

บทที่ 4

ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน

ปัญหาที่เกิดจากการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน

ตามพจนานุกรมไทยฉบับของราชบัณฑิตยสถาน คำว่า "กำหนด" แปลว่า "ข้อบังคับ" และคำว่า "สิทธิ" แปลว่า "ความเป็นเจ้าของ" ดังนั้นคำว่า "การกำหนดสิทธิในที่ดินจึงแปลว่า "ข้อบังคับในการเป็นเจ้าของที่ดิน"

ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 คำว่า "สิทธิในที่ดิน" หมายความว่า "กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย" ดังนั้น "การกำหนดสิทธิในที่ดิน" น่าจะแปลได้ว่า "ข้อบังคับในการมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน"

จากที่กล่าวมาแล้วว่า การกระจายสิทธิในการถือครองที่ดิน เริ่มขึ้นตั้งแต่ในสมัยกรุงสุโขทัย ถึงแม้ผู้ถือครองจะไม่ได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อย่างแท้จริง แต่การถือครองก็มีการกระจายสู่ราษฎรอย่างทั่วถึง และต่อมาเมื่อถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ โดยเฉพาะในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างสมบูรณ์ การถือครองที่ดินได้กระจายไปทั่ว ราษฎรทั่วไปสามารถเข้าจับจองที่ดินได้อย่างทั่วถึง ทุกครอบครัวมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ใครๆ ก็สามารถถือครองที่ดินได้เท่าที่สามารถทำประโยชน์ได้

ด้วยเหตุที่ไม่มีการจำกัดการได้มาซึ่งจำนวนของการถือครองที่ดิน ประกอบกับที่ดินมีราคาแพงขึ้น เมื่อรัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าจับจองที่ดินได้ จึงทำให้มีประชาชนเข้าจับจองที่ดินกันเป็นจำนวนมากและการจับจองที่ดินก็เป็นไปได้อย่างง่าย ผลคือทำให้มีผู้กว้านซื้อที่ดินถือครองเป็นทรัพย์สินส่วนตัว หรือมีไว้ขายเก็งกำไร หรือเอาไว้ให้บุตรไม่มีที่ดินเช่า ซึ่งการกระทำดังกล่าว นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ระบบการถือครองที่ดินที่กระจายอยู่ในการถือครองของผู้ทำประโยชน์ต้องเสียไป ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2485 จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติควบคุมการได้มาซึ่งที่ดิน โดยห้ามหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดเพื่อค้ากำไร พ.ศ. 2485 จุดประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ มุ่งป้องกันมิให้บุคคลที่มั่งคั่งมากจัดตั้งเป็นหุ้นส่วน หรือบริษัทจำกัด ทำการกว้านซื้อที่ดินเพื่อค้ากำไร อันจะ

เป็นเหตุให้ที่ดินมีราคาสูงและกระทบกระเทือนถึงเศรษฐกิจของประเทศ และต่อมาก็ได้มีการจำกัดการถือครองที่ดินและขนาดของเอกชน เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อ พ.ศ. 2497 มาตรา 34 กำหนดสิทธิในที่ดินของคนสัญชาติไทยไว้ดังนี้คือ จะถือสิทธิในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมได้ไม่เกิน 50 ไร่ เพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่ ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม หรือที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยไม่เกิน 5 ไร่ และนอกจากนี้ ยังมีการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่เป็นบุคคลต่างด้าว หรือให้ถือเสมือนว่าเป็นบุคคลต่างด้าว และการกำหนดสิทธิในที่ดินเพื่อการศาสนา เป็นต้น และการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินนี้ถ้าพิจารณาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 แล้วจะพบว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสามารถจำกัดสิทธิการถือสิทธิในทรัพย์สินได้ ตามมาตรา 33 ที่บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

จากการที่เราเคยใช้กฎหมายในทางจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน ตามที่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ในมาตรา 34 เป็นที่น่าเสียดายว่า การจำกัดสิทธิดังกล่าวใช้บังคับได้เพียง 4 ปีเศษเท่านั้น ก็ต้องถูกยกเลิกไปโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ด้วยเหตุผลที่ว่า การจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินเป็นการขัดต่อความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ

และจากการศึกษา ผู้เขียนพบว่า ในการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินนั้น ก็มีภารกิจให้เกิดปัญหาขึ้น ซึ่งผู้เขียนขอแบ่งปัญหาออกเป็น 2 ด้าน คือ

1.1 ปัญหาในด้านทั่ว ๆ ไป

1.2 ปัญหาในทางกฎหมาย

1.1 ปัญหาโดยทั่วไป

จากการที่เราเคยใช้กฎหมายจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินมาเป็นระยะเวลา 4 ปีเศษทำให้เกิดปัญหาขึ้นบ้าง ซึ่งในส่วนนี้ผู้เขียนจะขอแบ่งปัญหาออกเป็นปัญหาในด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม ด้านพาณิชย์กรรม และด้านที่อยู่อาศัย ดังต่อไปนี้

1.1.1 ด้านเกษตรกรรม สิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม^๕ ได้บัญญัติไว้ให้บุคคลมีสิทธิถือครองได้ไม่เกิน 50 ไร่ การให้ถือครองได้คนละไม่เกิน 50 ไร่ ถือว่าเหมาะสมแล้ว เพราะเป็นการสอดคล้องแนวความคิดหรือแนวกฎหมายในปัจจุบันที่กำหนดจำนวนเนื้อที่ของการถือครองที่ดินด้านเกษตรกรรม อาทิเช่น มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511^{*} มาตรา 29, 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งบัญญัติให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงที่มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่า 50 ไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง โดยให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เกิน 50 ไร่ และมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาจัดให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร เข้าระยะยาวหรือเช่าซื้อได้ โดยเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวซึ่งประกอบเกษตรกรรม นอกจากการเลี้ยงสัตว์ใหม่เช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อได้จำนวนไม่เกิน 50 ไร่ ประกอบกับการกำหนดให้ถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้คนละ 50 ไร่ จะไม่กระทบกระเทือนต่อผู้ถือครองที่ดินที่ทำการเกษตรส่วนใหญ่ซึ่งถือครองที่ดินเป็นจำนวนต่ำกว่า 50 ไร่ อยู่แล้ว คือ โดยเฉลี่ยแล้วคนไทยถือครองที่ดินทำการเกษตร 22.2 ไร่ต่อครอบครัว^๑ พื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทยในปัจจุบันไม่อาจขยายออกไปได้อีก แต่จะพบว่าจำนวนเกษตรกรรมมากขึ้น จึงควรกระจายการถือครองที่ดินจากผู้ที่มีที่ดินมาก ไปสู่ผู้ที่มีที่ดินน้อย หรือไม่มีที่ดินทำการให้ถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้คนละ 50 ไร่ จะเป็นการลดจำนวนนายทุนใหม่ที่ดินน้อยลง แต่จะส่งผลให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองมากขึ้น นอกจากนี้ ขนาดของการถือครองที่ดิน

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{*} พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 8 "ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละห้าสิบไร่"

^๑ กรมที่ดิน, กองวิชาการ, สถิติการใช้ที่ดินและลักษณะการถือครองที่ดินของประเทศไทย (ม.ป.ท., ม.ป.ป.) หน้า 22.

ถ้ากะทัดรัดแล้วจะนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตต่อหน่วยของที่ดิน อันจะส่งผลในการเพิ่มรายได้อีกด้วย ทั้งนี้ จากการศึกษาของ F.A.O. และธนาคารโลก ต่างให้ข้อสรุปว่าขนาดการถือครองที่ดินขนาดเล็ก จะส่งผลให้ประสิทธิภาพการผลิตต่อหน่วยของที่ดินเพิ่มขึ้น หรือที่ดินที่ลดการกระจุกตัวการถือครองลง จะนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตต่อหน่วยของที่ดิน ²

อย่างไรก็ตาม การกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้คนละไม่เกิน 50 ไร่² ก็ยังมีส่วนที่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของภาคเกษตรกรรมขึ้นได้ โดยจะเห็นได้ว่า ในภาคเกษตรกรรมนั้นมีการทำการเกษตรหลายชนิด หลายขนาด เช่น ปาล์มน้ำมัน เลี้ยงสัตว์ฟาร์มใหญ่ สวนยางพารา ทำนาข้าว ไร่ข้าวโพด สับปะรด ฯลฯ ซึ่งความจำเป็นในการใช้เนื้อที่ในการทำการเกษตรของแต่ละชนิด ก็ย่อมแตกต่างกันตามความเหมาะสมและจำเป็น อีกทั้งคุณภาพของที่ดินที่จะใช้ประโยชน์ในการเกษตรของแต่ละภาค แต่ละท้องที่ หรือแต่ละแห่ง ก็ไม่เหมือนกัน บางแห่งก็อุดมสมบูรณ์ บางแห่งก็แห้งแล้ง จึงจะเห็นได้ว่าความจำเป็นใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของชาวไร่ชาวนาจึงไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ อย่างตามที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะกำหนดไว้ตายตัวเลยว่า ในภาคเกษตรกรรมจะถือครองที่ดินได้คนละไม่เกิน 50 ไร่ ซึ่งถ้ากำหนดแน่นอนตายตัวเช่นนั้นเลย จะเป็นอุปสรรคและปัญหาอย่างมากในภาคเกษตรกรรม ทำให้เกิดปัญหาว่าจะไม่มีการเกษตรขนาดใหญ่ แต่จะมีการเกษตรเพื่อยังชีพ หรือเกษตรขนาดเล็กเท่านั้น ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของรายได้ของชาติตกต่ำก็ได้

ดังนั้น ในภาคเกษตรกรรม จึงควรมีข้อยกเว้นในเรื่องการถือครองที่ดินให้บุคคลสามารถถือครองที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ได้ ในกรณีที่บุคคลมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ได้ และต้องเป็นผู้ดำเนินการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือในกรณีที่ท้องที่ใดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ประโยชน์ในการเกษตรน้อย ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ก็ควรอนุญาตให้บุคคลถือครองที่ดินในท้องที่นั้นได้เกินกว่า 50 ไร่

² สมภาพ มานะรังสรรค์, "ปฏิรูปที่ดิน: ทางออกหนึ่งของชนบทไทย (2)," สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ (16 มิถุนายน 2528) : หน้า 26.

แต่ทั้งนี้ ในการที่จะขอถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่า 50 ไร่ นั้น ผู้ขอจะต้องทำคำร้องขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แสดงเหตุว่า ตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำ ที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ได้ เป็นต้น ซึ่งขั้นตอนในการยื่นคำร้องขอนี้ เคยมีบัญญัติไว้แล้วในประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 46 และ 47 (เดิม) ที่ถูกยกเลิกไปแล้ว * ซึ่งในทาง ปฏิบัติแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ถือ ครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่า 50 ไร่หรือไม่ก็ได้ ซึ่งอำนาจในการใช้ดุลพินิจของพนักงาน เจ้าหน้าที่อาจเป็นช่องทางให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีความประพฤติอันนอกกลุ่มนอกลทาง ใช้เป็นทางทำมา หากินก็ได้ อีกทั้งในขั้นตอนและกระบวนการในการขอซึ่งเป็นขั้นตอนตามระบบราชการ ส่วนมาก มักจะล่าช้า อืดอาด ทำให้ผู้ที่ประสงค์จะยื่นคำร้องขอบางคนไม่อยากจะมาขอเลยก็ได้ เพราะ เกิดความท้อแท้ เบื่อหน่าย ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาในภาคเกษตรกรรมและเกิดผล กระทบต่อความเจริญเติบโตในภาคเกษตรกรรมก็เป็นได้

ดังนั้น รัฐควรมีแนวทางแก้ไข โดยควรมีมาตรการมาลงโทษพนักงาน เจ้าหน้าที่ที่ใช้ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ ในส่วนที่ดินในการใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าจะอนุญาตให้ถือ

* ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 46 (เดิม) บัญญัติว่า "ที่ดินเพื่อเกษตร กรรม ในท้องที่ใดให้ประโยชน์ในการเกษตรน้อย สมควรจะให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ก็ได้แต่ต้องไม่เกิน 100 ไร่" และมาตรา 47 (เดิม) บัญญัติว่า บุคคลใดต้องการมีสิทธิในที่ดินเพื่อการเกษตร เกินกว่าที่ อนุญาตไว้ในมาตรา 34 หรือมาตรา 46 แห่งประมวลกฎหมายนี้หากแสดงได้ว่าตนมีความสามารถ และมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ได้ ทั้งตนจะเป็นผู้อำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ด้วยตนเอง ให้ทำคำร้องยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนแล้ว ก็ให้เสนอเรื่องราวต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัย

คณะกรรมการจะสั่งอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินตามที่เห็นสมควร โดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้ ในกรณีที่มีผู้ขออนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข คณะกรรมการจะสั่งให้จำหน่ายที่ดินทั้งหมด หรือแต่ บางส่วนภายในกำหนดปีหนึ่งก็ได้ ถ้าผู้ขออนุญาตไม่จำหน่ายที่ดินภายในเวลาที่กำหนด ให้อธิบดีมี อำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น"



ครองที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมเกินกว่า 50 ไร่หรือไม่นั้น มาใช้เป็นช่องทางทำมาหากิน เรียกผล ประโยชน์จากผู้ขายยื่นคำร้อง โดยอาจจะใช้กฎหมายอาญา มาตรา 148 หรือ 157 * เข้ามาจับ และอาจจะมีการบัญญัติบทลงโทษให้หนักขึ้นกว่าธรรมดาที่เป็นอยู่ก็ได้ อีกทั้งควรลดขั้นตอนในการยื่น คำร้อง หรือในการดำเนินการพิจารณาอนุญาตให้สั้นลงและรวดเร็วยิ่งขึ้น

1.1.2 ด้านอุตสาหกรรม

การกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ตามประมวลกฎหมาย ที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 34 (2) เดิมก่อนถูกยกเลิกนั้น บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิถือครองที่ดินได้ ไม่เกิน 10 ไร่ ซึ่งผลของการบัญญัติเช่นนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของนักธุรกิจอุตสาหกรรม ในความจำเป็นที่จะต้องใช้ที่ดินจำนวนเล็กน้อยแตกต่างกัน ในการทำอุตสาหกรรมได้ ทั้งนี้เนื่อง จาก ในการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมนั้น จะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ประกอบด้วย เช่น ประเภทของอุตสาหกรรม ซึ่งหากเป็นอุตสาหกรรมจากผลผลิตการเกษตร ย่อม ต้องใช้ที่ดินมากเพื่อใช้เก็บรักษาปัจจัยการผลิต ส่วนอุตสาหกรรมประเภทผลิตภัณฑ์เครื่องประดับ ย่อมต้องการใช้ที่ดินจำนวนน้อย ส่วนผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม กล่าวคือ อุตสาหกรรมบาง ประเภทจะต้องใช้ที่ดินเพื่อกักเก็บน้ำทิ้งที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตไม่ให้ไหลลงสู่แม่น้ำลำคลอง อันจะทำให้ประชาชนเดือดร้อน หรือต้องกันล้นที่ไว้สำหรับจัดเก็บวัสดุพิษ หรือไวไฟ จึงจำเป็นต้อง ใช้พื้นที่จำนวนมาก เพื่อใช้ในกิจการดังกล่าว ระบบการจัดการอุตสาหกรรมบางประเภทจะ จัดให้มีที่พักอาศัย สนามกีฬา ส่วนหย่อม เป็นสวัสดิการให้พนักงาน ก็ใช้ที่ดินที่ต้องเพิ่มมากขึ้น

* ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 บัญญัติไว้ว่า "ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ใช้อำนาจ ในตำแหน่งโดยมิชอบ ช่มชู้ใจหรือจงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สิน หรือ ประโยชน์อื่นใดแก่ตนเอง หรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปี ถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือประหารชีวิต"

และมาตรา 157 บัญญัติไว้ว่า "ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษ จำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ"

ขนาดเงินทุนอุตสาหกรรมที่มีขนาดเงินลงทุนสูง การใช้ที่ดินเพื่อการผลิตก็ย่อมมีจำนวนมาก ซึ่งนอกจากปัจจัยดังกล่าวแล้วยังต้องคำนึงถึงจำนวนคนงานอีกด้วย ทั้งนี้ หากมีจำนวนคนงานมากการใช้ที่ดินก็ต้องเพิ่มมากขึ้น เพื่อมิให้สภาพการทำงานแออัด ดังนั้น การที่จะกำหนดจำนวนการถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมเป็นจำนวนที่แน่นอนตามประเภทของอุตสาหกรรม จึงเป็นการยากที่จะกระทำได้ แต่หากกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมไว้ไม่เกิน 10 ไร่ ก็จะเป็นการน้อยเกินไปไม่เหมาะสม และสอดคล้องกับการประกอบอุตสาหกรรม ทั้งนี้ เนื่องจากที่ดินที่ใช้ในการประกอบอุตสาหกรรมนอกจากจะใช้เป็นที่ตั้งโรงงานแล้ว ยังต้องมีพื้นที่สำหรับกิจการอื่น ๆ อีก เช่น สำนักงาน บ้านพักคนงาน อาคารยาม โรงอาหาร ที่กำจัดน้ำทิ้ง โกดังเก็บสินค้า เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม หากจะกำหนดให้บุคคลมีสิทธิถือครองที่ดินได้เท่ากัน หรือมากกว่าการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ก็จะเป็นการขัดกับสภาพโดยทั่วไปของประเทศ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม และรัฐมีนโยบายที่จะกระจายสิทธิการถือครองที่ดินไปสู่เกษตรกรผู้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง ดังนั้น จึงควรกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่ว่าท้องที่ใดรวมกันได้ไม่เกิน 25 ไร่ ทั้งนี้เนื่องจาก จำนวน 25 ไร่นั้นเป็นการเพียงพอสำหรับการใช้เป็นที่ตั้งโรงงาน และปัจจัยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงาน บ้านพักคนงาน อาคารยาม โรงอาหาร ที่กำจัดน้ำทิ้ง หรือโกดังเก็บสินค้า แต่เพื่อมิให้กระทบกระเทือนถึงการลงทุนในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ จึงจำเป็นต้องใช้ที่ดินเกินกว่า 25 ไร่ ก็ควรกำหนดประเภทของอุตสาหกรรมไว้เป็นข้อยกเว้นให้บุคคลสามารถถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมประเภทที่กำหนดไว้มากกว่า 25 ไร่ได้ เช่น อุตสาหกรรมจากการผลิตผลทางการเกษตร อุตสาหกรรมเกี่ยวกับการบรรจุขวด อุตสาหกรรมเกี่ยวกับการผลิตสุรา อุตสาหกรรมเกี่ยวกับเคมีภัณฑ์ และผลิตภัณฑ์เคมี เป็นต้น หรือนอกจากนี้ ในกรณีที่บุคคลใดแสดงได้ว่าการประกอบอุตสาหกรรมประเภทนั้น ๆ ของตนจำเป็นต้องใช้ที่ดินเกินกว่า 25 ไร่ หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 หรือเป็นผู้ประกอบอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ก็ควรอนุญาตให้บุคคลเช่นว่านั้นถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมได้ตามความจำเป็น หรือตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกำหนดไว้ ซึ่งถ้าหากไม่มีการยกเว้น

ให้บ้าง ในเรื่องการถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ก็อาจจะทำให้ธุรกิจการอุตสาหกรรมต้องหยุดชะงัก หรือไม่อาจขยายการประกอบอุตสาหกรรมได้ ซึ่งอุตสาหกรรมเป็นการลงทุนที่สามารถสร้างงานให้แก่ประชาชนของประเทศได้ทั้งในเมืองและในชนบท เป็นการกระจายรายได้ทางหนึ่ง จึงควรได้รับการยกเว้นบ้างในบางกรณี หากสามารถแสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องใช้ที่ดินเป็นจำนวนมากเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ และแม้บางครั้งการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เช่นนั้น อาจก่อให้เกิดธุรกิจ "ครบวงจร" ซึ่งก่อให้เกิดการผูกขาดในระบบตลาด ก็น่าที่จะต้องหาแนวทางเสริมอย่างอื่นมาใช้ในการป้องกันการผูกขาดกันต่อไป

1.1.3 ด้านพาณิชย์กรรม

สิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 34 (3) ก่อนถูกยกเลิกนั้น ได้บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิถือครองที่ดินได้ไม่เกิน 5 ไร่ ซึ่งการจำกัดจำนวนเนื้อที่ไว้ 5 ไร่ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาในการใช้ที่ดินซึ่งอาจจะไม่เพียงพอต่อกิจการเพื่อการพาณิชย์ต่าง ๆ ได้ อันอาจส่งผลต่อการเติบโต หรือขยายตัวทางด้านธุรกิจพาณิชย์กรรมได้ เนื่องจากถ้าพิจารณาดูจะเห็นได้ว่า ยี่สิบวันธุรกิจด้านพาณิชย์กรรมยังพัฒนาและเจริญเติบโตขึ้น อันเนื่องมาจากการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ การเจริญเติบโตด้านเทคโนโลยี การติดต่อสื่อสาร ดังนั้น ขนาดของการถือครองที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรมก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ นอกจากจะต้องมีการขยายพื้นที่สำหรับสถานประกอบการแล้ว ยังต้องมีพื้นที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ลูกค้าอีกด้วย เช่น สถานที่จอดรถ สถานที่พักผ่อน หรือสถานที่สำหรับออกกำลังกาย เป็นต้น ดังนั้น การกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรมไว้เพียงไม่เกิน 5 ไร่ จึงอาจไม่เพียงพอ จึงควรมีการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรมไม่ว่าในท้องที่ใดรวมกันได้ไม่เกิน 10 ไร่ ซึ่งจะช่วยให้มีพื้นที่เพียงพอสำหรับการก่อสร้างสถานประกอบการ และสถานที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการในด้านพาณิชย์กรรมได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีความจำเป็นบุคคลใดต้องการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน เพื่อการพาณิชย์กรรมเกินกว่า 10 ไร่ ก็ควรมีข้อยกเว้นให้กระทำได้ โดยให้บุคคลเหล่านั้นขออนุญาตตามขั้นตอนที่เคยกล่าวมาแล้ว ในภาค เกษตรกรรม โดยจะใช้ดุลพินิจอนุญาตให้เขาเหล่านั้นได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรมเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้ ถ้าหากแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นเช่นนั้น

1.1.4 ด้านที่อยู่อาศัย

สิทธิในการถือครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 34 (4) ที่ยกเลิกไปแล้วนั้น ได้บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิถือครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัยได้ไม่เกิน 5 ไร่ ซึ่งในด้านที่ดินเพื่ออยู่อาศัยที่บัญญัติไว้จำนวน 5 ไร่ นั้น ไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการใช้ที่ดินแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นจำนวนที่เพียงพอในการใช้สร้างเป็นที่อยู่อาศัยแล้ว แม้ในการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยจะต้องมีการใช้พื้นที่สำหรับปลูกสร้างอาคาร บ้านเรือน แล้วยังมีพื้นที่สำหรับใช้เป็นสวนหย่อม สนามหญ้า หรือสถานที่ออกกำลังกายก็ตาม

แต่เนื่องจากถ้านำกฎหมายนี้มาปรับใช้กับสถานการณ์ในปัจจุบัน ผู้เขียน เห็นว่าก็น่าจะเกิดปัญหาขึ้นได้ เนื่องจากปัจจุบันจำนวนเนื้อที่ของประเทศไทยมีจำนวนอยู่อย่างจำกัด แต่ในขณะเดียวกันจำนวนประชากรของประเทศไทยกลับเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ทำให้มีอุปสงค์ในที่ดินหรือความต้องการในการใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก แต่ที่ดินก็มีอยู่จำนวนจำกัด จึงทำให้อุปสงค์และอุปทานในเรื่องการใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยไม่เท่ากัน และโดยเฉพาะในเขตเมืองหลวงหรือในเขตชุมชนเมืองใหญ่ ๆ มีความจำเป็นต้องการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยมาก เนื่องจากเป็นแหล่งศูนย์รวมความเจริญต่าง ๆ ทั้งในระบบราชการและในระบบเอกชน ทำให้ราคาที่ดินมีราคาแพง คนจนไม่สามารถหาเงินมาซื้อที่ดินเพื่ออยู่อาศัยได้ จึงต้องไปอยู่ตาม สลัม คอนโด มิเนียม อพาร์ทเมนต์ ฯลฯ และกลายก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ทางสังคมตามมา เช่น ปัญหาชุมชนแออัด แหล่งเสื่อมโทรม ยาเสพติด อาชญากรรม เป็นต้น

ดังนั้น จำนวนเนื้อที่ดินที่จะอนุญาตให้ถือครองเพื่ออยู่อาศัยได้ จึงควรพิจารณาให้เหมาะสมกับสถานการณ์และตามความเหมาะสมและเป็นจริงด้วย โดยอาจพิจารณาแยกการกำหนดสิทธิในที่ดินเพื่ออยู่อาศัยได้ดังนี้ คือ

ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ไม่เกิน 3 ไร่

ทั้งนี้ เหตุผลในการกำหนดให้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยให้ไม่เกิน 3 ไร่ ก็เนื่องจากการกำหนดเนื้อที่จำนวน 3 ไร่ ก็เพียงพอต่อการก่อสร้างบ้านเรือนและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ตามที่เคยกล่าวมาแล้ว

อีกทั้งการอนุญาตให้จำนวน 3 ไร่ นี้ ถ้าพิจารณาแล้วจะ เห็นได้ว่ายังสอดคล้องกับหลักในการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด ซึ่งเป็นหลักการในทางเศรษฐศาสตร์ตามที่เคยกล่าวมาแล้ว เพราะว่า ถ้าอนุญาตใหม่ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยจำนวนมากกว่านี้ คนที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ที่ดินก็จะมีเพียงไม่กี่คน หรือเป็นคนกลุ่มน้อย ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจในสังคมเท่านั้น แต่ในขณะที่เดียวกันคนส่วนใหญ่ที่ไม่มีความสามารถ หรือไม่มีเงินทองพอที่จะหาซื้อได้ กลับต้องไปกระจุกตัวอยู่ร่วมกันในชุมชนแออัดต่าง ๆ ซึ่งกรณีเช่นนี้จะ เห็นได้ว่าไม่เป็นการส่งเสริมในการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างใดเลย

และจากข้อเท็จจริงและ เหตุผลตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ดังต่อไปนี้

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

นอกจากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่ออุตสาหกรรม เพื่อพาณิชย์กรรม และเพื่อที่อยู่อาศัยแล้ว บุคคลอาจต้องการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน หรือจะใช้ที่ดินที่ตนมีสิทธิอยู่แล้ว เพื่อประโยชน์สาธารณะ การกุศลสาธารณะ การสาธารณูปโภค เป็นส่วนหนึ่งของตระกูล หรือส่วนฉกฉบนสถานสาธารณะ ควรให้สิทธิบุคคลใดที่ต้องการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ดังกล่าวได้ โดยไม่จำกัดเอง เนื้อที่ที่ใช้เพื่อประโยชน์เพื่อการนี้ ไปรวมกับที่ดินที่ใช้เพื่อการอื่น แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ในการที่จะถือครองที่ดิน เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้ การใช้ที่ดินหรือต้องการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ดังกล่าว ควรได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก่อน และสำหรับการใช้ที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของตระกูลนั้น ไม่ควรอนุญาตเกินกว่า 1 ไร่ เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นแต่ก็ไม่ควรเกิน 2 ไร่ ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการใช้ที่ดินอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด

1.2 ปัญหาในทางกฎหมาย

จากสภาพการณ์ถือครองที่ดินของประเทศไทยในปัจจุบันนั้นสิทธิในการถือครองที่ดินของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล สัญชาติไทยนั้นเป็นไปอย่างอิสระ ทั้งนี้เนื่องจากผลของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ที่ยกเลิกบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดินว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทย ตามมาตรา 34-49 ดังที่เคยกล่าวมาแล้วนั้น แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ก็เชื่อว่ากฎหมายจะไม่มีกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินเอาไว้เสียเลย ซึ่งจากการวิเคราะห์กฎหมายในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า ปัจจุบันในประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายพิเศษอื่น ๆ ก็ยังมีการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินอยู่บ้าง และถ้าหากวิเคราะห์ทั้งประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายพิเศษอื่น ๆ ที่มีการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินอยู่บ้างนี้ ก็จะพบว่าในตัวกฎหมายเหล่านั้นยังมีข้อบกพร่องและช่องโหว่ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะเกี่ยวกับสิทธิในการถือครองที่ดิน ที่มักจะมีการเอื้อประโยชน์หรือเป็นหนทางให้นายทุนและคนต่างด้าวกว้านซื้อหรือกักตุนที่ดินไว้ โดยไม่มีการก่อให้เกิดประโยชน์ในที่ดินแก่บุคคลส่วนใหญ่แต่อย่างใด และยังเป็น การไม่สนับสนุนในเรื่องของนโยบายในการกระจายการถือครองที่ดินอีกด้วย

ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากทั้งตัวประมวลกฎหมายที่ดินเอง และกฎหมายพิเศษอื่น ๆ พอดีจะแยกปัญหาออกได้ดังนี้

1.2.1 ปัญหาที่เกิดจากการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

1.2.1.1 กรณีการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว ในมาตรา 86 - มาตรา 96

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การที่คนต่างด้าวจะมีสิทธิในที่ดินในประเทศไทย ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้นั้น จะต้องเป็นคนต่างด้าวที่มีสัญชาติของประเทศที่มีสนธิสัญญากับประเทศไทย ให้มีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้ และจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี³ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทย ได้ประกาศยกเลิกสนธิสัญญาที่ให้สิทธิคนต่างด้าวเข้ามามีสิทธิในที่ดินของ

³ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497, มาตรา 86.

ประเทศไทยกับต่างประเทศแล้ว⁴ ดังนั้น นับแต่ประเทศไทยยกเลิกสนธิสัญญาดังกล่าวกับนานาประเทศแล้ว คนต่างด้าวไม่ว่าสัญชาติใดก็ตาม จึงไม่มีสิทธิเข้ามาถือสิทธิในที่ดินในประเทศไทยตามประมวลกฎหมายที่ดินได้อีก ฉะนั้น ปัจจุบันคนต่างด้าวที่มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ จะมีเฉพาะกรณีต่อไปนี้

- คนต่างด้าวที่มีสิทธิในที่ดินอยู่แล้วโดยชอบด้วยกฎหมาย ก่อนที่การประกาศยกเลิกสนธิสัญญาของประเทศไทยจะมีผลใช้บังคับ คือ ก่อนวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2514
- คนต่างด้าวไม่ว่าสัญชาติใด ขอรับโอนมรดกในฐานะทายาทโดยชอบธรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ก่อนจะจดทะเบียนรับโอนมรดกต้องได้รับอนุญาตให้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินนั้นจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน กรณีเช่นนี้ รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ได้มาเพื่อรวมกับที่มีอยู่แล้ว ไม่เกินสิทธิที่คนต่างด้าวจะพึงมีได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าคนต่างด้าวถูกจำกัดสิทธิในที่ดินในประเทศไทย ในฐานะเจ้าของผู้มกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองดังที่กล่าวมาแล้ว ฉะนั้น ในทางปฏิบัติจึงมักจะมีการหลีกเลี่ยงหรือฝ่าฝืนเสมอ โดยจะเห็นได้จากตัวอย่าง เช่น ในกรณีตามมาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ห้ามคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือถือครองที่ดิน ในฐานะเจ้าของ การที่คนต่างด้าวจะ ได้มาซึ่งที่ดินจะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งมาตรา 86 เท่านั้น* แต่บท

⁴ หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ที่ กต 0601/39583 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2513.

* ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 86 บัญญัติไว้ว่า "คนต่างด้าวจะ ได้มาซึ่งที่ดินโดยอาศัยบทสนธิสัญญา ซึ่งบัญญัติให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ และอยู่ในบังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ด้วย

ภายใต้บังคับมาตรา 84 คนต่างด้าวดังกล่าวจะ ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยประกอบกิจการในทางพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสุสาน การกุศล สาธารณะ หรือการศาสนา ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและวิธีการ ซึ่งกำหนดโดยกฎกระทรวงและต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี"

มาตรา ๖๖ ได้บัญญัติห้ามมิให้คนต่างด้าวรับจ้างเอง เข้าที่ดิน หรือทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินด้วย ซึ่งในการนี้คนต่างด้าวจะใช้ช่องว่างของกฎหมายนี้ทำให้คนต่างด้าวสามารถถือครองที่ดินได้โดยออกเงินซื้อในนามของคนไทย ขณะเดียวกันก็ทำสัญญาจ้างเองไว้ในนามคนต่างด้าว โดยระบุจำนวนเงินไว้พอ ๆ กับราคาที่ดิน หรือทำสัญญาให้คนต่างด้าวที่ออกเงินซื้อนั้นได้ เข้าที่ดิน ในระยะเวลายาวตลอดชีวิตของผู้เช่าก็ได้ สัญญาจ้างเองหรือสัญญาเช่าดังกล่าวไม่เป็นนิติกรรมอำพราง^๕ มีผลบังคับได้ไม่เป็นโมฆะ นอกจากนั้นคนต่างด้าวมีสิทธิทำ "สัญญาจะซื้อจะขาย" ที่ดินได้ ทั้งนี้เพราะสัญญาจะซื้อจะขายดังกล่าว ยังไม่มีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ และคนต่างด้าวมีสิทธิจะขออนุญาตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 86^๖ หรือคนต่างด้าวยังสามารถทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินได้ เพราะมีทางขออนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ได้^๗ หรืออาจจะเป็นการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยไม่คำนึงถึงว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินจะเป็นของผู้ใด ซึ่งอาจจะทำสัญญาใช้ประโยชน์ในลักษณะจดทะเบียนสิทธิเหนือพื้นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1410* ซึ่งหมายความว่า ถ้าคนต่างด้าวอยากจะซื้อและถือครองที่ดิน และใช้ประโยชน์ในที่ดิน แม้จะมีประมวลกฎหมายที่ดินห้ามไว้ ก็อาจเลี่ยงมาขอจดทะเบียนสิทธิเหนือพื้นดินให้ระยะเวลาตลอดชีวิตของคนต่างด้าวได้ และสิทธิเหนือพื้นดินนี้ยังสามารถโอนเป็นมรดกให้ลูกหลานได้ ซึ่งขณะเดียวกัน นักกฎหมายตามสำนักงานทนายความ และสำนักงาน

^๕ คำพิพากษาฎีกาที่ 312/2511 "คนต่างด้าวรับจ้างเองที่ดินได้ เพราะมิใช่เป็นการได้มาในฐานะเป็นเจ้าของ หรือผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน เนื่องจากเมื่อรับจ้างเองนั้น ที่ดินยังเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของเดิม ซึ่งเป็นลูกหนี้หรือผู้จ้างอยู่"

^๖ คำพิพากษาฎีกาที่ 538/2511.

^๗ คำพิพากษาฎีกาที่ 690/2511.

* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1410 บัญญัติว่า "เจ้าของที่ดินอาจก่อให้เกิดสิทธิเหนือพื้นดินเป็นคุณแก่บุคคลอื่น โดยให้บุคคลนั้นมีสิทธิเป็นเจ้าของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งเพาะปลูก บนดินหรือใต้ดินนั้น"

นายหน้าที่รัฐช่องโหว่ของกฎหมาย ก็จะช่วยจัดการปฏิบัติการตอบสนองรับพฤติกรรมต่างชาติโดยการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนอย่างสูง

และโดยผลของกฎหมายที่ให้นักต่างด้าวสามารถทำสัญญาจะซื้อจะขายต่อกันได้นั้น ทำให้นักต่างด้าวสามารถทำการค้าขายที่ดิน โดยทำสัญญาจะซื้อจะขายไว้ต่อกันได้ และระยะเวลาในการโอนกรรมสิทธิ์ให้ทาน วางเงินมัดจำไว้พอสมควร แล้วจึงเดินขายต่อไป พอมีคนมาซื้อก็โอนขายให้แก่ผู้ซื้อเลย การโอนในลักษณะนี้ทำกันมากในหมู่นักเก็งกำไร กล่าวคือเป็นการเปลี่ยนมือของสัญญาไปให้แก่บุคคลภายนอกที่มาซื้อที่ดินต่อเลย ซึ่งการกระทำดังกล่าวจึงเป็นช่องว่างให้นักต่างด้าวก็กตุนที่ดินได้มาก ๆ โดยไม่ได้ใช้ทำประโยชน์อย่างใดเลย มีเพียงแต่รอการปั่นให้ราคาที่ดินสูงขึ้น แล้วจึงขายต่อไปเท่านั้น ซึ่งก่อให้เกิดการสูญเสียอย่างมากในทางเศรษฐกิจ และต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างคุ้มค่าต่อคนโดยส่วนรวมด้วย

อีกทั้งคนต่างด้าวยังใช้ช่องว่างของประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 74 วรรคสอง ให้คนไทยถือกรรมสิทธิ์แทนเพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว ซึ่งทำได้โดยการที่คนต่างด้าวเข้ามาอยู่เมืองไทยถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมือง แล้วแต่งงานกับหญิงไทยโดยจดทะเบียนสมรสถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อมีบุตรแล้วบุตรจะมีสัญชาติไทย และสามารถถือครองที่ดินได้ แต่เงินที่ได้จากการขายที่ดินจะเป็นของคนต่างด้าว

ในกรณีถือครองที่ดินแทนนั้น คนต่างด้าวจะมอบหมายให้คนไทยถือครองที่ดินแทน ซึ่งจะไม่มียี่ห้อคนต่างด้าวปรากฏในทางทะเบียน คนต่างด้าวกับคนไทยอาจทำสัญญาตัวแทนกันหรือไม่ สิ้นสุดแล้วแต่ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นช่องโหว่ที่คนต่างด้าวใช้เป็นหนทางเข้ามากว้านซื้อหรือกักตุน หรือถือครองที่ดินของไทยเรา โดยเลี่ยงประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติห้ามคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในประเทศไทยนั่นเอง

โดยในกรณีตามปัญหาที่เกิดขึ้นตามที่กล่าวมาแล้วนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ถ้าในกรณีการฝ่าฝืนมาตรา 86 โดยให้คนไทยถือครองแทนหรือออกเงินให้คนไทยซื้อ มีชื่อเป็น

เจ้าของแต่ในนาม กรณีเช่นนี้ อาจจะนำบัญญัติความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาที่มีอยู่แล้ว ใน มาตรา 267 มาบังคับใช้ก็น่าจะทำได้

มาตรา 267 "ผู้ใดแจ้งให้เจ้าพนักงาน ผู้กระทำการตามหน้าที่จดข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารมหาชน หรือเอกสารราชการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำหรับใช้เป็นพยานหลักฐาน โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

แต่โทษปรับตามมาตรานี้ ยังคงต่ำเกินไปหากเทียบกับค่าของเงินในปัจจุบัน และสินจ้างรางวัล หรือผลตอบแทนที่ผู้ถือแทนคนต่างด้าวจะได้รับ จึงควรปรับปรุงให้ด้านของการลงโทษทั้งกับคนไทยและคนต่างด้าวที่ฝ่าฝืนกฎหมายที่ดิน

และควรแก้ไข เพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ในเรื่องการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว ให้อ้างอิงไปถึง

- การทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน เพราะบางครั้งการเก็งกำไร ในที่ดินของคนต่างด้าว ไม่จำเป็นที่จะต้องถือกรรมสิทธิ์ ในที่ดินก็ทำได้

- การรับจ้าง ซึ่ง เป็นหนทางหนึ่งที่ทำให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินได้ โดยออกเงินซื้อที่ดินในนามของคนไทย ทำสัญญาจ้างไว้ ในนามของคนต่างด้าว โดยระบุจำนวนเงินจ้างไว้สูง ๆ หรือเท่ากับราคาที่ดิน เพื่อที่ผู้จ้างจะไม่สามารถไถ่ถอนหรือบิตพัวร์ เพราะว่าคนต่างด้าวสามารถฟ้องบังคับจ้างของเขาที่ดินมาขายทอดตลาด เพื่อเอาเงินคืนได้ ดังนั้น จึงอาจจะบีบบังคับให้คนต่างด้าวรับจ้างที่ดินได้ในจำนวนจำกัด เพื่อป้องกันการกว้านซื้อที่ดินคราวละมาก ๆ และถือครองที่ดินในนามของคนไทย รวมทั้งการกำหนดระยะเวลาสัญญาเช่า ซึ่งหากผู้เช่าเป็นคนต่างด้าวแล้ว การทำสัญญาเช่าควรจะต้องมีเหตุผลว่าเช่าเพื่อประโยชน์อะไร หรือใช้ในกิจกรรมใด

1.2.1.2 กรณีการกำหนดสิทธิ ในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภทตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 97 - 100

ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 97 เปิดโอกาสให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินได้ ในรูปแบบของบริษัทจำกัด โดยคนไทยถือหุ้น 51% คนต่างด้าวไม่เกิน 49%

บริษัทจำกัดนั้นตั้งขึ้นได้ง่ายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1097 โดยมีผู้ถือหุ้นเพียง 7 คน ก็จัดตั้งได้แล้ว โดยระบุไว้ด้วยว่าบริษัทมีวัตถุประสงค์ถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน รับจ้าง และรับซื้อฝากอสังหาริมทรัพย์ ตัวอย่างเช่น บริษัทมีคนไทย 6 คน ถือหุ้นรวมกัน 51% มีคนต่างด้าวคนเดียวถือหุ้น 49% แต่หากมีคนไทยเพียงคนเดียวเป็นพวกคนต่างด้าวอย่างนี้ คนต่างด้าวก็มีอำนาจจัดการใด ๆ ได้ตามใจชอบเพราะ เป็นเสียงผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม กิติ คนไทยที่จะเข้าหุ้นกับคนต่างด้าวเพื่อค้าที่ดินนั้น ย่อมมีความประสงค์ตรงกันกับคนต่างด้าวอยู่แล้ว ในการที่จะหาผลประโยชน์จากการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร และในการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำกัดนั้น กฎหมายยังเปิดช่องให้ไม่ต้องชำระ เงินเต็มตามทุนจดทะเบียนได้ ซึ่งเป็นช่องทางให้เกิดการหลอกลวง โดยผู้ถือหุ้นไม่จำเป็นต้องชำระค่าหุ้นเต็มจำนวนหรือไม่ชำระเลย อย่างที่เรียกว่า "หุ้นลม" ก็ได้เช่น ทุนจดทะเบียน 10 ล้านบาท แต่ชำระค่าหุ้นเพียง 25% เป็นเงิน 2.5 ล้านบาท โดยผู้ถือหุ้นบางคนถือหุ้นลม และให้คนต่างด้าวออกเงินให้ ส่วนหุ้นลมนั้นก็ให้คนในวงราชการระดับใหญ่ ๆ เป็นผู้ถือหุ้น ซึ่งสามารถอาศัยอำนาจบริหารในการแสวงหาประโยชน์ได้ หรืออาจจะใช้วิธีแตกหุ้น 51% ให้ผู้ถือหุ้นมากคนที่สุด เป็นการลดอำนาจในการต่อรอง แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้บริษัทที่ร่วมลงทุนกับคนต่างด้าวที่มีสิทธิถือครองที่ดินนั้น จะต้องเป็นบริษัทที่มีคนไทยถือหุ้นข้างมากตั้งแต่ 51% ขึ้นไป ซึ่งตามกฎหมายจะถือว่าบริษัทในลักษณะนี้ เป็นนิติบุคคลไทย แต่ในทางปฏิบัติ มักจะมีการจัดตั้งบริษัทร่วมทุนขึ้นมาใหม่อีกบริษัทหนึ่ง โดยให้เป็นนิติบุคคลไทยที่เข้าไปถือหุ้นในฐานะหุ้นฝ่ายไทย บริษัทที่สองที่จัดตั้งขึ้นนี้ตามกฎหมายนิติบุคคลไทยยังคงถือหุ้นข้างมาก 51% และมีสิทธิถือครองที่ดินทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วจำนวนหุ้นของคนต่างด้าวมักมากกว่า

ด้วยเหตุนี้ การให้บริษัทนิติบุคคลที่มีคนไทยถือหุ้น 51% เข้าไปถือหุ้นในบริษัทอื่น ซึ่งมีคนต่างด้าวถือหุ้น 49% แต่เข้าไปในฐานะนิติบุคคลไทย ในส่วนที่เป็นหุ้นของคนไทย 51% บริษัทนั้นจึงเป็นบริษัทของคนต่างด้าวไปโดยพฤตินัย เพราะใน ส่วน 51% กลับไม่ใช่ไทยแท้ ๆ คือ ทุกๆ 1% ของ 51% จะมีคนต่างชาติปะปนอยู่ 49% ดังนั้น หากมีการจัดตั้งบริษัทลักษณะนี้ขึ้นมาหลาย ๆ ทอด จำนวนสัดส่วนผู้ถือหุ้นฝ่ายไทยจะยิ่งลดลงเป็นลำดับ

และการที่มาตรา 86 ห้ามมิให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คนต่างด้าวจึงใช้วิธีการหลีกเลี่ยง โดยใช้คนไทยเป็นผู้ถือหุ้นและบริหารแต่ในนาม โดยไม่ได้เป็นเจ้าของหรือ

มีอำนาจบริหารอย่างแท้จริง วิธีการนี้เกิดจากการก่อตั้งบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด โดยการรวมทุนระหว่างคนไทยและคนต่างด้าว เนื่องจากขั้นตอนและวิธีการจดทะเบียนนิติบุคคลมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก จึงใช้วิธีให้คนไทยไปจดทะเบียนบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด ซึ่งเป็นชื่อคนไทยทั้งสิ้น แต่สภาพข้อเท็จจริงนั้นคนไทยเป็นเพียงผู้ถือหุ้นแต่ในนามเท่านั้น อำนาจบริหารที่แท้จริงของนิติบุคคลนั้น ๆ เป็นของคนต่างด้าว ซึ่งกรณีเช่นนี้ทางการไม่อาจตรวจสอบได้

ในมาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ยังบัญญัติว่า "ในกรณีที่ดินบุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา 97 เข้าเป็นเจ้าของทุน หรือเป็นผู้ถือหุ้น หรือเป็นหุ้นส่วนแล้วแต่กรณี ในนิติบุคคลอื่นตามนัยที่กล่าวในมาตรา 97 ก่อน ให้ถือว่านิติบุคคลดังกล่าวนี้เป็นต่างด้าว" แม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติว่านิติบุคคลไทยที่ได้เข้าหุ้นหรือลงทุนกับนิติบุคคล ตามมาตรา 97 จะถือว่าเป็นคนต่างด้าวก็ตาม แต่ในสภาพความเป็นจริงนิติบุคคลเหล่านั้นกลับมิได้ถือว่าตน เป็นนิติบุคคลต่างด้าว โดยยังคงดำเนินธุรกิจในลักษณะที่เป็นนิติบุคคลไทย เหมือนเดิมยากแก่การตรวจสอบ

และนอกจากนี้ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 97-98 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2535) ยังเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวเข้าถือครองที่ดินได้ในรูปแบบของบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด โดยมีคนไทยถือหุ้น 51% และคนต่างด้าวถือหุ้น 49% ซึ่งบริษัทนี้จะประกอบกิจการได้ก็ได้ และเมื่อต้นปี พ.ศ. 2535 กรมที่ดินยังมีคำสั่งใหม่ให้ถือว่า บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด ที่มีนิติบุคคลถือหุ้นด้วย ถ้านิติบุคคลนั้นมีคนต่างชาติดำเนินการด้วยแต่ไม่เกิน 49% ซึ่งถือว่าเป็นนิติบุคคลไทย เมื่อนิติบุคคลดังกล่าวนี้ไปถือหุ้น ในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ที่ตั้งขึ้นใหม่ ให้ถือว่าหุ้นนั้นเป็นหุ้นที่ถือโดยคนไทยทั้งหมด

ซึ่งถ้าหากมีการจัดตั้งบริษัทลักษณะนี้ซ้อนขึ้นมาหลาย ๆ ทอด ก็จะทำให้จำนวนสัดส่วนของผู้ถือหุ้นฝ่ายไทยก็ยิ่งลดลง เป็นลำดับ และด้วยเหตุนี้จึงเป็นปัญหาทำให้คนต่างด้าวอาศัยช่อง โหว่ของกฎหมายนี้ เข้าถือครองกรรมสิทธิ์ ในที่ดิน ได้

อย่างไรก็ดี แม้ประมวลกฎหมายที่ดินจะให้อำนาจเจ้าพนักงานที่ดิน (ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 74) ให้มีอำนาจทำการสอบสวนก่อนที่จะทำสัญญาและจดทะเบียน

ซื้อขายได้ ถ้าปรากฏว่าบริษัทที่จะซื้อที่ดินนั้นมีผู้จัดการหรือผู้บริหารเป็นคนต่างด้าว หรือเงินที่จะซื้อนั้นมาจากแหล่งต่างประเทศ อย่างนี้ถือได้ว่าบริษัทนั้นเป็นของคนต่างด้าว เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจที่จะไม่ทำสัญญาและจดทะเบียนซื้อขายให้

แต่การตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินที่จะซื้อที่ดินนั้นมิใช่ของง่าย ทั้งนี้ เพราะเงินเหล่านั้นจะผ่านเข้ามาทางธนาคารพาณิชย์ของไทย ทางธนาคารจะถือว่าเป็นความลับของลูกค้า และไม่ยอมเปิดเผยในเมื่อเจ้าพนักงานที่ดินสอบถามไป ทั้งนี้ เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานที่ดินบังคับให้ธนาคารเปิดเผย ทางธนาคารจะเปิดเผยต่อเมื่อมีคดีเกิดขึ้นแล้ว โดยพนักงานสอบสวนหรือศาลออกหมายเรียกผู้จัดการให้ไปให้การ นอกจากนี้เงินจากต่างประเทศสามารถเข้ามาอย่างลับ ๆ โดยไม่ต้องผ่านทางธนาคารได้หลายวิธีการ ซึ่งเจ้าพนักงานตามไม่ได้ไล่ไม่ทันอีกด้วย

อย่างนี้เจ้าพนักงานที่ดินก็จำต้องทำสัญญาซื้อขายและจดทะเบียนให้ไปก่อน ต่อเมื่อการซื้อขายรายใดมีข้อสงสัยว่าจะเป็นการซื้อของคนต่างด้าว และมีหลักฐานพยานมูลก็ไปแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีในความผิด ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 86, 97 ประกอบด้วยมาตรา 111, 113

จะเห็นได้ว่าการป้องกันคนต่างด้าวที่แอบแฝงเข้ามาซื้อที่ดินในนามของบริษัทจำกัดนั้นกระทำได้ยาก และการที่จะดำเนินคดีหลังจากที่เขาซื้อไปแล้ว ก็มีขั้นตอนยุ่งยากมาก โดยเฉพาะการแสวงหาหลักฐานมาประกอบคดี

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายที่ดินว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภทตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 97 นั้น มีช่องโหว่ที่ทำให้คนต่างด้าวเข้ามาถือครองที่ดินและทำธุรกิจการค้าที่ดินได้ โดยมุ่งหวังกำไรในส่วนต่างของราคาในที่ดินเพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้คิดที่จะพัฒนาที่ดินหรือสร้างงานให้แก่สังคมแต่อย่างใด ดังนั้น ถึงเวลาแล้วหรือยังที่รัฐบาลต้องหาแนวทางทางกฎหมายมาแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาแล้วในข้างต้น

และในจุดนี้ ผู้เขียนเห็นว่ารัฐควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนนี้ ในอันที่จะจำกัดสิทธิของคนต่างด้าวในการถือครองที่ดิน โดยบัญญัติว่า บริษัท

ร่วมทุนที่จะถือครองที่ดิน ได้นั้น ต้อง เป็นบริษัทที่คนไทยถือหุ้นข้างมากตามความเป็นจริง ไม่ว่าจะบริษัทร่วมทุนนั้นจะจดทะเบียนร่วมทุนต่อ เนื่องจากก็ครั้งก็ตาม จะต้องยึดหลักเอาสัดส่วนการถือหุ้นระหว่างคนไทยกับคนต่างชาติที่มีคนไทยถือหุ้นกว่า 51% ขึ้นไป โดยใช้สัดส่วนเต็มจากจำนวนหุ้นรวมทั้งหมดตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

หรืออาจจะลดจำนวนอัตราส่วนของคนต่างด้าวลงเหลือ 25% และ เมื่อนิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวร่วมหุ้นอยู่ด้วย ไปถือหุ้น ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน ใหญ่ ก็ให้นับสัดส่วนของคนต่างด้าวรวมเข้าด้วยกัน เช่นที่เคยปฏิบัติมาแต่ก่อน เพราะการป้องกันคนต่างด้าวที่แอบแฝงเข้ามาซื้อที่ดิน โฉนดของบริษัทยกคั้นยากที่จะกระทำได้ และการที่จะดำเนินคดีภายหลังจากที่เขาซื้อไปแล้ว ก็มีขั้นตอนยุ่งยากมาก และการหาหลักฐานมาประกอบคดีก็ลำบากเช่นกัน การป้องกัน โดยการจำกัดสิทธิตั้งแต่ต้นจึงควรกระทำมากกว่าการตามแก้ไข

การเปลี่ยนแปลงบทลงโทษของประมวลกฎหมายที่ดินจากการบังคับขายที่ดินภายใน 180 วัน เป็นการบังคับให้ตกมาเป็นของรัฐ เพราะ เป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยการกระทำนิติกรรมฝ่าฝืนกฎหมายหรือได้มาโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 94 หรือ ให้คนไทยถือครองที่ดินแทนนั้น ถือว่าเป็นนิติกรรมที่เป็น โฆษะ ที่ดินตกเป็นของรัฐหรือหากขายไปก็ให้เงินตกเป็นของรัฐ จะทำให้คนต่างด้าวต้องตระหนักว่า ท้ายที่สุดเขาจะ ไม่ได้ทั้งที่ดินและ เงินคืน

การกำหนดจำนวนกรรมการที่เป็นคนต่างด้าวของนิติบุคคล ที่มีคนต่างด้าวถือหุ้น เช่น ห้ามมิให้กรรมการเป็นคนต่างด้าวทั้งหมด หรือถ้ากรรมการส่วนใหญ่เป็นคนต่างด้าว แม้นิติบุคคลนั้นจะมีสัญชาติไทย ก็ให้มีสิทธิ ในที่ดิน เสมือนคนต่างด้าว เป็นการนำอนุมาตรา 5 ของมาตรา 97 ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาปรับปรุงแก้ไขและ ใช้บังคับอีกครั้ง

การกำหนดว่านิติบุคคลที่รายงานเท็จ เกี่ยวกับการถือหุ้น จำนวนหุ้นของคนต่างด้าว ต้องมีความผิดทางอาญาด้วย หรือเพิ่มโทษปรับให้สูง ๆ

การบังคับใช้กฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวกับนิติกรรมอำพรางอย่างจริงจัง เช่น กรณีทำสัญญากู้ยืมเงินมาซื้อที่ดินซึ่งทำ เพื่อเป็นการถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าว นั้น ตกเป็น โฆษะ ให้บังคับ ใช้อย่างจริงจัง

1.2.1.3 การกำหนดสิทธิในที่ดิน ในมาตรา 34-49

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 34 ถึงมาตรา 49 เป็นบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งออกในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คนไทยสามารถมีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเป็นของตนเองโดยเฉลี่ยตามอัตรา โดยไม่ยอมให้บุคคลใดถือที่ดินไว้มากเพราะจะเป็นการเคื้อรอนแก่คนกลุ่มใหญ่ของประเทศ คือ เกษตรกร แต่ต่อมาในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ได้ยกเลิกความในหมวด 8 ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดิน มาตรา 34 ถึงมาตรา 49 และความในหมวด 8 ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว มาตรา 97 อนุ 5 ด้วยเหตุผลว่า มาตรการของกฎหมายดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิโดยไม่สมควร และเป็นเหตุผลอันความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม อีกทั้งส่งผลให้เสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจากการยกเลิกบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ทำให้การกำหนดสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการกระจายการถือครองที่ดินไปสู่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย หรือเกษตรกรซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศสามารถมีที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพได้ อีกทั้งเป็นการขจัดปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจโดยรวม ไม่มีผลบังคับใช้ตามประมวลกฎหมายที่ดินอีกต่อไป กล่าวคือ ส่งผลให้คนไทยถือครองที่ดินแต่ละประเภทได้เสรีโดยไม่มีการจำกัดจำนวน อันเป็นการเปิดโอกาสให้มีการกว้านซื้อที่ดินที่คนทั้งคนไทยและคนต่างด้าว อันเป็นเหตุให้สิทธิในที่ดินตกอยู่กับเพียงคนบางคน บางกลุ่มเท่านั้น ซึ่งหากมีการซื้อที่ดินเกินกว่าไร้ก็จะส่งผลให้ราคาที่ดินมีอัตราสูงเกินปกติ ทำให้ผู้มีรายได้น้อยหรือเกษตรกรไม่สามารถจะมีสิทธิในที่ดินได้ ก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินและป่าสงวนแห่งชาติ อันเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคงของประเทศ ซึ่งเป็นปัญหาเร่งด่วนที่รัฐจะต้องพิจารณาแก้ไข

และจากการยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินดังกล่าว ทำให้ประมวลกฎหมายที่ดินขาดความสมบูรณ์ เป็นเหตุให้รัฐเกิดความล้มเหลวในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะที่ดิน ก่อให้เกิดปัญหาด้านการใช้ที่ดิน และปัญหาด้านการถือครองที่ดิน ปัญหาทั้งสองด้านนี้ย่อมมีความสัมพันธ์กัน ระบบการถือครองที่ดินที่ขาดความมั่นคง ย่อม

มีผลต่อการใช้ที่ดิน ไม่ว่าจะ เป็นระยะสั้นหรือระยะยาว ปัญหาด้านการถือครองที่ดินนั้นจะมีผลต่อการผลิตและต่อการกระจายรายได้ด้วย ในขณะที่เดียวกันปัญหาการใช้ที่ดิน ย่อมมีผลต่อประสิทธิภาพของการผลิตในระยะสั้นและระยะยาวด้วย ส่วนแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของรัฐบาลในแต่ละยุคแต่ละสมัยนั้น ย่อมมีความแตกต่างกัน ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่น่าคิดว่า มาตรการในการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินนั้น จะเหมาะสมกับสภาพการณ์หรือกาลสมัยของสังคมไทยเราในปัจจุบันหรือไม่ เพียงใดนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ในปัจจุบันปัญหาที่เกิดจากความต้องการที่ดินมีเพิ่มขึ้นทุกวัน ประชากรของประเทศก็เพิ่มขึ้นทุกวัน ในขณะที่ที่ดินไม่มีทางที่จะเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน ประกอบกับการพัฒนาทาง เศรษฐกิจต่าง ๆ ได้เจริญก้าวหน้ามากซึ่งนับวันก็จะเพิ่มขึ้นทุกที จึงควรที่จะได้นำกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินกลับมาใช้ แต่ควรมีการพิจารณาให้เหมาะสมกับความต้องการใช้ที่ดินในด้านต่าง ๆ และไม่ควรให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง เป็นต้น

1.2.2 ปัญหาที่เกิดจากการถือครองที่ดินตามกฎหมายอื่น

1.2.2.1 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 (พ.ศ. 2515)

เป็นบทบัญญัติห้ามคนต่างด้าวประกอบธุรกิจการค้าที่ดิน แต่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ก็ได้ห้ามมิให้บริษัทที่มีหุ้นหรือมีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวไม่เกินกึ่งหนึ่ง หรือถือหุ้นไม่เกิน 50% และอาจมีคนต่างด้าวเป็นผู้บริหาร ได้ โดยถือว่าเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทย ไม่ต้องห้ามในการถือครองที่ดิน และสามารถประกอบธุรกิจการค้าที่ดินและธุรกิจอย่างอื่น ได้ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ เมื่อไม่ขัดกับกฎหมายอื่น

หากแต่ความเป็นจริงแล้ว คนต่างด้าวมีการแอบแฝงประกอบธุรกิจเกี่ยวกับที่ดิน และถือครองที่ดินหลายรูปแบบ มีการซื้อขายในลักษณะ เล่นหุ้น มีการปั่นราคาเกินความเป็นจริง การแอบแฝงโดยอาศัยช่องว่างของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 (พ.ศ. 2515) ได้แก่ การเข้าหุ้นกับคนไทยในอัตราส่วนที่ดินไทยถือหุ้นข้างมาก คนต่างด้าวถือหุ้นข้างน้อย จากนั้นจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลที่กรมทะเบียนการค้า เมื่อจดทะเบียน เป็นนิติบุคคลไทยแล้วย่อมมีสิทธิถือครองที่ดินไม่จำกัดจำนวน ต่อจากนั้นจึง โอนหุ้นคนไทยให้แก่คนต่างด้าว นิติบุคคลนั้นจึงมี

สภาพของนิติบุคคลต่างชาติตามความเป็นจริง แต่มีสภาพเป็นนิติบุคคลไทยตามกฎหมาย หรือการ
 ที่ให้คนไทยถือหุ้นและให้คนไทยเป็นผู้จัดการนิติบุคคลแต่ตามกฎหมาย หรือการที่คนไทยถือหุ้นและ
 ให้คนไทยเป็นผู้จัดการ นิติบุคคลแต่เพียงในนาม แต่อำนาจจัดการทั้งหมดจะอยู่แก่คนต่างด้าว อัน
 เป็นการหลีกเลี่ยงประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 ซึ่งในกรณีนี้ทางการไม่อาจที่จะตรวจสอบพบได้

ด้วยเหตุนี้ จำนวนผู้ถือหุ้นและจำนวนเงินในหุ้นจึงไม่ตรงกับที่จดทะเบียนไว้ เป็นการเปลี่ยนแปลงเองโดยไม่ต้องจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคล แต่ในขณะที่เดียวกับ
 กรมที่ดินเป็นหน่วยงานที่รับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งเป็นคนละหน่วยงานกัน

จากการที่เราวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดสิทธิในการถือครอง
 ที่ดินทั้งในประมวลกฎหมายที่ดินเอง และในกฎหมายพิเศษอื่นๆ ตามที่กล่าวมาแล้วนั้น ผู้เขียน
 สามารถสรุปได้ดังนี้คือ ในอดีตที่เราเคยมีกฎหมายจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนไทยทุก ๆ
 คน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ในมาตรา 34-49 แต่มีเหตุต้องยกเลิกไปตาม
 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 นั้น แต่อย่างไรก็ตาม ก็เชื่อว่ากฎหมายจะไม่มี การจำกัดสิทธิใน
 การถือครองที่ดินเสียทีเดียว กฎหมายยังมีการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินไว้บ้าง โดยมีทั้งใน
 ประมวลกฎหมายที่ดินเอง เช่น การจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว ฯลฯ และ
 กฎหมายพิเศษอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายเหล่านั้นจะมีการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน
 ไว้บ้าง แต่ก็ไม่ได้จำกัดสิทธิคนไทยทุก ๆ คน อีกทั้งจากการวิเคราะห์กฎหมายเหล่านั้น จะทำให้
 เห็นว่ากฎหมายยังบังคับใช้ในเรื่องการจำกัดสิทธิในการถือครองยังไม่บรรลุผลสำเร็จ เท่าที่ควร
 เนื่องจากกฎหมายยังมีช่องโหว่ที่ตนเอง ซึ่งทำให้บรรดาคนต่างด้าวและนายทุน ได้อาศัยช่องโหว่
 เหล่านี้มาถือครองที่ดิน โดยการกว้านซื้อ และกักตุนเอาไว้ และคอยปั่นราคา เพื่อขายต่อ โดย
 ส่วนใหญ่จะไม่ได้มีการพัฒนาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์แต่อย่างใดเลย ปัญหาที่ตามมาคือ เกษตรกรและ
 คนยากจน ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ไร้ที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย และส่วนผลกระทบให้เกิด
 ปัญหาทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคงของประเทศ

จึงเห็นได้ว่า แม้ในปัจจุบันเราจะมีกฎหมายทั้งกฎหมายที่ดินและกฎหมาย
 พิเศษอื่น ๆ ที่มีการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินอยู่บ้างก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถนำไปใช้แก้ปัญหา
 การกว้านซื้อ กักตุน เก็งกำไร ฯลฯ ที่ดินของบรรดาเหล่านายทุนและคนต่างด้าวได้แต่อย่างใด

ดังนั้น ถึงเวลาแล้วหรือยังที่รัฐบาลควรมองหามาตรการหลักมาใช้แก้ปัญหาที่วุ่นวายนี้ได้อย่างเด็ดขาด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามาตรการหลักที่จะใช้แก้ปัญหานี้ได้ ก็คือ มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนไทยทุกคน ซึ่งโดยผลของมาตรการนี้จะทำให้บรรดานายทุน หรือคนต่างด้าวหมดโอกาสกักตุน กว้านซื้อที่ดินไปโดยปริยาย แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวเพียงมาตรการเดียวก็คงไม่เพียงพอที่จะใช้แก้ปัญหา จึงควรมีมาตรการมาช่วยเสริมอีก เช่น มาตรการในทางภาษีทรัพย์สิน เป็นต้น

1.3 ผลกระทบที่เกิดจากการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน

จากในอดีตที่เราเคยมีกฎหมายจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน คือ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 34-49 ที่ได้จำกัดคนไทยทุก ๆ คนในการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัยนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวก็เชื่อว่าจะไม่มผลเสียเลย เพราะจากการศึกษาและวิเคราะห์มาแล้วในบทที่ 5 นี้ หัวข้อ 1.1 นั้น กฎหมายดังกล่าวก็ยังมีจุดบกพร่องอยู่บ้างที่มีส่วนก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนั้น ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะขอก้าวถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินดังนี้ คือ

ผลกระทบที่พิจารณาได้คือ ผลจากเหตุผลในการยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดินแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ในสมัยของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งได้กล่าวเหตุผลของการยกเลิกการกำหนดสิทธิในที่ดินไว้กว้าง ๆ ว่า การกำหนดสิทธิดังกล่าวเป็นการบ่อนความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลเสียหายแก่การ เศรษฐกิจของประเทศแล้ว นอกจากนี้ยังอาจเห็นได้ว่า อาจจะส่งผลกระทบในด้าน เศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดปัญหาในการพัฒนาและการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม ที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งกิจการเหล่านั้นมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ที่ดินเกินกว่าที่กำหนดเอาไว้ ซึ่งจะทำให้การผลิตเพื่อบริโภคภายในประเทศ และเพื่อการส่งออกลดน้อยถอยลง ตลอดจนความยุ่งยากในขั้นตอนการขออนุญาตถือครองที่ดินเกินจำนวน อันอาจเป็นช่องทางทำให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้ ซึ่งปัญหาที่เกิดจากกฎหมายจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินเหล่านั้น จะเห็นได้ว่ามิใช่ปัญหาที่ร้ายแรงแต่อย่างใด เนื่องจากยังมีทางแก้ไขปัญหานั้นได้ ตามที่ผู้เขียนเคยเสนอแนะมาแล้วในบทที่ 5 นี้ ในหัวข้อ 1.1



แต่อย่างไรก็ตาม เคยมีผู้ตั้งคำถามว่า กฎหมายการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินดังกล่าว จะมีผลกระทบหรือจะเป็นอุปสรรคแก่ผู้ที่ทำการค้าที่ดิน รวมทั้งผู้จัดสรรที่ดินด้วยหรือไม่

ในกรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจดังกล่าว ทั้งนี้เพราะ ในทางปฏิบัติ เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในที่ดิน ยังมีบทผ่อนผันให้ผู้ทำการค้า ผู้จัดสรรที่ดินสามารถถือครองที่ดินได้ เกินกว่าข้อจำกัดตามปกติ โดยมีเงื่อนไขว่า ผู้ค้าหรือผู้จัดสรร ต้องจำหน่ายที่ดินที่จัดสรรนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่กฎหมายการจำกัดสิทธิในที่ดินนี้จะมีผลกระทบต่อพวกนักปั่นราคาที่ดิน นักเก็งกำไรที่ดิน พวกักตุนที่ดินเอาไว้เฉยๆ ซึ่งคนพวกนี้เป็นพวกที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่คนทั้งประเทศอยู่ในเวลานี้ คนจำพวกนี้ไม่กิน แต่อิทธิพลมีมาก แทรกแซงอยู่ในทุกวงการ ทั้งรัฐบาลและเอกชน มีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อถือได้ว่า ได้เงินมาจากคนต่างด้าว คนพวกนี้เงินจะหนาและจ่ายหนัก อีกทั้งคนพวกนี้ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อคนต่างชาติที่มีความต้องการจะลงทุนเพื่อการค้า และ เศรษฐกิจอย่างแท้จริง ซึ่งต้องปวดหัวกับการปั่นราคาที่ดินของพวกนักปั่นราคาที่ดิน และนักเก็งกำไรที่ดินเหล่านี้ ทั้งนี้เพราะทำให้ราคาที่ดินสูงเกินไปจากความเป็นจริงมาก ทำให้ราคาต้นทุนการผลิตพลอยสูงขึ้นไปด้วย ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนของบรรดาผู้ที่ต้องการลงทุนทำกิจการจริงๆ เหล่านี้

นอกจากนี้ยังมีการกล่าวกันว่า กฎหมายการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินนี้มีผลกระทบต่อ "ราคาที่ดินตก และที่ดินที่มีค่า สามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ในการกู้เงิน เพื่อมาลงทุน ในกิจการต่าง ๆ จะไม่สามารถนำที่ดินนั้นไปเป็นหลักประกันต่อไปได้ เพราะสถาบันการเงินต่าง ๆ คงไม่ยอมรับจำนองที่ดินนั้น หรือจำนองได้ก็ได้อัตราดอกเบี้ยสูงมาก"

ในกรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาตรงส่วนนี้มีผลกระทบต่อในทางที่ไม่ดีของกฎหมายจำกัดสิทธิฉบับนี้เลย แต่กลับเป็นผลดีเสียมากกว่า เพราะการทำราคาที่ดินมีราคาต่ำนั้น จะทำให้มีการกระจายการถือครองที่ดินไปสู่ประชาชน ผู้มีรายได้น้อย เกษตรกร ผู้เช่า หรือผู้ไร้ที่ดินทำกินให้สามารถมีที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการอยู่อาศัย และที่ทำการเป็นของตนเอง อันส่งผลให้มีการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร รายได้ของเกษตรกร และรายได้ประชาชาติเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น ในสังคม ลดช่องว่างและความเหลื่อมล้ำของสังคม

ส่วนในกรณีที่ว่า ไม่สามารถนำที่ดินไปเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงิน ตามสถาบันการเงินต่าง ๆ ได้ เพราะสถาบันการเงินต่าง ๆ คงไม่ยอมรับจำนองที่ดินนั้น หรือจำนองได้ก็ได้อัตราค่ามากนั้น ผู้เขียนเห็นว่า กลับเป็นผลดีมากกว่าผลเสียอีกเช่นกัน เพราะกรณีนี้จะเป็นการส่งเสริมให้สถาบันการเงินพิจารณาการให้สินเชื่อ โดยยึดถือโครงการเป็นหลัก แทนการให้สินเชื่อโดยยึดถือที่ดินเป็นสำคัญ ซึ่งจะเป็นการร่วมลงทุนกับเจ้าของโครงการอื่นเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสถาบันการเงินได้อย่างเหมาะสม และเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวมอีกด้วย

ปัญหาที่เกิดจากการไม่กำหนดสิทธิหรือการไม่จำกัดจำนวน ในการถือครองที่ดิน

2.1 ปัญหาโดยทั่วไป

จากผลของคำสั่งของคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ที่มีผลทำให้กฎหมายการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนไทยมีอันต้องสิ้นผลไปตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้ปัจจุบันนี้ ระบบการถือครองที่ดิน ประชาชนทุกคนสามารถถือครองที่ดินได้อย่างอิสระ ไม่จำกัดจำนวน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาขึ้นมากมาย ทั้งนี้เนื่องจากที่เคยกล่าวมาแล้วว่า ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญอย่างยิ่งในทุก ๆ ด้าน ที่ดินจึงเป็นที่ต้องการของทุกคนไม่ว่าชนชั้นใดชาติภาษาใด เมื่อมีความต้องการมาก การตอบสนองถ้ามีมากตามไปด้วยก็คงไม่มีปัญหา แต่ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และมีความสำคัญสูง การใช้ที่ดินเพื่อตอบสนองความต้องการของทุกหมู่เหล่าคงจะกระทำได้อย่างยิ่ง จึงก่อให้เกิดปัญหาขึ้นมา ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับที่ดินนี้ เป็นปัญหาที่ยากที่สุดปัญหาหนึ่งของชาติบ้านเมือง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่ดินเกี่ยวข้องกับเรื่องใด วิธีการแก้ไขมักจะทำได้ลำบาก เพราะจะมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก อีกทั้งยังมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคม และการเมืองโดยตรงและทางอ้อม

และเนื่องจาก ประเทศไทยยังเป็นประเทศเกษตรกรรมที่กำลังจะก้าวไปสู่อุตสาหกรรม ปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือ เกษตรไรที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินแต่ไร้กรรมสิทธิ์ ในที่ดินนั้น ทำให้ต้องเช่าที่นาทำกิน หรือบุกรุกป่าสงวน เป็นปัญหาต่อเนื่องกัน จากเกษตรที่มีที่นาทำกินในอดีต

เมื่อมีการแยกครอบครัวแบ่งที่นากัน อาจจะทำให้เหลือที่นาลดลง ได้ผลผลิตไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงครอบครัว ต้องกู้หนี้ยืมสินจนบางครั้งอาจจะสูญเสียที่ดินแก่นายทุน และไปรับจ้างขายแรงงาน ในมาโนไรแทมการเป็นเจ้าของ หรืออาจจะไปเช่าที่ดินทำกิน ซึ่งก็จะก่อปัญหาได้อีก เพราะผู้เช่าส่วนใหญ่จะเสียเปรียบ เช่น ระยะเวลาเช่าสั้นเกินไป ค่าเช่าสูง ผลผลิตได้ไม่คุ้มค่าเช่า เป็นปัญหาให้เกษตรกรยากจน ไม่สามารถยกระดับความเป็นอยู่ หรือบางครั้งก็เข้าไปบุกรุกป่าสงวนหรือเขตอนุรักษ์ ทำไหมที่ทำกินโดยไร้กรรมสิทธิ์ เป็นการจับจองที่ดินโดยไม่มีสิทธิ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นปัญหาเกี่ยวเนื่องกัน ไม่สิ้นสุด และนับเป็นปัญหาเกี่ยวกับที่ดินที่เรื้อรังมากมาย

ปัญหาที่ดินนั้นอาจแบ่งอย่างกว้าง ๆ ออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

- 2.1.1 ปัญหาตามสภาพของการใช้ที่ดิน
- 2.1.2 ปัญหาตามลักษณะของการถือครองที่ดิน

ซึ่งปัญหาทั้งสองด้านนี้ ย่อมมีความสัมพันธ์กับระบบการถือครองที่ขาดความมั่นคง และขาดการกระจายการถือครองอย่างเป็นธรรม ย่อมมีผลต่อการใช้ที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นระยะสั้นและระยะยาว และปัญหาด้านการถือครองที่ดินนั้น จะมีผลต่อการผลิตและต่อการกระจายรายได้ด้วย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงปัญหาที่เกิดจากการไม่มีการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน โดยวิเคราะห์ตามสภาพของการใช้ที่ดิน และตามลักษณะของการถือครอง ได้ดังนี้

2.1.1 ปัญหาตามสภาพของการใช้ที่ดิน

2.1.1.1 การใช้ที่ดินผิดประเภท

เป็นการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ อย่างไม่ถูกต้องตามลักษณะและคุณภาพของดิน เป็นการเลือกใช้ดินอย่างไม่ถูกต้องและเหมาะสม เช่น การบุกรุกทำลายป่าเพื่อทำไร่เลื่อนลอย การปลูกต้นยูคาลิปตัสในเขตที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ด้วยแหล่งน้ำ การทำนาเกลือจนทำให้การปลูกพืชอื่นในบริเวณใกล้เคียงเสียหายได้ในจังหวัดมหาสารคาม การนำที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรกรรมไปจัดสรรเป็นที่อยู่อาศัย หรือสร้างโรงงานอุตสาหกรรม หรือทำธุรกิจสนามกอล์ฟ โดยในส่วนนี้ผู้เขียนจะชี้ให้เห็นถึงปัญหาของการเปลี่ยนจากที่ดินเกษตรกรรมสู่ธุรกิจสนามกอล์ฟ ซึ่งเป็นธุรกิจที่ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมสูญเสียไปเป็นจำนวนมาก

ธุรกิจกอล์ฟ แม้ว่าสนามกอล์ฟเกิดขึ้นมาในประเทศไทยตั้งแต่รัชกาลที่ 6 แล้วก็ตาม แต่จนถึงปี พ.ศ. 2530 มีสนามกอล์ฟเพียง 60 สนาม คิดเป็นร้อยละ 24.80 ของจำนวนสนามกอล์ฟทั้งหมดในปัจจุบัน นอกจากนี้สนามส่วนใหญ่มีขนาดเพียง 9 หลุม และเป็นประเภทเล่นกอล์ฟเพียงอย่างเดียว ซึ่งจะใช้พื้นที่ดินไม่มากนัก และเนื่องจากสนามส่วนใหญ่จะเป็นของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จึงทำให้มีลักษณะที่แตกต่างจากสนามกอล์ฟที่ทยอยเปิดตัวจำนวนมากมายับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา ในช่วงระยะเวลาเพียง 4 ปีเศษ มีโครงการสร้างสนามกอล์ฟถึงกว่า 182 โครงการ ตัวของสนามกอล์ฟที่เปิดตัวในช่วงนี้จะมีย่านถึง 18 หลุมขึ้นไป บางสนามมีถึง 27 หลุม หรือ 36 หลุม หรือ 54 หลุม และเกือบ ๆ ทั้งหมดจะไม่เพียงสร้างสนามเพื่อเล่นกอล์ฟเพียงอย่างเดียว ส่วนใหญ่จะเป็นประเภทจัดสรรที่ดิน โดยมีโรงแรมคลับเฮาส์ และศูนย์กีฬา เช่น สระว่ายน้ำ เทนนิส แบดมินตัน ห้องอบซาวน่า สนามฟุตบอล บางแห่งก็มีสนามขี่ม้า ที่เล่นสกีน้ำ ล่องเรือ สนามแข่งรถ อีกทั้งสนามกอล์ฟที่เปิดตัวในช่วงนี้ บางแห่งก็จัดสรรสวนเกษตรด้วย

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า สนามกอล์ฟในช่วงปัจจุบันจะใช้พื้นที่ดิน โดยเฉพาะพื้นที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรกรรมเป็นจำนวนมาก โดยประมาณ 1,000-2,000 ไร่ขึ้นไป อย่างไรก็ตาม มีสนามกอล์ฟบางแห่งที่ใช้พื้นที่จำนวนมาก เช่น แก่นกระเจานคันทรี่คลับในจังหวัดเพชรบุรี ใช้พื้นที่ประมาณ 35,000 ไร่

และจากการประมาณการโดยข้อมูลจากการตรวจสอบของกรมป่าไม้ การออกสำรวจสนามกอล์ฟในบางจังหวัด และจากเอกสารแนะนำโครงการสนามกอล์ฟ รวมทั้งจากข่าวหนังสือพิมพ์พบว่า สนามกอล์ฟตั้งอยู่ในเขตพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งเป็นที่นาและที่ไร่ ประมาณร้อยละ 65-75 ตั้งอยู่ในเขตป่าซึ่งมีทั้งอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ ป่าถาวร (ป่าเตรียมการจำแนก) ป่าเศรษฐกิจ และป่าที่จำแนกเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ประมาณร้อยละ 13.5-26.0 สนามกอล์ฟส่วนที่เหลือตั้งอยู่บริเวณที่ไม่ได้ใช้ทำประโยชน์ในการเกษตร เช่น เหมืองร้างที่รกร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์ ที่ราชพัสดุ เป็นต้น และนอกจากนี้ยังพบว่า สนามกอล์ฟแห่งหนึ่งในจังหวัดกาญจนบุรี ตั้งอยู่ในที่ดินที่ทหารขออนุญาตใช้ประโยชน์ในราชการ

และพื้นที่ส่วนใหญ่ที่กลายเป็นสนามกอล์ฟนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่หรือมีแนวโน้มที่จะเป็นพื้นที่ที่มีระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ถนน แหล่งน้ำ เป็นต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่ภาพรวม จึงเห็นได้ว่าเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง กล่าวคือ ที่ดินที่มีระบบสาธารณูปโภค ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด กำลังถูกใช้ประโยชน์โดยคนส่วนน้อย และเพื่อประโยชน์ของคนส่วนน้อย ทั้งนี้ก็เพราะว่าระบบกฎหมาย ระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เป็นอยู่ เอื้อประโยชน์ให้คนบางกลุ่ม เข้ามาถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีสาธารณูปโภคแล้วนั้น

การแปรรูปที่ดินเกษตรกรรมมาเป็นสนามกอล์ฟนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากมายต่อชุมชนรอบข้าง ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เช่น ปลี่ยนน้ำเสียซึ่งมีสารเคมี หรือยาฆ่าแมลงตกค้างลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ น้ำเสียจากสนามกอล์ฟจะมียาฆ่าแมลงตกค้างอยู่จำนวนมาก ทั้งนี้เพราะสนามกอล์ฟส่วนใหญ่ใช้หญ้าเบอร์มิวด้าที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ซึ่งมีความอ่อนแอต่อโรคมาก จึงจำเป็นต้องใช้สารเคมีฉีดเพื่อฆ่าหญ้าอื่น ๆ ที่แข็งแรงกว่า และฆ่าแมลงต่าง ๆ ที่มารบกวน ในปริมาณที่เข้มข้น และนอกจากปัญหาน้ำเสียแล้วการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะนี้ ยังทำให้เกิดการ "แย่งชิง" น้ำจากชาวบ้านที่ทำการเกษตรรอบข้างด้วย ทั้งนี้เพราะสนามกอล์ฟต้องใช้น้ำจำนวนมากเพื่อรดต้นไม้ สนามหญ้า รวมทั้งน้ำในโรงแรม (ถ้ามี) คลับเฮาส์ (ถ้ามี) เป็นต้น (แม้ในกรณีของสนามกอล์ฟนั้นจะมีมติคณะรัฐมนตรี ห้ามใช้น้ำชลประทานอย่างเด็ดขาดก็ตาม แต่ส่วนใหญ่ก็ยังคงลักลอบใช้น้ำอยู่)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การแก่งกำไร โดยการซื้อที่ดินเกษตรกรรมเพื่อนำมาพัฒนาเป็นสนามกอล์ฟ ตลอดจนอาคารชุด บ้านจัดสรร โรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปโดยไม่เหมาะสม โดยเฉพาะในพื้นที่เขตชลประทาน เพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ดังกล่าว ย่อมส่งผลให้การลงทุนพัฒนาของรัฐมีวัตถุประสงค์ และรัฐยังต้องสูญเสียเงินงบประมาณเพื่อลงทุนพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ ตอบสนองชุมชน หรือโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ในนั้นด้วย นอกจากนี้การที่พื้นที่เกษตรกรรมถูกเปลี่ยนแปลงไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่นดังกล่าวข้างต้น ยังทำให้เกษตรกรที่ขายที่ดินไปแล้ว บุกรุกเข้าไปในพื้นที่ป่าสงวนมากขึ้น

2.1.1.2 การลดลงของจำนวนที่ดินทางการเกษตร

เนื่องจากที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรกรรมมีอยู่จำนวนจำกัด แต่ขณะนั้นกลับถูกกว้านซื้อเพื่อใช้เป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม หรือการจัดสรรเพื่อที่อยู่อาศัย คอนโดมิเนียม และสนามกอล์ฟ เป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้ที่ดินโดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติของที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณค่าของที่ดินต่อการเกษตรกรรม และยังมีส่งผลต่อผลผลิตทางการเกษตรทั้งด้านการเพาะปลูก การเพาะเลี้ยงกุ้ง เพาะเลี้ยงปลา ให้ต้องลดน้อยลงไปด้วย เนื่องจากเศรษฐกิจของไทยยึดติดกับภาคการเกษตรมานาน และแม้ว่าในปัจจุบันจะมีการพัฒนาผลผลิตทางด้านอุตสาหกรรมมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่ยังคงเป็นอุตสาหกรรมทางการเกษตรที่ใช้ผลผลิตทางการเกษตรภายในประเทศ เป็นวัตถุดิบสำคัญในหลายประเภทอุตสาหกรรม ดังนั้น การจัดซื้อที่ดินในราคาสูงขึ้น ย่อมมีผลให้ต้นทุนในการประกอบการในส่วนของปัจจัยที่ดินสูงตาม และอาจไม่คุ้มค่ากับมูลค่าของผลผลิตทางการเกษตรที่ได้รับ ซึ่งจะยังผลให้โครงสร้างทางการผลิตของประเทศเริ่มเปลี่ยนไป

นอกจากนี้การขยายพื้นที่เกษตรกรรมเพื่อแปรสภาพเป็นพื้นที่ทางอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม นั้นยังเป็นการสร้างปัญหาภาวะแวดล้อม ตามที่เคยกล่าวมาแล้ว เช่น การระบายน้ำเสียทิ้ง และมลภาวะที่เป็นพิษอื่น ๆ นายทุนที่กว้านซื้อที่ดินไว้กักตุนเก็งกำไรเป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่จะทิ้งที่ดินไว้โดยไม่ใช้ประโยชน์ เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้พื้นที่ทางเกษตรลดลงอย่างมาก

2.1.1.3 การกักตุนที่ดินไว้โดยไม่ใช้ประโยชน์

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของบุคคลสัญชาติไทย มาตรา 34 ถึงมาตรา 49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 (พ.ศ. 2502) ทำให้บุคคลสัญชาติไทยสามารถถือครองที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวน ในช่วงที่ธุรกิจการค้าที่ดินเฟื่องฟูอย่างมาคนั้น จึงเกิดการกว้านซื้อที่ดินเป็นจำนวนมาก ทั้งนักลงทุนชาวไทยหรือนักลงทุนต่างด้าว ซึ่งเข้ามากว้านซื้อเก็งกำไร โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย หรือคนไทยถือครองที่ดินแทน

การกว้านซื้อและกักตุนที่ดินโดยมีนายทุนเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่งผลเสียหายแก่เศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ เนื่องจากที่ดินถูกทิ้งร้างไว้โดยไม่ใช้ประโยชน์ การพัฒนาต่างๆ ที่รัฐลงทุนไปเป็นการสูญเปล่า เนื่องจากนายทุนเหล่านั้น ไม่มีเจตนาที่จะพัฒนาที่ดินที่ซื้อเข้ามา แต่มีวัตถุประสงค์เพียงแก่การกักตุนไว้เก็บค่าไถ่ หรือใช้เป็นหลักทรัพย์ในการค้าประกันการจดจำนองกับสถาบันการเงิน เพื่อนำเงินมาทำการเก็งกำไรที่ดินต่อไปเท่านั้น

ดังนั้น สรุปได้จากการศึกษาถึงปัญหาตามสภาพของการใช้ที่ดินตามที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากการใช้ที่ดินกันอย่างเสรี ไม่มีการจำกัดจำนวนและควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเลย คือ ใช้แบบไร้ทิศทาง ใครจะใช้ที่ดินจำนวนเท่าไร ทำอะไรก็ได้ ไม่มีใครคอยควบคุม ซึ่งแม้จะเป็นผลดีต่อเจ้าของที่ดินเพราะได้ใช้อย่างอิสระเสรี แต่กลับกลายเป็นผลเสียต่อสังคมหรือคนส่วนใหญ่ของประเทศจะได้รับ เช่น กรณีปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันที่กำลังเป็นปัญหาใหญ่แม้แต่รัฐบาลก็มองแก้ไขได้ คือกรณีของน้ำท่วมจำนวน 60 กว่าจังหวัดทั่วประเทศ แม้แต่ในกรุงเทพมหานครก็ไม่ยกเว้น ยังผลให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติเป็นอย่างมาก ความเสียหายถ้านับเป็นตัวเงินนับเป็นหมื่นเป็นแสนล้านบาท ยังไม่รวมผลที่ตามมาคือคนยากจนจะเพิ่มมากขึ้น เพราะหมดตัวจากภัยน้ำท่วม และโจรภัยก็จะตามมาภายหลังน้ำลด ซึ่งกรณีน้ำท่วมอย่างมากมานี้ ถ้าพิจารณาดูก็เป็นผลมาจากการใช้ที่ดินอย่างผิดประเภท คือมีการนำเอาที่ดินที่เหมาะสมกับการเพาะปลูกและเหมาะสมกับการเกษตร ไปตัดทำสนามกอล์ฟ หรือสิ่งอื่นใดทำให้พื้นดินไม่มั่นคง ไม่ค่อยขังน้ำหรือกักน้ำ และเมื่อพื้นดินไม่มั่นคงไม่ หรือป่าไม้ถูกทำลาย นำส่งผลให้สภาพภูมิอากาศแปรปรวน อันส่งผลให้เกิดภัยธรรมชาติอย่างที่เห็นในทุกวันนี้ เช่น น้ำท่วมใหญ่อย่างมโหฬาร อันยังความเสียหายอย่างนับค่านิได้ ซึ่งผลของน้ำท่วมนี้ เป็นผลของการกระทำอันหนึ่งที่เกิดมาจากการใช้ที่ดินอย่างไม่เหมาะสมกับสภาพของที่ดินนั่นเอง ซึ่งตรงจุดนี้ผู้เขียนเห็นว่ารัฐบาลควรต้องรับหามาตรการมาแก้ไขปัญหาดังตรงจุดนี้ให้ถูกต้องตรงจุด โดยแก้ที่ต้นเหตุ ไม่ใช่ที่ปลายเหตุ เช่น ไปสร้างทำนบหรือเขื่อน เป็นต้น แต่ควรมาควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชน และกำหนดสิทธิในการใช้ประโยชน์ไว้ด้วยว่าถ้าทำประโยชน์ชนิดใด จะได้จำนวนถือครองเท่าไร อันส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกต้อง และมีการกระจายการถือครองเพื่อความ เป็นธรรมและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเต็มที่ทุกตารางวาเลยทีเดียว

2.1.2 ปัญหาตามลักษณะการถือครองที่ดิน

สำหรับปัญหาตามลักษณะการถือครองที่ดินนั้น ตามที่ผู้เขียนเคยกล่าวถึงสภาพของการถือครองที่ดินมาแล้วว่า มีลักษณะการถือครองแบบมีกรรมสิทธิ์ แบบมีสิทธิครอบครอง และแบบกรณีเช่าที่นั้น ซึ่งจากลักษณะการถือครองตามลักษณะต่าง ๆ นั้น พบว่ากับระบบการถือครองที่ดินที่ให้ประชาชนทุกคนมีอิสระในการถือครองและใช้ที่ดิน ส่งผลให้เกิดปัญหาขึ้นทั้งในด้านต่าง ๆ โดยที่ผู้เขียนจะขอแบ่งปัญหาตามลักษณะของการถือครองที่ดินออกเป็น 3 ลักษณะใหญ่ ๆ ดังนี้

2.1.2.1 กรณีที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง

2.1.2.2 กรณีไร้อินทนาการ

2.1.2.3 กรณีเช่าที่ดิน

2.1.2.1 กรณีที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง

ตามสภาพของสถานการณ์ที่ดินของประเทศไทย ในปัจจุบันพื้นที่ถือครองทำการเกษตรของเกษตรกรมีอยู่ประมาณ 147 ล้านไร่เศษ ทางกรมที่ดินทำการออกโฉนด (น.ส. 4) ได้เพียง 21.22 ล้านไร่เท่านั้น นอกจากนั้นเป็นการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.3 คลมเนื้อที่ 22.63 ล้านไร่ น.ส.3 ก.อีก 48.45 ล้านไร่ และใบจอง 4.53 ล้านไร่ ที่เหลือเป็นพื้นที่ซึ่งไม่ได้ออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ แต่อาจมีในลักษณะของ ส.ด.1 ที่แสดงการครอบครองที่ดินก่อนปี พ.ศ. 2497^๑

ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่า ที่ดินที่เอกชนสามารถถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดิน ได้มีทั้งที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์และที่ดินที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ โดยถ้าดูจากข้อมูลข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าที่ดินที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ คือที่ดินที่มีเพียงสิทธิครอบครองนั้น จะมีจำนวนมากกว่าที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์เสียอีก และในทางความเป็นจริง ประชาชนได้ทำการถือครองและใช้ประโยชน์จากทั้งที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ และ ไม่มีกรรมสิทธิ์ ดังนั้น ผู้เขียนใคร่ขอเสนอปัญหาในส่วนนี้ โดยแยกออกเป็นปัญหาของที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ และปัญหาของที่ดินที่มีเพียงแต่สิทธิครอบครอง ดังนี้

^๑ นิตยสาร ธุรกิจที่ดิน "ที่ดินหาย 700,000 โฉนด", ปีที่ 7 ฉบับที่ 69, กรกฎาคม 2533, หน้า 29.

กรณีของที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์

ในระบบการถือครองแบบการให้กรรมสิทธิ์นั้น เจ้าของที่ดินจะมีเอกสารสิทธิ์แสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ทางราชการเป็นผู้ออกให้ ซึ่งได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ได้ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ในการถือครองในระบบนี้ถ้าผู้ถือครองหรือเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่เป็นชาวไร่ชาวนานั้น พวกเขาเหล่านั้นมักจะต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเองไป โดยส่วนมากก็มาจากสาเหตุของ "หนี้สิน" ความยากจน เป็นเหตุให้บรรดาเกษตรกรต้องไปกู้หนี้ยืมสินจากบรรดาเหล่านายทุน ดังนั้นเมื่อเกษตรกรจำเป็นต้องกู้หนี้ยืมสินจากบรรดานายทุน พวกเขาจำเป็นต้องนำที่ดินที่ใช้ทำมาหากินเอาไปประกัน เงินกู้ให้กับบรรดานายทุน โดยส่วนใหญ่และจะมีการทำสัญญากันในรูปของสัญญาขายฝากจำนอง และสัญญาซื้อขายกันเอง และหลังจากนั้น เมื่อกรรมสิทธิ์ในที่ดินหลุดมือจากพวกเขาไป พวกเขาเหล่าเกษตรกรก็จะไร้ที่ดินทำกิน และสุดท้ายก็ต้องตกเป็นกรรมกรในไร่นาของนายทุน หรือมีเงินก็ต้องกลับไปเช่าไร่นาเหล่านั้นจากนายทุนเพื่อทำกินต่อไป และสัญญาที่บรรดาเกษตรกรเหล่านั้นทำกับบรรดานายทุนและต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเขาไปนั้น ส่วนใหญ่เป็นไปตามลักษณะของสัญญาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

- "สัญญาขายฝาก" ซึ่งเป็นสัญญาซื้อขายเฉพาะอย่างประเภทหนึ่ง ซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกเป็นของผู้ซื้อฝากทันที เมื่อมีการทำสัญญาซื้อขาย โดยมีข้อตกลงว่าผู้ขายฝากอาจไถ่ทรัพย์สินคืนได้ และถ้าหากผู้ขายฝากได้คืนภายในกำหนดระยะเวลาในสัญญาหรือภายในที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว กฎหมายให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ไม่เคยตกเป็นของผู้ซื้อเลย (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 492) ถ้าหากผู้ขายฝากไม่ใช้สิทธิไถ่ถอนภายในกำหนด ผู้ขายฝากย่อมหมดสิทธิไถ่ถอน ผู้ซื้อฝากเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น โดยเด็ดขาด

ซึ่งตามลักษณะของสัญญาขายฝากนั้น เป็นสัญญาที่บรรดานายทุน ชื่อนำมาใช้ในการที่ชาวไร่ชาวนาจะนำที่ดินมาประกันเงินกู้กับตน ทั้งนี้เนื่องจาก กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโอนไปทันทีที่มีการขายฝาก และจากสัญญาขายฝากนี้เองที่ทำให้ที่ดินของเกษตรกร ต้องตกเป็นของนายทุนมาแล้วอย่างมากมาย ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน

- "จำนอง" คือ สัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่า ผู้จำนอง เอาทรัพย์สินตราไว้แก่บุคคล อีกคนหนึ่งเรียกว่า ผู้รับจำนอง เป็นประกันการชำระหนี้โดยไม่เอาทรัพย์สินนั้น ให้แก่ผู้รับจำนอง ผู้รับจำนองชอบที่จะได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนองก่อน เจ้าหนี้สามัญไม่ต้องพิเคราะห์ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นจะได้โอนไปยังบุคคลภายนอกแล้วหรือไม่

แต่ก็มีเกษตรกรบางพวกที่ไม่ทำสัญญาในรูปของสัญญาขายฝาก หรือจำนอง แต่จะทำการซื้อขายที่ดิน โดยทำในรูปสัญญาซื้อขายกันเอง ซึ่งไม่ว่าจะทำสัญญาในรูปลักษณะใด ก็ล้วนแล้วแต่มีผลทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินต้องตกไปอยู่ในมือของบรรดาเหล่านายทุน ที่ล้วนใหญ่แล้วจะทำการกว้านซื้อที่ดิน กักตุนที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก ไว้เพื่อเก็งกำไร ทั้งนี้เพราะกฎหมายเปิดช่องให้ถือครองที่ดินได้อย่างเสรี และที่ดินเหล่านั้นก็มักไม่ค่อยได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยมักจะไม่ค่อยสร้างไว้เฉย ๆ เพื่อรอคอยให้ราคาขึ้นแล้วจึงขายออกเอากำไร หรือมิฉะนั้น ก็เอาที่ดินนั้นไปใช้อย่างผิดประเภท หรืออย่างไม่มีประโยชน์อย่างสูงสุด ตามที่เคยกล่าวเอาไว้แล้วในเรื่องของปัญหาจากการใช้ที่ดิน

และจากการพิจารณาเนื้อหาการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์แสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จะพบว่า มีการจำนองและการขายฝากที่ดินของตนเองไว้กับผู้อื่นเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นที่มาของการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน และปัญหาเรื่องการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกร โดยดูได้ตามตารางที่ 2 ต่อไปนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2 เนื้อที่เข้า รับจ้างและรับขายฝากจากเพื่อน ในปี 2529

| ภาค | พ.ศ. | จำนวนเนื้อที่ | เนื้อที่เข้า เพื่อน (1) | เนื้อที่รับจ้าง จากเพื่อน (2) | รับขายฝาก จากเพื่อน (3) | รวม (1+2+3) |
|-------------------|------|---------------|-------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|----------------|
| รวมทั้ง ประเทศ | 2518 | 320,698,888 | 13,592,363 | - | 229,124 | 13,821,487 |
| | 2522 | | 13,674,146 | 341,253 | 49,523 | 14,064,922 |
| | 2523 | | 13,810,826 | 346,341 | 50,485 | 14,207,652 |
| | 2524 | | 14,091,462 | 298,005 | 70,835 | 14,460,302 |
| | 2525 | | 13,681,970 | 359,743 | 44,263 | 14,085,976 |
| | 2526 | | 13,876,979 | 443,491 | 55,369 | 14,375,835 |
| | 2527 | | 13,954,698 | 460,771 | 39,664 | 14,455,133 |
| | 2528 | | 16,519,845 | 558,894 | 54,016 | 17,142,755 |
| | 2529 | | 19,240,941 | 774,747 | 25,471 | 20,042,159 |

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2531)

หมายเหตุ: ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลล่าสุดที่รวบรวมไว้และค้นคว้าได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ซึ่งจากลักษณะของการจำนองและสัญญาขายฝาก เราสามารถตั้งข้อสังเกตความได้เปรียบและเสียเปรียบของคู่สัญญาได้ดังนี้

1. ในการที่เกษตรกรมีความจำเป็นจะต้องกู้หนี้ยืมสินนั้น เกษตรกรไม่ควรทำสัญญาขายฝาก เพราะในการทำสัญญาขายฝากนั้น กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโอนไปยังผู้รับซื้อฝากทันที ส่วนในการทำสัญญาจำนองนั้นกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นยังเป็นของผู้จำนองอยู่ กรรมสิทธิ์ยังไม่โอนไปเป็นผู้รับจำนอง
2. การทำสัญญาขายฝากนั้น ผู้รับฝากอาจกำหนดสินไถ่ไว้สูงกว่าราคาที่ยขายฝาก โดยผู้รับซื้อฝากอาจจะรวมราคาทรัพย์สินที่ทำการซื้อขายคิดรวมกับดอกเบี้ย ซึ่งอาจรวมดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายให้ได้เป็นสินไถ่ ซึ่งเป็นเหตุทำให้ผู้ขายฝากเสียเปรียบอันเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475
3. ในสัญญาขายฝาก หากผู้ขายฝากไม่ไปไถ่ถอนภายในกำหนดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝากตกเป็นผู้รับซื้อฝากโดยเด็ดขาดทันที ส่วนในสัญญาจำนองนั้น หากผู้จำนองผิดนัดไม่ชำระหนี้ตามสัญญาจำนอง ผู้รับจำนองย่อมมีสิทธิ์ที่จะฟ้องบังคับจำนอง โดยผู้รับจำนองจะต้องมีจดหมายบอกกล่าวไปยังลูกหนี้ ก่อนจะให้ชำระหนี้ภายในเวลาอันสมควร ซึ่งกำหนดให้ในคำบอกกล่าวนั้น ถ้าและผู้จำนองละเลยเสียไม่ปฏิบัติตามคำบอกกล่าว ผู้รับจำนองจะฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้ศาลพิพากษาสั่งให้ยึดทรัพย์สินซึ่งจำนองและให้ขายทอดตลาดได้

ซึ่งจากลักษณะของสัญญาดังกล่าวนั้น จะเห็นได้ว่าสัญญาขายฝากเป็นสัญญาที่อันตรายสำหรับชาวไร่ชาวนาที่ไม่รู้กฎหมายเป็นอย่างมาก เพราะเป็นหนทางที่พวกเขาจะต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินที่นำไปขายฝากอย่างง่ายดาย

ดังนั้น ทางแก้ไขนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการยกเลิกการขายฝากที่ดิน เพื่อเกษตรกรกรรม และสำหรับที่ดินที่ขายไว้ก่อนแล้ว ให้ถือว่าการขายฝากนั้นเป็นการจำนอง ส่วนที่ดินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ซื้อในการขายฝากไปแล้วนั้น ถ้าปรากฏว่ากำหนดเวลาการไถ่ถอนคืนผ่านไปไม่ถึง 3 ปี ก่อนมาตรการทางกฎหมายใหม่ออกใช้บังคับ ให้ผู้ขายฝากขอซื้อคืนได้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่มาตรการทางกฎหมายให้ออกใช้บังคับ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม หากเรามองภาพรวมของปัญหาแล้ว จะเห็นว่าการแก้ไขปัญหาเรื่องการที่เกษตรกรสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน โดยวิธีขายฝากโดยการแก้ไขกฎหมายในเรื่องการขายฝากนั้น ผู้เขียนเห็นว่่าก็ยังไม่เป็นการแก้ไขปัญหาเพื่อป้องกันการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเกษตรกรที่ตรงจุดเสียทีเดียว ทั้งนี้เนื่องจากที่ดินเหล่านั้นก็ยังสามารถตกไปอยู่ในมือของนายทุนได้ เช่น การจำนองหรือการซื้อขายกันเลย โดยทั้งนี้เพราะเหตุผลว่าตราบดก็ตาม ที่ยังมีการปล่อยให้มีการถือครองที่ดินได้อย่างไม่จำกัดจำนวนการถือครองอย่างในปัจจุบันนี้แล้ว ก็จะเป็นช่องทางให้นายทุนกว้านซื้อ กักตุน และเก็งกำไรที่ดินกันต่อไปอย่างง่ายดายและไม่มีที่สิ้นสุด

กรณีของที่ดินที่มีแต่เพียงสิทธิครอบครอง

กรณีที่ดินที่มีแต่เพียงสิทธิครอบครองนั้น หรือบางครั้งเรียกว่า "ที่ดินมือเปล่า" ซึ่งได้แก่ ที่ดินที่มีใบเหี้ยบย่ำ, ส.ค.1, ใบจอง, น.ค.3 แบบหมายเลข 3, น.ส.3, น.ส.3ก., ใบได้ส่วน รวมทั้งที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญอะไรเลยนั้น และทั้งนี้ยังมีที่ดินที่มีสิทธิถือครองพิเศษบางประเภท ที่มีระเบียบข้อบังคับของกฎหมายควบคุมอยู่อีก เช่น พวก ส.ท.ก., ส.ป.ก.4-01 เป็นต้น ซึ่งพวกที่ดินที่มีแต่เพียงสิทธิครอบครองพวกนี้ ถ้าดูตามที่เคยกล่าวไว้แล้วนั้น จะเห็นว่ามีความมากกว่าที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์เสียอีก ซึ่งในปัจจุบันนี้ปัญหาที่เกิดจากที่ดินประเภทนี้มีมากมาย

โดยเฉพาะที่ดินที่มีเอกสารสิทธิจำพวก น.ส.3, น.ส.3 ก., ส.ค.1, ใบจอง เหล่านี้เป็นที่ดินที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในประเทศไทย ราคาที่ดินก็ค่อนข้างจะต่ำกว่าที่ดินที่มีโฉนด แต่กลับมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง อีกทั้งผลประโยชน์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินมือเปล่ากับที่ดินมีโฉนดก็ใช้ได้ประโยชน์เท่า ๆ กัน เพียงแต่ที่ดินมือเปล่าขาดเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์เท่านั้น ดังนั้น ที่ดินมือเปล่าเหล่านี้เป็นที่ต้องตาต้องใจแก่เหล่าบรรดานักลงทุน นักพัฒนาที่ดิน นักกว้านซื้อ และกักตุนที่ดิน โดยจะซื้อเอาไว้ทำรีสอร์ท สนามกอล์ฟ สวนเกษตร เป็นต้น โดยในการซื้อขายกันแต่ละครั้งก็จะมีจำนวนมาก ๆ ถึงเป็นพันเป็นหมื่นไร่กันเลยทีเดียว

และโดยคุณลักษณะพิเศษใน "ความสะดวก" ในการโอนสิทธิในที่ดินของกฎหมายในเรื่องการโอนที่ดินมือเปล่า ทำให้มีการซื้อขายเปลี่ยนมือโอนกันง่าย ๆ ไม่ยุ่งยาก

จึงเป็นจุดหนึ่งที่ทำให้เป็นจุดเด่น ในการซื้อขายที่ดินประเภทนี้ โดยในการโอนสิทธิครอบครองในที่ดินมือเปล่านั้น การโอนไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ถึงแม้จะไม่ได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็ไม่ตกเป็นโมฆะ ถ้าได้โอนการครอบครองให้ผู้รับโอนไปแล้ว ผู้รับโอนก็จะได้รับสิทธิในที่ดินแปลงนั้น ทั้งนี้ มีข้อยกเว้นเฉพาะที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่านั้น ที่การโอนที่ดินประเภทนี้จะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 ทวิ (แต่มีคำพิพากษาฎีกาที่ 2626/2525 การโอนนั้นสามารถโอนทางทะเบียนตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 ทวิ และโอนได้ตามข้อเท็จจริงหรือโดยการส่งมอบ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

อีกทั้งการซื้อขาย โอนเปลี่ยนมือ ในที่ดินมือเปล่านี้ ผู้ซื้อผู้ขายไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการโอน และยังไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภาษีธุรกิจเฉพาะ) อีกด้วย

นอกจากกรณีการกว้านซื้อที่ดินมือเปล่าของนายทุน นักพัฒนาที่ดินที่เอาไปทำสนามกอล์ฟ รีสอร์ท สวนเกษตร บ้านพักตากอากาศ ตามที่กล่าวมาแล้ว ยังมีกรณีกว้านซื้อรวมไปถึง ภท.5 ซึ่งมีนายหน้าค้าที่ดินคนหนึ่งเล่าว่า มีต่างชาติหลายกลุ่มเข้าไปกว้านซื้อภท.5 นับเป็นหมื่นไร่ แม้ ภท.5 จะมีใช้เอกสารสิทธิ์ (เพราะเป็นใบเสร็จแสดงการเสียภาษีบำรุงท้องที่เท่านั้น) แต่ก็ซื้อเพื่อความสะดวกในการขับไล่ราษฎรออกจากพื้นที่ จะได้ไม่ต้องทะเลาะเบาะแว้งพิพาทกัน จากนั้นก็เอา ภท.5 ไปทำเรื่องเช่าระยะยาว ซึ่งจ่ายเงินไปเพียงไร่ละ 2,000 บาท แต่ได้ครอบครองที่ดินนั้นเป็นหมื่น ๆ ไร่ โดยเฉพาะที่ดินบางแปลงที่ยังไม่ได้มีพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนการเป็นป่าสงวนเลย ทำเลสำคัญที่ต่างชาติกำลังบุกเข้าไปกว้านซื้อคือ แถวจังหวัดปราจีนบุรี แถวเขาสอยดาว จังหวัดจันทบุรี แถวริมแม่น้ำแคว จังหวัดกาญจนบุรี หรือ แถวนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ไล่ไปถึงเกาะบางเกาะ เช่น เกาะกระดาดะ จังหวัดตราด เกาะสาก จังหวัดชลบุรี เกาะยาว จังหวัดพังงา และเกาะอาดัง จังหวัดสตูล เป็นต้น^๑

^๑ นิตยสาร ธุรกิจที่ดิน, "ต่างชาติเปิดยุทธการยึดแผ่นดินไทย", ปีที่ 7 ฉบับที่ 62, ธันวาคม 2532, หน้า 30.

และนอกจากนี้ ยังมีการเข้าไปซื้อขายที่ดิน รวมถึงที่ดินในเขตป่าด้วย โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา ได้เกิดปรากฏการณ์ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน คือ การขยายตัวในการซื้อขายที่ดิน รวมทั้งที่ดินในป่าด้วย ราคาที่ดินได้ถีบตัวสูงขึ้น เกิดมีคนเสนอซื้อและเสนอขายมาก ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นเกือบทุกจังหวัดของประเทศไทย และส่งผลกระทบต่อสถานการณ์บุกเบิกและการซื้อขายที่ดินในเขตป่า แม้ว่าการซื้อขายที่ดินในป่าจะไม่สามารถทำนิติกรรมใดๆ ได้ และไม่มีเอกสารสิทธิ์รับรองการซื้อขาย แต่ก็ปรากฏว่ามีได้เป็นการชะลอหรือยับยั้งการซื้อขายแต่อย่างใด สาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการขยายที่ดินก็คือ การขยายตัวของอุปสงค์ของที่ดินในเขตเมืองและเขตป่า การขยายตัวของอุปสงค์ของที่ดินนี้ ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเพราะ รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยวอีกส่วนหนึ่งเกิดขึ้น เนื่องจากมีการขยายตัวของการลงทุนในเขตเมือง ทำให้เกิดการเก็งกำไรในที่ดิน กว้านซื้อที่ดินอย่างมากมาย

ที่เขาคือ จังหวัดเพชรบูรณ์ ผู้มาซื้อที่ดินมักจะเป็นนายหน้าของบริษัทใหญ่ มีความต้องการที่ดินจำนวนมาก โครงการที่จะใช้ที่ดินเหล่านี้มักเป็นโครงการท่องเที่ยวเสียส่วนใหญ่ เช่น ทำรีสอร์ต ทำบ้านพักตากอากาศ ทำสนามกอล์ฟ บ้างก็ทำสวน เกษตร หรือฟาร์มเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น กล่าวกันว่าที่ดินในปัจจุบันได้ตกอยู่ในมือของผู้ลงทุนใหญ่และนายทุนเกือบทั้งหมดแล้ว แต่ละรายนับว่ามีทุนและอิทธิพลในระดับสูงทั้งนั้น มิได้กลัวเกรงว่าเป็นที่ดินป่าสงวนหรือป่าถาวรเลย เวลาซื้อขายกับชาวบ้าน นักลงทุนเหล่านี้จะไม่จ่ายเงินครบ แต่จะสัญญาว่าถ้ารัฐบาลยกเลิกแนวเขตป่าให้ชาวบ้านเมื่อไหร่ จึงจะจ่ายเงินให้จนครบ ทางผู้ลงทุนนั้นมีความมั่นใจในระดับสูงว่า สามารถให้ทางเจ้าหน้าที่ของรัฐยกเลิกเขตป่า โดยเฉพาะเขตป่าถาวรแห่งชาติได้ สำหรับเขตป่าอุทยานนั้น นักลงทุนยังไม่กล้าจะเข้าไปซื้อ มีแต่ชาวบ้านที่ขายที่ในเขตป่าสงวนและป่าถาวรแล้วบุกรุกต่อไป หรือมีฉะฉานก็ไปขอซื้อที่จากชาวบ้านด้วยกัน ในเขตป่าอนุรักษ์ต่อไป เป็นปรากฏการณ์ลูกโซ่อย่างนี้¹⁰

¹⁰ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, "วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า" สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนากรุงเทพฯ, (กันยายน 2535), หน้า 137.

ซึ่งจากผลของการกว้าซื้อที่ดินของนายทุน หรือผู้ลงทุนรายใหญ่ใน
 ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิแสดงสิทธิการครอบครอง รวมไปถึงพวกที่มีใบเอกสาร ภบท.5, ส.ท.ก.,
 และในพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิใด ๆ เลยนั้น ก็จะเป็นผลให้ชาวบ้านที่ขายที่ดินไปแล้ว ก็จะไปทำ
 การบุกรุกที่สาธารณะ และพื้นที่ป่าสงวนต่อไปอย่างไม่มีการสิ้นสุด ซึ่งปัจจุบันได้กลายมาเป็นปัญหา
 ให้กับประเทศเป็นอย่างมาก โดยถ้าวิเคราะห์จากสถิติของพื้นที่ป่าไม้ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า ในปี
 พ.ศ.2504 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่า 171,017,812 ไร่ หรือร้อยละ 53.33 ของพื้นที่ประเทศ
 ทั้งหมด ในปี พ.ศ. 2531 ซึ่งเป็นปีล่าสุดที่สามารถทราบข้อมูลพื้นที่ป่าได้จากการสำรวจ ด้วย
 ดาวเทียม ปรากฏว่าพื้นที่ป่าธรรมชาติได้ลดลงเหลือเพียง 89,877,182 ไร่ หรือร้อยละ 28.03
 ของพื้นที่ของประเทศ ปรากฏตามตารางที่ 3



ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3 พื้นที่ป่าธรรมชาติในภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย

| ภาค | พื้นที่ | เนื้อที่ป่าธรรมชาติ | | | | | | |
|--------------------|-------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | | 2504 | 2516 | 2519 | 2521 | 2525 | 2528 | 2531 |
| เหนือ | 106,027,680 | 72,671,875 (68.54) | 70,996,875 (66.96) | 63,954,375 (60.32) | 59,335,625 (55.96) | 54,847,500 (51.73) | 52,578,750 (49.59) | 50,251,420 (47.39) |
| ตะวันออกเฉียงเหนือ | 22,814,063 | 13,226,875 (57.98) | 9,397,500 (41.19) | 7,894,375 (34.60) | 6,898,125 (30.24) | 5,000,000 (21.92) | 4,993,899 (21.89) | 4,896,135 (21.46) |
| กลาง | 105,533,958 | 44,315,000 (41.99) | 31,669,375 (30.01) | 25,933,750 (24.57) | 19,513,125 (18.49) | 16,178,750 (15.33) | 15,987,450 (15.15) | 14,808,342 (14.03) |
| ใต้ | 42,124,189 | 22,287,812 (52.91) | 14,981,250 (35.55) | 13,641,250 (32.38) | 12,766,250 (30.31) | 11,572,500 (24.47) | 11,053,125 (26.24) | 10,777,718 (25.59) |
| ทั่วประเทศ | 44,196,992 | 18,516,250 (41.89) | 11,521,875 (26.07) | 12,586,875 (28.48) | 11,001,875 (24.89) | 10,276,250 (23.25) | 9,678,125 (21.90) | 9,143,517 (20.69) |
| พื้นที่ทั้งหมด | 320,696,882 | 171,017,812 (53.33) | 138,566,875 (43.21) | 124,010,625 (38.67) | 109,515,000 (34.15) | 97,875,000 (30.52) | 94,291,349 (29.40) | 89,877,182 (28.03) |

หมายเหตุ : ข้อมูลทั้งหมดยกเว้นปี พ.ศ. 2504 ได้จากภาพถ่ายดาวเทียม ส่วนข้อมูลปี พ.ศ. 2504 ได้จากการสำรวจทางอากาศ
ตัวเลขในวงเล็บ คือ ค่าร้อยละของพื้นที่แต่ละภาค และข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลล่าสุดที่รวบรวมไว้และค้นคว้าได้
ที่มา : กรมป่าไม้

ซึ่งจากระบบการถือครองที่ดิน โดยไม่มีการจำกัดสิทธิ์ในการถือครองที่ดินนั้น จะส่งผลให้เกิดปัญหาตามมาต่างๆ มากมายหลายประการ อาทิเช่น การสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินของเกษตรกร การไร้ที่ดินทำกิน การบุกรุกป่าสงวน ฯลฯ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เกิดทั้งในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ ที่ดินมือเปล่า ที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ใด ๆ รวมไปถึงที่ดินในเขตป่าตามที่กล่าวมาแล้วนั้น ดังนั้น ผู้เขียนใคร่ขอเสนอถึงสาเหตุที่มาของปัญหาต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

1. ที่ดิน ไม่เพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน

ตามที่เคยกล่าวมาแล้วว่า ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญและมียุ่อย่างจำกัด ในทางเศรษฐศาสตร์ ที่ดินเป็น "สินค้า" และมีราคาต่างวด" ในทางธุรกิจและยังเป็นต้นทุนของการผลิตด้วย จึงเกิดการช่วงชิงเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน เมื่อมีความต้องการแล้วย่อมต้องมีการแลกเปลี่ยนซื้อขายกัน แต่ในขณะเดียวกัน ในทางสังคมศาสตร์ ที่ดินยังเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพหรือปัจจัยสี่ที่ทุกคนต้องมีเพื่อชีวิตที่มีคุณภาพสมอัดภาพ แต่เนื่องจากที่ดินเป็นสิ่งที่มียุ่จำนวนจำกัดไม่อาจที่จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นได้ แต่ในขณะเดียวกันความต้องการใช้ที่ดินกับตรงกันข้ามคือเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ซึ่งนับวันที่ดินย่อมจะมีไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะหากที่ดินถูกซื้อขาย และตกอยู่ในกำมือของกลุ่มคนเพียงไม่กี่กลุ่มของประเทศที่มีฐานะทางสังคมดี คนจนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศก็จะไม่มีที่อยู่และที่ทำการ ผลที่ตามมาคือ บ้านเมืองย่อมเกิดความวุ่นวายไม่สงบและเกิดปัญหาสังคมต่าง ๆ นานา

และเนื่องจากประเทศไทยยังเป็นประเทศเกษตรกรรมที่กำลังจะก้าวไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม ปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งก็คือ เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินแต่ไร้กรรมสิทธิ์ ในที่ดินนั้น ทำให้ต้องเช่าที่นาทำกินหรือบุกรุกป่าสงวน เป็นปัญหาต่อเนื่องกันจากเกษตรกรที่มืนาทำกินในอดีต เมื่อมีการแยกครอบครัวแบ่งแยกที่นาทำกิน อาจทำให้เหลือที่นาลน้อยลง ได้ผลผลิตไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงครอบครัว ต้องกู้หนี้ยืมสิน จนบางครั้งอาจจะสูญเสียที่ดินแก่นายทุนและไปรับจ้างขายแรงงานทำนาแทนการเป็นเจ้าของ หรืออาจไปเช่าที่นาทำกิน ซึ่งก็จะก่อปัญหาได้อีก เพราะผู้เช่าส่วนใหญ่จะเสียเปรียบ เช่น ระยะเวลาการเช่าสั้นเกินไป ค่าเช่าสูง ผลผลิตได้ไม่คุ้มค่า ซึ่งเป็นปัญหาให้เกษตรกรยากจนไม่สามารถยกระดับความเป็นอยู่ หรือบางครั้งก็เข้าไปบุกรุกป่าสงวนหรือเขตอนุรักษ์ ทำให้ไม่มีที่ทำการแต่ไร้ซึ่งกรรมสิทธิ์ เป็นการจับจองที่ดินโดย



ไม่มีสิทธิที่ขบด้วยกฎหมาย เป็นปัญหาเกี่ยวเนื่องกัน ไม่มีที่สิ้นสุด นับเป็นปัญหาเกี่ยวกับที่ดินที่เรื้อรัง
อย่างยิ่ง

2. ราคาที่ดินสูงชันผิดปกติ

เมื่อระบบการถือครองที่ดินเป็นแบบเสรี ไม่มีการจำกัดสิทธิการ
ถือครอง ทำให้ที่ดินมีการซื้อขายแลกเปลี่ยนกันได้ ในทางธุรกิจ และเมื่อที่ดินถูกกำหนดเป็นสินค้า
ที่ทำการซื้อขายกันได้แล้ว ที่ดินย่อมมี "ราคาต่างวาด" เป็นพื้นฐานการแลกเปลี่ยนเชิงเศรษฐกิจ
ซึ่งในการพิจารณาถึงราคาที่ดินนั้น พอจะจำแนกได้เป็น

ราคากลาง สามารถแยกออกได้อีกเป็นราคากลางที่แท้จริงหรือ
ราคากลางที่ถูกกำหนด

- ราคากลางที่แท้จริงก็คือ ราคาซื้อขายครั้งสุดท้ายโดยเฉลี่ย
กับในพื้นที่เดียวกันหลาย ๆ แปลง เป็นราคาผู้ขายและผู้ซื้อได้ตกลงซื้อขายกัน โดยแต่ละฝ่ายมี
ข้อมูลด้านการใช้ที่ดินที่ถูกต้อง
- ราคากลางที่ถูกกำหนด "ที่ดิน" เป็นสินค้าพิเศษและเป็นสินค้า
ที่ไม่มีการทดแทนได้ เมื่อใช้แล้วก็หมดไป ทำให้ที่ดินบางบริเวณที่สำคัญ เช่น ใจกลางเมืองมีเจ้า
ของจำนวนจำกัด ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในเชิงพาณิชย์ ก็จะมีการกำหนดราคาขึ้นมา ในกลุ่มของเจ้า
ของที่ดินย่านสำคัญ ๆ กลายเป็นราคากลางที่ถูกกำหนดโดยกลุ่มคนเหล่านี้ ให้สูงเกินราคากลาง
ไปได้

ราคาประเมิน คือ ราคาที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อผลของการเก็บ
ภาษี ค่าธรรมเนียมของรัฐเท่านั้น อาจจะทำราคากลางหรือไม่ก็ได้ ในประเทศไทยกฎหมาย
เขียนไว้ ให้ราคาประเมินยึดเอาราคากลางเป็นเกณฑ์ แต่ราคากลางของไทยบางพื้นที่ไม่มีการ
เปลี่ยนมือกันเลย บางแห่งการเปลี่ยนมือก็แจ้งราคาซื้อขายที่ไม่แท้จริง และการปรับราคา
ประเมินก็นาน 4 ปีต่อครั้ง ยกเว้นกรณีที่ดินในตลาดซื้อขายเพิ่มสูงผิดปกติ ก็จะประกาศ
ราคาประเมินใหม่ก่อนครบกำหนด ทำให้ราคาประเมินของไทยในอดีตค่อนข้างล่าช้า ปัจจุบันมี
การปรับราคาประเมินให้ทันราคาซื้อขายในตลาด ซึ่งทำให้บางแห่งราคาประเมินสูงเกินราคา
กลางไป

ด้วยเหตุที่ที่ดินเป็นสินค้าประเภทหนึ่ง ย่อมมีราคาต่างวาด และด้วยความหมายและความสำคัญของที่ดิน ซึ่งทำให้ที่ดินมีค่าทั้ง ในรูปธรรมและนามธรรม และยัง สามารถพัฒนาให้เกิดมูลค่า ไม่ว่าจะเป็นการใช้ที่ดินเพื่อกิจการใด หรือจะเป็นธุรกิจการค้าที่ดิน ประเภทใด ซึ่งถ้าหากการเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินเป็นไปโดยกลไกของตลาด และตามสภาพความเป็นจริงแล้ว ราคาที่ดินที่สูงขึ้นก็เป็นเพียงพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ ส่วนจะมีมูลค่าเกินความเหมาะสมหรือไม่ อาจจะขึ้นอยู่กับการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ในขณะที่เศรษฐกิจไม่เติบโต ราคาที่ดินจะอยู่ในระดับเดิมสูงขึ้นบ้างก็ไม่มาก แต่เมื่อเกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะเกิดแรงกระตุ้นให้คนสนใจเข้ามา ซื้อขายที่ดินเป็นผลให้ราคาที่ดินไม่เป็นไปตามธรรมดา

แต่เมื่อใดก็ตามที่ความสนใจของที่ดินไม่เป็นไปตามธรรมชาติ ตามสภาพความเป็นจริง มีการสร้างอุปสงค์เทียมไม่ได้มีส่วนสัมพันธ์กันก็ตามหลัก เศรษฐศาสตร์ เกิดปัญหาการกว้านซื้อที่ดิน เกิดการเก็งกำไรที่ดิน การปั่นราคาที่ดิน เมื่อนั้นราคาที่ดินก็จะสูงขึ้น จนผิดปกติ ก่อให้เกิดผลกระทบตามมาต่าง ๆ มากมาย

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างผิดปกติ

ประการหนึ่ง การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว ได้ช่วยให้เกิดกระแสการไหลเวียนของเงินตราในวงกว้าง ทำให้ประชาชนมีอำนาจซื้อเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยยังคงอยู่ในระดับที่ไม่สูงมากนัก ทำให้คนพากันถอนเงินจากธนาคารเพื่อซื้อที่ดินไว้เก็งกำไร เพราะให้ผลตอบแทนสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ ยังทำให้ต้นทุนเงินกู้ลดต่ำลงอีก ทั้งสถาบันการเงินบางแห่งยังลงไปทำการซื้อขายที่ดินเอง

และการที่รัฐบาลไทยประกาศรับพันธะข้อ 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยมุ่งเป้าไปที่ประเด็นหลัก 3 อย่างคือ การส่งเสริมสภาพเกียรตินิยมของประเทศไทยในระดับนานาชาติ ส่งเสริมการเคลื่อนตัวของเงินทุนระหว่างชาติทั้งเข้าและออก ทั้งที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศและที่จะออกไปลงทุนยังต่างประเทศ จากการที่ไม่มีขีดจำกัดทั้งทางด้านการโอนเงินเข้าหรือโอนเงินออก และการเปิดโอกาสให้ถือครองเงินสกุลอื่นได้มากขึ้นนั้น ทำให้ภาวะการเงินของไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก กล่าวคือ เงินทุนจำนวนมากไหลเข้ามาในประเทศ เงินโพยก๊วยต่าง ๆ ซึ่งส่งออกอย่างลับ ๆ ส่วนมากอยู่นอกระบบ

การเงินหันกลับเข้าสู่ระบบมากขึ้น ความผันผวนในเรื่องอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศมีมาก ส่งผลให้เศรษฐกิจการเงินไทยโดยรวมมีความผันผวนมาก ซึ่งล้วนแล้วแต่มีผลให้ธุรกิจการค้าที่ดินเกิดการซื้อขายเปลี่ยนมือกันอย่างมาก และมีการคาดคะเนกันว่าจะมีเงินทุนจากต่างประเทศไหลเข้ามาสู่ธุรกิจการค้าอสังหาริมทรัพย์อย่างมหาศาล อันส่งผลต่อราคาที่ดินเป็นอย่างมาก

ประการที่สอง เกิดจากพฤติกรรมของนายทุน หรือนักค้าที่ดิน ที่เรียกกันว่า การปั่นราคาที่ดิน การเก็งกำไรที่ดิน

ประการที่สาม ความสัมพันธ์ระหว่างตลาดหลักทรัพย์กับธุรกิจการค้าที่ดิน ในช่วงที่ตลาดหลักทรัพย์มีการซื้อขายหุ้นอย่างคึกคัก มีเงินทุนซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์อย่างมหาศาล ทำให้เกิดสภาพเงินเฟ้อ คนซื้อขายหุ้นก็จะหมุนเงินมาทำการเก็งกำไรในตลาดที่ดิน โดยมีความคิดว่าหุ้นเป็นกระดาษ ไม่มีมูลค่าเท่าโฉนดที่ดิน จึงหันมาถือโฉนดที่ดินแทน และจะเริ่มเปลี่ยนจากการเก็งกำไรในตลาดหุ้นมาเป็นการเก็งกำไรในที่ดินแทน จนถึงการปั่นราคาที่ดินจนราคาที่ดินถูกปั่นให้มราคาสูงขึ้นอย่างผิดปกติ

3. การเก็งกำไรที่ดิน

การเก็งกำไรที่ดินเป็นผลพวงของการกว้านซื้อที่ดินนั้น ๆ โดยคาดหมายว่าในอนาคตคงต้องมีความต้องการที่แท้จริงเกิดขึ้นในบริเวณที่ดินที่ได้เก็งกำไรไว้นั้น จึงกว้านซื้อที่ดินเอาไว้เพื่อปล่อยขายในโอกาสต่อไป เมื่อราคาสูงขึ้น หรืออาจใช้วิธีสร้างราคาให้สูงขึ้น หรืออาจจะใช้วิธีสร้างราคาให้สูงขึ้น เป็นเหตุให้ราคาที่ดินสูงขึ้นไปอย่างไม่หยุดยั้ง ซึ่งนักค้าที่ดินหรือนายทุนที่ทำการเก็งกำไรเหล่านี้มีทั้งที่เป็นคนไทยเองและชาวต่างชาติ และคนไทยที่ได้เงินทุนมาจากต่างชาติหรือร่วมลงทุนกับชาวต่างชาติ

การเก็งกำไรที่ดินจึงสามารถอธิบายได้ว่า คือการใช้โอกาสความได้เปรียบทางด้านข้อมูล ความได้เปรียบทางด้านการเงินและด้านการจัดการ เข้ามาครอบครองที่ดิน โดยไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาที่ดิน ให้เป็นประโยชน์แต่อย่างใด เป็นเพียงต้องการกักตุนที่ดินไว้ในระยะหนึ่งเพื่อรอเวลาขายออกไปในรูปสินค้าที่มีค่าแพงขึ้นอย่างมากเท่านั้น ซึ่งจะ เป็นผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจและเป็นตัวทำลายความกินดีอยู่ดีของประชาชน ทั้งนี้ เนื่องจาก

จะทำให้มูลค่าของอสังหาริมทรัพย์มีอัตราที่สูงเพิ่มขึ้นกว่ารายได้ของประชาชนทั่วไป จนเทียบกันไม่ได้¹¹

สถาบันการเงินเองก็มีส่วนในการช่วยให้เกิดการเก็งกำไรที่ดินอย่างมากมาย ไม่ว่าจะด้วยการปล่อยสินเชื่อแก่นักค้าที่ดิน ได้แก่ การรับจดจำนองที่ดินโดยไม่มีโครงการรองรับ ในราคาที่เป็นความจริง แล้วนำเงินที่ได้จากการจดจำนองไปทำการซื้อที่ดินแปลงใหม่ เพื่อเก็งกำไร หากที่ดินแปลงใดสามารถขายได้กำไรก่อนก็จะขายต่อไปทันที แล้วนำเงินที่ได้ไปซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรต่อไปไม่มีที่สิ้นสุด หรือการเป็นผู้ซื้อขายและเก็งกำไรที่ดินเอง อีกทั้งนโยบายของรัฐบาลในการเปิดตลาดเสรีทางการเงิน ทำให้มีเงินตราไหลจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนภายในประเทศเป็นจำนวนมาก และรวมทั้งระบบการถือครองที่ดินของไทยเราที่เปิดโอกาสให้ถือครองที่ดินได้อย่างเสรี โดยไม่จำกัดจำนวน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาที่ทำให้เกิดการเก็งกำไรในที่ดินได้ตลอดมา

4. การปั่นราคาที่ดิน

"การปั่นราคาที่ดิน" ที่แท้จริงนั้นมักเกิดจากการวางแผนของนักธุรกิจค้าที่ดิน ที่มีการดำเนินการอย่างแยบยลเป็นการ "ฮั้ว" กันระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย เป้าหมายเพื่อเก็งกำไรที่ดินเพียงอย่างเดียว โดยเมื่อมีการกว้านซื้อที่ดินไว้เพื่อจุดประสงค์ในการเก็งกำไร (ทั้งนี้เพราะกฎหมายเปิดช่องให้ถือครองที่ดินได้อย่างเสรี) มิใช่เพื่อใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างแท้จริง ก็จะต้องมีการขายที่ดินที่เก็งกำดินนั้นไว้ในราคาสูงขึ้นไป ซึ่งหากว่าการกว้านซื้อที่ดินในบริเวณที่ได้มีการพัฒนา หรือสาธารณูปโภคของรัฐขยายไปถึง ราคาที่ดินก็จะสูงขึ้นหรือมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งโอกาสที่ผู้กว้านซื้อที่ดินจะขายที่ดินไปในราคาสูงก็มีโอกาสที่เป็นไปได้อย่างแน่นอน นอกจากนี้ ยังอาจใช้วิธีการสร้างราคา บั่นราคาให้สูงขึ้น ใช้วิธีการสร้างอุปสงค์เทียม คือไม่มีความต้องการในที่ดินนั้นอย่างจริงจังหรืออย่างแท้จริง แต่มีการสร้างข่าวว่ามีความต้องการสูง ทำให้ผู้ไม่ทราบข้อเท็จจริงหลงเชื่อ เข้าไปซื้อต่อหรือกว้านซื้อต่อในราคาที่สูงขึ้น แล้วเสนอขาย

¹¹ "ปีใหม่ของธุรกิจที่ดินยังสดใสหรือมืดมน" สัมมนาจุฬาลงกรณ์ฯ (7 ธันวาคม 2531), หน้า 29-33.

ในราคาที่สูงขึ้นไปอีก หากมีผู้หลงเชื่ออีกก็จะทำให้ราคาสูงขึ้นไปอีก การปั่นราคาที่ดินในรูปแบบนี้ถือว่าการสร้างสภาวะผิดปกติเพื่อประโยชน์ในการฉ้อฉล และมักเกิดในย่านธุรกิจที่มีราคาที่ดินแพง และมีอยู่จำกัด ซึ่งพฤติกรรมเช่นนี้ในบางประเทศถือว่าเป็น อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ในกรณีการปั่นราคาที่ดินนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรมีกฎหมายควบคุมและลงโทษผู้กระทำผิดในลักษณะนี้ และต้องถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายเช่นเดียวกับการ "ปั่นหุ้น" ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อลงโทษผู้กระทำผิดอย่างเด็ดขาด

พฤติกรรมเช่นนี้ทำให้หน้าเป็นห่วงถึงธุรกิจส่วนรวม เพราะที่ดินเป็นปัจจัยหนึ่งของการประกอบธุรกิจ ถ้าที่ดินถูกผูกขาดและปั่นราคาจนสูงเกินความเป็นจริง ผลร้ายก็จะตกอยู่กับผู้บริโภคอย่างไม่ต้องสงสัย รัฐบาลจึงน่าที่จะต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการใช้และการถือครองที่ดิน เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินไปอย่างเป็นธรรมและลดโอกาสที่จะมาคอบปั่นราคาที่ดิน เช่นนี้ได้อีกต่อไป

5. การกว้านซื้อและกักตุนที่ดิน

การกว้านซื้อที่ดิน หมายถึง การถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะติดต่อกัน เป็นแปลงเดียวกันหรือไม่ก็ตาม โดยซื้อมาจากเจ้าของที่ดินเดิม ไม่ว่าที่ดินนั้นจะมีเอกสารสิทธิ์ในที่ดินหรือไม่ก็ตาม หรืออาจเกิดจากการคาดการณ์หรือเก็งกำไรว่าที่ดินในบริเวณนั้นจะมีราคาสูงขึ้น

ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนานบ้าน เมือง เจริญรุ่งเรือง ผู้คนอพยพจากชนบทเข้าสู่ตัวเมืองที่เจริญแล้ว ทำให้ความต้องการที่ดินในเมืองเพิ่มขึ้น ราคาสูงขึ้น นายทุนที่มองการณ์ไกล ก็จะกว้านซื้อที่ดินแถบชานเมือง ชนบทที่ยังราคาถูกอยู่ เก็บตุนไว้ อาจจะทำโครงการหรือเก็บไว้เป็น land bank ของตนเอง เพื่อเก็บเกี่ยวผลกำไร เมื่อเกิดภาวะเงินเฟ้อ แต่ปัญหาที่สำคัญคือ นายทุนจากต่างชาติ หรือคนต่างชาติที่ทุ่มเงินมหาศาล เข้ามากว้านซื้อที่ดิน การกว้านซื้อที่ดินของคนต่างชาตินั้น ได้เกิดขึ้นอย่างมากมาย เนื่องจากความล้าสมัยของกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ และการเปิดช่องของกฎหมายที่เปิดช่องให้มีการถือครองที่ดินกันได้อย่างไม่จำกัดจำนวน ทำให้มีการกว้านซื้อที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการ

ถือครองที่ดิน ในลักษณะนายทุนกว้านซื้อที่ดิน โดยการวางมัดจำส่วนหนึ่งก่อน แต่ยังไม่โอนที่ดินแล้ว ขายออกไปในราคาที่สูง วิธีการ "โอนลอย" โดยให้เจ้าของที่ดินที่จะขาย เขียนหนังสือมอบอำนาจ ในการจดทะเบียน สิทธิ และนิติกรรมต่าง ๆ พร้อมทั้งเอกสารที่จำเป็นต้องใช้ไว้แก่ผู้ซื้อ ซึ่งในการ กว้านซื้อนี้ต้องใช้ทุนจำนวนมากและอาจจะทำครั้งละหลาย ๆ โครงการ

ผู้กว้านซื้อที่ดินราย ใหญ่หลายราย กักตุนที่ดิน ไว้โดยไม่ทำ ประโยชน์โดยทางราชการ ไม่มีทางทราบได้เพราะ ไม่มีมาตรการ ในการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ ในที่ดิน จนขณะนี้ยังไม่มีหลักฐานการกว้านซื้อที่ดินของคนต่างด้าวโดยผิดกฎหมายอย่างแท้จริง ทาง ราชการมีเพียงข้อมูลการถือครองที่ดินเฉพาะที่เป็นโฉนดที่ดิน หรือ น.ส.3 ที่ดินอีกจำนวนมาก เป็นการครอบครองมือเปล่า ได้แก่ ส.ค.1 หรือ สทก. มีการซื้อขายเปลี่ยนมือมากมายโดยไม่ ต้องจดทะเบียน ดังนั้น จึงไม่ทราบว่าบุคคลหรือนิติบุคคลใดถือครองที่ดินประเภทใด รวมกันเป็น จำนวนเท่าใด ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า กรมที่ดินควรจะมีการพัฒนาเร่งรัดการออก เอกสารสิทธิ และการเก็บรวบรวมข้อมูลการถือครองที่ดินทุกประเภทนำมารวมกัน โดยใช้ คอมพิวเตอร์ ให้สามารถมีข้อมูลและตรวจสอบได้อย่างรวดเร็ว

ผู้กักตุนที่ดินบางราย เป็นบริษัทที่ประกอบธุรกิจการ เกษตรแบบ " ครบวงจร" จึงกว้านซื้อที่ดินจากชาวบ้านเก็บไว้เป็นจำนวนมาก ราคาที่ดินย่อมต้องสูงขึ้น พื้นที่บาง แห่งราคายิ่งแพงยิ่งแย่งกันซื้อ เจตนาของการกว้านซื้อนี้มีอยู่ด้วยกันหลายประการ เช่น กว้าน ซื้อและกักตุน เพื่อเก็งกำไร การขึ้นราคา การจัดสรร การประกอบการ อุตสาหกรรม เกษตร กรรม และพาณิชย์กรรมต่าง ๆ

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ชาวต่างชาติเข้ามากว้านซื้อและกักตุนที่ดิน ในประเทศไทย พอจะตั้งข้อสังเกตได้คือ

- ความต้องการที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม เพราะประเทศไทย มีลักษณะ ideoอำนาจในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นวัตถุดิบ ค่าจ้างแรงงานต่ำ เสถียรภาพ ทาง เศรษฐกิจและการ เมือง จึงเกิดปรากฏการณ์การ เคลื่อนย้าย โรงงานจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เข้ามายังประเทศไทย

- ความต้องการที่ดิน เพื่อ เป็นสถานพักผ่อนและท่องเที่ยว
- ราคาที่ดิน ในประเทศยังต่ำเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ใน

ขณะเดียวกัน นโยบายเร่งรัดนิคมอุตสาหกรรมของภาครัฐบาลยังเป็นสิ่งจูงใจให้นักค้าที่ดิน นักพัฒนาที่ดินจากประเทศทั้งในแถบเอเชียด้วยกัน หรือประเทศในแถบยุโรป สนใจเข้ามาลงทุนทำโครงการพัฒนาที่ดิน หรือการเก็งกำไรที่ดิน เพราะต่างก็เชื่อมั่นว่าราคาที่ดิน ในไทยยังต้องขยับตัวสูงขึ้นไปกว่านี้อีก

นอกจากการกว้านซื้อที่ดินจะ เกิดจากการกระทำของนายทุนรายใหญ่ หรือเกิดจากการทุ่มเงินซื้อของนายทุนชาวต่างชาติแล้ว ธนาคารก็มีส่วนก่อให้เกิดการกว้านซื้อที่ดิน โดยวิธีการปล่อยสินเชื่อ ปล่อยเครดิต ให้บุคคลและนิติบุคคล เข้ามากว้านซื้อที่ดิน ซึ่งในระยะหลังรัฐบาล โดยธนาคารแห่งประเทศไทยมีนโยบายจำกัดสินเชื่อ ในด้านธุรกิจที่ดิน ซึ่งก็เกิดผลดีในแง่การช่วยลดอัตราดอกเบี้ยที่ดินลง ได้บ้าง โดยทำให้ธุรกิจการกว้านซื้อที่ดินหยุดชะงักได้ เนื่องจากผู้ประกอบการที่เป็นราย เล็กหรือขนาดกลาง ไม่มีเงินทุนที่จะดำเนินการต่อไป ก็จำเป็นต้องล้มเลิกโครงการไป แต่จะไม่กระทบกระเทือนต่อนักลงทุนรายใหญ่ เนื่องจากมีเงินทุนสูง ซึ่งอาจก่อให้เกิดการผูกขาดทางธุรกิจประเภทนี้ ผู้ลงทุนราย เล็กหรือขนาดกลางถูกดูดกลืนไปกับกลไกของตลาด การแข่งขันลดน้อยลง ตลาดก็จะตกเป็นของนายทุนรายใหญ่หรือผู้ประกอบการรายใหญ่ ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อผู้บริโภค ซึ่งผลของปัญหานี้ถ้าจะมอง ในภาพรวมอาจจะ เห็นได้ว่า รัฐบาลควมร การที่จะมาควบคุมการถือครองที่ดิน ให้ใช้ที่ดิน ให้ถูกต้องและ เหมาะสม ตามจำนวนที่เหมาะสมและ จำเป็นตามที่รัฐเห็นสมควร

2.1.2.2 กรณีไรที่ดินทำกิน

ผลสืบเนื่องมาจากการไม่จำกัดการถือครองที่ดินและขนาดของที่ดิน จึงทำให้ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมนั้น มีผู้ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก แต่ไม่ได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ที่ดินที่มีจำนวนมากดังกล่าวผู้เป็นเจ้าของหาผลประโยชน์จากการเก็บค่าเช่า เดิมที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมกระจายอยู่ในความถือครองของเกษตรกรผู้ทำประโยชน์ แต่ต่อมากการถือครองที่ดินได้แปร เปลี่ยน ไปอยู่ในการถือครองของพ่อค้า นายทุน เนื่องจากการพัฒนาทางการเกษตรของ

ประเทศไทยดำเนินไปอย่างล่าช้า เกษตรกรยังคงประกอบเกษตรกรรมตามแบบแผนเดิม คือ ผลผลิตที่จะ ได้ถูกปล่อยให้ขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ บางปีน้ำท่วม บางปีฝนแล้งบ้าง หรือมีโรคพืช ทำให้ผลผลิตได้มาไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย เงินลงทุนที่มีก็ห่วยหรือ เกษตรกรจึงต้องหันมากู้ยืมเงิน หรือเอาที่ดินไปจำนอง ขายฝาก ไว้กับพ่อค้า นายทุน หรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เงินที่กู้ยืมนำไปลงทุนทำนาทำสวนอีกเช่นเคย แต่ก็ต้องประสบกับภาวะ เหมือนกับที่ผ่านมา ๆ มาอีก เนื่องจากภัยธรรมชาติหรือบางรายทำได้ผลผลิตดี แต่ราคาผลผลิตตกต่ำ เนื่องจากไม่มีอำนาจในการต่อรองราคา เพราะจำนวนเกษตรกรมีมากรวมกลุ่มกันไม่ติด แต่ขณะเดียวกัน จำนวนพ่อค้าที่รับซื้อมีน้อย นอกจากนั้นเกษตรกรส่วนใหญ่ต้องรับขายผลผลิตของตนหลังฤดูเก็บเกี่ยว เพื่อนำเงินมาชำระหนี้สิน และเพื่อใช้จ่ายในครัวเรือน¹² ดังนั้นที่ลงไปจึงไม่สอดคล้องกับราคาผลผลิตที่ขายได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงต้องกู้ยืมสินเชื่อยมาจนหนี้ท่วมราคาที่ดินทรัพย์สิน ต้องถูกยึดที่ดินหรือทรัพย์สินบ้าง หรือถูกเอาไรต์เอาเปรียบ ถูกคดโกงบ้าง จนที่ดินและทรัพย์สินต้องหลุดมือไป

ประกอบกับเศรษฐกิจในระบบเสรีนิยม ทำให้บุคคลเหล่านี้ฉวยโอกาสใช้ความได้เปรียบทางฐานะ แสวงหาที่ดินเพื่อให้ได้มาอยู่ในความครอบครองของตน โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องและเป็นธรรม เกษตรกรที่เคยมีที่ดินจึงมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพหรือต้องกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินกัน ในที่สุด ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 4 และตารางที่ 5

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹² พินิต สุวรรณชัย, การส่งเสริมความมั่นคงของชาติด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วยการปฏิรูปที่ดิน, เอกสารวิจัย, วิทยาลัยบ็องกันราชอาณาจักร, 2524, หน้า 25.

ตารางที่ 4 การไม่มีที่ดินทำกิน ใน 72 จังหวัด ปี พ.ศ. 2531

| ประเภทของเกษตรกร | จำนวนครัวเรือน | ร้อยละ |
|--------------------------|----------------|--------|
| ไม่มีที่ดินทำกิน | 454,819 | 8.14 |
| มีที่ดินแต่ไม่เกิน 5 ไร่ | 565,799 | 10.13 |
| มีตั้งแต่ 5 - 10 ไร่ | 658,060 | 11.78 |
| มีที่ดินมากกว่า 10 ไร่ | 3,908,141 | 69.95 |
| รวมทั้งสิ้น | 5,586,819 | 100.00 |

ที่มา : สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หมายเหตุ : ข้อมูลดังกล่าว เป็นข้อมูลล่าสุดที่รวบรวมไว้และสามารถค้นคว้าได้

ศูนย์วิทยพัชร์พยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5 ข้อมูลการถือครองที่ดิน ในชนบททั่วประเทศ

| | ภาค | | | | | | รวมทั้ง ประเทศ |
|--|---------|---------|----------|--------------------|---------|---------|-------------------|
| | เหนือ | กลาง | ตะวันออก | ตะวันออกเฉียงเหนือ | ตะวันตก | ใต้ | |
| - ครัวเรือนที่ตนทำกินของตนเองและไม่ต้องเช่า | 908,043 | 121,981 | 215,166 | 1,954,758 | 223,827 | 635,737 | 4,059,512 |
| - ครัวเรือนที่ตนทำกินของตนเองและต้อง เช่าเพิ่มบางส่วน | 224,841 | 75,557 | 65,860 | 217,277 | 86,232 | 101,141 | 770,888 |
| - ครัวเรือนที่ไม่ได้ตนทำกินเลย ต้องเช่าทำกิน ทั้งหมด | 209,788 | 58,879 | 62,737 | 148,086 | 49,204 | 44,061 | 572,755 |

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน ปี 2530, ศูนย์ประสานงานพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลล่าสุด ที่รวบรวมไว้และสามารถค้นคว้าได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากตารางที่ 4 และที่ 5 นั้น โดยเฉพาะจากตารางที่ 4 นั้นเป็นการสำรวจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ในปี 2531 รวม 72 จังหวัดพบว่า มีผู้ไร้ที่ดินทำกินประมาณร้อยละ 8 ของครัวเรือนทั้งหมด หรือ 454,819 ครัวเรือน นอกจากนั้นยังพบว่า เกษตรกรที่มีที่ดินขนาดเล็กมาก หรืออาจจะเรียกว่าเกือบจะไร้ที่ดินทำกิน คือมีที่ดินไม่เกิน 5 ไร่ มีถึงร้อยละ 10 ในขณะที่เดียวกันก็มีครัวเรือนที่มีที่ดินขนาดเล็ก (5-10 ไร่) อยู่ถึงร้อยละ 12 จึงเห็นได้ว่า ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินเป็นปัญหาพื้นฐานที่รอการแก้ไขจากรัฐบาลอย่างรีบด่วน โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงผู้ที่เกือบไร้ที่ดินทำกินอีก 565,799 ครอบครัวยัง จะมีการครอบครัวยังมีปัญหาที่ดินทำกินรวมกันประมาณ 1,020,618 ครัวเรือน

และจากข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้านในชนบท ปี 2530 ของศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ รายงานไว้ว่า ครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกินเลย และต้องเช่าที่ดินนั้นมียู่ถึง 572,755 ครัวเรือน ตามตารางที่ 5

2.1.2.3 กรณีเช่าที่ดิน

และผลสืบเนื่องมาจากเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินตามที่กล่าวมาแล้ว เกษตรกรส่วนใหญ่ก็จะกลายมาเป็นผู้เช่าที่ดินเพื่อทำกินต่อไป "การเช่า" โดยความเป็นจริงในสังคมที่ยังมีที่ดินอยู่เป็นจำนวนมากเพียงพอ การเช่ายังมีความสำคัญและเหมาะสม ซึ่งจะ เป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองมีที่ดินทำกินได้ แต่ในสังคมที่ที่ดินมีจำนวนน้อยลง การเช่ากลับกลายเป็นเครื่องมือในการหาผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม อัตราการเกิดของประชากรและอัตราการว่างงานมีจำนวนสูง เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกิน จึงก่อให้เกิดการแย่งที่ดินทำกิน มีการบุกรุกป่าสงวน และมีการแย่งการเช่าที่ดิน จึงทำให้เกษตรกรเสียเปรียบ ในการต่อรองกับเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินสามารถคักดวงผลประโยชน์แก่ตนได้มากที่สุด โดยในการเช่าที่ดินนั้น เกษตรกรจะต้องเสียค่าเช่าในอัตราที่สูงจนไม่สามารถจะรับภาระได้ เนื่องจากผลผลิตมิได้เพิ่มสูงมากขึ้น นอกจากนั้น เกษตรกรยังขาดหลักประกันความมั่นคงในการเช่า การตกลงให้เช่ามักจะ มีระยะเวลายาวนาน ๆ ในการทำสัญญาที่ทำด้วยวาจาไม่ได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร และที่ดินที่เช่านั้นก็ไม่ได้ปรับปรุงทำให้ผลผลิตอยู่ในระดับต่ำ แม้รัฐบาลจะได้ดำเนินการช่วยเหลือโดยออกกฎหมาย

ควบคุมการเช่าเข้ามาใช้บังคับโดยกำหนดอัตราค่าเช่าสูงสุดไว้ก็ตาม แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่สามารถใช้บังคับได้ในกรณีที่ดินและผู้เช่าตกลงค่าเช่ากันเอง ยิ่งไปกว่านั้น อัตราค่าเช่าที่ทางการกำหนดไว้ในหลายอำเภอ มักจะสูงกว่าค่าเช่าที่เกษตรกรเคยจ่ายกันอยู่ นอกจากนี้ แรงกดดันจากการเพิ่มของประชากรทำให้เกษตรกรไม่มีทางเลือกมากนักในการประกอบอาชีพ นอกจากการเป็นผู้เช่า แม้ว่าค่าเช่าจะสูงก็ตาม

ในปัจจุบันปัญหาการเช่าที่ดินได้ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นทุกวัน จากการเช่าที่ดินทั่วประเทศประมาณ 13.59 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2518 เพิ่มขึ้นเป็น 19.24 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2529 (ตารางที่ 2) ที่กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ข้อมูลดังกล่าวนี้ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าเกิดขึ้นเฉพาะ ในที่ดินของ เอกชนหรือรวมการเช่า ในที่ดินของรัฐอยู่ด้วย

ที่น่าเป็นห่วงคือ การแพร่กระจายของการเช่าที่ดิน ในปัจจุบันนับจังหวัดที่มีการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่า 500,000 ไร่ ได้ถึง 13 จังหวัด ดังแสดงไว้ในตารางที่ 6 ซึ่งปัญหาของการเช่าที่ดินนั้นมีเพิ่มขึ้น และจากการศึกษาพบว่ามีสาเหตุหลายประการ อาทิ เช่น สภาพหนี้สินของเกษตรกร การกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรของบรรดาเหล่านายทุน โดยในระหว่างที่รอการพัฒนาหรือขายต่อในราคาที่ต้องการ ก็ให้เช่าไปก่อน เกษตรกรไม่มีเงินมากพอที่จะซื้อที่ดินจึงต้องเช่า ตลอดจนไม่มีกรมไม่มีมาตรการมาคอยควบคุมกำหนดการถือครองที่ดินอย่างจริงจัง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 6 จังหวัดที่มีการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่า 500,000 ไร่

หน่วย : ไร่

| จังหวัด | เนื้อที่ทำการ เกษตรของทั้งจังหวัด | เนื้อที่ทำการเช่าเพื่อทำการ เกษตร |
|-----------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| นครราชสีมา | 7,993,126 | 716,406 |
| นครสวรรค์ | 4,301,436 | 1,174,219 |
| ลพบุรี | 2,853,627 | 736,796 |
| สระบุรี | 1,478,002 | 708,246 |
| กำแพงเพชร | 2,813,003 | 651,763 |
| พิจิตร | 2,406,086 | 978,807 |
| พิษณุโลก | 2,603,587 | 540,655 |
| นครนายก | 876,197 | 525,499 |
| พระนครศรีอยุธยา | 1,338,457 | 774,975 |
| สุพรรณบุรี | 2,637,073 | 811,684 |
| ฉะเชิงเทรา | 1,674,915 | 812,272 |
| ปราจีนบุรี | 3,120,074 | 1,023,523 |
| ชลบุรี | 1,901,337 | 721,234 |

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2531)

หมายเหตุ: ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลล่าสุด ที่รวบรวมไว้และสามารถค้นคว้าได้

ตามปัญหาที่กล่าวมาแล้วทั้งจากปัญหาตามสภาพการใช้ที่ดิน และปัญหาตามลักษณะการถือครองที่ดิน เริ่มจากการที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ และมีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ และทั้งกฎหมายยังเปิดช่องให้ทุกคนสามารถถือครองที่ดินได้อย่างเสรี ดังนั้น จากการแข่งขันกันทางธุรกิจ บรรดาพวกพ่อค้า นายทุนจึงพากันลงทุนในด้านธุรกิจที่ดิน เช่น มีการกว้านซื้อ กักตุนที่ดิน เก็งกำไร และปั่นราคากันอย่างมากมาย จนทำให้ที่ดินจำนวนมากถูกกว้านซื้อไปอยู่ในมือของนายทุนและชาวต่างชาติเป็นจำนวนมาก และที่ดินก็ถูกเก็บไว้โดยรอวันราคาขึ้น โดยจะขึ้นโดยราคาตลาดหรือการปั่นราคาก็ตาม ทำให้ที่ดินนั้นไม่มีการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ อันส่งผลให้ชาวไร่ชาวนาที่ต้องขายที่ดินของตนเองไป เนื่องจากสภาพหนี้สินพวกนี้ก็ต้องอยู่ในฐานะไร้อินทรีย์ และก็ต้องกลายเป็นผู้เช่าที่ดินหรือเป็นกรรมกรรับจ้างในไร่นาต่อไป จนในที่สุดก็ต้องไปบุกรุกที่ป่าสงวนแห่งชาติอย่างผิดกฎหมาย โดยประมาณกันว่าที่ดินของรัฐไม่ต่ำกว่า 40 ล้านไร่ ถูกบุกรุก¹³ นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาอย่างเป็นลูกโซ่ เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เป็นต้น

ดังนั้น สรุปได้ว่า ระบบการถือครองที่ดินมีความสำคัญมากต่อเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนความมั่นคงทางการเมืองของประเทศ ดังนั้น หากจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้ ก็จะต้องทำให้เกษตรกรหรือคนส่วนใหญ่ของประเทศมีที่ดินทำกิน โดยวิธีการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อให้มีการกระจายรายได้ ให้มีความเป็นธรรมและเสมอภาคยิ่งขึ้นด้วย

2.2 ปัญหาทางกฎหมาย

ตามที่เคยกล่าวมาแล้วว่า หลังจากที่มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 (พ.ศ. 2502) ยกเลิกประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 34-49 ที่กำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนไทย ทำให้หลังจากนั้น การถือครองที่ดินของคนไทยทุก ๆ คนเป็นไปโดยเสรี ตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของทั้งกฎหมายที่ดินเอง และตามกฎหมายพิเศษอื่น ๆ ซึ่งตัวกฎหมายทั้งกฎหมายที่ดินเองและกฎหมายพิเศษอื่น ๆ นี้ที่กำหนดกฎเกณฑ์ในการถือครองที่ดินไว้บ้าง (แต่ไม่ถึงกับกำหนด

¹³⁴ Suthiporn Chirpanda, Land Tenure Systems in Thailand, Land Reform Bulletin No. 120, Agricultural Land Reform Office, May 1983, p.4.

สิทธิ์ในจำนวนที่ดินเลย) นั้น ก็ยังมีช่องโหว่ ทำให้เกิดการกว้านซื้อ กักตุน บ่นราคาที่ดิน หรือถือครองที่ดินกันอย่างมากมาย โดยไม่มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพของที่ดิน หรือไม่มีการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด ตามหลักเกณฑ์ในทางเศรษฐศาสตร์เลย และยังทำให้ไม่มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ตามหลักการกระจายการถือครอง และกระจายรายได้อีกด้วย ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากทั้งตัวประมวลกฎหมายที่ดินเองและตัวกฎหมายพิเศษต่าง ๆ ที่ไม่มีการกำหนดสิทธิและส่งผลให้เกิดการกว้านซื้อ กักตุน บ่นราคา ในที่ดิน ฯลฯ นั้น ผู้เขียนขอแยกปัญหาออกได้เป็นดังนี้

2.2.1 ปัญหาที่เกิดจากการถือครอง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2.2.2 ปัญหาที่เกิดจากการถือครองที่ดินตามกฎหมายอื่น

2.2.1 ปัญหาที่เกิดจากการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

2.2.1.1 การค้าที่ดินตามมาตรา 101-102

เมื่อเกิดธุรกิจการค้าที่ดินขึ้น เกิดการกว้านซื้อที่ดิน ทำให้เป็นธุรกิจที่ต้องลงทุนมาก จึงมีการร่วมทุนกันเป็นห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท รัฐบาลเห็นว่าที่ดินเป็นทรัพยากรที่สำคัญ จึงได้ออกกฎหมายควบคุม คือ พระราชบัญญัติควบคุมการได้มาซึ่งที่ดิน โดยห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัด เพื่อดำเนินการ พ.ศ. 2485 โดยมีสาระสำคัญว่า ห้างหุ้นส่วนสามัญ ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทใดจะ ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อดำเนินการ ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลก่อน โดยรัฐบาลจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร แต่ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติควบคุมฯ นี้จึงถูกยกเลิกไป แต่ก็ได้มีการนำเอาหลักการนี้มาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 101, 102 เป็นการควบคุมการค้าที่ดินของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล เพื่อป้องกันการกักตุนที่ดินไว้เก็บกำไร และเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดิน ในขณะนั้น

มาตรา 101 บุคคลใดประสงค์จะทำการค้าที่ดิน ต้องได้รับอนุญาตเป็นการเฉพาะรายที่ดินจากรัฐมนตรี ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการอนุญาตนั้น รัฐบาลมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

มาตรา 102 ในกรณีที่ผู้ทำการค้าที่ดินตามมาตรา 101 ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อนี้ ไม่สามารถขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เข้าซื้อที่ดินได้หมดในเวลา 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับอนุญาตก็ดี ให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น และให้นำบทบัญญัติเรื่องการบังคับจำหน่ายที่ดินตามความในหมวด 3 มาบังคับใช้โดยอนุโลม

จากบทบัญญัติมาตรา 101 และ 102 ทำให้ผู้ใดก็ตามที่จะทำการค้าที่ดิน จะต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีมหาดไทยก่อน และจะต้องจัดขายให้หมดภายใน 3 ปี มิฉะนั้น อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น แต่ก็อาจผ่อนผันให้ หากเห็นสมควร ให้ขายต่อไปได้

เนื่องจากขณะนั้นประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มีบทบัญญัติกำหนดสิทธิในที่ดินของบุคคลสัญชาติไทย มาตรา 34-49 ดังได้กล่าวมาแล้ว ทำให้ไม่มีผู้ใดจะมีที่ดินมากพอที่จะทำการค้าที่ดินได้ ธุรกิจการค้าที่ดินก็อาจจะชะงักไป จึงมีบทบัญญัติในการค้าที่ดินขึ้นใหม่ที่ทำการค้าที่ดินสามารถถือที่ดินได้นอกเหนือจากประเภทและจำนวน เนื้อที่ที่กำหนดไว้ เพราะที่ดินที่อนุญาตให้ขายนั้นมีจำนวนไม่จำกัด และผู้ที่ทำการค้าที่ดินไม่มีความประสงค์จะมีสิทธิในที่ดินเพื่อตนเอง แต่ประสงค์จะจำหน่ายให้แก่ผู้อื่นต่อไป และเพื่อไม่ให้กักตุนที่ดินไว้นานเกินควร จึงมีบทบัญญัติให้จำหน่ายภายใน 3 ปี (มาตรา 102)

ต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ได้ยกเลิกการกำหนดสิทธิในที่ดินของบุคคลสัญชาติไทย (มาตรา 34-49) แล้วการปฏิบัติตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการขอให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการค้าก็หยุดชะงักลง เพราะเข้าใจกันว่าบทบัญญัติในเรื่องการค้าที่ดินนั้นบัญญัติขึ้นเพื่อยกเว้นเรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดิน โดยเฉพาะเมื่อมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 ควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนออกใช้บังคับ ซึ่งกำหนดวิธีการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ซึ่งเป็นการค้าที่ดินที่แบ่งที่ดินออกเป็นแปลงย่อยๆ หลายๆ แปลง (ตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป) โดยต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทุกราย มีลักษณะในทางปฏิบัติซ้ำซ้อนกับเรื่องการค้าที่ดิน ทำให้เข้าใจว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินสิ้นผลบังคับ หรือยกเลิกไปโดยปริยาย โดยกรมที่ดินเห็นว่า มาตรา 101 เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้ผู้ได้มาซึ่งที่ดินเกินกำหนดสิทธิในที่ดิน

ตามมาตรา 34 แต่เมื่อมาตรา 34 ถูกยกเลิกไป เรื่องขออนุญาตได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการค้าที่ดินตามมาตรา 101 จึงหมดความจำเป็น ไม่มีผลบังคับอีกต่อไป

ต่อมาได้เกิดเป็นปัญหาจนมีความเห็นแตกออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าถ้าหากนิติบุคคลได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ มีการรวบรวมที่ดินมาขายโดยหากำไรแล้ว ก็จะเป็นการค้าที่ดินตามมาตรา 1 ซึ่งจะต้องขออนุญาตทำการค้าที่ดินตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนขายที่ดิน และอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า โดยนิตินัยต้องขออนุญาตทำการค้าที่ดินต่อรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย เพราะมาตรา 101 ยังไม่ถูกยกเลิก แต่โดยพฤตินัยแล้วถึงไม่ขออนุญาต แต่หากทำการค้าที่ดินไปตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล ก็ไม่ถือเคร่งครัดถึงกับว่าการดำเนินการไปแล้วเป็นการไม่ชอบ เพราะเห็นว่าเจตนารมณ์ของมาตรา 101 เรื่องการค้าที่ดินบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 34 เรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดิน เพราะถ้ามีเจตนาเป็นอย่างอื่นก็ควรกำหนดไว้เสียเลยว่า เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว ผู้ใดจะทำการค้าที่ดินไม่ได้ เมื่อมาตรา 34-49 ถูกยกเลิกไป และมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ควบคุมการจัดสรรที่ดินขึ้นโดยเฉพาะแล้ว การควบคุมที่ดินตามมาตรา 101 จึงน่าจะสิ้นผลไป¹⁴

กรมที่ดินจึงได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา มีความเห็นว่าเป็นการค้าที่ดินต้องขออนุญาตค้าที่ดินตามมาตรา 101 และหากข้อเท็จจริงในการดำเนินการมีลักษณะเป็นการจัดสรร ก็ไม่ยกเว้นบทบัญญัติว่าด้วยการค้าที่ดิน แต่ปัญหาที่ยังไม่ยุติและเป็นผลเสียต่อธุรกิจการค้าที่ดิน กระทบกระเทือนผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องมาก จึงได้มีการเสนอความเห็นเป็น 3 ประการ ดังนี้

1. ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้าที่ดินตามมาตรา 101 และ 102
2. ถ้าไม่ยกเลิกก็ให้ถือว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้าที่ดินไม่มีผลบังคับต่อไป
3. หากยังถือว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้าที่ดินมีผลบังคับอยู่ ก็ให้ถือว่าที่ดินที่ได้ที่ดินมาก่อนแล้ว โดยไม่ได้รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ดำเนินการจำหน่ายจ่าย

¹⁴ วิสลา เนินคู่ เขต โขง, "คำแนะนำว่าด้วยการขออนุญาตทำการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน", วารสารที่ดิน 6 : 12-23.

โอนหรือทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวต่อไปได้ตามปกติ โดยไม่ต้องมารื้อฟื้นขออนุญาต หรือต้องถูกดำเนินคดี เพราะไม่ได้รับอนุญาต

ในที่สุดเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2523 คณะรัฐมนตรีจึงได้ประชุมปรึกษา และลงมติว่า การดำเนินการในลักษณะ "การค้าที่ดิน" ต้องขออนุญาตรัฐมนตรีตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนผู้ที่ทำการค้าที่ดินซึ่งได้ดำเนินการไปแล้ว โดยไม่ได้รับอนุญาตให้ ถูกต้องตามประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว ให้กระทรวงมหาดไทยรับไปดำเนินการอนุญาตย้อนหลัง ให้เป็นการถูกต้องต่อไปด้วย

จากมติดังกล่าว กรมที่ดินจึงยึดเป็นหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาตเป็น 2 กรณี คือ

1. การขออนุญาตทำการค้าที่ดินย้อนหลัง คือผู้ทำการค้าที่ดินที่ได้ดำเนินการไปแล้ว โดยไม่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่า ได้รับ โอนที่ดินมาดำเนินการค้าหากำไรแล้ว โดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี นับตั้งแต่ประมวลกฎหมาย ที่ดิน ใช้บังคับ เป็นต้นมา จนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ (23 กันยายน 2523) ไม่ว่าจะได้มีการ จำหน่ายหรือแบ่งจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินนั้น ไปบ้างแล้วหรือไม่ก็ตาม ต้องขออนุญาตทำการค้าที่ดิน ย้อนหลัง โดยกรมที่ดิน ได้พิจารณาผ่อนผัน ให้จำหน่ายจ่าย โอนที่ดินนั้นต่อไปได้ตามปกติ

2. การขออนุญาตทำการค้าที่ดินรายใหม่ หรือตามปกติคือ ผู้ที่ขอลด ทะเบียน ให้ได้มาซึ่งที่ดิน เพื่อการค้าหากำไร นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ เป็นต้นมา จะต้องได้รับ อนุญาตเพื่อการค้าที่ดินจากรัฐมนตรีก่อน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การ ขอ ให้ ได้มาซึ่งที่ดินตามคำขอได้

โดยที่ ประมวลกฎหมายที่ดินมีความประสงค์ที่จะควบคุมการซื้อขายที่ดินที่ ทำเป็นธุรกิจ มาตรา 101 จึงบังคับให้ผู้ประสงค์จะทำการค้าที่ดินต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรายที่ดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 ให้แสดงแผนผังของที่ดินที่จะขายหรือที่จะ ให้เช่าซื้อ ตลอดจนโครงการและราคา หากผู้ใดฝ่าฝืน ต้องได้รับโทษ แต่ก็ไม่ค่อยจะมีการขออนุญาตค้าที่ดิน ทั้ง ๆ ที่การค้าที่ดินกระทำกันอยู่ทั่ว ๆ ไป

ทั้งในรูปเปิดเผยและไม่เปิดเผย ปัญหาของกฎหมายควบคุมการค้าที่ดินอยู่ที่ว่า ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 1 ไม่เกินความถึงผู้ที่มีที่ดินอยู่ก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน แล้วนำที่ดินมาทำการจัดสรรขายเพื่อทำกำไร โดยแบ่งเป็นแปลง ๆ ไม่ถือว่าเป็นการค้าที่ดิน เพราะที่ดินของเขามีอยู่แล้ว จึงมิใช่ "การได้มา" จึงไม่ต้องขออนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน

และแม้บุคคลจะได้มาซึ่งที่ดินหลังวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้วก็ตาม หากการได้มาเป็นไปตามผลของกฎหมาย เช่น การรับมรดก การรับให้โดยเสน่หา ถ้านำที่ดินมาแบ่งขายไป แม้เป็นการหากำไร ก็ยังไม่เข้าข่ายของการค้าที่ดินตามมาตรา 1 เพราะเขาไม่ได้มีเจตนาให้ได้มาเพื่อทำการจำหน่าย และถึงแม้ว่าจะมีเจตนาทำการค้าที่ดินก็ตาม เขาก็อาจปฏิเสธได้ว่าขณะที่ได้ที่ดินมานั้น ไม่มีเจตนาค้าที่ดิน ต่อมาเห็นว่าไม่เหมาะสมกับเจตนาครั้งแรกจึงขายเช่นนี้ ก็ไม่สามารถควบคุมได้ ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การนำสืบถึงเจตนาของบุคคลนั้นทำได้ยาก จึงมีการหลีกเลี่ยงกันมาก

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า บทบัญญัติเรื่องการควบคุมการค้าที่ดินของเอกชน ตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้ ใช้บังคับไม่ได้ผลอย่างจริงจัง มีวิธีการหลีกเลี่ยงต่าง ๆ ได้มากมาย ไม่สามารถป้องกันการกักตุนที่ดิน หรือการเก็งกำไรที่ดินได้ บทบัญญัติและกฎกระทรวงต่าง ๆ เป็นเพียงระเบียบวิธีและขั้นตอนที่จะต้องปฏิบัติให้ยุ่งยากลำบากขึ้นเท่านั้น ไม่สามารถที่จะควบคุมการค้าที่ดินได้อย่างจริงจังตามเจตนารมณ์

ในเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่าประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 101, 102 ในเรื่องของการอนุญาตทำการค้าที่ดิน ก็มีอาจใช้บังคับได้ในรูปอรรถเนื่อง จากกฎหมายในเรื่องการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินได้ถูกยกเลิกไปแล้ว การขออนุญาตทำการค้าที่ดินก็กระทำตามด้วยบทกฎหมายให้ถูกต้องเท่านั้น ไม่ได้มีผลบังคับให้ทำการค้าที่ดินเพื่อกักตุนหรือเก็งกำไร ไม่ได้ผลแต่อย่างใด

2.2.1.2 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502

คือหลังจากที่ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติในสมัยนั้น ได้มีการประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ยกเลิกบทบัญญัติของ

ประมวลกฎหมายที่ดินว่าด้วยการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนไทย ตามมาตรา 34-49 นั้น มีผลทำให้ไม่มีการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินอีกต่อไป โดยส่งผลให้คนไทยถือที่ดินได้ตามใจชอบโดยไม่มีการจำกัดจำนวนเนื้อที่ และจากผลของกฎหมายดังกล่าวนั้นจากการศึกษายังพบว่ากฎหมายที่ยกเลิกการกำหนดสิทธิดังกล่าวนี้ ได้สร้างผลประโยชน์อย่างมหาศาลให้แก่ตัวผู้ปฏิบัติเอง และพวกพร้อมทั้งบริวาร และพวกนายทุน ทำให้ตนเองและพวกมีที่ดิน กักตุนไว้คนละ เป็นจำนวนนับพันนับหมื่น ไร่ หรือมากกว่านั้น อันส่งผลให้ชาวนาต้องได้รับความเดือดร้อนจากการที่ดินต้องถูกพวกนายทุนขูดรีดจนต้องเสียที่ดินทำกินไป เป็นต้น อันส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความมั่นคง ตามปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในด้านตามสภาพการใช้ที่ดิน และในด้านตามลักษณะของการถือครองที่ดิน ตามที่กล่าวมาแล้ว

แต่การที่จะกล่าวว่า การจำกัดสิทธิในที่ดินหรือการไม่จำกัดสิทธิในที่ดินนี้ ดังเช่น ตามนโยบายการถือครองที่ดินในสมัยของทั้งท่าน จอมพล ป.พิบูลสงคราม (ปี พ.ศ. 2497) และจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2502) นั้น เป็นเรื่องที่ยังขัดลงไปได้ยากกว่าความเห็นใด ถูกต้องและเหมาะสมกับสังคมไทย ในปัจจุบันมากที่สุด ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา เราจะตัดสินใจว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูกคงไม่ได้เพราะรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย ย่อมมีเหตุผลในการออกกฎหมายบังคับใช้ให้เหมาะสมกับภาวะเหตุการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น โดยจะพิจารณาถึง ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคงของชาติเป็นสำคัญ และบางครั้งก็ต้องคำนึงถึงปัญหาทางสังคมที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยที่สำคัญในการตัดสินใจของรัฐบาล

โดยจากปัญหาที่เกิดขึ้นตามสภาพของการใช้ที่ดินและปัญหาตามลักษณะของการถือครองที่ดิน รวมถึงปัญหาและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ตามที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์มาแล้วนั้น ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาดังกล่าวนี้จะเป็นเหตุผลข้อหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลน่าจะพิจารณาถึงสาเหตุของการเกิดปัญหาเหล่านั้นได้แล้วว่า มีสาเหตุมาจากอะไร และถึงเวลาหรือยังที่รัฐบาลจะพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินว่า จะเหมาะสมกับการนำมาใช้กับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้แล้วหรือยัง

2.2.2 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการถือครองที่ดินตามกฎหมายอื่น

2.2.2.1 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดที่ดินใหม่รูปร่างที่เหมาะสม เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร และไม่จำกัดแต่เพียงเรื่องการจัดการมรดกที่ดินให้แก่ประชาชนเท่านั้น ผู้ร่วมโครงการจัดรูปที่ดินดังกล่าว จะนำที่ดินที่ตนมีอยู่มาเข้าร่วมโครงการ ซึ่งรัฐจะมีที่ดินประเภทต่าง ๆ อยู่แล้ว เมื่อเจ้าของเดิมได้แลกเปลี่ยนที่ดินและได้ที่ดินที่จัดใหม่ในจำนวนที่เท่าเดิม หากมีที่ดินเหลืออยู่ กฎหมายก็จะกำหนดให้จัดที่ดินที่เหลืออยู่นั้นให้แก่ประชาชนซึ่งไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีแต่ไม่พอแก่การครองชีพเป็นหลัก

ในการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะกำหนดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ๆ เพื่อเกษตรกรรม โดยเฉพาะห้ามนำที่ดินไปใช้ในการทำสิ่งอื่นนอกเหนือจากนี้ ส่วนในเรื่องการกำหนดสิทธิหรือจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้เอาไว้ในการจัดรูปที่ดิน

ปัญหาตามกฎหมายฉบับนี้จะเห็นได้ว่า เนื่องจากขณะที่มีการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น แนวความคิดทางกฎหมายยังมีได้ระหมักถึงเรื่องความจำกัดของที่ดินที่มีอยู่ จึงมิได้เรียกเก็บเงินค่าตอบแทนเป็นพิเศษ เว้นแต่เว้นค่าใช้จ่ายในการจัดสร้างระบบชลประทานและการระบายน้ำ รวมถึงการสร้างถนนหรือทางลำเลียงน้ำในไร่นา และสาธารณูปโภคอื่นๆ ซึ่งใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทำให้ผู้ขอเข้าร่วมโครงการจึงค่อนข้างได้ประโยชน์ทั้งในแง่ที่ได้ที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ ได้รับสาธารณูปโภค และทำให้ราคาที่ดินมีราคาสูงกว่าเก่ามาก โดยไม่ต้องลงทุนเพิ่มเติม จึงเป็นสาเหตุให้ผู้ร่วมโครงการไม่เกิดความรู้สึกหวงแหนที่ดินทำกิน และอีกทั้งเมื่อราคาที่ดินสูงขึ้นจากการพัฒนาของโครงการแล้ว ดังนั้น ทำให้เมื่อเข้าทำประโยชน์ในที่ดินระยะหนึ่ง ก็จะทำกาจำหน่ายที่ดินที่ได้รับการพัฒนานั้นต่อไป แล้วบุกรุกที่ดินอื่นเป็นที่ป่าสงวนหรือที่ดินของรัฐต่าง ๆ ใหม่ แม้ในกฎหมายจะมีข้อกำหนดห้ามโอนกันภายใน 5 ปี นับแต่ได้รับหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินก็ตาม

กรณีผู้เขียนเห็นว่า แม้กฎหมายจะมีการป้องกันโดยมีข้อกำหนดในการห้ามโอนแล้ว แต่ก็ไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติให้ได้ผลเท่าที่ควร ทำให้นายทุนสามารถกว้านซื้อ กักตุนที่ดิน เข้าไปในเขตที่รัฐทำการพัฒนาสาธารณูปโภคได้ ผู้เขียนเห็นว่า ในกรณีถ้ามีการนำ มาตรการทางกฎหมาย ในการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินมาใช้ ก็จะมีผลให้นายทุนหรือคนไทยทุกคน สามารถถือครองที่ดินได้จำกัดจำนวน และ เมื่อเป็นดังนั้นก็ให้นายทุน เข้าไปกว้านซื้อหรือกักตุน ที่ดิน ในเขตจัดรูปที่ดิน ได้ยาก

2.2.2.2 กรณีกฎหมายพิเศษที่ให้คนต่างด้าวได้มาซึ่งที่ดิน โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับประมวลกฎหมายที่ดินและไม่ถูกจำกัดสิทธิตามมาตรา 87 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

- พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505
- พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจ เงินลงทุนหลักทรัพย์และธุรกิจ เครดิท ฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522

กฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้นนี้ เปิดโอกาสให้สถาบันการเงินทั้งหลาย สามารถที่จะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือถือครองที่ดิน ได้ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสอง ฉบับนี้ แต่การได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้น กฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดว่าสถาบันการเงิน นั้นจะมีสิทธิครอบครองที่ดินได้เป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งก็หมายความว่า สามารถถือครองที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวน แต่ต้องจำหน่ายที่ดินนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้น และจะใช้ที่ดินนั้นได้ตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

การที่สถาบันการเงินเหล่านี้สามารถถือครองที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวนนี้ ส่งผลให้สถาบันการเงินต่าง ๆ มีที่ดินอยู่ในครอบครองเป็นจำนวนมาก จนกลายเป็น land bank เนื่องจากกฎหมายเปิดช่องให้ และสามารถบริหารจัดการกระจายการถือครองออกไปโดยซึ่งอาจ จะด้วยความสามารถในการบริหาร โดยการจำหน่ายหรือโอนต่อไปให้แก่บริษัทในเครือ หรือ บริษัทที่สถาบันการเงินเหล่านั้นเข้าไปร่วมลงทุนด้วย ซึ่งจะทำให้บริษัทได้รับที่ดินไปดำเนินการ ทางธุรกิจที่ดินอย่างได้เปรียบบุคคลอื่น ๆ เนื่องจากมีสถาบันการเงินคอยให้การสนับสนุน หรือบางครั้งสถาบันการเงินก็จะทำธุรกิจการค้าที่ดินด้วยตนเอง โดยการตั้งบริษัทขึ้นมาดำเนินการโดยตรง

เนื่องจากการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินต่าง ๆ ต้องเกี่ยวข้องกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ ตลอดเวลา ดังนั้น ในการจดทะเบียนก่อตั้งนิติบุคคลนั้น แทบทั้งหมดจะมีวัตถุประสงค์เพื่อธุรกิจเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ด้วยไม่ว่าจะเป็นบ้าน อาคาร ที่ดิน หรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ก็ตาม นอกจากนั้นการปล่อยสินเชื่อโดยมีที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ต่างๆ ค้ำประกัน การปล่อยสินเชื่อซึ่งเป็นหนทางให้สามารถได้มาซึ่งที่ดิน ในราคาถูก ประกอบกับการระดมทุนของสถาบันการเงินต่าง ๆ ทำได้ง่าย เป็นสาเหตุหนึ่งของการปล่อยสินเชื่อเพื่อการเก็งกำไรที่ดินตามมา

- พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

กฎหมายฉบับนี้ มุ่งส่งเสริมโดยเน้นให้เกิดการลงทุนในด้านอุตสาหกรรม ผู้ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนอาจเป็นคนไทยหรือคนต่างชาตก็ได้ โดยจะได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐบาลในด้านต่าง ๆ เช่น ภาษี การมีสิทธิถือครองที่ดิน โดยเฉพาะถ้าเป็นนักลงทุนจากต่างประเทศในด้านที่อยู่อาศัย หรือที่ดินสำหรับการจัดสร้างโรงงาน

การที่ผู้ลงทุนสามารถถือครองที่ดินได้ ทำให้มีนักลงทุนบางรายอาศัยการได้สิทธิพิเศษจากการได้รับการส่งเสริมการลงทุนซื้อที่ดินไว้ในครอบครอง เกินกว่าจำนวนที่ได้รับสิทธิพิเศษ แต่ก็คงอ้างสิทธิพิเศษนั้นเป็นหนทางในการซื้อที่ดิน โดยเฉพาะคนต่างด้าว เมื่อเห็นว่าที่ดินมีราคาจะนำออกขายในลักษณะการเก็งกำไร ซึ่งภายหลังจากการใช้สิทธิพิเศษไปแล้วรัฐจะขาดมาตรการตรวจสอบการได้มาซึ่งที่ดินของผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุน

- พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

จากการที่รัฐมีนโยบายให้มีการจัดทำนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ ทำให้เกิดมีการกว้านซื้อ กักตุนที่ดินไว้เก็งกำไรอย่างมากมาย ถ้าหากที่ดินแถบที่จะมีการทำเป็นนิคมอุตสาหกรรมโดยภาครัฐเป็นผู้จัดทำนั้น จะเกิดการกว้านซื้อและกักตุนที่ดินไว้เก็งกำไรสูงมาก เนื่องจากผู้ลงทุนจะคาดการณ์ว่าที่แห่งนั้น ๆ จะต้องได้รับการพัฒนาจากภาครัฐ เช่น การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกของประเทศเกิดนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด แต่ถ้าหากเป็นภาคเอกชนที่ได้รับอนุญาตให้จัดสร้างนิคมอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตก็จะดำเนินการกว้านซื้อที่ดินกักตุนไว้เก็บกำไรอีกทอดหนึ่ง อันเป็นสาเหตุที่นำมาซึ่งราคาที่ดินราคาสูงขึ้นอย่างผิดปกติ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนในธุรกิจด้านต่าง ๆ



2.3 ผลกระทบที่เกิดจากการไม่กำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน

จากที่กล่าวมาแล้วถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการไม่มีการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินนั้น จะส่งผลก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ อย่างมากมาย ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงปัญหาเป็น 2 ทางคือทางด้านตามสภาพของการใช้ที่ดิน และทางด้านตามลักษณะของการถือครองที่ดิน ซึ่งตามปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น จะส่งผลกระทบต่อทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง ฯลฯ ดังต่อไปนี้

2.3.1 ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ที่ดินเป็นเศรษฐกิจทรัพย์ (economic goods) อย่างหนึ่ง เป็นบ่อเกิดแห่งปัจจัยการผลิตเกือบทุกประเภท ดังนั้น การใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และราคาที่ดินย่อมมีผลต่อพลังทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก

ที่ดินนับว่าเป็นต้นทุนแห่งการผลิตที่สำคัญ เริ่มจากเป็นแหล่งผลิตพืชผลทางการเกษตร หากที่ดินนั้นมีการกว้านซื้อ กักตุน บั่นราคา และเก็งกำไร จนทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างผิดปกติ อันอาจส่งผลกระทบต่อพืชผลทางการเกษตรต้องมีราคาสูงขึ้น เนื่องจากราคาที่ดินสูงขึ้น อุตสาหกรรมการเกษตรที่ต้องใช้ผลิตผลทางการเกษตรภายในประเทศ เป็นวัตถุดิบสำคัญก็จะเกิดปัญหาวัตถุดิบมีราคาสูงขึ้น ราคาที่ดินที่จะใช้สร้างโรงงานสูงขึ้น ย่อมมีผลให้ต้นทุนการประกอบการสูงขึ้น การแข่งขันกับตลาดต่างประเทศก็จะลำบากยิ่งขึ้น เพราะสินค้ามีราคาแพงขึ้น ภายในประเทศประชาชนก็ต้องบริโภคสินค้าในราคาที่แพงขึ้น แต่ผลตอบแทนจากการลงทุนโครงการต่าง ๆ ลดลง ทำให้การลงทุนทั้งจากในประเทศและต่างประเทศลดลงได้ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจ

ในด้านของเกษตรกรหรือเจ้าของที่ดินที่ขายที่ดินไปในราคาที่สูงมาก ก็จะมีเงินได้ที่เพิ่มขึ้นอย่างไม่ได้คาดหวังก่อน และก็จะนำเงินไปใช้ฟุ่มเฟือย ทำให้มีปริมาณเงินหมุนเวียนมากขึ้นและเร็วขึ้น ในขณะที่ผลผลิตไม่เพิ่มขึ้น ก่อให้ระดับราคาสูงขึ้น เกิดสภาวะเงินเฟ้อ อันจะเป็นการบั่นทอนเศรษฐกิจได้ในโอกาสข้างหน้า

ส่วน ในด้านของการเก็งกำไรที่ดิน โดยหวังว่าราคาที่ดินจะสูงขึ้นมากนั้น เป็นการลงทุนที่ผิดหลักเศรษฐกิจศาสตร์ เพราะ เงินจำนวนมากที่ไหลเข้าไปจมอยู่ในธุรกิจการเก็งกำไรนั้น

เป็นทุนจม ไม่ก่อให้เกิดการลงทุนที่แท้จริง ไม่เกิดการสร้างงาน ไม่มีการจ้างงานและก่อรายได้ให้แก่ประชาชนชาติ ทำให้ขาดการกระจายรายได้ ขาดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมเป็นผลเสียในทางเศรษฐกิจอีกประการหนึ่ง และในแง่ของประชาชนบางส่วนที่ไม่สามารถมีอำนาจในการซื้อสูง ก็จะถูกผลักดันให้ต้องไปอยู่ในพื้นที่ห่างไกลออกไปจากตัวเมืองมากขึ้น ประสบปัญหาในเรื่องของการเดินทาง ทำให้ต้องเปลืองกำลังกาย เปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เป็นการสูญเสียในด้านเศรษฐกิจอย่างเปล่าประโยชน์และทำให้เกิดปัญหาสังคมได้

อีกทั้งการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ การซื้อที่ดินราคาแพง ๆ ไปทำโครงการต่าง ๆ เช่น คอนโดมิเนียม อาคารสำนักงาน อาคารพาณิชย์ กันอย่างมากมายจนล้นตลาด เกิดการเก็งกำไร การซื้อที่ดินชานเมืองเพื่อทำมิถิแฟคเตอร์ รีสอร์ท โรงแรมสถานที่ตากอากาศ หรือสนามกอล์ฟ ส่วนเกษตรกร ก่อให้เกิดความสับสนในสังคมและวงจรธุรกิจ เป็นผลกระทบต่อกิจกรรมของประเทศไทยโดยรวม

โดยในความเสี่ยงทางด้านเศรษฐกิจ ด้านอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม การทุ่มเงินจำนวนมากศาสตร์จากต่างประเทศ เข้ามาปั่นตลาดที่ดินในเมืองไทย หรือการที่นายทุนเก็งกำไรและปั่นราคาที่ดิน ทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นมากเกินความเป็นจริง ผลที่เกิดตามมาคือ นักลงทุนที่ต้องการเข้ามาลงทุนด้านอุตสาหกรรมจริง ๆ ไม่อาจซื้อที่ดินได้ หรือต้องมีรายจ่ายเป็นค่าซื้อที่ดินสูงกว่าที่กำหนดไว้ในโครงการ เมื่อพิจารณาประกอบกับภาวะการอื่น ๆ เปรียบเทียบกับประเทศใกล้เคียง เช่น สิงคโปร์ และมาเลเซียแล้ว ทำให้ผู้ลงทุนเปลี่ยนใจไปลงทุนในประเทศดังกล่าว ซึ่งเป็นการสวนทางกับนโยบายพัฒนาภาคอุตสาหกรรมของรัฐบาล กลับกลายเป็นว่ายิ่งรัฐบาลพยายามพัฒนาที่ดินให้เป็นทีประกอบกิจการอุตสาหกรรมได้ เพื่อจะได้มีผู้สนใจมาลงทุน ราคาที่ดินยิ่งสูงขึ้น ๆ จนกระทั่งการลงทุนเป็นไปได้ และกลับผลักดันให้ผู้ลงทุนไปลงทุนในประเทศอื่นแทน นักลงทุนที่ยังคงยืนยันยึดที่จะประกอบกิจการต่อไปในประเทศไทย ก็ต้องบวกค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอื่น เนื่องจากราคาที่ดิน เข้าเป็นต้นทุนในการผลิตและผลิกภาระนั้น ไปยังผู้บริโภคต่อไป อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกคงจะต้องขอยกเว้นภาษีบางอย่าง หรือจะต้องกีดค่าแรงงาน เพื่อให้ต้นทุนการผลิตต่ำ และส่งสินค้าออกไปแข่งขันในตลาดโลกได้ ธุรกิจจัดสรรที่ดิน เพื่ออยู่อาศัยก็ถูกกระทบจากราคาที่ดินที่สูงขึ้นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรที่ดิน เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้น้อย

ส่วน ในภาค เกษตรกรรมนั้น ได้รับผลกระทบหลายประการ ทั้งในภาพรวมและด้านตัวเกษตรกรเอง การที่เกษตรกรจำนวนมากขายที่ดินของตน ในเขตที่มีโครงการตัดถนนผ่านด้วยความเต็มใจ เมื่อนายทุนเข้าไปกว้านซื้อที่ดิน หรือการที่เกษตรกรโอนขายที่ดินในโครงการที่รัฐจัดให้ราษฎร เข้าไปทำประโยชน์และมีข้อกำหนดห้ามโอนที่ดิน ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมลดลง เกษตรกรก็ต้องแสวงหาที่ดินในเขตป่าสงวนอีกต่อไป โครงการของรัฐในเรื่องการจัดที่ดินให้ราษฎรจำนวนมากขายที่ดินของตนทั้ง ๆ ที่เป็นที่ดินมือเปล่าประเภทไม่มีเอกสารสิทธิใด ๆ และเอกสารสิทธิประเภทสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.) ที่จัดให้โดยกรมป่าไม้ โดยฝ่าฝืนข้อกำหนดโอน และพยายามหาทางออกในทางกฎหมายหลายประการ เช่น การทำพินัยกรรมยกให้ผู้อื่น การทำสัญญาจะซื้อจะขายล่วงหน้า เมื่อครบกำหนดระยะเวลาห้ามโอนแล้ว ตลอดจนการทำสัญญาซื้อขายและให้เอกสารสิทธิดังกล่าวเป็นประกันการชำระหนี้ เป็นต้น การที่ธนาคารพาณิชย์มีให้มุ่งเน้นการให้สินเชื่อ เพื่อเกษตรกรเป็นหลัก รวมทั้งการให้สินเชื่อที่มีอยู่จะยังทำให้เกษตรกรไม่เห็นประโยชน์ของการเป็นเจ้าของที่ดิน เพื่อทำการเกษตรอีกต่อไป

2.3.2 ผลกระทบในด้านสังคม

เริ่มจากการที่เกษตรกรขายที่ดินทำกิน ไปและ ใช้เงินอย่างฟุ่มเฟือย ไม่มีอาชีพอื่นรองรับ กลายเป็นคนหลักลอยไร้ที่ดินทำกิน อาจจะอพยพเข้าเมืองมาหางานทำเป็นการแย่งงาน และเกิดปัญหาการว่างงาน ปัญหาชนแออัด ก่อให้เกิดปัญหาของสังคม เป็นภาระของสังคม ต้องรับผิดชอบ อีกทั้งการขัดกันในเรื่องของผลประโยชน์ ในเรื่องการซื้อขายที่ดินก็เป็นเรื่องใหญ่ถึงขนาดฆ่ากันตาย เป็นปัญหาอาชญากรรม และยังเกิดปัญหาการฟ้องร้องแย่งกรรมสิทธิ์แย่งที่ทำกิน เกิดเป็นคดีชั้นสู่ศาลมากมาย

และจากการเก็งกำไรและปั่นราคาที่ดิน จนเป็นเหตุทำให้ราคาที่ดินและบ้านสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นเท่าตัว หากแต่อัตราการเพิ่มของรายได้ของประชาชนยังเป็นอยู่ในระดับปกติ มิได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นราคาที่ดิน ประชาชนส่วนใหญ่ที่มีเงินเดือนประจำ ซึ่งอยากจะมีบ้านและที่ดิน เป็นของตนเอง ในเขตเมืองหรือชานเมืองใกล้ ๆ จะต้องถูกผลักดันให้ไปอยู่พื้นที่ห่างออกไป ซึ่งก่อปัญหาในด้านการเดินทางมาทำงาน ปัญหาการจราจร หรืออาจจะมีเพียงกำลังซื้อ

เพียงอาคารชุดราคาปานกลางหรือราคาถูก ซึ่งอาจจะไม่ได้มาตรฐาน และอาจกลายเป็นชุมชนแออัด เกิดช่องว่างระหว่างชนชั้นมากขึ้น คนจนก็จะจนมากขึ้น คนรวยก็จะรวยมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมาอีกมากมาย

ซึ่งจากพบกระทบที่กล่าวมานี้ จะสะท้อนออกมาในรูปของปัญหาหลัก ๆ ดังต่อไปนี้

ปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของประชาชน

เมื่อไม่มีการกำหนดคลิธิ์ในที่ดิน ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่าที่ดินมีจำนวนจำกัด แต่จำนวนประชากรกลับเพิ่มขึ้น ทำให้มีการกว้านซื้อ กักตุนที่ดิน จนส่งผลให้เกษตรกรต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินของตนเองมากขึ้น จนในที่สุดต้องมีการอพยพเข้ามาของแรงงานเพื่อมาทำงานทำใน เมืองหลวงและ เมืองใหญ่ ๆ อันเป็นศูนย์กลางในแต่ละภูมิภาค ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อความต้องการที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในขณะที่ที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างที่อยู่อาศัยมีปริมาณจำกัด และมีราคาแพงขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ที่อยู่อาศัยในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น บ้านเดี่ยว ทาวน์เฮ้าส์ คอนโดมิเนียม มีราคาแพงมาก จนกระทั่งผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถที่จะซื้อหามาเป็นของตนเองได้ ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยย่อมทวีความรุนแรงขึ้นทั้ง ๆ ที่มีการก่อสร้างอย่างมาก แต่ปรากฏว่าที่อยู่อาศัยเหล่านั้นถูกทิ้งร้างไว้ไม่มีผู้อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก อันสืบเนื่องมาจากการเก็งกำไรนั่นเอง ประชาชนที่ไม่มีที่อยู่อาศัยต้องไปอาศัยที่ดินของทางราชการที่ทิ้งไว้โดยไม่ใช้ประโยชน์ เกิดเป็นชุมชนแออัด จากการศึกษาค้นคว้าของคณะแพทยศาสตร์ในเรื่องของชุมชนแออัดในเมืองใหญ่ ๆ ของภูมิภาค ปัญหาการไล่ที่ที่เกิดขึ้นนั้นก็จะยิ่งรุนแรง : ชุมชนแออัดนำมาซึ่งสภาพเสื่อมโทรมของชุมชน ซึ่งผลจากการที่ต้องการที่อยู่อาศัยทำให้

- มีการเคลื่อนย้ายที่อยู่อาศัยจากใจกลางเมือง ไปอยู่ย่านชานเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะในเมืองใหญ่ ๆ ดังนั้น ระบบขนส่งมวลชนรวมทั้งสาธารณูปโภคจะต้องได้รับการพัฒนาเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างดังกล่าว

- การอยู่อาศัยในใจกลางเมืองได้เปลี่ยนไปจากการอยู่อาศัยที่เป็นบ้านไปเป็นอาคารชุด ซึ่งจะต้องมีการปรับตัวในการอยู่อาศัยอย่างมาก เนื่องจากปัจจุบันที่ดินมีราคาสูงมาก ทำให้ที่ดินในย่านใจกลางเมืองไม่สามารถลงทุนปลูกบ้านได้ จำเป็นต้องหันไปปลูก

เป็นอาคารชุดแทน ประชาชนจึงจำเป็นต้องหันไปอาศัยอาคารชุดที่มีราคาต่ำ แต่เนื่องจากประชาชนผู้อยู่อาศัยบางส่วนขาดความรู้ความเข้าใจในการอยู่อาศัยร่วมกัน ขาดความรับผิดชอบในการดูแลบำรุงรักษาระบบสาธารณูปโภค

ประเทศไทยเป็นประเทศในระบบเสรีทุนนิยม ถึงแม้ว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ดินจะเป็นธุรกิจ และเป็นสินค้าที่แลกเปลี่ยนกันได้และมีราคาต่างวาดก็ตาม รัฐบาลก็ต้องมีส่วนในการจัดหาที่อยู่อาศัยและที่ดินให้กับผู้ด้อยโอกาส หรือผู้มีรายได้น้อยของประเทศ เพื่อประชาชนจะได้จัดหาความจำเป็นเบื้องต้นของชีวิตให้กับตนเองหรือครอบครัว ถ้ารัฐบาลปล่อยให้กลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสเหล่านั้นจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ตนเอง เพียงฝ่ายเดียวแล้ว บุคคลเหล่านั้นคงไม่อาจช่วยตัวเองได้ และกลุ่มคนเหล่านั้นย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคมอย่างต่อเนื่องและขยายใหญ่ขึ้น จนกลายเป็นปัญหาของส่วนรวมในที่สุด

สำหรับพื้นที่ที่มีการแข่งขัน และมีการเก็งกำไร การขึ้นราคา ประกอบกับการขยายตัวของ การก่อสร้าง เพื่อที่อยู่อาศัย ทั้งบ้านจัดสรร คอนโดมิเนียม ตลอดจนการลงทุนและขยายกิจการยิ่งทำให้มีการพัฒนาที่ดิน ในบริเวณชานเมืองกว้างออกไป อย่างไม่มีรูปแบบ และยังขาดสาธารณูปโภค เป็นปัญหาต่อการวางผังเมือง การจราจรติดขัด เกิดมลภาวะต่าง ๆ มากมาย น้ำท่วม ยากต่อการแก้ไข เปลี่ยนแปลง

เกิดปัญหาความยากจน คือ ประชาชนที่ขายที่ดินทำกินของตนเองไป ด้วยเห็นว่าทำอาชีพ เดิม ให้ผลตอบแทนสู้การขายที่ดินซึ่งจะได้รับเงินจำนวน เป็นก้อนโตไม่ได้ บางคนก็เปรียบเทียบกับการขายที่ดินแล้วนำเงิน ไปฝากธนาคาร ก็จะทำได้ดอกเบี้ยเพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ แต่มีประชาชนจำนวนมากที่เมื่อขายที่ดินไปแล้ว ไม่มีการวางแผนการใช้จ่ายเงินที่ได้จากการขายที่ดิน แทนที่จะนำเงินนั้น ไปลงทุนในอาชีพอื่น ๆ กลับนำเงินไปใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย ทำให้เกิดความผิดพลาดในการดำเนินชีวิต ก่อปัญหาให้เกิดความยากจนตามมา ต้องอพยพถิ่นฐาน เข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำ สร้างปัญหาต่อสังคมส่วนรวม

ผลจากความรุ่งโรจน์ของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ในหลาย ๆ ท้องที่ อันเนื่องมาจากผลของการที่ประเทศไทยไม่มีการกำหนดสิทธิในที่ดิน ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และความเป็นอยู่ของคนไทยในบางกลุ่มนั้น กลุ่มที่ได้รับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง และน่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง ในขณะนี้คือครอบครัวของเกษตรกรที่มียาได้จากการขายที่ดินของตน โดยยอมแลกกับที่ทำกิน ซึ่งกรณีนี้จึงควรมีการแนะแนวทางในการใช้ประโยชน์จากรายได้ของเกษตรกรที่ได้มานี้ ให้ได้ผลทั้งออกเงยในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นในอนาคต

หากที่ดินอันเป็นที่พำนักสำคัญของประเทศตกอยู่ในมือของกลุ่มคนเพียงไม่กี่กลุ่ม ที่สามารถสร้างราคาได้ก็จะ เป็นเหตุให้สินค้าต่าง ๆ มีราคาแพงขึ้น ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไม่มีความสามารถซื้อที่ดินเป็นของตนเองได้ ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนก็จะเพิ่มขึ้นอย่างมาก การกระจายทรัพย์สินจะมีความเหลื่อมล้ำมากขึ้น เพราะรายได้ของประชาชนมิได้เพิ่มขึ้นตามอัตราการเพิ่มของราคาที่ดิน

ผลที่ตามมาจากความยากจน คือ ความเสียหายของสังคม การที่ดินไทย ซึ่งเป็นเจ้าของประเทศไว้ซึ่งที่ดินทำกิน ต้องเป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ไม่มีอำนาจต่อรองในทางเศรษฐกิจเลยนั้น ย่อมทำให้สถานะทางสังคมด้อยไปด้วย เพราะฐานะทางเศรษฐกิจจะเป็นตัวชี้ฐานะทางสังคม ถ้าคนไทยส่วนใหญ่ยังเป็นผู้ด้อยกว่าทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมแล้ว การพัฒนาประเทศจะไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่สำคัญในสังคม ที่รัฐจัดให้เพิ่มขึ้น

2.3.3 ผลกระทบทางด้านการเมืองและการปกครอง

เกิดการบุกรุกที่สาธารณะและบุกรุกทำลายป่า ซึ่งเป็นที่หวังเกรงกันอย่างยิ่งว่า พื้นที่ป่าไม้ในวันจะยิ่งลดน้อยถอยลงไปเรื่อย ๆ จะยิ่งพบปัญหามากขึ้น จากการบุกรุกของเกษตรกรผู้ย้ายทำเลทำกิน เนื่องจากนายทุนที่กว้างซื้อที่ดินมีการเสนอราคาซื้อไว้สูง ประกอบกับภาวะหนี้สินของเกษตรกร ทำให้เกษตรกรขายที่ดินแล้วต้องอพยพมาหาที่ทำกินใหม่ ซึ่งก็ได้แก่ที่ดินของทางราชการ พื้นที่ป่าไม้และเขตป่าสงวน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออนุรักษ์ป่าไม้ ความสมดุลของธรรมชาติจะถูกทำลาย เนื่องจากการบุกรุกแผ้วถางป่าและเกิดการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างไม่เหมาะสม

เกษตรกรที่ขายที่ดินของตนเองไปแล้วไม่มีที่ทำกิน และไม่ได้อพยพเข้าเมือง ก็มักจะเริ่มเข้าไปบุกเบิกพื้นที่ป่า ซึ่งเป็นแหล่งทำมาหากินของตนต่อไปเรื่อย ๆ ส่วนประชาชนที่อพยพเข้าเมืองเมื่อไม่มีที่อยู่อาศัยก็จำเป็นต้องบุกเบิกที่สาธารณะ เพื่อทำเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ก่อปัญหาชุมชนแออัด สิ่งแวดล้อมเป็นพิษและปัญหาสังคมต่าง ๆ

การกว้านซื้อที่ดินของนายทุนที่เป็นคนไทย หรือคนต่างด้าว โดยการให้ราคาสูง ๆ ทำให้เกษตรกรขายที่ดินของตนเองไป เมื่อขาดที่ดินทำกินก็ต้องเข้าไปบุกเบิกที่ดินของรัฐ โดยนายทุนบางรายจะทำการจ้างให้ชาวบ้านแผ้วถางป่าเพื่อออกเอกสารสิทธิ โดยอาศัยการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อได้มาแล้วก็กักตุนไว้เก็บกำไร หรืออาจสร้างเป็นสถานที่ท่องเที่ยวหรือสถานที่พักผ่อนได้ เช่น รีสอร์ท ซึ่งจะพบว่ามีการบุกเบิกที่ดินของรัฐเพื่อจัดทำรีสอร์ทเป็นจำนวนมาก

ทางด้านความมั่นคงของประเทศ คือ ประเทศไทยเรามีนโยบายเกี่ยวกับการให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตั้งแต่ในสมัยโบราณ เนื่องจากที่ดินเป็นเศรษฐกิจที่สำคัญ ที่ดินย่อมเป็นที่มาของรายได้ และอำนาจทางการเมือง การปกครอง กระทั่งปัจจุบันก็ยังคงเป็นความจริงที่ปฏิเสธไม่ได้ ยิ่งในขณะนี้ เกือบทุกประเทศทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยด้วย มีภาวะที่เรียกกันว่า "การเศรษฐกิจนากการ เมือง" ผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจย่อมมีอำนาจต่อรองในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเมืองการที่ย่อมให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศไทย จะยังช่วยทวีอำนาจในทางเศรษฐกิจของคนต่างด้าวในประเทศไทยยิ่งขึ้น เขาเหล่านั้นก็จะมีอำนาจทางการเมืองต่อไปในอนาคต อาจกล่าวได้ว่าขณะนี้ การเข้ายึดอำนาจการปกครองในเมืองไทย โดยคนต่างด้าวนั้นไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจทางการเมืองอีกต่อไป การระดมเงินทุนเข้ามากว้านซื้อที่ดินในเมืองไทยกำลังเป็นการรุกรานประเทศอย่างเงียบ ๆ

การกว้านซื้อที่ดินบางแห่งเป็นการล่อแหลมต่อความมั่นคงของชาติ เช่นบริเวณชายแดน จุดยุทธศาสตร์ บางพื้นที่อาจใช้เป็นแหล่งผลิตหรือศูนย์กลางการขนส่งยาเสพติด สินค้าหนีภาษี และสิ่งผิดกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งพื้นที่บางแห่งของประเทศนั้น ทางราชการก็จำเป็นต้องถือครองที่ดินไว้เอง เพราะเป็นจุดยุทธศาสตร์ หรือสถานที่ซึ่งเหมาะแก่การกระทำผิดกฎหมาย ดังนั้น ถ้าปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ถือครองก็อาจจะ เป็นภัยอันตรายต่อบ้านเมืองได้

การที่คนต่างดาวกว้านซื้อที่ดินในทำเลดี ๆ เช่น ชายทะเล แหล่งที่คนاجر แหล่งที่อาจมีทรัพยากรธรรมชาติซ่อนเร้นอยู่ หรือพื้นที่ที่มีคุณค่าในการประกอบการค้าและอุตสาหกรรม และทำให้ราคาที่ดินในทำเลเหล่านั้นสูงมากอย่างผิดปกติ จนเป็นอุปสรรคต่อนักลงทุนชาวไทย ที่จะประกอบการในทะเลเหล่านั้น ซึ่งหากพื้นที่เหล่านั้นมีทรัพยากรอยู่มาก ก็จะเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศไทย

นอกจากนี้ เมื่อไม่มีการกำหนดสิทธิในที่ดินจนทำให้นายทุนสามารถกว้านซื้อ กักตุน เก็บกำไรที่ดิน จนทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้นอย่างผิดปกติ และก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ผลที่ตามมาก็คือ จะก่อให้เกิดความยากลำบากในการปกครอง การกระจายรายได้ไม่ทั่วถึง รายได้ประชาชนต่ำแม้จะสูง แต่ก็เกินไปในลักษณะที่มีประชากร บางส่วนมีรายได้สูงมาก จนสามารถทำรายได้ประชาชนต่ำสูงขึ้นไว้ ในขณะที่ประชาชนอีกส่วนหนึ่ง มีรายได้ปกติหรือไม่ได้รับการกระจายรายได้อย่างจริงจัง สังคมจะไม่สงบสุข มีปัญหาอาชญากรรม ลักขโมย เกิดข้อพิพาทในเรื่องที่ดินการปกครองก็จะยากลำบากขึ้น สังคมเปราะบางอาจจะเกิดการแตกแยกได้ง่าย การเมืองก็จะวุ่นวายหาความสงบสุขไม่ได้

2.3.4 ผลกระทบในด้านเกษตรกรรม

เกิดการลดลงของจำนวนพื้นที่เกษตรกรรม คือ เนื่องจากที่ดินที่เหมาะสมแก่เกษตรกรรมมีจำนวนจำกัด แต่เมื่อถูกกว้านซื้อไปเพื่อใช้เป็นที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย สถานที่พักผ่อน สนามกอล์ฟ โดยไม่มีการคำนึงถึงคุณสมบัติของที่ดิน คุณค่าของที่ดินต่อเกษตรกรรม ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมที่เอื้ออำนวยอยู่แล้วมีจำนวนลดลงอีก เมื่อจำนวนพื้นที่เกษตรกรรมลดลง แน่นอึดอัดก่อให้เกิดผลกระทบตามมาในด้านของการผลิต เพราะเมื่อพื้นที่น้อยลงผลผลิตที่ได้น้อยลง และหากขาดการนำเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาปรับปรุงในการทำเกษตร ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ผลผลิตก็ยิ่งจะน้อยตามลงไป อาจจะทำให้ปัญหาทำให้ผลผลิตไม่เพียงพอทำให้มูลค่าเพิ่มขึ้นส่งผลกระทบต่อ ๆ ไปถึงภาคอื่น ๆ ด้วย

เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมเกษตร โดยจากการที่ดินมีราคาสูงขึ้นอย่างมากมาย เป็นเหตุให้เกษตรกรขายที่ดินที่ทำกินไปเพื่อแลกกับเงินก้อนโต ซึ่งเมื่อมีเงินแล้ว ก็อาจจะเปลี่ยนอาชีพจากเกษตรกรรมมาเป็นนักธุรกิจหรือเจ้าของโรงงาน ทั้งนั้นขึ้นอยู่กับพื้นฐาน

ความรู้ การศึกษาต่าง ๆ และความพร้อมในการปรับตัวเข้าสู่สังคมธุรกิจ อุตสาหกรรม ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว เกษตรกรส่วนใหญ่จะไม่มีความรู้ความสามารถในเชิงธุรกิจ ก็ไม่สามารถจะทำได้ และอาจจะนำเงินไปใช้จ่ายฟุ่มเฟือย เช่น ซื้อรถยนต์ หรือสินค้าฟุ่มเฟือยอื่น ๆ การดำรงชีวิตก็เปลี่ยนไป บางครอบครัวก็แบ่งเงินก่อนเป็นส่วน ๆ แยกย้ายกันไปทำมาหากิน หากทำไม่ได้ก็จะกลายเป็นคนหลักลอย ไร้อยู่ที่ทำกิน หรืออพยพ เข้าสู่ตัวเมือง เพื่อหางานทำ ก่อให้เกิดปัญหาการขยายตัวของชุมชนแออัด เกษตรกรบางรายขายที่ดินไปเพียงบางส่วน เหลือบางส่วนไว้ทำกิน ซึ่งเป็นพื้นที่น้อยลง รายได้จากการเก็บเกี่ยวผลผลิตย่อมมีน้อยลงตามไปด้วย ปัญหาความยากจนก็จะเกิดขึ้น

2.3.5 ผลกระทบต่อภาครัฐบาล

เมื่อเกษตรกรจำหน่ายโอนที่ดินที่ทำกินของตนให้แก่พ่อค้า นักธุรกิจ ทำให้ขาดที่ทำกินแล้ว หากรู้จักใช้เงินที่ได้มาสร้างงานให้แก่ตนเองก็จะมีปัญหา แต่ก็มีเกษตรกรจำนวนมากที่อพยพไปหาที่ทำกิน ในแหล่งใหม่ ซึ่งอาจจะ เป็นพื้นที่ขาดการพัฒนา พื้นที่ป่าไม้หรือป่าสงวน ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การอนุรักษ์ป่าไม้ การบุกรุกแผ้วถางป่า และการใช้ประโยชน์ที่ไม่เหมาะสม ย่อมทำให้การลงทุนของทางราชการหรือภาครัฐบาลสูญเปล่าไป และต้องไปสนับสนุนปัจจัยด้านพื้นฐาน เพื่อความสมบูรณ์ของดินและน้ำในแหล่งใหม่ให้แก่เกษตรกร เป็นการลงทุนซ้ำซ้อนและ ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างไม่ถูกต้อง

และเมื่อราคาที่ดิน ในเขตเมืองสูงขึ้น ทำให้ประชาชนต้องอพยพ ไปอยู่พื้นที่ที่ไกลออกไป รัฐก็ต้องตาม ไปลงทุน ในด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ให้แก่ชุมชนใหม่ที่เกิดขึ้น ซึ่งรัฐยังอาจไม่พร้อมที่จะลงทุน และจะต้องเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องกันไปซ้ำ ๆ ภาครัฐบาลต้องทุ่มงบประมาณลงไป เพื่อสาธารณูปโภค เป็นจำนวนมาก แต่ผลตอบแทนเกือบจะ ไม่มี อีกทั้งยังเป็นผลประโยชน์ให้แก่พวกนายทุนที่กว้านซื้อที่ดินอีกด้วย

ผลกระทบ ในด้านเศรษฐกิจ เพราะราคาที่ดินที่พุ่งสูงขึ้น ภาวะเงินเฟ้อ ปัญหาคนว่างงาน การกระจายรายได้ไม่ได้เป็นไปตามที่คาดหวัง สังคมเกิดช่องว่างระหว่างชนชั้น เกิดชุมชนแออัด ล้วน เป็นปัญหาให้รัฐบาลจะต้องทุ่มงบประมาณเข้ามาแก้ไขแทนที่จะ ได้นำงบประมาณไปใช้ในการพัฒนาประเทศ หรือลงทุนสร้างงานต่าง ๆ การลงทุนของรัฐบาลเพื่อพัฒนา

ที่ดิน จากเดิมที่เคยพัฒนาเพื่อโครงการพื้นฐานทางเกษตรกรรม เช่น การชลประทาน แหล่งน้ำ และความอุดมสมบูรณ์ของดิน เมื่อการใช้ที่ดินเปลี่ยนแปลงไปนำไปใช้ประโยชน์ทางการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมหรือที่อยู่อาศัย ย่อมเป็นภาระของรัฐที่จะต้องลงทุนด้วยสาธารณูปโภคเพิ่มเติม เป็น การลงทุนซ้ำซ้อน ในพื้นที่เดิม นอกจากต้องพัฒนาพื้นที่แห่งใหม่ที่เกษตรกรโยกย้ายอพยพ ไปหากินแทน พื้นที่เดิม

การที่เกิดการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของเขตเมือง และ เขตชานเมืองจน ภาครัฐบาลซึ่งปกติก็พัฒนาไม่ทันเอกชนอยู่แล้ว จะต้องประสบปัญหามากยิ่งขึ้น ทั้งการวางผังเมือง การจัดการจราจร การแก้ไขปัญหามลภาวะ การสร้างสาธารณูปโภค รัฐจะต้องทำอย่างเร่งด่วน ต้องใช้งบประมาณสูง ต้องหามาตรการต่าง ๆ เพื่อที่จะมาบังคับใช้ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ส่ง ผลกระทบให้ภาครัฐบาลดูไม่มีประสิทธิภาพ และยากจนลง ไม่สามารถแก้ไขใดๆ การเมืองการ ปกครองจะขาดความมั่นคง โดยเฉพาะพื้นที่บางแห่งที่เป็นจุดยุทธศาสตร์ เป็นบริเวณที่ล่อแหลมต่อ ความมั่นคงของชาติ เช่น บริเวณจุดผ่านแดน เกาะแก่งบางแห่ง ชายฝั่งทะเลต่าง ๆ หรือบาง พื้นที่ซึ่งเหมาะกับการประกอบการที่ผิดกฎหมาย เช่น การขนส่งสินค้าหนีภาษี หากเอกชนหรือนิติ บุคคลเป็นผู้ถือครองแล้ว ย่อมอาจจะ เป็นภัยอันตรายต่อบ้านเมืองได้ รัฐจึงจำเป็นต้องถือครองไว้ เอง ซึ่งอาจจะเกิดการขัดแย้งกับภาคเอกชนได้ สิ่งต่างๆ เหล่านี้รัฐจะต้องตามแก้ไขอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งการใช้งบประมาณจำนวนมาก แทนที่รัฐจะ ใช้งบประมาณและ เวลา มาพัฒนาประเทศให้ เจริญก้าวหน้าต่อไป

ดังนั้น จากสภาพของระบบการถือครองที่ดินของประเทศไทยในปัจจุบัน ที่คนไทยทุก คนสามารถถือครองที่ดินได้อย่างเสรี ไม่จำกัดจำนวน และจากสภาพของสถานการณ์ของปัญหาที่ดิน ในปัจจุบัน จะทำให้เห็นได้ว่าแม้จะมีมาตรการต่าง ๆ ทั้งตามประมวลกฎหมายที่ดิน และตาม กฎหมายพิเศษอื่น ๆ ก็ตาม กฎหมายเหล่านั้นก็ยังไม่สามารถหรือไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะควบคุม ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งที่เกิดตามสภาพของการใช้ที่ดินและที่เกิดขึ้น ตามลักษณะของการถือ ครองที่ดิน ตามที่กล่าวมาแล้ว อาทิเช่น การกว้านซื้อ กักตุน เก็งกำไร บั่นราคา จนทำให้ราคา ที่ดินสูงอย่างผิดปกติ อีกทั้งการใช้ที่ดินผิดประเภท หรือใช้ที่ดินอย่างไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่าง สูงสุด เป็นต้น อันส่งผลกระทบอย่างมากมายในปัจจุบันทั้งทางด้าน สังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง ฯลฯ ตามที่เสนอมาแล้วนั้น

โดยสรุปแล้ว ไม่ว่าจะ เป็นประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายพิเศษอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ล้วนแต่ยังไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือ ในอันที่จะช่วยให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ได้อย่างจริงจัง จึงสมควรที่จะต้องมีการหามาตรการมาเพิ่มเติม หรือแก้ไข ปรับปรุง มาตรการที่มีอยู่ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

แนวคิดในการแก้ไขปัญหา ในการถือครองที่ดิน โดยไม่จำกัดจำนวน

3.1 แนวคิดและเหตุผล ในการกำหนดสิทธิ ในการถือครองที่ดิน

ทฤษฎีจำกัดกรรมสิทธิ์ อันแนวคิด ในการจำกัดกรรมสิทธิ์ เริ่มจากความต้องการที่จะคุ้มครองสาธารณชน

คำว่า "กรรมสิทธิ์" ในประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 544 บัญญัติว่า "กรรมสิทธิ์ ในทรัพย์สิน คือ สิทธิที่จะ ใช้และจำหน่ายโดยตนเองเด็ดขาดที่สุด" แต่ ชาลส์ ลิวีต นักเศรษฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส อธิบายว่า "บัดนี้ คำจำกัดความตามกฎหมายนี้ไม่เป็นจริงแล้ว เพราะว่ามีกฎหมายออกมาจำกัดอำนาจของกรรมสิทธิ์ยิ่งขึ้นทุกที แต่ มาตรา 544 นี้แสดงภาพของกรรมสิทธิ์ว่าเป็นสิทธิเด็ดขาดอยู่ 2 กรณี คือ

1. เจ้าของจะใช้ทรัพย์สินอย่างใด ๆ ก็ได้ เพื่อได้รับความพอใจจากทรัพย์สินโดยเต็มที่ แม้แต่จะทำลายมันเสียก็ได้
2. กรรมสิทธิ์ไม่จำกัดโดยกาลเวลา จนกว่าทรัพย์สินนั้นวัตถุแห่งสิทธิจะบอบสลายสูญสิ้นไปเอง"¹⁵

ส่วน John Austin นักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษ กล่าวว่า "กรรมสิทธิ์ หมายถึง สิทธิในทรัพย์สินซึ่ง ไม่จำกัด ในการใช้ ไม่มีข้อกำหนดห้ามในการจำหน่าย ไม่มีการกำหนดเวลาจำกัด" แต่ท่านศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เห็นว่า "ที่ John Austin กล่าวไว้ นั้นออกจะ

¹⁵ กิ่ง ศัลลิกูปต์, "กรรมสิทธิ์". (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2498), หน้า 5.

กว้างเกินไป เพราะสิทธิใด ๆ ที่มีในกฎหมายนั้น ย่อมต้องมีข้อจำกัดชัดเจนไม่มากนักน้อย เช่นการที่เราจะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในก้อนอิฐ ก้อนหนึ่ง ไม่หมายความว่ากฎหมายจะรับรองให้เรามีอำนาจโดยไม่จำกัดการใช้ ถึงกับจะเอาไปวางศีรษะใครเล่นได้ตามชอบใจ ทั้งข้อกำหนดห้ามในการจำหน่ายก็อาจมีได้”¹⁶

ส่วนนักนิติศาสตร์ ชาวเยอรมัน ในช่วงระหว่างปี ค.ศ.1841-1921 เห็นว่า "เป็นความคิดที่ผิด ถ้าจะบอกว่าสิทธิในกรรมสิทธิ์เป็นสิทธิเด็ดขาด เพราะสิทธิเด็ดขาดหมายถึงสิทธิเหนือสิ่งใดโดยปราศจากขอบเขต ในความเป็นจริงแล้วจะเห็นได้ว่า สิทธิในกรรมสิทธิ์ย่อมมีขอบเขต เพราะสิทธิบางอย่างในกรรมสิทธิ์ถูกจำกัดอยู่ที่สิ่งที่ได้พูดไว้เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์นั้น และให้รวมถึงทรัพย์สินอื่น ๆ ด้วย" และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ได้ตระหนักถึงภัยอันอาจเกิดขึ้นได้หากเรื่องของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิเด็ดขาด¹⁷

การจำกัดสิทธิของผู้เป็นเจ้าของที่ดิน มิใช่สิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ในศตวรรษที่ 20 นี้ แต่มีมานานแล้วในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ในประมวลกฎหมายโรมันหรือกฎหมายสิบสองโต๊ะ ซึ่งกำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินตามชายแดนจะต้องปลูกต้นไม้ เพื่อเป็นแนวกำหนดเขต (ประกาศในช่วง 450-451 ก่อนคริสต์ศักราช)

ต่อมา ในสมัยใหม่ในประเทศอังกฤษ มีแนวความคิดว่าสิทธิในทรัพย์สินมีความสมบูรณ์ โดยมีการกล่าวไว้ว่า "กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนี้อาจละเมิดได้ แม้แต่เพียงเพื่อเป็นสาธารณสมบัติ และทรัพย์สินจะสามารถใช้ประโยชน์ได้โดยไม่ต้องมีการควบคุม หรือจำกัดการใช้เว้นแต่ เป็นการจำกัดโดยกฎหมายที่ดิน" แสดงให้เห็นว่า แม้ว่าผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินจะได้รับการรับรองถึงสิทธิอย่างสมบูรณ์เพียงใดก็ตาม แต่ก็ยังต้องถูกจำกัดสิทธิในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายที่ดินอยู่นั่นเอง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁶ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์: กฎหมายลักษณะทรัพย์, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อักษรศาสตร์, 2520), หน้า 166.

¹⁷ วรวิทย์ กนิษฐะเสน, "ประวัติศาสตร์วิชานิติศาสตร์เยอรมันในศตวรรษที่ 19", ในนิติปรัชญา, ปรีดี เกษมทรัพย์, รวบรวม (กรุงเทพฯ: มิดนราการพิมพ์, 2526), หน้า 224.

ส่วนในอเมริกาเอง ในสมัยที่ยังเป็นอาณานิคมอยู่ ก็มีข้อจำกัดสิทธิในการใช้ที่ดินเหมือนกัน คือมีการห้ามเลี้ยงสัตว์ที่ใช้ในการเกษตรบนผืนดินที่เป็นเกาะ เนื่องจากต้นหญ้าและพุ่มไม้จะถูกทำลายหรือในสมัยต่อมา เมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้นมีการขยายเมืองออกไป รัฐก็ได้แทรกแซงและจำกัดสิทธิผู้เป็นเจ้าของที่ดิน เช่น มีการเวนคืนที่ดินบ้าง หรือกำหนดการใช้ที่ดินในรูปของกฎหมายผังเมืองบ้าง เป็นต้น¹⁸

เหตุผลของการจำกัดกรรมสิทธิ์ของเอกชน

1. เพื่อคุ้มครองสังคม เพราะถ้าปล่อยให้เอกชนมีการใช้กรรมสิทธิ์ได้ โดยไม่มีขอบเขตจำกัดแล้ว สังคมอาจได้รับความกระทบกระเทือนจากการใช้สิทธินั้น ๆ ก็ได้ เช่น นาย ก. มีที่ดินอยู่แปลงหนึ่งติดอยู่กับนาย ข. ถ้าไม่จำกัดการใช้สิทธิในที่ดินของ นาย ก. แล้ว ต่อมาเมื่อนาย ก. ปลุกบ้าน นาย ก. อาจปลุกบ้านให้หลังคาผ่านไปจรดแนวเขตที่ดินของนาย ข. โดยถือว่าตนมีสิทธิใช้ที่ดินจนถึงแนวเขต เมื่อเวลาฝนตกลงมาน้ำฝนอาจไหลไปยังที่ดินแปลงของนาย ข. ทำให้ทรัพย์สินเสียหายก่อให้เกิดการทะเลาะวิวาท กฎหมายจึงต้องจำกัดสิทธิการใช้ที่ดินของนาย ก. เพื่อคุ้มครองมิให้นาย ข. ต้องได้รับความเดือดร้อนจากการใช้สิทธิในฐานะเจ้าของที่ดินของนาย ก. จึงได้มีบทบัญญัติ ห้ามมิให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นำหลังคาหรือปลูกสร้างอย่างอื่น ซึ่งทำให้น้ำฝนตกลงยังทรัพย์สินซึ่งอยู่ติดต่อกัน (ป.พ.พ. มาตรา 1341)

2. เพื่อคุ้มครองรัฐ เพื่อความปลอดภัยของรัฐ รัฐอาจให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่บุคคลบางประเภท และจำกัดไม่ให้กรรมสิทธิ์แก่บุคคลบางประเภท เช่น คนไทย สัญชาติไทย สามารถถือครองที่ดินได้ แต่คนต่างด้าวตามกฎหมายจะไม่มีสิทธิครองที่ดิน (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 86) เดิมประเทศไทยให้คนต่างด้าวขอถือครองที่ดินในประเทศไทยได้ หากเป็นคนในประเทศที่มีสนธิสัญญากับประเทศไทย แต่ต่อมาจึงได้ยกเลิกสนธิสัญญานี้เพื่อความปลอดภัยของประเทศ จึงมิให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินในประเทศไทยอีกต่อไป¹⁹

¹⁸ Robert R. Wright, Land use in a nutshell, (S.T.Paul, Minn: West Publishing Co., 1978), pp. 1-10.

¹⁹ ศิริ เกวสินสฤษดิ์, คำบรรยายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 14.

3. เพื่อคุ้มครองเศรษฐกิจ หากปล่อยให้บุคคลมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยไม่จำกัด บางครั้งก็ก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศได้เหมือนกัน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การที่บุคคลสามารถถือครองที่ดินได้อย่างเสรี และไม่กำหนดหน้าที่ของผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ว่าจะต้องใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์แล้ว ถ้าบุคคลหนึ่งบุคคลใดถือครองที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก แล้วปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า แทนที่คนอื่น ๆ จะได้นำที่ดินไปทำการเพาะปลูกเพื่อเอาผลผลิตที่ได้ส่งไปขายต่างประเทศ นำเงินตราเข้าประเทศ รัฐกลับต้องสูญเสียพื้นที่เกษตร - ชาติรายได้ ก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น เพื่อควบคุมมิให้เศรษฐกิจของประเทศต้องเสียหาย จึงมีกฎหมายจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดิน และเจ้าของที่ดินต้องทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนเองถือครอง หากปล่อยทิ้งไว้ที่ดินนั้นจะตกเป็นของรัฐ (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6)

แต่ก่อนแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ ได้รับการยอมรับว่าเป็นสิทธิที่มั่นคงและยั่งยืนที่สุด ไม่มีสิทธิอื่นใดเสมอเหมือน ทฤษฎีความศักดิ์สิทธิ์ของทรัพย์สินส่วนบุคคลนั้น ได้มุ่งที่จะให้บุคคลมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยไม่จำกัด เพราะถือว่ากรรมสิทธิ์เป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ และศักดิ์สิทธิ์²⁰ แต่อย่างไรก็ตาม เราต้องไม่ลืมว่าสิทธิหรือกรรมสิทธิ์นั้น เป็นอำนาจสมมุติ ซึ่งจะเกิดหรือดำรงอยู่ได้ก็เมื่อมีกฎหมายก่อตั้ง และกฎหมายนั้นยังคงได้รับความนับถือบังคับกันได้ด้วย เมื่อกฎหมายก่อตั้งสิทธิต่างๆ ขึ้นมาได้ ก็อาจมีกฎหมายรื้อถอนอำนาจของสิทธิหรือเลิกสร้างสิทธินั้น ๆ เสียก็ได้ ดังจะเห็นได้จากสมัยโรมัน กรรมสิทธิ์ได้รับความคุ้มครองเป็นอย่างสูง แต่ในสมัยปัจจุบันกรรมสิทธิ์ค่อย ๆ ลดอำนาจความศักดิ์สิทธิ์ลงไปทุกที ดังนั้นทุกครั้งที่สังคมมนุษย์นิยมเอียงหนักไปทางด้านหนึ่งด้านใด ก็จะมีกระแสต้านให้กลับไปสู่จุดที่ควรจะเป็นดุลยภาพ ซึ่งจะช้าหรือเร็ว สันติหรือรุนแรง ก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกของสังคมหนึ่ง ๆ²¹ เช่น

²⁰ วิชา มหาคุณ, "การปฏิรูปที่ดิน: กฎหมายพัฒนาสังคม", บทบัญญัติ, เล่มที่ 38 ตอน 2 (2524), หน้า 149.

²¹ โทคิน พลกุล, "รัฐธรรมนูญไทยหลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย, วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 1 ปีที่ 14 (พ.ศ. 2517), หน้า 97.

เจ้าของที่ดินซึ่งแต่ก่อนมีความมั่นใจในความคงทนของกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตน แต่เดี๋ยวนี้ชักจะไม่ค่อยแน่ใจเสียแล้ว²² เพราะถูกจำกัดเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณชน

ดังนั้น จากแนวความคิดและเหตุผลต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะทำให้เห็นได้ว่า การจำกัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลขึ้นอยู่กับรัฐและสภาพทาง เศรษฐกิจและสังคมเป็นตัวกำหนด จากแนวความคิดในส่วนของปัจเจกชนที่เชื่อว่า ผลประโยชน์ของบุคคลมีความสำคัญเหนือรัฐ กรรมสิทธิ์ของบุคคลจึงเป็นสิทธิเด็ดขาดและกว้างขวาง เปลี่ยนมาเป็นการชิงน้ำหนักระหว่างสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนกับประโยชน์ได้เสียของรัฐว่า อะไรจะสำคัญกว่ากัน เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างมากมาย เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาเกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินซึ่งถือว่าเป็นปัญหาอันยิ่งใหญ่ของชาติ ทำให้รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน โดยยึดถือว่า "ประโยชน์ของมหาชนอยู่สูงสุดเหนืออื่นใด" และแนวความคิดนี้จึงกลายมาเป็นรากฐานปรัชญาใหม่ของการจำกัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลในปัจจุบัน และ เชื่อว่า ในอนาคตกฎหมายของรัฐที่เกี่ยวกับทรัพย์สินและกฎหมายที่เกี่ยวกับสาธารณชนทั้งหลาย ก็จะต้องสอดคล้องและ เป็นไปในแนวเดียวกันกับนโยบายของรัฐ ไม่ว่ารัฐนั้นจะมีรูปแบบการปกครองในระบบใดก็ตาม

สรุปได้ว่า จากสภาพของปัญหาของทั้งตามสภาพของการใช้ที่ดิน และตามสภาพของการถือครองที่ดินของไทยเราในปัจจุบัน ที่มีทั้งการกว้านซื้อ กักตุน ที่ดินราคาแพงกว่าไร การใช้ที่ดินผิดประเภท การใช้ที่ดินอย่างไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด ของบรรดานายทุน ซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อย ในขณะที่เกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศต้องไร้ที่ดินทำกิน ต้องเช่าที่ดินทำกิน อันส่งผลกระทบต่อทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง เช่น ปัญหาไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกร ปัญหาบุกรุกที่ป่าสงวน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ถ้าพิจารณาปัญหาประกอบกับแนวคิดของการจำกัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่มีไว้ว่า "การจำกัดกรรมสิทธิ์

²² กิ่ง ศาลิคุปต์, "กรรมสิทธิ์", หน้า 88.

ในทรัพย์สินของบุคคล จะ เป็นการชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิในทรัพย์สินของ เอกชนกับประโยชน์ได้เสีย ของรัฐว่า อะไรจะสำคัญกว่ากัน"

ผู้เขียนเห็นว่า ถ้าพิจารณาจากแนวคิดดังกล่าวประกอบกับสภาพปัญหาของ สถานการณ์ในเรื่องที่ดินของไทย ในปัจจุบันนี้แล้ว ขณะนี้ถึงเวลาแล้วที่รัฐจะต้อง เข้ามาทำการแทรกแซงกรรมสิทธิ์ ในที่ดินของเอกชน เพื่อคุ้มครองสังคมส่วนใหญ่ โดยมีมาตรการ ในการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้ถ้าพิจารณาแล้วจะ เห็นได้ว่า ยังสอดคล้องต้องกันกับหลักที่ว่า "ประโยชน์ของมหาชนอยู่สูงสุดเหนืออื่นใด" อีกด้วย

ประเภทของกฎหมายที่กำหนดสิทธิในที่ดิน

จากแนวความคิดที่ว่า "บุคคลใดมีทรัพย์สิน บุคคลนั้นก็ย่อมมีสิทธิ ในฐานะ เจ้าของของทรัพย์สิน" และสิทธิแห่งความเป็นเจ้าของนั้น คือ กรรมสิทธิ์ ซึ่งแนวความคิดนี้ได้เป็นที่ยอมรับและยึดถือ ใช้กัน เรื่อยมาตั้งแต่สมัยโรมัน และต่อมาเมื่อมีกฎหมาย กฎหมายก็ได้บัญญัติรองรับถึงความมีกรรมสิทธิ์ ให้แก่ผู้ เป็นเจ้าของทรัพย์สิน และ ในขณะ เดียวกันถึงแม้กฎหมายจะบัญญัติรับรองถึงอำนาจของกรรมสิทธิ์ แต่อำนาจกรรมสิทธิ์นั้นจะต้องอยู่ภายใต้บังคับขอบเขตข้อจำกัดแห่งกฎหมาย ด้วย ส่วนกรรมสิทธิ์จะถูกจำกัด โดยกฎหมายประเภทใดก็ขึ้นอยู่กับชนิดของทรัพย์สินนั้นด้วย

มีแนวความคิดมาตั้งแต่ดั้งเดิมแล้วว่า ถ้าหาก เป็นทรัพย์สินที่เป็นของเอกชนโดยแท้ ซึ่งเอกชนหามาได้ด้วยตนเอง โดยรัฐไม่ได้เป็นผู้ให้ ทรัพย์สินประเภทนี้จะถูกจำกัดสิทธิโดยกฎหมาย เอกชน ดังเช่น ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ที่บัญญัติว่า "ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิ ใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตน และได้จึงดอกลงแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและ เอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิที่จะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอด เข้า เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน โดยมิชอบด้วยกฎหมาย"

ก่อนอื่นขอให้สังเกตว่า มาตรา 1336 ใช้คำว่า "เจ้าของทรัพย์สิน" ซึ่งต้องหมายความรวมทั้ง เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ และเจ้าของสังหาริมทรัพย์ ยิ่งไปกว่านั้นยังหมายรวมถึง เจ้าของสิทธิอีกด้วย เพราะสิทธิก็เป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง

เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของไทย การจำกัดสิทธิของผู้เป็นเจ้าของสังหาริมทรัพย์มักจะถูกจำกัดโดยกฎหมายเอกชน คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพียงฉบับเดียว แม้ว่าผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินจะถูกมาตรา 1336 จำกัดเอาไว้ว่าการใช้สิทธิของผู้เป็นเจ้าของนั้น ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่น ๆ ด้วยก็ตาม แต่เท่าที่ปรากฏในขณะนี้กฎหมายมหาชนเพียงฉบับเดียวที่เข้ามาจำกัดสิทธิของผู้เป็นเจ้าของสังหาริมทรัพย์ คือกฎหมายทหาร ที่ให้อำนาจรัฐสามารถเกณฑ์เอาทรัพย์สินของ เอกชนทั้งอสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์มาใช้ในยามศึกสงครามได้ แต่โดยปกติแล้วรัฐจะไม่เข้ามาก้าวล่วงหรือแทรกแซงต่อสิทธิในสังหาริมทรัพย์ของ เอกชนมากนัก รัฐจะปล่อยให้อยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายเอกชนมากกว่า ส่วนอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดิน ถึงแม้รัฐจะให้สิทธิโดยเด็ดขาดแก่เอกชนแล้วก็ตาม แต่รัฐก็ยังควบคุมสิทธิของผู้เป็นเจ้าของโดยตลอด ทั้งกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน เช่น กฎหมายเอกชน ข้อจำกัดสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตั้งแต่มาตรา 1339 ถึงมาตรา 1355 หรือกฎหมายมหาชน เช่น ข้อจำกัดสิทธิตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 28 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า "ภายในระยะเวลา 3 ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด หรือก่อให้เกิดการติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย" และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินที่รัฐยังไม่ให้สิทธิเด็ดขาดแก่เอกชน รัฐก็ยังควบคุมสิทธิของผู้เป็นเจ้าของมากกว่าที่ดินประเภทที่รัฐให้สิทธิโดยสมบูรณ์แล้ว เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ที่บัญญัติว่า "ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง"



จากข้อจำกัดสิทธิของบทบัญญัติข้างต้นดังกล่าว พอจะชี้ให้เห็นได้ว่า แนวทางการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนจะแยกออกเป็น 2 แนวทาง คือ ถ้าเป็นทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์แล้ว การจำกัดสิทธิจะเป็นไปตามกฎหมายเอกชน แต่ถ้าเป็นทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐให้สิทธิโดยเด็ดขาดแล้ว การจำกัดสิทธิก็จะ เป็นไปตามกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ส่วนทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) ที่รัฐยังไม่ได้ให้สิทธิแก่เอกชนโดยเด็ดขาดแล้ว การจำกัดสิทธิจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายมหาชน เพราะถือว่าที่ดินนั้นยังคง เป็นของรัฐอยู่ และกฎหมายมหาชนที่ควบคุมการใช้สิทธิ ในที่ดินมักจะ เป็นกฎหมายที่ดินเสีย เป็นส่วนใหญ่ เหตุที่รัฐจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซง เกี่ยวกับสิทธิ ในที่ดินของ เอกชนก็ เพราะ ว่า ที่ดินของประเทศ เป็นทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัด เมื่อผู้ใช้ประโยชน์คือ ราษฎรหรือสังคมซึ่งนับวันจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ รัฐจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงการใช้ที่ดินอย่างไรจึงจะ เป็นประโยชน์ต่อสังคมหรือรัฐ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงจำเป็นต้องมีนโยบาย ในการจำกัดสิทธิของผู้ถือครองที่ดินมากกว่าผู้ เป็นเจ้าของทรัพย์สินประเภทอื่น และ ในการจำกัดสิทธิที่รัฐ ได้ออกมา ในรูปแบบของกฎหมายมหาชน ซึ่งส่วนมากจะเป็นกฎหมายที่ดิน (ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะแต่ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่หมายความรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินทุกชนิด) และกฎหมายที่ดินก็มีความแตกต่างกันออกไปตามแต่ละยุคแต่ละสมัย

ในสมัยโบราณที่ดินมีจำนวนมาก ความสำคัญของที่ดินและลักษณะ เฉพาะของที่ดินมีอยู่น้อย กฎหมายในขณะนั้นจึง ไม่เคร่งครัดมาก ข้อบังคับส่วนใหญ่จะวาง ไว้เพื่อแก้ปัญหา ระหว่าง เอกชนเท่านั้น แต่ในสังคมปัจจุบันมีปัญหา ในการใช้ที่ดินระหว่าง เอกชนกับรัฐมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงของสังคมจึงทำให้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของกฎหมายต้องเปลี่ยนแปลงตาม ปัญหาจึงมีว่า เราจะวางมาตรการการ ให้กรรมสิทธิ์ ในที่ดินแก่ เอกชนอย่างไร เพื่อให้มีการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อประโยชน์แก่สังคม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น ๆ ได้ ส่วนสิทธิในที่ดินจะมีเพียงใดนั้น เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในปัจจุบันแนวความคิดที่ว่า กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นสิทธิเด็ดขาดที่ผู้ใดจะละเมิดมิได้นั้น ไม่มีต่อไปอีกแล้ว ทรัพย์สินทุกประเภทมีข้อจำกัดทั้งสิ้น ตามความจำเป็นของสังคม ไม่ว่าจะ ในรัฐระบบทุนนิยมหรือสังคมนิยมบางประเทศ เช่น กลุ่มลาตินอเมริกา ได้ลบล้างแนวความคิดของระบบนายทุนนิยมแบบเก่าที่แข็งกร้าวเกินไป จึงได้มีบทบัญญัติ

ในรัฐธรรมนูญว่า "ทรัพย์สินนั้นต้องมีภาระทางสังคม ในประเทศทุนนิยมสมัยใหม่ บรรดาทรัพย์สินมีข้อจำกัดทางกฎหมายกันทั้งนั้น แต่ที่ก้าวไปไกลมากก็เช่น ในระบบคอมมิวนิสต์ที่กำหนดให้บรรดาทรัพย์สินหลักในการผลิต เป็นของรัฐและ เอกชนไม่อาจมีกรรมสิทธิ์ได้ เช่น ที่ดินและ เครื่องจักร เป็นต้น ทรัพย์สินโดยเนื้อแท้แล้ว เป็นเรื่องของสิทธิ มิใช่เป็นการศึกษาถึงสิ่งของและความหมายของทรัพย์สินก็แปร เปลี่ยนไปตามกาล เวลาและความมุ่งหมายของสังคม ดังนั้น ในการตีความกฎหมาย เรื่องทรัพย์สินนั้น ผู้ตีความจะต้องคำนึงถึงหน้าที่ทาง เศรษฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ของทรัพย์สินอยู่เสมอ มิใช่จะตีความไปตามตัวอักษร และในการตีความก็ควรที่จะ ได้พิจารณาถึงหลักของกฎหมายแต่ละประเภทด้วย เพราะแนวทางของกฎหมายแต่ละประเภทมีหลัก ในการจำกัดกรรมสิทธิ์ที่เคร่งครัดและ เข้มงวดแตกต่างกัน กฎหมาย เอกชนมีหลัก ในการคุ้มครองของทรัพย์สินแนวทางหนึ่ง แต่กฎหมายมหาชนก็มีหลัก ในการคุ้มครองทรัพย์สินอีกแนวทางหนึ่ง

ในปัจจุบัน ปัญหาในเรื่องการใช้และการถือครองที่ดินมีมากขึ้น กฎหมายในการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน จึงมีความสำคัญมากขึ้นด้วย เพราะกฎหมายดังกล่าวจะใช้เป็นแนวทางเพื่อคุ้มครองที่ดิน การใช้ที่ดิน การได้สิทธิ การเสียสิทธิ รวมทั้งสิทธิในการถือครองที่ดินสำหรับประเทศไทยนั้น เคยตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาของที่ดินต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยมีกานำมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินมาใช้แล้วครั้งหนึ่ง ตามมาตรา 34-49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการหนึ่ง ในทางกฎหมายมหาชนประเภทกฎหมายที่ดิน

การกำหนดสิทธิ ในการถือครองที่ดิน เป็นแนวทางของระบบสังคมนิยม (คอมมิวนิสต์)

หรือไม่

จากการศึกษามาดูจะพบว่า ในระบบสังคมนิยม หรือคอมมิวนิสต์นั้น จะกำหนดให้รัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และจัดการเกี่ยวกับการผลิตการตลาด และงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนชาวไร่ชาวนานั้นจะ เป็นแต่เพียงผู้รับจ้างทำงาน ในไร่นาของรัฐ หรือ เป็นผู้ร่วมทำการผลิตในฐานะที่เป็นสมาชิกของรัฐ เท่านั้น จะ ไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ใช้ในการผลิตแต่อย่างใด

แต่มาตรการในการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นแนวทางที่ใช้เพื่อ
 ให้มีการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินไปให้แก่เกษตรกรและประชาชนทุก ๆ คน ให้ได้กรรม
 สิทธิในที่ดินไปโดยทั่ว ๆ กัน ตามเฉลี่ยแก่สภาพ ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน โดยในการกำหนด
 สิทธิในที่ดินนั้น นอกจากจะเป็นการกระจายสิทธิในที่ดินเพื่อเฉลี่ยให้ประชาชนตามอัตราแล้ว ยัง
 เป็นการกำหนดจำนวนการถือครองที่ดิน กับจำนวนการใช้ประโยชน์ในแต่ละประเภทของกิจกรรม
 เช่น เพื่อเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัย เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดิน
 ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม เพื่อให้มีการกระจายสิทธิในที่ดิน และมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้
 เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด

อีกทั้งในการกำหนดสิทธิในที่ดิน ก็ได้เป็นการกำหนดสิทธิที่เคร่งครัดหรือตายตัวเลย
 ที่เดียว แต่กฎหมายก็ยังมีข้อยกเว้น ยืดหยุ่นในการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินไว้ด้วย โดย
 พิจารณาตามความเหมาะสมและจำเป็นเอาไว้ด้วย

ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าการกำหนดสิทธิในที่ดิน มิใช่แนวทางในระบบของสังคมนิยม
 (คอมมิวนิสต์) แต่อย่างใดเลย กลับกันกลับเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนทุก ๆ คน ให้ได้มีโอกาส
 เป็นเจ้าของกรรมสิทธิในที่ดิน เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน โดยเฉลี่ยกันตามควรแก่สภาพ
 ซึ่งเป็นหนทางหนึ่งในการสนับสนุนให้มีการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน เพื่อให้มีการถือครองที่ดิน
 กันอย่างเป็นธรรมอีกด้วย

3.2 แนวนโยบายของรัฐ

ในปี พ.ศ. 2502 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502
 ยกเลิกมาตรา 34-49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นหมวดว่าด้วยการกำหนด
 สิทธิในที่ดิน โดยเห็นว่าการกำหนดให้บุคคลมีสิทธิในที่ดิน ในจำนวนจำกัด เป็นการขัดขวางการ
 เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของบ้านเมือง และการพัฒนาบ้านเมืองให้มีความเจริญในด้านเศรษฐกิจ
 สังคม การเมือง และการปกครอง จะต้องมีกำหนดแผนชั้นใช้บริหารประเทศ ต่อมาในปี
 พ.ศ. 2504 รัฐบาลในขณะนั้นได้กำหนดแผนพัฒนาประเทศฉบับแรกคือ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ
 และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (2504-2509) มีวัตถุประสงค์จะพัฒนาประเทศให้มีความเจริญเติบโต

ในด้านเศรษฐกิจและสังคมแบบโลกาภิวัตน์และได้พัฒนาประเทศให้มีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ผลกระทบของการพัฒนาประเทศในด้านเศรษฐกิจก็ส่งผลกระทบต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของประเทศเป็นอย่างมาก และเกิดปัญหาในการถือครองที่ดิน การสูญเสียสิทธิในที่ดินของชาวนา การบุกรุก ทำลายป่าไม้ เป็นต้น

ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 ได้กำหนดให้สงวนป่าไม้ไว้ร้อยละ 50 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ และให้สำรวจจำแนกที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรนำมาจัดสรรให้เกษตรกรและให้กรรมสิทธิ์ การกำหนดดังกล่าวถือได้ว่า ได้แบ่งเขตที่ดินของรัฐออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง เป็นที่ดินในเขตป่าไม้ ประเภทที่สอง เป็นที่ดินของเอกชนถือครองและให้กรรมสิทธิ์

ที่ดินในเขตป่าไม้ กรมป่าไม้ได้ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่การดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร พื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติครอบคลุมพื้นที่ที่ราษฎรถือครองทำประโยชน์เป็นจำนวนมาก สาเหตุอีกประการหนึ่งคือการเจริญเติบโตของประชากร ในขณะที่ดินมีจำนวนจำกัด ประกอบกับพื้นที่ที่รัฐให้เอกชนถือครองและมีกรรมสิทธิ์ ราษฎรได้สูญเสียสิทธิในที่ดินให้พวกนายทุน ก่อให้เกิดปัญหาในการบุกรุกเข้าครอบครองที่ดินในเขตป่าไม้ รัฐต้องกำหนดนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 (2518-2519) ที่ส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ ในที่ดินปรับปรุงระบบการถือครองที่ดิน ให้เกิดความ เป็นธรรม และป้องกันมิให้มีการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ คือ กฎหมายควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 และกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 เพื่อคุ้มครองชาวนาไม่ให้เสียเปรียบนายทุน และกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2522 ให้ช่วยเหลือราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในเขตป่าให้มีสิทธิทำกิน ในขณะเดียวกันก็ให้มีการสำรวจทรัพยากรป่าไม้ อีกครั้งหนึ่ง และได้กำหนดเป็นนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ซึ่งกำหนดพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่กรมป่าไม้ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ให้มีการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินโดยละเอียดอีกครั้งหนึ่ง พื้นที่ที่ยังมีสภาพป่าไม้ ก็ให้กรมป่าไม้ ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติต่อไป ส่วนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งมีราษฎรบุกรุกและมีความเหมาะสมแก่การเกษตร ให้ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการ นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ไม่สามารถแก้ไข

ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าไม้ได้ และกลับทวีความรุนแรง ในขณะที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) และฉบับที่ 5 (2525-2529) ซึ่งเป็นแผนต่อเนื่องในการรักษาป่าไม้ การกระจายการถือครองที่ดิน และการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ เมื่อได้มีการกำหนดนโยบายการป่าไม้แห่งชาติ 2528 พื้นที่ป่าไม้ของประเทศถูกกำหนดให้มีร้อยละ 40 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ และยอมให้ใช้ประโยชน์ในป่าเศรษฐกิจซึ่งมีจำนวนร้อยละ 25 การกำหนดนโยบายการป่าไม้แห่งชาติมีเจตนาที่จะรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้โดยจะเห็นได้ว่า นโยบายดังกล่าวมีการส่งเสริมการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มเติมผลผลิตทางการเกษตร เพื่อลดการบุกรุกพื้นที่ป่า การส่งเสริมให้ภาคเอกชนพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ การกำหนดพื้นที่ลาดชัน โดยเฉลี่ยเกิน 35% ให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และจากนโยบายป่าไม้แห่งชาติก็มาสู่ นโยบายที่ดินแห่งชาติ

โดยในปี 2528 "คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ" เห็นว่าที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาชนบท และเป็นพื้นฐานของการประกอบการเกษตรกรรมซึ่งเป็นอาชีพของประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท ประกอบกับรัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาที่ดินของชาติ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข จึงมีมติให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยศูนย์ประสานงานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ว่าจ้างสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการกำหนดนโยบายที่ดินของประเทศ ทั้งนี้ โดยการกำกับดูแลของคณะกรรมการที่ดิน

ในการศึกษาเพื่อกำหนดนโยบายที่ดินของประเทศ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ดินให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายของประเทศ คือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ที่ดิน เพื่อให้การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน สำหรับการใช้ประโยชน์ในอนาคต และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยแบ่งนโยบายที่ดินออกเป็น 2 ด้าน อย่างกว้าง ๆ คือ ด้านการใช้ที่ดิน และด้านการถือครองที่ดิน"

และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 เห็นชอบกับนโยบายที่ดิน และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ตามมติของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยนำนโยบายที่ดิน รวมทั้งกลยุทธ์และมาตรการต่าง ๆ ให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ เพื่อให้เป็นนโยบายที่ดินแห่งชาติ และให้อนุกรรมการที่ดินในคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้เสนอเรื่องนี้ติดตามและประสานงานต่อไป

โดยนโยบายที่ดินแห่งชาตินี้มีสาระสำคัญคือ ในตัวนโยบายที่ดินแห่งชาตินั้น ได้แบ่งออกเป็น นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ นโยบายที่ดินเพื่อสังคม นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง และนโยบายที่ดินสำหรับชาวเขา โดยมีสาระเกี่ยวข้องกับนโยบาย 2 ด้าน ได้แก่ "นโยบายด้านการใช้ที่ดิน" และ "นโยบายด้านการถือครองที่ดิน"

โดยนโยบายที่ดินแห่งชาติดังกล่าวแล้ว ถ้าพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า มีความสมบูรณ์อยู่ในตัวอยู่แล้วทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง การอนุรักษ์ธรรมชาติ และการจัดที่ดินให้ชาวเขา อีกทั้งนโยบายที่ดินดังกล่าวยังมีเอกภาพที่ชัดเจน ไม่ขัดกับนโยบายกฎหมายและมติต่าง ๆ ที่มีอยู่

แต่อย่างไรก็ตาม ในการที่จะทำให้นโยบายที่ดินแห่งชาติที่มีความสมบูรณ์อยู่แล้วนั้น ให้นำมาแก้ไขปัญหาในเรื่องที่ดินในปัจจุบัน ให้สัมฤทธิ์ผล โดยเฉพาะในเรื่องการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินนั้น (ตามหัวข้อวัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้) จะเห็นว่านโยบายที่ดินแห่งชาติดังกล่าว ยังไม่สามารถทำการกระจายการถือครองให้แก่ประชาชนทั่วไปได้อย่างสัมฤทธิ์ผลได้ ทั้งนี้เหตุผลอยู่ที่ องค์การหรือหน่วยงานของรัฐที่รับนโยบายตามนโยบายที่ดินแห่งชาติไปปฏิบัติกันเอง ทั้งนี้เนื่องด้วยการปฏิบัติงานหรือการประสานงานของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ต่างก็ดำเนินการไปตามนโยบายหรือแผนงานเฉพาะส่วนที่มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยอาศัยอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี หรือมติของคณะกรรมการจัดที่ดินของชาติ

ซึ่งถ้าจะกล่าวถึงองค์การหรือหน่วยงานของรัฐที่รับนโยบายมาปฏิบัติ โดยเฉพาะในด้านการจัดที่ดินทำกินให้กับประชาชนนั้น (ซึ่งก็เป็นหนทางหนึ่งในการช่วยกระจายการถือครองที่ดินเช่นกัน) จะพบว่า จะมีหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดที่ดินทำกินให้กับประชาชนหลายหน่วยงาน อาทิเช่น

- กรมที่ดิน จัดที่ดินในรูปแบบแปลงใหญ่ ที่ดินแปลงเล็ก
 - สำนักงานปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม จัดที่ดินในรูปแบบของโครงการ ปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม

- กรมส่งเสริมสหกรณ์ จัดที่ดินในรูปแบบของโครงการสหกรณ์ย่อย
 - กรมพัฒนาที่ดิน จัดที่ดินในรูปแบบของโครงการจัดและพัฒนาที่ดิน
 - กรมป่าไม้ จัดที่ดินในรูปแบบของโครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ในหมู่บ้านป่าไม้ และโครงการออกเอกสารสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.)

- องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ จัดที่ดินในรูปแบบของโครงการหมู่บ้านป่าไม้
 - กรมชลประทาน จัดที่ดินในรูปแบบของโครงการจัดรูปที่ดินเพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตน้ำท่วม เนื่องจากการก่อสร้างเขื่อน

- กรมประชาสัมพันธ์ จัดที่ดินในรูปแบบของโครงการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง
 - สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท จัดที่ดินในรูปแบบของโครงการจัดหมู่บ้านสหกรณ์
 - สำนักนโยบายและแผนกระทรวงกลาโหม จัดที่ดินในรูปแบบของโครงการจัดตั้งหมู่บ้านตัวอย่าง

- องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบุรี จัดที่ดินในรูปแบบของโครงการจัดสรรที่ดินตอนขุนห้วย จังหวัดเพชรบุรี

- องค์การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จัดที่ดินในรูปแบบของโครงการจัดที่ดินเพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตน้ำท่วม เนื่องจากการก่อสร้างเขื่อน

- องค์การส่งเสริมการค้าผ่านศึก จัดที่ดินในรูปแบบของโครงการนิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึก

- ก.ร.ป.กลาง จัดที่ดินในรูปแบบของ การจัดที่ดินในเขตพื้นที่เพื่อความมั่นคง เป็นต้น

และจากการที่แม้จะมีหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ หลาย ๆ หน่วยงานนั้น พยายามเข้ามาจัดการ เรื่องปัญหาที่ดินทำกินของประชาชนก็ตาม แต่การดำเนินงานของหน่วยงานนั้น ๆ กลับไม่บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ดินเท่าที่ควร ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานนั้น ยังขาดนโยบายและ เป้าหมายที่แน่ชัด แต่ละหน่วยงานขาดการประสานงานกัน ต่างฝ่าย

ต่างทำไปตามความมุ่งหมายหรือแนวคิด หรือรูปแบบของหน่วยงานของตนเป็นสำคัญ โดยต่างพยายามวางโครงการให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมไปถึงการพัฒนาทุก ๆ ด้าน ทำให้ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากสำหรับโครงการแต่ละโครงการ อีกทั้งโครงการส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดเวลาสิ้นสุด เป็นโครงการต่อเนื่อง วิธีการดำเนินงานก็สับสนและซ้ำซ้อน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาใหญ่ที่รัฐบาลควรให้ความสำคัญและสนใจที่จะแก้ไขอย่างเร่งด่วน

จากลักษณะของปัญหาของหน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐต่าง ๆ ที่มีการปฏิบัติงานกันอย่างซ้ำซ้อน และ ไม่มีการประสานงานกันและขาดนโยบายของหน่วยงานนั้น ๆ อย่างชัดเจนนี้ ผู้เขียนเห็นว่า รัฐบาลจะมีการพัฒนาองค์กรจัดที่ดินแห่งชาติ หรือคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่ประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานที่ดินของรัฐไว้แล้ว โดยพัฒนาให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาตินี้มีบทบาทในการบริหารงานที่ดินของชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเอกภาพ ในการปฏิบัติงาน ให้สามารถ เสนอสนองนโยบายที่ดินของชาติ หรือของรัฐบาลได้ สร้างให้เกิดผลประโยชน์ในการ ใช้ที่ดินของประชาชนทั้งประโยชน์ส่วนบุคคลและประเทศชาติ เพื่อแก้ปัญหาในหลาย ๆ ด้านของประเทศที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ โดยให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาตินี้มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นแนวทางในการปฏิบัติการจัดที่ดินของคณะกรรมการ โดยนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกลมกลืนกันระหว่างนโยบายการจัดที่ดิน ในลักษณะต่าง ๆ กับบทบัญญัติที่ได้ให้อำนาจไว้ตามกฎหมาย รวมทั้งการผสมกลมกลืนกับกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่กับส่วนราชการต่าง ๆ ของรัฐ ให้มีลักษณะการปฏิบัติงานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อย่างมีเอกภาพ มีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยมีคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหลัก ในการปฏิบัติงานตามนโยบาย

และ เนื่องจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาตินี้มีความสำคัญ เพราะจะเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติงานตามนโยบาย โดยจะต้องประสานงานกับหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ตามที่เสนอไว้แล้วนั้น จึงจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการชุดนี้ถือว่าเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่สำคัญ เป็นกรรมการระดับชาติ อีกทั้งเป็นหน่วยงานหลักที่จะคอยประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ดังนั้น ในส่วนนี้ผู้เขียนขอเสนอแนะว่า ใน "คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ" นั้น ควรมีการกำหนด

ให้ "นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีผู้รับมอบหมาย เป็นประธาน และให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเลขาธิการ เป็นต้น" ทั้งนี้เพราะเพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของอำนาจของคณะกรรมการจะได้มากขึ้น สัมกับเป็นคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ถ้ารัฐมี "คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ" ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการรับนโยบายไปปฏิบัติและประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ของราชการ ก็จะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยมีเป้าหมายที่ชัดเจน ไม่มีความซ้ำซ้อน และมีการประสานงานกันอย่างดี ก็จะทำให้ นโยบายที่ดินแห่งชาติและนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลได้รับการปฏิบัติตามอย่างสัมฤทธิ์ผล และจะมีผลทำให้มีการกระจายการถือครองที่ดินสู่ประชาชน โดยทั่วหน้าอย่างเป็นธรรมต่อไป

3.3 ด้านมาตรการทางกฎหมายในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย (ประมวลกฎหมายที่ดิน)

ในสภาพปัจจุบัน ช่องว่างระหว่างชนชั้นเกิดขึ้นมากขึ้น ความไม่เป็นธรรมในสังคมมีมากขึ้น เกิดการเอาเปรียบและผูกขาดมากขึ้น ที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำกัด และเป็นสมบัติของชาติที่มีค่า หากตกอยู่ในมือของกลุ่มคนเพียงไม่กี่กลุ่ม ในขณะที่คนส่วนใหญ่ของประเทศไม่มีที่ดินทำกิน หรือที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ย่อมก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ และผลเสียอื่น ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว และจากที่ได้วิเคราะห์มาทั้งมาตรการในประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายพิเศษอื่น ๆ จะเห็นว่ามาตรการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นเหล่านั้นได้เลย ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นก็เนื่องจากการไม่มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ไม่มีการใช้ทรัพยากรในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและได้ประโยชน์มากที่สุด เป็นต้น

และจากกรณีวิเคราะห์มาแล้ว จะเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิหรือจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินนั้น จะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมได้ และยังช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรในที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ประโยชน์มากที่สุด

ดังนั้น รัฐจึงควรอย่างยิ่งที่จะ ได้พิจารณานำบทบัญญัติในเรื่องการกำหนดสิทธิ ในการถือครองที่ดินมาบังคับใช้

3.3.1 มาตรการทางกฎหมาย ในการกำหนดสิทธิ ในการถือครองที่ดิน

3.3.1.1 สิทธิ ในการถือครองที่ดิน

ควรจะได้มีการศึกษาอย่างถ่องแท้ว่า การที่จะกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินนั้น ควรจะมีหลักเกณฑ์อย่างไรบ้าง ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้ควรจะต้องเหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน และสอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่ หรืออาจจะแก้ไขเพิ่มเติมตัวบทกฎหมายให้สอดคล้องกันยิ่งขึ้น เช่น

หลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวน เนื้อที่ดินที่บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล พึงจะถือครองได้ อาจจะนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 34 เดิม มาเป็นเกณฑ์ คือ

| | |
|-------------------------|----------------|
| ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม | ไม่เกิน 50 ไร่ |
| ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม | ไม่เกิน 10 ไร่ |
| ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม | ไม่เกิน 5 ไร่ |
| ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย | ไม่เกิน 5 ไร่ |

แต่เนื่องจากในปัจจุบัน ประชากรได้เพิ่มมากขึ้น และที่ดินยังมีอยู่จำนวนจำกัด อีกทั้งเทคโนโลยีที่ทันสมัยสามารถช่วยอำนวยความสะดวกและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ได้มากขึ้น การอุตสาหกรรมก็เริ่มเป็นสิ่งที่สำคัญมากในปัจจุบัน ฯลฯ ดังนั้น จึงอาจจะกำหนดจำนวนที่ดินใหม่ ได้ดังนี้

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

โดยเหตุผลในการพิจารณาจำนวนเนื้อที่ดิน สำหรับการถือครองแต่ละประเภท มีหลักเกณฑ์ดังนี้

ที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรม

หมายความว่า ที่ดินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อประโยชน์ในการทำนาทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ หรือกิจกรรมอื่นตามที่กำหนด โดยสิทธิในที่ดินประเภทนี้ควรกำหนดให้บุคคลมีสิทธิในที่ดิน ไม่ว่าในท้องที่ใด รวมกันได้ไม่เกิน 50 ไร่ เนื่องจากเป็นเนื้อที่ที่มีความเหมาะสม และเป็นโอกาสให้มีการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงได้ อีกทั้งจำนวนเนื้อที่ดังกล่าวยังเป็นการสอดคล้องกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ที่ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละ 50 ไร่ และมาตรา 29 มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ที่ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงที่มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่า 50 ไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ไม่ว่าจะคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดิน ผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง โดยให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่า 50 ไร่ และมีอำนาจนำที่ดินอย่างอื่นนอกจากเลี้ยงสัตว์ใหญ่ จำนวนไม่เกิน 50 ไร่ นอกจากนั้นยังมีอำนาจจัดที่ดินให้บุคคลเช่า เข้าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้จำนวนไม่เกิน 50 ไร่ ประกอบกับพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทย ในปัจจุบัน ไม่อยู่ในสภาพที่เอื้ออำนวยให้มีการขยายออกไปได้อีก แต่ในขณะที่จำนวนประชากรและเกษตรกรกลับมีจำนวนเพิ่มขึ้น จึงควรมีการกระจายการถือครองที่ดินจากผู้ที่ดินมาก ไปสู่ผู้ที่ดินน้อย หรือไม่มีที่ดินทำกิน ให้มีที่ดินทำกินบ้าง ดังนั้น การให้ถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้คนละ 50 ไร่ นั้น ก็จะส่งผลให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเป็นจำนวนมากยิ่งขึ้น ในขณะที่นายทุนจะมีที่ดินลดน้อยลง

อย่างไรก็ตาม การกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรม คนละไม่เกิน 50 ไร่ นี้ ก็ควรจะให้มีข้อยกเว้นสำหรับบุคคลที่มีความสามารถ และมีปัจจัย

ที่จะหาที่ดินนั้น ให้เป็นประโยชน์ได้ ซึ่งจะ เป็นผู้อำนวยความสะดวกทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้มีสิทธิถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เกินกว่า 50 ไร่ หรือในท้องที่ใดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ประโยชน์ในทางการเกษตรน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ก็ควรอนุญาตให้บุคคลถือครองที่ดิน ในท้องที่นั้นได้เกินกว่า 50 ไร่ หรือในกรณีที่บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ แต่ส่วน ที่เกินนั้นไม่เกิน 25 ไร่ หากที่ดินส่วนที่เกินนั้น ไม่สามารถนำไปให้บุคคลอื่น ใช้ประโยชน์ได้ หรือ ใช้ได้โดยไม่คุ้มค่า หรือถ้าให้จำหน่ายส่วนที่เกินจะ เป็นการกระทบกระ เทือนอาชีพของผู้มีสิทธิ ใน ที่ดิน โดยไม่สมควร ก็ควรอนุญาตให้บุคคล เช่นว่ามีสิทธิถือครองที่ดินส่วนที่เกินนั้น ได้ เช่นกัน

ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม หมายความว่า ที่ดินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อประโยชน์ ในกิจการดังต่อไปนี้

- การทำเหมืองแร่
- การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว
- การทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อมบำรุง ปรับปรุง แปรสภาพ หรือทำลาย ซึ่งวัตถุหรือทรัพย์สิน รวมถึงการต่อเรือ การให้กำเนิด แปลง และจ่ายไฟฟ้า หรือ พลังงานอย่างอื่น
- กิจการอื่นตามที่กำหนด

โดยที่ปัจจุบันอุตสาหกรรมได้ เข้ามามีบทบาท ในการพัฒนา เศรษฐกิจของ ประเทศมากขึ้น การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมเป็น ไปอย่างกว้างขวาง ทั้งอุตสาหกรรมขนาด เล็ก อุตสาหกรรมขนาดกลาง และอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ส่งผล ให้มีความต้องการสิทธิ ในการถือ ครองที่ดิน เพื่ออุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น แต่การกำหนดสิทธิ ในการถือครองที่ดิน เพื่ออุตสาหกรรมนั้น ย่อมต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับประ เภทของอุตสาหกรรม ซึ่งบางประ เภทต้องใช้ที่ดินมาก เพื่อเก็บรักษาปัจจัยการผลิต หรือ เพื่อเก็บกักน้ำที่เกิดจากกระบวนการผลิต ไม่ให้ไหลลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง อันจะมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม หรือต้องกันพื้นที่ไว้สำหรับจัด เก็บวัตถุดิบหรือ ไร่ ไฟ แต่บางประ เภทก็ต้องการ ใช้ที่ดินน้อย นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงระบบการจัดการ และขนาดเงินทุน ของอุตสาหกรรมนั้นด้วย ดังนั้น การที่จะกำหนดจำนวนการถือครองที่ดิน เพื่ออุตสาหกรรม เป็น

จำนวนที่แน่นอนตามประเภทของอุตสาหกรรม จึงเป็นการยากที่จะกระทำได้ แต่หากกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมไว้ไม่เกิน 10 ไร่ ตามบทบัญญัติของมาตรา 34(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้ว ก็จะเป็นจำนวนน้อยเกินไปไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับการประกอบอุตสาหกรรม ทั้งนี้ เนื่องจากที่ดินที่ใช้ในการประกอบอุตสาหกรรมนอกจากจะใช้เป็นที่ตั้งโรงงานแล้ว ยังต้องมีพื้นที่สำหรับกิจการอื่น ๆ อีก เช่น สำนักงาน บ้านพัก คนงาน อาคาร ยาม โรงอาหาร ที่จำกัดน้ำทิ้ง โกดังเก็บสินค้า เป็นต้น ซึ่งหากจะกำหนดให้บุคคลมีสิทธิถือครองที่ดินได้เท่ากับ หรือมากกว่าการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ก็จะเป็นการขัดกับสภาพโดยทั่วไปของประเทศ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม ดังนั้น จึงควรกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่ว่าจะในท้องที่ใดรวมกันได้ไม่เกิน 25 ไร่ ซึ่งเป็นการเพียงพอสำหรับการใช้เป็นที่ตั้งโรงงานและกิจการอื่น ๆ แต่เพื่อมิให้กระทบกระเทือนถึงการลงทุนในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ที่ดินเกินกว่า 25 ไร่ ก็ควรกำหนดประเภทอุตสาหกรรมไว้เป็นข้อยกเว้นให้บุคคลสามารถถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมประเภทที่กำหนดไว้มากกว่า 25 ไร่ได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่บุคคลใดแสดงได้ว่าการประกอบอุตสาหกรรมประเภทนั้น ๆ ของตนจำเป็นต้องใช้ที่ดินเกินกว่า 25 ไร่ หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ก็ควรอนุญาตให้บุคคลเช่นนั้นถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมได้ตามความจำเป็น

ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม หมายความว่า ที่ดินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อประโยชน์ในกิจการดังต่อไปนี้

- การซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่าทรัพย์สิน ให้เช่าซื้อ รับจ้างทำของที่มีใช้ในงานอุตสาหกรรม ให้กู้ยืม รับฝากทรัพย์สิน รับจ้างมอง รับจ้างนำ เก็บของในคลังสินค้า รับประกันภัย รับโอนหรือรับจัดส่งเงิน หรือการธนาคาร หรือบริการที่เรียกค่าตอบแทน
- กิจการที่มีลักษณะผสมระหว่างงานอุตสาหกรรมและงานพาณิชย์กรรม ซึ่งมีงานพาณิชย์กรรมเป็นธุรกิจส่วนใหญ่
- กิจการอื่นตามที่กำหนด

ปัจจุบันปรากฏสภาพการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ ส่งผลให้มีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ ส่งผลให้มีการขยายตัวในด้านพาณิชย์กรรมด้วย ลักษณะการถือครองที่ดินเพื่อการพาณิชย์มีการเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ นอกจากจะต้องขยายพื้นที่สำหรับสถานประกอบการแล้ว ยังต้องมีพื้นที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ลูกค้า เช่น สถานที่จอดรถ สถานที่พักผ่อน หรือสถานที่สำหรับออกกำลังกาย ดังนั้น การกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรมไว้ไม่เกิน 5 ไร่ ตามมาตรา 34 (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งถูกยกเลิกไป ก็จะเป็นจำนวนน้อยเกินไป จึงควรกำหนดให้บุคคลมีสิทธิในที่ดิน ไม่ว่าท้องที่ใดรวมกันได้ไม่เกิน 10 ไร่ ซึ่งจะทำให้พื้นที่เพียงพอสำหรับการก่อสร้างสถานประกอบการและสถานที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในด้านพาณิชย์กรรมได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีความจำเป็นบุคคลใดต้องการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรมเกินกว่า 10 ไร่ ก็ควรอนุญาตให้บุคคลนั้น ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินได้ หากแสดงให้เห็นถึงความจำเป็น เช่นว่านั้น

ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย หมายความว่า ที่ดินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อประโยชน์ในการปลูกสร้างอาคาร บ้านเรือน หรือสำนักงาน ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และหมายความรวมถึงที่ดินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อประโยชน์ในกิจการดังต่อไปนี้

- สนามหญ้า สวนหย่อม สระน้ำ สนามกีฬา ตามสภาพและความจำเป็น
- กิจการอื่นตามที่กำหนด

ตามสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 34(3) ที่ยกเลิกไปแล้วนั้น ได้บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิถือครองที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยได้ไม่เกิน 5 ไร่ ซึ่งในด้านที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยจำนวน 5 ไร่ นี้ ถ้านำมาปรับใช้กับสถานการณ์ในปัจจุบัน จะเห็นว่าจะมีจำนวนเนื้อที่มากเกินไป ทั้งนี้เพราะเนื่องจากปัจจุบันจำนวนประชากรของประเทศไทยเราเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่ในขณะที่จำนวนเนื้อที่ดินยังมีจำนวนจำกัดเท่าเดิม ทำให้ความต้องการที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในเขตเมืองหลวงหรือเขตชุมชนเมืองใหญ่ ๆ เนื่องจากที่เหล่านั้นเป็นแหล่งศูนย์รวมความเจริญและสำคัญต่าง ๆ ทั้งในระบบของราชการและของเอกชน

ดังนั้น จำนวน เนื้อที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยจึงควรพิจารณาให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพการตามความเหมาะสมและ เป็นจริงด้วย โดยอาจแยกการกำหนดสิทธิในที่ดิน เพื่อที่อยู่อาศัย ได้ดังนี้คือ

- ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย ไม่เกิน 3 ไร่

ทั้งนี้ เหตุผล ในการกำหนดสิทธิ ในที่ดิน เพื่อที่อยู่อาศัย ให้ไม่เกิน 3 ไร่ ก็เนื่องจากการกำหนด เนื้อที่จำนวน 3 ไร่ ก็เพียงพอต่อการสร้างบ้านเรือนและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้ว อีกทั้งการอนุญาต ในเนื้อที่ 3 ไร่ นี้ ถ้าพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ยังสอดคล้องกับหลัก ในการ ใช้ประโยชน์ ในที่ดิน ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด ซึ่งเป็นหลักการ ในทาง เศรษฐศาสตร์ที่กล่าวมาแล้ว เพราะถ้าอนุญาต ให้ที่ดิน เพื่อที่อยู่อาศัย จำนวนมากกว่านั้นคนที่ได้รับประโยชน์ ก็จะมีเพียงคนกลุ่มน้อยที่มีฐานะทาง เศรษฐกิจ ในสังคมดีกว่าเท่านั้น แต่ในขณะที่เดียวกัน คนส่วนใหญ่ ที่ไม่มีความสามารถหรือ ไม่มีเงินทองพอที่จะหาซื้อได้ กลับต้อง ไปกระจุกตัวอยู่รวมกัน ในชุมชนแออัดต่าง ๆ ซึ่งไม่เป็นการส่งเสริม ในการกระจายการถือครองที่ดิน ให้แก่คนส่วนใหญ่เลย

โดยจากข้อเท็จจริงและ เหตุผลตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า บุคคลจะมีสิทธิ ในที่ดิน ได้ดังต่อไปนี้

| | |
|--------------------------|----------------|
| ที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม | ไม่เกิน 50 ไร่ |
| ที่ดิน เพื่ออุตสาหกรรม | ไม่เกิน 25 ไร่ |
| ที่ดิน เพื่อพาณิชย์กรรม | ไม่เกิน 10 ไร่ |
| ที่ดิน เพื่อที่อยู่อาศัย | ไม่เกิน 3 ไร่ |

นอกจากที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม เพื่ออุตสาหกรรม เพื่อพาณิชย์กรรมและ เพื่อที่อยู่อาศัยแล้ว บุคคลอาจต้องการ ได้มาซึ่งสิทธิ ในที่ดิน หรือจะ ใช้ที่ดินที่ตนมีสิทธิอยู่แล้ว เพื่อประโยชน์สาธารณะ การกุศลสาธารณะ การสาธารณูปโภค เป็นส่วนหนึ่งของตระกูล หรือส่วนสถาบัน สถานสาธารณะ ควร ให้สิทธิบุคคล ที่ต้องการ ใช้ที่ดิน เพื่อประโยชน์ดังกล่าวได้ โดยไม่จำเป็นต้องเอา เนื้อที่ที่ ใช้เพื่อประโยชน์ เพื่อการนี้ ไปรวมกับที่ดินที่ ใช้เพื่อการอื่น แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันการ หลีกเลี่ยงกฎหมาย ในการที่จะถือครองที่ดิน เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้ การ ใช้ที่ดินหรือต้องการ ได้ มาซึ่งที่ดิน เพื่อประโยชน์ดังกล่าว ควร ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก่อน และ

สำหรับการใช้ที่ดินเป็นสุสานของตระกูลนั้น ไม่ควรอนุญาตเกินกว่า 1 ไร่ เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็น แต่ก็ไม่ควรเกิน 2 ไร่ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการใช้ที่ดินอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้คุ้มประโยชน์มากที่สุดนั้น แต่จากตามสภาพการณ์ที่ดินของประเทศไทย ในปัจจุบันตามที่ได้เคยกล่าวมาแล้ว พื้นที่ที่ทางกรมที่ดินสามารถทำการออกโฉนด (น.ส.4) ได้นั้นมีเพียง 21.22 ล้านไร่เท่านั้น ในขณะที่พื้นที่ถือครองเพื่อทำการเกษตรของเกษตรกรที่กรมที่ดินยังสามารถออกโฉนดให้ได้ถึง 147 ล้านไร่เศษ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า พื้นที่ที่เหลือที่ยังไม่มีการออกโฉนด (น.ส.4) นั้น มีมากมาย ซึ่งพื้นที่เหล่านั้นส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินมือเปล่า หรือพื้นที่ไม่มีหนังสือเอกสารสิทธิใด ๆ เลย เช่น พื้นที่ที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) คลุมเนื้อที่ 22.63 ล้านไร่ (น.ส.3 ก.) อีกจำนวน 48.45 ล้านไร่ และใบจอง 4.53 ล้านไร่ ที่เหลือเป็นพื้นที่ที่ยังไม่ได้ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ แต่อาจมีในลักษณะของ ส.ค. ที่แสดงการครอบครองที่ดินก่อนปี พ.ศ. 2497

ซึ่งแสดงให้เห็นว่า พื้นที่ของที่ดินประเภท "ที่ดินมือเปล่า" และประเภทพื้นที่ที่ยังไม่ได้ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ใด ๆ เลยนั้น จะมีมากกว่าพื้นที่ที่ออกโฉนด (น.ส.4 แล้วเสียอีก) แต่จากประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ในมาตรา 34-49 เดิม ในหมวดเรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดินนั้น จะเป็นการกำหนดสิทธิในที่ดินประเภทที่มีเอกสารสิทธิ์แสดงกรรมสิทธิ์เท่านั้น แต่จากสภาพของที่ดินตามที่กล่าวมาแล้วนั้น ถ้ากฎหมายจะกำหนดสิทธิเฉพาะที่ดินที่มีแต่เอกสารสิทธิ์แสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเท่านั้น ซึ่งมีเพียงเนื้อที่เล็กน้อยของประเทศ ถ้าทำเช่นนั้นก็จะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและเป็นการเลือกปฏิบัติ และยังทำให้นายทุนซึ่งถูกจำกัดสิทธิหรือถูกกำหนดสิทธิในที่ดินประเภทที่มีกรรมสิทธิ์แล้ว พวกนายทุนก็จะพากันไปกว้านซื้อ กักตุนที่ดินประเภทมือเปล่า หรือที่ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ใด ๆ เลย ซึ่งไม่มีการกำหนดสิทธิมาขัดขวางการกว้านซื้อ กักตุน ที่ดินของพวกเขา ซึ่งก็จะกลายเป็นว่า มาตรการในการกำหนดสิทธิในที่ดินนี้ไม่สามารถบังคับใช้ให้เป็นผลในทางปฏิบัติเลย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอหลักการในเรื่องนี้ ในมาตรการการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินว่า "ในมาตรการการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินนี้ ควรจะบังคับใช้ในการกำหนดสิทธิในที่ดิน ในที่ดินทุกประเภทที่เอกชนสามารถมีสิทธิถือครองได้ เช่น ทั้งที่ดิน

ประเภทที่มีเอกสารสิทธิ์แสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่ดินรือเปล่า และที่ดินที่ไม่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ใด ๆ เลย เป็นต้น

3.3.1.2 การควบคุมการเปลี่ยนแปลงสิทธิ์ในที่ดินและการใช้ที่ดิน

เพื่อให้มาตรการในการกำหนดสิทธิ์การถือครองที่ดิน ใช้บังคับอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรมีมาตรการในการป้องกันการหลีกเลี่ยงมาตรการกำหนดสิทธิ์ดังกล่าว และควบคุมการเปลี่ยนแปลงสิทธิ์ในที่ดิน กล่าวคือ

เมื่อบุคคลใดประสงค์จะขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดินหรือจดทะเบียนสิทธิ์และนิติกรรม อันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน บุคคลนั้นต้องให้คำรับรองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าที่ดินที่ตนมีสิทธิ์อยู่เดิม เมื่อรวมกับที่ดินที่จะได้มาใหม่ไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อได้รับคำรับรองเช่นนั้นแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จึงดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของคำรับรองนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดิน หรือจดทะเบียนสิทธิ์และนิติกรรมให้ก่อนที่จะดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของคำรับรอง ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปโดยรวดเร็วไม่ต้องรอผลการตรวจสอบคำรับรองก่อน อันจะทำให้ผู้ขอเสียเวลาและเสียหายได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อภายหลังตรวจสอบคำรับรองแล้วพบว่าเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ บุคคลนั้นก็ต้องจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ และก็ควรได้รับโทษทางอาญาอีกด้วย

ในกรณีผู้จดทะเบียนสิทธิ์และนิติกรรมแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดินที่ตนมีสิทธิ์อยู่เดิม เมื่อรวมกับที่ดินที่จะได้มาใหม่เกินจำนวนที่กฎหมายที่กำหนดไว้ และไม่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิ์ถือครองที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่ชอบที่จะปฏิเสธการจดทะเบียนสิทธิ์และนิติกรรม แต่ถ้าเป็นการขอจดทะเบียนสิทธิ์และนิติกรรมเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิ์ในที่ดินโดยอายุความ ตามมาตรา 1382 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือการเอาทรัพย์สินจำนวนหลุด ตามมาตรา 729 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเป็นการซื้อจากการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาล หรือตามคำสั่งเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย หรือการรับมรดก หรือเป็นกรณีถึงอกรรมสิทธิ์ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ควรที่จะดำเนินการจดทะเบียนสิทธิ์และนิติกรรมให้

ผู้ขอได้ ทั้งนี้ เนื่องจาก เป็นการ ได้มาซึ่งสิทธิ ในที่ดิน โดยผลของกฎหมาย คำสั่งหรือคำพิพากษาของ ศาล หรือคำสั่ง เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจอยู่แล้วตามกฎหมาย แต่ในกรณีนี้ เมื่อ ได้ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้แล้ว ผู้ได้มาซึ่งสิทธิ ในที่ดินก็ต้องจำหน่ายที่ดินส่วนที่ เกินตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ต่อไป ส่วนการขอยกหนังสือแสดงสิทธิ ในกรณีเช่นนี้ก็ควรที่จะดำเนินการ ให้ผู้ขอได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนการ เร่งรัดออกหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดิน แต่ เมื่อได้รับหนังสือแสดงสิทธิแล้ว บุคคล เช่นว่านี้ก็จะต้องจำหน่ายที่ดินส่วนที่ เกินตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ เช่นเดียวกับ การ ได้มาซึ่งสิทธิ ในที่ดิน โดยผลของกฎหมาย คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล หรือคำสั่ง เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย

เมื่อมีการ เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากประเภทที่ใช้ไว้ไปใช้ในประเภทอื่น บุคคลผู้มีสิทธิ ในที่ดินนั้นจะต้องแจ้งการ เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ ภายในกำหนดเวลาหกสิบวัน ทั้งนี้ ก็เพื่อความคุ้มครองถือครองที่ดิน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้ กำหนดไว้ เช่น นาย ก. มีที่ดิน 3 แปลง แปลงหนึ่งเนื้อที่ 25 ไร่ ใช้เพื่อการเกษตรกรรม อีก แปลงหนึ่งเนื้อที่ 10 ไร่ ใช้เพื่อการอุตสาหกรรม และแปลงสุดท้ายเนื้อที่ 2 ไร่ ใช้เป็นที่อยู่อาศัย หากนาย ก. ต้องการ เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมไปใช้เพื่อการเกษตรกรรม ทำให้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมมีเนื้อที่รวมเป็น 35 ไร่ ซึ่งไม่เกิน 50 ไร่ ที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ นาย ก. จะต้องแจ้งการ เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินนั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ถ้านาย ก. เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมไปใช้เพื่อการอุตสาหกรรม ทำให้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมมีเนื้อที่เพิ่มขึ้นเป็น 35 ไร่ ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมที่นาย ก. ถือครองอยู่จึง เกินกำหนด 25 ไร่ ที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้ นาย ก. จะต้องดำเนินการขออนุญาตถือครองที่ดิน เพื่อการอุตสาหกรรม ส่วนที่ เกินนั้น และหากไม่ได้รับอนุญาตก็ต้องจำหน่ายที่ดินส่วนที่ เกินนั้นภายในกำหนดเวลาต่อไป

กรณีที่บุคคลใด ได้รับอนุญาต ให้มีสิทธิ ในที่ดิน เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด เพื่อการใดไว้แล้ว ต่อมาเลิกใช้ที่ดินเพื่อการนั้น จะต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่เลิกใช้ และจะต้องจำหน่ายที่ดินส่วนที่ เกินนั้นภายในกำหนดเวลาต่อไป มาตรการนี้เป็น การควบคุมการใช้ที่ดินและการจำหน่ายที่ดินภายหลัง เลิกใช้ที่ดินตามที่ ได้รับอนุญาต ให้มีที่ดิน เกินสิทธิ

กรณีที่บุคคล ใดมีหรือ ได้มาซึ่งสิทธิ ในที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรม ถ้ามี ได้จัด ให้ มีการ ใช้ประโยชน์ เพื่อการ เกษตรกรรม ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน เป็นเวลาสามปีติดต่อกัน และที่ดิน ส่วนที่มิ ได้จัด ให้มีการ ใช้ประโยชน์นั้น มีจำนวน เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ บุคคล เช่นว่านี้ ต้อง จำหน่ายส่วนที่ เกิน และมี ได้จัด ให้มีการ ใช้ประโยชน์ เพื่อ เกษตรกรรมภายในหนึ่งปีนับแต่วัน ที่ครบ สามปี อย่างไรก็ตามหากการที่มิ ได้จัด ให้มีการ ใช้ประโยชน์ เพื่อ เกษตรกรรมนั้น เนื่องจากภัย ธรรมชาติหรือมีความจำเป็นอย่างอื่น เช่นต้องไปรับราชการทหารตามกฎหมาย มาตรการดังกล่าว ก็ไม่ควรนำมา ใช้บังคับกรณีเช่นนี้ มาตรการนี้จะ เป็นการควบคุม ให้มีการ ใช้ประโยชน์ ในที่ดินมิ ให้ ทอดทิ้งหรือปล่อย ให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า

3.3.1.3 การอนุญาต ให้บุคคลมีสิทธิ ในที่ดิน เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

1. การอนุญาต ให้บุคคล ใดมีสิทธิ ในที่ดิน เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ได้ นั้น ควรจะ เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามมาตรา 20 (2) แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดิน ในการที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจะอนุญาต ให้บุคคลมีสิทธิ ในที่ดิน เกินกว่าที่กฎหมาย กำหนด ควรกำหนดให้ เป็นไปตามที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจะ เห็นสมควรว่าควร จะอนุญาต ให้ ถือครอง ได้จำนวน เท่าใด นอกจากนั้นจะกำหนดเงื่อนไข ให้ผู้ขออนุญาตต้องประกอบกิจการตามที่ขอ ภายในระยะเวลา ที่กำหนดหรือเงื่อนไขก็ได้ หากผู้ขออนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข คณะกรรมการ จัดที่ดินแห่งชาติก็ มีอำนาจที่จะสั่ง ให้ผู้นั้นจำหน่ายที่ดินที่อนุญาตทั้งหมด หรือแต่บางส่วนภายในกำหนด หนึ่งปีได้ การกำหนดมาตรการ เช่นนี้ ก็เพื่อป้องกันมิ ให้ผู้ขออนุญาตทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ ในที่ดิน หรือปล่อย ให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรืออนุญาตถือครองที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไร อันจะส่งผลเสีย ให้ แก่ส่วนรวมได้

ในการพิจารณาคำร้องขออนุญาตของบุคคลที่ต้อง ได้มาซึ่งสิทธิ ในที่ดิน เกิน กว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น ควรจะกำหนดระยะเวลา ในการพิจารณาของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้พิจารณา นั้น เสร็จสิ้น ไปโดยเร็ว ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกิจ ของผู้ขออนุญาต เช่น ในกรณีที่ผู้ร้องขออนุญาตมีสิทธิ ในที่ดิน เพื่ออุตสาหกรรม มีหนังสือรับรองจาก กระทรวงอุตสาหกรรมว่ามีความจำเป็น ต้อง ใช้ที่ดิน เกินกว่าที่กำหนดไว้จริง หรือมีกฎหมายบังคับให้ ต้องมีที่ดินตามที่กำหนด และจำนวนที่ดินที่กำหนด เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมาย

ที่ดิน ก็ควรที่จะพิจารณาให้เสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง หรือในกรณีที่ผู้ร้องขออนุญาตมีสิทธิในที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม หากส่วนราชการที่มีอำนาจอนุญาตในการประกอบการพาณิชย์กรรมนั้น รับรองว่ากิจการนั้นจำเป็นต้องใช้ที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดจริง ก็ควรพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันรับคำร้องเช่นกัน ส่วนกรณีอื่น ๆ นั้นควรพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันรับคำร้อง ในกรณีที่ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ ในกำหนดเวลาดังกล่าว หากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติไม่ได้แจ้งการอนุญาตให้ผู้ร้องขออนุญาตทราบภายในกำหนดเวลานั้น ถือว่าคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอนุญาตตามคำร้องแล้ว

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่หลายประการ และประกอบไปด้วยบุคคลหลายฝ่าย การพิจารณาคำร้องขออนุญาตอาจจะมีอุปสรรคไม่ทันกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงควรให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นพิจารณาอนุญาตแทนได้

และในการอนุญาตให้บุคคลมีสิทธิในที่ดิน เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดนั้น อาจพิจารณาได้ตามลักษณะของธุรกรรมประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจมีการอนุญาตให้มีการถือครองที่ดิน เกินกว่ากฎหมายกำหนดได้ ถ้า
 - ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในท้องที่ใด ให้ประโยชน์ในการเกษตรนั้นจะสมควรจะให้บุคคลมีสิทธิในที่ดิน เกินกว่า 50 ไร่ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนด ให้บุคคลมีสิทธิในที่ดิน เกินกว่า 50 ไร่ก็ได้ แต่ไม่เกิน 100 ไร่ หรือ
 - แสดงได้ว่าคนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้น ให้เป็นประโยชน์ได้ ทั้งตนจะเป็นผู้อำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง
2. ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม อาจมีการอนุญาตให้มีการถือครองที่ดิน เกินกว่ากฎหมายกำหนดได้ ถ้า
 - หากแสดงได้ว่าการประกอบอุตสาหกรรมนั้น หรือการขยายการประกอบการอุตสาหกรรมนั้น จำเป็นต้องใช้ที่ดินมีจำนวน เกินกว่าที่ได้รับอนุญาตไว้จริง
3. ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม อาจมีการอนุญาตให้มีการถือครองที่ดิน เกินกว่ากฎหมายกำหนดได้ ถ้า

- หากแสดงได้ว่า การประกอบพาณิชย์กรรมนั้น หรือการขยาย การประกอบพาณิชย์กรรมนั้น จำเป็นต้องใช้ที่ดินจำนวนเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตไว้จริง

อย่างไรก็ตาม การอนุญาตให้บุคคลมีสิทธิในที่ดิน เกินกว่าที่กฎหมาย กำหนดนั้น ก็ควรใช้บังคับรวมไปถึงกรณีของการ ได้มาซึ่งที่ดินมา โดยทางมรดก หรือที่งอกริมตลิ่ง เป็นต้น

3.3.1.4 ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย

ไม่มีผลย้อนหลัง

การกำหนดสิทธิในที่ดินนี้ ไม่ควรมีผล ใช้บังคับย้อนหลังกับผู้ที่มิสิทธิ ในที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว ก่อนวันที่กฎหมายว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดิน ใช้บังคับ ทั้งนี้ เนื่องจาก

- โดยหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า กฎหมาย ไม่มีผลบังคับย้อนหลัง กล่าวคือ "กฎหมายจะ ใช้บังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้น ในอนาคตนับตั้งแต่วันประกาศใช้กฎหมาย เป็นต้น ไป เท่านั้น โดยกฎหมายจะไม่ใช้บังคับแก่การกระทำหรือ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้าวัน ใช้บังคับแห่ง กฎหมาย"²³ ซึ่งเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินนี้ หากมีการบัญญัติกฎหมาย ให้มี ผล ใช้บังคับย้อนหลัง ก็จะเป็นการตัดสิทธิของบุคคลซึ่งมีอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว ซึ่งเป็นโทษ แก่บุคคลดังกล่าว อย่างไรก็ดีตาม เนื้อกฎหมายไม่มีผลบังคับย้อนหลังก็ควรจะมีมาตรการ ในการคุ้มครองบุคคลที่ถือครองที่ดินอยู่แล้ว ในวันที่กฎหมายนี้มีผล ใช้บังคับ โดยให้บุคคลที่ถือครองที่ดินแจ้ง การมีสิทธิในที่ดินแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ และหากบุคคลซึ่งมีสิทธิในที่ดิน เท่ากับหรือ เกินจำนวนที่ กฎหมายกำหนดไว้ ก็ไม่อาจ ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินอีก เว้นแต่ได้จำหน่ายที่ดินนั้น ไป ถ้าจำนวนที่เหลือ อยู่ไม่ถึงจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ ให้มีสิทธิ ได้มาซึ่งที่ดินนั้น ได้อีก ไม่เกินจำนวนที่ขาดไปนั้น

²³ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 71-72.

สำหรับบุคคลที่มีสิทธิ ในที่ดินน้อยกว่าที่จำนวนกฎหมายกำหนดไว้ ก็ให้สิทธิได้มาซึ่งที่ดินได้อีกไม่เกิน จำนวนที่ขาดเช่นกัน แต่ในกรณีที่บุคคลใดมีที่ดิน เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้จะต้องมีมาตรการ ใน การคอยตรวจสอบและควบคุมการใช้ที่ดินส่วนที่เกินกฎหมายกำหนดนั้น ๆ ด้วยว่ามีการ ใช้ประโยชน์ ในส่วนที่เกินด้วยหรือไม่ ถ้าไม่มีการ ใช้ประโยชน์ รัฐก็ต้องมีมาตรการมาใช้บังคับ ให้ขายที่ดินส่วนที่ เกินกว่ากฎหมายกำหนดที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์นั้น โดยให้ขายภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ตรวจพบ

อนึ่ง สำหรับผู้ที่มีสิทธิ ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่กฎหมายว่าด้วยการ กำหนดสิทธิ ในที่ดิน ใช้บังคับ ควรหมายความรวมถึงบุคคลผู้จะ ได้มาซึ่งสิทธิ ในที่ดินตามสัญญาจะซื้อ จะขาย หรือสัญญาเช่าซื้อซึ่งได้ทำไว้ก่อนที่กฎหมายว่าด้วยการกำหนดสิทธิ ในที่ดิน ใช้บังคับด้วย แต่ บุคคลดังกล่าวจะต้องมีการแจ้ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบถึงสัญญาดังกล่าวภายใน เวลาที่กำหนดไว้ ด้วย เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ในกรณีคู่สัญญาสมรู้ร่วมคิดกัน โดยแกล้งทำสัญญาย้อนหลัง ไป ก่อนกฎหมายดังกล่าวบังคับใช้ นอกจากนี้ บุคคลที่ขายฝากที่ดินไว้ก่อนที่กฎหมายว่าด้วยการกำหนด สิทธิ ในที่ดิน ใช้บังคับ แต่ได้ทำการไถ่ถอนที่ดินนั้น เมื่อกฎหมายดังกล่าวบังคับใช้แล้ว ก็ควรถือว่าผู้นั้น เป็นผู้มีสิทธิ ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่กฎหมายว่าด้วยการกำหนดสิทธิ ในที่ดิน ใช้บังคับเช่นกัน อันจะ เป็นการ สอดคล้องกับบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 492 ²⁵

- หากมีผลบังคับ ใช้ย้อนหลังจะมีผลกระทบทำให้ราคาที่ดินลดต่ำ ลงมาก เพราะจะ เกิดเหตุการณ์ที่ผู้ขายที่ดินกัน ในช่วงเวลานั้นอย่างมาก อันจะส่งผลต่อ หลักทรัพย์ที่สถาบันการเงินยึดถือ ไว้เป็นหลักประกัน ในการ ให้กู้ยืมเงิน เพราะ เมื่อหลักประกันลดลง สถาบันการเงินก็ย่อมต้อง เรียกหลักประกันเพิ่มขึ้น หรือมีเงินที่ถือวางเงินที่ ให้กู้ยืมลง การลงทุน และ โครงการที่ดำเนินอยู่ก็จะต้อง เกิดปัญหาอย่างมากมาย

²⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 492 "ทรัพย์สินซึ่งขายฝากนั้น ถ้าไถ่ ภายในเวลาที่กำหนด ในสัญญาก็ดี หรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ดี ท่านให้ถือเป็นอันว่าด้วย กรรมสิทธิ์ไม่เคยตกไปแก่ผู้ซื้อเลย"

- และถึงแม้ว่ากฎหมายจะ ไม่มีผลบังคับย้อนหลัง บุคคลที่มีที่ดิน เกินกำหนดไว้ก็มีสิทธิถือครองที่ดินไว้ เฉพาะชั่วอายุของตนเท่านั้น หากบุคคลผู้นั้นถึงแก่กรรม ทายาทผู้รับมรดกถ้า ได้มาซึ่งที่ดินที่เป็นมรดก หาก เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด ให้ถือครองก็ต้อง จำหน่ายที่ดินนั้นภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไป ซึ่งก็จะ เป็นการกระจายการ ถือครองที่ดิน เช่นกัน อีกทั้งยังช่วยลดกระแสต่อต้านจากเจ้าของที่ดินได้ด้วย

การกำหนดสิทธิ ในที่ดิน ไม่ควร ใช้บังคับกับที่ดินต่อไปนี้

- ที่ดินของทบวงการ เมือง องค์การของรัฐ สหกรณ์และสภา กษัตริย์ เนื่องจาก เป็นที่ดินที่ใช้ เพื่อประโยชน์ของทางราชการ หรือสาธารณกุศล หรือเป็น กิจกรรมที่รัฐส่งเสริม ให้บุคคลดำเนินกิจการร่วมกัน เพื่อช่วย เหลือซึ่งกันและกัน ในรูปของสหกรณ์
- ที่ดินที่ใช้ เป็นที่ตั้งหรือดำเนินกิจการ ในกิจการด้านการศึกษา เช่น โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย และสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล เฉพาะที่มีเตียงรับผู้ป่วยไว้ค้างคืน เนื่องจาก เป็นที่ดินที่ใช้ เพื่อประโยชน์ ในด้านการศึกษาและด้าน สาธารณสุข
- ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ เนื่องจาก เป็นที่ดิน เกี่ยวข้องกับสถาบันกษัตริย์ การจำหน่ายจ่ายโอนก็มีกฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2497
- ที่ดิน ในเขตนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรม เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดการดำเนินการ เกี่ยวกับที่ดินไว้ โดยเฉพาะแล้ว
- ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่ง เป็นการให้อำนาจแก่คณะ รัฐมนตรี ในการกำหนดที่ดินประเภทอื่นตามที่ เห็นสมควรและ เหมาะสมนอก เนื่องจากที่ดินตามประเภทข้างต้น ที่ไม่ควรอยู่ภายใต้บังคับการกำหนดสิทธิ ตามที่คณะรัฐมนตรี เห็นสมควรจะกำหนดยกเว้นไว้
- ที่ดินเพื่อการศาสนา เช่น ที่ดินของวัดวาอารามก็ไม่ตกอยู่ ภายใต้บังคับการกำหนดสิทธินี้ เพราะการกำหนดสิทธิในที่ดิน เพื่อองค์กร ศาสนา ได้บัญญัติไว้ โดยเฉพาะแล้ว ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 84, 85 และการดูแลรักษาหรือจัดการก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติสงฆ์ พ.ศ. 2505

- ที่ดินของกิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศ

การกำหนดสิทธิในที่ดิน ไม่ควร ใช้กับกรณีของการค้าที่ดิน

คือ ถ้าหากบุคคลใดประกอบการค้าที่ดิน โดยถูกต้องตามกฎหมาย ก็จะได้รับยกเว้น ใน เรื่องการถือครองที่ดินไว้เพื่อทำการค้าที่ดิน คือ ถือครองที่ดิน ได้เกินกว่า จำนวนที่กฎหมายกำหนด โดยไม่จำกัดจำนวน เพราะการทำการค้าที่ดินย่อมจะต้อง ใช้ที่ดิน เป็นจำนวน มาก ซึ่งโครงการพัฒนาที่ดินส่วนใหญ่ล้วนแล้วแต่ เป็นโครงการขนาดใหญ่ หากมีการกำหนดสิทธิการ ถือครองที่ดินก็ทำให้ธุรกิจการค้าที่ดินหยุดชะงักได้ เป็นผล เสีย ใน เศรษฐกิจและ เศรษฐกิจ เป็น อย่างยิ่ง ซึ่งกรณีประมวลกฎหมายที่ดินกึ่งแนวบัญญัติ ไว้ ในมาตรา 101, 102 ใน เรื่องการค้าที่ดิน ซึ่ง เหตุผล ในการบัญญัติก็น่าจะ เพื่อ ให้ธุรกิจที่ดินสามารถค้า เน้นต่อไป ได้ เมื่อมีการกำหนดสิทธิใน การถือครองที่ดิน ก็ต้องถือว่าผู้ทำการค้าที่ดิน ไม่มีความประสงค์ที่จะมีสิทธิในที่ดิน เพื่อตนเอง แต่ ประสงค์จะจำหน่าย ให้ผู้อื่นต่อไป

ดังนั้น จึงควรมีการยกเว้นแก่ผู้ประกอบการค้าที่ดิน ให้ถือครอง ที่ดิน ได้ โดย ไม่จำกัดจำนวน และต้องขออนุญาต เป็นการ เฉพาะรายที่ดินจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย โดยจะต้องมีการกำหนด ระยะเวลาการถือครองที่ดิน เพื่อการค้าที่ดิน ไปด้วย มิฉะนั้น ก็จะเป็นช่องทาง ให้มีการกักตุนที่ดินไว้ เก่งกำไร ได้ และระยะเวลา ในการถือครองที่ดิน เพื่อทำธุรกิจการค้าที่ดินนี้ ผู้เขียน เห็นว่าควร จะ กำหนดระยะเวลา ในการจำหน่ายที่ดิน เหล่านั้น ไว้ ภายในเวลา 5 ปี และถ้าหากมีกรณีจำเป็นก็ให้ อยู่ในดุลยพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ให้พิจารณาอนุญาต ให้ขยายระยะเวลาออกไปอีกก็ได้ ตามความจำเป็นและสมควร

แต่อย่างไรก็ตาม ในธุรกิจการค้าที่ดินนี้ ส่วนใหญ่จะทำในรูปโครงการ พัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ เช่น โครงการหมู่บ้านจัดสรรต่าง ๆ เป็นต้น และในทาง ปฏิบัติ บริษัทที่เป็นเจ้าของโครงการนั้น ๆ จะมีทรัพย์สินของบริษัทเป็นที่ดินที่อยู่ใน โครงการนั้น ๆ มากกว่าปกติ ดังนั้น จึงมีปัญหว่า ที่ดินดังกล่าวนั้นจัดอยู่ในที่ดินประเภทใด และควรจะถูกกำหนด สิทธิในการถือครองหรือไม่อย่างไร

กรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า การได้ที่ดินมาถือครองของบริษัทค้าที่ดิน หรือจัดสรรที่ดินดังกล่าว โดยที่ดินนั้นมีได้มีวัตถุประสงค์ใน "การได้มาและจำหน่ายไปซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในกิจการค้าหากำไร โดยวิธีขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าซื้อที่ดิน" ตามความหมายของคำว่า "การค้าที่ดิน" แต่อย่างใด ดังนั้น ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของบริษัทนั้น ๆ ถือครองอยู่จึงมิใช่ถือครองเพื่อธุรกิจการค้าที่ดิน บริษัทจึงควรจะถูกกำหนดสิทธิในที่ดินประเภทนี้ด้วย โดยทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่า ถ้าที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของบริษัทถือครอง และบริษัทถือครองที่ดินนั้น ได้มีการใช้ที่ดินนั้นเป็นสถานที่ในการประกอบพาณิชย์กรรม ก็ควรจะถูกกำหนดสิทธิให้ถือครองได้ไม่เกิน 10 ไร่ตามกฎหมาย และถ้าบริษัทมิได้ใช้ที่ดินนั้น ๆ เป็นสถานที่เพื่อประกอบการพาณิชย์กรรม ผู้เขียนเห็นว่าควรมีมาตรการมาทำการบังคับขายที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของบริษัทในส่วนที่ถือครองนั้นด้วย ทั้งนี้เพราะป้องกันการหลีกเลี่ยงหรืออาศัยช่องโหว่ของกฎหมายดังกล่าว เพื่อถือครองที่ดิน เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ของบริษัทที่ทำธุรกิจค้าที่ดินนั้น ๆ

การกำหนดสิทธิในที่ดิน ไม่ควร ใช้บังคับกับกิจการอุตสาหกรรมและ เกษตรกรรม ที่มีขนาดใหญ่เป็นพิเศษ

กิจการอุตสาหกรรมและ เกษตรกรรมที่มีขนาดใหญ่เป็นพิเศษควรได้รับการยกเว้นจากการกำหนดสิทธิเอาไว้เลย ไม่ต้องไปขออนุญาตอีกนั้น (ดังเช่น ธุรกิจอุตสาหกรรม และ เกษตรกรรมต่าง ๆ ที่ต้องการมีที่ดินมากเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ก็จะต้องไปขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กล่าวมาแล้ว) ควรจะเป็นธุรกิจอุตสาหกรรมหรือเกษตรกรรม ที่มีลักษณะพิเศษที่ต้องใช้ที่ดินเป็นจำนวนมากกว่าอุตสาหกรรมโดยทั่วไป เช่น อุตสาหกรรมเกษตร มีลักษณะเป็นการทำเกษตรกรรมขนาดใหญ่ มีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ผลผลิตที่ได้จะมีจำนวนมาก เพื่อส่งเข้าโรงงานอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลผลิตทางการเกษตร เป็นธุรกิจขนาดใหญ่ หรือกรณีธุรกิจอุตสาหกรรมที่มีจำนวนคนงานมาก ๆ เช่น ตั้งแต่ 1,000 คนขึ้นไป หรือกรณีลงทุนมาก อย่างเช่น มีเงินลงทุนเป็นจำนวน 100 ล้านบาทขึ้นไป เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อยกเว้นในเรื่องการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน ให้กับธุรกิจอุตสาหกรรมและ เกษตรกรรมที่มีขนาดใหญ่พวกนี้ไปแล้วนั้น รัฐบาลก็ยังต้องมีการคอยตรวจสอบดูแลการใช้ประโยชน์ในที่ดินของ

ธุรกิจนั้น ๆ ว่ามีการใช้ประโยชน์จริงหรือ เหมาะสมกับจำนวนเนื้อที่ดินเหล่านั้นหรือไม่ ถ้าไม่ก็จะต้องมีการบังคับขายที่ดินส่วนที่เกิน และไม่ได้ทำประโยชน์เหล่านั้นกันต่อไป

ซึ่งถ้าไม่มีข้อยกเว้นการกำหนดสิทธิไว้บ้างในเรื่องเช่นนี้ ก็อาจจะถูกมองว่ากฎหมายฉบับนี้ขัดขวางการพัฒนาประเทศ เช่นในอดีตอีกก็เป็นได้

3.3.1.5 ผลของการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน

เมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายให้กำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินแล้ว จะทำให้คนไทยทุกคนถือครองที่ดินได้ในจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งจะทำให้ทุกๆ คนรวมทั้งบรรดานายทุนทั้งหลาย ไม่สามารถกว้านซื้อที่ดินมากักตุนไว้ในนามของตนเองได้อีกต่อไป หากจะกระทำได้ก็จะต้องกระทำด้วยวิธีที่ลำบากยากยิ่งขึ้น การบังคับชาวไร่ชาวนาให้ขายที่ดินทำกินไม่ว่าทั้งทางตรงหรือทางอ้อมของนายทุน ก็จะลดน้อยลงไป รวมทั้งการบังคับชำระหนี้ด้วยวิธีการโอนที่ดิน หรือการบังคับซึ่งที่ดินก็จะลดลง ราคาที่ดินก็จะไม่สูงอย่างผิดปกติ เพราะการเก็งกำไร การปั่นราคาทำได้ยากยิ่งขึ้น เนื่องจากผลของการถูกกำหนดสิทธิในที่ดินนั่นเอง

แต่เนื่องจากการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินนั้น เป็นการริดรอนสิทธิของเอกชนให้ต้องถูกจำกัดสิทธิ ย่อมจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ จึงเป็นเรื่องที่จะต้องมิผู้ได้แย่งอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งในอดีตก็เคยปรากฏมาแล้วว่า ชำราชการขึ้นผู้ใหญ่และนายทุนที่มีที่ดินของตนอยู่จำนวนมาก ตลอดจนผู้แทนราษฎรที่ร่ำรวยก็กลัวว่า ตนจะต้องเสียผลประโยชน์ จึงพยายามคิดค้นถ่วงเวลาไม่ยอมให้บทบัญญัติในเรื่องนี้ออกบังคับใช้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีเพียงคนจำนวนน้อยเท่านั้นที่คัดค้าน แต่คนส่วนใหญ่เกือบทั้งประเทศเป็นผู้มีที่ดินเพียงเล็กน้อย หรืออาจไม่มีที่ดินเลย ดังนั้น ในเรื่องนี้จะน่าจะเป็นบทที่จะพิสูจน์ถึงความจริงใจของรัฐบาลที่มีต่อสังคมโดยรวม และความมั่นคงของประเทศชาติหรือไม่

เพราะในสภาพปัจจุบัน ช่องว่างระหว่างชนชั้นห่างกันมากขึ้น ชาติความเป็นธรรมในสังคม มีการเอาเปรียบกัน ที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติและเป็นสมบัติของชาติที่มีค่า หากตกอยู่ในมือของบุคคลเพียงบางกลุ่ม ขณะที่คนส่วนใหญ่ของประเทศแทบจะไม่มีที่ดินทำกิน หรือที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ดังกล่าวที่เคยกล่าวมาแล้ว

การกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน จึงเป็นแนวทางที่จำเป็นประการหนึ่ง ที่จะช่วยกระจายการถือครองที่ดินของ เอกชน ให้เป็น ไปอย่างทั่วถึงและ เป็นธรรม ซึ่งผลก็จะช่วย ให้เกิดการกระจายรายได้ เกิดการ ใช้ทรัพยากร ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและ ได้ประโยชน์สูงสุด ป้องกันการกักตุนที่ดิน

ดังนั้น จึงพอสรุปถึงผลดีของการนำกฎหมายว่าด้วยการกำหนดสิทธิใน การถือครองที่ดินมาใช้สร้างความมั่นคงแก่รัฐ เพื่อก่อให้เกิด เอกภาพอัน เป็นประโยชน์ต่อประ เทศชาติส่วนรวม กล่าวคือ

ทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน ไปสู่ ประชาชนผู้มีรายได้น้อย เกษตรกร ผู้เช่าที่ดิน หรือผู้ไร้ที่ดินทำกิน ให้สามารถมีที่ดิน ซึ่งเป็นปัจจัย สำคัญในการอยู่อาศัยและที่ทำกินของตนเอง อันจะส่งผล ให้มีการ เพิ่มผลผลิตทางการ เกษตร ราย ได้ของ เกษตรกร และรายได้ประชาชาติเพิ่มมากขึ้น ลดปัญหาการกักตุนที่ดินเพื่อการ เก็งกำไร รวมทั้งทำให้นายทุนไม่สามารถกักตุนที่ดินเพื่อหาผลประโยชน์จากการ ให้เช่าที่ดิน นอกจากนี้ยัง เป็น การส่งเสริมให้สถาบันการเงินพิจารณาให้สินเชื่อ โดยยึดถือโครงการ เป็นหลัก แทนการให้สินเชื่อ โดยยึดถือที่ดิน เป็นสำคัญ ซึ่งจะ เป็นการร่วมลงทุนกับเจ้าของโครงการ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ใน ฐานะสถาบันการเงิน ได้อย่างเหมาะสม และ เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยส่วนรวม

ทางด้านสังคม ทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ลดช่องว่าง และ ความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยที่ดินมิได้ตกเป็นของกลุ่มคนเพียงกลุ่มเดียว เช่น นายทุน พ่อค้า นายธนาคาร ฯลฯ รวมทั้งการอพยพลงถิ่นฐานจากชนบท เข้าสู่เมือง ให้ผู้น้อยลง อันส่งผลเป็น การลดปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการศึกษา และปัญหาแรงงาน ตลอดจน เป็นการ ป้องกันการ เกิดปัญหาผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

ทางด้านการเมือง ทำให้ลดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ เกี่ยวกับปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน และที่ป่าสงวนแห่ง ชาติ ตลอดจนปัญหาการถือครองที่ดิน ในบริเวณสำคัญ อันอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและ ล่อแหลมต่อความปลอดภัยของประเทศชาติได้

และหลังจากการที่มีการนำมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิ การถือครองที่ดินมาบังคับใช้แล้ว ผลแห่งการนั้นจึงจำเป็นต้องมีองค์กร ใดองค์กรหนึ่งมารับ เพื่อดำเนินงานตามมาตรการทางกฎหมายนั้น เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิใน ที่ดินได้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนาที่ตั้งไว้ ซึ่งในกรณีผู้เขียนเห็นว่า กรมที่ดินเป็นองค์กรที่ เหมาะสมเป็นอย่างยิ่งที่จะดำเนินงานตามนโยบายนี้ เนื่องจากประสบการณ์ ความชำนาญ ความ เชี่ยวชาญ ความพร้อมทั้งทางด้านข้อมูลที่ดินและพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน

นอกจากมาตรการหลัก ในทางกฎหมาย ในเรื่องการกำหนดสิทธิ ในที่ดิน แล้ว รัฐควรมีมาตรการ เสริม เพื่อให้กฎหมายการจำกัดสิทธิ ในการถือครองที่ดินมีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น และบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ เพื่อให้มีการกระจายการถือครองที่ดิน โดย มาตรการ เสริมควรมีหลักการดังต่อไปนี้ คือ

3.3.2 มาตรการเสริม

3.3.2.1 ภาษีที่ดิน

การจัดเก็บภาษีที่ดินนั้น นอกจากจะเป็นการแสวงหารายได้ของรัฐทาง หนึ่งแล้ว ยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือ ในการดำเนิน นโยบายทาง เศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศ ไทยได้อีกด้วย และโดยทั่วไปแล้วนโยบายดังกล่าว มักมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญดังนี้²⁵ คือ เพื่อ เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เพื่อให้ปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้ถูกนำมาใช้ในการผลิตอย่างเต็ม ประสิทธิภาพ เพื่อกระจายปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ให้แก่ผู้ที่ทำการผลิตอย่างเหมาะสม และเพื่อ ส่งเสริมสวัสดิการของคนในสังคม เช่น ช่วยลดช่องว่างระหว่างฐานะของคนในสังคม และช่วย ยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชน เป็นต้น

²⁵ เกริกเกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม, "ภาษีที่ดิน", วารสารธรรมศาสตร์, 4 (มิถุนายน- กันยายน 2517), หน้า 2.

การจัดเก็บภาษีที่ดินนี้ จะต้องพิจารณาถึงความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดิน จุดมุ่งหมายทาง เศรษฐกิจของรัฐบาล และหลักการ ในทางปฏิบัติด้วยว่าอยู่ในวิสัยจะ เป็นไปได้หรือไม่ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ฐานภาษีที่ดินที่ใช้แบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ

- การเก็บภาษีตามพื้นที่ เป็นการเก็บภาษีจากจำนวนพื้นที่เป็น เกณฑ์ ซึ่งอาจใช้วิธีเก็บภาษีที่ดินในอัตราเดียวกันหมด โดยไม่คำนึงถึงสภาพของคุณภาพของดิน หรือโดยแบ่งแยกอัตราที่จัดเก็บแตกต่างกันตามคุณภาพและมูลค่าของที่ดินก็ได้

- การเก็บภาษีที่ดินตามมูลค่าของค่าเช่าที่ดิน เป็นวิธีการเก็บ ภาษีโดยยึดถือ "ค่าเช่า" ของที่ดินเป็นเกณฑ์ ซึ่งอาจใช้วิธีเก็บตามมูลค่าของค่าเช่าประจำ กล่าว คือ ใช้วิธีประเมินค่าเช่าโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจประเมินค่าเช่าจากความสามารถในการก่อให้เกิด รายได้ของที่ดินแต่ละประเภท แล้วกำหนดเป็น "ค่าเช่ามาตรฐาน" ในที่ดินแต่ละประเภทหรือ แต่ละเขต เพื่อใช้ประเมินภาษีจากค่าเช่ามาตรฐานนั้นต่อไป อีกวิธีหนึ่งคือ เจ้าหน้าที่จะทำการ ประเมินมูลค่าของที่ดินแต่ละประเภท หรือแต่ละเขต แล้วจึงกำหนด "ค่าเช่ามาตรฐาน" ควร จะเป็นเท่าใด หลังจากนั้นก็ประเมินภาษีตามอัตราที่กำหนดไว้ และ ในการเก็บภาษีตามพระราช บัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 นั้น ก็เป็นการจัดเก็บตามหลักของค่าเช่าประจำของ ที่ดิน ซึ่งตามกฎหมายไทยเรียกว่า "ค่าเช่ารายปี" นอกจากการเก็บภาษีที่ดินตามมูลค่าของค่าเช่า ที่ดิน ยังมีการเก็บตามมูลค่าของที่ดิน โดยมีการกำหนดราคาตลาดของที่ดินที่มีการซื้อขายกัน หรือ อาจจะขายได้เป็นเกณฑ์ในการเก็บภาษี

- การเก็บภาษีตามหลักรายได้ การเก็บภาษีวิธีนี้ใช้ "รายได้" เป็นฐานภาษี รายได้ที่จะต้องถูกประเมินภาษีนั้น จะประกอบด้วยรายได้ที่เกิดจากที่ดิน และรายได้ จากปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ของผู้เสียภาษี การเก็บภาษีตามหลักของรายได้นี้ แบ่งออกเป็น 3 วิธี คือ เก็บตามรายได้ขั้นต้น เป็นการเก็บภาษีที่ดินจากผลิตผล หรือรายได้ขั้นต้นจากที่ดิน โดยกำหนด อัตราภาษีเป็นร้อยละของผลิตผลที่ผลิตได้ เก็บตามรายได้สุทธิ โดยถือว่ารายได้จากที่ดินเป็นส่วน หนึ่งของรายได้ทั้งหมดที่จะต้องเสียภาษี รายได้จากกิจการ เกษตรจะต้องเสียภาษี เหมือนกับรายได้ จากกิจการประเภทอื่น เก็บตามราคาผลิต คือเก็บจากรายได้การขายผลิตผลของเกษตรกร เมื่อ เกษตรกรนำผลิตผลออกขายก็จะถูกเก็บภาษีตามราคาซื้อขายได้

สำหรับการเก็บภาษีที่เกี่ยวกับที่ดินของประเทศไทยเรา มีการจัดเก็บ ภาษีในรูปแบบต่าง ๆ คือ

- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากโรงเรือนหรือ สิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ และที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ เฉพาะที่เจ้าของ มิได้อาศัยอยู่เอง หรือให้ผู้อื่นเช่าอยู่อาศัย และมีได้ใช้เป็นที่ไว้สินค้าหรือประกอบอุตสาหกรรม เท่านั้น

- ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่เก็บจากมูลค่าของที่ดินที่อยู่ใน ครอบครองของผู้เป็นเจ้าของ โดยมูลค่าของที่ดินที่ใช้ เป็นภาษีจะ ใช้ราคาปานกลางของที่ดินที่อยู่ใน ข้างต้องเสียภาษี จะเป็นที่ดิน ไม่มีสิ่งปลูกสร้างในที่ดิน

- ภาษีเงินได้เก็บจากการขายอสังหาริมทรัพย์ จะ เก็บจากส่วน ของเงินที่ได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์

- ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดิน กรมที่ดินจะจัดเก็บในอัตราร้อยละ 2 ของราคาประเมินที่ดินที่กำหนด

- อัตรแสดมปีที่ต้องติด ในสัญญาซื้อขายที่ดิน โดยจะต้อง เสีย ใน อัตรา 0.5% ของราคาซื้อขาย

- ภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการขายอสังหาริมทรัพย์ เป็นทางค้าหรือ หากำไร ในรูปของภาษีธุรกิจเฉพาะ ซึ่งจะ เสียทั้งสิ้นรวมกัน 3.3%

สำหรับในประเทศไทยเรานั้น ภาษีที่เก็บจากการถือครองที่ดินจริง ๆ นั้น คือ "ภาษีบำรุงท้องที่" ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ซึ่งจัดเก็บโดยเป็นการ จัดเก็บภาษีที่ดินตามพื้นที่ในระบบ "อัตราที่แตกต่างกัน" ตามสภาพการใช้และมูลค่าตามราคา ปานกลางของที่ดิน โดยการประเมินราคาที่ดินซึ่งจะถือเป็นราคากลางของที่ดิน ในการเสียภาษีบ่า รุงท้องที่นั้น กฎหมายให้นำเอาราคาที่ดินในหน่วยที่จะตราค่าซื้อขายกัน โดยสุจริตครั้งสุดท้าย ไม่น้อย กว่าสามราย ในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปีก่อนวันตราค่า มาคำนวณแล้วเฉลี่ย เป็นราคาปานกลาง โดยมิให้คำนวณราคาโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งเพาะปลูกเข้าด้วย ฯลฯ (ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508)

จุดบกพร่องของ "ภาษีบำรุงท้องที่" ที่ทำให้ไม่มีส่วนช่วยในการกระจายการถือครองที่ดิน และยังทำให้การเก็บเงินภาษีเข้ารัฐเก็บได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยได้นั้น เนื่องจาก

1. ภาษีบำรุงท้องที่ มีระบบอัตราการจัดเก็บภาษีที่ใช้อยู่ มีลักษณะถดถอย (Regressive Tax Rate) คือ ยิ่งมูลค่าของที่ดินสูงมากเพียงใด อัตราภาษีก็จะลดลงโดยลำดับ ผู้ถือครองทรัพย์สินมากกลับเสียภาษีน้อยกว่าผู้ถือครองทรัพย์สินน้อย ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้เสียภาษีเป็นอย่างมาก

2. ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่เก็บจากมูลค่าของที่ดินซึ่งอยู่ในครอบครองของผู้เป็นเจ้าของ โดยมูลค่าของที่ดินที่ใช้เป็นภาษีจะใช้ราคาปานกลางของที่ดิน ซึ่ง "ราคาปานกลาง" ที่ใช้คิดภาษี มักจะคิดจากราคาซื้อขายที่มาจดทะเบียน ซึ่งมักจะต่ำกว่าความเป็นจริง เพราะต้องการเสียค่าธรรมเนียมในการโอนและเสียภาษีเงินได้ให้น้อยลง ดังนั้น เงินภาษีที่ได้จากการคิดภาษีแบบนี้ จึงไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง ทำให้รัฐเสียรายได้เข้าคลังปีละมากมาย

ดังนั้น เมื่อระบบภาษีที่จัดเก็บที่ใช้อยู่มีข้อบกพร่องและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี อีกทั้งยังไม่เป็นการส่งเสริมการกระจายการถือครองที่ดินด้วย ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไข "ภาษีที่ดิน" ชนิดนี้เสียใหม่ โดยในการปรับปรุงนี้อาจพิจารณาเหตุผลที่ใช้ในการปรับปรุง คือ

- ให้สอดคล้องกับหลักความสามารถในการเสียภาษี คือความร่ำรวยมักสะสมอยู่ในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ การเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องที่สมควรจะใช้เป็นหลัก ในการจัดเก็บภาษีตามความสามารถของผู้เสียภาษี ผู้ที่มีทรัพย์สินมาก ก็ต้องเสียภาษีมากขณะที่ผู้ที่มีทรัพย์สินน้อยก็เสียภาษีน้อย ซึ่งจะช่วยให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

- การใช้ภาษีที่ดิน เป็นการลดการถือครองที่ดิน ในรูปที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ เช่น การกักตุนเก็งกำไรที่ดิน เป็นต้น

- เป็นการ ใช้ภาษีที่ดิน ช่วยสนับสนุนในการกระจายการถือครอง

ที่ดิน

ดังนั้น ในการจัดเก็บภาษีที่ดิน หรือภาษีอสังหาริมทรัพย์นั้น รัฐควรมีแนวทางในการจัดเก็บโดยอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้คือ ในกรณีของผู้ถือครองที่ดินตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ รัฐควรมีนโยบายให้การส่งเสริมสนับสนุนแก่ผู้ถือครองที่ดินตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดให้ได้รับประโยชน์ในทางภาษีที่ดิน โดยอาจจะจัดเก็บภาษีที่ดินแก่เจ้าของที่ดินประเภทนี้ในอัตราที่พอเหมาะพอควร สมเหตุสมผล และในการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับภาษีที่ดินหรือภาษีอสังหาริมทรัพย์นี้ ควรจะมีแนวทางในการบัญญัติให้เป็นระบบและมีเอกภาพ ส่วนผู้ถือครองที่ดินในจำนวนเกินกว่าส่วนที่กฎหมายกำหนดไว้ รัฐควรเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า และโดยเฉพาะที่ดินที่ไม่ได้ใช้ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า รัฐควรกำหนดอัตราภาษีสำหรับที่ดินประเภทนี้ให้สูงเป็นพิเศษ

3.3.2.2 นำบทกฎหมายเกี่ยวกับเจ้าของที่ดินทอดทิ้งที่ดิน มาบังคับใช้ อย่างจริงจัง

กระทรวงมหาดไทยควรจะได้ทบทวนระเบียบคำสั่งที่ได้ออกไปเกี่ยวกับกรณีเจ้าของที่ดินทอดทิ้ง ไม่ทำประโยชน์ที่ดิน หรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ในกรณีที่ เป็นโฉนดที่ดินลืบบิตติดต่อกัน หรือ ในกรณีที่ เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ห้าปีติดต่อกัน ให้ อธิบดีกรมที่ดินร้องขอต่อศาล เพื่อขอให้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินตกเป็น ของรัฐ ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้ได้ผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง เมื่อมีการ จัดทำทะเบียนล้าสมัย โฉนดที่ดิน เป็นรายแปลงเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็ควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่ออกตรวจสอบ การทำประโยชน์ที่ดิน เพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไป วิธีการนี้จะ เป็นการกระตุ้นทุกคนเข้าทำ ประโยชน์ในที่ดิน เป็นผลิตทาง เศรษฐกิจ และป้องกันการถือครองที่ดินไว้เพื่อค้ากำไร โดยไม่ทำ ประโยชน์ในที่ดินแต่อย่างใด

3.3.2.3 จัดให้ทางองค์กร เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล เกี่ยวกับธุรกิจการค้าที่ดิน

เนื่องจากการกำหนดการถือครองที่ดินนั้น ควรจะต้องมีการยกเว้น ธุรกิจการค้าที่ดิน เพราะจะได้ ไม่มีผลกระทบต่อธุรกิจประเภทนี้ ซึ่ง ในปัจจุบันถือว่าเป็น ธุรกิจที่มีความสำคัญอย่างยิ่งชนิดหนึ่ง โดยในต้นบทกฎหมายประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ได้รับอนุมัติไว้ในมาตรา 101, 102 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาต รวมทั้งกำหนดระยะเวลาในการถือครองที่ดินเพื่อการค้าไว้ด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติหลังจากมีการขออนุญาตเสร็จสิ้น ก็ให้ผูขสามารถทำการค้าที่ดินได้แล้ว รัฐไม่มีมาตรการในการคอยควบคุมดูแลการใช้ที่ดิน เพื่อธุรกิจการค้าที่ดินตามที่ขออนุญาตอีกเลย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรจะมีองค์กรหนึ่ง เข้ามาทำหน้าที่กำกับดูแล และติดตามผลในการใช้และถือครองที่ดิน สำหรับธุรกิจการค้าที่ดินนี้ โดยผู้เขียนเห็นว่างานในหน้าที่นี้ควรจะมีมอบหมายให้ "กองควบคุมธุรกิจที่ดิน" กรมที่ดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมธุรกิจที่ดินอยู่แล้วนั้น เป็นผู้คอยดูแลและติดตามผลเกี่ยวกับการใช้และการถือครองที่ดินของธุรกิจการค้าที่ดินนี้ว่า ธุรกิจการค้าที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ถือครองที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ ใช้ที่ดินนั้น ๆ อย่างถูกต้องและเหมาะสมกับวัตถุประสงค์หรือไม่ อย่างไร

โดยทั้งนี้ในการปฏิบัติงานนั้น ควรเน้นให้มีการทำรายงาน บันทึก เพื่อติดตามผลของการถือครองที่ดิน การซื้อขายแลกเปลี่ยน และการทำธุรกิจเกี่ยวกับการค้าที่ดินนั้น ๆ ด้วย ถ้าพบว่ามี การถือครองที่ดินนั้น ๆ มิได้เพื่อธุรกิจการค้าที่ดิน รัฐควรมีมาตรการลงโทษผู้ฝ่าฝืนนั้น ๆ อย่างเด็ดขาด เพื่อป้องกันนายทุนใช้ช่องโหว่ของกฎหมายกว้านซื้อและกักตุนที่ดินเอาไว้โดยมิได้ทำประโยชน์ในที่ดิน

3.3.2.4 จัดตั้งหน่วยงานทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลการถือครองที่ดินของ

ประชาชน

การจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวขึ้นนี้ ก็เพื่อใช้ตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีบุคคลใดประสงค์จะซื้อที่ดินเพิ่มเติมเพื่อปฏิบัติ ให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยทางกระทรวงมหาดไทย ควรจะต้องจัดตั้ง "ศูนย์ข้อมูลที่ดิน" ขึ้น ในขั้นต้นนี้ ใครขอเสนอให้ทำทะเบียนสำมะโนที่ดินรายแปลงก่อน ทะเบียนดังกล่าวควรมีรูปแบบเหมือนกับทะเบียนบ้านที่กรมการปกครองจัดทำในระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับตัวบุคคล ที่อยู่อาศัยในบ้านแต่ละหลัง ส่วนทะเบียนสำมะโนที่ดิน ควรมีรายละเอียดเกี่ยวกับเลขหมายลำดับแปลงที่ดิน ที่ตั้งของที่ดิน จำนวนเนื้อที่ดิน เอกสารสิทธิที่ออกให้ ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ชื่อที่อยู่ของผู้เป็นเจ้าของที่ดิน รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้น ซึ่งผลประโยชน์ของหน่วยงานนี้ จะเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการควบคุมการถือครองที่ดิน ตลอดจนการจัดเก็บภาษีที่ดิน เป็นต้น

3.3.2.5 จัดให้มีการประชาสัมพันธ์และให้การศึกษาแก่ประชาชน

โดยมีผู้จัดการให้มีการประชาสัมพันธ์และให้การศึกษาในเรื่องของการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินแก่ประชาชน โดยชี้ให้เห็นถึงความจำเป็น พร้อมทั้งข้อดีข้อเสียของการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน เป็นต้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย