

บทที่ 3

นโยบายและแนวคิดของรัฐ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดิน

ในส่วนนี้จะทำการวิเคราะห์ถึงนโยบายและแนวคิดของรัฐ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดิน โดยจะวิเคราะห์ถึงประเภทของการถือครอง เช่น การถือครองเพื่อเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม โดยชี้ให้เห็นถึงการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐในสมัยต่าง ๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

การใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดิน ในสมัยศักดินาบรรพจนถึงสมัยชุมชนบุพกาล

ในสมัยโบราณหรือสมัยศักดินาบรรพ ชุมชนมนุษย์ยังหาเลี้ยงชีพด้วยการล่าสัตว์หรือเก็บผลไม้ในป่าอยู่ สมัยนั้นมนุษย์ไม่รู้เรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินเลย ถือว่าที่ดินเป็นของกลาง ไม่มีใครหวงห้ามเป็นของตนโดยเฉพาะแต่อย่างใด¹ แม้ต่อมาถึงสมัยที่มนุษย์รู้จักเลี้ยงปศุสัตว์ที่ท่องเที่ยวไปเรื่อยๆ ก็ตาม ที่ดินก็ยังไม่มีเจ้าของยังเป็นของกลางอยู่ กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินได้กำเนิดขึ้นเมื่อมนุษย์รู้จักทำการเพาะปลูก แต่กระนั้น ในช่วงกสิกรรมขั้นแรก ๆ ก็ยังไม่มีการถือสิทธิ์ในที่ดินประการหนึ่ง เพราะว่าที่ดินในสมัยนั้นมีมากมาย เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคน ไม่จำเป็นต้องกำหนดเนื้อที่ว่าของใคร เท่าใด อีกประการหนึ่งเพราะเรื่องกสิกรรมยังเป็นความรู้ใหม่ เพิ่งเริ่มทำ เมื่อเนื้อที่แห่งใดใช้เพาะปลูกไม่ได้ผลดี ก็จะโยกย้ายไปอีกแห่งหนึ่งได้ มนุษย์ในสมัยนั้นสามารถทำการเพาะปลูกร่วมกัน โดยที่ดินเป็นสมบัติของสังคม ผู้ทำการเพาะปลูกเป็นแต่แบ่งปันพืชผลกันเท่านั้น

ต่อมาเมื่อการอยู่กันมากขึ้น เป็นกลุ่มเป็นก้อนกัน มนุษย์ก็ติดดินมากขึ้น และเมื่อมีจำนวนคนเพิ่มขึ้น ก็มีความจำเป็นจะต้องหาวิธีเพาะปลูกให้ได้ผลจริง ๆ จึงเกิดการถือสิทธิ์ในที่ดินชั่วคราว โดยแบ่งสันปันเนื้อที่คนทำการเพาะปลูก สิทธินี้มีกำหนดเวลาเพียงปีเดียว เพราะว่าเมื่อเกิดความจำเป็นต้องการเพาะปลูกให้ได้ผลดีจริงแล้วก็ต้องหาที่ดินที่ดี ซึ่งที่ดินที่ดีในความคิดของมนุษย์ในสมัยนั้น คือ ที่ดินที่น้ำท่วมแล้วน้ำลดลงไป เช่นที่ริมตลิ่ง หรือที่ลุ่มใกล้ฝั่งแม่น้ำ เป็น

¹ ดร. ร. แลงกาด์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, พิมพ์ปี 2526, หน้า 295.

ที่เพาะปลูกได้ผลเห็นทันตา เนื่องจากที่ดินในบริเวณนั้นมีแร่ธาตุที่สำคัญมากมายสำหรับพืชที่ใช้ในการเจริญเติบโต ฉะนั้นที่เพาะปลูกที่ดีที่สุดของมนุษย์สมัยโบราณจึงเป็นลุ่มน้ำของแม่น้ำใหญ่ ๆ เช่น ลุ่มแม่น้ำไนล์ ไทกริส ยูเฟรติสสินธุ คงคา หวังโห ยั้งจื่อ และอารยธรรมของมนุษย์ก็ก่อสร้างตัวขึ้นมาด้วยจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ เช่นชาวอียิปต์โบราณซึ่งเจริญมาก่อนมนุษย์ใด ๆ ในโลกนี้ ก็เพราะลุ่มน้ำไนล์เมื่อฤดูน้ำมาก น้ำก็จะท่วมเนื้อที่กว้างใหญ่ไพศาล โดยน้ำได้พาเอาโคลนตมหรืออาหารสำหรับพฤษชาติมาทิ้งไว้ให้ พอถึงช่วงน้ำลด พวกหัวหน้าหมู่บ้านก็ไปจัดสรรแบ่งปันที่ดินกัน ปลูกพืชพันธุ์ที่ให้ผลในเวลา 6-7 เดือน เก็บเกี่ยวเสร็จแล้วน้ำก็กลับท่วมมาใหม่ ลบรอยเครื่องบักปั่น ไม้รู้ว่าของใครอยู่ที่ไหน และต้องมีการปักปันกันใหม่ทุกปี ในกรณีนี้จะเห็นว่าไม่มีทางจะถือได้ว่าสิทธิของใครอยู่ตรงไหน ต้องจัดสรรกันใหม่ทุกปี ทำให้คนพวกนี้มีความรู้ทางด้านความรู้จักใช้เครื่องวัด รู้จักฤดูกาลอย่างถูกต้อง อันเป็นบ่อเกิดแห่งความเจริญของมนุษย์ เราจึงเรียกว่า "อารยธรรม" ² จะเห็นได้ว่า มนุษย์เริ่มมีการถือสิทธิในที่ดิน โดยมีกำหนดเวลาไม่เกิน 1 ปี แต่อย่างไรก็ตามในขั้นนี้ยังไม่มียุติกรรมส่วนบุคคล สิทธิครอบครอง ยังเป็นของพวกของหมู่ หรือของเผ่า เพราะการแบ่งที่ดินอย่างนี้ต้องแบ่งเป็นพื้นใหญ่ ๆ ไม่สามารถจัดแบ่งเป็นขั้นเล็กขั้นน้อยได้

ต่อมาเมื่อมนุษย์มาอยู่ใกล้แม่น้ำมากขึ้น และที่ดินที่อยู่ใกล้แม่น้ำก็หายากขึ้นทุกที โดยที่ดินที่น้ำท่วมถึงดังกล่าวนี้ทำการเพาะปลูกพืชที่มีอายุไม่ถึงปี ถ้าเป็นพืชที่มีอายุมากกว่านั้นก็เพาะปลูกในที่เช่นนั้นไม่ได้ ทำให้มนุษย์ต้องเริ่มการเพาะปลูกในที่ดอนห่างจากฝั่งน้ำออกไป แต่ในการเพาะปลูกในที่ดอนเช่นนั้น มีงานต้องทำมาก คือต้องหักล้างถางพง ต้องขุดร่องน้ำน้ำเข้ามา หรือต้องขุดบ่อขุดสระกักกั้นน้ำฝนไว้ ซึ่งงานเหล่านี้ต้องใช้เวลาและแรงงานมาก ทำให้มนุษย์เกิดความหวงกัน ในที่ดินที่ตนลงทุนลงแรงนั้นมีมากขึ้น โดยจะเห็นคนอื่นมาเอาไปเสีย ในที่ดินที่ตนลงแรงไปไม่ได้ ทำให้เรื่อง "สิทธิในที่ดิน" อย่างแท้จริงได้กำเนิดขึ้นตรงนี้ จะเห็นได้ว่าสิทธิแรกเริ่มของมนุษย์ได้มาจากการลงแรง แต่สิทธิในขั้นนี้ก็ยังไม่เป็นส่วนตัวบุคคล แต่เป็นของครอบครัว หรือของ

² พันตรี หลวงวิจิตรวาทการ, "ที่ดินในทัศนะของพันตรี หลวงวิจิตรวาทการ" วารสารที่ดิน ปีที่ 23 ฉบับที่ 3, หน้า 15.

หมู่ ซึ่งครอบครัวและหมู่บ้านไม่ยอมให้คนแต่ละคนแบ่งแยกเอาไป³ ที่ดินจึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันของครอบครัว หัวหน้าครอบครัวจึงเป็นผู้ถือที่ดินในนามของสมาชิกในครอบครัว มีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาด ในเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นทุกประการ แต่หัวหน้าครอบครัวไม่มีสิทธิโอนที่ดินนั้นให้แก่ใคร เพราะที่ดินนั้นยังเป็นสมบัติของหมู่บ้าน ต่อมาเผ่าหรือหมู่บ้านประมุข ซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัวผู้หนึ่ง ซึ่งมีอำนาจเหนือหัวหน้าครอบครัวคนอื่น จึงมีกำลังเข้มแข็งขึ้น สามารถที่จะตั้งลูกหลานของตน เป็นประมุขสืบต่อกันไปได้ เป็นเหตุให้อำนาจหัวหน้าครอบครัวเสื่อมลง ในบางแห่งประมุข เข้มส่วนสิทธิของหัวหน้าครอบครัวคนอื่น ได้บางประการ ประมุขจึงได้ชื่อว่าเป็นผู้ถือที่ดินอยู่ในบังคับบัญชาของตนแต่ผู้เดียวแทนหัวหน้าครอบครัวทั้งหลาย ต่อมาเผ่าหรือหมู่บ้านเป็นประเทศชาติใหญ่ การปกครองมั่นคงยิ่งขึ้น เป็นเหตุให้อำนาจของครอบครัวเสื่อมลงไปอีก แม้ในหมู่บ้านถือกรรมสิทธิ์ร่วมกันของครอบครัว หัวหน้าครอบครัวก็ไม่มีอำนาจเด็ดขาดเหมือนแต่ก่อน ต้องปรึกษามหาชิกผู้อื่น บางทีต้องยอมแบ่งปันที่ดินให้สมาชิกด้วย ดังนั้น กรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนจึงเริ่มแพร่หลายขึ้น

กรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนที่เริ่มเกิดขึ้นนี้มีลักษณะแตกต่างกับกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์เป็นอย่างมาก เพราะในสมัยเดิมที่ดินมีอยู่มากแต่คนยังมีน้อย ดังนั้น หากใครต้องการที่จะเพาะปลูก หรือปลูกเรือนอยู่ ก็ต้องไปหาที่ในป่าแล้วแผ้วถางโค่นสร้างที่นั้นจึงจะเป็นของตน แต่ถ้าเจ้าของอพยพออกจากที่หรือเลิกทำประโยชน์แล้ว ที่นั้นก็กลับมาเป็นของกลาง ผู้ใดจะเข้าทำต่อไปก็ได้ ทั้งนี้เพราะในสมัยโบราณกรรมสิทธิ์ยังไม่แยกออกจากการครอบครอง เจ้าของจะต้องเป็นผู้ที่ครอบครองอยู่หรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้น จึงจะมีสิทธิวางห้ามในที่ดินนั้นได้ ดังนั้น ในสมัยนั้น "ที่ดิน" จึงไม่เป็นที่ทรัพย์ที่สำคัญสำหรับบุคคล โดยทรัพย์ที่สำคัญของบุคคลคือ ทาส กรรมกร ช่าง ม้า โค กระบือ สิ่งของเงินทองที่ติดตัวไปกับเจ้าของ เพราะเจ้าของจะต้องอาศัยทรัพย์เหล่านี้ทำให้เกิดผลประโยชน์ หรือผลผลิตในที่ดิน ถ้าไม่มีก็ไม่สามารถทำได้ (ดังนั้น การที่กฎหมายเก่าของไทยเกี่ยวกับที่ดินระบุแต่ทรัพย์ต่าง ๆ ที่รวมเป็นกองสมบัติของบุคคลโดยมิได้พูดถึงที่ดินเลย เพราะที่ดินไม่มีค่าในตัวของมันเอง แต่ผลที่เก็บเกี่ยวได้จากที่ดินจึงตกเป็นกองสมบัติของ

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

บุคคลมากกว่าเนื้อที่ตนเอง⁴ ต่อมา กรรมสิทธิ์แยกออกจากการครอบครองแล้ว ที่ดินจึงเริ่มเป็นทรัพย์สินที่มีคุณค่าต่างหากจากผลประโยชน์ที่ทำได้ แต่ถึงกระนั้นก็ดี สิทธิในที่ดินยังไม่เหมือนสิทธิในสังหาริมทรัพย์ เพราะในสมัยที่มนุษย์รวมตัวเป็นชุมชนใหญ่ เป็นสมัยการเมืองที่การปกครองเป็นการปกครองดินแดน แทนที่จะเป็นการปกครองหมู่บ้านโดยเฉพาะอย่างสมัยก่อน มีพระราชอำนาจเป็นเจ้าอาณานิคม ส่วนอาณานิคมนั้นไม่ใช่ที่อื่น แต่คือ ที่ดินที่พระราชอำนาจปกครองนั่นเอง และการที่ที่ดินมีเจ้าของหวงแหนยึดถือไว้ในอำนาจของตน อาจจะทำให้เป็นปรปักษ์ต่ออำนาจของพระราชอำนาจ ไม่เหมือนสังหาริมทรัพย์ที่ผู้เป็นเจ้าของไม่สู้จะมีโอกาสใช้สิทธิของตนได้ในทางที่เป็นอุปสรรคต่ออำนาจของพระราชอำนาจ ฉะนั้นในประเทศชาติที่พระราชอำนาจมาก ก็คงจะพยายามตัดทอนและจำกัดสิทธิของเจ้าของมิให้ล่วงอำนาจของพระราชอำนาจได้ โดยส่วนใหญ่จะบัญญัติไว้ในกฎหมายเลขที่เดียวว่า ที่ดินทั้งหมดในประเทศเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน หากใช้เป็นของราษฎรไม่เช่น ประเทศจีนโบราณถือกันว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นเจ้าของที่ดินในอาณาจักร โดยปรากฏในคัมภีร์ชีกิวของขงจื้อที่ว่า "ที่ดินใต้ท้องฟ้าเป็นของผู้เป็นประมุข และบรรดาผู้อาศัยที่ดินนั้นเป็นข้าของประมุข" หรือตามกฎหมายอิสลามถือกันว่า ที่ดินเป็นของอัลเลาะห์ ผู้เป็นประมุขแห่งศาสนา ไม่เป็นของราษฎร และโดยเหตุที่การยึดถือที่ดินเป็นปัจจัยแห่งอิสระภาพและความเสมอภาค พระราชอำนาจจะขวานขวายอย่างสุดกำลังแห่งความสามารถให้สิทธิของเจ้าของเกิดเป็นอันตรายต่อตน กับทั้งในฐานะที่มีหน้าที่ป้องกันประโยชน์ของบ้านเมือง พระราชอำนาจคงเข้าจัดการให้ที่ดินเกิดมีผลตามความต้องการของประชากร และให้ราษฎรรับส่วนแบ่งอันสมควรแก่ตำแหน่งและกำลังด้วย

ด้วยเหตุหลายประการดังกล่าวมาแล้วนี้ ทำให้เห็นได้ว่าในสมัยเก่าสิทธิของผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่บริบูรณ์เหมือนสมัยปัจจุบัน โดยในเบื้องต้นมักเป็นสิทธิร่วมกันของชุมชน ไม่มีการโอนให้กันได้ หรือเป็นแค่เพียงสิทธิที่จะทำหรืออาศัยในที่ ในกาลต่อมาเมื่อมีการแยกกรรมสิทธิ์ออกจากครอบครองได้แล้ว ก็มากกระทบกระเทือนกับอำนาจของรัฐอันก็คิดวางมิให้กว้างขึ้น สิทธิของเจ้าของที่ดินจึงถูกจำกัดต่าง ๆ ไม่บริบูรณ์เช่นสิทธิในสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ ซึ่งกฎหมายประเพณีรับรู้แต่ดึกดำบรรพ์⁵ เนื่องจากในสมัยนั้นหลักเรื่องกรรมสิทธิ์และอำนาจปกครองยังสับสนปะปนกันอยู่

⁴ ภาสกร ชลหุไร, คำอธิบายกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, พ.ศ. 2536) หน้า 20.

⁵ ดร. ร. แสงกาต์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, พิมพ์ปี 2526, หน้า 297.

เมื่อเรื่องสิทธิ์ในที่ดินของมนุษย์ได้เกิดขึ้นแล้ว ก็ได้มีพฤติกรรมอันเลวร้ายอีกอย่างหนึ่งเกิดขึ้นตามมาด้วย ซึ่งเป็นเรื่องน่าเสียใจของสังคมมนุษย์ คือ เรื่องแย่งชิงที่ดินกัน อันที่จริงเรื่องแย่งชิงที่ดิน เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นภายหลังมนุษย์เริ่มยกพวกรบราฆ่าฟันกันด้วยเรื่องแย่งน้ำ ก่อนที่จะมีการแย่งที่ดินกัน การสู้รบเริ่มแรกในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ เป็นเรื่องการแย่งน้ำซึ่งเกิดจากการที่หมู่คนที่อยู่ทางเหนือหรือในที่สูง ได้กั้นลำธารท่อน้ำเข้าที่ของตัวมากเกินไป ทำให้ที่อยู่ทางใต้หรือที่ต่ำลงไปขาดแคลนน้ำก็เลยเกิดต่อสู้กัน เมื่อแย่งน้ำกันมาก ๆ ก็กลายเป็นแย่งที่ดิน กลายเป็นการรุกรานเป็นสงครามใหญ่ ๆ อาจารย์ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจหลายท่านกล่าวว่า เกือบจะไม่มีแผ่นดินใดในพินปักพิน ที่ไม่เคยถูกแย่งชิงหรือเปลี่ยนมือเรื่องแย่งที่ดินกัน จนทำให้มีสถาบันหลายอย่างเกิดขึ้นในโลก กล่าวคือ⁶

ก. เมื่อมีการสู้รบเป็นศึกสงครามขึ้นบ่อย ๆ หัวหน้าหมู่ หัวหน้าครอบครัวก็ต้องเป็นบุคคลที่เข้มแข็งมีฝีมือในการสู้รบ เมื่อได้แสดงฝีมือให้คนเห็นจนเป็นที่เชื่อถือ ก็ได้รับการยกย่องขึ้นเป็นหัวหน้า เรียกว่า "กษัตริย์" ซึ่งมีความหมายว่า "เป็นผู้รักที่ดิน" นั่นเอง

ข. หมู่คนที่ได้ชัยชนะในการรบแย่งชิงที่ดิน เมื่อได้ที่ดินมาก็ไม่ใช่จะขับไล่เจ้าของที่เดิมออกไปแล้วเข้าทำการเพาะปลูกในที่ดินนั้นด้วยตนเอง แต่จะกักกันเอาคนที่เดิมเป็นเจ้าของที่ดินเดิมไว้ด้วยและใช้แรงงานของคนเจ้าของที่ดินเดิมนั้นทำการเพาะปลูก เมื่อได้ผลผลิตแล้วผู้ชนะก็ยอมแบ่งปันให้คนที่ออกแรงทำการเพาะปลูกนั้นเอาไว้ได้เฉพาะเท่าที่เพียงพอสำหรับการเลี้ยงชีพส่วนที่เหลือต้องส่งให้แก่ผู้ชนะ จึงได้เกิดมีสถาบันที่ดินหมู่หนึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคนอีกหมู่หนึ่ง สิทธิเจ้าคนนายคนก็ได้เกิดขึ้นมา

ค. ผู้ชนะใช้แรงงานคนอื่นเอาพืชผลมาเป็นของตัวเองนั้น ก็สามารถเก็บผลสะสมเอาไว้มาก และสร้างที่อยู่เป็นคฤหาสน์มีเครื่องบ่วงกันแข็งแรง จนบางแห่งกลายเป็นน้อมปราการใหญ่มหึมา สามารถจะเป็นที่พึ่งที่อาศัยของคนทั้งหลาย ในเมื่อมีภัยธรรมชาติหรือศัตรูที่เป็นมนุษย์ด้วยกัน ภัยจากธรรมชาติเช่น ถ้าเกิดฝนแล้งเพาะปลูกไม่ได้ หรือน้ำท่วมพืชผล หรือมีภัยพิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็อาจขอพืชผลจากผู้สะสมไว้มากเป็นอาหาร และเป็นพันธุ์เพื่อปลูกในฤดูต่อไป ภัย

⁶ พันตรี หลวงวิจิตรวาทการ, "ที่ดินในทัศนะของพันตรี หลวงวิจิตรวาทการ" วารสารที่ดิน ปีที่ 23 ฉบับที่ 3, หน้า 15.

จากศัตรูคือ เมื่อมีคนพวกอื่นหมั่นมาโจมตีก็เข้าอาศัยคฤหาสน์ที่มีเครื่องป้องกันแข็งแรง เจ้าของคฤหาสน์หรือสถานที่นั้นก็จะมีอำนาจวาสนามากยิ่งขึ้น ลัทธิเจ้านคร หรือ "พิวตัล" ได้กำเนิดขึ้นมาด้วยเหตุนี้ ทุกประเทศทุกมุมโลกได้เกิดมีพฤติกรรมที่เหมือนกัน ลัทธิเจ้านครหรือ "พิวตัล" มีอายุหลายร้อยปี และประวัติศาสตร์ของชนชาติต้องผ่านลัทธิพิวตัลมาแล้วทั้งสิ้น ⁷

ง. วิวัฒนาการในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติได้ผ่านมามากขึ้นหนึ่ง คือ บรรดาพวกเจ้านครนี้เอง คนใหม่มีที่ดินกว้างใหญ่และมีกำลังคนมาก ก็พยายามปราบเจ้านครอื่นลงไป แล้วตัวเองก็เป็นผู้ยิ่งใหญ่แต่ผู้เดียวในเขตแดนที่ปราบได้นั้น และเมื่อได้อำนาจมากขึ้น ที่ดินทั้งหลายทั้งหมดก็ตกเป็นของตนคนเดียว จึงเรียกว่า "พระเจ้าแผ่นดิน" ซึ่งเกิดขึ้นเป็นสถาบันที่แน่นชัดและมีตัวบทกฎหมายรับรอง ว่าที่ดินที่วราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์ การให้สิทธิแก่ราษฎรที่จะอยู่และใช้ทำกินนั้น ไม่เป็นสิทธิเด็ดขาด พระเจ้าแผ่นดินจะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้ ยิ่งกว่านั้นพระเจ้าแผ่นดินจะแบ่งปันที่ดินให้แก่ผู้ใด เป็นจำนวนเท่าใดก็ได้ และในการแบ่งที่ดินให้ชน ไม่ใช่ให้แต่ที่ดินเพียงอย่างเดียว ในบางครั้งยังให้คนในที่ดินนั้นด้วย ผู้ที่ได้รับส่วนแบ่งนั้นไม่ใช่มีสิทธิปกครองแต่เพียงเหนือที่ดินเท่านั้น ยังมีสิทธิเหนือคนที่อยู่ในที่ดิน ซึ่งคนในที่ดินต้องตกเป็นไพร่เป็นทาสของผู้ที่ได้รับพระราชทานที่ดินนั้นอีกด้วย ⁸

จะเห็นได้ว่า ในสมัยโบราณมนุษยย์ยังไม่สนใจหรือใส่ใจในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน อาจจะเนื่องมาจากที่ดินมีมาก และจำนวนประชากรมีน้อยกว่า ต่อมาเมื่อจำนวนผู้คนเริ่มมากขึ้น ในขณะที่ที่ดินที่จะใช้ทำการเพาะปลูกอย่างได้ผล เช่น ที่ชายตลิ่ง ชายทะเล หรือชายน้ำ มีอยู่อย่างจำกัด และเทคโนโลยีในการเพาะปลูกก็ยังเป็นแบบธรรมชาติ ไม่มีความเจริญแบบในปัจจุบัน ทำให้ที่ดินตามชายน้ำ ชายทะเลเกิดความสำคัญ และมีการแก่งแย่งที่ดินกันเพิ่มขึ้น จนมีการต้องการมีการมรดกสิทธิ์ในที่ดินเกิดขึ้น เริ่มจากหัวหน้าครอบครัว หัวหน้าหมู่บ้าน จนถึงระดับกษัตริย์ ซึ่งจะเป็นผู้ครอบครองถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในอาณาเขตทั้งหมด โดยแบ่งปันให้ราษฎรในการปกครองใช้ประโยชน์

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

จากที่ดิน ได้ตามดุลยพินิจหรือตามความสามารถของแต่ละบุคคล ใช้ประโยชน์ในที่ดินเท่าที่มีความสามารถจะกระทำประโยชน์ในที่ดินได้จริง โดยไม่มีจำกัดว่าจะแต่ละคนสามารถถือครองได้เท่าใด เนื่องจากจำนวนที่ดินยังมีมากกว่าจำนวนประชากรนั่นเอง

สมัยชุมชนบุพกาล

จากหลักฐานของชนเชื้อชาติไทยเผ่าต่าง ๆ ที่อยู่ภายนอกประเทศไทย เช่น ไทยอาหม ในแคว้นอัลสัสม์ ในอินเดียน ชนชาติไทยในเมืองหัวพันทั้งห้าทั้งหก ในประเทศลาว ชนชาติไทยที่อาศัยในบริเวณภูเขาในดงเกีย ประเทศเวียดนาม หรือพวกไทยขาวที่อยู่ตามแม่น้ำแดง ในเวียดนาม มีประเพณีคล้ายกันอยู่อย่างหนึ่งคือ การที่ประมุขเอาที่ดินมาแบ่งปันให้ราษฎร เป็นครั้งคราวไปตามกำหนดเวลา การแบ่งปันที่ดินของชนชาติไทยที่ว่ามานี้มีหลักที่ว่า ผู้เป็นประมุขขายที่ดินเพื่อประโยชน์ของตนเองอย่างเช่นคนธรรมดาไม่ แต่ผู้เป็นประมุขจะแบ่งปันให้ราษฎร เป็นเนื้อที่มากหรือน้อยตามตำแหน่งของผู้รับ ตามที่ประชุมแต่งตั้งไว้^๑ ซึ่งพอสรุปได้เป็นแนวทางให้เห็นถึงหลักเกณฑ์หรือแนวความคิดของสังคมสมัยนั้น เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินได้ดังนี้

ก. ประเทศอัลสัสม์ ในขณะนั้นเมื่อพวก "อาหม"^{*} เป็นใหญ่ มีลักษณะคล้ายคลึงกับวิธีปกครองของประเทศไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยา คือประชาชนต้องถูกเกณฑ์เข้ารับราชการทุกคน

^๑ ภาสกร ชุ่มห่อไร, คำอธิบายกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, พ.ศ. 2536) หน้า 25.

^{*} มหากษัตริย์อาหมเป็นชาติไทยใหญ่หรือเงี้ยว เริ่มตั้งอาณาจักรอัลสัสม์ได้ตั้งแต่ปี 1771 เรื่อยมาจนเต็มอาณาจักร พวกมองโกลโจมตีหลายครั้งแต่อาหมต่อสู้และรักษาอิสรภาพไว้ได้ ในปี 2198 มหากษัตริย์อาหมเข้านับถือลัทธิศาสนาพราหมณ์ และต่อมาผู้สืบราชวงศ์ก็นับถือศาสนาพราหมณ์เช่นเดียวกันต่อไป ในตอนกลางศตวรรษที่ 23 อำนาจของมหากษัตริย์เสื่อมลง และประเทศอัลสัสม์ตกอยู่ในอารักขาของประเทศพม่า

เว้นเสียแต่พวกขุนนาง นักพรต ผู้มีวรรณะสูงและทาส ชายทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีถึง 50 ปี ได้ชื่อว่า เป็น "ป้าอิก" (ไพร่) ป้าอิก 3-4 คน รวมเป็นกันหมู่ เรียกว่า โคตร คนหนึ่งในกลุ่ม 3-4 คนนี้ ต้องรับราชการเปลี่ยนกันไปคนละปี ในขณะที่คนหนึ่งไปรับราชการ คนที่อยู่จะเป็นผู้ทำนา ทำสวน เพื่อเลี้ยงหมู่ของตน และผู้ที่ไปรับราชการ ในยามสงครามอาจมีการ เกณฑ์คน ในโคตรหนึ่งถึง 2-3 คนก็ได้ และ ในเวลาที่บ้าน เมืองอยู่เป็นปกติสุข ทางราชการจะใช้ป้าอิกทำการสาธารณประโยชน์

มหากษัตริย์อาหมจะถือตนว่าเป็น เจ้าชีวิตและเจ้าแผ่นดินทั่วทั้งหมัดในประเทศ ฉะนั้นมี สิทธิแบ่งปันที่ดินให้แก่ใคร ๆ ก็ได้ตามชอบใจ แต่ก็มิระเบียบเกิดขึ้นซึ่งมหากษัตริย์ปฏิบัติอยู่เสมอ คือ ในเบื้องต้น ป้าอิก ทุกคนรับที่ดินแปลงหนึ่ง เพื่ออาศัยอยู่และปลูกสวน เป็นการตอบแทนแรงงาน ที่ตนถูกเกณฑ์ไปรับราชการ นอกจากนั้นยังรับแบ่งนามีเนื้อที่ 2 ไร่ คือราว 7 ไร่ครึ่ง ที่ดินที่ปลูก บ้านอยู่เป็นมรดกตกทอดไปยังลูกหลาน ส่วนน่านนั้นยังคงเป็นของหลวง ผู้ทำไม่มีสิทธิโอนให้แก่ใคร และ เมื่อสิ้นตายก็ต้องกลับมาเป็นของหลวง บางทีพระมหากษัตริย์เรียกนาดินและจัดแบ่งปันใหม่ นอกจากที่ ๆ ได้รับเพื่อตอบแทนการรับราชการดังกล่าวแล้ว พวกป้าอิกอาจได้ที่ดินแปลงอื่นอีกด้วย ในการแผ้วถางที่รกร้างว่างเปล่า ผู้แผ้วถางต้องเสียภาษีปุระละ 1 ไร่ จึงมีสิทธิปกครองที่นั้น ตลอดระยะเวลาที่มหากษัตริย์ไม่ต้องการที่ เพื่อมา ให้ป้าอิกผู้อื่นที่ยังไม่ได้รับส่วนแบ่งเลย อนึ่ง มหากษัตริย์พระราชทานที่ให้แก่ขุนนางข้าราชการชั้นสูง เป็นเนื้อที่ผืนใหญ่ และพระราชทานแก้ววัดวา อารามและเหล่าพราหมณ์ด้วย ซึ่งในกาลต่อมาข้าราชการผู้ใหญ่ถือตนว่าเป็นเจ้าของที่ดินที่ได้รับ พระราชทาน เป็นเหตุให้อำนาจของพระ เจ้าแผ่นดินอาหมเสื่อมลงข้อหนึ่ง ¹⁰

ข. ประเทศอินโดจีน จากหลักฐานหนังสือต่าง ๆ ของผู้ตั้งศึกษาลัทธิธรรมเนียมของชน เชื้อชาติไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศนั้น ได้ความว่าระบบที่ดินในหมู่ชนเหล่านั้นมีหลักว่า ประมุขหรือ เจ้าเป็นเจ้าของที่ดินภายในอาณาเขตต์จึ่งเดียวกับประเทศอัสสัม อาทิเช่น ในเมืองหัวพันทั้งห้าที่ หก ชาวบ้านไม่รู้จักกรรมสิทธิ์ที่ดิน อาณาเขตต์เป็นของเจ้าชีวิต หรือพระเจ้าแผ่นดินหลวงพระบาง ประชาชนเป็นผู้เก็บกิน โดยเสียภาษีที่ดิน ภาษีอากรที่ดินซึ่งชาวบ้านต้องชำระทุกปี จึงดูเหมือนหนึ่ง ว่าเสียไปเพื่อเป็นค่าอาศัยที่เจ้าชีวิตอยู่

¹⁰ ดร.ร.แลงกาด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, พิมพ์ปี 2526, หน้า 300.

ส่วนพวกไทยที่อาศัยอยู่บนภูเขาในดง ก็ยกก็เช่นเดียวกัน "ผู้เป็นกวางเจ้า (คือผู้เป็นอิสรในอาณาเขตต์แห่งหนึ่ง) เป็นเจ้าของที่ดินทั่วอาณาเขตต์ที่ตนมีอำนาจปกครอง ชาวนาจึงไม่เป็นเจ้าของที่ ๆ ตนทำ ไม่มีสิทธิที่โอนให้แก่ใคร และเมื่ออพยพออกจากหมู่บ้าน ไปอยู่ที่อื่นก็ต้องเวนคืนแก่กวางบ้าน เพื่อให้กวางบ้านแบ่งปันให้ชาวบ้านที่เหลืออยู่" ¹¹ ตามลัทธิธรรมนิยมของชาติที่เรียกว่า เมือง ซึ่งอาศัยภูเขาทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของดง เกียอยู่ ผู้เป็นกวางกลาง หรือโถด คือหัวหน้า ถัดตนเป็นเจ้าของที่ดินทุกแปลง ในอาณาเขตต์ ทั้งแปลงที่มีผู้ทำเป็นนาเป็นส่วนและแปลงที่เป็นป่ากร้างว่างเปล่าด้วย หากให้ราษฎรเข้าครอบครองอยู่ก็โดยตรง เมตตาให้อาศัยอยู่ ฉะนั้น พอสรุปหลักเกณฑ์ในชุมชนชนเชื้อชาติไทยทั้งหลายเหล่านี้ได้ว่า "ประมุข เป็นเจ้าของที่ดินในอาณาเขตต์"

แต่ในบรรดาชุมชนเหล่านี้ หลักที่วางถือประกอบ กับการแบ่งปันที่ดินในระหว่างประชาชน คือ ผู้เป็นประมุขหายัดถือที่ดินเพื่อประโยชน์ของตน เช่น เจ้าของกรรมดาไม้ แต่ผู้เป็นประมุขจะแบ่งปันให้แก่ประชาชนเป็นเนื้อที่มากหรือน้อย ตามตำแหน่งอำนาจของผู้รับตามทีประมุขแต่งตั้งไว้ เช่นชุมชนเชื้อชาติไทยที่อาศัยอยู่บนภูเขาในประเทศดงเกียอยู่ ผู้เป็นกวางเจ้าเลือกเอาที่ดินแปลงใหญ่ ๆ ไว้เพื่อตนเองเสียก่อน จากนั้นจึงประทานแปลงหนึ่งมีเนื้อที่น้อยกว่าแต่ยังใหญ่ให้แก่ผู้เป็น "เจ้าอง หรือเซอหลาย" ซึ่งเป็นผู้ช่วยในการบริหารบ้านเมือง และเป็นที่สองรองลงมาจากกวางเจ้าตามทำเนียบบรรดาศักดิ์แล้ว กวางเจ้าแบ่งให้แก่ชาวบ้านทุกคน มีเนื้อที่น้อยกว่าอีก ต่อนั้นจะแบ่งให้แก่ชาวบ้านทุกคนลดหลั่นลงมาตามฐานะรูปและยศศักดิ์ ในหมู่บ้านทุก ๆ หมู่บ้านผู้เป็นกวางบ้านแบ่งปันนี้ ในระหว่างคริวเรือน ในนามกวางเจ้า เมื่อชาวบ้านคนหนึ่งอพยพออกจากบ้าน ไปอยู่ที่อื่น หรือเมื่อมีคนใหม่มาอยู่เพิ่มเติม ก็จะมีการแบ่งปันกันใหม่

ในพวกไทยขาวซึ่งมีที่อาศัยอยู่ตามแม่น้ำแดง เกี่ยวกับเรื่องที่ดินแล้วจะมีประเพณีการแบ่งปันที่นาทุก ๆ 3 ปี โดยในระหว่างคริวเรือนหนึ่ง ๆ จะมีหลักเกณฑ์ในการแบ่งปันเป็นเนื้อที่มากหรือน้อย ดูจากตามจำนวนคนที่ต้องเลี้ยงดูอยู่ในคริวเรือนนั้น ๆ โดยมีวิธีแบ่งปันที่นาโดยจะมีการแบ่งที่นาออกเป็นแปลง ๆ แล้วชาวบ้านต่างก็มาจับสลากเอาก เมื่อพ้น 3 ปีแล้วชาวบ้านนั้น ๆ

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 300.

ต่างก็จะ เอาที่นำมาคืนรวมกัน เป็นพื้นแผ่นดินเดียวกัน แล้วจะมีการจับสลากแบ่งปันกันใหม่ โดยในการแบ่งปันที่นั่น โดยมากนายบ้านสงวนนาไว้ต่างหาก เพื่อให้แก่ผู้มีตำแหน่งบริหารเมือง ¹²

ในหัวพันประเทศลาว ก็มีประเพณีเกี่ยวกับเรื่องที่ดินคือ ผู้เป็นท้าวจะแบ่งปันนาในระหว่างครัวเรือน ฝ่ายท้าวเองก็เอาแปลงที่ไว้เป็นของตนเองก่อน การแบ่งปันมิได้ทำกันเป็นกำหนดระยะเวลาเสมอไปอย่างเช่นพวก "ไทยขาว" แต่จะกระทำกันตามกรณีที่เกิดขึ้น เช่นมีผู้อยู่ในครอบครัวแยกไปตั้งเป็นครัวหนึ่งต่างหาก หรือมีผู้ต่างบ้านเข้ามาอยู่ในบ้านนั้น หรือมีชาวบ้านร้องด้านว่าที่ ๆ ตนอยู่นั้นเป็นที่ ๆ ทำประโยชน์ได้ยาก ดังนั้นจึงจะมีการแบ่งปันกันขึ้น

จากการ "แบ่งปันที่ดิน" ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของระบอบที่ดินในหมู่บ้านเชื้อชาติไทย ไม้ว่าชุมชนอะไรก็ตาม ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าในการแบ่งปันที่ดินนี้เองผู้เป็นประมุขแสดงให้เห็นชัดว่า สงวนรักษาซึ่งกรรมสิทธิ์ของตนที่มีอยู่เหนือที่ดิน จริงอยู่ผู้เป็นประมุขอาจใช้สิทธิ์ของตนในทางอื่น ซึ่งมีผลสุดเดียวกัน เช่น อาจขับไล่ราษฎรออกจากที่ ๆ ทำอยู่เพื่อเข้าครอบครอง หรือเพื่อให้แก่ผู้อื่นได้ตามใจชอบ แต่ย่อมไม่เป็นการให้เกิดความสงบ เพราะวิธีที่ผู้เป็นประมุขแสดงกรรมสิทธิ์ในทำนองนี้ทำให้ราษฎรรู้สึกขุ่นใจ และเป็นเหตุให้เกิดความปั่นป่วนในหมู่บ้าน ฉะนั้น ผู้เป็นประมุขน่าจะละเว้นไม่ขับไล่ราษฎรออกจากที่ ๆ ทำกิน เว้นแต่จะลงโทษในกรณีจำเป็น ตามปกติการแบ่งปันที่ดินจึงเป็นเครื่องแสดงกรรมสิทธิ์ของผู้เป็นประมุขทางเดียว ซึ่งวิธีนี้ไม่ทำให้เกิดภัยอันตรายเหมือนการขับไล่ เพราะการแบ่งปันนั้นถ้าจัดเอานาทั้งหมดมารวมแบ่งก็เป็นเหตุให้ราษฎรทุกคนเข้าทำประโยชน์ในที่ ๆ เพาะปลูกได้ทุกราย เป็นลำดับไป หากการแบ่งปันนั้นเกี่ยวกับนาบางส่วนโดยเฉพาะ ก็จัดขึ้นเพื่อความยุติธรรม ให้ชาวบ้านรับที่ดินตามความต้องการ จึงไม่เป็นบีบบังคับให้ชาวบ้านไม่พอใจ เพราะเหตุนี้ราษฎรจึงนิยมประเพณีแบ่งปันที่ดินและยอมปฏิบัติตามโดยดี แต่เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว ราษฎรทุกคนรู้ว่าตนยึดถือที่ดินในนามของผู้เป็นประมุข ไม่มีโอกาสจะขยายที่ของตนหรือจะได้อื่น ๆ ใหญ่กว่าเก่า เว้นแต่จะมีการแบ่งปันกันใหม่ คือโดยอาศัยความกรุณาของผู้เป็นประมุข ตนรู้ว่าตนโอนที่ดินให้ใครไม่ได้ ประมุขผู้เดียวเป็นผู้จำหน่ายที่ดิน ฉะนั้นจิตใจของราษฎรจึงไม่มีทางที่จะเกิดความรู้สึกว่าตนมีสิทธิ์เหนือที่ดินที่ทำ การที่จะต้องเวนคืน

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 301.

ที่ดินและประมุขกันใหม่บ่งกันมิให้ราษฎรถือได้ว่า ที่ดิน เป็นทรัพย์สินเหมือนเช่น ช้าง ม้า โค กระบือ หรือ ไถคราด ซึ่งตนเป็นเจ้าของ อาจซื้อขายและแลกเปลี่ยนได้ตามอำเภอใจ แต่ที่ดินเป็นของประมุขต่างหากตนเป็นแต่เพียงผู้อาศัยอยู่

แต่อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังการครอบครองของราษฎรจะมั่นคงขึ้นกว่าเดิม ไม่มีการเปลี่ยนมือกันบ่อย ๆ เหมือนแต่ก่อน เป็นเหตุให้ราษฎรเกิดความรู้สึกขึ้นมาบ้างว่า ตนมีสิทธิเหนือที่ดินที่ทำอยู่ โดยที่ดินที่ต้องเวนคืนมาแบ่งปันกันก็มีแต่ที่นาเพียงอย่างเดียว ที่ ๆ ปลูกเรือนอยู่พร้อมสวนครัว ไม่ต้องประมูลหรือแบ่งปันกันแต่จะตกทอดไปถึงลูกถึงหลาน โดยในบางหมู่บ้านยินยอมให้ซื้อขายกันได้ ส่วนป่าดงหรือที่รกร้างยังคงเป็นของประมุข โดยถือกันว่าผู้แผ้วถางได้สิทธิหวงห้ามและทำประโยชน์ต่อไปแต่คนเดียว แต่ต้องเสียภาษีให้แก่ประมุขเท่านั้น ฉะนั้นจึงมีแต่ที่นาเพียงอย่างเดียว ที่ไม่อาจตกเป็นของบุคคลหนึ่งบุคคลใดตลอดไป ยังคงต้องเวนคืนให้ผู้เป็นประมุขจัดการแบ่งปันกันใหม่* และความจริงแม้แต่ที่นาเองก็ปรากฏว่า การแบ่งปันกำลังสาบสูญไปเหมือนกัน เช่นที่เคยกล่าวมาแล้วว่า แต่ก่อนพวกไทยขาวเคยแบ่งปันกันทุก ๆ 3 ปี แต่ในปัจจุบันเลิกเสียแล้ว โดยประมุขจะปล่อยให้ที่ดินตกอยู่ในการครอบครองของผู้ทำและครอบครัวเรื่อย ๆ ไป การแบ่งปันที่ดินจะกลับนำมาใช้ใหม่ก็ต่อเมื่อมีกรณีครอบครัวหนึ่งมีกำลังแรงน้อยลงจนไม่สามารถทำนาเต็มเนื้อที่ได้ หรือกรณีครอบครัวสูญสิ้นไป นาที่เลิกทำว่างเปล่านั้น จึงแบ่งให้แก่ครัวเรือนที่มีกำลังคนมาก และเนื่องจากการเลิกประเพณีแบ่งปัน สกิลที่มีอิทธิพลมากจึงฉวยโอกาสหวงห้ามที่นาเป็นสิทธิของตัวเสีย และใช้ผู้เป็นบ่าวหรือจ้างคนเข้าทำ

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* ศวรสังเกตว่าระบอบที่ดินของชนเชื้อชาติไทยนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกับลัทธิคอมมิวนิสต์ ที่ถือว่าที่ดินเพาะปลูกควรเป็นของกลาง

สรุปได้ว่า ตามขนบธรรมเนียมประเพณีของบรรดาชุมชนเชื้อชาติไทยที่ตั้งถิ่นฐานอยู่นอกประเทศไทย ถือว่าผู้เป็นประมุข เป็นเจ้าของที่ดินที่อยู่ในบังคับ โดยกรรมสิทธิ์นั้นประมุขได้มาจากการรับชนะจึงเกี่ยวกับอำนาจของประมุขโดยตรง และความจริงก็เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับอำนาจเหนือที่ดินนั้นเอง ฉะนั้น ประมุขไม่ใช่สิทธิอันมีอยู่เหนือที่ดินเหมือนเจ้าของธรรมดา ยกเว้นแต่เขตที่ดินที่ประมุข เลือกลงมาเป็นของส่วนตัวแล้วประมุขไม่ทำประโยชน์เอง แต่ปล่อยให้ราษฎร เข้าแสวงหาประโยชน์ เพื่อเป็นการตอบแทนแรงงานที่ต้องเสียไปในราชการ หรือเป็นรางวัลของแรงงานที่ได้เสียไปแล้ว ฉะนั้น ผู้เป็นประมุขจะแบ่งปันที่ดินที่ใช้ในการเพาะปลูกได้ในระหว่างพวกราชชาติที่รักใคร่และขุนนาง เป็นเนื้อที่มากหรือน้อยสุด แต่ตามยศหรือตำแหน่งของผู้จะได้รับ ส่วนประชาชนสามัญได้รับแบ่งที่ดินส่วนหนึ่ง เพื่อทำการหาเลี้ยงชีพตนและครอบครัว การแบ่งปันให้ทั้งหลายนี้เป็นการชั่วคราว เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงยศและตำแหน่งข้าราชการ และตามทะเบียนสำมะโนครัว จึงต้องมีการแบ่งปันกันบ่อย ๆ หรือตามระยะเวลาที่กำหนด ในเวลาต่อมาการแบ่งปันนั้นก็ไม่ว่างจะได้ปฏิบัติกันอย่างเคร่งครัด ราษฎรมีโอกาสยึดถือครอบครองที่ดินเป็นระยะเวลาอันนานมากขึ้น และรู้สึกไม่พอใจในประเพณีเดิม ในหมู่ชนที่อำนาจของประมุขเสื่อมลงขุนนางที่ได้รับที่ดินผืนใหญ่ ๆ ถือว่าตนเป็นเจ้าของที่ดินและไม่ยอมเวนคืน ให้ประมุขมาแบ่งปันใหม่ แต่ได้ให้ผู้คนและข้าทาสทักประโยชน์เหมือนเช่นตนเป็นประมุขเอง แม้ในชุมชนที่อำนาจของประมุขยังสมบูรณ์อยู่ และยังมีสิทธิเหนือที่ดินโดยปกติดั้งเดิม การที่ประเพณีการแบ่งปันที่ดินไม่เป็นที่ยอมรับ และได้เลิกกันเสียแล้ว เป็นเหตุให้ราษฎรเกิดสิทธิในที่ ๆ ตนอาศัยอยู่เป็นเวลานาน โดยถือว่านอกจากผู้เป็นประมุขแล้ว ไม่มีผู้ใดมีอำนาจเหนือที่ดินดีกว่าตน โดยเหตุนี้ ถ้าพิจารณาจะเห็นว่าระบอบที่ดินของบรรดาชนเชื้อชาติไทยแม้จะมีสาระสำคัญเหมือนกัน แต่ความจริงแล้วถ้าได้ศึกษาโดยละเอียด จะพบว่ามีลักษณะแตกต่างกันตามสภาพที่ ๆ ดินตั้งอยู่ และตามขนบธรรมเนียมที่ชุมชนนั้นได้บรรลุถึงแล้ว โดยเกือบทุกแห่งจะเป็นระบบที่ผู้ถือที่ดินพยายามที่จะหาทางให้หลุดพ้นจากการจำกัดสิทธิของตนในทางการปกครอง เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามที่ เป็นอยู่ในกฎหมายปัจจุบันนี้

จากลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการถือครองที่ดิน ในสมัยยุคศักดินาบรรพจนถึงยุคชุมชนบุพกาลนั้น ผู้เขียนจะขอแบ่งลักษณะการถือครองที่ดินตามลักษณะการใช้ออกเป็น 3 ลักษณะใหญ่ ๆ ดังนี้

1. การถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2. การถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม
3. การถือครองที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม

ซึ่งจากการศึกษาทำให้พบว่า การถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในยุคตั้งตำบลนั้น มนุษย์เรารู้จักทำการเกษตรกรรมแล้ว คือเริ่มรู้จักทำการเพาะปลูกแล้ว ดังจะเห็นได้จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่ว่า ชุมชนของมนุษย์ในสมัยนั้นมักจะอยู่บริเวณที่น้ำท่วมถึง เช่นที่ริมตลิ่งหรือที่ลุ่มใกล้แม่น้ำ เช่นลุ่มแม่น้ำไนล์ ไทกริส ยูเฟรติส ลินธุ คงคา หางไห (ซึ่งเป็นแหล่งที่เกิดอารยธรรมขึ้นมา) ทั้งนี้ก็เพราะว่าในบริเวณดังกล่าวจะเป็นแหล่งเพาะปลูกพืชได้ดี เนื่องจากที่ดินในบริเวณนั้นมีแร่ธาตุที่สำคัญต่อการเจริญเติบโตของพืช ทำให้มนุษย์จึงมักไปร่วมกันอยู่บริเวณนั้นเพื่อทำการเพาะปลูกพืช แต่ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่า ในยุคนั้น ไม่มีการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรแต่อย่างใด โดยทุกคนมีสิทธิถือครองและทำเกษตรกรรมในที่ดินเท่าไรก็ได้ตามความสามารถ และในยุคนั้นกรรมสิทธิ์ยังไม่แยกออกจากการครอบครอง ดังนั้น เจ้าของที่จะต้องทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ จึงจะสามารถมีสิทธิหวงห้ามในที่ดินนั้นได้ ต่อมาในยุคของชุมชนบุพกาล จะมีพระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงถือกันว่าพระองค์ทรงเป็นเจ้าของอาณาเขตต์ และจะเอาที่ดินมาแบ่งปันให้กับราษฎรเป็นครั้งคราวไปตามกำหนดระยะเวลา ดังจะเห็นได้จากกรณีของมหากษัตริย์อาหม จะถือตนว่าเป็นเจ้าชีวิตและเจ้าแผ่นดินทั้งหมดทั่วประเทศ ฉะนั้นจะแบ่งปันที่ดินให้แก่ใคร ๆ ก็ได้ โดยในทางปกครองพระองค์จะแบ่งที่ดินให้พวกป้าอีก (ไพร่) ทุกคนเพื่อตอบแทนแรงงานที่ตนถูกเกณฑ์ไปรับราชการ โดยจะให้ในรูปแบบของที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและสำหรับปลูกสวนและที่นาอีก 2 ไร่ ไร่คือราว 7 ไร่ครึ่ง โดยที่นานั้นยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์อยู่ โดยพระองค์จะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้ หรือถ้าป้าอีกคนใดอยากได้ที่แปลงอื่นอีกก็ต้องไปแสวงหาที่รกร้างว่างเปล่ากันเอง โดยผู้แสวงหาจะต้องเสียภาษีปุราละ 1 รูปี ซึ่งจากหลักฐานดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่า ในยุคชุมชนบุพกาลนั้นมีการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกันแล้วอย่างเห็นได้ชัด คือมีการแบ่งที่นาที่สวน แต่ในเรื่องการกำหนดสิทธิในการถือครองที่เพื่อการเกษตรกรรมนั้นยังไม่มีความบัญญัติไว้ เพราะที่ดินที่ใช้ทำนานั้นทรงถือว่าเป็นของกษัตริย์ทั้งหมด โดยพระองค์ทรงแบ่งให้ราษฎรใช้ทำเกษตรกรรมเฉย ๆ ไม่ได้ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่อย่างใด



และในกรณีของการถือครองที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมนั้น ในสมัยดังกล่าวจะมีการอุตสาหกรรมบ้างก็เช่น การปั้นหม้อ บัน ไห ฯลฯ ซึ่งถือว่าเป็นอุตสาหกรรมในครัวเรือน ไม่ได้ใช้ที่ดินในการนี้โดยเฉพาะเจาะจงแต่อย่างใด ดังนั้น ในสมัยนี้จึงไม่มีกฎหมายกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมแต่อย่างใด

ส่วนการถือครองที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม ในสมัยดังกล่าวไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการจำกัดการถือครองที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรมแต่อย่างใด เนื่องจากในสมัยนั้นยังคงถือว่าที่ดินทั้งหมดยังเป็นของพระมหากษัตริย์อยู่นั่นเอง

การใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดิน ในสมัยสุโขทัย

สมัยกรุงสุโขทัย เป็นสมัยที่เชื่อมต่อระหว่างยุคชุมชนไทยยุคบุกเบิก กับไทยยุคศักดินา กล่าวคือ ก่อนที่ไทยจะก้าวไปสู่การปกครองในระบอบรวมศูนย์ ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเป็นล้นพ้นตามลัทธิ เทวราชของขอม ไทยได้รวบรวมชุมชนหรือชาติสกุลต่าง ๆ ซึ่งแตกแยกกันเป็นกลุ่ม ๆ แต่ละกลุ่มต่างปกครองตนเองนั้นขึ้นเป็นอาณาจักรใหญ่ ๆ หลายอาณาจักร โดยต้องต่อสู้รบเคี่ยวอย่างหนักกับหลายชนชาติ ซึ่งมีอำนาจปกครองแผ่นดินแหลมทองมาแต่เดิมแล้ว เช่น ชาติละว้า ชาติมอญ และ เขมร เป็นต้น¹³ ในที่สุดชุมชนไทยใหญ่ ๆ หลายชุมชนก็มีการเคลื่อนไหวเพื่อปลดแอกตนเองจากเขมร โดยพ่อขุนบางกลางท่าว เจ้าเมืองบางยาง ขึ้นเป็นกษัตริย์แห่งกรุงสุโขทัย ทรงพระนามว่า "พ่อขุนศรีอินทราทิตย์"

ในสมัยกรุงสุโขทัยนี้ เรามีศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง เป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญ ซึ่งหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงนี้ นักนิติศาสตร์บางคนเห็นว่า เป็นรัฐธรรมนูญ

¹³ วิชา มหาคุณ, "วิวัฒนาการของกฎหมายไทยสมัยชุมชนบุกเบิก-สมัยกรุงศรีอยุธยา" ใน กฎหมาย, 1 (มกราคม-เมษายน 2530), หน้า 71.

ฉบับแรกของไทยเรา ซึ่งเทียบได้กับแผ่นดินาคาตา ของพระเจ้าจอห์น ที่ออกมาในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ซึ่งคนอังกฤษถือกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของเขา ¹⁴ โดยข้อความในหลักศิลาจารึกที่จารึกไว้ นั้น บางตอนในสายตาของนักนิติศาสตร์เห็นว่าเป็นกฎหมาย ได้แก่

1. กฎหมายมรดก ที่ว่า ผู้ใดตาย ทรัพย์สินให้ตกให้แก่ลูก

"ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแล สัมตายหายกว่าเหี้ยาเรือน พ่อเชื้อเสื่อค้ำมัน ข้างขลุกลุกเมียเยี่ยข้าว ไพร่ฟ้าข้าไท ป่าหมาก ป่าพลู พ่อเชื่อมั่นไว้แก่ลูกมันสิ้น"

2. กฎหมายที่ดิน ที่ว่าผู้ใดลงแรง ให้เป็นสิทธิแก่ผู้สร้าง

"สร้างป่าหมาก ป่าพลูหัวเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างไว้ให้แก่มัน"

โดยจากหลักศิลาจารึกดังกล่าว ทำให้เห็นถึงระบบการบริหารงานที่ดิน ในสมัยกรุงสุโขทัยว่ามีอยู่อย่างไร ดังเช่น จากข้อความในหลักศิลาจารึกที่มีไว้ว่า

"ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม สร้างป่าหมากป่าพลูทั้งเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างไว้ให้แก่มัน" ¹⁵

จะเห็นได้ว่าในสมัยสุโขทัย แม้จะอยู่ในยุคที่มีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก พระมหากษัตริย์ของเราในสมัยนั้น โดยเฉพาะพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ก็มีได้ทรงถือว่าที่ดินที่ราชอาณาจักร เป็นของพระองค์ จึงไม่มีข้อจำกัดหรือข้อกำหนดใดจำกัดสิทธิ หรือกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของเอกชน อันอาจเนื่องมาจากเหตุที่ว่าที่ดิน ในสมัยนั้นมีมาก แต่จำนวนประชากรยังมีน้อยอยู่อีกทั้งที่ดิน ในสมัยนั้นน่าจะมีลักษณะ เป็นของส่วนรวม หากราษฎรคนใดต้องการที่ดิน เอาไว้ทำมาหากิน หรือไว้เป็นที่อยู่อาศัยก็สามารถเข้าจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่า เมื่อก่อนสร้างเป็นที่ทำกิน คือ เป็นไร่ เป็นสวน เป็นที่อยู่อาศัยแล้ว ที่ดินนั้น ๆ ก็จะตกเป็นของผู้นั้น

¹⁴ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, ประชุมปาฐกถาและคำอภิปราย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เพ็ญอักษร, 2509), หน้า 595.

¹⁵ ตรวจสอบรักษาของโบราณ, แผนก, ประชุมศิลาจารึก (ภาคที่ 1) จารึกสุโขทัย หน้า 9, พระนคร: โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, 2477 (ที่ระลึกงานพระราชทานเพลิงศพ เจ้าพระยามุนตริ).

นอกจากนั้น ที่ดินที่ผู้ใดเข้าไปจับจองกันสร้างไว้ เมื่อผู้หนึ่งตายที่ดินนั้นก็ตกทอดไปยังทายาทของผู้นั้นได้ ดังจะเห็นจากหลักศิลาจารึกที่ว่า

"ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแล ล้มตายหายกว่าเหยาเรือน พ่อเชื้อเสื่อค้ำมันข้างขลุกลูกเมียเยยข้าว ไพร่ฟ้าข้าไท ป่าหมาก ป่าพลู พ่อเชื่อมั่นไว้แก่ลูกมันสิ้น"¹⁶

จากหลักฐานข้างต้น น่าจะสันนิษฐานได้ว่าลักษณะของสิทธิในที่ดินที่ราษฎรได้รับยังไม่สูงถึงขั้นกรรมสิทธิ์ที่ผู้ใดจะได้เป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากระบบการแบ่งปันที่ดินที่มีมาก่อนจะตั้งกรุงสุโขทัย คือ ในสมัยก่อนตั้งกรุงสุโขทัยเมื่อชนเชื้อชาติไทย ไปดีได้ที่ดินของแคว้นใดมา ประมุขของชนเชื้อชาติไทยก็จะแบ่งที่ดินทำกินให้แก่ชนในชาติ และเมื่อตั้งกรุงสุโขทัยแล้วลักษณะการปกครองก็เป็นแบบพ่อปกครองลูก ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจกับราษฎรจึงมีลักษณะเป็นครอบครัว ที่พ่อมีทรัพย์สินอะไรก็มักจะให้ลูกหลาน การแบ่งปันที่ดินทำกินจึงยังคงมีอยู่¹⁷ แต่การแบ่งปันนั้นเป็นไปในลักษณะที่ให้น่าจับจองครอบครองอย่างเสรี อย่างไรก็ตาม ที่ดินนั้นยังคงเป็นส่วนกลางอยู่ สิทธิในที่ดินที่ราษฎรได้ไปจึงเป็นเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น ซึ่งถ้าผู้ใดเข้าจับจองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงใดแล้ว ก็จะมีสิทธิหวงกันในฐานะตนเป็นผู้ครอบครองได้ในขณะเดียวกัน เมื่อผู้ที่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินตายลง ที่ดินนั้นก็สามารรถเป็นมรดกตกทอดแก่ผู้เป็นทายาทได้ อันเป็นลักษณะสืบทอดครอบครอง หากไม่มีทายาทครอบครองต่อ ที่ดินนั้นก็กลับตกแก่รัฐเพื่อให้ประมุข (พ่อขุน) แบ่งปันให้ผู้อื่นเข้าจับจองทำประโยชน์ต่อไป ส่วนขนาดของการถือครองที่ดินนั้น ไม่มีข้อความใดหรือหลักฐานใด ๆ แสดงให้เห็นว่าในสมัยกรุงสุโขทัยนี้มีการจำกัดขนาดของการถือครองที่ดินหรือไม่

นอกจากนี้ ยังมีหลักฐานยืนยันถึงความมีอิสระเสรีที่พ่อขุนรามคำแหงทรงให้แก่ราษฎรของพระองค์ คือ การที่พระองค์ทรงประกาศว่า "พระมหากษัตริย์ผู้ทรงดำรงอยู่ด้วยความยุติธรรม

¹⁶ หลวงสุทธิวาทนฤพดี, ประวัติศาสตร์กฎหมาย, ชั้นปริญญาโท, (พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

¹⁷ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธ์, ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 9-13.

ไม่दारกระหายในทรัพย์ของราชบุรุษและदारให้ที่สงวน เป็นของผู้ปลูก"¹⁸ และในการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในสมัยกรุงสุโขทัยมีอยู่ 2 อย่างคือ

1. การได้ที่ดินที่ยังไม่มีเจ้าของ จากการจับจองและการรับพระราชทานจากพระมหากษัตริย์
2. การได้ที่ดินที่มีเจ้าของแล้วจากการซื้อขาย การให้ การได้ทางมรดก และการได้ทางครอบครอง

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ในสมัยกรุงสุโขทัยมีการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินจากรัฐ (ส่วนกลาง) ไปยังประชาชน ในลักษณะ ให้สิทธิการถือครองได้ แต่ไม่มีหลักฐาน ในการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินแต่อย่างใด

ส่วนวิธีทำประโยชน์ในที่ดินเท่าที่พบในสมัยสุโขทัยนั้น ก็คือ การสร้างป่าหมาก ป่าพลู คำว่า "หมากพลู" ในที่นี้ไม่ได้หมายถึงหมากพลูที่เดียวกันกับปุ่น อย่างที่เราได้ยกกันมาสมัยหลัง ๆ แต่หมายถึงพฤกษชาติทั้งหมด ภาษาสุโขทัยแบ่งพฤกษชาติออกเป็น 2 ประเภท ประเภทหนึ่งคือพฤกษชาติที่กินผล ซึ่งใช้คำเรียกขึ้นต้นว่า "หมาก" ได้แก่ หมากม่วง หมากพร้าว หมากขาม หมากกลาง (ขนุน) ผลไม้ทุกชนิดที่เราเรียกชื่อขึ้นต้นว่า "มะ" ในเวลานี้ เป็น "หมาก" ในครั้งกระโน้น รวมความว่าผลไม้ที่กินผล อยู่ในจำพวกหมากทุกอย่าง ส่วนอีกประเภทหนึ่งคือพฤกษชาติที่กินใบ เช่น พักกาด พักบัง พักชี สะระแหน่ ใบกะเพรา ใบแมงลัก และอื่น ๆ ที่เป็นสวนครัว ตลอดถึง พริก มะเขือ อยู่ในจำพวกพลู คำที่ปรากฏในศิลาจารึกที่ว่า "สร้างป่าหมากป่าพลูทั่วเมืองทุกแห่ง" นั้น ก็หมายถึงการเพาะปลูกพฤกษชาติที่กินผลกินใบ ซึ่งรวมความว่าทำที่ดินให้เป็นประโยชน์ คำโบราณที่ว่าข้าวยากหมากแพง" ก็เช่นเดียวกัน คำว่า "หมาก" ในที่นี้หมายถึง ผลไม้¹⁹

¹⁸ หลวงสุทธีวาทนฤพณี, ประวัติคำศัพท์กฎหมาย, ขึ้นปริญญาโท, (พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

¹⁹ พันตรี หลวงวิจิตรวาทการ, "ที่ดินในทัศนะของพันตรี หลวงวิจิตรวาทการ" วารสารที่ดินปีที่ 23 ฉบับที่ 3, หน้า 19.

สรุปได้ว่า ในสมัยสุโขทัยนั้นบุคคลมีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินได้ และกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นยังถือว่าเป็นของรัฐหรือของพระมหากษัตริย์อยู่ โดยจากระบบการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ทำให้กษัตริย์มอบที่ดินให้ราษฎรไปทำกิน โดยให้สิทธิในการครอบครองเท่านั้น โดยมีหลักเกณฑ์เอาไว้ด้วยว่า ใครกันสร้างหรือทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณใด เช่น สร้างป่าหมากป่าพลู บุคคลนั้นก็จะมีสิทธิครอบครองที่ดินในบริเวณนั้น ๆ และใช้ยันกับราษฎรคนอื่น ๆ ได้ด้วย แต่ในสมัยกรุงสุโขทัยนั้น จากหลักฐานยังไม่ปรากฏว่าจะมีการจำกัดสิทธิการถือครองหรือครอบครองที่ดินแต่อย่างใด อาจจะเนื่องมาจากที่ดินในสมัยนั้นมีมาก ในขณะที่จำนวนประชากรยังมีน้อย ทำให้ประมาณที่ดินมีอยู่อย่างเหลือเฟือ แต่ในทางตรงกันข้ามรัฐกลับเน้นให้ราษฎรทำประโยชน์ในที่ดิน โดยให้รางวัลแก่ราษฎรผู้กันสร้างหรือทำประโยชน์ในที่ดิน ด้วยการมอบการครอบครองที่ดินในบริเวณที่ได้ทำประโยชน์นั้นให้ครอบครองเลย เพื่อประโยชน์ในทางอ้อมที่รัฐจะได้จัดเก็บภาษีหรือผลผลิตเข้าสู่ท้องพระคลัง เป็นการช่วยเหลือให้บ้านเมืองมีความมั่นคงด้วยส่วนหนึ่ง จึงเห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีนโยบายมอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เอกชนแล้ว แต่ในยุคนั้นจะมอบในลักษณะของการครอบครองเท่านั้น

ส่วนในเรื่องการถือครองที่ดินตามลักษณะต่างๆ เช่น เพื่อการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมนั้น จะเห็นได้ว่าในสมัยสุโขทัยนั้น มีการใช้ประโยชน์หรือถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมแล้ว โดยเห็นได้จากหลักฐานในศิลาจารึกที่มีว่า

"ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม สร้างป่าหมากป่าพลูทั้งเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าสาบก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างให้ไว้แก่มั่น"

ส่วนในการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในสมัยสุโขทัยนี้ จะเห็นได้ว่าไม่มีกฎหมายจำกัดสิทธิการถือครองแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม ผู้ปกครองพยายามสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และให้มีการถือครองที่ดินมากขึ้น เพื่อกษัตริย์หรือผู้ปกครองจะได้รับหรือได้เก็บเงินภาษีได้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะในสมัยนั้นการเก็บภาษีนั้นเก็บจากการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยพิจารณาว่ามีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเท่าใด อัตราการเก็บภาษีจึงขึ้นอยู่กับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน อย่างไรก็ตามอาจวิเคราะห์ได้ว่าถึงแม้จะไม่มีกฎหมายจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน (จำนวน)

แต่โดยสภาพความเป็นจริงแล้ว ในสมัยนี้ประชาชนยังไม่มีเครื่องมือที่ทันสมัยในการทำการเกษตร ดังนั้น จึงสามารถครอบครองที่ดินได้เพียงจำนวนน้อยเท่าที่จะมีแรงกายทำได้เท่านั้น

ส่วนการใช้ประโยชน์ในการถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมและเพื่อพาณิชย์กรรมนั้น จะเห็นได้ว่าในสมัยนั้นมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมบ้างแล้ว เช่น อุตสาหกรรมปั้นหม้อ ฯลฯ ส่วนทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรมนั้น ในยุคนั้นเรามีการค้าขายทางเรือสำเภากับต่างประเทศบ้างแล้ว เช่น ประเทศจีน แต่ทั้งนี้ก็ยังไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม หรือการพาณิชย์กรรมแต่อย่างใด ทั้งนี้อาจจะเนื่องจากจำนวนประชากรที่น้อย อีกทั้งที่ดินยังมีมากมายเกินกว่าความต้องการของประชาชนมากนัก อีกทั้งในสมัยนี้ยังคงถือว่ากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั่วราชอาณาจักร ราษฎรมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น ยังไม่มีสิทธิถึงขั้นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่อย่างใด

การใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดิน ในสมัยกรุงศรีอยุธยา

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา เป็นสังคมที่อยู่ในระบบศักดินา และระบบการปกครองเป็นแบบระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือระบบนายกับทาส สถานะของกษัตริย์เปรียบเสมือนเทพเจ้า อำนาจทั้งปวงจึงเป็นของกษัตริย์ และทรงอยู่ในฐานะที่สูงส่งยิ่งกว่ากษัตริย์ในสมัยกรุงสุโขทัย เพราะได้รับแบบอย่างลัทธิเทวราชมาจากเขมร โดยมีพระเจ้าอู่ทองเป็นปฐมกษัตริย์พระองค์แรก โดยได้ทรงตั้งชื่อเต็มยศอย่างกษัตริย์เขมรว่า "พระบาทสมเด็จพระเจ้ารามธิบดี ศรีวิสุทธิวงศ์ องค์บุรีโสดม บรมจักรพรรดิ ราชาธิบดี ตรีภูวนาธิเบศ บรมบพิตรพระพุทธเจ้าอยู่หัว" อันหมายความว่า พระเจ้ารามธิบดี ผู้มีชาติกำเนิดในโคตรตระกูลอันสูงส่ง เป็นบุรุษผู้สูงสุด เป็นพระเจ้าจักรพรรดิ เป็นราชาแห่งราชาทั้งหลาย และเป็นพระพุทธเจ้านิ่งอยู่เหนือห้วงวายุราษฎร์" สถานะของกษัตริย์กรุงศรีอยุธยา สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์และราษฎร์ ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินก็ได้ปรากฏตามกฎหมายลักษณะ เบ็ดเสร็จ ซึ่งได้มีการบัญญัติหลักการไว้ดังนี้ คือ ²⁰

²⁰ วิชา มหาคุณ, "วิวัฒนาการของกฎหมายไทยสมัยชุมชนบุพกาลสมัยกรุงศรีอยุธยา" ใน กฎหมาย 1, (มกราคม-เมษายน 2520), หน้า 77.

1. กษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินมีกรรมสิทธิ์เด็ดขาดเหนือแผ่นดินทั้งอาณาจักรแต่ผู้เดียว (กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42)
2. ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน ต้องอาศัยที่ดินของกษัตริย์ทำมาหากิน โดยเสียภาษีอากร (กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 43)
3. สิทธิเอกชนเหนือที่ดิน มีได้เพียงในเมืองหลวง ส่วนที่ดินนอกเมืองหลวง มิใช่ที่ราษฎรห้ามซื้อขายกัน (กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 43)
4. ระบบการแจกจ่ายที่ดินให้แก่ผู้มีความชอบในราชการปรากฏชัดเจนขึ้น ผู้ได้รับพระราชทานที่ดินย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น เมื่อสิ้นถึงแก่ความตาย ที่ดินก็ตกทอดแก่พี่น้องลูกหลาน (กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 54)
5. การครอบครองที่ดินทั้งภายในและภายนอกเขตเมืองหลวง เป็นไปโดยการหักร้าง ถางพง โค่นสร้าง ด้วยความสมัครใจและโดยการเร่งรัด กะเกณฑ์ของนายบ้าน ทุกคนมีสิทธิครอบครอง ในขณะที่กำลังทำผลประโยชน์ได้เท่านั้น (กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42, 43)

จะเห็นได้ว่า สถานะของกษัตริย์ในสมัยนี้มีฐานะเป็นเจ้าของที่ดินในราชอาณาจักรทั้งหมด และพระองค์จะทรงพระราชทานที่ดินให้ใครก็ได้ ไม่ว่าที่ดินนั้นจะมีผู้ครอบครองอยู่แล้วหรือไม่ก็ตาม

อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาถึงสิทธิในที่ดินของเอกชน และการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินของรัฐในสมัยกรุงศรีอยุธยา จำต้องวิเคราะห์ถึงหลักการที่สำคัญของระบอบที่ดินในสมัยนั้น ซึ่งได้มีการกำหนดไว้ในบทพระอัยการเบ็ดเสร็จ ซึ่งมีหลักกฎหมายสำคัญอยู่ 3 ประการคือ

1. พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาจักรแต่ผู้เดียว
2. ห้ามราษฎรซื้อขายที่ดินแก่กัน
3. สิทธิของราษฎรเหนือที่ดินเบาบางมาก เพราะผูกพันอยู่กับการครอบครอง หากละทิ้งที่ดินและมีผู้อื่นเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดิน เจ้าของเดิมก็จะขาดสิทธิในที่ดินทันที²¹

²¹

ดร. ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, พิมพ์ปี 2526, หน้า 307.

1. พระมหากษัตริย์ เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาจักรแต่ผู้เดียว

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา แผ่นดินพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) มีบทกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ได้ประกาศใช้บังคับโดยชัดแจ้งอยู่ในพระอัยการเบ็ดเสร็จ ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. 1903 ไว้ดังนี้คือ

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทเสร็จบทที่ 35 "ถ้าผู้ใดไถ่กันสร้าง เลิกร้างที่ไร่นา เรือกสวนนั้นให้ไปบอกแก่เสนา นายระวาง นายอากร ไปดูที่ไร่นาเรือกสวนที่ไถ่กันสร้าง นั้นให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น ไถ่กันสร้างเลิกร้างตำบลนั้น ขึ้นในปีใดเท่านั้น ไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลัก ลอบไถ่กันสร้าง เลิกร้างทำตามอำเภอใจเอง มิได้บอกเสนา นายระวาง นายอากร จับได้ก็ตี มี ผู้ฟ้องร้องพิจารณาเป็นสังไซร์ ให้ลงโทษ 6 สถาน"

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 42 "ที่ในแว่นแคว้นกรุงเทพพระมหานคร ศรีอยุธยา มหาตริภคณพรัตนราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็น ข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นของราษฎรก็หามิได้ และมีพิพาทแก่กันดังนี้ เพราะมันมีอยู่แล้ว มันละที่บ้าน ที่ส่วนมันเสีย และมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่ แลล้อมทำเอง ปลุกสร้างอยู่ ให้เป็นสิทธิแก่มัน"

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 43 "ถ้าที่นอกเมืองหลวง อันเป็นแว่นแคว้นกรุงศรีอยุธยา ใช้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน อย่าละไว้ให้เป็นทำเนเป่ล่า แลให้นายบ้าน นายอำเภอ ร้อยแขวง และนายอากร จัดคน เข้าอยู่ในที่นั้น อนึ่งที่นอกเมืองชำระอยู่นานก็ดี แล้วมันผู้หนึ่งล้อม ที่นั้นเป็นไร เป็นสวนมัน ๆ ได้ปลุกไม้สรรพอันอยู่ในที่นั้นไว้ ให้ลดอกรไว้แก่มันปีหนึ่ง พันกว่านั้น เป็นอกรหลวงแล"

บทกฎหมายทั้งสามมาตรานี้ วางหลักการส่วนใหญ่ไว้ว่า ที่ดินทั้งหลายเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่พระราชทานให้ราษฎรอยู่อาศัยทำมาหากิน โดยพระมหากษัตริย์คุณ ราษฎรผู้ใด ประสงค์จะได้ที่ดินไปทำประโยชน์ ต้องไปบอก เสนา นายระวาง นายอากร ให้ออกไปตรวจ สภาที่ดินที่จะไถ่กันสร้าง เลิกร้างยกขึ้นเป็นไร่นาสวน คือไปบอกเป็นคำนับ ขออนุญาตก่อนให้เสนา ระวาง นายอากร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการนั้นเขียนใบอนุญาต ซึ่งในครั้งกระนั้นเรียกว่า "โฉนด" ให้ผู้ขอยึดถือไว้เป็นสำคัญผู้มีสำหรับที่ ถ้าหากราษฎรเข้าไปทำในที่ดินโดยไม่บอกกล่าวแก่

เจ้าหน้าที่ก่อน ก็ถือเป็นความผิดมีโทษ 6 สถาน (โทษ 6 สถาน เป็นระดับการลงโทษผู้กระทำ ความผิดอาญาสมัยก่อน ซึ่งมีทั้งอย่างเบาและอย่างหนัก ดังนี้

- อย่างหนักได้แก่ 1. ให้พันคอรับเรือน 2. ให้รับราชบาตจงดสน 3. ให้ โหมจตุรคุณ 4. ให้โหมทิวคุณ 5. ให้จำไว้ 7 วัน 6. ให้ทวนด้วยลวดหนั่ง 25 ที
- อย่างเบาได้แก่ 1. ให้เอาตัวออกจากราชการ 2. ให้ทวนด้วยลวดหนั่ง 25 ที 3. ให้โหมจตุรคุณ 4. ให้โหมทิวคุณ 5. ให้โหมลาหนั่ง 6. ให้ภาคทัณฑ์ไว้

อนึ่ง เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจที่จะไม่ให้ที่ดินต้องทิ้งว่างเปล่าอยู่ มีบทบัญญัติ วางเป็นหลักการไว้ในบทที่ 43 ให้นายบ้าน นายอำเภอ ร้อยแขวง และนายอัคร จัดคนเข้าอยู่ ในที่นั้น ดังนั้น การเข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยา จึงมีทางที่พระเจ้า ราชกุมารจะเข้าไปได้ 2 วิธีคือ (1) ขออนุญาตเข้าไปเองตามนัยแห่งกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บท ที่ 35 และ (2) พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้เข้าไปตามนัยแห่งบทที่ 43 ²²

ดังนั้น เมื่อพิจารณาดูหลักกฎหมายที่ดินของไทย ในสมัยกรุงศรีอยุธยาแล้วจะ เห็น ได้ ว่า เราถือว่าที่ดินเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน (หรือรัฐ) ราษฎร เป็นผู้ยึดครอง ในฐานะอยู่อาศัย หรือ โดยเสียดำรงอาชีพเป็นเสมือนหนึ่งค่าเช่า"

อย่างไรก็ตาม ประเพณีหรือความเชื่อที่ว่าพระมหากษัตริย์เป็น เจ้าของที่ดิน ในพระ ราชอาณาจักรแต่เพียงผู้เดียวนี้ มีมาตั้งแต่ยุคชุมชนบพกาลแล้ว ดังที่จะ เห็น ได้จากชุมชน ชื้ออาศัย ไทยที่อยู่ภายนอกประเทศ มีประเพณีที่ประมุขแบ่งปันที่ดินให้กับราษฎร จากการแบ่งปันที่ดินนี้เองทำ ให้ราษฎรคิดว่า ตนทำประโยชน์ในที่ดินของผู้เป็นประมุข โดยอาศัยความกรุณาของประมุข ที่ดินหา เป็นของตนไม่ ²³

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 308.

²³ ภาสกร ชุณหะวัณ, คำอธิบายกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติ บรรณการ, พ.ศ. 2536) หน้า 26.

ส่วนพวกคนไทยที่ตั้งถิ่นฐานในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยานั้น ประมุขของพวกเขาก็จะแบ่ง
 บันทึกลงให้ราษฎร เป็นเนื้อที่มากหรือน้อย ตามยศตำแหน่ง ตามความชอบ ซึ่งเป็นไปตามประเพณี
 การแบ่งบันทึกลงนี้เป็นบ่อเกิดของคดีดินา ซึ่งปรากฏในสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งคดีดินาคือจำนวนไร่
 ประจําศุภบรรดาคดีคดีของข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนนั่นเอง

ต่อมาในหมู่ชนเชื้อชาติไทยในประเทศอินโดจีนทั่วไป ได้เลิกประเพณีแบ่งบันทึกลง
 กันแล้ว ส่วนชนเชื้อชาติไทยในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยานั้น เมื่อมาถึงสมัยหนึ่งก็เลิกประเพณีแบ่งบันทึกลง
 เช่นเดียวกัน และเข้าใจว่าคงเลิกประเพณีก่อนสถาปนากองศรีอยุธยาเป็นราชธานีอย่างแน่นอน
 โดยจะเห็นได้จากคำปรารภในพระอัยการเบ็ดเสร็จในปี พ.ศ. 1903 ซึ่งคำปรารภนี้กล่าวถึง
 ข้อพิพาทในระหว่างราษฎรที่ชิงที่ดินต่อกัน โดยหาว่าเป็นที่เดิมของตน และเรียกหาว่าเป็นมรดก
 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้ในตอนต้นกรุงศรีอยุธยา ราษฎรถือที่ดินสืบต่อมาเป็นชั่วอายุคนแล้วไม่ต้องเวน
 ดินตามกำหนดเวลา และเมื่อผู้ตายที่ดินก็ไม่ต้องกลับคืนไปยังพระมหากษัตริย์เพื่อแบ่งบันทึกลงใหม่
 และเท่าที่ปรากฏในกฎหมายคดี พระราชพงศาวดารคดี มิได้พูดถึงการแบ่งบันทึกลงโดยอำนาจของ
 พระมหากษัตริย์แม้แต่แห่งเดียว กฎหมายบังคับให้ข้าราชการหากเพียรหาผู้เข้าทำที่กร้าง
 ว่างเปล่า ส่วนที่ดินแปลงที่มีผู้ทำประโยชน์อยู่แล้ว ผู้ทำก็คงถือที่ดินได้ตลอดไป เมื่อข้อเท็จจริงเป็น
 เช่นนี้ ทำไมสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ทรงมีพระราชบัญญัติยืนยันว่า ที่ดินทั้งสิ้น
 ในพระราชอาณาเขตเป็นของพระองค์ ดังที่ปรากฏในพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 ดังที่ได้กล่าว
 มาแล้ว และพระเจ้าแผ่นดินผู้สืบราชสมบัติต่อมา ตลอดกรุงศรีอยุธยาทรงยึดมั่นตามหลักการนี้แต่
 เหตุใดพระองค์จึงไม่ทรงพระกรุณาปล่อยให้ราษฎรผู้ถือที่ดิน ได้สิทธิที่จะอยู่ในที่ดินตามสถานการณ์ที่
 เป็นอยู่ ที่เป็นเช่นนั้นเพราะมีเหตุผลว่า เนื่องจากการสืบสนปะนกันระหว่าง "กรรมสิทธิ์" และ
 "อำนาจการปกครอง" คือ เมื่อถือว่าพระมหากษัตริย์มีอำนาจปกครองเหนือที่ดินก็ย่อมมีกรรมสิทธิ์
 เหนือที่ดินด้วย ดังนั้นกฎหมายจะไปรับรองสิทธิของราษฎรเหนือที่ดินนั้นได้อย่างไร เมื่อสิทธินั้น
 เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์²⁴ และเหตุผลอีกประการหนึ่งคือว่า ตามความคิดเห็น
 ในเวลานั้น ผู้เป็นเจ้าของที่ดินแท้ ๆ เป็นอิสระในที่นั้น ฉะนั้นจึงไม่ต้องเสียภาษีอากรในที่ดิน และ

²⁴ ดร. ร. แลงกาดี, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, พิมพ์ 2526, หน้า 311.

ไม่มีใครมีอำนาจบังคับให้ออกจากที่ได้ประการหนึ่ง ดังนั้น การที่พระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาทรงยึดมั่นว่า ที่ดินทั้งหมดเป็นกรรมสิทธิ์ของพระองค์ แม้เมื่อประเพณีแบ่งปันที่ดินเล็กมานานแล้ว ก็ยังเป็นประโยชน์มากในทางปกครอง โดยเป็นเด้ามูลเดิมแห่งอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะเรียกเอาภาษีอากรที่ดิน และที่จะขับไล่ผู้ถือที่ดินออกจากที่ทั้งสองประการนี้

ในเรื่องของการเสียภาษีอากรที่ดินนั้น ในสมัยนั้นมักถือว่าเป็นการแสดงให้เห็นว่าที่ดินไม่เป็นของผู้ถือ แต่เป็นของรัฐหรือราชา ภาษีที่ดินจึงมีลักษณะเป็นเงินที่ราษฎรต้องเสียเพื่อเป็นการชดเชยในการอาศัยอยู่ในดินแดนของประมุข คล้ายคลึงกับค่าเช่า ซึ่งในประเทศไทยความคิดเห็นนี้แพร่หลายมาจนสมัยปัจจุบัน

ส่วนการขับไล่ราษฎรออกจากที่ ๆ ครอบครองนั้น เคยมีการขับไล่กันบ่อยจริง ๆ โดยสิทธิในการเรียกที่ดินคืนนี้เป็นผลสำคัญและเกือบจะเป็นผลอันเดียว อันเนื่องมาจากการที่พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ โดยท่านเพิ่งถึงการบังคับซื้อแต่ความจริงในตอนต้นสมัยกรุงศรีอยุธยาสหสิทธิของพระมหากษัตริย์ที่จะเรียกที่ดินคืนนั้น มีวัตถุประสงค์กว้างขวางมากกว่าการบังคับซื้อในปัจจุบัน นับได้ว่าเป็นสาระสำคัญแห่งวิธปกครองทางการเมือง ทั้งนี้ก็เพราะสิทธินี้มาสนับสนุนนโยบายของพระมหากษัตริย์ในกรุงศรีอยุธยา ซึ่งทรงพระราชอุทิศสภาระหว่างกันมิให้เกิดอำนาจอื่นอันจะเป็นปฏิปักษ์ต่ออำนาจของพระองค์ขึ้นภายในพระราชอาณาเขตต์ การขับไล่เจ้าของออกจากที่ดินเป็นการกีดขวางมิให้พหุหนึ่งผู้โดยถือที่ไว้มาก ๆ จนเป็นเหตุให้เกิดความทงตักัดในพหุหนึ่ง ซึ่งจากการกีดขวางมิให้พหุหนึ่งผู้โดยถือที่ไว้มาก ๆ นี้ จะเห็นได้ว่าเป็นแนวในการที่จะจำกัดสิทธิหรือกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของประชาชน เพื่อประโยชน์ในความมั่นคงของราชบัลลังก์ของพระมหากษัตริย์ได้เช่นกัน แต่การจำกัดสิทธิโดยวิธีนี้เป็นกรจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินก็เพื่อประโยชน์ของพระองค์เอง มิได้เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมเสียเท่าไรนัก

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยาจะมีแนวคิดหรือประเพณีว่าพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาจักรแต่เพียงผู้เดียว โดยพระองค์ยอมให้ราษฎรเข้าครอบครองทำกินในที่ดินได้ แต่ต้องเสียภาษีให้แก่พระองค์ อันเปรียบเสมือนการเช่าที่ของพระองค์ โดยพระองค์จะเรียกที่ดินนั้น ๆ คืนเสียเมื่อใดก็ได้ตามพระหฤทัย อีกทั้งพระองค์ยังจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินด้วยว่า ถ้าพหุหนึ่งผู้ใดถือครองที่ดินไว้มาก ๆ พระองค์ก็จะขับไล่ มิยอมให้ถือครองที่ไว้

มาก ๆ อันเป็นเหตุผลในทางการปกครอง เพราะเกรงกลัวว่าผู้หนึ่งจะมาแย่งอำนาจของพระองค์ ไปตั้งตัวเป็นอิสระ โดยการจำกัดการถือครองนี้ก็มีเหตุผลทางการปกครองของพระองค์ เท่านั้นไม่ได้ มีเหตุผลเพื่อมาแบ่งเฉลี่ยให้ราษฎรทุก ๆ คนมีที่ดินทำกินทั่วถึงกัน ก็เนื่องจากในสมัยนั้นจำนวนที่ดิน ยังมีมากกว่าจำนวนประชากร อีกทั้งในสมัยนั้นฐานะของกษัตริย์หรือความมั่นคงในทางการปกครอง ของพระองค์ก็ยังมีไม่มากและที่ดินมีความสำคัญในการปกครอง เพราะในสมัยนั้น "อำนาจปกครอง" และ "กรรมสิทธิ์" ยังสับสนปะปนกันอยู่ จึงถือว่าใครมีที่ดินมากจึงมีอำนาจในการปกครองมาก ดังนั้น พระองค์จึงทำทฤษฎีทาง เพื่อให้ได้มาซึ่งความมั่นคงในทางการปกครอง

2. ห้ามราษฎรซื้อขายที่ดินแก่กัน

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา^๕ เกี่ยวกับเรื่องสิทธิในที่ดินจะถือว่าที่ดินทั่วพระราชอาณาเขต^๖ นั้น เป็นของพระมหากษัตริย์ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น ราษฎรผู้ถือครองที่ดินอยู่จริงจึงมิใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่แท้จริง แต่เป็นเพียงมีสิทธิครอบครองเท่านั้น โดยต้องเสียภาษีค่าที่ดินให้พระมหากษัตริย์ ฉะนั้น เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงห้ามมีการซื้อขายเปลี่ยนมือกันเกิดขึ้น ดังปรากฏหลักฐานที่มีบัญญัติเป็นกฎหมายอยู่ในพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 52 ที่ว่า "...ที่ในแว่นแคว้นกรุงเทมหานครศรีอยุธยา มหาดิลกนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้..." และบทที่ 54 มีข้อความว่า "...ที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแว่นแคว้นกรุงศรีอยุธยา ไซ้ที่ราษฎรอ้ายได้ซื้อขายกัน..."

แต่ว่าในเรื่องการห้ามราษฎรซื้อขายที่ดินแก่กันนั้น มีมาตั้งแต่สมัยชุมชนที่ยังถือประเพณีเวรดินที่ดินให้แก่ประมุขตามระยะเวลาเพื่อแบ่งกันใหม่ระหว่างราษฎรแล้ว เพราะหากราษฎรจะขายที่ก็อาจถือได้ว่าเป็นการไปล้างอภิสิทธิ์ของประมุขได้ แต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา^๕ถึงแม้จะมีพระอัยการเบ็ดเสร็จกำหนดห้ามราษฎรซื้อขายที่ดินกันก็ตาม แต่พระมหากษัตริย์ก็คงไม่ค่อยพะวงในเรื่องนี้เท่าไรนัก เนื่องจากพระองค์ทรงมีอำนาจที่จะเรียกที่ดินได้เสมอ

และเราจะเห็นได้ว่าข้อห้ามในการที่ห้ามมิให้ราษฎรซื้อขายที่ดินแก่กันนั้นมีประโยชน์ต่อพระองค์ตรงที่ว่า ข้อห้ามนี้จะ เป็นเครื่องป้องกันมิให้ผู้ใดครองที่ไว้มากกว่าที่ควร แต่ให้ราษฎรครองที่ได้เฉพาะที่ ๆ ได้พระราชทาน และจะขยายที่เดิมของตนออกไปอีกได้ ก็ต้องสุดแล้วแต่จะทรงพระกรุณาฯ ซึ่งถือได้ว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยา พระมหากษัตริย์ทรงมีนโยบายกำหนดสิทธิหรือ

จำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของราษฎรแล้ว อันเป็นการจำกัดสิทธิมิให้มีการถือครองที่ดินไว้มากๆ อันถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน แต่พระองค์ไม่ได้จำกัดสิทธิในการใช้ที่ดินเนื่องจากในสมัยนั้น มีการห้ามมิให้ราษฎรหวงกันหรือหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่า แต่ให้ถือว่าที่รกร้างว่างเปล่าเป็นที่ของพระมหากษัตริย์ และเป็นที่ ๆ จัดให้เป็นประโยชน์แก่แผ่นดินได้เสมอ โดยพระองค์ทรงส่งเสริมการแผ้วถางป่าดง หรือเลิกที่รกร้างว่างเปล่ามิให้เสียประโยชน์แก่แผ่นดินโดยวิธีต่าง ๆ เช่น บังคับเจ้าพนักงานให้จัดหาคนเข้าทำที่นั้น ตามพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 54 ที่ว่า "...อย่าละไว้ ให้ทำเลเปล่า แลให้นายบ้าน นายอำเภอ ร้อยแขวง และนายอากร จัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น..." และพระราชทานบำนาญแก่ผู้ชักชวนราษฎรให้เข้าแผ้วถางป่าที่รกร้าง (บทคดี 54) ลดภาษีอากรให้ปีหนึ่งหรือสองปีแก่ผู้เข้าทำที่นั้นให้เกิดผล อันจะเห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ไม่มีการจำกัดสิทธิในการใช้ที่ดินเลย แต่กลับทรงส่งเสริมเสียด้วยซ้ำเพราะถ้าราษฎรยังใช้ประโยชน์ในที่ดินมากเท่าใด พระองค์ก็ทรงได้รับประโยชน์ในทางอ้อมจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น อาทิเช่น เงินที่ได้จากภาษีค่าเช่าใช้ที่ดิน ซึ่งทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของราชบัลลังก์ของพระองค์ก็จะเกิดความมั่นคงตามขึ้นมาด้วย

และในสมัยนั้น เกือบจะไม่มีราษฎรผู้ใดใครซื้อที่ดินต่อกันเลย เนื่องจากถ้าผู้ใดต้องการที่ดินก็จะทูลเกล้าขอพระราชทานหรือขอซื้อจากในหลวงโดยตรง แต่โดยเหตุที่พระองค์ยังทรงสงวนสิทธิ์ในที่ดินอยู่ ราษฎรจึงไม่ประสงค์ที่จะแสวงหาที่ไว้มาก ๆ หรือทำที่ ๆ มีอยู่ให้ดีขึ้น เพราะเกรงว่าจะเกิดความอิจฉาขึ้นแก่ผู้ใหญ่ได้ จนมาถึงสมัยรัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์จึงเกิดมีการค้าขายอสังหาริมทรัพย์มากขึ้น ในสัญญาทางพระราชไมตรีที่มีกับประเทศอังกฤษ อเมริกา ฝรั่งเศส เดนมาร์ก ฯลฯ ซึ่งรัฐบาลยอมให้ต่างชาติเหล่านั้นมีสิทธิซื้อที่ดินได้แต่เฉพาะในเขตที่กำหนดไว้เท่านั้น

3. เจ้าของชาติสิทธิได้ง่าย เพราะผูกพันอยู่กับการครอบครอง หากละทิ้งที่และมีผู้อื่นเข้ามาทำ เจ้าของเดิมจะขาดสิทธิทันที

ตามกฎหมายประเพณีทั่วโลกนั้น "สิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์ผูกพันอยู่กับการครอบครอง เมื่อเจ้าของละทิ้งที่นั้นแล้วตนก็ไม่มีสิทธิอันใดเหลืออยู่ในที่นั้น ๆ ใคร ๆ จึงมีอำนาจ

เข้าไปในที่และทำประโยชน์ต่อไปได้ ต่อมา เมื่อมนุษย์มีความเจริญมากแล้ว จึงสามารถแยกกรรมสิทธิ์ออกจากการครอบครองได้"

สำหรับในส่วนของประเทศไทยตั้งแต่สมัยชุมชนบุพกาล มาตลอดจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา นั้น เราก็ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดดังกล่าวมาใช้กับระบอบที่ดินของเรา ทั้งนี้เพราะว่า ในสมัยนั้นอำนาจทางการเมืองและกรรมสิทธิ์ยังปะปนกันอยู่ โดยทางนิติบัญญัติว่าพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั่วราชอาณาจักร สิทธิของราษฎรในที่ดินของตนจึงเป็นสิทธิอันเบาบางมาก คล้ายกับสิทธิครอบครองในสมัยปัจจุบันนี้²⁵ โดยการที่มีแนวความคิดที่ว่ากรรมสิทธิ์เกี่ยวข้องปะปนอยู่กับการครอบครองนั้น จะเห็นได้ว่าแนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่เหมาะสมสอดคล้องกับนโยบายของพระเจ้าแผ่นดินในสมัยกรุงศรีอยุธยา ที่พระองค์ทรงพระอุตสาหะให้เกิดการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่เสมอ โดยเมื่อเจ้าของที่ดินรู้อยู่แล้วว่าตนจะขาดสิทธิในที่ดิน หากตนเลิกทำประโยชน์แม้เพียงครั้งเดียว ตนจำต้องหมั่นเพียรทำประโยชน์ในที่ดินไปเรื่อย ๆ ที่ดินที่เจ้าของเดิมละทิ้งไป เมื่อผู้ใดผู้หนึ่งใคร่อยากทำก็เข้าทำได้ทันที โดยไม่ต้องมีการโอนกัน โดยเหตุที่ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินซึ่งตามสภาพจำต้องเป็นของราษฎรครอบครองอยู่ จึงเป็นการสมควรที่ราษฎรผู้หนึ่งมีสิทธิที่จะหวงห้ามที่ดินแก่พ่อกำลังของตน แต่ไม่ควรจะหวงห้ามที่มากเกินไป อันทำให้ผู้อื่นชาติที่จะทำประโยชน์และทำให้เสียไปซึ่งประโยชน์แก่ส่วนรวม

จากระบอบที่ดินแบบนี้ ทำให้พระคลังในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้นได้รับผลประโยชน์อย่างสูงสุดจากการเก็บภาษีที่ดิน โดยเจ้าของนาต้องเสียอากรค่านาเฉพาะเนื้อที่ทำประโยชน์ วิธีการเก็บค่านาแบบนี้ใช้ต่อมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ที่เรียกว่า "นาฟางลอยหรือนาน้ำฝน" ส่วนอากรส่วนก็คิดเก็บตามจำนวนต้นไม้มาก่อนแล้ว และเพื่อป้องกันมิให้พระคลังขาดประโยชน์ จึงทรงมีแนวทางในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นแนวว่า ถ้าที่ใดเป็นที่รกร้างหรือที่ ๆ เจ้าของเดิมละทิ้ง ทางราชการก็จะจัดหาให้คนเข้ามาทำประโยชน์ในที่นั้นโดยเร็วที่สุด โดยมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ข้าราชการหาผู้ที่รกร้างว่างเปล่าหรือให้บำเหน็จแก่ผู้ทำผู้ทำใหม่ (ตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 43 กฎหมายกบฏศึก บทที่ 63) และเมื่อบุคคลใด

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 317.

มาครอบครองที่ดินทำประโยชน์แล้ว กฎหมายก็ป้องกันคุ้มครองเจ้าของที่ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น มิให้ผู้อื่นมารบกวนการครอบครอง เช่น ถ้าผู้ซึ่งเอาที่ของผู้อื่นมาทำประโยชน์หรือผู้ทำประโยชน์ทับที่ผู้อื่นกำลังทำอยู่มีโทษปรับ (กฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 34-41) และกฎหมายป้องกันเจ้าของ มิให้ผู้อื่นบุกรุกหรือทำนาบคาบเกี่ยวกับ (กฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 46-51 และ 66-72) โดย ทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัติขึ้นเพราะมีวัตถุประสงค์ให้เจ้าของที่ครอบครองที่ด้วยความสงบสุข เพื่อให้เขาเหล่านั้นทำประโยชน์ในที่ดินได้อย่างสมบูรณ์และสบายใจ โดยผู้ครอบครองที่และทำประโยชน์มีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากรที่ดินไปเรื่อย ๆ ทุก ๆ ปี เปรียบเสมือนค่าเช่าที่ดินที่ต้องส่งให้รัฐ แต่หากเมื่อใดเจ้าของที่เลิกทำประโยชน์ในที่นั้น ๆ กฎหมายก็จะมิได้ปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้อื่นอีกต่อไป แต่กลับจะช่วยเหลือบุคคลผู้เข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินใหม่นั้นแทน เพื่อป้องกันมิให้พระคลังขาดประโยชน์ ส่วนระยะเวลาที่เจ้าของที่ดินจะขาดสิทธิในที่ดิน ในกรณีซึ่งที่ดินในสมัยตอนต้นของกรุงศรีอยุธยา นั้น เมื่อปรากฏว่าเจ้าของละทิ้งที่ดินของตนเมื่อใด เจ้าของก็จะขาดสิทธิทันที แม้ว่าในที่นั้นๆ จะเป็นที่มียานปลูกอยู่หรือเป็นส่วนก็ตาม แต่กรณีนี้จะไม่นำมาใช้กับกรณีที่เจ้าของละทิ้งที่ไปเพื่อราชการ ถ้าที่นั้นเจ้าของที่ได้ลงรื้อล้อมไว้ (ตามกฎหมายเบ็ดเสร็จบทที่ 42) หรือเป็นที่ที่ได้รับพระราชทาน (กฎหมายเบ็ดเสร็จบทที่ 65) และถ้าที่ดินนั้นเป็นส่วนเจ้าของใหม่ จะต้องเสียค่าชดเชยแก่เจ้าของเดิมเพื่อการที่เจ้าของเดิมได้ทำที่นั้นให้เป็นโคกและปลูกต้นไม้ไว้ (กฎหมายเบ็ดเสร็จบทที่ 42) โดยการที่เจ้าของใหม่ต้องเสียค่าชดเชยเช่นนี้ เพื่อป้องกันความทุจริตที่เกิดขึ้นหากเจ้าของใหม่มาอยู่ที่นี่ได้เปล่า ๆ²⁶ ในสมัยต่อมา ระยะเวลาการทอดทิ้งที่ดินมีกำหนดหลายระยะคือ 1 ปี สำหรับที่นา (พระราชกำหนดเก่าบทที่ 44) 3 ปี สำหรับที่สวน (พระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 65 วรรค 2) และ 9 ปี 10 ปี สำหรับที่ทั่วไป (พระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 42 วรรค 2)

อนึ่ง สิทธิของราษฎรเหนือที่ดินเบาบางในสมัยกรุงศรีอยุธยา นี้ จะเห็นได้จากบทกฎหมายในบทพระอัยการเบ็ดเสร็จต่าง ๆ ดังนี้

"เพราะมันอยู่แล้วมันละที่ที่บ้านที่สวนของมัน เสียและมีผู้หนึ่ง เข้ามาอยู่และล้อมทำเอา และปลูกสร้างอยู่ ให้เป็นสิทธิแก่มัน"

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 319.

"อนึ่ง ถ้าที่นั้นมีได้ละเสีย และมันล้อมทำไว้เป็นค้ำับ แต่หากมันไปราชการ กิจทุกขุสขุประการใด ๆ ก็ดี มันกลับมาแล้วมันจะเข้าอยู่เล่าใช้ ให้คืนให้มันอยู่ เพราะมันมิได้ขัดที่มันเสีย ถ้ามันขัดที่เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปีใช้ ให้แขวงจัดให้ราษฎรซึ่งหาที่มีได้นั้นอยู่ อย่าให้มันเปล่าเป็นทำเนเสีย"

"อนึ่ง ถ้าที่นั้นมันปลูกต้นไม้ธัญอันมีผลไว้ให้ผู้อยู่ให้ค่าต้นไม้ั้น ถ้ามันพุนต้นไม้เป็นโคกไว้ ให้บำเหน็จซึ่งมันพุนไว้นั้นโดยควร ส่วนที่นั้นมีให้ซื้อขายแก่กันเลย"

ดังนั้น จะ เห็น ได้ว่า ในสมัยอยุธยา พระมหากษัตริย์มีราชโบายให้สิทธิในที่ดินของราษฎรเบาบางมาก โดยให้สิทธิในที่ดินของราษฎรผูกพันอยู่กับการครอบครอง หากผู้ใดละทิ้งที่และมีผู้อื่น เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เจ้าของเดิมจะขาดสิทธิทันที ทั้งนี้พระองค์ทรงสงวนสิทธิว่าอย่างไรก็ตาม ที่ดินทั้งราชอาณาจักรยังคง เป็นของพระองค์ และพระองค์จะพระราชทานที่ดินให้แก่ผู้ที่ทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น หากผู้ใดละทิ้งหรือไม่ทำประโยชน์ในที่ดินก็จะให้ผู้อื่นมีโอกาสเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแทน และผู้ใดจะครอบครองที่ดินเท่าไร ไม่มีกฎหมายกำหนดเอาไว้ แต่มีหลักการหลัก ๆ ว่าผู้เป็นเจ้าของที่ดินนั้นต้องครอบครองและเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ๆ ด้วย ซึ่งทำให้เห็นว่า ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ไม่มีการกำหนดสิทธิหรือการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน ในทางตรงกันข้ามพระมหากษัตริย์กลับยังส่งเสริมให้ราษฎร เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมากๆ เพื่อพระองค์จะได้รับประโยชน์จากภาษีที่ดิน แต่ราษฎรก็ไม่ใคร่มีใครต้องการถือครองที่ดินไว้มาก ๆ เนื่องจากหากถือครองที่ดินไว้มาก ๆ อาจทำให้พระมหากษัตริย์เกิดความไม่ไว้วางใจในบุคคลนั้น ๆ ได้ และพระองค์มีอำนาจที่จะเวนคืนที่ดินมาเป็นของพระองค์ เมื่อใดก็ได้ อีกทั้งในสมัยนั้นอุปกรณ์เครื่องมือที่ใช้ในการเกษตรกรรมก็ยังไม่ทันสมัยที่จะอำนวยความสะดวกประโยชน์ในที่ดินได้มากเท่าในปัจจุบัน ทำให้การถือครองที่ดินจำนวนมาก ๆ โดยการไปทำประโยชน์ในที่ดินของราษฎรในสมัยนั้นจึงทำได้ยาก ซึ่งทำให้เห็นว่าแม้ในสมัยนั้นจะไม่มีการจำกัดสิทธิ หรือการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินก็ตาม แต่ก็ถือว่ามี การจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินทางอ้อมได้

ส่วนในเรื่องของการถือครองที่ดินตามลักษณะต่าง ๆ กล่าวคือ การถือครองเพื่อการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมนั้น ในสมัยกรุงศรีอยุธยา นี้ มีการใช้ที่ดินในด้านการเกษตรกรรม ดังจะ เห็น จากหลักฐาน ในกฎหมายลักษณะ เบ็ดเสร็จบทที่ 35 ที่ว่า

"ถ้าผู้ใด โกงสร้าง เลิกครั้งที่ไร่นา เรือกสวน ให้ไปบอกแก่เสนา นายระวาง..."

ส่วนการใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น จะพบว่าในปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา เรามีการติดต่อค้าขายกับชาติตะวันตกมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การใช้ประโยชน์ที่ดินในด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม จึงเห็นเด่นชัดขึ้นมากกว่าในยุคก่อน ๆ ที่แล้วมา อาทิเช่น การใช้ที่ดินเพื่อทำการค้าขายกับต่างประเทศ ส่วนในด้านอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก หรืออุตสาหกรรมในครัวเรือน เสียส่วนใหญ่ และในเรื่องการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินนั้น ในสมัยกรุงศรีอยุธยาพบว่ายังไม่มีความหมายมาจำกัดสิทธิราษฎรในการถือครองที่ดินแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากที่ดินทั่วราชอาณาจักรถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์อยู่แล้ว ราษฎรเป็นผู้อยู่อาศัยหรือได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยได้รับพระกรุณาจากพระกษัตริย์เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม การที่พระองค์ให้ประชาชนทำประโยชน์ที่ดินของพระองค์ได้ ทำให้บางคนอาจใช้ช่องทางนี้ถือครองที่ดินไว้มาก ๆ อันอาจทำให้กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของพระองค์ได้ พระองค์จึงทรงมีข้อห้ามซื้อขายที่ดินกัน ซึ่งข้อห้ามนี้จะเป็นการป้องกันมิให้ผู้ใดครอบครองที่ดินไว้มากเกินไป แต่ให้ครอบครองได้เฉพาะที่ได้รับพระราชทาน และจะขยายที่ดินไว้ก็สุดแล้วแต่จะทรงพระกรุณาฯ จึงถือได้ว่าพระองค์ทรงมีนโยบายจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินไว้มาก ๆ (จำนวนเนื้อที่) แต่ไม่ได้จำกัดสิทธิในการใช้แต่อย่างใด ทั้งนี้จะเห็นได้จากพระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 54 ที่พระองค์ทรงส่งเสริมการแผ้วถางป่าดง หรือเลิกที่ร้างว่างเปล่ามิให้เสียประโยชน์ โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น บังคับให้เจ้าพนักงานให้จัดการให้หาคนเข้าทำประโยชน์ในที่นั้นๆ อีกทั้งสิทธิของเจ้าของที่ดินในสมัยนั้นยังอยู่ที่การครอบครอง ถ้าขาดจากการครอบครองทำประโยชน์ เมื่อใดก็ขาดสิทธิทันที

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัย แต่การถือครองที่ดินเพื่อประโยชน์เหล่านั้นยังไม่มีความหมายมากำหนดสิทธิหรือจำกัดสิทธิในการถือครองแต่อย่างใด ตรงกันข้ามกลับสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในทางต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วให้มากยิ่งขึ้นอีกด้วย

การใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดินในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้ รูปแบบการปกครองเป็นแบบจตุสดมภ์ 4 คือ มี เวียง วัง คลัง นา โดยในสมัยรัชกาลที่ 2 ได้ทรงพิจารณาเห็นว่าควรให้เจ้าของส่วนเจ้าของนา

เสียภาษีอากรให้ได้รับความเป็นธรรม เพื่อไม่ให้มากไม่ให้น้อยเกินสมควร จึงมีประเพณีว่า นานๆ เจ้าพนักงานจึงจะออกไปเดินส่วนกันครั้งหนึ่ง และถนัดนึกกันว่า เมื่อเปลี่ยนรัชกาลใหม่ใหม่ กำหนดเดินส่วนกันครั้งหนึ่ง การเดินนานั้นจะคล้ายกับการเดินส่วน แต่ในสมัยรัชกาลที่ 2 ยังไม่ได้เก็บค่านา ให้เก็บทางข้าวตามอย่างโบราณ (วิธีการเก็บเงินค่านา เพิ่งมีในสมัยรัชกาลที่ 3) ลักษณะการเก็บทางข้าวนั้น คือราษฎรทำนาได้ข้าวมากน้อยเท่าใด ก็แบ่งส่วนให้เป็นภาคหลวงตามสมควร โดยในสมัยนั้นเก็บภาคหลวงไร่ละ 2 สัดครึ่ง โดยเจ้าของนาต้องขนข้าวอันเป็นส่วนทางข้าวมาส่งยังหลวงเอง ลักษณะการเก็บทางข้าวนั้น กำหนดเป็น 2 อย่างคือ ถ้านาในที่ใดอาศัยได้ทั้งน้ำฝนและน้ำท่า จะกำหนดนานั้นว่า นาน้ำท่า วิธีเก็บทางข้าวก็กึ่งด้วยวิธีโคคู่ คือนับจำนวนโค (กระบือ) โดยเอาจำนวนโคขึ้นตั้งเป็นอัตราทางข้าวที่จะต้องเสีย ส่วนนาก็อย่างหนึ่งซึ่งอาศัยทำแต่น้ำฝนอย่างเดียว คือเป็นที่ดอนน้ำขึ้นไม่ถึง วิธีเก็บทางข้าวเรียกว่า นาอย่างฟางลอย คือกำหนดเอาเป็นท้องที่ ๆ ได้ทำนาจริง ๆ และที่ได้ผล ถ้าไม่ได้ผลไม่เก็บ

ฉะนั้น ข้าหลวงเดินนาในสมัยรัชกาลที่ 2 เมื่อได้ทำการสำรวจรู้จำนวนนาเสร็จแล้ว ก็จะออกหนังสือสำคัญให้แก่เจ้าของนา โดยหนังสือนั้นเรียกว่า "ตราแดง" ให้แก่นาคู่โค ส่วนที่ออกสำหรับนาฟางลอยเรียกว่า "หนังสือใบจอง" จึงเห็นได้ว่า การจัดที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 2 นั้น จะมุ่งในแง่สำรวจตรวจเก็บภาษีอากรจากที่ดิน มากกว่าจะเล็งผลในทางคุ้มครองแก่กรรมสิทธิ์²⁷ ซึ่งทำให้เห็นได้ว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์อยู่ เช่นเดียวกับในสมัยกรุงศรีอยุธยา

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 3 ในสมัยนี้จะเห็นได้ว่ก็ยังคงมีความเชื่อที่ว่า ที่ดินทั่วราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียว โดยพระองค์ทรงพระราชทานให้แก่ราษฎรใช้ทำกินเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากในสมัยนี้ พระมหากษัตริย์ยังทรงมีการยึดและเวนคืนที่ดินของราษฎรมาเป็นของพระมหากษัตริย์ ไม่ว่าจะเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือประโยชน์สาธารณะ โดยพระองค์จะทรงพระราชทานที่ดินแปลงอื่นให้เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยน แต่กรณีดังกล่าวนี้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จึงทำให้เห็นได้ว่าในสมัยนี้สิทธิในที่ดินของราษฎรยังเบาบาง

²⁷ วารสารที่ดิน (ฉบับพิเศษ), ภาควิชาการ, ธันวาคม 2501, หน้า 34-35.

เช่นเดียวกับในสมัยกรุงศรีอยุธยา คือพระมหากษัตริย์ยังทรงสงวนสิทธิ์ในที่ดินที่ยังคงเป็นของพระองค์อยู่ เพียงแต่ยังไม่เคร่งครัดดังเช่นในสมัยกรุงศรีอยุธยา เนื่องจากหากพระองค์จะเวนคืนที่ดินที่ใด พระองค์ก็จะทรงแลกเปลี่ยนที่ดินอีกแปลงให้แก่ผู้ถูกเวนคืน เพียงแต่ว่าการรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของราษฎรยังไม่แน่นอนมั่นคง เนื่องจากในกรณีดังกล่าวยังมีได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด ทำให้เห็นได้อีกว่าในสมัยนั้นยังไม่มีการจำกัดสิทธิ์หรือกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน เนื่องจากสิทธิ์ในที่ดินทั่วราชอาณาจักร ยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์อยู่

ในสมัยรัชกาลที่ 4 มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน โดยการถือครองที่ดินของผู้เป็นเจ้าของที่ดินจะมีความมั่นคงกว่าเก่า ก่อนสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยในสมัยก่อนนั้นถ้าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชประสงค์ที่ดินบริเวณใด ราษฎรต้องน้อมเกล้าฯ ถวายที่ดินโดยไม่ได้รับสิ่งตอบแทน จนกระทั่งสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชดำริว่ากฎหมายดังกล่าวไม่ได้ให้ความยุติธรรมแก่ราษฎร ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชประสงค์ที่ดินเพื่อสร้างป้อม ขุดคู ทำกำแพง เพื่อเป็นการรักษาพระนคร การเรียกที่ดินคืนโดยไม่ตอบแทนราษฎรเป็นเรื่องชอบธรรม แต่ถ้าทรงมีพระราชประสงค์จะเอาที่ดินมาพระราชทานให้เป็น วัง บ้าน นา ส่วน ของพระบรมวงศานุวงศ์กับข้าราชการฝ่ายหน้าและใน ซึ่งมีความชอบโปรดปราน โดยการไล่เจ้าของที่ดินออกเป็นเรื่องไม่สมควร ด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงออกประกาศความว่า

"ตั้งแต่นี้สืบไปถ้าพระเจ้าแผ่นดินจะต้องพระราชประสงค์ ที่ บ้าน เรือน ส่วน แก่พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าทูลละอองธุลีพระบาทฝ่าย หน้า ใน ซึ่งมีความชอบ ถวายจะทรงพระราชศรัทธา ทรงสร้างพระอารามหลวงในที่แห่งใด ตำบลใด ถวายพระราชทานให้ผู้นั้นสร้างก็ดี ให้มีเจ้าพนักงานกรมพระนครบาล ไปจัดซื้อที่ตำบลนั้นๆ ตามราคาที่เราราษฎรซื้อขายแก่กัน โดยชอบ..."²⁸

²⁸ นพรัตน์ นุสธรรม, "การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะอักษรศาสตร์ แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 9-10.

ซึ่งจากประกาศฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิการถือครองที่ดินฉบับแรก ซึ่งเป็นการประกันความมั่นคง ในการถือครองที่ดินของราษฎรมากกว่าสมัยก่อน ราษฎรมั่นใจว่าตนเองจะได้รับค่าตอบแทนจากที่ดินที่ตนได้ทำประโยชน์ในกรณีถูกเวนคืน

อีกทั้งในสมัยรัชกาลที่ 4 นี้ มีชาวต่างประเทศเข้ามาแทรกวงทางการเมืองในประเทศไทยมากขึ้น ประเทศพม่าเพื่อนบ้านของเราก็ได้เสียอิสรภาพให้แก่ประเทศอังกฤษไปเมื่อรัชกาลที่ 3 ความเสียอิสรภาพของประเทศพม่าทำให้ไทยเราต้องปรับปรุงตัวให้ทันกับเหตุการณ์ข้อแรกต้องนึกถึงสวัสดิภาพทางเอกราชของประเทศก่อน ฉะนั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพยายามที่จะศึกษาหาความรู้ของประเทศทางทิศตะวันตก มียุโรปและอเมริกา เป็นต้น ทรงพากเพียรทำสัญญาทางพระราชไมตรี และเปิดประเทศทำการค้าขายติดต่อกัน ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดิน ทรงดำเนินพระบรมราโชบายไปในทางที่จะให้คนต่างด้าวถือสิทธิในที่ดิน ได้ยากที่สุด เพราะได้ประสบเหตุการณ์จากเพื่อนบ้าน มีพม่า มลายู เขมร ได้สูญเสียเอกราชไปเนื่องจากยอมให้กองทัพและขบวนการค้าขายที่ซ่อนนโยบายขยายอำนาจหาเมืองขึ้นไว้หลังจาก มาตั้งมั่นอยู่ในบ้านเมืองของประเทศเพื่อนบ้านนั้น ๆ พอได้โอกาสก็เข้ายึดอำนาจเอาบ้านเอาเมืองเสีย ฉะนั้นเพื่อความปลอดภัยของบ้านเมืองในด้านรักษาเอกราชไว้ให้มั่นคง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงออกพระราชกำหนดกฎหมายภายใน เรื่องว่า ประกาศกำหนดที่ให้ขายให้เช่าที่แก่คนนอกประเทศจ.ศ. 1218 (พ.ศ. 2399) มีหลักการว่า

"ปรารภว่าจะ ใคร่ทำนุบำรุงพระนครและราษฎร ให้มีทางที่ทำกินแลค้าขาย ให้เจริญทรัพย์สมบัติสืบกันมาแต่ก่อน ทั้งนี้ คนชาติที่มิใช่ชาวที่เรียกว่าฝรั่งนอกเข้ามาสัญญาว่า จะขอเข้ามาตั้งที่อยู่ตั้งทำมาหากิน ในพระอาณาจักรนี้ คล้ายกับจีนและชาวประเทศอื่นที่เข้ามาอยู่แต่ก่อน จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดยอมให้พวกฝรั่งนอกซื้อที่เช่าในเขตแขวงที่ไม่ใกล้ใกล้ใกล้ แต่กรุงเทพมหานคร และห่างกำแพงพระนครออกไปเพียงสองร้อยเส้น เข้ามาโดยรอบในเขตเท่านั้น ท่านไม่ให้ผู้ใดขายที่ขาดแก่คนนอกประเทศที่เข้ามาอยู่ยังไม่ถึงสิบปี แต่จะให้เช่านั้นได้ไม่ห้าม เมื่อจะให้เช่านั้น ให้มาทำหนังสือสัญญาว่ากล่าวกันต่อหน้ารั้วแขวงอำเภอ เจ้าพนักงานให้รู้เห็นเป็นพยานไว้ อย่าให้รอบขายด้วยโวหาร ว่าให้เช่าคือเอาเงินล่วงหน้า มากกว่ากำหนดเช่าตามเดือนตามปี ถ้าร้อนรนจะใคร่ได้เงินมากจะขายที่กับคนนอกที่เดียวได้ยากได้เงินเร็ว ๆ ก็ให้ทราบเรียน

ท่านเสนาบดีก่อน เมื่อท่านเสนาบดียอมให้ขายจึงขายได้ แลที่ที่ห่างกำแพงพระนครสองร้อยเส้น ออกไปภายในที่ที่ไม่ไกลนัก เพียงเรือพายเรือแจวจะไปถึงได้ภายใน 24 ชั่วโมง เข้ามานั้น"²⁹

ซึ่งจากนโยบายนี้ทำให้เห็นได้ว่า พระองค์ทรงมุ่งเจตนาที่จะต้องการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศในขณะนั้น เป็นสำคัญ โดยถ้าหากให้ชาวต่างด้าวอยู่ชิดกำแพงพระนครแล้ว อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงของบ้านเมืองได้ แต่ถ้ากำหนดเขตให้อยู่ในระยะทางห่างออกไปในระยะแจวเรือ 24 ชั่วโมง ตำรวจจะเดินมีโอกาสที่จะตรวจตราดูแลไม่ทั่วถึง ทำให้อาจมีการลักลอบผิดขึ้นได้ จึงไม่ยอมให้คนต่างด้าวมีกรรมสิทธิ์ในบริเวณนี้ จึงทำให้เห็นว่าการที่พระองค์ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่คนต่างด้าวนั้นมุ่งประโยชน์ในแง่ของการเมืองการปกครองมาก เสียกว่าที่ ต้องการให้กรรมสิทธิ์จริง ๆ และจากการกระทำดังกล่าวนี้ยังทำให้เห็นได้ว่า ในสมัยของพระองค์ พ่อคนหลายเรื่องการถือครองกรรมสิทธิ์กว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยาลงไปมาก

ในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น มีการขุดคลองหลายแห่ง ทำให้พื้นที่ใช้ทำนามากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการออกกฎระเบียบในการออกใบจอง เจ้าพนักงานพัฒนาหรือข้าหลวง และกรรมการ ต้องพิจารณาและไล่เลียงดูว่า ผู้ขอจองมีความสามารถตามที่ขอหรือทำได้เพียงใด หนังสือสำคัญที่ออกใหม่เรียกว่า โฉนดจอง ซึ่งเป็นแบบพิมพ์ มีต้นขี้ให้กรมнарักษาไว้ส่วนหนึ่ง ให้ราษฎรถือไว้เป็นสำคัญอีกส่วนหนึ่ง ลงเนื้อที่โดยละเอียด ทุก ๆ ป็นถึงปีที่สาม เจ้าพนักงานกรมฯ ไปสำรวจเขตแล้วลงจำนวนนาที่ทำขึ้น ในท้ายบัญชี เพื่อนำขึ้นกราบทูล ถ้าราษฎรผู้ทำนานั้น ได้ลงแรงหรือออกเงินช่วยในการขุดคลอง อายุความในโฉนดขยายไปเป็นห้าปี ใบจองนั้น เป็นหนังสือที่ใช้ได้ชั่วคราว เฉพาะเวลาที่ราษฎรแผ้วถาง ให้ที่ เป็นนาหรือสวน ซึ่งเจ้าของไม่ต้องเสียภาษีหากจะเสียภาษีก็เสียเพียงบางส่วน เมื่อแผ้วถางที่นั้นเสร็จแล้วทางราชการก็จะเรียกใบจองนั้นคืน และออกหนังสือสำคัญที่จะใช้ต่อไป เพื่อกำหนดจำนวนภาษีอากรที่เจ้าของนั้นต้องเสีย และหนังสือสำคัญที่ออกให้นั้นก็มีความแตกต่างกันซึ่งขึ้นอยู่กับว่าจะเป็นที่นาหรือที่สวน

²⁹ นโยบายที่ดินของประเทศไทย, วารสารที่ดิน, ปีที่ 23 ฉบับที่ 2, มีนาคม-เมษายน 2520, หน้า 55.



สำหรับที่ส่วนนี้ ข้าหลวงนายระวาง และกรมการท้องที่จะทำการเดินสวน และออกหนังสือสำคัญให้กับเจ้าของสวน เพื่อกำหนดอากรที่จะต้องเสียไปจนกว่าจะได้มีการเดินสวนใหม่ หนังสือสำคัญนั้นเรียกว่า "โฉนดตราแดง" หรือ "หน้าโฉนด" อนึ่ง ควรสังเกตว่าข้าหลวง นายระวางหาได้เพียงแค่นับต้นผลไม้ที่จะต้องเสียภาษีไม่ ยังทำการรังวัดเนื้อที่สวนและจดเขตลงไว้ในหน้าโฉนดด้วย ถ้ามีกรณีมีข้อโต้เถียงกันเกิดขึ้น ข้าหลวงนายระวางมีอำนาจตัดสินชี้ขาดว่าใครเป็นเจ้าของ ถ้าคู่วิวาทไม่เข้าใจคำชี้ขาดนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ร้องเรียนในกรุงเทพฯ ถ้าในขณะที่เดินสวนเจ้าของสวนไม่ปรากฏตัวต่อเจ้าพนักงาน ก็ถือว่าสวนนั้นเป็นส่วนที่ร้างให้กลับคืนมาเป็นของหลวง และเจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะขายหรือให้ผู้อื่นก็ได้

ส่วนที่นั่น กรมนาจะตั้งข้าหลวงและเสนาออกไปเรียกเก็บภาษีสืบราคา พร้อมด้วยเจ้าพนักงานท้องที่ ในขณะที่เดียวกันเจ้าพนักงานผู้ไปประเมินจะจัดการออกหนังสือสำคัญให้แก่ผู้จับจองที่ที่ได้แล้วเสร็จแล้ว แต่ทั้งนี้ก็ต้องพิจารณาตามประเภทของนาว่า เป็นนาโคโคหรือเป็นนาฟางลอย ถ้าเป็นนาโคโคต้องเสียค่านาตามที่หวงห้ามทั้งแปลง จะทำได้เต็มที่หรือบางส่วนก็ตาม ฉะนั้นหนังสือที่ข้าหลวงออกให้โดยกำหนดเนื้อที่ของนานั้น จึงกำหนดจำนวนเงินที่เจ้าของนาต้องเสียทุกปีด้วย หนังสือสำคัญนี้โดยมากเรียกกันว่า "โฉนดตราแดง" เช่นเดียวกับสวน ซึ่งต้องเสียภาษีตามจำนวนตายตัวเหมือนกัน ส่วนนาฟางลอยนั้น เจ้าของต้องเสียเฉพาะเนื้อที่ที่ทำเท่านั้น ฉะนั้น ข้าหลวงเสนาจำต้องรังวัดใหม่ทุกปี การรังวัดนี้เรียกว่าการประเมินนา (ส่วนนาโคโคเรียกว่าการเดินนาเช่นอย่างสวน) เมื่อเป็นเช่นนี้ทางภาษีอากรจึงถือว่าไม่เป็นประโยชน์แต่อย่างใด ที่จะออกหนังสือถาวรให้แก่เจ้าของโดยมิได้กำหนดค่านาตามเนื้อที่ แต่อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามปีที่ทำ เจ้าของนาฟางลอยจึงถือแต่ใบจองนั้นเรื่อย ๆ ไปไม่มีโฉนดตราแดง นอกจากใบจองและโฉนดตราแดงแล้ว เจ้าพนักงานยังออกหนังสืออีกชนิดหนึ่งเรียกว่า ฎีกา ซึ่งเป็นหมายบังคับให้เจ้าของเสียภาษีอากร เจ้าของสวนเจ้าของนาจะได้รับทุกคน แม้จะเป็นนาโคโคหรือนาฟางลอยก็ตาม ³⁰

³⁰ ดร. ร. แลงกาด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, พิมพ์ปี 2526, หน้า 332.

เนื่องจากการผ่อนคลายการใช้หลักกฎหมายที่ว่า พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดิน ทั้งสิ้นแต่ผู้เดียว ในสมัยตอนต้นของกรุงรัตนโกสินทร์นี้เอง จึงได้มีการออกหนังสือสำหรับประเภทที่ถาวร คือ โฉนดตราแดงที่ออกให้หน้าคู่กับที่สวน โฉนดตราแดงนี้กำหนดเนื้อหาทำประโยชน์เอาไว้แน่นอน หรือกำหนดจำนวนต้นผลไม้ที่มีอยู่ในสวนนั้นไว้แน่นอน และกำหนดจำนวนภาษีที่จะต้องเสียอย่างแน่นอนในทุกที่เอาไว้ด้วย และเจ้าของที่ดินประเภทนี้ต้องเสียภาษีแม้จะไม่ทำประโยชน์ก็ตาม ดังนั้น หากเจ้าของที่ดินประเภทนี้ได้เสียภาษีอย่างสม่ำเสมอแล้ว ถึงแม้จะได้ละทิ้งที่ดินไป ไม่ได้ทำประโยชน์ในทีนั้นนานเท่าใดก็ตาม เขาก็ยังมีสิทธิในที่ดินนั้นอยู่ เมื่อไม่ทำให้พระมหากษัตริย์ขาดรายได้ พระองค์ก็จะไม่เอาที่ดินไปให้ผู้อื่นทำประโยชน์แทน จะเห็นได้ว่า เมื่อระบบการจัดเก็บภาษีไม่กระทบถึงสิทธิของเจ้าของที่ดินที่มีหนังสือประเภทโฉนดตราแดงแล้ว ก็ยอมทำให้ที่ดินประเภทนี้สามารถพัฒนาความเป็นเจ้าของให้แยกออกจากการครอบครองได้ คือสามารถมีความเป็นเจ้าของที่ดินได้โดยไม่ต้องมีการครอบครอง³¹ เมื่อความเป็นเจ้าของในที่ดินประเภทโฉนดตราแดงได้พัฒนาแยกตัวออกจากการครอบครองแล้ว และเริ่มนำไปใช้ยื่นกับพระมหากษัตริย์และรัฐได้บ้างแล้ว ก็ต้องถือว่าความเป็นเจ้าของที่ดินประเภทนี้ได้เริ่มพัฒนาเข้าไปสู่ลักษณะความเป็นเจ้าของ ตามแบบอย่างของความเป็นเจ้าของในที่ดินที่มีใช้ในระบบกฎหมายของประเทศที่เจริญแล้ว ในสมัยรัชกาลที่ 4 โฉนดตราแดงถือได้ว่าเป็นหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินที่พระองค์ได้ตรากฎหมายออกมาว่า ถ้ามีการโอนโฉนดตราแดงไปด้วย ก็ถือว่าเป็นสัญญาซื้อขายเสร็จเด็ดขาดได้ ถ้าไม่มีการโอนโฉนดตราแดงไปด้วยถือว่าเป็นการขายฝาก ผู้ขายมีสิทธิไถ่คืนได้ จึงกล่าวได้ว่าความเป็นเจ้าของที่มีอยู่เหนือที่ดินประเภทโฉนดตราแดงนี้ ได้พัฒนาเข้มแข็งขึ้นมากคือ มีความคล้ายคลึงกับความเป็นเจ้าของที่มีอยู่เหนือที่ดินในปัจจุบัน สำหรับที่ดินที่ไม่มีโฉนดตราแดงคือ ที่ดินประเภทนาฟางลอย ที่ดินประเภทนี้มีแต่ใบจอง และหลักการในเรื่องภาษีของที่ดินประเภทนี้คือ เสียภาษีตามเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์จริง ดังนั้น ในการจัดเก็บภาษีจึงมีผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของของเอกชนที่มีอยู่เหนือที่ดินประเภทนี้ เพราะว่า รัฐจัดเก็บภาษีเฉพาะที่ที่มีการทำประโยชน์ในเนื้อที่จริง ๆ เท่านั้น

³¹ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธ์, "ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 35.

หากเอกชนละทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินรัฐก็จะขาดรายได้ อย่างไรก็ตาม ความเป็นเจ้าของของเอกชนเหนือที่ดินประเภทนี้ ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์นั้น ได้มีความเข้มแข็งขึ้น และได้รับผลกระทบน้อยกว่าสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย ดังจะเห็นได้จากประกาศลักษณะเดินประเมินนา ปี 2417 ที่ออกในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้กำหนดให้เจ้าของนาฟางลอยที่ละทิ้งที่ดินไว้เกิน 3 ปี หหมดสิทธิในที่ดินนั้น และถ้าผู้ใดไปทำนาในที่นั้นก็ให้เจ้าหน้าที่ท้องที่จัดให้ผู้นั้นมีสิทธิทำในที่นั้นต่อไป จะเห็นว่าผู้เป็นเจ้าของที่ดินประเภทที่มีใบจองในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้จะหมดสิทธิในที่ดินต่อ เมื่อได้ละทิ้งที่ดินไม่เกิน 3 ปี แล้วยอมแสดงให้เห็นได้ว่า ความเป็นเจ้าของในที่ดินในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ แม้ว่าเป็นเจ้าของที่ดินประเภทนาฟางลอย ความเป็นเจ้าของที่ดินได้เริ่มพัฒนาแยกตัวออกจาก การครอบครองแล้ว คือสามารถเป็นเจ้าของได้แม้ไม่มีการครอบครอง เพียงแต่ว่าความเป็นเจ้าของยังไม่เด่นเหมือนอย่างที่ดินประเภทโฉนดตราแดง อย่างไรก็ตาม ถือได้ว่าความเป็นเจ้าของของที่ดินประเภทนี้ ได้เริ่มพัฒนาเข้าสู่ความเป็นเจ้าของตามระบบกฎหมายสมัยใหม่แล้วเช่นกัน

สรุปได้ว่า สิทธิของเอกชนในที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 5 สิทธิของเอกชนในที่ดินเริ่มมีความมั่นคงขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากได้มีการนำเอาหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ถาวรมาใช้ ทำให้มาตรการในการเก็บภาษีไม่กระทบถึงสิทธิของเจ้าของที่ดิน จึงทำให้ความเป็นเจ้าของสามารถแยกตัวออกจาก การครอบครองได้ คือเป็นเจ้าของที่ดินได้โดยไม่ต้องมีการครอบครอง และในเวลาต่อมาได้มีการจัดระบบเกี่ยวกับด้านการปกครองขึ้นเสียใหม่ คือในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการยกเลิกการปกครองแบบ เวียง วัง คลัง นา เสียเพราะสมัยนั้นข้าราชการคนเดียวทำหน้าที่จัดเก็บภาษี และต้องทำหน้าที่เป็นตุลาการพิจารณาคดีด้วย จึงทำให้เกิดความยุ่งยากและไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ และอาจก่อให้เกิดความไม่สุจริตขึ้นได้ ดังนั้น รัชกาลที่ 5 จึงได้จัดระบบการปกครองขึ้นใหม่ โดยจัดตั้งกระทรวงต่าง ๆ ขึ้นและให้แต่ละกระทรวงมีหน้าที่เฉพาะ นอกจากนี้ได้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงในเรื่องการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินให้แก่ราษฎรหลายอย่าง โดยได้นำระบบใหม่มาใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรก เรียกว่า ระบบ TORRENS ซึ่งมีหลายประเทศได้นำระบบนี้มาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักการที่รัชกาลที่ 5 นำมาใช้มีสาระสำคัญว่า หนังสือสำคัญที่ทำใหม่นี้ จะต้องลงหมายเลขหลักเขต และเนื้อที่ให้ถูกต้อง โดยมีแผนที่อันถูกต้อง ไม่รุกรานสิทธิ์ของผู้อื่นที่ติดอยู่ด้วย หนังสือสำคัญนี้ทำขึ้นเป็นสองฉบับ ให้ไว้แก่เจ้าของฉบับหนึ่ง อีกฉบับเก็บไว้ที่

หอทะ เบียนที่ดิน การโอนแก่เจ้าของฉบับหนึ่ง อีกฉบับเก็บไว้ที่หอทะ เบียนที่ดิน การโอนก็จะต้องทำ
 ต่อหน้าเจ้าพนักงานหอทะ เบียน และสลักหลังหนังสือทั้งสองฉบับจึงจะสมบูรณ์ การออกหนังสือสำคัญ
 ตามระบบใหม่นั้น เป็นประโยชน์ต่อเจ้าของที่ดินเป็นอันมาก เพราะหนังสือสำคัญนี้เป็นหลักฐานแห่ง
 กรรมสิทธิ์โดยตรง เจ้าของสามารถพิสูจน์สิทธิของตนตามหนังสือสำคัญนี้ได้ และหากจะจำหน่ายก็
 เพียงแต่สลักหลังโฉนด

ซึ่งถือได้ว่า ในสมัยของพระองค์นั้นได้มีการพัฒนาเกี่ยวกับระบบที่ดินขึ้น โดยมีการ
 ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินและการทำเบียนขึ้นเป็นหลักฐาน ตาม "ประกาศออกโฉนดที่ ร.ศ. 120"
 หลักการอันสำคัญสำหรับประกาศฉบับนี้ คือ การทำหลักฐานทางแผนที่ออกโฉนดที่ดิน ให้กรรมสิทธิ์
 กับผู้ถือครองที่ดิน รวมทั้งการจัดทำทะเบียนที่ดินเพื่อสะดวกในการตรวจสอบ หลังจากนั้น ได้มีพระ
 ราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. 121 เพื่อออกตราจองในท้องที่ข้าหลวงออกโฉนดที่ดิน
 ยังเดินไปไม่ถึง ให้แก่ราษฎรผู้ได้ก่อสร้างหรือหักล้างถางพงไว้แล้ว เพื่อเป็นหลักฐานป้องกันการ
 วิวาทไว้ชั่วคราวก่อน เมื่อข้าหลวงออกโฉนดที่ดินเดินทางมาถึงท้องที่ใดแล้ว ก็จะออกโฉนดที่ดินให้
 ใหม่เป็นการมั่นคงต่อไป พระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. 121 ได้ถูกเปลี่ยนนามเป็น
 พระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ. 124 และได้มีการออกโฉนดตราจองให้อยู่ในท้องที่จังหวัด
 อุดรดิตถ์ พิจิตร พิษณุโลก สุโขทัย และบางส่วนของนครสวรรค์ จนกระทั่งถึงปี ร.ศ. 127 จึงได้
 มีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 ออกใช้บังคับ ถือเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับ
 แรกที่ออกในสมัยรัชกาลที่ 5 กฎหมายฉบับนี้ได้รวบรวมประกาศต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องที่ดินที่ได้ออก
 ใช้เป็นกฎหมายมาไว้ ณ ที่เดียวกัน เพื่อให้เกิดความสะดวกในการใช้และเหมาะสมกับกาลสมัย
 ยิ่งขึ้น สารสำคัญของกฎหมายฉบับนี้มีเรื่อง การชำระความวิวาท เรื่องที่ดิน วิศวกรรังวัดที่ดิน
 ออกโฉนดที่ดิน และการจดทะเบียนที่ดิน วัตถุประสงค์ที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ก็เพื่อออกโฉนด
 ที่ดินให้กรรมสิทธิ์แก่เจ้าของที่ดิน ป้องกันการทะเลาะวิวาท แย่งชิงแนวเขตที่ดินกัน มากกว่าที่จะ
 มุ่งเก็บภาษีอากรอย่างเช่นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ในสมัยก่อน³²

³² ศิริ เกวลินสุฤษดิ์, "ปัญหาการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน", วารสารที่ดิน
 ปีที่ 38 ฉบับที่ 2, หน้า 15.

สรุปได้ว่า ในสมัยนี้ได้เริ่มเปลี่ยนหลักการในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เพื่อเรียกเก็บภาษีมาเป็นการออกเพื่อให้เป็นหนังสือสำคัญสำหรับแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน จึงทำให้สิทธิของเจ้าของที่ดินเข้มแข็งขึ้น เพราะมีหลักฐานที่มั่นคง ใครจะมากล่าวอ้างหักล้างจะต้องพิสูจน์ว่า ตนมีสิทธิในที่ดินนั้นดีกว่าผู้ซื้อในโฉนดอย่างไร และนอกจากนี้ ทำให้ความเป็นเจ้าของสามารถแยกออกจากการครอบครองได้อย่างเด็ดขาดสมบูรณ์ คือผู้ซื้อในโฉนด แม้ว่าจะมิได้มีการครอบครองที่ดินนั้น ก็ยังถือว่าเป็นเจ้าของผู้มกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น

ในสมัยต่อมา ก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 อีกหลายครั้ง ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 2, 3, 4, 5, 6 และ 7 ซึ่งเป็นการแก้ไขบางมาตรา แต่สิ่งที่ควรกล่าวถึงคือ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 ซึ่งได้วางหลักการเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้กับประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าของรัฐได้ โดยรัฐจะออกใบเหยียบย่ำ และตรวจจองให้ไว้เป็นหลักฐานเบื้องต้น และเมื่อผู้นั้นได้ทำประโยชน์ในที่ดินเต็มที่แล้ว ก็มีสิทธิที่จะรับตรวจจองซึ่งตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือรับโฉนดแผนที่ เป็นหลักฐานรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นต่อไป

นอกจากพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ถือครองที่ดินแล้ว ยังมีกฎหมายอีกบางฉบับที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานที่ดินของรัฐคือ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการหวงกันที่ดินของรัฐบางแห่งไว้เพื่อใช้เป็นสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือเพื่อใช้ในราชการโดยเฉพาะ

พระราชบัญญัติควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินโดยห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด เพื่อดำค่าไร พ.ศ. 2485 กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ป้องกันมิให้มีการรวมทุนกันจัดตั้งเป็นห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทจำกัด เพื่อทำการวานซื้อที่ดินค่ากำไร อันจะเป็นเหตุให้ที่ดินมีราคาสูง และกระทบกระเทือนถึงเศรษฐกิจของประเทศ

พระราชบัญญัติที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2493 กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะจำกัดสิทธิในการได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าว และนิติ

บุคคลบางประเภทซึ่งมีทุน หรือหุ้นของคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งหนึ่งของทุนหรือหุ้นทั้งหมด โดยให้ถือที่ดินแต่ละประเภทได้ในจำนวนเนื้อที่ที่กำหนดไว้ตามความเหมาะสม

กฎหมายที่ได้กล่าวถึงมาแล้ว เป็นกฎหมายเฉพาะที่ได้วางกฎเกณฑ์หรือระบบเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของประเทศไทยทั้งสิ้น และเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้กระจัดกระจายอยู่หลายแห่งหลายที่ด้วยกัน เป็นการยากกับการศึกษาค้นคว้า ดังนั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2496 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ดำริที่จะปรับปรุงกฎหมายที่ดินเสียใหม่ โดยจัดทำเป็นประมวลกฎหมายที่ดินรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานที่ดินทั้งหมดมาไว้ในที่เดียวกันให้เป็นหมวด หมู่ สิ่งใดที่เป็นแนวคิดใหม่ที่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อประโยชน์ในทาง เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศก็ได้นำมาบัญญัติในที่เดียวกัน เช่น ระบบการจัดที่ดินให้กับประชาชน การจำกัดสิทธิในการถือที่ดินของคนไทย การควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินของนิติบุคคลบางประเภท มีวัดวาอาราม มัสยิดอิสลาม และมูลนิธิเกี่ยวกับคริสต์จักร เป็นต้น ³³

ในเรื่องเกี่ยวกับการถือครองที่ดินเพื่อประโยชน์ในด้านต่าง ๆ เช่น การถือครองเพื่อเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัยนั้น ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นจนถึงก่อนมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 นั้น จะเห็นได้ว่าการได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ในด้านต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วอย่างเต็มที่มากกว่าในยุคของกรุงสุโขทัย และกรุงศรีอยุธยาตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากในยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น ถือได้ว่าเป็นยุคที่ไทยเรา "เปิดประเทศ" โดยในปี พ.ศ. 2398 ไทยเรามีการทำสนธิสัญญาเบาริ่งกับสหราชอาณาจักร ซึ่งตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา เศรษฐกิจของไทยเราก็มีการพลวัตมากยิ่งขึ้นกว่าช่วงก่อนหน้านี้ โดยในด้านเกษตรกรรมนั้นเรามีการใช้ที่ดินทำการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น ข้าว ไม้สัก ฯลฯ เพื่อเป็นสินค้าส่งออกไปยังต่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากหลักฐานที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงออกประกาศขุดคลองใน จ.ศ. 1239 ซึ่งมีความว่า

"ประเทศสยามในรัชกาลนี้ ข้าวเป็นสินค้าใหญ่ ลูกค้าบรรทุกออกไปจำหน่ายต่างประเทศ เกิดประโยชน์แก่ไพร่ บ้านเมืองบริบูรณ์ขึ้นแต่ก่อน...ราษฎรทำไร่นาทิ้งปวงต้องอาศัยคลองน้ำสำหรับเรือไปมา"

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

ในด้านการอุตสาหกรรมนั้นก็มีการใช้ที่ดินเพื่อทำกิจการเหมืองแร่ เหมืองดีบุก ฯลฯ และทางพาณิชย์กรรมก็จะมีการใช้ที่ดินในการประกอบธุรกิจซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้ากัน เป็นต้น อีกทั้งในยุคนี้เริ่มมีการซื้อขาย จำนำ จำนองที่ดินกันแล้ว จะเห็นได้ว่าที่ดินในยุคกรุงรัตนโกสินทร์ ตอนต้นจนถึงก่อนมีประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 นี้ ถูกใช้ประโยชน์อย่างมากกว่าในยุคแล้ว ๆ มาเนื่องจากผลของการเปิดประเทศของไทยเรา ทำให้เราได้รับความเจริญทางเทคโนโลยีจากต่างประเทศมากมาย

ส่วนในเรื่องของการจำกัดสิทธิหรือกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินในด้านต่าง ๆ คือ ด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัยนั้น ในยุคนี้ยังไม่มีหลักกฎหมายหรือข้อกำหนดใด ๆ มาจำกัดสิทธิหรือมากำหนดสิทธิในการถือครองของคนไทยเลย จะมีก็แต่กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของชาวต่างชาติที่จะเข้ามาทำมาหากินในประเทศไทยเท่านั้นดังปรากฏตามหลักฐานตามกฎหมายจำกัดเขตที่ดินคนต่างด้าวที่จะสามารถซื้อหรือเช่าได้ (พ.ศ. 2399) ซึ่งระบุว่า "ที่ดินอยู่ในภายในพระนคร และห่างกำแพงพระนครออกไปเพียงสองร้อยเส้นเข้ามาโดยตรง ในเขตเท่านั้นห้ามไม่ให้ผู้ใดขายที่ดินแก่คนนอกประเทศที่เข้ามาอยู่ยังไม่ถึง 10 ปี แต่จะให้เช่าอยู่นั้นได้ไม่ห้าม" ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวออกมาก็เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติในยุคนั้นเป็นหลัก

การใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดิน ในสมัยที่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เราจะเห็นได้ว่าจากอดีตที่มีการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินที่เริ่มมีมาตั้งแต่ในสมัยกรุงสุโขทัย ซึ่งถึงแม้ผู้ถือครองจะไม่ได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อย่างแท้จริง แต่การถือครองก็มีการกระจายสู่ราษฎรอย่างทั่วถึง และต่อจากนั้นเมื่อมาสู่ยุคของกรุงรัตนโกสินทร์ โดยเฉพาะในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างสมบูรณ์ การถือครองที่ดินได้กระจายไปทั่ว ราษฎรทั่วไปสามารถเข้าจับจองที่ดินได้อย่างทั่วถึง ทุกรอบครัวมีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง ใคร ๆ ก็สามารถถือครองที่ดินได้เท่าที่สามารถทำประโยชน์ได้ และด้วยเหตุที่ไม่มีการจำกัดการได้มาซึ่งจำนวนของการถือครองที่ดิน ประกอบกับที่ดินเริ่มมีราคาแพงขึ้น เมื่อเริ่มมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้า

จับจองที่ดินได้จึงทำให้มีประชาชน เข้าจับจองที่ดินกัน เป็นจำนวนมาก และการจับจองที่ดิน เป็นไป โดยง่าย เช่น การจับจองโดยพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 ซึ่งการ จับจองตามพระราชบัญญัตินี้มี 2 ประเภทคือ อาจเป็นใบเหยียบย่ำหรือหนังสือตราจอง เมื่อขอจับ จองแล้วผู้รับจับจองได้ทำประโยชน์ เหมาะสมกับ เนื้อที่ดินแล้ว ก็จะได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย (มาตรา 11) ครั้นพอผู้จับจอง ได้รับกรรมสิทธิ์ ในที่ดิน ไปแล้วก็จะจำหน่ายจ่ายโอน ไปทันที แล้วก็มา ขอจับจองที่ดินรายใหม่ อันทำให้รัฐต้องจัดที่ดิน ให้ประชาชนจับจอง โดยไม่จบสิ้น ³⁴

ผลจากการที่ราษฎรสามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้ง่าย และมีการโอนขายที่ดินกัน ได้ ง่าย จึงทำให้มีผู้กว้านซื้อที่ดินกัน ไร่ขายเอาค่าไร่หรือเอา ให้ผู้ไม่มีที่ดิน เข้า ซึ่งการกระทำดังกล่าว นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ ระบบการถือครองที่ดินที่กระจายอยู่ ในการถือครองของผู้ทำประโยชน์ต้อง เสียไป ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2485 จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติควบคุมการ ได้มาซึ่งที่ดิน โดยห้าง หุ่นส่วนและบริษัทจำกัด เพื่อค่าไร่ พ.ศ. 2485 ³⁵ จุดประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ เพื่อมุ่ง ป้องกันมิให้บุคคลที่มีทุนมากจัดตั้ง เป็นห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัด ทำการกว้านซื้อที่ดิน เพื่อค่าไร่

³⁴ ชัยวัฒน์ วงษ์วัฒน์ศานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, หน้า 104-105.

³⁵ มาตรา 3 ห้างหุ้นส่วนสามัญ ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทจำกัดใดประสงค์จะ ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อค่าไร่ โดยการขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า หรือให้เช่าซื้อที่ดิน ต้องขออนุญาต จากรัฐบาลก่อน

มาตรา 4 ในการอนุญาตตามคำขอในมาตราก่อนรัฐบาลจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามที่ เห็นสมควรก็ได้

มาตรา 5 พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การประกอบกิจการของเครดิตฟองซิเอร์

มาตรา 6 ห้างหุ้นส่วนสามัญ ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทจำกัดใด ได้มาซึ่งที่ดิน เพื่อ ค่าไร่ โดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 3 หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการอนุญาต ตาม มาตรา 4 มีความผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

อันจะเป็นเหตุให้ที่ดินมีราคาสูงและกระทบกระเทือนถึงเศรษฐกิจของประเทศ และต่อมาก็ได้มีการจำกัดการถือครองที่ดินและขนาดของที่ดินของเอกชน เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อ พ.ศ. 2497

โดยรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2497 ซึ่งในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ตามที่ได้ตราไว้ต่อท้ายพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 เป็นต้นไป และได้มีมาตรา 4 ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินในสมัยต้น ๆ รวม 14 ฉบับ รวมทั้งบรรดากฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแย้งหรือขัดต่อบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดินทั้งหมดด้วย

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับที่ดินที่ประกอบด้วย³⁶

1. การกำหนดสิทธิในที่ดิน

เป็นการกำหนดสิทธิของผู้ที่สามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยแบ่งคุณสมบัติของผู้ที่สามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นสองประเภท คือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลสัญชาติไทย และบุคคลต่างด้าวและนิติบุคคลต่างด้าว ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดินฉบับนี้ซึ่งยังมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จะทำให้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลสัญชาติไทย สามารถถือครองที่ดินได้โดยไม่มีการจำกัดจำนวนและไม่ถูกกำหนดเงื่อนไขการใช้ที่ดิน แต่สำหรับบุคคลต่างด้าวและนิติบุคคลต่างด้าว ประมวลกฎหมายฉบับนี้กำหนดจำนวนที่ดินที่สามารถถือครองได้ และกำหนดเงื่อนไขการใช้ที่ดินที่จะต้องได้รับอนุญาตโดยรัฐมนตรี ตลอดจนห้ามมิให้ปล่อยทิ้งที่ดินไว้เฉย ๆ โดยมีได้ใช้ให้เกิดประโยชน์

2. ขั้นตอนและวิธีการออกหนังสือสำคัญ

เมื่อมีการกำหนดสิทธิในที่ดินแล้ว ก็ต้องมีการออกหนังสือรับรองสิทธิในที่ดินนั้นให้แก่ผู้ได้รับสิทธิ ซึ่งได้แก่ โฉนดที่ดินประเภทต่าง ๆ หนังสือแสดงสิทธิการครอบครองประเภทต่าง ๆ การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และการเพิกถอนหลักฐานแสดงสิทธิ

³⁶ กิจจา สุมะววรรณะ, "มาตรการทางกฎหมายในการสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 36.

ในที่ดิน ในกรณีที่มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เป็นไปอย่างผิดพลาด และในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจะต้องมีการรังวัดที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงขนาดเนื้อที่ดินที่ทำประโยชน์อยู่และทราบถึงขอบเขตการถือครองที่แน่นอน เมื่อได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปแล้ว หากผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินประสงค์จะโอนสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้อื่น ก็ต้องทำให้ถูกต้องตามแบบ ในกรณีกฎหมายกำหนดให้ต้องทำตามแบบ คือต้องจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

3. การค้าที่ดิน

เป็นกฎหมายที่เกิดขึ้น เมื่อพัฒนาการถือครองที่ดินและการทำประโยชน์ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างสูงสุด คือเจ้าของที่ดินมิได้เป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินของตนอีกต่อไป แต่นำที่ดินออกจำหน่ายเพื่อผลกำไรจากราคาที่ดินที่สูงขึ้น ที่ดินโดยนัยนี้คือ สินค้าประเภทหนึ่งที่น่ามาจัดแบ่งและขายเป็นชุมชนอยู่อาศัย ได้แก่ การจัดสรรที่ดิน ซึ่งตราไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 101 และได้รับการตีความการจัดสรรที่ดิน เสียใหม่ในสมัยต่อมา โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 288 เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ถูกฉ้อโกง โดยผู้ประกอบการ

การจำกัดการถือครองที่ดินและขนาดตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

แต่เดิมก่อนที่จะมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน บุคคลสัญชาติไทยทุกคนมีสิทธิถือครองที่ดินได้ ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดา สามารถที่จะถือครองที่ดินได้โดยไม่จำกัดประเภทการถือครอง และไม่จำกัดจำนวน รัฐบาลในสมัยนั้นโดยท่านจอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี เล็งเห็นว่าคนไทยบางคนที่มีที่ดินไว้เป็นจำนวนมากโดยมิได้ทำประโยชน์อะไรในที่ดินอย่างจริงจัง มีที่ดินเพื่อรอไว้ให้ราคาสูงแล้วก็จำหน่ายไปเพื่อหวังกำไร ทำให้ที่ดินราคาสูงขึ้นหรือเจ้าของที่นามีที่นาไว้ให้ชาวนาเช่าและเก็บค่าเช่าในอัตราค่อนข้างสูง ทำให้ชาวนาหมดกำลังใจในการทำนา ละทิ้งอาชีพเดิมของตนเป็นจำนวนมาก ³⁷

³⁷ สมจิตร์ ทองประดับ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, 2526), หน้า 100.

ดังนั้น ท่านจอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงมีแนวคิดว่า

"การปล่อยให้คนกลุ่มน้อยถือที่ดินไว้มากจะเป็นอันตรายต่อเศรษฐกิจของประเทศ ควรจะมีการจำกัดสิทธิการถือที่ดิน เพื่อที่จะได้กระจายเฉลี่ยให้คนกลุ่มใหญ่ที่เป็นเกษตรกร ได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินโดยทั่วกัน"

ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน จึงได้มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือครองที่ดิน หมวด 3 มาตรา 34 ขึ้นดังนี้คือ

มาตรา 34 นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ บุคคลจะมีสิทธิในที่ดิน ดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่
- (2) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่
- (3) ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม ไม่เกิน 5 ไร่
- (4) ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย ไม่เกิน 5 ไร่

ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่น ในประมวลกฎหมายนี้³⁸

และมาตรา 36 เดิม มีความว่า

"การกำหนดสิทธิในที่ดินตามมาตรา 34 มิให้กระทบกระเทือนแก่ผู้ที่มีสิทธิในที่ดินอยู่แล้ว ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และแก่ที่ดินดังต่อไปนี้ด้วย"

- (1) ที่ดินของทบวงการเมือง องค์การของรัฐและสหกรณ์
- (2) ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งโรงพยาบาล โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย และวัดวา

อาราม"

หมายความว่า กฎหมายนี้ไม่มีผลย้อนหลัง บุคคลใดมีที่ดินอยู่แล้วเท่าใด ก็คงมีอยู่ต่อไปได้ ไม่มีการบังคับให้จำหน่ายแต่อย่างใด แต่มีที่ดินบางลักษณะที่กฎหมายที่ดินถือว่า บุคคลเหล่านั้นมีที่ดินอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว เช่น³⁹

³⁸ ศิริ เกวลินสุภะดี และชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาคนัด, กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 11 การกำหนดสิทธิในที่ดิน การเวนคืนที่ดิน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์ ปี 2526, หน้า 7.

³⁹ แสง เปี่ยมศรี, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2504, หน้า 60-61.

(1) ที่ดินที่ได้มาโดยมีสัญญาจะซื้อจะขายหรือสัญญาเช่าซื้อ ได้กระทำไว้ก่อนที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ และได้จดทะเบียนสัญญาขึ้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ภายใน 120 วัน เมื่อได้มีการซื้อขายกันตามสัญญานั้น ให้ถือเสมือนว่าผู้ซื้อหรือผู้เช่าซื้อมีสิทธิในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับ (พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 12)

(2) บุคคลใดได้ขายฝากที่ดินไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ และได้ทำการไถ่ถอนเมื่อประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับแล้ว ให้ถือเสมือนว่า ผู้ไถ่ถอนมีสิทธิในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับ (พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 13)

การที่มีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 12 และ 13 ขึ้นมา เนื่องจากความจำเป็น เพราะเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินประกาศใช้ใหม่ ๆ นั้น มีบทบัญญัติในการจำกัดสิทธิในการถือที่ดินของคนไทยไว้ ในขณะที่คนไทยจะเป็นเจ้าของที่ดินเกินกว่าจำนวนที่จำกัดไว้ไม่ได้ และบางคนอาจมีที่ดินเกินจำนวนจำกัดอยู่ก่อนแล้วก็ได้ กฎหมายนี้จึงต้องบัญญัติสองมาตรานี้ขึ้น มิฉะนั้นบุคคลเหล่านั้นอาจจะถือที่ดินไว้ไม่ได้ เพราะที่ดินที่ตนทำสัญญาจะซื้อหรือเช่าซื้อไว้ ก่อนที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับนั้น เมื่อถึงกำหนดเวลาโอนที่ดินตามสัญญาแล้ว ถ้าจำนวนที่ดินที่รับโอนมาใหม่ รวมกับที่ดินที่มีอยู่แล้ว เกินกว่าที่ประมวลกฎหมายที่ดินจำกัดไว้ ก็ย่อมจะถือที่ดินไว้ต่อไปไม่ได้ ต้องจำหน่ายส่วนที่เกิน ส่วนเรื่องขายฝากก็เช่นเดียวกัน กฎหมายถือว่าที่ดินตกเป็นของผู้ซื้อฝากทันทีที่จดทะเบียนการขายฝาก ต่อมาถ้าผู้ขายฝากไถ่ที่ดินคืนมาก็อาจถือว่าเป็นการได้มาใหม่ ซึ่งถ้ารวมกับของเดิมก็อาจจะ เกินจำนวนที่จำกัดไว้ก็ได้ แต่เมื่อมีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 12 และ 13 นี้ ก็เป็นผลให้ผู้รับโอน และผู้ขายฝากได้ที่ดินมาหรือได้กลับคืนมาโดยไม่ต้องพิจารณาว่าจะ เกินกว่าจำนวนที่ดินที่กฎหมายจำกัดไว้หรือไม่เพราะกฎหมายถือว่า เป็นที่ดินที่มีอยู่ก่อน ใช้กฎหมายใหม่นั้นเอง ⁴⁰

⁴⁰ ศาสตราจารย์ หลวงศรีราชบุรุษ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน ปี 2514, หน้า 17-18.

นอกจากนี้ การกำหนดสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ยังมิได้เป็นข้อกำหนดที่เคร่งครัดตายตัวว่าบุคคลจะถือครองที่ดินเกินว่าข้อกำหนดนี้ไม่ได้ หากแต่ถ้าประสงค์เช่นนั้นก็สามารถยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ขออนุญาตถือครองที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดก็ได้ และนอกจากนี้กฎหมายยังบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจที่จะกำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อที่อยู่อาศัย หรือพาณิชยกรรมได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งหากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวแล้ว บุคคลใดจะได้มาซึ่งสิทธิในบริเวณดังกล่าวเพื่อการเกษตรกรรม หรือเพื่อการอุตสาหกรรมมิได้ เป็นต้น

ดังนั้น พอจะสรุปถึงเหตุผลในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินของคนไทยในขณะนั้นได้ว่า ด้วยนโยบายของรัฐที่มุ่งจะให้คนไทยทุกคนมีที่ดินเป็นที่ทำกิน หรือเป็นที่อยู่อาศัย โดยเฉลี่ยตามสมควรแก่สภาพ นี่คือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ออกมาในขณะนั้น โดยไม่ยอมให้คนกลุ่มน้อยถือที่ดินไว้มาก เพราะจะเป็นการเดือดร้อนแก่ชนกลุ่มใหญ่ และจะเป็นภัยต่อเศรษฐกิจของประเทศด้วย จึงได้มีการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินขึ้น

การใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49

ต่อมาในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เห็นว่าการจำกัดการถือครองที่ดินเป็นการบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้า ด้านการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม ทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น จึงได้มีการประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ยกเลิกการจำกัดการถือครองที่ดินและขนาด โดยยกเลิกบทมาตราที่ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทย มาตรา 34-39 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเหตุผลที่ให้ไว้ในการประกาศยกเลิกครั้งนั้นคือ

"โดยที่เห็นว่าบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพื่อการอยู่อาศัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม โดยให้ถือได้เพียงจำนวน เนื้อที่ดินที่กำหนดไว้ ผู้ใดจะถือกรรมสิทธิ์เกินไปกว่ามีได้นั้น เป็นการจำกัดโดยไม่สมควร และเป็นเหตุบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลให้เสียหายแก่การเศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรที่จะยกเลิกข้อจำกัดนี้เสีย

อนึ่ง บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่กล่าวแล้วซึ่งบัญญัติว่านิติบุคคลที่เป็นบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด สมาคม สหกรณ์ และมูลนิธิ บรรดาซึ่งเพียงแต่มีผู้จัดการ หรือกรรมการ เป็นคนต่างด้าว ก็ให้ถือว่าเป็นคนต่างด้าว ถูกบันทึกสิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินไปด้วยนั้น ก็ไม่เหมาะสมและขัดด้วยความยุติธรรมและส่งผลเสียหาย เช่นเดียวกัน" ⁴¹

หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่ง ให้ยกเลิกความในมาตรา 34 ถึงมาตรา 49 และมาตรา 97 อนุ 5 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502

จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์

หัวหน้าคณะปฏิวัติ

ซึ่งในเรื่องนี้ท่านศาสตราจารย์ ศิริ เกวลินสฤษดิ์ ได้เคยแสดงความเห็นเอาไว้ว่า "โดยเหตุที่การจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของคนไทย เป็น เรื่องสำคัญ จึงใคร่ขอให้ศึกษาถึงแนวนโยบายของรัฐบาลในสมัยของท่านจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อปี พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นปีที่ประมวลกฎหมายที่ดินออกใช้บังคับ กับสมัยของท่านจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ เมื่อปี พ.ศ. 2502 จะเห็นได้ว่า ในช่วงระยะเวลาไม่นานนัก แนวนโยบายของรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างชวากับคำ

โดยในปี พ.ศ. 2497 รัฐบาลเห็นว่า การปล่อยให้คนกลุ่มน้อยถือที่ดินไว้มากจะเป็นอันตรายต่อเศรษฐกิจของประเทศ ควรจะมีการจำกัดสิทธิการถือที่ดิน เพื่อที่จะได้กระจายเฉลี่ยให้คนกลุ่มใหญ่ที่เป็นเกษตรกรได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินโดยทั่วกัน

แต่พอถึงปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลกลับเห็นว่า การที่มีการจำกัดสิทธิเช่นนั้น เป็นการบ่อนความเจริญก้าวหน้าของประเทศในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม ซึ่ง

⁴¹ ภาสกร ชุมhuri, คำอธิบายกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2536) หน้า 432.

ความเห็นที่กล่าวมาแล้ว มีส่วนถูกด้วยกันทั้งสองรัฐบาล แต่จะเหมาะสมกับกาลสมัยและสังคมของ
ไทยในปัจจุบันหรือไม่เพียงใดนั้น เป็นเรื่องที่น่าคิดและต้องถกเถียงกันมาก

และข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสมัยท่านจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ พอเลิกจำกัดสิทธิในที่
ดินแล้ว คนไทยบางคนต่างก็ถือโอกาสถือที่ดินกันไว้มาก ถ้าจะมองในแง่ดีเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประ
เทศ การยอมให้คนไทยถือที่ดินมาก สำหรับผู้ที่ตั้งใจจะประกอบเกษตรกรรมขนาดใหญ่จริง เช่น
ปลูกปาล์มน้ำมัน เลี้ยงฟาร์มโคนม โคเนื้อ ขนาดใหญ่ เช่น ฟาร์มโชคชัย ก็จำเป็นต้องให้ถือที่ดิน
มาก เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เพื่อให้มีผลผลิตส่งต่างประเทศอย่างเพียงพอ

ซึ่งจากข้อเท็จจริงและความเห็นดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแม้ในขณะนี้ก็ยังถกเถียงกัน
ไม่ยุติว่า ความเห็นใดถูกต้องและเหมาะสมกับสังคมไทยในปัจจุบันมากที่สุด ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา เรา
จะตัดสินใจว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูกต้องไม่ได้ เพราะรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยย่อมมีเหตุผลในการออก
กฎหมายบังคับใช้ให้เหมาะสมกับภาวะเหตุการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น บางครั้งอาจจะมีน้ำหนัก
ทางเศรษฐกิจ บางครั้งอาจจะต้องระวังเรื่องความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ และบางครั้งก็ต้อง
คำนึงถึงปัญหาทางสังคมที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจ
ของรัฐบาล ⁴²

โดยหลังจากที่บทบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 34-49 ถูกยก
เลิกไปทั้งหมด คงเหลือบทบัญญัติมาตรา 50-55 ในหมวดบทบัญญัติเรื่องการจำหน่ายที่ดินของอธิบดี
กรมที่ดิน ในที่ดินส่วนที่เกินกำหนด ซึ่งยังมีผลใช้บังคับอยู่ ไม่ได้ถูกยกเลิกแต่ประการใด เพราะยัง
สามารถนำไปใช้ในการจำหน่ายที่ดินของคนต่างด้าว ซึ่งคนต่างด้าวในปัจจุบันยังถูกจำกัดสิทธิใน
การถือที่ดินแต่ละประเภทอยู่ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 87 ดังนั้น ถ้าคนต่างด้าวมีที่ดิน เกิน
กว่าที่กฎหมายกำหนด ก็จะถูกอธิบดีกรมที่ดินจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินได้ เช่น ตามประมวลกฎหมายที่
ดิน มาตรา 91 92 95 และ 96 เป็นต้น

⁴² ศิริ เกวลินสฤษดิ์, "ปัญหาการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน" (วารสารที่ดิน
ปีที่ 38 ฉบับที่ 2), หน้า 17.

ซึ่งหลังจากมีการประกาศยกเลิกกฎหมายการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินแล้ว ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ทำให้การจำกัดสิทธิในที่ดินของคนไทยก็ยกเลิกไป บุคคลต่างๆ สามารถถือครองที่ดินได้ตามใจชอบ ผลที่ตามมาคือ ทำให้มีการถือครองที่ดินโดยไม่จำกัดจำนวนกรณีจึงเป็นช่องทางให้ผู้มีกำลังทรัพย์มากหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่ากว้านซื้อที่ดินไว้ ทำให้ที่นาที่สวนของเกษตรกรได้ถูกกว้านซื้อ ทำให้เกษตรกรผู้ยากจนซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าอยู่แล้วสูญเสียที่ดินทำกินให้แก่บรรดานายทุนเหล่านั้น ยิ่งเมื่อมีการเอารัดเอาเปรียบ เกษตรกรผู้รู้เท่าไม่ถึงการณ์ด้วยวิธีต่าง ๆ นานา ด้วยแล้ว ที่ดินที่เกษตรกรผู้ยากจนมีอันต้องหลุดไปเป็นสิทธิของผู้มีกำลังทรัพย์มากกว่า ทำให้เกษตรกรต้องกลับกลายมาเป็นผู้เช่าที่ดิน ปัญหานี้ทับถมมาเรื่อย ๆ นับตั้งแต่มีการประกาศยกเลิกกฎหมายการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 เมื่อปี พ.ศ. 2502 ดังจะเห็นได้จากตารางแสดงการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเกษตรกรในช่วงเวลาถัดจากนั้นมาไม่นาน ดังนี้

ตารางที่ 1 เนื้อที่และมูลค่าที่ดินที่เกษตรกรได้จดทะเบียนโอนชำระหนี้ หลุดเป็นสิทธิแก่เจ้าหนี้ทั่วประเทศ พ.ศ. 2509-2513

พ.ศ.	ที่ดินที่สูญเสียกรรมสิทธิ์ (ไร่)	มูลค่า (ล้านบาท)
2509	14,709	21
2510	11,047	60
2511	14,965	64
2512	7,006	14
2513	5,710	22

ที่มา: กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ซึ่งจากหลักฐานดังกล่าวจะทำให้เห็นได้ว่า แม้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 จะมีข้อสนับสนุนทางเศรษฐกิจอยู่บ้างก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงการกระจายการถือครองที่ดิน หรือความมั่นคงทางสังคมแล้ว ประกาศฉบับดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้มีการ "รวบ" กรรมสิทธิ์ในที่ดินมากยิ่งขึ้น คือ ทำให้บรรดาเจ้าสัวที่ดินและผู้ร่ำรวยทั้งหลายหันไปลงทุนซื้อที่ดินมากขึ้น โดยในสมัยของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่เนื่องจากแผนพัฒนาไม่ได้เน้นถึงการกระจายรายได้ หรือความเสมอภาคของสังคมมากนัก ผลกลับปรากฏว่าเมื่อประเทศยิ่งพัฒนาเร็วขึ้น คนส่วนใหญ่กลับยิ่งจนลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวไร่ชาวนามีนั่นสิ้นเพิ่มขึ้น และสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากขึ้น ทั้งนี้เพราะผลของการพัฒนาเศรษฐกิจตกอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย แต่คนส่วนใหญ่กลับได้รับผลเสียจากการพัฒนาในรูปของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่ก่อให้เกิดการเห็นแก่ตัว และการเอาใจเอาเปรียบในสังคมมากยิ่งขึ้น ซึ่งลักษณะของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้เป็นผลตกทอดต่อมาในสมัยของจอมพลถนอม จอมพลประภาส ซึ่งร่วมกันครองอำนาจนานที่สุด

ในสมัยของจอมพล ถนอม และจอมพล ประภาส ซึ่งร่วมกันครองอำนาจนานที่สุด โดยในปลายสมัยของท่านทั้งสองนั้น รัฐบาลได้เริ่มตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องรับช่วยเหลือชาวนา ดังจะเห็นได้ว่า คณะทหารได้ทำการปฏิวัติตนเอง นายกรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจแห่งมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เข้าจัดการเกี่ยวกับปัญหาหนี้สินของชาวนา และในขณะเดียวกันก็ได้มีการริเริ่มดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วย การที่คณะปฏิวัติรับเข้าดำเนินการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของชาวไร่ชาวนานั้น ก็เนื่องจากความกดดันทางเศรษฐกิจและสังคมบีบบังคับให้ต้องรับทำ เพื่อความอยู่รอดของรัฐบาล และเป็นการเรียกร้องเฉพาะตัวบุคคล อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความเสื่อมโทรมและความเลวร้ายของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจการปกครองครั้งสำคัญ เมื่อเดือนตุลาคม 2516 ซึ่งมีผลทำให้โครงการที่เริ่มโดยคณะปฏิวัติต้องหยุดชะงักไป

สมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 12 ซึ่งมีผลสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ในเดือนตุลาคม 2516 นั้น ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 2 กลุ่มคือ กลุ่มพันเอก สมคิด ศรีสงัด และกลุ่ม ดร.กระจำจ พันธ์มนาวิน เสนอร่างพระราชบัญญัติมีหลักการให้นำเอาบทกำหนดสิทธิ์ในที่ดินของคนไทยในหมวด 3 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกลับมาใช้อีก โดย



มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสม ต่อมารัฐบาลเสนอร่างกฎหมายฉบับนี้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่เนื่องจากมีพระราชบัญญัติที่สภาต้องพิจารณาเป็นเรื่องเร่งด่วนอยู่หลายฉบับ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงไม่ได้รับการพิจารณาจากสภา จนสภาสิ้นอายุไป เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 เป็นต้นไป

สมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอให้นำบทบัญญัติมาตรา 34-49 เรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดินมาใช้อีก โดยเห็นว่าการปล่อยให้คนสัญชาติไทยถือที่ดินไว้มากโดยไม่จำกัดจะเป็นอันตรายแก่เศรษฐกิจของประเทศ

ต่อจากนั้นในสมัยของรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ก็คงดำเนินการต่อมาตามนโยบายเดิมแต่กฎหมายฉบับนี้ยังไม่ทันจะออก เพียงแต่ผ่านกฤษฎีกาเข้าสู่สภา ก็พอดีเกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินขึ้น ร่างกฎหมายดังกล่าวจึงตกไป⁴³

และในสมัยของรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เมื่อปี พ.ศ. 2523 ได้เตรียมร่างแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดินที่ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 กลับมาใช้อีก เมื่อยกร่างขึ้นแล้วก็นำเสนอคณะรัฐมนตรีขอความเห็นชอบ คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งจนได้เสนอต่อรัฐสภา ขณะเดียวกันสมาชิกสภา นายอานวย สุวรรณศิริ ผู้แทนราษฎรก็ได้ยกร่างขึ้นในเรื่องเดียวกันอีกฉบับหนึ่งเสนอต่อรัฐบาล ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2524 ปรากฏว่ารัฐสภาลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ โดยให้ถือร่างของรัฐบางเป็นหลัก ส่วนเหตุผลของการออกกฎหมายเพิ่มเติมต้องการให้มีการกระจายการถือครองที่ดินสู่ประชาชน เพื่อเป็นการขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ซึ่งจะ เป็นผลดีในการพัฒนาเศรษฐกิจและก่อให้เกิดความมั่นคงแห่งประเทศชาติและประชาชน เป็นส่วนรวม⁴⁴ แต่ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับก็มิได้

⁴³ ศิริ เกวลินสุทัศน์ และชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์: กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 11 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ปี 2526, หน้า 7.

⁴⁴ ชูลิทธิ สนิทมีจโร, "ปัญหาการกำหนดสิทธิในที่ดินและการทอดทิ้งที่ดิน ไม่ทำประโยชน์ในประเทศไทย" (เอกสารวิจัย โรงเรียนนักบริหารงานที่ดินระดับสูง กรมที่ดิน, 2525), หน้า 5.

ออกมาบังคับใช้ เป็นกฎหมายได้แต่อย่างใด แม้ต่อมาจะมีการเคลื่อนไหวในเรื่องนี้อีก แต่ก็ยังไม่สามารถผ่านสภาไปได้ในปัจจุบันนี้ (พ.ศ. 2538) อาจกล่าวได้ว่าบุคคลสัญชาติไทยสามารถถือครองที่ดิน ในกิจการต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ ไม่ถูกจำกัดสิทธิในการถือครองแต่อย่างใด

จากการวิเคราะห์ถึงการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตั้งแต่ในสมัยศักดินาบรรพ สมัยกรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา จนมาถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ โดยเฉพาะในยุคสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นยุคที่มีการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ ในที่ดินของเอกชนอย่างแท้จริงนั้น จะสรุปได้ในเรื่องการ ใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดิน ได้ดังนี้ คือ

ตั้งแต่ในยุคกรุงสุโขทัย ในสมัยพ่อขุนรามคำแหง มีคิลจารึกของพระองค์ท่านอยู่ตอนหนึ่งว่า "ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้ จึงชม สร้างป่าหมาก ป่าพลู ทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มั่น" ข้อความดังกล่าวเป็นหลักฐานสำคัญที่ชี้ให้เห็นนโยบายของพระเจ้าแผ่นดินในสมัยนั้นว่า พระองค์ได้มุ่งทำนุบำรุงและส่งเสริมให้ราษฎรของพระองค์ เข้าทำประโยชน์ในที่ดินบุคคลใด เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้วก็ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไป โดยไม่มีการกำหนดสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด ทั้งนี้ คงจะ เนื่องมาจากว่า ในสมัยนั้นเมื่อพระเจ้าแผ่นดินได้ชัยชนะในการศึกสงคราม ได้ที่ดินมาไว้ในความครอบครองดูแลรักษาเป็นจำนวนมาก ก็จำเป็นต้องเร่งรัดหรือกระตุ้นให้ราษฎรของพระองค์ เข้าทำกินในที่ดิน เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ ซึ่งจะ เป็นผลดีต่อการจัดเก็บภาษีหรือผลผลิต เข้าสู่ท้องพระคลัง เป็นการช่วยเหลือบ้านเมืองส่วนหนึ่งด้วย

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา ในรัชกาลของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) มีกฎหมายลักษณะ เบ็ดเสร็จออกใช้บังคับ เมื่อปี พ.ศ. 1903 ปรากฏหลักฐานเกี่ยวกับการบริหารงานที่ดินอยู่ในกฎหมายดังกล่าว ในบทที่ 35, 42, 43 และ 44 ซึ่งสรุปใจความได้ว่า ที่ดินทั้งหลายนั้น เป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่พระองค์พระราชทานให้แก่ราษฎร เพื่อเข้าอยู่อาศัยทำมาหากิน โดยพระกรุณาธิคุณ ไม่ให้ทั้งไว้เป็นทำเลเปล่า แต่ให้เจ้าหน้าที่ซึ่ง ในตอนนั้น เรียกว่า เสนา นายระวาง นายอกร เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอกร ดูแลเรื่องการจัดคน เข้าทำกินใน

ที่ดิน ถ้าหากราษฎรคนใดประสงค์จะได้ที่ดินเป็นที่ทำกิน ก็ให้ไปบอกกล่าวแก่เสนา นายระวาง นายอากร ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะใช้เป็นที่ไร่นา หรือที่สวน เสนา นายระวาง นายอากร เมื่อตรวจสอบแล้วก็จะออกใบอนุญาตให้ยึดถือไว้เป็นหลักฐาน และที่ดินที่ผู้เข้าทำประโยชน์แล้ว ถ้าผู้นั้นตายไปก็ให้เป็นมรดกตกแก่ลูกหลาน

สมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ระบบการจัดการดูแลเกี่ยวกับที่ดินยังคงถือแนวทางตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ พอมาถึงสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินขึ้น ในตอนนั้นไม่ได้มุ่งในเรื่องการรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่มุ่งในเรื่องการจัดเก็บภาษีอากรค่านาเป็นสำคัญ ต่อมาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งถือว่าเป็นยุคสมัยที่สำคัญสำหรับการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดิน พระองค์ท่านได้นำวิธีการแผนที่ การออกโฉนดที่ดิน และการจดทะเบียนที่ดินของประเทศไทยที่เจริญแล้วมาปรับปรุงใช้สำหรับประเทศไทย ในสมัยนั้นได้มีพระบรมราชโองการว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน และการทำทะเบียนขึ้นเป็นหลักฐานตาม "ประกาศออกโฉนดที่ ร.ศ. 120" หลักการสำคัญสำหรับประกาศฉบับนี้คือ การทำหลักฐานทางแผนที่ออกโฉนดที่ดิน ให้กรรมสิทธิ์กับผู้ถือครองที่ดิน รวมทั้งการจัดทำทะเบียนที่ดินเพื่อสะดวกในการตรวจสอบ จะเห็นได้ว่า สิทธิของเอกชนในที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น เอกชนมีสิทธิในที่ดิน เริ่มมีความมั่นคงขึ้น ทำให้ความเป็นเจ้าของสามารถแยกตัวออกจากการครอบครองได้ คือเป็นเจ้าของที่ดินได้โดยไม่มีการครอบครอง หรือการทำประโยชน์ในที่ดินก็ได้ ไม่มีใครสามารถมาแย้งซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ๆ ได้ จึงถือได้ว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินมีความศักดิ์สิทธิ์และเด็ดขาดมากกว่าทุกยุคทุกสมัยที่กล่าว และตั้งแต่นั้น เป็นต้นมาจนถึงทุกวันนี้ กรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนจึงแยกออกจากการถือครองและการทำประโยชน์ในที่ดิน ทำให้เจ้าของที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์นั้นจะใช้ประโยชน์หรือไม่ อย่างไร ในที่ดินของตนหรือไม่ก็ได้ จนทำให้เกิดปัญหาที่เจ้าของที่ดินทอดทิ้งที่ดิน ปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าไม่ทำประโยชน์ในที่ดินเป็นจำนวนมาก อันส่งผลกระทบต่อประเทศชาติในด้านต่าง ๆ จนกระทั่งได้มีการบัญญัติลงโทษเจ้าของที่ดินที่ทอดทิ้งที่ดินของตนเองให้รกร้างว่างเปล่าไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 ว่า "นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดิน หรือหนังสือ

รับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ที่ดิน เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

- (1) สำหรับที่ดินมีโฉนด เกินสิบปีติดต่อกัน
- (2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาละละสิทธิ ในที่ดิน เฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่ง เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ เพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป"

จะเห็นได้ว่า การบัญญัติกฎหมายเช่นนี้มา ก็เพื่อบังคับให้เจ้าของที่ดินทั้งที่มีโฉนด และมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น ๆ ได้มีการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินกันอย่างจริงจัง แต่ในทางปฏิบัติ ยังไม่มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด ประกอบกับระบบการถือครองที่ดินแบบเสรีที่บุคคลสัญชาติไทยสามารถถือครองที่ดินได้อย่างไม่จำกัดจำนวน ยิ่งส่งเสริมให้มีการกว้านซื้อที่กินกินที่ดิน และทิ้งไว้โดยไม่ทำประโยชน์ในที่ดินแต่อย่างใด จนก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้ ตามที่จะได้กล่าวในบทต่อไป

และเมื่อบุคคลสัญชาติไทยสามารถถือครองที่ดินได้อย่างเสรี โดยไม่ถูกกำหนดสิทธิในการถือครองแต่อย่างใด ดังนั้น การถือครองที่ดินของบุคคลสัญชาติไทย จะสามารถแบ่งแยกการพิจารณาออกเป็น 2 ประเภทหลัก ๆ ดังนี้คือ

1. บุคคลธรรมดา
2. นิติบุคคล

บุคคลธรรมดา ตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติ ในการพิจารณาว่าบุคคลใดจะได้สัญชาติใด มีหลักในการพิจารณา 2 ประการ คือ หลักดินแดนและหลักสืบสายโลหิต สำหรับการได้สัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 บุคคลอาจจะได้สัญชาติไทยโดยการเกิดกับการแปลงสัญชาติ ซึ่งบุคคลเหล่านี้สามารถถือครองที่ดินได้ไม่จำกัด แต่ก็ยังมีบุคคลสัญชาติไทยบางประเภทที่ถูกจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน หรือไม่สามารเป็นเจ้าของที่ดินได้คือ

1. บุคคลสัญชาติไทย เป็นสามีหรือภรรยาของคนต่างด้าว⁴⁵ แบ่งเป็น

1.1 กรณีบุคคลสัญชาติไทย เป็นสามีหรือภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของคนต่างด้าว ได้ที่ดินมาด้วยประการใด ๆ นอกจากการได้มาโดยการรับมรดก หรือการรับให้โดยเสนหา ที่ดินที่ได้มานั้นย่อมเป็นสินสมรสระหว่างบุคคลสัญชาติไทยกับสามีหรือภรรยาที่เป็นคนต่างด้าว สามีหรือภรรยาที่เป็นคนต่างด้าวจึงมีส่วนเป็นเจ้าของร่วมอยู่ด้วย ซึ่งในปัจจุบันคนต่างด้าวไม่สามารถถือครองที่ดินและ ไม่อาจให้ผู้อื่น ได้มาหรือถือครองที่ดินแทนตน การได้มาซึ่งที่ดินของสามีหรือภรรยาของคนต่างด้าวโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นการได้มาซึ่งที่ดิน ในฐานะ เป็นเจ้าของแทนคนต่างด้าว เพราะคนต่างด้าวซึ่งเป็นสามีหรือภรรยาอาจขอแบ่งที่ดินนั้นให้แก่ตนครึ่งหนึ่งได้ แต่ถ้าหากได้ที่ดินมาในฐานะสินส่วนตัว เช่น ได้ที่ดินมาโดยการรับมรดก ในฐานะทายาทโดยชอบธรรม หรือโดยการรับให้โดยเสนหา และผู้ยกให้ไม่ได้ระบุว่า เป็นสินสมรส ก็สามารถได้มาหรือถือครองที่ดินนั้นได้

1.2 กรณีบุคคลสัญชาติไทยเป็นสามีหรือภรรยาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของคนต่างด้าว หากบุคคลดังกล่าวยังทำมาหากินร่วมกัน ทรัพย์สินที่ได้มาตามปกติย่อมเป็นสิทธิของทั้งสองร่วมกัน จึงถือได้ว่าเป็นการได้มาตามปกติย่อมเป็นสิทธิของทั้งสองร่วมกัน จึงถือได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งที่ดินหรือถือครองที่ดินแบบคนต่างด้าว เช่นเดียวกับข้อ 1.1 ยกเว้นการได้มาโดยเป็นเฉพาะตัวแต่ฝ่ายเดียวก็สามารถได้มาหรือถือครองได้

อนึ่ง ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน ในกรณีต่าง ๆ เหล่านี้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการสอบสวนคู่กรณี และถ้ามีพฤติการณ์น่าสงสัยว่าจะมีการถือครองที่ดินเพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว ซึ่งต้องห้ามตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่จะเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาด ซึ่งส่วนใหญ่ต้องก็จะไม่ยอมให้ถือครองที่ดิน

⁴⁵ สุชาติ มงคลเลิศพล, "สิทธิในการถือครองที่ดิน", วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์, 3 มีนาคม 2532, หน้า 44-47.

ในกรณีทั้งสองที่กล่าวมานี้ มีความเห็นว่ารัฐควรจะให้โอกาสผู้มีหรือภริยาของบุคคลต่างด้าวได้ถือครองที่ดิน เพื่อยู่อาศัยและอาจจะจำกัดเป็นจำนวนที่แน่นอนว่ากี่ไร่ ก็ให้อนุมัติให้ถือครองได้เลยไม่ต้องเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีชี้ขาด เพราะบางครั้งบุคคลเหล่านั้นต้องการที่จะอยู่อาศัยในประเทศไทยจริงๆ การสมรสกับคนต่างด้าวไม่จำเป็นต้องถือครองที่ดินเพื่อประโยชน์ต่อคนต่างด้าว ควรดูเจตนาที่แท้จริง โดยเฉพาะหญิงไทยที่สมรสกับคนต่างด้าวอย่างน้อยก็จะได้มีหลักประกันในชีวิตว่าจะมีที่อยู่อาศัย มีต้องเดินทางออกไปต่างประเทศ ซึ่งในทางตรงกันข้ามนายทุนหรือนิติบุคคลสัญชาติไทยจำนวนไม่น้อยที่ซื้อที่ดินหรือถือครองที่ดินเพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว ยังทำได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย ไม่มีข้อห้ามมากเท่ากับบุคคลสัญชาติไทยที่สมรสกับคนต่างด้าว ซึ่งอาจมีความหวงแหนแผ่นดินไทยมากกว่าพวกค้าที่ดิน หรือเก็งกำไรที่ดิน กฎหมายส่วนนี้จึงควรปรับปรุงและให้ความยุติธรรมมากขึ้น

2. บุคคลสัญชาติไทย ผู้มีสมณศักดิ์เป็นบาทหลวงอยู่ในมิชซัง โรมันคาทอลิก บุคคลดังกล่าวไม่อาจได้มาหรือถือครองที่ดิน ในนามตนเอง แต่เป็นสิทธิในการได้มาหรือการถือครองที่ดินของมิชซัง โรมันคาทอลิก โดยเฉพาะ (พระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวง โรมันคาทอลิก รศ. 128 ข้อ 3 และข้อ 5)

นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย

โดยทั่วไปแล้ว นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย ไม่ว่าจะเป็นทบวงการ เมือง วัดวาอาราม ห้างหุ้นส่วนที่จดทะเบียน บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือมูลนิธิ ย่อมมีสิทธิได้มาหรือถือครองที่ดินได้ เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย ยกเว้นในบางกรณีที่กฎหมายมีบทบัญญัติกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของนิติบุคคลบางประเภท ให้มีสิทธิในที่ดิน เสมือนคนต่างด้าว (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 97)

ก. ทบวงการเมือง

กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ อาจได้มาซึ่งที่ดิน เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา แต่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม มีสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม

เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ในการถือกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังนี้แตกต่างจากกรรมสิทธิ์ในกฎหมายแพ่ง ในส่วนของการจำหน่ายจ่ายโอนต้องมีขั้นตอนและมีกฎหมายระบุห้ามไว้ มีสิทธิเพียงแต่การได้มาซึ่งดอกผล สิทธิติดตามเอาคืน สิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้อง โดยมีขอบด้วยกฎหมาย และสิทธิใช้สอยตามที่จำกัดไว้โดยกฎกระทรวง

ข. วัดวาอาราม

ที่ดินของวัด แบ่งออกเป็น

- ที่วัด คือที่ตั้งวัดตลอดจนเขตของวัดนั้น
- ที่ธรณีสงฆ์ คือที่ตั้งที่เป็นสมบัติของวัด เป็นที่ทำประโยชน์
- ที่กัลปนา คือที่ตั้งมีผู้ทศแต่ผลประโยชน์ให้แก่วัดหรือพระศาสนา แต่กรรมสิทธิ์ยังเป็นของเจ้าของที่ดินนั้น

แต่เดิมวัดจะเข้าจับจองที่ดิน หรือซื้อที่ดินเหมือนบุคคลธรรมดาไม่ได้ จะได้ที่ดินมาก็โดยมีผู้ทศให้เท่านั้น ต่อมากฎหมายให้วัดเป็นนิติบุคคล วัดจึงสามารถได้ที่ดินมาโดยทางนิติกรรม เช่น ซื้อจากเอกชน หรือโดยการครอบครองปรปักษ์ แต่การได้มาซึ่งที่ดินของวัดนี้จะต้องอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 84 ซึ่งมีหลักเกณฑ์อยู่ว่า การได้มาซึ่งที่ดินต้องรับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และจำนวนที่ดินที่ได้รับอนุญาตไม่เกิน 50 ไร่ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตให้เกินได้ ที่ดินที่ถูกจำกัดนี้เข้าใจว่าเป็นที่ธรณีสงฆ์ ส่วนที่ดินที่เป็นที่ตั้งของตัววัดนั้นไม่มีจำกัดสิทธิการได้มาแต่อย่างใด แต่ถ้ามีเกินกว่า 50 ไร่ ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินออกบังคับใช้ก็มีสิทธิมีเกินได้ตลอดไปไม่เปลี่ยนแปลง แต่จะขอเพิ่มมิได้ เหตุผลที่กฎหมายจำกัดสิทธิในการถือที่ดินเช่นนั้น เพราะนโยบายของรัฐเห็นว่าที่ดินประเภทนี้เป็นที่ตายไม่สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ได้เท่าที่ควร เนื่องจากวัดไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ธรณีสงฆ์เท่าที่ควร ส่วนใหญ่เอาไปให้เอกชนเช่าเก็บค่าเช่ามาบำรุงวัด ⁴⁶

⁴⁶ ภาสกร ชุมหอไร, คำอธิบายกฎหมายที่ดิน, 2532, หน้า 136.

แม้ว่าวัดวาอารามจะเป็นนิติบุคคลและมีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายก็ตาม แต่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ มาตรา 34 บัญญัติว่าที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ และห้ามมิให้บุคคลใดยกอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สิน อันเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ และมาตรา 38 บัญญัติว่าที่วัดและที่ธรณีสงฆ์เป็นทรัพย์สินซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ดังนั้นผู้ใดจะยกอายุความครอบครองปรปักษ์ขึ้นใช้ขึ้นกับวัดไม่ได้ (ฎีกาที่ 721/2504) และจะยึดเอาไปขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ไม่ได้

วัดเมื่อได้ตั้งขึ้นแล้ว แม้จะไม่มีพระภิกษุสงฆ์อาศัยอยู่กลายเป็นวัดร้าง ก็ยังคงเป็นวัดอยู่ ที่ดินของวัดก็ยังคงเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ ไม่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน จะเอาที่ออกจัดให้ประชาชนไม่ได้ หากมีการยุบวัดก็จะ เป็นค่าสนสมับติกกลางต่อไป

ส่วนที่กัลปนา กรรมสิทธิ์ก็ยังคง เป็นของเจ้าของเดิมอยู่ จึงไม่มีสิทธิพิเศษเช่นเดียวกับที่วัดและที่ธรณีสงฆ์

ค. บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด ห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน สมาคมและมูลนิธิที่ได้รับอำนาจแล้ว

ตามปกติแล้ว นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย ถือได้ว่าเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทย แต่มีข้อยกเว้นอยู่ที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 (ข้อ 3) พ.ศ. 2515 ให้ดำเนินามของคนต่างด้าวไว้ว่า คือบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยและให้รวมตลอดถึง

- (1) นิติบุคคลซึ่งทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้น เป็นของคนต่างด้าว
- (2) นิติบุคคลซึ่งมีคนต่างด้าวถือหุ้น เป็นหุ้นส่วนหรือเป็นสมาชิก ตั้งแต่กึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้น เป็นหุ้นส่วน หรือเป็นสมาชิกไม่ว่าคนต่างด้าวนั้นจะลงทุนเท่าใดหรือไม่
- (3) ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน ซึ่งหุ้นส่วนผู้จัดการ เป็นคนต่างด้าว

เพื่อประโยชน์แห่งคำนิยามนี้ ให้ถือว่าหุ้นของบริษัทจำกัดที่มีใบหุ้นชนิดที่ออกให้แก่ผู้ถือ เป็นหุ้นของคนต่างด้าว เว้นแต่จะ ได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างนั้น

จากคำนิยามนี้ แม้นิติบุคคลเหล่านี้จะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยก็ตาม แต่ก็ยังเป็นคนต่างด้าว ไม่มีสัญชาติไทย จึงไม่สามารถที่จะมีสิทธิหน้าที่ได้เช่นเดียวกับบุคคลสัญชาติไทย ทำให้การจะได้ออกรอหรือถือครองที่ดิน ต้องตกอยู่ในบังคับแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 86 เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้สิทธิในการได้ออกรอหรือถือครองที่ดินไว้โดยเฉพาะ

โดยหลักทั่วไปแล้ว นิติบุคคลสัญชาติไทยย่อมมีสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาสัญชาติไทย จึงมีสิทธิที่จะได้ออกรอหรือถือครองที่ดินได้ ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พระราชบัญญัติประกันชีวิต พระราชบัญญัติประกันภัย และภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น

- (1) ที่ดินที่ใช้สำหรับเป็นที่ตั้งสำนักงานหรือที่ทำการ ตามความจำเป็นและเหมาะสม
- (2) ที่ดินที่ใช้สำหรับดำเนินกิจการของนิติบุคคล ตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้นๆ

ดังนั้น นิติบุคคลสัญชาติไทยจึงถือครองที่ดินได้เพียง 2 กรณีดังกล่าว โดยเฉพาะในเรื่องวัตถุประสงค์จะต้องเป็นวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของที่ดิน เช่น อาจประกอบธุรกิจที่ดิน การค้าที่ดินที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องการค้าที่ดิน แต่ก็มีบางนิติบุคคลใช้ช่องว่างของกฎหมาย ซื้อที่ดินมาเก็บไว้เก็งกำไร โดยอาจจะแจ้งวัตถุประสงค์หรือจุดประสงค์ในการซื้อที่ดินถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น เมื่อใช้เป็นสถานที่ทำการ แต่ต่อมาอาจจะอ้างเหตุผลว่าไม่เหมาะสมหรือเกินความจำเป็น ขายที่ดินนั้นไปในราคาสูง ๆ เป็นการเก็งกำไร ซึ่งวัตถุประสงค์บางอย่างจะซื้อที่ดินได้เป็นจำนวนมาก เช่น สวนเกษตร บัณฑิตวิ แต่เมื่อซื้อที่ดินใช้แล้วอาจจะไม่ทำตามวัตถุประสงค์นั้น ๆ เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ จึงเห็นได้ว่าหากเป็นกรณีถือครองที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งสำนักงานหรือที่ทำการแล้ว จำนวนที่ดินที่ถือครองถูกจำกัดโดยความจำเป็นและเหมาะสมเท่านั้น ไม่อาจถือครองไว้เป็นจำนวนมาก ๆ นิติบุคคลส่วนใหญ่จึงใช้วัตถุประสงค์ของนิติบุคคลในการถือครองที่ดิน

ฉะนั้น นิติบุคคลสัญชาติไทย ถ้ามีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งให้ซื้อที่ดินได้ ก็ถือที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวน และไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ถ้าวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ไม่ได้ทำการโดยได้ที่ดินยอมถือที่ดินไม่ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามผลของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 66 ไม่ใช่ผลของกฎหมายที่ดิน แต่ก็มีบางกรณีที่แม้จะเป็น

นิติบุคคลสัญชาติไทยก็ยังถูกจำกัดสิทธิในการได้มาหรือถือครองที่ดินได้ โดยมีสิทธิเสมือนคนต่างด้าว ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

การกำหนดสิทธิ ในที่ดินของคนต่างด้าว

คนต่างด้าว หมายถึง บุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย ซึ่งปกติไม่มีสิทธิถือที่ดิน ในประเทศไทย ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ยกเว้นจะมีกฎหมายบัญญัติให้ถือที่ดินได้เท่านั้น

ปัจจุบันกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว คือประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 86 ถึงมาตรา 96 ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

- ต้องมีสนธิสัญญาที่ถือปฏิบัติต่อกัน ยินยอมให้คนของแต่ละฝ่ายมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้
- ต้องอยู่ในบังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
- ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2497) มีจำนวนเท่าใด ใช้เพื่อการใด

ในเรื่องสนธิสัญญานี้ แต่ก่อนไทยได้เคยทำสนธิสัญญาไว้กับประเทศต่าง ๆ รวม 16 ประเทศคือ อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ สวิสเซอร์แลนด์ เดนมาร์ก นอร์เวย์ เบลเยียม อิตาลี ญี่ปุ่น โปตุเกส อินเดีย พม่า สวีเดน และปากีสถาน ให้ชนชาติแห่งประเทศคู่สัญญาได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง ในที่ดินของประเทศคู่สัญญาให้ แต่ต่อมาประเทศไทยก็ได้มีการบอกเลิกสนธิสัญญากับประเทศต่าง ๆ ดังกล่าว เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2513 และให้สนธิสัญญาที่มีอยู่สิ้นสุดลงไปทั้งหมด หลังการบอกเลิก 1 ปี ดังนั้น ตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2514 เป็นต้นมา ไม่มีบทสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศใดที่รวมให้คนต่างด้าวได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินในประเทศไทยอีกต่อไป ทั้งนี้ จะไม่กระทบกระเทือนต่อกรณีที่ดินต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอยู่แล้วโดยชอบด้วยกฎหมาย ก่อนวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2514

นอกจากนี้ มาตรา 87 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ยังได้จำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว ซึ่งแตกต่างจากคนไทย ซึ่งไม่ถูกจำกัดสิทธิจะถือครองที่ดินเท่าไรก็ได้ คนต่างด้าว

สามารถได้มาซึ่งที่ดินที่อยู่อาศัยครอบครัวยุติไม่เกิน 1 ไร่ ที่ใช้เพื่อพาณิชย์กรรมไม่เกิน 1 ไร่ ที่ใช้เพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่ ที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมครอบครัวยุติไม่เกิน 10 ไร่ ที่ใช้เพื่อการศาสนาไม่เกิน 1 ไร่ ที่ใช้เพื่อการกุศลสาธารณะไม่เกิน 5 ไร่ และที่ใช้เพื่อการสุสานตระกูลไม่เกิน 0.5 ไร่ สำหรับที่เพื่ออุตสาหกรรมซึ่งรัฐมนตรีอาจอนุญาตให้เกินกว่าที่กำหนดไว้ก็ได้

อย่างไรก็ตาม คนต่างด้าวที่ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอยู่ก่อนการเลิกสนธิสัญญา แม้จำนวนที่ดินที่ถือครองอยู่จะ เกินกำหนด ถ้าเขาได้มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับแล้ว ก็ยังคงถือกรรมสิทธิ์ได้ต่อไป และอีกกรณีคือ คนต่างด้าวได้รับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรมตามมาตรา 93 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่ต้องไม่เกินจำนวนที่กำหนดไว้ตามมาตรา 87 ทั้งนี้ยังอาจดำเนินการตามมาตรา 87 วรรค 2 ขอถือที่ดินเกินกำหนดได้

นอกจากประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ยังมีกฎหมายพิเศษอื่น ๆ อีกที่อนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ โดยไม่ต้องอยู่ภายในบังคับประมวลกฎหมายที่ดิน คือไม่ถูกจำกัดจำนวน และไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กฎหมายดังกล่าวได้แก่

1. พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มาตรา 27 บัญญัติให้ผู้ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อประกอบกิจการการลงทุนส่งเสริมการลงทุนตามจำนวนที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควร ซึ่งอาจจะ เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายที่ดินกำหนดไว้ก็ได้

2. พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 44 คณะกรรมการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ประกอบการอุตสาหกรรมถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในนิคมอุตสาหกรรม เพื่อประกอบกิจการได้ตามจำนวนที่เห็นสมควร ซึ่งอาจจะ เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายที่ดินกำหนดไว้ก็ได้

ทั้งนี้ เพื่อเป็นสิ่งจูงใจหรือแรงดึงดูดให้มีการลงทุน ในประเทศไทยมากขึ้น

3. พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 12 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2522, พ.ศ. 2528, พ.ศ. 2535) อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับประกอบธุรกิจ หรือสำหรับพนักงานลูกจ้าง โดยได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือเป็นการได้มาจากการชำระหนี้

จากการประกันสินเชื่อ หรือจากการซื้อทอดตลาด ซึ่งจะต้องจำหน่ายออกภายใน 5 ปี แต่อาจขยายเวลา หรืออนุญาตให้ใช้เป็นที่ดิน เป็นธุรกิจ หรือที่พักสำหรับพนักงานและลูกจ้าง

4. พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจ เงินลงทุนธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจ เครดิทฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 อนุญาตให้มือสังหาริมทรัพย์ได้ในการใช้เป็นที่ดิน สำหรับประกอบธุรกิจ หรือเป็นที่พัก หรือเป็นสวัสดิการของพนักงาน หรือลูกจ้าง หรือได้มาจากการชำระหนี้ การซื้อจากการขายทอดตลาด ซึ่งจะต้องจำหน่ายออกไปภายใน 3 ปี สำหรับบริษัทเงินทุน และ 5 ปี สำหรับบริษัท เครดิทฟองซิเออร์

5. พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 กำหนดให้บริษัทประกันชีวิตถือครองอสังหาริมทรัพย์ได้ กรณีเป็นที่ดินที่ใช้ประกอบธุรกิจ หรือเพื่อสวัสดิการของพนักงาน ซื้อจากการขายทอดตลาดของทรัพย์ที่จำนองไว้กับบริษัทตนเอง หรือจากการชำระหนี้ ซึ่งจะต้องจำหน่ายออกภายในเวลา 9 ปี

6. พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 ก็เช่นกันถือครองได้ในกรณีใช้เป็นที่ดินที่ประกอบการ หรือเป็นการซื้อจากการขายทอดตลาดของทรัพย์ที่จำนองไว้กับบริษัทนั้น หรือจากการชำระหนี้

7. พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 (แก้ไขโดยพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535) มาตรา 19 อนุญาตให้คนต่างด้าวบางประเภทตามที่ระบุในมาตรา 19 เป็นเจ้าของอาคารชุด ซึ่งถือว่าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ 40% ของเนื้อที่ห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้น ในขณะที่จดทะเบียนอาคารชุด

สรุปโดยหลักแล้ว ปัจจุบันคนต่างด้าวไม่อาจได้มา หรือถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทยได้อีกเลย เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้น หรือมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างนั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น หากคนต่างด้าวได้มาซึ่งที่ดิน โดยมีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ก็ย่อมจะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ผลจึงตกเป็นโมฆะ

การกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภท

ดังได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่า นิติบุคคลสัญชาติไทย สามารถถือครองที่ดินได้เช่นเดียว

กับบุคคลธรรมดาสัญชาติไทย โดยอยู่ภายใต้บังคับบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ โดยเฉพาะและภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ๆ แต่ก็ยังมีนิติบุคคลบางประเภทซึ่งได้จัดขึ้นตามกฎหมายไทย มีสัญชาติไทย แต่อาจถูกจำกัดสิทธิในการได้มาหรือถือครองที่ดิน เสมือนคนต่างด้าว คือการได้มาจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และจำนวนที่ถือครองก็ถูกจำกัดจำนวนรวมทั้งการใช้ที่ดินด้วย ซึ่งมีบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 97 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535 ทำให้นิติบุคคลสัญชาติไทยมีสิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าว คือ

1. บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่มีหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียนถือโดยคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน หรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้น แล้วแต่กรณี

เพื่อประโยชน์แห่งหมวดนี้ บริษัทจำกัดได้ออกใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ ให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ

2. ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้ว ที่มีคนต่างด้าวลงหุ้นมีมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 49 ของทุนทั้งหมด หรือผู้เป็นหุ้นส่วนเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนของผู้เป็นหุ้นส่วน แล้วแต่กรณี

3. สมาคม รวมทั้งสหกรณ์ ที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวน หรือดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์คนต่างด้าวโดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนใหญ่

4. มูลนิธิที่วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์คนต่างด้าวโดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนใหญ่

ตามบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อนิติบุคคลใดต้องด้วยหลักเกณฑ์ที่กล่าวไว้ในมาตรานี้ ก็จะถูกจำกัดสิทธิในการถือที่ดิน เสมือนคนต่างด้าว ทั้งนี้กฎหมายคงเล็งเห็นว่านิติบุคคลเหล่านี้จะทำกิจการเพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าวเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งการจำกัดสิทธิหรือวิธีการซึ่งคนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินนั้น ได้กล่าวไว้แล้วในข้างต้น นิติบุคคลสัญชาติไทยตามมาตรา 97 ก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เสมือนหนึ่งเป็นคนต่างด้าว แต่เนื่องจากปัจจุบันนี้ได้มีการยกเลิกสนธิสัญญากับทุกประเทศแล้ว ทำให้คนต่างด้าวไม่มีสิทธิในที่ดินอีกต่อไป เป็นผลให้นิติบุคคลสัญชาติไทยที่เข้าหลักเกณฑ์มาตรา 97 นี้ ไม่สามารถถือครองที่ดินไปด้วย ยกเว้นกรณีตามกฎหมายพิเศษ เช่น พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 เป็นต้น

แต่เดิมมาตรา 97 ยังมีอนุมาตรา 5 บัญญัติไว้ว่า นิติบุคคลใดในมาตรา^{ซึ่งผู้จัดการหรือ} กรรมการเป็นคนต่างด้าว ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ซึ่งถ้าหากอนุมาตรา^{นี้} ไม่ได้ถูกยกเลิกแล้ว นิติบุคคลใดก็ตามถ้ามีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นคนต่างด้าว ก็จะถูกจำกัดสิทธิในการถือครองหรือได้มาซึ่งที่ดิน เช่นเดียวกับคนต่างด้าวทันที แม้ว่าจะไม่มีผู้ถือหุ้น หรือหุ้นส่วนสมาชิก เป็นคนต่างด้าวหรือไม่มีวัตถุประสงค์ และผลประโยชน์เพื่อคนต่างด้าว โดยคณะปฏิวัติได้ให้เหตุผลว่า ไม่เหมาะสม ไม่ยุติธรรม และส่งผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเข้าใจว่ารัฐบาลในขณะนั้นคงจะต้องการให้มีการลงทุนของชาวต่างประเทศมาก ๆ จึงพยายามจะให้สิ่งจูงใจแรงจูงใจให้ต่างชาติมาลงทุนในประเทศไทย ซึ่งขณะนั้นอาจจะยังไม่มีปัญหาในเรื่องที่ดินมากนัก ในความเห็นผู้เขียนคิดว่า น่าจะนำอนุมาตรา^{นี้} มาใช้บังคับอีก โดยอาจจะปรับปรุงแก้ไขในเรื่องจำนวนกรรมการ เช่น อาจจะใช้อัตราส่วน จำนวนกรรมการที่เป็นคนไทย ต่อกรรมการที่เป็นคนต่างด้าว มิให้มีจำนวนกรรมการที่เป็นคนต่างด้าวเกินครึ่งหนึ่งหรือเกินหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ซึ่งควรจะ ได้ศึกษาในข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่วนในกรณีผู้จัดการเป็นคนต่างด้าวนั้น สามารถปรับเข้ากับข้อ 3 ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ทำให้นิติบุคคลนั้นกลายเป็นคนต่างด้าวไปโดยผลของกฎหมาย ซึ่งไม่มีปัญหาต้องพิจารณา

ส่วนในด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น จะเห็นได้ว่าที่ดินในสมัยปัจจุบันมีการนำไปใช้ประโยชน์ได้หลาย ๆ ทาง ซึ่งพอจะแบ่งแยกประเภทของการใช้ที่ดินในปัจจุบันได้ดังนี้คือ

1. การใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม อันเป็นการใช้ที่ดินที่มีมาแต่ดั้งเดิม การใช้ที่ดินประเภทนี้แนวโน้มว่าจะลดลงในทุก ๆ ปี
2. การใช้ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม การใช้ที่ดินประเภทนี้แนวโน้มว่าในปัจจุบันจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ นับแต่ประเทศไทยเราเริ่มทำการเปิดประเทศ โดยมีการทำสัญญาเช่าร่วมกับสหราชอาณาจักร เป็นต้นมา ประเทศไทยเราก็มีการทำการค้ากับต่างชาติตลอดมา
3. การใช้ที่ดินเพื่อประกอบการอุตสาหกรรม เป็นการ^{ใช้}ที่ดินที่เพิ่งเกิดในระยะหลังๆ นี้ เมื่อไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา แต่มีแนวโน้มว่าจะมีการใช้เพื่อประกอบการอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากระบบเศรษฐกิจที่เน้นการอุตสาหกรรมเป็นหลัก

4. การใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและชุมชน ซึ่งเป็นการใช้ที่ดินที่มาจากแต่สมัยศักดินาบรรพตั้งแต่เริ่มมีมนุษย์คนแรกปรากฏขึ้นมาบนโลกก็ว่าได้ การใช้ที่ดินประเภทนี้มีเพิ่มมากขึ้นทุกวัน ตามอัตราการเพิ่มของประชากร และส่วนมากจะนำที่ดินเพื่อการเกษตรมาใช้

5. การใช้ที่ดินเพื่อการป่าไม้ แต่เดิมที่ดินประเภทนี้มีเนื้อที่มากที่สุด แต่ปัจจุบันลดลงอย่างมาก และยังไม่เห็นว่าจะหยุด แม้ว่าทุกฝ่ายจะรณรงค์เพื่อให้เห็นความสำคัญของป่าไม้ แต่ก็ยังมีการลักลอบตัดฟันแผ้วถางกันอยู่เสมอ การสูญเสียที่ดินประเภทป่าไม้ส่วนใหญ่จะกลายเป็นที่ดินเพื่อการเกษตร เพื่อเป็นแหล่งน้ำ และที่อยู่อาศัย

6. การใช้ที่ดินเพื่อเป็นแหล่งน้ำ เนื่องจากปริมาณประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้น และการขยายตัวของอุตสาหกรรมทำให้ความต้องการใช้น้ำมีมากขึ้นด้วยที่ดินที่จะใช้เป็นแหล่งน้ำจึงเพิ่มจำนวนขึ้นด้วย

7. การใช้ที่ดินเพื่อการคมนาคม เป็นการใช้ที่ดินที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในระยะเวลาไม่กี่ปีเพื่อรองรับปริมาณยานพาหนะที่มากขึ้น ที่ดินที่ใช้สร้างเส้นทางคมนาคมส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินที่ใช้ในการเกษตร

8. การใช้ที่ดินเพื่อเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ความต้องการที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานพักผ่อนหย่อนใจและออกกำลังกายมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มขึ้น เนื่องจากสภาพชีวิตในสังคมแบบอุตสาหกรรม ทำให้มนุษย์มีความเครียดขึ้น

9. การใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อนุรักษ์สัตว์ป่า การใช้ที่ดินประเภทนี้จะมีมาตรการควบคุมที่เข้มงวดกว่าการควบคุมป่าไม้ธรรมดา การลดจำนวนลงจึงมีน้อย

10. การใช้ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ ตัวอย่างเช่น ที่ดินที่ใช้ในราชการทหาร ในการศาสนา ซึ่งมีปริมาณไม่มากนัก

11. การใช้ที่ดินเพื่อสุสาน การใช้ที่ดินประเภทนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากความเชื่อทางศาสนา ทำให้มีการเก็บศพผู้ตายโดยการฝัง การใช้ที่ดินประเภทนี้ปัจจุบันยังไม่มากนัก

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการใช้ประโยชน์ในที่ดินในปัจจุบัน จะมีรูปแบบต่างจากการใช้ที่ดินในอดีตมาก แต่อย่างไร แม้ประชาชนจะใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อะไรก็ตาม การถือครองที่ประชาชน

สามารถถือครองที่ดินได้ โดยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ก็ยังต้องแบ่งได้แก่ 4 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ถือครองเพื่อเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัย อีกทั้งในปัจจุบันเราไม่มีกฎหมายมาจำกัดสิทธิหรือกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินอีกแล้ว ทำให้ประชาชนคนไทยทุกคนสามารถถือครองที่ดินได้ ตามความสามารถและตามกำลังทรัพย์ที่มี จึงเป็นการเปิดโอกาสให้คนที่มีความสามารถ เศรษฐกิจที่ดีกว่า ครอบครองที่ดินไว้มาก ๆ โดยไม่ทำประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด คนจนก็ไม่มีที่ดินทำกิน ไม่มีการกระจายรายได้ในสังคม จึงทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาในปัจจุบันอย่างมากมาย เช่น ความยากจน คนไร้ที่ดินทำกิน ปัญหายาเสพติด ปัญหาชุมชนแออัด เป็นต้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย