

# บทที่ 1

## บทนำ



### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อันว่า ที่ดินนั้น ถือเป็นสมบัติชั้นสำคัญของมนุษยชาติ เพราะหากปราศจากพื้นดินอันเป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำมาหากินของมนุษย์แล้ว มนุษย์ชาติก็จะต้องอาศัยอยู่ในทะเล ซึ่งขาดความเหมาะสมที่จะพัฒนาวิทยาการต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ในปัจจุบันนี้ และยังเป็นเผ่าพันธุ์ที่ไร้ซึ่งอารยธรรม เช่นเดียวกับสัตว์พันธุ์อื่น ๆ ในโลกนี้

นอกจากความสำคัญซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนข้างต้นแล้ว ในทางศาสตร์ต่าง ๆ ก็ได้ให้ความสำคัญแก่ที่ดินทั้งสิ้น ดังเช่น ในทางเศรษฐศาสตร์ก็ถือว่าที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญอันดับแรกในการผลิต ในทางรัฐศาสตร์ก็ถือว่า กำเนิดของรัฐนั้นจะมีขึ้นได้จะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบประการสำคัญ นั่นก็คือจะต้องมีอาณาเขตหรือดินแดนที่แน่นอน เพื่อแสดงถึงขอบเขตอำนาจแห่งการใช้อำนาจอธิปไตย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐจะต้องตั้งอยู่บนพื้นดินนั่นเอง

และนอกจากนี้ ที่ดินยังเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีลักษณะที่พิเศษแตกต่างจากสิ่งอื่นก็คือ ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่จำนวนจำกัด เป็นสิ่งสำคัญในการก่อให้เกิดปัจจัยสี่ที่ใช้ในการดำรงชีวิตของมนุษย์ และเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติอีกด้วย โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเกษตรกรรมจำเป็นต้องมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิต ตลอดระยะเวลาที่ยาวนานมาแล้ว จึงเห็นได้ว่า ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และยังมีปริมาณเป็นจำนวนจำกัดเสียอีก แต่ในขณะที่เดียวกันจำนวนประชากรกลับเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น ความต้องการและความจำเป็นในการใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพและเป็นที่อยู่อาศัยต่อจำนวนประชากร จึงขาดความสมดุลกัน อันจะส่งผลให้เกิดปัญหาทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคงของประเทศชาติได้

ในอดีต ประเทศไทยเคยมีกฎหมายกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินของคนไทยไว้ในมาตรา 34-49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยได้กำหนดให้คนไทยมีสิทธิถือครองที่ดินเพื่อการต่าง ๆ ได้ดังนี้

- เพื่อเกษตรกรรมไม่เกิน 50 ไร่
- เพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่
- เพื่อพาณิชย์กรรมไม่เกิน 5 ไร่
- เพื่อที่อยู่อาศัยไม่เกิน 5 ไร่

ซึ่งเหตุผลในการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทยในขณะนั้นก็คือว่า นโยบายที่รัฐประสงค์ให้คนไทยทุกคนมีที่ดินทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย โดยเฉลี่ยตามควรแก่สภาพ ไม่ยอมให้บุคคลใดถือครองที่ดินไว้มากเกินไปจนเกิดความจำเป็น เพราะจะเป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่คนกลุ่มใหญ่ คือเกษตรกร อีกทั้งจะเป็นภัยแก่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ต่อมาได้มีการยกเลิกกฎหมายการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทยดังกล่าว ในสมัยของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ซึ่งเหตุผลในการยกเลิกกล่าวไว้ว่า เพราะเป็นการผ่อนความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งหลังจากมีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวแล้วการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทยก็เลิกไป ไม่มีการจำกัดจำนวนการถือครองที่ดินอีกต่อไป

แต่ในปัจจุบัน สถานการณ์ของประเทศได้เปลี่ยนไป ความเจริญทางด้านวิทยาการและเทคโนโลยีต่างๆ มีความเจริญก้าวหน้าไกลกว่าในอดีตมากมาย โดยมีการนำวิทยาการเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ ไม่ว่าจะเป็นด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ซึ่งต่างจากอดีตอย่างเห็นได้ชัด โดยในขณะที่ประเทศชาติกำลังมุ่งพัฒนาในด้านต่างๆ มนุษย์ก็แก่งแย่งกันทำมาหากิน จำนวนประชากรก็เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่จำนวนที่ดินยังมีอยู่จำนวนจำกัด ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าความต้องการที่ดินของมนุษย์ต้องมีมากขึ้น โดยแน่นอน อีกทั้งปัจจุบันที่ดินเป็นบ่อเกิดแห่งปัจจัยสี่ในการดำรงชีวิตและยังเป็นบ่อเกิดแห่งความร่ำรวย

ดังนั้น เมื่อปัจจุบันสิทธิในการถือครองที่ดินเป็นไปอย่างเสรี ทำให้กลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า เช่น นายทุนหรือแม่แต่นคนต่างดาว พวกนี้เข้ามาทำการกว้านซื้อ กักตุน เก็งกำไร และปั่นราคาที่ดิน จนเป็นเหตุให้ราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างผิดปกติ โดยจะคำนึงถึงการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด เฉพาะตนเองหรือเฉพาะกลุ่มของตนเท่านั้น แต่ไม่คำนึงหรือไม่มีการใช้ที่ดินนั้นให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดต่อส่วนรวม หรือไม่ใช้ที่ดินอย่างถูกต้องและเหมาะสมกับสภาพของที่ดินเลย

และแม้ว่าในปัจจุบันนี้จะมีกฎหมาย คือทั้งประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายพิเศษอื่น ๆ บัญญัติควบคุมถึงการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือแม้แต่บางฉบับยังบัญญัติถึงการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน เฉพาะบุคคลบางจำพวกไว้แล้วก็ตาม แต่บทกฎหมายเหล่านั้นก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เกิดขึ้นได้ ช้ำร้ายกฎหมายบางฉบับยังมีช่องโหว่เปิดโอกาสให้คนต่างชาติเข้ามากว้านซื้อ กักตุนที่ดินไว้เก็งกำไรหรือเพื่อทำการค้าที่ดินอีกด้วย

และจากสถานการณ์ที่ดินในปัจจุบัน ประกอบกับการไม่มีกฎหมายมากำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน ทำให้บรรดานายทุนและคนต่างด้าวพากันฉวยโอกาสกว้านซื้อ กักตุนที่ดิน จนก่อให้เกิดปัญหาตามมาอย่างมากมาย อาทิเช่น ปัญหาการกว้านซื้อ กักตุนที่ดิน ปัญหาการปั่นราคาที่ดิน ปัญหาที่ดินราคาสูงขึ้นผิดปกติ ปัญหาเกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน ปัญหาของช่องว่างระหว่างชนชั้น ปัญหาการบุกรุกทำลายป่า และที่สาธารณประโยชน์ ปัญหาการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมกับประเภทของที่ดิน และปัญหาการไม่ใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด ฯลฯ อันส่งผลกระทบต่อในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง

สาเหตุอย่างหนึ่งของปัญหาเหล่านี้ เนื่องมาจากประเทศไทยไม่มีการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินไว้ให้ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อให้มีการกระจายการถือครองที่ดินไปสู่ประชาชน และให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด และถูกต้องต่อไป ดังนั้น จึงจำเป็นที่รัฐต้องนำมาตราทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินกลับมาใช้บังคับใหม่ โดยมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องและเหมาะสมต่อเหตุการณ์ในปัจจุบัน พร้อมทั้งนำมาตราการที่ช่วยสนับสนุนในการกระจายการถือครองที่ดินและแนวทางเสริมอื่น ๆ มาใช้ช่วยแก้ปัญหาที่ดินในปัจจุบัน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม

### วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความสำคัญของที่ดิน ประเภทของที่ดิน รวมทั้งการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐและเอกชน

2. เพื่อศึกษาถึงสิทธิในการถือครองที่ดิน รวมทั้งลักษณะและประเภทของการถือครองที่ดิน
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้น จากการกำหนดและไม่มีกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน และศึกษาถึงปัญหาในเรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาดังกล่าว
4. เพื่อศึกษาหาแนวทางและใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างถูกต้องและเหมาะสม

### ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินนั้น ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสถานการณ์ที่ดินในปัจจุบันว่า เป็นผลมาจากการกำหนดสิทธิหรือจากการไม่มีกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน พร้อมผลกระทบที่เกิดขึ้น และวิเคราะห์ถึงประมวลกฎหมายที่ดิน ตลอดจนกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องว่า กฎหมายเหล่านี้มีความสมบูรณ์ และเหมาะสมเพียงพอที่จะใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการถือครองและการใช้ที่ดินในปัจจุบันได้หรือไม่ เพียงใด เพื่อหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมมาใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น โดยในการวิเคราะห์นั้นจะทำการวิเคราะห์และศึกษาจากข้อมูลที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง แนวปฏิบัติ ตลอดจนคำพิพากษาศาลฎีกา และแนวนโยบายของรัฐ เป็นต้น

### สมมติฐาน

สมมติฐานของวิทยานิพนธ์คือมีความเห็นว่ากฎหมายที่ดินในปัจจุบัน เปิดโอกาสให้คนไทยทุกคนมีสิทธิที่จะถือครองที่ดิน โดยไม่จำกัดจำนวน ซึ่งจะมีผลกระทบต่อแนวคิดการกระจายการถือครองที่ดินแก่คนไทยให้กว้างขวางที่สุด ทั้งนี้เพราะกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันนั้น เป็นเหตุที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน และก่อให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาประเทศส่วนรวมโดยทั่วไป จึงเห็นสมควรที่จะต้องนำมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน เพื่อใช้ในการแก้ไขและป้องกันปัญหาดัง ๆ โดยแนวคิดทางกฎหมายนั้นจะต้องสอดคล้องกับจารีตประเพณี วิธีการดำรงชีพของคนไทยตลอดจนการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศด้วย

## วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย เป็นการวิจัยเอกสารโดยการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกฎหมายแต่ละฉบับ แนวคำพิพากษาศาลฎีกา และความคิดเห็นของนักกฎหมายและบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การวิจัยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึง ความสำคัญ ประเภทของที่ดิน รวมทั้งการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐและ เอกชน
2. ทำให้ทราบถึงสิทธิ ในการถือครองที่ดิน รวมทั้งลักษณะและประ เภทของการถือครองที่ดิน
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนด และไม่มีการกำหนดสิทธิ ในการถือครองที่ดิน และปัญหาในเรื่องการกำหนดสิทธิ ในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาดังกล่าว
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางและมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว
5. ทำให้รัฐบาลมีความตระหนัก และ เห็นความสำคัญของการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดิน
6. จากวิทยานิพนธ์ จะเป็นข้อมูลและแนวทาง ในการกำหนดนโยบาย หรือกำหนด มาตรการ ในทางกฎหมาย ในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน อย่างถูกต้องและเหมาะสม รวมทั้ง เป็นแนวทาง ในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้เป็นอย่างดี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย