

## บทที่ 5

### สรุปและเสนอแนะ



#### สรุป

เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า "ที่ดิน" เป็นปัจจัยสำคัญในระบบเศรษฐกิจของทุกประเทศไม่ว่าประเทศที่บริหารด้วยระบบเศรษฐกิจในรูปแบบใด ต่างยึดถือเอาที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตทั้งในด้านเกษตรกรรม ไปจนถึงอุตสาหกรรม และด้านพาณิชยกรรม ในแนวคิดทางเศรษฐกิจทั่วโลกถือว่าที่ดินเป็นปัจจัยเบื้องต้นของการผลิต ที่มีความสำคัญเท่าเทียมกับเงินทุน แรงงาน เทคโนโลยี และวัตถุดิบ

นอกจากนี้แล้ว ที่ดินยังมีลักษณะแตกต่างกับปัจจัยอื่น ๆ กล่าวคือ ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ไม่สามารถสร้างเพิ่มขึ้นได้ ยิ่งที่ดินที่ตั้งอยู่ในพื้นที่สำคัญ ๆ แล้วยิ่งมีความหมายสำคัญมากกว่าปกติ เนื่องจากบริเวณพื้นที่เหล่านั้นไม่อาจจะหาพื้นที่อื่นมาทดแทนได้ หากใช้อย่างไม่รอบคอบก็จะเกิดผลเสียต่อส่วนรวมได้

ถ้าพิจารณาทางด้านสังคมศาสตร์ ถือว่ามนุษย์ทุกคนควรมีโอกาสในการใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างเท่าเทียมกัน รัฐควรได้ดูแลแบ่งสรรอย่างเป็นธรรม เพื่อให้ราษฎรทุกคนไม่ว่าจะเป็นคนยากจนหรือคนมั่งมี ได้ใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพตามสมควร สำหรับการปกครองในระบบประชาธิปไตย หากได้มีการจัดให้ทุกคนได้ครอบครองที่ดินสักผืนก็เท่ากับเป็นการส่งเสริมความรักและหวงแหนซึ่งประเทศชาติของตนยิ่งขึ้น

หากพิจารณาในแง่การเมืองและความมั่นคงของชาติ ที่ดินเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย หากทุกคนได้มีส่วนเป็นเจ้าของที่ดิน คนละเล็กคนละน้อย พวกเขาจะรู้สึกหวงแหนทรัพย์สินของตน จะรักผืนแผ่นดิน รักประเทศ การใช้สิทธิและหน้าที่ในการดูแลรักษา "ความมั่นคง" ของชาติ ย่อมจะเกิดขึ้น และยังมี การกระจายทรัพย์สินสู่ประชาชน เท่ากับเป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย ให้พัฒนาไปด้วยในตัว

เนื่องจาก "ที่ดิน" มีจำนวนจำกัด แต่แนวโน้มความต้องการที่ดินมีมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากรเป็นไปอย่างรวดเร็ว การขาดสมดุลระหว่างอัตราส่วนของ

จำนวนประชากรกับจำนวนที่ดิน ย่อมก่อให้เกิดปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคง ซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อการพัฒนาประเทศทั้งหมดในที่สุด

ในอดีต เคยมีบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติบทกำหนดสิทธิในที่ดินไว้ ซึ่งสืบเนื่องมาจากการที่รัฐบาลในสมัยนั้นได้สังเกตเห็นว่า คนไทยบางคนมีที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก โดยมิได้ทำประโยชน์อย่างจริงจัง มีที่ดินไว้เพียงรอไว้ให้ราคาสูงขึ้นแล้วจำหน่ายไปเพื่อหวังผลกำไร ทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้นอย่างเกินความเป็นจริง หรือเจ้าของที่นา มีนาไว้ให้เช่า และเก็บค่าเช่าในอัตราค่อนข้างสูง เป็นเหตุให้ชาวนาหมดกำลังใจในการทำนา จะทิ้งอาชีพเดิมของตนไปเสียจำนวนมาก ทำให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ จึงได้บัญญัติเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดินขึ้น

โดยได้บัญญัติเรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดินไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ในหมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 34-49 ต่อมาในสมัยรัฐบาล จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เห็นว่า การจำกัดการถือครองที่ดินเป็นการบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้า ด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม ทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ยกเลิกการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินตามมาตรา 34-49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น และนับตั้งแต่นั้น เป็นต้นมา การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทยก็เลิกไป ทำให้ไม่มีการจำกัดการถือครองที่ดินอีกต่อไป ทุก ๆ คนสามารถถือครองที่ดินได้ตามอิสระ

การประกาศยกเลิกการกำหนดสิทธิในที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ในปี พ.ศ. 2502 นั้น ประกาศดังกล่าวอาจจะถูกต้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ทางสังคมและการเมืองในขณะนั้น และจำนวนประชากรในขณะนั้นยังมีน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ของประเทศซึ่งยังมีจำนวนมากเพียงพอ การพัฒนาประเทศโดยการทำประโยชน์ในทุก ๆ พื้นที่ รัฐไม่สามารถดำเนินการได้ดังนั้น การเปิดโอกาสให้เอกชน เข้าพัฒนาที่ดินโดยไม่จำกัดจำนวนจึงเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติในด้านเศรษฐกิจ เป็นอย่างยิ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณาแก้ไขปัญหาไม่ว่าประการใด ๆ จะต้องพิจารณาทุกด้านให้รอบคอบ และนำมาประกอบการพิจารณาด้วยเสมอ เมื่อรัฐยอมให้บุคคลถือสิทธิในที่ดินโดยไม่

จำกัดจำนวน ทั้งที่ข้อเท็จจริงนั้นที่ดินมีจำนวนจำกัด แต่อัตราการเจริญเติบโตของประชากรเพิ่มขึ้นทุกวัน การถือครองที่ดินในอนาคตจะเป็นปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาบ้านเมือง ในด้านการเมือง การปกครอง สังคม เศรษฐกิจ เป็นเงาตามตัว ดังนั้น การที่ให้คุณค่าแก่ที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวน เมื่อถึงระยะเวลาหนึ่งก็ควรจะได้มีการตรวจสอบติดตามผล เพื่อกำหนดมาตรการ และวิธีการแก้ไขปัญหาต่อไป

ผลของการที่ทุก ๆ คนสามารถถือครองที่ดินได้โดยไม่ถูกจำกัดจำนวนนั้น จะมีผลดีหรือผลเสียอย่างไรนั้น ผลของมันจะปรากฏออกมา ในรูปของสถานการณ์หรือสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการใช้และการถือครองที่ดิน โดยอาจจะสะท้อนออกมาในรูปของปัญหาต่าง ๆ ดังเช่นที่ในปัจจุบัน สังคมไทยกำลังประสบปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินอยู่ อย่างมากมาย อาทิเช่น

ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกร ซึ่งเป็นที่ทราบกันแล้วว่า ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม รายได้ของประเทศที่ได้จากพืชผลด้านเกษตรกรรมจึงเป็นรายได้หลัก ดังนั้น การเป็นเจ้าของที่ดินของเกษตรกรจึงมีความสำคัญยิ่ง แต่เนื่องจากสภาพของค่าครองชีพที่สูงมาก ในปัจจุบัน ประกอบกับฐานะความเป็นอยู่ที่ยากจนอยู่แล้วของเกษตรกร ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ต้องตกอยู่ในสภาพที่ต้อกกู้หนี้ยืมสิน โดยเฉพาะจากบรรดานายทุนอย่างมากมาย จนในที่สุดที่ดินที่ใช้ทำกินต้องถูกยึดไปเพื่อชดใช้หนี้

ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมประสบปัญหาเรื่องเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินจนก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างชนชั้นของคนในสังคมมากขึ้น ในภาคอุตสาหกรรมก็เกิดการพัฒนาโครงการต่าง ๆ มากมาย และต้องการที่ดินเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โรงงานอุตสาหกรรม ธุรกิจการค้าที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ ได้เกิดขึ้นอย่างมากมาย จนที่ดินกลายเป็น "ทอง" และถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างสูงสุดของแต่ละคน อย่างไม่คำนึงถึงคุณสมบัติหรือความเหมาะสมของพื้นดินนั้น ๆ เกิดการใช้ที่ดินผิดประเภท ผิดวัตถุประสงค์มากมาย จนรัฐต้องทุ่มงบประมาณจำนวนมาก เพื่อพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมแหล่งใหม่ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องพัฒนาระบบสาธารณูปโภคให้กับพื้นที่ที่เคยพัฒนา ให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมอันเป็นการซ้ำซ้อน อย่างไม่มีที่สิ้นสุด

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกว้านซื้อ กักตุน เก็งกำไร บั่นราคาที่ดิน จนทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้นมากอย่างผิดปกติ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่กฎหมายเปิดช่องให้มีการถือครองที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวน โดยขณะที่ที่ดินมีจำนวนจำกัดแต่จำนวนประชากรกลับเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อีกทั้งที่ดินยังถือได้ว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิต ดังนั้น "ที่ดิน" จึงถือได้ว่าเป็นสิ่งที่มีค่ามาก อีกทั้งยังมีจำนวนจำกัด จึงทำให้บรรดานายทุนทั้งชาวไทยและต่างชาติ ฉวยโอกาสที่ดินมีกำลังทรัพย์หรือฐานะทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า เข้ามาทำการกว้านซื้อ กักตุนที่ดินไว้จำนวนมาก เพื่อรอเก็งกำไร หรือมิฉะนั้นก็จะทำการ "ฮั้ว" กันเพื่อบั่นราคาที่ดินให้สูงขึ้นจนผิดปกติ เพื่อประโยชน์ของตนและพวกพ้องเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงสังคมหรือคนส่วนใหญ่ที่จะได้รับผลร้ายจากการกระทำของพวกเขาที่ก่อกำขึ้น โดยเฉพาะที่ดินที่กักตุนไว้นั้น ส่วนใหญ่จะทิ้งร้างไว้ไม่มีการทำประโยชน์ในที่ดิน แต่จะคอยจนกว่าที่ดินมีราคาสูงขึ้นแล้วจึงขายต่อไป หรือถ้าใช้ทำประโยชน์ก็จะเป็นการใช้ที่ดินเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด เฉพาะของตนหรือพวกของตนเท่านั้น เช่น เอาที่ดินที่เหมาะสมกับเกษตรกรรมไปทำสนามกอล์ฟ เป็นต้น โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเลย และอีกทั้งการบั่นราคาที่ดินจนมีราคาสูงมากจนผิดปกติ จนทำให้ประชาชนคนธรรมดาไม่สามารถจะซื้อบ้านหรือที่ดินเป็นของตนเองได้ ต้องไปเช่าอยู่ หรือไปซื้อแฟลตราคาถูก หรือไม่ก็ต้องไปอยู่ในที่ทางไกลความเจริญที่มีราคาถูกเพียงพอตามกำลังที่จะหาซื้อได้ ในขณะที่พื้นที่ที่มีความเจริญจะตกอยู่ในมือของคนต่างด้าวหรือนายทุนเพียงบางกลุ่มเท่านั้น จนก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างชนชั้นอย่างเห็นได้ชัดเจน

ซึ่งจากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เนื่องจากการไม่มีการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน ในปัจจุบันนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อในด้านต่าง ๆ อย่างมากมาย เช่น

#### ผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจ

ทำให้ไม่มีการกระจายการถือครองที่ดิน อันส่งผลให้ขาดการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมในสังคม

ทำให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างผิดประเภท ไม่เหมาะสม อันไม่ก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างสูงสุด

ราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างผิดปกติ ส่งผลต่อต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น เป็นอุปสรรคในการประกอบการด้านต่าง ๆ รวมทั้งการแข่งขันกับตลาดต่างประเทศก็จะลำบากยิ่งขึ้น

ทำให้เกิดการสูญเสียสิทธิในที่ดินเกษตรกรรมเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้เกิดการลดลงของพื้นที่เกษตรกรรม และจะทำให้ผลผลิตที่ได้ลดลง เนื่องจากพื้นที่การผลิตลดลง

### ผลกระทบทางด้านสังคม

ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม โดยจะมีผลก่อให้เกิดช่องว่างของสังคมชั้นระหว่าง ผู้ที่ "มี" กับผู้ที่ "ไม่มี" ที่ดิน โดยผู้ที่ "มี" ก็จะได้ใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ ส่วนผู้ที่ "ไม่มี" ก็จะไม่มีโอกาสที่จะใช้ที่ดินเพื่อพัฒนาเพื่อเพิ่มผลผลิตได้ และนอกจากนี้แล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย อาทิเช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาการขับไล่ ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาจราจร ปัญหามลพิษ และปัญหาที่เกิดจากภัยธรรมชาติต่าง ๆ เป็นต้น

### ผลกระทบด้านการเมือง การปกครอง

จากการที่มีการเกิดช่องว่างของสังคมชั้นระหว่าง ผู้ที่ "มี" กับผู้ที่ "ไม่มี" ที่ดินนั้น จะเห็นได้ว่าจะส่งผลกระทบในด้านการเมือง การปกครอง โดยผู้ที่ "มี" นั้น ย่อมที่จะมีอำนาจทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าผู้ที่ "ไม่มี" และอำนาจทางเศรษฐกิจย่อมก่อให้เกิดอำนาจทางการเมืองตามมา โดยจะเห็นได้จากภาวะที่เรียกกันว่า "การเศรษฐกิจนำการเมือง"

ดังนั้น ผู้ที่ "มี" ที่ดินมากย่อมมีอำนาจทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมืองมาก จึงย่อมที่จะมีอำนาจต่อรองในทุก ๆ ด้านมากด้วย แม้กระทั่งอำนาจต่อรองหรือกดดันรัฐบาลก็ตาม

ดังนั้น จากปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่ไม่มีกำหนดสิทธิในที่ดินของบุคคลสัญชาติไทย จะทำให้เห็นได้ว่า แม้ปัจจุบันจะมีตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ทั้งตามประมวลกฎหมายที่ดินเอง หรือตามกฎหมายพิเศษอื่น ๆ บังคับใช้เกี่ยวกับการใช้และการถือครองที่ดินอยู่แล้วก็ตาม แต่กฎหมายเหล่านั้นก็ยังไม่สามารถหรือไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะควบคุมหรือแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามที่กล่าวมาแล้วได้ และบางครั้งกฎหมายเหล่านั้นยังกลับเป็นช่องโหว่ให้กับบรรดานายทุนหรือคนต่างชาติ ใช้ก๊วนซื้อและกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไรได้อีก

แต่อย่างไรก็ตาม ก็เชื่อว่ารัฐบาลจะมองไม่เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการให้บุคคลถือครองที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวน เพราะรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยก็มองเห็นปัญหาเหล่านี้ และพยายามแก้ไขปัญหาโดยการออกกฎหมายมาช่วยในการแก้ไขปัญหา เช่น มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดิน

เพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 การตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน แต่อย่างไรก็ตามการแก้ไขโดยการตราพระราชบัญญัติเหล่านี้ ก็เป็นการแก้ปัญหาให้กับบุคคล เฉพาะหมู่หรือเฉพาะกลุ่ม เฉพาะบางพื้นที่ และเฉพาะเหตุการณ์ที่ผ่านมาแล้วเท่านั้น แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ครอบคลุมทั้งประเทศ และปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันหรือในอนาคตได้

ดังนั้น โดยมาตรการทางกฎหมายที่จะช่วยให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ได้แก่ มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้จะเป็นหลักการที่ดีสำหรับประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเหมาะสมที่สุดกับสถานการณ์ปัจจุบันในประเทศไทย เพราะสอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ กล่าวคือ มูลค่าของที่ดินมีมูลค่าสูงขึ้นเป็นจำนวนหลายเท่าตัว โดยเปรียบเทียบกับราคาเมื่อ 10 หรือ 20 ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้เนื่องจากที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่ง และธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มีจำนวนนับล้านคน มูลค่าเงินหมุนเวียน ในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในปี พ.ศ. 2537 มีมูลค่าทั้งหมดรวมประมาณ 270,000 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2538 คาดว่าจะเพิ่มขึ้นบ้างเล็กน้อย ฉะนั้นจึงจะเห็นได้ว่า จำนวนที่ดินซึ่งมีจำนวนอันจำกัด และมีราคาสูงขึ้นอย่างมาก ย่อมจะมีผลกระทบต่อปริมาณความต้องการของประชาชนที่มีความต้องการไว้เพื่ออยู่อาศัย หรือประกอบกิจการประเภทต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่เมื่อที่ดินนั้นมีจำนวนจำกัด ประกอบกับไม่มีมาตรการทางกฎหมายมากำกับจำนวนการถือครองแล้ว ย่อมที่จะก่อให้เกิดปัญหาความต้องการใช้ที่ดินให้รุนแรงขึ้นต่อไปในอนาคตอย่างไม่สิ้นสุด เพราะผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจสูงหรือผู้มีโอกาส ย่อมมีโอกาสที่จะทำการครอบครองที่ดินโดยไม่จำกัดจำนวนอย่างเสรี การค้าที่ดินที่ดี การเก็บภาษีที่ดินที่ดี ย่อมเป็นปัญหาที่จะติดตามมาอย่างไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น ความคิดในเรื่องของการที่จะมีมาตรการทางกฎหมายในการกำกับในการถือครองที่ดินนั้น เห็นว่าเป็นมาตรการที่มีความจำเป็นในสภาพของสังคมและ เศรษฐกิจในปัจจุบันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้นอกจากจะเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ประชาชนคนไทยมีโอกาสทั่วถึงกันใช้ที่ดิน เพื่อการดำรงอยู่และดำรงชีพตามสภาวะความจำเป็นอย่างเหมาะสมแล้ว ยังเห็นว่าเป็นเรื่องของการสร้างความยุติธรรมทางสังคมให้กับประชาชนโดยส่วนรวม นอกจากนั้นแล้ว ยังเป็นมาตรการหนึ่งที่จะทำให้ราคา

ที่ดินนั้น ไม่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและรุนแรง ดังเช่นที่ได้ปรากฏเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่าง พ.ศ. 2531 - 2534 ซึ่งเป็นยุคที่ราคาที่ดินนั้นมีการเปลี่ยนแปลง ผันผวนและสูงมากขึ้น เนื่องจากการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรอื่นทำให้ราคาที่ดินได้สูงขึ้นอย่างน่าตกใจ โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร และในบริเวณภาคตะวันออก ซึ่งมีผลกระทบไม่เพียงแต่ประชาชน แต่ยังมีผลกระทบต่อโครงการของรัฐที่มีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินด้วย

อนึ่ง ในเรื่องของมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิถือครองที่ดินนี้ เจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งที่จะให้ผลประโยชน์ใช้บังคับเฉพาะเหตุการณ์ในอนาคตเท่านั้น โดยจะไม่นำกฎหมายนี้มาใช้บังคับย้อนหลัง และจะมีการยกเว้นเอาไว้สำหรับบุคคล องค์กรประเภทของธุรกิจกรม หน่วยงาน และสถาบันบางแห่ง เพื่อให้สอดคล้องกับจารีตประเพณีวัฒนธรรมและนโยบายการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น กฎหมายฉบับดังกล่าว จะไม่มีผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจการค้า อสังหาริมทรัพย์ โดยอาจจะต้องมีการปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการค้าอสังหาริมทรัพย์ให้สมบูรณ์ และเหมาะสมกับสภาพในปัจจุบัน

### ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาและผลกระทบต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศไทย ไม่มีการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางที่รัฐจะใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ รัฐจำเป็นต้องดำเนินการทั้งทางด้านนโยบายรัฐ และด้านมาตรการทางกฎหมายควบคู่กันไป โดยในด้านของนโยบายรัฐจะสัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรของรัฐจะต้องตระหนักถึงบทบาทและหน้าที่ในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวอย่างเคร่งครัด มีเอกภาพ ลดความซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้น และมีการประสานงานกันระหว่างองค์กรอย่างต่อเนื่อง ส่วนในด้านมาตรการทางกฎหมายนั้น รัฐจะต้องมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายออกมาบังคับใช้ให้ผลไปในทางที่จะกระจายการถือครองที่ดินไปสู่ประชาชนส่วนรวมให้ได้ โดยรัฐควรดำเนินการในด้านต่าง ๆ ดังนี้



## 1. ด้านนโยบายรัฐ

รัฐควรมีการพัฒนาคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินที่ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานที่ดินของรัฐไว้แล้ว โดยพัฒนาให้เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการบริหารงานที่ดินของชาติอย่างแท้จริง และมีประสิทธิภาพ ให้สามารถสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติหรือของรัฐได้ ทั้งนี้ โดยบัญญัติให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาตินั้นมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 20 ในประมวลกฎหมายที่ดิน โดยให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานกับหน่วยราชการต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายที่ดินแห่งชาติและนโยบายของรัฐ

แต่ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีรูปลักษณะเป็นองค์กรที่มีความสำคัญและศักดิ์สิทธิ์ยิ่งขึ้น ผู้เขียนเห็นว่าในการกำหนดคณะกรรมการนั้น ควรกำหนดคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติโดยกำหนดให้ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีผู้ได้รับมอบหมาย เป็นประธาน และให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเลขาธิการ เป็นต้น

## 2. ด้านมาตรการทางกฎหมายในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย (ประมวลกฎหมายที่ดิน)

2.1 รัฐควรกำหนด "มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน" เป็นมาตรการหลัก เพื่อใช้ในการกระจายการถือครองที่ดินไปสู่ประชาชน โดยส่วนใหญ่ของประเทศ โดยมีข้อกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินแบ่งตามประเภทต่าง ๆ ของการถือครองดังนี้

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ไม่เกิน	50	ไร่
ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม	ไม่เกิน	25	ไร่
ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม	ไม่เกิน	10	ไร่
ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย	ไม่เกิน	3	ไร่



โดยในมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินดังกล่าว ภาครัฐมีหลักการที่จะใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายไว้ดังต่อไปนี้ คือ

## 2.2 ไม่มีผลย้อนหลัง

โดยในการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินนี้ ไม่ควรมีผลใช้บังคับย้อนหลังกับผู้มีสิทธิในที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว ก่อนวันที่กฎหมายว่าด้วยการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน ใช้บังคับ

## 2.3 ต้องมีข้อยกเว้น

ถือการกำหนดสิทธิในที่ดิน ไม่ควรใช้บังคับกับที่ดินดังต่อไปนี้ คือ

1. ที่ดินของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ สหกรณ์ สภากาชาด และสาธารณกุศล
2. ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งหรือดำเนินกิจการการศึกษา เช่น โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย
3. ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์
4. ที่ดินเพื่อการศาสนา
5. ที่ดินของกิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศ
6. ธุรกิจการค้าอสังหาริมทรัพย์ ภายใต้ข้อกำหนดของประมวลกฎหมายที่ดิน

## 2.4 การกำหนดจำนวนที่ดินต้องเหมาะสมและมีเหตุผลและเพียงพอต่อการ

ดำรงชีพ

โดยอาจมีการอนุญาตให้ถือครองที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยพิจารณาตามความเหมาะสมอย่างมีเหตุผล และให้เพียงพอต่อการดำรงชีพ โดยในการพิจารณาให้เป็นข้อยกเว้นนั้น ให้ถือครองที่ดินเกินจำนวนได้นั้น อาจพิจารณาโดยแยกตามประเภทของธุรกรรมต่าง ๆ ได้ เช่น

1. ที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม
2. ที่ดิน เพื่ออุตสาหกรรม
3. ที่ดิน เพื่อพาณิชย์กรรม
4. ที่ดิน เพื่อที่อยู่อาศัย

และนอกจากนี้ ควรมีการยกเว้นไว้เป็นพิเศษแก่กิจการอุตสาหกรรมและ  
เกษตรกรรมที่มีขนาดใหญ่เป็นพิเศษอีกด้วย

### 3. มาตรการเสริม

และนอกจากจะบัญญัติมาตรการหลักในทางกฎหมาย ในการกำหนดสิทธิในที่ดินแล้ว  
รัฐควรมีการกำหนดมาตรการเสริมที่ใช้สนับสนุนในการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินเอาไว้ด้วย  
ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายในการกำหนดสิทธิในที่ดินดังกล่าว สามารถบังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์และสัมฤทธิ์  
ผลยิ่งขึ้น โดยรัฐควรมีการกำหนดมาตรการเสริมที่ใช้สนับสนุนในการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดิน  
ดังต่อไปนี้ คือ

#### 3.1 ภาษีที่ดิน

โดยในกรณีของผู้ถือครองที่ดินตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ รัฐควรมี  
นโยบายให้การส่งเสริมสนับสนุนแก่ผู้ถือครองที่ดินตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดให้ได้รับประโยชน์  
ในทางภาษีที่ดิน โดยอาจจะจัดเก็บภาษีที่ดินแก่เจ้าของที่ดินประเภทในอัตราที่พอเหมาะพอควร  
สมเหตุสมผล และในการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอสังหาริมทรัพย์หรือภาษีที่ดินนี้ ควรมีแนว  
ทางในการบัญญัติให้เป็นระบบและมีเอกภาพ ส่วนผู้ถือครองที่ดินในจำนวนที่เกินกว่าส่วนที่กฎหมาย  
กำหนดไว้ รัฐควรเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า และโดยเฉพาะที่ดินที่ไม่ได้ใช้ทำประโยชน์ หรือ  
ปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า รัฐควรกำหนดอัตราภาษีสำหรับที่ดินประเภทนี้ให้สูงเป็นพิเศษ

#### 3.2 การนำบทกฎหมายเกี่ยวกับเจ้าของที่ดินทอดทิ้งที่ดิน

โดยนำมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับเจ้าของที่ดิน  
ทอดทิ้งที่ดินมาบังคับใช้อย่างจริงจัง

#### 3.3 ต้องจัดตั้งหน่วยงานทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลการถือครองที่ดินของประชาชน

เพื่อใช้ตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีมีบุคคลใดประสงค์จะซื้อที่ดินเพิ่มเติม  
เพื่อให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

3.4 จัดให้มีการประชาสัมพันธ์และให้การศึกษาแก่ประชาชน

โดยจัดให้มีการประชาสัมพันธ์และให้การศึกษาในเรื่องของการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินแก่ประชาชน โดยชี้ให้เห็นถึงความจำเป็น พร้อมทั้งข้อดี ข้อเสีย เป็นต้น

3.5 การบังคับใช้กฎหมายต้องไม่กระทบต่อธุรกิจบางประเภท

โดยในการถือครองที่ดินต้องมีข้อยกเว้น เพื่อไม่ให้กระทบต่อธุรกิจบางประเภท โดยเฉพาะการค้าหรือการพัฒนาที่ดิน



ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย