



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับผลกระทบทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จัดทำโดย นางชมพรรณ พงษ์เจริญ สุธีรชาติ  
รหัส ๖๓๐๘๑๐

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๘  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## หลักนิติธรรมกับผลกระทบทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

### The rule of law and legal implications of the National Economic and Social Development Plan Agricultural land

#### บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชาชนส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตอยู่ในภาคเกษตรกรรม โดยที่วิถีการเกษตรเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับประเทศไทยมาเป็นเวลาช้านาน เกษตรกรรมจึงมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย ถึงแม้ปัจจุบัน ประเทศไทยจะมีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมพร้อมกันไปหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการพาณิชย์กรรม การอุตสาหกรรม การบริหาร พร้อมกับการพัฒนาการเกษตร แต่ความสำคัญของการเกษตรก็หาได้ลดความสำคัญลงไปไม่ เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งมีการแข่งขันทางการผลิตที่ประเทศไทยจำเป็นต้องส่งเสริมและเร่งรัดมากขึ้น ที่สำคัญประเทศไทยมีลักษณะภูมิประเทศและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ที่มีความเหมาะสมกับการเกษตรเป็นอย่างยิ่ง ภาคเกษตรกรรมจึงเป็นภาคที่มีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจไทย ทั้งในด้านการจ้างแรงงาน ที่มาของเงินตราต่างประเทศ และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งนอกจากนี้ยังมีความเชื่อมโยงกับภาคเศรษฐกิจ อื่น ๆ เช่น ภาคอุตสาหกรรม การขนส่ง การขายปลีก ตลอดจนการส่งออก เป็นต้น (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๖๑, หน้า ๑๗๔-๑๗๕)

นอกจากความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจแล้ว ภาคเกษตรกรรมยังมีความสำคัญในแง่ที่มีความเชื่อมโยงกับปัญหาความยากจนกับการกระจายรายได้ของประเทศ ปัญหาทั้ง ๒ ด้านนี้จึงมีความเชื่อมโยงต่อไปถึงปัญหาทางการเมือง และสังคมโดยส่วนรวมของประเทศ การแก้ปัญหาดังกล่าวจึงต้องตั้งต้นจากการแก้ไขปัญหภาคเกษตรกรรมก่อนที่จะไปแก้ไขปัญหในด้านอื่น ๆ ต่อไป

โดยที่การเกษตรกรรมมีความสำคัญต่อสภาพเศรษฐกิจของสังคมไทยดังกล่าวแล้ว การแก้ไขสภาพปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับการเกษตรกรรมและสภาพเศรษฐกิจของสังคมไทยที่ผ่านมา รัฐและหน่วยงานภาครัฐได้ดำเนินการผ่านกระบวนการที่เรียกว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) โดยมีกฎหมายเป็นกลไกหรือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ในการแก้ไขสภาพปัญหาด้านเศรษฐกิจและเกษตรกรรมดังที่กล่าวมานั้น รัฐบาลในแต่ละยุคสมัยได้ใช้การจัดทำนโยบาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การจัดทำแผนงานโครงการ การจัดทำงบประมาณ เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการแก้ไขปัญห ในขณะทีกลไกหรือเครื่องมือที่สำคัญของรัฐในการแก้ไขปัญหอีกประการหนึ่ง คือการใช้มาตรการทางกฎหมาย โดยการตรากฎหมายขึ้นมาใหม่ หรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้ว รวมทั้งกฎหมายลำดับรองต่างๆ เช่น กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐหรือหน่วยงานภาครัฐให้มีอำนาจในการปฏิบัติตามนโยบายหรือการดำเนินการต่างๆที่จะทำให้การแก้ไขปัญหของรัฐบาลบังเกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นในการปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในแต่ละฉบับที่ผ่านมา จึงเกิดผลกระทบทางกฎหมายต่าง ๆ ตามมา เช่น การยกเลิกกฎหมายเดิมที่ไม่เหมาะสม การบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้ว ซึ่งผลในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นของมาตรการทางกฎหมาย

ดังกล่าวในการให้อำนาจหน้าที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการ หรืออาจมีบทบัญญัติกำหนดหลักการหรือสาระสำคัญต่าง ๆ อาจจะประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ หรืออาจมีสภาพปัญหาอุปสรรคเกิดความล้มเหลว ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักนิติธรรม

จากสภาพปัญหาอุปสรรคและด้วยเหตุผลดังกล่าวมา เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและป้องกันผลกระทบทางกฎหมายที่ขัดต่อหลักนิติธรรมอันอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการปฏิรูปประเทศและยุทธศาสตร์ชาติ ในการแก้ไขปัญหาของชาติด้านเกษตรกรรม โดยผู้เขียนจำกัดกรอบในการศึกษาเฉพาะปัญหาด้านการจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น จึงสมควรที่จะมีการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎี ตลอดจนสภาพปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ หรือนโยบายของรัฐด้านที่ดินเกษตรกรรม ซึ่งผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการปฏิรูปประเทศและยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งผลกระทบทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งขัดต่อหลักนิติธรรม รวมทั้งข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข ปัญหา และมาตรการที่เหมาะสมในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ทั้งในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางในการสร้างความเป็นธรรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้การแก้ไขปัญหาด้านเกษตรกรรมของประเทศไทยเป็นไปอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

## ๑. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและหลักนิติธรรม

สำหรับความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ (public policy)” นั้น นักวิชาการได้ให้คำจำกัดความของนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีความแตกต่างกัน แต่ก็มี ความหมายที่ใกล้เคียงกัน เช่น

ธนวัฒน์ พิมลจินดา (๒๕๖๑, หน้า ๑๓) ได้ให้คำนิยามว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางปฏิบัติหรือกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่งๆ กำหนดขึ้นมาด้วยความตั้งใจว่าจะกระทำ เพื่อแก้ไขปัญหาของสาธารณชน โดยอาจมีแผนและโครงการรองรับเพื่อเป็นแนวทางซึ่งนำไปให้มีการปฏิบัติ หรือการกระทำต่างๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำนั้น อาจส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบ

สมบัติ อารงธัญวงศ์ (๒๕๔๓, หน้า ๑๑) ได้อธิบายว่านโยบายสาธารณะนับว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐในการบริหารพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศ ความก้าวหน้าของแต่ละประเทศ ในประชาคมโลกนี้ ส่วนใหญ่เกิดจากการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศของรัฐบาลในประเทศนั้นๆ ซึ่งรู้จักกันในนามของนโยบายสาธารณะ โดยจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ในแต่ละประเทศ ทั้งในด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ ด้านความมั่นคง ด้านสาธารณสุข ด้านเกษตรกรรม เป็นต้น

ทั้งนี้ อาจกล่าวโดยสรุปว่า โดยนัยความหมายของนโยบายสาธารณะนั้นสามารถบ่งชี้ สาระสำคัญของนโยบายสาธารณะได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมและกรอบแนวคิด เป็นความต้องการหรือวัตถุประสงค์ ข้อเสนอเพื่อนำไปปฏิบัติ อันเกิดจากการตัดสินใจของรัฐบาลซึ่งมีอำนาจตาม

กฎหมาย โดยรัฐจะดำเนินการในรูปของโครงการหรือกิจกรรมและรัฐก็เป็นผู้รับผิดชอบทั้งในการบริหารนโยบาย และในเชิงคุณธรรม

นโยบายสาธารณะเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยภาครัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ซึ่งอาจจะมีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ ดังต่อไปนี้ (พระเทพปริยัติเมธี (สฤกษ์ สิริธโร ป.ธ.๙), ๒๕๕๗, หน้า ๒๐-๒๑)

(๑) เพื่อแก้ไขปัญหาในปัจจุบันให้เบาบางหรือหมดสิ้นไป อันจะนำไปสู่การกินดี อยู่ดี หรือการมีคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ที่ดีของประชาชนโดยส่วนรวม

(๒) เพื่อการพัฒนา โดยนโยบายสาธารณะจะเข้าไปเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นอยู่เดิมให้กลายเป็นสิ่งใหม่ที่ดีกว่า ซึ่งมี ๒ ประการ คือเพื่อการพัฒนาสิ่งที่เป็นอยู่ให้ดีกว่าเก่า เป็นการกำหนดนโยบายเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนาหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม และเพื่อการพัฒนาในอนาคตหรือแก้ไขปัญหาในอนาคต

(๓) เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม นโยบายสาธารณะจะเข้าไปทำหน้าที่เสริมสร้างศักยภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้มีสถานภาพทัดเทียมกับคนกลุ่มอื่นที่มีสถานภาพทางสังคมสูงกว่า ซึ่งในแต่ละประเทศ ก็จะมีกลุ่มคนที่เป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคมอยู่มากมาย เช่น ด้อยโอกาสทางการศึกษา ด้อยโอกาสในการเข้าถึงการรักษาพยาบาล ด้อยโอกาสในการเข้าถึงแหล่งอาชีพสร้างรายได้ รวมไปถึงคนพิการในสังคม เป็นต้น

นโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการที่รัฐนำมาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขสภาพปัญหาอย่างหนึ่งอย่างใดของสังคม ในการแบ่งขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ อาจสรุปได้ว่านโยบายสาธารณะประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญหลัก ๆ เพียง ๓ ขั้นตอน ขั้นตอนแรก คือการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ขั้นตอนที่สอง คือการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และขั้นตอนที่สาม คือการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

นโยบายสาธารณะนั้น นโยบายส่วนหนึ่งที่ออกมาในรูปของ “กฎ ระเบียบ และกฎหมาย” แล้วไม่ได้มีการวางแผนหรือโครงการมาดำเนินการ แต่เป็นการดำเนินการในลักษณะงานประจำหรืองานปกติของหน่วยงานต่างๆ ดังนั้น นโยบายสาธารณะจะมีแผนหรือโครงการมารองรับก็ได้ หรือไม่มีก็ได้แต่ส่วนใหญ่จะมีแผนและโครงการมารองรับ (กวี รัชชชน, ๒๕๔๑, หน้า ๑๑)

สำหรับประเทศไทย ถือว่านโยบายสาธารณะมีความสำคัญในการบริหารประเทศอย่างมาก จนมีการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยใช้ถ้อยคำว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (State Policy) หรือแนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นกรอบพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่ทุกรัฐบาลมีพันธะจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามแนวทางที่บัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายหรือการตรากฎหมายต่างๆ เพื่อรองรับหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ (อชพร จารุจินดา, ๒๕๕๘, หน้า ๓) แนวนโยบายแห่งรัฐจึงกลายเป็นกรอบสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยมาตั้งแต่การจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ จนถึงฉบับปัจจุบัน

ตลอดระยะเวลาครึ่งศตวรรษที่ผ่านมาจะหานโยบายใดในสังคมไทยที่สร้างผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยอย่างกว้างขวางและลึกซึ้งไปกว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นไม่มี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กลายเป็นแม่แบบของการวางแผนด้านเศรษฐกิจและสังคมใน

ประเทศไทยอย่างเด่นชัด รวมทั้งยังเป็นเป้าหมายร่วมที่คนในสังคมไทยพยายามขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้เติบโตในทิศทางเดียวกัน แม้ระยะหลังจะเน้นฉันทามติและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในขั้นตอนการวางแผนมากขึ้นก็ตาม (ชาติชาย มุกสง, ๒๕๖๒)

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ธนาคารโลก ซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลัก ที่จะช่วยทำการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ได้จัดส่งคณะสำรวจเศรษฐกิจ เข้ามาช่วยศึกษาข้อมูล และศึกษาวิจัยเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยคำเชิญของรัฐบาลไทย ในขณะนั้น คณะผู้เชี่ยวชาญร่วมกับทางคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยได้จัดทำรายงาน A Public Development Program for Thailand ต่อมามีการแปลเป็นฉบับภาษาไทยชื่อว่า โครงการพัฒนาของรัฐบาลสำหรับประเทศไทย โดยได้มีการเสนอข้อมูลวิเคราะห์ถึงสภาพ ปัญหาและแนวทางในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเห็นว่าควรเน้นการแข่งขันเสรี และได้เสนอโครงการพัฒนาของรัฐบาลสำหรับประเทศไทย (A Public Development Program for Thailand) ซึ่งต่อมา กลายเป็นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับแรกนั่นเอง โดยข้อเสนอแนะจากธนาคารโลกดังกล่าวที่ตีพิมพ์ เป็นผลของการวิจัยที่เพิ่มขึ้นในนามของรัฐบาลไทยในปี ๒๕๐๒ ได้กลายเป็นหลักการที่คณะกรรมการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจได้นำมาใช้ในแผนพัฒนาฯ เกือบทั้งหมด (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, ๒๕๖๖, หน้า ๓๐๐)

ต่อมาคณะผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกได้เสนอแนะให้มีการปรับเปลี่ยนและเพิ่มบทบาทหน้าที่ของ "สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ" ให้มีมากขึ้น และให้จัดตั้งเป็นหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่วางแผนพัฒนาประเทศขึ้นมาเป็นการเฉพาะ ดังนั้น ต่อมาในเดือนกรกฎาคม ๒๕๐๒ จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๒ ปรับโครงสร้างของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็น "สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ" โดยมีภารกิจหน้าที่สำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาประเทศ โดยมีบทบาทสำคัญคือการวางแผนการด้านเศรษฐกิจที่มีจุดประสงค์และเป้าหมายชัดเจนในการดำเนินงานระยะยาว ต่างจากโครงการเศรษฐกิจก่อนหน้านั้นที่เน้นการแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง จนกระทั่งในปี ๒๕๑๕ มีการนำกระบวนการวางแผนพัฒนาสังคมเข้ามาใช้ควบคู่กับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจัง จึงได้มีการเปลี่ยนชื่อของหน่วยงานใหม่อีกครั้งหนึ่งเป็น "สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" ซึ่งเป็นชื่อที่ใช้อย่างเป็นทางการโดยอยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีตลอดมาจวบจนปัจจุบัน ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อหน่วยงานเป็น "สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๖๑ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นมา

สำหรับแนวคิดเรื่อง "หลักนิติธรรม"(Rule of Law) ในประเทศไทยนั้นหลักนิติธรรม (The Rule of Law) หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าหลักการปกครองโดยกฎหมาย เป็นปรัชญากฎหมายหรือนิติปรัชญา อันเป็นแนวคิดทางนิติศาสตร์และการเมืองการปกครองที่ประเทศต่างๆ ยอมรับกันมาช้านาน และใช้เป็นฐานรากของการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายในเกือบทุกกรณี กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดในชั้นบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายตลอดจนในการตีความกฎหมาย ควรจะต้องมีกรอบๆ หนึ่งควบคุมบังคับอยู่อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งก็คือกรอบศีลธรรมหรือหลักนิติธรรมนั่นเอง มนุษย์ที่ดำรงชีวิตภายในกรอบของศีลธรรม ย่อมเป็นที่พึงปรารถนาและเป็นสุข ฉะนั้น ระเบียบกฎหมายที่ประกอบไปด้วยหลักนิติธรรมย่อมเป็นหลักประกันแก่สังคมภายใต้กฎหมายนั้นๆ ว่าพวกเขาจะได้รับการดูแลและปฏิบัติจากผู้

อำนาจรัฐที่อาศัยกฎหมายเหล่านี้เป็นอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรมนี้ นักกฎหมายส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นหลักที่เกิดในประเทศอังกฤษ อันเป็นต้นกำเนิดของประเทศในระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญในการปกครองประเทศสำหรับประเทศไทยก็ได้รับรองหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ให้การรับรอง “หลักนิติธรรม” ว่าต้องเป็นหลักการที่องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องยึดถือในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

การนำหลักนิติธรรมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้หลักนิติธรรมได้แปรสภาพจากปรัชญากฎหมายหรือหลักคิดนอกตัวบทกฎหมายกลายเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรในระดับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ทำให้สถานะของหลักนิติธรรมมีความมั่นคงขึ้นในฐานะกฎหมายลายลักษณ์อักษรในระดับรัฐธรรมนูญ(เจริญ ภักดีอนุกูล, ๒๕๕๖ หน้า ๓๓) อย่างไรก็ตาม การจะควบคุมให้การออกกฎหมายและการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นจริงขึ้นมาได้ ต้องอาศัยกลไกทางกฎหมายในการควบคุมมิให้กฎหมายและการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ก็ต้องอาศัยองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยข้อขัดแย้งดังกล่าว เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ทั้งนี้ ในทางวิชาการได้มีผู้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้หลายท่าน แต่ที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย เป็นการให้ความหมายของหลักนิติธรรมโดยศาสตราจารย์ธานีกร กฤษฎีชัย (๒๕๕๒ หน้า ๒๑) อธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัย โดยได้ให้ความหมายของคำว่าหลักนิติธรรมเอาไว้ว่า

“หลักนิติธรรม ก็คือหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่เกื้อหนุนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษย์ชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษย์ชนให้พ้นจากลัทธิตหาราษฎร์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรมตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”

คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ ในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) (๒๕๕๗, หน้า ๑-๙) ได้ให้ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม โดยมีสาระสำคัญดังนี้

หลักนิติธรรม หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม” อาจจำแนกได้เป็น ๒ ประการ คือ

๑) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมายกระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ฝ่าฝืน ขัด หรือ แย้งต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด ได้แก่

- (๑) หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ
- (๒) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
- (๓) กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ

- (๔) กฎหมายอาญา ต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ
- (๕) ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี
- (๖) เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ
- (๗) กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

๒) หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ ที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ จะไม่มีลักษณะสาระสำคัญครบถ้วนของการเป็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี หรือขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ตาม กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ ยังใช้บังคับได้อยู่ トラบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมอย่างเคร่งครัด

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้างจะมีความเกี่ยวข้องกับ ๔ เรื่องได้แก่

๒.๑) กฎหมาย กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน ไม่ขัดแย้งกันเอง มีเหตุผล มีความทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม นำไปสู่ความเป็นธรรม การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อ สิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล ต้องมีบทลงโทษที่มีความเหมาะสม และได้สัดส่วนกับความผิด โดยกฎหมายที่ได้นั้นต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และเคารพกฎหมาย

๒.๒) กระบวนการนิติบัญญัติ ต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้

๒.๓) กระบวนการยุติธรรม ที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวกไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม ต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ ส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

๒.๔) นักกฎหมายและเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี ต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ มีความซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม

## ๒. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในการศึกษาการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศไทยนั้น แนวคิดและความเป็นมาของนโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาด้านเกษตรกรรมมีความเป็นมาตั้งแต่ครั้งสมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี จากการศึกษาพบว่าระบบการถือครองที่ดินมีความสัมพันธ์และขึ้นอยู่กับรูปแบบของระบอบการปกครองอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่ยุคสมัยเดียวกันกับกรุงสุโขทัย ทางอาณาจักรล้านนา กฎหมายมังรายศาสตร์ ได้แสดงให้เห็นถึงความเจริญของระบบเกษตรกรรมอันเป็นพื้นฐานชีวิตของคนไทยในเวลานั้น (ประเสริฐ ณ นคร, ๒๕๒๑, หน้า ๑๐๒-๑๐๓)

พอมาถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การถือครองที่ดินของเอกชนเป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงมอบที่ดินให้แก่ราษฎรมีการตรากฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ อันเป็นบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นกฎหมายแม่บท

สำหรับดำเนินการด้านที่ดิน โดยระบบที่ดินของไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นหลักสำคัญอยู่ ๒ ประการ คือ พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาจักรแต่เพียงผู้เดียว และสิทธิของราษฎรเหนือที่ดินเบาบางมากเพราะผูกพันอยู่กับการครอบครอง ถ้าหากละทิ้งที่ดินและมีผู้อื่นเข้าทำเจ้าของเดิมก็จะขาดสิทธิในที่ดินทันที (ภาสกร ชุณหอุไร, ๒๕๓๒, หน้า ๒๖)

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการปฏิรูประบบการถือครองที่ดิน โดยสมัยรัชกาลที่ ๔ ได้มีพระบรมราชโองการ เรื่อง พระราชกำหนดว่าด้วยพระราชทานที่บ้าน เรือก สวน พ.ศ. ๒๔๐๙ พระบรมราชโองการฉบับนี้ถือว่าเป็นกฎหมายรับรองสิทธิในการถือครองที่ดินฉบับแรกของไทยที่กล่าวถึงสิทธิในที่ดินของเอกชนกับสิทธิของพระมหากษัตริย์ อันเป็นพื้นฐานให้เกิดกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในเวลาต่อมา จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ซึ่งถือเป็นการปฏิรูประบบการถือครองที่ดินครั้งสำคัญเพราะได้มีการจัดระบบการถือครองที่ดินอย่างจริงจัง โดยได้มีการออกกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับที่ดิน เช่น ข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. ๑๑๗ พระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. ๑๒๑ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๔๕๑ อันเป็นกฎหมายออกโฉนดที่ดินฉบับแรก มีการปรับระบบกรรมสิทธิ์ใหม่ด้วยการปฏิรูประบบกฎหมายที่ดินจากกฎหมายตราสามดวงให้เป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) ในปี พ.ศ. ๒๔๔๔

ภายใต้การปกครองในระบบศักดินา แนวนโยบายการพัฒนาด้านเกษตรดังกล่าวได้ดำเนินเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง หลังจากนั้นระบบความสัมพันธ์ได้เปลี่ยนจากระบบศักดินาเป็นระบบทุนนิยม ดังนั้น แนวนโยบายและการพัฒนาการเกษตรจึงมุ่งเน้นการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานในการผลิตและการชลประทาน เพื่อให้เกษตรกรมีโอกาสทำการเกษตรและประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรมากขึ้น แต่ผลของการพัฒนามีได้กระจายไปอย่างทั่วถึง อีกทั้งยังมีประชากรในชนบทอีกเป็นจำนวนมากที่มีความเป็นอยู่ลำพัง และมีฐานะยากจน ซึ่งปัญหาความยากจนในชนบทมีความเชื่อมโยงกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของชุมชน ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๐๐-๒๕๐๑ คณะสำรวจเศรษฐกิจซึ่งได้รับการสนับสนุนจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนาการ (ธนาคารโลก) จึงได้มีการเสนอรายงานการวางโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อรัฐบาลไทยเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนในชนบท อันนำไปสู่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับแรกขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ และดำเนินการเรื่อยมาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับปัจจุบันคือฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔) นั่นเอง

สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรของต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในประเทศไทยญี่ปุ่นพบว่า นโยบายและมาตรการของรัฐบาลญี่ปุ่นในด้านการเกษตรกรรมนั้น ญี่ปุ่นใช้กฎหมาย Basic Law Food, Agriculture and Rural Areas ๑๙๙๙-๒๐๐๔ เป็นแนวทางพัฒนาทางการเกษตรของชาติ กฎหมายฉบับนี้เน้นทางด้านเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและลดช่องว่างรายได้ภาคเกษตรกับภาคอื่น ๆ ดำเนินงานในด้านความมั่นคงในอุปสงค์อาหาร (stable food supply) การพัฒนาเกษตรให้ยั่งยืนโดยการพัฒนาระบบการจัดการและองค์กรด้านเกษตรเพื่อให้สามารถแข่งขันด้านต้นทุนการผลิตในตลาดโลก เน้นถึงบทบาทอันหลากหลายของภาคเกษตรและการพัฒนาพื้นที่ชนบทและสวัสดิการตลอดจนสาธารณสุขูปโภคต่างๆ นอกเหนือจากการมุ่งเน้นการผลิตให้ได้ผลผลิตเพิ่มและได้ประสิทธิภาพและการชดเชยราคาในระบบการเกษตรดั้งเดิม (กลุ่มงานความร่วมมือการต่างประเทศ ๒,



สำนักงานเกษตรต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๕๗) ประเทศญี่ปุ่นมีการใช้แผนพัฒนาทางการเกษตรของประเทศ โดยเน้นทางด้านเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และลดช่องว่างรายได้ภาคเกษตรกับภาคอื่นๆ รวมไปถึงการพัฒนาเกษตรให้ยั่งยืนโดยการพัฒนากระบวนการจัดการและองค์กรด้านเกษตร เพื่อให้สามารถแข่งขันด้านต้นทุนการผลิตในตลาดโลก เป็นผลให้ภาครัฐและภาคเอกชนของญี่ปุ่น มีการตื่นตัวสนับสนุนให้มีการศึกษา วิจัยต่างๆ ตลอดจนมีการคิดค้นเทคโนโลยีทางการเกษตรที่ทันสมัยมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเทคโนโลยีที่ใช้ลดระยะเวลาในการทำงาน และทดแทนแรงงานภาคเกษตร ประเทศญี่ปุ่นมีระบบการจัดการทางการเกษตร และมีการใช้เครื่องมือเครื่องจักรตลอดจนการใช้เทคโนโลยีที่คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยเหตุผลต่างๆ เหล่านี้เองที่กลายเป็นจุดแข็งของญี่ปุ่นทางการเกษตรกรรม

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเกษตรกรรมนั้น มีการปฏิรูปที่ดินเกษตรกรรมภายหลังสงครามจนประสบความสำเร็จ โดยญี่ปุ่นได้มีการออกกฎหมาย Owner-famer Establishment Law of ๑๙๙๖ ส่งเสริมให้ชาวนามีที่ดินเป็นของตนเอง โดยกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติต่างๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจนในกฎหมาย เช่น เกณฑ์ในการเวนคืนที่ดิน เงื่อนไขการซื้อที่ดิน กำหนดให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่ออยู่อาศัยได้ไม่เกิน ๖.๒๕ ไร่ และให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่อการเกษตรได้ไม่เกิน ๑๘.๗๕ ไร่ หรือ ๓ เท่าของที่ดินเพื่ออยู่อาศัย (Dore, ๑๙๘๔, pp. ๓-๒๐)

สำหรับประเทศเกาหลีใต้ ได้ก่อตั้งประเทศในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ จากนั้นอีก ๒ ปีต่อมาได้เกิดสงครามเกาหลีขึ้น สงครามทำให้เกาหลีใต้ถูกจัดว่าเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดในโลกมาจนกระทั่งถึงปี ค.ศ. ๑๙๖๐ ในสมัยนายพลปัก จุง ฮี ผู้นำเกาหลีใต้ขณะนั้น ได้การจัดตั้งองค์การวางแผนพัฒนา คือ กระทรวงคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ (Ministry of Economic Planning Board – EPB) มีการระดมนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิทั่วประเทศมาทำการร่างแผนพัฒนาประเทศฉบับที่หนึ่งและประกาศใช้ทันทีในปีต่อมา (แผนพัฒนาฉบับที่หนึ่งมีกำหนดห้าปีระหว่าง ค.ศ. ๑๙๖๒-๑๙๖๗) (ดำรงค์ ฐานดี, ๒๕๔๘, หน้า ๔-๒๓)

การนำแผนพัฒนาประเทศมาเป็นกรอบในการพัฒนาของเกาหลีใต้ประสบความสำเร็จ ทำให้เกาหลีใต้เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ฐานะทางเศรษฐกิจเจริญรุ่งเรืองกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ที่มีศักยภาพยิ่งในเอเชียประเทศหนึ่ง และเมื่อการเมืองโดยการนำของทหารได้สิ้นสุดลง รัฐบาลพลเรือนยุคต่อมายังคงยึดมั่นในเป้าหมายการพัฒนาเช่นเดิม โดยยึดถือหลักการในการจัดทำแผนพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันอีกทั้งได้เร่งรัดให้เกาหลีใต้เป็นสังคมแห่งความรู้ด้วยการพัฒนาใช้เทคโนโลยีระดับสูงเพื่อนำเกาหลีไปสู่สังคมอุตสาหกรรมชั้นนำของโลก

ในด้านที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกาหลีใต้แต่เดิมมีปัญหาด้านการถือครองที่ดินเกษตรกรรมเป็นอย่างมาก เนื่องจากชาวนาชาวไร่ส่วนใหญ่ล้วนแต่เป็นผู้เช่าที่ดินจากผู้อื่น ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง จึงเกิดการเรียกร้องจากชาวนาให้มีการปฏิรูปที่ดิน โดยในช่วงแรกสหรัฐอเมริกาได้จัดสรรที่ดินที่เคยตกอยู่ภายใต้การครอบครองของญี่ปุ่นขายให้แก่ชาวนาโดยวิธีการผ่อนชำระเป็นผลผลิตในระยะยาว ภายหลังจากนั้นรัฐบาลได้มีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน โดยปรับเปลี่ยนโครงสร้างการถือครองที่ดิน กำหนดเกณฑ์การถือครองที่ดินไม่เกิน ๓ เฮกเตอร์ รัฐบาลซื้อที่ดินส่วนที่เกินและนำมาจัดสรรขายให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดิน โดยกำหนดขนาดถือครองที่ดินให้เท่าเทียมกันและผู้ซื้อจ่ายเป็นผลผลิตการเกษตร มีการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการถือครองที่ดินโดยบุคคลที่จะเป็นเจ้าของที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรมได้ก็ต่อเมื่อเป็นผู้เพาะปลูกในที่ดินนั้นเอง ควบคุมการถือครองที่ดินของเกษตรกรไว้ที่ ๓ จุงโบหรือเฮกเตอร์ (ประมาณ ๑๘ ไร่ ๓ งาน) สำหรับพื้นที่เพาะปลูก และ ห้ามเกษตรกรปล่อยที่ดินให้คนอื่นเช่า (Cox, et al., ๒๐๐๓, p. ๒๗)

สำหรับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เริ่มจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๔ และมีการทบทวนและจัดทำขึ้นใหม่ทุก ๕ ปี เพื่อใช้เป็นแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการใช้แผนพัฒนาฉบับที่ ๘ (กิตติศักดิ์ ชินแสง, ๒๕๖๒) และเนื่องจากมีการปกครองในระบบสังคมนิยมพลเมืองไม่มีสิทธิเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยที่ดินทั่วประเทศเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐและองค์กรส่วนรวมทั้งสิ้น มีการออกกฎหมายการคุ้มครองที่ดินเพื่ออสังหาริมทรัพย์ โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะที่ดินเพื่ออสังหาริมทรัพย์มอบสิทธิการใช้ที่ดินให้แก่ประชาชน โดยมีหลักเกณฑ์เงื่อนไขว่าห้ามจับจองที่ดินไว้เฉย ๆ โดยมีได้บุกเบิกหรือไม่ได้ทำการผลิต ห้ามมิให้ซื้อขายที่ดินอสังหาริมทรัพย์ ห้ามมิให้ผู้มีที่ดินอสังหาริมทรัพย์ในครอบครองปล่อยที่ดินเหล่านั้นรกร้างว่างเปล่า ผู้ที่ได้รับที่ดินจากการแบ่งปันจากรัฐจะไม่มีสิทธิเอาที่ดินนั้นให้ผู้อื่นเช่า ผู้ที่สามารถนำที่ดินออกให้เช่าได้ จะต้องเป็นผู้ที่มีที่ดินที่ให้ผลประโยชน์แล้ว หรือผู้มีทุนแต่ขาดแรงงาน

ที่ดินอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกยึดจองและไม่ได้ใช้ในการผลิตนั้น รัฐจะเอาไปแบ่งปันให้ผู้ไม่มีที่ดินไม่เพียงพอเพื่อทำการผลิตโดยไม่จ่ายราคาให้ผู้ที่ยึดจองนั้นแต่ประการใด นอกเหนือจากนี้ถ้าผู้ใดปล่อยให้ที่ดินอสังหาริมทรัพย์รกร้างว่างเปล่า โดยเฉพาะที่นา เมื่อไม่มีเหตุผลเพียงพอรัฐจะมีมาตรการบังคับเพิ่มเติมโดยการปรับ และถ้าปล่อยให้อสังหาริมทรัพย์ว่างเปล่าเป็นปีที่สามรัฐจะเอาที่ดินผืนนั้นมอบให้แก่อื่นเพื่อใช้ในการผลิตต่อไป

### ๓. การวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้เขียนได้กำหนดประเด็นวิเคราะห์ไว้ ๒ ประเด็น ซึ่งอาจสรุปได้ ดังนี้

(๑) ประเด็นวิเคราะห์ภาพรวมของแนวนโยบายรัฐและการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าแนวนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยมีวิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของแนวความคิดการพัฒนาตามยุคสมัย มีแนวคิดพื้นฐาน จุดมุ่งหมายหลัก รูปแบบวิธีการและกระบวนการจัดทำแผนตลอดจนแนวทางการบริหารจัดการแผนพัฒนาฯ ที่แตกต่างกันออกไป โดยอาจจำแนกได้เป็น ๔ ระยะ ดังนี้

ระยะที่ ๑ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑-๔ ภาครัฐเป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการแผนสู่การปฏิบัติ โดยแผนพัฒนาฯ ระยะแรก จัดทำโดยกลุ่มนักวิชาการร่วมกับผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ มีวัตถุประสงค์ที่เน้นการเพิ่มอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการลงทุนในโครงการพื้นฐานต่าง ๆ

ระยะที่ ๒ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕-๗ ภาครัฐเริ่มเข้ามามีบทบาทร่วมในการขับเคลื่อนการพัฒนา มุ่งเน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจรวมทั้งการพัฒนาชนบทและภูมิภาคในระยะนี้การเมืองในประเทศมีความมั่นคง แต่ความยากจนของคนในชนบทอยู่ในระดับสูง การพัฒนาจึงเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพและมุ่งแก้ปัญหาความยากจน โดยเฉพาะในช่วง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๗

เริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยั่งยืน เน้นความสมดุลระหว่างความเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจ การกระจายรายได้ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม

ระยะที่ ๓ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘-๑๑ ภาวการณ์พัฒนาขยายสู่ภาคประชาสังคมและชุมชน ขณะที่การขับเคลื่อนใช้กระบวนการมีส่วนร่วมหลากหลายรูปแบบ

ในระยะนี้การวางแผนได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบเป็นแผนเชิงยุทธศาสตร์ที่มุ่งกำหนดทิศทางการ ทำงานร่วมกันสำหรับรองรับความผันผวนของการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดและ รูปแบบการวางแผนการพัฒนาประเทศสมัยใหม่ เน้นการพัฒนาแบบองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลางและ พัฒนาระบบการมีส่วนร่วม กระจายการวางแผนไปสู่ระดับล่างมากขึ้น การบริหารจัดการแผนฯ สู่การปฏิบัติในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ ดำเนินการโดยกำหนดแนวทางการแปลงแผนงาน โครงการ และมาตรการที่ยึดพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม ส่งเสริมให้มีการจัดทำแผนพัฒนาระดับชุมชน แต่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ ส่งผลให้การบริหารจัดการประเทศมุ่งไปที่ การแก้ปัญหาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

ระยะที่ ๔ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๐-๒๕๖๔) การ จัดทำบ纲กรอบของยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ ประเทศไทย ๔.๐ เป้าหมายการพัฒนาที่ ยั่งยืน หรือ Sustainable Development Goals (SDGs)

โดยยังคงยึดหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” “การพัฒนาที่ยั่งยืน” และ “คนเป็น ศูนย์กลางการพัฒนา” ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฉบับที่ ๘-๑๑ และเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลด ความเหลื่อมล้ำและขับเคลื่อนการเจริญเติบโตจากการเพิ่มผลิตภาพการผลิตบนฐานการใช้ภูมิปัญญา และนวัตกรรม

(๒) ประเด็นวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผลการศึกษาพบว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีผลกระทบต่อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม อันมีลักษณะทั้งผลกระทบในทางบวกคือทำให้เกิดการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมขึ้นใหม่ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีทันสมัย มีความเหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ และมีผลกระทบ ในทางลบคือ ทำให้เกิดการยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย มบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ หรือเป็น กฎหมายที่ก่อภาระแก่ประชาชนเกินสมควร โดยพบว่าแผนพัฒนาฯ ที่เกิดผลกระทบต่อกฎหมาย เกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วย

๑) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๔) เกิดผลกระทบต่อกฎหมายว่าด้วยที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมคือได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ อันเป็นการ ปรับปรุงกฎหมายเก่า คือพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๔๘๕

๒) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙) ผลกระทบทางกฎหมายของแผนพัฒนาฯ คือได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการที่ดินรวม ๕ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติจัดรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ พระราชบัญญัติการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติ ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

๓) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔) ผลกระทบทางกฎหมายของแผนพัฒนาฯ คือได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ อันเป็นการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗

๔) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๔) ผลกระทบทางด้านกฎหมายของแผนพัฒนาฯ คือมีการตราพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑

๕) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙) ผลกระทบทางกฎหมายจากแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ คือการประกาศใช้พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๘

ในการวิเคราะห์ปัญหาผลกระทบทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีผลต่อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น พบว่าปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดิน มีทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ โดยในระดับนโยบายยังไม่มียุทธศาสตร์เกี่ยวกับทิศทางการบริหารจัดการที่ดินอย่างชัดเจน ขาดเป้าหมายทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ไม่มีแผนแม่บทที่ทุกหน่วยงานยอมรับและจะต้องปฏิบัติร่วมกันอย่างต่อเนื่องในลักษณะ “หนึ่งนโยบาย หลายปฏิบัติ” เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งนโยบายที่กำหนดจึงมีหลายนโยบายทำให้ไม่มีเอกภาพ เมื่อนโยบายไม่มีเอกภาพและต่อเนื่องจึงมีความขัดแย้งเกิดขึ้น สละสมมาตามลำดับเวลา ในระดับหน่วยงานปฏิบัติ มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน ขาดระบบข้อมูลที่ดินโดยเฉพาะระบบแผนที่ ซึ่งแต่ละหน่วยงานใช้มาตราส่วนที่แตกต่างกัน จึงทำให้ระบบข้อมูลแนวเขตพื้นที่การถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ ขาดปัจจัยเกื้อหนุนการปฏิบัติงาน ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐมีระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลาอย่างมาก ในด้านการกำหนดนโยบาย นโยบายของรัฐขาดความต่อเนื่อง รัฐบาลแต่ละคณะต่างก็มีนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินที่แตกต่างกันไป การบัญญัติกฎหมายแต่ละฉบับไม่สอดคล้อง ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ มีการเลือกปฏิบัติ เกิดผลกระทบต่อประชาชนคือการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้บังคับกฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของภาครัฐ

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรมกับผลกระทบทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการศึกษาเรื่อง นโยบายสาธารณะ (Public Policy) เนื่องจากการแก้ไขสภาพปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับการเกษตรกรรมและสภาพเศรษฐกิจของสังคมไทยที่ผ่านมา รัฐและหน่วยงานภาครัฐได้ดำเนินการผ่านกระบวนการที่เรียกว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) โดยมีการจัดทำแผนและการใช้กฎหมายเป็นกลไกหรือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคม โดยกำหนดขอบเขตของการครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ที่ดินเกษตรกรรมให้ชัดเจน โดยพิจารณาจากเกณฑ์การครอบครองปัจจัยการผลิต และการถือครองที่ดิน เพื่อให้กฎหมายมีความยุติธรรมและประโยชน์ต่อเกษตรกรรมระดับล่างที่ไร้ที่ดินทำกินหรือไม่มีที่ดินทำกินอย่างแท้จริง รวมทั้งกำหนดนโยบายและมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินและต้องเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรมให้มีสิทธิในการถือครองที่ดินเป็นของตนเอง จัดหาแหล่งเงินทุนในการรองรับการขยายที่ดินคืนสู่รัฐของเจ้าของที่ดิน รวมทั้งการจัดหาแหล่งสินเชื่อเงินกู้ยืมสำหรับเกษตรกร ในการใช้สิทธิ์ซื้อที่ดินเป็นของตนเองโดยวิธีการให้มีการผ่อนชำระเป็นผลผลิตทางการเกษตรหรือให้ผ่อนชำระในระยะยาว จัดทำฐานระบบข้อมูลที่ดินที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ เชื่อมโยงและครอบคลุมทั้งระบบและสามารถตรวจสอบหรือเข้าถึงได้ง่าย

## บรรณานุกรม

กลุ่มงานความร่วมมือการต่างประเทศ ๒, สำนักการเกษตรต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (๒๕๕๗). *ข้อมูลการเกษตรประเทศไทย*. ค้นเมื่อ ๒๐ เมษายน 2562, จาก

<http://oaa-tokyo.jp/wp/wp-content/uploads/54066d536861836efe4989861ea09b9e.pdf>

กวี รัชชชน. (๒๕๔๑). *การสัมมนาการบริหารรัฐกิจ: การประเมินผลนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

กิตติศักดิ์ ชินแสง. (๒๕๕๙). *สปป. ลาว สู่นาคาตการพัฒนา*. ค้นเมื่อ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๒, จาก <https://www.esanbiz.com/2190/>

คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และ คณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติ ธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ,(๒๕๕๗) หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม (กรุงเทพฯ : พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์

จรัญ ภัคดีธนากุล, (๒๕๕๖)“หลักนิติธรรมกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมาย” ใน *นักกฎหมายกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตย*, กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชาติชาย มุกสง. (ม.ป.ป.). “การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ”. ใน *ฐานข้อมูลการเมืองการ-ปกครอง สถาบันพระปกเกล้า*. ค้นเมื่อ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๒, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>

ดำรงค์ ฐานดี. (๒๕๔๘). “ยุทธศาสตร์การพัฒนาของสาธารณรัฐเกาหลี ใน *เอกสารการสอนประกอบชุดวิชากระบวนการพัฒนาและทางเลือกสาธารณะ*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.ทักษ์ เฉลิมเตียรณ,(๒๕๕๖) การเมืองระบบพ้อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ธนวัฒน์ พิมพ์จินดา. (๒๕๖๑). *เอกสารประกอบคำสอนวิชานโยบายสาธารณะ*. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, (๒๕๕๒)หลักนิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : บริษัท ธนาเพรส จำกัด ประเสริฐ ญ นคร. (๒๕๒๑). *มังรายศาสตร์ กฎหมายพระเจ้ามังราย*. กรุงเทพฯ: แสงรุ่งการพิมพ์.

พระเทพปริยัติเมธี (สฤษฏ์ สิริโร ป. ธ. ๙). (๒๕๕๗). *เอกสารประกอบคำสอนวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย*. พระนครศรีอยุธยา: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

ภาสกร ชุนหอุไร. (๒๕๓๒). *คำอธิบายกฎหมายที่ดิน*. กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. (๒๕๔๓). *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (๒๕๖๑). *สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี ๒๕๖๑*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.

อัชพร จารุจินดา. (๒๕๕๘). “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ใน เอกสารการสอนประกอบชุดวิชา กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

M. Cox, et al. (2003). *Land Reform: Land Settlement And Cooperatives*. Available April 10, 2019, from <http://www.fao.org/3/Y8999T/y8999t00.htm>.

R. P. Dore. (1984). *Land Reform in Japan*. London: The Athlone Press Ltd.

