

สำเนาฉบับ

ที่ กษ ๑๒๐๔ / ๑๙/๒๕๖๐

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๕ กรกฎาคม ๒๕๖๐

เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้เกิดประโยชน์สูงสุด
แก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด จ. ราชบุรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐
สั่ง ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๐

ด้วย หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีคำสั่ง ที่ ๓๑/๒๕๖๐ สั่ง ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ เพื่อลดข้อจำกัดอันเป็นอุปสรรคภายใต้ หลักการใช้ที่ดินของรัฐให้สมประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่ายทั้งแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ ในขณะเดียวกันการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นต้องให้ประโยชน์ทั้งในปัจจุบันและอนาคตกลับคืนสู่เกษตรกร ในรูปแบบที่อาจแตกต่างไปจากเดิมนอกเหนือจากการทำเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรมแก่เกษตรกร

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงขอให้จังหวัดแจ้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัด เพื่อโปรดทราบคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกร และประโยชน์สาธารณะของประเทศ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนพิเศษ ๑๖๘ ง วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ และถือปฏิบัติต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและถือปฏิบัติ

ขอแสดงความนับถือ


(นายปิติร อมราธิบาล)

รองเลขาธิการปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักกฎหมาย

โทรศัพท์/โทรสาร ๐๒-๒๘๑-๒๙๐๔


..... พีรเกียรติ รุ่ง/พิมพ์/ทาน ตรวจ

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ที่ ๓๑/๒๕๖๐

เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ

ตามที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุดเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกรและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคล ดังที่ได้จัดให้มีกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น

ต่อมาความต้องการของประเทศเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์โลกซึ่งจำเป็นต้องพัฒนาการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นอันมีความจำเป็นอย่างยิ่งควบคู่กันไปกับการแก้ปัญหาของเกษตรกรดังกล่าวข้างต้นโดยยังคงหลักการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร เพิ่มรายได้ และสร้างมูลค่าเพิ่มแก่ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

โดยที่ในปัจจุบันพลังงานเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งของสถานการณ์โลก ซึ่งรัฐบาลเองก็ได้กำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วนให้มีการแสวงหาและพัฒนาแหล่งพลังงานอย่างยั่งยืน รวมทั้งการดำเนินการด้านพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก เพื่อป้องกันการขาดแคลนพลังงาน สร้างความมั่นคงด้านพลังงานและลดการพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ ในขณะที่นโยบายในการบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและกระจายการพัฒนาไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ก็เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจเช่นกัน แต่โดยที่ในการดำเนินการเพื่อให้นโยบายดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล มีความจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการภายในที่ดินของรัฐบางประเภทโดยเฉพาะที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีสภาพไม่เอื้อหรือไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรมอย่างคุ้มค่า ซึ่งในปัจจุบันได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ ๔๐ ล้านไร่ ได้มีการยินยอมหรืออนุญาตให้เอกชนเข้าใช้หรือหาประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนเนื้อที่เพียงประมาณร้อยละ ๐.๑ ของเนื้อที่เขตปฏิรูปที่ดินทั้งหมดของประเทศ แต่การจะเข้าใช้หรือหาประโยชน์ที่ดินดังกล่าว เพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นนั้น ยังมีข้อจำกัดทางด้านกฎระเบียบบางประการที่มีมาตั้งแต่ในยุคสมัย ที่ความจำเป็นสำคัญเร่งด่วนยังไม่ปรากฏชัดเจนในปัจจุบัน

ในบางเรื่องรัฐบาลก่อนหน้านี้ได้ให้สัมปทาน ยินยอมหรืออนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตดังกล่าวไปก่อนแล้วตามระเบียบจนมีการลงทุนมูลค่าหลายหมื่นล้านบาท เกิดการจ้างงานอย่างกว้างขวางและมีภาระผูกพันกับรัฐโดยเกษตรกรเองก็ได้รับค่าตอบแทนหรือชดเชยการให้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินจนเป็นที่พอใจ ทั้งบางแห่งมีการจัดทำบริการสาธารณะให้เกษตรกรในพื้นที่เหล่านั้นตามหลักความรับผิดชอบต่อสังคม และก่อให้เกิดรายได้เสริมจากทางอื่นต่อเนื่องตามมาแก่เกษตรกรอีกด้วย โดยประเทศชาติสามารถใช้ประโยชน์สาธารณะจากทรัพยากรในพื้นที่ดังกล่าว ประโยชน์ตอบแทน

ส่วนหนึ่งตกเป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้น ๆ รายได้ที่เหลือนำเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเมื่อสิ้นสุดเวลาเข้าใช้ประโยชน์แล้วก็ยังสามารถคืนที่ดินนั้นให้เกษตรกรนำไปใช้ประโยชน์ได้ต่อไป เช่นทำเป็นแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร แหล่งเก็บน้ำตามโครงการแก้มลิง หรือเพื่อทำการเกษตรโดยตรง ตามปรัชญาของการปฏิรูปที่ดิน หากยกเลิกพันธผูกพันดังกล่าว เกษตรกรและประเทศชาติก็จะเสียประโยชน์ และเกิดการฟ้องร้องติดตามมาอีกมากมาย จึงจำเป็นต้องลดข้อจำกัดอันเป็นอุปสรรคดังกล่าวภายใต้หลักการใช้ที่ดินของรัฐให้สมประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่ายทั้งแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ ในขณะเดียวกันการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นต้องให้ประโยชน์ทั้งในปัจจุบันและอนาคตกลับคืนสู่เกษตรกร ในรูปแบบที่อาจแตกต่างไปจากเดิมนอกเหนือจากการทำเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรมแก่เกษตรกร

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับ มาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในกรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ด้านพลังงาน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อดำเนินกิจการอื่นใดนอกเหนือจากที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ในการพิจารณาให้คำนี้ถึงยุทธศาสตร์ชาติ ประโยชน์แก่เกษตรกร และประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ เป็นสำคัญ

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ประเภทของกิจการหรือโครงการ เนื้อที่ วัตถุประสงค์ และมูลค่าของการดำเนินการกิจการ ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยในกฎกระทรวงดังกล่าวอย่างน้อยจะต้อง กำหนดขนาดเนื้อที่และประเภทของวัตถุประสงค์ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องเสนอ ขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีก่อนพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตไว้ด้วย ทั้งนี้ ต้องดำเนินการ ให้มีการออกกฎกระทรวงไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับ

ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งการกำหนดค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสม กับวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง

ข้อ ๒ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดให้ผู้ขอใช้ประโยชน์ที่ดินเยียวยา หรือจ่ายค่าชดเชยการสูญเสียโอกาสจากการใช้ที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับผลกระทบนั้น และให้นำส่ง ค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อ ๑ และข้อ ๕ เข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ข้อ ๓ การพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตตามคำสั่งนี้ ไม่มีผลเป็นการยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๔ ให้ผู้ได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อการประกอบกิจการปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม การสำรวจแร่ การทำเหมือง หรือการทำเหมืองใต้ดินตามกฎหมายว่าด้วยแร่ หรือการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต และการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ อยู่ในวันก่อนวันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับ ยื่นคำขอตามข้อ ๑ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงที่ออกตามข้อ ๑ วรรคสอง ใช้บังคับ ในระหว่างนั้นให้ผู้ได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุญาตใช้ที่ดินได้ไปพลาวก่อนหรือจนกว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ข้อ ๕ ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมเข้าใช้ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว โดยยังไม่ได้ได้รับความยินยอมตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ว่าจะเป็นการใช้เพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียมในขั้นตอนใดก็ตาม ให้ผู้รับสัมปทานนั้นยื่นคำขอตามข้อ ๑ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงที่ออกตามข้อ ๑ วรรคสอง ใช้บังคับ ในระหว่างนั้นให้ผู้รับสัมปทานใช้ที่ดินได้ไปพลาวก่อนหรือจนกว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น โดยต้องชำระค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินตั้งแต่เมื่อเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

ข้อ ๖ ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมไม่อาจเข้าใช้พื้นที่ที่ขอสงวนไว้ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๒ เนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้ชะลอการให้ความยินยอมในการใช้ที่ดินเพื่อการสำรวจหรือใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อรอการพิจารณาคดีเกี่ยวกับอำนาจในการออกระเบียบดังกล่าว ให้ระยะเวลาในการสงวนพื้นที่ดังกล่าวขยายออกไปเท่ากับระยะเวลาที่ไม่อาจเข้าใช้พื้นที่ที่ขอสงวนได้ ทั้งนี้ ให้อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติมีอำนาจพิจารณาคืนค่าสงวนพื้นที่ให้แก่ผู้รับสัมปทานเป็นรายกรณี สำหรับช่วงเวลาที่ผู้รับสัมปทานไม่อาจเข้าใช้พื้นที่ที่ขอสงวนไว้และการไม่อาจเข้าใช้พื้นที่นั้นเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการสำรวจปิโตรเลียมในพื้นที่สงวนได้

ระยะเวลาในการสงวนพื้นที่ที่ขยายออกไปตามวรรคหนึ่ง เมื่อรวมกับระยะเวลาในการสงวนพื้นที่ก่อนวันที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้ชะลอการให้ความยินยอมแล้ว ต้องไม่เกินระยะเวลาในการสงวนพื้นที่ที่ผู้รับสัมปทานกำหนดตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๒

ในช่วงระยะเวลาในการสงวนพื้นที่ที่ขยายออกไปตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๒ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๗ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออกตามข้อ ๑ ใช้บังคับให้นำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้ความยินยอมตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ มาใช้บังคับกับผู้รับสัมปทานที่ได้ยื่นแผนการผลิตในรายละเอียดสำหรับพื้นที่ผลิตตามมาตรา ๔๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๐ ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออกตามข้อ ๑ ใช้บังคับ

ข้อ ๘ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมาย ว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อรองรับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ ซึ่งรวมถึงการพิจารณาอนุญาตให้สำรวจหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติการใช้ที่ดินเพื่อดำเนินกิจการด้านพลังงาน และการดำเนินกิจการอื่นอันเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศด้วย

ข้อ ๙ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจออกกฎกระทรวงตามคำสั่งนี้ กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ข้อ ๑๐ ในกรณี que เห็นสมควรนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีอาจเสนอให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติเปลี่ยนแปลงคำสั่งนี้ได้

ข้อ ๑๑ คำสั่งนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๐

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ