

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน



นายมาโรจน์ ขจรไพศาล

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN 974-03-111-3

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LEGAL MEASURE FOR LAND USE CONTROL

MR. MAROTE KAJONPISON

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2001

ISBN974-03-1111-3

มาโรจน์ จรุงไพศาล : มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน
(LEGAL MEASURE FOR LAND USE CONTROL)

อาจารย์ที่ปรึกษา : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์, 509 หน้า. ISBN 974-03-1111-3

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ถึง การควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินของประเทศไทย และสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน 3 ประการ คือ นโยบายที่เกี่ยวกับการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน และองค์การที่บังคับใช้กฎหมายควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน จากการศึกษาพบว่า การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินมีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา โดยตราเป็นกฎหมาย แต่การบังคับใช้ไม่จริงจัง และมีการพัฒนาการตลอดมาโดยมีความสัมพันธ์กับ สภาพการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม ในปัจจุบันระบบกฎหมายไทย มีกฎหมายควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินในกฎหมาย หลายฉบับ แต่วัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป ควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินหรือส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดิน แต่ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้ไม่สามารถควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินได้เกิดจาก ปัจจัย 3 ประการ

นโยบายควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน ประกอบด้วย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลักโดยใช้เกษตรกรรมเป็นพื้นฐานปัจจัยการผลิต มุ่งนำทรัพยากรมาใช้และต่อมามีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แต่ไม่ให้ความสำคัญกับการทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ นโยบายของรัฐบาล ทั้งนโยบายและมติคณะรัฐมนตรี มีความมุ่งหมายควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน แต่ไม่มีความต่อเนื่องในการดำเนินการเนื่องจากบริหารงานในระยะเวลาสั้นตามสภาพการเมือง ทำให้มุ่งแก้ไขปัญหเฉพาะหน้าทำให้ไม่ทันต่อปัญหา นโยบายที่เกี่ยวกับการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน ประกอบด้วย นโยบายที่ดิน นโยบายป่าไม้แห่งชาติ นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นนโยบายที่ขาดเอกภาพ เนื่องจากเป็นการมองปัญหาที่ดินแบบแยกส่วนทำให้ขาดเป้าหมายการใช้ประโยชน์ในที่ดินในภาพรวม เป็นนโยบายที่มุ่งเน้นตามภาระกิจในการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้ไม่สามารถควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเต็มที่

กฎหมายที่ใช้ควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน ประมวลกฎหมายที่ดินยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเป็นหลัก การทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งให้มีความยืดหยุ่นมากเกินไปทำให้ไม่มีผลในการบังคับใช้ ในขณะที่ดินที่รัฐจัดให้แก่ราษฎรนั้น ทั้งกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อครองชีพ มุ่งควบคุมการทำประโยชน์เฉพาะก่อนได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดิน ไม่มีการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินแทบไม่มีการบังคับใช้ในปัจจุบัน และขาดองค์กระด้นนโยบาย มีเพียงเพื่อการประสานงานทำประโยชน์ที่ดิน

องค์กรในการบังคับใช้กฎหมาย ยังขาดองค์กรนโยบายที่ดินระดับชาติ ส่วนองค์กรกำหนดนโยบายเน้นภารกิจที่แตกต่างกันไป คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เน้นการจัดที่ดินให้ราษฎรเป็นหลัก การควบคุมการทำประโยชน์มุ่งเพียงการปรามให้เกรงกลัวเพื่อกระตุ้นการทำประโยชน์เท่านั้น องค์กรปฏิบัติในชุมชนมีปัญหาหลักเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจน ข้อมูลที่ดิน วัฒนธรรมชุมชน จึงไม่มีการบังคับใช้จริงจัง ในขณะที่การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขาดนโยบายที่ชัดเจนและไม่มืองค์กรควบคุมส่งเสริม องค์กรที่กฎหมายกำหนดเป็นเพียงประสานงานผู้เช่าและผู้ให้เช่าเท่านั้น

ผู้เขียนเสนอแนะว่า รัฐควรกำหนดนโยบายที่ดินระดับชาติให้เป็นนโยบายเดียวกัน มีเอกภาพโดยมองภาพรวมการใช้ประโยชน์ในที่ดินสูงสุด มีเป้าหมายชัดเจน สอดคล้องกันเพื่อสวัสดิภาพสังคมและประโยชน์สาธารณะ โดยปรับปรุงคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ให้เป็น คณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ ให้เป็นองค์กรกำหนดนโยบายที่ดินแห่งชาติ ให้มีอำนาจทางการเมือง และเพื่อกระตุ้นการทำประโยชน์ในที่ดิน ควรใช้ภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าและภาษีที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ โดยมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ในอัตราที่สัมพันธ์กับ แผนการใช้ที่ดินให้มีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย โดย เร่งรัดการลงทุนในการปฏิรูปที่ดินจัดตั้งธนาคารที่ดิน ไม่ว่าในรูปแบบใดให้สามารถดำเนินการในที่ดินเอกชนได้เต็มที่และกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินในชุมชน ควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บริหารจัดการภาษีที่ดิน ในชุมชน

สาขาวิชา นิติศาสตร์ ลายมือชื่อผู้คิด.....
ปีการศึกษา 2544 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

4186114334 : MAJOR : LAW

KEY WORDS. : LAND USE CONTROL , LAND USE CONTROL POLICY, LAND USE CONTROL LAW ,
LAW ENFORCEMENT ORGANIZATION.

MAROTE KAJONPISON : LEGAL MEASURE FOR LAND USE CONTROL

THESIS ADVISOR : ASSISTANT PROFESSOR EATHIPON SRISOLWALUK,
509 PP. ISBN 974-03-1111-3

This study introduces qualitative analysis to the issue of land use control of THAILAND and enforcement of land use control law due to : (1) land use control policy , (2)land use control law ,(3) organization of land use control. The findings of the research paper suggest that KINGDOM OF THAILAND has land use control laws from AYUTTHAYA and its is changes in relative political, administrative, economy, social, but laws not only fail to enforcement ,they also create land use problem. Thailand legal system has many land use control laws which different from its spirit such as control land utilization or promotion land utilization. Its can be logically concluded that the land use control problem have been come form law enforcement because of (1) land use control policy (2) land use control law (3) law enforcement organization.

Land use control policy can be categorized as follows: National Economy and Development Plans., moving from an agricultural – base to industry economy the evolutionary process have use full natural resource and low conservation. Government policy provides a clear picture of land use control , but the result of short time administration from political system are usually effect to solve problem. National Land Policy, National forestry Policy ,Land Use Policy ,Agricultural Land Reform Policy are many aim relate to land use control . Its is almost always look land use problem different distinct views with look land use problem and land use control may be divided by objective of departments.

The Land Code which is basic land law also empowers the Department of Land to control land use , but unclear land use principle make many elastic enforcement and look hardly enforcement law. Agricultural Land Reform Act , Land allocation Act , have been control land use before only given full ownership to farmers. Agricultural Land Rent Control Act , Its promotion land utilization ,but lack enforcement effect in rural and authorities of organization have function to co-ordinate between farmers and land holders.

From the above many policy , Its is quite clear that have many Thailand law enforcement organization. Land Committee, Its distribute land to the ladies and land use control for only stimulate land utilization and law enforcement in community have many problem from land data ,community culture. Thailand have unclear Agricultural land rent policy.

The writer suggests that Thailand should have National Land Policy which unity and view full utilization of land relate the other policy for social welfare and public interest by adjust Land Committee to National Land Committee and have political power. The general concept of land use control in Thailand, the study support that progressive land tax, highest unused land tax should use instead of land tax and should decentralization to local government and should follow Land Use Map, Land Use Zoning should accelerate capital suicides for land reform by land bank and another for private rural areas and promote local government to control land use and agricultural land rent , administration land tax in rural community.

FIELD OF STUDY LAW

STUDENT' SIGNATURE.....

ACADEMIC YEAR 2002

ADVISOR ' SIGNATURE.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จลุล่วงไปได้ หากปราศจากความกรุณา และความเอาใจใส่อย่างดียิ่งของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ผู้ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาของผู้เขียน ที่ท่านอาจารย์ได้ให้ความเมตตาแก่ผู้เขียนตลอดระยะเวลาที่ผู้เขียนเข้าศึกษาในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และได้กรุณาสละเวลาในการแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ในการทำวิทยานิพนธ์ทั้งแนวคิดและเอกสาร ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แก่ผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์ สิริ เกวลินสฤทธ์ ที่ได้สละเวลารับเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ฉบับนี้และ ศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะรัชตะที่ได้กรุณาสละเวลาและได้ให้ข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูง ท่านอาจารย์ ไสภณ ชมชาญ และท่านอาจารย์ สุชาติ มงคลเลิศพล ที่ได้สละเวลาให้ความอนุเคราะห์ในการชี้แนะและให้ข้อความคิดเห็นแก่ผู้เขียนในการเริ่มต้นเขียนวิทยานิพนธ์

ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่ประจำห้องสมุดต่างๆที่อำนวยความสะดวกในการค้นคว้าเอกสาร ตำรา คำบรรยาย ได้แก่ สถาบันวิทยบริการ ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ หอสมุดกลาง แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุด กรมที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักนายกรัฐมนตรี

ผู้เขียนระลึกเสมอในการเขียนวิทยานิพนธ์ว่า ผู้ไร่ที่ดินทำกินที่เป็นจุดให้ผู้เขียนพบเห็นเสมอมาจนนำมาสู่ความสนใจในปัญหาที่ดิน และในการศึกษานิติศาสตร์พบว่า ในการก่อตั้งสังคมจนพัฒนาเป็นรัฐนั้นเกิดจากการรวมชุมชนต่างๆเข้าด้วยกันโดยอาศัยอำนาจ รัฐที่เกิดขึ้นจึงมีพันธะหน้าที่รับใช้สมาชิกในสังคมอย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน การใช้ทรัพยากรของสังคมย่อมต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สมาชิกในสังคมเป็นหลักโดยใช้ กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดความสัมพันธ์ของผลประโยชน์ของสมาชิกในสังคม หากการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือมีประสิทธิภาพสังคมไทยในอนาคต จะต้องไม่มีผู้ไร่ที่ดินทำกิน

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณ ณิชฎิยา นวลตา ที่ได้ช่วยเหลือจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จ ผู้เขียนหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้นอกจากเป็นประโยชน์ให้ผู้เขียนสนใจความสัมพันธ์ในสังคมไทยแล้ว คงจะเป็นประโยชน์บ้างแก่ผู้สนใจเรื่องนี้ไม่มากนักน้อย ข้อผิดพลาดประการใดที่เกิดขึ้นในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ถือเป็นความผิดของผู้ที่ที่จะน้อมรับแต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา.....	1
ความเป็นมาของการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน.....	1
ความสำคัญของปัญหาการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน.....	2
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย	19
1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย	20
1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	20
1.5 วิธีศึกษาวิจัย	20
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย	20
บทที่ 2 สิทธิในที่ดิน	21
2.1 ความทั่วไป.....	21
2.2 ประวัติความเป็นมาของสิทธิในที่ดินในต่างประเทศ.....	22
2.2.1 สมัยดึกดำบรรพ์และสมัยก่อนประวัติศาสตร์.....	22
2.2.2 สมัยโบราณ.....	22
2.2.3 สมัยกรีกและโรมัน.....	23
2.2.4 สมัยศักดินา.....	27
2.2.5 สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช.....	32
2.2.6 สมัยปัจจุบัน.....	37
2.3 ทฤษฎีการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน.....	38
2.3.1 ทฤษฎีการ ครอบครอง.....	39
2.3.2 ทฤษฎีสิทธิตามธรรมชาติ.....	46
2.3.3 ทฤษฎีแรงงาน.....	50
2.3.4 ทฤษฎีการใช้ประโยชน์ของสังคม.....	61

2.4	ทฤษฎีกฎหมายมหาชนในการควบคุมสิทธิในที่ดิน	69
2.4.1	ประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชน	69
2.4.2	สิทธิเสรีภาพของประชาชน	72
2.5	ประวัติความเป็นมาของสิทธิที่ดินตามกฎหมายไทย	81
2.6	ประเภทสิทธิในที่ดิน	114
2.6.1	สิทธิครอบครอง	114
2.6.2	กรรมสิทธิ์	129
2.7	การคุ้มครองสิทธิในที่ดิน	139
2.7.1	การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน	139
2.7.2	การใช้สิทธิในที่ดิน	144
2.7.3	การสิ้นสุดสิทธิในที่ดิน	151
บทที่ 3	การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน	153
3.1	การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินในต่างประเทศ	153
3.1.1	ประเทศอังกฤษ	153
3.1.1.1	แนวคิดสิทธิที่ดินและลักษณะกรรมสิทธิ์ที่ดิน	153
3.1.1.2	มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน	155
	ก. มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน	
	โดยตรง	156
	ข. มาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์	
	ในที่ดิน	165
	ค. มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน	
	โดย ภาษี	168
3.1.2	ประเทศสหรัฐอเมริกา	172
3.1.2.1	แนวคิดสิทธิที่ดินและลักษณะกรรมสิทธิ์ที่ดิน	172
3.1.2.2	มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ใน	
	ที่ดิน	175
	ก. มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน	
	โดยตรง	175
	ข. มาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์	
	ในที่ดิน	183
3.1.3	ประเทศญี่ปุ่น	193

3.1.3.1 แนวคิดสิทธิที่ดินและลักษณะกรรมสิทธิ์ ที่ดิน.....	193
3.1.3.2 มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน.....	195
ก. มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยตรง.....	195
ข. มาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ ในที่ดิน.....	235
3.1.4 ประเทศไต้หวัน.....	244
3.1.4.1 แนวคิดสิทธิที่ดินและลักษณะกรรมสิทธิ์.....	244
3.1.4.2 มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน.....	245
ก. มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยตรง.....	245
ข. มาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ ในที่ดิน.....	264
ค. มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน โดย ภาษี.....	268
3.1.5 ประเทศจีน.....	272
3.1.5.1 แนวคิดสิทธิที่ดินและลักษณะกรรมสิทธิ์ที่ดิน.....	272
3.1.5.2 มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน.....	285
ก. มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยตรง.....	285
ข. มาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์.....	289
3.1.6 ประเทศออสเตรเลีย.....	292
3.1.6.1 แนวคิดสิทธิที่ดินและลักษณะกรรมสิทธิ์ ที่ดิน.....	292
3.1.6.2 มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน.....	297
ก. มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยตรง.....	297
3.2 การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายไทย	309
3.2.1 การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยทางตรง โดยใช้กฎหมาย.....	309
3.2.1.1 การใช้ที่ดินในประเทศไทย.....	309

3.2.1.2 การควบคุมการทำประโยชน์ก่อนใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน.....	316
3.2.1.3 การควบคุมการทำประโยชน์ตามประมวล กฎหมายที่ดิน.....	320
3.2.1.4 การควบคุมการทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วย การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.....	322
3.2.1.5 การควบคุมการทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วย การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ.....	326
3.2.1.6 การควบคุมการทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วย การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.....	328
3.2.2 การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน ทางอ้อมโดยใช้ มาตรการภาษี.....	332
3.2.2.1 ระบบภาษีที่ดินของไทย.....	332
3.2.2.2 การกระจายภาษีที่ดินในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น.....	335
3.3 นโยบายรัฐในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน.....	338
3.3.1 แนวนโยบายรัฐและสิทธิที่ดินตามรัฐธรรมนูญ.....	338
3.3.2 การทำประโยชน์ในที่ดินในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคม แห่งชาติ.....	340
บทที่ 4 ปัญหาการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของไทย.....	374
4.1 นโยบายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐบาล.....	374
4.1.1 นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา.....	374
4.1.2 นโยบายช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน พ.ศ.2522.....	376
4.1.3 นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน พ.ศ. 2525.....	380
4.1.4 นโยบายที่ดิน พ.ศ. 2526.....	381
4.1.5 นโยบายป่าไม้แห่งชาติ.พ.ศ.2528.....	384
4.1.6 นโยบายการใช้ที่ดิน พ.ศ. 2528.....	390
4.1.7 นโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.....	391
4.2 ปัญหาการปฏิบัติงานตามนโยบาย.....	395
4.3 ปัญหาการปฏิบัติงานตามกฎหมาย.....	396
4.3.1ประมวลกฎหมายที่ดิน.....	396

4.3.1.1 ความหมายของสิทธิที่ดินตามประมวลกฎหมาย ที่ดิน.....	396
4.3.1.2 การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินก่อนได้รับ หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน.....	400
4.3.1.3 การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินหลังได้รับ หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน.....	403
ก.เงื่อนไขการเพิกถอนสิทธิที่ดิน.....	403
การทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์	
การปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า	
ข.การดำเนินการเพิกถอนสิทธิในที่ดิน.....	406
4.3.2 กฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	409
4.3.2.1 การใช้สิทธิเช่าที่นาที่ทิ้งว่างหรือไม่ทำประโยชน์..	409
4.3.3 กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	411
4.3.3.1 การบังคับซื้อที่ดินที่ทำประโยชน์เพียงเพื่อแสดง สิทธิในที่ดิน.....	411
4.3.3.2 การควบคุมการทำประโยชน์หลังเกษตรกรได้รับ สิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน.....	413
4.3.4 กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ.....	416
4.3.4.1 การกำหนดเงื่อนไขการทำประโยชน์	416
ก.การกำหนดประเภทการทำประโยชน์	416
ข.การกำหนดขอบเขตพื้นที่การทำประโยชน์.....	417
4.3.4.2 การให้ออกจากพื้นที่หากไม่ทำประโยชน์.....	418
4.3.4.3 การควบคุมหลังได้รับสิทธิในที่ดิน.....	419
4.4 ปัญหาการปฏิบัติงานขององค์กรซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน...420	
4.4.1 คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ	420
4.4.2 คณะกรรมการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.....	422
4.4.3 คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ.....	424
4.4.4 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.....	425
4.5 ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....427	
4.5.1 ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในกลไกบังคับใช้กฎหมาย...427	
4.5.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมาย.....	430
บทที่ 5 บทสรุปและเสนอแนะ	432

รายงานอ้างอิง	446
ภาคผนวก ก.นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน	459
ภาคผนวก ข. นโยบายที่ดิน	461
ภาคผนวก ค.นโยบายป่าไม้แห่งชาติ	454
ภาคผนวก ง. นโยบายการใช้ที่ดิน	466
ภาคผนวก จ. พัฒนาการภาษีที่ดินไทย	467
ภาคผนวก ฉ.นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา	475
ภาคผนวก ช. แนวนโยบายรัฐและสิทธิที่ดินตามรัฐธรรมนูญ.....	493
ประวัติผู้เขียน	500

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 แสดงเนื้อที่ถือครองที่ดินเกษตรกรรมของเกษตรกรทั่วประเทศ	6
ตารางที่ 2 แสดงการใช้ประโยชน์ในที่ดินทั่วประเทศ	8
ตารางที่ 3 เนื้อที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แยกตามรายภาค	9
ตารางที่ 4 แสดงเอกสารสิทธิในที่ดินทั่วประเทศ	17
ตารางที่ 5 หน่วยงานระดับปฏิบัติในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน.....	17
ตารางที่ 6 แสดงพัฒนาการการใช้ประโยชน์ในที่ดิน	311
ตารางที่ 7 แสดงผลการปฏิรูปที่ดินทั้งหมด	394
ตารางที่ 8 แสดงการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ	394
ตารางที่ 9 แสดงการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน	413
ตารางที่ 10 แสดงการลดพิกัดค่านา	473

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเป็นมาของการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน

นับตั้งแต่สมัยสุโขทัยที่ประชาชนที่ได้เข้าทำกินและทำประโยชน์ในที่ดินแล้วให้สิทธิในที่ดินตกเป็นของผู้นั้น¹ ต่อมากฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ในสมัยอยุธยาให้มีการควบคุมการใช้ที่ดินมากขึ้น โดยให้ที่ดินทั้งหมดเป็นของรัฐ โดยให้เป็นในนามของพระเจ้าแผ่นดิน เนื่องจากในสมัยนั้นยังแยกอำนาจรัฐและอำนาจในส่วนบุคคลออกจากกันไม่ได้ คือ ยังไม่แยกกรรมสิทธิ กับ อำนาจปกครองออกจากกัน² และการบุกเบิกที่ดินเพื่อจับจองต้องแจ้งแก่ทางราชการเพื่อออกเอกสารให้ แต่ประชาชนยังไม่มีกรรมสิทธิในที่ดินมีเพียงสิทธิครอบครองทำประโยชน์เท่านั้น และมีการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินคือหากเจ้าของเดิมที่ที่บ้านที่สวน ไป เก่าปีสิบปี ให้ทางราชการจัดที่ดินนั้นให้แก่ราษฎรอื่นแทนเพื่อไม่ให้ที่ดินตกเป็นที่ว่างเปล่า ยกเว้นเป็นการละทิ้งไปเพื่องานราชการ และมีการส่งเสริมการใช้ที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์ โดยให้นายแขวงนายอากรจัดที่ดินให้ราษฎรเข้าทำกินโดยในปีแรกจะยกเว้นภาษีอากร ซึ่งทั้งหมดถือปฏิบัติมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ มาตรการในการควบคุมการทำประโยชน์ในสมัยอยุธยาจึงมี 2 วิธี คือการเอาที่ดินคืนในกรณีทอดทิ้ง และการจัดที่ดินให้โดยการงดภาษีในปีแรก

ในสมัยรัตนโกสินทร์ หลักสิทธิในที่ดินเป็นของรัฐก็ยังคงเดิม แต่มีพัฒนาการด้านเอกสารสิทธิและการเก็บภาษีเพิ่มมากขึ้น โดยหากไม่ชำระภาษี 2 ปีติดต่อกันให้ขาดจากการเป็นเจ้าของและที่ดินกลับมาเป็นของรัฐ³ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ออกประกาศกำหนดที่ให้ราษฎรขายที่ให้แก่คนนอกประเทศได้อันเป็นการแสดงว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ยอมรับว่า ราษฎรมีกรรมสิทธิในที่ดิน⁴ ซึ่งก่อนหน้านั้นราษฎรมีเพียงสิทธิครอบครองทำประโยชน์เท่านั้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ไชยยศ เหมะรัชตะ, มาตรการทางกฎหมาย ในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเกษตรกรรม (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2530) , หน้า 109.

² ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช , 2526) , หน้า 309.

³ ไชยยศ เหมะรัชตะ, มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเกษตรกรรม , หน้า 121.

⁴ ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทย สมัย พ.ศ.2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช , 2541) , หน้า 219.

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีประกาศใช้ข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการเพาะปลูกสวนใหญ่สมพักศรที่ไร่แฉลา ว่าเมื่อได้จับจองที่ดินจนได้รับใบเขียวข่าแล้ว เมื่อครบแปดปีจะได้รับโฉนดเท่าที่ปลูกไม้ยืนต้นเท่านั้นส่วนที่ดินที่เหลือให้กลับคืนเป็นของรัฐ ซึ่งเป็นการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน เมื่อไม่ทำประโยชน์ในที่ดินก็ควรให้ที่ดินกลับคืนเป็นของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ต่อไป จนกระทั่ง พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ประกาศเมื่อ วันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2497 โดยในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ได้กล่าวถึงสิทธิในที่ดินว่ามี 2 ประเภท คือ กรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครอง และการได้สิทธิในที่ดินต้องมาจากกฎหมายที่ดิน ใน มาตรา 6 ประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวถึงการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน ว่าบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้ง ไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาคือ ที่ดินมีโฉนดเป็นเวลาสิบปีติดต่อกัน ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นเวลาห้าปีติดต่อกัน ถือว่าเจตนาละสิทธิส่วนที่ทอดทิ้ง ไม่ทำประโยชน์ ซึ่งมาตรานี้มุ่งให้สิทธิในที่ดินเป็นของผู้ที่ทำกินในที่ดินนั้นหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นจึงจะได้รับความคุ้มครอง จะเห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความสืบต่อเนื่องมาแต่สมัยโบราณ

ความสำคัญของปัญหาการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน

ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญนับแต่โบราณ ซึ่งเดิมไทยใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกผลิตอาหารเพื่อยังชีพภายในประเทศ จนภายหลังรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ไทยได้ทำ สัญญาเบาว์ริง (Bowring treaty) กับอังกฤษ ในปี พ.ศ.2398 ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการผลิตข้าวเพื่อเป็นสินค้าออก นับแต่นั้นมาระบบการผลิตเพื่อยังชีพได้เปลี่ยนไปเป็นระบบการผลิตเพื่อการค้า อันเป็นสาเหตุที่สำคัญของการเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจังในประเทศไทย โดยก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมาคือ มีการบุกเบิกจับจองที่ดินขยายออกไปอย่างมากมาย มีการพัฒนาแหล่งน้ำและที่ดิน ในทุ่งราบภาคกลางเกิดขึ้น โดยเฉพาะการขุดคลองรังสิต ทำให้มีการซื้อขายรวมทั้งการเช่าที่ดินเกิดขึ้น ซึ่งทั้งหมดได้ก่อให้เกิดผลในการใช้ประโยชน์ในที่ดินคือ มีการตั้งหอทะเบียนที่ดินขึ้นเพื่อดำเนินการในเอกสารกรรมสิทธิ์ที่ดินใน ปี พ.ศ. 2444 แต่ที่ดินที่สามารถทำนาได้ในภาคกลางภายหลังมีการขุดคลองและอนุญาตให้จับจองแล้วปรากฏว่า ที่ดินส่วนใหญ่เป็นของชนชั้นนายทุนและเจ้านายบางพระองค์ ตลอดจนทั้งรังสิต ปทุมธานี และอยุธยา รวมทั้งสองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ประชาชนที่ทำนาต้องเป็นผู้เช่านาทำตลอดมาและเป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกินจนกระทั่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย

⁵ ไสภณ ชมชาญ, "ทรัพย์สินที่ดิน : นโยบาย ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข," เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ครั้งที่ 3 31 ตุลาคม-1 พฤศจิกายน 2535, หน้า 182.

ในปี พ.ศ. 2475 นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอเค้าโครงร่างเศรษฐกิจ โดยเสนอให้มีการเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยให้โอนที่ดินที่เป็นปัจจัยในการผลิตทั้งหมดมาเป็นของรัฐ โดยให้ค่าตอบแทนเจ้าของที่ดินเป็นพันธบัตรรัฐบาล แต่แนวคิดดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติ แนวทางที่ถูกนำมาแก้ไขปัญหาการไม่มีที่ทำกินคือ ระหว่างปี 2483 จนถึง ปี 2503 อันเป็นช่วงเริ่มต้นการบริหารที่ดินที่เป็นระบบมากขึ้น โดยออก พระราชบัญญัติ จัดที่ดินทำกิน พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่า พ.ศ. 2493 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นจุดเริ่มต้นและขยายการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน และได้คำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคมให้มีการถือครองที่ดินให้เหมาะสมกับกิจกรรม ขณะเดียวกันมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติ ป่าไม้ พ.ศ.2484 เป็นการกำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจกรรมด้านป่าไม้

สาเหตุที่สำคัญในยุคถัดมาซึ่งจำเป็นต้องมีการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินคือ ความต้องการพัฒนาความเจริญของประเทศโดยมุ่งการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างเข้มข้นและจริงจัง โดยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ด้วยความต้องการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยการเริ่มต้นพัฒนาสาธารณูปโภคและเริ่มต้นใช้ทรัพยากรที่สำคัญ มีการกำหนดขอบเขตที่ดินทำกินโดยกำหนดให้มีป่าไม้เนื้อที่ร้อยละ 50 ของประเทศหรือ 160.5 ล้านไร่ ซึ่งในขณะนั้นมีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 53 หรือ 171 ล้านไร่ และในแผนได้กำหนดให้เนื้อที่ป่าไม้ลดลงเหลือร้อยละ 40 หรือ 120 ล้านไร่ ได้หากประชากรมีมากขึ้นและมีความต้องการใช้ที่ดินมากขึ้น พื้นที่ป่าไม้ตามแผนร้อยละ 50 ของประเทศได้ยึดถือเป็นข้อกำหนดตลอดมาจนถึงเดือน ธันวาคม 2528 ที่มีการประกาศใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติจึงได้มีการปรับให้เหลือสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น

การเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว ในระหว่างปี 2505-2520 ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างด้านเกษตรกรรมจากระบบยังชีพมาเป็นระบบเพื่อการค้า โดยเน้นการปลูกพืชเชิงเดี่ยวในเชิงพาณิชย์ ในการส่งเสริมของรัฐเพื่อพัฒนาความเจริญของประเทศ โดยเน้นข้าวและพืชไร่ ความต้องการเพิ่มผลผลิตโดยการขยายพื้นที่มากกว่าการพัฒนาเทคโนโลยี ก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการขยายตัวของ การหาที่ดินทำกินจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน สาเหตุทั้งหมดทั้งหมดทำให้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกอย่างรวดเร็วซึ่งที่เป็น นาข้าว และที่ปลูกพืชไร่ เช่น มันสำปะหลัง อ้อย ข้าวโพด โดยเฉพาะนาข้าวเพิ่มจาก 40 ล้านไร่ ในปี 25.3 เป็น 80 ล้านไร่ ในปี 2534

ในปี พ.ศ.2503 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทของดิน ต่อมาปี 2507 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้โอนงานจำแนกที่ดิน ไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรมพัฒนาที่ดินเมื่อมี พระราชพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 งานจำแนกที่ดินจึงอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ต่อมา มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และ พระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 การจำแนกที่ดินที่ดำเนินมา ตั้งแต่ 2504 จำแนกพื้นที่ไว้ 162.2 ล้านไร่ เพื่อเป็นพื้นที่ป่าไม้

ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวภายหลังจะต้องประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ แต่ตั้งแต่ พ.ศ.2507 จนถึง มีนาคม พ.ศ. 2535 กรมป่าไม้ได้ประกาศพื้นที่ป่าสงวนไปประมาณ 147.34 ล้านไร่

การประกาศขอบเขตป่าไม้ล่าช้าก็เป็นอีกสาเหตุที่ทำให้มีความขัดแย้งในเรื่องที่ทำกิน เพราะราษฎรไม่ทราบขอบเขตบุกเบิกเข้าทำกินจนเป็นปัญหามาถึงปัจจุบันที่ทำให้การแก้ไขโดยใช้กฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพที่เกิดขึ้น ผลที่ตามมาที่สำคัญคือ การขยายพื้นที่เพาะปลูกโดยไม่มีทิศทาง นำไปสู่ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า การสูญเสียที่ดินทำกิน ก่อให้เกิดปัญหาสังคมจนรัฐต้องแก้ไขโดยมีนโยบายตามมาเกี่ยวกับที่ดินมากมาย

การขยายพื้นที่เพาะปลูกโดยไม่มีทิศทางเริ่มจากเมื่อมีการบุกเบิกพื้นที่อย่างมาก นับแต่ พ.ศ.2503 จนถึง พ.ศ.2520⁶ ซึ่งจากวิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินนับจากสมัยสุโขทัยและอยุธยา ที่ราษฎรผู้บุกเบิก นอกจากได้รับสิทธิในที่ดินแล้วยังได้รับรางวัลในฐานะผู้บุกเบิก ต่อมาการเปิดประเทศค้าขายกับต่างชาติมากขึ้น ประกอบกับการขยายการปลูกพืชเฉพาะอย่าง นโยบายการกีดกันการส่งออกสินค้าเกษตรจากต่างประเทศทั้งด้านภาษีและโครงสร้าง การผูกขาด ทำให้ระดับราคาสินค้าเกษตรกรรมมีราคาต่ำ การเก็บภาษีนำเข้าและผูกขาดปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย ทำให้ขาดแรงจูงใจในการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ จึงจำเป็นต้องขยายพื้นที่ทำกิน ประกอบกับการเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก เช่น ถนน กลายเป็นการกำหนดทิศทางการบุกเบิกและตัดไม้ โดยเฉพาะการให้สัมปทานป่าไม้เป็นตัวเร่งกระตุ้นการบุกเบิก

การขยายที่ดินทำกินโดยไม่มีทิศทางนำไปสู่ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าโดยเฉพาะเมื่อ อัตราเพิ่มของประชากรเป็นแรงกดดันให้ชุมชนชนบทต้องแสวงหาที่ดินทำกินเพิ่ม การปราบใช้มาลาเรียได้ผลทำให้การใช้ชีวิตในเขตป่าง่ายขึ้น สภาพแห่งปัญหาที่ดิน เมื่อดูจากสภาพสังคมและการเมือง สามารถแบ่งได้เป็น 4 ยุค ยุคสังคมบ้านป่า เป็นชุมชนดั้งเดิมที่อยู่กับป่า ประกอบอาชีพร่วมกับป่า ยุค สัมปทาน บริษัททำไม้รับสัมปทานเข้าตัดไม้ในพื้นที่ ตั้งคนเป็นผู้พิชิตป่า ยุค พืชพาณิชย์ เน้นปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อขายสู่ตลาด มีการโยกย้ายเข้าสู่พื้นที่มาก เพราะพื้นที่เหลือแต่ป่าขนาดเล็กตัดได้ง่าย การขนส่งสะดวกโดยถนนที่บริษัทสัมปทานทำไว้ ยุครัฐแสดงตัวว่าหวงป่า กำหนดเขตพื้นที่ป่าและหวงสิทธิในพื้นที่

การเริ่มสูญเสียที่ดินทำกินที่บุกเบิกมาเริ่มจุดเริ่มต้นจากยุคการปลูกพืชพาณิชย์โดยภายหลังยุคสัมปทานที่เริ่มจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก เข้าสู่ยุคพืชพาณิชย์ซึ่งเป็นยุคที่มีการแสวงหาที่ดินทำกินมากที่สุด เป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาที่ดินทำกินในปัจจุบันจากปัญหารากฐานที่สะสมมาตั้งแต่ ปัจจัยผลิตราคาสูง การผูกขาดการซื้อโดยพ่อค้า ระบบภาษีที่ทำให้ผู้ผลิตรับภาระ การพัฒนาที่ทำให้เกิด

⁶ เจริญศักดิ์ ปิ่นทอง, วิวัฒนาการการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า, (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา , 2535), หน้า10-15.

ระบบทุนนิยมในภาคเกษตร นโยบายรัฐในเรื่องที่ดินที่ไม่แน่นอน ๆ ทำให้อัตราการเพิ่มของรายได้น้อยกว่ารายจ่าย และนำไปสู่การสูญเสียที่ดินอย่างมาก จนเจ้าของที่ดินต้องกลายเป็นผู้เช่า

เมื่อปัญหาเกิดอย่างหนักและเกษตรกรได้เข้าร่วมเรียกร้องปัญหาที่ดินของตนในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ด้วยโดยก่อตั้ง สหพันธ์ชาวนาไรชาวนาแห่งประเทศไทย⁷ มีบทบาทในการร่วมต่อสู้การเริ่มแก้ไขปัญหาที่ดินโดยใช้แนวนโยบายรัฐ รัฐบาลเห็นปัญหาจึงได้ออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในเวลาต่อมา แต่ไม่อาจแก้ไขได้ทันทีประกอบกับนโยบายรัฐที่ไม่เอาผิดกับผู้นุกรุกป่าทำให้มีการบุกรุกขยายที่ดินทำกินอย่างมาก จนรัฐบาลต่อๆมาต้องเริ่มหาทางแก้ไขและเป็นที่มาของนโยบายที่ดินต่างๆ ตั้งแต่ นโยบายช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน นโยบายการใช้ที่ดิน นโยบายการป่าไม้แห่งชาติ นโยบายที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาด้านการใช้ที่ดินทั้งหมด

ประเทศไทยในปัจจุบัน มีพื้นที่ 320,696,888 ไร่ ในปี 2538 สามารถแบ่งได้เป็น⁸

1. เนื้อที่ถือครองทางการเกษตร 132,478,570 ไร่หรือร้อยละ 41
2. เนื้อที่ป่าไม้ 82,178,161 ไร่ หรือร้อยละ 26
3. เนื้อที่ที่ไม่ได้จำแนกคือที่สาธารณประโยชน์ ที่สุขาภิบาล ที่หนองบึง ที่ราชพัสดุ ฯ จำนวน 106,040,157 ไร่ หรือ ร้อย ละ 33

ในจำนวนเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร สามารถแบ่งได้เป็น

1. ที่นา 68,292,753 ไร่หรือร้อยละ 51
2. ที่พืชไร่ 32,011,185 ไร่หรือร้อยละ 24
3. ที่ไม้ผล 22,318,991 ไร่หรือร้อยละ 17
4. ที่อยู่อาศัย 3,518,683 ไร่หรือร้อยละ 3
5. ที่รกร้างว่างเปล่า 3,221,465 ไร่หรือร้อยละ 2
6. ที่สวน ผัก ไม้ดอก 957,934 ไร่หรือร้อยละ 1
7. พุ่มหญ้าเลี้ยงสัตว์ 760,840 ไร่หรือร้อยละ 1
8. ที่อื่นๆ 1,390,619 ไร่หรือร้อยละ 1

⁷ กนกศักดิ์ แก้วเทพ, บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาไรชาวนาแห่งประเทศไทย เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยชาวนาสมัยใหม่ (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2526) ,หน้า 11-30.

⁸ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร,สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปีเพาะปลูก 2540/2541 (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เค เอ็น ที จำกัด, 2542) ,หน้า 248.

เมื่อพิจารณาลักษณะการถือครองที่ดิน ปี 2538⁹ จากเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร 132,478,570 ไร่ อาจแบ่งเป็น ถือครองที่ดินของตนเอง 109,318,442 ไร่หรือร้อยละ 85 และถือครองที่ดินผู้อื่น 23,160,125 ไร่หรือร้อยละ 15 และเมื่อพิจารณาเป็นรายภาคปรากฏดังตารางที่ 1 แสดงเนื้อที่การถือครองที่ดินของเกษตรกรทั่วประเทศ

ภาค	ที่ดินตนเอง (ไร่)	ร้อยละ	ที่ดินผู้อื่น (ไร่)	ร้อยละ
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	51,310,467	89	6,548,706	11
ภาคเหนือ	21,902,124	74.96	7,314,621	25.04
ภาคกลาง	19,362,466	71.08	7,875,226	28.92
ภาคใต้	16,743,385	92.17	1,421,575	7.83

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน

เป็นที่สังเกตว่าภาคกลางมีจำนวนเกษตรกรที่ต้องเช่าที่ดินผู้อื่นสูงที่สุดถึงร้อยละ 28 หรือเกือบหนึ่งในสาม เพราะที่ดินในภาคกลางส่วนใหญ่ ถูกถือครองโดยเจ้าของที่ดินที่เป็นนายทุนหรือผู้ที่ซื้อที่ดินไว้โดยไม่ทำประโยชน์¹⁰ ประกอบกับประชากรเพิ่มมากขึ้นในรุ่นถัดมาไม่มีที่ดิน โดยเฉพาะเกษตรกรที่อยู่ปริมณฑลเช่าที่ดินทำกินถึง 1,371,592 ไร่ หรือร้อยละ 42.40 ของพื้นที่ทั้งหมด

เมื่อพิจารณาถึงสภาพการไร้ที่ดินทำกินในปัจจุบัน ในปี 2540 ประเทศไทยมีประชากรทั้งสิ้น 60.8 ล้านคน โดยอยู่ในเขตเมือง ร้อยละ 26.8 อยู่ในเขตชนบทร้อยละ 73.2¹¹ ในปี 2540 กระทรวงมหาดไทยได้จัดทำสรุปรายงานปัญหาสำคัญของจังหวัดในภาพรวม โดยเป็นการรายงานปัญหาที่สำคัญที่เกินขีดความสามารถของจังหวัดจะแก้ไขเอง จำนวน 68 จังหวัด ซึ่งแบ่งเป็น 10 กลุ่มปัญหา โดยมีกลุ่มที่น่าพิจารณา 2 กลุ่ม¹² คือ กลุ่มปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปีเพาะปลูก 2540/2541, หน้า 258-259

¹⁰ น้อย ชินพวงสานนท์และคณะ, แผนการใช้ที่ดินภาคกลาง (กรุงเทพฯ : กรมพัฒนาที่ดิน, 2536), หน้า 37.

¹¹ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สถิติสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย พ.ศ. 2541 (กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2541), หน้า 1.

¹² ก้องเกียรติ อัครประเสริฐกุล, สรุปข้อมูลปัญหาสำคัญของจังหวัดเดือนสิงหาคม 2539-พฤษภาคม 2540 (กรุงเทพฯ : ศูนย์การสนเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2540), หน้า 1-12

ปัญหาที่สำคัญได้แก่ การบุกรุกครอบครองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และกลุ่มปัญหาความยากจน ได้แก่ การไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ปัญหาพืชผลราคาตกต่ำ พบว่า ในภาคกลางมีปัญหาบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ 4 จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีปัญหาบุกรุกครอบครองป่าสงวนแห่งชาติ และ ที่สาธารณประโยชน์ 11 จังหวัด ปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกิน 3 จังหวัด ในขณะที่ภาคเหนือมีปัญหาขาดที่ดินทำกิน 3 จังหวัด ภาคใต้ มีปัญหาบุกรุกป่าสงวนและที่สาธารณประโยชน์ 9 จังหวัด ขาดแคลนที่ดินทำกิน 3 จังหวัด ซึ่งทำให้เห็นได้ว่ามีปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกินจนต้องไปบุกรุกที่ดินของรัฐ

ในขณะที่เดียวกันข้อมูลพื้นฐานของศูนย์พัฒนาชนบทแห่งชาติ รายงานว่า ในปี 2530 มีผู้ไร้ที่ดินทำกิน 572,755 ครัวเรือน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรายงานว่า มีผู้ไร้ที่ดินทำกิน 454,819 ครัวเรือนหรือร้อยละ 8 ของครัวเรือนทั้งหมด และมีที่ดินทำกินไม่กิน ไร่ ไร่ จำนวน 565,799 ครัวเรือนหรือร้อยละ 10 และครัวเรือนที่มีที่ดินขนาดเล็ก 5-10 ไร่ อยู่ 658,060 ครัวเรือนหรือร้อยละ 12 จะเห็นได้ว่ามีครัวเรือนที่มีปัญหาที่ดินทำกินรวม 1,020,618 ครัวเรือน สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรรายงานว่า มีผู้เช่าที่ดินมากถึง 18.7 ล้านไร่

ในปี 2535 จากข้อมูล กชช. 2ค พบราษฎรที่ไม่มีที่ทำกิน 538,470 ครัวเรือน ครัวเรือนที่มีที่ดินแต่ไม่พอต้องเช่าที่ผู้อื่น อีก 772,704 ครัวเรือน ในช่วงที่มีการเร่งการปฏิรูปที่ดินในปี 2536-2537 ที่ทำการปฏิรูปที่ดินให้เกษตรกร 592,809 ครัวเรือนแล้ว ก็ยังคงมีปัญหาที่ดินทำกินอีกประมาณเจ็ดแสนครัวเรือน ทำให้ปัญหาที่ดินทำกินในอนาคตเป็นเรื่องที่สำคัญที่ต้องหาข้อยุติโดยเร็ว เพราะมีประชากรถึง 715,005 ครัวเรือนหรือ 2,860,020 คน ที่ต้องการที่ดินทำกิน¹³

ในขณะที่ปัจจุบันปัญหาเศรษฐกิจก่อให้เกิดการอพยพกลับของกำลังแรงงานอุตสาหกรรมนำไปสู่การเกษตรกรรมเช่นเดิมซึ่งต้องการพื้นที่เพาะปลูกเมื่ออุตสาหกรรมกำลังแรงงาน จากการประมาณการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระบุว่า อัตราเพิ่มของผู้มีงานทำในภาคอุตสาหกรรมและบริการ จะเพิ่มสูงขึ้นทุกปี จนกระทั่งปี 2544 ผู้มีงานทำทั้งสองภาคนี้รวมกันประมาณ ร้อยละ 51 ของแรงงานทั้งหมด ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมแม้อัตราแรงงานจะเพิ่มขึ้นแต่เป็นการเพิ่มในอัตราลดลง แม้ว่าจะเพิ่มในอัตราที่ลดลง จากปี 2540 ที่มีแรงงานภาคเกษตร ร้อยละ 55 จำนวน 18,979,000 คน เป็นร้อยละ 50 ในปี 2543 คือ 18,588,000 คน หากเฉลี่ยครัวเรือนละ 4 คน จะมีประมาณ 100,000 ครัวเรือน ที่รัฐจำเป็นต้องจัดหาที่ดินทำกินให้¹⁴

¹³ ไสภณ ชมชาญ และคณะ , รายงานเรื่องให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (กรุงเทพฯ : คณะกรรมาธิการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร ,2542), หน้า 28-29.

¹⁴ ไสภณ ชมชาญ, , " ทรัพยากรที่ดิน : นโยบาย ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข " ,หน้า 185.

ประกอบกับในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ผู้ว่างงาน ในปี 2541 เพิ่มจากปี 2540 ถึง 2.6 เท่าคือมีผู้ว่างงานร้อยละ 4 จำนวน 1.3 ล้านคน และได้มีการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานกลับไปสู่ภูมิภาคมากขึ้น โดยดูจากดัชนีแนวโน้มการเติบโตของแรงงานในชนบทที่ลดลงร้อยละ 1 แล้วมาเพิ่มมากขึ้นในปี 2541 โดยมีอัตราเพิ่มร้อยละ 2.3 โดยภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมมาทำงานในภาคเกษตรกรรมมากขึ้น ในขณะที่ผลสำรวจ ปี 2539-2541 มีอัตราคนจนเพิ่มมากขึ้นร้อยละ 2.3 โดยมีคนจนเพิ่มมากขึ้นอีก 1.5 ล้านคนเป็นจำนวน 7.9 ล้านคน ปัญหาการแสวงหาที่ดินทำกินก็จะมีมากขึ้นด้วย¹⁵

จากข้อมูลทั้งหมดได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง จนต้องอาศัยที่ดินผู้อื่น โดยการเช่าที่ดินผู้อื่น การมีที่ดินไม่เพียงพอในการทำกิน ทั่วๆไปประเทศไทยเมื่อเฉลี่ยการถือครองที่ดินต่อครัวเรือนจะได้ครัวเรือนละประมาณ 25 ไร่ และหากตามข้อมูลซึ่งมีสัดส่วนคนที่อาศัยในชนบทและในเมืองเป็น 70:30 และกำลังแรงงานเกษตรกรรมต่อแรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนที่ใกล้เคียงกันในปัจจุบัน ที่ดินทำกินต่อครัวเรือนจะต้องมีมากขึ้นและต้องไม่มีปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งปัญหาในปัจจุบันพบว่าการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทยยังเป็นปัญหาที่ดินอยู่ในครอบครองของคนจำนวนน้อยและไม่ได้ทำประโยชน์ จึงต้องมาพิจารณาการทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อมิให้มีที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไว้โดยไม่ได้ทำประโยชน์ ทำให้พบว่า ในขณะที่ความต้องการที่ดินเพิ่มมากขึ้นจนทำให้ต้องมีการบุกรุกที่ดินของรัฐกลับพบว่า มีพื้นที่ที่สามารถทำประโยชน์ได้ แต่ไม่ทำประโยชน์เป็นจำนวนมาก ดังการเปรียบเทียบการใช้ที่ดินปี 2529 และ ปี 2533¹⁶

ตารางที่ 2 แสดงพื้นที่การใช้ประโยชน์ในที่ดินทั่วประเทศ

สภาพพื้นที่	2533		2529	
	เนื้อที่ (ไร่)	ร้อยละ	เนื้อที่ (ไร่)	ร้อยละ
พื้นที่เกษตรกรรม	183,096,988	57.1	167,138,540	52.12
พื้นที่ป่าไม้	100,731,742	31.41	110,808,720	34.55
พื้นที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์	27,523,585	8.58	36,451,716	11.37
แหล่งน้ำ	4,135,689	1.29	2,480,390	0.77
ที่ลุ่ม	2,598,771	0.81	1,329,860	0.41
แหล่งเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ	783,848	0.24	511,080	0.16
แหล่งชุมชน	1,699,396	0.52	1,586,750	0.49
พื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมไม่ได้	156,867	0.05	389,830	0.12
รวม	320,696,886	100	320,696,886	100

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน

¹⁵ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร,ภาวะเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2541 แนวโน้มปี 2542, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ทหารผ่านศึก, 2542) , หน้า1-8 – 1-12.

¹⁶ กรมพัฒนาที่ดิน, แผนการใช้ที่ดินประเทศไทย (กรุงเทพฯ : กองวางแผนการใช้ที่ดิน ,2536) ,หน้า 59.

จะเห็นได้ว่าเมื่อต้องการพื้นที่เกษตรกรรมมากขึ้น หรือเมื่อไม่มีที่ดินทำกิน พื้นที่ทำกินทางการเกษตรที่เพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งมาจากพื้นที่ป่าไม้ที่ลดลงและการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ที่ไม่ใช่ประโยชน์โดยพล่อยทิ้งไว้ ในช่วงปีดังกล่าวมีที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์มากถึง 27-36 ล้านไร่ เมื่อจำแนกพื้นที่ที่ไม่ทำประโยชน์เป็นรายภาคในปี 2533 ได้ดังนี้¹⁷

ตารางที่ 3 แสดงพื้นที่ดินที่ไม่ถูกใช้ประโยชน์แยกตามภาค

ภาค	เนื้อที่ไม่ทำประโยชน์ (ไร่)	ร้อยละ
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	11,094,363	40.01
ภาคเหนือ	9,802,740	35.62
ภาคตะวันออก	1,812,356	6.58
ภาคกลาง	2,005,935	7.29
ภาคใต้	2,808,191	10.2
รวม	27,523,585	100

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน

ประกอบกับสถานการณ์การซื้อขายที่ดิน ในช่วงปี 2530-2534 มีแนวโน้มการซื้อขายที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ใน ปี 2533 เป็นปีที่ธุรกิจที่ดินขยายตัวสูงสุด¹⁸ มีการซื้อขายที่ดิน กันเป็นจำนวนมากที่สุดในประวัติศาสตร์ของไทย มีการซื้อขายที่ดินถึง 390,363 ราย มูลค่า 4,783 ล้านบาท โดยเป็นการซื้อขายในเขตปริมณฑล 124,623 ราย มูลค่า 618.8 ล้านบาท

ทำให้เห็นว่าในขณะที่มีราษฎรจำนวนมากไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง หรือมีที่ดินทำกินไม่พอเพียง แต่ก็มีราษฎรอีกจำนวนหนึ่งที่ปล่อยให้ที่ดินว่างไม่ทำประโยชน์ จนทำให้เกิดปัญหาในสังคม เรื่องที่ดินทำกินตลอดมาโดยเฉพาะการบุกป่าเพื่อหาที่ดินทำกิน รัฐในฐานะองค์กรที่ประชาชนจัดตั้งขึ้น เพื่อให้ดำเนินการในเรื่องผลประโยชน์ของประชาชนแทนประชาชน ย่อมต้องดำเนินแนวนโยบายแห่งรัฐให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะในการควบคุมการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยแบ่งปันผลประโยชน์แก่ประชาชนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน การควบคุมการใช้ทรัพยากรที่ดินเพื่อให้เกิดผลดีแก่เศรษฐกิจของชาติ โดยการให้ทำประโยชน์ในที่ดินไม่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างเพื่อให้เกิดผลดีแก่ชาติ

¹⁷ วันชัย จันทร์ฉาย และคณะ, แผนการใช้ที่ดินภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (กรุงเทพฯ: กรมพัฒนาที่ดิน, 2536) , หน้า 65.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน , หน้า 37.

หากไม่ทำประโยชน์ในที่ดินรัฐมีอำนาจหน้าที่ดินนั้นมาจัดให้ผู้อื่นทำประโยชน์ได้ ซึ่งมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน ในมาตรา 6 นับแต่ปี พ.ศ.2497 และก่อนหน้านั้นก็ได้มีกำหนดบัญญัติไว้ นับตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นต้นมา จึงต้องมาพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายในมาตรา 6 และปัจจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินโดยพบว่า มีปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการที่ส่งผลต่อการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินคือ ประการแรก นโยบายของรัฐในรูปแบบต่าง เช่น นโยบายของรัฐบาล นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฯ ประการที่สอง กฎหมาย ในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน ในประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยภาษีที่ดิน ฯ ประการที่สามองค์การในการบังคับใช้กฎหมาย ตั้งแต่องค์กรที่กำหนด นโยบาย และองค์กรปฏิบัติในระดับท้องถิ่น

ด้านนโยบายรัฐในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน

นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ใน ปี 2524 มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติทำหน้าที่กำหนดแผนนโยบายพัฒนาชนบทแผนงาน โครงการ เป้าหมายให้สอดคล้องกับนโยบายได้จัดทำนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 แก้ไขครั้งแรก 12 เมษายน 2526 ครั้งที่สอง 18 ธันวาคม 2527 มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้¹⁹

นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งเป็นมติคณะรัฐมนตรีได้มุ่งเน้นการแบ่งพื้นที่ป่าไม้ถาวรเป็นที่ทำการเกษตรออกจากพื้นที่ป่าไม้ โดยให้จัดที่ดินตามกฎหมายที่ดิน ที่มุ่งเน้นให้ผู้รับสิทธิในที่ดินได้รับกรรมสิทธิ์ในที่สุด แต่ภายหลัง นโยบายที่ดิน ซึ่งทำขึ้นในปี 2526 ได้ระบุหากทำที่ดินของรัฐมาจัดให้ประชาชน จะให้สิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน และให้สิทธิตกทอดมรดกแก่ทายาทเท่านั้น โดยอาศัย มาตรา 12 กฎหมายที่ดิน ซึ่งสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินชั่วคราว โดยพื้นฐานก็ไม่แตกต่างกับโครงการสิทธิทำกินในเขตป่าไม้ นัก ผลการจำแนกที่ดินที่เป็นป่าไม้ถาวร ภายหลังจำแนกให้เป็นที่สงวนหรือที่หวงห้ามแล้ว ในพื้นที่เหล่านี้มีราษฎรครอบครองอยู่เป็นจำนวนมาก แต่พื้นที่ทำประโยชน์ไม่เหมาะสมแก่การเกษตร ซึ่งการสงวนไว้เป็นป่าได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้น²⁰คือสูญเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการสงวนพื้นที่ไว้เป็นป่า และมีการบุกรุกครอบครองโดยราษฎรอยู่แล้ว และรัฐมีข้อมูลอยู่แล้ว และไม่มีมาตรการดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินที่กลายเป็นหรืออยู่ระหว่างเตรียมเป็นป่าสงวน

¹⁹ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,เอกสารประกอบเล่ม 5: นโยบายการถือครองที่ดิน (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย , 2529) , หน้า 37-41.

²⁰ เรื่องเดียวกัน , หน้า 117.

นโยบายนี้เป็นการพิจารณาด้านกายภาพด้านเดียวไม่ได้พิจารณาด้านการแก้ไขปัญหาด้านคนประกอบด้วย²¹ และนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินไม่ได้มีมาตรการจัดการป่าที่ถูกกันออกจากป่าถาวร เพื่อเตรียมการสงวน ซึ่งน่าจะดำเนินการให้แล้วเสร็จไป มิเช่นนั้นจะเป็นการสูญเสียทรัพยากรต่างๆที่ใช้ไป

นโยบายที่ดินแห่งชาติของคณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มีมติกำหนดนโยบายที่ดินเมื่อ 10 ตุลาคม 2526 ในการประชุมครั้งที่ 4/2526 ภายใต้เอกสารหัวข้อนโยบายและมาตรการการจัดที่ดินการใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินและสถานการณ์ที่ดินในปัจจุบัน มาตรการในนโยบายที่ดิน ถือได้ว่าสมบูรณ์²² เพราะครอบคลุมทั่วถึง เน้นการกระจายการถือครองอย่างเป็นธรรม และในอัตราที่เหมาะสม เร่งรัดการออกหนังสือสำคัญอย่างทั่วถึง การออกกฎหมายจำกัดสิทธิผู้ได้รับการจัดที่ดิน ไม่ให้โอนสิทธิไปยังผู้อื่น เว้นแต่โอนให้เกษตรกรหรือตกทอดมรดก โอนให้รัฐ หรือสถาบันเกษตรกร สถาบันวิจัยและพัฒนาประเทศไทยว่าอาจมุ่งในด้านการควบคุมมากเกินไป โดยไม่เปิดโอกาสให้มีการพัฒนาการเกษตรแผนใหม่ แต่ปัญหาที่สำคัญคือ²³ นโยบายที่ดินเป็นนโยบายที่ครอบคลุมเกี่ยวกับเรื่องที่ดินทั้งหมดอย่างกว้างขวาง มีผลกระทบไปไกลเมื่อนำมาปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปฏิบัติการ มาตรการที่เสนอมานำไปปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย ขาดความแม่นยำไม่สมบูรณ์ หากมีนโยบายแต่ขาดมาตรการที่เพียงพอ ขาดการยอมรับต่อหน่วยงานต่างๆที่มีต่อ นโยบายที่ดิน ปัญหาการไม่ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินร้างว่างเปล่าแก่ราษฎร โดยให้เพียงสิทธิทำกิน

นโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คงเน้นการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเป็นหลักการมาตรการการควบคุมการทำประโยชน์มาใช้ภายหลังได้รับสิทธิในที่ดินแล้ว

นโยบายของรัฐบาล นับแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนโยบายเน้นแต่การจัดที่ดินให้เท่านั้นเนื่องจากที่ดินมีเป็นจำนวนมาก แต่ประชากรมีน้อย ต่อมาเป็นช่วงที่รัฐเริ่มจัดที่ดินโดยการตรากฎหมาย²⁴ โดยตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นในปี 2483 จนถึงการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกยังคงเน้นการจัดที่ดินในรูปแบบต่างๆ ไม่มีการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน ทั้งที่มีประมวลกฎหมายที่ดิน นับแต่ปี พ.ศ.2497

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 119.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 55-56.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 120-121.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-31.

ปี 2504 มีประกาศ พระบรมราชโองการ เรื่องพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 เป็นช่วงเริ่มพัฒนาประเทศโดยการใช้ทรัพยากรอย่างเข้มข้น ปริมาณที่ดินยังคงมีอย่างเหลือเฟือเพื่อไม่มีการเน้นการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน มีแต่ส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินจนกระทั่งเข้าสู่การปลูกพืชในเชิงพาณิชย์ และการล้มเหลวในระบบการเกษตรทำให้เกิดการสูญเสียที่ดินไปสู่รายทุนจำนวนน้อย เกิดขาดที่ดินทำกิน ประกอบกับระบบเศรษฐกิจขยายตัวช้าลงหลังจากขยายตัวต่อเนื่องมานานับ 10 ปี ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (2515-2519) เป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ดินของชาติหลายประการ ความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรกับเจ้าของที่ดินเริ่มขึ้นอย่างรุนแรง ในเหตุการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ.2516 จนนำไปสู่การปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นแนวนโยบายรัฐในการแก้ไขปัญหา

แต่ความล่าช้าในการดำเนินการทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกป่าไม่อย่างรวดเร็วและกว้างขวาง จนไม่อาจยับยั้งได้ แนวนโยบายหลังจากนั้นเป็นเน้นการกระจายสิทธิที่ดินและแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตป่าไม้ตลอดมา ขาดการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐจัดให้และในที่ดินเอกชน จนช่วงเริ่มแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตป่าไม้²⁵ จนถึงปัจจุบันยังคงเป็นเรื่องการกำหนดเขตป่าไม้และที่ดินให้ชัดเจน รวมถึงการกระจายสิทธิครอบครองที่ดิน การออกเอกสารสิทธิ ขาดการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจัง

ด้านกฎหมายในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน

ในประวัติศาสตร์กฎหมายไทย แนวความคิดในการควบคุมมิให้ทอดทิ้งที่ดิน โดยให้ทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อให้ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น และรัฐมีรายได้จากภาษีอากร และที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่รัฐอนุญาตให้สิทธิใช้ทำประโยชน์ ซึ่งหากผู้รับอนุญาตซึ่งมีหน้าที่ไม่ใช้ตามความมุ่งหมายแล้ว รัฐก็มีบทควบคุมเพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการใช้ภายในสังคม หลักการเหล่านี้มีอยู่ในกฎหมายไทยแต่โบราณ โดยอาจพิจารณาตามลำดับได้ดังนี้

นับตั้งแต่กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ²⁶ที่นำมาแต่สมัยอยุธยา ในบทที่ 42 กล่าวถึงการละทิ้งที่ บ้านที่สวนหากนานถึง 9 ปี 10 ปี ก็ให้แขวงจัดให้ราษฎรที่ไม่มีที่ได้อำนาจทำกินต่อไป เว้นแต่ละทิ้งไปเพื่อ งานราชการ แต่หากเจ้าของเดิมได้ปลูกต้นไม้ไว้ก็ให้บำเหน็จตามสมควร เป็นกฎหมายฉบับแรกที่กล่าวถึงการควบคุมการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินโดยปล่อยทิ้งไว้ หากนาน 9 ปี 10 ปีให้หมดสิทธิครอบครองที่ดินนั้น ทางราชการนำที่ดินไปจัดให้ผู้อื่นเข้าทำประโยชน์ต่อไปได้

²⁵ อธิพิล ศรีเสาวลักษณ์, "เอกสารประกอบการเรียนระดับปริญญาโท:กฎหมายว่าด้วยการเกษตร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2542 "

²⁶ ศักดิ์ ไทยวัฒน์, รวมกฎหมายที่ดินที่ระลึกในการเปิดอาคารใหม่กรมที่ดิน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ สหกรณ์ ขยายส่งแห่งประเทศไทย ,2512), หน้า 5.

ต่อมามีพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมือง กรมการแลเสนากำนันอำเภอซึ่งจะออกเดินประเมินนา (จ.ศ. 1236)²⁷ ในข้อ 11 ซึ่งกล่าวถึงผู้จับจองนาฟางลอยในกรุงเทพและหัวเมืองไว้มาก แต่ทำประโยชน์ไม่เต็มเนื้อที่ ส่วนที่ไม่ได้ทำประโยชน์ เกิน 3 ปีขึ้นไป ผู้อื่นมีสิทธิไปทำนาในที่นั้นแล้วแจ้งเสนาผู้รักษาเมืองให้ไปปักเสาเป็นที่นาของผู้นั้น หรือเจ้าของเดิมได้ทำนาแล้ว แต่ทอดทิ้งไปสามปี ทำให้แผ่นดินขาดผลประโยชน์ ผู้อื่นก็มีสิทธิมาทำทดแทนแล้วแจ้งเสนาไปปักเสาเป็นของตนเอง

ต่อมา มี ข้อบังคับหวงห้ามที่ดิน ร.ศ.117 ให้เจ้าของใบเหยียบย่ำ ซึ่งเป็นเจ้าของชั่วคราวหากทอดทิ้งไม่ชำระค่าภาษีที่ดินถึง 2 ปี จะขาดสิทธิต่ออายุใบเหยียบย่ำ ทางราชการจะไปปิดประกาศเอาที่ดินคืน ในประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 ให้ที่ดินที่ได้โฉนดตามกฎหมายนี้ ได้กรรมสิทธิ์อย่างนาคู่ โฉนด ที่ดินที่ได้โฉนดนี้จึงไม่ใช้หลักละทิ้ง 3 ปี แต่ใช้หลักทอดทิ้งแบบที่บ้านที่สวน

ต่อมา พระราชบัญญัติตราจองที่ดินชั่วคราว ฉบับที่ 2 (2459) มาตรา 4 ในท้องที่ที่ออกโฉนดแผนที่ หากสงสัยว่าเจ้าของที่ดินทอดทิ้งที่ดินไปเกิน 9 ปี ให้ประกาศหาตัวหากไม่พบให้ที่ตกเป็นของแผ่นดินจากการควบคุมการไม่ทำประโยชน์ทั้งหมดนี้ ร.แลงกาศ์กล่าวว่าเพราะรัฐมุ่งคุ้มครองผู้ครอบครองที่ดินตามสภาพความเป็นจริงเท่านั้นการที่จะบ่งสภาพการครอบครองคงดูได้จากการเข้าอยู่หรือทำประโยชน์²⁸

เมื่อมีประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ ในมาตรา 6 โดยแยกการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์เป็น 2 ประเภท โดยที่ดินที่มีโฉนด ที่บ้านและที่สวนไม่ยื่นต้น กำหนดทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ 5 ปี ส่วนที่ดินที่ไม่มีโฉนดและที่ดินที่ใช้ประโยชน์อย่างอื่น กำหนด 3 ปี หากทอดทิ้งเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้ที่ดินตกเป็นของรัฐทันที แต่เนื่องจากกฎหมายมาตรานี้ตราแล้ว ไม่มีกลไกในการดำเนินการต่อไปทำให้คงมีอยู่เพียงในกฎหมายเท่านั้นไม่มีการนำมาปฏิบัติ เพราะไม่อาจทราบได้ว่าที่ดินแปลงใดไม่ทำประโยชน์และตกเป็นของรัฐแล้ว ผลที่ตามมาคือคงมีที่ดินจำนวนมากในประเทศไทยที่ตกเป็นของรัฐไปแล้วโดยปริยายตามกฎหมายฉบับนี้โดยที่เจ้าของที่ดินหรือแม้แต่เจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่อาจทราบได้เพราะไม่มีการตรวจสอบแต่อย่างใด

ต่อมา มีการแก้ไขโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ให้ใช้หลักการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์เป็นเวลา สิบปี สำหรับที่ดินมีโฉนด และห้าปี สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วกำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ร้องขอให้ศาลเพิกถอนสิทธิในที่ดินให้ตกมาเป็นของรัฐ

²⁷ เรื่องเดียวกัน ,หน้า 8

²⁸ ร. แลงกาศ์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, หน้า 320.

แสดงให้เห็นว่าก่อนการแก้ไขกฎหมายจนถึงช่วงประกาศใช้ที่กฎหมายไม่มีผลในทางปฏิบัติจนต้องยกเลิกประ โยชน์ให้แก่เจ้าของที่ดินไปและกลับมาตั้งต้นใหม่ตามกฎหมายที่แก้ไข ภายหลังประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องวางระเบียบปฏิบัติ²⁹ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 6 กันยายน 2498 ในหมวด 2 ของระเบียบ กล่าวถึงลักษณะที่ดินที่จะจัดให้แก่ประชาชนว่าจะต้องเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งมีอยู่ 3 ลักษณะ คือ ที่ดินของรัฐ ที่ดินที่มีผู้เวนคืนสิทธิแก่รัฐ ที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประ โยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าจนตกเป็นของรัฐ หมายความว่านับแต่ วันที่ 4 มีนาคม 2515 อันเป็นวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวใช้บังคับ รัฐ มีความมุ่งหมายที่จะนำเอาที่ดินที่ไม่ถูกทำประ โยชน์มาจัดให้แก่ผู้ที่ต้องการทำประ โยชน์ แต่ก็ห้ามมิ ฎ ระเบียบใดมารองรับเพื่อเป็นกลไกในการปฏิบัติงาน ในการบังคับใช้กฎหมาย ยังคงทำให้ บทบัญญัติมาตรา 6 เป็นกฎหมายที่ไม่มีผลบังคับเหมือนเดิม

ต่อมากระทรวงมหาดไทย มีหนังสือ ให้จังหวัดจัดเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจตรวจสอบที่ดิน³⁰ แล้วให้รายงานให้ทราบ โดยที่ยังไม่มีแนวทางในการปฏิบัติใดๆ เป็นหลักเกณฑ์ให้จังหวัดยึดถือให้เป็นแบบเดียวกันในการเป็นเกณฑ์ปฏิบัติ จน ปี 2522 กระทรวงมหาดไทย จึงได้ออก ระเบียบกระทรวงมหาดไทย³¹ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประ โยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ ขึ้นเพื่อให้สามารถบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ นับเป็นเวลา เจ็ดปีเต็มที่บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้เลย

ระเบียบดังกล่าวได้มีกลไกในทางปฏิบัติที่สำคัญคือให้จังหวัดรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบภายในเดือนมกราคมของทุกปีว่ามีที่ดินแปลงใดบ้างที่มีผู้ทอดทิ้งไม่ทำประ โยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า และได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าที่ดินใดทอดทิ้งหรือไม่ทำประ โยชน์ โดยให้ดูที่การไม่ทำประ โยชน์เป็นหลักเพียงแต่ล้อมรั้วหรือเสียดำบังที่แต่ไม่ทำประ โยชน์ ย่อมถือเป็นการทอดทิ้ง และหลักในการดูว่าทำประ โยชน์หรือไม่ ให้ใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกโฉนดหรือน.ส.3 คือต้องทำประ โยชน์ประมาณ 3 ใน 4 ส่วน³² แต่ที่ดินที่อยู่อาศัยในหมู่บ้านหรือในเมือง แม้จะไม่ได้ปลูกบ้านอยู่แต่ถ้าเจ้าของมีเจตนายึดถืออยู่ให้ถือว่าที่ดินนั้นได้ทำประ โยชน์แล้วโดยสภาพ จะเห็นวาระเบียบมุ่งการควบคุมไปที่ที่ดินในชนบทไม่ใช่เขตเมือง ส่วนที่ดินในเขตเมืองถือว่าได้ทำประ โยชน์แล้วโดยสภาพ

²⁹ กองงานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ,นโยบายที่ดินและระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าด้วยการจัดที่ดินให้ประชาชน (กรุงเทพฯ : กรมที่ดิน ,2532) ,หน้า 1.

³⁰ กระทรวงมหาดไทย , " หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0612/1/ว1130 , " ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2521

³¹ กระทรวงมหาดไทย , " ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้ง ไม่ทำประ โยชน์ พ.ศ.2522 , " 9 มีนาคม 2522

³² คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ , " ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ , " ฉบับที่ 1 ข้อ 17

การกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นแห่งการทอดทิ้ง ให้เริ่มนับแต่วันที่ 4 มีนาคม 2515 แม้ว่าจะมีการทอดทิ้งก่อนหน้านี้ก็ตาม การนับเวลาให้นับติดต่อกัน หากมีการโอนหรือเปลี่ยนมือให้เริ่มนับระยะเวลาใหม่ และหากที่ดินแปลงใดมีการทอดทิ้ง หรือไม่ทำประโยชน์ครบกำหนดเวลาให้จังหวัดอำเภอทำหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้มีส่วนได้เสีย ได้จัดการเข้าทำประโยชน์ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่แจ้ง ถ้าไม่สามารถส่งหนังสือได้ให้ปิดไว้ ณ ที่ดินนั้น ที่สำนักงานเทศบาล บ้านกำนัน ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินสาขา หากครบกำหนดแล้วถ้าไม่มีการทำประโยชน์ ให้จังหวัดตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่า 5 คนขึ้นพิจารณาข้อเท็จจริงว่า มีการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์จริงหรือไม่โดยให้สอบสวนเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้รับจ้าง ผู้เช่าหรือบุคคลอื่นที่รู้เห็น หากมีการทอดทิ้งจริงให้ช่างรังวัดแล้วจังหวัดส่งความเห็นให้กรมที่ดินเพื่อพิจารณาดำเนินการส่งเรื่องให้กรมอัยการดำเนินการร้องต่อศาลให้เพิกถอนสิทธิในที่ดินต่อไป

จะเห็นได้ว่าระเบียบดังกล่าวมุ่งไปในทางคุ้มครองสิทธิในที่ดินมากกว่าจะควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินโดยเมื่อครบกำหนดระยะเวลาทอดทิ้งที่กฎหมายกำหนด กลับแจ้งให้เจ้าของเข้าทำประโยชน์เพื่อไม่ให้ถูกบังคับตามกฎหมาย เมื่อไม่ทำก็ต้องตั้งกรรมการสอบสวนอีกว่าเป็นจริงหรือไม่ เมื่อส่งให้กรมที่ดินซึ่งสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาได้อีก กลายเป็นเงื่อนไข 3 เงื่อนไขก่อนที่จะมีการบังคับใช้ จึงทำให้การควบคุมการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติคงเหลือเพียงการคุ้มครองสิทธิในที่ดินแทนโดยการให้เข้าทำประโยชน์เป็นครั้งๆ ไปแทนที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าอาจเป็นเพียงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่หวังผลในทางนิตินัยเท่านั้น ในทางพฤตินัยแล้วเห็นว่ามีผลบังคับได้ยาก อันเนื่องมาจากไม่มีกำลังเจ้าหน้าที่เพียงพอในการควบคุมการทำประโยชน์ทั่วประเทศ และยากต่อการหาพยานหลักฐานในการพิสูจน์ แต่เป็นการปรามหรือกระตุ้นเตือนให้เจ้าของที่ดินเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้บ้าง³³

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือส่งระเบียบดังกล่าวให้แก่จังหวัดทั่วประเทศ³⁴ และกำชับว่าให้เก็บรายงานการสำรวจไว้ทุกปีเพื่อตรวจสอบเมื่อครบกำหนดให้ดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวต่อไป ซึ่งทั้งหมดทำให้ นักกฎหมายตั้งข้อสังเกตว่าอาจเป็นเพียงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่หวังผลในทางนิตินัยเท่านั้นในทางพฤตินัยแล้วเห็นว่ามีผลบังคับได้ยากอันเนื่องจากไม่มีกำลังเจ้าหน้าที่เพียงพอในการควบคุมการทำประโยชน์ทั่วประเทศ และยากต่อการหาพยานหลักฐานในการพิสูจน์แต่เป็นการปรามหรือกระตุ้นเตือนให้เจ้าของที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินบ้างเท่านั้น ซึ่งหากเป็นไปเช่นนั้นก็เท่ากับว่ากฎหมายไทยไม่มีมาตรการในการควบคุมการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินเลย

³³ ไชยยศ เหมะรัชตะ, มาตรการทางกฎหมายในการ กระจายสิทธิการถือครองที่ดินเกษตรกรรม, หน้า 155.

³⁴ กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือที่ มท.0612/1/ว.414", ลงวันที่ 27 มีนาคม 2522

ในขณะที่บทบัญญัติในมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นบทบัญญัติที่มุ่งควบคุมการไม่ทำประโยชน์โดยตรง ก็มีบทบัญญัติในการควบคุมการไม่ทำประโยชน์ทางอ้อมด้วยได้แก่มาตรการทางภาษีโดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ คือพระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ 2508 โดยในกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ที่กำหนดให้เจ้าของที่ดินต้องเสียภาษีในที่ดิน แม้อาจเป็นที่ดินของรัฐก็ตาม

โดยภาษีที่เก็บได้ในท้องถื่นใดก็ให้เป็นของท้องถื่นนั้น ฐานภาษีที่นำมาคำนวณภาษีใช้การตีราคาปานกลางคือราคาเฉลี่ยที่มีการซื้อขายกันครั้งสุดท้าย ไม่น้อยกว่าสามรายในช่วงไม่เกินหนึ่งปีก่อนการตีราคา แต่ในปัจจุบันมีพระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี 2521 ถึง 2524 มาใช้ประเมินหาภาษีบำรุงท้องที่ 2540 ซึ่งทำให้ราคาประเมินไม่เป็นปัจจุบัน ทำให้ผู้ประกอบการที่ดินเสียภาษีที่ดินในอัตราที่น้อย โดยภาษีบำรุงท้องถื่นกำหนดอัตราภาษีตามชั้นราคาปานกลางของที่ดินไว้ 34 ชั้น โดยมีโครงสร้างอัตราภาษีที่ถดถอยคือ ที่ดินที่ราคาต่ำกว่าไร่ละ 30,000 บาท อัตราภาษี ร้อยละ 0.50 ที่ดินที่ราคาเกินกว่าไร่ละ 30,000 บาท อัตราภาษีไร่ละ 0.25 อัตราภาษีที่ต่ำและใช้ฐานคิดจากมูลค่าทรัพย์สิน ไม่ใช่มูลค่าจากการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทำให้ผู้ประกอบการที่ดินที่มีจำนวนมากและไม่ทำประโยชน์กลับเสียภาษีในอัตราที่ยังถูกลงหากมีที่ดินมากขึ้น³⁵

ส่วนภาษีโรงเรือนและที่ดิน ได้แบ่งที่ดินออกเป็น 2 ประเภท คือที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและที่ดินที่มีได้ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือน โดยคิดภาษีในอัตราร้อยละเจ็ดแห่งค่ารายปี ค่ารายปีคือหนึ่งในยี่สิบแห่งราคาตลาดของทรัพย์สิน โดยค่ารายปีให้ใช้ค่ารายปีของปีที่ผ่านมา ต่อมา มีพระราชบัญญัติโรงเรือนและที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติม 2475 มาตรา 4 ให้ยกเลิกมาตรา 16 ทำให้ไม่ต้องเสียภาษีที่ดินที่ไม่ต่อเนื่องกับโรงเรือน คือที่ดินที่ใช้ทำประโยชน์ไม่ใช่ที่ดินที่อยู่อาศัย คงเหลือเพียงที่ดินที่ต่อเนื่องกับโรงเรือนที่จัดเก็บในอัตราร้อยละสิบห้าแห่งค่ารายปี โดยค่ารายปีคิดจากจำนวนเงินที่อาจได้รับจากการให้เช่าทรัพย์สินในปีหนึ่งๆ โดยค่าภาษีนี้นั้นส่วนหนึ่งได้จัดแบ่งให้สุขาภิบาลด้วย

ต่อมาสำนักนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษานโยบายการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อศึกษาหาข้อมูลแนวทางในการจำกัดการถือครองที่ดิน ได้เสนอปรับปรุงกฎหมายทั้งสองฉบับรวมเป็นฉบับเดียวคือ กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยเสนอการควบคุมการไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน โดยเก็บภาษีในอัตราสูงสำหรับที่ดินที่เจ้าของปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า³⁶

³⁵ จรูญศรี ชายหาด และ กรกัญญา เตชะรุ่งนรินทร์, "บทวิเคราะห์ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง," วารสารที่ดิน 45 (มีนาคม- เมษายน 2542) : 14-24

³⁶ สุชาติ มงคลเลิศพล, " ภาษีที่ดิน : มาตรการทางกฎหมายในการกระจายการถือครองที่ดิน ," วารสารที่ดิน 44 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2541) : 25-37

ด้านองค์การในการบังคับใช้กฎหมาย

เมื่อพิจารณาถึงกลไกในการควบคุมในการสำรวจการทำประโยชน์เมื่อกระทรวงมหาดไทยสั่งการให้จังหวัดสำรวจทางจังหวัด โดยสำนักงานที่ดินจังหวัดก็สั่งการไปยังสำนักงานที่ดินอำเภอให้ทำการสำรวจการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ เมื่อพิจารณาถึงจำนวนเอกสารสิทธิและกำลังเจ้าหน้าที่ จากสถิติการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ทั่วประเทศตั้งแต่ พ.ศ.2444 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ.2542 มีดังนี้³⁷

ตารางที่ 4 แสดงจำนวนเอกสารสิทธิที่ดินของพื้นที่ทั้งหมด ปี พ.ศ.2542

ประเภทเอกสารสิทธิ	จำนวน(แปลง)	ไร่-งาน-วา
โฉนด	16,748,352	64,340,016-1-62
น.ส.3ก	7,841,932	42,678,523-2-21
น.ส.3	2,009,812	17,932,861-3-29
ใบจอง	369,338	3,781,886-0-39
รวม	26,969,434	128,733,287-3-51

ที่มา : กรมที่ดิน

จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีระบบเอกสารที่ดินเกือบครอบคลุมพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ทั้งหมดแล้ว เนื่องจากพื้นที่ที่ถือครองมีทั้งหมด 132,478,570 ไร่ หรือมีระบบเอกสารสิทธิร้อยละ 98 ซึ่งสามารถนำมาเป็นข้อมูลในการควบคุมการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินได้

ในขณะที่หน่วยงานของกรมที่ดินที่ปฏิบัติงานทั้งหมดทั่วประเทศมีดังนี้

ตารางที่ 5 แสดง จำนวนหน่วยงานระดับปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน

หน่วยงาน	จำนวน (แห่ง)
สำนักงานที่ดินจังหวัด	75
สำนักงานที่ดินกรุงเทพ	1
สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา	261
สำนักงานที่ดินส่วนแยก	30
สำนักงานที่ดินอำเภอ	795
สำนักงานที่ดินกิ่งอำเภอ	81
รวม	1243

ที่มา : กรมที่ดิน

³⁷ กรมที่ดิน, “ รายงานการออกเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ 2542”, หน้า 1.

เมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนแล้วพบว่าสำนักงานที่ดิน 1 แห่ง ต้องดูแลควบคุมที่ดินประมาณหนึ่งแสนไร่ หากดูหน่วยงานที่ปฏิบัติจริงในระดับท้องถิ่น สำนักงานที่ดินอำเภอและกิ่งอำเภอจำนวน 876 แห่งพบว่า 1 แห่ง ต้องดูแลที่ดินประมาณ 1.5 แสนไร่ เมื่อเทียบกับจำนวนบุคลากรพบว่า สำนักงานที่ดินอำเภอและกิ่งอำเภอมีเจ้าหน้าที่เพียงไม่กี่คน เฉลี่ยแล้ว 1 คนต้องดูแลพื้นที่เป็นจำนวนมาก ซึ่งหากกลไกในการปฏิบัติงานไม่ดีแล้วจะเห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายคงเป็นไปได้ยาก

เมื่อดูรายละเอียดกลไกที่เลือกใช้ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน ที่อาศัยการบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ โดยผู้ที่มีหน้าที่ดูแลการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินเป็นหน่วยงานทางปกครองระดับท้องถิ่นในหมู่บ้านคือกำนันและผู้ใหญ่บ้าน โดยเมื่อสำนักงานที่ดินอำเภอต้องการสำรวจข้อมูลประจำปี อาศัยอำนาจนายอำเภอประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อสั่งการ³⁸ โดยที่ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านมีหน้าที่ในการแจ้งประกาศของทางราชการให้ลูกบ้านทราบ และควบคุมดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะต้องกระทำตามกฎหมาย ตรวจตรารักษาผลประโยชน์ในอาชีพของราษฎร โดยหน้าที่ที่สำคัญของผู้ใหญ่บ้าน³⁹ คือ ปฏิบัติการตามคำสั่งของราชการ

ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นตัวจักรสำคัญของการเริ่มต้นบังคับใช้กฎหมายที่แท้จริงและมีความสำคัญที่สุด ซึ่งในการสำรวจนั้นคงมีเพียงระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ใช้เป็นคู่มือปฏิบัติงานแต่ไม่อาจทราบได้ว่าผู้ใหญ่บ้านจะมีระเบียบคู่มือในการปฏิบัติงานหรือไม่ และได้ใช้วิธีการใดในการสำรวจ หรือมีอุปสรรคปัญหาใดหรือไม่ แม้ว่าผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้ที่อยู่ในชุมชนแต่ในปัจจุบันมีการซื้อขายเปลี่ยนมือในที่ดินมากขึ้น เจ้าของที่ดินอาจมีได้อาศัยอยู่ในชุมชน ปัญหาความสัมพันธ์ในชุมชนที่อาจมีผลต่อการแจ้งการไม่ทำประโยชน์ และปัญหาอื่นๆ ทำให้ในแต่ละปีแทบไม่พบที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์คงมีรายงานเพียงปีละ 1-2 จังหวัดจังหวัดละไม่กี่แปลง และต่อมาแจ้งว่าเจ้าได้เข้าทำประโยชน์แล้ว ทั้งที่ต้องยอมรับในสภาพความเป็นจริงว่ามีที่ดินในประเทศไทยที่เป็นของเอกชนที่ไม่ทำประโยชน์เป็นจำนวนมาก

แม้แต่กระทรวงมหาดไทยก็ได้ยอมรับในเรื่องดังกล่าว และทราบถึงความล้มเหลวในทางปฏิบัติ ต่อมาจึงได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยแจ้งให้แก่อำเภอทั่วประเทศเพื่อประกาศแจ้งให้ประชาชนทราบ โดยในประกาศได้ยอมรับว่าในปัจจุบันมีที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์จำนวนมาก⁴⁰ ทั้งๆที่สามารถทำการเพาะปลูกได้แต่ได้ปล่อยให้รกร้างเปล่าประโยชน์ ซึ่งส่งผลให้ผลผลิตทางการเกษตรลดลงและเป็นการทำลายเศรษฐกิจของชาติทางอ้อม ควรเร่งให้มีการใช้ที่ดินทุกแปลง ไม่ว่าจะนำออกให้เช่า และแจ้งว่าหากทอดทิ้งครบกำหนดตามกฎหมายทางราชการอาจเพิกถอนสิทธิ อีกทั้งแจ้ง

³⁸ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 85

³⁹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 27

⁴⁰ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องขอให้เจ้าของที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์รีบเข้าทำประโยชน์ ลงวันที่

ด้วยว่าทางราชการได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกสำรวจที่ดินที่ทอดทิ้งแล้ว เป็นการยอมรับว่าปัญหาในการควบคุมที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ล้มเหลวอาจเป็นเพราะ นำมาตรการทางปกครองมาใช้แทนกฎหมาย

ดังนั้น การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินทางตรงคือประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่นๆ และทางอ้อมคือกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งทั้งสองส่งผลต่อการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน แนวนโยบายที่ส่งผลต่อการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน และองค์กรที่บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งทั้งหมดมีผลต่อการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ทั้งสามประการเกี่ยวกับการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินว่ามีความถูกต้อง เหมาะสมเพียงใด ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไร เพื่อให้ได้ทำให้สามารถควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ และอาจลดปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินที่เป็นปัญหาที่สะสมมาเป็นเวลายาวนานอีกด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

จากการที่รัฐได้เข้าไปแก้ไขปัญหาในการหาที่ดินทำกินแก่ราษฎร จนต้องมีการนำที่ดินของรัฐในเขตป่าสงวนมาจัดให้หรือนำที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรมาจัดให้ ในขณะที่มีที่ดินที่เหมาะสมที่ไม่ทำประโยชน์อยู่เป็นจำนวนมาก ประกอบกับมีกฎหมายควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินทั้งทางตรงและทางอ้อมอยู่หลายฉบับ มีองค์กรที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมการใช้ประโยชน์ แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ดินที่ถูกไม่ทำประโยชน์ได้

การวิจัยครั้งนี้จึงมีความประสงค์ดังนี้

1. จะศึกษาแนวนโยบายรัฐในการควบคุมการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินที่ผ่านมา ตามลำดับพัฒนาการที่สัมพันธ์กับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคม ที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินและการควบคุมการใช้ที่ดิน และศึกษาแนวทางการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของต่างประเทศที่ใช้มาตรการต่างๆมาใช้โดยจะพิจารณาจากกฎหมาย องค์กรบังคับใช้ มาตรการบังคับใช้ และผลที่เกิดขึ้นเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงกฎหมายของไทยให้เหมาะสม

2. จะศึกษา ค้นคว้า และวิจัยถึงกฎหมายควบคุมการทำประโยชน์ ของไทยใน การแก้ไขปัญหาในการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ที่ดินที่ผ่านมาทั้งหมดทั้งทางตรงและทางอ้อม ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายปัญหาและอุปสรรค

3. จะศึกษาองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมที่ดินที่ไม่ได้มีการทำประโยชน์ โดยพิจารณาจากโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น

1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

ในปัจจุบัน การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินมีทั้งมาตรการโดยตรงและมาตรการทางอ้อม แต่ไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมเนื่องจาก 1.รัฐมีแนวนโยบายเกี่ยวกับที่ดินทำกินมากมายหลากหลาย มีหน่วยงานและอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป ก่อให้เกิดปัญหาการดำเนินการตามนโยบาย

2.มีปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย เช่นในประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายฉบับอื่นๆ เป็นการควบคุมการทำประโยชน์ก่อนที่จะให้สิทธิในที่ดินทำกิน และภายหลังให้สิทธิในที่ดินทำกิน

3.ในขณะที่องค์กรที่บังคับใช้กฎหมายฉบับต่างๆ ไม่เห็นความสำคัญของการควบคุมการทำประโยชน์และมีปัญหาด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ซึ่งทั้งสามปัจจัยดังกล่าวทำให้ขาดการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินที่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดที่ดินที่ถูกทิ้งว่างไว้ไม่ถูกทำประโยชน์จำนวนมาก

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้จะศึกษาปัญหาด้านข้อเท็จจริงและด้านกฎหมายที่ควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน ตั้งแต่สิทธิในที่ดิน ประวัติศาสตร์การควบคุมการทำประโยชน์ การบุกเบิกขยายที่ดินทำกินและปัญหาที่เกิดขึ้นแนวนโยบายรัฐในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน กฎหมายที่ควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินทั้งทางตรงและทางอ้อมซึ่งมีอยู่หลายฉบับ โดยจะเน้นในกฎหมายที่สำคัญ ยกเว้นกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยผังเมือง ศึกษาถึงองค์กรที่ปฏิบัติงานนโยบาย ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในด้านต่างๆ ที่ทำให้การบังคับใช้ไม่มีประสิทธิภาพ โดยจะมุ่งศึกษาเฉพาะที่ดินเอกชนในเขตพื้นที่ชนบทที่ใช้พื้นที่เพาะปลูกเป็นหลัก โดยจะศึกษาแนวคิดของไทย เปรียบเทียบกับแนวคิด ทฤษฎีของกฎหมายต่างประเทศ เพื่อกำหนดรูปแบบโครงสร้างขององค์กรบังคับใช้มาตรการควบคุมในรูปแบบต่างๆ ให้เหมาะสมกับประเทศไทย

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้จะศึกษาเอกสาร (Documentary research) ค้นหาแนวคิด ทฤษฎีของกฎหมายไทย กฎหมายต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ข้อดี ข้อเสีย เปรียบเทียบกับปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อทำการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการกฎหมายควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน

2.ทำให้ทราบถึงปัญหาด้านแนวนโยบายรัฐ กฎหมาย องค์กรที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย และปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน

3.ทำให้ทราบถึงหลักกฎหมายต่างประเทศ วิธีการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของต่างประเทศ ที่นำมาเปรียบเทียบกับสถานการณ์ในประเทศไทยเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการประยุกต์ ปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมต่อไป

บทที่ 2

สิทธิในที่ดิน

2.1 ความทั่วไป

โลกเป็นดาวดวงหนึ่งในกลุ่มดาว (Galaxy) จำนวน 100,000 ล้านแกลแลกซีในเอกภพ หรือที่เรียกว่าจักรวาล โดยเกิดจากการระเบิดครั้งใหญ่ (Big Bang) เมื่อ 100,000 ล้านปีที่แล้วและเกิดโลกเมื่อ 4,700 ล้านปี¹ ภายหลังจากการระเบิดครั้งใหญ่ เกิดดวงดาวมากมาย และจากหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ในปัจจุบัน ทำให้ทราบการกำเนิดของเอกภพและการสิ้นสุดของเอกภพ ในรูปวัฏจักรของเอกภพและเวลาว่าเอกภพจะขยายตัวออกไปเรื่อยๆ โดยที่แต่ละแกลแลกซีจะเคลื่อนที่ห่างออกจากกันไป ซึ่งในที่สุดจะหยุดขยายตัวและกลับเคลื่อนที่เข้าหากันอีกครั้งจนรวมกันเป็นจุดเดียวแล้วเกิดระเบิดอีกครั้ง (Big Crunch) ในอนาคตอีก 100,000 ล้านปี และเป็นวัฏจักรเช่นนี้ตลอดไป² มนุษย์ซึ่งเป็นสิ่งมีชีวิตที่กำเนิดขึ้นบนดวงดาวในเอกภพ ก็คงมีวัฏจักรเช่นเดียวกัน

หลังเกิดโลกขึ้นแล้ว ก็เริ่มเกิดสิ่งมีชีวิตขึ้น และเมื่อหนึ่งล้านปีที่แล้ว ก็ได้เกิดบรรพบุรุษของมนุษย์ขึ้น คือ *Australopithecines* โดยเริ่มแรกอาศัยอยู่บริเวณชายป่าหรือทุ่งหญ้าโล่งๆ เดินและวิ่งด้วย 2 ขา อยู่รวมกันเป็นกลุ่มเล็กๆ มี พ่อ แม่ ลูก³ ผ่านการคัดเลือกโดยธรรมชาติ และวิวัฒนาการตลอดมาจนเป็นมนุษย์ยุคปัจจุบันเมื่อ 100,000 ปีที่แล้ว ในช่วงยุคน้ำแข็ง เมื่อน้ำแข็งที่ขั้วโลกเหนือละลาย เกิดที่ราบที่อุดมสมบูรณ์ในยุโรป จนในช่วง 10,000 ปีที่แล้วเกิดขึ้นตอนสุดท้ายของวิวัฒนาการมี การเกษตรกรรม การเลี้ยงสัตว์ การใช้โลหะ การใช้อักษร การก่อตั้งของชุมชนขึ้น อันถือเป็นการเกิดวัฒนธรรมที่เป็นที่มาในปัจจุบันทั้งหมด⁴

¹ ธนู แก้วโสภาส , จักรวาล : โครงสร้าง และเอกภพ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ กิติชัยสาส์น, 2530) , หน้า 46-47.

² สตีเฟน ฮอว์กิง , ประวัติย่อของเวลาจากบิกแบงถึงหลุมดำ แปลโดย วรพจน์ อารมย์ดี (กรุงเทพฯ : บริษัท ซีเอ็ด ยูเคชั่น จำกัด , 2536) , หน้า 115-118.

³ งามพิศ สัตย์สงวน, มนุษย์วิทยากายภาพ วิวัฒนาการกายภาพและวัฒนธรรม, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539) , หน้า 114.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 310.

2.2 ประวัติความเป็นมาของสิทธิในที่ดิน

2.2.1 สมัยดึกดำบรรพ์และสมัยก่อนประวัติศาสตร์

ในยุคหินเก่าหรือยุคชุมชนบุพกาลตั้งแต่เกิดมนุษย์จนเมื่อ 10,000 ปีที่แล้ว ความเป็นอยู่ของมนุษย์ยังไม่มีการผลิต ยังชีพโดยการหาอาหารจากธรรมชาติ ถือว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ ต่อมารู้จักทำเครื่องมือในการหาอาหาร นับเป็นก้าวแรกของการมีปัจจัยในการผลิต และการใช้แรงงานจึงเป็นยุคที่เริ่มแยกตัวออกจากธรรมชาติ แต่ยังไม่มีการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ แต่รู้จักใช้ไฟ โดยอยู่กันแบบคอมมูน

ในยุคนี้ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันของกลุ่ม สิทธิในที่ดินเฉพาะที่เป็นที่อยู่อาศัยเป็นของกลุ่ม ทุกคนมีสิทธิเก็บสอยอาหารและล่าสัตว์บนพื้นที่ได้อย่างเสรี สิ่งที่เก็บหามาได้เป็นของผู้นั้น การถือครองที่ดินร่วมกันจึงหมายถึง การใช้ประโยชน์จากที่ดินร่วมกัน กรรมสิทธิ์ในที่ดินร่วมกัน จึงเรียกว่าเป็นกรรมสิทธิ์ในการหาประโยชน์ในพื้นที่ร่วมกัน และในปลายยุคเริ่มมีการเพาะปลูก ยุคนี้เป็นยุคก่อนเกษตรกรรม (Age of Preagriculturalists) แนวความคิดทางกฎหมายเช่นปัจจุบันยังไม่มี คงมีกฎระเบียบในรูป ประเพณี วัฒนธรรม แทน

2.2.2 สมัยโบราณ

ยุคหินใหม่หรือชุมชนชาดิวส์ เมื่อ 8,000-5,000ปีมาแล้ว ยังเป็นยุคที่มนุษย์ยังต้องทุ่มเทเวลาแทบทั้งชีวิตในการแสวงหาอาหารมายังชีพ ได้เกิดการเกษตรถาวรขึ้นโดยใช้เครื่องมือง่ายๆ โดยการเพาะปลูกที่สำคัญคือ ธัญพืช พืชผัก แต่ยังไม่มีการผลิตส่วนเกินหรือการแบ่งงานกันทำ⁵ เริ่มมีการเลี้ยงสัตว์ควบคู่กับการเพาะปลูก ยุคนี้เป็นยุคเกษตรกรรม ในยุคนี้เป็นยุคที่สามารถพึ่งตนเองได้อย่างสมบูรณ์ (Age of Agriculturalists)

ยุคนี้ที่ดินที่ถือว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานก็ถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันของชุมชน ถือว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของที่สืบทอดมาจากบรรพบุรุษ และสมาชิกต้องร่วมมือกันทำงานเพื่อยังชีพ ทำให้ยุคนี้ไม่สามารถแยกออกเป็นครอบครัวได้ พื้นฐานทางเศรษฐกิจตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ของคณาญาติและการถือครองที่ดินร่วมกัน ต่อมาเริ่มมีการแบ่งชั้นวรรณะและการแบ่งงานกันทำ นับถือความสัมพันธ์ตามสายเลือด เริ่มแต่งงานแบบแยกคู่ มีแนวโน้มรวมพวกที่ใกล้เคียงกันหรือความคิดเดียวกันเป็นเผ่ามากขึ้น แนวความคิดในเชิงกฎหมายเริ่มมีแต่เป็นในรูปกฎ ระเบียบ ของเผ่าที่สืบทอดกันมา สิทธิในที่ดินเป็นของเผ่ามีอาณาเขตของตนเอง สิทธิในที่ดินของสมาชิกในเผ่าเป็นของเผ่าที่ต้องมีการแบ่งปันกัน

⁵มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ประวัติและลัทธิเศรษฐกิจ หน่วยที่ 1-8 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , 2531) , หน้า 5-7.

⁶สมคิด ศรีสังคม, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจทวีปยุโรป จาก ยุคดึกดำบรรพ์ จนถึง ค.ศ.1750 (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ,2526) , หน้า 20-21.

2.2.3 สมัยกรีกและโรมัน

ในยุคทองแดง เมื่อ 5,000-4,000 ปีก่อนคริสตศักราชการใช้ทองแดงช่วยเพิ่มการผลิตเกิดส่วนเกิน มีการนำสัตว์มาใช้งาน ปัญหาการขาดแคลนสิ่งดำรงชีพหมดไปจากสังคมมนุษย์ ต่อมาในยุคสัมฤทธิ์เมื่อ 4,000-2,000 ปีก่อนคริสตศักราช มนุษย์ได้เปลี่ยนจากชุมชนเร่ร่อนมาเป็นหมู่บ้านเป็นหลักแหล่ง⁷ ความสัมพันธ์กับพื้นที่แน่นอนจนเป็นชุมชนหมู่บ้าน การถือครองที่ดินร่วมกันเป็นลักษณะสำคัญของชุมชนหมู่บ้าน ก่อนจะกลายเป็นเมือง ที่การถือครองที่ดินจากของชุมชนมาเป็นของรัฐ รัฐเรียกประโยชน์จากผู้ถือครองในรูปภาษี จะเห็นได้ว่านับแต่ยุคดึกดำบรรพ์จนถึงยุคโบราณ ที่ดินถือว่าเป็นสิทธิของชุมชนหรือเป็นสิทธิของส่วนรวม ตลอดมาจนเมื่อเกิดรัฐ ที่ดินก็ยังถือว่าเป็นของส่วนรวมโดยรัฐถือแทน

อารยธรรมตะวันออก ได้แก่ อียิปต์ เมโสโปเตเมีย อินเดีย จีน อารยธรรมเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับแม่น้ำ เพราะใช้ในการเกษตรกรรมและคมนาคม การจัดการน้ำ การชลประทาน อาศัยแรงงานคน ความรู้และประสบการณ์ชุมชน และผู้ทรงอำนาจ เกิดการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ เป็นอาณาจักรภายใต้ระบบราชาธิปไตย เกิดชนชั้นทางสังคม โดยมีสงครามเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดรัฐ เพราะแย่งชิงอยู่ข้างอู่น้ำในขณะที่ครอบครัวส่วนใหญ่ยังผลิตเพื่อใช้เองและประกอบอาชีพเกษตรกรรมตามหมู่บ้าน

ยุคนี้กรรมสิทธิ์ที่ดินเปลี่ยนจากของชุมชนมาเป็นของรัฐ⁸ โดยมีผู้มีอำนาจสูงสุดของรัฐในรูปแบบต่างๆเป็นเจ้าของที่ดิน ผู้ถูกปกครองต้องนำที่ดินของผู้ปกครองมาใช้โดยแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์อื่นๆ เช่น ในอียิปต์ ชาวนามีฐานะต่ำมาก ฟาโรห์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ถือครองพื้นที่ขนาดใหญ่ ชาวนาต้องเสียภาษีในรูปผลผลิต ชาวนาเป็นเพียงลูกจ้างทำนาให้รัฐ ยังไม่มีชนชั้นกลางที่ตั้งตัวได้ การเก็บภาษีที่ดินอย่างหนัก หมู่บ้านจึงเป็นที่รองรับการขูดรีดจากรัฐ และการเก็บภาษีทำให้หัวหน้าหมู่บ้านสูญเสียการเป็นเจ้าหน้าที่หมู่บ้านกลายเป็นเจ้าหน้าที่รัฐไป ชุมชนหมู่บ้านสลายตัวลง ขณะที่รัฐยังคงสภาพหมู่บ้านไว้เพื่อเก็บส่วย ความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นจากการแยกตัวเกิดชนชั้นประชาชนธรรมดา กับ ทาสเกษตรกรรม

กรีก ในยุคเหล็ก เมื่อ 2,000 ปีก่อนคริสตศักราช จนถึงคริสต์ศตวรรษที่ 1 ก่อนคริสตศักราช อาศัยการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์เป็นหลัก โดยรวมเป็นหมู่บ้านเกษตรกรรมรอบทะเล ในยุคนี้กรรมสิทธิ์การครอบครองที่ดินส่วนบุคคลเริ่มเกิดขึ้น⁹ ที่ดินแบ่งเป็นสองประเภท คือไร่นาขนาดใหญ่ที่เพาะปลูกโดยไพร่และทาส และไร่นาขนาดเล็กที่เจ้าของเพาะปลูกเอง¹⁰ ประกอบด้วย 3 ชั้น คือ ชั้นสูงถือ

⁷ชวลี ณ ถลาง, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจยุโรป (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2532), หน้า 120.

⁸มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ประวัติและลัทธิเศรษฐกิจ หน่วยที่ 1-8, หน้า 23.

⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

¹⁰วรวิมล หิรัญรักษ์, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจยุโรป (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530),

ครองที่ดินส่วนใหญ่ สามัญชนไม่มีที่ดินต้องเช่า และทาสผู้เป็นแรงงานในการเกษตร กรีกไม่ผ่านช่วงสมัยชุมชนหมู่บ้าน โดยจากชุมชนเผ่าปรับตัวไปสู่รัฐ เมื่อการเกษตรผลิตอาหารเพียงพอ มีที่ดินเพียงพอกับการครอบครอง การเปลี่ยนแปลงไปเป็นการ ผลิตเพื่อการค้าเนื่องจากขาดพื้นที่ราบเพาะปลูกทำให้เกิดปัญหาการถือครองที่ดิน ที่ดินราคาแพง ผู้เช่าเริ่มเป็นหนี้และกลายเป็นทาสไป

ในสมัยพระเจ้าโซโลมอนเมื่อ 540 ปีก่อนคริสตศักราช มีการปฏิรูปที่ดิน ออกกฎหมายเพื่อยกเลิกที่ดินจำนอง หนี้สินชวนาและนำที่ดินจากคนรวยมาแจกให้ชวนา การกำหนดพื้นที่สูงสุดที่ครอบครองได้ แต่ดำเนินการได้เพียงสองคริสต์ศตวรรษก็ล้มเลิกไป

แนวความคิดที่สำคัญของกรีกในเรื่องที่ดินมีความสัมพันธ์กับแนวความคิดทางการเมือง โดยแนวความคิดทางการเมืองของกรีก ครอบคลุมประชาธิปไตย ในเอเธนส์ก่อตั้งเมื่อ 500 ปีก่อนคริสตศักราช ในยุคนั้นไม่มีลักษณะอำนาจเบ็ดเสร็จแบบสมัยใหม่ แต่รัฐเป็นอำนาจที่ราษฎรสร้างขึ้นและจัดการเอง รัฐมีอยู่เพื่อราษฎร

แนวความคิดเพลโต ในหนังสืออูโตมรัฐ ความยุติธรรม คือผลการแบ่งแยกชนชั้นและการแบ่งหน้าที่เป็นการให้ทุกคนในหน้าที่พึงได้รับ พลังแตกแยกในสังคมเกิดจากความขัดแย้งในการครอบครองทรัพย์สิน การต่อสู้ทางการเมืองเป็นการต่อสู้ระหว่าง ฝ่ายมีและฝ่ายไม่มีที่ทำให้สมดุลของรัฐเสียไป จำเป็นต้องล้มล้างทรัพย์สินเอกชน เพราะยุคนี้เน้นจิตใจเป็นสิ่งสำคัญ ต้องดำรงชีวิตอย่างมีหลักธรรม ในหนังสือกฎหมาย เพลโตให้แบ่งรัฐเป็นส่วนเท่าๆกัน ส่วนหนึ่งสำหรับราษฎรคนหนึ่ง แม้ว่าที่ดินจะเป็นของตนเอง แต่ต้องตระหนักในจุดประสงค์ของทรัพย์สิน มิเพื่อสังคมผลผลิตจากที่ดินต้องบริโภคร่วมกัน ที่ดินไม่อาจโอน เว้นแต่การสืบทายาท และไม่อาจแบ่งแยก ถ้าประชากรเพิ่มก็ให้คุมกำเนิดหรือขยายพื้นที่ การครอบครองที่ดินของแต่ละคนจะต้องให้มีส่วนเท่าๆกัน แต่ทรัพย์สินอื่นอาจไม่ต้องเท่ากัน ราษฎรแต่ละคนสามารถมีทรัพย์สินได้ถึง สี่เท่าของที่ดิน เพราะแบ่งราษฎรเป็น สี่ชั้น อำนาจทางการเมืองเป็นไปตามสัดส่วนทรัพย์สิน ทรัพย์สินส่วนเกินต้องเป็นของรัฐ¹¹ ในหนังสืออูโตมรัฐ แนวความคิดของเพลโตต้องการล้มเลิกทรัพย์สินส่วนตัว แต่ในกฎหมายเพลโต คงทรัพย์สินไว้ แต่ใช้วิธีระบียบควบคุมแทน ในความคิดเพลโต สิทธิในที่ดินของเอกชนจึงมีได้ โดยเอกชนมีที่ดินขนาดเท่าๆกัน และการมีที่ดินก็เพื่อประโยชน์ของสังคม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹ เอ็ม . เจ. อาร์มอน , ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน , แปลโดย เสน่ห์ จามริก (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2522) , หน้า 56-57

อริสโตเติล อธิบายแนวคิดรัฐ โดยใช้ทฤษฎี องค์กรอินทรีย์ (ORGANIC THEORY) ที่แต่ละคนเป็นส่วนหนึ่งของรัฐที่เปรียบเสมือนร่างกาย สนับสนุนความยุติธรรมแบบจัดสรรปันส่วน สิทธิทางการเมืองขึ้นกับหลักการทำประโยชน์ต่อส่วนต่างๆของรัฐ ทรัพย์สินจะต้องแบ่งอย่างเป็นธรรมพอเพื่อการได้แย่งเรื่องกรรมสิทธิ์จะได้ลดลง ในหนังสือว่าด้วยข้อเสนอเกี่ยวกับรัฐสมบูรณ์แบบอริสโตเติลกล่าวว่า การปฏิเสชนำไม่ให้นำคนได้สิทธิเป็นเจ้าของทรัพย์สินขัดกับธรรมชาติมนุษย์ การให้มีทรัพย์สินส่วนตัวอยู่ต้องให้อะไรเพื่อแลกกัน และส่งเสริมให้มีการแสดงออกได้ดีที่สุดของธรรมชาติมนุษย์ โดยเชื่อว่าทรัพย์สินเป็นสิทธิได้มาโดยธรรมชาติในแง่ที่ว่า มีสิทธิได้เพียงพอแก่ความจำเป็นในการเลี้ยงชีพ แต่ไม่ควรจะมีมากจนเป็นการสะสม ทรัพย์สินควรถือเป็นปัจจัยไม่ใช่จุดหมายปลายทาง ทรัพย์สินส่วนตัวเป็นสิ่งที่ชอบเพราะมีหน้าที่ทางสังคม การเมือง ในหน้าที่ 6 ประการของรัฐมีเกษตรกรรม และกรรมสิทธิ์ที่ดิน งานบริการเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน เป็นเรื่องที่ราษฎรทั้งหมดมีส่วนร่วม¹² ในความคิดอริสโตเติล สิทธิในที่ดินจึงเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์และสิทธิในที่ดินต้องมีหน้าที่ประกอบด้วย

โรมัน เปลี่ยนจากเลี้ยงสัตว์เร่ร่อนมาตั้งหลักแหล่งเมื่อ 750 ปีก่อนคริสตกาล โดยมีระบบครอบครัวเป็นหน่วยพื้นฐานเป็นผ่านพื้นชุมชนชาติวงศ์มาแล้ว ในช่วงแรกประกอบด้วยประชาชนอิสระกับชนชั้นต่ำที่อยู่ในความคุ้มครองก่อนกลายมาเป็นชนชั้นสูงกับสามัญชน เนื่องจากมีแม่น้ำไหลผ่านและออกทะเลได้ ทำให้เป็นศูนย์กลางการค้า

ยุคนี้ กษัตริย์ ทหาร ขุนนาง เป็นเจ้าของที่ดิน แบ่งให้ทาส หรือผู้เช่าได้ค่าเช่าในรูปผลผลิต ยามสงครามผู้เช่าต้องติดตามไปในสงครามด้วย และชนชั้นสูง ครอบครองพื้นที่ส่วนใหญ่ โดยได้ทาสจากการรุกรานมาทำนา ยุคนี้ใช้สงครามเป็นรัฐวิสาหกิจในการดำรงชีพ การสงครามทำให้มีการโยกย้ายชาวโรมันที่ไม่มีที่ทำกินเข้าไปอยู่ สิทธิในที่ดินได้มาโดยใช้กำลังอำนาจเมื่อรบชนะผู้เป็นแม่ทัพจะแบ่งที่ดินให้ผู้ทำการร่วมรบเหมือนกับการร่วมลงทุนในสงคราม สิทธิในที่ดินของโรมันจึงเป็นของผู้มีอำนาจสูงสุดของฝ่ายผู้ชนะสงคราม แต่ต้องแบ่งให้แก่ผู้มีส่วนร่วมในการทำสงคราม และผู้มีสิทธิในที่ดินต้องมีหน้าที่ด้วย ต่อมาสมัยจักรวรรดิ การสงครามสิ้นสุดลง ทาสมีน้อยลง ราคาทาสแพงขึ้น จึงปล่อยทาสให้เป็นอิสระกลายเป็นชาวนา (Colonus) ให้เช่าที่ทำกิน (Colonat) เป็นการสิ้นสุดระบบทาสในคริสต์ศตวรรษที่สี่

¹² เรื่องเดียวกัน , หน้า 83-87 .

แนวคิดกรรมสิทธิ์ในที่ดินในยุคกรีก โรมัน ยังมีความสัมพันธ์กับ แนวความคิดทางเศรษฐกิจยุคกรีกและโรมันที่เป็นแนวคิดแบบ Scholastism ได้รับอิทธิพลจาก อริสโตเติล และศาสนาที่ว่า ก ำ ไร หรือส่วนเกินทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่ไม่ดี การแสวงหากำไรเป็นบาป โดยเชื่อว่าความจำเป็นของมนุษย์มีอยู่พอประมาณ แต่ด้วยความปรารถนาของมนุษย์ที่ถูกจำกัดได้น้อยกว่า การผลิตสินค้าเพื่อใช้เพื่อความจำเป็นในชีวิตเป็น สิทธิของมนุษย์และเป็นธรรมชาติ แต่การผลิตสินค้าเพื่อความพึงพอใจ เป็นสิ่งที่ไม่ได้เกิดจากความต้องการที่แท้จริง เป็นสิ่งที่ไม่เป็นธรรมชาติ การทำให้สินค้าในตลาดแตกต่างกันขึ้นกับความจำเป็นหรือความพอใจของมนุษย์ การเสนอขายในตลาดควรรใช้ระบบแลกเปลี่ยนโดยตรงระหว่างสินค้าต่อสินค้า จะเป็นธรรมชาติ เพราะไม่มีส่วนเกินทางเศรษฐกิจ แนวคิดนี้ ประณามการแสวงหากำไรโดยใช้เงิน แต่ยังเชื่อว่า ทรัพย์สินส่วนบุคคลจะทำให้เกิดประโยชน์ในหน้าที่ของสังคม แม้แต่เพลโต ยังเชื่อว่า เนื่องจากกฎเกณฑ์ของสังคมในอุดมคติแล้ว ชุนนางและผู้มีปัญญา จะไม่ครอบครองทรัพย์สินส่วนบุคคลเพราะทำให้เกิดความมั่งหวังที่แตกต่างกันอันนำไปสู่ความไม่สงบในสังคม¹³ แนวคิดทางเศรษฐกิจยังไม่ทำให้เกิดการสะสมในที่ดินคนมุ่งใช้สิทธิในที่ดินเพื่อยังชีพมากกว่า

จากแนวคิดทางการเมือง แนวคิดเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดแนวคิดกฎหมาย แนวคิดสำนักกฎหมายยุคนี้ อยู่ภายใต้ความคิดกฎหมายแบบธรรมชาติ ในทฤษฎีกฎหมายของโรมัน กฎหมายโรมันตอนต้นเป็นกฎธรรมนิยมและประเพณี ไม่มีความรู้สึกว่าจะ กฎหมายอาจทำขึ้นได้ ถือว่ากฎหมายมีตัวตนอยู่เสมอและเป็นอยู่เสมอ กฎหมายมาจากพระเจ้าเป็นเจ้า ไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้และเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ต่อมาสังคมขยายตัวขึ้น กฎหมายจึงเป็นการบัญญัติขึ้นมา โดยกฎหมายที่สำคัญคือ ประมวลกฎหมายจัสติเนียน ในคริสต์ศตวรรษที่ หก ทำให้สิทธิในทรัพย์สินเป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพราะเชื่อว่ากฎหมายเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์

ต่อมาแนวคิดทางการเมืองภายหลังการเกิดขึ้นของคริสต์ศาสนา แนวคิดศาสนามีผลต่อความคิดของสังคมมาก เป็นจุดเริ่มต้นการแข่งขันทางอำนาจการเมืองระหว่างศาสนากับอาณาจักรที่อ้าง ทฤษฎีเทวสิทธิ มาเป็นหลักในการอ้างอำนาจปกครองที่ชอบธรรม โดยแก่นความคิดมาจากความเชื่อ เกี่ยวกับความมีบาปดั้งเดิมของมนุษย์ ต้องมีการปกครอง มีรัฐบาล ฯ เพราะความมีบาปของมนุษย์

แต่เดิมทุกคนเท่าเทียมกัน แต่ความมีบาปนำไปสู่ความไม่เท่าเทียมกันในตอนต้นเห็นพ้องกันว่าอำนาจมาจากพระเจ้าเป็นเจ้า กษัตริย์ปกครองเพราะพระเจ้าเป็นเจ้ากำหนดมา ความรับผิดชอบของกษัตริย์มีต่อพระเจ้า ไม่ใช่ประชาชน¹⁴ แนวคิดที่สนับสนุนการปกครองอีกประการในยุคต่อมาคือ ทฤษฎีดาบ

¹³Harry Landreth, History of economic theory : scope method and content.(Boston : Houghton Mifflin company , 1976) , pp. 14-15 .

สองเล่ม ที่การแบ่งแยกอำนาจ เป็นวิธีที่พระเจ้าประสงค์ให้ประชาชนได้รับการปกครองโดยคริสต์เป็นผู้กำหนดร่วมกับอาณาจักร ซึ่งทั้งหมดมีอยู่เนื่องจากความมีบาป และดำรงอยู่เพื่อการไถ่บาป โดยปรัชญาการเมืองคือ รัฐบาลเป็นเครื่องมือพระเจ้าเป็นผู้เป็นเจ้าของ โดยองค์คริสต์และรัฐต้องร่วมมือกันในการไถ่บาปคือปกครองประชาชน ด้วยความคิดทางการเมืองในทฤษฎีเทวสิทธิและทฤษฎีคาบสองเล่ม ประกอบด้วยอิทธิพลของความเชื่อทางศาสนาทำให้ ประชาชนต้องเชื่อฟังผู้ปกครองอย่างมาก สิทธิในที่ดินจึงเป็นไปตามที่ผู้ปกครองอ้าง สิทธิในที่ดินเป็นของพระเจ้า ผ่านมาใช้ผู้ปกครองทั้งฝ่ายอาณาจักรและศาสนจักร และผู้ปกครองจัดแบ่งให้ประชาชนถือครอง ประชาชนผู้มีบาปมีหน้าที่ต้องเชื่อฟังผู้ปกครองและต้องมีหน้าที่ตามที่ผู้ปกครองจะกล่าวอ้างถึง การมีทรัพย์สินส่วนบุคคลขัดกับคัมภีร์ไบเบิลที่ว่าทรัพย์สินเป็นส่วนรวม การมีทรัพย์สินส่วนตัวเป็นบาป

ใน คริสต์ศตวรรษ ที่หก ชนเผ่าเยอรมันรุกรานจนอาณาจักรโรมันล่ม มีการนำกฎหมายเข้ามาใช้ ต่อมาเกิดแนวคิดทางกฎหมายใช้กฎหมายตามเขตดินแดนมากกว่าเผ่า กฎหมายเป็นของประชาชน กษัตริย์ไม่ได้จัดทำกฎหมาย เพียงแต่ประกาศกฎหมายเท่านั้น กฎหมายเป็นสิ่งที่สามารถสร้างขึ้นมาได้ โดยขณะนั้นมีกฎหมาย 3 รูป คือ กฎธรรมนิยมประเพณีเผ่า เศษซากกฎหมายโรมัน และกฎหมายใหม่ที่กษัตริย์ประกาศใช้ การแตกสลายของอาณาจักรโรมันทำให้เกิดการรวมตัวกันเป็นชุมชนชนเล็กๆ ที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในตัวเองขึ้นมาเรื่อยๆ มีกำลัง อำนาจ ป้องกันชุมชนของตนเพื่อความอยู่รอดของตนและครอบครัวนำไปสู่ยุคศักดินาที่ใช้ที่ดินเป็นสิ่งที่กำหนดสถานะสังคม

2.2.4 สมัยศักดินา

ตั้งแต่การเกิดแมนเนอร์จนถึงการเสื่อมสลายของแมนเนอร์ (คริสต์ศตวรรษที่ 5-11) เศรษฐกิจในยุคนี้เป็นสังคมเกษตรกรรมที่มีขนาดต่างๆกันแต่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ (Self-Sufficient) ใช้เทคนิคการเพาะปลูกแบบง่ายและ มีแนวโน้มทำการเกษตรเพื่อหวังผลกำไร ด้านสังคมได้รับอิทธิพลจากศาสนาคริสต์ที่ว่า การสะสมทรัพย์เพื่อความมั่งคั่งเป็นบาป การปกครองเป็นแบบศักดินา คือ กษัตริย์มอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ขุนนาง เพื่อความสะดวกในการปกครองและใช้ประโยชน์ การปกครองเป็นไปตามลำดับชั้น แต่ละชนชั้นมีสิทธิหน้าที่ต้องปฏิบัติระหว่างกัน

ยุคนี้กษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดในราชอาณาจักร ชนชั้นอื่นมีสิทธิเพียงเช่าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ ขุนนางผู้รับมอบที่ดินจากกษัตริย์ มีข้อผูกพันว่าต้องภักดีต่อผู้มอบให้ ทำให้ขุนนางเป็นเจ้าของที่ดิน โดยการสาบานในความภักดีเป็นทอดๆลงไป ระบบฟิวดัล เป็นระบบความสัมพันธ์ทางสังคม (Social System of Relationship) เป็นรูปแบบของการผลิต ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างแยกไม่ออกกับระบบทาสิตดิน

¹⁴ เอ็ม .เจ. อาร์มอน ,ความคิดทางการเมืองจากแปลโตถึงปัจจุบัน , แปลโดย เสน่ห์ จามริก , หน้า125-131

มอริซ คอบบ์ เห็นว่า ระบบทาสที่ดินเป็นความผูกพันที่ผู้ผลิตต้องยอมรับเพราะถูกบังคับด้วย พละกำลังและด้วยความสมัครใจของตนเอง ในอันที่จะตอบสนองความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ ของผู้เป็นนายเหนือหัวที่อาจเป็นส่วยหรืออากรที่ต้องชำระแก่เจ้านายในรูปเงินหรือสิ่งของ¹⁵ กำลังที่ใช้บังคับดังกล่าวอาจเป็นกำลังทหารของเจ้านายเหนือหัวหรืออาจเป็นในรูปกฎหมายจารีตประเพณี ที่มีกระบวนการยุติธรรมต่างๆ เป็นเครื่องสนับสนุน ระบบการผลิตลักษณะนี้มีความแตกต่างกับลักษณะของความเป็นทาสในระบบทาส ในแง่ที่ผู้ทำการผลิตในระบบฟิวดัล ยังคงมีเครื่องมือการผลิต ตลอดจนถึงในด้านแรงงานต่าง ๆ ที่เป็นวัตถุดิบจำเป็นที่ทำให้ผู้ผลิตต้องตระหนักถึงความสำคัญของแรงงาน และการที่จะก่อให้เกิดเครื่องช่วยในการดำรงชีพต่าง ๆ ผู้ผลิตยังคงสามารถที่จะประกอบการเกษตรและอุตสาหกรรมครัวเรือนต่าง ๆ ไปพร้อม ๆ กัน ในฐานะที่เป็นผู้ผลิตอิสระ ในขณะที่ระบบทาส ทาสจะทำงานภายใต้เงื่อนไขด้านแรงงาน ที่เป็นของผู้อื่น ทำให้ระบบฟิวดัล ความสัมพันธ์ทางด้านทรัพย์สินจะแสดงออกมาเป็นความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างนายกับบ่าว จึงทำให้ผู้ทำการผลิตโดยตรงขาดความเป็นอิสระ ระบบฟิวดัลมีความสัมพันธ์อย่างยาวนานกับประวัติศาสตร์ ที่ความเจริญทางเทคนิคอยู่ในระดับต่ำ เครื่องมือในการผลิตมีลักษณะง่าย ๆ การแบ่งงานกันไปโดยธรรมชาติที่อาศัยความแตกต่างด้านเพศและอายุเป็นเกณฑ์ จุดมุ่งหมายเบื้องต้นของการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของครัวเรือนหรือชุมชนหมู่บ้าน ส่วนการดำเนินการผลิตต่าง ๆ มีลักษณะเป็นส่วนตัว ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบสังคมที่กว้างออกไป ระบบฟิวดัลมีความสัมพันธ์กับรูปแบบการกระจายอำนาจทางการเมืองที่มีขุนนางเป็นผู้ถือครองที่ดินในรูปความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถือครองและผู้ให้บริการ และขุนนางจะทำหน้าที่ด้านตุลาการให้กับประชาชนที่อยู่ในบังคับด้วย

ในยุคนี้ อำนาจและหน้าที่ จะใกล้ชิดกันมากจนยากจะแยกระหว่าง สิทธิการเป็นเจ้าของทรัพย์สินของเอกชนและรัฐได้ เพราะผู้เป็นเจ้าของที่ดินเป็นเจ้าหน้าที่บ้านเมืองด้วย¹⁶ และสถานภาพทางสังคม (Social Status) ของบุคคลในสมัยนั้นวัดจากขนาดที่ดินที่ครอบครอง ขณะเดียวกันการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นเครื่องกำหนด สิทธิ หน้าที่ทางการเมืองด้วย แต่ละชนชั้นมีความสัมพันธ์กันตามกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ลักษณะที่สำคัญของระบบศักดินาคือ ระบบการครอบครองที่ดิน (System of Landholding) เพราะหลักกฎหมายโรมันถือว่า ไม่มีที่ดินใดที่ไม่มีขุนนาง เป็นเจ้าของ(Nulle Terre Sanseigneur or Land Without a Load) คือชวาณาถือครองที่ดินที่เป็นของมูลนายตน ทำให้การถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างกว้างขวาง การเกษตรจัดทำในรูปแบบแมนเนอร์ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองใน

¹⁵ Maurice Dobb, "The Decline of Feudalism and the growth of town ." in *studies in the development of capitalism* (London : Routledge and kegan paul ,1978) ,pp.38-82 อ้างถึงใน สุเทพ สุบุตร ภาสัช ,มานุษยวิทยากับประวัติศาสตร์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เมืองโบราณ ,2540) , หน้า 228-240

¹⁶ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, *ประวัติและลัทธิเศรษฐกิจ* หน่วยที่ 1-8, หน้า 60.

ระบบศักดินาและเป็นหน่วยทางเศรษฐกิจอันเป็นที่มาของรายได้ทั้งหมดในสังคม ที่ดินยังคงเป็นของขุนนาง สิทธิในที่ดินของประชาชนยังไม่ชัดเจน ดังที่ อังรี ปีแรนด์ กล่าวว่า¹⁷

"...ไม่มีข้อสงสัยเลยว่าในระยะยาวแล้ว สิทธิการครอบครองของชาวบ้านน่าจะชัดเจนขึ้นจนดูเหมือนว่าได้กรรมสิทธิ์ มีพันธะเพียงต้องจ่ายเงินพอเป็นพิธีให้แก่เจ้าของที่ดินบ้าง แต่อย่างไรก็ตาม ระบบกรรมสิทธิ์ของชาวบ้านก็ยังไม่หลุดจากพันธะการทั้งหมดที่ล่ามเอาไว้จนกระทั่งเมื่อยุคเก่า (Ancien Regime) พบจุดจบ..."

แม้มีแนวคิดว่าจะระบบที่ดินในแมนเนอร์ที่แบ่งให้แล้วเป็นกรรมสิทธิ์ของชาวนาตกทอดโดยมรดกได้แต่ต้องเสียค่าธรรมเนียมแก่ขุนนาง แต่ไม่อาจขายหรือรวมเป็นผืนใหญ่โดยการแต่งงานได้ ระบบนี้ขุนนางเท่านั้นได้ประโยชน์ เพราะสามารถเรียกร้อยกรรมสิทธิ์ต่างๆต่อชาวนาและที่ดินของเขาได้ ในแมนเนอร์ประกอบด้วยหมู่บ้าน ประชาชนในหมู่บ้านเป็นเพียงผู้อาศัย (Tenant) และใช้ที่ดินโดยชำระค่าเช่าในรูป ส่วย สิ่งของ แรงงาน โดยไม่มีสิทธิในที่ดิน ขุนนางเป็นเจ้าของแมนเนอร์และบริหารงาน ไพร่เป็นผู้เพาะปลูก ผลิตเองและใช้เองในแมนเนอร์เท่านั้น เป็นระบบเศรษฐกิจปิด (Close Estate Economy) ไพร่ซึ่งต่อมากลายมาเป็นลูกจ้างในชนบท(Rural Wage Earning Class) หรือลูกจ้างเกษตร (Agricultural Laborers) ส่วนทาสถือเป็นทรัพย์สินของขุนนางเพื่อรับใช้ขุนนาง มีจำนวนน้อยลงเรื่อยๆจนสิ้นไปใน คริสต์ศตวรรษ ที่ 12 เมื่อได้รับอิสระมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมเป็นไปอย่างช้าๆ เพราะถูกชนบธรรมเนียมประเพณีบังคับไว้ และแต่ละท้องถิ่นถูกตัดขาดจากกัน สถานภาพภายในแมนเนอร์ สิทธิหน้าที่ขึ้นอยู่กับกำเนิด แต่ละชุมชนไม่แข่งขันกันจนระบบแมนเนอร์ต้องล่มสลายเมื่อเกิดการเฟื่องฟูของการค้า ใน คริสต์ศตวรรษที่ 12 ระบบนี้มีผู้กล่าวว่าไม่ได้เป็นระบบที่มีการวางแผนที่เป็นระเบียบไว้ล่วงหน้าแต่หากเกิดจากการกระทำของประวัติศาสตร์เป็นอิสระจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ¹⁸ ระบบศักดินาเป็นการแยกตัวของอำนาจรัฐไปอยู่ในมือเจ้าหน้าที่ที่เป็นอิสระ คือเป็นการแตกกระจายของอำนาจเป็นส่วนย่อยๆเพื่อความอยู่รอดของชุมชน

แนวคิดทางเศรษฐกิจในระบบศักดินาในตอนแรกยังเป็น แบบ Scholastism อยู่ เนื่องจากสังคมยังเป็นสังคมเกษตรกรรม ที่ขึ้นอยู่กับ ชนบ ธรรมเนียม ประเพณี อำนาจ ไม่ใช่การตลาด โดยที่ดินทั้งหมดเป็นของศาสนจักรและกษัตริย์ การใช้ประโยชน์จากที่ดินจะมอบให้ผู้อื่นลงไปเป็นทอดๆ โดยที่ผู้ได้รับมีหน้าที่ต่อผู้มอบให้เป็นทอดๆเช่นเดียวกัน การใช้ที่ดินของกษัตริย์ จะมอบให้ผู้อื่นไปเพื่อแลกเปลี่ยนกับการส่งมอบสิ่งของให้ ไม่ขึ้นกับสถานะตลาดแต่ขึ้นกับประเพณี สิทธิในการใช้ที่ดินตก

¹⁷ อังรี ปีแรนด์ , ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและสังคมยุโรปสมัยกลาง , แปลโดย ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ คณะ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2538), หน้า 82.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน , หน้า 66.

ทอดมรดกได้ อาณาจักรไม่มีอำนาจในยุคกลาง ความสัมพันธ์ระหว่างไพร่กับเจ้าของที่ขึ้นกับประเพณี ไพร่ตอบแทนการใช้ที่ดินด้วยแรงงาน พืชผล เงิน โดยเจ้าของที่ดินให้ความคุ้มครองความปลอดภัย แมนเนอร์หนึ่งเป็นหน่วยเศรษฐกิจหนึ่งเลย คือทั้งผลิต แลกเปลี่ยน บริโภค ครอบงำ เนื่องจากทุกคนยอมรับในสถานะทางสังคมโดยกำเนิด ไร่การต่อต้าน เพราะเชื่อว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระเจ้า ที่มอบให้ ศาสนจักรและกษัตริย์ โดยเชื่อในทฤษฎี เทวสิทธิ์ การไม่เชื่อเช่นนั้นตรงกันข้ามกับเจตจำนงของพระเจ้าผู้ซึ่งมีอำนาจในการกำหนดชีวิตในโลกหน้าของมนุษย์¹⁹

ต่อมาเริ่มยอมรับในทรัพย์สินส่วนบุคคลมากขึ้น เมื่อ เซนส์ โทมัส อไควนัส (St. Thomas Aquinas 1126-1274) เป็นผู้เสนอการก่อตั้งทรัพย์สินส่วนบุคคลและแนวความคิดราคาที่ยุติธรรม โดยอธิบายว่า เดิมในคัมภีร์ไบเบิล เชื่อว่า ทรัพย์สินต้องเป็นของส่วนรวมตามกฎหมายธรรมชาติ การมีทรัพย์สินส่วนบุคคลแตกต่างจากแนวความคิดนี้ แนวคิดตั้งแต่คริสต์ศตวรรษ 5-12 ยังคงขัดขวางการพิสูจน์ถึงการมีทรัพย์สินส่วนบุคคล ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 13 อไควนัส จึงอธิบายกลับกัน โดยอธิบายว่า การมีทรัพย์สินไม่ขัดกับกฎหมายธรรมชาติ เป็นความจริงภายใต้กฎหมายธรรมชาติที่ทรัพย์สินเป็นส่วนรวม และเพิ่มเข้าไปถึงการมีทรัพย์สินส่วนบุคคลด้วย เพราะกฎหมายธรรมชาติไม่ได้ให้เสื้อผ้าแก่มนุษย์ แต่เสื้อผ้าเป็นมนุษย์ทำขึ้น การครอบครองทรัพย์สินทั้งหมดเป็นสิ่งที่ เป็นธรรมดาและเป็นเสรีภาพที่เป็นสากล แต่แนวคิดอไควนัสเหมือนกับ อริสโตเติล ที่เชื่อว่าการหาทำไรเป็นบาป จึงเสนอแนวความคิด ราคาที่ยุติธรรม แต่เป็นการพิจารณาในรูป ราคาของแรงงานเท่านั้น ถ้าในราคาในตลาดเป็นราคาที่ยุติธรรม ก็จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพทางสังคมโดยใช้อำนาจทางเศรษฐกิจได้

แนวคิดทางกฎหมายยุคนี้ที่อยู่ภายใต้การครอบงำของกฎหมายศาสนา การเริ่มแยกกฎหมายธรรมชาติออกจากกฎหมายศาสนาเริ่มต้นโดย อไควนัส²⁰ โดยให้นิยามกฎหมายว่า เป็นกฎของเหตุผลสำหรับมนุษย์ทั่วไปที่เป็นคนดี ซึ่งจัดทำขึ้นโดยผู้ที่ต้องการดูแลรักษาชุมชนเพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์ อันเป็นการอธิบายที่แตกต่างจากเดิมที่โลกถูกปกครองโดยกฎหมายของศาสนา โดยเหตุผลของศาสนา ในทศวรรษของอไควนัส รัฐ เป็นสถาบันของธรรมชาติเกิดจากความต้องการทางสังคมของมนุษย์ การเริ่มมีสิทธิในทรัพย์สินเนื่องมาจากสิทธิธรรมชาติ อไควนัสแย้งว่า ด้วยกฎหมายของธรรมชาติทุกอย่างในสังคมเป็นของส่วนรวม การได้มาหรือการใช้ทรัพย์สิน ก็โดยการให้เหตุผลในอำนาจครอบครองของแต่ละคนว่า เพราะว่าทุกๆคนระวังในการจัดหาทรัพย์สิน สำหรับตนเองมากกว่าการให้สังคมเป็นผู้จัดหาให้เนื่องจากต้องการหลีกเลี่ยงการใช้แรงงานตน และกิจการที่ทำโดยมนุษย์ถูกบังคับให้ปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์ที่เป็นที่ยอมรับที่จะให้มนุษย์มีโอกาสดูแลทรัพย์สินตนเอง และเพื่อความสงบของรัฐจากความพอใจของคนในสังคม

¹⁹ Harry Landreth, *History of economic theory : scope method and content*, pp. 15-18.

²⁰ W. Friedmann, *Legal theory* (New York : Columbia University press, 1967), pp. 108-111.

อโควนัส ยืนยันว่า การใช้ทรัพย์สินจำเป็นที่จะต้องใช้เพื่อมนุษย์ เพื่อประโยชน์ของมนุษย์ เพื่อสาธารณะประโยชน์ ต้องแยกระหว่าง ความร่ำรวยกับความยากจนว่า ไม่เป็นธรรมที่จะยอมรับในการครอบครองทรัพย์สินที่เคยเป็นของสังคม การจำกัดทรัพย์สินผู้อื่นทำให้ทรัพย์สินนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการแยกระหว่างธรรมชาติโดยใช้กฎหมาย การได้มาซึ่งทรัพย์สินเป็นการออกจากกฎหมายธรรมชาติไปสู่รัฐโดยกฎเกณฑ์ของสังคม อโควนัสได้แบ่งกฎหมายเป็น 4 ประเภท กฎหมายสภาพร กฎหมายธรรมชาติ กฎหมายพระเจ้า กฎหมายมนุษย์ และว่ากฎหมายมนุษย์ต้องสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ และเหตุผล เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ที่อาจแตกต่างกันไปตามเวลา ประชาคมระบบการเมือง สังคมได้ ประชาคมเป็นทรัพย์สินของธรรมชาติ บาบทำให้มีทรัพย์สินส่วนตัว แต่ก็ยอมรับว่า สภาพแวดล้อมอาจทำให้เกิดทรัพย์สินส่วนตัว แต่กรรมสิทธิ์ร่วมเหมาะสมสำหรับประชาคม เพราะการแบ่งการครอบครองไม่เป็นไปตามกฎหมายธรรมชาติหากเกิดจากกฎหมายมนุษย์²¹ ทำให้ในปลายยุคศักดินา บุคคลสามารถมีสิทธิในทรัพย์สินเป็นของตนเองได้ ประชาชนจึงสามารถมีสิทธิในที่ดินเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง มิใช่เพื่อวัตถุประสงค์ทางศาสนาหรือการปกครอง

แนวคิดทางการเมืองในระบบศักดินา หลังการเสื่อมสูญอำนาจของโรมัน เป็นตัวเร่งให้ความคิดแบบแคบๆ ที่จะให้ระเบียบ กฎหมาย สังคม รวมศูนย์อำนาจเข้าโดยเร็วเป็นจุดเล็กๆ กระจายไปทั่วมีการจัดระเบียบอย่างง่าย ๆ เพื่อเอาตัวรอด ความคิดทางการเมืองในช่วงนี้เป็นช่วงที่ขัดเคี้ยวระหว่างศาสนจักรกับฝ่ายอาณาจักรที่นำโดยกษัตริย์ โดยมีการแบ่งปันอำนาจกัน โดยใช้ทฤษฎีองค์อินทรีย์ (Organic Theory) ที่ว่า ราชอาณาจักรเป็นจิตใจ ประชาชนเป็นแขนขา ได้รับอิทธิพลความเชื่อจากอริสโตเติลที่ว่า ยอมรับเหตุผลคุณค่าในวงจำกัด โดยเชื่อว่าสัจจะอาจค้นพบได้โดยอาศัยศรัทธา ซึ่งตรงกันข้ามกับยุคต่อมาที่ใช้เหตุผลเป็นตัวนำ ในช่วงนับจาก คริสต์ศตวรรษที่ 13 เป็นต้นมาเป็นการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างศาสนจักร โดยสนับสนุนอาณาจักรโดยกษัตริย์ ที่มีนักคิดสนับสนุนแต่ละฝ่าย ในตอนปลายเริ่มมีการแยกอำนาจจากกัน ให้แต่ละฝ่ายรับผิดชอบในเหตุผลของตนจนไปสู่ชัยชนะของฝ่ายอาณาจักร

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²¹ เอ็ม.เจ. อาร์มอน ,ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน , แปลโดย เสน่ห์ จามริก , หน้า 161.

2.2.5 สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช

การเฟื่องฟูของการค้า ในคริสต์ศตวรรษที่ 12-13 เกิดชุมชนแลกเปลี่ยนสินค้านอกแมนเนอร์จนกลายเป็นเมืองขึ้นมากมาย เพราะการเพิ่มประชากร และการรวมกลุ่มสมาคมอาชีพเป็นปัจจัยหนุนเป็นการเปลี่ยนเศรษฐกิจแบบศักดินาไปสู่ทุนนิยม²² ต่อมาอุตสาหกรรมในบ้าน โดยช่างอาชีพขยายตัวไปเป็นโรงงานโดยแบ่งงานกันทำ การผลิตในแมนเนอร์ไม่สามารถแข่งขันได้ ชู นนางจึงจำใจต้องปลดปล่อยชาวนาให้เป็นเสรีชน (Freeman) ไม่ต้องส่งส่วย ให้ครอบครองที่ดินเดิม โดยเปลี่ยนมาเป็นค่าเช่ารายปี (Copyholder) การเป็นเสรีชนมีมากขึ้น เมื่อเกิดโรคระบาดใหญ่ ในคริสต์ศตวรรษที่ 13 ทำให้ชาวนามีอำนาจต่อรองมากขึ้น ใน คริสต์ศตวรรษที่ 17 ในอังกฤษ ชาวนาทั้งหมดเป็นเสรีชนเป็นชาติแรก การเกิดชาวนาอิสระทำให้ที่ดินชูนางต้องแบ่งเป็นแปลงเล็ก ๆ มอบกรรมสิทธิ์ให้ชาวนาโดยชาวนายจ่ายเงินทดแทนเกิดใน ฝรั่งเศส เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ รัสเซีย และเกิดเป็นชนชั้นนายจ้าง ลูกจ้างทางเกษตรกรรมแทน ประชาชนเริ่มมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แม้ว่าที่ดินทั้งหมดจะเป็นของกษัตริย์ก็ตาม โดยกษัตริย์อาจมอบที่ดินให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่ผู้อื่นได้

แนวความคิดทางเศรษฐกิจเริ่มเปลี่ยนแปลงนับจากยุคนี้ โดยเริ่มจากการค้นพบโลกใหม่ในคริสต์ศตวรรษที่ 16 ทำให้ลัทธิพาณิชย์นิยม (Mercantilism) เกิดขึ้น โดยมีแนวคิดที่เมืองแม่ต้องส่งสินค้าออกมากกว่าสินค้าเข้า และรัฐต้องสะสมโลหะเงินทองเพื่อความมั่งคั่งโดยกอบโกยผลประโยชน์จากอาณานิคม ลัทธิพาณิชย์นิยม เป็นลักษณะการเพิ่มพลังทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง พร้อมๆกับการเติบโตของเมือง นอกแมนเนอร์ เป็นการเกิดขึ้นของ รัฐ-ชาติ²³ (NATION STATE) พลังของปัจเจกชนไม่ถูกควบคุมเช่นเดิมอีก สินค้าในตลาดเป็นสิ่งสำคัญ ที่ดิน แรงงาน ทุน ถูกซื้อขายในตลาด การเกิดของรัฐชาติทำให้ลัทธิพาณิชย์นิยมกลายเป็นนโยบายการเมืองที่ดีที่สุดในการโฆษณาถึงอำนาจและความมั่งคั่งของชาติ เช่นเดียวกับ ที่แมกกีเวลลี ผู้แต่งเรื่อง เจ้า (PRINCE) ที่โฆษณาเกี่ยวกับนโยบายการเมือง ลัทธิพาณิชย์นิยมก็โฆษณา นโยบายทางเศรษฐกิจ ลัทธินี้อยู่ภายใต้สมมุติฐานที่ว่าความมั่งคั่งของโลกมีจำนวนคงที่ ภายใต้สมมุติฐานนี้ Scholasticism เชื่อว่า ถ้าปล่อยให้การค้าทำระหว่างแต่ละบุคคล ส่วนเกินของแต่ละบุคคลก็จะสูญหายไปกับผู้อื่น ลัทธิพาณิชย์นิยมจึงใช้ทฤษฎีนี้มาทำการค้าระหว่างชาติเอง โดยเชื่อว่าการค้าระหว่างประเทศจะเพิ่มความมั่งคั่งและอำนาจของชาตินั้น โดยดูที่ความสมดุลของการค้าระหว่างประเทศ

²² มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ประวัติและลัทธิเศรษฐกิจ หน้าที่ 1-8 ,หน้า 95.

²³ Harry Landreth, History of economic theory : scope method and content ,pp. 19-21 .

ต่อมาแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ได้เปลี่ยนไปหลังการปฏิวัติทางปัญญา แนวคิดสำนักคลาสสิก (CLASSICAL ECONOMIC) ที่เชื่อตรงกันข้ามกับลัทธิพาณิชย์นิยม เข้ามาแทนที่ โดยเชื่อว่า ความมั่งคั่งของชาติไม่อาจ ดูจากผลรวมของความมั่งคั่งของปัจเจกชน แต่ขึ้นกับความมั่งคั่งของชาติในการเพิ่ม การส่งสินค้าออก โดยจะกดค่าจ้างให้ต่ำเพื่อให้ได้เปรียบในการส่งออก เพื่อต่อต้านการสะสมโลหะมีค่า โดยยัง โบแดง ได้เสนอในการเพิ่มราคาสินค้าเพื่อเพิ่มเงิน ทองคำจากโลกใหม่ที่ค้าขายด้วย ต่อ มา จอห์น ลอค ได้วิเคราะห์เกี่ยวกับกฎของเงินตราว่า ระดับทางเศรษฐกิจขึ้นกับปริมาณของเงิน ซึ่ง เดวิด ฮูม ได้พิสูจน์เกี่ยวกับ ปริมาณเงิน ระดับราคาสินค้า สมดุลของการค้า และได้ชี้ให้เห็นว่าไม่ถูกต้องที่ว่าการค้าที่สมดุลไม่ทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นการเพิ่มปริมาณเงินจะทำให้ระดับราคาสินค้าเพิ่มขึ้น

การปฏิวัติเกษตรกรรม เกิดขึ้นใน คริสต์ศตวรรษที่ 18 มาจากการปฏิวัติวิทยาศาสตร์ ที่ล้มความคิดแบบเดิมที่ใช้ความเชื่อเป็นหลัก มาเป็นการตรวจสอบ ทดสอบโดยการสังเกต ทดลอง ไม่ใช่ การค้นพบสิ่งใหม่ๆแต่เป็นการทำสิ่งที่มีดม่นให้กระ้างขึ้นมา การปฏิวัติเปลี่ยนระบบระบบ เกษตรกรรมใหม่ เริ่มจากการล้อมรั้วที่ดิน รวมทั้งดินเป็นผืนใหญ่แทนที่นาโล่งเช่นเดิมโดยรวมที่ชาวนา รายเล็กๆ ที่สาธารณะ เพื่อเพาะปลูก และเลี้ยงสัตว์โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ ทำให้ชาวนาอิสระต้อง ล่มจม กลายมาเป็นคนเร่ร่อนหรือลูกจ้างไป²⁴ อังกฤษ ใน ค.ศ 1873 ที่ดินครึ่งหนึ่งของประเทศอยู่ใน กรรมสิทธิ์คน เพียง 2,250 คน การเปลี่ยนเทคนิคการผลิตโดย มีการใช้เครื่องมือเข้าช่วย เช่น เครื่องหว่านข้าว เครื่องขุดหลุม การปลูกพืชหมุนเวียน การใช้ปุ๋ย ซึ่งการปฏิวัติเกษตรกรรมเป็นพื้นฐาน ของการปฏิวัติอุตสาหกรรมในเวลาต่อมาที่ในที่สุดเกิด โรงงานอุตสาหกรรม เกิดชนชั้นเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม ที่ต้องการให้รัฐบาลดำเนินเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและเป็นผู้ควบคุมอำนาจทางการเมือง กับ ชนชั้นแรงงาน ชาวนาในที่สุดเกิดการต่อสู้ขึ้นนำไปสู่การปกครองแบบใหม่ ในยุคนี้สิทธิในที่ดินยังเป็นของกษัตริย์ในที่ดินที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์ ส่วนสิทธิในที่ดินของเอกชนเริ่มแรกเป็นของชาวนาแต่ ต่อมาด้วยวิถีทางเศรษฐกิจทำให้สิทธิในที่ดินตกอยู่ในมือนายทุน แนวคิดสิทธิในทรัพย์สินมีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุดโดยนักคิดที่เกิดขึ้นในแต่ละสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน ทำให้แนวคิดแตกต่างกันออกไป แต่ส่วนใหญ่มีแนวคิดร่วมกันคือ เอกชนมีสิทธิในที่ดินได้

แนวคิดทางการเมืองที่ส่งผลต่อแนวคิดกรรมสิทธิ์ที่ดิน เริ่มใน คริสต์ศตวรรษที่ 15 ในช่วงเริ่ม ก่อตั้งรัฐชาติให้เป็นปึกแผ่นมีการพัฒนาจนกลายเป็นรัฐสมัยใหม่ การสนับสนุนกษัตริย์ให้มีอำนาจเด็ด ขาดเพื่อให้เกิดรัฐชาติภายหลังเพิ่งสลักหลุดจากอำนาจศาสนจักร นำโดย นิคโคโล เมเกียเวลลี (Niccolo Machiavelli) ในอิตาลี สนับสนุนผู้ปกครองอำนาจเด็ดขาดเพื่อสร้างรัฐใหม่ ในรูปการเมืองแบบกำลัง อำนาจ ให้บรรลุเอกภาพของชาติในทุกวิถีทางโดยอ้างเหตุผลของรัฐเป็นหลัก

²⁴ วรฤดี หิรัญรักษ์, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจยุโรป, หน้า 279.

หลังจากนั้นใน คริสต์ศตวรรษที่ 16 ยุโรป ส่วนใหญ่อยู่ภายใต้ราชาธิปไตยในรัฐชาติ เริ่มพัฒนาให้ดีขึ้น โดยเกิดความขัดแย้งเรื่องอำนาจเด็ดขาดของกษัตริย์ที่อาศัยทฤษฎีเทวสิทธิ (Divine Right) ที่ประชาชนต้องเชื่อฟังกษัตริย์ และกษัตริย์รับผิดชอบต่อพระเจ้า นำไปสู่แนวคิดที่กษัตริย์ต้องรับผิดชอบต่อสังคมคือประชาชนในสังคมนั้นๆ มาเป็นรัฐบาลโดยกษัตริย์เพื่อประชาชนโดยผ่านทางแนวคิดอำนาจอธิปไตยของรัฐ และสัญญาประชาคม ในยุคนี้แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐ ประชาชนและทรัพย์สินมีความสัมพันธ์กันโดยพิจารณาแนวคิดที่สำคัญ

ยัง โบแดง (Jean Bodin 1530-1596) สร้างหลักอำนาจควบคุมสังคมที่เรียกว่า "อำนาจอธิปไตย" ขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์โดยอ้างมาจากอำนาจบิดาในฐานะประมุขครอบครัว อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดเพื่อราษฎรและคนในบังคับ ไม่จำกัดด้วยกฎหมาย แสดงออกโดยการบัญญัติกฎหมายที่มาจากองค์อธิปไตย กษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย แต่ไม่อยู่ใต้กฎหมายนี้ อยู่ใต้กฎหมายธรรมชาติ รัฐประกอบด้วย สามิ ภริยา บุตรหลานและทรัพย์สิน ทรัพย์สินเป็นส่วนของการจัดระเบียบรัฐเท่ากับมนุษย์ เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ ทำหน้าที่เชื่อมครอบครัวเข้าด้วยกัน การครอบครองทรัพย์สินเป็นสิทธิธรรมชาติของครอบครัว ต้องอาศัยการยอมรับและคุ้มครองจากรัฐ²⁵ ยัง โบแดง เห็นว่า สิทธิในที่ดินจึงเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่เป็นหน้าที่ของรัฐต้องคุ้มครอง

โทมัส ฮอบบส์ (Thomas Hobbs 1588-1679) ด้วยความต้องการสร้างเอกภาพในชาติ จึงต้อง สร้าง "องค์อธิปไตย" ที่ทรงอำนาจเด็ดขาดคือ กษัตริย์ ขึ้น โดยอธิบายรากฐานมนุษย์ว่า สิ่งที่มนุษย์ต้องการคือ สิ่งที่มีมนุษย์ว่าดี สิ่งที่เกิดคือสิ่งที่ชั่ว เป็นตัวผลักดันการกระทำของมนุษย์ มนุษย์ต้องการความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน อำนาจทำให้คนขัดแย้งกัน ด้วยเหตุผลมนุษย์จึงตกลงกันมอบอำนาจให้องค์อธิปไตยแล้วรวมกันเป็นจักรภพ องค์อธิปไตยสร้างกฎหมายมาปกครองโดยรับผิดชอบต่อพระเจ้า เสรีภาพขึ้นกับองค์อธิปไตย ฮอบบส์ เห็นว่า สิทธิในที่ดินจึงขึ้นกับกฎหมายขององค์อธิปไตยที่จะตราขึ้นเท่านั้น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁵ เอ็ม .เจ. อาร์มอน , ความคิดทางการเมืองจากแปลโตถึงปัจจุบัน , แปลโดย เสน่ห์ จามริก , หน้า 261-267 .

มนุษย์ไม่มีสิทธิโดยธรรมชาติในทรัพย์สินเพราะทรัพย์สินทำให้ขาดความปลอดภัย การคุ้มครองทรัพย์สินเกิดพร้อมกับการก่อตั้งอริปไตย ออริปไตยมีอำนาจแทรกแซงเพื่อไม่ให้ทรัพย์สินตกอยู่ในมือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง²⁶ ในสภาพธรรมชาติความล้มเหลวในการร่วมมือกันหรือการไม่ยอมตกลงร่วมกัน ทำให้ สอบส์แก้ไขปัญหาคือแนวคิดที่ว่า มนุษย์มีปัญหาและเหตุผลเพียงพอที่จะตกลงกันได้ โดยขึ้นอยู่กับ การแบ่งระดับความร่วมมือ ไม่มีอุปสรรคใดๆในการแลกเปลี่ยนกัน เพราะมนุษย์ในสภาวะธรรมชาติ มีความโลภเป็นตัวนำให้ต้องวิวาทกันเสมอ หากไม่มีบุคคลที่แข็งแกร่งกว่าใช้อำนาจบังคับให้เห็นชอบด้วย ต่อมาจึงเป็นกฎพื้นฐานของกฎหมายทรัพย์สินที่เรียกว่า Normative Hobbes Theorem ที่ว่า กฎหมายต้องทำให้เกิดความล้มเหลวในข้อตกลงส่วนบุคคลน้อยที่สุด และเมื่อใช้กฎนี้ กฎหมายจึงต้องออกแบบเพื่อป้องกันการแก่งแย่งและทำลายข้อตกลง²⁷

จอห์น ล็อก (John Locke 1632-1683) ให้แนวคิดว่าอำนาจอธิปไตยอยู่ที่ประชาชนเป็นอำนาจในการตั้งและถอดรัฐบาล เพราะมนุษย์ในธรรมชาติมีเสรีภาพอันสมบูรณ์ การไม่มีกฎหมายที่เป็นที่ยอมรับ และขาดผู้ตัดสินทำให้เกิดความขัดแย้งในสังคมจึงรวมกันก่อตั้งประชาคมขึ้นให้ทำหน้าที่และรับผิดชอบ และจำกัดการใช้อำนาจไม่ให้รูดทรัพย์สินประชาชนโดยไม่ยินยอม²⁸ ทรัพย์สินเป็นสิทธิตามธรรมชาติ สิทธิทางธรรมชาติเป็นสิทธิทางกฎหมายที่รัฐต้องบังคับใช้ในสภาวะธรรมชาติทรัพย์สินถูกรอครอบครองร่วมกันเพื่อให้มนุษย์ได้ประโยชน์มากที่สุด ก่อนถูกบุคคลยึดถือมาเป็นของตนเอง ล็อก เห็นว่า การกลายมาเป็นทรัพย์สินของตนต้องอาศัยผลของแรงงานและมนุษย์ไม่อาจมีทรัพย์สินแม้ด้วยแรงงานของตนเพราะ อาจเป็นผลเสียต่อสังคม ที่ดินมีสิทธิเฉพาะเท่าจำนวนที่ตนอาจใช้เพาะปลูกและอาจใช้ผลผลิตในที่ดินเท่านั้น มนุษย์เข้าสังคมและก่อตั้งรัฐเพื่อคุ้มครองทรัพย์สิน วางระเบียบควบคุมและรักษาทรัพย์สิน ปกป้องทรัพย์สินที่สะสมโดยชอบ

ล็อก นำความคิดสมัยใหม่ของฮอบบ์ ที่สำคัญคือ สิทธิตามธรรมชาติที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ มาใช้โดยสิ่งเป็นสิทธิเฉพาะตัวมาแต่กำเนิด คือ ชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สิน และสิ่งสุดท้ายคือ สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งถือคนใจมากที่สุด เช่นเดียวกับฮอบบ์ ล็อกมุ่งไปที่สถานะเดิมของมนุษย์ในธรรมชาติ ที่มีแต่สันติภาพ ความดี การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในสภาวะนี้มนุษย์มีสิทธิทั้งหมดตามที่ธรรมชาติให้มา แม้จะขาดความเป็นองค์กร สิ่งสำคัญคือ สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ ได้ผสมผสานกับแรงงานของร่างกาย²⁹ เช่น ที่ดินที่ทำการเพาะปลูก สิทธิในทรัพย์สินมีอยู่ก่อนและเป็นอิสระจากข้อผูกพันใดๆของ

²⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 276-288.

²⁷ Robert Cooter and Thomas Ulen ,Law and Economy (London : Scott Foresmgman and company ,1988) ,p. 99.

²⁸ เอ็ม .เจ. อาร์มอน , ความคิดทางการเมืองจากอดีตถึงปัจจุบัน , แปลโดย เสน่ห์ จามริก , หน้า 314-318.

²⁹ W. Friedmann , Legal theory , pp123-124.

สังคม หน้าที่ของสังคมจะต้องป้องกันและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวและสิทธิตามธรรมชาติอื่นๆ และสรุปข้อผูกพันทางสังคมว่า เริ่มแรกมนุษย์อยู่รวมกันเป็นสังคมการเมือง เป็นกลุ่มประชาชาติด้วยการที่แต่ละคนมาตกลงกันด้วยกฎหมายที่เป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ ดังนั้น เสียงของคนส่วนใหญ่จึงสามารถเรียกเอา สิทธิในทรัพย์สิน และสิทธิที่แบ่งแยกไม่ได้กลับคืนมาได้ และคนส่วนใหญ่ได้มอบอำนาจให้รัฐ รัฐจึงมีหน้าที่ปกป้องสิทธิส่วนบุคคล และเป็นสัญญาที่รัฐไม่สามารถเพิกถอนอำนาจนั้นได้ ซึ่งลือเอาไปสร้างทฤษฎีประชาธิปไตยที่แตกต่างกับ รูสโซ ข้อดีในทฤษฎีคือ ใช้โต้แย้งลัทธิเผด็จการเรื่องทรัพย์สิน

มองเตสกีเออ กล่าวว่ามนุษย์ในธรรมชาติถูกกฎธรรมชาติควบคุม การเข้าสู่สังคมทำให้ขาดความเสมอภาคตามธรรมชาติ ฐึ่สึกอ่อนแอเกิดแย่งชิงผลประโยชน์ จึงก่อให้เกิดกฎหมายขึ้น กฎหมายสัมพันธ์กับการปกครอง ถ้าเจตนารมณ์ที่ถูกต้องถูกยึดถือในการบัญญัติและบังคับใช้สังคมจะสงบสุขและยืนยันให้รัฐบาลยอมรับสิทธิในทรัพย์สิน ทรัพย์สินบางส่วนต้องถูกทอดทิ้งไปเมื่อคนเข้าสู่สังคมและไม่เห็นด้วยที่จะมีกฎหมายจำกัดทรัพย์สินของบุคคลเพื่อประโยชน์ของสังคมเพราะผลประโยชน์ของประชาคมไม่มีวันได้รับการส่งเสริมด้วยการจำกัดทรัพย์สินของบุคคล³⁰

รูสโซ ในตอนต้นรูสโซเห็นว่าสังคมเสื่อมเพราะสถาบันทรัพย์สินส่วนบุคคลแต่ต่อมายอมรับทรัพย์สินส่วนตัวโดยนำมาเป็นหลักในการพิจารณาปัญหาการเมือง³¹ เสรีภาพส่วนบุคคลนำมาซึ่งการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวทำให้สังคมแตกแยกต้องทำให้เกิดสมดุลย์โดยเชื่อมเสรีภาพและสิทธิอำนาจเข้าด้วยกัน การก่อตั้งทรัพย์สินส่วนตัวทำให้สังคมที่เดิมมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันแต่เป็นอิสระ ต้องสูญเสียไป สังคมแบบต้องพึ่งพาอาศัยมาแทนที่ ความเสมอภาคหมดไป ทรัพย์สินถูกนำมาใช้งานเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ ต้องแก้ไขใหม่โดยใช้สัญญาประชาคม³² เพราะโดยพื้นฐานมนุษย์เกิดมามีเสรีภาพ แต่ ต้องใช้กำลังเป็นเครื่องคุ้มครอง และหาผลประโยชน์ส่วนตัวอันเป็นผลเสีย จึงร่วมกันสละเสรีภาพก่อตั้งประชาคมเพื่อแลกกับความปลอดภัยเป็นการสละสิทธิแบบเบ็ดเสร็จไม่มีเงื่อนไข ในสังคมเมืองใหม่ทุกคนเสมอ กันภายใต้กฎหมาย

³⁰ เอ็ม .เจ. อาร์มอน , ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน , แปลโดย เสน่ห์ จามริก , หน้า355.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 368.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 374.

ภายใต้ข้อกำหนดของสัญญา ทุกคนให้สิทธิทั้งหมดของตนแก่กันและกันแต่ในส่วนเฉพาะเกี่ยวกับความสมบูรณ์พูนสุขของประชาคมเท่านั้น ไม่ได้สละสิทธิทั้งหมด หากสังคมนั้นชัดเจนารมย์ก็เลิกสัญญาได้ รัฐต้องถือหลักความเสมอภาคซึ่งศีลธรรมและกฎหมาย ต้องให้มีความเสมอภาคในทรัพย์สิน แบ่งสรรให้เป็นธรรมเพียงพอที่จะไม่ให้คนหนึ่งมีจนกระทั่งซื้ออีกคนหนึ่งได้ และไม่ให้อีกคนหนึ่งต้องขายตนเอง ทรัพย์สินเป็นสิทธิทางสังคม ไม่ใช่สิทธิทางธรรมชาติ จึงต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบการควบคุมเพื่อประโยชน์ส่วนรวม³³

2.2.6 สมัยปัจจุบัน

เริ่มจากการล้มล้างการใช้อำนาจธิปไตยของกษัตริย์มาเป็นการบริหารงานใช้อำนาจธิปไตยโดยผู้แทนของประชาชน เริ่มจากการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ.1789 ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยและการจัดทำกฎหมายลายลักษณ์อักษรขึ้น ประมวลกฎหมายทั่วไปของปรัสเซีย 1794 เป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกที่จัดทำตามแนวคิดกฎหมายธรรมชาติ รองรับสิทธิทางทรัพย์สินของเอกชน ไม่ให้รัฐล่วงละเมิดตามอำเภอใจ แต่ยังคงรับรองสิทธิของชนชั้นสูง แต่แนวคิดกฎหมายสมัยใหม่ที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันดีที่สุดและกลายมาเป็นต้นแบบกฎหมายประเทศต่างๆ เป็นประมวลกฎหมายฝรั่งเศส คือ ประมวลกฎหมายพระเจ้านโปเลียน ค.ศ.1804 นำเอาหลักกฎหมายธรรมชาติว่าด้วยสิทธิ เสรีภาพ เสมอภาค มาแปลงให้เป็นรูปบัญญัติ แยกอำนาจศาสนจักรออกไป ยืนยันหลักความเสมอภาค และศักดิ์ศรีมนุษย์ ถือว่า คนทุกคน มีฐานะเป็นบุคคล ตามกฎหมาย รับรองเสรีภาพของเอกชน ยกเลิกระบบการถือครองที่ดินตามจารีตประเพณีแบบศักดินา ยกเลิกความเหลื่อมล้ำต่ำสูงของสถานะโดยกำเนิด ยกเลิกระบบอภิสิทธิ์ของเจ้าขุนมูลนายในการทรงสิทธิในที่ดิน³⁴

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 378.

³⁴ ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา(กรุงเทพฯ : บริษัท โรงพิมพ์เด็อนตุลาจำกัด ,2541), หน้า 208-209.

2.3 ทฤษฎีการได้มาซึ่งสิทธิที่ดิน

Jeremy Bentham นักปฏิรูปกฎหมายชาวอังกฤษ กล่าวว่า ทรัพย์สินและกฎหมายเกิดขึ้นมาพร้อมๆกันและตายลงพร้อมๆกัน เพราะเหตุว่า ก่อนที่จะมีกฎหมายไม่มีแนวคิดเรื่องทรัพย์สิน การเอาแนวความคิดกฎหมายออกไปก็ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินหมดสิ้นลงด้วย³⁵ ที่ดินจะยังคงเป็นอยู่เช่นนั้น ในรัฐที่มีไม่เอธิปไตย (State of Anarchy) แม้ว่าเราจะไปยืนบนที่ดินนั้น ที่ดินนั้นก็ไม่ได้ถูกเรียกว่าเป็นทรัพย์สินของเรา

ศาสตราจารย์ Cohen กล่าวว่า³⁶ ทรัพย์สินคือสิ่งที่ได้ถูกระบุไว้ (Label) และสามารถจับต้องได้ เช่นเดียวกับตัวแลกเงินที่ลงนามโดยพลเมือง (Private Citizen) และถูกรับรองทางอ้อมโดยรัฐ ในความคิดชาวตะวันตก ทรัพย์สินจะถูกตีความหมายเป็นทรัพย์สินส่วนตัว (Private Property) เป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวจากกฎหมายที่เข้าไปในจิตใจไม่ใช่มาจากรัฐ แนวความคิด สิทธิในทรัพย์สิน (My Right in a Thing) มีอยู่ในทุกสังคม แม้ในชุมชนบุพกาลที่ไม่มีแนวคิดกฎหมาย การศาล การบังคับใช้กฎหมาย แต่ยังคงมีวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและการเชื่อฟังที่ไม่ได้มาจากการถูกบังคับ (Obedience to the Unenforceable) มาเป็นหลักในการดำรงชีวิตก่อนการเกิดเป็นกฎหมาย ไม่มีสังคมสมัยใหม่ใดที่ไม่มีแนวความคิดทรัพย์สินส่วนบุคคล แม้ในสังคมคอมมิวนิสต์ ก็ได้ห้ามการมีทรัพย์สินส่วนบุคคลทั้งหมด แม้ว่า มาร์ช และ แองเกล จะผลักดันให้ทรัพย์สินทั้งหมดมาเป็นของชนชั้นกรรมาชีพ (Proletariat) แต่ก็ยังสามารถมีทรัพย์สินส่วนบุคคลเช่น บ้านได้ แนวความคิดในเรื่องทรัพย์สินจึงไม่แตกต่างจากแนวคิดตะวันตก จนอาจสรุปได้ว่าแนวคิดทรัพย์สินส่วนบุคคลไม่ได้เป็นตัวบ่งชี้ที่ผิดปกติในความก้าวหน้าของสังคม (Private property is an unmistakable index of social progress)

ในปัจจุบันมีแนวคิดทฤษฎีทรัพย์สิน อย่างน้อย 5 ทฤษฎี³⁷ เรียงตามลำดับเวลาการเกิดได้แก่ Occupation Theory , Labor Theory , Natural Right Theory ,Legal Theory, Social Utility Theory ซึ่งทฤษฎีสุดท้ายมีเหตุผลน่าสนใจมากที่สุดและปัจจุบันสังคมส่วนใหญ่เดินไปตามแนวคิดนี้ ทรัพย์สินส่วนบุคคลไม่ได้เป็นตัวบ่งชี้ความผิดปกติในการเติบโตของสังคม เป็นสิ่งดั้งเดิมอยู่กับสังคม เพราะว่าได้เจริญขึ้นมาจากการบินบังคับของสังคม เป็นสิทธิตามธรรมชาติเช่นเดียวกับการเติบโตของสังคม ซึ่งทั้ง 5 แนวคิดจะมองเห็นรากฐานที่มา ที่แตกต่างกันคือ Occupation Theory , Labor Theory ,Social Utility Theory มองที่จุดกำเนิดทรัพย์สิน ว่ามาจากแรงงาน ส่วน Natural Right Theory ,Legal Theory มองที่วัตถุประสงค์ของการมีทรัพย์สินว่าเกิดจากความต้องการของมนุษย์ในการใช้ประโยชน์

³⁵ John E. Cribbet ,Principle of the law of property (Brocklyn : The foundation press ,1962),p 4.

³⁶ Ibid.,p 6.

³⁷ Roger A. Cunningnam, William B.Stoebuck and Dak A. Whitman , The law of property (Minnisota : West publishing co, 1984),p 2.

2.3.1 ทฤษฎีการครอบครอง (Occupation Theory)

เป็นทฤษฎีแรกที่ยธิบายถึงการได้สิทธิในที่ดิน ข้อเสนอเกิดจากแนวคิดนี้คือ เป็นทฤษฎีที่เน้นสภาพความจริง ในการครอบครอง แต่ในปัจจุบันสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น การยึดถือโดยร่างกายภาพเป็นได้ได้ยากขึ้นจึงทำให้แนวคิดนี้มีการใช้น้อยลง และแนวคิดนี้ไม่สามารถอธิบาย อำนาจการโอน (Power of transfer) ซึ่งมีมากขึ้นเกี่ยวกับทรัพย์สินได้ ทฤษฎีมาจากแนวคิดที่ศาลสูงสุดแห่งอเมริกาที่ยอมรับสิทธิในที่ดินของชาวอินเดียแดงด้วยเหตุที่ชาวอินเดียแดงได้ครอบครอง อยู่อาศัยในที่ดินนั้นในขณะนั้น และสิทธิในที่ดินจะสิ้นสุดลงเมื่อออกจากที่ดินนั้น โดยอาศัยเหตุผลหลายประการ ทั้งสิทธิมนุษยชน นโยบายการเมือง และแนวคิดสิทธิครอบครองเป็นของสังคม โดยมีเงื่อนไขว่าการใช้สิทธิในที่ดินต้องไม่ทำให้สังคมแตกแยก ซึ่งทฤษฎีนี้เมื่อวิเคราะห์โดยละเอียดอาจมีที่มาด้วยเหตุผลทางการเมืองมากที่สุด

คดี Johnson V. M INTOSH ที่ Supream court of the United State 21 U.S. 543 (1823) จำเลยชาวอินเดียแดงมาขอเรียกร้องสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งศาลได้อนุญาตไป 2 ครั้ง ในปี 1773 และ 1775 โดยหัวหน้าเผ่าอินเดียแดงมีคำถามว่า การครอบครองที่ดินของเผ่าอินเดียแดงได้รับการยอมรับจากศาลแห่งอเมริกาหรือไม่ ผู้พิพากษา John Marshall กล่าวในคำพิพากษาว่า³⁸

"...เป็นความจริงที่รัฐเห็นด้วยกับการให้อำนาจ (Authority) แก่หัวหน้าเผ่าที่เป็นผู้จัดทำกรโอนที่ดินให้แก่สมาชิก เหมือนกับอเมริกาทำได้ และยังคงแสดงว่าเผ่าโดยหัวหน้าเผ่ามีสิทธิในการครอบครองที่ดินที่ขายให้ผู้อื่น เป็นเรื่องน่าตื่นเต้น ที่ อำนาจของเผ่าอินเดียแดงในการให้ที่ดิน และอำนาจเผ่าได้รับการสนับสนุนโดยศาลแห่งประเทศนี้..."

โดยการให้เหตุผลว่าการได้ที่ดินต้องเป็นไปตามกฎหมายมิใช่ขึ้นกับความยุติธรรมอย่างเดียวที่สิทธิในสังคมจริงๆแล้วถูกกำหนดโดยกฎหมาย หรือการต้องการทรัพย์สินจะทำเช่นนั้นไม่ได้เพราะกฎหมายมิให้กระทำเช่นนั้น โดยเห็นว่า สิทธิครอบครองที่ดินขึ้นอยู่กับกฎหมายทั้งหมดของชาติที่ตนอาศัยอยู่ ต้องมีการสอบสวนเพื่อตรวจสอบไม่ให้เกิดการโอนที่ดินตามใจเช่นนั้น โดยไม่ใช่กฎแห่งความยุติธรรม ไม่ขึ้นอยู่กับจิตใจของคน ในอเมริกา การได้สิทธิครอบครอง ต้องมาจากรัฐบาล หรือภายในสิทธิของรัฐบาล อันตรงกันข้ามกับในยุโรปที่สิทธิครอบครองอาจมาได้โดยการครอบครองที่เปล่า

³⁸ Charles Donahue ,Thomas E. Kauper and Peter W. Martin ,Property and introduction to the concept and the institution (Minnisota : West publishing co , 1974),p.234

สิทธิในที่ดินตามทฤษฎีได้รับการสนับสนุนโดยอาศัยการครอบครองตามสภาพความเป็นจริง โดยยอมรับในสิทธิครอบครองของคนพื้นเมือง ต่างจากยุโรป โดยสิทธิของเผ่าอินเดียนแดง ถูกเปิดให้เฉพาะบางคนที่มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับดินซึ่งกฎหมายเรียกว่า การครอบครองและใช้ประโยชน์ เป็นสิทธิในอธิปไตยที่สมบูรณ์ (Complete Sovereignty) ในความเป็นชาติอิสระของคนพื้นเมือง จำเป็น ต้องถูกทำให้น้อยลง แต่อำนาจในการจัดการเกี่ยวกับที่ดินย่อมถูกปฏิเสธ โดยกฎหมายพื้นฐานที่ใช้การอาศัย ครอบครอง ต่างจากชาติยุโรป ที่รัฐคงมีอำนาจในที่ดิน แม้อยู่ในความครอบครองของคนพื้นเมือง แต่ ในอเมริกา สิทธิครอบครองของผู้ถูกปกครองเป็นของผู้ครอบครอง ดังนั้นสิทธิในการอาศัย ครอบครอง ของอินเดียนแดง จึงมีอยู่ (The indian right occupancy) นอกจากการอาศัยการครอบครองให้ได้ สิทธิครอบครองแล้วยังปฏิเสธอำนาจกฎหมายอังกฤษในการตั้งถิ่นฐานด้วย โดยเดิมที่ดินในอเมริกาเป็น ของอังกฤษทั้งหมด ก่อนนั้น ปี ค.ศ. 1496 กษัตริย์อังกฤษมีอำนาจเหนือที่ดินเพื่อคริสตศาสนิกชน ทั้งหมด (Christian people) และครอบครองที่ดินทั้งหมดในนามกษัตริย์แห่งอังกฤษ

ต่อมาทฤษฎียอมรับให้มีการครอบครองที่ดิน โดยใช้สิทธิบัตรภายใต้ชุมชนในกษัตริย์ (Royal charter in English colonist) ในขณะที่อเมริกา ถูกปกครองโดยกษัตริย์ แต่ที่ดินกลับถูกครอบครองโดย อินเดียนแดง แม้รัฐมีอำนาจเหนือผู้ถูกปกครอง สิทธิในที่ดินไม่ใช่ของแต่ละบุคคล แต่เป็นของ แผ่นดิน รัฐบาล กษัตริย์ แต่สิทธิบัตรนี้บังคับรัฐบาลไม่ได้ เพราะสิทธิบัตรเป็นเรื่องการเมือง การปกครองอย่างเดียว ไม่เกี่ยวกับที่ดิน แม้บางส่วนเกี่ยวกับการมอบสิทธิในที่ดิน แต่ก็ให้เป็นอำนาจ ของรัฐบาลที่จะให้แก่แต่ละบุคคล กษัตริย์เป็นเพียงผู้ปกครอง ดังนั้นรัฐบาลมีอำนาจในการให้สิทธิใน ที่ดิน เป็นการชี้ให้เห็นว่า ทฤษฎี มีหลักมาจากสิทธิในที่ดินเป็นของส่วนรวมและสิทธิในที่ดินเป็นของ สังคม และเป็นของสมาชิกผู้ครอบครองที่ดิน

ผู้พิพากษา Marshall ยังกล่าวว่า สิทธิครอบครองของชาวอินเดียนแดงทำให้อเมริกาได้สิทธิครอบ ครองที่ดินทั้งหมด ต่างจากแนวคิดที่ชาติยุโรป ที่อ้างสิทธิเหนือที่ดินของอินเดียนแดงทั้งหมด รัฐ แห่งอเมริกาจะยกเลิกสิทธิโดยให้เหตุผล ว่าอินเดียนแดงได้สิทธิครอบครองมาก่อนและยังทำให้รัฐได้สิทธิ ครอบครองที่ดินโดยสมบูรณ์ด้วย โดยในสนธิสัญญาในการปฏิวัติของอเมริกาต่อสหราชอาณาจักร นั้น อเมริกา ไม่ได้ ให้อังกฤษยอมรับเฉพาะตัวรัฐบาลเท่านั้น ยังต้องยอมรับทรัพย์สิน และสิทธิในที่ดินของ อเมริกาด้วย โดยสนธิสัญญานี้ อำนาจรัฐบาลและสิทธิในที่ดินจึงผ่านจากอังกฤษมาสู่อเมริกา แต่อินเดียนแดงมีสิทธิครอบครองก่อนจะมีคำประกาศอิสรภาพ โดยสนธิสัญญา จึงไม่ต้องสงสัยเลยในอเมริกา หรือในหลายๆรัฐ อินเดียนแดงมีสิทธิครอบครองที่ชัดเจนในที่ดินทั้งหมด หรือ สิทธิการครอบครองของ อินเดียนแดง เช่น ในรัฐหลุยส์เซียนา ซึ่งซื้อมาจากฝรั่งเศส ก็มีอินเดียนแดงอยู่อาศัยมากมาย เป็นผู้ซึ่งมีอิสรภาพ จะเห็นได้ว่าการใช้แนวคิดนี้ มีเหตุผลทางการเมืองเกือบนอนอยู่มาก เมื่ออเมริกาต้องการที่ดินใน อเมริกาทั้งหมดโดยผ่านการครอบครองของอินเดียนแดง ทำให้ต้องยอมรับสิทธิเหนือที่ดินของอินเดียนแดง

กฎหมายเป็นสิ่งยิ่งใหญ่และกว้างขวางสำหรับพลเมืองที่อยู่อาศัยในประเทศ ซึ่งการจะทำให้ สิทธิเฉพาะ ในการดับความหวังสิทธิที่ดินของอินเดียนแดง ไม่ว่าจะด้วยการซื้อขายหรือด้วยการกำลัง

อำนาจในตอนนี้เป็นของรัฐบาลแห่งอเมริกาที่จะอนุญาตเกี่ยวกับที่ดิน ในกฎหมายทั้งหมดของอเมริกายอมรับว่า สิทธิครอบครองโดยสมบูรณ์เป็นของแผ่นดิน (กษัตริย์หรือรัฐ) ซึ่งอาจทำให้ถูกต้องโดยอาศัยสิทธิ ครอบครองของอินเดียแดง และการรับรองสิทธิสมบูรณ์ในสิทธิครอบครองของแผ่นดิน ซึ่งความสมบูรณ์ (Absolute) และบริบูรณ์ (Complete) ของสิทธิครอบครองขึ้นอยู่กับชาวอินเดียแดง รัฐบาลอังกฤษเดิมที่ใช้สิทธิในอเมริกา ใช้สิทธิครอบครองที่ดินทั้งหมดรวมถึงที่ดินที่อินเดียแดงครอบครองด้วย ภายใต้กฎบัตรของอังกฤษ เป็นการจำกัดอธิปไตยเพื่อคนอังกฤษเท่านั้น และด้วยความหวังที่จะให้สิทธิในที่ดินแก่อินเดียแดง

นอกจากเหตุผลที่อินเดียแดงมีสิทธิครอบครองมาก่อนแล้วผู้พิพากษา Marshall ยังอ้างสิทธิมนุษยชนและนโยบายการเมืองสนับสนุนสิทธิในที่ดินของอินเดียแดง ที่เรียกร่องสิทธิในที่ดินฝั่งตะวันตกของแม่น้ำมิสซิสซิปปี กับสิทธิในการครอบครองที่ดินดั้งเดิม โดยกล่าวว่า การได้สิทธิครอบครองอย่างผู้พิชิตโดยใช้กำลัง ผู้พิชิตอาจสั่งจำกัด สิทธิมนุษยชน (Humanity) แต่ข้อจำกัดระหว่างสมาชิกใหม่กับสมาชิกเก่าในสังคมต้องทำให้หมดไปในรัฐเดียวกัน ต้องทำให้เป็นปึกแผ่นประชาชนเดียวกัน ด้วยสิทธิมนุษยชน และนโยบายทางการเมืองที่ฉลาด จะต้องให้สิทธิในทรัพย์สินแก่ผู้ถูกปกครองและสิทธิในทรัพย์สินต้องไม่ถูกทำให้เสียหาย³⁹ ทำให้ใช้หลักสิทธิมนุษยชนและนโยบายการเมืองที่เกี่ยวกับสิทธิที่ดินเพื่อความกลมกลืนในสมาชิกของสังคม เพื่อให้สังคมดำรงอยู่ได้

แต่สิทธิครอบครองในที่ดินที่ได้รับก็มีเงื่อนไขต้องมิให้ทำให้สังคมแตกแยกโดยให้ผู้ครอบครองที่ดินต้องปฏิบัติตามกฎหมายจะแยกที่ดินเป็นอิสระมิได้ เพราะสิทธิครอบครองที่ดินทั้งหมดเป็นของสังคม แต่นิสัยชาวอินเดียแดงชอบการต่อสู้โดยเห็นว่า การครอบครองเหมือนสงคราม จะให้ออกจากป่าที่มีสิทธิครอบครอง แล้วทำการปกครองอย่างประชาชนไม่ได้ เพราะอินเดียแดง มีความกล้าหาญ และมีจิตใจสูงในการต่อสู้ ที่ดินที่ถูกอ้างสิทธิครอบครองเคยถูกครอบครองมานานโดยอินเดียแดงซึ่งขนานกับอำนาจอธิปไตยสมัยใหม่ กฎหมายเป็นกฎที่ควรจะเป็นกฎทั่วไปในความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง ไม่ควรให้มีช่องว่างในสถานการณ์เช่นนั้น การสนับสนุนสิ่งใหม่ที่แตกต่างจากเดิมซึ่ง เป็นสิ่งที่ดีกว่าไม่ควรถูกหลีกเลี่ยง ในปัญหาที่ว่าหากอินเดียแดงเปลี่ยนแปลงกฎของตนเองโดยการแยกที่ดินออกไป ศาลแห่งอเมริกาจะขัดขวางการได้สิทธิครอบครอง แม้เดิมมีการประกาศของกษัตริย์อังกฤษ ปี ค.ศ. 1763 พิจารณาเกี่ยวกับเหตุผลและวัตถุประสงค์ในสิทธิครอบครองของจำเลย อินเดียแดง การประกาศยังคงอนุรักษ์ที่ราชการสมบัติของแผ่นดินให้ชนอินเดียแดงด้วย โดย ที่ดินทั้งหมดในฝั่งตะวันตกของแม่น้ำที่ไหลลงสู่ทะเลจากตะวันตกและตะวันตกเฉียงเหนือ ห้ามคนผิวขาวซื้อขาย หรือตั้งถิ่นฐานหรือครอบครองที่ดิน

ทฤษฎีนี้เห็นว่าสิทธิครอบครองเดิมเป็นของสังคมก่อนจะถูกแบ่งให้สมาชิกในสังคม ทำให้ทุกคนในสังคมต้องได้รับสิทธิครอบครอง ที่ดินในเชิงกฎหมาย ถ้ายังไม่มีที่ตั้งสังคม เป็นของส่วน

³⁹ ibid., pp.237-238.

รวม เมื่อเป็นเมืองจึงเป็นทรัพย์สินที่น้อยที่สุดที่แต่ละคนจะครอบครองได้ อินเดียแดงต้องการสิทธิครอบครอง ซึ่งสิทธิครอบครองทั้งหมดในแผ่นดินเป็นของสังคมทั้งหมด ซึ่งถูกแบ่งแยกออกมาเป็นเจตนารมณ์ของสังคมผ่านสมาชิกของสังคมทั้งหมด (The Title of the whole land is in the whole society) หรือผ่านองค์กรที่มีอำนาจแสดงออกทั้งหมด⁴⁰ ดังนั้นสิทธิครอบครองของอินเดียแดงและสิทธิในการครอบครองถูกประกาศอย่างเป็นทางการโดยศาลแห่งรัฐบาล ภายใต้ สิทธิในการครอบครอง (Right of Possession) และเป็นอำนาจเฉพาะของสิทธินั้น (Exclusion Power of that Right) ศาลสูงสุดจึงตัดสินว่ารัฐบาลไม่สามารถห้ามสิทธิครอบครองที่ได้รับการสนับสนุนโดยศาลแห่งอเมริกา ไม่ขัดแย้งกับศาลแห่งอินเดียนอย ศาลสูงสุดแห่งอเมริกาพิพากษาขึ้นตาม แต่ขณะเดียวกัน ศาลก็ปฏิเสธอำนาจเผ่าอินเดียแดงในเรื่อง โอนสิทธิในที่ดินที่อาศัยไปให้ผู้อื่นเพราะมีเพียงสิทธิการครอบครองอาศัยเท่านั้น เมื่อออกไปก็สิ้นสุดสิทธิ การเข้ามาของผู้อื่นต้องอาศัยอำนาจกฎหมาย และได้รับการยืนยันต่อมาอีก 200 ปีในประวัติศาสตร์อเมริกาว่า สิทธิครอบครองที่ดินของคนอินเดียแดงอาศัยการครอบครองอาศัย (Indian Title of Occupancy) หลักสิทธิในที่ดินตามทฤษฎีนี้จึงต้องอาศัยการครอบครองทำประโยชน์เป็นจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดการครอบครอง

ต่อมาหลักสิทธิครอบครองคงมิได้เพียงการทำประโยชน์และอาศัยเท่านั้นไม่ได้สิทธิในทรัพย์สินอื่นในที่ดินนั้นด้วย โดยอ้างอำนาจอธิปไตยที่รัฐมีอำนาจเหนือประชาชน และความเสมอภาพที่สมาชิกทุกคนมีในสังคม

ในคดี Ter-Hit-Ton Indians V. United State ที่ 348 U.S. 272 (1955) ที่ชาวอินเดียแดงในรัฐอลาสกา เรียกร้องการจ่ายค่าชดเชย แต่ไม่ได้รับค่าชดเชยภายใต้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 15 ที่รัฐบาลขายไม้ซุงที่เป็นของเผ่าก่อนเวลาที่คนผิวขาวจะเข้ามาโดยตั้งถิ่นฐานในอลาสกา ในการปฏิเสธสิทธิเรียกร้องดังกล่าว ศาลให้เหตุผลเกี่ยวกับเผ่าอินเดียแดงว่า ธรรมชาติของเผ่าอินเดียแดงที่อยู่ดั้งเดิมที่ดินและสิทธิต่างๆระหว่างอินเดียแดงกับอเมริกาขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ ซึ่งผลประโยชน์นั้นห่างไกลและแปลกใหม่กับนิสัยดั้งเดิมของเผ่า การเข้ามาตั้งถิ่นฐานของคนผิวขาวเป็นสิ่งที่ดี ก่อให้เกิดรัฐที่มาจากการรวมของหลายเผ่าที่อาศัยบนแผ่นดิน ทำให้ทุกคนมี สิทธิเรียกร้องในที่ดิน ภายหลังจากเข้ามาตั้งถิ่นฐานของคนผิวขาว บางครั้งอาจมาโดยอาศัยสิทธิครอบครองของอินเดียแดงหรือการอนุญาตของคนผิวขาวด้วยกัน การครอบครองของคนพื้นเมืองหมายถึงเพียงแต่การครอบครอง ไม่ใช่ยอมรับว่าได้กรรมสิทธิ์โดยสภาองเกรส ภายหลังจากพิชิต อินเดียแดงอยู่โดยการได้รับอนุญาตให้ครอบครองซึ่งอเมริกามีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) สิทธิของอินเดียแดงนั้นไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สินแต่เป็นสิทธิในการครอบครองอาศัย (Right of Occupancy) ที่อำนาจอธิปไตยอนุญาต และช่วยป้องกันการรุกรานจากบุคคลอื่น แต่สิทธิในการครอบครองอาศัย อาจสิ้นสุดลงเช่นเดียวกับที่ดินที่ถูกทำลายลงด้วยอำนาจ

⁴⁰ Ibid ,p.239.

อธิปไตยโดยปราศจากมูลหนี้ทางกฎหมายที่ต้องรับผิดชอบในการจ่ายค่าชดเชยแก่อินเดียแดง⁴¹ เป็นการอ้างหลักอำนาจอธิปไตยที่ก่อให้เกิดรัฐของสมาชิกในสังคม สิทธิในที่ดินจึงต้องมาจากอำนาจอธิปไตย

ต่อมาแนวคิดนี้ได้ยืนยันที่ให้ผู้ครอบครองได้เพียงสิทธิการครอบครองอาศัยทำประโยชน์แต่ทรัพยากรธรรมชาติเป็นของรัฐ โดยอ้างอิงกับนโยบายของรัฐบาลที่ปกครองโดยความยุติธรรม ทำให้ไม่ได้รับค่าชดเชย

ในคดี *Beecher V. Wetherby* 95 U.S.517 ในส่วนของที่ดินของอินเดียแดงที่อเมริกาอนุญาตให้อยู่อาศัยได้รับการยอมรับจากรัฐวิสคอนซิน มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับป่าไม้ ซึ่งศาลได้ช่วยรัฐให้ได้สิทธิครอบครองไม้ โดยอ้างว่า ผู้ได้รับอนุญาตได้ป่าไม้ก็เหมือนกับการได้เปล่าและไม่สามารถรบกวนการครอบครองของอินเดียแดง การครอบครองอาศัยของอินเดียแดงนี้สามารถถูกถ่ายต่อโดยรัฐบาลแห่งอเมริกาเท่านั้น โดยสมมุติว่ารัฐบาลอเมริกาถูกปกครองโดยความยุติธรรมที่สามารถควบคุมชาวคริสเตียนที่ไม่เห็นความสำคัญหรือไม่เห็นด้วยได้ ดังนั้นทรัพย์สินหรือความยุติธรรมของการกระทำต่ออินเดียแดง ในเรื่องที่ดิน จึงขึ้นกับนโยบายของรัฐบาล (Government Policy) และไม่ถูกเปิดให้ถกเถียงในสาระสำคัญระหว่างบุคคลที่สามที่ไม่เห็นด้วยหรืออินเดียแดงผู้มีสิทธิในการครอบครอง⁴² สิทธิของอเมริกา ในการขายที่ดินในการครอบครองของอินเดียแดง ย่อมถูกสนับสนุนโดยศาลซึ่งตั้งอยู่ในรัฐบาล

ต่อมาแม้เวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางรถไฟรัฐบาลก็ไม่จ่ายค่าชดเชยแก่ผู้ครอบครองที่ดิน โดยในปี 1941 ศาลสูงสุดเห็นเป็นเอกฉันท์ เกี่ยวกับสิทธิในการครอบครองของอินเดียแดงขึ้นกับการเมืองการปกครอง ในคดี *United state V. Santa Fe Pacific R.co*, 314 US. 339,347 โดยกล่าวว่า ความหวังของสิทธิครอบครองของอินเดียแดงขึ้นอยู่กับการครอบครองของคนดั้งเดิม ซึ่งจะแตกต่างกันไปในเนื้อหาอำนาจของสภาองเกรส ในการปกป้องประเทศซึ่งเป็นอำนาจสูงสุด ในเรื่องบุคคล วิธีการ เวลาของการได้สิทธิครอบครองในที่ดินย่อมขึ้นอยู่กับการเมือง การปกครอง (Political) ไม่ใช่ความยุติธรรม⁴³ (Justifiable) ศาลไม่ให้ค่าชดเชยในการครอบครองของอินเดียแดงที่จะได้รับค่าชดเชยเพราะมองว่าอินเดียแดงต้องแบ่งกำไรให้สังคมของตน ในฐานะพลเมืองของชาติ

ต่อมามีแนวคิดจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้ครอบครองที่ดินคืออินเดียแดงโดยมีกฎหมายรองรับ ภายใต้การรับรองของรัฐธรรมนูญ คดี *United state V. Tillamooks*, 329 US. 40 ภายใต้ *Jurisdiction Act 1935* อนุญาตให้จ่ายค่าชดเชยสำหรับอินเดียแดงที่อยู่ภายใต้กฎหมายและการเรียกร้องความเท่าเทียมกันที่มา

⁴¹ *ibid.* p.240.

⁴² *ibid.*, p.240.

⁴³ *ibid.*, p.241.

จากสิทธิครอบครองดั้งเดิมของอินเดียแดง. ต่อมาการจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้ครอบครองนอกจากต้องขึ้น
กฎหมายยังต้องขึ้นกับนโยบายของสภากรองเกรสด้วย โดยอีกห้าปีต่อมา ศาลไม่อนุญาตให้ค่าชดเชยหา
วณา จากรายงานที่ 329 ของรัฐบาลที่อ้างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 15 ที่การจ่ายค่าชดเชยถูกปฏิเสธ เพราะ
ศาลรู้ว่า ถ้ารัฐบาลสนับสนุน สิทธิครอบครองของเผ่า Ter-Hit-Ton ก็ต้องจ่ายค่าชดเชยให้ผู้อื่นด้วย ศาล
ต้องแยกระหว่าง การบังคับใช้กฎหมายกับนโยบายของสภากรองเกรส ที่ายที่สุด ศาลปฏิเสธที่จะ
ถกเถียงในสถานะของพลเมืองของเผ่า และความสัมพันธ์ระหว่างคนในรัฐที่สูญเสียการตั้งถิ่นฐาน ที่ได้
รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไป บางครั้งก็จ่ายค่าชดเชยแก่ผู้ครอบครอง เช่นในตอนเหนือของ
รัฐอลาสกาที่มีน้ำมัน การประชุมของสภากรองเกรส ครั้งที่ 92 ยอมจ่ายค่าชดเชย โดยอ้างว่าเป็นค่าเช่าจาก
การขายน้ำมันได้ ทำให้เป็นที่ถกเถียงกันว่า การจ่ายค่าชดเชยเป็นการให้แบบเอื้อเฟื้อ (Generosity) หรือ
เพราะเป็นหนี้ตามกฎหมาย (Legal obligation) ทำให้หลักทฤษฎีนี้ สิทธิในที่ดิน ต้องอาศัยที่มาจาก
การครอบครองที่ดิน อำนาจอธิปไตย สิทธิมนุษยชน นโยบายการเมือง ซึ่งทำให้ไม่มีความชัดเจนแน่นอน
ในหลักสิทธิที่ดิน ทำให้สิทธิในที่ดิน อาจถูกจำกัดได้โดยเงื่อนไขต่างๆ จึงไม่มีสิทธิที่ดินที่สมบูรณ์

ศาสตราจารย์ Donahue ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวคิดการได้สิทธิในที่ดิน โดยการครอบครอง
ไว้ 4 ประการ⁴⁴

1. สภากรองเกรสยึดนโยบายการเมืองไม่ใช่ความยุติธรรมในการรับรองสิทธิในที่ดิน เพราะมี
อำนาจที่จะกระทำการในสิทธิครอบครองที่ดินของชนพื้นเมืองในทุกที่ที่ปรารถนาโดยอำนาจอธิปไตย
โดยเหนือบุคคล

2. ในการใช้อำนาจนั้น นโยบายของสภากรองเกรสควรต้องจ่ายคุณค่าอย่างยุติธรรม (Pay Fair
Value) ซึ่งปรากฏในภายหลัง เมื่อที่ดินของคนดั้งเดิมถูกเอาไปใช้ประโยชน์ในสังคม นโยบายของสภา
กรองเกรส ที่ดินและทรัพย์สินของอินเดียแดง จะต้องไม่ถูกนำไปใช้โดยปราศจากความยินยอม ทรัพย์สิน
สิทธิ เสรีภาพ จะไม่ถูกรบกวนโดยปราศจากความยุติธรรม (Just) หรือความชอบด้วยกฎหมายที่ถูก
รับรองโดยสภากรองเกรส ภายหลังการก่อตั้งนโยบายนี้ สิทธิครอบครองของคนพื้นเมืองถูกนำเสนอใน
รูปสิทธิในการอาศัยโดยอำนาจอธิปไตยที่ป้องกันการรุกรานจากบุคคลที่สาม (Right of occupancy with
the sovereign protects against third parties) ในคดี Johnson V. M INTOSH และ คดี Ter-Hit-Ton Indians
V. United state ที่ผู้พิพากษา Marshall ได้วางหลักกฎหมายโดยกล่าวว่า ถิ่นที่อยู่อาศัยดั้งเดิมเป็นสิทธิอัน
ชอบธรรมที่จะครอบครองอาศัยในผืนดินซึ่งกฎหมายให้การรับรองในการครอบครอง ซึ่งใช้มาจน
สภากรองเกรสได้กระทำเมื่อต้องการที่ดินมากกว่า โดยออกกฎหมายอย่างไม่มีข้อยกเว้นเมื่อต้องการที่ดินไป
สร้างทางรถไฟในคดี United state V. Santa Fe Pacific R.co ที่เห็นว่านโยบายของสภากรองเกรส เมื่อ
ต้องการสิทธิครอบครองที่ดินของอินเดียแดง จะต้องใช้การเจรจาต่อรองมากกว่าการใช้กำลัง แต่ในคดี

⁴⁴ Ibid., pp .241-243

Ter-Hit-Ton Indians V. United State สภาองเกรสได้กระทำอย่างไม่ยุติธรรม แต่เพื่อแก้ไขปัญหาล่าช้า การกระทำในภายหลังก็ทำให้คนพื้นเมืองมั่นใจในสิทธิที่ดิน โดยออกกฎหมาย Indians claims commission act of 1946

3. หนี้ทางกฎหมายที่สภาองเกรสในการจ่ายค่าชดเชยแก่คนพื้นเมืองสำหรับคุณค่าที่เป็นธรรม แก่เขาในที่ดินและเวลาของเขาในการใช้ที่ดิน ในคดี Crow Tribe of Indians V. United States ,284 f.2d 361 (CT.CL 1960) คุณค่านั้นรวมถึง สิทธิทั้งหมดที่เกี่ยวกับที่ดินต้อง ไม่ใช่สิ่งไร้ค่าในที่ดินสำหรับ ประวัติศาสตร์ของคนพื้นเมือง

4. ในปัจจุบัน เวลาที่ถูกบังคับในที่ดินในอลาสกา คนพื้นเมืองมีทางเลือกหลายๆทางเช่น การได้รับการเยียวยา การซื้อขาย แต่สิ่งที่ชัดเจนที่สุดคือ การได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการจากสภาองเกรส เพราะอเมริกา มีอำนาจปกครองอลาสกา โดยสนธิสัญญา เมื่อ 30 มีนาคม 1867 ที่ทำกับรัสเซีย ในสัญญา ไม่ได้กล่าวถึง กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตย ในสัญญาไม่พบว่า ไม่มีคนพื้นเมืองใดที่ไม่พอใจในสิทธิพลเมือง โดยเผ่าที่ยังไม่มีความเจริญ อาจเป็นเมืองขึ้นภายใต้กฎหมาย และ ข้อบังคับที่อเมริกาจัดทำขึ้น นับจากเวลานี้เป็นต้นไป ที่จะนำมาใช้กับเผ่าของคนพื้นเมืองเช่นเดียวกับ เมืองอื่นๆด้วย ต่อมาศาล ในคดี Tlingit & Haida Indians of Alarka V. United States 177 F.supp 452 563-64 (CT.CL 1959) ที่ศาลยอมรับสิทธิ ในสิทธิเรียกร้องของ Tlingit - Haida Indians ว่าสิทธิครอบครองที่ดินของคนพื้นเมือง ไม่ถูกห้ามโดยสนธิสัญญา ฉบับ 1867 ต่อมา มีการออกกฎหมาย ปี 1884 เกี่ยวกับกฎหมายที่ดินของอลาสกา ที่ให้ ชาวอินเดียนแดงจะไม่ถูกรบกวนการครอบครองในที่ดิน หรือ ให้การรับรองสิทธิของเขา แต่ความต้องการในสิทธิครอบครองที่ดินอาจถูกเปลี่ยนกลับได้โดยกฎหมาย ในอนาคต ต่อมากฎหมายเมื่อ 6 มิถุนายน 1900 ได้จัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่นอลาสกา ในมาตรา 27 ยังกล่าวถึงว่า ชาวอินเดียนแดง จะไม่ถูกรบกวนการครอบครองในที่ดิน ในการใช้ที่ดินหรือการอยู่อาศัย

ต่อมาอลาสกาได้เป็นรัฐของอเมริกา ตามกฎหมายในปี 1958 ยังกล่าวว่า สิทธิทั้งหมดและสิทธิ ครอบครองที่ดิน หรือทรัพย์สินอื่นๆ รวมทั้งสิทธิในการจับปลา สิทธิในการครอบครองที่ดินอาจถูกยึด ถือโดยคนอินเดียนแดง คนเอสกีโม คนอัลอูสตส์ คนพื้นเมืองในอลาสกาไม่ถูกห้ามในสิทธิครอบครอง ความจำเป็นในการตั้งถิ่นฐานในอลาสกาของคนพื้นเมืองถูกเรียกร้องให้มีการพัฒนา และเป็น ความจริงว่า คุณค่าในการครอบครองที่ดินของคนพื้นเมือง ที่อาจถูกบังคับโดยกฎหมายเป็นเสมือน เหยื่อที่มีสองด้าน สภาองเกรสกระทำต่อปัญหาสิทธิครอบครองของอินเดียนแดง แตกต่างกันไปมี ทั้งการออกกฎหมาย หรือ ให้จ่ายเงินเพื่อแลกกับการใช้ประโยชน์ของชาวพื้นเมือง แต่ศาลได้รับรอง สิทธิเงินเป็นประเพณีเช่นนี้แล้ว สภาองเกรสได้ออกกฎหมายวิธีถือครองที่ดินที่อยู่ภายใต้การควบคุม ของอินเดียนแดง ซึ่งกฎหมายนี้เป็นผลมาจากแรงกดดันที่กรองเกรสอนุญาตให้อินเดียนแดงใช้ประโยชน์ใน ทรัพยากรธรรมชาติของเขาในรูปกรรมสิทธิ์ของเผ่า

2.3.2 ทฤษฎีสิทธิตามธรรมชาติ (The Natural Right Theory)

ทฤษฎีนี้เรียกอีกชื่อว่า ทฤษฎีทรัพย์สินส่วนบุคคล (The Personality Theory) เป็นทฤษฎีที่เกิดถัดจาก Labor Theory โดย ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 จนถึงต้น คริสต์ศตวรรษที่ 19 เริ่มจากแนวคิดของ อิมมานูเอล คานต์ (Immanuel Kant) เห็นว่า เพราะความเป็นมนุษย์ และ ความมีเหตุผลของมนุษย์ ความต้องการทรัพย์สิน ไม่ได้ผสมให้เข้ากันด้วยแรงงานจากการกระทำ แต่เป็นผลโดยตรงมาจากเจตจำนงที่จะให้เกิดสิ่งนั้นขึ้น (His will toward the objects) ทรัพย์สินส่วนบุคคลเปลี่ยนไปเป็น สิทธิที่จะต่อต้านผู้อื่นด้วยการรวมกันของเจตจำนงของตน ต่อมา เฮเกล (Hegel) ได้นำมาพัฒนาความคิด ในหนังสือ Philosophy of Rights ที่แต่งในปี 1821 ซึ่ง เฮเกลเหมือนกับ คานต์ที่ไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีแรงงาน และเห็นว่า การกระทำของเจตจำนงเท่านั้นที่เป็นตัวก่อตั้งทรัพย์สินขึ้น

เฮเกลเขียน ในหนังสือ Philosophy of Rights เกี่ยวกับทรัพย์สินโดยอธิบายถึงการเกิดของสิ่งต่างๆว่าเกิดจากเจตจำนงที่เป็นอิสระเป็นตัวก่อตั้งขึ้นรวมทั้งทรัพย์สินด้วย⁴⁵ ในข้อ 44 อธิบายการเกิดขึ้นของทรัพย์สิน (Things) ว่า มนุษย์มีความเป็นอยู่ที่เป็นผู้เป็นอิสระ และมีสิทธิที่จะผลักดัน เจตจำนง (WILL) ไปสู่ทุกสิ่งทุกอย่างได้ และโดยวิธีการนี้ทุกสิ่งทุกอย่างจึงถูกสร้างขึ้นมา ดังนั้นจึงเป็นสิทธิสมบูรณ์ (Absolute Right) ที่มนุษย์จะมีสิทธิเหนือสิ่งของนั้น จึงทำให้สิทธิที่ดินของทฤษฎีนี้เป็นสิทธิที่สมบูรณ์ ไม่อาจถูกจำกัดจากอำนาจภายนอกได้

หลักการสร้างทรัพย์สินเกิดมาจากเจตจำนงที่เป็นอิสระ ทรัพย์สินจึงเกิดจากเสรีภาพ โดย ในข้อ 45 อธิบายว่า การที่มีอำนาจเหนือสิ่งของต่างๆทำโดย การครอบครองขึ้น เป็นความจริงว่า มนุษย์อาจทำบางสิ่งบางอย่างเพื่อที่ให้เป็นเจ้าของเป็นผลมาจากความต้องการทางธรรมชาติ (Natural Need) กระตุ้นให้มีความพอใจที่จะครอบครอง แต่โดยตัวมนุษย์เองเจตจำนงที่เป็นอิสระ (Free Will) และโดยวัตถุประสงค์ของมนุษย์ สิ่งที่มนุษย์ครอบครองและสร้างขึ้นมาจากเจตจำนงที่แท้จริง (Actual Will) ทำให้รู้ว่าการก่อตั้งทรัพย์สิน เป็นความจริงและเป็นสิทธิในการครอบครอง ถ้าเน้นความสำคัญที่ความต้องการ การครอบครองทรัพย์สินก็มีความหมายเพียงว่าทำให้มีความพึงพอใจ ซึ่งเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับพื้นฐานของเสรีภาพ ทรัพย์สินในตอนแรกจึงประกอบด้วย เสรีภาพและในตอนท้ายประกอบด้วยความเป็นอิสระในตัวเอง เจตจำนง (WILL) จึงอาจมาจากการผลักดันตามความพึงพอใจของมนุษย์อันเป็นผลมาจากการผลักดันของความต้องการตามธรรมชาติของมนุษย์

⁴⁵ ibid., p.263.

การเกิดของทรัพย์สินเฮเกลให้ความหมายของทรัพย์สินเป็นการปรุงแต่งของจิตไปสู่สิ่งของก่อให้เกิดทรัพย์สิน⁴⁶ ในข้อ 53 อธิบายว่าทรัพย์สินเป็นการปรุงแต่งในความสัมพันธ์ของจิตไปสู่สิ่งของ ซึ่งความสัมพันธ์นี้เกี่ยวกับการครอบครอง การใช้ประโยชน์ การโอน มนุษย์เกิดความประสงค์จากการกระทำของจิต กระบวนการกระทำของจิตอยู่ภายนอกโลก มนุษย์ตระหนักถึงความมีเสรีภาพของจิต ทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นสถาบันที่จำเป็นที่จะให้มนุษย์เข้าถึงเสรีภาพ ในสังคมหรือรัฐที่เจริญแล้วอาจทำให้ท่านไม่ประหลาดใจว่า ในรัฐที่เกิดภายหลัง สิทธิ เป็นที่เข้าใจกันว่าช่วยคุ้มครองทรัพย์สินโดยอาศัยความยุติธรรมไม่เหมือนในรัฐสมัยเฮเกล แบบเฮเกล ในสังคมที่เจริญทรัพย์สินขึ้นกับสัญญาของรัฐ และในรูปแบบที่เจ้าของสามารถที่จะพิสูจน์และพิสูจน์ในทางกฎหมายได้สิทธิครอบครองดั้งเดิม (Original titles) และ การได้มาโดยละโมภได้ถูกทิ้งไปในสังคมที่เจริญ โดยปรากฏ ทรัพย์สินแยกตัวออกมา เป็นการชี้ให้เห็นว่า การสร้างรัฐแบบเฮเกล ทรัพย์สินขึ้นกับเจตจำนง อันตรงกันข้ามกับรัฐสมัยใหม่ ที่ทรัพย์สินต้องได้มาโดยการยอมรับของรัฐ

การเกิดที่ดินส่วนบุคคลเกิดขึ้นพร้อมกับที่ดินส่วนรวม การยกเลิกทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นการทำลายสิทธิเสรีภาพ ในข้อ 46 กล่าวว่า⁴⁷ "ด้วยเจตจำนงของเราก็เช่นเดียวกับเจตจำนงของมนุษย์ทั่วไป เป็นเจตจำนงแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้นที่มีเป้าหมายให้เราได้เป็นเจ้าของในทรัพย์สิน ทรัพย์สินที่มีลักษณะเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล แม้ทรัพย์สินทั่วไปในธรรมชาติอาจมี เจ้าของโดยการแยกลักษณะความต้องการของมนุษย์ จากกรรมสิทธิ์ซึ่งเก็บส่วนของเราไว้แล้ว ธรรมชาติของทรัพย์สินไม่สามารถใช้ให้มันกลายมาเป็นการครอบครองส่วนตัวของใครได้ ในกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับ ไร่นาของมัน ที่ดินส่วนบุคคลกับที่ดินสาธารณะเกิดขึ้นพร้อมกัน ต่อมาเมื่อมีเหตุผลมากขึ้นและจำเป็นต้องให้มีการใช้สิทธิของที่ดินผู้อื่น กฎทั่วไปภายใต้ความคิดของเพลโต เป็นอันตราย ในเรื่องห้ามการมีทรัพย์สินส่วนบุคคล ด้วยความคิดทางศาสนา ความสัมพันธ์กันที่พี่น้อง การยกเลิกการมีทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นการทำลายธรรมชาติของเสรีภาพ เหมือนกันศีลธรรมและศาสนาที่อยู่เบื้องหลังความ...."

หลักในการแบ่งทรัพย์สินควรได้รับเท่าเทียมกันแต่ขึ้นกับคุณธรรมในใจเป็นหลัก และควรได้รับให้พอกับความจำเป็นของชีวิตในข้อ 49 อธิบายว่า ด้วยความต้องการ ในบางครั้งก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการแบ่งที่ดินและสิ่งของอื่นๆ ด้วยการใช้ความคิดและที่มากไปกว่านั้นคือ จิตใจ ที่แตกต่างกันไม่เพียงขึ้นอยู่กับความไม่แน่นอนของธรรมชาติแต่ยังขึ้นอยู่กับการขอบเขตของจิตใจ เพราะความไม่มีที่สิ้นสุดของจิตใจและความแตกต่างของจิตใจเป็นเหตุผลในการพัฒนาสิ่งมีชีวิต อาจกล่าวได้ว่า ความไม่ยุติธรรมในธรรมชาติในการก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของการครอบครอง

⁴⁶ ibid.,p.264.

⁴⁷ ibid.,p.263.

ดังนั้นธรรมชาติไม่ได้เป็นอิสระ และไม่ว่าจะเป็นการยุติธรรมหรือไม่มนุษย์ทุกคนก็ควรได้รับให้เพียงพอกับความจำเป็นของชีวิต (Need) อันเป็นสิ่งที่ศีลธรรมปรารถนา

หลักในการได้ทรัพย์สินมาต้องอาศัยการครอบครอง และความมั่นคงในการครอบครองประกอบกัน⁴⁸ โดยอธิบายไว้ในข้อ 50,51 และ 52 ในข้อ 50 กล่าวเป็นกฎว่า ทรัพย์สินต่างๆจะกลายมาเป็นของเราเมื่อเราได้ทำให้มันมาอยู่ในความครอบครองของเราเพื่อว่าบุคคลอื่นจะได้ไม่สามารถครอบครองมันได้เพราะเหตุว่าได้กลายมาเป็นทรัพย์สินของเราแล้ว ในข้อ 51 เพราะว่าทรัพย์สินประกอบด้วยลักษณะที่เป็นตัวของบุคคลคือความคิดภายในของเราและเจตจำนงของเรา ดังนั้นที่ว่าทรัพย์สินบางสิ่งมาเป็นของเรายังไม่เพียงพอที่จะให้เราเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ยังต้องอาศัยความมั่นคงในการครอบครองเป็นสิ่งที่จำเป็น ส่วนประกอบภายในเจตจำนงจึงประกอบด้วยส่วนที่จะต้องจำกัดผู้อื่น ในความจริงทรัพย์สินที่เราครอบครองเป็นการครอบครองที่เอนเอียงที่ตรงกันข้ามกับผู้อื่นและเป็นการกระทำก่อนผู้อื่น

ในข้อ 52 การครอบครองเป็นสาระสำคัญที่ทำให้สิ่งของกลายมาเป็นทรัพย์สินของเรา (Occupancy makes the matter of thing my property) เพราะว่าสาระสำคัญในตัวทรัพย์สินไม่ได้เป็นของมันเองอีกต่อไปแล้ว

ศาสตราจารย์ Donahue ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีนี้ว่า⁴⁹ สิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล จะอยู่ภายใต้การแบ่งแยกประเภทของสิทธิ จากเจตจำนงต่างๆไปในทุกๆที่ที่ถูกประกาศ เช่นในรัฐที่ยอมรับสิทธิในทรัพย์สิน แต่ก็มิใช่ทำอะไรตามอำเภอใจ ต้องมีการบังคับการกระจายให้เท่าเทียมกัน เพราะว่ามันมนุษย์ไม่ได้มีจิตที่เท่ากัน รัฐต้องส่งเสริมเสรีภาพ ทฤษฎีนี้แตกต่างจากทฤษฎีแรงงานที่รูปแบบของรัฐบาลที่ออกกฎหมายสำหรับทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งทฤษฎีนี้มีข้อสังเกตคือ เป็นไปไม่ได้ที่จะสรุปจากทฤษฎีนี้ว่า ทรัพย์สินจะถูกกระจายและบังคับอย่างไร ทฤษฎีนี้ไม่ชัดที่จะเอาไปใช้ทางกฎหมาย แต่ที่สำคัญเราไม่ได้มองกฎหมายเฉพาะมากกว่าทรัพย์สินส่วนตัว อาจเถียงว่าทรัพย์สินส่วนตัวขัดแย้งกับเสรีภาพ เพราะไม่มีการให้หลักประกันว่าจะไม่ถูกผู้อื่นแย่งชิง แต่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะแบ่งระดับของเสรีภาพเท่าที่มนุษย์จะทำได้ และแน่นอนไม่มีใครที่มีเสรีภาพเต็มที่ (Full Freedom) แต่เสรีภาพสมบูรณ์ (Complete Freedom) เป็นเป้าหมายที่จะไปให้ถึงแม้จะไม่เคยไปถึงเลยก็ตาม

⁴⁸ ibid.,p.264.

⁴⁹ ibid. ,p.265.

ทฤษฎีนี้เคยใช้เริ่มต้นสำหรับรัฐบาลในการควบคุมทรัพย์สินส่วนบุคคลในระบบการเมืองที่แตกต่างกัน เช่น ฟาสซิสต์ในอิตาลี ชาตินิยมในเยอรมัน เคยใช้ในอังกฤษยุคทุนนิยมที่เลวร้าย ที่ใช้แย้งรัฐในการควบคุมทรัพย์สินส่วนบุคคลว่าเป็นเรื่องการเมืองหรือเป็นความจำเป็นทางศีลธรรมแต่ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 ของอเมริกา ก็สามารถพบเห็นร่องรอยของทฤษฎีนี้ได้ ในลักษณะ รัฐไม่อาจก้าวท้าวในชีวิตเสรีภาพ และทรัพย์สิน ของประชาชน โดยปราศจากกระบวนการทางกฎหมายที่ชอบธรรม (Due Process of Law) ซึ่งศาลสูงแห่งอเมริกาเคยใช้แนวคิดนี้ แต่ผลลัพธ์ไม่เหมือนกัน ในคดี *Lochner V. New York* 198 U.S.45 (1905) ที่ได้ทำลายกฎหมายที่ยอมรับ โดยห้ามการจ้างคนงานทำขนมปังเกิน 60 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ หรือเกิน 10 ชั่วโมงต่อวัน ในคดี *Nebbia V. New YORK* 291 U.S.502 (1934) โดย สนับสนุนความเชื่อของผู้ขายของที่ขายนมในราคาที่ต่ำกว่าราคาที่คณะกรรมการควบคุมนมกำหนด ปัจจุบันนี้ทฤษฎีนี้ใช้สำหรับโต้แย้ง การควบคุมของทุนนิยมและสังคมนิยม สุดท้ายใช้ในการตำหนิว่า สังคมยอมไม่ใช้เป้าหมาย ของการทำให้ทรัพย์สินส่วนบุคคลให้สูญสิ้นไป แต่เป็นการทำลายทุนส่วนบุคคล (Private Capital) ต่างหาก

ศาสตราจารย์ Friedmann ได้สรุปสิทธิที่สำคัญสำหรับเฮเกลว่ามี 3 ส่วนคือ ทรัพย์สิน สัญญา และการกระทำความผิดทั้งเรื่องละเมิดและอาญา เริ่มจาก สิทธิส่วนบุคคลเป็นสิทธิที่มีมาแต่กำเนิด คือทรัพย์สิน โดยต้องเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล เฮเกลเห็นว่า สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติหลีกเลี่ยงไม่ได้⁵⁰ เช่น อาหาร ที่กินได้โดยไม่ต้องขออนุญาต แต่ในปัจจุบันเฮเกลต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับนักปราชญ์กฎหมาย ที่ว่า ถ้าสิทธิในทรัพย์สินเป็นผลจากอิสรภาพของบุคคล และแต่ละคนจะกลายเป็นเสรีชน ทรัพย์สินควรจะถูกแบ่งแยกโดยเท่าเทียมกัน กับทุกคนที่เกิดมา ซึ่งเฮเกลปฏิเสธในข้อนี้ โดยแย้งว่า บุคคลเท่าเทียมกัน แต่ถูกจำกัดขอบเขตการปฏิบัติและความสามารถ ปัญหาเกี่ยวกับทรัพย์สินของแต่ละคนจึงต้องถูกตัดสินแตกต่างกันไป สัญญาตรงกันข้ามกับทรัพย์สิน เป็นเรื่องบุคคลสองคนซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ที่แต่ละคนมีสิทธิที่จะจำหน่ายทรัพย์สินของตนเองได้ตามใจชอบ สิ่งนี้เรียกว่า สัญญา (Contract) ซึ่งทำให้เกิด สิทธิ หน้าที่ การได้มา การใช้ โดยสมัครใจ

⁵⁰ W. Friedmann , Legal theory, pp.167-168.

2.3.3 ทฤษฎีแรงงาน (The Labor Theory)

เป็นทฤษฎีที่เกิดขึ้นภายหลัง Occupational Theory และต่อมาเป็นที่มาแห่งกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา เป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงสิทธิครอบครองในทรัพย์สินอันเกิดจากแรงงานที่กระทำลงไป ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนแนวคิดกฎหมายธรรมชาติ โดย John Locke อธิบายไว้ในหนังสือ Two treatises on civil government กล่าวถึงที่มาของทรัพย์สินที่พระเจ้าประทานให้แก่มนุษย์ทุกคน แต่ไม่ใช่ว่าทุกคนจะได้เป็นเจ้าของได้ แนวคิดทฤษฎีนี้ยังใช้สำหรับอธิบายว่าการครอบครองอันเกิดจากแรงงานเป็นที่มาของกรรมสิทธิ์ที่ดินด้วย⁵¹

ลอค อธิบาย หลักที่มาของทรัพย์สินคือ แรงงานของตนเอง⁵² เริ่มเป็นเจ้าของเมื่อลงแรงงานเข้าไปโดยอ้างที่มาคือ กฎแห่งเหตุผล ในข้อ 27 กล่าวว่า แม้ว่าพื้นดินและสิ่งของต่างๆจะเป็นของมนุษย์ทุกคนมีทรัพย์สิน (Property) ในนามตนเองไม่มีใครที่มีสิทธิดีกว่าเรา เพราะว่า แรงงาน (Labour) จากร่างกายเราและงานที่มีเราทำ เมื่อใดก็ตามที่นำเอา รัฐออกไปและกลับสู่สภาพธรรมชาติ มนุษย์จะใช้แรงงานในการก่อให้เกิดทรัพย์สิน แรงงานจึงเป็นสิ่งที่ไม่ต้องสงสัยเลยว่าได้ก่อให้เกิดทรัพย์สินแก่เจ้าของแรงงานและทำให้มีสิทธิดีกว่าผู้อื่น

การเริ่มเป็นเจ้าของทรัพย์สินเกิดเมื่อเริ่มลงแรงกระทำ โดยให้เหตุผลว่าเป็นการกระทำที่ทรัพย์สินพื้นออกมาจากสภาพธรรมชาติ และ อาจได้กรรมสิทธิ์จากแรงงานผู้อื่น ได้โดยมีที่มาจากกฎของเหตุผล ใน ข้อ 28 การเป็นเจ้าของทรัพย์สินจะเริ่มเมื่อลงแรงงานเข้าไป เช่น การเก็บผลแอปเปิลจากธรรมชาติ เพราะว่าแรงงานเป็นตัวเชื่อมระหว่างเจ้าของแรงงานกับผู้อื่น และเมื่อลงแรงแล้วสิ่งที่เกิดก็จะเป็นสิทธิส่วนบุคคลของผู้ลงแรง (Private Rights) ในขณะที่เริ่มให้เป็นทรัพย์สิน ไม่มีผู้ใดใช้แรงงานทำนอกจากตัวเราเอง การใช้แรงงานเช่นนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงยินยอมของผู้อื่น และกรรมสิทธิ์อาจมาจากแรงงานผู้อื่นได้ เช่นการใช้ให้ผู้อื่นทำงานให้

ในข้อ 30 กล่าวว่า เป็นกฎของเหตุผล (Law of Reason) ที่กว้างจะเป็นของผู้ที่ชำนาญได้ เพราะได้ลงแรงเข้าไป ซึ่งก่อนหน้านี้กว้างเป็นสิทธิของทุกคน การเริ่มเป็นเจ้าของเริ่มเมื่อลงแรงเข้าไปทำให้นั้นพื้นออกมาจากสภาพธรรมชาติ เช่น กระจายป่าในธรรมชาติไม่อยู่ในความครอบครองของผู้ใด เมื่อลงแรงไปจนค้นพบและได้มันเพื่อจับเป็นการทำให้พื้นสภาพธรรมชาติ กระจายก็จะเริ่มต้นของการเป็นทรัพย์สิน และกล่าวซ้ำอีกครั้งในข้อ 39 ว่า แรงงานทำให้ได้สิทธิครอบครองที่ดิน และได้สิทธิในที่ดินอย่างไม่ต้องสงสัย⁵³

⁵¹ Richard A. Epstein, " Possession as the root of title " in Elizaabeth Mensch and Alan freeman . Property law volume. I (Aldershot : Dartmouth publishing company limited , 1992) , pp.121-143.

⁵² Charles Donahue , Thomas E. Kauper and Peter W. Martin , Property and introduction to the concept and the institution, pp. 249-250.

หลักที่มาของทรัพย์สินนอกจากแรงงานแล้วยังมีที่มาจากแหล่งอื่นด้วย เช่นที่ดิน โดยในข้อ 32 สารสำคัญของทรัพย์สินไม่ใช่การที่มันเป็นผลมาจากพื้นดิน แต่พื้นดินเป็นที่มาของทรัพย์สิน พืชผลที่หวานเป็นทรัพย์สินของชาวนา เช่นเดียวกับ ที่ดินที่ชาวนาบุกเบิกเพาะปลูก (Land as a man Tills) ผลผลิตย่อมเป็นทรัพย์สินอันมาจากแรงงานของชาวนา

วัตถุประสงค์ของทรัพย์สินมีเพื่อการใช้ประโยชน์ให้เกิดความสุข โดยในข้อ 31 ลอคอธิบายว่าเป็นเพราะวัตถุประสงค์ของทรัพย์สินในกฎของธรรมชาติ ที่พระเจ้าได้ส่งมอบของต่างๆให้เราอย่างอุดมสมบูรณ์ แล้วเราจะใช้อย่างไรเพื่อให้เกิดความสุข ใช้ก่อนที่มันจะเสียไปโดยการลงแรงของเขาและส่วนเกินต้องแบ่งให้แก่ผู้อื่น

สิทธิในทรัพย์สินอาจมีข้อ จำกัดหลายประการ ได้แก่ ห้ามการแสวงหากำไรจากแรงงานผู้อื่นในการก่อให้เกิดทรัพย์สิน⁵⁴ ในข้อ 34 กล่าวว่าพระเจ้าให้โลกแก่มนุษย์ แต่เพราะมนุษย์แสวงหากำไรและความสะดวกสบายในชีวิต ทำให้มนุษย์ต้องพ้นออกมาจากสภาพเดิม มนุษย์ต้องปรับปรุงสิ่งต่างๆเพื่อความต้องการของตนเอง แต่ไม่ใช่อาศัยแรงงานผู้อื่น หากทำเช่นนั้นเป็นการแสวงหากำไรบนความเจ็บปวดของผู้อื่น ซึ่งไม่มีสิทธิทำเช่นนั้น และไม่ใช่ว่าสิ่งที่พระเจ้าให้ไว้แก่เขา

ที่ดินเป็นของส่วนรวม มนุษย์ได้เพียงสิทธิครอบครอง และจะได้สิทธิครอบครองเมื่อยังทำประโยชน์ในที่ดินอยู่เท่านั้น โดยในข้อ 35 อธิบายว่า ที่ดินที่เป็นของอังกฤษและเมืองอื่นๆ คนที่มีเงินและทำการค้าขายอาจมีได้ ไม่มีใครที่สามารถปิดล้อมเอาที่ดินหรือจับจองเองโดยไม่ได้รับอนุญาตจากสาธารณชน เพราะที่ที่ดินจะออกจากการเป็นของส่วนรวมก็โดยสัญญาเท่านั้น เช่นจากกฎหมายที่ดิน กฎหมายมนุษย์ต้องอยู่ภายใต้ความเหมาะสม ภายใต้การบังคับของพระเจ้าที่จะให้เขาใช้แรงงาน มนุษย์ต้องใช้แรงงานเพื่อดึงออกมาจากธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นการเพาะปลูกหรือเก็บเกี่ยว จึงจะได้สิทธิครอบครอง เป็นเงื่อนไขในชีวิตมนุษย์ที่จะต้องใช้เวลาและทำงาน จึงจะนำไปสู่การครอบครองส่วนบุคคล (Private Possession)

ข้อจำกัดการใช้สิทธิอันเกิดจากแรงงานต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น⁵⁵ ในข้อ 51 กล่าวว่า เป็นเรื่องง่ายที่จะอธิบายว่า ทำไมแรงงานจึงเป็นสิ่งแรกในการเริ่มต้นได้สิทธิครอบครองทรัพย์สินจากสภาวะธรรมชาติ แต่การใช้ประโยชน์ขึ้นกับขีดจำกัดของทรัพย์สิน จึงไม่ต้องสงสัยเกี่ยวกับการครอบครอง ว่า สิทธิและการใช้ประโยชน์ต้องไปด้วยกัน คนมีสิทธิที่จะใช้แรงงานของตนและต้องไม่ใช้ไปในทางที่ผิดให้มากกว่าที่แรงงานจะสามารถทำได้ หากใช้เช่นนั้นก็เป็นการไม่ได้สัดส่วนและเป็นการใช้ประโยชน์มากไปกว่าที่ตนเองต้องการ

⁵³ Ibid.,p.251

⁵⁴ Ibid.,p.250.

⁵⁵ Ibid.,p.253.

จำกัดขนาดของทรัพย์สินที่แต่ละคนมีได้เท่าที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ โดยเฉพาะที่ดินให้มีได้เท่าที่สามารถใช้แรงงานทำประโยชน์ได้ หากมีมากเกินไปต้องแบ่งปันให้ผู้อื่น โดยอธิบายในข้อ 36 ขนาดของทรัพย์สินในธรรมชาติถูกกำหนดโดยแรงงานมนุษย์ ไม่มีแรงงานใดของมนุษย์ที่จะนำเอาทรัพย์สินในธรรมชาติไปได้ทั้งหมด มนุษย์สามารถจะบริโภคได้เพียงแต่ส่วนเล็กๆเท่านั้น เป็นไปไม่ได้ที่จะยึดเอาทั้งหมดเพราะต้องขึ้นกับสิทธิของผู้อื่นหรือความต้องการของผู้อื่นด้วย มนุษย์จะต้องไม่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ที่อยู่ข้างเคียงในการใช้สิทธิในการก่อให้เกิดผลผลิตและการครอบครอง

กฎของทรัพย์สินคือทุกๆคนจะสามารถใช้ได้มากเท่าที่จะสามารถใช้ประโยชน์ได้เท่านั้น (As much as he could make use of) และถือครองจนกระทั่งที่ดินเพียงพอแก่ทุกคนโดยไม่ต้องใช้เงินแต่ใช้การครอบครอง โดยในข้อ 37 กล่าวว่า ในช่วงแรก มนุษย์มีความต้องการใช้มากกว่า ความต้องการในคุณค่าทรัพย์สินซึ่งขึ้นกับการใช้ประโยชน์ในชีวิต ทองเหลืองจึงมีค่าน้อยกว่าฝักเล็กๆของข้าวโพด แต่ด้วยสิทธิในแรงงานทำให้สิ่งต่างๆในธรรมชาติมนุษย์สามารถนำมาใช้ได้ แต่ต้องไม่มากไปหรือทำให้ผู้อื่นเสียหาย ขนาดที่ดินที่แต่ละคนควรจะได้รับคือขนาดที่เพียงพอในการปลูกผลไม้หรือเลี้ยงปศุสัตว์เท่าที่เขาสามารถทำได้ และได้ผลิตผลนี้มาจากธรรมชาติเมื่อใช้แรงงานเท่านั้น แต่หากไม่ใช้ประโยชน์ที่ดินก็ เหมือนกับการที่ไม่ยอมกินผลไม้จนผลไม้เน่าเสียไป ซึ่งจะต้องถูกลงโทษโดยกฎของธรรมชาติ คือ จะต้องแบ่งให้ผู้อื่น มนุษย์จึงไม่มีสิทธิมากไปกว่าที่เขาจะใช้ประโยชน์ได้ (No right farther than his use)

วิธีตรวจสอบขนาดความเหมาะสมของการครอบครองที่ดินคือดูว่ามีที่ดินที่ไม่ถูกใช้ประโยชน์อยู่หรือไม่ หากมีที่ดินที่ไม่ถูกใช้ประโยชน์แสดงว่าครอบครองที่ดินมากเกินไป⁵⁶ โดยอธิบายในข้อ 38 วิธีจัดการครอบครองที่ดิน ให้ดูการเพาะปลูกและการเก็บเกี่ยวในที่ดินที่เขาปิดล้อมไว้ หากมีหญ้าขึ้นหรือปล่อยให้ผลไม้ที่ปลูกเน่าเสียไป ไม่ต้องสงสัยเลยว่า ที่ดินที่ปิดล้อมนั้นถูกทิ้งร้าง (looked on as wastes) การครอบครองจึงต้องเปลี่ยนไปเป็นของผู้อื่น

ต่อมาการใช้แรงงานเพื่อให้ได้ทรัพย์สินเปลี่ยนไปเพราะการเกิดขึ้นของสินจ้าง โดยในข้อ 40 อธิบายว่า แปลกมาก ก่อนที่จะมีแนวคิดเรื่องสินจ้าง (Consideration) เกิดขึ้นในสังคม ทรัพย์สินจากแรงงานได้ก่อให้เกิดความสมดุลในการครอบครองที่ดินในชุมชน แรงงานก่อให้เกิดความแตกต่างในคุณค่าของทรัพย์สิน ผลิตผลจากพื้นดินที่ใช้ในชีวิตประจำวันเป็นผลมาจากแรงงานที่ทำถึง 9 ใน 10 ส่วน โดยยกตัวอย่างอเมริกา มาประกอบในข้อ 41 ที่กล่าวว่า ตัวอย่างที่เด่นชัดที่สุด คือ อเมริกา ซึ่งมีที่ดินมากมาย แต่ไม่มีความสะดวกสบายในชีวิต ที่ซึ่งธรรมชาติให้เสรีภาพมากมายเช่นการเพาะปลูกในที่ดินที่ถูกทิ้งร้าง การปรับปรุงที่ดินโดยใช้แรงงาน ความไม่สะดวกสบายในชีวิต ซึ่งทำให้คุณค่าในอาหาร ป่าไม้ เสื้อผ้า คุณเหมือนจะมีค่าน้อยกว่าในอังกฤษ

⁵⁶ ibid.,p.251.

ลอคได้สรุปที่มาของทรัพย์สินจากเดิมก่อนเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรม⁵⁷ ในข้อ 45 ว่า แรงงานเป็นสิ่งที่กำหนดคสิทธิในทรัพย์สิน ในตอนแรกมนุษย์ยังไม่มีเจตนาเป็นทางธรรมชาติ ต่อมาการเพิ่มของมนุษย์และการเก็บสะสมเงิน ทำให้ที่ดินมีไม่เพียงพอ การตั้งถิ่นฐานของชุมชนในท้องถิ่นต่างๆและโดยการนำกฎหมายเป็นเครื่องมือ ทำให้เกิดระเบียบของการทรัพย์สินส่วนบุคคลในสังคมต่างๆและสัญญา (Compact) ข้อตกลง (Agreement) ก่อให้เกิดทรัพย์สินจากแรงงานตลอดจนเกิดอุตสาหกรรมขึ้น การเกิดขึ้นของอุตสาหกรรมและเงินทำให้ขนาดการครอบครองของแต่ละบุคคลเปลี่ยนไป เกิดความไม่เท่าเทียม ซึ่งควรจะทำให้เท่าเทียมกันโดยการนำกฎหมายเป็นเครื่องมือ เมื่อกล่าวในข้อ 46ว่า ชิ้นส่วนของสิ่งของมักถูกใช้ประโยชน์ในชีวิตประจำวันของมนุษย์ และมักใช้ในช่วงเวลาสั้นๆ ถ้าหากไม่ได้ใช้อาจเนาเปื่อยโดยตัวมันเอง เงิน ทอง เพชร เป็นสิ่งที่ใช้ประดับเพื่อความสวยงามให้คุณค่ามากกว่าการใช้ประโยชน์ที่แท้จริงหรือใช้เพื่อความจำเป็น ในขณะที่สิ่งของเหล่านั้นธรรมชาติมอบให้มนุษย์ ดังนั้นทุกคนจึงมีสิทธิใช้และเป็นเจ้าของได้ภายใต้แรงงาน

แต่โรงงานอุตสาหกรรมต่างจากธรรมชาติ ที่มีผลิตผลมากมายที่จะต้องใช้ก่อนที่จะเสียไป มนุษย์มักเอามาเป็นของตนมากกว่าที่จะแบ่งปันกัน เป็นการขโมยส่วนของผู้อื่นมา เป็นสิ่งที่โง่เขลาไม่ซื่อสัตย์ โดยเอาไปมากกว่าส่วนที่ตนเองควรจะได้รับ เปรียบเช่น การเก็บถั่วที่สามารถกินได้ทั้งปีไว้คนเดียว ไม่เป็นการยุติธรรม เป็นการทำลายส่วนของผู้อื่น แต่ถ้าหากเอาไปแลกกับสิ่งของอื่นๆถือว่าไม่เป็นการก้าวท้าวในสิทธิผู้อื่น ถ้า สิ่งของทั้งหมดที่มีมากกว่าช่วงเวลาที่สามารถจะใช้ ได้หมดส่วนเกินของทรัพย์สินนั้นจะต้องไม่อยู่ในความครอบครองของผู้นั้น

การเกิดขึ้นของเงินที่เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน ก่อให้เกิดการสะสมทรัพย์สิน ขยายการครอบครองที่ดินทำให้เกิดความแตกต่างกันในปริมาณทรัพย์สิน แต่ในถิ่นไม่สามารถใช้เงินได้ ที่ดินมีคุณค่ามากกว่า⁵⁸ โดยอธิบายในข้อ 47 ว่าการเข้ามาของเงิน ทำให้ของที่เก็บไว้ไม่เน่าเสีย เพราะนำไปเปลี่ยนไปเป็นเงิน เอาไว้แลกเปลี่ยน และในข้อ 48 ที่ความแตกต่างกันในระดับอุตสาหกรรม ทำให้การครอบครองมีความแตกต่างกันโดยการใช้เงิน ไม่มีที่ใดที่จะมีทั้งความเพียงพอและความขาดแคลนอยู่พร้อมกัน มนุษย์ไม่ควรที่จะขยายการครอบครองที่ดินเพราะว่าที่ดินมีไม่มากและไม่มีการแบ่งปันให้จับจอง คุณค่าในที่ดินคือ การเพาะปลูกและเก็บสะสม ในตอนกลางของอเมริกาที่ซึ่งไม่มีผู้ใดมีความหวังในการค้าขาย เงินมีค่าน้อยกว่าที่ดิน การเริ่มโลกใหม่ของอเมริกา ไม่มีอะไรที่ผู้คนรู้จักคิดว่าเงินอาจใช้เงินและคุณค่าของเงินในการขยายการครอบครองที่ดิน

⁵⁷ ibid.,p.252.

⁵⁸ ibid.,p.253.

ลอคไม่ต้องการให้ใช้เงินมาสะสมการครอบครองที่ดินโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์ โดยในข้อ 50 กล่าวว่า หาก แร่ทอง และเงิน ใช้ประโยชน์น้อยลงในชีวิตมนุษย์ อาหาร เครื่องแต่งกายก็มีคุณค่าเพียงเท่าที่เกิดจากมนุษย์ผู้ใช้แรงงานของเขาเป็นตัวชีวิต จะเห็นได้ง่ายว่าหาก จะทำให้คนเห็นด้วยความไม่ได้สัดส่วน ความไม่เท่าเทียมกันในการครอบครองที่ดิน นอกขีดจำกัดของสังคมและสัญญาในการปกครองกันด้วยกฎหมาย และระเบียบ เห็นด้วยกับสิทธิครอบครองที่จะมีคุณค่ามากกว่าการใช้ประโยชน์ได้อย่างเดียว โดยใช้ทองหรือเงินเป็นเครื่องมือในการสะสม

ศาสตราจารย์ Donahue ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับอิทธิพลที่มีผลต่อแนวคิดลอค ดังนี้⁵⁹

1. จุดกำเนิดทฤษฎีของลอคเพื่อสนับสนุนการปฏิวัติของชนชั้นกลางให้มีทรัพย์สินเป็นของตนเองเนื่องจากใน คริสต์ศตวรรษที่ 17-18 เป็นการล่มสลายของสังคมศักดินา และเริ่มเกิดสังคมนิยมที่เน้นสิทธิส่วนบุคคล ทฤษฎีของ ลอค สนับสนุนชนชั้นกลางในการปฏิวัติสังคม ในเรื่องทรัพย์สินส่วนบุคคล ต่อมากลายมาเป็นทฤษฎีเสรีนิยมคลาสสิกเกี่ยวกับทรัพย์สิน (Classical Liberty Theory of Property) จึงไม่เป็นที่แปลกใจที่ทฤษฎีนี้ได้สนับสนุนการเกิดขึ้นของอเมริกา

2.แนวคิดนี้ไม่เป็นที่นิยมในปัจจุบัน เนื่องจากทำให้มองเห็นได้ง่ายว่า ทำไมในระบบทุนนิยมคนส่วนใหญ่จึงเข้าไม่ถึงทรัพย์สินที่ตนเองได้ลงแรงไป ในขณะที่ คนชั้นกลาง (Bourgeois) ที่มีทุนในการพัฒนาและสร้างงานกลับเป็นฝ่ายได้ทรัพย์สินแทน คนงานผู้ยากจนได้เพียงแค่ค่าจ้าง

3.ทฤษฎีนี้ใช้สนับสนุนข้อถกเถียงที่ว่า เจ้าของทรัพย์สินไม่มีหนี้มากกว่าการทำงานจนเกิดทรัพย์สินขึ้น และไม่มีหนี้ทางสังคมที่จะถูกจัดเก็บภาษีโดยรัฐบาล

ซึ่งในปัจจุบันแนวคิดทฤษฎีนี้ มักจะไม่นำมาใช้กับสังคมอุตสาหกรรมที่ทันสมัย เพราะทฤษฎีเป็นเรื่องว่าด้วยในสภาพมนุษย์ในรัฐธรรมนูญที่ยังชีพด้วยการทำงานในธรรมชาติมากกว่าการทำงานในอุตสาหกรรมที่ได้เพียงค่าจ้าง และมนุษย์ที่อยู่ในสังคมปัจจุบันต้องอาศัยกับสัญญาที่ตกลงกันในสังคม ความเป็นเอกภาพของสังคม และความเท่าเทียมกันในสังคม ไม่มีผู้ใดในปัจจุบัน สามารถมีสิทธิเรียกร้องเต็มทีในผลิตผลที่สร้างขึ้นด้วยแรงงาน เพราะสังคมจะเป็นผู้ระบุไว้ในแต่ละส่วนว่าใครจะได้รับหรือไม่ เท่าใด ไม่มีผู้ใดมีสิทธิในทรัพย์สิน หรือที่ดิน โดยอ้างว่ามาจากแรงงานแต่เพียงอย่างเดียว เพราะว่าการสังคมได้ช่วยทุกคนในแรงงานของตนและสังคมต้องการบรรณาการของแต่ละคนด้วยในรูปแบบต่างๆ ในเงื่อนไขต่างๆ เช่น ภาษี การจำกัดการใช้ประโยชน์ ฯ เพื่อการดำรงอยู่ของสังคม

⁵⁹ ibid.,pp.253-254.

2.3.4 ทฤษฎีกฎหมาย (The Legal Theory)

ก่อนจะศึกษาถึงแนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินของ เจเรมี เบนท์แฮม (Jerame Bentham) ควรศึกษาถึงแนวคิดอรรถประโยชน์นิยมนั้นเป็นหลักที่มาของแนวคิดต่างๆของเบนท์แฮมรวมทั้งแนวคิดการกำเนิดของทรัพย์สินโดยกฎหมาย ลักษณะแนวความคิดอรรถประโยชน์นิยมนสอดคล้องกับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของสังคมโดยลัทธิอรรถประโยชน์นิยมนั้นต่อต้านแนวคิดอภิปรายใน คริสต์ศตวรรษที่ 18 โดยเฉพาะเกี่ยวกับแนวคิดเชิงกฎหมายธรรมชาติ ทำให้เป็นแนวความคิดที่จะเคลื่อนไหวในการทำสิ่งที่เป็นามธรรมให้เป็นรูปธรรมจากความคิดไปสู่รูปวัตถุ จากแนวคิดที่มีมาก่อนให้มาสู่การปฏิบัติอันเป็นลักษณะการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญใน คริสต์ศตวรรษที่ 19

ปรัชญากฎหมายของเบนท์แฮมคือ แนวคิดอรรถประโยชน์ของปัจเจกชนนิยม (Utilitarian individualism) แนวคิดปัจเจกชนมีผลต่อการบัญญัติกฎหมายต่อมาอย่างมาก มีผลต่อมาในการจัดทำรัฐธรรมนูญของอังกฤษ แนวคิดนี้ส่งผลให้การพัฒนาปัจเจกชนมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น แนวคิดอรรถประโยชน์ของปัจเจกชนในทฤษฎีเบนท์แฮมในหนังสือ Theory of Legislation มีว่า⁶⁰

"... ธรรมชาติได้ทำให้มนุษย์ชาติอยู่ภายใต้้นายเหนือหัวสองคน คือความพอใจและความเจ็บปวด นายเหนือหัวสองตัวนี้จะคอยควบคุมความคิดเราทั้งหมด ควบคุมการตัดสินใจของเราและทางเลือกที่กำหนดในชีวิตเรา เราจะเสแสร้งถอนตัวเองจากสิ่งที่เราไม่รู้วัตถุประสงค์ที่พูดไป เพื่อให้ได้รับความสุขและปิดกั้นความเจ็บปวด.."

และเห็นว่าความรู้สึกนึกคิดเช่นนี้จะเป็นิรันดรและไม่สามารถต้านทานได้ สมควรที่จะมีการศึกษากันอย่างมากในหมู่มุ่มีศีลธรรมและนักนิติบัญญัติ ซึ่งกฎของอรรถประโยชน์ในทุกๆสิ่งจะขึ้นกับแรงจูงใจทั้งสองเท่านั้น

ความสุขและความเจ็บปวดเป็นกฎธรรมชาติของแนวคิดอรรถประโยชน์ ความเหมาะสม และความโน้มเอียงของสิ่งต่างๆ จะละเว้นจากความชั่วร้ายโดยมุ่งเข้าหาความดี เพราะความดีทำให้เป็นสุข และความชั่วทำให้เจ็บปวด โดยการเปลี่ยนรูปของอรรถประโยชน์หรือความสนใจของแต่ละคนไป ซึ่งขึ้นกับข้อถกเถียงที่ว่า อะไรคือผลรวมของความสุขทั้งหมด

⁶⁰ Jeramy bentham , The principles of morals and legislation (New York : Hafner publishing , 1948), p.1.

การหาความสุขของสังคมหาได้จาก ผลรวมความสุขของแต่ละคนในสังคมนั้น โดยกล่าวว่า⁶¹ ".อรรถประโยชน์หรือความต้องการของชุมชนทั้งหมดเป็นผลมาจากผลรวมความสุขของแต่ละบุคคลในชุมชนนั้น.." และในการผลรวมของความเจ็บปวดก็เช่นเดียวกัน⁶² "... ในการวิเคราะห์รูปแบบความสุขและความเจ็บปวด ให้ความรู้สึก ทรัพย์สินและอำนาจ เป็นความสุข แต่สิ่งอื่นเช่น ความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อน ชื่อเสียง ที่ดิน ความรู้ การสมาคม เป็นความทุกข์ ความเจ็บปวดเป็นสิ่งที่คู่กับความสุข การวัดความเจ็บปวดขึ้นกับผลรวมทั้งหมดของความเจ็บปวดแต่ละคน..."

ความดีและความชั่วสัมพันธ์กับความสุขและความเจ็บปวด แนวคิดในกฎหมายจะต้องเสนอความดี หลีกเลี่ยงความชั่วเพราะจะทำให้เกิดอรรถประโยชน์ ความสุขและความเจ็บปวด สำหรับเบนแทมอาจถูกแทนที่ด้วยความยุติธรรมกับความไม่ยุติธรรม หรือศีลธรรมกับความไร้ศีลธรรม ที่จะใช้ประเมินค่าว่าสมควรจะกระทำหรือไม่

เบนแทมเป็นทั้งปัจเจกชนนิยม (Individualist) และเสมอภาคนิยม (Equitarian) ความเป็นปัจเจกชนจะจบลงในตัวมันเอง มนุษย์ทุกคนมีค่าเป็นหนึ่งเท่ากัน อันเป็นพื้นฐานของการบัญญัติกฎหมายคือทำให้คนจำนวนมากที่สุดมีความสุขมากที่สุด เช่นเดียวกับแนวคิดของฮอบส์ (Hobbes) ที่กฎหมายของเบนแทมเป็นผลมาจากสิทธิของแต่ละคนที่ชุมชนต้องการ กฎความสุขมากที่สุดเป็นรากฐานของการตัดสินใจแบบเบนแทมที่ตรงกันข้ามกับทฤษฎีสิทธิธรรมชาติที่โอนความสุขความทุกข์แก่กันหรือรวมกันไม่ได้

อิทธิพลแนวความคิดของเบนแทมปรากฏในมาตราที่ 2 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ค.ศ.1789 สะท้อนแนวคิดเบนแทมในเรื่องความสุขของมนุษย์ ที่ว่า ท้ายที่สุดของการรวมกันทางการเมืองของเราก็เพื่อต้องการอนุรักษ์ ในธรรมชาติของมนุษย์และการไม่ถูกจำกัดใน สิทธิความเป็นมนุษย์ สิทธินี้คือ การมีเสรีภาพ การมีทรัพย์สิน และความมั่นคง และปรากฏในคำประกาศอิสรภาพของอเมริกาในมาตรา 1 ปี 1793 ที่ว่า เป้าหมายสุดท้ายของสังคมคือความสุขทั่วไป รัฐบาลต้องก่อตั้งหลักประกันว่า มนุษย์จะมีความสุขในธรรมชาติของเขา และไม่ถูกบังคับในสิทธิที่มนุษย์มิเป็นการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดในธรรมชาติไปสู่การมีความสุขของสังคมโดยรวม เป็นผลของแนวคิดของเบนแทม

เบนแทมได้ตั้งกฎในกฎหมายในบทความ Influence of time and place in matter of legislation ได้เสนอกฎความเหมาะสมระหว่าง การกระทำความผิดกับการลงโทษ การกระทำความดีกับรางวัล แต่เบนแทมก็เป็นนักกฎหมายธรรมชาติเหมือนอริสโตเติลและโกเธียส ภายใต้นโยบายปรัชญาความสุขและความเจ็บปวด ที่ให้เปรียบเทียบกับความเหมาะสมของสังคมกับกฎหมาย ซึ่งทำให้เบนแทมถูกปิดตัวเองที่จะนำไปสู่แนวคิดกฎหมายที่ทันสมัยในต่อมาได้

⁶¹ Charles Donahue ,Thomas E. Kauper and Peter W. Martin ,Property and introduction to the concept and the institution, p.313.

⁶² ibid.

หลักที่มาของทรัพย์สินมาจากกฎหมายที่บัญญัติรองรับเท่านั้นในเรื่องทรัพย์สินส่วนบุคคล เบนแทม ปฏิเสธที่จะปกป้องสิทธิในทรัพย์สิน เหมือนอย่างสิทธิธรรมชาติ แต่ให้ขึ้นกับความสุจริตที่จะถูกเสนอโดยกฎหมายเท่านั้น (Positive Law) ทรัพย์สินจึงมีที่มาจากกฎหมายเท่านั้นและถูกจำกัดโดยกฎหมาย

ลักษณะกฎหมายอันเป็นที่มาของทรัพย์สิน ต้องยุติธรรมเพื่อเชื่อมความสุขของบุคคลกับของสังคมความสุขของคนจำนวนมากที่สุดจะต้องไม่แยกกับผลรวมความสุขของแต่ละคน⁶³ เบนแทมรู้ดีว่าการไม่ยับยั้งความสุขของแต่ละคนอาจนำไปสู่ผลของ กฎหมายของใครของมัน (HOMO NOMINI LUPUS) แต่เบนแทมแก้ปัญหาโดยการใช้ ความยุติธรรม หน้าที่ ศีลธรรม เพื่อเชื่อมความสุขของแต่ละคนกับความสุขของชุมชนทั้งหมด แต่ละคนต้องมีความสุขมากที่สุด ความเชื่อของเบนแทมเป็นปัจเจกชนนิยม ก่อให้เกิดชนชั้นกลางในอังกฤษที่เชื่อในเสรีภาพของปัจเจกบุคคล เบนแทมเชื่อในลัทธิเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เชื่อว่าทุกคนจะมองหาแต่สิ่งที่ดี ที่เป็นความสุขมากที่สุดของคนมากที่สุด ซึ่งจะ ทำให้สังคมมีความมั่นคง

เบนแทมเป็นนักปฏิรูปกฎหมายและสังคม เสนอเครื่องมือในการร่างกฎหมายโดยการวัดจากเงื่อนไขข้อบังคับของรัฐในชีวิตของทุกคนกฎหมายต้องก่อให้เกิดความสุขในสังคมและสร้างความเท่าเทียมกันของโอกาส ในทฤษฎีของกฎหมาย เบนแทม เห็นว่า หน้าที่ของกฎหมายมี 4 ประการ⁶⁴ คือ สนับสนุนเลี้ยงดูชีวิตสมาชิกในสังคม เพื่อความอุดมสมบูรณ์ สนับสนุนความเสมอภาค รักษาความมั่นคง ซึ่งการรักษาความมั่นคงสำคัญที่สุด ทำให้มีการป้องกันหน้าที่ของกฎหมาย เบนแทมต่างจากนักกฎหมายปณิธานนิยมคนอื่นที่มีวัตถุประสงค์ประการที่สองที่ต้องการคือ ความเท่าเทียมกันของโอกาส ซึ่งสามารถพัฒนาโดยการปฏิรูปกฎหมาย และได้หวังในที่สุดว่าอุปสรรคที่ขัดขวางความเท่าเทียมกันจะหมดไป ทำให้ปัจเจกชนมีเสรีภาพในการค้าและการแข่งขัน แต่ข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ยุคหลังกลับไม่เป็นเช่นนั้น กฎหมายที่เบนแทมจะใช้เป็นอาวุธกลับถูกใช้ในการจำกัดเสรีภาพส่วนบุคคลในทางเศรษฐกิจ

รัฐในทศวรรษเบนแทมมีหน้าที่ประสานผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สังคมโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือหรือรัฐเข้ามาดำเนินการสอดแทรก⁶⁵ บางครั้งที่เบนแทมขัดแย้งกันที่จะให้น้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม เมื่อมีข้อขัดแย้งหนึ่งต้องการปฏิรูปเพื่อคนยากจนที่จะตั้งโรงงานศูนย์กลางการผลิตขึ้นให้คนยากจนได้ผลิตและค้าขายโดยใช้กำไรเป็นตัวจูงใจ กับอีกมือที่ต้องการปฏิรูปการบริหารงานเพื่อสาธารณะ ที่ทำให้ต้องลดค่าจ้างแรงงานรวมทั้งชักจูงผลประโยชน์

⁶³ ibid.,p.315.

⁶⁴ ibid.,p.316.

⁶⁵ Ibid.

ส่วนตัวให้ทำเพื่อสาธารณะ ต้องให้ความมั่งคั่งในมือคนกลุ่มน้อยให้กระจายออกไป ซึ่งไม่เหมือนแนวคิดในหนังสือ Theory of Legislation ที่เบนแถมคิดว่าความเสมอภาคจะเข้ามาโดยอัตโนมัติ

ท้ายที่สุดเบนแถมเห็นว่า รัฐจำเป็นต้องดำเนินการเองมากกว่าปล่อยให้ไปโดยเสรีเพราะว่า กฎความเสมอภาคห่างไกลกว่าที่จะเป็นไปได้เอง หากไม่มีโรงงาน ทรัพยากรธรรมชาติจำนวนเล็กน้อยจะถูกป้องกันจากการทำลายโดยท้องถิ่นเอง ด้วยอำนาจของความจำเป็นและความเหมาะสมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติดังนั้น โอกาส จะต้องถูกบังคับจากคนส่วนใหญ่ให้ไปสู่คนส่วนน้อย

เบนแถมตั้งแนวโน้มของกฎหมายที่ทันสมัยโดยดูจากการกระทำของกฎหมายในรูปความสุขมากที่สุดกับความเจ็บปวดน้อยที่สุด โดยการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างสมดุลของผลประโยชน์ (Law as a Balance of Interest) แนวคิดอรรถประโยชน์นิยมต้องการสร้างสมดุลในความสุขจากประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์ส่วนตัวด้วย เบนแถมยังยึดมั่นการสร้างสมดุลของผลประโยชน์จากเศรษฐกิจปัจเจกชนที่เป็นอิสระกับผลประโยชน์ของสังคม ในการใช้ประโยชน์ที่คนยากจนจะครอบครองผลผลิตจากโรงงาน

ศาสตราจารย์ Donathue ให้ข้อสังเกตว่า การเข้าใจผิดเกี่ยวกับความจำเป็นในการแยกความสุขแต่ละคนกับความสุขของส่วนรวม เป็นผลจากความไม่ได้ตั้งใจในการวางกฎ ในหนังสือ Theory of Legislation ที่เบนแถมเชื่อว่า เสรีภาพในการค้าจะนำไปสู่ความเสมอภาคได้ ซึ่งในสภาพความเป็นจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้นเมื่อ เบนแถมกล่าวว่า⁶⁶ "...ในชาติเกษตรกรรม ชาติอุตสาหกรรมหรือชาติค้าขาย ทั้งหมดจะก้าวไปสู่ความเท่าเทียมกัน ถ้ากฎหมายไม่กำหนดให้ต้องแข่งขันหรือผูกขาด หรือไม่มีพันธนาการอะไรปล่อยให้ขึ้นอยู่กับโรงงาน และตอนนี้เรามองเห็นแต่เพียงทรัพย์สินใหญ่ๆที่ถูกแบ่งคือ ที่ดินเท่านั้น ไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างอื่น การปฏิวัติจะนำคนทั้งหมดมาสู่การมีส่วนร่วมในอนาคต ระยะห่างระหว่างสังคมศักดินาที่แบ่งเป็น สองชนชั้น ผู้ปกครองที่มีทุกสิ่งกับทาสที่ไม่มีอะไรเลย ยอดปิรามิดนี้เช่นนี้ไม่เคยตกลงมา การทำลายอุตสาหกรรมลง โดยก่อตั้งชนชั้นใหม่ ขึ้นคนจำนวนมากถูกให้ความหวังว่าจะมีความสุขในสังคมที่เจริญขึ้นในอนาคต..."

จุดอ่อนสองประการของเบนแถมในทฤษฎีของศาสตราจารย์ Donathue คือ⁶⁷

1.กฎหมายต้องการความยืดหยุ่นและเสรีภาพการตัดสินใจในความยุติธรรม ไม่ต้องการ กระบวนการที่ไม่เท่าเทียมกันเพื่อนำไปสู่ความเสมอภาคแบบเบนแถม

2.แนวคิดที่ยังไม่ชัดเจนในสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของส่วนบุคคลกับสังคมเพราะเบนแถมเชื่อว่า ผลประโยชน์ของคนไม่ถูกจำกัด ประโยชน์ของแต่ละคนจะรวมกัน โดยอัตโนมัติเป็นผลประโยชน์ของชุมชน แต่ไม่อธิบายว่าทำไมไม่เป็นเช่นนั้น โดยในหนังสือ Constitution code เบนแถม

⁶⁶ ibid.,p.319

⁶⁷ ibid.,p.317.

สนับสนุนแนวคิดของเฮเกิล (Hegel) ที่ว่า ในช่วงเวลาเช่นนั้น (การจัดสมดุลผลประโยชน์ของส่วนบุคคลกับสังคม) หน้าที่ของผลประโยชน์จะถูกระงับได้อย่างไร แต่โดยสภาพของธรรมชาติจะทำลายอำนาจของผลประโยชน์ที่ชั่วร้ายของแต่ละคนที่ทำให้เขาต้องกระทำเช่นนั้นลงเอง ความสำเร็จ(ในการจัดสมดุลผลประโยชน์)ขึ้นอยู่กับคุณความดีที่จะปลดปล่อยมนุษย์ออกจากผลประโยชน์ที่ชั่วร้าย เฉพาะผลประโยชน์ที่เขามีสิทธิและผลประโยชน์ที่เหมาะสมเท่านั้นที่เขาควรจะได้ส่วนแบ่งจากผลประโยชน์ทั้งหมดของสังคม เหมือนกับที่จะพูดว่า ผลประโยชน์ที่เป็นของทั้งหมดของสังคมเป็นผลมาจากส่วนแบ่งย่อยๆของสมาชิก

แต่เบนแทมได้ปกป้องตนเองจากปัญหาความไม่เสมอภาคโดยใช้แนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจของประชาชนให้ขึ้นกับการปฏิรูปกฎหมายและสังคม โดยยอมรับผลประโยชน์ของบุคคลและผลประโยชน์ของสาธารณะในระดับที่ในไม่ช้าจะพัฒนาไปสู่สังคมอุตสาหกรรมที่ทันสมัย ที่เสรีชนอาศัยอยู่ มีความเท่าเทียมกันในโอกาส เบนแทมมีส่วนคล้าย มาร์กซ์ (Marx) ที่มีเป้าหมายในการพัฒนาสังคม แต่ไม่ได้ชี้ว่ารัฐควรไปทางใด แต่สนใจที่ โอกาสในความเท่าเทียมกันโดยไม่ทำลายเสรีภาพพื้นฐาน ซึ่งทั้งหมดทำให้ศาสตราจารย์ Donahue สรุปว่า

1. เบนแทมเชื่อในปรัชญากับแนวปฏิบัติทางกฎหมาย
2. เบนแทมเชื่อว่าปัจเจกชนนิยมขึ้นกับพื้นฐานจากวัตถุนิยม
3. เบนแทมชี้ความสัมพันธ์ของสิทธิในตัวมันเองที่บรรจุด้วย สิทธิในปัจเจกชน ไปสู่ความสุขของประชาชนจำนวนมากที่สุด ที่เสมอภาค และอาศัยอยู่ในสังคมนั้น
4. เบนแทมชี้ว่า เป้าหมายของกฎหมายคือทำให้สังคมมีความเหมาะสมมากกว่าจะเป็นในรูปแบบนามธรรม
5. เบนแทมตั้งกฎใหม่ที่ต่อมาเรียกกันว่า Sociological Jurisprudence ที่ทำให้กฎหมายสัมพันธ์กับสังคมและสร้างสมดุลในผลประโยชน์
6. วัตถุประสงค์ของกฎหมายในหลักประกันความมั่นคง และหน้าที่ในการพัฒนา
7. เบนแทมส่งเสริมการจัดทำกฎหมายแบบประมวลมากกว่ากฎหมายจารีต

แนวความคิดทรัพย์สินในทฤษฎีเบนแทม แนวคิดเบนแทมใน Theory of legislation ใน chapter VIII เรื่อง Property แต่ก่อนจะเข้าใจกฎหมายทรัพย์สิน ต้องเข้าใจทรัพย์สินให้กระจ่างเสียก่อน ซึ่งเบนแทมเห็นได้ว่าไม่มีอะไรที่เป็นทรัพย์สินในธรรมชาติแต่มันเป็นผลงานของกฎหมาย

ความหมายของทรัพย์สินในทฤษฎีเบนแทมต้องอาศัยการยอมรับจากผู้อื่น โดยกล่าวว่า⁶⁸

⁶⁸ Olin L. Browder , Roger A . Cunningham and Joseph R. Julin ,Basic property law (Minnisota : West publishing co ,1973), p.56.

"....ทรัพย์สินไม่ใช่สิ่งใดแต่คือ หลักเกณฑ์ของการยอมรับ (Basis of Expectation) การยอมรับในการครอบครอง (Possess) ที่เป็นส่วนสำคัญในความสัมพันธ์ ไม่ใช่การวาดภาพหรือการทาสีที่แสดงความสัมพันธ์ที่จะก่อตั้งทรัพย์สิน ไม่ใช่วัตถุ แต่เป็นแนวความคิดที่อยู่ในใจ สิ่งของที่อยู่ในมือของเราเราอาจเก็บไว้ ขายเสียหรือ ใช้จ่ายเป็นอื่นได้ การใช้เช่นนี้ไม่ใช่แต่เพียงที่ปรากฏแต่ภายนอกหรือปรากฏในรูปหน่วยทั้งหมด แต่ยังถ่ายทอดไปยังความคิดของทรัพย์สิน ขึ้นเนื้อในตาบอบอาจเป็นของเราแต่เสื้อผ้าที่เราสวมใส่อาจไม่ใช่ เพราะชิ้นส่วนที่ไม่ได้รวมกับร่างกายเราอาจเป็นของผู้อื่น..."

ในการก่อตั้งการยอมรับที่จะให้เกิดทรัพย์สินทำโดย บัญญัติกฎหมายโดยมีเงื่อนไขว่าต้องทำให้เกิดความสุข โดยกล่าวว่า⁶⁹

"...ส่วนประกอบสำคัญสำหรับแนวความคิดทรัพย์สินขึ้นอยู่กับ การก่อตั้งการยอมรับ การยอมรับที่ชักจูงให้เชื่อในการทำเช่นนั้นได้ หรือใช้ประโยชน์จากสิ่งที่ครอบครองได้ ซึ่งเป็นธรรมชาติของมัน การยอมรับหรือการชักจูงใจให้เชื่อสามารถทำให้เป็นกฎหมายได้ แต่เราจะไม่ทำจนกว่ามันจะ 'ได้ประกันว่าจะให้ความสุขแก่เราได้ ...' และเห็นว่ากฎหมายช่วยคุ้มครองความมั่นคงในทรัพย์สิน แม้ตัวทรัพย์สินเองจะมีมาก่อนเกิดกฎหมาย เพราะว่า⁷⁰

"...กฎหมายเพียงอย่างเดียวที่อนุญาตให้เราลืมนโยบายที่อ่อนแอของเรา การคุ้มครองโดยกฎหมายเท่านั้นที่ช่วยให้เราเข้าไปในทุ่งนาแห่งการเพาะปลูกด้วยความมั่นใจว่าจะเก็บเกี่ยวผลผลิตของเราได้ พื้นฐานกฎหมายขึ้นอยู่กับ การเริ่มต้นการบริหาร (Operation) เพื่อปรับปรุงวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จะให้เกิด ทรัพย์สิน โดยก่อให้เกิดสัญญาในการให้ความคุ้มครองในทรัพย์สินนั้น ไม่มีผู้ใดในรัฐล่าหลังคิดคำบรรพ์ในธรรมชาติที่ไม่รู้จักทรัพย์สิน การยอมรับอันเกิดจากความสุขในทรัพย์สินเป็นการยอมรับจากแหล่งที่มีมาก่อนกฎหมายแล้ว..."

กฎหมายเกิดจากการตกลงกันในสังคมเพื่อให้เกิดความสุขเมื่อพัฒนาการของสังคมบีบให้การดำรงชีพในสภาพเดิมไม่เหมาะสม โดยเห็นการเกิดขึ้นของกฎหมายว่า⁷¹

"...มันมาจากการเริ่มต้นและเดินต่อไปในอนาคตของการปรากฏขึ้นของการต้องการความมั่นคงในการมีความสุขในทรัพย์สิน แต่รูปแบบอาจถูกจำกัดแตกต่างกันไป คนป่าที่ฆ่าควางด้วยความหวังจะเก็บเอาไว้ก็อาจเก็บไว้ได้เท่าที่ถ้ายังไม่ถูกผู้อื่นพบหรืออาจต้องปกป้องหรือใช้กำลังที่เหนือกว่าผู้อื่น แต่ทั้งหมดรวมแล้วเป็นความยากเข็ญลำบากของการครอบครอง หากเราสมมุติว่า มีการตกลงท่ามกลางคนป่าทั้งหมดให้ยอมรับในความต้องการของผู้อื่น เราจะเห็นการนำไปสู่กฎเกณฑ์ (Principle) ที่ไม่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น แต่เรียกว่า กฎหมาย (Law) การยอมรับในความไม่มีแรงกำลังและการยอมรับ

⁶⁹ ibid.

⁷⁰ ibid.

⁷¹ ibid,p.57.

เกี่ยวกับเงินตรา เป็นผลจากการ ปรากฏ ออกมาภายนอก แต่ความแข็งแกร่งและความมั่นคงถาวรจากการยอมรับเป็นผลมาจากกฎหมายอย่างเดียว ดังนั้นในรัฐธรรมนูญ (กฎหมาย) จึงมองเห็นแค่เพียงเส้นด้าย แต่ในรัฐที่เป็นสังคม (Social State) จึงกลายมาเป็นเส้นเชือกใหญ่..."

ทรัพย์สินธรรมชาติถูกทำให้เป็นทรัพย์สินในสังคมโดยกฎหมาย จึงกล่าวได้ว่าทรัพย์สินกำเนิดขึ้นพร้อมกฎหมาย กฎหมายที่ไม่เหมาะสมจะทำให้สังคมไม่สงบสุข เพราะ⁷²

"...ทรัพย์สินและกฎหมายเกิดขึ้นพร้อมกันและตายลงพร้อมกัน ก่อนที่จะมีการจัดทำกฎหมาย ไม่มีทรัพย์สินใดๆ เมื่อเอากฎหมายออกไปความเป็นทรัพย์สินก็สิ้นสุดลง ในการคุ้มครองทรัพย์สินและความมั่นคงที่จะไม่ถูกรบกวน ถูกกระทบกระเทือนหรือทำให้ยุ่งยากก็ด้วยการยอมรับในกฎหมายที่จะทำให้มีความสุขในทรัพย์สิน ผู้บัญญัติกฎหมายเป็นหนี่อย่างใหญ่หลวงในการยอมรับสิ่งที่เขาได้บัญญัติขึ้นมา เพราะทำให้เขามีทรัพย์สิน เมื่อมนุษย์ไม่ได้ขัดแย้งกับกฎหมาย เขาจะรู้ว่าอะไรเป็นสาระสำคัญที่จะทำให้เกิดความสุขในสังคม แต่เมื่อเขาทำให้กฎหมายยุ่งเหยิงจะเป็นการชักนำความชั่วร้ายเข้ามาสังคมอย่างเป็นสัดส่วนกัน..."

2.3.5 ทฤษฎีการใช้ประโยชน์ของสังคม (Social Utility Theory)

เรียกอีกชื่อว่า The Social Science Theory นับจากทฤษฎีทรัพย์สินของเฮเกล เข้าสู่ยุคสังคมวิทยา ในคำประกาศของพรรคคอมมิวนิสต์⁷³ (Manifesto of the Communist Party 1922) คาร์ล มาร์กซ์ (Carl Marx) เห็นว่าในการเคลื่อนที่ทางประวัติศาสตร์อันเกิดจากการต่อสู้ทางชนชั้น เสรีชนกับทาส เจ้าของที่ดินกับผู้เช่า ผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง ทั้งหมดยืนอยู่ตรงกันข้าม และต่อสู้กันก่อให้เกิดการปฏิวัติ ก่อตั้งสังคมใหม่ในยุคต้น ทุกๆแห่งมีการจัดระเบียบสังคมด้วยกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกัน อันมาจากสภาพสังคมที่แตกต่างกัน ในยุคโรม มี พลเมือง อศวิน คนต่างด้าว ทาส ในยุคกลางมีเจ้าของที่ดิน ผู้เช่า ช่างฝีมือ ทาส ที่เกือบทั้งหมดอยู่ภายใต้ผู้อื่น

ก่อนจะกล่าวถึงแนวคิดทางทรัพย์สินในทฤษฎีมาร์กซ์ ขอกล่าวถึงปรัชญาของมาคซ์อันเป็นที่มาของแนวคิดทั้งหมดเสียก่อน ปรัชญาของมาคซ์เป็นปรัชญาวัตถุนิยมไดอะเล็กติก มีสาระอยู่ที่วัตถุนิยม ไดอะเล็กติกคือภาคปฏิเสชในตัวเองของสิ่งของทุกสิ่งที่ทำให้สิ่งนั้นเปลี่ยนไปจากเดิมในสภาพปฏิเสชหรือตรงกันข้าม ลักษณะสำคัญของวิธีการไดอะเล็กติกคือ⁷⁴

⁷² ibid.

⁷³ Charles Donahue ,Thomas E. Kauper and Peter W. Martin ,Property and introduction to the concept and the institution, p.278.

⁷⁴ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2541), หน้า 146-147.

- 1.ถือว่าสรรพสิ่งและปรากฏการณ์ทั้งหลายเกี่ยวข้องกันและกันและกำหนดซึ่งกันและกัน
- 2.สรรพสิ่งอยู่ในสภาพเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงเป็นนิจ มีการเกิดขึ้นใหม่และการพัฒนา
- 3.การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นทีละเล็กทีละน้อยจนสะสมไปสู่การเปลี่ยนแปลงคุณภาพแบบก้าวกระโดด และจะไม่เปลี่ยนแปลงเป็นวงกลม แต่จะเคลื่อนไปสู่สภาพใหม่ที่ดีกว่า
- 4.สรรพสิ่งมีความขัดแย้งกันภายใน การต่อสู้จะทำให้เกิดการพัฒนา

มาร์กซ์มองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างธรรมชาติกับสิ่งแวดล้อม สังคม ว่าเป็นประวัติศาสตร์ โดยประวัติศาสตร์เริ่มที่มนุษย์ โดยเกิดจากการขัดแย้งตอบโต้ระหว่างวัตถุประสงค์กับมนุษย์ เป็นการมองประวัติศาสตร์แบบวัตถุนิยม การผลิตในสังคมที่มนุษย์กระทำไป จะนำมนุษย์เข้าสู่ความสัมพันธ์ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยความสัมพันธ์ในการผลิตจะสอดคล้องกับลำดับขั้นของการพัฒนาในการผลิต โดยจะพิจารณาประวัติศาสตร์เป็น 3 องค์ประกอบคือ

- 1.พลังการผลิต เป็นความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติเป็นวิธีการผลิต
- 2.ความสัมพันธ์ในการผลิต คือระบบกรรมสิทธิ์ หรือ โครงสร้างเศรษฐกิจ ซึ่งจะกำหนดกรรมสิทธิ์ของปัจจัยการผลิต
- 3.โครงสร้างส่วนบนคือ ระบบกฎหมาย การเมือง

โครงสร้างส่วนที่เป็นพื้นฐานคือ พลังการผลิตและความสัมพันธ์ในการผลิตที่จะรองรับโครงสร้างส่วนบน โดยการมองประวัติศาสตร์ที่โครงสร้างพื้นฐาน และเมื่อมองประวัติศาสตร์มนุษย์แล้วแบ่งการผลิตได้เป็น 4 ลักษณะตามลำดับเวลา คือ ระบบชุมชนบุพกาล ระบบทาส ระบบเอเชียดึกหรือระบบศักดินา และระบบนายทุน

มาคซ้อธิบายว่า มนุษย์สร้างความสัมพันธ์ในการผลิตขึ้นมา สร้างระบบกรรมสิทธิ์ส่วนตัวในปัจจัยการผลิตขึ้นมา แต่กลับเป็นทาสของความสัมพันธ์ในการผลิต แรงงานของมนุษย์เป็นผู้ผลิตทุน แต่กลับเป็นทาสของทุน แรงงานมนุษย์กลับลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ ทำให้กรรมสิทธิ์ของปัจจัยการผลิตตกอยู่ในมือคนกลุ่มน้อย และเห็นว่าระบบนายทุน จะเป็นระบบสุดท้ายที่แรงงานที่ลดคุณค่าความเป็นมนุษย์จะคลี่คลายไป โดยการปฏิวัติ ยกเลิกระบบกรรมสิทธิ์ส่วนตัว จัดระบบเศรษฐกิจการเมืองเป็นรัฐเผด็จการปฏิวัติของชนชั้นกรรมาชีพ ให้กรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเป็นของรัฐ ต่อไปเมื่อก่อตั้งสังคมคอมมิวนิสต์ได้แล้ว ปัจจัยการผลิตก็จะโอนไปเป็นกรรมสิทธิ์ของสังคม⁷⁵ เพราะระบบนายทุนเป็นการผลิตเพื่อ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน โดยแรงงานเป็นสินค้าชนิดหนึ่งในระบบนายทุน (ไม่ใช่ระบบเสรีนิยม) เกิดการชุกคริระหว่างมูลค่าของสินค้ากับมูลค่าของแรงงาน ก่อให้เกิดทุนและการสะสมทุน การผลิตของสังคมใช้แรงงานของสังคมทั้งหมดเกี่ยวข้องกัน เป็นลูกโซ่ผ่านการแลกเปลี่ยน แต่ในที่สุดคนเพียงกลุ่มเดียวรวบรวมเอาผลผลิตไปเป็นของตน ระบบกรรมสิทธิ์แบบนายทุนจึงขัดกับการผลิตของสังคม จึงต้องปฏิวัติล้มระบบนายทุน ก่อตั้งระบบคอมมิวนิสต์ ที่ระยะแรกแรงงานจะได้รับผลผลิตตามปริมาณแรงงานที่ได้ลงแรงไป ซึ่งแต่ละบุคคลอาจแตกต่างกันไป ต่อมาเมื่อการ

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน.,หน้า164.

ผลิตเพิ่มขึ้นจนทำให้ผลิตได้อย่างอุดมสมบูรณ์ การบังคับให้บุคคลต้องแบ่งงานกันทำตามหน้าที่จะหมดไป ผลผลิตจะมากพอที่จะแจกจ่ายให้สมาชิกในสังคมตามความจำเป็นต้องการของแต่ละคน ไม่ต้องแจกจ่ายตามปริมาณแรงงาน บุคคลจะได้รับความเท่าเทียมกันจากการผลิต ไม่มีชนชั้น อันเป็นลักษณะที่สำคัญที่สุดของสังคมคอมมิวนิสต์ โดยในขั้นสุดท้าย รัฐและการปกครองจะหายไป

มาร์กซ์กล่าวถึงสภาพในปัจจุบันที่มนุษย์สนใจตนเองมากกว่าผู้อื่นและยังก่อตั้งสิ่งที่ทำให้สังคมเกิดความขัดแย้งคือ การค้าเสรีและค่าจ้างแรงงานขึ้น ถึงแม้ว่าสังคมชนชั้นกลางสมัยใหม่ได้ทำลายสังคมศักดินาลง แต่ไม่ได้ทำลายการแบ่งชนชั้น กลับก่อตั้งชนชั้นใหม่ขึ้นอีก สร้างการปกครองแบบกษัตริย์แบบใหม่ รูปแบบใหม่ในสถานที่เก่า ในยุคการครอบครองโดยชนชั้นกลาง (Bourgeoisie possesses)คือในปัจจุบัน จะมีการต่อสู้ระหว่างชนชั้นที่ยิ่งใหญ่ 2 ชนชั้น คือชนชั้นกลาง (Bourgeoisie) กับชนชั้นกรรมาชีพ (Proletariat)

มาร์กซ์เห็นว่าชนชั้นกลางได้ล้มระบบศักดินาลงไป และให้ความสำคัญกับมนุษย์ว่า จะมีธรรมชาติที่ดีขึ้นกว่าเดิม แต่ทำให้มนุษย์มีความสนใจในตัวเองมากกว่าการเห็นใจกัน โดยใช้เงิน ด้วยความที่เห็นแก่ตัวได้ทำให้คุณค่าในมนุษย์ถูกเปลี่ยนแปลงไป ได้ก่อตั้งอิสรภาพที่ไม่มีสติ ขึ้นคือ การค้าเสรี (Free trade) ชนชั้นกลางได้ลอกเอาเกียรติยศของตนเองออกไป และมองดูด้วยความกลัว ทำให้ทุกคน เช่น แพทย์ ทนายความ พระ กวี ฯ ต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วยค่าจ้างแรงงาน

การเปลี่ยนแปลงสังคมจากเดิมทำให้วิถีการผลิตของมนุษย์เปลี่ยนไปด้วยโดยเกิดการผลิตสินค้าแบบอุตสาหกรรมขึ้น ชนชั้นกลางไม่สามารถดำรงอยู่ได้โดยปราศจากการปรับปรุงเครื่องมือการผลิต โดยเฉพาะ ความสัมพันธ์ในการผลิต ซึ่งมีความสัมพันธ์กับสังคม วิถีการผลิตแบบอนุรักษนิยมแบบเก่าไม่สามารถใช้ได้ ในทางตรงกันข้ามต้องเริ่มต้นการผลิตด้วยชนชั้นกรรมาชีพในอุตสาหกรรม ความต้องการตลาดสำหรับสินค้าที่ผลิตขึ้น โดยการติดต่อสื่อสารได้ทำให้ความล้าหลังไปสู่ความเจริญ ราคาที่ถูกของสินค้าเป็นอาวุธที่กระหน่ำไปทั่วโลก

ความเจริญเติบโตของเมืองที่ไม่เท่าเทียมกันในสังคมทำให้การกระจายทรัพย์สินไม่เท่าเทียมกัน ทรัพย์สินอยู่ในมือคนกลุ่มน้อยที่ครองทุกสิ่งในสังคม ที่ใช้อำนาจการเมือง กฎหมายเป็นเครื่องมือชนชั้นกลางต้องการทำให้ ชนบท (Country) กลายเป็นเมือง (Town) โดยการสร้างนคร (City) ขึ้น เพิ่มประชากรในชานเมืองมากกว่าในชนบท ทำให้ชนบทต้องขึ้นกับเมือง ทำให้ เมือง ล้า หลัง ป่าเถื่อน (Barbarian) และกึ่งล้าหลัง (Semi-barbarian) โดยต้องขึ้นอยู่กับเมืองที่เจริญกว่า

ชนชั้นกลางได้ทำให้เกิดเมืองกระจายไปทั่วในรูปแบบการผลิตและทรัพย์สิน การเกาะเกี่ยวกันของคนโดยมีศูนย์กลางที่การผลิต และทรัพย์สินจำนวนมากอยู่ในมือชนส่วนน้อย (Concentrate Property in a Few hands) โดยใช้อำนาจการเมืองแบบรวมศูนย์ เมืองต่างๆ กฎหมาย รัฐบาล ภาษี ถูกทำให้เป็นแนวเดียวกันในชาตินั้น ภายใต้รัฐบาลเดียว กฎหมายเดียว กลุ่มคนกลุ่มเดียว

การผลิตแบบสมัยใหม่ทำให้ผู้ใช้แรงงานเสียเปรียบ⁷⁶ พัฒนาการของสังคมและชนชั้นกรรมาชีพจำทำลายชนชั้นกลาง สังคมชนชั้นกลางสมัยใหม่ มีความสัมพันธ์กับการผลิต การแลกเปลี่ยนทรัพย์สิน ที่ไม่อาจควบคุมได้ อุตสาหกรรมและการค้าทำให้เกิดการต่อสู้ของแรงงานที่จะนำไปสู่ความทันสมัยด้วยเงื่อนไขในการผลิตสินค้าที่ทันสมัย ในที่สุดอาวุธที่ใช้ในการล้มล้างศักดินาได้ย้อนกลับมาเล่นงานชนชั้นกลางเอง ไม่ใช่เฉพาะแต่ชนชั้นกลางที่ถูกอาวุธคือการพัฒนาสังคมทำลายตัวเอง ยังมีผู้ที่ถืออาวุธคือ ชนชั้นของคนทำงานสมัยใหม่ชนชั้นกรรมาชีพ (Proletarians)ช่วยทำลายด้วย

เมื่อใช้ระบบทุนนิยมการทำงานของมนุษย์ต้องขึ้นอยู่กับการผลิตและการตลาด ทุน ถูกพัฒนาชนชั้นกรรมาชีพก็ได้พัฒนาตัวเองด้วยชนชั้นของผู้ใช้แรงงาน ผู้เลี้ยงชีพด้วยการทำงาน ต้องทำงานด้วยแรงงานของตัวเองเพื่อเพิ่มทุน ผู้ใช้แรงงานต้องขายตัวเองเหมือนเศษโลหะที่มีชีวิตขึ้นอยู่กับความผันแปรของการแบ่งชนชั้นในการผลิตและความไม่แน่นอนของการตลาด

การใช้เครื่องจักรในการผลิตทำให้มนุษย์สูญเสียการทำงานที่มีเสรีภาพไปและต้องอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบเมื่อเปรียบเทียบราคาแรงงานที่ใช้กับมูลค่าที่ได้รับ⁷⁷ อันเนื่องจากการใช้เครื่องจักรและการแบ่งงานกันทำงานของชนชั้นกรรมาชีพได้สูญเสียลักษณะของการเป็นของส่วนตัวไป โดยได้กลายมาเป็นเครื่องจักรที่ทำงานอย่างง่าย ๆ ซ้ำซาก ดังนั้นราคาในการผลิตของแรงงานจึงถูกจำกัด ตรงกันข้ามราคาของสินค้ากลับเพิ่มขึ้น โดยกดค่าจ้างให้ต่ำลง โดยการเพิ่มชั่วโมงทำงาน เพิ่มวันทำงาน เพิ่มความเร็วของเครื่องจักรอุตสาหกรรมสมัยใหม่ได้ทำให้งานเล็กๆ ต้องกลายมาเป็นส่วนงานในโรงงานในอุตสาหกรรมทุนนิยม มีคนงานจำนวนมาก มีการจัดให้เป็นองค์กร มนุษย์ทำงานทุกวันทุกชั่วโมงโดยเป็นทาสของเครื่องจักรเพราะการสูญเสียความชำนาญไปทำให้โรงงานต้องพัฒนาแรงงานหญิงมาทดแทนแรงงานชาย ความแตกต่างในอายุ เพศ ไม่สำคัญแต่กลับถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดค่าแรง

สังคมชนชั้นกลางใช้เป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ของตน ความไม่เสมอภาคเช่นนี้แก้ไขได้โดยล้มล้างวิธีการผลิตแบบอุตสาหกรรมลงแล้วร่วมมือกันก่อตั้งรูปแบบใหม่ เพราะชนชั้นกรรมาชีพไม่มีทรัพย์สิน แต่กฎหมาย ศีลธรรม ศาสนาได้ถูกชนชั้นกลางใช้เป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ของชนชั้นกลาง ชนชั้นกรรมาชีพไม่สามารถที่จะเป็นเจ้าของอำนาจในสังคม ยกเว้นด้วยการยกเลิกวิธีการผลิตแบบเดิมแล้วก่อตั้งวิธีการผลิตใหม่ที่เหมาะสม ไม่มีอะไรที่จะช่วยให้มั่นคงได้นอกจากด้วยการทำลายความมั่นคงในหลักประกันของทรัพย์สินส่วนบุคคล

⁷⁶ Charles Donahue ,Thomas E. Kauper and Peter W. Martin ,Property and introduction to the concept and the institution, p.279.

⁷⁷ ibid., p.280.

ความสัมพันธ์ในการผลิตทำให้เกิดชนชั้นที่ไม่เท่าเทียมกัน การออกจากสภาพสังคมเช่นนี้ต้องล้มล้างผู้ที่ควบคุมอำนาจในสังคมไว้ โดยกล่าวว่า⁷⁸

"...ประวัติศาสตร์เห็นเด่นชัดมาแล้วว่า (ผลประโยชน์ในทรัพย์สิน)เกิดกับกลุ่มชนเล็กๆหรือประโยชน์ของคนกลุ่มน้อย ชนชั้นกรรมาชีพต้องเคลื่อนไหวเอง โดยเป็นอิสระเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่เพราะชนชั้นกรรมาชีพอยู่ส่วนล่างของสังคมไม่สามารถไปสู่ระดับสูงในสังคมได้ เหมือนกับการกระโดดขึ้นไปในอากาศ เพื่อพัฒนาการของชนชั้นกรรมาชีพต้องทำสงครามเพื่อออกจากสังคมนี้โดยการปฏิวัติทำลายชนชั้นกลางให้อยู่ภายใต้ชนชั้นกรรมาชีพ..."

มาร์กซ์เห็นว่ารูปแบบของสังคมปัจจุบันและเงื่อนไขการดำรงอยู่ของชนชั้นกลางเป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะชนชั้น⁷⁹ รูปแบบของสังคมในปัจจุบัน มักตั้งอยู่บนการต่อสู้ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง ชนชั้นปกครองมักจะกดขี่ชนชั้นอื่นเอาตัวลงเป็นทาสเหมือนในระบบศักดินา แต่ผู้ใช้แรงงานสมัยใหม่มิได้เป็นเช่นนั้น ในอุตสาหกรรมที่เจริญขึ้น ชนชั้นกรรมาชีพกลับต่ำลง การพัฒนาการทำให้เขาจนลงมากกว่าที่จะเป็นประชาชนผู้มั่งคั่ง อันเป็นพยานหลักฐานว่า ชนชั้นกลางเป็นชนชั้นที่ไม่เหมาะสมในสังคมที่จะเป็นผู้ควบคุมกฎเกณฑ์ และไม่อาจนำไปสู่รัฐที่สามารถเลี้ยงดูคนทั้งหมดได้ แต่กลับเลี้ยงดูได้แต่ชนชั้นตนเอง สังคมจะดำรงอยู่ได้ไม่นานภายใต้ชนชั้นกลาง

ปัจจัยสำคัญที่สุดของการคงอยู่ของชนชั้นกลางคือเงินทุนเป็นเครื่องมือ โดยอาศัยแรงงานเป็นตัวกำเนิดและเพิ่มทุนให้กันตนเอง มาร์กซ์ กล่าวว่า เงื่อนไขที่สำคัญที่ชนชั้นกลางดำรงอยู่ได้คือ กำเนิดและการเพิ่มของทุน โดยอาศัยค่าจ้างแรงงาน ค่าจ้างที่ทำให้คนใช้แรงงานแข่งขันกันเอง และถูกแยกออกเป็นชั้นๆ ซึ่งนำไปสู่ความไม่เสมอภาค สังคมคอมมิวนิสต์จะไม่เป็นเช่นนั้น เพราะจะล้มเลิกความสัมพันธ์ในการถือครองทรัพย์สิน แต่ไม่ใช่ทั้งหมด ทรัพย์สินทั้งหมดยังคงมีอยู่ต่อไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการเปลี่ยนแปลงประวัติศาสตร์ที่ขึ้นกับเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ การปฏิวัติของฝรั่งเศสเป็นตัวอย่างที่ดี การล้มเลิกทรัพย์สินของศักดินาแต่กลับกลายเป็นทรัพย์สินของชนชั้นกลางแทน

ในรูปแบบสังคมที่ก่อตั้งใหม่ ทรัพย์สินและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินยังคงมีอยู่แต่เปลี่ยนแปลงการวิภาคใหม่⁸⁰ ในสังคมคอมมิวนิสต์ไม่ล้มเลิกทรัพย์สินทั้งหมด แต่ล้มเลิกทรัพย์สินของชนชั้นกลาง ทรัพย์สินส่วนตัวของชนชั้นกลางสมัยใหม่ซึ่งในที่สุดก็จะผ่านพ้นเข้าสู่ระบบคอมมิวนิสต์ไปอย่างสมบูรณ์ซึ่งขึ้นอยู่กับการต่อสู้ทางชนชั้น ทฤษฎีคอมมิวนิสต์ อาจสรุปด้วยประโยคสั้นๆ ว่า ยกเลิกทรัพย์สินส่วนบุคคล (Abolition of private property) ที่เป็นปัจจัยในการผลิต กรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเป็นของส่วนรวม สังคมคอมมิวนิสต์จะออกแบบสิทธิส่วนบุคคลในทรัพย์สินใหม่ ให้เป็น เช่น

⁷⁸ ibid.

⁷⁹ ibid.,p.281.

⁸⁰ ibid.

เดียวกันผลไม่ที่เกิดจากแรงงานที่ตนปลูกขึ้น ทำให้เห็นได้ว่าสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิในที่ดินต้องเกิดจากแรงงานตนเองเท่านั้น

ทรัพย์สินในทฤษฎีของมาร์กซ์เกิดจากการทำงานอย่างเป็นอิสระ ซึ่งให้ความหมายคล้ายกับว่าทรัพย์สินเกิดจากแรงงาน โดยมาร์กซ์เห็นว่า⁸¹

"...ทรัพย์สินเป็นการทำงานทั่วไปของอิสระภาพของบุคคลเป็นกิจกรรมของคนอย่างมีอิสระภาพ ต้องหาเลี้ยงตนเองด้วยทรัพย์สินตนเอง ทรัพย์สินของช่างฝีมือหรือเกษตรกรยากจนจะไม่ถูกทำลายในรูปแบบเหมือนของชนชั้นกลางเพราะไม่มีความจำเป็นที่ต้องทำลายเนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมได้ทำลายมันไปแล้วและทำลายอยู่ทุกวัน..."

เมื่อแรงงานก่อให้เกิดทรัพย์สินคือ ทุน ทุนจึงต้องเป็นของสังคมไม่ใช่ชนชั้นใดชนชั้นหนึ่ง⁸² ค่าจ้างแรงงานไม่ได้ทำให้เกิดทรัพย์สินสำหรับผู้ใช้งานแรงงาน แต่ทำให้เกิดทุน เช่น ค่าจ้างแรงงานจะไม่ขึ้นจนกว่าจะมีความต้องการที่มากขึ้น ทรัพย์สินในรูปแบบที่เสนอจึงตั้งอยู่บนการต่อสู้ระหว่างทุน (Capital) และค่าจ้างแรงงาน(Wage-Labour) ทุนนิยมไม่ใช่ลักษณะส่วนบุคคลแต่เป็นสถานะทางสังคมของการผลิต ทุนเป็นการสะสมของการผลิตเป็นผลรวมอันเกิดจากการดำเนินการของสมาชิกทั้งหมดภายในสังคม

ทุนจึงไม่ใช่ของบุคคลแต่ต้องเป็นในอำนาจของสังคม เมื่อนำทุนไปเป็นทรัพย์สินทั่วไป จึงต้องเป็นทรัพย์สินของสมาชิกทั้งหมดของสังคม ทรัพย์สินส่วนบุคคลไม่อาจเปลี่ยนรูปไปเป็นทรัพย์สินของสังคม การแก้ไขคือต้องทำให้ลักษณะทรัพย์สินส่วนบุคคลต้องเปลี่ยนแปลงไปโดย ต้องสูญเสียลักษณะที่เป็นของชนชั้นไป

ในส่วนค่าจ้างแรงงาน ค่าเฉลี่ยของค่าจ้างแรงงานคือค่าจ้างที่ต่ำที่สุดเพื่อให้ผู้ใช้งานแรงงานต้องเป็นผู้ใช้งานอยู่ตลอดไปตามรูปแบบเดิมเป็นการไม่เหมาะสมที่ผู้ใช้งานแรงงานมีชีวิตอยู่โดยทำให้ทุนเพิ่มขึ้นแต่มีชีวิตอยู่อย่างห่างไกลกับผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้น ในสังคมชนชั้นกลางหากผ่านปัจจุบันไปสู่สังคมคอมมิวนิสต์ ในสังคมชนชั้นกลางขณะนี้ทุนจะเป็นอิสระเป็นของส่วนบุคคลในขณะที่มีชีวิตอยู่ของผู้ใช้งานไม่เป็นอิสระและไม่เป็นส่วนตัว แต่ชนชั้นกลางกลับเห็นว่ากรรมสิทธิ์ สัมเลิกรัฐ สัมเลิกรูปปัจเจกชน เสรีภาพและสิทธิต่างๆ แต่เป็นการสัมเลิกลักษณะส่วนบุคคลของชนชั้นกลาง ความเป็นอิสระของชนชั้นกลางและเสรีภาพของชนชั้นกลาง เสรีภาพที่เห็นกันจึงหมายถึงการอยู่ภายใต้เงื่อนไขในการผลิตของชนชั้นกลาง การค้าเสรี การซื้อขายเสรีที่ไม่ใช่การค้าขายที่เสรีเหมือนยุคกลาง

⁸¹ ibid.

⁸² ibid.,p.282.

มาซค์กล่าวให้ผู้ที่ต้องกลัวการเปลี่ยนแปลงเห็นว่าสภาพในปัจจุบันอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบมาก เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนบุคคล จะเห็นว่าทรัพย์สิน 9 ใน 10 ส่วนอยู่ในมือคนกลุ่มน้อยจึงต้องจัดรูปแบบทรัพย์สินใหม่ ในเงื่อนไขใหม่ ให้ทรัพย์สินส่วนใหญ่เป็นของสังคม⁸³ ทำให้แรงงานไม่อาจถูกเปลี่ยนเป็นทุน เงิน ค่าเช่าในตลาดผูกขาดอีกต่อไป ตัวอย่างคือ เมื่อทรัพย์สินส่วนตัวไม่อาจถูกเปลี่ยนรูปไปเป็นทรัพย์สินของชนชั้นกลางไปเป็นทุน วิธีการเปลี่ยนแปลงก็คือมุ่งไปที่ความเป็นปัจเจกชน (Individual) ของชนชั้นกลางที่จะต้องถูกกำจัดไป ในสังคมคอมมิวนิสต์ไม่มีใครเป็นเจ้าของอำนาจในผลผลิตของสังคม ไม่มีการทำให้แรงงานของผู้ใช้แรงงานที่ต้องอยู่ภายใต้ผู้อื่น

การก่อตั้งสังคมใหม่มนุษย์จะได้เฉพาะทรัพย์สินที่ตนทำขึ้นจากแรงกำลังของตนเท่านั้น โดยกล่าวว่า⁸⁴

"...ในสังคมคอมมิวนิสต์เพื่อยกเลิกทรัพย์สินส่วนบุคคลให้หมดไป จะทำให้การเกียจคร้านหมดไป เมื่อเป็นเช่นนี้ สังคมชนชั้นกลางก็จะพ้นจากการเป็นศูนย์กลางที่พ้นจากความเกียจคร้าน ไม่ใช่ผู้ที่ทำงานแต่ไม่ได้รับอะไรเลยกับผู้ที่สามารถมีโดยไม่ต้องทำอะไร เมื่อไม่มีทุนก็ไม่ต้องมีค่าจ้างแรงงาน..."

ในด้านวิธีการผลิต (Mode of Production) ในสังคมคอมมิวนิสต์ไม่ใช่ผลิตแต่วัตถุที่เป็นแบบเดียวกัน การเกิดผลผลิตทางปัญญาก็มี เมื่อไม่มีชนชั้นของทรัพย์สิน การไม่ปรากฏวัฒนธรรมชนชั้นทำให้คนไม่มีวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ส่วนวัฒนธรรมที่เสียไปคือวัฒนธรรมที่ที่ต้องทำงานเพื่อเครื่องจักร แม้ยกเลิกทรัพย์สินของชนชั้นกลางแล้ว เสรีภาพ วัฒนธรรม กฎหมาย ก็ยังคงดำรงอยู่แต่การผลิตของชนชั้นกลางและทรัพย์สินชนชั้นกลางทำให้ชนชั้นกลางเหมือนหลักการที่มั่นคง (Jurisprudence) ในเจตนารมณ์ของชนชั้นที่มุ่งจัดทำกฎหมายซึ่งมีลักษณะควบคุมเศรษฐกิจเพื่อชนชั้นกลาง ความเห็นแก่ตัวชักนำชนชั้นกลางออกจากกฎหมายธรรมชาติและเหตุผล รูปแบบของสังคมที่ชนชั้นกลางเสนอเกิดจากวิธีการผลิตและในรูปของทรัพย์สิน ความสัมพันธ์ในประวัติศาสตร์ขึ้นกับความก้าวหน้าของการผลิตที่ขึ้นกับกฎเกณฑ์ที่ชนชั้นกลางต้องการ เช่นเดียวกับทรัพย์สินในยุคโบราณ ที่มนุษย์ไม่ยอมรับทรัพย์สินของศักดินา ดังนั้นมนุษย์ก็ต้องห้ามรูปแบบทรัพย์สินของชนชั้นกลางในปัจจุบันด้วย

ขั้นตอนการก่อตั้งสังคมใหม่ต้องล้มล้างชนชั้นกลางเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองใหม่ โดยในขั้นแรกของการปฏิวัติโดยชนชั้นผู้ทำงานจะต้องทำให้ชนชั้นกรรมาชีพขึ้นไปสู่ชนชั้นที่เป็นผู้ควบคุมกฎเกณฑ์และเป็นผู้ชนะในสงครามประชาธิปไตย ชนชั้นกรรมาชีพต้องเป็นใช้อำนาจทางการเมืองสูงสุด (Political Supremacy) ไปล้มล้างทุนทั้งหมดของชนชั้นกลาง ให้ศูนย์กลางเครื่องมือการผลิตทั้งหมดเป็นของรัฐ องค์กรรมาชีพเป็นผู้ควบคุมกฎเกณฑ์และเพิ่มแรงผลิตรวมทั้งหมดเท่าที่เป็นไปได้ ในตอนเริ่มแรกเป็นการไม่ยอมรับสิทธิในทรัพย์สิน ในเงื่อนไขการผลิตของชนชั้นกลางโดยวิธีการจะ

⁸³ ibid.

⁸⁴ ibid.,p.283.

แตกต่างกันไปในเมืองต่างๆ โดยขั้นตอนภายหลังการล้มล้างอำนาจทางการเมืองของชนชั้นกลางมีขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญคือ⁸⁵

1. ต้องยกเลิกทรัพย์สินในที่ดิน ทำให้การเช่าที่ดินทั้งหมดเป็นของรัฐ
2. ใช้ภาษีรายได้ก้าวหน้าอย่างรุนแรงมาก เพื่อสกัดกั้นการเปลี่ยนทุนเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล
3. ยกเลิกสิทธิในการรับมรดก เพราะผู้รับมิได้เป็นผู้ก่อให้เกิด
4. ริบทรัพย์สินทั้งหมดของผู้ที่อพยพไปอยู่ต่างประเทศหรือผู้ที่ไม่เชื่อฟังรัฐบาล
5. อำนาจการสื่อสารเป็นของส่วนกลางและการขนส่งอยู่ในมือรัฐ
6. ศูนย์กลางสินเชื่ออยู่ในมือรัฐ โดยธนาคารแห่งชาติโดยทุนของรัฐ เพื่อให้ทุนเป็นของส่วนรวม
7. ปัจจัยการผลิตทั้งหมดเช่น โรงงานอุตสาหกรรมและเครื่องมือในการผลิตต้องเป็นของรัฐเพื่อจะนำไปสู่การเพาะปลูกในที่ดินที่ทิ้งว่างไว้และการปรับปรุงดิน
8. การใช้แรงงานต้องเท่าเทียมกันทั้งหมดในการก่อตั้งการทำงานในอุตสาหกรรมหรือเกษตรกรรม
9. เชื่อมการเกษตรกรรมกับอุตสาหกรรม โดยยกเลิกระยะห่างในการพัฒนาระหว่างเมืองกับชนบทโดยการกระจายประชากรให้ทั่วเมืองอย่างเท่าเทียมกัน
10. การศึกษาฟรีสำหรับเด็กในโรงเรียนสาธารณะ ยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก เชื่อมโยงการศึกษา

กับการผลิตในโรงงาน การก่อตั้งสังคมนิยมวินิสต์ต้องใช้กำลังล้มล้างเท่านั้น เมื่อทุกส่วนพัฒนาระยะระหว่างชนชั้นที่ไม่ปรากฏ ผลผลิตทั้งหมดอยู่ในมือของชาติ ที่อำนาจมหาชนจะทำให้ลักษณะทางการเมืองหมดไป⁸⁶ เพราะอำนาจทางการเมืองเป็นอำนาจขององค์กรชนชั้นผู้ปกครอง คอมมิวนิสต์ต้องเปิดเผยข้อเรียกร้องนี้ ซึ่งในท้ายที่สุดต้องใช้กำลังเพียงอย่างเดียวในการล้มเงื่อนไขของสังคมให้กฎเกณฑ์ของชนชั้นสิ้นไหวไปด้วยความกลัวโดยการปฏิบัติของคอมมิวนิสต์ ชนชั้นกรรมาชีพไม่มีอะไรที่ต้องสูญเสีย แต่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ได้โลกแห่งชัยชนะ

กรรมสิทธิ์ (Ownership) ทางกฎหมายในทฤษฎีของมาร์กซ์⁸⁷ คือ อำนาจเด็ดขาดในการจัดการทรัพย์สิน ซึ่งปรากฏในรูปของครอบครัวในการทำฟาร์มเป็นแบบฉบับ ประกอบด้วยสิ่งต่างๆมากมายไม่เพียงแต่บ้าน อุปกรณ์การทำงาน ของสะสม แต่ยังรวมถึงการทำงานและผลผลิต การบริโภค การตลาด และครอบครัวด้วย โดยเห็นว่าความคิดในแง่กฎหมาย เรื่องกรรมสิทธิ์มีพื้นฐานมาจากเศรษฐกิจที่เพียงพอก่อน แต่เศรษฐกิจได้พัฒนาไปที่ละเอียดละน้อยและได้ทำให้ความหมายกรรมสิทธิ์เปลี่ยนแปลงไปด้วย เป็นการมองกรรมสิทธิ์ในแบบที่มีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของสังคม

⁸⁵ ibid.,

⁸⁶ ibid.,p.284.

⁸⁷ W. Friedmann , Legal theory ,p.369.

2.4 ทฤษฎีกฎหมายมหาชนในการควบคุมสิทธิในที่ดิน

2.4.1 ประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชน

ประโยชน์สาธารณะ (Public interest) เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับนิติวิธีในกฎหมายมหาชน โดยนิติวิธีหลักในกฎหมายมหาชน วิธีการแรกเป็นเชิงปฏิเสธการนำหลักกฎหมายเอกชนมาใช้กับปัญหาในกฎหมายมหาชนโดยตรง เนื่องจากความแตกต่างกันในด้าน ฐานะของคู่กรณี เป้าหมายในการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ ฯ นิติวิธีหลักที่สองในกฎหมายมหาชน เป็นนิติวิธีในเชิงสร้างสรรค์ ที่สร้างขึ้นจากความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล กฎหมายมหาชนที่ดีคือกฎหมายมหาชนที่สามารถสร้างคุณภาพของทั้งสองสิ่ง ที่ดูเหมือนขัดแย้งกันหรือสวนทางกันให้ได้คุณภาพ หากให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะมากเกินไป อาจเป็นการเพิ่มอำนาจฝ่ายปกครองนำไปสู่กฎหมายอภิสิทธิของฝ่ายปกครอง การใช้อำนาจตามอำเภอใจ การเสื่อมของนิติรัฐและสิทธิเสรีภาพค่อยๆหายไป หรือให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพมากเกินไป ฐานะรัฐก็อาจลดลงเท่ากับเอกชนขัดกับหลักการก่อตั้งรัฐเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ประโยชน์สาธารณะก็อาจเหมือนกับประโยชน์ส่วนตัว การบริหารงานรัฐเพื่อส่วนรวมก็เป็นไปได้ยาก

ศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ให้ความหมาย ประโยชน์สาธารณะ (Interest general) ว่า⁸⁸ เป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของมหาชน ส่วน อำนาจมหาชน เป็นวิธีดำเนินการให้รัฐมีอำนาจเหนือปัจเจกชน เพื่อดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าหมาย ทำให้กฎหมายมหาชนมีวัตถุประสงค์โดยตรงและเป็นวัตถุประสงค์หลักในการตอบสนองความต้องการในประโยชน์สาธารณะ อันต่างกับกฎหมายเอกชนที่ประโยชน์สาธารณะเป็นประโยชน์ทางอ้อม อาจกล่าวได้ว่า ประโยชน์สาธารณะคือ การตอบสนองความต้องการของผู้อื่นส่วนใหญ่ที่ไม่ใช่ผู้ดำเนินการนั่นเอง

รองศาสตราจารย์ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้ความหมายว่า⁸⁹ ประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน (Public interest) คือความต้องการอันร่วมกันของราษฎร เช่นความต้องการความมั่นคงเกี่ยวกับชีวิต ทรัพย์สิน ร่างกาย ความกินดีอยู่ดี ซึ่งจะมีได้ต่อเมื่อประเทศสงบเรียบร้อย มีความมั่นคง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความเจริญรุ่งเรืองทางวิชาการ เหล่านี้เป็นประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน และประโยชน์มหาชนมิใช่ผลรวมความปรารถนาของความต้องการของราษฎรแต่ละคนเสมอไป เพราะประโยชน์บางประการของราษฎรบางครั้งเป็นปรปักษ์กับประโยชน์มหาชน ราษฎรอาจกระทำการกระทบกระเทือนประโยชน์มหาชนได้ และต้องไม่เข้าใจว่าประโยชน์มหาชนคือส่วนที่เกี่ยวข้อง

⁸⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ นิติธรรม ,2538) หน้า 234.

⁸⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "สิทธิ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม," วารสารกฎหมาย 17 (กรกฎาคม-กันยายน 2540) : 1-3

ชื่อกับ นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลคณะใด ความปรารถนาและการกระทำของรัฐบาลอาจไม่ใช้การแสดงออกซึ่งประโยชน์มหาชนทุกกรณี

ลักษณะของประโยชน์สาธารณะประกอบด้วย 2 องค์ประกอบคือ⁹⁰

1. ประโยชน์สาธารณะ ต้องแสดงถึงความต้องการของคนในสังคมที่ตรงกัน และมากขึ้นเรื่อยๆ อันจะทำให้ความต้องการของแต่ละคนกลายเป็นความต้องการของส่วนรวมมากขึ้นได้
 2. ประโยชน์สาธารณะจึงแตกต่างกับประโยชน์ส่วนบุคคล (Interest private) หรือประโยชน์ของกลุ่ม (Interest collective)
2. ประโยชน์สาธารณะยังต้องตอบสนองความต้องการของคนอื่นส่วนใหญ่ในสังคม ซึ่งแสดงให้เห็นวัตถุประสงค์ของประโยชน์สาธารณะชัดเจนมากขึ้น

องค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาประโยชน์สาธารณะ ในการพิจารณาความต้องการของคนหมู่มากเป็นภาวะอัตวิสัย (Subjective) อาจทำให้เป็นภาวะวิสัยโดยรัฐสภาหรือศาลปกครองเป็นผู้ชี้ขาด เพราะความต้องการของคนส่วนใหญ่เป็นเรื่องจิตใจเป็นอัตวิสัย ต้องให้รัฐสภาที่ประกอบด้วยตัวแทนประชาชน เป็นผู้ชี้ขาดโดยการออกกฎหมายมา ดังนั้นกฎหมายจึงเป็นสิ่งที่บ่งถึงประโยชน์สาธารณะ⁹¹ ในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะต้องพิจารณากฎหมายที่ตราขึ้น ประกอบกับเจตนารมณ์ผู้ร่างประกอบกัน แม้ว่าอาจใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันออกไป อาจเป็น ประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การกินดีอยู่ดี หรือรัฐสภาอาจไม่ได้แสดงออกโดยตรง อาจมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้พิจารณาประโยชน์สาธารณะแทนอาจแสดงออกโดยการบัญญัติกฎหมายกำหนด อำนาจหน้าที่หน่วยงานนั้น เช่นอำนาจหน้าที่ส่วนราชการ หรืออำนาจหน้าที่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งบางครั้งอาจกำหนดไว้กว้างขวาง จนเกิดปัญหาในการพิจารณาจึงอาจต้องให้ศาลปกครองชี้ขาด ว่า เป็นประโยชน์สาธารณะ หรือ ประโยชน์ส่วนตัว ศาลจะพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมาย และเจตนารมณ์ของผู้ร่างเปรียบเทียบกับลักษณะกิจกรรมและวัตถุประสงค์ของกิจกรรม ตามสภาพเศรษฐกิจสังคมในเวลานั้น หากเป็นไปได้เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นหลักแม้เอกชนคนใดอาจได้ประโยชน์ด้วยก็ไม่ใช่ เมื่อเป็นประโยชน์สาธารณะแล้ว ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องตอบสนอง ไม่อาจใช้ดุลยพินิจได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประโยชน์สาธารณะนั้นแสดงออกโดยกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น เป็น อำนาจหน้าที่ ในกฎหมายมหาชน อันแตกต่างจากสิทธิในกฎหมายเอกชนที่ถือว่าเป็นเสรีภาพในการใช้

⁹⁰ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ , กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, หน้า 335.

⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 338.

ขอบเขตของประโยชน์สาธารณะกว้างขวางสุดแต่รัฐสภาจะกำหนดในกฎหมาย แต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของประโยชน์สาธารณะ ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป จากเสรีนิยม ปังเจกชนนิยม ไปสู่สังคมนิยมที่เรียกร้องให้รัฐสภาเข้าแทรกแซงจึงมีการตรากฎหมายรับรองประโยชน์สาธารณะใหม่ๆ เช่นการช่วยเหลือราษฎรที่เป็นเกษตรกรในที่ดินทำกินในปัจจุบัน ประโยชน์สาธารณะทางเศรษฐกิจเริ่มเป็นที่ยอมรับมากขึ้น ซึ่งขอบเขตอาจแบ่งตามเวลาหรือยุคสมัยซึ่งมีความสัมพันธ์กับประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากกาลเวลาเปลี่ยนไปทำให้ลักษณะประโยชน์สาธารณะเปลี่ยนไป ตามสถานที่หรือผู้มีหน้าที่ดำเนินการ ที่อาจแบ่งเป็นการจัดทำประโยชน์สาธารณะโดยฝ่ายปกครองในระดับชาติ ระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่น ลักษณะประโยชน์สาธารณะจึงมีลักษณะสัมพัทธ์ (Relative) ไม่ขึ้นอยู่กับ เนื้อหา เวลา สถานที่ ที่เปลี่ยนแปลงไปตามวิวัฒนาการของสังคม วัตถุประสงค์ในประโยชน์สาธารณะจึงไม่หยุดนิ่ง จึงขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของความคิด ความรู้สึก ของคนในยุคต่างๆ ที่แสดงออกมาว่า คาดหวังอะไรจากชีวิตในสังคมขณะนั้น

หลักการใช้หลักประโยชน์สาธารณะเพื่อควบคุมสิทธิ เสรีภาพในกฎหมายมหาชน มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ⁹²

1. ประโยชน์สาธารณะต้องใช้ในขอบเขตของกฎหมายมหาชนและการกระทำของฝ่ายปกครอง เนื่องจากรัฐและฝ่ายปกครองมีอยู่เพื่อประโยชน์ของสมาชิกในสังคม คือประโยชน์สาธารณะ การกระทำของรัฐและหน่วยงานของรัฐ จึงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น แนวคิด ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นพรมแดนกว้างที่สุดของการใช้กฎหมายมหาชน ดังนั้นแนวคิดในการบัญญัติกฎหมายมหาชนจึงประกอบไปด้วยแนวคิดเรื่อง ประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้น

2. ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง และการกระทำทางปกครอง หากใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์ หรือใช้อำนาจโดยบิดผันโดยฝ่ายปกครองมิได้ทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ จะต้องมีการเพิกถอนนิติกรรมนั้น หรือหากมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้วแต่ไม่ดำเนินการ ฝ่ายปกครองต้องใช้ประโยชน์สาธารณะเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจ เมื่อต้องตัดสินใจและดำเนินการ ฝ่ายปกครองจะดำเนินการเกินประโยชน์สาธารณะที่ตนมีหน้าที่มิได้ หากประโยชน์สาธารณะสองอย่างขัดกัน ฝ่ายปกครองต้องประสานประโยชน์สาธารณะเข้ากันให้ดีที่สุด

⁹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 342.

2.4.2 สิทธิ เสรีภาพของประชาชน

ความหมายของสิทธิ เสรีภาพ⁹³ สิทธิ (Right) คืออำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เป็นต้นว่า อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการบางอย่างให้เกิดประโยชน์แก่ตน ส่วนเสรีภาพ (Liberty) คือภาวะของมนุษย์ ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น ภาวะอันปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยว ชัดขวาง เป็นอำนาจของบุคคลในการที่จะกำหนดตนเอง (Self - Determination) เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่มนุษย์มีอยู่เหนือตนเอง ในขณะที่สิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลใช้ในความสัมพันธ์กับผู้อื่น ทั้งสิทธิและเสรีภาพเป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคล แต่แตกต่างกันในสาระสำคัญ คือ สิทธิเป็นอำนาจของบุคคลในการที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำโดยเฉพาะเจาะจงให้เกิดประโยชน์แก่ตน เสรีภาพเป็นอำนาจของบุคคลในอันที่จะกระทำการในสิ่งที่ตนประสงค์และไม่กระทำในสิ่งที่ตนประสงค์จะทำ บางครั้งมีการใช้คำว่า สิทธิกับเสรีภาพ ปนๆกันไป โดยเรียกสิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์แต่ละคนจะมีในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ ว่า สิทธิมนุษยชน (Human Right) ในสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน เรียกสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่า สิทธิขั้นพื้นฐาน (Basic Rights หรือ Fundamental Constitutional Rights) สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐาน มักเป็น สิทธิในเสรีภาพ (Right of Liberty)

รัฐเสรีประชาธิปไตย จัดทำรัฐธรรมนูญโดยได้รับแรงบันดาลใจจากลัทธิปัจเจกชนนิยม ที่มนุษย์เกิดมาทุกคนมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ในอันที่จะกำหนดชะตากรรมตนเองได้ด้วยตนเอง และสามารถเช่นนี้จะมีได้ก็ต่อเมื่อ แต่ละคนมี แคนแห่งเสรีภาพ (Sphere of Individual Liberty) ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย จึงรับรองสิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์จะมี โดยมักเรียกว่า สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (fundamental Right Liberties)

แต่ในทุกประเทศและทุกยุคสมัยถือกันว่า สิทธิในร่างกายและทรัพย์สินเป็นแก่น (Core) ของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน แต่ในการรับรองสิทธิเสรีภาพ รัฐจะรับรองสิทธิเสรีภาพอย่างไม่มีขอบเขตจำกัดไม่ได้ ไม่มีรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยรัฐใดในโลกที่รับรองสิทธิเสรีภาพด้านต่างๆแก่ราษฎรไว้อย่างสมบูรณ์ (Absolute) ปราศจากเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดๆ แต่เพื่อประโยชน์ในอันที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้คนหรือในการรักษาประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน รัฐย่อมมีอำนาจบังคับราษฎรกระทำการบางอย่าง หรือห้ามกระทำการบางอย่างได้⁹⁴

⁹³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

(กรุงเทพ : สำนักพิมพ์ วิทยุชน ,2543), หน้า 7.

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

แต่เดิม รัฐธรรมนูญ ของรัฐเสรีประชาธิปไตยมักบัญญัติรับรองเสรีภาพเป็นส่วนใหญ่ รับรองสิทธิน้อย ต่อมานักวิจารณ์สังคมโดยเฉพาะพวกมาร์กซิสต์-เลนินนิสต์ วิจารณ์ว่า ภายใต้งบฏทางเศรษฐกิจ เฉพาะผู้มีฐานะดีเท่านั้นที่จะมีเสรีภาพได้จริงๆ ผู้ยากไร้ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่แทบไม่มีความสามารถใช้เสรีภาพได้เลย ดังนั้นต่อมา จึงมีการบัญญัติรับรองสิทธิของราษฎรในการที่จะเรียกร้องสิทธิประโยชน์บางประการจากรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันมาตรฐานในการดำรงชีพขั้นต้นแก่ผู้ด้อยโอกาสในสังคม เพื่อให้อยู่ในวิสัยที่จะใช้เสรีภาพได้เหมือนกับคนที่มีฐานะดี สิทธิเหล่านี้รวมเรียกว่า สิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจ (Social and Economic Right)

สิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายของราษฎรในอันที่ให้อำนาจรัฐจัดทำบริการสาธารณะ แต่เนื่องจากการจัดทำดังกล่าว จำเป็นต้องใช้งบประมาณมาก รัฐที่มีฐานะทางเศรษฐกิจยังไม่พร้อม จึงยังไม่บัญญัติสิทธิเช่นนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญหมวดเดียวกับสิทธิและเสรีภาพ แต่แยกไปบัญญัติไว้ในหมวด ที่เรียกว่า แนวนโยบายแห่งรัฐ (Directive principles policy) มีฐานะเป็นเพียงแนวทางสำหรับตรากฎหมายและบริหารราชการแผ่นดิน หรือเป็นพันธกรณีทางการเมืองให้รัฐสภาและรัฐบาลปฏิบัติจัดทำเท่าที่กระทำได้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิฟ้องร้องรัฐแต่อย่างใด

สถานะของสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมาย สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง เป็นคุณค่าสูงสุดซึ่งองค์กรต่างๆของรัฐทุกองค์กรต้องเคารพและให้ความคุ้มครองบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่รองรับสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งมีได้เป็นเพียง คำประกาศ อุดมการณ์ของรัฐ แต่หากเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับโดยตรง (Self-executing) แก่องค์กรของรัฐ⁹⁵ มีค่าเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญก็มีได้มีเจตนาที่จะรับรองเพียงเท่าที่บัญญัติไว้เท่านั้น เพราะตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมมีอย่างบริบูรณ์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรมาระบุไว้ เว้นแต่เป็นที่สงสัย หรือมีความจำเป็นจึงนำมาบัญญัติไว้อย่างแจ่มชัด ดังนั้น สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็มีได้ลบล้างสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลมีอยู่แล้วโดยกำเนิด⁹⁶

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 26 กล่าวว่า การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และในมาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง จึงทำให้สิทธิ เสรีภาพมีฐานะเป็น

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

⁹⁶ ไพศาล กุมาลยวิสัย, "วิจารณ์กฎหมาย," วารสารดุลพินิจ 4 (ตุลาคม- ธันวาคม 2511) : 96-97 อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ วิญญูชน ,2543), หน้า 32.

บทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่มีผลใช้บังคับโดยตรง หากต้องมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรับรองไม่ และหากรัฐธรรมนูญรับรองและให้ความคุ้มครองเสรีภาพแก่ราษฎรด้านใดแล้ว ราษฎรย่อมใช้เสรีภาพด้านนั้นได้เต็มที่ องค์กรของรัฐจะห้ามการใช้โดยอ้างว่าไม่มี การตรากฎหมายรับรองมิได้

สิทธิและเสรีภาพอาจแบ่งเป็นประเภทต่างๆ ได้ตามหลักเกณฑ์ที่ใช้จำแนก⁹⁷ เป็น 3 ประเภท

1. การจำแนกตามเนื้อหา โดยอาศัยวัตถุประสงค์แห่งสิทธิและเสรีภาพเป็นเกณฑ์ แบ่งเป็น 6 ประเภท สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิเสรีภาพในทางความคิดและการแสดงออกซึ่งความคิด สิทธิเสรีภาพทาง เศรษฐกิจ สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม สิทธิเสรีภาพทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในอันที่จะได้ รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

2. การจำแนกโดยกำเนิด แบ่งได้ 2 ประเภท

2.1 สิทธิมนุษยชน (Human Right) เป็นสิทธิเสรีภาพที่คิดค้นขึ้นมาแต่กำเนิด และไม่อาจถูก พรากไปได้ โดยไม่เป็นการทำลายความเป็นมนุษย์ของราษฎร เช่น สิทธิในทรัพย์สิน แนวความคิดที่ มองว่ามนุษย์เกิดมามีสิทธิและเสรีภาพบางประการที่จะใช้ยื่นผู้อื่นหรือสังคมได้นี้ มีมาตั้งแต่ปลายยุค กรีก แต่ได้พัฒนาและมีอิทธิพลใน ค.ศ.18 โดย จอนส์ ลอค ที่ว่า มนุษย์หันหน้าเข้าหากันทำสัญญา ประชาคม จัดตั้งสังคมการเมืองและรัฐบาลขึ้น เพื่อคุ้มครองชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ให้มีประสิทธิภาพ มากกว่าในสภาวะธรรมชาติ สิ่งที่มนุษย์ตกลงกันมอบให้แก่สังคมการเมืองรัฐบาล ได้แก่ อำนาจในอันที่ จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายธรรมชาติเท่านั้น ส่วนใน ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพและทรัพย์สินนั้น มนุษย์ยังคงสงวนไว้แก่ตนมิได้ยอมสละไปดังนั้นรัฐและองค์กรของรัฐ จึงมีอำนาจอย่างจำกัด หาก รัฐบาลล้ากลายสิทธิเหล่านี้ตามอำเภอใจก็เท่ากับกระทำเกินขอบเขตอำนาจของตน ราษฎรจึงไม่จำเป็นต้อง เคารพเชื่อฟังรัฐบาลอีกต่อไป ซึ่งมีผลต่อการจัดทำเอกสารทางรัฐธรรมนูญต่อมา เริ่มจาก Bill of Right 1776 ของรัฐเวอร์จิเนีย คำประกาศอิสรภาพของอเมริกา 1776 ปฏิญญาว่าด้วยมนุษยชนและพลเมือง ฝรั่งเศส 1789 ปฏิญาสากลว่าด้วยมนุษยชน 1948 สิทธิมนุษยชนเป็นคุณลักษณะประจำตัวมนุษย์ ทุกคน เป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่เป็นของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ ซึ่งสิทธิและเสรี ภาพเหล่านี้มีมาตั้งแต่ก่อนที่มนุษย์จะก่อตั้งรัฐ ไม่มีมนุษย์ผู้ใดสละสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้โดยชอบ และ ไม่มีใครทำลายสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้

2.2 สิทธิพลเมือง (Citizen Rights) คือสิทธิในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนา รมย์ของรัฐหรือเป็นบรรดาสิทธิเสรีภาพทางการเมือง ซึ่งสิทธิพลเมืองจะมีได้ต่อเมื่อภายหลังก่อตั้งรัฐแล้ว เท่านั้น แต่ก็ถือกันว่า สิทธิพลเมืองนี้เป็นสิทธิและเสรีภาพที่สืบต่อมาจากสิทธิมนุษยชน

⁹⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, หน้า

3.การจำแนกตามการใช้ได้เป็น

3.1 สิทธิเสรีภาพในมโนธรรม (Liberty of conscience) หรือสิทธิเสรีภาพในทางความคิด เป็นสิทธิเสรีภาพที่สมบูรณ์ (Absolute) ใช้ได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด

3.2 สิทธิเสรีภาพทางการกระทำ (Liberty of action) คือสิทธิเสรีภาพ ในอันที่จะกระทำ ซึ่งอาจกระทบต่อประโยชน์ของผู้อื่นและสังคม รัฐจึงต้องจัดระเบียบในการใช้

ผู้ทรงสิทธิเสรีภาพ ผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ จำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ สิทธิมนุษยชน และสิทธิพลเมือง สิทธิพลเมืองเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ผู้ทรงสิทธิของพลเมือง ต้องเป็นผู้มีสัญชาติของรัฐเท่านั้น ไม่มีรัฐใดในโลกที่ยอมรับให้คนต่างด้าวที่อาศัยในราชอาณาจักรไม่ว่าชั่วคราวหรือถาวร มีสิทธิทางการเมืองได้⁹⁸ ผู้ทรงสิทธิมนุษยชน แม้ในทางทฤษฎีแล้ว ความเป็นมนุษย์คือคุณธรรมเพียงประการเดียวของการมีสิทธิมนุษยชน ดังนั้นมนุษย์ทุกคน ไม่ว่าจะอยู่ที่ใดย่อมมีสิทธิมนุษยชนติดตัวอยู่เสมอ แต่ย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญของประเทศของตน เพราะรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐย่อมกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐตนกับคนสัญชาติตน ไม่ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคนต่างด้าว สิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองตามรัฐธรรมนูญของคนต่างด้าวจะมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญของประเทศตน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 หมวด 3 ที่มักกล่าวว่า บุคคลย่อมมีสิทธิหรือ บุคคลย่อมมีเสรีภาพ จึงหมายถึงชนชาวไทยเท่านั้น เข้าใจเป็นอย่างอื่นไม่ได้ นอกจากนี้ผู้สัญชาติไทย และชนชาวไทยนี้ ยังรวมถึงนิติบุคคลสัญชาติไทยด้วย เว้นแต่สิทธิเสรีภาพที่โดยสภาพแล้วจะมีได้เฉพาะแต่บุคคลธรรมดาเท่านั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆของรัฐเองและระหว่างองค์กรรัฐกับราษฎร ผู้มีหน้าที่เคารพสิทธิและเสรีภาพได้แก่องค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ

การจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย มักบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรไว้ 2 ลักษณะ⁹⁹

1. รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองอย่างสมบูรณ์ (Absolute) ไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใด

2. รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองอย่างสัมพัทธ์ (Relative) คือรัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จำกัดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นๆในภายหลังได้ เฉพาะสิทธิเสรีภาพในมโนธรรมเท่านั้นที่รัฐธรรมนูญรับรองให้อย่างสมบูรณ์ แต่สำหรับสิทธิเสรีภาพในการกระทำ ไม่ได้บัญญัติรับรองอย่างสมบูรณ์ เนื่องจากการอยู่ร่วมกันในสังคม จำเป็นที่แต่ละคนจะใช้สิทธิเสรีภาพกระทำการใดๆที่กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพผู้อื่นหรือต่อประโยชน์ส่วนรวมมิได้ ผู้ปกครองจึงต้องมีอำนาจจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของราษฎรแต่ละคนเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน , หน้า 15.

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 20.

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจ เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า หลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) หรือหลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด¹⁰⁰ กล่าวกันว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง จะมีขึ้นและดำรงอยู่ตลอดไปไม่ได้โดยปราศจากหลักนิติรัฐ เฉพาะแต่รัฐที่มีการปกครองประชาธิปไตยเท่านั้น ที่ควรแก่การเรียกว่า นิติรัฐ หรือที่กฎหมายปกครองเรียกว่า หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (Principle of the legality of administration action) โดยหลักแล้วบุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพที่จะกระทำการอย่างใดๆตามใจปรารถนา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะทำได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งมีมาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 39 มาตรา 44 เป็นบทควบคุมให้การกระทำฝ่ายปกครองที่กระทบสิทธิเสรีภาพต้องเป็นการกระทำที่กฎหมายให้อำนาจไว้ การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป เพราะในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น ผู้ปกครองที่แท้จริงคือกฎหมายไม่ใช่มนุษย์ (Government of Laws ,not of Man) หลักนิติรัฐตามความหมายที่ว่า รัฐบาล หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือการควบคุมดูแลรัฐบาล กระทำการใดๆที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องกระทำในขอบเขตที่กำหนด กฎหมายจึงเป็นทั้งที่มา และข้อจำกัดของอำนาจ

ที่มาของอำนาจที่จำกัดสิทธิเสรีภาพอาจแบ่งได้ดังนี้¹⁰¹

1. กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารกระทำการ ได้แก่ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดเท่านั้น โดยตีความตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representation Democracy) เพราะว่าการจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตย หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการกระจาย (Distribution) การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐกระทำการทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร ทางตุลาการ ให้องค์กรของรัฐต่างองค์กรใช้เพื่อมิให้มีการรวมศูนย์กัน ในการจัดระเบียบการใช้อำนาจนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 3 กล่าวว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี สืบตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การใช้อำนาจทางรัฐสภาเป็นการที่ทรงตรากฎหมายขึ้นตามคำแนะนำยินยอมของรัฐสภาคือพระราชบัญญัติ และเป็นการตราขึ้น โดยความยินยอมของผู้แทนปวงชน ที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา 149 กล่าวว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ส่วนพระราชกำหนดแม้เป็นกฎหมายชั่วคราว แต่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องนำเสนอต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้า เพื่อให้รัฐสภาพิจารณา

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

2. กฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการนอกจากจะมีที่มาจากพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดซึ่งเป็นแหล่งที่มาแล้ว อาจมาจากพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับอื่นๆที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

3.หลักทั่วไปในรัฐธรรมนูญ ได้แก่¹⁰²

3.1หลักแห่งความเสมอภาค (Principle of Equality Before the Law) เป็นสิทธิของราษฎรที่จะได้รับบริการปฏิบัติจากร้อยอย่างเท่าเทียมกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 5 ประชาชนชาวไทยไม่ว่าแหล่งกำเนิด เพศ หรือศาสนาใดย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน และ มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในทางกฎหมาย หลักแห่งความเสมอภาคนี้ไม่ได้บังคับให้องค์กรต่างๆของรัฐปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเดียวกัน แต่ต้องบังคับให้ปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน เฉพาะบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่านั้น ที่องค์กรของรัฐปฏิบัติเป็นอย่างเดียวกัน แต่การที่แยกบุคคลออกเป็นประเภทและปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันออกไปเรียกว่า การปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกัน (Different Treatment) เช่นการห้ามแยกบุคคลโดยศาสนา ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 38 หรือห้ามแยกบุคคลโดยเรื่องอื่นๆ เช่น มาตรา 30 เพราะความแตกต่างกันในเรื่อง เชื้อชาติ เพศ อายุ ฐานะทางเศรษฐกิจ โดยปราศจากเหตุผลที่รับฟังได้ (Reason Objectivement Plausible) ถือเป็น การเลือกปฏิบัติซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญเมื่อฝ่ายบริหารต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักแห่งความเสมอภาค เมื่ออาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติออกกฎหมายลำดับรอง เช่นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ จำเป็นต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บท

3.2 หลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) เป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ในอำนาจที่บังคับให้ผู้ใช้อำนาจ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจที่บังคับให้ผู้ใช้อำนาจ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างเหมาะสม พอประมาณ หลักแห่งความได้สัดส่วนประกอบด้วย 3 หลักการย่อย

1. หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) หรือหลักความสัมฤทธิ์ผล (Principle of Appropriateness) มาตรการกฎหมายที่ฝ่ายบริหารใช้ ฝ่ายบริหารต้องใช้วิจารณญาณเลือกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีเท่านั้น เป็นความสัมพันธ์เชิงเหตุกับผล ระหว่างมาตรการที่ออกใช้กับสิ่งที่กฎหมายให้อำนาจ ต้องเลือกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เป็นไปสมเจตนารมณ์ได้ หากใช้ไปแล้วเกิดผลเป็นอย่างอื่น ก็เป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of power)

2.หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) มาตรการที่ฝ่ายบริหารนำออกใช้ มีผลกระทบต่อ สิทธิเสรีภาพของราษฎรมากน้อยแตกต่างกัน ต้องตัดสินใจเลือกมาตรการที่มีความรุนแรง

¹⁰² เรื่องเดียวกัน , หน้า 85.

น้อยที่สุด เนื่องจากความต้องการรากฐานของหลักการนี้ตั้งอยู่บน พื้นฐานในระหว่างสิ่งทีเลวร้ายสองสิ่ง ที่จำเป็นต้องเลือก บุคคลควรเลือกสิ่งทีเลวร้ายน้อยกว่า และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ นอกจากกฎหมายให้อำนาจไว้และทำได้เท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้

3.หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of proportionality in the narrow sense) เพื่อใช้ให้เกิดความสมดุลระหว่างความเสียหายของเอกชนกับประโยชน์ที่มหาชนได้รับ จากการดำเนินการตามมาตรการ ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องชั่งผลดีผลเสียของแต่ละมาตรการว่าจะให้ประโยชน์มหาชนมากน้อยคุ้มกับความเสียหายที่เกิดขึ้น แม้กฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารใช้บังคับได้ทุกมาตรการ แต่หากก่อความเสียหายแก่เอกชนมากกว่าประโยชน์มหาชนจะพึงได้รับ ฝ่ายบริหารต้องละเว้นการใช้อำนาจเช่นนั้น

4. กฎหมายประเพณี¹⁰³ (Customary Law)

เป็นความประพฤติและปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอติดต่อกันมานานจนกลายเป็นอุปนิสัยร่วมของคนในสังคม (Social habit) และสาธารณะชนเกิดความรู้สึกร่วมกันว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องและจำเป็นต้องปฏิบัติตาม (Opinion Jurist) ในกฎหมายมหาชน กฎหมายประเพณีจะใช้บังคับในฐานะข้อจำกัดอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใดฉบับหนึ่งเท่านั้น ไม่นำมาใช้บังคับในฐานะแหล่งที่มาของอำนาจกฎหมายประเพณี

5.หลักกฎหมายทั่วไป¹⁰⁴ (General principle of law) แต่เนื่องจากนักนิติศาสตร์ไทยยังไม่ได้พัฒนาหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นมาเป็นเครื่องมือ เพราะนักกฎหมายส่วนใหญ่ยังยึดติดกับตัวบทกฎหมาย โดยลืมนึกไปว่าแท้ที่จริงแล้ว ตัวหนังสือมิใช่กฎหมายแต่ความคิดหรือเจตนารมณ์ที่ตัวหนังสือแสดงออกต่างหากที่เป็นกฎหมาย หลักกฎหมายทั่วไปเช่น นิติกรรมทางปกครองต้องไม่ผลย้อนหลัง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 102-103.

ลักษณะกฎหมายที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องมีลักษณะที่สำคัญ 5 ประการ¹⁰⁵

1.กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป โดยกฎหมายต้องมีผลใช้บังคับทั่วไป ไม่ใช่มุ่งหมายบังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือผู้ใดโดยเฉพาะ เพราะหลักแห่งความเสมอภาคบังคับว่า บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน การบัญญัติกฎหมายให้ปฏิบัติต่อบุคคลใดให้แตกต่างจากบุคคลอื่นอาจขัดกับหลักความเสมอภาค หากปราศจากเหตุผลซึ่งวิญญูชนรับฟังได้

2.กฎหมายต้องมีความแน่นอน ชัดเจนเพื่อความแน่นอนชัดเจนเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นและขาดมิได้แก่ราษฎรที่จะสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพกระทำการต่างๆ ได้ ความไม่แน่นอนทำให้ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการเพราะผลกฎหมายอาจทำให้ได้หรือเสียประโยชน์ เป็นการประกัน ความมั่นคงในนิติฐานะ (Legal security) แต่เป็นการที่เป็นไปมิได้ที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายให้มีความชัดเจนแน่นอน ถึงขนาดสามารถกำจัดดุลยพินิจให้หมดไปจากการบริหารรัฐกิจ เพื่อไม่ให้เกิดความยุติธรรมเฉพาะกรณี ฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้เปิดช่องให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลยพินิจในการบังคับใช้กฎหมายได้บ้าง เพราะเป็นวิธีการเดียวที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปด้วยความยุติธรรม

3.กฎหมายต้องไม่มีผลบังคับย้อนหลัง การใช้กฎหมายต้องมีการประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าก่อนนำไปใช้บังคับและจะใช้กฎหมายบังคับแก่การกระทำที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงแล้ว ก่อนวันประกาศใช้มิได้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 39 การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ย่อมหมายถึง บทบัญญัติของกฎหมายในเวลากระทำการ พู๊ด อ่าน เขียน ฯ มิได้หมายถึงกฎหมายที่จะมีในภายหน้า เพราะเป็นหลักประกันที่รัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน หากจะรวมถึงกฎหมายภายหลัง ประชาชนจะทราบได้อย่างไร และบทบัญญัตินี้ก็จะไม่มีประโยชน์ที่จะบัญญัติไว้ต่อไป

4.กฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการได้สัดส่วน โดยมาตรการที่กฎหมายออกใช้บังคับต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสม โดยสามารถดำเนินการให้เกิดผลตามความประสงค์ที่จะให้เกิดขึ้นจริง มิเช่นนั้นจะเป็นการ จำกัดสิทธิและเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งจะกระทำมิได้ และมาตรการที่ใช้ต้องจำเป็นและกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด นอกจากนี้ยังต้องเกิดประโยชน์แก่มหาชนมากกว่าเกิดผลเสียต่อสังคม

5.กฎหมายต้องไม่กระทบกระเทือนต่อ สาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 6 ที่บทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ เป็นการที่กฎหมายจิดวงสิทธิและเสรีภาพของราษฎร โดยกำหนดเงื่อนไขให้ราษฎรต้องปฏิบัติ ก่อนใช้สิทธิ เสรีภาพ ใช้อย่างเคร่งครัด จนถึงขนาดแทบไม่มีผู้ใดสามารถปฏิบัติได้ กฎหมายที่จิดวงยอมล้ำเข้าไปกระทบสิทธิ เสรีภาพ ซึ่งมีผลไม่ต่างกับกฎหมายที่ตัดสิทธิเสรีภาพ

¹⁰⁵ เรื่องเดียวกัน , หน้า 40-46.

หลักเสรีภาพในทรัพย์สิน ความเป็นอิสระในทรัพย์สินหรือที่ดินมาจากหลักเกณฑ์ใน หลักศีลธรรมของพระผสมกับปรัชญาของคานส์ และเฮเกลในทฤษฎีกฎหมาย จากนักคิดทั้งหมดที่ผสมผสานกัน แต่ทฤษฎียังคงเป็นในแง่ร้าย¹⁰⁶ การแยกระหว่างทรัพย์สินกับแรงงานซึ่ง Renner ได้อธิบายไว้ ทรัพย์สินในเงื่อนไขสมัยใหม่ มักจะหมายถึงการควบคุมแรงงานของประชาชนและชีวิต เช่นเดียวกับ Thurman Arnold ในหนังสือชื่อ Myth of Corporation Personality ที่ประยุกต์ใช้กับแนวคิดในรัฐธรรมนูญดั้งเดิมของอเมริกา ในเรื่องการล่วงละเมิดทางทรัพย์สินไม่ได้

การยอมรับในเรื่องเสรีภาพในทรัพย์สิน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งเห็นว่าเป็นหลักประชาธิปไตย ซึ่งขัดแย้งกับสังคมนิยม ที่ยอมรับไม่ให้อำนาจเหนือผลผลิตเพราะเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับชุมชน แต่ประชาธิปไตยสมัยใหม่ การปรับปรุงแก้ไขสิทธิส่วนบุคคลเพิ่มขึ้น เป็นหน้าที่ของสังคมที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับชุมชนในทุกแห่งจะถูกลดความรุนแรงของเสรีภาพในทรัพย์สินด้วยความรับผิดชอบของสังคม

การจำกัดขอบเขตในทรัพย์สินมีหลายวิธีแตกต่างกัน¹⁰⁷ อาจใช้ ภาษี อำนาจ การเวนคืนและการตอบแทนอย่างยุติธรรม ซึ่งเป็นตัวอย่างของการจำกัดเสรีภาพในทรัพย์สินซึ่งเป็นที่ยอมรับและใช้โดยทั่วไป และมีวิธีอื่น ในการแทรกแซงในการใช้ทรัพย์สินซึ่งกำลังเติบโตในสังคมคือ กฎหมายที่ใช้ในเรื่องอุตสาหกรรม ที่ดิน หรือสัญญาว่าจ้าง เป็นการพัฒนาสถานะทางกฎหมาย ในประเทศส่วนใหญ่ รัฐและศาล นำเอาไปใช้ปรับกับการแก้ไขเรื่องสิทธิในทรัพย์สิน ในอเมริกา แนวคิดเรื่องสิทธิในสมัยแรกๆ เป็นสิทธิโดยเด็ดขาด ไม่มีเงื่อนไข ซึ่งเป็นเรื่องที่ยิ่งใหญ่สำหรับศาลสูง ติความตามรัฐธรรมนูญ ที่จะตีความอย่างชัดเจน จนเป็นจุดที่ขัดแย้งระหว่างศาลสูงกับสภาองเกรส สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิ่งที่ล่วงละเมิดมิได้ในการตีความตามรัฐธรรมนูญของอเมริกาในสมัยแรกๆ

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เริ่มมีการจำกัดในเงื่อนไข เรื่อง การควบคุมโดยสาธารณะ (Public Control) ในเรื่องทรัพย์สินส่วนบุคคลที่ขึ้นกับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ ในรัฐธรรมนูญเยอรมันฉบับปี 1949 ที่มีผลต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญของอเมริกา อังกฤษและเยอรมันหลังสงครามโลก แนวคิดเศรษฐกิจในลัทธิเสรีประชาธิปไตย โดยเฉพาะ ที่ดิน แร่ธาตุ การผลิต ควรเป็นของสังคมในรูปแบบการควบคุมโดยสาธารณะ โดยให้ค่าชดเชยการใช้ค่าชดเชยเป็นตัวสร้างสมดุลย์ระหว่างผลประโยชน์ของชุมชนกับผลประโยชน์ส่วนบุคคล สิ่งนี้นำไปสู่ปรัชญาการเมืองและเศรษฐกิจ แต่การควบคุมของสังคมในเรื่องทรัพย์สิน โดยกฎหมายอาจจะไม่จำเป็น ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิบัติประชาธิปไตย ระหว่างทุนนิยมประชาธิปไตยของอเมริกากับสังคมนิยมประชาธิปไตยของอินเดียที่แตกต่างกันมากมาย แต่ประชาธิปไตยสมัยใหม่มองว่า สิทธิในทรัพย์สิน เป็นเงื่อนไขหนึ่งของความรับผิดชอบต่อสังคม ความต้องการของสังคม และสมดุลของผลประโยชน์

¹⁰⁶ W. Friedmann , Legal theory ,p.405.

¹⁰⁷ ibid,p.406.

2.5 ประวัติความเป็นมาของสิทธิที่ดินตามกฎหมายไทย

ในยุคบุพกาล ผู้ที่อาศัยอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปัจจุบัน มีทั้งกลุ่มที่อาศัยมาแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์ยุคหินจนถึงยุคโลหะ และยังมีการเคลื่อนย้ายของกลุ่มอื่นจากภายนอกโดยเฉพาะทางใต้ของจีนมาผสมด้วย มีการผสมผสานทางวัฒนธรรมเกิดขึ้น ถิ่นฐานของชนชาติไทย กระจายอยู่ตามลุ่มน้ำสำคัญทางตอนใต้ของจีนแล้วเคลื่อนย้ายไปผสมกลมกลืนกับคนพื้นเมือง¹⁰⁸ สมัยสังคมาก่อนเกษตรกรรมกลุ่มชนบริเวณนี้ ยังชีพด้วยการล่าสัตว์ เก็บอาหาร อยู่กันแบบครอบครัวเดี่ยว แล้วขยายมาเป็นหลายครอบครัว การปกครองใช้แบบ อาวุโสผู้มีอายุมากที่สุดครอบครัวเป็นผู้ปกครอง¹⁰⁹ ไม่อยู่ติดกับที่ดินเป็นลักษณะเผ่าเร่ร่อน ในยุคนี้ความคิดในเรื่องสิทธิในที่ดินยังไม่เกิดเนื่องจากยังไม่ตั้งหลักแหล่ง ยังเร่ร่อนไม่ยึดติดกับที่ดิน

ในยุคชุมชนหมู่บ้าน เป็นลักษณะสมัยสังคเกษตรกรรม ที่อยู่อาศัยติดกับที่ดินนานกว่าสมัยก่อน มีการผลิต การแลกเปลี่ยนกัน หลายๆครอบครัวรวมเป็นหมู่บ้าน เป็นชุมชนเล็กๆกระจายตามลุ่มแม่น้ำต่างๆ

ต่อมาชนชาติไทยเคลื่อนย้ายตัวตามแนวตะวันออก-ตะวันตกเมื่อ 3,000 ปีที่แล้ว โดยผ่านแถบมณฑลยูนนาน กวางสีจนถึงแม่น้ำแดงในเวียดนาม แถบตะวันตกเคลื่อนผ่านแม่น้ำโขง แม่น้ำอิระวดี แม่น้ำสาละวิน จนถึงอัสสัมในอินเดีย ต่อมาจึงเคลื่อนตัวลงมาทางเหนือได้ เป็นไทยสยาม ตั้งถิ่นฐานทางภาคอีสานในไทย¹¹⁰ บริเวณที่หลอมหมู่บ้านที่มีลักษณะต่างๆให้เป็นชนชาติไทยสมัยแรกๆคือบริเวณแอ่งสกลนคร ในเขตชุมชนบ้านเชียงอายุ 3,000 ปี เป็นหมู่บ้านเกษตรกรรม อยู่แบบครัวเรือนเดี่ยว มีอาชีพเกษตรกรรม ล่าสัตว์ หาปลา ทำเครื่องปั้นดินเผาต่อมารู้จักนำโลหะมาใช้ แล้วพัฒนาเป็นแคว้นศรีโคตรบูร ที่มีเวียงจันทน์เป็นศูนย์กลาง ต่อมาเกิดชุมชนในแหล่งต่างๆ เช่นบริเวณแอ่งโคราช อายุ 2,500 ปี ชุมชนหมู่บ้านในภาคกลาง อายุ 2,500 ปี ในด้านตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา บริเวณจังหวัดกาญจนบุรี ที่สภาพแวดล้อมเป็นป่าหาที่ลุ่มยาก ชุมชนหมู่บ้านพัฒนาโดยการทำไร่เลื่อนลอย ภาคเหนือชุมชนอายุ 2,000 ปี ตั้งหลักแหล่งอยู่ในที่สูงตลอดเวลาและเพิ่งย้ายลงมาที่ราบเมื่อ 1,000 ปีมานี้เอง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰⁸ ธิดา สาระยา, "วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสุโขทัย," ใน ศิลปวัฒนธรรมฉบับพิเศษ : พลิกประวัติศาสตร์สุโขทัย. สุจิตต์ วงษ์เทศ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2540), หน้า16.

¹⁰⁹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 7-10 (กรุงเทพฯ :โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529), หน้า 61-65.

¹¹⁰ ธิดา สาระยา. ศิลปวัฒนธรรมฉบับพิเศษ : พลิกประวัติศาสตร์สุโขทัย, หน้า 17-21.

การเกิดขึ้นของชุมชนเมืองประกอบด้วย 2 ปัจจัย คือการผลิตข้าวแบบ ฟลัดไรซ์ (FLOOD RICE) จนเกินความต้องการของชุมชน ทำให้ไม่ต้องเคลื่อนย้าย และการมีทรัพยากรธรรมชาติ เช่น เกลือ แร่เหล็ก ดินอุดมในการตั้งชุมชน

ใน พุทธศตวรรษที่ 6-7 การเกิดเมืองในแอ่งสกลนครและแอ่งโคราช มีแบ่งเป็นกลุ่มชนเผ่าพันธุ์ มีหัวหน้าปกครองอย่างอิสระแก่กัน ต่อมาเกิดการติดต่อกับบ้านเมืองตะวันตกโดยเฉพาะอินเดีย กรีก โรมัน การได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมอินเดียทำให้ใน พุทธศตวรรษที่ 7 เป็นต้นมา เจ้าเมืองหรือผู้ปกครองซึ่งเดิมเป็นเพียงหัวหน้าเผ่าหรือชุมชนมีฐานะเป็นกษัตริย์¹¹¹ แบ่งเป็นชนชั้นปกครองและชนชั้นถูกปกครอง การขยายตัวของเมืองเกิดจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจโดยเกิดจากปัจจัยภายใน คือผลิตอาหารได้พอเพียงและมีทรัพยากรดึงดูดให้เข้ามาตั้งถิ่นฐาน โดยมีการติดต่อกับโลกภายนอกเป็นแรงกระตุ้นให้พัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง ในภูมิภาคนี้เอเชียพเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลัก การจัดการชลประทานเป็นสิ่งจำเป็น มีการชลประทานในระดับหมู่บ้าน คัดเลือกคนขึ้นมาทำหน้าที่ดูแลโดยราษฎรมอบอำนาจให้เป็นหัวหน้า เป็นผู้แบ่งปันที่ดินให้กับสมาชิกในสังคม ต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลง โดยหัวหน้าบิดเบือนประเพณี โดยอ้างว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของตน คนในชุมชนต้องเสียส่วยเป็นสิ่งของหรือแรงงานให้กับหัวหน้าเป็นลักษณะการแลกเปลี่ยนกันและกัน¹¹² ต่อมาเมืองขยายตัวขึ้น หัวหน้าชุมชนมีหน้าที่เป็นนักรบป้องกันศัตรูภายนอก หัวหน้ามาจากระบบเครือญาติสร้างความมั่นคงให้แก่ตนเอง โดยการสืบสายโลหิต สืบต่ออำนาจปกครองเป็นตระกูลๆ ไปในลักษณะรัฐชนเผ่า (CHIEFDOM) เป็นการเปลี่ยนลักษณะที่ดินของเผ่าเปลี่ยนมาเป็นของประมุขหัวหน้าเผ่าแทน ในยุคนี้ทำให้เห็นพัฒนาการสิทธิที่ดินเปลี่ยนจากของชุมชนมาเป็นของเผ่าแทน

พุทธศตวรรษที่ 8-12 เป็นต้นมาเกิดรัฐในลักษณะนครรัฐ (CITY STATE) ในดินแดนบริเวณนี้ประกอบด้วยแคว้นศรีเกษตร แคว้นลังกาสุกะ แคว้นทราวดี แคว้นอิสานบุระ แคว้นจัมปา ลัทธิศาสนาแตกต่างกันไปโดยกลุ่มเมืองที่นับถือพุทธศาสนาคือกลุ่มชีกตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยาคือทวารวดี ที่มีเมืองนครชัยศรี เมืองละโว้ ในพุทธศตวรรษที่ 14-15 ทางภาคเหนือก็เกิดกลุ่มเมืองในกลุ่มน้ำปิง

พุทธศตวรรษที่ 17 บรรดารัฐเล็กๆในไทยมีการรวมตัวกันทางการเมืองและวัฒนธรรมแยกเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มสยามประเทศคือรัฐทางลุ่มน้ำเจ้าพระยาทางตะวันตกกับกลุ่มละโว้ทางตะวันออกของเจ้าพระยา ตั้งอยู่ท่ามกลาง สองอาณาจักรใหญ่คือ พุกามทางตะวันตก กับกัมพูชาทางตะวันออก

¹¹¹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 7-10 , หน้า 82.

¹¹² เรื่องเดียวกัน , หน้า 89.

สิทธิที่ดินในยุคนี้ ร. แลงการ์ด นักประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เห็นว่า ก่อนยุคสุโขทัย ที่ดินยังไม่มีเจ้าของ ยังเป็นกรรมสิทธิ์ของชุมชนอยู่ ต่อมามีการอาศัยเพาะปลูก เกิดมีผู้เป็นเจ้าของที่ดิน แต่ที่ดินยังไม่ตกเป็นของคณันั้น แต่เป็นของชาติกุล มีการแบ่งปันที่ดินระหว่างครัวเรือนในระยะเวลาสั้นๆ ต่อมาการแบ่งปันขยายเวลานานขึ้น จนเลิกการแบ่งปันที่ดิน ที่ดินจึงเป็นของร่วมกันของครอบครัวหลายๆครอบครัวรวมกันเป็นชาติกุล มีประมุขเป็นหัวหน้า ประมุขเป็นผู้ถือที่ดินทั้งหมด¹¹³

เมืองสุโขทัยเกิดจากไทยสยามพวกหนึ่งเคลื่อนย้ายผ่านแอ่งสกลนคร ไปทางตะวันตกผ่านลุ่มน้ำยม ลุ่มน้ำ่าน แถบจังหวัดอุตรดิตถ์ในช่วง 500 ปีก่อนคริสตกาล ก่อนจะกลายเป็นพวกที่ก่อให้เกิดบ้านเมืองแคว้นสุโขทัยในช่วงพุทธศตวรรษที่ 16-17¹¹⁴

เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีถือครองที่ดินกับชนชาติไท ที่อยู่นอกประเทศไทย ก็มีลักษณะแนวความคิดไปในทางเดียวกัน โดยเดิมมีแนวคิดที่ดินเป็นของประมุข ชาวบ้านเป็นแต่ผู้อาศัย มีการแบ่งปันกัน ต่อมานานเข้า ชุนนางที่ได้รับที่ดินถือว่าตนเป็นเจ้าของที่ดิน ไม่ยอมเวนคืนที่ให้ประมุขแบ่งปันใหม่ แม้อำนาจประมุขมีอยู่ และยังรักษาสีทธิเหนือพื้นดิน ประเพณีการแบ่งปันที่ดินก็ไม่เป็นที่นิยมแล้ว ทำให้ราษฎรเกิดความคิดว่ามีสิทธิในที่อยู่อาศัยเป็นเวลานาน โดยถือเอาว่า นอกจากผู้เป็นประมุขแล้วไม่มีผู้ใดมีอำนาจในที่ดินดีกว่าตน¹¹⁵ ลักษณะเช่นนี้คงมีสาเหตุมาจากการไม่ต้องอพยพเร่ร่อน อยู่ติดกับที่ดินและการใช้อำนาจปกครองแบ่งปันที่ดินให้ทำประโยชน์ ทำให้ได้ใช้ที่ดินยังชีพเป็นเวลานานจนมีความคิดว่าที่ดินนั้นเป็นของผู้ทำประโยชน์ ส่วนชนชาติไทยนั้นในลุ่มน้ำเจ้าพระยา สันนิษฐานกันว่าประเพณีการแบ่งปันที่ดิน สูญหายไปนานแล้วตั้งแต่ก่อนสถาปนากรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี¹¹⁶

สิทธิในที่ดินจึงเริ่มจากเป็นของชุมชน โดยมีหัวหน้าชุมชนควบคุมดูแล แบ่งปัน ต่อมาเปลี่ยนแปลงไปสิทธิในที่ดินเป็นของประมุขของชุมชนที่จะดูแลและแบ่งปันที่ดิน ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ในแง่อำนาจปกครองกับอำนาจในที่ดินจะเห็นได้ว่าสิทธิในที่ดินก็ยังเป็นของส่วนรวมเช่นเดิม โดยประมุขเป็นผู้ใช้อำนาจถือครองแทน สิทธิในที่ดินเอกชนยังไม่เป็นสิทธิเด็ดขาดเพราะยังต้องเวนคืน แบ่งปันกันใหม่

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹³ ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2536), หน้า 295-296.

¹¹⁴ ศรีศักดิ์ วัลลิโกดม "ชาวสยามที่เวียงจันทร์และอีสานเหนือเป็นผู้สร้างแคว้นสุโขทัย," ใน ศิลปวัฒนธรรม ฉบับพิเศษ : พลิกประวัติศาสตร์สุโขทัย. สุจิตต์ วงษ์เทศ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2540), หน้า 73-92.

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 304.

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 310.

ลักษณะเศรษฐกิจและวัฒนธรรมในยุคนี้พลังการผลิตและความสัมพันธ์ในการผลิต เกี่ยวข้องกับการทำนาข้าวเป็นหลัก โดยตั้งถิ่นฐานอยู่ในที่ลุ่ม ต่อมาวิวัฒนาการเข้าสู่สังคมที่เป็นรัฐ โดยมีชุมชนหมู่บ้านไทยเดิมเป็นพื้นฐาน ทำให้มีโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมเป็นแบบชุมชนบุพกาล หมู่บ้านเป็นเจ้าของร่วมกันในที่ดินของหมู่บ้าน¹¹⁷ ชิเกฮารุ ทานาเบ (Shigeharu Tanabe) ได้ศึกษาชุมชนไทลื้อ ในสิบสองปีนนา แล้วสรุปว่า มีการครอบครองที่ดินโดยชุมชนส่วนรวมและมีการแบ่งปันที่ดินใหม่เป็นระยะๆ (Repartition) เพื่อความเท่าเทียมกันของสมาชิกในหมู่บ้าน

เนื่องจากดินแดนบริเวณสุโขทัย เคยถูกรครอบครองโดยชนชาติมอญและเขมร ก่อนที่จะตั้งตนเป็นอิสระได้ในสมัยสุโขทัย สังคมบริเวณนี้โดยเฉพาะเขมรได้รับอิทธิพลการปกครองในลัทธิพราหมณ์มาก่อนมีการแบ่งประชาชนเป็นชนชั้นวรรณะ มีกษัตริย์และพราหมณ์เป็นผู้ปกครองมีช่างฝีมือ พ่อค้า ไพร่ และทาสเป็นกำลังการผลิตในสังคมมาก่อน แต่ในสังคมไทยยุคก่อนอยุธยาได้มีการพัฒนาผ่านสังคมทาสด้วยพัฒนาการด้านการผลิตของตนเองเช่นเขมร อิทธิพล ประเพณีทาส มาจากสังคมเขมร เดิมในปลายยุคกสิกรรมของชนชาติไทย ก่อนเข้าสู่การผลิตแบบศักดินา รูปแบบการจัดตั้งทางสังคม ได้เปลี่ยนจากหน่วยตระกูลมาเป็นหน่วยบ้านหรือเมืองแล้วคืออำนาจปกครองเปลี่ยนจากการกำหนดด้วยตระกูลหรือสายโลหิตทางญาติ มาเป็นกำหนดด้วยอาณาเขตที่ขึ้นกับนายบ้านหรือกัวบ้าน หลายบ้านขึ้นกับเมืองและเปลี่ยนระบบการผลิตเป็นระบบศักดินาเมื่อเมืองขยายตัวขึ้น โดยมีการแบ่งลำดับชั้นของผู้ผลิต¹¹⁸

ในยุคศักดินา ตั้งแต่ สังคมสุโขทัย (พ.ศ. 1780-1991)จนถึงรัตนโกสินทร์ สมัยรัชการที่ 5

ในยุคสุโขทัยเมื่อพุกามและกัมพูชาเสื่อมอำนาจลงจากการรุกรานภายนอก ก่อนหน้านั้น กัมพูชาได้รับอิทธิพลจากศาสนาพราหมณ์ ที่กษัตริย์ต้องการแสวงหาความเป็น พระราชาธิบดี ที่เป็นราชาเหนือราชาทั้งปวงจึงสนับสนุนการเกิดเมืองและขยายความสัมพันธ์ทางการเมืองโดยถวายพระธิดาให้เมืองอื่น พ่อขุนผาเมืองเจ้าเมืองราด มีธิดาขอมเป็นมเหสี เมื่อพ่อขุนศรีนามนำถมบิดาพ่อขุนผาเมืองที่ครองสุโขทัยซึ่งเดิมอยู่ในอำนาจเขมร สิ้นพระชนม์ พ่อขุนผาเมืองต้องแย่งชิงสุโขทัยกับ ขอมสมมาด โขลนถลาง จึงต้องร่วมกับพ่อขุนบางกลางท่าวเจ้าเมืองบางยาง จึงยึดสุโขทัยได้ แล้วให้พ่อขุนบางกลางท่าวเป็นกษัตริย์ และพระราชทานนามที่ขอมมอบให้แก่ตนว่า " ศรีอินทราทิตย์ "ให้ด้วย จึงเป็นการเริ่มรัฐของชนชาติไทยที่เป็นอิสระภาพในช่วงที่เขมรกำลังสิ้นอิทธิพลอำนาจและรัฐต่างๆเริ่มเป็นอิสระ

¹¹⁷ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา , ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2543), หน้า 16.

¹¹⁸ จิตร ภูมิศักดิ์, สังคมไทยลุ่มน้ำเจ้าพระยาก่อนสมัยอยุธยา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไม่งาม,2519), หน้า 314-317.

ความคิดทางการเมืองสมัยสุโขทัยมาจากลัทธิฮินดู ที่เชื่อว่ากษัตริย์เป็นอวตารของพระเจ้าและศาสนาพุทธทั้งมหายานและหินยาน ที่เชื่อว่า อาณาจักรเป็นรูปจำลองของจักรวาล กษัตริย์เป็นพระเจ้าได้ เพราะบุญบารมีดังในอัครกัญญสูตร ที่มีกษัตริย์แบบมหาชนสมมุติขึ้น¹¹⁹ แนวคิดนี้พบในไตรภูมิพระร่วงของพระมหาชรรณราชลิไทย ปี พ.ศ.1888 ทำให้เห็นว่าสุโขทัยรับแนวคิดดังกล่าวจากเขมรไว้ อย่างหนักแน่น ซึ่งก่อนหน้านี้อันในการปกครองช่วงแรกๆที่ตั้งตนเป็นอิสระการปกครองคล้ายลักษณะเผ่าที่มีหัวหน้าเผ่าเรียกว่า ขุนเป็นหัวหน้า ก่อนที่ผู้ปกครองจะค่อยๆเปลี่ยนสถานะภาพมาเป็นพญาและเป็นกษัตริย์ในแบบธรรมราชาในตอนท้าย ระบบการปกครองไม่ชัดเจน มีการแบ่งงานเป็น 4 ประเภท เมืองคูแฉะราชธานี วังคูแฉะราชสำนัก คลังคูแฉะค่าใช้จ่าย นาคูแฉะการทำไร่นา การปกครองแบบพ่อขุนมีในสมัยแรกๆเท่านั้น อาจเป็นเพียง 3 รัชกาลต้นเท่านั้น ก่อนจะกลายเป็นกษัตริย์แบบธรรมราชา เพราะขุนโดยทั่วไปไปหมายถึงหัวหน้า หรือผู้ปกครองของชุมชน พ่อขุนหมายถึงผู้เป็นใหญ่เหนือขุนจำนวนหนึ่ง ภายหลังกษัตริย์ ต่อมาได้ชื่อว่าธรรมราชา อันเป็นแนวคิดพุทธแบบหินยาน แนวคิดดั้งเดิมในไตรภูมิพระร่วง อันมีต้นตอมาจากพระสูตรที่ถือว่า ผู้ปกครองเป็นสมมุติราชาหรือมหาชนสมมุติ หรือพระมหามติ ในความหมายที่ว่า ประชาชนยินยอมพร้อมใจเลือกขึ้นทำหน้าที่ปกครองควบคุมสังคม กับทรงมีสถานะเป็นกษัตริย์ หรือขัตติยะเพราะเป็นผู้ที่มีหน้าที่ป็นที่นาหรือที่ดินให้แก่ประชาชน

ในยุคนี้ สิทธิในที่ดินทั้งหมดเป็นของกษัตริย์ การเกิดขึ้นของรัฐหรือรัฐในฐานะชุมชนใหญ่ ครอบครองชุมชนหมู่บ้านจำนวนมากไว้เป็นระบบศักดินา ที่กษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในราชอาณาจักรทั้งหมด กษัตริย์แบ่งที่ดินให้ขุนนางและเจ้านายครอบครอง ปัจเจกชนไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน¹²⁰ แม้ชุมชนไทยก่อนสมัยสุโขทัยลักษณะวิธีการผลิตแบบเอเชียที่ปราศจากกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนบุคคลก็ได้เริ่มปรากฏแล้ว เช่น ศักดินาของชาวไทยที่อยู่นอกประเทศไทย ที่ไม่รู้จักรกรรมสิทธิ์ที่ดิน ก่อนสุโขทัย สังคมไทยเดิมก็วิวัฒนาการเข้าสู่ระบบศักดินาด้วยตัวเองอยู่แล้ว ระบบกรรมสิทธิ์เป็นแบบกรรมสิทธิ์ของชุมชน ไม่ใช่ของปัจเจกบุคคล เป็นกรรมสิทธิ์ของชุมชนใน 2 ระดับ คือในระดับหมู่บ้าน ชุมชนหมู่บ้านอ้างเป็นเจ้าของที่ดิน สามารถแบ่งที่ดินให้สมาชิกใหม่ได้และในระดับรัฐที่กษัตริย์อ้างเป็นเจ้าของที่ดินครอบทับหมู่บ้านอีกที ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินไทยจึงต่างจากตะวันตก ที่ตะวันตกที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์เอกชน แต่ระบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของสังคมไทยเป็นระบบแบบชุมชน ผลการเกิดรัฐไทยเช่นนี้ทำให้ชุมชนหมู่บ้านต้องส่งแรงงานในรูปไพร่และส่งผลผลิตในรูปส่วยแก่รัฐ ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน

¹¹⁹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 7-10, หน้า 174-177.

¹²⁰ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย, หน้า 17.

แนวความคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินในสมัยสุโขทัย สังคมไทยเป็นสังคมที่มีทาสแล้ว¹²¹ แต่มิใช่ระบบการผลิตแบบสังคมทาส¹²² สุโขทัยผ่านการผลิตระบบทาสเข้าสู่ระบบศักดินาแล้ว แต่ทาสในสุโขทัยยังไม่มีหลักฐานว่ามาจากแหล่งใดอันต่างจากสมัยอยุธยาที่เป็นทาสสินไถ่¹²³ แนวความคิดทรัพย์สินในสมัยสุโขทัยมาจากอิทธิพลของคัมภีร์ธรรมศาสตร์ ที่มีเนื้อหาคล้ายในอรรถกถาสุตรา โดยอธิบายหลังการเกิดโลกและมนุษย์จนอยู่รวมกันเป็นชุมชนแล้ว ได้มีการตกลงแบ่งข้าวสาธิตกันเป็นชุมชน อันเป็นการยอมรับและสนับสนุนการครอบครองทรัพย์สินในลักษณะของใครของมัน ซึ่งก่อนหน้านี้ข้าวสาธิตจะต้องถูกนำมาแบ่งให้แก่ทุกคนเท่ากัน เป็นการยอมรับในระบบทรัพย์สินส่วนตัวหรือทรัพย์สินของเอกชนว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของข้อตกลงในสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่มนุษย์เริ่มสะสมจนเกินกว่าสมดุศลธรรมชาติจะมีให้ได้ เมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดสิทธิธรรมชาติในทรัพย์สินส่วนตัวแบบตะวันตกแล้ว อาจถือได้ว่าเป็นไปในแนวทางเดียวกัน แต่มีความเห็นแย้งว่าสิทธิในทรัพย์สินเช่นนี้ไม่เป็นสิทธิตามธรรมชาติ แต่เป็นวิธีการตกลงเพื่อแก้ไขปัญหาในการดำรงชีวิตมากกว่า และสิทธิในทรัพย์สินของไทยในแนวพุทธมุ่งเน้นการได้มาซึ่งวัตถุเพื่อความเป็นอนิจจังมากกว่าแนวคิดตะวันตกที่มุ่งไปสู่อุปโภคบริโภคมากกว่า¹²⁴

พยานหลักฐานเกี่ยวกับทรัพย์สินและที่ดินในสมัยสุโขทัย มีเพียงไตรภูมิพระร่วงที่ถือว่าเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญที่สุด และศิลาจารึกที่บอกเล่าเรื่องราว แต่ศิลาจารึกคงเป็นเพียงหลักฐานที่บอกเล่าเรื่องราวในสมัยสุโขทัยเท่านั้นมิใช่ตัวกฎหมาย โดยในศิลาจารึก มีความว่า "... ป่าพร้าวกี่หลายในเมืองนี้ ป่าลาบกี่หลายในเมืองนี้ หมาม่วงกี่หลายในเมืองนี้ หมาขามกี่หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มั่น..." จากข้อความนี้เองที่มีการตีความในทางกฎหมายต่อมาเกี่ยวกับสิทธิที่ดิน

แนวคิดสิทธิที่ดินในประวัติศาสตร์กฎหมาย ทำให้นักประวัติศาสตร์มีความเห็นว่าในสังคมสุโขทัยมีการรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้วแต่ยังไม่มีการรับรองกรรมสิทธิในที่ดิน¹²⁵ เนื่องจากในศิลาจารึกที่กล่าวว่า ใครสร้างได้ไว้แก่มั่น หมายความว่าถึงผลประโยชน์ที่เกิดจากการทำประโยชน์ในที่ดิน นอกจากได้แก่ลูกเจ้าลูกขุนแล้วยังหมายถึงประชาชนด้วย และต่อมากล่าวถึงทิศต่างๆว่ามีป่าหมาก ป่าพลู ไร่นา มีหมู่บ้านเล็ก หมู่บ้านใหญ่ กระจายอยู่ทั่วไป อันเป็นกำลังในการช่วยบุกเบิกป่า เป็นการกล่าวในเชิงให้สิทธิรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน อันตรงกันข้ามกับยุคอยุธยาที่กล่าวรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินในจำนวนการเก็บภาษีอากร ในสมัยนี้ไม่ปรากฏชัดว่า พระเจ้าแผ่นดินได้แจกจ่ายที่ดินให้แก่ราษฎรอย่างไรบ้าง

¹²¹ จิตร ภูมิศักดิ์, สังคมไทยลุ่มน้ำเจ้าพระยา ก่อนสมัยอยุธยา, หน้า 139-144.

¹²² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ศักดินากับพัฒนาการของสังคมไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์หน้าอักษร, 2519), หน้า 22-27.

¹²³ นิธิ เอียวศรีวงศ์, "สังคมและวัฒนธรรมสมัยสุโขทัย" ใน ศิลปวัฒนธรรมฉบับพิเศษ : พลิกประวัติศาสตร์

สุโขทัย . สุจิตต์ วงษ์เทศ, บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2540), หน้า 103.

¹²⁴ จรัญ โฆษณานันท์, ปรัชญากฎหมายไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), หน้า 86

¹²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 103.

ศาสตราจารย์ เสนีย์ ปราโมช ก็เห็นว่าเป็นการรับรองสิทธิในทรัพย์สิน¹²⁶ โดยอ้างว่าในสมัยสุโขทัยยังไม่มีลัทธิเจ้าแผ่นดิน หรือแผ่นดินเป็นของเจ้า ลัทธินี้มีมาขึ้นในสมัยสุโขทัยสมัยหลังซึ่งได้ตราไว้เป็นกฎหมายเบ็ดเสร็จ

จิตร ภูมิศักดิ์ เห็นว่าในยุคสุโขทัยเป็นจุดเริ่มการรับรองกรรมสิทธิ์ที่เกิดจากน้ำพักน้ำแรงของตนซึ่งตรงกันข้ามกับยุคก่อนนี้ และในยุคก่อนสุโขทัยลักษณะการแบ่งปันที่ดินยังไม่ทราบแน่ชัดเพราะไม่มีหลักฐานอ้างอิง¹²⁷ แต่ต่อมามีการแบ่งปันอย่างเป็นระบบตามศักดิ์ของแต่ละคน แต่ไม่ทราบอัตราที่กำหนด เพราะในกฎหมายลักษณะโจร ที่ตราขึ้น พ.ศ.1916 ที่กล่าวถึงการปรับไหมว่าปรับกันตาม "ศักดิ" คือปรับกันตามศักดินา แต่การแบ่งปันที่ดินอย่างมีระเบียบของสุโขทัย คงอยู่ในระยะเพิ่งเริ่มต้น เพราะราชายังเป็น "พ่อขุน" อยู่ ก่อนจะพัฒนาฐานกษัตริย์ให้สูงขึ้น โดยพิจารณาจากชื่อที่ต่อมาเป็น "พระเจ้าแผ่นดิน" ดังที่ปรากฏในกฎหมายลักษณะโจร

ร. แลงกาด์ เห็นว่าตามที่ดินของชนเชื้อชาติไทย นอกประเทศ เมื่อเทียบกับในศิลาจารึกเมืองสุโขทัย ขุนรามคำแหงและพระเจ้าลิไท ผู้สืบราชสมบัติต่อมา ซึ่งน่าจะได้อธิบายว่าเป็นเจ้าของอาณาเขตคงเดียวกัน¹²⁸

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ เห็นว่า ในสมัยสุโขทัยไม่ได้ระบุถึงการเข้าทำกินในที่ดินของราษฎร แต่เมื่อราษฎรได้เข้าทำกินแล้ว สิทธิในที่ดินเป็นของผู้นั้น แต่ไม่ทราบว่าสิทธิในที่ดินมีขอบเขตเช่นไร¹²⁹ อาจเป็น กรรมสิทธิ์ สิทธิในสิ่งปลูกสร้างเหนือพื้นดิน สิทธิครอบครอง ฯ

แต่มีนักกฎหมาย มีความเห็นว่า ราษฎรไม่มีสิทธิในที่ดินมีเพียงสิทธิทำประโยชน์บนที่ดินเท่านั้น คือ พระยานิติศาสตร์ไพศาล มีความเห็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินว่า¹³⁰

"..อย่างไรก็ดีในเรื่องนี้ เสด็จในกรมหลวงราชบุรี ฯ ทรงอธิบายว่า เป็นสิทธิระหว่างราษฎรด้วยกันเท่านั้น เพราะในหลวงเป็นพระเจ้าแผ่นดิน ที่ดินทั้งหมดจึงเป็นของพระองค์ท่าน..."

เมื่อพิจารณาปรัชญากฎหมายไทยในยุคสุโขทัย เป็นปรัชญาที่อยู่ภายใต้กระแสอิทธิพลทางศาสนาของอินเดีย กฎหมายหลักในสุโขทัย คือ คัมภีร์ธรรมศาสตร์ ที่เชื่อว่าเข้ามาตั้งแต่สมัยสุโขทัย

¹²⁶ เสนีย์ ปราโมช ,อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์ ,2528), หน้า 33.

¹²⁷ เกร็ก เจ. เรย์โนลด์ส , ความคิดแหวกแนวของไทยและโฉมหน้าศักดินาไทยในปัจจุบัน , แปลโดย ชัยวุฒิ สุสายัณห์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อักษรสาส์น ,2534), หน้า 160-163.

¹²⁸ ร. แลงกาด์ , ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2 , หน้า 313.

¹²⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 60.

¹³⁰ พระยานิติศาสตร์ไพศาล, คำสอนชั้นปริญญาตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2501-2502 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วิริยการพิมพ์, 2502) , หน้า 81.

และเป็นที่มาของกฎหมายในสมัยนี้ โดยรับเอามาจากมอญอีกต่อหนึ่ง ซึ่งวัฒนธรรมอินเดียที่ตกทอดมามีลักษณะ คือ คติการมีกษัตริย์แบบพุทธหรือฮินดู การใช้สำนวนเขียนภาษาสันสกฤต ธรรมเนียมกษัตริย์การสืบสันตติราชสมบัติ และนิยายเกี่ยวกับ รามายณะ มหาภารตะ และการเคารพการเลียนแบบธรรมศาสตร์หรือกฎหมายอันศักดิ์สิทธิ์ของฮินดู โดยนำคัมภีร์มาแก้ไขตัดแปลง ซึ่งมอญนำมาผสมตัดแปลงกับพุทธศาสนา ปรัชญากฎหมายในคัมภีร์ธรรมศาสตร์ของฮินดูอาจจัดเป็นคัมภีร์ทางกฎหมายมิใช่คัมภีร์ทางศาสนาอย่างเดียว เพราะประกอบด้วยชนชั้นทางกฎหมาย ปรัชญากฎหมายอยู่ภายใต้ศาสนาของพราหมณ์ที่ถือว่ากฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของธรรมะอันศักดิ์สิทธิ์ที่พระเจ้าเป็นเจ้าประทานมาให้ ไม่ใช่มนุษย์สร้างขึ้น และอธิบายธรรมะในรูปหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตาม ส่วนความเป็นกฎหมายของธรรมะ เกิดโดยผ่านการรับรองตามประเพณี และองค์การของกษัตริย์ โดยจุดมุ่งหมายของกฎหมายอยู่ที่การรักษาธรรมะ ส่งเสริมให้คนหลุดพ้นจากชีวิตในท้ายที่สุด

เมื่อนำคัมภีร์มาผสมกับพุทธศาสนาในยุคสุโขทัย จึงกลายเป็นปรัชญากฎหมายแบบธรรมเนียม เพราะในสุโขทัยคนนับถือพุทธศาสนา มีการพัฒนาคัมภีร์ในเชิงนิติศาสตร์มากกว่าเดิม เช่น การอธิบายกำเนิดของโลก สังคม อำนาจปกครอง กฎหมาย และทรัพย์สิน โดยการย่ออรรถกถาในพระไตรปิฎก ลงไป การกำเนิดรัฐและการใช้อำนาจรัฐตามคติพุทธศาสนาในพระไตรปิฎกทำให้มองเห็นรากฐานของรัฐและกฎหมายว่ามีรากฐานธรรมะอันเดียวกัน โดยมีจุดมุ่งหมายคือพาราษฎร์ไปสู่ความหลุดพ้น โดยกษัตริย์ทำตัวเป็นโพธิสัตว์ โดยกษัตริย์จะเป็นธรรมราชา ถือทศพิธราชธรรมเป็นศีลธรรมทางการเมือง

ในการพิจารณาปรัชญากฎหมายในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง ต้องไม่หลงคิดว่าศิลาจารึกเป็นตัวบทกฎหมาย แท้ที่จริงเป็นเพียงหลักฐานบันทึกเรื่องราวของสังคมเท่านั้น ในศิลาจารึกจะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจปกครองโดยธรรมเป็นหลักสำคัญในการสนับสนุนการเป็นธรรมราชา แต่ในช่วงปลายของสุโขทัย ปรัชญากฎหมายของไทยมีการผสมระหว่างพุทธกับพราหมณ์มากขึ้น และในที่สุดอิทธิพลของพราหมณ์ก็ได้ครอบงำสุโขทัย พร้อมกับการเข้าครอบครองสุโขทัยโดยอยุธยา

สิทธิในที่ดินในสมัยสุโขทัย ที่ดินทั้งหมดจึงเป็นของประมุข ที่ต่อมามีสถานะสูงส่งขึ้นเป็นกษัตริย์โดยอิทธิพลของศาสนาพราหมณ์ แต่หากวิเคราะห์แล้ว จะพบว่า แนวคิดสิทธิในที่ดินของไทย ไม่ใช่เป็นของประมุข ที่ดินยังคงเป็นของส่วนรวมเช่นเดิมแต่ประมุขเป็นผู้ถือแทน และในภายหลังความมั่นคงในสิทธิของที่ดินต้องอาศัยกำลัง อำนาจในการคุ้มครองจึงทำให้ดูเหมือนว่าสิทธิในที่ดินเป็นของประมุข ส่วนสิทธิในที่ดินของประชาชน คงมีเพียงสิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้มาจากแรงงานของตน ในยุคนี้คล้าย กรีก โรมัน เนื่องจากอิทธิพลของศาสนามีผลต่อลักษณะทางเศรษฐกิจและการปกครอง รวมถึงการดำเนินชีวิตมาก

แนวคิดสิทธิที่ดินหากอธิบายในมุมมองด้านเศรษฐศาสตร์ หากอธิบายการเกิดสิทธิในที่ดินในแง่ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายของการเกิดทรัพย์สิน เห็นว่าทรัพย์สินเป็นเรื่องที่ประกอบด้วยสิทธิที่อยู่รวมๆกัน (Property is a Bundle of Right) เป็นสิทธิที่กล่าวถึงสิทธิที่สามารถกระทำได้และสิทธิที่ไม่อาจกระทำได้ สิทธิที่รวมๆกันก่อให้เกิด กรรมสิทธิ์ใน 2 มิติ คือ

- 1.อิสรภาพในสิทธิที่จะกระทำการใดๆต่อทรัพย์สินในฐานะเจ้าของ
- 2.หน้าที่ที่ผู้อื่นถูกห้ามมิให้เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นหรือป้องกันการรบกวนจากผู้อื่นที่เรียกว่า เสรีภาพ

การส่งเสริมการบุกเบิกการทำประโยชน์ในที่ดิน อาจมองในแง่มุมมองทางเศรษฐศาสตร์ในเรื่อง การเกิดทรัพย์สินอธิบายโดยทฤษฎีการแลกเปลี่ยน¹³¹ (Bargaining Theory) ที่การรับรองสิทธิในที่ดินจากผู้ปกครอง ต้องเกิดโดย คุณค่า (Values) ที่แต่ละฝ่ายมองเห็นคุณค่าในการแลกเปลี่ยน เมื่อการเสนอของแต่ละฝ่ายให้คุณค่ามากกว่าคุณค่าที่แต่ละฝ่ายต้องการ จึงเต็มใจในการแลกเปลี่ยนกัน เป็นการร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหา (Cooperation Solution) แต่หากมูลค่าคุณค่าที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสนอ น้อยกว่าที่อีกฝ่ายต้องการการแลกเปลี่ยน ไม่เกิดขึ้นการที่ผู้ปกครองยอมรับผลประโยชน์ที่เกิดจากการสร้างของประชาชน โดยรับรองสิทธิจากการทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อแลกเปลี่ยนกับการลงแรงบุกเบิก ผลประโยชน์ที่ฝ่ายปกครองได้รับจากการทำประโยชน์ทำให้สังคมมีผลผลิตเพียงอย่างเดียว ทำให้สังคมมั่นคงเป็นคุณค่าที่ฝ่ายปกครองพอใจ ในขณะที่ประชาชนผู้ลงแรงบุกเบิกก็ได้รับผลประโยชน์จากผลผลิตที่เกิดขึ้นเป็นคุณค่าที่ตนเต็มใจแลกเปลี่ยนกับการลงแรง

ในสังคมดั้งเดิมก่อนมีรัฐบาลหรือศาล มนุษย์อาศัยอยู่บนแผ่นดิน โดยอาศัยสิทธิเรียกร้องด้านศีลธรรม (Moral Claim) ไม่มีอำนาจใดช่วยปกป้องกรรมสิทธิ์ นอกจากอำนาจกำลังตนเองหรือครอบครัว หรือเผ่าที่มีเจตจำนงร่วมกันในการปกป้อง ด้วยเหตุผลว่า ที่ดินให้คุณค่าบางประการแก่ผู้อาศัย มากกว่ามูลค่าที่ต้องเสียไปในการป้องกัน เป็นคุณค่าที่ขึ้นกับลักษณะที่ดิน ที่อาจใช้อาศัย หรือใช้เพื่อศาสนา

การเริ่มบุกเบิกที่ดินจึงเกิดจาก¹³²

- 1.มูลค่าในการบุกเบิกของที่ดิน ไม่สมดุลกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ
- 2.มูลค่าในการบริหารจัดการสิทธิในทรัพย์สินทั้งระบบมีมูลค่าน้อยกว่าผลรวมราคาของแต่ละคนที่จะปกป้องทรัพย์สินเช่นการจ่ายภาษีที่ดินให้รัฐบาลในการป้องกันที่ดินมีมูลค่าน้อยกว่ามูลค่าที่ตนเองต้องลงทุนปกป้องที่ดินเองจึงมองได้ว่าการที่เอกชนมีสิทธิในที่ดินจะลดภาระผู้ปกครองที่ต้องดูแลที่ดิน

¹³¹ Robert Cooter and Thomas Ulen , Law and Economics, (London ; scott Hafner and company ,1988), pp.91-92.

¹³² ibid.,pp. 94-98.

โดยอาศัย Bargaining Model เราสามารถอธิบายพัฒนาการระบบสิทธิที่ดินของไทยตามลำดับสังคมได้ดังนี้

1. ในรูป รัฐในธรรมชาติ ที่บังคับให้สมาชิกในสังคมต้องจ่ายมูลค่าให้กับอำนาจที่ช่วยปกป้องสมาชิกแม้ว่าไม่เห็นด้วย โดยการก่อตั้งสิทธิเรียกร้องในกรรมสิทธิ์ของสังคม (Ownership Claim) อันมีลักษณะเป็นการไม่ได้ร่วมมือในการแก้ไข (Noncooperative Solution) เพื่อป้องกันผู้ไม่เห็นด้วย ในทฤษฎีทางกฎหมายแล้วพัฒนาระบบสิทธิที่ดินในรูปแบบรัฐธรรมชาติ อยู่ในช่วงยุคบุพกาลหรือรัฐโบราณที่ใช้กำลังอำนาจในการคงอยู่ของสังคม ที่ใช้อำนาจบังคับสมาชิกในสังคม เช่นในสังคมทาสก่อนสมัยสุโขทัย

2. ในรูป การก่อตั้งอำนาจรัฐ ที่จะช่วยคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน เป็นสังคมที่เริ่มเจริญขึ้น เป็นการร่วมมือในการแก้ไขปัญหา (Cooperative Solution) ที่ชักจูงให้สมาชิกในสังคมเห็นชอบด้วยเมื่อมองเห็นมูลค่าจากการร่วมมือกัน แตกต่างจากมูลค่าที่ต้องจ่ายให้กับรัฐในธรรมชาติในการปกป้องทรัพย์สิน การก่อตั้งอำนาจรัฐขึ้นอันเป็นการร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาของสังคม เป็นช่วง สมัยศักดินา หรือสมบูรณาญาสิทธิราช เช่นสังคม สุโขทัย และ อยุธยา จนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี 2475 ที่อาศัยความร่วมมือของสมาชิกในสังคมในรูปแบบต่างๆ

3. ในรูป ข้อตกลง (An Agreement) เป็นผลมาจากข้อดีในการร่วมมือกัน ข้อตกลงนี้เกิดจากสัญญาทางสังคม (Social Contract) ซึ่งรวมถึงกฎหมายพื้นฐานของทรัพย์สินด้วย ส่วนในรูปข้อตกลงแก้ไขปัญหาสังคมของไทยโดยการก่อตั้งสัญญาประชาคมเป็นยุคประชาธิปไตย หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปัจจุบัน

ในยุคอยุธยา (พ.ศ. 1893-2310) เมืองอโยธยาหรืออยุธยาเกิดใน พ.ศ 1893 โดยพระเจ้าอู่ทอง กษัตริย์เมืองสุพรรณบุรีหรือสุพรรณภูมิย้ายมาสร้างเมืองขึ้น ในที่สุดรวมอยุธยาและสุพรรณภูมิ ศรีรามเทพนคร ละโว้ เข้าด้วยกัน ในช่วงนี้ยังไม่ได้เป็นราชอาณาจักรแท้จริง เป็นเพียงรัฐรวมศูนย์ขนาดใหญ่ที่กำลังมีการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหว ไปสู่ความมั่นคง เพราะยังไม่มีโครงสร้างการเมือง การปกครอง ไม่มีการแยกหน้าที่ในการบริหารปกครอง ระหว่างทหารกับพลเรือน ตำแหน่งเสนาบดีก็มีเพียง จตุสดมภ์ ในส่วนภูมิภาคก็แบ่งเป็น เมืองหลวงกับเมืองลูกหลวงที่ให้พระญาติไปปกครอง

ภายหลังได้รวมแคว้นสุพรรณภูมิ สุโขทัย อยุธยา เข้าด้วยกัน ปี พ.ศ 1991 เป็นศูนย์กลางการเมืองที่แท้จริงในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ การตีเขมรได้ในตอนตั้งอยุธยาใหม่ๆทำให้ผู้ปกครองนำเอาแบบแผนทางการเมืองของเขมรมาใช้โดยเฉพาะคติพราหมณ์เกี่ยวกับกษัตริย์ โดยเฉพาะความคิดลัทธิเทวราชา ที่ปฏิรูปการปกครองใหม่ แยกทหารออกจากพลเรือน นำระบบศักดินามาตราเป็นกฎหมาย บริการราชการแผ่นดินรวมอำนาจอยู่ภายใต้กษัตริย์¹³³

¹³³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ,กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 7-10 ,หน้า 147-181.

แนวความคิดเทวราชาในอยุธยาที่สังคมไทยได้รับมาก่อนสมัยอยุธยาแล้วและสุโขทัยก็ได้รับแนวคิดด้วย¹³⁴ โดยแสดงรูปแบบแนวคิด 2 แบบ เมื่อพิจารณาตั้งแต่ชื่อเมือง การเลือกที่ตั้งของเมือง ชื่อ กษัตริย์ รูปแบบการปกครอง ฯ คือแนวคิดในตระกูลอินทร์อันเป็นความเชื่อของชุมชนไทยลุ่มน้ำกกคือ พระอินทร์เป็นเทวดาสูงสุดเป็นหัวหน้าเทวดา 32 องค์ที่เคยเป็นสหายเมื่อเป็นมนุษย์ เลือกหัวหน้าขึ้นปกครองตำแหน่งเป็นอินทร์ ปกครองจันทน์พิน้อง เช่นชุมชนไทยแต่เดิม รัฐแต่ละแห่งมีฐานะเท่ากัน รวมอยู่ด้วยความสามัคคีเกี่ยวพันกันทางเครือญาติ แนวคิดตระกูลรามตามคติฮินดูที่ว่าพระรามเป็นอวตารของพระนารายณ์ ผู้ปกครองจึงเป็นเทพเจ้า แนวคิดนี้แพร่หลายในกลุ่มน้ำยม (สุโขทัย) ลุ่มน้ำเจ้าพระยา (อยุธยา) ราชธานีไทยใช้ชื่อ อโยธยาอันเป็นเมืองหลวงของพระราม และนามกษัตริย์ มักนิยมใช้นาม "รามธิบดี" แทบทุกพระองค์ แนวคิดนี้มีความสัมพันธ์เป็นพิเศษต่ออยุธยา เพราะเป็นแนวคิดที่สถาปนาอาณาจักรให้เป็นหนึ่งเดียว มีผู้ปกครองสูงสุดคนเดียว ไม่ใช่ระบบบ้านพี่เมืองน้องมีผู้เห็นว่าสุโขทัยก็ได้รับแนวความคิดตระกูลราม แต่ด้วยอิทธิพลของพุทธศาสนาทำให้ผู้ปกครองสุโขทัยนำเอารูปธรรมราชามาห่อหุ้มไว้¹³⁵

ระบบศักดินามาตกลึกแข็งตัวในสมัยอยุธยา เมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ตรากฎหมายศักดินาขึ้น อ้างสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด จัดแบ่งคนไทยเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มข้าราชการ เชื้อพระวงศ์ ที่มีศักดินาตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไป และกลุ่ม ไพร่หรือชาวนา ศักดินาต่ำกว่า 400 ไร่ลงมา สังคมไทยจึงเริ่มมี 2 ชั้นแต่ยังไม่แตกต่างกันชัดเจน ซึ่งระบบศักดินาไทยนี้มีความแตกต่างจากระบบฟิวด์ของยุโรป¹³⁶ คือ

"...รัฐศักดินาไทยแตกต่างจากระบบฟิวด์ของยุโรป เพราะครอบหมูบ้านแต่ภายนอก ไม่ได้แบ่งที่ดินให้เจ้าศักดินาเป็นเจ้าของ ไม่มีเจ้าของที่ดินที่เป็นเจ้าของคฤหาสน์ (Manor) ในชนบท รัฐหรือข้าราชการไทย ไม่ได้ลงไปจัดการผลิตในหมู่บ้าน ไม่เหมือนระบบฟิวด์ยุโรปที่มีชนชั้นผู้ดี (The Gentry) จัดการเพาะปลูกในที่ดินที่ตนเองรับผิดชอบชัดเจนในระบบแมนเนอร์ รัฐศักดินาไทยอย่างเป็นทางการเป็นผู้เดียวของชีวิต ที่ดิน การค้าต่างประเทศ แต่ในความเป็นจริงแล้วการแทรกแซงของรัฐในสังคมมีจำกัด ชุมชนแบบบุพกาลในหมู่บ้านยังคงสืบเนื่องต่อมา เพียงแต่ต้องส่งส่วยแรงงาน และส่งของแก่รัฐ รัฐพอใจรับส่วย ไม่รู้สึกว่าจะจำเป็นต้องเข้ามาจัดการการผลิต..."

¹³⁴ จิตร ภูมิศักดิ์, สังคมไทยลุ่มน้ำเจ้าพระยาก่อนสมัยอยุธยา, หน้า 342-395.

¹³⁵ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 7-10, หน้า 182.

¹³⁶ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย, หน้า 40.

แม้ไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนว่ารูปศักดินาไทยมีมาตั้งแต่เมื่อใด แต่เชื่อว่าเป็นระบบที่มีมาก่อนและวิวัฒนาการตลอดมาจนปรากฏเป็นรูปแบบในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ ที่ออกกฎหมายเกี่ยวกับศักดินาคือ พระอัยการตำแหน่งนาพลเรือน นาทหารหัวเมือง ค.ศ.1998 โดยได้กำหนดศักดินาตามฐานะในสังคม และตามตำแหน่ง ซึ่งการตีความตัวเลขที่นาว่าเป็นสิทธิและอำนาจในการครอบครองที่นาหรือไม่ และเกี่ยวข้องกับฐานะทางสังคมหรือไม่ ในปัจจุบันนักประวัติศาสตร์ได้มีความเห็นเป็น 3 กลุ่ม¹³⁷ ดังนี้

1. กลุ่มที่เห็นว่าศักดินาเป็นระบบในสังคมโบราณที่ใช้กำหนดสิทธิหน้าที่ ขอบข่ายความรับผิดชอบ อำนาจ ตั้งแต่ขุนนางจนถึงไพร่ ไม่ใช่เรื่องกรรมสิทธิ์ในที่นา โดยเห็นว่าไม่ปรากฏว่าสังคมไทยได้เคยถือที่ดินกันตามศักดินา ศักดินาเป็นการวัดศักดิ์โดยมาตราวัดที่ดิน และเห็นว่าที่ดินมีใช้สิ่งที่มีค่ามากที่สุด แต่แรงงานมีค่ามากกว่า และในยุคนั้น หากถือกรรมสิทธิ์จริงก็ไม่สามารถหาแรงงานมาทำได้ กฎหมายมักเป็นเรื่องวิวาทในพิชผลไม่ใช่กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งกลุ่มนี้ไม่ได้มองที่วัตถุประสงค์ในการตั้งศักดินาขึ้น ทำให้ระบบศักดินาเป็นระบบที่เกิดขึ้นอย่างลอย ๆ ไม่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับเหตุปัจจัยในสภาพสังคมเศรษฐกิจ

2. กลุ่มที่เห็นว่าระบบศักดินาเป็นระบบที่ว่าด้วยกรรมสิทธิ์และอำนาจในการครอบครองที่นาของบุคคล โดยที่แต่ละคนเป็นเจ้าของได้มากน้อยตามศักดิ์ เห็นว่าในระยะนั้นผู้ทำราชการไม่ได้เบียดเบียนเดือน และที่นาเวลานั้นเป็นสมบัติมีค่ากว่าสิ่งอื่น ๆ ที่คนต้องการ ประกอบกับเพื่อไม่ให้มีการแย่งที่ดิน โดยกำหนดให้คนมีที่ดินมากน้อยตามกำลังยศศักดิ์ จึงตั้งศักดินาขึ้น ศักดินาจึงเป็นเครื่องกำหนดสำหรับประการอื่น ๆ ด้วย โดยเห็นว่าในเริ่มแรกศักดินามีเพื่อครอบครองที่ดิน เพื่อจัดสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่ต่อมาไม่สามารถหาที่ดินที่เหมาะสมและกำลังคนได้ เรื่องที่ดินจึงค่อย ๆ เลือนหายไป เพราะเหตุทำไม่ได้ทางปฏิบัติ คงมีใช้อยู่เพื่อผลในด้านอื่น

3. กลุ่มที่เห็นว่าศักดินาเป็นอำนาจในการครอบครองที่ดิน อันเป็นปัจจัยสำคัญในการทำมาหากิน เป็นระบบที่ตั้งขึ้นเพื่อขูดรีดระหว่างชนชั้น และมีอิทธิพลสะท้อนต่อสังคม การเมืองและวัฒนธรรม โดยความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเป็นไปในลักษณะที่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินขูดรีดชาวนา และชาวนาต้องถูกเกณฑ์แรงงานโดยใช้ระบบการเมืองสนับสนุนคุ้มครองระบบการขูดรีดทางเศรษฐกิจที่มีบทบาทในการแจกจ่ายที่ดิน และใช้ระบบนี้วัดฐานะทางสังคมด้วย ซึ่งปัจจุบัน นักประวัติศาสตร์ไทยมักตีความศักดินาในความเห็นของกลุ่มที่ 2 และที่ 3 ผสมกัน

¹³⁷ ศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล, "ระบบศักดินา," ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ.2484, จัดพิมพ์โดย นาดสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 69-87.

การพิจารณาสิทธิในที่ดินจากกฎหมายในสมัยอยุธยา คือกฎหมายเบ็ดเสร็จ ซึ่งเป็นกฎหมายที่รวบรวมไว้ก่อนก่อตั้งอยุธยา มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งโดยมีการลงศักราชไว้ ในตอนต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่ดิน บทที่ 1 ถึงบทที่ 45 ลงมหาศักราช 1263 เทียบได้กับพุทธศักราช 1886 ก่อนก่อตั้งอยุธยา 7 ปี¹³⁸ ตอนกลางเพิ่มเติมหลังตั้งอยุธยาแล้ว ส่วนตอนท้ายลงมหาศักราช 1156 เทียบได้กับพุทธศักราช 1778 ก่อนสร้างอยุธยาขึ้นร้อยปี

ก่อนตั้งอยุธยา ที่ดินรกร้างว่างเปล่ามีเป็นจำนวนมาก และ ความสัมพันธ์ทางการเมืองที่ยังไม่ซับซ้อน ไม่นั่นคง กษัตริย์เป็นอำนาจศูนย์กลาง ไม่เป็นเทวราชา ประชาชนทั่วไปสามารถบุกเบิกจับจองที่ดินได้ และได้สิทธิในการทำประโยชน์บนพื้นดินนั้น ปรัชญากฎหมายไทยในสมัยอยุธยาได้รับอิทธิพลจากพราหมณ์เมื่ออยุธยาตีเขมรได้ใน พ.ศ.1974 โดยกวาดต้อนพราหมณ์และขุนนางเขมรเข้ามาจำนวนมาก ทำให้ความคิดด้านการเมืองการปกครองและวัฒนธรรมเขมรเข้ามามีอิทธิพลอย่างมาก โดยเฉพาะลัทธิเทวราช โดยต่อมาได้ก่อตั้งระบบศักดินาขึ้น ความเป็นเทวราชาของอยุธยายังคงอ้างทศพิธราชธรรม แต่ไม่มีการนำมาใช้จริง เป็นการนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ทางการเมืองมากกว่า อิทธิพลตามคติฮินดูนิยมได้แทรกตัวเข้ามาในกฎหมายไทย เช่น กฎมนเทียรบาล ธรรมเนียมแบบฮินดูในรูปเทวราชาที่ทำให้เทวโองการของกษัตริย์เป็นกฎหมาย ลบล้างหลักธรรมศาสตร์เดิมที่ถือว่าเป็นกฎหมายศักดิ์สิทธิ์ กษัตริย์มิใช่ผู้บัญญัติกฎหมายแต่เป็นผู้ประกาศเท่านั้น การทำให้การตรัสของกษัตริย์เป็นกฎหมายได้ มีผู้เรียกกฎหมายเช่นนี้ว่าเป็นกฎหมายคอมมอนลอว์แบบไทย ๆ มีการบังคับใช้ราชศัพท์ ใช้การลงโทษที่รุนแรงในกฎหมาย โดยพราหมณ์เป็นผู้มีสถานะพิเศษทางกฎหมาย แต่ธรรมศาสตร์ก็ยังคงแฝงไว้ด้วยหลักพุทธธรรม ซึ่งอาจสรุปเป็นหลัก 4 ประการในกฎหมายไทยได้ คือ กฎหมายมิใช่เป็นเพียงกฎเกณฑ์ของผู้ปกครองแผ่นดินเท่านั้น กฎหมายต้องสอดคล้องกับธรรมะ จุดมุ่งหมายของกฎหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ภายในอำนาจกฎหมายของกษัตริย์ยังต้องอยู่ในทศพิธราชธรรม กฎหมายในยุคนี้จำแนกได้ 3 ระดับ คือ พระธรรมศาสตร์ หลักอินภาษ พระราชกฤษฎีกาหรือตัวกฎหมายที่กษัตริย์ตราขึ้น ตลอดยุคอยุธยาได้มีการใช้ทศพิธราชธรรมเป็นข้ออ้างในการก่อตั้งอำนาจกษัตริย์และล้มล้างอำนาจกษัตริย์มากกว่าสิบครั้ง ด้วยความอ่อนแอแห่งพลังอำนาจทางเศรษฐกิจของชนชั้นไพร่และจิตสำนึกสังคมแบบพึ่งพาตามบุญกรรม การสยบยอมต่ออำนาจ ทำให้ผู้คุมอำนาจสูงสุดในรัฐอยู่ในฐานะที่ผูกขาดการอธิบายหรือตีความความเป็นธรรมแห่งการใช้อำนาจกฎหมาย ทำให้ปรัชญากฎหมายไทยแบบพุทธธรรมนิยมในสมัยอยุธยา แม้จะสะท้อนอุดมคติทางกฎหมายที่มีรากลึกในหลักธรรมทางศาสนา แต่ด้วยบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจที่ล่าหลัง จึงนิยมความมีอำนาจ ทำให้ปรัชญาพุทธนิยมเป็นเรื่องแบบพิธีภายนอกมากกว่าที่จะเน้นเนื้อหาสาระจริง เช่นในสุโขทัยและการช่วงชิงอำนาจรัฐทำให้กระแสอำนาจนิยมเข้าครอบงำกระแสธรรมนิยมในยุคอยุธยา

¹³⁸ จิตร ภูมิศักดิ์, สังคมไทยลุ่มน้ำเจ้าพระยาก่อนสมัยอยุธยา, หน้า 30-59.

การจับจองที่ดินในยุคอยุธยา ในการบุกเบิกจับจองที่ดิน ประชาชนต้องแจ้งแก่เสนา นาย ระวัง เพื่อให้ทราบขนาดพื้นที่ และออก "โฉนด" ให้¹³⁹ ซึ่งโฉนดเป็นหนังสือรายละเอียดการบุกเบิก อัน ประกอบด้วย ชื่อ ที่อยู่ ขนาดพื้นที่ และปีที่บุกเบิก สาเหตุสำคัญในการตรากฎหมายเนื่องจาก ประชาชน วิวาทแย้งซึ่งกันหาซึ่งไม่มีหลักฐานการบุกเบิกจึงกำหนดหนังสือสำคัญสำหรับการบุกเบิกไว้และมีโทษ สำหรับผู้ลักลอบบุกเบิกที่ไม่แจ้งให้ทราบด้วย โฉนดที่ดินนี้ นายอากรเป็นผู้ออกให้ตามบทเบ็ดเสร็จที่ 52 ดูเหมือนว่ามีความมุ่งหมายเพื่อเก็บภาษีที่ดินเป็นสำคัญ แต่ในขณะเดียวกันก็แสดงความเป็นเจ้าของ การมีหนังสือหลักฐานเกี่ยวกับการบุกเบิกและต่อมาเป็นหนังสือหลักฐานใช้ในการเก็บภาษี มีผลอย่าง มากต่อความมั่นคงในสิทธิในที่ดินกลายเป็นว่าต่อมาประชาชนยึดหลักฐานใช้เป็นเอกสารแสดง กรรมสิทธิในที่ดินยืนยันต่อกันเป็นการแสดงสิทธิในที่ดินตามข้อเท็จจริง แม้ว่าในทางกฎหมายแล้วไม่มี อำนาจจะไรรองรับสิทธิในที่ดินก็ตามสิทธิในที่ดินของอยุธยาจึงเกิดเมื่อได้ใช้แรงงานบุกเบิกเข้าทำ ประโยชน์โดยมีราชการรับรอง

ในด้านสิทธิในที่ดิน ตามคำปรารภในกฎหมายเบ็ดเสร็จ ส่วนที่ 2 ที่ตราขึ้นใน พุทธศักราช 19038 ความว่า¹⁴⁰ "...จึงพระเจ้าอยู่หัว มีพระราชโองการมานพระบัณฑูรสิงหนาทดรัสตรีสแก่เจ้าขุน หลวงสพฤตา แลมุขมนตรีทั้งหลายว่า ที่ในแคว้นแคว้นกรุงพระมหานครศรีอยุธยาภพรัตนราชธานี บุรีรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหาได้..." และ "มาตราหนึ่ง ถ้าที่นอกเมือง อันเป็นแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยาไซ้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน..."

อาศัยอำนาจตามกฎหมายนี้ จึงทำให้ที่ดินในกรุงศรีอยุธยาทั้งในเมืองและนอกเมือง จึงเป็น กรรมสิทธิ์ของกษัตริย์ทั้งหมดซึ่งทรงไว้ซึ่งอำนาจในการจำหน่ายแต่ผู้เดียว¹⁴¹ สะท้อนถึงอิทธิพลของ ลัทธิเทวราชาที่รับมาจากเขมร เป็นการเริ่มต้นการรับรองสิทธิในที่ดินโดยการใช้อกฎหมายเป็นเครื่องมือ เช่นตะวันตกในประวัติศาสตร์กฎหมายของไทย โดยกล่าวถึงสิทธิในที่ดินทั้งของกษัตริย์และราษฎรแต่ ราษฎรมีทางได้สิทธิในที่ดินจากรัฐ คือลงแรงบุกเบิกจับจอง เพราะไม่อาจได้ที่ดินมาโดยการซื้อขายกัน แต่ในตอนต้นของอยุธยา ราษฎรก็ถือที่ดินสืบมาต่อหลายชั่วอายุคนเป็นมรดกกันแล้วจนมีเรื่องวิวาท มรดกที่ดินกันตามที่ประกาศในราชโองการ แม้ตายไปที่ดินก็ไม่เวนคืนไปเป็นของกษัตริย์แล้ว ที่ดิน แปลงที่มีผู้ทำอยู่ผู้ทำคงถือที่ดินเสมอไป จึงเห็นได้ตามอำนาจกฎหมายที่ดินทั้งหมดเป็นกรรมสิทธิ์ของ กษัตริย์ หากให้ราษฎรอยู่อาศัยไม่เป็นทรัพย์สินของราษฎรพระเจ้าแผ่นดินจะเอาคืนเมื่อใดก็ได้¹⁴²

¹³⁹ กฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 35

¹⁴⁰ กฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 และบทที่ 43

¹⁴¹ ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, หน้า 308-310.

¹⁴² ประมุข สุวรรณศรี, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติ บรรณาการ, 2541), หน้า 13.

แต่ความจริงราษฎรได้รับเพียงสิทธิการทำประโยชน์บนที่ดินเท่านั้น ส่วนกรรมสิทธิ์ยังตั้งอยู่บนอำนาจการปกครองที่กษัตริย์อาณาจักรที่ดินกลับคืนได้และสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินยังมรดกกันได้

ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศักดิ์ มีความเห็นว่าสิทธิที่ราษฎรได้รับเป็น สิทธิครอบครอง โดยกล่าวในหมายเหตุท้ายคำพิพากษากฎที่ 1570/2500 ว่าสิทธิในที่ดินของราษฎรสมัยนั้น

"...ตรงกับกฎหมายไทยว่า ในสิทธิที่ดินที่กล่าวนั้น ไม่ใช่สิทธิของเจ้าของ ทิ้งไปเมื่อใด คนอื่นเข้าอยู่ก็ได้สิทธิทันที ต่อเมื่อไม่ได้ทิ้ง ถ้าไปเสียนาน 9 ปี 10 ปี จึงให้คนอื่นเข้าทำเพราะไม่ควรทิ้งไว้ให้เสียเปล่า ถ้าจะแปลกันตรงๆก็ต้องว่าเป็นสิทธิครอบครองเพราะทิ้งเมื่อใดขาดทันที ใครเข้าอยู่คนนั้นได้สิทธิ ถ้าไม่ทิ้งก็ไม่ขาด..."¹⁴³

ศักดิ์ ไทยวัฒน์ มองบทเบ็ดเสร็จบทนี้ในมุมมองทางรัฐศาสตร์ ว่า บทเบ็ดเสร็จที่ 42 นี้เป็นหลัก รัฐศาสตร์ธรรมดาเป็นการประกาศเจตนาของรัฐชาติ แม้ที่ดินจะเคยตกเป็นของผู้ใดมาก่อนก็ตกเป็นของผู้อื่นได้ เมื่อพระเจ้าแผ่นดินให้ที่ดินแม้เป็นที่ดินมือเปล่า ก็ได้กรรมสิทธิ์เป็นเรื่องทางกฎหมายมหาชนไม่ใช่เรื่องทางกฎหมายแพ่ง การออก"โฉนด"ให้เป็นเพียง คู่มือแสดงกรรมสิทธิ์และถือเป็นหลักฐานทางทะเบียนเท่านั้น ที่ดินที่ประชาชนอยู่อาศัย ครอบครองทำประโยชน์ ตามบทเบ็ดเสร็จที่ 42 นั้นราษฎรได้กรรมสิทธิ์ โดยเห็นว่า¹⁴⁴

"...การที่ในหลวงให้รั้ว ขวาง กำกันจัดที่ให้แก่ใครนั้น หาใช่เป็นการให้อาศัยในหลวงตามนัยเรื่องสิทธิอาศัยแห่งกฎหมายแพ่งไม่ หากเป็นการให้สิทธิเป็นเจ้าของ..."

และเห็นว่าการที่ว่าเป็นเจ้าของที่ดินมือเปล่านั้นมีแต่สิทธิครอบครองเท่ากับเอาเรื่องรัฐศาสตร์ไปปนกับเรื่องทางแพ่ง เรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องรัฐชาติจัดที่ดินให้กับคนก็เป็นเรื่องของรัฐชาติ การให้ใบจองมีอายุเวลาทำประโยชน์ ก็เท่ากับ ให้โดยมีเงื่อนไขเท่านั้น การจับจองที่ดินโดยเจ้าหน้าที่จัดให้โดยตรงหรือโดยปริยายเป็นเรื่องรัฐชาติกับพลเมือง อันเป็นเรื่องตามกฎหมายที่ดิน ไม่เกี่ยวกับสิทธิครอบครองทางแพ่ง นับแต่ได้จับจองไปแล้วตามวิธีการที่กำหนด รัฐยอมถือว่าผู้นั้นเป็นเจ้าของใช้ชั้นรัฐได้ และได้เปรียบเทียบว่ากรรมสิทธิ์กับสิทธิครอบครอง มีอยู่ในทรัพย์ทุกชิ้น ขึ้นอยู่กับผู้ทรงสิทธิว่าจะเป็นผู้ทรงสิทธิทั้งสองอย่างหรือไม่ หรือรัฐเป็นผู้ทรงสิทธิแต่ราษฎรเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ การให้ของรัฐมิใช่เพียงให้สิทธิครอบครองดังกฎหมายปัจจุบันแต่เป็นการให้กรรมสิทธิ์ทีเดียว¹⁴⁵ แนวคิดนี้เป็น การมองว่า ประมุขเป็นผู้ถือครอบที่ดินส่วนรวมแทน หรือเป็นผู้ใช้อำนาจในที่ดินแทนสังคม การที่ประมุขมอบที่ดินให้จึงเสมือนว่าได้รับมอบมาจากมติของสังคม ทำให้ผู้รับมอบมีสิทธิในที่ดินได้

¹⁴³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ,กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า 95.

¹⁴⁴ ศักดิ์ ไทยวัฒน์ ,บทความกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการปกครอง(กรุงเทพ : โรงพิมพ์ พ.พิทยาคาร,2526), หน้า 71.

¹⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

ชัยวัฒน์ วงษ์วัฒนสานต์ เห็นว่า สิทธิในที่ดินในยุชยานั้นราษฎรเป็นเจ้าของที่ดินแล้ว แต่การเป็นเจ้าของอาจมีขอบเขตแห่งสิทธิไม่ตรงกับกรรมสิทธิ์ มาตรา 1336 ในประมวลกฎหมายแพ่งในปัจจุบัน¹⁴⁶ เพราะในบทเบ็ดเสร็จที่ 44,49,50,51 ให้จำหน่ายจ่าย โอน สิทธิในที่ดินได้หากไม่มีสิทธิในที่ดินแล้วจะไม่สามารถกระทำได้ และมีการซื้อขายที่ดินด้วยในบทที่ 54,55,57,58 การที่บัญญัติถึงว่า ที่ดินเป็นของพระเจ้าอยู่หัว เป็นการเขียนเพื่ออธิบายให้ทราบว่า แม้ให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยและมีสิทธิในที่ดินโดยโอนสิทธิในที่ดินไปได้ก็ตาม แต่มิใช่ว่าผู้นั้นจะมีสิทธิเด็ดขาดในที่ดินนั้น ยังต้องอยู่ในบังคับกฎหมายตามที่พระเจ้าแผ่นดินจะกำหนด เช่น การเสียภาษีด้วย

การสิ้นสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินเกิดเมื่อทอดทิ้งที่ดิน เมื่อผู้อื่นเข้าทำประโยชน์เจ้าของเดิมสิ้นสิทธิทันที ดังในกฎหมายเบ็ดเสร็จ¹⁴⁷ ว่า "...เพราะมันอยู่แล้วมันละที่บ้านที่สวนเสีย แลมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่แลล้อมเอาปลูกสร้างอยู่ให้เป็นสิทธิแก่มัน..." สิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดินจึงเป็นสิทธิที่อาศัยข้อเท็จจริงการถือครองในสภาพจริง มิใช่อาศัยการครอบครองโดยหลักกฎหมายเช่นในปัจจุบัน ราษฎรผู้ครอบครองเป็นผู้ถือสิทธิครอบครองเท่าที่ยึดถือทำประโยชน์เท่านั้น ยกเว้นละทิ้งไปเพื่อราชการและยังกลับมาอยู่ทำประโยชน์เช่นเดิม

การขาดสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินของเอกชน เนื่องจากอำนาจปกครองและกรรมสิทธิ์ยังรวมอยู่ด้วยกัน กรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ยังไม่แยกจากสิทธิครอบครอง ทำให้สิทธิในที่ดินสมัยอยุธยา เจ้าของขาดสิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดินได้ง่ายโดยเพียงละทิ้งที่ดินไป เจ้าที่ดินคงมีเพียงสิทธิครอบครองเท่าที่ยังทำประโยชน์อยู่เท่านั้น¹⁴⁸ ซึ่งมี 2 ประเภทคือ

1. การขาดสิทธิตามกำหนดเวลา โดยในระยะเริ่มแรก เจ้าของที่ดินขาดสิทธิทันทีเมื่อมีผู้อื่นเข้าครอบครองทำประโยชน์แทนแทน หากไม่มีผู้เข้าครอบครองทำประโยชน์ หากนาน 9 ปี 10 ปี เป็นหน้าที่ราชการที่ต้องจัดหาผู้เข้าทำประโยชน์ และเมื่อได้ลงมือทำประโยชน์ในที่ดินก็ได้สิทธิในที่ดินนั้น ดังบทเบ็ดเสร็จที่ 42 คล้ายผู้เข้าทำประโยชน์ใหม่ได้สิทธิโดยอายุความ ในเรื่องทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทย์ มีความเห็นว่า

"...ทิ้งเมื่อใดขาดทันที โดยใครเข้าอยู่คนนั้นได้สิทธิ ถ้าไม่ทิ้งก็ไม่ขาด แต่ก็ไม่แปลกกันอย่างนั้น และเป็นยุติกันไม่ต้องเถียงกันแล้วว่า แม้โอนให้กัน ถ้าทำไม่ถูกแบบ ก็ต้องทิ้งไป 9 ปี 10 ปี ซึ่งความจริงเรื่อง 9 ปี 10 ปีนั้นเป็นกำหนดให้แขวงจัดคนเข้าทำ ซึ่งอย่างไรก็ดี พอจะถือเป็นเวลาคนเก่าขาดสิทธิ คนใหม่ได้สิทธิได้..." เพราะ "...แต่โดยมากการทอดทิ้งกับการแย่งครอบครองมักเป็นเวลาเดียวกัน เมื่อมีความคิดเรื่องครอบครองปรปักษ์ขึ้น ศาลจึงมักกล่าวถึงการละทิ้งและแย่งครอบครองรวมๆกันไป..."

¹⁴⁶ ชัยวัฒน์ วงษ์วัฒนสานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า 69.

¹⁴⁷ กฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 42

¹⁴⁸ ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, หน้า 319-320.

ในระยะต่อมาจึงมีข้อยกเว้น หากละทิ้งไปเพื่องานราชการหรือเป็นที่ที่ล้อมรั้วไว้หรือเป็นที่พระราชทาน¹⁴⁹ ความตามกฎหมายว่า "...อนึ่ง ที่ถ่านกีดี้ เรือกสวนกีดี้ ไร่ร้างอยู่สามปี แลผู้เข้าอยู่ค้ำับ บมิให้มีโทษแก่เขาเหล่านั้นเลย แลเจ้าไร่สวนเจ้าที่จจะว่าเอาภายหลังน้ำเล่าก็ให้คงเดิม เพราะมันเสียเดิมมิได้ เพราะที่เดิมเขาแต่ก่อน " กำหนดระยะเวลา 3 ปี สำหรับที่เรือกสวนซึ่งเจ้าของสามารถอ้างสิทธิขอคืนสิทธิในที่ดินได้ ต่อมาในพระราชกำหนดเกล้าบทที่ 44 ที่ประกาศในสมัยพระเจ้าบรมโกศว่า หากเจ้าของนาละทิ้งนาไป 1 ปี ก็ถือเป็นนาร้าง ซึ่งที่ร้างหรือที่ถูกทิ้งร้างเท่านั้นที่กฎหมายบัญญัติให้ราชการจัดหาผู้เข้าทำประโยชน์ จึงเป็นการเสียสิทธิการทำประโยชน์โดยอายุความ ซึ่งชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์สรุปว่า ที่ดินที่มีใบจองหรือตราจองต้องทอดทิ้ง 3 ปี จึงเสียสิทธิ ส่วนที่มีโฉนด ตราแดง ต้องทอดทิ้ง 9 ปี 10 ปี¹⁵⁰

2.เมื่อเอกชนขอทำไร่นานในที่ดินเอกชนอื่น และเจ้าของเดิมอนุญาตแล้ว หากจะเอาที่ดินคืนต้องเอาคืนในกำหนด 3 ปี พ้นแต่นั้นให้เป็นสิทธิแก่ผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น โดยมีเงื่อนไขว่าหากไม่ทำประโยชน์ต่อไปมิให้ตกเป็นของทายาท แต่ให้กลับไปเป็นสิทธิแก่เจ้าของเดิม¹⁵¹ เป็นการขาดสิทธิในที่ดินเมื่อมีผู้อื่นเข้ายึดถือ เป็นการเสียสิทธิโดยอายุความแบบมีเงื่อนไข และเป็นการย้ายอย่างหนักแน่นให้เห็นว่า สิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินเป็นของผู้ลงแรงทำประโยชน์เท่านั้น แม้ไปทำในที่ดินที่ผู้อื่นมีสิทธิ หากญาติของเจ้าของเดิมไม่มาขอทำต่อไปในกำหนดเวลา ผู้ครอบครองได้สิทธิเป็นเจ้าของสิทธิในที่ดินของเจ้าของเดิมสิ้นสุดไป

ในด้านการครอบครองทำประโยชน์ ในบทที่ 42 กฎหมายเบ็ดเสร็จ ว่า "...ให้ราษฎรเป็นข้าแผ่นดินอยู่..." เป็นการเด่นชัดที่กฎหมายรับรองให้ราษฎรได้ใช้ที่ดินทำประโยชน์ในการดำรงชีพเท่านั้น ไม่ได้สิทธิครอบครอง และกรรมสิทธิ์ เพราะสิทธิทั้งสองเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ราษฎรได้สิทธิอาศัยและสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น

แต่มีผู้เห็นว่าในสมัยนั้น ยังมีการสับสนปนกันระหว่าง กรรมสิทธิ์ในที่ดินกับอำนาจปกครอง กฎหมายจะรองรับสิทธิราษฎรเหนือที่ดินมิได้ เพราะจะเป็นปรปักษ์ต่ออำนาจกษัตริย์¹⁵² เพราะในสมัยนั้นพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของประเทศหรือแผ่นดินจึงเป็นที่เข้าใจรวมๆกันอยู่ ในสมัยต่อมาเมื่อมีความเข้าใจในการแยกฐานะของแผ่นดินออกจากฐานะของพระเจ้าอยู่หัว¹⁵³ เนื่องจากความคิดในขณะนั้น กษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดิน จึงมีสิทธิเรียกเอา "ภาษีที่ดิน" ได้และขับไล่ผู้ถือที่ดินออกได้ หากเป็นเช่นนั้นแนวคิดสิทธิในที่ดินอยู่ชยาของ ไทยคงเป็น แนวคิดสิทธิที่ดินเป็นของแผ่นดินหรือรัฐ โดยมีพระ

¹⁴⁹ กฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 54

¹⁵⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า 95.

¹⁵¹ กฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 46

¹⁵² ร. แลงกาด์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, หน้า 311.

¹⁵³ ประมวล สุวรรณศร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน, หน้า 14.

เจ้าแผ่นดินเป็นผู้บริหารงานแทน คล้ายที่ดินเป็นของแผ่นดินโดยประมุขแผ่นดินเป็นผู้ถือแทน แนวคิดที่ดินเป็นของแผ่นดินโดยประมุขแผ่นดินที่ต่อมากลายเป็นที่ดินเป็นของแผ่นดินหรือรัฐโดยพระเจ้าแผ่นดิน

ในบทที่ 42 และบทที่ 43 ของกฎหมายเบ็ดเสร็จ ห้ามการซื้อขายที่ดิน เพราะราษฎรไม่ใช่เจ้าของที่ดิน มีร่องรอยมาจากหลักเดิมที่ต้องเวนคืนที่ดินเพื่อแบ่งปันกันใหม่ แต่ก็มีประโยชน์คือ เป็นเครื่องมือมิให้ผู้ใดครอบครองที่ดินไว้มากเพื่อจำหน่าย และยังเป็นกำหนัดราษฎรมิให้หวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้มาก ที่ดินนี้เป็นของกษัตริย์เพื่อจัดเป็นประโยชน์แก่แผ่นดิน เป็นการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่าทางอ้อมด้วย

ทำให้เห็นว่าภายใต้ระบบศักดินา สิทธิในที่ดินทั้งหมดเป็นของกษัตริย์ แต่หากพิจารณาว่าอำนาจปกครองกับสิทธิในที่ดินปนกันอยู่ สิทธิในที่ดินของไทยก็ยังคงเป็นของสังคมหรือเป็นส่วนรวมอยู่ เช่นเดิมตลอดมา เพียงแต่มอบอำนาจให้กษัตริย์เป็นผู้บริหารที่ดินแทน ส่วนสิทธิในที่ดินของราษฎรซึ่งเป็นที่ถกเถียงกันนั้น เนื่องจากกฎหมายไทยยังไม่แยกกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง จึงน่าจะเป็นกรรมสิทธิ์แบบมีเงื่อนไขในระหว่างราษฎรโดยหากไม่ทำประโยชน์ ภายในเวลาที่กำหนดก็มีผู้อื่นมาทำประโยชน์ในที่ดินนั้นก็จะได้สิทธิในที่ดินไป สิทธิในที่ดินจึงต้องอาศัยแรงงานในการบุกเบิกเพื่อให้ได้มา และอาศัยการครอบครอง ทำประโยชน์เพื่อให้สิทธิในที่ดินคงอยู่

การได้สิทธิในที่ดินอาจมาจากส่งเสริมการทำประโยชน์ ในที่ดินตามประเภทที่ดินแบ่งที่ดินเป็น 2 ประเภท

1. รัฐจัดที่ดินให้เอกชน ในบทที่ 42 กฎหมายเบ็ดเสร็จ ว่า

"...ถ้ามันซัดที่เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปีให้แขวงจัดให้ราษฎรซึ่งหาที่มีได้นั้นอยู่ อย่าให้ที่นั้นเปล่าเป็นทำเนเสีย อนึ่งถ้าที่นั้นมันปลูกต้นไม้อันมีผลไว้ ให้ผู้อยู่ให้ค่าต้นไม้ที่นั้น ถ้ามันพูนเป็นโลกไว้ให้บำเหน็จซึ่งมันพูนนั้นโดยควร ส่วนที่นั้นมิให้ซื้อขายแก่กัน..."

เป็นการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินในที่ดิน มิให้เอกชนละทิ้งที่ดินไว้ สิทธิทำประโยชน์ในที่ดินจะคงอยู่เมื่อทำประโยชน์เท่านั้น เมื่อเอกชนละทิ้งที่ให้เจ้าพนักงานจัดหาคนเข้าทำประโยชน์ นอกจากนี้ยังใช้มาตรการภาษีช่วยส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดิน โดย ลดภาษีให้หนึ่งปี เมื่อบุกเบิกที่ดินทำไร่ ทำสวนนอกเมืองที่ทิ้งร้าง ในบทที่ 43

2. ที่ดินของรัฐหรือกษัตริย์ ยังไม่ได้ให้ราษฎรทำประโยชน์ ซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ให้จัดคนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินมิให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า โดยในบทที่ 43 กฎหมายเบ็ดเสร็จความว่า

" มาตรการหนึ่ง ถ้าที่นอกเมือง อันเป็นแวนแคว่นกรุงศรีอยุธยาซึ่งที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน อย่าละไว้ให้เป็นการเปล่า ให้นายบ้านนายอำเภอ ร้อยแขวงแลนายอากร จัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น..."

รัฐจึงพยายามจัดราษฎรให้เข้าทำประโยชน์ ราษฎรทุกคนจึงสามารถมีที่ดินทำประโยชน์ได้ทุกคนหากต้องการ การที่ราษฎรจะได้เข้าอยู่อาศัยทำประโยชน์ในที่ดินจึงมีที่มา 2 ทางโดยวิธีการ¹⁵⁴ คือ

1. ราษฎรขออนุญาตเข้าไปบุกเบิกจับจอง ตามกฎหมายเบ็ดเสร็จที่ 35
2. พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้จัดให้เข้าทำประโยชน์ ตามกฎหมายเบ็ดเสร็จที่ 43

ร. แลงการ์ด เห็นว่าระบบที่ดินไทยได้รับอิทธิพลมาจากทางการเมืองมากกว่า¹⁵⁵ อันเนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจแบบศักดินา ซึ่งน่าจะถูกต้องในระบบการผลิตศักดินาแบบเอเชียหรือศักดินาแบบไทยๆ ที่กษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด มีการแบ่งการใช้ที่ดินตามลำดับชั้น แต่ในด้าน สิทธิและหน้าที่ที่มีต่อกันไม่แน่นอนเหมือนศักดินาในยุโรป (Feudal)¹⁵⁶

หลักสิทธิครอบครองตามสภาพข้อเท็จจริงเริ่มเปลี่ยนไปในอยุธยาตอนปลาย แม้สิทธิในที่ดินยุคต้นนี้จะใช้กันกันได้แต่ระหว่างราษฎรด้วยกันและสิทธิในที่ดินก็ผูกพันอยู่กับการครอบครองทำประโยชน์อย่างแนบแน่นคือ เป็นเจ้าของตามความเป็นอยู่จริง แต่ในตอนปลายอยุธยา สิทธิในการเป็นเจ้าของเริ่มแยกจากการครอบครอง¹⁵⁷ โดยบทที่ 53,57,58 ในกฎหมายเบ็ดเสร็จ กฎหมายใช้คำว่า "เจ้าของไม่เป็นผู้ครอบครอง" หมายความว่า เจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ครอบครองที่ดิน ไม่ใช่หลักการมีสิทธิครอบครองเท่าที่ซึ่งทำประโยชน์อยู่เปลี่ยนไปแม้ไม่ครอบครองตามความเป็นจริงก็เป็นผู้มีสิทธิครอบครองได้ ต้องเป็นการครอบครองโดยกฎหมาย ทำให้ สิทธิในที่ดินมีความหนักแน่นมากขึ้นตามลำดับ ไม่ค่อยมีการขับไล่หรือเรียกที่ดินคืน เมื่อเหตุทางการเมืองไม่บังคับ เหตุทางเศรษฐกิจจึงเริ่มมีอิทธิพลมากขึ้น เป็นปัจจัยทำให้ฐานะราษฎรในที่ดินเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

มีผู้วิเคราะห์ว่าสาเหตุที่ทำให้สิทธิราษฎรเหนือที่ดินต้องผูกพันอยู่กับการครอบครองตามสภาพความเป็นจริงคือ ในช่วงปลายอยุธยา ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหรือมีแต่ไม่แพร่หลาย เจ้าของที่ดินจะพิสูจน์สิทธิในที่ดินโดยอาศัยยานบุคคล เมื่อไม่มีหนังสือทำให้สิทธิในที่ดินต้องผูกพันกับการครอบครองเท่านั้น การมีหนังสือสำคัญที่ดินเป็นสิ่งที่กำหนดให้สิทธิในที่ดินไม่ต้องอยู่กับการครอบครองตามความเป็นจริงอีกต่อไป¹⁵⁸

¹⁵⁴ ศักดิ์ ไทยวัฒน์, บทความกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการปกครอง, หน้า .5

¹⁵⁵ ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, หน้า 322.

¹⁵⁶ สุเทพ สุนทรภัสส์, มานุษยวิทยากับประวัติศาสตร์, หน้า 229.

¹⁵⁷ ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, หน้า 322-324.

¹⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 324.

ในตอนปลายอยุธยา เริ่มมีหนังสือสำคัญที่ดิน แต่มีสาเหตุมาจากเพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษี โดยมีผลเป็นหลักฐานที่มีน้ำหนักแสดงสิทธิการเป็นเจ้าของที่ดิน โดยอ้อม ในสมัยอยุธยาภิภายที่ดิน

2 ชนิด คือ อากรค่านาทางข้าวและอากรสวน

1. อากรค่านาทางข้าวเดิมเก็บเป็นข้าวเปลือก ต่อมาเปลี่ยนเป็นเงิน เดิมเก็บเฉพาะพื้นที่นาที่ทำจริงโดยสำรวจทุกปี ต่อมาในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช เพื่อให้เจ้าของนาได้พยายามทำนาเต็มพื้นที่ จึงเก็บภาษีเต็มพื้นที่ที่ครอบครอง นานที่เสียภาษีเต็มพื้นที่ เรียก นาคูโค นานที่เสียภาษีเฉพาะที่ทำนาจริง เรียก นาฟางลอย

2. อากรสวน เก็บทุกปีจากจำนวนต้นไม้ที่มีผล ในการปลัดแผ่นดินทุกครั้งจะมีการเดินสำรวจแล้วใช้ตามทีสำรวจตลอดรัชกาลในการเรียกเก็บภาษี เจ้าพนักงานจะส่งหนังสือให้เจ้าของที่ดิน เรียกว่า "โฉนด" เป็นภาษาเขมรแปลว่า หนังสือ ในพระราชกำหนดเกล้าทที่ 59 ว่าตั้งแต่อยุธยาจนถึงแผ่นดินพระเจ้าท้ายสระ โฉนดเขียนเป็นข้อความรวมๆ ไป ไม่กล่าวถึงเหตุที่ต้องเสียภาษี จึงไม่มีประโยชน์ในการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน

ต่อมาสมัยพระเจ้าบรมโกศ ได้ออกหนังสือสำหรับผู้จับจองที่ดินเรียกว่า "โฉนด" เหมือนกัน ในจุลศักราช 1110 เทียบได้กับพุทธศักราช 2291 ก่อนเสียกรุงศรีอยุธยาไม่นาน ในกฎหมายตราสามดวง ว่าด้วยพระราชกำหนดเกล้า 44 โดยมูลเหตุเกิดจากวิวาทเรื่องอากรค่านา ซึ่งผู้บุกเบิกที่ดินทำนา มิได้แจ้งให้ทางราชการทราบ เมื่อทางการทราบจึงจะเก็บอากร เกิดโต้แย้งขึ้นก็ว่าเพ็งเข้าทำประโยชน์ปีแรกซึ่งได้รับยกเว้นภาษี จึงตรากฎหมายใหม่ให้ผู้ที่บุกเบิกที่ดินที่ว่างเปล่าหรือในที่นาที่ทิ้งร้างจนต้นไม้ขึ้นขนาดสองกำมือ หรือนาทิ้งไว้ 3-4 ปี ให้มาแจ้งให้ทางราชการทราบ เพื่อออก หนังสือที่เรียกว่า "โฉนด" ให้เป็นหลักฐาน โดยมี ชื่อ ที่อยู่ สถานที่บุกเบิก ผู้บุกเบิกนาที่ถูกทิ้งจนต้นไม้ขึ้นขนาดสองกำมือได้ลดภาษี 2 ปีและยังให้ผู้ที่บุกเบิกโดยไม่แจ้งให้ทางราชการทราบก่อนกฎหมายฉบับนี้มาแจ้งให้ทราบด้วย

ซึ่งข้อความที่ลงในโฉนดเป็นประโยชน์ทางอ้อมแก่เจ้าของที่ คือแสดงว่าผู้นั้นหวงห้ามที่ดินในแปลงที่ตำบลที่ลงในโฉนด เป็นหลักฐานว่าได้ทำประโยชน์จริง เมื่อราชการเป็นผู้ออกให้จึงมีน้ำหนักมากเพราะเป็นผู้ออกโฉนดและพิจารณาคดีที่ดินเองด้วย จะเห็นได้ว่า เอกสารที่ดิน ที่เรียกว่า "โฉนด" หรือ "โฉนด" ในยุคอยุธยาไม่ใช่เอกสารที่แสดงสิทธิในที่ดินแต่เป็นเอกสารที่แสดงหลักฐานการบุกเบิกที่ดินและใช้ประโยชน์ในการเก็บภาษีอันมีประโยชน์แก่ทางราชการมากกว่า

ในปลายยุคอยุธยาได้กำหนด หน้าทีของเอกชนที่ทอดทิ้งที่ดินด้วย¹⁵⁹ โดยมีความว่า "...ถ้าแลผู้ใดจะก่อสร้างทำนาขึ้นใหม่แล้ว เลิกร้างนาเก่าขึ้น มิได้มาบอกแก่นากลางแลเสนาเจ้าอำเภเจ้า สักให้รู้เห็น ให้มีโฉนดเสนาเจ้าอำเภไว้เป็นสำคัญตามซึ่งว่าไว้ในกฎนี้ห้ามมิได้ แลเลิกร้างก่อสร้างตาม อำเภใจเอง แลเสนาเจ้าสักกำนัลสอดแนมจับได้พิจารณาเป็นสัจ จะเอาตัวเป็นโทษ แล้วจะให้ปรับใหม่ เรียกเอาค่านาทางเข้าถอยหลังไปปีหนึ่ง..."

¹⁵⁹ กฎหมายตราสามดวง ว่าด้วยพระราชกำหนดเกล้า ที่ 44

ให้ผู้ที่จะบุกเบิกที่นาใหม่ ที่ทอดทิ้งที่ดินเก่ามีหน้าที่ต้องมาแจ้งให้ทางราชการทราบ หากเลิกทำประโยชน์ในที่ดินตามอำเภอใจโดยไม่แจ้งให้ทางราชการทราบให้มีโทษ ปรับ เท่ากับอากรทางข้าวปีที่แล้ว

ในยุครธนบุรี(พ.ศ. 2309-2314) หลังกรุงศรีอยุธยาแตกเนื่องจากปัญหาในการควบคุมไพร่ ที่มีการแย่งชิงกันระหว่างมูลนาย ชุนนาง เจ้านาย ทำให้ราชธานีไม่สามารถควบคุมหัวเมืองได้จริง สภาพความไร้ความสารถของระบบทำให้เกิดศูนย์อำนาจขึ้นมากมาย เป็นลักษณะการเมืองแบบชุมชน¹⁶⁰ เมื่อกอบกู้เอกราชแล้ว กรุงธนบุรีเป็นศูนย์แห่งอำนาจก็จริง แต่ศูนย์กลางและราชอาณาจักรยังอยู่ที่อยุธยา ต่อมาตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ขึ้น โดยย้ายราชธานีจากอยุธยามาที่กรุงเทพฯ ในยุคนี้ยังคงใช้หลักกฎหมายเช่นเดิม แต่กฎหมายคงไม่มีความหมายเท่าใดเพราะสังคมกลับไปสู่สภาพการใช้กำลังเป็นที่มาของการตัดสินปัญหา

ในยุครัตนโกสินทร์ (สมัยรัชกาลที่ 1 จนถึงรัชกาลที่ 4) การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ ในช่วงปลายอยุธยา ที่การค้ากับต่างประเทศเฟื่องฟู ทำให้มีการผลิตมากขึ้น ชีวิตความเป็นอยู่ของ "กรรมกร" เกิดขึ้น ส่วนใหญ่เป็นพ่อค้าเงิน ที่เกี่ยวข้องกับมูลนาย

สมัย รัชกาลที่ 3 ความคิดทางชนชั้นนำไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมภายใต้ความครอบงำของศาสนา ที่เชื่อว่า กำลังอยู่ในยุคแห่งความเสื่อม ไม่มีทางแก้ไขได้ คนในสังคมเริ่มไม่ยอมรับ เพราะสภาพสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนไป มีการค้ากับต่างประเทศมากขึ้น คนในสังคมเข้าใจสภาพของความเป็นจริงมากขึ้น

สมัยรัชกาลที่ 4 การติดต่อกับตะวันตกมากขึ้น ในขณะที่สังคมตะวันตกผ่านการปฏิวัติอุตสาหกรรมมาแล้ว ความก้าวหน้าทางวิทยาการ การปกครองที่เปลี่ยนไป ทำให้ผู้นำไทยมองเห็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงความจำเป็น

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในสังคมไทยเกิดขึ้นอันเป็นจุดเปลี่ยนของประวัติศาสตร์ไทยรวมทั้งด้านสิทธิในที่ดิน ภายหลังจากเปิดประเทศโดยทำสนธิสัญญาเบาว์ริง ใน พ.ศ.2398 ที่การค้าผูกขาดของไทยโดยพระคลังข้างที่เปลี่ยนเป็นการค้าเสรี มหาอำนาจตะวันตกต้องการข้าวไปเลี้ยงอาณานิคม ทำให้การผลิตข้าวเพื่อเป็นสินค้าออกเพิ่มมากขึ้นอย่างมหาศาล ก่อให้เกิดการบุกรุกทำประโยชน์ในที่ดินอย่างต่อเนื่องตลอดมา กำเนิดเศรษฐกิจแบบทุนนิยมกำเนิดขึ้นเมื่อไทยมีระบบเงินตราใช้และการไหลเข้ามาของทุนจากต่างประเทศ การขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าว การค้าข้าว อุตสาหกรรมสีข้าว และนำไปสู่การชลประทานโดยขุดคลองเพิ่มมากขึ้น การจับจองที่ดินมากขึ้นอันนำไปสู่การรวมอำนาจจากรัฐโดยการปฏิรูปการปกครองและกฎหมายใหม่ ให้เป็นอำนาจศูนย์กลางโดยกษัตริย์เป็นสมบูรณาญาสิทธิราชได้ในสมัยต่อมา

¹⁶⁰ นิธิ เอียวศรีวงศ์, การเมืองไทยสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรี (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ มติชน ,2535),หน้า 13

ในสมัยนี้มีการออกกฎหมายกำหนดการขายหรือเช่าที่ดินให้แก่ชาวต่างชาติ¹⁶¹ เนื่องจากชนชาติตะวันตกมาตั้งถิ่นฐานค้าขายมากขึ้น และต้องการทำนุบำรุงบ้านเมืองและราษฎรที่เข้ามาอยู่ใหม่ให้มีที่ดิน ให้การค้าเจริญก้าวหน้า ประกอบกับผู้ซื้อที่ดินให้ราคาสูงมากจึงกำหนดเขตที่ดินเป็นสามเขตในการขายหรือเช่า กฎหมายนี้ใช้บังคับเฉพาะฝรั่งเศสเท่านั้น

1. ที่ดินในเขตกรุงเทพ ห่างกำแพงพระนครเข้ามา 200 เส้น ห้ามขายแก่ฝรั่งที่เข้ามาอาศัยไม่ถึง 10 ปี แต่ให้เช่าได้ หากจะขายขาดต้องให้ทางราชการอนุญาต

2. ที่ดินห่างพระนคร ออกไป 200 เส้นแต่เดินทางโดยเรือถึงใน 24 ชั่วโมง เจ้าของที่ดินขายที่ดินได้แต่ต้องแจ้งให้ทางราชการทราบและทำเป็นหนังสือ และได้กำหนดเขตที่ดินมิให้ขายด้วย

3. ที่ดินนอกกำแพงเมืองเดินทางโดยเรือเกิน 24 ชั่วโมงห้ามขายแก่คนนอกประเทศ แต่คนต่างด้าวมีหนังสือเดินทางให้เช่าที่ดินได้

ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขใหม่¹⁶² ได้ประกาศ เขตหรือท้องที่ ให้คนชาติฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกา เข้ามาตั้งบ้านเรือนด้วยเห็นว่า มีวิฤตการก้าวหน้า โดยเฉพาะด้านการเพาะปลูก ซึ่งจะช่วยบุกเบิกที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้ โดยกำหนดให้ ที่ดินห่างพระนคร 200 เส้น ห้ามฝรั่งที่เข้ามาอยู่ไม่ถึง 10 ปี ซื้อขาด แต่ให้เช่าได้ ส่วนที่ห่างออกไปแต่เดินทางโดยเรือถึงใน 24 ชั่วโมง ให้เช่าหรือซื้อที่ดิน โดยมีเงื่อนไขหากภายใน 3 ปี มิได้ปลูกสร้างทำประโยชน์ ให้เสนาบดีคืนเงินที่ซื้อและเอาที่ดินคืนมา

ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับทำให้นักประวัติศาสตร์บางท่านสันนิษฐานว่า ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วจึงสามารถขายที่ดินให้แก่ฝรั่งได้ โดยสันนิษฐานว่า เมื่อรัฐบาลยินยอมให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ที่ดินแล้ว ก็ต้องยินยอมให้ราษฎรขายกรรมสิทธิ์ของราษฎรด้วย¹⁶³ ซึ่งในทางกฎหมายหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ การซื้อขายเป็นการซื้อขายตามสภาพความจริง ในขณะที่ต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่รองรับการได้สิทธิในที่ดินแล้ว ยังคงต้องใช้กฎหมายเดิม ที่กษัตริย์ยังเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งหมด และราษฎรผู้ทำประโยชน์ในที่ดินได้กรรมสิทธิ์ที่ดินเท่าที่ทำประโยชน์อยู่ตามกฎหมายเดิมตามลำดับ ในทางกฎหมายจึงเป็นการขายกรรมสิทธิ์ที่ดิน เมื่อฝรั่งได้สิทธิที่ดินแล้วย่อมต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น แต่หากพิจารณาจากสภาพความจริงสิทธิในที่ดินของราษฎรในขณะนั้นก็มั่นคงมาก เป็นมากกว่าสิทธิครอบครอง อาจกล่าวได้ว่าเป็นกรรมสิทธิ์ในระหว่างราษฎรด้วยกันเอง แต่สำหรับราษฎรกับกษัตริย์นั้นคงเป็นเป็นสิทธิที่ต้องตกอยู่ในบังคับเพื่อประโยชน์ของสังคมที่ให้อำนาจกษัตริย์เป็นผู้ใช้ในการนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ด้านต่างๆ

¹⁶¹ ประกาศกำหนดที่ให้ขายให้เช่าแก่คนนอกประเทศ

¹⁶² ประกาศฝรั่งทำหนังสือสัญญา

¹⁶³ ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทย สมัย พ.ศ. 2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ, หน้า 219.

ในรัชกาลที่ 4 มีการออกเดินสวนและออกหนังสือสำคัญ "โฉนดตราแดง" เป็นการรังวัดแล้วจดเนื้อที่ไว้ ในขณะที่เดินสำรวจถ้าไม่ปรากฏตัวเจ้าของให้ถือว่าสวนนั้นเป็นสวนทิ้งร้างให้กลับคืนเป็นของหลวงให้เจ้าพนักงานมีอำนาจขายหรือให้แก่ผู้อื่นทำประโยชน์ได้¹⁶⁴ ต่อมา นาคูโคที่ต้องออกไปประเมินทุกปีให้เสียภาษีเต็มพื้นที่เท่าเดิม ในหนังสือสำคัญนี้ที่ระบุพื้นที่ด้วยโดยเรียก "โฉนดตราแดง" ด้วยเหมือนกัน ส่วนนาฟางลอยเสียภาษีตามเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ จะต้องรังวัดทุกปีเพราะเนื้อที่ไม่แน่นอนจึงไม่ออกหนังสือสำคัญ คงให้แต่เพียง "ใบจอง" เท่านั้น

ซึ่งโฉนดตราแดงน่าจะถือเป็นเอกสารแสดงสิทธิครอบครองในที่ดินได้ เนื่องจาก มีกฎหมายประกาศขายนาฝากแก่กัน โดยกฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นเนื่องจากมีปัญหาวิวาทเรื่องการจำหน่าย ขายฝากนา และการขอไถ่คืน โดยกำหนดให้พิจารณาที่ ผู้ถือ โฉนดตราแดง ให้เป็นสิทธิแก่ผู้ถือโฉนด ความในกฎหมายว่า

"...ให้ขุนศาลตัดสินเสียไปแล้ว คือตัดสินให้เปนสิทธิ แก่ผู้ที่ได้โฉนดตราแดง สำหรับที่สวนที่นาไว้นั้นเกิด..." และ "...ถ้าให้โฉนดตราแดงแลหนังสือสำคัญอื่นๆแก่ผู้ซื้อผู้รับจำหน่ายไปแล้ว ให้ตัดสินให้ผู้รับซื้อผู้รับจำหน่าย เป็นเจ้าของสวนเป็นเจ้าของนานั้นเกิด...."

เป็นการแสดงถึงยุคการใช้เอกสารแทนสิทธิครอบครองทางกฎหมายได้เริ่มขึ้นอย่างแท้จริง มิใช่ยุคอยุธยาตอนปลายที่เอกสารเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินต่างๆเป็นเอกสารเกี่ยวกับการชำระภาษี แม้ต่อมากฎหมายนี้ถูกยกเลิกโดย พระราชบัญญัติขายฝากแลจำหน่ายที่ดิน ร.ศ.115

ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราช (รัชกาลที่ 5 - พ.ศ.2475) การปรับปรุงการปกครองใน รัชกาลที่ 5 การเลิกทาส ทำให้การผลิตระบบศักดินาอ่อนลงไปเกิด รัฐสมบูรณาญาสิทธิราช ขึ้นมาแทน เป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อเริ่มระบบสมบูรณาญาสิทธิราชของ ไทย ในรัชการที่ 5 สิทธิในที่ดินตามศักดินาของผู้ที่มีศักดินามาก กลับมากขึ้นไปอีก โดยมีการตรากฎหมาย พระราชกำหนด ตำแหน่งศักดินาพระบรมวงศานุวงศ์ ใน พ.ศ.2423 เพิ่มจำนวนนาที่เทียบเป็นศักดินามากกว่ากฎหมายศักดินาในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ และกฎหมายฉบับนี้ใช้มาจนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 ซึ่งส่งผลต่อระบบการผลิตของประเทศอย่างมาก จนนักวิเคราะห์ด้านสังคมศาสตร์วิเคราะห์ว่าลักษณะสังคมไทยในปัจจุบันก็ยังคงมีแนวคิดในการผลิตแบบศักดินาหลงเหลืออยู่ในสังคมไทย ไม่ว่าจะปรากฏในรูปแบบแนวคิดต่างๆเช่น¹⁶⁵ ทุนนิยมกึ่งเมืองขึ้น กึ่งศักดินาทุนนิยมเมืองพึ่ง กึ่งเมืองขึ้นกึ่งศักดินาทุนนิยมแบบพึ่งพาและค่อยพัฒนา ฯลฯ แต่การเก็บภาษีที่ดินยังเหมือนเดิมแต่ปรับปรุงวิधिปฏิบัติให้ดีขึ้นเป็นผลให้โฉนดมีความชัดเจนและมีน้ำ

¹⁶⁴ ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, หน้า 331-332.

¹⁶⁵ พรชัย คุ่มทวีพร, "แนววิเคราะห์สังคมไทยจากอดีต-ปัจจุบัน," ใน เอกสารกลุ่มสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง สมัชชาวิชาการสังคมศาสตร์เพื่อการวิจัยปี 2526 (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526) หน้า 12-11-1 -- 12-11-27

หนักมากขึ้น โดยตอนบุกเบิกที่ดินต้องแจ้งเสนาให้ปักไม้ก่อนแล้วจึงรังวัด ออกหนังสือ ลงชื่อ พยาน เรียกว่า "ใบจอง" "ตราจอง" "โฉนดนำตราจอง" มีอายุ 3 ปี ถ้าเป็นไร่นา มีอายุ 6 ปีถ้าเป็นสวน หากพ้นกำหนดแล้วไม่ทำประโยชน์ ก็เรียกคืนเพื่อจัดให้ผู้อื่นทำ¹⁶⁶ แก้ไขปัญหา การจัดการเจ้าหน้าที่ ประเมินนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นกำหนดวิธีการออกเดิน การหักแบ่งภาษี การออกหลักฐานการเก็บ ภาษี ให้รัดกุมกว่าเดิม นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอื่นๆ เช่น การ ส่ง เสริม การ ทำ ำ ประโยชน์ในที่ดินโดยมาตรการทางภาษี¹⁶⁷ ให้เก็บภาษีที่นาเฉพาะ ปีที่สี่เป็นต้นไปเท่านั้น สามปีแรกที่ บุกเบิกไม่เรียกเก็บ เพราะเดิมหากราษฎรบุกเบิกที่ดินใหม่ ที่มีใช้ที่นาเดิม ให้ออก ตั๋ว บอ ก วันเดือนปี ที่ บุกเบิกให้ โดยใช้มาตรการภาษีมาใช้ โดยการไม่เรียกเก็บภาษีใน 2 ปีแรก ปีที่สามจึงเรียกเก็บ นาฟาง ลอยไร่ละสลึง นาคูโคไร่ละเฟื้อง และปีที่สี่ นาฟางลอยไร่ละสลึง นาคูโคไร่ละเฟื้อง

สิทธิในที่ดินและการทอดทิ้งที่ดินเมื่อไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน¹⁶⁸ ผู้จับจองนาฟางลอย หากไม่ทำ ประโยชน์เต็มเนื้อที่ โดยทิ้งให้รกร้างเกิน 3 ปี หรือเคยทำนามาก่อนแต่ทิ้งไว้รกร้างเกิน 3 ปี "ให้ขาด ประโยชน์ในที่ดิน" เมื่อมีผู้อื่น ไปทำนาแล้วแจ้งแก่เสนากำนัน ให้ทำหนังสือประทับตรา ให้มาเป็นสิทธิ ของผู้ทำต่อไปโดยเจ้าของที่ดินมีหน้าที่ต้องแจ้งแก่ทางราชการเมื่อไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อให้ทาง ราชการประกาศให้ประชาชนทราบว่า เป็นที่นาที่ไม่มีเจ้าของให้ผู้อื่นเข้ามาทำได้ หากเจ้าของเดิมไม่ทำ ประโยชน์และไม่มาแจ้งให้ปรับเป็น ค่านาแก่เจ้าของที่ดินที่หวงไว้เหมือนนาคูโคไร่ละสลึง จะเห็นว่ายัง คงยึดหลักสิทธิในที่ดินตามสภาพความเป็นจริงคือมีสิทธิในที่ดินตราบเท่าที่ทำประโยชน์ในที่ดิน แต่ไม่ เครื่องครัดเหมือนอยุธยาโดยเพิ่มเงื่อนไขระยะเวลาเข้าไป

ต่อมามีการแก้ไขเรื่องการจับจองที่ดิน โดยตรากฎหมาย ข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ศก 117 ให้ราษฎรจะจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่า ต้องมาแจ้งความให้จดลงใน "ใบจอง"ต่อนายอำเภอ นายอำเภอ จะทำการตรวจสอบเนื้อที่ และคุณสมบัติผู้จอง หากถูกต้องจึงออก "ใบเหยียบย่ำ" ให้ ใบเหยียบย่ำมีอายุ 12 เดือน ต้องขอต่ออายุจนถึงเวลาออกตราแดงใหม่¹⁶⁹ ใบเหยียบย่ำจึงเป็นเพียงสิทธิในการจองเท่านั้นหรือ เป็นหนังสืออนุญาตจากทางราชการชั่วคราว เพราะหากได้ใบเหยียบย่ำแล้วแต่ที่ดินนั้นมีเจ้าของอยู่แล้ว ตามกฎหมายก่อนใบเหยียบย่ำก็ใช้ไม่ได้ มิใช่ได้กรรมสิทธิ์

¹⁶⁶ พระราชบัญญัติ สำหรับผู้รักษาเมืองกรมการแลเสนากำนันอำเภอซึ่งจะออกเดินประเมินนา จุลศักราช 1236

¹⁶⁷ ข้อ 10 พระราชบัญญัติ สำหรับผู้รักษาเมืองกรมการแลเสนากำนันอำเภอซึ่งจะออกเดินประเมินนา จุล ศักราช 1236

¹⁶⁸ ข้อ 11 พระราชบัญญัติ สำหรับผู้รักษาเมืองกรมการแลเสนากำนันอำเภอซึ่งจะออกเดินประเมินนา จุลศักราช 1236

¹⁶⁹ ข้อ 1, ข้อ 2, ข้อ 4, ข้อ 5, ข้อ 8 ใน ข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ศก 117

แม้ใช้คำว่า "กรรมสิทธิ์" เป็นครั้งแรกในระบบกฎหมายไทยตาม ข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ศก 117 แต่ ในข้อ 10 "ถ้าผู้ได้รับใบเหยียบย่ำจะต้องการที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ในวันนั้นเป็นกรรมสิทธิ์แก่ตนต้องขอต่ออายุใหม่ทุกกรอบ 12 เดือน ต่อเจ้าพนักงานตามความที่ว่าไว้ในข้อ 14 แต่ภายในกำหนดอายุใบเหยียบย่ำเดิม " และข้อ 17 สิทธิในใบเหยียบย่ำอาจสิ้นไปเมื่อไม่ชำระอากรที่ดิน 2 ปี โดยให้ขาดจากอำนาจเจ้าของต่ออายุอีกมิได้ นอกจากนี้ ในข้อ 16 ราษฎรเมื่อไม่ต้องการที่ดินหรือไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดิน กฎหมายใหม่กำหนดให้เวนคืนที่ดินแก่ราชการ แทนระบบเดิมที่ให้มาแจ้งเมื่อไม่ทำประโยชน์เพื่อให้ผู้อื่นเข้าทำประโยชน์แทน ซึ่งอายุใบเหยียบย่ำทำให้ราษฎรเข้าใจผิดว่าเป็นเงื่อนไขการมีกรรมสิทธิ์ในช่วงระยะเวลาที่กำหนดแม้ไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน กรรมสิทธิ์ จึงมิใช่ความหมายของกรรมสิทธิ์ ตามกฎหมายปัจจุบัน คงเป็นเพียงสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินหรือสิทธิครอบครองแบบมีเงื่อนไข เนื่องจากต้องต่ออายุและต้องทำประโยชน์ในที่ดินตลอดจนเสียภาษีจึงจะมีสิทธิในที่ดิน จึงอาจเรียกว่าเป็น กรรมสิทธิ์แบบไทยๆ

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ เห็นว่า ลักษณะการได้สิทธิในที่ดินตามข้อบังคับนี้ใกล้เคียงกับประมวลกฎหมายที่ดินในปัจจุบันมาก มีหลักฐานที่ดินมั่นคงแน่นอนขึ้น การเข้าบุกเบิกโดยได้รับอนุญาต ราษฎรผู้นั้นได้สิทธิในที่ดินแต่ไม่ทราบว่า เป็นสิทธิใด¹⁷⁰ แต่ในตอนท้ายสรุปว่าผู้ถือใบเหยียบย่ำมีสิทธิครอบครองที่ดิน แต่เป็นสิทธิครอบครองที่กฎหมายยอมรับเช่นเดียวกับสิทธิของผู้จับจองที่ดินในปัจจุบัน หากแต่สามารถ จำหน่าย จ่าย โอนสิทธิจับจองได้ สิทธิในที่ดินอาจเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ หรือเป็นสิทธิในที่ดินตามกฎหมายต่างๆก็ได้ ขอบเขตของสิทธิในแต่ละสมัยจะกว้างขวางเพียงใดต้องแล้วแต่กฎหมายในสมัยนั้นๆ และเห็นว่านับแต่ข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ.117 เป็นต้นไป กฎหมายยืนยันว่า สิทธิในใบเหยียบย่ำเป็นสิทธิที่จะจับจองที่ดินก่อนเท่านั้น หากขาดชำระค่าอากรที่ดินก็หมดสิทธิในใบเหยียบย่ำ และผู้ได้รับใบเหยียบย่ำไม่ได้กรรมสิทธิ์เกินกว่าต่ออายุมิได้ขาด จนได้ตราแดง แม้ผู้ได้รับใบเหยียบย่ำ กฎหมายจะใช้คำว่า เจ้าของที่ดิน เช่นในข้อ 13,16,17

ดังมีคำพิพากษาฎีกาที่ 64/ร.ศ.118 ว่า ใบเหยียบย่ำที่ออกให้ในปี ร.ศ.115เป็นแต่แสดงความประสงค์จะจับจองทำประโยชน์ในระยะเวลา 1 ปีเท่านั้น เมื่อไม่ได้เข้าทำประโยชน์ก็ขาดสิทธิ ขั้นตอนในการเป็นเจ้าของที่ดินจึงมีระยะเวลาและเงื่อนไขมากกว่าเดิม การเข้าจับจองแต่ไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงมีมาก่อน ร.ศ.117แล้วแต่ไม่มีหลักฐานว่าเริ่มเมื่อใด เนื่องจากผู้ถือใบเหยียบย่ำอาจโอนที่ดินโดยจำหน่าย จ่าย โอนใบเหยียบย่ำได้เช่นนี้ แม้ไม่เรียกว่ามีกรรมสิทธิ์ แต่อาจอนุโลมเรียก เป็นเจ้าของที่ดินได้ แต่เป็นเจ้าของที่ดินแบบมีเงื่อนไข

¹⁷⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ,กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,หน้า 75-78.

ต่อมา ได้ปรับปรุงหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ในรูปโฉนดที่ดินที่มุ่งใช้แสดงสิทธิในที่ดินอย่างแท้จริงเป็นครั้งแรกในทางกฎหมายที่ดิน มิใช่มุ่งใช้เป็นเอกสารสำหรับเก็บภาษีเช่นแต่ก่อน โดยกฎหมาย ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 ลักษณะโฉนดที่ดิน ในข้อ 1 โฉนด เป็นหนังสือที่จะออกให้แก่เจ้าของที่ดิน เป็นหนังสือพิมพ์แบบหลวง บอกตำแหน่งพนักงานออกโฉนด ชื่อ ที่อยู่ ผู้รับโฉนด ตำแหน่ง ขนาดที่ดิน และรูปจำลองที่ดิน โดยจัดทำเป็นสองฉบับ ให้แก่เจ้าของที่ดินและทางราชการเก็บไว้ และในข้อ 6 ให้ที่ดินที่ยังไม่มีโฉนด แต่มีตราแดง ใบจอง หรือหน้าโฉนดเดิมให้นำมาออกโฉนดได้

สิทธิในที่ดินที่มีโฉนด ได้กล่าวถึง กรรมสิทธิ์ ในข้อ 7 ความว่า "ที่ดินที่ได้ออกโฉนดตามประกาศนี้ ให้เจ้าของมี กรรมสิทธิ์เหมือนนาโคคือต้องเสียภาษีหรือค่านาแก่รัฐบาลทุกปี " ซึ่งก็ยังคงรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินในสำนวนภาษี หรือแต่เป็นเพียงกรรมสิทธิ์แบบไทยๆ ที่เป็นที่ดินของรัฐที่ต้องจ่ายภาษีเป็นค่าตอบแทน เมื่อใดไม่ชำระภาษีก็สิ้นสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน เพราะมีความต่อมา ไม่ให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ที่ได้มา ทำให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์นั้นพ้นจากความรับผิดชอบ โดยจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งบังคับเกี่ยวกับที่ดิน เช่นการเก็บภาษี หรือการนำที่ดินมาใช้เพื่อราชการหรือประโยชน์สาธารณะ ในข้อ 8 จึงเห็นได้ว่าในทางกฎหมายแล้ว กรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบปัจจุบันของราษฎรยังไม่เกิดขึ้น จึงมีเพียงสิทธิครอบครองและต้องทำประโยชน์ในที่ดินหรือเป็นกรรมสิทธิ์แบบมีเงื่อนไข

ส่วนนอกท้องที่ออกโฉนด ที่วางที่อยู่ในจังหวัดท้องที่ซึ่งได้ออกโฉนดตามประกาศนี้ ถ้าผู้ใดจะขอถือที่ดินว่าง ต่อเมื่อผู้นั้นได้รับโฉนดที่ดินอย่างนี้แล้ว จึงจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินรายนั้นตามกฎหมาย เป็นการย่ำที่จะใช้ โฉนด เป็นหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน ข้อ 14 ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 ความว่า "ถ้าผู้ใดจะขอถือที่ดินซึ่งว่านั้น ต่อมาผู้นั้นได้รับโฉนดอย่างนี้แล้ว จึงอาจมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินรายนั้นตามกฎหมาย" กรรมสิทธิ์ที่ใช้ คงมีความหมายเพียงสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินภายใต้เงื่อนไขการชำระภาษี ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายเช่นปัจจุบัน

ส่วนที่ดินที่ยังไม่มีโฉนดที่ดินให้ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐบาล ดังความในกฎหมายใน ข้อ 16 ที่ว่า "บรรดาที่ดินในเขตท้องที่ซึ่ง ไม่มีโฉนดอย่างใหม่เป็นสำคัญให้ถือว่าเป็นที่ที่รัฐบาลปกปักรักษา" จึงแบ่งที่ดินออกเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินที่เอกชนมีเพียงสิทธิครอบครองทำประโยชน์โดยมีโฉนด และที่ดินของรัฐในนามของกษัตริย์ในที่ดินที่เหลือทั้งหมด

ต่อมาได้มีการปรับปรุงการจับจองที่ดิน โดยเพิ่ม ในกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ ร.ศ.120 ในหมวด 8 ว่าด้วยการจับจองที่ดิน ทำให้สามารถแบ่งการจับจองที่ดินเป็น 2 ประเภท¹⁷¹ คือการจับจองที่ดินในเขตที่ยังไม่มีการออกโฉนดให้ใช้ตามกฎหมายเดิม ส่วนในเขตส่วนที่ที่มีการออกโฉนดให้ใช้การจับจองแบบใหม่ ให้ผู้จับจองปักไม้แล้วเชิญกำนันและพยานสองคน มาชันสูตรแล้วยื่นคำขอจับจองต่อนายอำเภอ หากนายอำเภอตรวจสอบถูกต้องแล้ว จะออกหนังสือ ใบเหยียบย่ำ ให้

¹⁷¹ ข้อ 19 และข้อ 20 กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ ร.ศ.120

สิทธิในที่ดินที่จับจอง แม้ได้ ใบเหยียบย่ำ แต่มีอายุกำหนด หนึ่งปี และผู้รับไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น¹⁷² เป็นเพียงพยานหลักฐานว่าผู้นั้นได้มาขอจับจอง และใบเหยียบย่ำโอนให้กันมิได้ เป็นการทำให้สามารถแยกระหว่างผู้จับจองและผู้เป็นเจ้าของที่ดิน โดยมีเงื่อนไข แนวคิดที่ว่า ผู้ถือใบเหยียบย่ำเป็นเจ้าของที่ดินได้ หนึ่งจึงหมดไป สิทธิในการจับจองจึงเริ่มแตกต่างจากสิทธิในที่ดิน นอกจากนี้แม้ให้ใบเหยียบย่ำไปแล้วหากรัฐบาลไม่ประสงค์ให้ผู้มีกรรมสิทธิ์โดยอาจสงวนไว้เป็นที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ จะไม่ยอมให้จองก็ได้ หรือพบว่าจับจองเกินกำลังความสามารถ จะตัดเนื้อที่ออกก็ได้¹⁷³ สิทธิตามใบเหยียบย่ำจึงเป็นสิทธิจับจองที่ดินที่รัฐอนุญาตชั่วคราวเท่านั้น ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ เห็นว่ากฎหมายแต่เดิมที่มีบทบังคับว่าที่ดินเป็นของพระเจ้าอยู่หัวนั้น เพราะกฎหมายไม่ต้องการให้เกิดความเข้าใจไปในทางที่ว่า เมื่อผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วจะ จำหน่ายจ่าย โอนต่อไปได้ โดยไม่มีข้อจำกัดอย่างไม่อยู่ในอำนาจรัฐอีกต่อไป ในขณะที่กฎหมายกำหนดสิทธิไว้ จึงต้องกล่าวถึงอำนาจรัฐครอบทับด้วยว่าอำนาจของรัฐยังคงมีอยู่และเหนือกว่าสิทธิอันราษฎรมีอยู่เหนือที่ดิน ซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่ของรัฐแล้วราษฎรจึงเป็นเพียงผู้เช่าอาศัยเท่านั้น กรรมสิทธิ์ในที่ดินของราษฎรในความหมายปัจจุบันจึงเกิดใน ร.ศ.120 เมื่อรัฐยอมรับสิทธิในที่ดินเอกชนชัดเจนขึ้นกว่าเดิม¹⁷⁴ โดยกล่าวใหม่ว่าราษฎรมิใช่เป็นเพียงผู้อาศัย แต่เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ แต่กรรมสิทธิ์นั้นต้องอยู่ในบังคับของกฎหมาย

ต่อมามีการเตรียมการออกโฉนดแผนที่ แต่ไม่ทันจึงให้ออกเป็นตราจองชั่วคราวไว้ก่อน ในพระราชบัญญัติ ออกตราจองชั่วคราว ร.ศ. 121 เนื่องจากงดการออกตราจองแบบเก่า เพื่อจะออกแต่โฉนดแผนที่ทำให้ผู้จับจองที่ดิน ไม่มีหนังสือหลักฐาน จึงต้องออกตราจองชั่วคราวเพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งแย้งซึ่งที่ดิน โดยหลักฐานหนังสือที่ออกเรียกว่า ตราจองชั่วคราว ในมาตรา 6 ออกให้เป็นหลักฐานสำคัญสำหรับที่ดิน ในที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญ เมื่อข้าหลวงเกษตรลงชื่อ ประทับตราแล้ว ให้ถือว่าผู้นั้นมีกรรมสิทธิ์ ในเนื้อที่ตราจองชั่วคราวโดยชอบด้วยกฎหมาย

ผู้จับจองที่ดินอาจจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้และให้ข้าหลวงกรมนาออกตราจองได้ทันที เนื่องจากการจับจองโดยพลการได้รับการยกเว้นโทษในสมัยพระเจ้าบรมโกศ โดยพระราชกำหนดเกล้าบทที่ 44 จ.ศ.1110 จึงสามารถจับจองที่ดินได้โดยพลการ

¹⁷² ข้อ 22 กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ร.ศ.120

¹⁷³ ข้อ 21 กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ร.ศ.120

¹⁷⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ,กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,หน้า 83.

จะเห็นได้ว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินเริ่มมีการเปลี่ยนแปลง นับจากกฎหมายสมัยอยุธยาในบทเบ็ดเสร็จ ที่มักกล่าวถึง เจ้าของที่ดิน ที่มีความหมายเพียงผู้อาศัยที่ดินทำประโยชน์เลี้ยงชีพ ห้ามซื้อขายที่ดิน พัฒนาการผ่านสังคมที่พัฒนาเปลี่ยนแปลงไป สู่ยุคปลายอยุธยาที่เอกสารหนังสือที่ใช้เป็นหลักฐานเก็บภาษีมาใช้เป็นหลักฐานที่ดินทางอ้อมเป็นการใช้ระบบภาษีกำหนดสิทธิในที่ดิน จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 4 ซึ่งดูเหมือน สิทธิของเจ้าของที่ดินสามารถขายสิทธิในที่ดินได้ การเกิดคำว่า กรรมสิทธิ์ ครั้งแรก ในข้อบังคับหวงห้ามที่ดิน ศก. 117 ต่อมา ในประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 ที่กรรมสิทธิ์ ยังเป็นเพียงสิทธิครอบครองทำประโยชน์ที่ยังคงผูกอยู่กับเงื่อนไขภาษี และความหมายของกรรมสิทธิ์ค่อยๆ เปลี่ยนแปลงใน พระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ.121 ที่กรรมสิทธิ์ ค่อนข้างจะเป็นลักษณะกรรมสิทธิ์จริงๆ จะเห็นได้ว่ากรรมสิทธิ์ตามกฎหมายไทยเดิมนั้นมิได้มีความหมายเช่นตะวันตกในแง่ความสมบูรณ์เด็ดขาด เป็นเพียงสิทธิครอบครองที่ดินแบบมีเงื่อนไข แต่การออกตราจองชั่วคราวเป็นการรับรองเพื่อเตรียมออกเอกสารที่แสดงกรรมสิทธิ์ตัวจริง ก่อนที่ลักษณะกรรมสิทธิ์จะเป็นลักษณะตามกฎหมายปัจจุบัน ในพระราชบัญญัติ การออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127

การออกหนังสือ "โฉนดแผนที่" โดย ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) สาเหตุมาจากการปรับปรุงการปกครองและต้องการรวมแหล่งเก็บภาษีให้เป็นเอกภาพ จึงแยกหน้าที่ออกหนังสือและเก็บภาษีจากกัน พร้อมกับนำระบบกฎหมายทอเรนส์ซึ่งจะออกหนังสือและลงหมายเลขหลักเขต เนื้อที่ทำเป็นสองฉบับเก็บไว้ที่หอทะเบียนที่ดินหนึ่งฉบับ ให้เจ้าของหนึ่งฉบับ และยกเลิกการออกหนังสือแบบเก่าทั้งหมดโดยออกหนังสือชั่วคราวให้คือ "ตราจองชั่วคราว" ในระหว่างรอออกโฉนดแผนที่

ต่อมาตรา พระราชบัญญัติ การออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 ซึ่งใช้มาจนเปลี่ยนเป็นประมวลกฎหมายที่ดิน ปี พ.ศ.2497 โฉนดแผนที่เป็นหลักฐานแห่งกรรมสิทธิ์โดยตรงไม่ใช่เอกสารที่ออกเกี่ยวกับการเก็บภาษีเช่นเดิม และต้องการเปลี่ยนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เป็นโฉนดแผนที่ทั้งหมด ในมาตรา 8

โดยลักษณะโฉนดที่ดิน ในภาค 4 กฎหมายที่ดินซึ่งมีโฉนดแผนที่ หมวดที่ 1 ว่าด้วยโฉนดที่ดิน จะเป็นหนังสือ บอกตำแหน่งพนักงานเจ้าหน้าที่ ชื่อ ที่อยู่ผู้รับ ตำแหน่งที่ดิน ขนาดที่ดิน รูปจำลองแผนที่ และเจ้าของโฉนดมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน¹⁷⁵ โดยให้ที่ดินที่ได้ออกโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตามพระราชกำหนดกฎหมาย แต่เป็นกรรมสิทธิ์มีเงื่อนไข¹⁷⁶ ผู้มีกรรมสิทธิ์ไม่พ้นจากความรับผิดชอบและความจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดิน เช่นการเสียภาษี การเรียกคืนที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงทำให้เจ้าของที่ดินที่ได้รับโฉนดเป็นหนังสือสำคัญที่แสดงการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างสมบูรณ์ เป็นการรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินในระบอบสมบูรณาสิทธิราชของไทย

¹⁷⁵ มาตรา 35 ใน หมวด 2 ว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

¹⁷⁶ มาตรา 36 ใน หมวด 2 ว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

สิทธิในการจับจองที่ดิน การจับจองที่ดินยังใช้ระบบเดิม ในหมวดที่ 11 ว่าด้วยการจองที่ดิน มาตรา 59 ให้ปักไม้เชิญกำนันและพยานมาพิสูจน์แล้วแจ้งอำเภอเพื่อออก ใบเหยียบย่ำ แต่อายุใบเหยียบย่ำเปลี่ยนไปโดยมีอายุ 2 ปี และผู้ได้รับใบเหยียบย่ำไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน นอกจากเป็นพยานว่าได้มาขอจับจองที่ดินเมื่อวันนั้น ตามมาตรา 62

ศาสตราจารย์ เสนีย์ ปราโมช เห็นว่าในกฎหมายไทย พระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 เท่านั้นเป็นกฎหมายฉบับแรกที่บ่งไว้ชัดแจ้งว่า ที่ดินที่ได้โฉนดแผนที่ตามพระราชบัญญัตินี้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินตามพระราชกำหนดกฎหมาย¹⁷⁷

ศักดิ์ ไทยวัฒน์กลับมีความเห็นว่า¹⁷⁸ กฎหมายนี้มีบทบัญญัติกล่าวถึงวิธีการออกโฉนดที่ดินเท่านั้น มิได้มีเรื่องการจัดให้ราษฎรจับจองที่ดินประการใดเลย และก็ไม่เป็นกฎหมายที่ก่อตั้งสิทธิที่ดินใหม่ประการใด และเห็นว่าเรื่องนี้มาในภายหลัง นักกฎหมายเข้าใจผิดไปว่ากฎหมายออกโฉนดเป็นกฎหมายก่อตั้งสิทธิ และเห็นว่าในเรื่องนี้นักกฎหมายไทยยังเข้าใจผิดมาจนถึงบัดนี้ และเห็นว่ากฎหมายที่ดินไม่ใช่กฎหมายที่กล่าวถึงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง หากมีเจตนาที่จะกระทำหลักฐานแห่งสิทธิให้แก่บุคคลที่เป็นเจ้าของที่ดินอยู่แล้วเท่านั้น เพราะราษฎรเป็นเจ้าของที่ดินแล้วนับแต่ได้รับอนุญาตให้จับจองแต่เป็นเจ้าของภายใต้เงื่อนไขต้องทำประโยชน์ในกำหนด¹⁷⁹ โดยเห็นว่า ในมาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 26 ใช้คำว่าผู้มีกรรมสิทธิ์ทุกแห่ง และให้โอนกันได้แม้ไม่มีโฉนด อีกทั้งในมาตรา 8 เมื่อท้องที่ได้ออกโฉนดให้แจ้งให้เจ้าของมารับโฉนด ความมุ่งหมายในการออกโฉนดเพื่อเป็นหลักฐานทางทะเบียนซึ่งนำมาจาก ทอเรนส์ (Torrens) รัฐออสเตรเลียใต้ ประเทศออสเตรเลีย

การจับจองที่ดินตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ เมื่อจัดที่ดินให้ราษฎรๆเข้าทำประโยชน์แล้วก็ให้เป็นสิทธิโดยออกหลักฐานให้ จนถึง พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับ 6 พ.ศ.2479 ก็กล่าวถึงการออกใบเหยียบย่ำหรือตราจอง ซึ่งเป็นใบอนุญาต แล้วก็มีกรับรองการทำประโยชน์ภายในระยะเวลาอีกครั้งเป็นกล่าวถึงจังหวะการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นสองจังหวะคือ อนุญาตให้จับจอง และรับรองการทำประโยชน์ สิทธิครอบครองเกิดเมื่อเข้าจับจองแล้ว การบังคับให้ทำประโยชน์เป็นเงื่อนไขบังคับหลัง จึงเป็นการให้โดยมีเงื่อนไขเท่านั้น มิใช่การอนุญาตให้จับจอง ผู้ถูกให้จึงได้รับกรรมสิทธิ์ไป แม้ใน มาตรา 11 ผู้รับอนุญาตให้จับจอง และทำประโยชน์แล้วขอที่จะขอตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้วหรือโฉนดที่ดินได้ ก็เป็นการเป็นเจ้าของภายในเงื่อนไข ต้องทำตามเงื่อนไขก่อน แม้เป็นเจ้าของก็มาขอโฉนดมิได้ มิใช่แปลความว่า การไม่ทำตามเงื่อนไขนั้น ถ้าไม่ทำไม่เป็นเจ้าของ เพราะหากเป็นเช่นนั้นกฎหมายควรบัญญัติว่า เมื่อผู้จับจองได้ทำประโยชน์แล้วจึงให้ได้กรรมสิทธิ์ อันจะทำให้ผู้ได้รับอนุญาตให้จับจอง

¹⁷⁷ เสนีย์ ปราโมช, อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์, หน้า 344.

¹⁷⁸ ศักดิ์ ไทยวัฒน์, บทความกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการปกครอง, หน้า 5.

¹⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48-52.

ได้แต่สิทธิครอบครองเนื่องจาก สักดิ์ ไทยวัฒน์ เห็นว่าการรับรองกรรมสิทธิ์มีมาตั้งแต่ทบบัญญัติในกฎหมายเบ็ดเสร็จแล้ว

มาตรา 35 ในพระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 กล่าวว่า ที่ดินที่ได้โฉนดแผนที่ตามพระราชบัญญัตินี้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินตามพระราชกำหนดกฎหมาย ซึ่งศักดิ์ ไทยวัฒน์ เห็นว่าหมายความว่าให้ได้กรรมสิทธิ์ไปภายใต้บังคับของกฎหมาย เป็นการจำกัดสิทธิมากกว่าให้กรรมสิทธิ์เนื่องจากกล่าวว่าการได้กรรมสิทธิ์นั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย และเห็นว่า¹⁸⁰

"...การที่พระเจ้าอยู่หัวเขียนกฎหมายให้ได้กรรมสิทธิ์ตามพระราชกำหนด กฎหมายนั้น ก็เท่ากับว่าทรงเห็นว่าให้กรรมสิทธิ์แก่เจ้าของภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั่นเอง..."

โดยนัยแห่งกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้ถือที่ดินของรัฐตามกฎหมายออกโฉนดที่ดิน พ.ศ.2479และก่อนนั้นขึ้นไปผู้ได้รับยอมเป็นเจ้าของและยอมมีกรรมสิทธิ์ทั้งนั้น หากผู้มีแต่สิทธิครอบครองไม่ เมื่อให้ไปแล้วยอมทำให้ผู้รับมีสิทธิเป็นเจ้าของ

ในการที่รัฐให้ราษฎรจับจองที่ดินนั้นรัฐมีเจตนาให้ผู้จับจองเป็นเจ้าของแต่เริ่มแรก ไม่มีกฎหมายกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น ส่วนการออกโฉนดเป็นเพียงหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ การแปลความให้ใบเหยียบย่ำหรือตราจองได้เพียงสิทธิครอบครองจึงไม่ถูกต้อง อาจมาจากการจับความที่ว่า โฉนดที่ดินเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน มาปฎิเสธความเป็นเจ้าของที่ดินที่ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ก่อนมีประมวลกฎหมายแพ่ง บรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน กฎหมายไทยยังไม่มีแยกกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองออกจากกัน เพราะเป็นที่เข้าใจกันอยู่แล้วตามกฎหมายเบ็ดเสร็จและกฎหมายออกโฉนดที่ดิน ต่อมาเมื่อมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขึ้น จัดตั้งสิทธิครอบครองขึ้นมาในกฎหมายทรัพย์สินจึงเป็นเหตุให้ย้อนไปพิจารณาว่า พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินนั้น ก่อตั้งสิทธิในที่ดินอย่างไร ซึ่งเดิมไม่เคยมีการบัญญัติสิทธิครอบครองในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน จึงไม่มีข้อความให้เข้าใจถึง สิทธิครอบครองและสิทธิการเป็นเจ้าของ สิทธิในที่ดินจึงมีแต่สิทธิเป็นเจ้าของ ปัญหาในเรื่องสิทธิครอบครองและกรรมสิทธิ์ในที่ดินก่อนหน้ามีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็น

"..ความสงสัยของคนรุ่นหลังย้ายไปสงสัยในสิ่งที่เขาไม่เคยคิดกันมาในรุ่นก่อนๆ เลยแยกเรื่องสิทธิที่ดินออกไปผืนๆ และสันนิษฐานโดยสรุปเอาเองว่า กฎหมายออกโฉนดที่ดินได้ตั้งใจตั้งสิทธิครอบครองไว้ด้วย จึงเป็นการเข้าใจที่คลาดเคลื่อน แน่ใจไม่ได้ เพราะบทบัญญัติไม่เข้าแนวตาม ป.พ.พ. คั่นให้ตายก็ไม่เข้า เพราะเขาไม่ได้เขียนไว้ ที่สุดก็ได้แต่มาจับสันนิษฐานเองและการสันนิษฐานนั้นลืมนึกถึงความจริงว่า พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินนั้น เขาเข้าใจและมุ่งใช้เรื่องสิทธิครอบครองตามนัย ป.พ.พ.หรือยัง..."¹⁸¹

¹⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53-55.

ซึ่งก็น่าจะเป็นแนวคิดที่ถูกต้องในการเปรียบเทียบลักษณะกรรมสิทธิ์ของไทยกับตะวันตก นับแต่กฎหมายเบ็ดเสร็จแต่ต้นมาลักษณะสิทธิในที่ดินของไทยก็มีลักษณะเฉพาะ มีการเปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไข สภาพสังคม เป็นลักษณะกรรมสิทธิ์แบบไทย มีบางส่วนเหมือนกับสิทธิในแนวคิดตะวันตก

ต่อมาอีกกฎหมายจับจองที่ดินเพื่อทำสวน คือ ประกาศใช้เป็นข้อบังคับชั่วคราว สำหรับเพาะปลูกสวนใหญ่ สมพักศร ที่ไร่แลนา ร.ศ.129 ที่ออกใบเหยียบย่ำ แก่ผู้จับจองเพื่อเพาะปลูกสมพักศร คือ ไม้ล้มลุกที่อายุไม่เกิน 3 ปี และผู้จับจองเพื่อเพาะปลูกสวนใหญ่คือ ไม้ยืนต้นอายุเกิน 3 ปี ให้สามารถออกโฉนดได้โดยกำหนดหลักเกณฑ์เป็นระยะเวลาและพื้นที่ในการทำประโยชน์ ซึ่งการจับจองเช่นนี้ต่อมา ถูกยกเลิกโดย พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479

นับจากที่เจ้าของที่ดินมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายแล้ว สิทธิในที่ดินก็ต้องอยู่ในบังคับกฎหมายที่ดินอันว่าด้วยการทอดทิ้งที่ดินซึ่งมีบัญญัติไว้ นับแต่กฎหมายเบ็ดเสร็จเป็นต้นมาเพราะมิได้มีการกฎหมายยกเลิกบทบัญญัติกฎหมายเบ็ดเสร็จ ในพระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2459 มีบทบัญญัติเรื่องการทอดทิ้งที่ดิน ในมาตรา 4 ในที่ดินที่ออกโฉนดแผนที่ ใบบน ใบไต่สวนสำหรับรับโฉนดแผนที่ ถ้ามีเหตุสงสัยว่า เจ้าของได้อพยพทอดทิ้งไว้เกิน 9 ปี ให้เจ้าพนักงานประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือหนังสือพิมพ์เรียกหาเจ้าของ ไม่ว่าเจ้าของจะมาหรือไม่ ให้ไต่สวนว่าเป็นที่ทอดทิ้งหรือไม่ ถ้าเป็นที่อพยพทอดทิ้ง ให้ถือว่าเป็นที่ว่างเปล่า ให้ราษฎรจับจองที่ดินนั้นได้ ตามมาตรา 5 ซึ่งต่อมา พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2486 ให้ผู้ขอจับจองขอหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 11 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 ให้ออกเป็นโฉนดแผนที่

ในยุคปัจจุบัน นับจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ที่ดินที่เอกชนถือครองโดยมีโฉนดที่ดิน เอกชนยังคงมีสิทธิในที่ดินเช่นเดิม ในที่ดินอื่นๆที่เป็นของรัฐในนามกษัตริย์ จึงเปลี่ยนมาเป็นที่ดินของรัฐในนามรัฐ โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ปกครองรักษา หากยึดตามกฎหมายแล้ว การประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ที่มีผลใช้บังคับเมื่อ วันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2475 ในมาตรา 1306 ให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน มีผลทำให้รัฐเป็นเจ้าของ อันเป็นการเปลี่ยนการถือครองที่ดินที่ว่างซึ่งเดิมเป็นของกษัตริย์ทั้งหมดที่ครองแทนแผ่นดิน เปลี่ยนมาเป็นของแผ่นดินหรือส่วนรวมแทน นอกจากนี้ในปัจจุบันยังมีการมองถึงลักษณะกรรมสิทธิ์ของชุมชนทั้งด้านป่าไม้และที่ดิน¹⁸² ซึ่งหากพิจารณาให้ดีจะเห็นได้ว่ากรรมสิทธิ์ของชุมชนก็คือกรรมสิทธิ์ของสังคมเมื่อนำมารวมกันก็จะกลายเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐเนื่องจาก

¹⁸¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 57.

¹⁸² ไพสิฐ พานิชย์กุล , พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร กระบวนทัศน์และนโยบาย (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ,2543) , หน้า 318-323

รัฐประกอบด้วยชุมชนมารวมกันเป็นสังคมเพื่อประสานผลประโยชน์ โดยเห็นว่าพัฒนาการในแนวความคิดในทางกฎหมายในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการจัดความสัมพันธ์ของคนในสังคม โดยที่กฎหมายที่รัฐสร้างขึ้นมากำหนด สิทธิ (right) และหน้าที่ (duty) ที่รัฐเป็นผู้กำหนดขึ้น โดยกฎหมายเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกลุ่มต่างๆ ภายในกลุ่ม และระหว่างกลุ่มในสังคม ในท่ามกลางทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สิทธิของปัจเจกบุคคลที่ต้องการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด อาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง กฎหมายจึงเป็นเพียงตัวกำหนด ความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลในการใช้ทรัพยากร และมองหลักกรรมสิทธิ์ในหลักกฎหมายไทย ซึ่งมีลักษณะพิเศษในตัวเอง เมื่อมองในมิติทางประวัติศาสตร์พบว่า หลักกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดินไทยปัจจุบัน ทั้งสมัยสุโขทัย และอยุธยา ไม่มีแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ แต่เป็นสิทธิอันพึงมีเหนือที่ดิน

หลักกรรมสิทธิ์ในที่ดินปัจจุบันเข้ามาพร้อมกับการเปิดเสรีทางการค้าหลังสนธิสัญญาเบาริงโดยเศรษฐกิจทุนนิยม ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดิน ทำให้สิทธิครอบครองและกรรมสิทธิ์เริ่มแยกจากกัน และมิติทางการเมือง หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองที่ทำให้กรรมสิทธิ์ปัจเจกบุคคลเข้มแข็งขึ้น การให้ความหมายของคำในทางกฎหมาย หรือการตีความกฎหมาย สะท้อนให้เห็นอิทธิพลในทางความคิดและอำนาจ ระบบการจัดการทรัพยากรในเชิงกฎหมายเป็นฐานแนวคิดที่หยิบยืมมาจากระบบประมวลกฎหมายที่จัดแบ่งทรัพย์สินออกเป็น ทรัพยากรที่รัฐเป็นเจ้าของ และปัจเจกชนเป็นเจ้าของ แตกต่างไปจากสภาพความเป็นจริงทางสังคมอันเป็นที่มาของระบบกฎหมายที่ไปนำมา จะเห็นได้ว่าที่ดินในระบบสังคมไทยเดิมเป็นของชุมชน แนวคิดในทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรไม่ได้มองทรัพยากรในลักษณะที่ ทรัพยากรแต่ละชนิดมีความสัมพันธ์กัน มองแบบแยกส่วน ส่งผลให้วิธีการในการจัดการเป็นเรื่องต่างหน่วยงานดำเนินการ เมื่อปรับเข้ากับระบบบริหารราชการแผ่นดินที่ความสัมพันธ์ขององค์กรทางกฎหมายเป็นไปตามภารกิจแล้วยังทำให้การจัดการที่ดินเป็นไปแบบแยกส่วนมากขึ้น

ในพระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 ได้ยกเลิกการจับจองที่ดินแบบเดิมทั้งหมด ในมาตรา 3 ให้ที่ดินที่ประชาชนสามารถจับจองได้มีเพียงที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตาม มาตรา 1304(1) ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการเริ่มต้นระบบการจับจองที่ดินใหม่ กฎหมายออกโฉนดที่ดินฉบับนี้ ศักดิ์ ไทยวัฒน์ กลับเห็นว่า แม้ชื่อเป็นกฎหมายออกโฉนดก็จริง แต่บทบัญญัติส่วนมากเป็นเรื่องจัดให้ราษฎรได้ที่ดิน ตลอดจนการบังคับปราบปรามคนจับจองที่ดินโดยพลการ และเห็นว่า การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบตะวันตก เริ่มจากกฎหมายฉบับนี้ โดยเห็นว่าก่อนกฎหมายออกโฉนดที่ดิน พ.ศ.2479 การจะได้สิทธิในที่ดินหรือไม่ ต้องเป็นไปตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ และต่อมาจึงใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน พ.ศ.2479 ปัญหาที่สำคัญมาจากการบังคับใช้กฎหมายที่ทั้งฝ่ายรัฐและประชาชนไม่เห็นความสำคัญ โดยเห็นว่า¹⁸³ "...ในความจริงนั้นทั้งเจ้าหน้าที่และ

¹⁸³ ศักดิ์ ไทยวัฒน์, บทความกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการปกครอง, หน้า 8

ประชาชนพากันเลอะเลือนมาก รัฐบาลก็มีภาระด้านอื่นมากกว่าที่จะสนใจเรื่องคนละเมิดกฎหมายที่ดิน คนจึงเป็นเจ้าของที่ดินกันเรื่อยเปื่อย หาได้มีใครสนใจและเอาโทษผู้ละเมิดไม่ ป่าไม้และที่ไม่ควรเป็นของบุคคล ก็ตกเป็นที่ของบุคคลทั้งโดยตรงและโดยปริยายไปเป็นอันมาก..." ความเข้มงวดเรื่องการจับจองที่ดินโดยพลการจึงมีขึ้นเมื่อใช้ประมวลกฎหมายที่ดินเมื่อพ.ศ.2497

การจับจองต้องขออนุญาตและเมื่อได้รับอนุญาตให้จับจองโดยนายอำเภอ มีอำนาจ ไม่เกิน 50 ไร่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่เกิน 100 ไร่ตามมาตรา 5 โดยใบอนุญาตให้จับจองมี 2 แบบ คือ ใบเหยียบย่ำที่นายอำเภอเป็นผู้ออกและ ตราจองที่เจ้าพนักงานที่ดินออก เมื่อได้รับใบเหยียบย่ำต้องทำประโยชน์ให้เสร็จภายใน 2 ปี และตราจองต้องทำประโยชน์ให้เสร็จภายใน 3 ปี มิเช่นนั้นสิ้นสิทธิในการจับจอง เมื่อทำประโยชน์ภายในกำหนดแล้ว สามารถขอตราจอง ซึ่งตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว"หรือโฉนดแผนที่ ได้

ในกฎกระทรวงเกษตรราชการที่ออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 ที่ดินที่ให้อำนาจจับจองได้คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของรัฐโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ตามความในข้อ 1 และหลักการพิจารณาการทำประโยชน์พิจารณาเฉพาะเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์ ตามข้อ 10 ว่าเป็นไปตามสมควรแก่สภาพสังคมในท้องถิ่นตลอดจนสภาพกิจการที่ทำประโยชน์ โดยตราจองซึ่งตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" กฎหมายกำหนดให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย¹⁸⁴ ส่วนผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตให้เจ้าพนักงานสั่งให้ออกได้

ต่อมาในพระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2486 ได้กำหนดผ่อนผันโดยกำหนดเวลาให้ผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาขึ้นทะเบียนที่ดินโดยกำหนดเป็นท้องที่ไป ในมาตรา 13 เพื่อทางราชการจะได้ออกหลักฐานที่ดินให้ โดยที่ดินที่ครอบครองทำประโยชน์ก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 ให้ออก ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" และตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ที่ได้ออกก่อนใช้กฎหมายนี้ให้มีผลใช้ได้เช่นเดียวกับตราจองตามกฎหมายนี้

แล้วต่อมาออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจออกโฉนดที่ดิน พ.ศ.2496 เพื่อสำรวจออกโฉนดที่ดิน โดยกำหนดเป็นเขตท้องที่ และพิจารณาปัญหาในการออกโฉนดที่ดินรวมถึงโฉนดที่ได้ออกไปแล้วด้วยและได้เปลี่ยนแปลงรวบรวมกฎหมายที่ดินทั้งหมด จัดทำเป็นประมวลกฎหมายที่ดินในปี 2497 โดยยกเลิกกฎหมายที่ดินเดิมทั้งหมดและให้ใช้ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีผลตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2497 ตั้งแต่ การจับจองที่ดิน การได้สิทธิในที่ดิน การสิ้นสุดสิทธิในที่ดิน ฯ โดยได้แยกที่ดินกรรมสิทธิ์เอกชนและที่ดินของรัฐออกจากกัน และเอกชนจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจากรัฐได้ 3 ทาง คือได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กรรมสิทธิ์โดยโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายอื่นเช่น กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฯ

¹⁸⁴ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 มาตรา 11

2.6 ประเภทสิทธิในที่ดิน

2.6.1 สิทธิครอบครอง (Possessory Right)

สิทธิครอบครองเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติในวิวัฒนาการของสังคมมนุษย์ก่อนที่สังคมจะได้มีการพัฒนาหลักกรรมสิทธิ์ขึ้นมา ดังที่ศาสตราจารย์ ประมวล สุวรรณศร ได้กล่าวว่า¹⁸⁵

"...ประวัติศาสตร์แต่ครั้งดึกดำบรรพ์ เมื่อปฐมยุคของมนุษย์นั้น มนุษย์ท่องเที่ยวกันอยู่เป็นกลุ่มๆ พื้นดินและสิ่งของที่เกิดขึ้นมีอยู่บนโลกนั้น ไม่มีผู้ใดต้องหวงแหนหรือกีดกันอย่างไร สมบัติธรรมชาติในโลกเท่าที่มีอยู่จึงหาไม่มีผู้ใดคิดว่าเป็นทรัพย์สินอันใดหรือไม่ ครั้นมนุษย์เจริญขึ้น รู้จักจับสัตว์ป่ามาเลี้ยงกันคอก เพื่อเวลาหิวจะได้ไม่ต้องตามไปเที่ยวหาฆ่า รู้จักเอาหินคมๆ มาทำศตราวุธ รู้จักเอาใบไม้ใบหญ้ามาปกคลุมร่างกาย ก็เกิดการหวงกันขึ้นว่า สิ่งนั้นเป็นของคนนั้นหรือของหมู่นั้น ใครผู้อื่นมาเอาไปหรือทำให้เสียหายก็ต้องได้รับการติดตามแก้แค้น เมื่อเกิดการอ้างอิงเป็นเจ้าของกันขึ้น ความคิดในเรื่องทรัพย์สินจึงเกิดขึ้น ชันต้นก็ใช้วิธีป้องกันรักษาด้วยกำลังด้วยอำนาจแห่งกำลังกาย กำลังอาวุธ ภายหลังเมื่อรวมหมู่รวมพวก มีเขตที่แน่นอน เป็นเมือง เป็นประเทศขึ้น ก็มีการยอมรับเป็นเจ้าของทรัพย์สินในกฎหมาย..."

ความหมายของสิทธิครอบครอง ครอบครองเป็นสิทธิอันได้มาตามเหตุการณ์ข้อเท็จจริง (De facto) ไม่เหมือนสิทธิอื่น เช่นสิทธิเก็บกิน ฯ อันเป็นสิทธิที่ได้มาตามกฎหมาย (De jure) ครอบครองเกิดได้โดยอาศัยเหตุการณ์ยึดถือด้วยเจตนาครอบครอง ตราบใดที่เหตุการณ์ยึดถือและเจตนาครอบครองยังอยู่ การครอบครองก็มีได้โดยไม่มีเวลาจำกัด¹⁸⁶

ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุธิระ ให้ความหมายของสิทธิครอบครองว่า เป็นสิทธิที่จะยึดถือทรัพย์สินไว้เพื่อตน สิทธิครอบครองเป็นสิทธิส่วนหนึ่งของกรรมสิทธิ์ เป็นสิทธิที่มีความยิ่งใหญ่รองจากกรรมสิทธิ์ เจ้าของสิทธิครอบครองมีอำนาจใช้สอยได้ ปลดเปลื้องการรบกวนได้ เรียกเอาคืนได้ โอนสิทธิได้ ใช้ยันแก่บุคคลทั่วไปได้ โดยผู้มีสิทธิครอบครองมีสิทธิเป็นรองเพียงแต่เจ้าของกรรมสิทธิ์เท่านั้น¹⁸⁷

ศาสตราจารย์ ประมวล สุวรรณศร เห็นว่า สิทธิครอบครองคือสิทธิที่จะยึดถือทรัพย์สินไว้¹⁸⁸ การครอบครองเป็นการแสดงกิริยายึดถือหรือหวงกันไว้เพื่อตน สิทธิครอบครองคือ สิทธิที่กฎหมายยอมรับรองป้องกันในอันที่จะยึดถือเพื่อตน

คำพิพากษาฎีกาที่ 4287/2534, 7261/2537 สิทธิครอบครองจึงมีความหมายทำนองเดียวกับเจ้าของ

¹⁸⁵ ประมวล สุวรรณศร ,คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน, หน้า 3.

¹⁸⁶ เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน

¹⁸⁷ บัญญัติ สุธิระ ,คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน(กรุงเทพฯ : มูลนิธิประมวล, ชันชื่อ , 2540) หน้า 228.

¹⁸⁸ ประมวล สุวรรณศร ,คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน, หน้า 218.

การแบ่งประเภทของการครอบครองในกฎหมายโรมันแยกเป็น 2 ประเภท¹⁸⁹ เช่นเดียวกับกฎหมายเยอรมันโดยมุ่งที่วัตถุที่ครอบครอง

1. การครอบครองวัตถุที่มีรูปร่าง (Possessio coporis) หรือ (Sachenbesitz) ในกฎหมายเยอรมัน
2. การครอบครองวัตถุที่ไม่มีรูปร่าง (Possessio juris) หรือการครอบครองสิทธิ (Rechtsbesitz)

การครอบครองอาจแบ่งเป็น 2 แบบ โดยมุ่งที่อำนาจที่รองรับการครอบครอง

1. การครอบครองตามความเป็นจริง (possessio naturalis)
2. การครอบครองตามกฎหมาย (Possessio civilis) หรือ Constructive Possession

การได้สิทธิครอบครองมาเอง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 กล่าวถึง บุคคลที่ยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาย่อมได้สิทธิครอบครอง และมาตรา 1369 บุคคลที่ยึดถือทรัพย์สินไว้สันนิษฐานว่ายึดถือเพื่อตน การครอบครองจึงเริ่มด้วย การยึดถือประกอบกับเจตนา เพราะว่าหากผู้ยึดถือ ไม่เจตนาจะได้สิทธิหรือเจตนายึดถือไว้เพื่อตน กฎหมายก็ไม่ประสงค์จะให้ประโยชน์สิทธิครอบครองแก่ผู้นั้น¹⁹⁰ และในการยึดถือย่อมต้องด้วยข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับเจตนา มาตรา 1369 ที่ว่า บุคคลยึดถือไว้ ย่อมยึดถือเพื่อตน การกำหนดเหตุให้ได้สิทธิครอบครอง เป็นลักษณะการเกิดสิทธิที่อาศัยเหตุการณ์ข้อเท็จจริง โดยไม่ต้องอาศัยกฎหมาย แม้อาจทำผิดกฎหมาย เช่นมาตรา 1383 ได้ทรัพย์สินมาโดยกระทำผิด อาจครอบครองจนได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ที่กฎหมายให้สิทธิเพราะประสงค์คุ้มครองผู้ครอบครอง ซึ่งเจ้าของที่แท้จริงอาจหาหลักฐานพิสูจน์หักล้างได้

การยึดถือที่ดินมือเปล่าในระบบกฎหมายที่ดินของไทย ไม่ได้กรรมสิทธิ์ ก่อนหน้านั้นราษฎรไม่มีกรรมสิทธิ์จนกว่าจะได้โฉนดแผนที่ เพราะไม่มีกฎหมายรับรอง ตรงกันข้ามการเข้าถือเอาเองโดยไม่บอกกล่าวกลับมีความผิด ตามบทเบ็ดเสร็จที่ 35 แต่เมื่อมีกฎหมายแพ่ง เอกชนจะมีสิทธิในที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินมือเปล่าไม่ได้ เพราะมาตรา 1304 (1) ถือว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมาผลต่อตามมาตรา 1303-1307 ที่ห้ามโอน ห้ามยกอายุความยื่นต่อแผ่นดินหรือ ยึดไม่ได้

¹⁸⁹ เสนีย์ ปราโมช, อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์, หน้า 359.

¹⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 339.

ที่ดินรกร้างว่างเปล่า (Waste land) จึงหมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้ออกโฉนดให้แก่ใคร ราษฎรจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่าโดยยึดถือมิได้เพราะ หากเป็นการได้มาโดยการโอนให้ (Derivative Acquisition) มาตรา 1304 กล่าวว่า ที่ดินรกร้างเป็นกรรมสิทธิ์ของแผ่นดิน การโอนต้องโอนตามมาตรา 1305 คือ ต้องอาศัยกฎหมายเฉพาะ ออกเป็นกฎหมาย ทำให้การโอนที่ดินให้แก่เอกชนรายใดต้องตราเป็นกฎหมายโอนให้แก่เอกชนรายนั้น หรือ หากเป็นการได้กรรมสิทธิ์โดยการยึดถือ (Original Acquisition) ในกฎหมายแพ่งไทยมี 2 แบบ¹⁹¹ คือ ยึดถือในกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ มาตรา 1318-1322 แต่ใน มาตรา 1318 ทรัพย์สินไม่มีเจ้าของคงมีเฉพาะสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ที่ดินไม่ใช่ทรัพย์สินไม่มีเจ้าของเพราะไม่เป็นของเอกชนก็ต้องเป็นของรัฐ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าจึงไม่ใช่ทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของและ การได้กรรมสิทธิ์โดยอายุความ มาตรา 1333,1382 แต่ใช้กับที่ดินรกร้างว่างเปล่ามิได้ เพราะ มาตรา 1306 ห้ามยกอายุความยันต่อแผ่นดินตาม หลักอายุความไม่เป็นไทยแก่แผ่นดิน (PRESCRITIPON NEVER RUNS AGAINST THE CROWN)

ในกฎหมายไทย พระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 เท่านั้นเป็นกฎหมายฉบับแรกที่บังคับไว้ชัดเจนว่า ที่ดินที่ได้โฉนดแผ่นดินที่ตามพระราชบัญญัตินี้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมาย ส่วนหนังสือสำคัญอย่างเก่า ที่ไม่ใช่โฉนดแผ่นดินที่ไม่ทำให้ผู้ได้รับหนังสือสำคัญเช่นนั้นได้กรรมสิทธิ์เช่น ใบเหยียบย่ำ ใบจองหรือตราจอง โฉนดเก่าหรือตราแดง การได้กรรมสิทธิ์ ในที่รกร้างว่างเปล่า ต้องเริ่มด้วยการขออนุญาตตาม พระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 เมื่อได้โฉนดจึงได้กรรมสิทธิ์

การเกิดสิทธิครอบครองหรือการได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง อาจแบ่งได้เป็น การได้สิทธิครอบครองมาเองและ การได้สิทธิครอบครองโดยผู้อื่น โอนให้

1. การได้สิทธิครอบครองมาเอง

องค์ประกอบของสิทธิครอบครอง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาเพื่อตน บุคคลนั้นได้ สิทธิครอบครอง จึงต้องมีองค์ประกอบในการได้สิทธิครอบครอง 2 ประการพร้อมๆกัน¹⁹² คือ ต้องมีการยึดถือ (Corpus) เป็นหลักเจตนาภายนอก และ ต้องมีเจตนาในการยึดถือ (Animus) เป็นหลักเจตนาภายใน

องค์ประกอบของ การยึดถือ (Corpus) สำคัญในการยึดถือต้องประกอบด้วยหลักสำคัญ 2 ประการ

1. ต้องมีการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินพอที่จะใช้อำนาจถือเอาตามสภาพได้ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงเป็นเรื่องราวไป¹⁹³ เช่น

¹⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 347-348

¹⁹² บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน, หน้า 289.

¹⁹³ เสนีย์ ปราโมช, อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน, หน้า 353-354.

คำพิพากษาฎีกาที่ 724/2476 ที่ดินเพียงแต่ใช้อำนาจล้อมรั้ว หวงกันไว้เป็นสัดส่วน หรือเข้าทำประโยชน์เหมาะสมตามสภาพ ก็พอจะแสดงให้เห็นเจตนายึดถือไว้เพื่อตนตามสมควรแล้ว

คำพิพากษาฎีกา 941/2468 กั้นเขตรุกกล้าเข้าไปในที่ดินผู้อื่น เป็นกิริยาถือครองแล้ว

คำพิพากษาฎีกา 88/2469 ที่ดินว่างเปล่าที่รัฐบาลไม่หวงห้าม ผู้ใดได้เข้าทำประโยชน์มาช้านานจนได้เสียค่าอากรสมภักตสร ย่อมมีสิทธิดีกว่าราษฎรคนอื่น

คำพิพากษาฎีกา 607/2506 ถางที่พิพาท 12 ไร่เศษจนเตียน แต่ปลูกถั่วทานาเพียง 4 ไร่ นอกนั้นเป็นที่ดอนปลูกอะไรก็ได้ ก็ยังถือว่าครอบครองที่พิพาททั้งหมด

ตัวอย่างที่ไม่ถือว่าเป็นการครอบครอง

คำพิพากษาฎีกา 789/2456, 392/2472, 556/2472 ที่ดินเดิมเป็นลานนวดข้าว ทิ้งไว้จนต้นสะแกขึ้นอีกคนเข้าไปตัดต้นสะแกใช้ เพียงเท่านั้นหาทำให้มีสิทธิไม่ ไม่มีสิทธิครอบครองหวงต้นสะแกไม่ได้

คำพิพากษาฎีกา 760/2492, 747/2468, 299/75, 770/2479, 551-553/2480, 249/2482 ช่วยทำนาบ้างหรือเข้าไปเก็บผลไม้เป็นบางครั้งไม่เสมอไปและมีได้ใช้อำนาจอะไรยิ่งกว่านี้ หรือเพียงเข้าไปปลูกไม้ล้มลุกชั่วคราว ยังไม่พอฟังว่าได้มีการยึดถือเพื่อเอาเป็นของตน

คำพิพากษาฎีกา 1005/2481 ที่จะอ้างว่าได้สิทธิครอบครองนั้น ต้องปรากฏว่าได้ครอบครองทำประโยชน์เหมาะสมกับสภาพทรัพย์สินและอัฒภาพของตน มิฉะนั้นไม่แสดงว่า มีเจตนายึดถือเพื่อตน ที่ดินกว้าง 2-3 เส้น เป็นป่าไม้ขึ้นเต็ม คงให้กระบือนอนทำแอ่งน้ำไว้ แล้วจึงตกกล้า ยังไม่ถือได้ว่าได้สิทธิครอบครอง

คำพิพากษาฎีกา 2565/2515 ที่ดินแม่เสียภาษีบำรุงท้องที่ ไม่ถือเป็นการครอบครอง

คำพิพากษาฎีกา 611/2478 การที่มีสิทธิเดินข้ามที่ดิน ไม่ถือเป็นผู้ครอบครองที่ดินนั้น

Baudry Lacantinerie นักนิติศาสตร์ฝรั่งเศส เห็นว่า การครอบครองที่แท้จริงคือการใช้สิทธิเหนือทรัพย์สินหาใช่การยึดถือตัวทรัพย์สิน¹⁹⁴ เป็นการมองว่าการครอบครองต้องเป็นสิทธิที่กฎหมายรองรับ ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 คำว่า ทรัพย์สิน นี้ ในมาตรา 99 ให้นิยามรวมถึงสิ่งที่ไม่มรูปร่างด้วยเช่น สิทธิต่างๆ แต่การยึดถือครอบครองสิทธิแบบเป็นปรปักษ์จะไม่ได้กรรมสิทธิ์ตามมาตรา 1382 เพราะกรรมสิทธิ์กับภาระจำยอมเท่านั้นที่อาจยึดถือ อันเป็นการได้สิทธิมาโดยอายุความ ในมาตรา 1382, 1401 ได้ แต่ทรัพย์สินอื่นๆ เช่น สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน ไม่อาจได้มาโดยอายุความได้ เพราะได้จำกัดไว้ในมาตรา 1401 เฉพาะภาระจำยอมเท่านั้นที่ให้ได้สิทธิโดยอายุความ กฎหมายไทยครอบครองก็เป็นการใช้สิทธิในทรัพย์สินเช่นเดียวกัน

¹⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 360.

2. ต้องเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นต้องถึงขนาดพอที่จะหวังกันมิให้ผู้อื่นมาขัดขวาง
 ครอบครองได้¹⁹⁵ ขนาดความเกี่ยวข้องพอที่จะใช้อำนาจเอาได้ เป็นการหวังกันตัดความเกี่ยวข้อง
 ของผู้อื่น ซึ่งมีหลักว่า การยึดถืออาจมิได้ก็ต่อเมื่อเหตุการณ์ข้อเท็จจริงในการเกี่ยวข้องถึงขนาด
 ที่จะตัดความเกี่ยวข้องของผู้อื่นได้ตามสมควร และมีหลักประกันอันเพียงพอสำหรับที่จะใช้ยึด
 ถือใช้อำนาจต่อไป โอกาสในการหวังกันไว้นี้ไม่มีระดับอันแน่นอนต้องแล้วแต่ข้อเท็จจริงตาม
 สภาพและเหตุการณ์เป็นเรื่องๆ¹⁹⁶

Salmond นักกฎหมายอังกฤษ เห็นว่า การได้ครอบครองต้องมีความมั่นใจในหลักประกันความ
 มั่นคง โดยกล่าวว่า ทรัพย์สินอยู่ในความครอบครองของบุคคลก็ต่อเมื่อ ผู้ครอบครองมีความมั่นใจเพียง
 พอในหลักประกันอันมีอยู่ว่าจะไม่ถูกรบกวน ถึงแก่ปล่อยทรัพย์สินไว้ได้โดยลำพังของมัน โดยมีหลัก
 เกณฑ์ดังนี้¹⁹⁷ 1.หลักประกันการยึดถือ อาจมีในวิธีการหวังกันของผู้ยึดถือ อาจเป็นด้วยผู้ยึดถือมีกำลัง

อำนาจเพียงพอที่จะต่อสู้ด้านทานการรุกรานของผู้อื่นได้

2.หลักประกันการยึดถือ อาจมาจากผู้อื่นที่รับรู้การพ้ออำนาจของผู้ยึดถือครอบครอง

อาจเป็นจากจารีตประเพณีหรือกำลังอำนาจ

แต่มีผู้เห็นว่าครอบครองเป็นเรื่องกำลังอำนาจ Savigny กล่าวว่า กำลังด้านทานเท่านั้นที่
 เป็นหลักประกันแห่งการยึดถือได้สิทธิครอบครอง เพราะเมื่อเริ่มได้สิทธิครอบครองต้องมีกำลังที่จะตัด
 การคุกคามของผู้อื่นได้ ในขณะที่ Lhering ,Pollock และ Salmond เห็นว่า หลักประกันต้องไม่อาศัย
 กำลังกายหรืออาวุธเพียงอย่างเดียว หากเหตุการณ์ปกติธรรมดา พอที่จะคาดหมายมั่นใจได้ว่า จะได้ยึดถือ
 ทรัพย์สินไว้ในอำนาจโดยปกติสุขก็พอแล้ว หรืออยู่ในโอกาสที่จะตัดการรุกรานได้ ก็เป็นการยึดถือครอบ
 ครองแล้ว¹⁹⁸ Salmond ว่า หลักประกันที่แท้จริงมิได้อยู่ที่กำลังกายอันต่อต้านการรุกราน แต่อยู่ที่โอกาสที่
 จะไม่มีใครมารุกรานไม่ว่าด้วยสาเหตุใด อาจมาจากกำลังกายหรือประเพณี หรือกฎ ระเบียบก็ได้

องค์ประกอบ ของ เจตนาในการยึดถือครอบครอง (Animus) หลักเจตนามาจากกฎหมายโรมัน
 บางที่เรียกว่า เจตนายึดถือเพื่อตน (Animusrem sibihahendi) เจตนาครอบครอง (Animus possidendi
)ในระบบกฎหมายไทยก็มีเช่นเดียวกัน โดยระบบกฎหมายไทยที่แบ่งเจตนาเป็น เจตนายึดถือเพื่อตน
 (Animus domini)ในมาตรา 1367 เจตนาครอบครอง(Intention of holding for one -self)ในมาตรา 1377
 เจตนาเป็นเจ้าของ (Intention to posses Intention to the owner)ในมาตรา 1382

¹⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 354.

¹⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 362.

¹⁹⁷ เรื่องเดียวกัน.

¹⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 363-364.

ศาสตราจารย์ เสนีย์ ปราโมช ให้ความเห็นถึงลักษณะที่แตกต่างกันของเจตนาทั้งสามว่า ผู้ร่างกฎหมายคงต้องการให้มีความหมายที่แตกต่างกัน แม้เป็นเจตนาเดียวกันแต่มีน้ำหนักความหนักเบาแตกต่างกันไป¹⁹⁹ โดยเมื่อเริ่มแรกยังไม่ได้สิทธิครอบครองมาก่อน จึงต้องมีเจตนายึดถือเพื่อตน ต่อมาได้สิทธิครอบครอง การสิ้นสุดสิทธิครอบครองจึงต้องกล่าวถึงเจตนาครอบครอง แต่ในเรื่องการได้สิทธิครอบครองนั้นใช้เจตนายึดถือไว้เพื่อตนเท่านั้นก็พอแล้ว ถ้าเพียงแต่ยึดถือไว้ ไม่มีเจตนาครอบครอง ก็เป็นเพียงแต่เพียงการควบคุม (Detention) ไม่ใช่การยึดถือ การครอบครองเป็นสิทธิในทางกฎหมาย แต่การควบคุมเป็นฐานะเท่านั้นไม่ใช่สิทธิทางกฎหมาย ปัญหาเรื่องเจตนาครอบครองเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ไม่ใช่ข้อกฎหมาย ต้องพิเคราะห์ดูแล้วแต่สภาพความจริงในขณะเวลาใดในพฤติการณ์นั้นๆ

การได้สิทธิครอบครองไม่จำเป็นต้องยึดถือเองให้ผู้อื่นยึดถือแทนได้สาระสำคัญของ การได้สิทธิครอบครองต้องยึดถือและเจตนาครอบครอง การยึดถือไม่จำเป็นต้องยึดถือเพื่อตนเอง ไม่ใช่เจตนายึดถือแทนกัน เพราะเท่ากับเป็นการลบหลักเจตนามาตรา 1367 ที่ว่าผู้ยึดถือย่อมยึดถือเพื่อตนเอง แต่ศาลไทยมิได้เดินตามแนวเช่นนั้น โดยศาลไทยใช้หลักที่เจตนาครอบครอง มีเจตนายึดถือแทนกันได้

ขนาดของเจตนาเพื่อให้ได้สิทธิครอบครองในกฎหมายไทยไม่ต้องถึงขนาดเจตนาเป็นเจ้าของดังในกฎหมายโรมันที่ เจตนายึดถือเพื่อให้ได้สิทธิครอบครองต้องถึงขนาดเจตนาเป็นเจ้าของ (Animus domini) ผู้ที่ยึดถือไว้สำหรับผู้อื่น เช่น ผู้เช่า ผู้ยืม ผู้รับฝาก กฎหมายโรมันไม่ยอมรับว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามกฎหมายเพราะยังเคารพสิทธิผู้อื่นอยู่²⁰⁰ กฎหมายฝรั่งเศส เหมือนกฎหมายโรมัน ที่ถือหลักว่า เจตนาที่จะได้สิทธิครอบครองต้องมีเจตนาอย่างเป็นเจ้าของ แต่ไม่จำเป็นต้องยึดถือไว้เพื่อใช้อำนาจอย่างเจ้าของเท่านั้น ยึดถือไว้ด้วยเจตนาจะใช้อำนาจตามทรัพย์สินอื่นก็ได้ แต่กฎหมายอังกฤษไม่เหมือนกฎหมายฝรั่งเศสใช้หลักเดียวกับกฎหมายไทย เจตนายึดถือไว้เพื่อตนไม่ว่าจะอาศัยสิทธิตามสัญญาหรือทรัพย์สินก็ได้สิทธิครอบครองทั้งนั้น ระบบกฎหมายไทยไม่เคร่งครัดเหมือนกฎหมายโรมันหรือกฎหมายฝรั่งเศส เพราะถ้าจะให้ได้สิทธิครอบครองอันมีผลตาม มาตรา 1369-1381 แล้วในมาตรา 1367 กล่าวไว้แต่เพียงมีเจตนายึดถือไว้เพื่อตนเท่านั้นไม่ถึงแก่ต้องมีเจตนาเป็นเจ้าของ หลักเจตนา มาตรา 1367 ของไทยจึงกว้างกว่าของโรมันและฝรั่งเศสและครอบครองเป็นเรื่องข้อเท็จจริงไม่ใช่อาศัยข้อกฎหมาย

เกณฑ์ในการวินิจฉัยว่ามีเจตนาครอบครอง ไม่อาจวางน้ำหนักแห่งข้อเท็จจริงให้เป็นอันเดียวได้ ต้องแล้วแต่ข้อเท็จจริงและสภาพแวดล้อมอื่นๆด้วย แม้แต่ที่ดินด้วยกันเอง การทำประโยชน์เหมาะสมตามสภาพ ตามประเพณีแห่งท้องถิ่นนั้น อาจเป็นเจตนาครอบครองที่ดินนั้น หากไปใช้กับที่ดินอื่นอาจไม่พอฟังว่ามีเจตนาครอบครองได้ นอกจากนี้ยังต้องขึ้นกับสภาพที่ดิน แต่ต้องปรากฏว่าบุคคลผู้ยึดถือได้

¹⁹⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 369-371.

²⁰⁰ เรื่องเดียวกัน , หน้า 373.

ทำประโยชน์ที่สุดเท่าที่ทำได้ ตามสมควรแก่อัธยาศัย ความอดสาหัส ทนร้อน ความเหมาะสมของสภาพทรัพย์สิน²⁰¹ ซึ่งสิ่งนี้เองที่ทำให้ลักษณะสิทธิในที่ดินของราษฎรไทยนับแต่อยุธยา มีลักษณะที่ผันแปรเปลี่ยนไป จากสิทธิที่ไม่ค่อยมีความมั่นคงจนมีความมั่นคงมากขึ้นตามลำดับ รวมถึงหลักเกณฑ์ระยะเวลาในการทอดทิ้งที่ดินด้วย

2. การได้สิทธิครอบครองโดยผู้อื่น โอนให้หรือผู้อื่นยึดถือไว้แทน

ในทรัพย์สินให้เช่า เมื่อสิ้นสุดสัญญา ก็ได้คืนการครอบครองผู้เช่าจึงเป็นผู้ครอบครองโดยนิติสมมุติ (Possessio Fictitia) แต่ในกฎหมายไทยมิได้เป็นเช่นนั้น เหตุการณ์ที่จะยึดถือด้วยตนเองหรือมีผู้อื่นยึดถือไว้ให้เป็นเพียงเครื่องมือที่จะนำไปสู่การได้สิทธิครอบครองตามกฎหมาย ไม่มีการครอบครองตามความเป็นจริงหรือการครอบครองโดยกฎหมาย ระบบของไทยจึงเป็นการครอบครองโดยกฎหมายอย่างเดียว แต่วิธีการได้มา อาจอาศัยการยึดถือเอาเองหรือการยึดถือของผู้อื่น การครอบครองโดยผู้อื่นยึดถือไว้ให้ (Mediate Possession) การครอบครองโดยผู้แทน (Immediate Possession) การครอบครองตามความเป็นจริง การครอบครองตามกฎหมาย การครอบครองโดยตรง การครอบครองโดยปริยาย จึงไม่แตกต่างกันในสาระสำคัญของกฎหมายไทย²⁰²

ในมาตรา 1368 บุคคลอาจได้สิทธิครอบครองมาโดยผู้อื่นยึดถือไว้ คำว่า ผู้อื่น ซึ่งเป็นผู้ที่ยึดถือไว้แทนเพื่อให้ได้สิทธิครอบครอง แบ่งได้เป็น 2 ประเภท

1. ผู้ยึดถือที่ไม่มีเจตนาใช้สิทธิเพื่อตนเป็นแต่เครื่องมือให้บุคคลอื่นมีสิทธิครอบครอง เช่น บ่าวการยึดถือแทนกันได้ แต่ไม่มีเจตนาเป็นเจ้าของ ไม่ได้ยึดถือเพื่อตน จึงไม่ได้สิทธิครอบครอง การยึดถือแทนกันได้ ต้องไม่ใช่การเข้ายึดถือโดยฝ่าฝืนสิทธิต่อกัน ซึ่งไม่เป็นการครอบครองแทนกันได้ การไม่มีเจตนายึดถือเพื่อตน จึงไม่อาจได้สิทธิครอบครอง²⁰³

2. ผู้ยึดถือมีเจตนาใช้สิทธิแห่งตนโดยผู้อื่นมีสิทธิครอบครองและตนเองก็มีสิทธิครอบครองด้วย เช่น การเช่า เป็นการยึดถือโดยอาศัยสัญญาหรือทรัพย์สินที่มีเวลาจำกัด เจตนาของผู้เช่าเข้ายึดถือต่อเจ้าของจึงเป็นอย่างอื่นไปไม่ได้ นอกจากการยึดถือไว้แทน

ฐานะของผู้ยึดถือไว้แทนต่อบุคคลภายนอกมีดังนี้

1. พวกที่มีได้เจตนายึดถือไว้เพื่อใช้สิทธิแห่งตน ก็ไม่อาจกล่าวอ้างสิทธิครอบครองต่อบุคคลภายนอกได้
2. พวกที่ยึดถือไว้แทนและเพื่อใช้สิทธิเพื่อตนด้วย ถือว่ามีสิทธิครอบครองด้วย อ้างสิทธิต่อบุคคลภายนอกได้

²⁰¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 379.

²⁰² เรื่องเดียวกัน , หน้า 383.

²⁰³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 385.

ฐานะของผู้ยึดถือไว้แทนต่อผู้ที่ตนยึดถือไว้ให้ ซึ่งทั้ง 2 ประเภท อยู่ในฐานะผู้ครอบครองแทนเท่านั้น จะอ้างเจตนาเป็นเจ้าของเองมิได้²⁰⁴ เป็นปรัปักษ์ต่อผู้ที่ตนยึดถือไว้ ทำให้ไม่อาจได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรัปักษ์ตามมาตรา 1382 ซึ่งหากจะทำเช่นนั้น ในมาตรา 1381 จะต้องให้เปลี่ยนลักษณะการยึดถือ โดยบอกกล่าวว่าจะไม่ครอบครองแทน อายุความปรัปักษ์จึงเริ่มนับแต่บอกกล่าว หากไม่บอกเปลี่ยนการถือครองแม้นานเท่าใดก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์ การแสดงเจตนาเปลี่ยนลักษณะการยึดถือ อาจทำได้โดยตรงหรือโดยปริยายก็ได้ อาจแสดงเจตนาไว้ล่วงหน้าก็ได้ การบอกกล่าวเปลี่ยนเจตนาจะไม่ยึดถือไว้แทนใช้เฉพาะผู้ยึดถือไว้แทนเปลี่ยนใจขึ้นมาเองเท่านั้น หากได้รับอำนาจใหม่จากบุคคลภายนอก หากต้องบอกกล่าวไม่ เพราะบุคคลภายนอกจะต้องมาแสดงอำนาจให้เห็นเป็นประจักษ์

ผลของสิทธิครอบครอง สิทธิครอบครองมีความแตกต่างจากทรัพย์สินอื่น เนื่องจากทรัพย์สินอื่นระบุอำนาจบอกสิทธิไว้ชัดเจน เช่น กรรมสิทธิ์ มาตรา 1336 สิทธิในการจำยอม มาตรา 1387 สิทธิอาศัย มาตรา 1402 ฯ สิทธิครอบครองกฎหมายไม่ระบุไว้ชัดเจน เพียงแต่ให้ประโยชน์แห่งข้อสันนิษฐานไว้ เช่น การกำจัดการรบกวน การเรียกคืนจากผู้แย่งการครอบครอง ผลของสิทธิครอบครองแบ่งเป็น 5 ประเภท²⁰⁵

1. ผลของสิทธิครอบครองที่ได้ประโยชน์จากข้อสันนิษฐาน ในมาตรา 1369-1373

แม้ข้อสันนิษฐานไม่ใช่สิทธิเป็นแต่หลักฐานพยาน เพื่อให้ต้องมาพิสูจน์หักล้าง จึงเป็นการป้องกันการแย่งโดยไม่มีมูลและช่วยรักษาความสงบเรียบร้อย ลักษณะข้อสันนิษฐานในทางกฎหมายต่างจากข้อสันนิษฐานในข้อเท็จจริง ข้อสันนิษฐานทางกฎหมายเป็นข้อสันนิษฐานที่กฎหมายบังคับไว้ให้ฟังเอาไว้ก่อนเช่นนั้น โดยไม่ต้องมีพยานหลักฐานมาสนับสนุนแสดงข้อเท็จจริงอีก และคงไว้จนกว่าจะสืบหักล้างได้ เช่น มาตรา 1369 บุคคลที่ยึดถือทรัพย์สินไว้ สันนิษฐานว่ายึดถือเพื่อตน เป็นข้อสันนิษฐานตามหลักกรรมเป็นเครื่องชี้เจตนา เป็นการถือเอาพฤติการณ์แห่งการยึดถือเพื่อตน สันนิษฐานไปในทางเป็นคุณแก่ผู้ถือ จนกว่าจะพิสูจน์หักล้างได้ ข้อสันนิษฐานนี้เป็นประโยชน์เกี่ยวกับมาตรา 1367 โดยตรง หากฝ่ายหนึ่งยึดถืออยู่แล้ว ฝ่ายที่ยึดถือไว้ไม่ต้องพิสูจน์อะไร เพราะมาตรา 1369 สันนิษฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง เพราะเป็นการยึดถือเพื่อตน แต่ก่อนจะเกิดข้อสันนิษฐานเป็นประโยชน์แก่บุคคลผู้ใดตามมาตรานี้ ต้องปรากฏว่า บุคคลนั้นเป็นผู้ยึดถือทรัพย์สินอยู่และต้องเป็นการยึดถือถึงขนาดด้วย ข้อสันนิษฐานในมาตรา 1369 มีเจตนายึดถือไว้เพื่อตนเท่านั้น ไม่ใช่สันนิษฐานว่ามีเจตนาเป็นเจ้าของจะเป็นประโยชน์เฉพาะที่จะได้มาหรือมิได้ซึ่งสิทธิครอบครอง ไม่อาจได้กรรมสิทธิ์โดยครอบครองปรัปักษ์ที่ต้องการเจตนาเป็นเจ้าของ

²⁰⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้า 389.

²⁰⁵ เรื่องเดียวกัน , หน้า 394.

มาตรา 1370 ผู้ครอบครองนั้นสันนิษฐานว่า เป็นผู้ครอบครองโดยสุจริต โดยความสงบและเปิดเผย เป็นการตั้งข้อสันนิษฐานเอาตามเหตุการณ์ตามความเป็นจริง²⁰⁶ การที่ทรัพย์ไปอยู่ในความครอบครองของผู้ใด โดยมากเป็นไปโดยความชอบ แต่อาจจะไม่สุจริตบางครั้ง ข้อสันนิษฐานนี้เป็นประโยชน์เมื่อ เมื่อผู้ครอบครองจะต้องส่งคืนทรัพย์แก่ผู้มีสิทธิเอาคืนตามมาตรา 1376 ถ้าเป็นผู้ครอบครองโดยสุจริต ย่อมได้ประโยชน์ตามกฎหมายลักษณะลาภมิควรได้ ดีกว่าผู้ไม่สุจริต หากไม่ใช่ผู้ครอบครองโดยสุจริตก็ต้องคืนทรัพย์แก่เจ้าของที่แท้จริง ในมาตรา 1367-1369 กล่าวถึง ผู้ยึดถือ แต่ในมาตรา 1370-1372 กล่าวถึง ผู้ครอบครอง ทำให้เห็นความแตกต่างกันในสาระสำคัญ มาตรา 1367 กล่าวถึงการได้สิทธิครอบครอง อันประกอบด้วย การยึดถือและเจตนา มาตรา 1368 เกี่ยวกับการยึดถือแทน มาตรา 1369 เป็นการสันนิษฐานจากเจตนาการยึดถือ ซึ่งทั้งหมดยังไม่ได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง แต่ในมาตรา 1370-1372 เป็นการกล่าวถึงเมื่อได้สิทธิครอบครองมาแล้ว

มาตรา 1371 บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินเดียวกันสองคราว สันนิษฐานว่าได้ครอบครองติดต่อกันตลอดเวลา เป็นข้อสันนิษฐานที่อาศัยเหตุการณ์จริง ซึ่งเป็นข้อสันนิษฐานที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับหลักการครอบครองได้กรรมสิทธิ์โดยปกติ²⁰⁷ มาตรา 1371 เป็นข้อสันนิษฐานการครอบครองเท่านั้น ซึ่งผู้ครอบครองต้องพิสูจน์ต่อไป ข้อสันนิษฐานนี้เป็นผลเมื่อการครอบครองในทรัพย์สินอันเดียวกันเท่านั้น

มาตรา 1372 สิทธิที่ผู้ครอบครองใช้ในทรัพย์สิน สันนิษฐานว่าเป็นสิทธิผู้ครอบครองตามกฎหมาย เป็นสิทธิในการใช้ทรัพย์ที่ครอบครองอยู่ เป็นธรรมดาสืบเนื่องจากการครอบครอง ถ้าได้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย อำนาจที่ใช้จึงเป็นสิทธิที่มีอยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย ในมาตรานี้มักเป็นเรื่องเกี่ยวกับที่ดินมือเปล่า แม้ไม่มีกรรมสิทธิ์โดยชอบด้วยกฎหมาย การใช้อำนาจก็อาจได้ประโยชน์จากข้อสันนิษฐานว่าเป็นสิทธิ ศาสตราจารย์ เสนีย์ ปราโมช เห็นว่า เป็นสิทธิที่ใช้ในทรัพย์สินที่ครอบครอง หาได้หมายความว่า ได้มีสิทธิอยู่จริงในกฎหมายไม่เป็นแต่ข้อสันนิษฐานว่ามีสิทธิ ไม่ใช่ตัวสิทธิที่แท้จริง²⁰⁷ อำนาจที่ใช้ในมาตรา 1372 ไม่จำกัด อาจเทียบได้กับอำนาจสูงสุดของเจ้าของ ในกรรมสิทธิ์ มาตรา 1336

มาตรา 1373 อสังหาริมทรัพย์ที่จดในทะเบียนที่ดิน สันนิษฐานว่าผู้มีชื่อในทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง เป็นข้อสันนิษฐานที่มีเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของทะเบียนเท่านั้น และเป็นเพียงข้อสันนิษฐานเท่านั้น ไม่ใช่กำหนดให้มีสิทธิตามทะเบียนที่ดิน ทะเบียนที่ดินนี้มีได้หมายถึงชื่อในทะเบียน ในฐานะเจ้าของมีกรรมสิทธิ์เท่านั้น การมีชื่อในฐานะใดๆที่เปิดช่องให้ได้สิทธิครอบครองก็ได้รับผลเหมือนกัน

²⁰⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 400-401.

²⁰⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 406.

2. ผลของสิทธิครอบครองที่จะกำจัดการรบกวนการครอบครอง มาตรา 1374 และเรียกคืนการครอบครองที่ถูกแย่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย มาตรา 1375 ในมาตรา 1374 เป็นการที่ผู้ครอบครองถูกรบกวนในการครอบครอง (Disturbed in his possession) กฎหมายไม่มีการอธิบายลักษณะการรบกวนโดยทั่วไปหมายถึง การทำให้ผู้ยึดถือครอบครองไม่อยู่โดยปกติสุข เมื่อพิจารณาถึง ตำแหน่ง แห่งที่สภาพของทรัพย์สิน ตลอดจนลักษณะการรบกวน เกินกว่าที่คนธรรมดาจะยอมได้ และต้องเป็นการรบกวนในการครอบครองทรัพย์สินมิชอบด้วยกฎหมาย²⁰⁸ มาตรา 1375 เป็นการแย่งการครอบครอง (Dispossession) หมายความว่า การใดๆที่ทำให้ผู้ครอบครองต้องสูญเสียซึ่งการครอบครองในทรัพย์สินทั้งหมดหรือบางส่วนโดยการเข้าห้วงกันไว้เองหรือขัดขวางมิให้เข้าครอบครอง

สิทธิของผู้ครอบครอง ในมาตรา 1374,1375 เป็นอำนาจในทรัพย์สิน ต่างกับอำนาจในทรัพย์สินอื่น เช่น กรรมสิทธิ์ มาตรา 1336 ที่เจ้าของยกขึ้นได้เองแม้ไม่มีผู้มารบกวน แต่การครอบครองไม่มีอำนาจเช่นนั้น ในมาตรา 1374,1375 จะยกขึ้นอ้างได้ต่อเมื่อมีผู้มาฝ่าฝืนรบกวนหรือแย่งการครอบครองเท่านั้น ไม่อาจยกขึ้นได้ในเหตุการณ์ปกติ²⁰⁹ ครอบครองจึงไม่ใช่สิทธิที่กล่าวอ้างได้ในเหตุการณ์ปกติ (Assertive right) แต่เป็นสิทธิในทางต่อสู้ (Defensive Right)

ในการวิเคราะห์ สิทธิในมาตรา 1374,1375 ต้องคำนึงถึงหลักที่ว่า ครอบครองไม่ต้องอาศัยการรับรู้เห็นชอบของกฎหมาย หรือครอบครองอันมิชอบด้วยกฎหมายก็ยังสามารถคุ้มครองบุคคลภายนอก หรือตามหลักกฎหมายอังกฤษครอบครองใดๆก็ยังเป็นครอบครองอันชอบด้วยกฎหมายต่อผู้ละเมิด (Any possession is legal possession against wrong doers) เห็นได้ชัดในเรื่องครอบครองที่ดินมือเปล่าที่ผู้ครอบครองมีสิทธิดีกว่าผู้อื่นที่ไม่ใช่รัฐ สิทธิตามมาตรา 1374,1375 เป็นสิทธิของผู้ครอบครองโดยตรง ผู้ใดที่ไม่ได้ครอบครองอยู่โดยตรงแม้มีสิทธิในทรัพย์สิน จะฟ้องตามมาตรา 1374,1375 ไม่ได้คงต้องอาศัยสิทธิตามทรัพย์สินนั้นๆ อายุความ ที่กำหนดให้ต้องฟ้องคดีภายใน 1 ปีนับแต่ถูกรบกวนการครอบครองหรือถูกแย่งการครอบครองเริ่มนับแต่เวลาถูกรบกวนหรือถูกแย่งเป็นต้นไป ไม่ใช่ นับแต่วันที่รู้ว่าถูกแย่ง เพราะการรบกวนการครอบครองเป็นการละเมิดวันแล้ววันเล่า (Continuing Injury) ฟ้องได้ตลอด ส่วนการแย่งการครอบครองอายุความนับเมื่อแย่งได้สำเร็จ อายุความ 1 ปีนี้ใช้กับสิทธิครอบครองเท่านั้น หากจะใช้สิทธิตามทรัพย์สินอื่นไม่มีอายุความกำหนดไว้ชอบที่ฟ้องได้ภายใน 10 ปีตามมาตรา 193/30จึงทำให้กำหนด 1 ปีเป็นเกณฑ์การได้สิทธิหรือเสียสิทธิ ในที่ดินมือเปล่า คือ หากทิ้งเกิน 1 ปีก็ขาดสิทธิถ้าครอบครองเกิน 1 ปีก็ได้สิทธิ

ศาสตราจารย์ เสนีย์ ปราโมช ว่า เป็นการชี้ขาดตามข้อเท็จจริงในคดี ไม่ใช่การวินิจฉัยว่า ทิ้งที่ดินตามกฎหมายเพราะไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ มีเพียงเรื่องใบเหยียบย่ำ ถ้าไม่ทำประโยชน์ใน 1 ปียอมหมดสิทธิห้วงกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ออกหนังสือให้ราษฎรเข้าไปจับจองทำประโยชน์ ไม่ใช่เรื่องเข้าถือที่

²⁰⁸ เรื่องเดียวกัน , หน้า 420-422.

²⁰⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 410.

ดินมือเปล่า²¹⁰ ในกฎหมายเก่าอ้าง บทเบ็ดเสร็จที่ 42 ที่บ้านที่สวนทิ้ง 9-10 ปี ซึ่งในเรื่องที่ดินทอดทิ้ง พระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดิน 2459 มาตรา 45 ได้นำมากล่าวไว้ในมาตรา 1301(1)มาตรา 1334 ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่ใช่สำหรับใช้วินิจฉัย การได้สิทธิการเสียดิถีระหว่างราษฎร แต่ใช้เป็นการอ้างเอาในทางแสดงพยานหลักฐาน แสดงเจตนาละทิ้งที่ดิน ตามมาตรา 1377 เท่านั้น กระบวนการแย่งการครอบครองหรือถูกรบกวนต้องเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย หากมีกฎหมายรองรับก็ทำได้ เช่นการเข้าไปสำรวจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

3.ผลของสิทธิครอบครองในทางต่อสู้คดีเมื่อต้องส่งคืนทรัพย์สิน มาตรา 1376 ที่ให้นำมาตรา 412-418 เรื่องลาภมิควรได้มาใช้ เป็นการที่ผู้ครอบครองจะต้องส่งคืนทรัพย์สินแก่ผู้ที่มีสิทธิดีกว่า ในมาตรา 412 หากเป็นเงินต้องส่งคืนทั้งหมด ในมาตรา 413 การครอบครองทรัพย์สินอย่างอื่นนอกจากเงิน หากได้โดยสุจริตต้องส่งคืนตามสภาพที่เป็นอยู่ แต่ไม่ต้องรับผิดชอบในส่วนที่เสียหาย หากได้รับอะไรมา เนื่องจากการเสียหายนั้นต้องส่งคืนด้วย มาตรา 414 หากการคืนเป็นพันวิสัยเพราะสภาพทรัพย์สินหรือเหตุอื่น ผู้ครอบครองโดยสุจริตคืนเฉพาะส่วนที่มีอยู่เมื่อเรียกคืน ถ้าครอบครองโดยไม่สุจริตต้องคืนเต็มจำนวน มาตรา 415 หากครอบครองโดยสุจริตได้ดอกผลอยู่ตราบเท่าที่สุจริต หากต้องคืนเมื่อใดตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตเมื่อนั้น มาตรา 416 ผู้ครอบครองไม่ว่าสุจริตหรือไม่ได้คืนทรัพย์สินไม่ว่าครอบครองโดยสุจริตหรือไม่ ย่อมได้รับการชดใช้ค่าใช้จ่ายอันสมควรในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สินที่ได้ออกไป เต็มจำนวน แต่ค่าใช้จ่ายธรรมดาเพื่อการบำรุง ซ่อมแซมหรือค่าภาระติดพันที่ต้องเสียไประหว่างที่เก็บดอกผลไม่ได้ มาตรา 417 ผู้ครอบครองสุจริตได้ทำให้ทรัพย์สินราคาสูงขึ้นโดยออกค่าใช้จ่ายไปเมื่อต้องคืนเรียกค่าใช้จ่ายนั้นได้ มาตรา 418 ครอบครองโดยไม่สุจริต ได้ตัดแปลง ต่อเติม ต้องทำให้คืนสภาพเดิมเว้นแต่เจ้าของให้ส่งคืนตามสภาพแล้วจ่ายค่าตัดแปลง แต่หากเรียกคืนในสภาพเดิม แต่พันวิสัยทำให้ดั้งเดิมต้องส่งตามสภาพที่เป็นอยู่ไม่มีสิทธิเรียกค่าตัดแปลง

4.ผลของสิทธิครอบครองอาจได้กรรมสิทธิ์โดยครอบครองปรปักษ์ ตามมาตรา 1382 ในมาตรา 1333 กรรมสิทธิ์บางอย่างอาจได้มาโดยอายุความตามที่ระบุไว้ มาตรา 1382 ครอบครองปรปักษ์ เมื่อได้แล้วเป็นบริสุทธิไม่ต้องจดทะเบียนตามมาตรา 1299 อุปมาดังดอกบัวที่สวยงามบริสุทธิที่เกิดจากโคลนตมอันโสโครก กรรมสิทธิ์ในกฎหมายก็เกิดจากเหตุการณ์ข้อเท็จจริงแห่งการครอบครอง เช่นนี้²¹¹

²¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 418-419.

²¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 430.

หลักการมีกรรมสิทธิ์โดยอายุความ ก่อนมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียกว่า "การปกครองปรปักษ์" (Adverse possession) โดยอ้างกฎหมายเบ็ดเสร็จที่ 42 เรื่องที่บ้านที่สวน ละทิ้ง 9-10 ปี

ศาสตราจารย์ เสนีย์ ปราโมช เห็นว่าเป็นอ้างที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากในตอนต้นกล่าวไว้แล้วว่า ที่ดินเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ไม่เปิดช่องให้ได้กรรมสิทธิ์เป็นปกครองต่อพระเจ้าแผ่นดิน โดยเห็นว่าที่กล่าวถึง ผู้สละที่ดินไปแล้วมีคนใหม่เข้ามาอยู่เป็นข้อพิพาทกัน ก็ไม่ได้กำหนดว่าต้องละทิ้งถึง 9-10 ปี เป็นแต่ว่า ฝ่ายใดทิ้งไปแล้ว ก็ให้ผู้เข้ามาใหม่ได้อยู่ ทำนองเดียวกับการสละการครอบครองในมาตรา 1377 และได้สิทธิครอบครองมาตรา 1367 คือ เมื่อละทิ้งเมื่อใดก็ขาดอำนาจเมื่อนั้น²¹² ซึ่งความในตอนท้ายตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ ต่อมากลายเป็นตอนต้นใน มาตรา 45 พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน (ฉบับ 2) พ.ศ.2459 ที่ว่า หากปรากฏแก่นายอำเภอ ว่าที่ดินมีโฉนดรายใด เจ้าของได้ทิ้งไปนาน 9-10 ปี ให้กรรมการอำเภอประกาศได้สวนหาตัวเจ้าของ ถ้าไม่มีหรือเจ้าของไม่คิดใจเอาเป็นกรรมสิทธิ์ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าเป็นที่ดินทอดทิ้ง (Land Abandoned) ผู้อื่นมาขอโฉนดเอาเป็นกรรมสิทธิ์ได้ ตาม พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127หรือประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 ซึ่งเห็นว่าไม่ใช่เรื่องแย่งกรรมสิทธิ์โดยปรปักษ์ระหว่างราษฎร แต่เป็นเรื่องทางปกครองที่ไม่ต้องการให้ทิ้งที่ดินให้ว่างไว้ และเห็นว่าศาลไทยเดิมจับเอาความที่ว่า ถ้าราษฎรพิพาทเรื่องที่ดิน ใครอยู่ใครได้ ใครไปใครเสีย มาผสมกับที่ทางราชการจัดให้คนเช่าอยู่อาศัยในที่ดินที่ถูกทิ้งร้าง 9-10 ปี มาเป็นหลักให้ได้สิทธิในที่ดิน เนื่องจาก ไทยไม่มีกฎหมายในเรื่องนี้ และไม่ยกอ้างกฎหมายต่างประเทศจึงอิงหลักนี้ไปพลางก่อน

แต่หลักกฎหมายไทยไม่มีความชัดเจนในเรื่องระยะเวลาที่ครอบครองจนได้สิทธิในที่ดิน เนื่องจากในบทเบ็ดเสร็จ ที่ 42 กล่าวเฉพาะที่บ้านที่สวน ไม่รวมที่ป่า ที่นา เป็นเกณฑ์แบ่ง ตามกฎหมายใหม่เมื่อใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายรวมถึงเฉพาะที่บ้าน ที่สวน ที่มีในการเป็นที่บ้านที่สวนเมื่อได้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่ง บรรพ 4 แล้วคือเมื่อ วันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2475 เท่านั้น นอกนั้นเป็นที่ดินเก่า แต่ที่ดินใหม่แม้เป็นที่บ้านที่สวนหากเป็นที่ดินมือเปล่าโดยมีหนังสือสำคัญเช่น โฉนดแผนที่ ก็ใช้อายุความครอบครอง 1 ปีเท่านั้น ไม่ใช่แย่งกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 1382

เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการครอบครองปรปักษ์ไม่มีกฎหมายอะไรเป็นหลักไว้ จึงไม่สามารถระบุแน่นอนได้ เช่นที่บ้านที่สวน ต้องละทิ้ง 9-10 ปี แต่ที่นาที่ป่าละทิ้งเพียง 1 ปี ก็ขาดสิทธิ มีผู้เห็นว่าเนื่องมาจากความซับซ้อนในกฎหมายประกอบกับการไม่แยกแยะให้ดีระหว่าง การสละการครอบครองกับการครอบครองปรปักษ์²¹³ การครอบครองปรปักษ์จะต้องเป็นเรื่องที่ผู้มีสิทธิในที่ดินเดิมยังมีสิทธิอยู่แล้วผู้อื่นเข้าครอบครองซ้อนกัน จึงเป็นสิทธิต่อสิทธิที่เป็นปรปักษ์ มิใช่เจ้าของที่ดินเดิมสละการครอบครองแล้ว และเห็นว่า กฎหมายเก่ายังบกพร่องเรื่อง หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการครอบครองปรปักษ์ยังไม่มี

²¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 430-431.

²¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 433-434.

นโยบายของมาตรา 1367 ต้องการสนับสนุนให้คนเข้าทำประโยชน์ในทรัพย์สิน เป็นความประสงค์ที่จะให้ครอบครองนานได้กรรมสิทธิ์เป็นรางวัล เพราะกฎหมายไม่ช่วยเหลือผู้นอนหลับทับสิทธิ์ (DORMIENTIBUS LE NON SUB VUBVENIT) มาตรา 1382 เป็นหลักอายุความได้สิทธิ (Acquisitive prescription) การนับอายุความจึงนับตั้งแต่คนใหม่เข้าครอบครอง มิใช่ นับแต่เจ้าของเดิมละทิ้งไป เดิมศาลฎีกา ถือเอาเวลาที่ทิ้งไปครบกำหนด ต่อมาจึงใช้เวลาที่คนใหม่จะเข้ามาครอบครอง และที่ดินที่จะใช้หลักครอบครองปรปักษ์จึงใช้ได้เฉพาะที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ ถ้าเป็นที่ดินมือเปล่าก็จะมีได้แต่สิทธิครอบครอง

มาตรา 1382 เป็นการได้กรรมสิทธิ์โดยอายุความ ไม่ใช่เสียกรรมสิทธิ์จึงต้องใช้เวลาที่คนใหม่เข้าครอบครอง เพราะถือตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ของกรรมสิทธิ์ที่ว่า กรรมสิทธิ์ไม่สูญสิ้นไปด้วยการที่เจ้าของทอดทิ้ง (La perpetuete) มาตรา 1382 จำกัดการครอบครองเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินเฉพาะกรรมสิทธิ์เท่านั้น ทรัพย์สินชนิดอื่นๆ จึงไม่อาจได้มาโดยการครอบครองปรปักษ์

สรุปสาระสำคัญของการได้สิทธิตามโดยอายุความได้ดังนี้²¹⁴

1. ต้องเป็นทรัพย์สินของผู้อื่น แม้เจ้าของไม่ได้ครอบครองเองก็ตาม ถ้าไม่เป็นการครอบครองของผู้ใดก็ไม่เป็นปรปักษ์ แต่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินเช่นที่รกร้างว่างเปล่า การที่แผ่นดินเป็นเจ้าของก็ครอบครองเป็นกรรมสิทธิ์โดยปรปักษ์มิได้ เพราะมาตรา 1306 ห้ามยกอายุความขึ้นยันต่อแผ่นดิน

2. ต้องครอบครองโดยสงบ เป็นหลักสำคัญมาแต่กฎหมายโรมันว่า การครอบครองที่บริบูรณ์จะต้องไม่มีเหตุเสื่อมเสียเหล่านี้ และกฎหมายไม่ประสงค์ให้มีการขัดแย้งอันเป็นการทำลายความสงบ ตราบใดที่ยังไม่สงบอยู่ จะเริ่มนับอายุความให้เป็นประโยชน์แก่ผู้ครอบครองมิได้ เหตุอันไม่สงบนั้นต้องเกิดจากผู้ครอบครอง หากผู้อื่นเป็นผู้ก่อความไม่สงบโดยผู้ครอบครองยอมรับการประทุษร้ายข้างเดียวมิได้ตอบโต้ต่อความไม่สงบนั้น ถือเป็นการครอบครองโดยสงบ เริ่มนับอายุความได้

3. ต้องเป็นการครอบครองโดยเปิดเผย ไม่ปิดบังซ่อนเร้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่จะคัดค้านกำจัดการครอบครองได้

4. ต้องมีเจตนาเป็นเจ้าของ เพราะหากจะเอาเพียงสิทธิครอบครอง เจตนายึดถือเพื่อตนก็เพียงพอ ไม่ต้องมีเจตนาเป็นเจ้าของ เจตนาเป็นเจ้าของเป็นข้อเท็จจริงโดยไม่ต้องคำนึงถึงสิทธิและความรับรองในทางกฎหมาย หากไม่ได้เจตนาเป็นเจ้าของโดยยึดถือไว้แทนผู้อื่น ไม่มีเจตนาเอาเป็นของตนเองหรือขนาดของการยึดถือไม่ถึงระดับที่เข้าใจว่ามีเจตนาเป็นเจ้าของ ไม่อาจอ้างครอบครองปรปักษ์ได้ เป็นขนาดเจตนายึดถือเพื่อตนให้ได้สิทธิครอบครองแต่ไม่ถึงขนาดเจตนาเป็นเจ้าของ

²¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 443-446.

5.ต้องเป็นการครอบครองติดต่อกันมาตลอดเวลาแห่งอายุความ การครอบครองอาจไม่จำเป็น ต้องทุกวันทุกเวลา หากได้ครอบครองมาโดยไม่มีข้อเว้นว่าง (Uninterrupted) ก็ใช้ได้ การครอบครอง ติดต่อกัน จึงหมายถึง ความติดต่อกันเป็นระเบียบ ถึงแม้ว่ามีช่องเว้นว่างการใช้อำนาจทำประโยชน์บ้าง ตามสภาพทรัพย์สิน ก็ใช้ได้ หรือได้ใช้อำนาจตามความเหมาะสมแห่งประโยชน์หรือสภาพของสิทธิและ ทรัพย์สิน ก็ได้ชื่อว่าครอบครองติดต่อกันตลอดมา หากเป็นการขาดจากการยึดถือโดยไม่ตั้งใจและได้ คืนภายใน 1 ปี ก็ไม่ถือว่าการครอบครองสะดุดหยุดลง

6.ต้องครอบครองตามหลักเกณฑ์ข้างต้นและครอบครองตามเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ การ ครอบครองติดต่อกันอาจเป็นการโอนไปซึ่งสิทธิก็ได้ โดยเป็นการ โอนการครอบครองแก่กัน ตามมาตรา 1385 ที่ให้รวมนับเวลาการ โอนเข้าด้วยกัน แต่หากเป็นการแย่งการครอบครอง ผู้แย่งจะขอรวมเวลาของ ตนเข้ากับผู้ถูกแย่งมิได้

การสิ้นสุดสิทธิครอบครอง สิทธิครอบครองเป็นสิทธิที่เกิดจากเหตุการณ์ข้อเท็จจริง อัน ประกอบด้วยการยึดถือและเจตนา เป็นการสนับสนุนให้ได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง หลักทั่วไปแล้ว เมื่อ สารสำคัญอย่างหนึ่งอย่างใดขาดไป สิทธิครอบครองย่อมหมดไป²¹⁵ ในมาตรา 1377 สละเจตนาครอบ ครองหรือไม่ยึดถือ การครอบครองย่อมสิ้นสุดลง การสิ้นสุดนี้มีได้หมายความว่าสิทธิครอบครองจะ หมดไป ต่อเมื่อเลิกยึดถือและสละเจตนาครอบครองแล้วทั้งสองอย่างจึงจะสิ้นสุดสิทธิครอบครองไป

ในเรื่องที่ดิน มีกฎหมายเบ็ดเสร็จ ที่ 42,43 ให้ที่ดินเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน จนถึง พระราช บัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 จึงรับรองว่าราษฎรมีสิทธิในที่ดินได้ ก่อนหน้านั้นหนังสือ สำคัญที่ออกให้ เพื่อให้เข้าจับจองที่ดิน ด้วยผลของหนังสือเหล่านี้ ชอบที่จะละทิ้งที่ดินไว้ได้ชั่วคราวที่ กำหนดได้ อันเป็นข้อยกเว้น เช่น ใบเหยียบย่ำอย่างเก่ามีอายุ 1 ปี ใบเหยียบย่ำที่ออกตาม พระราชข บัญญัติ การออกโฉนด ร.ศ.127 มาตรา 62 อายุ 2 ปี ใบจองหรือตราจองอย่างเก่าที่ไม่ได้ออกชั่วคราวแทน โฉนด อายุ 3 ปีบ้าง 5 ปีบ้าง โฉนดเก่าหรือตราแดง อายุ 9-10 ปี เป็นการเว้นระยะให้ทำประโยชน์ในที่ดิน

ก่อนใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 พ.ศ.2475 ศาลไทยมีบรรทัดฐานว่า ที่นาที่ป่า ต้องทิ้งไป 1 ปีจึงขาดสิทธิ ซึ่งอาจเป็นการยืมมาจากระยะเวลาใบเหยียบย่ำอายุ 1 ปี²¹⁶ ที่บ้านที่สวน อายุ 9-10 ปี อาจเอามาจากบทเบ็ดเสร็จ ที่ 43 ที่ดินมือเปล่าสละเมื่อใด สิ้นสิทธิเมื่อนั้น ต่อมาเมื่อมีการใช้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินมือเปล่า ที่นาที่ป่า ที่บ้านที่สวน เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

²¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 462.

²¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 466.

ดินตามมาตรา 1304(1) ถ้ายังไม่ได้โอนไปให้ราษฎรโดยพระราชบัญญัติ ออกโฉนด ร.ศ.127 ในมาตรา 35 แล้ว หาเป็นกรรมสิทธิ์ของราษฎรไม่ ราษฎรคงมิได้แต่สิทธิครอบครอง จึงเป็นการสิ้นสุดสิทธิครอบครองหากเลิกและสละการครอบครองไป

การสิ้นสุดการครอบครองอาจจำแนกได้เป็น

1. การสิ้นสุดไปด้วยใจสมัคร เช่น การสละการครอบครองหรือโอนไป
2. การสิ้นสุดการครอบครองด้วยไม่สมัครใจ เช่น ถูกแย่งการครอบครอง

หรืออาจแบ่งเป็น

1. การสิ้นสุดสิทธิครอบครองไปเอง ตามมาตรา 1377 โดยการสละการครอบครองหรือเลิกยึดถือ การสละการครอบครองเป็นข้อเท็จจริงต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไป การเลิกยึดถือเป็นกรรมอันแสดงเจตนา การเลิกการครอบครองชั่วคราวเพราะเหตุขัดข้องชั่วคราวจะถือว่าเลิกยึดถือไม่ได้ และมาตรา 1377 วรรคสอง เป็นหลักยกเว้น เฉพาะที่การครอบครองสิ้นไปโดยการเลิกยึดถือเท่านั้น จะเอาไปใช้เป็นข้อยกเว้นสำหรับสละเจตนาครอบครองไม่ได้

2. การโอนการครอบครอง ตามมาตรา 1378-1380

การโอนที่ดินต้องจดทะเบียน ตามมาตรา 1299 วรรคหนึ่ง ในมาตรา 1378-1380 เป็นการโอนสิทธิครอบครองโดยการเข้ายึดถือด้วยตนเองหรือผู้แทน แม้การโอนโดยนิติกรรมไม่สมบูรณ์ตามมาตรา 1299 วรรคหนึ่ง ก็คงสมบูรณ์ในฐานะรับมอบมาโดยไม่ต้องอาศัยนิติกรรม อาจไม่บริบูรณ์ในฐานะการได้มาโดยนิติกรรมแต่ก็สามารถบังคับให้โอนกันทางทะเบียนได้ มาตรา 1378 เป็นการโอนโดยส่งมอบทรัพย์สิน ต้องพิจารณาจากการส่งมอบกันจริงๆ ตามพฤติการณ์ มาตรา 1379 หากผู้รับโอนหรือผู้ยึดถือทรัพย์สินไว้แล้วอาจโอนโดยแสดงเจตนาเท่านั้นซึ่งในกฎหมายโรมันเรียก (TRADIO BREVE MANU) มาตรา 1380 เป็นการโอนโดยบอกว่าเป็นการยึดถือไว้แทน ในกฎหมายโรมันเรียกว่า CONSTITUTUM POSSESSORIUM หรือบอกกล่าวแก่ผู้ครอบครองว่า ต่อไปให้ยึดถือทรัพย์สินไว้แทนผู้รับโอน ที่กฎหมายอังกฤษเรียกว่า Belivery dyatterment วิธีโอนในมาตรา 1380 อาศัยหลักสาระสำคัญในมาตรา 1368 ที่ครอบครองโดยผู้อื่นยึดถือไว้

2.6.2 กรรมสิทธิ์ (Ownership)

ความหมายกรรมสิทธิ์ กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่เป็นสายกลางที่เชื่อมบุคคลกับทรัพย์สิน เปรียบเหมือนสายป่านที่เชื่อมผู้เล่นว่าวกับว่าว²¹⁷ ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเดิมของไทยคล้ายกับลักษณะของอังกฤษ ที่ถือหลักกว่าที่ดินเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ต่อมาจึงเปลี่ยนไปใน พระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 ให้ราษฎรที่ได้รับโฉนดตาม มาตรา 35 ได้ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ แต่เป็นกรรมสิทธิ์ที่มีเงื่อนไข เพราะ ในมาตรา 36 เพื่อสาธารณะประโยชน์ รัฐเวนคืนได้ ส่วนที่ดินที่ยังไม่ได้รับโฉนดยังอยู่ในบังคับกฎหมายเบ็ดเสร็จ ที่ 42,43 ราษฎรมีแต่สิทธิครอบครองเท่านั้น

Austin นักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษ ให้นิยามว่า กรรมสิทธิ์ไม่จำกัดการใช้ ไม่มีข้อกำหนดห้ามการจำหน่าย ไม่กำหนดเวลาจำกัด²¹⁸ ซึ่งศาสตราจารย์ เสนีย์ ปราโมช ไม่เห็นด้วย โดยเห็นว่ากรรมสิทธิ์นั้น ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายจะรับรองให้มีอำนาจโดยไม่จำกัด การใช้ในอำนาจกรรมสิทธิ์จะต้องอยู่ในบังคับขอบเขตจำกัดแห่งกฎหมายกรรมสิทธิ์คล้าย เสรีภาพ ในความคิดธรรมดา หล่งเข้าใจผิดว่าเป็นเรื่องเด็ดขาดได้อำนาจเต็มที่ แต่ตามกฎหมายต้องมีข้อจำกัดโดยความจำเป็นเพื่อประโยชน์ผู้อื่นหรือของประเทศชาติ โดยมีหลักว่า การใช้สิทธิของตนต้องไม่ทำให้ผู้อื่นเสียหาย (SICUTERE TUO UT ALIENUM MON LAEDAS)

ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย มาตรา 1336 ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอย จำหน่ายทรัพย์สิน ได้ดอกผล มีสิทธิติดตามเอาคืนจากผู้ไม่มีสิทธิยึดถือไว้ มีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เมื่อพิจารณาแล้ว กรรมสิทธิ์ไม่ใช่สิทธิในตัวเอง แต่เป็นที่ประชุมแห่งสิทธิต่างๆ²¹⁹ กรรมสิทธิ์จึงเป็นทรัพย์สิน ที่มีอำนาจและอำนาจมากที่สุดในที่กฎหมายจะรองรับให้มีได้ในบรรดาทรัพย์สินทั้งหลาย

ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุชีวะ ให้ความหมายกรรมสิทธิ์ว่า คือทรัพย์สินที่แสดงความเป็นเจ้าของในทรัพย์สิน บุคคลอาจได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทุกชนิด ยกเว้นที่ดินจะได้กรรมสิทธิ์เมื่อได้รับโฉนดโฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่าทำได้ทำประโยชน์แล้ว²²⁰

ศาสตราจารย์ ประมุข สุวรรณศร ให้ความหมายของกรรมสิทธิ์ว่า เป็นทรัพย์สินจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือทรัพย์สิน เป็นอำนาจอันสมบูรณ์ที่สุดที่บุคคลจะพึงมีเหนือทรัพย์สินได้หรือเป็นอำนาจแห่งการเป็นเจ้าของ โดยอำนาจแสดงออกในมาตรา 1336 ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรรมสิทธิ์จึงเป็นที่รวมของสิทธิต่างๆ²²¹

²¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

²¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 145-146.

²¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 146.

²²⁰ บัญญัติ สุชีวะ ,อธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน , หน้า 181.

²²¹ ประมุข สุวรรณศร,คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน, หน้า 116-117

ลักษณะกรรมสิทธิ์มี 3 ประการ²²²

1. เป็นสิทธิเด็ดขาด (Asolute) ภายในบังคับขอบเขตของกฎหมาย ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ชอบที่จะได้ใช้ตามอำเภอใจ
2. กรรมสิทธิ์ทำให้เกิดอำนาจหวงกั้นตัดความเกี่ยวข้องของผู้อื่น(Exclusive) เว้นแต่ตกอยู่ในข้อจำกัดของกฎหมาย
3. มีลักษณะถาวร (Perpetual) ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้สิ้นสุดไปตามกาลเวลา แม้ มาตรา 1382 เรื่องการครอบครองปรปักษ์ ไม่ใช่บทบัญญัติให้เจ้าของเดิมเสียสิทธิ แต่เป็นการให้ผู้เข้ามาใหม่ได้สิทธิสิ่งที่ทำให้กรรมสิทธิ์แตกต่างจากทรัพย์สินอื่นคือ กรรมสิทธิ์หากโอนไปโดยสงวนสิทธิไม่ครบทุกสิทธิตาม มาตรา 1336 ยังไม่เรียกว่าได้กรรมสิทธิ์ เป็นเพียงเจ้าของสิทธิแต่ไม่ใช่ผู้มีกรรมสิทธิ์

ศาสตราจารย์ A.M. Honor'e กล่าวว่า กรรมสิทธิ์มีลักษณะเป็นสถาบันหนึ่งในสังคมมนุษย์อันมีองค์ประกอบ 11 ประการ ได้แก่²²³

1. สิทธิในการครอบครอง (Right to possess) เป็นอำนาจทางกายภาพในการบังคับควบคุมทรัพย์สิน ซึ่งแบ่งเป็นสิทธิที่จะใช้ควบคุมและสิทธิที่ยังคงสามารถควบคุมอยู่ต่อไป การป้องกันสิทธิในการครอบครอง (Right to possess) มีความสำคัญกว่า การป้องกันสิทธิครอบครอง (Possession)
2. สิทธิในการใช้ (Right to use) ในความหมายแคบหมายถึงการใช้ประโยชน์ และความพึงพอใจในความหมายกว้างรวมถึง การจัดการและรายได้ที่เกิดจากทรัพย์สินนั้น การจำกัดการใช้ประโยชน์ขึ้นกับมาตรฐานของกรรมสิทธิ์ในแต่ละสังคม
3. สิทธิในการจัดการ (Right to manage) เป็นสิทธิในการตัดสินใจของผู้เป็นเจ้าของ สิทธินี้ขึ้นกับกฎหมายที่ขึ้นกับลักษณะเศรษฐกิจและการเมือง
4. สิทธิในการหารายได้ (Right to the income) การใช้หรือการครอบครองเป็นการง่ายที่สุดที่ก่อให้เกิดรายได้
5. สิทธิในการใช้เงินทุน (Right to the capital) ที่เจ้าของมีอำนาจในการทำลายและโอน
6. สิทธิที่จะได้รับความมั่นคงในทรัพย์สิน (Right to security) หากถูกเวนคืนต้องจ่ายค่าชดเชย รวมถึงความจำเป็นในการทำลายทรัพย์สินผู้อื่นเพื่อปกป้องทรัพย์สินตนเองจากอันตราย

²²² เรื่องเดียวกัน, หน้า118 และบัญญัติ สุชีวะ, อธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน, หน้า148-149.

²²³ A.M.Honore, " Ownership," in Natural process of law : An introduction to legal philosophy ,ed.

7. ประโยชน์ที่ได้รับจากการโอน (Incident of transmissibility) เป็นลักษณะสำคัญของผลประโยชน์ที่ผ่านไปตามระยะเวลาโดยไม่มีจำกัดเวลา

8. เป็นผลประโยชน์ที่อาจกำหนดไว้แน่นอนหรือเกิดในอนาคต (Incident of absence of term)

9. หน้าที่ที่ห้ามการใช้ที่ก่อให้เกิดผลเสีย (Prohibition of harmful use) เจ้าของมีเสรีภาพที่จะใช้หรือจัดการแต่ต้องไม่ก่อให้เกิดผลเสียแก่สังคม ในสังคมดั้งเดิมการใช้ที่ไม่ถูกต้องถูกห้าม

10. ความรับผิดชอบในการจัดการ (Liability to executive) เป็นสิทธิพิเศษในการบริหารจัดการ

11. สิทธิอื่นๆ สิทธิในการรับผิดชอบร่วมกัน (Corresponding right)

ศาสตราจารย์ Olin โดยได้กล่าวว่า ทรัพย์สิน บางครั้งหมายถึง การยอมรับในสิ่งของซึ่งเป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายในระหว่างบุคคล บางครั้งก็แสดงความสัมพันธ์ทางกฎหมาย คำว่า "ทรัพย์สิน" ถูกใช้อธิบายถึงความสัมพันธ์ของบุคคลกับการยอมรับในสิ่งนั้น ทรัพย์สินอาจแสดงออกมาทางกายภาพหรืออาจเป็นชนิดที่สัมผัสไม่ได้ เช่น สิทธิบัตร ความหมายอย่างกว้างของทรัพย์สินเป็นการรวมถึงความสัมพันธ์ในคุณค่าแห่งการแลกเปลี่ยน (Exchange Value) ด้วยไม่เฉพาะแต่ประโยชน์จากการใช้เท่านั้น และได้แยกองค์ประกอบ กรรมสิทธิ์โดยมองในด้านทรัพย์สิน โดยแบ่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอาจได้หลายแบบตามสิทธิในทรัพย์สิน เป็นการมองกรรมสิทธิ์ในแง่การยอมรับในสิทธิระหว่างบุคคล โดยให้ความหมายองค์ประกอบในกรรมสิทธิ์และความสัมพันธ์กัน ได้แก่²²⁴

1. สิทธิ (Right) สิทธิใช้ในการกล่าวถึง เมื่อ ใช้อ้างเพื่อบังคับในเชิงกฎหมายของบุคคลหนึ่งต่อบุคคลอื่นๆ (A right is a legally enforceable claim of one person against another) รวมถึงการให้กระทำการหรือไม่ให้กระทำการ สิทธิมีความสัมพันธ์กับหน้าที่ในมุมมองของบุคคลที่ต้องยอมรับการกระทำของสิทธิโดยที่บุคคลอื่นมีหน้าที่อยู่ภายใต้หนี้ในเชิงกฎหมายที่ต้องถูกบังคับที่จะให้กระทำการใดหรือไม่กระทำการใด

2. อภิสิทธิ (Privilege) เป็นคำที่ใช้กล่าวถึง เสรีภาพในเชิงกฎหมายที่เป็นส่วนหนึ่งของบุคคลที่ให้ผู้อื่นต้องยอมรับการกระทำนั้นหรือเสรีภาพทางกฎหมายที่จะไม่ให้ผู้อื่นกระทำการใด แต่ในมุมมองของผู้ที่ได้รับการกระทำต่อนั้นมองว่า ผู้กระทำไม่มีสิทธิที่ใช้สนับสนุนการกระทำเมื่อเป็นเหตุการณืปกติ เช่น ผู้เช่ามีหน้าที่และอภิสิทธิในเนื้อที่ที่เช่า

3. อำนาจ (Power) เป็นคำที่บ่งถึงความสามารถของบุคคล (Ability) ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ทางกฎหมายในการกระทำการหรือไม่กระทำการ ความสัมพันธ์ที่บ่งถึงอำนาจในมุมมองของผู้มีอำนาจเปลี่ยนแปลงที่สัมพันธ์กับผู้อื่นให้ผู้อื่นต้องมีความรับผิดชอบ (Liability) ต่อผู้มีอำนาจ

4. ความคุ้มกัน (Immunity) ใช้กล่าวถึงเสรีภาพของบุคคลที่กฎหมายให้ต่อผู้อื่นให้กระทำหรือละเว้นการกระทำ มีความสัมพันธ์กับการทำให้ไร้ความสามารถ (Disability) ของผู้อื่นที่ยอมรับความคุ้มกัน

²²⁴ Olin L. Browder , Roger A . Cunningham and Joseph R. Julin ,Basic property law,pp. 58-59.

5. ประโยชน์ (Interest) เป็นผลรวมของทุกส่วน เช่น สิทธิ อภิสัทธิ อำนาจ ความคุ้มกัน และรวมถึงการกระจายไปในส่วนหนึ่งส่วนใดด้วย โดยแบ่งเป็นประโยชน์สาธารณะของสังคม ประโยชน์ในที่ดิน ประโยชน์ในสินค้า กฎหมายอนุญาตให้มีการคุ้มครองที่ดินเพื่อบุคคลอื่น ๆ ในสังคม ซึ่งความแตกต่างขึ้นกับ เวลาและสถานที่ เพราะการเปลี่ยนแปลงขึ้นกับกฎทั่วไปหรือสถานะของสังคม เมื่อกล่าวถึงประโยชน์จะมี 3 ความหมายคือ ในความสัมพันธ์ของกฎหมาย ในความปรารถนาของมนุษย์ ในรูปเงิน ทอง

6. ความเป็นเจ้าของ (Owner) คือบุคคลที่มีผลประโยชน์ คำว่า "มี" กับ "เจ้าของ" ใช้ทำให้ความหมายคลุมเครือ เช่น ผู้ที่ครอบครองที่ดินจะ "มี" สิทธิไม่ให้ผู้อื่นผ่านที่ดินได้ หรืออาจมีสิทธิในที่ดินแต่ไม่ได้เป็น "เจ้าของ"

กรรมสิทธิ์ (Ownership) คือผู้ที่มีผลรวมของสิทธิ อำนาจ อภิสัทธิ ความคุ้มกัน ที่ก่อตั้งในทรัพย์สินที่สมบูรณ์ (Complete property)

ศาสตราจารย์ Hohfeld ในบทความ Fundamental legal conceptions ได้วิเคราะห์ทรัพย์สินโดยได้จับคู่ความสัมพันธ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิที่ประกอบในทรัพย์สินของสองฝ่ายไม่ว่าเป็นเอกชนต่อเอกชนหรือเอกชนต่อรัฐดังนี้²²⁵ สิทธิคู่กับหน้าที่ อภิสัทธิคู่กับการทำให้ไร้ความสามารถ อำนาจคู่กับความรับผิดชอบ ความคุ้มกันคู่กับการทำให้ไร้ความสามารถ โดยอธิบายว่าเมื่อฝ่ายหนึ่งมีสิทธิ อีกฝ่ายหนึ่งก็ต้องมีหน้าที่ ซึ่งศาสตราจารย์ Browder เห็นว่า ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิสูจน์ในการวิเคราะห์ ของศาสตราจารย์ Hohfeld แต่เราใช้เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ในทรัพย์สิน ทรัพย์สินเป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างบุคคลกับบุคคล ไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสิ่งของ แต่ภายหลังการวิเคราะห์ของศาสตราจารย์ Hohfeld ทำให้สามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสิ่งของได้ โดยภายใต้คำว่า สิทธิ อภิสัทธิ อำนาจ ความคุ้มกัน โดยใช้คำว่า ประโยชน์ (Interest) แทนสิทธิย่อมคู่กับหน้าที่ สิทธิ คือ การที่จะแก้ไขจากการรุกรานจากผู้อื่นในสิทธิ (A remedy against someone of invasion of the right) อภิสัทธิคือการที่ไม่สามารถจะแก้ไขในกรากกระทำของเจ้าของอภิสัทธิ (The absence of a remedy in other against the exercise of the privilege) สิทธิทั่วไปและอภิสัทธิเป็นไปด้วยกันเหมือนเหรียญสองด้าน เช่น ถ้าเราต้องการความสุขจากสิ่งของที่เราทำขึ้นมา เรามุ่งไปที่ศูนย์กลางของอภิสัทธิ แต่อภิสัทธิที่เรามีอยู่ในรูปที่เรามีสิทธิ

²²⁵ Ibid., pp.63-64.

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ กรรมสิทธิ์มีทางได้มา 2 ทางได้แก่²²⁶

1. การได้มาโดยทางกฎหมาย เช่น

หลักส่วนควบ ตามมาตรา 1308-1315 โดยมาตรา 1308 ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินริมตลิ่ง ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่งอก ที่งอกออกไปจากริมตลิ่ง ผู้ได้กรรมสิทธิ์อาจเป็นเอกชนหรือแผ่นดินก็ได้ ที่งอกริมตลิ่งใน มาตรา 1308 หมายถึง ที่งอกซึ่งเวลาน้ำขึ้นตามปกติท่วมไม่ถึง ต่างกับที่ชายตลิ่งมาตรา 1304 หรืออาจเป็นที่ที่เวลาน้ำขึ้นปกติท่วมถึงเพราะงอกขึ้นมาอย่างไม่พ้นระดับน้ำขึ้น คำว่า งอก แสดงให้เห็นความหมายอยู่ในตัวว่า ต้องเป็นที่งอกออกไปทีละเล็กทีละน้อยแทบสังเกตเห็นไม่ได้ (Formed by alluvion) แสดงให้เห็นว่า เกิดแต่กระแส น้ำพัดพาเอา กรวด ทราย เกล็ดลงมาเกาะกับที่ริมตลิ่งสูงขึ้นจากตลิ่งและงอกออกไปทีละเล็กทีละน้อย ตามกฎหมายโรมัน ถ้าที่นั้นเกาะติดอยู่นานจนกระทั่งมีต้นไม้ขึ้นบนที่ดินนั้นแทรกเข้าไปยึดกับที่ดินริมตลิ่งได้ ที่ดินตกเป็นกรรมสิทธิ์แก่เจ้าของริมตลิ่ง²²⁷ การแบ่งที่งอกริมตลิ่ง ศาลให้พิจารณา จุดที่สุดของแนวเขตสองข้างที่ดินที่มาจกริมตลิ่ง ให้ลากเส้นตรงขนานออกไปจากจุดนั้น ที่งอกภายในเส้นทั้งสองเป็นของเจ้าของที่ดิน หากที่งอกออกมาจากสองฝั่งจดกันให้ถือแนวเขตจดกันเป็นเขตแดน

มาตรา 1309 เกาะที่เกิดในทะเลสาบ ในทางน้ำ ในท้องน้ำที่ตื้นเขินเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ท้องน้ำที่ตื้นเขินหมายถึง อาการเปลี่ยนแปลงของทางน้ำไหลโดนท้องน้ำนั่นเอง มิได้เป็นในขณะที่ทางน้ำเปลี่ยนทางทิ้งไป มิได้งอกแต่ประการใด (Water ways left dry) ผู้ได้กรรมสิทธิ์ตาม คือแผ่นดิน เพราะว่าทะเลสาบ ทางน้ำ เขตน้ำนั้นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน มาตรา 1304(2) เว้นแต่เกาะที่เกิดในทะเลสาบซึ่งอยู่ภายในเขตที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน

หลักการได้กรรมสิทธิ์มาโดยอายุความ ในมาตรา 1333 กรรมสิทธิ์อาจได้มาโดยอายุความตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 3 แห่งบรรพนี้ ได้แก่ การครอบครองปรปักษ์ มาตรา 1382 หรือ มาตรา 1383 ที่เป็นทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดกฎหมาย การได้สิทธิโดยอายุความต้องเป็นการได้สิทธิในทรัพย์สินที่มีเจ้าของ เพราะว่าอสังหาริมทรัพย์ต้องมีเจ้าของเสมอ เป็นการเข้าครอบครองปรปักษ์ที่ดินขึ้นสิทธิของเจ้าของที่ดินนานตามที่กำหนดจึงได้เป็นสิทธิ

2. การได้กรรมสิทธิ์ทางนิติกรรม เช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ได้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามกฎหมายที่ดิน

²²⁶ บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน, หน้า 123

²²⁷ เสนีย์ ปราโมช, อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน, หน้า 153-154.

มาตรา 1334 ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน ตามกฎหมายที่ดิน บุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน คำว่ากฎหมายที่ดินในมาตรานี้หมายถึงกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทั้งหมด เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฯ

หลักกฎหมายไทยเดิม ราษฎรไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ครอบครอง เพราะ ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ที่ 42,43 ที่ดินในอาณาจักรเป็นของพระเจ้าแผ่นดินหาใช่ที่ราษฎรหากแต่ให้ราษฎรอยู่ แม้ว่าที่ดินไม่ใช่ของราษฎรก็จริง แต่เป็นนโยบายของแผ่นดินตลอดมาที่ต้องการให้ราษฎรทั้งหลายได้อาศัยทำประโยชน์ในที่ดิน มิให้ทิ้งไว้เป็นที่เปล่า ต่อมา เริ่มมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ขอจับจองเพื่อเป็นหลักฐาน ในการอ้างอิงกันระหว่างราษฎรด้วยกันไม่ให้ถูกบุกรุกแย่ง โดยในหนังสือกำหนดเงื่อนไขเวลาในการทำประโยชน์ไว้ หากทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์พินกำหนด จะใช้อ้างสิทธิยื่นผู้อื่นมิได้ การตั้งเงื่อนไขเวลาเพื่อเร่งรัดให้ทำประโยชน์ สำหรับเก็บภาษีบำรุงแผ่นดิน แต่กลับบังเกิดผลเป็นผลสำคัญในกฎหมายที่ดิน ว่า สิทธิของผู้ถือที่ดินอาจสิ้นไปโดยทอดทิ้งไว้มิได้ทำประโยชน์เกินกำหนดเวลาในหนังสือสำคัญ โดยหนังสือสำคัญเดิมมีวัตถุประสงค์ในการออกเพื่อให้ราษฎรใช้ยื่นกันเอง จะอ้างต่อแผ่นดินมิได้ เพราะบทที่ 42,43 กล่าวแล้วว่า ที่ดินเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่กลับมีผลทางอ้อมมาให้ใช้แสดงสิทธิในที่ดินได้

หลักกรรมสิทธิ์ที่ดินของไทย ในเชิงกฎหมาย เกิดเมื่อออก พระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 ใน มาตรา 35 ว่า ที่ดินที่ออกโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้ให้เจ้าของได้กรรมสิทธิ์ตามพระราชกำหนดกฎหมาย แต่ก็ยังสงวนไว้ซึ่งอำนาจแผ่นดินใน มาตรา 36 คือ ต้องเสียภาษี ถูกบังคับเวนคืน หรือเพื่อสาธารณะประโยชน์ ต่อมา มาตรา 36 ได้กลายมาเป็น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2477

สำหรับผู้ถือที่ดินมือเปล่า (Squatter) เป็นที่ดินที่ยังมิได้ออกโฉนดให้ ต้องเป็นของแผ่นดินตาม ม.1304,1305 ในประมวลกฎหมายแพ่ง ผู้ที่เข้าถือ ทำประโยชน์อยู่ จึงมีแต่สิทธิครอบครองไม่ได้กรรมสิทธิ์ เพราะการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแผ่นดินต้องร้องขอรับ โฉนดมาจากแผ่นดินผู้เป็นเจ้าของเท่านั้น (Derivative title) จะเข้าถือเอาคฤหาสน์ที่ไม่มีเจ้าของไม่ได้ (Original title)

ในประมวลกฎหมายที่ดิน การได้สิทธิในที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ ในมาตรา 3 ต้องได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับ หรือได้โฉนดที่ดินซึ่งเป็นเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน หรืออาจได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายที่ดินอื่นๆ เช่นกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ฯ

ผลในกรรมสิทธิ์ที่ดิน ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุชีวะ ได้ถือเป็นองค์ประกอบของกรรมสิทธิ์ โดยแยกองค์ประกอบของกรรมสิทธิ์ ตามมาตรา 1336 เป็น 5 องค์ประกอบ²²⁸ ได้แก่ สิทธิใช้สอย จำหน่ายทรัพย์สิน ได้ดอกผล มีสิทธิติดตามเอาคืนจากผู้ไม่มีสิทธิยึดถือไว้ มีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้อง โดยมีขอบด้วยกฎหมาย แม้ว่ากฎหมายไทยจะไม่ตรงกับกฎหมายโรมันที่เดียวที่ เจ้าของที่ดิน มีสิทธิครอบครอง (JUS POSSIDENDI) สิทธิใช้สอย (JUS UTENDI) สิทธิได้ดอกผล (JUS FRUENDI) สิทธิที่จะจำหน่าย ทำลายทรัพย์สิน (JUS ABUTENDI) ส่วนสิทธิติดตามเอาคืน กับสิทธิขัดขวางต่อการเกี่ยวข้องที่มีขอบ เป็นอันเดียวกับสิทธิครอบครองในกฎหมายโรมัน แม้กรรมสิทธิ์จะเป็นทรัพย์สินชนิดใดก็ตามมีอำนาจมากที่สุด ก็ยังต้องอยู่ในกฎหมาย เป็นข้อจำกัดของหลักทั่วไป ที่ว่า การใช้สิทธิของตน จะต้องไม่ทำให้เสียหายแก่ผู้อื่น ข้อจำกัดในด้าบท ประกอบด้วย การกำหนดไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรืออาจกำหนดเพื่อรักษาศิลปธรรมของประชาชน

ผลในกรรมสิทธิ์จึงอาจแบ่งออกเป็น 5 ประการได้แก่²²⁹

1. สิทธิในการใช้ทรัพย์สิน ในกฎหมายโรมัน สิทธิใช้สอยหมายถึง อำนาจที่จะทำประโยชน์จากทรัพย์สินที่ต้องการ โดยไม่เป็นการทำลายภาวะแห่งทรัพย์สินนั้น อำนาจนี้อาจถูกจำกัดด้วยสัญญาที่ทำไว้กับผู้อื่นหรืออาจถูกจำกัดโดยทรัพย์สินอื่น

2. สิทธิในการจำหน่ายทรัพย์สิน การจำหน่ายหมายถึงการทำลายด้วย (Dispose of) และยังรวมถึง การเปลี่ยนแปลงภาวะของทรัพย์สินให้เป็นอย่างอื่น หรืออาจเป็นการกระทำใดๆของเจ้าของที่เปลี่ยนแปลงภาวะทรัพย์สิน ให้สูญสิ้นภาวะไป ทำลายเสีย โอนกรรมสิทธิ์ แบ่งแยก การจำหน่ายโดยทำลายอาจทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

3. สิทธิได้ดอกผล รวมทั้งดอกผลธรรมดาและดอกผลนิตินัยด้วยซึ่งเป็นสิทธิแก่เจ้าของ ซึ่งทรัพย์สินอย่างอื่นไม่มีสิทธิได้ดอกผลเลยหรือมีแต่จำกัด

4. สิทธิติดตามเอาคืนจากบุคคลที่ไม่มีสิทธิทำได้โดยไม่ต้องอาศัยสิทธิใดๆ (right to fellow and recover) สิทธิติดตามเอาคืนนี้โดยสภาพจะใช้ได้แต่โดยการฟ้องร้องเอาคืนในศาลเท่านั้น ไม่เหมือนกับสิทธิขัดขวางต่อการเกี่ยวข้อง โดยมีขอบ ที่ใช้ได้โดยผลการ การใช้สิทธิขัดขวางหากถูกแย่งสิทธิครอบครองสำเร็จแล้ว จะใช้สิทธิขัดขวางมิได้เพราะเป็นการฝ่าฝืนสิทธิของเขากลายเป็นละเมิดต่อเขาต้องใช้สิทธิติดตามเอาคืนโดยศาล

5. สิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินตน โดยมีขอบ สิทธิขัดขวาง (Prevent) เป็นเรื่องป้องกันนัยเดียวกับ มาตรา 68 ในประมวลกฎหมายอาญา 1) การขัดขวางมิให้ผู้อื่นเข้ามาเกี่ยวข้องในทรัพย์สิน โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ข้อจำกัดของสิทธิขัดขวางขึ้นอยู่กับที่เกี่ยวข้องนั้นเป็นการชอบหรือมิชอบ และหลักป้องกันพอสมควรแก่เหตุโดยนัยเดียวกับ ประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 415 จะ

²²⁸ บัญญัติ สุชีวะ ,คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน ,หน้า 181-182.

²²⁹ เรื่องเดียวกัน,หน้า 223-231.

ใช้สิทธิขัดขวางก็แต่กรณีจำเป็นต้องขัดขวาง และต้องใช้พอสมควรแก่เหตุ ซึ่งแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็น
 เรื่อยๆ ไป (230) กฎหมายไม่จำกัดการใช้สิทธิ แต่ในทางรับเท่านั้น (Passive defence) จะใช้ในทางรุก
 (active defence)ก็ได้ ถ้าจำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ

ซึ่งการใช้สิทธิทั้ง 5 ประการของกรรมสิทธิ์ต้องตกอยู่ในบังคับกฎหมายด้วย คือ ผู้มีกรรมสิทธิ์
 ต้องใช้สิทธิของตนโดยสุจริต ตามมาตรา 5 และในทางกฎหมายมักจะสันนิษฐานว่า บุคคลทุกคนใช้สิทธิ
 โดยสุจริตอยู่แล้ว ตามมาตรา 6 และการใช้สิทธิในกรรมสิทธิ์นั้น หากมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น
 เป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 421 ผู้มีกรรมสิทธิ์ไม่อาจใช้สิทธิเช่นนั้นได้

แดนกรรมสิทธิ์ สาเหตุของการมีแดนกรรมสิทธิ์ เพื่อให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินได้มีผลประโยชน์
 อย่างจริงจังโดยไม่ถูกขัดขวางรบกวน มาตรา 1335 กล่าวว่า ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวล
 กฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น แดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นกินทั้งเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย แ ด น
 กรรมสิทธิ์จึงหมายความว่า ทั้งเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย ในหลักกฎหมายโรมัน เจ้าของที่ดิน
 กรรมสิทธิ์ของผู้นั้น ย่อมแผ่ขึ้นไปจนถึงสวรรค์และแผ่ลงจนถึงนรกด้วย (CUJUS EST SOLUM EJUS
 EST USQUE AD COELUM ET INFEROS) ในมาตรา 1335 ไม่ใช่กำหนดอำนาจกรรมสิทธิ์ แต่เป็น
 เขตแดนที่จะใช้สิทธิต่างๆ ที่สิทธิในมาตรา 1336 จะแผ่ไปได้ เขตแดนแห่งกรรมสิทธิ์

ศาสตราจารย์ เสนีย์ ปราโมช เห็นว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินต้องเป็นรูปกรวยตัดลงไปถึงใจ
 กลางโลกด้านบนก็เช่นเดียวกัน²³⁰ เป็นการมองโลกในแบบวิทยาศาสตร์ที่เป็นทรงกลม ในมาตรา 1335
 จำกัดไว้เฉพาะแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินเท่านั้น แดนแห่งกรรมสิทธิ์นี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่ง
 กฎหมายอื่นที่สามารถจำกัดแดนแห่งกรรมสิทธิ์ได้ ในประมวลแพ่งของเยอรมัน มาตรา 905 เจ้าของที่
 ดินจะหวงห้ามมิให้ผู้อื่นทำประโยชน์เหนือหรือใต้ที่ดินคนเท่าที่ดินไม่มีส่วนได้เสียอะไรนั้น มิได้ แต่
 หลักของไทยก็อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่นเพื่อประโยชน์สาธารณะเช่นเดียวกัน เช่น กฎหมายว่า
 ด้วย เคนอากาศ กฎหมายว่าด้วย แร่

ศาสตราจารย์บัญญัติ สุชีวะว่า แดนกรรมสิทธิ์คือเหนือพื้นดินเป็นเส้นตั้งฉากขึ้นไปโดยตลอด
 และใต้พื้นดินตั้งฉากลงไปลึกเท่าที่มนุษย์จะสามารถหยั่งได้ อันเป็นการมองในสภาพทางปฏิบัติที่วัดได้
 แต่มีข้อจำกัดโดยจำกัดเพียงเท่าที่มนุษย์จะใช้สอยได้เท่านั้นหากมองทะลุโลกอีกด้าน²³¹

²³⁰ เสนีย์ ปราโมช, อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์, หน้า 232-234.

²³¹ บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์, หน้า 177. และประมูล สุวรรณศรี, คำอธิบายประมวล
 กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์, หน้า 170.

ข้อจำกัดของกรรมสิทธิ์ (Restriction) มาตรา 1338-1355 และการสิ้นสุดกรรมสิทธิ์

มาตรา 1338 เป็นข้อจำกัดสิทธิแห่งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่กฎหมายกำหนด ไม่ต้องจดทะเบียน และถ้าเป็นข้อจำกัดเพื่อประโยชน์สาธารณะจะแก้ไขให้หย่อนลงมิได้ เพราะถือว่า คนทั้งหลายรู้กฎหมายที่ได้ออกใช้โดยชอบเช่นนั้นแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนเปิดเผยซ้ำอีก แต่หากจะแก้ไขให้เลิกหรือลดหย่อน ผ่อนผันกันเองระหว่างเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ก็ย่อมทำได้โดยนิติกรรมและต้องทำเป็นหนังสือจดทะเบียน แต่หากเป็นข้อจำกัดที่กำหนดไว้เพื่อสาธารณะประโยชน์แล้ว ห้ามมิให้ถอนหรือแก้ไขให้หย่อนลง

ข้อจำกัดที่ต้องยอมรับน้ำที่ไหลตามธรรมชาติ มาตรา 1339 เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำที่ไหลตามธรรมชาติจากที่สูงมาสู่ที่ดินตน เป็นนโยบายกำหนดไว้เพื่อสาธารณะประโยชน์ มิให้ที่ดินต่ำกั้นน้ำมิให้ไหลลง ทำให้น้ำท่วมเสียหาย ที่ดินต่ำนี้ต้องเป็นโดยธรรมชาติ และการจำกัดสิทธิของเจ้าของก็แต่เฉพาะน้ำที่ไหลมาตามธรรมชาติเท่านั้นมิใช่การเก็บกักน้ำไว้โดยวิธีการใดๆ มาตรา 1340 เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำที่ไหลและระบายจากที่สูงมาสู่ที่ดินตน เป็นการที่น้ำไหลเข้ามาเพราะระบายน้ำซึ่งเจ้าของที่ดินสูงกว่าจัดทำขึ้น (Artificial drainage) มาตรา 1341 เป็นข้อห้ามเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปห้ามทำหลังคาเพื่อให้น้ำไหลจากหลังคาไปลงที่ดินผู้อื่น

ข้อจำกัดการขุดดิน และบรรทุกน้ำหน้าบนดิน มาตรา 1342 ไม่ให้ผู้อื่นขุดบ่อ หลุม สระ ในระยะสองเมตรจากแนวเขตที่ดิน แนวเขตที่ดิน (Boundary line) ไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นแนวเขตติดต่อกับที่ดินของเจ้าของข้างเคียงกัน อาจติดต่อกว้างไกลทางหลวงสาธารณะสมบัติของแผ่นดินก็ได้ มาตรา 1343 ห้ามขุดดินหรือบรรทุกน้ำหน้าบนดินเกินควร จนเป็นอันตรายแก่ที่ดินข้างเคียง เป็นการป้องกันความเสียหายความอยู่มั่นของที่ดิน

ข้อจำกัดเกี่ยวกับเครื่องหมายเขต (La mitoyennete) มาตรา 1344 รั้ว กำแพง รั้วต้นไม้ คู ซึ่งหมายเขตที่ดิน สันนิษฐานว่า เจ้าของที่ดินเป็นเจ้าของร่วมกัน ความประสงค์ของกฎหมายต้องการสงวนหลักเขตเหล่านี้ไว้มิให้ถูกทำลายตามใจชอบ สำหรับเป็นเครื่องหมายป้องกันการพิพาท และเป็นประโยชน์แก่ศาลในการวินิจฉัย トラบใดที่ยังไม่มีการพิสูจน์หักล้างแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น การใช้สิทธิต้องเป็นไปตามบทบัญญัติเรื่องกรรมสิทธิ์รวม ตามมาตรา 1360 เจ้าของรวมมีสิทธิใช้ได้ แต่การใช้นั้นต้องไม่ขัดต่อสิทธิเจ้าของรวมคนอื่นด้วย มาตรา 1345 เจ้าของที่ดินข้างใดข้างหนึ่งตัดรั้วต้นไม้ที่เป็นเจ้าของรวมกันได้ แต่ต้องก่อกำแพงตามแนวเขต มาตรา 1346 ดินไม้ที่อยู่บนแนวเขตที่ดิน เป็นเจ้าของร่วมกัน เว้นแต่ตนจะได้พิสูจน์หักล้างว่า ตนเป็นเจ้าของ ตามมาตรา 1357

ข้อจำกัดเกี่ยวกับต้นไม้รุกกล้าและดอกผลร่วงหล่น มาตรา 1347 เจ้าของที่ดินตัดรากไม้ที่รุกมาจากที่ดินติดต่อกและเอาไว้เสียได้ หรือตัดกิ่งไม้ที่ยื่นเข้ามา

ข้อจำกัดเกี่ยวกับทางจำเป็น (Way of necessity) มาตรา 1350 เป็นเรื่องที่ดินรอบข้างล้อมที่ดินผู้อื่นไว้ ไม่มีทางออกสู่ถนน คลอง กฎหมายจึงจำกัดกรรมสิทธิ์ เจ้าของที่ดินที่ล้อมรอบต้องยอมให้เดินผ่าน

ข้อจำกัดเกี่ยวกับการเข้าไปในที่ดิน มาตรา 1351 ภายใต้การบอกกล่าวแล้วสามารถเข้าไปในที่ดินผู้อื่นเพื่อ ปลุกสร้างซ่อมแซมรั้ว กำแพง ได้ แม้เจ้าของที่ดินไม่ยินยอมก็เข้าไปได้ เพราะ มาตรา 1351 เป็นบทจำกัดสิทธิให้ต้องจำยอม

ข้อจำกัดเกี่ยวกับการวางท่อน้ำ สายไฟ ในที่ดินผู้อื่นเมื่อจ่ายค่าทดแทน มาตรา 1352 ค่าทดแทนที่ได้รับ หมายความว่าถึงค่าทดแทน เป็นเงินก้อนเดียวแล้วเสร็จไป มิใช่เรียกเป็นรายปี สิ่งที่จะขอทำได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปเพื่อประโยชน์ของที่ดินที่ร้องขอ จะขอวางผ่านไปเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินแปลงอื่นไม่ได้ การบังคับให้ซื้อที่ดิน หากการวางสายไฟหรือสิ่งอื่นคล้ายกันเหนือพื้นดินทำให้เสื่อมประโยชน์ในที่ดิน

ข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเลี้ยงสัตว์ ในที่ดินผู้อื่นถ้าประเพณีให้กระทำได้ หรือในที่ดินที่มีได้กัน หรือเข้าไปเอน้ำในบ่อหรือสระ มาตรา 1353 และมาตรา 1354 โดยมีเงื่อนไข ยกเว้นที่ดินที่เพาะปลูกที่ดินที่เตรียมเพาะปลูก จะเข้าไปทำประโยชน์มิได้หรือที่ดินว่านพืชขึ้นแล้วหรือที่ดินที่เจ้าของห้าม

ข้อจำกัดเกี่ยวกับทางน้ำ มาตรา 1355 ที่ไม่ให้เจ้าของที่ดินริมทางน้ำชักน้ำไว้เกินจำเป็น ทางน้ำหมายถึง ทางที่มีน้ำไหล อาจมีเรือเดินหรือไม่ก็ได้ แต่ต้องเป็นทางน้ำไหลผ่านทุกๆ ไป ราษฎรสามารถใช้น้ำกันทั่ว ไม่ใช่กั้นกั้นขึ้นมาในที่เอกชน

การสิ้นสุดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 หากเจ้าของที่ดินไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ภายในกำหนดคือ โฉนดเป็นเวลา 5 ปีติดต่อกันและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นเวลา 10 ปีติดต่อกัน ที่ดินส่วนที่ไม่ทำประโยชน์ก็จะถูกเพิกถอนกรรมสิทธิ์ หรืออาจจำหน่าย จ่าย โอน กรรมสิทธิ์ให้ผู้อื่น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.7 การคุ้มครองสิทธิในที่ดิน

2.7.1 การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน

ในแนวคิดการได้มาซึ่งที่ดิน เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพย์ที่มีจำกัด การจัดให้เอกชนมีสิทธิในที่ดินจึงต้องพิจารณาตามความจำเป็นและความเหมาะสมกับสภาพของสังคม เพื่อให้ที่ดินมีการใช้ที่เป็นประโยชน์แก่สังคมมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้²³² การที่เอกชน จะเข้าไปมีสิทธิในที่ดินเป็นไปตามกฎหมายมหาชน แต่เมื่อบุคคลได้รับสิทธิในที่ดินที่กฎหมายยอมรับและไม่จำกัดการโอนแล้ว การโอนต่อไปย่อมเป็นไปตามกฎหมายเอกชน การเข้ายึดครองที่ดินของรัฐโดยพลการเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและกระทำผิดขั้นตอนการได้สิทธิในที่ดินรัฐ

ที่ดินทั้งหมดเป็นของรัฐ แม้จัดให้เอกชนได้กรรมสิทธิ์ ก็มีไว้จะพ้นไปจากอำนาจกฎหมาย แต่เพื่อให้การใช้ที่ดินเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจ รัฐจึงต้องเคารพสิทธิไม่บังคับให้เสียหายโดยไม่เป็นธรรมที่ดินเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่แตกต่างจากสังหาริมทรัพย์ในเรื่อง กรรมสิทธิ์ ต้องมีเจ้าของเสมอ ในสมัยก่อนที่ดินในราชอาณาจักรเป็นของรัฐ ต่อมาจึงยอมให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ ที่ดินหากไม่มีเอกชนคนใดเป็นเจ้าของที่ดินยอมเป็นกรรมสิทธิ์ของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ที่ว่าที่ดินที่มีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ จึงทำให้สามารถแบ่งที่ดินเป็น 2 ประเภทคือ ที่ดินของรัฐ และ ที่ดินของเอกชน

รัฐธรรมนูญได้รองรับการมีสิทธิในที่ดิน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 48 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับการคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เสรีภาพในการมีทรัพย์สินนี้ผูกพันทุกองค์ของรัฐ โดยได้รับการคุ้มครอง ตามมาตรา 27

การที่เอกชนจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 3 บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในกรณีต่อไปนี้ คือ การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับหรือได้มาโดยโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้ หรือได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น

การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนจึงสามารถแบ่งได้เป็น

1.การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายบัญญัติแห่งกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เช่นมีกรรมสิทธิ์โดยได้รับโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า"ได้ทำประโยชน์แล้ว"

2.การได้มาโดยประมวลกฎหมายที่ดินโดยได้รับโฉนด

²³² มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 7-10 , หน้า 237.

3.การได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่นๆ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฯ

เพื่อความสะดวกในการศึกษาจึงขอแบ่งการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจากการที่เอกชนจะได้ที่ดินตามประเภทกฎหมายโดยแบ่งออกเป็น

1.การได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายเอกชนในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1.1 การได้สิทธิในสิ่งอกริมตลิ่ง มาตรา 1308

1.2 การได้สิทธิโดยการครอบครองปรปักษ์ มาตรา 1382 หมายถึง การครอบครองที่ดินที่เอกชนอื่นมีสิทธิอยู่แล้ว หากเป็นการครอบครองที่ดินเอกชนที่มีเพียงสิทธิครอบครองก็ไม่เกิดกรรมสิทธิ์คงมีสิทธิเท่าที่มีอยู่

1.3 การแย่งการครอบครอง มาตรา 1375 ผู้ครอบครองต้องฟ้องคืนภายใน 1 ปี ไม่นับนั้นหมดสิทธิฟ้องร้อง แต่ผู้แย่งได้ไปแล้ว จะดำเนินการต่อไปจนได้สิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นอีกเรื่อง

1.4 การได้สิทธิในที่ดินโดยมีค่าตอบแทนสุจริต มาตรา 1329 และการซื้อที่ดินจากการขายทอดตลาด มาตรา 1330

2. การได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายมหาชน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1334 บัญญัติว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินที่มีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินตามกฎหมายที่ดิน ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน คำว่ากฎหมายที่ดิน ในมาตรานี้จึงมีความหมายว่าเป็นกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับที่ดินทั้งหมด ได้แก่

2.1 ประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้การได้สิทธิในที่ดินซึ่งจะดำเนินการไปสู่การได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยแบ่งเป็น²³³

1. บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ.2479 ใช้บังคับ หรือถ้าครอบครองอยู่ก่อนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องเข้าเกณฑ์ยกเว้นตามที่มีการผ่อนผันกันอยู่เสมอเป็นครั้งคราว ถ้าครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตขณะใช้บังคับ พระราชบัญญัติฉบับที่ 6 ต้องนำที่ดินมาขึ้นทะเบียนภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด บุคคลเหล่านี้มีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินได้ตาม มาตรา 6 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ภายในวันเวลาที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด ไม่นับนั้นถือว่าสละสิทธิตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้กฎหมายที่ดิน ซึ่งมีการผ่อนผันการแจ้งการครอบครองในบางโอกาสบางท้องที่ จนถึง พ.ศ.2515 จึงยกเลิกการแจ้ง

²³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 241-247.

2. บุคคลที่ครอบครองที่ดินอยู่โดยไม่ได้รับอนุญาตให้จับจองโดยชอบระหว่างพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 ใช้บังคับ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ มีสิทธิขออนุญาตออกโฉนดที่ดินได้ แต่อยู่ในบังคับ กฎกระทรวง ฉบับที่ 1 พ.ศ.2497 ให้มีการพิสูจน์สิทธิการทำประโยชน์ การใช้สิทธิของบุคคลประเภทนี้ ต้องมีการแจ้ง ส.ค.1 ตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย ไม่เช่นนั้นถือว่าสละสิทธิ

3. ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดิน ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 แต่ยังไม่ได้รับคำรับรองว่า ได้ทำประโยชน์แล้ว กฎหมายยกเลิกไปให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแทน เอกสารสิทธิที่ออกคือ ใบเหี่ยบย่ำ ซึ่งจะต้องมีการทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี และ ตรวจ ซึ่งต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี ซึ่งทั้งสองประเภทเมื่อครบกำหนดจึงไปขอรับคำรับรองว่า ได้ทำประโยชน์ เมื่อได้รับ ตรวจซึ่งตรวจว่าได้ทำประโยชน์แล้ว จึงได้กรรมสิทธิ์ ตามมาตรา 9 มาตรา 11 ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 ส่วนที่ดินที่รับรองว่าได้ทำประโยชน์แล้ว มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายกฎหมายที่ดิน ยอมรับให้โอนกันได้เท่ากับได้กรรมสิทธิ์ เช่น อย่างที่เคยได้รับตรวจซึ่งตรวจว่า "ทำประโยชน์แล้ว" ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จับจองดังกล่าว มีสิทธิขอคำรับรองจากนายอำเภอภายใน 180 วันนับแต่ครบกำหนดเวลาจับจองทำประโยชน์ หรือถ้าระยะเวลาทำประโยชน์ครบก่อนก็ต้องมาแจ้งขอคำรับรองทำประโยชน์ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ พื้นแต่นั้นถือว่าที่ดินพ้นจากการจับจอง เว้นแต่นายอำเภอจะผ่อนผันเฉพาะราย

4. บุคคลที่ได้รับสิทธิในที่ดินจากการจัดที่ดินแปลงใหญ่ ตามมาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดิน นำที่ดินของรัฐมาจัดให้ประชาชน เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย และหาเลี้ยงชีพ ที่ดินที่นำมาจัดต้องเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและต้องมีใช้ที่ดินที่หน่วยงานอื่นของรัฐมีอำนาจไปจัดตามกฎหมาย การจัดที่ดินต้องเป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินให้ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด เป็นผู้ที่ไม่มียากที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอในการเลี้ยงชีพ โดยได้รับที่ดินตามอัตราไม่เกินครอบครัวละ 50 ไร่ โดยจะออกใบจองให้เป็นหลักฐาน และต้องทำประโยชน์ให้เสร็จภายใน 3 ปีนับแต่วันได้รับใบจอง เมื่อได้ทำประโยชน์แล้วจึงมีสิทธิขอรับ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) เพื่อนำไปสู่การออกโฉนดที่ดิน กฎหมายกำหนดห้ามโอนที่ดินภายใน 10 ปีนับแต่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เว้นแต่การตกทอดมรดก หรือโอนให้แก่ราชการ หรือสหกรณ์เพื่อชำระหนี้ โดยได้รับการอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว

5. ผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการจับจองที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย ตามมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การขอจับจองเช่นนี้มีมาแต่โบราณ เกณฑ์ในการถือว่าเป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยไม่แน่นอน ในทางปฏิบัติถือจำนวนไม่เกิน 1,000 ไร่ หลักเกณฑ์การได้รับสิทธิในที่ดินใช้ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามที่ดินการจัดที่ดินแปลงใหญ่

6. บุคคลทั่วไปอาจขอมีสติสิทธิในที่ดินในเขตสำรวจตามมาตรา 58 ทวิแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เดิมมาตรา 58 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศจังหวัดสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนด และประกาศจังหวัดทำการสำรวจสอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ต่อมาเปลี่ยนแปลงโดย ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 พ.ศ.2515 เพิ่มมาตรา 58 ทวิ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจออกหนังสือสำคัญให้แก่ ผู้ที่ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรีตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือครอบครองที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่มิได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ไม่ว่าจะแจ้งขอผ่อนผันการครอบครองหรือไม่ ถ้าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันมาจนถึงวันสำรวจ ก็มีสิทธิ ขอรับ หนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดได้ และตามมาตรา 59 ทวิ แม้จะไม่ได้เป็นผู้อยู่ในเขตสำรวจก็ยินยอมให้มีการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ ส่วนผู้เข้าครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว ซึ่งทั้งสองประเภทจะไม่ได้รับสิทธิในที่ดิน เต็มตามที่ดินที่ครอบครองเพราะเป็นผู้มิได้ปฏิบัติตามกฎหมาย การออก น.ส.3 หรือโฉนด ให้ออกให้เพียงไม่เกิน 50 ไร่ หากเกินกว่านี้ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย และผู้เข้าครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว เมื่อได้รับหนังสือสำคัญแล้ว ห้ามโอนที่ดินเป็นเวลา 10 ปีนับแต่ได้รับ

2.2 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511

จุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนมีที่ตั้งเคหะสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง²³⁴ วิธีปฏิบัติ เน้นการจัดที่ดินที่เป็นกลุ่มชนใหญ่ เรียกว่า นิคม (Land settlement) การตั้งนิคมต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา มี 2 แบบ คือ การจัดรูปนิคมสร้างตนเอง ของกรมประชาสงเคราะห์และในรูป นิคมสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์

ที่ดินที่จัดให้มีขนาดครอบครัวยุติไม่เกิน 50 ไร่ ผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำกินต้องทำประโยชน์ในที่ดินตามระเบียบที่กำหนดและต้องใช้ในการทำเกษตรกรรมเท่านั้น²³⁵ เมื่อได้ทำประโยชน์แล้วจะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งจะให้มีสิทธิของออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินต่อไป แต่ในระหว่างนั้นที่ดินยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่จนกว่าจะได้รับโฉนดที่ดินแล้ว เมื่อได้รับ น.ส.3หรือโฉนดที่ดินแล้วมีระยะกำหนดห้ามโอน 5 ปี

²³⁴ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 6

²³⁵ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 9

2.3 พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517

แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะมีได้มีความมุ่งหมายที่จะจัดที่ดินให้แก่ประชาชน แต่มุ่งจัดที่ดินให้เป็นรูปเป็นร่างเหมาะสม เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร (Land consolidation) โดยที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่ประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา จะมีที่ดินที่ได้รับมาโดยวิธีการจัดรูปอยู่ด้วย ซึ่งกฎหมายให้นำเอาที่ดินนี้ออกใช้ในการจัดให้แก่ประชาชน โดยที่ดินอาจจัดหามาโดย การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินของบุคคลซึ่งไม่ยินยอมให้ดำเนินการจัดรูปที่ดิน การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินที่เจ้าของมิได้ใช้ประกอบกิจการใดๆด้วยตนเองหรือให้ผู้อื่นเป็นผู้ทำประโยชน์ หรือที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน ที่ประชาชนเลิกใช้หรือเปลี่ยนสภาพที่ดินไปแล้ว หรือที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันเมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นใช้แทนแล้ว หรือที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน²³⁶

โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินโดยกำหนดเป็นกฎกระทรวง ซึ่งผู้ขอมีสิทธิในที่ดินต้องเป็นผู้ไม่มีที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ผู้ขอมีสิทธิในที่ดินเมื่อได้ชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินแล้วจะได้รับสิทธิในที่ดินโดยมีสิทธิได้รับโฉนดที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับ 2 ข้อ 3 ที่ดินที่ได้รับไปจะต้องใช้เพื่อการเกษตรกรรมเท่านั้น²³⁷ ใช้เพื่อการอื่นไม่ได้เว้นแต่ได้รับอนุญาต และภายใน 5 ปีนับแต่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เจ้าของที่ดินจะทำการโอนสิทธิในที่ดินไม่ได้ เว้นแต่ตกทอดมรดก หรือโอนไปยังสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรที่ดินเป็นสมาชิก หรือโอนไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเมื่อได้รับอนุญาตให้โอนได้จากคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน

2.4 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2518

เป็นกฎหมายที่มุ่งจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรโดยเฉพาะ การปฏิรูปที่ดินเป็นการกระจายการถือครองที่ดิน โดยจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินของผู้ที่มีมาก มารวมกับที่ดินของรัฐ แล้วจัดให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

การจัดให้แก่เกษตรกร มี 2 วิธี คือ ให้เช่าและให้เช่าซื้อ การให้เช่าซื้อเท่านั้นที่เอกชนอาจมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ เกษตรกรจะได้รับที่ดินไม่เกินครอบครัวละ 50 ไร่ ยกเว้นเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ได้ที่ดินไม่เกิน 100 ไร่ แต่หากเกษตรกรมีความสามารถและพิสูจน์ได้ว่า ตนมีปัจจัยที่จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้นได้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมอาจอนุญาตให้มีเพิ่มขึ้นได้ แต่ไม่เกินหนึ่งเท่าของขนาดที่กำหนดคือ อาจได้รับ 100 ไร่หรือ 200 ไร่ ตามประเภทเกษตรกรรม ที่ดินที่ได้รับไปแม้ได้รับกรรมสิทธิ์แล้ว ก็ไม่สามารถแบ่งแยกได้ และโอนให้ผู้ใดมิได้ เว้นแต่เป็นการโอนโดย ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือโอนให้แก่ราชการเพื่อนำไปปฏิรูปที่ดินต่อไป

²³⁶ พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 มาตรา 32 และมาตรา 43

²³⁷ พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 มาตรา 45

2.5 การจัดที่ดินของหน่วยงานอื่นๆ ที่อาศัยมติคณะรัฐมนตรีหรือการจัดตามนโยบายรัฐบาล โดยอาศัยการปฏิบัติตามกฎหมายที่ดินที่กล่าวมาแล้ว เช่น กรมป่าไม้จัดที่ดิน โครงการหมู่บ้านป่าไม้ การจัดที่ดินตามโครงการพระราชดำริ โครงการทัพบกสยามของกรมที่ดิน ฯ

2.7.2 การใช้สิทธิในที่ดิน

บุคคลผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่ว่าจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือมีสิทธิครอบครองในที่ดิน ย่อมมีสิทธิในที่ดินซึ่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่ประชาชนร่วมกันก่อตั้งขึ้นภายหลังก่อตั้งรัฐ ซึ่งเป็นพันธะสัญญาที่รัฐจะต้องยึดถือปฏิบัติตามที่ประชาชนผู้ยอมตนเป็นพลเมืองของรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิในที่ดินของเอกชนไว้ โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 48 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับการคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติ อันเป็นการบ่งถึงการยอมรับสิทธิในที่ดินของเอกชนที่จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐ แต่ของเขตในสิทธิในที่ดินของเอกชนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่บัญญัติไว้ มิใช่จะมีสิทธิในที่ดินโดยสมบูรณ์ ขอบเขตสิทธิในที่ดินจึงอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตามกาลสมัย

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำกัด การนำไปใช้ประโยชน์แก่เอกชนต้องเป็นไปตามสมควร โดยที่ไม่ขัดต่อความประสงค์ของสังคมหรือรัฐ จึงจำเป็นต้องมีนโยบายการใช้ที่ดิน (Land policy) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์ที่ดิน ที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างคนกับที่ดินในแง่ผลกระทบและเงื่อนไขการใช้ประโยชน์เพื่อใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยเหตุนี้ลักษณะการใช้ที่ดินและความเหมาะสมของสังคมจะเป็นตัวกำหนดลักษณะกฎหมายที่ใช้กับที่ดิน ทำให้กฎหมายที่ดินเปลี่ยนแปลงได้เสมอ ตามลักษณะสังคมหรือกาลเวลา โดยมีตัวกำหนดลักษณะกฎหมายที่ดินคือ หลักการทางเศรษฐศาสตร์ ทำให้กฎหมายที่ดินเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานที่กำหนดการใช้ที่ดินเพื่อให้เอกชนได้ทำประโยชน์ตามความสามารถขณะเดียวกันต้องไม่ขัดต่อรัฐที่จะกำหนดให้ที่ดินเป็นประโยชน์แก่สังคมด้วย

การเปลี่ยนแปลงของสังคม ทำให้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของกฎหมายต้องเปลี่ยนแปลงตาม การวางมาตรการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เอกชน และควบคุมการใช้ประโยชน์จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ ปัจจุบันพบว่า แนวความคิดที่ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นสิทธิเด็ดขาดที่ผู้ใดจะละเมิดมิได้ (Absolute ownership) ไม่มีอีกแล้ว ทรัพย์สินทุกประเภทมีข้อจำกัดตามความจำเป็นของสังคม²³⁸ รัฐธรรมนูญของประเทศกลุ่มละตินอเมริกาถือว่าไว้ในรัฐธรรมนูญว่า การมีทรัพย์สินนั้นต้องมีภาระทางสังคม (Social function) แม้ในประเทศทุนนิยมสมัยใหม่บรรดาทรัพย์สินก็มีข้อจำกัดทั้งสิ้น ทรัพย์สินโดยเนื้อแท้แล้วเป็นเรื่องสิทธิ (Rights) มิใช่การศึกษาถึงสิ่งของ และความหมายของทรัพย์สินแปรเปลี่ยนไปตามกาลเวลา และความมุ่งหมายของสังคม การตีความกฎหมายในเรื่องทรัพย์สินนั้น ผู้ตีความต้องตระหนักถึงหน้าที่ทางเศรษฐกิจและสังคมของทรัพย์สินอยู่เสมอ มิใช่ตีความตามตัวอักษร

²³⁸ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 7-10 , หน้า 202.

การใช้สิทธิในที่ดินเป็นการศึกษาถึงสิทธิและข้อจำกัดในสิทธิที่ดินระหว่างผู้มีสิทธิในที่ดินกับผู้อื่นในสถานะต่างๆอาจแบ่งโดยพิจารณาจากสถานะของกลุ่มคนได้เป็น

1. การใช้สิทธิในที่ดินระหว่างเอกชนต่อเอกชน เป็นการใช้สิทธิในที่ดินที่เป็นคุณแก่ผู้ใช้ ที่ผู้มีสิทธิในที่ดินอื่นต้องยอมรับภาระ โดยเป็นหน้าที่ต้องยอมรับสิทธิของผู้ใช้ มักบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่

- มาตรา 1336 สิทธิของ เจ้าของที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ เจ้าของที่ดินมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดิน จำหน่ายที่ดิน ติดตามเอาที่ดินคืนจากผู้ไม่มีสิทธิ หรือขัดขวางผู้ไม่มีสิทธิที่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งเป็นสิทธิในระหว่างเอกชนต่อเอกชนที่ต้องอยู่ภายในบังคับกฎหมาย ซึ่งแล้วแต่กฎหมายจะกำหนดให้เหมาะสมกับสภาพสังคม ส่วนเจ้าของที่ดินที่มีสิทธิครอบครองย่อมมีสิทธิใช้ที่ดิน ที่ครอบครอง เพื่อทำประโยชน์ได้ โดยในมาตรา 1372 ให้สันนิษฐานว่าเป็นสิทธิของผู้ครอบครองตามกฎหมาย
- มาตรา 1337 สิทธิเจ้าของที่ดินมีที่จะกระทำการเพื่อให้ความเสียหายที่เกินสมควรจากผู้อื่นได้พ้นไป
- มาตรา 1339 หน้าที่ที่เจ้าของที่ดินที่อยู่ต่ำต้องมีหน้าที่รับภาวะจากน้ำที่ไหลมาจากที่สูง
- มาตรา 1341 สิทธิที่มีให้ผู้อื่นทำหลังคาเพื่อให้น้ำตกลงมาในที่ตน
- มาตรา 1342 สิทธิที่จะมิให้เจ้าของที่ดินข้างเคียง ขุด บ่อ สระ หลุมรับน้ำโสโครก ใกล้เคียงจากแนวเขต
- มาตรา 1343 หน้าที่ที่จะไม่บรรทุกสิ่งของสัมภาระหนักบนดินจนเกิดอันตรายแก่ที่ดินข้างเคียง
- มาตรา 1345 สิทธิที่ตัดรั้วต้นไม้ที่เป็นเจ้าของร่วมกัน
- มาตรา 1349 สิทธิที่จะเลือกใช้ทางจำเป็นเพื่อออกสู่ทางสาธารณะ
- มาตรา 1351 สิทธิเข้าไปในที่ดินผู้อื่นเมื่อบอกกล่าว เพื่อปลูกสร้าง ซ่อมแซมรั้ว
- มาตรา 1352 สิทธิวางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ ฯ ผ่านที่ดินผู้อื่น เมื่อชำระค่าตอบแทนตามสมควร
- มาตรา 1353 สิทธิพาปศุสัตว์เข้าไปกินน้ำในที่ดินผู้อื่นที่มีได้เพาะปลูก
- มาตรา 1354 สิทธิเก็บผักหักฟืน ผลไม้ป่า ในที่ดินผู้อื่นตามจารีตประเพณี
- มาตรา 1374 สิทธิปลดเปลื้องการรบกวนได้ตามสมควร
- มาตรา 1375 สิทธิในการแย่งคืนการครอบครองจากผู้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ยังมีสิทธิและหน้าที่ในกฎหมายลักษณะ ภาระจำยอม มาตรา 1387-1401 สิทธิและหน้าที่ในเรื่อง สิทธิอาศัย มาตรา 1402-1409 สิทธิและหน้าที่ในสิทธิเหนือพื้นดิน มาตรา 1410-1416 สิทธิและหน้าที่ในสิทธิเก็บกิน มาตรา 1417-1428 สิทธิและหน้าที่ในสิทธิติดพันในอสังหาริมทรัพย์ มาตรา 1429-1434

2. การใช้สิทธิในที่ดินระหว่างรัฐกับเอกชน โดยที่เมื่อฝ่ายหนึ่งมีสิทธิอีกฝ่ายย่อมต้องมีหน้าที่ แม้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินจะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 48 และบังคับให้สิทธิ เสรีภาพในทรัพย์สิน ต้องผูกพันองค์กรรัฐ ทั้ง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่น ในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย ตามมาตรา 27 และยัง บังคับ ให้การใช้อำนาจของรับทุกองค์กร ต้องคำนึงถึง สิทธิ เสรีภาพในทรัพย์สิน ตามมาตรา 26

แต่ก็ได้มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิในทรัพย์สินไว้ โดยที่การใช้สิทธิในทรัพย์สินของตนจะต้อง ไม่ละเมิดสิทธิ เสรีภาพผู้อื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีงาม แต่การใช้ อำนาจจำกัดสิทธิ เสรีภาพได้แต่มิให้กระทบสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ ในมาตรา 29 แต่เมื่อจำเป็น รัฐอาจเวนคืนทรัพย์สินมาเป็นของรัฐได้ เพื่อประโยชน์สาธารณะ การพัฒนาการเกษตร การปฏิรูปที่ดิน โดยจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นธรรมตามที่กฎหมายกำหนดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนยอมทำให้เอกชนมี หน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ เพื่อประโยชน์ของสังคม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 67 การใช้สิทธิ ในที่ดินที่สำคัญ สำหรับที่ดินที่ตั้งอยู่ในพื้นที่นอกเขตเทศบาล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ใน การเกษตรกรรม ซึ่งมีบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวถึง สิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับการใช้และการทำ ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งมีทั้งการส่งเสริมและจำกัดสิทธิการใช้ที่ดินดังนี้

2.1 หน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

หน้าที่เอกชนในการทำประโยชน์ในที่ดินก่อนได้รับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ที่ดินที่เอกชน จะได้รับจากรัฐไม่ว่าจะได้มาโดยการจัดที่ดินแปลงใหญ่ตามมาตรา 27 หรือการจัดที่ดินแปลงเล็ก แปลงน้อย มาตรา 33 เมื่อรับจัดให้เอกชนเข้าครอบครองที่ดินแล้ว พนักงานจะออกใบจองให้เป็นหลักฐาน ตามมาตรา 30 ต่อไป ผู้ครอบครองมีหน้าที่ต้องทำประโยชน์ในที่ดินตามระเบียบที่กำหนดจนครบถ้วน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้²³⁹ โดยกำหนดให้เอกชนผู้ถือใบจองมีหน้าที่ ต้องเริ่มทำประโยชน์ภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่ได้รับใบจอง มิฉะนั้นอธิบดีกรมที่ดินอาจสั่งให้ออกจาก ที่ดินทำให้ไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น และกำหนดระยะเวลาการทำประโยชน์โดยกำหนดให้ทำประโยชน์ให้ แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับใบจอง การทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จหมายถึง การทำประโยชน์ ในที่ดินประมาณ 3 ใน 4 ส่วนของที่ดินทั้งหมด หากในท้องที่ใดมีความจำเป็นอาจแจ้งให้คณะกรรมการ จัดที่ดินแห่งชาติขยายเวลาได้ หากไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขของ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจให้เอกชนนั้นออกจากที่ดินได้

²³⁹ คณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติ, "ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ในหมวด 6 การทำ ประโยชน์ในที่ดิน และการสิ้นสุดสิทธิในที่ดินตามใบจอง " 24 สิงหาคม 2498.

หน้าที่เอกชนในการทำประโยชน์ในที่ดินหลังได้รับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รัฐมีนโยบายที่จะให้ราษฎรผู้เป็นเจ้าของที่ดินได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ เพื่อสร้างผลผลิตอันจะเป็นผลดีแก่เศรษฐกิจของประเทศ ในมาตรา 6 กำหนดเป็นหน้าที่ของผู้มีสิทธิในที่ดินให้ต้องทำประโยชน์ในที่ดิน หากไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คือที่ดินที่มีโฉนดที่ดินมีระยะเวลาเกิน 10 ปี ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกิน 5 ปี ติดต่อกัน ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ อธิบดีกรมที่ดินยื่นคำร้องต่อศาลให้เพิกถอนสิทธิในที่ดิน มาตรา 6 เป็นการบังคับให้เจ้าของที่ดินต้องทำประโยชน์ในที่ดิน การทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หมายความว่า ผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่มีเจตนาจะยึดถือที่ดินต่อไป ส่วนการปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหมายความว่า ผู้เป็นเจ้าของที่ดินเจตนายึดถือที่ดินอยู่แต่ปล่อยให้ที่ดินไว้ไม่ทำประโยชน์แต่ยังมีเจตนายึดถือเป็นเจ้าของ การบังคับให้มีหน้าที่ต้องทำประโยชน์ต้องเป็นไปตาม กฎหมาย โดย กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอยู่ 2 ประการ คือได้ครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น หรือทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพกิจการที่ได้ทำประโยชน์

2.2 สิทธิและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

กฎหมายเกิดขึ้นเนื่องจากเกษตรกรสูญเสียสิทธิในที่ดินเป็นจำนวนมาก ต้องกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน อันเป็นการไม่เป็นธรรมที่ที่ดินไม่เป็นของผู้ทำกินในที่ดินนั้น จึงต้องออกกฎหมายเพื่อปฏิรูปที่ดินให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด เป็นการสนองนโยบายรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำของฐานะบุคคลทางเศรษฐกิจและสังคม เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเป็นพระราชกฤษฎีกา ที่ดินเอกชนที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินต้องตกอยู่ในบังคับกฎหมาย

หน้าที่แก่เอกชนซึ่งมีสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินดังนี้

1. หน้าที่เจ้าของที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินเช่น จำนวนแปลงที่ดิน ขนาดที่ดินที่ตั้ง การทำประโยชน์ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 90 วัน ตามมาตรา 33
2. หน้าที่เอกชนเจ้าของที่ดินที่ภายในระยะเวลา 3 ปี นับแต่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่จะไม่จำหน่ายด้วยประการใดๆหรือก่อให้เกิดการระคิดพันเกี่ยวกับที่ดินนั้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ตามมาตรา 28
3. สิทธิของรัฐที่จะจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน หากเจ้าของที่ดินไม่ใช้ที่ดินประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือมิได้ใช้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อยเพียงเพื่อแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน หน้าที่เอกชนโดยทางอ้อมคือต้องใช้ที่ดินประกอบการเกษตรกรรมเต็มพื้นที่

หน้าที่เอกชนในการทำประโยชน์ในที่ดินก่อนได้รับสิทธิในที่ดิน เมื่อเอกชนที่เป็นเกษตรกร ได้รับคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยได้รับเอกสาร ส.ป.ก.4-28 และ ส.ป.ก.4-01 แล้ว เป็นการรับรองสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด²⁴⁰ ซึ่งมีหน้าที่ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง เต็มความสามารถ และไม่นำที่ดินไปให้ผู้อื่น โดยขาย เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน ไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใดๆ

หน้าที่เอกชนภายหลังได้รับสิทธิในที่ดิน เอกชนที่ได้รับสิทธิในที่ดินภายหลังได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถูกกฎหมายห้ามแบ่งแยกที่ดินหรือโอนสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่ตกทอดมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน นอกจากนี้เอกชนที่มีสิทธิในที่ดินยังต้องมีหน้าที่ทำประโยชน์ในที่ดิน ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย

2.3 สิทธิและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511

เป็นการนำที่ดินของรัฐมาจัดให้เอกชนเพื่อตั้งเคหะสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง โดยการตั้งเป็นนิคมโดยพระราชกฤษฎีกา แล้วจัดให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยเป็นสมาชิกนิคม²⁴¹

หน้าที่เอกชนก่อนได้รับสิทธิในที่ดิน สมาชิกนิคมมีหน้าที่ต้องใช้ที่ดินทำประโยชน์เฉพาะการเกษตรกรรมเท่านั้น²⁴² หากไม่ใช้ที่ดินทำประโยชน์ให้ถูกต้อง อาจถูกสั่งให้ออกจากนิคมได้ ตามมาตรา 28 มาตรา 38 มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบโดยห้ามหาประโยชน์จากที่ดิน โดยการขีดยึด ครอบครอง ปลูกสร้าง ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำให้ที่ดินเสื่อมสภาพ หรือเป็นอันตรายต่อทรัพย์สินในที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาต

หน้าที่เอกชนหลังได้รับสิทธิในที่ดิน เมื่อได้ทำประโยชน์ในที่ดินครบตามกำหนดและชำระเงินค่าช่วยทุนครบแล้ว จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ จนนนำไปสู่ การขอโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เมื่อได้รับแล้วมีหน้าที่ ต้องห้ามการโอนภายใน 5 ปีนับแต่วันได้รับ ยกเว้นตกทอดมรดก หรือโอน ไปยังสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกอยู่²⁴³ นอกจากนี้เอกชนที่มีสิทธิในที่ดินยังต้องมีหน้าที่ทำประโยชน์ในที่ดิน ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย

²⁴⁰ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ.2535 วันที่ 13 สิงหาคม 2535

²⁴¹ พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 6 และ มาตรา 7

²⁴² พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 9

²⁴³ พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 12

2.4 สิทธิหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เจ้าของทรัพย์สิน ย่อมมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตน อันเป็นการใช้สิทธิระหว่างเอกชนต่อเอกชน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 48 ยอมรับให้มีการจำกัดสิทธิและกำหนดขอบเขตของสิทธิได้ การจำกัดสิทธิเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ผู้ให้เช่าที่ดินตามกฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมทุกพื้นที่ที่มีการเช่าที่ดินเพื่อเพาะปลูกข้าวหรือพืชไร่

สิทธิและหน้าที่ของเอกชนเจ้าของที่ดิน

1. หน้าที่เอกชนเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน ต้องห้ามประกอบเกษตรกรรมบางประเภทเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจหรืออนุรักษ์ดินและน้ำ²⁴⁴

2. เอกชนเจ้าของที่ดินถูกกำหนดขอบเขตสิทธิในการให้เช่าที่ดิน โดยต้องให้เช่าที่ดินคราวละไม่น้อยกว่า 6 ปี หากให้เช่าน้อยกว่าระยะที่กำหนดต้องเช่าหลักเกณฑ์ที่กำหนด²⁴⁵

3. หน้าที่เอกชนเจ้าของที่ดินที่ต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียกับผู้เช่าที่มรณะไปที่แสดงเจตนาขอเช่าต่อไปเป็นผู้เช่าต่อไปแทน²⁴⁶

4. สิทธิเอกชนเจ้าของที่ดินบอกเลิกสัญญาเช่าก่อนกำหนด หากผู้เช่าประกอบเกษตรกรรมที่คชก.จังหวัดห้าม หรือละทิ้งนาไปเกิน 1 ปี หรือทำนาน้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้าของพื้นที่เป็นเวลาสองปีติดต่อกัน²⁴⁷

5. กำหนดขอบเขตสิทธิเอกชนเจ้าของที่ดิน ให้สัญญาเช่าไม่สิ้นสุดลงเมื่อสิ้นระยะเวลาตามสัญญา เว้นแต่ผู้ให้เช่าจะใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือใช้ประโยชน์ในครอบครัวตามความจำเป็น หากบอกเลิกแล้วไม่ทำประโยชน์ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่การเช่าสิ้นสุด ผู้เช่านาเดิมขอเช่าผู้ให้เช่าต้องยอมให้เช่าต่อไป ตามมาตรา 37 มาตรา 38 ซึ่งเป็นการควบคุมให้มีการทำประโยชน์ที่ดินตลอดเวลา

6. กำหนดขอบเขตสิทธิในการได้ดอกผลจากทรัพย์สิน โดยผู้ให้เช่าต้องกำหนดอัตราค่าเช่าและระยะเวลาที่เรียกเก็บ ตามที่ คณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด อาจถูกสั่งมิให้เก็บค่าเช่าหรือลดค่าเช่าเมื่อการเพาะปลูกไม่ได้ผล²⁴⁸

7. สิทธิในการยื่นคำร้องขอรับเงินหรือผลประโยชน์จากรัฐ ชดเชยการลงทุนปรับปรุงดินเพื่อเพาะปลูกให้เหมาะสม²⁴⁹

²⁴⁴ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 มาตรา 8(3)

²⁴⁵ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 มาตรา 26 และ มาตรา 27

²⁴⁶ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 มาตรา 29

²⁴⁷ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 มาตรา 31

²⁴⁸ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 มาตรา 40 และ มาตรา 42

8. กำหนดขอบเขตสิทธิในการจำหน่ายทรัพย์สิน โดยต้องแจ้งให้ผู้เช่าทราบเป็นหนังสือ ระบุราคา หากผู้เช่าต้องการซื้อผู้ให้เช่าต้องขายให้²⁵⁰ เจ้าของที่ดิน ต้องยอมให้เช่าที่ดินที่กว้างไว้โดยไม่ได้ทำประโยชน์อย่างอื่นหรือทำประโยชน์เพียงเล็กน้อยไม่สมควรแก่สภาพที่ดิน

2.5 สิทธิและหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517

กฎหมายนี้จัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริมการเกษตรกรรมของประเทศให้ก้าวหน้าและส่งเสริมเกษตรกรให้มีรายได้โดยการให้ที่ดินทุกแปลงมีโครงการชลประทานและ การสาธารณูปโภคทั่วถึง และให้เกษตรกรได้มีที่ดินสำหรับประกอบอาชีพและยังเป็นการจัดที่ดินเพื่ออยู่อาศัยด้วย โดยประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินเป็นพระราชกฤษฎีกา ที่ดินเอกชนที่ตกอยู่ในเขตจัดรูปที่ดินถูกกำหนดขอบเขตสิทธิดังนี้

1. กำหนดขอบเขตสิทธิ ให้เอกชนเจ้าของที่ดินในเขตจัดรูปที่ดิน ห้ามจำหน่าย หรือก่อให้เกิดภาระติดพันในที่ดิน หรือทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น ภายในระยะเวลาที่กำหนด 5 ปีเว้นแต่ได้รับอนุญาต²⁵¹
2. ถูกบังคับซื้อหรือเวนคืนหากไม่ยินยอมให้จัดรูปที่ดิน หรือมิได้ใช้ที่ดินประกอบกิจการด้วยตนเอง หรือให้ผู้อื่นเช่า²⁵²
3. สิทธิเอกชนเจ้าของที่ดิน ที่อาจได้รับที่ดินแปลงเดิมหรือแปลงเดิมบางส่วนหรือแปลงใหม่ที่ใกล้เคียงกัน ที่มีมูลค่าใกล้เคียงมูลค่าเดิม²⁵³
4. ถูกจำกัดสิทธิการโอนที่ดินภายในระยะเวลา 5 ปี นับแต่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เว้นแต่ตกทอดมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่เป็นสมาชิก
5. ถูกจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพโดยเอกชนเจ้าของที่ดินต้องไม่ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นนอกจากการเกษตรกรรม หรือทำการปลูกสร้างให้เสียหายแก่การจัดรูปที่ดินเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ตามมาตรา 45

2.6 สิทธิและหน้าที่ในที่ดินที่ถูกจำกัดเพื่อประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เช่น ในกิจการเกี่ยวกับ ไฟฟ้า แร่ ประปา น้ำมัน ทางหลวง ป่า อุทยาน ผังเมือง ฯ

สถาบันวิจัยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁴⁹ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 มาตรา 48

²⁵⁰ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 มาตรา 53 และ มาตรา 55

²⁵¹ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 มาตรา 26

²⁵² พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 มาตรา 32

²⁵³ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 มาตรา 38

2.7.3 การสิ้นสุดสิทธิในที่ดิน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 48 ขอบเขตสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หมายความว่า การสิ้นสุดสิทธิในที่ดินย่อมเป็นไปตามที่มีกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินบัญญัติไว้ ซึ่งกฎหมายสามารถกำหนดขอบเขตได้ตามความเหมาะสมเพื่อประโยชน์แก่สังคม อาจแบ่งการสิ้นสุดสิทธิในที่ดินตามสถานะของกลุ่มนี้ได้ดังนี้

1. การสิ้นสุดสิทธิในที่ดินของเอกชนโดยเปลี่ยนไปสู่เอกชนอื่น เป็นการทำให้สิทธิในที่ดินของเอกชนเดิมอาจเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง สิ้นสุดลงโดยการเปลี่ยนไปหรือโอนสิทธิไปสู่เอกชนรายใหม่โดยวิธีการปฏิบัติตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนเป็นหลัก เช่น การซื้อขาย การแลกเปลี่ยน การให้ การเช่าซื้อ การจ้างนอง การตกทอดมรดก ฯ

2. การสิ้นสุดสิทธิในที่ดินจากเอกชนไปเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งอาจจัดแบ่งตามกฎหมายได้ดังนี้

2.1 ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสิทธิที่ดิน ได้แก่

1. เมื่อเอกชนเจ้าของที่ดินประสงค์จะเวนคืนที่ดินกลับมาเป็นของรัฐโดยสมัครใจ เมื่อได้เวนคืนแล้วที่ดินจะกลับมาเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินต่อไป²⁵⁴

2. เมื่อเอกชนเจ้าของที่ดินถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดิน ให้ที่ดินตกเป็นของรัฐเมื่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมายกำหนดเรื่องการทำประโยชน์ในที่ดินเมื่อไม่ทำประโยชน์ในที่ดินและปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่าครบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดคือ โฉนดที่ดิน เป็นเวลา 5 ปีติดต่อกัน หนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นเวลา 10 ปีติดต่อกัน²⁵⁵

3. ถูกบังคับให้จำหน่ายโดยกฎหมาย เช่น นิติบุคคลทางศาสนาถือที่ดินเกินกว่าที่กำหนด ต้องจำหน่ายภายในเวลาที่กำหนด ตามมาตรา 85 คนต่างด้าวที่ไม่ใช่ที่ดินหรือใช้ที่ดินในกิจกรรมที่ไม่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา 90 คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีที่ดินลดลง มาตรา 91 คนต่างด้าวที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด มาตรา 92 คนต่างด้าวที่ได้ที่ดินมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มาตรา 94 นิติบุคคลที่ถูกจำกัดสิทธิในที่ดิน มาตรา 190 ผู้จัดสรรที่ดินที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข มาตรา 102

2.2 การถูกเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 49 ให้รัฐเวนคืนที่ดินได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ได้แก่ การอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและควบคุมสภาพแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดินหรือประโยชน์สาธารณะอื่นๆ จึงมีกฎหมายที่ต้องเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะจำนวนมากที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคม

²⁵⁴ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5

²⁵⁵ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6

บทที่ 3

การควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินในต่างประเทศ

3.1.1 การควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินของประเทศไทย

3.1.1.1 แนวคิดสิทธิที่ดินและลักษณะกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ในสังคมอังกฤษเริ่มแรกการใช้ประโยชน์ที่ดินถูกควบคุมจากอำนาจส่วนกลางในเชิงรูปแบบกฎหมายการถือครองที่ดิน โดยกษัตริย์แบ่งที่ดินให้ขุนนาง ผู้สนับสนุนตน โดยกษัตริย์อยู่บนสุด ขุนนางถือครองที่ดินในรูปแบบที่เรียกว่า *Frankalmoign*¹ โดยมีพันธะหน้าที่รับใช้กษัตริย์ ผู้ถือครองที่ดินที่อยู่ใต้ขุนนาง อยู่ชั้นล่างสุดเรียกว่า *Tenants in demesne* ซึ่งไม่ใช่ผู้ถือครองที่ดินที่เป็นอิสระ แต่สามารถโอนสิทธิในที่ดินให้ผู้อื่นได้ซึ่งการถือครองที่ดินเช่นนี้เรียกว่า *Copyhold* นับแต่ ค.ศ.1290 ความเสื่อมถอยในระบบศักดินาเกิดขึ้น จนถึงปี ค.ศ. 1660 เมื่อผู้ถือครองที่ดินถูกเปลี่ยนไปเป็นรูปแบบที่เรียกว่า การถือครองที่ดินแบบ *Socage* เกือบทั้งหมด การถือครองที่ดินเช่นนี้ ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีและมีหน้าที่รับใช้เจ้าของที่ดินตามเวลาที่กำหนด และเมื่อกฎหมายทรัพย์สิน (*Law of property Act 1922*) เกิดขึ้น ก็ได้ปรับปรุงการถือครองที่ดินแบบ *Copyhold* ไปเป็นแบบ *Socage* ทั้งหมด

ในปัจจุบันที่ดินเอกชนถูกถือครองแบบอิสระ (*Freehold*) ในรูปแบบที่เรียกว่า *Socage Tenure* แต่ในเชิงสัญลักษณ์ ถือว่าในทางทฤษฎีแล้วเป็นการถือครองที่ดินจากกษัตริย์¹ ความซับซ้อนและความยืดหยุ่นในกฎหมายที่ดินของอังกฤษเป็นผลมาจากแนวคิด 2 แนวคิด คือ

1. แนวคิดสิทธิ ในที่ดิน (*Estate*) ด้วยความคิดที่ว่า กษัตริย์เป็นเจ้าของถือที่ดินทั้งหมด นักกฎหมายได้เข้าพัฒนาแนวคิดที่ว่า ผู้ถือครองที่ดินอาจถูกแบ่งที่ดินได้ หรือแบ่งปันกันได้ ภายใต้องค์การทางกฎหมาย ซึ่งมาจากอำนาจกษัตริย์

2. แนวคิดกรรมสิทธิ์ที่ดิน (*Fee Simple*) เป็นทางคู่ขนานมากับสิทธิในการใช้ทรัพย์สิน หรือ ทำลาย

¹ รูปแบบ การถือครองที่ดินยุคพิวอัล ดู คีคฤทธิ ปราโมช , ฝรั่งเศสดินนา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยามรัฐ,2529), หน้า42-72

¹ J.D.C. Harte , *Landscape, land use and the law : an introduction to the law relating to the landscape and its use* (London : Cambridge University press,1985), p. 170

การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยใช้กฎหมายมหาชน ในทางทฤษฎีกฎหมาย ที่ดินทั้งหมดในอังกฤษและเวลส์ เป็นของกษัตริย์ แต่ต่างจากทฤษฎีที่แผ่นดินเป็นของกษัตริย์ แต่รัฐเป็นผู้ควบคุมการใช้ที่ดิน โดยอำนาจของรัฐสภา แต่ Lord Diplock เห็นว่า ความหมายของกษัตริย์ในปัจจุบันก็หมายถึงรัฐบาล² และศาสตราจารย์ Mc Auslan เห็นว่ารัฐเป็นองค์กรที่ให้อำนาจเกี่ยวกับการตัดสินใจต่าง ๆ ที่มาจากประชาชน เพราะมาจากการเลือกตั้ง³ จึงอาจสรุปได้ว่าแนวคิดทฤษฎีที่ดินเป็นของกษัตริย์ ก็คือ แนวคิดที่ดินเป็นของชุมชนในอดีตหรือที่ดินเป็นของประชาชนในปัจจุบัน

ดังนั้นในเชิงกฎหมายจึงเห็นได้ว่า ที่ดินทั้งหมดเป็นสิทธิของรัฐ หรือเป็นส่วนรวมเพราะรัฐเกิดจากการจัดตั้งของประชาชน ตรงข้ามกับก่อน ปี ค.ศ. 1947 ที่กระบวนการทางกฎหมายยังต้องอาศัยกฎหมาย Petition of right ในการนำที่ดินกลับให้ประชาชน หรือการบังคับให้ต้องปฏิบัติตามสัญญา ด้วยเหตุที่ว่า ที่ดินเคลื่อนย้ายไม่ได้ ในระบบกฎหมายของอังกฤษ หากต้องการยึดครองที่ดินเพื่อเป็นกรรมสิทธิ์ จะต้องแสดงการครอบครองที่แท้จริง (Real Action) ในที่ดินนั้น จึงจะมีสิทธิดีกว่าผู้อื่น กฎหมายที่ดินของอังกฤษ รู้จักกันในนามกฎหมายว่าด้วยอสังหาริมทรัพย์ (Law of Real Property) กลไกทางกฎหมายในการควบคุมที่ดิน เป็นผลสะท้อนจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม จากรูปแบบหนึ่งพัฒนาไปเป็นหลาย ๆ รูปแบบในคอนทักซ์ จากสมัยศักดินาที่แนวคิดในการถือครองที่ดินขึ้นกับอำนาจของขุนนาง ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดในอังกฤษ โดยมีกษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดแต่ในเชิงเทคนิคเท่านั้น

ในปัจจุบันวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ดินเปลี่ยนไป จากสมัยศักดินาที่กษัตริย์มีอำนาจสูงสุดในการปกป้องสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล โดยประกันในเสรีภาพของแต่ละบุคคล และกระตุ้นการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ แต่ในรัฐสวัสดิการเช่นในปัจจุบัน ให้ความสำคัญในการปกป้องความมั่นคงของผู้ถือครองที่ดิน มากกว่า พร้อมทั้งรูปแบบสิทธิในทรัพย์สินที่ทันสมัย

ความหมายของคำว่า ที่ดิน⁴ ในกฎหมายสังหาริมทรัพย์ (Law of property act 1925) หรือที่เรียกว่า LPA ให้ความหมายของ ที่ดินว่า หมายถึง การถือครองที่ดินที่เป็นของผู้อื่น ที่ดินที่เป็นเหมืองแร่ และแร่ธาตุในที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของผิว สิ่งก่อสร้างหรือส่วนหนึ่งของสิ่งก่อสร้าง รวมถึงสิ่งที่อาจถ่ายทอดเป็นมรดกได้ เช่น สิทธิ อภิสัทธิ การแสวงหาประโยชน์จากที่ดิน จะเห็นได้ว่า มองที่ดินในเชิงนามธรรมเป็นเรื่องสิทธิในที่ดิน และสิทธิอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

² ibid.,p. 86

³ ibid.

⁴ Law of property act 1925 section 205(1)(ix)

ในทางกฎหมายแบ่งที่ดินที่เป็นของเอกชนออกเป็น 2 ประเภท⁵ โดยอาศัย LPA 1925 ใน S 1 (1)

1. ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์เด็ดขาด (Fee simple absolute in possession) ที่ดินประเภทนี้โดยหลักแล้วไม่มีกำหนดเงื่อนไขหรือการทำให้สิ้นสุดสิทธิในที่ดิน สิทธิในที่ดินยังคงสืบทอดจนกว่าจะไม่มีทายาท จึงตกเป็นของแผ่นดิน (Bona vacantia to the crown) เนื่องจากอังกฤษมีแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายว่า สิทธิที่ดินในอังกฤษทั้งหมดกษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดิน (The Crown owns all land) การครอบครองที่ดิน (Possession) ในความหมายนี้รวมไปถึงการได้รับมาซึ่งค่าเช่าหรือผลกำไรจากสิทธิในที่ดิน การครอบครอง (In Possession) หมายถึงการได้รับผลประโยชน์ในที่ดิน การอาศัย (Occupation) อาจไม่ได้รับสิทธิครอบครองก็ได้ หากเจ้าของที่ดินตายโดยไม่มีผู้สืบทอดที่ดินจะตกกลับคืนไปเป็นของกษัตริย์อีก

จึงทำให้แนวคิดในทางกฎหมายแล้ว การเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินจะต้องมีผู้ครอบครองที่ดิน (Legal fee simple absolute must be in possession) สิทธิในที่ดินในการครอบครองที่ดิน จะทำให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับค่าเช่าหรือผลประโยชน์ในที่ดินนั้น⁶ ที่ดินประเภทนี้อาจแบ่งออกเป็น

1.1 ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์ (freehold estate) ในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์นี้ บางครั้งอาจไม่เป็นกรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์ ทำให้อาจแยกเป็นที่ดินอีกประเภทหนึ่ง คือ

1.2 ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ประยุกต์ (Modified free simple estate) เช่น ที่ดินที่สิทธิประโยชน์อาจสิ้นสุดลงได้ (Determinable free simple) เป็นการวางเงื่อนไขให้เหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นเป็นตัวกำหนดการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ หรือ การมีกรรมสิทธิ์ ในที่ดิน โดยมีเงื่อนไข (Condition free simple estate) ที่อาจแยกออกเป็น การได้กรรมสิทธิ์โดยเงื่อนไขบังคับก่อน (Condition precedent) หรือ เงื่อนไขในการสิ้นสุดกรรมสิทธิ์ (Condition subsequent)

2. ที่ดินที่มีสิทธิถือครองเป็นช่วงระยะเวลา (Lease or Term of year absolute) ที่ดินประเภทนี้อาจเรียกว่า ที่ดินที่ได้สิทธิจากการเช่า (Leasehold estate) ระบบทะเบียนที่ดินอังกฤษ⁷ ตามกฎหมายทะเบียนที่ดิน (Land registration act 1925) ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำสำหรับเจ้าของที่ดินสำหรับการโอนที่ดินตามกฎหมาย หลังวันที่ 1 ธันวาคม 1990 วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อจัดความจำเป็นในการที่ต้องอ้างถึงโฉนดที่ดิน (Title deed) เมื่อทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน และเพื่อให้การตรวจสอบการโอนที่ดินง่ายขึ้น เนื่องจากข้อมูลที่ปรากฏเกี่ยวกับที่ดินทั้งหมด จะปรากฏอยู่บน หนังสือสำคัญที่ดิน (Land Certificate) ที่ดินถือสังหาริมทรัพย์ส่วนบุคคล (Personal property) สิทธิส่วนบุคคลในการใช้ประโยชน์ในที่ดินในรูปแบบที่ไม่มี ความมั่นคงในการถือครองคือ รูปใบอนุญาต (Licenses) แต่ในกฎหมาย

⁵ Fris William, *Essential land law* (London : Cavendish publishing limited, 1994), pp. 1-3

⁶ law of property act 1925 Section 205 (1) (XIX)

⁷ Fris William, *Essential land law* .pp.13-18

อังกฤษ ระยะเวลาในการเช่า ไม่มีจำกัด การจ่ายค่าตอบแทนในรูปค่าเช่าหรือการให้บริการบางอย่างแก่เจ้าของที่ดิน

3.1.1.2 มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน

ในกฎหมายอังกฤษการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินทางมหาชน อาจแบ่งได้ 2 วิธี⁸ คือ การควบคุมโดยสิ้นเชิง (Outright Control)หรือการควบคุมโดยตรง และการควบคุมโดยกฎหมาย

1.การควบคุมโดยตรง (Direct Control)

เป็นกลไกในการนำที่ดินของเอกชนให้กลับมาเป็นของสาธารณะ โดยอาศัยข้อตกลง (Agreement) หรือการบังคับ (Compulsion) เช่น กฎหมายบ้าน (Housing Act 1980) ให้อำนาจท้องถิ่นในการหาที่ดินมาจัดทำบ้านเพื่อขายให้สาธารณชน การใช้อำนาจมหาชนในการจำกัดการใช้สิทธิในที่ดิน เช่น กฎหมายเกษตรกรรม (Agriculture Act 1947) ให้อำนาจรัฐมนตรีฯ เกษตร ในการควบคุมจัดการและออกข้อบังคับแก่ เกษตรกร (Farmers) ที่ล้มเหลวในการจัดการการเกษตรกรรม และนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ได้ แต่ต่อมาอำนาจนี้ถูกยกเลิกในปี ค.ศ. 1958 การควบคุมจึงง่าย โดยการป้องกันมิให้กระทำมากกว่าบังคับให้กระทำ การส่งเสริมจึงเหมาะสมกว่าการจำกัด ข้อบังคับ (Direction) จึงมักจะให้ทำประโยชน์ในที่ดิน และมีแนวโน้มที่จะจำกัดขอบเขต จำกัดอำนาจออกกฎระเบียบ การเกษตรกรรมเป็นวัตถุประสงค์หลัก ของกฎหมาย กฎหมายเกษตรกรรม (Agricultural Act 1947) ใน S 95 ให้อำนาจรัฐมนตรีฯ สั่งให้ทำเกษตรในระแวกเวลานับปี เมื่อ ปรากฏว่ามีความจำเป็น เมื่อประเทศมีความต้องการอาหาร หรือผลิตภัณฑ์ทางเกษตรกรรมอื่น โดยให้รัฐมนตรีฯ มีอำนาจสั่งให้ทำประโยชน์ในที่ดิน แต่ในทางปฏิบัติยังไม่มีการใช้

2. การควบคุมโดยกฎหมาย (Control by regulation)อาจแบ่งได้เป็น

2.1 ใบอนุญาต (Licence) เป็นการห้ามเอกชนในการทำประโยชน์ในที่ดินบางประการ เป็นวิธีการในการควบคุมการพัฒนาที่ดิน ในกฎหมายผังเมือง (Town and country planning Act 1971) ใน S 60 ให้อำนาจท้องถิ่นในการปกป้องต้นไม้หรือป่าไม้ที่เอกชน การตัดจะต้องได้รับใบอนุญาตซึ่งวิธีในการอนุญาตนี้ กฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมที่ชัดเจน ส่วนใหญ่มักเป็นวัตถุประสงค์ในการพัฒนาที่ดิน เช่น ใน S 87 ถ้าการพัฒนาที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ก็จะต้องมีการประกาศเพื่อจัดการแก้ไขเยียวยาให้เหมาะสม แต่ใบอนุญาตมักถูกใช้ในรูปแบบเพื่อเรียกเก็บภาษีให้แก่รัฐมากกว่าใช้ในการควบคุม รูปแบบของใบอนุญาตมักซ้ำกับวัตถุประสงค์ เช่น ใช้ป้องกันการกระทำที่เสียหายแก่สังคม การป้องกันมลพิษจากน้ำ อากาศ ใน S 33 การอนุญาต เป็นการให้หลักประกันในผล

⁸ J.D.C. Harte , Landscape, land use and the law : an introduction to the law relating to the landscape and its use . pp. 88-95

ประโยชน์ในที่ดิน และผลประโยชน์ที่บุคคลที่อาศัยอยู่ในเวลานั้นจะได้รับ แต่การอนุญาตก็ต้องมีข้อจำกัดที่เหมาะสม เช่น การจำกัดการก่อสร้าง หรือสิ่งปลูกสร้างในที่ดินเกษตรกรรม

2.2 การประกาศ(Giving notice)ในกฎหมายผังเมือง(Town and country planning act 1971) ใน S 26 กำหนดเงื่อนไขว่า จะต้องทำประกาศให้เจ้าของที่ดินรวมทั้งผู้ถือครองที่ดินที่เช่าในระยเวลานานกว่าสิบปี รวมทั้งผู้ถือครองที่ดินด้านเกษตรกรรมในการให้หรือถอนอาคารที่ถูกระงับไว้ในบัญชีรายชื่อผลของกฎหมายต่อสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ผลจากกฎข้อบังคับต่าง ๆ ส่งผลต่อสิทธิของเอกชนในการใช้ที่ดินเมื่อการกระทำบางประการถูกห้าม หรือกำหนดให้กระทำโดยต้องมีใบอนุญาต เจ้าของที่ดินจึงถูกจำกัดสิทธิในการใช้ที่ดิน แต่สิ่งที่ได้กระทำไปก่อนแล้ว ก็ได้รับการยกเว้น ในกฎหมายผังเมือง(Town and country planning act 1947)ได้กำหนดให้การพัฒนาที่ดิน ที่กระทำภายหลังจากวันที่ 1 กรกฎาคม 1948 ต้องได้รับอนุญาตเสียก่อน

ก. มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยตรง

1.กฎหมายผังเมือง (Town and Country planning Act 1971)

1.1 มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินโดยการวางแผน (Planing Control) โดยกฎหมายผังเมือง โดยกล่าวไว้ใน S 26 ว่า ผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐถูกควบคุมโดยการวางแผน ทำให้ผู้ถือที่ดินของรัฐจะต้องขออนุญาตก่อนที่จะเริ่มพัฒนาที่ดิน แต่การอนุญาต ไม่จำเป็นสำหรับการพัฒนาที่เริ่มโดยรัฐ อันเป็นบทบัญญัติควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินโดยการวางแผน

ขอบเขตในการบังคับใช้กฎหมาย ใน S 1 ให้พื้นที่ทั้งหมดของประเทศต้องถูกควบคุมการพัฒนาที่ดิน ยกเว้นพื้นที่ 4 % ที่ถูกควบคุมโดยแผนผังการพัฒนาอยู่แล้ว ในกฎหมายผังเมืองมีการควบคุมการทำประโยชน์ 2 วิธี คือ การควบคุมการพัฒนาที่ดิน และการควบคุมโดยมาตรการทางภาษี⁹ แต่อาจพิจารณาถึงรายละเอียดมาตรการวางแผนการใช้ที่ดินอันเป็นการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน

มาตรการควบคุมโดยการวางแผน (planing control)

ในอังกฤษใช้การวางแผนโดยนำกฎหมายมาเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะของการใช้ที่ดินในอนาคต และใช้ควบคุม การบริหารงานในการพัฒนาที่ดิน การวางแผนควบคุมการใช้ที่ดินในอังกฤษ ใช้ระบบวางแผนพัฒนาที่ดิน โดยกฎหมายหลักคือ กฎหมายผังเมือง (Town and country planning Act 1947) มีผลบังคับใช้เมื่อ 1 มิถุนายน 1948

กฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นในการบริหารงานภายใต้อำนาจในรูปแบบจังหวัดและอำเภอ (County and District) ตาม S 182 ของกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (Local government Act 1972)การควบคุมโดยมาตรการวางแผน (Planning control) แผนในการพัฒนาที่ดิน (Development plant) ในกฎหมายผังเมือง(Town and Country planning Act 1971) ให้สภาจังหวัด (Country

⁹ ibid.,pp. 96

Council) จัดทำแผนในการพัฒนาที่ดิน(Development plan)¹⁰ การควบคุมโดยมาตรการวางแผนการใช้ที่ดินโดยจัดทำเป็น แผนพัฒนาที่ดินนั้น แผนพัฒนาที่ดิน ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ¹¹

1. แผนโครงสร้างในการพัฒนาที่ดิน(Structure plan)ที่จัดทำโดยสภาจังหวัด (Country Council)
2. แผนท้องถิ่นในการพัฒนาที่ดิน(Local plan) ที่จัดทำโดย สภาอำเภอหรือเขต(District Council) ซึ่งเป็นการวางแผนในอนาคตที่สามารถปรับปรุงได้ โดยอาศัยการสำรวจ การวิจัยที่มีความสัมพันธ์กับพื้นที่อื่น ๆ

หลักเกณฑ์ในการทำแผนพัฒนาที่ดิน¹² ในการทำแผนโครงสร้าง(Structure plan) และรายละเอียด ต้องอาศัยลักษณะทางกายภาพ และเศรษฐกิจ ประกอบกัน โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การติดต่อสื่อสาร การขนส่ง ซึ่งในการจัดทำแผนนี้ ต้องปรึกษากับท้องถิ่นให้ยอมรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาพื้นที่ทั้งหมดด้วย และถูกแก้ไขจากท้องถิ่น โดยกฎหมายปกครองท้องถิ่น (Local government Act 1982) ใน S 47 แผนโครงสร้าง (Structure Plan) ต้องได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการรัฐ(Secretary of State) ในด้านสิ่งแวดล้อมก่อนการนำไปใช้ แผนโครงสร้างต้องเขียนเป็นข้อเสนอของ สภาจังหวัด (Country Council) ในรูปการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดินทำเป็นแผนภาพและการจัดรูปแบบที่เหมาะสม แสดงการกระจาย ของประชากร การพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ การตั้งถิ่นฐานและอุตสาหกรรม

แผนโครงสร้าง (Structure plan) กฎหมายผังเมืองฉบับปี1971 ใน S 21 ให้อำนาจในการจัดทำแผนโดยให้แต่ละจังหวัด(Country) จัดทำแผนพัฒนาแผนเดียว และภายหลังการสำรวจพื้นที่แล้วให้จัดทำเป็นแผนโครงสร้าง (Structure plan) แผนโครงสร้างจะประกอบด้วย หัวข้อของการวางแผนใหญ่อันประกอบด้วย ข้อเสนอทั่วไปของนโยบายการวางแผนในแต่ละพื้นที่ (General proposals of planning policy) และแผนภาพ(diagrams) แต่ไม่เป็นแผนที่ (map) โดยจะกล่าวถึงพื้นที่ที่จะดำเนินการต่าง ๆ (Action area) ในการปรับปรุงหรือการพัฒนา ซึ่งแผนโครงสร้างนี้ต้องผ่านการตรวจรับรองจากผู้ว่าราชการรัฐ (Secretary of state) ตาม S 69

¹⁰ Town and Country planning Act 1971 part 2 Section 20

¹¹ R. E. Megarry and H. W. R. Wade , Law of the real property 5th ed (London : Stevens & sons limited,1975),p 115

¹² Town and Country planning Act 1971 Section 6

แผนที่ท้องถิ่น (Local plan) ให้ทำเป็นแผนที่¹³ (Map) และเขียนเป็นเอกสาร (Statement) ที่มีรายละเอียดแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินในทางภูมิศาสตร์ ที่แสดงการพัฒนาในเขตท้องถิ่นและการเชื่อมกันกับเขตข้างเคียงด้วย โดยท้องถิ่นกำหนดการพัฒนาในเขตตนเอง (Local authority boundary) หากท้องถิ่นข้างเคียงไม่เห็นด้วย ก็ให้กำหนดเป็นเขตในการบริหารร่วมกัน (Administrative boundary) แผนที่ท้องถิ่น

ในแต่ละ จังหวัด (country) ต้องจัดทำตารางแผนพัฒนาที่ดิน (Development plan scheme) ที่เป็นโปรแกรมในการจัดเตรียมรายละเอียดของแผนที่ท้องถิ่น (Local plan) ใน S 14 จะต้องมียละเอียดครอบคลุมพื้นที่ตามแผนโครงสร้าง โดยแผนที่ท้องถิ่นต้องจัดทำเป็นร่างแผนที่ (Proposal map) ที่สอดคล้องกับแผนโครงสร้าง แต่แผนที่ท้องถิ่นไม่ต้องผ่านการตรวจรับรองของ ผู้ว่าราชการรัฐ (Secretary of state) ใน S 10-14 แผนที่ท้องถิ่นอาจจัดเตรียมเป็นรายละเอียดขั้นสูงได้ และให้อำนาจท้องถิ่นในการปรับแก้แผนที่ ก่อนที่แผนโครงสร้างจะถูกแก้ไข ทั้งแผนโครงสร้างและแผนที่ท้องถิ่น กฎหมายให้สามารถให้ยกเลิกและทำแทนที่ได้ แต่กฎหมายไม่ได้ระบุให้ต้องทบทวนแผน และใน S 20 ของกฎหมายฉบับปี 1971 อาจจัดทำรูปแบบการพัฒนาเฉพาะในพื้นที่พิเศษได้ โดยเสนอเป็นเขต Simplified planning zone (S. P. Z.) อยู่ในแผนพัฒนา

ในแผนพัฒนาที่ดินอาจประกอบด้วย หน่วยที่ถูกลงแผน (Planning Units) เพื่อความเหมาะสมในการวางแผน ในเขตรอยต่อระหว่างจังหวัดกับอำเภอ มักจะมีการแสดงถึงการเปลี่ยนแปลงในการใช้ประโยชน์ที่ดิน อาจดูได้จาก แผนที่ท้องถิ่น (Local plan) ที่แบ่งออกเป็นเขตหรือจุดเฉพาะต่าง ๆ ซึ่งภายในแต่ละส่วนของพื้นที่ ผู้ครอบครองสามารถใช้ประโยชน์ได้ แต่หากต้องการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน จะต้องได้รับอนุญาตเสียก่อน (Planning permission) หน่วยที่ถูกลงแผน เป็นการเรียกพื้นที่ในความครอบครองของแต่ละบุคคลที่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ แต่หากต้องการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จะต้องขออนุญาตจากรัฐ

แผนในการพัฒนาที่ดิน (Development plan) ภายใต้กฎหมายผังเมือง (Town and country planning Act 1947) ใน Part 2 ใน SS 5 -11 ให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดทำและวางแผนในการสำรวจพื้นที่และจัดเตรียมแผนพัฒนา (Development plan) เริ่มตั้งแต่ 1 มิถุนายน 1951 แสดงพื้นที่ที่จะพัฒนาในด้านต่าง ๆ โดยแสดงรายละเอียดเป็นแผนที่ และส่งให้ตรวจรับรองโดยรัฐมนตรีตามกฎหมายผังเมือง (Minister of town and country planning) แผนพัฒนานี้ต้องมีการปรับปรุงทุก ๆ 5 ปี

¹³ Town and Country planning Act 1971 Section 11

ระบบอนุญาตในการวางแผนในการควบคุมการพัฒนาที่ดิน การควบคุมการพัฒนาที่ดิน (Development control) ในกฎหมายผังเมือง (Town and country planning act 1971) ใช้ระบบอนุญาตในการวางแผน¹⁴ (Planning permission) จำเป็นสำหรับการพัฒนาที่ดิน การอนุญาตนี้ต้องได้รับอนุญาตจากส่วนท้องถิ่น และกระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department of environmental) ด้วย ใน S 45 ให้อำนาจท้องถิ่นเพิกถอนการอนุญาตหรือให้ปรับปรุงได้ ใน S 51 สั่งให้หยุดดำเนินการหรือให้เคลื่อนย้ายสิ่งก่อสร้างโดยอาจจ่ายค่าชดเชยให้ ใน S 87 หากดำเนินการโดยไม่ได้รับอนุญาต ท้องถิ่นมีอำนาจให้หยุดดำเนินการได้ โดยออกเป็นหนังสือ (Notice)

ความหมายของการพัฒนาที่ดิน¹⁵ การพัฒนาเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของที่ดิน โดยการก่อสร้าง หรือกระบวนการทางวิศวกรรม เหมืองแร่ หรือการดำเนินการอื่น ๆ ในที่ดิน บนที่ดินเหนือหรือใต้ที่ดิน หรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในการใช้ที่ดิน ซึ่งเป็นหัวใจของมาตรานี้ ดังนั้น การพัฒนาที่ดินจึงอาจแยกได้เป็น 2 ประเภท

1.การพัฒนาที่ดินในเชิงบริหารจัดการ (Operational development)

2.การเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Material change of use)

ในขณะที่การให้ความหมายของการพัฒนา ในกฎหมายผังเมือง (Town and country planning (mineral) Act 1981) ให้ความหมายเช่นเดียวกันว่า หมายถึง

1.การทำให้เกิดการก่อสร้างที่อยู่อาศัย การวิศวกรรม เหมืองแร่ หรือรูปแบบอื่น ใน บน เหนือ หรือในพื้นดิน

2.การเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ของที่อยู่อาศัย การปล่อยทิ้งร้าง การโฆษณาที่ติดตามบ้าน ซึ่งศาลกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของการใช้ประโยชน์ว่า เป็นปัญหาข้อเท็จจริงและต้องพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมในแต่ละกรณีประกอบ

ข้อแตกต่าง คือ หากเป็นการพัฒนาในการบริหารจัดการที่ดิน คณะกรรมการวางแผนของท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้หยุดดำเนินการได้ภายใน 4 ปี นับแต่เริ่มดำเนินการโดยไม่ได้รับอนุญาต ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงสาระในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ผู้ดำเนินการไม่ได้รับการคุ้มครองในการดำเนินการใด ๆ ทั้งสิ้น ยกเว้นการใช้ที่ดินนั้นเพื่อการปลูกสร้างที่พักอาศัยเดี่ยว ผู้ดำเนินการจึงต้องถูกคณะกรรมการสั่งให้หยุดดำเนินการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

¹⁴ Town and Country planning Act 1971 Section 23 (1)

¹⁵ Town and Country planning Act 1971 Section 22

ความหมายการพัฒนา ในเชิงการบริหารจัดการที่ดิน ในกฎหมายผังเมือง(Town and country planning act 1971) มี 3 รูปแบบ คือ

1.การก่อสร้าง (Building operation) ไม่รวมถึงการรื้อถอน รวมถึงการก่อสร้างเพิ่มเติมด้วยการก่อสร้างเพิ่มเติมโครงสร้าง สิ่งปลูกสร้าง รวมถึงโครงสร้างการติดตั้งหรือส่วนหนึ่งของอาคารด้วย แต่ไม่รวมแผนผังและเครื่องจักรในการก่อสร้าง

2.กระบวนการทางวิศวกรรม(Engineering operation) ไม่มีนิยามในทางกฎหมาย แต่กล่าวรวมไว้ว่าเป็น ข้อมูลหรือความหมายในการเข้าถึงทางด่วน ซึ่งอาจรวมไปถึงงานก่อสร้าง งานทางด้านภูมิทัศน์ก็อาจถูกตีความรวมไปด้วย เช่น การก่อสร้างสนามกอล์ฟ การทำที่ดินเป็นชั้นบันได รวมถึงการปลูกต้นไม้ด้วย

3.เหมืองแร่ (Mining operation) รวมถึงแร่ธาตุและสารประกอบต่าง ๆ ที่อยู่ใต้ดินที่อาจนำขึ้นมาได้

การเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Material change of use) มีลักษณะเช่นเดียวกับดอกไม้ที่จำเป็นต้องปลูกในสวน การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ก็ต้องได้รับอนุญาต ซึ่งตัวบทก็ยังไม่ได้ให้ความหมายที่ชัดเจน แต่ในกฎหมายผังเมือง (Town and country planning act 1971)ใน S 22ให้ความหมายไว้ 3 ประการ ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน คือ การพัฒนาเกิดขึ้นเมื่อสิ่งก่อสร้างได้ถูกใช้แยกจากที่อยู่อาศัยไป เมื่อหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินถูกยกเลิก เมื่อมีการโฆษณาบนส่วนภายนอกของสิ่งปลูกสร้าง และ กฎหมายผังเมืองปี 1971ใน S 22 ได้แบ่งการใช้ประโยชน์ออกเป็น 18 กลุ่ม

การยกเว้นการพัฒนาที่ดิน เพื่อไม่ให้ที่ดินถูกทอดทิ้งเป็นที่ว่างเปล่า เมื่อเจ้าของที่ดินหยุดทำประโยชน์ ตามกฎหมายผังเมือง (Town and country planning act 1971) ได้อนุญาตให้ทำประโยชน์ต่อไปได้ โดยไม่ต้องขออนุญาต เช่น การอนุญาตชั่วคราว เมื่อใบอนุญาตเดิมหมดอายุลง หรือเมื่อจำเป็นต้องหยุดการทำประโยชน์ในระหว่างถูกบังคับตามกระบวนการทางกฎหมาย การยกเว้น ในมาตรา 22 ของกฎหมายผังเมือง (Town and country planning act 1971) ได้กำหนดเงื่อนไขการกระทำที่ไม่ถือว่าเป็นการพัฒนาด้วย ซึ่งรวมถึงการก่อสร้าง หากทำงานแต่เพียงภายในอาคาร ไม่แสดงให้ปรากฏเห็นจากภายนอกหรือการใช้อาคาร การทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อประโยชน์ในการอยู่อาศัย จึงอาจใช้สวนเป็นที่เลี้ยงสัตว์ไว้เล่นได้ ทำที่จอดรถ หรือใช้ทำเป็นสถานที่ทำงานได้

การพัฒนาไม่ได้เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดิน เพื่อการเกษตรกรรมหรือทำป่าไม้ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ยังอยู่ในกลุ่มเดียวกันไม่ถือเป็นการพัฒนา จึงไม่ต้องขออนุญาต ใน Use Classes Order 1972 ได้แบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็น 18 กลุ่ม เช่น กลุ่มที่ 1 ไม่ต้องขออนุญาต หากต้องการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์โดยนำที่ดินไปเป็นร้านอาหารสัตว์ กลุ่มที่ 2 ใช้เพื่อสร้างอาคารเกี่ยวกับธุรกิจ เช่น โรงแรม

วิธีการในการควบคุมโดยการวางแผน การควบคุมการพัฒนาที่ดิน (Control of development) การเกิดขึ้นของการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินมีวิธีการที่สำคัญ 2 วิธี¹⁶

1.การควบคุมโดยการจัดทำแผน (Control by schemes) ในกฎหมาย คอมมอนด์ลอว์ เจ้าของที่ดินมีเสรีภาพในการพัฒนาที่ดิน ตามที่ตนเองต้องการ แต่ห้ามรุกร้าในสิทธิของผู้อื่น ๆ จนกระทั่งมีกฎหมายบ้าน (Housing Act) และกฎหมายผังเมือง(Town and country planning Act 1909) ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการควบคุมการพัฒนาที่ดิน จนกระทั่งกฎหมายผังเมือง(Town and country planning Act 1932) เป็นครั้งแรกที่ให้อำนาจท้องถิ่นมีอำนาจวางแผน (Planing power) การใช้ประโยชน์ในที่ดินในชนบทให้ต่างจากที่ดินในเมือง โดยท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดทำแผนผังที่ดิน (Schemes) ในแต่ละเขต (District) ว่าการพัฒนาที่ดินในส่วนใดที่ต้องได้รับอนุญาต

2.การควบคุมการพัฒนาที่ดินแบบช่วง (Interim development control) อาจแบ่งได้เป็นการควบคุมแบบกำหนดเป็นเงื่อนไข (Optional) ในระหว่างที่ท้องถิ่นยังไม่ได้จัดทำแผนผังการพัฒนา หรืออาจใช้ในเวลาที่ท้องถิ่นจัดทำแผนผังการพัฒนายังไม่เสร็จ โดยเจ้าของที่ดินสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยการพัฒนาที่ดินได้ แต่มีความเสี่ยง คือ ใน S 13 ของกฎหมายผังเมือง(Town and Country Planning Act 1932) หากท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาเสร็จแล้ว ก็มีอำนาจให้หรือถอนสิ่งปลูกสร้างในเขตที่กำหนดได้

การควบคุมโดยการอนุญาต (Interim development permission) โดยเจ้าของที่ดินขออนุญาตก่อนดำเนินการในที่ดิน ซึ่งกฎหมายผังเมือง(Town and country planning Act 1932) จะให้ความคุ้มครอง หากมีความขัดแย้งกับแผนพัฒนาท้องถิ่น ท้องถิ่นไม่มีอำนาจสั่งให้แก้ไข แต่กฎหมายผังเมือง (Town and country planning (Interim development) 1943) ที่กำหนดให้อย่างน้อยพื้นที่ 4% ของประเทศถูกกำหนดให้บริหารงานภายใต้แผนผังการพัฒนา (Operative Schemes) พื้นที่ 70% ของประเทศถูกควบคุมโดย Interim development control แต่ยังคงมีพื้นที่ 26% ที่ไม่ถูกควบคุม ใน S 1 ให้พื้นที่ทั้งหมดของประเทศต้องถูกควบคุมการพัฒนาที่ดิน ยกเว้นพื้นที่ 4 % ที่ถูกควบคุมโดยแผนผังการพัฒนาอยู่แล้ว และใน S 5 ให้อำนาจท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการหรือถอนสิ่งก่อสร้างที่ดำเนินการโดยไม่ได้รับอนุญาตในช่วงระหว่างทำแผนผังการพัฒนา

การขออนุญาตพัฒนาที่ดินการกำหนดให้ต้องขออนุญาตต่อรัฐมนตรี (Secretary of State) ถูกกำหนดไว้ใน General Development Order 1977 ได้แบ่งใบอนุญาตออกเป็น 23 ประเภท รวมทุกประเภทของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น เป็นที่พักอาศัย สิ่งก่อสร้างชั่วคราว งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง สิ่งก่อสร้างเกี่ยวกับการเกษตรกรรม และให้อำนาจท้องถิ่นในการเพิกถอนการอนุญาตได้

¹⁶ R.E.Megarry and H.W.R.Wade, *law of the real property* ,pp. 1059-1060

สาระสำคัญที่ต้องพิจารณาเมื่อจะอนุญาตในกฎหมายผังเมือง(Town and country planning act 1981) ใน S 25 ผู้ที่ต้องการขออนุญาตจะต้องยื่นเรื่องราวต่อคณะกรรมการวางแผนท้องถิ่น (Local planning) เมื่อถูกปฏิเสธการอนุญาต ผู้ยื่นคำขอก็อาจอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี หากต้องการก่อสร้างในสิ่งที่ยอยู่นอกกรอบที่กำหนดในกฎหมาย ต้องมีกระบวนการพิเศษ เช่น ต้องมีกระบวนการพิเศษ หากต้องการทำในสิ่งใหม่ เพื่อให้คณะกรรมการได้พิจารณา ใน S 94 การมีใบรับรองจากผู้มีผลประโยชน์ในที่ดินเพื่อประกอบการพิจารณา ถึงแม้ว่าเจ้าของที่ดินจะไม่มีสิทธิในการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ในที่ดินจนกว่าจะได้รับอนุญาต กฎหมายผังเมือง(town and country planning act 1971)กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้พิจารณาถึงสาระสำคัญของการใช้ประโยชน์ และสาระสำคัญอื่นๆ ประกอบด้วย ซึ่งการอนุญาตนี้อาจถูกทำให้เป็นโมฆะ หรือยกเลิกโดยศาลได้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการดำเนินการโดยไม่พิจารณาให้เหมาะสม

เงื่อนไขในการพิจารณาการขออนุญาตขึ้นอยู่กับ

1.แผนพัฒนาที่ดิน (Development plan) แผนพัฒนานี้จะรวมถึงแผนโครงสร้าง (Structure Plan) ที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐ ส่วนรายละเอียดอาจถูกเพิ่มเติมโดยท้องถิ่นได้ การได้รับยกเว้นเป็นสิ่งทำให้แผนพัฒนาเป็นแผนที่ดีมีเหตุผล กฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนของอังกฤษมีความยืดหยุ่นมากในเรื่องอำนาจ แม้แต่จะเกี่ยวพันไปถึงพื้นที่สีเขียวก็ตาม ซึ่งจะต้องไม่มีการก่อสร้างใดๆ นอกจากเพื่อการเกษตรกรรม แต่ก็ยังอาจมีการยกเว้นได้ ไม่เหมือนกับอเมริกา ออสเตรเลีย ที่มีการกำหนดเขตตามนโยบายจำกัดการก่อสร้างในพื้นที่เฉพาะ และไม่มีมีการยกเว้น

2. นโยบายอื่นๆ เพื่อวางแผนในการพัฒนา รัฐบาลกลางหรือท้องถิ่นอาจวางนโยบายทั่วไปเกี่ยวกับการพัฒนาด้วย อำนาจในการวางแผนพัฒนา จึงต้องพิจารณาจากทั้งสององค์ประกอบรวมกันไป คือทั้งแผนพัฒนาและนโยบาย

3.การพิจารณาในเงื่อนไขอื่น ๆ การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนอกจากขึ้นกับแผนการพัฒนาและนโยบายแล้ว ยังต้องมีการพิจารณาเงื่อนไขอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนา และปัจจัยเกี่ยวกับสังคมและเศรษฐกิจ ดังนั้น ในการกำหนดนโยบาย ในกฎหมายผังเมือง(Town and country planning Act (Structure and Local plan) Regulation 1974ได้กำหนดให้พิจารณาเงื่อนไขเหล่านี้ประกอบด้วย ได้แก่ การกระจายของประชากร และการจ้างงาน ที่อยู่อาศัย อุตสาหกรรม และการธุรกิจ การขนส่ง ศูนย์การค้า การศึกษา การบริการในสังคมและชุมชน ภูมิทัศน์ และรวมถึงเงื่อนไขอื่น ๆ ด้วย ซึ่งทั้งหมดถูกใช้เป็นเหตุผลเมื่อปฏิเสธการพัฒนา

การกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเป็นมาตรการในการควบคุมการทำประโยชน์ เมื่ออนุญาตให้พัฒนาที่ดิน รัฐอาจกำหนดการอนุญาตภายใต้ขอบเขตที่กำหนดได้คือ¹⁷

1.เงื่อนไขในการอนุญาต (Condition) เงื่อนไขจะต้องมีเหตุผลและเป็นธรรม โดยมีความสอดคล้องกันการพัฒนา แต่ไม่จำเป็นต้องมีเหตุผลทั้งหมด เงื่อนไขต้องไม่ผิดกฎหมาย ศีลธรรม เงื่อนไขที่ไม่แน่นอน เงื่อนไขในการอนุญาตอาจแบ่งเป็น

-การวางเงื่อนไขในการพัฒนา (Planning Conditions) ใน S 29 (1) (9) ของกฎหมายผังเมือง (Town and country planning Act 1971)กำหนดให้อุญาตแบบมีเงื่อนไขได้ แต่ผู้ได้รับอนุญาตแบบมีเงื่อนไข อาจอุทธรณ์ต่อผู้ว่าการรัฐ (Secretary of State) ตาม S 36 ได้ รูปแบบการควบคุมการพัฒนาแบบเงื่อนไขอาจแบ่งออกได้คือ¹⁸ การควบคุมโดยคนกลาง (Control by Applicant) ใน S 30(1) ของกฎหมายผังเมือง Town and country planning Act 1971 ให้อำนาจอย่างกว้างขวางในการอนุญาต โดยวางกฎในการใช้ประโยชน์ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้อื่น ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีผลประโยชน์ทางกฎหมายในที่ดินนั้น หรือ เงื่อนไขในการฟื้นฟู (Condition for Rein Statement)ใน S 30 (1) (b) และใน S 30 (2) ของ กฎหมายผังเมือง ได้กำหนดระยะเวลาในการใช้ประโยชน์ในสิ่งก่อสร้าง และการเคลื่อนย้ายไว้ ซึ่งเงื่อนไขนี้ได้ถูกนำมาใช้กับที่ดินด้วย ในทางปฏิบัติเป็นการยากที่จะยืนยันว่าวิธีนี้เหมาะสม การทำพื้นดินให้ราบดังเดิม หรือแม้แต่การฟื้นฟูให้เป็นเช่นเดิมในแผนที่ แต่ดินอาจกลายเป็นดินเปรี้ยว แต่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนที่หญ้าและต้นไม้จะขึ้นรกร้างในที่ดิน ซึ่งส่วนใหญ่มักใช้ในกรณีการทำเหมืองแร่

-เงื่อนไขเวลา (Time Condition) มักนิยมใช้เพื่อทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินสิ้นสุดลง หรือ กำหนดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ ในกฎหมาย ผังเมือง (Town and country planning Act 1971) ใน S 41 (5) หากการพัฒนาไม่เริ่มดำเนินการภายใน 5 ปี นับแต่ได้รับอนุญาต ซึ่งเดิมไม่กำหนดเวลาไว้ แต่ในปัจจุบันใน S 44 หากคณะกรรมการมีหนังสือแจ้งแล้วไม่ดำเนินการภายใน 12 เดือน ถือว่าการอนุญาตสิ้นสุดลง

2. เงื่อนไขระยะเวลา เมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ กฎหมายผังเมืองปี 1971 ใน SS 41 ,43 ให้ต้องดำเนินการพัฒนาใน 5 ปี หรือภายในระยะเวลาที่กำหนด การอนุญาตเพื่อจองจะต้องดำเนินการภายใน 3 ปี ใน SS 44 กฎหมายผังเมืองปี 1991 ถ้าไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุผล ท้องถิ่นอาจมีหนังสือให้ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนดเป็นปี ถ้าไม่ดำเนินการก็จะสิ้นสุดสิทธิไป

¹⁷ ibid., p.1067

¹⁸ J.D.C. Harte, Landscape, landuse and the law : an introduction to the law relating to the landscape and its use ,pp. 123-124

3. ท้องถิ่นอาจออกกฎ ในการปรับปรุงการอนุญาตได้ก่อนที่การพัฒนาจะเสร็จสิ้นลง กฎหมายผังเมืองปี 1971 SS 45,46 หากหลังจากระยะเวลานั้น ต้องปรึกษากับรัฐมนตรี (Secretary of state) หรืออาจจ่ายค่าชดเชยตาม S 51 หากมีการให้เคลื่อนย้ายสิ่งก่อสร้าง ต้องจ่ายค่าชดเชย

4. ผลประโยชน์ในที่ดิน ใน S 33 เรื่องการอนุญาตพัฒนา (Planning permission) เป็นหลักประกันผลประโยชน์ในที่ดิน และผลประโยชน์ที่บุคคลจะได้รับ และผลประโยชน์จะไม่ถูกทำลายไปโดยการทอดทิ้ง

การอุทธรณ์ หากท้องถิ่นปฏิเสธหรืออนุญาตแบบมีเงื่อนไข ใน S 36 กฎหมายผังเมืองปี 1971 ให้ผู้อุทธรณ์ต่อผู้ว่าการ หากอนุญาตแบบไม่มีเงื่อนไข ต้องห้ามอุทธรณ์ อุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือยื่นภายใน 6 เดือน นับแต่ท้องถิ่นตัดสินใจ การตัดสินใจในชั้นอุทธรณ์ถือเป็นที่สุด ยกเว้นรู้สึกรู้ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม อาจเสนอคดีต่อศาลสูงภายใน 6 สัปดาห์ ว่าเป็นการตัดสินใจที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ได้รับการปฏิบัติตามกฎหมาย

การออกคำสั่งบังคับให้ปฏิบัติ (Enforcement notices) ท้องถิ่นมีอำนาจออกหนังสือให้ผู้ได้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตาม อันเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมโดยการวางแผน (Planning control) หลังปี 1963 ใน S 87 ของกฎหมายผังเมืองปี 1971 ถ้าดำเนินการโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด การออกคำสั่งบังคับ ต้องดำเนินการภายใน 4 ปี โดยทำเป็นหนังสือนับแต่ถูกกล่าวหาว่าดำเนินการโดยไม่ขออนุญาต หรือเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของประโยชน์ในที่ดิน ภายใน 28 วัน นับแต่ออกหนังสือ ต้องส่งให้แก่เจ้าของที่ดินและผู้ครอบครอง ผู้อาศัยในที่ดิน หรือผู้อื่นที่มีผลประโยชน์ในที่ดิน ใน S 88 กฎหมายผังเมืองปี 1971 เจ้าของที่ดินอาจอุทธรณ์เป็นหนังสือก่อนวันที่หนังสือจะมีผลใช้บังคับ และคำสั่งบังคับ จะไม่มีผลชั่วคราวจนกว่าจะสิ้นสุดการอุทธรณ์หรือถูกยกเลิก กฎหมายผังเมืองปี 1971 ให้อำนาจผู้ว่าการ (Secretary of state) อย่างกว้างขวาง ในการสนับสนุนหรือยกเลิกหนังสือบังคับ หรืออาจบังคับให้ท้องถิ่นยอมรับการพัฒนาเช่นนั้นได้ กฎหมายผังเมืองปี 1971 ใน S 89 ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งบังคับจะต้องถูกปรับ ใน S 90 ให้อำนาจท้องถิ่นในการห้ามเคลื่อนย้าย หรือสั่งให้หยุดดำเนินการได้ โดยใน S 177 หากการให้หยุดดำเนินการไม่เป็นธรรม ท้องถิ่นต้องชดเชย และท้องถิ่นมีความรับผิดชอบร่วมกันในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่เฉพาะ

ในอังกฤษการไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน ไม่จำเป็นต้องขออนุญาต เพราะ ไม่มีเส้นแบ่งที่สมบูรณ์ในการแยกระหว่างการวางแผนในชนบทและเมือง เพียงแต่มีการควบคุมที่แตกต่างกันเท่านั้น แต่ การใช้พื้นที่เพื่อเกษตรกรรมเป็นอิสระจากการจำกัดในแผนพัฒนา รัฐจะควบคุมพื้นที่เฉพาะ การไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน ไม่จำเป็นต้องขออนุญาต กฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนไม่ได้บังคับให้ชาวนาต้องทำงานในที่ดิน แต่เมื่อทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ใบอนุญาตก็จะถูกบันทึกไว้ เพื่อให้ความสำคัญ ให้เจ้าของที่ดินแน่ใจว่าการใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่ถูกใช้ต่อไป ถือว่าเป็นการทอดทิ้ง¹⁹ จาก

¹⁹ ibid.,p.113

ประวัติศาสตร์ของที่ดินอังกฤษ และความต้องการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ช่วงระยะเวลาที่ทอดทิ้งไป ก่อนจะกลับเข้ามาครอบครองอีกครั้ง มีความหมายว่า ต้องการเปลี่ยนที่ดินให้แก่ผู้อื่นได้เป็นผู้ใช้ประโยชน์ เช่นเดียวกับกองคาราวานสินค้าที่ยึดพื้นที่ค้าขายแล้วก็เดินทางต่อไป ให้กองคาราวานอื่น ๆ ได้ใช้พื้นที่นั้น จนกว่าตนเองจะได้กลับมาใช้อีกครั้ง

หากหยุดการทำประโยชน์ในที่ดิน เพราะเจ้าของที่ดินมีความต้องการขายทรัพย์สิน หรือผู้อื่นได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ เจ้าของที่ดินมีความอิสระในการเป็นเจ้าของดั้งเดิม แต่ต้องไม่ทิ้งช่วงระยะเวลานานเกินไป ที่ดินที่เจ้าของให้ผู้อื่นเช่าเพื่อไม่ให้ที่ดินต้องกลายเป็นที่ดินที่ไม่มีผู้ใดครอบครอง (Vacant Possession) เพื่อรอคอยการเกิดอุตสาหกรรม แต่การอนุญาตพัฒนาอุตสาหกรรมไม่ได้รับอนุญาต เจ้าของที่ดินต้องถูกบังคับให้จ่ายค่าชดเชยบนพื้นฐานที่ว่า ที่ดินนั้นอาจใช้ประโยชน์ได้ ถ้าในระหว่างไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน และไม่ได้ให้ผู้อื่นทำประโยชน์ เจ้าของที่ดินจะต้องกลับมาทำประโยชน์ในที่ดินอีกครั้งภายใน 7 ปี²⁰

ข. มาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดิน

1.กฎหมายเกษตรกรรม (Agricultural act 1977)

1.1 มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural control)ตามกฎหมายเกษตรกรรม²¹ เริ่มในกฎหมายเกษตรกรรม (Agricultural act 1947) การควบคุมการทำเกษตรกรรม ในช่วงระหว่างสงคราม 1939-1945 แต่มีผลต่อเจ้าของที่ดินและผู้ถือครองที่ดินน้อยมาก จนต่อมามีกฎหมายถือครองที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural holding act 1948) ขึ้นมาอีกซึ่งมีผลถึงที่ดินเกษตรกรรมรวมถึงเจ้าของที่ดินและผู้อาศัยด้วย ก่อนสงครามโลกไม่มีกฎหมายควบคุมการบริหารงานเกษตรกรรมที่มีประสิทธิภาพ ชุมชนไม่ได้รับค่าชดเชยจากมูลค่าที่ต้องสูญเสียไปจากความเกียจคร้านของเจ้าของที่ดิน หรือผู้ถือครองที่ดินที่ไม่มีประสิทธิภาพในกฎหมายเกษตรกรรมปี 1947 ปกป้องประโยชน์สาธารณะ (Public interest) และมีการให้เงินช่วยเหลือ (Subsidies) เพื่อการทำเกษตรกรรมด้วย

ในอดีต กฎหมายเกษตรกรรมปี 1947 ให้อำนาจรัฐมนตรีเกษตรกรรม ซึ่งจะดำเนินการโดยคณะกรรมการบริหารการเกษตรกรรม (Country agricultural executive committees) ซึ่งมีอำนาจ 3 ประการ ในการช่วยรักษาการจัดการเกษตรกรรมของเจ้าของที่ดิน และผู้ครอบครองที่ดินที่ทำเกษตรกรรม แต่อำนาจที่จะทำจริงๆ ถูกใช้เมื่อออก กฎหมายเกษตรกรรม (Agricultural act 1958) ใน S 1 เมื่อ 1 สิงหาคม 1958 โดยอำนาจ 3 ประการ 1.ออก กฎในการควบคุมดูแล (Supervision order) การใช้ที่ดินเกษตรกรรม 2 .ออกคำสั่งเกี่ยวกับการเกษตร เช่นวิธีการเพาะปลูกได้ ผู้ฝ่าฝืนจะถูกปรับ 3. ให้มีอำนาจยึดที่ดินได้

²⁰ คดี Fyson V Buckinghamshire Country Council 1958 1 W.L.R. 634

²¹ R.E.Megarry and H.W.R.Wade , law of the real property , p.1085-1095

เจตนารมณ์นโยบายของกฎหมายเกษตรกรรม (Agricultural act 1977) ต้องการให้ความมั่นคงแก่ผู้ถือครองที่ดิน โดย สนับสนุนสิทธิผู้เพาะปลูก ซึ่งคล้ายกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทย คือ

1.การให้ผู้ถือครองที่ดินออกจากที่ดินต้องทำเป็นหนังสือแจ้งล่วงหน้าเป็นระยะเวลาเป็นรายปี แม้ว่าจะหมดอายุใบอนุญาต(Licenses) แล้วก็ตาม และให้ผู้ถือครองที่ดินที่ระยะเวลาสั้นๆให้ถือว่าเป็นผู้ถือครองที่ดินเป็นรายปี

2.การไม่มีผลใช้บังคับของหนังสือแจ้งให้ผู้ถือครองที่ดินออกจากที่ดิน ทำให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ต่อไปจนกว่าข้อเรียกร้องจะเข้าตามกฎหมายหรือที่ดินเกษตรกรรมนั้นถูกทอดทิ้งไป

ในปัจจุบัน การออกกฎ เพื่อความมั่นคงของประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของรัฐ จึงขึ้นกับปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ แต่ก็ไม่มีประสิทธิภาพ มากไปกว่าปี 1939 กฎหมายถือครองที่ดินเกษตรกรรมปี 1958 ได้จำกัดอำนาจของ คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural land tribunal) ในการออกคำสั่ง ให้เจ้าของที่ดินที่ถือครองที่ดินเกษตรกรรม ในการกำหนดเงื่อนไขที่คงที่ เพื่อให้ผู้ถือครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ แต่ความล้มเหลวนี้ในปัจจุบันถูกแก้ไข ในรูป ให้อำนาจผู้ถือครองที่ดินสามารถปฏิบัติงาน และเรียกเอาราคามูลค่าจากเจ้าของที่ดินได้ตาม S 4 กฎหมายเกษตรกรรม (Agricultural act 1958)

ด้วยสาเหตุทางเศรษฐกิจ พื้นที่เกษตรกรรม ถูกคุกคามจากการขยายตัวของการก่อสร้างและการพัฒนาอื่น ๆ แต่ด้วยอำนาจของรัฐมนตรีเกษตร อาจนำพื้นที่กลับโดยจ่ายค่าชดเชยให้ เพื่อฟื้นฟูพื้นที่เกษตรกรรม ในกฎหมายเกษตรกรรม(Agricultural Act 1947)ใน S 84 ถ้าพื้นที่เกษตรกรรมไม่มีปริมาณเพียงพอที่จะนำมาทำการเกษตรกรรมได้ เพราะถูกตัดออกไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ รัฐมนตรีเกษตรมีอำนาจที่จะปกป้องพื้นที่ดังกล่าวจากการรุกรานของการพัฒนาอื่น ๆ โดยแผนการพัฒนาถูกบังคับให้ต้องนำมาปรึกษาขอคำแนะนำจากรัฐมนตรีเกษตรก่อน และเห็นว่า พื้นที่ในการทำการเกษตรกรรมมีคุณค่ามากที่สุดที่จำเป็นต้องถูกแยกออกมาจากการพัฒนา และภายใต้กฎหมายที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural Land (Removal of Surface Soil) Act 1953) การนำหน้าดินในพื้นที่เกษตรกรรมไปขาย ถือเป็นอาชญากรรม ในกฎหมายเกษตรกรรม (Agricultural Act 1947 Part 2)อนุญาตให้ รัฐมนตรีเกษตรอนุญาตให้ใช้พื้นที่ทำอย่างอื่นได้ หากทำการเกษตรไม่ได้ผลดี แต่อำนาจนี้ถูกยกเลิกไปในปี 1985 แต่ใน S 95 ให้อำนาจรัฐมนตรีเกษตรใช้พื้นที่เกษตรกรรม เพื่อผลประโยชน์ของชาติในการ อาหาร หรือ ผลิตภัณฑ์ทางเกษตร

2.กฎหมายถือครองที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural holding act 1984)

การคุ้มครองผู้ถือครองที่ดิน กฎหมายแรกคือกฎหมายถือครองที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural holding act 1875) ในตอนต้นของกฎหมายเกี่ยวข้องกับ การจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้ถือครองที่ดิน เพื่อปรับปรุงที่ดินหรือทำการเกษตรกรรม แต่ก่อน กฎหมายเกษตรกรรม (Agricultural act 1947) ไม่มีกฎหมายควบคุมผู้ถือครองที่ดินเกษตรกรรม หรือควบคุมการเช่า

กฎหมายเกษตรกรรมปี 1947 ถูกรวมเข้ากับกฎหมายถือครองที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural holding act 1923) เป็นกฎหมายถือครองที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural holding act 1948) แล้วปรับปรุงมาเป็นกฎหมายเกษตรกรรม (Agricultural act 1963-76) จนมาเป็นกฎหมายถือครองที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural holding act 1984) แต่ในด้านความมั่นคงของผู้ถือครองที่ดินถูกแทนที่โดยกฎหมาย Agricultural holding (notices to quit) act 1977 โดยกฎหมายให้อำนาจที่แตกต่างกันระหว่าง รัฐมนตรี , คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural land tribunal), อนุญาโตตุลาการ (arbitrators) กฎหมาย ปี 1958 โอนอำนาจรัฐมนตรี และ คณะกรรมการบริหารการเกษตรกรรม (Country agricultural executive committees) ไปให้คณะกรรมการ ต่อมาถูกยกเลิกโดยกฎหมายเกษตรกรรม ปี 1972 S 21 โดยมี ศาล (Tribunal) 8 แห่งในอังกฤษ แต่ละแห่งมีหัวหน้าคือ ผู้พิพากษา (lord chancellor)

พื้นที่เกษตรกรรมถูกกำหนด ด้วยกฎหมายผังเมือง (Town and country planning Act 1971) ใน S 22 (2) (E) การใช้ประโยชน์ในการทำเกษตรกรรมไม่ถือว่าอยู่ในกลุ่มของการพัฒนาที่ดิน ไม่จำเป็นต้องขออนุญาต แต่ใน General Development Order 1977 Schedule 1. ในการอนุญาตประเภทที่ 6 และประเภทที่ 7 รวมถึงการอนุญาตเกี่ยวกับสิ่งก่อสร้างในพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ป่าไม้ ต้องได้รับการอนุญาต การควบคุมในพื้นที่เกษตรกรรมมีข้อดีกว่าในพื้นที่อื่น คือ อาจมีการทำความตกลงกันกับชาวบ้านได้ในการบริหารงาน ภายใต้กฎหมายสัตว์ป่า (Wildlife and Countryside Act 1981) กฎหมายสนับสนุนการทำฟาร์ม อาจมาจากนโยบายของประชาคมยุโรป พื้นที่ชุ่มน้ำอาจได้รับการปกป้องเพราะเพื่อสำคัญทางวิทยาศาสตร์ พื้นที่ที่เหมาะสมอาจได้รับอนุญาตให้เพิ่มเป็นพื้นที่ฟาร์ม

3.กฎหมายที่ดินชุมชน (Community land act 1975)

มาตรการควบคุมที่ดินในชุมชนตามกฎหมายที่ดินชุมชน กฎหมายที่ดินชุมชนมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นคง ในมูลค่าการพัฒนา (Development value) ของที่ดินสำหรับชุมชน ไม่ใช่เป็นภาษี แต่เพื่อความต้องการของสาธารณะ เพื่อกระแสของคุณค่าในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อความเหมาะสมไม่ใช่การพัฒนา และอำนาจทางมหาชนที่ตระหนักว่า มูลค่าการพัฒนา ทั้งการพัฒนาที่ดินและการซื้อขายที่ดินมูลค่าการพัฒนา ของที่ดินถูกตระหนักว่าควรเป็นกรรมสิทธิ์ของสาธารณะ (Public Ownership) ที่มีอำนาจในการควบคุมการพัฒนาทั้งหมดไม่ควรให้มีการอนุญาตให้มีการพัฒนาที่ดิน ถ้าที่ดินไม่ถูกทำให้เป็นของส่วนรวม

²² กฎหมายฉบับนี้ทำให้มีผล 2 ระยะ จาก 6 เมษายน 1976 โดยกฎหมายที่ดินชุมชน ปี 1975 ใน SS 1, 6, 15 ให้อำนาจท้องถิ่นมีอำนาจในการเรียกเอาที่ดินในเขตของตนที่เหมาะสมกับการพัฒนา โดยจ่ายค่าชดเชยเต็มตามคุณค่า ในระยะที่สอง ให้อำนาจท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดที่ดินทั้งหมดให้เหมาะสมกับการพัฒนา ใน SS 3 (18) การจ่ายค่าชดเชยทั้งหมดตั้งอยู่บนพื้นฐานว่า ไม่มีการอนุญาต ที่ไม่อยู่ในรูปแบบการพัฒนา แต่อำนาจแรก ถูกยกเลิก ในปี 1980 แต่อำนาจหลังยังคงใช้อยู่ แต่ใช้การควบคุมโดยมาตรการภาษี (Financial Control) แทน

ก. มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน โดย ภาษี

เป็นมาตรการกระตุ้นการปรับปรุงการทำประโยชน์ในที่ดิน ป้องกันการสะสมที่ดินเพื่อไม่ให้ทิ้งว่างถือเป็นการควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินโดยสังคม (Social control of Land) ใน คริสต์ศตวรรษ 20 กฎหมายในการควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินเปลี่ยนแปลงไปมาก จากกฎหมายสังหาริมทรัพย์ (Law of property Act 1925) โดยมีการเปลี่ยนแปลง ที่เห็นเด่นชัด 3 ประการ คือการเพิ่มขึ้นของภาษีที่ดิน การควบคุมโดยการวางแผน การควบคุมที่ดินเกษตรกรรม

ในอังกฤษคุณค่าในที่ดิน เป็นผลมาจากการก่อตั้งระบบที่ทำให้มีการวางแผนอนุญาตก่อนที่จะมีการพัฒนาการใช้ประโยชน์ ที่ดินที่ไม่ได้รับอนุญาตจะถูกจำกัดการใช้ประโยชน์อันเป็นการจำกัดคุณค่าของที่ดิน การอนุญาตให้พัฒนาทำให้ความต้องการที่ดินในท้องตลาดมีเพิ่มมากขึ้น จึงเกิดคำถามว่า เจ้าของที่ดินที่ได้รับอนุญาตจะต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการที่ที่ดินนั้นถูกทำให้มีคุณค่ามากขึ้น และเจ้าของที่ดินอื่น ๆ ควรจะเป็นผู้ได้รับค่าชดเชย (Planning Compensation) จากผลการอนุญาตนั้น ก่อนหน้านั้น รัฐสภาอังกฤษมีแนวคิดทางกฎหมายว่า การเพิ่มขึ้นของคุณค่าในที่ดินเป็นผลมาจากการเติบโตของชุมชนและขึ้นอยู่กับแรงงานของเจ้าของที่ดิน แต่ต่อมา เมื่อมี การควบคุมโดยการวางแผน (Planning control) ทำให้เห็นว่า คุณค่าของที่ดินขึ้นอยู่กับอนุญาตไม่ใช่การกระทำของเจ้าของที่ดิน แต่เป็นผลมาจากประโยชน์สาธารณะในการวางแผน ในระบบภาษีในคุณค่าของการพัฒนาที่ดินในระยะแรก จึงไม่มีลักษณะเป็นแบบเศรษฐกิจและมีความเป็นอิสระ ระบบภาษีที่ดินถูกทอดทิ้งไปจากระบบเศรษฐกิจ ในกฎหมาย การเงิน (Finance Act 1910) ในบทที่ 1 เก็บภาษีที่ดินในอัตรา 20 % ของที่ดินในขณะที่กฎหมายปี 1931 Part 3 เก็บภาษีที่ดินในอัตรา 1 เพนนี ต่อ ปอนด์

การควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินโดยมาตรการภาษี อาจแบ่งได้เป็น²³ มาตรการป้องกันการสะสมที่ดินโดยภาษีมูลค่าเพิ่ม , ภาษีมรดก, ภาษีทุน และมาตรการเก็บภาษีที่คุณค่าในที่ดินเพิ่มขึ้น

²² ibid. 1082

²³ J.D.C. Harte, Landscape ,landuse and the law : an introduction to the law relating to the landscape and its use , pp.96-100

1.กฎหมายการเงิน (Finance Act 1900)

มาตรการ ภาษีการโอนทรัพย์สิน (Capital transfer tax) เป็นภาษีสำหรับทรัพย์สินที่ถูกยกให้หรือทรัพย์สินที่เป็นมรดกตกทอดในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยการเพิ่มภาษี (Increased taxation) โดยมีการเพิ่มอัตราภาษีโดยกฎหมาย การเงิน ใน S15 อัตราภาษีรายได้เพิ่มขึ้นจากปอนด์ละ 8 เพนนี เป็นปอนด์ละ 1 ชิลลิง และรายได้ที่เกิดจากการลงทุน 10,000 ปอนด์ ต้องเสียภาษี 500 ปอนด์ ตามกฎหมายการเงิน (Finance Act 1984) เพิ่มขึ้นเป็น 3,000 ปอนด์ ในปี ค.ศ.1900 ผู้ที่มีมรดกที่ดิน 1 ล้านปอนด์ เดิมจะเสียภาษีเพียง 7.5% แต่ถ้าหากเป็นปี ค.ศ.1974 จะต้องเสียภาษีการโอนทรัพย์สิน (Capital transfer tax)ถึง 53% ทั้งหมดเป็นผลมาจากการตั้งถิ่นฐานที่เพิ่มขึ้นและเพื่อหยุดยั้งการสะสมที่ดิน จึงมีการเปลี่ยนแปลงการตั้งที่อยู่อาศัยเป็นหลายแบบ ในกฎหมายการเงิน (Finance act1965)ใน Part 3 ได้จัดเก็บภาษีกำไรส่วนทุน(Capital grain tax) สำหรับที่ดิน ในกฎหมายการเงิน (Finance act 1974) ใน S 38 ได้ก่อตั้งตั้งภาษีกำไรการพัฒนา (Development grain tax) ขึ้น ซึ่งต่อมาถูกแทนที่ด้วยกฎหมายที่ดินประชาคม (Community land act 1975) และกฎหมายภาษีพัฒนาที่ดิน (Development land tax 1976)ซึ่งใช้ต่อมาควบคู่กับภาษีกำไรส่วนทุน (Capital grain tax)

การควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินโดยมาตรการภาษี (Financial control) ถูกออกแบบเพื่อใช้สำหรับการกระตุ้นการพัฒนาการใช้ที่ดิน มากกว่าการควบคุมแบบอื่น²⁴ การอนุญาตแบบไม่มีเงื่อนไข (Outright grants)หรือการให้กู้ยืมเงิน (Loans) เพื่อใช้ในการพัฒนาที่ดินเกษตรกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่ที่กำหนด ซึ่งในกรณีอื่น ๆ เจ้าของที่ดินต้องใช้จ่ายเงินตนเองในการลงทุนพัฒนา หากมีการฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับ ด้วยอำนาจทางมหาชน รัฐสามารถเรียกเก็บเงินจากเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ ด้วยเหตุผลเพื่อใช้บำรุงรักษาที่ดินให้เป็นของสาธารณะต่อไป อาจพบในรูปแบบเก็บเงินท้องถิ่น (Local rate) ค่าธรรมเนียม (Charge) สำหรับเจ้าของที่ดินในพื้นที่ที่กำหนด

2.กฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value added tax act 1983)

กฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value added tax act 1983) การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นผลจากระบบภาษีโดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ระดับของภาษีรายได้มีผลต่อเจ้าของที่ดินในการจ้างแรงงาน ในกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value added tax act 1983) ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีสำหรับงานบริการหรืองานซ่อมแซม ซึ่งไม่ใช่เป็นงานที่สร้างขึ้นใหม่ และภาษีกำไรส่วนทุน(Capital gains tax)เป็นภาษีที่ป้องกันการสะสมความมั่งคั่งของเอกชน ที่จะชะลอแนวโน้มการสะสมที่ดิน ซึ่งเป็นการใช้อัตราภาษีก้าวหน้า

²⁴ R.E.Megarry and H.W.R.Wade , law of the real property , p.1059

3.กฎหมายภาษีพัฒนาที่ดิน(Development land tax act 1976)

มาตรการเก็บภาษีที่มูลค่าในที่ดินเพิ่มขึ้น ในกฎหมายภาษีพัฒนาที่ดิน(Development land tax act 1976) เป็นรูปแบบภาษีที่มีผลโดยตรงในการพัฒนาที่ดิน คือภาษีพัฒนาที่ดิน(Development land tax) เป็นภาษีที่ให้เจ้าของที่ดินที่มูลค่าของที่ดินเพิ่มขึ้นจากการพัฒนาของรัฐ มีหน้าที่ต้องจ่ายภาษีในมูลค่าที่เพิ่มขึ้นให้แก่ชุมชนโดยชำระในอัตรา 60%ของมูลค่าผลรวมทั้งหมดที่มากกว่า 50,000 ปอนด์ในแต่ละปีในกฎหมายภาษีพัฒนาที่ดิน(Development land tax act 1976)เป็นภาษีที่จ่ายเพื่อการจัดวางรูปแบบที่ดินที่เจ้าของที่ดินผู้ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง หรือขายที่ดิน เพื่อพัฒนาที่ดิน หรือผู้ที่มีผลประโยชน์ในการพัฒนาที่ดิน ภาษีพัฒนาที่ดิน (Development land tax) เป็นภาษีที่จ่ายสำหรับมูลค่าการพัฒนา (Development value) ใช้กับ ผู้ที่มีผลประโยชน์ในที่ดิน หลัง 31 มิ.ย. ค.ศ.1976 ผู้ซื้อจะจ่ายภาษีเดิมตามมูลค่าตลาด ในขณะที่ผู้ขายจ่ายภาษีพัฒนาที่ดิน ตาม มูลค่าการพัฒนา (Development value) การขายรวมถึงการขายของเจ้าของ ผู้ถือครองที่ดิน การอนุญาตให้เช่า การประเมิน (Assessment) มูลค่าในการพัฒนาที่แท้จริง ที่จะถูกคำนวณเป็นภาษีที่จะต้องจ่าย จะคำนวณ โดย เงินได้สุทธิจากการขายและหักออกจากฐาน (Base value) มี 3 แบบ

4.กฎหมายผังเมือง (Town and country planning act 1971)

4.1 มาตรการข้อตกลงหรือสัญญา (Public covenants)

ในกฎหมายผังเมือง (Town and country planning act 1971) แม้ว่าภาษีพัฒนาที่ดินจะจ่ายให้แก่กระทรวงการคลัง แต่ส่วนท้องถิ่นก็มีอำนาจในการเรียกเก็บเงินได้ โดยการชักชวนเจ้าของที่ดินที่ต้องการพัฒนาที่ดินให้เข้ามาทำสัญญาหรือข้อตกลงกับท้องถิ่น ซึ่งทำให้สามารถควบคุมการพัฒนาและทำให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาที่ดินได้ ในกฎหมายผังเมือง (Town and country planning act 1971) ใน S 52กำหนดให้ข้อตกลงหรือสัญญาที่สร้างขึ้นเพื่อจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือบังคับการพัฒนาที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือในระหว่างอายุสัญญาได้ และในกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local government act 1982)ใน S 33 สัญญาอาจกระทำขึ้นเพื่อสนับสนุนการพัฒนาจนเสร็จสิ้นก็ได้ ท้องถิ่นมีอำนาจในการวางแผนในการพัฒนาที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น เอกชนอาจถูกบังคับให้ทำสวนหรือถนนสาธารณะในที่ดินที่ต้องการพัฒนา หากเอกชนไม่เห็นด้วยกับข้อสัญญา ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี โดยแสดงให้เห็นว่าข้อตกลงในการพัฒนานั้นมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

การเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย²⁵ จากเงินค่าพัฒนาที่ดิน มาสู่กองทุนชดเชย การเปลี่ยนแปลงเป็นผลจากการเปลี่ยนของรัฐบาล ในกฎหมายผังเมือง (Town and country planning act 1947) การจัดทำแผนผัง ที่สิทธิในการพัฒนาที่ดินของเจ้าของอาจจะโอน ไปให้รัฐโดยได้รับค่าชดเชยได้ และมีการเรียก

²⁵ R.E.Megarry and H.W.R.Wade , law of the real property , pp.1074-1077

เก็บเงินค่าพัฒนาที่ดิน (Development charge) สำหรับการพัฒนาที่ดินในอนาคต แต่ต่อมาถูกยกเลิกไปในปี 1965

เงินค่าพัฒนาที่ดิน (Development charges) เป็นเงินที่ต้องจ่ายก่อนที่จะได้รับอนุญาตพัฒนาที่ดินจากคณะกรรมการวางแผน (Planning permission) ภาษีนี้ออกตั้งโดย คณะกรรมการกลางที่ดิน (Central land board) ตาม S 69 ของกฎหมายผังเมือง (Town and country planning Act 1947) เป็นภาษีที่เก็บเท่ากับมูลค่าของที่ดินที่เพิ่มขึ้น จากการอนุญาตให้พัฒนาที่ดิน เป็นการเรียกเก็บเต็ม 100% ของมูลค่าที่เพิ่มขึ้น แต่ถ้านำที่ดินไปใช้ในเกษตรกรรม จะตีมูลค่าให้ลดลง 1,000 ปอนด์ ถ้าเอาไปทำที่อยู่อาศัยจะตีมูลค่าเพิ่มขึ้น 10,000 ปอนด์ ยกเว้นไม่เรียกเก็บเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ หรือก่อสร้างบ้านเพิ่มเติม ไม่เกินหนึ่งส่วนสิบของของเดิม

การจ่ายค่าชดเชยสำหรับการถูกจำกัดจากการวางแผน (Planning restrictions) สิทธิในการได้รับค่าชดเชย กฎพื้นฐานเดิมคือ ไม่จ่ายค่าชดเชยสำหรับเจ้าของที่ดิน ในผลที่เกิดจากการวางแผนของกฎหมาย (Planning statutes) หรือการตัดสินใจภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย แต่ถูกนำมาประยุกต์ใช้โดยให้ขึ้นอยู่กับ บัญชีรายชื่อรูปแบบการพัฒนา ตามแผนผังที่ 8 ของกฎหมายปี 1971 ในบัญชีรวมถึงการก่อสร้างเพิ่มเติมบ้านที่ไม่เกิน 1/10 ของเดิม การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์แต่ยังอยู่ในประเภทเดียวกัน แต่รูปแบบที่ไม่อยู่ในตาราง ถูกเรียกว่า การพัฒนาในรูปแบบใหม่ และต้องจ่าย เมื่อเกิดความไม่สมดุลจาก คุณค่าการพัฒนาเท่านั้น ตามกฎหมาย ปี 1971 SS134 ให้อำนาจ รัฐมนตรีอาจทบทวนการตัดสินใจการอนุญาต หรือออกคำสั่งให้ลดค่าชดเชยลง กฎหมายปี 1971 SS 38, 39, 155 ไม่จ่ายค่าชดเชยในการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ค่าชดเชยในรูปแบบอื่นๆ ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการวางแผนท้องถิ่น (Local planning) ในการจ่ายค่าชดเชยภายใต้การตรวจรับรองของ ผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการศึกษาการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของอังกฤษเห็นได้ชัดเจนว่า เน้นที่ระบบควบคุมการพัฒนาที่ดินเป็นหลัก โดยมีมาตรการทางภาษีช่วยสนับสนุน โดยใช้ระบบควบคุมการพัฒนาที่ดินที่มีความครอบคลุมพื้นที่มากและละเอียดโดยแบ่งเป็นการควบคุมในระดับโครงสร้างหรือเป็นแผนหลัก (Structure plan) และในระดับรายละเอียดในท้องถิ่นก็ให้อำนาจคณะกรรมการในท้องถิ่นปรับแผนท้องถิ่น (Local plan) ให้สอดคล้องกับแผนหลัก และมีบทบาทในการควบคุมในระดับท้องถิ่นในการอนุญาตโดยใช้ระบบอนุญาต (Permission) ในการควบคุมการพัฒนาโดยแบ่งการทำประโยชน์ในที่ดินออกเป็นเขต และหน่วยพัฒนาถือว่าเป็นรายละเอียดย่อยในระดับพื้นที่ และการอนุญาตมีรายละเอียดประกอบขึ้นกับเงื่อนไขหลายประการ ทั้งแผนพัฒนา แผนท้องถิ่น ฯ ตลอดทั้งเป็นการอนุญาตแบบมีเงื่อนไขด้วย ทำให้สามารถควบคุมการทำประโยชน์ของที่ดินทั้งหมดได้ แม้การทอดทิ้งที่ดินไม่มีบทบัญญัติให้ต้องทำประโยชน์แต่ก็มีบรรทัดฐานศาลที่มีให้ทอดทิ้งที่ดินไปกำหนดระยะเวลาที่ต้องกลับเข้าทำประโยชน์ไว้ด้วย ระบบภาษีที่ดินอังกฤษมีส่วนสนับสนุนการควบคุมการทำประโยชน์ โดยนำภาษีมาเป็นเครื่องมือส่งเสริมการทำประโยชน์ โดยเฉพาะภาษีการโอนทรัพย์สิน (Capital transfer tax) ใน

อัตราสูง ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ดิน ภาษีกำไรส่วนทุน (Capital gain tax)ในอัตราก้าวหน้าลดการสะสมที่ดิน ภาษีการพัฒนาที่ดิน (Development land tax)ที่เปลี่ยนแปลงตามการทำประโยชน์ เช่น ประกอบ เกษตรกรรม ที่พักอาศัย และยังให้อำนาจท้องถิ่นเรียกเก็บเงิน (Charge) เกี่ยวกับที่ดินด้วย

3.1.2 การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของประเทศสหรัฐอเมริกา

3.1.2.1 แนวคิดสิทธิที่ดินและลักษณะกรรมสิทธิ์ที่ดิน

แนวคิดสิทธิในทรัพย์สิน (Property right) กับอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย (Police power) พัฒนาการกฎหมายที่ดิน สิทธิในทรัพย์สินและอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย ในยุคแรก หลัก อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยถูกคำนึงถึงเป็นอันดับแรก ในระบบกฎหมายเองโคลอมเบีย สิทธิในทรัพย์สินไม่อาจมีอย่างสมบูรณ์ได้²⁶(Property rights have never been absolute) ใน อังกฤษ หลักในมหากฎบัตร (Magna Carta) มีว่าการนำทรัพย์สินเอกชนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ จะกระทำมิได้หากมิได้ผ่านวิถีทางที่ถูกต้องแห่งกฎหมาย (Due process of law) และจะทำได้ หากมิได้จ่ายค่าชดเชย เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของอเมริกาฉบับที่ 5 จนถึงฉบับที่ 15 ที่ให้จ่ายค่าชดเชย หลักอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย ของอเมริกา เกิดขึ้นในคดี Charles River Bridge V Warren Bridge 11 US. (PET) 420 (1837) ที่อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย ถูกให้ความหมายว่าเป็นอำนาจในการนิติบัญญัติ เพื่อการมีสุขภาพที่ดี ศิลธรรม ความปลอดภัยในชีวิต ความมั่งคั่งของชุมชน ที่ทำให้สามารถบังคับการใช้ประโยชน์หรือการมีทรัพย์สินมาจากเอกชนได้ จึงใช้หลักอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land use) ถูกตราเป็นกฎหมายตั้งแต่ ค.ศ.17-19 Justic Brennin กล่าวถึงปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณาเมื่อตรากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน คือ²⁷

1. ผลกระทบทางเศรษฐกิจ (Economic impact) เพราะส่งผลในการเชื่อมั่นในการลงทุน
2. ลักษณะการกระทำเพื่อสาธารณะ (Character of public activity) โดยการปรับให้สอดคล้องกับผลประโยชน์และส่งเสริมเศรษฐกิจไปในทางที่ดี
3. ในประวัติศาสตร์กฎหมายที่สร้างโดยอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยที่ชอบธรรม (Reasonable police power) อาจตรงข้ามกับประโยชน์สาธารณะ (Public interest) กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการพัฒนาที่ดิน ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย (Due process)และความเสมอภาคที่ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 14 ที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิในผลประโยชน์ในที่ดิน กฎหมายยังคงมีผลอยู่ ถ้าคุ้มครอง สุขภาพ ความปลอดภัย ความมั่งคั่งของชุมชน

²⁶ Robert R. Wright and susan Webbeu Wright, Land use :2nd ed (Minnesota : West publishing co,1985),p.80

²⁷ ibid.,pp.81-83.

กฎหมายที่ควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินจะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ(Unconstitutional) และต้องมีความจำเป็น(Necessary) มีความชอบธรรม (Reasonable) และต้องมีการเยียวยาหากกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ภายหลังจากแนวคิดอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยอ่อนลง รัฐมีแนวคิดในการเยียวยาแก่เจ้าของที่ดิน โดยการจ่ายค่าชดเชย 2 การจ่ายค่าชดเชยหรือ ความเสียหายจาก กฎหมายการใช้ที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มี 2 แนวคิดที่แตกต่างกัน แนวคิดแรก มาจากหลัก ความศักดิ์สิทธิ์ของทรัพย์สิน (Eminent domain) โดยการจ่ายค่าชดเชยภายใต้กระบวนการ รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 15 แนวคิดที่สองเห็นว่า กฎหมายการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยเช่นนั้น โดยอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย(Police power) ในการเยียวยา ความเสียหาย จากกฎหมายที่มีชอบด้วยกฎหมาย เป็นแต่เพียง การการลดความเสียหาย (Injunctive)หรือ การมีสิทธิเรียกร้อง (Declaratory)ไม่ใช้การจ่ายค่าชดเชย แต่ภายใต้ 42 u.s.c.a. s 1983 ศาลมีบรรทัดฐานว่า ทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมาย ไม่ว่าจะ เป็น พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง หรือระเบียบต่างๆ การตั้งถิ่นฐานในอเมริกา เป็นประชาชนของอเมริกา หรือนุคคลอื่นๆที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาล การไม่ได้รับสิทธิต่างๆ อภิสิทธิ์หรือความคุ้มครองใดๆ ย่อมมาจากรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นๆ ที่ให้กระทำภายใต้กฎหมาย เหมาะสมแก่ความเสมอภาค และภายใต้กระบวนการที่เหมาะสม

ในสมัยกลางแบ่งแยกชนชั้นด้วยทรัพย์สินมรดก (Estate) แต่ปัจจุบันทรัพย์สินมรดก คือการสะสมของทรัพย์สิน(Property) ความหมายทางกฎหมายเป็นการอธิบายถึง สภาพธรรมชาติ จำนวน และปริมาณ ของผลประโยชน์ของบุคคลในอสังหาริมทรัพย์ ผลประโยชน์อาจอยู่ในรูปเป็นกรรมสิทธิ์ จนถึงเพียงการครอบครอง สิทธิในที่ดินอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท²⁸

1. ทรัพย์สินที่เป็นอิสระในการถือครอง ไม่จำกัดเวลา (Feehold estate) อาจแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท

1.1 กรรมสิทธิ์เด็ดขาดในที่ดิน (Fee simple absolute)หรืออาจเรียกว่า Fee simple หรือ The fee เป็นทรัพย์สินที่มีคุณค่ามากที่สุด อาจเรียกได้ว่าเป็นกรรมสิทธิ์ (Ownership) ในที่ดินที่เจ้าของมีกรรมสิทธิ์แบบเด็ดขาด (Fee simple) ที่ดินนั้นไม่ได้ถูกจำกัด (Limitation) หรือถูกควบคุม (Controlled) แต่ถูกปกครองด้วยกฎระเบียบ (Governmental regulation) และมีหน้าที่ที่ตกอยู่ภายใต้กฎหมาย การที่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินจะโอนที่ดินให้ผู้อื่น ย่อมโอนโดยให้กรรมสิทธิ์อย่างสมบูรณ์ มีผลบังคับทันที และมีผลตลอดไป พร้อมด้วยสิทธิในการครอบครองจากที่ดินฝั่งหนึ่งไปยังอีกฝั่งหนึ่ง และจากพื้นดินไปสู่ท้องฟ้า และมีอำนาจใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายได้ กรรม สิ ท ธิ ที่ ดิน (Fee

²⁸ George J. Siedel and Janis K.oheeZem, Real estate law:4th ed(South-western :south-western collage publishing,1999),pp.137-141

simple ownership) กฎหมายของรัฐจอร์เจีย (Ga. Code Ann § 85-501) ให้ความหมายว่าเป็นสิ่งที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิที่จะเข้าไปควบคุมทรัพย์สินนั้น โดยมีอำนาจอย่างไม่มีเงื่อนไขในการขายทรัพย์สินตลอดชีวิตของเขา และสามารถสืบทอดไปสู่ทายาท และสืบทอดไปตามกฎหมายเมื่อตายโดยไม่ได้พินัยกรรม

1.2 Fee simple Defeasible คือเจ้าของที่ดินมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และจะสิ้นสุดกรรมสิทธิ์เมื่อมีเหตุการณ์ที่แน่นอนเกิดขึ้น เช่น สิทธิประโยชน์ที่อาจสิ้นสุดลงได้ (Fee simple determination) เป็นการให้เป็นกรรมสิทธิ์ตามที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ตั้งใจไว้ โดยอาจเป็นเงื่อนไขไว้ เช่น การให้เป็นกรรมสิทธิ์ที่ดิน เมื่อทำเป็นโรงเรียนเท่านั้น ดังนั้น หากนำไปใช้ทางอื่น กรรมสิทธิ์ที่ดินก็สิ้นสุดลง กลับคืนสู่เจ้าของเดิม เรียกเจ้าของเดิมว่า " Possibility of reverter" ซึ่งกรรมสิทธิ์ในลักษณะนี้อาจแบ่งได้เป็น Fee simple subject to an executory limitation เป็นการวางเงื่อนไขในการให้เป็นกรรมสิทธิ์ ถ้าหากไม่เป็นไปตามเงื่อนไข ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของบุคคลที่สามได้ และ Fee simple subject to a condition subsequent เป็นการให้เป็นกรรมสิทธิ์โดยวางเงื่อนไขว่า หากใช้ทำประโยชน์อื่น ๆ นอกจากที่ระบุ เจ้าของเดิมมีสิทธิยึดที่ดินคืนมาได้ โดยตนเองหรือใช้ศาล

การบังคับตามกฎหมายของกรรมสิทธิ์ประเภทนี้ ในการจำกัดหรือวางเงื่อนไข ขึ้นอยู่กับแนวคิดของเจ้าของ ที่จะควบคุมมิให้ใช้ประโยชน์ไปในทางที่ผิดจากความประสงค์ของเจ้าของกรรมสิทธิ์ (Restriction an alienation) การจำกัดมิให้ผู้ได้กรรมสิทธิ์ใช้ประโยชน์ผิดไปจากที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ตั้งใจ เป็นการควบคุมทางสังคมที่เก่าแก่ที่สุด และยังเป็น การจำกัดเสรีภาพส่วนบุคคลในการแสวงหาผลประโยชน์จากส่วนรวมด้วย ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐ โดยให้เหตุผลว่า เพื่อสวัสดิภาพของสังคม (Welfare of society) เสรีภาพในทรัพย์สินจึงต้องขึ้นอยู่กับความจำเป็นของสังคมในการควบคุม การมีชีวิตของสมาชิกในสังคม และขึ้นอยู่กับความที่จะทำให้สังคมมีความมั่งคั่ง (wealth) ศาลจะเป็นผู้ตรวจสอบว่า การตั้งข้อจำกัดชอบด้วยเหตุผลหรือไม่

1.3 ทรัพย์สินรดกตกทอดในวงจำกัด (Fee tail) เป็นการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ผู้รับและให้ถ่ายทอดเป็นทอด ๆ ไปสู่เฉพาะทายาทเท่านั้น หากผู้รับเสียชีวิตโดยไม่มีทายาท กรรมสิทธิ์จะกลับไปสู่เจ้าของเดิม แต่ปัจจุบัน รัฐหลายรัฐกำหนดห้ามการให้กรรมสิทธิ์วิธีนี้

1.4 Conventional life estate เป็นกรรมสิทธิ์ที่ดินที่มีระยะเวลาจำกัด โดยวัดจากการมีชีวิตของบุคคล การให้กรรมสิทธิ์เช่นนี้ต้องทำเป็นหนังสือ ช่วงเวลาอาจเป็นตลอดชีวิตของผู้ได้รับ หรือของบุคคลที่สาม (Cotate pur autre vie) หรือของบุคคลสองคนได้ การที่กรรมสิทธิ์กลับคืนสู่เจ้าของเดิม เรียกว่า Reversion หรือเจ้าของกรรมสิทธิ์อาจให้กรรมสิทธิ์ตกเป็นของบุคคลที่สามภายหลังสิ้นช่วงอายุกรรมสิทธิ์ก็ได้ เรียกว่า Vested remainder interest สิทธิในที่ดินของผู้ถือกรรมสิทธิ์ประเภทนี้ ก็เหมือนประเภทอื่น แต่มีจำกัดเพียงแต่ช่วงเวลาเท่านั้นการขายที่ดินผู้ซื้อจึงได้กรรมสิทธิ์ เพียงแต่ช่วงเวลาที่เหลือ

2.non freehold หรือ leasehold estate เป็นทรัพย์สินที่ถูกจำกัดเวลาซึ่งจะเกี่ยวข้องกับกฎหมายผู้ให้เช่า อสังหาริมทรัพย์และผู้ถือครองที่ดิน(landlord and tenant)เป็นการถือครองที่ดินในลักษณะเช่าที่ดินหรือต่างตอบแทน

3.1.2.2 มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน

การถือครองที่ดินในสหรัฐอเมริกา²⁹ มีที่ดินที่รัฐบาลเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เอง โดยรัฐบาลกลางเป็นเจ้าของที่ดิน 650 ล้านเอเคอร์ หรือประมาณ 29 % ของที่ดินทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีที่ดินที่หน่วยงานจัดการทรัพย์สินแร่ธาตุ(Bureau manage mineral estate) คูแเลอีก 570 ล้านเอเคอร์ โดยพื้นที่จำนวน 1 ส่วน 3 ของทั้งหมด อยู่ในรัฐอลาสก้า ซึ่งรัฐบาลถือกรรมสิทธิ์ถึง 66% ที่ดินเหล่านี้ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Public domain)

รัฐเป็นเจ้าของที่ดินจำนวนมากในแถบตะวันตก โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของ หน่วยงานจัดการที่ดิน (Bureau of land management) การควบคุมและการวางแผนในที่ดินของรัฐเกิดจากหน่วยงานนี้ กฎหมายมักจะให้ความคุ้มครองและปกป้องที่ดินสาธารณะ การเสนอนำที่ดินรัฐไปแจกให้ประชาชนเป็นอดีตที่ผ่านมาแล้ว นักสิ่งแวดล้อมมักจะคัดค้านการทำลายที่ดินของรัฐ ความกดดันของความต้องการพลังงาน ทำให้มีแนวคิดในการขายหรือให้เช่าที่ดินแก่เอกชนในการช่วยจัดหาพลังงาน รัฐบาลควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินเอกชน โดยออกกฎหมายควบคุมที่ดินเอกชน เช่น กฎหมายกำหนดเขต (Zoning regulation) แผนการใช้ที่ดินของรัฐ (State or federal land use plan)

ก.มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินโดยตรง

1. กฎหมายกำหนดเขตที่ดิน

1.1 มาตรการกำหนดเขตที่ดิน (Zoning)

การกำหนดเขต (Zoning) เป็นเครื่องมือในการวางแผนเกี่ยวกับเมือง³⁰ และใช้ในยุโรป เช่น เยอรมัน ฝรั่งเศส เกิด ในคริสต์ศตวรรษที่19 ในปี ค.ศ. 1916 เมืองนิวยอร์ก (New York city)ในรัฐวิสคอนซิน (Wisconsin) ใช้ การกำหนดเขตชนบท (Rural zoning) ปี ค.ศ. 1929 การกำหนดเขตมีฐานมาจากอำนาจรักษาความสงบ (Police power) ซึ่งเป็นอำนาจที่คุ้มครอง สุขภาพ ความปลอดภัย ความมั่งคั่งของชุมชน แต่จะเป็น โฆษะเมื่อกฎหมายไม่มีความชอบธรรม ตามอำเภอใจ ก่อนหน้านี้ อำนาจรักษาความสงบถูก ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุม ที่มีความเกี่ยวข้องกับ กฎหมายอาคารเพื่อป้องกันไฟ (Fire zone building control) รัฐต่างๆ ใช้ แผนแม่บท (Comprehensive plan) ที่แตกต่างกันออกไป แต่ การกำหนดเขต (Comprehensive zoning) ได้รับการสนับสนุนจากศาลสูงด้วย นอกจากนี้

²⁹ George J. Siedel and Janis K.oheeZem, Real estate law:4th ed,pp.519-522

³⁰ Robert R. Wright and susan Webbeu Wright, Land use :2nd ed ,pp.133-137

กฎหมายกำหนดเขตต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การกำหนดเขตใหม่เพื่ออนุญาตให้เจ้าของที่ดินได้ใช้ที่ดินอย่างสมเหตุผล

กฎหมายกำหนดเขต (Zoning ordinances) การมีผลบังคับตามกฎหมายของกฎหมายกำหนดเขต ต้องมาจากอำนาจที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ผลทางกฎหมายต้องถูกทดสอบด้วย หลักเกินอำนาจ (Ultra Vires) แหล่งที่มาของอำนาจอาจอยู่ใน รัฐธรรมนูญของรัฐและเป็นธรรมเนียมหรือประเพณีว่า กฎระเบียบเกี่ยวกับการกำหนดเขตของท้องถิ่น ต้องมาจาก คณะกรรมการวางแผนหรือคณะกรรมการกำหนดเขต และกฎหมายกำหนดเขตในทุกรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดเขตมาตรฐาน (Standard zoning enabling act) ซึ่งถูกจัดทำให้เป็นต้นแบบของทุกรัฐในช่วงปี ค.ศ.1920ตราโดยกระทรวงการค้า (U.S. department of commerce) ซึ่งกฎหมายนี้ถูกเรียกว่ากฎหมายมาตรฐาน (standard act)

แต่การใช้อำนาจทางกฎหมายอาจแตกต่างกันไปบ้าง อันเป็นผลมาจากเงื่อนไขในชุมชน ที่ต้องมีรายงานการศึกษาต่างๆ เช่น แนวโน้มการเพิ่มของประชากร รูปแบบการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การจราจร ที่ตั้งแหล่งธุรกิจ การค้า ในแผนแม่บท (Master plan) ต้องจัดทำและพิจารณาโดยผ่านกระบวนการได้ส่วนสาธารณะ (Public hearing) และเสนอแผนไปสู่สาธารณชนเพื่อให้มีการปรับปรุง ระเบียบการกำหนดเขต (Zoning ordinances) ต้องทำขึ้นบนพื้นฐานความต้องการของแผนแม่บท ภายหลังจากที่ได้รับการท้วงติง และหลังการได้ส่วนสาธารณะ หากไม่เป็นเช่นนั้นก็ไม่มีผลตามกฎหมาย โดยหลักการที่ว่า การกำหนดเขตไม่ใช่สิ่งที่จบในตัวเอง แต่เป็นเครื่องมือของการวางแผนเท่านั้น ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงควบคุมที่ผลลัพธ์

การกำหนดเขตเป็นการแบ่งนคร (City) กับเมือง (Town) ออกเป็น 3 พื้นที่ คือ เขตที่พักอาศัย (Residential) เขตธุรกิจการค้า (Commercial) และ เขตอุตสาหกรรม (Industrial) แต่ต่อมามีความซับซ้อนมากขึ้น โดยแบ่งออกเป็น 6 เขต คือเขตที่พักอาศัยในหลายรูปแบบ ในรูปแบบบ้านพักครัวเดี่ยว หรือบ้านพักหลายครอบครัว เขตพื้นที่เกษตรกรรม (Agricultural) เขตสำนักงาน (Office) เขตที่สาธารณะ (Public land) เขตธุรกิจการค้า (Commercial) เขตอุตสาหกรรม (Industrial)

การกำหนดเขตแบบใหม่ อาจกำหนดรูปแบบได้เป็น 2 แบบ

1. Exclusive Zoning เป็นเขตกำหนดห้ามการใช้สำหรับบางประเภท
2. Cumulative Zoning เป็นการอนุญาตให้ใช้ในลักษณะแตกต่างกับการทำประโยชน์ในเขตนั้น

กฎหมายการกำหนดเขต (Zoning regulation) ถูกทำให้มีความสมบูรณ์ขึ้นด้วย กฎหมายอาคาร (Building Code) เจ้าของที่ดินจึงต้องปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามกฎหมายในการก่อสร้าง และกฎหมายการกำหนดเขต

ปัญหาในทางกฎหมายในการพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดเขต³¹ ได้แก่

1. การมีผลบังคับทางกฎหมาย ด้วยอำนาจความสงบเรียบร้อย ทำให้กฎหมายกำหนดเขตมีผลบังคับใช้ได้ โดยสันนิษฐานว่ามีผลบังคับใช้ได้ นอกจากมีความขัดแย้งอย่างชัดเจนและปราศจากเหตุผลคือไม่มีความสัมพันธ์กับการสาธารณสุข (Public Health) ความสงบ (Safety) ศีลธรรม (Morals) สวัสดิภาพทั่วไป (General welfare)

2. ข้อยกเว้นในการกำหนดเขต เจ้าของที่ดินอาจใช้ประโยชน์ในที่ดินในลักษณะขัดแย้งกับการกำหนดเขตได้ เมื่อไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎระเบียบของการกำหนดเขต เพื่อให้เห็นความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดิน การใช้ประโยชน์ในที่ดินนอกจากที่กำหนด (Nonconforming use) กระทำได้ภายหลังการบังคับใช้ของกฎ บางครั้งกฎอาจกำหนดขอบเขตในการทำประโยชน์นอกกรอบได้ แต่ไม่อาจทำประโยชน์เพิ่มขึ้นได้ เจ้าของที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในกรอบกำหนด อาจจะใช้ประโยชน์ให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของการกำหนดเขตได้ หรือเจ้าของที่ดินอาจยื่นหนังสือขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดิน ที่ขัดแย้งได้โดยยื่นต่อ คณะกรรมการกำหนดเขต (Zoning board) เพื่อขออำนาจในการใช้โดยเจ้าของที่ดินต้องพิสูจน์ 3 ประการ

1. ที่ดินจะไม่ให้ผลผลิตอย่างสมเหตุผล ถ้าต้องทำประโยชน์ในรูปแบบที่กำหนด
2. รูปแบบที่กำหนดไม่สามารถชี้วัดคุณค่าที่ดิน และการทำประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นไม่มีผลต่อกฎหมายที่ดินอื่น
3. รูปแบบการใช้ประโยชน์เช่นนั้น ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของบริเวณใกล้เคียง

หากไม่ได้รับอนุญาต อาจแก้ไขเยียวยา โดยการแก้กฎระเบียบของการกำหนดเขต โดยอาจเรียกบริเวณนั้นว่า Spot zoning เป็นบริเวณที่มีการทำประโยชน์แตกต่างไปจากบริเวณเดิม ว่าอาจเป็นไปในรูปการได้รับยกเว้นพิเศษ (Special exception) หรือ การให้ทำประโยชน์พิเศษ (Special Use) ได้รับอนุญาตเช่นนั้นอาจเรียกบริเวณว่า Floating zones หรือ Cluster zoning ที่เป็นเขตที่อนุญาตให้สร้างที่อยู่อาศัย ในพื้นที่เปิดโล่ง เช่น สวน สนามเด็กเล่น

เขตที่ได้รับยกเว้น (Exclusionary zoning) มีเบื้องหลังมาจากรัฐธรรมนูญ อันเป็นผลมาจากความขัดแย้ง เช่น กำหนดใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่างไปจากแผนการใช้ที่ดิน (Land use plan) ได้ หรือควบคุมระยะเวลาในการพัฒนาที่ดินไว้

³¹ George J. Siedel and Janis K. OheeZem, Real estate law:4th ed.,pp.531-536

การปรับปรุงเกี่ยวกับการกำหนด ระเบียบการกำหนดเขต และการกำหนดที่ดินออกเป็นเขตต่างๆ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น เรียกเขตนั้นว่า Spot zoning³² ที่ ถูก นิยามว่า เป็น การที่ที่ดินในเขตนั้นไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย อาจเป็นผลมาจากกฎหมายไม่มีความชอบธรรม เป็นการตามอำเภอใจ ในการจำกัดการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ซึ่งจะทำให้ที่ดินในเขตนั้นแยกออกไปจากแผนแม่บท (Comprehensive plan) โดยให้ที่ดินบริเวณนั้นกระทำการที่แตกต่างกันออกไป หรือได้รับอภิสิทธิ์ที่ไม่เหมือนที่ดินในเขตอื่นๆ

Spot zoning จึงเป็นการแก้ไขกฎหมายให้แตกต่างกันออกไป หรือการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ได้เป็นพิเศษ (Special use permit) หรือได้รับการยกเว้นพิเศษ (Special exception) อาจเป็นผลมาจากการศึกษาใหม่ หรือได้รับข้อมูลใหม่ Spot zoning มาจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่แตกต่างไปจากแผนเดิม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ต้องมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย เช่นเป็นการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการใช้การทำประโยชน์ (Condition use) การได้รับอนุญาตพิเศษ (Special use permit) การได้รับยกเว้นพิเศษ (Special exception)ซึ่งการกำหนดเขตจะทำให้เจ้าของที่ดินเปลี่ยนการใช้ที่เหมาะสม และการเปลี่ยนแปลงเป็นการเปลี่ยนเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public interest) และเป็น การส่งเสริมสวัสดิภาพทั่วไปของสังคม (General welfare)

การแก้ไขกฎหมายกำหนดเขต (Zoning amendment) เป็นผลที่เด่นชัดจากการเปลี่ยนแปลงการกำหนดเขตที่ดินคือ การแก้ไขกฎหมาย เป็นการแก้ไขที่เป็นส่วนใหญ่ อาจเป็นผลมาจากการศึกษาใหม่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน³³ การแก้ไขต้องอยู่ในมาตรฐานเดียวกับกฎหมายกำหนดเขต เช่น ต้องมีความชอบธรรม(Resonable) ไม่เป็นการตามอำเภอใจ(Arbitration) ไม่มีการสูญเสียสิทธิใดๆ เมื่อเจ้าของที่ดินข้างเคียงถูกกำหนดเขต การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เป็นตัวอย่างที่บ่งชี้ การกำหนดเขตใหม่ แต่ไม่ใช่สาระสำคัญของการกำหนดเขตใหม่ การแก้ไขที่ชอบด้วยเหตุผลต้องมาก่อน ถ้าผลประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับน้อยกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ของเจ้าของทรัพย์สิน การแก้ไขต้องได้รับการอนุญาต กฎหมายรูปแบบการพัฒนาที่ดิน (Model land development code) สนับสนุนการแก้ไขในพื้นที่เล็กๆ คำถามที่เกิดขึ้นเสมอคือ จะเป็นการลดคุณค่าในที่ดินของเจ้าของข้างเคียงหรือไม่ ศาลต้องคำนึงถึง ขนาด ที่ตั้ง ผลกระทบที่เกิดขึ้น

³² Robert R. Wright and susan Webbeu Wright, Land use :2nd ed ,pp.138-139

³³ ibid.,pp 140-141

สัญญาและเงื่อนไขในการกำหนดเขตใหม่ (Contract or condition rezoning) มักใช้ในศาล เป็นเงื่อนไขในการทำให้การกำหนดเขตใหม่เป็นโมฆะ โดยให้ทั้งสองฝ่ายทำสัญญากำหนดเขต (Contract zoning) และให้เป็นโมฆะเมื่อมีการกำหนดเขตใหม่³⁴ ฎกนิยาม คือเงื่อนไขการไม่อนุญาต กำหนดเขต (Impermissible condition zoning) ในขณะที่รัฐอื่น ๆ ใช้เป็นเงื่อนไขในการกำหนดเขต ใหม่ (Rezoning) หลักพื้นฐานคือ สัญญาของการกำหนดเขตใหม่ (Contract rezoning) ไม่มีผลทาง กฎหมาย เมื่อเมืองไม่สามารถต่อรองในสิ่งอื่นได้นอกจากอำนาจความสงบ (Police power) การ กำหนดเขตใหม่ต้องอยู่บนเงื่อนไขที่ไม่ทำให้เจ้าของที่ดินเอาเปรียบในการจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน นั้น ทำให้เงื่อนไข (Condition) ต้องไม่เป็นการได้เปรียบโดยกฎหมายกำหนดเขต ในทางทฤษฎี เมือง และเจ้าของที่ดิน ต้องเห็นชอบกับข้อตกลงทั้งคู่ ข้อดีคือ ทำให้แผนมีการยืดหยุ่น ในการให้เจ้าของที่ดิน เข้ามาในแผน มากกว่าบังคับให้เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ความคล้ายกัน ในเงื่อนไขของการอุทธรณ์ การ ใช้ประโยชน์พิเศษ เงื่อนไขในการอนุญาต การได้รับการยกเว้นพิเศษ ที่อาจแยกได้โดย การกำหนด เขตใหม่แบบเงื่อนไขโดยออกเป็นกฎหมาย หรือการบริหารงาน เช่น การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ (Use permit) การยกเว้นพิเศษ การอนุญาตแบบมีเงื่อนไขจึงทำให้สามารถแยกได้ระหว่างการกำหนดเขตใหม่ (Rezoning)กับการทำประโยชน์แบบเงื่อนไข (Condition use)

การได้รับยกเว้นพิเศษ (Special exception) การทำประโยชน์พิเศษ (Special use) การ อนุญาตแบบเงื่อนไข (condition use permits) การได้รับยกเว้นพิเศษ กับ การอนุญาตให้ทำ ประโยชน์พิเศษ แตกต่างกัน โดยการได้รับยกเว้นพิเศษ เป็นอำนาจของคณะกรรมการแผน (planing board) หรือ คณะกรรมการปรับปรุงการอนุญาต(Broad of adjustment to permit) ในขณะที่ การ อนุญาตให้ทำประโยชน์พิเศษ (Special use permit)เป็นสถานการณ์ที่ต้องการความเฉพาะและ กระบวนการเฉพาะ จากความสัมพันธ์กับที่ดินข้างเคียง หรือการแตกสาขาออกไปจากเมืองจากการใช้ ประโยชน์ที่พิเศษ³⁵

2.กฎหมายรูปแบบการพัฒนาที่ดิน (Model land development code)

อนุญาตให้มี การอนุญาตให้พัฒนาพิเศษ (Special development permit) เมื่อจะต้องทำให้เข้ากับ ได้กับพื้นที่รอบข้าง และการอนุญาตให้พัฒนาต้องอยู่ภายใต้ กฎหมาย คณะกรรมการมักอนุญาตให้มี การ ยกเว้นพิเศษหรือ การอนุญาตทำประโยชน์พิเศษเพื่อป้องกันความอุดมสมบูรณ์ของดินจากพื้นที่ข้างเคียง การอนุญาตพิเศษ เป็นกระบวนการในสถานการณ์พิเศษ หรือ โดยกฎหมายกำหนดเขตในเหตุการณ์ที่ ปรากฏข้อเท็จจริงออกมา การยกเว้นพิเศษ ไม่ใช่การยกเว้น (Plain exception) ในกฎหมายกำหนดเขต เพราะ การยกเว้น หมายถึง เป็นแบบทางโครงสร้างที่แน่นอน หรือรูปการใช้ประโยชน์ทั้งหมดหรือบาง ส่วนตามกฎหมายที่ถูกกำหนดแล้ว

³⁴ ibid.,pp 142-145

³⁵ ibid.,pp 149-150

3. กฎหมายแผนการใช้ที่ดิน

3.1 มาตรการวางแผนการใช้ที่ดิน (Land use planning)

เดิมการพัฒนาที่ดินอยู่ภายใต้บังคับของกฎระเบียบในการกำหนดเขตของท้องถิ่น และกฎหมายอาคาร (Building code) แต่ต่อมามี แผนในการใช้ที่ดิน (Land use planning) เพื่อ ใช้ควบคุมการวางแผนของรัฐ ใช้ควบคุมพื้นที่ส่วนใหญ่ แผนในการใช้ที่ดิน เป็นการกำหนดทิศทางในการใช้ที่ดิน โดยมีอยู่ 4 วิธี³⁶ ที่แตกต่างกันในสหรัฐอเมริกาคือ

1. การตรวจกฎหมายโดยตรงจากรัฐ (Direct state regulation) เช่น ในฮาวาย แบ่งการใช้ที่ดิน เป็น ที่ดิน ในเมือง ที่ดินเกษตรกรรม ที่ดินอนุรักษ์ โดยเทศบาลควบคุมที่ดินในเมือง รัฐบาลกลางควบคุมที่ดินเกษตรกรรมและที่ดินอนุรักษ์
2. การพิจารณาพื้นที่วิกฤติ(Areas of critical concern) เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะวิกฤต ด้วยออกกฎในการจำกัดลักษณะการใช้ที่ดิน เพื่อลดผลกระทบต่อที่ดิน อาจเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ประวัติศาสตร์ ธรรมชาติ
3. หลักเกณฑ์หน้าที่ (Functional criteria) โดยกฎหมายของรัฐต้องมีหน้าที่ เพื่อป้องกันว่าการวางแผนการใช้ที่ดินนั้นมีเพื่อวัตถุประสงค์ใด วัตถุประสงค์หลักส่วนใหญ่เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดี (Health) มีความปลอดภัยในชีวิต (Safety) และเพื่อประโยชน์ของประชาชน (Welfare of citizen)
4. การควบคุมพื้นที่ดั้งเดิม (Original control) เป็นการควบคุมในพื้นที่เฉพาะ เช่น ในรัฐโอเรกอน นอกจาก 4 วิธีการดังกล่าวแล้ว ยังมีแนวคิดที่สำคัญคือ การโอนสิทธิการพัฒนา (Transferable development rights) (TDRS)

มาตรการวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐอันเป็นการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน กระทำโดยผ่านแผนแม่บทการใช้ที่ดินและแผนท้องถิ่นการใช้ที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน จะมี 2 ระดับคือ แผนแม่บท (Master plan) และแผนท้องถิ่น (Local plan)

1. แผนแม่บท (Master plan) แผนแม่บท อาจเรียกชื่อต่าง ๆ กัน เช่น Internal development plan หรือ General plan แผนแม่บท (Master plan) ได้วางแผนไว้ในการพัฒนาที่ดิน ในเฉพาะบางส่วนที่สำคัญในเขตเทศบาล ทำให้เจ้าของที่ดินต่าง ๆ ได้มีส่วนในการพัฒนาที่ดินของตนเอง ตามขนาดหรือคุณค่าที่ดินที่ถืออยู่ ผู้ที่จะพัฒนาที่ดินต้องยื่นหนังสือต่อเทศบาลก่อนดำเนินการ วิธีนี้มักใช้ในพื้นที่ที่มีความสำคัญทางระบบนิเวศน์วิทยา³⁷

³⁶ George J. Siedel and Janis K. oheeZem, Real estate law:4th ed,pp 541-543

³⁷ Robert R. Wright and Susan Webbeu Wright, Land use :2nd ed ,p 62

แผนแม่บทหรืออาจเรียกว่า แผนแห่งชาติ (National planning) อาจใกล้เคียงกับการพิจารณา ด้านสิ่งแวดล้อมมาก โดยเฉพาะจาก กฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National environmental policy ACT)(NEPA) โดยพื้นฐาน การวางแผนเป็นผลของแผนแม่บท หรือ กลุ่มผลประโยชน์ในการวางแผน (interest group of the plan) อันเป็นผลมาจากกฎหมายในการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ เมืองสำคัญ ซึ่งกฎหมายมีผลต่อการกำหนดเขต แผนในการก่อสร้างถนน สิ่งอำนวยความสะดวก ต่าง ๆ การวางแผนเป็นผลมาจากการศึกษาพื้นที่ในเมืองโดยเชื่อมโยงกับแนวโน้มการเจริญเติบโต และ ความต้องการของชุมชนในระยะ 10 ปีข้างหน้าหรือนานกว่านั้นและนำผลการศึกษามาทำเป็น แผนแม่บท หรือใช้ในการปรับปรุงแผน

ศาสตราจารย์ Charles Haav แห่งมหาวิทยาลัยฮาวาร์ด กล่าวถึงความหมายของ แผน (Plan) ว่า³⁸ เป็นเหมือนรัฐธรรมนูญที่ไม่ถาวรที่อาจจะต้องมีการเขียนขึ้นมาใหม่ เมื่อมีการศึกษาใหม่ หรือมี แนวโน้มในการพัฒนาเมืองในรูปแบบใหม่ แต่เป็นเหมือนรัฐธรรมนูญในความหมายที่ว่า การมีผลทาง กฎหมายของกฎหมาย ในการกำหนดเขต และการกำหนดเขตใหม่ ขึ้นอยู่กับว่าจะปรับเข้ากับแผนแม่บท ใหม่หรือไม่ แผนแม่บทจึงเป็นแผนที่ที่เป็นทางการ (Official map) และเป็นแผนที่ที่จะแสดงถึงที่ตั้ง ของถนนรวมถึงโครงการต่าง ๆ ซึ่งผู้พัฒนาที่ดินจะต้องวางแผนการพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนที่

สาระสำคัญของแผนแม่บท โดยปกติแผนแม่บทจะแสดงถึงที่ตั้ง (Location) และรูปแบบของ กิจการ (Type of activities) บนที่ดิน และจะวางแบบ รวมถึงรูปแบบของการก่อสร้างของโครงการต่าง ๆ สิ่งอำนวยความสะดวก แนวโน้มการเพิ่มประชากรและการจ้างแรงงาน โดยแผนแม่บทจะอยู่ภายใต้ กฎหมายมาตรฐานผังเมือง³⁹ (Standard city planning enabling Act)(SPEN) แผนแม่บทจะแสดง ถึงที่ตั้งของโรงเรียน ถนน การประปา สถานีตำรวจ สถานีดับเพลิง ในขณะที่การใช้ที่ดินของเอกชน จะถูกควบคุมโดยการกำหนดเขต และกฎหมายระดับรองลงมาจากกรวางแผน กฎหมายรูปแบบการ พัฒนาที่ดิน (Model land development code) ซึ่งเกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาที่ดินท้องถิ่น (Local land development plan) ซึ่งให้พิจารณาผลกระทบในด้านต่าง ๆ กว้างขวางกว่าแผนแม่บท นอกจากการ พิจารณาด้านกายภาพของชุมชน ยังต้องพิจารณาถึงเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงผลกระทบของการพัฒนา ทางสังคมด้วย ไม่เหมือนกับ SPEA เพราะกฎหมายใหม่นี้ให้อำนาจท้องถิ่นประสานงานกับรัฐ

ผลทางกฎหมายของแผนแม่บท รัฐบาลท้องถิ่นสามารถปรับแผนแม่บทได้โดยอาจใช้การปรับ แผนหรือการตราเป็นกฎของท้องถิ่น แต่การปรับแผนมีน้อยกว่า ส่วนใหญ่มักปรับแผนเพื่อควบคุมการ ใช้ที่ดินด้วยการกำหนดเขต แต่รัฐส่วนมากใช้กฎหมายรูปแบบการพัฒนาที่ดิน (Model land development code) ไม่ใช้การวางแผนโดยตราออกมาเป็นกฎหมาย⁴⁰

³⁸ ibid., p. 50

³⁹ ibid.,p. 51

⁴⁰ ibid.,p 52

แผนแม่บทจะถูกจัดทำโดย คณะกรรมการบริหารแผน (Planning commission operating) ของท้องถิ่น ซึ่งจะไม่มีผลทางกฎหมายจนกว่าจะได้รับการปรับแผน โดยองค์กรของรัฐ ผลทางกฎหมายของแผนแม่บทที่ถูกปรับให้เข้ากับท้องถิ่นจะคล้ายกับเป็นรัฐธรรมนูญของท้องถิ่นที่จะทำให้การตราฎหรือข้อบังคับต้องสอดคล้องกับอแผนแม่บท แผนแม่บทอาจมีการแก้ไขปรับปรุง โดยขึ้นอยู่กับแนวโน้มและการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นให้ต้องปรับแผนแม่บท

แผนที่ทางการ (Official map) จะแสดงถึงรายละเอียดและแผนผังถนน ท่อระบายน้ำ สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ รวมถึงแนวโน้มในอนาคตด้วย ในเชิงประวัติศาสตร์ แผนที่ทางการมาก่อนแผนแม่บท แต่ในกระบวนการวางแผน แผนแม่บทได้เกิดขึ้นก่อน แผนแม่บทจะแสดงข้อมูลและปัจจัยต่าง ๆ ที่ไม่ได้ปรากฏอยู่ในแผนที่ แต่แผนที่จะแสดงรายละเอียดต่าง ๆ แผนแม่บทเป็นเหมือนพลาสติกที่มีการยืดหยุ่นได้ แต่แผนที่เป็นเหมือนของแข็งที่คงที่ ในนิวยอร์ก และ วิสคอนซิน แผนที่เป็นการวางกฎหมาย แต่แผนแม่บทไม่ใช่ เพราะแผนแม่บทเกิดจากการปรับปรุงของคณะกรรมการบริหารแผน (Planning commission) อย่างเดียวในขณะที่แผนที่ต้องปรับปรุงโดย รัฐบาลท้องถิ่นซึ่งผลในทางกฎหมายของทั้งสองไม่ถูกให้ความสำคัญมากเกินไป การควบคุมที่ดินในบริเวณที่ต้องการโดยการก่อสร้างจะต้องได้รับอนุญาต หากไม่ขออนุญาตจะไม่ได้รับค่าชดเชย เมื่อดินถูกเวนคืนเพื่อใช้ประโยชน์อื่น ค่าชดเชยจะจ่ายเมื่อเจ้าของที่ดิน ได้ผ่านการตรวจรับรองจากเจ้าหน้าที่แล้ว แม้ว่า แผนที่ทางการ ได้รับการสนับสนุนโดยรัฐธรรมนูญ บนพื้นฐานว่า การทำแผนที่เป็นอำนาจในการรักษาความสงบของรัฐ วัตถุประสงค์คือ⁴¹ การปกป้องการมีสุขภาพดี ความปลอดภัย และ สวัสดิภาพของชุมชน (Welfare of community)

การวางแผนของรัฐ (State and regional planning) มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนการวางแผนจากท้องถิ่นไปสู่รัฐบาลกลางมากขึ้น⁴² โดยดูจากกฎหมายของสหพันธรัฐ บางรัฐใช้กฎหมายของรัฐเช่น รัฐฮาวาย ใช้หลักประเพณีในการแบ่งประเภทที่ดินมากกว่าใช้ คณะกรรมการวางแผนที่ดินรัฐ (State land use commission)แต่มีการทบทวนทุกๆ 5 ปี การวางแผนของรัฐนำไปสู่การควบคุมที่ดินแปลงใหม่หรือที่ดินในเมืองที่เชื่อมต่อกัน การวางแผนร่วมกันระหว่างรัฐ เป็นผลมาจากการทำแผนที่ต้องผ่านการยอมรับจากชุมชนต่างๆด้วย เพราะทุกๆเมืองย่อมมีชุมชนชานเมือง (Suburban) การวางแผนทั้งหมดต้องอาศัยการบังคับจากท้องถิ่น การขาดการวางแผนหรือ การกำหนดเขต อาจทำให้ศาลต้องเข้ามาบีบบบาท

⁴¹ ibid.,p 55

⁴² ibid.,pp. 56-58

2. แผนท้องถิ่น (Local planing) แนวโน้มในปัจจุบันการวางแผนระดับรัฐถูกแทนที่ด้วยการวางแผนในระดับท้องถิ่น⁴³ซึ่งอาจนำไปสู่การขัดแย้งระหว่างท้องถิ่นได้ ผู้จัดทำกรอบในการบริหารแผน (Operational Planning Framework) ภายในชุมชนจะต้องมี คณะกรรมการแผน และ คณะทำงาน (Planning commission and staff) รวมถึงหน่วยงานวางแผนอื่น ๆ ด้วย คณะทำงาน ได้รับการยอมรับมาจาก City Planner ข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการท้องถิ่นจะต้องนำไปพิจารณา แต่คณะกรรมการวางแผนของท้องถิ่นมักมีปัญหาความขัดแย้งกับผู้อื่นที่ได้รับผลกระทบต่อการตัดสินใจในการพัฒนา การช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง (Federal aid) ประเมินค่าที่ดินชานเมือง (Urban renewal) การพัฒนาพื้นที่เฉพาะ (Redevelopment in particular) จะถูกบังคับให้รวมเข้าในแผน และกลายเป็นการพัฒนาในหลายรูปแบบในแผนของท้องถิ่น แนวโน้มเช่นนี้ มักนำไปสู่การยับยั้งแผนของท้องถิ่น

สภากรองเกรส เริ่มพัฒนาการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินในปี 1970 โดยตรากฎหมายเมือง และการพัฒนาชุมชนใหม่ (Urban growth and new community development Act) และมีการจัดทำ นโยบายการใช้ที่ดินแห่งชาติ (National land use policy) การเติบโตอย่างรวดเร็วของเมืองอย่างไม่มีทิศทาง ทำให้ต้องมี โครงการจากรัฐ (Federal program) รวมถึงการจัดทำนโยบายแห่งชาติด้านการเติบโตของเมือง (National urban growth policy)

ชุมชนใหม่ (New town) ต้องถูกวางแผนควบคุมอันมีผลมาจากแนวคิดและการพัฒนาของการวางแผน ในแนวคิดของอังกฤษ เมืองใหม่จะเป็นอิสระไม่ถูกควบคุมโดยการวางแผน อนุญาตให้สร้างบ้านได้ตามอิสระได้หลายรูปแบบ ลักษณะทางเศรษฐกิจต่างไปจากตะวันตก ระหว่างการวางแผนให้พื้นที่มีความหลากหลายในการใช้ โดยมีเมืองเป็นศูนย์กลาง และมีรอบนอกเป็นพื้นที่สีเขียว ในอเมริกาเมืองใหม่เป็นชุมชนที่เชื่อมโยงกับเมืองใหญ่ การพัฒนาอยู่ภายใต้ความร่วมมือกันในการพัฒนา ซึ่งทั้งหมดมีความแตกต่างกัน และมีหลายรูปแบบ แต่ต้องอยู่ภายใต้การวางแผน

ข.มาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดิน

วิกฤติในการอนุรักษ์ที่ดินเกษตรกรรม นักสังเกตุการณ์เชื่อว่าที่ดินเกษตรของอเมริกา ถูกเปลี่ยนไปใช้ประโยชน์ด้านอื่น จึงมีการเรียกร้องให้อนุรักษ์ จากรายงาน National agricultural lands study (NALS) รายงาน ในปี 1981 ว่า ในแต่ละปีได้สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม 3 ล้านเอเคอร์ไปเป็นพื้นที่ที่ไม่ทำเกษตรกรรม หรือที่พังกอาศัย เป็นการสูญเสีย ปีละ 2-3 % ของพื้นที่เกษตรกรรม จึงอาจมองได้ว่าเป็นการต้องการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินเกษตรกรรม โดยมีมาตรการต่างๆ ดังนี้

⁴³ ibid.,pp. 61-65

1.มาตรการลดภาษีทรัพย์สิน (Property tax relief)

เมื่อมีการพัฒนาที่ดินโดยไม่ทำเกษตรกรรม (Non- agricultural development) เกิดในที่ดินเกษตรกรรม เจ้าของที่ดินต้องเสียภาษีเพิ่มมากขึ้น คือ ad vallorem tax อันเป็นมูลค่าตลาด (Market value) ของที่ดิน การทำที่พักอาศัย หรือการค้าในที่ดินเกษตรกรรม จะทำให้เจ้าของที่ดินเกษตรกรรมข้างเคียงต้องการพัฒนาที่ดินไปสู่ด้านอื่นหรือกิ่งก้ำไร ความจริงแล้วมูลค่าทางตลาด ของที่ดินเกษตรกรรมจะต้องสัมพันธ์กับ คุณค่าในการใช้เพื่อเกษตรกรรม (Value for agricultural use) เท่านั้น การนำที่ดินเกษตรกรรมไปใช้ด้านอื่น อาจมีผลกระทบต่อมูลค่าทางตลาดของที่ดินเกษตรกรรม หากไม่มีการลดภาษีที่ดินเกษตรกรรม ให้เจ้าของที่ดินจะต้องจ่ายภาษี ค่าเพื่อจูงใจ ในการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การลดภาษีที่ดินเกษตรกรรม ทำให้เจ้าของที่ดินไม่ขายที่ดินให้แก่ผู้พัฒนาที่ดินด้านอื่น และยังคงทำประโยชน์ต่อไป หลักการภาษีที่ดินเกษตรกรรมของรัฐทั้งหมด ภาษีที่ดินเกษตรกรรมตั้งอยู่บนพื้นฐานของ มูลค่าของการใช้ที่ดินเกษตรกรรม แต่ละรัฐมีกฎหมายภาษีทรัพย์สินที่แตกต่างกัน เป็น 3 แบบ⁴⁴

1.Preferential assessment เป็นการประเมินค่าที่ดินบนพื้นฐาน มูลค่าการใช้ที่ดินเกษตรกรรม การเอาที่ดินเกษตรกรรมไปใช้ด้านอื่นจะต้องถูกเก็บภาษี

2.Deferred taxation คุณค่าในที่ดินเกษตรถูกประยุกต์ แต่ยังคงขึ้นอยู่กับเปลี่ยนแปลงที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่น ต้องจ่ายภาษีเพิ่มที่เรียกว่า rollback taxes บางรัฐอาจเรียกเก็บในรูปเงินเพิ่มได้(Charge)

3.Long term contract เป็นการทำสัญญาระหว่างเจ้าของที่ดินกับรัฐทำสัญญากัน ในการเข้าสู่เขตเกษตรกรรม (Agricultural district)ในระหว่างอายุสัญญามีให้นำที่ดินไปทำประโยชน์อื่น

ใน รัฐ วิสคอนซิน และ มิชิแกน ใช้รูปแบบที่ต่างกันออกไป เจ้าของที่ดินเกษตรเสียภาษีในรูปภาษีรายได้ที่เรียกว่า Circuit breaker รูปแบบที่แตกต่างกันนี้ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่ใช้หลักการภาษีจากมูลค่าทางตลาดของที่ดินที่เป็นธรรม (Fair market value of land) โดยประมาณ 1/3 ของรัฐทั้งหมดให้อำนาจในการจัดทำการประเมินภาษี (Assessment program) ที่แตกต่างกัน ในรัฐอิลลินอย รัฐธรรมนูญให้การใช้มาตรการทางภาษีต้องเป็นการคุ้มครองที่เท่าเทียมกัน ที่ดินเกษตรกรรมที่อยู่ในย่านการพัฒนาแบบอื่น อัตราภาษีที่ไม่เท่ากัน โดยจะแบ่งอัตราภาษีเป็น 9 คุณค่า (Value) ในที่ดินเกษตรที่ยังคงความเป็นที่ดินเกษตรกรรมไว้เป็นเวลา 3 ปีคุณค่าในคุณค่าการพัฒนา (Development value)ที่จะเปลี่ยนที่ดินเกษตรกรรมไปเป็นที่ดินอื่น ในอัตราภาษีเดียวกัน บางรัฐจำกัดการลดภาษีเฉพาะบางครอบครัว หรือสหกรณ์ ทำให้เจ้าของที่ดินอาจได้รับผล เมื่อครอบครัวที่ดินเกษตรกรรม ในระหว่างที่ยังทำการเกษตรกรรม รัฐอื่นอาจไม่จำกัด การลดภาษีที่ดินแบบนี้ อาจช่วยให้เกษตรกรที่ดินยังคงรักษาที่ดินเกษตรกรรมไว้เพื่อเป็นการพัฒนาในอนาคต โดยมาตรการนี้ทำให้ผู้ถือที่ดินจะต้องให้เช่าที่ดินแก่เกษตรกรเพื่อทำการเกษตรกรรม อันเป็นการช่วยกระตุ้นการทำประโยชน์ในที่ดิน มิให้ที่ดินต้องถูกทิ้งว่างเปล่า

⁴⁴Donald B.Pedersen and Keith G. Meger , *Agricultural law* (Minisota:West publishing co,1995), pp. 351.

2.มาตรการลดการประเมินภาษีเป็นการพิเศษ (Special assessment relief)

การใช้รูปแบบพิเศษ ของการปรับปรุงในท้องถิ่น (Local improvement) ถูกนำมาใช้ใช้ เขต
 ลุ่มน้ำ (Drange district) พื้นที่น้ำในชนบท (Rural water district)รวมถึงที่ดินเกษตรกรรมที่ตั้งอยู่ใน
 บริเวณที่กำหนดเป็นโครงการต่างๆ และมักใช้กับที่ดินชนบทที่ยื่นเข้ามาในเมือง (Rural urban fringe
) การปรับปรุงมักก่อประโยชน์ แก่ที่ดินเกษตรกรรมบ้าง ที่ดินที่ได้รับผลประโยชน์ ถ้าการปรับปรุงทำ
 ให้เพิ่ม มูลค่า สำหรับที่ดินที่ไม่ได้ใช้เพื่อเกษตรกรรม ในขณะที่ที่ดินเกษตรกรรมต้องการความคุ้มครอง
 ให้พ้นจากการปรับปรุงที่ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์สำหรับการเกษตรกรรม บางรัฐใช้ระบบลดภาษีที่ดิน
 เกษตรกรรมร่วมกับ ลดการประเมินภาษีพิเศษ ประโยชน์คือ ที่ดินนั้นจะไม่ต้องจ่ายภาษีจนกว่าที่ดินนั้น
 จะถูกนำไปใช้ในด้านอื่นที่ไม่ใช่เกษตรกรรม⁴⁵ เพราะเห็นว่าผลประโยชน์ในที่ดินเกษตรกรรมไม่ได้เพิ่ม
 ขึ้นมาจากการปรับปรุงเช่นนั้น

3.มาตรการสิทธิในการทำเกษตรกรรม (Rights to farm statutes)

เมื่อที่ดินถูกเปลี่ยนไปใช้ประโยชน์อื่นที่ไม่ใช่เกษตรกรรม เช่น ที่พักอาศัย ศูนย์การค้า อาจอยู่
 ร่วมกับที่ดินเกษตรกรรม การทำเกษตรกรรมได้รับการคุ้มครองจากหลักบรรเทาความรำคาญ (Nuisance
)ในเรื่องมลพิษที่ปล่อยออกมา ทั้ง ฝุ่น เสียง กลิ่น สารเคมี อย่างน้อยมี 42 รัฐที่ใช้ระบบนี้ โดยกฎหมายมี
 ความต้องการคุ้มครองการทำเกษตรกรรมจากการก่อเหตุรบกวนและสนับสนุนการปรับปรุงการผลิต
 อาหาร โดยการทำเกษตรกรรมเช่นนั้นไม่ถือเป็นการรบกวนความสงบสุข เมื่อการทำเกษตรกรรมนั้นได้
 กระทำมาก่อน และได้กระทำมาแล้ว 1 ปี ก่อนการพัฒนาในรูปแบบอื่นจะเข้าไป⁴⁶ แนวคิดนี้ตั้งอยู่บน
 พื้นฐานว่า การเกษตรกรรมไม่เป็นการรบกวนความสงบสุข เมื่อทำการเกษตรกรรมในรูปแบบที่ยอมรับ
 และปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองการทำเกษตรกรรมจะไม่เกิด ถ้าได้เกิดขึ้นก่อนการ
 เปลี่ยนแปลงเงื่อนไข กฎหมายนี้นำไปใช้ในรูปแบบกฎหมายท้องถิ่น(Local ordinances) ที่คุ้มครอง
 การเกษตรกรรมไม่ให้เป็นการรบกวน แต่ไม่คุ้มครองการทำเกษตรกรรมที่เกิดมลพิษทาง น้ำ
 (Steams lakes) หรือการทำให้น้ำไหลไปท่วมที่ดินข้างเคียง

รัฐจอร์เจีย ในคดี Grogia herrin v. Optot (Ga 1981) เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ไม่ได้ทำเกษตร
 กรรมต้องสูญเสียสิทธิ หากระยะเวลาล่วงเลยมากกว่า 1 ปี นับแต่เงื่อนไขถูกเปลี่ยนแปลงและกลายมาเป็น
 การรบกวน (Nuisances) เป็นกฎหมายจำกัดสิทธิ (Statute of limitation) โดยศาลจะพิจารณาว่าการ
 ทำเกษตรกรรมมาก่อนและได้ดำเนินการแล้ว 1 ปีหรือกว่านั้น ก่อนที่ดินข้างเคียงจะเปลี่ยนไป แต่ก็มิบาง

⁴⁵ ibid .,p 355

⁴⁶ ibid.,pp 356-359

ศาลที่ให้สิทธิที่จะรบกวนต่อไป (Rights to continue nuisances) โดยวางข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่ว่า หากดำเนินการต่อไปอย่างเปิดเผยและต่อเนื่องเป็นเวลา 20 ปี

ความหมายของเปลี่ยนแปลงเงื่อนไข (Change conditions) กฎหมายไม่ได้กล่าวไว้ ซึ่งจะทำให้ สิทธิในการทำเกษตรกรรม (Rights to the farm) เกิดขึ้นเมื่อใด เมื่อที่ดินบางแห่งถูกพัฒนา สิทธิเริ่มเกิดเมื่อใด ในกรณีจะพัฒนาที่ดินเป็นที่พักอาศัย จะเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงดังนี้ การเปลี่ยนการกำหนดเขตที่ดิน (Zoning) จากที่ดินเกษตรกรรมไปเป็นที่พักอาศัย โดยการแก้ไขแผนที่ ทำให้มีการกำหนดเขตที่ดินใหม่ (Rezoning) มีการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้าง การเริ่มก่อสร้าง การครอบครองบ้านที่เช่าหรือซื้อ สิ่งเหล่านี้ก่อผลให้เจ้าของที่ดินเกษตรกรรมอาจร้องขอต่อศาลขอสิทธิทำฟาร์มได้ หากได้ทำการเกษตรกรรมมาก่อนแล้ว 1 ปี

กฎหมายสิทธิในการทำเกษตรกรรม (Rights to the farm statutes) อาจจำกัดการขยายการทำเกษตรกรรม โดยจำกัดที่ขนาดพื้นที่ดั้งเดิม (Original size)และลักษณะการทำเกษตร (characteristics) อันตรงกันข้ามกับกฎหมายในบางรัฐ เช่น รัฐอิลลินอยส์ที่กฎหมายสิทธิในการทำเกษตรกรรม ให้ "ผลทางกฎหมายนี้จะไม่บังคับกับการทำเกษตรกรรมที่ เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของการทำเกษตรกรรม (Materially changes its character of operation)และการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูก (Materially increase the size of physical plant)จุดมุ่งหมายคือ เพื่อสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ และความประหยัดในการผลิต สิทธิในการทำเกษตรกรรม กลุ่มครอบครัว การเกษตรกรรม หรือ การบริหารงานเกษตรกรรม (Farming operation) เท่านั้น ไม่ให้ความคุ้มครองส่วนที่อยู่ในดุลพินิจของศาล

4.มาตรการกำหนดเขตเกษตรกรรม (Agricultural zoning)

เป็นการใช้อำนาจเพื่อความสงบเรียบร้อยออกกฎควบคุมการใช้ที่ดินของเอกชน รูปแบบการบังคับใช้ที่ดินในรูปแบบต่างๆขึ้นกับหน่วยงานท้องถิ่นกับรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ตราออกมา⁴⁷ แต่หลักคือกฎหมายทำประโยชน์ในที่ดิน (Land Use Regulation) ที่ตราออกมาจะต้องมีเหตุผล (reasonable) ที่จะช่วยส่งเสริม การสาธารณสุข ความปลอดภัย สวัสดิภาพของชุมชน (General welfare) ศาลให้ขอบเขตของ สวัสดิภาพของชุมชน ว่าเป็นความแตกต่างในการใช้พื้นที่ดินของ เมือง (Town) ไปสู่ เขต (District) ที่เขตจะต้องมีป่าไม้ เพื่อป้องกันพื้นที่โล่งและการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การกำหนดเขต (Zoning) เป็นสิ่งที่จำเป็นในการกำหนดแผนการใช้ที่ดิน ในนคร (City) เมือง (Country) อำเภอ (Township) เป็นประเพณีว่า การวางแผนจะต้องถูกประกาศอยู่ในกฎหมายกำหนดเขต (Zoning ordinance) และในแผนที่ (Map) แต่ในปัจจุบัน แผนการใช้ที่ดิน (Land use plan)อาจทำเป็น กฎหมายมลรัฐ (State law) โดยให้อำนาจ เขตจัดทำได้ โดยแผนแม่บท (Master plan)

⁴⁷ ibid.,p 360

จะต้องมีการกำหนดเป้าหมายระยะยาวของการจัดการใช้ที่ดิน โดยจัดทำเป็นกฎหมายในเรื่องการตรวจอนุมัติแผน กฎหมายกำหนดเขต และการบังคับใช้อื่นๆ ในขณะที่กฎหมายระดับรองลงมาเช่น หน่วยที่วางแผน (Planned Unit) กฎหมายการพัฒนาที่ดิน (Development Regulation) แผนที่ทางการ (Official map) กฎหมายก่อสร้าง (Building Code) จะเป็นสิ่งที่ช่วยศาลในการพิจารณาว่า การออกกฎควบคุมการใช้ที่ดินมีความชอบธรรมหรือไม่

การกำหนดเขตเป็นกระบวนการทางกฎหมาย และอาจปรับปรุงแก้ไขโดยรัฐบาลท้องถิ่นได้ การกำหนดเขตอาจแบ่งเขตของการใช้ที่ดินออกเป็น⁴⁸ เขต A1 ใช้เพื่อเกษตรกรรม (Agricultural use) เขต A2 ใช้เพื่อเป็นที่พักเพื่อเกษตรกรรมและชนบท (Agricultural and rural residential use) เขต R1 ใช้พักอาศัยครอบครัวเดี่ยว (Single family resident) เขต R2 ใช้พักอาศัยครอบครัวขยาย (Single family and duplex residences) เขต M ใช้เพื่ออพาร์ทเมนต์และหลายครอบครัว (Multi family and apartment uses) เขต C ใช้เพื่อการค้า (Commercial uses) เขต I ใช้เพื่ออุตสาหกรรม (Industrial uses) ซึ่งกฎหมายจะระบุถึงใบอนุญาตในการใช้ประเภทต่างๆไว้ หรือใบอนุญาตใช้ที่ดินในแบบมีเงื่อนไข อาจมีการแก้ไขในแผนที่กำหนดเขต (Zoning map) อาจมีการปรับปรุงโดยรัฐบาลท้องถิ่น ในแผนที่จะแบ่งที่ดินที่ถูกปกครองออกเป็น เขตและบอกถึงการกำหนดเขตที่ดินในเขตนั้น เมื่อก่อนรัฐไม่มีความจำเป็นที่ต้องกระทำหรือถูกกดดันจากสถานะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง

เจ้าของที่ดินอาจกดดันให้แก้ไขแผนที่ได้ หรือให้เพิ่มประเภทใบอนุญาตการใช้ที่ดินในเขต A1 ได้ การแก้ไขในแผนที่อาจเรียกว่า เป็นการกำหนดเขตใหม่ (Rezoning) การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากประเภท A1 ไปเป็นประเภทอื่น ถ้าการกำหนดเขตหรือการกำหนดเขตใหม่ต้องจัดทำเป็นกฎหมาย โดยออกเป็น แผนแม่บท การจัดทำแผนที่ หรือการแก้ไขใดๆก็ต้องใช้กระบวนการเดียวกับการจัดทำแผนที่ รัฐบาลท้องถิ่น อาจอนุญาตให้เจ้าของที่ดินและการใช้ที่ดินบางอย่างนอกเขตได้ อำนาจในการกำหนดเขต ไม่ได้มาจาก กฎหมายกำหนดเขตทั้งหมด อาจให้มีการใช้ประโยชน์ใหม่ (New use) ได้ หากที่ดินเป็นที่ดินเก่าแก่ ที่อาจมีปัญหาจากขนาดของที่ดิน รูปร่างของที่ดิน ไม่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ทางการเกษตร แต่ปัญหาการอนุญาตเช่นนี้ อาจเป็นผลมาจากเรื่องทางรัฐศาสตร์ หรือความกดดันในทางเศรษฐกิจในการต้องการพัฒนาเพื่อตอบสนองเจ้าของที่ดินที่มีปัญหาทางการเงิน ศาลจึงต้องให้เหตุผลที่ชัดเจนในการอนุญาต

การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์พิเศษ (Special use permits) อาจหมายถึง การอนุญาตทำประโยชน์แบบมีเงื่อนไข (Condition use permits) หรือการยกเว้นจากการกำหนดเขต (Zoning exceptions) ที่ให้เจ้าของที่ดินใช้ประโยชน์ได้ตามบัญชีที่ระบุไว้เป็นพิเศษตามกฎหมาย ซึ่งในกระบวนการนี้เจ้าของที่ดินจะต้องแสดงให้เห็นว่า การไม่ใช้ที่ดินตามปกติ จะไม่มีผลกระทบต่อสาธารณสุข

⁴⁸ ibid.,p 361

(Public health) ความปลอดภัย (Safety) และสวัสดิภาพทั่วไป (General welfare) เช่น การอนุญาตให้ทำเหมืองหิน

การกำหนดเขตอาจเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญใน 2 ลักษณะ

1.เจ้าของที่ดินอาจโต้แย้งว่า กฎหมายกำหนดเขตไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะหลักประกันในรัฐธรรมนูญที่ให้หลักประกัน ด้วยกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย (Due Process of Law) เช่น ในโครงการกำหนดเขตชนบท (Rural zone program) ในรัฐเพนซิลวาเนีย อนุญาตให้ตั้งบ้านพักอาศัยได้ไม่เกิน 5 ครอบครัวนที่ดินเกษตรกรรม เพื่อป้องกันขนาดที่ดิน และศาลเห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบการกำหนดเขตกับโอกาสในการพัฒนาที่น้อยกว่า ไม่มีเหตุผลที่จะกำหนดเพียง 5 ครอบครั แต่เมื่อใช้ การวิเคราะห์กระบวนการทางกฎหมาย (Due Process Analysis) กับกฎหมาย ศาลอาจยึดหยุ่นโดยกำหนดอัตราการเลื่อนขึ้นลงของจำนวนบ้านพักอาศัยที่อนุญาตในที่ดินเกษตรกรรมคือ⁴⁹บ้านพัก 1 ครอบครัต่อขนาดพื้นที่ 0-5 เอเคอร์ หรือ บ้านพัก 2 ครอบครัต่อขนาดพื้นที่ 5-15 เอเคอร์ อัตราการเลื่อนขึ้นลงมีความสัมพันธ์กับการบัญญัติกฎหมาย และสัมพันธ์กับ ผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นอัตรานี้ จึงเป็นระบบที่ชอบแล้ว ที่สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะ (Public interest) กับ สิทธิเอกชนที่เสียไป(Private loss)

2.การจ่ายค่าชดเชยในกรณีนำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่ศาลพบกับข้อเท็จจริงกับข้อเรียกร้องของที่ดินที่ไม่ได้ทำเกษตรกรรม ว่ากฎหมายบังคับให้ การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์พิเศษ ต้องคุ้มครองสิทธิอย่างเท่ากัน กฎหมายแบ่งการใช้เป็น 2 ลักษณะ ในการพัฒนาในที่ดินชนบท (Rural land)

1.ในที่ดินที่ใช้ทำเกษตรกรรม เจ้าของที่ดินสามารถสร้างบ้านพักหลังที่สองได้โดยไม่ต้องขออนุญาตเป็นพิเศษ

2. เจ้าของที่ดินในชนบทที่ไม่ถูกบังคับทำเกษตรกรรมต้อง ขออนุญาตการใช้ประโยชน์พิเศษก่อนก่อสร้างบ้าน

การใช้ บททดสอบเหตุผลพื้นฐาน(Rational basis test) ของศาลพบว่า มีเหตุผลในการอนุญาตให้ ธุรกิจการเกษตร (Farm Business) ในการสร้างที่พักอาศัย อาจสร้างให้ครอบครัวหรือผู้รับจ้างการใช้อำนาจความสงบเรียบร้อย ในการหยุดการพัฒนาอื่นในที่ดินเกษตรกรรมหรือที่ดินที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อม มีหลักเมื่อไม่มีเรื่องสิ่งแวดล้อม ทรัพย์สินนั้นอาจถูกจำกัด โดยไม่มีการใช้ทางเศรษฐกิจใดที่ถูกบังคับโดยรัฐธรรมนูญ หากเจ้าของที่ดินมีเหตุผลในการลงทุน และเกิดขึ้นก่อนกฎหมายถูกแก้ไข

⁴⁹ คดี hopewell township bd. Of supervisors V. golla (pa. Cmwith 1982)

6.มาตรการกำหนดตำบลเกษตรกรรม (Agricultural District)⁵⁰

การป้องกันการเปลี่ยนแปลงในที่ดินเกษตรกรรม มักมีการใช้หลายกระบวนการที่ผสมผสานกัน ในรัฐมินนิโซตาใช้ กฎหมายตำบลเกษตรกรรม (Agricultural District Statutes) ในรัฐเพนซิลวาเนียใช้กฎหมายความมั่นคงในพื้นที่เกษตรกรรม (Agricultural Security Area) โดยกฎหมายจะเสนอให้เจ้าของที่ดินต้องทำสัญญากับรัฐว่าจะคงใช้ที่ดินเกษตรกรรมเป็นเวลากี่ปี หรือจนกว่าจะได้รับอนุญาตให้เพิกถอน สัญญานี้มีผลตกทอดไปถึงทายาทด้วย รัฐมักเสนอผลประโยชน์เพื่อให้เอกชนเข้าร่วม ซึ่งกฎหมายจะกำหนดให้เข้าทำประโยชน์และมีหน้าที่บางประการด้วย ที่อาจแตกต่างกันไป ผลประโยชน์ที่เสนอคือ การช่วยคุ้มครองจากการนำที่ดินไปใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือ ช่วยคุ้มครองจาก กฎที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรม(Local anti agricultural ordinances) แต่ในรัฐโอไฮโอใช้สิทธิในการทำเกษตร (Right to the farm) แต่ไม่ใช่ การลดภาษีที่ดิน (Relief real estate tax) ด้วยผลกฎหมาย ไม่ใช่ที่ดินเกษตรกรรมจะต้องเข้าร่วมทั้งหมด บางส่วนถึงจะเหมาะสมเพราะจะส่งผลถึงประสิทธิภาพในการบริหารงานที่ดิน หรือ ที่ดินขนาดเล็กก็ไม่ได้เป็นเป้าหมายในการคุ้มครอง ในบางรัฐ การกำหนดเขตที่ดินอื่นที่ไม่ใช่เขตเกษตรกรรมเหมาะสมกว่า

ภายใต้กฎหมายที่ดินที่เข้าร่วมในโครงการได้รับการคุ้มครองให้พ้นจากนำที่ดินไปใช้ด้านอื่น ก่อนที่โครงการจะเริ่ม ที่ดินอาจถูกนำไปใช้ประโยชน์สาธารณะอื่นได้ กฎหมายนี้ห้าม รัฐบาลท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมายในการจำกัดการใช้ที่ดินเกษตรกรรมอย่างไม่เหมาะสม เช่น การใช้สร้างที่พักอาศัยในที่ดินเกษตรกรรม กฎหมายจำกัดว่า การบริหารจัดการที่ดิน

ภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมายนี้ นอกจากใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมแล้วยังรวมถึงการอนุรักษ์ดินและน้ำอีกด้วย ระยะเวลาในการตกลงในการเข้าร่วมโครงการมีความแตกต่างกันออกไป รัฐโอไฮโอกำหนดไว้ 5 ปี หากพินกำหนดเจ้าของที่ดินมีความอิสระที่จะขายหรือพัฒนาที่ดินไปในด้านอื่นได้ ในรัฐมินนิโซตาและรัฐแคลิฟอร์เนีย การถอนที่ดินออกจากโครงการขึ้นอยู่กับการทำหนังสือจากเจ้าของที่ดิน แต่ห้ามถอนก่อน 8 ปี ในรัฐแคลิฟอร์เนีย ใช้เวลา 10 ปี การยกเลิกการเข้าร่วมด้วยเหตุฉุกเฉินใช้ได้ เฉพาะ กรณีเหตุฉุกเฉินจากสาธารณะเท่านั้น

7.มาตรการสิทธิในการพัฒนา (Severing of Development Right)

เกิดจากความอ่อนแอในการอนุรักษ์ที่ดินเกษตรกรรม จึงต้องหามาตรการอื่นที่เป็นการคุ้มครองในระยะยาว โดยจ่ายเงินชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินที่โอน (Transfer development right) ให้หรืออนุรักษ์ที่ดินเพื่อสภรณ์ที่ไม่หวังกำไรหรือเพื่อสาธารณะประโยชน์อื่น ทั้งเจ้าของที่ดิน หรือผู้ถือครองที่ดินสามารถเข้าร่วมได้ ซึ่งมาตรการนี้ประกอบด้วย⁵¹

⁵⁰ ibid.,pp.369-372

7.1. การซื้อสิทธิในการพัฒนา (purchase of development rights) (PDR.)

เมื่อกระแสการพัฒนาที่ดินรุนแรง รัฐหรือท้องถิ่นอาจขายสิทธิในการพัฒนาที่ดินได้ หัวใจสำคัญอยู่ที่การเจรจาในการจ่ายเงินสำหรับสิทธิในการพัฒนา ผู้ซื้อห้ามซื้อที่ดินไปเพื่อทำการอื่นนอกจากเกษตรกรรม ในปี 1985 รัฐแมสซาชูเซตส์ได้ออกกฎหมายให้ สิทธิในการบอกรับหรือปฏิเสธ (Right of first refusal) ในการขายที่ดินได้ แต่ในรัฐคอนเนตทิคัต ให้อำนาจรัฐในการซื้อที่ดินและนำมาขายใหม่ได้ ปัญหาในการต่อต้านอยู่ที่ รัฐไม่สามารถพิจารณาปรับปรุงการจ่ายเงินจากกองทุนได้ หากรัฐจ่ายเงินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

7.2. การซื้อเพื่ออนุรักษ์ที่ดินเกษตรกรรม (Purchase of Agricultural Conservation Easement) (PACE) ถูกใช้แทนที่ PDR. แนวคิด PACE .ถูกใช้ใน 8 รัฐ ในรัฐเคนตักกี ในปี 1994 PACE กฎหมายให้ตั้งคณะกรรมการในการควบคุมและปฏิบัติตามโครงการ ในขณะที่ส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดโดยกฎหมายให้แยกและทำแผนที่เกษตรกรรม (Map agricultural land) ที่ดินที่จะถูกซื้อขายส่วนใหญ่เป็นที่ดินขนาดเล็กโดยเฉลี่ยคือ 155 เอเคอร์

7.3. การโอนสิทธิในการพัฒนา (Transfer of Development Right) (TDR) TDR มีเป้าหมายเหมือนกับ PDR และPACE เพียงแต่ไม่ต้องมีการจ่ายเงิน TDR มีเป้าหมายอยู่ที่พื้นที่ในเมือง (Urban) แต่อาจใช้ควบคุมและบังคับการพัฒนาในพื้นที่ชนบทได้ การจัดทำ TDR มีหลายขั้นตอนในแผนแม่บท (Comprehensive plan)ก็มีการแบ่งประเภทที่ดิน เป็นที่ดินที่ส่ง (Granting areas)กับพื้นที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรกรรมเป็นพื้นที่รับ (Receiving areas)เช่นพื้นที่ต่ำ เฉพาะพื้นที่ทำการเกษตรกรรมได้เท่านั้นที่จะมีการพัฒนา จะนำไปใช้ด้านอื่นๆไม่ได้ แต่อาจโอนไปให้เป็น พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรกรรม(Receiving areas) ได้ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อนุญาตให้พัฒนาได้ในระดับกลางๆ ถ้าเจ้าของที่ดินเจรจาขาย TDRจาก เจ้าของที่ดินในพื้นที่ส่ง (Granting areas) ต้องใช้เงินส่วนตัว อาจถูกสนับสนุนจ่ายค่าชดเชยให้ชาวนาซึ่งที่ดินถูกจำกัดให้ใช้เพื่อการเกษตรกรรมภายใต้โครงการนี้ในรัฐแมริแลนด์ TDR ใช้กับการเก็บพื้นที่โล่งเท่านั้น แต่ที่ดินเกษตรกรรมถูกดำเนินการมีปัญหา หากที่จะทำให้มีประสิทธิภาพได้เต็มที่ เพราะ TDR การจ่ายเงินชดเชยไม่มีจำนวนที่แน่นอน ทำให้มีการประสานงานเพื่อแก้ไขกฎหมาย และ ศาลจะมองที่สิทธิในทรัพย์สิน เช่น สิทธิในการพัฒนา (Development right)มากกว่าคุณ กรรมสิทธิ์

ผลกระทบจากโครงการของรัฐ⁵² ศาลเห็นว่ามาตรการกำหนดเขตชนบท (Rural zoning) และลดภาษี (Tax relief) ไม่ได้นำมาซึ่งการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่สำคัญ ดังนั้นต้องมีการปรับปรุง PDR PDR. เพียงแต่ช่วยชาวนาผู้ที่ต้องการทำเกษตรกรรมต่อไปให้ได้ทำต่อไปเท่านั้น ไม่เป็นทางเลือกในการพัฒนาที่สำคัญ เขตเกษตรกรรม(Agricultural District) และกฎหมายเกี่ยวกับพื้นที่มั่นคง

⁵¹ ibid., pp. 373-377.

⁵² ibid.,pp.378-380

(Security Areas) ช่วยกันเจ้าของที่ดินเกษตรกรรมออกจากกระแสการพัฒนาที่ดินเป็นเวลาหลายปี บ่งชี้ถึง การคุ้มครองที่ดินเกษตรกรรมมีความสำคัญเพียงต่อระบบนิเวศน์ท้องถิ่นเท่านั้น ในระดับรัฐ จึงมีการตรากฎหมายนโยบายคุ้มครองที่ดินเกษตรกรรม (Farmland Protection Policy Act 1981) (FPPA)

การทอดทิ้งที่ดิน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ระหว่างเอกชนต่อเอกชน แต่อาจแสดงให้เห็นว่าการทอดทิ้งที่ดินมีผลถึงสิทธิในที่ดินด้วยที่ดินอาจถูกยกเลิกการเป็นเจ้าของที่ดินได้ ถ้าเจ้าของที่ดินตั้งใจที่จะสละที่ดินหรือละทิ้งที่ดิน สิ่งที่จะบ่งชี้ได้คือความประสงค์ของเจ้าของที่ดิน จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบคือ เจ้าของที่ดินมีความตั้งใจในการทอดทิ้งที่ดิน⁵³ ประกอบกับระยะเวลาด้วย โดยพิจารณาถึงข้อเท็จจริง โดยรวมถึงการไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน(Nonuse of the easement)และรวมถึงการกระทำอื่นๆด้วย การแสดงออกถึงความตั้งใจในการทอดทิ้ง (Abandon)จะไม่เป็นผลจนกว่าจะได้แสดงออกมา และศาลมีความเห็นเป็นหลักเกณฑ์ว่า การทอดทิ้งโดยมีความตั้งใจในการตัดสินใจเมื่อพิจารณาจากสภาพแวดล้อม แต่เป็นข้อเท็จจริงมิใช่กฎหมาย การพิสูจน์จะต้องชัดเจนที่จะบ่งชี้ว่าเป็นความตั้งใจของเจ้าของที่ดินที่จะทอดทิ้งที่ดินนั้น การไม่ใช้ประโยชน์จากการกระทำ ระยะเวลาที่ยาวนานขึ้น ไม่เพียงพอที่จะบ่งชี้ว่าทอดทิ้งการทอดทิ้งอยู่บนสมมุติฐานว่า เจ้าของสิทธิอาจกระทำหรืออนุญาตให้กระทำบางอย่างที่ขัดกับความพอใจในอนาคต หรือมีการกระทำบางอย่างที่แสดงให้เห็นเป็นว่า มีความตั้งใจทอดทิ้งอย่างถาวร การตัดสินใจถึงความตั้งใจในการทอดทิ้งที่ดิน(Intention to abandon)

การทอดทิ้งต้องอาศัยเจตนาไม่ว่าจะชัดแจ้งหรือปริยาย เช่น ในคดี Flanagan v. San marcos silk co. 106 CAL. app 2d 235 p.2d 107 (1951)⁵⁴ การกระทำของผู้ไม่ใช้ประโยชน์จะต้องมีลักษณะที่สำคัญ คือจะต้องมีการตัดสินใจ (Decisive) และข้อพิสูจน์ (Conclusive) ที่ชัดเจนที่จะบ่งชี้ว่าได้ทอดทิ้งการทำประโยชน์ในที่ดินจะดูที่การไม่ทำประโยชน์อย่างเดียวนั้นได้ แต่การที่ไม่ได้ทำประโยชน์เป็นเวลานาน ก็เป็นพยานหลักฐานที่บ่งชี้ถึงเจตนาในการทอดทิ้ง ซึ่งเจตนาอันเกิดจากการกระทำ เป็นข้อเท็จจริงที่จะถูกพิจารณาโดยศาลในการพิจารณาทั้งตัวบุคคลและเหตุการณ์แวดล้อม และพยานหลักฐานนั้นต้องบ่งชี้ว่าการกระทำเช่นนั้น มีเหตุผลเพียงพอการไม่ทำประโยชน์โดยสำคัญผิดไม่ทำให้สิ้นสิทธิในที่ดิน การทอดทิ้งต้องหยุดใช้ประโยชน์และมีเหตุแวดล้อมที่ชัดเจนประกอบ เช่น ในคดี Lindsey v. Clark supreme court of appeals of Virginia 1952 139 va. 522 69 s.e. 2d 342⁵⁵ ศาสตราจารย์ Donahuaให้ข้อสังเกตว่า ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ไม่อนุญาตให้เจ้าของที่ดินสูญเสียที่ดินไป ไม่ว่าจะเป็นการครอบครองปรปักษ์หรือทอดทิ้ง⁵⁶

⁵³ George J. Siedel and Janis K.oheeZem, Real estate law:4th ed,p 113.

⁵⁴ Curtis J. Berger , Land ownership and use :3rd ed (Boston :Little'Brown and company ,1983),pp.549-552.

⁵⁵ Chartes Donahua ,Property "introduction to the concept and institution" ,pp 1022-1025.

⁵⁶ ibid.,pp.1098-1099

จากการศึกษาการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของสหรัฐอเมริกา พบว่า เน้นที่ควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินโดยตรง โดยมีมาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินเป็นตัวสนับสนุน ไม่เน้นที่มาตรการภาษี ซึ่งแตกต่างจากอังกฤษ อาจเป็นผลมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ที่ไม่รับอิทธิพลจากยุคศักดินา ทำให้มีหลักแนวคิดที่ดินเพื่อ สวัสดิภาพของสังคม (Social Welfare) เป็นหลัก ประกอบกับลักษณะภูมิประเทศที่มีพื้นที่กว้างใหญ่ประชากรไม่หนาแน่นไม่มีปัญหาขาดแคลนที่ดิน จึงเน้นส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นหลัก โดยมีกรอบการควบคุมการใช้ที่ดินอยู่รอบนอกประกอบด้วย

การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินในระดับชาติใช้ระบบกำหนดเขต (Zoning) ในเมือง ควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินที่อาจมีรูปแบบการกำหนดเขตแตกต่างกันเช่น Spot zoning, Floating zone ,Cluster zone ,Exclusive zone, Cumulative zone และมี การอนุญาตพิเศษ (Special development permit) สำหรับการใช้ที่ดินเฉพาะ และมาตรการวางแผนการใช้ที่ดิน (Land use planing) ที่มีการจัดทำ แผนหลัก (Master plan) และแผนท้องถิ่น (Local plan) เช่นเดียวกับในอังกฤษที่ให้อำนาจในแต่ละรัฐแตกต่างกันออกไปโดยเน้นที่ท้องถิ่นควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินโดยปรับให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและในชุมชนใหม่ ได้มีแผนการใช้ที่ดินของชาติ (National land use plan) ควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินในชนบทและการพัฒนาชุมชนใหม่

เนื่องจากมีปริมาณพื้นที่มากสหรัฐอเมริกาจึงมีมาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินที่มาก โดยเน้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ได้รับสิทธิพิเศษทางกฎหมายและภาษีมาเป็นมาตรการจูงใจใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น การลดภาษีที่ดิน (Property tax relief) ลดการประเมินภาษีในที่ดินเกษตรกรรม (Special assessment relief) การกำหนดเขตเกษตรกรรม (Agricultural zoning) ที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินได้แตกต่างไปจากที่กำหนด ในรูป การยกเว้นพิเศษ (Special exception) การใช้ประโยชน์ที่ดินพิเศษ (Special use) การอนุญาตแบบเงื่อนไข (Condition use permit) ตำบลเกษตรกรรม (Agricultural district) ที่ทำสัญญากับรัฐในการทำประโยชน์ในที่ดินในระยะเวลาที่กำหนดโดยได้ผลตอบแทนในรูปแบบอื่นๆ และสิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดิน การซื้อสิทธิการพัฒนาที่ดิน (PDR.) การโอนสิทธิการพัฒนาที่ดิน (TDR.) ซึ่งทั้งหมดเป็นการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินโดยมีผลประโยชน์ที่จะได้รับเป็นสิ่งจูงใจในการทำประโยชน์ ซึ่งอาจมองว่ารัฐเน้นการส่งเสริมมากกว่าการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินอย่างอังกฤษ

3.1.3 การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินญี่ปุ่น

3.1.3.1 แนวสัททิตที่ดินและ ลักษณะกรรมสัททิต

แนวความคิดเรื่องสัททิต ⁵⁷ (Concept of Real Right) ในส่วนที่สองของประมวลกฎหมายแพ่ง เป็นเรื่องเกี่ยวกับสัททิต (Real Right) ที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (German BGB.) แต่ก็แตกต่างกันไปจาก Sachenrecht (Law of Property) ของเยอรมัน สัททิต(real right) เป็นสัททิตของบุคคลที่มีอยู่เหนือสัททิตสิน(Thing) ซึ่งแยกออกจาก สัททิตในมูลหนี้ 2 ประการ

สัททิต เป็นสัททิตที่ใ้บุคคลสามารถควบคุม (Control of) ใ้ (Use) และแสวงหาผลประโยชน์ (Make profits) แต่สัททิตในมูลหนี้เป็นเรื่องความสัมพันธ์ที่มีต่อผู้อื่นที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการ สัททิต สามารถใ้ยันกับบุคคลภายนอกได้ แต่สัททิตในมูลหนี้เป็นเรื่องสองฝ่ายเท่านั้น ผู้ถือ สัททิต มีสัททิตเรียกร้องใ้บุคคลผู้ละเมิดหยุดการกระทำได้ ในขณะที่สัททิตในมูลหนี้เป็นความสัมพันธ์สองฝ่ายไม่อาจเรียกร้องใ้บุคคลภายนอกหยุดการกระทำละเมิดได้ ถ้าในสัททิตสิน เกี่ยวกับ สัททิต กับสัททิตในมูลหนี้ ผู้ถือ สัททิต เป็นผู้มีสัททิตดีกว่า

ในบททั่วไปของประมวลกฎหมายแพ่ง ใ้นิยาม สัททิต ใ้ในมาตรา 85 ว่า เป็น สิ่งที่มีตัวตน (Corporeal thing) และแบ่งสัททิตสินออกเป็น สัททิตสินที่เคลื่อนย้ายไม่ได้ และ สัททิตสินที่เคลื่อนย้ายได้ ซึ่งบางครั้งอาจแตกต่างจากสังหาริมสัททิต (Real Property) และสังหาริมสัททิตส่วนบุคคล (Personal Property)

ในมาตรา 86 วรรคหนึ่งสัททิตที่เคลื่อนย้ายไม่ได้ ได้แก่ ที่ดิน (Land) และสัททิตที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน เช่น บ้าน สิ่งปลูกสร้าง แต่บ้านและสิ่งปลูกสร้างถูกแยกออกจากที่ดิน อันเป็นลักษณะพิเศษของกฎหมายญี่ปุ่น ต้นไม้เคยถูกแยกออกจากบ้าน แต่ใน ประมวลแพ่ง ไม่หมายถึงต้นไม้ แต่กฎหมายต้นไม้ (Law on tree) ปี 1909 คือเฉพาะต้นไม้ที่ขึ้นทะเบียน หรือถูกระบุชื่อเจ้าของ จึงถือว่าเป็นสัททิตที่เคลื่อนที่ไม่ได้ มาตรา 86 วรรคสอง สัททิตอื่นนอกจากนั้นเป็นสัททิตที่เคลื่อนที่ได้

สัททิตที่เคลื่อนที่ได้กับสัททิตที่เคลื่อนที่ ไม่ได้มีข้อแตกต่างที่สำคัญคือ สัททิตที่เคลื่อนที่ได้การโอนต้องจดทะเบียน หรือดำเนินการโดยวิธีอื่นใ้สาธารณะชนรับรู้ สัททิตที่เคลื่อนย้ายได้ อาจใ้มาโดยครอบครองโดยสงบ เจตนาเป็นเจ้าของได้ แต่สัททิตเคลื่อนที่ไม่ได้ ไม่อาจทำเช่นนั้นได้ สัททิตบางอย่าง อาจมีเฉพาะสัททิตที่เคลื่อนย้ายไม่ได้เท่านั้น ผู้ที่มีสัททิต อาจจำกัด การรบกวนการครอบครองจากผู้อื่นได้ โดยพัฒนามาจากหลักกฎหมายโรมันคือ reivindicatio และ actio negatoria แล้วถูกปรับปรุงโดยเยอรมัน German gemeinesrecht

⁵⁷ Hiroshi Oda , Japanese law (London: Butterworth, 1992), pp.55-162.

ในปัจจุบัน ประมวลแพ่ง ไม่มีบททั่วไปที่รองรับ ทรัพย์สิน แต่บททั่วไปที่ใกล้เคียงที่สุดคือ บทที่ว่าด้วย การครอบครอง (Possession) ในมาตรา 197-202 โดยในประมวลแพ่ง เข้าใจว่าเป็นการกระทำ ของสิทธิที่แท้จริง อยู่บนพื้นฐานของกรรมสิทธิ์ (Ownership)

ในประมวลกฎหมายแพ่ง แบ่งทรัพย์สิน (Real Right) ออกเป็น 10 ประเภท โดย ใน มาตรา 175 ไม่มี ทรัพย์สิน อื่นนอกจากที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ สิทธิครอบครอง (Right of Possession) เกิดจากการครอบครองที่เป็นผลตามความเป็นจริง แต่เป็นปัญหาเพราะว่า ครอบครองไม่ใช่สิทธิในตนเอง เป็นเพียงการรับรองจากรัฐ ความเป็นเจ้าของหรือ กรรมสิทธิ์ (Ownership) ที่แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ในการใช้ทรัพย์สินอื่นคือ สิทธิในการใช้ที่ดินผู้อื่น ในการสร้างบ้าน ปลูกต้นไม้ มาตรา 265 สิทธิ ในการเพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์ในที่ดินผู้อื่น โดยจ่ายค่าเช่า ตามมาตรา 270 สิทธิในการใช้ที่ดินผู้อื่น เพื่อความสะดวกในการทำงานในที่ดินตน เช่นการผ่าน มาตรา 280 สิทธิทางประเพณี ในชุมชนหรือหมู่บ้าน ในการใช้ป่า ทุ่งนา ทุ่งว่าง สิทธิความมั่นคงแท้

ในเรื่องการจดทะเบียนสิทธิ (Registration) การก่อตั้งและการโอน ทรัพย์สิน เป็นผลเกิดจาก เจตนาทั้งสองฝ่าย มาตรา 176 ในประมวลแพ่ง การโอนการครอบครอง ไม่มีรูปแบบเฉพาะ เป็นการใช้ หลักกฎหมายทรัพย์สินของฝรั่งเศส ตรงกันข้ามกับประมวลแพ่งเยอรมัน ที่ต้องมีการจดทะเบียน เพราะ ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ไม่ได้ ไม่ได้โอนไปเพียงแต่ตกลงกัน ยังต้องจดทะเบียนตาม Grundbuch(Land Register) ด้วย แต่ ที่ดิน บ้าน ต้นไม้ ต้องจดทะเบียนตามกฎหมายจดทะเบียนทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ไม่ได้ (Law on the registration of immovable)ต่อหน่วยงานราชการท้องถิ่น ลักษณะทาง ทะเบียนจะต้องประกอบด้วยรายละเอียด เช่นลักษณะที่ดิน บ้าน สิทธิที่สามารถจดทะเบียนได้ถือว่าเป็น สิทธิที่แท้จริง (real right) การจดทะเบียนมีประโยชน์เพื่อ แสดงการได้มา การเสียไป ในสิทธิที่ชัดเจน และ ช่วยป้องกันการสอดเข้าเกี่ยวข้องของบุคคลภายนอก

กรรมสิทธิ์ (Ownership) ในประมวลแพ่ง ให้การคุ้มครองผู้ครอบครองทรัพย์สิน โดยผู้ครอบครองทรัพย์สินได้รับการสันนิษฐานว่า เป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 188) และ ได้ดอกผลในทรัพย์สินที่ครอบครอง (มาตรา 189 วรรคหนึ่ง) ถ้าการครอบครองถูกละเมิด ก็สามารถให้ ระวัง กำจัด หรือป้องกันการละเมิดได้ (มาตรา 197-200)

ความหมายของกรรมสิทธิ์ ในมาตรา 206 เป็น สิทธิในการใช้สอย (Right to use) สิทธิในการแสวงหาประโยชน์และทำลาย (Make profit from and dispose of a thing) แต่อาจจำกัดได้โดยกฎหมาย (Subject to such limitation as may be imposed by law) ในรัฐธรรมนูญ⁵⁸ มาตรา 29 สิทธิในทรัพย์สินจะละเมิดมิได้ เนื้อหาแห่งสิทธิในทรัพย์สิน ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

⁵⁸ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ , รัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทยฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดย สุดา วิศวุตพิชญ์ (กรุงเทพฯ :โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว ,2541)หน้า. 13.

โดยให้สอดคล้องกับประโยชน์สุขอันร่วมกันของสาธารณะ ทรัพย์สินบุคคล สามารถนำมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ภายใต้การใช้ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพราะว่าสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินภายใต้ नियามทางกฎหมายเป็นไปเพื่อสวัสดิการสังคม (Public welfare) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคสอง และทรัพย์สินเอกชนที่อาจถูกนำไปใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ได้โดยจ่ายค่าตอบแทน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคสาม

กรรมสิทธิ์ในกฎหมายญี่ปุ่น ไม่มีลักษณะเป็น กรรมสิทธิ์สมบูรณ์ (Absolutely)เช่นเดียวกับหลักทรัพย์สินของเยอรมันคือ Eigentum Verpflichtet เป็น กรรมสิทธิ์ต้องประกอบไปด้วยหน้าที่ การจำกัดกรรมสิทธิ์ขึ้นอยู่กับความแตกต่างในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะ กรรมสิทธิ์ในบ้านและที่ดินมีการจำกัดในหลายรูปแบบ ในกฎหมายที่ดินเกษตรกรรม (Law on agricultural land) ใน มาตรา 3 ที่ดินเกษตรกรรมไม่อาจโอน หรือขาย โดยปราศจากการอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ ในกฎหมายผังเมือง (City planning law) มาตรา 1 จำกัดการใช้ที่ดิน เพื่อพัฒนาสุขภาพและการรักษาเมืองไว้ กฎหมายเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Law on acquisition of land for public purpose ในมาตรา 1 ให้ที่ดินเอกชนถูกเวนคืนได้โดยจ่ายค่าตอบแทน การจำกัดกรรมสิทธิ์เพื่อคุ้มครอง ผู้ถือครองที่ดินและบ้าน เช่น กฎหมายเช่าที่ดิน (Law on the lease of land) และ กฎหมายเช่าบ้าน (Law on the lease of house) ที่ศาลมักจะช่วยคุ้มครองที่ดินโดยกล่าวว่า เจ้าของที่ดินใช้สิทธิในทางที่ผิด (Abuse of right)

3.1.3.2 มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน

ก. มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินโดยตรง

มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินของญี่ปุ่นเพื่อความสะอาดอาจพิจารณาตามกฎหมายที่ตราในแต่ละยุคสมัยของระบบการถือครองที่ดิน ซึ่งระบบการถือครองที่ดินอาจเป็นปัจจัยส่งเสริมหรือกีดขวางการพัฒนาที่ดิน จากประวัติศาสตร์ สามารถแบ่งระบบการถือครองที่ดินเป็น 5 ยุค⁵⁹

ยุคที่หนึ่ง ยุคการเกิดขึ้นของกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชน พร้อมกับการทำลายระบบฟิวคัลและการปรับปรุงภาษีที่ดิน ระบบฟิวคัลและระบบการถือครองที่ดินกับการเกิดขึ้นของระบบกรรมสิทธิ์เอกชน อันตรงกับยุคสมัยที่ 3 ของประวัติศาสตร์กฎหมายในยุคโชกุนโตกุกาวา เจ้าของที่ดินจะอยู่เหนือสุดของโครงสร้างโดยมีซามูไร (Samurai) หรือขุนนางในรัฐบาลอยู่รับใช้ ในขณะที่เกษตรกร (Peasants) และพ่อค้า (Chonin) อยู่ต่ำสุดของโครงสร้างสังคม ในยุคนี้เกษตรกรต้องมีพันธะผูกพันกับที่ดินที่เพาะปลูก และรับภาระในภาษีที่ดิน ห้ามการขายที่ดิน และไม่ให้เลือกปลูกพืชได้อย่างเสรี พ่อค้าอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวดของสมาคมพ่อค้า เกษตรกรถูกห้ามไปประกอบอาชีพค้าขาย และห้ามพ่อค้าไปทำ

⁵⁹ Takekazu Ogura, *Agricultural development in modern Japan* (Tokyo : Fuji publishing co ltd ,1967), pp. 119-120.

เกษตรกรรมในหมู่บ้าน ยุคนี้มีมาตรการจำกัดสิทธิในที่ดินและควบคุมการเพาะปลูกเนื่องจากที่ดินทั้งหมดเป็นของเจ้าที่ดิน (Feudal lord) และขุนนาง (Vassal) เกษตรกรถูกอนุญาตให้มีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น (Right of occupancy) และถูกจำกัดสิทธิหลายประการในการทำประโยชน์ในที่ดิน⁶⁰ เช่น ห้ามซื้อ ขายที่ดิน แยกแยกที่ดิน จ้างนอง หรือให้ผู้อื่นใช้ที่ดิน และวิธีการเพาะปลูกอยู่ภายใต้การจำกัดตามลำดับ โดยนโยบายทั่วไปคือให้เกษตรกรมีชีวิตอยู่ได้เท่านั้น (Keeping them just alive and not letting them live) เกษตรกรมีพันธะกับที่ดิน รับภาระในภาษีที่ดินที่หนัก และไม่แน่นอน เกินกว่าจะอยู่ได้ ห้ามหนีออกจากหมู่บ้าน การหนีจากที่ดินถือเป็นอาชญากรรม(Capital crime)ภายใต้เงื่อนไขเหล่านี้ กรรมสิทธิ์ในที่ดินคามที่เข้าใจในปัจจุบันแทบจะไม่มีอยู่เลย จนมาเริ่มในยุคกลางของสมัยโตกาวา

.การทำลายระบบฟิวคัลและเริ่มกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน ในการเริ่มปฏิรูปที่ดินในสมัยเมจิเป็นตัวทำลายการถือครองที่ดินในระบบฟิวคัล เนื่องจากการถือครองที่ดินอย่างต่อเนื่องของเจ้าของที่ดิน การปรับปรุงภาษีที่ดินก่อให้เกิดระบบการคลังแบบใหม่ สำหรับรัฐสมัยใหม่ เจ้าของที่ดินถูกห้ามมิให้บังคับดั่งก่อน ระบบกรรมสิทธิ์แบบเอกชนเริ่มเกิดขึ้น⁶¹ (Private ownership) แม้ว่าในยุคท้ายของโตกาวาจะสามารถมองเห็นได้จากภายใต้การถือครองที่ดินแบบฟิวคัล ในการแบ่งชาวไร่ชาวนาออกเป็นเจ้าของที่ดิน (Landowner) กับผู้ถือครองที่ดิน (Tenant)

ในธันวาคม ปี ค.ศ. 1868 รัฐบาลได้ตรากฎหมาย ให้ทุกที่ดินที่ถูกถือครองโดยชุมชน ต้องถูกแทนที่ภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชาวไร่ชาวนา (Private ownership of farmers)เป็นการเปลี่ยนจากระบบฟิวคัลไปสู่ระบบจักรพรรดิ อันเป็นการจบสิ้นระบบฟิวคัล การแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินของ เจ้าที่ดินและขุนนางเป็นผลมาจากการจ่ายค่าชดเชยของรัฐบาลกลางสมัยเมจิ และก่อตั้งระบบกรรมสิทธิ์เอกชนขึ้น สิทธิที่รัฐบาลได้มา ประมาณ 80% ในปี ค.ศ.1875 มาจากระบบภาษีที่ดินซึ่งในระบบฟิวคัลเดิม เป็นภาระแก่เกษตรกร จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินจะเกิดขึ้นได้ เมื่อมีระบบภาษีที่ดินที่หนักเช่นกัน รัฐบาลภายใต้การแนะนำของ มาซาโยชิ นมาสุคาตา (Masayoshi Nmatsukata) ในต้นปี ค.ศ.1871 ที่ดินเกษตรกรรมทั้งหมดให้สามารถเพาะปลูกพืชชนิดใดก็ได้ขึ้นอยู่กับเจ้าของที่ดิน ในกุมภาพันธ์ ค.ศ.1872 ได้ออกกฎหมายให้ ที่ดินเกษตรกรรมทั้งหมด สามารถซื้อขายหรือเปลี่ยนเจ้าของได้และจัดทำระบบทะเบียนที่ดินขึ้น⁶² (System of land certificate)

⁶⁰ ibid., p.119.

⁶¹ ibid., p.121.

⁶² ibid.,pp.122-123.

ปี ค.ศ.1873 ออกกฎหมายภาษีที่ดิน โดย ภาษีที่ดินตั้งอยู่บนพื้นฐานราคาที่ดิน ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับระดับผลผลิต หรือความเป็นที่ดินเกษตรกรรม และภาษีจ่ายเป็นเงินสดเท่านั้น มิใช่จ่ายเป็นภาษีประเภทอื่น และกำหนดภาษีที่ดินไว้ 3% ของราคาที่ดิน ไม่ขึ้นลงตามผลผลิตที่ผลิตได้ทำให้ระบบสินทรัพย์ของรัฐมีเสถียรภาพ โดยมีความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าที่ดิน (Feudal lord) กับเกษตรกร (Peasant) เปลี่ยนไปเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง เจ้าของที่ดิน (Land lord) กับเกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน (Tenant farmer) แทน

ความสัมพันธ์ระบบภาษีที่ดินและระบบการถือครองที่ดินในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน ผู้เป็นเจ้าของที่ดินได้รับการยืนยันสิทธิในที่ดิน โดยการเสียภาษีที่ดิน และกรรมสิทธิ์ในที่ดินถูกจัดทำให้เป็นหนังสือสำคัญที่ดิน (Land Certificate) หลักการพื้นฐานของการปฏิรูปสามารถสรุปได้คือ การให้เจ้าของที่ดิน มีเสรีภาพบริบูรณ์ (Absolute Freedom) ในการจัดการที่ดิน และมอบกรรมสิทธิ์ให้แก่บุคคลเพียงคนเดียว และที่ดินที่เคยเป็นของเจ้าที่ดิน ในสมัยโตคูกาวา ให้ เจ้าที่ดิน เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่ความสัมพันธ์ระหว่างระบบทะเบียนภาษีที่ดินกับการโอนที่ดินตามความเป็นจริงแม้จำเป็นต้องใช้ แต่ในทางปฏิบัติการโอนก็ไม่ได้ถูกยึดถือ

ในปี ค.ศ.1886 รัฐบาลได้ตรากฎหมายจดทะเบียน (Regriration law) ขึ้นทำให้ไบทะเบียนที่ดินเป็นสิ่งยืนยันกรรมสิทธิ์ที่ดิน และปี ค.ศ.1889 ให้ใช้เกี่ยวข้องกับการเก็บภาษีที่ดินด้วย แต่ระบบภาษีที่ดินก็ไม่ได้ยืนยันถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพราะ ในระบบการถือครองที่ดิน ในสมัย โตคูกาวามีการถือครอง 3 แบบ⁶³ คือ การถือครองทั่วไป (Ordinary tenancy) การถือครองตลอดไปตามจารีต (Customary perpetual tenancy) และการถือครองในที่ดินที่ขายชั่วคราว (Tenancy on mortgaged land)

รัฐบาลในสมัยเมจิอธิบายว่า ผู้ใดชำระภาษี ผู้นั้นเป็นเจ้าของที่ดินไม่ว่าจะทำการเพาะปลูกหรือไม่ เพื่อให้เกิดความมั่นคงในการได้สินทรัพย์ รัฐบาลจึงดูเหมือนจำกัดสิทธิในระบบการถือครองตลอดไปตามจารีต โดยจำกัดระยะเวลาการถือครองให้มีเวลา 20 ปี และรัฐบาลต้องการให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ถือครองที่ดินขายที่ดินเสีย รัฐบาลมีมาตรการบริหารงาน โดยห้ามการถือครองแบบเดิม มีนโยบายในการจำแนกเจ้าของที่ดินเป็น เจ้าของที่ดิน (Privates owned land) หรือเป็นผู้ถือครองที่ดิน (Ordinary tenanted land) ถูกปรับใช้ร่วมกันเป็นผลมาจากการปฏิเสศหรือการทำให้สิทธิของผู้ถือครองที่ดินน้อยลง บางครั้งอาจมีผลเป็นการขับไล่ชาวไร่ชาวนาออกจากที่ดิน เพราะ รัฐบาลได้จำแนกกรรมสิทธิ์ที่ดินออกเป็นที่ดินเอกชน (Private) กับ ที่ดินรัฐ (State) จนกระทั่งมีการปรับปรุงให้เป็นหมู่บ้านเกษตรกรรม ให้ป่าไม้สาธารณะหรือทุ่งหญ้าสาธารณะได้ จากการปฏิรูปในกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐก็รวมถึงแนวคิดกรรมสิทธิ์ใหม่ด้วยทำให้ปิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินและป่าไม้ที่เคยถูกใช้มาเป็นเวลานานลง

⁶³ ibid.,p.123.

ยุคที่สอง ยุคการเกิดขึ้นของเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ ปลายยุคกลางจนถึงที่สุดสมัยเมจิ (Meiji) ระหว่างการบังคับใช้กฎหมายแพ่ง เป็นการเพิ่มการเป็นเจ้าของที่ดินและ การบัญญัติกฎหมายที่ดิน การก่อตั้งระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชนและระบบการทำสัญญาแบบเสรีทำให้เกษตรกรสมัครใจที่จะขายที่ดิน และทำสัญญาเป็นผู้ถือครองที่ดินกับเจ้าของที่ดินรายใหม่ ดังนั้นการก่อตั้งระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน และเสรีภาพในการทำสัญญาจึงเป็นผลก่อให้เกิดการจัดรูปแบบระบบการถือครองที่ดินรูปแบบใหม่ขึ้น⁶⁴

เมื่อความแตกต่างระหว่างราคาข้าวที่เพิ่มขึ้นกับราคาที่ดินที่คงที่ ทำให้เจ้าของที่ดินได้กำไรจากค่าเช่า สถานการณ์เช่นนี้เกิดพร้อมกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจการเงิน การเพิ่มการโอนที่ดิน การปรากฏเจ้าของที่ดินรายใหญ่ การเปลี่ยนแปลงของเมืองค้าขาย พวกทุนนิยมกลายเป็นเจ้าของที่ดิน การถือครองที่ดินแบบเก่าในชุมชนเปลี่ยนแปลงไป ความสัมพันธ์แบบใหม่ระหว่างผู้ถือครองที่ดินกับเจ้าของที่ดินเข้ามาแทนที่ สถานการณ์เช่นนี้ก่อให้เกิดความต้องการสิทธิทางกฎหมายที่ชัดเจน และภาระที่ต้องกระทำในระบบการถือครองที่ดินเกษตรกรรม ความต้องการมาจากสองแหล่งคือ จากเจ้าของที่ดินที่ต้องการให้รัฐช่วยเหลือในด้านความมั่นคง ในการเช่าที่ดิน และจากสถานการณ์ทั่วไป ของญี่ปุ่นที่เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ไปสู่ความเป็นชาติอุตสาหกรรมที่ทันสมัยที่ผ่านออกมา ทางกฎหมายที่ดินและกฎหมายแพ่ง

กฎหมายที่ดิน กฎหมายกำหนดให้ผู้ถือครองที่ดินได้เพียง 20 ปี แต่ไม่มีระยะเวลาขั้นต่ำ และกฎหมายให้เสรีภาพแก่เจ้าของที่ดินที่จะยกเลิกสัญญากับผู้ถือครองที่ดินและจับได้ การยกเว้นและการลดค่าเช่า เมื่อการเพาะปลูกไม่ได้ผล โดยหากผลผลิตที่จะได้เลี้ยงชีพน้อยกว่าค่าเช่า ให้ผู้ถือครองที่ดินแจ้งเพื่อให้ลดค่าเช่าลงให้เหลือเท่ากับที่จะหาเลี้ยงชีพได้ ในสัญญาของผู้ถือครองที่ดิน ผู้ถือครองที่ดินอาจยกเลิกสัญญาได้ ถ้าผลผลิตได้น้อยกว่าค่าเช่าเป็นระยะเวลา 2 ฤดูกาลผลิต แต่เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับค่าเช่าระหว่างเวลายกเลิก สิทธิของผู้ถือครองที่ดิน ที่จะเรียกค่าชดเชยจากเจ้าของที่ดิน สำหรับการจัดการตามความจำเป็น สิทธิของผู้ถือครองที่ดินแบบถือครองตลอดไป กฎหมายให้การคุ้มครองดังเช่นแต่จำกัดไว้ไม่เกิน 50 ปี

ยุคที่สามยุคความแปรปรวนทางอำนาจเศรษฐกิจของเจ้าของที่ดิน และผู้ถือครองที่ดินสมัยไทโช (Taisho) จนถึงยุคต้น โชวะ (Showa) ความแปรปรวนของอำนาจของเจ้าของที่ดิน การพิพาทการถือครองที่ดิน และการจดทะเบียนที่ดิน หลังกฎหมายแพ่งก่อให้เกิดกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมาย พื้นที่ที่ถูกถือครองเพื่อเพาะปลูกเพิ่มขึ้น ทั้งสัมพันธ์กับเกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน จนถึงยุคกลางของสมัยไทโช เมื่อถึงจุดย้อนกลับ โดยเกิดขึ้นพร้อมกันระหว่างการลดลงของราคาข้าวอย่างรุนแรง (ค.ศ.1920-1923) และกระแสพิพาทที่ดินเกษตรกรรม (ค.ศ.1918-1921) ภายใต้วิกฤตเศรษฐกิจของโลก หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ปัญหาที่ดินเกษตรกรรม กลายเป็นปัญหาการเมืองและสังคมที่รุนแรงในยุคนี้ ถ้าระบบ

⁶⁴ ibid.,pp.125-126.

การจดทะเบียนในที่ดินในสมัยเมจิ มีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินจากผู้ถือครองที่ดินในระบบศักดินาไปเป็นกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบเอกชน เมื่อญี่ปุ่นเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรม กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเกษตรกรรม ในสมัยไทโชและยุคต้นสมัยโชวะ ก็เป็นการปฏิรูปการถือครองที่ดิน ภายใต้การเพิ่มขึ้นของเงื่อนไขทางวิกฤติเศรษฐกิจ

ความคิดในการแตกออกของระบบที่ดินในสมัยไทโชมีผลต่อประชากรคนงานในเมืองที่กำลังเติบโตขึ้นจนเป็นชนชั้นของเกษตรกร การเพิ่มแรงต้านด้านการเมืองของชนชั้นกลางและเจ้าของที่ดินพร้อมกับเสียงเรียกร้องให้รัฐยึดที่ดินจากเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ และให้สิทธิในการเพาะปลูกเพื่อปรับปรุงระบบการถือครองที่ดิน และความต้องการเป็นเจ้าของที่ดินมีมากขึ้น⁶⁵ ความขัดแย้งเกิดจากความเติบโตของกำลังผลิตด้านการเกษตร แม้อยู่ภายใต้การจำกัดของเจ้าของที่ดิน กำลังการผลิตเพิ่มขึ้นอย่างคงที่ ตั้งแต่กลางยุคเมจิในช่วงสงครามรัสเซีย ญี่ปุ่น จนถึงสงครามโลกครั้งที่ 1 การค้าขายผลผลิตเกษตรมีความก้าวหน้ามากขึ้น ในขณะที่ผลผลิตข้าวมีมากขึ้น เมื่ออัตราส่วนค่าเช่าต่อผลผลิตลดลงมาก ความขัดแย้งกลายเป็นประเด็นการเมือง ในระหว่างที่ช่วงอำนาจมีการเปลี่ยนแปลงโดยปี ค.ศ.1918 นโยบายของพรรคการเมืองและเสียงของชนชั้นกลางที่เพิ่มขึ้น ความเป็นประชาธิปไตยเพิ่มขึ้น ที่ปัจจุบันเรียกช่วงนี้ว่า ประชาธิปไตยยุค ไทโช (Taisho democracy) ก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้นโยบายการเมืองยืนอยู่ข้างเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินที่ต่อต้านเจ้าของที่ดิน เป็นวิกฤติของเจ้าของที่ดิน ในขณะที่อัตราค่าเช่าเพิ่มขึ้นจนกระทั่งถึงกลางยุคของสมัยโชวะ

การตรากฎหมายที่ดิน ในช่วงเวลานั้นเกิดจาก คณะกรรมการวิจัยระบบถือครองที่ดิน แต่ไม่สำเร็จ แต่ก็ได้ทำให้อำนาจเจ้าของที่ดินมีน้อยลง โดยการเกิดขึ้นของกฎหมายต่างๆคือ กฎหมายถือครองที่ดิน (Tenancy law) กฎหมายสหภาพผู้ถือครองที่ดิน ข้อตกลงในการถือครองที่ดิน การก่อตั้งและดำรงไว้ให้เกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดิน (Establishment and maintenance of owner farmer) มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ ขึ้นอยู่กับปัญหาที่ดินในเศรษฐกิจการเกษตร และสร้างความสับสนในการบังคับใช้ การเพิ่มขึ้นโดยไม่เข้ากับผลผลิตที่เพิ่มขึ้นต่อหน่วยที่ดินก่อให้เกิดแนวโน้มมีการถือครองที่ดิน 2 แบบ ในยุคนี้ คือ ถือครองที่ดินแบบใหญ่มาก และแบบเล็กมาก

1.กฎหมายระงับข้อพิพาทในการถือครองที่ดิน(Tenancy arbitration law)

มาจากคณะกรรมการวิจัยถือครองระบบที่ดิน(Tenancy system research committee) ก่อตั้งโดยรัฐมนตรีเกษตรและการค้า⁶⁶ ในปี ค.ศ. 1920 เพื่อศึกษากฎหมายการถือครองที่ดิน และสหภาพผู้ถือครองที่ดิน รวมถึงข้อพิพาทการถือครองที่ดิน แต่ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินเกษตรกรรมรุนแรงขึ้น จนกรรมการยอมรับปัญหาข้อพิพาท และนำเข้าสู่การประชุมคณะรัฐมนตรี ปี ค.ศ.1923 และผ่านออกมา

⁶⁵ ibid. ,p.128.

⁶⁶ ibid.,p.129.

เป็นกฎหมาย เดิมความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถือครองที่ดินและเจ้าของที่ดินในยุคต้นที่เป็นแบบ พอปก ครอบลูก และข้อพิพาทมักได้รับการช่วยเหลือหรือลดค่าเช่าเมื่อผลผลิตได้ไม่ดี แต่ในยุคต้นของสมัยไต โซ ได้เปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบสัญญาถือครองที่ดิน มากกว่าการช่วยเหลือโดยยกเว้นหรือลดค่าเช่า เพราะกลัวว่าจะเกิดความไม่สงบในสังคมขึ้น และนำไปสู่ความจำเป็นต้องมี องค์กรระงับข้อขัดแย้ง

ข้อดีของกฎหมายมี 3 ประการ คือ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามกฎหมายน้อย ไม่มีใครแพ้ ชนะ ไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกไม่พอใจ ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้สูญเสียโดยหลายองค์กร โ ค ย กระบวนการระงับข้อพิพาทต้องเริ่มจากการไกล่เกลี่ยมากกว่าการยึดว่าเป็นหน้าที่ต้องกระทำ โดยองค์ คณะในการไกล่เกลี่ยมี 3 คน จาก ศาล คณะกรรมการประนีประนอม และเอกชนที่มีคุณสมบัติตาม กำหนด กฎหมาย แต่ไม่ได้กำหนดว่าต้องมาจากเจ้าของที่ดินและเกษตรกรอย่างเท่า ๆ กัน หรือมาจากสหภาพชาวนา แต่ให้อำนาจศาลดำเนินการได้ก่อนคณะกรรมการประนีประนอม เป็นการหยุดการ เคลื่อนไหวของผู้ถือครองที่ดิน ฝ่ายตรงข้ามของเจ้าของที่ดินซึ่งเป็นสหภาพชาวนาญี่ปุ่น กฎหมายนี้จึง เป็นการทำให้สงบมากกว่าแก้ปัญหาแก่ผู้ถือครองที่ดิน⁶⁷ แต่ไม่ได้รับการยอมรับในการนำไปใช้ กฎหมายนี้จึงเป็นชัยชนะของเจ้าของที่ดินในสงครามกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน

2.กฎหมายส่งเสริมให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน

มาตรการส่งเสริมเกษตรกรให้ทำประโยชน์โดยรัฐช่วยเหลือ ตามนโยบายในการสร้างและคงไว้ ซึ่งเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน (Policy for creation and maintainance of owner farmer) นโยบาย เกิดจากปัญหาของทั้งสองฝ่าย ทั้งเจ้าของที่ดินและผู้ถือครองที่ดิน แต่ที่น่าสนใจ คือ นโยบายด้านที่ ต้องการ สร้างสรรเกษตรกร ได้รับการดำเนินการ โดยรัฐบาลในสมัยเมจิ เมื่อเกษตรกรมีแนวโน้มที่ ปฏิเสธ แต่หลังยุคกลางสมัยไตโซ มีแนวโน้มลดลง อันเป็นตัวบ่งชี้ว่านโยบายนี้เห็นชอบด้วยกับผล ประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน

ในปี ค.ศ.1924 สภาวิจัยระบบถือครองที่ดิน เกิดขึ้นแทนที่ คณะกรรมการวิจัยระบบถือครองที่ ดิน ได้จัดทำข้อสังเกตขึ้นชื่อว่า กรอบวัดการสร้างเกษตรกรให้เป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งต่อมาเป็นพระ ราชบัญญัติ⁶⁸ เนื่องมาจากข้อสังเกตของรัฐมนตรีเกษตรและป่าไม้ จึงออกเป็นกฎกระทรวงในปี ค.ศ.1926 สนับสนุนการช่วยเหลือในการสร้างและคงไว้ซึ่งเกษตรกร โดยในพระราชบัญญัติได้กำหนด มาตรการสำคัญ 3 ประการคือ ให้เพิ่มพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกรเป็น 113,000 เฮกตาร์ ใน 25 ปี รัฐบาลอนุมัติเงินช่วยเหลือเกษตรกรในรูปเงินกู้ได้ โดยให้เทศบาล อำเภอ หมู่บ้าน หรือ สหภาพ สหกรณ์อุตสาหกรรม โดยรัฐบาลเองจ่ายเงินช่วยเหลือจำนวน 1.3 % จาก 4.8% ในแต่ละปี และให้ เจ้าของที่ดินมีเสรีภาพในการขายที่ดินหรือไม่ขายที่ดินให้แก่เกษตรกรแต่ นโยบายนี้ไม่ค่อยได้รับความ

⁶⁷ ibid.,p.130.

⁶⁸ ibid,pp.131.

สนใจ ราคาที่ดินที่ขายไป เป็นผลรวมจากค่าเช่าที่ดินที่ผู้ถือครองต้องจ่ายประจำปี ในอัตรา 6.227% ไปด้วย การซื้อที่ดินจึงมีราคาแพง เจ้าของที่ดินเอาเงินจากการขายที่ดินไปลงทุนด้านอื่น ในขณะที่เกษตรเป็นหนี้ค่าที่ดินไปนานกว่า 25 ปี ซึ่งใกล้เคียงกับค่าเช่าที่ต้องจ่ายให้แก่กษัตริย์ในระบบศักดินา ทำให้นโยบายนี้จบลงในปี ค.ศ.1937 เมื่อราคาที่ดินและราคาข้าวตกต่ำ แต่ก็ยกเลิกไม่ได้ เพราะต้องการใช้สนับสนุนพยุगरาคาข้าวและที่ดินไว้

ต่อมากฎหมายการถือครองที่ดิน (Tenancy bill) ถูกร่างขึ้นแต่ไม่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี⁶⁹ ทำให้ผู้ถือครองที่ดินย้อนกลับไปสู่ความสัมพันธ์แบบเดิมในยุคเมจิและยุคโชวะอีก การจำกัดสถานที่ในการพัฒนาเกษตรกรรม การเลี้ยงไหม ทำสวน การค้าทางเกษตร ทำให้มีการพัฒนาที่รวดเร็ว ค่าเช่าจ่ายเป็นเงินสดเพิ่มขึ้น การเปลี่ยนแปลงระบบการถือครอง ที่ได้รับการสนับสนุนจากกฎหมายแพ่งและประเพณี ทำให้ความสัมพันธ์ขึ้นกับกฎหมายแพ่งและประเพณี ประเพณีคือ ผู้ถือครองที่ดินเป็นผู้อยู่ในบังคับบัญชาของเจ้าของที่ดิน เป็นการสร้างความมั่นคง ระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้ถือครอง ในสิทธิที่จะได้เพาะปลูกมากกว่าจากกฎหมายแพ่ง และได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าของที่ดินด้วย ประเพณีเช่นนี้เป็นการยอมรับความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้ถือครองให้มีผลเป็นกฎหมาย ถูกทำให้เป็นธรรมชาติโดยการยอมรับธรรมชาติของกฎหมายแพ่ง ที่ทำให้มีสิทธิน้อยกว่า และเจ้าของที่ดินก็ถูกสร้างให้ทำเช่นนั้น อันเป็นการเอื้อเพื่อแสดงความใจบุญแก่ผู้ถือครองที่ดิน

ในความจริงเจ้าของที่ดินชอบกฎหมายแพ่งมากกว่า แต่ไม่ยินดีที่จะใช้กฎหมายแก่เกษตรกร ทั้งสองฝ่ายจึงมีความต้องการกฎหมายที่จะกำหนดความสัมพันธ์ที่ชัดเจน คณะกรรมการวิจัยระบบการถือครองที่ดินก่อตั้งในปี ค.ศ.1920 โดยการพิจารณาจัดทำกฎหมายถือครองที่ดิน มากกว่าการก่อตั้งและดำรงไว้ให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน ผลงานคือ ข้อมูลในการวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายการถือครองที่ดิน โดยรายงานว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายถือครองที่ดินซึ่งละเอียดกว่าที่เป็นอยู่ ที่เตรียมภายหลังโดยรัฐบาล สิทธิของผู้ถือครองในการเพาะปลูกต้องได้รับการสนับสนุน แม้ว่าจะไม่อาจห้ามการจ่ายค่าเช่าในรูปแบบอื่นนอกจากเงินได้ ซึ่งมีความก้าวหน้ามากกว่า กฎหมายที่ดินเกษตรกรรมในปัจจุบัน และได้มีการบัญญัติให้สิทธิของผู้ถือครองที่ดินที่เป็นเกษตรกรมีสิทธิในการเพาะปลูกในที่ดินที่ถือครองอยู่ โดยให้ถือว่าเป็นทรัพย์สิน (Real Right)

หลังก่อตั้งคณะรัฐมนตรีในปี ค.ศ.1923 คณะรัฐมนตรีได้จัดทำนโยบายสังคม 10 โครงการ โดย สถาบันนโยบายสังคม จัดทำข้อสังเกตในเรื่องกฎหมายสหภาพแรงงาน การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในการถือครองที่ดิน สภาได้แนะนำรัฐบาลให้จัดทำกฎหมายการถือครองที่ดินอย่างไม่ชักช้า โดยการอาศัยรูปแบบจากสภาวิจัยการถือครองที่ดิน และต่อมารัฐบาลได้เสนอ พระราชบัญญัติการถือครองที่ดินในการประชุมคณะรัฐมนตรีปี ค.ศ.1931 แต่ไม่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

⁶⁹ Ibid.,p 132.

3. พระราชบัญญัติสหภาพผู้ถือครองที่ดินเกษตรกร (Tenant Farmer' Union Bill)

มีการปรับปรุงสาระสำคัญของหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ระหว่างที่ที่ดินเกษตรกรรมมีปัญหาวิกฤติในปี ค.ศ.1900 เกษตรกรมีการเคลื่อนไหวมาก และจำนวนผู้มีปัญหาพิพาทที่ดินเริ่มมีมากขึ้น ควบคู่ไปกับการเติบโตของแรงงานและประชาธิปไตย ความต้องการของเกษตรกรมีมากขึ้น โดยเฉพาะต้องการให้ลดค่าเช่าที่ดินลงชั่วคราว เนื่องจากเพาะปลูกไม่ได้ผล ต่อมาเพิ่มเงื่อนงำขึ้น ทำให้เข้าร่วมกันต่อต้านเจ้าของที่ดินมากขึ้น สหภาพชาวนาผู้ถือครองที่ดินเพิ่มสมาชิกมากขึ้น หลังยุคไต้โช จาก 4,000 สหภาพ เพิ่มขึ้นเป็น 350,000 สหภาพ การร่างพระราชบัญญัติสหภาพผู้ถือครองที่ดินเกษตรกรรมเริ่มในปีค.ศ. 1921 สาระสำคัญมีที่ถกเถียงกันคือ จำเป็นหรือไม่ที่ต้องมีกฎหมาย ที่ห้ามเจ้าของที่ดินยกเลิกสัญญาการถือครองที่ดินแก่สมาชิกสหภาพ⁷⁰ การต่อรองกันโดยมีสหภาพเข้าร่วมด้วย แต่ไม่ได้มีการปรับปรุง จึงเป็นเหมือนสภาวิจัยการถือครองที่ดิน เช่นเดียวกันที่ถกเถียงกันว่า กฎหมายการถือครองที่ดินจำเป็นหรือไม่ โดยเห็นเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายต้องการหนุนสหภาพ กับ ฝ่ายต้องการควบคุม

ยุคที่สี่ ยุคการทำสงครามของเจ้าของที่ดินเมื่อออกกฎหมายในยุคสงคราม นำไปสู่ปฏิบัติการเกษตรอันส่งผลกับผู้เพาะปลูกความสำคัญของเจ้าของที่ดินเสื่อมลง และการบัญญัติกฎหมายที่ดิน นับจากยุคนี้ไป ญี่ปุ่น เริ่มพัฒนาการในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยมีการตรากฎหมายออกมาเป็นลำดับจนถึงปัจจุบัน⁷¹ ความล้มเหลวในปี ค.ศ.1931 ในการผ่านกฎหมายถือครองที่ดิน (Tenancy law) นำไปสู่ การบัญญัติกฎหมายที่ดิน แต่เกิดสงครามโลกขึ้นก่อน หลังสงครามโลกอุตสาหกรรมหนักก่อให้เกิดความก้าวหน้ามาก ได้ดูดซับแรงงานจากชนบทไป ทำให้ภาคเกษตรกรรมเริ่มขาดแคลนรุนแรง ประกอบกับในขณะนั้น ญี่ปุ่นเริ่มขาดอาหาร ในสถานการณ์เช่นนั้น ระบบการถือครองที่ดินเกษตรกรรมกับความต้องการเพิ่มอาหารได้เกิดขึ้น จึงเป็นเหตุผลให้เกิดกฎหมายขึ้นได้⁷² การนำมาตราการกฎหมายมาควบคุมเกษตรกร มีผลเพื่อหยุดปัญหาเงินเฟ้อ มาตรการนี้ช่วยหยุดความสำคัญของเจ้าของที่ดินในสังคมญี่ปุ่น เพราะเจ้าของที่ดินมีอำนาจทางการเมืองมาก การสูญเสียความสำคัญของเจ้าของที่ดินได้ช่วยปรับปรุงระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเกษตรกรรม แต่มีการต่อต้านเล็กน้อยก่อนนำไปสู่การปฏิรูปที่ดิน

⁷⁰ Ibid.,p134

⁷¹ Richard. H. Moore , *Japanese Agricultural : Patterns of Rural development* (Colorado : West view Press , 1990), pp. 283-312.

⁷² Ibid.,p135.

1.กฎหมายช่วยเหลือก่อตั้งและรักษาเกษตรกรให้เป็นเจ้าของที่ดิน (regulation for assistance in the creation and maintenance of owner farmer 1937)⁷³

เป็นมาตรการส่งเสริมให้ผู้ถือครองที่ดินเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อทำประโยชน์ในที่ดิน เหมือนยุคโจระ ที่มีปัญหาทางการเกษตรในเรื่องค่าเช่าราคาที่ดิน ราคาข้าว นโยบายในการสร้างและการคงไว้ ซึ่งเกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินถูกนำกลับมาใช้อีกครั้ง รัฐบาลได้ปรับปรุงโดยใช้เงินในโครงการทั้งหมด 1 พันล้านเยน แบ่งเป็นปีละ 40 ล้านเยน เป็นเวลา 25 ปี นับจาก ค.ศ. 1937 โดยช่วยเกษตรกรให้เป็นเจ้าของที่ดินประมาณ 1 ล้านครัวเรือน ตามแผน มีความต้องการเคลื่อนย้ายพื้นที่เกษตร 410,000 เฮกเตอร์ หรือประมาณ 1/7 ของที่ดินทั้งหมด ให้ไปอยู่ในการครอบครองของเกษตรกรเจ้าของที่ดิน

แม้ว่ายังห่างไกลกับเป้าหมาย ในปี ค.ศ.1937 กฎหมายใหม่คือกฎหมายการสร้างและดำรงไว้ซึ่งเกษตรกรให้เป็นเจ้าของที่ดิน ให้สิทธิแก่เทศบาล อำเภอ หมู่บ้าน ในการปล่อยเงินกู้แก่เกษตรกรเพื่อใช้ในการซื้อที่ดิน โดยให้ออกกฎในการสนับสนุนเงินกองทุนได้ ในรูปเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือ เพื่อเกษตรกรผู้ต้องการเป็นเจ้าของที่ดิน จะไปซื้อที่ดินในพื้นที่ที่ทิ้งว่างไว้⁷⁴ (Uncultivated area) แม้ความต้องการในการเพิ่มเงินกู้จะลดลง แต่ก็ยังเพิ่มเงินกู้จาก 4 พันล้านเยนเป็น 6 พันล้านเยน ในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องควบคุมราคาที่ดินเกษตรกรรม กฎหมายปรับปรุงการถือครองที่ดินเกษตรกรรม ได้เข้าช่วยเหลือกับนโยบายนี้ โดยมาตรการทางกฎหมายในการจ่ายเงินชดเชยแก่เจ้าของพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และเพิ่มจำนวนเกษตรกรที่จะเป็นเจ้าของที่ดิน และในการครอบครองที่ดินก็ได้ให้สิทธิในที่ดินเป็นแบบทรัพย์สิน

การบัญญัติกฎหมายในช่วงสงคราม เกี่ยวกับกฎหมายที่ดินเกษตรกรรมนำไปสู่กฎหมายระงับข้อพิพาทในการถือครองที่ดิน (Tenancy Arbitration Law)และกฎหมายช่วยเหลือก่อตั้งและรักษาเกษตรกรให้เป็นเจ้าของที่ดิน (Regulation for assistance in the creation and maintenance of owner-farmer) มาตรการทางกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะสันคลอนอำนาจเจ้าของที่ดิน หลังสงคราม มีการเริ่มโครงการในจีน ทั้งเชิง นโยบายและกฎหมาย ปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม เพิ่งเริ่มใช้ กฎหมายนี้ตั้งขึ้นเพื่อปรับปรุง การถือครอง ข้อพิพาท การตั้งที่อยู่ (Tenancy-dispute-settlement) ปัญหาข้อพิพาทในการถือครองที่ดินในการตั้งถิ่นฐาน เนื่องจากนโยบายไม่สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการถือครองที่ดินได้ สภาพปัญหาคือเศรษฐกิจในช่วงสงครามถูกควบคุมเต็มที่โดยรัฐ ทำให้ชัดเจนว่าระบบถือครองที่ดินไม่เหมาะสมกับรูปแบบเศรษฐกิจของชาติ ความขัดแย้งระหว่างเจ้าของที่ดิน กับความต้องการในการเพิ่มผลผลิตทางด้านอาหาร และการควบคุมราคาที่ดิน อาหาร ทำให้มีผลน้อยต่อการจัดการแก้ไขระบบการถือครองที่ดิน ระบบนี้มาจากรากลึกในระบบเศรษฐกิจญี่ปุ่น แต่รัฐบาลก็ระงับ

⁷³ Ibid.,p136.

⁷⁴ Ibid.,p 137

ตอนการเปลี่ยนแปลงที่ละขั้นตอนในการควบคุมราคาที่ดิน และการเพิ่มผลผลิตทางด้านเกษตรกรรม และการคลังของรัฐบาล แม้มาตรการเหล่านี้ไม่ส่งผลกระทบอย่างเช่นการปฏิรูปที่ดินหลังสงครามโลก โดยมากทำให้เป็น การออกกฎหมายการเช่าที่ดินเกษตรกรรม (Farm rent control ordinance) และ กฎหมายควบคุมที่ดินเกษตรกรรมในภาวะฉุกเฉิน (Emergency farmerland and other matters control odrdinance) และกฎหมายควบคุมค่าเช่าที่ดินเกษตรกรรมในภาวะฉุกเฉิน (Emergency farmland price control ordinance) จนถึงที่สุดสงคราม และเข้าสู่ยุคปฏิรูปที่ดิน

2. กฎหมายปรับปรุงการถือครองที่ดินเกษตรกรรม(Agricultural Adjustment Law 1938)

2.1 มาตรการกำหนดให้ที่ดินเป็นของเกษตรกรและตัดสิทธิการทำประโยชน์ถ้าไม่อยู่ในที่ดิน กฎหมายปรับปรุงการถือครองที่ดินเกษตรกรรม(Agricultural adjustment law 1938) วัตถุประสงค์ของกฎหมาย ถูกระบุไว้ในกฎหมายโดย เจตนารมณ์ของกฎหมาย⁷⁵ คือ เพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์ของที่ดินเกษตรกรรมกับสิ่งอื่นๆ เพื่อส่งเสริมสภาพเศรษฐกิจในชุมชนชนบท และส่งเสริมความสงบสุขและระเบียบสังคม โดยทำให้สถานะ ของเจ้าของที่ดิน (Owner)กับผู้เพาะปลูก(Cultivators of agricultural land) มีความคงที่ รักษาและส่งเสริมความสามารถในการผลิตด้านเกษตรกรรมโดยให้มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ขอบเขตบังคับ กฎหมาย คือที่ดินเกษตรกรรมจะต้องอยู่ในบังคับของกฎหมาย

ที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural land)ตามกฎหมาย หมายถึง ที่ดินที่ใช้ในการเพาะปลูก รวมทั้งที่ดินอื่นที่กำหนดไว้⁷⁶ เจ้าของที่ดิน ซึ่งเป็นเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน (Owner-farmer) ตามการก่อตั้งและคงไว้ซึ่งเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน อาจจะไม่ได้รับการยกเว้น ตามระเบียบที่กำหนด ในการโอนหรือทำให้สิ้นสุดหรือก่อตั้งทรัพย์สิน (Real Right)ในที่ดินที่กำหนด ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ได้ผ่านการตรวจรับรองจากรัฐ (Administrative authorities)

ที่ดินในเขตที่กำหนดต้องทำการจดทะเบียนทุกแปลง เพื่อให้ที่ดิน ที่เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน ยังคงไว้ตามข้างต้น ให้ทำการจดทะเบียน (Registration) ถ้าไม่จดทะเบียน หากที่ดินนั้นอยู่ในเขตที่ดิน ที่ต้องเป็นของเกษตรกรแล้ว จะไม่ได้รับการคุ้มครองจากบุคคลที่สาม⁷⁷ (Against the third party) สารสำคัญที่ต้องจดทะเบียนให้ตราเป็นกฎ (Imperial ordinance) ทำให้สถานะของผู้เพาะปลูกคงที่ โดยการช่วยเหลือร่วมมือกัน และทำให้สภาพเศรษฐกิจกลับสู่สถานะปกติในพื้นที่เกษตรกรรม ช่วยรักษาความสงบสุขในเขตพื้นที่ชนบท กฎหมายกำหนดให้ผู้เพาะปลูกหรือเจ้าของที่ดินเกษตร จะเพาะปลูกไม่ได้หรือจัดการที่ดินไม่ได้ ถ้าอพยพไปอยู่ต่างประเทศ หรืออาศัยเหตุผลอื่นๆ จาก เทศบาล อำเภอ

⁷⁵ agricultural adjustment law 1938 article 1

⁷⁶ agricultural adjustment law 1938 article 2

⁷⁷ agricultural adjustment law 1938 article 7

สมาคมหมู่บ้านเกษตรกรรม สหกรณ์อุตสาหกรรม สมาคมคุ้มครองการเกษตรกรรม รวมทั้งการขายที่ดินด้วย

2.2 มาตรการให้เจ้าของที่ดินต้องแจ้งทางการเพื่อหาผู้ทำประโยชน์แทน

ถ้าเจ้าของที่ดินหรือผู้เพาะปลูกในที่ดินเกษตรกรรม พบว่าตนเองไม่สามารถที่จะทำการเพาะปลูกหรือบริหารงานในที่ดิน เนื่องจากติดราชการกองทัพ หรือการอื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ในระเบียบ (Ordinance) ให้เจ้าของที่ดินหรือผู้เพาะปลูก ยื่นคำร้องต่อราชการ จังหวัด เมือง หรือหมู่บ้าน หรือองค์กรอื่นตามระเบียบ เพื่อให้เป็นผู้บริหารที่ดิน (Administration) หรือซื้อที่ดิน (Purchase) ที่ดินนั้น โดย จังหวัด เมือง หรือหมู่บ้าน หรือองค์กรอื่น⁷⁸ หลังได้รับคำร้องดังกล่าว ให้ จังหวัด เมือง หมู่บ้าน หรือองค์กรอื่น เป็นผู้บริหารงานที่ดินหรือซื้อที่ดินตามระเบียบต่อไปถ้าผู้มีสิทธิเห็นว่าจำเป็นในการกลับมาตั้งถิ่นฐานทำการเกษตรใหม่ ก็สามารถจัดรูปแบบหาพื้นที่ภายใต้เงื่อนไขเฉพาะของผู้ที่ต้องการขายที่ดิน รวมถึงเทศบาล เมือง และหมู่บ้านด้วย กฎหมายกำหนดเพียงความต้องการจำนวนน้อย ที่จะสนับสนุนความสัมพันธ์ของเจ้าของที่ดินกับผู้ถือครอง โดยแก้ไขข้อพิพาท และสนับสนุนความสัมพันธ์ที่สำคัญ 2 อย่าง คือ ถ้าที่ดินถูกกำหนดหรือแบ่งให้ผู้ถือครอง ผู้ถือครองมีสิทธิจัดการกับการรุกรานของบุคคลที่ 3 ได้ และ เจ้าของที่ดินไม่อาจปฏิเสธการทำสัญญาใหม่ เว้นแต่ผู้ถือครองไม่จ่ายค่าเช่า กฎหมายเป็นการยกเว้นกฎหมายแพ่ง ซึ่งก่อนหน้านั้นมีผลบังคับใช้ ต่อมากฎหมายแพ่งได้แก้ไขโดยกฎหมายเกษตรกรรม

แม้จำนวนรูปแบบของเจ้าของที่ดินกับผู้ถือครองที่ดินลดลง เมื่อมีกฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม โดยใช้ระบบอนุญาโตตุลาการ รวมถึงปัญหาข้อพิพาทอื่น ๆ ด้วย ในขณะที่กฎหมายอนุญาโตตุลาการผู้ถือครองที่ดินมาแก้ไขข้อพิพาท ซึ่งการทำตามอำเภอใจอาจถูกอุทธรณ์ต่อศาลได้ ทำให้เจ้าหน้าที่ของอนุญาโตตุลาการมีสิทธิเข้าแทรกแซงได้

หลังมีกฎหมายแล้ว ให้ตั้ง คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม⁷⁹ ระดับ นคร (city) เมือง (town) และหมู่บ้าน (village) เพื่อช่วยจัดวางรูปแบบในการสนับสนุนการก่อตั้งและคงไว้ซึ่งเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ปรับปรุงการถือครองที่ดิน การแลกเปลี่ยนที่ดิน คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมได้จัดแบ่งระดับตำแหน่งและเวลาทั้งในระดับเทศบาล เมือง และหมู่บ้าน

2.3 มาตรการตรวจสอบที่ดินเพาะปลูกและกำหนดให้ทำประโยชน์

ในฮอกไกโด หรือในเขตปกครอง ในจังหวัด เมือง หมู่บ้าน หรือที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ หากมีความจำเป็นทางเศรษฐกิจในชุมชนชนบท ในการได้มาหรือใช้ตามระเบียบที่กำหนด ในที่ดิน เพื่อก่อตั้งและดำรงไว้ซึ่งเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดิน หรือผู้อื่นที่ถือสิทธิพิเศษในที่ดิน จะต้องมีการตรวจสอบอนุมัติ (Approval) เพื่ออ้างอิงเกี่ยวกับการ โอนที่ดิน หรือ การก่อตั้ง (Creation) หรือ โอนสิทธิในที่ดิน (Right of profitable use) และ ในการกระทำข้างต้นต่อที่ดินที่ไม่ได้เพาะปลูก

⁷⁸ agricultural adjustment law 1938 article 3

⁷⁹ agricultural adjustment law 1938 article 10

(uncultivated land) ด้วยเพื่อให้ดำเนินการใช้ประโยชน์ (In order to operated) โดยอาจจะเวนคืน (Expropriate) หรือใช้ (Employ) ที่ดินนั้น⁸⁰ การเวนคืนการใช้ที่ดิน หรือกระทำต่อสิทธิในที่ดินให้เป็นไปตามกฎหมายเวนคืนที่ดิน อำนาจในการบริหารที่ดินข้างต้น อาจมาจากสภาพเศรษฐกิจของชุมชนในชนบทหรือการจัดวางรูปแบบ (Disposal) ให้มีผลต่อที่ดินเกษตรกรรม ด้วยผลดังกล่าว เจ้าของที่ดินอาจแจ้งต่อคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมระดับนคร เมือง หมู่บ้าน ทราบเพื่อเลื่อนการจัดวางรูปแบบออกไปการเช่าที่ดินเกษตรกรรม หลังส่งมอบที่ดินแล้ว ให้มีผลทางกฎหมายต่อผู้ที่ต้องการที่ดิน และทรัพย์สิน (Real Right) ในที่ดินนั้น แม้ไม่จดทะเบียนก็ให้มีผลจากสัญญาเช่านั้น ผู้ให้เช่า ต้องไม่ทำให้สิ้นสุด หรือปฏิเสธการต่อสัญญา ยกเว้น ผู้เช่ากระทำผิดค้ำประกันสัญญา เช่น ไม่จ่ายค่าเช่าโดยปราศจากเหตุผล⁸¹

3. กฎหมายการเช่าที่ดินเกษตรกรรม(Farm Rent Control Ordinance)

3.1 มาตรการกำหนดค่าเช่าที่คงที่

กฎหมายการเช่าที่ดินเกษตรกรรม เจตนารมณ์ของกฎหมาย มาจากการขึ้นค่าสินค้าในภาวะเงินเฟ้อ ในกันยายน ค.ศ. 1939 ตรากฎหมายควบคุมราคาสินค้า (Price control ordinance) ภายใต้กฎหมาย national mobilization law ทำให้รัฐบาลควบคุมอัตราค่าเช่าได้ ความแตกต่างในเรื่องค่าเช่ากับราคาสินค้า ก่อให้เกิดความซับซ้อนในการเปลี่ยนแปลงสังคมจึงต้องออกกฎหมายการเช่าที่ดินเกษตรกรรม ในธันวาคม ค.ศ. 1939 ในช่วงก่อนสงครามค่าเช่าเป็นค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ในการลงทุนด้านเกษตรกรรมโดยเฉลี่ยมีอัตรา 40%ของผลผลิตทั้งหมด ในปี ค.ศ.1936 มีอัตราเป็นครึ่งหนึ่งของมูลค่าผลผลิตที่ได้ ระดับค่าเช่าส่งผลต่อราคาผลผลิตทางด้านเกษตรกรรมด้วย และค่าเช่าได้เริ่มสูงขึ้นหลังสงคราม แม้ก่อนสงครามมีอัตราลดลง รัฐบาลจึงต้องควบคุมค่าเช่าให้ต่ำกว่าราคาสินค้า กฎหมายนี้กำหนดให้อัตราค่าเช่าไว้ที่อัตรา เมื่อ 18 กันยายน ค.ศ. 1939 ทำให้อัตราค่าเช่าคงที่ และผู้ถือครองที่ดินจ่ายค่าเช่าในรูปแบบอื่นได้⁸² หลังใช้กฎหมายเจ้าของที่ดินยังคงได้รับค่าเช่าในรูปแบบต่างๆมากกว่าแต่ก่อน ในขณะที่ราคาข้าวก็เพิ่มขึ้น แม้ว่าการกำหนดให้คงที่ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันในความเท่าเทียมกันในพื้นที่ที่แตกต่างกัน เพราะอัตราค่าเช่าขึ้นกับ คณะกรรมการ ที่มีอำนาจกำหนดให้แตกต่างกันได้ด้วยพื้นฐานความเห็นชอบของทั้งสองฝ่าย และมีอำนาจในการลดค่าเช่าลง

⁸⁰ agricultural adjustment law 1938 article 4

⁸¹ agricultural adjustment law 1938 article 7,8

⁸² Takekazu ogura ,Agricultural development in modern Japan ,p139..

ต่อมาตรา กฎหมายควบคุมค่าเช่าที่ดินเกษตรกรรมในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Farmland Price Control Ordinance 1941) ในปี ค.ศ. 1941 เจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อควบคุมค่าเช่า⁸³ ราคาที่ดินที่ได้รับการยกเว้นจากการควบคุมราคาทั่วไปของกฎหมายการเช่าที่ดินเกษตรกรรม แต่ความจำเป็นในการควบคุมเพิ่มมากขึ้นตามราคาสินค้าอื่นๆที่เพิ่มมากขึ้น ราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้น 60-70%ของราคาที่ดินเฉลี่ยระหว่างปี ค.ศ. 1935-1940 อันเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าและการเพิ่มจำนวนผู้ต้องการของที่ดินให้แก่รัฐบาลตามนโยบายส่งผลต่อราคาค่าเช่าที่ดิน ไม่สนับสนุนชาวนาในการปรับปรุงที่ดิน รัฐบาลกลัวว่าจะส่งผลต่อผลผลิตด้านเกษตรกรรม และส่งผลต่อนโยบายให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินและส่งผลต่อราคาสินค้าทั้งหมดนี้อยู่เบื้องหลังการต่อต้านกฎหมายนี้ ในปี ค.ศ. 1941 โดยกฎหมายจะระบุให้ราคาที่ดินที่คงที่ ในขณะที่กฎหมาย ควบคุมราคา (Ordinance price control) ใช้ควบคุมราคาสินค้าต่างๆ กฎหมายควบคุมราคาที่ดินเกษตรกรรม (Farmland price control) ห้ามมิให้ซื้อหรือขายที่ดินสูงกว่า ค่าเช่าให้แบ่งเป็นครั้งๆ (Derived from multiplying the rentals) ซึ่งอัตราถูกกำหนดโดยรัฐมนตรีเกษตรและป่าไม้ โดยอัตราถูกกำหนดในปี 1939 ให้ราคาขายใน 10 พื้นที่กำหนด แต่อัตราจะแตกต่างกันหากเป็นที่ดอนกับที่นาข้าว เป็นการแตกต่างกันในพื้นที่ อัตราที่กำหนดไว้คือ นาข้าวมูลค่าเป็น 33 เท่าของค่าเช่า และเป็น 40 เท่าของราคาค่าเช่าในที่ดอนในขณะที่อัตราค่าเช่าเฉลี่ย 19.01 เยน ต่อ 10 เอเคอร์ ในขณะที่ที่ดอนเป็น 9.33 เยน ต่อ 10 เอเคอร์ ในขณะที่ราคาที่ดินควบคุมสำหรับนาข้าวเป็น 627.63 เยน และที่ดอนราคา 373.20 เยน

4. กฎหมายควบคุมที่ดินเกษตรกรรม(Emergency farmland and other matter control ordinance)

4.1 มาตรการให้ผู้ไม่ทำประโยชน์ต้องแจ้งทางการเพื่อดำเนินการในที่ดิน

กฎหมายควบคุมที่ดินเกษตรกรรมและอื่นๆในภาวะฉุกเฉินเจตนารมณ์ ที่ดินเกษตรกรรมจำนวนมากกลายเป็นโรงงานอุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัยในระหว่างสงครามโลก การขาดแคลนแรงงานเกษตรกรรม และไม่มีปัจจัยการผลิตเข้าสู่ภาคเกษตรกรรม การเพาะปลูกถูกทอดทิ้ง หลายแห่งไม่สนใจ จึงกำหนดกฎหมายนี้ขึ้น กฎหมายกำหนดให้ ผู้ที่ต้องการใช้ที่ดินเกษตรกรรมของตนเอง ไม่ทำการเกษตรกรรมต้องเสนอให้เจ้าหน้าที่รัฐตรวจรับรอง หากเอาที่ดิน ไปทำกิจกรรมอื่นที่ไม่ใช่เกษตรกรรม โดยเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจสั่ง คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมของ เทศบาล อำเภอ หมู่บ้าน ให้สั่งการให้ เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ทอดทิ้งที่ดิน (Abandoned farmland) ให้ทำการเพาะปลูก หากยังไม่ทำการเพาะปลูก รัฐมีอำนาจให้ผู้อื่นเช่าที่ดินนั้นได้⁸⁴ กฎหมายจึงให้อำนาจรัฐที่จะจำกัด (Restrict) หรือห้ามการวางผังเมือง (Ban planing) หรือ กำหนดเขต (Grouping) พื้นที่ที่ไม่จำเป็นได้ และมีอำนาจสั่ง

⁸³ ibid,p140.

⁸⁴ Ibid.,p.141.

ให้เกษตรกรทำงาน บนที่ดินของเขาเอง ในปี ค.ศ.1944 มีการแก้ไขโดย แทนที่จะถูกรัฐควบคุมก็ให้โอนที่ดินเกษตรกรแทน โดยรัฐจะไม่อนุญาตให้มีสิทธิในที่ดิน หรือ โอนที่ดินไปให้แก่ผู้อื่น โดยปราศจากการรับรองจากรัฐ

5.กฎหมายช่วยเหลือการพัฒนาที่ดินเกษตรกร (farmland development assistance law 1941)

5.1 มาตรการส่งเสริมการเพาะปลูกที่ดินที่ทอดทิ้ง

การขยายโครงการการก่อตั้งและดำรงไว้ซึ่งเกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน (Assistance in the creation and maintenance of owner farmer)เจตนารมณ์ โครงการมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างและคงไว้ซึ่งเกษตรกรเจ้าของที่ดิน ที่ได้รับผลจากเศรษฐกิจในช่วงสงคราม เป็นผลทำให้ต้องการสินค้าอื่นมากกว่าอาหาร และความเป็นชาตินิยม ที่ต้องการคงไว้ซึ่งเกษตรกรในฐานะพลังสังคม ในการปกครองประเทศ ในปี ค.ศ.1943 ปี ค.ศ.1937 มาตรการในการคงไว้ซึ่งเกษตรกรถูกเริ่มใช้ โดยต้องการคงไว้ในพื้นที่เพาะปลูก 1.5 ล้านเฮกเตอร์ และสนับสนุนการเพาะปลูกในพื้นที่ 5 แสนเฮกเตอร์ ที่ถูกทอดทิ้ง กำหนดเวลาโครงการไว้ 25 ปี

ต่อมา กฎหมายช่วยเหลือการพัฒนาที่ดินเกษตรกร (Farmland Development Assistance Law) (จาก ค.ศ. 1919-1942) ได้ให้เงินช่วยเหลือแก่เกษตรกรผู้ต้องการเพาะปลูกในพื้นที่ที่ถูกทอดทิ้ง⁸⁵ ในขณะที่กฎหมายก่อนหน้านี้ให้เงินช่วยเหลือ คิดเป็นเพียง 4% ของการพัฒนาพื้นที่ที่ถูกทอดทิ้ง กฎหมายใหม่นี้เรียกอีกชื่อว่า กฎหมายพัฒนาที่ดินเกษตรกร (Farmland Development Law)ตราขึ้นใน ค.ศ. 1941 โดยกำหนดให้รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่จำเป็น และค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงที่ดินเกษตรกรจำนวน 50%ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด นอกจากนี้ โครงการพัฒนาที่ดินที่ไม่ถูกทำประโยชน์ (Project of development uncultivated land) ก็ถูกบังคับใช้โดย สหกรณ์พัฒนาที่ดินเกษตรกร (Farmland Development Cooperation)เป็นองค์กรกึ่งรัฐบาล ซึ่งที่ดินเกษตรกรภายใต้โครงการทั้งหมด ถูกนำไปให้เพื่อ เกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดิน สหกรณ์ที่ไม่ได้ถูกเริ่มทันทีหลังสงคราม แต่ถูกใช้หลังสงครามในการพัฒนาที่ดินที่ถูกทอดทิ้ง(Developing Uncultivated Land)

โครงการสร้างเกษตรกรในระยะเริ่มแรกไม่ได้ผล และราคาที่ดินถูกประเมินโดยถือหลักมาจากค่าเช่าที่ถูก และรัฐบาลไม่ได้มีมาตรการแทรกแซงเจ้าของที่ดิน รัฐบาลพึ่งสนับสนุนเงินกองทุนและเงินช่วยเหลือบางส่วน แต่ในโครงการที่สามหลังสงคราม ในการควบคุมราคาที่ดินอย่างเป็นทางการ โดยธรรมชาติ เจ้าของที่ดินเป็นผู้ประเมินราคาที่ดิน และการประเมินราคาที่ดินโดยเจ้าหน้าที่เริ่มแตกต่างออกไป ในปีค.ศ. 1944 รัฐบาลเริ่มจ่ายส่วนที่แตกต่างให้แก่เจ้าของที่ดิน ในที่ดินนาข้าวจ่าย 150 เยน และ 90 เยนในที่ดอน สงครามจบหลังเริ่ม โครงการที่สามได้เล็กน้อย

⁸⁵ Ibid.,p.142.

การสิ้นสุดของค่าเช่าในรูปแบบอื่นนอกจากเงิน สาเหตุมาจากผลิตภัณฑ์ข้าวที่มากเกินไป จนทำให้ต้องออกกฎหมายควบคุมราคาข้าว (Rice Control Law) และกฎหมายควบคุมราคาข้าวอัตโนมัติ (Rice Autonomous Control Law) เพราะการเปลี่ยนแปลงมาเป็นอาหารที่สำคัญในช่วงสงคราม ปี ค.ศ. 1940 ภาครัฐนำมาใช้โดยตรงในการควบคุมการกระจายข้าว ไม่ใช่การผลิตและการขายข้าวโดยผู้ผลิตเท่านั้น ข้าวยังนำไปชำระเป็นค่าเช่าที่ดินด้วย แต่ทั้งหมดถูกแทนที่ใหม่หมดโดยรัฐบาล ข้าวสำหรับครอบครัวเกษตรกรที่ใช้บริโภคเท่านั้นที่ได้รับยกเว้น เจ้าของที่ดินต้องขายข้าวให้รัฐในราคาควบคุมที่ได้รับจากผู้ถือครองที่ดิน ภายใต้ระบบนี้ ผู้ถือครองที่ดินไม่ต้องส่งค่าเช่าที่ดินในรูปแบบอื่นแก่เจ้าของที่ดิน แต่ส่งข้าวให้แก่รัฐบาลโดยตรง

เจ้าของที่ดินไม่ได้รับอนุญาตให้มีข้าว แม้ได้รับเป็นค่าเช่า ทำให้การจ่ายค่าเช่าถูกจ่ายเป็นเงินสดแทน โดยมีกฎหมายควบคุมอาหาร (Food Control Law) สนับสนุนแนวโน้มนี้และก่อนสิ้นสุดสงคราม ก็ถูกแทนที่ด้วยระบบการจ่ายค่าเช่าเป็นเงินสด ในขณะที่ราคาข้าวถูกบังคับให้คงที่ที่ราคา 43 เยนต่อ koku นับแต่ค.ศ. 1939 แต่ในปี ค.ศ. 1941 ราคาข้าวกลับได้รับการส่งเสริมเพื่อสนับสนุนการผลิตข้าวให้มาก และสนับสนุนการกระจายข้าวไปให้รัฐบาล ราคาข้าวที่ถูกอันตรกกันข้ามกับนโยบายให้ราคาสินค้าต่ำของรัฐบาลหลังสงครามโลก เพื่อปราณีปราณอม รัฐบาลตัดสินใจจ่ายเงินจูงใจ 5 เยนต่อ koku* เพื่อให้เกษตรกร และผู้ถือครองที่ดินขายข้าวให้แก่รัฐบาล โดยผู้ถือครองที่ดินจ่ายให้รัฐเป็นค่าเช่าที่ดิน

ยุคที่ 5 ยุคพังทลายของเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่

แรงขับเคลื่อนที่เป็นตัวนำคือ การปลดปล่อยเกษตรกรให้เป็นอิสระ ใน วันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1945 เป็นนโยบายพื้นฐานที่สนับสนุนความเป็นประชาธิปไตย ของเกษตรกรชุมชนในหลังสงครามโลก ด้วยการให้สิทธิแก่ผู้ครอบครอง (Occupation authority) แม้ว่าข้อบังคับไม่มีผลเปลี่ยนแปลงระบบที่ดินโดยตรง แต่ก็มีความสัมพันธ์กับนโยบายเกษตรของญี่ปุ่น และแก้ไขปัญหาเจ้าที่ดิน (Landlord system) ก่อนนั้นรัฐบาลต้องการปรับปรุงระบบถือครองที่ดิน เพื่อความเป็นประชาธิปไตยในชนบท โดยมีการประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อแก้ไข กฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม (Farmland Adjustment Law) ที่ผ่านความเห็นชอบ เมื่อ ค.ศ. 1945 ที่นำไปสู่การปฏิรูปที่ดินต่อมา

การตรากฎหมายปฏิรูปที่ดินในครั้งนี้อยู่ภายใต้การดูแลของฝ่ายสัมพันธมิตร (Supreme Ccommander of Allied Power) โดยมุ่งไปที่การปฏิรูปที่ดินในชนบท เพื่อนโยบายที่สำคัญ ในการทำให้ญี่ปุ่นเป็นประชาธิปไตย การปฏิรูปที่ดิน เริ่มหลังสงครามโลกโดยฝ่ายสัมพันธมิตรเข้าควบคุมญี่ปุ่นเมื่อ สิงหาคม ค.ศ. 1945 ด้วยการสลายกองกำลังทหารญี่ปุ่นไปสู่การเป็นชาติประชาธิปไตย โดย GHQ (general headquarters of the supreme commander for the allied powers)

* 1 koku = 150 กิโลกรัม

นายพลแม็กอาเธอร์ได้จัดทำร่างการปฏิรูปที่ดินในชนบทเสนอให้รัฐบาลญี่ปุ่น เมื่อ 9 ธันวาคม ค.ศ.1945 โดยมีสาระสำคัญ คือ⁸⁶

1. รัฐบาลต้องจัดอุปสรรคทางเศรษฐกิจ เพื่อฟื้นฟูความเป็นประชาธิปไตย และยอมรับสิทธิมนุษยชน (dignity of man) โดยทำลายระบบเศรษฐกิจแบบศักดินา และ รัฐบาลต้องให้หลักประกันว่า ผู้เพาะปลูกในที่ดินของญี่ปุ่น จะต้องได้รับโอกาสอย่างเสมอภาค ในผลอันเกิดจากแรงงานของตน

2. กำจัดโครงสร้างเกษตรกรรม เรื่องที่ดินที่เลวร้าย เพราะเกือบครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งหมด เป็นผู้เพาะปลูก และมีสภาพปัญหา คือ

A. ความหนาแน่นในการถือครองที่ดินที่เกือบครึ่งหนึ่งของผู้ถือครองที่ดินเพาะปลูก ถือครองพื้นที่น้อยกว่าคนละ 1 เอเคอร์

B. ผู้ถือครองที่ดินภายใต้เงื่อนไขอันไม่เป็นธรรม ที่เกษตรกรรมในญี่ปุ่นมากกว่าสามส่วนสี่ ของผู้ถือครองทั้งหมดจ่ายค่าเช่าเป็นผลผลิตของปีเป็นจำนวนครั้งหนึ่งหรือมากกว่า

C. หนี้ที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงที่เกษตรกรรมน้อยกว่าครึ่งหนึ่งจะสามารถจ่ายหนี้ได้

D. อัตราดอกเบี้ยและภาษีเป็นอุปสรรคขัดขวางการเกษตร

E. รัฐบาลควบคุมเกษตรกรรมและองค์กรเกษตรกรรมโดยไม่ปกป้องผลประโยชน์ของเกษตรกรรม การจำกัดโควตาพืชผลโดยจำกัดการเพาะปลูก

เกษตรกรรมจะไม่เป็นอิสระหากไม่ทำลายระบบลง และได้กำหนดให้รัฐบาลจัดเตรียมเพื่อประชุมต่อ GHQ ภายใน 15 มีนาคม 1946 ถึง โครงการปฏิรูปที่ดินในชนบทที่โครงการต้องประกอบด้วยแผน คือ

A. โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้อยู่อาศัยในที่ดิน (Absentee land owners) ให้แก่ผู้ทำงานในที่ดินนั้น

B. ออกกฎหมายในการขายที่ดินเกษตรกรรมจากผู้ที่ไม่ทำงานในที่ดิน (Non-operating owners) ในราคาเท่าเทียมกัน

C. ออกกฎหมายให้ผู้ถือครองที่ดิน (Tenant) ซื้อที่ดินเกษตรกรรมโดยใช้ผลผลิตประจำปี

D. ออกกฎหมายคุ้มครองผู้ถือครองที่ดินก่อนหน้าอย่างมีเหตุผล โดยคำนึงถึงสถานะผู้ถือครอง และความจำเป็นที่คุ้มครอง รวมถึงการเข้าถึงสินเชื่อเกษตรกรรมระยะสั้นและยาว และดอกเบี้ยที่พอเหมาะ คุ้มครองเกษตรกรรมจากการถูกยึดที่ดิน ทำให้ราคาพืชผลมีเสถียรภาพ ส่งเสริมองค์กรเกษตรกรรมเคลื่อนไหวอย่างอิสระ

E รัฐบาลต้องทำข้อเสนอที่จำเป็นเพื่อเป็นหลักประกันว่าภาคเกษตรกรรมจะได้รับส่วนแบ่งจากรายได้ของชาติ

⁸⁶ Food and Agricultural Policy Research Center , changes in Japan's Agrarian structure (Tokyo : Shinseisakusha Co., ltd ,1998), p. 1-3

แม้ได้รับการผลักดันจาก GHQ แต่จริงๆ แล้วปัญหาเรื่องการถือครองที่ดินได้รับการศึกษาตั้งแต่ ค.ศ.1920 จากคณะกรรมการวิจัยระบบถือครองที่ดิน (Tenancy System Research Committee) ที่เชื่อว่าการทำลายระบบศักดินาจะเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาการเกษตรของญี่ปุ่น มีการร่างโครงการปฏิรูปที่ดินตั้งแต่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 1945 แต่ในร่างก็ไม่มีอะไรน่าสนใจ เพียงแต่จำกัดการถือครองที่ดินของเจ้าของที่ดินคนละ 5 โฉว (cho) * โดยในแผนเดิมกำหนดไว้ที่ 3 โฉว แต่เปลี่ยนเป็น 5 โฉว เมื่อประชุมคณะรัฐมนตรีแล้วเห็นว่า จะส่งผลให้เจ้าของที่ดิน 1 ล้านคน ได้รับผลกระทบ หากจำกัดการถือครองที่ดิน 3 โฉว แต่การจำกัดการถือครองที่ 5 โฉว จะได้รับผลกระทบเพียง 6 แสนคน จุดอ่อนคือกระบวนการซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินตามความต้องการของผู้ถือครองที่ดินเป็นไปได้ยาก เนื่องจากในสังคมชนบท ผู้ถือที่ดินภายใต้ระบบศักดินาย่อมไม่กล้าที่จะซื้อที่ดินอันเป็นการต่อต้านเจ้าของที่ดิน⁸⁷ ต่อมาแผนถูกปรับปรุงให้พบกันครึ่งทางที่เรียกว่า การปฏิรูปที่ดินครั้งแรก จนมาถึงการปฏิรูปที่ดินครั้งที่สอง ที่จำกัดการถือครองที่ดินเป็น 1 โฉว โดยให้รัฐทำการซื้อขายแทน

ในการประชุมของฝ่ายพันธมิตรญี่ปุ่น รัสเซียเสนอให้ปฏิรูปที่ดินโดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย และกระจายการถือครองแก่ผู้ครอบครองโดยไม่คิดเงิน ในขณะที่อเมริกาไม่เห็นด้วย ว่าขัดกับหลักสิทธิ เสรีภาพ ทำให้การปฏิรูปที่ดินในญี่ปุ่น ต้องยึดที่ดินโดยจ่ายค่าชดเชย แต่ใกล้ชิดกับข้อเสนอของรัสเซียในสถานะเงินเฟ้อทำให้ค่าชดเชยที่ดินในราคาต่ำโดยใน กันยายน ค.ศ.1946 ได้แก้ไข กฎหมายปรับที่ดินเกษตรกรรม และกฎหมายช่วยเหลือ ก่อตั้งและรักษาเกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน

การปฏิรูปการถือครองที่ดินเป็นความจำเป็น เพื่อปลดปล่อยเกษตรกรออกจากความควบคุมของเจ้าของที่ดิน และจัดให้เป็นเกษตรกรอิสระ (Farmer's Freedom) ในการการปฏิรูปที่ดินครั้งแรก ได้ตรา กฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน กำหนดให้ เจ้าของที่ดินที่พักในที่ดิน (Resident landowner) และมีเนื้อที่โดยเฉลี่ย 5.0 โฉว จะต้องถูกบังคับซื้อตามวิธีการของคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมระดับ จังหวัด เมือง หมู่บ้าน หรือสมาคมเกษตรกรรมระดับ จังหวัด เมือง หมู่บ้าน ในระยะเวลา 5 ปี การจ่ายค่าเช่าที่ดินเกษตรกรรมต้องจ่ายเป็นเงินสด มีการคุ้มครองสิทธิในการเพาะปลูก โดยการเช่าที่ดินต้องมีการตรวจอนุมัติ (Approval) โดยคณะกรรมการที่ดินระดับจังหวัด เมือง หมู่บ้าน ปรับปรุงองค์คณะของ คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมระดับจังหวัดเมือง หมู่บ้าน โดยเพิ่มสมาชิกที่มาจาก ส่วนกลางเข้าไป และให้สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง

ผล การปฏิรูปที่ดินในระยะที่หนึ่งส่งผล คือ อนุญาตให้เจ้าของที่ดินที่พักอาศัยในที่ดิน (Resident landowner) มีที่ดินได้ 5 โฉว ทำให้ที่ดินที่เป็นที่เช่าลดลง ล้าน โฉว หรือ 39% ของที่ดินที่เป็นที่เช่าทั้งหมด มีปัญหาการต่อต้านการขายที่ดิน และยากที่เกษตรกรเจ้าของที่ดินที่ทำเป็นธุรกิจ จะเข้า

* 1 cho= 10 tan = 0.992 hectare = 6.25 ไร่

⁸⁷ ibid.,p.5.

ไปซื้อ จึงมีคนซื้อที่ดินน้อยลง การคุ้มครองสิทธิในการเพาะปลูก ไม่เป็นที่น่าพอใจ เกษตรกรได้ข้อมูลไม่เพียงพอ และยังคงกลับไปเช่าที่ดินแบบเดิมอีก และคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม และสมาคมที่ดินเกษตรกรรมทั้งระดับ จังหวัด เมือง หมู่บ้าน ยังอยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าของที่ดินและข้าราชการ

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง การปฏิรูปที่ดินเริ่มขึ้น โดยเริ่ม 2 กระบวนการ การเริ่มโดยตรากฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural Land Adjustment Act) โดยสาระสำคัญคือ ดำเนินการจัดให้มีเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน (Owner-farmer) และเรื่อง สิทธิในการเพาะปลูกของเกษตรกร⁸⁸ โดยบังคับให้เจ้าของที่ดินต้องขายแก่ผู้ถือครองที่ดิน โดยกำหนดที่ดินไว้ไม่เกิน 5 เฮกเตอร์ ในขั้นแรกของการปฏิรูปที่ดินคือ การถ่ายที่ดินให้แก่ผู้ถือครองที่ดิน แต่ได้รับการวิจารณ์ว่า ผู้ครอบครองที่ดินได้ถ่ายเทที่ดิน ก่อนที่ปฏิรูปที่ดิน หรือราคาที่ดินเริ่มจะถูกกำหนดให้คงที่

การปฏิรูปจริงๆเกิดในขั้นที่สอง ในขั้นที่สอง ตรากฎหมาย มาตรการพิเศษทางกฎหมายเพื่อก่อตั้งเกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน (Special Measurement Law for Establishing Owner-farmer)และแก้ไขกฎหมาย ปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม โดยกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินไว้ไม่เกิน 1 เฮกเตอร์ ยกเว้นในฮอกไกโด ที่ดินส่วนที่เกินต้องขายให้แก่รัฐบาล และถูกนำไปขายให้แก่เกษตรกร ผู้เพาะปลูกในราคาที่กำหนดไว้ ดำเนินการ ไปจนถึง 23 พฤศจิกายน ค.ศ. 1945 ผู้ครอบครองที่ดินได้รับการปลดปล่อย ผลคือ ที่ดินจำนวน 2 ล้าน เฮกเตอร์ และ ทุ่งหญ้า จำนวน ห้าแสน เฮกเตอร์ ถูกปลดปล่อย และที่ดินที่ไม่ถูกใช้ประโยชน์ (Uncultivated Land)จำนวน 1.5 ล้าน เฮกเตอร์ ถูกขายไป

1. กฎหมายมาตรการพิเศษทางกฎหมายเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน (Owner-farmer Establishment Special Measure Law 1946)

กฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน สาระสำคัญ คือ⁸⁹ ที่ดินที่เจ้าของไม่ได้พักอาศัยในที่ดิน (absentee landowner) โดยที่ดินที่ให้เช่าเกิน 1 โฉว (4 โฉว ในฮอกไกโด) และที่ดินที่เจ้าของพักอาศัยในที่ดิน (resident landowner) ที่เกิน 3 โฉว (12 โฉว ในฮอกไกโด) ส่วนที่เกินกว่านี้ต้องถูกบังคับซื้อ และนำมาขายใหม่แก่ผู้ถือครองที่ดินโดยรัฐ โดยกำหนดหน้าที่ให้เป็นของคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม ให้ดำเนินการในสองปี ซึ่งก่อให้เกิดผลมากกว่าในครั้งแรก ทำให้สามารถปลดปล่อยที่ดินเกษตรกรรมได้ สองล้านโฉว ประมาณ 80%ของที่เช่าทั้งหมด และทำให้ที่ดินเกษตรกรรม 90%เป็นของเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ส่วนที่ดินที่ไม่ได้เพาะปลูก (Uncultivated land) ถูกบังคับซื้อด้วย โดยมีปริมาณ 1.5 ล้านโฉว

⁸⁸ ibid.,p.35.

⁸⁹ ibid., p.5.

ในกฎหมายมาตรการพิเศษทางกฎหมายเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน (Owner-farmer Establishment Special Measure Law 1946)⁹⁰ กฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน โดยกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อ ก่อตั้งให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน(Owner farmers) อย่างนับพันและกว้างขวาง และยกระดับการใช้ที่ดินเกษตรกรรม เพื่อความมั่นคงของสถานะผู้เพาะปลูก และให้ได้รับผลประโยชน์จากแรงงานของตนอย่างเป็นธรรม โดยเพิ่มความสามารถการผลิตด้านเกษตรกรรม และส่งเสริมประชาธิปไตยในชุมชนในชนบท⁹¹ โดยให้ที่ดินเกษตรกรรมต้องตกอยู่ในบังคับกฎหมาย ที่ดินเกษตรกรรมตามกฎหมาย คือ ที่ดินที่ใช้ หรือมีความสามารถที่จะใช้ในการเพาะปลูกได้ ที่ดินของเกษตรกร (Owner-farmer Land)หมายถึง ที่ดินเกษตรกรรมที่บุคคลใช้เพาะปลูกตามความเป็นจริงโดยเป็นกรรมสิทธิ์ (Ownership) ซึ่งกฎหมายมีมาตรการควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินดังนี้

1.1 มาตรการบังคับซื้อที่ดินที่เจ้าของให้ผู้อื่นเช่าหรือมิได้อาศัยในที่ดินนั้นโดยกำหนดจำนวนพื้นที่ที่อนุญาตให้แต่ละคนครอบครอง กฎหมายได้กำหนดให้ที่ดินเกษตรกรรมต่อไปนี้ที่ต้องถูกซื้อโดยรัฐบาล คือ⁹²

1.ที่ดินเกษตรกรรมที่ให้เช่า และเจ้าของมิที่อยู่อาศัยนอกเขต นคร (City) เมือง (Town) หมู่บ้าน (Village) การกำหนดเขตมหานคร เมือง หมู่บ้าน ให้กำหนดโดยคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมระดับมหานคร เมือง หมู่บ้าน โดยให้คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม นครหลวง (Metropolitan) ตรวจสอบรับรอง

2.ในกรณีที่ดินที่มีที่พักอาศัยถาวรอยู่ในเขต แต่ที่ดินที่ให้เช่ามีเนื้อที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ คือ ในฮอกไกโด 4 ไร่หรือในเขตนครหลวงเขตปกครอง เกินกว่าจำนวนที่กำหนดโดยคณะกรรมการกลางที่ดินเกษตรกรรม (Central Agricultural Land Commission)

3.ถ้าที่ดินรวมที่ให้เช่า ที่เจ้าของที่ดินอยู่ในเขตมหานคร เมือง หมู่บ้าน และมีที่อยู่ถาวรแต่มีเนื้อที่เกิน12ไร่ในฮอกไกโดหรือเกินที่กำหนดโดยคณะกรรมการกลางที่ดินเกษตรกรรมของนครหลวง

จำนวนเนื้อที่ที่นครหลวง จะกำหนดใน ข้อ2,ข้อ3 ต้องใช้เนื้อที่เฉลี่ย และต้องประมาณ 1 ไร่ในข้อ 2 และประมาณ 3 ไร่ ในข้อ 3 บางส่วนของที่ดินเกษตรกรรมใน วรรคหนึ่ง ที่ดินที่จะถูกซื้อโดยรัฐเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน อาจมาจาก การตรา กฎหมาย (Ordinance)ของคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมนครหลวง นคร เมือง หมู่บ้าน โดยที่ดินที่จะถูกซื้อโดยรัฐ ได้แก่

⁹⁰ Agricultural land bureau ministry of agricultural and forestry , “agricultural land reform legislation “ Tokyo Japan September 1949. ,p.17.

⁹¹ owner-farmer establishment special measure law 1946 article 1

⁹² owner-farmer establishment special measure law 1946 article 3

1. พื้นที่ในเขตที่ดิน ที่จะให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน ที่เจ้าของเป็นเกษตรกรผู้ทำธุรกิจเพาะปลูก (Cultivating business) ได้กระทำกรอย่างไม่สมเหตุผล (Not reasonable) เกินกว่าพื้นที่ที่กำหนดใน วรรคหนึ่ง ข้อ3 โดยมีเนื้อที่เกินกว่าที่กำหนด

2. ที่ดินที่เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ใช้เพื่อการเพาะปลูก โดยมาจากสัญญาเพื่อทำงาน หรือสัญญาอื่น หรือจากผู้อื่นนอกจากเจ้าของ

3. ที่ดินที่เกษตรกรเป็นเจ้าของเป็นผู้ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย หรือผู้อื่น

4. ที่ดินที่ให้ผู้อื่นเช่า โดยเจ้าของเป็นผู้ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย หรือผู้อื่น

5. ที่ดินเกษตรกรรม ซึ่งมีอยู่ก่อน 15 มิถุนายน 1948

6. ที่ดินเกษตรกรรม ที่ซึ่งผู้ที่อาจเพาะปลูกโดยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่นๆ แต่ไม่ได้ใช้เพาะปลูก คือ

7. นอกเหนือจากที่ดินเกษตรกรรมที่กล่าวแล้ว เจ้าของที่ดินอาจขายที่ดินให้แก่รัฐได้ ต่อมาจะมีระเบียบเกี่ยวกับข้อ 2,3 กำหนดจำนวนสูงสุดของเนื้อที่ในแต่ละจังหวัดไว้

ที่ดินเกษตรกรรมที่บังคับนับรวมถึงที่ดินของผู้อื่นที่มีความสัมพันธ์กันด้วย⁹³ โดยที่ดินเกษตรกรรมที่เป็นเจ้าของโดยบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันหรือสามีภรรยาที่อยู่ด้วยกัน หรือที่ความสัมพันธ์สิ้นสุดลงด้วยเหตุผลพิเศษตาม แต่อยู่ด้วยกันเมื่อเป็นเจ้าของ และอาศัยอยู่ในเขตมหานคร เมือง หมู่บ้าน โดยมีที่อยู่ถาวรในที่ดินเกษตรกรรมนั้น ให้ถือว่าเป็นที่ดินเกษตรกรรมที่เป็นเจ้าของโดยเจ้าของที่ดินนั้นตามข้างต้น

เจ้าของที่ดินเกษตรกรรมที่ทำให้สิ้นสุดสิทธิลง ด้วยเหตุผลพิเศษ โดยมีที่อยู่ถาวรในเขต นคร เมือง หมู่บ้าน ซึ่งที่ดินเกษตรกรรมตั้งอยู่ ทำให้เชื่อว่าเป็นผู้มีที่อยู่ถาวรในเขตนั้น ให้คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม ระดับ มหานคร เมือง หมู่บ้าน อาจสอบสวนทุก 2 ปี เกี่ยวกับบุคคลเช่นนั้น ว่าเป็นผู้มีที่อยู่ถาวร ภายใจเขตมหานคร เมือง หมู่บ้าน แล้วพิจารณาว่า เป็นบุคคลตามข้างต้นหรือไม่

แต่ที่ดินเกษตรกรรมที่จะถูกบังคับซื้อทั้งหมด จะต้องเป็นที่ดินที่มีบันทึกในระบบทะเบียนที่ดิน (Land regiter) เว้นแต่คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมเห็นว่าไม่สมเหตุผล โดยให้ใช้กับที่ดินอื่นๆด้วย⁹⁴ กฎหมายบัญญัติยกเว้นที่ดินที่จะไม่ถูกบังคับซื้อ ได้แก่

1. ที่ดินเกษตรกรรมที่รัฐหรือองค์กรสาธารณะใช้เพื่อการสาธารณะ

2. ที่ดินเป็นเจ้าของโดยนครหลวง ฮอกไกโด เขตปกครองมหานคร เมือง หมู่บ้าน หรือองค์กรอื่นที่กำหนดในระเบียบ และใช้เพื่อก่อตั้งให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน หรือการเพาะปลูกทั่วไป (Common cultivation)

⁹³ owner-farmer establishment special measure law 1946 article 4

⁹⁴ owner-farmer establishment special measure law 1946 article 7

3. ที่ดินใช้เพื่อทดลอง วิจัย แนะนำด้านเกษตรกรรม หรือด้านอื่นตาม ประกาศรัฐมนตรี (Ministerial ordinance)

4. ที่ดินเกษตรกรรมที่อยู่ภายในพื้นที่ของการปรับปรุงเมืองตาม มาตรา 12 วรรคหนึ่งของ กฎหมายผังเมือง (City Planing Law)

5. ที่ดินที่เหมาะสมแก่การใช้อื่นๆ ในอนาคต โดยคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม ระดับ นคร เมือง หมู่บ้าน กำหนด โดยผ่านการรับรองจาก คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมนครหลวง (Metropolitan Agricultural Land Commission)

6. ที่ดินที่เพาะปลูกเองไม่ได้เพราะเจ็บป่วย หรือเหตุผลอื่นตามระเบียบที่กำหนด และให้ผู้อื่นใช้ ที่ดินได้ชั่วคราวเพื่อเพาะปลูก โดยการให้เช่า โดยคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมเชื่อว่า จะทำการเพาะ ปลูกได้ในอนาคต และเชื่อว่าที่ดินเหมาะสมแก่การเพาะปลูก แต่ถ้าที่ดินมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดใน มาตรา 3 วรรคหนึ่ง ข้อ 3 ให้ได้เฉพาะส่วนที่ไม่เกิน

7. ที่กำลังพัฒนาที่ดิน ที่เจ้าของซื้อที่ดินทุ่งหญ้าตาม มาตรา 40-2และที่ดินทุ่งหญ้านั้นต้องได้ เป็นกรรมสิทธิ์หลังการซื้อ

8 ที่ดินเกษตรกรรมที่เห็นว่า ให้ผลผลิตไม่แน่นอน เช่นที่ดินใหม่ ที่ดินไฟไหม้ ที่ดินที่จะกลายเป็นป่า หรือที่อื่นๆที่คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมเห็นว่าไม่เหมาะสมแก่การซื้อ

ผลการซื้อที่ดินคือ รัฐได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่ให้แยกสิทธิในการอาศัย (Right of resident) ออก ไปในเวลาซื้อ ถ้าที่ดินที่เช่า ให้สิทธินั้นยังคงอยู่ ภายใต้เงื่อนไขและเงื่อนไขเช่นเดิม⁹⁵ ในการขอซื้อที่ ดินรัฐได้กำหนดคุณสมบัติผู้ที่จะซื้อที่ดิน หลังจากรัฐบังคับซื้อที่ดินแล้วจะนำที่ดินออกจำหน่ายแก่ เกษตรกร โดยกำหนดคุณสมบัติผู้จะซื้อที่ดินไว้⁹⁶ ผู้ที่จะซื้อที่ดินได้ตามระเบียบคือ เกษตรกรผู้ถือครอง ที่ดินที่จะทำการเพาะปลูกได้ในเวลาซื้อ หรือผู้อื่นตามที่ระเบียบกำหนดไว้ ที่จะอุทิศตนเองโดยทำการ เพาะปลูกเหมือนกับเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของ(ถ้าจำเป็นรัฐอาจขายที่ดินอีกครั้งได้ (Resell) โดยผู้ซื้อให้ยื่น คำร้องขอซื้อที่ดิน ต่อคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมมหานคร เมือง หมู่บ้าน

⁹⁵ owner-farmer establishment special measure law 1946 article 12

⁹⁶ owner-farmer establishment special measure law 1946 article 16

1.2 มาตรการกำหนดเวลาให้ทำประโยชน์

รัฐมนตรีอาจกำหนด ถ้าจำเป็นในการซื้อ หรือใช้ประโยชน์ โดยระบุพื้นที่ที่ต้องการหรือกำหนด ช่วงเวลาให้ทำประโยชน์ (Put to use) แต่ต้องไม่เกิน 1 ปี⁹⁷ การกำหนดนั้นต้องทำ ประกาศ สาธารณะ (Public notice) เมื่อจัดทำแล้ว บุคคลผู้ได้รับผลจากการกระทำ ในพื้นที่ที่จะถูกซื้อ หรือ บังคับให้ใช้ประโยชน์ อาจจะถูกกำหนดให้ถูกตรวจสอบอนุมัติ (Approval) โดยเจ้าหน้าที่รัฐในเมืองหลวง (Metropolis) หรือในฮอกไกโด และห้าม เปลี่ยนแปลง รูปร่าง และธรรมชาติของที่ดิน ห้ามตัดต้นไม้ ไม้ ฝั่ ทำการ โอน เคลื่อนย้าย ทำให้เสียหายของสิ่งของที่ตั้งอยู่บนที่ดิน และห้ามโอนที่ดิน ถ้าทำโดยไม่ได้ รับการตรวจรับรองจากรัฐให้ไม่มีผล แต่รัฐอาจจ่ายเงินชดเชยในสิ่งที่สูญเสียไป

1.3 มาตรการแผนการซื้อที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์⁹⁸ (Purchase plan of uncultivated land)

จัดทำโดย คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม ของนครหลวง หรือ ออกไกโด ตามระเบียบที่กำหนด แผนการ ซื้อต้องประกอบด้วยรายละเอียดของที่ดิน สิทธิของที่ดิน ต้นไม้ สิ่งปลูกสร้าง ที่จะถูกซื้อ ต้องประกอบด้วย รายละเอียดของ ที่ดิน สิทธิของที่ดิน ต้นไม้ สิ่งปลูกสร้าง ที่จะถูกซื้อหรือบังคับให้ทำประโยชน์ เวลาที่จะซื้อ หรือเวลาที่บังคับทำประโยชน์ หลังจัดทำแผนแล้วให้คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมของนครหลวงหรือฮอกไกโด จะต้องดำเนินการประกาศสาธารณะ (Public notice) โดยไม่ชักช้า และเสนอเอกสารเพื่อตรวจสอบ สาธารณะ (Public inspection) ภายในเวลา 20 วัน นับจากวันทำประกาศต่อสาธารณะ ที่สำนักงานของนคร เมือง หมู่บ้าน ที่ ที่ดินตั้งอยู่ โดยประกอบด้วย ชื่อเจ้าของที่ดิน สิทธิ สิ่งปลูกสร้างที่จะถูกซื้อหรือบังคับให้ ทำประโยชน์ ส่วนที่ดินที่จะถูกซื้อหรือบังคับทำประโยชน์ ประกอบด้วย ที่ตั้ง หมายเลขทะเบียน ประเภทที่ ดิน กรณีบังคับการทำประโยชน์ รายละเอียดต้องประกอบด้วย ประเภท (Kind) ปริมาณที่ดิน (Quantity) ที่ ตั้ง (Location) ค่าที่ดิน วันที่จะซื้อหรือเวลาที่บังคับทำประโยชน์

ภายใต้ กฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน ที่ดินเกษตรกรรมทั้งหมดที่เคย เป็นของเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้อาศัยในที่ดินนั้น (Absentee landlord) ที่มีพื้นที่เกินกว่า 1 เฮกเตอร์ (Hectare) (4 เฮกเตอร์ ในฮอกไกโด) ให้ตกเป็นของ เกษตรกรที่พักอาศัยในที่ดินนั้น (resident landlord) โดยซื้อจากรัฐบาล ประมาณว่า 80% ของผู้ถือครองที่ดินทั้งหมด หรือพื้นที่เกษตรกรรม ประมาณ 2 ล้านเฮกเตอร์ ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้ ที่ดินเกษตรกรรมทั้งหมดถูกซื้อขายให้รัฐ บาล โดยขายให้แก่เกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินภายใน 2 ปี หลังออกกฎหมาย เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมาย ฉบับแรก กฎหมายฉบับที่สองส่งผลมากกว่า และมีผลบังคับใช้เร็วกว่า การซื้อที่ดินโดยตรงจาก

⁹⁷ owner-farmer establishment special measure law 1946 article 30-2

⁹⁸ owner-farmer establishment special measure law 1946 article 31

รัฐบาลเป็นแผนที่จัดทำโดย คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural Land Commission) เป็นการบังคับให้เจ้าของที่ดินขายที่ดิน และขายที่ดินแก่เกษตรกรในเวลาอันรวดเร็ว

ราคาที่ดินเกษตรกรรมที่รัฐบาลขายคือ ที่นา 760 เยน ที่ดอน 450 เยน โดยกำหนดราคาคงตัวก็เพื่อให้เกษตรกรเจ้าของที่ดินรายใหม่มีกำลังในการจ่าย โดยราคาเป็นผลมาจากการนำปัจจัยที่นำมาเป็นตัวคำนวณ เป็นต้นทุนของค่าเช่า บนพื้นฐานราคาข้าว ในเวลานั้น ความพอใจในพันธบัตรของรัฐบาล การกำหนดราคาที่ดิน โดยรัฐ อยู่บนพื้นฐานบังคับซื้อขายในเวลานั้น แต่ภายหลังราคาสินค้าเพิ่มขึ้น ในภาวะเงินเฟ้อหลังสงคราม เจ้าของที่ดินส่วนมาก อุทธรณ์ต่อศาลว่าราคาที่ดินที่ขายให้แก่รัฐ ไม่เป็นธรรม ขัดรัฐธรรมนูญ แต่ ศาลสูงสุด (Supreme Court) เห็นว่า มีคำสั่งใน ปี ค.ศ.1953 ว่า ราคาซื้อขายนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว เช่นเดียวกับในทางการเมือง ที่เจ้าของที่ดินยังคงผลักดันให้รัฐจ่ายค่าชดเชยในการที่ต้องสูญเสียที่ดินไป

ต่อมามีการแก้ไข โดย กำหนดให้ที่ดินเกษตรกรรมที่เจ้าของที่ดินครอบครองเกินกว่า 5 เฮกเตอร์ ที่ให้เช่าโดยเจ้าของที่ดินที่พักในที่ดินนั้น (Resident landlord)และที่ดินเกษตรกรรมทั้งหมดถูกเช่าโดยเจ้าของที่ไม่ได้อาศัยในที่ดินนั้น (Absentee landlord) ต้องคืนให้แก่ผู้ถือครองที่ดินในเวลา 5 ปี ทำให้ระบบการจ่ายค่าเช่าโดยวิธีอื่นถูกแทนที่โดยสมบูรณ์โดยการจ่ายค่าเช่าเป็นเงิน และสัญญาเช่าที่ดินไม่อาจยกเลิกได้โดยไม่ผ่านการรับรองจาก คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural Land Commission) ในระดับเทศบาล อำเภอ หมู่บ้าน มีการจัดตั้งคณะกรรมการในทุกๆระดับ โดยฝ่ายละ 5 คนมาจากฝ่ายเจ้าของที่ดิน (Landlord) เกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดิน (Owner farmer) และผู้ถือครองที่ดิน (Tenant Occupation Authorities)ที่แม้จะไม่เป็นที่พอใจนักในการปฏิรูปที่ดิน

ต่อมากฎหมายถูกแก้ไขโดยรัฐบาลญี่ปุ่น เมื่อการปฏิรูปที่ดินส่งผลมากขึ้น รัฐบาลประชุมเมื่อกันยายนค.ศ. 1946 ทบทวนกฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม และออกกฎหมาย สนับสนุนมาตรการพิเศษในการให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน โดยคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในเดือน ตุลาคม มาตรการเหล่านี้ อยู่ภายใต้กฎหมายที่อาจเรียกว่า เป็นการปฏิรูปที่ดินครั้งที่สอง (Second land reform)

เริ่มจาก การแก้ไข กฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์ของผู้ถือครองที่ดินซึ่งไม่แตกต่างกันในระหว่างกฎหมายฉบับแรกกับฉบับที่สอง แต่ในกฎหมายฉบับที่สอง มีการจำกัดการยกเลิกสัญญาที่เจ้าของที่ดินทำกับผู้ถือครองที่ดิน และในการแก้ไขกฎหมายยังได้กำหนดให้ค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอัตราคงที่ไม่ให้เกิน 25 % ของผลผลิตรวมในนาข้าวและ 15%ในที่ดอน และกำหนดให้สัญญาเช่าที่ดินต้องจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร และนำไปจดทะเบียนกับ คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural Land commission) ด้วย โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการได้เปลี่ยนแปลงไปโดยมาจากฝ่ายเจ้าของที่ดิน 3 คน เกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดิน 2 คน และผู้ถือครองที่ดิน 3 คน อำนาจคณะกรรมการคือ สามารถวางแผนการซื้อขายที่ดิน เกษตรกรรม ควบคุมค่าเช่าที่ดิน การโอนสิทธิในที่ดินเกษตรกรรม

2. กฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม (Farmland Adjustment Law)หรือ (Agricultural Land Adjustment Law 1949)

เจตนารมณ์กฎหมาย คือ⁹⁹ เพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์ ระหว่างที่ดินเกษตรกรรมกับสิ่งอื่นๆ เพื่อคงไว้ซึ่งความมั่นคงในสถานภาพของผู้เพาะปลูก โดยการรักษาและส่งเสริมความสามารถในการผลิตด้านเกษตรกรรม ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีมาตรการควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินคือ

2.1 มาตรการกำหนดหน้าที่เจ้าของที่ดิน ที่ไม่ทำประโยชน์

ในกรณีเจ้าของที่ดินหรือผู้เพาะปลูกในที่ดินเกษตรกรรม เจ็บป่วยหรือมีเหตุผลอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ไม่สามารถที่จะทำการเพาะปลูก (Cannot afford to cultivate) หรือจัดการที่ดินเกษตรกรรมโดยตนเอง (Administer by himself) ให้ยื่นคำร้องต่อ มหานคร เมือง หมู่บ้าน หรือองค์กรอื่นที่กำหนดไว้ในระเบียบเพื่อให้เป็นผู้บริหารงานหรือซื้อที่ดินนั้นหลังได้รับคำร้อง มหานคร เมือง หมู่บ้าน หรือองค์กรอื่น อาจทำการบริหารงานหรือซื้อที่ดินตามระเบียบที่กำหนดได้¹⁰⁰ องค์กรอื่นที่กำหนดไว้ในระเบียบ ในกฎหมาย (Ordinance concerning the operation of agricultural land adjustment law)ตาม มาตรฐานหนึ่ง คือ สมาคม สหกรณ์การเกษตร (Agricultural co-operation association)หรือองค์กรอื่นของผู้เพาะปลูก ที่รับรองโดย คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมกลาง (Central agricultural land commission) , คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมนครหลวง (Metropolitan agricultural land commission), คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมระดับมหานคร เมือง หมู่บ้าน

2.2 มาตรการใช้ระบบอนุญาตในนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินเกษตรกรรม

การก่อตั้ง การโอน กรรมสิทธิ์ที่ดิน (Right of ownership) การเช่า หรือสิทธิอื่น ในที่ดินเกษตรกรรม ทุ่งหญ้า จะไม่มีผล ถ้าไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบและต้องได้รับอนุญาต(Permission) จาก นครหลวง (metropolitan)หรือเจ้าหน้าที่รัฐในฮอกไกโด หรือตรวจอนุมัติ (Approval)จากคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมระดับ จังหวัด เมือง หมู่บ้าน¹⁰¹ แต่จะไม่อนุญาตหรืออนุมัติในกรณีต่อไปนี้

1 ผู้ที่แสดงเจตนาว่าต้องการสิทธิข้างต้นหรือมีความสัมพันธ์หรือเป็นสามีภรรยา ที่อาศัยอยู่ด้วยกัน ไม่สามารถทำให้เชื่อว่า จะใช้ที่ดินนั้นเมื่อได้รับสิทธิ เพื่อทำการเพาะปลูก

2. ในขณะที่ตรวจสอบความต้องการ ผู้ที่แสดงเจตนาต้องการสิทธิที่ดิน มีที่ดินเกษตรกรรม รวมทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นเจ้าของเอง หรือใช้ในการทำธุรกิจเพาะปลูก (Cultivating business) หรือของสามีภรรยาที่อยู่ด้วยกันมีจำนวนที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ใน มาตรา วรรคหนึ่ง ข้อ3ของกฎหมายมาตรการพิเศษทางกฎหมายเพื่อคงไว้ซึ่งเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน (Owner-farmer establishment special

⁹⁹ agricultural land adjustment law 1949 article 1

¹⁰⁰ agricultural land adjustment law 1949 article 3

¹⁰¹ agricultural land adjustment law 1949 article 4

measure law)หรือในกรณีที่ดินเกษตรกรรม ทุ่งหญ้า เกินจำนวนที่กำหนดใน มาตรา 40-2 วรรคหนึ่ง ของกฎหมายข้างต้น หากต้องการให้แจ้งเหตุผลต่อคณะกรรมการที่ดินระดับนคร เมือง หมู่บ้าน

3. ถ้าตรวจสอบพื้นที่รวมแล้ว มีน้อยกว่าพื้นที่มาตรฐานที่กำหนดโดยนครหลวง คือพื้นที่ มาตรฐาน (Standard Area) จำนวน 2 โชว ในฮอกไกโด และ 0.3 โชว ในเขตนครหลวง

4. ผู้ที่เช่า หรือมีเงินกู้เพื่อทำประโยชน์ในที่ดินเกษตรกรรม มีเจตนาจะให้เช่าช่วง ต้องเป็นผู้ที่ไม่มีความสามารถในการเพาะปลูก เนื่องจากความเจ็บป่วยหรือเหตุผลเฉพาะอื่น

5. ในกรณีอื่นๆ การใช้ที่ดินเกษตรกรรม เพื่อเพาะปลูกโดยผู้ที่แสดงเจตนาต้องการ เมื่อมี หลักฐานแสดงว่า จะทำให้ผลผลิตทางด้านเกษตรกรรมลดลง

ถ้าต้องการสิทธิในที่ดินเกษตรกรรมที่มีเนื้อที่เกินกว่า 50,000 tsobo เนื่องจากจะใช้ที่ดินเพื่อ การอื่น ต้องได้รับอนุญาตจากนครหลวง และผ่านการตรวจรับรองจากรัฐมนตรีเกษตรและป่าไม้ การอนุ ญาติหรือการรับรอง อาจตั้งเงื่อนไขเฉพาะไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่เจ้าของที่ดิน ผู้เช่า หรือผู้เพาะปลูก ในที่ดินโดยอาศัยสิทธิผู้อื่น ต้องการใช้ที่ดินเกษตรกรรมเพื่อกิจการอื่น นอกจากการเพาะปลูกจะต้องได้ รับอนุญาตจากนครหลวง ตามระเบียบที่กำหนด¹⁰² ก่อนอนุญาตต้องได้รับการตรวจสอบ หากพื้นที่เกิน 5000 tsubo ต้องให้รัฐมนตรีเกษตรและป่าไม้ ตรวจรับรองด้วย การอนุญาตอาจกำหนดเงื่อนไขพิเศษไว้ ด้วยก็ได้ รัฐจะทำการจดทะเบียน (Registration) เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ในเขตที่ดินที่ก่อตั้งและ ลงไว้ซึ่งเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ผู้ที่ไม่จดทะเบียนจะไม่ได้รับความคุ้มครองจากบุคคลที่สาม สำคัญในการจดทะเบียนให้ออกเป็นมติคณะรัฐมนตรี (Cabinet order)

การปฏิรูปที่ดินช่วงที่สอง (Second land reform) ที่เริ่มใน ค.ศ. 1947 เสร็จสมบูรณ์ ใน ค.ศ. 1949 ถูกเจ้าของที่ดินต่อต้านอย่างหนักหลายวิธีรวมทั้งการต่อสู้ว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลในการปฏิรูป ในครั้งนี้ ทำให้ที่ดินเกษตรกรรม 1,742,000 เฮกเตอร์ ถูกโอนไปเป็นของเกษตรกรผู้เพาะปลูกเอง ซึ่งที่ ดินเหล่านี้ หากยังคงเป็นของเจ้าของที่ดินเดิมในการถ่ายทรัพย์สิน จะต้องเป็นที่ดินรวม 1,933,000 เฮกเตอร์ หรือประมาณ 80%ของที่ดินที่ผู้ถือครองครอบครอง ในกรณีนี้ทำให้ที่ดินในอดีต 450,000 เฮก เตอร์ และที่ดินที่ถูกทอดทิ้งอีก 1,320,000 เฮกเตอร์ ได้โอนไปเป็นของเกษตรกรด้วย ถือว่าประสบ ความสำเร็จ

การแก้ไขกฎหมายการปรับที่ดินเกษตรกรรม มีผลบังคับใช้ใน 22 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 มีการ เลือกลงคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมในทุกระดับ ในเดือนธันวาคม กฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อให้ เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน มีผลบังคับใช้ใน 29 ธันวาคม ค.ศ. 1946 เช่นกัน ในเดือนพฤศจิกายน สำนัก งานที่ดินอำเภอ (Agricultural Land District Office) 6 แห่ง ถูกตั้งขึ้นใน จังหวัด (Country) และสำนัก

¹⁰² agricultural land adjustment law 1949 article 6

งานที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural Land division) ถูกตั้งขึ้นในนครหลวง (Metropolis) และในฮอกไกโด ทั้งหมดเริ่มปฏิบัติงานในเดือน มีนาคม ค.ศ.1947

การแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินในระยะต่อมา ในธันวาคม 1947 มีการแก้ไขกฎหมายดังนี้¹⁰³ กฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน ในครั้งนี้ให้ควบคุมไปถึงที่ดินที่เป็นทุ่งหญ้าด้วย (Pasture land) โดยรัฐบาลจะซื้อจากเจ้าของที่ดิน และขายให้แก่เกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน ที่เช่าที่ดินของผู้อื่น (Absentee landowner) โดยกำหนดให้เจ้าของที่ดินครอบครองได้ไม่เกิน 1 โชว (chobu) ในฮอกไกโดหรือ 0.3 โชว ใน นคร ส่วนกฎหมายการปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม ได้จำกัดเกี่ยวกับการเช่าที่ดินมีความเข้มงวดมากขึ้น สัญญาเช่าที่ดินต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ การชำระค่าเช่าต้องจ่ายเป็นเงินและคุ้มครองสิทธิในการใช้ประโยชน์จากป่า ทุ่งหญ้า นอกจากนี้ยังแก้ไขกฎ ระเบียบอีกหลายครั้ง ทำให้เกษตรกรได้รับสถานะในสังคมใหม่ และกลายมาเป็นองค์กรเกษตรกรประชาธิปไตย ใน มีนาคม ค.ศ.1948 หลังปฏิรูปที่ดิน 2 ปี ที่ดินเกษตรกรรมถูกขาย 1.8 โชว หรือ 95%ถูกดำเนินการให้เป็นของผู้ถือครองที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินจบสิ้นเมื่อ ค.ศ. 1950 โดยในปี ค.ศ.1952 ได้ตรากฎหมายที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural land law) ขึ้นแทนกฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม (farmland adjustment law) และกฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน(Law on the special measure for establishment of owner-farmer)ทำให้ทั้งสองฉบับถูกยกเลิกยกเว้นแต่คงไว้ซึ่งมาตรการฉุกเฉินเท่านั้น¹⁰⁴

3. กฎหมาย การปรับปรุงที่ดิน (Land Improvement Law 1949)¹⁰⁵

ที่ดินเกษตรกรรมเป็นที่มาของแหล่งอาหารของชาติ เกษตรกรไม่ได้รับความเดือนร้อนจากที่ดินเกษตรกรรมกลายเป็นเมือง แต่การขยายพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรม และสภาพแวดล้อมของที่ดินเกษตรกรรมใกล้พื้นที่เมือง จะถูกทำให้คุณค่าลดลง เพราะหากไม่มี ระบบการกำหนดเขต (Zoning System) บ้าน โรงงานอุตสาหกรรม จะถูกสร้างโดยเป็นอันตรายแก่พื้นที่เกษตรกรรม ในสังคมอุตสาหกรรมที่เจริญ การทำให้ที่ดินเกษตรกรรมทันสมัยจะช่วยเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ดังนั้นที่ดินเกษตรกรรม ควรได้รับการแก้ไขตามลำดับดังนี้คือ การปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การจัดรูปที่ดินรวมทั้งปรับปรุงสาธารณูปโภคเพื่อการเกษตร การกำหนดเขตที่ดินชนบท (Rural land zoning) จากการจัดทำเมือง

¹⁰³ Food and Agricultural Policy Research Center , changes in Japan's Agrarian structure ,p.6.

¹⁰⁴ ibid.,p.67

¹⁰⁵ Tritaro Kitamura," Role of institutional and legal aspects for effective farmland management : land reform and land improvement in Japan ," in agricultural land use management in Asia ,eds. Kenichi yanggi (Tokyo: Asia productivity organization ,1995),pp. 35.

การปรับปรุงที่ดิน (Land improvement) โดยการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านเกษตรกรรม โดยกฎหมายปรับปรุงที่ดิน (Land Improvement Act) กฎหมายเริ่มใช้ในทศวรรษนี้ กฎหมายฉบับแรกคือกฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรใหม่ (Arable land readjustment act 1899) เพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของเกษตรกรรม โดยนำรูปแบบมาจาก การจัดรูปที่ดินของเยอรมัน เพื่อเพิ่มผลผลิตโดยใช้แรงงาน แต่ที่ดินเกษตรกรรมใน ยุโรปตะวันตก ส่วนใหญ่เป็นทุ่งหญ้า และมีที่ดินผืนใหญ่กว่าในญี่ปุ่น เงื่อนไขทางสภาพสังคม เศรษฐกิจจึงแตกต่างกัน จึงทำให้มีการตรา กฎหมายปรับปรุงที่ดินใหม่ (Land Readjustment Act 1909) โดยจุดมุ่งหมายเปลี่ยนจากการมองเป็นศูนย์กลางไปที่ การเพิ่มผลผลิตโดยใช้เทคนิค โดยการปรับปรุง การชลประทานและการให้น้ำ

ช่วง ค.ศ.1930-1945 เป็นช่วงการเพิ่มการผลิตอาหาร และช่วงปฏิรูปนโยบายในชนบท หลังสงครามโลกครั้งที่สองกฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม (Land Improvement Act 1949) แทนที่กฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ คือ ¹⁰⁶

1.เมื่อปฏิรูปที่ดินทำให้สถานะผู้เพาะปลูกชัดเจนขึ้นในระบบเกษตรกรรมแล้ว เจ้าของที่ดินขนาดเล็กมีสถานะใหม่ เหมือนผู้เพาะปลูกทั่วไป ความคิดที่ว่า เจ้าของที่ดินควรปรับปรุงที่ดินของตน เพื่อ ผู้เพาะปลูกจะเป็นผู้นำการผลิตด้านเกษตร

2.การปรับปรุงที่ดินจะช่วยปรับปรุงผลผลิตด้านเกษตรกรรม

3.สิทธิในกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Right of land ownership)แม้ยังต่างจาก สิทธิในการจัดการ แต่ปัจจุบันสิทธิการใช้ที่ดิน (Right of land use) มีความสำคัญมากกว่า โดยมีแนวคิดพื้นฐานของกฎหมายกฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรใหม่ อยู่เบื้องหลัง

4.เจ้าของที่ดิน มีสิทธิจัดการ สิทธิในการใช้น้ำ เพราะสามารถควบคุมน้ำจาก ระบบชลประทาน และการระบายน้ำได้ ภายใต้กฎหมายปรับปรุงที่ดิน (Land Improvement Act) ได้มีการพัฒนาโครงการปรับปรุงที่ดิน(Land Improvement Project)การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านเกษตรกรรมให้สัมพันธ์กับแต่ละพื้นที่ที่พัฒนา โดยเริ่มจาก กฎหมายแม่บทพัฒนาที่ดินแห่งชาติ (National Land Comprehensive Development Law) มีการสร้างเขื่อนเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำ และเพื่อความมั่นคงในการเกษตรกรรม การผลิตไฟฟ้า ทำให้การสร้างเขื่อน คลอง และโครงสร้างพื้นฐาน

การเริ่มเข้าสู่ยุคสมัยใหม่ ในทศวรรษ 1960 โดยตรากฎหมายพื้นฐานเกษตรกรรม (Basic Agricultural Law) ในปี ค.ศ.1961 โครงการปรับปรุงที่ดิน ถูกสนับสนุนโดยโครงการจัดรูปที่ดิน (land consolidation project) เพื่อเพิ่มผลผลิตโดยแรงงาน โครงการจัดรูปที่ดินเริ่มในปี ค.ศ.1963

¹⁰⁶ Food and Agricultural Policy Research Center , changes in Japan's Agrarian structure ,pp.35 –

แต่ในทศวรรษ 1970 มีนโยบายปรับปรุงชนบทเข้าร่วมด้วย การตัดถนนในชนบท การทำศูนย์กลางชุมชน บางส่วนปรากฏอยู่ในโครงการปรับปรุงที่ดิน

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเกษตรกรรมทำให้การศึกษาเปลี่ยนจากการศึกษาในแนวการชลประทาน และการระบายน้ำมาศึกษาในเรื่องวิศวกรรมชนบท (Rural engineering) ที่กว้างมากขึ้น ในกรอบของโครงการพัฒนาที่ดิน พื้นที่ในชนบททั้งหมดถูกปรับปรุง แต่สาธารณูปโภคในชนบทก็ไม่ได้ถูกปรับปรุงให้กลมกลืนกับการวางแผนชนบท (Rural planning) ไม่มีความจำเป็นในการพัฒนาชนบทที่ต้องเพิ่มการวางแผนการใช้ที่ดิน (Land use planning)

เงื่อนไขพื้นฐานเพื่อการจัดการเกษตรกรรมที่มีประสิทธิภาพ จากประสบการณ์ในการปฏิวัติกฎหมาย และมุมมองกฎหมายด้านเกษตรกรรม ทำให้กฎหมายแตกต่างกันอย่างสำคัญ กับกฎหมายอื่น ในการทำให้การจัดการมีประสิทธิภาพ โดยมีแนวคิดหลักคือ¹⁰⁷ เกษตรกรต้องเป็นเจ้าของที่ดินเองหรือไม่ก่อให้เกิดภาระทางการเงินที่มากเกินไปในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ต้องมีการเตรียมโครงสร้างพื้นฐานให้พร้อมในญี่ปุ่น คือ การชลประทานและการระบายน้ำ ต้องกำหนดแบ่งเขตที่ดินเกษตรกรรม และต้องไม่ทำให้ที่ดินเกษตรกรรมที่ถือครองมีขนาดใหญ่เกินไปหรือเล็กเกินไป และไม่เปลี่ยนการใช้ประโยชน์จากที่ดินเกษตรกรรมไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ๆ

ในการพัฒนาที่ดิน การปฏิรูปที่ดินเป็นเงื่อนไขแรก เพื่อผลักดันเจ้าของที่ดิน และให้อำนาจเกษตรกรในการจัดการที่ดินโดยการตัดสินใจของเกษตรกรเอง ในญี่ปุ่นเสรีภาพของที่ดินเกษตรกรรมตั้งอยู่บนพื้นฐานเหล่านี้ แต่เกษตรกรมักได้ครอบครองที่ดินขนาดเล็ก เป็นระบบที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ในการบีบคั้นการผลิตอาหารในขณะนั้น แต่ต่อมาถือว่าเป็นการครอบครองที่ดินที่มีขนาดเล็กเกินไป

เงื่อนไขประการที่สอง คือ การพัฒนาสาธารณูปโภคในที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural land infrastructure) ได้ถูกนำมาพัฒนา และขนาดที่ดินที่ครอบครองก็มีขนาดใหญ่ขึ้น จาก 0.3 เฮกเตอร์ ไปเป็น 1 เฮกเตอร์ และ 2 เฮกเตอร์ ในอนาคต พร้อมกับการทำเกษตรกรรมที่ใหญ่ขึ้น เกิดจากสัญญาจัดการที่ดินเกษตรกรรม (Farm land contract management) ขึ้น ซึ่งแตกต่างกับการตัดสินใจว่า โครงสร้างทางเกษตรกรรมเช่นนี้ดีหรือไม่ แต่แนวคิดจุดอื่นที่ว่าที่ดินเกษตรกรรม ยังคงเป็นทรัพย์สิน (property) ทำให้ไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากต้องพัฒนาที่ดิน

ระบบเกษตรกรรมในปัจจุบัน มีการชลประทานและระบบระบายน้ำ เป็นการเสริมไปพร้อมกับการปรับปรุงที่ดิน ซึ่งได้รับการสนับสนุน โดยกฎหมาย และ เขตปรับปรุงที่ดิน (Land improvement district) เช่นเดียวกับ สหภาพชาวนา (Farmer union) ซึ่งจำเป็นสำหรับการใช้น้ำที่สัมพันธ์กับที่ดิน ในยุโรป การปรับปรุงที่ดินให้น้ำหนักเรื่อง การให้น้ำน้อยกว่าในญี่ปุ่นเพราะเน้นการต้องการผลผลิตภายใต้แรงงานของเกษตรกร ซึ่งญี่ปุ่นใช้วิถีทางยุโรปเหมือนกัน ถือเป็นความผิดพลาดนับ 10 ปี หลังการปรับปรุงที่ดินนับ 50 ปี จึงได้จัดทำนโยบายใหม่ในการชักจูงให้เพิ่มผลผลิตในปี ค.ศ. 1963

¹⁰⁷ ibid.,p.38.

เงื่อนไขประการที่สาม คือ การจัดรูปที่ดิน (land consolidation) โดย แบ่งที่ดินเป็นผืนๆ ให้มีประสิทธิภาพต่อการใช้แรงงาน แต่กลายเป็นอุปสรรคต่อการใช้เครื่องจักรกล จึงจำเป็นต้องจัดรูปที่ดิน โดยเริ่มในทศวรรษ 1900 (ในช่วงจัดที่ดินคนละ 0.1 เฮกเตอร์) แต่การบังคับใช้จริงๆ เริ่มเมื่อใช้กฎหมาย พื้นฐานเกษตรกรรม ในปี 1961 และนโยบายเกษตรกรรมสมัยใหม่ของญี่ปุ่นการจัดรูปที่ดิน ทำให้เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการที่ดิน โดยเริ่มจากจัดให้ครอบครัวที่ดินเพิ่มเป็น 0.3 เฮกเตอร์อันเป็นขนาดที่ เครื่องจักรทำงานได้ ทำให้ผลผลิตข้าวเพิ่มขึ้น จนทำให้แรงงานไหลไปสู่อุตสาหกรรมและพานิชยกรรม ถ้าที่ดินที่ถูกจัดรูปถูกนำไปใช้ด้านอื่นๆ ที่ดินก็จะเล็กลงและถูกเปลี่ยนไปการใช้เครื่องจักรถูกจำกัดและ จะต้องตรวจสอบประสิทธิภาพการจัดการในที่ดินในเขตจัดรูปที่ดินได้กำหนดเขตที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural land zoning) ห้ามก่อให้เกิดเงื่อนไขดังกล่าว อันเป็นเงื่อนไขห้ามมิให้นำที่ดินไปใช้ด้านอื่น

การกำหนดเขตชนบท (Rural zoning) เป็นสิ่งที่จำเป็น โดยเฉพาะสำหรับชนเมืองเท่านั้น แต่ยังรวมถึง การก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคในพื้นที่ชนบทด้วย และสำหรับความมั่นคงในพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ ด้วยเจตนาดังกล่าวระบบกำหนดเขตของญี่ปุ่น (Japanese zoning system) จึงอยู่เบื้องหลัง โดยในตอนแรก เทศบาลมีการจัดตั้ง แผนการใช้ที่ดิน (Land use plan) ซึ่งอาจแยกออกเป็นผังเมือง (City plan) แผนส่งเสริมการเกษตรกรรม (Agricultural promotion plan) แผนป่าไม้ (Forest plan)

แนวโน้มการพัฒนาในอนาคตในกระบวนการปฏิรูปที่ดินปรับปรุงที่ดิน การจัดรูปที่ดินและการวางแผนการใช้ที่ดิน (Land use planning) จะเพิ่มขึ้นในญี่ปุ่น จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างด้านเกษตรกรรม กระบวนการพัฒนาคือ กรรมสิทธิ์ที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ถูกแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ซึ่งแสดงถึงการเปลี่ยนแปลงจาก กรรมสิทธิ์ในที่ดินขนาดใหญ่ (Large scale land ownership) ไปเป็น การใช้ประโยชน์ในที่ดินขนาดใหญ่ (Large scale land use) ต้องจัดรูปที่ดิน (Land consolidation) ควบคู่ไปด้วย และการครอบครองที่ดินต่อหน่วยจำเป็นต้องใหญ่ขึ้น และการทำให้ที่ดินต่อหน่วยใหญ่ขึ้น จึงต้องมีการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านเกษตรกรรมควบคู่ไปด้วย (Agricultural infrastructure) ควบคู่ไปกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจะต้องมีการทำ แผนการใช้ที่ดิน (land use planning)

ลำดับการพัฒนาการปฏิรูปที่ดินและการพัฒนาที่ดิน ต้องได้รับการสนับสนุนจากการเปลี่ยนแปลง ของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรรมและชนบท (Agricultural and rural socio-economic structure) จุดสำคัญสำหรับการพัฒนาในอนาคตคือ ขาดมุมมองในการจัดการสังคมในชนชน เพราะการเพิ่มผลผลิตมีความสัมพันธ์กับแรงงาน แต่นโยบายด้านเกษตรกรรมขาดนโยบายด้านการเพิ่มแรงงาน ผลคือ ประชากรในชนบทลดลง แต่ไม่สามารถจัดการสังคมชนบทได้ ไม่นำไปสู่

ความทันสมัย อันเป็นวิกฤตของญี่ปุ่นในปัจจุบัน¹⁰⁸ โดยเฉพาะพื้นที่ภูเขา ต้องพิจารณาการจัดการสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ หมู่บ้านในชนบทถูกล้อมด้วยธรรมชาติจำเป็นต้องอนุรักษ์สภาพธรรมชาติไว้

การปฏิรูปที่ดินครั้งที่สองไม่สามารถทำให้การเกษตรกรรมขนาดเล็กหมดลงได้ แต่ก็ทำให้เป็นส่วนหนึ่งของสังคมเกษตรกรรมไป แต่ปัญหาระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้ถือครองที่ดินถูกแก้ไข สิทธิการเพาะปลูกที่มั่นคง การปฏิรูปที่ดินถูกดำเนินการภายใต้การครอบครองของ อเมริกา หลังลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพ กฎหมายที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural land act) ถูกจัดทำโดยเป็นการรวมกฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม กับกฎหมาย มาตรการพิเศษทางกฎหมายเพื่อก่อตั้งเกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน โดย กฎหมายที่ดินเกษตรกรรมใหม่ มีจุดมุ่งหมาย 4 ประการ คือ ป้องกันเจ้าของที่ดิน ผู้ที่ไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน¹⁰⁹ ปกป้องสิทธิในการเพาะปลูกของเกษตรกร จำกัดการเปลี่ยนที่ดินเกษตรกรรม (Farmland Conversion) และมีเจตนาให้ที่ดินเกษตรกรรมเชื่อมต่อการจัดให้มีเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน และในกฎหมายนี้คณะกรรมการเกษตรกรรม (Agricultural committee) ถูกจัดเป็นองค์กรในเทศบาล

4.. กฎหมายที่ดินเกษตรกรรม(Agricultural Land Law 1952)

กฎหมายที่ดินเกษตรกรรม กฎหมายในปัจจุบันเป็นเรื่อง ควบคุมการโอนสิทธิในที่ดินเกษตรกรรม การจำกัดการครอบครองที่ดินของผู้ถือครองที่ดิน ควบคุมค่าเช่าที่ดินเกษตรกรรม การคุ้มครองสิทธิผู้ถือครองที่ดิน กฎหมายใหม่ห้ามเปิดที่ดินใหม่ของเกษตรกร (ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินใน 30 เขต ที่ที่ดินน้อยกว่า 30เอเคอร์) หรือเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเกินกว่า 3 เฮกเตอร์ (12 เฮกเตอร์ ในฮอกไกโด) ห้ามผู้ถือครองที่ดินเช่าที่ดินไปให้บุคคลที่สาม จำกัดการใช้ประโยชน์มิให้อื่นที่มีใช้การเกษตรกรรมให้ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural land commission) ห้ามการครอบครองที่ดินโดยเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้อาศัยในที่ดินนั้น (Absentee landlord)ไม่ว่าจะให้ผู้พักอาศัยครอบครองแทนในพื้นที่มากกว่า 1 เฮกเตอร์ สำหรับการเช่า (4 เฮกเตอร์ในฮอกไกโด) กฎหมายให้มีการกำหนดค่าเช่าที่ดิน ห้ามการยกเลิกสัญญาเช่าที่ดิน

เจตนารมณ์กฎหมาย คือ¹¹⁰ ยอมรับถึงความจริงว่า ที่ดินเกษตรกรรมนั้น มีความเหมาะสมที่จะไม่มีใครเป็นเจ้าของได้มากไปกว่าผู้ที่ทำการเพาะปลูก เพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการที่ดินเกษตรกรรมของผู้เพาะปลูก กับ การปกป้องสิทธิในการเพาะปลูก ให้มีการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างที่ดินในจุดเรื่อง การใช้ประโยชน์ในที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural utility) เพื่อกระจายให้สถานะของผู้เพาะปลูกมีความมั่นคง และส่งเสริมขีดความสามารถการผลิตด้านเกษตรกรรม

ความหมายที่ดินเกษตรกรรมที่จะบังคับใช้ในกฎหมาย ที่ดินเกษตรกรรม หมายถึง ที่ดินที่ใช้หรือสามารถใช้สำหรับการเพาะปลูกได้ รวมถึงทุ่งหญ้าที่อาจใช้เพาะปลูก หรืออาจเก็บสะสมทางธุรกิจ

¹⁰⁸ ibid.,p.41.

¹⁰⁹The institute for the development of agricultural cooperation in Asia,"agricultural land law "p. 37

¹¹⁰ agricultural land law 1952 article 1

(Stock-raising business) ที่ใช้หรือสามารถใช้เป็นทุ่งหญ้าได้ ที่ดินที่เกษตรกรเป็นเจ้าของ (Owner-farmer land) หมายถึง ที่ดินเกษตรกรรม ที่ผู้ที่มีอาชีพเพาะปลูก ใช้ในการเพาะปลูก โดยมีกรรมสิทธิ์ (Right of ownership) และเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน (Owner farmer) หมายถึง เอกชน (Private person) ผู้ที่มีสิทธิในที่ดิน โดยมีกรรมสิทธิ์ (Right of ownership) ในกฎหมายมีการควบคุมการทำประโยชน์ คือ

4.1 มาตรการควบคุมนิติกรรมที่ดินเกษตรกรรมและวางเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน

ในกรณีที่ กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะ โอนหรือ วางไว้เป็นประกัน หรือสิทธิอื่นๆเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ หรือ ที่จะเป็นการก่อตั้ง (Established) ขึ้นหรือ โอนไป ซึ่งที่ดินเกษตรกรรม หรือที่ดินทุ่งหญ้า ผู้กระทำได้ปฏิบัติตามระเบียบรัฐมนตรี (Ministerial ordinance) หรือได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณี ใช้เพื่อกู้เงินหรือให้เช่าที่ดิน ต้องได้รับอนุญาตจาก คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม¹¹¹ (Agricultural commission) ในการอนุญาตอาจตั้งเงื่อนไขรวมไปด้วยก็ได้ และการกระทำโดยไม่ได้รับอนุญาตจะไม่ก่อให้เกิดผลแต่อย่างใด ยกเว้น กรณีที่ไม่ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม คือ

- 1 สิทธิที่จะก่อตั้งขึ้นหรือโอนไป ภายใต้บทบัญญัติ ของกฎหมาย
- 2 กรณีสิทธิในการใช้ประโยชน์ถูกก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายในมาตรา 26-31รวมทั้ง
- 3 เมื่อตรวจสอบแล้วพบว่า สิทธิในที่ดินเป็นของรัฐ
- 4 เมื่อสิทธิในการก่อตั้งขึ้นหรือโอนไปนั้นเป็น การแลกเปลี่ยนกัน (Exchange) ,การตั้งถิ่นฐานใหม่ (Resettlement) การจัดรูปที่ดินตามกฎหมาย(Land improvement law)
5. ถูกยึดและใช้ภายใต้กฎหมาย เวเนคืนอสังหาริมทรัพย์
- 6 กรณีอื่นๆตามระเบียบรัฐมนตรี (Ministerial ordinance)

การได้รับอนุญาต(Permission) ตามข้างต้น ย่อมเป็นไปตามกรณีที่บัญญัติไว้ หากไม่ได้กล่าวไว้โดยเฉพาะในข้อ 3-5 จะต้องมีเหตุผลพิเศษ เช่นจากมติคณะรัฐมนตรี (Cabinet order)

1.การเช่าที่ดินเกษตรกรรม (Leases) หรือเช่าที่ดินทุ่งหญ้า โดยผู้อื่นที่มีอาชีพเกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน(Tenant farmer) หรือสมาชิกในครัวเรือน โดยมีเจตนาต้องการกรรมสิทธิ์

2ในอนาคต ผู้ที่ต้องการกรรมสิทธิ์, หรือสิทธิอื่นๆในการใช้ประโยชน์ รวมถึงสมาชิกในครัวเรือนที่พิจารณาแล้วว่า จะไม่ทำการเพาะปลูกในที่ดินที่เก็บไว้(Consider as not following the cultivating of stock-raising business on the agricultural)

3 หากรวมจำนวนที่ดินเกษตรกรรมทั้งหมดที่ใช้ในการเพาะปลูก ทั้งของผู้ที่ต้องการสิทธิหรือสมาชิกในครัวเรือน เกินกว่าจำนวนเนื้อที่ที่กำหนดในตารางของ หน่วยงานรัฐ ซึ่งที่ดินนั้นอยู่

¹¹¹ agricultural land law 1952 article 3

4 หากเนื้อที่รวมทั้งหมดของที่ดินทุ่งหญ้า ที่จะใช้ในการเพาะปลูก หรือเก็บที่ดินไว้ของผู้ต้องการสิทธิในข้อ 2 หรือสมาชิกในครัวเรือน และที่ดินที่จะเช่าซื้อมาเกินจำนวนที่กำหนดโดย หน่วยงานรัฐ ต้องให้รัฐมนตรีเกษตรและป่าไม้รับรอง

5 เนื้อที่รวมทั้งหมดที่ดินเกษตรกรรม ที่จะใช้เพาะปลูก หรือเนื้อที่รวมทั้งหมดของที่ดินทุ่งหญ้าที่จะใช้เพาะปลูกหรือเก็บไว้ (Stock-raising business) ที่ต้องการตามข้อ 2 หรือ ของสมาชิกในครัวเรือนมากกว่า 2.0 ไร่ในสอกไกโด และมากกว่า 0.3 ไร่ในเมือง ต้องได้รับการรับรองจากรัฐมนตรี

6. ที่ดินซึ่งมีเจตนาก่อตั้ง หรือที่เช่าซื้อเกษตรกรรม หรือที่ดินทุ่งหญ้า ที่ถูกนำมาขายใหม่โดยรัฐ ภายใต้บังคับบัญญัติของกฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อเกษตรกรรมเป็นเจ้าของที่ดิน หรือกรณีที่ดินเกษตรกรรม หรือที่ดินทุ่งหญ้าที่จะโอนภายใต้ตามกฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อเกษตรกรรมเป็นเจ้าของที่ดิน และกฎหมาย ปรับที่ดินเกษตรกรรม หรือที่ดินเกษตรกรรม ที่ดินทุ่งหญ้าภายใต้ ของกฎหมายนี้(รวมทั้งที่ดินที่ไม่อาจใช้เพาะปลูก ไม่ว่าจะมาจากการตายของเจ้าของที่ดินหรือสมาชิกในครอบครัว ใน กรณี ที่ ดิน เกษตรกรรมหรือที่ดินทุ่งหญ้า ใน มาตรา 3 วรรคสอง ข้อ(6) ถูกใช้ในการเพาะปลูก หรือเก็บไว้ (Stock-raising business) โดยผู้อื่นนอกจากเจ้าของ รัฐอาจซื้อที่ดินนั้นได้ หลังการเช่าโดยอนุญาตตาม มาตรา 3 วรรคหนึ่ง ¹¹²

7 เมื่อผู้มีอาชีพทำตามการเพาะปลูกหรือเก็บที่ดิน ให้เช่าที่ดินเกษตรกรรม หรือให้เช่าที่ดินทุ่งหญ้าโดยมีเจตนาทำให้สิ้นสุดการเช่าหรือเป็นการเช่าซื้อที่ดินเกษตรกรรมหรือเช่าซื้อที่ดินทุ่งหญ้ารวมทั้งกรณีที่ดินที่ไม่สามารถใช้ในการเพาะปลูก ไม่ว่าจะมาจากสาเหตุ เจ้าของตาย หรือสมาชิกในครัวเรือน

8 เมื่อมีการใช้ที่ดินเกษตรกรรมหรือที่ดินทุ่งหญ้า สำหรับเพาะปลูก หรือเก็บไว้ ของผู้ต้องการสิทธิตามข้อ 2 หรือสมาชิกในครัวเรือน มีหลักฐานว่า จะลดผลิตภัณท์ทางการเกษตรในที่ดินลง

4.2 มาตรการควบคุมการเปลี่ยนประเภทที่ดิน และให้รัฐกำหนดเงื่อนไขร่วม

ผู้ที่เปลี่ยนที่ดินเกษตรกรรมไปใช้เป็นที่ดินอื่นที่ไม่ใช่การเกษตรกรรม จะต้องปฏิบัติตามกระบวนการพิเศษของ ระเบียบรัฐมนตรี (Ministerial ordinance)และ ถูกกำหนดให้ต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ หรือกรณีบุคคลเปลี่ยนที่ดินเกษตรกรรมจำนวนมากกว่า 5,000 tsubo ไปเป็นที่ดินอื่น เพื่อไปใช้ประโยชน์ทางธุรกิจ ต้องขออนุญาตจาก รัฐมนตรีเกษตรและป่าไม้¹¹³ ยกเว้นกรณีรัฐ หน่วยงานรัฐ ต้องการเปลี่ยนแปลงที่ดินเกษตรกรรมไปใช้ประโยชน์อื่น เมื่อเจตนาใช้ที่ดินเกษตรกรรมที่ถูกเวนคืน หรือใช้ภายใต้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการเวนคืน กรณีอื่นๆที่กำหนดโดย ประกาศรัฐมนตรี (Ministerial ordinance)

¹¹² agricultural land law 1952 article 15

¹¹³ agricultural land law 1952 article 4

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะอนุญาตภายใต้บทบัญญัติข้างต้น โดยจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็น อ้างอิงของ คณะกรรมการด้วย และการอนุญาตรัฐอาจตั้งเงื่อนไขรวมไปด้วยก็ได้

แต่ถ้าหากต้องการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากที่ดินเกษตรกรรมไปเป็นที่ดินอื่น หรือที่ดิน พึ่งพญาไปเป็นที่ดินอื่น เพื่อจะก่อตั้งหรือโอน เพื่อ โอนสิทธิในมาตรา 3 วรรคหนึ่ง จะต้องดำเนินการ ภายใต้ ประกาศรัฐมนตรี และได้รับอนุญาตจากหน่วยงานรัฐ¹¹⁴ ถ้าการเปลี่ยนแปลงในเนื้อที่มากกว่า 500 tsubo ต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีเกษตรและป่าไม้ ยกเว้น เมื่อเป็นการกระทำของรัฐ หรือกระทำ ภายใต้กฎหมายเวนคืน ที่ที่ดินเกษตรกรรม ที่ดินพึ่งพญาถูกเวนคืน

4.3 มาตรการห้ามเจ้าของที่ดินให้ผู้อื่นเช่าที่ดินและบังคับให้ขายที่ดินหากไม่ทำประโยชน์เอง

กฎหมายห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากรัฐที่จะเป็นผู้ให้เช่าที่ดิน (Lease) เกษตรกรรม ที่ดินพึ่งพญา¹¹⁵

โดย

1. ห้ามผู้ใดเช่าที่ดินเกษตรกรรมหรือที่ดินพึ่งพญา นอกเขต มหานคร เมือง หมู่บ้าน ซึ่งเจ้าของ ที่ดินมีที่พักอาศัยถาวรตั้งอยู่

2. เช่าที่ดินเกษตรกรรมหรือที่ดินพึ่งพญา ภายในเขต ที่เจ้าของมีที่พักอาศัยถาวรตั้งอยู่โดยมีเนื้อ ที่เกินกว่าที่กำหนด

3. การบังคับใช้บทข้างต้น ในที่ดินเกษตรกรรม หรือที่ดินพึ่งพญาที่เช่า หรือสมาชิกในครัวเรือน เช่า อยู่ในเขต นคร เมือง หมู่บ้าน ที่มีที่พักอาศัยถาวรตั้งอยู่ อาจต้องพิจารณาว่า ต้องให้แก่เจ้าของที่ดิน

4. ตามที่ การบังคับใช้ในกรณีผู้ที่เป็นเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน หรือสมาชิกครัวเรือนชั่วคราว เนื่องจากเหตุอื่น มีที่อยู่ในเขตมหานคร เมือง หมู่บ้าน อันเป็นที่ตั้งของที่ดินเกษตรกรรมที่เป็นเจ้าของ การเพาะปลูกในที่ดินจะต้องกระทำโดยคู่สมรสของผู้นั้นหรือ ทายาทสายโลหิตที่มีความสัมพันธ์ทางสาย โลหิตในชั้นที่หนึ่งหรือสอง ที่พักอาศัยอยู่ด้วยกันและใช้ชีวิตร่วมกันและเจ้าของที่ดิน ต้องได้รับการ พิจารณาโดย คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมว่ามีที่อยู่ถาวรในเขตมหานคร เมือง หมู่บ้าน อันเป็นที่ตั้ง ของที่ดิน หรือเชื่อว่าเหมือนกับที่อยู่ถาวรนั้นอยู่ในเขต

5. ในกรณีผู้ที่เป็นเกษตรกร ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน หรือสมาชิกในครัวเรือนชั่วคราว เนื่องจากเหตุ อื่นที่มีใจ ที่มิที่อยู่ในเขตมหานคร เมือง หมู่บ้าน อันเป็นที่ตั้งที่ดินเกษตรกรรมเป็นเจ้าของ การเพาะ ปลูกในที่ดินจะต้องได้รับการพิจารณาโดย คณะกรรมการเกษตรกรรม ว่าเป็นผู้มีที่อยู่ในเขต มหานคร เมือง หมู่บ้าน อันเป็นที่ตั้งของที่ดินหรือเชื่อว่าเหมือนกับมีที่อยู่ถาวรในเขต

6. ในกรณีอื่น เช่น การใช้ที่ดินเกษตรกรรมมากกว่าเป็นที่ดินเกษตรกรรมที่เช่า หรือ ใช้ที่ดิน พึ่ง พญา มากกว่าเป็นที่ดินพึ่งพญาที่เช่า ดูเหมือนกันว่า ถูกใช้โดยปรียายและซัดแจ้งโดยผู้นั้นมากกว่าเจ้าของ

¹¹⁴ agricultural land law 1952 article 5

¹¹⁵ agricultural land law 1952 article 6

หรือสมาชิกในครัวเรือนที่เพาะปลูกหรือเก็บที่ดินไว้ ต้องได้รับการพิจารณาเช่นเดียวกับ การเช่าที่ดิน เกษตรกรรมหรือที่ดินทุ่งหญ้า

การยกเว้นข้อจำกัดกรรมสิทธิ์ ที่ดินเช่าที่เป็นที่ดินเกษตรกรรมหรือที่ดินทุ่งหญ้า ต่อไปนี้ ไม่ตก อยู่ในบังคับของ วรรคหนึ่งของมาตราข้างต้นคือ ที่ดินที่เช่าได้ได้แก่¹¹⁶

1. ที่ดินเช่าที่เป็นที่ดินเกษตรกรรม หรือทุ่งหญ้าของรัฐ องค์การสาธารณะท้องถิ่น เพื่อใช้ในราชการ หรือเพื่อสาธารณะประโยชน์

2. ที่เช่าที่เป็นที่ดินเกษตรกรรมหรือทุ่งหญ้าที่ใช้เพื่อการพิเศษตามประกาศรัฐมนตรี โดยเจ้าหน้าที่ของ รัฐเพื่อใช้ทดลองวิจัยเกี่ยวกับการเกษตรกรรม

3. ที่เช่าที่เป็นที่ดินเกษตรกรรมหรือทุ่งหญ้า เมื่อพิจารณาว่าการเปลี่ยนไปเป็นที่ดินอื่น มากกว่าที่ดินเกษตรกรรมจะเหมาะสมกว่า ในอนาคต

4. ที่ดินอื่น ที่ถูกกันออกจากการเช่า เหมือนกับที่เช่าเกษตรกรรมหรือทุ่งหญ้า ด้วยเหตุผลว่า การใช้นั้นเหมือนการเช่าที่ดินเกษตรกรรมหรือทุ่งหญ้า เพื่อใช้เพาะปลูก แต่ทำไม่ได้เนื่องจากการตายของ เกษตรกรเจ้าของที่ดิน หรือสมาชิกในครัวเรือน และคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมพิจารณาแล้วว่าเป็นเช่นนั้น ผ่านกระบวนการเฉพาะตามประกาศรัฐมนตรี โดยเจ้าหน้าที่ของ รัฐ

5. ที่ดินใหม่ที่ถูกนำไปเช่า เนื่องจากการก่อตั้ง สิทธิการใช้ประโยชน์ (Right to utilization)

6. ที่ดินเช่าเกษตรกรรมที่ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม หลังการรับรองของเจ้าหน้าที่รัฐ ว่ามีกรรมสิทธิ์มากกว่าผู้อื่น และถูกเพาะปลูกเนื่องจากธรรมเนียมในชนบท โดยเจ้าของคนเดียวหรือหลายคนทุกปี หรือในกรณีที่ดินนั้นถูกแบ่งเป็นส่วนเพาะปลูกเองและส่วนที่แลกเปลี่ยนกันทุกปี และที่เช่านั้นถูกกำหนดโดยกระบวนการข้างต้นใกล้กับเมืองแร่มี่อันตราย

7. ที่เช่าที่เป็นที่ดินเกษตรกรรมหรือทุ่งหญ้าอื่นที่ถูกกำหนดโดยประกาศรัฐมนตรี แต่การถูกกำหนดใน ข้อ (2),(3),(5) อาจกำหนดเป็นช่วงเวลา หรือเงื่อนไขร่วมไปด้วยก็ได้

ตามกฎหมายคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมจะเป็นผู้ตรวจสอบการทำประโยชน์¹¹⁷ โดยถ้าคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม เชื่อว่า มีการเช่าที่ดินเกษตรกรรมหรือที่ดินทุ่งหญ้า ที่ผู้เพาะปลูกไม่ได้เป็นเจ้าของ ตามบทบัญญัติสองมาตรา ก่อน ให้จัดทำ เป็นประกาศสาธารณะ (Public notice) ที่มีสาระรายละเอียด และเสนอให้ตรวจสอบเอกสารภายใน 1 เดือน นับแต่วันที่จัดทำ ประกาศ หลังจากคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม ทำ ประกาศข้างต้นต้องส่งให้เจ้าของที่ดิน โดยไม่ชักช้า รายละเอียดในประกาศ ประกอบด้วย

1. ชื่อเดิม หรือที่พำนักอาศัยถาวรของผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่ให้เช่า

¹¹⁶ agricultural land law 1952 article 7

¹¹⁷ agricultural land law 1952 article 8

2.กรณีไม่มีกรรมสิทธิ์ ให้มี ที่ตั้ง ทะเบียนที่ดิน ประเภทที่ดิน และเนื้อที่ที่เช่าหลังจากเจ้าของที่เช่าที่ดินเกษตรกรรม หรือที่ดินทุ่งหญ้าที่ได้รับประกาศสาธารณะ ต้องปฏิบัติตามความในวรรคหนึ่ง หากไม่สามารถโอนที่ดินให้ผู้อื่นได้ภายใน 1 เดือน นับจากวันที่ได้รับประกาศ ให้ทั้งที่เช่าเกษตรกรรม และที่ดินทุ่งหญ้า มีผลเหมือนประกาศได้ทำให้มีผลเหมือนกับเป็นที่ดินที่ต้องตกอยู่ในบังคับ มาตรา 6 วรรคหนึ่ง ข้อ(1) หรือเป็นที่ที่จะไม่ตกแก่เจ้าของ เมื่อประกาศ ทำให้มีผลเหมือนกับว่าที่ดินตกอยู่ใน ข้อ(2) ของบทดังกล่าว ที่รัฐจะต้องซื้อที่ดินนั้น¹¹⁸

หากไม่ได้ทำดังกล่าวในเวลาที่กำหนด แม้การอนุญาตตามมาตรา 3 วรรคหนึ่ง ต้องทำภายใน สาระสำคัญที่กำหนด ต้องไม่ทำหลังสิ้นเวลาที่กำหนด ในการซื้อที่เช่าเกษตรกรรมหรือที่ดินทุ่งหญ้า ให้ดำเนินการภายใน มาตรา 6 วรรคหนึ่ง ข้อ (2) รัฐอาจจำเป็นในการกระจายแบ่งที่ดิน อาจซื้อ ภายใน 0.1 ไร่ ส่วนที่เกินกว่านั้นนำมาใช้มิได้ และการซื้อที่ดินโดยรัฐ ภายใต้การอนุญาตข้างต้น ให้มี ผลโดยดำเนินการตาม สามมาตราคือ มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 คือ

รัฐจะซื้อที่ดินเช่าเกษตรกรรมหรือที่ดินทุ่งหญ้า คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมต้องดำเนินการ โดยไม่ชักช้า ที่จะซื้อและทำเอกสารเสนอ โดยมีสาระสำคัญ¹¹⁹

- 1.ชื่อเต็มหรือที่อยู่อาศัยถาวรของเจ้าของที่ดิน
- 2.ที่ตั้ง ทะเบียนที่ดิน ประเภท จำนวนเนื้อที่

คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม หากดำเนินการต่อที่ดินที่มีภาระติดพัน โดยเสนอตามประกาศ รัฐมนตรี และผู้ได้รับผลจากการกระทำอาจยื่นเรื่องเรียกร้องสิทธิต่อรัฐได้ ในมาตรา 11 เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐ ออกหมายเพื่อซื้อที่ดินโดยไม่ชักช้า และส่งให้เจ้าของที่ดินและคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม โดยมี รายละเอียด คือ รายละเอียดที่ปรากฏตามข้างต้น วันที่ซื้อ จำนวนเงินที่จะซื้อ วิธีการจ่ายเงิน และ สาระสำคัญอื่นๆ ถ้าหากเจ้าหน้าที่ ไม่สามารถส่งหมายซื้อได้ อาจทำเป็นประกาศสาธารณะ ได้

หลังคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม ได้รับหมายซื้อที่ดินส่งมาให้ต้องทำประกาศสาธารณะโดยไม่ชักช้า แล้วเสนอเพื่อตรวจสอบ (Public inspection)ในสำนักงานภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ทำ ประกาศ ค่าซื้อที่ดินกำหนดไว้ในมาตรา 12 ค่าซื้อที่ดิน ให้คำนวณตามมติคณะรัฐมนตรี (Cabinet order) ถ้าที่ดินที่จะซื้อ มี ภาระติดพัน รัฐจะต้องวางมัดจำ หรือวางหลักประกันค่าซื้อ ยกเว้น สิทธิของ บุคคลนั้นจะไม่ได้รับการพิจารณาภายใต้ มาตรา 10 วรรคสอง ผลการวางค่าซื้อ อาจถูกแบ่งดังนี้ รัฐอาจ ไม่จ่ายค่าซื้อ ในกรณีต่อไปนี้ เมื่อกรณีที่บุคคล ผู้เป็นเจ้าของค่าซื้อ ไม่เป็นผู้มีสิทธิเรียกร้องหรือไม่มี ความสามารถในการรับ หรือเป็นผู้ที่ไม่แน่ใจว่าเป็นผู้ใด หรือเนื่องจากรูปแบบและการยึดมั่น กฎหมายห้ามมิให้จ่ายเงิน

¹¹⁸ agricultural land law 1952 article 9

¹¹⁹ agricultural land law 1952 article 10

นอกจากการซื้อที่ดินตาม มาตรา 9 รัฐอาจซื้อที่ดินภายใต้การแนะนำของ คณะกรรมการที่ดิน เกษตรกรรมที่เชื่อว่า มีความจำเป็นเฉพาะ สำหรับการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น รวมทั้งป่าไม้ สิ่งก่อสร้าง ในที่ดินด้วย¹²⁰ หรือ เจ้าของที่ดินเกษตรกรรมหรือที่ดินทุ่งหญ้า อาจเสนอให้รัฐซื้อที่ดินของตนก็ได้¹²¹ หลังจากรัฐซื้อที่ดินมาแล้วก็จะนำออกจำหน่ายแก่เกษตรกร โดยให้รายชื้อเงินไปขอซื้อที่ดิน¹²² ตาม ระเบียบรัฐมนตรี (Ministerial ordinance) กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เกษตรกรซื้อจะโอนไปนับแต่วันที่ ขายให้¹²³ การจ่ายค่าซื้อที่ดิน ให้จ่ายตามวิธี จ่ายประจำทุกๆปี ในอัตราเท่าๆกัน (Annal instalment of equal amount)พร้อมดอกเบี้ย 5.5%เป็นเวลา 30 ปี¹²⁴

4.4 มาตรการควบคุมค่าเช่าที่ดินเกษตรกรรม

กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมกำหนดค่าเช่าที่ดินเกษตรกรรมสูงสุด¹²⁵ ค่าเช่าที่ดินต้องจ่ายเป็นเงินสด และห้ามจ่ายเกินกว่าที่กำหนดไว้สูงสุดถ้าค่าเช่าเกินที่กำหนด ต้องให้ลดลง โดย นาข้าวห้าม เกิน 25%ของมูลค่าข้าว (Value of rice) ที่ดินอื่น ห้ามเกิน 15% ของมูลค่าผลผลิตพืช ไร่ (Value of principle crop) สัญญาเช่าที่ดินเกษตรกรรมต้องนำมาจดทะเบียน¹²⁶ ทำให้สิทธิผู้เพาะ ปลูกมีความมั่นคง ส่งผลต่อการทำประโยชน์ในที่ดินเต็มที่

4.5 มาตรการส่งเสริมให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน

ถ้ามีความจำเป็นในการดำเนินการให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน (Establishing owner farmer) หรือเพื่อให้เกิดความมั่นคงในการจัดการเกษตรกรรมของเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน รัฐอาจซื้อที่ดินตาม มาตรา 46-54 ได้ดังนี้¹²⁷

1. ที่ดินที่เหมาะสมแก่การพัฒนาไปเป็นที่ดินเกษตรกรรม หรือที่ดินอื่นที่เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน มีความต้องการเนื่องจากเกี่ยวข้องกับการเพาะปลูก
2. ที่ดินเกษตรกรรมที่ใกล้เคียงหรือติดกับที่ดินในข้อ 1 ที่จำเป็นต้องพัฒนาไปด้วยกัน
3. ป่าไม้ สิ่งก่อสร้างบนที่ดินในข้อ 1 และจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ในการพัฒนา

¹²⁰ agricultural land law 1952 article 14

¹²¹ agricultural land law 1952 article 16

¹²² agricultural land law 1952 article 37

¹²³ agricultural land law 1952 article 40

¹²⁴ agricultural land law 1952 article 41

¹²⁵ agricultural land law 1952 article 21

¹²⁶ agricultural land law 1952 article 25

¹²⁷ agricultural land law 1952 article 44

ที่ดินที่จะซื้อตามข้อ 1 ต้องมีความลาดเอียงของดิน ธรรมชาติของดิน และเงื่อนไขอื่นๆ ตามมาตรฐานของมติคณะรัฐมนตรี (Cabinet order) และเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์

ตามมาตรา 45 คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม หรือสมาคมสหกรณ์การเกษตร (Agricultural cooperative association) อาจยื่นคำร้องต่อ เจ้าหน้าที่รัฐ ให้รัฐทำการซื้อที่ดิน สิ่งก่อสร้าง ป่าไม้ หรือสิทธิในที่ดินตามมาตราก่อน แล้วให้เจ้าหน้าที่ อาจเข้าไปสำรวจที่ดิน ว่ามีความเหมาะสมที่จะซื้อ หรือเหมาะสมแก่การดำเนินการให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน หรือการจัดการเกษตรกรรม

ถ้าเจ้าหน้าที่รัฐรับฟังความคิดเห็นตามมาตราข้างต้นแล้ว เห็นว่าเหมาะสมที่จะให้รัฐซื้อที่ดิน ก็ให้จัดทำรายละเอียดและทำประกาศ แล้วรายงานให้คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมทราบเกี่ยวกับที่ดิน เนื้อที่ เกี่ยวกับชนิดของดิน และที่ตั้ง และสรุปความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ หลังได้รับรายงาน คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม ต้องจัดทำประกาศสาธารณะโดยไม่ชักช้า เสนอให้มีการตรวจสอบสาธารณะเกี่ยวกับรายละเอียดเป็นเวลา 10 วัน เจ้าของที่ดินอาจเสนอความเห็นแย้งได้ภายใน 30 วัน แต่เจ้าหน้าที่ ที่ได้รับความคิดเห็น อาจสอบถามถึงผลทั้งหมดหรือบางส่วนของที่ดิน ว่าไม่เหมาะสม ถ้าเห็นด้วยก็ให้ยกเลิก ประกาศ ในระหว่างกระบวนการซื้อ ห้ามเปลี่ยนแปลงรูปร่าง คุณสมบัติของดินที่จะขาย หลังสิ้นระยะเวลาที่กำหนด ให้ส่งหมายในการซื้อที่ดิน¹²⁸ (Writ of purchase) ส่งให้เจ้าของที่ดิน โดยมีรายละเอียด คือ ชื่อ ที่อยู่ ที่ดิน หมายเลขที่ดิน ประเภท วันที่ซื้อ การจ่ายเงิน วิธีการจ่ายเงิน เงินค่าซื้อที่ดินให้คำนวณตามมติคณะรัฐมนตรี¹²⁹ (Cabinet order) ผลทางกฎหมายของการซื้อที่ดินเริ่มมีผลนับจากวันที่กำหนดซื้อตามหมาย

หลังบังคับใช้กฎหมายที่ดินเกษตรกรรม การเกษตรกรรมมีการพัฒนาไปมาก คนจำนวนมากออกจากชนบท ทำให้ขาดกำลังคนในชนบท เครื่องจักรถูกพัฒนามากขึ้น ธุรกิจร่วมค้าทางเกษตร (Joint agricultural enterprise) แพร่หลายมากขึ้น ปัจจุบันดูเหมือนว่า ระบบการถือครองที่ดินแบบปัจจุบันกลายเป็นอุปสรรคสำหรับการพัฒนาการเกษตรกรรมในอนาคตของญี่ปุ่น ด้วยปัญหาเหล่านี้ในปี ค.ศ.1962 จึงมีการแก้ไข กฎหมายสมาคมสหกรณ์การเกษตรกรรม (Agricultural Cooperation Association Law) โดยให้อำนาจสหกรณ์การเกษตรเป็นเหมือนบริษัทจำกัด มีสิทธิ (Title) ในที่ดินเกษตรกรรมได้ ในขณะที่กฎหมายที่ดินเกษตรกรรม ให้กรรมสิทธิ์เป็นของบุคคล ถ้ากรรมสิทธิ์เป็นของสหกรณ์เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้กฎหมายที่ดินเกษตรกรรมถูกทบทวนให้อนุญาตให้ครอบครองที่ดินได้มากกว่า 3 เฮกเตอร์ สำหรับแต่ละคน จึงทำให้สมาชิกในครอบครัวแต่ละคนมีที่ดินเพาะปลูกเป็นของตนเอง ในปี ค.ศ.1962 แก้กฏหมายที่ดินเกษตรกรรมให้อนุญาตให้เช่าที่ดินแก่สมาชิกสหกรณ์การเกษตรได้ การควบคุมการเช่าที่ดินและมาตรการอื่นๆยังคงป้องกัน การโอนที่ดินกลับไปสู่เจ้าของที่ดินเดิม

¹²⁸ agricultural land law 1952 article 50

¹²⁹ agricultural land law 1952 article 51

การแก้ไข กฎหมายที่ดินเกษตรกรรมใน ปี ค.ศ. 1970 นำไปสู่ การเช่าที่ดินเกษตรกรรม¹³⁰ ปัญหาที่ถกเถียงกันในทางกฎหมายคือ จะยกเลิกการควบคุมระบบที่ดินเกษตรกรรม หรือยังคงคุ้มครองระบบเกษตรกรเจ้าของที่ดินอยู่ คณะกรรมการเห็นว่าควรแก้ไขกฎหมาย เพราะสถานการณ์เปลี่ยนไปมาก แต่ให้คงไว้ซึ่งระบบเกษตรกรเจ้าของที่ดิน ปัญหาจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มเจ้าของที่ดินที่เรียกร้องให้จ่ายค่าชดเชยในที่ดินที่รัฐซื้อไป โดยอ้างว่าขัดหลักรัฐธรรมนูญ แต่ศาลสูงยืนยันว่าการปฏิรูปที่ดินชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และราคาที่ดินที่รัฐบาลซื้อนั้นถือเป็นค่าชดเชยที่เป็นธรรมแล้ว จนรัฐบาลตั้งคณะกรรมการขึ้นศึกษาปัญหา และในปี ค.ศ.1965 ได้ตรา กฎหมายว่าด้วยการซื้อที่ดินเกษตรกรรม โดยรัฐบาลยอมจ่ายเงินให้เจ้าของที่ดินคนละ 1 ล้านเยน

การแก้ไขกฎหมายที่ดินเกษตรกรรมใน ปี 1970 ประกอบด้วย¹³¹

1.การแก้ไขเรื่องสิทธิเพาะปลูก (Cultivating right) ใน กฎหมายที่ดินเกษตรกรรม 1952 มาตรา 21 กำหนดค่าเช่าขั้นต่ำ และในมาตรา 20 การอนุญาตในการสิ้นสุดสัญญาเช่าเพื่อให้สิทธิในการทำประโยชน์ของเกษตรกรมั่นคง แต่เกิดเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวในการเช่าที่ดิน กฎหมายถูกแก้ไขในปี 1970 โดยให้กำหนดค่าเช่าด้วย สูตรค่าเช่ามาตรฐาน¹³² ให้สิทธิในการเพาะปลูกน้อยลง โดยไม่ต้องให้เจ้าหน้าที่รัฐตรวจรับรองในการทำสิ้นสุดสัญญาเช่า เพราะการเช่าเป็นสัญญาของเอกชน มาตราใหม่เดิมมาจากกฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม 1938 ใน มาตรา 9 วรรคสาม ที่การสิ้นสุดสัญญาเช่าต้องให้รัฐตรวจรับรอง กฎหมายที่แก้ไขใหม่ ห้ามฝ่ายปกครองในการอนุญาตการเห็นด้วยกับการทำสัญญาเช่าสิ้นสุดลงทั้งเจ้าของที่ดินและผู้ถือครองแต่ต้องรายงานให้รัฐทราบ เพื่อทำให้สิทธิการเพาะปลูกมีความมั่นคง

2.แก้ไขเรื่องการขยายที่ดินเช่า (Expansion of land leasing) ปัญหาจากเสถียรภาพในการเช่าที่ดินเกษตรกรรมของเจ้าของที่ผู้ถือครองคนก่อนซื้อที่ดินจากรัฐ และปัญหาการยอมรับในจำนวนเนื้อที่จำกัดของเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้อาศัย (Absentee land lord) ในที่ดินนั้น กฎหมายที่ดินเกษตรกรรม ปี 1952 ในมาตรา 3 ข้อ 2 ห้ามเจ้าของที่ดินที่เป็นเกษตรกร ไปเช่าที่ดินอื่น ๆ เพราะอาจนำไปสู่ระบบเจ้าที่ดินเช่นเดิม กฎหมายที่ดินเกษตรกรรม ปี 1970 ได้ยกเลิกมาตรานี้หลังใช้มา นับ 10 ปี การปฏิรูปที่ดินที่สมบูรณ์ได้ปฏิเสธกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถือครองนอกเขตเทศบาล ในขณะที่จำกัดที่ดินที่ถือครองของเจ้าของผู้พักอาศัยในที่ดินนั้นไว้ที่ คนละ 1 เฮกเตอร์ ตามมาตรา 6 แต่ในกฎหมายที่แก้ไขใหม่ในปี 1970 มาตรา 7 ข้อ 1 กำหนดวิธีเฉพาะในการดูแลการเคลื่อนย้ายของเกษตรกรให้เกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่เกษตรกรรมมานานกว่า 10 ปี สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ภายใต้การอนุญาตที่จำกัดของเจ้าของที่

¹³⁰ Food and Agricultural Policy Research Center , changes in Japan's Agrarian structure ,p.43

¹³¹ ibid.,p.44.

¹³² ibid.,p.48.

ดิน แม้ว่าเจ้าของที่ดินจะเคลื่อนย้ายออกไปนอกเทศบาล อภิสถิตินี้มีผลตามกฎหมายถึงทายาทรุ่นที่ 2 ของเจ้าของที่ดินด้วย ทำให้สามารถไปทำงานทำอื่น ๆ นอกเมืองได้¹³³

3.การแก้ไขในการสร้างหน่วยเกษตรกรรม (Farming Unit) ภายใต้พื้นฐานการเช่าที่ดิน ในกฎหมายที่ดินเกษตรกรรม 1952 มาตรา 3 กำหนดขนาดที่ดินเกษตรกรรมที่ให้เกษตรกรเป็นเจ้าของไว้คนละ 3 เฮกเตอร์ หรือ 12 เฮกเตอร์ในฮอกไกโด ส่วนที่เกินกว่านั้นรัฐบาลบังคับซื้อ กฎหมายที่ดินเกษตรกรรม ปี 1970 ได้ยกเลิกการกำหนดดังกล่าวเพื่อความสะดวกในการใช้เครื่องจักร ในกฎหมายใหม่ แต่ให้กรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดินเกษตรกรรม จะถูกห้ามเมื่อผู้ยื่นใบสมัครหรือสมาชิกในครอบครัวจะไม่ทำการครอบครองทำการเกษตรกรรมในที่ดินภายหลังได้รับสิทธิ (Not regularly engage in farming on that land) กฎหมายยังคงห้ามการละทิ้งระบบเกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน (Abandoned the owner farmer system) และก่อตั้งระบบผู้เพาะปลูก (Cultivator system) ระบบนี้หน่วยเกษตรกรรมจึงขึ้นกับการจ้างแรงงานแม้ทำในที่ดินเช่าก็ได้ แต่ยังคงปฏิเสธสิทธิการเพาะปลูกของบริษัททุนนิยม (Capitalistic Corporation) บุคคลทางกฎหมายที่อาจทำการผลิตเกษตรกรรม (Agricultural-production-legal-person) ในกฎหมายสหกรณ์การเกษตร (agricultural cooperative law) การจำกัดกรรมสิทธิ์ร่วมหรือไม่ขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง ต่อมาแก้กฎหมายให้รับโอนสิทธิในการใช้ที่ดินเกษตรกรรมได้ และให้เป็นนิติบุคคลผู้มีสิทธิครอบครอง และใช้ที่ดินในรูปนิติบุคคลทางธุรกิจได้¹³⁴

4.การก่อตั้งองค์กรที่เป็นสื่อกลางในการส่งเสริมการเช่าที่ดิน รัฐดำเนินการ¹³⁵ ในสองโครงการเกิดขึ้นเพื่อเชื่อมโยงในการแก้กฎหมาย คือ โครงการถือครองที่ดินเกษตรกรรม อย่างเหมาะสม (Agricultural land holding rationalization project) ตามกฎหมาย การถือครองที่ดินเกษตรกรรมอย่างเหมาะสมของสหกรณ์ (Agricultural land holding rationalization corporation) ในมาตรา 3 โครงการสัญญาการจัดการเกษตรกรรม (Contract farm management) โดยสหกรณ์การเกษตร ตามกฎหมายสหกรณ์การเกษตรในมาตรา 10 แม้ว่ากฎหมายสหกรณ์บริหารงานที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural land administration corporation bill) ไม่ผ่านคณะรัฐมนตรี ปี 1965 แต่โครงการถือครองที่ดินเกษตรกรรมอย่างเหมาะสม ก็ต่างจากกฎหมายเก่า ที่ให้สหกรณ์เข้าร่วมกับเทศบาล สหกรณ์ หน่วยงานของรัฐได้ และให้สหกรณ์ส่งเสริมการใช้ที่ดินเช่า ก่อนโครงการถูกเปลี่ยนในปี ค.ศ.1993 โดยการตรา กฎหมายการบังคับใช้กรอบการจัดการเกษตรกรรม (Agricultural management framework reinforcement law) โดยให้สหกรณ์เช่าที่ดินจากเกษตรกรได้ ถ้าเกษตรกรให้สหกรณ์เช่าที่ดิน 10 ปี จะได้รับค่าเช่าเป็นเงินเหมาจ่าย (

¹³³ ibid.,p.49.

¹³⁴ ibid.,p.51.

¹³⁵ ibid.,p .52.

Lum-sum) ในค่าเช่า 10 ปี แต่ผู้ถือครองที่ดินให้จ่ายค่าเช่าเป็นรายปีแก่เกษตรกรโดยรัฐบาลตั้งเงินช่วยเหลือเป็นกองทุนในการจ่ายค่าเช่าไปก่อน ถือเป็นนโยบายส่งเสริมการเช่าในระยะยาว

5 กฎหมายการวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ 1974(National Land Use Planing Law 1974)

5.1มาตรการควบคุมสิทธิในที่ดินผู้ไม่ทำเกษตรกรรม

กฎหมายการวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ 1974 ตราขึ้น โดยกำหนดควบคุมการโอนสิทธิในที่ดิน ในที่ที่กำหนดต่าง ๆ ที่ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติ ให้ต้องขออนุญาต¹³⁶ เพราะอยู่ในช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่ ระบบการอนุญาต (Permission system) จะสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้ที่ไม่ได้ทำเกษตรกรรม ที่ไม่ใช่ครัวเรือนเกษตรกรรมที่แท้จริง ที่จะต้องเข้าร่วมทำเกษตรกรรมเพราะว่า คณะกรรมการเกษตรกรรมของเทศบาล (Municipal agricultural commission) มีอำนาจอนุญาตให้ใช้ที่ดินนั้นทำการเพาะปลูกได้ ระบบอนุญาตเป็นการห้ามผู้ที่ไม่ได้เพาะปลูก (Non –cultivating person) ที่จะถือสิทธิในที่ดินเกษตรกรรม เพื่อป้องกันระบบเจ้าที่ดิน ที่จะอาศัยค่าเช่าที่ดินในการดำรงชีพ เพราะว่าค่าเช่าที่ดินก่อนสงครามโลกสูงมาก ค่าเช่าที่ดิน 5 เฮกเตอร์ ก็สามารถเลี้ยงชีพได้ตลอดปี และถือเป็น 10 เท่าของรายได้ผู้ถือครองที่ดินที่เพาะปลูกในเนื้อที่ 1 เฮกเตอร์ ทำให้ต้องจำกัดการถือครองที่ดินของเจ้าของที่ดินไว้ ที่ 1 เฮกเตอร์ ทำให้ที่ดิน 550,000 เฮกเตอร์ ตกไปเป็นของผู้ถือครองที่ดิน และเป็นการป้องกันการกลับมาของชีวิตกาฝากของเจ้าของที่ดิน (Parasitic life of the landlord) นอกจากนี้กฎหมายยังได้ กำหนดอัตราค่าเช่าอัตราสูงสุดไว้ ด้วย¹³⁷ กำหนดการต่อสัญญาของผู้ถือครองที่ดิน การแก้ไขสัญญาของผู้ถือครองที่ดินต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่รัฐ¹³⁸ ทั้งหมดทำให้สิทธิการเพาะปลูกในที่ดินที่เช่ามีความมั่นคงมากขึ้น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³⁶ national land use planing law 1974 article 14

¹³⁷ national land use planing law 1974 article 21

¹³⁸ national land use planing law 1974 article 20

ข.มาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ที่ดิน

1.กฎหมายส่งเสริมการใช้ที่ดินเกษตรกรรม1980(Agricultural land use promotion law1980)

1.1มาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ที่ดิน

กฎหมายส่งเสริมการใช้ที่ดินเกษตรกรรม 1980 เป็นการหันกลับไปสนับสนุนการเช่าที่ดินการแก้ไขให้สิทธิในการเพาะปลูกน้อยลง ได้เปลี่ยนสภาพกฎหมายจากระบบเกษตรกรเจ้าของที่ดินไปสู่ระบบการเช่าที่ดิน การลดลงของที่ดินเช่าที่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายที่ดินเกษตรกรรม 1952 จากจำนวนเนื้อที่ 356,000 เฮกเตอร์ในปี 1960 เป็น 286,000 เฮกเตอร์ ปี 1970 และเป็น 245,000 เฮกเตอร์ ในปี 1975 ทำให้เจ้าของที่ดินรู้สึกว่าการเพาะปลูกก่อให้เกิดอากรภูมิแพ้แก่ตน และฝังอยู่ลึกภายในจิตใจแม้ว่าแก้ไขกฎหมายไปแล้ว โครงการส่งเสริมการใช้ที่ดินเกษตรกรรม เริ่มในปี ค.ศ. 1975 เพื่อเร่งการเช่าที่ดินให้มีประสิทธิภาพ โดยมีสื่อกลางเป็นบุคคลที่สาม ที่จะเป็นหลักประกันแก่ผู้ถือครองที่ดินที่เชื่อว่าสิทธิเพาะปลูกจะมีความมั่นคง

โครงการเริ่มจากที่ดินในเขตเทศบาลโดยตราเป็นกฎหมาย กฎหมายเนื่องมาจากกฎหมายว่าด้วยการก่อตั้งพื้นที่ส่งเสริมเกษตรกรรม (Law concerning establishment of agricultural promotion area) เดิมกฎหมายตราในปี ค.ศ.1969 เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายวางผังเมือง ค.ศ. 1968 โดยให้เทศบาลจัดทำพื้นที่ส่งเสริมเกษตรกรรม (Agricultural promotion area) และมีมาตรการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรม โครงการส่งเสริมการใช้ที่ดินเกษตรกรรมในระยะเริ่มแรกคือ ทำเป็นสัญญาใช้ที่ดินระยะสั้น 1-3 ปี โดยองค์กรกลางเพื่อไม่ให้เจ้าของที่ดินกังวลกับสิทธิเพาะปลูก โดยเทศบาลจะกำหนดสิทธิการเพาะปลูกในที่เช่านั้น ตามแผนการทำประโยชน์ที่ดิน ตามที่ประชุมกลุ่มชุมชนของเทศบาล ที่ประชุมกลุ่มชุมชนจะตกลงเรื่องรูปแบบการทำประโยชน์ ระยะเวลา และเงื่อนไขในสัญญา¹³⁹ การโอนหรือก่อตั้งสิทธิในการใช้ที่ดินได้รับการยกเว้น ไม่ต้องอยู่ในบังคับของมาตรา 3 ของกฎหมายที่ดินเกษตรกรรม ในเรื่องการอนุญาตโอนสิทธิในที่ดิน และมาตรา 6 เรื่องการกำหนดพื้นที่ถือครอง และมาตรา 19 เรื่องการประเมินคุณภาพที่ดิน

การก่อตั้งสิทธิการใช้ที่ดินโดยการเช่าภายใต้โครงการดำเนินมาจนทำให้การเช่าที่ดินเพิ่มจาก 1,838 เฮกเตอร์ ในปี ค.ศ.1970 เป็น 5,909 เฮกเตอร์ ในปี ค.ศ.1975 และเป็น 10,142 เฮกเตอร์ ในปี ค.ศ.1979 ต่อมาโครงการนี้ได้แยกออกจาก กฎหมายว่าด้วยการก่อตั้งพื้นที่ส่งเสริมเกษตรกรรม ในปี ค.ศ.1980 โดยตราเป็น กฎหมายส่งเสริมการใช้ที่ดินเกษตรกรรม ค.ศ. 1980 แทน และแก้ไขในปี ค.ศ.1993 ที่กำหนดรูปแบบเฉพาะของการทำเกษตรกรรม แล้วตราเป็นกฎหมายใหม่คือ กฎหมายการบังคับใช้กรอบการจัดการเกษตรกรรม 1993 โดยสรุป กฎหมายส่งเสริมการใช้ที่ดินเกษตรกรรม

¹³⁹ Food and Agricultural Policy Research Center , changes in Japan's Agrarian structure ,p. 54.

1980 ได้แก้ไขกฎหมายที่ดินเกษตรกรรม ดังนี้ การกำหนดการชำระค่าเช่าในรูปเงิน ยกเลิกการห้ามเช่าที่ดินน้อยกว่า 10 ปี หลังการปฏิรูปที่ดิน ผ่อนคลายให้นิติบุคคลให้ทำการเกษตรได้

2. กฎหมายการบังคับใช้กรอบการจัดการเกษตรกรรม 1993

2.1 มาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ที่ดิน

กฎหมายการบังคับใช้กรอบการจัดการเกษตรกรรม 1993 (Agricultural Management Framework Reinforcement Law 1993) ปี 1992 รัฐมนตรีเกษตร ป่าไม้ และประมง ของญี่ปุ่น ได้ประกาศข้อบังคับพื้นฐานของนโยบายใหม่ ด้านอาหาร การเกษตร และพื้นที่ชนบท เพื่อจัดทำกรอบนโยบายเกษตรให้สอดคล้องกับ ข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าเสรีและพิกัดภาษีศุลกากร (GATT) ภาคเกษตรกรรมประสบปัญหาเรื่องขนาดของหน่วยเกษตรกรรมและกำลังคน กฎหมายได้แก้ไขปัญหา 3 ประการคือ ส่งเสริมหน่วยการผลิตให้ใหญ่ขึ้น จัดโครงการส่งเสริมการใช้ที่ดินและปรับปรุงที่ดิน ผ่อนคลายนิติบุคคลในการทำเกษตรกรรมสมัยใหม่

กฎหมายการบังคับใช้กรอบการจัดการเกษตรกรรม 1993 ทำให้การโอนสิทธิในที่ดินเกษตรกรรมตกอยู่ในบังคับกฎหมาย 2 ฉบับ¹⁴⁰ คือ กฎหมายที่ดินเกษตรกรรม และกฎหมายใหม่ กฎหมายฉบับนี้มี 2 เรื่องที่สำคัญ คือ ระบบแผนในการปรับปรุงการจัดการเกษตรกรรมแบบใหม่ และโครงการเร่งการใช้ที่ดินเกษตรกรรม โดยให้มีบุคคลที่สามมาเป็นหลักประกันในสิทธิเพาะปลูก จากโครงการส่งเสริมการใช้ที่ดินเกษตรกรรม ที่ถูกยกเลิกโดยคณะรัฐมนตรี เพราะเห็นว่ากลุ่มชุมชนของเทศบาลไม่มีอำนาจทางตุลาการในการพิจารณาบังคับทำประโยชน์

แต่ในกฎหมายใหม่ได้กำหนดให้มีองค์กรที่ประกอบด้วยสมาชิกมากกว่าสองในสามของผู้มีกรรมสิทธิ์ ที่ดินเช่า หรือสิทธิในที่ดิน ภายในชุมชนนั้น โดยเรียกองค์กรว่า “สมาคมปรับปรุงการใช้ที่ดินเกษตรกรรม “ ให้องค์กรมีอำนาจในการจัดทำข้อบังคับในการใช้ที่ดิน ในการทำข้อตกลงหรือสัญญาเพื่อปรับปรุงการใช้ที่ดิน แต่ต้องให้เทศบาลตรวจรับรองข้อบังคับ ตามมาตรา 11 ของกฎหมายส่งเสริมการใช้ที่ดินเกษตรกรรม¹⁴¹ เทศบาลมีหน้าที่จัดทำข้อเสนอในการพิจารณาวางแผนโครงการเร่งการใช้ประโยชน์ที่ดิน¹⁴² ในมาตรา 2 โครงการส่งเสริมการใช้ที่ดินเกษตรกรรม ให้เทศบาลจัดทำเป็น 3 โครงการย่อย คือ โครงการส่งเสริมการก่อตั้งสิทธิการใช้ที่ดิน โครงการปรับปรุงการใช้ที่ดิน โครงการส่งเสริมการบริหารงานที่ดิน และในมาตรา 6 กำหนด ให้เทศบาลมีหน้าที่พิจารณา โครงการส่งเสริมการใช้ที่ดิน

ในปี 1995 สิทธิการใช้ที่ดินของสมาคมมีเนื้อที่ 90,838 เฮกเตอร์ คิดเป็น 27% จากเนื้อที่ 334,534 เฮกเตอร์ ของการปรับปรุงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่จัดทำโดยเทศบาล มีสมาคม 14,402 ที่ประกอบด้วย

¹⁴⁰ ibid.,p. 56

¹⁴¹ ibid.,p.57.

¹⁴² agricultural management framework reinforcement law 1993 article 18

21,923 ชุมชน จากชุมชนทั้งประเทศ จำนวน 140,000ชุมชน กระบวนการก่อตั้งสิทธิในการใช้ที่ดินเริ่มจากเทศบาล โดยโครงการการใช้ที่ดินเกษตรกรรมต้องประกอบด้วย ชื่อเจ้าของที่ดิน ชื่อผู้เช่า ที่ตั้งที่ดิน ประเภทของสิทธิ ระยะเวลา อัตราค่าเช่า การจ่ายค่าเช่า¹⁴³ โดยโครงการจะต้องประกาศต่อสาธารณะ¹⁴⁴ หลังสิ้นระยะเวลาที่กำหนดในประกาศ ให้การก่อตั้งสิทธิหรือการโอนสิทธิมีผลบังคับใช้ทันที¹⁴⁵ อันตรงข้ามกับกระบวนการในกฎหมายที่ดินเกษตรกรรม ที่ต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่รัฐในการทำสัญญาแต่ละฉบับ รูปแบบนี้ดีกว่าเพราะเทศบาลทำรวมกันไป และสิทธิในที่ดินที่เกิดขึ้นได้รับการยกเว้น ไม่ตกอยู่ในบังคับมาตรา 19 กฎหมายที่ดินเกษตรกรรม การสิ้นสุดสัญญา ขึ้นกับระยะเวลาที่กำหนดไว้อาจเป็น 3-6 ปี ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ให้ต่อ

กฎหมาย เพิ่มทรัสต์เกษตรกรรม (Agricultural land trust) กับเรื่องเงินกู้เข้าไป กฎหมายมีกระบวนการสร้างและโอนสิทธิในที่ดินเพื่อให้มีขนาดใหญ่ขึ้น กฎหมายให้อำนาจ เขตปรับปรุงที่ดิน (land improvement district) ในการห้ามเทศบาลก่อตั้งสิทธิในการใช้ที่ดินที่ไม่เชื่อมต่อกับที่ดินอื่นที่จัดวางไว้ในเขต¹⁴⁶ กฎหมายให้รัฐลงทุนในสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ นิติบุคคลที่ทำเกษตรที่เป็นสมาชิก เพื่อให้สามารถโอนสิทธิในการก่อตั้งสิทธิการใช้ที่ดินได้ ภายในครั้งเดียว ตามโครงการที่กำหนด คล้ายมาตรา 3 ของกฎหมายที่ดินเกษตรกรรม

กฎหมายก่อตั้งระบบใหม่ที่เรียกว่าแผนปรับปรุงการจัดการเกษตรกรรมของเทศบาล (Agricultural's farm management improvement plans adhering to the municipal authorization system) ขึ้น โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และเทศบาลกำหนดเป้าหมายของการจัดการหน่วยเกษตรกรรม ในการดูแลและส่งเสริม โดยจัดทำเป็นหลักเกณฑ์ อำนาจหน้าที่หน่วยเกษตรกรรม (Authorized farming units) เพื่อคัดเลือกเกษตรกรและหน่วยการผลิตที่จะเข้าแผนการปรับปรุงการจัดการเกษตรกรรม โดยกำหนดขนาดที่ดินรูปแบบปรับปรุงผลผลิต การจัดการเกษตรกรรม เงื่อนไขในการปฏิบัติงาน หน่วยการผลิตที่เหมาะสมจะได้รับการช่วยเหลือในการกระตุ้นการใช้ที่ดิน โดยได้รับอภิสิทธิ์ต่าง ๆ เช่น ได้รับการปรับปรุงตามสัญญาพิเศษในเรื่องทรัพย์สิน¹⁴⁷ ได้เงินกู้¹⁴⁸ กฎหมาย ส่งเสริมนิติบุคคลทางเกษตรกรรมที่ได้รับการเสนอ โดยสมาคมปรับปรุงการใช้ที่ดินเกษตรกรรม ในการเร่งการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ¹⁴⁹ โดยตั้งกองทุนให้กู้ยืมโดยเสียภาษีต่ำ

¹⁴³ agricultural management framework reinforcement law 1993 article 6

¹⁴⁴ agricultural management framework reinforcement law 1993 article 7

¹⁴⁵ agricultural management framework reinforcement law 1993 article 8

¹⁴⁶ agricultural management framework reinforcement law 1993 article 4

¹⁴⁷ agricultural management framework reinforcement law 1993 article 14

¹⁴⁸ agricultural management framework reinforcement law 1993 article 15

¹⁴⁹ agricultural management framework reinforcement law 1993 article 23

3. กฎหมายผังเมือง

3.1 มาตรการวางแผนการใช้ที่ดิน (Land Use Planing 1974)

ในญี่ปุ่น กฎหมายวางผังเมือง (City Planing Act 1919) และกฎหมายก่อสร้างอาคารอาคารในเมือง (City Building Act) จนจบสงครามโลกครั้งที่สอง การวางแผนถูกทำลายลง และเริ่มบังคับใช้ใหม่ในพื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่การค้าและพื้นที่อุตสาหกรรม ต่อมารวมถึงพื้นที่กิ่งอุตสาหกรรมด้วย หลังสงครามโลกกำหนดให้มีการตั้งถิ่นฐานใหม่ ประชาชนเริ่มให้ความสนใจพื้นที่ต่างๆ ในปี 1968 ที่ตรากฎหมายวางผังเมืองใหม่ (New City Planing Act 1968) และกฎหมายส่งเสริมเกษตรกรรม (Agricultural promotion act 1969) ทำให้ที่ดินเกษตรกรรมถูกควบคุมให้อยู่ภายใต้การครอบครองของการกำหนดเขตเกษตรกรรม (Agricultural zoning) เพื่อป้องกันการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม ทุกวันนี้พื้นที่เกษตรกรรมในญี่ปุ่นถูกดูแลภายใต้ การวางแผนการใช้ที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural land use planing)ภายใต้ เขตส่งเสริมเกษตรกรรม (Agricultural promotion area)และพื้นที่เกษตรกรรมไม่สามารถถูกเปลี่ยนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ ที่ดินเกษตรกรรมได้รับการคุ้มครองจาก กฎหมายส่งเสริมเกษตรกรรม

ที่ดินเกษตรกรรมเป็นวัตถุประสงค์ของ โครงการปรับปรุงที่ดิน การเกษตรกรรมถูกจัดเป็นกลุ่มๆด้วยโครงการจัดรูปที่ดินให้สัมพันธ์กับระบบน้ำ การตรา กฎหมายวางแผนการใช้ที่ดิน(Land Use Planing Act 1974) โดยแบ่งที่ดินออกเป็น เขตๆได้แก่ พื้นที่เมือง (City area) พื้นที่เกษตรกรรม (Agricultural area) พื้นที่ป่าไม้ (Forest area) พื้นที่อุทยานแห่งชาติ (Natural pake area) พื้นที่อนุรักษ์สภาพธรรมชาติ พื้นที่เกษตรกรรมจะสอดคล้องกับพื้นที่ส่งเสริมการเกษตรกรรม (Agricultural promotion area) เนื่องจากพื้นที่เกษตรกรรม ได้ผ่านการรับรองจาก คณะกรรมการวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ (National land use planing)

การวางแผนการใช้ที่ดินชนบท การใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นผลมาจากการกระทำของมนุษย์ในสิ่งที่คาดหวัง อันแสดงถึงอำนาจและ ลักษณะเฉพาะด้วย แม้ว่าทราวิเคราะห์สภาพสังคมเศรษฐกิจในปัจจุบัน อาจทำนายการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ แต่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ในที่ดิน อาจสร้างสังคมเศรษฐกิจใหม่ ก็อาจเป็นไปได้ ความสัมพันธ์ ระหว่าง การใช้ที่ดิน (Land Use) กับ โครงสร้างสังคม (Social Structure) เรียกว่า land -use-determinism ¹⁵⁰

การใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use)ในญี่ปุ่น มี2 ระดับ คือ ระดับชาติ (Nation wide) กับระดับชุมชน (Community wide) การใช้ประโยชน์ในที่ดินระดับชาติเป็นด้านลึกที่มีความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจมหภาค ชาติ สังคม ระดับชุมชน เป็นเรื่องที่สัมพันธ์พื้นฐานอยู่ที่ชุมชน การใช้ประโยชน์ในที่

¹⁵⁰ Motoyuki Gohda," Rural land use and planing in Japan ," in rural land use in Asia and pacific , eds. Mitsugi Kamiya (Tokyo: Asia productivity organization,1993),pp. 245-250

ดินที่ดี (Good land use) จึงหมายถึงคุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชนด้วย ทั้งสองปรากฏการณ์ถูกนำมารวมกันเมื่อใช้ในการวางแผนที่ดินในชุมชนในทางทฤษฎี ความแตกต่างทั้งสองระดับถูกนำมาใช้ร่วมกัน แผนการใช้ที่ดิน (Land use plan) ระดับชาติซึ่งเป็นการขึ้นำการวางแผนระดับชุมชน แม้ว่าหน้าที่ของแผนการใช้ที่ดิน จะไม่แหลมคมในระดับชุมชน แต่ก็เครื่องมือที่มีส่วนทำให้ชีวิตในชุมชนมีความมั่นคง การใช้ประโยชน์ในที่ดินอาจนำมาวางแผนร่วมกันกับการพิจารณาถึงเงื่อนไขความแตกต่างในชุมชน เช่น ประวัติศาสตร์ชุมชนหรือความเข้าใจชุมชนเกี่ยวกับที่ดิน หรือการใช้ประโยชน์ในที่ดิน แผนการใช้ที่ดิน มีความหมายใช้เป็นแนวทางให้ชุมชนใช้อ้างอิง โดยอาจจะเป็นการบัญญัติกฎหมาย (Provision of law) มาตรการควบคุม (Control measures) การจัดองค์กรให้เหมาะสม

ลักษณะที่ดิน ญี่ปุ่นมีพื้นที่ 377,700 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 123 ล้านคน(ปี 1990) ความหนาแน่น 27คนต่อตารางกิโลเมตร พื้นที่แบ่งได้เป็น พื้นที่ป่าไม้ 67% พื้นที่การเกษตร 14% ที่ดินในเมือง 4% แหล่งน้ำ3% ถนน 3% ที่ดินสำหรับสัตว์ป่า 1% ในเมืองมีความหนาแน่น 1,200คนต่อตารางกิโลเมตร ในขณะที่มาตรฐานความหนาแน่นของแหล่งพักอาศัยควรเป็น 50-100 คนต่อตารางกิโลเมตร แต่พื้นที่ส่วนใหญ่มีแหล่งที่พักอาศัยที่ดี และประชากรมีรายได้ประชาชาติต่อหัวที่เพิ่มขึ้นเมื่อพิจารณาถึงกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Land ownership) ชาวไร่ชาวนาแต่ละคนมีพื้นที่คนละ 1 เฮกเตอร์ ในพื้นที่ชนบทอันเป็นผลมาจากการปฏิรูปที่ดินหลังสงครามโลก ที่ดินถูกแบ่งเป็นแปลงเล็กๆในชุมชน โครงการจัดรูปที่ดิน (Land Consolidation Program) ถูกนำมาใช้

การปรับปรุงการจัดที่ดินที่ดินเกษตรกรรมเป็นผลมาจากการนำที่ดินกลับมาใช้ประโยชน์ ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการพัฒนานาข้าว และการชลประทาน หลังจากนั้น 20 ปี การใช้เครื่องจักรและการปรับปรุงการจัดการที่ดินเป็นความต้องการของชาวนาสมัยใหม่ ชาวนาทั้งหมดที่สามารถพัฒนาวิธีการเพาะปลูกสมัยใหม่ มีเพียง 10% ที่ทำได้ แต่เนื่องจากสภาพด้านเศรษฐกิจ ราคาที่ดิน ค่าแรงงานที่สูงขึ้น ทำให้ชาวนาชาวไร่ละทิ้งการทำประโยชน์ในที่ดินเกษตรกรรม การใช้ประโยชน์ที่ดินในชนบท (rural land use) จึงเป็นความขัดแย้งระหว่างการเกษตรกรรมกับการใช้ประโยชน์ในด้านอื่นๆ

การแบ่งเมืองและชนบท (Urban-rural continuum)ภายใต้การพัฒนาได้มีการแบ่งเขตเมืองและชนบท แม้ว่าจะไม่สามารถแบ่งได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในเมืองใหญ่ ยังคงมีสิ่งก่อสร้างมากมาย แต่สามารถไปถึงชนบทได้ภายใน 30 นาที ยกเว้นโตเกียวเท่านั้น จึงเป็นการยากที่จะแยกแยะระหว่างการใช้ที่ดินชนบท (Rural land use) กับ การใช้ที่ดินในเมือง (Urban land use) เพราะว่าในเมืองยังประกอบด้วย ถนนที่กว้างใหญ่และสิ่งก่อสร้างขนาดใหญ่ ในขณะที่ นาข้าว บ้านในชนบท หรือเนินเขา ก็สามารถมองเห็นได้จากเมืองใหญ่ๆ โครงสร้างในการแบ่งแยกแยะระหว่างเมืองกับชนบท เรียกว่า Urban-rural network โดยมีถนนและทางรถไฟเชื่อม ที่แม้แต่ภูเขาก็ก้อาจไปถึงได้ภายใน 1-2 ชั่วโมง หมู่บ้านเกษตรกรรมที่อยู่ใกล้เมือง มากกว่า 90%ของหมู่บ้านทั้งหมด มีระยะทางห่างจากเมืองเพียง 1 ชั่วโมง

การใช้ที่ดิน (Land Use) ยังคงเป็นการรวมศูนย์ (Centralization) ญี่ปุ่นมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลกมาก เกิดจากจิตสำนึกที่สูงของประชาชน การย้ายที่อยู่ การกระจายของประชากรเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงอุตสาหกรรม เดิมประชากรจะเพิ่มมากกว่า 5% ทุกๆ 5 ปี จนกระทั่ง ค.ศ. 1980 ที่เริ่มลดลง การลดลงของประชากร ทำให้ประชากรในเมืองมากขึ้น ในขณะที่ในชนบทลดลง นำไปสู่การขยายตัวของเมืองออกไปทุกๆ ทิศทาง จาก ค.ศ. 1955-1970 เมืองที่คนอพยพไปอยู่มากที่สุดคือ โตเกียว นาโกยา โอซากา อันเป็นช่วงแรกของการขยายตัวของเมือง และขยายตัวครั้งที่สองใน ค.ศ. 1985 ในช่วงเวลานั้น โครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจยังคงอยู่ที่ศูนย์กลางมาก พื้นที่รอบๆ เมืองโตเกียว เป็นที่อาศัยของประชากรถึง 3/4 ของประเทศ ต่อมาการขยายตัวช่วงที่สอง การกระจุกตัวเริ่มลดลง การไหลเวียนของเงินและการค้ามีมากขึ้น โตเกียวไม่ใช่เมืองใหม่อีกต่อไป แต่กลายเป็นสัญลักษณ์ของศูนย์กลางเมืองที่ใหญ่ที่สุด

แผนพัฒนา (Development Plan) ในท้องถิ่น จนถึงปัจจุบัน พื้นที่ชนบทมีแผนพัฒนามากมาย แผนพัฒนาหลักเช่น แผนแม่บทในการพัฒนาแห่งชาติ (Comprehensive National Development Plan) ฉบับที่ 1 ถึง 5 ปี 1962 ปี 1969 ปี 1977 ปี 1987 วัตถุประสงค์หลักคือ การเคลื่อนย้ายประชากรรอบๆ เมืองออกไปสู่ชนบท กฎหมายพัฒนาที่พักออาศัย (Resort Area Development Act RADD.) ในปี 1987 แต่ไม่มีมาตรการทางกฎหมาย (Regulation Measure) ในการต่อต้านการพัฒนา โครงสร้างต่างๆ ซึ่งเคยถูกพิจารณาไปแล้ว นักเศรษฐกิจและนักวางแผน มีผลต่อการพัฒนาพื้นที่ชนบทมากกว่าบริษัทหรือนักพัฒนา โดยการใช้แผนเป็นเครื่องมือ ปัญหาทางเศรษฐศาสตร์คือ จะทำอะไรโดยใช้เงินอย่างคุ้มค่า การลงทุนในพื้นที่ชนบท ในรูปแบบการซื้อขายที่ดิน ถูกปรับปรุงให้มีปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากกว่าขึ้น ซึ่งอาจเกิดหลังพองสบู่แตกทางเศรษฐกิจ (Bubble) ได้ ดังนั้นจึงมีการใช้ที่ดินในชนบทเป็นพื้นที่รองรับ (Buffer area) แต่ความสนใจของปรัชญาต่อสิ่งแวดล้อมกลับเป็นตัวเร่งการพัฒนาโครงการ โดยยอมรับความจริงที่ว่า พื้นที่ชนบทไม่ใช่เป็นเพียงเป้าหมายในการพัฒนา แต่ยังคงเป็นทรัพยากรสำหรับส่งเสริมการพัฒนาในอนาคต การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ไม่ได้สมบูรณ์ แต่ที่ดินส่วนใหญ่ย้ายไปสู่มีกลุ่มในที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม แผนทั้งหมด 4 แผน (โดยเฉพาะ แผนพัฒนาที่ 3 มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาชนบท ให้เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรม และแผนพัฒนาที่ 4 มีวัตถุประสงค์เพื่อความเจริญ และแผนระดับชาติอื่นๆ เจตนากระจายความเจริญทางเศรษฐกิจ แต่การกระทำเช่นนั้น ต้องอาศัยพลังมหาศาลทางเศรษฐกิจจากประชาชนที่มักจะต่อต้านเสมอ

การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในชนบทพื้นที่เกษตรกรรม มีการลดลงมากกว่า 13% ระหว่างปี 1960-1990 มีนักเรียนเพียง 1,800 คนที่มาจากโรงเรียนมัธยม ที่เข้าศึกษาเกี่ยวกับเกษตรกรรม ในปี ค.ศ. 1990 ความต้องการและความก้าวหน้าของชาวนาลดลง ในขณะที่ที่ดินเกษตรกรรมไม่ได้ถูกใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของที่ดินที่ไม่ถูกใช้ประโยชน์ (Idle land) โดยประมาณ

ว่ามีประมาณ 7% ของพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมด ในปี ค.ศ.1990 การลดลงของประชากรในชนบท ส่งผลให้ผลผลิตทางชนบทลดลงโดยเฉพาะในเมืองและบริเวณพื้นที่ภูเขา

ในอดีตรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนเกษตรกรรมมีรายได้ดีกว่าครัวเรือนอาชีพรับจ้าง แต่รายได้ของแรงงานเกษตรกรรมจะมีรายได้ต่ำกว่า ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากเกษตรกรรมและเพิ่มขนาดครัวเรือน คนรุ่นใหม่นอกจากการทำเกษตรกรรม ไม่ทำงานเกี่ยวกับเกษตรกรรมใกล้ที่พักอาศัยหรือในเมือง ในกรณีชานา การทำนาชั่วคราว (Part-time farming) เป็นเรื่องปกติ เมื่อหมู่บ้านในพื้นที่ภูเขาอยู่ใกล้เมืองใหญ่ๆ การหารายได้นอกเกษตรกรรมจึงทำได้ง่ายกว่า ความต้องการที่ดินเพื่อปลูกบ้านมีจำนวนมากขึ้น เงินทุนเป็นเรื่องสำคัญ ทำให้เกษตรกรรมเป็นเพียงเงินเืองง่าย ๆ ของครัวเรือนในการเลิกการเกษตรกรรม

การวางแผนการใช้ที่ดิน (Land Use Planing) ในปัจจุบัน มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3 ฉบับ แผนการใช้ที่ดินของเมืองเป็นเรื่องซับซ้อนมาก เนื่องจากเกี่ยวข้องกับ ภาษี การควบคุมการใช้ที่ดิน (Land Use Control) การควบคุมราคาที่ดิน (Control method of land price) การพัฒนาที่ดิน (Land improvement program) และการจัดรูปที่ดิน (Land consolidation program) กฎหมายที่สำคัญสำหรับการใช้ที่ดินในพื้นที่ชนบทคือกฎหมายที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural Land Act ALA 1952) กฎหมายผังเมือง (City Plan Act CPA 1968) กฎหมายส่งเสริมพื้นที่เกษตรกรรม (Agricultural Promotion Area Act APAA 1969)

กฎหมายที่ดินเกษตรกรรม (ALA) เป็นเรื่องเกี่ยวกับ สิทธิในที่ดินเกษตรกรรม (Right of agricultural land) การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Transfer ownership) การเช่าที่ดินเกษตรกรรม (Lease of agricultural land) และ การใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่น วัตถุประสงค์ของกฎหมายคือ เพื่อคุ้มครองเกษตรกร (Protection to farmer) ผู้ที่ทำเกษตรกรรมในที่ดินตนเอง จากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ (Land -lordism) แต่ในปัจจุบัน กลายเป็นอุปสรรค สำหรับเกษตรกรผู้ต้องการขยายขนาดการจัดการ และมีประสิทธิภาพมากกว่าเกษตรกรรายย่อย ทำให้มีผู้ต้องการที่ดินมากกว่าขายที่ดิน ปัจจุบันปล่อยให้เช่าที่ดินโดยเสรีมากขึ้น แต่การใช้ที่ดินเพื่อการอื่นยังถูกจำกัดโดยกฎหมายอยู่ เนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น ส่งผลต่อนโยบายการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่นๆ หากมีแผนที่ที่ดีจัดทำเพื่อประโยชน์มหาชน (Public welfare) ก็สามารถใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นได้

กฎหมายผังเมืองสาระสำคัญของแผนในกฎหมาย (Main plan act) กฎหมายผังเมือง จะมีผลต่อบริเวณที่ถูกกำหนดในการวางแผนเป็นเมือง และครอบคลุมทุกพื้นที่ที่ถูกกำหนดไว้ในแผนที่ กฎหมายถูกใช้เพื่อวางแผนส่งเสริมที่ดินให้กลายเป็นเมือง (Urbanization promotion area UPA) และในพื้นที่ควบคุม (Urbanization Control Area UCA) ที่ดินใน UPA จะถูกแบ่งออกเป็นหลายๆ เขต (Zoning) กฎหมายถูกออกแบบเพื่อจัดการ UPA ขนาดเล็กให้เป็นศูนย์กลาง และกระจายเขต UPA ขนาดเล็ก

กฎหมายส่งเสริมที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural Promotion Area Act APPA) กลับออกแบบเมือง พื้นที่ส่งเสริมเกษตรกรรม (Agricultural Promotion Area APA) และที่ดินเกษตรกรรม พื้นที่ APA จะครอบคลุมตลอดพื้นที่ UCA และที่ดินเกษตรกรรมก็จะถือเป็นเหมือนพื้นที่ APA รวมทั้งบ้านพักอาศัยในหมู่บ้าน ที่เรียกว่า เขตสีขาว (White zone) คือพื้นที่เกษตรกรรมที่ไม่ได้กำหนดใช้ทางเกษตรกรรมในพื้นที่ APA และเขตเช่นนี้ ง่ายที่จะปรับไปเป็นการใช้ที่ดินเพื่อสร้างเมือง แหล่งที่จะพัฒนาจะถูกกำหนดให้เป็น เขตสีดำ (Black zone) แต่เป็นเรื่องยากที่จะระบุถึงที่ตั้งจากทฤษฎีวางแผนที่ตั้ง มักถูกเลือกจากบริเวณทั่วไปมาจากหลักที่ว่าด้วยความเท่าเทียมกัน (Equity Principle) ซึ่ง UPA จะกระจายในบริเวณเมือง ดังนั้นผู้วางแผนในการจัดทำเมือง จะมีโอกาสที่ดีในการจัดสรรการพัฒนาที่ดินต่างๆที่ไม่ใช่พื้นที่ UPA เพื่อความเท่าเทียมกัน

ลักษณะและปัญหาของการใช้ประโยชน์ที่ดินเกษตรกรรมในชนบทญี่ปุ่น ขึ้นอยู่กับ ความสัมพันธ์ระหว่าง เมืองกับชนบท มีปัญหาที่สำคัญในที่ดินเกษตรกรรม จะดูแลรักษาอย่างไรให้คงที่ การใช้ที่ดินเกษตรกรรมอย่างสมเหตุผล (Reasonable use of agricultural land) ในเดือน มิถุนายน 1992 รัฐบาลกลางได้ออก นโยบายที่ถูกเปลี่ยนไปเพื่อนำไปสู่การตลาดและการแข่งขันในอนาคต หมายความว่า กฎหมายเป็นอุปสรรคของการจัดการเกษตรกรรมให้มีประสิทธิภาพ แต่การเปิดตลาดเป็นอันตรายในพื้นที่ชนบท เนื่องจากการใช้ที่ดิน ในสถานการณ์ปัจจุบัน ที่ดินเกษตรกรรมไม่มีความมั่นคง และยากจะคุ้มครองไว้ได้ หากไม่ใช้กฎหมายที่เข้มงวด

ปี ค.ศ.1987 สำนักนายกรัฐมนตรี ญี่ปุ่น ได้เสนอว่า สังคมในปัจจุบันจำเป็นต้องคำนึงถึง ความสำคัญของเกษตรกรรม และชนบท มากกว่าที่ใช้เป็นแหล่งผลิตอาหาร ที่ดินเกษตรกรรมจะต้องได้รับการพัฒนามากกว่าใช้เพียงแหล่งผลิตอาหาร โดยการ ป้องกันการพังทลายของดิน สร้างแหล่งกักเก็บน้ำฝน เพื่อป้องกันน้ำ

การควบคุมการใช้ที่ดิน โดยองค์กรชุมชนในชนบท ในศตวรรษที่ 21 การจัดทำแผนการใช้ที่ดินชนบท (Rural Land Use Plan)ที่มีประสิทธิภาพ เป็นการกำหนดลักษณะชุมชนในชนบทที่ดี ในระหว่างการร่วมกันของที่ดินเกษตรกรรมและ ที่ดินอื่น แผนการใช้ที่ดินจะทำหน้าที่ ติดตาม ขยายการจัดการเกษตรกรรมให้มีขนาดใหญ่ขึ้น โดยเฉพาะการเพิ่มการผลิตข้าวที่ต้องการพื้นที่ขนาดใหญ่ ที่ไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของ

แผนจะถูกนำไปใช้ประโยชน์คือ การเข้ามามีบทบาท และการบังคับของหน่วยงานของรัฐ หรือ การควบคุมโดยกฎหมายและระเบียบ แต่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในสิทธิในทรัพย์สิน (Property right) แต่ประการแรกเป็นเรื่องเกี่ยวกับการยอมรับความจริง กฎหมายที่ดินเกษตรกรรม ทำหน้าที่เป็นเสมือนเครื่องมือ ในการห้ามการนำที่ดินเกษตรกรรมไปใช้ประโยชน์อื่น และคนในชุมชนในชนบทจะต้องเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ด้วยตนเอง

จากการศึกษาการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของญี่ปุ่น พบว่าพัฒนาการสิทธิในที่ดินคล้ายกับในยุโรป ที่ผ่านยุคศักดินาที่เกิดเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ที่ขึ้นต่อโชกุน ก่อนสิ้นสุดยุคศักดินาที่ทำให้เกิดเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ประกอบกับมีพื้นที่น้อยประชากรมาก ปัญหาที่ดินจึงมีมากดังจะสะท้อนให้เห็นได้จากการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน ประเทศญี่ปุ่นเน้นที่การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินโดยตรงเป็นหลักโดยใช้การปฏิรูปที่ดินเป็นเครื่องมือ จนผ่านพ้นยุคปฏิรูปที่ดินเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมจึงผ่อนคลายการควบคุมการทำประโยชน์ไปและเกิดมาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินเกิดขึ้น

ก่อนการปฏิรูปที่ดินหลังยุคศักดินามีปัญหาที่ดินจนตรากฎหมายระงับข้อพิพาทการถือครองที่ดินขึ้น (Tenancy Arbitration Law 1920) ต่อมารัฐเน้นควบคุมการทำประโยชน์แต่ยังไม่เข้มข้นเริ่มจาก ควบคุมราคาที่ดินและตั้งกองทุนสนับสนุนประชาชนซื้อที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ โดยตรากฎหมายช่วยเหลือก่อตั้ง และรักษาเกษตรกรเจ้าของที่ดิน (Regulation for assistance in the creation and maintenance of owner farmer 1937) ขึ้น และต่อมา กำหนดหน้าที่ผู้ถือครองที่ดินให้ต้องทำประโยชน์ในที่ดิน โดยกฎหมายปรับปรุงการเกษตรกรรม (Agricultural Adjustment Law 1938) ต่อมา รัฐสนับสนุนเงินแก่เกษตรกรในการทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายช่วยเหลือพัฒนาที่ดินเกษตรกรรม (Farm land Development Assistance Law 1941) ซึ่งการควบคุมที่ดินก็ยังไม่ดีเท่าที่ควรดังจะเห็นได้จากผลผลิตที่น้อยทำให้ราคาสูง จนหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน มีหลักเน้นให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินโดยกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน โดยมีมาตรการคือ จำกัดการถือครองที่ดิน ห้ามการเช่าที่ดิน กำหนดให้ทำประโยชน์ในที่ดิน ซื้อที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ ตามกฎหมายมาตรการพิเศษทางกฎหมาย(Owner farmer establishment special measure law 1946) ต่อมากำหนดหน้าที่ผู้ถือครองที่ดิน และ ใช้ระบบอนุญาต (Permission)ในการควบคุมสิทธิในที่ดิน ตามกฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural Land Adjustment Law 1949) ที่ต่อมากฎเน้น ให้เข้มงวดมากขึ้น ด้วยกฎหมาย Agricultural land act 1952 ที่ยังคงควบคุมสิทธิในที่ดิน ห้ามการเช่าที่ดิน ส่งเสริมให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน ต่อมายังคงควบคุมสิทธิในที่ดินของผู้ที่ไม่ทำเกษตรกรรมด้วยตามกฎหมาย แผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ (National Land Use Plan Law 1974) ซึ่งทั้งหมดส่งผลให้ที่ดินต้องถือครองอย่างจำกัดและต้องทำประโยชน์ในที่ดินโดยปริยาย ทำให้ผู้ถือครองที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ต้องออกจากระบบไปโดยปริยาย

3.1.4 การควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินของ ไต้หวัน

3.1.4.1 แนวคิดสิทธิที่ดิน และลักษณะกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ไต้หวันมีพื้นที่ 35961.2125 ตารางกิโลเมตร หรือ 3,707,658 เชียะ (Chia)^{*} กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่ดินทั้งหมดในอาณาจักรไต้หวัน เป็นของประชาชนทั้งหมด¹⁵¹ (Chinese people as a whole) ที่ดินที่ได้กรรมสิทธิ์มาโดยกฎหมายของแต่ละบุคคลถือเป็นที่ดินของเอกชน (Private land) ที่ดินอื่นนอกจากที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ที่ดินสาธารณะ (Public land) คือที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือที่ดินที่เทศบาลเป็นเจ้าของหรือของหมู่บ้าน (Village) อำเภอ (Township)¹⁵² ที่ดินสาธารณะที่เป็นของจังหวัด เทศบาล ไม่อาจทำลาย ก่อให้เกิดภาระ ให้เช่า เกินกว่า 10 ปี หากไม่ได้ผ่านการเห็นชอบของท้องถิ่น และการรับรองจาก จังหวัด¹⁵³ ประเภทของสิทธิในที่ดิน นอกเหนือจากกรรมสิทธิ์แล้ว ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายแพ่ง¹⁵⁴ การสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ถ้าหากที่ดินเอกชนถูกทำให้เป็นแหล่งน้ำ ทางเดินเรือ โดยการกระทำของธรรมชาติ กรรมสิทธิ์ในที่ดินก็จะถูกแยกออกไปด้วย มีการจำกัดที่ดินที่ไม่อาจให้กรรมสิทธิ์แก่เอกชนไว้ มี 10 ประเภท และ ที่ดินที่มีแร่ธาตุห้ามให้กรรมสิทธิ์แก่เอกชน แต่ให้เป็นไปตามกฎหมายแร่

ความหมายของที่ดิน ในกฎหมายที่ดิน ที่ดิน (Land) หมายถึง ที่ราบ (Dry land) แหล่งน้ำ ทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆด้วย¹⁵⁵ การบริหารงานที่ดินในไต้หวัน ได้แบ่งที่ดินออกเป็นสองประเภท¹⁵⁶

1. ที่ดินที่มีการจดทะเบียน (Registered) เป็นการรวมที่ดินทั้งหมดทั้งที่ดินสาธารณะ (Public land) และที่ดินเอกชน (Private land) และได้ทำการสำรวจซึ่งอาจถูกนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางใดทางหนึ่งอาจเรียกอีกอย่างว่า ที่ดินใช้ประโยชน์ (Utilized land)

2. ที่ดินที่ไม่ได้จดทะเบียน (Unregistered) เป็นที่ดินที่ไม่ได้ผ่านกระบวนการสำรวจ แต่อาจมีการสำรวจบ้าง อาจเป็นที่ดินฝั่งชายทะเล และเสนอข้อมูลเป็นตาราง ที่ดินประเภทนี้ถือเป็นของรัฐ ส่วนใหญ่เป็นป่าไม้ ทุ่งหญ้าสำหรับสัตว์ป่า ชายฝั่งแม่น้ำ

* 1 chia = 1 hectare = 6.25 ไร่

¹⁵¹ land law article 10

¹⁵² land law article 4

¹⁵³ land law article 25

¹⁵⁴ land law article 11

¹⁵⁵ land law article 1

¹⁵⁶ Hui-Sun Tang ,Land reform in free china (Taipei:China engraving&printing works ,1954),p.4.

ที่ดินของไต้หวันแบ่งการใช้ประโยชน์ออกเป็น 4 ประเภท¹⁵⁷ (Type) ประเภทที่หนึ่ง ที่ดินที่ใช้สำหรับการก่อสร้าง เช่นที่พักอาศัย ที่ทำการราชการ โรงเรียน โรงงาน วัด ประเภทที่สอง ที่ดินที่ใช้สำหรับการผลิต โดยตรง (Direct production) เช่น ที่ดินเกษตรกรรม ป่าไม้ ที่ดินใช้เพื่อการประมง แหล่งน้ำ แหล่งแร่ธาตุประเภทที่สาม ที่ดินที่ใช้สำหรับการสื่อสารและทางน้ำ เช่น ถนน ทางด่วน อ่าว ประเภทที่สี่ ที่ดินอื่นๆ เช่น ทะเลทราย ภูเขาหิมะ ซึ่งแต่ละประเภทอาจแบ่งย่อยลงไปอีกได้ โดยมีหน่วยงานที่ดิน (Land office) รับผิดชอบในการบริหารงานที่ดินตามกฎหมายที่ดิน¹⁵⁸ ที่ดินที่จดทะเบียนมีจำนวนมากขึ้นทุกปีในรอบ 5 ศตวรรษ จากสถิติการแบ่งประเภทของเจ้าของที่ดินในไต้หวัน โดยหน่วยงานที่ดินไต้หวัน รายงานในเดือนมิถุนายน 1952 ที่ดินที่จดทะเบียนมีทั้งสิ้น 1,336,468 ไร่ คิดเป็น 36.05% ของพื้นที่ทั้งหมด ที่ดินที่จดทะเบียน ถูกจัดแบ่งตามประเภทการใช้ประโยชน์ ออกเป็น 4 กลุ่ม (Type) 21 ประเภท (Categories)

1. กลุ่มที่ดินเพื่อการก่อสร้างคิดเป็น 5.39%
2. กลุ่มที่ดินเพื่อใช้ในการผลิตโดยตรง 88.39% แบ่งเป็นนาข้าว 39.60% ที่ราบแห้งแล้ง 24.37%
3. กลุ่มที่ดินที่ใช้ในการสื่อสารและพื้นที่อนุรักษ์น้ำ 2.98%
4. กลุ่มที่ดินอื่นๆ 3.24%

ที่ดินเกษตรกรรมในไต้หวัน ส่วนใหญ่เป็นนาข้าว และที่ราบแห้ง ซึ่งจากการสำรวจที่ดินเกษตรกรรมทั้งสองประเภทในปี ค.ศ. 1952 มีจำนวน 903,273 ไร่ คิดเป็น 64% ของพื้นที่ทั้งหมด¹⁵⁹ ในขณะที่ขณะนั้นมีประชากรแรงงานภาคเกษตรกรรมคิดเป็น 56%

3.1.4.2 มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน

ก. มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินโดยตรง

มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยตรงในไต้หวันมีพัฒนาการมาเป็นลำดับจากการปฏิรูปที่ดินจนมาสู่กฎหมายควบคุมการทำประโยชน์ในปัจจุบัน ผลของการจัดสรรทำประโยชน์ในที่ดินในปัจจุบันจึงมาจากกฎหมายปฏิรูปที่ดิน จึงศึกษาการควบคุมการทำประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดินในอดีตที่เสร็จสิ้นไปแล้วเพื่อให้เห็นความเป็นมาของการควบคุมการทำประโยชน์ในปัจจุบัน ไต้หวัน คนส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปที่ดิน ส่วนหนึ่งมาจากแนวคิดของ ชุนชัตเซน และนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินที่เพาะปลูก และได้รับผลประโยชน์ในที่ดินที่ตนเพาะปลูก การปฏิรูปที่ดินเริ่มจาก โครงการลดค่าเช่าที่ดินเกษตรกรรมปี ค.ศ.1949 โครงการขายที่ดินสาธารณะ ปี ค.ศ.1951 และ โครงการให้ที่ดินเป็นของผู้เพาะปลูก ปี ค.ศ.1953

¹⁵⁷ land law _part I general principle chapter 1 article 2

¹⁵⁸ land law part I general principle chapter 1 article 3

¹⁵⁹ Hui-Sun Tang ,Land reform in free china ,p.11.

ความต้องการปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน สภาพปัญหาอันนำไปสู่การปฏิรูปที่ดิน¹⁶⁰ คือ ภายใต้อำนาจที่มีจำกัดในขณะที่ประชากรเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอ ความกดดันในเรื่องพื้นที่มีมากขึ้น ในขณะที่เจ้าของที่ดินที่ร่ำรวย เป็นเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ ไม่ได้ทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง คนยากจนที่เป็นเกษตรกรไม่มีที่ดินที่เป็นของตนเองในการเพาะปลูก ปัญหาในเรื่องระบบการถือครองที่ดิน (System of land tenure) ระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้ถือครองที่ดินมีปัญหาเพิ่มขึ้น ปัญหาค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าที่ดินเกษตรกรรมเฉลี่ย คือประมาณ 50%ของผลผลิตรวมทั้งปีของพืชหลัก (Total annual main crop yield) ซึ่งบางครั้งอาจสูงถึง 70% ค่าเช่าที่สูงเป็นภาระแก่ผู้เช่า และปัญหาการไม่จำกัดเวลาในการเช่าที่เจ้าของที่ดินอาจบอกให้สิ้นสุดลงได้ตามอำเภอใจ สัญญาเช่าที่ดินทำกันด้วยวาจา มีส่วนน้อยที่กลายเป็นลายลักษณ์อักษร ปี ค.ศ.1952ในพื้นที่เกษตรกรรมมีเกษตรกรเป็นเจ้าของ 52.2 % และถือครองพื้นที่ผู้อื่น 34.5%

แนวคิดการปฏิรูปที่ดิน จากการที่ ดอกเตอร์ ชุนยัดเซน ได้กล่าวไว้ในเรื่อง หลักในชีวิตของประชาชน (Principle of people's livelihood) เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ.1924 ว่า เนื่องจากผลผลิตในอาหารทั้งหมดขึ้นอยู่กับเกษตรกร และเกษตรกรต้องเป็นผู้ทำงานหนัก จำเป็นที่ต้องมีรัฐบาลที่จัดทำกฎเกณฑ์ต่างๆเป็นกฎหมายเพื่อคุ้มครองเกษตรกร หากต้องการเพิ่มผลผลิตด้านอาหาร และคนส่วนใหญ่ของไต้หวัน เป็นเกษตรกรถึง เก้าในสิบส่วน แต่ผลผลิตที่ได้ถูกเจ้าของที่ดินเอาไป จึงไม่เพียงพอในการดำรงชีพ เป็นเรื่องที่ไม่เป็นธรรม หนทางที่จะช่วยคือ ต้องให้ที่ดินเป็นของผู้ที่เพาะปลูก เพื่อให้ได้รับผลจากแรงงานของตน ไม่ถูกปล้นไปโดยผู้อื่น จากแนวคิดนี้จึงทำให้ต้องทำการปฏิรูปที่ดิน

ขั้นตอนการบังคับใช้ในการปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน การปฏิรูปที่ดินถูกแบ่งเป็น สาม ขั้นตอน คือ การลดค่าเช่าที่ดินลงเป็น 37.5%ของผลผลิต การขายที่ดินสาธารณะให้แก่ประชาชน และการบังคับให้ที่ดินต้องเป็นของผู้เพาะปลูก

โครงการลดค่าเช่าที่ดินลงเป็น 37.5% การลดค่าเช่าที่ดินเกษตรกรรมลงเป็น 37.5 % ถือเป็น การลดค่าเช่าลง 25% จากค่าเช่าเดิม เนื่องจากผู้เช่าจ่ายค่าเช่า 50% ของผลผลิตที่ได้ ภายหลังจากประกาศใช้โครงการทำให้ผู้ถือครองที่ดินโดยการเช่าจ่ายค่าเช่าไม่เกิน 37.5%ของผลผลิตรวมประจำปี (Total annual main crop yield) โดยโครงการเริ่มเมื่อ เมษายน ค.ศ.1949 ซึ่งผลผลิตหลักประจำปี ยังถูกแบ่งตามประเภทที่ดิน (Land Grade) นอกจากนั้น สัญญาเช่าที่ดินเกษตรกรรมทั้งหมดต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร และต้องนำไปจดทะเบียนที่ สำนักงานหมู่บ้านหรือเมือง (Village หรือ Township office) ระยะเวลาในการเช่าต้องไม่น้อยกว่า 6 ปี จากโครงการนี้ทำให้คนมากกว่า 4,000 คนต้องอพยพ มีการจดทะเบียนสัญญาเช่ามากกว่า 370,000 สัญญา ในครัวเรือนผู้ถือครองที่ดิน 3,000,000 ครัวเรือน ผลคือ ทำให้รายได้ผู้ถือครองที่ดินเพิ่มขึ้น สิทธิในการเพาะปลูก (right of cultivation) ได้รับการคุ้มครอง มีสถานะทางสังคมสูงขึ้น ในขณะที่ผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดินลดลง ขั้นตอนนี้ถือเป็นขั้นตอนที่เข้าสู่การปฏิรูปที่ดิน

¹⁶⁰ ibid.,p.13

กฎหมายเดิมมีเจตนารมณ์เพื่อ ปรับปรุงระบบการถือครองที่ดิน และคงไว้ซึ่งกฎเกณฑ์ของสังคมชนบท (Rural social order) โดยใช้สำหรับ การเช่าที่ดินเกษตรกรรมในที่ดินเอกชน¹⁶¹ ส่วนค่าเช่าที่ดินให้เป็นไปตามระเบียบที่ fsung er 10050 ของมณฑล (Executive yuan) ลงวันที่ 20 มีนาคม 1947 กำหนดให้ค่าเช่าที่ดินต้องไม่เกิน 37.5% ของ ผลผลิตรวมพืชหลักประจำปี (Annual yield of the main crop) ถ้ามากกว่านี้ ให้ลดลงมาเป็น 37.5% ถ้าน้อยกว่านี้ให้คงเดิม พืชหลัก (Main crop) หมายถึง พืชผลที่ตามประเพณียอมรับให้จ่ายเป็นค่าเช่าได้ ปริมาณพื้นฐานของผลผลิตพืชหลักประจำปี ให้อ้างอิงข้อมูลเกษตรกรและเงื่อนไขความเป็นจริงในท้องถิ่น โดยกำหนดของคณะกรรมการควบคุมค่าเช่าแต่ละจังหวัด (Hsien 37.5% rent campaign committee) และกำหนดให้สัญญาเช่าที่ดินให้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร

1.กฎหมายลดค่าเช่าที่ดินเกษตรกรรมลงเป็น 37.5% (Farm rent reduction to 37.5% act 1951)

1.1 มาตรการสนับสนุนการเช่าที่ดิน และเสริมความมั่นคงผู้ถือครองที่ดิน

กฎหมายใหม่คือ กฎหมายลดค่าเช่าที่ดินเกษตรกรรมลงเป็น 37.5% โดยกฎหมายมุ่งบังคับใช้เฉพาะที่ดินเกษตรกรรม การเช่าที่ดินเกษตรกรรมต้องเป็นไปตามกฎหมายนี้ นอกเหนือจากกฎหมายนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายที่ดินและกฎหมายแพ่ง

กฎหมายได้กำหนดค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องไม่เกิน 37.5% ของผลผลิตรวมพืชหลักประจำปี (Total annual yield of the principle product of the main crop) ถ้าสูงกว่านี้ให้ลดมาเป็น 37.5% ถ้าต่ำกว่านี้ให้คงไว้¹⁶² พืชหลัก (Main crop) หมายถึง พืชผลทางเกษตรกรรมที่ขึ้นได้ทั่วไปหรือพืชหมุนเวียนตามการเพาะปลูกของแต่ละท้องถิ่น ปริมาณมาตรฐานของผลผลิตพืชหลักประจำปี ให้อ้างอิงกับประเภทของที่ดินด้วย¹⁶³ (Glade) โดยการกำหนดของ คณะกรรมการถือครองที่ดินเกษตรกรรม ของ หมู่บ้าน อำเภอ จังหวัด แล้วยื่นให้ คณะกรรมการระดับจังหวัด (Hsien) และเทศบาล ตรวจสอบก่อนส่งให้รัฐบาลระดับจังหวัด (Provincial government) รับรอง หากปลูกพืชอื่นจ่ายค่าเช่าเป็นพืชนั้นได้ และเมื่อการเก็บเกี่ยวล้มเหลวจากภัยธรรมชาติ ลดค่าเช่าได้ ถ้าได้ผลผลิตน้อยกว่า 30% ให้เลื่อนการจ่ายค่าเช่า¹⁶⁴ ส่วนระยะเวลาเช่าต้อง ไม่นต่ำกว่า 6 ปี ถ้าตกลงกันให้นานกว่า 6 ปีก็ให้เป็นไปตามนั้น¹⁶⁵ หลังกฎหมายใช้บังคับ สัญญาเช่าที่ดินต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร และต้องนำมาจดทะเบียนสำหรับการลงนาม การแก้ไข การทำให้สิ้นสุดสัญญา

¹⁶¹ regulation governing the lease of private farm lands in Taiwan provincial 1949 ข้อ 1

¹⁶² the farm rent reduction to 37.5% act 1951 article 2

¹⁶³ the farm rent reduction to 37.5% act 1951 article 4

¹⁶⁴ the farm rent reduction to 37.5% act 1951 article 11

¹⁶⁵ the farm rent reduction to 37.5% act 1951 article 5

ในสัญญาเช่า ต้องระบุ ประเภท ชนิด คุณสมบัติ ค่าเช่า วันที่จ่ายค่าเช่าและอื่นๆ ให้กำหนดไว้ในสัญญา¹⁶⁶ ถ้าจะขายที่ดิน ผู้เช่ามีสิทธิได้ก่อน โดยตอบข้อเสนอเป็นลายลักษณ์อักษรภายใน 15 วัน¹⁶⁷ ผู้เช่า ต้องเพาะปลูกในที่ดินเช่าด้วยตนเอง และห้ามมิให้เช่าช่วง¹⁶⁸ และห้ามทำให้สัญญาเช่าสิ้นสุดก่อนเวลาที่กำหนด ยกเว้น¹⁶⁹ ผู้เช่าตายโดยไม่มีทายาท ผู้เช่าไม่เพาะปลูกและย้ายไปที่อื่น หรือผู้เช่าไม่จ่ายค่าเช่า 2 ปี และกำหนดการนำที่ดินกลับคืน โดยผู้ให้เช่าไม่อาจนำที่ดินกลับมาเพาะปลูกเองได้ ก่อนหมดสัญญาเช่า¹⁷⁰ เมื่อ ผู้ให้เช่าไม่สามารถเพาะปลูกเองได้ หรือ ผู้ให้เช่ามีรายได้พอเพียงกับการเลี้ยงชีพ

องค์กรที่จะบังคับใช้กฎหมายคือ คณะกรรมการถือครองที่ดินเกษตรกรรม¹⁷¹ (Farm tenancy committee) ในแต่ละ หมู่บ้าน เมือง เขต สมาชิกที่มาจากเกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน ต้องไม่น้อยกว่า สมาชิกที่มาจากการเสนอของเจ้าของที่ดิน กฎข้อบังคับของคณะกรรมการให้ออกโดย ให้จังหวัด (Provincial government) รับรอง ระเบียบการจดทะเบียน ให้กำหนด โดยจังหวัด (Provincial government)แล้วยื่นให้ มณฑล (Executive yuan) รับรอง อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการถือครองที่ดินเกษตรกรรม ที่ตั้งโดย หมู่บ้าน และอำเภอ คือ¹⁷²

1. ให้ข้อมูล ช่วยเหลือ ให้คำแนะนำในการบังคับใช้กฎหมายค่าเช่าที่ดินเกษตรกรรม
2. ศึกษามาตรฐานของผลผลิตรวมพืชหลักประจำปีของที่ดินเกษตรกรรม
3. สอบสวน ความล้มเหลวในการเพาะปลูกจากภัยธรรมชาติ และเสนอวิธีการลดค่าเช่าหรือเลื่อนการจ่ายค่าเช่า
4. ไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท เกี่ยวกับการเช่าที่ดินเกษตรกรรม

¹⁶⁶ the farm rent reduction to 37.5% act 1951 article 7

¹⁶⁷ the farm rent reduction to 37.5% act 1951 article 15

¹⁶⁸ the farm rent reduction to 37.5% act 1951 article 16

¹⁶⁹ the farm rent reduction to 37.5% act 1951 article 17

¹⁷⁰ the farm rent reduction to 37.5% act 1951 article 19

¹⁷¹ the farm rent reduction to 37.5% act 1951 article 3

¹⁷² rule for the organization of hsien and municipal farm tenancy committee in Taiwan province

สมาชิกคณะกรรมการถือครองที่ดินเกษตรกรรม ประกอบด้วย สมาชิก 11 คน¹⁷³ สมาชิก ในหมู่บ้าน (Village) เมือง (Township) อำเภอ (District chief) 1 คน จากสำนักงานที่ดินระดับ หมู่บ้าน เมือง อำเภอ 1 คน โดยเลือกจากเจ้าหน้าที่ระดับบริหารงาน และสมาชิกที่เลือกจากที่ประชุมของ หมู่บ้าน อำเภอ จังหวัด คือ ห้าคนจากการเลือกของเกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน (Tenant farmer) สองคนจากการเลือกของเกษตรกรเจ้าของที่ดิน (Owner farmer) สอง คนจากการเลือกของเจ้าของที่ดิน (Landlord)

ส่วนอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการถือครองที่ดินเกษตรกรรมระดับ เทศบาล หรือจังหวัด¹⁷⁴

1. ให้ข้อมูล ช่วยเหลือ ให้คำแนะนำในการบังคับใช้กฎหมายค่าเช่าที่ดินเกษตรกรรม
2. ตรวจสอบ การประเมินราคามาตรฐานของผลผลิตรวมพืชหลักประจำปี
3. ตัดสินใจในมาตรการลดค่าเช่า ในกรณีเพาะปลูกไม่ได้เพราะภัยธรรมชาติ
5. ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

คณะกรรมการมีสมาชิก 11 คน สมาชิกมาจากระดับบริหารของสำนักงานที่ดินจังหวัด เทศบาล (Chief of land section of hsien, municipale government) จำนวนหนึ่งคน สมาชิกจากผู้บริหารสมาคมเกษตรกร (Chairman of farmer 's association) หนึ่งคน สมาชิก เลือกจากที่ประชุมโดย เทศบาลหรือจังหวัด ห้าคนมาจากเกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน สองคนจาก เกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดิน สองคนมาจากเจ้าของที่ดิน

โครงการขายที่ดินสาธารณะให้แก่ประชาชน¹⁷⁵ ที่ดินสาธารณะ (Public Farm Land) ในไต้หวัน ครั้งหนึ่งถือเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลญี่ปุ่น ก่อนโอนให้เป็นของจีน โดยมีเนื้อที่ประมาณ 181,490 เฮกตาร์ หรือ 20% ของพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมด โดยการเก็บค่าเช่าที่ 25% ของผลผลิต ในปี 1948 รัฐบาลเสนอขายที่ดินให้แก่ผู้ถือครองที่ดิน โดยโครงการเริ่มในปี ค.ศ. 1951 ราคาที่ดินที่เสนอขายคิดเป็น 2.5 เท่าของผลผลิตรวมประจำปี โดยการคิดราคาขายให้เป็น 7 เท่าของราคาเช่าปกติ โดยชำระค่าซื้อในกลางปี เป็นเวลา 10 ปีซึ่งเมื่อรวมกับภาษีที่ดินแล้วต้องไม่เกิน 37.5%

จนถึงปลายปี 1953 ที่ดินเกษตรกรรมสาธารณะจำนวน 63,000 เฮกตาร์ ถูกขายให้ครัวเรือนเกษตรกร จำนวน 121,953 ครัวเรือน ถือเป็นตัวอย่างของการซื้อที่ดินเอกชนโดยรัฐและนำมาขายใหม่แก่ผู้ถือครองที่ดิน ก่อนปฏิรูปที่ดิน กันยายน ค.ศ. 1951 รัฐบาลได้จัดแบ่งประเภทเจ้าของที่ดินในที่ดินทั้งหมดที่แต่ละคนเป็นเจ้าของในแต่ละจังหวัด และ หมู่บ้าน โดยบันทึกไว้ได้ซื้อในทะเบียน ทำให้ชื่อของเจ้าของที่ดิน และพื้นที่ที่เป็นเจ้าของอยู่ข้างหนึ่ง ในขณะที่ชื่อผู้ถือครองที่ดินและเงื่อนไขในการถือครอง

¹⁷³ rule for the organization of village ,township and district farm tenancy committees article 3

¹⁷⁴ rule for the organization of hsien and municipal farm tenancy committee in Taiwan province article 2

¹⁷⁵ Hui-Sun Tang ,Land reform in free china ,pp. 15-16

ที่ดินอยู่อีกข้างหนึ่ง ทำอย่างระมัดระวังและชัดเจน ทำให้เป็นข้อมูลพื้นฐาน เพื่อให้กฎหมาย ระเบียบ ที่ จะบังคับใช้ใน โครงการให้ที่ดินเป็นของแก่ผู้เพาะปลูก ได้ดีขึ้น การแบ่งแยกประเภทเจ้าของที่ดินต้องใช้ คน จำนวน 2,864 คน เพื่อให้เสร็จใน เมษายน ค.ศ.1952 จำนวน ที่บันทึกมี 6,600,000 ชิ้น (land record และ land ownership card) ที่จะถูกนำไปใช้อ้างอิงต่อไป

2.กฎหมายขายที่ดินเกษตรกรรมสาธารณะเพื่อก่อตั้งให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน 1951 (Regulation governing the sale of public farm lands to establish owner-farmer in Taiwan province 1951)

กฎหมายตราขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนคือ เพื่อขายที่ดินเกษตรกรรมสาธารณะให้แก่ เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน¹⁷⁶ จึงออก กฎนี้ ที่ดินที่จะนำมาขายคือ ที่ดิน ที่เป็นกรรมสิทธิ์โดย รัฐบาลชาติ (National government) หรือ ของจังหวัด (Provincial government) โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักงานที่ดินเพื่อเกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน (Land bureau of the establish of owner -farmer)ใน แต่ละจังหวัด หรือเทศบาล เพื่อส่งเสริมการขายที่ดิน ในกฎหมายมีมาตรการควบคุมการทำประโยชน์คือ

2.1 มาตรการกำหนดคุณสมบัติผู้ซื้อที่ดินรัฐ และกำหนดจำนวนถือครอง

กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติผู้ซื้อที่ดินไว้ตามความสำคัญ ที่ดินสาธารณะ ที่จะขายให้แก่ ผู้ซื้อตาม ลำดับคือ¹⁷⁷

- 1.ผู้ถือครองที่ดินเกษตรกรรมที่เป็นผู้เพาะปลูกเองในปัจจุบัน
 - 2.ผู้รับจ้างผู้อื่นทำเกษตรกรรม
 - 3.ผู้ถือครองที่ดินที่ที่ดินไม่เพียงพอในการเพาะปลูกโดยใช้สัญญาเช่า
 - 4.ผู้เพาะปลูกไม่เต็มเวลา ที่ที่ดินไม่เพียงพอ
 - 5.ผู้ที่มีผลประโยชน์ในที่ดิน และไม่มีที่ดินในการเพาะปลูกในปัจจุบัน และต้องการเพาะปลูก
 - 6.ผู้ที่เปลี่ยนอาชีพมาเป็นเกษตรกร
- ถ้ามีหลายรายสนใจในที่ดินเดียวกัน ให้คณะกรรมการคัดเลือก

¹⁷⁶ regulation governing the sale of public farm lands to establish owner-farmer in Taiwan province 1951 article 1

¹⁷⁷ regulation governing the sale of public farm lands to establish owner-farmer in Taiwan province 1951 article 6

กระบวนการขายที่ดินดำเนินการเป็นลำดับโดย¹⁷⁸ กำหนดที่ดินที่จะขาย แล้วประกาศต่อสาธารณชนให้ยื่นคำร้องเข้าซื้อ รัฐตรวจสอบสถานะผู้ยื่นคำร้อง รัฐรวบรวมราคาที่ดินและให้หนังสือสำคัญ (Certificate) แก่ผู้ซื้อ แล้วให้ หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ (certificate ownership) หลังชำระค่าที่ดินเต็ม จำนวนพื้นที่เกษตรกรรมที่จะขายคือ¹⁷⁹ นาข้าว 1.5-2 ไร่ต่อครัวเรือน ที่ราบแห้ง 1-4 ไร่ต่อครัวเรือน โดยให้ จังหวัด หรือเทศบาล จัดแยกกลุ่ม โดยทำชั้น (Grade) ของที่ดิน เป็น 3 ประเภท (Class) และกำหนดว่าแต่ละชั้นจะขายแก่ครอบครัวประเภทใด ราคาที่ดิน คำนวณในรูป 2.5 เท่าของ ผลผลิตรวมพืชหลักประจำปี ที่กำหนดในแต่ละชั้นของที่ดินนั้น การชำระค่าซื้อที่ดิน ชำระใน 10 ปี โดยชำระรายปี รวมทั้ง ภาษีที่ดินเกษตรกรรม (Farm land tax) แล้วต้องไม่เกินมูลค่า 37.5% ของผลผลิตรวมพืชหลักประจำปี การชำระรายปีอาจแบ่งเป็นปี ละ 2 ครั้งก็ได้ การชำระค่าที่ดิน อาจชำระในรูป ผลผลิต แต่ตีเป็นจ่ายเงินสดได้ ตามราคาตลาดท้องถิ่น ผู้ซื้อได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน เมื่อชำระค่าที่ดินเต็ม ในเวลาที่กำหนด¹⁸⁰

2.2 มาตรการควบคุมการโอนสิทธิที่ดิน

ผู้ซื้อที่ดินห้ามโอนที่ดินไปให้ผู้อื่น โดยไม่ได้รับอนุญาต¹⁸¹ ยกเว้นการตกทอดมรดกตามกฎหมาย ถ้าเสนอเพื่อขายให้ผู้ไม่เพาะปลูก รัฐจะยึดที่ดินคืนมา ถ้าได้มีการปรับปรุงเป็นพิเศษในที่ดินจะได้อำนาจขอสอยในการปรับปรุง ถ้าผู้ซื้อตายโดยไม่มีทายาท ให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ ผู้ซื้ออาจถูกเพิกถอนสิทธิ และทำให้ที่ดินตกกลับมาเป็นของรัฐ โดยไม่ได้รับเงินตอบแทน หากเป็นการซื้อที่ดินโดยใช้ชื่อผู้อื่น หรือไม่ทำการเพาะปลูกในที่ดินนั้นด้วยตนเอง¹⁸² (If he does not cultivate the land himself) หรือโอนที่ดินโดยฝ่าฝืนระเบียบ ไม่ชำระค่าที่ดิน ภาษีที่ดิน โดยปราศจากเหตุผลทางกฎหมาย หรือกระทำผิดระเบียบที่กำหนด

¹⁷⁸ regulation governing the sale of public farm lands to establish owner-farmer in Taiwan province 1951 article 14

¹⁷⁹ regulation governing the sale of public farm lands to establish owner-farmer in Taiwan province 1951 article 7

¹⁸⁰ regulation governing the sale of public farm lands to establish owner-farmer in Taiwan province 1951 article 12

¹⁸¹ regulation governing the sale of public farm lands to establish owner-farmer in Taiwan province 1951 article 13

¹⁸² regulation governing the sale of public farm lands to establish owner-farmer in Taiwan province 1951 article 15

3. กฎหมายที่ดินเป็นของผู้เพาะปลูก (Land - to -the-tiller bill)

โครงการให้ที่ดินเป็นของผู้เพาะปลูก ผลจากการแบ่งประเภทเจ้าของที่ดิน และข้อมูลอื่น ทำให้รัฐบาลกร่างกฎหมายให้ที่ดินเป็นของผู้เพาะปลูกได้ในเดือน พฤษภาคม ค.ศ. 1952 เสนอต่อ จังหวัด แล้วส่งต่อให้ มณฑล พิจารณาก่อนออกเป็น กฎหมายที่ดินเป็นของผู้เพาะปลูกควบคู่ไปกับกฎหมายอีกสองฉบับคือ หลักประกันพันธบัตรรัฐบาล (Regulation governing the insurance of land bonds in kind)และการโอนหุ้นรัฐวิสาหกิจให้เอกชน (Regulation governing the transfer of government enterprise to private ownership) ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับผ่านเป็นกฎหมายเมื่อ 20 มกราคม ค.ศ.1953 และ สามวันหลังประกาศใช้ก็มีการประกาศเขตพื้นที่ที่จะบังคับใช้กฎหมาย

เนื่องมาจากการทำสถิติในการจำแนกประเภทเจ้าของที่ดิน เมื่อ มิถุนายน 1952 และสถิติในเรื่อง การเช่า จนสิ้นปี 1952 พบว่าที่ดินเกษตรกรรมจำนวน 681,154 ไร่ โดยที่ดิน 255,334 ไร่ มีผู้ถือครองที่ดินโดยการเช่า ในกฎหมายให้ที่ดินเป็นของผู้เพาะปลูก ได้กำหนดให้เจ้าของที่ดินมีกรรมสิทธิ์ ในที่ดินนาข้าว ในชั้น 7-12 ไร่เพียง 3 ไร่ ส่วนที่เหลือจะถูกซื้อโดยรัฐโดยจ่ายค่าชดเชยให้ เพื่อนำไปขายแก่เกษตรกรในปัจจุบัน โดยค่าชดเชยจะจ่ายให้แก่ สิ่งก่อสร้าง เช่น บ้าน สระน้ำ ไม้ผล ยกเว้นผู้ที่พิการ คนแก่หรือผู้พิการที่ไม่สามารถประกอบ ที่ต้องอาศัยที่ดินตนในการเลี้ยงชีพ ให้ถือกรรมสิทธิ์ ในที่ดินนาข้าวได้ คนละ 3 ไร่ แต่ถ้าเจ้าของที่ดิน มีสามีภรรยา พี่น้องท้องเดียวกัน และต้องการที่ดินก็ ให้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินได้เท่ากับ 3 ไร่ แต่องค์กรศาสนาให้ถือครองที่ดินได้ 2 ไร่ ยกเว้นพื้นที่ในโครงการวางผังเมือง(City planing project) สถานที่ที่ใช้ในการวิจัย การเกษตรกรรม การศึกษา

ราคาที่ดินจะตีมูลค่าเป็น 2.5 เท่าของผลผลิตในแต่ละปี ในการขายที่ดินสาธารณะให้แก่ประชาชน ค่าชดเชยที่เจ้าของที่ดินจะได้รับ 70% จะจ่ายเป็นพันธบัตรที่ดิน(Land bond)ประเภทต่างๆ อีก 30%จ่ายเป็นหุ้นในรัฐวิสาหกิจ (Government enterprise stock shares)โดยพันธบัตรที่ดินที่ออกโดยธนาคารที่ดินไต้หวัน(Taiwan land bank) ภายใต้อำนาจรัฐบาล โดยได้รับดอกเบี้ยในอัตรา 4%ต่อปีซึ่งผลประโยชน์จะถูกชำระปีละสองครั้งเป็นเวลา 10 ปีหุ้นรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ เป็นหุ้นในกิจการซีเมนต์ กระดาษ อุตสาหกรรมเกษตรและป่าไม้ ในโรงงานอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ ซึ่งทั้งหมดปัจจุบันได้โอนไปให้เอกชนหมดแล้ว ราคาที่ดินที่รัฐบาลนำไปขายให้แก่ผู้ถือครองที่ดิน จะเป็นราคาที่ดินรวมทั้งสิ่งก่อสร้าง และคำนวณรวมไปถึงค่าชดเชยที่จ่ายให้แก่เจ้าของที่ดินด้วย โดยราคาขายจะรวมดอกเบี้ย 4%ต่อปีที่จ่ายให้แก่เจ้าของที่ดินด้วย แต่ผู้ซื้อเมื่อหน้าหากราคาที่ดินรวมทั้งปีที่ต้องจ่ายมากกว่า การยอมรับในที่ดินประเภท (Grade) เดียวกันที่ปัจจุบันต้องทนถูกจำกัดในค่าเช่า 37.5%เท่ากัน

การบังคับโครงการที่ดินให้เป็นของผู้เพาะปลูกเริ่มใน กุมภาพันธ์ ค.ศ.1953 โดยการตรวจสอบ ขั้นตอนต่างๆ การคำนวณ การยืนยัน การประกาศแก่สาธารณะ การประกาศจ่ายค่าชดเชยการซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดิน และประกาศขายที่ดินแก่ผู้ถือครอง เริ่มใน 1 มิถุนายน ค.ศ. 1953 และเสร็จสิ้นในปี

เดียวกัน แม้ว่าเป็นโครงการที่ซับซ้อน โดยรัฐบาลต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่ 3,722 คน และผู้ช่วยอีก 29,180 คน ทำให้ที่ดิน 143,568 ไร่ ถูกขายโดยรัฐบาลให้แก่ครอบครัวเกษตรกร 194,823 ครอบครัวในระหว่าง 4 ปีของการประกาศใช้โครงการจำกัดค่าเช่า 37.5% ตั้งแต่ ค.ศ. 1949 และการเริ่มโครงการที่ดินให้เป็นของผู้เพาะปลูกในปี 1953 ได้เกิดเจ้าของที่ดินใหม่ และจำนวนครัวเรือนที่ถือครองที่ดินใหม่ดังนี้

183

	พื้นที่ (ไร่)	จำนวนครัวเรือน
พื้นที่ภายใต้โครงการจำกัดค่าเช่า 37.5% ที่ถูกซื้อ	35,522	66,328
ขายที่ดินสาธารณะให้แก่ผู้ถือครองที่ดิน	63,000	121,953
ขายที่ดินโครงการที่ดินให้เป็นของผู้เพาะปลูก	143,568	194,823
รวม	242,090	383,104

จากปี 1949 ถึงปี 1953 จำนวนครัวเรือนที่ซื้อที่ดินจากรัฐบาลจำนวน 383,104 ครัวเรือนคิดเป็น 54% ของครัวเรือนทั้งหมด 704,569 ในปี 1950-1952 ที่ดินจำนวน 240,090 ไร่ ที่ถูกขายในปี 1949-1950 คิดเป็น 27% ของที่ดินเกษตรกรรมทั้งหมด

การเปลี่ยนแปลงที่ดินเป็นของผู้เพาะปลูกตามโครงการให้ที่ดินเป็นของผู้เพาะปลูกในปี 1953 ทำให้เกิดผลดังนี้¹⁸⁴

ชนิดที่ดิน	พื้นที่ (ไร่)	%
ที่ดินที่เจ้าของเป็นผู้เพาะปลูกเอง	681,346	75.4
ที่ดินที่ให้ผู้อื่นถือครอง	147,396	16.3
ที่ดินที่เป็นที่สาธารณะ ที่ราชการ โรงเรียน	74,531	8.3
รวม	903,273	100

เปรียบเทียบสถานการณ์ในปี ค.ศ. 1949 จะเห็นว่า ที่ดินที่เจ้าของที่ดินเพาะปลูกเองเพิ่มขึ้นจาก 50.5% เป็น 75.4% ที่ดินที่เจ้าของให้ผู้อื่นถือครองลดลงจาก 41.1% เป็น 16.3% โดยมีมาตรการช่วยเหลือเจ้าของที่ดินใหม่ใน มาตรา 12 ของ กฎหมายให้ที่ดินเป็นของผู้เพาะปลูก โดยหนึ่งปีหลังกฎหมายบังคับใช้ หากผู้เพาะปลูกในปัจจุบัน ต้องการซื้อที่ดินที่เคยเป็นของเจ้าของที่ดิน รัฐต้องช่วยเหลือโดยให้กู้ยืม โดยมีดอกเบี้ยต่ำ เพื่อไม่ให้โครงการกระจายอย่างกว้างขวาง ความไม่ชอบด้วยเหตุผลของระบบการถือครองที่ดินกลายมาเป็นสิ่งที่นำไปสู่ประวัติศาสตร์แทน ระบบการถือครองที่ดินแบบใหม่ตามแนวคิดคอกเตอร์ซันยัคเซน ที่ต้องการให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินและได้รับประโยชน์จากแรงงานตน จนนำไปสู่การปรับปรุงการถือครองที่ดิน

¹⁸³ Hui-Sun Tang, *Land reform in free china*, p. 17.

¹⁸⁴ *ibid.*, p18.

กฎหมายให้ที่ดินเป็นของผู้เพาะปลูก (Land -to-the-tiller act 1954) มีองค์กรที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้คือ รัฐมนตรีมหาดไทย ¹⁸⁵ (Ministry of in terier) ในระดับรัฐบาลกลาง และ สำนักงานที่ดินจังหวัด (Land bureau of the department of civil affaires for the provincial government) และ ในระดับ เทศบาลคือ หลังกฎหมายมีผลใช้บังคับให้จัดให้มี คณะกรรมการที่ดิน (Land commission) ในแต่ละอำเภอหรือเทศบาล และในแต่ละหมู่บ้าน (Village) เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือในการบังคับใช้ ส่วนพื้นที่ที่จะให้มีผลบังคับใช้ ให้ประกาศเป็น ระเบียบ ของ มณฑล ¹⁸⁶ ให้อำนาจตรากฎ เพื่อบังคับใช้ตามกฎหมายนี้ ให้ออกโดย แต่ละจังหวัดแล้วให้ มณฑลตรวจรับรอง ¹⁸⁷

3.1 มาตรการบังคับซื้อที่ดินที่เจ้าของไม่ได้ทำการเพาะปลูกเอง

โดยซื้อที่ดินของเจ้าที่ดิน ผู้ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์(Landlord) หมายถึง เจ้าของที่ดินผู้ที่ให้ผู้อื่นเป็นผู้เช่าที่ดินตนเอง หรือให้ผู้อื่นเป็นผู้เพาะปลูกในที่ดินตนเอง ในที่ดินอื่นที่เจ้าของที่ดินไม่ได้เป็นผู้เพาะปลูกด้วยตนเอง ¹⁸⁸ หรือทำการเพาะปลูกขนาดใหญ่โดยผู้อื่น(Owner's farmer hand)ให้ถือว่าเป็นที่ดินที่ถือครอง(Tenant land) ยกเว้นที่ที่อยู่ภายใต้ การเพาะปลูกของชาวนาเอง (Owner's farmer cultivation) แต่สวนผลไม้ สวนชา ที่ดินสำหรับนำกลับมาปรับใช้เป็นประโยชน์ โรงงานอุตสาหกรรม (Land under mechanical cultivation) แม้ว่าจะถูกบริหารโดย นายทุนเกษตร หรือเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ที่จ้างผู้อื่นช่วยทำ (Operaed by farm hand) ไม่ถือว่าเป็นที่ดินที่ถือครอง เจ้าของที่ดินที่ต้องนำที่ดินตนเองให้ผู้อื่นเพาะปลูก เนื่องจากต้องไปราชการทหาร ให้ถือว่าเป็นผู้เพาะปลูกเองตลอดช่วงเวลาที่ไปราชการ

เจ้าของที่ดิน ผู้จะถูกซื้อที่ดินโดยรัฐบาลตามโครงการที่ดินเป็นของผู้เพาะปลูก หรือผู้ที่ที่ดินบางส่วนจะต้องได้รับผลตามกฎหมายนี้ คือเจ้าของที่ดินที่จะต้องถูกจัดทำทะเบียน ในวันแรกของเดือน เมษายน ค.ศ.1952 และให้ ผลของการโอนที่ดินหลังวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1952 จะไม่มีผล ยกเว้น ¹⁸⁹ การโอนโดยกฎหมายมีผลแล้ว หรือการ โอนเป็นผลจากการดำเนินการของศาล ก่อนที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ และที่ดินที่รัฐบาลซื้อโดยจ่ายค่าชดเชยตามกฎหมายนี้

¹⁸⁵ the land -to-the-tiller act 1954 article 2

¹⁸⁶ the land -to-the-tiller act 1954 article 35

¹⁸⁷ the land -to-the-tiller act 1954 article 33

¹⁸⁸ the land -to-the-tiller act 1954 article 6

¹⁸⁹ the land -to-the-tiller act 1954 article 7

กฎหมายกำหนดลักษณะที่ดินของเจ้าที่ดินที่ให้ผู้ถือครองเพาะปลูกที่ต้องถูกบังคับซื้อ ที่ดินเพาะปลูก (Cultivated land) หมายถึง นาข้าว (Paddy field) ที่เอกชนเป็นเจ้าของ และที่ราบ (Dry land) ที่เอกชนเป็นเจ้าของ¹⁹⁰ โดยที่ดินที่ผู้ถือครองเพาะปลูกในข้อต่อไปนี้จะต้องถูกซื้อโดยรัฐบาล เพื่อนำไปขายให้แก่ผู้ที่เพาะปลูกในปัจจุบัน¹⁹¹ ในที่ดินที่เป็นของเจ้าของที่ดิน ในส่วนเกินกว่าที่มาตรา 10 กำหนดไว้

1. ที่ดินที่เป็นของเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วม
2. ที่ดินที่มีเจ้าของร่วมกันระหว่างเอกชนและรัฐ
3. ที่ดินที่อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาล
4. ที่ดินที่เจ้าของเป็นเอกชนหรือครอบครัว และที่ดินที่เป็นขององค์กรศาสนา
5. ที่ดินที่เป็นเจ้าของโดยบุคคลผู้อยู่ได้อำนาจหรือผู้ล่่วงลับ
6. ที่ดินที่เจ้าของที่ดินไม่ต้องการรักษาไว้ และต้องการให้รัฐซื้อ

ผู้เพาะปลูกในปัจจุบัน (Present tiller) หมายถึงเกษตรกรที่ผู้ถือครองที่ดิน¹⁹² (Tenant farmer) เกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน (Tenant farmer) ในมาตรานี้หมายถึง เกษตรกรผู้ทำการเพาะปลูกจริงในที่ดินที่เช่าจากผู้อื่น รวมถึงผู้เช่าที่ไม่ได้ทำสัญญาเช่าเป็นลายลักษณ์อักษรด้วย¹⁹³ ส่วนผู้จ้างผู้อื่นทำการเกษตรกรรม (Farm hand) หมายถึง การว่าจ้างให้ผู้รับจ้างในการทำงานเกษตรกรรม

แต่มีที่ดินบางส่วนที่ได้รับการยกเว้น ที่ดินที่เพาะปลูกในลำดับต่อไปนี้จะไม่ถูกซื้อโดยรัฐ หากได้ผ่านการรับรองของรัฐบาลระดับจังหวัด¹⁹⁴

1. ที่ดินที่ถือครองที่อยู่ในพื้นที่ของ การวางแผนของเมือง
2. ที่ดินที่ถูกนำกลับมาเพื่อฟื้นฟูใช้ประโยชน์ใหม่หรือมีการเพาะปลูกเก็บเกี่ยวไม่ได้ผล
3. ที่ดินสำหรับใช้ในการทดลอง วิจัย การเกษตรกรรม
4. ที่ดินใช้เพื่อการศึกษา การกุศล
5. ที่ดินใช้เพื่อวิสาหกิจ รัฐ และเอกชน เพื่อการเจริญเติบโตของวัตถุดิบที่จำเป็น

¹⁹⁰ the land -to-the-tiller act 1954 article 5

¹⁹¹ the land -to-the-tiller act 1954 article 8

¹⁹² the land -to-the-tiller act 1954 article 4

¹⁹³ regulation governing the implementation of the land-to-the-tiller act in Taiwan article 2

¹⁹⁴ the land -to-the-tiller act 1954 article 9

3.2 มาตรการกำหนดจำนวนการถือครองที่ดิน

หลังจากวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ ที่ดินที่ถือครองและเพาะปลูกที่อนุญาตให้เจ้าของที่ดินมีกรรมสิทธิ์ได้ คือนาข้าวเนื้อที่ไม่เกิน 3 ไร่ สำหรับที่ดินชั้น 7-12 ส่วนนาข้าวและที่ราบสูงให้เป็นไปตาม ดังนี้¹⁹⁵

1. 1/2 ไร่ สำหรับนาข้าวชั้น 1-6 หรือเท่ากับ 1 ไร่ ของนาข้าวชั้น 7-12
2. 1 1/2 ไร่ สำหรับนาข้าวชั้น 13-18 หรือเท่ากับ 1 ไร่ ของนาข้าวชั้น 7-12
3. 2 ไร่ สำหรับนาข้าวชั้น 19-26 หรือเท่ากับ 1 ไร่ ของนาข้าวชั้น 7-12
4. 1 ไร่ สำหรับที่ราบสูง ชั้น 1-6 หรือเท่ากับ 1 ไร่ ของนาข้าวชั้น 7-12
5. 2 ไร่ สำหรับที่ราบสูงชั้น 7-12 หรือเท่ากับ 1 ไร่ ของนาข้าวชั้น 7-12
6. 3 ไร่ สำหรับที่ราบสูงชั้น 13-18 หรือเท่ากับ 1 ไร่ ของนาข้าวชั้น 7-12
7. 4 ไร่ สำหรับที่ราบสูงชั้น 19-26 หรือเท่ากับ 1 ไร่ ของนาข้าวชั้น 7-12

ที่ดินที่อนุญาตให้มีไว้ให้หมู่บ้านหรือคณะกรรมการที่ดินของเมืองเป็นผู้ดำเนินการแล้วรายงานให้คณะกรรมการที่ดินของเทศบาลเป็นผู้จัดการแล้วส่งให้รัฐบาลตรวจสอบอีกครั้ง คณะกรรมการที่ดินที่เป็นผู้จัดทำที่ดินนี้ให้คงเป็นเจ้าของไว้ แต่ต้องไม่มากหรือน้อยกว่า 10% ของมาตราส่วนที่กำหนดไว้ เจ้าของที่ดินที่ไม่ต้องการที่ดินอาจขายที่ดินให้แก่รัฐบาลได้ อำนาจในการคงไว้ซึ่งที่ดิน ให้พิจารณาจากที่ดินนั้นกับ การเป็นที่อยู่อาศัยของเจ้าของที่ดิน ประกอบกับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจของผู้ถือครองที่ดิน เงื่อนไขการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ฯลฯ และให้คงที่ดินไว้ในกรณีต่อไป¹⁹⁶ เมื่อก่อนนั้นเจ้าของอยู่อาศัยในเมือง (Township) หรือที่ดินนั้นเจ้าของอยู่อาศัยในจังหวัด แต่ไม่ได้อยู่ในเมือง หรือเจ้าของไม่ได้อยู่ในจังหวัด

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁹⁵ the land -to-the-tiller act 1954 article 10

¹⁹⁶ regulation governing the implementation of the land-to-the-tiller act in Taiwan article 30

ที่ดินส่วนเกินจะถูกบังคับซื้อโดยรัฐ ในการนับจำนวนเนื้อที่ครอบครอง ถ้าเจ้าของที่ดินมีที่ดินให้เช่า และได้ทำการเพาะปลูกเองให้ตัดส่วนที่เช่าออก แล้วที่ดินที่เพาะปลูกต้องไม่เกินจำนวนที่กำหนดในมาตราก่อน ถ้าที่ดินที่เพาะปลูกเกินกว่าที่กำหนด ที่ดินที่ให้ผู้อื่นเช่ามิให้นำเข้ามารวมด้วย¹⁹⁷ สิ่งก่อสร้าง ต้นไม้ สระน้ำ ป่าไม้ ถูกขายไปพร้อมกับที่ดินด้วย ภายหลังประกาศให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ รัฐได้ควบคุมหน่วยที่เล็กที่สุดในพื้นที่ที่เป็นที่เพาะปลูกของเอกชนคือ นาข้าว 0.5 เฮกตาร์ ที่ราว 0.1 เฮกตาร์ และห้ามมิให้แบ่งที่ดินให้เล็กลงไปกว่านี้¹⁹⁸ ถ้าที่ดินที่เป็นของเจ้าของที่ดิน ก่อนกฎหมายนี้ใช้บังคับมีพื้นที่น้อยกว่าที่กำหนด ให้ถูกซื้อโดยรัฐบาลเพื่อขายให้แก่เจ้าของคนใหม่¹⁹⁹

การซื้อที่ดินหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว 1 ปี ผู้เพาะปลูกในปัจจุบัน หากต้องการซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินตามมาตรา 10 ให้กู้ยืมเงินจากรัฐบาล โดยเงินกู้ยืมให้จัดตั้งโดยรัฐบาลระดับจังหวัด แล้วเสนอต่อมณฑลเพื่อรับรอง เมื่อเจ้าของที่ดินต้องการขายที่ดิน จะต้องขายให้แก่ผู้เพาะปลูกในปัจจุบันก่อน²⁰⁰ โดยราคาให้ตกลงกัน หรือมาจากหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการที่ดิน หากตกลงกันไม่ได้ ราคาซื้อที่ดินกำหนดไว้เป็น 2.5 เท่าของผลผลิตพืชหลักประจำปี²⁰¹ ที่คาดว่าจะได้รับในที่ดินชั้นนั้น ปริมาณของผลผลิตพืชหลักประจำปีให้คำนวณและตรวจสอบแตกต่างกันในท้องถิ่น ตามช่วงเวลาในโครงการ ค่าเช่า 37.5 %

กระบวนการซื้อที่ดินโดยรัฐ ที่ดินที่รัฐซื้อให้จ่ายค่าที่ดิน 70% เป็นพันธบัตรที่ดิน อีก 30% เป็นหุ้นรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล พันธบัตรที่ดินให้จัดตั้งโดยรัฐบาลระดับจังหวัด โดยให้ดอกเบี้ยอัตรา 4% ต่อปี กำหนดเวลา 10 ปี²⁰² ผู้ถือพันธบัตรที่ดิน ได้รับยกเว้นการจ่ายภาษีรายได้ในดอกเบี้ยด้วย พันธบัตร (bond) ที่รัฐบาล ให้ออกเป็นของแต่ละจังหวัด โดยมีชื่อ ประทับอยู่ที่พันธบัตร การจัดทำและการจ่ายดอกเบี้ย ให้เป็นไปตามระเบียบของจังหวัด (Provincial government) ที่สั่งต่อธนาคารที่ดิน ดอกเบี้ยพันธบัตรให้คิด 4% ต่อปี โดยให้ตีมูลค่าพันธบัตร เป็นพืช 2 ชนิด คือ ข้าว และมันเทศหวาน (Sweet potato) พันธบัตรให้จ่ายให้เป็นค่าซื้อที่ดิน แบ่งเป็น สองประเภท²⁰³ คือ พันธบัตรข้าว (Rice bond) ให้จ่ายเป็นข้าว ตามราคาข้าวในตลาดท้องถิ่น และ พันธบัตรมันเทศหวาน (Sweet totato bond) ให้จ่ายเป็นเงินสด โดยเทียบมูลค่ามันเทศตามราคาตลาดท้องถิ่น พันธบัตร อาจโอน ขาย หรือค้ำประกันในหนี้สาธารณะได้

¹⁹⁷ the land -to-the-tiller act 1954 article 11

¹⁹⁸ regulation governing the implementation of the land-to-the-tiller act in Taiwan article 10

¹⁹⁹ regulation governing the implementation of the land-to-the-tiller act in Taiwan article 11

²⁰⁰ the land -to-the-tiller act 1954 article 12

²⁰¹ the land -to-the-tiller act 1954 article 14

²⁰² the land -to-the-tiller act 1954 article 16

²⁰³ regulations governing the issuance of the land bonds in kind , Taiwan province article 11

กระบวนการซื้อที่ดินที่เพาะปลูก ให้ดำเนินการดังนี้²⁰⁴

1. ให้เทศบาลสอบสวนที่ดินที่จะซื้อ จัดเตรียมรายชื่อและประกาศให้สาธารณะชนทราบเป็นเวลา 30 วัน
2. ในช่วงเวลาดังกล่าว หากมีความผิดพลาด เจ้าของที่ดินที่รัฐบาลจะซื้อหรือผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง ให้ส่งเรื่องเพื่อแก้ไข
3. หลังสิ้นสุดเวลาที่กำหนด ให้เทศบาลทำหนังสือส่งให้เจ้าของที่ดิน ให้จัดการคืนที่ดินให้ในเวลาที่กำหนด โดยใช้หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์หรือเอกสารอื่น ถ้าเจ้าของที่ดินไม่สามารถให้คืน ให้ถือว่าเอกสารเหล่านั้นสิ้นสิทธิเรียกร้อง และถือเป็นการหลบเลี่ยงกฎหมาย
4. หลังเจ้าของที่ดินคืนหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์และเอกสารอื่น ๆ แล้วหรือให้ถือว่าเอกสารสิ้นสิทธิแล้ว ให้กำหนดราคาซื้อที่ดินตามกฎหมายนี้ภายในเวลาที่กำหนด และให้วางเงินในศาล กระบวนการนี้ให้รวมถึงการซื้อที่ดินและสิ่งก่อสร้างในมาตรา 13 ด้วย

สิทธิอื่นๆในที่ดินให้สิ้นสุดลง หลังจากการซื้อที่ดินด้วยคือ การโอนที่ดินให้ผู้อื่น หรือการเช่าที่มีระยะเวลาตลอดชีพ (Right of perpetual lease) การเช่า การจำนองแต่จ่ายค่าเช่าครั้งหนึ่ง

หลังจากบังคับซื้อที่ดินโดยรัฐแล้ว รัฐจะนำที่ดินออกจำหน่าย ที่ดินเพาะปลูก (Cultivated land) ที่ซื้อโดยรัฐบาล ต้องขายให้แก่ ผู้เพาะปลูกในปัจจุบัน²⁰⁵ รวมทั้งทรัพย์สินอื่นๆตามมาตรา 13 ราคาที่ดินที่จะขายให้คำนวณตามมาตรฐานในมาตรา 14 รวมทั้งดอกเบี้ย 4% ต่อปีด้วย โดยให้ผู้ซื้อจ่ายค่าที่ดินและดอกเบี้ยของ 10 ปีด้วย เท่ากับพันธบัตรที่ดินที่จ่ายให้เจ้าของที่ดิน แต่ราคาซื้อที่ต้องชำระประจำปีต้องไม่เกินกว่า ค่าเช่าในโครงการ 37.5% ผู้ซื้ออาจชำระราคาบางส่วนหรือทั้งหมดก็ได้

กระบวนการขายที่ดินให้ดำเนินการดังนี้²⁰⁶

1. จังหวัด หรือเทศบาล ให้สอบสวน ชื่อ สถานภาพของผู้เพาะปลูก แล้วจัดทำบัญชีผู้ซื้อ
2. บัญชีผู้ซื้อให้ตรวจสอบโดย คณะกรรมการที่ดินหมู่บ้านหรือ อำเภอ และให้คณะกรรมการที่ดินเทศบาลหรือ จังหวัดให้ความเห็นชอบ แล้วประกาศต่อสาธารณะเป็นเวลา 30 วัน
3. ในช่วงเวลานั้น ให้ผู้ซื้อหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ยื่นคำร้องแก้ไขข้อผิดพลาด
4. ผู้จะซื้อที่ดินต้องยื่นคำร้องภายใน 20 วัน หลังสิ้นสุดการประกาศต่อสาธารณะ โดยเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบคุณสมบัติ และให้หนังสือให้มาทำการซื้อในเวลาที่กำหนด รวมถึงการชำระราคาครั้งแรก
5. ผู้ซื้อที่ไม่ปฏิบัติตาม ข้อ 4 ให้สิ้นสิทธิในการซื้อ

²⁰⁴ the land -to-the-tiller act 1954 article 17

²⁰⁵ the land -to-the-tiller act 1954 article 19

²⁰⁶ the land -to-the-tiller act 1954 article 21

หลังผู้ซื้อทำการซื้อเสร็จแล้วให้ จังหวัด หรือ เทศบาล จัดทำทะเบียนการโอนกรรมสิทธิ์โฉนดที่ดิน และหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ (land ownership certificates) แก่ผู้ซื้อ การโอนให้ได้รับการยกเว้นภาษี รัฐสนับสนุนการพัฒนาที่ดิน โดยหลังรัฐบาลขายที่ดินให้แล้ว รัฐจะสนับสนุนการบริหารงานที่ดิน บนพื้นฐานของสหกรณ์ รวมทั้งการปรับปรุงเทคนิคการเพาะปลูก และ ผู้ซื้ออาจให้รัฐ ลด หรือ ยกเว้น ค่าที่ดิน เมื่อที่ดินต้องสูญเสียเพราะภัยธรรมชาติบางส่วนหรือทั้งหมดหรือหลังการสอบสวนของรัฐ ผู้ซื้ออาจขออนุญาตเลื่อนการชำระค่าที่ดิน ไปงวดหนึ่งหรือมากกว่านั้น เมื่อมีภัยธรรมชาติหรือการเก็บเกี่ยวไม่ได้ผล

3.3 มาตรการควบคุมการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน

ผู้ซื้อที่ดินตามกฎหมายนี้ ห้ามโอนที่ดินไปให้ผู้อื่นก่อนที่จะชำระราคาที่ดินทั้งหมด การโอนหลังชำระราคาที่ดินแล้ว ต้องโอนให้แก่ผู้ที่ทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง²⁰⁷ หรือใช้เพื่ออุตสาหกรรมเท่านั้น และหากผู้ซื้อไม่สามารถเพาะปลูกด้วยตนเอง ก่อนที่จะชำระราคาที่ดินเต็ม อาจให้รัฐบาลขายที่ดินให้แก่ผู้อื่นได้ โดยรัฐบาลจ่ายเงินให้เท่าที่ผู้ซื้อได้ชำระค่าที่ดิน ที่ดินที่รัฐนำกลับมาจากผู้ซื้อ ที่ไม่ทำการเพาะปลูก หรือใช้ชื่อผู้อื่นชื่อ ให้นำออกขายใหม่อีกแก่เกษตรกรในท้องถิ่นนั้นแก่ผู้ที่ต้องการที่ดินและมีความสามารถในการจ่ายค่าที่ดินได้²⁰⁸ รัฐบาลอาจนำที่ดินกลับมาจากผู้ซื้อ และไม่จ่ายเงินที่ผู้ซื้อได้จ่ายไป เมื่อพบว่า ผู้ซื้อใช้ชื่อผู้อื่นชื่อที่ดิน หรือให้ผู้อื่นเช่าที่ดินหลังทำการซื้อที่ดิน หรือ ไม่ชำระค่าที่ดิน มากกว่า 4 เดือน หลังเวลาที่กำหนด ที่ดินที่รัฐยึดกลับมาขายใหม่ รัฐไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้²⁰⁹ ผู้ซื้อที่ดินที่ไม่จ่ายค่าที่ดิน อาจถูกปรับได้ โดยปรับ 2% ของราคาที่ดิน เมื่อชำระช้าไป 1 เดือน ปรับ 5% ของราคาที่ดิน เมื่อชำระช้า 1 เดือนไม่เกิน 2 เดือน ปรับ 10% ของราคาที่ดิน เมื่อชำระช้า 2 เดือนไม่เกิน 3 เดือน ปรับ 15% ของราคาที่ดิน เมื่อชำระช้ามากกว่า 3 เดือน

4.กฎหมายที่ดิน

เมื่อผ่านการปฏิรูปที่ดินมาแล้ว ที่ดินทั้งหมดจึงถูกบังคับเป็นไปตามกฎหมายที่ดินในปัจจุบัน ความหมายของที่ดิน (Land) ตาม กฎหมายที่ดิน²¹⁰ ในมาตราหนึ่ง หมายถึง ที่ราบ (Dry land) แหล่งน้ำ ทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆด้วย ในกฎหมายที่ดิน แบ่งที่ดินออกเป็น 4 ประเภท (Type) ประเภทที่หนึ่ง ที่ดินที่ใช้สำหรับการก่อสร้าง เช่นที่พักอาศัย ที่ทำการราชการ โรงเรียน โรงงาน วัด ประเภทที่สอง ที่ดินที่ใช้สำหรับการผลิต โดยตรง (Direct production) เช่นที่ดินเกษตรกรรม ป่าไม้ ที่ดินใช้เพื่อการประมง

²⁰⁷ the land -to-the-tiller act 1954 article 28

²⁰⁸ the land -to-the-tiller act 1954 article 73

²⁰⁹ the land -to-the-tiller act 1954 article 80

²¹⁰ Huang Chieh , "equalization of urban land rights in Taiwan ," December 1967.

แหล่งน้ำ แหล่งแร่ธาตุ ประเภทที่สาม ที่ดินที่ใช้สำหรับการสื่อสารและทางน้ำ เช่น ถนน ทางด่วน อ่าว ประเภทที่สี่ ที่ดินอื่นๆ เช่น ทะเลทราย ภูเขาหิมะ ซึ่งแต่ละประเภทอาจแบ่งย่อยลงไปอีกได้ ตามกฎหมายที่ดินให้ สำนักงานที่ดิน (Land office) เป็นหน่วยงาน รับผิดชอบในการบริหารงานที่ดินตามกฎหมาย และเจ้าของที่ดินต้องนำที่ดินมาจดทะเบียน หลังการจดทะเบียนที่ดินแล้ว การเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน เช่น การโอน การแบ่ง การจัดรูปที่ดิน การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของที่ดิน ต้องนำมาจดทะเบียนที่ดินด้วย การจดทะเบียน เปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินต้องทำโดยเจ้าของที่ดิน ภายในระยะเวลา 1 เดือนนับแต่เปลี่ยนแปลงสิทธิ

นอกจากนี้ รัฐบาลอาจห้ามการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน การก่อภาระ การเช่า หากพิจารณาแล้วว่า ไม่ชอบด้วยเหตุผลของนโยบายแห่งชาติ (National policy)²¹¹ และมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินบางประเภท ห้ามโอน ก่อให้เกิดภาระ หรือให้เช่าแก่ ชาวต่างชาติ มี 9 ประเภท เช่น ที่ดินเกษตรกรรม ป่าไม้ ประมง ที่ล่าสัตว์ ที่ทำนาเกลือ แหล่งน้ำ แร่ธาตุ การได้สิทธิในที่ดินของชาวต่างชาติจะได้สิทธิในที่ดินในได้วันต่อเมื่อ กฎหมายของประเทศนั้นยอมให้ชาวต่างชาติได้สิทธิในที่ดินเช่นเดียวกัน

4.1 มาตรการจำกัดการถือครองที่ดิน

ให้จังหวัด หรือเทศบาลภายใต้ระเบียบที่ตราโดยจังหวัด จัดทำเงื่อนไขของท้องถิ่น ในการป้องกันที่ดินประเภทที่แตกต่างกัน และธรรมชาติของที่ดิน รวมทั้งกำหนดจำนวนมากที่สุดของที่ดินที่จะให้เอกชนแต่ละบุคคลหรือสหกรณ์เป็นเจ้าของได้²¹² ข้อกำหนดดังกล่าว จะต้องได้รับการรับรองจากคณะกรรมการกลางบริหารที่ดิน (Central land administration) เมื่อได้กำหนดจำนวนที่ดินที่อนุญาตให้เอกชนครอบครองแล้ว ให้จังหวัด หรือ เทศบาล จัดทำมาตรการในการจัดการกับที่ดินส่วนเกินกว่าที่กำหนดโดยการแยกออกมาและให้เช่าภายในเวลาที่กำหนด²¹³ ที่ดินส่วนเกินที่ไม่แยกออกและขายในเวลาที่กำหนดให้เป็นของจังหวัดหรือเทศบาลภายในกฎหมายนี้ โดยจ่ายค่าชดเชยเป็นพันธบัตรที่ดิน

การจำกัดจำนวนที่ดินมากที่สุด ในกฎหมายที่ดิน ที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัย ที่ดินเกษตรกรรม ที่ดินสำหรับการค้า ให้กำหนดดังนี้²¹⁴ ที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัย ไม่เกิน 10 โม่ว (mow) ที่ดินเกษตรกรรมสำหรับครอบครัวที่มีรายได้เพียงพอสำหรับที่จะดำเนินการ 10 โม่ว ที่ดินสำหรับการค้า แล้วแต่ขนาดของการประกอบการ โดยเฉพาะที่ดินเกษตรกรรม ให้เทศบาล จังหวัด ประกึษากับผู้มีอำนาจเกี่ยว

²¹¹ land law article 16

²¹² land law article 28

²¹³ land law article 29

²¹⁴ law governing the enforcement of the land law article 7

* 1 mow = 0.066 hectare = 0.6125 ไร่

กับการจัดการเกษตรกรรมและป่าไม้ ในการกำหนดขนาดที่ดินเกษตรกรรมที่จะให้ทำประโยชน์²¹⁵ โดยวิธีการเกษตรแบบเกษตรชุมชน (Collective farming) โดยออกเป็นกฎระเบียบต่างหาก จำนวนขนาดของเกษตรกรรมในชุมชน ตามกฎหมายที่ดิน ต้องจัดทำรายงานยื่นต่อคณะกรรมการกลางบริหารที่ดิน เพื่อตรวจรับรองด้วย²¹⁶

4.2 มาตรการกำหนดเงื่อนไขแก่ผู้รับโอนที่ดิน และเงื่อนไขการทำประโยชน์

เอกชนที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จะโอนที่ดินของตนให้แก่เฉพาะผู้ที่สามารถทำการเพาะปลูก²¹⁷ ภายหลังจากโอนมีผลบังคับใช้แล้วเท่านั้น และอาจกำหนดเงื่อนไขต่างๆ โดย จังหวัด เทศบาล อาจกำหนดเงื่อนไขทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น เพื่อคุ้มครองธรรมชาติของที่ดิน การใช้ประโยชน์ จำนวนหน่วยน้อยที่สุดของที่ดินแต่ละประเภทที่จะใช้ประโยชน์²¹⁸ ข้อบังคับดังกล่าวต้องได้รับการรับรองจากผู้มีอำนาจ และตรวจสอบคุณสมบัติผู้ทำประโยชน์ที่สัมพันธ์กับปริมาณที่ดิน โดย จังหวัดหรือเทศบาล ภายใต้ข้อบังคับของจังหวัด อาจจำกัดจำนวนมากที่สุดของปริมาณหนี้ของผู้เพาะปลูก กับขนาดที่ดิน²¹⁹ และการจำกัดเช่นนั้นต้องรายงานต่อ คณะกรรมการกลางบริหารที่ดิน เพื่อบันทึกไว้

4.3 มาตรการบังคับให้ขายที่ดินที่เจ้าของไม่เพาะปลูกแก่ผู้ถือครองที่ดิน

ผู้ถือครองที่ดิน ที่ทำการเพาะปลูกโดยการเช่าที่ดิน ติดต่อกันเป็นเวลา 8 ปีเต็ม อาจร้องขอให้ จังหวัด หรือเทศบาล ขายที่ดินในราคาที่กำหนด²²⁰ ตามกฎหมายถ้าที่ดินอยู่ภายใต้เงื่อนไข สอง ประเภท

ประเภทแรก เมื่อเจ้าของที่ดินเป็นผู้ไม่อยู่ในที่ดิน (Absentee landlord) เจ้าของที่ดินผู้ไม่อยู่ในที่ดิน หมายถึง²²¹ เจ้าของที่ดินหรือรวมกับสมาชิกในครอบครัว ที่ไม่ได้อยู่อาศัยเป็นเวลา 3 ปีเต็มในที่ดินที่เหมาะสมนั้น หรือ ผู้ที่เป็นเจ้าของร่วมกันในที่ดิน ที่ไม่ได้อาศัยเป็นเวลา 1 ปีเต็มในที่ดินที่เหมาะสมนั้น หรือเป็นองค์กรธุรกิจที่ไม่ได้ทำธุรกิจในที่ดินนั้นเป็นเวลา 1 ปีเต็ม แต่ไม่รวมถึงผู้ที่ไม่อาศัยเนื่องจากไปราชการทหาร การศึกษา หรือทำหน้าที่เพื่อการสาธารณะอื่น

ประเภทสอง ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ใช่ผู้ทำการเพาะปลูกเอง (Not an owner-cultivator) ยกเว้นที่ดินที่เป็นของคนชรา ผู้อ่อนแอ ผู้กำพร้า ผู้ที่ร่างกายไม่สมประกอบ สถาบันการศึกษา องค์กรสาธารณะประโยชน์ รัฐสนับสนุนนโยบายให้ที่ดินเป็นของผู้ทำเกษตรกรรม โดยให้หน่วยงานของรัฐในทุก

²¹⁵ land law article 86

²¹⁶ law governing the enforcement of the land law article 21

²¹⁷ land law article 30

²¹⁸ land law article 31

²¹⁹ land law article 32

²²⁰ land law article 33

²²¹ land law article 8

ระดับ ภายใต้การรับรองของจังหวัด จะต้องทำให้ที่ดินเกษตรกรรมเป็นของผู้ทำเกษตรกรรม ภายใต้กระบวนการดังกล่าวโดยอาจจ่ายค่าที่ดินเป็น พันธะบัตรที่ดิน โดยบังคับซื้อที่ดินคือ²²²ที่ดินเอกชนที่ไม่ได้ทำการเพาะปลูก (Private uncultivated land) หรือ ที่ดินที่เจ้าของไม่ได้เป็นผู้อยู่อาศัย (Absentee landlord)หรือ ที่ดินภายใต้การถือครองที่ดินในจำนวนที่เกินกว่าที่ระบุไว้ใน มาตรา 28 และให้มีการออกกฎ ระเบียบในการทำให้ที่ดินเกษตรกรรมเป็นของผู้เพาะปลูก โดยให้แยกออกจากกฎหมายนี้

นอกจากบังคับซื้อที่ดินแล้ว รัฐสนับสนุนการเช่าที่ดิน โดยการเช่าที่ดินเกษตรกรรม กฎหมายหมายถึง การใช้ที่ดินเกษตรกรรมของผู้อื่นในการเพาะปลูกโดยการจ่ายค่าเช่า ผู้ให้เช่าขายที่ดินเกษตรกรรม ผู้เช่ามีสิทธิเป็นผู้ซื้อในราคาเดียวกันที่เสนอขายให้แก่ผู้อื่น²²³ กำหนดเงื่อนไขการนำที่ดินกลับคืนของผู้ให้เช่าเมื่อสัญญากำหนดอายุการเช่า ถ้าผู้ให้เช่าที่ดินเกษตรกรรมมิได้นำที่ดินกลับมาทำการเพาะปลูกเองเมื่อสิ้นสุดสัญญาเช่า ให้ผู้เช่ามีสิทธิทำการเพาะปลูกในที่ดินนั้นต่อไป²²⁴ อัน เป็นการบังคับให้ทำประโยชน์ในที่ดิน และได้กำหนดค่าเช่าที่ดินโดยค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องไม่เกิน 8%ของราคาที่ดิน²²⁵ ถ้าทำตามสัญญาหรือทำตามประเพณีแล้วเกินกว่า 8%ก็ให้ลดลงมาเหลือ 8% แต่ถ้าน้อยกว่า8%ก็ให้คงเดิม ส่วนราคาที่ดินให้ถือจาก กฎหมายกำหนดราคาที่ดิน ถ้าในท้องถิ่นใดไม่ปรากฏราคา ให้ใช้ราคาเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี

4.4 มาตรการควบคุมให้ทำประโยชน์ในที่ดินและการเปลี่ยนแปลงการทำประโยชน์

การทำประโยชน์ในที่ดิน (Use of land) หมายถึง การก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ในที่ดิน (Utilization of land) อาจมาจากแรงงานหรือทุนก็ได้²²⁶ รัฐจะจำแนกที่ดินให้เหมาะสมแก่การทำประโยชน์โดย เทศบาล จังหวัด อาจหรือกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจ ในการจัดแบ่งประเภทที่ดินที่แตกต่างกันตามการใช้ประโยชน์ที่สัมพันธ์กับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยพิจารณาถึงความต้องการของท้องถิ่นและความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์กับสภาพของดิน²²⁷ ที่ดินที่ถูกแบ่งประเภทตามการใช้ประโยชน์เฉพาะ มิให้นำไปใช้เพื่อกิจการอื่น²²⁸ ยกเว้นได้รับอนุญาตจากเทศบาล หรือ จังหวัด ในระหว่างการพิจารณาแบ่งประเภทที่ดิน ให้ที่ดินนั้นสามารถทำประโยชน์ตามเดิมต่อไป

²²² land law article 34

²²³ land law article 107

²²⁴ land law article 109

²²⁵ land law article 110

²²⁶ land law article 80

²²⁷ land law article 81

²²⁸ land law article 82

การจัดแบ่งประเภทที่ดินตามการใช้ประโยชน์เฉพาะจัดทำโดยเทศบาลหรือจังหวัดที่ดินประเภทใช้สำหรับการก่อสร้าง (Construction use) ถ้าไม่ได้ใช้ประโยชน์ ให้ถือเป็นพื้นที่ว่าง (Vacant land) ที่ดินที่มีมูลค่าจากการก่อสร้าง (Value of construction improvement) น้อยกว่า 20% ให้ถือเป็นพื้นที่ว่างเปล่า

ส่วนที่ดินประเภทให้ใช้เพื่อเกษตรกรรม (Agricultural use) หรือใช้เพื่อผลิต ถ้าไม่ได้ทำประโยชน์ให้ถือเป็น ที่ดินที่ไม่ได้เพาะปลูก²²⁹ (Uncultivated land) ยกเว้นที่ดินที่จำเป็นสำหรับการเกษตรกรรมเฉพาะ พื้นที่ที่ไม่ได้เพาะปลูกจะถูกนำมาใช้ประโยชน์โดยจัดทำโครงการสำหรับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ไม่ถูกเพาะปลูก²³⁰ (Projects for the utilization of uncultivated land) ที่แตกต่างกันในท้องถิ่นต่างๆ ให้จัดทำโดย จังหวัดหรือ เทศบาล และเสนอให้ คณะกรรมการกลางบริหารที่ดิน แต่ถ้าหากพื้นที่มากกว่า 100000 โม่ว ให้จัดทำโดยคณะกรรมการกลางบริหารที่ดิน หรือหน่วยงานที่มีอำนาจอื่น โดยร่วมกับ จังหวัด

ส่วนที่ดินเอกชนที่ว่างเปล่า (Private vacant land) และที่ดินที่ไม่ได้เพาะปลูก (Uncultivate land) ให้เทศบาล จังหวัดวัดออกมา และกำหนดช่วงเวลาให้ทำประโยชน์ หากไม่ดำเนินการทำประโยชน์ ในช่วงเวลาที่กำหนดให้ เทศบาล จังหวัด ขายที่ดินในราคาที่กำหนด²³¹ ที่ดินเอกชนที่ไม่ได้เพาะปลูก (Private uncultivated land) ถูกกำหนดให้ขาย ให้เทศบาลหรือ จังหวัด อาจกำหนดให้คนเข้ามาตั้งถิ่นฐาน ภายหลังจัดระบบชลประทานและพัฒนาที่ดินแล้ว

นอกจากการตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดินเอกชนแล้ว ยังมีการตรวจสอบที่ดินรัฐเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ด้วยโดยให้ เทศบาล หรือ จังหวัด อาจกำหนดระยะเวลาในการสำรวจที่ดินสาธารณะที่ไม่ได้ทำการเพาะปลูก²³² (Public uncultivated land) ที่ดินสาธารณะที่ไม่ได้ทำการเพาะปลูก ให้เทศบาลหรือ จังหวัด อาจประสานงานกับหน่วยงานเกี่ยวกับเกษตรกรรมหรือป่าไม้ ในการกำหนดเป็นพื้นที่ให้นำกลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง โดยกำหนดเป็นหน่วย (Unit) และระยะเวลาให้คนเข้ามาตั้งถิ่นฐาน การเข้ามาตั้งถิ่นฐานในที่ดินสาธารณะที่ไม่ได้ทำการเพาะปลูก ยังกำหนดคุณสมบัติผู้เข้าทำประโยชน์ไว้ด้วยโดยแบ่งเป็น 2 ประเภท²³³ คือ ครอบครัวเกษตรกรรมที่ทำการเพาะปลูกโดยตนเอง หรือ สหกรณ์การเกษตร ซึ่งจำกัดเฉพาะที่จดทะเบียนและสมาชิกต้องทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง จำนวนที่ดินที่จะได้รับจากที่ดินสาธารณะที่ไม่ได้ทำการเพาะปลูก ให้ครอบครัวของเกษตรกรที่ทำการเพาะปลูกด้วยตนเองได้รับครอบครัวละหนึ่งหน่วย

²²⁹ land law article 88

²³⁰ law governing the enforcement of the land law article 31

²³¹ land law article 89

²³² land law article 125

²³³ land law article 129

ข.มาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ที่ดิน

1.กฎหมายที่ดิน

1.1 มาตรการกำหนดเขตที่ดิน

เพื่อปฏิบัติตาม นโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ (National economic policy) หากรัฐบาลต้องการที่ดินเอกชนก็ทำโดยออกเป็นกฎหมาย การกำหนดเขตที่ดิน (Zone) อาจทำได้ในกรณีต่อไปนี้²³⁴

- 1.เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ
- 2.เพื่อสร้างเมืองใหม่หรือเทศบาลใหม่
- 3.เพื่อส่งเสริมในการป้องกันประเทศหรือเพื่อใช้ในวิสาหกิจมหาชน (Public utility enterprise)

กฎหมายยังได้กำหนดเงื่อนไขในการจ่ายค่าที่ดินด้วย โดยการจ่ายค่าชดเชยสำหรับราคาที่ดิน ให้กำหนดโดยเทศบาล หรือ อำเภอกว่าจ่ายทั้งหมดขึ้นอยู่กับ ความต้องการใช้ที่ดิน (Use of land) และความสามารถในการจ่ายของเทศบาลและ อำเภอ²³⁵

2.กฎหมายผังเมือง (Regional Planing Act 1974)²³⁶

2.1 มาตรการกำหนดเขตที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural zoning)

เนื่องจากราคาที่ดินและบ้านเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในไต้หวัน จากปี ค.ศ.1988-1991 คนในสังคมไม่พอใจเนื่องจากค่าครองชีพสูง ภาคอุตสาหกรรมไม่พอใจเนื่องจากราคาที่ดินที่ต้องลงทุนสูง นโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาแม้ว่ามีการปฏิรูปภาษีที่ดินและการควบคุมอย่างแน่นหนาในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในญี่ปุ่นราคาที่ดินลดลงเมื่อเวลาผ่านไปเล็กน้อยเนื่องจากเศรษฐกิจซบเซา ราคาที่ดินลดลงของสภาวะเศรษฐกิจการเปลี่ยนไปสู่สภาพเศรษฐกิจในอนาคตมีผลต่อการลดลงของราคาที่ดิน

ไต้หวันเปิดเสรีทางการค้า ในด้านเกษตรกรรมมีนโยบายที่จะคงไว้ซึ่งศักยภาพในการผลิตอาหารเลี้ยงตนเอง ในที่ดินเกษตรกรรมบางแห่งคาดว่าราคาเช่าที่ดินที่ประกอบกิจการอื่นมีสูงกว่าค่าเช่าในปัจจุบัน แต่เพื่อป้องกันศักยภาพในการผลิตอาหารเลี้ยงตนเองรัฐบาลมีนโยบายห้ามนำที่ดินเกษตรกรรมไปใช้เพื่อกิจการอื่น เจ้าของที่ดินมักไม่พอใจเมื่อคาดหวังถึงกำไรที่จะได้รับจากที่ดินไปใช้เพื่อกิจการอื่นเกษตรกรมักถามถึงความเป็นธรรมของ การกำหนดเขตเกษตรกรรม (Agricultural zoning) ที่ทำให้ราคาที่ดินที่ไม่ได้ใช้กับการเกษตรกรรมมีราคาเพิ่มขึ้น ที่เขตเกษตรกรรมมีความขัดแย้งกับการพัฒนาเมืองเนื่องจากที่ดินมีน้อยประชาชนอยู่อย่างหนาแน่น เศรษฐกิจเติบโตเร็ว นโยบายที่ดินที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้ราคาที่ดินเกษตรกรรมสูงขึ้นในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาราคาต้นทุนที่ดินเพิ่มขึ้น 7% ต่อปี ปัจจุบัน

²³⁴ land law article 212

²³⁵ land law article 236

²³⁶ Kuo-Ching lin , "Agricultural land use management in the republic of china " in rural land use in

ราคาเฉลี่ยที่ดินเกษตรกรรมมีราคาสูงกว่า 10 ล้านบาทต่อเฮกเตอร์ .เกษตรกรจำนวนน้อยที่สามารถซื้อที่ดินเพื่อขยายขนาดพื้นที่ความสำคัญของเกษตรกรรมในฐานะปัจจัยการผลิตลดลง

รัฐบาลต้องการปรับปรุงประสิทธิภาพเกษตรกรรม ทำให้พื้นที่เพาะปลูกต่อครัวเรือนถูกลดลงจาก 1.14 เฮกเตอร์ ในปี 1965 เป็นประมาณ 1 เฮกเตอร์ ในปี 1993 เหตุผลคือเกษตรกรไม่เต็มใจที่จะขายหรือเช่าที่ดินแม้การทำเกษตรจะไม่ได้กำไรแต่นโยบายต้องการปรับปรุงโครงสร้างด้านเกษตรกรรมและทำให้สิ่งแวดล้อมด้านเกษตรกรรมดีขึ้น ยังถกเถียงกันว่าการกำหนดอย่างเคร่งครัดของเขตที่ดินเกษตรกรรมและการกำหนดเขตใหม่ในชานเมืองของเมืองใหญ่ ๆ เป็นสาเหตุทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นจากจัดการที่ดินเกษตรกรรมจะต้องทำไปพร้อมกับแนวทางของการเกษตรคือวัตถุประสงค์ของนโยบายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้ที่ดินและกลมกลืนกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

กฎหมายผังเมือง เป็นกฎหมายพื้นฐานของการแบ่งประเภทของที่ดินในชนบทและควบคุมการใช้ที่ดิน (Land use control) โดยที่ดินในชนบทถูกแบ่งเป็น 9 เขตคือ²³⁷ 1. เขตที่ดินเกษตรกรรมสมบูรณ์ 2. เขตที่ดินเกษตรกรรมทั่วไป 3. เขตพัฒนาชนบท 4. เขตอุตสาหกรรม 5. เขตป่าไม้ 8.สวนสาธารณะ 9.เขตที่ดินที่ออกแบบเฉพาะ ในแต่ละเขตจะถูกแบ่งประเภทของการใช้ที่ดินออกเป็น 16 ประเภทและโดยกฎหมายผู้ที่จะทำประโยชน์ในที่ดินต้องขออนุญาตเป็นพิเศษที่สัมพันธ์กับประเภทของการใช้ที่ดินเมื่อที่ดินถูกแบ่งเป็นที่ดินเกษตรกรรมภายใต้กฎหมายนี้จะไม่สามารถนำที่ดินไปใช้เพื่อกิจการอื่นได้หากไม่ถูกจัดประเภทการใช้ใหม่

วัตถุประสงค์ของเขตที่ดินเกษตรกรรมคือ²³⁸ การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมเพื่อความมั่นคงในการผลิตอาหารที่ดินเกษตรกรรมทั้งหมดโดยเฉพาะนาข้าว (Paddy fields)รวมทั้งเขตเกษตรกรรมพิเศษ (Special agricultural zone) อยู่ภายใต้การควบคุมกฎหมายภายใต้สภาวะปกติเป็นไปได้ที่เจ้าของที่ดินจะได้รับอนุญาตให้มีการจัดเขตที่ดินใหม่หรือนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นแม้จะมีการวางผังเมือง (City planing) การจัดเขตใหม่อาจเป็นไปได้กลายเป็นช่องว่างภายในที่จะตกลงกันแต่โดยกฎหมายแล้วเขตที่ดินเกษตรกรรมถูกจำกัดอย่างเคร่งครัด แต่การบังคับใช้กฎหมายมีปัญหาและก่อให้เกิดปัญหารุนแรงเป็นครั้งๆ ภายใต้เขตที่ดินเกษตรกรรมยังคงมีราคาสูงแต่เป็นไปได้ที่จะหาที่ดินเกษตรกรรมในราคา 10 ล้านบาทใต้ระบบการจัดเขต โอกาสที่จะใช้กฎหมายในการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินมีน้อยมากนอกจากที่ดินเกษตรกรรมที่จะถูกเปลี่ยนไปต่อปีประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้จะถูกใช้โดยเอกชน

สาเหตุที่ราคาที่ดินสูงเนื่องมาจากนโยบาย นับแต่การจัดเขตดั้งเดิมถูกตั้งข้อสงสัยกันว่า ไม่มีแผนแม่บทออกมาแก้ไขก่อให้เกิดปัญหาการใช้ที่ดินที่รุนแรงการใช้ไม่ถูกต้อง ไม่มีประสิทธิภาพทำให้ราคาที่ดิน

²³⁷ ibid.,p.131

²³⁸ ibid.

ดินสูงการทบทวนระบบจัดเขตเป็นสิ่งจำเป็นในการแก้ไขปัญหาทั้งหมด การทบทวนและปรับปรุงการกำหนดเขตที่ดินเกษตรกรรมในอนาคตต้องพิจารณาถึงปัจจัยที่ตั้งของที่ดินเกษตรกรรม การกระทำต่อเจ้าของที่ดินที่แตกต่างกันอย่างเท่าเทียมกันและสนับสนุนประชาชนให้ปรับปรุงความกลมกลืนในผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน การกำหนดเขตสำหรับประชาชนแล้วเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความสำเร็จของการควบคุมการใช้ที่ดินการกำหนดเขตโดยไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารและประชาชนนำไปสู่ความล้มเหลวไม่ต่างจากสถานการณ์ในปัจจุบัน

เขตเกษตรกรรมและนโยบายเกษตรกรรมเพื่อรักษาความมั่นคงในการผลิตอาหาร ป้องกันแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ต้องพิจารณาความสำคัญของ นโยบายเกษตรกรรม (Agricultural policy) ซึ่งโดยความสำคัญ และวัตถุประสงค์ ขึ้นกับประเพณีการมองกรอบเกษตรกรรม และความสัมพันธ์กับผลประโยชน์มหาชนทั่วไป (General public interest) ผลประโยชน์มหาชนต้องถูกคุ้มครอง ถ้าสิ่งแวดล้อมทั้งหมดถูกนำไปใช้เพื่อมหาชนหรือ สหกรณ์ เขตเกษตรกรรม (Agricultural zoning) รวมทั้งแผนแม่บท (Comprehensive plan) อาจมีบทบาทเป็นกฎทั่วไปของเกณฑ์ในความสัมพันธ์ของผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน การพัฒนาคุณภาพชีวิตในชนบทเป็นเรื่องสำคัญ ถ้าเกษตรกรไม่สามารถยอมรับมาตรฐานการดำรงชีพโดยธรรมชาติแล้ว ประโยชน์มหาชนก็จะประนีประนอมกันได้ง่าย เป็นยุคใหม่ที่กฎเกณฑ์ของเขตเกษตรกรรมเป็นสิ่งที่สำคัญ

เพื่อเห็นแก่ผลประโยชน์ของทั้งหมด ที่ดินที่ไม่ได้ใช้เพื่อเกษตรกรรมจะต้องอยู่ในเงื่อนไของการใช้ที่ดินใหม่ และใช้ที่ดินเกษตรกรรมให้มีประสิทธิภาพ ต้องทำงานด้วยกันเพื่อเป้าหมายเดียวกัน คือทำงานให้มีประสิทธิภาพ เพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ และต้องแบ่งผลประโยชน์หรือกำไรกันอย่างเป็นธรรม การทำให้เขตเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพจะช่วยให้เกษตรกรได้รับประโยชน์อันเป็นการโอนความมั่งคั่งจากส่วนที่ไม่ได้ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปสู่การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม²³⁹

ความมั่นคงทางอาหารและการอนุรักษ์ที่ดินเกษตรกรรมอยู่บนพื้นฐานที่ว่า เขตเกษตรกรรม ไม่ควรถูกแยกออกมาจากเป้าหมายระดับชาติและ สวัสดิภาพของเกษตรกรและชาวเมืองไม่ควรถูกเลือกโดยความมั่นคงในการต้องการอาหาร ในขณะที่รัฐบาลสนับสนุนการกำหนดเขตเกษตรกรรม เพื่อคุ้มครองที่ดินเกษตรกรรม การจำกัดเขตเกษตรกรรมอาจมีผลตรงกันข้ามกับประโยชน์ของเกษตรกร ในเวลาเดียวกัน เงื่อนไขในการดำรงชีพในเมืองก็ขึ้นอยู่กับเพิ่มขึ้นของที่อยู่อาศัยและราคาที่ดินทำให้คนจำนวนมาก ผู้ที่ไม่ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถกเถียงกันในการเปลี่ยนการใช้ที่ดิน เป็นผลประโยชน์ทั่วไประหว่างที่ดินเกษตรกรรมและที่ดินที่มีได้ใช้เพื่อเกษตรกรรม ต้องสนับสนุนการกำหนดเขตเกษตรกรรมและการปรับปรุงการกำหนดเขต ที่ต้องไปพร้อมกันกับความมั่นคงในการผลิตอาหาร ที่อาจทำให้ราคาที่ดินลดลง

²³⁹ ibid.,p133.

ที่ดินที่ต้องคุ้มครองเพื่อความมั่นคงในการผลิต จะกำหนดวัตถุประสงค์และออกแบบมาตรการที่มีประสิทธิภาพอย่างไรที่จะคงไว้ซึ่งทุกๆส่วนของสังคม ขึ้นอยู่กับความเชื่อในตัวบุคคล การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไม่ใช่เรื่องทางเทคนิค แต่ต้องการ ความมีประสิทธิภาพ การศึกษา การเมือง กระแสที่ถูกสร้างโดยอ่อนๆจากสหกรณ์ (Public co-operative) ในขณะภาครัฐไม่ได้จัดเตรียมการป้องกันเพื่อการบังคับใช้ระบบกำหนดเขตเกษตรกรรม (Agricultural zoning system) ที่มีประสิทธิภาพ ก็ต้องจัดทำนโยบายที่ดิน ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรกรรมในระยะยาว ก็ต้องกันออกจากพื้นที่คุ้มครองเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินมากกว่า ให้พื้นที่เกษตรกรรมใช้ได้อย่างมั่นคง และช่วยสร้างสภาพแวดล้อมใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพด้านเกษตรกรรม ต้องเข้าใจว่าที่ดินเกษตรกรรมต้องถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม รัฐบาลต้องตระหนักถึงการอนุรักษ์ที่ดิน เพื่อป้องกันไว้แก่คนรุ่นต่อไป รัฐบาลต้องรับผิดชอบในด้านที่อยู่อาศัย และรักษาความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ จะออกแบบกฎหมายที่จะช่วยอนุรักษ์ได้อย่างไร หรือสร้างแรงจูงใจแก่คนในได้หวัน

การอนุรักษ์ที่ดินและความต้องการที่ดินที่ไม่ใช่ที่ดินเกษตรกรรมเหตุผลที่ต้องการนำที่ดินไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นคือ การเสนอขายที่ดินที่ไม่ใช่ที่ดินเกษตรกรรม มีมากกว่าความต้องการ ที่ดินที่ว่างและที่ดินที่ยังไม่ได้พัฒนา ซึ่งให้เห็นการเสนอขายที่มีมากเกินไปของการพัฒนาที่ดินในเมือง การอนุญาตให้นำที่ดินไปใช้เพื่อการอื่นอาจไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาค่าเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินในเมือง เพราะว่า การเพิ่มขึ้นของราคาที่ดิน บ่งบอกถึง ความต้องการที่ดินที่มากเกินไป และที่ดินว่างและที่ดินที่ยังไม่ถูกพัฒนาในเมือง ไม่ได้เป็นตัวบ่งชี้ถึง การใช้ที่ดินที่ต่ำ (Under-utilization of land resource)

ถ้าอัตราราคาที่ดิน เพิ่มมากกว่า การนำไปลงทุนในกิจการอื่น การเก็บที่ดินว่าง (Land vacant) ก็เป็นนโยบายที่ดีที่สุดของแต่ละบุคคล การเพิ่มขึ้นของการเสนอขายที่ดินที่ไม่ใช่ที่ดินเกษตรกรรม ทำให้ต้องมีการปรับปรุงการกำหนดเขตเกษตรกรรมใหม่ คาดว่า ราคาที่ดินจะเพิ่มขึ้นในเมืองจะต้องลดลง และลดความต้องการถือครองที่ดินและเพิ่มความต้องการพัฒนาที่ดิน การเปลี่ยนแปลงเกษตรกรรมไปใช้เพื่อกิจการอื่น อาจไม่ใช่การแก้ไขปัญหาค่าเพิ่มขึ้นของราคาที่ดิน เพราะว่า การอนุรักษ์ที่ดินเกษตรกรรม อาจช่วยในการวางนโยบาย เพิ่มการเสนอขายที่ดินที่ไม่ใช่ที่ดินเกษตรกรรมให้มีประสิทธิภาพมากกว่านี้

การปรับปรุงเป็นอีกวิธีหนึ่ง เพื่อไม่ให้มีการครอบครองจนมากเกินไป การกำหนดเขต โดยไม่ได้จัดทำวางแผน ได้กระทำในห้วง เพื่อหวังกำไร และทำให้เหตุผลในการกำหนดเขตใหม่ (rezoning) แตกต่างกันไป การปรับปรุงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ภายใต้ความร่วมมือในการกำหนดเขตในพื้นที่ จะจะไม่ทำให้เกิดเป็นกรณีลากลอย หรือต่อต้าน และทำให้ราคาที่ดินที่แตกต่างกัน จะขึ้นอยู่กับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

กระแสดการกำหนดเขตเกษตรกรรม (Agricultural zoning) ควรจะถูกปรับปรุงเพื่อแบ่งให้เป็น 2 เขตคือ²⁴⁰ เขตพัฒนาที่ดิน (Developing zone) และ เขตเกษตรกรรมระยะยาว (Long term agricultural zone) ที่ดินเกษตรกรรมที่มีศักยภาพสูงสำหรับใช้เพื่อการอื่น และคาดว่าจะถูกปรับใช้เพื่อการอื่นในอนาคตควรถูกรวมอยู่ใน เขตพัฒนาที่ดิน ที่ดินเกษตรกรรมในเขตพัฒนาที่ดิน จะต้องได้รับการปฏิบัติในด้านเกี่ยวกับการเกษตรกรรม เช่น ไม่ยกเว้นภาษีที่นานเกินไป เจ้าของที่ดินต้องจ่าย ภาษีที่ดิน (Land property tax) ในมูลค่าที่ดินถูกแปรเป็นภาษีเมื่อมีการโอนที่ดิน

ก.มาตรการภาษีในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน

1.กฎหมายที่ดิน

1.1 มาตรการภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า

กฎหมายที่ดินกำหนด ภาษีที่ดินและภาษีการพัฒนาที่ดินไว้ ภาษีที่ดิน (Land tax) แบ่งเป็น 2 ประเภท²⁴¹ คือ ภาษีที่ดิน (Land value tax) และภาษีมูลค่าเพิ่มของที่ดิน (Land value increment tax) ภาษีมูลค่าที่ดิน จะถูกเรียกเก็บปีละครั้ง โดยอาศัย กฎหมายว่าด้วยราคาที่ดิน²⁴² แต่ภาษีที่ดินอาจถูกเรียกเก็บจากการขยายตัวของราคาที่ดิน ได้ด้วย ราคาที่ดินที่จะประกาศให้เจ้าของที่ดินทราบตามกฎหมาย จะตราเป็นกฎหมายว่าด้วยราคาที่ดินการประกาศแจ้งให้ทราบเรื่องราคาที่ดิน อาจทำโดย การสำรวจและประเมินค่าราคาพื้นฐานของที่ดิน หรือการที่เจ้าของที่ดินแจ้งให้ทราบเรื่องราคาที่ดิน หรือเกิดจากการรวบรวมทะเบียนราคาที่ดินทั้งหมด

ราคาที่ดินที่จะประเมินภาษีจะกำหนดเป็นราคาที่ดินมาตรฐาน การประกาศราคาที่ดินมาตรฐาน (Standard land price) อาจสำรวจโดยการสุ่มตัวอย่างราคาที่ดินท้องตลาดสองปีสุดท้าย ราคาอาจแตกต่างกันออกไปตามการแบ่งประเภทที่ดิน²⁴³ กำหนดราคาที่ดินแยกเป็นระดับ (Grade) โดยคำนึงถึงที่ตั้ง และประเภทที่ดิน ราคาที่ดินเฉลี่ย (Average land price) ของราคาที่ดินแต่ละระดับ รัฐจะประกาศให้สาธารณะชนทราบ การประกาศราคาที่ดินมาตรฐานอาจทำโดยอำเภอ (District) และให้ประกาศในอำเภอ ถ้าเจ้าของที่ดินเห็นว่า ราคาที่ดินที่ประกาศไม่ถูกต้องให้ยื่นคำร้องต่อเทศบาล ภายใน 30 วัน นับแต่ประกาศ และให้เทศบาลส่งเรื่องให้ คณะกรรมการมาตรฐานราคาที่ดิน (Committee on standard land price) เพื่อให้พิจารณา คณะกรรมการมาตรฐานราคาที่ดิน ตั้งโดยคณะกรรมการกลางบริหารที่ดิน และ คณะกรรมการมาตรฐานราคาที่ดินรวมถึงตัวแทนที่มาจาก การเสนอขอของประชาชนในท้องถิ่น กฎหมายกำหนดราคาที่ดินที่เจ้าของที่ดินที่ได้รับการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ อาจเรียกร้องได้ คือ จะต้อง

²⁴⁰ ibid.p135.

²⁴¹ land law article 144

²⁴² land law article 167

²⁴³ land law article 150

ไม่สูงหรือต่ำกว่า 20% ของราคาที่ดินมาตรฐาน²⁴⁴ ถ้าเจ้าของที่ดิน เห็นว่า ราคาที่ดินของตนเองสูงกว่าราคาที่ดินมาตรฐาน ก็ให้แจ้งให้เทศบาลทำการซื้อขายที่ดินตนเอง

ภาษีที่ดิน คิดเป็น 1.5% ของราคาที่ดิน²⁴⁵ ของกฎหมายที่ว่าด้วยราคาที่ดิน ถ้ารวมราคาที่ดินของเจ้าของที่ดินทั้งหมด ไม่เกินจุดเริ่มต้นของอัตราก้าวหน้า (Progressive rates) ภาษีที่ดินให้เป็นไปตามข้างต้น แต่ถ้ารวมราคาที่ดินทั้งหมด เกินกว่าจุดเริ่มต้นอัตราภาษีก้าวหน้าให้เสียภาษีในอัตราก้าวหน้าดังนี้²⁴⁶

1. ถ้าราคาที่ดินรวมทั้งหมด เกินกว่าจุดเริ่มต้นอัตราก้าวหน้าไม่มากกว่า 500% ให้เสียภาษีในอัตรา 0.2% ในส่วนที่เกิน
2. ถ้าราคาที่ดินรวมทั้งหมด เกินกว่าจุดเริ่มต้นอัตราก้าวหน้าไม่เกิน 1000% เสียภาษี 0.3% เฉพาะส่วนที่เกิน 500%
3. ถ้าราคาที่ดินรวมทั้งหมด เกินกว่าจุดเริ่มต้นอัตราก้าวหน้าไม่เกิน 1500% เสียภาษี 0.5% เฉพาะส่วนที่เกิน 1000% นอกเหนือจากนี้ เสียภาษี 0.5% ทุกๆ มูลค่าที่เกิน 500% ที่ราคารวมเพิ่มขึ้น แต่ยอดรวมภาษีที่ดินต้องไม่มากกว่า 5% ของราคาที่ดิน

จุดเริ่มต้นของราคาที่ดินที่จะใช้อัตราก้าวหน้า อาจกำหนดโดยจังหวัด (provincial) หรือเทศบาล ภายใต้ข้อบังคับของ จังหวัด โดยคำนึงถึง ที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัย ที่เพาะปลูก แนวโน้มราคาที่ดิน เงื่อนไขเศรษฐกิจท้องถิ่น และต้องผ่านการรับรองโดย จังหวัด

1.2 มาตรการภาษีที่ดินว่างเปล่า ภาษีไม่ทำประโยชน์ในที่ดินและ ภาษีไม่อยู่อาศัยในที่ดิน

ภายหลังรัฐจัดให้มีระยะเวลาทำการสำรวจการทำประโยชน์ในที่ดินเอกชน หากไม่ทำประโยชน์ นอกจากจะถูกกำหนดให้ทำประโยชน์แล้ว อาจถูกบังคับซื้อตามกฎหมายที่ดิน และต้องชำระภาษีที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ด้วย โดยเจ้าของที่ดินที่ว่างเปล่า (Private vacant land) ที่ไม่ทำประโยชน์ภายในเวลาที่กำหนด ต้องเสีย ภาษีที่ดินว่างเปล่า (Vacant land tax) เพิ่มขึ้น จะเสียภาษีมูลค่าที่ดิน จนกระทั่งนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายที่จะบัญญัติ ภาษีที่ดินว่างเปล่า ต้องไม่น้อยกว่า 3 เท่าและไม่มากกว่า 10 เท่าของภาษีมูลค่าที่ดิน²⁴⁷

เจ้าของที่ดินเกษตรกรรมที่ไม่ทำการเพาะปลูก (Private uncultivated land) ที่ไม่ทำประโยชน์ในเวลาที่กำหนด จะต้องเสีย ภาษีไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน (Uncultivated land tax) จนกว่าจะนำที่ดินไปทำประโยชน์ตามที่กฎหมายบัญญัติ ภาษีไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน ต้องไม่น้อยกว่า ภาษีมูลค่าที่ดินและ

²⁴⁴ land law article 156

²⁴⁵ land law article 169

²⁴⁶ land law article 170

²⁴⁷ land law article 173

ไม่เกินกว่า 3 เท่า²⁴⁸ ภาษีมูลค่าที่ดินที่เจ้าของที่ดิน ไม่อยู่อาศัยในที่ดินนั้น (Absentee landlord) ต้องเสียภาษีเป็น 2 เท่าของภาษีมูลค่าที่ดิน²⁴⁹ โดยให้เทศบาล และ จังหวัด ให้ทำการสอบสวนทุกๆปี ในที่ดินที่เป็นของ ผู้ที่ไม่อยู่ในที่ดิน ภายในขอบเขตอำนาจ และรวบรวมเป็นทะเบียนยื่นต่อจังหวัด (Provincial government)เพื่อจัดทำในการเพิ่ม ภาษีมูลค่าที่ดินตามกฎหมาย

กำหนดให้เทศบาลภายใต้อำนาจของจังหวัด ทำการสอบสวนทุกๆปี ในที่ดินที่เป็นของ ผู้ไม่อยู่ในที่ดิน เพื่อเพิ่ม ภาษีมูลค่าที่ดิน ตามกฎหมาย²⁵⁰ แต่ผู้ไม่อยู่ในที่ดิน อาจรายงานความจริงต่อเทศบาลหรือจังหวัด ที่จะทำให้ได้รับการยกเว้น ในการเสียภาษีเพิ่มตามมาตรา 175 ของกฎหมายที่ดิน เพียงหลังระยะเวลา 1 ปีเต็มหลังได้รับรายงานสอบสวนเท่านั้น²⁵¹ ทำให้เจ้าของที่ดินเป็นผู้มีหน้าที่ต้องยื่นรายงานทุกๆปี หากจะต้องการได้รับการยกเว้นภาษี ซึ่งมาตรการภาษีทั้งสามเห็นได้ชัดเจนว่ามุ่งส่งเสริมให้เจ้าของที่ดินต้องอยู่อาศัยในที่ดินอันนำไปสู่การไม่ทิ้งว่างที่ดินและการทำประโยชน์ในที่ดินเป็นลำดับ

1.3 มาตรการภาษีมูลค่าที่เพิ่มของที่ดินในอัตราก้าวหน้า

ภาษีมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น (Land value increment tax) มาจากพื้นฐานของการเพิ่มขึ้นของราคาที่ดิน เมื่อได้รับกรรมสิทธิ์มาโดยการโอน หรือภายหลังจากระยะเวลา 10 ปี ที่กรรมสิทธิ์มิได้ถูกโอน เป็นการประเมินในช่วงระยะเวลา 10 ปี นับจากวันที่ราคาที่ดินถูกประกาศเป็นครั้งแรก ภาษีมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น ให้จัดเก็บในอัตราต่อไปนี้²⁵²

1. เมื่อราคาที่ดินเพิ่มขึ้น ไม่เกินกว่า 100 %ของราคาที่ดินเดิม ให้จัดเก็บภาษี 20 %ของราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้น
2. เมื่อราคาที่ดินเพิ่มขึ้น แต่ไม่เกิน 200%ของราคาที่ดินเดิม จัดเก็บ 40% ของราคาที่ดินที่เพิ่มเกินกว่า100%
3. เมื่อราคาที่ดินเพิ่มขึ้น ไม่เกิน 300%ของราคาที่ดินเดิม จัดเก็บ 60%ของส่วนที่เกินกว่า 200%
4. เมื่อราคาที่ดินเพิ่มขึ้น มากกว่า300%ของราคาที่ดินเดิม เก็บ80%ของส่วนที่เกิน 300 %

²⁴⁸ land law article 174

²⁴⁹ land law article 175

²⁵⁰ law governing the enforcement of the land law article 44

²⁵¹ law governing the enforcement of the land law article 45

²⁵² land law article 181

จากการศึกษาการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของไต้หวันพบว่า เน้นการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินโดยตรงอันเป็นผลมาจากการปฏิรูปที่ดิน โดยมีมาตรการทางภาษีมานับสนุน ซึ่งไต้หวันคล้ายกับญี่ปุ่นที่มีการผลักดันจากภายนอกจากเหตุผลทางการเมืองและการก่อตั้งที่อยู่ใหม่ภายใต้การสนับสนุนจากต่างประเทศที่ต้องการความมั่นคงในการอาหาร แม้ว่าจะมีพื้นที่จำกัดและประชาชนมากเช่นเดียวกับญี่ปุ่น แต่การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินเน้นมาตรการจากการปฏิรูปที่ดินเหมือนกัน แต่มีมาตรการภาษีที่ชัดเจนกว่ามาสนับสนุน และเมื่อผ่านยุคปฏิรูปที่ดินแล้วเข้าสู่การเป็นชาติอุตสาหกรรม ก็ผ่อนคลายการควบคุมการทำประโยชน์ลง

การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของไต้หวัน เริ่มโดยการปฏิรูปที่ดิน โดยการควบคุมการเช่าที่ดินให้ถูกลงเพื่อให้เจ้าของที่ดินได้รับค่าเช่าที่ไม่คุ้มค่า ตามมาด้วยการจำกัดการถือครองที่ดิน การบังคับซื้อที่ดินส่วนเกินโดยรัฐ การควบคุมสิทธิในที่ดิน ตามกฎหมายลดค่าเช่าเป็น 37.5% (Farm rent reduction of 37.5% act 1951) ต่อมารัฐซื้อที่ดินและนำมาขายให้ผู้ที่ต้องการทำประโยชน์ ตามกฎหมายขายที่ดินสาธารณะเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน (Regulation governor the sale of public farm lands to establish owner-farmer in Taiwan province 1951) ที่ จำกัดจำนวนถือครองที่ดิน และควบคุมสิทธิในที่ดิน ต่อมา มีมาตรการส่งเสริมให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อให้เป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินอย่างมั่นคง ตามกฎหมายให้ที่ดินเป็นของผู้เพาะปลูก (Land to-the-tiller act 1954) โดยบังคับซื้อที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ จำกัดการถือครองที่ดิน ควบคุมสิทธิในที่ดิน

หลังการปฏิรูปที่ดิน ยังคงมาตรการ จำกัดการถือครองที่ดิน บังคับเจ้าของที่ดินให้ทำประโยชน์ในที่ดินหากไม่ทำประโยชน์ต้องถูกบังคับขายที่ดิน และระบบอนุญาต (Permission) ในการควบคุมการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน ตามกฎหมายที่ดิน (Land law) ไต้หวันมีมาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินโดยการกำหนดเขต (Zoning) ที่ไม่ให้ความสำคัญกับการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินเช่น อังกฤษ หรืออเมริกา มีผลเป็นเพียงกรอบกำหนดเขตการใช้ประโยชน์เท่านั้น แต่ก็เป็นส่งเสริมการทำประโยชน์จากการแบ่งการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็น 9 เขต 16 ประเภท โดยมีเขตส่งเสริมเกษตรกรรม (Agricultural zoning) ตามกฎหมายผังเมือง (Regional planing act 1979) มาตรการทางภาษีในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินมีความชัดเจนมากโดยเฉพาะ ภาษีที่ดิน (Land value tax) ภาษีมูลค่าที่เพิ่มที่ดิน (Land value increment tax) ภาษีที่ดินว่างเปล่า (Vacant land tax) ภาษีที่ดินที่ไม่เพาะปลูก (Uncultivated land tax) ซึ่งทั้งหมดมีความชัดเจนมาก คือเป็นภาษีในอัตราก้าวหน้า ที่กำหนดเป็นขั้นภาษีที่ชัดเจนในอัตราสูงที่สามารถส่งผลต่อการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินได้

3.1.5 การควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินของ จีน

3.1.5.1 แนวคิดสิทธิที่ดินและลักษณะกรรมสิทธิ์ที่ดิน

แนวคิดทางกฎหมาย ในหลักของกฎหมาย (Rule of law) เริ่มในยุค ค.ศ 1970 เมื่อต้องการสร้างและทำระบบกฎหมายสังคมนิยมให้ทันสมัย แต่วัฒนธรรมกฎหมายประเพณี (Tradition legal culture) ยังคงมีอิทธิพลอยู่มาก ความหมายของ กฎหมายของจีน คือเป็น กลุ่มรูปแบบของกฎเกณฑ์ที่จัดทำโดยอำนาจรัฐ (Set of rules formally adopted by a state authority) ใช้ในการควบคุมกำกับ ทำหน้าที่เป็นสถาบัน และเป็นมาตรฐานของความประพฤติของบุคคล องค์กรต่างๆและรัฐบาล²⁵³ กฎหมายเป็นตัวเชื่อม ประเพณี วัฒนธรรม ธรรมเนียมทางสังคม และ แนวคิดกฎหมายของจีนมองว่า กฎหมายไม่อาจมองว่าเป็นอิสระจากสังคม เพราะกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม โครงสร้างทางสังคมของจีน จะต้องนำมาพิจารณาในความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับสังคม²⁵⁴

ระบบกฎหมายจารีต (Tradition legal system)ไม่พบในระบบการปกครองประชาธิปไตย (Democratic system) แต่ในการปกครองแบบเผด็จการ(Totalitarian system) การปกครองโดยเชื่อในลัทธิเทวราชที่จักรพรรดิเป็นทายาทสวรรค์ เป็นกำลังทหาร เป็นผู้ให้เหตุผลในทางปฏิบัติ โครงสร้างอำนาจเป็นแบบปิรามิดทรงแหลม ที่อาศัยอำนาจกษัตริย์ผสมกับอิทธิพลอื่น ไม่เหมือนกับทางตะวันตกที่อำนาจฆราวาสกับศาสนจักรและระบบกฎหมายอยู่ร่วมกัน ส่งเสริมจารีต และอำนาจสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of law) แต่ระบบกฎหมายประเพณีของจีนกลับเป็นส่วนร่วมที่เป็นเพียงกิ่งก้านของโครงสร้างอำนาจเท่านั้น ไม่มีอำนาจโต้แย้งขัดจีน เหนืออำนาจจักรพรรดิ

ในกฎหมายจารีต กฎหมายใช้ปกป้องอำนาจปกครอง (Government power)และผลประโยชน์ของสังคม (Social interest) มากกว่าสิทธิส่วนบุคคล (Individual right)และ ผลประโยชน์เอกชน(private interest)ระบบการปกครองแบบพ่อปกครองลูก(Patriarchal system)และระบบเผด็จการ(Totalitarian regime) ไม่อนุญาตและต่อต้านการใช้สิทธิส่วนบุคคลหรือผลประโยชน์ของบุคคล ในกฎเกณฑ์ของพิวตัล ได้สมมุติว่า ประโยชน์สาธารณะ (Public interest)ก็คือ ประโยชน์ของแต่ละคน (Individual interest) อุดมการณ์กฎหมาย(Spirit of law) คือ ใช้ปกป้องกฎเกณฑ์ของสวรรค์และจัดค้นหาของมนุษย์ ผลคือทำให้ รัฐ ชุมชน และครอบครัว ถูกจัดตั้งอยู่ในระดับที่แตกต่างกันในระบบพิวตัล อยู่แบบแยกส่วน ประโยชน์ของเอกชน(Private interest) และสิทธิต่างๆ ไม่เคยถูกกระหน่ำในระบบกฎหมาย

²⁵³ Wang chenguang and Zhang Xianchu ,Introduction to Chinese law (Hong Kong ; Sweet & Maxwell asia ,1997),p.1.

²⁵⁴ ibid.,p.2

คุณค่าของกฎหมายประเพณีคือ เงามที่อยู่เบื้องหลังกฎหมายในปัจจุบัน กฎหมายประเพณีและวัฒนธรรมทางกฎหมายเป็นสิ่งที่ก่อตั้งและกลายมาเป็นกฎหมายปัจจุบัน ระบบกฎหมายปัจจุบันจึงมีที่มาจากระบบกฎหมายประเพณี

สิทธิที่ดินตามกฎหมายจารีต ในประวัติศาสตร์ของจีน การกระจายที่ดินเป็นปัญหาที่สำคัญตลอดมา เพราะที่อยู่อาศัยเป็นปัจจัยสี่ของมนุษย์ การขาดปัจจัยสี่ทำให้สังคมไม่มีความมั่นคง ที่อยู่อาศัยสัมพันธ์กับที่ดิน บางสังคมปกป้องที่ดินเช่นเดียวกับสินค้า มากกว่าปล่อยให้ที่ดินเป็นสินค้าสาธารณะ (public good) ที่ปล่อยให้ราคาที่ดินพุ่งขึ้นอย่างรวดเร็ว ในประวัติศาสตร์จีนแต่ละราชวงศ์ นโยบายที่ดินมีความแตกต่างกันไป ดังนี้²⁵⁵

ในสมัยราชวงศ์จิ้น (Qin dynasty) ที่ดินทั้งหมดเป็นของจักรพรรดิใน 216 ปีก่อนคริสตกาล จักรพรรดิสั่งให้ประชาชนรายงานรัฐบาลถึงจำนวนที่ดินที่ครอบครอง หมายถึงรัฐบาลว่า อนุญาตให้ครอบครองที่ดินได้โดยคนทั่วไปเป็นเหตุการณ์แรกที่บ่งถึงการยอมรับให้มีสิทธิในที่ดินของประชาชนในสมัยฟิวคัล

ในสมัยจิ้น ตะวันตก (West jin dynasty) พ.ศ.763-811 ให้หลักที่ดินเป็นของประชาชนผู้เพาะปลูก (Land would be wholly owned by the people who cultivated it) และให้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ ในขณะที่เดียวกับที่เกิดระบบขายที่ดิน (Land sale) ขึ้นซึ่งแตกต่างจากการขายที่ดิน เพราะขายทุ่งหญ้า ผู้ให้ยังเป็นเจ้าของอยู่ช่วงเวลาหนึ่ง ในช่วงนั้นเจ้าของอาจยกเลิกการขายได้ ในขณะที่การขายที่ดินปกติเจ้าของที่ดินต้องโอนที่ดินให้ผู้ซื้อไป คล้ายแนวคิดสมัยใหม่เรื่อง จำนอง

ในสมัยราชวงศ์ฮั่น (Han dynasty) พ.ศ.1503-1822 ที่ดินทั้งหมดเป็นของรัฐบาล และห้ามการโอนที่ดิน ได้รับที่ดินโดยมรดกได้ ในที่ดินเอกชนให้โอนกันได้ แต่ถ้าผู้ถือครองที่ดินไปละเมิดสิทธิเจ้าของที่ดิน ถือว่ากระทำผิดอย่างร้ายแรง เจ้าของที่ดินอาจบังคับให้ชาวไร่ชาวนาเช่าที่ดินคนตลอดชีวิตก็ได้โดยทำสัญญา และต้องทำงานในที่ดินตามสัญญา

ในสมัย หมิง (Tang dynasty) พ.ศ.1911-2187 ให้ชาวนาทุกคนมีสิทธิในที่ดิน (Entitled) ในที่ดินที่ทำกิน แต่รัฐบาลเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด ห้ามโอนที่ดิน ห้ามมิให้เป็นเจ้าของที่ดินเกินจำนวนที่รัฐกำหนด โดยมีหน่วยวัดเป็น mu ในสมัยนี้ เป็นการลดช่องว่างระหว่างชาวไร่ชาวนากับเจ้าของที่ดิน เป็นระบบที่เป็นที่ยอมรับของประชาชน กฎหมายที่ดินในสมัยนี้มีชื่อเสียงมากที่สุด

ในสมัยราชวงศ์ไต้ผิง (Tai ping dynasty) พ.ศ.2187-2455 เป็นราชวงศ์ที่มีอายุสั้น มีแนวคิดให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของเอกชน ก่อนถูกล้มล้างเข้าสู่ยุคก๊กมินตั๋ง (Kuomintang period) ที่ใช้หลักกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชน (Private ownership of land) ได้รับการขยายมากขึ้น ปี 1930 ได้ออกกฎหมายที่ดิน โดยแยกที่ดินสาธารณะ (Public land) ออกจากที่ดินเอกชนโดยที่ดินสาธารณะรัฐเป็นเจ้าของ ระบบกรรมสิทธิ์เช่นนี้ยังคงใช้อยู่ในได้วันนี้

²⁵⁵ Zhang Xianchu, *land law*, (Hong Kong; Sweet & Maxwell asia, 1997), pp. 541-542.

แต่ระบบกฎหมายใหม่แตกต่างจาก สังคมและโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ตรงข้ามกับ วัฒนธรรม และกฎหมายประเพณี จึงไม่มีการถ่ายทอดกันระหว่างกฎหมายเดิมกับกฎหมายใหม่ ทำให้กฎหมายจารีต ประเพณีของจีน (Chinese legal tradition)ตายลง แต่ประเพณีวัฒนธรรมทางกฎหมายยังอยู่ (Tradition legal culture)

ลักษณะธรรมชาติของระบบกฎหมายสาธารณรัฐประชาชนจีน²⁵⁶ ระบบกฎหมายสาธารณรัฐ ประชาชนจีน (PRC legal system) ก่อตั้งเมื่อ 1949 เมื่อพื้นที่ในการยึดครองของคอมมิวนิสต์ ระบบ ใหม่มีความแตกต่างระบบเดิมในด้าน โครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และอุดมการณ์รัฐ ในเดือน กุมภาพันธ์ 1949 คณะกรรมการกลางของพรรคคอมมิวนิสต์จีน (CPC) ได้จัดทำกฎหมายแห่งชาติขึ้น 6 ฉบับ ที่ต่อมากลายเป็นระบบกฎหมายของชาติ(nationalist legal system) และเป็นกฎหมายใหม่ของ สังคมนิยม

ยุคกฎหมายสมัยใหม่อาจแบ่งออกเป็น 4 ยุค

1.ยุคก่อตั้งกฎหมาย (stage of legal construction)ในช่วงปี ค.ศ.1949-1956 เป็นยุคก่อสร้าง กฎหมายในขณะนั้นจีนมีปัญหามาก ในทางเศรษฐกิจคือ ต้องทำให้กรรมสิทธิ์เป็นของส่วนรวม(Public ownership) และเศรษฐกิจมีการวางแผนจากส่วนกลาง(Centralized planned economy) ในทางการเมือง คือเป็น เผด็จการประชาธิปไตยโดยประชาชน(People' s democratic dictatorship) และ หลัก อำนาจสูงสุดของพรรค (Supremacy of party) ในทางวัฒนธรรมและอุดมการณ์ของรัฐคือ แนวคิด ของ มาร์ช

สิ่งที่เกิดขึ้นในช่วงนี้คือ การเคลื่อนย้ายเมือง เช่น การปฏิรูปที่ดินจาก ปี ค.ศ. 1950-1952 การต่อต้านความชั่วสาม ประการ คือการคอร์รัปชั่น ด้อยประสิทธิภาพของราชการ และพรรค การปฏิรูป ด้านตุลาการ ปี ค.ศ. 1952 ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ได้บัญญัติเป็นกฎหมาย โดยกระทำเป็นขั้นตอน โดย เริ่มจาก กฎหมายรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1954 ที่ให้อำนาจก่อตั้งระบบสังคมนิยม และการปฏิรูปสังคมทั้ง พื้นที่เมืองและชนบทในพื้นที่เมือง(city) ได้แก่²⁵⁷ ระบบกรรมสิทธิ์ของสังคม (Socialist ownership) แบ่งออกเป็น หลักทรัพย์สินของราชการ (Bureaucratic capitalist property) หลักกรรมสิทธิ์ของ ชาติ(National capitalist ownership) และหลักธุรกิจเอกชนขนาดเล็ก(small private business) ใน พื้นที่เมืองมีนโยบายให้เปลี่ยนกรรมสิทธิ์ในทุน(Capitalist ownership) และกรรมสิทธิ์เอกชน(Private ownership) ไปเป็น กรรมสิทธิ์ของสังคม(Socialist ownership)แทนโดยการชักชวน และ บังคับเอกชนให้ก่อตั้ง บริษัทร่วมกิจการงาน(Public and private joint ventures)กับรัฐ ใน พื้นที่ชนบท

²⁵⁶ Wang chenguang and Zhang Xianchu ,Introduction to Chinese law .p.9

²⁵⁷ ibid.,p 10

ภายหลังได้ยึดที่ดินจากเจ้าของที่ดิน (Landlord) และแบ่งไปสู่เกษตรกรที่ยากจนและก่อตั้งสหกรณ์การเกษตรขึ้น จนนำไปสู่การก่อตั้งคอมมูนประชาชน (People's communes) ในปี 1958

ในช่วงนี้เป็นช่วงก่อร่างกฎหมายและกฎต่างๆรวมทั้งรัฐธรรมนูญ และสถาบันทางกฎหมายต่างๆ แนวความคิดทางการเมืองของพรรคและรัฐมีความสำคัญมากกว่าหลักกฎหมาย(Legal rules) มีผลทำให้กฎหมายมีความยืดหยุ่นและคล่องตัว โดยการตีความกฎหมายและการใช้กฎหมายขึ้นอยู่กับกระแสทางการเมืองของพรรคและรัฐ

ยุคที่สอง ยุคความเสื่อมของระบบกฎหมาย ปี ค.ศ.1956-1966 การพัฒนาระบบกฎหมายถูกหยุด²⁵⁸ อันเป็นช่วงที่มี เหตุการณ์การแขวนคอ (Hungarian incident) วิกฤตที่รุนแรงและรัฐบาลอยู่ในช่วงถูกกดดันให้ต้องแก้ไขปัญหา ในปี 1957 เป็นสัญญาณเตือนว่าพรรคกำลังจะถูกนำไปสู่การเป็นฝ่ายซ้ายโดย เหมา เจ๋อ ตุง (Mao Ze Dong) และได้ทำลายฝ่ายขวาในพรรค ลงโทษผู้ต่อต้านพรรค แนวคิดทางกฎหมาย เช่น ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย(Equality before the law)หรือความเป็นอิสระของตุลาการถูกระบุว่าเป็นความคิดของชนชั้นกลาง (Bourgeois idea) และต้องทิ้งไป ผลของแนวคิดฝ่ายซ้ายทำให้พรรคมีนโยบายในการควบคุมเศรษฐกิจอย่างเข้มงวดโดย สภาประชาชนแห่งชาติ(Party's eighth national congress) ถูกแทนที่ด้วยแนวคิดการแบ่งชนชั้น(Concept of class struggle) ที่ริเริ่มโดยเหมา และเป็นหน้าที่หลักของจีนในขณะนั้น ในช่วงนี้ สภาประชาชนแห่งชาติ ไม่ได้ทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย มีการจัดทำ กฎ ระเบียบเพียงเล็กน้อย วิชาชีพกฎหมายถูกห้าม

ยุคที่สามยุค การทำลายระบบกฎหมาย เป็นช่วงปฏิวัติวัฒนธรรม เป็นช่วงหายนะในประวัติศาสตร์จีน ชีวิตในช่วงนี้ถูกเรียกว่าช่วงปฏิวัติอย่างต่อเนื่องภายใต้เผด็จการกรรมาชีพ(Cotinuous revolution under the proletarian dictatorship) การต่อสู้ของกลุ่มคนต่างๆอย่างไม่มีขอบเขต การฆ่าอย่างทารุณ การทรมาณคนจำนวนมากเพื่อให้เปลี่ยนแปลงจากคนธรรมดาไปสู่ผู้มีปัญญา (Senior intellectuals) ภายใต้การชี้นำของฝ่ายซ้ายภายใต้ชื่อ การปฏิวัติวัฒนธรรม การเป็นกบฏต่อแนวคิดเดิมและการไม่ใช้กฎหมาย (Law lessness)ได้รับการสรรเสริญ ไม่เป็นการเกินเลยหากจะกล่าวว่า ประเทศอยู่ระหว่าง ความสับสนอย่างสมบูรณ์ (Complete chaos) และอยู่ในระหว่างการพัฒนาทางสังคม กฎหมาย กฎ ความเป็นธรรม ถูกจำกัดอยู่ในมือของผู้ปฏิวัติ กฎหมายเป็นวรรณกรรมที่ถูกห้ามและเครื่องมือทางกฎหมายก็เฉื่อยชา

²⁵⁸ ibid.,p.11

ยุคที่สี่ ยุคการสร้างกฎหมายและการปฏิรูป หายนะทางเศรษฐกิจและการต่อสู้ทางการเมือง ทำให้ประชาชนยอมรับการสิ้นสุดลงของฝ่ายซ้ายจัดอันนำไปสู่การจับกุมแก๊งสี่คน (Gang of four) อันเป็นกลุ่มซ้ายที่มีอำนาจมากที่สุด หลังการปฏิวัติวัฒนธรรม เริ่มมีการสร้างระบบกฎหมายใหม่ กฎหมายเป็นสถาบันที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการป้องกันประชาชนโดยประชาชน การป้องกันการเปลี่ยนแปลงสังคมนิยมแบบฉับพลัน ทำให้ผู้นำประเทศยังคงรักษาการพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบเดิมไว้ การเปลี่ยนแปลงแนวคิด นำไปสู่การพัฒนากระบวนการกฎหมาย 4 ขั้นตอนต่อมา

กฎหมายสมัยใหม่ แสดงให้เห็นสาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมของประเทศ ในด้านการเมือง โครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจได้เข้ามาแทนที่การแบ่งชนชั้น บนพื้นฐานของหน้าที่ประชาชน พรรคคอมมิวนิสต์ และรัฐบาลให้ประชาชนไปโดยและปกป้องสิทธิพลเมือง มีการกระจายอำนาจในโครงสร้างอำนาจ องค์การของรัฐถูกทำให้เป็นเหมือนสายน้ำที่ไหลไปโดยระบบสภาประชาชน

ในระบบเศรษฐกิจ นโยบายการปฏิรูปและการเปิดประเทศถูกนำมาใช้ การวางแผนเศรษฐกิจแบบเข้มงวดถูกห้าม โดยถูกแทนที่โดยระบบเศรษฐกิจการตลาดแบบสังคมนิยม (Socialist market economy) และกรรมสิทธิ์เอกชน (Private ownership) ได้รับการคุ้มครอง มีการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุน การค้าของต่างประเทศ ธรรมชาติและพื้นฐานของสังคมนิยม ถูกค้นพบโดย เต็งเจี่ยวผิง (Deng Xiao Ping) นำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายในระยะต่อมา โดยการปฏิรูปกฎหมายกระทำเป็น 4 ขั้นตอนต่อมา²⁵⁹ แต่ยังมีกรถเถียงกันเกี่ยวกับสภาพธรรมชาติของกฎหมาย สิทธิทางกฎหมาย และการแยกกันระหว่าง นโยบายของพรรค กับกฎหมาย การตอบโต้กันระหว่างหลักจากกฎหมาย (Rule of law) กับหลักจากบุคคล (Rule of man) การแยกระหว่าง กฎหมายมหาชน (Public law) กับกฎหมายเอกชน (Private law) หลายแนวคิดได้ถกเถียงกันในโรงเรียนกฎหมาย แล้วกลายมาเป็นกฎหมายต่างๆ เช่นรัฐธรรมนูญ กฎหมายแพ่ง กฎหมายปกครอง

ปัญหาในระบบกฎหมายสมัยใหม่²⁶⁰ ปัญหาและรากเหง้าของความขัดแย้ง ระหว่างกฎหมายในทางทฤษฎีกับทางปฏิบัติ แนวคิดอำนาจสูงสุดทางกฎหมาย (Supremacy of law) กับ หลักของกฎหมาย (Rule of law) ยังไม่ได้รับการยอมรับจากเจ้าหน้าที่รัฐ ยังคงถกเถียงเกี่ยวกับ หลักของบุคคล (rule of man) กับ หลักของกฎหมาย (Rule of law) รัฐปรับใช้แนวคิดหลักของกฎหมาย โดยเรียกว่าเป็นระบบกฎหมาย (Legal system) โดยทั้งสองอย่างอ่านเหมือนกันว่า fa zhi และความหมายแตกต่างกัน เลขาธิการพรรค (General secretary of the party) นาย เจียง เจื่อหมิน (Jiang Ze Min) เรียกรัฐบาลว่าเป็นการปกครองเนื่องมาจากกฎหมาย (Governing the country according to law) ยังถกเถียงกันว่า รัฐบาลเป็นเป้าหมายของกฎหมายหรือกฎหมายถูกสร้างโดยรัฐเพื่อปกครองแม้สถานะกฎหมายจะถูกยกขึ้นให้สูงขึ้นในสังคม แต่ก็ไม่มีหลักประกันในอำนาจสูงสุดทางกฎหมาย ในสังคม นโยบายพรรค

²⁵⁹ ibid., p.13.

²⁶⁰ ibid.,p.14.

อำนาจรัฐ และเครือข่ายทั้งหมดในสังคมรวมถึงกลไก การป้องกันที่กฎหมายมอบให้เป็นอำนาจที่สอง (Secondary authority) แทนกฎหมายยังเป็นเครื่องมือที่ใช้ได้น้อยในการแก้ไขปัญหาประเทศจีนที่มีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานในระบบศักดินา ประเพณีจึงขึ้นกับลักษณะของผู้นำ โครงสร้างสังคมที่เก่าแก่ที่ยังรวมอำนาจศูนย์กลางให้เป็นของอำนาจสูงสุดของพรรค (Supremacy of the party) และหลักของบุคคล (rule of man) ยังคงใช้เป็นทางการและนิยม หลักอำนาจสูงสุดทางกฎหมาย ที่แท้จริงยังคงเป็นเพียงการใช้ถ้อยคำโวหาร

ปัจจุบัน จีนเป็นประเทศเกษตรกรรม(Rural country)ที่ประชาชนยังคงเป็นชาวนาไรชาวนาอยู่ 80-90 % ทำให้สถานการณ์เรื่องการแบ่งที่ดินและค่าเช่าที่ดินที่สูงเป็นสาเหตุสำคัญในการล้มล้างรัฐบาลหลังชัยชนะของพรรคคอมมิวนิสต์ปี 1949 รัฐบาลได้ปฏิรูปที่ดินเป็นสิ่งแรก ในโครงการของรัฐ (Common program) ได้วางขั้นตอนการแปรรูประบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของฟิวคัล ไปสู่ระบบที่ดินเป็นเกษตรกรรมผู้เพาะปลูกทุกคน(Land wholly owned by the peasants) ใน ข้อ 27 กล่าวถึงการปฏิรูปที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม และเริ่มดำเนินการทั้งหมดในช่วงปี 1950 ช่วงทศวรรษ 1950 อันเป็นช่วงเคลื่อนไหวทางการเมืองยุคบุปผาบาน (One hundred flowers campaign) ความสับสนในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินเกิดขึ้น โดยเฉพาะในคอมมูน(People's commune)ในพื้นที่ชนบท ทำให้รัฐบาลต้องออกกฎหมายวางกฎเกณฑ์ข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานใน คอมมูนให้ชัดเจน โดยให้ที่ดินในคอมมูนที่เป็นที่เพาะปลูกต้องเป็นกรรมสิทธิ์ของคอมมูน (Owned by the commune) ไม่อนุญาตให้เช่าที่ดิน ขายที่ดินของคอมมูน หรือครอบครองที่ดินโดยปราศจากความยินยอมของคอมมูน จนกระทั่งกลายมาเป็นระบบกรรมสิทธิ์ของชุมชน (Collective land ownership) ที่เป็นต้นแบบของกรรมสิทธิ์ที่ดินของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ใช้มาจนเกิดการปฏิรูปอีกในปี 1979

เนื่องจากการปฏิรูปเศรษฐกิจที่เริ่มใน 1970 ในทางกฎหมายได้มีการสร้างระบบกฎหมายที่ดินจีนใหม่ในปี 1986 ได้ตรา กฎหมายบริหารงานที่ดินของสาธารณรัฐประชาชนจีน (Land administration law the people's republic of china) เพื่อแยกแยะให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างกรรมสิทธิ์ การครอบครอง การใช้ประโยชน์ การจัดการและการยึดกลับที่ดิน ในบททั่วไปของประมวลกฎหมายแพ่งถือว่าที่ดินและสิทธิในที่ดิน เป็นส่วนหนึ่งของทุนหรือสินค้าแต่อาจโอนแก่กันได้

ปี1987 เป็นช่วงคอขวดของการปฏิรูปที่ดิน การตีความลัทธิมาคส์ในคุณค่าที่ดินถูกทำทลายอย่างมาก พวกมาคส์ซัลสมัยใหม่ได้ตีความใหม่ว่าที่ดินไม่มีคุณค่าในตัวเอง เฉพาะแต่แรงงานที่ทำงานบนที่ดินเท่านั้นที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ โดยคิดว่าที่ดินควรคู่ไปกับสิทธิในที่ดินเช่นเดียวกับสิทธิในการเป็นเจ้าของ การครอบครอง การใช้ การแสวงหากำไร แนวคิดนี้ส่งผลให้บัญญัติกฎหมายให้ยอมรับว่าที่ดินมีความสัมพันธ์กับสิทธิ โดยเฉพาะพื้นที่ทางตอนใต้ของจีน ในเมืองใหญ่ๆเช่น เซี่ยงไฮ้

เนื่องมาจากการตีความตามแนวคิดมาคซ์ ที่เชื่อว่าที่ดินไม่มีคุณค่าเป็นอิสระในตัวเอง เป็นเพียงแต่อสังหาริมทรัพย์ (Real estate property) เหนือที่ดินเท่านั้นที่มีค่า ที่ดินจะมีค่าเมื่อมีแรงงานไปทำประโยชน์ในที่ดินนั้น จนนักกฎหมายบางคนคิดว่า ที่ดินโดยตัวมันเองเป็นเพียงสิทธิที่แยกออกมาจากตัวที่ดิน มีมูลค่าทางตลาดที่เป็นอิสระ มูลค่าในทรัพย์สินที่แท้จริง ควรแยกออกมาจาก คุณค่าในที่ดิน ถ้าไม่มีแรงงานไปทำประโยชน์ในที่ดิน ที่ดินและสิทธิในที่ดินที่แยกออกจากตัวที่ดิน ก็มีคุณค่าในเชิงเศรษฐกิจโดยตัวเอง ด้วยแนวคิดนี้ ทำให้แบ่งสิทธิในที่ดิน (Right of ownership) ออกเป็น 4 ประเภท²⁶¹ เป็น สิทธิในการครอบครอง (Right of possession) สิทธิในการใช้ประโยชน์ (Right of use) สิทธิในผลประโยชน์ (Right of profit) สิทธิในการจัดการ (Right of management)

ปัจจุบันในเชิงนิติศาสตร์และการเมือง มีการแยกตัวที่ดิน (Land) และอสังหาริมทรัพย์ (Real estate property) บนที่ดินออกจากกัน คุณค่าของที่ดินขึ้นอยู่กับคุณค่าของสิทธิในการใช้ประโยชน์ (Value of land use right) เนื่องจากในระบบกฎหมายจีน เฉพาะสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินเท่านั้นที่โอนได้ ในขณะที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของรัฐไม่สามารถโอนได้

สิทธิที่ดินตามรัฐธรรมนูญ จากกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitution) คือ xianfa รัฐธรรมนูญในกฎหมายจีนสมัยใหม่มี 2 ความหมาย²⁶² ความหมายอย่างกว้าง หมายถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitution law) ที่เป็นสาขาของกฎหมายมหาชน ที่มีสาระเกี่ยวกับ องค์การของรัฐ อำนาจ รูปแบบรัฐบาล การกระจายอำนาจ อำนาจและหน้าที่ของรัฐ กฎเกณฑ์พื้นฐานที่เกี่ยวกับรัฐและประเทศ ความหมายอย่างแคบ รัฐธรรมนูญเป็นตัวบังคับทิศทางต่างๆ ใน กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายพื้นฐานอื่นๆ (Organic and fundamental law) ที่อาจเขียนไว้หรือไม่เขียนไว้ก็ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ถูกจัดทำโดยรัฐ จึงมีธรรมชาติของกฎหมายที่เด่นชัดเฉพาะในการบังคับใช้ เช่นเดียวกับกฎหมายตะวันตกคือ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแตกต่างจากกฎหมายทั่วไป เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับรัฐ รูปแบบรัฐบาล โครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันของรัฐ กฎเกณฑ์ของสังคม ระบบเศรษฐกิจของรัฐ รัฐธรรมนูญมีอำนาจสูงสุดเหนือกฎหมาย กระบวนการ ขั้นตอนในการจัดทำ แก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีข้อระวัง ความเข้มงวด และความยากลำบากมากกว่ากฎหมายอื่น เพื่อเป็นหลักประกัน ความมั่นคงของรัฐธรรมนูญ ในการตีความหรือให้คำชี้แนะเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มีความพิเศษมากกว่ากฎหมายอื่นในรัฐธรรมนูญ

นักกฎหมายจีนถือว่า รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายพื้นฐานของรัฐ ในการควบคุมดูแลอำนาจการเมืองทั้งหมด และเป็นผลมาจากเจตจำนงและผลประโยชน์ของชนชั้น การเปลี่ยนแปลงของรัฐธรรมนูญ จึงเกิดจากแรงหรืออำนาจของชนชั้นต่างๆ

²⁶¹ ibid.,p.544.

²⁶² Ralph H. Folsom , Law in the people 's Republic of china (Dordrecht ; Nijhoff publishers ,1989),pp. 31-32.

นักกฎหมายจีนถือว่ารัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติที่แสดงหลักประชาธิปไตยซึ่งได้รับการยืนยัน ทั้งจาก ระบบทุนนิยมและสังคมนิยม ว่าใช้หลักการประชาธิปไตยเหมือนกัน ถึงแม้รูปแบบต่างกัน แต่ในสาระสำคัญยังคงเหมือนกัน ที่ประกอบด้วย หลักอำนาจอธิปไตยของประชาชน สิทธิมนุษยชน หลักของกฎหมาย (Rule of law) การแบ่งแยกอำนาจ²⁶³

ระบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญเป็น ระบบเผด็จการแบบประชาธิปไตยประชาชน (System of the people's democratic dictatorship) ในรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ประเทศจีนเป็นรัฐสังคมนิยม ภายใต้เผด็จการแบบประชาธิปไตยภายใต้การนำของชนชั้นผู้ทำงาน²⁶⁴ ที่แบ่งเป็น 2 ชั้นชั้นคือกรรมกร (Worker) และเกษตรกร (Peasant) นักกฎหมายจีนเห็นว่า ระบบระบบเผด็จการแบบประชาธิปไตยของประชาชน มีสภาพเหมือนกับเผด็จการกรรมาชีพ(Proletarian dictatorship) อันเป็นแก่นของลัทธิมาร์ช ซึ่งทฤษฎีระบบเผด็จการแบบประชาธิปไตยของประชาชน เป็นสิ่งที่พัฒนาสร้างขึ้นมาจากทฤษฎีของมาร์ช ภายใต้สถานการณ์ของจีน

ระบบเศรษฐกิจและสังคม(Social and economic system)ในรัฐธรรมนูญ กล่าวว่าพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมของจีน คือ ระบบกรรมสิทธิ์เฉลี่ยของของสังคม²⁶⁵ (Socialist public ownership of mean of production) กล่าวคือ กรรมสิทธิ์เป็นของคนทุกคน (Whole people) และกรรมสิทธิ์ของชุมชนเป็นของผู้ที่ทำงาน(Ownership by whole prople) เป็นรูปแบบที่สำคัญ กรรมสิทธิ์ของสังคม (Public ownership) หรือที่เรียกอีกอย่างว่า กรรมสิทธิ์ของรัฐ (State ownership) เกิดจากการพิจารณาข้อดีของกรรมสิทธิ์แบบสังคมนิยม(Socialist ownership)เป็นเวลานาน

แต่ในมาตรา 7 ที่แก้ไขในปี ค.ศ.1933 ทำให้เกิดกรรมสิทธิ์ที่แตกต่างกันออกไปจากระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ ที่รัฐธรรมนูญให้ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐเป็นแต่ผู้นำเศรษฐกิจแห่งชาติเท่านั้น จึงเกิดกรรมสิทธิ์ในเศรษฐกิจเป็น 3 รูปแบบ คือระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ (State own economy) ระบบกรรมสิทธิ์ชุมชน (Collective economy) และระบบกรรมสิทธิ์เอกชน(Private economy) โดยกรรมสิทธิ์ชุมชนของผู้ที่ทำงาน(Collective ownership of working people) หรือ ที่รู้จักกันในนาม เศรษฐกิจชุมชน (Collective economy)ที่มีความหมายในรัฐธรรมนูญ คือ²⁶⁶ ในพื้นที่ชนบท (Rural area) ถือเป็นรูปแบบหลักคือการทำสัญญาครัวเรือน (Household contract)ที่เชื่อมกับการให้เงินต่างตอบแทน จากผลลัพธ์หรือรูปแบบอื่นๆของ เศรษฐกิจแบบสหกรณ์ โดยอาจเป็นผู้ผลิต ผู้จัดหา ทำการตลาด ผู้บริโภค ทั้งหมดเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม (Socialist economy)ภายใต้กรรมสิทธิ์ชุมชน(Collective ownership)

²⁶³ ibid.,p33.

²⁶⁴ Constitution of the people's Republic of China 1982 article 1

²⁶⁵ Constitution of the people's Republic of China 1982 article 6

²⁶⁶ Constitution of the people's Republic of China 1982 article 8

รัฐปกป้องสิทธิตามกฎหมายและผลประโยชน์ของระบบเศรษฐกิจทั้งในเมืองและชนบท โดยสนับสนุน ซึ่งเน้นช่วยเหลือ การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจชุมชน (Collective economy)ปี ค.ศ.1982 กฎหมายอนุญาตให้มีระบบเศรษฐกิจเอกชน(Individual economy) ทั้งในเมืองและชนบทได้²⁶⁷ โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม โดยรัฐจะช่วยเหลือโดยควบคุมการบริหารงาน แต่ต่อมาพัฒนาการด้านเศรษฐกิจเปลี่ยนไปมาก และถูกแก้ไขในปี 1988โดยรัฐอนุญาตให้มีเศรษฐกิจส่วนเอกชนและพัฒนาไปภายใต้บังคับของกฎหมาย เศรษฐกิจของเอกชน เป็นส่วนประกอบของรัฐสังคมนิยม รัฐจะปกป้องสิทธิตามกฎหมาย และผลประโยชน์ของเอกชนในระบบเศรษฐกิจ โดยการแนะนำและควบคุม

สิทธิพื้นฐานและหน้าที่พลเมือง(Fundamental right and duties of citizens) รัฐธรรมนูญ ในมาตรา 33 บุคคลที่ถือสัญชาติจีน ถือว่าเป็นพลเมืองของสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่ทุกคนมีสิทธิและในขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ด้วย ภายใต้กฎหมายและรัฐธรรมนูญในจีนจึงมีคำว่าสัญชาติ (National) และประชาชน (People) คำว่าสัญชาติ (National) ถูกบัญญัติในกฎหมายเลือกตั้งปี 1953 หมายถึงบุคคลที่มีสัญชาติจีน คำว่า National จึงไม่ใช่คำทั่วไปของจีน ในขณะที่คำว่า พลเมือง (Citizen) ก็ถูกบัญญัติในกฎหมายเลือกตั้ง ค.ศ.1953 และในรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1954 คำว่า พลเมือง เป็นคำทางกฎหมาย คำว่าประชาชน เป็นคำที่แสดงถึงแนวคิดทางการเมืองมากกว่า ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายเฉพาะของจีน โดยพลเมือง รวมถึง ผู้ที่กฎหมายรับรอง หรือผู้ที่กระทำผิดด้วย แม้แต่ผู้ที่ถูกตัดสิทธิทางการเมือง แม้ไม่อาจจัดเป็นประชาชน ในความหมายส่วนใหญ่ของพลเมืองยังคงเป็นพลเมือง ของรัฐอยู่

สิทธิพลเมืองตามรัฐธรรมนูญคือ สิทธิในความเสมอภาคทางกฎหมาย(Right of equality) ในรัฐธรรมนูญ ให้พลเมืองทุกคนของสาธารณรัฐประชาชนจีนมีความเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย²⁶⁸ ความเสมอภาคไม่เป็นเพียงสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองจีน แต่ยังเป็น กฎเกณฑ์ พื้นฐานของระบบกฎหมายสังคมนิยมอีกด้วย สิทธิในความเสมอภาคทางกฎหมาย หมายความว่า พลเมืองทั้งหมดมีสิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ และสิทธิทางสังคมภายใต้กฎหมาย โดย ไม่ให้แยกพลเมืองให้แตกต่างกันโดยใช้เพศ ถิ่นที่อยู่ ความเชื่อศาสนา การศึกษา ทรัพย์สิน²⁶⁹ ส่วนสิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจ (Economic and social rights) ประกอบด้วย สิทธิในทรัพย์สิน (Right of property) รัฐคุ้มครองสิทธิในรายได้จากการหาเลี้ยงชีพของพลเมืองที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ในทรัพย์สินที่เก็บออม บ้าน และทรัพย์สินตามกฎหมายอื่น²⁷⁰ สิทธิในการสืบทอดมรดก รัฐคุ้มครองสิทธิในการสืบทอดมรดก ในทรัพย์สินส่วนบุคคล สิทธิในการทำงาน (Right to work)

²⁶⁷ Constitution of the people's Republic of China 1982 article 11

²⁶⁸ Constitution of the people's Republic of China 1982 article 33

²⁶⁹ Constitution of the people's Republic of China 1982 article 34

²⁷⁰ Constitution of the people's Republic of China 1982 article 13

หลัก กรรมสิทธิ์ ในทรัพย์สินของ จีนแยกเป็นสองรูปแบบ²⁷¹ โดยพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมของสาธารณรัฐประชาชนจีนคือระบบกรรมสิทธิ์สังคมนิยม (Social public ownership) ที่แยกกรรมสิทธิ์ออกเป็นสองรูปแบบคือ ระบบกรรมสิทธิ์ของทุกคน (Ownership by whole people) และกรรมสิทธิ์ชุมชนโดยผู้ทำงาน (Collective ownership by working people) โดยให้ทำงานตามความสามารถของแต่ละคน

รูปแบบกรรมสิทธิ์ ในมาตรา 8 คอมมูนในชนบท (Rural people's commune) สหกรณ์ผู้ผลิต (Agricultural producer co-operation) และสหกรณ์ในรูปแบบอื่นๆถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม ภายใต้กรรมสิทธิ์ชุมชนโดยผู้ทำงาน ถือเป็นสมาชิกของเศรษฐกิจชุมชนชนบท (Rural economic collective) ที่มีสิทธิภายใต้การจำกัดของกฎหมาย มีพื้นที่เพาะปลูกพืชไร่ (Farm plots of cropland) สำหรับใช้ส่วนบุคคล มีบ้านที่อยู่ใกล้แหล่งผลิต และมีปศุสัตว์ของตนเอง ส่วนสหกรณ์ในนครและเมือง (City and town) เกี่ยวกับหัตถกรรม อุตสาหกรรม การก่อสร้าง การขนส่ง การค้า ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมภายใต้ กรรมสิทธิ์ชุมชนโดยผู้ทำงาน รัฐจะคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายและผลประโยชน์ของเศรษฐกิจเมืองและเศรษฐกิจชุมชนชนบท (Urban and rural economic collective) สนับสนุน ชี้นำ ช่วยเหลือการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจชุมชน

กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่ดินในนคร (Cities) เป็นของรัฐ ที่ดินในชนบทและชานเมือง (rural and suburban) เป็นของชุมชน (Collective)²⁷² ยกเว้นส่วนที่เป็นของรัฐโดยกฎหมาย บ้าน พื้นที่เพาะปลูกพืชไร่ (Private farm plot of cropland) เป็นของชุมชน เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public interest) รัฐอาจนำที่ดินกลับคืนมาได้เพื่อใช้ประโยชน์ภายใต้กฎหมาย ห้ามมิให้องค์กรหรือบุคคลใด ยึดที่ดินเอาไว้ขาย เชื้อเช่า หรือ โอนที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ทุกองค์กรและประชาชน ผู้ทำประโยชน์ในที่ดินทำประโยชน์อย่างเหมาะสม (Rational use of the land)

การคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของรัฐ ทรัพย์สินของสังคมนิยม (Socialist public property) จะละเมิดและทำให้เสื่อมมิได้ รัฐต้องคุ้มครองทรัพย์สินของสังคมนิยม การยึด ทำให้เสียหาย แก่ทรัพย์สินของรัฐ ทรัพย์สินของชุมชน ไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือองค์กรมิได้²⁷³ องค์กรเศรษฐกิจชุมชน (Collective economic organization) มีอำนาจในการตัดสินใจ ในการกระทำทางเศรษฐกิจอย่างอิสระ²⁷⁴ แต่มีเงื่อนไขที่ต้องยอมรับการชี้นำและการวางแผนของรัฐและกฎหมายองค์กรเศรษฐกิจชุมชน ต้องจัดดำเนินการอย่างประชาธิปไตยตามกฎหมาย ในการคัดเลือกคนเข้าทำงานหรือคัดออก

²⁷¹ Constitution of the people's Republic of China 1982 article 6

²⁷² Constitution of the people's Republic of China 1982 article 10

²⁷³ Constitution of the people's Republic of China 1982 article 12

²⁷⁴ Constitution of the people's Republic of China 1982 article 17

สิทธิการใช้ที่ดินภายใต้กฎหมายของจีน นั้น ได้แบ่งประเภทของที่ดินออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินของรัฐ (State owned land) และ ที่ดินของชุมชน (Collective owned land) ที่ดินของรัฐ คือ แหล่งแร่ธาตุ แหล่งน้ำ ป่าไม้ ภูเขา หุบเหว ที่ดินที่ยังไม่มีผู้ใดได้สิทธิ หาดทราย และ ทรัพยากรธรรมชาติต้องเป็นของรัฐและเป็นของส่วนรวม (Owned by the state and by the whole people) ยกเว้นที่เป็นกรรมสิทธิ์ของชุมชนโดยกฎหมาย²⁷⁵ ส่วนที่ดินใน นคร(City) เป็นของรัฐ และรัฐ นำเอาที่ดินเหล่านี้มาใช้ประโยชน์ได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ²⁷⁶

ดังนั้นที่ดินของรัฐจึงได้แก่ ที่ดินใน นคร(Land in city) บางส่วนของที่ดินในชนบท และ ชานเมือง ที่รัฐมีสิทธิที่จะได้ตามสมควร ตามมาตรา 15ของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (Land Reform Law 1950) ที่ดินที่ได้มาตามกฎหมายจากรัฐบาลโดยการซื้อขาย จากหน่วยงานของรัฐ โรงเรียน ที่ดินที่ตกเป็นของรัฐ หรือถูกยึดตามกฎหมาย เช่นที่ดินที่ไม่ได้จดทะเบียนหรือไม่ปรากฏเจ้าของ 4 ปี ที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของ ตามกฎหมาย แต่อนุญาตให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของได้ เช่น ชุมชน (Collective) หรือ ชุมชนชนบท(rural collective) หรือ องค์กรเศรษฐกิจ (Economic organization) หาดทราย หุบเหว ป่าไม้ ภูเขา แหล่งน้ำ

ที่ดินของรัฐอาจอนุญาตให้ผู้อื่นถือกรรมสิทธิ์ได้โดยทำสัญญาในการบริหารที่ดินกับรัฐ ตามมาตรา 19ของกฎหมายบริหารงานที่ดิน ผู้ทำสัญญาอาจทำประโยชน์ในที่ดิน แต่ต้องมีหน้าที่ช่วย ในการปกป้อง และใช้ที่ดินอย่างสมเหตุผล ตามมาตรา 81 ใน บททั่วไปของประมวลกฎหมายแพ่ง

ที่ดินของชุมชน (Collective owned land) ในรัฐธรรมนูญ และในกฎหมาย บริหารงานที่ดิน (Land Administrative Law) ที่ดินในชนบทและในชานเมืองให้ชุมชนเป็นเจ้าของ²⁷⁷ ยกเว้นส่วนที่เป็นของรัฐตามกฎหมาย ที่ดินที่เป็นที่ตั้งบ้าน ที่ดินเพาะปลูกพืชของเอกชน (Private farm cropland) ที่ดินเนินเขา ให้ชุมชนเป็นเจ้าของ แต่ สิทธิในการใช้ที่ดิน (Land use right) ของบ้านให้ตกทอดมรดกได้²⁷⁸

ในมาตรา 39 ของกฎหมายบริหารงานที่ดิน หากวิสาหกิจของหมู่บ้านหรือเมือง ต้องการที่ดิน เพื่อปฏิบัติงาน สาธารณ ประโยชน์ (Public work) สร้างสวัสดิภาพสังคม (Public welfare construction)ครัวเรือนที่ไม่ทำเกษตรกรรม(Non agricultural household) ต้องการที่ดิน เพื่อสร้างที่อยู่อาศัย ต้องได้รับการยืนยันจากรัฐบาลระดับจังหวัด (Country level)มาตรฐานในการก่อสร้าง ขนาดที่ดิน การวางแผนโครงการ ต้องได้รับการตรวจรับรอง และต้องจ่ายค่าชดเชยและเงินช่วยเหลือ ค่าตั้งถิ่นฐานใหม่ (Resettlement subsidies) แก่ชุมชน ในการต้องการที่ดินนั้น แม้แต่รัฐเมื่อต้องการที่ดินจากชุมชน ก็ต้องจ่ายค่าชดเชย และเงินช่วยเหลือในการตั้งถิ่นฐานใหม่²⁷⁹

²⁷⁵ Constitution of the people's Republic of China 1982 article 9

²⁷⁶ Constitution of the people's Republic of China 1982 article 10

²⁷⁷ land administration law the people's republic of china 1986 article 6

²⁷⁸ land administration law the people's republic of china 1986 article 39

กรรมสิทธิ์ที่ดินและสิทธิในการทำประโยชน์ (Ownership of land and land use right) ที่ดินทั้งหมดเป็นของรัฐหรือของ ชุมชน จึงไม่มีที่ดินใดที่อาจโอนได้ ทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ (Real estate property) ของที่ดิน หรือ สิทธิในการใช้ที่ดิน อาจโอนได้ โดยไม่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพราะกรรมสิทธิ์ในที่ดินหากมีการโอน จากชุมชน ก็จะเป็นของรัฐเท่านั้น ในระบบกฎหมายจีน กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของรัฐที่จะมี สิทธิในการบริหารจัดการเฉพาะ (Execrative right) โดยถาวรในการจัดการที่ดิน

การทำประโยชน์ในที่ดิน เหมือนกับเป็นบทกฎหมายอันเกิดจากสัญญาอนุญาตให้ใช้ที่ดิน และทำให้มีสิทธิในการใช้ที่ดิน เช่น หากที่ดินบริเวณนั้นถูกรัฐบาลกำหนดให้สร้างเป็นสถานที่ศึกษา ผู้ถือสิทธิการใช้ที่ดินก็ไม่อาจใช้ที่ดินนั้นในการสร้างโรงงานได้ ผู้ถือสิทธิอาจหาประโยชน์ได้จากการครอบครองที่ดิน การจำกัดสิทธิของผู้ถือสิทธิ อาจมาจากแผนโครงสร้าง (Construction plan)

การได้มาซึ่งสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Acquisition of land use right) ที่ดินในจีนแบ่งได้เป็น 2 ประเภท²⁸⁰ คือ ที่ดินต้องจ่ายค่าชดเชย (Compensatory land) ที่รัฐอนุญาตให้โอนได้โดยอิสระในตลาด หากไม่จ่ายค่าชดเชยอาจเกิดปัญหากับสถานะของที่ดิน และที่ดินที่ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย (Non compensation land)ไม่อนุญาตให้โอนได้อย่างอิสระในตลาด จะต้องจ่ายเงินให้รัฐบาล ในการเปลี่ยนสถานะที่ดินนั้น โดยจ่ายในรูปเงินชดเชยกินเปล่า (Land compensation fee)สิทธิในการทำประโยชน์ (land use right)อาจได้มาโดยการได้รับอนุญาตจากรัฐ และการได้รับมาโดยการจัดสรร

การได้รับอนุญาตจากรัฐ (Granting) การได้รับอนุญาตหมายถึง รัฐอนุญาตให้ผู้ใช้ที่ดิน มีสิทธิในการใช้ที่ดินของรัฐในช่วงเวลาที่กำหนดเป็นปี ผู้ได้รับสิทธิต้องชำระเงิน ตามจำนวนที่กำหนดตามสัญญา โดยจะทำเป็น หนังสือสำคัญสิทธิการใช้ที่ดิน²⁸¹ (Certificate of land use right)ให้ในภายหลัง แต่ผู้ได้รับอนุญาตอาจต้องทำประโยชน์ในที่ดินภายใต้เงื่อนไข²⁸² เช่น ภายใต้ แผนอรรถประโยชน์การใช้ที่ดิน (Planning for land utilization) การวางผังเมือง (Urban planning) แผนประจำปีในการอนุญาตให้ก่อสร้างโดยจำนวนโครงการที่รัฐกำหนด หรือจังหวัดกำหนด ที่ดินที่เป็นของชุมชน ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วางผังเมือง อาจได้รับค่าชดเชยเมื่อโอนที่ดินให้เป็นของรัฐ

การได้รับที่ดินมาโดยการจัดสรร (Allocation) คือการที่รัฐบาลหรือเมือง (Country)ตรวจรับรองตามกฎหมาย ในการจัดสรรที่ดินให้แก่ ผู้ใช้ที่ดิน ภายหลังจากที่ผู้ยื่นจ่ายค่าชดเชยและค่าในการตั้งถิ่นฐานใหม่ สิทธิการใช้ที่ดิน (Land use right) อาจได้รับการจัดสรรขึ้นอยู่กับการตรวจอนุมัติของรัฐบาลหรือ เมือง ภายใต้เงื่อนไขคือ ที่ดินนั้นถูกใช้โดยองค์กรรัฐหรือกองทัพ หรือ ที่ดินเพื่อการจัดการ

²⁷⁹ land administration law the people's republic of china 1986 article 40 ,41

²⁸⁰ Ralph H. Folsom , Law in the people 's Republic of china .P 546

²⁸¹ land administration law the people's republic of china 1986 article 38

²⁸² land administration law the people's republic of china 1986 article 9 ,11

สร้างเมือง หรือ โครงการก่อสร้างแหล่งพลังงาน การคมนาคม แหล่งน้ำ ที่ถูกเลือกโดยรัฐ และสำหรับใช้ประโยชน์อื่นๆ ที่ถูกกำหนดโดยกฎหมาย

การสิ้นสุดสิทธิทำประโยชน์ (Land use right) ได้แก่ กรณีการใช้ประโยชน์ถูกปิดหรือได้เคลื่อนย้ายไปที่อื่น หรือหากรัฐจะนำที่ดินไปใช้ในการก่อสร้างแต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เป็นเวลาติดต่อกัน 2 ปี²⁸³ หรือที่ดินไม่ผ่านการตรวจรับรองจากรัฐ ที่ดินที่ตั้งของบ้านที่เป็นสมาชิกคอมมูน เมื่อผู้ที่ย้ายไปหรือรื้อถอนไปเนื่องจากกการจัดเขตที่ดินใหม่ โดย สมาคมเศรษฐกิจชนบท (Rural economic association) สิทธิทำประโยชน์สิ้นสุดตามสัญญา หรือ ผู้ถือสิทธิขอยกเลิกสิทธิ

การโอนสิทธิใช้ที่ดิน (Land use right) และ ที่ดิน (Real estate) ประเภทการโอน สิทธิการใช้ที่ดิน แบ่งเป็นสองประเภท ประเภทที่ 1 (Class I transfer) เป็นการโอนสิทธิการใช้ที่ดินจากรัฐไปสู่เอกชน เรียกว่า Chu-rang โดยรัฐบาลต้องการให้ใช้ที่ดินนั้นเพื่อเป็นแหล่งอุตสาหกรรมหรือการค้า ประเภทที่ 2 (Class II transfer) เป็นการโอนจากเอกชนไปสู่ผู้อื่น เรียกว่า Zhuan-rang ขึ้นอยู่กับมูลค่าในทางตลาด แต่การโอนสิทธิในการใช้ที่ดินอาจถูกห้าม เมื่อได้สิทธิมาโดยวิธีอนุญาตจากรัฐ แต่ไม่ได้จ่ายเงินให้หรือยังไม่ได้รับหนังสือสำคัญ (Certificate) เมื่อถูกยกเลิกสิทธิโดยศาล หรืออำนาจบริหารรัฐ (Administrative authority) หรืออาจถูกยกเลิกโดยกฎหมาย หากต้องได้รับสิทธิร่วมกันเมื่ออีกคนไม่ยินยอม เมื่อกรรมสิทธิ์อยู่ในระหว่างพิพาทเมื่อที่ดินไม่ถูกจดทะเบียนตามกฎหมายหรือไม่ได้รับหนังสือสำคัญ (certificate) หรือเป็นการห้ามตามที่กฎหมายกำหนด

ระยะเวลาของสิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดิน ตาม degree 55 ของ state council of people's republic of china ลงวันที่ 19 may 1990 เป็นกฎหมายที่ออกแบบเพื่อที่ดิน (land assignment regulation) โดย กำหนดระยะเวลาไว้ดังนี้²⁸⁴

1. เวลา 70 ปี สำหรับสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นที่อยู่อาศัย
2. 50 ปี โรงงานอุตสาหกรรม
3. 50 ปี สถานศึกษา วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม การสาธารณสุข
4. 40 ปี การค้า ธุรกิจ การท่องเที่ยว
5. 50 ปี สำหรับการใช้ประโยชน์หลายประเภทรวมกัน หรือการใช้ประโยชน์อื่น

หลักกฎหมายพื้นฐานที่ใช้สำหรับการโอนสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน นับแต่ ค.ศ. 1978 ได้มีโครงการพัฒนาที่ดินทางตอนใต้ของจีน การพัฒนาที่ดินที่รวดเร็วเป็นผลมาจากรัฐบาลท้องถิ่น ที่วางกำหนดในการพัฒนาที่ดิน ปี ค.ศ. 1986 รัฐบาลของเซียงไฮ้ ได้วางนโยบายการพัฒนาที่ดินเพื่อใช้เป็นตลาดสินค้า โดยวางกฎในการพัฒนาการค้าขายอสังหาริมทรัพย์ (Real estate property) และการ

²⁸³ land administration law the people's republic of china 1986 article 25

²⁸⁴ Ralph H. Folsom , Law in the people 's Republic of china .P 548

กำหนดราคาสถานที่ธุรกิจ ปี ค.ศ. 1987 ได้กำหนดวิธีการจัดหาสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการจ่ายเงินชดเชย เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม จึงมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปี 1988 เพื่อแก้ปัญห การโอนสิทธิการใช้ที่ดิน²⁸⁵ ในมาตรา 2 รัฐธรรมนูญที่แก้ไขใหม่ กำหนดให้ สิทธิการใช้ที่ดิน สามารถโอนได้ตามที่กฎหมายกำหนด นับเป็นครั้งแรกนับแต่ ค.ศ. 1949 ที่ให้โอนสิทธิการใช้ที่ดินได้ ผลตามมาก็คือ สิทธิการใช้ที่ดินได้กลายมาเป็นการค้าและธุรกิจในตลาด ที่ส่งผลตามมาหลายประการคือ ก่อให้เกิดตลาดการค้าอสังหาริมทรัพย์ขึ้น และการแข่งขันกันในระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น ที่ขยายผล ปรับปรุงท้องถิ่นตนเองที่จะทำได้ โดยปรับปรุงแก้ไขวิธีการ และนโยบายในการพัฒนาที่ดินให้หลวม มากขึ้น ในประการแรก การพัฒนาที่ดินถูกพิจารณาว่าเป็นธุรกิจที่ทำเงินง่าย ส่งผลให้รัฐบาลกลางเริ่ม ควบคุมการพัฒนาที่ดินตอนได้ ในขณะเดียวกัน ผู้ซื้อ ขาย ผู้พัฒนาที่ดินได้รับรู้ที่จะให้มีกฎหมายที่จะ คุ้มครองให้ดีกว่าเดิม โดยเฉพาะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลท้องถิ่น นักพัฒนาที่ดิน ต้องการให้รัฐบาล ควบคุมตลาดท้องถิ่นน้อยลง นักลงทุนต้องการหลักประกันที่แน่นอนจากรัฐบาลกลาง เพื่อความมั่นคงในการลงทุน

3.1.5.2 มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน

ก. มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินโดยตรง

1.กฎหมายบริหารงานที่ดิน (Land Administration Law of People's Republic of China 1986)

เจตนารมณ์ของกฎหมายบริหารงานที่ดิน²⁸⁶ ในมาตรา 1 กล่าวว่ากฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ การบริหารงานที่ดินรักษาระบบกรรมสิทธิ์สาธารณะของสังคมนิยมในการคุ้มครองป้องกันและพัฒนา ทรัพยากรที่ดิน จัดการให้มีการทำประโยชน์ในที่ดินที่เหมาะสม และเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครอง ที่ดินที่เป็นแหล่งเพาะปลูก กฎหมายบริหารงานที่ดินได้บัญญัติ การยืนยันหลักกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตามรัฐธรรมนูญ²⁸⁷ กรรมสิทธิ์ในที่ดินของจีน เป็น แบบกรรมสิทธิ์เป็นของสังคม (Socialist public ownership of land) คือ กรรมสิทธิ์เป็นของทุกคน (Ownership by the whole people) และ กรรมสิทธิ์ของชุมชนโดยคนที่ทำงาน (Collective ownership by the working people) ประชาชน ไม่อาจถือครองที่ดินโดยส่วนตัว ห้าม ซื้อ ขาย หรือให้เช่าที่ดิน หรือ โอนที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐอาจเรียกเอาที่ดินมาเป็นของชุมชนได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ

²⁸⁵ *ibid.*,p.549.

²⁸⁶ Zhang Youyu, *China law yearbook 1987 :1st ed* (London ;Butterworths co (asia),1989),pp.97-101.

²⁸⁷ land administration law of people's Republic of China 1986 article 2

ระบบทะเบียนที่ดิน ในที่ดินที่ชุมชนเป็นเจ้าของ จะต้องทำการบันทึกและจดทะเบียนโดยหน่วยงานของรัฐ ในระดับเมือง (Country) เพื่อตรวจสอบใช้เป็นหลักฐานและหนังสือสำคัญที่ดิน (Certificate) เพื่อยืนยันถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน²⁸⁸ หากมีการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในการใช้ที่ดิน รูปแบบของการจดทะเบียนก็ต้องทำการเปลี่ยนแปลงและออกไปที่ดิน ใหม่ด้วย²⁸⁹ ที่ดินรัฐที่ถูกนำไปใช้ในรูปหน่วย (Units) ภายใต้กรรมสิทธิ์ ของทุกคน หรือ ของชุมชน หรือถูกใช้โดยแต่ละบุคคล จะต้องทำการบันทึกและจดทะเบียนโดยรัฐบาลท้องถิ่นระดับ เมือง (Country) เพื่อตรวจสอบเป็นหลักฐานและออกไปที่ดิน ให้ว่ามีสิทธิในที่ดินนั้น การตรวจสอบยืนยันกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิทธิในการใช้ ที่ดินป่าไม้ ทุ่งหญ้า หรือตรวจสิทธิในการใช้น้ำ ต้องเป็นไปตาม กฎหมายป่าไม้ กฎหมายทุ่งหญ้า กฎหมายประมง

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารงานที่ดินของรัฐคือ กระทรวงบริหารที่ดิน (Land administration department) ของสภาแห่งรัฐ (state council) รับผิดชอบในการบริหารงานที่ดินในเมือง (country) ให้ กระทรวงบริหารที่ดิน (Land administration department) ของจังหวัด (Provinces) พื้นที่ปกครองตนเอง (Autonomous regions) เทศบาลที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐบาลกลาง อาจตั้งหน่วยงานที่ดินขึ้นมาดูแลที่ดินของตน²⁹⁰ นอกจากนี้ยังให้หน่วยงานของรัฐทุกระดับมีส่วนในการช่วยพัฒนาการใช้ที่ดิน โดยหน่วยงานของรัฐทุกระดับต้องสังเกตและปฏิบัติ ในการชี้แจงคุณค่าในที่ดินหรือการใช้ที่ดินอย่างสมเหตุผล การวางแผนที่ดิน การบริหารงานที่ดิน กลุ่มโครงการพัฒนาที่ดิน ป้องกันการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสม (Prevent abuse of land) และการครอบครองที่ดิน เพาะปลูกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁹¹ รัฐบาลยังสนับสนุนเอกชนให้ใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพด้วย²⁹² โดย รัฐอาจให้รางวัลแก่เอกชนที่คุ้มครองและพัฒนาที่ดิน ใช้ที่ดินอย่างสมเหตุผล หรือวิจัยทางวิทยาศาสตร์

กรรมสิทธิ์ที่ดินในพื้นที่เมืองและชนบท ที่ดินในเมือง (Urban) หรือในนคร (City) ให้ทุกคนเป็นเจ้าของ (Owned by the whole people) คือรัฐเป็นเจ้าของ (Owned by state) ส่วนที่ดินในชนบท (Rural) และชานเมือง (Suburban) ให้ ชุมชนเป็นเจ้าของ (Owned by collective) ยกเว้นที่ดินที่เป็นของรัฐตามกฎหมาย ที่ดินที่ตั้งบ้านเรือน ที่เพาะปลูกส่วนบุคคล เนินเขา ให้เป็นของชุมชน²⁹³ ในที่ดินของชุมชน อาจให้ชาวไร่ชาวนา ที่เป็นสมาชิกในชุมชน ทำเป็นหมู่บ้าน (Village) ในระยะยาว

²⁸⁸ land administration law of people's Republic of China 1986 article 9

²⁸⁹ land administration law of people's Republic of China 1986 article 10

²⁹⁰ land administration law of people's Republic of China 1986 article 5

²⁹¹ land administration law of people's Republic of China 1986 article 3

²⁹² land administration law of people's Republic of China 1986 article 4

²⁹³ land administration law of people's Republic of China 1986 article 6

ได้ หรืออาจจะให้องค์กรเศรษฐกิจชุมชนการเกษตร (Collective agricultural economic organization) เช่นหมู่บ้านสหกรณ์การเกษตรผู้ผลิต (Village agricultural producer's co-operation) หรือกรรมการหมู่บ้าน (Village's committee) เป็นผู้บริหารงานหรือจัดการก็ได้²⁹⁴ แต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังคงเป็นของชุมชนเกษตรกรในเมือง (Peasant collective in the township) (town) โดยถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชนเกษตรกรหมู่บ้าน (Peasant collective of village) แต่อาจถูกแบ่งแยก หรือทำให้ตกเป็นขององค์กรเศรษฐกิจชุมชนการเกษตรมากกว่า 2 ชุมชนก็ได้ กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังคงเป็นของชุมชนเกษตรกร (peasant collective) สำหรับแต่ละองค์กรเศรษฐกิจชุมชนการเกษตร รัฐบาลรับรองกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดิน กรรมสิทธิ์ในที่ดิน (Ownership of land) และสิทธิในการใช้ที่ดิน (Right to use of land) ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ไม่มีหน่วยงานหรือบุคคลใดมาล่วงละเมิดกรรมสิทธิ์และสิทธิเช่นนั้นได้²⁹⁵

1.1 มาตรการกำหนดหน้าที่ของผู้มีสิทธิในที่ดินไว้ให้คุ้มครองที่ดินโดยทำประโยชน์อย่างเหมาะสม

ในที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของ รัฐมีอำนาจใช้ตามกฎหมายได้อย่างเต็มที่ โดยหน่วย (units) ภายใต้กรรมสิทธิ์ของทุกคน (Whole people) หรือเป็นหน่วย ภายใต้กรรมสิทธิ์ของชุมชน ที่ดินที่ชุมชนเป็นเจ้าของ อาจให้บุคคลใช้สิทธิได้ตามกฎหมาย และ หน่วย หรือบุคคล ผู้ใช้ที่ดินนั้น มีหน้าที่ต้อง ปกป้อง คุ้มครอง และจัดการที่ดิน และใช้ที่ดินอย่างสมเหตุผล²⁹⁶ (Make rational use of such land)

1.2 มาตรการกำหนดให้ทำประโยชน์ตามเงื่อนไขหรือสัญญา

ที่ดินที่เป็นของชุมชนหรือรัฐ อาจใช้ประโยชน์ได้โดยหน่วย (Units) ภายใต้กรรมสิทธิ์ของทุกคน หรือของชุมชน โดยอาจบริหารงานภายใต้สัญญาที่ทำกับชุมชน หรือมีการใช้ประโยชน์โดยแต่ละบุคคล ในการทำเกษตรกรรม ป่าไม้ ปศุสัตว์ การประมง ชุมชนหรือบุคคลผู้ทำสัญญาบริหารที่ดิน มีหน้าที่ต้องปกป้องคุ้มครองที่ดิน และใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมภายใต้สัญญา สิทธิในการบริหารงานที่ดินตามสัญญาได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย²⁹⁷ หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือสิทธิในที่ดิน ต้องได้รับการแก้ไขโดยการปรึกษาหารือระหว่างสองฝ่าย ถ้ายังไม่บรรลุข้อตกลง ต้องเสนอข้อพิพาทให้แก้ไขโดย รัฐบาลของประชาชน ข้อพิพาทในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินนั้น ระหว่างหน่วย ภายใต้กรรมสิทธิ์ของทุกคน หรือระหว่างหน่วย ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของชุมชนต้องเสนอให้ รัฐบาลระดับจังหวัด หรือเหนือกว่า

²⁹⁴ land administration law of people's Republic of China 1986 article 8

²⁹⁵ land administration law of people's Republic of China 1986 article 11

²⁹⁶ land administration law of people's Republic of China 1986 article 7

²⁹⁷ land administration law of people's Republic of China 1986 article 12

ถ้าข้อพิพาทระหว่างสิทธิในที่ดินระหว่างบุคคลหรือระหว่างบุคคลกับหน่วยภายใต้กรรมสิทธิ์ของทุกคน หรือระหว่างบุคคลกับ หน่วยภายใต้กรรมสิทธิ์ของชุมชน ต้องเสนอเรื่องต่อ รัฐบาลประชาชนในระดับเมือง (Township)หรือ จังหวัด (Country)ถ้าคู่มือปฏิเสศไม่ยอมรับคำตัดสินของรัฐบาลให้ยื่นเรื่องต่อศาลประชาชนภายใน 30 วัน นับแต่ทราบคำตัดสิน ก่อนที่ข้อพิพาทในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินจะได้รับการแก้ไข ห้ามมิให้คู่มือสร้างเงื่อนไขหรือทำลายสิ่งใดๆเกี่ยวกับข้อพิพาท²⁹⁸

1.3 มาตรการจัดทำแผนการใช้ที่ดิน การวางผังเมือง โดยรัฐ และการพัฒนาที่ดิน

รัฐทำการสำรวจที่ดิน รัฐอาจทำการสำรวจที่ดิน ระบบสถิติเกี่ยวกับที่ดิน ให้ แผนการบริหารงานที่ดินของรัฐบาล (Land department administration of people's government)ในระดับจังหวัด (Country)หรือเหนือกว่า ร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เหนือกว่าในการสำรวจ และจัดทำสถิตินั้น²⁹⁹ หลังจากนั้นรัฐจะจัดทำแผนการใช้ที่ดิน หน่วยงานของรัฐทุกระดับ ควรมีแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Plan for land utilization) และต้องได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานรัฐในระดับที่สูงขึ้นไป

การวางผังเมือง (Urban planing)ต้องถูกบรรจุอยู่ใน แผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและพื้นที่ภายใน ผังเมือง การใช้ประโยชน์ในที่ดินต้องเป็นไปตามผังเมืองที่กำหนด³⁰⁰ ในบริเวณพื้นที่ปลอดการรบกวนของแม่น้ำหรือแหล่งน้ำ (Safety zoning of rivers and lakes) การใช้ประโยชน์ในที่ดินต้องเป็นไปตาม แผนแม่บท (Comprehensive plan)ที่วางแผนในการพัฒนาแม่น้ำและแหล่งน้ำ การพัฒนาที่ดินของรัฐในพื้นที่แห้งแล้ง,พื้นที่ที่ถูกทอดทิ้ง (Waste lands)และ ป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง ต้องได้รับการตรวจสอบจากรัฐบาลในระดับจังหวัด หรือเหนือกว่า หากจัดให้ หน่วยในการพัฒนาที่ดินดังกล่าว

1.4 มาตรการกำหนดหน้าที่ต้องฟื้นฟูที่ดินให้ใช้ประโยชน์ได้เหมือนเดิม

พื้นที่ที่ถูกจัดหา แร่ธาตุ ไปแล้ว หรือดินที่ถูกขุดขึ้นมา อาจถูกเรียกร่องจากรัฐได้ โดยหน่วยที่ใช้ประโยชน์นั้น (Land using units) หรือบุคคล ต้องรับผิดชอบในการทำให้การใช้ประโยชน์กลับคืนได้ดังเดิม³⁰¹ ผู้ที่อยู่ในเขตพัฒนาที่ดิน (Development land) หากทำให้ ที่ดินเสียหาย (Soil desertification)หรือทำให้ดินพังทลาย ทำให้ดินเค็ม อาจถูกสั่งให้แก้ไขในเวลาที่กำหนดและอาจถูกปรับ³⁰²

²⁹⁸ land administration law of people's Republic of China 1986 article 13

²⁹⁹ land administration law of people's Republic of China 1986 article 14

³⁰⁰ land administration law of people's Republic of China 1986 article 16

³⁰¹ land administration law of people's Republic of China 1986 article 18

³⁰² land administration law of people's Republic of China 1986 article 51

1.5 มาตรการยกเลิกสิทธิการทำประโยชน์เมื่อไม่ทำประโยชน์

การตรวจรับรองของรัฐบาลในระดับจังหวัด หรือเหนือกว่า หรือโดยแผนกบริหารงานที่ดิน อาจเพิกถอนการอนุญาตในสิทธิการใช้ที่ดินของรัฐ หรือยกเลิกใบรับรองให้ใช้ที่ดิน (Land use certification) ของการใช้ที่ดินของหน่วย ภายใต้เงื่อนไขดังนี้³⁰³

1. การใช้ที่ดินของ หน่วยนั้นถูกปิดหรือย้ายไปแล้ว

2. ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องเป็นเวลา 2 ปี โดยไม่ได้เสนอเรื่องหรือให้ตรวจสอบ (The land has not been used for two consecution year without the the consent of the original approving authority)

3. การใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่เป็นไปตามการตรวจอนุมัติ

4. ที่ดินในบริเวณ ทางด่วน ทางรถไฟ สนามบิน พื้นที่เหมืองแร่ และในที่ดินอื่นๆ การใช้ประโยชน์ในที่ดินขึ้นกับการตรวจสอบและการตรวจรับรอง

ข. มาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดิน

1. กฎหมายบริหารงานที่ดิน (Land Administration Law of People's Republic of China 1986)

1.1 มาตรการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

หน่วยงานของรัฐทุกระดับ ต้องปรับปรุงวิธีการในการคุ้มครองพื้นที่เพาะปลูก รักษาการชลประทาน การระบายน้ำ การปรับปรุงดิน การเพิ่มปุ๋ยแก่ดิน ป้องกันดินพังทลาย และห้ามการกระทำอันนำไปสู่การสูญเสียที่ดินและทำลายที่ดินที่เพาะปลูก³⁰⁴ (Prohibit acts which allow land to lie waste and which destroy cultivated land) ต้องคำนึงถึงเศรษฐกิจในการใช้ที่ดินของรัฐ หรือเมือง ในการสร้างหมู่บ้านห้ามดำเนินการในพื้นที่ที่เพาะปลูกได้ เมื่อมีที่ดินทิ้งว่าง (Waste land) ให้ใช้ พื้นที่ที่ดีห้ามใช้เมื่อมีพื้นที่ที่ไม่อุดมสมบูรณ์ให้ใช้ และรัฐอาจนำที่ดินกลับได้เมื่อจำเป็น เมื่อรัฐอาจต้องการที่ดินชุมชน หรือการใช้ที่ดินของรัฐเพื่อเศรษฐกิจ การเพาะปลูก การป้องกันชาติหรือสิ่งอื่นๆ ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

1.2 มาตรการควบคุมการใช้ที่ดินทั้งของรัฐและเอกชน

ในมาตรา 22 ของกฎหมายบริหารงานที่ดิน เมื่อความจำเป็นได้รับการตรวจรับรองแล้ว อาจสร้างหน่วย (Units) เพื่อการใช้ที่ดินนั้น ได้ เพื่อการก่อสร้างโครงการของรัฐ แต่ต้องอยู่ในบัญชีรายชื่อแผนการลงทุนของรัฐหรือตามกฎหมาย เมื่อรัฐต้องการก่อสร้างในที่ดิน ต้องยื่นเรื่องหรือเอกสารที่ผ่านการตรวจรับรองของสภาแห่งรัฐ ต่อ แผนกบริหารงานที่ดินของรัฐบาลท้องถิ่น ในระดับจังหวัดหรือ

³⁰³ land administration law of people's Republic of China 1986 article 19

³⁰⁴ land administration law of people's Republic of China 1986 article 20

เหนือกว่า ถ้ารัฐต้องการก่อสร้างในที่ดินที่เป็นของชุมชน ให้รัฐมีกรรมสิทธิ์ (Title) ในที่ดินนั้น ในขณะที่การใช้ที่ดินของหน่วย จะมีเพียงสิทธิในการใช้ที่ดินเท่านั้น

ถ้าต้องการที่ดินในพื้นที่เพาะปลูกมากกว่า 1000 mu หรือในพื้นที่อื่นๆมากกว่า 2000 mu โครงการต้องผ่านการตรวจรับรองจากสภาแห่งรัฐ ถ้าต้องการที่ดินในจังหวัด หรือในเขตปกครองตนเอง ต้องผ่านการตรวจรับรองจากรัฐบาลในท้องถิ่นนั้น ถ้าต้องการที่ดินมากกว่า 3 mu ในพื้นที่เพาะปลูก หรือน้อยกว่า 10 mu ในพื้นที่อื่นๆต้องผ่านการตรวจรับรองจากรัฐบาลในระดับจังหวัด³⁰⁵ การจำกัดอำนาจในการตรวจรับรองที่ดินของเทศบาลให้ขึ้นอยู่กับมติของ คณะกรรมการ (Standing committee) เมื่อรัฐต้องการที่ดินเพื่อก่อสร้างโครงการของรัฐ รัฐต้องจ่ายค่าชดเชย โดยในพื้นที่เพาะปลูก (Cultivated land)จ่าย 3/6 ของค่าเฉลี่ยผลผลิตทั้งหมดที่ได้ในแต่ละปี เป็นเวลา 3 ปี แต่ในจังหวัด เขตปกครองตนเอง เทศบาล อาจออกกฎวางมาตรฐานในการจ่ายค่าชดเชยของที่ดินแบบต่างๆได้

นอกจากจ่ายค่าชดเชยแล้ว ต้องจ่ายเงินช่วยเหลือในการตั้งถิ่นฐานใหม่ด้วย³⁰⁶ (Pay for resettlement subsidies) เงินช่วยเหลือ ในพื้นที่เพาะปลูกคำนวณโดย ผู้ทำเกษตรกรรมที่ต้องการตั้งถิ่นฐานใหม่ โดยคำนวณจากที่ดินเพาะปลูกเดิมของแต่ละคน ที่ดินใหม่ต้องจ่าย 2/3 ของมูลค่าผลผลิตในแต่ละ mu เป็นเวลา 3 ปีแต่ต้องไม่เกิน 10 เท่าของค่าเฉลี่ยในเวลา 3 ปี

แผนการก่อสร้างเมืองและหมู่บ้าน ต้องจัดทำโดยคำนึงถึงการกระจายตัว และการใช้ที่ดินทาง เศรษฐศาสตร์ (Economical use of land) และต้องผ่านการตรวจรับรองโดย รัฐบาลในระดับ จังหวัด ถ้าเป็นแผนในระดับนคร (City) ต้องผ่านการตรวจโดยเทศบาล บ้านพักอาศัยในชนบท (Rural residents) ต้องใช้ที่ดินที่ตั้งบ้านเดิม และต้องไม่ใช่ที่ดินในหมู่บ้าน ถ้าต้องการก่อสร้างในพื้นที่เพาะปลูก ต้องได้รับการตรวจจาก รัฐบาลในระดับเมือง (Township) และการตรวจรับรองในระดับจังหวัด (Country) ที่ดินที่จะสร้างที่อยู่อาศัยในพื้นที่ชนบท ต้องไม่มากกว่า พื้นที่ที่จังหวัด เขตปกครองตนเอง เทศบาล กำหนดไว้ และจะไม่อนุญาตหากนำบ้านไปขายหรือให้ผู้อื่นเช่า

ผู้ที่ไม่ใช่เกษตรกร ในนคร (City) หรือเมือง หาก ต้องการใช้ที่ดินของชุมชนในการสร้างบ้าน ต้องผ่านการตรวจรับรองจากรัฐบาลระดับจังหวัด และขนาดของที่ดินต้องไม่เกินจำนวนที่กำหนด และต้องจ่ายค่าชดเชยและเงินช่วยเหลือในการตั้งถิ่นฐานใหม่ด้วย³⁰⁷ และ หน่วยที่อยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของทุกคน หรือหน่วยเมือง (Urban units) ที่อยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของชุมชน ที่ไม่ดำเนินการตามกฎหมาย หรือไม่ผ่านการตรวจรับรอง อาจสั่งให้นำกลับไปดำเนินการใหม่ ภายในเวลาที่กำหนดได้

³⁰⁵ land administration law of people's Republic of China 1986 article 25

³⁰⁶ land administration law of people's Republic of China 1986 article 28

³⁰⁷ land administration law of people's Republic of China 1986 article 41

จากการศึกษาการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของประเทศไทย จากประวัติศาสตร์จะเห็นว่าสิทธิในที่ดินมักเป็นของชุมชนมาโดยตลอด จนกระทั่งมาเป็นการปกครองในสังคมนิยม ที่ส่งผลต่อการตีความหมายของกรรมสิทธิ์ โดยกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของ สังคม (Social public ownership) โดยกรรมสิทธิ์ที่ดินแบ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ (Ownership by whole people) และ กรรมสิทธิ์ของชุมชน (collective ownership by working people) และด้วยอุดมการณ์ทางการเมืองในลัทธิมากซ์ที่มองคุณค่าในที่ดินว่าอยู่ที่แรงงานที่ลงมือทำประโยชน์ในที่ดิน จึงแยกมองที่ดินกับผลประโยชน์ในการทำประโยชน์ในที่ดิน ทำให้เอกชนไม่เป็นเจ้าของในที่ดิน ที่ดินเป็นของส่วนกลาง เอกชนมีเพียงสิทธิทำประโยชน์ (Land use right) และได้ผลประโยชน์อันเกิดการแรงงานที่ลงไป ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของจีน แม้ว่ากรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐหรือของชุมชน เอกชนไม่เป็นเจ้าของที่ดิน แต่จีนก็ยังมีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดดังจะเห็นได้จากกฎหมายบริหารงานที่ดิน (Land Administration Law of People Republic of China 1986) ที่เน้นการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินโดยตรง โดยมีมาตรการคือ หลักสัญญาที่เอกชนต้องปฏิบัติตามสัญญาในการทำประโยชน์ในที่ดินที่ทำกับรัฐ ในฐานะเจ้าของที่ดิน และรัฐยังได้กำหนดกรอบการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยกำหนดให้หน่วยงานรับ จัดทำแผนการใช้ที่ดิน และแผนพัฒนาที่ดินในเขตพื้นที่รับผิดชอบเพื่อควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน กำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบผู้ถือครองที่ดินต้องใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม และต้องฟื้นฟูที่ดินหากเกิดความเสียหายขึ้น และอาจยกเลิกสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินหากไม่ทำประโยชน์ตามที่กำหนดหรือทอดทิ้งที่ดินในระยะ เวลา สอง ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้นมาก จะเห็นได้ว่า มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน มีความเข้มงวดมาก เนื่องจากการตีความที่เอกชนไม่เป็นเจ้าของที่ดิน จึงต้องมีหน้าที่ที่ต้องทำประโยชน์ในที่ดินตามที่รัฐกำหนด

จากความเข้มงวดในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินและประกอบกับที่ดินเป็นของชุมชน ทำให้การบริหารงานที่ดินมีความตรวจสอบได้ง่ายและรวดเร็วจึงควบคุมการทำประโยชน์ได้มีประสิทธิภาพ การควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินของจีนจึงไม่มีความซับซ้อนหรือยุ่งยากมากนักเมื่อเทียบกับประเทศประชาธิปไตยเช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และบทบาทมาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินจึงไม่มีบทบาทมากนัก แต่ก็ยังมีการกำหนดเขตเกษตรกรรมเพื่อควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ด้วย

3.1.6 การควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินของ ออสเตรเลีย

3.1.6.1 แนวคิดสิทธิที่ดินและลักษณะกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ในทางประวัติศาสตร์ออสเตรเลียมีระบบการถือครองที่ดินที่ไม่สมบูรณ์ โดยที่ดิน 7-8 ส่วนใน 10 ส่วน ยังคงเป็นของรัฐ โดยประมาณ 70%ของพื้นที่เป็นที่สาธารณะ (Public land) ที่ถูกถือครองอยู่ภายใต้ การถือครองที่ดินแบบเช่า (Leasehold tenure) โดยเอกชนหรือบริษัท ความแตกต่างระหว่าง ผู้ถือครองที่ดินที่เป็นเจ้าของ (Freehold)กับ ผู้ถือครองที่ดินที่เป็นผู้เช่า (Leasehold) มีความแตกต่างกันน้อยกว่าประเทศอื่นซึ่งช่วยป้องกันความแตกต่างของชนชั้นผู้ถือครองที่ดิน

การถือครองที่ดินแบบเป็นเจ้าของ ในรัฐวิกตอเรีย มี 60%ของพื้นที่ รัฐทัสมาเนีย 41% ของพื้นที่ ใน รัฐออสเตรเลียใต้มี 7% ของพื้นที่ รูปแบบการถือครองที่ดินของรัฐต่างๆแตกต่างกันออกไปทั้งรูปแบบและเงื่อนไข ขนาดเฉลี่ยการถือครองที่ดินในชนบทคือ 2,796 เฮกเตอร์หรือ6,906 เอเคอร์ โดย 1% ของผู้ถือครองที่ดินเป็นผู้ถือครองที่ดิน 70%ของพื้นที่ รัฐบาลกลางไม่มีนโยบายที่ดิน ยกเว้นการบริหารงานเกี่ยวกับที่ดินพักอาศัย ที่ดินเป็นจุดมุ่งหมายของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

ข้อมูลปี ค.ศ.1986 สภาพการถือครองที่ดินมีดังนี้³⁰⁸ มีครัวเรือนเกษตรกร 173,000ครัวเรือน ขนาดถือครองที่ดินต่อครัวเรือน 2,834 เฮกเตอร์ (7,003เอเคอร์) โดยแบ่งเป็นขนาดถือครองมากกว่า 200 เฮกเตอร์ มี 42.6%ของประชากร ขนาด 50-200 เฮกเตอร์ มี 26.2% ของประชากร ขนาด 20-50 เฮกเตอร์ มี 11.9%ของประชากร ขนาด 10-20 เฮกเตอร์ มี 6.3%ของประชากร

การถือครองที่ดิน มีการถือครองที่ดินแบบเจ้าของ (owner) เป็น ที่ดินทุ่งหญ้า 90.9% ที่ดินรัฐ 6.4% อื่นๆ2.7%ที่ดินที่ใช้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม 63.2%ของพื้นที่ทั้งหมด การใช้ประโยชน์ที่ดินใช้เพาะปลูกพืชไร่ 10% ของพื้นที่ แบ่งเป็นใช้อย่างถาวร 0.3%ของพื้นที่ ใช้ชั่วคราว 99.7%ของพื้นที่ ออสเตรเลียมีครัวเรือนเกษตรกร 171,651 ครัวเรือน โดยที่ดินแบ่งเป็น 6%เป็นที่ดินเพาะปลูก 58%เป็นทุ่งหญ้าและทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ 14%เป็นป่าไม้ 22%เป็นที่ดินอื่นๆ สภาพการใช้ประโยชน์มีการเปลี่ยนแปลงทุกปี ขึ้นกับเงื่อนไขฤดูกาลที่แตกต่างกัน ทั้งจำนวนถือครองที่ดินและระยะเวลาพื้นที่ ที่ใช้เพาะปลูกพืชไร่มีเพียง 4% ของที่ดินในชนบท ฝนไม่ค่อยตกจึงเป็นข้อจำกัดของการชลประทาน และสภาพดินไม่เหมาะสม จึงใช้ในการปลูกสัตว์มากกว่า

³⁰⁸ George thomes kurion , Australia and Newzealand (New York: parts on life inc ,1990),pp. 61-62

^{*} 1 hectare = 6.25 ไร่

ทรัพย์สิน (Property)หมายถึง ความหมายในการเป็นเจ้าของและสิทธิในการเป็นเจ้าของ กฎหมายใช้คำว่าทรัพย์สิน ใน 2 ความหมาย

1.ความหมายในวัตถุประสงค์ของกรรมสิทธิ์(Object of ownership) คือในความหมายของการเป็นเจ้าของในสิ่งของต่างๆ การครอบครองในสินค้าหรือความมั่งคั่ง ความหมายในเชิงนี้แบ่งได้เป็น³⁰⁹

- 1.1 อสังหาริมทรัพย์ (Real property) เช่น ที่ดิน และทรัพย์สินที่ติดกับดิน
- 1.2 สหหาริมทรัพย์ (Personal property) คือทรัพย์สินอื่นนอกจาก ทรัพย์สินที่แท้จริง

2.ความหมายในเชิงสิทธิของการเป็นเจ้าของ (Right of ownership) คือในเงื่อนไขของการเป็นเจ้าของ เป็นสิทธิที่จะครอบครองใช้สอยหรือทำลาย

โครงสร้างของกฎหมายที่ดินในระบบกฎหมายส่วนใหญ่จะมีกฎเกณฑ์ที่จำเป็นเกี่ยวกับที่ดินที่สลับซับซ้อนมากกว่าทรัพย์สินอื่น กฎเกณฑ์เหล่านี้ จะแตกต่างกันไปตามสภาพสังคม เมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนไปกฎหมายก็เปลี่ยนไป ที่ดิน (Property in land) มักจะเรียกว่าอสังหาริมทรัพย์ (Real property)

ผู้ถือครองผลประโยชน์ในที่ดิน จากสมัยศักดินาที่เรียกว่า ผู้ถือครองที่ดิน (Tenant)และเงื่อนไขในการถือครองใช้เป็นเครื่องวัดการถือครองที่ดิน (Tenure)ซึ่งอาจได้กรรมสิทธิ์(free) หรือไม่ได้กรรมสิทธิ์ (unfree) ต่อมาความแตกต่างลดลง เมื่อทาสหมดไปจากอังกฤษใน คริสต์ศตวรรษ ที่14

ในปัจจุบัน เมื่อก้าวถึง Freehold จะหมายถึงกรรมสิทธิ์ (Fee simple) และผู้ถือครองที่ดินอาจถือครองที่ดินเป็นช่วงเวลา (Estate of the tenure) การถือครองที่ดินในออสเตรเลียอาจแบ่งเป็น³¹⁰

- 1.การถือครองแบบกรรมสิทธิ์(Fee simple)
- 2.การถือครองตลอดชีวิต(For life)
- 3.การถือครองตลอดชีวิตผู้อื่น (For the life of another)
- 4.กำหนดเวลาเป็นปี (For a term of years)

ต่อมาความรู้จักการจำกัดสิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สิน เนื่องจากกฎหมายที่ดินออสเตรเลีย นำหลักมาจากกฎหมายคอมมอนลอว์ของอังกฤษ ในตอนต้นคริสต์ศตวรรษ 19 อันมีพื้นฐานมาจากสมัยศักดินาในคริสต์ศตวรรษที่ 13 และนำมาปรับใช้ในออสเตรเลีย แต่หลักการพื้นฐานที่เปลี่ยนแปลงในอังกฤษช่วง ค.ศ. 1922-1926 ไม่ได้ถูกนำมาปรับใช้ในออสเตรเลียทั้งหมด ทำให้ออสเตรเลียยังคงไว้ซึ่งกฎหมายคอมมอนลอว์โบราณในเรื่อง อสังหาริมทรัพย์ (Real property) แม้ระบบเศรษฐกิจและสังคมของออสเตรเลียจะได้รับผลจากศักดินาน้อยกว่าอังกฤษ

³⁰⁹ Parl Latimer and CCH editorial staff , Australian business law (New south wales : CCH Australian limited ,1988),pp.112-113

³¹⁰ Geoffey Sawyer ,Australian and the law (Victoria: the dominion press,1968),pp173-175

ปัจจุบันออสเตรเลีย ก็ยังคงใช้กฎหมายของรัฐ (State law) อยู่ และยังคงใช้ทฤษฎีกฎหมายในเรื่องที่ดินของรัฐ (Crown) เช่น แนวคิดรัฐเป็นเจ้าของที่ดิน และ ผู้อื่นเป็นเพียงผู้มีสิทธิถือครองที่ดิน (Tenant) จากกษัตริย์หรือจากผู้อื่นที่ถือครองที่ดินต่อจากกษัตริย์³¹¹ เป็นประวัติศาสตร์ที่สำคัญ การขยายการตั้งถิ่นฐาน จึงหมายถึง การขยายการอนุญาตถือครองที่ดินของกษัตริย์ ทำให้ เจ้าของที่ดินรู้สึกไม่มั่นคง หากการถือครองที่ดินไม่ได้รับอนุญาต เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประวัติศาสตร์กฎหมายของกฎหมายที่ดินออสเตรเลียหันกลับไปสู่ หลักเรื่องการต้องให้รัฐอนุญาต (Crown grant) การอนุญาตอาจมีการเขียนลงไป หรือจดบันทึกไว้โดยราชการ ที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากกษัตริย์จะก่อให้เกิดกรรมสิทธิ์ (Fee simple) ทำให้ผลประโยชน์นั้นสามารถโอนไปได้

การจำกัดในกรรมสิทธิ์และอำนาจของผู้ถือครองที่ดินในเรื่องกรรมสิทธิ์ ในปัจจุบันไม่ได้มาจากทฤษฎีในเรื่องสถานะของกษัตริย์ในระบบศักดินา แต่มาจากการบัญญัติกฎหมายเฉพาะ (specific statutory provisions) ที่เกี่ยวกับข้อห้ามในการแจกจ่ายที่ดิน การทำประโยชน์ในที่ดิน เป็นเรื่องนโยบายของรัฐ ในพื้นที่ชนบทหลายแห่ง ไม่อนุญาตให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ให้ถือครองเป็นช่วงเวลา โดยการเช่า (Crown lease) ที่บางครั้งก็ให้อำนาจผู้ถือครองคล้ายได้กรรมสิทธิ์โดยมีเงื่อนไขในการซื้อ (Condition purchase) แต่ส่วนใหญ่ผลประโยชน์ก็ยังอยู่ในรูปการเช่า ในแต่ละรับมีความแตกต่างกันในเรื่อง การเช่าที่ดินจากรัฐมาก เช่น รัฐควีนแลนด์ (Queensland) ในกฎหมายที่ดิน (Land act) ที่การถือครองที่ดินอาจเทียบได้กับระบบศักดินาแบบเก่าที่มี คณะกรรมการพิเศษ (Special tribunal) มาเป็นผู้ตัดสินข้อพิพาท เรื่องการเช่า และเงื่อนไขในการถือครองที่ดิน

ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินของออสเตรเลีย พื้นฐานจาก 2 ระบบ ที่ใช้ในการควบคุมกรรมสิทธิ์ในที่ดิน³¹² คือ ระบบทอร์เรน (Torrens title หรือ Real property act title) อันเป็นระบบใหม่ และระบบตามกฎหมายเดิม (General law หรือ common law หรือ old system title)

ระบบทะเบียนที่ดิน ในออสเตรเลีย ปัจจุบันคือระบบทอร์เรน เป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ถือว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ได้อยู่ที่โฉนด (Deeds) แต่หลักอยู่ที่การจดทะเบียน (registration) ซึ่งเป็นการจดทะเบียนสาธารณะโดยหน่วยงานจดทะเบียนกลาง (Registrar-general) ชื่อของ ระบบมาจากชื่อของ Sir. Robert Torrens (1814-1884) เป็นข้าราชการของออสเตรเลียได้ โดยได้กล่าวในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยเสนอ ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (Land title system) ที่มีลักษณะ 4 ประการคือมีความแน่นอน (Certainly) ประหยัด (Economy) ง่าย (Simplicity) และ แม่นยำ (Facility) ต่อมาระบบทอร์เรนได้กลายมาเป็นกฎหมาย คือ กฎหมายอสังหาริมทรัพย์ (Real Property Act 1858) ของออสเตรเลีย และแพร่หลายไปทั่วโลกในเวลาอันสั้น

³¹¹ ibid.

³¹² Geoffey Sawyer, *Australian and the law* (Victoria: the dominion press, 1968), pp.138-139

ความมีเหตุผลของระบบกรรมสิทธิ์แบบทอเรนส์ ทำให้ความยุ่งยากในการทำการโอนที่ดิน และกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ภายใต้ระบบเก่าหมดลง ระบบทอเรนส์มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ

1.Mirror principle คือในการจดทะเบียน จะมีความแม่นยำและสมบูรณ์ในข้อเท็จจริงทั้งหมด ของที่ดินที่ลงในโฉนด

2.Curtain principle ผู้ซื้อเพียงแต่ค้นหา โฉนดที่ดินที่จดทะเบียนไว้ และไม่ต้องรับรองผลอย่างอื่นที่ไม่ได้อยู่ในโฉนด

3.Insurace principle หลักประกันให้ผู้ที่ถูกตัดสินจากผลประโยชน์จากที่ดินควรได้รับค่าชดเชยการบัญญัติระบบทอเรนส์เป็นกฎหมาย แต่ก็มิได้ทำเป็นประมวลกฎหมายที่สมบูรณ์

หลักเกณฑ์ที่ใช้คุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน ภายใต้สิทธิแบบทอเรนส์สิทธิในที่ดินมิได้โดยการจดทะเบียน (Title by registration)การจดทะเบียนเป็นการมอบสิทธิของผลประโยชน์ในที่ดินให้แก่ผู้เป็นเจ้าของ อาจเปรียบเทียบกับ กรรมสิทธิ์ในกฎหมายทั่วไป หรือระบบเก่าที่ระบบการจดทะเบียน แยกสิทธิออกจากการจดทะเบียน ผู้เป็นเจ้าของที่ดินเรียกว่า เจ้าของที่ดินจดทะเบียน (Registered proprietor) โดยมีคำจำกัดความว่า เจ้าของที่ดิน (Proprietor) คือผู้ที่ยึดหรือครอบครองใน freehold หรือทรัพย์สินอื่น หรือผลประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมาย การส่งผ่านสิทธิและการให้ความสำคัญโดยการจดทะเบียน เมื่อมีการโอนสิทธิ

Sir Garfield Barwick อธิบายระบบทอเรนส์ว่า ระบบทอเรนส์ที่จดทะเบียนสิทธิตามกฎหมายนี้ เป็นรูปแบบที่มีใช้ระบบการจดทะเบียนสิทธิ แต่เป็นระบบสิทธิโดยการจดทะเบียน³¹³ เนื่องจาก ใบรับรองสิทธิมิใช่ตัวสิทธิที่เจ้าของผู้จดทะเบียนมี แต่การจดทะเบียนทำให้มี สิทธิที่จดทะเบียนโดยตัวมันเองเป็นเจ้าของ แต่การจดทะเบียนเป็นผลมาจากการทำเครื่องมือที่วางแปลนให้มีประสิทธิภาพโดยอาศัยการจดทะเบียน ระบบนี้ช่วยปรับปรุงการโอนที่ดิน โดยใช้เอกสารเกี่ยวกับที่ดินมาโอน ลดความล่าช้าและค่าใช้จ่ายลงทำให้การโอนง่ายขึ้น

การจดทะเบียนสิทธิต้องกระทำโดยรัฐ (State registration of title) การจดทะเบียนที่ดิน มาจากกฎหมายที่ให้อำนาจ และต้องดำเนินการโดยรัฐไม่ใช่เฉพาะกรณี เพราะรัฐเป็นผู้ประกันในสิทธิและชดเชยให้แก่บุคคล ผู้สูญเสียผลประโยชน์จากระบบทอเรนส์ โดยการจัดตั้งเป็นกองทุน

³¹³ ibid.,p.140

ระบบสิทธิแบบทอร์เร็นส์มีพื้นฐานอยู่ที่ที่ดิน ไม่ใช่ที่คน³¹⁴ (Torrens title is based on land, not people) พื้นฐานการใช้ระบบทอร์เร็นส์มาจาก การจดบันทึกสิทธิและการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากกว่าที่จะสนใจ ผู้ที่ถือผลประโยชน์ในที่ดิน ที่ดินจึงเป็นพื้นฐานการจดทะเบียน เพื่อใช้ยืนยันผลประโยชน์ของผู้คนที่จดทะเบียน

ผู้ทำการจดทะเบียน (the Register) ผู้จดทะเบียนเป็น กระทรวงทะเบียน (Registrar general's department) เป็นศูนย์กลางของการจดทะเบียนสิทธิ และบริหารงานของระบบ การได้รับการยืนยันจาก privy council ในปี 1926 ที่กลายมาเป็นหลักใน การบัญญัติกฎหมายต่อมา ว่า การจดทะเบียนคือที่มาของทุกๆ สิ่ง³¹⁵ (the Register is everthing) การแก้ตัวมิได้ด้วยความแน่นอนของการรับรองสิทธิ (certificate of title) ทำให้ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการจดทะเบียน ย่อมปลอดภัยจากภาระผูกพัน หลักการพื้นฐานของระบบทอร์เร็นส์ ถือว่า สิทธิที่ได้รับจากการจดทะเบียนเป็นสิ่งที่ไม่อาจแก้เป็นอย่างอื่นได้ แม้ว่าสิ่งนี้จะไม่มีการบัญญัติเป็นกฎหมาย แต่ก็ปรากฏในการพิจารณาคดีของศาล

ระบบทอร์เร็นส์เข้ามาแทนที่ระบบการจดทะเบียนเอกสารสิทธิแบบเดียวที่ให้อำนาจและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียน แยกเอกสารสิทธิออกมา เช่น การจำนอง โดยที่เอกสารสิทธิหลักจะมีการบันทึกไว้และภาระเกี่ยวกับที่ดินก็จะมีกรบันทึกไว้ ภายหลังจากระบบนี้ได้ถูกปรับปรุงเป็น ระบบการอนุญาตจากรัฐ อนุญาตจดทะเบียน ที่จัดทำโดย สำนักงานสิทธิที่ดิน (title office) เมื่อที่ดินได้รับอนุญาตให้ถือครอง

เจ้าของที่ดินและชุมชน ภายใต้ระบบกฎหมายที่ดินของอังกฤษ เอกชนเจ้าของที่ดิน (Private owner) หรืออาจเรียกว่า ผู้ถือครองที่ดินที่ได้กรรมสิทธิ์ (Tenant in fee simple) ไม่เคยได้รับสิทธิที่สมบูรณ์ (Absolute right) ในกฎหมายคอมมอนลอว์ เจ้าของพื้นผิวดินเป็นเจ้าของในส่วนอากาศเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย โดยกฎหมายในรัฐนิวเซาเวล รัฐควีนแลนด์ รัฐทัสมาเนีย ใช้การวางผังเมืองโดยกฎหมายปกครองท้องถิ่น (Local government act) ในขณะที่รัฐ วิกตอเรีย และออสเตรเลีย ได้ใช้กฎหมายการวางผังเมืองและชนบท (Town and country planing act) โดยมีวัตถุประสงค์ทั่วไป คือ ต้องการกำหนดการใช้ประโยชน์เป็นเขต เช่นเป็นที่พักอาศัย โรงงาน เพื่อปรับปรุงการขนส่ง สภาพแวดล้อม ทำให้เห็นได้ว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินของออสเตรเลียไม่ใช่กรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์ เจ้าของที่ดิน (Landlord) และ ผู้ถือครองที่ดิน (Tenant) ผู้เป็นเจ้าของที่ดินในทางทฤษฎีกฎหมายแล้ว ถือว่าเป็นเพียงผู้ถือครองที่ดินของกษัตริย์เท่านั้น³¹⁶ (Tenant of the crown) แนวคิดนี้ ยังคงเป็นอยู่ในระบบกฎหมายที่ดินของออสเตรเลีย แต่ในทุกวันนี้เมื่อกล่าวถึง ผู้ถือครองที่ดิน (Tenant) จะหมายถึง ผู้ที่เช่าที่ดิน โดยสัญญาระยะเวลาเป็นปีหรือสัปดาห์จากรัฐ (Government authority) หรือจากเอกชนที่เรียกว่า เจ้าของที่ดิน (Landlord)

³¹⁴ ibid.,p.141

³¹⁵ ibid.,p.142

³¹⁶ ibid.,pp185

3.1.6.2 มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ที่ดิน

ก. มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินโดยตรง

1. กฎหมายที่ดิน (Crown Land Act 1989)

กฎหมายที่ดินของออสเตรเลีย³¹⁷ เจตนารมณ์กฎหมายของกฎหมายที่ดิน ได้ถูกกล่าวไว้ในกฎหมายถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย³¹⁸ ว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อเป็นหลักประกัน (Ensure)ว่าที่ดินของรัฐจะได้รับการจัดการเพื่อประโยชน์แก่ชาวนิวเซาท์เวล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อ

a. เพื่อจัดการที่ดินรัฐให้เป็นทรัพย์สินที่เหมาะสม (Proper assessment of crown land)

b. เพื่อจัดการที่ดินรัฐให้เป็นไปตามหลักการจัดการที่ดินรัฐตามกฎหมายนี้

c. เพื่อการพัฒนาและอนุรักษ์ที่ดินของรัฐอย่างเหมาะสม

d. วางระเบียบ (Regulation) ที่เป็นเงื่อนไขว่าที่ดินของรัฐจะต้องได้รับอนุญาตเมื่อจะทำการครอบครอง หรือใช้ประโยชน์ ขาย ให้เช่า ให้อนุญาต(licensed) หรืออื่นๆ เมื่อ

e. ทำการสงวน หรืออุทิศที่ดินรัฐ เพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะ และการจัดการหรือใช้ที่ดิน

f. ทำการรวบรวม บันทึก ข้อมูลต่างๆที่สัมพันธ์กับที่ดินรัฐ

ความหมายของที่ดินตามกฎหมายที่ดินคือ³¹⁹ ที่ดินรัฐ (Crown land) หมายถึง ที่ดินที่เป็นของรัฐ (that is vested in the crown) ยกเว้น ที่ดินที่อุทิศให้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่ดินที่ถูกขายหรือถูกทำสัญญาขายตามกฎหมายและยอมรับในราคาซื้อหรือการจัดการขายอื่นๆโดยรัฐตามกฎหมายที่ดินมีหน่วยงานของรัฐคือกระทรวงที่ดิน เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ โดยในกฎหมายกล่าวถึงว่ากระทรวง (Department) หมายถึง กระทรวงที่ดิน (Department of land) ที่มีเลขาธิการ (Secretary) เลขาธิการของ กระทรวงที่ดิน เป็นหัวหน้า

การถือครองที่ดิน (Holding) ตามกฎหมายที่ดิน หมายถึง การซื้อที่ดินที่ยังไม่สมบูรณ์ (Incomplete purchase) การเช่าอสังหาริมทรัพย์ถาวร(Perpetual lease) การเช่าอสังหาริมทรัพย์เป็นช่วงเวลา (Term lease) การเช่าอสังหาริมทรัพย์รายปี(Year lease) การเช่าอสังหาริมทรัพย์พิเศษ (Special lease) หรือ การอนุญาตให้ครอบครอง (Permissive occupancy) ภายใต้กฎหมายที่ดิน (Crown land (continued tenures)act 1989) หรือ การเช่าที่ดิน (lease) หรือการได้ใบอนุญาตที่ดิน (License)ภายใต้กฎหมายที่ดิน พื้นที่ชลประทาน

³¹⁷ Australasian legal information institution . Australian law [on line] Australasian legal information institution(producer).available from: [http:// WWW.austlii.edu.au/au/legis/nsw/consol.act/cia](http://WWW.austlii.edu.au/au/legis/nsw/consol.act/cia) [2001,June 3]

³¹⁸ crown land act 1989 article 10

³¹⁹ crown land act 1989 article 3

ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายที่ดิน กฎหมายนี้ให้ใช้บังคับใน³²⁰ ส่วนตะวันตกและส่วนกลางของรัฐ ในเขตที่ดินพิเศษ หรือการซื้อที่ดินที่ยังไม่สมบูรณ์ (Incomplete purchase) โดยการให้เช่า (Lease) ภายใต้กฎหมายที่ดินตะวันตก (Western lands act 1980) หรือการถือครองที่ดินภายใต้กฎหมายที่ดิน (Crown land act) ที่อยู่ในส่วนตะวันตก รวมถึงที่ดินในส่วนตะวันตก ที่อยู่นอก Section 2a ของกฎหมายที่ดิน (Western land act 1901) และใช้กับการซื้อที่ดินหรือที่ดินที่ถูกซื้อใน ส่วนตะวันตก ที่อ้างถึงกฎหมายที่ดิน (the crown land act) หรือกฎหมายฉบับนี้รวมถึงการอ้างถึงกฎหมายที่ดินตะวันตก (Western land act)

ตามกฎหมายที่ดินมีการแบ่งเขตที่ดินของรัฐ นิวเซาท์เวล ออกเป็น ส่วนที่ดิน (Division) และแบ่งส่วนที่ดิน ออกเป็น เขตที่ดิน (Land district) และแบ่ง เขตที่ดินออกเป็น นคร (City) เมือง (Town) หมู่บ้าน (village) โดยแบ่งเขตของรัฐ ให้แบ่งรัฐออกเป็น 2 ส่วน (Division) คือ³²¹ ส่วนตะวันออกและส่วนกลาง (Eastern and central division) กับ ส่วนตะวันตก (Western division) และให้ส่วนตะวันตก อยู่ในบังคับใช้ของกฎหมายที่ดิน (Crown land consolidation act 1913) ในการแบ่งส่วนที่ดิน ออกเป็น เขตที่ดิน³²² (Land district) ให้ ส่วนตะวันตกและส่วนกลางของรัฐ ให้แบ่งเป็นเขตที่ดิน ภายใต้กฎหมายที่ดิน (Crown land consolidation act 1913) และให้อำนาจรัฐมนตรีอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในการแก้ไขยกเลิก หรือตั้งเขตที่ดินใหม่ รัฐมนตรีอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้เป็นเขตที่ดิน เป็นเขตที่ดินพิเศษ หรือ รัฐมนตรีอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา แก้ไข ยกเลิก หรือตั้งเขตที่ดินพิเศษ รัฐมนตรีอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา แบ่งย่อยเขตที่ดิน³²³ การแบ่งที่ดินออกเป็น นคร เมือง หมู่บ้าน หรือ ออกแบบ วางแผน กำหนดเขตของ นคร เมือง หมู่บ้าน ในมาตรา 6 กฎหมายห้ามทำประโยชน์ในที่ดินรัฐ โดยที่ดินของรัฐ (Crown land) จะต้องไม่ถูกยึดอาศัย (Occupied) ใช้ประโยชน์ (Used) ขาย (Sold) ให้ใบอนุญาต (Licensed) อุกฤษให้ (Delicate) สงวน (Reserved) หรือกระทำอื่น ถ้าการกระทำเหล่านั้นไม่ได้รับสิทธิ (Authorised) โดยกฎหมายนี้หรือกฎหมายกฎหมายที่ดิน (Crown land (continued tenures) act 1989)

³²⁰ crown land act 1989 article 5

³²¹ crown land act 1989 article 4

³²² crown land act 1989 article 8

³²³ crown land act 1989 article 9

กฎหมายที่ดินได้ให้หลักการที่ใช้อ้างอิงในการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินให้เป็นไปตาม หลักการจัดการที่ดินของรัฐ³²⁴ หลักการจัดการที่ดินรัฐ (Principle of crown land management) แบ่งออกเป็น 6 หลักการที่สำคัญ คือ หลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental protection principle) โดย การสังเกต ความสัมพันธ์ ระหว่างการจัดการและการบริหารที่ดินรัฐการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรธรรมชาติในที่ดิน โดยการอนุรักษ์ในทุกที่ถ้าเป็นไปได้ หลักการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (public use) และ สนับสนุนการใช้ที่ดินรัฐอย่างเหมาะสม การสนับสนุนการใช้ประโยชน์หลายๆด้าน ในที่ดินรัฐอย่างเหมาะสม การใช้ประโยชน์ และการจัดการที่ดินรัฐอย่างเหมาะสม โดยให้ที่ดินและทรัพยากรที่ ดินยังคงมีอยู่ตลอดไป หลักที่ดินรัฐจะถูกครอบครอง ใช้ ขาย เช่า หรืออนุญาต หรือการอื่นก็เพื่อ ผล ประโยชน์ที่ดีที่สุดของรัฐ (Best interest of the state) เหนือหลักการอื่นใด

การบริหารงานที่ดินตามกฎหมายที่ดิน ประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี และคณะกรรมการที่ ดินท้องถิ่น โดยสำนักรัฐมนตรีมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีคือ³²⁵ รัฐมนตรี ต้องรับผิดชอบในการกระทำที่บรรลุถึงจุดมุ่งหมายของกฎหมายที่ดิน รัฐมนตรีอาจแต่งตั้ง คณะ กรรมการให้คำปรึกษา (Advisory committee) เพื่อให้ข้อมูลหรือข้อสังเกตในการพัฒนา และจัดทำ การชี้แนะ ในการจัดการที่ดิน และ การอื่นๆตามที่รัฐมนตรีกำหนดได้ การตั้งสำนักงานรัฐมนตรี³²⁶ การตั้ง สำนักงานรัฐมนตรี(Ministerial corporation) ให้ตั้งสำนักงานรัฐมนตรีตามกฎหมายโดย มีชื่อว่า สำนัก งานรัฐมนตรีด้านการบริหารงานที่ดิน (Land administration ministerial corporation) การจัดการ สำนักงานให้เป็นอำนาจรัฐมนตรี และการกระทำใดๆ การกระทำในนาม หรือเนื่องมาจาก สำนักงาน โดยรัฐมนตรีหรืออำนาจรัฐมนตรีต้องกระทำโดยสำนักงาน การกระทำตามกฎหมายใดๆ หรือกระทำ ตามพระราชบัญญัติของสำนักงานให้เสนอต่อรัฐมนตรีให้สำนักงานออกกฎ ระเบียบเพื่อควบคุมการใช้ ตราสำนักงาน การเก็บบันทึกการดำเนินการ การตัดสินใจ การทำงานของสำนักงาน

หน้าที่สำนักงานรัฐมนตรี คือ³²⁷

1. สำนักงานมีหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย หรือกำหนดตามกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น
2. สำนักงานอาจจะเข้าร่วมในการทำสัญญา ข้อตกลง ร่วมกิจการ (Joint venture) กับบุคคล สำนักงาน หรือสำนักงานตามกฎหมาย เพื่อพัฒนา หรือสร้าง หรือตกลงทำงาน ในที่ดินของรัฐหรือการ บริการในที่ดินรัฐ หรือเข้าทำสัญญา หรือข้อตกลง กับบุคคลหรือองค์กร หรือองค์กรตามกฎหมายเพื่อ ให้บุคคลหรือองค์กรเหล่านั้น ดำเนินการเป็นตัวแทนในการขายหรือเช่าที่ดินรัฐ หรือเข้าทำสัญญาหรือ

³²⁴ crown land act 1989 article 11

³²⁵ crown land act 1989 article 12

³²⁶ crown land act 1989 article 13

³²⁷ crown land act 1989 article 15

ข้อตกลงกับบุคคลหรือองค์กร เพื่อให้บุคคลหรือองค์กรเป็นผู้ให้บริการหรือให้ข้อมูล แก่บุคคลหรือองค์กร ให้ข้อมูลแก่รัฐมนตรี หรือ กรม และ สำนักงานอาจดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือดำเนินการตามหน้าที่ ภายใต้กฎหมายนี้โดย ขาย ให้เช่า อนุญาตแก่ ยานพาหนะ อากาศยาน เรือ พืช เครื่องจักร หรือ โรงงานที่ใช้เครื่องจักร เครื่องมือ

3. เพื่อประโยชน์ในความมั่นคงของเงินกู้ โดยสำนักงานดำเนินการ พัฒนาที่ดินของรัฐ ก่อสร้างหรือจัดการในที่ดินรัฐรากฏของการบริหารที่ดินรัฐ โดยองค์กรอาจดำเนินการเหมือนเป็นเจ้าของที่ดิน

คณะทำงานของสำนักงาน กฎหมายให้อำนาจสำนักงานในการใช้บริการของคณะทำงาน (staff) หรือสิ่งอำนวยความสะดวกของกรม³²⁸ หรือ ตกลงใช้คณะทำงานหรือสิ่งอำนวยความสะดวกของกรมอื่น หรือองค์กรบริหารอื่น ปีงบประมาณของสำนักงาน เริ่มจาก 1 มิถุนายน ถึง 31 พฤษภาคม ในการตกลงเป็นตัวแทนรัฐมนตรี รัฐมนตรีอาจตกลงกับรัฐมนตรีอื่น หรืออำนาจในการก่อตั้งอื่นหรือภายใต้กฎหมายอื่น เพื่อการดำเนินการของรัฐมนตรี หรือองค์กรอื่นก็ได้ หรือ สำนักงานอาจดำเนินการเป็นตัวแทน การบริหารงานของรัฐมนตรีตามกฎหมายนี้หรือเป็นตัวแทนอำนาจในการก่อตั้งใดๆ ในการทำหน้าที่ของรัฐมนตรีหรือองค์กรนั้น³²⁹ หรือการลงนามในเอกสาร โดย รัฐมนตรี หรือตัวแทนหรือสำนักงานหรือตัวแทนให้มีผลเหมือนกับการปฏิบัติงาน ถ้ารัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ว่าบทบัญญัติใน division 5 ของ part 7 (ในเรื่องการคุ้มครองที่ดินสาธารณะ) อาจเป็นการดำเนินงานโดยรัฐมนตรี สำนักงาน ตัวแทน ให้บทบัญญัติดังกล่าวใช้ได้โดยอนุโลมตามข้างต้น

คณะกรรมการที่ดินท้องถิ่น (Local land boards) การตั้งคณะกรรมการที่ดินท้องถิ่น³³⁰ ตามกฎหมายที่ดินให้ตั้งคณะกรรมการที่ดินท้องถิ่นในทุกเขต (Land district) โดยคณะกรรมการที่ดินท้องถิ่นประกอบด้วยประธาน 1 คน ตามมาตรา 19 และสมาชิก 2 คนจากรัฐมนตรีแต่งตั้ง และสมาชิกอาจเป็นคณะกรรมการที่ดินมากกว่า 1 แห่ง การแต่งตั้งตำแหน่ง และตำแหน่งอาวุโสของคณะกรรมการที่ดินท้องถิ่น³³¹ ผู้ว่าราชการ (Governor) อาจกำหนดตำแหน่งต่างของคณะกรรมการที่ดินท้องถิ่น

2. สมาชิกยกเว้นสมาชิกในข้อ 3 ให้อยู่ภายใต้กฎหมาย public sector management act 1988

3. รัฐกำหนดสถานที่ทำงาน และสถานที่ทำการของประธาน

4. รัฐมนตรีแต่งตั้งประธาน

5. รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อื่นเป็นประธาน ถ้าไม่อยู่ทำงานไม่ได้

³²⁸ crown land act 1989 article 16

³²⁹ crown land act 1989 article 18

³³⁰ crown land act 1989 article 20

³³¹ crown land act 1989 article 19

อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการที่ดินท้องถิ่น³³² คณะกรรมการที่ดินท้องถิ่นอาจจะ เป็นผู้ดำเนินการตาม คำสั่งรัฐมนตรี ดำเนินกิจการทั้งภายใน ภายนอก ของอำเภอเกี่ยวกับการก่อตั้งต่างๆและ ดำเนินการตาม คำสั่งรัฐมนตรีในกิจการภายในและภายนอกของอำเภอ การพิจารณาพิพากษาของคณะกรรมการที่ดินท้องถิ่น โดย รัฐมนตรีอาจส่งเรื่อง สาระสำคัญนอกการบริหารงานตามกฎหมายหรือการกระทำอื่นๆเกี่ยวกับการบริหารงานที่ดินรัฐ หรืออื่นๆตามกำหนดเพื่อทำการสอบสวนและจัดทำรายงาน โดยคณะกรรมการและประชาชน มีอำนาจในการรับฟัง ข้ออ้างอิง อุทธรณ์ และอื่นๆ ก่อนคณะกรรมการ และถ้าข้อมูลถูกส่งให้เฉพาะประชาชน

ประชาชนมีอำนาจเป็นคณะกรรมการทั้งหมดในการดำเนินการ การพิจารณาของคณะกรรมการนี้ รัฐมนตรีอาจกลับการตัดสินใจได้³³³ ถ้าไม่อุทธรณ์ต่อศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อม ในการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประชาชน รัฐมนตรีอาจกลับคำพิจารณาได้ คณะกรรมการหรือประชาชน ดำเนินการโดยไม่พิจารณาถึงพยานหลักฐาน ทางเลือก การแก้ไขอื่นๆหรือห้ามรัฐมนตรีกลับคำพิจารณามากกว่า 1 ครั้ง และอำนาจคณะกรรมการที่ดินท้องถิ่น ให้เป็นไปตาม ตารางที่ 2 ของกฎหมาย

การประเมินทรัพย์สินที่ดิน (Land assessment) กฎหมายกำหนดให้ รัฐมนตรีจัดทำโครงการประเมินที่ดิน³³⁴ โดยการประเมินที่ดินประกอบด้วย การจัดเตรียมบัญชี (Inventory)ของที่ดินรัฐ การประเมินคุณสมบัติ(Capabilities)ของที่ดิน การแยกความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์และส่วน ใช้ประโยชน์ตาม บัญชีที่ดินรัฐ บัญชีที่ดินของรัฐ ประกอบด้วย ลักษณะทางกายภาพของที่ดิน และ สำคัญอื่นๆ ของที่ดิน ที่รัฐมนตรีเห็นว่าจำเป็นในการประเมินคุณสมบัติ บัญชีมีการบำรุงรักษาให้ค่าไว้ซึ่งการเปลี่ยนแปลงต่างๆของที่ดิน และข้อมูลเผยแพร่แก่สาธารณะ หลักเกณฑ์การประเมินคุณสมบัติของที่ดิน³³⁵

การประเมินจัดทำโดยกระทรวงในการประเมินคุณสมบัติของที่ดิน และหลักเกณฑ์ในการประเมิน โดยให้ประเมินคุณสมบัติของที่ดิน (Capabilities of land) การใช้ที่ดินของชุมชน(Land use for community)การใช้ประโยชน์สาธารณะ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมการอนุรักษ์ทรัพยากรชุมชน การอนุรักษ์น้ำ ,ป่าไม้ การค้า อุตสาหกรรม เหมือนแร่หลังจากนั้นจึงการแยกประเภทการใช้ประโยชน์ให้เหมาะสม³³⁶ .ให้แยกความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ของที่ดิน และบริเวณที่จะใช้ประโยชน์ คุ้มครองแล้ว .จัดทำลง ณ บัญชีที่ดิน โดยมีการประเมินคุณสมบัติของที่ดิน ต้องเป็นไปตามหลักการจัดการที่ดินของรัฐ และนโยบายในการปรับปรุงที่ดินของรัฐมนตรี ทั้งหมดต้องอาศัยมุมมองของรัฐบาล กระทรวง

³³² crown land act 1989 article 21

³³³ crown land act 1989 article 23

³³⁴ crown land act 1989 article 30

³³⁵ crown land act 1989 article 32

³³⁶ crown land act 1989 article 33

สำนักบริหาร ด้วยผลประโยชน์ของที่ดิน นอกจากนี้รัฐมนตรีอาจแยกการใช้ประโยชน์ หรือยื่นยันการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในบัญชีที่ดินคุณสมบัติของที่ดินและนโยบายต่างๆ

1.1 มาตราการกำหนดเงื่อนไขเวลา และเงื่อนไขในนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน

ภายหลังการประเมินคุณสมบัติที่ดิน โดยแยกประเภทการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม ให้เป็นไปตามหลักการจัดการที่ดินรัฐและนโยบายแล้ว ในส่วนที่ 4 ของกฎหมายเกี่ยวกับ การเช่า การขาย และอื่นๆ ในที่ดินรัฐ กฎหมายกำหนดอำนาจรัฐมนตรีไว้³³⁷ รัฐมนตรีอาจดำเนินการหรือดำเนินการในลักษณะเดียวกัน ในการกำหนดเวลา (Term) และเงื่อนไข (Condition) ในการขาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรืออื่นๆ ในที่ดินรัฐ หรือการอนุญาต (Grant easement) ให้ที่ดิน ใบอนุญาตที่ดิน (Licenses) การอนุญาต (Permits) ในที่ดินรัฐ และรัฐมนตรีอาจกำหนดหน้าที่ของที่ดินข้างต้น ในเขตพื้นที่ชลประทาน (Irrigation area) โดยพิจารณาถึง การพิจารณาของสหกรณ์บริหารน้ำ (Water administration ministerial corporation)

หน้าที่ในที่ดิน การอ้างถึงหน้าที่ (Reference to a function) ตามกฎหมายที่ดิน หมายถึง การอ้างอิงถึง อำนาจ (Power) สิทธิ (Authority) และหน้าที่ (Duty) และการปฏิบัติตามหน้าที่ (Exercise of a function) ให้รวมถึง ความสัมพันธ์กับ หน้าที่ การปฏิบัติตามหน้าที่ด้วย³³⁸ เป็นการบ่งชี้ว่า หากเจ้าของที่ดินมีสิทธิ คือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ก็ย่อมมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายไปด้วยคู่กัน แต่รัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการข้างต้น หากเป็นที่ดินที่ ขาย หรือแลกเปลี่ยนที่ดินรัฐ หรือให้เช่าที่ดินรัฐมากกว่า 5 ปี หรือให้เช่าที่ดินมีเงื่อนไขไม่เกิน 5 ปี ถ้าไม่ดำเนินการให้ประกาศอย่างน้อย 14 วัน ในหนังสือพิมพ์ที่ตีพิมพ์ในท้องถิ่น ที่ที่ดินตั้งอยู่ หรือในหนังสือพิมพ์ของรัฐ โดยรายละเอียดที่ประกาศเกี่ยวกับ วันที่ขาย แลกเปลี่ยน และวันที่ทำสัญญา กับรัฐ วันขายทอดตลาด วันที่ขายโดยประมูล และปิดประมูล วันที่ขาย วันที่ปิดให้เช่า

แต่การดำเนินการตามข้างต้นจะไม่ใช่สำหรับการขายที่ดิน ไม่ใช่สำหรับการขายที่ดินของรัฐที่ สงวนไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ในความสัมพันธ์กับการให้ใบอนุญาตที่ดิน (Licenses) ภายใต้การควบคุมของ คณะกรรมการคุ้มครองที่ดินชนบท (Rural land protection board)

ที่ดินที่สงวนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ภายใต้อำนาจดูแลของ ทรัสต์ และอื่นๆ ที่ดินของรัฐที่จะนำออกไปทำนิติกรรมกับเอกชนต้องการประเมินที่ดินก่อน³³⁹ อำนาจรัฐมนตรีใน บทนี้เกี่ยวกับที่ดินของรัฐ จะดำเนินการไม่ได้ หากที่ดินไม่ได้ผ่านการประเมินที่ดินตามข้างต้น ยกเว้นรัฐมนตรีเห็นว่าเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public interest) จึงไม่ต้องทำการประเมินที่ดินและเป็นการใช้อำนาจตาม หลัก

³³⁷ crown land act 1989 article 34

³³⁸ crown land act 1989 article 3

³³⁹ crown land act 1989 article 35

การจัดการที่ดินของรัฐ (Principle of crown land management) หรือการอนุญาตที่ไม่ให้ทำการก่อสร้างอื่นๆนอกจากรั้วหรือเคลื่อนย้ายสิ่งของ

การกำหนดเงื่อนไขในการทำสัญญาขายที่ดิน³⁴⁰ ในสัญญาขายที่ดินอาจกำหนดเงื่อนไขต่างๆ เงื่อนไขในการก่อสร้าง สิ่งก่อสร้างในที่ดินผู้ซื้อ ภายในเวลาที่กำหนด เงื่อนไขหรือการยอมรับในเงื่อนไข หรือสิทธิของรัฐมนตรีในการขายที่ดินใหม่ นอกจากนี้หากปราศจากผลเงื่อนไขดังกล่าว การกำหนดเงื่อนไขหรือสิทธิในการขายที่ดินใหม่ อาจจะ กำหนดเงื่อนไขหรือสิทธิของผู้ซื้อที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข หรือผู้ซื้อที่ทำลาย หรือขายที่ดินก่อนเวลาที่กำหนด หรือผู้ซื้อจ่ายเงิน เมื่อรัฐมนตรีไม่สามารถใช้สิทธิตามเงื่อนไขได้ เงื่อนไขที่กำหนดเหล่านี้ยังคงอยู่ แม้ได้กรรมสิทธิ์ที่ดินไปแล้วกำหนดให้เงื่อนไขรวมไปในสัญญาขายที่ดิน จะไม่รวมไปใน การโอนสิทธิของที่ดิน เมื่อการซื้อจะสมบูรณ์ ทำให้ได้กรรมสิทธิ์แบบมีเงื่อนไข และการจดทะเบียนที่ดิน (Register-general) ต้องให้ผู้จดทะเบียน ลงรายละเอียดเกี่ยวกับ เงื่อนไขในที่ดิน ผลที่อาจสิ้นสุดลง

การบันทึกเงื่อนไขในการขายที่ดิน³⁴¹ เพื่อให้กับผู้ซื้อที่ดินที่ซื้อจากรัฐ โดยนายทะเบียนอาจบันทึกเกี่ยวกับ ที่ดินของรัฐ นิเวศแวดล้อม เกี่ยวกับเจ้าของ การขายแก่ผู้ซื้อ เงื่อนไขที่กำหนด หรือการสิ้นสุดลง เงื่อนไขต่างๆรวมถึงในเงื่อนไขตามสัญญาขายที่ดินมาตรา 36 ถ้าการบันทึกไว้ ให้เป็นเงื่อนไขที่มีผลเหมือนเงื่อนไขในสัญญาขายที่ดิน เงื่อนไขที่ให้ผลเหมือนเงื่อนไขในสัญญาขายที่ดิน ไม่อาจสิ้นสุดลงโดยการโอนสิทธิในที่ดินเมื่อการซื้อสมบูรณ์ ทำให้ที่ดินเป็นที่ดินมีกรรมสิทธิ์แบบมีเงื่อนไข

ในกฎหมายที่ดินมาตรา 38 การจำกัดการโอนที่ดินอาจเป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนด นายทะเบียนอาจปฏิบัติตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยการบันทึกลงในทะเบียน ระบุชื่อเฉพาะ ว่าที่ดินเป็นของรัฐนิเวศแวดล้อม ข้อจำกัดในที่ดินถ้าไม่เป็นไปตามที่กำหนด ไม่อาจโอนโดยปราศจากการเสนอต่อรัฐมนตรี หรือ การอื่นๆที่ทำให้ผลสิ้นสุดลง ผลของการจดทะเบียนถ้าการบันทึกไว้ จะทำให้ได้รับการยอมรับในที่ดินนั้น นายทะเบียนอาจไม่ต้องทำการจดทะเบียนตามกฎหมายอสังหาริมทรัพย์ (Real property act 1990) อีก ให้กับผู้โอนที่ดิน หรือผู้อื่นนอกจากรัฐมนตรี หากการบันทึกนั้น ยังคงมีผลเป็นการยอมรับในที่ดินนั้น หรือ รัฐมนตรีไม่อนุญาตแก่ผู้โอน

การเช่าที่ดินรัฐ ระยะเวลาการเช่าระยะเวลาการเช่าที่ดินรัฐ(รวมถึงการอนุญาตแบบมีเงื่อนไข) โดยการอนุญาตของรัฐมนตรี ต้องเป็นเวลาไม่เกิน 100 ปี³⁴² อำนาจในการให้เช่าที่ดินของรัฐโดยรัฐมนตรี อาจให้เช่าได้ แม้ว่าการครอบครองที่ดินจะมีได้ถูกส่งมอบให้แก่ผู้ใดก็ได้ รัฐมนตรีอาจอนุญาต

³⁴⁰ crown land act 1989 article 36

³⁴¹ crown land act 1989 article 37

³⁴² crown land act 1989 article 41

ให้เช่าหรือเช่าแบบมีเงื่อนไข (Lease a condition) รวมทั้งการกระทำอื่น ๆ ตาม กฎหมายเกี่ยวกับการโอน (Conveyancing act 1919) ในที่เช่าด้วย³⁴³ ในการโอนข้อจำกัด (Transfer restriction) ในที่ดิน³⁴⁴

นายทะเบียนอาจปฏิบัติตามที่รัฐมนตรีกำหนด ในการบันทึกเกี่ยวกับข้อจำกัดในการเช่า ที่ว่าจะต้องไม่ดำเนินการ โอนหรือให้เช่าช่วงที่ดิน หรือ กระทำการใดๆ โดยปราศจากการยินยอมจากรัฐมนตรี การบันทึกข้างต้นให้ได้รับการยอมรับ โดยนายทะเบียนอาจไม่ต้องจดทะเบียนภายใต้กฎหมายอสังหาริมทรัพย์ อีกถ้าการบันทึกยังคงมีผลต่อที่ดินเช่าหรือการเสนอขอความยินยอมจากรัฐมนตรีไม่มีผล

ใบอนุญาตใช้ที่ดิน (Licenses) ใบอนุญาตที่ดิน แสดงถึงสิทธิ (Authorize) ในการใช้ที่ดิน (Use) การครอบครองที่ดิน (Occupation)³⁴⁵ อำนาจในการอนุญาตให้ ใบอนุญาตที่ดิน ในที่ดินของรัฐ อาจให้ใบอนุญาตได้ แม้ว่าการครอบครองที่ดินจะไม่ได้ส่งมอบให้ การยกเลิก เพิกถอนใบอนุญาตที่ดิน ใบอนุญาตที่ดินอาจถูกยกเลิกเพิกถอน โดยรัฐมนตรี หรือตามประกาศที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต และใบอนุญาตที่ดินไม่อาจโอนได้

1.2 มาตรการยึดที่ดินเมื่อละทิ้งการครอบครองที่ดิน

ใน ส่วนที่ 6 ของกฎหมายที่ดิน การยึดที่ดินที่ถูกครอบครอง (Forfeiture of holding) รัฐมนตรีอาจยึดการครอบครองที่ดินกลับได้หาก³⁴⁶

1. เมื่อผู้ถือครองที่ดินไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น หรือเงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง
 2. ผู้ถือครองไม่ชำระเงินตามกฎหมายนี้หรือกฎหมาย Crown land (continued tenure) act 1989 เกี่ยวกับระเบียบ หรือเงื่อนไขที่กำหนดภายใน 3 เดือน
 3. ผู้ครอบครอง ยกเลิก (Give up) ทั้งหมด หรือบางส่วนของ การครอบครอง (Possession) ทั้งหมดหรือบางส่วนของ การครอบครอง ยกเว้น ได้รับสิทธิตามกฎหมายที่ดิน หรือ Crown land (continued tenure) act 1989 ที่ออก ระเบียบ หรือเงื่อนไขเช่นนั้น
 4. การถือครองนั้นนำมาซึ่งการยึดตามกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น
- ยกเว้นบทบัญญัตินี้ไม่ใช้กับการยึด การจ่ายเงิน ถ้าการจ่ายเงินถูกทำให้มั่นคงขึ้น โดยการจำนองที่ดิน และการยอมรับเงินโดยรัฐ ไม่ถือเป็นการสละสิทธิในการยึด วิธีการยึดที่ดินกลับ ถ้าถือครองที่ดินอยู่ภายใต้กฎหมายอสังหาริมทรัพย์ (Real property act 1990) การยึดต้องจดทะเบียน ถ้าไม่อยู่ในบังคับกฎหมายทรัพย์สิน การยึดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ผลการยึด การยึดการถือครองที่ดินให้การถือครองตกเป็นของรัฐ และเงินทั้งหมดจ่ายแก่รัฐ การยึดมิได้ทำให้ปลอดจากภาระที่ต้องปฏิบัติ

³⁴³ crown land act 1989 article 43

³⁴⁴ crown land act 1989 article 44

³⁴⁵ crown land act 1989 article 45

³⁴⁶ crown land act 1989 article 129

ตามเงื่อนไข ภายหลังการยึด³⁴⁷ การเปลี่ยนแปลง การยึดรัฐมนตรีอาจกำหนดเงื่อนไข หรือไม่ก็ได้ ในการเปลี่ยนแปลงการยึด การเปลี่ยนจะมีผลเมื่อ ถ้าการยึดที่ดินตามกฎหมายทรัพย์สิน ต้องจดทะเบียน ถ้าไม่ใช่ ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา การเปลี่ยนกลับให้มีผลเหมือนกับว่า การยึดไม่ได้ถูกกระทำ

ผลจากที่ดินถูกยึดกลับ³⁴⁸ การถูกยึดที่ดิน การสละที่ดิน (Surrender) หรือการทำให้สิ้นสุด สิทธิในการถือครองที่ดิน อาจปรับปรุงแก้ไขได้ตามบทบัญญัติกฎหมายหรือบทบัญญัติอื่นๆ และ เงื่อนไขในการถือครอง (Condition of holding) ในทรัพย์สินของรัฐ ไม่ต้องมีการจ่ายค่าชดเชยในการปรับปรุงแก้ไข โดยต้องยื่นคำร้องดำเนินการภายใน 1 เดือน นับแต่ถูกยึด สละ สิทธิสิ้นสุดลง แต่รัฐมนตรี อาจอนุญาตให้ผู้ถือครองที่ดินคนก่อนในการเคลื่อนย้าย หรือปรับปรุง และในการเคลื่อนย้ายหรือปรับปรุงภายใต้มาตรานี้ ให้รัฐสิ้นสุดสิทธิในการปรับปรุงแก้ไข

2. กฎหมายคุ้มครองที่ดินชนบท (Rural Land Protection Act 1998)

เจตนารมณ์กฎหมายในอารัมภบทว่า กฎหมายนี้จัดทำขึ้นเพื่อ คุ้มครองที่ดินในชนบท (Protection of rural land) โดยการก่อตั้งและกำหนดหน้าที่ ให้มีองค์กร 2 องค์กรคือคณะกรรมการคุ้มครองที่ดินชนบท (Rural lands protection boards) และ กรรมการรัฐของคณะกรรมการคุ้มครองที่ดินชนบท (State council of rural lands protection boards) ในกฎหมายมีมาตรการควบคุมการทำประโยชน์คือ

2.1 มาตรการกำหนดเขตคุ้มครองที่ดินชนบท และบริเวณคุ้มครองที่ดินชนบท

การกำหนดเขตคุ้มครองที่ดินชนบท ในส่วนที่ 2 ของกฎหมาย เขตคุ้มครองที่ดินชนบท (Rural lands protection districts) ให้ ผู้ว่าราชการรัฐ (Governor) ให้ประกาศกำหนด เขตคุ้มครองที่ดินชนบท³⁴⁹ และชื่อที่ดิน โดยผู้ว่าอาจประกาศเปลี่ยนแปลงแก้ไขเขต การรวมเขต การผสมเขต และให้มอบสิทธิหน้าที่ให้คณะกรรมการคุ้มครองที่ดินชนบท เขตคุ้มครองที่ดินชนบทจะประกอบด้วย ส่วนย่อย โดยรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา แบ่งเขตที่ดิน (Districts) ออกเป็นหลายๆส่วน (Division) และให้มีผลนับแต่วันประกาศ ยกเว้น ส่วนตะวันตก (Western division)ไม่ต้องแบ่ง ถ้าจะแบ่งให้ดำเนินการ โดยคณะกรรมการคุ้มครองที่ดินชนบท³⁵⁰ขอบเขตของเขตคุ้มครองที่ดิน ถ้าที่ดินที่อยู่ในเขต มากกว่า 2 เขต ให้เขตคุ้มครองที่ดินอยู่ในเขตที่ใหญ่กว่า ถ้าที่ดินที่อยู่ในส่วนมากกว่า 2 ส่วน ให้อยู่ในส่วนที่ใหญ่กว่า ถ้าเท่ากันให้พิจารณาว่าที่พักอาศัยอยู่ในเขตใดให้ถือว่าเขตคุ้มครองอยู่ในเขตนั้น รัฐมนตรีอาจ

³⁴⁷ crown land act 1989 article 131

³⁴⁸ crown land act 1989 article 174

³⁴⁹ rural land protection act 1998 article 5

³⁵⁰ rural land protection act 1998 article 7

ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ที่ดินภายใน 2 เขตหรือมากกว่า เป็น บริเวณคุ้มครองที่ดินชนบท³⁵¹ (Rural land protection region)

การดำเนินการคุ้มครองที่ดินโดย กรรมการรัฐ (State council) กรรมการรัฐของคณะกรรมการให้ที่อยู่อาศัย การควบคุม บังคับบัญชาของรัฐมนตรี³⁵² โดยกรรมการรัฐ รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายของคณะกรรมการ และคณะกรรมการคุ้มครองที่ดินต้องให้ข้อมูลแก่กรรมการรัฐ ตามที่ประชุมต้องการ การก่อตั้ง กรรมการรัฐ ก่อตั้งโดยใช้ชื่อ กรรมการรัฐของคณะกรรมการคุ้มครองที่ดินชนบท เป็นชื่อ ให้มีสมาชิกกรรมการรัฐมาจากการเสนอของแต่ละบริเวณ (Region) ผู้มีสิทธิเสนอกรรมการรัฐได้คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้น กรรมการรัฐ อาจจ้างคณะทำงาน (Staff) ถ้าจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของกรรมการรัฐ³⁵³ กรรมการรัฐ มีหน้าที่ในการปรึกษาหารือ หรือรับมอบหมายตามกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น แล้วมีหน้าที่ดังนี้

- a. ปรึกษากับคณะกรรมการคุ้มครองที่ดินชนบท ในการดำเนินการ ร่วมดำเนินการ กับที่ประชุม ตามนโยบายในการคุ้มครองที่ดินชนบท
- b. ร่วมมือในการปฏิบัติภารกิจกับคณะกรรมการ เกี่ยวกับนโยบายในเขตต่างๆ
- c. แนะนำ ช่วยเหลือ ติดตามการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ เพื่อให้ดำเนินการตามคณะกรรมการ
- e. เข้าร่วมในการเจรจากับองค์กรอื่น เพื่อปฏิบัติการตามหน้าที่
- f. สนับสนุนเท่าที่จะทำได้ ในการดำเนินการของคณะกรรมการ
- g. ทำให้สิ้นสุด เงื่อนไขในการจ้างคณะกรรมการ
- h. รับผิดชอบในการทำสัญญาอุตสาหกรรม ตามที่คณะกรรมการแจ้ง
- i. สร้างและ กำหนดหน้าที่ นโยบาย การทำงานของคณะกรรมการ
- j. อบรม ฝึก คณะทำงาน ควบคุมคณะกรรมการเพื่อให้บริหารงานคณะทำงาน
- k. อื่นๆตามที่รัฐมนตรีกำหนด

กรรมการรัฐ อาจแนะนำคณะกรรมการคุ้มครองที่ดินชนบท ในการปฏิบัติงาน³⁵⁴ และกรรมการรัฐ อาจจัดเตรียม ปรับปรุง แก้ไข แผนจัดการเกี่ยวกับหน้าที่ (Function management plans) กรรมการรัฐ อาจมอบหมายอำนาจ หน้าที่ แก่คณะกรรมการหรือบุคคลอื่นได้การคุ้มครองที่ดิน โดยคณะกรรมการคุ้มครองที่ดินชนบท คณะกรรมการคุ้มครองที่ดินชนบท มีการประชุมประจำปี ประชุมประ

³⁵¹ rural land protection act 1998 article 9

³⁵² rural land protection act 1998 article 10

³⁵³ rural land protection act 1998 article 24

³⁵⁴ rural land protection act 1998 article 25

จำปีในแต่ละปี ให้รัฐมนตรีเรียกประชุม เพื่อชี้แจงนโยบายครั้งแรกของปี และกรรมการรัฐ ทำหน้าที่เรียกประชุม ครั้งต่อไปในรอบปี

การแต่งตั้ง คณะกรรมการคุ้มครองที่ดินชนบท (Rural land protection boards) ในแต่ละเขต³⁵⁵ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองที่ดินชนบทในแต่ละเขต คณะกรรมการคุ้มครองที่ดินชนบทดำเนินงานในรูปองค์การ (corporation) ชื่อขององค์การคือ ชื่อของเขตที่แต่งตั้งคณะกรรมการ และเปลี่ยนคำว่า เขต เป็น คณะกรรมการแทนให้ประกาศการจัดตั้งองค์การในหนังสือพิมพ์ องค์ประกอบคณะกรรมการ³⁵⁶ คณะกรรมการคุ้มครองที่ดินชนบทให้ประกอบด้วยสมาชิก 8 คน รวมถึงกรรมการที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้คณะกรรมการมีกรรมการตามที่กำหนดถ้าเขตที่แบ่งออกเป็นจำนวนกรรมการที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ต้องมาจากการเลือกตั้งของแต่ละส่วน

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการคุ้มครองที่ดินชนบท มีหน้าที่ทั่วไป³⁵⁷ คณะกรรมการคุ้มครองที่ดินชนบทมีหน้าที่ภายใต้กฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น โดยมีหน้าที่ ดูแล สุขภาพสัตว์ (Animal health) คุ้มครองที่ดินในชนบทตามกฎหมายนี้ (Protection of rural land) บริหารงานภายในเขต เพื่อลดปัญหาความแห้งแล้งและภัยพิบัติ หรือร่วมดำเนินการอื่นๆ หรือดำเนินการที่จำเป็น สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่

รัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้คณะกรรมการคุ้มครองที่ดินชนบทได้ คณะทำงานของคณะกรรมการคุ้มครองที่ดินชนบท คณะกรรมการคุ้มครองที่ดินชนบทอาจจ้างคณะทำงาน ถ้าจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ ในแต่ละคณะกรรมการคุ้มครองที่ดินชนบทต้องจ้าง สัตว์แพทย์ที่ปฏิบัติงานเต็มเวลาในแต่ละเขต และต้องเป็นสัตวแพทย์ที่จดทะเบียนวิชาชีพ

แผนจัดการเกี่ยวกับ หน้าที่ (Function management plan) คณะกรรมการคุ้มครองที่ดินชนบทอาจเตรียมร่าง แผนจัดการเกี่ยวกับหน้าที่³⁵⁸ (Function management plan) เกี่ยวกับ ที่สงวนสำหรับการท่องเที่ยว (Traveling stock reserves) โดย ดูแล ควบคุม จัดการ ในเวลาที่กำหนดโดยกรรมการรัฐ เตรียมร่าง แผนจัดการเกี่ยวกับหน้าที่ สำหรับหน้าที่อื่นๆ ตามที่ กรรมการรัฐต้องการ

สาระสำคัญในแผน สำหรับที่ดินสงวนสำหรับการท่องเที่ยวคือ ตารางปฏิบัติการ โดยมีวัตถุประสงค์ จัดการเกี่ยวกับประโยชน์ในด้านท่องเที่ยว ปรับปรุงการดำเนินการท่องเที่ยวให้เหมาะสม การอนุรักษ์สัตว์ป่า การป้องกันการพังทลายแหล่งดิน และน้ำ แผนต้องมีการประกาศต่อสาธารณะ และให้มีการปรึกษาในร่าง โดย ให้ประกาศต่อสาธารณะในหนังสือพิมพ์อย่างน้อย 28 วัน จากนั้นทิ้งไว้ 42 วัน

³⁵⁵ rural land protection act 1998 article 37

³⁵⁶ rural land protection act 1998 article 40

³⁵⁷ rural land protection act 1998 article 42

³⁵⁸ rural land protection act 1998 article 44

คณะกรรมการอาจอนุญาตให้มีการประชุมหลังวันที่กำหนดได้ ให้คณะกรรมการสนับสนุนการ กระจาย แจกจ่ายร่าง การให้ความเห็นแย้งและการปรับปรุงแผน³⁵⁹ คณะกรรมการต้องประชุมเกี่ยวกับ แผนการจัดการเกี่ยวกับหน้าที่ ในการเตรียมให้ที่ประชุม แผนจะใช้ได้เมื่อผ่านการให้ความเห็นแย้งแล้ว ที่ประชุมอาจปรึกษาหารือกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการปฏิบัติตามหน้าที่ ที่ประชุมอาจเห็นด้วยในการ บังคับใช้ หรือไม่เห็นด้วยแล้วส่งกลับ ถ้าเห็นด้วยให้ถือว่า เป็นร่างที่คณะกรรมการให้การสนับสนุน การแก้ไขหรือ ยกเลิกแผน กรรมการรัฐ อาจให้คณะกรรมการ แก้ไข ยกเลิก แผนได้ ถ้ากรรมการรัฐเห็น ว่าเป็นการแก้ไขเล็กน้อย เกี่ยวกับธรรมชาติ ที่ประชุมอาจมีสิทธิให้คณะกรรมการ ไม่ต้องประกาศ สาธารณะหรือรับฟังความคิดเห็น ในการแก้ไขได้

จากการศึกษาการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของออสเตรเลียพบว่า ออสเตรเลียมีประวัติ ศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับอังกฤษ จึงรับอิทธิพลกฎหมายที่ดินที่ดินอังกฤษมา จนกระทั่งมีระบบทะเบียนที่ดิน ของตนเอง แต่แนวคิดกฎหมายที่ดินยังคงมีแนวคิดว่าเป็นของกษัตริย์ ประชาชนมีสิทธิในที่ ดินเป็นเพียงผู้ถือที่ดินในนามกษัตริย์ ที่ดินจึงเป็นที่ดินรัฐจำนวนมาก ประชาชนใช้ที่ดิน โดยให้ค่าตอบแทน จากแนวคิดดังกล่าวประกอบกับที่ดินมีจำนวนมากประชาชนไม่หนาแน่น ทำให้ที่ดินมีมากเกินพอ การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน จึงไม่มีมาตรการที่ซับซ้อนและเข้มงวด

การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน เนื่องจากแนวคิดที่ดินเป็นของรัฐ การใช้สิทธิในที่ดินจึงอยู่ ในรูปแบบอนุญาต ที่มีเงื่อนไขและเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และเมื่อไม่ทำประโยชน์รัฐก็ มีอำนาจยึดที่ดินกลับมา และในพื้นที่พิเศษรัฐมีมาตรการคุ้มครองที่ดิน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁵⁹ rural land protection act 1998 article 47

3.2 การควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายไทย

3.2.1 การควบคุมการทำประโยชน์โดยตรงโดยใช้กฎหมาย

3.2.1.1 การใช้ที่ดินในประเทศไทย

การใช้ที่ดินสมัยสุโขทัย อาณาจักรสุโขทัย มีผู้คนอาศัยอยู่ไม่มากนัก สภาพเศรษฐกิจที่สำคัญคือ เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและแร่ธาตุ แต่พื้นฐานด้านเศรษฐกิจของสุโขทัยขึ้นอยู่กับ การเกษตรกรรม โดยเฉพาะ การทำนา ทำสวน ทำไร่³⁶⁰ บริเวณที่ตั้งสุโขทัยประกอบด้วยเมือง สุโขทัย เมืองศรีสัชชนาลัย เมืองสองแคว เมืองนครชุม เมืองตาก ซึ่งทำให้ภูมิประเทศประกอบด้วยสภาพพื้นที่สองแบบ คือ กลุ่มพื้นที่รูปพัด เป็นพื้นที่ระหว่างเขาลงมาตามที่ราบลุ่มแม่น้ำ และกลุ่มพื้นที่บริเวณลุ่มน้ำใกล้เคียงกัน คือบริเวณอยู่ระหว่างลุ่มน้ำสาขาสำคัญคือ แม่น้ำยม แม่น้ำน่าน ที่มีน้ำท่วมนอง ทำให้เกิดหนอง บึงมาก ทำให้บริเวณตั้งแต่ อุดรดิตต์ สุโขทัยลงมาจนถึงนครสวรรค์ ได้รับผลกระทบกระเทือนมาก เพราะอยู่ในสภาพพื้นที่พัด และลุ่มน้ำใกล้เคียง เกิดหนองบึง สภาพทั้งหมดทำให้อาณาจักรสุโขทัยมีพื้นที่เหมาะสมกับการเกษตรกรรมจำนวนน้อยโดยอาจแยกพื้นที่ทำนาทำไร่ได้ดังนี้³⁶¹ ด้านตะวันออก มี ป่าหมาก ป่าพลู ป่ามะพร้าว ป่ามะขามไธนา มีบ้านเรือนราษฎรอยู่อาศัยมาก ด้านเหนือ มีป่าหมาก ป่ามะพร้าว และมีบ้านเรือนราษฎรอยู่อาศัยมากเหมือนด้านตะวันออก ด้านใต้มี ป่าขนุน ป่ามะพร้าว ป่ามะม่วง ป่ามะขาม และเขื่อนกั้นน้ำไว้ใช้

บ้านเรือนราษฎรที่อยู่ห่างนอกเขตตัวเมือง ส่วนใหญ่ ทำนา ทำสวน ทำไร่ เช่นกัน บริเวณที่เพาะปลูกได้ดีที่สุดคือ บริเวณรอบตัวเมืองสุโขทัย ด้านตะวันออกและด้านเหนือ แต่พื้นที่เพาะปลูกข้าวได้นั้นเลี้ยงประชากรได้ไม่มากนัก แต่สภาพพื้นที่สุโขทัยไม่เอื้ออำนวยต่อการปลูกข้าว สุโขทัยจึงผลิตข้าวแบบพอกินเท่านั้น ไม่อุดมสมบูรณ์มากถึงกับรองรับประชากรมากๆได้ จนมีการขาดแคลนข้าวต้องส่งข้าวจากด้านใต้ แถบลพบุรีมาขาย

สภาพพื้นที่สุโขทัย ไม่เอื้ออำนวยต่อการเพาะปลูกทำให้ต้องมีการสนับสนุนให้เกษตรกรมีความก้าวหน้า โดยการรับรองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยเฉพาะสิทธิที่ดินที่ได้หักร้างทางพงเพาะปลูก และให้ตกทอดมรดกได้ ตลอดจนสร้างชลประทานเพื่อเก็บน้ำไว้ใช้ในเมือง โดยสร้างถนนพระร่วง³⁶² เป็นแนวคันดินขนาดใหญ่จากเมืองนครชุม ถึงเมืองสุโขทัย และใช้แนวถนนเป็นแหล่งปลูกข้าว ในสมัยพ่อขุนรามคำแหง ก็ได้ช่วยเหลือให้เข้ามาตั้งบ้านเรือนตามแนวถนนนี้ จนเกิดความอุดมสมบูรณ์ ดังปรากฏข้อความว่า “...เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว...”

³⁶⁰ ยุวดี เฉลยทรัพย์, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและการคลังไทย (สมัยสุโขทัย-รัตนโกสินทร์ตอนต้น) (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยครูเพชรบุรีวิทยาลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2530), หน้า 1.

³⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

³⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

จะเห็นได้ว่า เศรษฐกิจสมัยสุโขทัยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเองหรือแบบเลี้ยงชีพ (self-sufficient economic) ใช้ระบบแลกเปลี่ยนสินค้าอันเป็นเศรษฐกิจในยุคชุมชนหมู่บ้าน ที่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเพาะปลูกเป็นหลักและใช้เพื่อการผลิตในการยังชีพเท่านั้น โดยรัฐชักจูงราษฎรเข้าทำการบุกเบิกที่ดินเพื่อเพาะปลูก

การใช้ที่ดินสมัยอยุธยา สภาพการผลิตยังคงเป็นการผลิตในยุคการผลิตแบบเลี้ยงชีพ โดยใช้การผลิตระบบศักดินาที่ใช้แรงงานไพร่เป็นหลัก แล้วดึงส่วนเกินจากหมู่บ้านเป็นทอดๆ ไปตามลำดับ สภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินในสมัยอยุธยาซึ่งมีทำเลเหมาะทั้งด้านเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์ การเมือง โดยเป็นที่รวมของแม่น้ำสามสาย คือ แม่น้ำป่าสัก แม่น้ำลพบุรี แม่น้ำเจ้าพระยา เป็นศูนย์กลางการคมนาคม การค้า มีพื้นที่เหมาะแก่การทำการเกษตรกรรมพื้นฐานเศรษฐกิจของอยุธยายังคงอยู่ที่การเกษตรกรรม แต่เนื่องจากไพร่อันเป็นกำลังหลักในการผลิตที่มีได้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตที่สำคัญคือ ที่ดิน เมื่อทำนาได้ผลผลิตก็ใช้บริโภคหรือถูกแบ่งไป ทำให้ไม่สนใจที่จะทำนาให้มีประสิทธิภาพโดยปรับปรุงเทคนิคและเครื่องมือการผลิตอันทำให้สังคมอยุธยาพัฒนาได้ในขอบเขตที่จำกัด³⁶³

ด้วยสภาพทางภูมิศาสตร์ของอยุธยา ที่เหมาะแก่การเพาะปลูก เพราะตั้งอยู่ใจกลางที่ราบลุ่มอันกว้างใหญ่ มีแม่น้ำไหลผ่าน เมื่อพ้นฤดูน้ำหลาก จะมีที่ราบที่อุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การปลูกข้าว ซึ่งเป็นการเกษตรกรรมที่สำคัญในยุคนั้นนอกจากการทำไร่ ทำสวน การทำนา ข้าวเป็นอาหารหลักและเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญในสมัยอยุธยาเริ่มมีการเพาะปลูกข้าวเบา ข้าวหนักตามระยะเวลาการเพาะปลูก ลักษณะการทำนา เริ่มจากการทำไร่ก่อนใน 2-3 ปีแรกโดยตัดต้นไม้หรือหญ้าในฤดูแล้งแล้วเผาไฟ เมื่อฝนตกจึงขุดหลุมโดยใช้ไม้กระทุ้งเป็นรูแล้วหยอดเมล็ดข้าวลงไป เป็นการใช้แรงงานคน พื้นที่ในการทำนามีจำนวนน้อย ทำเพื่อเลี้ยงครอบครัวและเตรียมเมล็ดพันธุ์ต่อไป เมื่อดินดีขึ้นก็ขยายพื้นที่นา เปลี่ยนพันธุ์ข้าวใหม่เป็นข้าวนาคอน ข้าวนาลุ่ม และใช้แรงงานสัตว์

อาณาจักรอยุธยาที่มีดินที่อุดมสมบูรณ์ เกิดจากการทับถมของโคลนตะกอน แม่น้ำเป็นดินปนทรายเล็กน้อย แต่สามารถกักเก็บน้ำได้เมื่อน้ำขัง จึงเป็นที่ดินที่เหมาะแก่การปลูกข้าวนาลุ่ม แหล่งปลูกข้าวที่สำคัญคือตั้งแต่ นครสวรรค์ลงมา ชัยนาท อ่างทอง สิงห์บุรี สุพรรณบุรี แม้มีการเพาะปลูกข้าวมาก แต่ในอยุธยาตอนต้น การผลิตข้าวมีปริมาณไม่มากนัก คงเกินบริโภคเล็กน้อย³⁶⁴ โดยข้าวเป็นสินค้าออกในลำดับท้ายๆ ต่อมาในปลายอยุธยา ข้าวจึงเป็นพืชเศรษฐกิจอันดับหนึ่ง เพราะราษฎรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนา ทำให้ทางราชการต้องมีการดูแลการทำนา โดยมีขุนนาที่เป็นตำแหน่งจตุสดมภ์เป็นผู้ดูแล

การทำไร่ในสมัยอยุธยาส่วนใหญ่เป็นพืชล้มลุก เช่น ถั่ว งา ข้าวโพด กัญชง อ้อย ผักต่างๆ โดยเน้นการเพาะปลูกเพื่อบริโภคเป็นส่วนใหญ่ แต่มีการนำออกมาขายด้วยโดยมีการเก็บอากรที่เรียกว่า “สม

³⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

³⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

พัตร” พืชที่สำคัญ และเป็นสินค้าส่งออกคือ พริกไทย โดยมีการเพาะปลูกมากทางภาคใต้ การทำสวน มีการเพาะปลูกมากพอสมควร ชนิดผลไม้ที่ปลูกมากคือ³⁶⁵ มะนาว ส้มโอ กล้วย มังคุด ขนุน น้อยหน่า มะม่วง ทุเรียน มะละกอ สับปะรด ซึ่งเป็นผลไม้ที่นิยมทั่วไป มีการเพาะปลูกมากพอสมควร เป็นสินค้าซื้อขายได้ โดยมีการเก็บ อารสวน และส่งออกต่างประเทศ คือ หนาก และ มะพร้าว นอกจากความอุดมสมบูรณ์ของดินแล้ว นโยบายสนับสนุนการทำเกษตรกรรมก็มีความสำคัญ ในการช่วยเพิ่มผลผลิต โดยการส่งเสริมให้ราษฎรเข้าบุกเบิกทำกินในที่ดินว่างเปล่า

ในสมัยอยุธยา การใช้ที่ดินในสมัยอยุธยา ยังคงเป็นการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยเพาะปลูกพืชโดยเฉพาะข้าว ลงมีแต่การบุกเบิก หักร้างถางพง เพื่อเพาะปลูก การปรับปรุงที่ดินมีน้อย มีการชลประทานบ้าง โดยรัฐสนับสนุนการบุกเบิกที่ดิน กษัตริย์ไม่ค่อยมีการขุดคลอง เนื่องจากชาวเราจะขุดคลองเล็กๆ เข้ามาตนเองได้ และทางเมืองมีที่น้ำที่ทดน้ำได้ จึงปลูกข้าวโดยไม่ต้องอาศัยฝน ตั้งแต่สมัยพระนารายณ์มหาราช เขตเมืองมีการเก็บภาษี ค่าน้ำที่เป็นนาโคต้องเสียภาษีเต็มพื้นที่หวงห้าม ส่วนนาในที่อื่นถือว่าเป็นนาฟางลอย เสียภาษีเฉพาะที่ทำประโยชน์ การขุดคลองในสมัยอยุธยาไม่ค่อยมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ และทำเพื่อยุทธศาสตร์และการคมนาคม ตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงสมัยรัชการที่ 3 ไม่มีหลักฐานว่า พระมหากษัตริย์ให้ขุดคลองเพื่อการเกษตร³⁶⁶ แต่ผลพลอยได้จากการขุดคลองคือชาวบ้านมาตั้งบ้านเรือนใกล้คลอง และขยายการปลูกข้าว

การใช้ที่ดินสมัยธนบุรีหลังเสียกรุงศรีอยุธยา ชาวไทยเสียชีวิตและถูกเกณฑ์ไปเป็นเชลยจำนวนมาก ทำให้ไม่มีการทำไร่ทำให้เกิดความตึงเครียดทางเศรษฐกิจมาก ขาดแคลนแรงงานในการผลิต ทำให้พระเจ้ากรุงธนบุรี ต้องดำเนินนโยบาย ชักชวนชาวบ้านให้เข้ามาอาศัยในเมืองโดยการแจกข้าวและเสื้อผ้า ต่อมาสนับสนุนการทำนา โดยให้ไพร่และขุนนางต้องทำนาปีละ 2 ครั้งเพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนข้าว ดินไม่ได้เป็นปัญหาในการผลิตข้าวทางเกษตรกรรม แต่ปัญหาสำคัญคือขาดแคลนแรงงาน³⁶⁷ การเกษตรกรรมในสมัยนั้น ยังคง ทำนาเป็นหลัก ทำไร่ ทำสวน เช่นเดียวกับสมัยอยุธยา การทำนาเป็นอาชีพเกษตรกรรมที่สำคัญที่สุด การทำไร่ ทำสวนมีน้อย

³⁶⁵ นิโคลาส แชรแวงส, ประวัติศาสตร์ ธรรมชาติและการเมืองแห่งราชอาณาจักรสยาม แปลโดย สันต์ ท.โกมลบุตร (กรุงเทพฯ: ก้าวหน้า, 2506), หน้า 18-22 อ้างใน ยุวดี เฉลยทรัพย์, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและการคลังไทย (สมัยสุโขทัย-รัตนโกสินทร์ตอนต้น) (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยครูเพชรบุรีวิทยาลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2530), หน้า 62.

³⁶⁶ ยุวดี เฉลยทรัพย์, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและการคลังไทย (สมัยสุโขทัย-รัตนโกสินทร์ตอนต้น), หน้า 71.

³⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 193.

ในสมัยกรุงธนบุรี เขตเพาะปลูกที่อุดมสมบูรณ์มี 3 เขต³⁶⁸ คือ หุบเขาทางภาคเหนือ ที่ลาดชัน เก็บน้ำไม่คั้งแต่เชิงใหม่ลงมาถึงแพร์ น่าน เขตที่ราบน้ำท่วมถึงตั้งแต่พิษณุโลก พิจิตร กำแพงเพชร และเขตที่ราบปากแม่น้ำ ซึ่งอยู่ใต้ลงมาท่วมทุกปีไม่เหมาะแก่การตั้งบ้านเรือน การใช้ที่ดินในยุคนี้ยังคงเป็นการใช้ที่ดินเพื่อเพาะปลูกเป็นหลัก โดยเฉพาะทำนา เนื่องจากที่ดินมีความหนาแน่นในการใช้ที่ดินจะเบาบางลงเมื่อห่างจากแม่น้ำออกไป แต่ปัญหาสำคัญคือขาดแคลนแรงงานในการเพาะปลูก

Jame C. Ingrame ได้คำนวณว่า ปี พ.ศ.2317 มีราษฎร 3,938,217 คน มีพื้นที่เพาะปลูก 6,301,147 ไร่ แต่ใช้เป็นที่เพาะปลูกเพียงร้อยละ 70 เท่านั้น³⁶⁹ ในขณะที่ ขนาดถือครองต่อครัวเรือนไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับว่าอยู่ในเขตใด ถ้าใกล้แม่น้ำขนาดถือครองจะน้อยเพราะราษฎรขนาดแน่น ไกลออกไปจะเบาบางลง การทำนาในยุคนี้ส่วนใหญ่ทำนาคำ ยกเว้นที่ลุ่มภาคกลางประมาณร้อยละ 10 ของพื้นที่ทั้งหมดที่เป็นนาหว่าน แรงงานที่สำคัญคือ สตรีและเด็กเนื่องจากแรงงานชายถูกเกณฑ์ไปสงคราม

การใช้ที่ดินสมัยรัตนโกสินทร์ พื้นฐานเศรษฐกิจสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นยังคงเหมือนอยุธยาและธนบุรี ที่อาศัยการเกษตรกรรมเป็นหลัก มีทั้งการทำนา ทำสวน ทำไร่ การทำนาก็ยังคงมีความสำคัญเพราะข้าวเป็นอาหารหลัก ทำให้ราษฎรไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 95 ยังทำนาเป็นหลัก คนไทยส่วนใหญ่จะไม่หันไปประกอบอาชีพอื่นจนกว่าจะมั่นใจว่าได้ทำนามีข้าวพอกินแล้ว มีการปลูกข้าวทั่วไปทุกส่วนของประเทศ แหล่งปลูกข้าวที่สำคัญ ได้แก่ บริเวณที่ราบลุ่มภาคกลาง โดยรัฐจะเก็บค่านาเป็น ข้าว ไร่ละ 2 ถึงเพื่อขึ้นฉางไว้ใช้ในราชการ การทำไร่ยังคงเน้นพืชเศรษฐกิจเหมือนเดิมคือ พริกไทย ยาสูบ อ้อยฝ้าย การทำสวนผลไม้ทั่วไปทั่วอาณาจักร แหล่งเพาะปลูกที่สำคัญคือ นนทบุรี และหัวเมืองภาคตะวันออกโดยวิธีทำสวนคล้ายอยุธยาที่ต้องเสียภาษีพืชสวนใหญ่แก่รัฐ

นโยบายสนับสนุนการเกษตรกรรมที่สำคัญ คือ การส่งเสริมให้ราษฎรเข้าบุกเบิกที่ดินว่างเปล่า มีกฎหมายคุ้มครองผลผลิต การส่งเสริมกำลังใจในการเพาะปลูกโดยราชพิธีต่างๆ การชลประทาน การใช้ที่ดินนับแต่สุโขทัย จนถึงอยุธยา ธนบุรี มีการขยายการทำประโยชน์แบบค่อยเป็นค่อยไปตลอดมา

ในสมัยรัตนโกสินทร์อาจแบ่งช่วงที่มีการขยายตัวมากออกเป็น 3 ช่วงคือช่วงเปิดประเทศหลังทำสนธิสัญญาเบาว์ริงในรัชการที่ 4 ที่วิถีการผลิตยังผสมผสานระหว่างศักดินากับทุนนิยมภายนอก และ

³⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 194.

³⁶⁹ เจมส์ ซี. อินแกรม, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย 1850-1970 เล่ม 1 แปลโดย สุวิทย์ พิทักษ์ และคณะ (ภาควิชาประวัติศาสตร์ วิทยาลัยครุนครสวรรค์, 2521), หน้า 12-13 อ้างใน ยุวดี เฉลยทรัพย์, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและการคลังไทย (สมัยสุโขทัย-รัตนโกสินทร์ตอนต้น) (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยครูเพชรบุรีวิทยาลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2530), หน้า 196.

ช่วงการขุดคลองและปรับปรุงกรรมสิทธิ์ที่ดินในรัชการที่ 5 และช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วคือช่วง พ.ศ.2490-2520 อันเป็นช่วงระบบเศรษฐกิจทุนนิยม³⁷⁰

ช่วงการขยายตัวการทำประโยชน์ที่ดิน ช่วงหลังสนธิสัญญาเบาว์ริง พ.ศ.2398 มูลเหตุมาจากการเริ่มค้าขายระหว่างประเทศนับแต่ปลายอยุธยาเป็นต้นมา การยกเลิกการผูกขาดการค้าโดยพระคลังสินค้า ทำให้ความต้องการข้าวจากภายนอกประเทศมีสูงขึ้น การขยายการผลิตข้าวมีมาก โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคกลาง ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนรูปแบบจากการผลิตแบบยังชีพและส่งเข้ามาเป็นการผลิตเพื่อยังชีพและเพื่อขาย³⁷¹ การค้าข้าวเฟื่องฟูสูงสุดใน พุทธศตวรรษ ที่ 25 ที่สัดส่วนข้าวส่งออกคิดเป็นร้อยละ 50 ของข้าวที่ผลิตได้ทั้งหมด

ช่วงการขุดคลอง การไหลเข้าของทุนจากภายนอก ผ่านการค้าเสรี ก่อให้เกิดการพัฒนาระบบชลประทานในภาคกลางเพื่อจะผลิตข้าวเป็นสินค้าออก ทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมาก โดยการขุดคลองในปี พ.ศ.2420 โดยตรากฎหมาย ประกาศขุดคลอง จ.ศ.1239³⁷² โดยออกโฉนดจองแก่ราษฎรที่จองที่ดินริมคลอง โดยเฉพาะการขุดคลองในโครงการรังสิตที่ก่อให้เกิดคลองและการทำนาในบริเวณทุ่งรังสิตอย่างมาก ในช่วง พ.ศ.2413-2447 มีการขุดคลอง 15 สาย ขยายเนื้อที่เพาะปลูก 1,314,005 ไร่³⁷³ ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายเขตตั้งถิ่นฐานในฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยามาก และประชาชนประมาณ 80-90 % หันไปทำนา³⁷⁴ การขุดคลองดำเนินมาจนถึง พ.ศ.2453 สามารถเบิกพื้นที่เพาะปลูกใหม่ได้ 2,308,771 ไร่ ในขณะที่พื้นที่เพาะปลูกในภาคกลางขณะนั้นมี 6,745,000 ไร่ มาจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกของชาวนาเอง 4.3 ล้านไร่ คิดเป็น 64%ของพื้นที่เพาะปลูกในภาคกลาง³⁷⁵ และ

³⁷⁰ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพ. แปลโดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ (เชียงใหม่ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดสำนักพิมพ์ตรีสวัสดิ์, 2539), หน้า 10.

³⁷¹ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ์, “ระบบเศรษฐกิจไทย พ.ศ.2394 – 2453,” ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ.2484. ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 6.

³⁷² ซีเกฮารุ ทานเบ้, “การชลประทานเพื่อการเกษตรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย,” ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 223.

³⁷³ กิติ ตันไทย, “คลองกับระบบเศรษฐกิจไทย (พ.ศ.2367-2453) ,” ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 240.

³⁷⁴ สุวิทย์ ไพบยวัฒน์, “วิวัฒนาการเศรษฐกิจหมู่บ้านในภาคกลาง (พ.ศ.2411-2475),” ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 259.

นับแต่นั้นมาได้มีการเปลี่ยนแปลงกรรมวิธีการผลิตโดยเครื่องจักรมาใช้ เกิดการล่าข้าวขึ้น เกิดกิจการโรงสีขึ้นมา

ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การขยายตัวหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งขณะนั้นประมาณว่าครึ่งหนึ่งของพลเมืองสยามทั้งหมดกระจุกตัวในเขตที่ราบแม่น้ำเจ้าพระยาจนถึงอ่าวไทย³⁷⁶ ความต้องการพัฒนาประเทศเพื่อเข้าสู่ประเทศทุนนิยมเต็มรูปแบบ ผลักดันให้ผู้นำประเทศมีความต้องการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญก้าวหน้าโดยมีธนาคาร โลกสนับสนุนการเปลี่ยนแปลง เริ่มจาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยกำหนดเป็นช่วงเวลา นโยบายส่งเสริมการผลิตทางเกษตรกรรม ก่อให้เกิดการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่าอย่างต่อเนื่องนับแต่ พ.ศ.2504-2520 ประกอบการขยายตัวของเส้นทางคมนาคมทั่วประเทศ และการสาธารณสุขที่ดีที่ทำให้อัตราการตายของโรคสำคัญลดลง นโยบายการเมืองที่ต้องการเอาชนะคอมมิวนิสต์ในเขตป่า ประกอบกับราคาพืชไร่ที่สูง ทั้งหมดทำให้การบุกเบิกเพาะปลูกพืชไร่ เช่น ปอ ข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง ฯ มีการขยายตัวอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกัน โดยนับจาก พ.ศ.2393-2493 ในระยะเวลา 100 ปี มีการบุกเบิกที่ดินทำกิน จาก 6 ล้านไร่ มาเป็น 43 ล้านไร่ ในขณะที่ พ.ศ.2493-2533 ในอีก 40 ปีต่อมา มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกออกไปเป็น 130 ล้านไร่³⁷⁷ โดยไม่ใช่พื้นที่เพาะปลูกข้าว แต่เป็นพื้นที่ราบสูง 47 ล้านไร่ อีก 70 ล้านไร่เป็นพื้นที่เพาะปลูกเขตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาอันเป็นที่ดินบุกเบิกใหม่

แม้ในช่วงเวลาต่อมา รัฐบาลได้ตรา พระราชบัญญัติ ป่าไม้ พ.ศ.2484 ขึ้นเพื่อคุ้มครองที่ดินป่าไม้ แต่ขาดความตั้งใจจริงและความสามารถในการบริหารบังคับใช้กฎหมาย นับจาก พ.ศ.2504-2535 พื้นที่ป่าไม้ลดลงจาก 171 ล้านไร่ เหลือ 90 ล้านไร่ พื้นที่ที่หายไปกลายมาเป็นพื้นที่ขยายการเพาะปลูก³⁷⁸ ต่อมา มี พระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในปี พ.ศ.2528 กรมป่าไม้ได้จัดทำแผนที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ คิดเป็นร้อยละ 42 ของพื้นที่ทั้งหมด ในขณะที่สภาพความเป็นจริง มีพื้นที่ที่เป็นต้นไม้คงสภาพความเป็นป่าเพียงร้อยละ 25 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ดังภาพแสดงพัฒนาการการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละยุคทั้งหมดดังนี้

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

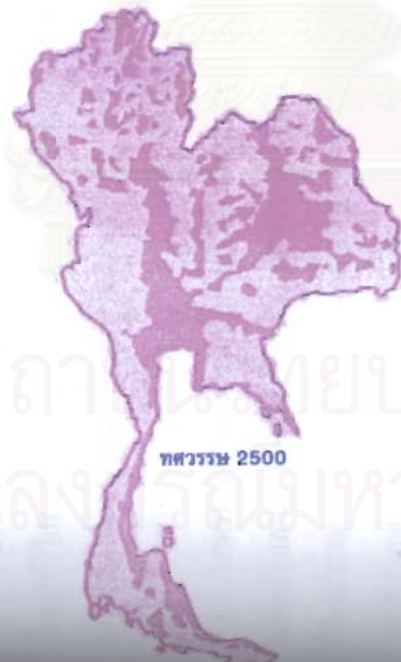
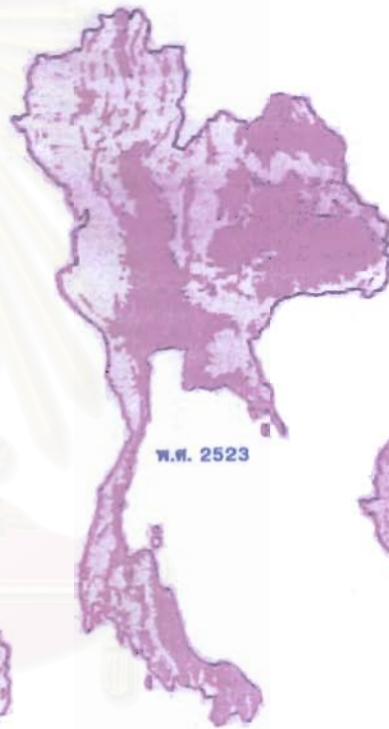
³⁷⁵ ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, "การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลาง(พ.ศ.2411-2475)," ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ สุทธิ ประศาสน์เศรษฐ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 266.

³⁷⁶ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. แปลโดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, หน้า 10.

³⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

³⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 106.

ภาพแสดงพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดิน



ที่มา : ผาสุก พงษ์ไพจิตร

พื้นที่สีเทา

สถาบันส่งเสริมบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.2.1.2 การควบคุมการทำประโยชน์ก่อนใช้กฎหมายที่ดิน

การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินในสมัยโบราณ เน้นการควบคุมเพื่อผลประโยชน์รัฐในด้านเก็บผลผลิตแก่รัฐเป็นส่วนใหญ่ และเน้นการจูงใจให้ราษฎรบุกเบิกที่ดินใหม่เป็นหลัก การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินโดยตรงยังไม่มี เนื่องจากที่ดินว่างมีเป็นจำนวนมาก แต่บทกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นเรื่องสิทธิในที่ดินที่เกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดิน อันเป็นผลให้การทำประโยชน์ในที่ดินเกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดินไปด้วยโดยปริยาย จึงทำให้เป็นการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินไปด้วย

1. ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ กฎหมายตราเมื่อ ศกษัศศ 1263 หรือ พ.ศ.1903 ในสมัยพระเจ้าอู่ทอง มีมาตรการควบคุมการบุกเบิกที่ดิน โดยใน ตอน 35 มาตรา 33 ควบคุมการบุกเบิกทำประโยชน์ในที่ดินให้ต้องได้รับอนุญาตเสียก่อนจึงกระทำได้ เมื่อได้รับอนุญาตจะออกเอกสารให้ไว้เพื่อแสดงการได้สิทธิในที่ดิน ดังนี้³⁷⁹ กฎหมายกำหนดให้ ถ้าผู้ใดไถ่สร้างเล็กรั้งที่ไร่นาเรียกสวนนั้น ให้ไปบอกแก่เสนา นายระวาง นายอกร ไปดูที่ไร่นาเรียกสวนที่ไถ่สร้างนั้นเพื่อให้ทราบเนื้อที่ ให้เสนาเขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้นั้น ให้รู้ว่าอยู่ที่ใด ไถ่สร้างในปีใด ถ้าลักลอบทำตามอำเภอใจตนเอง มิได้บอกเสนา นายระวาง นายอกร จับได้ให้ลงโทษ ๖ สถาน

มาตรการควบคุมการทอดทิ้งที่ดิน โดยกฎหมายใน ตอน 42 ศกษัศศ 1903 กล่าวถึงการที่ราษฎรแย่งชิงเรียกสวน ไร่นากัน กฎหมายกำหนดให้ที่ดินในแคว้นแคว้นทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ มิใช่ที่ดินของราษฎร และกล่าวถึง การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน สำหรับผู้ที่ไม่ทำประโยชน์ในที่ดินละทิ้งที่ดินและถูกผู้อื่นแย่งสิทธิในที่ดิน ว่า³⁸⁰ ที่พิพาทแก่กัน เพราะ อยู่แล้วละที่บ้านที่สวนมันเสีย ต่อมาผู้อื่นเข้ามาอยู่ ล้อมปลูกสร้างอยู่ให้เป็นสิทธิแก่ผู้นั้น แต่หากไปราชการประการใดก็ดี กลับมาแล้วจะเข้าอยู่แล้วให้กินให้มันอยู่ เพราะมิได้ทิ้งที่นั้น หรือ ถ้าทิ้งที่เสียช้านานถึง ๕ปี๑๐ปี ให้แขวงจัดให้ราษฎรซึ่งหาที่มีได้อยู่ อย่าให้ที่นั้นเปล่าเสีย อนึ่งถ้าที่นั้นปลูกปลูกต้นไม้ มีผลไว้ ให้ผู้อยู่ให้ค่าต้นไม้ นั้น ถ้าพุนเป็นโลกไว้ให้บ้านหนึ่งโดยควร ส่วนที่มีให้ซื้อขายแก่กัน

มาตรการส่งเสริมการใช้ที่ดินโดยลดภาษีที่ดิน 1 ปีแก่ที่ดินนอกเมืองเพื่อให้ราษฎรช่วยบุกเบิกที่ดินทำกิน และเป็นแรงจูงใจในการผลิต ในกฎหมายเบ็ดเสร็จ ตอน 43 ถ้าที่นอกเมืองหลวง อันเป็นแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยาใช้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน อย่าให้เป็นที่ว่างเปล่า ให้นายบ้าน นายอำเภอ ร้อยแขวง นายอกร จัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น ถ้าที่นอกเมือง ทิ้งร้างอยู่นาน และมีผู้อยู่ที่นั้นเป็นไรเป็นสวน ได้ปลูกต้นไม้ในที่นั้นไว้ ให้ลดอากรปีหนึ่ง ต่อจากนั้นจึงเก็บเป็นอากรหลวง

³⁷⁹ ศักดิ์ ไทยวัฒน์ ,รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน, หน้า .2.

³⁸⁰ เรื่องเดียวกัน.

มาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดิน หากขอทำประโยชน์ในที่ดินผู้อื่น หากเกินสามปีจะได้สิทธิทำประโยชน์ในที่ดินตลอดช่วงชีวิตผู้ขอ ยกเว้นจะไม่ทำประโยชน์ต่อไป ขาย จำนำ ให้ญาติ ในกฎหมายเบ็ดเสร็จ ตอน 46

2. กฎหมายตราสามดวง ว่าด้วย พระราชกำหนดเก่า ๔๔ (จุลศักราช 1110 ปีมะโรง)

สมัยรัตนโกสินทร์ ใน กฎหมายตราสามดวง ว่าด้วย พระราชกำหนดเก่า ๔๔ (จุลศักราช 1110 ปีมะโรง) ยังคงใช้มาตรการจูงใจในการบุกเบิกการใช้ที่ดินมาตรการลดภาษีการทำประโยชน์ในที่ดินและทอดทิ้งที่นา³⁸¹ ว่า ต่อไป ถ้าผู้ใดจะโค่นสร้างทำนาขึ้นใหม่ จะบุกเบิกนาเก่าที่ถูกทิ้งร้างก็ดี ถ้านาที่จะบุกเบิกมีต้นไม้งอกขึ้นในท้องนาใหญ่รอบแต่สองกำขึ้น หรือไม่มีผู้ทำนาม ๓,๔ ปีแล้ว หรือทิ้งร้างปีหนึ่งสองปีก็ดี ให้บอกแก่เสนาก่อน ให้เสนาเจ้าอำเภอ ให้ไปดูที่นาซึ่งจะโค่นสร้างบุกเบิกขึ้นนั้น ให้รู้ว่า นามากน้อยแล้วให้อำเภอเขียน โฉนด ให้ไว้แก่ผู้บุกเบิก และกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ได้บุกเบิกทำประโยชน์ก่อนหน้าแต่ไม่ได้มาแจ้งทางราชให้มาแจ้งให้ทราบด้วย โดยไม่มีโทษทางกฎหมายและกฎหมายจะคุ้มครองให้ และได้ลดค่าภาษีที่ดินให้ โดยถ้านาที่บุกเบิก ต้นไม้งอกขึ้นในท้องนาใหญ่รอบสองกำขึ้นไปนั้น ให้ยกอากรค่านาทางเข้าเสียสองปี ปีสามให้เรียกเอาอากรค่านาทาง ถ้านาทิ้งร้างสามปีสี่ปี ให้ยกค่านาทางเข้าเสียปีหนึ่ง ปีสองจึงเรียก ถ้าบุกเบิกโดยไม่แจ้งให้ทราบให้ปรับไหมเป็นค่านาย้อนหลังหนึ่งปี

3. ตรา พระราชบัญญัติ สำหรับผู้รักษาเมืองกรมการแลเสนากำนันอำเภอซึ่งจะออกเดินประมินนา ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 มีการตรา พระราชบัญญัติ สำหรับผู้รักษาเมืองกรมการแลเสนากำนันอำเภอซึ่งจะออกเดินประมินนา ในข้อ 10 ว่าด้วยธรรมเนียมในกรมนา หากราษฎรจะโค่นสร้างหาที่ทำนาต้องแจ้งให้ผู้รักษาเมืองและกรมการไปดู ถ้าที่นั้นมิใช่ร้างเดิมแต่เป็นป่าไม้ ให้ออกตัวไว้เป็นหลักฐาน และมีให้เรียกเก็บเงินค่านาโค่นสร้าง ในปีแรก ในปีที่สองและสาม ถ้าเป็นนาฟางลอยเรียกค่านาไร่ละสลึง นาคูโคเรียกไร่ละเฟื้อง ในปีที่สี่นาฟางลอยเรียกไร่ละสลึงเฟื้อง นาคูโคไร่ละสลึง ในกฎหมายกล่าวว่า

“..ทรงพระกรุณาเห็นว่า ราษฎรอุสาหักเทียนโค่นสร้างเพนที่นาขึ้นมีประโยชน์แก่แผ่นดินไม่ควรเรียกค่านาในระหว่างปีที่ ๑ที่๒ที่๓ ...”

โดยนาในกรุงให้เสนากำนัน เจ้ากรมกองตระเวร ทำบัญชีไว้ ส่วนนาหัวเมืองให้ผู้รักษาเมืองกรมการ เสนากำนันทำบัญชียื่นต่อเจ้าพนักงานกรมนา แล้วเจ้าพนักงานกรมนา ยื่นต่อพระคลังมหาสมบัติ ที่ หอรัษฎากรพิพัฒน์ทุกปี ในข้อ 11 เก็บภาษีผู้ทอดทิ้งที่นา และให้สิทธิแก่ผู้มาทำประโยชน์ในที่นา นั้น ถ้าผู้ใดจับจองนาฟางลอยในกรุงเทพ และหัวเมืองไว้มาก แต่ทำประโยชน์น้อยไม่เต็มเนื้อที่ ทิ้ง

³⁸¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 7.

ไว้ให้รกร้างว่างเปล่าพื้น 3 ปี หรือได้ทำนาแล้วแต่ภายหลังไม่ทำทิ้งไว้พื้น 3 ปี ทำให้ขาดผล ประโยชน์ในแผ่นดิน ถ้าผู้ใดจะไปทำนาในที่นั้น ให้แจ้งแก่ เสนาผู้รักษาเมืองกรมการกำนันให้ไปปักเสาทำสำคัญและประทับตราให้มาเป็นสิทธิแก่ผู้นั้นทำต่อไป หากเจ้าของเดิมมาว่ากล่าว ห้ามมิให้เสนาผู้รักษาเมืองคืนที่ให้ หากไม่มีผู้ใดมาทำนาในที่นั้น ให้เจ้าของนาเดิมมาบอกแก่เสนากรมการเวรนา นั้น แล้วเจ้าพนักงานกรมนาจะประกาศแก่คนทั้งปวงว่า เป็นนาไม่มีเจ้าของผู้ใดอยากทำนา ก็สามารถทำได้ หากเจ้าของนาหวงนาทิ้งไว้ไม่ทำ และไม่มาเวรนา ให้เรียกค่านาค่าปล้นนั้นแก่เจ้าของที่หวงไว้เหมือนนาคู่ โฉ ไร่ละสลึง ภายหลังเจ้าของนาหรือผู้อื่นทำต่อไป จึงให้เรียกเป็นค่านาฟางลอยไร่ละสลึงเพื่อ

4. ข้อบังคับการหวงห้ามที่ดินศก 117

ถ้าผู้ใดจะหวงห้ามที่ดิน ซึ่งรกร้างว่างเปล่าไว้เป็นอาณานิคมประโยชน์ให้ไปแจ้งความแลจดชื่อลงในเรื่องราว (ตามแบบที่ ๑) ที่นายอำเภอ ซึ่งได้ว่ากล่าวท้องที่นั้น ถ้านายอำเภอพิจารณาเห็นไม่มีความขัดข้องอย่าง หนึ่งอย่างใดในการที่จะหวงห้ามที่ดินรายนั้น ก็ให้สลักหลังลงในเรื่องราว (ตามแบบที่ ๑) ตามเนื้อเห็น แลทำใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้ขอ (ตามแบบ ๒) โดย ใบเหยียบย่ำใบหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุใช้ได้เพียง ๑๒ เดือน ต้องขอต่ออายุครั้งหนึ่ง จนถึงเวลาที่ได้ออกตราแดงใหม่

ใบเหยียบย่ำที่ดินให้อำนาจผู้รับเพียงการที่หวงห้ามที่ว่างเปล่าและจับจองที่รายนั้นได้ก่อนผู้อื่น ถ้าหากที่ดินนั้นมีเจ้าของอยู่ตรากฎหมายแล้ว ใบเหยียบย่ำนั้นก็ใช้ได้ถ้าเจ้าของทอดทิ้งที่ดินไม่ได้ชำระ เงินอากรค่าที่ดินเลย พบเข้าถึง ๒ ปี ที่นั้นเป็นอันขาดจากอำนาจเจ้าของ จะต่ออายุใบเหยียบย่ำอีกไม่ได้ ให้ผู้ว่าราชการเมือง สั่งกรมการอำเภอแลกำนันให้ไปเหยียบที่และปิดประกาศว่ารัฐบาลได้เอาที่ดินคืน แล้ว โดยมีหมายแจ้งให้เจ้าของทราบก่อนเป็นเวลาหนึ่งเดือน หากไม่ทราบที่อยู่เจ้าของ ให้ทำประกาศติด ที่ว่าการเมือง และที่อำเภอ ให้ถือว่าเป็นการแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบแล้ว

5. ประกาศใช้เป็นข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการเพาะปลูกสวนใหญ่ สมพัศกร ที่ไร่ แลนา รัตน โกสินทร์ศก 129 เพื่อใช้ควบคุมผู้ที่ขอจับจองที่ดินกระทำการเพาะปลูก โดยผู้ที่ขอจับจองที่ดินทำการ เพาะปลูกนั้นต้องทำหนังสือ ทักขันธ์นรับรองกับรัฐบาลว่า จะยอมปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่ดินซึ่งจะ ออกใหม่ และกฎ ข้อบังคับต่างๆที่จะมีขึ้นต่อไป กำหนดคุณสมบัติ ผู้ที่ขอจับจองที่ดินกระทำการเพาะ ปลูกนั้น ต้องมีกำลังพาหนะ แลทุนพอที่จะทำการเพาะปลูกได้ ตามจำนวนเนื้อที่ดินที่ขอจับจองนั้น

ผู้ที่ขอจับจองที่ดิน กระทำการเพาะปลูกสวนสมพัศกร ที่นา และที่ไร่ นับตั้งแต่วันทำทักขันธ์นต่อ เจ้าพนักงานและรับใบเหยียบย่ำไป ถ้าภายใน 24 เดือน มิได้ลงมือไถนสร้างหรือถางที่ให้ เนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 1 ในส่วน 10 ของที่ดินทั้งหมด ให้ ใบเหยียบย่ำขาดอายุ ผู้ถือใบเหยียบย่ำจะอ้างว่ายังมีกรรมสิทธิ์หรือยังถือที่ ดินอยู่ไม่ได้ เมื่อครบ 24 เดือนผู้ถือใบเหยียบย่ำลงมือไถนสร้างได้ไม่ต่ำกว่า 1 ในส่วน 10 ให้ใบเหยียบย่ำมี อายุต่อไปได้อีก 3 ปี เมื่อครบกำหนด 5 ปี ผู้ถือใบเหยียบย่ำไม่ได้ทำการเพาะปลูกให้เต็มเนื้อที่ตามใบเหยียบ ย่ำ ผู้ถือใบเหยียบย่ำจะได้รับโฉนดเป็นกรรมสิทธิ์เฉพาะตามเนื้อที่ที่เพาะปลูกเท่านั้น และจะต่ออายุใบ

เหยียบย่ำอีกมิได้ ส่วนที่ดินที่เหลือให้กลับคืนเป็นของหลวง ผู้ถือใบเหยียบย่ำจะอ้างกรรมสิทธิ์หรือถือที่ดินและเรียกค่าเสียหายมิได้

ส่วนผู้ที่จับจองที่ดินเพาะปลูกสวนใหญ่ นับแต่ทำทัณฑ์บนและรับใบเหยียบย่ำไป เมื่อครบ 24 เดือน ยังมีได้ลงมือก่อสร้าง ถางที่เพาะปลูกในเนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 10 ส่วน ให้ใบเหยียบย่ำขาดอายุ ผู้ถือจะอ้างกรรมสิทธิ์และถือที่ดินมิได้ เมื่อครบ 24 เดือน โก่นสร้างถางที่เพาะปลูกได้ 1 ใน 10 ส่วน ให้ใบเหยียบย่ำมีอายุต่อไปอีก 3 ปี ถ้าภายในกำหนด 5 ปี ผู้ถือใบเหยียบย่ำ ไม่ทำการเพาะปลูกให้ได้เนื้อที่ตามใบเหยียบย่ำ ให้ได้ 1 ใน 4 ส่วน ให้เฉพาะที่มีได้ทำการเพาะปลูกขาดจากใบเหยียบย่ำ ให้ถือว่าใบเหยียบย่ำนั้นหมดอายุ ในที่ที่มีได้ทำการเพาะปลูก เมื่อครบ 5 ปี ถ้าผู้ถือใบเหยียบย่ำเพาะปลูกได้ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 4 ของทั้งหมด ให้ใบเหยียบย่ำมีอายุต่อไปได้อีก 3 ปี ถ้าครบ 8 ปี ใบเหยียบย่ำขาดอายุ จะต่อมิได้และจะได้รับโฉนดเฉพาะที่ดินที่ได้เพาะปลูกไม่ยื่นคืนเท่านั้น ส่วนที่เหลือให้กลับคืนเป็นของหลวง จะอ้างกรรมสิทธิ์ ถือใบเหยียบย่ำหรือเรียกค่าเสียหาย มิได้

6.พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ ๒ (2459) ในมาตรา 4

ใน มาตรา 4 ในที่ดินที่ออกโฉนดแผนที่ หรือ ใบนำ หรือ ใบไต่สวน สำหรับรับโฉนดแผนที่แล้ว ถ้ากระทรวงเกษตรราธิการ หรือเจ้าพนักงานที่ดินของกระทรวงเกษตรราธิการ มีเหตุสงสัยว่า เจ้าของได้อพยพทอดทิ้งที่ดินนั้นไว้เกิน 9 ปี ให้กระทรวงเกษตรราธิการหรือเจ้าพนักงานที่ดิน ออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อย หนึ่งฉบับ และปิดประกาศไว้ที่ดินดินนั้น เพื่อเรียกหาเจ้าของ เมื่อได้ตัวเจ้าของที่ดินมา หรือมิได้ตัวมา ให้เจ้าพนักงานไต่สวนว่าเป็นที่อพยพทอดทิ้งจริงหรือไม่ ถ้าเป็นที่อพยพทอดทิ้ง ให้ถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่ว่างเปล่า

ในมาตรา 5 ถ้าที่ดินที่ออกโฉนดแผนที่ หรือใบ นำ ใบไต่สวนสำหรับรับโฉนดแผนที่ หรือเจ้าของได้เวนคืนที่ดิน หรือทอดทิ้งที่ดินเกินกำหนด 9 ปี ให้กระทรวงเกษตรราธิการเป็นผู้ออกข้อบังคับ ให้ราษฎรจับจองที่ดินใหม่ ส่วนวิธีจับจองให้เสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการออกเป็นกฎข้อบังคับเป็นพิเศษ และมีให้ถือว่า ใบเหยียบย่ำ ใบจองเป็นหนังสือสำหรับที่ดินนั้นเพราะมีโฉนดแผนที่และแผนที่แล้ว

7.พระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) 2479

ในมาตรา 3 ได้ยกเลิก หมวด 11 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ศก 127 พระราชบัญญัติ สำหรับผู้รักษาเมืองกรมการ และเสนาธิการอำนาจซึ่งจะออกเดินประเมินนา ข้อ 11 จุลศักราช 1236 ประกาศข้อบังคับชั่วคราว สำหรับการเพาะปลูกสวนใหญ่ สวนสมพักสร ทำไร่และนา วันที่ 1 มีนาคม ศก 129 รวมทั้งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับอื่นๆว่าด้วยการจับจองที่ดินที่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ การจับจองที่ดิน ต้องขอ และได้รับอนุญาตให้จับจองโดยกำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจอนุญาตไม่เกิน 50 ไร่ ข้าหลวงประจำจังหวัด ไม่เกิน 100 ไร่ โดยใบอนุญาตให้จับจองมี 2 ชนิด คือ ใบเหยียบย่ำและตราจอง เมื่อได้รับอนุญาตให้จับจอง ต้องทำประโยชน์ที่ดินให้แล้วเสร็จใน 2 ปี นับแต่วันได้รับใบ

เหยียบย่ำ หรือภายใน 3 ปี นับแต่วันได้รับตราจอง มิฉะนั้นสิ้นสิทธิแห่งการจับจองในที่ดินส่วนที่ยังมิได้ทำประโยชน์

3.2.1.2 การควบคุมการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ตาม พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มีผลให้บังคับใช้ ตั้งแต่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2497 ตามความในมาตรา 2 และให้ยกเลิกบทกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับอื่นซึ่งแย้งหรือขัดต่อบทแห่งกฎหมายที่ดิน ทำให้ที่ดินทั้งหมดอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายที่ดิน และมีบทบัญญัติควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินโดยเฉพาะการทอดทิ้งที่ดินให้รกร้างไว้ในมาตรา 6

“มาตรา ๖ ตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับเป็นต้นไป บุคคลใดมีสิทธิในที่ดิน หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้ ให้เป็นอันหมดสิทธิ และให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ

(๑) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน หรือที่ดินซึ่งใช้เป็นที่บ้าน หรือที่สวนไม้ยืนต้น เกินกำหนดห้าปีติดต่อกัน

(๒) สำหรับที่ดินที่ไม่มีโฉนดที่ดิน และที่ดินนั้นใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่น เกินกำหนด ๓ ปีติดต่อกัน “

เรื่องที่บ้าน ที่สวน ไม้ยืนต้น เข้าใจว่าจะเอาถ้อยคำมาจาก กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42³⁸² โดย สวนตามกฎหมาย ลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 จะต้องเป็นสวนผลไม้ มิใช่สวนต้นไม้ทั่วไป และเห็นว่า กำหนดระยะเวลาทอดทิ้งนั้น เป็นเรื่องระหว่าง รัฐกับเอกชน ไม่ใช่ระหว่าง เอกชนกับเอกชน คงเป็นเรื่องที่รัฐ อาจยกเป็นข้ออ้างแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินได้ โฉนดที่ดิน ตามกฎหมาย หมายถึงที่ดินที่มีโฉนดตราจอง ที่ดินที่มีตราจองที่ตราว่า “ทำประโยชน์แล้ว” แต่ที่สวนไม้ยืนต้น เห็นว่า ต้องไม่ใช่ไม้ล้มลุก และรั้วพืชรันจะเก็บเกี่ยวได้คราวหนึ่งหรือหลายคราวต่อปี³⁸³

เจตนารมณ์ของกฎหมายมาตรานี้ มีความประสงค์ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์ให้ที่ดินเกิดโภคผล ไม่ปล่อยให้ทอดทิ้งไว้ให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เพื่อประโยชน์ให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น มิฉะนั้นก็จะมีคนเก็บที่ป่าไว้ และหวงกันคนอื่นซึ่งไม่มีประโยชน์แก่ประเทศชาติ³⁸⁴

แต่ในทางปฏิบัติได้กำหนดการบังคับใช้กฎหมายให้ชัดเจนอันเป็นข้อบกพร่องที่ทำให้ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการบังคับใช้ และมีความไม่ชัดเจนที่กำหนดให้ที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์นั้นตกเป็นของรัฐโดยปริยาย ทำให้ไม่สามารถรู้ได้ว่าที่ดินแปลงใดบ้างที่ตกเป็นของรัฐไปโดยปริยายแล้วที่ไม่ทำประโยชน์ในที่ดินเนื่องจาก ไม่มีการกำหนดการตรวจสอบที่ดิน ทำให้บทบัญญัติมาตรานี้ไม่มีผลในทาง

³⁸² หลวงศรีราชบุรุษ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (ธนบุรี : โรงพิมพ์สุทธิตสารการพิมพ์, 2512), หน้า 35.

³⁸³ พระบริรักษ์นิติเกษตร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (ม.ป.ท.:ม.ป.ป.), หน้า 22.

³⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

ปฏิบัติเลย ต่อมามาตรานี้ถูกแก้ไขใหม่โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2515 ดังนี้

มาตรา 6 นับตั้งแต่วันที่ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตาม โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

- (1) สำหรับที่ดินมีโฉนดที่ดินเกินสิบปีติดต่อกัน
- (2) สำหรับที่ดินมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามกฎหมายนี้ต่อไป”

การทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หมายความว่า ผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่มีเจตนาจะยึดถือที่ดินนั้นต่อไป ส่วนการปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หมายความว่า บุคคลผู้เป็นเจ้าของที่ดินนั้นยังมีเจตนายึดถือที่ดินนั้นอยู่ แต่ได้ปล่อยให้ดินไว้โดยไม่ทำประโยชน์อะไร³⁸⁵ และระยเวลานับตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ.2515ซึ่งเป็นวันที่ประกาศคณะปฏิวัติใช้บังคับเป็นต้นไป การแก้ไขกฎหมายในครั้งนี มีการกำหนดขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายไว้ ให้เป็นหน้าที่อธิบดีกรมที่ดิน เป็นผู้ทำหน้าที่ สำรอง ตรวจสอบ ที่ดินที่เข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนด แล้วยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ ไล่สวนพิสูจน์ หากเป็นไปตามที่กำหนดก็ จะดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ทำให้บุคคลนั้นสิ้นสิทธิในที่ดินแปลงนั้น

จึงเห็นได้ว่าพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ดินไทย ตั้งแต่ยุคที่ ที่ดินมีเหลือเพื่อที่มีการควบคุม การทำประโยชน์ควบคู่กับการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินแต่เน้นส่งเสริมมากกว่า มาตลอดจนที่ ดินว่างเปล่าลดลง แต่ยังไม่มีการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจัง แต่บทบัญญัติควบคุมการ ทำประโยชน์ในที่ดินก็พบตลอดในประวัติศาสตร์กฎหมาย เพียงแต่การบังคับใช้ไม่มีความสำคัญเพราะที่ ดินมีมาก จนถึงยุคประมวลกฎหมายที่ดินที่ ที่ดินว่างเปล่าเริ่มมีน้อยลง และบทบัญญัติควบคุมการทำ ประโยชน์ในที่ดินก็ยังคงมีอยู่ ในขณะที่การส่งเสริมทำประโยชน์ในที่ดินว่างเปล่าก็ยังคงดำเนินต่อไป ในรูปแบบต่าง เช่น การจัดที่ดินเพื่อครองชีพ การควบคุมการเช่านา โดยไม่สนใจควบคุมการทำ ประโยชน์ในที่ดินที่บุกเบิกไปแล้ว

³⁸⁵ ศิริ เกวลินสฤษดี ,กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หนวยที่ 11-15 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ,2529), หน้า 21.

3.2.1.4 การควบคุมการทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การเช่าที่ดินของผู้อื่นเพื่อทำเกษตรกรรมมีมาแต่สมัยโบราณแล้ว แต่ไม่มีบทกฎหมายควบคุมเรื่องค่าเช่าที่ดินจนกระทั่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่การเช่าที่ดินมีมาแต่โบราณแล้ว ดังปรากฏในกฎหมายตราสามดวงในพระอัยการเบ็ดเสร็จตอน 59 หากเช่าที่นาทำกิน และได้ชำระค่าเช่าแล้ว แต่เมื่อถึงฤดูทำนามิได้ไปทำนา หากเจ้าของนาขึ้นไปให้ผู้อื่นเช่า ให้ผู้เช่าสามารถเรียกค่าเช่านาคืนได้เป็นทวีคูณ หากทำนามิได้เกิดจากฝนไม่ตกตามฤดูกาล ผู้เช่าจะเรียกเอาค่าเช่านาคืนมิได้ แต่ให้เลื่อนไปทำนาฤดูกาลหน้าแทน เพราะการทำนาถือเอาน้ำเป็นหลัก และในตอน 60 หากทำสัญญาเช่าที่ไร่นา และจะให้ทรัพย์สินเป็นค่าเช่าต่อมาคิดสัญญามิได้ให้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าทำสัญญาเช่าจริงและมีได้ชำระค่าเช่า ให้เอาทรัพย์สินที่จะให้เป็นค่าเช่าตั้งใหม่คูณทวีชำระให้แก่เจ้าของที่ดิน การเช่าที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรมนับแต่โบราณมา อาจจะไม่แพร่หลายเนื่องจากมีที่ดินอยู่เป็นจำนวนมาก และมีประชากรน้อย กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อทำไร่นาจึงไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในที่ดินมากเท่าใด เป็นเรื่องการเช่าที่ดิน และการคิดสัญญาเช่าเท่านั้น ส่วนราคาค่าเช่าที่ดิน จะไม่เป็นปัญหาในระบบการเช่าที่ดินเกษตรกรรมในสมัยโบราณ ปัญหาที่ดินเกษตรกรรมในสมัยโบราณ จึงอยู่ที่ภากษที่ดินหรืออาคารค่านามากกว่า

ในสมัยอยุธยา ชีวิตราษฎรภายใต้อำนาจรัฐ สักคินาโดยตรง ปัจจัยการผลิตคือที่ดินเป็นของกษัตริย์ การทำนาในที่นาทั่วประเทศต้องชำระค่าเช่าอันเป็นภาษีที่ดิน ส่วนกฎหมายในพระอัยการเบ็ดเสร็จ ตอน 59 และ 60 ยังคงใช้สำหรับที่ดินระหว่างเอกชนกับเอกชน

ในสมัยรัตนโกสินทร์ ยังคงเป็นสมัยที่รัฐบาลชักชวนราษฎรบุกเบิกป่าเนื่องจากมีที่ดินว่างเปล่าเป็นจำนวนมากมีการเช่าที่ดินกันไม่มากนัก แต่เพราะพื้นที่อุดมสมบูรณ์มีจำนวนจำกัด จึงทำให้ค่าเช่านาสูงขึ้น ในสมัยนั้นมีการประมาณว่า สามในห้า ของผลผลิตทั้งหมดของครอบครัวชาวนา ต้องตกเป็นของชนชั้นศักดินาและนายทุน ซึ่งส่วนใหญ่เสียเป็นค่าเช่าซึ่งเก็บกันประมาณครึ่งหนึ่งของผลผลิตทั้งหมด³⁸⁶ ที่ดินเกษตรกรรม โดยเฉพาะเมื่อการเพาะปลูกข้าวมีการขยายตัวอย่างมากหลังเปิดการค้าเสรีกับต่างประเทศ ตามสนธิสัญญาเบาว์ริงในปี พ.ศ.2398 สมัยรัตนโกสินทร์ มีประชากรอยู่หนาแน่นตามแนวแม่น้ำ และเขตชายฝั่งทะเลไปทางใต้ ประมาณการพลเมือง พ.ศ.2360 มีประมาณ 1 ล้านคน จนถึงพุทธศตวรรษที่ 24 ยังคงมีพื้นที่ปลูกข้าวเพียง 5-6 ล้านไร่ กระจายจากอยุธยาถึงกรุงเทพ ครอบคลุมแม่น้ำเจ้าพระยาทั้งหมด³⁸⁷

³⁸⁶ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ์, บรรณารักษ์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 266.

³⁸⁷ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเก่า, แปลโดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, หน้า 29.

จนกระทั่ง ช่วงปี พ.ศ.2430 ถึง พ.ศ.2440 ในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่เริ่มบุกเบิกพื้นที่ปลูกข้าว โดยการขุดคลองในที่ราบภาคกลาง โดยเฉพาะโครงการขุดคลองรังสิตที่สามารถบุกเบิกพื้นที่ปลูกข้าวได้ประมาณ 1.3 ล้านไร่³⁸⁸ โดยบริษัทขุดคลองแกลอนาสยามเป็นเจ้าของพื้นที่ นำที่ดินออกขายและให้เช่า ส่งผลให้ที่นาทั้งหมดตกเป็นของเจ้านายชั้นสูง และนำที่นาออกให้เช่า ซึ่งเดิมค่าเช่านาตกในราวไร่ละ 1-2 บาท หรือร้อยละ 12-24 ของผลผลิตต่อไร่ ราคาข้าวเกี่ยวนละ 25 บาท และ 3 ไร่ ได้ข้าว 1 เกวียน หลัง พ.ศ.2498 ราคาข้าวดีขึ้นทำให้เจ้าของที่ดินเรียกค่าเช่าสูงขึ้นเป็นไร่ละ 3-4.5 บาทต่อไร่ หรือร้อยละ 37 ถึง 54 ของผลผลิต³⁸⁹

ในปี พ.ศ. 2460 ประมาณว่ามีประชากรในภาคกลางเพิ่มขึ้นเป็น 3.3 ล้านคน มีการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกมากขึ้น ทำให้ ค่าเช่าที่สูงมาก และค่าเช่าที่ดินสามารถทำรายได้เป็นอย่างดีจนพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมพระนครราชสีมาประพันธ์พงศาวดารเจ้าของที่ดินรายใหญ่ในทุ่งรังสิตได้แสดงความเห็นไว้ว่า³⁹⁰

“...ได้ใคร่ครวญและทดลองการค้าขายมาหลายประการแล้ว เห็นด้วยเกล้าว่าบัณฑิตใจๆในกรุงสยาม สำหรับผู้ดีไทยที่ควรทำมาเพื่อหาเลี้ยงชีพ ถ้าใช้เป็นทุนเพื่อให้สืบผลอันมั่นคงในปัจจุบันนี้ ยากจะมีดีเสมอการค้าที่ดิน และที่ดินในสมัยนี้ ก็ยากจะมีผลเสมอนมิตินี้ให้ชาวนาเช่าทำ ด้วยราคาข้าวขึ้นอยู่เสมอ มากกว่าค่าแรงเอาเสียบางอาหารที่ราคาขึ้น และเป็นการทำง่ายทั้งเคยทำและรู้วิธีทำมาแต่ดั้งเดิมแล้ว แม้แต่คนที่คร้านเขลายังสามารถจะทำให้เป็นผลได้ การทำนาจึงเฟื่องฟูและมีแต่จะทวีขึ้น...”

ต่อมาปัญหาค่าเช่านามีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนทำให้ชาวนาเดือดร้อน โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2449-2453 โดยเจ้าของที่ดินมักตั้งบ่าวไพร่ตนเป็นหัวหน้าควบคุมดูแลนา เรียกว่า³⁹¹ “นายกองนา “ โดยชักชวนชาวนาเข้ามาทำนาเก็บค่าเช่ามาให้ความคุ้มครองแก่ผู้เช่า และเมื่อรัฐบาลเข้าไปจัดการปกครอง ก็มักตั้งนายกองนาเป็นเจ้าหน้าที่อำเภอหรือกำนัน

กฎหมายไทยไม่มีการควบคุมค่าเช่านามาจนกระทั่งในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้ตราพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ.2493ขึ้น เป็นครั้งแรกที่มีการควบคุมค่าเช่าที่ดินโดย กำหนดให้มีการเก็บค่าเช่านาโดยเฉลี่ยสูงสุดไม่เกิน ร้อยละ 25 ของผลผลิต แต่กฎหมายฉบับนี้ ไม่ค่อยมีผลในทางปฏิบัติ

สถาบันวิจัยประชากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁸⁸ สุนทรื อาสะวีย์, ประวัติคลองรังสิต การพัฒนาที่ดินและผลกระทบต่องสังคม พ.ศ.2431-2457 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 36.

³⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 119.

³⁹⁰ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสาร ร.5กษ. เพาะปลูก เล่มที่ 15/25 เรื่อง กรมหมื่นนรา ขอบขุดคลองนาตั้งแต่ตำบลละโว้ใน แขวงเมืองนนทบุรีออกแม่น้ำสุพรรณ, 18 ตุลาคม-26 พฤศจิกายน พ.ศ.2452. อ้างใน สุนทรื อาสะวีย์, ประวัติคลองรังสิต การพัฒนาที่ดินและผลกระทบต่องสังคม พ.ศ.2431-2457 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 103.

³⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 118

จนมาถึงสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ผ่านพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.2517³⁹² แต่ชาวนาส่วนใหญ่มักจะยอมเสียค่าเช่าเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยถือเป็นเรื่องทดแทนบุญคุณที่ให้เช่านา

แต่เดิมการเพาะปลูกในประเทศไทยเป็นการเพาะปลูกแบบเข้มข้นคือมีที่ดินที่บุกเบิกแล้วจำกัดจึงใช้การทำเกษตรกรรมหลายครั้งในรอบปี แต่เนื่องจากสัดส่วนระหว่างปัจจัยที่ดินต่อหัวมีสูงมาก³⁹³ คือมีที่ดินมากในขณะที่ประชากรน้อย หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เหตุการณ์เปลี่ยนไปที่นาที่เหลืออยู่เริ่มหายากขึ้นที่ดินที่เหลือส่วนใหญ่เป็นที่ดินที่เหมาะสมแก่การปลูกพืชไร่ การขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกข้าวมีน้อยมาก การถือครองที่ดินเริ่มเปลี่ยนไป จากเดิมที่เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ในสมัยบุกเบิกป่ามาเป็นการเช่าที่ดินผู้อื่นมากขึ้น³⁹⁴ และมีการสรุปภาพการเช่าที่ดินไว้ว่า จังหวัดที่มีการเช่าที่ดินมากที่สุด คือจังหวัดที่อยู่ใกล้เมืองหลวงมากที่สุด และค่อย ๆ ลดลงไปเมื่อห่างออกไป เนื่องจากบริเวณที่ราบภาคกลางเป็นแหล่งบุกเบิกทำนามาก่อน และแนวโน้มการเช่าที่ดินทำเกษตรกรรมมีมากขึ้น เช่น อ่างทอง สิงห์บุรี ลพบุรี

ปัจจุบัน พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 ซึ่งใช้เป็นกฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเกษตรกรรมในปัจจุบัน เจตนารมณ์ของกฎหมายจากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ คือ เพื่อแก้ไขการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ในการบังคับใช้ และครอบคลุมไปถึงการเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นด้วย

โดยองค์การที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายคือ คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ที่สำคัญ คือวางระเบียบกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูง เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติแก่คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบล กำหนดผลผลิตหรือรายได้ขั้นสูงของผลผลิตเกษตรกรรมเพื่อนำไปคำนวณค่าเช่าขั้นสูง กำหนดท้องที่ห้ามประกอบเกษตรกรรมบางประเภท

ส่วนคณะกรรมการการเช่าที่ดินเกษตรกรรมตำบล (ค.ช.ก. ตำบล) ซึ่งในคณะกรรมการทั้ง สองชุด จะมีตัวแทนของผู้เช่าที่ดินและผู้ให้เช่าที่ดินในอัตราเท่ากัน โดย ค.ช.ก. ตำบล มีหน้าที่ กำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูง ของแต่ละท้องที่ตามการจำแนกคุณภาพดินและน้ำ พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องเกี่ยวกับค่าเช่า การกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูง ให้กระทำทุก 3 ปี ในกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับ พ.ศ.2517 ให้มีคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอด้วยโดยมีอำนาจหน้าที่กำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูง ส่วนคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลจะอยู่ในการควบคุมดูแลของนายอำเภอ โดยไม่ได้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ รวมทั้งองค์ประกอบด้วย จึงอยู่ในดุลยพินิจของนายอำเภอที่จะแต่งตั้งและมอบหมายในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายล้มเหลวเนื่องการ ปล่อยให้มีการใช้ดุลยพินิจในการบังคับใช้อย่างมาก

³⁹² พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.2517 , "ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 (17 ธันวาคม2517) : 215

³⁹³ อัมมาร สยามวาลา, ข้าวในเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2522), หน้า 9

³⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

การเช่านาตามกฎหมายนั้น หมายความว่าที่ดินที่เช่าเพื่อทำนาข้าวทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ทำนาหมายถึง การเพาะปลูกข้าวหรือพืชไร่ ดังนั้น การเช่านา จึงหมายถึง การเช่าที่ดินเพื่อเพาะปลูกพืชไร่หรือทำนา ดังนั้นที่ดินที่อยู่ในบังคับของกฎหมายทั้งหมดไม่ว่าจะมีการทำเป็นหนังสือสัญญาหรือไม่ ถ้าไม่มีหลักฐาน กฎหมายกำหนดให้ ค.ช.ก. ตำบล ช่วยทำหนังสือเป็นหลักฐาน

การสนับสนุนการทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายนี้ คือ การกำหนดระยะเวลาการเช่าที่เจ้าของที่ดินต้องให้เช่าที่ดินคราวละไม่น้อยกว่า หกปี หากให้เช่าชั่วคราวตามความจำเป็น เจ้าของนาต้องยื่นคำร้องต่อ ค.ช.ก.ตำบลให้พิจารณา กฎหมายพยายามให้สิทธิในการทำนามีความมั่นคงแม้ผู้เช่าถึงแก่ความตายก็ให้สามี ภรรยา บุพการี ผู้สืบสันดานหรือญาติสนิท อาจแสดงความจำนงในการเช่านาต่อภายในหกสิบวันนับแต่ผู้เช่าตาย ต่อ ค.ช.ก.ตำบล โดยให้ถือเป็นผู้เช่าต่อไป อันเป็นบทยกเว้นสัญญาเช่าตามกฎหมายแพ่ง แม้สิ้นระยะเวลาตามสัญญาแล้ว กฎหมายไม่ให้ถือว่าการเช่าสิ้นสุดลง เว้นแต่ผู้ให้เช่าจะยกเลิกการเช่าเป็นหนังสือล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และประสงค์จะใช้ที่ดินดังนี้

1. ใช้เพื่อประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองตามความเหมาะสม
2. ใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวของตนตามความจำเป็น
3. ใช้เพื่อประโยชน์ตามผังเมืองหรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น
4. ใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันสอดคล้องกันประโยชน์ส่วนรวมในทางเศรษฐกิจ ตาม

หลักเกณฑ์ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด ซึ่งปัจจุบันยังไม่มี การกำหนดหลักเกณฑ์ออกมา โดยเจ้าของที่ดินต้องเสนอให้ ค.ช.ก.ตำบล พิจารณา หากเห็นชอบ ให้เลิกการเช่าได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ๆ ละ ไม่เกิน 2 ปี เมื่อผู้ให้เช่าบอกเลิกการเช่าแล้ว ต้องลงมือทำประโยชน์ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่การเช่าสิ้นสุดลง หากไม่ทำประโยชน์ และผู้เช่าขอเช่า ผู้ให้เช่าต้องยอมให้เช่านาต่อไป และหากภายในสองปี ผู้ให้เช่าเลิกทำประโยชน์ ต้องให้ผู้เช่าเช่านาต่อไป

ค่าเช่าตามกฎหมายให้คิดเป็นรายปี และให้ ค.ช.ก.ตำบล กำหนดอัตราขั้นสูง และระยะเวลาเรียกเก็บไว้ หากไม่ได้ตกลงกันอาจชำระค่าเช่าเป็นผลผลิตก็ได้ โดย ค.ช.ก.ตำบลต้องพิจารณาค่าเช่าในรูปผลผลิตพืชหลักโดยคำนึงถึงสภาพที่ดินและน้ำ และค่าใช้จ่ายในการลงทุน และอาจประกาศให้ค่าเช่าลดลงได้ หากผลผลิตเสียหายจากภัยธรรมชาติหรือการผลิตไม่ได้ผล โดยไม่ใช้ความผิดของผู้เช่า และผลผลิต

ในนาที่ทิ้งว่างไว้โดยไม่ได้ให้เช่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์อย่างอื่น หรือทำประโยชน์เพียงเล็กน้อยไม่สมควรแก่สภาพของที่ดิน เมื่อมีผู้ขอเช่าเพื่อทำนา เจ้าของนาหรือตัวแทนต้องยินยอมให้เช่า เว้นแต่จะพิสูจน์ต่อ คชก.ตำบลว่ามีเหตุผลสมควร³⁹⁵ โดยผู้ขอเช่านาต้องเป็นผู้ที่ไม่มีที่ทำนาหรือมีแต่ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ บทบัญญัติมาตรานี้ ถือได้ว่าเป็นการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดิน ที่ส่งเสริมให้ผู้อื่นทำประโยชน์ในที่ดินของผู้ที่ทิ้งว่างไว้ โดยผู้ที่ทิ้งนาไม่อาจปฏิเสธการให้ทำประโยชน์

³⁹⁵ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 มาตรา 55

มาตรา 55 นี้ในกฎหมาย ปี พ.ศ.2517 ปรากฏในมาตรา 42 กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้แต่เพียงว่าเป็นที่นาที่ทิ้งว่างไว้โดยไม่ได้ให้เช่าหรือทำประโยชน์อย่างอื่น เมื่อมีผู้ขอเช่าทำนา เจ้าของนาและตัวแทนต้องยินยอมให้เช่า ซึ่งไม่ครอบคลุมทำให้เกิดช่องว่างคือ เจ้าของที่ดิน อาจทำประโยชน์ในที่ดินแต่เพียงเล็กน้อยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างไม่เหมาะสมกับสภาพที่ดิน เพื่อใช้เป็นข้ออ้างไม่ให้ผู้อื่นเช่าที่ดินของตน

เมื่อเปรียบเทียบกับ การควบคุมที่ดินเช่าของไต้หวันและญี่ปุ่น ซึ่งไต้หวันมีบทบัญญัติที่ชัดเจนที่จำกัดค่าเช่าที่ดิน และเมื่อที่ดินทิ้งว่างก็จะถูกบังคับซื้อโดยกฎหมายที่ดิน (Land law) และกฎหมายที่ดินเป็นของผู้เพาะปลูก (Land to the tiller act) ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นใช้กฎหมายปรับที่ดินเกษตรกรรม(Agricultural adjustment law) กำหนดหน้าที่เจ้าของที่ดินให้ทำประโยชน์ ต่อมาควบคุมค่าเช่าที่ดินและห้ามการเช่าที่ดินตามกฎหมายเกษตรกรรม เจ้าของที่ดินจึงไม่อาจทิ้งที่ดินให้ว่างหรือให้ผู้อื่นเช่าได้ ต้องเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองหรือไม่เช่นนั้นต้องขายที่ดินให้ผู้อื่นหรือรัฐแทน ซึ่งมีความชัดเจนทำให้การควบคุมการเช่าที่ดินสามารถนำมาเป็นมาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินได้

3.2.1.5 การควบคุมการทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อครองชีพ

หลักการที่รัฐจัดที่ดินให้ราษฎรเพื่อให้ทำมาหากินเลี้ยงครอบครัว เพื่อให้สามารถอยู่รวมกันเป็นชุมชน เป็นเมืองได้มีมานานับแต่สมัยโบราณแล้วเพียงแต่วัตถุประสงค์แตกต่างกันออกไปในแต่ละยุคสมัย เนื่องจากมีปัจจัยที่แตกต่างกัน เช่น ที่ดิน จำนวนประชากร สภาพการค้า เศรษฐกิจ ฯ

ในสมัยอาณาจักรสุโขทัย พระมหากษัตริย์พระราชทานทรัพย์สินต่างๆ และที่ดินแก่ผู้มาขออาศัยในอาณาจักร แม้นจับได้เขลยศึกมาก็ให้ทำมาหากินในอาณาจักร และมีนโยบายชักชวนคนมาอยู่ในอาณาจักรเพื่อต่อกันเพิ่มกำลังคนในขณะที่ที่ดินว่างเปล่ามีมากมาย ในสมัยอยุธยา มีนโยบายที่ชัดเจนที่จะเพิ่มกำลังการผลิต โดยให้รัฐจัดที่ดินที่ถูกทอดทิ้งหรือที่ดินว่างเปล่าให้ราษฎรเช่าทำประโยชน์ ควบคุมกับมาตรการงดภาษีทางข้าวมาใช้จูงใจให้ราษฎรบุกเบิก ในสมัยรัตนโกสินทร์ก็ยังมีพระราชทานที่ดินแก่ขุนนางเป็นครั้งคราว เพื่อให้ทำประโยชน์ในที่ดิน เช่นเมื่อมีการจับจองที่ดินใหม่ในวาระต่างๆ การจัดที่ดินให้แก่ราษฎรได้กระทำเรื่อยมา เนื่องจากความไม่สมดุลระหว่างที่ดินกับประชากร ทำให้มีที่ดินเหลืออยู่เป็นอันมาก ในที่ห่างไกลออกไป แม้มีสภาพเศรษฐกิจเป็นตัวกระตุ้นให้ขยายที่ดินทำกินจนเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นทำให้ที่ดินที่ว่างเปล่าเริ่มมีน้อยลง เริ่มปรากฏปัญหาราษฎรไม่มีที่ดินทำกินเพิ่มมากขึ้นจนรัฐต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาการขาดที่ดินทำกิน

ปี พ.ศ.2483 สมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้จัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยเหลือคนยากจนให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยให้กระทรวงมหาดไทยขยายงานนิคมสร้างตนเองออกไปหลายจังหวัด แต่หลักการสำคัญในขณะนั้นคือ นำพื้นที่ป่าไม้ของรัฐมาแบ่งสรรให้ราษฎรเช่าทำกินโดยราชการช่วยเหลือ หักสร้างทางพงให้ สร้างถนน ไฟฟ้า โรงเรียน สถานี

อนามัย จนหลายชุมชนมีความเจริญในต่อมา แต่มิใช่การแก้ปัญหาการขาดที่ดินทำกินได้เนื่องจากประชากรเพิ่มขึ้นทุกปีในขณะที่พื้นที่มีจำกัด

ปี พ.ศ.2485 ในสมัยรัชกาลที่ 8 ได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติ จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485 เพื่อวัตถุประสงค์ ช่วยเหลือชาวไร่ ชาวนา ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยจัดหาที่ดินบุกเบิกใหม่แก่ชาวนา แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหา การถือครองที่ดินได้ เพราะความต้องการที่ดินมีมากขึ้น

ปี พ.ศ. 2497 มีการตราพระราชบัญญัติ จัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ.2497 โดยเจตนารมณ์ของกฎหมาย ใน หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติคือ ราษฎรส่วนมากได้สละการครอบครอง เนื่องจากถูกอิทธิพลข่มขู่อย่างไม่เป็นธรรม มีการแย่งการครอบครองที่ดินของราษฎร กฎหมายฉบับนี้มุ่งที่จะดำเนินการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมของสังคม โดยมีพระราชกฤษฎีกา ให้ใช้พระราชบัญญัติ จัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมของสังคม พ.ศ.2497 กำหนดให้บังคับใช้ใน 10 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี สมุทรปราการ นครนายก ราชบุรี นครปฐม สุพรรณบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม โดยมีหมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกาว่า เนื่องจากในเขตพื้นที่ดังกล่าวมีความรุนแรงในเรื่องที่ดินมาก

กฎหมายกำหนดให้มี คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม ขึ้น มีอำนาจหน้าที่ พิจารณา ดำรวจ สอบสวน และนำที่ดินออกจัดให้แก่ราษฎรตามความเป็นธรรม โดยที่ดินนั้น เจ้าของ หรือผู้ครอบครองเดิมต้องสละที่ดินไปเพราะอิทธิพล หรือเจ้าของได้ที่ดินมาโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังบังคับใช้กฎหมาย และสั่งให้บุคคลที่คณะกรรมการเห็นว่า ไม่มีสิทธิในที่ดินออกจากที่ดิน และคำสั่งของคณะกรรมการจัดที่ดินข้างต้นให้ถือเป็นเด็ดขาดจะนำไปฟ้องร้องมิได้

แต่ศาลฎีกา วินิจฉัยว่า กฎหมายฉบับนี้ ขัดกับรัฐธรรมนูญ ไม่มีผลในการบังคับใช้ เนื่องจากไม่เคารพสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ขัดกับหลักการสิทธิและเสรีภาพบุคคล เนื่องจากไม่ได้จ่ายค่าทดแทน

ต่อมาตรา พระราชบัญญัติ จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2504 และตรา พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 โดยให้ยกเลิก กฎหมาย ฉบับปี พ.ศ. 2485และ พ.ศ.2504 เป็นการจัดให้ประชาชนเข้าตั้งรกรากในที่ดินแห่งใหม่ในรูปนิคมสร้างตนเอง หรือนิคมสหกรณ์ โดยเป็นการนำเอาที่ดินรัฐมาจัดให้แก่ประชาชน อันแตกต่างกับการปฏิรูปที่ดิน ที่เน้นที่ดินที่นำมาจัดให้ประชาชนโดยการปรับปรุงการถือครองที่ดิน (land tenure)³⁹⁶ ในการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง จะตราเป็นพระราชกฤษฎีกา กำหนดแผนที่และแนวเขตนิคม ในกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่า เป็นการจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนมีที่ตั้ง เคหะสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง

หลังจากนั้นจะจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมา ให้คัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเข้าเป็นสมาชิกนิคม มีการกำหนด สิทธิ หน้าที่ สมาชิกนิคมไว้ สมาชิกจะต้องชำระเงินช่วยทุนรัฐที่ได้ลงทุนไป โดยผ่อนชำระเป็น

³⁹⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศาสตร์, กฎหมายกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 177.

งวด เมื่อชำระครบตามเงื่อนไขที่กำหนด ก็จะได้รับ “หนังสือแสดงการทำประโยชน์” ที่สามารถนำไปออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

ในกฎหมายมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการทำประโยชน์ที่ดิน กฎหมายกำหนดให้สมาชิกนิคมที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวสมาชิก แต่ไม่เกินครอบครัวละ 50 ไร่ จะต้องเข้าทำประโยชน์โดยทำเกษตรกรรมเท่านั้นตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด หากจะทำอย่างอื่นต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี เป็นการกำหนดรูปแบบการทำประโยชน์ในที่ดินที่ชัดเจน และกฎหมายยังกำหนดให้สมาชิกนิคมสร้างตนเอง มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ปกครองนิคมเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ หากสมาชิกฝ่าฝืน กฎหมายให้อำนาจอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดิน สั่งให้สมาชิกออกจากนิคมได้

เมื่อสมาชิกนิคมสร้างตนเองรับมอบที่ดินมาแล้ว ต้องจัดทำประโยชน์ให้เสร็จสิ้น ใน 5 ปี โดยปีแรกต้องทำประโยชน์ให้ได้อย่างน้อย 1/10 ของที่ดิน และอีกสี่ปีต่อมา ถ้าทำประโยชน์ไม่เต็มพื้นที่ก็จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์เฉพาะพื้นที่ที่ทำประโยชน์แล้วเท่านั้น เว้นแต่จะได้รับผ่อนผันคราวละไม่เกิน 3 ปี อันเป็นบทบังคับการทำประโยชน์ในที่ดิน เมื่อได้ทำประโยชน์และชำระเงินช่วยเหลือแล้ว จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ อันอาจนำไปออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ แต่กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขไว้อีกว่าภายใน 5 ปีนับแต่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะโอนที่ดินไปยังผู้อื่นมิได้ นอกจากการตกทอดมรดก หรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ดินที่เป็นสมาชิก จึงเป็นหลักประกันว่าที่ดินจะยังคงเป็นของผู้ทำประโยชน์ต่อไป ส่วนในช่วงต่อไปการทำประโยชน์ตกอยู่ในบังคับประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อนิคมได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้วก็ให้รัฐมนตรีประกาศวันสิ้นสุดสภาพของนิคมในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

3.2.1.6 การควบคุมการทำประโยชน์ตาม กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจของมนุษยชาติ และมนุษย์ได้ประสบกับปัญหาเกี่ยวกับที่ดินและพยายามแก้ไขมาโดยตลอด และได้ค้นพบว่า การปฏิรูปที่ดิน เป็นวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีปรัชญาที่ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิรูปที่สำคัญคือ³⁹⁷ ความเชื่อในความเสมอภาคเป็นความเสมอภาคทางสังคม ไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน จนทำให้เกิดช่องว่างทางสังคม ที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งและการต่อสู้ระหว่างชนชั้น จะต้องมีการกระจายการถือครองที่ดิน เป็นความเชื่อที่ได้รับอิทธิพลมาจากปรัชญามนุษย์นิยม ที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของความเป็นมนุษย์ที่มนุษย์ควรได้รับสิ่งต่างๆ ในสังคมอย่างเสมอภาค เพราะมนุษย์เป็นผู้สร้างสังคมจึงควรได้รับการแบ่งทรัพย์สินของสังคมอย่างไม่เหลือล้ำผลของปรัชญาจึงก่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน ความเชื่อที่ว่า

³⁹⁷ ทศพล สมพงษ์, การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน (สกลนคร : ภาควิชาสังคมวิทยาสถาบันราชภัฏสกลนคร ,2541), หน้า 22-25.

มนุษย์ปรารถนาความยุติธรรม ในฐานะที่มนุษย์เป็นผู้สร้างสังคมร่วมกัน จึงต้องได้รับความยุติธรรมทางสังคม (Social justice) และการอยู่ร่วมกันในสังคมต่างเป็นที่ยอมรับ

ปราศจากการเอาัดเอาเปรียบ แนวคิดนี้ก่อให้เกิดการควบคุมค่าเช่าที่ดิน การลดค่าเช่า และความเชื่อที่ว่า มนุษย์ปรารถนา ความมั่นคงในชีวิต ให้เกิดความภาคภูมิใจในการกระทำของตนเอง มีความรู้สึกในความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ครอบครอง แนวคิดนี้ก่อให้เกิดจุดมุ่งหมายที่จะให้เกษตรกรกรรมที่ดินเป็นของตนเอง หรือที่เรียกว่าที่ดินเป็นของผู้ทำกิน (Land to the tiller)

ความหมายของการปฏิรูปที่ดิน (Land reform) ในระยะเริ่มแรกจึงหมายถึง การจัดสรรการกระจายการถือครองที่ดิน (Land redistribution) เพื่อผลประโยชน์ของเกษตรกรรายเล็ก และเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน ให้มีที่ดินเป็นของตนเอง³⁹⁸ เป็นการปฏิรูปการถือครองที่ดิน (Land tenure reform) ต่อมาจึงขยายขอบเขตเป็นการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม (Agrarian reform) อันเป็นการปรับปรุงสภาพการทำงานของเกษตรกร การปฏิรูประบบภาษี สิ้นเชื่อ การจัดการสหกรณ์ การปรับปรุงสถาบันต่างๆเกี่ยวกับเกษตรกร เพื่อจัดข้อบกพร่องต่างๆของโครงสร้างทางเกษตรกรรม

เจตนารมณ์กฎหมายปฏิรูปที่ดิน ในตอนท้าย พระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม พ.ศ.2518³⁹⁹ ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาอันนำไปสู่การตรากฎหมาย ไว้ว่า เกษตรกรได้รับความเดือดร้อนจากสาเหตุ สามประการคือ เกษตรกรสูญเสียสิทธิและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน และเสียค่าเช่าในอัตราสูงเกินควร ที่ดินของเกษตรกรขาดการบำรุงรักษาทำให้อัตราผลผลิตตกต่ำ และเกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรม เสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลผลิต การตรากฎหมายยังเป็นการตอบสนองแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมเศรษฐกิจลง

หลักปฏิบัติในการปฏิรูปที่ดิน ตามกฎหมายว่าด้วย การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ให้จัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นคือ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม (ส.ป.ก.) และกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม เพื่อใช้เป็นทุนในการดำเนินการ โดยมีคณะทำงานรองรับนโยบายคือ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานราชการต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดนโยบาย ควบคุมการบริหารงาน คณะทำงานในระดับจังหวัดคือ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่รับผิดชอบในการกำหนดมาตรการและวิธีการปฏิบัติงานในการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินเริ่มจากการตราพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. ออกรายชื่อที่ดินของรัฐที่เช่าหลักเกณฑ์มาจัดให้แก่เกษตรกร หรือออกรายชื่อที่ดินเอกชนมาจัดการ โดยการจัดซื้อ หรือเวนคืนที่ดิน

³⁹⁸ Doreen warriner. Land Reform in pricipile and practic. (London : Oxford University press, 1967), P.XIV อ้างถึงใน ทศพล สมพงษ์, การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน (สกลนคร : ภาควิชาสังคมวิทยาสถาบันราชภัฏสกลนคร ,2541), หน้า 38

³⁹⁹ พระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม พ.ศ.2518, " ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 (5 มีนาคม 2518): 54

ในปัจจุบันนับแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. 2541 ส.ป.ก.ได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมพื้นที่ 69 จังหวัดทั่วประเทศ⁴⁰⁰ ยกเว้น จังหวัดกรุงเทพ อ่างทอง สิงห์บุรี นนทบุรีสมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม ซึ่งนับว่าครอบคลุมพื้นที่เกษตรทั่วประเทศ กฎหมายได้กำหนดลักษณะที่ดินที่จะต้องถูกบังคับซื้อหรือเวนคืน เพื่อให้ ส.ป.ก.นำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรซึ่งการกำหนดลักษณะที่ดินดังกล่าวครอบคลุมถึงที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์หรือทำประโยชน์เล็กน้อยไม่เหมาะสมด้วยอันเป็นการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินทางอ้อมให้ที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ต้องตกอยู่ในข่ายถูกนำที่ดินมาจัดสรรให้แก่ผู้ทำประโยชน์

ที่ดินในเขตที่ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ในมาตรา 29 ได้กำหนดให้เวนคืนหรือจัดซื้อเพื่อนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรเป็น 3 กรณีคือ

1.ที่ดินที่เจ้าของที่ดิน ผู้ประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเอง ไม่เกินเนื้อที่ที่กำหนดไว้ เจ้าของที่ดินผู้ประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเองหมายถึง เจ้าของที่ดินผู้ซึ่งดำเนินการผลิตด้านเกษตรกรรม โดยเป็นผู้ลงทุน และได้รับผลประโยชน์จากการผลิตนั้นโดยตรง และต้องไม่เป็นผู้ให้เช่าที่ดิน⁴⁰¹ จะเห็นได้ว่าหมายถึงเกษตรกรผู้ทำเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้น โดยผลิตผลทางเกษตรกรรมอันเกิดจากน้ำพักน้ำแรงของตน โดยกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ที่ดินไว้ เป็น 3 กรณีคือ

1.รัฐอนุญาตให้เกษตรกรหรือบุคคลนั้นครอบครอง ถือครองที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงที่มีพื้นที่ไม่เกินกว่า 50 ไร่ ส่วนพื้นที่ที่เกินกว่านั้นต้องถูกบังคับซื้อหรือเวนคืน

2.หากที่ดินเกินกว่า 200 ไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อเลี้ยงสัตว์ จำพวกสัตว์ใหญ่ ตามที่รัฐมนตรีประกาศ ให้จัดซื้อหรือเวนคืนส่วนที่เกินกว่า 100 ไร่

อันเป็นมาตรการกำหนดการถือครองที่ดินเพื่อให้สามารถจัดทำประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเหมาะสม หากประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินเกินกว่าที่กำหนด กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขที่จะต้องแสดงให้เห็นว่าเป็นผู้ที่มีความสามารถทำประโยชน์ในที่ดินนั้นได้ โดยต้องแสดงว่า ประสงค์จะทำการเกษตรกรรมในที่ดินส่วนที่เกินกว่าที่กำหนด และต้องประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้นอยู่แล้วไม่ต่ำกว่า 1 ปีก่อนที่กฎหมายบังคับใช้ โดยต้องแสดงถึงขีดความสามารถ และปัจจัยที่จะทำให้ที่ดินนั้นใช้ประโยชน์ทางเกษตรกรรม ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และแสดงหลักฐานอ้างอิงถึงความสามารถ และปัจจัยที่จะนำมาทำประโยชน์ในที่ดิน เมื่อพนักงานได้สอบสวนแล้วจะรายงานต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินมีความเห็นสมควร ให้อนุญาตให้ครอบครองทำ

⁴⁰⁰ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร, “ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับปฏิรูปที่ดิน,” เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ 285 กันยายน 2542. หน้า 2

⁴⁰¹ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ.2518 ., มาตรา 4

ประโยชน์ในที่ดินนั้น ก็ให้อนุญาต แต่ต้องเป็นการอนุญาตแบบมีเงื่อนไข แล้วเสนอให้รัฐมนตรีพิจารณา หากเห็นชอบก็ให้มีสิทธิในที่ดินนั้น แต่ต้องไม่เกินจำนวนหนึ่งพันไร่ และต่อไปหากเจ้าของที่ดินไม่ทำประโยชน์ตามเงื่อนไขให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินที่เพิ่มขึ้น

ถ้าเจ้าของที่ดินที่ประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเอง เกินกว่า หนึ่งพันไร่ ไม่ต่ำกว่า 1 ปี ก่อนวันที่กฎหมายบังคับใช้ และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้น มีหลักเกณฑ์ที่ใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน คือ

ก. ได้ลงทุนในกิจการเกษตรในที่ดินนั้น ไปแล้วเป็นจำนวนมาก และการลงทุนนั้นเป็นไปด้วยการส่งเสริมของรัฐ

ข. เป็นการกระทำเพื่อพัฒนาวิทยาการเกษตรแผนใหม่ หรือเป็นการประกอบการที่ยังมีความต้องการอยู่มากภายในประเทศหรือเพื่อการส่งออก

ค. เป็นการกระทำที่มีลักษณะช่วยพัฒนาการเกษตร และช่วยเหลือเกษตรกรในด้านปัจจัยการผลิต เพื่อส่งเสริมผลผลิตทางเกษตรกรรม และอุตสาหกรรมเกษตร ในเรื่องสาริต และเป็นตลาดรับซื้อผลผลิตเกษตรกรรมจากเกษตรกรโดยตรง

ง. เมื่อพ้นระยะเวลา 15 ปี ถ้าสถาบันเกษตรกรมีความต้องการและสามารถเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการนั้น เจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้ถือหุ้นในกิจการไม่เกินร้อยละ หกสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมด

หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินพิจารณาแล้ว เห็นสมควรอนุญาต ก็ให้อนุญาตโดยกำหนดเงื่อนไข แล้วเสนอให้รัฐมนตรีเห็นชอบ หากรัฐมนตรีเห็นชอบ ก็จะได้รับสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป และเมื่อไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินนั้นได้

3. ที่ดินที่เจ้าของที่ดินไม่ได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือมิได้ใช้ทำการเกษตรกรรม หรือใช้ประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพื่อเพื่อแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจ จัดซื้อ หรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่า ยี่สิบไร่

จะเห็นได้ว่าในกรณี ประกอบการเกษตรกรรมในที่ดิน กฎหมายอนุญาตให้ถือครองที่ดินเป็นลำดับตามขนาดและความสามารถในการประกอบการ แต่ในกรณีไม่ประกอบการด้วยตนเองหรือทำแต่เพียงเล็กน้อย หรือทำเพียงเพื่อแสดงสิทธิในที่ดิน อันเป็นการทำประโยชน์ในที่ดินไม่เต็มที่ การมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใด ก็หมายถึง การไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน กฎหมาย ให้ ส.ป.ก. ซื้อหรือเวนคืนส่วนที่เกินกว่า 20 ไร่

หากเจ้าของที่ดินประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง และแสดงได้ว่า มีความสามารถ และปัจจัยที่จะทำให้ที่ดินเป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมก็อาจยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมแสดงหลักฐาน พนักงานจะรายงานต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อพิจารณา แต่กำหนดจำนวนที่ดินที่ครอบครองไว้ให้ใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเอง และเป็นการอนุญาตแบบมีเงื่อนไข หากฝ่าฝืนเงื่อนไข ส.ป.ก. มีอำนาจซื้อหรือเวนคืนที่ดินได้

3.2.2 การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน ทางอ้อมโดยใช้มาตรการทางภาษี

3.2.2.1 ระบบภาษีที่ดินไทย

ภาษีที่ดิน อาจถือได้ว่าเป็นระบบภาษีที่เก่าแก่ที่สุด โดยทั่วไปเรียกเก็บจากประโยชน์ที่เกิดจากที่ดิน ในสมัยโบราณใช้การคำนวณจากขนาดที่ดิน ต่อมาคำนวณตามผลผลิตที่ได้จากที่ดิน ต่อมาประเมินมูลค่าตามราคาตัวทรัพย์สินเอง แนวคิดในปัจจุบันการเสียภาษีเป็นการทดแทนจากการได้รับประโยชน์จากบริการรัฐ และเพื่อกระจายรายได้ลดช่องว่างในสังคม

ในปัจจุบันภาษีที่ดินเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าต้องเก็บตามราคาที่เป็นธรรมของที่ดิน ราคาอาจพิจารณาได้สองแง่ คือ ราคาที่มีต่อเจ้าของ และราคาในตลาด ซึ่งก็คือราคาเฉลี่ยของราคาที่มีต่อเจ้าของที่เต็มใจขายที่ดิน และราคาตลาดดูในสภาพตามความเป็นจริง ในทางปฏิบัติ แต่อาจมีปัญหาด้านมูลค่าเงิน การซื้อขาย ปัจจุบันจึงตกลงใช้ราคาตลาดสมมติในการเก็บภาษี การหาราคาตลาดอาจมาจากการวิเคราะห์ราคาขายเมื่อเปลี่ยนมือไป ซึ่งไม่เหมาะสมกับที่ดินเกษตรกรรม เพราะผู้ซื้อจะพิจารณาการทำประโยชน์นอกเขตมาเป็นหลักในการกำหนดราคาซื้อ หรือราคาตลาดอาจพิจารณาจากรายได้ที่มาจากทรัพย์สินนั้น ทำให้การเก็บภาษีอีกรายได้ในที่ดินนั้นเป็นหลัก และเก็บเป็นรายปี⁴⁰²

เมื่อการคำนวณราคาตลาดมีข้อโต้แย้ง ไม่เพียงพอ จึงใช้หลักใหม่ โดยใช้ราคาเช่าประจำปีเป็นสำคัญ แต่มีจุดอ่อนที่ใช้ได้เฉพาะสิ่งปลูกสร้างในเมือง ใช้กับที่ดินในชนบทไม่ได้ ต่อมาระบบรังวัดมีความแม่นยำ ทำให้มาตรฐานในการคำนวณราคาที่ดิน เช่น ขนาดที่ดิน คุณภาพที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง ทำให้ภาษีที่ดินอาจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญในฐานะภาษีที่ดินเป็นภาษีทรัพย์สินอันเป็นมาตรการทางอ้อมในการบังคับทิศทางของสังคมไปในทางที่รัฐต้องการ จึงอาจใช้การเก็บภาษีเป็นนโยบายสังคมได้

บทบาทภาษีที่ดินต่อการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินในปัจจุบัน อาจใช้มาตรการภาษีเพื่อวัตถุประสงค์ควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินและเพื่อจัดสรรที่ดิน โดยจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าเพื่อให้มีการกระจายที่ดินให้แก่ผู้อื่น เพื่อช่วยส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดิน ในระบบภาษีที่ดินไทยทั้งภาษีโรงเรือน และภาษีที่ดิน ยังมีลักษณะเป็นภาษีทรัพย์สิน (Property tax) ไม่มีการเก็บภาษีมูลค่าของทรัพย์สินที่เพิ่ม (Capital gains tax) ที่อาจนำมาใช้กับที่ดินเพื่อป้องกันการกักตุนที่ดิน และส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินมากขึ้น⁴⁰³ นอกจากนี้อาจใช้วิธีเก็บเงินค่าประเมินพิเศษ (Special

⁴⁰² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า 215-217.

⁴⁰³ คำพล พัวพาณิชย์, เศรษฐศาสตร์ที่ดินเบื้องต้น (กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์บริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2523), หน้า 112-116

assessment) เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากการที่รัฐได้ทำให้ที่ดินนั้นมีมูลค่าเพิ่มขึ้น ซึ่งมีลักษณะเป็นทั้ง ภาษีอากรและค่าธรรมนิยม โดยใช้ทฤษฎีว่าด้วยผลประโยชน์พิเศษ (Theory of special economic benefit) โดยมักให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐจึงควรรักษามาตรการเก็บภาษีที่ดินที่มีผลต่อการใช้ที่ดินโดยตรง เพื่อส่งเสริมให้มีการทำประโยชน์มากขึ้น โดยประเมินภาษีที่ดินที่คิดว่าควรจะได้จริง ในระดับมูลค่าที่สะท้อนถึงการได้ประโยชน์อย่างดีที่สุดและสูงที่สุด สนับสนุนไม่ให้เกิดทุนที่ดินให้ว่างเปล่า

ในปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับภาษีที่ดินของไทยมี 2 ฉบับคือ

1. พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475⁴⁰⁴ โดย ทรัพย์สินที่จะเก็บภาษีแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น และที่ดินซึ่งมิได้ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกไป ทำให้กฎหมายบังคับใช้เฉพาะที่ดินที่ถูกใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น เท่านั้น ส่วนที่ดินที่ไม่เกี่ยวกับโรงเรือนจะอยู่ในบังคับกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่

การคำนวณภาษีใช้ราคาตลาดเป็นเกณฑ์ โดยตามความหมายว่าเป็นจำนวนเงินรวมทั้งทรัพย์สิน และสิ่งที่ทำเพิ่มเติมในที่ดินนั้น ที่จะจำหน่ายได้ในเวลาที่กำหนด คือราคาขายของที่ดิน และทรัพย์สินที่ดินทั้งหมด ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือน ให้ผู้รับการประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สิน ค่ารายปีคือจำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้น สมควรให้เขาได้ในปีหนึ่ง คือค่าเช่าที่คาดว่าจะได้รับ โดยภาษีให้เสียในอัตราร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี และเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงในการให้เช่าในราคาต่ำ กฎหมายจึงให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินค่ารายปีได้ โดยพิจารณาจากขนาดทรัพย์สิน ทำเลที่ตั้ง ผู้มีหน้าที่ชำระภาษีคือเจ้าของทรัพย์สินนั้น โดยเป็นผู้ยื่นแบบแจ้งรายการทรัพย์สินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ทรัพย์สินตั้งอยู่ภายในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี

ต่อมา มี ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 209⁴⁰⁵ ให้เก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินนอกเขตเทศบาล และนอกเขตสุขาภิบาลให้เป็นรายได้ของจังหวัด และให้เป็นทรัพย์สินส่วนจังหวัด

เมื่อพิจารณาถึงอัตราภาษีที่ดินแล้วเห็นว่าต่ำมาก⁴⁰⁶ ส่วนราคาปานกลางของที่ดินนั้นมี พระราชกำหนดเปลี่ยนแปลงราคาปานกลางของที่ดินที่กำหนดไว้สำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ.2525 - พ.ศ.2528 พ.ศ.2525 ให้ยกเลิกราคาปานกลางที่ดินที่คณะกรรมการคิราปานกลางของที่ดินจัดทำสำหรับปี 2525-2528 แล้วให้นำราคาปานกลางของที่ดินของปี พ.ศ.2521 -2524 มาใช้สำหรับปี 2525-2528 โดยให้เหตุผลในท้ายพระราชกำหนดว่า ประชาชนต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่เพิ่มมากขึ้นจากการคิราปานกลางที่ไม่เหมาะสมประกอบกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่ยังไม่คลี่คลาย ทำให้ประชาชนเดือดร้อน

⁴⁰⁴ “พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475,” ราชกิจจานุเบกษา (19 เมษายน 2475)

⁴⁰⁵ “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 209” ,ราชกิจจานุเบกษา 89 (19 กันยายน 2515) :140

⁴⁰⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 220.

ต่อมา มี พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 ให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้ประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ปี พ.ศ.2521 -2524 ที่ใช้ประเมินภาษีประจำปี 2525-2528 มาใช้ประเมินราคาปานกลางปี 2529 ด้วย และให้คณะกรรมการตีราคาปานกลางที่ดินสำหรับรอบระยะเวลาต่อไป เริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2530 โดยให้เหตุผลว่าสภาพการทางเศรษฐกิจและสังคมไม่เอื้ออำนวยให้มีการเปลี่ยนแปลงภาษีที่จะทำให้ประชาชนรับภาระหนักขึ้น

ต่อมา พระราชบัญญัติกำหนดราคาปานกลางของที่ดิน สำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2529 ให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้ประเมินภาษี พ.ศ.2521 -2524 มาใช้ประเมินในปี 2530 และในปีต่อไป ตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนด โดยให้เหตุผลในหมายเหตุว่าสภาพเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยในการเก็บภาษี ต่อมาอีก 10 ปี ได้ตราพระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ.2521-2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ.2533 -2536 พ.ศ.2532 ในหมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกาให้เหตุผลว่า การดำเนินการปรับปรุงหลักเกณฑ์การประเมินราคาที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันยังไม่แล้วเสร็จ จึงนำของเก่ามาใช้ ต่อมา มีพระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ.2521 -2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2540 พ.ศ.2540 ซึ่งจะใช้เป็นราคาปานกลางจนถึง 2543

2. พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508⁴⁰⁷ สำหรับภาษีที่ดินตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ ผู้มีหน้าที่ชำระคือเจ้าของที่ดินอาจเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองก็ได้ โดยถือเกณฑ์ในการเป็นเจ้าของในวันที่ 1 มกราคม ของปีนั้น โดยยกเว้นที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีโรงเรือน และที่ดินแล้ว จึงเป็นการเก็บภาษีที่ดินที่ไม่ใช่ที่ดินที่เป็นที่ตั้งของโรงเรือน

ภาษีที่ดินนี้ คำนวณจากราคาปานกลางของที่ดิน โดยในแต่ละจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งกรรมการขึ้นพิจารณา โดยแยกเป็นคณะกรรมการในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับคณะกรรมการในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การตีราคาปานกลางของที่ดินทำทุกรอบระยะเวลา 4 ปี โดยการตีราคาปานกลาง ให้เอาราคาที่ดินในหน่วยที่จะตีราคาซื้อขายกันโดยสุจริตครั้งสุดท้าย ไม่น้อยกว่าสามรายในเวลาไม่เกินหนึ่งปีก่อนวันตีราคา มาคำนวณเป็นถัวเฉลี่ยราคาปานกลาง หากไม่มีการซื้อขาย ให้ใช้ที่ดินของหน่วยใกล้เคียงแทนในการตีราคาให้คิดเป็นหน่วยตำบล โดยมีการตีราคาปานกลางภายในเดือนตุลาคม ที่จะครบรอบระยะเวลา 4 ปี แล้วตีประกาศไว้ ราคาปานกลางที่กำหนดให้ถือเป็นราคาปานกลางของทุกปีในรอบระยะเวลา 4 ปี

⁴⁰⁷ “พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508” , ราชกิจจานุเบกษา 82 (1 พฤศจิกายน 2508) : 94

การชำระภาษีเจ้าพนักงานจะแจ้งการประเมินภายในเดือนมีนาคม หลังจากตีราคาปานกลาง ที่ดิน และต้องชำระภาษีภายในเดือนเมษายนของทุกปี การลดหย่อนหรือลดภาษีบำรุงท้องที่ หากที่ดินที่ตั้งอยู่ในจังหวัดเดียวกัน และใช้ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัย ที่เลี้ยงสัตว์หรือประกอบกิจกรรมให้ลดหย่อนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ อัตราภาษีบำรุงท้องที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 โดยกำหนดเป็นชั้นไว้ มี 34 ชั้น เดิมกำหนดชั้นภาษีไว้ 43 ชั้น ถึงอัตราไร่ละ 500,000 บาท ต่อมาแก้ไขโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ 2508 ในปี พ.ศ.2524 ในกำหนดหมายเหตุบัญชีภาษีบำรุงท้องที่ว่า ที่ดินที่ใช้ประกอบกิจกรรม ประเภทไม้ล้มลุกให้เสียกึ่งอัตรา และถ้าประกอบกิจการกรรมไม้ล้มลุกด้วยตนเอง ให้เสียภาษีไม่เกินไร่ละ 5 บาท ส่วนที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพของที่ดินให้เสียเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเท่า

เมื่อเปรียบเทียบกับภาษีที่ดินได้หวน ภาษีที่ดินไทยไม่เป็นอัตราก้าวหน้า และไม่มีภาษีมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น (Land value increment tax) เพื่อป้องกันการสะสมที่ดิน ภาษีที่ดินที่ไม่ได้ทำการเพาะปลูก (Uncultivated land tax) ของไต้หวันมีความชัดเจน ทั้งในอัตราก้าวหน้า และมีอัตราสูง ช่วยส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ากฎหมายไทย นอกจากนี้กฎหมายไต้หวันยังมีขั้นตอนการตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดินที่ชัดเจน แน่นนอน ทำให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเต็มที่

3.2.2.2 การกระจาย ภาษีที่ดินในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นับแต่โบราณมาการจัดเก็บภาษีที่ดินทั่วราชอาณาจักร นอกจากหักส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายแก่ผู้เก็บแล้ว ที่เหลือคงส่งเข้าคลัง อันเป็นช่วงก่อนการปฏิรูปการคลังในรัชการที่5 หลังการปฏิรูปการคลัง หน้าที่ในการจัดเก็บภาษีที่ดิน คงเป็นหน้าที่เจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลาง เป็นผู้จัดเก็บโดยตรง และส่งเข้าส่วนกลางโดยตรง นับแต่อากรค่านา อากรสมพิศกร อากรสวนใหญ่ ฯ

ในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่จัดแบ่งภาษีแก่ท้องถิ่น โดยในท้องถิ่นที่จัดตั้ง สุขาภิบาลหรือกำลังจัดตั้งให้แบ่งผลประโยชน์จากการเก็บภาษีที่ดิน ในเขตสุขาภิบาล ให้สุขาภิบาล สองในสามส่วน และให้รัฐบาลหนึ่งในสามส่วน⁴⁰⁸ ในขณะที่ค่าใช้จ่ายในการเก็บภาษีทุกอย่างให้รัฐบาลเป็นผู้เสีย ซึ่งนับแต่ พ.ศ.2475 ยังไม่มีการจัดเก็บภาษีที่ดินนอกเขตเทศบาลและนอกเขตสุขาภิบาล จนกระทั่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 209 ลงวันที่ 16 กันยายน 2515 ให้เก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินนอกเขตเทศบาลและนอกเขตสุขาภิบาล โดยจัดเก็บเป็นรายได้ของจังหวัดให้เป็นทรัพย์สินส่วนจังหวัด รายได้ภาษีโรงเรือนและที่ดินนอกเขตเทศบาลและนอกเขตสุขาภิบาลจึงตกแก่ท้องถิ่น

⁴⁰⁸ "พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475", ราชกิจจานุเบกษา (19 เมษายน 2475)

พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 กฎหมายให้เก็บภาษีที่ดินเป็นรายได้แก่ท้องถิ่น โดยภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บในเขตเทศบาลให้เป็นรายได้ของเทศบาลนั้น⁴⁰⁹ ถ้าเก็บจากที่ดินในเขต สุขาภิบาลให้เป็นรายได้ของสุขาภิบาล ส่วนที่เก็บจากที่ดินนอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลให้แป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อมา พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2516 มาตรา 10 ทวิกำหนดให้ภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บจากที่ดินกรุงเทพมหานครให้เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติ ภาษีบำรุงท้องที่(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 ที่กำหนดให้ภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บจากที่ดินในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด นอกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ส่วนภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บจากที่ดินในเขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในหมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกาชี้แจงว่า เพื่อให้สอดคล้องกับการก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในปี 2537 และให้ครอบคลุมถึงราชการส่วนท้องถิ่นทุกประเภท

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการบริหารส่วนท้องถิ่น มีองค์กร 2 องค์กรคือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล ร่างข้อบังคับตำบล ฯ และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ บริหารกิจการองค์การบริหารส่วนตำบลตามข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล

กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ องค์การบริหารส่วนตำบลให้มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งด้านเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม มีหน้าที่คุ้มครองดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยจัดทำกิจกรรมที่สำคัญ ในด้านเกษตรกรรมคือ ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ ส่งเสริมอุตสาหกรรมในครอบครัว บำรุงส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
งบประมาณที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับ มาจากภาษีที่เก็บในตำบลนั้น โดยเฉพาะภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย เมื่อจัดเก็บแล้วให้ส่งมอบให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล(ม74)

หลังมีกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ก็ได้มีการเลือกตั้ง สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรก ในเดือน พฤษภาคม 2538 แต่รัฐบาลยังไม่ได้ให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นเท่าที่ควร จนกระทั่ง แก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 หรือฉบับที่ร่างโดยประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อมโดยการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เน้นการปฏิรูปที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ได้มีการกำหนดให้ชัดเจน ในมาตรา 334 ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใน 2 ปี

⁴⁰⁹ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 มาตรา 10

นับแต่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ จึงทำให้มีการตรา พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ถือเป็นกฎหมายแม่บทและเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยที่จะช่วยให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความราบรื่น โดยการกำหนดเป็นขั้นตอนที่ชัดเจน⁴¹⁰ โดยจะมีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน โดยคณะกรรมการมีหน้าที่ จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะ ตามอำนาจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงสัดส่วนภาษี อากร รายได้ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ ฯ

ในส่วนกลางได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการกับหน่วยงานอื่นๆ

กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ ในการจัดทำระบบบริการสาธารณะโดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ จัดการบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันด้วย ในการคุ้มครอง ดูแล บำรุงรักษา ป่าไม้ และที่ดิน

กฎหมายได้กำหนดสัดส่วนภาษีอากรเพื่อจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ในมาตรา 23 โดยเฉพาะภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีรถยนต์ ฯ ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำขึ้นมีการกำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจในด้านบริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนที่จัดให้บริการในท้องถิ่นหรือตามนโยบายของรัฐให้ดำเนินการให้เสร็จภายใน 4 ปี กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุน รายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดไว้เป็นช่วงๆ คือ ในช่วงไม่เกิน พ.ศ.2544 ให้มีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ ช่วงเวลาไม่เกิน พ.ศ.2549 ให้มีรายได้เป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า และต่อไปให้เพิ่มตามความเหมาะสมในการพัฒนา ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถใช้รายได้จากภาษีอากร มาเป็นรายได้ท้องถิ่นในการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นได้ โดยมีหน้าที่ในการดูแลทรัพยากรต่างๆในท้องถิ่นควบคู่กันไปด้วย

⁴¹⁰ มุลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไทย, พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (กรุงเทพ : บริษัท บพิทการพิมพ์ จำกัด,2543), หน้า 1.

3.3 นโยบายรัฐในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน

3.3.1 แนวนโยบายรัฐและสิทธิที่ดินตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สิน รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในขนาดที่แตกต่างกัน แยกได้เป็น 3 ประเภท⁴¹¹ คือ

1. รับรองสิทธิเสรีภาพไว้เด็ดขาด คือไม่ยอมให้ตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเลย เพียงแต่กำหนดว่าการใช้สิทธิเสรีภาพนั้นจะเป็นประโยชน์ของหน้าที่พลเมืองและขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีมิได้

2. รับรองสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างกลาง คือยอมให้ตัดสิทธิและเสรีภาพเฉพาะบางประเภทหรือบางกรณีเท่านั้น จะเกิดประโยชน์แก่ราษฎร เพราะจำกัดอำนาจการตรากฎหมายเฉพาะในบางกรณีเท่านั้น

3. รับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอันเป็นการให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เสมอ

ข้อจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพรัฐธรรมนูญได้วางข้อจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพไว้ 2 ประเภท⁴¹²

1. ระบอบเขตแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพไว้ในบทมาตราที่ใช้สิทธิเสรีภาพนั้น

2. วางขอบเขตแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพไว้เป็นการทั่วไป เช่น บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้เป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์มิได้

ส่วน แนวนโยบายแห่งรัฐ หมายความว่า หลักการแห่งนโยบายซึ่งรัฐจะต้องปฏิบัติจัดทำโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าพรรคการเมืองใดจะเป็นฝ่ายข้างมากในสภา⁴¹³ แนวนโยบายแห่งรัฐได้วางหลักการไว้เป็นกลาง ๆ สำหรับทุกรัฐบาล มีวัตถุประสงค์คือ เป็นการกำหนดจุดประสงค์ของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ และแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเพียงหลักการแห่งนโยบาย ไม่ใช่ตัวนโยบาย เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐในแนวเดียวกัน พรรคการเมืองอาจมีนโยบายอันเป็นวิถีทางที่จะบรรลุถึงต่างกันได้

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม เห็นว่า แนวนโยบายแห่งรัฐ หมายความว่า นโยบายหลักซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นแนวทางที่รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม เกิดจากความหวังหรือความตั้งใจของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ที่วางหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน⁴¹⁴ เนื่องจากเกรงว่าความผันผวนเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง อาจทำให้รัฐสภาและรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินผิดไปจากปรัชญาหรืออุดมการณ์ หรือแนวทางที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการ

⁴¹¹ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 154.

⁴¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 155.

⁴¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 159-160.

⁴¹⁴ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530), หน้า 661.

ผลของแนวนโยบายแห่งรัฐ เนื่องจากแนวนโยบายแห่งรัฐมิใช่เป็นบทบังคับ แต่เป็นคำแนะนำ เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า บทบัญญัติในมาตรานี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายและไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ จึงไม่อาจฟ้องให้รัฐบาลปฏิบัติตามได้ แต่เป็นการบังคับในทางการเมืองมากกว่าทางกฎหมาย⁴¹⁵

แนวนโยบายแห่งรัฐเกิดจากชนชาวไทยมารวมกันเป็นเอกฐานในราชอาณาจักร ภายใต้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เป็นประเทศไทย⁴¹⁶ จึงควรบัญญัติกำหนดว่าประเทศควรมีหน้าที่อย่างไร เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการที่ต่อเนื่องกันของคณะรัฐมนตรีแต่ละชุด แนวนโยบายแห่งรัฐ จึงหมายถึง หลักการสำคัญแห่งนโยบายแห่งรัฐ คือเป็นหลักการใหญ่ ๆ แห่งนโยบายแห่งรัฐ ส่วนตัวนโยบาย เป็นวิถีทางที่จะปฏิบัติตามหลักการที่วางไว้

ในรัฐธรรมนูญไทยเกือบทุกฉบับ นับแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบันก็ได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพ เกี่ยวกับ ทรัพย์สิน และการจำกัดสิทธิเสรีภาพ ตลอดจนแนวนโยบายแห่งรัฐ ไว้สรุปได้⁴¹⁷

รัฐไทยได้รับรอง สิทธิ เสรีภาพ ในการมีทรัพย์สินมาตลอดนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปัจจุบัน โดยอาจบัญญัติไว้อย่างชัดเจน หรือมิได้บัญญัติไว้ในบางช่วงที่เป็นการใช้จารีตประเพณีไทยแทน โดยรัฐคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้ภายใต้กฎหมาย อันเป็นการรับรองสิทธิในทรัพย์สินอย่างจำกัด และได้กำหนดอำนาจรัฐในการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินไว้ในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่กระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายกำหนด

2.แนวนโยบายแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญไทยคงเป็นเพียงหลักการแห่งนโยบาย เพื่อความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย แต่มีสภาพบังคับในทางการเมืองแทน โดยเฉพาะเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน และการกระจายการถือครองที่ดิน อันเกี่ยวกับฐานะทางเศรษฐกิจของสมาชิกในสังคมและการดำรงชีพของสมาชิกในสังคมที่ส่งผลต่อการดำรงอยู่ของสังคม ได้ถูกบัญญัติไว้อย่างต่อเนื่องในรัฐธรรมนูญแบบต่างๆ ในรูปแบบการจัดการที่แตกต่างกันออกไป แต่มีเป้าหมายเหมือนกัน เช่น การสนับสนุนเกษตรกรให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน การจัดที่ดินของรัฐแก่ประชาชน การพัฒนาที่ดิน การจัดการที่ดินป่าไม้ฯ

สถาบันวิจัยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 662.

⁴¹⁶ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2511) เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดบำรุงศาสตร์, 2511), หน้า 218-223.

⁴¹⁷ ดู ภาคผนวก ช.

⁴¹⁷ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า. 207-923.

3.3.2 การทำประโยชน์ที่ดินในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.3.2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ระหว่าง พ.ศ.2504-2506-2509

ดังในคำปรารภในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ว่า ปัญหาที่สำคัญที่สุดของบ้านเมืองคือ เรื่องเศรษฐกิจ เพราะเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของชาติและประชาชน การเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ตั้งจุดมุ่งหมายเพื่อบำรุงเศรษฐกิจ และคณะปฏิวัติก็มีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การพัฒนาเศรษฐกิจ โดยได้วางแบบสำหรับอนาคตโดยตรา พระราชบัญญัติ สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นมา

ลักษณะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ที่เน้นการพัฒนาด้านรัฐบาลเป็นหลัก⁴¹⁸ ระยะของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ กำหนดไว้ 6 ปี โดยแบ่งเป็น 2 ระยะคือ พ.ศ.2504-2506 กับ พ.ศ.2507-2509 ใน สามปีแรกเน้นกิจการที่กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการอยู่แล้ว ใน สามปีหลังจึงเริ่มโครงการใหม่

สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจด้านเกษตรกรรม มีจุดมุ่งหมายและนโยบายมุ่งไปในด้านเพิ่มประสิทธิภาพและปริมาณการผลิตพืชผลเกษตรกรรม⁴¹⁹ รวมทั้งการสงวนป่า และปรับปรุงการขนส่ง ให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 5 ต่อปี โดยเน้นเพิ่มการผลิตข้าวให้ได้ 7.6 ล้านตันในปี พ.ศ.2506 ส่วนผลผลิตอื่นๆให้มีอัตราเพิ่มสูงขึ้น โดยค่าใช้จ่ายตั้งไว้ 2.2 หมื่นล้านบาท ร้อยละ 70 มาจากงบประมาณ อีกร้อยละ 30 กู้ยืมจากต่างประเทศ การช่วยเหลือด้านต่างประเทศร้อยละ 90 เป็นการช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะด้านคมนาคม โครงการที่สำคัญด้านเกษตรกรรม ได้แก่ โครงการชลประทาน คือโครงการเขื่อนเจ้าพระยา เขื่อนภูมิพล ควบคู่ไปกับโครงการพลังงานคือโครงการไฟฟ้าอันฮี โครงการพัฒนาการด้านมหาดไทยคือ โครงการพัฒนาท้องถิ่น โครงการสำรวจและจำแนกที่ดิน ควบคู่กับงานสงวนป่า โครงการนิคมสร้างตนเอง

จุดมุ่งหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ จุดมุ่งหมายหลัก คือการเพิ่มรายได้ประชาชาติให้ประชาชนมีรายได้สูงขึ้น มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีโดยมุ่งเพิ่ม การผลิตและบูรณะทางขนส่ง เร่งการสะสมทุนให้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 ของรายได้ประชากร จุดมุ่งหมายด้านเกษตรกรรม⁴²⁰ จะขยายการผลิตด้านเกษตรกรรมให้กว้างขวางออกไป เนื่องจากที่ดินและแรงงานมีมาก ให้รายได้ประชาชาติต่อหัวเพิ่มร้อยละ 3 ต่อปี โดยมุ่งไปที่การเพิ่มการผลิตพืชเศรษฐกิจที่เป็นที่ต้องการทั้งภายในและภายนอก ควบคู่กับการบำรุงป่าให้สมบูรณ์ได้ร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศ การผลิตด้านเกษตรให้มีปริมาณเพิ่มร้อยละ 3 ต่อปีโดย ข้าวให้เพิ่มในอัตราร้อยละ 3.3 ต่อปี ยางพาราร้อยละ 6 ต่อปี ข้าวโพดให้เพิ่มเท่าตัว มันสำปะหลังเพิ่มไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 นอกจากนี้เร่งผลิตวัตถุดิบที่ต้องใช้พืชเป็นหลัก เช่น น้ำตาลให้เพิ่มร้อยละ 8 กระดาษให้เพิ่มขึ้น 4 เท่า กระจอบและยาสูบให้เพิ่มในอัตราร้อยละ 50

⁴¹⁸ สำนักพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, “แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระยะแรก 2504-2509”, หน้า 1.

⁴¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-6 .

⁴²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-12.

นโยบายการพัฒนาด้านเกษตรกรรม เพิ่มปริมาณการผลิตด้านเกษตรกรรม⁴²¹ โดยขยายการชลประทาน ส่งเสริมปรับปรุงวิธีการผลิต โดยเผยแพร่งานด้านวิชาการ ให้ผลิตพืชเพิ่มหลายประเภท ปรับปรุงคุณภาพพันธุ์พืช ดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นในชนบทเน้นหนักด้านปรับปรุงเกษตรกรรมมุ่งให้เห็นผลเป็นภาคๆไป ดำเนินการตามโครงการจัดสรรที่ดินโดยสำรวจจำแนกที่ดิน เพื่อจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและป้องกันการทำลายป่า ดำเนินการปรับปรุงนิคมสร้างตนเองให้ได้ผลสมบูรณ์

แนวทางพัฒนาการเศรษฐกิจด้านการเกษตร ด้วยความต้องการให้มีประสิทธิภาพในการผลิตสูง และให้ผลผลิตสำคัญมีปริมาณเพิ่มขึ้น โดยใช้หลักการที่สำคัญคือ การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทั้งพืชและสัตว์ ปรับปรุงการผลิตให้ปริมาณสูงขึ้นโดยลดต้นทุนการผลิต ควบคู่กับการส่งเสริมการเกษตรกรรมให้ขยายตัวออกไป แต่เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าให้ความสำคัญกับการเร่งการขยายการผลิตมากกว่าโดยแยกเป็นสาขาดังนี้

ด้านการชลประทาน โครงการเขื่อนเจ้าพระยาจะขาดคลองส่งน้ำให้สมบูรณ์ และเริ่มโครงการแม่แตง โครงการทุ่งกำแพงเพชร โครงการฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา โครงการลำปาง โครงการลำพระเพลิง ในปี 2503 ประมาณว่ามีเนื้อที่ชลประทาน 9 ล้านไร่ หลังสิ้นสุดแผนจะมีเนื้อที่ 12 ล้านไร่หรือร้อยละ 20 ของเนื้อที่เพาะปลูกทั้งหมด. ด้านการค้นคว้าส่งเสริมการเพาะปลูก ช่วยให้การเพาะปลูกพืชมีประสิทธิภาพในการผลิตสูง ลดต้นทุนลง ส่งเสริมการเพาะปลูก ข้าว กาแฟ พริกไทย ข้าวโพด ปอฝ้าย ด้านการจัดการที่ดินและป่าไม้⁴²² ในขณะนั้นกำหนดว่าประเทศไทยมีเนื้อที่ 320 ล้านไร่ เป็นพื้นที่เพาะปลูก 60 ล้านไร่ พื้นที่ป่า 187 ล้านไร่ มีเกษตรกร 20 ล้านคน และร้อยละ 13 ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และมีที่ดินแต่บางส่วนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน ลักษณะการเพาะปลูกในขณะนั้นก็เน้นวิธีการเพิ่มปริมาณการผลิตโดยการขยายเนื้อที่ออกไป ประกอบกับมีการบุกรุกทำลายป่าในอัตราสูง

มีการกำหนดให้มีการจำแนกประเภทที่ดินเป็นที่ดินทำมาหากินกับป่าสงวน และจัดสรรที่ดินให้ประชาชนที่ไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง โดยได้ดำเนินการคือ ให้กรมที่ดิน กรมป่าไม้ กรมอื่นๆ ทำการจำแนกที่ดินทั่วประเทศ เพื่อให้มีเขตป่าสงวน 156 ล้านไร่ ในขณะนั้นมีเขตป่าอยู่ 187 ล้านไร่ ทำให้มีเนื้อที่ที่จะจัดสรรให้เกษตรกรได้ 30 ล้านไร่ ให้ดำเนินการให้เสร็จภายใน 6 ปี และทำการสงวนป่าไว้ 156 ล้านไร่ หากต่อไปประชากรเพิ่มขึ้นก็ให้ลดลงเหลือ 125 ล้านไร่ได้โดยแยกเป็นป่าต้นน้ำ 62.5 ล้านไร่ ป่าไม้ผลผลิต 62.5 ล้านไร่ให้จัดสรรที่ดินให้ประชาชนที่ประสงค์จะเพาะปลูกแต่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง 30 ล้านไร่ หากต้องการที่ดินเพาะปลูกอีกในอนาคตก็มีที่ดินสำรองอยู่อีก 30 ล้านไร่ โดยเน้นการจำแนกประเภทที่ดินและสงวนป่าไม้เป็นงานพัฒนาการด้านเกษตรที่เร่งด่วนและมีความสำคัญเป็นอันดับแรก รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์

⁴²¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 20-21.

⁴²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 54-56.

ด้านพัฒนาการด้านมหาชาติไทยมีโครงการด้านที่ดินเกษตรกรรมที่สำคัญ⁴²³ คือ โครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติ เพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ชาวชนบทและแนวคิดให้ช่วยเหลือตนเองโดยรัฐ จะช่วยเหลือด้านวิชาการ เร่งใช้ทรัพยากรและแรงงานให้เกิดประโยชน์ โดย สร้างบ่อน้ำ สร้างถนนเชื่อมทางหลวง ส่งเสริมให้ประกอบเกษตรกรรม โครงการสำรวจและจำแนกที่ดินเพื่อที่ดินเกษตรกรรมกับป่า โดยผู้เชี่ยวชาญองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ แนะนำให้กันเป็นพื้นที่ป่า 156 ล้านไร่หรือครึ่งหนึ่งของพื้นที่ประเทศ อาจลดลงเหลือ 120 ล้านไร่หากพลเมืองเพิ่ม เร่งสำรวจโดยใช้แผนที่อากาศเทียบกับสภาพความเป็นจริง โดยเริ่มในพื้นที่ป่าสำคัญ ให้กรมที่ดินแบ่งสายสำรวจเป็น 30 สายให้เสร็จใน 6 ปี โครงการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย และโครงการจัดสรรที่ดินแปลงใหญ่ให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพ โดยกล่าวถึงการสำรวจของกรมที่ดิน ที่พบว่ามิมีประชาชนไม่มีที่ดินทำกิน 1 ล้านราย โดยการจัดสรรที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยในสามปีแรกคาดว่าจะได้ 1 แสนไร่ โครงการนิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขาเพื่อป้องกันการทำลายป่าต้นน้ำโดยให้จัดที่ดินให้เป็นหลักแหล่ง

ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจในระยะแรก ในด้านเกษตรกรรมในขณะนั้นมีพลเมืองร้อยละ 80 ประกอบอาชีพเกษตรกรรม สินค้าส่งออกเกือบทั้งหมดเป็นสินค้าเกษตร รายได้ประชาชาติมาจากการเกษตรกรรมมากกว่าหนึ่งในสาม การเกษตรกรรมมีการขยายตัวถึงร้อยละ 6.2 จากเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 3 ผลผลิตพืชเพิ่มขึ้นอย่างมาก⁴²⁴ ได้แก่ ข้าว ข้าวโพด ถั่วเขียว มันสำปะหลัง ทุเรียน กล้วย ฝ้าย ปอ ยางพารา ส่วนพืชที่ผลผลิตลดลงได้แก่ อ้อย งาม ยาสูบ พื้นที่ชลประทานเพิ่มขึ้น 4 แสนไร่ ในปี 2506 มีพื้นที่ชลประทาน 10.8 ล้านไร่ ด้านการค้นคว้าวิจัย ตั้งสถานึกค้นความวิจัยทั่วประเทศเช่น สถานึกสิกรรม สถานึกส่งเสริมการเลี้ยงไหม สถานึกขยายพันธุ์พืชไร่ สถานึกการยาง ศูนย์ปราบศัตรูพืช ศูนย์ปราบศัตรูข้าว สวนทดลองยาง ฯ ในการจำแนกที่ดินมีบางโครงการเสร็จแล้วในภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ บางส่วนภาคเหนือ และจะเริ่มนโยบายและปรับปรุงการถือครองที่ดินและได้เริ่มงานพัฒนาที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน ได้กล่าวถึงอนาคตเกษตรไทย(87)ว่าจะก้าวหน้าแจ่มใสมากโดยอัตราการผลิตจะเพิ่มไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ต่อปี แต่ปัญหาคือพลเมืองที่เพิ่มมากขึ้น จะเพิ่มการผลิตโดยขยายพื้นที่และเพิ่มผลผลิตต่อไป พืชหลักเช่น ข้าว และยางพาราจะลดความสำคัญลงมา แต่พืชไร่ เช่น ยาสูบ อ้อย จะขยายตัวมากขึ้น

⁴²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73-77.

⁴²⁴ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, “แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ.2504-2506-2509” , หน้า 57-79.

ผลการพัฒนาเศรษฐกิจเมื่อสิ้นระยะเวลาที่กำหนด ภาวะเศรษฐกิจของประเทศเจริญก้าวหน้าอย่างน่าพอใจ⁴²⁵ อัตราเพิ่มของมวลรวมผลิตภัณฑ์ประชาชาติ เฉลี่ยประมาณ ร้อยละ 7.2 ต่อปี อัตราเพิ่มประชากรร้อยละ 3.2 ต่อปี รายได้ประชาชาติต่อบุคคลเพิ่มร้อยละ 4 ต่อปี การสะสมทุนเพิ่มเฉลี่ยต่อปีประมาณ ร้อยละ 20 ของรายได้ประชาชาติ การผลิตภาคการเกษตรปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้นเฉลี่ยกว่าร้อยละ 5 ต่อปี การผลิตข้าวเพิ่มเป็นสองเท่าจากปี 2503 เช่นเดียวกับมันสำปะหลัง การผลิต ปอเพิ่ม 2.5 เท่า เช่นเดียวกับข้าวโพด ด้านการพัฒนาการเกษตร⁴²⁶ การพัฒนาโครงการชลประทานเพิ่มขึ้นอีก 1.9 ล้านไร่ในปี 2509 มีพื้นที่ชลประทาน 11.7 ล้านไร่ หรือมากกว่า ¼ ของพื้นที่เพาะปลูกทั่วประเทศ โครงการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เสร็จไปหลายแห่ง เช่น โครงการเขื่อนภูมิพล แก่งกระจาน เขื่อนแม่ยม เขื่อนน้ำพุง เขื่อนน้ำพอง และมีโครงการก่อสร้างอีก 8 โครงการ การค้นคว้าส่งเสริมด้านเกษตรกรรม จัดตั้งสถานีทดลองของกรมกสิกรรมและกรมการข้าว กรมปศุสัตว์ ในปี 2509 135 สถานี เช่น สถานีกสิกรรม สถานีทดลองข้าว ศูนย์ปราบศัตรูพืช ศูนย์ปราบศัตรูข้าว

การพัฒนาที่ดิน ได้จัดตั้งกรมพัฒนาที่ดินขึ้น โดยโครงการที่สำคัญคือ โครงการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดิน ซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วถึงปี 2509 รวม 345,418 ตารางกิโลเมตร พบว่าเป็นพื้นที่ป่าไม้ 263,301 ตารางกิโลเมตร ที่เหลือเป็นเนื้อที่จัดสรรและที่ถือครอง และได้สำรวจและวิเคราะห์ร่วมกับกรมการอนุรักษ์ดินและน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3.3.2.2 แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514)

ยังคงเน้นการบูรณะและเสริมสร้างบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นอันดับแรกโดยเฉพาะ ทางหลวง เขื่อน การชลประทาน ไฟฟ้า เพื่อขยายผลผลิต ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ได้ขยายขอบเขตของแผนการใช้ให้ครอบคลุมถึงการพัฒนาของรัฐโดยสมบูรณ์ โดยรวมการพัฒนาในด้านรัฐวิสาหกิจและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเข้าไว้ด้วย โดยแผนมีสาระสำคัญ เน้นการพัฒนาสังคมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ⁴²⁷ ให้ความสำคัญกับการพัฒนากำลังคน เน้นความสำคัญของการพัฒนา ส่งเสริมพัฒนาภูมิภาคท้องถิ่นโดยเฉพาะชนบทในพื้นที่ทุรกันดาร ซึ่งในขณะนั้นประชากร ร้อยละ 80 ยังคงเป็นเกษตรกร

⁴²⁵ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, “แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2510-2514”, หน้า 13-21

⁴²⁶ เรื่องเดียวกัน., หน้า. 23-26.

⁴²⁷ เรื่องเดียวกัน., หน้า. 1-4.

วัตถุประสงค์ของแผน จะระดมทรัพยากรกำลังคน ทรัพยากรธรรมชาติและทุน มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคมเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพของระบบสังคม รักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินการคลัง รักษาความมั่นคงของชาติ⁴²⁸

นโยบายที่กำหนดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์คือ การเพิ่มกำลังการผลิตของประเทศและรายได้ประชากร⁴²⁹ เพิ่มมาตรฐานการครองชีพ และให้ประชาชนได้รับผลจากการพัฒนาโดยเสมอภาค ปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มีความมั่นคงสมดุล นโยบายการพัฒนาประเทศจึงถือนโยบายเกษตรกรรมเป็นหลัก และจะเป็นสาขาหน้าที่ชักจูงให้สาขาอื่นๆ ให้เจริญก้าวหน้าตามไป พัฒนากำลังคนและพัฒนาแรงงาน และใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สนับสนุนความก้าวหน้าด้านวิทยาศาสตร์ พัฒนาสังคมให้มีความเสมอภาค

เป้าหมายด้านเศรษฐกิจ ให้มวลรวมผลิตภัณฑ์ประชาชาติเพิ่มอัตราร้อยละ 8.5ต่อปี โดยเป้าหมายการผลิตในภาคเกษตรกรรม แม้กิจกรรมเศรษฐกิจสาขาเกษตรกรรมเมื่อเปรียบเทียบเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์ในประเทศได้ลดลงจากร้อยละ 36.7 ในปี 2503 มาเป็นร้อยละ 31.6 ในปี 2509 แต่ผลผลิตทางการเกษตรกรรมที่สำคัญ คือผลผลิตด้านกลีกรวมมีมูลค่าประมาณ ร้อยละ 67 ของมูลค่าสาขาเกษตรกรรม และคาดว่าผลผลิตด้านเกษตรกรรมจะเพิ่มร้อยละ 4.4 ต่อปี โดยข้าวซึ่งมีมูลค่าที่คิดเป็นร้อยละ 45 ของมูลค่าผลิตด้านกลีกรวม⁴³⁰

ในเป้าหมายแผนการเกษตรและสหกรณ์ ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย จำเป็นต้องถือการพัฒนาการเกษตรเป็นหลัก⁴³¹ ทั้งนี้เพราะการเกษตรเป็นรากฐานของเศรษฐกิจของชาติ ประชากรร้อยละ 80 มีอาชีพเกษตรกรรม ในขณะนั้นประเทศไทยมีเนื้อที่ 321 ล้านไร่ เป็นเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรกรรม 70 ล้านไร่ หรือร้อยละ 20 และสถิติในการเกษตรปี 2506 เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินประมาณ ร้อยละ 85 ของที่ดินในการเกษตร

วัตถุประสงค์ของการพัฒนาการเกษตร⁴³² คือ เร่งรัดการพัฒนาการผลิตทั้งในด้าน บริการ คุณภาพ ประเภท จึงมีนโยบาย ปรับปรุงขยายพื้นฐานทางการเกษตรกรรมให้มั่นคงโดยเฉพาะการชลประทาน และเส้นทางคมนาคม พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าในการเกษตรให้นำมาใช้ให้เกิดผลทางเศรษฐกิจได้อย่างแท้จริง ปรับปรุงการค้นคว้าวิจัยการเกษตร ส่งเสริมการผลิต ปรับปรุงคุณภาพการผลิตให้ได้ตามมาตรฐานความต้องการของตลาด ปรับปรุงระบบสังคมให้เกษตรกรมีฐานะครองชีพที่ดี ปรับปรุงระบบถือครองที่ดินให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเองเพียงพอกับการประกอบอาชีพ

⁴²⁸ เรื่องเดียวกัน., หน้า. 34.

⁴²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

⁴³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38-39.

⁴³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 120.

⁴³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 121.

แนวทางการพัฒนาเกษตร ส่งเสริมผลิตผลที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของผลผลิตหลัก โดยปรับปรุงคุณภาพและเพิ่มผลผลิตให้ได้สูงสุดมีเป้าหมายสำคัญดังนี้⁴³³

พืช	ปี 2508		ปี 2514	
ข้าว	9.6	ล้านตัน	13.7	ล้านตัน
อ้อย	4	ล้านตัน	4	ล้านตัน
ข้าวโพด	1	ล้านตัน	1.5	ล้านตัน
มันสำปะหลัง	2.34	ล้านตัน	2.5	ล้านตัน
ยางพารา	2.15	แสนตัน	2.5	แสนตัน
ปอแก้ว	3.7	แสนตัน	5	แสนตัน
ถั่วเขียว	1.2	แสนตัน	2	แสนตัน
ถั่วลิสง	1.21	แสนตัน	1.85	แสนตัน

การพัฒนาที่ดิน⁴³⁴ เร่งสำรวจจัดทำสำมะโนที่ดิน โดยสำรวจลักษณะ และขนาดที่ดิน ปริมาณ ประเภทผลิตผล ตลอดจน สิทธิการถือครองที่ดิน ปีละ 6 จังหวัด กำหนดเสร็จทั่วประเทศ พ.ศ.2523 สำรวจและวิเคราะห์ดิน โดยจัดตั้งศูนย์พัฒนาที่ดินในท้องที่ที่มีปัญหา จัดตั้งศูนย์อนุรักษ์ดินและน้ำ ให้ส่งเสริมวิธีการพัฒนาที่ดิน ในด้านการปรับปรุงการถือครองที่ดิน จะทำการสำรวจรายชื่อเจ้าของที่ดิน จำนวนผู้เช่า จำนวนเนื้อที่ถือครอง เนื้อที่เช่าโดยละเอียด เพื่อใช้ประกอบการวางแผนนโยบายที่ดินที่เหมาะสมต่อไป ในแผนได้คาดหมายถึงปัญหาสำคัญในอนาคต ได้แก่ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเช่น ป่าไม้ น้ำ ควรมีการอนุรักษ์โดยรัฐต้องทุ่มเท เงิน คน และการปรับปรุงกฎหมายให้สามารถควบคุมได้อย่างแท้จริง ในด้านการเพิ่มผลิตผล ควรขึ้นอยู่กับสมรรถนะการผลิต หรือผลผลิตต่อไร่ มากกว่าขยายพื้นที่เพาะปลูก และต้องแก้ไขในเรื่อง เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง อันเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศ ซึ่งเรื่องนี้มีนโยบายหลักอยู่แล้วที่จะส่งเสริมเกษตรกรจำนวนมากที่สุดได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และให้มีขนาดการถือครองที่ดินที่เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจ โดยพิจารณาปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินให้เหมาะสมโดยควรดำเนินการ ปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติ เกี่ยวกับที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมให้เหมาะสม และมีผลบังคับใช้โดยแท้จริง รวมทั้งการพิจารณากำหนดขนาดการถือครองที่ดิน ให้มีการเก็บภาษีที่ดินที่อยู่ในความครอบครอง โดยเจ้าของที่ดินมิได้ทำประโยชน์ให้สูงขึ้น จัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ต้องการขาย แล้วนำมาพัฒนาที่ดิน แล้วขายผ่อนส่งให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองในรูปแบบสินเชื่อเพื่อการเกษตรกรรม

⁴³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 131

⁴³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 144.

ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจในตอนต้นของแผนพัฒนา ระบบเศรษฐกิจไทยยังคงขยายตัวอย่างรวดเร็วจากการผลิตที่สำคัญด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมในอัตราสูงและรายจ่ายทหารสหรัฐในไทยกรณีสงครามเวียดนามก็เพิ่มมาด้วย⁴³⁵ โดยสภาพการผลิตมีการผลิตข้าวได้ 1.2 ล้านตันต่อปี มูลค่าส่งออก 3,175 ล้านบาทต่อปี ยางพารา 2.59 แสนตันต่อปี มูลค่าส่งออก 2,050 ล้านบาทต่อปี รายจ่ายทหารสหรัฐในไทยเฉลี่ยปี ละ 4,214 ล้านบาทและในช่วงแผนพัฒนาทั้งหมดเป็นเงินถึง 21,069 ล้านบาท รัฐบาลได้แก้ไขด้านการส่งออกโดยขยายตลาดข้าว มีการยกเลิกพรีเมียมข้าวเพื่อให้สามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้ เพื่อให้ชาวนาได้รับผลตอบแทนสูง และขยายตลาดข้าวโพด ในแผนนี้อัตราเพิ่มของรายได้ประชาชาติอยู่ในอัตรา 7.2 ต่อปี รายได้ต่อหัวเพิ่มในอัตรา 4.7 ต่อปี ผลผลิตการเกษตรกรรมเพิ่มในอัตรา 4.1 ต่อปี ในตอนปลายของแผนพัฒนา ๑ ความต้องการผลิตผลอันเป็นสินค้าออกที่สำคัญของไทยลดลง คือข้าว และยางพารา และราคาผลผลิตในตลาดโลกตกต่ำลงจากปัญหา นโยบายการเงินของอเมริกา ทำให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวช้าลง หลังขยายตัวติดต่อกันมานานนับสิบปี ความแปรปรวนในภาวะเศรษฐกิจมีที่มาจาก⁴³⁶ ความผันแปรในราคาสินค้าออกที่สำคัญคือ ข้าวกับยางพารา รายได้รัฐเพิ่มน้อย รายจ่ายทหารสหรัฐในไทยเริ่มลดลง การลงทุนจากต่างประเทศลดลง

3.3.2.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519)

มีเป้าหมายที่สำคัญที่จะเพิ่มผลผลิตประชาชาติเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปีให้รายได้ต่อหัวเพิ่มร้อยละ 4.5 ในปี 2519 มีวัตถุประสงค์จะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ควบคู่ไปกับทรัพยากรธรรมชาติ ให้ผลผลิตด้านเกษตรเพิ่มในอัตรา ร้อยละ 5.1 ต่อปีโดยในปี 2519 ให้ผลิตข้าว 14.47 ล้านตัน ข้าวโพด 3.5 ล้านตัน ยางพารา 3.97 แสนตัน ปอ 4 แสนตัน มันสำปะหลัง 6.26 ล้านตัน ถั่วเหลือง 3 แสนตัน

สาระสำคัญของแผนพัฒนา จากภาวะเศรษฐกิจที่หดตัวในปี 2514 เมื่อสหรัฐอเมริกาใช้มาตรการขึ้นเด็คขาดแก้ไขปัญหาการเงินภายในประเทศ ทำให้เงินสกุลต่างๆทั่วโลกต้องปรับตัวโดยเฉพาะคู่ค้าที่สำคัญเช่นไทย ต้องลอยตัวค่าเงิน ทำให้ภาวะเศรษฐกิจเป็นอุปสรรคกับการพัฒนาประเทศ จึงต้องแก้ไขในบางส่วนโดยเฉพาะสินค้าเกษตรกรรมที่ราคาตกลงมากทำให้เกษตรกรรายได้ลดลง จึงต้องเร่งรัดส่งเสริมสินค้าออกโดยการกระจายการผลิตสินค้าเกษตรให้มากประเภทขึ้น แนวทางการพัฒนาเกษตรกรรมที่สำคัญในแผนนี้คือ การปรับปรุงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจและสังคม และยกระดับการผลิตและรายได้ประชากรให้สูงขึ้นควบคู่กับรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยในการปรับปรุงโครงสร้างด้านเศรษฐกิจ มีเป้าหมายเพิ่มผลผลิตประชาชาติร้อยละ 7 ต่อปี และลดอัตราเพิ่มประชากรให้เหลือ ร้อยละ

⁴³⁵ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, "แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) ", หน้า 26-30.

⁴³⁶ คำแถลงของ เลขาธิการ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ใน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, "แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) ", หน้า 12

2.5 ต่อปี จะทำให้รายได้ต่อหัวเพิ่มในอัตราร้อยละ 4.5 ต่อปี ผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มในอัตรา ร้อยละ 5.1 ต่อปี

ในแผนพัฒนา ฉบับนี้เป็นแผนแรกๆที่เริ่มให้ความสำคัญในการพัฒนาส่วนภูมิภาคโดยจัดทำแผน พัฒนาระดับภาคและระดับจังหวัดขึ้น และวางนโยบายด้านประชากร⁴³⁷ ในแผนพัฒนาฯ มีแนวทางการ พัฒนาส่วนรวมด้านเกษตรที่สำคัญ คือ ปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อยกระดับการผลิตและรายได้ ประชากรให้สูงขึ้น มีเป้าหมายเพิ่มผลผลิตประชากรในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี รายได้ต่อหัว เพิ่ม ร้อยละ 4.5 ต่อปี เป้าหมายการผลิตด้านเกษตรเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 5.1 ต่อปี⁴³⁸ และแนวทางการพัฒนาจะ ปรับปรุงโครงสร้างระบบการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด โดยตั้งงบประมาณไว้ทั้งสิ้น 1.275 แสนล้านบาท เป็นการพัฒนาสาขาพัฒนาเศรษฐกิจ 43 % คือ การเกษตรและชลประทาน 14% การคมนาคม 20% พลังงาน 8% สาขาพัฒนาสังคม 57% คือการศึกษา 33% การพัฒนาเมืองและท้อง ถิ่น 14% การสาธารณสุข 6%

การส่งเสริมความเจริญในภูมิภาคและการลดความแตกต่างของรายได้ มีเป้าหมายลดความ เหลื่อมล้ำในรายได้ แนวทางในการพัฒนาคือดำเนินการปูพื้นฐานด้านเศรษฐกิจในชนบทเพิ่มขึ้นโดยมี มาตรการคือ เร่งรัดการเกษตร ให้สอดคล้องกับภาวะการตลาด โดยเพิ่มผลผลิต และรัฐได้กำหนดราย จ่ายการพัฒนาเกษตรเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี เพื่อเพิ่มรายได้ประชาชนในชนบท⁴³⁹

แนวทางพัฒนาเกษตรกรรมและสังคม โดยเฉพาะด้านการเกษตรและชลประทาน การพัฒนา เกษตรมีความสำคัญเป็นอันดับแรก⁴⁴⁰ โดยจะเร่งเพิ่มการผลิตทั้งปริมาณและคุณภาพ โดยส่งเสริมให้ เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเองและปรับปรุงระบบถือครองที่ดินเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ และสังคม โครงการเร่งด่วนคือ เร่งการผลิตและจำหน่ายผลผลิตหลัก ข้าว ข้าวโพด ปอ มันสำปะหลัง ซึ่งในปี 2511 มีมูลค่ารวม 2 ใน 3 ของพืชทั้งหมด ให้มีการวิจัยด้านการเพาะปลูก โครงการเร่งด่วนอีก โครงการคือ การพัฒนาที่ดิน จะเร่งให้มีผลถึงเกษตรกรอย่างกว้างขวาง เร่งสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน และสมรรถนะที่ดิน ว่าเหมาะสมกับการเกษตรเพียงใดหรือพืชใด และจะขยายโครงการพัฒนาที่ดินที่ยัง ใช้ประโยชน์ได้น้อยให้ใช้ประโยชน์ได้มากขึ้นพัฒนาเกษตรในเขตโครงการเจ้าพระยาในด้านระบบการ ถือครองที่ดิน เร่งดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเอง กับป้องกันมิให้เกิดการสูญเสีย กรรมสิทธิ์ที่ดิน ให้ความสำคัญเป็นธรรมและมั่นใจในเสถียรภาพแก่ผู้เช่าที่ดิน ขยายและเร่งรัดงานกองทุนเพื่อ จัดหาที่ดินให้เกษตรกร

⁴³⁷ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, "แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519)", หน้า 25

⁴³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-32 .

⁴³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42

⁴⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48-52.

กล่าวว่าการใช้ที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปมาก เนื้อที่ป่าไม้และความอุดมสมบูรณ์ลดลง เนื้อที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นในขณะที่ประชากรร้อยละ 75 ยังยึดอาชีพเกษตรกรรม ผลผลิตเกษตร รายได้ประชาชาติลดลงมาร้อยละ 34.8 ของรายได้ประชาชาติในปี 2508 เหลือร้อยละ 31.9 ในปี 2512 มูลค่าสินค้าออกด้านเกษตรลดลงมาเป็นร้อยละ 68.1 ของมูลค่าสินค้าออกทั้งหมด ในขณะที่สภาพการเกษตรในขณะนั้นกำลังการผลิต ผลผลิตต่อไร่ยังต่ำ จากการขาดแคลนการลงทุน สภาพแวดล้อมในชนบทขาดกำลังคน ที่มีความสามารถในการพัฒนาเกษตร การบริการสังคมยังมีน้อยไม่เพียงพอ ราคาพืชผลเสียเปรียบพ่อค้า ฐานะเกษตรกรไม่ดี โดยเฉพาะเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินนับวันจะมีความสำคัญมากขึ้น รายได้ชาวเมืองและชาวชนบทแตกต่างกันมาก ทำให้มีการอพยพเข้าเมืองมากขึ้น โครงสร้างการผลิตเปลี่ยนไป ทำให้ราคาสินค้าออกตกต่ำ⁴⁴¹

วัตถุประสงค์และนโยบายด้านเกษตรกรรม คือต้องการยกระดับรายได้ระดับการครองชีพและฐานะทางเศรษฐกิจสังคมของเกษตรกรให้ดีขึ้น เร่งรัดการเพิ่มผลผลิตและส่งออกให้มากขึ้น ลดการว่างงาน และการทำงานไม่เต็มที่ของเกษตรกรลง

แนวทางในการพัฒนาที่สำคัญ ยังคงให้การพัฒนาด้านเกษตรมีความสำคัญเป็นอันดับแรก เพราะเป็นอาชีพหลักและมีส่วนสนับสนุนเศรษฐกิจให้ก้าวหน้า การพัฒนาชนบทกับพัฒนาการเกษตรต้องทำควบคู่กันไป เพื่อการกินดีอยู่ดีของเกษตรกร โดยมีการตั้งเขตส่งเสริม และวางแผนในระดับท้องที่ มุ่งผลิตพืชผลที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นการวางแผนการเกษตรจะยึดเป้าหมายการจำหน่ายเป็นหลัก และกระจายประเภทการผลิตให้มากขึ้น เร่งรัดการเกษตรในเขตชลประทาน มีเป้าหมายในการพัฒนาเกษตรที่สำคัญโดยกำหนดปริมาณการผลิตไว้เช่นที่ผ่านมา คือ ข้าว 14.467 ล้านตัน ข้าวโพด ยางพารา อ้อย

โครงการพัฒนาการเกษตร มีโครงการวิจัยด้านการเพาะปลูก⁴⁴² โดยกรมกสิกรรม และกรมการข้าวตั้งสถานีทดลองทั่วประเทศ งานวิจัยที่สำคัญคือ การค้นพบข้าวพันธุ์ กข. โครงการส่งเสริมการเกษตร ได้กำหนดเขตส่งเสริมสำหรับผลผลิตที่สำคัญโดยยึดเขตชลประทานเป็นหลัก ส่งเสริมการปลูกพืชหลายครั้ง การส่งเสริมการผลิตพืชเศรษฐกิจ คือ โครงการข้าวโพดให้ผลผลิตเพิ่มร้อยละ 15 ต่อปี โครงการพืชน้ำมัน

โครงการพัฒนาที่ดิน⁴⁴³ ในขณะนั้นเนื้อที่เกษตรทั่วประเทศมี 80 ล้านไร่ เป็นที่นา 45 ล้านไร่ สวนยาง 5 ล้านไร่ พืชไร่ 30 ล้านไร่ จากผลการสำรวจการจำแนกที่ดิน การขยายเนื้อที่ต่อไปอาจเพิ่มได้บ้างแต่ไม่มากนัก และจากสถิติรายงานเกี่ยวกับผลผลิต พบว่าการขยายเนื้อที่เพาะปลูกมีมากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติประมาณว่าในปี 2505-2518 ไทยจะขยายเนื้อที่เพาะปลูกได้ร้อยละ 1.6 ต่อปี และอีก 10 ปีต่อไปจะขยายได้ร้อยละ 0.5 ต่อปี

⁴⁴¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 221.

⁴⁴² เรื่องเดียวกัน , หน้า 232-239.

⁴⁴³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 245-248.

ดังนั้น การเพิ่มผลผลิตจึงต้องปรับปรุงดิน และแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และปัญหาการเช่าที่ดินจะรุนแรงขึ้น ในด้านการถือครองที่ดินจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติปี 2511-2512 มีเกษตรกรต้องเช่าที่ดินผู้อื่นทำนาทั่วประเทศร้อยละ 16.7 และในภาคกลางมีถึงร้อยละ 40.7 และมีครอบครัวเกษตรกรที่ต้องเช่าที่ดินผู้อื่นทำนาเพิ่มขึ้นทุกปีเป็นจำนวนหลายแสนครอบครัว

นโยบายการพัฒนาที่ดินที่สำคัญคือ เร่งรัดการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน และเริ่มสำรวจสมรรถนะที่ดิน เร่งโครงการจัดสรรที่ดินเช่น นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ การขาดการประสานงานในการส่งเสริมการเกษตร ระบบไร่นาในที่ดินที่ยังใช้ไม่ได้ เช่นทุ่งกุลาร้องไห้ ต้องมีการสำรวจวางแผนการใช้ที่ดิน และพัฒนาโครงการเป็นแห่ง ๆ ไป สนับสนุนโครงการจัดรูปที่ดินโดยปรับระดับดินและการชลประทานระดับไร่นา เร่งรัดการขยายการชลประทาน เร่งรัดสนับสนุนให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และป้องกันการสูญเสียกรรมสิทธิ์ไป ตลอดจนให้ความเป็นธรรม แก่ผู้เช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม โดยขยายงานกองทุนจัดสรรที่ดินเพื่อจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร ให้มีการปฏิรูปที่ดินในรูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยอาศัยมาตรการต่าง ๆ ภายใต้ขอบเขตรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการพัฒนาที่ดินกว้างขวางเปล่ามาจัดสรรแก่เกษตรกร

โครงการพัฒนาที่สำคัญในแผนนี้คือ โครงการจำแนกสมรรถนะที่ดินเพื่อจัดทำแผนที่ โครงการบำรุงดินเพื่อเพิ่มผลผลิตในแหล่งดินเสื่อมโทรม โครงการปรับปรุงการถือครองที่ดินและจัดที่ดิน โครงการสำรวจดิน ทำแผนที่ดิน รูปร่างลักษณะ คุณสมบัติ เพื่อพัฒนาที่ดินเกษตรกรรม โครงการพัฒนาที่ดินในเขตชลประทาน และโครงการสำรวจการใช้ที่ดิน ระหว่างกรมพัฒนาที่ดิน และกระทรวงเกษตรเพื่อเป็นรากฐานในการวางแผนพัฒนาที่ดิน

ผลของการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ อัตราการขยายการผลิตโดยรวมเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดความแตกต่างในรายได้เนื่องจากการพัฒนาที่เพิ่มประสิทธิภาพ ขยายตัวการผลิตและรายได้เป็นหลัก ทำให้ผู้ที่อยู่ใกล้บริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ปัจจัยการผลิต สามารถใช้ประโยชน์ได้มากกว่าผู้ที่อยู่ห่างไกล ทำให้เกิดช่องว่างรายได้ และการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม⁴⁴⁴ ในแผนนี้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจร้อยละ 6.2 อัตราเพิ่มของปริมาณการสะสมทุน ร้อยละ 5.2 อัตราการขยายตัวของผลผลิตประชาชาติ ร้อยละ 6.2 ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 7 รายได้ต่อหัวเพิ่มร้อยละ 3.3 ขณะที่เป้าหมายร้อยละ 4.5 ผลผลิตด้านเกษตรขยายตัวร้อยละ 3.9 ขณะที่เป้าหมายร้อยละ 5.1 สาเหตุที่เศรษฐกิจไม่ขยายตัวตามเป้าเกิดจากภาวะฝนแล้งในปี 2515 และปี 2519 การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจของโลกตั้งแต่ปี 2514 ทำให้เงินเฟ้อรุนแรงในประเทศนับแต่ 2517 เป็นต้นมา แต่ขณะนั้นสามารถควบคุมอัตราเพิ่มประชากรให้เป็นร้อยละ 2.6 ต่อปีได้ ในขณะที่ขยายพื้นที่ชลประทานทำให้มีพื้นที่ทั้งหมด 20.07

⁴⁴⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , “แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524)” ,หน้า 4-25.

ล้านไร่ ขณะที่มีเป้าหมาย 17.67 ล้านไร่ แต่สามารถส่งน้ำได้เพียง 15.12 ล้านไร่ ในด้านที่ดินใน
แผนนี้ เน้นแก้ไขปัญหาประชาชนไม่มีหลักฐานกรรมสิทธิ์และขาดที่ดินทำกิน ในปี 2518 ได้ออก
โฉนดที่ดินในรูป น.ส.3 ได้ 11.69 ล้านไร่ หรือร้อยละ 11 ของเนื้อที่เกษตรกรรม ในปี 2518 จัดที่ดิน
ทำกินได้ 358,161 ไร่ จำนวน 263,365 ครอบครัว จัดที่ดินในรูปแบบสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ได้ 2.6
ล้านไร่

แต่ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินมีมากขึ้น การถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีขนาดเล็กลงจากครอบ
ครัวละ 16 ไร่ ในปี 2516 เหลือครอบครัว 14.7 ไร่ และปรากฏว่าเกษตรกรขาดที่ดินทำกินมีแนวโน้มสูง
ขึ้น ในปี 2518 มีผู้ร้องเรียนขอที่ดินทำกินต่อคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ ถึง 58,298 ราย
และมีปัญหาเรื่องการเช่าที่ดินในภาคกลางมีผู้เช่ารวม 2 แสนกว่าครอบครัว หรือร้อยละ 41 ของผู้เช่า
นาทั้งประเทศ จึงเห็นได้ว่าการแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินยังอยู่ในขอบเขตจำกัดมาก

3.3.2.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4

วัตถุประสงค์หลักของแผน⁴⁴⁵ ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักไว้ 5 ประการ คือ
เร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ การลดช่องว่างของฐานะเศรษฐกิจและสังคม ลดอัตราเพิ่มและปรับปรุง
คุณภาพประชากร บูรณะและปรับปรุงบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากร การจัดสรรที่ดินป่าไม้
สนับสนุนขีดความสามารถในการป้องกันประเทศ และแก้ไขปัญหาในบางพื้นที่

เป้าหมายส่วนรวมของแผนพัฒนาฉบับที่ 4 เป้าหมายการผลิต ต้องการให้มีการขยายตัวโดย
เฉลี่ย ร้อยละ 7 ต่อปี โดยเป้าหมายทางการเกษตรให้ขยายตัวในอัตราร้อยละ 5 ต่อปี แต่เนื่องจากเนื้อที่
เพาะปลูกมีจำกัด จึงกำหนดให้ขยายเนื้อที่เพาะปลูกไม่เกิน 500,000 ไร่ ต่อปี หรือไม่เกิน 2.5 ล้านไร่
ในช่วง 5 ปี โดยเน้นปรับปรุงโครงสร้างการผลิต คือเพิ่มผลผลิตและเร่งปลูกพืชหมุนเวียน เช่น ข้าว ข้าว
โพด อ้อย ปอ และเร่งการกระจายการผลิตด้านการเกษตร

โดยมีเป้าหมายการส่งออก ให้ขยายตัวไม่น้อยกว่าร้อยละ 13.7 ต่อปี โดยสินค้าเกษตรที่มี
ปริมาณส่งออกมากให้มีอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 3.5 ต่อปี ในการส่งออก สินค้าเกษตรที่มีคู่ทางส่งออก
แจ่มใสร้อยละ 14.4 ต่อปี ส่วนสินค้าเกษตรอื่น ๆ ที่มีตลาด ร้อยละ 8.4 ต่อปี⁴⁴⁶ จากเป้าหมายส่งออก
ด้านการเกษตรกำหนดให้สินค้าเกษตรที่มีปริมาณส่งออกมากเพิ่มขึ้นในอัตราปกติ ยกเว้น มันสำปะหลัง
ที่จำกัดขอบเขตการเพาะปลูก เนื่องจากมีผลเสียต่อสภาพแวดล้อม และการผลิตมากทำให้ราคาตกต่ำ
โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อันเป็นเหตุให้ผลผลิตปอแก้ว ลดลงกว่าเท่าตัว ทำให้ไม่มีส่ง
ออก และอาจไม่พอใช้ภายในประเทศ

⁴⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-37.

⁴⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

ด้านเป้าหมายการลงทุนเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ ได้กำหนดให้เป้าหมายการลงทุนขยายตัวร้อยละ 7.2 ต่อปี⁴⁴⁷ ในขณะที่เป้าหมายด้านประชากรให้มีอัตราเพิ่มลดลงเหลือไม่เกินร้อยละ 2.1 ในปี 2524 ในขณะที่เป้าหมายการมีงานทำในชนบท ให้มีอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 2 ต่อปี โดยจะมีงานในชนบทเพิ่มจาก 15.8 ล้านคนในปี 2519 เป็น 17.4 ในปี 2534 โดยเป็นการเพิ่มในสาขาการเกษตร

แนวทางการพัฒนาหลักในแผนฯ 4⁴⁴⁸ เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักคือต้องการเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศและแก้ปัญหาขั้นรากฐาน จึงกำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ ดังนี้

เร่งขยายการผลิตสาขาการเกษตร ให้ได้โดยเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี เป็นอย่างต่ำ เพื่อยกระดับรายได้และขยายฐานเศรษฐกิจ เพื่อให้แรงงานในชนบทมีความมั่นคง โดยปรับปรุงโครงสร้างการผลิตในการกระจายการผลิต และประสิทธิภาพในการผลิต แนวทางในการปรับปรุงที่สำคัญ คือ ปฏิรูประบบราคา ระบบจำหน่ายผลิตผล จัดสรรปัจจัยการผลิต และขยายสินเชื่อ พัฒนาภาคและการกระจายการพัฒนาเมืองขึ้นในส่วนภูมิภาคให้มีแผนอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันการอพยพเข้าเมือง เร่งขยายและกระจายบริการเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานวางแผนการขยายและกระจายบริการสังคมให้ถึงประชาชนในชนบทอย่างกว้างขวาง กำหนดแนวทางการบูรณะและบริการจัดสรรทรัพยากรเศรษฐกิจหลัก โดยเฉพาะที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ ให้มีการใช้ในอัตราและลักษณะที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อคนส่วนใหญ่มากขึ้น โดยวางแผนพัฒนาอย่างมีระบบสอดคล้องกัน ในการเร่งการปฏิรูปและการพัฒนาที่ดิน

ในการแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินในแผนฯที่ 4 เนื่องจากสถานการณ์การใช้ที่ดินของประเทศไทย ความเปลี่ยนแปลงไปมาก ในปี 2516 พื้นที่ของประเทศไทย 321 ล้านไร่ ถูกนำมาใช้ทางการเพาะปลูก 109 ล้านไร่ หรือร้อยละ 34 ของเนื้อที่ทั้งหมด เป็นป่าไม้ 119 ล้านไร่ หรือร้อยละ 37 ที่เหลืออีก 93 ล้านไร่ หรือร้อยละ 29 เป็นหนองบึง ที่รกร้างว่างเปล่า ที่อยู่อาศัย พื้นที่เกษตร 109 ล้านไร่ เป็นพื้นที่โครงการชลประทาน 20 ล้านไร่ หรือร้อยละ 18.3 ของพื้นที่ทำการเกษตร โดยอยู่ในภาคกลาง 12 ล้านไร่ หรือร้อยละ 60 ของพื้นที่ชลประทานทั้งหมด

ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินมีสาเหตุมาจากปัจจัยที่สำคัญ ดังนี้ ปัญหาจากการเพิ่มของประชากร ปี 2513 จำนวนครัวเรือนเกษตรกร 4.375 ล้านครัวเรือน 2518 5.060 ล้านครัวเรือน 2528 6.776 ล้านครัวเรือน เห็นได้ว่า ปี 2518 ถึง 2528 มีครัวเรือนเกษตรกรเพิ่ม 1.7 ล้านครัวเรือน หากต้องจัดสรรที่ดินให้ครอบครัวละ 20 ไร่ ต้องใช้ที่ดินถึง 34 ล้านไร่ ซึ่งเกินกำลังของทรัพยากรที่มีอยู่ ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพการเกษตรจากการผลิตอย่างพออยู่พอกินมาทำการเกษตรเพื่อการค้า ทำให้รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย มีภาวะหนี้สินเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงในภาวะธรรมชาติและระดับราคาก็มีผลให้หนี้สินเพิ่มสูงขึ้น ปัญหาความอุดมสมบูรณ์ของที่ดิน มีการบุกรุกทำลายป่าในอัตราสูง โดยเฉพาะในท้องที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมพื้นที่ป่าบุกรุก 5.3 ล้านไร่ ปัญหาดินเปรี้ยวในภาค

⁴⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

⁴⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47-51.

กลาง 5.2 ล้านไร่ ซึ่งทั้งหมดส่งผลกระทบต่อสภาพการใช้ที่ดินดังนี้⁴⁴⁹ การถือครองที่เพื่อการเกษตร มีขนาดเล็กถึงเฉลี่ยครอบครัวละ 16 ไร่ในปี 2506 เหลือ 14.7 ไร่ในปี 2518 และคาดว่าจะเหลือ 11.6 ไร่ในปี 2528 จากการสำรวจการถือครองที่ดิน มีกลุ่มจังหวัดที่มีการถือครองที่ดินที่มีขนาดต่ำกว่า 14.7 ไร่ มีอยู่ 25 จังหวัด เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ร้อยละ 83.5 ของครอบครัวของเกษตรกรทั้งหมด น่าน ลำปาง แพร่ สุโขทัย อุตรดิตถ์ ร้อยละ 64.8 ชัยนาท อ่างทอง สิงห์บุรี สุพรรณ อุทยานนครนายก ร้อยละ 38.1 กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ร้อยละ 36.8

จำนวนเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินมีจำนวนเพิ่มขึ้น สำนักงานกรรมการช่วยเหลือชาวนาได้รับข้อมูลถึงเดือนมีนาคม 2519 มีผู้ร้องเรียน 77,000 ราย กว่าร้อยละ 50 อยู่ในภาคกลาง

การเช่าที่ดินทำกินมีเพิ่มขึ้นในภาคกลาง มีผู้เช่าที่ดิน 2 แสนกว่าครอบครัว หรือร้อยละ 40.7 ภาคเหนือ แสนกว่าครอบครัว ร้อยละ 18.3 ภาคใต้ 5 หมื่นกว่าครอบครัว ร้อยละ 15.7 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์สำรวจปัญหาการเช่าที่ดินปี 2516 -2517 จังหวัดที่มีการเช่ามากที่สุด คือ ปทุมธานี อุทยา นครนายก นนทบุรี ฉะเชิงเทรา และธนบุรี มีผู้เช่าที่ดินร้อยละ 41-74

มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น เนื้อที่ป่าถูกบุกรุก 2.2 ล้านไร่ หรือร้อยละ 7.5 ของเนื้อที่ป่า โดยราษฎร 222,775 ราย ภาพถ่ายดาวเทียมปี 2517 มีพื้นที่ป่าเหลือร้อยละ 37 แสดงว่าถูกทำลายไป ร้อยละ 20 หรือ 63 ล้านไร่ ใน 13 ปี

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐบาล คือขาดนโยบายและแผนในระยะยาวทำให้ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ขาดนโยบายหลักส่วนรวม เกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้และที่ดิน นโยบายการเช่าและกรรมสิทธิ์ที่ดิน ทำให้สับสนในทางปฏิบัติเกิดความเหลื่อมล้ำในหมู่ประชาชนที่ได้รับสิทธิในที่ดินไม่เท่าเทียมกัน ปัญหาในโครงการจัดที่ดิน ขาดระบบการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรในพื้นที่ที่มีปัญหาการถือครองที่ดินรุนแรง ปัญหาการบุกรุกในเขตพื้นที่โครงการจัดสรรที่ดิน เนื่องจากความล่าช้าในการดำเนินงานของรัฐบาล

ปัญหาการวางแผนการใช้ที่ดิน กำหนดการใช้ที่ดินมีแต่เฉพาะเขตในโครงการชลประทาน และโครงการจัดที่ดินของรัฐบางประเภทของรัฐเท่านั้น เขตนอกเหนือจากนี้แม้ได้กำหนดเขตเศรษฐกิจเกษตรแม้ได้กำหนดอย่างกว้าง ๆ ก็ตาม แต่ขาดมาตรการหรือโครงการเพื่อจัดใช้ที่ดินเพื่อส่งเสริมการผลิตให้เป็นไปตามแนวที่กำหนดไว้

ปัญหาในด้านการประสานงาน แม้เร่งรัดโครงการออก นส.3 ให้เสร็จในระยะ 10 ปี ในพื้นที่ 76 ล้านไร่ แต่ไม่ได้พิจารณาถึงความต้องการของนโยบายจัดสรรที่ดินหรือปฏิรูปที่ดินโดยตรง ทำให้โครงการไม่สอดคล้องกันและกัน

⁴⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 157-159.

แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในระยะยาว ในแผน ๑ ฉบับที่ 4⁴⁵⁰ เป้าหมายโดยส่วนรวม ให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กัน โดยกำหนดเป้าหมายคือ พื้นที่ที่มีเกษตรกรเป็นผู้เช่าที่ดิน ร้อยละ 40 ขึ้นไป และตอบสนองความต้องการของผู้ไม่มีที่ดินทำกิน โดยเร่งรัดโครงการที่ดำเนินการอยู่แล้วทั่วประเทศ และการจัดสรรที่ดินจะกำหนดขนาดที่ดินให้เหมาะสมกับพืชที่จะปลูก ในการแก้ไขปัญหาการเช่าที่ดินและการจัดที่ดิน จะควบคุมการเช่านาให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่าอย่างจริงจัง สนับสนุนโครงการจัดที่ดินช่วยเหลือชาวไร่ชาวนา และโครงการปฏิรูปที่ดินที่เน้นในเขตที่มีปัญหาเร่งด่วน กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาบุคคลที่จะจัดที่ดินให้ และกำหนดให้การจัดที่ดินของรัฐทุกโครงการเข้าอยู่ในโครงสร้างของงานปฏิรูปที่ดินแห่งชาติ เพื่อให้เป็นแนวทางเดียวกัน

เร่งรัดการกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินแห่งชาติให้กรมพัฒนาที่ดินสำรวจข้อมูล เพื่อวางแผนการใช้ที่ดิน และตอบสนองนโยบายการใช้ที่ดินแห่งชาติ โดยตรากฎหมายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดที่ดินให้มีประสิทธิภาพ ในด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินจะให้ความมั่นใจกรรมสิทธิ์ที่ดินนอกเขตป่าสงวน โดยสนับสนุนการออก นส.3 ทั่วประเทศให้เสร็จในปี 2524 และจัดระบบกรรมสิทธิ์ให้ถูกต้องกับข้อเท็จจริง โดยพื้นที่นั้นต้องไม่เป็นพื้นที่สงวน ซึ่งจะมีขั้นตอนในการดำเนินการที่ชัดเจนในการออกเอกสารสิทธิ์ มีมาตรการปลดปล่อยหนี้สินของเกษตรกร เนื่องจากปัญหานี้สินนำไปสู่การสูญเสียที่ดิน โดยจัดสินเชื่อระยะสั้นและยาวถึงระดับตำบล และจัดงบประมาณรายปี ให้ ธกส.นำไปจ่ายเป็นค่าดอกเบี้ย และจัดทำแผนและโครงการพิเศษระยะ 5 ปี เพื่อดำเนินการไถ่ถอนที่ดินทั่วประเทศ โดยตั้งสถาบันโดยเฉพาะ เช่น ธนาคารที่ดิน โดยเริ่มไถ่ถอนในเขตที่มีโฉนดและ นส.3 ก่อน แล้วมอบให้กรมที่ดินเป็นผู้สำรวจ ส่วนในเขตที่มีแผนจะออก นส.3 ให้กรมที่ดินสำรวจกรรมสิทธิ์พร้อมกับออก นส.3 เพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผนไถ่ถอนที่ดิน

ในด้านการอนุรักษ์ที่ดิน สนับสนุนโครงการจัดรูปที่ดินให้ดำเนินการโดยเร็ว การดำเนินการหมู่บ้านป่าไม้ในพื้นที่ต้นน้ำลำธาร การพัฒนาอาชีพในเขตโครงการจัดที่ดินของกรมประชาสงเคราะห์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาที่ดิน

ในส่วนพื้นที่ป่าไม้กำหนดให้พื้นที่ป่าไม้เหลือร้อยละ 37 ของประเทศเป็นอย่างต่ำ ชะลอการบุกรุกป่าปีละ 4.8 ล้านไร่ให้เหลือ 0.5 ล้านไร่ และเร่งสำรวจป่าสงวนให้รู้สภาพพื้นที่ที่ชัดเจน ส่วนปัญหาป่าที่ถูกบุกรุกไปแล้ว ให้เร่งสำรวจสภาพป่า หากจะเปิดเป็นที่ทำกิน ให้เร่งออกหนังสือสำคัญควบคู่ไปกับการสำรวจสภาพป่า

⁴⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 161-163.

ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ⁴⁵¹ ผลผลิตและรายได้จากการเกษตรยังคงความสำคัญในอันดับสูงสุด ในสัดส่วนร้อยละ 25 ของผลผลิตรวมทั้งประเทศ การจ้างแรงงานมีถึง 15.6 ล้านคน หรือร้อยละ 70 ของแรงงานทั้งประเทศ ผลิตผลการเกษตรทำรายได้ร้อยละ 60 ของรายได้ส่งออก ผลผลิตด้านการเกษตรมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องเพราะว่าการเกษตรของไทยมีการกระจายการผลิตไปสู่พืชเศรษฐกิจใหม่ ๆ ตามความต้องการตลาดโลก โดยอาศัยการขยายพื้นที่เพาะปลูกเป็นหลัก ทำให้มีการบุกเบิกที่ดินทำกินใหม่ ในอัตราเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 4 ต่อปี ในขณะนั้นมีที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 147 ล้านไร่ ที่นา 84 ล้านไร่ ที่ดินพืชไร่ 63 ล้านไร่ การบุกเบิกที่ดินทำกินใหม่ใกล้ถึงจุดอิ่มตัวในปัจจุบัน “ยุคแห่งการบุกเบิกป่าเปิดที่ดินทำกินใกล้จะจบแล้ว” การขยายบริการพื้นฐานของรัฐได้ช่วยขยายผลผลิตการเกษตรด้วย โดยเฉพาะการพัฒนาแหล่งน้ำ

ในระยะหลังปัญหาและข้อจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกนำมาใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพก่อให้เกิดความเสื่อมโทรม ทำให้การขยายตัวของการเกษตรชะลอตัวลงมาโดยเพิ่มประมาณร้อยละ 3.5 ต่อปีในแผน 4 และหากไม่ปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้ดิน แนวโน้มการผลิตจะลดลงต่ำกว่าร้อยละ 3.5 ในช่วงแผน 5

ปัญหาในอนาคตที่จำเป็นต้องปรับโครงสร้างการผลิต โดยขยายความสามารถการผลิตให้สูงขึ้น และเพิ่มรายได้เกษตรกรควบคู่กับเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ดินและน้ำ ปัญหาการผลิตขยายตัวต่ำเนื่องจากผลผลิตต่อไร่ต่ำ จากการใช้ดินผิดประเภทปลูกพืชไม่เหมาะสมกับสภาพดินและเทคนิคการผลิต ประสิทธิภาพการใช้ดินต่ำ เนื่องจากมีชลประทานเพียงร้อยละ 10 ของพื้นที่เกษตรทั้งหมด และพื้นที่ชลประทาน 16 ล้านไร่มีเพียง 4-5 ล้านไร่ที่สามารถรับน้ำได้ตลอดทั้งปี ทำให้การเพิ่มผลผลิตของพืชสำคัญมีเพียง 0.5 ต่อปี การขยายผลผลิตส่วนใหญ่มาจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกและมีปัญหาการใช้ดินทุกภาค (53 แผน 5)

ในภาคกลางแม้การขยายตัวการผลิตเพิ่มร้อยละ 7 ต่อปี แต่มีปัญหาสิทธิในที่ดิน ดินเปรี้ยว ดินเค็ม ภาคเหนือ มีผลผลิตต่อไร่สูงสุด แต่ขนาดถือครองต่อครอบครัวน้อยที่สุด และมีปัญหาการทำลายป่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ทำการเกษตรสูงสุด ร้อยละ 41 ของพื้นที่เกษตรทั้งหมดแต่อัตราการขยายตัวต่ำสุด ปัญหาการใช้ที่ดินทำให้เกษตรกรประมาณ 5 แสนครัวเรือน กลายเป็นแรงงานรับจ้างเกษตร⁴⁵² ซึ่งมีรายได้และไม่แน่นอน

⁴⁵¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , “แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529)” (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย ,...) ,หน้า 51-55.

⁴⁵² เรื่องเดียวกัน ,หน้า 54.

3.3.2.5 แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525-2529)

ได้กล่าวถึงความสำเร็จของแผนพัฒนาทั้งสี่ฉบับที่ผ่านมา ที่ทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจ และรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นถึง 14 เท่า รายได้ต่อหัวเพิ่ม 8 เท่า การส่งออกเพิ่ม 16 เท่า ในแผนนี้ได้คาดหมายว่า หากปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต พื้นฟูฐานะการเงินการขาดดุลการค้าได้แล้ว ฐานะเศรษฐกิจของประเทศไทยจะมีความมั่นคงและก้าวไปสู่ความเป็น “ประเทศกึ่งอุตสาหกรรม”⁴⁵³ และจะเป็นครั้งแรกที่รายได้ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวทำให้มีการผลิตใกล้เคียงกับภาคเกษตร

ในแผนนี้เป็นครั้งแรกที่ได้มีการปรับแนวคิดในการพัฒนาประเทศแนวใหม่ และแตกต่างไปจากเดิม โดยถือเป็นแผนนโยบายที่มีความชัดเจนแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติได้ และมีการวัดผลเป็นพิเศษ คือ เน้นปรับโครงสร้างเศรษฐกิจมากกว่ามุ่งขยายอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจ โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพเศรษฐกิจในการเพิ่มผลผลิตเป็นหลัก เน้นสมดุลย์ในการพัฒนา โดยมุ่งกระจายรายได้ และความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค สร้างความเป็นธรรมในสังคม กระจายการถือครองทรัพย์สิน เน้นแก้ปัญหาความยากจน

สภาพปัญหาและสาเหตุที่สำคัญ เนื่องจากสภาพการผลิตภาคเกษตรเปลี่ยนแปลงไปมากจากการผลิตแบบพออยู่พอกิน โดยปลูกพืชไม่กี่ชนิดมาเป็นการกระจายปลูกพืชเศรษฐกิจกว่า 10 ชนิดเพื่อการค้า มีการบุกเบิกที่ดินทำกิน ขยายเนื้อที่เพาะปลูกทุกภาค⁴⁵⁴ แต่มีประชาชนในชนบทไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา โดยเฉพาะชาวนาชาวจีนในเขตชนบทล้าหลัง การขยายตัวอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจสาขาเกษตร ได้สร้างความเสื่อมโทรมแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ คือ ที่ดินและป่าไม้ โดยการขยายพื้นที่ทำกินทำให้เหลือป่าไม้ไม่ถึงร้อยละ 30 ของประเทศ และเป็นการใช้ที่ดินที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ ทำให้การขยายการผลิตภาคเกษตรลดลง และการขยายพื้นที่เพาะปลูกคงไม่สามารถทำได้ในอีกห้าปีข้างหน้า ในขณะที่ปัญหาความยากจนในชนบทยังคงมีอยู่ สาเหตุมาจากปัจจัยที่สำคัญคือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจของโลก และปัจจัยภายนอกประเทศ โดยเฉพาะราคาน้ำมัน ประกอบกับเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้พื้นที่ที่ได้รับประโยชน์คือเขตพื้นที่ที่เจริญแล้ว โดยเฉพาะกรุงเทพฯ และภาคกลาง ทำให้เกิดปัญหาช่องว่างรายได้ระหว่างภาค

จุดประสงค์ของแผนมี 6 ประการที่สำคัญ คือ⁴⁵⁵ ต้องการฟื้นฟูบูรณะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศโดยเร่งระดมเงินออม สร้างวินัยทางการเงินและการคลัง ปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะผลิตด้านเกษตร ให้ใช้ทรัพยากรให้เกิดผลตอบแทนสูงและมุ่งให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ผลิตมากขึ้น ส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในเขตเกษตรก้าวหน้า มีเป้าหมายผลิตภาคเกษตรขยายตัวไม่น้อยกว่าร้อยละ 4.5 ต่อปี การปรับโครงสร้างการผลิตจะให้ความสำคัญในการเร่งกระจายการถือครองที่ดิน ควบคู่ไปด้วย

⁴⁵³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 1.

⁴⁵⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้า 5-9.

⁴⁵⁵ เรื่องเดียวกัน , หน้า 11.

ในการพัฒนาโครงสร้างการบริการทางสังคม ได้กำหนดอัตราเพิ่มประชากรเป็นร้อยละ 1.5 ในปี 2529 และแก้ปัญหาความยากจนในเขตชนบทล่างโดยมีแผนพัฒนาชนบทยากจน⁴⁵⁶ ให้ความสำคัญแก่พื้นที่ยากจนโดยกำหนดเป้าหมายครอบคลุม 216 อำเภอ 30 กิ่งอำเภอ ให้ส่วนราชการจัดงบประมาณและโครงการลงพื้นที่ให้มากที่สุด

เป้าหมายด้านเกษตรกรรมของแผน 5 มีเป้าหมายเพิ่มผลผลิตด้านเกษตรในอัตราร้อยละ 4.5 ต่อปี⁴⁵⁷ ในขณะที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจกำหนดไว้ร้อยละ 6.6 ต่อปี โดยเป้าหมายการผลิตเป้าหมายการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตโดยให้ผลผลิตต่อไร่ของพืชเศรษฐกิจ เพิ่มในอัตราร้อยละ 4 ต่อปี โดยเน้นข้าวเป็นพืชที่แยกเป้าหมายเป็นรายภาค เป้าหมายผลผลิตพืชมีดังนี้ ข้าว อัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 3 ยางพาราร้อยละ 9.7 ข้าวโพด ร้อยละ 6.3 อ้อย ร้อยละ 2.5 ถั่วเขียวร้อยละ 5.4 ข้าวฟ่างร้อยละ 4.7 ถั่วเหลืองร้อยละ 8.9

เป้าหมายการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้สอดคล้องกับเป้าหมายการผลิต มีเป้าหมายในการพัฒนาที่ดินโดยปรับปรุงดินเปรี้ยวในภาคกลาง ดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีเป้าหมายในการปรับปรุงพื้นที่ในเขตชลประทาน 16 ล้านไร่ เพื่อเพิ่มผลผลิตต่อไร่ โดยเน้นพื้นที่ชลประทานที่มีระบบคันคูน้ำ แต่ยังไม่จัดรูปที่ดินร้อยละ 52 พื้นที่ที่มีคลองสายประธานร้อยละ 28 และยกระดับการปรับปรุงพื้นที่ชลประทานเพื่อใช้ประโยชน์จากเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ และมีเป้าหมายขยายสินเชื่อเพิ่มร้อยละ 11.7 ต่อปี

แนวนโยบายด้านเกษตรกรรม⁴⁵⁸ จะปรับโครงสร้างด้านผลิตเกษตรกรรม จากเพิ่มผลผลิตแบบเดิมโดยขยายพื้นที่เพาะปลูกมาเป็นแบบเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เน้นเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และให้ขายผลผลิตได้ในราคาที่เป็นธรรม และมีการเร่งรัดการกระจายการถือครองที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดิน การให้กรรมสิทธิ์ที่ดินให้เกษตรกรมีโอกาสประกอบอาชีพได้อย่างมั่นคง ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม สนับสนุนสถาบันการเงินของรัฐให้ขยายสินเชื่อการเกษตร มาตรการการพัฒนาด้านเกษตร มีการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรที่ดิน เช่น แหล่งน้ำโดยปรับปรุงและขยายพื้นที่เขตชลประทานพัฒนาลุ่มน้ำที่ยังไม่ได้รับการพัฒนา และขยายแหล่งน้ำขนาดเล็ก โดยแนวนโยบายด้านที่ดินคือ⁴⁵⁹

“ ข. ที่ดินและป่าไม้ได้กำหนดมาตรการ ดังนี้

1. เร่งรัดการสำรวจที่ดินเพื่อกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินมิให้เมืองขยายออกไปในพื้นที่เกษตรที่รัฐลงทุนไว้

⁴⁵⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 13.

⁴⁵⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 57-59.

⁴⁵⁸ เรื่องเดียวกัน , หน้า 60-64.

⁴⁵⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 61.

2. กำหนดสิทธิในที่ดินของเอกชนเพื่อการเกษตรให้มีได้ไม่เกิน 50 ไร่ โดยจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อรับซื้อที่ดินส่วนเกิน และจำหน่ายแก่ผู้ไม่มีที่ดิน
 3. เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดิน มุ่งในเขตภาคกลางและภาคเหนือ
 4. สำรวจเพื่อแยกป่าเสื่อมโทรมที่เหมาะสมแก่การเกษตร เพื่อพัฒนาเป็นหมู่บ้านป่าไม้หรือปลูกป่า
 5. ปรับปรุงกฎหมายการเช่านา และการปฏิบัติตามกฎหมาย จุดมุ่งหมายให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างผู้เช่ากับผู้ให้เช่า
 6. ทบทวนการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง มิให้ขยายเปิดพื้นที่ใหม่ แต่ให้ปรับปรุงที่เดิมให้สมบูรณ์
 7. ปรับปรุงที่ดินที่มีปัญหาเรื่องคุณภาพ และให้ผลผลิตต่ำ
 8. ปรับปรุงกฎหมายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้สามารถสงวนพื้นที่การเกษตรที่สมบูรณ์ หรือพื้นที่ที่รัฐลงทุนไปแล้วให้เป็นพื้นที่ทำการเกษตรต่อไป
 9. ปลูกป่าเศรษฐกิจเพิ่มปีละ 3 แสนไร่ โดยส่งเสริมเอกชนปลูกในบริเวณป่าเสื่อมโทรม
 10. ส่งเสริมปลูกไม้โตเร็ว ป้องกันการพังทลายของดิน
 11. ปรับปรุงโครงสร้างการกระจายอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการควบคุมป้องกันการทำลายป่าไม้
- ค. การวิจัยส่งเสริมเร่งรัดส่งเสริมการปลูกพืชหมุนเวียน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน การทำปุ๋ยอินทรีย์ในไร่นา ในการเร่งกระจายการผลิตโดยส่งเสริมให้กระจายการปลูกพืชไร่ให้มากประเภทขึ้น เพื่อช่วยให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินได้มากขึ้น โดยคำนึงถึงดินในแต่ละพื้นที่ “

ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ⁴⁶⁰ อัตราขยายตัวทางเศรษฐกิจ เฉลี่ยร้อยละ 4.4 ต่อปี จากที่เคยขยายร้อยละ 7 และต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 6.6 ภาคเกษตรมีการขยายตัวร้อยละ 1.1 ต่อปี ขณะที่เป้าหมายกำหนดร้อยละ 4.4 สินค้าออกเพิ่มร้อยละ 8.4 ต่อปี จากเป้าหมายร้อยละ 2.3 ภาวะเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำ ร้อยละ 2.9 ต่อปี แต่ฐานะการคลังของรัฐยังไม่ดีแม้มีนโยบายประหยัดและมีวินัยทางการคลังเนื่องจากเก็บภาษีได้ต่ำกว่าเป้า ทำให้ขาดดุลการคลังเพิ่ม การจ้างแรงงานมีกำลังแรงงานเพิ่มร้อยละ 3 ต่อปี การจ้างแรงงานเพิ่มร้อยละ 2.2 ต่อปี ในขณะที่การพัฒนาในช่วงสี่ปีแรกรัฐลงทุนไป 4.458 พันล้านบาท จำนวน 32 โครงการ ครอบคลุม 13562 หมู่บ้านหรือ 102584 จุดดำเนินการ เฉลี่ยหมู่บ้านหนึ่งได้รับ 8 โครงการ เน้นแก้ปัญหาการผลิตและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ

ในด้านเกษตรกรรมได้มีการจำแนกพื้นที่ตามความเหมาะสมกับการเกษตรกรรม ไว้จากนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน 2504 แบ่งที่ดินของประเทศเป็น 2 เขต⁴⁶¹

⁴⁶⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , “แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534)” (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักส์ จำกัด, มปป.), หน้า 19-26.

⁴⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116-117.

1. พื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่อาศัยประมาณ 160.35 ล้านไร่ หรือร้อยละ 50 ของเนื้อที่ทั้งหมด เป็นพื้นที่ถือครองโดยเอกชน 125 ล้านไร่ ที่เหลือ 35.35 ล้านไร่ เป็นที่สาธารณสมบัติแผ่นดิน แต่เห็นว่าปัจจุบันใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร 146.9 ล้านไร่ หรือร้อยละ 45.8 ของเนื้อที่ทั้งหมด เป็นที่นา 84 ล้านไร่ ที่ไร่ 48 ล้านไร่ ที่สวน 0.9 ล้านไร่ ที่เพาะปลูก ไม้ผล ไม้ยืนต้น 14 ล้านไร่ ซึ่งเป็นการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร มากกว่าที่กำหนดไว้และมีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน พื้นที่ 65.6 ล้านไร่ ที่ราษฎรได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมายยังคงมีเอกสารสิทธิเป็น นส. 3 ในขณะที่อีก 66.3 ล้านไร่ ยังไม่มีเอกสารสิทธิใด ๆ ซึ่งมีทั้งพื้นที่ของรัฐและพื้นที่เอกชนที่มีใบแจ้งการครอบครอง ทำให้ผู้ถือครองขาดแรงจูงใจในการบำรุงดิน และมีการจับจองโดยทิ้งที่ดินให้ว่างเปล่าไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ ปัญหาการใช้ที่ดินจากพื้นที่เกษตร 146.9 ล้านไร่ มีการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมกับสมรรถนะที่ดินจำนวน 33.7 ล้านไร่ หรือร้อยละ 22.9 ของพื้นที่ทั้งหมด ปัญหาการเช่าและขนาดถือครองที่ดินมีความรุนแรงน้อยกว่าปัญหากรรมสิทธิ์และการใช้ที่ดินไม่เหมาะสม โดยรัฐบาลพยายามแก้ไข นับตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 1 ที่นำที่ดินที่ไกลจากพื้นที่ป่า 32.9 ล้านไร่มาจัดให้ราษฎร 16.7 ล้านไร่ จัดให้มีการปฏิรูปที่ดินโดยประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน

2. พื้นที่ป่าไม้ 160.35 ล้านไร่ จากการสำรวจสภาพการถือครองที่ดินของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2518-2527 ป่าไม้ 131 ล้านไร่ ในปี 2518 เหลือเพียง 96 ล้านไร่ ในปี 2527 เหลือร้อยละ 29.9 ของประเทศ การประกาศเขตป่าสงวน 128 ล้านไร่ พบว่ามีราษฎรเข้าไปทำกิน 33 ล้านไร่ หรือร้อยละ 25.8 ของป่าสงวน ส่วนพื้นที่ป่าเตรียมการสงวน 30 ล้านไร่ ก็พบราษฎรบุกรุกเข้าไปเช่นเดียวกัน ซึ่งในพื้นที่ดังกล่าว ราษฎรไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดินขาดแรงจูงใจในการบำรุงรักษาที่ดิน

โครงการสำคัญที่รัฐดำเนินงานเกี่ยวกับที่ดินคือ โครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ เพื่อเร่งรัดการออกโฉนดให้เสร็จภายใน 20 ปี คือ 2528-2547 โครงการจัดทำแผนการใช้ที่ดินทั่วประเทศเพื่อพัฒนาการใช้ทรัพยากรที่ดินให้มีประสิทธิภาพ โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรผู้เช่าและไร่ที่ดินทำกิน มีที่ดินเป็นของตนเอง โครงการเร่งรัดจัดที่ดินในนิคมสร้างตนเองสหกรณ์นิคม ให้เสร็จในปี 2534 ผลการดำเนินงานยังมีประเด็นปัญหาที่หลงเหลือต้องดำเนินการต่อไป ในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 คือ การพัฒนาทรัพยากรที่ดิน ในเรื่องดินเปรี้ยว ดินเค็ม ความเสื่อมโทรมของที่ดิน ซึ่งมีความคืบหน้าช้ามาก การมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ซึ่งมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ และการประกอบอาชีพ เกษตรกรกว่าล้านครัวเรือนยังคงถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน และราษฎรอีก 3683 หมู่บ้านทั่วประเทศไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง การเร่งจำแนกประเภทที่ดินให้ละเอียดเพื่อวางรากฐานการแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดิน

3.3.2.6 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534)

มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนในชนบทที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจสังคมมีคุณภาพชีวิตที่ดีสามารถช่วยเหลือตนเองได้⁴⁶² โดยกำหนดเป้าหมายการพัฒนา 2 ด้าน ด้านเศรษฐกิจ แก้ปัญหาที่ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฉบับที่แล้ว โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการผลิตด้านเกษตรกรรมของประชาชนในเขตลุ่มน้ำและกำหนดให้รักษาระดับของการขยายตัวทางเศรษฐกิจไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ในด้านสังคม ให้ประชาชนในชนบทเข้าถึงบริการสังคมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตโดยมุ่งพัฒนาคนเพื่อให้สามารถพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้ายกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตคนในชนบทให้ได้ตามเกณฑ์จำเป็นพื้นฐานและได้กำหนดเป้าหมายพื้นที่ปฏิบัติการให้สอดคล้องกับความหนาแน่นของปัญหาที่ประชาชนในชนบทเผชิญอยู่ โดยแบ่งเป็นพื้นที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่ มีฐานะด้อยในทางเศรษฐกิจและมีปัญหา 4-5 ปัญหา จำนวน 5,787 หมู่บ้าน หมู่บ้านที่มีปัญหา 1-3 ปัญหาเป็นพื้นที่เร่งรัดการพัฒนารองลงมา มี 35,514 หมู่บ้าน และพื้นที่ที่ประชาชนมีศักยภาพการผลิตสูง มี 11,621 หมู่บ้าน

กลยุทธ์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์มี 4 ประการ การดำเนินการพัฒนาโดยยึดปัญหาในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก โดยแก้ปัญหาให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง และความต้องการของประชาชน โดยกระจายอำนาจให้จังหวัดกำหนดพื้นที่เป้าหมายตนเอง มุ่งยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนทุกพื้นที่ โดยจะทุ่มทรัพยากรในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำและปานกลางเป็นหลักเป็นการผนึกกำลังระหว่างรัฐ รัฐบาลกับเอกชนและประชาชน ในการแก้ปัญหาชุมชน สนับสนุนองค์กรประชาชนในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาตนเอง แนวทางในการพัฒนา มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ ทบทวนบทบาทรัฐเพิ่มบทบาทเอกชนในการพัฒนาประเทศ ปรับปรุงระบบการผลิต การตลาด ยกระดับคุณภาพและให้ต้นทุน มุ่งกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาค มีการกำหนดแผนงานหลักไว้ 10 แผนงาน ใน 3 กลุ่ม โดยแผนพัฒนาเกี่ยวกับที่ดิน จะอยู่ในเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต และแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และในเรื่องการกระจายความเจริญ และสร้างความเป็นธรรม มีแผนพัฒนาชนบท

แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการใช้ทรัพยากรที่ขาดการดูแล ขาดระบบ ทำให้เกิดความเสื่อมโทรม ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างการใช้ทรัพยากรเพื่อใช้การใช้ทรัพยากรสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม จึงมีแนวทางดำเนินงานที่สำคัญคือ ปรับปรุงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้ได้ผลมากขึ้น เพื่อการจ้างงาน โดยสนับสนุนเอกชนใช้ที่ดินในการปลูกไม้ยืนต้น ดำเนินการจัดให้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินประเภทต่าง ๆ อย่างเหมาะสม โดยปรับปรุงระบบการผลิตทางการเกษตรให้สอดคล้องกับสมรรถนะที่ดิน และบรรเทาแก้ไขปัญหามาจากความเสื่อมโทรมของดิน จัดให้มีการแสวงหาทรัพยากรด้านแหล่งน้ำโดยเฉพาะแหล่งน้ำใต้ดินมาใช้ประโยชน์ในไร่นา จัดให้

⁴⁶² เรื่องเดียวกัน , หน้า 351.

มีเครื่องมือในรูปแบบแม่บท เช่น แผนที่ที่ดิน ให้มีมาตรฐานเดียวกัน ให้ราชการนำไปใช้ร่วมกัน ปรับปรุงการจัดระบบการบริหาร และจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ในมาตรฐานเดียวกัน

ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวในระดับสูง และเปิดกว้างสู่ระบบเศรษฐกิจนานาชาติมากขึ้น เศรษฐกิจได้ฟื้นตัว และขยายตัวอย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10.5 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ถึงหนึ่งเท่าตัว นับเป็นอัตราการขยายตัวเฉลี่ยสูงสุดของการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา⁴⁶³ ในขณะที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจได้ปรับตัวในลักษณะเปิดกว้างสู่ระบบเศรษฐกิจนานาชาติมากขึ้น สัดส่วนการค้าระหว่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศเพิ่มจากร้อยละ 60 ปี 2529 เป็นร้อยละ 80 ในปี 2534

ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ผลักดันให้เศรษฐกิจขยายตัวคือ การส่งออก การลงทุน การเงินการคลังของประเทศมีความมั่นคง มีทุนสำรองเงินตราต่างประเทศในเกณฑ์ที่น่าพอใจ การจ้างแรงงานในสาขาอุตสาหกรรมและการบริการเพิ่มเฉลี่ยปีละ 554,000คนต่อปี จนกล่าวได้ว่า ประเทศไทย ไม่มีการว่างงานโดยเป้าหมาย แต่อาจมีการว่างงานตามฤดูกาล รายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้นเท่าตัวจาก 21,600บาทต่อปีใน 2529 เป็น 41,000บาทในปี 2534 ในขณะที่อัตราเพิ่มประชากรลดลงเหลือร้อยละ 1.4 ต่อปีในปี 2534

แต่การพัฒนาที่ไม่สมดุล แม้มีการขยายตัวสูงมาก ก็มีความเหลื่อมล้ำในรายได้ระหว่างกลุ่มครัวเรือนต่างๆทั้งในเมืองและชนบท กลุ่มคนรวย 20%แรกมีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นในขณะที่กลุ่มคนจน 20%หลังมีสัดส่วนรายได้ลดลง กลุ่มประชากรที่ยากจนที่สุดเป็น เกษตรกรที่มีรายได้เพียงครึ่งหนึ่งของรายได้เฉลี่ยทั่วประเทศ การขาดแคลนบริการขั้นพื้นฐานมามากขึ้น การเปลี่ยนจากเศรษฐกิจการเกษตรกรรม มาสู่เศรษฐกิจอุตสาหกรรม ทำให้สังคมไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบท มาสู่ความเป็นสังคมเมืองมากขึ้น ต้องปรับวิถีชีวิต และความเป็นอยู่ และก่อให้เกิดปัญหาสังคมเมืองในด้านต่างๆ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีการเสื่อมโทรมมากขึ้น ขณะที่เศรษฐกิจเติบโตในอัตราสูง ทำให้มีการระดมการใช้ทรัพยากรมาใช้ในอัตราสูง โดยเฉพาะ ที่ดิน ป่าไม้ น้ำ และการขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทำให้ทรัพยากรเสื่อมโทรมเร็ว พื้นที่ป่าลดลงจาก 109.5ล้านไร่ หรือ 34 %ในปี 2521 เป็น 90 ล้านไร่ หรือร้อยละ 28 ในปี 2532

⁴⁶³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , “แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539)” (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักส์ จำกัด,มปป.),หน้า 1-5.

3.3.2.7 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535-2539)

วัตถุประสงค์หลักของแผน มี 3 ประการ⁴⁶⁴ คือ รักษาการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับที่เหมาะสมมีเสถียรภาพ กระจายรายได้และกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบท เร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติ

โดยกำหนดเป้าหมายส่วนร่วมไว้ 7 เป้าหมาย⁴⁶⁵ เป้าหมายการขยายตัวทางเศรษฐกิจ กำหนดให้ขยายตัวโดยเฉลี่ย ร้อยละ 8.2 และให้รายได้ต่อหัวเฉลี่ย เพิ่มร้อยละ 7 ต่อปี เป็น 41000บาทต่อปีในปีสุดท้ายแผน 7 สาขาเกษตรกรรมขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3.4 ต่อปี อุตสาหกรรมขยายตัวเพิ่มร้อยละ 9.5 ต่อปี มูลค่าการค้าการส่งออกเพิ่มร้อยละ 14.7ต่อปี

เป้าหมายการกระจายรายได้ ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมาย 6 กลุ่ม จะต้องให้การดูแลเป็นพิเศษ ไม่ให้การกระจายรายได้ไหลลง เช่นกลุ่มเกษตรกรรายจน กลุ่มแรงงานรับจ้างภาคเกษตรกรรม สักส่วนคนยากจนลงลง ให้ประชากรผู้อยู่ใต้เส้นยากจนจากร้อยละ 23.7ปี2539 เหลือต่ำกว่า ร้อยละ 20 ของประชากรในปี 2539

เป้าหมายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จะลดอัตราเพิ่มประชากรให้เหลือร้อยละ 1.2 ขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปีเป็น 9 ปี ขยายการมีงานทำ เพิ่มจำนวนคนมีงานทำ 34.85 ล้านคนปี 2539 (ภาคเกษตรกรรม 20.2 ล้านคน นอกภาคเกษตร 14.65ล้านคน)

เป้าหมายการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พัฒนาพื้นที่เป้าหมายป่าอนุรักษ์ ให้ได้ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ เร่งกระจายกรรมสิทธิ์ การถือครองที่ดินโดยเร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดินพื้นที่ 30 ล้านไร่ ให้เสร็จภายใน 7 ปี เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิที่ดิน ให้ราษฎรมีที่ดินถูกต้องตามกฎหมาย โดยเร่งการออกโฉนดที่ดินให้เสร็จภายใน 20 ปี

แนวทางการพัฒนาหลักของการพัฒนาประเทศ ในแผนพัฒนา ฯ ยึดแนวทางการรักษาอัตราภาคเติบโตทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ประกอบด้วยการพัฒนาการเกษตร โดยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และโครงสร้างการผลิตการเกษตร และผลิตผลทางการเกษตรที่มีมูลค่าเพิ่มสูงให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด โดยปรับปรุงการเพาะปลูก ระบบไร่นา และกำหนดนโยบายการใช้ที่ดิน เขตเกษตรกรรม ให้สามารถทำเกษตรกรรมตามศักยภาพพื้นที่ กำหนดเขตส่งเสริมการใช้น้ำชลประทาน⁴⁶⁶

แนวทางการกระจายรายได้และกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคชนบท ให้ กระจายการถือครองทรัพย์สินเพื่อให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินหรือมีหลักประกันในที่ดินทำกิน โดยเร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิที่ดิน⁴⁶⁷

⁴⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6

⁴⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-15.

⁴⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

⁴⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

เป้าหมายการพัฒนาเกษตรกรรมในแผนพัฒนาฯ ต้องการให้การเกษตรกรรมขยายตัวในระดับเฉลี่ย ร้อยละ 3.4 ต้องปรับโครงสร้างการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด⁴⁶⁸ และพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปทางเกษตรโดยมีแนวทางในการพัฒนาการเกษตร คือให้ใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ โดยมีมาตรการที่สำคัญ คือ⁴⁶⁹

“3.1.1 การคุ้มครองเขตเกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์เป็นพิเศษ โดยเฉพาะพื้นที่เกษตรที่รัฐบาลได้ลงทุนระบบชลประทานและบริการขั้นพื้นฐานไปแล้วให้ทำการเกษตรได้ต่อไปตามศักยภาพพื้นที่ ป้องกันการนำที่ดินไปใช้ในกิจกรรมอื่นโดย

1.พิจารณาเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า กับผู้ถือครองที่ดินในเขตเกษตรกรรมไว้โดยมิได้ใช้ประโยชน์ หรือนำไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น นำระบบการเก็บภาษีจากผู้ที่ได้ประโยชน์จากราคาทรัพย์สินที่สูงขึ้น เนื่องจากอยู่ใกล้โครงสร้างพื้นฐานการเกษตรที่รัฐบาลพัฒนาขึ้น เพื่อกระจายผลประโยชน์การพัฒนาให้เท่าเทียมกัน

2.ศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวข้องให้มีผลในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในเขตเกษตรกรรมเพื่อมิให้พื้นที่เปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่น

3.1.2 สนับสนุนการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบ ลดความขัดแย้งระหว่าง ผู้ประกอบการเกษตรกรรมด้วยกัน กับผู้ประกอบการอื่น โดยใช้มาตรการจูงใจ

3.1.3 วางแผนการใช้ที่ดิน เพื่อกำหนดเขตการใช้ที่ดินอย่างชัดเจน โดยสนับสนุนให้มีกฎหมายรองรับ เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน “

ในนโยบายการคลังสนับสนุนการกระจายรายได้ และกระจายกรรมสิทธิในทรัพย์สิน (136) ให้นำภาษีมรดกมาบังคับใช้ และพิจารณาระบบภาษีทรัพย์สิน มาใช้แทนภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยใช้มูลค่าทรัพย์สินเป็นฐานภาษี รวมทั้งกำหนดอัตรากำหนด สำหรับการกว้านซื้อที่ดินเพื่อแก่งำไรที่ดิน และให้มีการกระจายการถือครองอย่างเป็นธรรม⁴⁷⁰

การกระจายการถือครองทรัพย์สิน จากข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาชนบทระดับพื้นฐาน (กชช2 ค.) ปี 2533 พบครัวเรือนในชนบทที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง 552,977 ครัวเรือน เป็นร้อยละ 8 ของครัวเรือนทั้งหมด ครัวเรือนที่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและต้องเช่าเพิ่มบางส่วน 730,751 ครัวเรือน ร้อยละ 10.58 ของครัวเรือน การกระจายการถือครองทรัพย์สินยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัดมาก เกษตรกร

⁴⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

⁴⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

⁴⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

จำนวนมากไร่ที่ดินทำกิน และขาดเอกสารสิทธิ เนื่องจากปัจจุบัน กรมที่ดินออกโฉนดที่ดินได้เพียง 23.7 ล้านไร่จากพื้นที่ทั้งหมด 160.7 ล้านไร่ และยังมีเอกสารสิทธิหน่วยงานต่างๆที่ออกมีความเหลื่อมล้ำกันในด้านสิทธิการถือครองที่ดิน และประมวลกฎหมายที่ดินก็ยังให้สิทธิการถือครองที่ดินโดยเสรี ไม่จำกัดจำนวน ทำให้ไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดิน

แนวทางพัฒนาเพื่อกระจายการถือครองทรัพย์สิน⁴⁷¹ ในที่ดินเกษตรกรรมต้องเร่งรัดการกระจายกรรมสิทธิ์ การถือครองที่ดินโดยจัดตั้งสถาบันการเงินแหล่งเร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ 30 ล้านไร่ ให้เสร็จภายใน 7 ปี เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิที่ดินให้ราษฎรมีที่ดินทำกินถูกต้องกฎหมายตามโครงการพัฒนากรรมที่ดิน และเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ภายในระยะเวลา 20 ปี (2538-2547) ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการในด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อให้คล่องตัวมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ กองทุน การซื้อ การเวนคืนที่ดิน คูแฉกการบังคับใช้กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ควบคุม เร่งรัดด้านการใช้ข้อบังคับตามกฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในส่วนที่ดินทั่วไป ให้จัดระบบการถือครองที่ดินแต่ละประเภทให้เหมาะสมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ของประเทศ โดยใช้มาตรการทางกฎหมาย ได้แก่ ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย เร่งรัดการเพิกถอนสภาพป่าที่เสื่อมโทรมออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้เกษตรกรได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเน้นการนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ทางเกษตรกรรม ลดการซื้อขายที่ดินเพื่อเก็งกำไร โดยใช้มาตรการทางกฎหมายและภาษี ให้จัดตั้งสำนักงานกลางประเมินราคาให้เป็นหน่วยงานอิสระ และเพิ่มอัตราภาษีสำหรับที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์และการเปลี่ยนมือในการถือครองที่ดินในระยะสั้น

ในการปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตร เนื่องจากผลผลิตทางการเกษตรมีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 16 ของผลผลิตรวมทั้งประเทศ ในปี 2529 เป็นร้อยละ 11.5 ในปี 2534 ทำให้บทบาทภาคเกษตรในการส่งออกสินค้าลดความสำคัญลงโดยมูลค่าส่งออกสินค้าเกษตรลดลงจากร้อยละ 41 เป็นร้อยละ 23 ของมูลค่าทั้งหมด ในแผน 7 มีเป้าหมายปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตร เพื่อยกระดับรายได้ครัวเรือนและพัฒนาความพร้อมของเกษตรกรกรมในการปรับระบบการผลิต⁴⁷² แนวทางที่สำคัญคือ ส่งเสริมภาคเกษตรกรรมให้มีความมั่นคงในรายได้และทรัพย์สิน ตลอดจนเสริมสร้างความเป็นธรรมในระบบการผลิตเพื่อให้เกษตรกรมีหลักประกันด้านที่ดินทำกิน โดยส่งเสริมการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อเกษตรกรและป้องกัน การสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยมีมาตรการ คือ⁴⁷³ จัดที่ดินทำกินให้เกษตรกรผู้ยากจนโดยวิธีปฏิรูปที่ดิน เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิที่ดินในเขตป่าที่หมดสภาพและเกษตรกรได้ครอบครองอยู่

⁴⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 140.

⁴⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

⁴⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 149.

แล้ว ทั้งในรูปเอกสารสิทธิตามกฎหมายที่ดิน สปก.401 และเอกสารสิทธิทำกิน (ส.ท.ก) และดูแลการนำกฎหมายเช่าที่ดินมาบังคับใช้ มิให้เป็นอุปสรรคต่อการเช่าที่ดินทำกินของเกษตรกร ตลอดจนทบทวน หรือออกกฎหมาย กำหนดเขตการถือครองที่ดินเกษตรกรรม เพื่อสนับสนุนการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดิน การถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งเร่งรัดศึกษาความเป็นไปได้ และรูปแบบการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นแหล่งระดมทุน และสินเชื่อระยะยาวแก่เกษตรกรเพื่อใช้เป็นทุนในการพัฒนาที่ดิน

ในด้านบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ พบว่าการใช้ประโยชน์ด้านการใช้ทรัพยากรที่ดินไม่ถูกต้อง และเหมาะสมกับคุณภาพของที่ดินจากการสำรวจของกรมพัฒนาที่ดิน⁴⁷⁴ มีการปลูกข้าวในพื้นที่ไม่เหมาะสม 13.5 ล้านไร่ ไร่ละ 22 ของพื้นที่ปลูกข้าวทั้งหมด ปลูกพืชไร่ในพื้นที่ไม่เหมาะสม 14.6 ล้านไร่ ปลูกไม้ยืนต้นในพื้นที่ไม่เหมาะสม 1.7 ล้านไร่ มีการใช้ที่ดินไม่ถูกต้องเกิดปัญหาการพังทลายของดินทั่วประเทศ 107 ล้านไร่ และที่ดินที่เป็นปัญหาต่อการเกษตร 182 ล้านไร่ จึงมีเป้าหมายยกระดับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติคือ เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ 30 ล้านไร่ ให้เสร็จใน 7 ปี เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิที่ดินปีละ 810,000 แปลงหรือ ปีละ 4 ล้านไร่ และจัดตั้งศูนย์ข้อมูลทรัพยากรที่ดินให้เป็นระเบียบเดียวกันทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยมีมาตรการเฉพาะ 3 ประการคือ⁴⁷⁵

1.เร่งรัดแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยปรับปรุงระบบบริหารจัดการในด้านปฏิรูปที่ดินให้มีความคล่องตัวมากขึ้น เกี่ยวกับ กองทุน การซื้อขาย การเวนคืน สร้างระบบการประสานงานด้านการจัดที่ดินระหว่างหน่วยงานต่างๆ ลดการซื้อขายที่ดินเพื่อเก็งกำไร โดยใช้มาตรการกฎหมายและภาษี ปรับภาษีเกี่ยวกับภาษีที่ดิน โดยเฉพาะที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์และมีการถือครองในระยะสั้น

2.ป้องกันแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของที่ดิน โดยกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับศักยภาพพื้นที่ ขยายการให้บริการและการอุดหนุนของรัฐในการปรับปรุงที่ดินที่มีปัญหา เร่งรัดการดำเนินการปรับปรุงดินและน้ำให้สามารถถ่ายทอดนำไปปฏิบัติได้

3.แก้ไขปัญหาด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยจัดเป็นองค์กรเพื่อกำหนดนโยบาย และควบคุมติดตาม การดำเนินงานต่างๆ ให้มีแนวทางเดียวกัน ทบทวน ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน ให้สอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้ สนับสนุนจัดตั้งระบบข้อมูลทรัพยากรที่ดินของแต่ละหน่วยงานให้เป็นระบบเดียวกันทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้เสนอแนะการใช้ประโยชน์ให้ถูกต้องเหมาะสม ให้มีการศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ มีหน่วยงานรัฐเป็นผู้ดูแล โดยเร่งรัดจัดทำแผนที่ขอบเขต ปรับปรุงการใช้ที่ดินในระดับจังหวัดทั่วประเทศ เร่งรัดปรับปรุงแผนที่การใช้ที่ดินให้มีผลบังคับใช้ทั่วประเทศ

ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ผลการพัฒนา สังคมไทยประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้รายได้ต่อหัวเป็น 68,000บาทต่อปีในปี2538 หรือเพิ่ม 32 เท่าจากปี 2504 แต่

⁴⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 229.

⁴⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 233-235.

สังคมและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจยังกระจุกตัวในกรุงเทพฯ และช่องว่างรายได้ขยายตัวมากขึ้น การมุ่งเน้นการแข่งขันเพื่อสร้างความมั่งคั่งในรายได้ ทำให้พฤติกรรมคนในสังคมเปลี่ยนไป นำไปสู่การล่มสลายของ สถาบันครอบครัว ชุมชนทางวัฒนธรรม ท้องถิ่น และทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมลงเป็นลำดับ ในช่วง 2 ปีแรกของแผน 7 ปีไปแล้วยังคงถูกทำลายปีละ 1 ล้านไร่ ที่ดินทำกินถูกชะล้างพังทลายลงแม่น้ำ กระแสการเปลี่ยนแปลงในสังคม มีผลให้เกิดการพัฒนาที่ขาดสมดุล คือ “ เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน” ⁴⁷⁶

3.3.2.8 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540-2544)

การพัฒนาประเทศไทยในระยะที่ผ่านมามุ่งเน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยใช้คนเป็นเครื่องมือหรือปัจจัยในการผลิต เพื่อสนองตามความต้องการในการพัฒนาให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยไม่ได้คำนึงถึงคุณค่าของความเป็นมนุษย์ การพัฒนาศักยภาพของคนให้มีความรู้ มีความสามารถ มีทักษะการประกอบอาชีพและสามารถปรับตัวให้อยู่ในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ แผนพัฒนาฉบับที่ 8 ซึ่งมุ่งเน้นให้มีการพัฒนาคน เพื่อใช้แก้ไขปัญหาต่างๆ

วัตถุประสงค์ ของแผนพัฒนา ⁴⁷⁷ เสริมสร้างศักยภาพของคนทุกคนทั้งร่างกายและสติปัญญา ให้ปรับตัวทันต่อการเปลี่ยนแปลงพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้มีความมั่นคงพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพให้มีการใช้ประโยชน์และดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ให้สมบูรณ์ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ปรับระบบบริหารจัดการ เปิดโอกาสให้ เอกชน ชุมชน ประชาชน มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

เป้าหมาย ที่ถูกกำหนดเพื่อเป็นเครื่องมือชีวิตทั้งสิ้น 12 ตัวชีวิต ⁴⁷⁸ เช่น การขยายและเพิ่มคุณภาพบริการ โครงสร้างพื้นฐานสู่ภูมิภาคชนบท ลดสัดส่วนคนยากจนในประเทศให้น้อยกว่าร้อยละ 10 อนุรักษ์และฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ป่าเพื่ออนุรักษ์ไว้ให้ได้อย่างน้อย ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ รักษาพื้นที่ป่าชายเลนไว้ให้ได้ไม่ต่ำกว่า 1 ล้านไร่ สร้างโอกาสและเพิ่มทางเลือกในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ในรูปแบบเกษตรธรรมชาติอินทรีย์ เกษตรผสมผสาน วนเกษตร

⁴⁷⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , “แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544)” (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เม็ดทรายพรินติ้ง,มปป.),หน้า 6-9.

⁴⁷⁷ เรื่องเดียวกัน,หน้า 10-11.

⁴⁷⁸ เรื่องเดียวกัน,หน้า 13.

ยุทธศาสตร์ที่สำคัญ นอกจากการพัฒนาศักยภาพของคน⁴⁷⁹ การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางกายภาพ การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาภูมิภาค ในการพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกิดการใช้ประโยชน์และควบคุมดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ มีการจัดสรรอย่างเป็นธรรม เพื่อประโยชน์ของชุมชนและสังคมอย่างแท้จริง

ในแผนพัฒนาฉบับที่ 8 มีลักษณะเป็นแผนกลยุทธ์ ซึ่งกำหนดขั้นตอน และวิธีการวางแผนแนวใหม่ โดยปรับเปลี่ยนจากการชี้ทิศทาง การพัฒนาแบบแยกส่วนหรือสาขาเศรษฐกิจและสังคม มาเป็นแบบองค์รวม คือการพัฒนาแบบร่วมกันในลักษณะบูรณาการให้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันและกันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การพัฒนามีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยในแผน เป็นการชี้ทิศทางการพัฒนาตามวัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาประเทศในระยะยาว โดยไม่ให้รายละเอียดของแนวทางการพัฒนาตามสาขาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งหน่วยงานปฏิบัติ ต้องดำเนินการตามปกติอยู่แล้ว แต่ให้นายยุทธศาสตร์ และแนวทางทั้งหมด ไปใช้เป็น กรอบกำหนด แผนงาน โครงการ และมาตรการ เพื่อให้มีการดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ให้เกิดผลต่อประชาชน มีช่องทางของรัฐ หรือเป็น โครงการพัฒนาที่ประชาชนตัดสินใจ หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการจัดทำแผนงาน หรือโครงการตามยุทธศาสตร์ ควรจะต้องดำเนินการเป็นองค์รวม โดยยึดหลักพื้นที่ ภารกิจ หรือการมีส่วนร่วมของผู้รับผิดชอบ

ในส่วนที่ 4 การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคชนบท ให้มีการประสานเชื่อมโยงระหว่างชนบทและเมือง ให้เป็นไปในทางเสริมสร้าง พลังซึ่งกันและกัน โดยเพิ่มความสามารถของคนและชุมชนในชนบทให้มีความเข้มแข็ง เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วม ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

วัตถุประสงค์ เสริมสร้างศักยภาพของคนและชุมชนให้มีความพร้อมในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึงให้สอดคล้องกับความต้องการของคนและชุมชน เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนให้มีความสมดุล

เป้าหมาย ลดช่องว่าง ในการกระจายรายได้ ระหว่างกลุ่มผู้มีรายได้สูงสุดกับต่ำสุด ลดสัดส่วนคนยากจนให้เหลือร้อยละ 10⁴⁸⁰ กระจายการให้บริการทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างทั่วถึง ขยายพื้นที่ปรับโครงสร้างการเกษตรแบบยั่งยืนโดยให้มีพื้นที่ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่เกษตรทั้งหมดของประเทศหรือประมาณ 25 ล้านไร่

ในส่วนที่ 6 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นปัจจัยที่เกื้อหนุน ต่อการดำรงชีพและการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

⁴⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16

⁴⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

วัตถุประสงค์ คือให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่ไปกับการฟื้นฟูบูรณะ ให้ทรัพยากรธรรมชาติมีความอุดมสมบูรณ์ และการจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการ

เป้าหมาย เพื่อสนับสนุนคุณภาพชีวิตที่ดีของคนและชุมชน ฟื้นฟูบูรณะพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ ให้ได้ร้อยละ 25 ของพื้นที่ทั้งประเทศ และจัดทำเครื่องหมายแนวเขตให้เสร็จ ในแผน 8 รักษาป่าชายเลนให้คงไว้ 1 ล้านไร่ ส่งเสริมป่าชุมชนและการดูแลป่าชุมชน ส่วนเป้าหมายเพื่อเป็นฐานการผลิตทางเศรษฐกิจได้กำหนดให้ลดปัญหาการพังทลายของดินให้ได้ไม่ต่ำกว่าปีละ 1 ล้านไร่ และจัดการพื้นที่ดินที่มีปัญหา ดินเค็ม ดินเปรี้ยว ดินขาดอินทรีย์วัตถุ ให้ได้ไม่ต่ำกว่า 1 ล้านไร่

แนวทางในการดำเนินการฟื้นฟูบูรณะ ให้มีการบำรุงรักษาดินที่ผ่านการใช้ประโยชน์ และการดูแลรักษาเพื่อให้เกิดผลผลิตและไม่ก่อผลต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งพื้นที่ที่มีปัญหาต่อการเกษตร และพื้นที่ที่ถูกใช้โดยไม่เหมาะสม โดยเพิ่มการอนุรักษ์ดินและน้ำ ปรับปรุงดินด้วยวิธีการตามธรรมชาติ โดยวิธีการที่เกษตรกรยอมรับ ส่งเสริมการนำระบบเกษตรกรรมทางเลือกในรูปแบบต่างๆมาใช้ในเขตปฏิรูปที่ดิน

มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเพิ่มโอกาสประชาชนในท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการวางแผน การตัดสินใจ ติดตาม ประเมินผล ในโครงการพัฒนาของรัฐที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ

ในด้านบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ให้มีความสำคัญต่อการจัดการครบวงจร และการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือโดย

“2.สนับสนุนให้มีการจัดการด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้เหมาะสม กับสภาพและศักยภาพของพื้นที่ รวมทั้ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นประโยชน์ต่อคนและชุมชนอย่างแท้จริงโดย

2.1จัดทำแผนกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ นอกเขตป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจน เหมาะสมกับสภาพทรัพยากรที่ดิน รักษาพื้นที่ชลประทานไว้เพื่อการผลิตด้านเกษตรกรรม รวมทั้งพิจารณา ด้านกฎหมาย ระเบียบ และมาตรการจูงใจ เพื่อให้การกำหนดเขตบรรลุผลในทางปฏิบัติ

2.2กำหนดและวางแนวเขตนิเวศน์ท้องถิ่นให้ชุมชนดั้งเดิมซึ่งอาศัยในพื้นที่อนุรักษ์ ได้มีสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการใช้ประโยชน์ และการรักษาฟื้นฟู เพื่อให้คนอยู่กับป่าได้

2.3 ปรับปรุงระบบการจัดการด้านการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งการติดตามตรวจสอบ การใช้ประโยชน์ ทรัพยากรที่ดินในการปรับปรุงที่ดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อป้องกันการใช้ที่ดินอย่างผิดวัตถุประสงค์ และแก้ไขปัญหาเกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน “

มาตรการควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินในต่างประเทศและไทย

ประเทศ	แนวคิดสิทธิที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดิน	กฎหมาย	การควบคุมการทำประโยชน์ที่ดิน					
			ควบคุมการทำประโยชน์โดยตรง	กฎหมาย	ส่งเสริมการทำประโยชน์ที่ดิน	กฎหมาย	ภาษีที่ดิน	กฎหมาย
อังกฤษ	แนวความคิดที่ดินเป็นของกษัตริย์ (Crown land) สิทธิที่ดิน -free simple -term for year absolute	Law of property act 1925	Planing control (planing permission) development plan 1.structure plan -control by schemes -interim development control -option -permission 2.local plan	Town and country planing act 1927	ระบบ License	-Agricultural act 1947 -Agricultural holding act 1984 -Community land act	-Capital transfer tax -Capital grain tax -Development land tax	Finance act 1900 -Value added tax act 1983 -Development land tax act 1976

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประเทศ	แนวคิดสิทธิที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดิน	กฎหมาย	การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน					
			ควบคุมการทำประโยชน์โดยตรง	กฎหมาย	ส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดิน	กฎหมาย	ภาษีที่ดิน	กฎหมาย
อเมริกา	แนวคิดที่ดินของรัฐ (federal land) ถ่วงดุลกับ Police power and social welfare สิทธิที่ดิน -Free hold estate -non free hold	State or federal land use plan	1.zoning and rezoning in city and town 2.land use planing -master plan = national plan = general plan -local plan 3.national land use plan	Zoning regulation Standard city planing enabling act Urban grown and new community development act	1.Special development permit 2.Promotion agricultural land use -property tax relief -right to farm statues -agricultural zoning -agricultural district -ect.	Model land development code		

ประเทศ	แนวคิดสิทธิที่ดิน	กฎหมาย	การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน					
			ควบคุมการทำประโยชน์โดยตรง	กฎหมาย	ส่งเสริมทำประโยชน์ในที่ดิน	กฎหมาย	ภาษีที่ดิน	กฎหมาย
ญี่ปุ่น	ทรัพย์สิน (Real right) -public land -private land	Civil law	1.-Fund for uncultivated area - Control land price 2.-กำหนดหน้าที่เจ้าของ ที่ดิน -กำหนดให้ทำประโยชน์ 3.เงินสนับสนุน 4.จำกัดการถือครองที่ดิน -ห้ามการเช่าที่ดิน -ซื้อที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ -กำหนดให้ทำประโยชน์ 5.กำหนดหน้าที่เจ้าของที่ดิน -permission ควบคุมสิทธิที่ดิน 6.ควบคุมนิติกรรมที่ดิน -ห้ามการเช่าที่ดิน -ห้ามเปลี่ยนประเภทที่ดิน -ควบคุมราคาเช่าที่ดิน 7.ควบคุมสิทธิในที่ดินผู้ไม่ทำการเกษตรกรรม	1. Regulation for assistance in the creation and maintenance of owner farmer 1937 2.Agricultural adjustment law 1938 3.Farm land development assistance law 1941 4*.Owner farmer establishment special measure law 1946 5.-Agricultural land adjustment law 1949 6.Agricultural land act 1952 7.National land use plan law 1974	1.Rent control 2.improve land 3.Agricultural promotion area 4.land use planing	1.Farm rent control 1939 2.Land improvement law 1949 3.-agricultural land use promotion law 1980 -agricultural management framework reinforcement law 1993 4. city planing act 1919		

* กฎหมายที่ใช้ในการปฏิรูปที่ดิน

ประเทศ	แนวคิดสิทธิที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดิน	กฎหมาย	การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน					
			ควบคุมการทำประโยชน์โดยตรง	กฎหมาย	ส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดิน	กฎหมาย	ภาษีที่ดิน	กฎหมาย
ไต้หวัน	แนวคิดสิทธิที่ดิน Chinese people as a whole -public land -private land โดยแบ่งประเภทที่ดิน 4 type 21 category	Land law	1.rent control 2. ซื้อที่ดินที่เจ้าของไม่เพาะปลูก -จำกัดจำนวนถือครองที่ดิน -ควบคุมการเปลี่ยนแปลงสิทธิที่ดิน 3.จำกัดการถือครองที่ดิน -บังคับซื้อที่ดิน โดยรัฐ -ควบคุม สิทธิที่ดิน 4. จำกัดการถือครองที่ดิน -บังคับทำประโยชน์ -บังคับขายถ้าไม่ทำประโยชน์ -ระบบ permission	1. Farm rent reduction of 37.5% act 1951 2.Regulation governor the sale of public farm land to establish owner farmer in Taiwan province 1951 3.Land to –the-tiller act 1954 4.Land law	1.zoning 2.Agricultural zoning by land use control แบ่งที่ดินเป็น 9 เขต 16ประเภท	1.Land law 2.Regional planing act 1979	1.Land value tax 2.land value increment tax 3.vacant land tax 4.uncultivated land tax	Land law

* กฎหมายที่ใช้ในการปฏิรูปที่ดิน

ประเทศ	แนวคิดสิทธิที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดิน	กฎหมาย	การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน					
			ควบคุมการทำประโยชน์โดยตรง	กฎหมาย	ส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดิน	กฎหมาย	ภาษีที่ดิน	กฎหมาย
จีน	แนวคิดกรรมสิทธิ์ของ Social public ownership แบ่งกรรมสิทธิ์เป็น -ownership by whole people (state land) -collective ownership by working people (collective land) และแยก Land กับ Real estate property ที่ Value of land use right ให้เอกชนมีเพียง Land use right	Constitution of the people's republic of china 1982	1.ทำประโยชน์ตามสัญญาหรือเงื่อนไข -แผนการใช้ที่ดินของการพัฒนาที่ดิน -ยกเลิกสิทธิทำประโยชน์	1.Land administration law of people republic of china 1986	1.คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม -ควบคุมการใช้ที่ดิน	1.Land administration law of people republic of china 1986		
ออสเตรเลีย	แนวคิดที่ดินเป็นของกษัตริย์ (Crown land) สิทธิที่ดิน -free simple -for life -for life another -for term	Crown land act 1989	1.-Term + condition of land use -ยึดที่ดิน 2.rural land protection district	1.Crown land act 1989 2.Rural land protection act 1998				

ประเทศ	แนวความคิดสิทธิที่ดิน	กฎหมาย	การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน					
			ควบคุมการทำประโยชน์โดยตรง	กฎหมาย	ส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดิน	กฎหมาย	ภาษีที่ดิน	กฎหมาย
ไทย	แนวสิทธิที่ดินเป็นของสังคมแบ่งที่ดินเป็น -ที่ดินรัฐ -ที่ดินเอกชน แบ่งสิทธิที่ดินเป็น -สิทธิครอบครอง -กรรมสิทธิ์	ประมวลกฎหมายที่ดิน	1.กำหนดหน้าที่เจ้าของที่ดินทำประโยชน์รัฐจะเวนคืนส่วนไม่ทำประโยชน์ 2.จำกัดการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินและบังคับซื้อเวนคืนที่ไม่ทำประโยชน์ หรือ ทำประโยชน์เล็กน้อย หรือ ไม่ทำเกษตรกรรมด้วยตนเอง 3.กำหนดเงื่อนไขเวลา พื้นที่ ทำประโยชน์ก่อนได้รับสิทธิที่ดิน	1.ประมวลกฎหมายที่ดิน 2.กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 3.ประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายจัดที่ดินเพื่อครองชีพ	1.ควบคุมค่าเช่าที่ดินและส่งเสริมการเช่าที่ดินที่ไม่เพาะปลูก 2.ลดภาษีเมื่อทำเกษตรกรรมหรือปลูกพืชล้มลุก 3.แผนการใช้ที่ดินระดับประเทศ จังหวัด	1.กฎหมายเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2.กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ 3.กฎหมายพัฒนาที่ดิน	1.ภาษีที่ดินที่ไม่เพาะปลูก	1.กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่

บทที่ 4

ปัญหาการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของไทย

4.1 นโยบายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐบาล

4.1.1 นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา

ลักษณะนโยบาย (Policy) เป็นเรื่องความเห็นของแต่ละคน (Subjective) ไม่อาจบอกได้ว่าถูกหรือผิด แต่นโยบายต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ คือ¹

1. หมายถึง การกระทำ วิธีปฏิบัติ กรอบหรือแนวคิดปฏิบัติ หรือที่จะให้มีผลต่อการดำเนินงาน
2. การกระทำนั้นต้องเป็นที่ยอมรับในสังคมหรือระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้อง
3. เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง

ซึ่งเป้าหมาย (Goals) ของนโยบาย เพื่อให้บรรลุสิ่งที่สังคมต้องการในระยะยาว ซึ่งตรงกับความเชื่อ ค่านิยมของคนในสังคม ในแต่ละระยะเวลาจึงต้องใช้นโยบายต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ (Objective)

นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา ในช่วงแรกหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีอิทธิพลมาจากคณะราษฎรอย่างมาก โดยรัฐบาลจะยึดหลัก 6 ประการของคณะราษฎรเป็นหลัก เริ่มจากคณะรัฐมนตรีคณะที่ 1 ของพระยามโนปกรณนิติธาดาในปี พ.ศ.2475 ถึงคณะที่ 28 ของพลโท ถนอม กิตติขจร พ.ศ.2501 ก่อนเริ่มใช้แผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติ²

เมื่อวิเคราะห์นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาในช่วงนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงก่อนใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่านโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา ที่เกี่ยวกับที่ดิน จะเห็นได้ว่าเป็นการมุ่งเน้นการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมุ่งขยายพื้นที่การเพาะปลูกเป็นสำคัญ โดยมีรัฐเป็นผู้สนับสนุนในด้านต่างๆ เช่นอำนวยความสะดวกในการจับจอง ส่งเสริมการวิจัยพันธุ์พืช การให้กรรมสิทธิ์ที่ดิน ฯ โดยเน้นผลิตให้เพียงพอและส่งออกเพื่อเป็นรายได้หลักของประเทศ โดยควบคู่กับการพยายามหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร ซึ่งอิทธิพลทั้งหมดมีผลมาจากอิทธิพลในหลัก 6 ประการของคณะราษฎร โดยเฉพาะในหลักเรื่องเศรษฐกิจเป็นหลัก และมีรายละเอียดคล้ายกัน³

¹ ไสภิกง ทงพาน , นโยบายเกษตร : หลักและนโยบายของไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์นี่ ,2531) , หน้า 31

² นนทพันธ์ ภัคดิผดุงแดน , คำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา (พ..ศ.2475-2543) (กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด ,2543) , หน้า 7-145

³ ดูภาคผนวก ข.

นโยบายในบางช่วงต่อไปอันเป็นช่วงที่ใช้ธรรมนูญการปกครองที่ไม่มีบทบัญญัติให้รัฐบาลต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่รัฐบาลก็ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามจารีตประเพณีที่ได้ดำเนินมาควบคู่กับการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ส่งผลต่อนโยบายของรัฐบาลที่อิงแผนพัฒนาเศรษฐกิจตลอดมา มากบ้างน้อยบ้างตามแต่อำนาจทางการเมือง และเป็นช่วงที่เริ่มมีปัญหาที่ดินทำกินไม่เพียงพอ มีผู้ไม่มีที่ดินทำกินมากขึ้นจนนำไปสู่ปัญหาการบุกรุกป่าไม้ในระยะต่อมา และปัญหาที่ดินทำกินมาปะทุรุนแรงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่ชาวไร่ ชาวนา ไร่ที่ดินทำกินจำนวนมาก จนรัฐบาลเริ่มความสำคัญและนำไปสู่การปฏิรูปที่ดิน ในระยะต่อมา คณะรัฐมนตรีคณะที่ 34 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ แถลงต่อรัฐสภา เมื่อ 7 มิถุนายน 2517 ในข้อ 3 ว่า รัฐบาลนี้³

“ 3.1 จะจัดที่ดินทำกินให้ชาวไร่ชาวนาที่เดือดร้อนให้ได้รับความเป็นธรรมโดยเร็ว “ และ

“3.6 จะเร่งการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเพื่อให้เกษตรกรมีรายได้สูงสุด โดยดำเนินการช่วยเหลือต่าง ๆ ส่งเสริมการส่งออก การตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร “

ในช่วงนี้เป็นช่วงที่ปัญหาที่ดินทำกินปะทุถึงขีดสูงสุดประกอบการมีเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยจนมีการขัดแย้งทางการเมืองนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ที่ต้องการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ในขณะที่ปัญหาที่ดินทำกินรัฐบาลให้ความสนใจเป็นพิเศษ จนมีการตรากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน โดยนโยบายในระยะแรก รัฐมุ่งนำที่ดินรัฐที่เป็นป่าเสื่อมโทรมมาจัดให้ราษฎรเป็นหลัก ไม่ได้ให้ความสำคัญในการปฏิรูปที่ดินเอกชน

เห็นได้ว่าบทบาทรัฐบาลตั้งแต่ปี 2483 ถึง 2499 เป็นช่วงเริ่มต้นของการบริหารที่ดินที่เป็นระบบมากขึ้น เป็นจุดเริ่มต้นและขยายการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎร จัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคมให้มีการถือครองที่ดินให้เหมาะสมกับกิจกรรม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเห็นได้ว่า มาจากการผลักดันทางการเมือง ต่อมา มีการจำแนกประเภทที่ดินในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นนายกรัฐมนตรียังเป็นการวางแผนการใช้ที่ดินขั้นต้นให้เหมาะสมกับหลักวิชาการโดยกำหนดพื้นที่ส่วนแรกให้เป็นป่าไม้ อีกส่วนใช้เพื่อการเกษตรและจัดสรรให้แก่ประชาชน แต่นโยบายดังกล่าวไม่เกิดผลในการปฏิบัติเนื่องจากนโยบายป่าไม้และที่ดินเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล ประชากรเพิ่มขึ้น ขาดการควบคุมการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ การจัดสรรที่ดินตอบสนองความต้องการขอแบ่งประชากรไม่เพียงพอ

นโยบายที่ดำเนินมาจนถึงปัจจุบันอาจวิเคราะห์ได้ว่า รัฐมีนโยบายที่ดินมาอย่างต่อเนื่อง แต่มีหลายนโยบายไม่เป็นเอกภาพ ประกอบกับนโยบายที่ดินและนโยบายป่าไม้ที่มีมาในอดีต ไม่สอดคล้องกัน มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงมีการบุกรุกแสวงหาที่ทำกินโดยตลอด แม้รัฐจะมีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่อง การพัฒนาที่ดิน และแผนการใช้ที่ดิน แต่ไม่มีบทบังคับที่สามารถดำเนินการได้ในทาง

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 167

ปฏิบัติ นโยบายที่ดินที่มีปัญหามากที่สุดคือ การจัดที่ดิน เพราะมีหลายรูปแบบ หลายแนวคิด แต่โครงการส่วนใหญ่ไม่บรรลุผล

นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาภายหลังใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าเป้าหมายในเรื่องที่ดิน อิงกับแผนพัฒนาตลอด และสนับสนุนการกระจายการถือครองที่ดินตลอดมา จนกระทั่งมีกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นโยบายรัฐบาลหลังจากนั้น ก็มุ่งเน้นการปฏิรูปที่ดินเป็นหลักเพียงแตกต่างกันนโยบาย และจุดเน้นหนักที่แตกต่างกัน ควบคู่กับงานที่ดินในด้านอื่นๆ เช่น การใช้สินเชื่อ การตลาด การพัฒนาที่ดิน เอกสารสิทธิที่ดิน ที่ดินป่าไม้ ต่อมาเน้นการพัฒนายกระดับคุณภาพชีวิตคนในชนบทและการแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้

4.1.2 นโยบายช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน พ.ศ.2522

เนื่องจากราษฎรเข้าไปทำกินและอยู่อาศัยในป่าจำนวนมากโดยทางราชการพยายามแก้ไข ช่วยเหลือการอยู่อาศัย และการทำกิน ในเขตป่าเพื่อแก้ไขปัญหาแต่ไม่เพียงพอ คณะรัฐมนตรี จึงมีมติเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522 ให้ช่วยเหลือราษฎรให้มีที่ทำกินโดยไม่เดือนร้อน มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์ในการป้องกันการบุกรุกทำลายป่า โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้⁴

1. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นที่ราบและเหมาะสมแก่การกสิกรรม เมื่อได้สำรวจจำนวนราษฎรที่ได้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่แน่นอนแล้ว รัฐจะจัดให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยและทำกินครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่

2. ให้ราษฎรปลูกไม้ยืนต้นในที่ดินที่บุกรุก หรือปลูกป่าในลักษณะป่าชุมชน โดยให้ไม้ยืนต้นเป็นของราษฎรผู้ปลูก

3. ที่ดินที่ให้ทำกินนั้นไม่ให้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และห้ามนำไปจำหน่าย แต่ให้ตกทอดมรดกแก่ทายาทได้ โดยทางราชการจะออกหนังสือรับรองการครอบครองที่ดินให้ สามารถใช้เป็นหลักฐานแสดงต่อสถาบันการเงินเพื่อประโยชน์ในการกู้เงินได้

กรมป่าไม้ได้นำนโยบายไปวางแนวทางปฏิบัติโดยละเอียด โดยเริ่มโครงการช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.) ในปี 2525 หลังจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อ 4 เมษายน 2518 อนุญาตให้ผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติสามารถทำกินและอยู่อาศัยต่อไปได้

นโยบายการให้สิทธิในที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527 มีมติให้ช่วยเหลือราษฎรโดยเพิกถอนสภาพป่าอันเป็นที่ตั้งของชุมชน

⁴ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่อง นโยบายที่ดินของประเทศไทย : เอกสารประกอบเล่ม 5 นโยบายการถือครองที่ดิน (สิทธิในที่ดินและการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (ม.ป.ท., 2529), หน้า 65-67

ชน โดยตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการช่วยเหลือ เสนอคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีอนุมัติเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2528 โดยแบ่งการช่วยเหลือเป็น 3 กลุ่ม

กลุ่มที่ 1 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นก่อน พ.ศ.2510 ปรากฏในภาพถ่ายทางอากาศ โครงการ VAP 61 ร่วมกับภาพถ่ายภูมิประเทศกรมแผนที่ทหาร ระยะเวลาชุด L 708 เป็นหลักฐานในการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้ได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

กลุ่มที่ 2 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ.2510-2518 ปรากฏในภาพถ่ายทางอากาศ โครงการ น.ส.3 กับแผนที่ภูมิประเทศเป็นหลักฐานในสิทธิอยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติ รูปแบบโครงการ ส.ท.ก.

กลุ่มที่ 3 เป็นชุมชนที่เกิดขึ้นหลังปี 2518 ถึงปี 2524 จะอนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราวตาม มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

นโยบายช่วยเหลือราษฎรด้านการให้สิทธิในที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งชุมชน มุ่งเฉพาะที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น แต่ในเขตป่าไม้ถาวรให้ดำเนินการนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่ให้สำรวจและจำแนกที่ดินใหม่ นอกจากป่าที่กรมป่าไม้เตรียมการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

จุดมุ่งหมายของนโยบายช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวร เพื่อให้ราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินก่อนในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้สิทธิทำกิน เพื่อให้มั่นใจแลพหวงแทนที่ดินและไม่เคลื่อนย้ายที่อยู่อันเป็นการบุกรุกทำลายป่าต่อไป

แต่นโยบายช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน มีจุดอ่อนคือ ในทางปฏิบัติ ไม่มีกฎหมายรองรับการให้สิทธิแก่ราษฎร การดำเนินงานเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี และคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การผ่อนผันให้ราษฎรที่บุกรุกทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ต่อไปเป็นการชั่วคราวเท่านั้น จึงเป็นนโยบายการการเมืองที่ส่งผลถึงการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น และนโยบายรัฐบาลอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปไม่มีหลักประกัน ซึ่งยังคงทำให้ราษฎรไม่มีความมั่นคงในสิทธิทำกิน สิ่งที่เห็นได้ว่าเป็นนโยบายการเมืองที่ชัดเจนคือการอนุญาตให้ชุมชน กลุ่มที่ 3 ที่เกิดหลังปี 2518-2524 ได้สิทธิทำประโยชน์เป็นกาชั่วคราว ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของนโยบายการช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกินที่กำหนดให้ผู้ได้รับสิทธิ ต้องเป็นผู้ที่เข้าทำประโยชน์ในป่าสงวนแห่งชาติ ก่อน 1 มกราคม 2525 ทำให้สิทธิที่ได้รับแตกต่างกันกับกลุ่มที่ 1

นอกจากนี้แนวทางการดำเนินการ โครงการสิทธิทำกิน เจตนาเพื่อให้ราษฎรปลูกป่า และวางแผนฟื้นฟูสภาพป่าสงวน แต่การพิจารณาพื้นที่ที่ถูกบุกรุก กลับไม่ได้พิจารณาภาพรวมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทำให้ที่ดินกระจัดกระจายยากในการควบคุม และปฏิบัติการ การไม่กำหนดขนาดการถือครองที่สามารถเลี้ยงชีพได้ เพียงแต่กำหนดเนื้อที่ทำกินจริงไม่เกิน 15 ไร่ โดยไม่พิจารณาความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน อาจส่งผลให้ราษฎรขยายที่ทำกินเมื่อไม่เพียงพอได้

ในโครงการมีการกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาไว้อันเป็นโครงการที่ต้องดำเนินการต่อเนื่อง โดยครอบคลุม 1240 ป่า เนื้อที่ 161 ล้านไร่ จัดให้ราษฎร 1 ล้านครัวเรือน แต่ขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้ง ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งความพร้อมในด้านอัตราค่าหลัง อาจทำให้โครงการเป็นเพียงโครงการให้ความช่วยเหลือเพียงชั่วคราว ขาดการติดตาม กำกับควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และนำไปสู่ความล้มเหลวในการควบคุมในที่สุด⁵

นโยบายช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน เป็นการอาศัย กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ มารองรับ ในการอนุญาตให้อยู่ชั่วคราวในป่าสงวน การจัดที่ดินเพื่อช่วยเหลือราษฎรตามโครงการช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.) ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522 โดยให้เป็นหนังสืออนุญาตประเภท ส.ท.ก. โดยเป็นยหนังสืออนุญาตให้ได้รับการผ่อนผันให้มีสิทธิทำกินชั่วคราวในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยแบ่งเป็น⁶

1. หนังสือ ส.ท.ก. 1 เป็นหนังสือให้ได้รับอนุญาตให้ได้รับการผ่อนผันให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว ในเขตป่าสงวนแห่งชาติในระยะแรก มีอายุ 5 ปี ซ้ำขยายไม่ได้ ได้สิทธิในเนื้อที่ทำกิน ไม่เกิน 15 ไร่
2. หนังสือ ส.ท.ก.2 เป็นหนังสืออนุญาตหลังจากที่ได้ตรวจสอบพื้นที่ ส.ท.ก.1 ว่าได้ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรมและอยู่อาศัยเป็นการถาวรจริง

สิทธิที่เกิดจาก ส.ท.ก. เนื่องจากเป็นหนังสืออนุญาตให้ได้รับการผ่อนผันให้สิทธิทำกินชั่วคราว ผู้ได้รับหนังสืออนุญาตจึงได้รับเพียงสิทธิทำกิน ไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ห้ามแบ่งแยก จำหน่าย จ่ายโอน แต่ตกทอดมรดกแก่ทายาทได้⁷

หน้าที่ผู้ถือหนังสือ ส.ท.ก.1 และ ส.ท.ก.2 คือ

1. ต้องทำประโยชน์ในพื้นที่ ส.ท.ก.1 โดยไม่ปล่อยทิ้งร้างว่างเปล่าติดต่อกันเกิน 2 ปี มิฉะนั้นเจ้าหน้าที่จะเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้
2. ต้องยินยอมให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ เข้าไปตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตตาม ส.ท.ก.1 และ ส.ท.ก.2
3. ผู้ได้รับ ต้องคอยตรวจตราระมัดระวัง มิให้มีการบุกรุกแผ้วถางป่าในบริเวณใกล้เคียง หรือตามแนวทางเข้าออกพื้นที่ หากมีการกระทำผิดกฎหมายป่าไม้บริเวณดังกล่าวต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ทราบ
4. ห้ามทำการแบ่งแยกหรือ โอนสิทธิที่ได้รับ ไปยังบุคคลอื่น

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 124-126.

⁶ กรมป่าไม้ “คู่มือประชาชนผู้ได้รับ สทก. ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ “สำนักงานช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน ,2529 ,หน้า 6-8.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-18.

นโยบายโครงการช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน (โครงการ ส.ท.ก.) เนื่องด้วยมีราษฎรบุกรุกอยู่ในป่าสงวน และพื้นที่ป่าเตรียมการสงวนไม่น้อยกว่า 1 ล้านครอบครัว หรือ 6 ล้านคน รัฐบาลจึงเล็งเห็นว่าควรจัดที่ดินทำกินให้โดยใช้พื้นที่ที่ถูกครอบครองมาแล้ว โดยให้สิทธิครอบครองทำกินไม่เกิน 15 ไร่ ซึ่งโดยหลักการแล้วเป็นโครงการลดความกดดันความต้องการพื้นที่ทำกินของราษฎรที่ใช้ประโยชน์ และเป็นโครงการที่น่าจะสิ้นสุดในวันใดวันหนึ่ง โดยเฉพาะเมื่อรัฐได้กำหนดพื้นที่ป่าอย่างแน่นอนแล้ว โครงการ ส.ท.ก. โดยข้อเท็จจริง เป็นเพียงการอนุญาตให้เข้าทำกินเฉพาะราย เพียงชั่วคราว มักจะทำให้เกิดความสับสนว่า ได้เป็นกรรมสิทธิ์จริง ๆ ไม่ได้มีการพัฒนา และการจัดรูปแบบที่ดินรวมอยู่ด้วย จึงทำให้โครงการไม่ได้ผล ส่วนพื้นที่ที่ราษฎรครอบครองเกิน 15 ไร่ ให้เข้าต่อรัฐบาล โดยกำหนดค่าให้ปลูกป่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่ ซึ่งไม่ได้รับผลตอบแทนเท่าที่ควร

โครงการ ส.ท.ก. จึงเป็นเพียงโครงการลดความกดดันความต้องการพื้นที่ทำกินของราษฎรที่ใช้ประโยชน์⁸ และอาจสร้างความเข้าใจผิดที่อาจก่อปัญหาความเข้าใจผิดของราษฎรในภายหลัง ในด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งเป็นเพียงการให้สิทธิทำกิน มิใช่กรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยกรมป่าไม้ยังคงต้องการสงวนพื้นที่ป่าไม้อยู่ และโครงการนี้การพัฒนา และการจัดรูปแบบ ไม่รวมอยู่ด้วยขาดการพัฒนา ส่งเสริมในการประกอบอาชีพและความเป็นอยู่

การใช้นโยบายนี้จึงควรมีการดำเนินการและมีแนวทางตามหลักวิชาการ โดยการจำแนกความเหมาะสมของดินก่อนการจัดแบ่งให้สัมพันธ์กับขนาดถือครอง และมีองค์กรมารับการพัฒนาในระยะต่อมา และโครงการควรยุติทันที เมื่อได้แบ่งพื้นที่ป่าไม้ให้เป็นสัดส่วนตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528 ระบุไว้⁹

ผลการดำเนินการจนถึง ปี 2528¹⁰ ดำเนินการไป 579 ป่า พื้นที่ออก ส.ท.ก.1 รวม 6,750,834 ไร่ สำหรับ 660,379 ครัวเรือน จากจำนวนป่าสงวนแห่งชาติ ประมาณ 1,240 ป่า และพบว่า ราษฎรที่บุกรุก ร้อยละ 23 มีที่ดินทำกินอยู่แล้วนอกเขตป่าสงวน แต่มีอยู่ประมาณ 5.5 ไร่ต่อครัวเรือน จึงอาจสรุปได้ว่า โครงการนี้อาจไม่เป็นมาตรการสำคัญในการชะลอการบุกรุกป่า เพียงแต่ลดสภาวะความตึงเครียดทางสังคมเท่านั้น เพราะเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุในการจัดที่ดินให้เท่านั้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่อง นโยบายที่ดิน : เอกสารประกอบเล่ม 3 นโยบายที่ดินป่าไม้ (ม.ป.ท., 2529), หน้า 44.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

¹⁰ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่อง นโยบายที่ดินของประเทศไทย : เอกสารประกอบเล่ม 5 นโยบายการถือครองที่ดิน (สิทธิในที่ดินและการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน. (ม.ป.ท., 2529) , หน้า 169-170.

4.1.3 นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน พ.ศ.2525

นโยบายนี้มีที่มาโดยคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ในปี 2524 มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติทำหน้าที่กำหนดแนวนโยบายพัฒนาชนบทแผนงาน โครงการ เป้าหมายให้สอดคล้องกับนโยบายได้จัดทำนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 แก้ไขครั้งแรก 12 เมษายน 2526 และครั้งที่สอง 18 ธันวาคม 2527 มีสาระสำคัญที่การทำประโยชน์ที่ดิน¹¹

นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งเป็นมติคณะรัฐมนตรีได้แบ่งพื้นที่ป่าไม้ถาวรเป็นที่ทำการเกษตร โดยให้จัดที่ดินตามกฎหมายที่ดิน ที่มุ่งเน้นให้ผู้รับสิทธิในที่ดินได้รับกรรมสิทธิ์ในที่สุด แต่ภายหลัง นโยบายที่ดิน ซึ่งทำขึ้นในปี 2526 ได้ระบุหากทำที่ดินของรัฐมาจัดให้ประชาชน จะให้สิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน และให้สิทธิติดทอดมรดกแก่ทายาทเท่านั้น โดยอาศัย มาตรา 12 กฎหมายที่ดิน ซึ่งสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินชั่วคราว โดยพื้นฐานก็ไม่แตกต่างกับ ส.ท.ก. นัก ผลการจำแนกที่ดินที่เป็นป่าไม้ถาวร ภายหลังจำแนกให้เป็นที่สงวนหรือที่หวงห้ามแล้ว ในพื้นที่เหล่านี้มีราษฎรครอบครองอยู่เป็นจำนวนมาก แต่พื้นที่ทำประโยชน์ไม่เหมาะสมแก่การเกษตร ซึ่งการสงวนไว้เป็นป่าได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้น¹² คือ

1. สูญเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการสงวนพื้นที่ไว้เป็นป่า และมีการบุกรุกครอบครองโดยราษฎรอยู่แล้ว และรัฐทราบดีจากการสำรวจด้านเศรษฐกิจและสังคม และจากการสำรวจหรือจำแนกป่า เหตุใดจึงไปสงวนไว้เป็นป่าอีก

2. ไม่มีมาตรการดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินที่กลายเป็นหรืออยู่ระหว่างเตรียมเป็นป่าสงวน เว้นแต่จะนำ นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินมาใช้ จึงไม่เหมาะสม เพราะใช้เวลาหลายปีกว่าจะประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งพื้นที่ดินได้กลายเป็นหรือถูกพัฒนาไปหลายรูปแบบแล้วซึ่งการสงวนที่ไว้เป็นป่าต่างๆที่มีการบุกรุกแล้ว เนื่องจากการเป็นผลการพิจารณาด้านกายภาพด้านเดียวไม่ได้พิจารณาด้านการแก้ไขปัญหาด้านคนประกอบด้วย¹³ และนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ไม่ได้มีมาตรการจัดการป่าที่ถูกกันออกจากป่าถาวร เพื่อเตรียมการสงวน ซึ่งน่าจะดำเนินการให้แล้วเสร็จไป มิเช่นนั้นจะเป็นการสูญเสียทรัพยากรต่างๆที่ใช้ไป

¹¹ คูภาคผนวก ก.

¹² เรื่องเดียวกัน , หน้า. 117

¹³ เรื่องเดียวกัน , หน้า. 119

4.1.4 นโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.2526*

นโยบายนี้ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้รับรองนโยบายที่ดินเมื่อ 10 ตุลาคม 2526 ในการประชุมครั้งที่ 4/2526 ภายใต้เอกสารหัวข้อ นโยบายและมาตรการการจัดที่ดินการใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินและสถานการณ์ที่ดินในปัจจุบันแต่เห็นว่านโยบายที่ดินจะไม่มีผลในทางปฏิบัติหากกระทรวง ทบวง กรม มิได้ยึดถือหรือยอมรับ น่าจะอาศัยอำนาจบริหารด้วย จึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ขณะที่รัฐมนตรีพิจารณาเมื่อ 20 มีนาคม 2527 ได้มี พ.ร.บ.พัฒนาที่ดินออกใช้บังคับแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงมอบให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และประธานคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน พิจารณาทบทวนและนำเสนอคณะรัฐมนตรี และได้มอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานที่ดิน แต่่นโยบายที่ดินนั้น คณะรัฐมนตรียังไม่ได้เห็นชอบหรือมีมติแต่อย่างใด จนระยะเวลาผ่านไป เหตุการณ์เปลี่ยนไปมาก ทำให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติถอนเรื่องคืนจากเลขานุการรัฐมนตรี เมื่อ กันยายน 2529 เพื่อปรับปรุงใหม่ เป็นนโยบายที่ดิน¹⁴

มาตรการในนโยบายที่ดิน ถือได้ว่าสมบูรณ์¹⁵ เพราะครอบคลุมทั่วถึง เน้นการกระจายการถือครองอย่างเป็นธรรม และในอัตราที่เหมาะสม เร่งรัดการออกหนังสือสำคัญอย่างทั่วถึง การออกกฎหมายจำกัดสิทธิผู้ได้รับการจัดที่ดิน ไม่ให้โอนสิทธิไปยังผู้อื่น เว้นแต่โอนให้เกษตรกรหรือตกทอดมรดก โอนให้รัฐ หรือสถาบันเกษตรกร สถาบันวิจัยและพัฒนาประเทศไทยว่าอาจมุ่งในด้านการควบคุมมากเกินไป โดยไม่เปิดโอกาสให้มีการพัฒนาการเกษตรแผนใหม่

แต่ยังมีประเด็นที่ควรพิจารณาซึ่งทำให้ นโยบายมีปัญหาในทางปฏิบัติ คือ¹⁶ นโยบายที่ดินเป็นนโยบายที่ครอบคลุมเกี่ยวกับเรื่องที่ดินทั้งหมดอย่างกว้างขวาง มีผลกระทบไปไกลเมื่อนำมาปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปฏิบัติการ และมาตรการที่เสนอมายให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย ขาดความแม่นยำไม่สมบูรณ์ หากมีนโยบายแต่ขาดมาตรการที่เพียงพอ นโยบายก็ไม่อาจเป็นไปได้ ข้อเสนอในการบริหารงานที่ดิน โดยให้งานจัดที่ดิน ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มาขึ้นกับคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตั้งแต่การอนุมัติโครงการจนถึงการประเมินผล เป็นการเกินกว่าเหตุและไม่จำเป็นซึ่งถ้าเป็นไปตามกรอบนโยบายแล้วรายละเอียดก็ไม่ต้องมาขออนุมัติอีกให้เสียเวลาและงบประมาณ

* ดูภาคผนวก ข.

¹⁴ กองงานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ นโยบายที่ดินและระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (กรุงเทพฯ : บริษัท บพิตรการพิมพ์จำกัด , 2532) , หน้า35-50.

¹⁵ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,รายงานการศึกษาเรื่อง นโยบายที่ดินของประเทศไทย :เอกสารประกอบเล่ม 5 นโยบายการถือครองที่ดิน (สิทธิในที่ดินและการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน , หน้า . 55-56

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 120-121.

นโยบายขาดการยอมรับต่อหน่วยงานต่างๆที่มีต่อ นโยบายที่ดินเพราะที่ดินเป็นเรื่องที่กว้างขวางเกินกว่าคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ จะกำหนดเป็นนโยบาย ซึ่งทำอย่างเร่งรีบ ไม่รอบคอบ จนต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกับคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน การไม่ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินร้างว่างเปล่าแก่ราษฎร โดยให้เพียงสิทธิทำประโยชน์ แต่สามารถตกทอดมรดกได้ เป็นเรื่องที่หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่คู่ควร เพราะมีแต่ให้กรรมสิทธิ์แก่ราษฎรเป็นหลักการดำเนินการในที่สาธารณประโยชน์ที่ราษฎรบุกรุกและเลิกใช้ร่วมกัน นโยบายที่ดินให้เป็นไปตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอนุญาตให้ราษฎรเช่าทำประโยชน์ โดยไม่ถอนการเป็นที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งขัดต่อข้อเท็จจริง เพราะเมื่อเลิกใช้ร่วมกันก็น่าจะหมดสภาพไป แต่สามารถนำกฎหมายปฏิรูปที่ดินมาใช้ได้ การจัดที่ดินให้เกษตรกรทำประโยชน์โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ ตามที่ให้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดิน หรือที่ที่แยกออกมาทำการเกษตรจากป่าไม้ถาวร จะยากต่อการบริหารงาน การติดตามดูแล

นโยบายที่ดินของไทยเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับนโยบายที่ดินในระดับชาติ ของสหรัฐอเมริกา พบว่า นโยบายที่ดินของไทย มีนโยบายที่ชัดเจนในด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินในด้านต่างๆ ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย ที่ดินเพื่อความมั่นคง มีกลยุทธ์ และการแก้ไขปัญหาที่ดินแต่เป็นนโยบายหลัก และไม่มีนโยบายเฉพาะด้านออกมารองรับ เช่นนโยบายเกษตรกรรมดังเช่นของสหรัฐที่ทำให้ การแก้ไขปัญหาที่ดินเกษตรกรรมมีการดำเนินการต่อไป นโยบายที่ดินของไทยจึงเป็นเพียงแนวนโยบายที่ดินทั่วไป ขาดมาตรการมารองรับเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ได้

4.1.5 นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2528

นโยบายที่มีมาจากคณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งควรพิจารณาถึงนโยบายป่าไม้ในอดีตก่อนจะพัฒนาการมาเป็นนโยบายป่าไม้ในปัจจุบัน

นโยบายป่าไม้ในอดีตก่อนตั้งกรมป่าไม้¹⁷ เป็นนโยบายป่าไม้ด้านเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว ป่าไม้ถูกใช้เพื่อหารายได้และใช้สอย กำหนดโดยเจ้าผู้ครองนคร ผู้ต้องการทำไม้เสียเงินตามจำนวนต้นสักที่ตัดฟันเรียกว่า ค่าต่อไม้ เป็นนโยบายที่ขาดหลักวิชาการในการบำรุงป่าไม้ ก่อให้เกิดปัญหาตามมา เช่น การแก่งแย่งเอารัศเอาเปรียบ จนกระทั่ง รัชกาลที่ 5 ตั้งข้อกำหนดการทำไม้โดยประกาศพระราชโองการ และออกกฎหมายควบคุม

¹⁷สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่อง นโยบายที่ดิน : เอกสารประกอบเล่ม 3 นโยบายที่ดินป่าไม้, (ม.ป.ท., 2529), หน้า. 30-31

นโยบายหลังตั้งกรมป่าไม้จนถึงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ นายเอช สเลค ชาวอังกฤษ ที่ถูกยึดตัวโดยรัฐบาลไทยจากอินเดีย เป็นผู้กำหนดนโยบายป่าไม้ขึ้นเป็นครั้งแรก จากการสำรวจป่าพบปัญหาคือ

1. ป่าไม้ทั้งหมดเป็นของเจ้านาย เจ้าของท้องถิ่น
2. การทำป่าไม้ไม่เป็นระเบียบ ขาดการคุ้มครองป่า และได้เสนอหลักการไว้ 9 ข้อ คือ
 - 1) รัฐบาลต้องยึดป่าไม้มาเป็นสมบัติของชาติ
 - 2) ตั้งหน่วยงานเข้าควบคุมการทำป่าไม้
 - 3) ออกกฎหมายควบคุมกิจการป่าไม้ การป้องกันป่าไม้
 - 4) สร้างบุคลากรทางป่าไม้
 - 5) เปลี่ยนสัญญาทำไม้ให้ไปในทางรักษาป่ามากกว่าบำรุงป่า
 - 6) ให้กรมป่าไม้ที่จะก่อตั้งขึ้น เก็บเงินค่าต่อเสียเอง
 - 7) สิทธิการถือครองเนื้อที่ป่าไม้ต้องเป็นของรัฐ
 - 8) ยกเลิกการที่ราษฎรใช้ไม้สักอย่างเสรี
 - 9) ต้องไม่ทำไม้ออกเกินกำลังผลิตของป่า

ซึ่งทั้งหมดถูกยึดเป็นแนวนโยบายมาโดยตลอด เริ่มจากรัชกาลที่ 5 ตั้งกรมป่าไม้เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2439 ต่อมาออกกฎหมายควบคุมกิจการป่าไม้และที่ดิน โอนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ แต่ผู้เดียว มีการส่งนักเรียนไปศึกษาต่อต่างประเทศ แก้ไขแบบสัมปทาน เปลี่ยนการเก็บภาษีจากค่าต่อเป็นค่าภาคหลวง¹⁸

นโยบายภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองถึงเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ¹⁹ เป็นยุคของวิชาการ ที่เน้นไปในทางอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ โดยตั้งโรงเรียนป่าไม้แพร่ขึ้นในปี 2478 ซึ่งต่อมาโอนเข้าสังกัดมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ คือคณะวนศาสตร์ เน้นการสงวนพื้นที่ป่าไม้ ไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศไทย โดยอาศัยภาพถ่ายในการสำรวจป่า มีการสำรวจและวางโครงการป่าไม้กระยาเลย จัดตั้งป่าไม้แนวตั้งขึ้น เพื่อปกป้องรักษาป่าทั่วประเทศ เสนอไว้ 898 แขวง แต่จัดตั้งได้เพียง 208 แขวง เพราะประสบปัญหาอิทธิพลท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ไม่อยู่ประจำ

¹⁸ เรื่องเดียวกัน , หน้า.31-33

¹⁹ เรื่องเดียวกัน. หน้า.35-36

นโยบายช่วงที่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายป่าไม้ไม่ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด แต่ในช่วงปี 2503 เป็นต้นมา เป็นจุดเริ่มต้นของการมีนโยบายป่าไม้เป็นครั้งแรกในประเทศไทย แต่เป็นนโยบายที่เกิดขึ้นในกลุ่มวิชาการป่าไม้ หรือข้าราชการกรมป่าไม้ คือตามความต้องการของอธิบดีกรมป่าไม้ มีการสำรวจทรัพยากรป่าไม้ทั่วประเทศ โดยใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้าช่วย เช่น ภาพถ่ายทางอากาศ ภาพถ่ายดาวเทียม แต่ยังหาข้อมูลดังกล่าวยาก เพราะขาดการติดตาม การสับเปลี่ยนบุคลากร และเทคโนโลยีในการแปรผล ทำให้นักวางแผนจัดการป่าไม้ ไม่ได้นำข้อมูลมาใช้มากนัก

ช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา ประชากรเพิ่มอย่างรวดเร็ว ทำให้ป่าไม้ถูกทำลายทุกรูปแบบ ป่าไม้ถูกแผ้วถางโดยเฉลี่ย 3.9 ล้านไร่ ต่อปี แต่การป้องกันโดยการสงวนป่ามากกว่า 1,000 แห่ง เนื้อที่กว่า 100 ล้านไร่ได้สร้างความเดือดร้อน เพราะมีราษฎรอาศัยอยู่ ก่อนประกาศเป็นป่าสงวน และการประกาศป่าสงวน ไม่ได้จำแนกความเหมาะสมของดินก่อน บางแห่งในป่าสงวนเหมาะกับการเกษตร ทำให้บุกรุกภายหลังเป็นป่าสงวน แต่ก็เกิดปัญหาการใช้ที่ดิน ช่วงนี้จึงมีโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำ โครงการ ส.ท.ก. โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม โครงการจัดนิคมสร้างตนเอง โครงการจัดรูปที่ดินแบบอื่น ขณะเดียวกันก็มีโครงการปลูกป่าด้วย

กรมป่าไม้ได้นำกลยุทธ์ใหม่ ๆ มาอนุรักษ์ป่า เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตสงวนพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ วนอุทยาน การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ เพื่อควบคุมการใช้ที่ดินให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ มีการค้นคว้าวิจัยชุดหน้ารวดเร็วทุก ๆ ด้าน แต่การนำไปใช้ในการวางแผนมีน้อย เพราะถูกระเบียบการป่าไม้สลับซับซ้อนเกินกว่าจะแก้ไขได้ในวงสั้น ๆ

นโยบายป่าไม้ในช่วงนี้อาจจำแนกได้เป็น

1.1 นโยบายป่าสงวนและการเพิกถอน เป็นป่าที่จะเก็บไว้ทำประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมในแผนงานเดิม กรมป่าไม้จะทำการประกาศป่าสงวนให้แล้วเสร็จทั่วประเทศในปี 2509 โดยจัดให้พื้นที่ป่าร้อยละ 40 ของประเทศ แบ่งเป็น ป่าผลผลิต และป่าอนุรักษ์ เท่าๆ กัน คือร้อยละ 20 แต่การดำเนินงานต้องมีหน่วยงานอื่นมาเกี่ยวข้องและปัญหาสังคมเศรษฐกิจการเมืองไม่เอื้ออำนวยให้ดำเนินการได้ จึงทำให้การประกาศพื้นที่ป่าสงวนล่าช้าจนถึงปี 2528 มีป่าสงวน 1,679 ป่า เนื้อที่ 126,557,210.925 ไร่ ป่าสงวนที่ได้ประกาศไปแล้ว และมีบทกำหนดโทษตามกฎหมายป่าสงวนและกฎหมายป่าไม้ แต่ก็ไม่สามารถรักษาป่าสงวนไว้ได้ ราษฎรบุกรุกจนรัฐบาลต้องเพิกถอนป่าไป 621 ป่า เนื้อที่ 5.87 ล้านไร่ ให้กับราษฎร 575,258 ครอบครัวในโครงการ ส.ท.ก. ในช่วงปี 2523-2528

1.2 นโยบายป่าอนุรักษ์ กรมป่าไม้ได้กำหนดป่าอนุรักษ์ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติเขตสงวนพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ สวนรุกขชาติ เขตต้นน้ำลำธาร โดยมีเป้าหมายของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528 ต้องการพื้นที่เหล่านี้ร้อยละ 15 ของพื้นที่ทั่วประเทศ แต่กรมป่าไม้ต้องการถึงร้อยละ 20

1.3 นโยบายป้องกันป่าไม้²⁰ กรมป่าไม้ได้กำหนดพื้นที่ป้องกันไว้ชัดเจน เช่น ป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน ฯลฯ โดยใช้กฎระเบียบและข้อบังคับในการป้องกัน ได้แก่ พ.ร.บ. พ.ร.ฎ. พระราชโองการ กฎกระทรวง มติคณะรัฐมนตรี ประกาศคณะปฏิบัติ ซึ่งมีบทกำหนดโทษและแนวทางดำเนินงาน โดยมีหน่วยงานที่ดิน คือ กรมป่าไม้ สำนักงานป่าไม้เขต สำนักงานป่าไม้จังหวัด สำนักงานป่าไม้อำเภอ หน่วยป้องกันป่าไม้ สถานีวิจัยทางป่าไม้ แต่ในอดีตและปัจจุบัน มีงบประมาณป่าไม้ไม่เพียงพอด้วยเหตุผลหลาย ๆ ประการ เช่น รัฐบาลไม่เห็นความสำคัญ ผู้บริหารประเทศไม่ให้ความสนใจ ผลงานที่ผ่านมาไม่เป็นที่เชื่อถือ ขาดการช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น โดยมีปัจจัยภายนอกหลาย ๆ ประการ เช่น ปัญหาประชากร ปัญหาสังคมเศรษฐกิจการเมือง มีส่วนช่วยให้ไม้ค่อ่งตัวในการป้องกันป่าไม้

1.4 นโยบายการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ เป็นการจัดแบ่งเขตลุ่มน้ำตามลักษณะ และศักยภาพด้านอุทกวิทยา เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแบ่งพื้นที่ลุ่มน้ำเป็น 5 ชั้น

1. ดินน้ำลำธาร ห้ามแผ้วถางทำลาย
2. ป่าผลิตผล
3. พื้นที่ป่าผสมปลูกไม้ผล
4. พื้นที่ปลูกพืชไร่
5. นาข้าว

โดยรัฐบาลมีนโยบายเกี่ยวกับที่ดินที่สัมพันธ์กับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำคือ โครงการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำเป็นงานระยะแรก ในระยะต่อมาคือจำแนกความเหมาะสมของดิน โดยกรมพัฒนาที่ดิน เพื่อจะได้กำหนดแนวทางการใช้ที่ดินอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ในระยะสุดท้ายคือการให้กรรมสิทธิ์ที่ดิน²¹

จากนโยบายป่าไม้ทั้งหมดเห็นได้ว่า นโยบายป่าไม้แห่งชาติเพิ่งได้มีการประกาศในปี 2528²² ก่อนหน้านั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มักมีนโยบายป่าไม้รวมอยู่ด้วย แต่ไม่สามารถยอมรับได้เต็มที่นัก เพราะเป็นเพียงแนวดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ความต่อเนื่องของนโยบายป่าไม้ขึ้นกับตัวบุคคล คือ อธิบดีกรมป่าไม้ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบ่อย แต่ละอริบตีก็มีแนวทางของตนจึงไม่มีความต่อเนื่อง ประกอบกับมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้นโยบายป่าไม้เป็นไปได้ยาก

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า. 35-36

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า. 42

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า. 47-53

ความไม่ทันสมัยของกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ ตั้งแต่ระบบตัดฟัน ใช้ระบบเลือกตัด การปลูกป่า การเก็บหาของป่าจากพื้นที่ป่าไม้ ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ถ้ามีการปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่อง ป่าไม้ของชาติก็ได้รับความคุ้มครอง เป็นที่เชื่อกันในกลุ่มนักวิชาการป่าไม้และผู้เกี่ยวข้อง ว่าการแก้ไขกฎหมายป่าไม้ทุกฉบับจะมีผลดีอย่างมากต่อการจัดการและพัฒนางานป่าไม้ในอนาคต

ความกดดันทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ก็ส่งผลต่อการป้องกันป่าไม้ เพราะมีประชากรเพิ่มขึ้น การเกิดของคนไทยหนึ่งคน ป่าไม้จะถูกทำลายไป 4.5 ไร่ เพราะมีความต้องการที่ดินป่าไม้มาใช้ประโยชน์การเกษตร สะท้อนไปสู่การแก่งแย่ง ไม่เกรงกลัวกฎระเบียบสังคมเพียงเพื่อให้อยู่รอด แนวทางการดำเนินงานจึงต้องเปลี่ยนไปตามสภาวะ การขาดความรู้ความเข้าใจในการดำรงชีวิตของคนในสังคม ความไม่เข้าใจสิทธิหน้าที่พลเมือง และการปกครองที่ไม่มีระบบที่แน่นอน ล้วนเป็นสาเหตุของการทำลายป่าไม้

การกำหนดเขตป่าและประเภทป่า ในอดีตกรมป่าไม้มีหน้าที่ควบคุมที่ดินที่เป็นป่าแต่เพียงผู้เดียว เพราะยึดกับนิยามคำว่า ป่าไม้ตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ที่ว่า ที่ดินที่ไม่มีผู้ใดได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดินก็จะเป็นป่าไม้ โดยไม่ได้ดูสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ หากกรมป่าไม้ได้ใช้หลักวิชาการจำแนกประเภทที่ดินร่วมกับกรมที่ดินเป็นเครื่องมือในการกำหนดเขตป่า กับพื้นที่เกษตรกรรม แบ่งพื้นที่ให้ชัดเจนกว่าที่ผ่านมา การบุกรุกจะเกิดขึ้นน้อยลง

กลยุทธ์ของรัฐบาลในการป้องกันรักษาป่า ความล่าช้าในการใช้กลยุทธ์ประกาศป่าให้เป็นอุทยานแห่งชาติ เขตสงวนพันธุ์สัตว์ป่า หากได้ทำก่อนหน้านี้อาจมีป่าที่เหลือมากกว่าปัจจุบัน และนโยบายป้องกันป่าไม้ได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะการสนับสนุนให้มีหน่วยป้องกันป่าไม้ (ป่าไม้แขวง) ก็คงจะทำให้การป่าไม้ดำเนินการมาด้วยดี การส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทต่อกิจการป่าไม้ ในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 และ 6 และนโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528 ได้ส่งเสริมสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทในการดำเนินงาน ดังนั้น หากสมัย นายเอช สเลก ไม่รวมป่าไม้ของเจ้าผู้ครองนคร เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน แม่ฮ่องสอน มาเป็นของรัฐแต่ผู้เดียว ป่าไม้ก็จะมีมากกว่าปัจจุบัน เพราะได้รับความคุ้มครองจากเจ้าของป่า และป่าของเอกชนก็จะเกิดขึ้นมานานแล้ว ซึ่งตรงกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินการในปัจจุบัน

การประชาสัมพันธ์และการส่งเสริมเผยแพร่ ซึ่งอดีตกรมป่าไม้ไม่ได้ให้ความสำคัญ ทำให้ทุกคนไม่ทราบ ทำอะไรตามใจชอบ ความล่าช้าของการประชาสัมพันธ์ ทำให้สูญเสียป่าไปมาก ประชาชนเคยชินกับการทำลายป่า มากกว่าการอนุรักษ์ป่า

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2528²³ ในปัจจุบันจากการวิเคราะห์เพื่อแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องในอดีต ได้มีเสียงเรียกร้องว่าควรจะมีนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้น โดยการจัดทำ ต้องประกอบด้วย

²³ ดูภาคผนวก ค.

หน่วยงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบวางแผนนโยบายร่วมกัน มีรองนายกรัฐมนตรี(นายวิชัย รัตกุล) เป็นประธาน กรรมการประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกชนเข้าร่วมหลายฝ่าย ระดับปลัดกระทรวง อธิบดี นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญรวม 20 คน จัดทำนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2528 ขึ้น²⁴

ซึ่งนโยบายป่าไม้แห่งชาติของไทยนี้เป็นการร่างนโยบายมุ่งเน้นไปทางป่าไม้เศรษฐกิจ โดยมิประเทศฟินแลนด์เป็นต้นแบบและช่วยเหลือในการจัดทำนโยบาย²⁵ และถูกมองจากนักวิชาการว่าขาดความเข้าใจในสภาพความเป็นจริงที่มุ่งใช้ประโยชน์จากป่าไม้ในแง่เศรษฐกิจมากเกินไป มองการลดลงของป่าเพียงว่าเกิดจากการบุกรุกขาดมิติทางประวัติศาสตร์ที่รับส่งเสริมการบุกเบิก เป็นนโยบายที่มองด้านเดียวโดยไม่มีทางออกในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความล้นเกินของนโยบาย นโยบายป่าไม้แห่งชาติจึงต้องพิจารณาควบคู่ไปกับนโยบายการจัดการทรัพยากรอื่นๆเพื่อสมดุลในการพัฒนาประเทศ²⁶ ทำให้เป็นการมองปัญหาแบบแยกส่วน นโยบายไม่ให้ความสำคัญการวางแผนภาคประชาชน ที่มีวิถีชีวิตผูกพันกับป่า ไม่เข้าใจศักยภาพป่าฝนเขตร้อนที่มีความหลากหลายทางชีวภาพมุ่งเฉพาะป่าในเชิงพาณิชย์ ไม่สนใจการกระจายอำนาจจัดการแก่ชุมชน เนื่องจากป่าไม้บางส่วนเป็นป่าชุมชนที่เป็นทรัพย์สินของชุมชน (Communal property systems) อันแตกต่างจากทรัพย์สินของรัฐ (State property) หรือทรัพย์สินส่วนบุคคล (Private property) ซึ่งแนวคิดนี้ในปัจจุบันได้กำลังนำมาตราเป็นกฎหมายป่าชุมชน

จากนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ทั้งหมดมีประเด็นที่เป็นปัญหาควรพิจารณาคือ²⁷ การแบ่งพื้นที่เป็นป่าไม้และพื้นที่ไม่ใช่ป่าไม้ ต้องดำเนินการ โดยรวดเร็ว โดยหลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสม โดยการกำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 35% โดยการวัดความยาวไม่น้อยกว่า 1 กิโลเมตรในแผนที่ อาจใช้ชนิดของป่า ความอุดมสมบูรณ์ การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ซึ่งจะทำได้พื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของประเทศ โดยเป็นป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 ป่าเพื่อการผลิต ร้อยละ 25

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁴ กองงานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ, นโยบายที่ดินและระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ,หน้า ,51-53.

²⁵ วิฑูรย์ ปัญญาคุณ , “แผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้กับนโยบายป่าไม้ของไทย,” ใน วิจารณ์แผนแม่บทป่าไม้ : ความล้มเหลวในการอนุรักษ์ป่าของรัฐ (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ,2536),หน้า95-105

²⁶ ยศ สันตะสมบัติ, “สภาพอับจนทางปัญญาของนโยบายป่าไม้ไทย,” ในวิจารณ์แผนแม่บทป่าไม้ : ความล้มเหลวในการอนุรักษ์ป่าของรัฐ (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ,2536),หน้า 122-130

²⁷ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่อง นโยบายที่ดิน : เอกสารประกอบเล่ม 3 นโยบายที่ดินป่าไม้ , หน้า. 55-58

เมื่อได้แบ่งป่าไม้ออกจากพื้นที่ใช้ประโยชน์อื่น ๆ ก็จะได้ป่าอนุรักษ์ และป่าผลิตไม้ ก็ดำเนินงานป้องกันและปลูกป่าเพิ่มเติม เพื่อให้ได้พื้นที่ป่าไม้ ร้อยละ 40 ของประเทศ ซึ่งในนโยบายไม่ได้ระบุเวลาชัดเจน ซึ่งไม่ควรจะนานเกินไปนัก เพราะจะมีผลต่อการให้ผลผลิต การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ในด้านส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในกิจการป่าไม้ ทั้งทำไม้ ปลูกป่า รักษาป่า โดยเอกชนได้ประโยชน์และ รัฐบาลได้พื้นที่ป่า ในการส่งเสริมนี้ รัฐต้องเตรียมการ เช่น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย การจัดหาพื้นที่ การประชาสัมพันธ์กิจการป่าไม้ คุณค่าและความสำคัญของป่าไม้แก่ประชาชนให้เข้าใจ ส่งเสริมเผยแพร่ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ เพื่อให้เห็นว่าการให้ความรู้ทั้งในและนอกระบบการศึกษา คาดว่าจะช่วยป้องกันป่าให้มืออยู่ตลอดไป นอกจากนี้ยังมีปัจจัยภายนอกกิจการป่าไม้ ที่มีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการป่าไม้ เช่น กิจการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร การวางผังเมืองเพื่อลดการบุกรุกป่า

นโยบายป่าไม้แห่งชาติความเชื่อมโยงกับนโยบายอื่น ๆ ด้วย²⁸ เพราะ นโยบายเป็นการกำหนดกรอบหรือแนวทางในการดำเนินงาน โดยตั้งเป้าหมายไว้เป็นสำคัญ แม้ในอดีตนโยบายป่าไม้จะไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็มีผลชี้ให้เห็นว่าผู้นำทางวงการป่าไม้ต่างมีนโยบายป่าไม้ทั้งสิ้น แต่อาจมีทิศทางและเป้าหมายต่างกันไป นโยบายป่าไม้มีความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจอย่างมาก เนื่องจากป่าไม้เกี่ยวข้องกับการค้าไม้ในประเทศและต่างประเทศ การมีงานทำ จากการค้าไม้ ปลูกป่าท่องเที่ยว ความเชื่อมโยงกับสังคม โดยใช้เป็นที่อยู่อาศัย อาหาร ความปลอดภัยและมั่นคงในชีวิต สังคมหรือชุมชน ที่มีป่าไม้ล้อมรอบหรือมีป่าสมบูรณ์ จะให้ความมั่งคั่ง ช่วยให้ชุมชนมีความสุข มีความปลอดภัยในชีวิตดีกว่าชุมชนที่ขาดแคลนป่าปกคลุม นโยบายป่าไม้แห่งชาติได้มีแนวทางการพัฒนา โดยเน้นการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เพื่อให้ชุมชนมีเศรษฐกิจที่ดีขึ้น

นโยบายป่าไม้แห่งชาติกับความเชื่อมโยงทางการเมืองการปกครอง ที่มีผลต่อความสำเร็จในทางปฏิบัติมาก เพราะ การปกครองเป็นการดำเนินงานให้การอยู่ร่วมกันของคนในชุมชนมีระเบียบแบบแผนสงบสุข ในอดีต ฝ่ายปกครองและฝ่ายป่าไม้มักมีปัญหาต่อกัน ฝ่ายปกครองต้องการป่าให้ราษฎร ฝ่ายป่าไม้ต้องการรักษาป่า นโยบายป่าไม้แห่งชาติได้สร้างแนวทางให้ไปกันได้ทางการเมือง ให้ทุกฝ่ายเกี่ยวข้องต่อการดำเนินงานของป่าไม้ โดยรับผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติบรรลุผล สถาบันวิจัยและพัฒนาประเทศไทย ได้เสนอแนวทางโดยมีสมมติฐาน 3 ข้อ

1. พื้นที่ป่าไม้ต้องเป็นพื้นที่ดินที่ได้จำแนกสมรรถนะที่ดินแล้ว และเหมาะสมกับพื้นที่ป่าไม้เท่านั้น
2. หน้าที่และการดำเนินงานของหน่วยงานในกรมป่าไม้ ต้องยึดถือพื้นที่ครอบคลุม และพื้นที่ปฏิบัติการเป็นสำคัญ
3. กรมป่าไม้มิใช่ผู้ดำเนินการป่าไม้เพียงผู้เดียว มีหน่วยงานอื่นและเอกชนร่วมด้วย และได้เสนอให้ปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานของกรมป่าไม้ โดยแบ่งออกตามลักษณะงานครอบคลุมพื้นที่ 4

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า.58-74

กลุ่ม 1) กลุ่มการบริหารราชการ 2) กลุ่มวิชาการและแผนงาน 3) กลุ่มให้บริการ 4) กลุ่มปฏิบัติการ

นโยบายป่าไม้แห่งชาติมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดิน²⁹ สิทธิในที่ดิน การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยให้มีการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อแบ่งพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่อยู่อาศัย ในแต่ละจังหวัด ไม่ออกเอกสารสิทธิแก่ผู้ครอบครองในที่ดินที่มีความชันเกิน 35% ซึ่งจะถูกกำหนดเป็นพื้นที่ป่าไม้ จะเห็นได้ว่านโยบายการป่าไม้แห่งชาติมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบูรณาการครอบครองที่ดิน และเรื่องสิทธิในที่ดิน แต่ไม่มากนัก และมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องไม่ต่างจากนโยบายที่ดิน และนโยบายการใช้ที่ดิน เว้นแต่ข้อมูลด้านเนื้อที่ป่าอนุรักษ์ และการผลิตที่ต่างกัน

นโยบายที่ผ่านมา รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างมากด้านการจัดการที่ดิน ซึ่งเริ่มจากก่อนปี 2500 ราชอาณาจักรที่ดินทำกิน การเช่าที่ดิน ในระบบที่ไม่ยุติธรรม มีการปลูกพืชหลายชนิด มีการใช้ระบบการปลูกพืชหมุนเวียน เปลี่ยนจากเกษตรแบบพอลิปลูกินมาเป็นเกษตรเชิงการค้า ต่อมาหลังปี 2500 เริ่มมีการจำแนกประเภทที่ดินให้เป็นป่าไม้ ตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรก็นำมาจัดให้ราษฎรตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติต้องใช้เวลาอันไม่แล้วเสร็จทันการ ไม่ละเอียดเพียงพอ เช่น แนวเขตในความเป็นจริง ประกอบกับความต้องการที่ดินมีมากจึงทำให้เกิดการบุกรุกป่าจำนวนมาก การแก้ไขโดยการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรี ให้เกษตรกรทำกินในเขตป่าได้ ตลอดจนการจัดการที่ดินที่เป็นป่าไม้ในหลายรูปแบบต่างกัน ทำให้ราษฎรไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย บุกรุกครอบครองที่ดินเป็นการต่อรองให้ได้มาซึ่งที่ดิน

การกำหนดพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ และป่าเพื่อการผลิต ซึ่งมีจำนวนไม่ตรงกัน กับนโยบายที่ดิน และนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน³⁰ รวมทั้งเนื้อที่เพื่อการเกษตรก็ไม่เท่ากัน ความแตกต่างดังกล่าวส่งผลต่อผู้ปฏิบัติ ทำให้ไม่ทราบว่าพื้นที่ตรงใดจะสงวนรักษา หรือพื้นที่ใดจะใช้เพื่อการผลิต และความหมายของพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งนโยบายป่าไม้แห่งชาติให้สงวนและอนุรักษ์ไว้ร้อยละ 40 ของประเทศ ในขณะที่สภาพป่าจริงมีไม่ถึง หากพื้นที่ที่จะสงวนและอนุรักษ์หมายถึงพื้นที่ที่เป็นป่าสงวน ป่าไม่ถาวร อุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งเป็นของรัฐ การปลูกป่าในพื้นที่เอกชน จะต้องนับรวมหรือไม่ หากไม่นับรวม พื้นที่สงวนและอนุรักษ์จริงคงจะเป็นอาณาเขตตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตป่าสงวนแนบท้ายเท่านั้น ความหมายของพื้นที่ป่าไม้ในนโยบายที่ต่าง ๆ กันควรขจัดให้หมดไป เพื่อให้เกิดความเข้าใจกันทุกฝ่าย

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า.59

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า.123

4.1.6 นโยบายการใช้ที่ดิน พ.ศ.2528

นโยบายนี้มาจากคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน³¹ คณะกรรมการพัฒนาที่ดินได้ประชุมและแต่งตั้งอนุกรรมการกำหนดนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน และคณะอนุกรรมการ ได้จัดทำแนวนโยบายการใช้ที่ดินเสนอคณะกรรมการพัฒนาที่ดินเพื่ออนุมัติ ในการประชุมครั้งที่ 7/2528 วันที่ 28 ตุลาคม 2528³²

นโยบายดังกล่าวสั้นแต่กินความกว้าง³³ มาตรการที่ระบุให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายก็คล้ายกับมาตรการในนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน โดยเฉพาะการกำหนดพื้นที่ป่า ไม้ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่ดิน แต่กลับเป็นมาตรการในนโยบายการใช้ที่ดิน ทำให้สับสนในผู้บริหารระดับสูงและผู้เกี่ยวข้องว่านโยบายที่กำหนดโดยคณะกรรมการต่างกันจะสอดคล้อง ขัดแย้ง และแตกต่างกันมากน้อยเพียงไร

นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินไม่แตกต่างจากสาระของนโยบายที่ดิน³⁴ และนโยบายการป่าไม้แห่งชาติ เพียงแต่ขอบเขตการครอบคลุมไม่เหมือนกัน เช่นนโยบายการใช้ทรัพยากรธรณีในนโยบายการใช้ที่ดินแต่ไม่มีในนโยบายที่ดิน หรือนโยบายที่ดินมีเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่นโยบายการใช้ที่ดินไม่กล่าวถึง แต่ไม่มีความขัดแย้งปรากฏให้เห็นเด่นชัด ความสับสนอาจเกิดจากนโยบายที่ถูกสร้างขึ้นโดยคณะกรรมการต่างๆที่มีได้มีการตรวจสอบอย่างละเอียดรวมทั้งประเมินผลกระทบจากการปฏิบัติตามนโยบาย

เมื่อวิเคราะห์นโยบายที่ดินควบคู่กับนโยบายเกษตร พบว่า นโยบายที่ดินในอดีตได้แฝงมากับนโยบายเกษตรมาโดยตลอด จนกระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 6 จึงได้แยกนโยบายที่ดินออกมา ให้ความสำคัญและกำหนดแผนงานที่ชัดเจน การรวมนโยบายที่ดินเข้ากับนโยบายเกษตรทำให้ละเลยความสำคัญในการจัดการและวางแผนการใช้ที่ดิน แต่การแยกนโยบายที่ดินกับนโยบายการเกษตร ก็อาจมีผลเสียได้จากการที่ไม่ประสานสอดคล้องกัน ระหว่างนโยบายทั้งสอง หากผู้กำหนดนโยบายไม่ได้กำหนดแนวคิดรวมถึงทิศทางที่ควรจะเป็น

หากมองนโยบายป่าไม้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่ดินในภาพรวมพบว่า นโยบายที่ดินส่วนนี้ไม่ได้มีหลักวิชาการที่สอดคล้องกับนโยบายเกษตร และปัญหาในปัจจุบันเป็นผลมาจากนโยบายเกษตรที่มองถึงผลผลิต และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเดียว ละเลยการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน

³¹ ดูภาคผนวก ง.

³² สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,รายงานการศึกษาเรื่อง นโยบายที่ดินของประเทศไทย :เอกสารประกอบเล่ม 5 นโยบายการถือครองที่ดิน (สิทธิในที่ดินและการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน , หน้า . 60-64

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า.62

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า.122

4.1.7 นโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

นโยบายมาจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมได้อนุมัตินโยบายเมื่อเดือนกรกฎาคม 2524 ดังนี้

นโยบายในแผนปฏิรูปที่ดิน 2525-2529

1. ให้เร่งดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในท้องที่ที่ได้ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว
2. ให้เน้นความสำคัญในการปฏิรูปที่ดินของเอกชน
3. ให้เน้นงานจัดหาและจัดสรรที่ดินเป็นหลักในการปฏิรูปที่ดิน
4. ส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเป็นช่องทางที่จะทำประโยชน์จากผลผลิตทางการเกษตรให้มากขึ้น

นโยบายในแผนปฏิรูปที่ดิน 2530-2534

1. เร่งรัดการกระจายสิทธิในที่ดิน ที่เหลือจากการดำเนินงานในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ๕ ฉบับที่ 5
2. เน้นการปฏิรูปที่ดินเอกชน โดยประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพิ่มเติม
3. ดำเนินการแก้ไขกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม และสนับสนุนการออกกฎหมายที่เกื้อกูลงานปฏิรูปที่ดิน
4. ขยายความร่วมมือกับภาคเอกชนและเกษตรกร เพื่อพัฒนาการเกษตรให้กว้างขวาง
5. ดำเนินงานพัฒนาขั้นพื้นฐานในพื้นที่ที่ยังไม่ได้มีการพัฒนาเท่าที่ควร

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมได้อนุมัตินโยบาย มาตรการ และแผนงานปฏิรูปที่ดินในระยะยาว (2535-2542) ในการประชุมครั้งที่ 1/2534 เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2534 สรุปได้ดังนี้³⁵

1. เน้นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกเข้าทำกินและอาศัยในที่ดินรัฐ โดยมีขอบข่ายกฎหมายและการไว้ที่ทำกิน โดยจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรและให้สิทธิในที่ดินซึ่งมีเงื่อนไขในการโอน เพื่อหยุดยั้งการอพยพเคลื่อนย้ายบุกรุกที่ดินรัฐอื่นๆ

2. หากที่ดินแห่งใดที่นำมาจัดไม่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรม ให้ดำเนินการกันออกไว้เพื่อจัดดินส่วนที่ไม่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมตามกฎหมายอื่นต่อไป

3. เร่งรัดการใช้กำหนดมาตรการสนับสนุนให้สามารถจัดหาที่ดินของเอกชนมาดำเนินการกระจายสิทธิการถือครองให้แก่เกษตรกรผู้เช่า ผู้ไร่ที่ทำกิน ได้อย่างรวดเร็ว ในราคาที่เหมาะสม โดย

3.1 ควบคุมชลดความเคลื่อนไหวของราคาที่ดินมิให้ราคาที่ดินเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นกว่ามูลค่าที่ควรจะเป็น จากการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไร

³⁵ สุทธิพร จีระพันธุ์, “เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 228: การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย”, 2535, หน้า 80-83

3.2 กำหนดอัตราภาษีก้ำวหน้าสำหรับที่ดินเกษตรกรรมที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์ในการผลิตภาคเกษตร

3.3 จัดตั้งสถาบันการเงินในลักษณะ ธนาคารที่ดินเพื่อเป็นแหล่งระดมเงินทุนจัดการซื้อขายที่ดิน แก่เกษตรกร

3.4 การเวนคืนที่ดินในเขตพื้นที่ที่มีการลงทุนภาครัฐสูงหรือเขตที่มีการเช่าที่ดินสูง

4. กำหนดโครงการพัฒนารายได้เกษตรกรเพื่อแก้ไขปัญหาหารายได้เกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินเป็นโครงการพิเศษที่ประสานความร่วมมือในระหว่างส่วนราชการต่างๆร่วมกับสถาบันการเงินและภาคเอกชน

5. สนับสนุนการรณรงค์และการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ประชาชนในกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนงานวิจัยและฝึกอบรมโดยเฉพาะขึ้นเพื่อเป็นสถาบันในการพัฒนาบุคลากรทั้งภาครัฐและเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรร

6. ให้ดำเนินการเร่งรัดงานปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยเหลือราษฎรที่มีปัญหาที่ดินบุกรุกเข้าทำกินในที่ดินรัฐและผู้เช่าที่ดิน โดยเร่งดำเนินการในที่ดินรัฐ 29,687 ล้านไร่ ในที่ดินเอกชน 23,749.6 ไร่ ในช่วงปี 2535-2542 และสนับสนุนการเงินตามเป้าหมายที่กำหนดในช่วงเวลาดังกล่าวซึ่งคาดว่าจะใช้งบประมาณ 10,598.8 ล้านบาท

โดยใช้กลยุทธ์ในการปฏิรูปที่ดิน 4 ประการคือ

1. กลยุทธ์เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกเข้าทำกินในที่ดินรัฐ การไร้ที่ทำกินและสิทธิในที่ดินของเกษตรกร

2. กลยุทธ์เพื่อแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินและการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเกษตรกร

3. กลยุทธ์เพื่อแก้ไขปัญหาการพัฒนารายได้และการลงทุนของรัฐในกระบวนการพัฒนา

4. การเผยแพร่และศึกษาวิจัย

ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้อนุมัติ นโยบาย มาตรการ แผนงาน และแนวทางการปฏิรูปที่ดินในระยะยาว (2535-2542) โดยแบ่งกลยุทธ์การปฏิรูปที่ดินเป็น 4 ประเภท กลยุทธ์เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกเข้าทำกินในที่ดินรัฐ การไร้ที่ดินและสิทธิในที่ดินของเกษตรกร กลยุทธ์เพื่อแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินและการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินเกษตรกรรม โดยต้องกระจายสิทธิที่ดินจากผู้ถือครองที่ดินมากหรือผู้ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดิน กลยุทธ์เพื่อแก้ไขปัญหาการเพิ่มรายได้ กลยุทธ์การกระจายการพัฒนา โดยมีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคือ³⁶

³⁶ สุทธิพร จีระพันธุ์, "เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 263:การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย", พิมพ์ครั้งที่ 5, 2540, หน้า62-64

1. เน้นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกเข้าทพกินและอยู่อาศัยในที่ดินรับ โดยมีขอบด้วยกฎหมายโดยจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรให้สิทธิทำกินโดยมีเงื่อนไขในการโอน
2. หากที่ดินที่นำมาจัดไม่เหมาะแก่การเกษตรกรรม หรือเหมาะแก่การประกอบอาชีพอื่น ให้กันพื้นที่ออกไปตามกฎหมาย
3. เร่งรัด กำหนด มาตรการสนับสนุน เพื่อให้สามารถจัดหาที่ดินเอกชนมากระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ให้แก่เกษตรกรผู้เช่า ผู้ไ้ที่ดินทำกิน โดยควบคุมการเคลื่อนไหวของราคาที่ดิน และกำหนดอัตราภาษีก้าวหน้าสำหรับที่ดินที่มีได้ใช้ประโยชน์ทางเกษตรกรรม
4. กำหนดโครงการพัฒนารายได้เกษตรกร เป็นโครงการประสานความร่วมมือของส่วนราชการต่างๆ สถาบันการเงิน ภาคเอกชน
5. สนับสนุนการเผยแพร่เกี่ยวกับ สิทธิหน้าที่ประชาชนในกระบวนการปฏิรูปที่ดิน
6. เร่งรัดการดำเนินการปฏิรูปที่ดินและแก้ไขปัญหาที่ราษฎรมีปัญหาที่ดินทำกิน โดยได้ประมาณการงบประมาณไว้ 10,598.8 ล้านบาท

ซึ่งนโยบายการปฏิรูปที่ดินนั้นนโยบายทางการเมืองมีผลอย่างมากและอาจทำให้ปรัชญาการปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไป เช่น ปี 2530 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ ส.ป.ก. นำที่ดินที่กรมพัฒนาที่ดินจำแนกออกมาจากเขตป่าไม้ถาวร มาปฏิรูปที่ดินโดยมีเป้าหมายปีละ 1.5 ล้านไร่ ทำให้ ส.ป.ก. กำหนดวิธีเร่งรัดงานจัดที่ดิน โดยมุ่งหมายในส่วนที่เกี่ยวกับงานจัดที่ดินเป็นหลัก จุดเน้นสำคัญของกระบวนการจัดที่ดินคือ³⁷ “ วัด จัด แจก ” โดยมุ่งมุ่งวัดที่ดินเป็นแปลง ทำไม่วัดที่ดินให้เสร็จเป็นโครงการ ชะลอการสำรวจที่ดิน และใช้ระบบภาพถ่ายทางอากาศเข้าช่วย การจัดที่ดิน เน้นแปลงที่ดินที่ถือครองไม่เกินสิทธิตามกฎหมาย จึงทำได้รวดเร็ว และ ในการแจกอาจตกกับสมาชิกในครัวเรือน ซึ่งทำให้มีใช้การกระจายสิทธิที่แท้จริง เนื่องจากยังมีผู้ไ้ที่ดินทำกินอื่นอีก จากนโยบายทางการเมืองและความต้องเร่งแก้ไขปัญหาการปฏิรูปที่ดินทำให้รัฐเร่งการปฏิรูปที่ดินโดยเน้นการนำที่ดินมาปฏิรูปเป็นหลัก ดังเห็นได้จากผลการปฏิรูปที่ดินทั้งหมดตั้งแต่ปี 2518-2542 ดังนี้³⁸

³⁷ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่อง นโยบายการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย (ม.ป.ท., 2535), หน้า 90-92

³⁸ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม , 25 ปี ปฏิรูปที่ดิน 6 มี.ค.43 , (ม.ป.ท : ม.ป.ป.), หน้า 41

ภาค	ที่ดินรัฐ (ไร่)		ที่ดินเอกชน (ไร่)	รวมพื้นที่ ประกาศเขต(ไร่)
	เนื้อที่รับมอบ	เนื้อที่ประกาศเขต	เนื้อที่ประกาศเขต	
ภาคกลาง	8,887,040	7,647,711	304,998	7,952,709
ภาคเหนือ	14,717,254	10,944,336	161,458	11,105,794
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	28,182,599	25,115,303	11,066	25,126,369
ภาคใต้	7,173,400	5,8488,800	1,522	5,850,322
รวม	58,960,293	49,556,150	4799,044	50,035,194

ที่มา : วารสาร 25 ปี ปฏิรูปที่ดิน ฉบับ 6 มี.ค.43

จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดิน เน้นที่ดินรัฐเป็นหลัก ทำให้ไม่อาจเป็นการกระจายสิทธิที่ดินเอกชน แม้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินมากถึง 50 ล้านไร่แต่ในกระบวนการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ยังคงมีความคืบหน้าไม่มากนัก ดังผลการจัดที่ดินในที่ดินรัฐตั้งแต่ ปี 2518-2542 ดังนี้³⁹

ภาค	เนื้อที่ปฏิรูป	รังวัดที่ดิน	สอบสวนกระจายสิทธิ		มอบ ส.ป.ก.4-01		
	ไร่	ไร่	ไร่	ราย	ไร่	ราย	ฉบับ
ภาคกลาง	7,647,711	5,518,373	3,705,374	152,395	2,023,097	92,705	114,404
ภาคเหนือ	10,944,33	7,388,565	6,390,449	423,205	3,054,825	208,84	255,922
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	6	18,236,30	14,643,786	761,325	7,646,582	0	534,737
ภาคใต้	25,115,30	5	3,503,503	207,239	1,467,358	446,72	116,014
	3	4,132,109				5	
	5,850,322					88,768	
รวม	50,035,19	35,275,35	28,273,486	1,536,812	14,191,86	837,03	1,021,07
	4	2			2	8	7

ที่มา : วารสาร 25 ปี ปฏิรูปที่ดิน ฉบับ 6 มี.ค.43

จะเห็นได้ว่านโยบายปฏิรูปที่ดินของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับไต้หวันและญี่ปุ่น แม้ว่ามีเงื่อนไขทางการเมืองสนับสนุนที่แตกต่างกันแต่ การปฏิรูปที่ดินของทั้งสองประเทศมีนโยบายที่ชัดเจนที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินทั่วประเทศและมีกำหนดที่เสร็จสิ้นดังจะเห็นได้จากการตรากฎหมายเพื่อเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินทีละขั้นตอน ซึ่งช่วยให้กระบวนการบังคับใช้ง่ายและค่อยเป็นค่อยไป ประกอบกับถือเป็นนโยบายแห่งชาติที่รัฐต้องดำเนินการให้สำเร็จมากกว่าปล่อยให้เพียงนโยบายทางการเมืองหรือให้เป็นเพียงนโยบายจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44

4.2 ปัญหาการปฏิบัติงานตามนโยบาย

จากนโยบายทั้งหมด จะเห็นได้ถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ ในด้านการใช้และการจัดที่ดินที่ไม่เป็นเอกภาพ ส่วนหนึ่งมาจาก ปัญหาเรื่องข้อมูลที่ดิน ป่าไม้ เช่น การจำแนกพื้นที่ป่ากับที่ดินการเกษตรกรรม นโยบายทางการเมืองที่ส่งผลถึงการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะที่ดินในเขตป่า และเรื่องเอกสารสิทธิที่ดิน อันก่อให้เกิดปัญหาเอกภาพในการบริหารงานที่ดินจากนโยบายทั้งหมด⁴⁰

ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่นการบุกรุกป่าเพื่อทำการเกษตรกรรม ที่มักไม่มีการแก้ปัญหาที่เหมาะสมทันต่อเหตุการณ์อันอาจมาจากปัจจัยทางการเมือง และจากการที่นโยบายไม่เป็นเอกภาพทำให้หน่วยงานต่างๆยึดนโยบายคนละมุม แม้ต่อมาจะมีการจำแนกที่ดินป่าไม้ ก็ยังไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามที่ต้องการได้ มักเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ทันต่อเหตุการณ์

ปัญหาจากนโยบายยังมาจากความไม่ชัดเจนในหน้าที่ โดยหน่วยงานระดับนโยบายที่สำคัญคือคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ที่เคยทำหน้าที่จำแนกที่ดิน อันเป็นหน้าที่คณะกรรมการพัฒนาที่ดินในปัจจุบัน ต่อมาปี 2526 มีการแก้ไขใหม่ ให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ วางนโยบายการจัดที่ดิน การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้ประชาชน และควบคุมการจัดที่ดิน แม้พยายามแก้ปัญหาในเชิงนโยบาย แต่ความคลุมเครือด้านการจัดที่ดินและการควบคุมการจัดที่ดิน เนื่องมาจากคณะกรรมการมาจากกระทรวงมหาดไทย เป็นหลักเน้นการจัดที่ดินเป็นหลัก ส่วนคณะกรรมการพัฒนาที่ดินเน้นหนักด้านเกษตรกรรมอย่างเดียว ซึ่งควรวางนโยบายด้านการใช้ที่ดินด้วย แต่่นโยบายทั้งสองก็ไม่ปรากฏการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน

นอกจากนี้ปัญหาจากนโยบายยังส่งผลต่อหน่วยงานปฏิบัติการ อันมีหลายหน่วยงานที่มีเป้าหมายแตกต่างกัน ทำให้มีความไม่กลมกลืนในการปฏิบัติ จากนโยบายปฏิรูปที่ดิน กับนโยบายป่าไม้ ที่ความไม่ชัดเจนในการจำแนกพื้นที่ทำให้การปฏิบัติงานทั้งสองหน่วยงานเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น ซึ่งเห็นถึงการขาดเป้าหมายร่วมกันในการควบคุมการใช้ที่ดิน ทำให้การควบคุมการใช้ประโยชน์แตกต่างกันไปตามความเข้มงวดของนโยบาย

ปัญหาการขาดความต่อเนื่องเนื่องจากการกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินมิได้เป็นนโยบายที่จบในตัวเอง เพราะการใช้ประโยชน์ที่ดิน มีความสัมพันธ์กับสังคม เศรษฐกิจอย่างมาก จึงต้องมีเรื่อง เงินทุน วิธีดำเนินการ การสนับสนุน ตลาด ปัจจัยการผลิต มารองรับสนับสนุนจึงจะทำให้การจัดที่ดิน และควบคุมการใช้ประโยชน์เป็นไปอย่างกลมกลืน ราบรื่น การใช้ที่ดินมีความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกทำให้สามารถเชื่อมโยง แผนการใช้ที่ดินกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจได้

⁴⁰ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่อง นโยบายที่ดินของประเทศไทย (ม.ป.ท., 2529), หน้า 206-208

เพื่อแก้ไขปัญหาเชิงนโยบาย รัฐจึงควรสร้างเอกภาพในการบริหารงานที่ดินทั้งเชิงนโยบายและองค์กร โดยปรับปรุงองค์กรทั้งหมดเพื่อสร้างเอกภาพในการใช้ที่ดินและควบคุมการใช้ที่ดิน เพื่อให้สอดคล้อง ลดความขัดแย้งกัน โดยอาจนำไปสังกัด กระทรวง ทบวงเดียวกัน เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน และในเชิงนโยบายองค์กรที่กำหนดคนนโยบายควรเป็นรูปคณะกรรมการแต่มีผู้มีความชำนาญหลายสาขา โดยวางนโยบายที่ดินแบบเดียวโดยแยกออกเป็นหลายด้านให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และควรมีผู้มีอำนาจบังคับทางการเมือง (high political authority) โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อให้มีอำนาจสั่งการ ทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

4.3 ปัญหาการปฏิบัติงานตามกฎหมาย

4.3.1 ประมวลกฎหมายที่ดิน

4.3.1.1 ความหมายของสิทธิที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ที่ดินในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 100 ในความหมายอสังหาริมทรัพย์ หมายถึงที่ดิน ทรัพย์อันติดกับที่ดิน ทรัพย์ที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน และสิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่ดิน หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย⁴¹

ป่า หมายความว่า ที่ดิน รวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ที่ยังมีได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย⁴²

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ให้ความหมายที่ดินว่า⁴³ หมายถึงพื้นที่ดินปราศจากสิ่งปลูกสร้าง

ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุธีวะ ให้ความหมายว่า⁴⁴ หมายถึง พื้นที่ดินต่างๆไป ส่วนแม่น้ำลำคลอง แร่ธาตุ กรวด ทราย ซึ่งมีอยู่ตามธรรมชาติ ซึ่งมนุษย์นำมารวมไว้กับที่ดิน จนกลายเป็นพื้นดินตามธรรมชาติ ถือเป็นทรัพย์ประกอบอันเดียวกับที่ดิน

ความหมายของที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินจึงมีความหมายกว้างขวางกว่าความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่ง ไม่รวมถึงส่วนที่อยู่ใต้พื้นผิวดิน ซึ่งถือเป็นแดนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตามความหมายในมาตรา 1335 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁴¹ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1

⁴² พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 4

⁴³ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ,กฎหมายลักษณะทรัพย์ , หน้า 32

⁴⁴ บัญญัติ สุธีวะ ,กฎหมายลักษณะทรัพย์ , หน้า 13

การแบ่งประเภทที่ดิน ที่ดินอาจแบ่งเป็น

1. ที่ดินเอกชน ตามมาตรา 3 ประมวลกฎหมายที่ดิน บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดิน ตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้ หรือ ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วย การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

2. ที่ดินของรัฐ ที่ดินของรัฐ หมายความว่า ที่ดินอื่นนอกจากที่ดินที่เอกชนได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามกฎหมายที่ดิน คือ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตาม ป.พ.พ. และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ยังมิได้มีบุคคลได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดิน ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคล เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ⁴⁵

ที่ดินของรัฐเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทหนึ่งด้วย ตามป.พ.พ. มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
2. ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ
3. ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงพยาบาล สำหรับราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์

ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีคุณสมบัติ ดังนี้ โอนให้ผู้อื่นไม่ได้ ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1305 ไม่สามารถยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินได้ ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1306 ยึดไว้ไม่ได้ ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1307

ที่ดินของรัฐตามกฎหมายอาจแบ่งเป็นประเภทตามลักษณะกฎหมายที่ควบคุมได้เป็น

1. ที่ราชพัสดุ มาตรา 4 พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ ได้แก่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตาม กฎหมายที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์ สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ส่วน

⁴⁵ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 4

อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

2. ที่เวนคืน ทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน ตาม ป.ที่ดิน ที่เวนคืน มาตรา 5 ป.ที่ดิน ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 71 ที่ดินที่ทอดทิ้ง ตามมาตรา 6 ประมวลกฎหมายที่ดิน หรือที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดิน

3. ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้แก่ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในมาตรา 4 พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ป่า หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้กรรมสิทธิ์มาตามกฎหมายที่ดิน ป่าสงวนแห่งชาติ หมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตาม พ.ร.บ.นี้ หรือ ที่ดินในอุทยานแห่งชาติ ในมาตรา 4 พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ที่ดิน หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ และที่ชายทะเลด้วย อุทยานแห่งชาติ หมายความว่า ที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตาม พ.ร.บ.นี้ หรือ ที่ดินในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตาม พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ตาม มาตรา 33 เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควร กำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า โดยปลอดภัย เพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็ให้กระทำได้ โดยตราเป็น พระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้าย พ.ร.ฎ. ด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตาม ป.ที่ดิน ของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง หรือ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

4. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า เป็นที่ดินของรัฐที่ยังไม่เคยมีผู้ใดได้กรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตาม ป.ที่ดิน ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ อยู่นอกเขตป่าไม้ เขตป่าสงวน เขตอุทยาน หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้จัดแบ่งที่ดินดังนี้⁴⁶ ตามมาตรา 2 ประมวลกฎหมายที่ดิน “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” จึงสามารถแบ่งที่ดินเป็น 2 ประเภท คือ

1. ที่ดินเอกชน

2. ที่ดินรัฐ ที่ดินของรัฐจัดเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งแบ่งเป็น 8 ประเภท

1. ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน รวมถึง ที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันด้วย

2. ที่ราชพัสดุ

3. ที่ดินที่ราชการได้หวงห้ามหรือสงวนไว้

⁴⁶ ชาญชัย แสวงศักดิ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2535), หน้า. 59-61

- 4.ที่ดินรกร้างว่างเปล่า
- 5.ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ
- 6.ทรัพย์สินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- 7.ทรัพย์สินของแผ่นดิน ตาม ป.พ.พ มาตรา 1309
- 8.ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

ในที่นี้จะศึกษาสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน ที่เกี่ยวข้องกับสัมพันธระหว่างราษฎรกับรัฐ โดยในประมวลกฎหมายที่ดิน แบ่งสิทธิในที่ดินเป็น 2 ประเภทคือ กรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครอง ในหมวด 1 บทเบ็ดเสร็จทั่วไป มาตรา 1 ในประมวลกฎหมายนี้

สิทธิในที่ดิน หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หมายความว่า หนังสือรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว โฉนดที่ดิน หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจอง ที่ตราว่า ได้ทำประโยชน์แล้ว

สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงหมายถึง สิทธิ 2 ประเภท คือ กรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครอง กรรมสิทธิ์หมายถึง การเป็นเจ้าของที่ดิน โดยมี โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า ได้ทำประโยชน์แล้ว หากเป็นเจ้าของที่ดินโดยยังไม่มีเอกสารสิทธิดังกล่าวยังไม่ถือว่าบุคคลนั้นมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน ลักษณะกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดินไทยเป็นกรรมสิทธิ์ที่ไม่สมบูรณ์ ผู้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินมีหน้าที่ตามกฎหมายด้วย เช่น การทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 6 และผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นการรับรองโดยกฎหมาย ไม่ต้องอาศัยการครอบครองตามสภาพความเป็นจริง ในขณะที่สิทธิครอบครองตามกฎหมายไทยก็เป็นการครอบครองโดยกฎหมายไม่ได้อาศัยการครอบครองตามสภาพความเป็นจริง จึงทำให้ลักษณะสิทธิครอบครอง และกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายไทย มีความแตกต่างกันอย่างมากในเรื่องสิทธิในที่ดิน อาจแตกต่างเล็กน้อยในเอกสารสิทธิเท่านั้น หรืออาจกล่าวได้ว่า สิทธิครอบครองเป็นกรรมสิทธิ์น้อยๆ

สิทธิครอบครอง หมายถึง เฉพาะ สิทธิครอบครองในฐานะเป็นเจ้าของเท่านั้น แต่บุคคลอาจมีสิทธิครอบครองในฐานะอื่นได้เช่น ผู้เช่า สิทธิครอบครองในฐานะเจ้าของ ก็เป็นเจ้าของที่ดิน แต่ที่ดินแปลงนั้นยังไม่มี โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า ได้ทำประโยชน์แล้ว แต่เมื่อเจ้าของที่ดินได้ครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ครบถ้วนตามที่กำหนด โดยครอบครองทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพกิจการที่ได้ทำประโยชน์⁴⁷ เจ้าพนักงานที่ดินก็จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ ในปัจจุบันมี 2 แบบคือ แบบ น.ส.3 และ แบบน.ส.3ก ซึ่งเมื่อที่ดินแปลงใดที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน สามารถ จำหน่าย จ่ายโอน

⁴⁷ กฎกระทรวง ฉบับที่ 53

และทำนิติกรรมใดๆเกี่ยวกับที่ดินได้ ตามมาตรา 9 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

ในขณะที่ลักษณะสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายเอกชนที่มุ่งเน้นในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนเป็นหลัก สิทธิครอบครองเพียงมีเจตนายึดถือเพื่อตนก็ได้สิทธิครอบครองแล้ว ตามมาตรา 1367 บุคคลยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง

4.3.1.2 การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินก่อนได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอาจพิจารณาว่าเป็นเพียงเงื่อนไขในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ในทางกลับกันอาจพิจารณาว่าเป็นการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน ก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยใช้การทำประโยชน์ในที่ดินเป็นตัวพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

เนื่องจาก รัฐจะดำเนินการจัดที่ดินให้ประชาชนใน 2 รูปแบบ การจัดที่ดินผืนใหญ่⁴⁸ อธิบดีกรมที่ดินจะนำที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและเป็นที่ดินที่นอกจากราชการหรือองค์กรของรัฐนำไปจัดตามกฎหมายอื่น แล้วมาจัดให้ราษฎร โดยเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ได้แก่ จำนวนที่ดินที่ถือครอง การคัดเลือกผู้เข้าครอบครอง วิธีที่ผู้ครอบครองพึงปฏิบัติ หลักเกณฑ์การชดใช้ทุนที่ได้ลงไป กิจกรรมที่จำเป็นสำหรับการแบ่งที่ดิน

การจัดแปลงเล็กแปลงน้อย⁴⁹ เป็นพื้นที่ดินที่มีลักษณะไม่ต่อเนื่องกัน เช่นที่หัวไร่ปลายนาหรือที่ดินที่มีเนื้อที่ต่ำกว่า 1,000 ไร่ โดยการจับจอง ต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตแล้วก็ให้ออกใบจองให้

ที่ดินที่รัฐจะนำมาจัดให้ประชาชน ลักษณะที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนต้องมีลักษณะตาม ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติใน หมวด 2 ลักษณะที่ดินที่จะจัดให้ประชาชน⁵⁰

“ข้อ 3 ที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ ตามระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดิน ต้องเป็นที่ดินของรัฐ โดยมีลักษณะ

1.ที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือมีใช้ที่สงวนหวงห้าม หรือมีใช้ที่เขา ที่ภูเขา

⁴⁸ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 27

⁴⁹ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 33.

⁵⁰ กองงานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ, นโยบายที่ดินและระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ,หน้า.1

2.ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ราษฎรเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่ปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้ว หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน และได้มี พ.ร.ฎ.ถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์นั้นแล้ว

3.ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ หรือทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าจนตกเป็นของรัฐตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน “

ที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า จึงเป็นที่ดินที่กฎหมายกำหนดให้รัฐนำมาจัดให้แก่ราษฎรอื่น ๆ ที่มีความต้องการในที่ดิน รัฐจึงควรพิจารณาถึงการนำหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดให้มาใช้บังคับเพื่อประสิทธิภาพในการแสวงหาที่ดินมาจัด โดยการดำเนินการจัดที่ดินให้ประชาชน จะประกาศ กำหนดเขตที่ตั้งที่ดินและวิธีการรับบุคคลเข้าอยู่อาศัย โดยจัดทำเป็นประกาศติดไว้ที่อำเภอ บ้านกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและในที่ดินนั้น กำหนดวันรับสมัครบุคคลเข้าอยู่ โดยมีคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลพิจารณาคัดเลือกบุคคลตามเกณฑ์ เข้าอยู่

เมื่อได้จัดให้บุคคลเข้าครอบครองในที่ดินรายใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบจองไว้เป็นหลักฐานก่อน⁵¹ และเมื่อปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่า บุคคลได้จัดให้เข้าครอบครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดิน ทั้งได้ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด โดยครบถ้วนแล้ว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยเร็ว

เมื่อจัดบุคคลใดเข้าอยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพในที่ดินแปลงใด และบุคคลนั้นได้ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแล้ว ให้เจ้าหน้าที่จัดที่ดินดำเนินการติดต่อนายอำเภอท้องที่ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอซึ่งที่ดินตั้งอยู่ ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 30 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ออกใบจองให้แก่บุคคลนั้นยึดถือไว้เป็นหลักฐาน⁵²

เมื่อได้รับใบจองแล้วต้องทำประโยชน์ในที่ดินภายในกำหนดทั้ง เงื่อนไขต่าง ๆ ผู้ถือใบจองต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินที่จัดแบ่งภายใน หกเดือนนับแต่วันได้รับใบจอง⁵³ ถ้าผู้ถือใบจองไม่เริ่มทำประโยชน์ภายในหกเดือนนับแต่วันได้รับใบจอง ให้เจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินสอบสวนรายงานไปยังอธิบดีกรมที่ดิน เพื่อพิจารณาสั่งให้ผู้นั้นออกจากที่ดินตามมาตรา 32 ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้นั้นรับทราบคำสั่ง หรือควรจะได้รับทราบคำสั่ง เป็นอันขาดสิทธิในการอยู่อาศัยหรือประกอบในการทำมาหาเลี้ยงชีพในที่ดินตามใบจองนั้น เว้นแต่มีเหตุผลสมควรก็ให้เจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินสอบสวนชี้แจงเหตุผลไปยังพนักงาน

⁵¹ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 30.

⁵² ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน หมวด 5 การออกใบจอง ข้อ 14

⁵³ ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน หมวด 6 การทำประโยชน์ในที่ดิน และการสิ้นสิทธิในที่ดินตามใบจอง ข้อ 15

เจ้าหน้าที่ผู้ออกใบของพิจารณา เมื่ออนุมัติ ให้มีสิทธิในที่ดินตามใบของนั้นต่อไป และให้ถือเสมือนว่าเป็นผู้รับใบของใหม่

ผู้ออกใบของต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จ ภายใน 3 ปี นับแต่วันได้รับใบของ⁵⁴ ยกเว้นท้องที่ที่มีความจำเป็นซึ่งไม่สามารถทำประโยชน์ให้เสร็จภายในสามปีเสนอเหตุผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณากำหนดอายุการทำประโยชน์เกินกว่าสามปีก็ได้ การทำประโยชน์ให้เสร็จหมายถึงการทำประโยชน์ประมาณ 3 ในสี่ ส่วน

ลักษณะการทำประโยชน์ ไม่มีกำหนดในกฎหมาย ไม่มีนิยาม การทำประโยชน์ในที่ดินคงเป็นไปเพื่อการทำกินเพื่อเลี้ยงชีพของผู้ครอบครองที่ดินนั้นเท่านั้น ซึ่งเป็นปัญหาทางกฎหมายอีกข้อในการพิจารณาถึงขอบเขตการถือว่าทำประโยชน์ ที่อาจแตกต่างกันไปตามดุลยพินิจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้ แต่ในกฎกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์การรับรองการทำประโยชน์⁵⁵ กล่าวถึงการพิสูจน์การทำประโยชน์ว่า มีลักษณะ ครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์

ศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะรัชตะ เห็นว่า การพิจารณาว่าได้ทำประโยชน์ ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์⁵⁶ ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดิน ว่า⁵⁷ “ ส่วนที่ดินประเภทใดถือว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สำหรับที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัยในหมู่บ้านหรือในเมือง แม้จะยังไม่ได้ปลูกบ้านอยู่อาศัย แต่เจ้าของยังมีเจตนายึดถือเพื่อตนอยู่ ก็ให้ถือว่าที่ดินแปลงนั้นเป็นที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้วโดยสภาพ

จึงเห็นได้ว่าลักษณะที่ถือว่าเป็นการทำประโยชน์ในที่ดินในหลักเกณฑ์ปัจจุบัน ต้อง เป็นการทำประโยชน์ตามสภาพของที่ดินประกอบกับสภาพกิจการที่ทำประโยชน์ประกอบกัน ยกเว้นแต่นโยบายการบังคับใช้กับที่ดินในหมู่บ้านหรือในเมือง ที่ไม่พิจารณาการทำประโยชน์เพียงเจตนายึดถือก็เพียงพอ

⁵⁴ ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน หมวด 6 การทำประโยชน์ในที่ดิน และการสิ้นสิทธิในที่ดินตามใบของ ข้อ 17.

⁵⁵ กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 43

⁵⁶ ไชยยศ เหมะรัชตะ ,รายงานการวิจัย มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม, หน้า 153.

⁵⁷ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือ ปล่อยให้เป็นที่ดินว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ.2522 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2522

ถ้าหากไม่ทำประโยชน์ให้เสร็จในสามปี นับแต่ได้รับใบจอง หรือภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด⁵⁸ ให้เจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินสอบสวนรายงานเสนออธิบดีกรมที่ดิน พิจารณาสั่งให้ผู้ผู้นั้นขาดสิทธิอันพึงได้ ตามมาตรา 32 ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้นั้นทราบคำสั่งหรือควรทราบคำสั่ง ให้ผู้ถือใบจองนั้นขาดสิทธิในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนที่ไม่ทำประโยชน์

ผู้ที่ได้รับจัดแบ่งที่ดิน หากไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด⁵⁹ ให้เจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินสอบสวนรายงานเสนออธิบดีกรมที่ดิน พิจารณาสั่งให้ผู้ผู้นั้นออกไปจากที่ดินตามมาตรา 32 ประมวลกฎหมายที่ดิน รวมทั้งบริวารด้วย แต่เมื่อผู้ถือใบจอง ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด และได้ชำระเงินค่าบริการในการจัดที่ดินโดยวิธีผ่อนส่งเสร็จ ให้ยื่นคำขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) ได้โดยผ่านเจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดิน⁶⁰

4.3.1.3 การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ก. เงื่อนไขการเพิกถอนสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย ประกอบด้วย การทอดทิ้ง ไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า

การทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายที่ดินไทยมีมาแต่โบราณแล้วซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดินและเรื่องภาษีอากร แต่กฎหมายในปัจจุบันไม่ได้ให้นิยามของลักษณะการทำประโยชน์ไว้ว่าอย่างไรจึงถือเป็นการทำประโยชน์ในที่ดิน ที่มีลักษณะแตกต่างกับไปตามภูมิประเทศและผู้นครอบครอง ในพระราชบัญญัติให้ใช้กฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ที่มุ่งเกี่ยวกับเรื่องสิทธิในที่ดินที่ค้างไว้ก่อนใช้กฎหมายที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แจ้งการครอบครองต่อนายอำเภอ⁶¹ อันเป็นการจับจองที่ดิน และต้องทำประโยชน์ในที่ดินตามลักษณะการจองเช่นตราจองต้องทำประโยชน์ใน 3 ปี แล้วยื่นคำขอรับรองการทำประโยชน์จากนายอำเภอ ซึ่งการพิจารณาว่าที่ดินได้ทำประโยชน์แล้วหรือไม่ ให้เป็นไปหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจอง แต่ยังไม่ได้รับคำรับรองจากนายอำเภอว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ผู้ได้รับอนุญาตจะโอนไปไม่ได้เว้นแต่จะตกทอดทางมรดก⁶² ส่วนที่ดินที่ได้รับคำรับ

⁵⁸ ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน หมวด 6 การทำประโยชน์ในที่ดิน และการสิ้นสิทธิในที่ดินตามใบจอง ข้อ 18.

⁵⁹ ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน หมวด 7 การสั่งให้ออกจากที่ดิน ข้อ 19.

⁶⁰ ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน หมวด 8 การรับรองการทำประโยชน์ข้อ 21

⁶¹ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5

⁶² ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8

รองจากนายอำเภอว่า ได้ทำประโยชน์แล้ว ให้โอนกันได้⁶³ ที่ดินที่กำหนดมิได้ระบุเจาะจงเฉพาะที่ดินที่
ขอจับจองหากแต่หมายรวมถึงที่ดินมือเปล่าทุกประเภท

กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และตาม
ประมวลกฎหมายที่ดิน ให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดิน และพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎ
กระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวงนั้น
เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้⁶⁴

ดังนั้นการพิจารณา การทำประโยชน์จึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง
มหาดไทย ฉบับที่ 43 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การรับรองตามมาตรา 8 ไว้ โดยกำหนดให้ยื่นคำขอรับรอง
การทำประโยชน์ต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เมื่อได้รับคำขอแล้ว ให้
นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ไปพิสูจน์ที่ดิน หรือมอบให้ข้าราชการหรือ
กำนันไปทำการแทนก็ได้ และกำหนดว่า การออกหนังสือรับรองว่า ได้ทำประโยชน์แล้ว ให้กระทำ
สำหรับที่ดินที่พึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย

ในข้อ 4 ของกฎกระทรวง เมื่อได้พิสูจน์การทำประโยชน์ตามความในข้อ 2 แล้ว ปรากฏว่า ได้มี
การครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพของที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่
ได้ทำประโยชน์ ก็ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ประกาศรับรองเป็น
เวลา 30 วัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการอำเภอ 1 ฉบับ ที่บ้านกำนัน 1 ฉบับ และในที่
ดินนั้น 1 ฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีก 1 ฉบับ

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงการทำประโยชน์ตามกฎหมาย จึงต้องเป็นการพิจารณาว่าลักษณะการทำ
ประโยชน์ในที่ดินนั้นต้องสอดคล้องกับสภาพของที่ดินแปลงนั้น โดยต้องพิจารณาประกอบกับกิจการที่ทำประโยชน์
ด้วย

ต่อมาในประมวลกฎหมายที่ดินในมาตรา 6 เรื่องการทอดทิ้งที่ดิน ที่กฎหมายกำหนดว่าหากทอด
ทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลา ให้ถือว่ามิเจตนา
สละสิทธิเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า

เจตนารมณ์ของกฎหมายในลักษณะเช่นนี้มีมาแต่โบราณแล้วในกฎหมายที่ดินที่เปลี่ยนแปลงเป็น
ทอดๆกันมาจนถึงประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากรัฐมีนโยบายจะให้ราษฎรผู้เป็นเจ้าของที่ดินได้ใช้
ประโยชน์จากที่ดินนั้นให้เต็มที่เพื่อสร้างผลผลิตอันจะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของส่วนรวม เมื่อไม่ทำ
ประโยชน์ในที่ดินจึงควรมีที่ดินที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสมบัติส่วนรวมภายในรัฐนั้นให้แก่ผู้
อื่นที่ต้องการทำประโยชน์ต่อไป

⁶³ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9

⁶⁴ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 15

ลักษณะการทำประโยชน์ในมาตรา 6 ยังคงพิจารณาตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 คือ ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ประกอบกัน กฎหมายกำหนดให้ถือว่าเป็นการสละสิทธิโดยทางกฎหมายเฉพาะที่ดินส่วนไม่ทำประโยชน์ไม่ว่าเจ้าของที่ดินมีเจตนาสละสิทธิหรือไม่

แต่แนวทางการปฏิบัติงานภายในของกระทรวงมหาดไทยตามระเบียบ⁶⁵ ในข้อ 2 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาถึงการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าอันเป็นระเบียบภายในเพื่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด ได้กำหนดถึงการพิจารณาว่า ที่ดินแปลงใดมีผู้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ให้พิจารณาถึงการทำประโยชน์เป็นประการสำคัญ เพียงแต่ล้อมรั้ว หรือเสียบายามรุ่งท้องที่ แต่ไม่ทำประโยชน์ย่อมถือว่าเป็นการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ส่วนที่ดินประเภทใดถือได้ว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สำหรับที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัยในหมู่บ้านหรือในเมือง แม้จะยังไม่ได้ปลูกบ้านอยู่อาศัย แต่เจ้าของยังมีเจตนายึดถือเพื่อตนอยู่ก็ให้ถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้วโดยสภาพ

ดังนั้นการทำประโยชน์จึงควรต้องยึดตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ในเรื่องการทำประโยชน์ในที่ดินและการสิ้นสุดสิทธิของที่ดินตามใบจอง โดยหลักเกณฑ์ที่ดินนั้นจะนำไปออกเอกสารสิทธิที่ดินประเภทหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินต่อไป ที่ดินนั้นต้องทำประโยชน์ให้เสร็จภายในกำหนดเวลา และการทำประโยชน์ให้เสร็จหมายถึงการทำประโยชน์ประมาณ 3 ใน 4 ส่วน หากพิจารณาตามระเบียบที่กำหนดให้การพิจารณาการทำประโยชน์เป็นไปตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับกับการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การทำประโยชน์ในที่ดินจึงเป็นเพียงแต่ทำประโยชน์ในที่ดิน 3 ใน 4 ส่วนก็ถือเป็นการทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ในทางกฎหมายมีประเด็นที่น่าพิจารณา คือ

ที่ดินตามมาตรา 6 ในประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้กำหนดให้แบ่งแยกการบังคับใช้กฎหมายเป็นที่ดินในเมืองหรือที่ดินในชนบท แต่เป็นที่ดินทั่วไปในขอบเขตของกฎหมายที่ดินอันเป็นหลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายประการหนึ่ง การยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ หากในระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ ที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัยในหมู่บ้านหรือในเมือง แม้ยังไม่ได้ปลูกบ้านอยู่อาศัย แต่เจ้าของยังมีเจตนายึดถือเพื่อตนอยู่ ก็ให้ถือว่าที่ดินนั้นได้ทำประโยชน์

⁶⁵ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือ ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ.2522 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2522

แล้วโดยสภาพ ซึ่งหากพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งมีได้แบ่งแยกสภาพการบังคับใช้กฎหมายตามพื้นที่แต่อย่างใดไม่ว่าเป็นที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัยในเมือง ในหมู่บ้าน หรือที่ดินเพื่อการทำกิน

แต่กระทรวงมหาดไทยอาจเห็นว่า กฎหมายไม่เหมาะสมในการบังคับใช้จึงพิจารณาแก้ไขกฎหมายได้ แต่กระทรวงมหาดไทยกลับใช้นโยบายในการบังคับใช้กฎหมาย โดยใช้วิธีการบริหารราชการแผ่นดินมาแก้ไขในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้กฎหมายไม่มีผลในการบังคับใช้ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งทำให้ระเบียบนี้มีผลในการบังคับใช้ทางกฎหมายหรือไม่

ทำให้มีผู้เห็นว่ากฎหมายในเรื่องการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่าติดต่อกันจนเป็นเหตุให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ เป็นเรื่องที่ดี แต่ก็ยังเป็นเพียงเจตนารมณ์กฎหมายที่หวังผลในทางนิตินัยเท่านั้น ในทางพฤตินัยแล้วเห็นว่าทำให้มีผลบังคับได้ยากทั้งปัญหากำลังเจ้าหน้าที่ พยานหลักฐานในการพิสูจน์ จึงเป็นแต่การปรามและกระตุ้นเตือนให้เจ้าของที่ดินได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้บ้างไม่มากนักน้อย⁶⁶ ซึ่งก็สอดคล้องกับลักษณะเขียนเสียให้วักลวดจึงจะเห็นได้จากต่อมามีประกาศกระทรวงมหาดไทยในปี 2540⁶⁷

โดยกล่าวถึงการพบว่ามีที่ดินจำนวนมากที่เจ้าของทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ทั้งที่สามารถเพาะปลูกได้เป็นการทำลายเศรษฐกิจของประเทศทางอ้อม ทางกระทรวงมหาดไทยจึงประกาศขอความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ให้รีบทำประโยชน์เพื่อให้เกิดผลแก่เศรษฐกิจประเทศ และเพิ่มพูนรายได้ครอบครัว โดยในตอนท้ายเป็นลักษณะปรามเจ้าของที่ดินและขู่โดยกล่าวถึงผลทางกฎหมายในการทอดทิ้งที่ดินที่ทำให้เสียสิทธิในที่ดิน และกล่าวว่าทางราชการได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกทำการสำรวจตรวจสอบที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์แล้ว จึงเป็นลักษณะนโยบายทางการเมืองในการชักจูง ปรามและกระตุ้นเพื่อให้เจ้าของที่ดินเข้าทำประโยชน์มากกว่ามุ่งให้มีผลทางกฎหมาย

ข. การดำเนินการเพิกถอนสิทธิในที่ดิน

การนับระยะเวลาในการทอดทิ้งให้เริ่มตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ให้เริ่มนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2515 ในกรณีทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ก่อนมีประกาศคณะปฏิวัติ หากหลังจากนั้นให้นับแต่วันทอดทิ้ง ในมาตรา 6 ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อพบที่ดินที่เจ้าของที่ดินทอดทิ้งหรือไม่ทำประโยชน์ให้ อธิบดียื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิในที่ดิน ซึ่งกฎหมายมีบทบัญญัติไว้เพียงสั้นๆ แต่ในการบังคับใช้กฎหมายในระเบียบ มีหลัก

⁶⁶ ไชยยศ เหมะรัชตะ, รายงานการวิจัย มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า 155.

⁶⁷ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องขอให้เจ้าของที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์รีบเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ประกาศ ณ วันที่ 16 ตุลาคม 2540

เกณฑ์รายละเอียดที่ส่งผลอย่างมากในการบังคับใช้กฎหมาย มาตรการนี้ โดยในระเบียบได้วางหลักปฏิบัติไว้ดังนี้⁶⁸

ข้อ 1 ภายในเดือนมกราคมของทุกปี ให้จังหวัดรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบว่ามีที่ดินแปลงใดบ้างที่มีผู้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ตามแบบสำรวจท้ายระเบียบ

ข้อ 5 เมื่อปรากฏว่า บุคคลผู้มีสิทธิในที่ดินแปลงใดได้ทอดทิ้งหรือไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ให้ดำเนินการดังนี้

5.1 ให้จังหวัดหรืออำเภอแล้วแต่กรณี ทำหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียเป็นต้นว่า ผู้รับจ้าง ผู้เช่า ผู้ทรงสิทธิเก็บกิน เพื่อให้บุคคลเช่นว่านั้นจัดการหรือเร่งรัดให้มีการทำประโยชน์ภายในเวลา 3 เดือนนับแต่วันได้รับแจ้ง

5.2 ถ้าไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งแก่บุคคลเหล่านั้นให้ปิดหนังสือไว้ในที่เปิดเผยมีกำหนด 30 วัน ที่สำนักงานที่ดินหรือสำนักงานที่ดินสาขา 1 ฉบับ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ 1 ฉบับ ที่บ้านกำนัน 1 ฉบับ ในที่ดินนั้น 1 ฉบับ ในเขตเทศบาลปิดไว้ที่สำนักงานเทศบาล 1 ฉบับ การปิดหนังสือแจ้ง ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขา สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน หรือ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ใช้ต้นฉบับปิด ส่วนแห่งอื่นให้สำเนาหรือภาพถ่ายปิด

5.3 เมื่อครบกำหนด ถ้ายังไม่จัดการให้มีการทำประโยชน์ ให้จังหวัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งไม่น้อยกว่า 5 คน เพื่อพิจารณาว่ามีการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาจริง โดยทำการสอบสวนเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้รับจ้าง ผู้เช่า ตลอดจนผู้ทรงสิทธิอื่นๆ ในกรณีที่ดินแปลงนั้นมีภาระผูกพันอยู่และบุคคลอื่นที่รู้เห็น

ข้อ 7 เมื่อคณะกรรมการเห็นว่าการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจริง ให้จังหวัดพิจารณาทำความเข้าใจแก่กรรมที่ดิน เพื่อพิจารณาดำเนินการส่งเรื่องให้กรมอัยการหรืออัยการจังหวัดดำเนินการต่อไป

ทำให้ขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติต้องผ่านการพิจารณาหลายขั้นตอนจากหลายฝ่ายคือ คณะกรรมการที่ตั้งขึ้น จังหวัด กรมที่ดิน อัยการ จนอาจทำให้ผลในการบังคับใช้เป็นไปได้อย่าง เริ่มจาก ทุกเดือนมกราคมให้ อำเภอ จังหวัด รายงานการ ไม่ทำประโยชน์ในที่ดินในเขตรับผิดชอบ

⁶⁸ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือ ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ.2522 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2522

แล้วจังหวัดหรืออำเภอแจ้งเป็นหนังสือหรือปิดประกาศเพื่อให้ทำประโยชน์ ใน 3 เดือนเมื่อครบกำหนด แต่ยังไม่ทำประโยชน์ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา แล้วจังหวัดส่งความเห็นให้กรมที่ดิน เพื่อส่งให้อัยการพิจารณา อัยการทำเรื่องร้องต่อศาลให้เพิกถอนสิทธิ

จะเห็นได้ว่าระเบียบกำหนดขั้นตอนการบังคับใช้ ต้องผ่าน ขั้นตอนการพิจารณาหลายขั้นตอน จากหลายฝ่าย ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการทางกฎหมายอันส่งผล ทำให้กฎหมายในมาตรานี้อาจไม่อาจส่งผลในการบังคับใช้อันเนื่องมาจาก เจ้าของที่ดิน มีเวลาแก้ไขการทำประโยชน์ หลายครั้ง ในระหว่างขั้นตอนดำเนินการรวบรวม พิจารณา การทำประโยชน์ อันเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์กฎหมาย การพิจารณาหลายขั้นตอนในการบังคับใช้กฎหมายอาจเป็นสิ่งที่ดี แต่อาจไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่อาจทำให้กฎหมายไม่มีผลใช้บังคับ ตลอดจนมีการเตือนให้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยกำหนดระยะเวลาให้ ซึ่งไม่มีบัญญัติในกฎหมายที่ดินอันส่งผลให้ไม่มีการบังคับกฎหมายในมาตรานี้ตามเจตนารมณ์กฎหมาย หรืออาจกล่าวได้ว่า การบริหารงานภายในเพื่อบังคับใช้กฎหมายเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย

เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายที่ดินไทย กับกฎหมายที่ดินไต้หวัน ในด้านการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินพบว่ามีความคล้ายกัน 2 ประการคือ มีการจำกัดการถือครองที่ดินซึ่งต่อมากฎหมายที่ดินไทยยกเลิกไป และประการที่สอง บังคับทำประโยชน์โดยมีระยะเวลาที่กำหนด แต่มีมาตรการสนับสนุนอีกเพื่อให้สามารถตรวจสอบที่ดินได้โดยมี ระบบอนุญาต (permission) โดยควบคุมตรวจสอบ นิติกรรมที่ดิน การซื้อขาย การโอน การเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน ที่ต้องขออนุญาตจากรัฐเพื่อให้รัฐสามารถตรวจสอบได้ และนอกจากนี้ เมื่อจำกัดการถือครองเพื่อให้แต่ละคนถือครองในจำนวนที่เหมาะสมเพื่อให้สามารถทำประโยชน์ในที่ดินได้ มีการกำหนดระยะเวลาการทำประโยชน์ มีระบบตรวจสอบสิทธิในที่ดินแล้ว ยังมีมาตรการบังคับให้ขายที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ด้วย ซึ่งเป็นกฎหมายที่ไร้รองรับการปฏิรูปที่ดิน แม้ว่ากฎหมายในการปฏิรูปที่ดินมีการจำกัดการถือครอง และบังคับซื้อที่ดินส่วนเกินแล้วก็ตาม กฎหมายที่ดินไต้หวันจึงเป็นกฎหมายช่วยบังคับผลการปฏิรูปที่ดินให้คงไว้ ซึ่งต่างจากกฎหมายไทย ที่ใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการบังคับซื้อที่ดินส่วนเกินในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นพื้นที่เพียงบางส่วน ทำให้เห็นว่ากฎหมายที่ดินไทยไม่มีส่วนสัมพันธ์ในการควบคุมการทำประโยชน์ที่เป็นระบบ สนับสนุนกันและกัน แต่เป็นการควบคุมที่แยกส่วนกัน ไม่สนับสนุนในการควบคุมการทำประโยชน์กัน

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายที่ดิน จีน และออสเตรเลียเกี่ยวกับบัญญัติมาตรา 6 คล้ายกับการทำประโยชน์ตามสัญญาหรือเงื่อนไขในการใช้ที่ดินตามกฎหมายบริหารงานที่ดินของจีน และกำหนดเวลาทอดทิ้งที่ดิน 2 ปีของจีน หรือเป็นการใช้สิทธิในที่ดินอย่างมีเงื่อนไข ตามกฎหมายที่ดินออสเตรเลีย เพียงแต่การบังคับใช้กฎหมายของจีนมีความเข้มงวดมากกว่า ประกอบกับระยะเวลาสั้นกว่า ซึ่งหากการบังคับใช้กฎหมายของไทยมีประสิทธิภาพก็คงมีบทบาทในการควบคุมการทำประโยชน์ได้เช่นเดียวกับกฎหมายจีน ปัญหาจึงอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมายด้วยนอกจากตัวกฎหมาย

4.3.2 กฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4.3.2.1 การใช้สิทธิเช่าที่นาที่ทิ้งว่างไว้หรือไม่ทำประโยชน์

ในมาตรา 55 กำหนดให้หน้าที่ทิ้งว่างไว้โดยไม่ได้ให้เช่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์อย่างอื่น หรือทำประโยชน์เพียงเล็กน้อยไม่สมควรแก่สภาพที่ดินเมื่อมีผู้ขอเช่าเพื่อทำนา เจ้าของนาหรือตัวแทนต้องยินยอมให้เช่าเว้นแต่เจ้าของหรือตัวแทนจะพิสูจน์ต่อ ค.ช.ก.ศาลได้ว่าการนั้นเป็นไปเพราะคนมีเหตุผลอันสมควร

ในหมวด 2 การเช่านา ได้นิยามทำให้พิจารณาเห็นความหมายการทำนา โดย มาตรา 21 นา หมายความว่า ที่ดินที่เช่าเพื่อทำนาทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ ทำนาหมายความว่า การเพาะปลูกข้าวหรือพืชไร่ พืชไร่ หมายความว่า พืชที่ต้องการน้ำน้อยและอายุสั้น หรือสามารถเก็บเกี่ยวครั้งแรกได้ภายใน สิบสองเดือนนาจึงเป็นที่ดินที่อาจใช้เพาะปลูกข้าวหรือพืชไร่ได้ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ

กฎหมายนี้จึงเป็นการบังคับใช้ในการควบคุมการทำประโยชน์ทางอ้อมแก่เจ้าของที่ดินที่ต้องปฏิบัติประมวลกฎหมายที่ดิน อันอาจถือเป็นบทควบคุมการทำประโยชน์ทั่วไป แล้ว หากเป็นที่ดินที่สามารถเพาะปลูกข้าวหรือพืชไร่ได้ที่ดินนั้นต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ด้วย ถือเป็นบทควบคุมเฉพาะการทำประโยชน์อีกบทหนึ่งหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดให้ที่ดินต้องถูกผู้อื่นเช่าหากตนเองไม่ทำประโยชน์คือ

1. หากเจ้าของที่ดินทิ้งที่ดินว่างไว้โดยไม่ให้ผู้อื่นเช่า
2. ที่ดินนั้นไม่ได้ทำประโยชน์อย่างอื่น
3. ที่ดินนั้นทำประโยชน์แต่เพียงเล็กน้อย ไม่สมควรแก่สภาพที่ดิน

แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาการทิ้งที่ดินว่างไว้ จึงทำให้พิจารณาได้ว่าเจ้าของที่ดินว่างเมื่อใดขอเช่าได้ทันที หากมีปัญหาในการเช่าที่ดิน ให้ คชก. ศาลวินิจฉัย ทำให้เป็นการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินตลอดระยะเวลาของการเพาะปลูกท้องในท้องถื่น ซึ่งอาจมองว่ามีประสิทธิภาพมากในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน แต่กฎหมายไม่มีนิยามการทิ้งว่างที่ดิน การไม่ทำประโยชน์ การทำประโยชน์เล็กน้อยไม่สมควรกับสภาพที่ดิน ซึ่งอาจเป็นปัญหาที่ทำให้ ค.ช.ก.ศาล ที่ต้องบังคับใช้กฎหมายตามลักษณะท้องถื่นในการที่ ค.ช.ก.ศาลจะวินิจฉัย ซึ่งเป็นข้อเสียคือกฎหมายไม่มีความชัดเจน ทำให้มีปัญหาในการบังคับใช้ที่ให้ตีความได้กว้างขวางตามแต่ดุลพินิจ ค.ช.ก.ศาล อาจเป็นสาเหตุหนึ่งทำให้กฎหมายไม่มีผลในการบังคับใช้ในปัจจุบันเท่าที่ควร แต่หากพิจารณาถึงข้อดี คือทำให้ การบังคับใช้เหมาะสมไปเป็นตามสภาพ วัฒนธรรม ในท้องถื่น เนื่องจาก การเพาะปลูกในแต่ละท้องถื่นที่แตกต่างกันออกไป ที่ทำให้ ค.ช.ก.ศาล พิจารณาให้สอดคล้อง จาริต ความเชื่อคนในท้องถื่น ได้

ขั้นตอนในการขอเช่าที่ดิน⁶⁹ ผู้ที่ประสงค์จะเช่าที่ดินที่ทิ้งว่างไว้โดยเจ้าของไม่ได้ทำประโยชน์อย่างอื่นหรือทำประโยชน์เล็กน้อยไม่สมควรแก่สภาพที่ดิน ให้ยื่นคำขอต่อ ค.ช.ก.ศาล ตาม แบบ

⁶⁹ กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2527) ออกตามความใน พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ชน.1แล้ว คชก.ตำบล แจ้งการขอเช่าให้เจ้าของหรือตัวแทนทราบเป็นหนังสือโดยทางไปรษณีย์ลง ทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับแจ้ง

หากเจ้าของนาหรือตัวแทนมีข้อคัดค้านให้ยื่นข้อคัดค้านพร้อมเหตุผลต่อ ค.ช.ก.ตำบลในสามสิบ วันนับแต่ได้รับรับแจ้ง ตามแบบ ชน.2 หากไม่คัดค้านในกำหนดถือว่าไม่คัดค้าน เมื่อเจ้าของนาหรือตัวแทนยื่นคำคัดค้านแล้วหรือระยะเวลาที่กำหนดผ่านไปแล้ว ให้ คชก.ตำบลทำการได้สวนคำขอและคำคัดค้าน และให้มีคำวินิจฉัยโดยเร็ว ให้ ค.ช.ก.ตำบลแจ้งคำวินิจฉัยพร้อมเหตุผลให้เจ้าของนาหรือตัวแทน และผู้ขอเช่านาทราบในสิบห้าวันนับแต่วันมีคำวินิจฉัย

หากไม่พอใจคำวินิจฉัยของ ค.ช.ก.ตำบล ให้อุทธรณ์คำวินิจฉัยของ ค.ช.ก.ตำบล ต่อ ค.ช.ก.จังหวัดโดยทำเป็นหนังสือ⁷⁰ ยื่นต่อ ประธาน ค.ช.ก.ตำบล ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยแต่ต้องไม่เกิน หกสิบวันนับแต่ คชก.ตำบลมีคำวินิจฉัย หากไม่อุทธรณ์คำวินิจฉัย คชก.ตำบลเป็นที่สุด ให้ประธาร ค.ช.ก.ตำบลส่งคำอุทธรณ์ไปให้ประธาน ค.ช.ก. จังหวัด ภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์ (ม57) หากไม่พอใจคำวินิจฉัยของ คชก.จังหวัดให้อุทธรณ์ต่อศาลในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำวินิจฉัย แต่ต้องไม่เกิน หกสิบวันนับแต่วันที่คชก.จังหวัด มีคำวินิจฉัย

จากการศึกษาพบว่าในกระบวนการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยกฎหมายที่ดินเกษตรกรรมญี่ปุ่น ซึ่งนำไปสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน มีการควบคุมการเช่าที่ดินที่เข้มงวดมากกว่า โดยควบคุมราคาที่ดินที่เช่าเพื่อบีบบังคับให้เจ้าของที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ต้องเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน จนนำไปสู่การห้ามเช่าที่ดิน ซึ่งส่งผลทางอ้อมให้เจ้าที่ดินต้องทำประโยชน์ในที่ดิน ในขณะที่ได้หันใช้กระบวนการควบคุมค่าเช่าที่ดินเป็นมาตรการแรกที่ต้องทำให้สำเร็จเพื่อนำไปสู่การจำกัดการถือครองและควบคุมสิทธิในที่ดิน โดยกำหนดลดค่าเช่าที่คงที่ในอัตรา 37.5% จากอัตราเดิมเพื่อส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดิน ในขณะที่กฎหมายเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไทย ไม่มีอัตราที่แน่นอน ขึ้นกับดุลยพินิจคณะกรรมการเช่าที่ดินเกษตรกรรมตำบล และไม่มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าเช่า จึงทำให้กฎหมายเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทยไม่อาจส่งผลให้เกิดการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน และช่วยบังคับให้นำไปสู่การปฏิรูปที่ดิน กฎหมายเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทยจึงดูเหมือนทำหน้าที่ของตนโดยลำพังไม่อาจ ส่งเสริม เกื้อกูลการควบคุมการทำประโยชน์ให้กฎหมายอื่นๆ ได้เหมือนเช่นกฎหมายของประเทศ ญี่ปุ่นและไต้หวัน และอาจมองได้ว่ากฎหมายไทย ไม่มีความสัมพันธ์กันในการส่งเสริมบังคับใช้ซึ่งกัน เป็นการบังคับใช้กฎหมายแบบแยกส่วน

⁷⁰ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 มาตรา 56

4.3.3 กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4.3.3.1 การบังคับซื้อที่ดินที่ทำประโยชน์เพียงเพื่อแสดงสิทธิในที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีเจตนารมณ์เน้นการกระจายสิทธิในที่ดินเอกชน โดยวิธีการเวนคืนหรือบังคับซื้อที่ดินที่อยู่ภายในหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่กำหนดลักษณะหนึ่งตามกฎหมาย คือ⁷¹ ที่ดินที่เจ้าของไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใดหรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดินให้ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่า ยี่สิบไร่

เป็นกฎหมายที่จำกัดการถือครองที่ดินเกษตรกรรมไปในตัวด้วยแทนประมวลกฎหมายที่ดิน โดยกฎหมายมีขอบเขตในการบังคับใช้ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในปัจจุบันมีประกาศจำนวน 69 จังหวัดทั่วประเทศ นับได้ว่าครอบคลุมพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมในชนบทเกือบทั้งหมดยกเว้นในจังหวัดที่มีลักษณะเป็นเมือง หรือมีอุตสาหกรรม หรือผู้อาศัยหนาแน่นเท่านั้น

ที่ดินที่เข้าหลักเกณฑ์ที่ต้องถูกกำหนดให้ถูกจัดซื้อหรือเวนคืน มี 4 ประเภทตามกฎหมาย

1.ที่ดินที่เจ้าของไม่ได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง

2.ที่ดินมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรม

3.ที่ดินที่ใช้ประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย

4.ที่ดินที่ใช้ประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน

การเกษตรกรรมหมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และ เจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตัวเอง หมายความว่า เจ้าของที่ดินผู้ซึ่งดำเนินการผลิตด้านเกษตรกรรม โดยเป็นผู้ลงทุนและได้รับผลประโยชน์จากการผลิตนั้นโดยตรง และไม่เป็นผู้ให้เช่าในที่ดินนั้น

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติ มีอำนาจหน้าที่ ในการกำหนด นโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อการปฏิรูปที่ดิน รวมทั้ง มีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วย โดยอำนาจหน้าที่คณะกรรมการ ในมาตรา 19(8) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และปฏิบัติตามแผนการผลิต และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม

⁷¹ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 29 (3)

จะเห็นได้ว่ากฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้กำหนดหน้าที่ของเจ้าของที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดิน ไว้ นอกจากการจำกัดการถือครองที่ดินแล้ว ให้มีหน้าที่ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วย โดยจะถูกจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เจ้าของที่ดินไม่ได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรม หรือประกอบเกษตรกรรมเพียงเล็กน้อย หรือบางส่วนเพื่อแสดงสิทธิในที่ดิน อันส่งผลให้เจ้าของที่ดินต้องทำประโยชน์ในที่ดินเต็มพื้นที่โดยปริยาย จึงเป็นบทบัญญัติควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินด้วย

ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้กำหนดระเบียบขึ้น⁷² ควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ก่อนได้รับกรรมสิทธิ์ อันเป็นช่วงที่ ส.ป.ก.เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในระเบียบยังได้กำหนดคบทลงโทษเมื่อเกษตรกรโอนสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้อื่น หรือกรณีเกษตรกรไม่เข้าทำประโยชน์ประกอบเกษตรกรรม ในระเบียบกำหนดให้ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมีหน้าที่ปฏิบัติดังต่อไปนี้⁷³ คือ ต้องทำประโยชน์ด้วยตนเองเต็มความสามารถ และไม่นำที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่น ไม่ว่าจะด้วยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ หรือโดยพฤติการณ์ใดๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น หากไม่ปฏิบัติ ในข้อ 8 หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร กระทำการฝ่าฝืน ข้อ 7 ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือเตือนให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ละเว้นการกระทำ หรือปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือทำให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิมภายในเวลาที่กำหนด ถ้าผู้นั้นยังคงฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามโดย ไม่มีเหตุอันสมควร ก็ให้ดำเนินการตาม ข้อ 11 ต่อไป ผลที่ได้รับจากข้อ 11 คือ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีต่อไปนี้ ไม่ปฏิบัติตามความในข้อ 7 และไม่ปฏิบัติตามคำเตือนในข้อ 8 โดยให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีหนังสือแจ้งคำสั่งการสิ้นสิทธิให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติพร้อมทั้งแจ้งระยะเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷² ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การให้เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ.2535

⁷³ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การให้เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ.2535 ข้อ 7

ซึ่งมีการตรวจสอบการทำประโยชน์ประจำปีบ้างแต่ก็ยังไม่ทั่วถึงและพบการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินบ้างดังการตรวจสอบประจำปี 2543⁷⁴

ภาค	ร ว ม (ราย)	ทำประโยชน์ เอง(ราย)	ไม่ได้ทำประโยชน์ด้วยตนเอง (ราย)					
			รวม	ทำบางส่วน	ทิ้งว่าง	ให้เช่า	ให้ทำฟรี	ขาย
ภาคกลาง 18 จังหวัด	10,393	10,354	39	0	2	19	16	2
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 19 จังหวัด	54,007	52,529	1,478	4	95	308	824	247
ภาคเหนือ 17 จังหวัด	25,923	24,700	1,223	0	334	282	607	0
ภาคใต้ 14 จังหวัด	9,687	9,663	24	0	11	0	0	13
รวม 68 จังหวัด	100,010	97,246	2,764	4	442	609	1,447	262

ที่มา : รายงานประจำปี 2543 สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4.3.3.2 การควบคุมการทำประโยชน์หลังเกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจที่ได้รับอิทธิพลมาจาก อุดมการณ์รัฐสวัสดิการ ในเรื่อง หลักการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของสังคม⁷⁵ โดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมีพันธะต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตตามที่สังคมต้องการอย่างคุ้มค่าให้เกิดประโยชน์ โดยพิจารณา สภาพแวดล้อม ปัญหาที่เป็นจุดก่อให้เกิดกฎหมาย อันเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ที่รับรองไว้คือ “มาตรา 80 รัฐพึงจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์ และการครอบครองที่ดิน และพึงกำหนดพันธะให้เจ้าของที่ดินใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสมแก่สภาพที่ดิน

⁷⁴ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม “เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่302 : รายงานประจำปี 2543 “, หน้า 106

⁷⁵ เทียมทัน อุดมhesสุวรรณ , “การควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม “ (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2538) ,หน้า 121

ในกฎหมายมี มาตรา 39 เป็นการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินหลังได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดิน เห็นว่าเกษตรกรที่ได้รับกรรมสิทธิ์ไปต้องใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเท่านั้น⁷⁶ โดยใช้กฎหมายมหาชน เรื่องประโยชน์สาธารณะ (public interest) ในการตีความ และหลักผู้รับโอนที่ต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ ทำให้การใช้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินต้องใช้กรรมสิทธิ์ในกรอบวัตถุประสงค์ของ กฎหมายแม่บทที่เป็นบ่อเกิดฐานแห่งสิทธิเท่านั้น และเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายที่ระบุอำนาจ ของคณะกรรมการตามกฎหมายที่จะควบคุมที่ดินในเวลาหลังจากเกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดิน นอกจาก มาตรา 39 ที่กำหนด ห้ามแบ่งแยกและห้ามโอน ที่มีแนวคิดแยกเป็น 2 แนวทาง⁷⁷

แนวทางแรกเห็นว่า มาตรา 19(8)กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการ มีอำนาจกำหนดระเบียบให้ เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น “เกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน” รวมไปถึงผู้ที่ได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินด้วยเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินตาม เจตนารมณ์กฎหมายโดยอาศัยอำนาจทั่วไปตามมาตรา 19(12) ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดกิจการ และระเบียบการอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

แนวทางที่สองที่เห็นว่าอำนาจคณะกรรมการเป็นอำนาจที่ควบคุมเฉพาะช่วงที่ยังไม่โอน กรรมสิทธิ์ให้เกษตรกรเท่านั้น หากมุ่งควบคุมหลังได้รับกรรมสิทธิ์ต้องมีกฎหมายระบุไว้ และหากออกเป็นระเบียบที่เป็นกฎหมายลำดับรองไปรื้อถอนสิทธิเสรีภาพในกรรมสิทธิ์อันเป็นยเสรีภาพที่กฎหมายรัฐธรรมนูญรับรองไว้ ไม่มีผลบังคับใช้ หากจะออกต้องตราเป็นพระราชบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเห็นว่าไม่มีการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินหลังได้รับกรรมสิทธิ์ ตามหลักกฎหมายปกครองที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลใดได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจำทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁷⁶ เทียมทัน อุดมหะสุวรรณ , “การควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม “ , หน้า 166-170

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 172-175

จะเห็นได้ว่าการควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินคงมีอยู่ แต่อาจมี ปัญหาที่การเน้นหนักในทางปฏิบัติ จนถูกตั้งข้อสังเกตถึงระดับความเข้มข้นของการปฏิรูปที่ดินว่า⁷⁸ การปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินของไทย อาจเป็นเพียงการ “ปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หรือจะมีความหมายเฉพาะ “การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดิน “มากกว่าจะเป็นการ “ปฏิรูป (reform) เกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดิน” ที่ให้ความหมายและความรู้สึกต่างกันอย่างออกไป หมายถึงเป็นการเปลี่ยนแปลงสถาบันรวมถึง สถาบัน โครงสร้างการผลิต และลักษณะ การถือครองที่ดิน เหมือนกับเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคม หากถ้าหมายถึงเพียงการจัดที่ดินให้แก่ เกษตรกรให้มีที่ดินทำกิน ก็จะมีความรู้สึกว่าเป็นเรื่องธรรมดาที่มีมาช้านานแล้ว ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง ประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินของไทยได้ดีว่ามุ่งการปฏิรูปที่ดินหรือเป็นเพียงการจัดที่ดินทำกิน

ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายปฏิรูปที่ดินของไต้หวันหรือญี่ปุ่นแล้ว จะมองเห็นถึงความแตกต่างที่ชัดเจนในไต้หวันการปฏิรูปที่ดินใช้กระบวนการลดค่าเช่าลงเพื่อบังคับให้เจ้าของที่ดินขายที่ดินแก่ เกษตรกร ตามมาด้วยการจำกัดการถือครองที่ดินและบังคับซื้อที่ดินส่วนเกินเพื่อนำมาขายให้แก่ เกษตรกร และต่อมามุ่งให้ที่ดินเป็นของผู้ทำประโยชน์เท่านั้น โดยจำกัดการถือครองที่ดิน ควบคุมการ เปลี่ยนแปลงสิทธิที่ดิน โดยมีการตรากฎหมายออกมาเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ในขณะที่กฎหมาย ไทย กฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มุ่งควบคุมการเช่าที่ดินโดยลำพังไม่ได้ใช้เป็นเครื่องมือ สนับสนุนการทำประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน และไม่สามารถมีผลบังคับใช้ได้ ในทางปฏิบัติก็เป็น ความล้มเหลวในการเริ่มไปสู่การปฏิรูปที่ดิน ทำให้เจ้าของที่ดินแทบไม่ได้รับผลจากกฎหมายเช่าที่ดิน เลย การนำไปสู่ การจำกัดการถือครอง และบังคับซื้อที่ดินอยู่ในกฎหมายปฏิรูปที่ดินอันเป็นกฎหมาย ลำดับต่อมาจึงเป็นความยากลำบากในทางปฏิบัติ เช่นเดียวกับญี่ปุ่นที่เริ่มจากการจำกัดการถือครองที่ดิน กำหนดหน้าที่ผู้ถือครองที่ดินให้ทำประโยชน์ บังคับซื้อที่ดินส่วนเกิน และเข้มงวดมากขึ้นด้วยการห้าม เช่าที่ดิน มีกระบวนการเริ่มตามลำดับ และกฎหมายมีส่วนสนับสนุนการบังคับใช้ต่อกัน มากกว่า กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทยที่เป็นกฎหมายเบ็ดเสร็จในฉบับเดียว ไม่มีกฎหมายอื่นๆมา ช่วยสนับสนุนการบังคับใช้ ผลบังคับใช้จึงไม่ส่งผลในการควบคุมการทำประโยชน์อย่างเต็มที่

⁷⁸ ไสวณิก ทองปาน , นโยบายเกษตร : หลักและนโยบายของไทย , หน้า173

4.3.4 กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

4.3.4.1 การกำหนดเงื่อนไขการทำประโยชน์

ก. การควบคุมประเภทการทำประโยชน์

ในมาตรา 9 สมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ตามมาตรา 8 เฉพาะเพื่อทำการเกษตรกรรมตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี ถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี ต่อมามีการตราระเบียบ⁷⁹ เพื่อให้การใช้ที่ดินตั้งเคหะสถาน และประกอบอาชีพเกษตรกรรม ตามมาตรา 9 เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โดยให้นิยาม การทำการเกษตร ให้หมายถึง การกระทำอย่างอื่นอันเกี่ยวเนื่องและเป็นปกติธรรมดาในการทำการเกษตรกรรมโดยทั่วไปด้วย เช่นการแปรรูป การกระเทาะเปลือก หรือประกอบกิจการอื่นๆเกี่ยวกับผลผลิต ด้วย

เมื่อเทียบกับนิยามเกษตรกรรมตามกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกษตรกรรม หมายความว่า การทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ส่วนเกษตรกรรม ตามกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกษตรกรรม หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงผึ้ง เลี้ยงไหม เลี้ยงครั่ง เพาะเห็ด และการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา และ เกษตรกรรม ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกษตรกรรม หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จะเห็นได้ว่า กฎหมายอื่นๆ กำหนดให้ใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรมเป็นหลักเท่านั้น แต่อาจใช้ที่ดินทำประโยชน์อย่างอื่นด้วยพร้อมกับการทำเกษตรกรรมส่วนใหญ่ต้องเป็นอาชีพที่รัฐมนตรีกำหนด ในขณะที่การจัดที่ดินของนิคมสหกรณ์ การเกษตรกรรม มิได้มุ่งเฉพาะการผลิตวัตถุดิบทางการเกษตรกรรมเท่านั้น รวมถึง การแปรรูปด้วย จึงเป็นการใช้ที่ดินที่ค่อนข้างกว้างขวางกว่าในกฎหมายฉบับอื่นๆ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁹ ระเบียบว่าด้วย การใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรม ของสมาชิกนิคมสหกรณ์ พ.ศ.2513 ลงวันที่ 1

ข. การกำหนดขอบเขตพื้นที่ทำประโยชน์

การใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยต้องจัดให้เหมาะสมกับอาชีพเกษตรกรรมแต่ละประเภท⁸⁰ และให้กำหนด แบบแผนซึ่งกลุ่มและสหกรณ์ที่สมาชิกสังกัดจะเป็นผู้ตกลงกำหนดเขต บริเวณที่อยู่อาศัย เช่น บริเวณบ้าน บริเวณเก็บกักน้ำ สถานที่เก็บพืชผล สถานที่ทำปุ๋ยหมัก คอกสัตว์เลี้ยง บริเวณปลูกพืช โรงงานแปรรูป การใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยต้องไม่เกิน 5 ไร่ ส่วนการใช้ที่ดินนั้นที่ดินที่ให้ครอบครองและทำประโยชน์ ต้องใช้เพื่อทำการเกษตร หากจะใช้ที่ดินเพื่อทำประโยชน์อย่างอื่นต้องปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่ได้กำหนดไว้ในหนังสืออนุญาตนั้นๆ⁸¹ ในการทำการเกษตร

หากนิคมสหกรณ์ที่อธิบดีกำหนดให้จัดเพื่อทำการเกษตรกรรมประเภทใด ให้สมาชิก ใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรมประเภทนั้นเป็นส่วนใหญ่ หากนิคมยังมีบริเวณที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรประเภทอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ ก็อาจใช้ที่ดินเพื่อประเภทนั้นได้ โดยได้รับความเห็นชอบจากอธิบดีเป็นรายๆ

นอกจากนี้ยังได้กำหนดหน้าที่สมาชิกในการดูแลที่ดินด้วย⁸² การใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรมต้องเป็นไปโดยประหยัดเนื้อที่ให้เป็นประโยชน์มากที่สุด และต้องบำรุงรักษาสภาพและคุณภาพของดินให้เป็นไปโดยถาวรตามหลักและวิธีการเกษตรแผนใหม่ ต้องปรับปรุงบำรุงดินทุกปีตามกำลังที่มีอยู่ และบุกเบิกกันสร้างเพื่อใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์เต็มเนื้อที่โดยไม่ชักช้า ต้องดูแลที่ดิน สร้างรั้ว ปักเครื่องหมายแสดงบริเวณเขตที่ครอบครองให้ชัดเจน ทั้งต้องผิชอบในการกระทำต่างๆ ในที่ดินตนเองเป็นการผิชอบหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือขัดกับมติของสหกรณ์ที่ดินที่สังกัด

ในกฎหมายได้กำหนดขอบเขตพื้นที่ทำประโยชน์ที่ต้องรับผิชอบและระยะเวลาไว้ ในมาตรา 26 โดย เมื่อสมาชิกนิคมสร้างตนเองได้รับมอบที่ดินแล้วต้องจัดทำที่ดินให้เกิดประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 5 ปี นับแต่อพยพเข้าอยู่ประจำในที่ดิน โดยมีเงื่อนไขว่าภายในปีแรกต้องทำประโยชน์ให้ได้อย่างน้อยหนึ่งในสิบส่วนของที่ดินที่ได้รับมอบ ถ้าไม่ทำประโยชน์ตามส่วนของที่ดินดังกล่าว ให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองนั้นขาดสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบหมาย และถ้าภายใน 4 ปีต่อมายังทำประโยชน์ไม่ได้เต็มเนื้อที่ ก็ให้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์เฉพาะส่วนที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้วเท่านั้น เว้นแต่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะผ่อนผันให้ขยายเวลาต่อไปอีกคราวละ 1 ปี แต่ต้องไม่เกิน 3 ปี อันเป็นการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน ก่อนได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดิน

⁸⁰ ระเบียบว่าด้วย การใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรม ของสมาชิกนิคมสหกรณ์ พ.ศ.2513 ข้อ 7 และข้อ 8

⁸¹ ระเบียบว่าด้วย การใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรม ของสมาชิกนิคมสหกรณ์ พ.ศ.2513 ข้อ 4

⁸² ระเบียบว่าด้วย การใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรม ของสมาชิกนิคมสหกรณ์ พ.ศ.2513 ข้อ 5 ข้อ 6 ข้อ 9

4.3.4.2 การให้ออกจากพื้นที่หากไม่ทำประโยชน์

กรณีเริ่มรับมอบที่ดิน กฎหมายกำหนดไว้ใน มาตรา 25 ในกรณี สมาชิกนิกมสร้างตนเองไม่ไปแสดงตนเพื่อรับมอบที่ดิน และไม่อพยพครอบครัวเข้าอยู่ประจำในที่ดินภายในกำหนดไว้ในสามสิบวัน นับแต่ได้รับหนังสือแจ้ง ตามมาตรา 23 โดยไม่แจ้งเหตุขัดข้องอันเป็นการสมควรเป็นหนังสือให้ผู้ปกครองนิกมทราบ ให้ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิ ให้ประกาศยกเลิกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ออกให้ผู้นั้น

ในกรณีรับมอบที่ดินแล้วไม่สามารถทำประโยชน์ได้ตามที่กฎหมายกำหนด ในมาตรา 26 เมื่อสมาชิกนิกมสร้างตนเองได้รับมอบที่ดินแล้วต้องจัดทำที่ดินให้เกิดประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 5 ปี นับแต่อพยพเข้าอยู่ประจำในที่ดิน โดยมีเงื่อนไขว่าภายในปีแรกต้องทำประโยชน์ให้ได้อย่างน้อยหนึ่งในสิบ ส่วนของที่ดินที่ได้รับมอบ ถ้าไม่ทำประโยชน์ตามส่วนของที่ดินดังกล่าว ให้สมาชิกนิกมสร้างตนเองนั้น ขาดสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบหมาย และถ้าภายใน 4 ปีต่อมายังทำประโยชน์ไม่ได้เต็มเนื้อที่ ก็ให้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์เฉพาะส่วนที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้วเท่านั้น เว้นแต่ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะผ่อนผันให้ขยายเวลาต่อไปอีกคราวละ 1 ปี แต่ต้องไม่เกิน 3 ปี

สมาชิกนิกมสร้างตนเองมีหน้าที่ ไม่มอบหรือโอนสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย กฎหมายให้อำนาจอธิบดีใน มาตรา 28 ให้อำนาจอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์มีอำนาจสั่งให้สมาชิกนิกมสร้างตนเองออกจากนิกมสร้างตนเอง เมื่อ ไม่ใช้ที่ดินทำประโยชน์ให้ถูกต้องตามระเบียบที่ออกตามความในมาตรา 9 ส่วนการจัดที่ดินในรูปนิกมสหกรณ์ ได้กำหนดอำนาจ อธิบดีกรมสหกรณ์ในการจัดทำแผนผังจัดแบ่งที่ดินและอนุญาตให้สมาชิกนิกมสหกรณ์ ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบหมายให้ตามที่เห็นสมควร ใน มาตรา 37 และมาตรา 38 ให้อำนาจอธิบดีสั่งให้สมาชิกสหกรณ์ออกจากนิกมหากไม่ใช้ที่ดินทำประโยชน์ให้ถูกต้องตามระเบียบที่ออกตามความในมาตรา 9 โดยทั้งหมดผู้ปกครองนิกมที่เป็นผู้ดูแลนิกมเป็นผู้รายงานการทำประโยชน์ในที่ดินของสมาชิกในนิกม⁸³

⁸³ ระเบียบกรมสหกรณ์ที่ดิน ว่าด้วยการปกครองนิกมสหกรณ์ พ.ศ.2513

4.3.4.3 การควบคุมการทำประโยชน์หลังได้รับสิทธิในที่ดิน

เมื่อสมาชิกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ให้เรียกเก็บเงินจากสมาชิคนิคม เพื่อช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไปโดยไม่เกินร้อยละสองร้อยบาทให้ผ่อนเป็นรายปี ปีหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 โดยงวดแรกอย่างช้าในปีที่ห้า นับแต่ปีที่เข้าเป็นสมาชิก หากปีใดไม่สามารถชำระได้โดยมีเหตุผลอันสมควร อธิบดีจะผ่อนชำระในปีถัดไปได้ เมื่อสมาชิกได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิคนิคมเป็นเวลานานเกินกว่า 5 ปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยทุนแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ ให้แก่ผู้นั้น ผู้ที่ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้ว จะขอให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

หากไม่ขอเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ดินยังอยู่ในการครอบครองของนิคมที่ยังอาจควบคุมการทำประโยชน์ได้ ที่ดินยังอยู่ในบังคับกฎหมายจัดที่ดิน แต่หากนำหนังสือแสดงการทำประโยชน์ ไปออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว ที่ดินนั้นตกเป็นสิทธิแก่สมาชิคนิคม ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมการทำประโยชน์ อื่นๆ เช่นประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดิน นอกจากนี้กฎหมายกำหนดห้ามโอนที่ดินไว้ในมาตรา 12 ว่าภายใน 5 ปีนับแต่วันได้รับโฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากการตกทอดโดยทางมรดก หรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ดินเป็นสมาชิกอยู่

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.4 ปัญหาการปฏิบัติงานขององค์กรซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการทำประโยชน์ที่ดิน

4.4.1 คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

ในประมวลกฎหมายที่ดิน ในหมวด 2 การจัดที่ดินเพื่อประชาชน ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ⁸⁴ ซึ่งประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง 19 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 7 คน มี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงกลาโหม อธิบดีกรมต่างๆหรือเทียบเท่าอีก เช่น อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมทางหลวง อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมป่าไม้ ฯ โดยมีอธิบดีกรมที่ดิน เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง

นอกจากกรรมการ โดยตำแหน่งแล้วกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีกำหนดระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 4 ปี แต่พ้นจากตำแหน่งเมื่อ ตาย ลาออก คณะรัฐมนตรีให้ออก หรือจำคุกเว้นแต่ความผิดเหตุโทษหรือกระทำโดยประมาท ในการประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาร่วมประชุมเกินกึ่งหนึ่ง ของคณะกรรมการ ซึ่งมีทั้งหมด 26 คน จึงต้องมีคณะกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า 14 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่มากพอสมควร

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ⁸⁵

- 1.วางนโยบายการจัดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดิน สำหรับอยู่อาศัย และเลี้ยงชีพตามอัตภาพ
- 2.วางแผนการถือครองที่ดิน
- 3.สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน
- 4.สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน
- 5.อนุมัติโครงการจัดที่ดินของทบวงการเมือง
- 6.ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น
- 7.ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- 8.มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งในมาตรานี้แทนคณะกรรมการ ได้ตามที่เห็นสมควร
- 9.ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น
- 10.วางระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไข เกี่ยวกับการจัดการหรือเพื่อกิจกรรมอื่นตามประมวลกฎหมายนี้

⁸⁴ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 14

⁸⁵ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20

ส่วนระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับประชาชนกฎหมายได้กำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อคณะกรรมการได้วางนโยบาย หรือวางแผนการถือครองที่ดิน หรือจัดที่ดินให้แก่ประชาชนตามกฎหมายในหมวดนี้ กฎหมายกำหนดให้ รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ⁸⁶ หรือมีอำนาจมอบหมายให้ ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการอันเกี่ยวกับการจัดที่ดินได้ และถ้าสามารถทำได้ให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามที่ได้รับมอบอำนาจไปนั้น โดยไม่ชักช้าและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการ ให้เจ้าพนักงานของทบวงการเมืองเช่นว่านั้น มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และในการมอบอำนาจให้ทบวงการเมืองดำเนินการเช่นนั้น รัฐมนตรีจะให้ทบวงการเมืองเช่นว่านั้น เบิกเงินในงบประมาณของกรมที่ดินไปใช้จ่ายตามรายการในงบประมาณแทนกรมที่ดินก็ได้

ความมุ่งหมายของกฎหมายในหมวดนี้มุ่งที่การจัดที่ดินเพื่อให้ประชาชนเป็นสำคัญ แต่นอกจากการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนแล้ว รัฐยังต้องพัฒนาในที่ดินนั้น เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้เข้าไปตั้งถิ่นฐาน เช่นด้านการประกอบอาชีพ ปัจจัยการผลิต ปุ๋ย พันธุ์พืช พัฒนาดิน สิ้นเชื้อ จึงมีหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องโยธาธรณีเข้าไปเป็นกรรมการด้วยเป็นจำนวนมาก ทำให้จำนวนคณะกรรมการที่ดินมีจำนวนมาก

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เน้นการวางนโยบายที่ดินในระดับชาติเกี่ยวข้องกับงานในที่ดินในด้านกว้าง การจัดที่ดิน การถือครองที่ดิน ทำให้ต้องประสานงานกับกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้องเช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีประธานคณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการระดับชาติอื่นๆ ที่มักให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน เพื่อความสะดวกในการสั่งการราชการ ตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่ประมวลกฎหมายที่ดินแม้กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และมีอำนาจมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติได้ อันทำให้แปลกแยกกับการปฏิบัติงานที่ดำเนินการประจำตามหลักบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงมีหน้าที่ กำกับ ควบคุมการปฏิบัติงานของกรมภายในกระทรวงนั้น จึงอาจทำให้การปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการที่ดินแห่งชาติกำหนด ไม่มี ความเอาใจใส่เท่าที่ควร

ในส่วนอำนาจหน้าที่คณะกรรมการนั้น กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินเป็นสำคัญ รวมทั้งการวางนโยบายการจัดที่ดิน วางแผนการถือครองที่ดิน ซึ่งที่ดินที่นำมาจัดให้ประชาชน นอกจากที่ดินของรัฐแล้วยังรวมถึงที่ดินเอกชนด้วย ตามระเบียบ⁸⁷ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจึงเกี่ยวข้องกับการวางนโยบายควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินด้วย เพื่อวางแผนการถือครองที่ดินให้

⁸⁶ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 21

⁸⁷ ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 72 (6 กันยายน 2498) : 68

เหมาะสม โดยอาจนำที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ตามที่ระเบียบกำหนดมาจัดให้ผู้อื่น ที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ ตามระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดิน ต้องเป็นที่ดินของรัฐโดยมีลักษณะคือ

1. ที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือมิใช่ที่สงวนหวงห้าม หรือมิใช่ที่เขา ที่ภูเขา

2. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ราษฎรเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่ปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้ว หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน และได้มี พ.ร.ฎ. ถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์นั้นแล้ว

3. ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ หรือทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าจนตกเป็นของรัฐตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามมาตรา 14 เป็นกรรมการระดับชาติซึ่งจะทำหน้าที่สำคัญตามมาตรา 20 ซึ่ง ศาสตราจารย์ สิริ เกวลินสฤกษ์ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า⁸⁸ ความรู้สึกของคณะกรรมการซึ่งมาจากส่วนราชการอื่นก็ดี หรือบุคคลภายนอกก็ดี ยังนึกคิดอยู่ตลอดเวลาว่าเป็นกรรมการของกระทรวงมหาดไทย เพราะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ความร่วมมือหรือความกระตือรือร้นจากส่วนราชการภายนอกไม่ค่อยดีพอ ควรแก้ไขให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีผู้ได้รับมอบหมาย เป็นประธานแทน เพื่อให้คณะกรรมการมีบทบาทที่สำคัญ โดยแท้จริง

4.4.2 คณะกรรมการควบคุมการเช่าที่ดินเกษตรกรรม

คณะกรรมการการเช่าที่ดินเกษตรกรรม ในแต่ละจังหวัด คือ⁸⁹ คณะกรรมการการเช่าที่ดินเกษตรกรรมจังหวัด (ค.ช.ก.จังหวัด) มีจำนวน 15 คน มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน กรรมการประกอบด้วย อัยการจังหวัด เกษตรจังหวัด ประมงจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ผู้แทนผู้เช่าในจังหวัด 4 คน ผู้แทนผู้ให้เช่าประจำจังหวัด 4 คนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้เจ้าจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

ค.ช.ก. จังหวัด มีอำนาจหน้าที่⁹⁰ คือ

1. วางระเบียบ การกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูง สำหรับเป็นแนวปฏิบัติของ คชก ตำบล

2. กำหนดผลผลิต หรือรายได้ขั้นสูง ของผลิตผลเกษตรกรรม แต่ละประเภทที่นิยมทำกันในจังหวัด เพื่อเป็นหลักในการคำนวณอัตราค่าเช่าขั้นสูง

⁸⁸ สิริ เกวลินสฤกษ์ คำอธิบายกฎหมายที่ดิน (กรุงเทพฯ : บพิทการพิมพ์ ,2530) ,หน้า 30

⁸⁹ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 มาตรา 7

⁹⁰ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 มาตรา 8

3.กำหนดท้องที่ห้ามการประกอบเกษตรกรรมบางประเภท เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือการอนุรักษ์ดินและน้ำ

4.รวบรวมข้อมูล สถิติการเช่าในท้องที่ของจังหวัด โดยแยกเป็นอำเภอ ตำบล และประเมินผลเสนอสภาจังหวัดทราบทุกปี

5.กำหนดระยะเวลาเริ่มต้น การประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถื่น

6.พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัตินี้ และมีคำสั่งต่างๆ โดยให้ผู้เช่า ผู้ให้เช่า ปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัย

องค์ประกอบของ ค.ช.ก.จังหวัด 15 คน เป็นตัวแทนจากผู้เช่าและผู้ให้เช่า 8 คน ซึ่งเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ ซึ่งให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าการเช่าที่ดินเกษตรกรรมต้องการให้ เป็นไปตามความต้องการที่ตกลงกันระหว่างผู้เช่ากับผู้ให้เช่าเป็นสำคัญ แต่อำนาจหน้าที่ ค.ช.ก.จังหวัด เกี่ยวข้องการกำหนดแนวปฏิบัติแก่ ค.ช.ก.ตำบล เช่น วางระเบียบกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูง กำหนดผลผลิตเกษตรกรรมเพื่อใช้คำนวณอัตราค่าเช่าขั้นสูง พิจารณาอุทธรณ์ของข้อพิพาทตามกฎหมาย อำนาจหน้าที่ในการกำกับและวางหลักเกณฑ์แก่ ค.ช.ก.ตำบล ซึ่งเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับผู้ให้เช่าและผู้เช่ามากกว่า ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเกี่ยวข้องกับการทำประโยชน์ในที่ดินโดยตรงแม้มีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูล สถิติการเช่าในจังหวัด แยกเป็นอำเภอ ตำบล และประเมินผลเสนอต่อสภาจังหวัดทุกปี ซึ่งเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะแปลก ที่กำหนดการประสานงานระหว่างราชการภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจมีผลทางกฎหมาย เกิดขึ้นกับชุมชน ตามเจตนารมณ์ที่ผู้ร่างกฎหมายต้องการโดยอาจทำให้ สมาชิกสภาจังหวัดทราบปัญหาในท้องถิ่นของตน เพื่อดูแลตรวจสอบสภาพปัญหา หรือแก้ไขปัญหาในชุมชน โดยวิธีทางอื่นเพื่อให้ปัญหาบรรเทาเบาบางลง

ส่วนคณะกรรมการเช่าที่ดินเกษตรกรรมตำบล (ค.ช.ก.ตำบล) ประกอบด้วย กำหนดเป็นประธาน เกษตรอำเภอหรือผู้แทน ที่ดินอำเภอหรือผู้แทน ประมงอำเภอหรือผู้แทน ปศุสัตว์อำเภอหรือผู้แทน ผู้แทนผู้เช่า 4 คน ผู้แทนผู้ให้เช่า 4 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของนายอำเภอโดยผู้แทนผู้เช่าและผู้ให้เช่ามาจากการเลือกตั้ง โดยการเลือกตั้งให้ประกาศวัน เวลา สถานที่ให้ประชาชนทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 15 วัน ในการเลือกตั้งใช้การลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยสภาตำบลและผู้แทนผู้เช่าผู้ให้เช่าในสภาตำบลเลือกตั้งกันเองโดยลงคะแนน โดยตรงและลับ เพื่อเป็นผู้แทนผู้เช่าผู้ให้เช่าใน ค.ช.ก.จังหวัด

ค.ช.ก.ตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1.กำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงของแต่ละตำบล ตามการจำแนกคุณภาพดินและน้ำ
- 2.พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าเช่า การชำระค่าเช่า ข้อพิพาทอื่น และมีคำสั่งใด ๆ ให้ผู้เช่า ผู้ให้เช่า ปฏิบัติหรือมิให้ปฏิบัติ
- 3.อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติหรือตามที่ ค.ช.ก.จังหวัดมอบหมาย

กฎหมายได้กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของ ค.ช.ก.ตำบล จะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของ ค.ช.ก.ตำบลไม่มีบทบาทในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของชุมชน คงเน้นเพียงอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเช่าที่ดินเท่านั้น ดังนั้น ในที่ดินที่ทิ้งว่างไว้โดยไม่ได้ทำประโยชน์ หรือทำประโยชน์เพียงเล็กน้อย ไม่สมควรแก่สภาพที่ดิน คงต้องรอเพียงแต่ให้มีผู้มาขอเช่าเท่านั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้มาขอเช่าที่ดินที่จะช่วยควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของผู้อื่น ในกรณีที่มีปัญหาในที่ดินที่ทิ้งว่างจะเป็นข้อพิพาทให้ ค.ช.ก. ตำบลวินิจฉัย ทำให้บทบาท ค.ช.ก.ตำบลเป็นบทบาทในเชิงรับในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน

ซึ่งในปัจจุบันมีบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น องค์กรประกอบใน ค.ช.ก.ตำบล ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทมากขึ้น โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ไม่ทำประโยชน์ในที่ดินให้มีหน้าที่ต้องแจ้งการไม่ทำประโยชน์แก่ ค.ช.ก.ตำบลทุกปี เพื่อรวบรวมสำเนาให้เป็นข้อมูลสำหรับผู้เช่าที่ดิน หรือเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการที่เกี่ยวข้อง

4.4.3 คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพกำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนมีที่พึ่งพิงและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น คณะกรรมการในนิคมสร้างตนเอง ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 2 คน แต่ไม่เกิน 8 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง เพื่อเป็นคณะกรรมการนิคมสร้างตนเอง โดยระเบียบปากรประชุมของคณะกรรมการให้ เป็นไปตามที่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์กำหนด

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ คือ การคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง และจัดให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองเพื่อให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามแผนผังที่อธิบดีกำหนด และส่งเสริมการเกษตรและกิจการอื่นเพื่อพัฒนาการสังคมและเศรษฐกิจของนิคมสร้างตนเอง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจึงมุ่งที่การคัดสมาชิกนิคมและจัดให้เข้าทำประโยชน์มากกว่าการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน แต่อำนาจควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินเป็นของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ที่มีอำนาจสั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองออกจากนิคมด้วยเหตุผลคือ ไม่ใช่ที่ดินทำประโยชน์ให้ถูกต้องตามระเบียบ หรือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ หรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่สมาชิก เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้สมาชิกต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เช่าทำประโยชน์ เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี หากจะทำกิจการอื่นต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี และหน้าที่ของสมาชิกนิคมสร้างตนเองที่สำคัญคือ การปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ปกครองนิคมเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การป้องกันโรค การช่วยเหลือร่วมแรงทำการบำรุงดิน หรือปฏิบัติการงานอื่น อันจำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในที่ดินที่ได้

รับมอบ ดังนั้น การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของสมาชิกจึงเป็นหน้าที่ของผู้ปกครองนิคม โดยตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดไว้⁹¹

ซึ่งทั้งหมดเป็นการควบคุมการทำประโยชน์เพื่อรับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ ก่อนได้รับโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินต่อไป

ส่วนคณะกรรมการในนิคมสหกรณ์ ประกอบด้วย ประธาน 1 คน และกรรมการไม่น้อยกว่า 2 คน แต่ไม่เกิน 8 คน และมีหน้าที่เฉพาะพิจารณาคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์เข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ เหมือนกับคณะกรรมการในนิคมสร้างตนเอง ส่วนอำนาจหน้าที่อธิบดีกรมสหกรณ์มีอำนาจสั่งให้สมาชิกนิคมสหกรณ์ออกจากนิคมสหกรณ์ด้วยเหตุที่สมาชิกไม่ใช้ที่ดินทำประโยชน์ให้ถูกต้องตามระเบียบ เช่นเดียวกับอำนาจอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์

4.4.4 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีคณะกรรมการตามกฎหมาย 2 คณะ คือ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีกรรมการไม่เกิน 36 คน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นประธาน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร เช่น อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมการสหกรณ์ อธิบดีกรมที่ดิน เลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ นอกจากนี้ยังประกอบด้วยตัวแทนเกษตรกรได้แก่ ประชากรคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย ประชากรชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย ผู้แทนเกษตรกร 6 คน

คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบเกี่ยวกับ การกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานปฏิรูปที่ดิน ควบคุมการบริกรงานของ สปก. และมีอำนาจหน้าที่อื่นคือ

1. จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ปฏิรูปที่ดิน
2. พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน กำหนดที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว
3. พิจารณากำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

⁹¹ ระเบียบกรมสหกรณ์ที่ดิน ว่าด้วยการปกครองนิคมสหกรณ์ พ.ศ.2513

4.พิจารณาอนุมัติแผนงานและโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม งบค่าใช้จ่ายของ สป.ก.เสนอรัฐมนตรี

5.พิจารณากำหนดแผนการใช้ที่ดิน และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อยกระดับรายได้และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร

6.พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริมและบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การคุ้มครองผลิตผลเกษตรกรรม

7.กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนแบบสัญญาเช่า และการเช่าซื้อ

8.กำหนดระเบียบการให้เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และปฏิบัติตามแผนการผลิต และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม

9.กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน กู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขในการกู้ยืม

10.กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกร และสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนการควบคุมดูแลทรัพย์สินภายในเขตปฏิรูปที่ดิน

11.ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ

12.กำหนดกิจการหรือระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เมื่อได้มี พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในจังหวัดใด กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดขึ้น ประกอบด้วยกรรมการ 21 คน มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เกษตรจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน สหกรณ์จังหวัด พาณิชยจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอ พัฒนาการอำเภอ ประชาสงเคราะห์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทน ธกส. ผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง 4 คน โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการ และวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบต่อไปนี้

1.พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการ ค่าใช้จ่ายของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อเสนอคณะกรรมการ

2.ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

3.พิจารณาผลการปฏิบัติงานเพื่อปรับปรุงแผนงาน โครงการ งบค่าใช้จ่าย วิธีปฏิบัติงานของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด

4. จัดหางบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ละโครงการ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

5. ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินตามระเบียบข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

6. วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการ

บทบาทคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จึงเป็นเพียงควบคุมการทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินก่อนได้รับสิทธิที่ดินเท่านั้น และไม่มิตบาทหน้าที่เด่นชัดในการควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินหลังได้รับกรรมสิทธิในที่ดิน หรือควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

4.5 ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.5.1 ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในกลไกบังคับใช้กฎหมาย

ปัญหาเอกสารสิทธิที่ดินในการบังคับใช้กฎหมาย เมื่อพิจารณาถึงกลไกในการควบคุมในการสำรวจการทำประโยชน์เมื่อกระทรวงมหาดไทยสั่งการให้จังหวัดสำรวจการไม่ทำประโยชน์ที่ดินทุกมกราคมทุกปี ทางจังหวัดโดยสำนักงานที่ดินจังหวัดก็สั่งการไปยังสำนักงานที่ดินอำเภอให้ทำการสำรวจการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ ปัญหาในด้านเอกสารสิทธิที่ดิน เมื่อพิจารณาถึงจำนวนเอกสารสิทธิและกำลังเจ้าหน้าที่ ประกอบกันในการบังคับใช้กฎหมาย จากสถิติการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทั่วประเทศตั้งแต่ พ.ศ.2444 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ.2542 มีดังนี้⁹² โฉนดที่ดิน 16,748,352 แปลง เนื้อที่ 64.340 ล้านไร่ หนังสือ น.ส.3ก 7,841,932 แปลง เนื้อที่ 42.678 ล้านไร่ หนังสือ น.ส.3 2,009,812 แปลง เนื้อที่ 17.932 ล้านไร่ ใบจอง 369,338 แปลง เนื้อที่ 3.781 ล้านไร่ จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีระบบเอกสารที่ดินเกือบครอบคลุมพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ทั้งหมดแล้ว เนื่องจากพื้นที่ที่ถือครองมีทั้งหมด 132,478,570 ไร่ หรือมีระบบเอกสารสิทธิถึง ร้อยละ 98 หรือ 128 ล้านไร่ ซึ่งสามารถนำมาเป็นข้อมูลในการควบคุมการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเต็มที่ปัญหาเอกสารสิทธิที่ดินน่าจะไม่เป็นปัญหาต่อการบังคับใช้กฎหมาย

ปัญหาบุคลากรในการบังคับใช้กฎหมาย ในขณะที่หน่วยงานของกรมที่ดินที่ปฏิบัติงานทั้งหมดทั่วประเทศมีดังนี้ สำนักงานที่ดินจังหวัด 76 แห่ง สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา 261 แห่ง สำนักงานที่ดินส่วนแยก 30 แห่ง สำนักงานที่ดินอำเภอ 795 แห่ง สำนักงานที่ดินกิ่งอำเภอ 81 แห่ง รวมทั้งหมด 1,243 แห่งเมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนแล้วพบว่าสำนักงานที่ดิน 1 แห่ง ต้องดูแลควบคุมที่ดินประมาณ หนึ่งแสนไร่ หากดูหน่วยงานที่ปฏิบัติจริงในระดับท้องถิ่น สำนักงานที่ดินอำเภอและกิ่งอำเภอจำนวน 876

⁹² กรมที่ดิน, “รายงานการออกเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ 2542”, 2543, หน้า 1.

แห่งพบว่า 1 แห่ง ต้องดูแลที่ดินประมาณ 1.5 แสนไร่ เมื่อเทียบกับจำนวนบุคลากรพบว่า สำนักงานที่ดินอำเภอและกิ่งอำเภอมีเจ้าหน้าที่เพียงไม่กี่คน เฉลี่ยแล้ว 1 คนต้องดูแลพื้นที่เป็นจำนวนมาก ซึ่งหากกลไกในการปฏิบัติงานไม่ดีแล้วจะเห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายคงเป็นไปได้ยาก

เมื่อดูรายละเอียดกลไกที่เลือกใช้ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน ที่อาศัยการบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่น โดยผู้ที่มีหน้าที่ดูแลการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินเป็นหน่วยงานทางปกครองระดับท้องถิ่นในหมู่บ้านคือกำนันและผู้ใหญ่บ้าน โดยเมื่อสำนักงานที่ดินอำเภอต้องการสำรวจข้อมูลประจำปี อาศัยอำนาจนายอำเภอประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อสั่งการ⁹³ โดยที่ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านมีหน้าที่ในการแจ้งประกาศของทางราชการให้ลูกบ้านทราบ และควบคุมดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะต้องกระทำตามกฎหมาย ตรวจตรารักษาผลประโยชน์ในอาชีพของราษฎร โดยหน้าที่ที่สำคัญของผู้ใหญ่บ้าน⁹⁴ คือ ปฏิบัติการตามคำสั่งของราชการ

ปัญหาความรู้ความเข้าใจในหลักเกณฑ์กฎหมาย และการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน ในชุมชนเอง ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นตัวจักรสำคัญของการเริ่มต้นบังคับใช้กฎหมายที่แท้จริงและมีความสำคัญที่สุด ซึ่งในการสำรวจนั้นคงมีเพียงระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ใช้เป็นคู่มือปฏิบัติงานแต่ไม่อาจทราบได้ว่าผู้ใหญ่บ้านจะมีระเบียบคู่มือในการปฏิบัติงานหรือไม่ และได้ใช้วิธีการใดในการสำรวจ หรือมีอุปสรรคปัญหาใดหรือไม่ เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับรายละเอียดไว้แต่อย่างใดแม้ว่าผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้ที่อยู่ในชุมชนแต่ในปัจจุบันมีการซื้อขายเปลี่ยนมือในที่ดินมากขึ้นเจ้าของที่ดินอาจมิได้อาศัยอยู่ในชุมชน ปัญหาความสัมพันธ์ในชุมชนที่อาจมีผลต่อการแจ้งการไม่ทำประโยชน์ และปัญหาอื่นๆ ทำให้ในแต่ละปีแทบไม่พบที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์คงมีรายงานเพียงปีละ 1-2 จังหวัดจังหวัดละไม่กี่แปลง และต่อมาแจ้งว่าเจ้าได้เข้าทำประโยชน์แล้ว ทั้งที่ต้องยอมรับในสภาพความเป็นจริงว่ามีที่ดินในประเทศไทยที่เป็นของเอกชนที่ไม่ทำประโยชน์เป็นจำนวนมาก

อุปสรรคที่สำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายบทนี้ที่ส่งผลถึงที่ดินอันเป็นฐานเศรษฐกิจในชุมชนคือวัฒนธรรมชุมชน เพราะ โครงสร้างชุมชนในหมู่บ้านชนบทไทยที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน แนวคิดที่ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ในหมู่นักมานุษยวิทยาที่ศึกษาสังคมไทยเกี่ยวกับโครงสร้างสังคมไทยว่า เป็นสังคมที่มีโครงสร้างหลวม คือ ปัจเจกนิยมของคนไทยที่ยึดตนเองเป็นใหญ่ การยอมรับการระับผิดชอบต่อสังคมน้อยที่สุด อาจมาจากการผลิตที่มีการจัดระเบียบที่หละหลวมเพราะหมู่บ้านมีที่ดินเหลือเฟือและมีความหนาแน่นน้อย ทำให้หมู่บ้านที่เกิดขึ้นเป็นเพียงหน่วยบริหารที่ถูกจัดแบ่งโดยรัฐบาลกลาง ไม่ได้เกิดขึ้นแบบธรรมชาติ⁹⁵

⁹³ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2457 มาตรา 85

⁹⁴ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2457 มาตรา 27

โดยชุมชนเป็นหน่วยทางสังคมรวมกันจนสามารถแยกออกจากหมู่บ้านอื่นๆ ทำให้บริบทความสัมพันธ์ของหมู่บ้านมีความสัมพันธ์ภายในมากกว่า และก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ ที่อาศัยความเชื่อ เรื่องกรรม ทางพุทธศาสนา มาช่วยยึดโยงโครงสร้างในหมู่บ้านกับสังคมภายนอก แต่มีวัฒนธรรมชุมชนเช่น ความเอื้อเฟื้อ โอบอ้อม ความเห็นอกเห็นใจกัน การช่วยเหลือกัน อันเป็นลักษณะวัฒนธรรมชุมชนหมู่บ้านไทย มาช่วยยึดโยงโครงสร้างในหมู่บ้านไว้ ทั้งหมดก่อให้เกิดลักษณะโครงสร้างหมู่บ้านไทย⁹⁶

บทบาทผู้ใหญ่บ้าน ในการบังคับใช้กฎหมายในหมู่บ้าน ที่มีผลต่อเจ้าของที่ดิน แม้ในหมู่บ้านสังคมไทย ความเป็นเจ้าของที่ดินจะมีใช้ตัวกำหนดสถานภาพทางสังคมเพียงอย่างเดียว แต่ก็เป็นตัวกำหนดที่สำคัญ ที่ผู้มีอำนาจในหมู่บ้านมักมาจากผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี โดยเฉพาะเจ้าของที่ดินรายใหญ่ หรือมักมีความสัมพันธ์อันดีกัน เนื่องจากความเป็นเจ้าของที่ดินมีความสำคัญต่อสังคมในหมู่บ้าน ที่ผู้ไรที่ดินทำกินต้องพึ่งพาอาศัยเจ้าของที่ดิน ในฐานะเป็นแหล่งสำหรับหล่อเลี้ยงชีวิต และเป็นผู้ให้เงินกู้ และกลุ่มเจ้าของที่ดินยังเป็นกลุ่มบุคคลที่ชาวบ้านมักเลือกมาเป็นผู้นำชุมชนในหมู่บ้าน ให้การยกย่องเคารพ ฐานะทางเศรษฐกิจของเจ้าของที่ดินก็แตกต่างกับผู้อื่น ฐานะทางสังคมของผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง มักไม่มีปากเสียงในที่ประชุมหมู่บ้าน และไม่เป็นที่สนใจทำให้ไม่มีบทบาทในสังคม⁹⁷

แม้แต่กระทรวงมหาดไทยก็ได้ยอมรับในเรื่องดังกล่าว และทราบถึงความล้มเหลวในทางปฏิบัติ ต่อมาจึงได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยแจ้งให้แก่อำเภอทั่วประเทศเพื่อประกาศแจ้งให้ประชาชนทราบ โดยในประกาศได้ยอมรับว่าในปัจจุบันมีที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์จำนวนมาก⁹⁸ ทั้งๆที่สามารถทำการเพาะปลูกได้แต่ได้ปล่อยไว้รกร้างเปล่าประโยชน์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อผลผลิตทางการเกษตรลดลง และเป็นการทำลายเศรษฐกิจของชาติทางอ้อม ควรเร่งให้มีการใช้ที่ดินทุกแปลง ไม่ว่าจะนำออกให้เช่า และแจ้งว่าหากทอดทิ้งครบกำหนดตามกฎหมายทางราชการอาจเพิกถอนสิทธิ อีกทั้งแจ้งด้วยว่าทางราชการได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกสำรวจที่ดินที่ทอดทิ้งแล้ว เป็นการยอมรับว่าปัญหาในการควบคุมที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ล้มเหลวอาจเป็นเพราะ นำมาตรการทางปกครองมาใช้แทนกฎหมาย โดยการมุ่งตักเตือนมากกว่าบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

⁹⁵ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, วัฒนธรรมไทยกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม (กรุงเทพฯ :สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า107-205

⁹⁶ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย (กรุงเทพฯ :สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า28-70

⁹⁷ แจ็ค เอ็ม พอตเตอร์, โครงสร้างสังคมของชาวนาไทย แปลโดย นฤจร อธิทธิระจรัส (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 73-85

⁹⁸ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องขอให้เจ้าของที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์รีบเข้าทำประโยชน์ ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2540

4.5.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมาย

มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 59 ที่ให้อำนาจปวงชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทต่อทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น และมีบทบาทในการทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจหรือแสดงความเป็นเจ้าของในทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น เนื่องจากบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติจากนโยบายของไทยที่ผ่านมาทั้งหมดเป็นลักษณะการใช้อำนาจรัฐมาเป็นหลักในการบริหารจัดการ แต่จากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการที่สำคัญในการกระจายอำนาจบริหารจัดการแก่ชุมชน

แต่ต่อมาเมื่อตราพระราชบัญญัติกำหนดแบบแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งคาดว่าจะถ่ายทอดแนวคิดในการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติกับพบว่าไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการกระจายอำนาจบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นแต่อย่างใด

จากปัญหาที่มนุษย์ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นส่วนรวมโดยไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่สังคม นโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติสะท้อนถึงการยอมรับว่าการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ จะเกิดขึ้นเมื่อมีปัจจัยภายนอกกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรนั้นเข้ามาร่วมจัดการด้วยเสมอ โดยแสดงออกในรูป 2 นโยบาย⁹⁹ คือ นโยบายที่เน้นให้การกำกับดูแลควบคุมการใช้ทรัพยากรเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ (stare property) หรือเป็นสิทธิของรัฐ กับนโยบายที่เน้นการให้กรรมสิทธิ์ (Private property) นโยบายควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินยอมรับว่าให้ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์แก่บุคคลทั่วไปถูกสมมติว่าเป็นของชาติ โดยกฎหมาย โดยนัยแล้วรัฐจึงเป็นผู้ถือสิทธิในการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ของประเทศ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹⁹ นันทวัฒน์ บรรมานันท์ และ แก้วคำ ไกรสรพงษ์ , การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน ,2544), หน้า. 146

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีหน้าที่คุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและบำรุงส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ในขณะที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกจากหมู่บ้าน ๆ ละ 2 คน

หากมอบอำนาจในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลอันเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีหน้าที่ควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าของที่ดินที่ต้องแจ้งการทำประโยชน์เป็นรายปี แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในปัจจุบันเจ้าของที่ดินได้ชำระภาษีบำรุงท้องที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลอยู่แล้วและให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้สำรวจการครอบครองและการทำประโยชน์ประจำปีเนื่องจากในปัจจุบัน รายได้จากภาษีที่ดินเป็นของชุมชน จึงทำให้ชุมชนจะตระหนักถึงรายได้ที่จะนำมาพัฒนาชุมชนของตน ที่ส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในฐานะที่มีส่วนได้โดยตรงและในการตรวจสอบการทำประโยชน์ในชุมชนมีความเหมาะสมกว่าการบังคับใช้กฎหมายปกครองท้องที่ที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบังคับใช้กฎหมายในชุมชนตลอดมาของทุกหน่วยงาน เนื่องจากสมาชิกที่มาจากหมู่บ้าน ๆ ละ 2 คน จะทำให้ทราบสภาพความเป็นจริงของการทำประโยชน์ในชุมชนได้ ก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากกว่าในปัจจุบันเพราะเป็นการควบคุมโดยองค์กรของชุมชนนั่นเอง

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน พบว่าทั้ง อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ท้องถิ่นมีบทบาทอย่างมากในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน ดังจะเห็นได้จากทั้งสองประเทศ จัดทำ แผนแม่บทระดับชาติอันเป็นกรอบหลัก และให้อำนาจท้องถิ่นจัดทำแผนท้องถิ่นที่ควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินให้สอดคล้องกับแผนแม่บท และยังมีอำนาจในการควบคุมการพัฒนาที่ดิน การทำประโยชน์ในที่ดินด้วย แม้แต่ในจีนบทบาทหมู่บ้านหรือ คอมมูน ก็ยังมีบทบาทในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินในการควบคุมบังคับให้สมาชิกปฏิบัติตามสัญญาหรือเงื่อนไขที่ทำกับรัฐ ในญี่ปุ่นบทบาทท้องถิ่นมีบทบาทอย่างมากในการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดิน ในโครงการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเทศบาล

บทที่ 5

สรุป และเสนอแนะ

ความเป็นมาของแนวคิดสิทธิที่ดินตามพัฒนาการของสังคมไทยเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับตะวันตกแล้วมีความคล้ายคลึงกันมาก แตกต่างกันเพียงพัฒนาการของไทยมีความช้ากว่าเท่านั้น โดยเริ่มจากการที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินในขณะที่ยังไม่ตั้งถิ่นฐาน ยังเร่ร่อนอยู่ ต่อมาเมื่อเริ่มตั้งถิ่นฐานและอยู่รวมกันเป็นกลุ่มจึงถือสิทธิที่ดินในนามกลุ่ม ก่อนที่กลุ่มจะใหญ่มากขึ้นกลายเป็นชุมชนในยุคสังคมเกษตรกรรม สิทธิที่ดินกลายเป็นของชุมชนและต่อมากลายเป็นของผู้นำชุมชนหรือประมุขเผ่า ก่อนพัฒนาไปสู่นครรัฐในเวลาต่อมา ซึ่งตรงกับยุคสุโขทัย และสิทธิที่ดินได้กลายมาเป็นของกษัตริย์แทน และมอบให้ผู้ถือครองเป็นทอดๆในสมัยศักดินา ในขณะที่สังคมไทยใช้ระยะเวลายาวนานกว่าในการเปลี่ยนแปลงจากชุมชนมาเป็นนครรัฐ ในยุคสุโขทัยที่สิทธิที่ดินเป็นของกษัตริย์แต่รัฐ รับรองสิทธิทำประโยชน์เหนือพื้นดิน ซึ่งสิทธิที่ดินและการถือครองที่ดินมีความเบาบางกว่าทางตะวันตกมาก ทั้งการได้มาซึ่งที่ดิน การสูญเสียสิทธิที่ดิน ความสัมพันธ์การถือครองที่ดินระหว่างผู้ถือครองและกษัตริย์ อาจมาจาก การที่สังคมไทยมีพื้นที่ราบต่อประชากรมาก จึงมีพื้นที่ทำประโยชน์มาก รูปแบบ ความเข้มข้น ในสิทธิที่ดิน จึงไม่เข้มข้น เต็มขนาด มั่นคง และพัฒนาการของสิทธิที่ดินของไทยจึงพัฒนาการไปอย่างช้าๆ สิทธิที่ดินจึงถูกรองรับในรูปการเสียดินนาให้รัฐ ในยุคศักดินา ก่อนเข้าสู่ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชที่รวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ศูนย์กลาง สิทธิที่ดินเป็นของกษัตริย์ทั้งหมด และสิทธิที่ดินของเอกชนอยู่ภายใต้การรับรองจากกษัตริย์ ต่อมาเข้าสู่ยุคปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงสิทธิที่ดินของกษัตริย์มาเป็นของส่วนรวม การก่อตั้งรัฐโดยกฎหมาย สิทธิที่ดินจึงแยกเป็นของรัฐและเอกชน โดยกฎหมาย และใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือที่สมาชิกในสังคมใช้ในการกำหนดสิทธิที่ดิน

แนวคิดทฤษฎีสิทธิที่ดินที่ใช้อธิบายการได้สิทธิที่ดินในปัจจุบัน ซึ่งมี 5 แนวคิด อันมีที่มาแตกต่างกัน โดยทฤษฎีการครอบครอง (Occupation Theory) ทฤษฎีแรงงาน (Labor Theory) ทฤษฎีประโยชน์สังคม (Social Utility Theory) ทั้งหมดพิจารณาที่ จุดกำเนิดสิทธิที่ดิน ว่าสิทธิที่ดินมีที่มาจากแรงงาน ส่วนทฤษฎีสสิทธิตามธรรมชาติ(Natural Right Theory) และทฤษฎีกฎหมาย (Legal Theory) พิจารณาที่วัตถุประสงค์ของสิทธิที่ดิน ว่าเกิดจากความต้องการของมนุษย์ในการใช้ประโยชน์ ทฤษฎีการครอบครอง ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจาก นโยบายการเมือง เศรษฐกิจ และอั้งหลัก อำนาจอธิปไตยเหนือที่ดิน ทำให้ที่ดินทั้งหมดเป็นของรัฐ สิทธิที่ดินต้องอาศัยการครอบครองตามสภาพความจริง และสิ้นสุดสิทธิที่ดินเมื่อออกจากที่ดินนั้น เนื่องจากเห็นว่าสิทธิที่ดินทั้งหมดเป็นของแผ่นดิน เป็นของสังคม ก่อนถูกแบ่งแยกให้สมาชิกในสังคม ให้ทุกคนในสังคมได้รับสิทธิครอบครอง แต่เป็นสิทธิครอบครองที่มีเงื่อนไขคือการครอบครองที่ดินต้องไม่ทำให้สังคมแตกแยก และรัฐอาจยึดสิทธิครอบครองคืน โดยจ่ายค่าชดเชยให้ เพื่อนำที่ดินมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ทฤษฎีแรงงาน อธิบายที่มาของสิทธิ

ในที่ดินว่ามาจากแรงงาน โดยอาศัยกฎแห่งเหตุผล อันเป็นการพิจารณาในสภาพธรรมชาติโดยวัตถุประสงค์คือ เพื่อใช้ประโยชน์ให้เกิดความสุข และการได้รับสิทธิในที่ดินแม้มาจากแรงงาน แต่ก็ยังมีสิทธิแบบมีเงื่อนไขคือมีเพียงสิทธิครอบครองเมื่อยังทำประโยชน์ในที่ดินอยู่เท่านั้น ทุกคนมีความเท่าเทียมกันในการใช้ประโยชน์ และการตรวจสอบความเหมาะสมในการครอบครองโดยพิจารณาที่ดินที่เหลือจากการทำประโยชน์ แม้ในยุคอุตสาหกรรมที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบก็ควรกำหนดให้สิทธิในที่ดินได้รับอย่างเท่าเทียมกัน ทฤษฎีประโยชน์สังคม ที่มีหลักมาจากการพิจารณาถึงการผลิตและความสัมพันธ์ในการผลิตคือระบบกรรมสิทธิ์หรือโครงสร้างเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดกฎหมาย สิทธิในที่ดินต้องเกิดจากแรงงาน และแรงงานยังก่อให้เกิดทรัพย์สินหรือทุน แต่ทุนกลับครอบงำแรงงานทำให้ผู้ใช้แรงงานไม่ได้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน แต่เป็นของเจ้าของทุน ที่เกิดจากความสัมพันธ์ในการผลิต ก่อให้เกิดชนชั้นที่ไม่เท่าเทียมกัน ทรัพย์สินจึงควรเกิดจากการทำงานที่เป็นอิสระและกำหนดให้กรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเป็นของสังคม และพิจารณาว่ากรรมสิทธิ์ที่ดินมีพื้นฐานมาจากเศรษฐกิจ เมื่อเศรษฐกิจพัฒนาไป ความหมายกรรมสิทธิ์ก็เปลี่ยนไปด้วยโดยมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงสังคม ทฤษฎีสิทธิธรรมชาติ เน้นว่าสิทธิในทรัพย์สินนอกจากเกิดจากแรงงานแล้วยังเกิดจากจิตใจด้วย โดยเกิดจากเจตจำนงอิสระ (Will) ต่อสิ่งที่มุ่งกระทำ ก่อให้เกิดสิทธิเหนือสิ่งนั้น และเป็นสิทธิที่สมบูรณ์ ทำให้ทรัพย์สินเกิดจากเสรีภาพและความเป็นอิสระ แต่ยังมีข้อจำกัดโดยมีการแบ่งทรัพย์สินให้เท่าเทียมกัน และหลังการเกิดทรัพย์สินแล้วยังต้องอาศัยการครอบครองและความมั่นคงในการครอบครองประกอบกัน ทฤษฎีการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินจึงต้องอาศัยทั้งกายและจิตซึ่งคล้ายกับอาศัยการครอบครองและเจตนาครอบครองประกอบกัน ทฤษฎีกฎหมายอันมีที่มาจากแนวคิดอรรถประโยชน์ของปัจเจกชนนิยมที่เน้นความสุขหลักทุกข์ของมนุษย์ ด้วยทฤษฎีกฎหมาย สิทธิในที่ดินจึงเกิดมาจากกฎหมาย และสิ้นสุดลงด้วยกฎหมาย แต่สิทธิในที่ดินก็ยังคงต้องอาศัยความยอมรับในการครอบครอง การยอมรับเกิดจากกฎหมาย ทรัพย์สินในธรรมชาติถูกทำให้เป็นของสังคมโดยกฎหมายเพื่อความสุขของมนุษย์ และสิทธิในที่ดินก็มีข้อจำกัด อันเป็นข้อจำกัดของกฎหมายอันเป็นที่มาของสิทธิ คือ กฎหมาย ต้องมีความยุติธรรม เพื่อเชื่อมความสุขของบุคคลกับสังคมโดยรัฐทำหน้าที่ประสานผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สังคม โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างสมดุลของผลประโยชน์

สิทธิที่ดินของสังคมไทย หากอธิบายโดยอาศัยทฤษฎีสิทธิที่ดิน เมื่อเริ่มตั้งถิ่นฐานเป็นชุมชนจนเป็นนครรัฐในยุคต่อมา สิทธิในที่ดินอาศัยการครอบครองตามสภาพความเป็นจริง ดังปรากฏในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ การได้สิทธิที่ดินต้องอาศัยการบุกเบิกลงแรง และการสิ้นสุดสิทธิที่ดินเกิดจากการละทิ้งการครอบครอง และกฎหมายไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันก็ยังมีร่องรอยทฤษฎีแรงงานปรากฏอยู่ในการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินในการบุกเบิกทำประโยชน์ที่ปรากฏมาจนถึงประมวลกฎหมายที่ดินหรือการจัดที่ดินให้ประชาชนก็ยังคงอาศัยการทำประโยชน์ในที่ดินก่อนได้รับสิทธิที่ดิน ในปัจจุบันแนวคิดทฤษฎีกฎหมายจะมีอิทธิพลมาก การได้มาสิทธิในที่ดิน การสิ้นสุดสิทธิที่ดินย่อมเป็นไปโดยกฎหมาย จนกระทั่ง

ทั้งสิทธิครอบครองไม่ต้องอาศัยการครอบครองตามจริง แต่เป็นการครอบครองโดยกฎหมายก็ตามกฎหมายไทยจึง ปราบกฏแนวคิดทั้งสามทฤษฎีผสมกันอยู่

ลักษณะสิทธิที่ดินของกฎหมายไทย เมื่อพิจารณาในเชิงนิติศาสตร์ จากสมัยสุโขทัยที่รัฐรับรองสิทธิทำประโยชน์ที่ดิน เนื่องจากสิทธิที่ดินกับอำนาจปกครองยังปะปนกันอยู่ จนกระทั่งตรากฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จในสมัยอยุธยาทำให้สิทธิที่ดินที่อาศัยการครอบครองทำประโยชน์ตามสภาพความจริงมิใช่การครอบครองโดยกฎหมาย การได้มาซึ่งสิทธิที่ดินต้องอาศัยการบุกเบิกกลางแรงจึงได้สิทธิที่ดินและการสิ้นสุดสิทธิที่ดินเมื่อทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน บทบาทรัฐในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของสังคมไทยนับแต่โบราณพบว่า รัฐเป็นผู้สนับสนุนการบุกเบิกที่ดิน และจัดที่ดินที่ถูกทอดทิ้งให้แก่ผู้อื่นเข้าทำประโยชน์มากกว่าควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน สิทธิที่ดินในยุคแรกจึงเป็นสิทธิทำประโยชน์เหนือพื้นดิน ก่อนกลายมาเป็นสิทธิครอบครองตามสภาพความเป็นจริง หลังยุคเอกสารที่ดินแพร่หลายมากขึ้น การรับรองสิทธิครอบครองตามสภาพความเป็นจริงในสำนวนการเก็บภาษีที่อาศัยเอกสารที่ดินมีการพัฒนามากขึ้นจนใช้เป็นเอกสารสิทธิเหนือที่ดิน และต่อมาเมื่อแยก กรรมสิทธิและสิทธิครอบครองออกจากกัน พร้อมกับการพัฒนาสังคมเข้าสู่การมีสิทธิที่ดินโดยกฎหมาย ไม่ต้องอาศัยการครอบครองตามสภาพความเป็นจริง แต่ลักษณะกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองของไทยก็ไม่ได้มีลักษณะที่รับรองไว้อย่างสมบูรณ์ เป็นการรับรองไว้ภายใต้กฎหมายจึงมีสิทธิควบคู่ไปกับหน้าที่ด้วยหรือมีสิทธิที่ดินควบคู่ไปกับหน้าที่ทำประโยชน์ในที่ดิน

แนวความคิดสิทธิที่ดินของไทย อาจอธิบายโดยใช้ทฤษฎีการครอบครอง โดยสิทธิที่ดินนับแต่ตั้งเป็นชุมชนเป็นต้นมา สิทธิที่ดินก็ได้มาโดยการครอบครองและต่อมาถูกทำให้มั่นคงมากขึ้น โดยรัฐรับรองสิทธิที่ดินที่ได้จากการบุกเบิกทำประโยชน์ อันเป็นแนวคิดทฤษฎีแรงงาน ซึ่งมีผลต่อสิทธิที่ดินและมีอิทธิพลมาถึงปัจจุบัน ดังเห็นได้จากการที่ราษฎรจะได้รับสิทธิที่ดินจากรัฐ ตามกฎหมายต่างๆ จะต้องมีการกำหนดเวลาและเงื่อนไขให้ทำประโยชน์ในที่ดินเสียก่อน แม้ปัจจุบันสังคมไทยได้พัฒนาไปโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการประสานผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับเอกชน แนวคิดทฤษฎีกฎหมายมีบทบาทมากขึ้นแต่ก็ต้องอาศัยการครอบครองและลงแรงทำประโยชน์ด้วย แม้การได้มาสิทธิที่ดิน การสิ้นสุดสิทธิที่ดินมาจากกฎหมาย แต่การได้สิทธิที่ดินของไทยไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ก็ไม่มีลักษณะเป็นสิทธิสมบูรณ์ (Absolute) เป็นสิทธิที่รับรองไว้ภายใต้กฎหมายอันสามารถนำไปสู่การจำกัดสิทธิที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 อันถือเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้กำหนดคดีในสังคม ได้รับรองสิทธิที่ดินไว้ และยอมรับให้มีการจำกัดสิทธิที่ดินได้ตามกฎหมาย รวมถึงการเวนคืนที่ดินโดยกำหนดเงื่อนไขไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ

รัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ต่างมีบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินตลอดมา แต่มิได้เป็นการรับรองอย่างสมบูรณ์ ในขณะที่รัฐธรรมนูญไทยยังมีได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องกำหนดสิทธิในทรัพย์สินควบคู่กับหน้าที่ของทรัพย์สิน ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ที่ได้กำหนดหน้าที่เจ้าของที่ดินไว้ด้วย แต่รัฐธรรมนูญก็ได้กล่าวถึงหลักประโยชน์สาธารณะ

ตลอดมาเพื่อให้รัฐได้นำไปใช้ควบคุมสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน แต่เนื่องจากศาลปกครองของไทยเพิ่งเริ่มดำเนินการไม่นาน ปัญหาการใช้ทฤษฎีกฎหมายมหาชนในการควบคุมสิทธิในที่ดินโดยเฉพาะหลักประโยชน์สาธารณะจึงยังมิได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลาย แต่หากพิจารณาในแง่ทฤษฎีแล้ว ประโยชน์สาธารณะเป็นความต้องการอันร่วมกันของราษฎรและเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของมหาชน ในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะให้รัฐสภาหรือศาลปกครองเป็นผู้ชี้ขาดแล้ว บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมโดยตรงหรือการควบคุมโดยอ้อม ทั้งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ล้วนเป็นกฎหมายที่รับสภาพขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้น การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะชอบด้วยหลักกฎหมายมหาชน ไม่ขัดหลักสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน รัฐจึงมีความชอบธรรมในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของเอกชนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เอกชนเจ้าของที่ดินย่อมมีหน้าที่ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วย

จากการศึกษาการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของไทย พบว่า การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นมีมานานับตั้งแต่สมัยอยุธยาแล้ว เนื่องจากที่ดินเป็นปัจจัยผลิตที่สำคัญ และการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินยังมีความสัมพันธ์กับสภาพการเมือง การปกครองด้วย การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินจึงปรากฏในรูปกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และภาษีที่ดิน โดยการทำประโยชน์ในที่ดินมีความสัมพันธ์กับ กรรมสิทธิ์ที่ดินที่ใช้เป็นเครื่องบ่งชี้สถานะบุคคลในสังคม และใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมกำลังคนในสังคมไทย แต่เนื่องจากความหนาแน่นของราษฎรยังมีน้อย ที่ดินมีอยู่มากมาย จึงทำให้การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินในอดีตไม่มีความสำคัญ สังคมไทยจึงเน้นการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินว่างเปล่าโดยบุกเบิกป่าเพื่อสร้างผลผลิตแก่สังคมเป็นหลักโดยมีรัฐเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุน และใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งการบุกเบิกยังคงมีลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไปทำให้กฎหมายในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินไม่มีสภาพบังคับใช้มาแต่โบราณ

นับแต่ไทยเริ่มเปิดเสรีทางการค้ากับโลกภายนอกหลังสนธิสัญญาเบาริง เป็นต้นมา การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน เริ่มเปลี่ยนแปลงไป อันเนื่องมาจาก ราษฎรมีความหนาแน่นมากขึ้น และเริ่มมีการใช้เอกสารที่ดินมากขึ้น ที่ดินไม่ได้ใช้เป็นเครื่องบ่งชี้สถานะคนในสังคมอีกต่อไป เนื่องจาก การไหลบ่าเข้ามาของทุนจากภายนอกทำให้สังคมไทยต้องการแสวงหาทุนโดยการส่งเสริมการค้าพืชผลเกษตรกรรม โดยเฉพาะข้าวที่เป็นสินค้าหลักของประเทศตลอดมา ส่งผลต่อการบุกเบิกที่ดินและการทำประโยชน์ในที่ดินมากขึ้น โดยรัฐเป็นผู้ส่งเสริม ในขณะที่กฎหมายในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ แต่ที่ดินว่างเปล่ายังคงมีเหลืออยู่ความสนใจในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินจึงไม่เกิดขึ้น รัฐจึงนำกฎหมายและภาษี มาใช้เป็นเครื่องมือส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตแก่สังคมมากกว่า

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินและเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ราษฎรเริ่มหนาแน่นมากขึ้น แต่ยังคงมีที่ดินว่างเปล่าเหลืออยู่บ้าง และเริ่มปรากฏผู้ไร้ที่ดินทำกินมากขึ้น ประเทศไทยยังคงมุ่งส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตเป็นหลัก โดยนำที่ดินมาใช้ประโยชน์มากที่สุดควบคู่ไปกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อนำทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด การขยายการผลิตเปลี่ยนจากข้าวเป็นพืชไร่หลายชนิดตามความต้องการของตลาดโลก เอื้ออำนวยต่อการทำประโยชน์ในที่ดินว่างเปล่ามากขึ้นมีการขยายตัวบุกเบิกที่ดินใหม่อย่างรวดเร็วแบบกระจาย จนรัฐไม่อาจควบคุมได้ ในที่สุดรัฐเริ่มควบคุมการบุกเบิกที่ดินว่างเปล่าภายหลังราษฎรบุกทำประโยชน์ไปแล้ว ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งมาจนถึงปัจจุบันในการจำแนกเขตพื้นที่เกษตรกรรม กับพื้นที่ป่าไม้

สาเหตุหนึ่งของปัญหาอาจมาจากการที่รัฐไม่ควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินเอกชนที่รัฐให้กรรมสิทธิ์ไป เพื่อให้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ให้เกิดผลผลิตแก่สังคม อันอาจแบ่งปันการใช้ที่ดินไปสู่ผู้ไร้ที่ดินทำกินได้ ประเทศไทยมุ่งส่งเสริมการบุกเบิกที่ดินใหม่มากกว่า ทำให้ผู้ไม่มีที่ดินทำกินหันไปบุกเบิกที่ดินมากกว่าจนก่อให้เกิดปัญหาตามมาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้เริ่มแก้ไขปัญหาคือความเป็นธรรมในการแบ่งปันการใช้ทรัพยากร โดยใช้มาตรการต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้ง นโยบาย กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี ใช้งบประมาณ บุคคลกร รวมถึงการใช้เอกชนเข้าร่วมในการแก้ปัญหาการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน แม้ปัญหาการทำประโยชน์ในที่ดินเริ่มมีความคั่งตัวมากขึ้นเนื่องจากการเพิ่มประชากรคงที่และรัฐพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานครอบคลุมมากขึ้น ทำให้ราษฎรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่ด้วยทรัพยากรที่ดินที่มีจำกัดรัฐจึงหันมาควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินโดยมีกฎหมายต่างๆ เป็นเครื่องมือ และใช้วิธีการที่แตกต่างกันออกไป แต่ยังคงประสบกับปัญหา อุปสรรคในการควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินดังนี้

1. ปัญหาจากนโยบายควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในแผนพัฒนาฉบับ 1-2 แสดงให้เห็นแนวคิดมุ่งใช้เกษตรกรรมเป็นพื้นฐาน และต่อมาใช้เกษตรกรรมเป็นพื้นฐานของอุตสาหกรรม แม้มีการจำแนกพื้นที่และการจัดที่ดินเพื่อปรับปรุงการถือครองที่ดิน แต่ไม่สนใจการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน เน้นการใช้ทรัพยากรทุกด้านเพื่อเพิ่มผลผลิตและส่งออกสินค้าเกษตรกรรมเป็นหลักทำให้มีการบุกเบิกที่ดินมากต่อมาในแผนพัฒนาฉบับที่ 3-5 มุ่งเน้นไปสู่ความเป็นอุตสาหกรรมโดยเน้นการนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาให้มากที่สุดเพื่อเป็นสินค้าส่งออก และปัญหาการบุกเบิกที่ดินกระจายทั่วประเทศที่ดินถูกใช้ประโยชน์เกือบหมด รัฐจึงหันมาเน้นการจัดที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดิน การถือครองที่ดิน สนับสนุนให้เกษตรกรมีที่ดินของตนเอง บรรเทาการสูญเสียที่ดิน เร่งรัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน อันเป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน มีการจัดรูปที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน และเน้นหนักการพัฒนาที่ดินมากขึ้นควบคู่กับการอนุรักษ์ในตอนท้ายแผนพัฒนาฯ ที่ 5 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ที่ 6-8 รัฐเพิ่ม

ประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน โดยแผนการใช้ที่ดิน มีการพัฒนาที่ดิน ระบบข้อมูล การกระจายการถือครอง การปฏิรูปที่ดิน ปรับปรุงระบบภาษี เอกสารสิทธิ รวมทั้งเริ่มกำหนดนโยบายที่ดินในด้านต่างๆ ขึ้นมาตามลำดับ และต่อมาหันไปแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และพัฒนาศักยภาพของคน เพื่อพัฒนาประเทศ ปรับโครงสร้างการผลิต จัดทำแผนการใช้ที่ดิน ทำให้เห็นว่านโยบายรัฐเน้นการบุกเบิกทำประโยชน์ในที่ดินเป็นหลักอันเป็นผลมาจากนโยบายที่รัฐกำหนด เพื่อส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรกรรมส่งออกนำเงินตราเข้ามาเพื่อพัฒนาประเทศ และเน้นการขยายพื้นที่เกษตรกรรมมากกว่าควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้บุกเบิกไปแล้วหรือส่งเสริมการใช้ที่ดินเดิมให้มีประสิทธิภาพ อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยเน้นนโยบายเพิ่มผลผลิตโดยขยายพื้นที่เพาะปลูกมากกว่าควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินให้มีประสิทธิภาพ แม้ต่อมารัฐยังคงเน้นหนักการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลักโดยใช้เกษตรกรรมเป็นปัจจัยพื้นฐานของการผลิตด้านอุตสาหกรรม ที่ดินอันเป็นที่มาของผลผลิตเกษตรกรรมยังไม่ให้ความสำคัญในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด เน้นส่งเสริมการทำประโยชน์มากกว่าและให้ความสนใจในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินรัฐมากกว่า ทำให้เห็นได้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจ มีนโยบายส่งเสริมการขยายทำประโยชน์ในที่ดิน มากกว่าควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินตลอดมา เพื่อให้สอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดให้เป็นประโยชน์แก่สมาชิกในสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจควรกำหนดแผนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ โดยกำหนดพันธะหน้าที่เจ้าของที่ดินภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญ โดยให้ราษฎรในชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วม โดยเฉพาะการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินชนบท

นโยบายของรัฐบาลทั้งนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา และนโยบายรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาในรูปมติคณะรัฐมนตรี นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยี่ดหลัก 6 ประการของคณะราษฎรเป็นหลัก โดยเน้นความสมบูรณ์ทางเศรษฐกิจ เน้นการจัดหาที่ดินและช่วยเหลือการจับจองที่ดิน โดยไม่ให้ความสนใจในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน ในช่วงต้นมีแนวคิดเปลี่ยนแปลง ระบบการถือครองที่ดิน ตามเค้าโครงร่างเศรษฐกิจ แต่ล้มเลิกไป ต่อมาหลังประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาลคงยึดอิงกับแผนพัฒนา ฯ เป็นหลักประกอบกับแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา จึงเพียงแต่แตกต่างกันไปตามวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมายเท่านั้น เช่น การแก้ไขปัญหาชนบท การปฏิรูปที่ดิน การส่งเสริมอุตสาหกรรม แม้รัฐบาลมีนโยบายควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินแต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลมีอายุการทำงานที่สั้น ไม่ต่อเนื่อง ไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง จึงทำให้ไม่สามารถนำนโยบายมาปฏิบัติให้สำเร็จลงได้ แม้ในรัฐธรรมนูญปัจจุบันกำหนดให้รัฐบาล ต้องแถลงและรายงานประจำปีถึงความคืบหน้าในการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐก็ตาม คงเป็นเพียงมาตรการกระตุ้นเตือนมิให้ลืมหเป้าหมายในแนวนโยบายแห่งรัฐ นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาของไทยจึงอาจมองว่า เป็นเพียงนโยบายเฉพาะหน้าในการแก้ไขปัญหาเท่านั้น หรือมุ่งแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดินเฉพาะหน้า

แม้กระทั่งภายหลังมีกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว นโยบายรับยังคงมุ่งไปในทางจัดที่ดินโดยใช้ที่ดินรัฐเป็นหลักการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินจึงไม่พบในนโยบายรัฐบาลใดเลย

นโยบายช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน เป็นนโยบายทางการเมืองเพื่อลดปัญหาความกดดันเรื่องการไร้ที่ดินทำกินโดยระบบการจัดที่ดินและควบคุมการใช้ที่ดินของรัฐ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ หรือเป็นเพียงนโยบายพักปัญหาชั่วคราวก่อนแก้ไขจริงต่อไป ที่เปิดโอกาสให้สิทธิใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนโดยมิเงื่อนไขและระยะเวลา ซึ่งต่อมารัฐบาลเริ่มมีทางออกโดยการอพยพคนออกจากป่ามาใช้เป็นนโยบายที่ตอนแรกไม่มีกฎหมายรับรองที่ก่อปัญหาและเอกสารสิทธิ ไม่มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการสนับสนุนในปัจจัยการผลิต ต่อมามีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรองรับประกอบกับการจำแนกเขตพื้นที่ป่าไม้กับพื้นที่เกษตรกรรม มีความชัดเจนมากขึ้นตามลำดับ ทำให้นโยบายมีความสำคัญลดลงมาก แต่ยังคงมีต่อมาในรูปมติคณะรัฐมนตรี โครงการ ก.จ.ก. ป่าดงลาน ป่าดงใหญ่ แต่นโยบายการหยุดแรงกดดันชั่วคราวเช่นนี้นำไปสู่ความล้มเหลวในที่สุดเนื่องจากตัววัตถุประสงค์นโยบายเองที่ไม่ได้มุ่งไปที่การแก้ไขตัวปัญหาอย่างแท้จริง รับจึงควรยกเลิกนโยบายนี้ แล้วหามาตรการอื่นมาใช้แทน รัฐควรเร่งจำแนกพื้นที่ให้ชัดเจน และกำหนดพื้นที่รองรับราษฎรในโครงการทั้งหมด โดยเฉพาะในเขตป่าอนุรักษ์ ต้นน้ำ ลำธาร เพื่อให้มีที่ดินทำกินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองและควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยอาจประสานกับโครงการปฏิรูปที่ดิน และอพยพราษฎรออกจากเขตป่าทั้งหมด แม้ว่ามิราษฎรเข้าไปอาศัยอยู่ก่อนประกาศเป็นป่าก็ตาม รัฐควรจัดหาที่ดินและสนับสนุนปัจจัยการผลิต โดยให้เข้าโครงการปฏิรูปที่ดิน ยกเว้นชุมชนที่มีวัฒนธรรมสอดคล้องกับป่าที่ ควรกำหนดเขตให้ชัดเจนและควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินด้วย

นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน มาจากการมุ่งแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในเขตที่ดินป่าไม้ โดยคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ซึ่งเป็นการนำหลักการมาจาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ที่จำแนกพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่เกษตรกรรมออกเป็นส่วนเท่าๆกัน โดยนโยบายมุ่งไปที่ป่าสงวนและป่าถาวรทั้งหมดสภาพแล้ว หากเหมาะสมกับการเกษตรกรรมก็ให้ดำเนินการจัดให้ทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือหมู่บ้านป่าไม้ต่อไป แต่นโยบายไม่สามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากขณะนั้นมีข้อจำกัดในด้านการจำแนกพื้นที่ป่าไม้กับพื้นที่การเกษตร เป็นนโยบายที่มุ่งปรับแก้เป้าหมายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน แต่ผลในทางปฏิบัติเกิดขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล ที่ยังคงมุ่งมุ่งจัดหาที่ดินของรัฐมาจัดเป็นที่ทำกินมากกว่าควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน นโยบายนี้ควรรวมเข้าเป็นนโยบายที่ดิน

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ เป็นนโยบายที่เน้นการจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้เพียงด้านเดียว โดยมีการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศโดยแบ่งเป็นป่าอนุรักษ์กับป่าเศรษฐกิจ และกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการบุกรุกป่าให้เร่งปรับปรุงระบบการวางผังเมือง การกำหนดเขตป่า การกำหนดเขตการใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย แต่นโยบายเป็นการมองการใช้ประโยชน์จากป่าในแง่เศรษฐกิจมากเกินไปโดยมอง

สาเหตุที่ป่าลดลงจากการบุกรุกของราษฎร ขาดมิติทางประวัติศาสตร์และขาดทางออกในการแก้ไขปัญหาที่ดิน การจัดการความสัมพันธ์ของที่ดินและป่าไม้ของชุมชน การพิจารณาโยบายป่าไม้แห่งชาติ จึงควรพิจารณาควบคู่ไปกับนโยบายที่ดินเพื่อให้มีความสอดคล้องกัน

นโยบายที่ดิน เป็นนโยบายที่มีความชัดเจนและควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินหลายด้าน อาจถือเป็นนโยบายที่ดินแห่งชาติได้ โดยมีการแบ่งการใช้ประโยชน์ในที่ดินออกเป็นหลายด้าน ในด้านที่ดินเพื่อเศรษฐกิจมุ่งปรับปรุงโครงสร้างภาษีที่ดินต่อผู้ไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือเก็งกำไรที่ดิน เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การตรากฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การปรับโครงสร้างพื้นที่เกษตรกรรม การพัฒนาที่ดิน การอนุรักษ์ที่ดิน ที่ดินในเขตป่าไม้นำป่าที่เสื่อมโทรมมาจัดให้ราษฎร ในนโยบายที่ดินเพื่อสังคม เน้นการจัดที่ดินของหน่วยงานต่างๆพร้อมพัฒนาปัจจัยพื้นฐาน ส่งเสริมการพัฒนาที่ดินในรูปธนาคารที่ดิน และนโยบายด้านอนุรักษ์ ที่ดินเพื่อความมั่นคง ที่ดินสำหรับชาวเขา เป็นนโยบายที่มองปัญหาความสัมพันธ์ คน ที่ดิน ป่าไม้และสังคมอย่างเชื่อมโยงไปในทิศทางเดียวกัน เป็นนโยบายที่เป็นเอกภาพเกี่ยวกับที่ดิน แต่ไม่สามารถบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้ตามแนวนโยบาย จึงทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ดินอย่างเป็นระบบได้ คงทำให้การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินยังคงเป็นไปในลักษณะแยกส่วนตามนโยบายหรือหน่วยงานปฏิบัติ รัฐควรนำนโยบายที่ดินมาปรับปรุงใหม่ โดยจัดรวม นโยบายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การอนุรักษ์ที่ดิน และนโยบายที่ดินที่เกี่ยวข้องกับนโยบายอื่น เข้าด้วยกัน จัดทำเป็น นโยบายที่ดินแห่งชาติ โดยแยกเป็นนโยบายด้านต่างๆตามเป้าหมาย และภารกิจการบริหารทรัพยากรมากกว่ายึดภารกิจหน่วยงาน และมีการตรากฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินทั้งหมดเพื่อรองรับนโยบายและสามารถนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

นโยบายปฏิรูปที่ดินของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถูกผลักดันให้เปลี่ยนแปลงไปตามกระแสทางการเมืองหรือแนวนโยบายของรัฐบาลเป็นหลักและมองว่าเป็นนโยบายที่มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินรัฐและกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินมีความเด่นชัดที่สุดในนโยบายการปฏิรูปที่ดิน แต่ยังคงเน้นการนำที่ดินรัฐมาจัดให้แก่ราษฎร มากกว่านำที่ดินเอกชนที่ไม่ทำประโยชน์มาจัดอันจะเป็นการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน ประกอบกับนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลมักหวังผลทางการเมืองมากกว่าในการเร่งรัดการดำเนินการให้เห็นรูปธรรมโดยเร็ว การกระจายสิทธิการถือครองจึงตกแก่สมาชิกในครอบครัวผู้ไร่ที่กิน ทำกิน ทำให้ครอบครัวผู้ไร่ที่กินทำกินอื่นยังคงไม่มีที่ดินต่อไป ไม่สอดคล้องกับปรัชญาการปฏิรูปที่ดิน แต่การกำหนดขนาดการถือครองที่ดินตามกฎหมายหากมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติก็จะส่งผลถึงการทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ปัญหาในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินเกษตรกรรมในการปฏิรูปที่ดินเอกชนอาจการ การขาดระบบบริหารจัดการที่ดินเกษตรกรรมที่ไม่ทำประโยชน์ ทั้งงบประมาณประมาณที่จะซื้อที่ดิน การขายที่ดินแก่เกษตรกร จึงควรเน้นการปฏิรูปที่ดินเอกชนให้มากขึ้นตามปรัชญาการปฏิรูปที่ดิน โดยลดการนำที่ดินของรัฐมาจัดให้ราษฎร เพื่อบังคับทางอ้อมให้ที่ดินเอกชนมีการทำประโยชน์อย่างเต็มที่ และส่งผลถึงการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้มีผลบังคับใช้ได้มากขึ้น ควรสนับสนุนแหล่งบริหารจัดการที่ดินเกษตร

กรรม ในรูปธนาคารที่ดินหรือรูปแบบอื่นที่ทำหน้าที่ บริหารจัดการที่ดินเกษตรกรรมที่ไม่ได้ทำประโยชน์ โดยรวมกองทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เป็นแหล่งทุนในการซื้อที่ดิน เข้ากับกองทุนที่ดินของ ธนาคารเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ที่เน้นการสนับสนุนปัจจัยการผลิต

2.ปัญหาการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินที่มีปัญหาจากบทบัญญัติกฎหมาย โดยประมวลกฎหมายที่ดิน แม้เป็นกฎหมายที่มีขอบเขตการบังคับใช้กว้างขวางที่สุด หรืออาจเป็นบททั่วไปในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน แต่ปัญหาการบังคับใช้นอกจากการนำนโยบายการเมืองมาใช้ทางบังคับที่มุ่งปรามการไม่ทำประโยชน์ ซึ่งไม่ส่งผลในการปฏิบัติ ตัวบทบัญญัติยังมีปัญหาต่อผู้บังคับใช้มากเนื่องจากมีความยืดหยุ่นสูงเกินไป ในความหมายของ การไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่ยังคงขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ความยืดหยุ่นในตัวบทแม้คำนึงถึงความแตกต่างในท้องที่ แต่ก็ส่งผลให้ขาดการบังคับใช้มากขึ้นตามไปด้วยจนเสมือนอยู่ในดุลพินิจผู้บังคับใช้ เมื่อประกอบกับผู้บังคับใช้ที่แท้จริงที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเป็นผู้นำชุมชนที่มีวัฒนธรรมชุมชนเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้ จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายในหลักเกณฑ์การทำประโยชน์ในที่ดิน และปรับบทบาทผู้ควบคุมตรวจสอบ โดยให้ชุมชนเป็นผู้ควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของชุมชน โดยทำให้ชุมชนได้รับผลประโยชน์ในที่ดิน โดยเฉพาะภาษีที่ดินที่ควรกำหนดในอัตราก้าวหน้า และเพิ่มภาษีที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการควบคุม ตรวจสอบ และรับผลประโยชน์จากที่ดิน

กฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นกฎหมายที่แทบไม่มีผลในการบังคับใช้ในเรื่องเกี่ยวกับที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ ในทางปฏิบัติส่วนหนึ่งของปัญหาจากตัวกฎหมายและผู้บังคับใช้เนื่องจากกฎหมายที่ควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินเอกชน ที่มุ่งไปที่ที่ดินไม่ได้ทำประโยชน์ หรือทำประโยชน์เล็กน้อยไม่สมควรแก่สภาพที่ดิน ซึ่งกฎหมายมีลักษณะยืดหยุ่นสูง ไม่มีนิยามที่ชัดเจนดังเช่นกฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินของญี่ปุ่นทั้งเรื่องที่ดินและค่าเช่าที่ดิน คงเป็นปัญหาที่จะให้อยู่ในดุลพินิจ ค.ช.ก. ตาบลเป็นผู้พิจารณา การที่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนอาจเหมาะสมกับสภาพการประกอบอาชีพการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่แตกต่างกันไปในท้องถิ่น แต่ก็ส่งผลต่อผู้บังคับใช้กฎหมายด้วยเช่นกัน ผลของกฎหมายที่มีความยืดหยุ่นสูงเกินไปส่งผลให้ไม่มีการบังคับใช้ตามเจตนารมณ์กฎหมาย นอกจากนี้ปัญหาการบังคับใช้ที่ไม่มีประสิทธิภาพ อาจมาจากการขาดนโยบายระดับชาติที่ชัดเจน องค์กรระดับนโยบาย เนื่องจากเจตนารมณ์กฎหมายต้องการให้การเช่าที่ดินเกษตรกรรมเป็นไปตามความต้องการของผู้เช่าและผู้ให้เช่า โดยมองว่ามีความเสมอภาคในการทำนิติกรรมสัญญา โดยมีรัฐเป็นตัวกลาง เป็นเพียงผู้ประสานงาน ทั้งๆที่ในสภาพความเป็นจริงความแตกต่างกันในฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างผู้เช่าที่ดินกับเจ้าของที่ดินอันเป็นองค์ประกอบหลักที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการทำนิติกรรมสัญญา ความเป็นกลางของรัฐในการบริหารจัดการที่ดินอันเป็นทรัพยากรส่วนรวม ประกอบกับการเป็นตัวประสานงานในเชิงรับทำให้กฎหมายเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแทบไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ จึงควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ การทำประโยชน์ในที่ดินเกษตรกรรมให้ชัดเจน และ

กำหนดพันธะหน้าที่เจ้าของที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ในที่ดินให้มีหน้าที่ต้องแจ้งการไม่ทำประโยชน์แก่องค์กรบังคับใช้กฎหมาย คือ ค.ช.ก.ตำบลให้เป็นผู้รวบรวมข้อมูลประกาศแจ้งให้ชุมชนทราบโดยกำหนดเป็นรอบเพาะปลูกหรือรอบปี ให้รัฐทำหน้าที่เชิงรุกในการให้ผู้ที่ต้องการที่ดินทราบ และควรให้ ค.ช.ก.ตำบลมีบทบาทในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินมากขึ้น โดยอาจปรับให้เป็นองค์กรอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ การทำประโยชน์ในที่ดิน

กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นกฎหมายที่เน้นการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินก่อนได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยมีขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายตามเขตปฏิรูปที่ดินที่ประกาศ ซึ่งปัจจุบันมีขอบเขตรอบคลุมเกือบทั้งประเทศ และยังมีบทบัญญัติจำกัดการถือครองที่ดินเกษตรกรรมด้วย หากมีการบังคับใช้อย่างจริงจัง จึงเป็นกฎหมายที่จำกัดการถือครองที่ดิน โดยมีขอบเขตการบังคับใช้ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งหากบังคับใช้อย่างจริงจังก็จะเป็นตัวช่วยส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยเฉพาะที่ดินที่เจ้าของไม่ได้ใช้ประกอบเกษตรกรรม หรือไม่ได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือประกอบเกษตรกรรมเพียงเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมเพียงเพื่อแสดงสิทธิในที่ดิน เป็นบทบัญญัติที่มีความชัดเจนมากที่สุดในลักษณะการทำประโยชน์ในที่ดินเมื่อเทียบกับกฎหมายอื่นๆ แต่ปัญหาเกิดจากการบังคับใช้ที่มุ่งไปในที่ดินรัฐมากกว่าที่ดินเอกชน ทำให้บทบัญญัตินี้ไม่มีผลในการบังคับใช้เท่าที่ควร ซึ่งอาจมาจากนโยบายการเมืองที่ส่งผลเหมือนนโยบายปฏิรูปที่ดิน และปัญหางบประมาณในการจัดการเวนคืนหรือซื้อที่ดินเอกชนที่ไม่ทำประโยชน์ รัฐควรจัดทำนโยบายปฏิรูปที่ดินให้เป็นนโยบายระดับชาติ เพื่อให้มีความมั่นคง แลความต่อเนื่องในการดำเนินการ และมุ่งเน้นการปฏิรูปที่ดินเอกชนมากกว่า และสนับสนุนการดำเนินการในการจัดหาทุนในการบริหารจัดการที่ดิน โดยควรรวม กองทุนการปฏิรูปที่ดินกับกองทุนที่ดินเข้าด้วยกัน และรวมภาษีที่ดินเกษตรกรรมที่ไม่ทำประโยชน์ที่กำหนดขึ้นเข้าไปด้วย นอกจากนี้ในการจ่ายเงินค่าเวนคืนที่ดินแก่เอกชนนอกจากเงินสดและพันธบัตรรัฐบาลแล้ว รัฐควรนำหุ้น ในรัฐวิสาหกิจต่างๆ ที่รัฐประสงค์จะขายออกมาจ่ายเป็นค่าเวนคืนที่ดินด้วย และในการปฏิรูปที่ดินควรพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน โดยเฉพาะกฎหมายที่ดิน และกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้มีผลในการบังคับใช้เพื่อสนับสนุนการดำเนินการปฏิรูปที่ดินดังเช่นประเทศญี่ปุ่นและไต้หวัน

กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งมีบทบัญญัติในเรื่องภาษีที่ดินที่ไม่ได้เพาะปลูก และการจูงใจเมื่อใช้ที่ดินทำเกษตรกรรมหรือเพาะปลูกพืชล้มลุกโดยลดการประเมินภาษีลง แต่ปัญหามาจากขาดการตรวจสอบอย่างจริงจัง ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถประเมินภาษีได้อย่างถูกต้องแท้จริง ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ตรวจสอบและดำเนินการเองและควรแก้ไขให้มีภาษีที่ไม่ทำประโยชน์ในอัตราสูงขึ้นและก้าวหน้า และภาษีที่ดินควรมีอัตราก้าวหน้า หรืออาจใช้แผนการใช้ที่ดินเป็นเกณฑ์ภาษี และควรมีภาษีอื่นเพื่อป้องกันการสะสมที่ดินเช่น ภาษีการพัฒนาที่ดิน ภาษีมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น

3. นอกจากปัญหา นโยบายรัฐและกฎหมายที่ส่งผลต่อการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว องค์กรค์ที่บังคับใช้กฎหมายเป็นอีกสาเหตุที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีปัญหาด้านองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ เนื่องจากที่ผ่านมากฎหมายได้ตราขึ้นเป็นระยะเวลานานมากและสถานการณ์และสภาพแวดล้อมเกี่ยวกับสังคม ที่ดิน ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก บทบาทคณะกรรมการยังคงมุ่งไปที่การจัดที่ดินเป็นหลักโดยใช้ที่ดินรัฐ ทั้งที่สามารถนำที่ดินเอกชนที่ไม่ทำประโยชน์มาจัดสรรแก่ราษฎรได้ เนื่องจากคณะกรรมการมีองค์ประกอบที่มาจากกระทรวงมหาดไทยเป็นจำนวนมากจึงเน้นไปในทางจัดที่ดินแก่ราษฎร ประกอบกับการใช้นโยบายทางการเมืองในการปราชญ์ไม่ทำประโยชน์ในที่ดินมากกว่าเจตนารมณ์ของประชาชนที่เป็นนโยบายที่ตราเป็นกฎหมาย จึงทำให้การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินเอกชนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร บทบาทคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ควรเป็นบทบาทกำหนดนโยบายระดับชาติ มีอำนาจทางการเมืองในการดำเนินการตามนโยบาย จึงควรปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ให้เป็นคณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ ในการกำหนดนโยบายที่ดินแห่งชาติ โดยให้ประธานเป็นผู้มีอำนาจทางการเมือง เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เพื่อให้มีอำนาจในการสั่งการ ประสานงานในการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินให้เป็นไปโดยรวดเร็ว มีความคล่องตัวมากขึ้น และเพิ่มองค์ประกอบคณะกรรมการให้มีผู้เชี่ยวชาญจากสาขาอื่น ๆ มากขึ้น เพื่อกำหนดนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่มองความสัมพันธ์เกี่ยวกับที่ดินอย่างมีเอกภาพ กลมกลืนกับความสัมพันธ์ระหว่าง คน ที่ดิน ป่าไม้ และสังคม

องค์กรในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งค.ช.ก.จังหวัดและค.ช.ก.ตำบล ที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ ในเชิงเป็นเพียงผู้ประสานงานระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า ตลอดจนเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดิน เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรของชุมชนหรือของรัฐส่งที่มีผลถึงสมาชิกในสังคมเพราะเป็นทรัพยากรที่มีจำกัด บทบาท ค.ช.ก.จังหวัดมีน้อยมากในการควบคุมการทำประโยชน์นอกจากการสนับสนุนการปฏิบัติงานของ ค.ช.ก.ตำบล อาจมาจากการเช่าที่ดินเกษตรกรรม ขาดนโยบายที่ชัดเจนในระดับชาติ ไม่มีองค์ในระดับชาติสนับสนุน กำกับ การดำเนินงานในด้านการเช่าที่ดินเกษตรกรรมทั่วประเทศปล่อยให้มีความตกลงของทั้งสองฝ่ายโดยมีรัฐเป็นตัวกลางประสานในกรณีเกิดปัญหาขึ้น ซึ่งอาจมีค่าเท่ากับไม่มีการบังคับใช้กฎหมายเลยให้เป็นที่ไปตามความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย ทำให้การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินเกษตรกรรมที่ว่างเปล่าโดยการเช่าไม่มีผลในทางปฏิบัติ รัฐควรมีนโยบายการเช่าที่ดินเกษตรกรรมที่ชัดเจน โดยอาจรวมอยู่ในนโยบายที่ดินและให้คณะกรรมการที่ดินแห่งชาติมี อำนาจ กำกับ ดูแลการเช่าที่ดินเกษตรกรรมเป็นองค์กรสนับสนุน ค.ช.ก.จังหวัดและค.ช.ก.ตำบลหรือรัฐอาจกระจายอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินเกษตรกรรมให้เป็นอำนาจชุมชนในการกำกับดูแล โดยให้ ปรับ ค.ช.ก.ตำบล ให้เป็นคณะกรรมการ อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับบทบาทให้มีหน้าที่ ควบคุม ตรวจสอบ รวบรวมข้อมูล ที่ดินเกษตรกรรมในท้องถิ่น

เพื่อประกาศให้ชุมชนทราบ ให้การเช่าที่ดินเกษตรกรรมทั้งหมดต้องดำเนินการผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อครองชีพ ประกอบด้วยคณะกรรมการของนิคมสร้างตนเองและคณะกรรมการของสหกรณ์นิคม ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพมุ่งที่นำที่ดินของรัฐมาจัดเท่านั้นและคณะกรรมการมีบทบาทหลักในการคัดเลือกสมาชิกเข้าทำประโยชน์ การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินก่อนได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นหน้าที่ผู้ปกครองนิคม และอำนาจอธิบดีกรมส่งเสริมการสหกรณ์หรืออธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ที่อาจให้สมาชิกออกจากนิคมได้ หากไม่ทำประโยชน์ตามที่กำหนด เนื่องจากพื้นที่ที่รับจัดสรรมีน้อยจึงทำให้ง่ายต่อการควบคุม

องค์กรบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยที่ปรัชญาการปฏิรูปที่ดินเน้นที่ดินเอกชนเป็นหลัก หากไม่มีนโยบายทางการเมืองสนับสนุน การปฏิรูปที่ดินเอกชนคงสำเร็จได้ยาก แม้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมองค์ประกอบที่มาจากหลายหน่วยงานด้านที่ดิน ปัจจัยการผลิต ตัวแทนประชาชน แต่ควรให้ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจทางการเมือง เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เพื่อให้มีอำนาจในการสั่งการ ประสานงานในการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินให้เป็นไปโดยรวดเร็ว มีความคล่องตัวมากขึ้น และรัฐควรมีนโยบายด้านการถือครองที่ดินที่ชัดเจน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติควรกำหนดนโยบายการถือครองที่ดินเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้สามารถสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินได้

นอกจากนี้ องค์กรควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายภาษีที่ดินไทย ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่แม้มีบทบัญญัติส่งเสริมการทำประโยชน์ ที่ดินมิให้ปล่อยไว้กร้างว่างเปล่า โดยลดอัตราภาษีที่ดินที่ใช้ประกอบกิจกรรมลง รวมทั้งการกำหนดภาษีสำหรับที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ไว้ให้เสียภาษีเพิ่ม 1 เท่าของภาษีที่ดินนั้น แต่ยังคงเป็นภาษีที่มีอัตราค่ามาก ไม่มีผลต่อเจ้าของที่ดินในอันจะกระตุ้นการทำประโยชน์และการขาดการตรวจสอบอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพทำให้ไม่มีผลในการบังคับใช้

ปัจจุบันรัฐกำหนดให้ภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นรายได้ส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรกระจายอำนาจและมอบบทบาทหน้าที่ในการควบคุมที่ดินในชุมชนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รวบรวมข้อมูล ตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดินและบริหารจัดการที่ดินในชุมชนเองโดยให้รับผลประโยชน์จากภาษีที่ดินเป็นการจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่ ควรปรับปรุงภาษีที่ดิน และเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่มของที่ดิน ส่วนภาษีที่ดินที่ไม่เพาะปลูก ให้มีอัตราสูงและมีระดับขั้นเช่นของไต้หวันเพื่อให้มีความชัดเจนในการบังคับใช้ และนอกจากนี้เมื่อมีการจัดทำแผนที่การใช้ที่ดินทั่วประเทศแยกเป็นรายจังหวัด ควรที่รัฐจะได้กำหนดเขต (Zoning) การทำประโยชน์ในที่ดิน ให้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายโดยปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร การเช่าที่ดิน การผังเมือง การปฏิรูปที่ดินให้มีความสัมพันธ์กับแผนที่การใช้ที่ดิน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ตรวจสอบ ดูแลการทำประโยชน์ในที่ดิน นอกจากนี้ควรมีมาตรการส่งเสริม

การทำประโยชน์ในที่ดินมาเป็นมาตรการจูงใจ เช่นสิทธิพิเศษในเขตที่ดินเกษตรกรรม ลดภาษีที่ดินเกษตรกรรม ดังเช่นมาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา

เมื่อเปรียบเทียบการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินระหว่างต่างประเทศกับไทย พบว่า สหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย เน้นส่งเสริมการทำประโยชน์และไม่มีบทบัญญัติควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินที่ชัดเจน ทั้งนี้อาจมาจากมีพื้นที่เกษตรกรรมมากแต่ประชากรน้อย ทำให้อเมริกาเน้นการวางแผนการใช้ที่ดิน (National land use plan) ซึ่งมีแผนแม่บทและแผนท้องถิ่น (Local Plan) ควบคู่กับการกำหนดเขตที่ดิน (Zoning) ในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน แต่บทบาทหลักเป็นการส่งเสริมการทำประโยชน์มากกว่าการควบคุมการทำประโยชน์ โดยเน้นมาตรการจูงใจในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

ในขณะที่อังกฤษ ญี่ปุ่น ไต้หวัน จีน เน้นการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินเป็นหลัก โดยอังกฤษใช้การวางแผน (planing control) โดยจัดทำแผนแม่บทและแผนท้องถิ่นในการควบคุมการใช้ที่ดินและระบบใบอนุญาตที่ดิน (License) เป็นมาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน นอกจากนี้ มาตรการภาษีก็มีความสำคัญ ทั้งภาษีที่ดิน ภาษีทุน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีพัฒนาที่ดินเป็นตัวช่วยส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินและป้องกันการสะสมที่ดิน

ประเทศญี่ปุ่นและไต้หวันมีความคล้ายคลึงกันมากเนื่องจากพื้นที่เกษตรกรรมมีน้อยจึงมีการควบคุมการทำประโยชน์ที่เข้มข้น โดยการควบคุมการทำประโยชน์อยู่ในกระบวนการปฏิรูปที่ดินที่ควบคุมการทำประโยชน์อย่างเข้มข้น และหลังผ่านการปฏิรูปที่ดินญี่ปุ่นใช้มาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์เนื่องจากเกษตรกรรมมีน้อยลง ในขณะที่ไต้หวันใช้ระบบภาษีเป็นตัวช่วยควบคุมการทำประโยชน์ โดยในช่วงปฏิรูปที่ดินทั้งสองประเทศใช้การควบคุมการทำประโยชน์ที่เข้มข้น เช่น การกำหนดหน้าที่เจ้าของที่ดินให้ต้องทำประโยชน์ในที่ดินและการตรวจสอบอย่างจริงจัง การจำกัดการถือครองที่ดิน การควบคุมการเช่าที่ดิน การควบคุมการทำนิติกรรมที่ดิน การบังคับซื้อที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ โดยเฉพาะไต้หวันมีจุดเด่นที่ภาษีที่ดิน ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ดิน ภาษีที่ดินว่างเปล่า ภาษีที่ดินไม่เพาะปลูก ที่จัดเก็บในอัตราสูงและก้าวหน้า และจุดเด่นอีกประการคือ ทั้งสองประเทศมีการใช้กฎหมายควบคุมการทำประโยชน์ที่กลมกลืนและสอดคล้องกัน ส่งเสริมการบังคับใช้ซึ่งกันและกัน ทั้งกฎหมายที่ดิน กฎหมายการเช่าที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับภาษีที่ดิน ที่มีความสัมพันธ์กัน ส่งเสริมการบังคับใช้กันมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกันที่ชัดเจน มิได้บังคับใช้แบบแยกส่วนเช่นกฎหมายไทย ในขณะที่จีน แม้เอกชนมีเพียงสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Land Use Right) แต่รัฐเน้นการควบคุมการทำประโยชน์ชัดเจน มีแผนการใช้ที่ดิน การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินเกษตรกรรม

เมื่อเปรียบเทียบการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของไทยกับต่างประเทศ พบสิ่งที่แตกต่างกันสามประการ ประการแรก บทบาทแผนการใช้ที่ดินรวมทั้งแผนระดับชาติและแผนท้องถิ่น ไทยยังมีบทบาทที่น้อยมากในการส่งผลต่อการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยนโยบายไทยเน้นบทบาทระดับบนมากกว่า และมีได้ส่งเสริมการจัดทำแผนการใช้ที่ดินในระดับท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมแผนการใช้ที่ดินให้มีผลบังคับใช้ทางกฎหมายให้มีอำนาจบังคับใช้ได้และให้สอดคล้องกับกฎหมายที่ดินต่างๆ

ประการที่สอง กฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินไม่มีการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน หรือมีจุดมุ่งหมายร่วมกันที่ชัดเจน ในการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปแบบแยกส่วน จึงไม่มีประสิทธิภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับไต้หวันหรือญี่ปุ่น ที่ใช้กฎหมายที่ดิน กฎหมายปฏิรูปที่ดิน กฎหมายการเช่าที่ดิน กฎหมายภาษีที่ดิน ที่มีความกลมกลืนกัน ส่งเสริม สนับสนุนการบังคับใช้โดยมีเป้าหมายร่วมกันที่ชัดเจน ไทยจึงควรกำหนดเป้าหมายหลักโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือและแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีผลบังคับใช้นำไปสู่เป้าหมายเดียวกันหรือสามารถส่งเสริม สนับสนุนการบังคับใช้กันและกันได้ มากกว่าที่บังคับใช้แบบแยกส่วนเช่นในปัจจุบัน ประการที่สาม บทบาทภาษีที่ดินไทย ที่มีการจำแนกเกี่ยวกับที่ดินน้อยเกินไป และภาษีมีอัตราต่ำไม่ก้าวหน้า ทำให้ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินได้เช่นในต่างประเทศ จึงควรมีการแยกภาษีที่ดินแล้วกำหนดอัตราภาษีให้มีความสอดคล้องกับแผนการใช้ที่ดินของไทย และควรนำมาตรการภาษีที่ดินไม่ทำประโยชน์ ภาษีมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น ภาษีพัฒนาที่ดิน มาใช้เพื่อป้องกันการสะสมที่ดิน



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายงานอ้างอิง

ภาษาไทย

กนกศักดิ์ แก้วเทพ . บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวไร่ชาวนาแห่งประเทศไทย เศรษฐศาสตร์การเมือง
ว่าด้วยชาวนาสมัยใหม่ . กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2526.

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม , สำนักงาน . 25 ปี ปฏิรูปที่ดิน 6 มี.ค.43 . ม.ป.ท : ม.ป.ป.

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม , สำนักงาน . เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่302 : รายงานประจำปี 2543 .

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม , สำนักงาน . ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับปฏิรูปที่ดิน : เอกสารเผยแพร่ฉบับที่
285 กันยายน 2542.

กิติ ต้นไทย . คลองกับระบบเศรษฐกิจไทย (พ.ศ.2367-2453) . ใน นัทรทิพย์ นากสุภา และสุธี
ประศาสน์เศรษฐ (บรรณาธิการ) ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ.2484.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

ก้องเกียรติ อัครประเสริฐกุล . สรุปข้อมูลปัญหาสำคัญของจังหวัดเดือนสิงหาคม 2539-พฤษภาคม
2540 . กรุงเทพฯ : ศูนย์การสนเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย , 2540.

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , สำนักงาน. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่ง
ชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524).ม.ป.ป.

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , สำนักงาน. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่ง
ชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย,
ม.ป.ป.

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , สำนักงาน. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่ง
ชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักส์ ,
ม.ป.ป.

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , สำนักงาน . แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่ง

ชาติ ฉบับที่ 7(พ.ศ.2535-2539) .กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักส์ ,
ม.ป.ป.

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , สำนักงาน .แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่ง
ชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) . กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เม็ดทรายพรินติ้ง,ม.ป.ป.

คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ , สำนักงาน . รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น แปลโดย สุดา วิสฤตพิชญ์
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว ,2541

คำพล พัวพาณิชย์ . เศรษฐศาสตร์ที่ดินเบื้องต้น . กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์บริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัย
เกษตรศาสตร์ ,2523.

งามพิศ สัตย์สงวน. มนุษยวิทยากายภาพ วิทยาการกายภาพและวัฒนธรรม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539 .

จรรยา ชายหาด และ กรกัญญา เตชะรุ่งนิรันดร์. บทวิเคราะห์ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง .วารสารที่ดิน
45 (มีนาคม- เมษายน 2542) : 14-24

จรัญ โฆษณานันท์ .ปรัชญากฎหมายไทย .กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,2541.

จิตร ภูมิศักดิ์ .สังคมไทยลุ่มน้ำเจ้าพระยาก่อนสมัยอยุธยา . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไม้งาม,2519.

เจ. อาร์มอน , เอ็ม .ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน . แปลโดย เสน่ห์ จามริก กรุงเทพฯ :
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2522 .

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. วิทยาการการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า .กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
: 2535 .

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา . ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
: ,2543.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. วัฒนธรรมไทยกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2540.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2541.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ. ระบบเศรษฐกิจไทย พ.ศ.2394 – 2453. ในฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ (บรรณาธิการ), ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ.2484. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

ชวลี ณ ถลาง. ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจยุโรป. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2532 .

ชาญชัย แสวงศักดิ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม 2. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2535.

ไชยยศ เหมะรัชตะ. มาตรการทางกฎหมาย ในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2530.

ชัย เรื่องศิลป์. ประวัติศาสตร์ไทย สมัย พ.ศ.2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช ,2541 .

ชัยอนันต์ สมุทวณิช . ศึกษากับพัฒนาการของสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์หน้าอักษร ,2519.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520.

ชีเกฮารุ ทานเบ้. การชลประทานเพื่อการเกษตรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย. ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ (บรรณาธิการ) , ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ.2484. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ .การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลาง(พ.ศ.2411-2475). ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ (บรรณาธิการ) , ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ.2484. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

ที่ดิน, กรม. นโยบายที่ดินและระเบียบ ของ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าด้วยการจัดที่ดินให้ประชาชน. กรุงเทพฯ : กรมที่ดิน ,2532.

ที่ดิน,กรม . นโยบายที่ดินและระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : บริษัท บพิธิการ

พิมพ์จำกัด , 2532.

ที่ดิน, กรม . รายงานการออกเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ 2542. ม.ป.ท,ม.ป.ป. ,2543 .

ทศพล สมพงษ์. การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน . สกลนคร : ภาควิชาสังคมวิทยาสถาบันราชภัฏ
สกลนคร ,2541.

เทียมทัน อุณหะสุวรรณ .การควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกร. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2538.

ธนู แก้วโอภาส. จกवाल : โครงสร้างและเอกภพ . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ กิติชัยสาส์น, 2530 .

ธิดา สาระยา .วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสุโขทัย. ใน สุจิตต์ วงษ์เทศ (บรรณาธิการ)
ศิลปวัฒนธรรมฉบับพิเศษ : พลิกประวัติศาสตร์สุโขทัย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน
,2540.

นิติ กสิโกศล. การเก็บค่านาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์พ.ศ.2325-2482. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรม
ศาสตร์ 5 (มีนาคม 2530)

นิติศาสตร์ไพศาล, พระยา . คำสอนชั้นปริญญาตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2501-2502.กรุงเทพฯ :
โรงพิมพ์วิริยะการพิมพ์, 2502

นิธิ เอียวศรีวงศ์ .สังคมและวัฒนธรรมสมัยสุโขทัย . ใน สุจิตต์ วงษ์เทศ (บรรณาธิการ) ศิลปวัฒนธรรม
ฉบับพิเศษ : พลิกประวัติศาสตร์สุโขทัย ,หน้า 103. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน ,2540.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. การเมืองไทยสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรี .กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ มติชน ,2535.

นนทพันธ์ ภักดีผดุงแดน .คำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา (พ..ศ.2475-2543) .กรุงเทพฯ : บริษัท
อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง: 2543 .

นันทวัฒน์ บรมานันท์ และ แก้วคำ ไกรสรพงษ์ .การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน :2544.

น้อย ชินพวงसानนท์และคณะ .แผนการใช้ที่ดินภาคกลาง .กรุงเทพฯ : กรมพัฒนาที่ดิน ,2536 .

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ .กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ นิติธรรม , 2538.
- บรรักษ์นิติเกษตร, พระ .คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน .ม.ป.ท.:ม.ป.ป.
- บัญญัติ สุชีวะ .กฎหมายลักษณะทรัพย์ .กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครพิมพ์ ,2528.
- บัญญัติ สุชีวะ .คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์.กรุงเทพฯ : มูลนิธิประมาณ ชันชื้อ ,2540.
- ประมุข สุวรรณศรี .คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์ .กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ,2541.
- ป่าไม้,กรม .คู่มือประชาชนผู้ได้รับ สทก. ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ม.ป.ท : 2529 .
- ปีเรน, อังรี . ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและสังคมยุโรปสมัยกลาง .แปลโดย ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ คณะ กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2538.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา .กรุงเทพฯ : บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลาจำกัด ,2541 .
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์,เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพ. แปลโดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ .เชียงใหม่ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดสำนักพิมพ์ตรีวิน ,2539.
- พิชัย สิงห์ทอง .นโยบายส่งเสริมการเกษตร ในรัชกาลที่ 6 .วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.
- ไพโรจน์ ชัยนาม .รัฐธรรมนูญและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2519.
- ไพสิฐ พานิชย์กุล . พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร กระบวนทัศน์และนโยบาย .กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ,2543 .
- ไพศาล กุมาลย์วิสัย .วิจารณ์กฎหมาย .วารสารคุณพาห 4 (ตุลาคม- ธันวาคม 2511) อ้างถึงในวารพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ วิทยุชุมชน ,2543.

พัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, สำนัก . แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระยะแรก 2504-2509 . ม.ป.ท :
ม.ป.ป.

พัฒนาที่ดิน, กรม . แผนการใช้ที่ดินประเทศไทย .กรุงเทพฯ : กองวางแผนการใช้ที่ดิน ,2536 .

พรชัย กุ่มทวีพร .แนววิเคราะห์สังคมไทยจากอดีต-ปัจจุบัน. ใน เอกสารกลุ่มสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การ
เมือง สมัชชาวิชาการสังคมศาสตร์เพื่อการวิจัยปี 2526. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย ,2526.

มหาดไทย , กระทรวง . หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0612/1/ว1130 . ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2521

มหาดไทย , กระทรวง . ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้ง ไม่
ทำประโยชน์ พ.ศ.2522 . 9 มีนาคม 2522

มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไทย. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้
แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 .กรุงเทพฯ : บริษัท บทพิทการพิมพ์ จำกัด,2543.

ยุวดี เฉลยทรัพย์ .ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและการคลังไทย (สมัยสุโขทัย-รัตนโกสินทร์ตอนต้น) .
กรุงเทพฯ: วิทยาลัยครูเพชรบุรีวิทยาลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์,2530.

ยศ สันตะสมบัติ. สภาพอับจนทางปัญญาของนโยบายป่าไม้ไทย. ในวิจารณ์แผนแม่บทป่าไม้:ความ
ล้มเหลวในการอนุรักษ์ป่าของรัฐ , กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ,2536.

ร. แลงกาศ์.ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช ,2526.

เรย์โนลด์ส, เคิร์ก เจ. ความคิดแหวกแนวของไทยและโฉมหน้าศักดินาไทยในปัจจุบัน . แปลโดย
อัญชลี สุสาขันธ์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อักษรสาส์น ,2534.

วิจูร์ย์ ปัญญาคุณ .แผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้กับนโยบายป่าไม้ของไทย. ใน วิจารณ์แผน
แม่บทป่าไม้:ความล้มเหลวในการอนุรักษ์ป่าของรัฐ , .กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
,2536.

วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530.

วันชัย จันทร์ฉาย และคณะ. แผนการใช้ที่ดินภาคตะวันออกเฉียงเหนือ .กรุงเทพฯ: กรมพัฒนาที่ดิน ,2536.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ .สิทธิ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม. วารสาร กฎหมาย 17 (กรกฎาคม-กันยายน 2540)

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ วิญญูชน ,2543.

วรวุฒิ หิรัญรักษ์ . ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจยุโรป . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530 .

สติเฟน ฮอร์กิง . ประวัติย่อของเวลาจากบิกแบงถึงหลุมดำ . แปลโดย วรพจน์ อารมย์ดี (กรุงเทพฯ : บริษัท ซีเอ็ด ยูเคชั่น จำกัด , 2536 .

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานการศึกษาเรื่อง นโยบายที่ดิน : เอกสารประกอบเล่ม 3 นโยบายที่ดินป่าไม้ . ม.ป.ท. ,2529 .

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย .รายงานการศึกษาเรื่อง นโยบายที่ดินของประเทศไทย . (ม.ป.ท., 2529.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ของประเทศไทย. ม.ป.ท.: 2535.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย .รายงานการศึกษาเรื่อง นโยบายที่ดินของประเทศไทย : เอกสารประกอบเล่ม 5 นโยบายการถือครองที่ดิน (สิทธิในที่ดินและการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน . ม.ป.ท.: 2529

สถิติแห่งชาติ , สำนักงาน. สถิติสิ่งแวดล้อมของประเทศ พ.ศ.2541 .กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ ,2541 .

สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, สำนักงาน .แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ.2504-2506-2509. ม.ป.ท.: ม.ป.ป.

สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ , สำนักงาน.แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ2510-

2514. ม.ป.ท.: ม.ป.ป.

สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, สำนักงาน แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3
(พ.ศ.2515-2519) . ม.ป.ท.: ม.ป.ป.

เสนีย์ ปราโมช , ม.ร.ว. กฎหมายลักษณะทรัพย์ .กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสาส์น ,2528.

เสนีย์ ปราโมช .อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์ .กรุงเทพฯ : สำนัก
พิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์ ,2528.

สุโขทัยธรรมมาราช, มหาวิทยาลัย. ประวัติและลัทธิเศรษฐกิจ หน่วยที่ 1-8 .กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาราช , 2531 .

สุโขทัยธรรมมาราช, มหาวิทยาลัย .กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 7-10 . กรุงเทพฯ :โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาราช , 2529.

สุชาติ มงคลเลิศพล . ภาษีที่ดิน : มาตรการทางกฎหมายในการ กระจายการถือครองที่ดิน . วารสาร
ที่ดิน 44 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2541)

สุวิทย์ ไพทวัฒน์ . วิวัฒนาการเศรษฐกิจหมู่บ้านในภาคกลาง (พ.ศ.2411-2475). ใน ฉัตรทิพย์ นาก
สุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ (บรรณาธิการ) ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ.2484..
กรุงเทพฯมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

โสภณ ทองปาน . นโยบายเกษตร : หลักและนโยบายของไทย .กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พีเอ็น :2531.

โสภณ ชมชาญ . ทรัพยากรที่ดิน : นโยบาย ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข. เอกสารประกอบการ
สัมมนา เรื่อง การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ครั้งที่ 3
31 ตุลาคม-1 พฤศจิกายน 2535

โสภณ ชมชาญ และคณะ . รายงานเรื่องให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม .
กรุงเทพฯ : คณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร ,2542.

สุทธิพันธ์ ขุนทรานนท์ การเก็บภาษีอากรและผลกระทบต่อสังคมไทย พ.ศ.2416-2475 .วิทยานิพนธ์
ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิตภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.

สุทธิพร จีระพันธุ์ . เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 228:การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย. ม.ป.ท : 2535 .

สุทธิพร จีระพันธุ์ . เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 263:การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย .พิมพ์ครั้งที่ 5 ,
ม.ป.ท. : 2540 .

สุนทรী อาสะไวย์ . ประวัติคลองรังสิต การพัฒนาที่ดินและผลกระทบต่อสังคม พ.ศ.2431-2457 .กรุงเทพฯ
: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2530.

สมคิด ศรีสังคม . ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจทวีปยุโรป จาก ยุคดึกดำบรรพ์ จนถึง ค.ศ.1750 (กรุงเทพฯ :
มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ,2526 .

สมชาย หลั่งหมอยา . ปัญหาชาวนาและนโยบายของรัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 5 .วิทยานิพนธ์ ปริญญา
มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2511.

เศรษฐกิจการเกษตร, สำนักงาน. สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปีเพาะปลูก 2540/2541 (กรุงเทพฯ :
ห้างหุ้นส่วนจำกัด เค เอ็น ที , 2542 .

เศรษฐกิจการเกษตร, สำนักงาน. สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปีเพาะปลูก 2540/2541

เศรษฐกิจการเกษตร, สำนักงาน. ภาวะเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2541 แนวโน้มปี 2542 กรุงเทพฯ :
โรงพิมพ์ทหารผ่านศึก, 2542 .

ศิริ เกวลินสฤยดี . กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 11-15 .กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
,2529.

ศิริ เกวลินสฤยดี . คำอธิบายกฎหมายที่ดิน .กรุงเทพฯ : บทพิทการพิมพ์ ,2530.

ศรีศักดิ์ วัลลิโภคม . ชาวสยามที่เวียงจันทร์และอีสานเหนือเป็นผู้สร้างแคว้นสุโขทัย. ใน สฤยิตต์ วงษ์เทศ
(บรรณาธิการ) ศิลปวัฒนธรรมฉบับพิเศษ : พลิกประวัติศาสตร์สุโขทัย .กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
มติชน ,2540.

ศรีราชบุรุษ, หลวง. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. ธนบุรี : โรงพิมพ์สุทธินสารการพิมพ์,2512.

ศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล .ระบบศักดินา . ในฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์ (บรรณาธิการ)
.ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ.2484. ,กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์ ,2527.

ศักดิ์ ไทยวัฒน์ .รวมกฎหมายที่ดินที่ระลึกในการเปิดอาคารใหม่กรมที่ดิน . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
 สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย ,2512.

ศักดิ์ ไทยวัฒน์ .บทความกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการปกครอง .กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ พ.พิทยาการ,2526.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2511) เรียงมาตราและคำอธิบาย
 รัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ. พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดบำรุงศาสน์, 2511.

หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ .เอกสารประกอบการเรียนระดับปริญญาโท:กฎหมายว่าด้วยการเกษตร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2542 .

เอ็ม พอตเตอร์ , แจ็ค. โครงสร้างสังคมของชวาไทย แปลโดย นฤจร อิทธิจิระจรัส .กรุงเทพฯ:
 สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2530 .

อัมมาร สยามวาลา ข้าวในเศรษฐกิจไทย .กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2522.

สถาบันวิทยบริการ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาษาอังกฤษ

Agricultural land bureau ministry of agricultural and forestry .agricultural land reform legislation . Tokyo Japan September 1949.

Australasian legal information institution . Australian law [on line] Australasian legal information institution(producer).available from: [http:// WWW.austlii.edu.au/au/legis/nsw/consol.act/cla](http://WWW.austlii.edu.au/au/legis/nsw/consol.act/cla) [2001,June 3]

Bentham , J. The principles of morals and legislation . New York : Hafner publishing , 1948
Browder , O., L. , Cunningham., R., A . and Julin , J., R. Basic property law .
Minnesota : West publishing ,1973.

Berger ,C., J. Land ownership and use :3rd ed .Boston : Little'Brown and company ,1983.

Cooter, R., and Ulen , T. Law and Economics . London ; Scott Hafner and company ,1988.

Cribbet , J., E. Principle of the law of property . Brocklyn : The foundation press ,1962.

Cunningnam, R., A. , Stoebuck ,W., B. and Whitman , D., A. . The Law of property
Minnesota : West publishing , 1984.

Donahue ,C. ,Kauper, T., E. and Martin , P., W. Property and introduction to the concept and the institution . Minnesota : West publishing , 1974.

Epstein,Richard A. Possession as the root of title in Elizaabeth Mensch and Alan freeman .
Property law volume. I ,Aldershot : Darthmouth publishing company limited ,1992

Folsom , R., H. . Law in the people 's Republic of china. Dordrecht ; Nijhoff publishers ,
1989.

Food and Agricultural Policy Research Center .Changes in Japan's Agrarian structure .
Tokyo : Shinseisakusha ,1998 .

Friedmann , W. Legal theory . New York : Columbia University press,1967 .

- Honore , A., M., Ownership in ed. Smith ,P. Natural process of law : An introduction to legal philosophy . pp. 370-373. New York : Oxford university press ,1990.
- Harte , J.D.C. . Landscape, land use and the law : an introduction to the law relating to the landscape and its use . London : Cambridge University press,1985 .
- Hiroshi Oda . Japanese law .London: Butterworth,1992.
- Hui-Sun Tang .Land reform in free china .Taipei :China engraving &printing works ,1954.
- Kurion , G. ,T. . Australia and Newzealand. New York: parts on life inc ,1990.
- Landreth,H. History of economic theory : scope method and content. Boston : Houghton Mifflin company , 1976 .
- Latimer ,P. and CCH editorial staff . Australian business law .New south wales : CCH Australian limited ,1988.
- Megarry ,R.,E.and Wade , H.,W.R. Law of the real property 5th ed .London : Stevens & sons limited,1975.
- Motoyuki Gohda . Rural land use and planing in Japan . in eds. Mitsugi Kamiya Rural land use in Asia and pacific ,Tokyo: Asia productivity organization,1993.
- Moore,H, Richard. Japanese Agricultural : Patterns of rural development . Colorado : Westview press,1990
- Pedersen ,D., B.and Meger , K., G. Agricultural law .Minisota:West publishing ,1995 .
- Sawer , G. Australian and the law . Victoria: the dominion press,1968.
- Siedel ,G., J. and Zem, J. K. Real estate law:4th ed .South-western :south-western collage publishing,1999.
- Takekazu ogura .Agricultural development in modern Japan.Tokyo : Fuji publishing ,1967.

Tritaro Kitamura . Role of institutional and legal aspects for effective farmland management :
land reform and land improvement in Japan. in eds. Kenichi Yanggi .Agricultural
land use management in Asia . Tokyo: Asia productivity organization ,1995.

Wang chenguang and Zhang Xianchu .Introduction to Chinese law .Hong Kong ; Sweet &
Maxwell asia ,1997.

William ,F. Essential land law .London : Cavendish publishing ,1994.

Wright, R., R. and Wright, S ., W., Land use :2nd edMinnisota:West publishing ,1985.

Zhang Youyu. China law yearbook 1987 :1st ed . London ;Butterworths (asia),1989).



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก.

นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

1) ในปี 2504 ได้มีการประกาศใช้นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นครั้งแรก โดยเริ่มจำแนกที่ดินทั่วประเทศ จำนวน 320.7 ล้านไร่ แบ่งเป็น 2 เขต คือ

- ก. พื้นที่เกษตร ที่อยู่อาศัย ประมาณ 160.35 ล้านไร่
- ข. ป่าไม้ถาวร 160.35 ล้านไร่

2) สถานการณ์ปัจจุบันหน่วยราชการรับผิดชอบดำเนินงานเกี่ยวกับการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินปรากฏผลดังนี้

- ก. พื้นที่เกษตร 160.35 ล้านไร่ ตามข้อ ก) กรมที่ดินได้ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ตามหลังการบุกเบิก โดยราษฎรบุกเบิกที่ดินเป็นจำนวนมาก จึงมีโครงการเร่งรัดการออก น.ส.3 ก. ขึ้น แต่ยังมีพื้นที่ที่สามารถออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ได้ตกค้างอีก 30 ล้านไร่
- ข. ในพื้นที่ป่าไม้ถาวร 160.35 ล้านไร่ กรมป่าไม้ประกาศเป็นเขตป่าสงวน เขตวนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและอื่น ๆ อีก รวม 123 ล้านไร่ ที่ยังไม่ประกาศเป็นป่าสงวนอีก 30 ล้านไร่ เรียกว่าป่าเตรียมการสงวน ในเขตป่าสงวนที่กรมป่าไม้ดูแล จำนวน 123 ล้านไร่ ประมาณว่าราษฎรบุกเบิกเข้าทำการเกษตรเป็นจำนวน 30 ล้านไร่
- ค. การจัดที่ดินของรัฐได้พยายามแก้ปัญหาที่ดินโดยอาศัยวิธีการจัดที่ดินซึ่งมีหน่วยราชการต่าง ๆ ดำเนินงาน เป็นจำนวนมาก เช่น กรมประชาสัมพันธ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมที่ดิน ส.ป.ก. เนื้อที่รวม 30 ล้านไร่ ได้จัดไปแล้ว ยังเหลือพื้นที่ซึ่งไม่ได้จัดสรรอีก 15 ล้านไร่

3) ในปัจจุบันรัฐบาลยังยึดนโยบายตามข้อ 1. ทั้งที่สภาพการใช้ที่ดินเปลี่ยนแปลงไปมากตามข้อ 2. จึงทำให้ขาดความชัดเจนในการแก้ปัญหา เป้าหมาย และระยะเวลา ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติงานไม่สอดคล้องประสานกัน และประชาชนไม่ทราบแนวนโยบายของประเทศ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงกำหนดนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินใหม่ดังนี้

- ก) พื้นที่ป่าไม้ถาวร ที่ยังไม่ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติให้ดำเนินการดังต่อไปนี้
 - 1. ให้กระทรวงเกษตรร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำรวจ และจำแนกประเภทที่ดินให้เสร็จภายในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

2. พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร แต่ยังเป็นป่าไม้อยู่ ให้รักษาไว้เป็นป่าต่อไป ไม่จำแนกออกเป็นพื้นที่ทำกิน
 3. พื้นที่จำแนกเป็นป่าไม้ให้กรมป่าไม้ ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติต่อไป
- ข) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีราษฎรบุกรุก 30 ล้านไร่ ให้ดำเนินการดังนี้
1. จัดทำโครงการจำแนกประเภทที่ดิน ให้เสร็จภายในแผนพัฒนาฉบับที่ 6
 2. พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตรให้กรมป่าไม้หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการหมู่บ้านป่าไม้และปลูกป่าต่อไป
 3. พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตร ให้กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. จัดทำโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกิน โดยดำเนินการตามความเหมาะสมของดิน
- ค) พื้นที่ที่ราษฎรไม่ได้บุกรุกและยังมีสภาพเป็นป่าที่สมบูรณ์ ให้กรมป่าไม้และทุกฝ่ายรักษาพื้นที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ
- ง) ผลการจำแนกประเภทที่ดิน ตามข้อ ก) (1) และ ข) (1) ให้เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป
- จ) การดำเนินการตามข้อ ข) (3) ให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับโครงการ ส.ท.ก.
- ฉ) การจัดที่ดินของหน่วยงานในปัจจุบันตามข้อ 2) (ง) ให้ดำเนินการต่อไป แต่ไม่ให้ขยายพื้นที่ ยกเว้นการปฏิรูปที่ดิน ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในโครงการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ ให้เสร็จภายใน 5 ปี ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนปฏิบัติการข้อ ก) – ฉ) โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประสานงานดูแลและเร่งรัด และคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติควบคุมติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย

ภาคผนวก ข.

นโยบายที่ดิน

1) นโยบายส่วนรวม

ก. ให้มีการจัดประเภทที่ดินเป็น 4 ประเภท

- (1) พื้นที่ป่าไม้ ทั้งที่ประกาศเป็นป่าสงวนและที่มีได้เป็นป่าสงวน ให้มีพื้นที่ 128.3 ล้านไร่ หรือร้อยละ 40 ของประเทศ
- (2) พื้นที่เพื่อการเกษตร 153.9 ล้านไร่ หรือร้อยละ 48
- (3) พื้นที่เมืองและชุมชน 8.0 ล้านไร่ หรือร้อยละ 2.5
- (4) พื้นที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน 30.5 ล้านไร่ หรือร้อยละ 9.5

ข. ให้จัดทำแผนแม่บทในการวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศ

ค. ควบคุมการใช้ที่ดินตามการจำแนกประเภทที่ดิน และวางนโยบายการใช้ที่ดินที่กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินควบคุมให้มีการใช้ที่ดินผิดประเภท

ง. ให้กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง โดยใช้ระบบภาษีที่ดินแบบก้าวหน้า และการปฏิรูปที่ดินแก่ราษฎรที่ไม่มีที่ทำกิน

จ. ดำเนินการเร่งรัดให้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่รัฐและเอกชนให้ทั่วถึงทุกพื้นที่

ฉ. ให้กำหนดมาตรการการใช้ที่ดินให้คุ้มค่า และมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยวางแผนการใช้ที่ดินและระบบการดีราคาที่ดิน และโรงเรือนมาใช้ในการจัดเก็บภาษี

ช. ให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่กับการจัดการทรัพยากรที่ดิน

2) นโยบายเฉพาะพื้นที่

ก. พื้นที่ป่าไม้

(1) ให้กำหนดสัดส่วนโดยประมาณตามลักษณะการใช้พื้นที่ป่าไม้ ดังนี้

1.1 ป่าไม้เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรดินและระบบนิเวศ ร้อยละ 52.85 หรือ 67.8 ล้านไร่

1.1.1 อุทยานแห่งชาติ ร้อยละ 11.69 หรือ 15 ล้านไร่

1.1.2 เพื่อรักษาต้นน้ำลำธาร ร้อยละ 31.18 หรือ 40 ล้านไร่

1.1.3 เพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ร้อยละ 9.98 หรือ 12.8 ล้านไร่

1.2 ป่าไม้เพื่อผลผลิต ร้อยละ 47.15 หรือ 60.5 ล้านไร่

(2) รัฐต้องเร่งรัดสำรวจแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อให้เจ้าหน้าที่และ

ราษฎรทราบแนวเขตที่แท้จริง เพื่อควบคุมและป้องกันการบุกรุก

(3) วางแผนและควบคุมดำเนินการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ให้อำนวยประโยชน์ ทั้งทางตรงและทางอ้อม

(4) ระวังการนำป่าสมบูรณ์หรือป่าเสื่อมโทรมที่ฟื้นฟูได้ไปจัดสรรให้ราษฎร

(5) ให้มีการศึกษาวิจัยพัฒนาป่าไม้ให้ทันต่อเหตุการณ์เสมอ

ข. พื้นที่เกษตรกรรม

(1) คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม

(2) คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไม่ให้นำไปใช้ขยายเขตเมือง เขตชุมชน

(3) กำหนดแผนการใช้ที่ดินระดับประเทศ ภาค และจังหวัด กำหนดเขตการเพาะปลูกพืชตามความเหมาะสมของที่ดิน

(4) ปรับปรุงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้มีผลผลิตสูงสุดคุ้มค่าการลงทุน

(5) อนุรักษ์ดินและน้ำพร้อมทั้งฟื้นฟูและปรับปรุงดินในพื้นที่ที่จำแนกไว้เป็นที่เกษตรกรรม

ค. พื้นที่เมืองและชุมชน

(1) วางและจัดทำผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ

(2) กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตเมืองและชุมชน

(3) ให้มีการวางผังแนวทางการพัฒนาที่ดินของเมืองและชุมชนที่ยังไม่สามารถวางผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะได้

ง. พื้นที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า

1.1 จัดทำทะเบียนที่ดินให้สมบูรณ์

1.2 ที่ดินที่จัดให้ราษฎรควรมีความเหมาะสมกับการเกษตร

1.3 การใช้ประโยชน์ให้เหมาะสมกับสมรรถนะของที่ดิน

1.4 ให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน

(2) ที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน

2.1 ที่ที่ไม่อาจใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์เดิม ควรรักษาไว้เป็นที่สาธารณะตามเดิม โดยเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์เป็นประเภทอื่น

2.2 ที่ที่ประชาชนเลิกใช้และไม่สามารถรักษาไว้เป็นที่สาธารณะได้ต่อไป ให้เร่งดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2.3 สํารวจขอบเขตที่สาธารณะให้แน่ชัดและดูแลอย่างจริงจัง

2.4 ปรับปรุงพัฒนาที่สาธารณประโยชน์ ให้มีประโยชน์มากที่สุด

(3) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ

3.1 ใช้ประโยชน์ในราชการเป็นลำดับแรก

3.2 ที่ดินที่ไม่เหมาะใช้ในราชการ ควรนำมาจัดใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือจัดหาผล ประโยชน์ให้ราชการ

3.3 ที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของส่วนราชการครบ 3 ปี ถ้าไม่ใช้ ประโยชน์ ให้จัดให้ส่วนราชการอื่นตามความจำเป็น

3.4 ที่ดินที่นำไปจัดหาผลประโยชน์อยู่แล้ว หากส่วนราชการต้องการใช้ให้ บอกละเลาะสัญญา เพื่อนำไปใช้ทางราชการต่อไป

3) นโยบายเฉพาะเรื่อง

ก. การจัดที่ดินเพื่อประชาชน

(1) จัดสรรที่ดินให้ราษฎรอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

(2) นำพื้นที่ที่ลาดเทไม่เกินร้อยละ 35 และเนื้อดินหนาไม่น้อยกว่า 50 ซม. มาจัดให้แก่ประชาชนทำกิน

(3) ทบทวนและกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานของหน่วยงานจัดที่ดิน ให้ อยู่ภายใต้กรอบนโยบายเดียวกัน

(4) ที่ดินของรัฐ ถ้านำมาจัดให้ประชาชนจะให้เพียงสิทธิทำประโยชน์ในที่ดิน และสิทธิตกทอดมรดกแก่ทายาทเท่านั้น

(5) รัฐพยายามจัดที่ดินที่ไม่เหมาะสมที่จะสงวนให้ประชาชนอยู่อาศัยและทำกิน

(6) ป้องกันมิให้ที่ดินที่จัดให้ประชาชนทำเกษตรกรรมตกไปยังผู้มีได้มีอาชีพ เกษตรกรรม

ข. การใช้ที่ดิน

(1) ควบคุมการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ตามสัดส่วนที่ได้กำหนดไว้ให้เหมาะสม กับสมรรถนะของดิน และเกิดประโยชน์สูงสุด

(2) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระเบียบคำสั่งให้เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน

(3) สนับสนุนและเพิ่มขีดความสามารถของกรมพัฒนาที่ดินในการสำรวจ จำแนกที่ดินเพื่อใช้ในการวางแผนการใช้ที่ดิน

(4) ตั้งศูนย์ข้อมูลที่ดินที่กรมที่ดินและที่กรมพัฒนาที่ดิน เพื่อเป็นศูนย์กลางข้อมูลให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำไปใช้

(5) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเพื่อให้ใช้ที่ดินอย่างถูกต้อง

ค. การพัฒนาที่ดิน

(1) ให้มีการพัฒนาที่ดินอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีปัญหาด้านคุณภาพของดิน

(2) ให้มีการส่งเสริมการศึกษา การฟื้นฟูดินที่เสื่อมโทรม การปรับปรุงบำรุง ดิน รวมทั้งการอนุรักษ์

เผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนถึงคุณประโยชน์ของดิน เพื่อการพัฒนาที่ดิน

ภาคผนวก ก.

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ

1. ให้มีการกำหนดแนวทางการจัดการ และการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในระยะยาว อันจะทำให้ประเทศได้รับประโยชน์อย่างคุ้มค่าทางสังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคงและสิ่งแวดล้อมมากที่สุด โดยเน้นการประสานกัน ระหว่างทรัพยากรป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติอื่น

2. ส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ และภาคเอกชน ให้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการและพัฒนาาร่วมกัน

3. ปรับปรุงระบบการบริหารงานป่าไม้แห่งชาติให้สอดคล้องกับปริมาณ คุณภาพ และสภาพทรัพยากรป่าไม้ที่เปลี่ยนไป

4. กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่อประโยชน์ 2 ประการ ดังนี้

ก) ป่าเพื่อการอนุรักษ์ เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และป้องกันภัยธรรมชาติ ตลอดทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย ในอัตราร้อยละ 15 ของเนื้อที่ประเทศ

ข) ป่าเพื่อเศรษฐกิจ เพื่อผลิตไม้และของป่า อัตราร้อยละ 25 ของเนื้อที่ประเทศ

5. รัฐและภาคเอกชน จะพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ และจะจัดการพัฒนาให้อำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยสม่ำเสมอตลอดไป

6. ให้เพิ่มการใช้วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตร เพื่อลดการทำลายพื้นที่ป่าไม้

7. เพื่อก่อให้เกิดการประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น ๆ รวมทั้งก่อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของรัฐกับเอกชนและประชาชน รัฐจะจัดให้มีแผนพัฒนาป่าไม้ไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ โดยจะบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

8. เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไม้ ทั้งในระบบแบบเลือกตัด และแบบตัดหมด ตามหลักวิชาการ โดยในระบบตัดหมดนี้ เมื่อตัดแล้วให้ปลูกทดแทนทันที

9. เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และป้องกันภัยอันเกิดจากสิ่งแวดล้อมรัฐจะต้องเร่งรัดการปรับปรุงผังเมือง กำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้แน่นอน เพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นพื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ประเภทชนบท และพื้นที่เกษตรกรรม ในแต่ละจังหวัดที่แน่นอน เพื่อป้องกันการบุกรุกป่า

10. ให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าไม้ระดับชาติ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ให้มีหน้าที่วางนโยบาย กำกับดูแล การบริหารทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

11. เพื่อเป็นการปลูกฝังให้ประชาชนมีความรู้สึกรักและหวงแหน รู้จักใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างประหยัด รัฐจะต้องให้ความรู้ ทักษะ ความสำนึก ความรู้สึก และทักษะแก่ประชาชน เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากทรัพยากรป่าไม้ และผลเสียจากการตัดไม้ทำลายป่า

12. ให้มีการพัฒนาด้านป่าไม้ โดยส่งเสริมการปลูกป่า ภาคเอกชนและภาครัฐบาล เพื่อใช้ในประเทศ และสนับสนุนให้มีการส่งออก ส่งเสริมการปลูกป่าชุมชน การปลูกป่าตามหัวไร่ปลายน

13. สนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรมแบบต่อเนื่อง และโรงงานเยื่อกระดาษ เพื่อนำทุกส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์ และส่งเสริมให้มีการใช้วัสดุอื่นทดแทน

14. ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่ออำนวยความสะดวกให้การรักษา และเพิ่มทรัพยากรป่าไม้ และการตัดฟันไม้มาใช้ประโยชน์ อย่างมีประสิทธิภาพ

15. ให้กรมป่าไม้ร่วมมือกับมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาระดับสูง ดำเนินการวิจัยด้านป่าไม้ และนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

16. เพื่อลดการนำเข้าน้ำมัน ให้มีการใช้ไม้เพื่อพลังงาน โดยให้มีการปลูกป่าเพื่อเป็นแหล่งพลังงาน

17. กำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย 35% ขึ้นไปไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่มีการอนุญาตให้ออกโฉนด หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

18. กำหนดแนวปฏิบัติงานที่แน่นอนชัดเจน เกี่ยวกับการแก้ไขการทำลายป่าในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การทำไร่เลื่อนลอย โดยให้มีการกำหนดมาตรการและขั้นตอนที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการปราบปราม และลงโทษผู้กระทำความผิด

19. กำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน

20. กำหนดให้มีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ และการตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการใช้ทรัพยากร และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ของประเทศ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ง.

นโยบายการใช้ที่ดิน

1) หลักการและเหตุผล

เนื่องจากที่ดินมีความสำคัญต่อประชากรและประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องสนใจปัญหาที่ดินทุกด้านและต่อเนื่อง เพราะเป็นปัญหาที่ผันแปรไปตามกาลเวลาและพื้นที่ การใช้ที่ดินอย่างฉลาด จึงต้องดำเนินการอย่างมีแบบแผน

การใช้ที่ดินของประเทศในอดีตและปัจจุบัน แม้จะมีนโยบายและหน่วยงานบริหารที่ดินมากมาย แต่ปัญหาและอุปสรรคกับยุ่งยากและสับสน เนื่องจากนโยบายและการบริหารงานขาดเอกภาพในการปฏิบัติต่างดำเนินการโดยอาศัยกฎระเบียบของหน่วยงานนั้น ๆ เป็นหลัก และนโยบายรัฐผันแปรตามการเมือง จึงขาดความต่อเนื่อง

ปัญหาเรื่องที่ดินมีขอบเขตกว้างขวางและซับซ้อน จำเป็นที่รัฐต้องให้ความสนใจและดำเนินการอย่างจริงจัง ที่สำคัญที่สุดคือต้องกำหนดนโยบายที่ดินอย่างชัดเจน พร้อมทั้งนโยบายต่าง ๆ เป็นเอกภาพและสอดคล้องกัน

2) นโยบายการใช้ที่ดิน ต้องกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินของประเทศอย่างเหมาะสม ถูกต้องตามหลักวิชาการ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงศักยภาพ ด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาวะแวดล้อม

3) นโยบายการใช้ที่ดินเฉพาะพื้นที่

ก. อนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ที่มีอยู่ให้คงสภาพและฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมให้คืนสภาพ

ข. รัฐจะกำหนดพื้นที่เพื่อกิจกรรมให้เป็นไปตามศักยภาพของที่ดินและรักษาที่ดินนั้นไว้

ค. สนับสนุนให้นำพื้นที่สำรองเพื่อการกสิกรรมมาใช้ในการปศุสัตว์ โดยมีมาตรการที่เหมาะสม

ง. สงวนและปรับปรุงพื้นที่การประมง

จ. กำหนดพื้นที่รองรับการขยายตัวของเมืองและอุตสาหกรรมให้ชัดเจน โดยหลีกเลี่ยงการใช้พื้นที่ทางการเกษตร พื้นที่ป่าไม้ และพื้นที่ในเขตอนุรักษ์

กำหนดพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรณีสมบูรณ์ มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงให้เป็นแหล่งทรัพยากรธรณี เพื่อออกประทานบัตร โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อคุณภาพแวดล้อม

ภาคผนวก จ. พัฒนาการภาษีที่ดินไทย

ในสมัยอยุธยาการเก็บภาษีที่ดินของไทยเริ่มปรากฏหลักฐานในสมัยอยุธยา โดยภาษีที่ดินหลักมี 2 ประเภทคือ

1. อกรค่านาทางข้าว เดิมเรียกเก็บเป็นข้าวเปลือกให้ราษฎรส่งเข้าจางหลวงทุกปี การเก็บภาษีแสดงอย่างชัดเจนถึงแนวคิดในการควบคุมคนในสังคมไทย โดยพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดที่อนุญาตให้ราษฎรเข้ามาประกอบอาชีพโดยราษฎรต้องตอบแทนในรูปแรงงานและผลผลิต ตามธรรมเนียมเดิมจะเก็บชักส่วนที่ สี่ จากผลิตผลทั้งหมดคือนาที่เพาะปลูก โดยมีกรมนาเป็นผู้รับผิดชอบ¹ ก่อนเก็บค่านา เจ้าพนักงานจะออกไปสำรวจนา เรียกว่าการรังวัดนา โดยมีเจ้าพนักงานกรมนาไปรังวัด

ต่อมาสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ได้เปลี่ยนการเก็บ โดยคิดจากขอบเขตเนื้อที่ที่เพาะปลูกไร่ละสลึง และได้พัฒนาต่อมาโดยพิจารณาถึงความแตกต่างในคุณภาพดินที่ทำนาแล้วแยกการเก็บภาษีเป็น 2 แบบ คือ การเก็บภาษีนาโคกคือนาในที่ราบน้ำท่วมไม่ถึง ต้องเสียภาษีที่ดินในเนื้อที่ทั้งหมด โดยการเสียภาษีขึ้นกับจำนวนคูโคกที่ใช้ไถนา และภาษีนาฟางลอยอันเป็นนาในที่ลุ่มน้ำขังประจำ เพาะปลูกได้เฉพาะด้านบนเท่านั้นจึงเสียภาษีที่ดินเฉพาะพื้นที่ที่สามารถเพาะปลูกได้

2. อกรสวนใหญ่ โดยดูจากต้นไม้ยืนต้นที่ออกผลทุกต้นและคิดตามประเภทต้นไม้ และอกรสมปัดสรเป็นอกรพืชล้มลุก เช่น อ้อย ยาสูบ กล้วย ฯ จะเรียกเก็บเฉพาะที่ดินที่เพาะปลูกจริงๆ อกรสวนในสมัยพระนารายณ์มีอัตราดังนี้ ทุเรียนต้นละ 2 สลึง พลูต้นละ 1 บาท หมากต้นละ 3 บาท มะพร้าวต้นละ 2 สลึง ส้ม ทุ้มม่วง มังคุด ต้นละ 1 บาท

กรมนามีหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตรกรรม โดยกรมนามีข้าราชการมนาอยู่ทุกเมืองดำรงตำแหน่งเสนา หมื่นนา พันนา จากกฎหมายศักดินา พ.ศ.1998 สมัยพระบรมไตรโลกนาถ มีตำแหน่งใหญ่ ๆ คือ สมุหนายก และสมุหกลาโหม รองลงมาคือจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา ในอยุธยาตอนปลายมีการใช้ภาษีอกรเพื่อส่งเสริมการเพาะปลูก

ในการเก็บภาษีนั้นเจ้าพนักงานจะออกหนังสือให้แก่ราษฎร โดยเรียกหนังสือว่า “โฉนด” ซึ่งเป็นภาพเขมรแปลว่าหนังสือ เป็นหมายบังคับให้เจ้าของที่ดินเสียภาษีอกรหนังสือที่สร้างขึ้นจะเป็นประโยชน์แก่พระคลังโดยเฉพาะสำหรับการเสียภาษี และเป็นประโยชน์ทางอ้อมในการแสดงสิทธิในที่ดิน²

¹ Jame C. Ingrame, Economic Change in Thailand 1850-1970 (London : Oxford University press, 1971), P.32 อ้างถึงในสุทธิพันธ์ ขุนทรานนท์, “การเก็บภาษีอกรและผลกระทบต่อสังคมไทย พ.ศ.2416-2475” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 69.

² ร.แดงกาด์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, หน้า 328.

สมัยรัตนโกสินทร์ วิธีการจัดเก็บยังคงเป็นระบบเดียวกับสมัยอยุธยา หากแต่ว่าประสิทธิภาพในการเก็บแตกต่างกันตามแต่สภาพเอื้ออำนวยต่อภาวะเศรษฐกิจสังคม เช่น ในสมัยกรุงธนบุรีที่การเก็บภาษีเป็นไปอย่างยากลำบาก เพราะราษฎรขาดกำลังทรัพย์ และอยู่กระจัดกระจายไม่เป็นหลักแหล่ง รัฐต้องพยายามดึงคนกลับเข้ามาเพื่อให้บ้านเมืองเป็นปึกแผ่นดังเดิม โดยกษัตริย์ต้องจัดซื้อเสื้อผ้าอาหารเลี้ยงพลเมือง และให้ขุนนางคุมไพร่พลออกทำนา ซึ่งในขณะนั้น ราษฎร มีกำลังเพียงพอรัฐก็จะเรียกเก็บภาษีอากรทางข้าว

ในสมัยรัชกาลที่ 2 การรังวัดนา เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของพระมหากษัตริย์องค์ใหม่ที่ทำขึ้นหลังขึ้นครองราชสมบัติ การรังวัดนามี จุดมุ่งหมาย 2 ประการคือ ต้องการรู้เนื้อที่นาเพื่อเก็บภาษีและบังคับซื้อข้าว และให้เจ้าของนาได้โฉนดตราแดงไว้เป็นหลักฐานการครอบครอง (ชัย 62) ค่านาคูโคให้เก็บไร่ละ 2 ถัง (ชัย 104) ส่วนเมืองที่อยู่ไกลออกไป เช่นเมือง เพชรบูรณ์ เรียกเก็บข้าวค่านาเป็นเงินไร่ละ 1 สลึง โดยทางราชการตีราคา ข้าวเปลือก 2 ถังเป็น 1 สลึง การรังวัดสวน จะแต่งตั้งข้าหลวงเดินสวน 3 กองๆ ละ 8 คนแต่ละคนแต่งทนายช่วยรังวัดได้อีก 8 คน และกองหนึ่งให้มีบ่าวไพร่ไปด้วย 64 คน ไปดำเนินการ ซึ่งการรังวัดยุ่งยากมาก เช่นคู ประเททนต์ไม้ โดยหมากแยกเป็น หมาก เอก โท ศรี ตามความสูง โดยอากรสวนมี 8 ชนิด มี มะพร้าว มะปราง ทุเรียน มังคุด ลังสาด ในสมัยนั้นสันนิษฐานว่า ราวร้อยละ 95 ของพลเมืองเป็นชาวนา³

การจัดเก็บประโยชน์ที่เรียกว่า ภาษีอากร เป็นคำใหม่เริ่มนำมาใช้ในสมัยรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ นับแต่ช่วงรัชกาลที่ 3 เป็นต้นมา ผลประโยชน์ในรูปสิ่งของเริ่มหมดความสำคัญลง รัฐบาลต้องหาผลประโยชน์ในรูปเงินตราแทน เพื่อนำมาใช้จ่ายในการพัฒนา การปรับปรุงระบบการเก็บภาษี โดยใช้ระบบเจ้าภาษีนายอากรแทนหน่วยงานของรัฐ นับแต่สมัยรัชกาลที่ 3 เป็นต้นมา ทำให้รัฐเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยขึ้น

ในสมัยรัชกาลที่ 3 นับแต่สมัยรัชกาลที่ 1 และ 2 ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการเก็บภาษีที่เห็นได้ชัดเจน ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 3 เป็นสมัยที่มีพัฒนาการแบบใหม่ โดยการผูกขาดภาษีอากรของไทย ที่ให้คนจีนเข้ามารับบทบาทที่เป็นพ่อค้าถึงนายทุนในลักษณะเป็นกึ่งข้าราชการ โดยเป็นเจ้าภาษีนายอากร⁴

³ ชัย เรื่องศิลป์ , ประวัติศาสตร์ไทย สมัย พ.ศ.2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ , หน้า 102.

⁴ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ์, “ระบบเศรษฐกิจไทย พ.ศ.2394 – 2453,” ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ.2484. ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ์, บรรณาธิการ, หน้า 119.

ผลของภาษีผูกขาดต่อเศรษฐกิจ สังคมไทย เนื่องจากรายได้รัฐในสมัยนั้นมาจากเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ รองลงมาคือ อุตสาหกรรมและค้าขาย ราษฎรเดือดร้อนจากการเก็บภาษี ทำให้แรงจูงใจในการผลิตลดลง เป็นการทำลายเกษตรกรรมโดยทางอ้อม⁵ อากรค่านาซีกส่วนจากข้าวที่ชาวนาปลูก เรียกเป็นค่าทางข้าว โดยรัฐบาลกำหนดเอาไว้ละ 2 ถึงต่อปี และในสมัยนี้เปลี่ยนวิธีเก็บภาษีค่านา โดยยกเลิกการซีกส่วนเป็นข้าวมาเรียกเก็บเป็นเงินแทน ตามประกาศแก้ไขวิธีและพิคัดเก็บเงินค่านา โดยเก็บภาษีค่านาไว้ละ 1 สลึง 1 เพื่อ ทั้งนาคูโค และนาฟางลอย

ในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้ยกเลิกการผูกการค้าโดยรัฐ จากการเริ่มสนธิสัญญาเบาว์ริงใน พ.ศ.2398 ทำให้รัฐเริ่มขาดรายได้จากการค้า ในสมัยนี้มีการลดอกรค่านาเหลือไว้ละสลึง ในพระราชบัญญัติให้เรียกข้าวค่านา ปิวอก นักบัตร์ศก เก็บค่านาไว้ละ 2 ถึง ต่อมาเปลี่ยนเป็นเงิน โดยเรียกเก็บไว้ละ สลึงเพื่อองนาคูโคเสียตามโฉนด นาฟางลอยเสียภาษีตามพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์โดยดูจากตอฟาง การลดอัตราภาษีค่านาคูโคลง เหลือไว้ละ 1 สลึง เมื่อเปรียบเทียบแล้วอัตราอกรค่านาจะประมาณ 1 ใน 10 ของผลผลิตที่ชาวนาได้⁶ ต่อมาปีประกาศยกเลิกทางข้าวค่านาปีแรกกันสร้าง พ.ศ.2400 ไม่เก็บภาษีค่านาปีแรกและเก็บค่านาในอัตราต่ำกว่าปกติ

โครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยในยุคนั้น ทำให้ผลผลิตส่วนเกินของชาวนาถูกดูดซับไปทางภาษีรัฐผูกขาด ภาษีที่ดินปลูกข้าว ภาษีสินค้า ดอกเบี้ย ค่าเช่า โดยประมาณว่า อย่างน้อย 3/5 ของผลผลิตทั้งหมดของแต่ละครอบครัวถูกดูดซับไป ส่วนใหญ่เสียเป็นค่าเช่า ซึ่งประมาณครึ่งหนึ่งของผลผลิตทั้งหมด รัฐบาลได้ปรับปรุงค่านา หลังจากไม่ได้ปรับปรุงมานาน 53 ปี ในพ.ศ.2448 รัฐบาลได้ประกาศเพิ่มภาษีค่านา จากอัตราเดิมถึง 4 เท่าคือภาษีนาคูโคไว้ละสลึงเป็น ไว้ละ 1 บาท นาฟางลอยจากไร่ 0.375 บาท เป็นไว้ละ 1.250 บาท⁷ และมีการคำนวณว่าผลผลิตที่ได้ในยุคนั้นตกเป็นของชาวนาเพียง 34%⁸

การปฏิรูปการเก็บภาษีในรัชกาลที่ 5 โดยตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ จ.ศ.1235 ใน พ.ศ.2416 และพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ จ.ศ.1237 เพื่อรวบรวมเงินที่กระจายในหน่วยงานต่าง ๆ เข้ากรมพระคลังเพียงแห่งเดียว ในยุคนีมีการใช้ระเบียบการจัดเก็บแบบเดียวกัน เพื่อ

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 131.

⁶ สมชาย หลังหมอยา, "ปัญหาชาวนาและนโยบายของรัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 5," (วิทยานิพนธ์ ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2511), หน้า 46.

⁷ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ์, "ระบบเศรษฐกิจไทย พ.ศ.2394 - 2453," ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ.2484, ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ์, บรรณาธิการ, หน้า 538

⁸ ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, "การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลาง (พ.ศ.2411-2475)," ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 538

ป้องกันการเก็บภาษีซ้ำซ้อนและไม่เป็นธรรม อากรค่านา อันเป็นแหล่งรายได้ใหม่ของรัฐ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินค่านา ร.ศ.119 (พ.ศ.2443) แต่ยังไม่ได้จัดเก็บให้เป็นระเบียบแบบเดียวกัน ก่อนปฏิรูปการคลัง การเก็บค่านาเป็นหน้าที่ กรมนา ต่อมา พระราชบัญญัติปรับปรุงกรมพระคลังมหาสมบัติ จ.ศ.1237 ตั้งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มี กรมอากรที่ดิน เก็บอากรค่าที่ อากรสมพัศกร⁹

ในพระราชบัญญัติเก็บเงินค่านา ร.ศ. 119 (พ.ศ.2443) ลดค่านาได้เมื่อนาเสียหายมากกว่าหนึ่งส่วนสามของนาซึ่งต้องปลูกข้าวเต็มเนื้อที่นา อันเป็นการผลักดันให้นาฟางลอยไปเป็นนาคูโค โดยไม่กำหนดค่านาไว้ตายตัว ให้ท้องถิ่นคือเทศาภิบาลเป็นผู้กำหนด และเพิ่มประเภทนาอีกหนึ่งประเภท คือนาป่า

ในประกาศการเก็บค่านา ร.ศ. 119 ยังคงกำหนดให้ 4 หัวเมือง คืออยุธยา ลพบุรี อ่างทอง สุพรรณบุรี อันเป็นเมืองสำคัญเป็นพื้นที่นาคูโค นอกนั้นให้ถือเป็นนาฟางลอย ต่อมา มีประกาศแก้ไขวิธีกักเก็บเงินค่านา ร.ศ.124 (2448)

ประกาศเก็บเงินค่านา ร.ศ.119 กำหนดให้นาที่มีตาแดงในแขวงกรุงเก่า อ่างทอง ลพบุรี สุพรรณบุรี เก็บค่านาอย่างนาคูโค คือไร่ละ 16 อัฐ เท่ากับหนึ่งสลึง เศษของไร่งานละ 4 อัฐ ส่วนนานอกเมืองทั้ง 4 ให้เก็บเป็นนาฟางลอยไร่ละ 24 อัฐ หรือหนึ่งสลึง หนึ่งเฟื้อง เศษของไร่งานละ 8 อัฐ¹⁰ ในพระราชบัญญัติเก็บเงินค่านา ร.ศ.119 (2443) ได้กำหนดวิธีการเร่งรัดค่านาแก่ชาวนาที่ค้างภาษีไว้ 3 วิธี คือ¹¹ ห้ามทำนาในที่นาที่ค้างภาษีจนกว่าจะชำระ ยึดทรัพย์สินของผู้ค้างค่านาขายทอดตลาด จับตัวผู้ค้างค่านาใช้แรงงานโยธาแก่ราชการ ในอัตราวันละ 1 สลึง โดยเจ้าหน้าที่มักใช้วิธีสุดท้ายในการเร่งรัดค่านาก่อให้เกิดปัญหาแก่ชาวนาอย่างมากเพราะเมื่อพ้นโทษออกมามักเลยฤดูทำนาไปแล้ว¹²

ต่อมาจึงออกกฎข้อบังคับว่าด้วยการสำรวจและเก็บเงินอากรค่านา พ.ศ.2458 กำหนดลักษณะการเก็บค่านาชนิดต่าง ๆ เช่น นาคูโค นาฟางลอย การออกไปเดินนา การตรวจสอบ การลงโทษ โดยจัดเป็นระเบียบขึ้น แต่ค่าไถ่ยาสูบยังคงเก็บซ้ำซ้อนอยู่เพราะบางแห่งจัดเก็บเป็นอากรสมพัศกร บางแห่งจัดเก็บตามปริมาณที่ผ่านด่าน ต่อมาจึงตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนวิธีเก็บภาษีนา ร.ศ.119(พ.ศ.2447) ให้เก็บภาษีตามเนื้อที่เพาะปลูกในอัตราไร่ละ 3 บาท¹³

⁹ ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทย สมัย พ.ศ. 2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ, หน้า 232.

¹⁰ สมชาย หลังหมอยา, "ปัญหาชาวนาและนโยบายของรัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 5," , หน้า 100.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 386.

¹² สุทธิพันธ์ ขุนทรานนท์, "การเก็บภาษีอากรและผลกระทบต่อสังคมไทย พ.ศ.2416-2475" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 182

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

ต่อมากรมพระคลังมหาสมบัติเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติใน พ.ศ.2433 ตามพระราชบัญญัติพระธรรมนูญ หน้าข้าราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ.109 อันนำไปสู่การตั้งกระทรวงอีก 12 กระทรวงในปี พ.ศ. 2435 กระทรวงพระคลังแบ่งเป็น 13 กรม โดยมีกรมอากรที่ดินมีหน้าที่เก็บเงินอากรที่ดิน มีอากรสมพัศกร อากรค่านา อากรน้ำ การแบ่งแยกพระราชทรัพย์กับทรัพย์สินของแผ่นดินได้เริ่มขึ้น โดยตั้งกรมพระคลังข้างที่รับผิดชอบเกี่ยวกับพระราชทรัพย์ของกษัตริย์ เป็นการปรับปรุงการเก็บภาษีอากรใหม่ โดยเป็นการเก็บอากรโดยรัฐจัดเก็บเอง โดยลดบทบาทเจ้าภาษีนายอากรลงไป ต่อมาปรับปรุงกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเมื่อ พ.ศ.2435 ให้มีกรมที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรเพียง 3 กรม คือ กรมสรรพากร กรมศุลกากร กรมสรรพภาษี ที่ทำหน้าที่เก็บอากรค่านา อากรสมพัศกร อากรสวน อากรต้นตาลโตนด

ในปี พ.ศ. 2444 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบทะเบียนที่ดินใหม่ โดยการใช้โฉนดแผนที่ อันทำให้เกิดการแยกหน้าที่ของราชการเป็นส่วนต่าง ๆ ในการเก็บภาษี เรียกเก็บภาษีทางข้าวค่านา จัดหาผู้เข้าทำกิน ทำให้ข้าหลวง เสนา และนายระวางไม่เกี่ยวกับการเก็บภาษีอากรต่อไป โดยการนำระบบแบบกฎหมายทอเรนท์มาใช้¹⁴ โดยตั้งหอทะเบียนที่ดินออกหนังสือสำคัญอันเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์โดยตรง และทำให้ผู้ถือโฉนดใหม่เสียค่านาอย่างนาคู่โคตลอดไปทั่วราชอาณาจักร โดยเริ่มมีการรังวัดที่ดิน เพื่อออกโฉนดจากอยุธยา กรุงเทพฯ นครชัยศรี กระจายออกไปเมื่อออกโฉนดไม่ทันก็ออกตราจองชั่วคราวให้ก่อน ตามพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ.121 แต่โฉนดแผนที่ไม่ได้ตราขึ้นใช้ในทุกจังหวัดตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน 2482 ให้บังคับใช้ใน 33 จังหวัด

ปี พ.ศ. 2448 รัฐบาลได้ปรับปรุงภาษีค่านาตามคำแนะนำของนาย เกรแฮม เจ้ากรมทะเบียนที่ดิน เพื่อให้สอดคล้องกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น โดยออกประกาศแก้ไขวิธีและพิศัดเก็บเงินค่านา ร.ศ. 124 หลังจากไม่ได้ปรับปรุงมาเป็นเวลานาน 53 ปี โดยเพิ่มอัตราภาษีนาจากเดิมสี่เท่าตัว นาคู่โคเป็นไร่ละ 24 อัฐ ถึง 1 บาท¹⁵ นาฟางลอย เก็บอัตราใหม่ให้สูงกว่านาคู่โค หนึ่งส่วนสี่ และนาป่าเก็บต่ำกว่านาคู่โคหนึ่งส่วนแปด และได้กำหนดขั้นนาใหม่เป็น 5 ชั้น คือ เอกภณซ์ปานกลางของราคาข้าว และ นาในแต่ละท้องที่เป็นเครื่องกำหนดขั้นนาเพื่อกำหนดราคาค่านาในชั้นต่าง ๆ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำหนด แบ่งขั้นนาเป็น นาเบญจ นาจัตวา นาตรี นาโท นาเอก นาเอกไร่ละ 1 บาท นาโทไร่ละ 48 อัฐ หรือ 75 สตางค์ นาตรีไร่ละ 40 อัฐ หรือ 62.5 สตางค์ นาจัตวา ไร่ละ 32 อัฐ หรือ 50 สตางค์ นาเบญจ ไร่ละ 24 อัฐ หรือ 37.5 สตางค์¹⁶

¹⁴ ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทย สมัย พ.ศ. 2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ, หน้า 335

¹⁵ สมชาย หลังหมอยา, "ปัญหาชาวนาและนโยบายของรัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 5," , หน้า 101

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 175

ปัญหาคือรัฐบาลอยู่ไกลไม่ทราบสภาพความจริงในท้องถิ่นทำให้การกำหนดขั้นต่ำไม่ตรงกับสภาพความจริง เป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับชาวนา การเก็บค่าเช่าก่อนปี พ.ศ.2431 รัฐบาลใช้วิธีประมูลผูกขาดเก็บภาษีค่าเช่าเช่นเดียวกับภาษีอื่น ๆ ผู้ประมูลได้ตัวฤชากร เรียกว่า เสนา จะเป็นผู้เก็บค่าเช่าและออกหลักฐานกรรมสิทธิ์ ถือครองที่ดิน ต่อมาได้ยกเลิกระบบประมูลตัวฤชากร โดยให้เจ้าพนักงาน

รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเก็บค่าเช่าโดยตรง เรียก ข้าหลวงกรมนา และออกหลักฐานกรรมสิทธิ์โดยใช้แบบพิมพ์แบบเดียวกัน ต่อมาปีประกาศเก็บเงินค่าเช่าเป็นคูโค ปี พ.ศ. 2451 ให้เก็บค่าเช่าเป็นวิธีคูโคตลอดราชอาณาจักร ต่อมาจึงมี ประกาศเปลี่ยนพิคัดเก็บเงินค่าเช่าเป็นสตางค์ ร.ศ.128 (2453)

ในสมัยรัชกาลที่ 6 ความล้มเหลวในการผลิตพืชผลเกษตรกรรมใน พ.ศ.2462 และสภาพเศรษฐกิจตกต่ำจากสงครามโลก จากเดิมที่มุ่งให้ข้าวเป็นสินค้าออกที่สำคัญอย่างเดียว เมื่อฝนแล้งนับแต่ปี พ.ศ. 2460 ทำให้ขาดแคลนข้าวบริโภคในประเทศ รัฐบาลห้ามการส่งข้าวออก ทำให้รัฐบาลขาดรายได้เป็นอย่างมาก ภาษีสินค้าในช่วงปี พ.ศ. 2444-2453 ข้าวเป็นสินค้าออกถึง 85-90%¹⁷ การส่งข้าวออกลดลงไปถึง 1 ใน 3 ทำให้รัฐขาดแคลนเงินอย่างมาก เป็นความผิดพลาดในนโยบายเศรษฐกิจ ที่รัฐไม่ส่งเสริมการพัฒนาเกษตรกรรม และเพิ่มค่าใช้จ่ายในการป้องกันประเทศจนทำให้งบประมาณไม่เพียงพอ

ในขณะนั้นการถือครองที่ดินได้ขยายตัวอย่างมากโดยเฉพาะทางภาคใต้ ทำให้การออกไปเหยียบย่ำไม่พอ จึงตราประกาศข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการเพาะปลูกส่วนใหญ่สมพักตร์ที่ไร่แลนาร.ศ.129 (พ.ศ.2453) โดยให้ข้าหลวงเทศาภิบาลตรวจท้องที่ที่เหมาะสมแก่การทำนาปลูกฝักผลไม้ ว่ามีจำนวนเท่าไร เพื่อหวงห้ามไว้ให้พอกับราษฎรในอำเภอนั้นโดยเอาชายฉกรรจ์เป็นเกณฑ์ โดยคนหนึ่ง 200 ไร่ แล้วปักหมายไว้ นอกจากนี้ยังปักหมายสำรองให้จับจองโดยชายฉกรรจ์คนหนึ่งไม่เกิน 50 ไร่ แต่ไม่เรียกเก็บค่าไບเหยียบย่ำ เมื่อได้รับโฉนดจึงเรียกเก็บ¹⁸ ต่อมาแก้ไขเป็น ให้หวงห้ามในเขตจังหวัดเมืองหนึ่งแห่งหนึ่งหรือหลายแห่งก็ได้ให้พอกับราษฎรในเมืองนั้น เอาจำนวนชายฉกรรจ์เป็นเกณฑ์คนหนึ่งไม่เกิน 200 ไร่ แล้วแต่ข้าหลวงเทศาภิบาลกำหนดให้คนหนึ่งได้เท่าไรก็ได้ พร้อมกับตรา กฎข้อบังคับว่าด้วยการสำรวจและเก็บเงินอากรค่าเช่า พ.ศ.2458 ที่เก็บค่าเช่าจากที่ดิน 3 ชนิด คือ นาคูโค นาปางลอยที่หวงห้าม

¹⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 108.

¹⁸ พิชัย สิงห์ทอง, “นโยบายส่งเสริมการเกษตร ในรัชกาลที่ 6 ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 55.

ในสมัยรัชกาลที่ 7 ที่เศรษฐกิจตกต่ำอย่างมากจนชาวนาแทบไม่มีเงินจ่ายภาษีที่นา ในปี พ.ศ.2474 จึงได้มีการลดอัตราค่านาลงร้อยละ 20 ทว่าราชอาณาจักร¹⁹ ในปี 2475 หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง สภาผู้แทนราษฎรได้ลดพิกัดเก็บเงินค่านาอีก 30% เป็น 50% ตามประกาศลดพิกัดค่านา พ.ศ.2475 ต่อมารัฐบาลมีนโยบายยกเลิกภาษีอากรที่เป็นภาระแก่ชาวนา ชาวไร่ ในปี พ.ศ.2475 ยกเลิกภาษีสมปักศ และลดอากรเก็บเงินค่านา อากรสวนจาก อากรสวนใหญ่ ภาษีค่าที่ไร่อ้อย ภาษีไร่ยาสูบ ภาษีต้นตาล โตนด ปี พ.ศ.2476 ลดอากรค่านา ได้ตราพระราชบัญญัติลดพิกัดเก็บเงินค่านา พ.ศ.2476 มีผลบังคับใช้เมื่อ 4 มิถุนายน 2476 ให้เก็บเงินนาคูโค และนาฟางลอย ดังนี้

ประเภทนา	นาคูโค	นาฟางลอย
นาเอก	ไร่ละ 50 สตางค์ งานละ 12 สตางค์	ไร่ละ 60 สตางค์ งานละ 15 สตางค์
นาโท	ไร่ละ 40 สตางค์ งานละ 10 สตางค์	ไร่ละ 50 สตางค์ งานละ 12 สตางค์
นาตรี	ไร่ละ 30 สตางค์ งานละ 7 สตางค์	ไร่ละ 40 สตางค์ งานละ 10 สตางค์
นาจั่ววา	ไร่ละ 20 สตางค์ งานละ 5 สตางค์	ไร่ละ 30 สตางค์ งานละ 7 สตางค์
นาเบญจ	ไร่ละ 15 สตางค์ งานละ 3 สตางค์	ไร่ละ 20 สตางค์ งานละ 5 สตางค์

ส่วนสวนและพืชไร่ต่างๆ ที่สำคัญคือ อากรสวน ได้ตรา พระราชบัญญัติลดอัตราเก็บเงินอากรสวนใหญ่ พ.ศ. 2476 ดังนี้ ทูเรียนต้นละ 50 สตางค์ มังคุด กลางสาด มะม่วง มะปราง ต้นละ 6 สตางค์ มะพร้าว ต้นละ 4 สตางค์ มะขาม ต้นละ 3 สตางค์ สะท้อน เงาะ ลิ้นจี่ ลำไย มะตูม ฝรั่ง มะไฟ สาเก ต้นละ 1 สตางค์

อากรสวนจาก ได้ตราพระราชบัญญัติลดอัตราเก็บเงินอากรสวนจาก 2476 เรียกเก็บภาษีไร่ละ 6 สตางค์ อ้อยได้ตราพระราชบัญญัติลดอัตราเก็บเงินภาษีค่าที่ไร่อ้อย 2476 เรียกเก็บไร่ละ 6 สตางค์ ยาสูบได้ตราพระราชบัญญัติลดอัตราเก็บเงินภาษีไร่ยาสูบ 2476 ให้เรียกเก็บเหมือนปี 2475

ปี 2478 ตรา พระราชบัญญัติยกเลิกค่าภาษีอากรที่ค้างบางประเภท พ.ศ.2478 ในมาตรา 3 ให้ยกเลิกอากรที่ค้างคือ อากรค่านา เงินรัชชูปการ เงินอากรสวนใหญ่ ค่าที่สวน ภาษีค่าที่ไร่อ้อย ภาษีไร่ยาสูบ อากรสวนจาก ปี พ.ศ.2479 ยกเลิกอากรสวนจาก ปี พ.ศ.2479 ยกเลิกอากรสวนใหญ่ และภาษีต้นตาล โตนด

¹⁹ นิติ กสิโกศล, “ การเก็บค่านาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ.2325-2482 , “วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 5 (มีนาคม 2530): 45-65

ปี 2483 จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี นายปรีดี พนมยงค์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ประกาศใช้ ประมวลรัษฎากร พ.ศ.2481 เมื่อ วันที่ 31 มีนาคม 2481 ในมาตรา 4 ได้ยกเลิกภาษีที่ดินเดิมทั้งหมด และกำหนดภาษีขึ้นใหม่ ทำให้ภาษีที่ดินเดิมทั้งหมดถูกยกเลิกไป และเป็นภาษีใหม่ประเภทเงินช่วยบำรุงท้องที่ โดยจ่ายบำรุงท้องที่ตามเกณฑ์คือเขตตำบลร้อยละ 20 ท้องที่ในเขตอำเภอ ร้อยละ 20 ท้องที่ในเขตจังหวัดร้อยละ 20 ก่อนถูกแยกออกไปเป็นภาษีบำรุงท้องที่ในปี 2508 จึงเป็นกฎหมายฉบับปัจจุบันที่ใช้บังคับคือ กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ฉ.
นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 1 ของพระยามโนปกรณนิติธาดา ที่ยึดหลัก 6 ประการของคณะกรรมการราษฎร โดยไม่ได้แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา แต่ได้ยึดหลัก 6 ประการของคณะราษฎรที่ได้ให้สมาชิกสภา ปฏิญาณตนต่อสภาก่อนรับหน้าที่ เป็นนโยบายของรัฐบาลโดยหลักประการที่ 3 ในเรื่องเศรษฐกิจ จะบำรุงความสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจโดยพยายามหางานให้ราษฎรทำเต็มความสามารถ และจะร่างโครงการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยง

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 2 พระยามโนปกรณนิติธาดา แถลงเมื่อ 20 ธันวาคม 2475 โดยยึดหลัก 6 ประการของคณะราษฎร เป็นนโยบายสำคัญ โดยนโยบายด้านเศรษฐกิจกล่าวถึงปัญหาข้าวราคาตกต่ำ รัฐบาลได้ช่วยเหลือในด้านการลดภาษี นโยบายทางเกษตรพาณิชย์ที่ปัญหาคือ หนี้ของชาวนา จะแก้ไขโดยการลดหย่อนภาษีค่านา และขยายการก่อตั้งสหกรณ์การเกษตร การคัดเลือกพันธุ์ข้าวเพื่อขยายการเพาะปลูก

ในปี พ.ศ.2475 นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วยข้อเสนอ 2 ข้อ คือ 1.ว่าด้วยการเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์ โดยเสนอให้โอนที่ดินมาเป็นของรัฐ โดยให้ค่าตอบแทนเจ้าของที่ดินในรูปพันธบัตรเงินกู้ เป็นการล้มชนชั้นศักดินาเจ้าของที่ดินและจำกัดอำนาจชนชั้นนายทุน 2.ว่าด้วยการจัดให้มีการพัฒนาการเศรษฐกิจ โดยเสนอร่างเค้าโครงเศรษฐกิจ ต่อมาพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรีชุดที่ 4 วันที่ 21 มิถุนายน 2476 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาเค้าโครง แต่ก็มิได้นำมาปฏิบัติ แนวคิดดังกล่าวถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย²⁰

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 4 พระยาพหลพลพยุหเสนา แถลงเมื่อ 26 มิถุนายน 2476 ยังคงยึดหลัก 6 ประการของคณะราษฎรให้เป็นนโยบายของรัฐบาล ที่ให้ทุกกระทรวงดำเนินการ

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 5 พระยาพหลพลพยุหเสนา แถลงเมื่อ 25 ธันวาคม 2476 คงยึดหลัก 6 ประการของคณะราษฎร แต่ในคำแถลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ ในรายละเอียดโครงการเศรษฐกิจโดยราชการส่วนในกรมเกษตร เน้นการสำรวจพันธุ์พืช คัดเลือกและแจกจ่าย และให้สำรวจที่ดินว่างเปล่าที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก กรมชลประทานเน้นการก่อสร้างโครงการชลประทานต่าง ๆ และกำหนดพื้นที่ที่สามารถได้รับประโยชน์ กรมที่ดินให้ทำการสำรวจและทำการออกโฉนดที่ดินเพิ่มขึ้นทุกปี ขยายการรังวัดโดยใช้รูปถ่ายทางอากาศ

²⁰ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ของประเทศไทย (ม.ป.ท., 2535), หน้า 21

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 6 พระยาพลพลพยุหเสนา แกลงเมื่อ 24 กันยายน 2477 ยังคงยึดหลัก 6 ประการของคณะราษฎร โดยในหลักเศรษฐกิจจะดำเนินการโครงการเพื่อให้อาชีพต่าง ๆ โดยหวังประกอบผลจากกำลังทรัพย์ของประเทศให้ถึงขีดสูงสุด แต่มีขอบเขตคือจะเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ภายใต้หลักแห่งรัฐธรรมนูญ โดยกิจการที่จะทำคือสำรวจภูมิประเทศ ขยายสถานที่เพาะปลูก จัดการสำรวจที่ดินว่างเปล่าที่ไม่มีเจ้าของ แล้ววางระเบียบการจับจองที่ดิน ให้เหมาะแก่การเพาะปลูกตามควรแก่อัธยาศัยบุคคล

ปี พ.ศ.2478 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานที่ดินราชพัสดุมาจัดสรรให้ชาวนาเช่าซื้อ ที่อำเภอลำลูกกา ปทุมธานี จำนวน 68 ครอบครัวยื่นที่ 4,019 ไร่

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 8 พระยาพลพลพยุหเสนา แกลงเมื่อ 23 ธันวาคม 2480 มีนโยบายดำเนินการตามหลัก 6 ประการของคณะราษฎร ในหลักเศรษฐกิจมีโครงการส่งเสริมอาชีพของพลเมืองให้หนักไปในทางกิจกรรมเพื่อความสมบูรณ์พูนสุขของชาติในขอบเขตเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินภายในบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยในทางเกษตรกรรมจะบำรุงส่งเสริมสินค้าเกษตรกรรมที่ได้ทดลองแล้วโดยชักชวนพลเมืองให้เห็นคุณค่าการเพาะปลูก แล้วเตรียมขยายให้กว้างขวางต่อไป โดยมีกิจกรรมคือเร่งสำรวจดินว่าเหมาะสมกับการปลูกพืชใด ขยายสถานที่ทดลองการเกษตร จัดระเบียบการจับจองที่ดินให้เหมาะสม

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 9 นายพันเอก หลวงพิบูลย์สงคราม แกลงเมื่อ 26 ธันวาคม 2481 ในนโยบายทั่วไป ยังคงยึดหลัก 6 ประการของคณะราษฎร โดยเน้นให้การครองชีพของราษฎรตามควรแก่อัธยาศัยเป็นหลักสำคัญ ส่วนนโยบายของกระทรวงเกษตรธิการ เน้นบำรุงพืชผลให้มีคุณภาพเพื่อส่งออก ขยายการชลประทานและการสหกรณ์

ในช่วงนี้รัฐเริ่มบริหารที่ดินโดยการตรากฎหมายต่างๆ²¹ ในปี พ.ศ.2483 จัดตั้งกรมประชาสัมพันธ์ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พันเอกหลวงพิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์คนแรก เห็นว่า ประเทศไทยมีที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้นได้ทำประโยชน์จำนวนมาก ประชาชนมีอาชีพเกษตรกรรม ขาดที่ทำกิน หากปล่อยให้กลายเป็นภาระแก่รัฐ และเกิดช่องว่างทางสังคม จึงจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นแห่งแรกที่ อำเภอ พระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี ในปี 2483

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 10 นายพันเอกหลวงพิบูลย์สงคราม แกลงเมื่อ 16 ธันวาคม 2485 ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ในนโยบายกระทรวงเกษตรธิการ เน้นบำรุงกิจกรรมให้ได้ผล เพิ่มพูนโดยเร็วเพื่อให้มีพืชผลพอใช้ในประเศในยามสงคราม ขยายการบำรุงพืช ชลประทาน การสหกรณ์ ใน

²¹ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย ,

ส่วนกระทรวงมหาดไทยด้านการที่ดิน จะแสวงหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยนำมาใช้ประโยชน์เพื่อมีการจัดประเภทที่ดินให้มีผลทางเศรษฐกิจและจะช่วยบุคคลที่ตั้งใจประกอบอาชีพให้ได้รับความสะดวกในการจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่า ส่วนที่ดินที่ได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยกฎหมายแล้วจะให้ได้รับหนังสือสำคัญ และในปีเดียวกันก็มีการตรา พระราชบัญญัติ การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485 ขึ้น

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 11 นายควง อภัยวงศ์ แลงเมื่อ 3 สิงหาคม 2487 ในภาวะสงครามโลกมีการแถลงนโยบายสั้น ๆ โดยยึดหลัก 6 ประการของคณะราษฎรเป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในช่วงถัดไปต่อจากคณะรัฐมนตรีชุดที่ 11 จะเป็นช่วงที่นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาโดยแบ่งนโยบายเป็นด้านต่าง ๆ เช่น การคลัง การเกษตร การทหาร การคมนาคม การพาณิชย์ การศึกษา การสาธารณสุข ตามภารกิจของกระทรวงต่าง ๆ โดยมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินเช่นเดิม

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 13 ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมทย์ แลงเมื่อ 19 กันยายน 2488 นโยบายในทางเกษตรกรรม เน้นส่งเสริมการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ประมง ให้มีปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะการเพาะปลูกข้าว เนื่องจากต้องจำหน่ายให้แก่สหประชาชาติ

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 15 นายปรีดี พนมยงค์ แลงเมื่อ 25 มีนาคม 2489 ในนโยบายด้านการเกษตร ให้ความสนใจเป็นพิเศษกับการเพาะปลูก และส่งเสริมการสหกรณ์ โดยจะให้มีการกสิกรรมขั้นกลางขึ้นมามากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยเร่งบำรุงและส่งเสริมพืช 4 ชนิด คือ ข้าว ถั่วเหลือง ฝ้าย ยาสูบ โดยเผยแพร่พันธุ์ข้าว ส่งเสริมการสหกรณ์ การชลประทาน

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 16 นายปรีดี พนมยงค์ แลงเมื่อ 11 มิถุนายน 2489 นโยบายการเกษตรจะสนใจและเอาใจใส่เรื่องการเกษตรกรรมเป็นพิเศษโดยพยายามเพิ่มพูนการผลิตข้าวให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และส่งเสริมการเพาะปลูกพืชอื่น ๆ เพื่อเป็นสินค้าออก ส่งเสริมสถานศึกษาด้านการเกษตรเพื่ออบรมและเพาะให้เกิดกสิกรรมขั้นกลางขึ้นมา ส่งเสริมการทำยางพารา การชลประทาน นโยบายการมหาดไทยในเรื่องที่ดิน จะเร่งรัดและส่งเสริมสิ่งที่รัฐบาลชุดก่อนได้ดำเนินการไว้แล้ว เช่น การช่วยบุคคลที่ตั้งใจประกอบอาชีพทางกสิกรรม ให้ได้รับความสะดวกในการจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่า และการจัดให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินได้รับหนังสือสำคัญ

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 17 พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ แลงเมื่อ 26 สิงหาคม 2489 นโยบายการเกษตร รัฐบาลให้ความสนใจเป็นพิเศษโดยจะขยายพันธุ์ข้าวที่ดิน เพื่อผลิตข้าวให้มากที่สุด ส่งเสริมการค้นคว้าด้านการเกษตรเพื่อให้เกิดกสิกรรมขั้นกลางขึ้นมา ส่งเสริมการปลูกยางพารา การชลประทาน การสหกรณ์ ส่วนนโยบายการมหาดไทย จะเร่งรัดและส่งเสริมกิจการที่ดินที่ดำเนินการอยู่แล้วให้ดีขึ้น เช่นการจัดที่ดินครองชีพ การให้ความสะดวกแก่ประชาชนในการจับจองที่ดินเพื่อประกอบกสิกรรม และการให้หนังสือสำคัญที่ดิน

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 18 พลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ แถลงเมื่อ 5 มิถุนายน 2490 นโยบายเกี่ยวกับการเกษตรยังคงเหมือนเดิม ส่วนนโยบายการมหาดไทยนั้น ส่งเสริมสนับสนุนให้ราษฎรได้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อประกอบการเลี้ยงชีพเป็นหลักฐานโดยช่วยเหลือในการจับจองและออกหนังสือสำคัญให้เร็วขึ้น

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 19 นายควง อภัยวงศ์ แถลงเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2490 นโยบายด้านการเกษตรส่งเสริมการเกษตรกรรมทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ โดยเฉพาะ ข้าว ฝ้าย ถั่ว โดยจัดตั้งสภาการเกษตรขึ้นมาให้คำปรึกษาส่งเสริมการชลประทาน ขยายการสหกรณ์

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 22 จอมพลแปลก พิบูลย์สงคราม แถลงเมื่อ 6 กรกฎาคม 2492 นโยบายการเกษตร จัดการส่งเสริมให้ประชาชนชาวไทยได้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งในส่วนที่อยู่อาศัย และที่ประกอบการทำมาหากินของตนเอง ส่งเสริมการผลิตพืช การชลประทาน นโยบายมหาดไทยจะช่วยบุคคลที่ตั้งใจประกอบอาชีพโดยอิสระให้ได้รับความสะดวกในการจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่า และได้รับหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์

ในปีพ.ศ. 2493 รัฐบาล ของจอมพลแปลกพิบูลสงคราม ได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านา พ.ศ.2493 โดยให้เก็บค่าเช่านาเฉลี่ยแล้วสูงสุดไม่เกิน 25% ของผลผลิต ซึ่งไม่ค่อยมีผลในทางปฏิบัติมากนักโดยประกาศในท้องที่ 18 จังหวัดเท่านั้น

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 24 จอมพลแปลก พิบูลย์สงคราม แถลงเมื่อ 11 ธันวาคม 2494 รัฐบาลเคารพต่อหลักเสรีภาพต้องการให้เศรษฐกิจของชาติมีความเจริญรุ่งเรืองโดยเร็ว โดยส่งเสริมช่วยเหลือให้ราษฎรมีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนตามสมควรแก่อัตรา ส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎรในเรื่องทุน การชลประทาน เครื่องจักรการเกษตร และปุ๋ย

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 25 จอมพลแปลก พิบูลย์สงคราม แถลงเมื่อ 3 เมษายน 2495 ยังกดหลักการเดิมจนกระทั่งถึงปี 2500

ปี พ.ศ.2497 ได้ตรา พระราชบัญญัติ จัดสรรที่ดินเพื่อความเป็นธรรมของสังคม พ.ศ.2497 มีเจตนาจะช่วยเหลือเกษตรกรที่ถูกขูดรีดที่ดิน ให้มีโอกาสเรียกร้องที่ดินของตนคืนมา ต่อมาถูกยกเลิกเนื่องจากเห็นว่าขัดกับรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในขณะนั้น และได้มีการตรา พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ซึ่งในหมวดที่ สอง มีเรื่องการจัดที่ดินให้ประชาชน และในหมวด 3 มาตรา 34 ให้จำกัดจำนวนที่ดินแต่ละอาชีพไว้ โดยมาตรา 39 ให้กำหนดจำนวนที่ดินที่เกินภายใน 7 ปี แต่ต่อมาถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ก่อนถึงเวลาบังคับใช้

วันที่ 11 ธันวาคม 2499 จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดให้ดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในส่วนของจังหวัดหรืออำเภอขึ้นเท่าที่มีที่ดินให้จัดเพื่อช่วยเหลือราษฎรให้มีที่ทำกิน

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 26 จอมพลแปลก พิบูลย์สงคราม แถลงเมื่อ 1 เมษายน 2500 จะส่งเสริมการอาชีพของประชาชนให้เจริญก้าวหน้า ส่งเสริมช่วยเหลือการประกอบอาชีพของราษฎรในการผลิตทางเกษตรกรรม ทั้งปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนขยายการชลประทาน เครื่องทุ่นแรง ขยายการสหกรณ์

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 28 พลโทถนอม กิตติขจร แถลงเมื่อ 9 มกราคม 2501 จะเร่งสำรวจภาวะเศรษฐกิจของประเทศ และรับรองโครงการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติให้เป็นการถาวร ส่งเสริมการประกอบอาชีพ การศึกษาเกี่ยวกับการเกษตร การสหกรณ์

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 29 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แถลงเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2502 โดยคำแถลงนโยบายของรัฐบาลกล่าวถึง²² การปกครองราชอาณาจักรที่มีได้กำหนดให้มีการแถลงนโยบาย แต่เพื่อประโยชน์ในการบริหารประเทศร่วมกัน รัฐบาลจึงยินดีที่จะแถลงนโยบายโดยกล่าวถึงการบริหารประเทศมุ่งที่จะแก้ไขปรับปรุงเป็นอันดับแรกคือการเศรษฐกิจเพื่อให้ระดับการครองชีพของประชาชนสูงขึ้น และจะดำเนินการส่งเสริมการเกษตรกรรม การสหกรณ์

ในปี พ.ศ.2504 มีประกาศกระแส พระบรมราชโองการ เรื่องพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ซึ่งระบุกำหนดพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 50 ของประเทศหรือ 160.5 ล้านไร่ แต่ขณะนั้นมีป่าอยู่ร้อยละ 58 หรือ 187 ล้านไร่ และกำหนดให้ลดพื้นที่ป่าลงเหลือร้อยละ 40 หรือ 120 ล้านไร่ หากประชากรเพิ่มขึ้นมาก โดยพื้นที่ป่าไม้ตามเป้าหมายร้อยละ 50 ของประเทศได้ถูกยึดเป็นข้อกำหนดตลอดมา จนถึงวันที่ 3 ธันวาคม 2528 วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จำแนกพื้นที่ประเทศไทยไว้เป็นป่าไม้ 162 ล้านไร่ซึ่งภายหลังจะต้องประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 30 พลเอกถนอม กิตติขจร แถลงเมื่อ 19 ธันวาคม 2506 เนื่องจากในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ไม่ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องแถลงนโยบายแต่รัฐบาลก็ได้แถลงนโยบาย โดยรัฐบาลถือว่าการเกษตรเป็นเครื่องค้ำจุนอันสำคัญของประเทศ จะดำเนินการส่งเสริมการเกษตรทุกวิถีทางให้มีผลผลิตมากขึ้น

วันที่ 7 มกราคม 2507 คณะรัฐมนตรีมีมติให้โอนงานจำแนกประเภทที่ดินให้ไปอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน เมื่อมี พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 งานจำแนกประเภทที่ดิน จึงอยู่ในความรับผิดชอบของกรมพัฒนาที่ดิน

²² นนทพันธ์ ภักดีผดุงแดน ,คำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา (พ.ศ.2475-2543) ,หน้า.146

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 31 พลเอกถนอม กิตติขจร แกลงเมื่อ 25 มีนาคม 2512 เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 กำหนดให้รัฐบาลต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องกับภารกิจคือผู้ดี รัฐบาลจะขยายโครงการพัฒนาท้องถิ่นให้กว้างขวางทั่วประเทศ ตั้งนิคมสร้างตนเองเพิ่มขึ้น ช่วยประชาชนทั่วไปให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ตามกำลังความสามารถของตนเองและครอบครัว และในการ ยึดเป้าหมายและนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหลัก โดยรัฐบาลเน้นหนักในงานชลประทาน

วันที่ 8 กรกฎาคม 2512 เนื่องมาจากความต้องการพื้นที่เพาะปลูกพืชไร่ เช่นมันสำปะหลัง อ้อย ข้าวโพด จากราคาสูงในเชิงราคา ทำให้มีการบุกรุกทำลายป่าอย่างรวดเร็ว คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้กรมประมงสงเคราะห์ เร่งจัดตั้งนิคมประมงสงเคราะห์ในจังหวัดที่ไม่มีนิคม ให้เร่งขยายและรับคนเพิ่ม การจัดที่ดินทำนินคม การจับจองที่ดินของราษฎรให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการและประสานนโยบายไปทำนองเดียวกัน สำหรับป่าที่ราษฎรบุกรุก ควรพิจารณาให้ถอนการสงวน ถ้าถอนไม่ได้ก็ให้ราษฎรเช่า ถ้าต้องการป่าสงวนไว้ก็ให้หาที่นิคมให้ราษฎร

ในช่วงปลายแผน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 2 มีความแปรปรวนทางภาวะเศรษฐกิจโดยเกิดจากการผันแปรของภาวะการตลาดของสินค้าส่งออกที่สำคัญคือ ข้าวและยาง รายได้ของรัฐเพิ่มขึ้นน้อย การลดรายจ่ายของทหาร สหรัฐในไทย การลงทุนจากต่างประเทศลดลง ทำให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวช้าลงหลังจากขยายตัวต่อเนื่องมานานับ 10 ปี ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (2515-2519)เป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ดินของชาติหลายประการ

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 32 จอมพลถนอม กิตติขจร แกลงเมื่อ 21 ธันวาคม 2515 โดยในการพัฒนาประเทศนั้น รัฐบาลจะยึดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหลัก

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 33 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ แกลงเมื่อ 25 ตุลาคม 2516 รัฐบาลจะเร่งรัดการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เพื่อสนองความต้องการภายในและภายนอกประเทศโดยช่วยเหลือเกษตรกรในด้านวิธีการและปัจจัยการผลิต

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 34 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ แกลงเมื่อ 7 มิถุนายน 2517 ในข้อ 3 ว่า รัฐบาลนี้²³

“ 3.1 จะจัดที่ดินทำกินให้ชาวไร่ชาวนาที่เดือดร้อนให้ได้รับความเป็นธรรมโดยเร็ว “ และ

“3.6 จะเร่งการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเพื่อให้เกษตรกรมีรายได้สูงสุด โดยดำเนินการช่วยเหลือต่าง ๆ ส่งเสริมการส่งออก การตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร “

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 167

ในช่วงนี้เป็นช่วงที่ปัญหาที่ดินทำกินปะทุถึงขีดสูงสุดประกอบการมีเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยจนมีการขัดแย้งทางการเมืองที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ที่ต้องการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ในขณะที่ปัญหาที่ดินทำกินรัฐบาลให้ความสนใจเป็นพิเศษ จนมีการตรากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน โดยนโยบายในระยะแรก รัฐมุ่งนำที่ดินรัฐที่เป็นป่าเสื่อมโทรมมาจัดให้ราษฎร

เดือนพฤษภาคม 2517 ชาวนา อำเภอ ท่าตะโก หนองบัว ชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ ประมาณ 50 คน เข้าร้องเรียนต่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ขอความเป็นธรรมเรื่องที่ดินทำกินเพราะถูกนายทุนข่มขู่และบุกรุกยึดพื้นที่ที่ขายขาดแล้วกลับคืน

วันที่ 4 มิถุนายน 2517 นายกรัฐมนตรีอาศัย อำนาจ มาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครอง ช่วยเหลือชาวไร่ ชาวนา จากเจ้าของที่นาและนายทุน โดยตั้งคณะกรรมการขึ้นเจรจาทำความเข้าใจระหว่างเจ้าของที่ดินกับชาวไร่ชาวนา

วันที่ 24 มิถุนายน 2517 ชาวนาเดินขบวนเรียกร้องใหม่ เพราะการแก้ไขปัญหาเดิมไม่บรรลุผล และวันที่ 29 มิถุนายน 2517 สถาบันนิสิต นักศึกษารวม 9 แห่ง ร่วมกับตัวแทนชาวนานำข้อมูลเสนอนายกให้ช่วยเหลือรวม 6 ข้อ

วันที่ 13 สิงหาคม 2517 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องนโยบายเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นการถาวรคือ เร่งรัดการจัดสรรที่ดินสำหรับการเกษตรเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ตั้งกรรมการแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนที่จัดบำรุงและสร้างสรรใช้เป็นป่าถาวรต่อไป อีกส่วนผ่อนผันให้ราษฎรทำกินโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ ต่อมาได้ตรา พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา 2517 ขึ้น

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 35 ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมทย์ แถลงเมื่อ 6 มีนาคม 2518 มีนโยบายเศรษฐกิจ คือ²⁴ จะนำระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยมาใช้ปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม และประโยชน์แก่ประเทศชาติโดยเคารพในกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคล และสนับสนุนให้เอกชนมีความริเริ่มทางเศรษฐกิจลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจให้ลดลง โดยใช้วิธีการทางภาษีอากร วิธีการงบประมาณ ส่งเสริมการผลิตทางการเกษตร ให้ตอบสนองความต้องการทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ข้อ 5 รัฐบาลจะเร่งรัดดำเนินการปฏิรูปที่ดินและจัดที่ดินในเขตป่าสงวนที่หมดสภาพความเป็นป่าแล้ว โดยนำมาปรับปรุงและจัดสรรให้ราษฎรเข้าทำกิน และจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน

²⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า .172-173

ขยายการชลประทาน ส่งเสริมการทำนา 2 ครั้ง เร่งปรับปรุงคุณภาพที่ดิน และจัดรูปที่ดิน

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 36 ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมทย์ แถลงเมื่อ 19 มีนาคม 2518 รัฐบาลแถลงถึงปัญหาสำคัญ เรื่องความมั่นคงของชาติในเรื่องอุดมการณ์ทางการเมืองว่าขณะนี้สังคมไทยกำลังอยู่ท่ามกลางความตึงเครียด เรากำลังเผชิญกับความแตกแยกซึ่งกำลังเริ่มปรากฏขึ้น เราเริ่มเห็นความเป็นเราเป็นเขามากขึ้นทุกขณะ ทุกวันนี้เราทุกคนก็ได้ยินเสียงที่กล่าวขวัญถึงความแตกต่างและการต่อสู้ระหว่างชนชั้นและยอมรับความจริงว่าในบ้านเมืองมีความไม่เป็นธรรมหลายประการ เป็นความผิดพลาดของการบริหารราชการแผ่นดินในอดีต รัฐบาลมีความเชื่อมั่นว่ามนุษย์เรากำลังอยู่ มิใช่เพื่อรับใช้รัฐ แต่รัฐต่างหากที่ดำรงอยู่เพื่อรับใช้ประชาชน รัฐบาลมีเป้าหมายทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องสำคัญที่สุด โดยมีเป้าหมายต่อต้านและขจัดความยากจน โดยจัดสรรเงินงบประมาณให้สภาพัฒนาใช้จ่ายเป็นค่าแรงงานในท้องถิ่น ทูรกันดาร โดยการขุดคูคลองและผันเงินทุนจากสถาบันการเงินสู่เกษตรกร ยับยั้งการลงทุนในเมือง และผลักดันให้ทุนไหลไปสู่ชนบท และประกันราคาผลผลิต ข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง ถั่วเหลือง ปอ ข้าวเปลือก มิให้ราคาเคลื่อนไหวตามตลาดโลก

โดย นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายรัฐบาลชุดที่ 36 ว่า²⁵ “ง.ควบคุมและดำเนินการสำรวจและปักหลักเขตเพื่อการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของเกษตรกรเพื่อให้การออกเอกสารสิทธิในที่ดินกระทำได้ครบถ้วนใน 4 ปี ตำบลใดเมื่อได้มีการกำหนดเขตกรรมสิทธิ์ที่ดินและออกเอกสารสิทธิครบถ้วนแล้วจึงจะมอบหมายให้ตำบลนั้นดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามแผนรวมของราชการส่วนกลางต่อไปทันที”

ต่อมาการเรียกร้องความช่วยเหลือในเรื่องที่ดิน และเหตุการณ์ที่วิวัฒนาการรุนแรงขึ้น รัฐบาลจำต้องแก้ไขด้วยการปฏิรูปที่ดิน โดยในวันที่ 5 มีนาคม 2518 ประกาศใช้ พระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม 2518 และในวันเดียวกันก็ประกาศใช้ พระราชบัญญัติ ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ด้วย

วันที่ 4 เมษายน 2518 นายกรัฐมนตรีมีหนังสือสั่งการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ที่ สร.0203/4381 ให้อนุญาตให้ราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติทำกินต่อไป โดยไม่ให้มีการจับกุม ผลของนโยบายหลายทางการเมืองฉบับนี้ ทำให้พื้นที่ป่าไม้ระหว่าง ปี 2519-2521 ถูกบุกรุกทำลายลงถึง 14.5 ล้านไร่ เฉลี่ยปีละ 7.5 ล้านไร่จำนวนเกือบสองเท่าของพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกในช่วง 2516-2519

วันที่ 20 เมษายน 2518 เพราะการบุกรุกป่าอย่างรุนแรงจนไม่อาจยับยั้งได้ คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่อง แผนงานจัดที่ดินให้ราษฎรในพื้นที่ป่าไม้ โดย จะจัดที่ดินให้ราษฎรที่อยู่อาศัยในรูปหมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม ขอจัดตั้งกองการจัดที่ดินป่าสงวนแห่งชาติขึ้นและขอตั้งคณะกรรมการอำนวยการจัดที่ดินให้เกษตรกรในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 180.

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 37 ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมทย์ แถลงเมื่อ 30 เมษายน 2519 นโยบายเร่งด่วน กล่าวถึงปัญหาสำคัญที่ประชาชนทั่วประเทศกำลังประสบ และรัฐบาลต้องการแก้ไขเร่งด่วน คือการช่วยเหลือเกษตรกร

1. การช่วยเหลือเกษตรกรเนื่องจากเกษตรกรมีจำนวนเกือบร้อยละ 80 ของจำนวนพลเมืองของประเทศ รัฐบาลมีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรให้มีฐานะเศรษฐกิจดี เพื่อจะขจัดความยากจนโดย

- 1) จะเร่งทำการปฏิรูปที่ดินให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เริ่มตั้งแต่ปี 2520 จะจัดสรรที่ดินแก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินประมาณ 4-5 หมื่น ครอบครัว
- 2) ปลดปล่อยหนี้สินเกษตรกรจากลูกหนี้เอกชนมาเป็นลูกหนี้สหกรณ์
- 3) ดำเนินการให้เกษตรกรขายผลผลิตได้ในราคาที่เป็นธรรม
- 4) ปรับปรุงขยายการสหกรณ์
- 5) ช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการชลประทาน การปรับปรุงดิน การใช้พันธุ์พืช

นโยบายด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลจะปฏิวัติเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจโดยใช้วิธีกาสิโนการ ปรับปรุงระบบกาสิโนการ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เร่งดำเนินการโครงการชลประทานขนาดเล็กให้แพร่หลาย

วันที่ 9 กันยายน 2518 คณะรัฐมนตรีมีมติ ตั้งหมู่บ้านสหกรณ์ สันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ โดยนำป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม 10,000 ไร่ มาจัดให้ราษฎร 500 ครอบครัว

วันที่ 14 กันยายน 2519 คณะรัฐมนตรีมีมติ ว่า²⁶ “ผู้ที่เข้าไปทำกินในป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้วให้คงอยู่อาศัยทำกินต่อไปได้ เว้นแต่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นเป็นป่าซึ่งได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามโครงการของรัฐบาลและตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ห้ามมิให้ผู้ใดบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเป็นอันขาด หากบุกรุกเข้าไปให้เจ้าหน้าที่ทำการจับกุมดำเนินการตามกฎหมายทุกกราย ทั้งนี้ให้เจ้าหน้าที่ประกาศให้ราษฎรทราบทั่วกัน”

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 39 นายธานินทร์ ไกรวิเชียร แถลงเมื่อ 29 ตุลาคม 2519 นโยบายด้านการเกษตรและสหกรณ์จะยึดถือโครงการปฏิรูปที่ดินควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบสหกรณ์ เพื่อสร้างความมั่นคงแก่เกษตรกร โดยใน 4 ปี จะทำการปฏิรูปที่ดินพระราชทาน ที่ดินของรัฐ และที่ดินเอกชนรวมเป็นเนื้อที่ประมาณ 8 ล้านไร่ โดยปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร รวมทั้งการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

²⁶ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมของประเทศไทย, หน้า 27.

โดยนายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายรัฐบาลชุดที่ 39 ว่า²⁷ “รัฐบาลนี้จะยึดถือโครงการปฏิรูปที่ดินควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบสหกรณ์ทุกระดับเป็นนโยบายสำคัญ เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ โดยใน 4 ปีนี้ จะทำการปฏิรูปที่ดินพระราชทานที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนรวมเนื้อที่ประมาณ 8 ล้านไร่ ด้วยการปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินนั้น”

วันที่ 4 พฤศจิกายน 2520 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ตั้งหมู่บ้านสหกรณ์ที่จังหวัดเพชรบุรีและประจวบคีรีขันธ์ เนื้อที่ 5625 ไร่ ให้ราษฎร 300 ครอบครัว

วันที่ 18 พฤษภาคม 2520 นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งที่ 108/2520 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาในการบริหารงานที่ดิน มีนายปัญญา พลเดช เป็นประธาน นายชัยวัฒน์ วงษ์วัฒนศาสตร์เป็นเลขานุการ

วันที่ 27 กรกฎาคม 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการจัดตั้งทบวงที่ดิน และมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่าง พ.ร.บ.เสนอสภาการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 40 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ แถลงเมื่อ 1 ธันวาคม 2520 นโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจกล่าวถึงปัญหาที่ดินฟ้าอากาศและน้ำท่วมที่ก่อปัญหา รัฐบาลจึงมีนโยบายเร่งด่วนโดยเร่งดำเนินการจ่ายเงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในชนบท เพื่อให้ชาวไร่ชาวนามีรายได้ทดแทนกับเผยแพร่การปลูกพืชที่ให้ผลเร็วใช้น้ำน้อย และนโยบายเศรษฐกิจพื้นฐาน จะยึดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหลัก โดยส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิตด้านการเกษตรสาขาต่าง ๆ ให้มีผลเพียงพอบริโภคภายในประเทศและส่งออก เพิ่มพัฒนางานชลประทาน ปรับปรุงวิธีเพาะปลูก ปรับปรุงพันธุ์พืช และสนับสนุนเกษตรกรให้ได้รับประโยชน์อันชอบ โดยช่วยเหลือให้มีที่ดินประกอบอาชีพตามความเหมาะสมโดยการปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน

วันที่ 10 สิงหาคม 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมครั้งนี้ให้กรมป่าไม้เบิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ 6 ป่า รวมเนื้อที่ 740,000 ไร่ ให้ ส.ป.ก.เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 481(2515)

วันที่ 10 สิงหาคม 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติทบวงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการป่าไม้ เนื่องจากได้รับรายงานว่าเจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่สามารถสกัดกั้นผู้บุกรุกป่าสงวนได้เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่

วันที่ 14 กันยายน 2519 เป็นเครื่องมือสนับสนุนให้ราษฎรบุกรุกและเป็นเกราะป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมาย ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับข้อเสนอของเลขาธิการนายกรัฐมนตรีไปพิจารณาดังนี้

²⁷ นนทพันธ์ ภักดีผดุงแดน ,คำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา (พ.ศ.2475-2543) ,หน้า.208.

1. ครอบงำกิจกรรมการเกษตรเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2519 แต่ควรกำหนดให้หมดผลย้อนหลังไปถึงช่วงเวลาที่มีการบุกรุกป่าสงวนรุนแรงในช่วงหลัง เพื่อมิให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรที่บุกรุกเป็นทำกินอยู่เดิมทั้งหมด

2. เร่งรัดประกาศพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่หมดสภาพ โดยเร่งรัดโครงการให้สามารถปฏิบัติได้ในช่วงเวลาที่กำหนด และจำแนกพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมเพื่อกันไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ทุกเขตที่มีการปฏิรูป

3. สนับสนุนให้มีโครงการภาพถ่ายทางอากาศของป่าไม้ทั่วประเทศ ในมาตราส่วน 1: 5000 เพื่อตรวจสอบการบุกรุก และให้กรมป่าไม้กับกรมพัฒนาที่ดิน ตรวจสอบเขตป่าไม้และเขตที่ดิน ที่จำแนกแล้วให้ถูกต้องตรงกันเพื่อเป็นบรรทัดฐานการวางแผนการใช้ที่ดิน

4. สนับสนุนมาตรการการป้องกันบุกรุกทำลายป่าทั้งระยะสั้นและระยะยาว

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 41 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ แถลงเมื่อ 7 มิถุนายน 2522 นโยบายทางเศรษฐกิจ นโยบายที่สำคัญเร่งด่วน คือ แก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร และปัญหาความแตกต่างรายได้ระหว่างประชากรในเมืองกับชนบทโดยมุ่งยกระดับรายได้โดยการพัฒนาการเกษตรคือ พัฒนาแหล่งน้ำ รักษาระดับราคาผลผลิต ส่งเสริมสถาบันเกษตรกร ในข้อ 4.1.6 การปฏิรูปที่ดินจะเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินโดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินเพื่อพัฒนาการเกษตร โดยมุ่งหวังให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินด้วยตนเอง เร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจในชนบทเพื่อฟื้นฟูและยกระดับเศรษฐกิจในหมู่บ้านทั่วประเทศ เน้นหนักหมู่บ้านชนบท โดยเฉพาะท้องถิ่นทุรกันดาร

วันที่ 28 สิงหาคม 2522 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบโครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.)

วันที่ 14 สิงหาคม 2524 ประกาศใช้ พ.ร.บ.การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม 2524

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 46 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แถลงเมื่อ 28 มีนาคม 2525 ไม่ได้กล่าวถึงนโยบายเกี่ยวกับที่ดิน แต่กล่าวถึงนโยบายของทุกรัฐบาลว่ามุ่งหมายให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชน แต่แตกต่างกันในวิธีการ และปรัชญาในการบริหารงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้เท่านั้น โดยนโยบายทางเศรษฐกิจจะปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นไปในทางก่อให้เกิดการกระจายผลของการพัฒนาไปสู่ประชาชน โดยจัดสรรทรัพยากรใช้เร่งรัดพัฒนาการผลิตทางเกษตร พัฒนาไปสู่ชนบท โดยจะสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรี และจัดการกระทำที่เป็นการผูกขาด โดยนโยบายระยะสั้นแก้ปัญหาค่าครองชีพสูง ชะลอการขึ้นราคาสินค้า สร้างงานในชนบท แก้ปัญหาความแห้งแล้ง โดยปรับแผนการปล่อยน้ำจากเขื่อน ระดมเครื่องสูบน้ำจากแม่น้ำ เพิ่มเครื่องมือทำฝนเทียมโดยแก้ปัญหาความแห้งแล้งควบคู่กับแผนการสร้างงานในชนบท

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 43 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แถลงเมื่อ 20 พฤษภาคม 2526 ยังคงสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรี และจัดการกระทำที่เป็นการผูกขาด นโยบายเกษตรกรรมมุ่งยกระดับ

ฐานความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นหลัก ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจโดยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยจัดสรรทรัพยากรใช้เพื่อยังประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป²⁸ และจะเร่งรัดการผลิตทางการเกษตร เร่งรัดพัฒนาชนบทโดยใช้แผนพัฒนาชนบทเป็นหลักให้ความสำคัญเป็นพิเศษแก่พื้นที่ยากจน เร่งรัดการผลิตให้มีประสิทธิภาพ การวางแผนการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการภายในและต่างประเทศ ให้ชาวนาชาวไร่ได้รับราคาผลิตที่เป็นธรรม จะส่งเสริมให้ชาวไร่ชาวนามีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยการปฏิรูปที่ดินและการจัดสิทธิที่ดินในป่าเสื่อมโทรม ช่วยเหลือเกษตรกรในที่แห้งแล้งโดยพัฒนาแหล่งน้ำในระดับไร่นา

วันที่ 22 มิถุนายน 2525 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งมีสาระสำคัญให้มีการจำแนกประเภทที่ดินใหม่โดยแยกพื้นที่เกษตรกับพื้นที่ป่าไม้ ห้ามมิให้ขยายพื้นที่เพื่อโครงการจัดที่ดิน ยกเว้นการปฏิรูปที่ดิน

วันที่ 6 ตุลาคม 2526 ประกาศใช้ พ.ร.บ.การพัฒนาที่ดิน 2526

วันที่ 12 มิถุนายน 2527 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน

วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2528 ประธานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมีคำสั่งที่ 7/2528 แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดิน

วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักเกณฑ์ช่วยเหลือราษฎร ตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยแบ่งการช่วยเหลือเป็น 3 กลุ่ม ชุมชนที่เกิดขึ้นก่อนปี 2510 ชุมชนที่เกิดระหว่างปี 2510-2518 ชุมชนที่เกิดหลังปี 2518 จะได้รับสิทธิในที่ดินแตกต่างกันไป

วันที่ 3 ธันวาคม 2528 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ กำหนดให้เป็นป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ป่าเพื่อการอนุรักษ์ร้อยละ 15

วันที่ 11 มีนาคม 2529 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่อง การควบคุมการจัดที่ดิน ให้คณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติ พิจารณากำหนดกรอบนโยบายและหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ

²⁸ เรื่องเดียวกัน ,หน้า.266.

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 44 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แถลงเมื่อ 27 สิงหาคม 2529 นโยบายเศรษฐกิจถือเป็นนโยบายสำคัญเร่งด่วน มีเป้าหมายฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจให้ดีขึ้นโดยเร่งรัดปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลสนับสนุนส่งเสริมระบบเศรษฐกิจเสรี ให้เอกชนมีบทบาทเพิ่มขึ้นในการพัฒนาเศรษฐกิจ

3. ในด้านเกษตรกรรม²⁹ จะแก้ไขปัญหาผลผลิตราคาตกต่ำโดยปรับปรุงระบบการผลิตให้มีลักษณะเป็นการผลิตเพื่อขาย ลดต้นทุนการผลิต สนับสนุนอุตสาหกรรมเกษตร เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน และการจัดรูปที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มผลผลิต

5. ปรับปรุงการบริหารและการจัดการทรัพยากรที่ดิน น้ำ ป่าไม้ ให้มีการพัฒนาควบคู่ไปกับการอนุรักษ์

วันที่ 1 กันยายน 2530 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเรื่อง นโยบายที่ดิน ตามที่คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเสนอ

วันที่ 6 ตุลาคม 2530 คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มีคำสั่งที่ 1/2530 แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบผลการจัดที่ดินในนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ ว่าได้ปฏิบัติงาน บรรลุความมุ่งหมายของ กฎหมายจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ 2511 หรือไม่ เพียงใด

วันที่ 8 มีนาคม 2531 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้กำชับกระทรวงมหาดไทย ให้ชี้แจงต่อราษฎรที่ได้รับสิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติว่า³⁰ “ทางราชการไม่อนุญาตให้ราษฎรขาย หรือจ้างนองที่ดิน แปลงที่ได้รับสิทธิทำกิน และไม่อนุญาตให้โอนสิทธิให้ผู้อื่น ยกเว้นตกทอดมรดกเท่านั้น”

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 45 พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ แถลงเมื่อ 25 สิงหาคม 2531 นโยบายเศรษฐกิจมีเป้าหมายเพื่อการกินดีอยู่ดีของประชาชน ให้ระบบเศรษฐกิจมีความคล่องตัว ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลก สนับสนุนเอกชนให้มีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจตามระบบเศรษฐกิจเสรี ส่วนนโยบายเศรษฐกิจด้านเกษตรกรรม มุ่งเพิ่มรายได้เกษตรกรโดยส่งเสริมปรับปรุงระบบการผลิตให้สอดคล้องกับการตลาด พัฒนาภาคเกษตรกรรมแบบครบวงจร

4.3 ช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินและออกเอกสารสิทธิที่ดินทำกิน ในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มุ่งปรับปรุงระบบการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่ดิน แหล่งน้ำ และป่าไม้

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 283-285.

³⁰ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรของประเทศไทย, หน้า

วันที่ 28 มีนาคม 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติและตั้งข้อสังเกต เห็นควรให้เพิกถอนป่าที่เป็นที่ตั้งของชุมชนเฉพาะที่เป็นเขตที่อยู่อาศัย ส่วนเขตที่เป็นที่ดินทำกิน ให้ใช้การดำเนินงานตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

วันที่ 13 มิถุนายน 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมายเป็นการชั่วคราว โดยเนื้อที่ที่จะอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวครอบครัวละไม่เกิน 250 ไร่

วันที่ 8 กันยายน 2532 กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) 2532 เอาหลักการตามมติคณะรัฐมนตรีไประบุไว้โดยให้ผู้ที่ครอบครองที่ดินรัฐ ก่อนปี 2510 ไม่ต้องจ่ายค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ ได้สิทธิในส่วนที่ไม่เกิน 50 ไร่

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 46 พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แถลงเมื่อ 9 มกราคม 2534 นโยบายเศรษฐกิจ มุ่งขยายฐานการผลิตและการค้าให้เปิดสู่นานาชาติ ให้ประเทศไทยเป็นฐานเศรษฐกิจด้านหน้าของภูมิภาค โดยปรับนโยบายเศรษฐกิจในเชิงผ่อนคลาย และมีความยืดหยุ่นคล่องตัวสูงขึ้น ด้านการเกษตรกรรม³¹ในข้อ

3.2 การเกษตร มุ่งช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยที่ยากจนเพื่อเร่งเพิ่มผลผลิตและสร้างเสถียรภาพรายได้ โดยเร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดินและปรับปรุงระบบการให้สิทธิทำกินแก่เกษตรกรในเขตป่าไม้ทั้งหมดสภาพที่เกษตรกรได้ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น โดยเร่งออกเอกสารต่าง ๆ ดำเนินการพัฒนาที่ดินในพื้นที่ปัญหาแห้งแล้ง ดินเค็ม ดินพูน ป้องกันดินพังทลาย รัฐบาลจะส่งเสริมการผลิตเกษตรแผนใหม่ โดยอาศัยวิทยาศาสตร์มากขึ้น อนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ รัฐบาลจะดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร โดยขุดลอกคลองให้ปลูกพืชในฤดูแล้ง และมีเป้าหมายเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์จากร้อยละ 20 เป็นร้อยละ 25 ของเนื้อที่ประเทศ

วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2533 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้กระทรวงมหาดไทย ดำรงสถานที่ราชการ บ้านเรือน ราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตป่าไม้ถาวร และที่สาธารณประโยชน์

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 47 นายอานันท์ ปันยารชุน แถลงเมื่อ 4 เมษายน 2534 นโยบายเศรษฐกิจ กล่าวถึงเศรษฐกิจไทยมีความมั่นคง มีการขยายตัวสูง แต่ต้องเร่งแก้ปัญหาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะความยากจนและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติแก้ไขปัญหาพื้นฐานและปัญหาการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะปัญหาการกระจายรายได้ ในด้านจัดการที่ดินใน ข้อ

³¹ เรื่องเดียวกัน ,หน้า.297.

3.1 จัดระบบการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรจากปัญหาราคาพืชผล ปรับปรุงการผลิตให้สอดคล้องกับทรัพยากรธรรมชาติ ในระดับท้องถิ่นโดยส่งเสริมบทบาทของเกษตรกรในการวางแผนการผลิต

3.3 เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินให้มีประสิทธิภาพ เพื่อกระจายการถือครอง และจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่เกษตรกร

วันที่ 17 มีนาคม 2535 กระทรวงมหาดไทย เสนอมาตรการแก้ไขปัญหา การถือครองที่ดิน ตามโครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือน ราษฎร ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่คณะรัฐมนตรีไม่อนุมัติ เพราะเห็นว่าเป็นการเปลี่ยนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 มากและกระทบกับการรักษาป่าไม้มาก โดยยังให้ถือตามมติคณะรัฐมนตรี 26 กุมภาพันธ์ 2528

วันที่ 29 มีนาคม 2536 กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตร กำหนดแนวทาง มาตรการแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตป่าไม้ โคนกรมที่ดินกำหนดประเด็นคือ ดำเนินการตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน การออกเดินสำรวจออก น.ส.3ก ล้ำเขตป่าไม้ ประสานงานโดยการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ การออกเอกสารสิทธิในเขตปฏิรูปแก่ ส.ป.ก. ประกาศเขตปฏิรูปไม่เต็มพื้นที่ในท้ายพระราชกฤษฎีกา

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 48 พลเอกสุจินดา คราประยูร แถลงเมื่อ 6 พฤษภาคม 2535 นโยบายเศรษฐกิจ ยังคงเน้นเศรษฐกิจเสรี ส่วนนโยบาย การกระจายการพัฒนาและการสร้างความเป็นธรรมในสังคมในข้อ 3.1 ด้านการพัฒนาชนบท จะสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยกระจายอำนาจบริหารและงบประมาณไปสู่ภูมิภาค จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินโดยการปฏิรูปที่ดิน หรือวิธีการอื่น และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิที่ดินให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิในที่ดิน แต่ยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิ

3.1.1 ปรับปรุงมาตรการและวิธีการเกี่ยวกับการจัดการที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และมีให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน โดยเฉพาะราษฎรที่เข้าไปอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ดังกล่าวแล้ว และในข้อ 5.นโยบายด้านการพัฒนาการเกษตรกรรม โดยมีมาตรการปรับปรุงภาคเกษตรกรรมเพื่อให้แข่งขันกับภาคต่างประเทศได้ ด้านนโยบายการผลิตให้ความสำคัญกับการปรับปรุง บำรุงดินเป็นนโยบายสำคัญในการพัฒนาเกษตร สนับสนุนการวิจัย ใช้พันธุ์พืชผลผลิตสูง ขยายสินเชื่อระยะยาว

5.1.6 จัดสรรเงินเข้ากองทุนเพิ่มขึ้น เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ผู้ไร้ที่ดินทำกิน ให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และมีเป้าหมายเปลี่ยนสถานภาพกองทุนที่ดินเป็นธนาคารที่ดินต่อไป

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 50 นายชวน หลีกภัย แถลงเมื่อ 21 ตุลาคม 2535 ในนโยบายเศรษฐกิจ จะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรี เพื่อยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้น และกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคชนบท ด้านเกษตรกรรม กำหนดนโยบาย ยกระดับรายได้ของเกษตรกรให้

สูงขึ้น โดยตั้งสภาการเกษตรแห่งชาติ เพื่อให้เกษตรกรเข้าร่วมในการประสานนโยบาย การผลิต การแปรรูป ปรับปรุงระบบการผลิตให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เร่งรัดพัฒนาแหล่งน้ำในไร่นา และในข้อ³²

“4.2.4 เร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน และการออกเอกสารสิทธิ เพื่อกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ และเกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินของรัฐบาล โดยจะปรับปรุงกลไกการบริหารและการจัดการของรัฐ ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณให้สามารถครอบคลุมพื้นที่ที่ได้โดยเฉลี่ยปีละ ประมาณ 4 ล้านไร่”

วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบหลักการวิธีการแก้ไขปัญหของราษฎร ที่ครอบครองทำประโยชน์ในเขตป่าสงวน โดยใช้หลักการหาราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนประกาศเป็นป่าสงวนและการประกาศเขตป่าทับที่ราษฎร ให้เพิกถอนเขตป่าไม้และให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิ หากประกาศเขตป่าไม้แล้วราษฎรขบถกรุกที่หลังให้สิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปเท่านั้น และให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527, วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528, วันที่ 28 มีนาคม 2532, วันที่ 13 มิถุนายน 2532, วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2533, วันที่ 17 มีนาคม 2535

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 51 นายบรรหาร ศิลปอาชา แลงเมื่อ 26 กรกฎาคม 2538 กล่าวถึงการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา มุ่งหมายพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญ โดยมองว่า หากเศรษฐกิจดีแล้วจะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดี แต่เมื่อ สำเร็จบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐกิจ แต่ผลการพัฒนาก่อให้เกิดปัญหา เช่น ช่องว่างรายได้เพิ่มขึ้น ทรัพยากรเสื่อมโทรม สังคมสับสน มีความเป็นวัตถุนิยมมากขึ้น นโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วย นโยบายการเงิน การคลัง การเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม นโยบายด้านการเกษตรกรรม มุ่งพัฒนาศักยภาพ และความเป็นอยู่ของเกษตรกร ให้ดีขึ้นให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศ โดยเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการผลิต ยกย่องราคาผลผลิต โดยเน้นส่งสินค้าออก ส่งเสริมการเกษตรกร ปลูกพืชเศรษฐกิจที่มีศักยภาพ โดยเฉพาะที่นำไปสู่อุตสาหกรรมแปรรูปส่งออก จัดการปัญหาการผลิต แหล่งน้ำ การที่ดินในข้อ³³

“4.2.10 เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากจน และไม่มีที่ดินทำกินเพียงพอตามเจตนารมณ์กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม

4.2.11 เร่งรัดแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐ โดยไม่ถูกต้องให้เป็นไปอย่างเป็นธรรม และสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยคำนึงถึง สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น “

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า.366-368.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า.388.

วันที่ 22 สิงหาคม 2538 คณะรัฐมนตรีมีมติยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เพราะเกิดปัญหาความคลาดเคลื่อนของแผนที่ มีการมอบพื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดินให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูป โดยให้กรมป่าไม้และส.ป.ก. ตกลงกันพื้นที่ป่าสงวนคืนกรมป่าไม้ โคนเฉพาะพื้นที่ที่เป็นป่าพื้นที่ทำการเกษตรไม่คุ้มค่า พื้นที่ที่คุกคามระบบนิเวศ พื้นที่ควรอนุรักษ์ ฯ

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 52 พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ แถลงเมื่อ 11 ธันวาคม 2539 ว่าจะเร่งรัดผลักดันการปฏิรูปการเมือง และฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจ นโยบายด้านเศรษฐกิจ ลดช่องว่างความยากจน ยกย่องระดับรายได้ นโยบายด้านเกษตรกรรม พัฒนาศักยภาพ และความเป็นอยู่ของเกษตรกร โดยปรับโครงสร้างการเกษตร โดย ส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจที่เป็นความต้องการของตลาด

3.4.2 เร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน ให้แก่เกษตรกรผู้ยากจน และไม่มีที่ดินทำกินเพียงพอตามเจตนารมณ์กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดหาแหล่งน้ำ จัดสรรเงินกองทุนเพื่อเปลี่ยนหนี้เกษตรกรเข้าสู่ระบบ

คณะรัฐมนตรีคณะที่ 53 นายชวน หลีกภัย แถลงเมื่อ 2540 ไม่มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินโดยตรงคณะรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน โดยการนำบทบัญญัติในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ มีเป้าหมายปฏิรูปการเมือง ปฏิรูประบบราชการ ในการกระจายอำนาจ โดยแยกแนวปฏิบัติ เป็น 2 ส่วน คือ 1 นโยบายการเมือง การปกครอง การบริหารราชการความมั่นคง 2. นโยบายด้านเศรษฐกิจสังคม เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจสังคมตกอยู่ในวิกฤต ขาดความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจจึงมีนโยบายเร่งด่วนเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพและความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจและในนโยบายในระยะปานกลาง มุ่งปรับโครงสร้างและการพัฒนา เน้นปรับโครงสร้างการผลิตด้านเกษตรกรรม ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดโดยใช้เทคโนโลยีการผลิต และลดต้นทุนการผลิตขยายโอกาสการลงทุน ส่งเสริมให้เกิดอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูป ส่งเสริมการวิจัยพัฒนา กระจายพันธุ์พืช และฟื้นฟูระบบบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย เพิ่มขีดความสามารถแก่เกษตรกร โดยสนับสนุนการถ่ายทอดความรู้ที่เป็นระบบ

วันที่ 17 เมษายน 2540 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบผลการประชุมเจรจาแก้ไขปัญหาของสมัญชาคนจนโดยปัญหาการอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ในภาคเหนือ หากพิสูจน์ได้ว่าอยู่ก่อนประกาศเขตป่า ให้รับรองสิทธิให้มั่นคงในการอยู่อาศัยทำกิน ให้ตัดทอนมรดก แต่ห้ามจำหน่าย จ่าย โอน ให้ชดเชยความเสียหายจากโครงการ ค.จ.ก. แก้ไขปัญหาผลกระทบจากการสร้างเขื่อนปากมูล,เขื่อนสิรินธร,เขื่อนราษีไศล, เขื่อนที่ยังไม่ได้สร้างอีก 5 เขื่อน

วันที่ 22 เมษายน 2540 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอให้จำแนกเป็น 5 ประเภท

1. ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้กำหนดตรวจสอบเขตป่าไม้ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

2.ป่าสงวนแห่งชาติ ให้กรมป่าไม้กับ ส.ป.ก.ตรวจสอบสภาพป่าคืนให้กรมป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 สิงหาคม 2538

3.ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 ที่ให้จำแนกพื้นที่และป่าไม้เป็น 3 ประเภทคือ พื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ (zone C) พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (zone E) พื้นที่ป่าที่เหมาะสมกับการเกษตร (zone A) ให้ปรับแนวเขตทั้ง 3 ป่าให้ถูกต้องเหมาะสม

4.ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จะไม่ออกเอกสารสิทธิตามกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุก

5.พื้นที่อื่นๆ เช่น พื้นที่สวนป่า ให้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยฝ่ายราชการและราษฎรฝ่ายละเท่าๆกัน แล้วเสนอมาตรการแก้ไข ให้กรมป่าไม้จัดทำแผนจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในระดับพื้นที่ให้ชัดเจน

วันที่ 30 มิถุนายน 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตป่าไม้ ตามมติคณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติ โดยให้ทบพวนมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตป่าไม้โดยการอยู่อาศัยไม่ให้ขยายพื้นที่ ให้กรมป่าไม้พิจารณาปรับปรุงการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 เมษายน 2540 วันที่ 22 เมษายน 2540 วันที่ 29 เมษายน 2540 โดยใช้มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 เมษายน 2540 เป็นหลัก และคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ได้มีมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาโดย พื้นที่ป่าสงวนที่เหมาะสมกับการเกษตร กรมป่าไม้และ ส.ป.ก.จะกันพื้นที่ และปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยแนวทางการกันพื้นที่ป่าสงวน พื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูป กรมป่าไม้จะดำเนินการตามความรับผิดชอบโดยให้ราษฎรมีส่วร่วมอย่างเป็นรูปธรรม พื้นที่ที่ ส.ป.ก.นำไปปฏิรูปต้องกำหนดเงื่อนไขในการใช้พื้นที่ดิน ให้ราษฎรปลูกไม้ผลอย่างน้อยร้อยละ 20 ของเนื้อที่ที่ได้รับ พื้นที่อนุรักษ์ ให้กรมป่าไม้ปรับแนวเขต ตามสภาพข้อเท็จจริง หากพื้นที่ที่ปรับออกเป็นพื้นที่เศรษฐกิจ ถ้ามีราษฎรอยู่อาศัยให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามความเหมาะสม

ส่วนป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ จะไม่นำมาปฏิรูปที่ดินแต่ให้กรมป่าไม้สำรวจพื้นที่ให้ชัดเจน แล้วขึ้นทะเบียนผู้ครอบครอง หากพิสูจน์ได้ว่าราษฎรทำกินมาก่อน ให้จัดขอบเขตที่อยู่อาศัยให้ชัดเจนและห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติม หากพิสูจน์ได้ว่าราษฎรอยู่ในภายหลัง ให้เคลื่อนย้ายออกไปในพื้นที่ที่เหมาะสม

ภาคผนวก ข.

แนวนโยบายรัฐและสิทธิที่ดินตามรัฐธรรมนูญ³⁴

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 ที่ตราขึ้นแทนพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 ในหมวด 6 สิทธิและหน้าที่ชนชาวสยาม ในมาตรา 1 ประชาชนชาวสยาม ไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน บุคคลย่อมเสมอภาคกันในทางกฎหมาย ความแตกต่างกันในประการใดๆ ไม่ก่อให้เกิดเอกสิทธิ ในมาตรา 12 และ ภายในบังคับแห่งบทกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ ในทรัพย์สิน การอาชีพ ในมาตรา 14 บุคคลมีหน้าที่เคารพต่อกฎหมาย ในมาตรา 15

อันแสดงถึงความเสมอภาคในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐในด้านต่างๆ และมีความเสมอภาคในทางกฎหมายคือในการบังคับใช้กฎหมายต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน โดยประชาชนมีหน้าที่ต้องเคารพต่อกฎหมาย และรัฐได้รับรองความมีเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชนไว้อย่างบริบูรณ์ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้กล่าวแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่กล่าวถึงการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติคือสภาผู้แทนราษฎร องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ อันเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ แนวนโยบายของรัฐคงมีแทรกกระจายทั่วไปในการทำหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ มากกว่าเป็นนโยบายที่ชัดเจน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 ในมาตรา 1 ยังคงยืนยันความเสมอภาคของประชาชน โดย ประชาชนชาวไทย ไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน และ ในหมวด 2 สิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทย ยังคงยืนยันหลัก สิทธิ เสรีภาพในทรัพย์สินเช่นกัน แต่ได้บัญญัติจำกัดสิทธิในทรัพย์สินไว้ให้อยู่ภายใต้กฎหมาย ที่ประชาชนมีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมาย บุคคลเสมอภาคกันตามกฎหมาย ความแตกต่างใด ๆ ไม่ทำให้เกิดเอกสิทธิ ตามมาตรา 12 บุคคลมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้แห่งบทกฎหมาย ตามมาตรา 14 บุคคลมีหน้าที่เคารพกฎหมาย รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้กล่าวถึงแนวนโยบายแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490 ในอารัมภบทได้กล่าวถึงความล้มเหลวในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับเดิมที่ทำให้ประเทศชาติทรุดโทรม จึงต้องตราใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อจะจรโลงประเทศชาติให้วัฒนาถาวรสืบไป โดยมีการเพิ่มอภิรัฐมนตรีในหมวดสองขึ้นมาเป็นครั้งแรกเพื่อเป็นที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ โดยถวายความเห็นชอบเพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นองคมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับนี้ คงหลักการเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2498 ทุกประการ

³⁴ ไพโรจน์ ชัยนาม .รัฐธรรมนูญและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2519) หน้า 222-900.

โดยประชาชนชาวไทยอยู่ในความคุ้มครองของรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน ตามมาตรา 1 และหมวด 3 สิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทย ในมาตรา 21 ยืนยันความ เสมอกันทางกฎหมาย ในมาตรา 23 ความมีเสรีภาพในทรัพย์สินภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมาย และ มาตรา 25 บุคคลมีหน้าที่เคารพกฎหมาย ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงไม่มีแนวนโยบายแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 ในตอนต้น กล่าวถึงว่าเป็นครั้งแรกที่มีการร่าง รัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ และวางหลักสำคัญ คือ หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ให้มั่นคงขึ้น และกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อช่วยรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องกัน โดยสม่ำเสมอในการบริหารราชการแผ่นดิน และเปลี่ยนอภิรัฐมนตรีมาเป็นองคมนตรีแทน ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย บุคคลไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน ตามมาตรา 26 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายโดยประการอื่นใดก็ดี ตามมาตรา 27

เรื่องสิทธิ เสรีภาพ ในทรัพย์สิน ตามมาตรา 34 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย การเวนคืน อสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็น สาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและ ต้องชดเชยค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย

หมวด 4 กำหนดหน้าที่ของชนชาวไทย เป็นครั้งแรกที่แยกหน้าที่ของชนชาวไทยออกจากสิทธิ กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่เคารพกฎหมาย ตามมาตรา 49 ใน หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ ในมาตรา 54 บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการ ตามนโยบาย ดังกำหนดไว้และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ ส่วนใหญ่เป็นการที่รัฐพึงส่งเสริมงานในด้านต่าง ๆ เช่น การต่างประเทศ การศึกษา การค้นคว้าในวิทยาศาสตร์ จึงเห็นได้ว่าแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเพียง หลักการแห่งนโยบายเพื่อความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ไม่ใช่บทบังคับ หรือมีสภาพบังคับในทางกฎหมาย เพราะใช้ถ้อยคำในทำนองที่รับควรดำเนินการ คือ “รัฐพึง” ดำเนินการใน แนวใดเท่านั้น เช่นใน มาตรา 69 รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรม เพื่อเพิ่มพูนผลผลิต ทั้งในทางปริมาณ และคุณภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 ยังคงหลักการต่างๆ ใน เรื่อง สิทธิเสรีภาพ ในทรัพย์สิน แนวนโยบายแห่งรัฐ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 ความ เสมอภาคในรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 1 ในหมวด 2 สิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทย มีหลักความ เสมอภาคทางกฎหมาย ตามมาตรา 24 หลักเสรีภาพในทรัพย์สินตามมาตรา 26 หลักรัฐย่อมเคารพต่อ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนตามมาตรา 29 ในหมวด 3 แนวนโยบายแห่งรัฐ กล่าวไว้สั้น ๆ โดย

มากเกี่ยวกับการรักษาเอกราช รักษาความสงบภายใน การศึกษาอบรม การสาธารณสุข และสนับสนุนให้เอกชนได้ริเริ่มในทางเศรษฐกิจเท่านั้น และกล่าวถึงความมุ่งหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในมาตรา 44 ว่าบทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และบริหารราชการแผ่นดิน ตามนโยบายที่กำหนดไว้และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ในตอนต้นกล่าวถึงความปรารถนาที่จะให้มีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมและให้การปกครองเป็นไปโดยเรียบร้อย ยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 ที่ยกเลิกไป โดยจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดเตรียมร่างรัฐธรรมนูญ แต่ก่อนประกาศใช้จึงให้มีทชรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรใช้ไปพลางก่อน รัฐธรรมนูญมีความสั้น ๆ เพียง 20 มาตรา แต่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ.2502 ถึง 2511 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้ยาวนานที่สุด โดยให้สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นรัฐสภาด้วย ตามมาตรา 6 ในด้านบริหาร พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีตามจำนวนสมควรเป็นคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา 14 และมาตรา 17 ได้กำหนดอำนาจพิเศษให้แก่นายกรัฐมนตรีในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ได้ในกรณีฉุกเฉิน

ในรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติรองรับสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย สิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน และแนวนโยบายของรัฐแต่อย่างใด แต่ในมาตรา 20 ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย จึงอาจถือได้ว่า หลักสิทธิ เสรีภาพในทรัพย์สิน ความเสมอภาคของประชาชน ยังคงมีอยู่ในเชิงกฎหมาย โดยอาศัยจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 ในตอนต้นกล่าวถึงคณะปฏิวัติเมื่อ พ.ศ.2502 ที่ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด โดยละเอียดถี่ถ้วนโดยตั้ง คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน คณะกรรมการระเบียบวาระ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ยกร่างหลักการสำคัญตามมติของสภา ความมุ่งหมายที่สำคัญ คือ จะบัญญัติรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับความต้องการของประเทศชาติ รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้น มีหลักการ รับรองสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2492 โดยในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ความคุ้มครองความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญอย่างเสมอกัน ตามมาตรา 24 ความเสมอภาคของประชาชนในกฎหมาย ตามมาตรา 25 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ตามมาตรา 32

ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐยังคงเป็นเพียงหลักการแห่งนโยบายเพื่อความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ไม่ใช่บทบังคับ หรือมีสภาพบังคับในทางกฎหมาย เพราะใช้ถ้อยคำในทำนองที่รับควรดำเนินการ คือ “รัฐพึง” ดำเนินการในแนวใดเท่านั้น เช่น ในมาตรา 53

บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย ในมาตรา 65 รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรม ในมาตรา 70 รัฐพึงส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เป็นผลดี

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 ในตอนต้นกล่าวถึงคณะปฏิวัติได้ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน และยกเลิกรัฐธรรมนูญเดิมเพื่อแก้ไขสภาพการที่เป็นอันตรายต่อประเทศชาติ พระมหากษัตริย์ และประชาชนให้สงบเรียบร้อยเป็นปกติสุขโดยรวดเร็ว และกำหนดกลไกการปกครองที่เหมาะสมแก่สภาพของประเทศ พื้นฐานเศรษฐกิจ และจิตใจของประชาชน แต่ต้องใช้เวลาตามความจำเป็น จึงให้ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองไปก่อน

มีความสั้น ๆ เพียง 23 มาตรา คล้ายรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 อย่างมาก โดยมีสถานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่นิติบัญญัติ มีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำทำหน้าที่บริหารราชการ และมีมาตรา 17 ที่มอบอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ให้แก่นายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่มีบทบัญญัติกล่าวถึง สิทธิเสรีภาพ แนวนโยบายแห่งรัฐ แต่ใน ม.22 ถ้าไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญบังคับแก่กรณีใดให้วินิจฉัยเป็นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย จึงคงเป็นเพียงการรับรองหลัก สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคในทางกฎหมายโดยอาศัยจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ในตอนต้นได้กล่าวถึงความผันแปรของบ้านเมืองจากการใช้รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ทำให้การบริหารประเทศมิได้เป็นไปตามครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตย จนเมื่อวันที่ 13-16 ตุลาคม 2516 ประชาชนเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญโดยเร็วโดยการแสดงประชามติ จนมีการเสียชีวิตและเลือดเนื้อไป เพื่อนำมาพิจารณาตามความปรารถนาของมหาชน คณะรัฐมนตรีจึงแต่งตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญโดยรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่สำคัญประการหนึ่ง ที่กล่าวไว้ คือ จักตรากฎหมายขึ้นใช้เพื่อความเป็นธรรมในสังคม จักใช้มาตรการที่พึงปรารถนาในอันที่จะขจัดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมให้น้อยลงเป็นลำดับ พึงรักษาสีทธิเสรีภาพของราษฎรโดยถ้วนหน้าและเสมอภาค และชำระไว้ซึ่งหลักนิติธรรมเพื่อให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมอย่างทั่วถึง ในแนวนโยบายแห่งรัฐ จึงแฝงไว้ด้วยอุดมการณ์แห่งรัฐที่เห็นได้อย่างชัดเจน จนทำให้มีการตรากฎหมายที่ดินที่สำคัญคือกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้น

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ คงยืนยันรับรอง หลัก สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค ของประชาชน หลัก สิทธิในทรัพย์สินภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมาย ความคุ้มครองประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญตามมาตรา

ความเสมอภาคในทางกฎหมาย ตามมาตรา 27 หลักสิทธิเสรีภาพทั่วไป บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้ ตามมาตรา 28 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ภายใต้บทบัญญัติกฎหมาย ตามมาตรา 39

ในหมวด 4 หน้าแรกของชาวไทย ในมาตรา 57 บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับแรกให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามกฎหมาย มิใช่เคารพกฎหมายอันเป็นในเชิงรูปธรรม ใน หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ คงหลักการเดิมไว้ เพียงขยายขอบเขตการดำเนินการของรัฐกว้างขวางขึ้น ในมาตรา 62 แนวนโยบายแห่งรัฐมีไว้เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมาย และสิ่งที่รับควรดำเนินการในการบริหารราชการ เช่น ในมาตรา 66 รัฐพึงจัดระบบงานราชการให้มีประสิทธิภาพ ป้องกันปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ ในมาตรา 79 รัฐพึงดำเนินการให้ความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลทางเศรษฐกิจและสังคมน้อยลง ในมาตรา 80 รัฐพึงจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์แห่งการส่งเสริมเกษตรกรรม และพึงกำหนดพันธะให้เจ้าของที่ดินใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ตามความเหมาะสมแก่สภาพที่ดิน ในมาตรา 81 รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดิน และวิธีการอื่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ยังคงหลักการในเรื่อง สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค เช่นในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ มาตรา 4 ความเสมอภาคของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญเสมอกัน มาตรา 24 บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพ ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 25 ความเสมอภาคในทางกฎหมายกฎหมาย มาตรา 35 หลักสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ ยังคงหลักการเดิมในด้านการบังคับใช้ โดยมาตรา 59 แนวนโยบายแห่งรัฐมีไว้เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบาย และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ และกล่าวถึงสิ่งที่รัฐควรดำเนินการในด้านต่างๆ ซึ่งเห็นได้ว่าแปรเปลี่ยนไปตามสภาวะแวดล้อม ทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ฯ เช่น มาตรา 76 รัฐพึงดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดิน อย่างทั่วถึง เพื่อประกอบเกษตรกรรมโดยการปฏิรูปที่ดิน จัดรูปที่ดิน หรือวิธีอื่น มาตรา 84 รัฐพึงจัดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538 ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ ได้เพิ่มเติมกิจกรรมที่รัฐควรดำเนินการอันเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคม เช่นมาตรา 81 รัฐพึงจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองเพื่อประโยชน์แห่งการอยู่อาศัย การส่งเสริมเกษตรกรรม และพึงกำหนดพันธะให้เจ้าของสิทธิในที่ดินใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ตามความเหมาะสมแก่สภาพที่ดิน เป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เห็นว่ารัฐ ควรกำหนดหน้าที่ผู้ครอบครองที่ดิน เพื่อให้การใช้ประโยชน์เหมาะสมกับที่ดินนั้น ไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม อันเป็นบัญญัตินอกจากหลักสิทธิในทรัพย์สินภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมาย แต่เนื่องจากบทบัญญัตินี้เป็นเพียงหลักการในแนวนโยบายแห่งรัฐ อันเป็นบทที่มุ่งให้รัฐพึงดำเนินการ ไม่ใช่บทบังคับทางกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ที่ชัดเจน จึงส่งผลในทางปฏิบัติน้อยลง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เกิดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2539 ที่กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ในตอนต้นของรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงความมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพมากขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้เน้นหลักสิทธิมนุษยชนอย่างมากในบทบาทที่รัฐมีต่อประชาชนในฐานะผู้สร้างรัฐขึ้นมา ตลอดจนมุ่งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการดำเนินการทางการเมือง ขององค์กรต่างๆ และบทบาทขององค์กรท้องถิ่น เพื่อยกระดับให้มีการพัฒนามากกว่าที่ผ่านมา โดยมุ่งให้รัฐสามารถตอบสนองต่อประชาชนผู้สร้างรัฐได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

ในหลักการสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค สิทธิในทรัพย์สิน ยังคงเป็นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา แต่เพิ่มบททั่วไปที่เน้นสิทธิมนุษยชน ที่รัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึง และสามารถใช้อำนาจเพื่อยันต่อรัฐได้ โดยในหมวด 1 บททั่วไป ในมาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ในมาตรา 5 ความเสมอภาคของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในมาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ในมาตรา 27 สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และตีความกฎหมาย

การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินบัญญัติเป็นบททั่วไป แทน ในมาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ แต่ก็เป็นการจำกัดหลักสิทธิในทรัพย์สินภายใต้บังคับกฎหมาย เช่นรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา

ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ ยังคงหลักการเดิมทั้งสภาพการบังคับใช้คงมีแต่ในเชิงการเมือง ไม่มีสภาพบังคับใช้ทางกฎหมาย เห็นได้ชัดเจนที่ให้รัฐบาลต้องชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐต่อรัฐสภา ที่น่าจะมีผลให้การบังคับใช้มีผลมากกว่าที่ผ่านมา และการดำเนินการที่รัฐควรดำเนินการ ครอบคลุมเรื่องต่างๆที่สำคัญๆในสภาพสังคมขณะนั้น เช่นในมาตรา 84 รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหารแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิต การตลาดสินค้าเกษตร ให้ได้ผลตอบแทนสูงสุด ในมาตรา 88 บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย การกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดหรือบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินงานรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละ 1 ครั้ง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียน

นายมาโรจน์ จจรไพศาล เกิดวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ.2513 ที่ อำเภอ ท่ามะกา จังหวัด กาญจนบุรี จบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาจาก โรงเรียนบ่อพลอยรัชดาภิเษก อำเภอ บ่อพลอย จังหวัด กาญจนบุรี เข้าศึกษาระดับอุดมศึกษา คณะเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2533 และจบ การศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และคณะเกษตรศาสตร์ ปี พ.ศ.2538 รับราชการ ณ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดหนองบัวลำภู ใน กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภคและเกษตรสาธารณสุข พ.ศ.2538-2540 เข้าศึกษาระดับปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2541-2544



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย