ผลกระทบจากการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ

นางสาววรรณี วุฒิฤทธากุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2552

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Effects of Land Ownership and Allocation System by the State

Miss Wannee Wudthirithakul

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts Program in Political Economy

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic year 2009

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ผลกระทบจากการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ
โดย	นางสาววรรณี วุฒิฤทธากุล
สาขาวิชา	เศรษฐศาสตร์การเมือง
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ ดร. นวลน้อย ตรีรัตน์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ตีรณ พงศ์มรมพัฒน์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ แล ดิลกวิทยรัตน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วรรณี วุฒิฤทธากุล : ผลกระทบจากการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ. (The Effects of Land Ownership and Allocation System by the State) อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รศ.ดร. นวลน้อย ตรีรัตน์, 96 หน้า.

วัตถุประสงค์ในการศึกษาครั้งนี้เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ว่าการนำระบบกรรมสิทธิ์มาใช้ในการบริหารจัดการที่ดิน ได้ส่งผลทำให้ทรัพยากรที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะอย่างไร และผลดังกล่าวมีส่วนสัมพันธ์ให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องต่อสภาพปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอันเกิดจากที่ดินในลักษณะอย่างไร โดยพิจารณาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเอกชนผ่านกระบวนการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชนของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ โดยอาศัยกรอบการวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์การเมือง

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า รัฐได้ใช้อำนาจในการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชนที่มุ่งสนองตอบต่อระบบเศรษฐกิจ การเมืองและนโยบายของผู้กุมอำนาจรัฐในแต่ละช่วงสมัย โดยในสมัยรัชกาลที่ 5 สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากระบบเศรษฐกิจซึ่งเป็นวิถีการผลิตเพื่อยังชีพไปเป็นการผลิตเพื่อการค้า ซึ่งกฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิการใช้ที่ดินในอดีตไม่เหมาะสมกับการผลิตเพื่อการค้า และการสะสมทุน รัฐจึงต้องมีการปรับปรุงกฎระเบียบในการจัดการที่ดินโดยสร้างระบบความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในช่วงสมัยต่อมาได้มีการเร่งรัดจัดทำระบบกรรมสิทธิ์โดยเร่งออกเอกสารสิทธิในที่ดินอย่างต่อเนื่องทั่วประเทศ เพื่อเร่งรัดการผลิตซึ่งอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ทั้งนี้ ผลจากการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ ทำให้ที่ดินกลายสภาพเป็นสินค้าในระบบเศรษฐกิจ เกิดมูลค่าในความเป็นเจ้าของที่ดินและสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนได้สะดวกในระบบตลาดเสรี จึงนำไปสู่การเปลี่ยนมือจากเกษตรกรสู่นายทุนและกลุ่มคนที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากกว่า และทำให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินตามมาด้วย นอกจากนี้ รัฐยังไม่สามารถควบคุมดูแลให้การจัดสรรทรัพยากรที่ดินมีความเป็นธรรมเอื้อประโยชน์ให้ทุกฝ่าย จึงมีปัญหาการนำกรรมสิทธิ์ที่ดินไปแสวงหาประโยชน์ด้วยการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าระบบกรรมสิทธิ์ไม่สามารถเป็นเครื่องมือที่ทำให้ประชาชนสามารถรักษาพื้นที่ดินเอาไว้ได้เสมอไป เนื่องจากรัฐมองกรรมสิทธิ์ในแง่มุมของระบบทุนนิยมเพียงอย่างเดียวจึงไม่มีมาตรการควบคุมปัญหาที่จะเกิดตามมาอย่างเป็นระบบที่จะเป็นหลักประกันความมั่นคงในการถือครองที่ดินอย่างเพียงพอ

สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง ลายมือชื่อนิสิต .....

ปีการศึกษา 2552 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก .....

4985725029 : MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEYWORDS : LAND OWNERSHIP/ LAND MANAGEMENT/ POLITICAL ECONOMY

WANNEE WUDTHIRITHAKUL : THE EFFECTS OF LANDS OWNERSHIP AND ALLOCATION SYSTEM BY THE STATE. THESIS ADVISOR: ASSOC. PROF. NUALNOI TREERAT, PH.D., 96 pp.

The objective of this research is to study and analyze how the use of land ownership and allocation system has affected land resource and the further effects on the economic and social problems. Based on the analytical framework in Political Economics, the study was focused particularly on the issuance of private land ownership documents, which embraces the evolution of the Thai State's private land ownership up to the present.

The research has found that the state exercised its mandate in the management of land ownership for economic, political and policy purposes that only served the interests of political leaders in each administration. The reign of King Rama 5 in particular illustrated the transition from the self-sufficient economy to commercial production and capital hoarding, resulting in the reform of land management system. In the next period, government has put pressured on creating land ownership system through out the country in order to boost up production during this transitional phase to the capitalist system. Such land ownership has essentially altered lands into valuable market commodity that would be exchanged freely in the open markets. This prompted the shift of ownership from the people in the agricultural sector to the capitalists and those who were enjoying their economic advantage and status, resulting in the centralization of land ownership among a small group of people. This illustrates that the state was unable to implement a free and fair allocation of lands to benefit all parties, which led to corruption and the continuous issuance of illegal ownership documents. Therefore, it cannot be concluded that land ownership is a sustainable means for the citizens to maintain their ownership; the fact the state only perceives land ownership in light of promoting the capitalist economy brings about the absence of systematic monitoring system by the state to ensure free and fair land ownership.

Field of Study : Political Economy Student's Signature .....

Academic Year : 2009 Advisor's Signature .....

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. นวลน้อย ตรีรัตน์ ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ เป็นอย่างสูง ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่า ให้ความรู้ คำแนะนำ และข้อคิดเห็นในการศึกษาที่เป็นประโยชน์ จนทำให้งานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ แล ดิลกวิทยรัตน์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้คำชี้แนะที่เป็นประโยชน์ต่องานศึกษาชิ้นนี้ ซึ่งผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณอีกครั้งในความกรุณาของอาจารย์ทุกท่านมา ณ ที่นี้ด้วย

ขอขอบพระคุณคุณพ่อสง่า คุณแม่เยาวภา วุฒิฤทธากุลและทุก ๆ คนในครอบครัว ที่สนับสนุนส่งเสริมในด้านการศึกษาอย่างเต็มที่มาโดยตลอดและเป็นกำลังใจสำคัญที่ทำให้ผู้เขียนมีความอดทนและพยายามจนสามารถสำเร็จการศึกษาในครั้งนี้ และขอขอบคุณพี่ๆ และเพื่อนๆ สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง รุ่น 6 ที่ให้ความช่วยเหลือและกระตุ้นเตือนตลอดเวลาที่ศึกษาร่วมกัน และแบ่งปันความรู้ตลอดจนกำลังใจซึ่งกันและกันเสมอมา นอกจากนี้ ต้องขอขอบคุณเพื่อนพ้องน้องพี่ กลุ่มงานวางแผนฯ กรมการปกครองทุกคน ที่คอยไถ่ถามด้วยความห่วงใยและให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ในการค้นคว้าหาข้อมูลให้แก่ผู้เขียน ซึ่งประโยชน์ที่เกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขออุทิศแด่บิดามารดา คณาจารย์ของผู้เขียน แต่หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย..... ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... จ
กิตติกรรมประกาศ ..... ฉ
สารบัญ..... ช
สารบัญตาราง..... ฌ

บทที่ 1 บทนำ..... 1
1.1 ที่มา และความสำคัญของปัญหา..... 1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา..... 4
1.3 ขอบเขตการศึกษา..... 4
1.4 วิธีการศึกษา..... 5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... 5
1.6 นิยามศัพท์..... 5

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง..... 6
2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา..... 6
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 9

บทที่ 3 พัฒนาการการจัดการที่ดินของไทย..... 18
3.1 การจัดการที่ดินในอดีตจนถึงช่วงรัชกาลที่ 4..... 18
3.2 การจัดการที่ดินสมัยรัชกาลที่ 5..... 25
3.3 การจัดการที่ดินช่วงหลัง พ.ศ.2475 34
3.4 สรุป..... 37

บทที่ 4 รัฐกับการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชน..... 39
4.1 การจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ..... 40
4.2 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชน..... 48

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4.3 การถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม..... 52
4.4 ผลของการจัดระบบการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม..... 54
4.5 สรุป..... 58

บทที่ 5 ผลกระทบจากการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ..... 60
5.1 ระบบกรรมสิทธิ์กับการเพิ่มมูลค่าที่ดิน..... 61
5.2 การกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน..... 67
5.3 การใช้อำนาจเอื้อประโยชน์ในการออกเอกสารสิทธิ..... 78
5.4 สรุป..... 86

บทที่ 6 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ..... 89

รายการอ้างอิง..... 92

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์..... 96

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3.1	สถิติข้าว พ.ศ. 2400-2487	27
4.1	แสดงความแตกต่างเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกสารสิทธิ	45
4.2	ปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ	48
5.1	ปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ (พ.ศ.2444-2551)	65
5.2	แสดงการกระจายการถือครองที่ดินของครัวเรือนที่ทำการเกษตรในประเทศไทย พ.ศ. 2549	68
5.3	การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในอำเภอหนึ่งของจังหวัดนครราชสีมา	69
5.4	แสดงผู้ถือครองที่ดินประเภทบุคคลธรรมดาในกรุงเทพมหานคร ที่ถือครองที่ดินขนาดพื้นที่รวมมากที่สุด และน้อยที่สุดในปี 2551 อย่างละ 50 อันดับ	70
5.5	การถือครองที่ดินของคณะรัฐมนตรี ทักษิณฯ 2 และคู่สมรส	72
5.6	การถือครองที่ดินของคณะรัฐมนตรี พล.อ.สุรยุทธ์ฯ และคู่สมรส	73
5.7	การถือครองที่ดินของคณะรัฐมนตรี อภิสิทธิ์ฯ และคู่สมรส	75
5.8	ข้อมูลการถือครองที่ดินในชนบททั่วประเทศไทย	88

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

"ที่ดิน" เป็นปัจจัยแห่งการผลิต (Means of Production) ที่สำคัญมาทุกยุคทุกสมัย เนื่องจากประชากรของประเทศส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตรเป็นหลักมาโดยตลอด จึงมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และนอกจากจะเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญแล้ว ยังเป็นแหล่งที่รวมของวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ ตลอดจนวิถีชีวิตของคนไทย โดยเฉพาะเมื่อสังคมเปลี่ยนจากสังคมการผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือนมาสู่สังคมเกษตรกรรมที่พึ่งพาการส่งออกมากขึ้นหลังจากการทำสนธิสัญญาบาวริ่งในปี พ.ศ. 2398

ระบบการค้าต่างประเทศของไทยที่เป็นระบบผูกขาดโดยเจ้าและขุนนางก็กลายเป็นเรื่องของการค้าเสรี พร้อมๆ กันนี้ก็เกิดเศรษฐกิจที่มุ่งผลผลิตทางการเกษตรเป็นสินค้าออก ช่วงรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 จะตรงกับความเจริญเติบโตของระบบการค้าส่งออกของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยส่วนรวม กล่าวคือ ประเทศเจ้าอาณานิคมได้เข้ามามีบทบาทเป็นตัวกลางในการนำสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคเข้ามาในดินแดนแถบนี้ ในขณะเดียวกันก็กระตุ้นให้มีการผลิตทางการเกษตรเพื่อการส่งออก ในกรณีของไทยสินค้าส่งออกที่สำคัญคือข้าว ทำให้เกิดการบุกเบิกที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นจำนวนมากเพื่อทำการเพาะปลูกเพื่อการส่งออกโดยเฉพาะ ตัวอย่างที่เห็นชัดคือการขุดคลองเชื่อมแม่น้ำสายสำคัญหลายสายในบริเวณภาคกลางของประเทศ การขุดคลองเพื่อเปิดที่ดินและเพื่อใช้เป็นเส้นคมนาคมลำเลียงสินค้านี้ จะเห็นได้ชัดทางฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยาในสมัยรัชกาลที่ 4 และในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็หันมาดำเนินการขุดคลองเป็นจำนวนมากทางตะวันออก จะเห็นได้จากกรณีของคลองรังสิต

จะเห็นได้ว่ารัฐต้องเร่งเพิ่มผลผลิตเพื่อสนองตอบต่อตลาดการค้าภายนอกประเทศ โดยเฉพาะการค้าสินค้าข้าว ซึ่งรัฐเลือกวิธีการกระตุ้นการผลิตโดยใช้วิธีการขยายพื้นที่การเพาะปลูกทำให้การขุดคลองมากขึ้นในช่วง พ.ศ. 2413-2447 ปรากฏว่ามีการขุดคลองถึง 15 คลอง สามารถขยายพื้นที่เพาะปลูกได้ถึง 1,314,005 ไร่ และจูงใจประชาชนด้วยการเปิดโอกาสให้ผู้บุกเบิกที่ดินทำกินได้มีโอกาสได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน รัฐเริ่มยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ปัจเจกเข้ามาในระบบเศรษฐกิจสังคมอันเป็นรากฐานของระบบทุนนิยม ที่มุ่งให้เอกชนมีสิทธิ์ครอบครองที่ดินอย่างเบ็ดเสร็จเพื่อใช้เป็นปัจจัยการผลิต ในสภาพการณ์เช่นนี้จะมีผู้คนเริ่มอพยพเข้าสู่ภาคกลางของประเทศเพื่อทำการเพาะปลูกเพื่อส่งออก ในขณะเดียวกันจากความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ

เพื่อการส่งออก ปัญหาของโลกทุนนิยมก็ตามมา นั่นคือที่ดินได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยการผลิตที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดและมีราคาเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากไร่ละ 1 บาทใน พ.ศ. 2423 เป็นไร่ละ 37.50 บาทใน พ.ศ. 2447 ในช่วงระยะเวลาเพียง 14 ปี ราคาที่ดินสูงขึ้นเกือบถึง 38 เท่า (กิตติ ตันไทย, 2527 : 242) เริ่มมีการสะสมที่ดิน มีการเก็งกำไรจากการมีที่ดินอย่างไม่เคยมีมาก่อน ความเป็นเจ้าของที่ดินจึงกลายเป็นความต้องการของทุกคน

และเมื่อความต้องการมีมากบวกกับประชากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นการแย่งชิงที่ดินจึงกลายเป็นปัญหาตามมา โดยพิจารณาจากเนื้อหาของประกาศขุดคลอง พ.ศ. 2420 ซึ่งมีเนื้อหาที่กล่าวถึงปัญหาที่ดินในขณะนั้นว่า "...การขุดคลองแต่ก่อนโปรดเกล้าฯ ตั้งนายงานจ้างเถ้าเก๋ขุดคลอง คลองหนึ่งก็เปนเงินหลายร้อยชั่ง คลองขุดขึ้นณตำบลใดก็เกิดที่นาที่ไร่ที่สวน เปนที่ทำมาหากินแก่อาณาประชาราษฎรทั่วกัน ควรจะให้ขุดคลองใหญ่บ้างคลองเล็กบ้าง ตามที่ซึ่งเปนที่ดอนราษฎรทำนาทำไร่ทำสวนเข้าไปไม่ถึงนั้น ให้เปนคลองน้ำขึ้นหลาย ๆ แห่ง ให้ทวีขึ้นทุก ๆ ปีโดยเร็ว แต่คลองซึ่งขุดแต่ก่อน ข้าเจ้าบ่าวข้าราชการจับจองที่นาไว้ มากๆ เกินกำลังทำไม่หมด หวงแหนที่ไว้ให้รกร้างว่างเปล่าไม่เปนประโยชน์แก่แผ่นดินแลราษฎรทั่วไป จึงไม่มีความอุสาหปลูกสร้างเปนนาเปนไร่เปนสวน ให้ที่นาที่ไร่ที่สวนเปนผลประโยชน์ ครั้นผู้อื่นที่มีความอุสาหจะจับจองทำบ้าง ก็ไม่ได้ด้วยมีเจ้าของหวงแหนอยู่ แลเปนที่ก่อการวิวาทด้วยแย่งชิงกัน จับจองทับโฉนดตราแดงใบจองซึ่งกันและกันเปนดังนี้โดยมาก"

เมื่อเกิดปัญหาดังกล่าวรัฐในฐานะผู้ควบคุมดูแลกฎระเบียบในการบริหารประเทศจึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการถือครองและบริหารจัดการที่ดิน โดยพัฒนารูปแบบการจัดระบบกรรมสิทธิ์เกิดขึ้นให้เป็นแบบแผน ซึ่งแนวคิดระบบกรรมสิทธ์ที่ดินปัจเจกเป็นรากฐานของระบบทุนนิยม ที่มุ่งให้เอกชนมีสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเบ็ดเสร็จเพื่อใช้เป็นปัจจัยการผลิต โดยนำรูปแบบและวิธีการตามแบบกฎหมายทอแรนส์ ของออสเตรเลียมาใช้ในทางทำทะเบียนที่ดินและออกเอกสารสิทธิ คือ รังวัดทำแผนที่ หมายเขตที่ดิน การออกโฉนด การรักษาสิ่งสำคัญหรือรักษาทะเบียน และการโอนแก้ทะเบียนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้ออกโฉนดไปแล้ว ให้มีระเบียบแบบแผนตามรูปแบบวิธีการของต่างประเทศ

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ภายหลังจากที่ประเทศเข้าสู่ยุคของการผลิตเพื่อการค้าและนำเอาระบบทุนนิยมมาเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ ทำให้ที่ดินกลายเป็นปัจจัยการผลิตที่มีค่าและเป็นที่ต้องการของทุกชนชั้น ตั้งแต่พระมหากษัตริย์ ขุนนาง ข้าราชการตลอดจนประชาชนทั่วไป เนื่องจากผู้ที่สามารถครอบครองที่ดินให้อยู่ในมือของตนได้มาก ก็จะสั่งสมอำนาจทางเศรษฐกิจและสังคมให้ตนเองมากขึ้นด้วย เพราะเมื่อเป็นเจ้าของที่ดินก็จะต้องมีการจัดหาแรงงานเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดิน แรงงานเหล่านี้ก็จะกลายเป็นฐานอำนาจของผู้เป็นเจ้าของที่ดิน

เมื่อที่ดินเป็นที่มาของอำนาจในระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบทุนนิยม การแย่งชิงเพื่อครอบครองที่ดินจึงก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างชนชั้นในสังคม เนื่องจากกลุ่มบุคคลในระบบเศรษฐกิจไม่ว่าระบบใดจะแบ่งชนชั้นของมนุษย์เป็น 2 ชนชั้นเสมอ คือ ชนชั้นผู้มีกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตกับชนชั้นที่ไม่มีปัจจัยการผลิต อันได้แก่ ที่ดิน ดังนั้นวิถีการผลิตของสังคมมนุษย์จะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ที่มีกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิต คือ ที่ดินกับมนุษย์ที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ปฏิสัมพันธ์เช่นนี้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม ฝ่ายที่มีกรรมสิทธิ์จะพยายามปรับปรุงเครื่องมือที่ใช้ในการผลิตให้เกิดประสิทธิภาพเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการขูดรีดเอารัดเอาเปรียบชนชั้นที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

อาจจะกล่าวได้ว่า เมื่อระบบทุนนิยมเสรีเกิดขึ้นในโลกแห่งความเป็นจริง ปัญหาหลักของทุนนิยมก็ปรากฏตามมาด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ปัญหาที่รู้จักกันมากคือ ปัญหาสังคมวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ และปัญหาการผูกขาด ทั้งสามปัญหานับว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกับ “มิติแห่งอำนาจ” ซึ่งฝังตัวอยู่ในหลักการและโครงสร้างของระบบทุนนิยมอย่างแยกไม่ออก ระบบกรรมสิทธิ์เอกชนในเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเปิดโอกาสให้คนกลุ่มหนึ่งเข้าครอบครองที่ดินทั้งหมด ส่วนประชาชนทั่วไปกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินมีแต่แรงงานเท่านั้นที่เป็นสมบัติของตน ในสถานการณ์เช่นนี้ เรียกว่า มีความสัมพันธ์ทางอำนาจ (power relations หรือ power situation) เกิดขึ้น (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2546 : 23) ซึ่งบ่งบอกว่าคนกลุ่มหนึ่งรวบที่ดินเอาไว้เป็นของตน คนกลุ่มอื่น ๆ ต้องพึ่งพากลุ่มเจ้าของที่ดินเพื่อที่จะมีงานทำหรือมีโอกาสได้เช่าที่ดิน ลักษณะเช่นนี้คล้าย ๆ กับการผูกขาด แต่ไม่ใช่เป็นการผูกขาดเสียทีเดียว เพราะเจ้าของที่ดินมีหลายรายที่ต้องแข่งขันกัน โดยอาจเรียกได้ว่ามีลักษณะกึ่งผูกขาด แต่ที่สำคัญก็คือ ประชาชนที่ไร้ที่ดินต้องเอาชะตากรรมไปฝากไว้ในมือของกลุ่มเจ้าของที่ดินอย่างไม่มีทางเลือก และต้องยอมรับค่าจ้างหรือค่าเช่านาที่ถูกกำหนดมาเรียบร้อยแล้ว

ปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่กว่า 320 ล้านไร่ หากแบ่งพื้นที่ออกเป็นประเภทใหญ่ ๆประกอบด้วยพื้นที่ป่า 99 ล้านไร่ เนื้อที่ถือครองทำการเกษตร 130 ล้านไร่ ส่วนเนื้อที่นอกการเกษตร 91 ล้านไร่ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2552) ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าจำนวนที่ดินคร่าว ๆ ประมาณ 2 ใน 3 ของประเทศนี้ คือ พื้นที่ถือครองทำการเกษตรและนอกภาคการเกษตร ถือเป็นอำนาจของรัฐที่จะทำการจัดสรรและกระจายระบบกรรมสิทธิ์ให้ทั่วถึงและเป็นธรรม จึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญมากเพราะต้องควบคุมและจัดการให้ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมไทย และโดยเฉพาะต่อประชาชนให้มากที่สุด ซึ่งที่ผ่านมาก็ได้มีการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด จนปัจจุบันมีการออกโฉนดที่ดินไปแล้วกว่า 96 ล้านไร่

ดังนั้น เมื่อที่ดินมีความสำคัญต่อทุกคน และการจัดการที่ดินมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายของรัฐเพราะจะส่งผลถึงการจัดการแก้ไขปัญหาของประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม จึงน่าสนใจว่า เหตุใดการเร่งรัดสร้างระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งโดยหลักการทำเพื่อให้ประชาชนสามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้อย่างสมบูรณ์ เป็นทรัพย์สินอันมั่นคงในการเป็นปัจจัยการผลิตตลอดจนแปรสภาพเป็นทุนได้ ตลอดจนจะช่วยแก้ปัญหาความยากจน แต่กลับพบว่า การจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินกว่า 100 ปีที่ผ่านมา ยังทำให้เกิดปัญหาความยากจน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของประชาชนเกษตรกร การไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง การกระจุกตัวในการถือครองที่ดินของคนบางกลุ่ม ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้และนับวันปัญหาดังกล่าวจะรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ

ทั้งนี้ จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจึงนำมาสู่การศึกษาเรื่อง ผลกระทบจากการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ โดยวิเคราะห์ถึงอำนาจและบทบาทที่รัฐได้ทำไปในการจัดการและดูแลระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชน ตลอดจนวิเคราะห์ถึงอำนาจและผลประโยชน์ในระบบเศรษฐกิจการเมืองของไทยว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับผลการจัดระบบกรรมสิทธิ์หรือไม่ และผลที่เกิดจากการใช้อำนาจจัดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินก่อให้เกิดผลทางด้านเศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างไร

1.2 **วัตถุประสงค์ของการศึกษา**

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ว่าการนำระบบกรรมสิทธิ์มาใช้ในการบริหารจัดการที่ดินได้ส่งผลทำให้ทรัพยากรที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะอย่างไร และผลดังกล่าวมีส่วนสัมพันธ์ให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องต่อสภาพปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอันเกิดจากที่ดินในลักษณะอย่างไร

1.3 **ขอบเขตการศึกษา**

การศึกษาเรื่องผลกระทบจากการจัดระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเอกชน โดยจะเน้นทำการศึกษากระบวนการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชนของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและกระบวนการเปลี่ยนแปลงการถือครองทำประโยชน์ในที่ดิน ภายใต้เงื่อนไขเศรษฐกิจการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย เฉพาะที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรที่เป็นชาวไร่ชาวนา

1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษาในเชิงเอกสารโดยใช้วิธีการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหลักและเอกสารรอง ทั้งที่เป็นเอกสารตำราวิชาการของทางราชการและภาคเอกชน เอกสารรายงานผลการวิเคราะห์ของนักวิชาการ และบุคคลต่าง ๆ บทความในวารสาร วิทยานิพนธ์ ภาคนิพนธ์ งานวิจัย เอกสารเผยแพร่ของกรมที่ดิน ตลอดจนสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงกระบวนการใช้อำนาจในการจัดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชนของรัฐว่าก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร

2. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและวิวัฒนาการในการจัดการที่ดินของไทยในส่วนที่เกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่มีส่วนสัมพันธ์กับสภาพเศรษฐกิจการเมืองในแต่ละช่วงสมัย

1.6 นิยามศัพท์

กรรมสิทธิ์ หมายถึง ความเป็นเจ้าของและผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ สิทธิของความเป็นเจ้าของนี้มีกฎหมายรองรับให้ผู้เป็นเจ้าของมีสิทธิที่จะใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินนั้น มีสิทธิได้ซึ่งดอกผลไม่ว่าจะเป็นดอกผลตามกฎหมายอันได้แก่ ดอกเบี้ย ค่าเช่า ค่าใช้ทรัพยากรนั้น หรือดอกผลธรรมชาติอันได้แก่สิ่งที่เกิดตัวทรัพย์ตามธรรมชาติ ดอกผลของต้นไม้ มีสิทธิติดตามเอาคืนซึ่งทรัพย์สินนั้นจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ ทั้งมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติของกฎหมายยอมรับแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วยว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น กินทั้งเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินกับการใช้สิทธิเพื่อบำบัดความเดือดร้อนอันเกิดจากบุคคลภายนอกใช้สิทธิที่ยังแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนได้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1322, 1335 และ 1336)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2
แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะประกอบด้วยเนื้อหาสองส่วน คือ แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา ซึ่งเป็นกรอบที่นำมาใช้ในการศึกษางานชิ้นนี้ และส่วนที่เป็นงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นงานศึกษาเกี่ยวกับการจัดการที่ดินและระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ

2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

แนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

ในทฤษฎีสังคมนิยมมาร์กซิสต์ (Marx, 1818-1883) แนวความคิดและความเข้าใจเรื่อง “ทรัพย์สินและเรื่องอื่นๆ ที่เชื่อมโยงกัน (เช่น ความสัมพันธ์ในทรัพย์สิน ประเภทหรือรูปแบบของทรัพย์สิน) ถือเป็นแนวคิดที่เป็นพื้นฐานหลักและมีนัยสำคัญต่อทฤษฎีสังคมนิยมมาร์กซิสม์ โดยมาร์กไม่ได้พิจารณาทรัพย์สินเพียงแค่เรื่องของการเข้าเป็นเจ้าของ เพื่อที่จะครอบครองสิทธิในทรัพย์สินหรือมองเพียงในแง่ของวัตถุที่จะเข้าครอบครองเท่านั้น แต่มาร์กจะพิจารณาทรัพย์สินในแง่ของการก่อให้เกิดความสัมพันธ์ซึ่งมีบทบาทหลักในระบบของชนชั้นทางสังคมที่ซับซ้อน ซึ่งในระบบชนชั้นดังกล่าว ประเภทหรือลักษณะต่าง ๆ ของการเป็นเจ้าของเครื่องมือหรือปัจจัยในการผลิตถือเป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่ง

หากพิจารณาพัฒนาการของสังคมตามทฤษฎีมาร์กซิสม์ จะอธิบายว่าภายหลังจากที่มนุษย์เรียนรู้การพัฒนาพลังการผลิตด้วยการใช้เครื่องมือที่ทันสมัยขึ้นผลิตภาพการผลิตก็เพิ่มพูนขึ้นจนมากพอที่จะเลี้ยงคนได้มากขึ้นโดยที่คนบางคนอาจจะไม่จำเป็นต้องออกแรงทำงานให้เหนื่อยยาก ทำให้คนฉลาดและแข็งแรงกว่าเห็นช่องทางขูดรีดเอารัดเอาเปรียบผู้ที่อ่อนแอกว่าโดยวิธีการสร้างสถาบันที่เรียกว่ากรรมสิทธิ์ขึ้นเพื่อสร้างความชอบธรรมในการขอแบ่งเอาผลผลิตที่ได้ไปเป็นของตนเอง ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ก็แปรเปลี่ยนไปเป็นสังคมชนชั้นที่คนกลุ่มน้อยเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะที่ดิน และคนกลุ่มใหญ่จำเป็นต้องพึ่งพาคนกลุ่มน้อยที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตไปโดยปริยาย เมื่อพลังการผลิตได้รับการพัฒนาก้าวหน้าขึ้นตามลำดับความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคมก็พัฒนาขึ้นไปเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาของพลังการผลิต เป็นความสัมพันธ์แบบทาสกับนายทาส ไพร่กับศักดินาและกรรมกรกับนายทุนตามลำดับซึ่งก็คือสังคมชนชั้นที่ฝ่ายหนึ่งขูดรีดอีกฝ่ายหนึ่ง ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นในสังคมมนุษย์ก็บังเกิดขึ้น (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2546 : 276)

ทฤษฎีเสรีนิยมแนวธรรมชาติของจอห์น ลอค (Locke, 1632-1704) นักทฤษฎีการปฏิวัติทางการเมืองของอังกฤษ) เห็นว่าสรรพสิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติในโลกใบนี้เป็นสิ่งที่พระเจ้าประทานมาให้เพื่อเป็นปัจจัยในการดำรงชีพของมวลมนุษย์ในลักษณะที่เป็นของสาธารณะ มนุษย์ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการใช้ความคิด, ความรู้, ความสามารถและแรงงานของตนเอง (รวมทั้งแรงงานของคนในครอบครัวและบริวาร) ในการหยิบฉวย สร้างสรรค์ ดัดแปลง ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทรัพยากรธรรมชาติสาธารณะดังกล่าวเพื่อให้เป็นเครื่องช่วยดำรงความเป็นมนุษย์ของตนเองได้มากเท่าที่จำเป็นโดยมีข้อแม้ว่าต้องไม่ก่อให้เกิดความสูญเสียสิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติซึ่งส่วนที่สูญเปล่านี้จะถือว่าเป็นการละเมิดต่อสิทธิการใช้ของผู้อื่น ทั้งนี้รวมความถึงที่ดินด้วย บุคคลสามารถที่จะเข้าครอบครองที่ดินในจำนวนที่เขาสามารถทำให้เกิดประโยชน์ต่อตัวเองและครอบครัวตลอดจนบริวารตราบเท่าที่ไม่ก่อให้เกิดความสูญเสียสิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ จอห์น ลอค ยังชี้ให้เห็นว่าการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของมนุษย์นั้นย่อมมีประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าที่จะปล่อยที่ดินให้เป็นไปตามธรรมชาติของมันเองอย่างน้อยเป็นสิบเท่า ทั้งนี้สาระสำคัญของการครอบครองต้องเป็นการใช้แรงงานของตนเองหรือตนเองบวกผู้อื่นเข้าทำประโยชน์ให้เกิดแก่ตนเองและสังคมมนุษย์เป็นหลักในอัตราหรือจำนวนที่จำเป็นต่อการดำรงความเป็นมนุษย์โดยใช้หลักการไม่เกิดความสูญเสียหรือสิ้นเปลืองเปล่าประโยชน์เป็นมาตรวัดขนาดหรือจำนวนที่จำเป็นของแต่ละคนและ/หรือครอบครัว จึงเป็นการกระจายการถือครองที่ดินทำกินให้ทั่วถึงตามความจำเป็นที่เป็นจริงเท่านั้นอีกทั้งยังไม่มีการสะสมไว้สำหรับตนเองหรือลูกหลานในอนาคตอีกด้วย แนวคิดสิทธิตามธรรมชาติของจอห์น ลอค ถึงแม้จะเป็นการสนับสนุนกรรมสิทธิ์ของปักเจกบุคคล ที่ถูกเสนอสู่สังคมในขณะที่ประเทศอังกฤษกำลังอยู่ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงจากสังคมฟิวดัล (Feudal) ไปเป็นทุนนิยมผ่านการปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 16 แต่ก็ไม่สนับสนุนให้มนุษย์สะสมหรือแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยที่ตนเองไม่ต้องใช้แรงงานใด ๆ ทั้งสิ้นเหมือนอย่างที่เกิดขึ้นในสังคมทาส, สังคมศักดินาและสังคมทุนนิยม

ทฤษฎีเสรีนิยมคลาสสิคของอดัม สมิท และเดวิด ริคาร์โดสนับสนุนระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (ปัจจัยการผลิต) (Private Property Right) เพราะเห็นว่าหากไม่มีระบบกรรมสิทธิ์มนุษย์ก็จะไม่มีแรงจูงใจในการคิดค้นประดิษฐ์เทคโนโลยีใหม่ขึ้นมาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการประกอบการทางเศรษฐกิจ ซึ่งในท้ายที่สุดจะสามารถยกระดับการดำรงชีพของมนุษยชาติโดยรวมได้ เป็นการใช้พื้นฐานความเห็นแก่ตัวของมนุษย์เป็นพลังขับเคลื่อน ประกอบกับการเพิ่มประสิทธิภาพด้วยวิธีแบ่งงานกันทำทั้งระดับชาติและระดับโลกโดยรัฐไม่ต้องแทรกแซงในกิจกรรม

ทางเศรษฐกิจ เพียงแต่คอยอำนวยการให้เกิดความยุติธรรมและความมั่นคงเท่านั้น ทำให้ระบบทุนนิยมพัฒนาตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2546 : 32)

อย่างไรก็ตามในมุมมองของเศรษฐศาสตร์การเมือง เมื่อระบบทุนนิยมเสรีเกิดขึ้นในโลกแห่งความเป็นจริง ปัญหาหลักของทุนนิยมก็ปรากฏตามมาด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ปัญหาที่รู้จักกันมากคือ ปัญหาสังคม วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ และปัญหาการผูกขาด ทั้งสามปัญหานับว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกับ “มิติแห่งอำนาจ” ซึ่งฝังตัวอยู่ในหลักการและโครงสร้างของระบบทุนนิยมอย่างแยกไม่ออก ทั้งนี้ ระบบกรรมสิทธิ์เอกชนในเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเปิดโอกาสให้คนกลุ่มหนึ่งเข้าครอบครองที่ดินทั้งหมด ส่วนประชาชนทั่วไปกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินมีแต่แรงงานเท่านั้นที่เป็นสมบัติของตน ในสถานการณ์เช่นนี้ เรียกว่า มีความสัมพันธ์ทางอำนาจ (power relations หรือ power situation) เกิดขึ้น (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2546 : 23) ซึ่งบ่งบอกว่าคนกลุ่มหนึ่งรวบที่ดินเอาไว้เป็นของตน คนกลุ่มอื่น ๆ ต้องพึ่งพากลุ่มเจ้าของที่ดินเพื่อที่จะมีงานทำหรือมีโอกาสได้เช่าที่ดิน ลักษณะเช่นนี้คล้าย ๆ กับการผูกขาด แต่ไม่ใช่เป็นการผูกขาดเสียทีเดียว เพราะเจ้าของที่ดินมีหลายรายที่ต้องแข่งขันกัน โดยอาจเรียกได้ว่ามีลักษณะกึ่งผูกขาด แต่ที่สำคัญก็คือ ประชาชนที่ไร้ที่ดินต้องเอาชะตากรรมไปฝากไว้ในมือของกลุ่มเจ้าของที่ดินอย่างไม่มีทางเลือก และต้องยอมรับค่าจ้างหรือค่าเช่านาที่ถูกกำหนดมาเรียบร้อยแล้ว

อุดมการณ์ของทุนนิยมจะมุ่งเน้นการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เน้นการขยายตัว เน้นการพัฒนาเทคโนโลยี ระบบนี้ไม่ต้องการเห็นความเท่าเทียมกันทางรายได้และทรัพย์สมบัติ เพราะจะทำให้ขาดแรงจูงใจในการลงทุนและการทำงาน เพื่อเข้าใจเรื่องนี้จึงต้องวิเคราะห์เรื่องการแบ่งอำนาจ ใครมีอำนาจมากคนนั้นก็มักได้รับส่วนแบ่งรายได้มากด้วย อำนาจในที่นี้หมายถึง อำนาจในการควบคุมปัจจัยการผลิต เช่น โรงงานและที่ดิน คนงานไม่มีอำนาจในโครงสร้างนี้ คนงานไม่มีสิทธิในปัจจัยการผลิต ไม่ได้เป็นเจ้าของต้องถูกควบคุมโดยนายทุน คนงานจึงได้รับส่วนแบ่งรายได้น้อยมาก จะเห็นได้ว่าความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของผู้คนในสังคมเป็นผลผลิตของโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน จึงอาจกล่าวได้ว่า การถือครองทรัพยากรที่ไม่เท่ากันระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ เป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกับโครงสร้างอำนาจทั้งสิ้น (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2538 : 34)

แนวคิดวิถีการผลิตแบบเอเชีย (Asiatic Mode of Production)

วิถีการผลิตแบบเอเชีย เป็นทฤษฎีที่ถูกนำเสนอโดยมาร์กซ์ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาพัฒนาการของสังคมมนุษย์ ใช้อธิบายสภาวะการณ์ของสังคมเศรษฐกิจการเมืองในประเทศเอเชียยุคก่อนทุนนิยมซึ่งมีความแตกต่างจากระบบฟิวดัลของประเทศในยุโรปอย่างสิ้นเชิง

(ภัคพัฒน์ ทิพยประไพ, 2538 : 48) กล่าวคือประเทศทั้งหลายในเอเชีย (รวมทั้งประเทศไทย) ในยุคก่อนทุนนิยมมีกษัตริย์ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียวแต่เนื่องจากกษัตริย์ไม่ปรารถนาในการใช้ประโยชน์จากที่ดินด้วยตัวเองจึงจำต้องอาศัยชุมชนและชาวนาในการใช้แรงงานเพื่อประกอบการให้เกิดผลผลิตงอกเงยขึ้นโดยมีเงื่อนไขให้หัวหน้าชุมชนรวบรวมผลผลิตส่วนหนึ่งของชุมชนให้เป็นผลตอบแทนการอนุญาตให้ทำกินในที่ดินของกษัตริย์ทำให้กษัตริย์เป็นเสมือนหนึ่งเจ้าของในลักษณะสัญลักษณ์ และเนื่องจากสภาพเช่นนี้เป็นอยู่ยาวนานทำให้ชุมชนมีสถานะเสมือนหนึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริงแต่จัดสรรแบ่งปันให้ครอบครัวในชุมชนได้ใช้สิทธิ์ในการเพาะปลูกทำประโยชน์โดยมีการจัดสรรใหม่เป็นช่วง ๆ เมื่อมีสมาชิกของชุมชนเพิ่มขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตามกษัตริย์มีสิทธิ์ในการริบที่ดินคืน บุคคลหรือชุมชนหากทิ้งที่ทำกินไปก็จะสูญเสียสิทธิ์ในการทำกินนั้นไปทันที มาร์กซ์เห็นว่าสภาพการผลิตแบบเอเชียนี้เป็นอุปสรรคขัดขวางการเปลี่ยนแปลงของสังคมไปสู่ทุนนิยมและเท่ากับขัดขวางการพัฒนาไปสู่สังคมนิยม เนื่องจากประการแรกวิถีการผลิตแบบเอเชียไม่เอื้ออำนวยต่อการกำเนิดของชนชั้นนายทุนเพราะกษัตริย์ไม่สนใจในการประกอบการเศรษฐกิจแต่พอใจในการเก็บส่วยเท่านั้นและขุนนางผู้ปกครองเป็นเพียงตัวแทนของกษัตริย์ที่คอยดูแลผลประโยชน์แทนกษัตริย์เท่านั้นไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เป็นของเอกชน ชุมชนเป็นเจ้าของที่แท้จริงและจัดสรรให้บุคคลในชุมชนใช้ทำกินแต่เพียงอย่างเดียว ประการที่สองความสัมพันธ์ของคนในชุมชนไม่เอื้ออำนวยให้เกิดแรงงานอิสระซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในระบบทุนนิยม เพราะแรงงานผูกพันกับชุมชนเหนียวแน่นไม่สามารถแตกตัวออกมาเป็นแรงงานอิสระได้โดยง่าย

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ร. แลงกาต์ (2483) นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศส ได้ศึกษาทางนิติศาสตร์เรื่อง “ประวัติศาสตร์กฎหมายของไทย” ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นในการวางรากฐานความชอบธรรมให้กับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน อันหมายถึง สิทธิความเป็นเจ้าของที่แยกออกจากการครอบครองตามจารีตเดิม โดยมีหนังสือรับรองคือ “โฉนด” งานของแลงกาต์ มีอิทธิพลโดยตรงต่อรัฐในการบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 อันเป็นปฐมบทของกฎหมายที่ดินสมัยใหม่ และทำให้มีงานศึกษาทางนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์หลายชิ้นที่ออกมารับรองยืนยันการให้ความสำคัญของสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดินของปัจเจกว่าเป็นแรงจูงใจให้เจ้าของที่ดินใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

มูลนิธิสถาบันที่ดิน (2545) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด สรุป

ได้ว่า มีการกระจุกตัวของที่ดินและมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่เต็มที่ ทำให้เกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจมาก เนื่องจากหลายสาเหตุ อาทิ หน่วยงานบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในกระทรวงและกรมต่าง ๆ ขาดความเป็นเอกภาพ ทรัพยากรดินและที่ดินเสื่อมโทรมอันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินผิดประเภท หรือการใช้ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของดิน ขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะจำกัดขนาดของการถือครองที่ดิน ทำให้การถือครองที่ดินกระจุกตัวมีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร ขาดมาตรการทางภาษีที่จะทำให้มีการกระจายที่ดินและสร้างความเป็นธรรมในสังคม มีผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย สิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับแตกต่างกัน

ดวงมณี เลาวกุล และคณะ (2551) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง นโยบายและมาตรการทางการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ ซึ่งเป็นงานศึกษาชิ้นสำคัญอีกชิ้นหนึ่งที่ยืนยันภาพความเหลื่อมล้ำระหว่างคนจนและคนรวยในสังคมไทยที่สะท้อนผ่านการถือครองที่ดิน ซึ่งยังคงกระจุกตัวอยู่กับคนเพียงบางกลุ่ม และคนเหล่านี้นี้ก็ถือครองรายได้มากกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมด ทั้งนี้ การศึกษายังพบว่า “นโยบายด้านภาษี” อย่างการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง จะสามารถพัฒนาโครงสร้างทางการคลังเพื่อนำไปสู่ภาวการณ์กระจายรายได้ที่ดีขึ้นได้

วินัย บุญพราหมณ์ (2550) ศึกษาเรื่อง การยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 (พ.ศ. 2502) กับผลกระทบต่อการถือครองที่ดินของไทย ซึ่งเป็นการศึกษากระบวนการเปลี่ยนแปลงการถือครองทำประโยชน์ในที่ดินและระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินของไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ภายใต้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปเฉพาะที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรที่เป็นชาวไร่ชาวนา งานศึกษาดังกล่าวได้ผลการศึกษาว่า กระบวนการเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิต และกระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดจากแรงผลักดันของฝ่ายการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ เริ่มจากเมื่อปี พ.ศ.2398 รัฐบาลไทยถูกแรงกดดันจากชาติมหาอำนาจคืออังกฤษเข้ามาใช้อิทธิพลบังคับให้รัฐบาลต้องจำยอมทำสนธิสัญญาบาวริ่ง ซึ่งเป็นสนธิสัญญาทางการค้า ส่งผลให้เปลี่ยนแปลงการผลิตจากการผลิตเพื่อบริโภคเป็นการผลิตเพื่อการค้า รัฐบาลซึ่งเป็นส่วนของโครงสร้างสังคมส่วนบนจำต้องกำหนดให้วิธีการผลิตซึ่งเป็นส่วนที่อยู่ในโครงสร้างของสังคมส่วนล่างต้องทำการผลิตเพื่อการค้า มีการขยายพื้นที่เพื่อให้มีการเพิ่มผลผลิตสนองตอบตลาดโลก

ทั้งนี้ ภายหลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลย์สงคาม และจัดตั้งรัฐบาลขึ้นบริหาร สหรัฐอเมริกาและ

ธนาคารโลกได้เข้าแทรกแซงการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลไทยในรูปของการให้การช่วยเหลือทางด้านทหารและการเงิน เพื่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาเองที่ต้องการใช้ประเทศไทยเป็นฐานพักอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ส่งไปสงครามเวียดนามเพื่อลดอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ซึ่งขณะนั้นได้แผ่อิทธิพลเข้าไปในประเทศจีน เวียดนาม ลาว กัมพูชา รายงานการประชุมของธนาคารโลกเมื่อปี พ.ศ.2502 ได้แนะนำให้ไทยลดจำนวนรัฐวิสาหกิจลง และสนับสนุนให้เอกชนประกอบหัตถอุตสาหกรรม สนับสนุนให้เอกชนถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทั้งยังได้ร่วมกับสหรัฐอเมริกาตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจซึ่งมีนายโบเวนเป็นหัวหน้าเข้าทำงานเป็นที่ปรึกษาในสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ การช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาเป็นเชิงบังคับ หากไม่ยอมรับคณะผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว จะไม่ให้การช่วยเหลือไทย ในที่สุดต้องยอมรับและสนองตอบด้วยการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ให้ยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายอันเป็นการยอมรับให้ระบบเศรษฐกิจเข้าครอบงำในสังคมไทยอย่างเบ็ดเสร็จ รัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายให้วิธีการผลิตในระบบทุนนิยม ความสัมพันธ์ทางการผลิตในระบบดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนที่ถูกกำหนดให้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิต (ที่ดิน) กับกลุ่มบุคคลที่มีแต่แรงงานไม่มีกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิต

นั่นคือ กระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดจากแรงกดดันของสถาบันการเมืองการปกครองกำหนดระบบเศรษฐกิจให้กลุ่มบุคคลที่อยู่ในกระบวนการผลิตปฏิบัติตาม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กระบวนการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขเศรษฐกิจการเมือง ที่ส่งผลให้กลุ่มอำนาจรัฐอำนาจทุนซึ่งมีอำนาจเหนือกว่าเข้าครอบครองถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และเมื่อสามารถคุมได้แล้วก็จะสามารถคุมแรงงานไว้ในอำนาจของตนได้ สุดท้ายเกษตรกรซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มผู้ต้องสูญเสียที่ดินและกลายเป็นคนยากจนเพราะไร้ที่ทำกิน

อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2544) อธิบายถึงบทบาทสำคัญของกลุ่มเครือญาติในการปฏิบัติดั้งเดิมในเรื่องการถือครองที่ดิน และสิทธิครอบครองในที่ดินในพื้นที่ที่ศึกษาในภาคเหนือ กลุ่มเครือญาติจะแบ่งที่ดินในระหว่างสมาชิกของกลุ่ม ตราบใดก็ตามที่กลุ่มยังคงใช้ประโยชน์จากที่ดิน ชุมชนจะยอมรับและยืนยันถึงสิทธิของกลุ่มในที่ดินนั้น ๆ สิทธิดังกล่าวนี้จะกลับไปยังชุมชนถ้าที่ดินนั้นถูกทิ้งไว้เฉย ๆ โดยกลุ่มเครือญาติ และชุมชนจะให้สิทธิในการใช้แก่สมาชิกของชุมชนอื่น ๆ ต่อไป

อนุสรณ์ อุณโณ (2547) ได้อธิบายการขยายตัวของระบอบกรรมสิทธิ์รัฐและระบอบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเหนือทรัพยากรและผลกระทบ โดยเห็นว่า ระบอบกรรมสิทธิ์รัฐและระบอบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเหนือทรัพยากรซึ่งได้รับการสถาปนาขึ้นพร้อมกับการสถาปนารัฐ

สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ละเมิดระบอบกรรมสิทธิ์ตามประเพณีในหลายลักษณะการขยายตัวของระบอบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเหนือทรัพยากร ซึ่งในช่วงแรกเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขความมั่นคง หลังจากทศวรรษ 2500 เป็นต้นมาจึงเกิดขึ้นท่ามกลางการขยายตัวของการเกษตรเชิงพาณิชย์และระบบเศรษฐกิจตลาด การขยายตัวของระบอบกรรมสิทธิ์รัฐเหนือทรัพยากร โดยรัฐประชาชาติซึ่งสถาปนาขึ้นในกลางทศวรรษ 2470 ได้เร่งกระบวนการสร้างอำนาจเหนือพื้นที่เข้มงวดมากขึ้น โดยเฉพาะตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมากระบวนการอ้างอำนาจรัฐเหนือพื้นที่ป่า ทวีความเข้มข้นถึงขีดสุดโดยกำหนดมาตรการในการจัดการ ผลกระทบของการขยายตัวของระบอบกรรมสิทธิ์รัฐและระบอบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลต่อชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีระบอบกรรมสิทธิ์และระบบการจัดการทรัพยากรตามประเพณี รัฐยอมรับเฉพาะกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ส่งผลให้ทรัพยากรส่วนรวมจำนวนมากตกอยู่ในสภาพ “มือใครยาวสาวได้สาวเอา”

ระบอบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเหนือทรัพยากร เช่น ที่ดิน ขยายตัวพร้อมกับการเติบโตของระบบเศรษฐกิจทุนนิยม เพราะว่าระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนบุคคลเป็นรากฐานของระบบทุนนิยมที่มุ่งให้เอกชนมีสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเบ็ดเสร็จเพื่อให้เป็นปัจจัยการผลิต หากระบบการถือครองที่ดินไม่ชัดเจน อำนาจการตัดสินใจในการใช้ที่ดินไม่เป็นอิสระจากสังคมหรือส่วนรวมซึ่งมีเป้าหมายการใช้ที่ดินแบบอื่น ๆ ด้วย จะทำให้กระบวนการผลิตและการสั่งสมทุนดำเนินไปไม่ราบรื่น ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมซึ่งมีสมมติฐานว่า การใช้ทรัพยากรจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุดก็ต่อเมื่ออยู่ภายใต้ระบอบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล รวมทั้งมีฐานะเป็นสินค้าประเภททุนซึ่งสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนได้ในระบบตลาดเสรี การขยายตัวของระบอบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเหนือทรัพยากรท้องถิ่นสามารถพิจารณาผ่านบริบทการขยายตัวของการเกษตรเชิงพาณิชย์ได้อย่างสำคัญ การขยายตัวของการเกษตรเชิงพาณิชย์ในช่วงแรกผูกอยู่กับเงื่อนไขอื่นมากกว่าเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขด้านความมั่นคงหรือการคมนาคมขนส่งภายในประเทศ

สุรพล สงฆ์รักษ์ (2546) ได้วิเคราะห์นโยบายของรัฐกับการกระจายการถือครองที่ดิน โดยเห็นว่า ที่ดินไม่ได้เป็นเพียงที่มาของปัจจัยสี่ในการดำรงชีวิตของมนุษย์เท่านั้น ที่ดินยังเป็นรากฐานที่สำคัญของความมั่นคั่งทางเศรษฐกิจ ที่ดินเป็นแกนกลางของการต่อสู้ช่วงชิงระหว่างชนชั้นต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่ในสังคมมาทุกยุคทุกสมัย นับแต่ก่อกำเนิดรัฐชาติ แต่นั่นก็มิได้ทำให้การถือครองที่ดินอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของความเท่าเทียมหรือความเป็นธรรมแต่อย่างใด สังคมที่ก้าวล่วงมาสู่ยุคทุนนิยมก็ยิ่งทำให้เกษตรกรรายย่อยหรือคนจนขาดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ชนชั้นที่กุมอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองเข้ามามีอำนาจควบคุมที่ดิน ทั้งในฐานะปัจจัยการผลิตเพื่อสะสมทุนและเพื่อสร้างอำนาจต่อรองทางการเมือง ส่วนชนชั้นผู้ยากจนก็ตระหนักดีว่า การเข้าถึง

ที่ดินซึ่งหมายรวมถึงทรัพยากรอื่น ๆ ที่ติดพันอยู่กับแผ่นดิน คือ หนทางแห่งการลืมตาอ้าปากของตนการเคลื่อนไหวต่อสู้ทางการเมืองของภาคประชาชนในยุคปัจจุบัน จึงยังคงมีฐานทรัพยากรซึ่งมีที่ดินเป็นแกนกลางอยู่ในฐานะเดิมพันที่เป็นรูปธรรม ส่วนเป้าหมายที่เป็นนามธรรมในการเคลื่อนไหวต่อสู้ในยุคนี้ก็คือการขยายพื้นที่ทางสังคมและการสั่งสมความเข้มแข็งและพลังอำนาจของผู้ยากไร้

ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2536) จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ของโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ : การศึกษาเพื่อประเมินผลทางด้านเศรษฐกิจและสังคม (ศึกษาเฉพาะพื้นที่ในภาคเหนือและภาคตะวันออก เฉียงเหนือ) โดยมีผลการศึกษาว่า การออกโฉนดที่ดินมีความสัมพันธ์หรือมีผลต่ออุปทานและอุปสงค์ของสินเชื่อ แม้ว่าความสัมพันธ์นั้นจะไม่มีนัยสำคัญทางสถิติในทุกพื้นที่ที่ศึกษาก็ตาม หรืออีกนัยหนึ่งการวิเคราะห์ทางด้านอุปทานของสินเชื่อระบุแนวโน้มว่าสถาบันการเงิน และแหล่งนอกระบบจะให้เงินกู้แก่เกษตรกรที่มีโฉนดที่ดินเป็นจำนวนมากกว่าเกษตรกรที่ไม่มีโฉนดที่ดิน และการวิเคราะห์ทางด้านอุปสงค์ของสินเชื่อระบุแนวโน้มเช่นกันว่า ครัวเรือนเกษตรกรที่มีโฉนดที่ดินมีการกู้ยืมเงินมากกว่าครัวเรือนที่ไม่มีโฉนดที่ดิน

นอกจากนี้ยังพบว่า การออกโฉนดที่ดินมีส่วนชักนำให้เกษตรกรลงทุนขยายขนาดพื้นที่เพาะปลูกมากขึ้น การซื้อขายที่ดินในพื้นที่โครงการที่มีการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินมากกว่าพื้นที่ที่อยู่นอกโครงการ ซึ่งน่าจะมีสาเหตุมาจากการที่มีโฉนดที่ดินช่วยให้การซื้อขายที่ดินสะดวกขึ้นและสร้างความมั่นใจแก่ผู้ซื้อมากขึ้น เกษตรกรจะใช้วิธีซื้อถูกและขายแพง การซื้อขายที่ดินมีทั้งในและนอกหมู่บ้าน สำหรับในเรื่องราคาที่ดิน พื้นที่ที่ได้รับการออกโฉนดที่ดินมีผลทำให้ราคาที่ดินเปลี่ยนแปลงไปในทางที่สูงขึ้นเป็นอย่างมาก ในช่วงเวลาที่ศึกษานั้นที่ดินราคาสูงขึ้นโดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ในโครงการหรือนอกโครงการออกโฉนดที่ดินก็ตาม อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินในพื้นที่ในโครงการ ซึ่งมีโฉนดที่ดินนั้นจะสูงกว่าพื้นที่นอกโครงการมาก โดยเฉพาะในภาคเหนือซึ่งโดยทั่วไปที่ดินจะราคาสูงกว่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ราคาที่ดินในที่ลุ่มในพื้นที่ในโครงการเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 472 เทียบกับในพื้นที่นอกโครงการมีราคาเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 164

สุจิต จงประเสริฐ (2549) ศึกษาเรื่องการเมืองในเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยได้ศึกษาการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่จังหวัดหนองคาย พบว่า การออกเอกสารสิทธิในที่ดินมีความสัมพันธ์ทางบริหารโดยข้าราชการประจำกับระบบการเมือง โดยนักการเมืองสามารถกำหนดนโยบาย การส่งเสริมโครงการก่อนกำหนดเป้าหมายและแผนปฏิบัติการของโครงการในสภาวะ

เศรษฐกิจในลักษณะการสะสมทุน ผลกระทบโดยการแทรกแซงทางการเมืองยิ่งมากขึ้น การเมืองเข้ามาแทรกแซงเนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจเป็นตัวผลักดันและสร้างแรงจูงใจ เพื่อการไปสู่สถานะทางการเมือง โดยนักการเมืองเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากการได้รับเอกสารสิทธิในที่ดิน เพื่อนำไปใช้เป็นฐานะในทางเศรษฐกิจ สนับสนุนฐานทางการเมือง การก้าวก่ายแทรกแซงมักเป็นระดับบุคคลและพรรคการเมือง และเนื่องจากที่ดินเป็นปัจจัยการผลิต การเมืองจึงเข้ามามีบทบาททำให้มีความเกี่ยวโยงหรือมีความสัมพันธ์กับสถาบันการเงิน โดยจะนำเอกสารสิทธิในที่ดินไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงิน เพื่อนำเงินจากสถาบันการเงินมาใช้ประโยชน์ในทางการเมือง ซึ่งเอกสารสิทธิเป็นหลักประกันในเรื่องสิทธิในที่ดินที่มั่งคงนั่นเอง

สำหรับการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่จังหวัดหนองคาย ที่มิชอบเป็นเพราะ

1. มีการผสานผลประโยชน์ระหว่างข้าราชการประจำที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการออกเอกสารสิทธิไม่ว่าจะเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติ หรือเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำเรื่องราวการออกเอกสารสิทธิกับ นักการเมือง

2. การใช้อำนาจและอิทธิพลบีบบังคับ โดยนักการเมืองสร้างอิทธิพลให้กลไกของรัฐทำตามความต้องการโดยอาศัยโครงสร้างอำนาจส่วนกลางให้ส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติตามโดยมีความชัดเจนว่าข้าราชการตกอยู่ภายใต้อำนาจและอิทธิพลทางการเมือง

3. มีความหละหลวมหรือไม่รัดกุมของระบบบริหารงานที่ดิน มีการเตรียมการ จัดทีมงาน การแบ่งงาน เป็นเรื่องผลประโยชน์ที่หยิบยื่นให้ข้าราชการ เชื่อมโยงกับนายทุนนักการเมือง

4. ข้าราชการส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดหนองคายใช้อำนาจหน้าที่ของตนก่ออิทธิพลให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างปฏิบัติหน้าที่ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถาบันหรือองค์การของรัฐ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามความต้องการของนายทุนและนักการเมือง

5. มีช่องว่างในทางกฎหมาย ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ประกอบมาตรา 59 ทวิ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติให้ออกเอกสารสิทธิกรณีเกิน 50 ไร่ได้ แต่ไม่ได้จำกัดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดว่าจะออกได้มีเกินเท่าไหร่ เมื่อไม่มีการจำกัดอำนาจการออกเอกสารสิทธิ (น.ส. 3 ก) ในพื้นที่จังหวัดหนองคายจึงขยายผลการออกเอกสารสิทธิไปโดยมิชอบอย่างไม่จำกัด

ศุภสาร สุริยะ (2546) ศึกษาเรื่องปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน กรณีศึกษา : การออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือมิชอบ

ด้วยกฎหมาย พบว่าสาเหตุของการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย มีสาเหตุที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. ปัญหาด้านกฎหมายและระเบียบ โดยเห็นว่า การมีกฎหมายหลายฉบับเป็นปัญหาหรือมูลเหตุแห่งการทุจริตคอร์รัปชั่น กฎหมายและระเบียบล้าหลังไม่เหมาะสม เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทราบและไม่เข้าใจในตัวบทกฎหมายเป็นผลให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชั่น

2. ปัญหาด้านนโยบาย เนื่องจากการกำหนดนโยบายเพื่อสนับสนุนทางด้านเศรษฐกิจ สังคม มีความขัดแย้งระหว่างนโยบายในช่วงระยะเวลาต่างกัน ความขัดแย้งระหว่างนโยบายกับกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชั่น ประกอบกับกระบวนการนโยบายสาธารณะของประเทศไทย ถูกกำหนดและครอบงำโดยชนชั้นผู้ปกครอง และผู้มีอำนาจส่วนใหญ่ไม่ค่อยได้เข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะตัวกำหนดนโยบายโดยตรง นอกจากนี้กลุ่มผลประโยชน์โดยเฉพาะนักธุรกิจและนักการเมืองท้องถิ่น มักมีอิทธิพลไปสู่ระดับของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลทำให้นโยบายและโครงการต่าง ๆ อาจถูกบิดเบือนไปจากเดิมเพื่อแข่งขันและรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม

3. ปัญหาด้านการบริหารราชการ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในการดูแลที่ดินของรัฐ ไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ขั้นตอนของทางราชการ การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจมากเกินไป ไม่มีการประสานงาน การประชาสัมพันธ์ และการวางแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ เกี่ยวกับกฎ ระเบียบวิธีปฏิบัติในการออกเอกสารสิทธิ

4. ปัญหาด้านอิทธิพลแฝงและอำนาจแฝง ผู้มีอิทธิพลและอำนาจแฝงคือ บุคคลและกลุ่มบุคคล ที่ใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมชี้นำหรือทำให้เกิดผลประโยชน์แก่ตนเอง ได้แก่ กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มนักธุรกิจ โดยการเข้ามามีอิทธิพลใช้อำนาจแฝง ในบทบาทการเป็นผู้นำกลุ่มชน ร้องเรียนหรือต่อรอง หรือใช้อำนาจมืด ข่มขู่เจ้าหน้าที่ให้ใช้อำนาจ กฎหมายเพื่อประโยชน์ของตน เป็นเครื่องมือและใช้อำนาจของนักการเมืองมาต่อรองเจรจาในการออกเอกสารสิทธิ โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย การปล่อยปละละเลยของเจ้าหน้าที่และความไม่ชัดเจนของเอกสารสิทธิ

สำนักงาน ป.ป.ป. (2538) จัดทำรายงานผลการวิจัยเรื่อง ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน : ศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอันเกิดจากการบุกรุกที่ดินของรัฐ และอุปสรรคที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

ผลการวิจัยสรุปได้ว่าปัจจัยที่เป็นมูลเหตุแห่งการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ มีดังนี้

1. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องมีหลายฉบับและแต่ละฉบับให้สิทธิในที่ดินไม่เหมือนกัน ทำให้เจ้าของสิทธิพยายามที่จะได้สิทธิเป็นโฉนดที่ดิน

2. กฎหมายและระเบียบล้าหลังไม่เหมาะสมโดยเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจที่ปราศจากหลักเกณฑ์

3. เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทราบและไม่เข้าใจในตัวบทกฎหมายอันเนื่องมาจากขาดการศึกษาอบรม

4. ความขัดแย้งระหว่างนโยบายในช่วงระยะเวลาที่ต่างกันทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความมั่นใจในการปฏิบัติงาน

5. ความขัดแย้งระหว่างนโยบายกับกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับทำให้ราษฎรบางกลุ่มบุกรุกที่ดินของรัฐแล้วรวมตัวกันเรียกร้องสิทธิในที่ดิน

6. ปัญหาด้านการบริหารราชการที่ดินปรากฏว่าที่ดินของรัฐส่วนใหญ่ไม่มีหลักเขตหรือแนวเขตที่ชัดเจน

7. ความบกพร่องในการควบคุมตรวจสอบ โดยผู้บังคับบัญชาบางกลุ่มมิได้ปฏิบัติงานให้บรรลุแผนงาน และไม่ให้ความสำคัญในการควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชามิให้กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ

8. การขาดการประสานงานและการวางแผนร่วมกันของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากต่างฝ่ายต่างยึดถือกฎหมายและระเบียบของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่ตนสังกัดเท่านั้น

9. ปัญหาด้านผู้มีอิทธิพลและอำนาจแฝง ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนตกอยู่ภายใต้อามิสสินจ้างของผู้มีอิทธิพล หรือมีความเกรงกลัวอันตรายที่จะมีถึงตนและครอบครัว

10. ความเกรงใจและความเกรงกลัวผู้บังคับบัญชาที่กระทำการเบี่ยงเบนกฎระเบียบต่าง ๆ ทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความเกรงกลัว จำต้องกระทำตาม

นายสมชัย เศรษฐเกียรติ (2536) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการออกโฉนดที่ดินกับความมั่นคงของชาติ การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์ คือ เพื่อศึกษาแนวคิดระบบ วิธีการขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินในประเทศไทย เพื่อศึกษาปัญหาการออกโฉนดที่ดินและผลกระทบจากการออกโฉนดที่ดิน

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้พบว่า การออกโฉนดที่ดินของกรมที่ดินดำเนินการไปด้วยความล่าช้า และไม่บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ เนื่องจากมีปัญหาที่สำคัญ คือ ปัญหาด้านระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดิน ปัญหาทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินปัญหาการประสานงาน ปัญหาโฉนดค้างแจก ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาพัสดุ เครื่องมือเครื่องใช้ ซึ่งการออกโฉนดที่ดินมีผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ ดังนี้

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ คือ ราคาที่ดินสูงขึ้น โอกาสการกู้เงินในระบบมีมากขึ้น และวงเงินสินเชื่อสูงขึ้น มีการลงทุนสูงขึ้น มีการจ้างงานและภาวะการมีงานทำสูงขึ้น มีรายได้เพิ่มขึ้น รายได้ประชาชาติสูงขึ้น

ผลกระทบทางด้านสังคม คือ ในด้านความสงบสุขของสังคม ด้านประโยชน์ส่วนรวม ด้านอาชีพและฐานะด้านการศึกษา ด้านการอพยพแรงงาน ด้านความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัว

ผลกระทบทางด้านการเมือง ทำให้การเมืองมีความเป็นปึกแผ่น และพัฒนาประชาชน เกิดความรักและหวงแหนแผ่นดิน และลดกระแสอิทธิพลการก่อการร้าย ลดความปั่นป่วนวุ่นวายทางการเมือง การพิพาทที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3
พัฒนาการการจัดการที่ดินของไทย

ตามหลักเศรษฐศาสตร์ “ที่ดิน” ถือเป็นปัจจัยแห่งการผลิต (Means of Production) ที่สำคัญอย่างหนึ่ง เนื่องจากที่ดินเป็นเครื่องมือในการทำมาหากินของมนุษย์ตั้งแต่ในยุคสังคมบุพกาลจนถึงยุคปัจจุบัน นอกจากนี้ ที่ดินยังถือเป็นสัญลักษณ์ที่บ่งบอกถึงอำนาจทางเศรษฐกิจและสังคมของมนุษย์ ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาก ก็จะมีอำนาจมากตามไปด้วย

ในส่วนของการการจัดการงานที่ดินของไทยในปัจจุบัน โดยหลักจะอยู่ในความรับผิดชอบของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคลและจัดการที่ดินของรัฐโดยการออกเอกสารสิทธิ และให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้บุคคลมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนให้การบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

ทั้งนี้ ในยุคเริ่มต้นของการจัดการดูแลเกี่ยวกับที่ดิน ยังไม่มีความซับซ้อนมากนัก แต่เมื่อประเทศพัฒนามากขึ้นตามยุคสมัย ทำให้ส่งผลต่อการจัดการที่ดินเพราะความสำคัญในฐานะที่เป็นปัจจัยการผลิตที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของมนุษย์ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละช่วงสมัยและขึ้นอยู่กับว่าผู้กุมอำนาจรัฐจะให้ความสำคัญกับเรื่องของที่ดินในแง่มุมใด

ในบทนี้จะกล่าวถึงรูปแบบวิธีการบริหารงานที่ดินในอดีตโดยเฉพาะในช่วงของการเปลี่ยนผ่านที่สำคัญ คือ ช่วงสมัยรัตนโกสินทร์ในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นเข้าสู่ยุคสมัยใหม่ของไทย จนถึงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เพื่อจะทำให้ทราบถึงแนวคิดและเหตุผลในการบริหารจัดการเรื่องที่ดินของไทยโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น

3.1 การจัดการที่ดินในอดีตจนถึงช่วงรัชกาลที่ 4

ในอดีตตั้งแต่ยุคสุโขทัยจนถึงยุคกรุงศรีอยุธยา ที่ดินถึงแม้จะเป็นปัจจัยทางการผลิตที่สำคัญต่อการดำรงชีวิต โดยมีลักษณะเป็นการผลิตเพื่อยังชีพ และประชาชนในแต่ละพื้นที่ยังมีจำนวนไม่มากนัก ทำให้มูลค่าของที่ดินยังไม่สูงมากนัก นอกจากนี้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินแทบทั้งหมดอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นของพระมหากษัตริย์ในฐานะเจ้าแผ่นดิน อันเนื่องมาจากระบบการปกครองในขณะนั้นที่ให้อำนาจการปกครองทุกอย่างกับผู้เป็นพระเจ้าแผ่นดินแต่เพียงผู้เดียว

สำหรับหลักฐานทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการบริหารงานที่ดินของประเทศไทยปรากฏชัดมาตั้งแต่ยุคกรุงสุโขทัยในศิลาจารึกสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช อันเนื่องมาจากว่าในสมัยนั้นเมื่อพระเจ้าแผ่นดินได้ชัยชนะการศึกสงคราม ได้ที่ดินมาไว้ในความครอบครอง ดูแลรักษาเป็นจำนวนมาก จำเป็นต้องเร่งรัดหรือกระตุ้นให้ราษฎรของพระองค์เข้าทำกินในที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการจัดเก็บภาษีหรือผลผลิตเข้าสู่ท้องพระคลัง

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) มีกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จออกใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. 1903 ปรากฏหลักฐานเกี่ยวกับการบริหารงานที่ดินอยู่ในกฎหมายดังกล่าว ซึ่งสรุปใจความได้ว่า “ที่ดินทั้งหลายนั้นเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่พระองค์ได้พระราชทานให้แก่ราษฎรเพื่อเข้าอยู่อาศัยทำมาหากินโดยพระกรุณาธิคุณ ไม่ให้ทิ้งไว้เป็นทำเลว่างเปล่าโดยให้เจ้าหน้าที่ซึ่งในตอนนั้นเรียกว่า เสนา นายระวาง นายอากร จัดคนเข้าอยู่ในที่ดิน เสนา นายระวาง นายอากร เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ดูแลเรื่องการจัดคนเข้าทำกินในที่ดิน ถ้าหากราษฎรคนใดประสงค์จะได้ที่ดินเป็นที่ทำกินก็ให้ไปบอกกล่าวแก่เสนา นายระวาง นายอากร ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะใช้เป็นที่ไร่ ที่นา หรือที่สวน เสนา นายระวาง นายอากร เมื่อตรวจสอบแล้ว ก็จะออกใบอนุญาตให้ยึดถือไว้เป็นหลักฐาน และที่ดินที่มีผู้เข้าทำประโยชน์แล้ว ถ้าผู้นั้นตายไปก็ให้เป็นมรดกแก่ลูกหลาน” (กระทรวงมหาดไทย, 2535 : 397)

ทั้งนี้ ในสมัยดังกล่าวระบอบที่ดินมีหลักสำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

1. พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาจักร
2. ราษฎรซื้อขายที่ดินแก่กันไม่ได้
3. สิทธิของราษฎรเหนือที่ดินเบาบางมาก เพราะผูกพันอยู่กับการครอบครอง หากละทิ้งที่และมีผู้อื่นเข้ามาทำ เจ้าของเดิมก็ขาดสิทธิทันที (ร.แลงกาต์, 2483 : 307)

บทกฎหมายดังกล่าวที่แสดงให้เห็นเกี่ยวกับข้อสรุปข้างต้น ก็คือ ในส่วนเนื้อหาที่กล่าวว่า “ที่ในแว่นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุทธยามหาดิลกภพนพรัตนราชธานีบุรีรมยเปนที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทังหลาย ผู้เปนข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เปนที่ราษฎรก็หามิได้ แลมีพิภาษแก่กันดั่งนี้ เพราะมันอยู่แล้ว มันละที่บ้านที่สวนมันเสีย แลมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่ แลล้อมทำเอา แลปลูกส้างอยู่ ให้เปนสิทธิแก่มัน อนึ่งถ้าที่นั้นมินมิได้ละเสีย แลมันล้อมทำไว้เปนคำนับ แต่มันหากไปราชการกิจศุขทุกขประการใดๆ ก็ดี มันกลับมาแล้วมันจะเข้าอยู่เล่าไซ้ ให้คืนให้มันอยู่เพรามันมิได้ซัดที่นั้นเสีย ถ้ามันซัดที่เสียช้านานถึง 9 ถึง 10 ปีไซ้ ให้แขวงจัดให้ราษฎรซึ่งหาที่มิได้นั้นอยู่ อย่าให้ที่นั้นเปล่าเปนทำเนเสีย อนึ่งถ้าที่นั้นมันปลูกต้นไม้อะยะมานีอันมีผลไว้ ให้ผู้อยู่ให้ค่าต้นไม้นั้น ถ้ามันพูนเปนโคกไว้ ให้บำเหนจ์ซึ่งมันพูนนั้นโดยควร ส่วนที่นั้นมิให้ซื้อขายแก่กันเลย “ (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3 : 115)

และบทที่ 42 “ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเปนแว่นแคว้นกรุงศรีอยุทธยา ใช่ที่ราษฎรอย่าให้ซื้อขายแก่กัน อย่าละไว้ให้เปนทำเนเปล่า แลให้นายบ้าน นายอำเพอร้อยแขวงแลนายอากอรจัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น อนึ่งที่นอกเมืองทำรุดอยู่นานก็ดี แลมันผู้หนึ่งล้อมเอาที่นั้นเปนไร่เป็นสวนมัน ๆ ได้ปลูกต้นไม้สรรพอะยะมานีในที่นั้นไว้ ให้ลดอากอรไว้แก่มันปีหนึ่ง พ้นกว่านั้นเปนอากอรหลวงแล” (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3 : 117)

สำหรับองค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดการงานที่ดินในสมัยนั้น ได้จัดรูปแบบการบริหารและการปกครองออกเป็นรูปจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา ประจำอยู่ส่วนกลาง การจัดการเรื่องที่ดินขึ้นอยู่กับกับกรมนา หน้าที่ของกรมนามีอยู่กว้างขวาง ทั้งในหน้าที่บริหารและหน้าที่ตุลาการ ในทางบริหาร มีหน้าที่จัดที่ดินซึ่งยังรกร้างว่างเปล่าให้ราษฎรเข้าไปทำให้มีประโยชน์มากขึ้น เขียนโฉนดให้แก่ผู้โก่นสร้างที่ดิน มีหน้าที่เกี่ยวกับชลประทาน เก็บฉางข้าวขึ้นฉางหลวง จัดเรื่องที่ดินเพื่อการศาสนาและแก่บุคคล ส่วนในทางตุลาการ มีหน้าที่ระงับคดีวิวาทในเรื่องที่ดิน เช่น แย่งนากันทำ รวมถึงระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการลักเครื่องมือทำนา ลักแอก ลักไถ เป็นต้น (กรมที่ดิน,2528 : 15) โดยมีการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเรียกว่า เสนา นายระวาง นายอากร จัดคนเข้าอยู่ในที่ดิน เสนา นายระวาง นายอากร เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บอากร ดูแลเรื่องการจัดคนเข้าทำกินในที่ดิน ถ้าหากใครต้องการจะได้ที่ดินเป็นที่ทำกินก็ให้บอกกล่าวแก่เสนา นายระวาง นายอากร ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะใช้เป็นที่ไร่ ที่นา หรือที่สวน เมื่อตรวจสอบแล้ว ก็จะออกใบอนุญาตให้ยึดถือไว้เป็นหลักฐาน และที่ดินที่มีผู้เข้าทำประโยชน์แล้ว ถ้าผู้นั้นตายไปก็ให้เป็นมรดกแก่ลูกหลาน แต่ถ้าทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ตามเวลาที่กำหนดไว้ ก็จะต้องเสียสิทธิทำกินนั้น

นอกจากนี้ ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ยังได้ทรงตรากฎหมายที่แสดงให้เห็นถึงการจัดสรรที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของกษัตริย์ให้กับเชื้อพระวงศ์ ข้าราชการ พระภิกษุ ไพร่ ทาส ตามลำดับชนชั้นทางสังคม นั่นคือ “พระอัยการตำแหน่งนาพลเรือน นาทหารหัวเมือง” ในปี พ.ศ. 1998 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้อย่างละเอียดว่าบรรดาพระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการระดับต่าง ๆ พระภิกษุ ไพร่ ทาส จะมีศักดินาตามฐานะในสังคมและตามตำแหน่งของตนได้คนละเท่าใด ดังเช่น

- สมเด็จพระอนุชาธิราชหรือสมเด็จพระเจ้าลูกเธอที่ได้เฉลิมพระราชมณเฑียรดำรงตำแหน่งมหาอุปราช ศักดินา 100,000 ไร่

- สมเด็จพระอนุชา (เจ้าฟ้า) ที่ทรงกรม[1]แล้ว ศักดินา 50,000 ไร่
- สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ (เจ้าฟ้า) ที่ทรงกรมแล้ว ศักดินา 40,000 ไร่
- สมเด็จพระอนุชา (เจ้าฟ้า) ที่ยังมิได้ทรงกรม ศักดินา 20,000 ไร่
- สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ (เจ้าฟ้า) ที่ยังมิได้ทรงกรม ศักดินา 15,000 ไร่
- พระอนุชา (พระองค์เจ้า) ที่ทรงกรมแล้ว ศักดินา 15,000 ไร่
- พระเจ้าลูกเธอ (พระองค์เจ้า) ที่ทรงกรมแล้ว ศักดินา 15,000 ไร่
- สมเด็จพระเจ้าหลานเธอ ที่ทรงกรมแล้ว ศักดินา 15,000 ไร่
- สมเด็จหลานเธอ ที่ทรงกรมแล้ว ศักดินา 11,000 ไร่
- พระอนุชา (พระองค์เจ้า) ที่ยังมิได้ทรงกรม ศักดินา 7,000 ไร่
- พระเจ้าลูกเธอ (พระองค์เจ้า) ที่ยังมิได้ทรงกรม ศักดินา 6,000 ไร่
- สมเด็จพระเจ้าหลานเธอ ที่ยังมิได้ทรงกรม ศักดินา 6,000 ไร่
- พระเจ้าหลานเธอที่ยังมิได้ทรงกรม ศักดินา 4,000 ไร่
- หม่อมเจ้า ศักดินา 2,500 ไร่
- หม่อมราชวงศ์ ศักดินา 500 ไร่

(จิตร ภูมิศักดิ์, 2550 : 131)

กฎหมายดังกล่าว เป็นที่ถกเถียงกันมากว่า มีการจัดสรรที่ดินตามจำนวนศักดินาที่กำหนดไว้จริงหรือไม่ ซึ่งนักประวัติศาสตร์หลายท่านเห็นว่า น่าจะเป็นการกำหนดสิทธิที่แต่ละชนชั้นสามารถเข้าครอบครองที่ดินในจำนวนดังกล่าวได้ ไม่ได้มีการแบ่งปันที่ดินตามจำนวนที่กำหนดไว้จริง เพื่อป้องกันการก่อตัวของชนชั้นเจ้าที่ดินขนาดใหญ่ ไม่ให้มีการสะสมที่ดินเพื่อสร้างฐานอำนาจแข่งกับชนชั้นกษัตริย์

รูปแบบการจัดเก็บภาษีที่ดิน

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาภาษีอากรเกี่ยวกับที่ดินมี 2 อย่าง คือ อากรค่านาหางข้าว และอากรสวนใหญ่ (ร.แลงกาต์, 2483 : 307) อากรค่านาหางข้าว แต่เดิมเรียกเก็บเป็นข้าวเปลือกจำนวนหนึ่ง ซึ่งราษฎรจะต้องส่งให้ฉางหลวงทุกปี ภายหลังจึงเปลี่ยนเป็นการเสียเงินแทนข้าว โดยทั่วไปค่านานี้จะเรียกเก็บเฉพาะเนื้อที่ ๆ เจ้าของได้ทำจริง ดังนั้น ทุก ๆ ปีก่อนที่จะเก็บค่านา เจ้าพนักงานจะต้องไปสำรวจนาเพื่อทราบว่าเจ้าของได้ทำนามีเนื้อที่เท่าใด เรียกว่า การรังวัดนา โดยมีเจ้าพนักงานกรมนาเป็นผู้ไปรังวัด ในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราชมีการเปลี่ยนแปลง

[1] เจ้านายที่โตพอแล้ว พอที่จะบังคับบัญชาไพร่พลได้ ก็จะได้รับอนุญาตให้ตั้ง “กรม” ขึ้นในบังคับบัญชา

วิธีเก็บ ได้มีการตราพระราชบัญญัติอากรค่านาขึ้นใหม่เรียกเก็บตามอัตราเนื้อที่ ๆ เจ้าของหวงห้ามไว้ทั้งแปลง เพื่อที่จะกระตุ้นให้เจ้าของนามีความพยายามในการทำนาให้เต็มเนื้อที่ วิธีเก็บอากรใหม่นี้ไม่ได้ใช้ตลอดพระราชอาณาเขตเพราะเป็นการเก็บอันเข้มงวด จึงใช้บังคับได้เฉพาะในหัวเมือง เหตุที่ไม่ใช้วิธีเก็บใหม่ทั่วพระราชอาณาเขตนั้น ร.แลงกาต์ เชื่อว่า น่าจะเป็นเพราะต้องคำนึงถึงความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินด้วย ดังนั้น ตั้งแต่ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์ (พ.ศ. 2199-2231) การเก็บภาษีค่านาจึงแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ นาที่ต้องเสียภาษีเต็มเนื้อที่ และนาที่เจ้าของต้องเสียภาษีแต่เฉพาะเนื้อที่ ๆ ที่ทำประโยชน์

ส่วนอากรสวนนั้นเรียกเก็บทุกปีจากจำนวนต้นไม้ที่มีผลบางชนิด ตามอัตราที่กำหนดไว้ตามชนิดของต้นไม้นั้น ๆ ในการประเมินนั้นเจ้าพนักงานจะไปนับจำนวนต้นผลไม้ที่ต้องเสียภาษี ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชปรากฏว่ามีอัตราดังนี้ ทุเรียนเก็บต้นละสองสลึง มะพร้าวเก็บต้นละสองสลึง ส้ม มะม่วง มังคุด พริกเก็บต้นละ 1 บาท (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2546 : 247) ดังนั้น ถ้าสวนผู้ใดมีไม้ยืนต้นชนิดไหนกี่ต้น ก็จะสามารถคำนวณได้ว่าเขาจะต้องเสียอากรเท่าใด

ในการเรียกเก็บอากรค่านาและค่าสวนในสมัยดังกล่าว เจ้าพนักงานจะออกหนังสือสำคัญฉบับหนึ่งให้เจ้าของเรียกว่า “โฉนด”[2] แต่ไม่ได้เป็นหนังสือแสดงสิทธิสำหรับที่แต่อย่างใด โฉนดเป็นแต่หมายสำหรับเรียกเก็บภาษีเท่านั้นเอง

ทั้งนี้ ในสมัยกรุงศรีอยุธยาหากพิจารณาจากเนื้อหาตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ (บทที่ 43-51) ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทด้านการบริหารจัดการที่ดิน อาจจะกล่าวได้ว่าถึงแม้ประชาชนไม่มีโอกาสได้เป็นเจ้าของที่ดิน เพราะพระมหากษัตริย์เป็นผู้ผูกขาดที่ดินแต่เพียงผู้เดียว ประชาชนมีหน้าที่ทำประโยชน์ในที่ดินและเสียภาษีอากรเท่านั้น แต่ถึงแม้ว่าประชาชนจะไม่ใช่ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างสมบูรณ์ แต่ก็สามารถครอบครองเข้าทำประโยชน์ได้ ส่วนการซื้อขายนั้นก็ดูผ่อนคลายลง และสามารถโอนหรือเปลี่ยนมือให้แก่ผู้อื่นได้ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติกล่าวถึงการเช่า การซื้อขาย การขายฝากที่นาที่สวน แต่ไม่มีเอกสารสำคัญที่ใช้อ้างยันเมื่อเกิดกรณีพิพาทกัน ต้องใช้พยานบุคคลในการพิสูจน์ความเป็นเจ้าของ (ร.แลงกาต์, 2483 : 308) ทั้งนี้ อันเนื่องมาจากสภาพสังคม เศรษฐกิจและบ้านเมืองในขณะนั้นที่ประชากรยังมีจำนวนน้อย และที่ดินอุดมสมบูรณ์ยังเป็นทรัพยากรที่มีอยู่มากมาย ไม่จำเป็นที่ประชาชนต้องแก่งแย่งกัน เพียงแต่ต้องเข้าไปหักร้างถางพงเข้าทำให้เกิดประโยชน์ ไม่เหมือนกับแรงงานและทุนที่เป็นปัจจัยการผลิตที่มีอยู่อย่างจำกัด

---

[2] โฉนด เป็นภาษาเขมร หมายความว่า หนังสือ

ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ยังคงใช้วิธีเรียกเก็บภาษีอากรเหมือนดังเช่นในสมัยกรุงศรีอยุธยา โดยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นถ้าราษฎรคนใดต้องการจะจับจองที่ดินเพื่อทำนาหรือสวน ต้องไปบอกนายระวางเสนาและกรมการแขวงอำเภอว่ามีความประสงค์จะเข้าทำประโยชน์ในที่เรือกสวนไร่นาในตำบลนั้น นายระวางต้องไปปักไม้ทำหมายก่อน เมื่อผู้จองแผ้วถางนาให้เป็นเขตแล้ว นายระวางเสนากำนันนาจึงไปรังวัด เสร็จแล้วให้หนังสือสำคัญฉบับหนึ่งเรียกว่า “ใบจองหรือตราจอง” มีอายุใช้ได้ 3 ปี ถ้าเป็นที่สำหรับทำไร่ และ 6 ปี ถ้าเป็นที่จะทำเป็นสวน ถ้าผู้จับจองไม่ได้เข้าทำประโยชน์ในเวลาที่กำหนดนี้ ที่ซึ่งขอจองนั้นไม่เป็นลิขสิทธิ์แก่ผู้จอง นายระวางเสนากำนันนาต้องเรียกเอาใบจองหรือตราจองมาทำลายเสีย แล้วจัดหาผู้อื่นเข้าทำ

ใบจองหรือตราจองเป็นหนังสือที่ใช้ได้ชั่วคราว เฉพาะเวลาที่ราษฎรทำการแผ้วถางทำให้เป็นที่นาหรือที่สวน ผู้จับจองไม่ต้องเสียภาษีหรือเสียแต่เพียงบางส่วน เมื่อทำที่เสร็จแล้วทางการจะเรียกเอาใบจองหรือตราจองคืน และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ที่จะใช้ได้ต่อไป เพื่อกำหนดจำนวนภาษีอากรที่ผู้จับจองจะต้องเสีย หนังสือสำคัญที่ออกให้ไม่เหมือนกันขึ้นอยู่กับว่าจะเป็นที่นาหรือที่สวน

สำหรับที่สวน ในสมัยรัตนโกสินทร์ตั้งแต่รัชกาลที่ 1-3 พระเจ้าแผ่นดินจะมีพระบรมราชโองการตั้งข้าหลวงไปเดินสวนพร้อมด้วยเจ้าพนักงานพระคลังสวนและกรมการท้องที่เพื่อกำหนดภาษีอากรที่เจ้าของจะต้องเสียทุกปีตลอดรัชกาลนั้น ซึ่งในรัชกาลที่ 1 มีการเดินสวนเพียงครั้งเดียว อัตราเรียกเก็บในการเดินสวนแต่ละครั้งใช้เก็บเจ้าของสวนนั้นตลอดไปจนกว่าจะมีการเดินสวนใหม่ แต่ในสมัยรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา การเดินสวนไม่ได้ทำในตอนต้นแผ่นดินเหมือนแต่ก่อน เพื่อความยุติธรรมให้จำนวนภาษีอากรที่เจ้าของต้องเสียตรงกับผลประโยชน์ที่ทำได้จริงของสวนนั้น พระองค์จึงจัดให้มีการเดินสวนใหม่อีกครั้งในตอนกลางรัชกาล

ในการเดินสวนนั้น ข้าหลวงนายระวางจะออกหนังสือถาวรให้เจ้าของสวนเพื่อกำหนดภาษีอากรที่ต้องเสียจนกว่าจะมีการเดินสวนใหม่ หนังสือสำคัญที่ออกให้เป็นหมายสำหรับไม้ยืนต้น เรียกว่า “โฉนดสวน” สำหรับไม้ล้มลุก เช่น สวนอ้อย สวนจาก สวนผัก เรียกว่า “โฉนดป่า” (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2546 : 248)

สำหรับที่นานั้น ถ้าราษฎรคนใดไปจับจองที่เป็นที่นา ทางการจะออกใบจองหรือตราจองให้เป็นหลักฐานก่อน เมื่อผู้จับจองที่ได้ทำการแผ้วถางเสร็จ เจ้าพนักงานผู้ไปประเมินนาจะจัดการออกหนังสือสำคัญถาวรให้แก่ผู้จับจองที่ หนังสือหมายเก็บภาษีอากรที่จะออกให้สำหรับที่นาจะแยกออกเป็นสองชนิดคือ นาคู่โคและนาฟางลอย

นาคู่โค คือ นาที่เจ้าของต้องเสียค่านาตามเนื้อที่ที่หวงห้ามทั้งแปลงไม่ว่าจะได้ทำนาเต็มเนื้อที่หรือได้ทำแต่เพียงบางส่วน โดยมีหนังสือสำคัญที่ทางการออกให้สำหรับเป็นหมาย

ภาษีสำหรับนาคู่โค เรียกว่า “โฉนดตราแดง” (จุฑารัตน์และสนธิ์ บางยี่ขัน, 2527: 34) ซึ่งสามารถกำหนดจำนวนเงินค่านาที่เจ้าของนาต้องเสียเป็นอัตราแน่นอนตายตัวเหมือนกันทุกปี จนกว่าจะมีการเดินนาใหม่

สำหรับนาฟางลอยนั้น คือ นาที่เจ้าของนาต้องเสียภาษีเฉพาะเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ จึงต้องมีการรังวัดใหม่ทุกปี เรียกว่า “การประเมินนา” ดังนั้น ทางการจึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะออกหนังสือถาวรให้เจ้าของเพราะเจ้าของนาทำประโยชน์ในที่นาของตนแต่ละปีไม่เท่ากัน ทำมากก็เสียภาษีมาก ทำน้อยก็เสียภาษีน้อย ดังนั้น จึงไม่ออกโฉนดตราแดงให้เจ้าของนาฟางลอย เจ้าของนาฟางลอยจึงถือแต่ใบจองหรือตราจองเก่าตลอดมา (จุฑารัตน์และสนธิ์ บางยี่ขัน, 2527 : 34) นอกจากใบจองและโฉนดตราแดงแล้ว เจ้าพนักงานยังออกหนังสืออีกชนิดหนึ่งเรียกว่า ฎีกา เป็นหมายบังคับให้เจ้าของเสียภาษีอากรเจ้าของสวนและนาจะได้รับทุกคน แม้จะเป็นนาคู่โคหรือนาฟางลอย

อย่างไรก็ตาม ในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้เริ่มมีนโยบายควบคุมการเข้าถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของคนต่างด้าว ในตอนนั้นได้มีประกาศกำหนดที่ให้ขาย ให้เช่า แก่คนนอกประเทศ มีใจความสำคัญตอนหนึ่งว่า “ที่ภายในพระนคร ห่างกำแพงพระนครออกไปเพียง 200 เส้น ห้ามมิให้ขายขาดแก่คนต่างประเทศที่มาอยู่ยังไม่ถึง 10 ปี ห่างพระนคร 200 เส้นออกไปภายในที่ไม่ไกลนักเพียงเรือพาย เรือแจว จะไปถึงได้ใน 24 ชั่วโมง อนุญาตให้ขายได้ ถ้านอกกำหนด 24 ชั่วโมงออกไปเป็นที่เปลี่ยวไกล ห้ามขายแก่คนนอกประเทศ” (100 ปี มหาดไทย, 2535 : 398)

สาเหตุที่ต้องมีการจำกัดสิทธิดังกล่าว อาจเนื่องมาจากในขณะนั้น มีชาวต่างประเทศเข้ามาค้าขายเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะคนฝรั่งเศส อังกฤษ และอเมริกัน ซึ่งมีสัมพันธไมตรีต่อกัน จึงมีความจำเป็นที่ต้องให้ชาวต่างประเทศเหล่านั้นได้มีสิทธิเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินได้ นโยบายดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงแนวทางการจัดระบบการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินของคนต่างด้าวเพื่อให้เหมาะสมกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ

ทั้งนี้ อาจจะกล่าวได้ว่าในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 เริ่มมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ต้องเสียอากรสวนและค่านา 3 ชนิด คือ ใบจอง โฉนดตราแดง และฎีกาใบเสร็จ (ร.แลงกาต์, 2483 : 333) หนังสือสำคัญเหล่านี้เจ้าพนักงานกรมนาและพระคลังสวน เป็นผู้ออกเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีอากรโดยเฉพาะ แต่อาจใช้เป็นหลักฐานแห่งสิทธิในที่ดินได้ทางอ้อม หนังสือสำคัญเหล่านี้มีน้ำหนักต่างกัน นั่นคือ ผู้ถือใบจองมีสิทธิหวงห้ามที่ได้แต่ในระยะเวลาอันสั้น คือ 3 ปี 5 ปีหรือ 6 ปีตามประเภทที่ดิน ส่วนฎีกาใบเสร็จใช้เพื่อพิสูจน์ว่าผู้ถือทำที่ในปีนั้น ๆ เท่านั้น แต่โฉนดตราแดงนั้นคล้ายจะเป็นหลักฐานแสดงสิทธิในที่จริง ทั้งนี้เพราะวิธีที่ออกนั้น มอบให้ข้าหลวงเสนาและนายระวางเป็นตุลาการมีหน้าที่พิจารณาความเรื่องที่ดินขณะที่

เดินและประเมินที่สวนที่นานั้น และสามารถแก้ไขข้อความในโฉนดหรือแบ่งแยกโฉนดได้ด้วย นอกจากนี้ ผู้ถือโฉนดตราแดงเสียค่าภาษีที่มีจำนวนตายตัวไม่อาศัยการทำนาหรือสวน ทำให้สิทธิเหนือที่แยกออกไปจากการครอบครองได้ และเป็นปัจจัยให้ผู้ถือแสวงหาสิทธิอันมั่นคงและถาวร ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นกรรมสิทธิ์ตามแนวความคิดในปัจจุบัน (ร.แลงกาต์, 2483 : 333)

สำหรับที่บ้าน ตั้งแต่ในสมัยอยุธยาไม่ปรากฏหลักฐานว่าที่ปลูกบ้านเรือนอยู่อาศัยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ เพราะไม่ได้มีการเก็บภาษีในที่เหล่านี้แต่ประการใด ซึ่งทำให้เห็นว่าในสมัยก่อนทางการจะเก็บภาษีจากพื้นที่ที่ทำประโยชน์ต่อการผลิตพืชผลทางการเกษตรเท่านั้น

การจัดการที่ดินในช่วงยุคอดีตจนถึงสมัยรัชกาลที่ 4 อาจจะกล่าวได้ว่าอำนาจการจัดสรรและกำหนดวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินในระบบศักดินา อยู่ภายใต้การควบคุมของกษัตริย์ โดยมีกรรมสิทธิ์เด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว และได้สร้างสถาบันระบบราชการและกฎหมายเข้ามาดูแลรักษาผลประโยชน์ ดังจะเห็นได้จากในรัชสมัยของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ได้ทรงตรากฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จที่บัญญัติให้ที่ดินทั้งหมดในแว่นแคว้นกรุงศรีอยุธยาเป็นกรรมสิทธิ์ของกษัตริย์ ส่วนวิธีการจัดสรรที่ดินให้ราษฎรได้อาศัยทำกินก็มีกฎหมายบัญญัติให้ทำได้ 2 ทางคือ ราษฎรที่ต้องการก็ให้ไปแจ้งกับเจ้าหน้าที่และอีกทางหนึ่งให้เจ้าที่จัดให้ราษฎรเข้าอาศัยทำกินในที่ดินที่ถูกทิ้งร้าง เป็นต้น ทั้งนี้ ระบบศักดินายังมีจุดที่ทำให้เห็นปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้มีกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตกับราษฎรผู้ใช้แรงงาน คือ เปิดโอกาสให้ราษฎรผู้ใช้แรงงานถูกขีดรูดแรงงานและผลผลิต โดยสร้างความมั่งคั่งให้กับกษัตริย์และเจ้าขุนมูลนาย

กฎระเบียบในการจัดการที่ดินในยุคสมัยดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ในสิทธิการใช้ที่ดินของราษฎร โดยรัฐได้ผลตอบแทนในรูปภาษีจากการใช้ที่ดินนั้น ตอบสนองต่อรูปแบบอำนาจรัฐในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช และระบบเศรษฐกิจแบบศักดินาที่ผลประโยชน์และความมั่งคั่งจะกระจุกตัวอยู่กับกษัตริย์และเจ้านายชั้นสูงไม่กี่คนเท่านั้น

3.2 การจัดการที่ดินสมัยรัชกาลที่ 5

ในยุคสมัยของรัชกาลที่ 5 ถือเป็นยุคสมัยที่สำคัญสำหรับการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดิน เนื่องจากภายหลังที่ได้มีการทำสนธิสัญญาบาวริ่งกับประเทศอังกฤษ เมื่อ พ.ศ. 2398 (ในสมัยรัชกาลที่ 4) ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ และการเมืองไทย นั่นคือ ข้อตกลงว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ซึ่งทำให้ไทยต้องเสียเอกราชด้านตุลาการ เนื่องจากกำหนดให้คนอังกฤษจะต้องขึ้นต่อกงสุลอังกฤษ และถ้าคนอังกฤษมีข้อพิพาทกับคนไทย กงสุลอังกฤษกับพนักงานฝ่ายไทยจะร่วมกันตัดสินคดี สำหรับข้อตกลงว่าด้วยการค้า และการเก็บภาษีขาเข้าและขาออก ทำให้ไทยต้องยกเลิกการผูกขาดการค้าโดยพระคลังสินค้า คนอังกฤษ

สามารถทำการซื้อขายในประเทศไทยได้โดยเสรี โดยไม่ต้องผ่านกรมพระคลังสินค้า การเก็บภาษีขาเข้าให้เก็บในอัตราร้อยละ 3 ของมูลค่าสินค้านำเข้า และภาษีขาออกก็ให้เป็นไปตามอัตราที่กำหนดไว้ท้ายสนธิสัญญา รัฐบาลไทยไม่มีอิสระในการกำหนดอัตราภาษีศุลกากร รวมทั้งการแก้ไขข้อความใด ๆ ในสนธิสัญญาจะต้องได้รับการยินยอมจากคู่สัญญาก่อน

อาจจะกล่าวได้ว่าในขณะนั้นสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อสอดรับกับการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกประเทศ โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจได้เปลี่ยนจากเศรษฐกิจพอยังชีพมาเป็นเศรษฐกิจที่มีการผลิตเพื่อการค้า การขยายตัวของการค้าทั้งภายในและระหว่างประเทศทำให้แทนที่แต่ละครัวเรือนจะปลูกพืชผักหลายชนิดเพื่อใช้ภายในครัวเรือนก็จะหันไปปลูกพืชชนิดใดชนิดหนึ่งเป็นจำนวนมากเพื่อขาย และนำรายได้จากการขายผลิตผลของตนไปซื้อสินค้าอย่างอื่นที่ต้องการ ทำให้ข้าวซึ่งเคยเป็นพืชหลักของไทยแต่เดิมได้มีความสำคัญและมีบทบาทมากขึ้นในฐานะที่เป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของไทย นอกจากนั้นการหลั่งไหลเข้ามาของทุนต่างชาติทำให้กิจการป่าไม้ในภาคเหนือ และการทำเหมืองแร่ในภาคใต้ขยายตัว และกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญรองจากข้าว

การขยายตัวของการปลูกข้าว รวมทั้งการทำป่าไม้ และเหมืองแร่ เกิดจากปัจจัยภายนอกเป็นสำคัญ นั่นคือ ความต้องการจากต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจตะวันตกต้องการข้าวไทยเพื่อใช้บริโภคสำหรับอาณานิคมของตนในเอเชีย นอกจากนั้นความก้าวหน้าของการขนส่งทางทะเล เช่น การใช้เรือกลไฟแทนเรือกำปั่น ช่วยลดระยะเวลาที่ใช้ในการติดต่อระหว่างยุโรปและเอเชีย และทำให้เสียค่าใช้จ่ายน้อยลง ในขณะที่ประเทศไทยก็มีทรัพยากรธรรมชาติเพียงพอที่จะผลิตสินค้าเหล่านี้ตอบสนองความต้องการของตลาดภายนอกที่เพิ่มขึ้นได้ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2536 : 27)

การที่ข้าวกลายเป็นสินค้าสำคัญและทำรายได้ให้กับประเทศทำให้ราชการและราษฎรเต็มใจที่จะขยายพื้นที่การเพาะปลูกออกไป เนื่องจากมีราคาเป็นสิ่งจูงใจ ทางราชการจึงได้มีการส่งเสริมและสนับสนุนโดยจัดให้มีบริการสาธารณะ สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น การขุดคลองเพื่อขยายพื้นที่การเพาะปลูก และเพื่อขนส่งผลผลิตภายในประเทศ เช่น คลองมหาสวัสดิ์ คลองประเวศบุรีรมย์ คลองทวีวัฒนา การสร้างทางรถไฟไปยังภาคเหนือ ภาคอีสานและภาคใต้ การขยายตัวของปัจจัยสนับสนุนเหล่านี้ ทำให้การผลิตและการส่งออกข้าวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (สุนทรี อาสะไวย์, 2530 : 1)

ตารางที่ 3.1
สถิติข้าว พ.ศ. 2400-2487

พ.ศ.	พื้นที่ปลูกข้าว (ล้านไร่)		จำนวนส่งออกเฉลี่ยรายปี ('000)	อัตราเพิ่มรายปี (%)	มูลค่ารายปี (ล้านบาท)	ราคาข้าวเฉลี่ยต่อตัน
	ภาคกลาง	ภาคอื่น ๆ				
2400-02	5.83		58	-	-	-
2403-07			115	14		
2408-12			99	-3		
2413-17			113	3	5.1	45
2418-22			213	14	10.1	48
2423-27			216		9.6	45
2428-32			321	8	15.1	47
2433-37			438	6	23.8	54
2438-42			483	2	36.4	75
2443-47			672	7	61.2	91
2448-52	6.8	2.4	892	6	81.0	91
2453-57	7.2	4.3	919	1	81.2	88
2458-62	8.2	5.7	954	1	108.1	113
2463-67	9.6	6.7	1,068	2	115.3	108
2468-72	10.8	7.2	1,413	6	169.6	120
2473-77	11.8	8.3	1,556	2	91.2	59
2478-82	12.0	9.2	1,534		94.6	62
2483-87	14.1	11.3	801	-13	99.3	124

ที่มา : Ingram (1971 : 38, 44, 246) ; Ishii (1978 : 285, 315) อ้างใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2536 : 28)

นอกจากนี้ ทางราชการยังใช้มาตรการด้านภาษีเป็นการจูงใจให้ชาวนาได้บุกเบิกที่ดินทำกินออกไป เช่น การยกเว้นการเก็บอากรนาจากที่นาซึ่งเพิ่งนำมาใช้ในการเพาะปลูก

ในช่วงเวลาที่มีการขยายตัวของการเพาะปลูกทำให้ต้องมีการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น

ซึ่งแรงงานเหล่านี้ได้มาจากหลายแหล่ง เช่น จากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น จากการอพยพแรงงานจากภาคหนึ่งไปสู่อีกภาคหนึ่ง ความต้องการแรงงานสำหรับทำงานในไร่นามีมากจนค่าจ้างแรงงานในไร่นาสูงกว่าค่าจ้างของกรรมกรในเมือง และเป็นแรงจูงใจอย่างหนึ่งที่ทำให้ไพร่ต้องการความเป็นอิสระ ไม่ต้องมีภาระผูกพันและการถูกขูดรีดแรงงานกับมูลนาย ประกอบกับนโยบายของทางราชการในการปลดปล่อยแรงงานให้เป็นอิสระเพื่อจะไปหารายได้จากการทำนา จึงนำไปสู่การยกเลิกระบบไพร่และเลิกทาสในเวลาต่อมา เพื่อตอบสนองต่อความต้องการแรงงานในการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

การขยายพื้นที่การเพาะปลูก ทำให้มีการขยายการขุดคลองเพิ่มมากขึ้นด้วย โดยมีการโปรดเกล้าฯ ให้ใช้พระราชบัญญัติ เรียกว่า ประกาศขุดคลอง เมื่อ พ.ศ. 2420 กำหนดว่าราษฎรที่ต้องการพื้นที่ทำนา จะต้องออกเงินช่วยค่าขุดคลอง ส่วนผู้ที่ยากจนให้ออกแรงช่วยแทน หากราษฎรคนใดปล่อยพื้นที่ที่จับจองให้ว่างเปล่าครบกำหนด 5 ปี รัฐจะเรียกที่นั้นคืน นอกจากนี้เพื่อสนับสนุนให้ราษฎรบุกเบิกที่นาให้มากขึ้น รัฐบาลจึงงดเว้นค่านาและค่าสมพัดสร 3 ปี (กิตติ ตันไทย, 2527 : 235)

เมื่อออกประกาศพระราชบัญญัติขุดคลองแล้ว รัชกาลที่ 5 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ขุดคลองอีก 6 คลอง โดยราษฎรช่วยออกเงินค่าจ้างขุด คือ คลองประเวศรบุรีรมย์ คลองทวีพัฒนา คลองนราภิรมย์ คลองเปร็ง คลองนิยมยาตรา และคลองไผ่สิงห์โต

ดังนั้น เมื่อเข้าสู่ยุคการผลิตเพื่อการค้า จึงทำให้ที่ดินมีค่ามากขึ้น และทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการถกเถียงเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของประกาศขุดคลอง พ.ศ. 2420 ซึ่งมีเนื้อหาที่กล่าวถึงความจำเป็นในการออกกฎระเบียบในการขุดคลองว่า “ประเทศยามในการนี้เข้าเปนสินค้าใหญ่ ลูกคาบันทุกออกไปจำหน่ายต่างประเทศเกิดผลประโยชน์ แก่ไพร่บ้านพลเมืองบริบูรณขึ้นกว่าแต่ก่อน แลของไรของสวนนั้นก็เปนสินค้าเล็กน้อย แต่เปนการเจือจานในบ้านเมืองมาก ราษฎรซึ่งทำนาทำไร่ทำสวนทั้งปวง ต้องอาไศรยคลองน้ำสำหรับเรือไปมา แลใช้น้ำทำนาทำไร่ทำสวนจึงเกิดผลประโยชน์ ทรงพระราชดำริห์พร้อมด้วยท่านเสนาบดีเหนว่า การขุดคลองแต่ก่อนโปรดเกล้าฯ ตั้งนายงานจ้างเถ้าเก๋ขุดคลอง คลองหนึ่งก็เปนเงินหลายร้อยชั่ง คลองขุดขึ้นณตำบลใดก็เกิดที่นาที่ไร่ที่สวน เปนที่ทำมาหากินแก่อาณาประชาราษฎรทั่วกัน ควรจะให้ขุดคลองใหญ่บ้างคลองเล็กบ้าง ตามที่ซึ่งเปนที่ดอนราษฎรทำนาทำไร่ทำสวนเข้าไปไม่ถึงนั้น ให้เปนคลองน้ำขึ้นหลาย ๆ แห่ง ให้ทวีขึ้นทุก ๆ ปีโดยเร็ว แต่คลองซึ่งขุดแต่ก่อน ข้าเจ้าบ่าวข้าราชการจับจองที่นาไว้ มากๆ เกินกำลังทำไม่หมด หวงแหนที่ไว้ให้รกร้างว่างเปล่าไม่เปนประโยชน์แก่แผ่นดินแลราษฎรทั่วไป จึงไม่มีความอุสาหปลูกสร้างเปนนาเปนไร่เปนสวน ให้ที่นาที่ไร่ที่สวนเปนผลประโยชน์ ครั้นผู้อื่นที่มีความอุสาหจะจับจองทำบ้าง ก็ไม่ได้ด้วยมี

เจ้าของหวงแหนอยู่ แลเปนที่ก่อการวิวาทด้วยแย่งชิงกัน จับจองทับโฉนดตราแดงใบจองซึ่งกันและกันเปนดังนี้โดยมาก”[3]

จะเห็นได้ว่าผลจากการขยายพื้นที่การเพาะปลูกทำให้ที่ดินกลายเป็นทรัพยากรที่มีค่า เป็นที่ต้องการของทุกฝ่ายทั้งเจ้านาย ขุนนาง และประชาชนทั่วไป ซึ่งล้วนแต่ต้องการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินริมฝั่งคลองขุด สำหรับการถือครองที่ดินสองฝั่งคลองนั้น มีสองกรณีด้วยกันคือ การถือครองที่ดินโดยการได้รับพระราชทาน และการถือครองที่ดินโดยการจับจอง ซึ่งในกรณีการถือครองที่ดินโดยได้รับพระราชทานนั้น จะมีกรรมสิทธิ์เหนือกว่าการจับจอง กล่าวคือ นอกจากไม่ต้องเสียภาษีที่ดินแล้ว ยังสามารถละทิ้งที่ดินให้ว่างเปล่าโดยไม่ถูกริบคืนอีกด้วย (ซีเกฮารุ ทานาเบ้, 2527 : 241) ส่วนการถือครองที่ดินริมฝั่งคลองขุดโดยการจับจองนั้น ประชาชนจะต้องออกเงินช่วยค่าขุดคลอง เมื่อขุดเสร็จแล้วก็จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินริมฝั่งคลองเป็นการตอบแทน

จากความต้องการที่ดินซึ่งเป็นผลจากรายได้จากการปลูกข้าว ทำให้ประชาชนต้องการที่ดินปลูกข้าวมากขึ้น ราคาที่ดินจึงเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งในช่วงปี พ.ศ. 2420 ที่ดินตามฝั่งคลองประเวศบุรีรมย์มีราคาขาย 1-1.5 บาทต่อไร่ ในพ.ศ. 2445 ที่ดินแถบคลองรังสิตขายกันในราคา 5 บาทต่อไร่ และเพิ่มเป็นไร่ละ 20 บาทใน พ.ศ. 2442 และ 37.50 บาท ในพ.ศ. 2447 (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2536 : 31) ความต้องการที่ดินในขณะนั้นสามารถพิจารณาได้จากความเห็นของกรมพระนราธิปประพันธ์พงษ์ที่ว่า

“...เมื่อข้าพระพุทธเจ้าใคร่ครวน แลทดลองการค้าขายมาหลายประการแล้ว เห็นด้วยเกล้าฯ ว่า บันดากิจใด ๆ ในกรุงสยามสำหรับผู้ดีไทยที่ควรจะทำเพื่อหาเลี้ยงชีพฤาเพื่อใช้ทุนให้สืบผลอันมั่นคงในปัตยุบันนี้ ยากจะมีดีเสมอการค้าที่ดิน แลที่ดินอย่างใด ในไสมยนี้ยากจะมีผลเสมอเหมือนที่นาดีให้ชาวนาเช่าทำ ด้วยราคาเข้าขึ้นอยู่เสมอมากส่วนกว่าค่าแรงฤาเสบียงอาหารที่ราคาขึ้น...” (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2527 : 271)

ในส่วนของปัญหาในเรื่องของสิทธิและกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เนื่องจากสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับมีความถาวรน้อย จึงนำไปสู่การถกเถียงและเริ่มมีปัญหาพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินบ่อยขึ้น เพราะหนังสือสำคัญที่เจ้าหน้าที่ผู้เก็บภาษีอากรออกให้เจ้าของที่ดินยึดถือไว้นั้นไม่อาจระงับข้อพิพาทโต้แย้งได้ เนื่องจากมีข้อความไม่ละเอียดว่าผู้ใดมีสิทธิอยู่ในที่ดินเพียงใด ประกอบกับการจดทะเบียนที่ดินอย่างไม่ยุติธรรมเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความยากลำบากและหมดอาลัยตายอยากของราษฎรที่ยากจน (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรฐ , 2527 : 447) กรณีการวิวาทเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินที่สำคัญ กรณีหนึ่งคือ ปัญหาการถกเถียงระหว่างบริษัทขุดคลองแลคู

[3] ประกาศขุดคลอง ในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อปีฉลูนพศก ศักราช 1239 หรือ พ.ศ. 2420

นาสยาม จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้เข้ามาขุดคลอง เพื่อให้มีการขยายที่ดินทำกินใหม่ แต่กลับก่อให้เกิดปัญหา เพราะบริษัทจะขายที่ดินสองฝั่งคลองที่ได้สัมปทานจากรัฐบาลในราคาสูงและขายเป็นแปลงใหญ่ ๆ ทำให้ชาวนาหมดโอกาสที่จะเป็นเจ้าของที่ดิน และก่อให้เกิดการวิวาทเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพราะบริษัทได้ทำการขุดคลองเข้าไปในพื้นที่ซึ่งมีคนจับจองอยู่แล้ว จึงมีปัญหาเรื่องการออกโฉนดซ้อนขึ้น ทำให้ชาวนาเจ้าของที่ดินเดิมกลายเป็นผู้เช่าและบางส่วนต้องอพยพไปหาที่ทำกินใหม่ ๆ ซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์น้อยกว่า (จุรีรัตน์ เกียรตุมาพันธ์ ประนุช ทรัพยสาร และอัจฉรา ชุมดี, 2527 : 538)

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2448 รัฐบาลยังได้ปรับปรุงค่านาเพื่อให้พอเพียงกับรายจ่ายของรัฐบาล โดยได้ออกประกาศเพิ่มภาษีค่านาจากอัตราเดิมถึง 4 เท่าตัว คือ ภาษีค่านาคู่โคจากไร่ละ 0.25 บาทเป็นไร่ละ 1.00 บาท นาฟางลอยจากไร่ละ 0..375 บาท เป็นไร่ละ 1.25 บาท ดังนั้น ปัญหาการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินจึงเป็นปัญหาใหญ่ของชาวนา โดยเฉพาะบริเวณที่ราบภาคกลาง ซึ่งเป็นแหล่งผลิตข้าวเพื่อการค้าที่สำคัญของไทย แต่ในขณะที่รัฐบาลยังไม่สามารถจัดการเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ผู้ผลิตที่แท้จริงแล้ว ยังเพิ่มภาระโดยการขึ้นภาษีอากรปัจจัยการผลิตอีกด้วย (จุรีรัตน์ เกียรตุมาพันธ์และคณะ, 2527 : 538)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เล็งเห็นถึงความเดือดร้อนดังกล่าว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงเกษตรพาณิชยการจัดดำเนินงานเรื่องสิทธิในที่ดินให้ละเอียดมากขึ้น โดยได้นำวิธีการแผนที่ การออกโฉนดที่ดินและการจดทะเบียนที่ดินของประเทศที่เจริญแล้วมาใช้ในประเทศไทย โดยในปี พ.ศ. 2444 ได้มีการออกโฉนดแผนที่ ซึ่งเป็นหลักฐานแห่งกรรมสิทธิ์อันแท้จริง ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงใหญ่ ๆ ในทางปกครองและการเงิน (ร.แลงกาต์, 2483 : 334) เนื่องจากเริ่มมีการแบ่งแยกหน้าที่ต่าง ๆ กันทำ เพราะในสมัยก่อนข้าราชการคนเดียวต้องทำหน้าที่หลายอย่าง เช่น เจ้าเมืองและกรมการนั้น

นอกจากหน้าที่ในทางบริหารแล้วยังมีตำแหน่งเป็นตุลาการพิจารณาคดี และเก็บภาษีด้วย เจ้าพนักงานกรมนามีหน้าที่ระงับการพิพาทเรื่องที่ดินและเรียกเก็บภาษีหางข้าวค่านา นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่จัดการหาผู้ทำที่ ๆ รกร้างว่างเปล่าให้เป็นประโยชน์แก่พระคลัง ทั้งมีหน้าที่จัดการขุดคลองและทดน้ำเข้านา จัดซื้อข้าวเปลือกไว้สำหรับกรมหน่วยงานราชการต่าง ๆ ฯลฯ การรวมอำนาจและหน้าที่ไว้ที่คน ๆ เดียว เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต ในปี 2418 จึงเริ่มปรับปรุงระเบียบของพระคลังมหาสมบัติเพื่อให้รายได้ของแผ่นดินรวมตกอยู่ในที่แห่งเดียว ต่อมาในปี 2435 จึงมีการปฏิรูประบบราชการ โดยแบ่งเป็น 12 กระทรวง โดยกรมนาซึ่งเปลี่ยนตั้งขึ้นเป็นกระทรวงเกษตราธิการคงมีแต่หน้าที่ในทางบริหาร งานอาจจะมีน้อย จึงถูกยุบลงเป็นกรมขึ้นต่อ

กระทรวงพระคลังในปี 2439 แต่ต่อมาอีก 2 ปี เห็นว่า การกสิกรรมมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้ตั้งกระทรวงเกษตราธิการขึ้นอีกครั้ง

เนื่องจากการจัดระเบียบในครั้งนี้ ข้าหลวงเสนาและนายระวางไม่เกี่ยวกับการเก็บภาษีอากรต่อไป จึงไม่มีหน้าที่ออกใบจองหรือโฉนด ฝ่ายเจ้าพนักงานพระคลังก็ไม่มีหน้าที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่แทนข้าหลวงเสนานายระวางเช่นกัน จึงเป็นเหตุให้เกิดความลำบากยุ่งยากทั้งฝ่ายประชาชนและการเมือง เพราะจากสภาพความเจริญก้าวทางเศรษฐกิจในตอนนั้น ทำให้ที่ดินเริ่มมีราคาสูง มีการตัดถนนขุดคลอง หนังสือสำคัญจึงมีประโยชน์มากกว่าแต่ก่อน และไม่มีกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ การออกหนังสือสำคัญจึงไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่เป็นประโยชน์แก่ผู้ถือ ส่วนโรงศาลที่ตั้งขึ้นใหม่ ผู้พิพากษาไม่คุ้นเคยกับระเบียบออกหนังสือสำคัญ จึงย่อมเกิดความสนเท่ห์ในการตัดสินความที่เกี่ยวกับเรื่องที่ดิน (ร.แลงกาต์,2483 : 334) ทั้งนี้ หนังสือสำคัญเก่าแม้ว่าเจ้าพนักงานออกให้ถูกต้องตามกฎหมายก็ยังไม่ระงับข้อโต้เถียงเรื่องที่ดินลงไปได้ เพราะข้อความที่จดลงไว้ไม่กระจ่างชัดเจน ไม่มีแผนที่ประจำติดอยู่ ทั้งการปักเขตและวัดที่ก็ได้กระทำกันอย่างคร่าว ๆ จึงทำให้มีการทับที่และซับซ้อนกันขึ้นบ่อย ๆ

จากปัญหาดังกล่าวในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงมีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินสู่ศาลบ่อยขึ้น เนื่องจากในสมัยก่อน มูลค่าของที่ดินยังต่ำอยู่ เพราะที่ดินยังมีอยู่มากมายการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินยังทำได้ง่าย โดยการขยายพื้นที่บุกเบิกและจับจอง ประกอบกับประชากรยังมีจำนวนไม่มากนัก ผู้คนจึงยังไม่ใส่ใจกับระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่เมื่อมีการบุกเบิกที่ดินมากขึ้น ที่ดินที่อุดมสมบูรณ์เริ่มหายากขึ้น จึงมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของที่ดินมากขึ้นด้วย (ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเคอร์, 2536 : 114) จึงจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบการบริหารที่ดินเสียใหม่ ผลของการจัดระเบียบที่ดินที่หนักไปในทางสำรวจตรวจสอบเก็บภาษีอากรเกี่ยวกับที่ดินโดยเจ้าหน้าที่ผู้เก็บภาษีอากร ออกหนังสือสำคัญให้เจ้าของที่ดินยึดถือไว้ แต่หนังสือสำคัญดังกล่าวไม่อาจระงับข้อพิพาทโต้แย้งในปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ได้ (100 ปี กรมที่ดิน : 16) เนื่องจากมีข้อความไม่แจ้งชัดว่า ผู้ใดมีสิทธิอยู่ในที่ดินเพียงใด อย่างใด ส่วนมากมักจะระบุว่าได้ทำประโยชน์ ปลูกไม้ผลพืชพันธุ์อะไรที่สามารถเรียกเก็บภาษีอากรได้บ้าง จึงไม่เป็นหลักฐานพอที่จะใช้ยันสิทธิกันระหว่างคู่พิพาทได้

เพื่อระงับความยุ่งยาก ร.5 จึงทรงพระราชดำริที่จะจัดเอาระเบียบใหม่เข้ามาใช้ในประเทศไทย ตามแบบกฎหมายทอแรนส์ ของออสเตรเลีย ซึ่งใช้และเกิดผลดี หนังสือสำคัญที่ทำใหม่นี้จะต้องลงหมายเลขหลักเขตและเนื้อที่ให้ถี่ถ้วน โดยมีแผนที่ถูกต้องไม่รุกล้ำที่ของผู้อื่นติดอยู่ด้วย หนังสือสำคัญจะทำเป็นสองฉบับให้ไว้แก่เจ้าของฉบับหนึ่ง อีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ที่ทำการที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะเรียกว่าหอทะเบียนที่ดิน การโอนก็ต้องทำต่อหน้าเจ้าพนักงานหอทะเบียน และสลัก

หลังหนังสือสำคัญทั้งสองฉบับจึงจะสมบูรณ์ ระเบียบใหม่นี้เป็นประโยชน์ต่อเจ้าของเป็นอันมาก เพราะเป็นหลักฐานแห่งกรรมสิทธิ์โดยตรง ผู้อื่นเถียงไม่ได้ ส่วนฝ่ายการเมืองก็ได้รับประโยชน์ในทางการเงิน เพราะการออกโฉนดใหม่จะเป็นปัจจัยให้ถือโฉนดจะต้องเสียค่านาตามเนื้อที่ของตน และทำให้เจ้าพนักงานรู้แน่ชัดถึงเนื้อที่ ๆ จะต้องเสียภาษีและชื่อผู้เป็นเจ้าของทุกราย กิจการของเจ้าพนักงานทางการเงินจึงสะดวกยิ่งขึ้น และสามารถรู้รายได้ของแผ่นดินในเขตหนึ่งได้โดยใกล้ชิดต่อความเป็นจริง ซึ่งเป็นสาระสำคัญในทางการเงินของประเทศ

ดังนั้น จึงได้มีพระบรมราชโองการว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินและการทำทะเบียนขึ้นเป็นหลักฐานตาม “ประกาศออกโฉนดที่ ร.ศ. 120” หลักการสำคัญสำหรับประกาศฉบับนี้ คือการทำหลักฐานทางแผนที่ออกโฉนดที่ดินให้กรรมสิทธิ์กับผู้ถือครองที่ดิน รวมทั้งการจัดทำทะเบียนที่ดินเพื่อสะดวกในการตรวจสอบ หลังจากนั้นได้มีพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. 121 เพื่อออกตราจองในท้องที่ที่ข้าหลวงออกโฉนดที่ดินยังเดินไปไม่ถึงให้แก่ราษฎรผู้ได้โก่นสร้างหรือหักล้างถางพงไว้แล้ว เพื่อเป็นหลักฐานป้องกันการวิวาทไว้ชั่วคราวก่อน เมื่อข้าหลวงออกโฉนดที่ดินเดินทางมาถึงท้องที่ใดแล้ว ก็จะออกโฉนดที่ดินให้ใหม่เป็นการถาวรต่อไป พระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. 121 ได้ถูกเปลี่ยนนามเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ. 124 และได้มีการออกโฉนดตราจองใช้อยู่ในท้องที่จังหวัดอุตรดิตถ์ พิจิตร พิษณุโลก สุโขทัย และบางส่วนของจังหวัดนครสวรรค์ จนกระทั่งถึงปี ร.ศ. 127 จึงได้มีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 ออกใช้บังคับ กฎหมายฉบับนี้ได้รวบรวมประกาศต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องที่ดินที่ได้ออกใช้เป็นกฎหมายมาไว้ ณ ที่เดียวกัน เพื่อให้เกิดความสะดวกในการใช้และเหมาะสมกับกาลสมัยยิ่งขึ้น สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้มีเรื่องการชำระความวิวาทเรื่องที่ดิน วิธีการรังวัดที่ดิน ออกโฉนดที่ดิน และการจดทะเบียนที่ดิน วัตถุประสงค์ที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ก็เพื่อออกโฉนดที่ดินให้กรรมสิทธิ์แก่เจ้าของที่ดิน ป้องกันการทะเลาะวิวาทแย่งชิงแนวเขตที่ดินกัน มากกว่าที่จะมุ่งเก็บภาษีอากรอย่างเช่นการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในสมัยก่อน

ในด้านการปกครอง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปฏิรูประบบราชการและจัดแบ่งรูปแบบการบริหารราชการออกเป็น 12 กระทรวง ซึ่งถือเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยดึงอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของรัฐ และจัดแบ่งหน่วยงานที่คุมอำนาจออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม มีการออกแบบแบ่งงานความรับผิดชอบในแต่ละกระทรวงให้ชัดเจนขึ้น และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงเกษตรพาณิชยการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเรื่องการบริหารงานที่ดิน และให้ดำเนินงานเรื่องสิทธิในที่ดินให้รัดกุมขึ้นโดยในการดำเนินการจะต้องมีการทำแผนที่ระวางอย่างละเอียด ซึ่งไม่สามารถทำได้อย่างรวดเร็วเพราะช่าง

แผนที่มีน้อย การทำหลักฐานเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินจึงยังชะงักอยู่ ต่อมากระทรวงเกษตรพาณิชยการยุบเลิกไป และได้สถาปนากระทรวงเกษตราธิการขึ้นใหม่ โปรดเกล้าฯ ให้พระยาเทเวศรวงศ์วิวัฒน์ หรือ ม.ร.ว. หลาน กุญชร (ตำแหน่งในขณะนั้น) มาดำรงตำแหน่งเสนาบดีเมื่อวันที่ 2 กันยายน ร.ศ. 118 (พ.ศ. 2442) (100 ปี กรมที่ดิน : 16) และโปรดเกล้าฯ ให้พระยาประชาชีพบริบาล (ผึ่ง ชูโต) เป็นข้าหลวงเกษตร ออกไปดำเนินการออกโฉนดที่ดิน โดยให้อยู่ในบังคับบัญชาของเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า ข้าหลวงเกษตรพร้อมด้วยเจ้าพนักงานกรมแผนที่ได้เริ่มออกเดินสำรวจเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) โดยโปรดเกล้าพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ผู้ที่ถือโฉนดที่ดิน เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โฉนดที่ดินฉบับแรกเป็นของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ออกเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ที่ตำบลบ้านแป้ง อำเภอพระราชวัง จังหวัดกรุงเก่า (พระนครศรีอยุธยา) เนื้อที่ 89-1-52 ไร่ การทำทะเบียนที่ดินให้เป็นหลักฐานเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจัง

ต่อมามีการออกโฉนดตราจอง ซึ่งเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้ว แต่ยังออกโฉนดที่ดินไปไม่ถึง หลังจากนั้นได้มีการจัดตั้งหอทะเบียนที่ดินแห่งแรก คือ หอทะเบียนมณฑลกรุงเก่า ที่สภาคารราชประยูร ในพระราชวังบางปะอิน เมื่อวันที่ ยี่สิบสาม เดือนหก รัตนโกสินทรศก 120 ซึ่งตรงกับวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2444 และหลังจากได้มีการจัดตั้งหอทะเบียนขึ้นแล้ว ก็ได้มีการสถาปนากรมทะเบียนที่ดิน (ต่อมาเปลี่ยนเป็นกรมที่ดิน) ขึ้นในกระทรวงเกษตราธิการ ตรงกับวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2444

ดังนั้น แนวคิดและวัตถุประสงค์ในการจัดการที่ดินในช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากระบบเศรษฐกิจซึ่งเป็นวิถีการผลิตเพื่อยังชีพไปเป็นการผลิตเพื่อการค้า ซึ่งกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิการใช้ที่ดินในอดีตไม่เหมาะสมกับการผลิตเพื่อการค้า และการสะสมทุน รัฐจึงต้องมีการปรับปรุงกฎระเบียบในการจัดการที่ดินโดยสร้างระบบความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เปลี่ยนจากสิทธิการใช้มาเป็นสิทธิครอบครองและนำไปสู่การได้รับกรรมสิทธิ์ เพื่อกระตุ้นจูงใจให้ราษฎรเร่งทำการผลิตเพาะปลูก เพื่อส่งออกเป็นสินค้า และสร้างมูลค่าให้กับรัฐซึ่งก็หนีไม่พ้นกษัตริย์และชนชั้นสูง ซึ่งกลายเป็นเจ้าที่ดิน โดยมีสถาบันระบบราชการ ทำหน้าที่จัดสรรและควบคุมกติกาการเป็นเจ้าของที่ดิน ตอบสนองต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนจากการผลิตเพื่อการบริโภคเป็นการผลิตเพื่อการค้า แต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเทคนิคการผลิตข้าว ไม่มีการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตหรือความสัมพันธ์ทางชนชั้น

ทั้งนี้ สามารถสรุปลำดับเวลาการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในประเทศไทยได้ดังนี้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2546 : 259)

พ.ศ. 2444-2445 (ร.ศ. 120)	ยุคออกโฉนดแผนที่ยุคแรก
พ.ศ. 2449 (ร.ศ. 125)	ยุคออกโฉนดตราจอง
พ.ศ. 2451-2452 (ร.ศ. 127)	ยุคออกโฉนดแผนที่สมัยที่สอง
พ.ศ. 2479	(สมัย พ.ร.บ. ออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6) ยุคออกตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว
พ.ศ. 2497 ถึงปัจจุบัน	ยุคออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินปัจจุบัน

3.3 การจัดการที่ดินช่วงหลังพ.ศ. 2475

จากพัฒนาการของที่ดินที่ได้มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา ทำให้มีการขายที่ดินอย่างเป็นระบบขึ้นพร้อม ๆ กับการพัฒนาของระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่จะเห็นได้ว่า ที่ดินมักจะตกอยู่ในความครอบครองของบรรดานายทุน ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ในสมัยนั้น และเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ประชาชนที่เป็นเกษตรกรยากจนถูกเอารัดเอาเปรียบและไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 ชาวต่างประเทศได้เข้ามาทำมาหากินในประเทศไทยมากขึ้น และได้แสดงความสนใจขอถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยอาศัยสิทธิสัญญาทางพระราชไมตรี ซึ่งระบุไว้ให้คนต่างด้าวถือได้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงวิตกกังวลว่า คนไทยเจ้าของประเทศจะถูกแย่งชิงที่ดินจนไม่มีที่ทำกินอันเป็นภัยร้ายแรงแก่เอกราชทางการเมืองการเศรษฐกิจอย่างเห็นได้ชัด (กระทรวงมหาดไทย , 2508 : 52) ดังนั้น จึงได้มีนโยบายที่จะควบคุมที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อน โดยมีความมุ่งหมายที่จะสงวนที่ดินของรัฐไว้ให้แก่คนไทยให้ได้มีส่วนเป็นเจ้าของที่ดิน เพื่อที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหากิน จึงได้ออกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 มีหลักการให้ผู้ต้องการที่ดินว่างเปล่าขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ (จุฑารัตน์และสนธิ์ บางยี่ขัน, 2527 : 35) โดยรัฐจะออกใบเหยียบย่ำและตราจองให้ไว้เป็นหลักฐานเบื้องต้น เมื่อผู้นั้นได้ทำประโยชน์ในที่ดินเต็มที่แล้วก็มีสิทธิที่จะรับตราจองซึ่งตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือรับโฉนดแผนที่ เป็นหลักฐานรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นต่อไป

แต่ปัญหาการจัดการที่ดินก็ยังไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้เริ่มเกิดแนวคิดในการปฏิรูปที่ดิน โดยเฉพาะภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.

2475 ในสมัยรัชกาลที่ 7 ซึ่งคณะราษฎรนำโดยนายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอแนวคิดในการจัดระบบการถือครองที่ดินในสมุดปกเหลือง หรือที่เรียกว่า “เค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติ” โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดินว่า “ให้รัฐบาลซื้อที่ดินจากประชาชนที่ต้องการขาย แล้วนำมาพัฒนาทำคูคันนาจัดทำเป็นที่ดินประกอบการเกษตรของรัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาและมีการใช้วิธีการสมัยใหม่ จากนั้นให้ราษฎรมาเป็นลูกจ้างประกอบการเกษตรของรัฐบาล” แนวคิดของนายปรีดี ได้ถูกต่อต้านคัดค้านอย่างมาก โดยถูกมองว่าเป็นระบบคอมมิวนิสต์ แนวคิดในการจัดระบบการถือครองที่ดินที่นับว่าเป็นที่มาของการปฏิรูปที่ดินจึงตกไป เนื่องจากไม่ได้รับการยอมรับในบรรดาผู้มีอำนาจในการผลักดันแนวคิดไปสู่นโยบายการบริหารประเทศในช่วงเวลานั้น (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2546 : 248)

ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของประชาชนชาวเกษตรกรที่มีมากขึ้น ทำให้พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้นตระหนักถึงปัญหาที่เริ่มก่อตัวขึ้นอย่างรุนแรง ทำให้เกิดความคิดที่จะนำแนวคิดของนายปรีดี เกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดินมาพิจารณา แต่ในที่สุดก็ไม่สามารถนำเค้าโครงเศรษฐกิจดังกล่าวมาใช้เพื่อผลักดันสู่นโยบายการปฏิรูปที่ดินได้ แต่เริ่มมีบางส่วนที่เห็นว่าแนวคิดดังกล่าวอาจนำไปสู่การแก้ปัญหาได้

แนวทางการปฏิรูปที่ดินในเวลาต่อมา ได้เริ่มมีการนำสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ทางราชการมิได้ใช้ประโยชน์ซึ่งมีเป็นจำนวนมากในสมัยนั้น นำมาจัดสรรให้แก่ประชาชนหรือเกษตรกรใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยวิธีการจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าจนกระทั่ง พ.ศ. 2485 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดในการนำที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาให้ราษฎรจับจองทำกิน นอกเหนือจากแนวคิดดังกล่าวแล้ว แนวทางเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน ซึ่งมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองเริ่มมีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาด้วย

แม้ว่ารัฐบาลในสมัยนั้นจะพยายามจัดสรรที่ดิน โดยนำที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาจัดให้แก่เกษตรกรแล้ว แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้ที่ต้องการที่ดินทำกินซึ่งมีฐานะยากจน โดยต้องขายที่ดินของตนเอง และแปรสภาพมาเป็นผู้เช่าที่ดิน ทำให้ที่ดินทำกินได้มีการเปลี่ยนมือมาสู่นายทุนที่กว้านซื้อที่ดินให้เกษตรกรเช่า และคิดค่าเช่าค่อนข้างแพง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2496 กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีแนวคิดที่จะปรับปรุงกฎหมายที่ดินเสียใหม่โดยจัดทำเป็นประมวลกฎหมายที่ดิน รวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานที่ดินทั้งหมดมาไว้ในที่เดียวกันให้เป็นหมวดหมู่ สิ่งใดที่เป็นแนวคิดใหม่ที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศก็ได้นำมาบัญญัติไว้ในที่เดียวกัน โดยบทบัญญัติของกฎหมายส่วนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับแนวคิดในการกระจายการถือครองที่ดินเป็นการให้อำนาจกับส่วน

ราชการ ทำหน้าที่จัดสรรที่ดินให้ประชาชน โดยกฎหมายที่ดินนี้ออกใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2497 กฎหมายฉบับนี้เมื่อใช้บังคับแล้ว ในส่วนอื่นไม่ค่อยมีปัญหามากนัก แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนไทย ค่อนข้างจะมีการถกเถียงกันมาก เนื่องจากกฎหมายกำหนดสิทธิในการถือที่ดินของคนไทยไว้ว่า จะถือที่ดินในกิจการต่าง ๆ ได้ ต้องไม่เกินที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมาธิราช, 2546 : 194)

1. ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่
2. ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่
3. ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม ไม่เกิน 5 ไร่
4. ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ไม่เกิน 5 ไร่

ทั้งนี้ ศิริ เกวลินสฤษดิ์ และชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ มีความเห็นว่า “เหตุผลในการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนสัญชาติไทยในขณะนั้น ก็ด้วยนโยบายที่รัฐมุ่งจะให้คนสัญชาติไทยทุกคนมีที่ทำกินหรือมีที่อยู่อาศัยโดยเฉลี่ยตามสมควรแก่อัตภาพ โดยไม่ยอมให้ชนกลุ่มน้อยถือที่ดินไว้มาก เพราะจะเป็นการเดือดร้อนแก่ชนส่วนใหญ่และจะเป็นภัยต่อความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศด้วย”

ต่อมาถึง พ.ศ. 2502 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ยกเลิกข้อจำกัดสิทธิในการถือที่ดินของคนไทย โดยให้คนไทยสามารถถือที่ดินในกิจการต่าง ๆ ได้โดยไม่จำกัดแต่ประการใด โดยให้เหตุผลในการยกเลิกครั้งนั้นว่า การกำหนดสิทธิดังกล่าวเป็นการบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2520 : 120) ดังนั้น ประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนของการจำกัดการถือครองที่ดินจึงไม่สามารถตอบสนองกระจายการถือครองที่ดินได้อีกต่อไป

การยกเลิกการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีเงิน มีอิทธิพลและฉลาดกว่า บุกเบิกที่ดินของรัฐโดยใช้ชาวบ้านบังหน้าในลักษณะที่หนุนหลังให้เข้าไปเปิดป่าใหม่ โดยการจ่ายค่าจ้างหรือค่าตอบแทนในผลผลิตให้ ในที่สุดนายทุนเหล่านั้นก็กลายเป็นเจ้าของที่ดินผืนใหญ่แห่งนั้น ผลที่สุดเกษตรกรต้องขายที่ดินที่ทำมาหากินไป แล้วก็เข้าไปบุกเบิกป่าแห่งใหม่ เป็นวงจรอย่างนี้เรื่อยไป และส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินทำลายป่าจนถึงปัจจุบัน (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2520 : 120)

อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการปฏิรูปที่ดินยังคงมีอย่างต่อเนื่อง พิจารณาได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ที่กำหนดไว้ว่าให้มีป่าไม้อย่างน้อยร้อยละ 50 ของเนื้อที่ทั้งหมดของประเทศ และหากมีจำนวนประชากรมากขึ้น ก็อาจกำหนดให้

เนื้อที่ป่าไม้ลดลงเหลือประมาณร้อยละ 40 ของเนื้อที่ทั้งหมด (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2546 : 461) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการพัฒนาประเทศในขณะนั้นให้ความสำคัญกับการจัดหาที่ดินเพื่อรองรับกับการขยายตัวของประชากร จึงกำหนดให้รัฐนำเนื้อที่ป่าไม้มาจัดให้เป็นที่ดินทำกินหากเกิดความจำเป็น เนื่องจากเมื่อประชากรมากขึ้นก็จะเกิดปัญหาความต้องการถือครองที่ดินเพื่อทำกินมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นการผลักดันให้เป็นตามแนวนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดิน แทนที่จะให้เกษตรกรแก้ปัญหากันเองโดยการบุกรุกป่าสงวน

อันที่จริงการขาดแคลนที่ดินทำกิน ไม่ใช่เกิดจากปัญหาการขยายตัวของประชากรโดยตรง เนื่องจากสิทธิในที่ดินจะมีการตกทอดไปสู่ลูกหลานอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นไปตามกฎหมายหรือตามขนบธรรมเนียมประเพณี แต่ปัญหาเกิดจากอำนาจทุนที่ครอบงำระบบเศรษฐกิจการเมือง และหน่วยงานราชการ ทำให้การแก้ปัญหาไม่ตรงจุดและประชาชนก็ยังคงขาดที่ดินทำกินมาอย่างต่อเนื่อง

ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515-2519) เนื้อหาส่วนหนึ่งของแผนฯ มีการกล่าวถึงความจำเป็นในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยกล่าวไว้ในส่วนของนโยบายในสาขาการเกษตรและชลประทานที่กำหนดว่า “ส่วนในด้านระบบการถือครองที่ดินนั้น นโยบายในด้านนี้คือ เร่งดำเนินการให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินของตนเอง กับทั้งป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตน ตลอดจนให้ความเป็นธรรมและความมั่นใจเสถียรภาพแก่ผู้เช่าที่ดิน โดยขยายและเร่งรัดงานของกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้เกษตรกร ขยายและปรับปรุงโครงการจัดที่ดินให้แก่ราษฎร และดำเนินมาตรการเป็นพิเศษที่จะช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย” ทำให้ต่อมาได้มีการจัดตั้ง “สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” (สปก.) เพื่อเป็นหน่วยงานรับผิดชอบการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรที่ยากจน

3.4 สรุป

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการจัดการที่ดินในอดีตจนถึงรัชกาลที่ 4 มีวิถีการผลิตเพื่อการบริโภค โดยมีสภาพเศรษฐกิจการเมือง สังคมแบบศักดินา ซึ่งมีกษัตริย์เป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว แต่อนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินทำกินแต่ไม่มีสิทธิในการเป็นเจ้าของที่แท้จริง โดยที่กษัตริย์ได้รับผลตอบแทนในรูปของส่วยภาษีอากรจากพืชผลต่าง ๆ แต่เมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนไปตามยุคสมัย กระแสการพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัยไหลบ่าเข้าสู่ประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะภายหลังจากการทำสนธิสัญญาบาวริ่งกับประเทศอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 มีการขยายพื้นที่ดินสำหรับใช้เป็นปัจจัยการผลิตอย่างต่อเนื่อง สภาพการผลิตแบบเดิมเป็นอุปสรรคขัดขวางการเปลี่ยนแปลงไปสู่การผลิตเพื่อการค้า ในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงนำระบบ

กรรมสิทธิ์ปัจเจกในที่ดินเข้ามาใช้อย่างเป็นทางการ สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากระบบเศรษฐกิจซึ่งเป็นวิถีการผลิตเพื่อยังชีพไปเป็นการผลิตเพื่อการค้า ทำให้กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิการใช้ที่ดินในอดีตไม่เหมาะสมกับการผลิตเพื่อการค้า และการสะสมทุน รัฐจึงต้องมีการปรับปรุงกฎระเบียบในการจัดการที่ดินโดยสร้างระบบความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เปลี่ยนจากสิทธิการใช้มาเป็นสิทธิครอบครองและนำไปสู่การได้รับกรรมสิทธิ์ เพื่อกระตุ้นจูงใจให้ราษฎรเร่งทำการผลิตเพาะปลูก เพื่อส่งออกเป็นสินค้า และสร้างมูลค่าให้กับรัฐซึ่งก็หนีไม่พ้นกษัตริย์และชนชั้นสูง ซึ่งกลายเป็นเจ้าที่ดิน

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบอำนาจปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นรูปแบบประชาธิปไตย ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวมีการเปลี่ยนผู้กุมอำนาจรัฐจากกลุ่มเจ้ามาเป็นกลุ่มที่ได้เข้ายึดอำนาจรัฐและสถาปนาตนขึ้นเป็นผู้นำและกำหนดความเปลี่ยนแปลง แต่กลุ่มผู้นำก็ได้รับแรงกดดันจากสภาวะทางเศรษฐกิจและการเมืองจากภายนอกประเทศด้วย ซึ่งมีผลต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของไทย โดยเฉพาะการจัดสรรที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ พิจารณาจากเนื้อหากฎหมายที่ดินในช่วงเวลาดังกล่าวที่ได้พัฒนามาเป็นประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการที่ดิน ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการจัดระบบกรรมสิทธิ์เอกชนในที่ดินให้ผู้ที่ครอบครองที่ดินอยู่มีกรรมสิทธิ์และความเป็นเจ้าของอย่างสมบูรณ์ เพื่อเร่งรัดการผลิตซึ่งอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม จึงทำให้ระบบกรรมสิทธิ์มีความสำคัญมากที่จะสนับสนุนเป้าหมายของรัฐและกลุ่มผู้มีอำนาจ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

รัฐกับการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชน

จากการศึกษาแนวคิดและวิธีการในการจัดการที่ดินของไทยในแต่ละช่วงเวลาจะพบว่า จุดมุ่งหมายการจัดการที่ดินในอดีตก่อนสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จะเน้นที่การกระตุ้นและส่งเสริมให้ประชาชนใช้ที่ดินก่อให้เกิดประโยชน์ในการผลิตสินค้าเพื่อการยังชีพ นำมาใช้บริโภคในครัวเรือน จึงทำให้ระบบกรรมสิทธิ์เอกชนยังไม่มีความสำคัญมากนัก เนื่องจากที่ดินยังมีอยู่เป็นจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการ เพราะจำนวนประชากรยังมีไม่มาก แต่เมื่อเข้าสู่ช่วงสมัยของการผลิตเพื่อขายในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยเฉพาะภายหลังการทำสนธิสัญญาบาวริ่งในปี พ.ศ. 2398 ทำให้ประเทศเริ่มมีการค้าเสรีกับต่างประเทศมากยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง จำเป็นต้องมีการขยายพื้นที่ทำการเพาะปลูก ทำให้มีการขยายการขุดคลองตลอดจนสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพิ่มมากขึ้นด้วย ซึ่งเห็นเด่นชัดในสมัยรัชกาลที่ 5

ดังนั้น เมื่อที่ดินกลายเป็นปัจจัยการผลิตที่มีค่า อย่างยิ่งสำหรับการดำรงชีพ ทำให้ประชาชนเริ่มต้องการกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากยิ่งขึ้นเพราะเป็นเครื่องรับประกันว่าตนเองเป็นผู้ครอบครองที่ดินที่แท้จริงจึงก่อให้เกิดการแย่งชิงกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยเฉพาะที่ดินที่อยู่ในเขตราบลุ่มแม่น้ำ ซึ่งเป็นเขตที่ที่ดินอุดมสมบูรณ์ โดยมีการขุดคลองมากขึ้นในช่วง พ.ศ. 2413-2447 ปรากฏว่ามีการขุดคลองถึง 15 คลอง สามารถขยายพื้นที่เพาะปลูกได้ถึง 1,314,005 ไร่ ประชาชนเพิ่มความสนใจที่จะจับจองที่ดินกันมากขึ้น เพราะตั้งแต่ พ.ศ. 2430 เป็นต้นมา ภาวะการค้าข้าวของไทยขายได้ดี ราคาสูง ทำให้ประชาชนต้องการที่ดินปลูกข้าวมากขึ้น ที่ดินจึงมีราคาและเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากไร่ละ 1 บาทใน พ.ศ. 2423 เป็นไร่ละ 37.50 บาทใน พ.ศ. 2447 ในช่วงระยะเวลาเพียง 14 ปี ราคาที่ดินสูงขึ้นเกือบถึง 38 เท่า (กิตติ ตันไทย, 2527 : 242)

การแย่งชิงที่ดินเริ่มกลายเป็นปัญหาสำคัญของประชาชน จึงต้องมีการพัฒนารูปแบบการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินให้เป็นแบบแผน และหากพิจารณาจากกฎหมายและรูปแบบการจัดการที่ดินแล้วจะเห็นว่าเจตนารมณ์ในการจัดการที่ดินที่สำคัญภายหลังการเปลี่ยนรูปแบบการปกครองประเทศจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นระบบประชาธิปไตย และรูปแบบเศรษฐกิจทุนนิยม ก็คือ การมุ่งจัดระบบกรรมสิทธิ์เอกชนในที่ดินให้กับประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกร เพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์จากที่ดินในการเพาะปลูกทำเกษตรกรรม สร้างรายได้ให้กับตนเองและประเทศชาติ

ดังนั้น เมื่อระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินมีความสำคัญต่อแนวคิดของรัฐ จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการที่ดินโดยเฉพาะในเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ให้เป็นระบบและมี

มาตรฐาน นั่นคือ รัฐได้ออกแบบและมอบหมายอำนาจให้กรมที่ดิน มีหน้าที่หลักในการจัดทำทะเบียนที่ดิน คือ รังวัดทำแผนที่ หมายเขตที่ดิน ออกโฉนด รักษาสิ่งสำคัญ หรือรักษาทะเบียนที่ดินและจัดการโอนแก้ทะเบียนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้ออกโฉนดไปแล้ว แต่ทั้งนี้ การจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชนในปัจจุบันได้มีหลายหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการ ซึ่งเกิดจากรูปแบบการจัดระบบราชการที่มีลักษณะเชิงขยายและมีรูปแบบแนวทางในการจัดระบบสิทธิในที่ดินให้กับประชาชนที่แตกต่างกันไป แต่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือ ต้องการให้ประชาชนเกษตรกรมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ทางการเกษตรให้มากที่สุด

ในบทนี้จะกล่าวถึงรูปแบบและวิธีการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ กฎหมายที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสภาพผลที่เกิดขึ้น เพื่อที่จะได้เห็นภาพรวมของการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของไทย

4.1 การจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ

เนื่องจากการถือครองที่ดินสามารถบ่งบอกถึงสถานะความมั่งคั่งแห่งอำนาจของผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งการถือครองที่ดินจะมีสภาพอย่างไรขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจว่าจะประสงค์เช่นใดและผู้มีอำนาจจะทำตามที่ตนประสงค์ได้นั้นก็ต้องได้รับการสนับสนุนและยอมรับจากผู้อื่นให้มีอำนาจเช่นนั้น สิทธิในการถือครองที่ดินจึงกระจายกันไปตามขนาดแห่งอำนาจของแต่ละสถาบันในสังคม (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2520 : 44) นายทุนที่ดินมีอำนาจเหนือผู้เช่าเพราะผู้เช่าต้องพึ่งพานายทุนที่ดินในการยังชีพ แต่ขณะเดียวกันอำนาจของนายทุนก็ไม่เหนืออำนาจของรัฐซึ่งมีผู้สนับสนุนมากกว่า เมื่อใดรัฐต้องการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ รัฐจึงอาจเวนคืนที่ดินมาได้ การยอมรับให้บุคคลหนึ่งมีสิทธิในที่ดินจึงเป็นไปอย่างมีขอบเขตจำกัด

ดังนั้น เมื่อการช่วงชิงเพื่อครอบครองที่ดินเริ่มกลายเป็นปัญหาสำคัญของประชาชน จึงต้องมีการพัฒนารูปแบบการจัดระบบกรรมสิทธิ์เกิดขึ้นให้เป็นแบบแผน สำหรับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดิน จากเดิมในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเรียกว่า เสนา นายระวาง นายอากร ในสังกัดกรมนา จัดคนเข้าอยู่ในที่ดิน และเป็นผู้เก็บภาษีอากรเข้าท้องพระคลัง โดยอยู่ภายใต้สังกัดของกรมนา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปฏิรูประบบราชการและจัดแบ่งรูปแบบการบริหารราชการออกเป็น 12 กระทรวง มีการแบ่งงานความรับผิดชอบในแต่ละกระทรวงให้ชัดเจนขึ้น และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงเกษตรพาณิชยการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเรื่องการบริหารงานที่ดิน และให้ดำเนินงานเรื่องสิทธิในที่ดินให้รัดกุมขึ้น

เพื่อแก้ปัญหาการแย่งชิงที่ดิน แต่ในการดำเนินการจะต้องมีการทำแผนที่ระวางอย่างละเอียด ซึ่งไม่สามารถทำได้อย่างรวดเร็วเพราะช่างแผนที่มีน้อย การทำหลักฐานเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินจึงยังชะงักลงไป ต่อมากระทรวงเกษตรพาณิชยการยุบเลิกไป และได้สถาปนากระทรวงเกษตราธิการขึ้นใหม่ โปรดเกล้าฯ ให้พระยาเทเวศรวงศ์วิวัฒน์ หรือ ม.ร.ว. หลาน กุญชร (ตำแหน่งในขณะนั้น) มาดำรงตำแหน่งเสนาบดีเมื่อวันที่ 2 กันยายน ร.ศ. 118 (พ.ศ. 2442) (100 ปี กรมที่ดิน : 16) และโปรดเกล้าฯ ให้พระยาประชาชีพบริบาล (ผึ่ง ชูโต) เป็นข้าหลวงเกษตร ออกไปดำเนินการออกโฉนดที่ดิน โดยให้อยู่ในบังคับบัญชาของเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า ข้าหลวงเกษตรพร้อมด้วยเจ้าพนักงานกรมแผนที่ได้เริ่มออกเดินสำรวจเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) โดยโปรดเกล้าพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ผู้ที่ถือโฉนดที่ดิน เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โฉนดที่ดินฉบับแรกเป็นของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ออกเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ที่ตำบลบ้านแป้ง อำเภอพระราชวัง จังหวัดกรุงเก่า (พระนครศรีอยุธยา) เนื้อที่ 89-1-52 ไร่ การทำทะเบียนที่ดินให้เป็นหลักฐานเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจัง

ต่อมามีการออกโฉนดตราจอง ซึ่งเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้ว แต่ยังออกโฉนดที่ดินไปไม่ถึง หลังจากนั้นได้มีการจัดตั้งหอทะเบียนที่ดินแห่งแรก คือ หอทะเบียนมณฑลกรุงเก่า ที่สภาคารราชประยูร ในพระราชวังบางปะอิน เมื่อวันที่ ยี่สิบสาม เดือนหก รัตนโกสินทรศก 120 ซึ่งตรงกับวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2444 และหลังจากได้มีการจัดตั้งหอทะเบียนขึ้นแล้ว ก็ได้มีการสถาปนากรมทะเบียนที่ดิน หรือกรมที่ดินปัจจุบันขึ้นในกระทรวงเกษตราธิการ ตรงกับวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2444

หลังจากการเปลี่ยนระบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 กรมทะเบียนที่ดินเปลี่ยนชื่อมาเป็นกรมที่ดิน โดยโอนมาสังกัดกระทรวงมหาดไทยก่อน ต่อมาให้รวมกรมทะเบียนที่ดินกับกรมรังวัด เรียกว่า กรมที่ดิน หลังจากนั้นได้มี พ.ร.บ. จัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2476 โอนกรมที่ดินมาสังกัดอยู่ในกระทรวงเศรษฐการและเปลี่ยนชื่อ กรม เป็น “กรมที่ดินและโลหกิจ” และโอนไปสังกัดกระทรวงเกษตราธิการอีกครั้ง เมื่อ พ.ศ.2478 จนกระทั่ง พ.ศ. 2484 มี พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ออกมาใช้บังคับอีก แยกกรมที่ดินและโลหกิจออกจากกัน ให้มีสภาพเป็นกรมทั้ง 2 กรมคือ แยกกรมโลหกิจไปสังกัดกระทรวงเศรษฐกิจ และแยกกรมที่ดินมาสังกัดกระทรวงมหาดไทยจนถึงปัจจุบัน

ทั้งนี้ ตั้งแต่มีการจัดตั้งกรมที่ดินในปี พ.ศ. 2444 ในช่วงของการปฏิรูประบบราชการสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมากรมที่ดินมีหน้าที่หลักในการจัดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยได้

ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำและคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของประชาชนมาอย่างต่อเนื่อง ในสังกัดกระทรวงเกษตราธิการ จนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการรวมกระทรวงเกษตราธิการ กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม เป็นกระทรวงเดียวกันเรียกว่า กระทรวงเกษตรพาณิชยการ และได้ปรับเปลี่ยนให้กรมที่ดินไปอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย อันเนื่องมาจากงานที่ดินซึ่งส่วนใหญ่ในขณะนั้นนอกจากจะเป็นการจดทะเบียนที่ดิน การทำหลักฐานแห่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว ยังมีงานเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินให้กับประชาชนเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินมากขึ้น ประกอบกับเริ่มมีปัญหาการเก็งกำไรในที่ดินและการกว้านซื้อที่ดินจากนายทุน ทำให้รัฐเริ่มมีมาตรการจำกัดการถือครองที่ดินทั้งในส่วนของประชาชนชาวไทยและคนต่างด้าว โดยมองว่าการจัดการที่ดินเริ่มมีปัญหากระทบกับความมั่นคงของประเทศ ซึ่งงานทั้งหลายเหล่านี้ได้มอบให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การรังวัด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานดังกล่าวเป็นผู้ทำงานภายใต้สังกัดกระทรวงมหาดไทย จึงอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ต้องมาอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย เพื่อทำให้การกำกับดูแลงานที่ดินเป็นไปอย่างสะดวก ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีบทบาทสำคัญกับการปกครองบ้านเมืองมาตั้งแต่อดีต กุมอำนาจบริหารและครอบคลุมงานที่เป็นฝ่ายพลเรือนแทบทั้งหมด และหากพิจารณาจากโครงสร้างของกระทรวงมหาดไทยถือได้ว่ามีความใหญ่โตและครอบคลุมภารกิจในการบริหารและพัฒนาประเทศเกือบทุกด้าน จึงทำให้กระทรวงมหาดไทยต้องเข้ามาดูแลงานจัดการที่ดินของประเทศด้วย

ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2497 ได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีหลักการเรื่องการจัดที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เปลี่ยนหลักการเดิมซึ่งตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ให้ราษฎรเป็นฝ่ายมายื่นคำขอจับจองแล้วเจ้าหน้าที่จึงจะพิจารณาอนุญาต แต่ตามหลักการในประมวลกฎหมายที่ดินให้รัฐเป็นฝ่ายจัดที่ดินให้ราษฎรเข้าไปอยู่อาศัยทำประโยชน์ หรือเข้าไปขอจับจองในที่แปลงเล็กแปลงน้อยที่รัฐจัดไว้ให้ตามความเหมาะสมกับครอบครัว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมมิให้ราษฎรบุกรุกเข้าไปในที่ดินก่อนแล้วจึงมาขอจับจองภายหลัง

การจัดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินช่วงที่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินนั้นเป็นช่วงที่ประเทศกำลังพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2494- 2503 ก่อนเริ่มแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ที่ดินยังคงเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญที่สุด ในขณะนั้นประเทศไทยใช้เนื้อที่เพาะปลูกประมาณ 70 ล้านไร่ หรือร้อยละ 20 ของเนื้อที่ทั้งหมด ในจำนวนนี้มีเนื้อที่เพาะปลูกประมาณ 10 ล้านไร่เท่านั้นที่จะได้รับประโยชน์จากการชลประทานตามโครงการที่ดำเนินการเสร็จแล้ว (พินิต สุวรรณชฎ, ม.ป.ป. : 7) ซึ่งมีแนวทางที่จะพัฒนาการใช้ที่ดินให้เกิด

ประโยชน์ได้อีกมากด้วยการขยายเนื้อที่เพาะปลูก ขยายการชลประทาน และการแก้ไขวิธีการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จนมาถึงปัจจุบันการจัดการที่ดินได้มีพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงไปตามเหตุการณ์และความจำเป็นในแต่ละสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของเหตุผลทางด้านการเมืองและทางเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่

รูปแบบการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ

กรมที่ดินเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการออกเอกสารสิทธิที่แสดงถึงสิทธิและกรรมสิทธิ์ในที่ดินของผู้เป็นเจ้าของ ซึ่งมีหลายประเภทที่สำคัญ ดังนี้

1. แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) คือ ใบแจ้งการครอบครองที่ดินเป็นหลักฐานว่าผู้ครอบครองเป็นผู้แจ้งว่า ตนครอบครองที่ดินแปลงใด (แต่ปัจจุบันไม่มีการแจ้ง ส.ค.1 อีกแล้ว) ผู้ที่ต้องแจ้งการครอบครองตามแบบ ส.ค. 1 คือ ผู้ที่ทำประโยชน์ในที่ดินก่อนหน้าวันที่ 1 ธันวาคม 2497 และยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ ดังนั้น ส.ค.1 ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิที่ดิน เพราะไม่ใช่หลักฐานที่ทางราชการออกให้เพียงแต่เป็นการแจ้งการครอบครองที่ดินของราษฎรเท่านั้น ดังนั้นตามกฎหมาย ที่ดินที่มี ส.ค.1 จึงทำการโอนกันได้เพียงแต่แสดงเจตนาสละการครอบครองและไม่ยึดถือพร้อมส่งมอบให้ผู้รับโอนไปเท่านั้น ก็ถือว่าเป็นการโอนกันโดยชอบแล้ว ทั้งนี้ ผู้มี ส.ค.1 มีสิทธินำมาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 น.ส. 3 ก. หรือ น.ส. 3 ข) แล้วแต่กรณี

ที่มาของ ส.ค.1 คือ มาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ในปี พ.ศ.2515 ได้มีการประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2515 ยกเลิกความในวรรค 2 ของมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน จึงป็นอันว่านับแต่วันประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้มีการบังคับใช้แล้ว ก็จะไม่มีการผ่อนผันการแจ้งการครอบครองที่ดินอีก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ จะไม่มีการออก ส.ค.1 ให้กับผู้ถือครองที่ดินอีกต่อไป ต่อมาในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551 ได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 บทบัญญัติมาตรา 8 กำหนดให้ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยขน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่จะมีการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินและมิได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินนั้นมายื่นคำขอเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสองปีนับแต่วันที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งก็คือภายในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2553 เมื่อพ้นกำหนดเวลาแล้ว หากมีผู้นำ ส.ค.1 มาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ให้ได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่จะมีการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

2. ใบจอง (น.ส.2) คือ หนังสือที่ทางราชการออกให้เพื่อเป็นการแสดงความยินยอมให้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเป็นการชั่วคราว ซึ่งใบจองนี้จะออกให้แก่ราษฎรที่ทางราชการได้จัดที่ดินให้ทำกินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งทางราชการจะมีประกาศเปิดโอกาสให้จับจองเป็นคราว ๆ ในแต่ละท้องที่ ทั้งนี้ ผู้มีใบจองจะต้องทำประโยชน์ในที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับใบจองและจะต้องทำประโยชน์ให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 75 ของที่ดินที่จัดให้ ที่ดินที่มีใบจองนี้จะโอนให้แก่บุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะตกทอดทางมรดก เมื่อทำประโยชน์ตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว ก็มีสิทธินำใบจองนั้นมาขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 น.ส.3 ก. หรือ น.ส. 3 ข) หรือโฉนดที่ดินได้ แต่หนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินนั้นจะต้องตกอยู่ในบังคับห้ามโอนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

3. หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 น.ส.3 ก. และ น.ส. 3 ข.) คือ หนังสือรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว

น.ส.3 จะออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินทั่ว ๆ ไป ในพื้นที่ที่ไม่มีระวาง มีลักษณะเป็นแผนที่รูปลอย ไม่มีการกำหนดตำแหน่งที่ดินแน่นอน หรือออกในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งรัฐมนตรียังไม่ได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ (นายอำเภอท้องที่เป็นผู้ออก)

น.ส.3 ก จะออกในท้องที่ที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ โดยมีการกำหนดตำแหน่งที่ดินในระวางรูปถ่ายทางอากาศ (เจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ออก)

น.ส.3 ข จะออกในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ และรัฐมนตรีได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแล้ว (เจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ออก)

4. ใบไต่สวน คือ หนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดินเป็นหนังสือแสดงให้ทราบว่าได้มีการสอบสวนสิทธิในที่ดินแล้ว สามารถจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ใบไต่สวนไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ แต่สามารถจดทะเบียนโอนให้กันได้ ถ้าที่ดินมีใบไต่สวนและมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์แสดงว่าที่ดินนั้นนายอำเภอได้รับรองการทำประโยชน์แล้ว เมื่อจดทะเบียนโอนจะต้องจดทะเบียนในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ก่อน แล้วจึงมาจดแจ้งหลังใบไต่สวน แต่ถ้าใบไต่สวนมีแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หรือไม่มีหลักฐานที่ดินใดๆ

และเป็นที่ดินที่นายอำเภอยังไม่รับรองการทำประโยชน์ จะจดทะเบียนโอนกันไม่ได้ เว้นแต่เป็นการจดทะเบียนโอนมรดก

5. โฉนดที่ดิน คือ หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดินในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งออกให้ตามกฎหมายเก่า แต่ก็ถือว่ามีกรรมสิทธิ์เช่นกัน ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ถือว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นอย่างสมบูรณ์ เช่น มีสิทธิใช้ประโยชน์จากที่ดิน มีสิทธิจำหน่าย มีสิทธิขัดขวางไม่ให้ผู้ใดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ตารางที่ 4.1

แสดงความแตกต่างเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกสารสิทธิ

ประเภทเอกสารสิทธิ	สิทธิในที่ดิน	ความมั่นคงของสิทธิ	การเปลี่ยนแปลงการถือครอง
ส.ค. 1	สิทธิครอบครอง	แสดงความเป็นเจ้าของแต่ไม่มีสิทธิเด็ดขาด	แสดงเจตนาสละการครอบครองให้ผู้รับโอน
ใบจอง	สิทธิครอบครอง	แสดงความเป็นเจ้าของแต่ไม่มีสิทธิเด็ดขาด	โอนไม่ได้เว้นแต่ตกทอดทางมรดก
น.ส. 3/ น.ส. 3 ก	สิทธิครอบครอง	แสดงความเป็นเจ้าของแต่ไม่มีสิทธิเด็ดขาด	จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่
โฉนดที่ดิน	กรรมสิทธิ์	มีสิทธิเด็ดขาดและมั่นคงถาวรที่สุด	จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าบุคคลจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ต่อเมื่อที่ดินนั้น ๆ มีโฉนดที่ดินอันเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน (ยกเว้นกรณีที่บ้าน ที่สวน ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งถือว่ามีกรรมสิทธิ์ตามแนวคำพิพากษาฎีกา) แต่ในกรณีที่เจ้าของที่ดินแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่มีเอกสารอย่างอื่นอันได้แก่ ใบเหยียบย่ำ ตราจอง ใบจอง ส.ค. 1 (แบบแจ้งการครอบครอง) หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ผู้นั้นยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมาย และที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินในทางกฎหมาย เรียกว่า “ที่ดินมือเปล่า” ซึ่งผู้เป็นเจ้าของมีเพียง “สิทธิครอบครอง” เท่านั้น ดังนั้น โฉนดที่ดินจึงมีค่าแตกต่างจากเอกสารสิทธิประเภทอื่น ๆ

ในแง่ของ “กรรมสิทธิ์” และ “สิทธิครอบครอง” และส่งผลไปถึงความมั่นคงแห่งการเป็นเจ้าของและการครอบครองที่ดิน

สิทธิครอบครองเป็นเรื่องของการยึดถือทรัพย์สิน โดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน (มาตรา 1367 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ซึ่งหากเป็นการแสดงเจตนาในเรื่องสิทธิครอบครองในที่ดินจะมีได้เฉพาะในที่ดินมือเปล่า คือ ที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และในมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็บัญญัติถึงสิทธิในที่ดินไว้ว่า “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามกฎหมายจึงมี 2 ลักษณะ คือ

1. ผู้เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งมีโฉนดที่ดิน ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น

2. ผู้เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งไม่มีโฉนดที่ดินมีเพียง ส.ค. 1 (แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน) น.ส. 3 (หนังสือรับรองการทำประโยชน์) น.ส. 3 ก (หนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยวิธีกำหนดตำแหน่งที่ดินในแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ) หรือใบไต่สวน (หนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน) หรือไม่มีหนังสือแสดงสิทธิใด ๆ ในที่ดินเลย ผู้เป็นเจ้าของมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น ไม่มีกรรมสิทธิ์

ในทางกฎหมาย สิทธิครอบครองเป็นสิทธิที่มีความยิ่งใหญ่รองจากกรรมสิทธิ์ ผู้มีสิทธิครอบครองมีสิทธิใช้สอยทรัพย์สินมีสิทธิปลดเปลื้องการรบกวนการครอบครอง มีสิทธิเรียกเอาคืนการครอบครอง และมีสิทธิโอนไปซึ่งสิทธิครอบครอง สิทธิครอบครองใช้ยันได้ต่อบุคคลทั่วไป เว้นแต่ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจึงมีสิทธิดีกว่าผู้มีสิทธิครอบครอง

การโอนไปซึ่งสิทธิครอบครองที่ดิน สามารถทำได้โดยส่งมอบทรัพย์สินที่ครอบครองให้แก่ผู้รับโอนตามนัยมาตรา 1378 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ใช่โดยนิติกรรมหรือสัญญาที่สำเร็จได้โดยแสดงเจตนา แม้จดทะเบียนซื้อขายสิทธิครอบครองแล้ว ถ้ายังไม่ส่งมอบก็ต้องบังคับให้ส่งมอบอีกชั้นหนึ่ง มิใช่ได้สิทธิครอบครองไปแล้วโดยอัตโนมัติ การส่งมอบอาจทำได้โดยตรงหรือโดยปริยาย การโอนโดยมือสั้นหรือโดยทางลัดไม่ใช่แสดงเจตนาโอนโดยทำเป็นหนังสือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นคนละเรื่องกับการแสดงเจตนา และคำสั่งตามนี้ไม่ต้องจดทะเบียน เป็นข้อเท็จจริงตามธรรมดาทั่วไป หรือจะทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกวิธีหนึ่งก็ได้

ผลของการมีกรรมสิทธิ์กับสิทธิครอบครองแตกต่างกัน ในทางกฎหมายหลายประการ เช่น

ประการแรก การโอนกรรมสิทธิ์ต้องทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 4 ทวิ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา

456 (ถ้าเป็นการซื้อขาย) มาตรา 519 (ถ้าเป็นการแลกเปลี่ยน) และมาตรา 525 (ถ้าเป็นการให้) แต่ถ้าเป็นที่ดินไม่มีโฉนดการกระทำโดยการส่งมอบ หรือโดยทำเป็นหนังสือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้

ประการที่สอง เมื่อมีผู้แย่งสิทธิในที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินซึ่งมีโฉนดผู้เป็นเจ้าของจะฟ้องผู้แย่งเมื่อใดก็ได้ไม่มีกำหนดเวลา เว้นแต่ผู้แย่งที่ดินอ้างการได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครอง (ครอบครองปรปักษ์) ผู้เป็นเจ้าของจึงต้องฟ้องภายใน 10 ปี แต่ถ้าเป็นที่ดินที่ยังไม่มีโฉนดที่ดินผู้เป็นเจ้าของต้องฟ้องผู้แย่งการครอบครองภายใน 1 ปี นับแต่เวลาแย่งการครอบครอง

ประการที่สาม การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 นั้น จะมีได้เฉพาะที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเท่านั้น ที่ดินซึ่งยังไม่มีโฉนดที่ดินจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไม่ได้ แม้ว่าจะครอบครองมาช้านานเพียงใดก็ตาม (คำพิพากษาฎีกาที่ 308/2490) ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าที่ดินที่ยังไม่มีโฉนดที่ดิน ผู้เป็นเจ้าของไม่มีกรรมสิทธิ์ ฉะนั้นผู้ที่ครอบครองก็จะมีกรรมสิทธิ์มิได้เช่นเดียวกัน (สุจิต จงประเสริฐ,2540 : 48)

ประการที่สี่ กรณีทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า สำหรับที่ดินที่มีโฉนด 10 ปี สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ 5 ปี ติดต่อกัน อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้นได้ (ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 6)

ประการสุดท้าย การทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งต้องไปดำเนินการต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดิน สำหรับโฉนดที่ดินไม่ต้องประกาศก่อนการจดทะเบียน (เว้นแต่เป็นการโอนมรดก ตามนัยมาตรา 81 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) ส่วนเอกสารสิทธิประเภทอื่น เช่น น.ส. 3 (หนังสือรับรองการทำประโยชน์) ต้องประกาศก่อนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีกำหนด 30 วัน ตามนัยกฎกระทรวงฉบับที่ 7 ข้อ 5 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ยกเว้นกรณี น.ส. 3 ก. (หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยวิธีกำหนดตำแหน่งในรูปถ่ายทางอากาศ) ไม่ต้องประกาศก่อนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เพราะขั้นตอนวิธีการออก น.ส.3 ก. มีความชัดเจน มีรูปแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศยึดโยง ขอบเขตพื้นที่จึงไม่ต้องประกาศ เพื่อหาผู้คัดค้านว่า ผู้ขอทำนิติกรรมเป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริงหรือไม่

ในด้านของความเชื่อถือโฉนดที่ดินมีระบบวิธีการรังวัดและทำแผนที่ เพื่อแสดงอาณาเขตระยะมุม ตำแหน่งที่ตั้ง เนื้อที่ และแสดงแปลงข้างเคียงที่แน่นอนชัดเจนและเชื่อถือได้มากกว่า น.ส. 3, น.ส. 3 ก และเอกสารสิทธิประเภทอื่น จึงได้รับการยอมรับโดยทั่วไปทั้งจากบุคคล ราชการ และสถาบันการเงิน ในการเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันต่าง ๆ แม้กระทั่งการจัดสรรที่ดินเพื่อการค้าของเอกชน รัฐยอมรับในที่ดินที่มีโฉนดเท่านั้น และควบคุมให้ผู้ประกอบการร้องขอ

อนุญาตจัดสรรต่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินเอกชน ส่วนเอกสารสิทธิประเภทอื่นไม่อยู่ในข่ายที่จะต้องยื่นคำขอ

ในด้านของคุณค่าของโฉนดที่ดิน เนื่องจากโฉนดที่ดินมีความมั่นคง และเชื่อถือได้ตลอดจนมีหลักกรรมสิทธิ์ ดังนั้น คุณค่าของโฉนดที่ดินจึงมีสูงกว่าเอกสารสิทธิประเภทอื่น หรือที่ดินมือเปล่าที่มีเพียงสิทธิครอบครองและได้รับการยอมรับในด้านของราคา นอกจากนั้น ราคาประเมินที่ดินระหว่างที่ดินมีโฉนดมีแนวโน้มราคาสูงกว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือที่ดินที่มีเพียงสิทธิครอบครองอีกด้วย

ตารางที่ 4.2
ปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ
(ตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก พ.ศ. 2444 **จนถึง สิงหาคม** 2552)

ประเภท	จำนวนเอกสารสิทธิ (แปลง)	จำนวนเนื้อที่		
		ไร่	งาน	วา
โฉนด	26,567,384	96,512,137	3	12
น.ส.3 ก	3,607,501	18,837,814	2	35
น.ส. 3	1,108,737	10,111,558	0	89
ใบจอง	155,677	1,452,897	3	29
รวม	31,439,299	126,914,408	1	65

ที่มา : กรมที่ดิน (ข้อมูล ณ วันที่ 16 **ตุลาคม** 2552)

4.2 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชน

สำหรับกฎหมายที่เป็นแม่บทในการจัดการที่ดินของรัฐนั้น คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีการรวบรวมบทบัญญัติกฎ ระเบียบ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดินของประชาชนไว้ด้วยกัน โดยมีหลักเกณฑ์ที่บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้ (มาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497)

1. ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับหรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

2. ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น

หรืออาจจะกล่าวได้ว่าการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินในปัจจุบัน สามารถที่จะมีได้ในกรณีต่อไปนี้ คือ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2546 : 160)

1. ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ
2. ได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน
3. ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ
4. ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่น

1. ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

กรณีดังกล่าว แยกได้ดังนี้

1.1 ได้รับโฉนดแผนที่ตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 และตาม พ.ร.บ. ออก
โฉนดที่ดิน ร.ศ. 127

1.2 ได้รับโฉนดตราจอง ตาม พ.ร.บ. ออกโฉนดตราจอง ร.ศ. 124

1.3 ได้รับตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ตาม พ.ร.บ. ออกโฉนดที่ดินฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479

1.4 ได้ครอบครองที่ดินที่มีสภาพเป็นที่บ้านหรือที่สวนตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 42

บุคคลที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ทั้ง 3 ชนิดนี้ ก็ถือว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตลอดไป นอกจากนั้นผู้รับโอนโดยนิติกรรมในที่ดินทั้งสามชนิดนี้ หรือรับโอนโดยผลของกฎหมาย เช่น โดยทางมรดกจากที่ดินทั้งสามชนิดนี้ก็มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตลอดไป

สำหรับกรณีที่บ้านหรือที่สวนตามกฎหมายเบ็ดเสร็จบทที่ 42 ผู้รับโอนโดยนิติกรรมหรือรับโอนโดยทางมรดกในที่ดินทั้งสองประเภทนี้ก็มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวเช่นกัน

2. ได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมีได้ในกรณีที่ผู้นั้นได้รับโฉนดที่ดินในกรณีที่มีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 และ 58 ทวิ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ออกไปทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้ เจ้าของที่ดินเหล่านั้นก็มานำเดินสำรวจ เมื่อเจ้าหน้าที่ออกโฉนดให้แล้วก็ถือว่าได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น

นอกจากนั้นในกรณีที่ได้มีการขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 หรือ 59 ทวิ ผู้ขอต้องไปยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สำนักงานที่ดินนั้น ๆ เมื่อเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการออกโฉนดให้ไปแล้ว ผู้นั้นก็ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไป

3. ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

แต่เดิมเรื่องนี้มีกฎหมายเก่าใช้บังคับ คือ พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ต่อมากฎหมายฉบับนี้ถูกยกเลิกและแก้ไขใหม่หมดทั้งฉบับ เป็น พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ตามกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) และกรมส่งเสริมสหกรณ์ (เดิมคือกรมสหกรณ์ที่ดิน) ที่จะเป็นผู้ดำเนินการในการจัดที่ดินของรัฐให้กับบุคคลบางประเภท โดยกรมประชาสงเคราะห์เป็นผู้จัดในรูปนิคมสร้างตนเอง เช่น นิคมพระพุทธบาทสระบุรี หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์จะจัดในรูปนิคมสหกรณ์ เมื่อได้มีการจัดสรรที่ดินให้บุคคลผู้เป็นสมาชิกดังกล่าวแล้ว และสมาชิกดังกล่าวได้ทำประโยชน์ในที่ดินครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้ว เจ้าหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์จะออกหนังสือสำคัญ คือ น.ค.3 ให้เป็นหลักฐานเพื่อให้สมาชิกนำมาแสดงในการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป และเมื่อได้รับโฉนดที่ดินแล้ว ก็ถือว่าผู้นั้นได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

4. ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่น

กฎหมายอื่นในที่นี้มีหลายฉบับ เช่น

4.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ป.พ.พ.) มีในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการครอบครองปรปักษ์ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1382 ที่ดินที่จะครอบครองปรปักษ์ได้ จะต้องเป็นที่ดินมีกรรมสิทธิ์แล้ว ที่ดินมือเปล่าจะถูกครอบครองปรปักษ์ไม่ได้ ดังนั้น ที่ดินที่จะถูกครอบครองปรปักษ์ได้จะต้องเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์อย่างหนึ่งอย่างใดใน 4 อย่างตามที่กล่าวไว้แล้ว หรือมิฉะนั้นจะต้องเป็นที่บ้านหรือที่สวนตามกฎหมายเบ็ดเสร็จบทที่ 42 เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการครอบครองปรปักษ์นั้น กรรมสิทธิ์ในกรณีนี้มิได้เกิดขึ้นจากการที่ผู้ครอบครองปรปักษ์มีชื่ออยู่ในหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ แต่เกิดขึ้นจากการกระทำของผู้ครอบครองปรปักษ์เองที่ได้กระทำการครอบครองโดยสงบ เปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของติดต่อกันเป็นเวลา 10 ปี ดังนั้น กรรมสิทธิ์ในที่ดินของผู้ครอบครองปรปักษ์ จึงเป็นกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมาย มิได้เกิดขึ้นจากการมีชื่อในหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด

(ข) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยทางมรดกตาม ป.พ.พ. มาตรา 1599 และ 1600 คือเมื่อเจ้ามรดกตาย ทรัพย์สินของเจ้ามรดกทั้งหมดรวมทั้งที่ดิน ก็จะตกทอดแก่ทายาททันที

โดยบทบัญญัติของกฎหมาย ถ้าที่ดินที่ตกเป็นมรดกแก่ทายาทนั้นเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ (คือที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์อย่างหนึ่งอย่างใดใน 4 อย่าง หรือที่บ้านหรือที่สวนตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 42) ทายาทก็จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นทันที

(ค) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินในกรณีที่งอกริมตลิ่ง ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1308 การที่เจ้าของที่ดินแปลงในจะมีกรรมสิทธิ์ในที่งอกริมตลิ่งที่เกิดขึ้นใหม่นั้น ที่แปลงในจะต้องเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ คือ จะต้องเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์อย่างหนึ่งอย่างใดใน 4 อย่าง หรือมิฉะนั้นจะต้องเป็นที่บ้าน ที่สวนตามกฎหมายเบ็ดเสร็จบทที่ 42 ถ้าที่ดินแปลงในเป็นที่ดินมือเปล่าเช่นเป็นที่ดินมีเพียง น.ส.3 หรือ ส.ค.1 ต่อมาที่ดินแปลงในเกิดที่งอกขึ้นมา เจ้าของที่ดินแปลงในก็มีแต่เพียงสิทธิครอบครองในที่งอกนั้นเท่านั้น

ในกรณีที่ที่ดินแปลงในเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ ต่อมาที่ดินแปลงในเกิดที่งอกริ่มตลิ่งขึ้นมา เจ้าของที่ดินแปลงในมีกรรมสิทธิ์ในที่งอกที่เกิดขึ้นก็แสดงให้เห็นว่ากรรมสิทธิ์ในที่งอกริ่มตลิ่งนั้น เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมายเช่นเดียวกับการครอบครองปรปักษ์ และการได้มาโดยทางมรดก เพราะในส่วนที่งอกริมตลิ่งนั้นไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์แต่ประการใด เนื่องจากเป็นที่ดินที่เพิ่งเกิดขึ้นมาใหม่

ดังนั้น เจ้าของที่ดินแปลงในที่มีกรรมสิทธิ์ก็อาจจะไปยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 เฉพาะส่วนที่งอกริมตลิ่งที่เกิดขึ้นใหม่นี้ หรืออาจจะยื่นขอออกโฉนดในที่ดินส่วนที่งอกนี้ รวมกับโฉนดที่แปลงในฉบับเดิมเป็นโฉนดฉบับใหม่ขึ้นก็ได้

(ง) ได้มาโดยทางนิติกรรม เช่น โดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ ขายฝาก หรือขาดทอดตลาด การบังคับจำนองที่ดินตาม ป.พ.พ. มาตรา 729 หรือกรณีโอนที่ดินเพื่อการชำระหนี้ในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์อยู่แล้ว ถ้าได้ทำการโอนโดยการทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่คือเจ้าพนักงานที่ดินถูกต้องตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 71 และ 72 แล้วผู้รับโอนที่ดินก็จะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้น โดยผลของนิติกรรม

4.2 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ใน พ.ร.บ.จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 38 บัญญัติว่า “ในการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ตามมาตรา 30 (3) ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดให้เจ้าของที่ดินแต่จะให้ได้รับที่ดินในที่ดินแปลงเดิม หรือให้ได้รับที่ดินแปลงเดิมบางส่วน หรือจัดให้ที่ดินแปลงใหม่อยู่ใกล้เคียงกับที่ดินแปลงเดิมของตนเท่าที่จะกระทำได้” กฎหมายจัดรูปที่ดินเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อมุ่งในการส่งเสริมผลผลิตทางเกษตรกรรม จึงได้มีข้อกำหนดในการจัดเปลี่ยนแปลงรูปที่ดินของเจ้าของที่ดินเสียใหม่ให้เป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้าเพื่อให้มีทางน้ำหรือทางคมนาคมผ่าน ดังนั้น เมื่อมีการจัดรูปที่ดินใหม่แล้ว ก็จำเป็นจะต้องออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้กับเจ้าของที่ดินในบริเวณที่มีเขตจัดรูปที่ดินเสียใหม่

4.3 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในมาตรา 30 มีใจความสำคัญว่าที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน คณะกรรมการจะให้เกษตรกรเช่า หรือเช่าซื้อตามเงื่อนไขที่กำหนด จะเห็นได้ว่า เมื่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ซื้อที่ดินจากเอกชนหรือได้เวนคืนที่ดินจากเอกชนก็ดี ถ้าที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืนเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์แล้วเมื่อ ส.ป.ก. ได้นำมาจัดให้เอกชนหรือเกษตรกรนั้นเช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อ ในกรณีให้เช่าระยะยาวก็ไม่มีทางจะได้กรรมสิทธิ์อยู่แล้ว จะมีกรรมสิทธิ์ได้ในกรณีเช่าซื้อ คือ เมื่อเกษตรกรผู้นั้นได้ชำระค่าเช่าซื้อครบหมดทุกงวดตามสัญญาแล้ว ส.ป.ก. ก็จะโอนที่ดินนั้นให้เกษตรกรผู้นั้นไป เกษตรกรผู้นั้นก็จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น

4.4 ในกรณีที่มีพระราชบัญญัติออกมาโดยเฉพาะเพื่อโอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้กับเอกชน เช่น กรณีที่มีการแลกเปลี่ยนที่ดินของเอกชนกับที่ดินของรัฐ เพื่อใช้ประโยชน์ในการสร้างที่ว่าการอำเภอก็ดี หรือสร้างสถานที่ราชการบางแห่งก็ดี บางแห่งก็ต้องมีการแลกเปลี่ยนกัน ในการที่จะโอนที่ดินของรัฐให้กับเอกชนนั้นจะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติโอนเมื่อมีพระราชบัญญัติออกมาแล้ว ผู้ที่รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นก็ถือว่าเป็นผู้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ

4.3 การถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เมื่องานที่ดินมีความหลากหลายซับซ้อนมากขึ้น และการเร่งรัดจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชนที่ทำมาอย่างต่อเนื่องยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกร การควบคุมดูแลจัดการที่ดินของรัฐในแง่มุมต่าง ๆ ทำให้ปัจจุบันมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับผิดชอบดูแลการจัดการที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินในรูปแบบต่าง ๆ แตกต่างกันออกไป ประกอบด้วย

1. **ส.ป.ก. 4-01** ออกให้โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่จัดการที่ดินที่สำคัญ คือ ดำเนินการจัดหาที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตลอดจนถึงการจัดที่อยู่อาศัย จัดที่ดินให้เกษตรกรทำประโยชน์ เช่า เช่าซื้อ การให้กรรมสิทธิ์และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประสานงานส่งเสริมการเกษตร รวมทั้งการศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้ด้านการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเกษตรกรมีสิทธินำไปใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้กับธนาคาร (ธ.ก.ส.) ได้ แต่ไม่มีสิทธิ์ที่จะนำไปขายหรือยกให้ผู้อื่น เว้นแต่จะตกทอดเป็นมรดกให้ลูกหลาน เพื่อทำการเกษตรเท่านั้น

<u>ที่ดินของรัฐ</u> ส.ป.ก. จะทำการสำรวจรังวัด และสอบสวนสิทธิในที่ดิน เจรจากระจายสิทธิ ลดเนื้อที่และแบ่งแยกที่ดิน (กรณีมีที่ดินเกินสิทธิตามกฎหมาย) เพื่อนำมาจัดให้

เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ตามที่เกษตรกรได้ยื่นคำร้องไว้ ซึ่งเกษตรกรจะได้รับสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ได้รับหนังสือมอบที่ดิน (ส.ป.ก.4-28) และหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) และมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินต่อไป ทั้งนี้ ที่ดินของรัฐ ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพ ที่จำแนกเป็นที่จัดสรรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่สาธารณประโยชน์ที่ราษฎรเลิกใช้ร่วมกัน ที่สาธารณสมบัติแผ่นดิน และที่รกร้างว่างเปล่าที่อยู่นอกเขตป่าไม้ถาวร

<u>ที่ดินเอกชน</u> ส.ป.ก. จะนำที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืนมาจัดสรรแก่เกษตรกรผู้เช่าหรือผู้ไร้ที่ทำกิน หรือผู้มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ ซึ่งเกษตรกรจะต้องเช่าหรือเช่าซื้อจาก ส.ป.ก. และมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินต่อไป โดย ส.ป.ก. จะจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเกินกว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

2. **น.ค.**3 หมายถึง หนังสือให้เข้าทำประโยชน์ในนิคมสร้างตนเอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดที่ดินให้แก่ประชาชนที่เดือดร้อนยากจน ไม่มีที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (กรมประชาสงเคราะห์เดิม) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 นิคมสร้างตนเองจัดว่าเป็นชุมชนใหม่ มีแบบแผนและมีการบริการสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ถนน สะพาน และบริการสาธารณะอื่น ๆ เช่น โรงเรียน สถานีอนามัย ฯลฯ นิคมสร้างตนเองจะมีการส่งเสริมและแนะนำการประกอบอาชีพตามหลักวิชาการแผนใหม่ อีกทั้งนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาปรับใช้ทั้งในด้านการผลิต การตลาด และให้สินเชื่อ ตลอดจนจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรและพัฒนาสังคม ชุมชน สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในนิคมสร้างตนเองมีอาชีพ มีรายได้ และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในพื้นที่ที่รัฐจัดให้อย่างมีความสุข และเมื่อสมาชิกนิคมได้ปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดครบถ้วน สมาชิกนิคมผู้นั้นจะได้รับหนังสือการทำประโยชน์ (น.ค.3) ซึ่งสมาชิกสามารถนำไปขอเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ แต่มีข้อแม้ว่าห้ามโอนภายในเวลา 5 ปี

3. **กสน**. หมายถึง หนังสือแสดงสิทธิที่ดินทำกินในเขตนิคมสหกรณ์ ซึ่งออกโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นการจัดที่ดินในที่ดินซึ่งรัฐได้จำแนกเป็นที่จัดสรรเพื่อการเกษตร โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มอบให้กรมส่งเสริมสหกรณ์นำพื้นที่ดังกล่าวมาจัดสรรให้กับราษฎรที่เดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกิน โดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เมื่อสมาชิกผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (กสน.3) และได้ปฏิบัติครบถ้วนตามระเบียบและเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

แล้ว จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน.5) สามารถนำไปเป็นหลักฐานในการขอออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

4. **สทก**. หมายถึง หนังสือแสดงสิทธิที่ดินทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งออกโดยกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ซึ่งกรมป่าไม้ได้เริ่มดำเนินการให้สิทธิทำกิน (สทก.) ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาตั้งแต่ปี 2525 ต่อมาในปี 2528 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528 กำหนดให้มีมาตรา 16 ทวิ และมาตรา 16 ตรี เพื่อช่วยเหลือราษฎรที่มีความจำเป็นในการครองชีพ สามารถเข้าทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้โดยไม่เดือดร้อน และโดยมีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ซึ่งความตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการรับรองว่า สทก. ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้มอบให้กับราษฎรนั้นเป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ สิทธิดังกล่าวตกทอดไปยังทายาทได้ แต่ไม่สามารถโอน ขายให้กับผู้อื่นได้

4.4 ผลของการจัดระบบการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เมื่อปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินกลายเป็นปัญหาเรื้อรังภายใต้นโยบายของรัฐที่ต้องการเร่งกระจายทรัพยากรที่ดินให้ตอบสนองต่อระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโดยใช้รูปแบบกรรมสิทธิ์ปัจเจก ทำให้รัฐต้องตรากฎหมายและจัดตั้งหน่วยงานหลายหน่วยขึ้นมา เพื่อช่วยกันจัดหาที่ดินทำกินให้กับเกษตรกร และหามาตรการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร แต่สภาพที่เกิดขึ้นยังคงพบว่า การจัดที่ดินทำกินให้กับเกษตรกร ในรูปแบบต่าง ๆ นั้น ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ เพราะการจัดที่ดินโดยหน่วยงานของรัฐนั้นได้นำไปสู่ปัญหาการเปลี่ยนมือผู้ครอบครองที่ดินจากเกษตรกรไปสู่กลุ่มอื่นที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากกว่า ในที่นี้จะยกตัวอย่างการจัดที่ดินในรูปของนิคมสร้างตนเอง และการจัดที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อสะท้อนให้เห็นปัญหาอันเป็นผลจากการจัดการที่ดินของหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

กรณีการจัดที่ดินในรูปแบบนิคมสร้างตนเอง

ปัจจุบันมีนิคมสร้างตนเองรวมทั้งสิ้น 43 แห่ง ใน 32 จังหวัด โดยจะขอยกตัวอย่างในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคอง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ.2506 จากพื้นที่ป่าโครงการปากช่อง-หมูสี ในท้องที่อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 280,000 ไร่ ในวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2510 วัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อจัดที่ดินให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนลำตะคองของกรมชลประทาน และประชาชนทั่วไปที่อาศัยและทำประโยชน์ที่ดินในบริเวณดังกล่าวก่อนที่จะมีการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองลำตะคอง ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเหล่านี้ตั้งถิ่นฐานและ

ประกอบอาชีพตลอดจนได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและเพื่อพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานและการประกอบอาชีพเพื่อให้สมาชิกนิคมมีรายได้ มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สามารถช่วยเหลือตนเองและชุมชนได้

นิคมสร้างตนเองลำตะคอง มีพื้นที่ประมาณ 280,000 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่จัดสรรได้ 194,723 ไร่ และพื้นที่จัดสรรไม่ได้ 85,276 ไร่ จากจำนวนพื้นที่ที่จัดสรรได้ทั้งหมด สามารถแบ่งพื้นที่ดังกล่าวออกเป็นพื้นที่ผังจัดสรร (1,501 ครอบครัว) 27,075 ไร่ และพื้นที่ราษฎรเดิมครอบครอง 167,648 ไร่ สำหรับพื้นที่จัดสรรไม่ได้นั้น แบ่งเป็นพื้นที่สงวนกันไว้ปลูกป่าทดแทน 33,965 ไร่ พื้นที่เพื่อกิจการนิคมฯ (217 แปลง) 6,697 ไร่ พื้นที่ส่วนราชการอื่นขอใช้ 21,461 ไร่ พื้นที่สาธารณะ (คลอง ภูเขา ถนน) 18,153 ไร่ และพื้นที่ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ถือครอง 5,000 ไร่

ทางด้านการออกเอกสารสิทธิ์ประเภท น.ค.3 นั้น นิคมสร้างตนเองลำตะคองได้ดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ (น.ค.3) ให้แก่ครอบครัว 9,824 ครอบครัว เป็นเนื้อที่ 173,837 ไร่ แบ่งเป็น สมาชิกผังจัดสรร 1,489 ครอบครัว คิดเป็นเนื้อที่ 24,592 ไร่ สมาชิกราษฎรเดิม 8,353 ครอบครัว คิดเป็นเนื้อที่ 149,245 ไร่ และสมาชิกที่ยังไม่ได้รับ น.ค.3 จำนวน 1,226 ครอบครัว คิดเป็นเนื้อที่ 16,403 ไร่ และมีสมาชิกที่มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ประมาณร้อยละ 11 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

ประชาชนในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคองส่วนใหญ่ปลูกพืชไร่ ไม้ผล และเลี้ยงสัตว์ โดยมีเกษตรกรปลูกพืชไร่ จำนวน 4,250 ครอบครัว ปลูกไม้ผลจำนวน 1,924 ครอบครัว และเลี้ยงสัตว์จำนวน 733 ครอบครัว สำหรับการประกอบธุรกิจในนิคมฯ นั้น มีโรงงานแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร 1 แห่ง สหกรณ์การเกษตร 1 แห่ง และกลุ่มเกษตรกร 2 แห่ง

จากการสำรวจเบื้องต้นของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยในเดือนพศจิกายน 2552 ในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคอง พบว่า ประชาชนดั้งเดิมที่ได้รับการจัดที่ดินจากรัฐนั้น ได้ขายที่ดินที่รัฐจัดสรรให้กับกลุ่มนายทุนไปเป็นจำนวนมาก ทั้ง ๆ ที่นิคมสร้างตนเองแห่งนี้ยังมิได้พ้นสภาพจากการเป็นนิคมสร้างตนเอง ถึงแม้จะมีแผนสิ้นสภาพในปี พ.ศ.2546 ก็ตาม จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในโครงการ รวมทั้งประชาชนในพื้นที่พบว่าปัจจุบันยังคงมีประชาชนดั้งเดิมอาศัยอยู่ในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคองจำนวนน้อยมาก ปัจจุบันในเขตนิคมสร้างตนเองแห่งนี้มีสนามกอล์ฟ 3 แห่ง โรงแรม และรีสอร์ท 6 แห่ง และจากการสำรวจพื้นที่ใกล้เคียงพบว่ามีโรงแรม และรีสอร์ทมากกว่า 20 แห่ง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ที่ดินในบริเวณนั้นมีราคาสูง และอาจเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่นำไปสู่การขายที่ดินของประชาชนดั้งเดิมมากขึ้นไปอีก (อดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และคณะ,2552 : 7)

ในกรณีของนิคมสร้างตนเองนั้น เมื่อสมาชิกนิคมได้ปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดครบถ้วน สมาชิกนิคมผู้นั้นจะได้รับหนังสือการทำประโยชน์ (น.ค.3) ซึ่งสมาชิกสามารถนำไปขอเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ แต่มีข้อแม้ว่าห้ามโอนภายในเวลา 5 ปี ถ้าหากผู้ซื้อเข้ามาซื้อที่ดินจากสมาชิกนิคมหลังจากนั้น ผู้ซื้อและผู้ขายก็ไม่มีความผิดแต่ประการใด แต่มีบางกรณีที่ภายหลังจากที่สมาชิกนิคมได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว สมาชิกนิคมได้ขายที่ดินที่ตนถือครองไปโดยไม่รอเวลา 5 ปี ตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด ธุรกรรมการโอนในลักษณะนี้ถือว่าเป็น “การโอนลอย” ให้แก่ ผู้ซื้อ การกระทำในอีกลักษณะหนึ่งคือการทำสัญญาเงินกู้ โดยมีที่ดินแปลงดังกล่าวค้ำประกันในราคาที่ตกลงจะขายไว้ล่วงหน้า

กรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตัวอย่างในกรณีดังกล่าว เกิดขึ้นในช่วงปี 2537 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีโครงการแจกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 จำนวน 14 ล้านไร่ ให้กับเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินและประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่กลับพบว่าบุคคลที่ได้รับสิทธิบางคนไม่ได้เป็นเกษตรกรแต่เป็นเศรษฐี ญาติและพวกพ้องนักการเมือง ซึ่งเป็นประเด็นที่ถูกนำมาอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล โดยมีนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้น ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการดังกล่าวถูกโจมตีอย่างหนัก และในที่สุดนายชวนฯ ต้องตัดสินใจประกาศยุบสภา และจากการตรวจสอบพบว่ามีตระกูลใหญ่ในจังหวัดภูเก็ตจำนวน 11 ตระกูล ที่ได้รับเอกสารสิทธิดังกล่าว ประกอบด้วย ตระกูลเทพบุตร, ศรีแสนสุชาติ, หงษ์หยก, ถาวรว่องวงศ์, ปจันทบุตร, สุขศิริสัมพันธ์, เอกวานิช, ตันติวิท, ทองตัน, อมรไพโรจน์, กี่สิ้น จากนั้นทางจังหวัดภูเก็ตได้ตั้งกรรมการขึ้นมาสืบสวนข้อเท็จจริง และตรวจสอบคุณสมบัติผู้ที่ได้รับสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ลงมาตรวจสอบที่ดินส.ป.ก.4-01 ในภูเก็ตมาโดยตลอด นอกจากนี้ ยังมีการนำประเด็นดังกล่าวไปสู่การฟ้องคดีต่อศาล

ในที่สุดวันที่ 7 มิ.ย. 2550 นายมนตรี สาโรช ผู้พิพากษาศาลจังหวัดภูเก็ตพร้อมด้วยนายสมศักดิ์ ลักษณะสมบูรณ์ ผู้พิพากษาศาลจังหวัดภูเก็ต ออกนั่งบัลลังก์ที่ 2 ศาลจังหวัดภูเก็ต อ่านคำพิพากษาศาลฎีกาคดีหมายเลขดำที่ 1765/2541 และคดีหมายเลขแดงที่ 1485/2544 ระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายทศพร เทพบุตร นายกสมาคมกีฬา จ.ภูเก็ต สามีของนางอัญชลี วานิช เทพบุตร อดีต ส.ส.ภูเก็ต พรรคประชาธิปัตย์ เป็นจำเลย เรื่องขับไล่ออกจากที่ดิน

โดยโจทก์ฟ้องว่าจำเลยยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินที่จำเลยครอบครองอยู่ตั้งแต่ปี 2532 เนื้อที่ 98 ไร่ 1 งาน 7 ตาราง โดยอ้างต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าจำเลย

ประกอบอาชีพเกษตรกรรมทำสวนผลไม้และปลูกยางพารา ต่อมาจำเลยได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่จำเลยอ้างดังกล่าว หลังจากนั้นได้มีการร้องเรียนว่าผู้ได้รับสิทธิ์เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินบางรายขาดคุณสมบัติ โจทก์จึงทำการสอบสวนพบว่าจำเลยขาดคุณสมบัติได้สิทธิ์การทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยจำเลยไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและไม่เป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง กับมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ แต่จำเลยมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองประมาณ 97 ไร่ 3 งาน 30 ตารางวา กับยังประกอบอาชีพค้าขาย โดยเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการบริษัทและมีหุ้นเป็นเงินรวม 55,320,000 บาท คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้มีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01 ก) เลขที่ 140 อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ต่อมาจำเลยอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนดังกล่าว แต่ไม่ไปให้ถ้อยคำต่อเจ้าพนักงานตามเวลาที่กำหนด คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงไม่รับพิจารณาอุทธรณ์ เนื่องจากจำเลยไม่ได้เป็นเกษตรกรกับให้จำเลยออกไปจากที่ดินที่ถูกเพิกถอนดังกล่าวแต่จำเลยและบริวารเพิกเฉยขอให้จำเลยและบริวารออกไปจากที่ดินของโจทก์

จำเลยให้การว่าที่ดิน (ส.ป.ก.4-01 ก) เลขที่ 140 อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ 98 ไร่ 1 งาน 7 ตารางวา เดิมนายจรัญ ตุ้งกู เป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์สืบต่อมาจากบิดาของนายจรัญฯ ซึ่งครอบครองทำประโยชน์มาตั้งแต่ปี 2499 โดยการปลูกยางพาราและมะพร้าว ต่อมาปี2516 ได้มีประกาศให้ที่ดินซึ่งอยู่ในเขตป่าเทือกเขานาคเกิด รวมถึงที่ดินของนายจรัญเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ นายจรัญฯ ได้ไปยื่นคำร้องว่าเป็นเจ้าของครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติป่าเทือกเขานาคเกิดได้ประชุมและมีมติให้นายจรัญฯ ครอบครองที่ดินทำประโยชน์ต่อไป ต่อมาปี 2532 นายจรัญฯ ได้ขายสิทธิในที่ดินดังกล่าวให้แก่จำเลย โดยมีค่าตอบแทน และจำเลยครอบครองทำประโยชน์ต่อมาจนถึงปัจจุบัน ที่ดินดังกล่าวจึงไม่ใช่ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจโจทก์มีคำสั่งเพิกถอนอีกทั้งขณะที่จำเลยยื่นคำขอ ทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่มีกฎหมายกำหนดคุณสมบัติของเกษตรกรว่า จะต้องเป็นผู้ไม่มีที่ดินเพียงพอแก่การครองชีพอยู่แล้ว จำเลยไม่ขาดคุณสมบัติ ขอให้ยกฟ้อง ศาลชั้นศาลต้นพิพากษายกฟ้องโจทก์อุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์พิพากษากลับโดยให้จำเลยและบริวารออกไปจากที่ดิน (ส.ป.ก.4-01 ก) เลขที่ 140 อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต จำเลยฎีกา

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ที่จำเลยอ้างว่าที่ดินพิพาทเดิมเป็นของนายจรัญ ตุ้งกู ซึ่งได้ครอบครองที่พิพาทมาตั้งแต่ปี 2499 และได้โอนให้จำเลยเข้าครอบครองทำประโยชน์ตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา โจทก์ไม่มีสิทธิขับไล่จำเลยและบริวารออกไปจากที่ดินดังกล่าวนั้น ศาลฎีกาเห็น

ว่าการจะได้ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น ได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 5 ว่าให้ผู้ที่ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินต้องแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มาตรา 3 บุคคลจะมีกรรมสิทธิ์ที่ดินที่จะต้องได้มา ซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและมาตรา 4 บุคคลได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและคุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย แค่กรณีของนายจรัญได้ครอบครองที่ดินพิพาทสืบต่อมาจากบิดาของนายจรัญฯ ซึ่งครอบครองในปี 2499 อันเป็นเวลาภายหลังพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ประกาศใช้แล้ว และไม่ปรากฏว่าได้ครอบครองที่ดินโดยชอบตามบทกฎหมายใด การครอบครองของนายจรัญฯ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินจึงไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของนายจรัญฯ

นอกจากนี้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ยังบัญญัติว่าที่ดินซึ่งมิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ ดังนั้นที่ดินที่นายจรัญฯ ครอบครองจึงต้องถือว่าเป็นที่ดินของรัฐอยู่ จำเลยรับโอนมาจากนายจรัญฯ จึงไม่มีสิทธิ์ดีกว่า โจทก์จึงมีสิทธิ์นำที่ดินดังกล่าวมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ส่วนจำเลยเป็นเกษตรกรตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 หรือไม่นั้น มาตรา 4 ให้คำนิยามไว้ว่า เกษตรกร หมายความว่าผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรมหรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร ซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าจำเลยมีที่ดินอยู่ที่ในตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง 3 แปลงอยู่ในตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต 22 แปลง กับมีชื่อเป็นกรรมการบริษัท เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการห้างหุ้นส่วนจำกัด จำเลยจึงไม่ใช่ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและไม่ใช่ผู้ที่ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตร กรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก จำเลยจึงไม่ใช่เกษตรกรตามความหมายของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 โจทก์มีสิทธิ์นำที่ดินพิพาทมาปฏิรูปที่ดินได้ พิพากษายืน

4.5 สรุป

จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่รัฐไทยมีการปรับเปลี่ยนระบบการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินจากที่ประชาชนเคยมีแต่สิทธิการใช้ที่ดินทำกินและทำประโยชน์ ในขณะที่กรรมสิทธิ์ทั้งหมดเป็นของกษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว เปลี่ยนเป็นสามารถเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ ทั้งนี้เป็นผลจากการเปลี่ยนวิถีการผลิตจากการผลิตเพื่อการบริโภคเป็นการผลิตเพื่อการค้า เปิดประเทศสู่การค้าเสรี

ตามระบบเศรษฐกิจทุนนิยม โดยมีกรมที่ดินเป็นหน่วยงานหลักในการทำหน้าที่ออกเอกสารสิทธิ เพื่อแสดงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ทั่วถึงและเป็นธรรม โดยใช้วิธีการและระบบทอแรนส์ ประเทศออสเตรเลียเป็นต้นแบบ แต่ตลอดเวลาที่ผ่านมากลับพบว่า การจัดสรรและกระจายทรัพยากรที่ดินกลับไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐที่ต้องการให้ประชาชนมีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพราะปัญหาที่ดินที่เกิดขึ้นมานานหลายสิบปี เนื่องจากโครงสร้างการผลิตด้านเกษตรกรรมในประเทศไทยมีการพัฒนาด้านประสิทธิภาพเพื่อการแข่งขันในตลาดน้อย ประกอบกับราคาของสินค้าเกษตรที่มีความผันผวนสูง ทำให้เกษตรกรจำนวนมากประสบปัญหาขาดแคลนทุนต้องกู้หนี้ยืมสิน หรือหาแหล่งเงินทุนโดยใช้ที่ดินเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน ที่ดินจึงหลุดมือเกษตรกรทำให้เกษตรกรต้องกลายเป็นผู้เช่านาหรือเป็นแรงงานรับจ้างในการทำนา จนกระทั่งรัฐต้องมีกฎหมายและจัดตั้งหน่วยงานหลายหน่วยขึ้นมา เพื่อช่วยกันจัดหาที่ดินทำกินให้กับเกษตรกร และหามาตรการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร แต่สภาพที่เกิดขึ้นยังคงพบว่า การจัดที่ดินทำกินให้กับเกษตรกร ในรูปแบบต่าง ๆ นั้น ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ผลจากการจัดที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรที่ยกตัวอย่างมาเป็นเพียงผลส่วนหนึ่งที่กระทบต่อสภาพเศรษฐกิจสังคมไทย ดังนั้น การศึกษาถึงผลกระทบจากการการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐจึงน่าสนใจว่าก่อให้เกิดผลอย่างไรบ้าง เพราะเรื่องที่ดินมีผลโดยตรงต่อสภาพการดำเนินชีวิต การประกอบอาชีพและระบบเศรษฐกิจของไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5
ผลกระทบจากการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ

จากการพิจารณาถึงพัฒนาการการจัดการที่ดิน และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินในปัจจุบัน อาจจะกล่าวได้ว่า รัฐไทยในอดีตจนถึงรัชกาลที่ 4 มีวิถีการผลิตเพื่อการบริโภค โดยมีกษัตริย์เป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว แต่อนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินทำกินแต่ไม่มีสิทธิในการเป็นเจ้าของที่แท้จริง โดยที่กษัตริย์ได้รับผลตอบแทนในรูปของส่วยภาษีอากรจากพืชผลต่าง ๆ แต่เมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนไปตามยุคสมัย กระแสการพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัยไหลบ่าเข้าสู่ประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะภายหลังจากการทำสนธิสัญญาบาวริ่งกับประเทศอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตจากการผลิตเพื่อการบริโภคเป็นการผลิตเพื่อการค้า มีการขยายพื้นที่ดินสำหรับใช้เป็นปัจจัยการผลิตอย่างต่อเนื่อง สภาพการผลิตแบบเดิมเป็นอุปสรรคขัดขวางการเปลี่ยนแปลงไปสู่การผลิตเพื่อการค้า ในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงนำระบบกรรมสิทธิ์ปัจเจกในที่ดินเข้ามาใช้อย่างเป็นทางการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระบบความเป็นเจ้าของที่ดินให้มีความชัดเจน เพื่อกระตุ้นส่งเสริมให้มีการขยายการเพาะปลูกเพื่อส่งออกมากขึ้น โดยมีสินค้าข้าวเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ และอีกเหตุผลหนึ่งที่รัฐนำมาสนับสนุนการจัดทำระบบกรรมสิทธิ์ ก็คือ เพื่อนำไปสู่ความมั่นคงในการถือครองและการทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

แนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินปัจเจกเป็นรากฐานของระบบทุนนิยม ที่มุ่งให้เอกชนมีสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเบ็ดเสร็จเพื่อใช้เป็นปัจจัยการผลิต เพราะหากระบบการถือครองที่ดินไม่ชัดเจน จะทำให้กระบวนการผลิตการสะสมทุนดำเนินไปได้ไม่ราบรื่นนัก และมองว่าประสิทธิภาพสูงสุดจากที่ดินจะเกิดขึ้นได้เมื่อที่ดินมีฐานะเป็นสินค้าประเภททุนที่สามารถซื้อขายแลกเปลี่ยน หมุนเวียนในระบบตลาดได้ ดังนั้น ที่ดินจึงก่อให้เกิดความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ นำไปสู่การต่อสู้ช่วงชิงระหว่างชนชั้นต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่ในสังคมมาทุกยุคทุกสมัย สังคมที่ก้าวเข้าสู่ยุคทุนนิยมก็ยิ่งมีการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินมากขึ้น

ในบทนี้จึงเป็นการวิเคราะห์ว่าการนำระบบกรรมสิทธิ์มาใช้ในการบริหารจัดการที่ดินได้ส่งผลทำให้ทรัพยากรที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะอย่างไร โดยเฉพาะเมื่อมีการพัฒนาประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และผลดังกล่าวมีส่วนสัมพันธ์ให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องต่อสภาพปัญหาเศรษฐกิจและสังคมไทยอันเกิดจากที่ดินในลักษณะอย่างไร

5.1 ระบบกรรมสิทธิ์กับการเพิ่มมูลค่าที่ดิน

จากความสำคัญของโฉนดที่ดินในยุคที่ประเทศเข้าสู่การพัฒนาตามแนวทางทุนนิยม จึงทำให้รัฐมองว่าการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะทำให้ประชาชนเร่งพัฒนาการผลิตเพื่อเพิ่มผลผลิตและสร้างรายได้ให้กับประเทศตามแนวทางของระบบทุนนิยมในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่หากมองย้อนกลับไปตั้งแต่นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง โดยการเปิดตลาดการค้าข้าวกับตะวันตก ส่งผลให้เกิดกระบวนการสะสมทุนในระบบเศรษฐกิจการค้าข้าว มีการเร่งออกโฉนดที่ดินเพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองให้กับเกษตรกร แต่ยิ่งเร่งดำเนินการกลับนำมาสู่ปัญหาการขาดแคลนที่ดิน และความขัดแย้งระหว่างนายทุนเจ้าที่ดินกับชาวนาผู้ทำการผลิต

อาจจะกล่าวได้ว่าปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินเกิดขึ้นในสังคมไทยมานานแล้วตั้งแต่สมัยที่จำนวนประชากรในประเทศยังไม่มากมายเท่าทุกวันนี้ ดังนั้นสาเหตุของปัญหาจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับอัตราการเพิ่มประชากร ตามเหตุผลที่รัฐมักใช้อธิบายปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรอยู่เสมอ หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างในการจัดสรรอำนาจการเข้าถึงที่ดินที่ไม่เป็นธรรม เพราะปรากฏว่า แม้เกษตรกรจำนวนมากจะขาดแคลนที่ดินทำกิน แต่ก็มีที่ดินอีกจำนวนมากที่อยู่ในกรรมสิทธิ์ของคนรวย ซึ่งถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า (อัจฉรา รักยุติธรรม, 2548 : 10)

การกีดกันสิทธิการเข้าถึงทรัพยากรทำให้ผู้ด้อยอำนาจในสังคมประสบความยากลำบากในการดำรงชีวิตมากขึ้น กลไกทางสังคมต่าง ๆ เช่น กฎหมาย หรือนโยบายการจัดการทรัพยากรของรัฐ ถึงแม้จะมีผลบังคับใช้กับกลุ่มคนทุกกลุ่ม อย่างเสมอภาคกัน แต่ในความเป็นจริงชนชั้นนำในสังคมสามารถที่จะใช้อำนาจและอิทธิพลต่าง ๆ ของตนแสวงหาผลประโยชน์หรือเอาตัวรอดได้ดีกว่า ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในอดีต ก็คือ กรณีการถือครองที่ดินบริเวณคลองรังสิตช่วงพัฒนาเศรษฐกิจการค้าข้าว ปรากฏว่าในช่วงปี พ.ศ. 2435-2444 มีผู้ถือครองที่ดิน 694 คน รวมพื้นที่ทั้งหมด 235,822 ไร่ เป็นพื้นที่ของผู้มีฐานะดี คือ พระราชวงศ์ ข้าราชการ พ่อค้า และคนมีเงินรวมกันถึง 113,539 ไร่ หรือ 48.10 % ของพื้นที่ทั้งหมด ในขณะที่คนกลุ่มนี้มีจำนวนเพียง 5 % ของเจ้าของที่ดินทั้งหมดบริเวณคลองรังสิต การที่ผู้มีบรรดาศักดิ์และผู้มีทรัพย์สามารถถือครองที่ดิน ซึ่งอุดมสมบูรณ์และมีปริมาณมากนั้น เพราะคนกลุ่มนี้นอกจากจะมีฐานะดีและทุนทรัพย์สูงแล้ว ระเบียบวิธีการยังเอื้ออำนวยให้อีกด้วย โดยทั่วไปผู้มีบรรดาศักดิ์และผู้มีทรัพย์ส่วนใหญ่มักรับราชการหรือเกี่ยวข้องกับราชการ ทำให้รู้ข่าวเกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินได้รวดเร็วจึงสามารถแสวงหาที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ได้ก่อนชาวนา (กิตติ ตันไทย, 2527 : 242)

หลังการปฏิรูปการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ.2475 หลวงประดิษฐ์มนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) พยายามเสนอเค้า

โครงการเศรษฐกิจ (สมุดปกเหลือง) ซึ่งถือเป็นร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกของประเทศไทย ระบุว่า “ชาวนาเวลานี้แทบกล่าวได้ว่า 99 % เป็นลูกหนี้เอาที่ดินไปจำนองหรือเป็นประกันต่อเจ้าหนี้ ฝ่ายเจ้าหนี้เองก็เก็บดอกเบี้ยหรือต้นทุนไม่ได้ หรือผู้ที่มีนาให้เช่า เช่น นาในทุ่งรังสิต เป็นต้น เจ้าของนาแทนที่จะเก็บค่าเช่าได้กลับจำต้องออกเงินเสียค่านา...” ในเค้าโครงการเศรษฐกิจมีข้อเสนอให้รัฐบาลซื้อที่ดินที่จะใช้ประกอบการเศรษฐกิจคืนมาจากเอกชน เช่น ที่นา หรือที่ไร่ แล้วให้รัฐเป็นผู้ประกอบการเศรษฐกิจเสียเอง ชาวนาชาวไร่ที่สมัครใจจะเป็นเกษตรกรสามารถทำได้ต่อไปโดยอยู่ในฐานะข้าราชการรับเงินเดือนจากรัฐบาล (หลวงประดิษฐ์มนูธรรม, 2542 : 16) นับเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินที่มีการเสนอขึ้นเป็นครั้งแรกในเมืองไทย อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติ เพราะเค้าโครงการเศรษฐกิจถูกโต้แย้งอย่างหนัก โดยข้อกล่าวหาว่าเป็นแนวคิดคอมมิวนิสต์

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในยุคต้นของการจัดระบบกรรมสิทธิ์เอกชนในที่ดินของรัฐแทบจะไม่สามารถทำให้การถือครองที่ดินของเกษตรกรมีความมั่นคง และสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นแต่อย่างใด และเมื่อมาถึงในช่วงการพัฒนาประเทศให้ทันสมัยตามแบบทุนนิยมตะวันตกในยุคที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี และมีการเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับแรกในปี พ.ศ. 2504 ภายใต้การชี้นำของประเทศสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้เศรษฐกิจในประเทศขยายตัวขึ้นขณะที่ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของชาวไร่ชาวนาก็มีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ เช่นกัน ข้อมูลของกรมพัฒนาที่ดินรายงานว่าในระยะ 7 ปี จากพ.ศ. 2502-2509 ชาวนาสูญเสียที่ดินจากการขายฝากและจำนองถึง 172,869 ไร่ จากจำนวนโฉนดที่ดิน 7,016 แปลง (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2542 : 27)

อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่ารัฐไทยจะไม่ตระหนักถึงปัญหาผลกระทบจากการสร้างระบบกรรมสิทธิ์เอกชนดังกล่าวว่าจะนำไปสู่ปัญหาการสูญเสียที่ดินให้กับกลุ่มคนที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากกว่า เพราะในอดีตได้มีบทบัญญัติในเรื่องกำหนดระบบการถือครองที่ดินไว้ในมาตรา 34 ถึงมาตรา 49 ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ในช่วงเริ่มแรก โดยจำแนกที่ดินออกเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัย และกำหนดว่าบุคคลจะมีสิทธิในที่ดินเพื่อการใดได้ไม่เกินจำนวนเพียงใด นอกจากนั้น ยังมีการกำหนดเขตที่ดินแบ่งไปตามประโยชน์แห่งการใช้ประเภทต่าง ๆ ด้วย เพื่อป้องกันการถือครองที่ดินของกลุ่มทุน และสั่งสมความมั่งคั่งจากที่ดิน ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน แต่กฎหมายดังกล่าวก็ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีความต้องการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยมีจุดเริ่มต้นมาจากรายงานของธนาคารโลก เมื่อปี พ.ศ.2502 ที่ได้เข้ามาทำรายงาน

เศรษฐกิจของประเทศไทยเพื่อเสนอ “โครงการพัฒนาประเทศไทย” รายงานที่ทำมีชื่อว่า “การพัฒนาที่เป็นไปได้ในประเทศไทย” จอมพลสฤษดิ์ฯ ได้ยึดเอารายงานฉบับนี้เป็นแนวทางในการกำหนดแผนพัฒนาฯ และแนวคิดทั่วไปของรายงานฉบับนี้ก็คือ การส่งเสริมธุรกิจเอกชน โดยรัฐบาลทำหน้าที่เป็นเพียงผู้คอยดูแลและให้ความสะดวก จัดสิ่งอำนวยความสะดวกและปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อธุรกิจต่าง ๆ ในรายงานดังกล่าว ได้วิจารณ์ความไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจล้มเหลว ประสบผลขาดทุน รัฐบาลควรลดจำนวนรัฐวิสาหกิจลงและสนับสนุนหัตถอุตสาหกรรมที่เอกชนเป็นเจ้าของ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องใหม่ ปรับระบบโครงสร้างพื้นฐานและระบบการให้สินเชื่อ รวมทั้งจัดตั้งสถาบันเพื่อวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ยอมรับและปฏิบัติตามคำแนะนำดังกล่าว เริ่มโดยออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่13 มกราคม 2502 ให้ยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม โดยให้ถือได้เพียงจำนวนเนื้อที่ดินที่กำหนดไว้ ผู้ใดจะถือกรรมสิทธิ์เกินไปกว่านั้นไม่ได้นั้น เป็นการจำกัดสิทธิโดยไม่สมควร และเป็นเหตุบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้าทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลให้เสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรยกเลิกข้อจำกัดนี้เสีย ฯลฯ ผลของการออกประกาศดังกล่าวทำให้เอกชนสามารถถือกรรมสิทธิ์ได้โดยไม่จำกัดจำนวน หมายความว่า รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ฯ ได้ยอมรับเอาระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่มีแนวคิดยอมรับสนับสนุนให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์สำคัญในที่ดินมาใช้ในประเทศไทย และมีส่วนสำคัญทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมตามมา โดยอาจจะกล่าวได้ว่า สาเหตุแห่งการยกเลิกประกาศดังกล่าว เกิดจากแรงผลักดันของกลุ่มทุนที่สนับสนุนด้านการเงินซึ่งเป็นแรงกดดันภายในประการหนึ่ง และแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกซึ่งเป็นแรงกดดันจากภายนอกอีกประการหนึ่ง (วินัย บุญพราหมณ์, 2550 : 85)

อาจจะกล่าวได้ว่า แนวนโยบายทางเศรษฐกิจและการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ฯ ก็คือ แนวทางการพัฒนาทุนนิยมตามคำแนะนำของอเมริกัน โดยการส่งเสริมการลงทุนเอกชนทั้งจากภายในและจากต่างประเทศ เปิดโอกาสให้นายทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนโดยสะดวกและได้ประโยชน์ตอบแทนสูง และเพื่อให้การพัฒนาทุนนิยมเป็นไปอย่างราบรื่นจึงต้องขจัดอุปสรรคต่าง ๆ เช่น การกำจัดขบวนการแรงงานและการเคลื่อนไหวของแรงงาน ที่สำคัญที่สุดคือการกำจัดลัทธิคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย เพราะได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกาโดยเห็นว่าลัทธิ

คอมมิวนิสต์เป็นปฏิปักษ์อย่างร้ายกาจต่อระบบทุนนิยมและระบอบเผด็จการโดยทหารและชนชั้นอื่น ที่ไม่ใช่ชนชั้นกรรมาชีพ

นอกจากนี้จอมพลสฤษดิ์ฯ ยังรับเอาแนวทางของธนาคารโลกที่ผลักดันแนวความคิดการปฏิรูปที่ดินโดยกลไกตลาด หรือการค้าที่ดินในตลาดเสรี ทำให้มีการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ เพราะการมีโฉนดที่ดินหมายถึงการมีกรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์ต่อที่ดินนั้น นโยบายดังกล่าวได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง ต่อมาได้มีการจัดทำโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) โดยมีหลักการและเหตุผลว่ารัฐบาลได้กำหนดแนวทางพัฒนาประเทศ โดยเน้นเรื่องการพัฒนาชนบท การเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ถือครองให้เสร็จโดยเร็วก็เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลอีกประการหนึ่ง ที่จะสามารถออกโฉนดที่ดินได้หมดทั่วประเทศภายในระยะเวลารวดเร็วที่สุดที่เป็นไปได้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดินและการพัฒนาการใช้ประโยชน์ในที่ดินอันจะเป็นแรงจูงใจให้เกิดการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ที่เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์โครงการฯ ที่สำคัญ คือ เพื่อเร่งรัดการดำเนินงานออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี พื้นที่เป้าหมายประมาณ 15 ล้านแปลง เนื้อที่ 89 ล้านไร่ พร้อมทั้งปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานที่ดินของกรมที่ดินทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน ให้สามารถประเมินราคาได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม

สำหรับค่าใช้จ่ายทั้งหมดประมาณ 76.7 ล้านเหรียญสหรัฐ (1,750.71 ล้านบาท) ธนาคารโลกให้เป็นเงินกู้ประมาณ 35 ล้านเหรียญสหรัฐ รัฐบาลออสเตรเลียให้เป็นเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า ประมาณ 9.1 ล้านเหรียญสหรัฐ ส่วนรัฐบาลจะจัดเงินสมทบให้จากงบประมาณรายจ่ายประมาณ 32 ล้านเหรียญสหรัฐ ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นแนวคิดของรัฐในการเร่งพัฒนาระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชนให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ โดยให้เหตุผลว่าจะช่วยพัฒนาชนบทและชาวเกษตรกรให้มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่ที่จริงเพื่อสนองตอบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางทุนนิยมที่ได้รับการผลักดันจากต่างประเทศ และกลุ่มผู้กุมอำนาจการปกครองประเทศ

ในกรณีที่รัฐเป็นผู้กำหนดพื้นที่ที่จะทำการออกเอกสารสิทธิ กรมที่ดินจะมีหน้าที่ในการกำหนดพื้นที่ที่จะเข้าสำรวจ รังวัด ทำแผนที่ทางอากาศเพื่อออกเอกสารสิทธิในที่ดิน นั่นคือโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) จึงทำให้สามารถกำหนดให้พื้นที่ใดกลายสภาพเป็นที่ดินที่มีราคาได้ ในช่วงแรกการรังวัดและจดทะเบียนที่ดินให้ถูกต้องตามลักษณะเอกสารสิทธิเกิดขึ้นอย่างเชื่องช้า มีกระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อน และเกิดขึ้นแบบไม่เป็นระบบถึงกลางทศวรรษ

2520 ที่ดินที่มีโฉนดรับรองมีเพียง 18 ล้านไร่ทั่วประเทศ ส่วนมากจะกระจุกตัวอยู่ในเขตภาคกลาง ในภาคอีสานที่ดินที่มีโฉนดรับรองมีเพียงร้อยละ 2 ของทั้งหมด ส่วนใหญ่แล้วก็จะเป็นบริเวณที่มีการตั้งถิ่นฐานมาเนิ่นนานแล้ว (ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเคอร์, : 109) อย่างไรก็ตามตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันกรมที่ดินได้สนองตอบต่อความต้องการของรัฐในการแปลงที่ดินให้เป็นสินค้า สามารถออกโฉนดที่ดินไปได้กว่า 25,987,010 แปลง จำนวนเนื้อที่ 96,679,083 ไร่

ตารางที่ 5.1
ปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ (พ.ศ. 2444-2551)

ภาค	โฉนด		น.ส.3ก		น.ส.3		รวม	
	แปลง	ไร่	แปลง	ไร่	แปลง	ไร่	แปลง	ไร่
กรุงเทพมหานคร	1,938,204	18,942,023	0	0	58	1,167	1,938,262	1,014,118
ภาคกลาง	5,278,311	18,662,123	271,815	1,740,842	168,505	1,398,563	5,725,798	22,176,473
ภาคเหนือ	5,187,301	8,714,719	630,381	3,186,931	273,042	2,374,858	6,137,129	24,627,832
ภาคตะวันออก	1,772,008	39,740,956	154,731	926,152	53,033	563,239	1,988,169	10,358,417
ภาคตะวันออก-เฉียงเหนือ	8,232,800	39,740,956	1,481,452	7,842,714	374,669	4,155,454	10,157,781	52,367,052
ภาคใต้	3,578,386	9,606,310	1,135,002	5,540,040	258,809	1,826,585	4,999,259	17,150,219
รวม	**25,987,010**	**96,679,083**	**3,673,381**	**19,236,681**	**1,128,116**	**10,319,869**	**30,946,398**	**127,694,113**

ที่มา : กรมที่ดิน

ทั้งนี้ รัฐบาลเชื่อว่าการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศจะทำให้ประชาชนเมื่อมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างชัดเจนแล้วจะเกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ลดข้อพิพาทโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิ์ในที่ดิน โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจและสังคม เชื่อว่า จะทำให้เกิดแรงกระตุ้นในการเพาะปลูกก่อให้เกิดการลงทุน พัฒนาวิธีการผลิต และเพิ่มการผลิตให้มากขึ้น ทำให้เกิดการวางแผนและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ดียิ่งขึ้น และที่สำคัญเห็นว่า โฉนดที่ดินสามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ในการขอสินเชื่อ ทำให้ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นเพื่อการหมุนเวียนทางการเงินได้เป็นหนทางให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน จะเห็นได้ว่า รัฐมองการสร้างระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินว่า จะสามารถทำให้ประชาชนเข้าถึงปัจจัยการผลิตและทุนได้อย่างทั่วถึง

นอกจากนี้ การที่กรมที่ดินต้องเร่งรัดออกโฉนดที่ดินเป็นเพราะนโยบายการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาตั้งแต่มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) เป็นต้นมามุ่งเน้นการพัฒนาไปในด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามระบบทุนกระแสหลักโดยให้

ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลักและให้ความสำคัญในภาคการเกษตรค่อนข้างน้อย ซึ่งทำให้ที่ดินกลายเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ และต้องทำให้ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินมีความชัดเจนเพื่อประโยชน์ทางการผลิต การพัฒนาดังกล่าวจึงมีผลทำให้เกิดแรงจูงใจในการลงทุนเพื่อเก็งกำไรในที่ดิน ทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นกว่าความเป็นจริงตามพื้นฐานของสภาพเศรษฐกิจ ธุรกิจซื้อขายที่ดินก่อให้เกิดกำไรเกินควร พื้นที่เกษตรถูกเปลี่ยนมือจากเกษตรกรไปสู่นายทุนเป็นจำนวนมาก และการขยายตัวของเมืองและเขตอุตสาหกรรมยิ่งทำให้พื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรลดลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ผลที่ตามมาทำให้การค้าและการลงทุนขยายตัวอย่างไม่จำกัด ระบบการค้าเกษตรแผนใหม่และทุนนิยมได้รุกคืบเข้าสู่ชนบทและทำให้พื้นที่ชนบทเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ชาวนาชาวไร่จำนวนมากต้องสูญเสียที่ดินทำกินและอพยพโยกย้ายเข้าสู่เมือง กลายเป็นแรงงานรับจ้างราคาถูก(ดวงมณี เลาวกุล และคณะ, 2551: 6-7)

และเมื่อการถือครองที่ดินมีกรรมสิทธิ์เอกชน ทำให้ที่ดินนั้นอ่อนไหวต่อกลไกของตลาดมากกว่าเดิม ที่เคยอยู่ภายใต้หลักประกันของครอบครัวและชุมชน ซึ่งจะเน้นการใช้ประโยชน์บนที่ดินโดยตรงในด้านการผลิตหรือเป็นที่อยู่อาศัย แต่เมื่อเกิดกรรมสิทธิ์เอกชนขึ้นแล้วที่ดินนั้นจะเกิดมีมูลค่าขึ้นในตัวเอง ทั้ง ๆ ที่อาจจะไม่ต้องทำประโยชน์โดยตรง นั่นคือ ที่ดินกลายเป็นเพียงสินค้าอย่างหนึ่งที่สามารถนำมาประกันสินเชื่อหรือขายเพื่อเก็งกำไรได้ง่ายขึ้น การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้อาจทำให้เห็นว่ามีประโยชน์เฉพาะหน้าเพราะทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น และสามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันเงินกู้ได้มูลค่าสูงขึ้น เป็นต้น แต่ในระยะยาวอาจจะไม่เสริมสร้างความมั่นคงในการถือครอง ดังเจตนาที่รัฐตั้งไว้ก็ได้ (อานันท์ กาญจนพันธุ์,2544 : 91)

เนื่องจากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคมปรากฏว่ามีการนำโฉนดที่ดินไปกู้เงินเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการผลิตการเกษตร คือ มีการนำโฉนดที่ดินจากพ่อแม่หรือญาติไปเป็นหลักประกันเอาสินเชื่อจากธนาคารไปใช้เพื่อลงทุนไปทำงานต่างประเทศ และเพื่อซื้อรถยนต์ เป็นต้น การนำโฉนดไปใช้ลักษณะดังกล่าว อาจมีผลให้เกิดการสูญเสียที่ดิน เพราะไม่สามารถใช้หนี้ได้ และก็ไม่มีผลโดยตรงต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรตามหลักการทฤษฎีหรือตามเจตนารมณ์ของการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินของรัฐ (ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์, 2531 : 221)

อย่างไรก็ตาม มูลค่าของที่ดินเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณะของรัฐ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ กรณีที่ดินบริเวณสนามบินสุวรรณภูมิ จากการสำรวจของบริษัทเอเจนซี่ ฟอร์เรียลเอสเตท แอฟแฟร์ส จำกัด (AREA) พบว่า ราคาที่ดินบริเวณสนามบินสุวรรณภูมิในช่วงที่รัฐบาลในอดีตมีแนวคิดผลักดันให้พื้นที่บริเวณสนามบินสุวรรณภูมิเป็นเมืองปกครองพิเศษมีการปรับตัวขึ้นค่อนข้างมาก โดยเฉลี่ยในรอบ 7 ปี มีการ

ปรับตัวขึ้นของราคาประมาณร้อยละ 23 ในบางพื้นที่ เช่น ประเวศ อ่อนนุช ราคาที่ดินปรับตัวสูงขึ้นกว่าร้อยละ 45 ขณะที่ที่ดินบริเวณถนนบางนา-ตราดนั้น มีการปรับขึ้นของราคาที่ดินประมาณร้อยละ 36-56 จากการวิเคราะห์ของ AREA พบว่า การปรับขึ้นของราคาที่ดินในบริเวณดังกล่าวส่วนใหญ่มีผลมาจากการกว้านซื้อที่ดินของนักลงทุน จากการศึกษาการซื้อขายที่ดินบริเวณสนามบินสุวรรณภูมิ (อดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยาและคณะ,2552 : 15) พบว่า เครื่องมือและกลไกสำคัญที่กลุ่มทุนและผู้มีอิทธิพลใช้ในการเข้าครอบครองที่ดินและแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ คือ ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ โดยเฉพาะโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น โครงการสุวรรณภูมิมหานคร และโครงการก่อสร้างรัฐสภาแห่งใหม่บนพื้นที่บริเวณสนามบินสุวรรณภูมิ โดยที่บุคคลบางกลุ่มได้ประโยชน์จากอิทธิพลและอำนาจที่มีอยู่ในการเข้าถึงข้อมูล ในขณะที่กลุ่มคนอื่นไม่สามารถรับรู้ข้อมูลนั้นได้ หรือไม่มีอำนาจและอิทธิพลในการกำหนดที่ตั้งและรายละเอียดของโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน กิจกรรมดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการกระจายส่วนเพิ่มของค่าเช่าทางเศรษฐกิจในจุดที่ว่า กลุ่มผู้มีอิทธิพลและกลุ่มทุนได้ทำให้มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นตกเป็นของตนเอง ซึ่งนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้มีอำนาจกับประชาชนซึ่งไร้ซึ่งอำนาจต่อรองใด ๆ

นอกจากนี้ ในกรณีที่กลุ่มทุนการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถกว้านซื้อที่ดินไว้เป็นจำนวนมากจากการได้เปรียบในการเข้าถึงข้อมูลและการจับจองที่ดิน การกว้านซื้อที่ดินในรูปแบบดังกล่าวถือว่าเป็นการเก็งกำไรอย่างชัดเจน และนำไปสู่การกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นผลเกี่ยวเนื่องกับการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย

5.2 การกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน

เมื่อที่ดินมีกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจนทำให้มีผลกลายเป็นสินค้าในระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ประกอบกับความสำคัญของที่ดินในฐานะปัจจัยการผลิตที่สำคัญและแสดงถึงความมั่งคั่งและอำนาจในทางเศรษฐกิจของผู้ถือครอง จึงก่อให้เกิดการแย่งชิงที่ดินและสะสมที่ดินกันอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดความสัมพันธ์ของคนในสังคมระหว่างกลุ่มคนที่มีปัจจัยการผลิตและกลุ่มคนที่ไม่มีปัจจัยการผลิต ซึ่งท้ายที่สุดผู้ที่มีเงินทุนมากกว่าจะสามารถเข้าถึงและครอบครองที่ดินได้ง่ายกว่าผู้มีอำนาจซื้อต่ำกว่า นั่นก็คือ เกษตรกร คนยากจนที่อาศัยในเขตเมือง ในขณะที่รัฐก็ไม่สามารถควบคุมดูแลให้การจัดสรรทรัพยากรที่ดินมีความเป็นธรรมเอื้อประโยชน์ให้กับทุกฝ่าย จึงนำไปสู่การเปลี่ยนมือจากเกษตรกรสู่นายทุนและกลุ่มคนที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากกว่า เนื่องจากรัฐไม่มีมาตรการควบคุมปริมาณการถือครองที่ดิน และตรวจสอบปัญหาที่เป็นรากเหง้า

ของการหลุดมือของที่ดินของเกษตรกร อันนำไปสู่ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินในสภาพเศรษฐกิจสังคมไทย

ทั้งนี้ ผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี พ.ศ. 2549 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า มากกว่าร้อยละ 40 ของครัวเรือนภาคเกษตรไม่มีที่ดินเลย หรือถือครองที่ดินน้อยกว่า 10 ไร่ และจำนวนครัวเรือนที่ไม่ได้ถือครองที่ดินเลย นับวันยิ่งเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากเนื้อที่การเกษตรส่วนใหญ่ไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์เพื่อการผลิตที่แท้จริง แต่เป็นการซื้อที่ดินของนายทุน เพื่อการเก็งกำไร สถานการณ์ดังกล่าวเห็นได้ชัดในยุคเศรษฐกิจเจริญเติบโต โดยเฉพาะในช่วง พ.ศ. 2530-2533 ในช่วงที่นักลงทุนกว้านซื้อที่ดินเป็นจำนวนมากเพื่อมุ่งเก็งกำไรอย่างเดียวโดยไม่ได้ใช้ในกิจกรรมที่เกิดผลผลิต และจากการคำนวณของมูลนิธิสถาบันที่ดิน พบว่า พฤติกรรมดังกล่าวโดยนักเก็งกำไรก่อให้เกิดต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์เป็นมูลค่าประมาณ 127.4 ล้านบาท นอกจากนี้ ที่ดินส่วนใหญ่ได้ถูกนำไปใช้เพื่อค้ำประกันการกู้ยืมเงินเพื่อไปประกอบธุรกรรมด้านอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งหนี้ส่วนใหญ่ก็ไม่สามารถจ่ายคืนได้ในช่วงฟองสบู่แตก ในระหว่างปี 2540-2543 มูลค่าหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต (NPL) มีจำนวนมากถึงประมาณ 2.92 พันล้านบาท (ดวงมณี เลาวกุล และคณะ, 2551: 6-6)

ตารางที่ 5.2
แสดงการกระจายการถือครองที่ดินของครัวเรือนที่ทำการเกษตร
ในประเทศไทย พ.ศ. 2549

ภูมิภาค	จำนวนครัวเรือน							
	ไม่มีที่ดิน	น้อยกว่า 2 ไร่	2-4 ไร่	5-9 ไร่	10-19 ไร่	20-39 ไร่	มากกว่า 40 ไร่	รวม
กรุงเทพฯ	3,849	527	545	1,497	1,407	-	1,015	8,840
กลาง	185,367	31,510	31,195	60,982	91,528	92,425	79,586	572,593
เหนือ	335,217	46,758	81,530	138,060	186,246	173,416	105,557	1,066,784
ตะวันออกเฉียงเหนือ	197,962	37,358	95,543	261,442	563,516	529,485	162,587	1,847,893
ใต้	27,204	17,179	48,565	121,801	171,221	134,748	53,400	574,118
รวม	**749,599**	**133,332**	**257,378**	**583,782**	**1,013,918**	**930,074**	**402,145**	**4,070,228**
ร้อยละของทั้งประเทศ	**18.42**	**3.28**	**6.32**	**14.34**	**24.91**	**22.85**	**9.88**	**100.00**

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน 2549 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ อ้างในดวงมณี เลาวกุล และคณะ,2551 : 6-6)

นอกจากนี้งานวิจัยของปรีชา วทัญญู (2535) กรมพัฒนาที่ดินยืนยันว่า ที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อยเฉลี่ยกล่าวคือเพียงร้อยละ 10 ของคนทั้งประเทศ ซึ่งคนกลุ่มนี้เป็นเจ้าของและถือครองที่ดินในประเทศไทยรายละมากกว่า 100 ไร่ ในขณะที่ประชาชนและคนจนอีกร้อยละ 90 ถือครองที่ดินน้อยกว่า 1 ไร่เท่านั้น คนไทยอีกประมาณ 811,871 ครอบครัวยังไม่มีที่ดินเป็นของตนเองส่วนเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอต้องเช่าที่ดินทำกินมีจำนวน 1-1.5 ล้านครอบครัว

ตัวอย่างของที่ดินในจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ที่แสดงให้เห็นถึงการกระจุกตัวของที่ดิน คือ การสำรวจของมูลนิธิสถาบันที่ดิน ในพื้นที่บางแห่ง เช่น ในอำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา พบว่า เจ้าของที่ดิน 69 อันดับแรกที่มีที่ดินมากที่สุดถือครองที่ดินเป็นที่รวม 31,290 ไร่ (มูลนิธิสถาบันที่ดิน, 2545 : 14) จากพื้นที่ทั้งหมดในเขตอำเภอด่านขุนทดที่มีเอกสารสิทธิจำนวน 833,045 ไร่ (กรมที่ดิน, 2551 : 69)

ตารางที่ 5.3
การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในอำเภอหนึ่งของจังหวัดนครราชสีมา

ลำดับของเจ้าของที่ดิน	จำนวนที่ดิน (ไร่)	จำนวนโฉนดที่ถือครองโดยเจ้าของที่ดิน 1 ราย	ขนาดที่ดินโดยเฉลี่ยต่อโฉนด
1	2786.78	83	33.57
2	2055.16	159	12.93
3	1931.08	45	42.91
4	1884.73	86	21.92
5	1116.80	63	17.73
6	1107.26	60	18.45
7	877.55	42	20.89
8	823.03	105	7.84
9	767.51	257	2.99
10	697.71	45	15.50
11	644.95	35	18.43
12	530.90	52	10.21
13	520.86	1	520.86
14	499.64	22	22.17
15	481.23	67	7.18

ลำดับของเจ้าของที่ดิน	จำนวนที่ดิน (ไร่)	จำนวนโฉนดที่ถือครองโดยเจ้าของที่ดิน 1 ราย	ขนาดที่ดินโดยเฉลี่ยต่อโฉนด
16	401.82	4	100.46
17	400.00	8	50.00
18	394.95	35	11.28
19	381.67	17	22.45
20	374.74	20	18.43

ที่มา : มูลนิธิสถาบันที่ดิน

สำหรับที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ที่ดินมีราคาสูงที่สุดของประเทศ พบว่า ผู้ถือครองที่ดินมากที่สุดถือครองที่ดิน 2,036 ไร่ 2 งาน 57.3 ตารางวา ขณะที่ผู้ที่ถือครองที่ดินน้อยที่สุดในกรุงเทพมหานคร ถือครองที่ดิน 0.1 ตารางวา สัดส่วนการถือครองที่ดินมากที่สุด 50 อันดับแรกต่อ 50 อันดับสุดท้ายมีค่าสูงถึง 129,717.72 เท่า หมายความว่า กลุ่มคนที่มีที่ดินมากที่สุด ได้ถือครองที่ดินมากกว่ากลุ่มคนที่มีที่ดินน้อยที่สุดในกรุงเทพมหานครถึง 129,717.72 เท่า

ตารางที่ 5.4

แสดงผู้ถือครองที่ดินประเภทบุคคลธรรมดาในกรุงเทพมหานคร ที่ถือครองที่ดินขนาดพื้นที่รวมมากที่สุดและน้อยที่สุด ในปี 2551 อย่างละ 50 อันดับ

ลำดับ	เนื้อที่มาก			เนื้อที่น้อย	ลำดับ	เนื้อที่มาก			เนื้อที่น้อย
	ไร่	งาน	ตารางวา	ตารางวา		ไร่	งาน	ตารางวา	ตารางวา
1	2036	2	57.3	0.1	26	616	2	94	2.6
2	1804	2	92.9	0.2	27	607	3	94	2.7
3	1769	0	43	0.3	28	605	3	15.2	2.8
4	1675	3	24.5	0.4	29	594	0	7.5	2.9
5	1637	1	26.2	0.5	30	580	0	35.5	3
6	1532	1	88.2	0.6	31	574	2	45.8	3.1
7	1489	2	95	0.7	32	570	0	80.5	3.2
8	1481	2	16.3	0.8	33	561	1	57.2	3.3
9	1318	3	54.9	0.9	34	560	3	89.9	3.4
10	1226	1	53.9	1	35	560	1	47	3.5
11	1198	1	22.2	1.1	36	551	3	2	3.6
12	1018	2	47.1	1.2	37	542	2	74	3.7

ลำดับ	เนื้อที่มาก			เนื้อที่น้อย	ลำดับ	เนื้อที่มาก			เนื้อที่น้อย
	ไร่	งาน	ตารางวา	ตารางวา		ไร่	งาน	ตารางวา	ตารางวา
13	975	2	92	1.3	38	538	1	57.5	3.8
14	869	0	20.6	1.4	39	525	1	23.4	3.9
15	819	3	97.1	1.5	40	523	2	30	4
16	809	0	84.1	1.6	41	523	0	40	4.1
17	795	3	43.2	1.7	42	513	3	75.5	4.2
18	792	1	64.1	1.8	43	513	1	32.9	4.3
19	781	2	55.1	1.9	44	504	2	61.6	4.4
20	700	2	44	2	45	503	1	34	4.5
21	699	2	38.5	2.1	46	500	3	7.1	4.6
22	639	1	90.6	2.2	47	499	2	49.6	4.7
23	634	0	5	2.3	48	498	2	15.2	5
24	620	3	46	2.4	49	498	1	99	5.1
25	617	2	67.1	2.5	50	494	1	32.5	5.2

ที่มา : กรมที่ดิน อ้างใน (ดวงมณี เลาวกุล และคณะ, 2551: 6-20)

และอีกตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นสภาพการถือครองที่ดินของกลุ่มคนส่วนน้อยแต่มีอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองมากในสังคมไทย นั่นคือ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2550 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินก่อนเข้ารับตำแหน่งและหลังรับตำแน่ง ทำให้เมื่อมีการเปิดเผยทรัพย์สินของรัฐมนตรี จึงพบว่ารัฐมนตรีแทบทุกคนถือครองที่ดินกันหลายร้อยแปลง ในบางรายเกือบหนึ่งพันแปลง รวมถึงคู่สมรสที่ส่วนใหญ่มีการถือครองที่ดินจำนวนไม่น้อยเช่นกัน มูลค่าจากทรัพย์สินที่ดินเหล่านี้ยังไม่รวมถึงโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัยซึ่งแต่ละคนครอบครองไว้จำนวนไม่น้อยเช่นกัน สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มคนส่วนน้อยของประเทศ ที่เป็นกลุ่มคนชั้นนำกุมอำนาจทางการเมือง การปกครอง กลุ่มทุนต่าง ๆ ที่เป็นนายทุนสนับสนุนพรรคการเมืองเป็นกลุ่มคนที่ยึดครองที่ดินจำนวนมากของประเทศไว้ให้กับตนเอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5.5
การถือครองที่ดินของคณะรัฐมนตรีทักษิณฯ 2 และคู่สมรส

ลำดับ	รายชื่อ	ตำแหน่ง	จำนวนที่ดิน (แปลง)		รวมมูลค่า (บาท)	
			รมต.	คู่สมรส	รมต.	คู่สมรส
1	พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	นายกรัฐมนตรี	3	112	1,149,350	1,159,760,646
2	นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์	รองนายกฯ และ รมว.คลัง	1	15	5,764,000	27,994,323
3	พล.ต.อ. ชิดชัย วรรณสถิตย์	รองนายกฯ และ รมว.มท.	1	14	900,000	28,596,100
4	นายจาตุรนต์ ฉายแสง	รองนายกฯ	12	7	13,050,000	12,575,000
5	นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย	รองนายกฯ	9	3	243,550,000	117,300,000
6	นายพินิจ จารุสมบัติ	รองนายกฯ	53	-	17,805,268	-
7	นายวิษณุ เครืองาม	รองนายกฯ	25	13	9,726,750	2,000,000
8	นายสุรนันทน์ เวชชาชีวะ	รมต.ประจำ สำนักนายกฯ	1	1	4,800,000	4,800,000
9	พล.อ. ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา	รมว.กลาโหม	2	2	600,000	8,500,000
10	นายวราเทพ รัตนากร	รมช.การคลัง	-	-	-	-
11	นายไชยยศ สะสมทรัพย์	รมช.การคลัง	-	8	-	36,913,890
12	นายกันตธีร์ ศุภมงคล	รมว.ต่างประเทศ	193	-	2,851,068,404	-
13	นายปรีชา เลาหพงศ์ชนะ	รมช.ต่างประเทศ	6	-	23,058,938	-
14	นายสมศักดิ์ เทพสุทิน	รมว.ท่องเที่ยว และกีฬา	2	2	2,000,000	5,425,000
15	นายประชา มาลีนนท์	รมว.พัฒนาสังคมฯ	82	-	154,905,333	-
16	นางสุดารัตน์ เกยุราพันธุ์	รมว.เกษตรฯ	725	202	768,151,375	18,205,325
17	นายเนวิน ชิดชอบ	รมช.เกษตรฯ	45	49	243,020,000	560,670,000
18	นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ	รมว.คมนาคม	15	8	46,501,080	9,420,000
19	นายอดิศร เพียงเกษ	รมช.คมนาคม	1	5	500,000	2,000,000
20	นายภูมิธรรม เวชยชัย	รมช.คมนาคม	5	3	5,399,360	11,000,000
21	นายยงยุทธ ติยะไพรัช	รมว.ทรัพยากรฯ	2	1	3,500,000	2,200,000
22	นายสุวิทย์ คุณกิตติ	รมว.เทคโนโลยีฯ	8	6	ไม่ได้ระบุมูลค่าชัดเจน	4,000,000
23	นายทนง พิทยะ	รมว.พาณิชย์	16	1	82,815,900	1,192,000

ลำดับ	รายชื่อ	ตำแหน่ง	จำนวนที่ดิน (แปลง)		รวมมูลค่า (บาท)	
			รมต.	คู่สมรส	รมต.	คู่สมรส
24	นายสุริยา ลาภวิสุทธิสิน	รมช.พาณิชย์	15	-	221,637,000	-
25	นายวิเศษ จูภิบาล	รมว.พลังงาน	3	2	2,960,000	8,500,000
26	นายเสริมศักดิ์ พงษ์พานิช	รมช.มหาดไทย	12	20	1,255,600	3,291,000
27	นายสมชาย สุนทรวัฒน์	รมช.มหาดไทย	85	11	172,740,343	96,907,500
28	นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ	รมว.ยุติธรรม	18	13	120,605,083	291,265,667
29	นายสรอรรถ กลิ่นประทุม	รมว.แรงงาน	14	-	88,346,925	-
30	นางอุไรวรรณ เทียนทอง	รมว.วัฒนธรรม	34	38	16,892,120	65,047,090
31	นายกร ทัพพะรังสี	รมว.วิทยศาสตร์ฯ	5	6	97,143,000	16,000,000
32	นายอดิศัย โพธารามิก	รมว.ศึกษาธิการ	44	2	88,096,368	360,000
33	นายรุ่ง แก้วแดง	รมช.ศึกษาธิการ	-	1	-	1,550,000
34	นายสุชัย เจริญรัตนกุล	รมว.สาธารณสุข	14	-	34,027,000	-
35	นายอนุทิน ชาญวีรกูล	รมช.สาธารณสุข	15	1	88,892,800	5,900,000
36	นายวัฒนา เมืองสุข	รมว.อุตสาหกรรม	4	-	15,815,250	-
		รวม	1,470	546	5,426,677,247	2,501,373,541
		รวมทั้งสิ้น	2016		7,928,050,788	

ที่มา : ข้อมูลแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีเข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2548 เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ www.nacc.go.th

ตารางที่ 5.6

การถือครองที่ดินของคณะรัฐมนตรีพล.อ.สุรยุทธ์ฯ และคู่สมรส

ลำดับ	รายชื่อ	ตำแหน่ง	จำนวนที่ดิน (แปลง)		รวมมูลค่า (บาท)	
			รมต.	คู่สมรส	รมต.	คู่สมรส
1	พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์	นายกรัฐมนตรี	9	3	17,880,250	7,000,000
2	มรว. ปรีดิยาธร เทวกุล	รองนายกฯ และ รมว.คลัง	8	1	25,566,900	7,700,000
3	นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์	รองนายกฯ และ รมว.อุตสาหกรรม	1	13	500,000	125,400,000
4	คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์	รมต.ประจำสำนักนายกฯ	8	3	28,500,000	10,500,000
5	นายธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์	รมต.ประจำสำนัก	3	4	5,165,000	7,717,000

ลำดับ	รายชื่อ	ตำแหน่ง	จำนวนที่ดิน (แปลง)		รวมมูลค่า (บาท)	
			รมต.	คู่สมรส	รมต.	คู่สมรส
		นายกฯ				
6	พล.อ. บุญรอด สมทัศน์	รมว.กลาโหม	4	3	1,556,365	2,330,000
7	นายนิตย์ พิบูลสงคราม	รมว.ต่างประเทศ	5	-	264,569,067	-
8	นายสวนิต คงศิริ	รมช.ต่างประเทศ	17	-	206,081,250	-
9	นายสุวิทย์ ยอดมณี	รมว.ท่องเที่ยวและกีฬา	-	-	-	-
10	นายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม	รมว.พัฒนาสังคมฯ	1	15	3,312,000	83,865,860
11	นายธีระ สูตะบุตร	รมว.เกษตรฯ	34	40	69,110,000	221,890,000
12	นายรุ่งเรือง อิศรางกูร ณ อยุธยา	รมช.เกษตรฯ	-	3	-	17,030,000
13	พล.ร.อ. ธีระ ห้าวเจริญ	รมว.คมนาคม	3	5	6,600,000	8,585,000
14	นายสรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม	รมช.คมนาคม	1	2	5,000,000	9,500,000
15	นายเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	รมว.ทรัพยากรฯ	1	1	35,233,334	5,000,000
16	นายสิทธิชัย โภไคยอุดม	รมว.เทคโนโลยีฯ	31	66	101,322,068	133,525,500
17	นายเกริกไกร จิระแพทย์	รมว.พาณิชย์	1	2	2,000,000	5,000,000
18	นายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์	รมว.พลังงาน	17	-	206,701,000	-
19	นายอารีย์ วงศ์อารยะ	รมว.มหาดไทย	39	9	74,029,420	12,595,525
20	นายบัญญัติ จันทน์เสนะ	รมช.มหาดไทย	-	3	-	2,310,900
21	นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ	รมว.ยุติธรรม	4	4	1,150,000	1,150,000
22	นายอภัย จันทนจุลกะ	รมว.แรงงาน	4	1	2,510,000	8,094,000
23	คุณหญิงไขศรี ศรีอรุณ	รมว.วัฒนธรรม	-	3	-	5,576,000
24	นายยงยุทธ ยุทธวงศ์	รมว.วิทยศาสตร์ฯ	2	5	1,085,000	29,800,000
25	นายวิจิตร ศรีสอ้าน	รมว.ศึกษาธิการ	9	-	8,490,075	-
26	นายมงคล ณ สงขลา	รมว.สาธารณสุข	-	-	-	-
27	นายปิยะบุตร ชลวิจารณ์	รมช.อุตสาหกรรม	65	72	665,527,562	145,917,351
		รวม	**267**	**258**	**1,731,889,290**	**850,487,136**
		รวมทั้งสิ้น	**525**		**2,582,376,426**	

ที่มา : ข้อมูลแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีเข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2549 เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ www.nacc.go.th

ตารางที่ 5.7
การถือครองที่ดินของคณะรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ฯ และคู่สมรส

ลำดับ	รายชื่อ	ตำแหน่ง	จำนวนที่ดิน (แปลง)		รวมมูลค่า (บาท)	
			รมต.	คู่สมรส	รมต.	คู่สมรส
1	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	นายกรัฐมนตรี	2	-	19,581,000	-
2	นายสุเทพ เทือกสุบรรณ	รองนายกฯ	50	-	79,451,250	-
3	นายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ	รองนายกฯ	13	-	43,425,200	-
4	พล.ต. สนั่น ขจรประศาสน์	รองนายกฯ	27	9	34,895,000	12,500,000
5	นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย	รมต.ประจำสำนักนายกฯ	10	8	17,400,000	11,600,000
6	นายวีระชัย วีระเมธีกุล	รมต.ประจำสำนักนายกฯ	8	-	57,890,400	-
7	พล.อ. ประวิตร วงษ์สุวรรณ	รมว.กลาโหม	2	-	12,000,000	-
8	นายกรณ์ จาติกวณิช	รมว.คลัง	19	7	119,612,634	27,512,500
9	นายประดิษฐ์ ภัทรประสิทธิ์	รมช.การคลัง	42	-	580,706,867	-
10	นายพฤฒิชัย ดำรงรัตน์	รมช.การคลัง	20	-	65,680,200	-
11	นายกษิต ภิรมย์	รมว.ต่างประเทศ	4	12	28,066,666	26,500,000
12	นายชุมพล ศิลปอาชา	รมว.ท่องเที่ยวและกีฬา	2	14	100,000	379,276,250
13	นายวิฑูรย์ นามบุตร	รมว.พัฒนาสังคมฯ	7	-	54,500,000	-
14	นายธีระ วงศ์สมุทร	รมว.เกษตรฯ	2	-	750,000	-
15	นายชาติชาย พุคยาภรณ์	รมช.เกษตรฯ	105	2	301,665,919	2,288,000
16	นายโสภณ ซารัมย์	รมว.คมนาคม	4	6	3,012,300	2,310,000
17	นายประจักษ์ แกล้วกล้าหาญ	รมช.คมนาคม	-	8	-	4,990,000
18	นายเกื้อกูล ด่านชัยวิจิตร	รมช.คมนาคม	5	1	19,998,500	4,250,000
19	นายสุวิทย์ คุณกิตติ	รมว.ทรัพยากรฯ	7	7	1,250,000	25,031,000
20	ร.ต.หญิง ระนองรักษ์ สุวรรณฉวี	รมว.เทคโนโลยีฯ	6	14	10,863,730	18,951,125
21	นายวรรณรัตน์ ชาญนุกูล	รมว.พลังงาน	8	16	19,176,000	201,232,000
22	นางพรทิวา นาคาศัย	รมว.พาณิชย์	44	4	53,643,000	1,050,000
23	นายอลงกรณ์ พลบุตร	รมช.พาณิชย์	1	8	2,000,000	11,800,000

ลำดับ	รายชื่อ	ตำแหน่ง	จำนวนที่ดิน (แปลง)		รวมมูลค่า (บาท)	
			รมต.	คู่สมรส	รมต.	คู่สมรส
24	นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล	รมว.มหาดไทย	6	1	25,000,000	1,300,000
25	นายบุญจง วงศ์ไตรรัตน์	รมช.มหาดไทย	7	27	15,000,000	60,770,000
26	นายถาวร เสนเนียม	รมช.มหาดไทย	179	10	56,566,350	2,760,000
27	นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค	รมว.ยุติธรรม	4	24	79,937,000	208,247,600
28	นายไพฑูรย์ แก้วทอง	รมว.แรงงาน	4	47	7,188,500	97,692,500
29	นายธีระ สลักเพชร	รมว.วัฒนธรรม	5	3	12,062,200	767,620
30	คุณหญิงกัลยา โสภณพานิช	รมว.วิทยศาสตร์ฯ	2	7	1,265,100	67,876,500
31	นายจุรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์	รมว.ศึกษาธิการ	2	5	4,475,000	9,495,000
32	นายชัยวุฒิ บรรณวัฒน์	รมช.ศึกษาธิการ	3	-	4,540,000	-
33	น.ส.นริศรา ชวาลตันพิพัทธ์	รมช.ศึกษาธิการ	12	-	24,230,000	-
34	นายวิทยา แก้วภราดัย	รมว.สาธารณสุข	18	8	7,972,450	2,864,055
35	นายมานิต นพอมรบดี	รมช.สาธารณสุข	44	57	87,396,489	48,113,211
36	นายชาญชัย ชัยรุ่งเรือง	รมว.อุตสาหกรรม	12	-	5,950,860	-
		รวม	686	305	1,857,252,614	1,229,177,361
		รวมทั้งสิ้น	991		3,086,429,975	

ที่มา : ข้อมูลแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีเข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2551 เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ www.nacc.go.th

ทั้งนี้ เป็นเพราะการออกโฉนดที่ดินให้กับผู้เสียเปรียบทางเศรษฐกิจ ในขณะที่สังคมและรัฐบาลยังขาดมาตรการอื่นอย่างครอบคลุม ที่จะเป็นหลักประกันความมั่นคงในการถือครองได้เพียงพอ อาจกล่าวได้ว่า โฉนดนั้นอาจมีผลที่ขัดแย้งกันเองได้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางสังคม ในขณะที่โฉนดอาจจะช่วยเพิ่มความมั่นคงในการถือครองในสังคมหนึ่ง ก็อาจมีผลในทางตรงกันข้ามสำหรับกลุ่มบุคคลบางกลุ่มในสังคมอีกสังคมหนึ่งได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เมื่อรัฐบาลต้องการให้เจ้าของที่ดินได้รับความมั่นคงในการถือครองด้วยการออกโฉนด ซึ่งมีกฎหมายเป็นหลักประกันนั้น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากต่อหลักความมั่นคงในการถือครองที่เคยมีอยู่เดิมตามประเพณี ซึ่งอยู่ภายใต้การรับรองของกลุ่มเครือญาติและชุมชน จากการที่เคยมีเพียงสิทธิการใช้เปลี่ยนมาเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ทำให้ความมั่นคงในการถือครองหลุดออกมาจากการคุ้มครองดูแลของครอบครัวและชุมชน และไปขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายเศรษฐกิจ และการเมืองของสังคมภายนอกชุมชน ซึ่งชาวบ้านมีส่วนร่วมหรือมีส่วนในการกำหนดความเป็นไปได้น้อยมาก

ดังนั้น จึงอาจทำให้ความมั่นคงในการถือครองที่ดินของกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและการเมือง ได้รับความกระทบกระเทือนอย่างมากโดยเฉพาะชาวนาที่มีที่ดินถือครองขนาดเล็ก (อานันท์ กาญจนพันธุ์,2544 : 90)

ในอดีตการขายที่ดินของชาวบ้านไม่มากนัก แต่ปัจจุบันสถานการณ์ดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป ชาวบ้านถูกสภาพเศรษฐกิจและสังคมบีบให้ต้องขายที่ดินเพราะมีหนี้สินจำนวนมาก ประกอบกับตลาดที่ดินมีการพัฒนาขึ้นมากในชนบท หลังจากที่ดินมีลักษณะเป็นกรรมสิทธิ์เอกชนมากขึ้น ทำให้ชาวนาถูกแรงจูงใจด้านราคาให้ขายที่ดินและถูกผลักให้ต้องไปซื้อที่นาที่อยู่ห่างไกลออกไป อย่างเช่นกรณีพื้นที่อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ (งานศึกษาของอานันท์ กาญจนพันธุ์) ที่ระบุว่า ที่ดินที่ใช้ในการเกษตรของเชียงใหม่เริ่มกลายสภาพเป็นสินค้า และค่อย ๆ หมดสภาพของการเป็นปัจจัยในการยังชีพ ทำให้การเร่งออกโฉนดที่ดินของรัฐซึ่งช่วยให้เกิดความมั่นคงในการถือครองแบบกรรมสิทธิ์เอกชน จะกลายเป็นการเร่งให้นายทุนจากภายนอกมากว้านซื้อที่ดินมากขึ้น การถือครองที่ดินของเกษตรกรจะไม่มีความมั่นคงอย่างแท้จริง แม้เกษตรกรจะถือโฉนดอยู่ก็ตาม

ดังนั้น อาจจะกล่าวได้ว่า การเร่งรัดออกโฉนดที่ดินไม่ใช่วิธีเดียวที่จะเสริมสร้างความมั่นคงในการถือครอง ภายใต้ระบบเศรษฐกิจปัจจุบันที่มีชาวนาจำนวนมากอยู่ในฐานะยากจน และต้องเผชิญกับราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ การที่รัฐบาลจะเสริมสร้างความมั่นคงในการถือครอง และส่งเสริมให้ชาวนาสามารถพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต จำเป็นต้องมีมาตรการทางนโยบายด้านอื่น ๆ ที่ครอบคลุมมากกว่าเท่าที่เป็นอยู่ มาเสริมนโยบายการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินควบคู่ไปด้วย มิฉะนั้นการออกโฉนดอาจจะเป็นการเร่งให้ชาวนาต้องสูญเสียที่ดินเร็วขึ้น ซึ่งก็หมายความว่า ชาวนาต้องเผชิญกับปัญหาความไม่มั่นคงในการถือครองที่เพิ่มมากขึ้นนั่นเอง

เมื่อมาตรการจำกัดการถือครองที่ดินถูกยกเลิกไปและจนถึงวันนี้รัฐก็ยังไม่สามารถสร้างกฎเกณฑ์ดังกล่าวให้เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจสังคมได้ อันเนื่องมาจากแรงผลักดันในเรื่องนี้เป็นเพียงกลุ่มนักวิชาการ ชาวบ้าน เกษตรกร กลุ่มเอ็นจีโอ ซึ่งไม่มีอำนาจและพลังทางเศรษฐกิจการเมืองมากเพียงพอที่จะครอบงำให้รัฐดำเนินการ ประกอบกับหากมีการออกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินผู้ที่จะสูญเสียประโยชน์ก็คือ กลุ่มคนชั้นนำที่เป็นผู้กุมอำนาจบริหารประเทศ ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง นายทุน ชนชั้นสูง ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ถือครองที่ดินจำนวนมากนั่นเอง

นอกจากนี้เมื่อการจัดสรรทรัพยากรไม่เป็นธรรมและเกิดปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินยังเกิดจากการที่รัฐไม่มีการกำหนดภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ซึ่งงานวิจัยเกี่ยวกับที่ดินแทบทุกชิ้นได้เสนอแนะให้มีการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ แต่กลับไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาล

ถึงแม้ว่าจะมีหลายรัฐบาลที่มีการหยิบยกมาพูดถึงแนวทางที่จะก่อให้เกิดขึ้น แต่ทุกครั้งก็จะเงียบหายไป ที่เห็นชัดเจนในขณะนี้ก็คือ รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่มีนายกรณ์ จาติกวณิช เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้มีแนวคิดตั้งแต่การเข้ามารับตำแหน่งใหม่ ๆ ว่า จะมีการกำหนดมาตรการปรับปรุงภาษีที่ดินและมรดก เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม และลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ของประเทศ แต่ผ่านไปแล้วกว่าหนึ่งปีแนวคิดดังกล่าวนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเชื่องช้า โดยล่าสุดคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2553 เห็นชอบร่างกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ซึ่งเป็นการปรับปรุงจากภาษีปัจจุบัน 2 ตัวคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้ถูกบังคับใช้เป็นเวลานาน ทำให้มีการมองว่ากฎหมายทั้งสองฉบับไม่เหมาะสมกับสภาวการณ์ในปัจจุบันทั้งการคำนวนฐานภาษี และและการประเมิณภาษี แต่กว่าจะนำไปสู่การบังคับใช้ก็ต้องใช้เวลาอีกหลายปี ซึ่งเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ว่า ภาษีดังกล่าวจะส่งผลโดยตรงต่อคนรวย นายทุน นักธุรกิจที่มีการสะสมที่ดินจำนวนมาก และมีทรัพย์สินเงินทองมากมาย ดังนั้น การผลักดันแนวคิดดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติจึงไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะผู้ที่เสียประโยชน์เหล่านี้ ส่วนใหญ่ก็คือผู้มีอำนาจในการกำหนดมาตรการ ออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายนั่นเอง ซึ่งท้ายที่สุดแล้วการแก้ปัญหาด้วยมาตรการทางภาษีที่ดินที่เป็นธรรมก็ยังไม่สามารถเป็นจริงได้ในเวลานี้

อาจจะกล่าวได้ว่า ในทางปฏิบัติตลอดการดำเนินงานที่ผ่านมานอกจากกรมที่ดินจะดำเนินการออกโฉนดที่ดินเพื่อสร้างฐานรากแห่งระบบกรรมสิทธิ์แล้ว แต่ระบบกรรมสิทธิ์มิสามารถเป็นเครื่องมือที่ทำให้ประชาชนสามารถรักษาพื้นที่ดินเอาไว้ได้ เนื่องจากระบบกรรมสิทธิ์มีผลให้เกิดมูลค่าในความเป็นเจ้าของที่ดิน ทำให้กระบวนการกลายเป็นสินค้าเกิดขึ้นได้โดยสะดวกและภายใต้เศรษฐกิจที่บิดเบือนกลับเป็นตัวเร่งเร้าให้ที่ดินหลุดมือจากชาวนาได้ง่ายขึ้น

5.3 การใช้อำนาจเอื้อประโยชน์ในการออกเอกสารสิทธิ

เมื่อที่ดินเป็นที่มาของอำนาจเศรษฐกิจและการเมืองระบบทุนนิยมมากขึ้นเรื่อย ๆ จะเห็นได้ว่ารัฐไม่สามารถทำหน้าที่ในการจัดสรรระบบกรรมสิทธิ์ได้อย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เกิดกระบวนการสูญเสียที่ดินของชาวไร่ชาวนาอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่คนร่ำรวยยิ่งสะสมความมั่งคั่งจากที่ดินได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เป็นเพราะกลไกการดำเนินงานของรัฐ ที่ต้องตอบสนองต่อผู้กุมอำนาจรัฐ ดังนั้น กลุ่มคนที่กุมอำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง กลุ่มทุน ข้าราชการระดับสูง ล้วนได้รับประโยชน์จากกฎเกณฑ์ที่เปิดช่องอยู่แทบทั้งสิ้น จึงไม่เกิดแรงกระตุ้นที่จะมีการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยเฉพาะการออกเอกสารสิทธิ์ซึ่งพบว่า มีการใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้กับคนบางกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มผู้มีอิทธิพลทางด้านการเมือง และกลุ่มนายทุนนักธุรกิจอย่างต่อเนื่อง การเอื้อประโยชน์มีหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการทุจริตออกเอกสารสิทธิ์ทับที่สาธารณะ พื้นที่ป่า สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นไม่ได้ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่รู้เห็นเป็นใจหรือช่วยเหลือ โดยอาจจะเป็นในลักษณะถูกบีบบังคับอันเนื่องมาจากอิทธิพลของกลุ่มบุคคลดังกล่าว หรือการให้สิ่งตอบแทนเป็นสินน้ำใจเพื่อจูงใจให้กระทำการทุจริต สำหรับตัวอย่างในเรื่องนี้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป.) (ปัจจุบันเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ : สำนักงาน ป.ป.ช.) ได้จัดทำรายงานผลการวิจัยเรื่องปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยยกตัวอย่างข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมายไว้หลายกรณี

กรณีการทุจริตในการออกโฉนดที่ดิน

ตัวอย่าง กรณีร้องเรียนเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมาสาขาแห่งหนึ่ง จำนวน 3 คน และเจ้าของที่ดินได้ร่วมกันกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบดำเนินการออกโฉนดที่ดินในท้องที่อำเภอหนึ่งในจังหวัดนครราชสีมา โดยนำ ส.ค. 1 ของที่ดินแปลงหนึ่งไปออกเป็นโฉนดในที่ดินอีกแปลงหนึ่ง จากการสืบสวนสอบสวนได้ข้อเท็จจริงว่า (สำนักงาน ป.ป.ป., 2538 : 39-40) นาย ล. ได้ซื้อที่ดินมาแปลงหนึ่งไม่มีเอกสารสิทธิใด ๆ มีเนื้อที่ประมาณ 80 ไร่เศษ ต่อมาต้องการออกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวจึงได้ไปแจ้งความอันเป็นเท็จต่อพนักงานสอบสวนว่า ส.ค.1 เลขที่ 188 ของตน ซึ่งซื้อมาได้สูญหายไปและได้ขอคัดสำเนาการแจ้งความแล้วนำสำเนาการแจ้งความดังกล่าวมาประกอบการขอคัด ส.ค.1 เลขที่ 188 พร้อมทั้งนำสำเนา ส.ค.1 เลขที่ 188 ที่ขอคัดไปประกอบการขอรังวัดออกโฉนดที่ดินซึ่งตนครอบครองอยู่ โดยอ้างว่าเป็นแปลงเดียวกับ ส.ค.1 เลขที่ 188 เจ้าหน้าที่ที่ดินผู้ทำการรังวัดก็ทราบดีว่าที่ดินที่นาย ล ขอรังวัดออกโฉนดดังกล่าวนั้นเป็นที่ดินมือเปล่า ไม่มีเอกสารหลักฐานใด ๆ และไม่ใช่ที่ดินตามหลักฐาน ส.ค.1 เลขที่ 188 แต่ก็ดำเนินการรังวัดให้ไป และส่งเรื่องให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการต่อ และได้ออกเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ 19319 ให้แก่นาย ล. ไปในที่สุด

หลังจากนั้นอีกประมาณ 1 ปี เจ้าของ ส.ค.1 เลขที่ 188 ที่แท้จริงได้ไปติดต่อกับสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาดังกล่าว เพื่อขอออก น.ส.3 ก สืบเนื่องจาก ส.ค.1 เลขที่ 188 จึงได้ทราบว่า ส.ค.1 ของตนได้ถูกนาย ล. แอบอ้างขอออกเป็นโฉนดที่ดินไปแล้ว ทำให้ตนเองไม่สามารถขอออก น.ส.3 ก ได้ จึงได้ไปแจ้งความดำเนินคดีกับนาย ล. ในข้อหาแจ้งความเท็จต่อเจ้า

พนักงาน เมื่อเรื่องต่าง ๆ ได้ถูกเปิดเผยขึ้นเช่นนั้น เจ้าหน้าที่ที่ดินทั้ง 3 คน ซึ่งเป็นผู้ร่วมกันดำเนินการออกโฉนดให้แก่นาย ล. จึงได้ร่วมมือกันแก้ไขเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ในสารบบโฉนดที่ดินเลขที่ 19319 ที่ออกไปแล้วนั้นจำนวนหลายรายการโดยเฉพาะได้แก้ไขเลขที่ ส.ค.1 จากเลขที่ 188 เป็นเลขที่ 150 แทน โดยร่วมกันทำหลักฐานเท็จว่านาย ล. ได้ซื้อที่ดิน ส.ค.1 เลขที่ 150 นั้นมาจากนาง ด. ซึ่งจากข้อเท็จจริงที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดดังกล่าว ก็มิได้อยู่ในบริเวณที่ดิน ส.ค.1 เลขที่ 150 แต่อย่างใดเช่นกัน นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีเอกสารบางส่วนได้ถูกทำลายอีกด้วย พฤติการณ์ดังกล่าวแสดงว่าเจ้าหน้าที่ที่ดินทั้ง 3 คนจะต้องร่วมมือกับนาย ล. มาตั้งแต่ต้น ส่วนการร่วมมือกันแก้ไขและทำลายเอกสารดังกล่าวก็เพื่อจะให้ได้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนไปเป็นว่า โฉนดที่ดินเลขที่ 19319 ได้ออกสืบเนื่องมาจาก ส.ค.1 เลขที่ 150 ซึ่งก็เป็น ส.ค.1 ที่นำมาสวมออกเช่นกัน

นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่า นอกจากนาย ล. จะขอออกโฉนดที่ดินเลขที่ 19319 แล้ว ยังได้ขอออกโฉนดที่ดินในคราวเดียวกันอีกจำนวน 4 แปลง โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค.1 เลขที่ 153, 156, 158 ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกันทั้งหมดและติดต่อกับแปลงแรกด้วย โดยออกเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ 19315, 19316, 19317, 19318 มีเนื้อที่รวมประมาณ 180 ไร่เศษ ซึ่งดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ชุดเดียวกันกับที่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินเลขที่ 19319 แต่จากการตรวจสอบ ส.ค.1 เลขที่ดังกล่าว ที่นำมาออกโฉนดทุกแปลงปรากฏว่าทิศจดข้างเคียงไม่ตรงกันแม้แต่แปลงเดียว จึงมีเหตุอันควรสงสัยว่าโฉนดที่ดินเลขที่ 19315-19318 น่าจะออกโดยมิชอบเช่นกัน ดังนั้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว การออกโฉนดที่ดินให้แก่นาย ล. จึงเป็นการไม่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมายซึ่งขัดต่อประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59

กรณีการออกเอกสารสิทธิทับที่เขา สาธารณประโยชน์

ตัวอย่างนี้แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของผู้บุกรุกและผู้ขอเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยมีการกล่าวหาร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินอำเภอภูเรือ จังหวัดเลย กับพวกร่วมกันทุจริตและประพฤติมิชอบในการออกใบจอง (น.ส.2) และออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก) ทับที่เขา ที่ภูเขา และทับที่สาธารณประโยชน์ (สำนักงาน ป.ป.ป., 2538 : 76-77) จากการสืบสวนสอบสวนปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อปีงบประมาณ 2532 ทางราชการได้กำหนดโครงการจัดที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ (แปลงเล็ก) ในท้องที่ 29 จังหวัด รวมทั้งท้องที่จังหวัดเลย คณะกรรมการคัดเลือกที่ดินจังหวัดเลยจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน กำหนดเขตที่ดินที่จะจัดให้กับราษฎร คณะกรรมการสำรวจที่ดินเพื่อนำมาจัดให้แก่ราษฎรซึ่งอำเภอแต่งตั้งขึ้นได้ทำการสำรวจที่ดินแล้ว อำเภอได้รายงานจัดส่งบัญชีสำรวจแผนที่บริเวณที่ดินพร้อมทั้งแผนงานการจัดที่ดินให้จังหวัดเลยพิจารณา จังหวัดพิจารณาแล้วได้อนุมัติให้ดำเนินการจัดที่ดินในท้องที่อำเภอดังกล่าว จำนวน 9

แปลง เนื้อที่ 3,200 ไร่ ในท้องที่ 3 ตำบล อำเภอได้ประกาศลงวันที่ 27 ธันวาคม 2531 ให้ราษฎรที่เข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่ทั้ง 9 แปลง ไปแจ้งความประสงค์ขอจับจองที่ดินภายในวันที่ 28 มกราคม 2532 ปรากฏว่ามีราษฎรยื่นคำขอจับจองที่ดินภายในระยะเวลาสิ้นสุดตามประกาศจำนวน 661 ราย

จากการคัดเลือก ที่ดินอำเภอได้ดำเนินการออกใบจองให้แก่ผู้ขอจับจองจำนวน 300 ราย ต่อมาปลายปี พ.ศ.2532 ได้มีนายทุนจากกรุงเทพมหานคร จำนวน 16 คน ซึ่งเข้าหุ้นกันจัดทำธุรกิจในรูปบริษัทเข้ากว้านซื้อที่ดินในเขตอำเภอดังกล่าว โดยมีกลุ่มนายหน้าประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ติดต่อขายที่ดินในหมู่บ้านของตนซึ่งเป็นที่เขา ที่ดอย บริเวณ “ภูหนองปาด” เนื้อที่รวม 2,297-1-34 ไร่ เป็นที่ดินซึ่งชาวบ้านขึ้นไปตัดไม้มาใช้ประโยชน์ และต่อมาได้ทำประโยชน์ปลูกพืชไร่เป็นบางส่วน และบางส่วนของพื้นที่เป็นที่สาธารณประโยชน์ แต่ที่ดินดังกล่าวไม่มีเอกสารสิทธิ กลุ่มนายหน้าจึงไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของอำเภอเพื่อออกเอกสารสิทธิ มิฉะนั้นกลุ่มนายทุนจะไม่ยอมซื้อ เมื่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินอำเภอรับรองว่าออกเอกสารสิทธิให้ได้ ทางนายหน้าและผู้ซื้อจึงได้ทำสัญญาจะซื้อจะขาย ลงวันที่ 4 มกราคม 2533 มีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินอำเภอร่วมลงชื่อเป็นพยานด้วย 2 คน ตกลงซื้อขายที่ดินกันในราคา 32,300,000 บาท ทางเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินอำเภอกับพวก รวมทั้งกลุ่มนายหน้าจึงได้ดำเนินการจัดทำหลักฐานเรื่องราวการออกเอกสารสิทธิที่ดินขึ้นที่บ้านพักของกลุ่มนายหน้าเป็นการทำเอกสารย้อนหลังโดยอาศัยโครงการจัดที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ (แปลงเล็ก) ปีงบประมาณ 2532 ซึ่งขณะนั้นโครงการดังกล่าวได้เสร็จสิ้นไปแล้ว โดยแก้กำหนดเวลาสิ้นสุดการยื่นคำขอในประกาศเดิมขยายวันรับคำขอเป็นวันที่ 30 มกราคม 2532 แล้วจัดทำหลักฐานว่ามีผู้ยื่นคำขอจำนวน 16 คน จับจองที่ดิน 49 แปลง และในการจัดทำหลักฐานได้ให้เจ้าหน้าที่บริหารที่ดินอำเภอคนเดิมซึ่งย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ท้องที่อื่นแล้วกับปลัดอาวุโสลงชื่อเป็นผู้สอบสวนคุณสมบัติตามคำขอและกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับคำขอ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินในขณะนั้นเป็นผู้ไปรังวัดพิสูจน์สอบสวนและให้นายหน้าลงชื่อเป็นพยาน อีกทั้งนายอำเภอในขณะนั้นก็ได้ลงนามอนุมัติให้ออกใบจอง (น.ส.2) พร้อมทั้งจัดทำหลักฐานว่าเมื่อได้ออกใบจองแล้ว ผู้ขอได้ขอออกเป็น น.ส.3 ก แต่ปรากฏว่าตามระเบียบขอจับจองที่ดินให้จับจองได้ไม่เกินคนละ 50 ไร่ จึงได้มีการแก้เพิ่มรายชื่อในเอกสารที่จัดไว้เดิมทั้งหมดจากผู้ขอ 16 ราย เป็นผู้จับจอง 49 รายขอจับจองที่ดิน 49 แปลง

ซึ่งจากการสอบสวนปรากฏว่าที่ดินที่ออกใบจองและต่อมาออกเป็น น.ส.3 ก ดังกล่าว ไม่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการคัดเลือกที่ดินส่วนจังหวัด จึงไม่ได้เป็นที่ดินที่ประกาศให้จับจอง และรายชื่อบุคคลทั้ง 49 คน ก็ไม่ได้ผ่านการพิจารณาคัดเลือกคุณสมบัติของคณะกรรมการ การจัดทำหลักฐานเรื่องราวเป็นการจัดทำเท็จย้อนหลังขึ้นมา เป็นขบวนการเพื่อให้

ครบถ้วนตามระเบียบกฎหมายเท่านั้น การออกใบจอง (น.ส.2) และ น.ส.3 ก ดังกล่าว จึงเป็นการออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีการทุจริตจัดซื้อที่ดินคลองด่าน

อีกหนึ่งตัวอย่างที่เป็นข่าวคราวใหญ่โตแสดงถึงการเอื้อประโยชน์ให้กับนักการเมือง กลุ่มทุนเนื่องมาจากอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มคนดังกล่าว นั่นคือ กรณีการทุจริตจัดซื้อที่ดินคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ อันเนื่องมาจากรัฐได้จัดทำโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษจังหวัดสมุทรปราการ หรือ “บ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน” เป็นโครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมโครงการแรกของประเทศไทยซึ่งมีขนาดใหญ่ที่สุดในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ รวมงบประมาณกว่า 23,700 ล้านบาท โดยได้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในเดือนตุลาคม 2538 (สมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย) ที่ผ่านมาชาวบ้านในพื้นที่ก่อสร้างโครงการ (ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ) ได้รวมตัวกันต่อสู้คัดค้านโครงการนี้มาอย่างต่อเนื่อง โดยได้ชี้ให้เห็นว่าการปล่อยน้ำเสียที่ผ่านการบำบัดไม่ได้อย่างสิ้นเชิง (มีสารโลหะหนักตกค้าง) ลงสู่ทะเลจำนวนมาก จะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมของลุ่มน้ำคลองด่านและอ่าวไทยเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังได้มีการเปิดโปงเบาะแสด้วยว่า โครงการนี้มีความไม่โปร่งใสและน่าเชื่อว่ามีการ “คอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย” (Policy Corruption) อย่างแยบยลและต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2533 (สมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ) โดยผู้ร่วมขบวนการมีทั้งนักการเมืองระดับชาติ ข้าราชการระดับสูง นักการเมืองและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น จนขยายไปสู่การตรวจสอบการทุจริตคอรัปชั่น

ต่อมาอนุกรรมการไต่สวนการทุจริตที่ดินในโครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่านของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดมีชื่อนักการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องในฐานะเป็นผู้อนุมัติ 3 คน ได้แก่ นายยิ่งพันธ์ ซึ่งเสียชีวิตแล้ว นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ อดีต รมช.วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นายวัฒนา อัศวเหม อดีต รมช.มหาดไทย ถูกกล่าวหาว่าซื้อที่ดินแล้วนำมาขายต่อให้โครงการสมัยที่ดำรงตำแหน่ง

14 มิถุนายน 2550 ป.ป.ช.มีมติชี้มูลความผิดนายวัฒนา ส่งให้อัยการสูงสุด ฟ้องศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ระบุว่าใช้อำนาจหน้าที่ขณะเป็น รมช.มหาดไทย บังคับข่มขืนใจ หรือจูงใจให้ราษฎรขายที่ดินให้และบีบบังคับเจ้าหน้าที่ที่ดินออกโฉนดจำนวน 17 แปลง รวมพื้นที่ 1,900 ไร่ เพื่อนำไปขายให้กรมควบคุมมลพิษ ทั้งนี้ ที่ดินดังกล่าวเป็นป่าชายเลนและที่เทขยะมูลฝอย เป็นที่สงวนหวงห้าม มีการซื้อขายจากชาวบ้านเปลี่ยนมือกันมาแล้วหลายทอด ต่อมาบริษัท ปาล์มบีช ดีเวลลอปเม้นท์ ที่มีนายสมลักษณ์ อัศวเหม และนาย

ปรีชา เลาหพงศ์ชนะ ร่วมเป็นกรรมการ ก็เข้ามาซื้อต่ออีกทอดหนึ่ง โดยรวบรวมที่ดินของบริษัท แร่ลานทอง ของนายวัฒนา นายสมพร อัศวเหม และนายมั่น พัธโนทัย และพื้นที่ใกล้เคียงเข้าไว้ด้วยกัน ก่อนที่ดินผืนนี้จะถูกนำไปจำนองกับธนาคารไทยพาณิชย์และตกถึงมือบริษัท คลองด่าน มารีน แอนด์ ฟิชเชอรี่ ที่ซื้อไว้ในราคา 563 ล้านบาท สุดท้ายที่ดินทั้งหมด ถูกกรมควบคุมมลพิษเข้าไปซื้อในราคา 1,900 ล้านบาท

ในที่สุดเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2551 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีมติ 8 ต่อ 1 ตัดสินจำคุกนายวัฒนา อัศวเหม อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และประธานพรรคเพื่อแผ่นดิน เป็นเวลา 10 ปี ในคดีใช้อำนาจข่มขู่เจ้าหน้าที่ที่ดิน หรือชักจูงใจให้ร่วมออกโฉนดที่ดิน 1,900 ไร่ ทับที่คลองสาธารณประโยชน์ และที่เทขยะมูลฝอย ซึ่งเป็นที่สงวนหวงห้าม เพื่อนำไปขายให้กรมควบคุมมลพิษ เพื่อก่อสร้างโครงการบ่อบำบัดน้ำเสีย ต.คลองด่าน อ.บางบ่อ จ.สมุทรปราการ

ศาลฎีกาฯ โดย ม.ล.ไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ผู้พิพากษาอาวุโส เจ้าของสำนวน พร้อมองค์คณะ 9 คน นัดอ่านคำพิพากษา คดี อม.2/2550 ที่อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายวัฒนา เป็นจำเลย ในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจ หรือจูงใจเพื่อให้บุคคลใด มอบให้ หรือหามาซึ่งทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น และเป็นผู้ใช้ให้ผู้อื่นกระทำความผิด ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหน้าที่ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148, 157, 33 และ 84 และ พ.ร.บ.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 2

ต่อมาศาลได้อ่านคำพิพากษาลับหลังจำเลย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รายงานว่าจำเลยได้หลบหนีไปอยู่ประเทศกัมพูชาก่อนที่ศาลจะนัดฟังคำพิพากษา และยังไม่สามารถนำตัวจำเลยมาฟังคำพิพากษาได้ โดยมีอัยการโจทก์ และทนายความมาร่วมฟังคำพิพากษา สรุปว่า องค์คณะผู้พิพากษาได้พิเคราะห์พยานหลักฐานที่โจทก์นำสืบ เจ้าหน้าที่ฝ่ายรังวัดกรมที่ดิน รวมทั้งพยานเอกสารอื่นๆ ประกอบรวมทั้งราษฎรที่ขายที่ดินให้กับจำเลยแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า จำเลยได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการรวบรวมที่ดินเพื่อขายให้กับบริษัท ปาล์มบีช ดิเวลลอปเมนท์ จำกัด ซึ่งมีบริษัทของจำเลยถือหุ้นอยู่ด้วย และการดำเนินการขออนุมัติที่ดินเพื่อนำไปก่อสร้างโครงการบ่อบำบัดน้ำเสีย จึงเห็นว่า จำเลยทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 องค์คณะมีมติ 8 ต่อ 1 จำคุกจำเลยเป็นเวลา 10 ปี และมีมติ 5 ต่อ 4 ให้ริบทรัพย์พระผงสุพรรณเลี่ยมทองคำ ของกลางกระทำผิดคดีนี้ ที่จำเลยมอบให้เจ้าหน้าที่รังวัดกรมที่ดินเป็นการตอบแทนที่ช่วยเหลือออกโฉนด ส่วนที่โจทก์ขอให้ศาลนับโทษจำเลยต่อจากคดีอาญา ที่ถูกฟ้องต่อ

ศาลอาญา คดีบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ จ.พังงา องค์คณะเห็นว่า คดีดังกล่าว ศาลอาญายังไม่มีคำพิพากษา จึงให้ยกคำร้อง

ส่วนกรณีจำเลยหลบหนีไม่มาฟังคำพิพากษา ศาลฎีกาฯได้ออกหมายจับจำเลยเพื่อมาฟังคำพิพากษา และปรับจำเลยตามสัญญาประกัน แต่ก็ไม่ได้ตัวมาฟังคำพิพากษา ศาลฎีกาฯจึงได้ออกหมายจับจำเลยรับโทษตามคำพิพากษาต่อไป การที่จำเลยหลบหนีคดีนี้มีอายุความ 15 ปี นับแต่วันที่จำเลยหลบหนี ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 98

นอกจากนายวัฒนาที่เป็นผู้กระทำผิดแล้ว ยังมีถูกกล่าวหาว่าร่วมกระทำผิดซึ่งเป็นอดีตปลัดอำเภอบางบ่อและอดีตเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลีทั้งหมด 8 ราย ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีมติให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดส่งฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พร้อมกับนายวัฒนา แต่ปรากฏว่าอัยการสูงสุดกลับนำตัวนายวัฒนายื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ขณะที่นำตัวเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหมด 8 รายไปฟ้องต่อศาลอาญา แต่ศาลอาญาไม่รับฟ้อง โดยให้เหตุผลว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอาญา แต่อยู่ในเขตอำนาจของศาลฎีกาฯ จึงนำตัวกลับมาฟ้องต่อศาลฎีกาในปลายปี 2551

ปรากฏว่าล่าสุด เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2552 ศาลฎีกาฯมีคำพิพากษาให้ยกฟ้องจำเลยทั้ง 8 คน (คดีหมายเลขแดงที่ อม.11,12,13/2552) เนื่องจากคดีขาดอายุความ

สำหรับจำเลยทั้ง 8 คน ที่ศาลฎีกาฯยกฟ้องประกอบด้วย นายชวณัฐ หรือสุขุม โฉมจังหวัด อดีตนายช่างรังวัด ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายรังวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี,นายอริยะ สุกวรรณรัตน์ อดีตนายช่างรังวัด 5,นายพรชัย ดิสกุล อดีตนายช่างรังวัด 4,นายศุภโชค หรือวิชัย ฉ่างทองคำ หัวหน้างานหนังสือสำคัญ สำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี,นายเกรียงศักดิ์ ตัณฑะตะนัย อดีตปลัดอำเภอบางบ่อ สมุทรปราการ, นายณรงค์ ยอดศิรจินดา อดีตกำนัน ต.คลองด่าน,นายสมมาตร ดลมินทร์ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี และนายคมชิต วิชญะเดชา หัวหน้าฝ่ายทะเบียน สำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี

กรณีการถือครองพื้นที่ป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติเขาสอยดาว

จากกรณีปัญหาการถือครองที่ดินของ สนามกอล์ฟสอยดาวไฮแลนด์ คลับ แอนด์ รีสอร์ท ตั้งอยู่เลขที่ 224 หมู่ 2 ต.ทับไทร อ.โป่งน้ำ ร้อน จ.จันทบุรี เป็นกิจการโรงแรม และสนามกอล์ฟขนาด 18 หลุม มีเนื้อที่ครอบคลุมจำนวน 4,012 ไร่ เป็นของบริษัท สวนจันทบุรี จำกัด ซึ่งดูแลเรื่องที่ดิน และบริษัท จันทบุรีคันทรีคลับ จำกัด ซึ่งดูแลกิจการโรงแรมและสนามกอล์ฟ

เนื่องจากเจ้าพนักงานป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เข้าแจ้งความร้องทุกข์ต่อกองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (บก.ปทส.) ขอให้ดำเนินคดีบริษัท สวนจันทบุรีฯ กับพวก ฐานร่วมกันบุกรุกยึดถือครอบครองพื้นที่ป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติเขาสอยดาว และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาสอยดาว

โดยคดีนี้เกิดขึ้นเมื่อต้นปีพ.ศ.2549 ผู้กล่าวหาคือ นายสุนทร วัชรกุลดิลก และนายสุภัทร สารรัตน์ เจ้าพนักงานป่าไม้ ขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาคือ บริษัท สวนจันทบุรี จำกัด, นายประยุทธ ปุณศรี, นายธีระพงษ์ นวนวิไล, นายชาติศิริ โสภพนิช, นายชาลี โสภณพนิช, นายสมบัติ ลีสวัสดิ์ตระกูล, นายนภดล รมยะรูป, นางพิไลจิตร เริงพิทยา, และนายจินดา สอนอำพล รวมทั้งหมด 9 ราย ต่อมาอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้อง โดยให้เหตุผลประกอบ อาทิ พื้นที่มีเอกสารสิทธิที่ดินล้อมรอบ เป็นพื้นที่จำแนกออกจากป่าไม้ถาวร เทศมนตรีตำบลโป่งน้ำร้อน ยืนยันว่าพื้นที่เกิดเหตุอยู่ในเขตสุขาภิบาล เจ้าหน้าที่ป่าไม้ ที่ดิน และกำนันในพื้นที่ ยืนยันว่าไม่ได้อยู่ในเขตป่าสงวนฯ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และออกเอกสารสิทธิที่ดินโดยชอบ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม คดีดังกล่าวเป็นที่สนใจอีกครั้งเมื่อมีการนำปัญหาการถือครองที่ดินมาเป็นประเด็นเคลื่อนไหวทางการเมือง เพื่อพาดพิงไปถึง พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี ซึ่งเป็นที่ปรึกษาสนามกอล์ฟ รวมไปถึงเจ้าของและผู้ถือหุ้น โดยเฉพาะตระกูลโสภณพนิช ผู้บริหารธนาคารกรุงเทพ เพื่อทวงถามความคืบหน้าคดี และเรียกร้องให้นำเข้าสู่การพิจารณาคดี

ต่อมาในวันที่ 2 มี.ค. 2553 มีรายงานข่าวจาก บก.ปทส. ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้รับผิดชอบคดีนี้แจ้งว่า ทางเจ้าหน้าที่พบหลักฐานเอกสารสำคัญเกี่ยวกับคดีรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเขาสอย ดาว และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาสอยดาว จ.จันทบุรี เป็นเอกสารเรื่องแปลภาพถ่ายทางอากาศ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีบริษัทสวนจันทบุรีฯ กับพวก กรณีบุกรุกยึดถือครองครองพื้นที่ป่า ซึ่ง ปทส. ได้ประสานไปยังอัยการจังหวัดจันทบุรีและเร่งสอบสวนพยานเพิ่มเติมเพื่อนำไปสู่การพิจารณาต่อไป

สำหรับพื้นที่ที่อยู่ในการถือครองของสนามกอล์ฟสอยดาว ไฮแลนด์ฯ แบ่งออกเป็นพื้นที่ส่วนที่เป็นสนามกอล์ฟ โรงแรม และสวนเกษตร ประกอบด้วยที่ดินแปลงใหญ่ 4 แปลง ได้แก่โฉนดที่ดินเลขที่ 674, 675, 676, และ 678 รวม 2,845 ไร่ 3 งาน 67.7 ตารางวา พื้นที่ส่วนที่ติดอยู่กับสนามกอล์ฟ โรงแรม และสวนเกษตร ไปจนถึงทางเข้าโครงการ ประกอบด้วยที่ดินแปลงย่อย จำนวน 19 แปลง รวมเนื้อที่ 642 ไร่ 2 งาน 84.6 ตารางวา และสุดท้ายเป็นพื้นที่ที่ถูกดำเนินคดี จำนวน 482 ไร่ 3 งาน 78 ตารางวา ซึ่งถูกกล่าวหาและโต้แย้งว่าบุกรุกพื้นที่ป่าสงวน

แห่งชาติเขาสอยดาว และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาสอยดาว จากหลักฐานทางราชการพบว่าพื้นที่ทับซ้อนทั้งหมด "ไม่มีเอกสารสิทธิ" และ "ไม่มีใบเหยียบย่ำ" แต่อย่างใด

นอกจากนี้ เนื่องด้วยคดีดังกล่าวมีกลุ่มข้าราชการเข้าไปเกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงส่งเรื่องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พิจารณาเพื่อชี้มูลความผิดด้วย

อย่างไรก็ตามนายสุวิทย์ คุณกิตติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กล่าวเรียกร้องให้กรมที่ดินเพิกถอนที่ดินของบริษัทสนามกอล์ฟเขาสอยดาว จำนวนกว่าพันไร่ เนื่องจากคณะกรรมการของกรมที่ดินที่ตั้งขึ้นมาพิจารณากรณีนี้มีมติให้เพิกถอน แต่ทางกรมที่ดินยังไม่ดำเนินการใดๆ สะท้อนให้เห็นมาตรฐานทางกฎหมาย และมาตรฐานทางสังคมไทยที่ "คนรวย-คนมีอำนาจ" มักมี "อภิสิทธิชน" เหนือกฎหมายและความถูกต้อง

จากตัวอย่างปัญหาที่ยกมาข้างต้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของผลที่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจของตนเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มผู้มีอิทธิพลไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง นักธุรกิจ กลุ่มทุนต่าง ๆ ทำให้เกิดปัญหากับการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ผ่านมาเพราะเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจสร้างประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องอย่างไม่เป็นธรรม สร้างความเสียหายให้กับประชาชนที่ควรจะได้รับการจัดสรรระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม ซึ่งจากข่าวคราวที่ปรากฏออกมาตามสื่อต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าปัญหาดังกล่าวยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยที่รัฐก็ยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนในการจัดการกับเรื่องนี้อย่างจริงจังแต่อย่างใด

5.4 **สรุป**

ทั้งนี้ อาจจะกล่าวได้ว่านับตั้งแต่มีการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในปี พ.ศ. 2444 รูปแบบในการจัดระบบกรรมสิทธิ์ ก็คือ การจัดทำระบบเอกสารสิทธิเพื่อใช้เป็นเครื่องยืนยันถึงสิทธิในที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์คือ การสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินให้กับประชาชน ได้มีที่ดินทำกินสามารถใช้ที่ดินที่มีอยู่เป็นทุนและปัจจัยการผลิตเพื่อสร้างรายได้ให้กับตนเอง แต่ผลจากการที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ที่ผ่านมาส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจสังคมของไทยอันเนื่องมาจากปัญหาที่ดินกล่าวคือ การจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินนำไปสู่ปัญหาของความยากจนไม่ว่าจะเป็นปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของประชาชนเกษตรกร การกระจุกตัวในการถือครองที่ดินของคนบางกลุ่ม ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ การออกเอกสารสิทธิ์อย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างในการจัดสรรอำนาจการเข้าถึงที่ดินอย่างไม่เป็นธรรม ตามที่ได้กล่าวไว้แล้ว

ปัญหาที่ดินดังกล่าวนับวันจะรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะการไร้ที่ดินทำกินของชาวนาเกษตรกร ถึงแม้กรมที่ดินจะเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ

ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2528 ก็ตาม แต่ปัจจุบันก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้ครอบคลุมทั่วประเทศได้ ซ้ำยังมีการเอื้อประโยชน์ช่วยเหลือนายทุนและผู้มีอิทธิพลในการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบหลายครั้งหลายหน และโฉนดที่ดินที่กรมที่ดินทำเพื่อสนองนโยบายรัฐในการสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินนั้น กลับทำให้นำไปสู่การหลุดมือจากเกษตรกรสู่นายทุนอย่างต่อเนื่อง เป็นเพราะระบบเศรษฐกิจที่ผูกขาดอำนาจของบุคคลชั้นนำ การที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการผลิตเพื่อการค้าเพื่อต้องการสร้างความเติบโตให้แก่ภาคเมืองและภาคอุตสาหกรรม โดยละทิ้งภาคเกษตรทำให้ราคาสินค้าตกต่ำ ในขณะเดียวกันมูลค่าอุตสาหกรรมได้ถูกกำหนดให้สูงขึ้น โครงสร้างทางเศรษฐกิจได้ถูกบิดเบือนทำให้ชาวนาชาวไร่ต้องประสบกับปัญหาหนี้สิน ตัดสินใจขายที่ดินให้กับนักลงทุนภาคอุตสาหกรรมและเมือง กระบวนการสูญเสียที่ดินจึงเกิดขึ้น ในทางทฤษฎีระบบกรรมสิทธิ์ปัจเจกเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะเป็นระบบที่ให้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในอันที่จะตัดสินใจทำอะไรกับทรัพย์สินนั้นคือที่ดินก็ได้ และระบบตลาดก็ทำให้จุดประสงค์ของการจัดการที่ดินถูกลดทอนลงเหลือเป็นเพียงปัจจัยการผลิต และเป็นสินค้าในยามจำเป็น ซึ่งเกษตรกรเป็นกลุ่มที่มีอำนาจเข้าถึงที่ดินต่ำที่สุด เพราะที่ดินได้กลายเป็นสินค้าที่มีราคาขึ้นลงตามความต้องการของผู้มีอำนาจทุน และความต้องการใช้ที่ดินเพื่อภาคการผลิตอื่น ๆ เป็นภาคอุตสาหกรรมและบริการมากกว่าภาคเกษตรกรรม

ปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน สืบเนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพเกษตรกรรม (ภาคการเกษตร) แต่จำนวนเกษตรกรประมาณครึ่งหนึ่งมีปัญหาที่ดินทำกิน (วินัย บุญพราหมณ์,2550 : 101) ซึ่งบางกลุ่มไม่มีที่ดินทำกินต้องประกอบอาชีพรับจ้าง บางกลุ่มต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นและบางกลุ่มก็มีการบุกรุกทำกินในที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่หวงห้าม

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5.8
ข้อมูลการถือครองที่ดินในชนบททั่วประเทศไทย

การถือครองที่ดิน	ภาค						รวม
	เหนือ	กลาง	ตะวันออก	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ตะวันตก	ใต้	
ครัวเรือนที่มีที่ดินทำกินของตนเองและไม่ต้องเช่า	908,043	121,981	215,166	1,954,758	223,827	635,737	4,059,512
ครัวเรือนที่มีที่ดินทำกินของตนเองและต้องเช่าเพิ่มบางส่วน	224,841	75,537	65,860	217,277	86,232	101,141	740,888
ครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกินเลยต้องเช่าทั้งหมด	209,788	58,879	62,737	148,086	49,204	44,061	572,755

ที่มา : อนุวรรต โหมดพริ้ง อ้างใน วินัย บุญพรามหณ์, 2550 : 102

นอกจากนี้ จากข้อมูลของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รายงานไว้ว่ามีผู้ไร้ที่ดินทำกิน 454,819 ครัวเรือน และมีที่ดินทำกินแต่ไม่เกิน 5 ไร่อีก 565,799 ครัวเรือน ดังนั้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่า ผลจากการใช้อำนาจจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐที่ผ่านมา ทำให้ที่ดินกลายสภาพเป็นสินค้าในระบบเศรษฐกิจ เกิดมูลค่าในความเป็นเจ้าของที่ดินและสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนได้สะดวกในระบบตลาดเสรี จึงนำไปสู่การเปลี่ยนมือจากเกษตรกรสู่นายทุนและกลุ่มคนที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากกว่า และทำให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินตามมาด้วย อันเนื่องมาจากอำนาจในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของเงินทุน การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ นอกจากนี้ รัฐยังไม่สามารถควบคุมดูแลให้การจัดสรรทรัพยากรที่ดินมีความเป็นธรรมเอื้อประโยชน์ให้ทุกฝ่าย จึงมีปัญหาการนำกรรมสิทธิ์ที่ดินไปแสวงหาประโยชน์ด้วยการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าระบบกรรมสิทธิ์ไม่สามารถเป็นเครื่องมือที่ทำให้ประชาชนสามารถรักษาพื้นที่ดินเอาไว้ได้เสมอไป เนื่องจากรัฐมองกรรมสิทธิ์ในแง่มุมของระบบทุนนิยมว่าจะสามารถทำให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินมีประสิทธิภาพสูงสุด เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง จึงไม่มีมาตรการควบคุมปัญหาที่จะเกิดตามมาอย่างเป็นระบบที่จะเป็นหลักประกันความมั่นคงในการถือครองที่ดินอย่างเพียงพอ

บทที่ 6
สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบจากการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐนั้น มุ่งเน้นศึกษาว่าเมื่อรัฐได้รับเอาแนวคิดการสร้างระบบกรรมสิทธิ์เข้ามาใช้ในการบริหารจัดการที่ดิน ได้ส่งผลทำให้ทรัพยากรที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะอย่างไร และผลดังกล่าวมีส่วนสัมพันธ์ให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องต่อสภาพปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอันเกิดจากที่ดินในลักษณะอย่างไร โดยพิจารณาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเอกชน ผ่านกระบวนการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชนของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในการศึกษาวิเคราะห์ได้ใช้กรอบการวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์การเมืองโดยนำแนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของสำนักมาร์กซิสต์ สำนักเสรีนิยมคลาสสิก และแนวคิดวิถีการผลิตแบบเอเชียมาเป็นกรอบแนวคิดและนำมาวิเคราะห์ประกอบข้อมูลที่ได้จากเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ

จากพัฒนาการการจัดการที่ดิน และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินในปัจจุบัน อาจจะกล่าวได้ว่า รัฐไทยในอดีตจนถึงรัชกาลที่ 4 มีวิถีการผลิตเพื่อการบริโภค โดยมีสภาพเศรษฐกิจการเมือง สังคมแบบศักดินา ซึ่งมีกษัตริย์เป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว แต่อนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินทำกินแต่ไม่มีสิทธิในการเป็นเจ้าของที่แท้จริง โดยที่กษัตริย์ได้รับผลตอบแทนในรูปของส่วยภาษีอากรจากพืชผลต่าง ๆ แต่เมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนไปตามยุคสมัย กระแสการพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัยไหลบ่าเข้าสู่ประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะภายหลังจากการทำสนธิสัญญาบาวริ่งกับประเทศอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 มีการขยายพื้นที่ดินสำหรับใช้เป็นปัจจัยการผลิตอย่างต่อเนื่อง สภาพการผลิตแบบเดิมเป็นอุปสรรคขัดขวางการเปลี่ยนแปลงไปสู่การผลิตเพื่อการค้า ในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงนำระบบกรรมสิทธิ์ปัจเจกในที่ดินเข้ามาใช้อย่างเป็นทางการ โดยนำรูปแบบระบบทอแรนส์ของประเทศออสเตรเลียมาใช้ในทางทำทะเบียนที่ดินและออกเอกสารสิทธิให้เป็นหลักฐาน สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากระบบเศรษฐกิจซึ่งเป็นวิถีการผลิตเพื่อยังชีพไปเป็นการผลิตเพื่อการค้า ซึ่งกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิการใช้ที่ดินในอดีตไม่เหมาะสมกับการผลิตเพื่อการค้า และการสะสมทุน รัฐจึงต้องมีการปรับปรุงกฎระเบียบในการจัดการที่ดินโดยสร้างระบบความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เปลี่ยนจากสิทธิการใช้มาเป็นสิทธิครอบครองและนำไปสู่การได้รับกรรมสิทธิ์เพื่อจัดระบบความเป็นเจ้าของที่ดินให้มีความชัดเจนและกระตุ้นจูงใจให้ราษฎรเร่งทำการผลิตเพาะปลูก เพื่อส่งออกเป็นสินค้า และสร้างมูลค่าให้กับรัฐ

ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงรูปแบบอำนาจปกครองในปีพ.ศ. 2475 ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวมีการเปลี่ยนผู้กุมอำนาจรัฐจากกลุ่มเจ้ามาเป็นกลุ่มที่ได้เข้ายึดอำนาจรัฐ แต่กลุ่มผู้นำก็ได้รับแรงกดดันจากสภาวะทางเศรษฐกิจและการเมืองจากภายนอกประเทศด้วย ซึ่งมีผลต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของไทย โดยเฉพาะการจัดสรรที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ พิจารณาได้จากนโยบายการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาตั้งแต่มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) เป็นต้นมามุ่งเน้นการพัฒนาไปในด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามระบบทุนนิยมโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลักและให้ความสำคัญในภาคการเกษตรค่อนข้างน้อย ซึ่งทำให้ที่ดินกลายเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ และต้องทำให้ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินมีความชัดเจนเพื่อประโยชน์ทางการผลิต จึงได้มีการเร่งรัดจัดทำระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยเร่งออกเอกสารสิทธิในที่ดินอย่างต่อเนื่องทั่วประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ผู้ที่ครอบครองที่ดินอยู่มีกรรมสิทธิ์และความเป็นเจ้าของอย่างสมบูรณ์ เพื่อเร่งรัดการผลิตซึ่งอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม จึงทำให้ระบบกรรมสิทธิ์มีความสำคัญมากที่จะสนับสนุนเป้าหมายของรัฐและกลุ่มผู้มีอำนาจ

ทั้งนี้ แนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินปัจเจกเป็นรากฐานของระบบทุนนิยม ที่มุ่งให้เอกชนมีสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเบ็ดเสร็จเพื่อใช้เป็นปัจจัยการผลิต เพราะหากระบบการถือครองที่ดินไม่ชัดเจน จะทำให้กระบวนการผลิตการสะสมทุนดำเนินไปได้ไม่ราบรื่นนัก และมองว่าประสิทธิภาพสูงสุดจากที่ดินจะเกิดขึ้นได้เมื่อที่ดินมีฐานะเป็นสินค้าประเภททุนที่สามารถซื้อขายแลกเปลี่ยน หมุนเวียนในระบบตลาดได้ ดังนั้น ที่ดินจึงก่อให้เกิดความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ นำไปสู่การต่อสู้ช่วงชิงระหว่างชนชั้นต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่ในสังคมมาทุกยุคทุกสมัย สังคมที่ก้าวเข้าสู่ยุคทุนนิยมก็ยิ่งมีการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินมากขึ้น

ผลจากการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ ทำให้ที่ดินกลายสภาพเป็นสินค้าในระบบเศรษฐกิจ เกิดมูลค่าในความเป็นเจ้าของที่ดินและสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนได้สะดวกในระบบตลาดเสรี และเมื่อการถือครองที่ดินมีกรรมสิทธิ์เอกชน ทำให้ที่ดินนั้นอ่อนไหวต่อกลไกของตลาดมากกว่าเดิม ที่เคยอยู่ภายใต้หลักประกันของครอบครัวและชุมชน ซึ่งจะเน้นการใช้ประโยชน์บนที่ดินโดยตรงในด้านการผลิตหรือเป็นที่อยู่อาศัย แต่เมื่อเกิดกรรมสิทธิ์เอกชนขึ้นแล้วที่ดินนั้นจะเกิดมีมูลค่าขึ้นในตัวเอง ทั้ง ๆ ที่อาจจะไม่ต้องทำประโยชน์โดยตรง นั่นคือ ที่ดินกลายเป็นเพียงสินค้าอย่างหนึ่งที่สามารถนำมาประกันสินเชื่อหรือขายเพื่อเก็งกำไรได้ง่ายขึ้น การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้อาจทำให้เห็นว่ามีประโยชน์เฉพาะหน้าเพราะทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น และสามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันเงินกู้ได้มูลค่าสูงขึ้น แต่ในระยะยาวอาจจะไม่เสริมสร้างความมั่นคงในการถือครอง ดังเจตนาที่รัฐตั้งไว้ก็ได้

ประกอบกับความสำคัญของที่ดินในฐานะปัจจัยการผลิตที่สำคัญและแสดงถึงความมั่งคั่งและอำนาจในทางเศรษฐกิจของผู้ถือครอง จึงก่อให้เกิดการแย่งชิงที่ดินและสะสมที่ดินกันอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดความสัมพันธ์ของคนในสังคมระหว่างกลุ่มคนที่มีปัจจัยการผลิตและกลุ่มคนที่ไม่มีปัจจัยการผลิต ซึ่งท้ายที่สุดผู้ที่มีเงินทุนมากกว่าจะสามารถเข้าถึงและครอบครองที่ดินได้ง่ายกว่าผู้มีอำนาจซื้อต่ำกว่า นั่นก็คือ เกษตรกร คนยากจนที่อาศัยในเขตเมือง ในขณะที่รัฐก็ไม่สามารถควบคุมดูแลให้การจัดสรรทรัพยากรที่ดินมีความเป็นธรรมเอื้อประโยชน์ให้กับทุกฝ่าย จึงนำไปสู่การเปลี่ยนมือจากเกษตรกรสู่นายทุนและกลุ่มคนที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากกว่า เนื่องจากรัฐไม่มีมาตรการควบคุมปริมาณการถือครองที่ดิน และตรวจสอบปัญหาที่เป็นรากเหง้าของการหลุดมือของที่ดินของเกษตรกร อันนำไปสู่ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินในสภาพเศรษฐกิจสังคมไทย

นอกจากนี้ รัฐยังไม่สามารถสร้างกลไกควบคุมดูแลให้การจัดสรรทรัพยากรที่ดินมีความเป็นธรรมเอื้อประโยชน์ให้ทุกฝ่าย จึงมีปัญหาการนำกรรมสิทธิ์ที่ดินไปแสวงหาประโยชน์ด้วยการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบอย่างต่อเนื่อง โดยพบว่ามีการใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้กับคนบางกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มผู้มีอิทธิพลทางด้านการเมือง และกลุ่มนายทุนนักธุรกิจอย่างต่อเนื่อง การเอื้อประโยชน์มีหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการทุจริตออกเอกสารสิทธิทับที่สาธารณะ พื้นที่ป่า สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นไม่ได้ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่รู้เห็นเป็นใจหรือช่วยเหลือ โดยอาจจะเป็นในลักษณะถูกบีบบังคับอันเนื่องมาจากอิทธิพลของกลุ่มบุคคลดังกล่าว หรือการให้สิ่งตอบแทนเป็นสินน้ำใจเพื่อจูงใจให้กระทำการทุจริต ดังนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าระบบกรรมสิทธิ์ไม่สามารถเป็นเครื่องมือที่ทำให้ประชาชนสามารถรักษาพื้นที่ดินเอาไว้ได้เสมอไป เนื่องจากรัฐมองกรรมสิทธิ์ในแง่มุมของระบบทุนนิยมเพื่อตอบสนองการผลิตเพียงอย่างเดียว จึงไม่มีมาตรการควบคุมปัญหาที่จะเกิดตามมาอย่างเป็นระบบที่จะเป็นหลักประกันความมั่นคงในการถือครองที่ดินอย่างเพียงพอ

ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพจึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คือ ปรับปรุงกฎหมายให้มีการกำหนดสิทธิในที่ดินของบุคคลเพื่อจำกัดจำนวนการถือครองที่ดินตามความเหมาะสมตามประเภทของการใช้ประโยชน์ เช่น การเกษตรกรรม พาณิชยกรรม อุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงานศึกษาในครั้งนี้ยังมีข้อจำกัดทางด้านวิธีการศึกษาที่ทำให้การศึกษายังขาดข้อมูลในเชิงลึกบางประการ ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ครั้งต่อไป คือ ควรมีการศึกษาในลักษณะเจาะลึกในแต่ละพื้นที่ เพื่อที่จะทำให้เห็นภาพผลกระทบจากการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐอย่างชัดเจนมากขึ้น

รายการอ้างอิง

กฤษฎา บุญชัย. การเคลื่อนไหวทางนโยบาย สถานภาพงานศึกษาเรื่องการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย. [ออนไลน์]. 2545. แหล่งที่มา http://www.midnightuniv.org/midculture44/newpage9.html [2552, พฤศจิกายน 27]

จิตร ภูมิศักดิ์. โฉมหน้าศักดินาไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศรีปัญญา, 2550.

จิตรา พรหมชุติมา. เอกสารประวัติศาสตร์: การบริหารการปกครองกระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2539.

จุฑารัตน์ บางยี่ขัน และสนธิ์ บางยี่ขัน. การเมืองและการจัดที่ดิน. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : รุ่งศิลป์การพิมพ์จำกัด, 2527.

จเร จารุวังสันติ. การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

เจมส์ ซี อินแกรม. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศไทย 1850-1970. แปลโดย ชูศรี มณีพฤกษ์ และเฉลิมพจน์ เอี่ยมกมลา. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษย์ศาสตร์, 2552.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภาและสมภพ มานะรังสรรค์ บรรณาธิการ. ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและสังคม. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2520.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

ดวงมณี เลาวกุล และคณะ. นโยบายและมาตรการทางการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ : รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย โดยศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

ทวี หมื่นนิกร. เศรษฐศาสตร์จึงต้องเป็นเศรษฐศาสตร์การเมือง. กรุงเทพมหานคร : Openbooks, 2552.

ที่ดิน,กรม. รายงานปริมาณเอกสารสิทธิในที่ดิน พ.ศ. 2544-2551. 2551.

ที่ดิน,กรม. 84 กรมที่ดิน. 2528.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. เศรษฐศาสตร์การเมือง โลกทัศน์กับการวิเคราะห์ระบบและการเปลี่ยนแปลง. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์. เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส. พรินติ้งเฮ้าส์, 2539.

พินิจ สุวรรณะชฎ. การเสริมความมั่นคงของชาติด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วยการปฏิรูปที่ดิน, ม.ป.ป.

ภัคพัฒน์ ทิพยประไพ. แนวคิดวิถีการผลิตแบบเอเชียกับการอธิบายหมู่บ้านไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

มหาดไทย,กระทรวง. 100 ปี มหาดไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศิริวัฒนาการพิมพ์, 2535.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน. 2546.

มูลนิธิสถาบันที่ดิน. การถือครองและใช้ประโยชน์จากที่ดิน. กรุงเทพมหานคร, 2545.

ร.แลงกาต์. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กฎหมายเอกชน) กฎหมายที่ดิน. พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2483.

วรเดช จันทรศร. สู่ 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ : อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของการปฏิรูปกระทรวง ทบวง กรม. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

วิทยากร เชียงกูร. พจนานุกรมศัพท์เศรษฐกิจ ธุรกิจ การเงินและการธนาคาร. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2540.

วินัย บุญพราหมณ์. การยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมาย

ที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 (พ.ศ. 2502) กับผลกระทบต่อการถือครองที่ดินในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต,สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

ศุภสาร สุริยะ.ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน กรณีศึกษา : การออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือมิชอบด้วยกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ การศึกษาเพื่อประเมินผลทางด้านเศรษฐกิจและสังคม, 2536.

สมชัย เศรษฐเกียรติ. การออกโฉนดที่ดินกับความมั่นคงของชาติ.กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2536.

สมภพ มานะรังสรรค์. แนวโน้มพัฒนาการเศรษฐกิจไทย ในช่วงก่อนและหลังการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

สังศิต พิริยะรังสรรค์. ทุนนิยมขุนนางไทย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.

สำนักงาน ป.ป.ป. รายงานผลการวิจัย เรื่อง ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน : ศึกษาเฉพาะเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย, 2538.

สุจิต จงประเสริฐ. การเมืองในเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน.วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต , ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

สุนทรี อาสะไวย์. ประวัติคลองรังสิต : การพัฒนาที่ดินและผลกระทบต่อสังคม พ.ศ. 2431-2457. กรุงเทพมานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

สุโขทัยธรรมาธิราช, มหาวิทยาลัย. เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2546.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มงคลการพิมพ์, 2505.

หลวงประดิษฐ์มนูธรรม. เค้าโครงการเศรษฐกิจ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก, 2542.

อดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยาและคณะ. การใช้อิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินและป่าไม้. ใน การสัมมนาวิชาการประจำปี 2552 เรื่องการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม, หน้า 1-17. 25-26 พฤศจิกายน 2552 ณ เซ็นทาราแกรนด์และบางกอกคอนเวนชั่นเซ็นเตอร์ เซ็นทรัลเวิลด์ กรุงเทพมหานคร, 2552.

อนุสรณ์ อุณโณ. ขบวนการสิทธิเหนือทรัพยากรส่วนรวมในสังคมไทย : เกษตรกรรมยั่งยืนในบริบทระบบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรส่วนรวม กรณีโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนของ เกษตรกรรายย่อย. 2547.

อัจฉรา รักยุติธรรม บรรณาธิการ. ที่ดินและเสรีภาพ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ Black Lead, 2548.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. มิติชุมชน วิธีคิดเชิงซ้อนในการวิจัยชุมชน พลวัตและศักยภาพของชุมชนในการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. วัฒนธรรมทางเศรษฐกิจในเศรษฐกิจไร้วัฒนธรรม. กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2549.

อาภรณ์พันธ์ จันทร์สว่าง. การปฏิรูปที่ดินและการพัฒนาชนบท. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาววรรณี วุฒิฤทธากุล เกิดเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2519

ประวัติการศึกษา

ระดับประถมศึกษา	โรงเรียนอานันท์วิทยา
ระดับมัธยมศึกษา	โรงเรียนสตรีวัดระฆัง
ระดับปริญญา	ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ประวัติการทำงาน

2544-2546	ปลัดอำเภอดอนเจดีย์ จังหวัดสุพรรณบุรี
2546-2553	บุคลากร กองการเจ้าหน้าที่ กรมการปกครอง
ปัจจุบัน	หัวหน้าฝ่ายอำนวยการเลือกตั้ง สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย