

มาตรการทางกฎหมาย ในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน



นายพนิต์ ลักษณศิริ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2539

ISBN 974 - 633 - 110 - 8

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I16795246

LEGAL MEASURE FOR DELIMITING LAND HOLDING RIGHTS



MR. PINUN LUKSIRI

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1996

ISBN 974 - 633 - 110 - 8



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



พินันท์ ลักษณะศิริ : มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน  
(LEGAL MEASURE FOR DELIMITING LAND HOLDING RIGHTS) อ.ที่ปรึกษา :  
รศ.ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล, 239 หน้า. ISBN 974-633-110-8

การวิจัยเรื่องนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับกฎหมายเปิดช่องให้คนไทยสามารถถือครองที่ดินได้อย่างไม่จำกัดจำนวน อันมีผลสืบเนื่องมาจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ฉบับลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ได้ยกเลิกกฎหมายการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 34-49 ซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคมโดยจะก่อให้เกิดช่องว่างของสังคมระหว่างผู้ที่ "มี" กับผู้ที่ "ไม่มี" โดยผู้ที่ "มี" ก็ไม่ได้ใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ ส่วนผู้ที่ "ไม่มี" ก็ไม่มีโอกาสที่จะใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย พัฒนา และเพิ่มผลผลิตตามศักยภาพของบุคคลเหล่านั้นอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยส่วนรวม นอกจากนั้นแล้ว ผู้ที่ "มี" ย่อมจะก่อให้เกิดอำนาจทางเศรษฐกิจที่ยิ่งเหนือกว่าผู้ที่ "ไม่มี" และอำนาจทางเศรษฐกิจย่อมก่อให้เกิดอำนาจทางการเมืองตามมา และในที่สุดก็ใช้อำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองนั้นมาครอบงำหรือกดขี่รัฐบาล ตลอดจนการบังคับ กึ่งบังคับต่อประชาชนผู้ยากจนและผู้ด้อยโอกาส ทั้งในทางการศึกษา และไม่มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ได้มาในสิ่งที่ตนเองหรือพวกพ้องต้องการ หรืออาจมีการใช้ที่ดินในลักษณะที่ไม่จำเป็นหรือไม่ได้เพิ่มผลผลิตซึ่งเป็นการใช้ที่ดินในลักษณะตามความพึงพอใจของบุคคลกลุ่มหนึ่งเท่านั้น อันไม่เป็นการใช้ทรัพยากรอย่างถูกต้องตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ นอกจากนั้นแล้ว ยังก่อให้เกิดผลกระทบข้างเคียงขึ้นโดยอาจจะทำให้ราคาที่ดินแพงขึ้น เช่น มีการกักตุน และเก็งกำไรเพื่อแสวงหาผลจากที่ดินอย่างไม่ชอบธรรม เป็นต้น

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้ เสนอแนะให้มีการนำมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินกลับมาใช้บังคับใหม่ พร้อมทั้งมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้กฎหมายดังกล่าวนี้สามารถบังคับใช้ได้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ ตลอดจนกระแสแห่งการปรับเปลี่ยนของโลกาวิวัตน์ด้วย โดยจะไม่นำกฎหมายใหม่มาใช้บังคับย้อนหลัง และจะมีการยกเว้นสำหรับบุคคล องค์กร ประเภทของธุรกิจ และสถาบันบางแห่ง เพื่อให้สอดคล้องจารีตประเพณี วัฒนธรรม การดำรงชีพ และความเป็นอยู่ของคนไทยและนโยบายการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับและปฏิบัติของคนไทยโดยทั่วไป อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและสังคม ส่วนรวม รวมทั้งการที่จะทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมในการที่จะสามารถมีสิทธิใช้ที่ดินได้ตามความจำเป็นและอย่างทั่วถึงกัน และในระยะยาวก็จะมีผลทำให้ราคาที่ดินไม่สูงขึ้นอย่างผิดปกติอย่างเช่นในปัจจุบัน โดยจะเป็นการทำให้บรรลุลตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ เพื่อให้มีการกระจายการถือครองที่ดินไปสู่ประชาชน และมีการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด อันจะส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมและสร้างความมั่นคงให้ประเทศชาติสืบต่อไป

ภาควิชา ..... นิติศาสตร์  
สาขาวิชา ..... นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา ..... 2538

ลายมือชื่อนิสิต ..... *พินันท์ ลักษณะศิริ*  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ..... *ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล*  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....



## C570582 : MAJOR LAW

KEY WORD: LEGAL MEASURE/DELIMITING/LAND HOLDING

PINUN LUKSIRI : LEGAL MEASURE FOR DELIMITING LAND HOLDING RIGHTS

THESIS ADVISOR : ASSO.PROF. PARSIT KOVILAIKOOL. 239 pp.

ISBN 974-633-110-8

The objective of this research was to study and analyze facts about the law is available for the Thais to be able to possess lands without limitation as to the amount, which has resulted from the Revolutionary Party Notice No. 49 dated January 13, 1959 having repealed the land holding right limitation law under the Land Code A.D. 1954, Sections 34-49, which has given rise to a social injustice by causing a social gap to arise between those "have" and those "have not", in which those "have" would not make use of lands, while those "have not" would not have a chance to use lands for the the purposes of residence, development and output increase according to their potential, which would contribute to the social and economic development of the nation as a whole. In addition, those "have" would as a matter of course increase their economic power to become even more superior to those "have not", and the economic power would as a matter of course give rise to a political power, and the economic and political powers would eventually be used to bargain with or pressure the government, including all the way to coercion and semi-coercion against the people who are poor and educationally underprivileged and have no economic bargaining power so as to obtain what they or their clique want or land might be used in a manner not necessary or not increasing the output, which constitutes a manner of land use according to the pleasure of a group of individuals only, which is not the right was of resource use under the principle of economics. In addition to the foregoing, it would also give rise to some side effects by probably causing the land price to rise, e.g. the pressence of hoarding and speculation for unjustly making profits from lands.

Consequently, this thesis has recommend that there be made available legal measures for reviving the delimitation of land holding rights and that the said law be revised to become suitably applicable and consistent with the changing social and economic conditions as well as the current of globalized adjustment, in which regard no new law will be retroactively enacted and there will be no exception for certain individuals, organization, types of business and institutions, so that it will conform to the rites, the tradition, the culture, the way of life and the condition of living of the Thais and the social and economic development policy, so that it will be accepted and observed by the Thai in general, including its enabling the people to receive justice by being provided with the right to use land as is necessary and without exception and so that in a long term it will result in the land price not rising in an unusual manner as it does presently, which will lead to the fulfilment of the objective and intention set for the decentralization of land holding to the people and for the optimum use of lands, which will in turn bring about social justice and create security for the nation.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์

ปีการศึกษา.....2538

ลายมือชื่อนิติ.....*Pinun Luksiri*

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....*Parsit KovilaiKOOL*

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาจาก รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โหมวิไลกุล ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่ายิ่ง เพื่อช่วยให้คำปรึกษาแนะนำทั้งยังกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ชี้แจง อธิบาย และตรวจร่างวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง มา ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ศิริ เกวลินสฤกษ์ ประธานคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วานิช ชุตินวงศ์ อาจารย์ ฉันทวัฒน์ วรทัต ซึ่งได้กรุณาเสียสละเวลาในการ เป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำ และขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ มานพ พงศ์ทัต ที่ให้คำแนะนำอันมีค่ายิ่งแก่ผู้เขียน เพื่อให้วิทยานิพนธ์นี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณลัดดา ลักษณะศิริ พี่สาวของผู้เขียนที่คอยแนะนำและช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งคุณดวงพร ลักษณะศิริ และคุณกิตติ ลักษณะศิริ น้องสาวและน้องชายของผู้เขียนที่คอยให้กำลังใจตลอดมา

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณศิริวรรณ ทองพลับ ที่ได้ช่วยเหลือในด้านการพิมพ์และตรวจทานเอกสารให้สำเร็จเรียบร้อยด้วยดี

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ที่ได้ให้กำลังใจและเป็นแรงดลใจให้กับผู้เขียนเสมอมา รวมตลอดถึงบูรพาจารย์ทุกท่าน และสถาบันแห่งนี้

หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีประโยชน์ หรือความดีประการใด ๆ ผู้เขียนขอมอบให้แก่ผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้เอ่ยนามมาแล้วข้างต้น ส่วนข้อบกพร่องทั้งหลายนี้ผู้เขียนขออภัยไว้แต่ผู้เดียว

พินันท์ ลักษณะศิริ



	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญตาราง.....	ฉ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย.....	3
สมมติฐานของการวิจัย.....	4
วิธีดำเนินการวิจัย.....	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	5
2. บททั่วไป.....	6
ความหมายของที่ดิน.....	6
ประเภทของที่ดิน.....	11
- ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.....	12
- ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา.....	18
- ที่ดินขององค์การศาสนา.....	18
- ที่ดินของพระมหากษัตริย์.....	21
- ที่ดินของเอกชน.....	22
- พิจารณาตามการใช้ประโยชน์ในที่ดิน.....	27

	หน้า
ความสำคัญของที่ดินที่มีต่อมนุษย์ในแง่ต่าง ๆ.....	30
- ในด้าน เศรษฐศาสตร์ .....	30
- ในด้านสังคมศาสตร์ .....	34
- ในด้านรัฐศาสตร์ .....	36
3. นโยบายและแนวคิดของรัฐเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดิน.....	40
การใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดิน ในสมัยศักดินาบรรพจนถึง	
สมัยชุมชนบุพกาล.....	40
การใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดิน ในสมัยสุโขทัย.....	53
การใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดิน ในสมัยกรุงศรีอยุธยา.....	58
การใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดิน ในสมัยกรุงรัตน โกสินทร์.....	69
การใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดิน ในสมัยที่มีการประกาศใช้	
ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 .....	80
การใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49..	86
4. ปัญหาที่เกิดขึ้น เกี่ยวกับการถือครองที่ดิน .....	107
ปัญหาที่เกิดจากการกำหนดสิทธิ ในการถือครองที่ดิน .....	107
- ปัญหาโดยทั่วไป .....	108
- ปัญหาในทางกฎหมาย .....	117
ปัญหาที่เกิดจากการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน .....	117
ปัญหาที่เกิดจากการถือครองที่ดินตามกฎหมายอื่น .....	127
- ผลกระทบที่เกิดจากการกำหนดสิทธิ ในการถือครองที่ดิน .....	129
ปัญหาที่เกิดจากการไม่กำหนดสิทธิ ในการถือครองที่ดิน .....	131
- ปัญหาโดยทั่วไป .....	131
ปัญหาตามสภาพของการใช้ที่ดิน .....	132



	หน้า
ปัญหาตามลักษณะของการถือครองที่ดิน.....	137
กรรมที่ดินมีกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง .....	137
กรรมไรที่ดินทำกิน .....	154
กรรมเช่าที่ดิน .....	158
- ปัญหาในทางกฎหมาย .....	161
ปัญหาที่เกิดจากการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน .....	162
ปัญหาที่เกิดจากการถือครองที่ดินตามกฎหมายอื่น .....	168
- ผลกระทบที่เกิดจากการไม่กำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน.....	171
แนวคิดในการแก้ไขปัญหาในการถือครองที่ดิน โดยไม่จำกัดจำนวน.....	181
- แนวคิดและ เหตุผล ในการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน .....	181
- แนวนโยบายของรัฐ .....	190
- ด้านมาตรการทางกฎหมายในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย (ประมวลกฎหมายที่ดิน).....	196
มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน.....	197
มาตรการ เสริม.....	215
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	222
เอกสารอ้างอิง.....	233
ประวัติผู้เขียน .....	239

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	เนื้อที่และมูลค่าที่ดินที่เกษตรกรได้จดทะเบียนโอนชำระหนี้ หลุดเป็นสิทธิแก่เจ้าหนี้ทั่วประเทศ พ.ศ. 2509-2513.....	89
ตารางที่ 2	เนื้อที่เช่า รับจำนอง และรับขายฝากจากผู้อื่นในปี พ.ศ. 2529.....	140
ตารางที่ 3	พื้นที่ป่าธรรมชาติในภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย.....	146
ตารางที่ 4	การไม่มีที่ดินทำกินใน 72 จังหวัด ปี พ.ศ. 2531.....	156
ตารางที่ 5	ข้อมูลการถือครองที่ดินในชนบททั่วประเทศ.....	157
ตารางที่ 6	จังหวัดที่มีการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่า 500,000 ไร่ พ.ศ. 2531 .....	160

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย