภอหรือหัวหน้าเขต  
แต่งตั้งข้าราชการซึ่งมีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการเกษตร ที่ดิน ประมง ปลัดสัตว์  
หรือการประเมินภาษีแล้วแต่กรณีเป็นกรรมการแทน (มาตรา 11 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน)



คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- กำหนดอัตราค่าเช่าชั้นสูงของแต่ละท้องที่ในเขตตำบลตามการจำแนกคุณภาพของที่ดินและน้ำ

- พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าเช่า การชำระค่าเช่า ระยะเวลาของการเช่า ตลอดจนข้อพิพาทอื่นหรือค่าเสียหายอันเกิดจากการเช่าตามคำร้องขอของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่า และมีคำสั่งใด ๆ ให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าปฏิบัติหรือมิให้ปฏิบัติการใดเพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัย

- อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่ คชก. จังหวัดมอบหมาย

การกำหนดอัตราค่าเช่าชั้นสูงให้กระทำอย่างน้อยทุกสามปี และเปิดเผยไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอและที่ทำการของตำบลที่มีการเช่า สำหรับการวินิจฉัยข้อพิพาทให้ คชก. ตำบลมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 13 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน ฯ)

นอกจากอำนาจโดยทั่วไปดังกล่าวมาแล้ว คชก. จังหวัดและ คชก. ตำบลหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการดังกล่าวยังมีอำนาจเรียกผู้เช่า ผู้ให้เช่า หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจง หรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวกับการเช่ามาเพื่อประกอบการพิจารณาของ คชก. จังหวัด หรือ คชก. ตำบลได้แล้วแต่กรณี มีอำนาจเข้าไปในที่ดินที่เช่า หรือที่เก็บผลผลิตของผู้เช่า ผู้ให้เช่า หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเช่าได้ ในการนี้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ต้องอำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือแก่ประธาน หรือกรรมการใน คชก. จังหวัด หรือ คชก. ตำบล หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการดังกล่าวนั้นตามสมควร นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้ประธานและกรรมการใน คชก. จังหวัด หรือ คชก. ตำบล และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการดังกล่าว เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

### ค. การเช่านา

ตั้งกล่าวแล้วว่า พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มีขอบเขตครอบคลุมกว้างขวางกว่าพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 โดยขยายขอบเขตถึงการควบคุม การทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำและกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วย โดยเฉพาะการเช่านา นั้นพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ได้บัญญัติไว้ในหมวดหนึ่ง ต่างหากโดยให้คำนิยามคำว่า นา หมายถึงที่ดินทำนาทั้งหมด หรือส่วนใหญ่ทำนาหมายความว่า การเพาะปลูกข้าวหรือพืชไร่ การเช่านานั้นไม่ว่าจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม ก็ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้และสามารถฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ (มาตรา 22 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน ฯ) แต่หากว่าผู้เช่านาหรือผู้ให้เช่านารายใด มีความประสงค์จะทำหลักฐานเป็นหนังสือก็ให้ยื่นคำร้องขอให้ คชก. ทำบลทำหลักฐานการเช่านาเป็นหนังสือ ถ้า คชก. ทำบลเห็นว่ามิใช่เหตุเพียงพอให้ส่ง เป็นเบื้องต้นได้ว่ามีการเช่านากันตามคำร้องขอ และจัดทำหนังสือหลักฐานการเช่านาขึ้นตามคำร้องขอนั้นแล้ว แจ้งให้ผู้เช่านาหรือผู้ให้เช่านาอีกฝ่ายหนึ่งทราบแล้วแต่กรณี เพื่อให้ลงลายมือชื่อในหนังสือหลักฐานการเช่าดังกล่าวในกรณีนี้ให้ คชก. ทำบลแจ้งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียน แต่ผู้รับแจ้งจะได้รับแจ้งด้วยตนเองแล้ว ถ้ากรณีอีกฝ่ายหนึ่งผู้ได้รับแจ้งมิได้ลงลายมือชื่อและส่งคืนหรือไม่แจ้งคัดค้านเป็นประการอื่นมา ยัง คชก. ทำบลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่ามี การเช่านากันตามหนังสือหลักฐานการเช่านา ในกรณีที่ผู้ได้รับแจ้งหนังสือหลักฐานการเช่าดังกล่าวมีข้อโต้แย้งหรือคัดค้านประการใด ให้ คชก. ทำบลบันทึกไว้เป็นหลักฐาน พร้อมกับขอส่ง เอกศัตรา (มาตรา 24 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน ฯ)

นอกจากนี้มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ยังให้ข้อสันนิษฐานไว้เป็นประโยชน์แก่ผู้เช่านาว่า ถ้าปรากฏว่าบุคคลหนึ่ง บุคคลใด เข้าใช้ที่ดินของผู้อื่นทำนาแล้วอย่างน้อยหนึ่งฤดูทำนา ถ้าบุคคลนั้นอ้างว่าตนเป็นผู้เช่านาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าได้มีการเช่านากันตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่เจ้าของที่ดิน จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น



### ง. ระยะเวลาการเช่า

เนื่องจากกฎหมายประสงค์คุ้มครองผู้เช่าทำนาให้มีความมั่นคงในการถือครองที่ดินจึงบัญญัติให้การเช่านามีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่า 6 ปี การเช่ารายใดที่ทำไว้ โดยไม่มีกำหนดเวลาหรือมีแต่ต่ำกว่า 6 ปีให้ถือว่าการเช่ารายนั้นมีกำหนดระยะเวลา 6 ปี และเมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่าแล้วถ้าผู้ให้เช่านามิได้บอกเลิกการให้เช่าตามมาตรา 37 และผู้เช่ายังทำนาในที่นั้นต่อไปให้ถือว่าได้มีการเช่าที่นั้นต่อไปอีกคราวละ 6 ปี (มาตรา 26 พ.ร.บ. การเช่าที่ดินฯ) อย่างไรก็ตามกำหนดระยะเวลาการเช่านี้ไม่ถือว่าเป็นข้อผูกมัดผู้เช่า ผู้เช่าอาจบอกเลิกการเช่าก่อนกำหนดระยะเวลาการเช่าสิ้นสุดได้เสมอ แต่ต้องบอกเลิกการเช่าเป็นหนังสือล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 เดือนก่อนเริ่มฤดูกาลทำนา (มาตรา 30 พ.ร.บ. การเช่าที่ดินฯ) สำหรับในค่านผู้ให้เช่า หรือเจ้าของนาหากประสงค์จะให้มีการเช่าเป็นการชั่วคราวโดยมีกำหนดระยะเวลาการเช่าต่ำกว่า 6 ปี ก็ได้แต่ต้องยื่นคำร้องต่อ คชก. คำบด โดย คชก. คำบดมีอำนาจวินิจฉัยให้มีการเช่าเป็นการชั่วคราวได้ตามความจำเป็นมีกำหนดคราวละไม่เกิน 2 ปี โดยมีเงื่อนไขว่าเจ้าของนาผู้ยื่นคำร้องได้ทำนาในที่นั้นด้วยตนเองมาก่อนและมีความจำเป็นชั่วคราวไม่อาจทำนาในปีต่อไปได้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการให้เช่าเป็นการชั่วคราวแล้วเจ้าของนาจะต้องเช่าทำนาที่นั้นด้วยตนเองต่อไป (มาตรา 27 พ.ร.บ. การเช่าที่ดินฯ) ภายในกำหนด 1 ปีนับแต่วันที่การเช่าสิ้นสุดลง ตามมาตรา 37 แล้ว ถ้าผู้ให้เช่ายังมีได้ลงมือทำประโยชน์และผู้เช่าเดิมแสดงความจำนงจะเช่านา ผู้ให้เช่าต้องให้เช่าที่นั้นเว้นแต่ผู้ให้เช่าจะร้องขอต่อ คชก. คำบดก่อนสิ้นกำหนด 1 ปี เพื่อขอขยายเวลา แต่ คชก. คำบดจะวินิจฉัยให้ขยายเวลาออกไปอีกเกิน 1 ปีไม่ได้ (มาตรา 38 พ.ร.บ. การเช่าที่ดินฯ)

การเช่าโดยหลักทั่วไปเป็นบุคคลสิทธิไม่ตกทอดไปยังทายาทของผู้เช่าแต่ในการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือการเช่าทำนาหากผู้เช่าถึงแก่กรรมแล้ว กฎหมายมีความประสงค์จะคุ้มครองให้มีความมั่นคงแก่ครอบครัวเกษตรกรจึงยินยอมให้สามีภรรยา

บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือญาติสนิทของผู้เช่านาซึ่งเป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวกับการทำนานั้นแสดงความจำนงขอเช่านาต่อผู้ให้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่า หรือ คชก. คำบดได้ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ผู้เช่านาถึงแก่ความตายเมื่อบุคคลดังกล่าวได้แสดงความจำนงแล้วให้ถือว่าผู้แสดงความจำนงนั้น เป็นผู้เช่าสืบแทนต่อไป หากมีผู้แสดงความจำนงหลายรายและไม่สามารถตกลงกันได้ก็ให้ คชก. คำบดเป็นผู้วินิจฉัยและบุคคลภายนอกจะยกสิทธิในการเช่าที่นานั้นขึ้นต่อสู้กับผู้เช่าสืบแทนดังกล่าวไม่ได้ ในการเช่าสืบแทนนี้ผู้เช่านาสืบแทนต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้เช่าที่มีต่อผู้ให้เช่าตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 29 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน ฯ)

#### จ. การบอกเลิกการเช่านา

เพื่อให้ผู้เช่านามีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและป้องกันการก่อกวนแก่งใน การอ้างเหตุผลในการเลิกเช่านา จึงได้มีการกำหนดเงื่อนไขและมาตรการต่าง ๆ ไว้ เพื่อให้การบอกเลิกการเช่านาเป็นไปโดยถูกต้องและเป็นธรรม การเช่านั้นโดยปกติ มีระยะเวลาเท่าใดก็เป็นไปตามนั้นผู้ให้เช่าจะบอกเลิกการเช่านาก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาการเช่าไม่ได้ แต่กฎหมายก็ไม่ประสงค์จะผูกมัดฝ่ายผู้ให้เช่ามากจนเกินไป ดังนั้นจึงกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ไว้สำหรับกรณีการเช่านาอาจสิ้นสุดก่อนกำหนดระยะเวลาการเช่านาได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. เมื่อผู้ให้เช่าบอกเลิกการเช่านาตามมาตรา 31<sup>4</sup>
2. เมื่อผู้เช่านาเป็นฝ่ายบอกเลิกการเช่านาโดยทำเป็นหนังสือแจ้งล่วงหน้าให้ผู้ให้เช่าทราบเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 เดือนก่อนเริ่มฤดูกาลทำนา

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาตรา 31 "ผู้ให้เช่าจะบอกเลิกการเช่านาก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาการเช่านาไม่ได้ เว้นแต่ในเหตุดังต่อไปนี้

- 4 (ต่อ) (1) ผู้เช่านาไม่ชำระค่าเช่านารวมกันเป็นเวลาสองปี เว้นแต่จะมี เหตุผลที่ คชก. ต่ำบดเห็นสมควรผ่อนผันได้
- (2) ผู้เช่านาให้เช่าวงนาโดยมิได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า นา เว้นแต่ผู้ให้เช่ารู้หรือควรจะรู้ว่าผู้เช่านาให้เช่าวงนาแต่ไม่ได้คัดค้าน
- (3) ผู้เช่านาใช้ที่นาเพื่อการอื่นนอกจากการทำนาหรือทำประโยชน์ตาม มาตรา 47 โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่านาหรือทำให้สภาพของนาเปลี่ยนแปลงหรือเป็นอุปสรรคต่อการปลูกพืชหลัก
- (4) ผู้เช่านาประกอบเกษตรกรรมประเภทที่ คชก. จังหวัด ประกาศ ห้ามอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 45 วรรคหนึ่ง หรือปลูกข้าวหรือพืชไร่อื่นใดที่ผู้ให้เช่า นาได้ห้ามไว้ตามมาตรา 45 วรรคสอง โดยไม่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา 46
- (5) ผู้เช่านาละทิ้งที่นาไปเกินหนึ่งปี
- (6) ผู้เช่านาทำนายน้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้าของจำนวนเนื้อที่นาที่เขา เป็นเวลาสองปีติดต่อกัน เว้นแต่เพราะเหตุสุดวิสัย
- (7) ผู้เช่านายักย้าย บิดบัง หรือซ่อนเร้นผลผลิตที่ได้จากนาที่เขาหรือ ยินยอมให้ผู้อื่นกระทำการดังกล่าว เพื่อมิให้ผู้ให้เช่านาได้รับค่าเช่านาเต็มตามที่ตกลงกัน หรือ
- (8) ผู้เช่านาไม่ปรับปรุงการทำนา ตามคำแนะนำของทางราชการ หรือ ปลอมใจให้นาทรุดโทรม ทั้งนี้ เป็นเหตุให้ผลผลิตลดลงกว่าหนึ่งในสามของผลผลิตปกติ"





3. ผู้เช่าและผู้ใช้เช่ามาตกลงเลิกการเช่าโดยทำเป็นหนังสือ  
ต่อหน้านายอำเภอหรือผู้แทนนายอำเภอมอบหมาย
4. เมื่อนาทีเช่าถูกเวนคืนตามกฎหมายหรือโอนเป็นของรัฐด้วยประการ  
อื่น ๆ ทั้งนี้เฉพาะส่วนที่ถูกเวนคืนหรือโอน (มาตรา 30 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน ฯ)

การบอกเลิกการเช่าตามข้อ 2 หรือ 3 ดังกล่าว ได้ทำไว้ในขณะ  
การเช่า หรือทำไว้ล่วงหน้าเป็นเวลาดำเนินการกว่า 6 เดือน มิให้ถือว่ามีการบอกเลิกการ  
เช่าหรือมีการตกลงเลิกการเช่า ซึ่งการกำหนดมาตรการไว้ดังกล่าวนี้ก็เพื่อ  
คุ้มครองป้องกันผู้เช่ามิให้ถูกผู้ใช้เช่ามาข่มขู่หรือขู่ใจให้ทำหนังสือบอกเลิกการ  
เช่าไว้ล่วงหน้านั่นเอง

สำหรับการบอกเลิกการเช่าก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาการเช่า  
ตามมาตรา 31(1)(2)(3)(4)(5)(6) และ (7) จะบอกเลิกตามหลักกฎหมายทั่วไป  
ไม่ได้ เพราะกฎหมายกำหนดวิธีการไว้โดยเฉพาะว่าผู้ใช้เช่ามาต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อ  
ผู้เช่าพร้อมทั้งแสดงเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่า และส่งสำเนาหนังสือดังกล่าวต่อ  
ประธาน คชก. ตำบลภายใน 7 วันนับแต่เมื่อได้รับสำเนาหนังสือดังกล่าวแล้ว ประธาน  
คชก. ตำบล หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก คชก. ตำบล ต้องแจ้งให้ผู้เช่าที่ถูกบอกเลิก  
การเช่าทราบเพื่อคัดค้านการบอกเลิกการเช่าต่อ คชก. ตำบล ภายในกำหนด 30  
วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากพ้นกำหนดแล้วผู้เช่าไม่คัดค้านก็ถือว่ากรบอกเลิกการ  
เช่านี้มีผลแล้วซึ่งจะทำให้การเช่าสิ้นสุด (มาตรา 34 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน ฯ)

ในกรณีที่มีผู้เช่ามาคัดค้านการบอกเลิกการเช่าภายในกำหนดระยะ  
เวลา คชก. ตำบลมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยว่าการบอกเลิกการเช่าเป็นไปโดยชอบหรือไม่  
หากวินิจฉัยว่าการบอกเลิกการเช่าเป็นไปโดยชอบแล้ว ก็ให้มีคำสั่งให้ผู้เช่าออกจาก  
ที่นั่น แต่ผู้เช่าก็ยังมิสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งของ คชก. ตำบล ต่อ คชก. จังหวัดได้ภายใน  
กำหนดระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลแต่ไม่เกิน 60 วัน  
นับแต่วันที่ คชก. ตำบลได้มีคำวินิจฉัย ซึ่งหากว่าผู้เช่าไม่อุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คชก.

ตำบลตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็ถือว่าคำสั่งของ คชก. ตำบลเป็นที่สุด ทำให้การบอกเลิกการเช่านามีผลและจะทำให้การเช่าสิ้นสุดลง การอุทธรณ์ของผู้เช่าานั้นไม่เป็นเหตุทุเลาการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลแต่อย่างใด เว้นแต่ คชก. ตำบลได้สั่งไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา 56 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน ฯ) เมื่อ คชก. จังหวัดได้รับคำอุทธรณ์ของผู้เช่าก็จะพิจารณาวินิจฉัยหากพิจารณาแล้วเห็นว่า การบอกเลิกการเช่าของผู้ให้เช่าเป็นไปโดยชอบ คือมีความเห็นเช่นเดียวกับ คชก. ตำบล คชก. จังหวัดก็จะมีคำสั่งให้ผู้เช่าออกจากที่นั่นเช่นกัน แต่การมีคำสั่งเช่นนี้ คชก. ตำบล หรือ คชก. จังหวัดจะต้องกำหนดระยะเวลาตามสมควรเพื่อให้ผู้เช่าสามารถปฏิบัติตามได้ โดยคำนึงถึงความเดือดร้อนและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้เช่า ถ้าจะต้องออกจากที่นาในขณะนั้น หรือถ้าต่อมาจะมีการอุทธรณ์และมีการวินิจฉัยกลับคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบล หรือ คชก. จังหวัด (มาตรา 35 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน ฯ)

ในกรณีที่ผู้กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียในการเช่าไม่พอใจคำวินิจฉัยของ คชก. จังหวัด ก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อศาลได้ภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยของ คชก. จังหวัด แต่ต้องไม่เกิน 60 วันนับแต่วันที่ คชก. จังหวัดมีคำวินิจฉัย และหากว่าผู้กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียมิได้อุทธรณ์ต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว คำวินิจฉัยของ คชก. จังหวัดเป็นที่สุด แต่ถึงแม้ว่าผู้กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียจะอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คชก. จังหวัดต่อศาลก็ไม่เป็นเหตุทุเลาการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ คชก. จังหวัดแต่อย่างใด (มาตรา 57 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน ฯ)

อนึ่งการบอกเลิกการเช่ามาก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาการเช่าในกรณีที่ผู้เช่าไม่ปรับปรุงการทำนาตามคำแนะนำของทางราชการ หรือปล่อยให้นาทรุดโทรม ทั้งนี้เป็นเหตุให้ผลผลิตลดลงกว่า 1 ใน 3 ของผลผลิตปกติผู้ให้เช่าต้องยื่นคำขอต่อประธาน คชก. ตำบล เพื่อบอกเลิกการเช่า และหากเห็นว่าผู้เช่าไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของทางราชการหรือปล่อยให้นาทรุดโทรมจริง คชก. ตำบลก็อาจวินิจฉัยใหญ่ให้เขานายบอกเลิกการเช่าได้ หรืออาจจะวินิจฉัยให้มีการเช่าต่อไปโดยกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดที่ผู้เช่าจะต้องปฏิบัติตามก็ได้ และหากต่อมาผู้เช่าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือฝ่าฝืน

คชก. ตำบลสามารถวินิจฉัยให้ผู้นายออกเลิกการเช่าพื้นที่ (มาตรา 36 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน ฯ)

การเช่าที่ดินที่ไต่สวนสุดลงก่อนครบกำหนดระยะเวลาเช่านี้ไม่ทำให้ผู้เช่าหมดสิทธิในที่นั้นหากว่าผู้เช่าไต่ลงมือทำประโยชน์ในที่นั้นโดยสุจริตก่อนการเช่าไต่สวนสุดลงโดยผู้เช่ายังมีสิทธิในที่นั้นต่อไปจนกว่าจะเสร็จการเก็บเกี่ยวแต่ผู้เช่าก็ยังต้องเสียค่าเช่าให้แก่อผู้ให้เช่าตามส่วนเช่นเดิม (มาตรา 39 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน ฯ) ดังนั้นในการพิจารณาว่าการบอกเลิกการเช่านี้มีผลเมื่อใดจึงมีความสำคัญมาก

สำหรับกรณีการเช่าที่ดินสุดลงตามกำหนดเวลานั้นหากจะให้ผู้เช่าออกจากที่นาไปโดยทันทีหลังจากสิ้นสุดการเช่าตามกำหนดแล้วก็อาจจะทำให้ผู้เช่าได้รับความเดือดร้อนในการหาที่ทำกินใหม่ได้โดยเฉพาะการทำนา นั้น มักจะต้องทำกันตามฤดูกาล ซึ่งหากถึงฤดูกาลทำนาซึ่งตรงกับการสิ้นสุดระยะเวลาเช่าแล้วผู้เช่าจะต้องออกจากที่นาทันทีย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้เช่าอย่างแน่นอน กฎหมายจึงกำหนดเงื่อนไขว่าผู้ให้เช่า จะต้องบอกเลิกการเช่าเป็นหนังสือให้ผู้เช่าทราบล่วงหน้าก่อนเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี และเพื่อป้องกันมิให้ผู้เช่าซึ่งบอกเลิกการเช่าดังกล่าวข้างตนแล้วปล่อยให้ที่นาให้กร่างว่างเปล่าไม่ทำประโยชน์ หรือนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นอันไม่เหมาะสมซึ่งจะทำให้ผู้เช่าไม่มีที่ดินทำกิน จึงต้องกำหนดสาเหตุในกรณีที่จะทำให้ผู้ให้เช่าบอกเลิกสัญญาเมื่อหมดกำหนดเวลาทั้งไม่เป็น การผูกมัดผู้ให้เช่าจนเกินไป คือเมื่อผู้ให้เช่าประสงค์จะไ้พื้นที่ให้เขาเพื่อวัตถุประสงค์ ประสงค์ ดังต่อไปนี้

- ใช้เพื่อประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองตามความเหมาะสม
- ใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวของตนตามความจำเป็น
- ใช้เพื่อทำประโยชน์ตามผังเมืองหรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น

หรือ

- ใ้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันสอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมในทางเศรษฐกิจตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด

เมื่อผู้ให้เช่านาได้มีหนังสือบอกเลิกการเช่านาให้ผู้เช่านาทราบแล้ว ผู้ให้เช่านาจะต้องส่งสำเนาหนังสือนั้นพร้อมทั้งเหตุผลในการบอกเลิกการเช่านาไปยัง คชก. ตำบล ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ส่งหนังสือบอกเลิกการเช่านาให้ผู้เช่านาทราบด้วย หาก คชก. ตำบลพิจารณาวินิจฉัยแล้วเห็นว่า ผู้ให้เช่านายังไม่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะไ้เช่านาตามเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่านาและการบอกเลิกการเช่านานั้น จะทำให้ผู้เช่านาเดือดร้อน คชก. ตำบลมีสิทธิที่จะยับยั้งการบอกเลิกการเช่านาไว้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเป็นเวลาตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ คชก. ตำบลมีอำนาจยับยั้งได้ไม่เกิน 2 ครั้ง แต่ละครั้งไม่เกิน 2 ปี (มาตรา 37 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน ฯ)

ตั้งกล่าวแล้วในข้างต้นกฎหมายประสงค์จะคุ้มครองเกษตรกรไว้ให้มีที่ดินทำกินและป้องกันมิให้เจ้าของที่ดินทอดทิ้งที่ดินให้กร้างว่างเปล่าไม่ทำประโยชน์ จึงกำหนดให้ผู้ให้เช่านาซึ่งบอกเลิกการเช่านาเมื่อระยะเวลาการเช่านาสิ้นสุดลงต้องลงมือทำประโยชน์ในที่นั้นภายใน 1 ปีนับแต่วันที่การเช่าสิ้นสุดลง หากผู้ให้เช่านาไม่เข้าทำประโยชน์ภายในระยะเวลาดังกล่าว และผู้เช่านาเดิมประสงค์จะเช่านาจากผู้ให้เช่านา จะต้องยินยอมให้เช่านานั้น เว้นแต่ ผู้ให้เช่านาใคร่ขอต่อ คชก. ตำบลก่อนสิ้นกำหนด 1 ปีให้ขยายเวลาให้ แต่การขยายเวลาในการเข้าทำประโยชน์ให้แก่ผู้ให้เช่านานั้น คชก. ตำบลสามารถขยายเวลาให้ได้ไม่เกิน 1 ปี และถึงแม้ว่าผู้ให้เช่านาได้เข้าทำประโยชน์ในที่นั้นภายในระยะเวลา 1 ปีแล้วก็ตาม หากภายใน 2 ปีนับแต่ผู้ให้เช่านาได้ลงมือทำประโยชน์ผู้ให้เช่านาเลิกทำประโยชน์ตามเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่านานั้นเมื่อใดและผู้เช่านาเดิมแสดงความจำนงจะเช่านาอีกผู้ให้เช่านาต้องให้ผู้เช่านาเดิมที่แสดงความจำนงนั้นเช่า หรือหากภายในระยะเวลาดังกล่าวผู้ให้เช่านา จะโอนกรรมสิทธิ์ที่นั้นอันเป็นการขายตามมาตรา 53 ผู้ให้เช่านาจะต้องแจ้งให้ผู้เช่านาเดิมทราบก่อน และหากผู้เช่านาเดิมมีความประสงค์จะซื้อผู้ให้เช่านาจึงต้องขายให้แก่ผู้เช่านาเดิมนั้น แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ในบังคับ

มาตรา 53 และมาตรา 54 (มาตรา 38 พ.ร.บ.การเช่าที่ดิน ฯ)

#### ฉ. การเช่าช่วง

ในกรณีที่ผู้เช่านาหรือสมาชิกในครอบครัวของผู้เช่านาซึ่งเป็นผู้ช่วยเหลือในการทำนาต้องไปรับราชการทหารตามกฎหมาย ว่าด้วยการรับราชการทหาร หรือต้องไปช่วยราชการตามที่กฎหมายบังคับผู้เช่านาอาจให้ผู้อื่นทำนาแทน หรือให้เช่าช่วงนาก็ได้ และไม่ถือว่าเป็นการให้เช่าช่วงโดยไม่ได้รับคำยินยอมจากผู้ให้เช่า หรือผู้เช่านาจะทิ้งที่นาไปเกิน 1 ปี อันจะอาศัยเป็นเหตุในการบอกเลิกการเช่านาก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาการเช่านาไม่ได้

ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 นี้ไม่มีบทบัญญัติห้ามการให้เช่าช่วงที่นาแต่อย่างใด เพียงแต่บัญญัติให้เป็นเหตุในการบอกเลิกการเช่านาก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาเท่านั้น หากไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าก่อน ดังนั้นผู้เช่านาจึงสามารถหาประโยชน์จากการเอาที่นาไปให้เช่าช่วงได้ ซึ่งในกรณีของการประกอบเกษตรกรรม เป็นการไม่เหมาะสมเพราะไม่มีผลเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประกอบอาชีพด้วยตนเอง ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้ผู้เช่าช่วงนาซึ่งได้ทำนามาแล้วอย่างน้อย 1 ฤดูทำนามีสิทธิยื่นคำร้องต่อ คชก. ตำบล เพื่อให้วินิจฉัยให้ตนเป็นผู้เช่านาแทนที่ผู้ให้เช่าช่วงนาได้ ถ้าปรากฏว่าผู้ให้เช่าช่วงนาได้เช่านาโดยมิได้มีเจตนาทำนาด้วยตนเอง คชก. ตำบลมีอำนาจวินิจฉัยให้ผู้เช่าช่วงนา เป็นผู้เช่านาแทนผู้ให้เช่าช่วงนา แต่ในกรณีที่ผู้เช่านาให้เช่าช่วงนาเป็นการชั่วคราว เพื่อเพาะปลูกพืชอายุสั้นภายหลังเก็บเกี่ยวพืชหลักแล้ว หรือให้เช่าช่วงนาเพราะเหตุจำเป็นในกรณีที่ต้องไปรับราชการทหารตามกฎหมายดังกล่าวในช่วงต้น ผู้เช่าช่วงนาก็ไม่มีสิทธิที่จะยื่นคำขอเข้าเป็นผู้เช่าทำนาแทน (มาตรา 33 พ.ร.บ.การเช่าที่ดิน ฯ)

#### ช. ค่าเช่านา

ในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดค่าเช่าเป็นสิ่งที่สำคัญ เพราะหากปราศจากมาตรการในการกำหนดค่าเช่าที่เป็นธรรมแล้ว การควบคุมการเช่า

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็จะไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ก็เนื่องจากเจ้าของที่ดินยังสามารถ  
 ตักตวงผลประโยชน์จากการให้เขาที่ดินได้สูงสุดอยู่นั่นเอง ตรงกันข้ามเกษตรกรผู้เช่า  
 ก็ต้องถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่ไม่สิ้นสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วในประเทศเกษตรกรรม  
 ซึ่งเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกิน มาตรการต่าง ๆ ในการกำหนดค่าเช่านาที่  
 เป็นธรรม เป็นสิ่งที่จำเป็นเพราะนอกจากจะทำให้เกษตรกรได้รับความเป็นธรรมในการ  
 กำหนดค่าเช่าแล้ว ยังเป็นมาตรการที่ชักชวนเจ้าของที่ดินที่มีได้ทำประโยชน์ด้วยตนเอง  
 มากกว่าซื้อที่ดินหรือจำหน่ายที่ดินที่ถือครองเสีย เนื่องจากตนไม่สามารถตักตวงผล-  
 ประโยชน์จากการให้เขาที่ดินได้เต็มที่ และเปลี่ยนไปดำเนินกิจการหรือลงทุนในธุรกิจ  
 อื่น

โดยทั่วไปแล้วการกำหนดค่าเช่าที่เป็นธรรมนั้น จะต้องคำนึงถึงปัจจัย  
 อยู่ 2 ประการคือ ผลผลิตจากที่ดินและตลาดในการจำหน่ายผลผลิตนั้น เพราะผลผลิต  
 ในแต่ละปี อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ง่ายตามสภาพดินฟ้าอากาศและความต้องการของตลาด  
 แต่ละปีก็ย่อมแตกต่างกันไปสำหรับระบบต่าง ๆ เป็นการกำหนดค่าเช่าานั้นอาจจำแนก  
 ได้ 3 ระบบ คือ

1. ระบบกำหนดค่าเช่าเป็นเงินแน่นอนตายตัว การกำหนดค่าเช่าเป็น  
 เงินจำนวนแน่นอนตายตัวนั้นอาจเป็นผลดีและเป็นธรรมในกรณีที่มีการเกษตรไม่ต้องขึ้นอยู่กับ  
 กับปัจจัย 2 ประการดังกล่าวในข้างต้น
2. ระบบกำหนดค่าเช่าเป็นสัดส่วนตามผลผลิต ในระบบนี้ ผู้เช่าและผู้  
 ให้เช่าต่างร่วมกันรับผิดชอบในความเสียหาย คือ หากผลผลิตมากค่าเช่าสูง แต่หาก  
 ผลิตผลน้อยค่าเช่าก็ต้องลดลงตามส่วน ระบบนี้ทำให้ผู้ให้เช่าต้องเอาใจใส่ดูแลในการ  
 ผลิต ช่วยหาปัจจัยในการผลิตและบำรุงรักษา
3. ระบบผสม คือ สภาพค่าเช่าคิดเป็นอัตราส่วนกับผลผลิตจากสภาพ  
 ทั่วไปแล้ว ตั้งไว้เป็นหลักตายตัวสำหรับคิดค่าเช่า ส่วนค่าเช่าจริงจะกำหนดกันตายตัว  
 แต่ต้องไม่เกินอัตราที่คิดตามสัดส่วนนั้น ระบบเช่นนี้แม้ไม่เกิดประโยชน์ในแง่แรงจูงใจ

ผู้ให้เขาให้คอยช่วยเหลือเต็มที่ แต่ในระบบนี้เหมาะสำหรับนำมาใช้ในกรณีที่ไม่เห็นความสำคัญของผู้ให้เขาอีกต่อไป<sup>5</sup>

การกำหนดค่าเช่านาของไทยในปัจจุบันนี้ใช้ระบบผสม โดยในขั้นแรก คชก. จังหวัด จะกำหนดผลผลิตหรือรายได้ขั้นสูงของผลผลิตเกษตรกรรมแต่ละประเภท ที่นิยมทำในจังหวัดตามการจำแนกคุณภาพที่ดินและน้ำ ต่อจากนั้นเป็นหน้าที่ของ คชก. ตำบลที่จะกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูง ตามระเบียบที่ คชก. จังหวัดวางไว้ โดยอัตราค่าเช่านาขั้นสูงจะต้องกำหนดเป็นผลผลิตของพืชหลักสำหรับแต่ละท้องที่ตามหลักเกณฑ์ ดังนี้คือ

- คชก. ตำบลต้องกำหนดพืชหลักของแต่ละท้องที่ก่อน โดยคำนึงถึงสภาพแห่งท้องที่ตามคุณภาพของที่ดินและน้ำ การทำนาที่นิยมหรือสมควรทำ และการทำงานกับการลงทุน ซึ่งเกษตรกรทั่วไปในท้องที่นั้นอาจจะทำได้โดยไม่เป็นภาระเกินควร

- หักค่าใช้จ่ายในการลงทุนทำนาของผู้เช่ามาจากผลผลิตขั้นสูงของผลผลิตเกษตรกรรมแต่ละประเภทที่ คชก. จังหวัดกำหนดไว้ตามมาตรา 8(2) ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของผลผลิตขั้นสูงดังกล่าว โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการทำนาของผู้เช่าในแต่ละท้องที่ ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย รวมกันกำหนด

- เมื่อหักค่าใช้จ่ายออกแล้วก็นำผลผลิตที่เหลือนั้นมากำหนดเป็นค่าเช่านาขั้นสูงโดยคำนึงถึงราคาผลิตภัณฑ์ในแต่ละท้องที่ด้วย และจะกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงได้ไม่เกิน 1 ใน 2 ของผลผลิตขั้นสูงภายหลังหักค่าใช้จ่ายแล้ว (มาตรา 41 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน ๖)

<sup>5</sup> ชัยวัฒน์ รุ่งแก้วสวนสาร, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า 188-189.

ค่าเช่าตามกฎหมายปัจจุบันมิได้เป็นไปตามสัดส่วนของผลผลิตที่ได้จากนาจริง ๆ ของแต่ละคู่สัญญา การกำหนดอัตราค่าเช่าที่สูงเป็นแต่การกระจายให้เหมาะสมกับประเภทพืชและสภาพท้องที่เท่านั้น คู่กรณีจึงอาจกำหนดค่าเช่าร่วมกันเป็นจำนวนแน่นอนตายตัวได้ เพียงแต่ค่าเช่าที่กำหนดนั้นต้องไม่เกินอัตราค่าเช่าขั้นสูงที่ทางราชการกำหนด

ค่าเช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นผลผลิตเกษตรกรรม เงิน หรือทรัพย์สินอื่นใดซึ่งให้เป็นค่าตอบแทนการเช่าเท่านั้น ยังรวมถึงประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ ที่ผู้ให้เช่าหรือบุคคลอื่นได้รับเพื่อตอบแทนการให้เช่าทั้งโดยทางตรง หรือทางอ้อม ในกรณีที่มีข้อตกลงกันไว้ว่า จะต้องชำระค่าเช่าเป็นอะไรผู้เช่าจะชำระค่าเช่าเป็นผลผลิตก็ได้ แต่หากกำหนดค่าเช่าเป็นเงินหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมิใช่ผลผลิต ค่าเช่าดังกล่าวต้องไม่เกินอัตราค่าเช่าขั้นสูงที่ ครก. คำบลกำหนด และคำนวณตามราคาซื้อขายผลผลิตที่ซื้อขายกันในท้องที่ที่หน้านั้นตั้งอยู่ ในขณะที่ค่าเช่ามาถึงกำหนดชำระ (มาตรา 40 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน ๖) กรณีเช่นนี้หากมีการฝ่าฝืนกำหนดค่าเช่าเป็นจำนวนตายตัว โดยไม่คำนึงถึงราคาซื้อขายในท้องที่ที่หน้านั้นตั้งอยู่ในขณะที่ค่าเช่าถึงกำหนดชำระ ค่าเช่าหน้านั้นจึงตกเป็นโมฆะฐานฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายอันเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามมาตรา 113 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และผู้เช่าอาจชำระค่าเช่าเป็นผลผลิตได้ตามหลักทั่วไป

การเรียกเก็บค่าเช่าตามกฎหมายให้เรียกเก็บเป็นรายปี และการเรียกเก็บผู้ให้เช่าจะต้องแจ้งเป็นหนังสือกำหนดวันเรียกเก็บค่าเช่าให้ผู้เช่า และประธาน ครก. คำบลทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน หากมิได้แจ้งจะถือว่าผู้เช่าผิดนัดชำระค่าเช่าในระหว่างนั้นมีได้ และคู่สัญญาจะตกลงกันให้เรียกเก็บค่าเช่าเป็นระยะเวลาอย่างอื่นไม่ได้ เพราะถือว่าเป็นบทบัญญัติเกี่ยวข้อกับความสงบเรียบร้อย 6

<sup>6</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า 201-205.



อนึ่ง ถ้าเขานี้ คชก. ต่ำบดอาจลดลงหรือคงเก็บค่าเช่าได้ หากเห็นว่าการทำนาในปีใดไม่ได้ผลสมบูรณ์ และหากการทำนาไม่ได้ผลตามปกตินั้นมิใช่ความผิดของผู้เขานา จนทำให้ผลผลิตตกต่ำกว่า 3 ใน 4 ของผลผลิตชั้นสูงผู้เขานามีสิทธิลดค่าเช่าตามส่วนของผลผลิตที่ได้รับ และหากว่าผลผลิตต่ำกว่า 1 ใน 3 ของผลผลิตชั้นสูง ผู้ให้เขานาจะเรียกเก็บค่าเช่าตามได้ (มาตรา 43 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน ฯ) ทั้ง 2 กรณีดังกล่าวข้างต้นผู้ให้เขานาอาจร้องขอเก็บค่าเช่าในปีถัดมาให้สูงกว่าอัตราที่ คชก. ต่ำบดกำหนดไว้ก็ได้ และหาก คชก. ต่ำบดเห็นว่า การทำนาของผู้เขานาได้ผลสมบูรณ์ในปีถัดมาอาจเพิ่มค่าเช่าเฉพาะปีนั้นสูงกว่าอัตราที่กำหนดก็ได้ แต่ต้องเพิ่มไม่เกิน 1 ใน 5 ของอัตราที่กำหนด

เนื่องจากกฎหมายประสงคฺจะให้มีการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องค่าเช่าอย่างจริงจัง และมีประสิทธิภาพจึงได้กำหนดบทลงโทษไว้ว่า หากผู้ใดเรียกหรือรับค่าเช่าเกินอัตราค่าเช่าชั้นสูง ที่ คชก. ต่ำบดกำหนดแล้ว มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 61 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน ฯ)

### ข. สิทธิหน้าที่ของผู้เช่า

ผู้เขานาย่อมมีสิทธิในนาที่เขาปลูกข้าวหรือพืชไร่ได้ตามปกติ ผู้ให้เช่าจะจำกัดให้ผู้เช่าปลูกข้าว หรือพืชไร่อย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเฉพาะไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจาก คชก. ต่ำบด และถึงแม้จะมีข้อจำกัดดังกล่าว หากปรากฏว่าสภาพนาหรือภาวะตลาดของข้าวหรือพืชไร่ ได้เปลี่ยนแปลงไปซึ่งหากปลูกข้าวหรือพืชไร่อื่นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้เขานา ผู้เขานาจะขออนุญาต ผู้ให้เขานาเพื่อปลูกข้าวหรือพืชไร่อื่นก็ได้ หากผู้ให้เช่าไม่ให้อนุญาต ผู้เขานาอาจยื่นคำร้องต่อ คชก. ต่ำบด พิจารณาวินิจฉัยได้ การที่กฎหมายให้สิทธิเขานานี้ ก็เพื่อจะคุ้มครองผู้เขานาให้มีอิสระต่อการประกอบอาชีพไม่ถูกข่มขู่ขึ้นใจจากผู้ให้เขานา ในการที่จะต้องปลูกพืชตามความต้องการของผู้ให้เช่า

นอกจากนี้ลักษณะเฉพาะประการหนึ่งของการให้เช่าที่นาก็คือ ผู้เช่านามีสิทธิปลูกพืชอายุสั้น นอกจากพืชหลักในนาที่เช่าได้รวมถึงสิทธิในการใช้ที่นาบางส่วนทำสวนครัว เลี้ยงสัตว์ เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ หรือการปลูกไม้ยืนต้นได้ แม้จะสิ้นฤดูกาลผลิตตามปกติแล้วก็ตาม แต่การนั้นจะต้องไม่ทำให้สภาพที่นาเปลี่ยนแปลง หรือเป็นอุปสรรคต่อการปลูกพืชหลัก และผู้ให้เช่านามีสิทธิจะเรียกเก็บค่าเช่านาเพิ่มขึ้น (มาตรา 47 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน ฯ) ทั้งนี้เนื่องจากว่ากฎหมายไม่ประสงค์ให้ที่นาถูกทอดทิ้งว่างไว้เมื่อสิ้นฤดูกาลผลิตตามปกติ และเพื่อเป็นการจูงใจผู้เช่านาในการปลูกพืชหมุนเวียน และเพิ่มรายได้ให้แก่ครอบครัว กฎหมายจึงห้ามมิให้ผู้ให้เช่าเรียกค่าเช่าเพิ่มขึ้นกว่าค่าเช่านาที่ได้ตกลงกันไว้

เนื่องจากกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือให้แก่เกษตรกรผู้เช่าทำนามีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง จึงกำหนดให้ผู้ให้เช่านาที่มีความประสงค์ขายที่นาต้องแจ้งให้ผู้เช่านาทราบก่อนโดยต้องทำเป็นหนังสือระบุราคาที่จะขาย และวิธีการชำระเงินยื่นต่อประธาน คชก. ตำบล เพื่อแจ้งให้ผู้เช่านาทราบภายใน 15 วัน และถ้าผู้เช่านามีความประสงค์จะรับซื้อ จะต้องแจ้งเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน คชก. ตำบล ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ให้เช่านาต้องขายให้แก่ผู้เช่านานี้ แต่หากว่าผู้เช่านาประสงค์จะซื้อตามราคาที่จะขาย แต่ไม่ตกลงในวิธีการชำระเงิน คชก. ตำบล ก็มีอำนาจไกล่เกลี่ยขยายกำหนดเวลาการชำระเงิน หรือมีคำสั่งอื่น ตามที่เห็นสมควรได้ แต่ คชก. ตำบลไม่มีอำนาจขยายกำหนดเวลาการชำระเงินเกิน 1 ปี ต่อจากเวลาที่ผู้ให้เช่านากำหนดไว้ หากผู้เช่านาไม่แสดงความจำนงจะซื้อภายในกำหนด 30 วัน หรือปฏิเสธเป็นหนังสือไม่ซื้อ หรือแสดงความจำนงจะซื้อ แต่ไม่ชำระเงินภายในกำหนดเวลาที่ตกลงกัน หรือเวลาที่ คชก. ตำบลกำหนด ผู้เช่านาก็หมดสิทธิที่จะซื้อ และผู้ให้เช่านามีสิทธิขายให้แก่บุคคลภายนอกต่อไปได้ (มาตรา 53 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน ฯ) อย่างไรก็ตามการเช่านายอมไม่ระงับสิ้นไป เพราะเหตุโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เขาได้รับโอนต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้โอนที่มีต่อผู้เช่านา (มาตรา 28 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน ฯ)



ถึงแม้ผู้เช่าจะหมดสิทธิที่จะซื้อนาตามที่กล่าวข้างต้นแล้วก็ตาม หากผู้ให้เช่าจะขายนาให้บุคคลอื่นในราคาหรือวิธีการชำระเงินที่แตกต่างไปจากเดิมที่แจ้ง ให้ผู้เช่าทราบ ผู้ให้เช่าก็ต้องดำเนินการแจ้งให้ผู้เช่าทราบใหม่ ตามวิธีการดังกล่าวข้างต้นนี้ และเพื่อป้องกันมิให้ผู้เช่าหลีกเลี่ยงที่จะต้องแจ้งการขายนาให้ผู้เช่าทราบก่อนโดยการทำนิติกรรมอื่น ซึ่งมีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ เช่นเดียวกับการขายที่นา กฎหมายจึงกำหนดให้การขายฝาก การแลกเปลี่ยน และการโอนชำระหนี้จำนอง ในที่นาที่ให้เช่านั้นมีผลเช่นเดียวกับการขายที่นา คือต้องแจ้งให้ผู้เช่าทราบก่อนเช่นกัน หากผู้ให้เช่ามิได้ปฏิบัติตามวิธีการดังกล่าวแล้ว และไม่ว่านานั้นจะโอนต่อไปยังผู้ใด ผู้เช่าก็ยังมีสิทธิที่จะขอซื้อนาจากผู้รับโอนตามราคาและวิธีการชำระเงินที่ผู้รับโอนซื้อไว้หรือตามราคาตลาดในขณะนั้น แล้วแต่ว่าราคาใดจะสูงกว่ากัน แต่จะต้องใช้สิทธิดังกล่าวนี้ภายใน 2 ปี นับแต่ที่รู้หรือควรจะรู้หรือภายใน 3 ปี นับแต่ผู้ให้เช่าโอนนา (มาตรา 54 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน ฯ)

สิทธิที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะช่วยเหลือเกษตรกรให้มีที่ดินทำกิน คือ เกษตรกรมีสิทธิที่จะขอเช่าที่นาที่เจ้าของที่นาทิ้งว่างไว้ไม่ได้ให้เช่า หรือไม่ได้ทำประโยชน์อย่างอื่น หรือทำประโยชน์เพียงเล็กน้อย ไม่สมควรแก่สภาพของที่ดิน แต่เกษตรกรผู้ขอเช่านาจะต้องเป็นผู้ไม่มีที่ทำนา หรือมีอยู่แล้วแต่ไม่พอต่อการเลี้ยงชีพของตนเองและครอบครัว ในกรณีนี้เจ้าของนาสามารถพิสูจน์ต่อ คชก. คำว่าลได้ว่า การที่ตนปล่อยนาทิ้งว่างหรือไม่ทำประโยชน์ หรือทำประโยชน์เพียงเล็กน้อย ไม่สมควรแก่สภาพของที่ดินนั้น เป็นเพราะตนมีเหตุอันสมควร (มาตรา 55 พ.ร.บ. การเช่าที่ดิน ฯ) เช่น เจ้าของนาเกิดเจ็บป่วยหรือต้องไปรับราชการทหารตามกฎหมาย เป็นต้น

### ๗. สิทธิหน้าที่ของผู้ให้เช่านา

ผู้ให้เช่านอกจากจะมีสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าตามที่ตกลงกันแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้ผู้ให้เช่ามีบุริมสิทธิพิเศษเหนือผลผลิตจากที่ให้เช่าเท่าปริมาณที่จะ

คำนวณเป็นค่าเช่าตาม มาตรา 260 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บุริมสิทธิ  
 ในมูลเช่าอสังหาริมทรัพย์ย่อมมีอยู่เหนืออสังหาริมทรัพย์ของผู้เช่าซึ่งอยู่ในหรือบนอสังหา-  
 ริมทรัพย์นั้น เพื่อบังคับชำระหนี้ค่าเช่าและหนี้อย่างอื่นของผู้เช่าอันเกิดจากความเกี่ยวพัน  
 ในเรื่องเช่า แต่ในกรณีให้เช่าแก่ผู้ให้เช่ามีบุริมสิทธิพิเศษเหนือข้าวหรือพืชไร่ที่ผู้เช่า  
 ปลูกขึ้นเพียงเท่าปริมาณที่จะคำนวณเป็นค่าเช่าเท่านั้น (มาตรา 51 พ.ร.บ.การ  
 เช่าที่ดิน ฯ) โดยบุริมสิทธิพิเศษนี้ไม่ครอบคลุมถึงหนี้อย่างอื่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องเช่า  
 อย่างเช่นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 นี้มีขอบเขต  
 ครอบคลุมกว้างขวางกว่า พระราชบัญญัติควบคุมการเช่า พ.ศ. 2517 เนื่องจาก  
 พระราชบัญญัติควบคุมการเช่าควบคุมเฉพาะการเช่าเพื่อปลูกข้าวหรือพืชไร่  
 เท่านั้น แต่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ขยายขอบเขตคุ้มครอง  
 ถึงการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอื่น ๆ ด้วย คือ การทำสวน ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์  
 เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนี้ หากการเช่าที่ดิน  
 ประกอบเกษตรกรรมประเภทใดเป็นช่องทางให้เกิดการเอาเปรียบเอารัดเอาเปรียบเกษตรกร  
 ผู้เช่าโดยไม่เป็นธรรมจนเกิดความเดือดร้อนและเสียหาย ต่อเศรษฐกิจของประเทศ  
 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ให้อำนาจรัฐบาลที่จะ  
 กำหนดการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ได้  
 โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 63 พ.ร.บ.การเช่าที่ดิน ฯ)

### การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การจัดรูปที่ดินหมายถึง การดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้  
 สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลง เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิตโดยทำการรวบรวม  
 ที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกัน เพื่อวางแผนจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบ  
 ชลประทานและระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับ  
 พื้นดิน การบำรุงดิน การวางแผน การผลิตและการจำหน่ายผลผลิตผลการเกษตร รวม

ตลอดถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และ การอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัย (มาตรา 4 พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินฯ) สรุปแล้วการจัดรูปที่ดินก็คือ การปรับปรุงขนาดการถือครอง ที่ดินและระบบการผลิตในชุมชนหนึ่งชุมชนใดโดยเฉพาะเพื่อพัฒนาความเป็นอยู่ของ เกษตรกรในชุมชนและเพื่อพัฒนาการผลิตให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะการที่เกษตรกร ถือครองที่ดินไม่ไค้ขนาด หรือแปลงเล็กแปลงน้อยย่อมเป็นอุปสรรคในการพัฒนาเพิ่มผล ผลิตเพราะจะทำให้เสียเวลาและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการเกษตรโดยไม่สมควรทั้ง ยังเป็นปัญหาในการพัฒนาระบบชลประทานด้วย

สำหรับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น มีวัตถุประสงค์หลักในการกระจาย การถือครองที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีที่ทำกิน แต่การกระจายการถือครองที่ดินเพียงด้าน เดียวนั้น ย่อมไม่สามารถทำให้เกษตรกรมีความกินดีอยู่ดี หรือหลุดพ้นจากความยากจน ได้ หากปราศจากการพัฒนาระบบการผลิต หรือปรับปรุงพัฒนาที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิต และ ลดต้นทุนการผลิตให้แก่เกษตรกรดังนั้นในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึง ต้องมีการจัดรูปที่ดินเป็นมาตรการสนับสนุนอยู่ด้วยจึงจะทำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร- กรรม ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ก็ให้มีความสำคัญในการจัดรูปที่ดินเช่นเดียวกัน โดยกำหนดให้รับช่วยเหลือ เกษตรกรในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตร- กรรม พ.ศ. 2517

#### ก. องค์กรดำเนินงาน

องค์กรดำเนินงานที่สำคัญในการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีดังนี้



1. คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมอัยการ อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมทางหลวง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 5 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง เป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา 6 พ.ร.บ.จัดรูปที่ดิน ฯ)

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง และสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด รวมทั้งอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- วางโครงการจัดรูปที่ดินในท้องที่ต่าง ๆ และกำหนดแผนการดำเนินงานนั้น
- พิจารณากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีออกประกาศตามมาตรา 25
- กำหนดการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน
- เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี เกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดิน หรือการเวนคืนที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ตามมาตรา 32
- ให้ความเห็นชอบในแผนผังการจัดแปลงที่ดิน ระบบชลประทานและการระบายน้ำ การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดินและการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเสนอ

- กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินราคาที่ดิน และทรัพย์สินอื่นในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน
- ให้ความเห็นชอบในงบประมาณค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเสนอ
- ให้ความเห็นชอบในการกำหนดที่ดินตอนใด เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา 43
- วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการจัดรูปที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินหรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา 34 และมาตรา 38
- ให้ความเห็นหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดตามมาตรา 19 และในเรื่องเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน
- วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน การเงินและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง และสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด
- ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 13 พ.ร.บ. จัดรูปที่ดิน ฯ)

2. คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งหมายรวมถึงคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกรุงเทพมหานครด้วย

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 1 คน ปลัดกรุงเทพมหานคร เกษตรกรุงเทพมหานคร เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนส่งเสริมสหกรณ์ ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนสำนักผังเมือง หัวหน้าเขตท้องที่ที่มีการจัดรูปที่ดิน ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นกรรมการ และกรรมการอื่น อีกไม่เกิน 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจาก

เจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเป็น  
กรรมการและเลขานุการ (มาตรา 7 พ.ร.บ.จัดรูปที่ดิน ฯ)

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดนอกจากกรุงเทพมหานครประกอบด้วย  
ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดิน  
จังหวัด เกษตรจังหวัด สหกรณ์จังหวัด พัฒนาการจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทน  
กรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนกรมทางหลวง ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร  
นายอำเภอ และปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ท้องที่ที่มีการจัดรูปที่ดินเป็น  
กรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากเจ้าของที่ดินในเขต  
โครงการจัดรูปที่ดิน และให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและ  
เลขานุการ (มาตรา 8 พ.ร.บ.จัดรูปที่ดิน ฯ)

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป  
ซึ่งกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

- จัดให้มีการสำรวจบริเวณที่ดินที่เห็นสมควรจะกำหนดเป็นเขต  
โครงการจัดรูปที่ดิน และสอบถามความสมัครใจของเจ้าของที่ดินว่า จะให้ดำเนินการ  
จัดรูปที่ดินหรือไม่ และให้จัดทำบันทึกแสดงความยินยอมหรือไม่ยินยอมไว้เป็นหลักฐาน
- ประเมินราคาที่ดิน และทรัพย์สินอื่นในที่ดินในเขตโครงการจัดรูป  
ที่ดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด
- จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการ  
จัดรูปที่ดินแต่ละโครงการ เพื่อเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง
- พิจารณาวางแผนผังการจัดแปลงที่ดิน ระบบชลประทานและ  
การระบายน้ำ การสร้างถนน หรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การ  
แลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่  
เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เพื่อเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง



- จัดให้มีการประชุมเจ้าของที่ดิน และผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อชี้แจงให้เข้าใจความมุ่งหมาย วิธีการจัดรูปที่ดิน สิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบและประโยชน์ที่เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจะพึงได้รับและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน

- ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยความร้อง ประนีประนอม หรือไกล่เกลี่ยการจำนอง หรือการขายฝาก ตามมาตรา 34 มาตรา 35 และมาตรา 36

- ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตามระเบียบหรือข้อบังคับ หรือมติของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือตามมติคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย

- วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับ หรือมติของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

- แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามที่สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเสนอ

- ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดิน (มาตรา 14 พ.ร.บ. จัดรูปที่ดิน ฯ)

### 3. สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยให้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดรูปที่ดินและปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดทั้งยังมีหน้าที่ควบคุมสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางยังทำหน้าที่เป็นสำนักงานจัดรูปที่ดินกรุงเทพมหานครด้วย

สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางมีหัวหน้าโดยการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และพิจารณาจากข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางนี้ มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ นโยบายและโครงการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย และอยู่ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง (มาตรา 18 พ.ร.บ.จัดรูปที่ดิน ฯ)

#### 4. สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด

เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินไว้บังคับในท้องที่ใดแล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดขึ้นโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดรูปที่ดินตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ในกรณีที่ได้กำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินคลุมที่ดินในเขต 2 จังหวัดขึ้นไปรวมอยู่ในเขตโครงการเดียวกัน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางจะมอบหมายให้สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดใด มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดรูปที่ดินตลอดเขตโครงการนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมีส่วนงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ในจังหวัดที่เกี่ยวข้องนั้นหรือไม่ และให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด และนายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ในจังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอ ที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดด้วย (มาตรา 17 พ.ร.บ.จัดรูปที่ดิน ฯ)

สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด มีหัวหน้าโดยการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และพิจารณาจากข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ นโยบายและโครงการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย และอยู่ใน

ฐานะผู้บังคับบัญชาของพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด (มาตรา 19 พ.ร.บ.จัดรูปที่ดิน ๖)

### 5. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

เนื่องจากในการวางผังจัดรูปที่ดิน การจัดระบบชลประทาน การจัดสร้างถนน หรือกิจการอื่น ๆ ในการจัดรูปที่ดินนั้นจะต้องมีการจัดซื้อ เวนคืน หรือการรับโอนสิทธิต่าง ๆ อันเกี่ยวกับที่ดินจึงจำเป็นต้องจัดให้มีองค์กรในการดำเนินการซึ่งตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 กำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจ มีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จัดให้ได้มา ชื่อ เขา เขาชื่อ ภูเขา ภูเขม ภูเขมร จำหน่าย จำนอง จำนำ ทำการแลกเปลี่ยน รับโอน รับโอนสิทธิการเช่า หรือสิทธิการเช่าซื้อด้วยประการใด ๆ ซึ่งที่ดินหรือทรัพย์สินอื่น ๆ นอกจากนี้ยังมีอำนาจใหญ่ ให้อำนาจ ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ให้สินเชื่อบริษัทรับจำนอง รับจำนำ โอน โอนสิทธิการเช่า หรือสิทธิการเช่าซื้อ ซึ่งที่ดินหรือทรัพย์สินอื่น และในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ยังกำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นเจ้าของที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้มาโดยประการใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยการเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งมีอำนาจดำเนินการโอนไปยังเอกชนได้ซึ่งถือเสมือนว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจถือครองที่ดินหรือทรัพย์สินเช่นเดียวกับเอกชน แต่ภายหลังได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 แล้ว มีผลให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินบางประการ ทำให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ ไม่มีอำนาจถือสิทธิในที่ดิน ได้อย่างเอกชนอีกต่อไป ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ก็อาจทำให้กระทบกระเทือนถึงการดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะไม่มีอำนาจจัดการทรัพย์สินแต่อย่างใด จะต้องมีการติดต่อประสานงานกับกระทรวงการคลัง ซึ่งก่อให้เกิดการล่าช้าได้ กรณีเช่นนี้ ควรตีความไปในทางที่พระราชบัญญัติ

จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นกฎหมายพิเศษยกเว้นกฎหมายทั่วไป คือพระราชบัญญัติ  
ที่ราชพัสดุ ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดิน แต่หากว่าที่ดินหรือทรัพย์สินอื่น ๆ ที่  
ไม่ใช่การได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยการเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว  
ก็ไม่เข้าข้อยกเว้นที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีอำนาจ  
จัดการได้โดยกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ การดำเนินการใด ๆ จะต้อง  
ดำเนินการตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุทุกประการ <sup>7</sup>

#### 6. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย

กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์  
และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจัดรูป  
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 โดยให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และ  
ออกกฎกระทรวง นอกจากนี้ยังมีอำนาจประกาศกำหนดท้องที่ ที่จะสำรวจเป็นเขต  
โครงการจัดรูปที่ดิน จัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ภายหลังได้มีการประกาศใช้  
พระราชบัญญัติการกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน สำหรับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
เกษตรและสหกรณ์ กฎหมายให้อำนาจโดยเฉพาะในการแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูป  
ที่ดินกลาง และหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด นอกจากนี้ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคล  
ภายนอก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการ  
จัดรูปที่ดินกลาง อาจมอบหมายให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง หรือหัวหน้าสำนักงาน  
จัดรูปที่ดินจังหวัด เป็นผู้กระทำการในนามของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ ทั้งยังมี  
อำนาจในการพิจารณาจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เพื่อนำมา  
ดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ นอกจากนี้ในกรณีมีปัญหาในการไถถอนจากจำนอง หรือขายฝาก  
ที่ดิน ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจ

<sup>7</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วันนาคันต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,  
หน้า 162.

ดำเนินการไถถอนจำนอง หรือไถถอนขายฝากได้

ข. การดำเนินการจัดรูปที่ดิน

เนื่องจากการจัดรูปที่ดินเป็นการวางผังในเรื่องการถือครองที่ดิน ปรับปรุงในคันชลประทาน และปรับปรุงในคันอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อพัฒนาสังคมและความเป็นอยู่ของประชากร ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดปัญหาขึ้นในชั้นดำเนินการ จึงให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายสอบถามความสมัครใจจากเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่ ก่อนว่าจะให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินหรือไม่ และให้จัดทำบันทึก การยินยอมหรือไม่ยินยอมของเจ้าของที่ดินทุกรายไว้เป็นหลักฐาน แต่หน้าที่ดังกล่าวหากมีการจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดขึ้นแล้วก็เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งหากเจ้าของที่ดินยินยอมมีจำนวนถึงหนึ่ง ของบรรดาเจ้าของที่ดินทั้งหมด ก็ดำเนินการประกาศท้องที่จะสำรวจเป็นโครงการจัดรูปที่ดิน (มาตรา 28 พ.ร.บ. จัดรูปที่ดิน ฯ) ทั้งนี้เพื่อให้มีการสำรวจขั้นต้นเพื่อเตรียมดำเนินการจัดรูปที่ดินต่อไป ซึ่งการประกาศกำหนดท้องที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นมีผลทางกฎหมายดังนี้คือ

- พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจในที่ดินได้ โดยต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน มีอำนาจทำเครื่องหมายระดับขอบเขต หรือแนวเขต โดยปักหลักหรือขุดร่องแนวในกรณีที่ต้องสร้างหมุดหลักฐานตามแผนที่ในที่ดินของผู้ใด ก็ให้มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานลงได้ ตามความจำเป็น ทั้งนี้หากมีความจำเป็นและโดยสมควรพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขูดดิน ตัด รานกิ่งไม้ และกระทำการอย่างอื่นแกสิ่งทีเกิควางการสำรวจได้เท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงการที่จะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด (มาตรา 25 พ.ร.บ. จัดรูปที่ดิน ฯ)

- ภายในระยะเวลา 5 ปี นับแต่ประกาศกำหนดท้องที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายค้ำยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิด

ภาวะติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินหรือกระทำ  
การใด ๆ อันอาจทำให้ราคาประเมินที่ดินสูงขึ้นในที่ดินนั้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็น  
หนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ  
จัดรูปที่ดินกลาง ทั้งนี้เนื่องจากหากกฎหมายไม่ควบคุมการดำเนินการดังกล่าว จะก่อ  
ให้เกิดความยุ่งยากเป็นอุปสรรคในการจัดรูปที่ดินได้ เพราะหากที่ดินมีภาวะติดพัน  
การแบ่งแยก หรือวางผัง จะก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินนั้น ในการที่จะ  
ต้องรับภาระต่าง ๆ ในที่ดินซึ่งตนมิได้ก่อขึ้นอีกทั้งการที่ทำให้ราคาประเมินที่ดินสูงขึ้น  
นั้น ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการคำนวณมูลค่าสุทธิของที่ดินเพื่อกำหนดแปลงที่ดินใหม่  
ได้ และหากมีการฝ่าฝืนเช่นนี้ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดก็จะไม่ประเมินราคาที่ดิน  
ที่สูงขึ้น รวมในราคาประเมินที่ดินและทรัพย์สินในที่ดินนั้น และหากการจัดทำนั้นอาจก่อ  
ให้เกิดความเสียหาย หรืออีกขบวนการจัดรูปที่ดิน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมี  
อำนาจสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทำการรื้อถอนเสียภายในเวลา  
ที่กำหนด และหากไม่ยินยอมหรือไม่ปฏิบัติตามคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจ  
ดำเนินการรื้อถอนโดยเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้  
และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนนั้นด้วย (มาตรา 26 พ.ร.บ. จัดรูปที่ดิน ฯ)

ภายหลังจากการสำรวจท้องที่ที่จะกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว  
เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรจะกำหนดเขตที่ดินเป็นเขตโครงการ  
จัดรูปที่ดินก็ต้องเสนอให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยจะต้องระบุที่ดินหรืออสังหา-  
ริมทรัพย์อื่น ๆ พร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายพร้อมทั้ง  
จัดให้มีแผนที่แสดงเขตโครงการจัดรูปที่ดินประกอบแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา (มาตรา  
24 พ.ร.บ. จัดรูปที่ดิน ฯ) ในการดำเนินการจัดรูปที่ดินนั้นกฎหมายประสงค์ให้มีการ  
ประกาศกำหนดท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินก่อนมีการตราพระราช-  
กฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ทั้งนี้ก็เพื่อให้อยู่ในความควบคุม  
ของมาตรา 26 และเพื่อให้การจัดรูปที่ดินดำเนินการไปด้วยดี หากมีการตราพระราช-  
กฤษฎีกาไปที่เดียวโดยไม่ต้องมีการประกาศกำหนดเขตท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการ

จัดรูปที่ดิน ก็จะไม่ได้รับประโยชน์ตามมาตรา 26 ดังกล่าว

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจะต้องปิดประกาศพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พร้อมทั้งระบุเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน แดละแปลงไว้ ณ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ที่ทำการเขต ที่ทำการแขวง หรือ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบลแล้วแต่กรณี และที่ชุมนุมชนในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน หลังจากนั้นคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจึง ดำเนินการจัดรูปที่ดินต่อไป ตามเอกสารหลักฐานนั้นได้ (มาตรา 33 พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินฯ) แต่ผู้มีส่วนได้เสียในที่ดิน มีสิทธิขอตรวจสอบเอกสารหลักฐานและคัดค้าน เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามที่ได้ปิดประกาศไว้ได้ โดยยื่นคำร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการ จัดรูปที่ดินจังหวัดภายใน 60 วัน นับแต่วันปิดประกาศ ในกรณีนี้คณะกรรมการจัดรูป ที่ดินจังหวัดมีอำนาจสอบสวนและเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารที่ เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น และวินิจฉัยสั่งการไปตามที่เห็นสมควร โดยแจ้งคำ วินิจฉัยนั้นเป็นหนังสือไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง หากผู้ที่เกี่ยวข้องไม่พอใจคำวินิจฉัยมีสิทธิ ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำ วินิจฉัย เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้วินิจฉัยแล้วจะต้องแจ้งคำวินิจฉัยเป็น หนังสือไปยังบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย เช่นกัน แต่ถึงแม้จะมีการคัดค้านหรือการอุทธรณ์ ดังกล่าว คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดก็ยังมีอำนาจดำเนินการจัดรูปที่ดินต่อไปได้ (มาตรา 34 พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินฯ)

นอกจากนี้เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ไซ้บังคับในท้องที่ใดแล้ว คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจะต้องมีหนังสือแจ้งไปยังเจ้า ของที่ดินผู้รับจำนอง หรือผู้รับซื้อฝาก หรือผู้ยึดถือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการ จัดรูปที่ดินนั้น ให้นำหรือส่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินพร้อมด้วยเอกสารสิทธิที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน นั้นให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ณ สถานที่และภายในเวลาที่กำหนด (มาตรา 29 พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินฯ) ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนี้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจะต้อง ดำเนินการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินทุกแปลง จัดแบ่งแยกดินของที่ดินตาม

มูลค่าของที่ดิน กำหนดโครงการรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน กำหนดแหล่งที่อยู่อาศัยและกิจการสาธารณูปโภคที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน กำหนดแปลงที่ดินที่จะจัดให้แก่ เจ้าของที่ดินเดิมและผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในการจัดรูปที่ดินและกระทำการกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน

### 1. ที่ดินที่จะนำมาดำเนินการจัดรูปที่ดิน

เนื่องจากการจัดรูปที่ดินนี้ต้องได้รับความยินยอมหรือความสมัครใจของเจ้าของที่ดินหากเจ้าของที่ดินยินยอมก็สามารถดำเนินการจัดรูปที่ดินได้โดยไม่มีปัญหาแต่อย่างใด แต่ในกรณีที่เจ้าของที่ดินบางรายไม่ยินยอมที่จะจัดดำเนินการจัดรูปที่ดินจึงมีความจำเป็นที่ทางการจะต้องดำเนินการจัดซื้อเพื่อให้การจัดรูปที่ดินดำเนินการต่อไปได้ หรือในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่มาติดต่อแสดงความยินยอมเมื่อได้รับแจ้งจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน หรือเจ้าของที่ดินมิได้ใช้ที่ดินนั้นประกอบกิจการใด ๆ ด้วยตนเอง หรือให้ผู้อื่นเช่าที่ดิน หรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เหตุดังกล่าวนี้อาจเป็นอุปสรรคในการจัดรูปที่ดินได้ กฎหมายจึงให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการพิจารณาจัดซื้อที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ (มาตรา 32 พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินฯ)

แต่ในกรณีที่ทางราชการได้เสนอขอซื้อที่ดินแล้ว เจ้าของที่ดินยังไม่ยินยอมขายหรือกำหนดราคาขายที่สูงกว่าราคาประเมินของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมาก เช่นนี้หากเป็นอุปสรรคต่อการจัดรูปที่ดินและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องได้ซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นก็มีอำนาจดำเนินการเวนคืนที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์นั้นได้ แต่ทั้งนี้ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 โดยอนุโลม (มาตรา 32 พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินฯ)

นอกจากการจัดรูปที่ดินในที่ดินของเอกชนแล้วกฎหมายยังให้อำนาจในการดำเนินการจัดรูปที่ดินในที่ดินของรัฐได้โดยกำหนดให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้น มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดย



มีข้อกำหนดการถอนสภาพตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ถ้าในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้น มีที่ดินยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยที่ที่ดินดังกล่าวนี้จะต้องมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิของผู้ใด แต่ในกรณีที่มีการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ โดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินดังกล่าว คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจะต้องจัดให้ที่ดินตอนนั้นคงเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต่อไป ซึ่งหากไม่อาจจัดได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุอย่างใดก็ตาม คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดก็มีอำนาจจัดที่ดินแปลงอื่นแทนได้ โดยถ้าจัดให้ที่ดินแปลงใดคงเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือจัดที่ดินแปลงอื่นแทนแล้ว คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้มีแผนที่สังเขปแสดงขอบเขตของที่ดินตอนนั้นแนบท้ายประกาศด้วย (มาตรา 43 พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินฯ)

ในกรณีที่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดินและสภาพของที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยรวมอยู่ด้วย กฎหมายกำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อนำมาใช้ในการจัดรูปที่ดิน

## 2. การกำหนดแปลงที่ดินใหม่

ก่อนที่จะดำเนินการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ให้แก่เจ้าของที่ดินแต่ละราย คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจะต้องประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินทุกแปลงในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้น ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดเสียก่อน ทั้งนี้ก็เพื่อจะได้เป็นมูลค่าประเมินในการกำหนดค่าเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินควรจะได้รับที่ดินที่จะจัดใหม่จำนวนเท่าใด (มาตรา 13 พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินฯ)

ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นจะต้องมีการจัดสร้างระบบการชลประทานและการระบายน้ำ ถนน หรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอย่างอื่น เพื่อให้เจ้าของที่ดินทุกแปลงได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้เมื่อเป็นผลประโยชน์ที่เจ้าของที่ดินทุกแปลงจะได้รับร่วมกันโดยตรงกฎหมายจึงกำหนดให้เจ้าของที่ดินทุกแปลงต้องเสียสละมูลค่าราคาประเมินที่ดินและทรัพย์สินของตนบ้าง โดยกำหนดมูลค่าของที่ดินที่ได้ใช้ไปในการสร้างระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนน หรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคว่ามีมูลค่าเท่าใด แล้วนำไปหักออกจากมูลค่าประเมินของที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นในที่ดินแต่ละแปลงตามสัดส่วน (มาตรา 37 พ.ร.บ. จัดรูปที่ดิน) แต่มูลค่าที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินที่แต่ละแปลงได้สละให้แก่วางรวมที่จะนำไปหักออกจากมูลค่าประเมินที่ดินเดิมนี้จะต้องมีมูลค่าไม่เกินร้อยละ 7 ของมูลค่าประเมินที่ดินเดิม เมื่อหักออกแล้วจะเหลือเป็นมูลค่าสุทธิของที่ดินในการที่จะนำไปเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ ให้แก่เจ้าของที่ดินต่อไป การที่กฎหมายกำหนดให้หักมูลค่าที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินที่แต่ละแปลงได้สละให้แก่วางรวมออกจากมูลค่าประเมินที่ดินเดิมไม่เกินร้อยละ 7 จากที่ดินแต่ละแปลงนี้ ถือได้ว่าเป็นธรรมแล้ว เพราะเจ้าของที่ดินทุกคนก็ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการใช้สาธารณูปโภคร่วมกัน ก็ควรที่จะต้องเสียสละโดยเท่าเทียมกันตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์ แต่ในกรณีที่มีมูลค่าของที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินที่แต่ละแปลงได้สละให้แก่วางรวมมีมูลค่าสูงเกินกว่าร้อยละ 7 ของมูลค่าประเมินที่ดินเดิมแล้วก็ถือว่ามูลค่าที่เสียสละนี้สูงเกินไปในการที่เจ้าของที่ดินแต่ละแปลงจะต้องเสียสละให้แก่วางรวม กฎหมายจึงกำหนดให้มูลค่าส่วนที่เกินกว่าร้อยละ 7 นี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินแต่ละรายเป็นเงิน (มาตรา 39 พ.ร.บ. จัดรูปที่ดิน)

ตัวอย่างเช่น มูลค่าราคาประเมินที่ดินเดิม 20,000 บาท มูลค่าที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินที่ให้แต่ละแปลงสละให้แก่วางรวมตามสัดส่วน 2,000 บาท มูลค่าที่ดินที่สละให้ส่วนรวมที่จะนำไปหักออกจากมูลค่าราคาประเมินที่ดินต้องไม่เกินร้อยละ 7 ของมูลค่าราคาประเมินเดิม คือ 1,400 บาท ฉะนั้นมูลค่าสุทธิจะเท่ากับ

20,000 หักออก 1,400 เท่ากับ 18,600 บาท ส่วนมูลค่าที่เกิน 1,400 บาท  
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องจ่ายเป็นหัวเงินทดแทนคือ 600 บาท

เมื่อคิดคำนวณได้มูลค่าสุทธิของที่ดินแต่ละแปลงแล้วคณะกรรมการ  
จัดรูปที่ดินจังหวัดก็จะกำหนดที่ดินแปลงใหม่ให้แก่เจ้าของที่ดินตามมูลค่าสุทธิของ  
ที่ดินของแต่ละคน ในการกำหนดแปลงที่ดินนี้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจะต้อง  
พยายามจัดให้เจ้าของที่ดินแต่ละรายได้รับที่ดินในที่ดินแปลงเดิมหรือให้ได้รับที่ดิน  
แปลงเดิมบางส่วนหรือจัดให้ที่ดินแปลงใหม่อยู่ใกล้เคียงกับที่ดินแปลงเดิมของแต่ละ  
รายเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เนื่องจากว่าเจ้าของที่ดินแต่ละรายก็ย่อมมีความรัก ความ  
ผูกพัน อยู่กับที่ดินแปลงเดิมของตน หรือบางรายอาจมีการลงทุนเพาะปลูกไว้แล้วก็  
ได้ จึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดที่จะต้องพยายามจัดให้เจ้าของ  
ที่ดินเดิมได้ที่ดินในแปลงเดิมของตน

เมื่อมีการตกลงกำหนดแปลงที่ดินใหม่แล้วคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน  
จังหวัดจะต้องปิดประกาศแผนผังที่ดินใหม่พร้อมด้วยรายชื่อเจ้าของที่ดินไว้ ณ ศาลา  
ว่าการกรุงเทพมหานคร ที่ทำการเขต ที่ทำการแขวง หรือศาลากลางจังหวัด ที่ว่า  
การอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบล แล้วแต่กรณี และในชุมชนในเขตโครงการ  
จัดรูปที่ดินในการนี้เจ้าของที่ดินที่ได้รับอาจตกลงแลกเปลี่ยนที่ดินกันได้ โดยทำเป็นหนังสือ  
ขออนุญาตต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด หากไม่สามารถตกลงแลกเปลี่ยนกันได้หรือ  
คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดไม่อนุมัติ เจ้าของที่ดินมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้าน และยื่น  
อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการจ้ดรูปที่ดิน  
กลางเป็นที่สุด (มาตรา 38 พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินฯ)

ในการกำหนดแปลงที่ดินใหม่นี้เจ้าของที่ดินแต่ละรายอาจจะได้ที่ดิน  
มีมูลค่าสูงหรือต่ำกว่ามูลค่าสุทธิของที่ดินเดิมก็ได้กฎหมายจึงกำหนดให้เจ้าของที่ดิน  
จ่ายหรือได้รับมูลค่าที่แตกต่างนั้นเป็นการทดแทนตามหลักเกณฑ์ หรือวิธีการ และ  
เงื่อนไข ตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด (มาตรา 40 พ.ร.บ. จัดรูป  
ที่ดินฯ)

### 3. ผลหลังจากจัดรูปที่ดิน

#### ก) การห้ามโอนสิทธิในที่ดิน

ภายในกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน จะโอนสิทธิในที่ดิน ไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดโดยทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ หรือกลุ่ม เกษตรกรที่เป็นสมาชิก หรือโอนไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อประโยชน์ ในการจัดรูปที่ดิน หรือเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง (มาตรา 44 พ.ร.บ.จัดรูปที่ดิน ๖) ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้มิใช่เกษตรกรเข้ามา ถือครองที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินซึ่งอาจจะเป็นอุปสรรคในการพัฒนาการเกษตร ได้ แต่ทั้งนี้กฎหมายก็มิได้ห้ามในการนำที่ดินไปจำนองเป็นประกันแต่อย่างใด เจ้าของ ที่ดินจึงสามารถนำที่ดินไปจำนองเป็นประกันการกู้ยืมได้ อย่างไรก็ตามภายในระยะเวลาดังกล่าวข้างต้น ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนี้ ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการ บังคับคดี

#### ข) การห้ามใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มิใช่เกษตรกรรม

เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินจะ ใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์อย่างอื่น ที่มิใช่เกษตรกรรมมิได้ ทั้งนี้รวมถึง การปลูกสร้าง สิ่งใด ๆ หรือทำการใด ๆ แก่ที่ดินนั้น อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูป ที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด (มาตรา 45 พ.ร.บ.จัดรูปที่ดิน ๖) การห้ามเช่นนี้ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเป็นการห้ามตลอดไป ถึงแม้ว่า โครงการจัดรูปที่ดินจะสำเร็จตามโครงการแล้วก็ตามทั้งนี้เพราะ รัฐต้อง เสียเวลาและค่าใช้จ่ายไปเป็นจำนวนมาก เพื่อพัฒนาที่ดินที่สภาพไม่เหมาะสมนั้นให้ กลายเป็นที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรกรรม การยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อการอื่น นอกจาก เกษตรกรรมได้จะเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดินที่จะพัฒนาการเกษตรกรรม

ของประเทศ 8

ค) การเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการ  
จัดรูปที่ดิน

เนื่องจากในการจัดสร้างระบบชลประทาน และการระบายน้ำ การสร้างถนน หรือทางลำเลียงในไร่นา และสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกันของ บรรดาเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน รัฐยอมจะต้องเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ไป ในการนี้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจะต้องช่วยออกค่าใช้จ่ายต่าง ๆ นั้นให้ แก่รัฐตามอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดโดยรัฐจะจ่ายเป็นเงินอุดหนุน ให้ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ทั้งนี้ เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจะต้องผ่อน ชำระค่าใช้จ่ายส่วนที่เหลือจากรัฐอุดหนุนเป็นรายปี ปีหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 แต่ต้องเริ่มชำระงวดแรกอย่างช้าในปีที่ 3 นับแต่มีใ้คดำเนินการจัดรูปที่ดินสำเร็จ ตามโครงการแล้ว นอกจากค่าใช้จ่ายดังกล่าวแล้ว เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิ ในที่ดินยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการปรับระดับที่ดิน และกิจการอื่น ๆ ที่ทางราชการ จัดทำให้ด้วย ตามอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดจากรายจ่ายที่ต้อง จ่ายจริง โดยวิธีการผ่อนชำระเช่นเดียวกับกรณีข้างต้น ค่าใช้จ่ายที่เจ้าของที่ดินหรือ ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจะต้องจ่ายนี้ในกรณีที่จำเป็นคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางจะพิจารณา จำนวนเงิน และขยายการชำระเงินให้แก่เจ้าของที่ดิน หรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินก็ได้ (มาตรา 46 พ.ร.บ.จัดรูปที่ดิน ฯ)

อนึ่ง ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนี้ หากมีการซ่อมแซมและบำรุง รักษา ระบบชลประทานและการระบายน้ำถนน หรือทางลำเลียงในไร่นา และสิ่ง สาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกัน ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการส่งน้ำเจ้าของที่ดิน หรือผู้ ได้รับสิทธิในที่ดินหรือสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกร จะต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายตาม หลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด (มาตรา 48 พ.ร.บ.จัดรูปที่ดิน ฯ) และหากมีการโอนสิทธิครอบครองไปยังบุคคลอื่นผู้รับโอน

คงมีหน้าที่ชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน เช่นเดียวกับผู้โอนทุกประการ คือรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ ทั้งยังถือว่าค่าใช้จ่ายต่าง ๆ นี้ เป็นมูริมสิทธิที่ได้จดทะเบียนไว้แล้ว ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 50 พ.ร.บ. จัดรูปที่ดิน ฯ)

### การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หมายถึง การจัดให้ประชาชนมีที่ดินเพื่อเป็นที่ตั้งเคหะสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยมีการปรับปรุงสภาพที่ดิน การผลิต การตลาด และค่านดินเชื้อ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการส่งเสริมการเกษตรอันจะส่งผลถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น มีจุดมุ่งหมายที่คล้ายคลึงกันคือ มุ่งหมายให้ประชาชนได้มีที่ดินเป็นที่ทำกินของตนเอง ทั้งนี้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ให้เจริญต่อไป แต่การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ กับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีข้อแตกต่างกันอยู่ที่ การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เป็นการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการจัดแบ่งกระจายสิทธิให้แก่ราษฎร โดยที่ดินของรัฐนั้นอาจเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่าง ๆ ซึ่งได้มีการถอนสภาพแล้วก็ได้ การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพนี้ จะไม่มีการนำที่ดินของเอกชนมาดำเนินการแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ดินซึ่งจะนำมาดำเนินการนั้น อาจเป็นที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเอกชนก็ได้ ดังนั้นการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพย่อมเป็นการเหมาะสมสำหรับประเทศที่มีที่ดินของรัฐเหลืออยู่เป็นจำนวนมาก ตรงกันข้ามสำหรับประเทศที่มีที่ดินของรัฐเหลืออยู่จำกัด คนส่วนน้อยเป็นผู้ถือสิทธิในที่ดินย่อมเป็นการจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยส่วนใหญ่จะได้รับการจัดชวจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ และเป็นโครงการที่จะต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อเป็นการสนับสนุนและลดปัญหาในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รัฐก็ควรดำเนินการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพให้แก่ประชาชนพร้อม ๆ กับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกินเป็นของ

ตนเอง อันเป็นจุดมุ่งหมายของการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั่นเอง

การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ได้วางรูปแบบการจัดที่ดินให้ประชาชนไว้ 2 ประเภท คือ นิคมสร้างตนเอง และนิคมสหกรณ์ ซึ่งในการดำเนินการจัดที่ดินในรูปแบบทั้ง 2 นี้ แตกต่างกันเพียงการดำเนินงานภายในนิคมเท่านั้น ส่วนหลักการทั่วไปแล้วการดำเนินการเป็นแบบอย่างเดียวกัน ในการดำเนินการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพนี้เป็นอำนาจของรัฐบาล ในการนี้จะนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการจัดให้ประชาชนเพื่อใช้เป็นที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพ (มาตรา 6 พ.ร.บ. จัดที่ดิน ๖) โดยการออกพระราชกฤษฎีกา พร้อมทั้งแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินของนิคมไว้ด้วย (มาตรา 7 พ.ร.บ. จัดที่ดิน ๖) สำหรับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะนำมาดำเนินการจัดให้ประชาชนนั้น จะต้องมีการถอนสภาพเสียก่อน โดยหากที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันก็ต้องดำเนินการถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติแล้วแต่กรณีตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ถ้าที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะก็ต้องดำเนินการถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เสียก่อน ในการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนนี้ต้องอยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพนี้ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ในกรณีของนิคมสร้างตนเอง หรืออธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ (เดิมอธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดิน) ในกรณีของนิคมสหกรณ์ มีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมได้ไม่เกินครอบครัวละ 50 ไร่ โดยสมาชิกที่ได้รับอนุญาตจะต้องทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดไว้เท่านั้น หากจะดำเนินการอย่างอื่นก็ต้องได้รับอนุญาต

จากอธิบดีเสียก่อน (มาตรา 9 พ.ร.บ.จัดที่ดิน ฯ) และสมาชิกนิคมจะต้องชำระเงิน  
 ช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไปในการจัดนิคมตามอัตราที่อธิบดีกำหนด แต่อัตรานี้จะไม่เกิน  
 ไร่ละ 200 บาท โดยผ่อนชำระเป็นรายปีหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 และต้องชำระ  
 งวดแรกอย่างช้าในปีที่ 5 นับแต่ปีที่ได้เข้าเป็นสมาชิกนิคม ถ้าปีใดไม่สามารถชำระ  
 ได้โดยมีเหตุผลสมควร อธิบดีอาจผ่อนผันให้ชำระในปีถัดไปได้ (มาตรา 10 พ.ร.บ.  
 จัดรูปที่ดิน ฯ) แต่ถ้าหากสมาชิกนิคมไปจากนิคมเกิน 6 เดือนก่อนที่จะได้รับหนังสือ  
 แสดงการทำประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายไว้ ผู้นั้น  
 เป็นอันขาดจากการเป็นสมาชิกนิคมและหมดสิทธิในที่ดินนั้น และจะเรียกร้องค่าทดแทน  
 อย่างไม่มิได้ (มาตรา 13 พ.ร.บ.จัดรูปที่ดิน ฯ) ในค่านตรงกันข้าม หากสมาชิก  
 ได้ทำประโยชน์ในที่ดินตามระเบียบที่กำหนด และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลา  
 เกินกว่า 5 ปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไป และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการ  
 ของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายก็จะออก  
 หนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น สมาชิกนิคมผู้ซึ่งได้รับหนังสือแสดงการทำ  
 ประโยชน์แล้ว มีสิทธิที่จะนำไปเป็นหลักฐานขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรอง  
 การทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ (มาตรา 11 พ.ร.บ.จัดรูปที่ดิน ฯ)  
 อย่างไรก็ตามภายในระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรอง  
 การทำประโยชน์ผู้เป็นเจ้าของที่ดินจะโอนที่ดินไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากการตกทอดโดย  
 ทางมรดก หรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ดินที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ ซึ่งหากสมาชิกฝ่าฝืนโอนที่ดินนั้น  
 ให้แก่ผู้อื่นถือได้ว่าเป็นการต้องห้ามโดยชัดแจ้งตามกฎหมายนิติกรรมนั้น ก็จะตกเป็นโมฆะ  
 ตามมาตรา 113 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับที่ดินในเขตนิคมนี้ ถึงแม้จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้ว  
 ก็ตามยังอยู่ในฐานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งแต่เดิมพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อ  
 การครองชีพ พ.ศ. 2485 มาตรา 8 ถือว่าที่ดินที่นำมาจัดเพื่อการครองชีพนี้ จะพ้น  
 จากการเป็นที่หลวงหวงห้ามเมื่อได้มีการออกโฉนดแล้ว ดังนั้นสภาพของนิคมที่ได้จัดตั้งขึ้น  
 นี้จะสิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อสมาชิกภายในนิคมได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำ-



ประโยชน์แล้ว อันถือได้ว่าเป็นการบรรลุผลตามความมุ่งหมายของการจัดที่ดินแล้ว โดย  
รัฐมนตรีจะต้องประกาศวันสิ้นสุดสภาพของนิคมในราชกิจจานุเบกษา จึงจะมีผลให้ที่ดินนั้น  
พ้นจากการ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน <sup>9</sup>

### ก. การจัดที่ดินในรูปนิคมสร้างตนเอง

เมื่อใดมีพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองแล้ว รัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย ประธาน-  
กรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 2 คน แต่ไม่เกิน 8 คน เพื่อคัดเลือกบุคคล  
เข้าเป็นสมาชิกนิคม และจัดให้เขาทำประโยชน์ในที่ดินตามแผนผังที่อธิบดีกรมประชา-  
สงเคราะห์กำหนด นอกจากนี้คณะกรรมการยังมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรและ  
กิจกรรมอื่นอีก เพื่อพัฒนาการสังคมและเศรษฐกิจของนิคมสร้างตนเอง (มาตรา 21  
พ.ร.บ. จัดรูปที่ดิน ฯ)

สำหรับบุคคลซึ่งได้รับคัดเลือกจากคณะกรรมการเข้าเป็นสมาชิกนิคม  
สร้างตนเองแล้ว ผู้ปกครองนิคมก็จะชี้เขตที่ดินให้เขาทำประโยชน์ โดยอธิบดีกรม-  
ประชาสงเคราะห์ หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์มอบหมาย จะออกหนังสือ  
อนุญาตให้เขาทำประโยชน์ในที่ดิน และสมาชิกนั้นจะต้องอพยพครอบครัว เข้ายู่ประจำ  
ในที่ดินนั้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับมอบที่ดิน (มาตรา 24 พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินฯ)  
มีฉะนั้นก็จะถือว่าละสิทธิ นับแต่ที่สมาชิกได้รับมอบที่ดินภายในระยะเวลา 5 ปี สมาชิก  
นิคมสร้างตนเองจะต้องจัดทำที่ดินนั้นให้เกิดประโยชน์ให้แล้วเสร็จ โดยภายในปีแรกต้อง

---

<sup>9</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 704/2508 ที่ดินซึ่งกรมประชาสงเคราะห์จัดสรร  
ให้จำเลยซึ่งเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง เข้างานตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการ  
ครองชีพ พ.ศ. 2485 และทางนิคมยังไม่ได้ออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้แก่  
จำเลย เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

เข้าทำประโยชน์ให้ได้อย่างน้อย 1 ใน 10 ของที่ดินที่ได้รับมอบ หากไม่สามารถ  
ทำประโยชน์ได้ตามส่วนของเนื้อที่ดังกล่าว สมาชิกนิคมสร้างตนเองนั้นก็จะขาดสิทธิ  
เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบ ซึ่งก็ถือเสมือนว่าขาดจากการเป็นสมาชิกนิคม  
สร้างตนเอง นั้นเองและหากสมาชิกนิคมสร้างตนเองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว  
ภายใน 4 ปีต่อมายังทำประโยชน์ไม่ได้เต็มเนื้อที่ สมาชิกนิคมสร้างตนเองผู้นั้นมีสิทธิ  
ที่จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์เฉพาะส่วนที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้วเท่านั้น  
ในกรณีนี้หากอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เห็นสมควรจะผ่อนผันขยายระยะเวลาการทำ  
ประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมสร้างตนเองนั้น คราวละ 1 ปีก็ได้แต่ต้องไม่เกิน 3 ปี  
(มาตรา 26 พ.ร.บ. จักรูปที่ดิน ฯ)

นอกจากสมาชิกนิคมสร้างตนเองจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว  
ในข้างต้น สมาชิกนิคมสร้างตนเองยังต้องมีหน้าที่ดังนี้ด้วย คือ

- ประพฤติและปฏิบัติตนเรียบร้อยมีวัฒนธรรมและศีลธรรมอันดี
- สร้างบ้านพักอาศัยตามแบบแปลนแผนผังนิคม
- ปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ปกครองนิคม เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ  
การป้องกันและรักษาโรคตลอดจนการสุขาภิบาล
- ช่วยเหลือร่วมแรงทำการบำรุงที่ดินหรือปฏิบัติการงานอื่น ๆ อัน  
จำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของนิคมสร้างตนเอง
- ไม่รับบุคคลผู้มีความประพฤติอันน่าจะก่อกวนความสงบของนิคม  
สร้างตนเองเข้ามาอยู่ในที่ดินที่ได้รับมอบ
- ไม่มอบหรือโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบให้แก่  
ผู้อื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ หรือผู้ซึ่งอธิบดี  
กรมประชาสงเคราะห์มอบหมาย
- ไม่นำหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินไปเป็นหลักประกัน  
การชำระหนี้

- ถ้ามีหนี้ที่เกี่ยวกับกิจการของนิติคนสร้างตนเองที่จะต้องชำระให้แก่ทางราชการ ต้องชำระให้แก่นิติคนสร้างตนเองภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่ได้รับผ่อนผันจากอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ (มาตรา 27 พ.ร.บ. จักรูปที่ดิน ๖)

ในกรณีที่สมาชิกนิติคนสร้างตนเองตายก่อนที่จะได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาคัดเลือกทายาทโดยธรรม และมีคุณสมบัติเข้าเป็นสมาชิกนิติคนสร้างตนเองแทนก็ได้ (มาตรา 30 พ.ร.บ. จักรูปที่ดิน ๖) แต่หากว่าทายาทโดยธรรมเป็นผู้เยาว์ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์มีอำนาจดำเนินการตามควรแก่กรณีเพื่อประโยชน์แก่ผู้เยาว์เกี่ยวกับที่ดินนั้น (มาตรา 31 พ.ร.บ. จักรูปที่ดิน ๖) นอกจากนี้หากปรากฏว่า สมาชิกนิติคนสร้างตนเองตายโดยไม่มีทายาทโดยธรรม หรือมีแต่ไม่อาจคัดเลือกได้ คณะกรรมการมีอำนาจคัดเลือกผู้อื่นเข้าเป็นสมาชิกแทนได้โดยผู้นั้นต้องยินยอมรับภาระเกี่ยวกับหนี้สินของผู้ตาย (มาตรา 32 พ.ร.บ. จักรูปที่ดิน ๖) ในกรณีที่สมาชิกนิติคนสร้างตนเองกลายเป็นผู้วิกลจริตหรือมีจิตพั่นเพี้ยนไม่สมประกอบ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ มีอำนาจพิจารณาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ตามควรแก่กรณีเกี่ยวกับที่ดินนั้น (มาตรา 33 พ.ร.บ. จักรูปที่ดิน ๖)

#### ข. การจัดที่ดินในรูปนิติคนสหกรณ์

การจัดที่ดินในรูปนิติคนสหกรณ์นี้ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิติคนสหกรณ์แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นไม่น้อยกว่า 2 คน แต่ไม่เกิน 8 คน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นสมาชิกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ นอกจากนี้คณะกรรมการยังต้องดำเนินการให้มีการก่อตั้งสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์อีกด้วย (มาตรา 34 พ.ร.บ. จักรูปที่ดิน ๖)

สมาชิกนิคมสหกรณ์จะเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจาก อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ และรวมกันเข้าเป็นสหกรณ์จดทะเบียนมีวัตถุประสงค์เพื่อ ประโยชน์ดังกล่าวตามกฎหมาย ว่าด้วยสหกรณ์แล้ว (มาตรา 36 พ.ร.บ. จักรูปที่ดินฯ) ดังนั้น ในการดำเนินงานของนิคมสหกรณ์ จึงต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วย สหกรณ์ในข้อนี้จึงทำให้นิคมสหกรณ์กับนิคมสร้างตนเองแตกต่างกัน

โดยที่มีการจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ นิคมสหกรณ์ จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีทุนและเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการมีสมาชิกของนิคมเป็นสมาชิก สหกรณ์ โดยมีคณะกรรมการเข้าดำเนินการซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ คณะ- กรรมการจึงอยู่ในฐานะตัวแทนของสหกรณ์นิคมในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ บุคคลภายนอก โดยมีเจ้าหน้าที่ของทางราชการคอยดูแลควบคุมให้การดำเนินงาน เป็นไปตามเป้าหมายของนิคม

สมาชิกนิคมสหกรณ์ ซึ่งได้ปฏิบัติตามระเบียบเงื่อนไขต่าง ๆ ครบถ้วนแล้ว คือ เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกิน 5 ปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไป และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว สมาชิกนิคม สหกรณ์ผู้นั้นก็มีสิทธิที่จะขอลอกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับ ที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ แต่ทั้งนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสหกรณ์ ที่ดินเป็นสมาชิกอยู่ด้วย (มาตรา 40 พ.ร.บ. จักรูปที่ดิน ฯ)

#### การจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20(1) ประกอบกับมาตรา 27 และ มาตรา 33 อธิบดีกรมที่ดิน มีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ ให้ประชาชนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย และทำมาหากินได้ ตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะ- กรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดไว้ ที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้ประชาชนได้นั้นต้องมี ลักษณะดังต่อไปนี้

ก. ที่ดินซึ่งมีได้มีบุคคลใด มีสิทธิครอบครองและมีโฆษณาสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือมีใช้ที่สงวนหวงห้าม หรือมีใช้ที่เขา ที่ภูเขา

ข. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรเคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ปรากฏว่า ราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้ว หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน และได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์นั้นแล้ว

ค. ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ หรือทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าจนตกเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับบุคคลที่รัฐจะจัดให้เขาอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ ต้องเป็นบุคคลธรรมดา และมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- มีสัญชาติไทย
- บรรลุนิติภาวะแล้ว หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- มีร่างกายสมบูรณ์ไม่ทุพพลภาพ หรือไร้ความสามารถ หรือมีสติปัญญาไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคติดต่ออันร้ายแรง เว้นแต่จะเป็นหัวหน้าครอบครัวที่อยู่ในลักษณะมีความจำเป็น ซึ่งทางการพิจารณาเห็นสมควรยกเว้น
- มีความขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ
- มีความประพฤติดี ไม่เป็นคนเสเพล หรืออันธพาล
- มีความสามารถประกอบอาชีพเกี่ยวกับที่ดินที่จัดให้ได้
- ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีอยู่แล้วแต่เป็นจำนวนน้อยไม่พอเลี้ยงชีพ
- ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด

เมื่อรัฐจัดให้บุคคลดังกล่าว เขาอยู่อาศัย หรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ ในที่ดินแปลงใด และบุคคลนั้น ได้ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกใบจองให้บุคคลนั้นยึดถือไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งเมื่อบุคคลนั้นได้ทำประโยชน์ในที่ดิน โดยปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขของ-

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแล้ว และได้ชักใช้เงินค่าบริการในการจัดที่ดินด้วยวิธี  
 ผอมส่งเสรีแล้ว บุคคลนั้นสามารถยื่นคำขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนด  
 ที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ผู้ที่ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินโดยการจัดที่ดินของรัฐนี้  
 มาตรา 31 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ห้ามมิให้บุคคลเช่นนั้นโอนที่ดินซึ่งได้รับสิทธิ  
 มาให้แก่อื่น ภายในกำหนด 10 ปี นับแต่วันได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการ  
 ทำประโยชน์ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง หรือ  
 โอนให้แก่สหกรณ์ เพื่อการชำระหนี้และได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว  
 ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดีแต่อย่างใด

มาตรการดังกล่าวมานี้เป็นมาตรการที่จะสนับสนุนในการกระจายสิทธิ  
 การถือครองที่ดิน และการพัฒนาอาชีพเกษตรกรกรรมให้แก่ชาวไร่ชาวนาได้มีที่อยู่อาศัย  
 และมีที่ดินทำกิน ซึ่งตรงกับวัตถุประสงค์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม  
 นอกจากนี้มาตรการในการจัดเก็บภาษีก็เป็นมาตรการหนึ่งในการที่จะทำให้เจ้าของ  
 ที่ดินผู้ซึ่งมิได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หยุดการกว้านซื้อที่ดิน และจำหน่ายที่ดิน  
 ของตนที่มีอยู่เพื่อนำเงินไปลงทุนในกิจการด้านอื่น แทนการเก็งกำไรจากที่ดิน ซึ่งจะ  
 มีผลให้ชาวไร่ชาวนามีที่ดินทำกินเป็นของตนเองได้อย่างทั่วถึงอีกเช่นกัน