

## บทที่ 2

### บททั่วไป



#### ความหมายของที่ดิน

อันที่ดินนั้นจัดได้ว่าเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะที่ดินจัดเป็นปัจจัยในการผลิตที่สำคัญยิ่ง โดยเฉพาะการผลิตในสาขาการเกษตร ที่ใช้ที่ดินเป็นปัจจัยผลิตโดยตรง กล่าวคือ การปลูกข้าว ปลูกพืชไร่ ไม้ยืนต้น เลี้ยงสัตว์ ล้วนแต่ต้องใช้ที่ดินเป็นองค์ประกอบหลักในการผลิต สำหรับการผลิตในทางอุตสาหกรรมก็ใช้ที่ดินเป็นที่ตั้ง โรงงานหรือสถานที่ทำงาน รวมทั้งการค้า ธุรกิจต่าง ๆ ก็ต้องใช้ที่ดินเป็นที่ตั้งกิจการทั้งนั้น นอกจากนี้ ที่ดินยังมีความสำคัญต่อมวลมนุษยชนในแง่ที่ตั้งบ้านเรือนเพื่อการอยู่อาศัยและเป็นที่ยึดถือของแร่ธาตุต่าง ๆ อันมีความสำคัญต่อมนุษย์อย่างมากมายอีกด้วย ฉะนั้น ที่ดินจึงมีความสำคัญต่อมนุษย์หลายด้านด้วยกัน หากเราจะพัฒนาประเทศไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคงให้ได้ผลอย่างจริงจัง สิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาขั้นพื้นฐานอย่างละเอียดและรอบคอบ คือเรื่องเกี่ยวกับที่ดิน ฉะนั้นจึงควรทำความเข้าใจว่า "ที่ดิน" คืออะไร หรือมีความหมายว่าอย่างไร ซึ่งในที่นี้ ผู้วิจัยขอแบ่งความหมายของ "ที่ดิน" ออกเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ๆ ได้ 2 ประการคือ

- 1.1 ความหมายของ "ที่ดิน" ในด้านกฎหมาย
- 1.2 ความหมายของ "ที่ดิน" ในด้านเศรษฐศาสตร์

#### 1.1 ความหมายของ "ที่ดิน" ในด้านกฎหมาย

##### 1.1.1 ในประเทศไทย

- ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ในทางกฎหมาย "ที่ดิน" ไม่ได้หมายถึง เนื้อดิน อันเป็นกรวด หิน ทราย โคลน แต่หมายถึง เขตที่จะวัดได้เป็นส่วนกว้าง ส่วนยาวที่แน่นอนอยู่บนพื้นโลก ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "ที่ดิน" ไว้ในมาตรา 1 ดังนี้คือ

"ที่ดิน" หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

จากคำนิยามนี้จะเห็นได้ว่า ความหมายของที่ดินที่แท้จริงนั้น ไม่เป็นไปตามความเข้าใจโดยทั่วไปที่เข้าใจว่า ที่ดิน คือบริเวณพื้นดินที่น้ำท่วมไม่ถึง ในทางกฎหมายและทางเศรษฐศาสตร์นั้นจะเข้าใจความหมายของที่ดินกว้างไปกว่าปกติ กล่าวคือ ที่ดิน หมายถึง พื้นดินทั่ว ๆ ไปบนผิวโลกทั้งหมด ไม่ว่าจะอยู่บนบกหรือใต้น้ำ เป็นภูเขา หุบ เหว แม่น้ำ ลำคลอง และไม่ว่าจะเป็นดินชนิดใด ก็ถือเป็นที่ดินเหมือนกัน แต่ส่วนที่อยู่เหนือพื้นดินขึ้นไป หรือลึกลงไปจากพื้นดินนั้นเราไม่ถือเป็นที่ดิน แต่เป็น "แดนกรรมสิทธิ์ของที่ดิน" ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1335<sup>1</sup> ซึ่งเป็นสิทธิในการที่จะใช้สอยหรือครอบครองประโยชน์ของผู้ทรงสิทธิ กรวด หิน ดิน ทราย โคลน แร่ธาตุที่อาจจะขุดขึ้นมาใช้ ก็มีใช้ที่ดิน แต่เป็นทรัพย์สินอันประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน ซึ่งจะต้องไปพิจารณาในเรื่องของลักษณะทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์ได้แก่ ที่ดิน กับทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินนั้น หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น อนึ่ง คำว่า อสังหาริมทรัพย์ ท่านหมายรวมถึง สิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วย

- ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น อสังหาริมทรัพย์มีบัญญัติไว้ในมาตรา 139 ซึ่งสามารถแยกความหมายของอสังหาริมทรัพย์ออกเป็น 4 ชนิดคือ 1. ที่ดิน 2. ทรัพย์สินอันติดกับที่ดิน 3. ทรัพย์สินที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน 4. สิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ดังนั้น คำว่า "ที่ดิน" ตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139 จะมีความหมายอย่างไรนั้น ในเรื่องนี้มีนักกฎหมายหลายท่านได้ให้ความเห็นที่แตกต่างกันออกไปดังนี้คือ

<sup>1</sup> ภาสกร ชุณหะวัณ, คำอธิบายกฎหมายที่ดิน (2532), หน้า 1.



ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสรีย์ ปราโมช ได้เขียนคำอธิบายความหมายของคำว่า "ที่ดิน" ไว้ในคำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์ ว่า

"ที่ดิน หมายความว่าถึง พื้นที่ดินปราศจากสิ่งปลูกสร้าง ปัญหาอยู่ที่ว่า ที่ดินนั้น หมายความว่าเฉพาะพื้นดินบนผิวโลก หรือจะรวมไปถึงปฐวีธาตุใต้พื้นดินผิวโลกนั้นลงไป รวมทั้ง ช่องว่างในอากาศเหนือพื้นนั้นด้วย พิจารณาตาม ป.พ.พ.มาตรา 1335 ปฐวีธาตุใต้ดินและ ช่องว่างในอากาศเหนือพื้นดิน เป็นแดนแห่งกรรมสิทธิ์ ในที่ดิน ไม่ใช่ที่ดิน <sup>2</sup>

ศาสตราจารย์ บัญญัติ สู้ชะ อธิบายความหมายของที่ดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา 139 ในคำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์ ว่า

"ที่ดิน" คือ พื้นดินทั่วไป แต่ย่อมไม่หมายถึง ดินที่ขุดขึ้นมาแล้ว เพราะดินที่ขุดขึ้นมา จากพื้นดินแล้วไม่เป็นดินต่อไปจึง เป็นเพียงสิ่งหามทรัพย์เท่านั้น นอกจากนี้ตามประมวลกฎหมาย ที่ดิน มาตรา 1 ให้ความหมายของคำว่า "ที่ดิน" ว่าหมายถึงพื้นดินทั่วไปและให้ความหมายรวมถึง ภูเขา ห้วยหนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย แต่ความหมายตาม ประมวลกฎหมายที่ดินนี้เป็นเพียงความหมายที่ใช้ในประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น จะนำความหมาย ทั้งหมดมาใช้กับคำว่า ที่ดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้ เช่น ลำน้ำ และทะเลสาบ เป็นต้น ย่อมไม่เป็นที่ดินตามความหมายของมาตรา 139 <sup>3</sup>

ศาสตราจารย์ ประมุข สุวรรณศรี อธิบายความหมายของที่ดินตามประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139 ในคำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์ ว่า

"คำว่า ที่ดิน นั้นมิได้หมายถึงเนื้อดินอันเป็นกรวด ทราย โคลน อย่างใดนั้นหามิได้ แต่หมายความว่า เขตที่อันจะพึงวัดได้เป็นส่วนกว้าง ส่วนยาว อันประจำอยู่แน่นอนบนพื้นผิวโลก ส่วนสูงก็เป็นช่องว่างในอากาศเหนือพื้นที่ดินนั้นขึ้นไปก็ดี ส่วนหนามของผิวดิน หรือส่วนลึกที่เราอาจจะ ขุดลงไปใต้ดินได้ก็ดี หาได้ชื่อว่าเป็นที่ดินไม่ หากแต่เป็นแดนกรรมสิทธิ์ของที่ดินดังกล่าวไว้ใน

<sup>2</sup> ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสรีย์ ปราโมช, คำอธิบาย ป.พ.พ. ว่าด้วยทรัพย์ ปี 2521, หน้า 39.

<sup>3</sup> ศาสตราจารย์ บัญญัติ สู้ชะ, คำอธิบาย ป.พ.พ. ว่าด้วยทรัพย์ ปี 2514, หน้า 12.

มาตรา 1335 ซึ่งเป็นสิทธิในการที่จะใช้สอยหรือครอบครองประโยชน์ของผู้ทรงสิทธิ และอาจเป็นอสังหาริมทรัพย์อันจัดอยู่ในแผนกสิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน ส่วนกรวด ทราย หิน ดิน โคลน แร่ ธาตุ ที่อาจจะขุดขึ้นมาได้ หรือกองอยู่ในเขตที่ดินนั้น ก็มีใช้ตัวที่ดิน หากเป็นทรัพย์ที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า ที่ดินนั้นเป็นสิ่งที่ไม่อาจทำลายทำให้สูญหายหรือเคลื่อนย้ายอย่างใด ๆ ก็ได้ คำว่าที่ดิน จึงมีความหมายจำกัด อยู่ที่อาณาเขตอันจะพึงกำหนดได้นับด้วยการวัดเป็นส่วนกว้างและส่วนยาวเท่านั้น เป็นส่วนหนึ่งของผิวพื้นโลก อันมนุษย์จะพึงอาศัย<sup>4</sup>

### 1.1.2 ในต่างประเทศ

โดยที่รัฐเอกราชทั้งหลายต่างก็มีอำนาจ ในอันที่จะออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับในเขตอธิปไตยของตน ฉะนั้น กฎหมายที่ดินของรัฐหรือประเทศต่าง ๆ จึงมีหลักการไม่เหมือนกัน แต่ในหลักการอันหนึ่งที่พอจะเทียบกันได้อยู่ประการหนึ่งก็คือ การให้ความหมายของคำว่า "ที่ดิน" เกือบจะเหมือน ๆ กันทุกประเทศ เช่น

ก. ประเทศออสเตรเลีย (รัฐนิวเซาท์เวล) "ที่ดิน" รวมทั้งบ้านเรือน โรงที่อยู่อาศัย และทรัพย์มฤตกรรมทั้งทรัพย์สินในสังหาริมทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ และสิทธิในโฉนดที่ดินทุกฉบับซึ่งออกให้เมื่อโอนและเช่า หรือกระทำขึ้นภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ถ้อยคำนั้นให้รวมถึงสิทธิในการจะจ่ายอม สิทธิอันเป็นส่วนควมและส่วนอุปกรณ์แก่ที่ดิน หรือถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งที่ดินหรือส่วนประกอบแก่ที่ดิน

ข. ประเทศจีนชาติ คำว่า "ที่ดิน" ที่กล่าวถึงในกฎหมายนี้ บ่งถึงที่ดินแห่ง พื้นน้ำ และทรัพยากรธรรมชาติ

ค. ประเทศสหพันธรัฐมลายู คำว่า "ที่ดิน รวมถึงสิ่งติดอยู่กับที่ดิน หรือผูกพันอย่างถาวรแก่สิ่งซึ่งติดอยู่กับที่ดิน"<sup>5</sup>

<sup>4</sup> ศาสตราจารย์ ประมุข สุวรรณศรี, คำอธิบาย ป.พ.พ.ว่าด้วยทรัพย์ ปี 2525, หน้า 23.

<sup>5</sup> วารสารที่ดิน (ฉบับพิเศษ) ภาควิชาการ ธันวาคม 2501, หน้า 6-7.



## 1.2 ความหมายของ "ที่ดิน" ในด้านเศรษฐศาสตร์

ในทางเศรษฐศาสตร์ "ที่ดิน" หมายถึง ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต และในแง่ของทรัพยากรที่ดินจะคลุมไปถึงทุกอย่างที่อยู่บนดินและใต้ดิน เช่น แสงแดด และแร่ที่อยู่ใต้ดิน เป็นต้น โอกาสที่จะใช้ที่ดินรวมทั้งผลผลิตที่จะเกิดจากที่ดินมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา การคมนาคมขนส่งรวดเร็วและทันสมัยขึ้น ที่ดินก็มีโอกาสใช้มากขึ้นกว่าเดิม ลักษณะความสูงต่ำของพื้นดิน ก็อาจเปลี่ยนแปลงไปด้วยเครื่องจักรกล รวมทั้งมูลค่าหรือราคาที่ดิน ก็ย่อมจะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วยเช่นกัน<sup>๑</sup>

ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์นี้ มี "นักเศรษฐศาสตร์" ที่สำคัญของโลกเช่น คาลமாகซ์ คุยซีให้เห็นว่า "ที่ดิน" เป็นหนึ่งในปัจจัยในการผลิต เป็นต้นทุนการผลิตทุกประเภท และยังมี "นักธุรกิจ" เห็นว่าเมื่อเป็นที่ดิน เป็นต้นทุนของการผลิตแล้วก็ต้องช่วงชิงเพื่อให้ได้มา และจำต้องมี "ราคาต่างวด" และเมื่อมีการต้องการแล้วย่อมจะต้องมีการแลกเปลี่ยนซื้อขายได้ ดังนั้นที่ดินจะต้องเสมือน "สินค้า" ชนิดหนึ่งที่แน่นอนที่สามารถจะซื้อขายแลกเปลี่ยนได้เสมอ

ดังนั้น โดยสรุปแล้ว "ที่ดิน" ตามความหมายของประมวลกฎหมายที่ดิน จะมีความหมายกว้างกว่าความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีความหมายเฉพาะพื้นผิวดิน โดยทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า "ที่ดิน" ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ก็มี ความหมายในทำนองเดียวกัน คือ ที่ดินนั้น ไม่ใช่พื้นดินแต่เป็นอาณาเขตบนพื้นโลก ดังนั้นอาณาเขตบนพื้นโลกจึงย่อมประกอบด้วยทุกสิ่งทุกอย่างในอาณาบริเวณไม่ว่าจะเป็นพื้นดิน ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ แม่น้ำ ทะเลสาบ เกาะ ที่ชายตลิ่ง ที่ชายทะเล ไร่น้ำท่วปี เว้นแต่ที่ดินที่อยู่ใต้น้ำลึก ๆ เช่น ทะเล หรือมหาสมุทร อาจจะไม่ใช่ที่ดิน ตามความหมายของที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้ ส่วนในทางเศรษฐศาสตร์ไม่ได้มองที่ดินว่าเป็นอาณาเขตบนพื้นโลก อย่างเช่นตามประมวลกฎหมายที่ดินและตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่มองว่าที่ดินเป็นปัจจัยในการผลิต

<sup>๑</sup> สมศรี นิมเขียน, วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2536, หน้า 1.

## ประเภทของที่ดิน

การที่ดินเป็นสิ่งสิทธิทรัพย์สิน ตามมาตรา 100 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ด้วยเหตุที่ดินจึงไม่ตกเป็นทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ แม้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือขาดที่ หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 1304 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเฉพาะที่ดินมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติไว้ว่า ถ้ามิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดก็เป็นของรัฐ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ได้บัญญัติให้ที่ดิน เป็นทรัพย์สินไม่มีเจ้าของที่บุคคลอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ โดยเข้าถือเอาตามมาตรา 1318 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยบัญญัติไว้แต่เพียงสิ่งสิทธิทรัพย์สินเท่านั้น เป็นทรัพย์สินอื่นไม่มีเจ้าของที่บุคคลอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยเข้าถือเอาได้

ดังนั้น ที่ดินจึงเป็นทรัพย์สินที่มีเจ้าของเสมอ แต่เจ้าของจะเป็นรัฐหรือเอกชนเท่านั้น ซึ่งการจะแบ่งประเภทที่ดิน หากพิจารณาตามความเป็นเจ้าของแล้ว จะแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ซึ่งสามารถจะครอบคลุมที่ดินได้ทั่วถึงทุกประเภทที่จะแบ่งย่อยลงไป ถึงการเกิดขึ้น การคงอยู่ และการเสียไป หรือการใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้น ๆ

และจากการศึกษาทั้งที่ดินของรัฐและของเอกชนแล้ว สามารถจำแนกประเภทที่ดินทั้งของรัฐและเอกชนเหล่านั้นออกเป็นชนิดที่สำคัญ ๆ ได้ดังนี้ คือ

- 2.1 ที่ดินอื่น เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 2.2 ที่ดินอื่น เป็นทรัพย์สินอื่นของแผ่นดินธรรมดา
- 2.3 ที่ดินขององค์การศาสนา
- 2.4 ที่ดินของพระมหากษัตริย์
- 2.5 ที่ดินของเอกชน



## 2.1 ที่ดินอัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ที่ดินอัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่มีกฎหมายบัญญัติความหมายไว้ โดยเฉพาะ มีแต่มาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้ว่า "สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่ง ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ร่วมกัน เช่น (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ...." แต่ทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น มิใช่ว่าจะ เป็นสาธารณสมบัติไปเสียหมดทุกอย่าง บางอย่างก็เป็นสาธารณสมบัติ บางอย่างก็ไม่ใช่ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเท่านั้น ดังนั้น สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ประการคือ

- เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ
- ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ร่วมกัน

ดังนั้น ที่ดินอัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงหมายถึง ที่ดินซึ่ง ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนโดยทั่ว ๆ ไป ตามบทบัญญัติใน มาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินอัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่

- ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
- ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ขายตลิง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาป ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์สาธารณะ หนองน้ำสาธารณะ
- ที่ดินซึ่ง ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ที่ดินอัน เป็นที่ตั้งสถานที่ราชการต่าง ๆ

- ประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน แยกพิจารณาได้ดังนี้คือ

"ที่ดินรกร้างว่างเปล่า" หมายถึง "ที่ดินที่ยังมิได้ออกโฉนดให้เป็น

กรรมสิทธิ์ของผู้ใด ที่ดินที่มีผู้ขอล้างจอบทำประโยชน์ไม่เป็นที่รกร้างว่างเปล่า”<sup>7</sup> หรือหมายถึง “ที่ดินซึ่ง เอกชนยังไม่เคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน ถ้าเป็นที่ดินซึ่ง เอกชนเคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมาก่อนแล้ว แม้จะทอดทิ้งไปปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าเพียงใด ก็หาใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่”<sup>8</sup> ดังนั้น จึงพิจารณาตามสภาพเมื่อก่อนที่ได้มีคนเข้าจับจอบ เช่น เมื่อตอนแรกเป็นที่รกร้างว่างเปล่า แต่ต่อมามีคนทำให้เตียนหรือใช้ประโยชน์ ก็ไม่กลายเป็นสภาพเป็นอื่นไปได้ ไม่อาจกลับร่างสภาพอันเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นอยู่ก่อนได้

ในปัจจุบัน ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นทรัพย์สินของรัฐอันเป็นตัวกลางที่จะแยกไปใช้ในการอื่น ๆ ได้ เช่น จัดให้ประชาชนได้ทำกินทั่วไป ออกโฉนด หรือ น.ส.3 ให้แก่เอกชนผู้ครอบครองที่ดินนั้นอยู่ ซึ่งโดยหลักการที่ดินรกร้างว่างเปล่าอาจจัดให้แก่ประชาชนได้อยู่แล้ว กรณีที่ดินที่บริเวณใดสมควรเป็นเกษตรกรรม ก็สามารถจัดให้เกษตรกรรมมีกรรมสิทธิ์ได้ด้วยการตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง เช่น จัดรูปที่ดิน หรือปฏิรูปที่ดิน

ที่ดินรกร้างว่างเปล่านี้ เป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีผู้ใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้ที่ดินที่รัฐถือครองอยู่อย่าง เอกชน แต่เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่มีหลักกฎหมายคุ้มครองมิให้ผู้ใดเข้าไปยึดถือ ครอบครอง หรือทำให้เสื่อมสภาพ

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>7</sup> ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน (2521), หน้า 95.

<sup>8</sup> บัญญัติ สฤษดิ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน ปี 2525, หน้า 90.



**"ที่ดินที่ผู้เวนคืน"** หมายถึง ที่ดินซึ่งเอกชนมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองอยู่แล้ว แต่สมัครใจเวนคืนสิทธิให้แก่รัฐ ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในกรณีนี้ เป็นกรณีที่เจ้าของที่ดิน หรือผู้ครอบครองไม่ประสงค์จะยึดถือครอบครองที่ดินนั้นไว้เป็นของตน แล้วจึงสมัครใจที่จะโอนที่ดินคืนให้แก่รัฐ โดยเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองสามารถแจ้งความประสงค์ โดยทำเป็นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ตามมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

**"ที่ดินที่ผูกมัดทิ้ง"** หมายถึง ที่ดินซึ่งเอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอยู่แล้ว แต่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้ผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเป็นเวลา เกิน 10 ปี ติดต่อกัน หรือที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นเวลาเกิน 5 ปีติดต่อกัน ถือว่าผู้นั้นมีเจตนาสละสิทธิในที่ดิน เฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า และอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจที่จะยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อขอให้สั่ง เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว และให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ เพื่อนำไปดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

**"ที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน"** นอกจากการทอดทิ้ง สละการครอบครอง หรือเวนคืนโดยสมัครใจแล้วยังไม่อาจจะชี้ให้เห็นโดยชัดแจ้งว่า กรรมใดบ้างจะเป็นการกลับมาเป็นของแผ่นดินได้ ถ้าหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2515 การเวนคืนก็มีวัตถุประสงค์อยู่ก่อนแล้ว เช่น เวนคืนเพื่อสร้างถนนหนทาง ไม่มีกรรมใดเวนคืนเพื่อให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เพื่อสงวนไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ข้อความนี้จึงน่าจะ เป็นการบัญญัติเพื่อไว้เท่านั้นเอง

ที่ดินทั้ง 4 ประเภทที่ได้กล่าวมานี้ มีลักษณะเหมือนกันคือ จะยกอายุความขึ้นต่อสู้ไม่ได้ แต่บุคคลอาจจะได้มาซึ่งสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายที่ดิน

#### - ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ได้ให้ตัวอย่าง

ของที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไว้เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายเพียงแต่ให้ตัวอย่างไว้เท่านั้นว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้มีตัวอย่างเท่าที่ระบุไว้ ดังนั้น จึงอาจจะมีทรัพย์สินอย่างอื่นอีกก็ได้ที่เป็นทรัพย์สินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ท้องทะเลในน่านน้ำของไทย ท่ง เลียงสัตว์ บึงหรือหนองน้ำ เป็นต้น ซึ่งถ้าแสดงข้อเท็จจริงได้ว่าเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ก็ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามความหมายของมาตรา 1304 (2) ทั้งสิ้น<sup>๑</sup>

ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันต่อมาอาจเปลี่ยนฐานะเป็นที่ดินประเภทอื่นก็ได้ และอาจหมดสภาพไปโดยการเปลี่ยนสภาพ เช่น ที่ชายตลิ่งที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ต่อมาได้ขึ้นเงินจนถือได้ว่าเป็นแผ่นดินขึ้นมาแล้ว ก็จะเป็นที่อกรรมสิทธิ์ เจ้าของที่ดินแปลงที่อยู่ริมตลิ่งติดต่อกับที่นอกนั้นก็จะได้กรรมสิทธิ์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1308 ทั้งนี้เฉพาะที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเท่านั้น ไม่รวมถึง น.ส.3 ด้วย แต่ถ้าเป็นที่ดินประเภทอื่น เช่น ทางน้ำที่ขึ้นเงิน ประชาชนเล็กใช้จะต้องมีการถอนสภาพซึ่งถอนสภาพแล้วจะกลายเป็นที่ดินประเภทใด บางท่านเห็นว่าควรเป็นที่ดินประเภทที่ร้างว่างเปล่า ซึ่งเป็นประเภทกลางที่ทางราชการจะเอากลับมาใช้อีก หรือเอาไปจัดให้แก่เอกชน แต่บางท่านเห็นว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เมื่อมีการถอนสภาพแล้ว ควรเป็นที่ราชพัสดุ และตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ เพราะการที่ที่ดินได้หลุดพ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ควรกลับไปมีสภาพเป็นทรัพย์สินของรัฐธรรมดาที่ถือครองอย่างเอกชน เพื่อการใช้ประโยชน์ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการถอนสภาพและสะดวกต่อการใช้ประโยชน์

- ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1304 (3) ว่า "ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า บ่อน้ำและโรงทหาร

<sup>๑</sup> ศาสตราจารย์ ประมุข สุวรรณศรี, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน ปี 2525, หน้า 72.



สำนักราชการ เมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์" ซึ่งในทันทันจะกล่าวถึงเฉพาะอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น จะไม่กล่าวถึงสังหาริมทรัพย์ เช่นพวกเรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ต่าง ๆ ดังนั้น สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะชนิดที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ที่ดินที่เป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการต่าง ๆ หรือที่เรียกว่าที่ราชพัสดุนั้นเอง โดยอาจเป็นที่ดินที่ตั้งสถานที่ราชการของฝ่ายทหาร และพลเรือนก็ได้ เช่นที่ตั้งว่าการอำเภอ เป็นที่ดินของรัฐบาล หรือกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ถูกกำหนดให้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ แต่จะไม่รวมถึงที่ดินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลหรือขององค์กรปกครองท้องถิ่น และที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อันที่ราชพัสดุจะแบ่งแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. ที่ดินที่มีสภาพเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
2. ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภททรัพย์สินธรรมดา

#### 1. ที่ดินที่มีสภาพเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

คือ ที่ดินแห่งใดที่รัฐได้ปกครองใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ คือ ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสถานที่ราชการ เช่น ตั้งเป็นกระทรวง ศาลากลางจังหวัด ศาลาว่าการอำเภอ สถานีตำรวจ บัณฑิตวิทยาลัย กิ่งอำเภอ ที่ดินเหล่านี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (3) หรือถ้าแต่เดิมเป็นที่ดินของเอกชน แต่รัฐบาลได้ซื้อที่ดินนั้นมาจากเอกชน หรือได้รับการยกที่ดินนั้นให้มาจากเอกชน แล้วนำที่ดินนั้นมาตั้งเป็นสถานที่ราชการ หรือตั้งเป็นที่ทำการไปรษณีย์ โทรเลข ที่ดินนั้นก็จะเป็นสภาพจากทรัพย์สินธรรมดามาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

#### 2. ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภททรัพย์สินธรรมดา

คือ ที่ดินประเภทนี้จะเป็นที่ดินที่รัฐยึดถือได้อย่างเอกชน เพื่อให้มีนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน คือ เป็นทรัพย์สินหรือที่ดินที่มีเจ้าของครอบครอง โดยอาจมีหลักฐานเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทนี้จะมีได้นำไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ส่วนมากเดิมจะเป็นที่ดินของเอกชน แต่รัฐบาลได้ซื้อที่ดินนั้นมาจากเอกชน เช่น ยึดที่ดินนั้นมาจากเอกชนเนื่องจากเจ้าของที่ดิน

ต่างชำระค่าภาษีอากร หรือเนื่องจากการที่ราษฎรยกที่นาที่สวนให้แก่รัฐบาล แต่รัฐบาลยังไม่ได้นำที่ดินนั้นมาใช้ในราชการ ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงสามารถนำที่ดินนี้ไปจัดหาผลประโยชน์โดยให้เอกชนเช่า เพื่อหารายได้เข้างบประมาณแผ่นดิน

การสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีได้ดังต่อไปนี้คือ

(1) โดยการเลิกใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างแน่นอน หรือเลิกสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันโดยเด็ดขาด ซึ่งกรณีนี้จะทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินกลับมากลายเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา แต่ถ้าสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น เลิกใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือเลิกสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันชั่วคราว ก็ไม่ทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินหมดสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปได้

(2) โดยการที่ตัวสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ได้สูญสลายไปเอง

(3) โดยการโอนไปเป็นของเอกชน โดยมีกฎหมายกำหนดให้โอนเช่นนั้นได้ หรือที่ดินรกร้างว่างเปล่า ทอดทิ้ง เวนคืน หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ได้สิ้นสภาพไปเมื่อเอกชนได้มา ตามประมวลกฎหมายที่ดิน (ตามมาตรา 1334 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

อย่างไรก็ดี ถ้าได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องถิ่น ซึ่งมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะดังกล่าวมาแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ของที่ดินนั้น โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และส.ป.ก. ก็มีอำนาจนำที่ดินนั้น ๆ ไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมได้

ผลแห่งการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีดังนี้

(1) จะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา (ป.พ.พ.มาตรา 1305)

(2) ผู้ใดจะยกเอาอายุความมาเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินมิได้ (ป.พ.พ.มาตรา 1306)

(3) ผู้ใดจะยึดเพื่อบังคับคดีตามคำพิพากษามิได้ (ป.พ.พ.มาตรา 1307)





## 2.2 ที่ดินอัน เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

หมายถึง ที่ดินทั้งหลายที่เป็นของรัฐ กล่าวคือเป็นที่ดินที่รัฐถือกรรมสิทธิ์ ได้อย่างเดียวกับที่บุคคลธรรมดา ซึ่งโดยทั่ว ๆ ไปหมายถึง ที่ราชพัสดุ ที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่มีใช้สาธารณสมบัติ มีสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของดูแลรักษาและ จัดหาผลประโยชน์ ซึ่งถ้าเป็นส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติจะอยู่ในความดูแลของสำนักพระราชวัง

โดยสรุป ที่ดินอัน เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ย่อมเป็นทรัพย์สินของ แผ่นดินทุกชนิด ที่ไม่ใช่สาธารณสมบัติและตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ห้ามเพียงแต่มิให้มีการยึด คือ บังคับคดีเอาไม่ได้ ส่วนการโอนโดยสมัครใจของรัฐนั้น กฎหมาย ไม่ได้ห้ามไว้ แต่อาจจะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง คือ

- (1) โดยทั่ว ๆ ไป การโอนต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน และ
- (2) การโอนให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่กฎหมายกำหนดไม่ต้องได้รับอนุมัติ จากคณะรัฐมนตรี และให้โอนได้ เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมแจ้งให้ทราบ

## 2.3 ที่ดินขององค์การศาสนา

- วัดวาอาราม เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 72 หมายถึง วัดในพุทธศาสนา ซึ่งตามพระราชบัญญัติสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 31 บัญญัติว่า วัดมีสองอย่างคือ (1) วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และ (2) สำนักสงฆ์ นอก จากนี้ที่ดินของวัดยังแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ "ที่วัด" อันเป็นที่ตั้งของวัด ตลอดจนเขตของ วัดนั้น กับ "ที่ธรณีสงฆ์" ซึ่งเป็นที่ดินสมบัติของวัด ส่วนที่ "กัลปนา" ไม่ใช่ที่ดินของวัดแต่เป็นที่ ซึ่งให้ประโยชน์กับวัด เช่น ที่ดินที่มีผู้อุทิศแต่ผลประโยชน์ให้วัด หรือพระศาสนา ดังนั้นที่กัลปนา จึงไม่นับรวมเข้าเป็นที่วัดด้วย

ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ จะ โอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ และ ห้ามมิให้บุคคล โดยอายุความขึ้นต่อสู้กับวัด ใน เรื่องทรัพย์สินอัน เป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ นอกจากนี้ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ เป็นทรัพย์สินซึ่ง ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา 34 และมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และ เนื่องจากวัดที่ได้รับพระราชทาน

ถือว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ดังนั้น จึงมีสิทธิถือครองหรือได้มาซึ่งที่ดินได้ ไม่ว่าจะ เป็นการ ได้ มาโดยทางนิติกรรม หรือได้มาโดยทางอื่นก็ตาม

- วัดบาดหลวงโรมันคาทอลิก ไม่เป็นนิติบุคคล แต่การถือครองที่ดิน ถือในนามของ "มิชซัง" ซึ่งมิชซังนั้น เป็นเขตการปกครองอยู่ในความรับผิดชอบบังคับบัญชาของ บิชอปในคริสต์ศาสนา มิชซังเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะวัดบาดหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงเทพฯ ตามกฎหมาย ร.ศ. 128 (พ.ศ. 2452)

ที่ดินของมิชซัง ฯ ตามข้อ 6 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะวัดบาดหลวงฯ ร.ศ. 128 แบ่งออกเป็นสองอย่างตามที่ใช้ที่ดินนั้น ๆ คือ (1) ที่ดินที่ใช้เป็นวัด โรงเรียน ตึกกรม วัดบาดหลวง ที่ป่าช้า ที่อยู่ของบาดหลวง โรงเรียน โรงเรียนเลี้ยงเด็ก และโรงพยาบาล (2) ที่ดินเพื่อทำประโยชน์ให้แก่มิชซัง

- มูลนิธิเกี่ยวกับคริสต์จักร หมายถึง มูลนิธิที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 72 โดยมูลนิธิดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการ สอนศาสนาคริสต์ ไม่ว่าจะเป็นกายใด หรือหมายถึงมูลนิธิที่ดำเนินการกิจการเกี่ยวข้อง ในทางศาสนาคริสต์ อยู่ด้วย ทั้งนี้แม้จะไม่ระบุวัตถุประสงค์ให้ปรากฏชัดเจนก็ตาม เช่น อาจ เป็นเพียง ให้การศึกษา ทางศาสนา เป็นต้น

- มัสยิดอิสลาม เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ. 2496 ซึ่งบัญญัติให้มัสยิดที่ได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติ ดังกล่าว คำว่า "มัสยิด" หมายความว่า สถานที่ซึ่งอิสลามิกชนมีสิทธิใช้เป็นที่ประกอบพิธีกรรม ตามลัทธิศาสนาอิสลาม ในวันศุกร์ปกติ มัสยิดเดิมก่อนออกพระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ. 2490 ชาวบ้านเรียกว่า "สุเหร่า" ซึ่งไม่เป็นนิติบุคคล

สิทธิในการถือครองที่ดินขององค์การศาสนา มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 84 โดยสิทธิในการถือครองที่ดินของวัดวาอาราม วัดบาดหลวงโรมันคาทอลิก มูลนิธิ เกี่ยวกับคริสต์จักร หรือมัสยิดอิสลาม ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ดังนี้คือ (1) การได้มาซึ่งที่ดินต้อง ได้รับ อนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ (2) จำนวนที่ดินที่จะได้รับอนุญาต มีจำนวน



ไม่เกิน 50 ไร่ เว้นแต่ในกรณีที่เหมาะสม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะอนุญาตให้มีที่ดินเกิน 50 ไร่ก็ได้

อย่างไรก็ตาม การกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินดังกล่าวนี้ เฉพาะที่ดินที่ได้มาภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเท่านั้น และสำหรับการได้มาซึ่งที่ดินของมัสยิดอิสลามโดยทางบทบัญญัติแห่งศาสนาอิสลามใน 4 จังหวัดภาคใต้ คือ สตูล ยะลา นราธิวาส และปัตตานี ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรี ไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 84 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ อาจได้มาซึ่งที่ดินเกิน 50 ไร่ และไม่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนแต่อย่างใด

ที่ดินที่สถาบันทางศาสนาต่าง ๆ ถือกรรมสิทธิ์ หรือครอบครองในฐานะเป็นเจ้าของ ในทางเศรษฐศาสตร์ถือว่าเป็นที่ดินที่ตายแล้ว กล่าวคือ ที่ดินเหล่านั้นจะไม่มีโอกาสหมุนเวียนเปลี่ยนมือต่อไปได้อีก แม้จะมีการหมุนเวียนเปลี่ยนมือไปได้ก็กระทำได้ยากลำบาก นับว่าเป็นผลเสียในทางเศรษฐกิจ ดังนั้น นโยบายของรัฐจึงต้องควบคุมการถือครองที่ดินของสถาบันทางศาสนาให้อยู่ในวงจำกัด เพราะมิฉะนั้นต่อไปภายหน้าที่ดินส่วนใหญ่อาจจะตกอยู่ในความครอบครองยึดถือของสถาบันทางศาสนา เนื่องจากสถาบันทางศาสนา มักเป็นฝ่ายที่ได้รับมาแต่ไม่มีการจำหน่าย โดยเฉพาะผู้ที่เลื่อมใสศรัทธาในศาสนาหนึ่งศาสนาใดมาก ๆ ทรัพย์สินต่าง ๆ ที่มีอยู่ก็คิดให้กับสถาบันทางศาสนา จริงอยู่สถาบันทางศาสนาที่มีที่ดินอยู่จำนวนมากเกินความต้องการที่จะใช้ประโยชน์ เพื่อประกอบศาสนกิจอาจจะให้ประชาชนทั่วไปเช่าทำประโยชน์ เพื่อนำผลประโยชน์ไปบำรุงศาสนาให้เจริญรุ่งเรืองสืบต่อไปได้ ก็นับว่าให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากที่ดินเหล่านั้นบ้าง แต่ในความเป็นจริงแล้ว เห็นว่าผลที่ได้จากที่ดินนั้นไม่คุ้มกัน เพราะผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่ได้เช่าทำประโยชน์ในที่ดิน แต่ผู้ที่ไม่ใช่เจ้าของเช่าทำ การทำประโยชน์ก็คงได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย เพราะที่ดินไม่ใช่ของตนเอง ความรักความหวงแหนและเอาใจใส่ในที่ดิน รวมตลอดทั้งการที่จะลงทุนปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่ดี มีคุณค่าย่อมมีน้อย ทางปฏิบัติในขณะนี้ โดยเฉพาะการขอได้มาซึ่งที่ดินของวัดวาอาราม ทั้งประเภทที่เนื้อที่เกิน 50 ไร่ และไม่เกิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะอนุญาตให้เกือบทุกราย โดยพิจารณาตามเหตุผลความจำเป็นที่วัดเสนอมา <sup>10</sup>

<sup>10</sup> ศาสตราจารย์ ดิริ เกวลินสฤษดิ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน ปี 2531,

## 2.4 ที่ดินของพระมหากษัตริย์

ประเภทของทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ มีหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 มาตรา 4 ดังนี้

"ทรัพย์สินส่วนพระองค์" หมายความว่า ทรัพย์สินที่เป็นของพระมหากษัตริย์อยู่แล้วก่อนเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ หรือทรัพย์สินที่รัฐทูลถวาย หรือทรัพย์สินที่ทรงได้มาไม่ว่าในทางใดและเวลาใด นอกจากที่ทรงได้มาในฐานะที่ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ รวมทั้งดอกผลที่เกิดจากบรรดาทรัพย์สิน เช่นว่านั้นด้วย

"ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน" หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า พระราชวัง

"ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์" หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ นอกจากทรัพย์สินส่วนพระองค์และทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวแล้ว

มาตรา 5 "ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ บรรดาที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภคให้อยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวัง

ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ นอกจากที่กล่าวมาในวรรคก่อน ให้อยู่ในความดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ทรัพย์สินส่วนพระองค์นั้น การดูแลรักษาและการจัดหาผลประโยชน์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย"

จึงเห็นได้ว่า ทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์มี 3 ประเภท คือ

### 1. ทรัพย์สินส่วนพระองค์ ได้แก่

- ทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ ที่ทรงมีอยู่ก่อนแล้ว ก่อนเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ และพระองค์มีสิทธิที่จะจำหน่ายได้อยู่ก่อนแล้ว ก่อนขึ้นครองราชสมบัติ

- ทรัพย์สินที่ตกมาเป็นของพระมหากษัตริย์ เมื่อครองราชสมบัติแล้ว โดยมีได้รับมาในฐานะทรงเป็นพระมหากษัตริย์

- ทรัพย์สินที่ได้มาโดยซื้อจากเงินส่วนพระองค์



ทรัพย์สินส่วนพระองค์นี้ การดูแลรักษาและการจัดหาผลประโยชน์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ตามปกตินายกรัฐมนตรีจะประกาศแต่งตั้งผู้ดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 5 ทวิ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479) ทรัพย์สินชนิดนี้เป็นทรัพย์สินที่พระมหากษัตริย์ทรงถือครองอย่างเอกชนทั่วไป จึงไม่อยู่ในข่ายยกเว้น จากการเก็บภาษีอากรแต่อย่างใด (มาตรา 8 วรรค 3)

## 2. ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ได้แก่ ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า พระราชวัง สำนักพระราชวังเป็นผู้ดูแลรักษา และเนื่องจากที่ประเภทนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การจำหน่ายจ่ายโอนก็ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโดยเฉพาะ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305) เนื่องจากทรัพย์สินประเภทนี้มีฐานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทหนึ่ง จึงได้รับการยกเว้นจากการเก็บภาษีอากรด้วย (มาตรา 8 วรรคแรก)

## 3. ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ได้แก่ ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ นอกจาก 2 ประเภทข้างต้น หมายถึง ทรัพย์สินที่รัฐจัดไว้เป็นสมบัติของพระมหากษัตริย์โดยตำแหน่ง ซึ่งได้แก่ ที่ดิน ซึ่งมีกรรมสิทธิ์อย่างเอกชนธรรมดา และเครื่องอุปโภคบริโภค เป็นต้น ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภคนั้น อยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวัง ส่วนทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ประเภทอื่น เช่น ที่ดินต่าง ๆ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นผู้ดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์

### - การโอนที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ มาตรา 7 บัญญัติไว้มีสาระสำคัญว่า "ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 6 ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะโอนหรือจำหน่ายได้ก็แต่เพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และโดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต หรือเพื่อสาธารณประโยชน์ อันได้มีบทกฎหมายให้โอนหรือจำหน่ายได้เท่านั้น"

ดังนั้น ที่ทรัพย์สินอาจจะ โอน ไปให้เอกชน ได้ดังต่อไปนี้

1. จะ โอน ได้ก็แต่ เฉพาะ เพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้นเอง และ โดย ได้รับพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ หรือ
2. จะ โอน ได้ เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยมีกฎหมายให้โอนหรือจำหน่ายได้ (ถ้าไม่เข้า 2 กรณีนี้จะ โอนทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ให้บุคคลใดไม่ได้)

## 2.5 ที่ดินของเอกชน

หมายถึง ที่ดินที่เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ ซึ่งสามารถแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ

1. ที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์แล้ว ได้แก่ ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ว่าได้ทำประโยชน์แล้ว
  - โฉนดที่ดิน (น.ส.4) ตามประมวลกฎหมายแพ่งที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 1 บัญญัติว่า "โฉนดที่ดิน" หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายรวมถึง โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ว่าได้ทำประโยชน์แล้ว"

และการได้มาซึ่งโฉนดที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน อาจมีได้ 2 กรณีคือ

กรณีมีการ เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 และ 58 ทวิ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ออกไปทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้ โดยเจ้าของที่ดินจะนำเดินสำรวจ และเมื่อเจ้าหน้าที่ออกโฉนดให้แล้ว ก็ถือว่าผู้นั้น ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นแล้ว

กรณีขอออกโฉนดที่ดิน เฉพาะราย ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 หรือ 59 ทวิ โดยผู้ขอจะต้องไปยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สำนักงานที่ดินนั้น ๆ และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการออกโฉนดที่ดินไปให้แล้ว ก็ถือว่าผู้นั้น ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ไป



- โฉนดแผนที่ เป็นหนังสือสำคัญที่ออกมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ตามประกาศการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 จะมีการทำแผนที่ระวางก่อนออกโฉนด จัดทำตามแบบพิมพ์หลวง โดยจำลองรูปแผนที่ไว้ในโฉนดเป็นสำคัญ

- โฉนดตราจอง จะทำเป็นแผนที่รูปลอยเป็นแปลง ๆ ไม่มีการรังวัดทำแผนที่ ทำตามแบบพิมพ์หลวง ลงชื่อประทับตราเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นสำคัญ ปัจจุบันนี้โฉนดตราจองมีปรากฏอยู่ในเขตจังหวัด พิษณุโลก สุโขทัย พิจิตร อุตรดิตถ์ และบางส่วนของจังหวัด นครสวรรค์

- ตราจองว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" เป็นหนังสืออนุญาตให้จับจองที่ดินตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 เมื่อได้ทำประโยชน์ที่ดินภายใน 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับใบเหยียบย่ำ หรือภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับตราจอง ผู้ขอจับจองก็มีสิทธิ์ที่จะขอออกตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ซึ่งในปัจจุบันประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ทวิ ได้บัญญัติให้ผู้มีโฉนดตราจองหรือตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" มีสิทธิมาขอรับโฉนดที่ดินหรือมาขอเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินได้

2. ที่ดินที่บุคคลมีสิทธิครอบครอง คือ ที่ดินที่ยังไม่มีการมีสิทธิ์ซึ่งจะได้แก่ที่ดินมือเปล่าทั้งหลาย ที่มีหนังสือสำคัญแสดงการรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก., แบบหมายเลข 3, ใบเหยียบย่ำ, ตราจอง, รวมถึงที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.)

- "หนังสือรับรองการทำประโยชน์" ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 บัญญัติว่า "หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หมายความว่า หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว" ซึ่งการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น โดยต้องมีเงื่อนไขว่า ผู้ยื่นคำร้องต้องครอบครองทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพของที่ดิน ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ต้องเป็นการทำประโยชน์เต็มทั้งแปลง นอกจากนั้นที่ดินแปลงที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะต้องไม่เป็นที่ดินดังต่อไปนี้ คือ ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายดลิ่ง ที่เขา ที่ภูเขา หรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินที่

ทางราชการ เห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ<sup>11</sup> แบบของหนังสือรับรองการทำ  
ประโยชน์มี 4 แบบ คือ

แบบหมายเลข 3 ท้ายกฎกระทรวง เกษตรราชการ ออกตาม  
พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2497 ซึ่งออกให้ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้  
บังคับ และจำเป็นต้องแจ้ง ส.ค. ด้วย เพราะไม่ถือว่าเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์

แบบหมายเลข 3 ที่ออกภายหลังประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.  
2497 ใช้บังคับซึ่งไม่จำเป็นต้องแจ้ง ส.ค.1 เพราะถือเป็นการออกสืบเนื่องจากใบเหี้ยบย่ำ  
ตามมาตรา 7 หรือมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

แบบ น.ส.3 ออกตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2497  
ข้อ 3 เป็นแผนที่รูปลอย ไม่มีระวางแผนที่ จึงยากแก่การตรวจสอบตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน

แบบ น.ส.3 ก. ออกตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ 18) พ.ศ.  
2515 ใช้ในกรณีออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ

- ใบจอง (น.ส.2) เป็นหนังสือที่แสดงว่า รัฐยอมให้ครอบครัวของที่ดิน  
ชั่วคราว (ทำนองเดียวกับใบเหี้ยบย่ำ หรือตราจองที่เป็น ใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัติออกโฉนด  
ที่ดิน ฉบับที่ 6) และจะออกให้ราษฎรได้ 2 กรณีคือ

- ใบจองที่รัฐออกให้ในกรณีรัฐจัดที่ดินผืนใหญ่เพื่อประชาชน ที่ว่า  
"เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้จัดให้บุคคลเข้าครอบครองในที่ดินรายใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออก  
ใบจองไว้เป็นหลักฐานก่อน และเมื่อปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่าบุคคลที่ได้จัดให้ครอบครองที่ดิน  
ได้ทำประโยชน์ในที่ดิน และทั้งได้ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนดและ เงื่อนไขที่คณะ  
กรรมการกำหนดโดยครบถ้วนแล้ว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้โดยเร็ว  
(ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 30)

<sup>11</sup> กฎกระทรวง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2497, ราชกิจจานุเบกษา, 71(11 ธันวาคม  
2497).



- ใบจองที่ออกให้ กรณีราษฎรขอจับจองที่ดินแปลง เล็กแปลงน้อย ตามมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่ว่า "ในเขตท้องที่ใดที่คณะกรรมการ ยังไม่ได้ประกาศเขตสำรวจที่ดินตามความในหมวดนี้ก็ดี หรือในกรณีที่สภาพของที่ดิน เป็นแปลง เล็กแปลงน้อยก็ดี ราษฎรจะขออนุญาตจับจองที่ดินได้โดยปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตแล้ว ก็ให้ออกใบจองให้ต่อไป

- ใบได้ส่วน (น.ส.5) คือ หนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน และให้หมายความรวมถึงใบนำด้วย เพราะในการออกโฉนดที่ดินในปัจจุบัน ไม่ว่าจะ เป็นการออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 หรือการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 เจ้าพนักงานจะต้องสอบสวนถึงสิทธิของเจ้าของที่ดินลงในแบบพิมพ์ น.ส.5 หรือใบได้ส่วน เพื่อให้ทราบรายละเอียดที่สำคัญต่าง ๆ แต่ถ้าทางการประกาศออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งตำบล (น.ส.3 ก.) หรือราษฎรมายื่นขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะราย (น.ส.3) ทางกรมไม่ต้องทำใบได้ส่วนก่อน เพราะใบได้ส่วนจะเป็นเรื่องของโฉนดที่ดินเท่านั้น

- ส.ค.1 เป็นแบบแจ้งการครอบครองที่ดินที่ออกให้ในกรณีราษฎรแจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีบัญญัติหลักเกณฑ์ในการที่จะต้องแจ้งการครอบครองที่ดินว่า (1) เป็นผู้ครอบครองที่ดินอยู่ (2) เป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วย (3) การครอบครองและทำประโยชน์ ทำอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับ คือก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497 (4) ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิในที่ดิน คือโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว โดยผู้แจ้งการครอบครองนั้นจะต้องเป็นผู้ครอบครองในฐานะเป็นเจ้าของ โดยแจ้งต่อนายอำเภอแห่งท้องที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายใน 180 วัน นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับ (คือวันที่ 1 ธันวาคม 2497-วันที่ 29 พฤษภาคม 2498)<sup>12</sup> แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้ผ่อนผันให้ตามอำนาจของกฎหมาย แต่

<sup>12</sup> ศิริ เกวลินสถิตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด, 2531), หน้า 4.



ปรากฏว่าราษฎรได้บุกรุกทำลายป่าไม้เป็นจำนวนมาก เพื่อมาแจ้งการครอบครอง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ให้ยกเลิกความในมาตรา 5 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยไม่ยอมผ่อนผันให้แจ้งการครอบครองต่อไป ดังนั้น ตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2515 เป็นต้นมา จึงไม่มี ส.ค.1 อีกต่อไป

- ใบเหี้ยบย่ำ เป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าจับจองที่ดิน ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 โดยนายอำเภอก็จะเป็นผู้ออกให้ และผู้ได้รับใบเหี้ยบย่ำ จะต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี เมื่อครบ 2 ปี ทำประโยชน์ได้เท่าไรก็มีสิทธิเท่านั้น ที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ให้ตกเป็นของรัฐบาลเดิม ในทางปฏิบัติการออกใบเหี้ยบย่ำและตราจองเป็นการออกตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับหลักฐานดังกล่าวไว้ ในปัจจุบันไม่มีการออกใบเหี้ยบย่ำให้อีกแล้ว<sup>13</sup>

#### พิจารณาตามการใช้ประโยชน์ที่ดิน

จากการแบ่งประเภทของที่ดิน โดยอาศัยความเป็นเจ้าของทรัพย์สินเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่งสามารถแบ่งได้ 2 ประเภท คือ (1) ที่ดินของรัฐ และ (2) ที่ดินของเอกชน ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น แต่หากจะพิจารณาจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นหลักเกณฑ์ในการแบ่งประเภทของที่ดิน ก็สามารถแบ่งประเภทที่ดินได้ออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้คือ

## ศูนย์วิทยุทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>13</sup> ภาณุพันธ์ ชัยรัตน์, วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2534, หน้า 76.



1. ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2. ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม
3. ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม
4. ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย

1. ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง ที่ดินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อประโยชน์ในการทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ<sup>14</sup> สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทำให้ที่ดินมีความสำคัญมากสำหรับเกษตรกรรม แต่จากการที่เรายังขาดการพัฒนาทางเทคโนโลยีทางการผลิตทางการเกษตรอยู่นั้น ส่งผลให้เกิดการใช้ที่ดินในภาคเกษตรเป็นจำนวนมาก ในขณะที่จำนวนประชากรของชาติก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้จำนวนที่ดินที่จะใช้ในการเกษตรกับจำนวนประชากรไม่สอดคล้องกัน ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน ส่งผลให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น

2. ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม หมายถึง ที่ดินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อประโยชน์ในการประกอบอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึง ที่ดินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อประโยชน์ในกิจการดังต่อไปนี้ เช่น การทำเหมืองแร่ การอุตสาหกรรม ท่องเที่ยว การทำเหมืองแร่ เหมืองหิน หรือกิจการอื่นใดที่เกี่ยวกับการขุดค้นแร่ธาตุ หรือทรัพยากรธรณีอย่างอื่น การทำผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ปรับปรุง แปรสภาพ หรือทำลาย ซึ่งวัตถุหรือทรัพย์สิน และรวมถึงการต่อเรือ การให้กำเนิดแปลง และจ่ายไฟฟ้าหรือพลังงานอย่างอื่น<sup>15</sup> ซึ่งในปัจจุบันในประเทศไทยเราก็นับว่าเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ทำให้ในภาคอุตสาหกรรมมีความสำคัญ เพราะต้องทำการพัฒนายกระดับไป เพื่ออุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมเบาที่กำลังจะเกิดขึ้นใหม่ ทำให้ต้องการที่ดินเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ในภาคอุตสาหกรรมนี้ที่ดินจึงมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, มาตรา 5.

<sup>15</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515, ข้อ 3.

3. ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม หมายถึง ที่ดินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อประโยชน์ในกิจการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่าทรัพย์สิน ให้เช่าซื้อ รับจ้างทำของที่มีโรงงานอุตสาหกรรม ให้ผู้ยืมรับฝากทรัพย์สิน รับจ้างนอง รับจำนำ เก็บของในคลังสินค้า รับประกันภัย รับโอนหรือจัดส่งเงินหรือการธนาคาร หรือบริการที่เรียกค่าตอบแทน กิจการที่มีลักษณะผสมระหว่าง งานอุตสาหกรรมและงานพาณิชย์กรรม ซึ่งมีงานพาณิชย์กรรมเป็นธุรกิจส่วนใหญ่<sup>16</sup> ซึ่งในปัจจุบันนี้ ธุรกิจประเภทนี้จะมีทั้งในรูปของอาคารสำนักงาน เพื่อการค้าขายขนาดใหญ่ เช่น ศูนย์การค้า การค้าขนาดเล็ก เช่น ห้างสรรพสินค้า ธุรกิจเพื่อสันทนาการ เช่น สวนสนุก โรงแรมต่าง ๆ ที่ดินที่ใช้ในกิจการเหล่านี้มักจะเป็นที่ดินในเขตเมืองเป็นส่วนมาก และในการลงทุนในที่ดินประเภทนี้ มักจะให้ผลตอบแทนแก่ผู้ลงทุนสูง

4. ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย หมายถึง ที่ดินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อประโยชน์ในการปลูกสร้างอาคาร บ้านเรือน หรือสำนักงาน ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือใช้สอยได้ และหมายความรวมถึงบริเวณที่ดินที่มีไว้เพียงใช้สอยตามความจำเป็น เช่น สนามหญ้า สวนหย่อม สระน้ำ สนามกีฬา เป็นต้น<sup>17</sup> ซึ่งที่ดินประเภทนี้มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าที่ดินประเภทอื่น ๆ เลย เนื่องจากปัจจุบันประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่จำนวนที่ดินมีอยู่จำกัด ดังนั้น ที่ดินที่ใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งจัดเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่ใช้ในการดำรงชีวิตของมนุษย์ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับมนุษย์ที่ต้องการ ดังนั้น ทำให้ที่ดินจึงมีค่ามาก ทำให้มีการกักตุนและกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรกัน จนเกิดการปั่นราคาที่ดินกันขึ้น นำความเดือดร้อนมาสู่ชนชั้นกลางและชั้นล่างซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นอันมาก

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ในการที่จะแบ่งประเภทของที่ดินนั้น เราอาจแบ่งได้เป็นหลายประเภท สุดแล้วแต่จะมองกัน ในแง่ไหน มุมใด ดังเช่น การที่เราแบ่งประเภทของที่ดินออกเป็นประเภทที่ (1) ที่ดินของรัฐ และ (2) ที่ดินของเอกชน นับเป็นการแบ่งประเภทโดยดูจาก

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 4.



หลักการ "เป็นเจ้าของ" โดยดูว่าที่ดินนั้นใครเป็นเจ้าของ และเจ้าของจะมีสิทธิและหน้าที่ได้แค่ไหน เพียงใด เป็นต้น ส่วนการจำแนกประเภทของที่ดินโดยพิจารณาตามการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น เราจะมองไปในแง่ของการใช้ประโยชน์ของที่ดินตามประเภทต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อให้ได้ผลผลิตที่เปี่ยมด้วยคุณภาพ และเพื่อจะได้อนุรักษ์ที่ดินไว้ใช้ประโยชน์ให้ยาวนานที่สุด

### ความสำคัญของที่ดินที่มีต่อมนุษย์ในแง่ต่าง ๆ

จากการที่มีการให้ความหมายของ "ที่ดิน" ไว้ และยังมีการจัดแบ่งประเภทของที่ดินออกเป็น ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ตามลักษณะการเป็นเจ้าของ และยังแบ่งตามลักษณะของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตามที่กล่าวมาแล้วนั้น จะทำให้เห็นว่ามนุษย์ให้ความสนใจในเรื่องเกี่ยวกับ "ที่ดิน" เป็นอย่างยิ่ง สาเหตุที่มนุษย์ให้ความสนใจในเรื่องของที่ดิน ก็เนื่องมาจาก "ที่ดิน" มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของมนุษย์มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพราะในการดำรงชีวิตของมนุษย์นั้น สิ่งที่จะขาดมิได้คือปัจจัยสี่ อันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค ซึ่งปัจจัยสี่ที่กล่าวมาแล้วนี้ล้วนแต่เป็นผลผลิตมาจากที่ดินทั้งสิ้น อีกทั้ง "ที่ดิน" นั้น ในทางเศรษฐศาสตร์ถือว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิตที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย ซึ่งเกษตรกรรมเป็นอาชีพที่สำคัญของประชาชนและสามารถทำรายได้ส่วนใหญ่ให้แก่ประเทศ อันมีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า และยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประเทศให้สูงขึ้น ประกอบกับในปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการ มีส่วนทำให้จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีความต้องการเพิ่มมากขึ้นด้วย ดังนั้น การทำให้ที่ดินได้ใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ และการจัดระบบการถือครองที่ดินได้อย่างถูกต้องเหมาะสม จึงมีส่วนสำคัญในการเพิ่มพูนผลผลิตให้ทันความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้น ที่ดินจึงจัดว่ามีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และประเทศชาติ ดังจะได้กล่าวถึงความสำคัญของที่ดินในด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้คือ

#### 3.1 ในด้านเศรษฐศาสตร์

ที่ดินมีความสำคัญในด้านเศรษฐศาสตร์เป็นอย่างมาก เพราะที่ดินเป็นปัจจัยในการผลิตที่สำคัญ ในทางเศรษฐศาสตร์กล่าวว่า ปัจจัยในการผลิตประกอบด้วย ที่ดิน แรงงาน ทุน และ

ผู้ประกอบการ ดังนั้น "ที่ดิน" จึงเป็นบ่อเกิดแห่งปัจจัยการผลิต\* เกือบทุกประเภท เป็นต้นทุนการผลิตทุกประเภท เป็นบ่อเกิดแห่งปัจจัยสี่ อันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ สามารถเสริมสร้างให้มีความสุขและทำรายได้ให้แก่ประชาชน ให้มีรายได้ที่จะจับจ่ายใช้สอย ทำให้มาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น อันจะส่งผลถึงรายได้ของประเทศสูงขึ้นตามไปด้วย โดยเฉพาะประเทศที่ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม เช่น ประเทศไทยแล้ว รายได้ส่วนใหญ่ของประเทศขึ้นอยู่กับผลิตผลทางเกษตร ที่ดิน จึงมีความสำคัญต่อการผลิตเป็นอย่างยิ่ง ที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์จะทำให้ผลิตผลสูงเป็นผลให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มมากขึ้น เศรษฐกิจของประเทศชาติก็จะมั่นคงและเมื่อที่ดินเป็นต้นทุนของการผลิตแล้ว ก็จะทำให้เกิดการแก่งแย่งกันเกิดขึ้น จึงทำให้ที่ดินเกิดมีราคาแพงวดเกิดความต้องการ ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนซื้อขาย "ที่ดิน" จึงเป็นเสมือน "สินค้า" ชนิดหนึ่งที่จะสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนได้เสมอ นอกจากนี้ ที่ดินยังเป็นทรัพย์สินที่มั่นคงถาวร จึงเป็นหลักทรัพย์ที่สำคัญในการใช้ เป็นหลักประกันสำหรับการลงทุน ดังนั้น การใช้ที่ดินและการพัฒนาที่ดินก็ย่อมส่งผลถึงพลังทางเศรษฐกิจของชาติได้

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\* ปัจจัยการผลิต หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่ถูกใช้ไปในการผลิต ซึ่งโดยทั่วไปได้แบ่งออกเป็น 4 ประเภทคือ ที่ดิน แรงงาน ทุน และผู้ประกอบการ นักเศรษฐศาสตร์ในอดีตไม่ได้แยกผู้ประกอบการ ออกมาเป็นปัจจัยการผลิตประเภทหนึ่งต่างหาก แต่ได้รวมไว้แล้วในปัจจัยแรงงาน



ในทาง เศรษฐศาสตร์ ที่ดิน ยังมีความสำคัญในด้านต่าง ๆ อีกมากมาย เช่น

3.1.1 ความเป็นเศรษฐทรัพย์\* ที่สามารถพัฒนาให้เกิดมูลค่าส่วนเกิน ให้กลายเป็นทรัพย์สินที่สามารถถือครอง ยึดครอง ใช้ประโยชน์ได้ตามความต้องการ หรือผู้อื่นใช้ประโยชน์แล้วจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน เป็นสัดส่วนมูลค่าที่ดิน จากการ ใช้ประโยชน์ของที่ดินนั้น

3.1.2 ความเป็นทรัพย์สินขาดแคลน คือ เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดใหม่ไม่ได้และคืนสภาพเดิมยาก ธรรมชาติเท่านั้นที่ก่อกำเนิดที่ดินได้ ที่ดินจึงเป็น เศรษฐทรัพย์ที่มีปริมาณจำกัด ทำให้เกิดความขาดแคลนขึ้นได้ โดยเฉพาะที่ดิน ในเขตเมืองซึ่งก่อให้เกิดการปรับตัวของราคาที่ดิน ทำให้ราคาที่ดินมีราคาสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนบางครั้งสูงขึ้นผิดปกติ ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในด้านอื่น ๆ และปัญหาอื่น ๆ อย่างมากมาย

---

\* คำว่า "สินค้า" โดยทั่วไปในทาง เศรษฐศาสตร์มักจะมีความหมายรวมถึงบริการด้วย และนิยมแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สินค้าเศรษฐกิจและสินค้าเสรี หรือเรียกว่า "เศรษฐทรัพย์" และ "ทรัพย์สินเสรี"

1. เศรษฐทรัพย์ หมายถึง สิ่งที่สามารถสนองความต้องการของคนได้ โดยมีการจ่ายค่าตอบแทนแก่เจ้าของ สิ่งของเหล่านั้นเป็นการตอบแทน หรือเป็นการแลกเปลี่ยน ความเป็นเจ้าของ และ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นผ่านการผลิตที่ต้องอาศัยความพยายามไม่มากนัก

2. ทรัพย์สินเสรี หมายถึง สิ่งที่สามารถสนองความต้องการของคนได้ โดยไม่มีความจำเป็น ต้องมีการแลกเปลี่ยนความเป็นเจ้าของ ทุกคนมีสิทธิ เป็นเจ้าของทรัพย์สินเสรี เพราะ เป็นสิ่งที่มีอยู่แล้ว หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติ อาทิ อากาศในอากาศ น้ำในแม่น้ำลำคลอง ฯลฯ ทรัพย์สินเสรีบางชนิดเมื่อเปลี่ยนรูปร่าง สถานที่ เวลา ก็จะกลายเป็นเศรษฐทรัพย์ได้ เช่น อากาศที่ใช้ในการรักษาพยาบาลคนไข้ น้ำประปา เป็นต้น

3.1.3 ที่ดินมีลักษณะที่สามารถปรับปรุงหรือดัดแปลง เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ ตามแต่มนุษย์จะปรารถนาจะปรับปรุงดัดแปลง เช่น จากท้องไร่ท้องนา เป็นตึกกรมบ้านช่อง หรือทำนาบนไหล่เขา เป็นต้น ซึ่งบางครั้งการกระทำ การดัดแปลง ก็ส่งผลกระทบต่อราคาที่ดินโดยตรง หรือผลกระทบต่อข้างเคียง ขณะเดียวกันก็อาจจะก่อให้เกิดมลภาวะได้ และก่อให้เกิดปัญหาตามมา รวมทั้ง การทำให้เศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปได้ เช่น การสร้างสนามบินทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น คนที่ขายที่ดินได้ราคาดี ๆ ก็จะใช้เงินอย่างฟุ่มเฟือยเพราะหาได้มาง่าย เป็นผลพวงที่จะก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจขึ้นได้

3.1.4 ที่ดินมีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะถ้าหากได้มีการพิจารณาถึง "สถานที่ตั้ง" เช่น เป็นที่ใกล้หรือไกลตลาดการค้า มีลักษณะภูมิประเทศดีหรือไม่ มีทรัพยากรต่าง ๆ มากน้อยเพียงใด สามารถติดต่อกับบ้านเมืองอื่น ๆ ได้สะดวกหรือไม่ และการที่ดินมีมูลค่าและประโยชน์มากน้อยอย่างไรนั้น ที่สำคัญอยู่แต่เพียงที่ตั้งของที่ดิน และความสมบูรณ์ของทรัพยากรในที่ดิน สิ้นในน้ำเท่านั้นไม่ หากแต่ถ้าที่ดินนั้นเป็นที่ตั้งสำคัญทางยุทธศาสตร์และการเมืองของโลกในขณะนี้แล้ว ที่ดินนั้นก็มีความหมายสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

และนอกจากนั้นแล้ว ที่ดินยังมีลักษณะ เคลื่อนย้ายไม่ได้ ที่ดินจึงมีที่ตั้งที่แน่นอน ไม่อาจเคลื่อนย้ายจากที่หนึ่ง ไปยังอีกที่หนึ่ง ได้ สิ่งปลูกสร้างทั้งหลายที่ปลูกสร้างลงบนที่ดินนั้น ย่อมติดตรึงอยู่กับที่ดินนั้นทำให้ถือว่าเป็นต้นทุนถาวร ซึ่งส่วนใหญ่ก็มักจะมีราคาต่างวดสูงมาก ก่อให้เกิดการหวังผลจากที่ดินนั้น ๆ ในระยะยาว และถ้าได้ผลตามที่คาดหวังก็ถือว่าเป็นการลงทุนที่คุ้มทุน หากไม่ได้ผลตามที่คาดหวัง อาจจะขาดทุนหรือเสียผลประโยชน์ไปได้ แต่ที่ดินมิใช่ตัวการที่ทำให้เป็นเช่นนั้นโดยตรง การกระทำในส่วนอื่นต่างหากที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แล้วส่งผลกระทบต่อไปสู่ตัวแปรอื่นของระบบหรือโครงสร้างทางเศรษฐกิจได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในทาง เศรษฐศาสตร์ถือว่าที่ดิน เป็นบ่อเกิดของ เศรษฐทรัพย์ เป็นทุนหรือปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่ง การปรับปรุงที่ดินให้เกิดผลในการผลิต เป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น เพราะถ้าได้มีการจัดระบบการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับภาวะเหตุการณ์ของประเทศ โดยให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตแล้ว ก็จะมีบังเกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวมด้วย ในทาง เศรษฐศาสตร์ถือว่ารายได้ประชาชาติเป็นรายได้ของประเทศ



หรือที่เรียกว่าผลผลิตรวมของชาติและถือว่ารายได้ของประชาชนเป็นเครื่องวัดความสามารถของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะประเทศเราเป็นประเทศเกษตรกรรม ถ้ารัฐจัดระบบการใช้ที่ดินและถือครองที่ดินให้ถูกต้อง จะทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น จะเป็นผลดีในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงนับว่าที่ดินเป็นส่วนสำคัญในทางเศรษฐกิจยิ่ง

### 3.2 ในด้านสังคมศาสตร์

สังคมนั้นเกิดมาจากการรวมกลุ่มกัน การรวมตัวเข้ามาอยู่ในที่แห่งเดียวกัน และมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน มีตั้งแต่ระดับสังคมเล็ก ๆ เช่น ครอบครัว ไปจนถึงเป็นเมือง เป็นประเทศ และการที่สังคมจะอยู่ร่วมกันอย่างเป็นปกติสุข ย่อมประกอบไปด้วยปัจจัยหลายประการ เช่น มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินที่แน่นอนและมั่นคง ซึ่งเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ก็ต้องเกี่ยวข้องกับ "ที่ดิน" เนื่องจากต้องมีการใช้ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินนั่นเอง และดังที่เคยกล่าวมาแล้วที่ว่า ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานการผลิต และมีความสำคัญทางเศรษฐกิจเป็นอย่างยิ่ง ในสังคมใดหากมีเศรษฐกิจดี ความเป็นอยู่ของคนในสังคมนั้นก็ย่อมดีไปด้วย ทำให้สังคมนั้นปราศจากปัญหาต่าง ๆ ไปด้วย แต่ถ้าหากสังคมใดเศรษฐกิจไม่ดี ความเป็นอยู่ไม่ดี ปัญหาสังคมต่าง ๆ ก็จะเกิดขึ้นมาอย่างมากมาย อาทิเช่น การปล้นสะดม การขูดรีดที่อยู่อาศัย การไล่ที่ทำกิน เป็นต้น

การที่ผู้ทำประโยชน์ในที่ดิน โดยเฉพาะเกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดิน หรือเป็นผู้เช่าที่ดินทำกิน โดยได้รับความเป็นธรรมในการเสียด่าเช่า คือค่าเช่าที่ดินอยู่ในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผลผลิต ให้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตและพอจะมีเหลือเก็บบ้าง อีกทั้งมีความมั่นใจในการเช่าที่ดินว่า จะมั่นคงถาวรพอที่จะลงทุนลงแรงแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดินนั้นในระยะยาวได้ สิ่งเหล่านี้ก็จะทำให้ เจ้าของที่ดินหรือผู้เช่ามีความกระตือรือร้น และเต็มใจที่จะให้ที่ดินนั้น ๆ มีผลผลิตสูงขึ้น ก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทำให้ความแตกต่างด้านรายได้ลดน้อยลง ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม สังคมก็จะมีความสงบ ชัยพิพาทหรือข้อขัดแย้งต่าง ๆ จะลดน้อยลง ในด้านตรงกันข้ามหากประชาชนไม่มีที่ทำกิน หรือการเช่าที่ดินไม่ได้รับความเป็นธรรม จะส่งผลให้มีการอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง ก่อให้เกิดปัญหาตามมาตลอดจนผลผลิตต่าง ๆ จะตกต่ำลง และความแตกต่างในสังคมจะเพิ่มมากขึ้น โดยในปัญหาเรื่อง

การถือครองที่ดินถ้ารัฐปล่อยให้นายทุนหรือผู้มีอิทธิพลถือที่ดินได้ โดยไม่จำกัดจำนวน และในขณะเดียวกัน ปล่อยให้คนกลุ่มใหญ่ อันได้แก่ กรรมกร หรือเกษตรกรผู้ยากไร้ ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือมีน้อยแต่ไม่เพียงพอในการทำกิน ย่อมก่อให้เกิดปัญหาชนชั้น หรือเกิดช่องว่างระหว่างบุคคล คือคนรวยและคนจน ถ้าฐานระหว่างคนรวยและคนจนแตกต่างกันมาก ความเป็นอยู่ในสังคมจะไม่น่าปรารถนา ฉะนั้นการจัดสรรที่ดินเพื่อป้องกันไม่ให้คนส่วนน้อยมีที่ดินมาก และในขณะเดียวกันให้คนส่วนมากมีที่ดินเป็นของตนเอง เป็นการกระจายการถือครองนั้น นับว่าเป็นการจัดที่ดินเพื่อประโยชน์แก่สังคม เป็นการช่วยลดช่องว่างระหว่างชนชั้นให้น้อยลง ทุกคนจะอยู่ด้วยกันอย่างสงบสุข โดยไม่มีฐานะแตกต่างกันมาก ความสามัคคีกลมเกลียวไม่แตกแยกก็จะบังเกิดขึ้น เป็นผลดีแก่ส่วนรวมของประเทศ

นอกจากนี้ ที่ดินยังเป็นทรัพยากรที่เป็นต้นตอแห่งการผลิตสิ่งมีชีวิตชั้นใน โลก ทำให้โลกสวยงามสังคมน่าอยู่เป็นธรรมชาติที่ต้องปกป้องรักษา ป่าไม้ ภูเขา ต้นน้ำลำธารล้วนเป็นทรัพยากรที่ดินที่สำคัญ ทำให้เกิดสิ่งแวดล้อมธรรมชาติที่สวยงาม เป็นทรัพย์สินส่วนรวมของประเทศชาติ และของโลก ซึ่งเป็นสังคมในระดับใหญ่ขึ้นไป แต่ถ้าถูกทำลายลง เช่น การบุกรุกป่า บุกรุกแม่น้ำ ถมที่ราบลุ่มก็ทำให้สภาพคุณภาพของทรัพยากรถูกใช้อย่างฟุ่มเฟือย และเกิดการเปลี่ยนแปลงเกินกว่าที่ธรรมชาติจะสร้างความสมดุลย์ได้ จะเกิดสภาวะทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วเกินกว่าจะแก้ไข หากเป็นเช่นนี้แล้ว สังคมก็จะได้รับผลกระทบกระเทือนไปด้วยอย่างแน่นอน และหากเกิดมลภาวะสังคมย่อมจะไม่น่าอยู่ การใช้ที่ดินในลักษณะที่ไม่เหมาะสมหรือเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดิน ทำให้ความสำคัญของที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจากการเป็นทรัพยากรที่มีค่าต่อมวลมนุษย์ในโลก โดยธรรมชาติอาจจะกลายเป็นสินค้าที่มีราคาต่างวาด จนบางครั้งมีราคาต่างวาดเกินกว่าที่ควรจะเป็น การแย่งชิงกันเป็นเจ้าของเพื่อหวังกำไร ทำให้สังคมเปลี่ยนแปลงไปได้จากสังคมที่สงบราบเรียบ พึ่งพาซึ่งกันและกัน อาจจะกลายเป็นสังคมที่แก่งแย่งชิงกัน ขาดการพึ่งพาอาศัยกัน ทำให้สังคมไม่น่าอยู่อย่างเช่นในอดีต

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า "ที่ดิน" มีความสำคัญทางสังคมเป็นอย่างมาก เพราะเป็นที่อยู่อาศัย เป็นทั้งบ่อเกิดของอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ หากขาดที่ดินก็จะขาดปัจจัยพื้นฐานในการผลิตทั้งหมด มนุษย์ชาติก็ไม่อาจจะ



มีอยู่ได้ สังคมย่อมไม่เกิดขึ้น อีกทั้งที่ดินก็มีความสำคัญในด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ซึ่งเศรษฐกิจก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้สังคมเกิดขึ้น และอยู่ได้อย่างถาวร ยิ่งเศรษฐกิจดีสังคมก็จะอยู่ดีกินดี มีความสงบสุข เจริญรุ่งเรือง ไม่เกิดปัญหาสังคมในด้านต่าง ๆ ก็ก่อให้เกิดกำลังพัฒนาประเทศชาติต่อไป

### 3.3 ในด้านรัฐศาสตร์

ในทางรัฐศาสตร์ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ทางเลือก (1) ทางด้านการเมือง (2) ทางด้านการปกครอง โดยในความสำคัญของที่ดิน ในด้านการเมืองการปกครอง ก็ถือว่าที่ดิน เป็นปัจจัยพื้นฐาน ในการผลิตที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก ในทางเศรษฐกิจและสังคม และที่ดินยังเป็นรากฐานของความเป็นชาติ หรือประเทศ เพราะที่ดินเป็นส่วนสำคัญในการทำให้เกิดสังคม และสังคมจะมีความร่มเย็น เป็นสุขก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับที่ดิน เป็นอย่างยิ่งที่ได้กล่าวมาแล้ว เมื่อสังคมเกิดขึ้นในตอนต้นอาจจะ เป็นสังคมที่เล็ก ๆ ซึ่งต่อ ๆ มากก็จะประกอบกันเข้าจนกลายเป็นประเทศชาติต่อไป

หนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้เกิดรัฐหรือประเทศ ก็คืออาณาเขตที่แน่นอนถาวร ซึ่งได้แก่ ที่ดินอันเป็นที่ตั้งของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศเล็กหรือประเทศใหญ่ กลุ่มชนชาติใด ๆ จะเรียกว่าประเทศได้ จะต้องมียุทธิน มีอาณาเขตที่แน่นอน ที่ชนชาตินั้น ๆ จะมีอธิปไตยเหนือดินแดนนั้นได้ ในการเกิดสงครามระหว่างประเทศ หรือระหว่างชาตินั้น มักจะเกิดจากเป้าหมายในการขยายอาณาเขตหรือดินแดนการยึดพื้นที่เพื่อจะได้ครอบครองที่ดิน ทรัพยากรที่มีอยู่ในดินให้มาเป็นประโยชน์แก่ชนชาติของตน ดังนั้น การที่ประเทศชาติจะคงอยู่ได้ด้วย ความร่มเย็นสงบสุข และเจริญก้าวหน้า จึงจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงความสำคัญของที่ดิน ในด้านการเมืองการปกครองด้วย เป็นอย่างยิ่ง

#### ด้านการเมือง

ที่ดินเป็นเหตุผลของกระบวนการทางการเมืองได้ เช่น ในระบบประชาธิปไตย รัฐให้ประชาชนมีสิทธิในการถือครองที่ดินได้ ซึ่งจะทำให้เจ้าของที่ดินมีความรู้สึกผูกพันในทางทรัพย์สิน หวงแหนที่ดินที่ตนมีกรรมสิทธิ์ อันมีผลส่งไปถึงการรู้สึกหวงแหนประเทศชาติไปด้วย โดยจะมีความรู้สึกว่าเป็นประเทศชาติเป็นของตนด้วย จึงทำให้ง่ายในการปกครอง ป้องกันอธิปไตย

ไม่ให้ผู้อื่นมาแย่งชิงแผ่นดินของตน ซึ่งแม้ในระบอบการปกครองอื่น ๆ ก็ยังต้องให้สิทธิในการครอบครองที่ดิน เพื่อชักจูงหน่วงเหนี่ยวให้ประชาชนยึดมั่นอยู่กับการผลิต และการปกครองท้องถิ่น นั้น นโยบายการปฏิรูปที่ดินก็มีวัตถุประสงค์หลักที่จะสร้างความมั่นคงมั่นใจให้แก่ประชาชน ในทางการเมืองเพื่อรัฐบาลจะได้เอาชนะใจประชาชน โดยจัดเป็นสงครามจิตวิทยาชนิดหนึ่ง เป็นการเสริมสร้างอุดมการณ์ รายได้ และความสุขให้แก่ประชาชน การให้ประชาชนมีสิทธิในการถือครองที่ดิน การจัดให้ทุกคนมีที่อยู่อาศัย และที่ทำกิน ประชาชนก็จะไม่เบียดเบียนกัน อันเป็นการให้สิทธิพื้นฐาน ประชาชนก็ไม่เบียดเบียนกัน โจรผู้ร้ายก็จะไม่มี มีผลต่อความสงบสุขในสังคม เพราะที่ดินเป็นสิ่งที่มีความค่ามาก เจ้าของที่ดินจึงมักหวงแหนในที่ดินของตน ในขณะเดียวกัน ผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองก็ต้องการที่ดินเพื่อใช้เป็นที่ทำกิน ก่อให้เกิดปัญหาการแย่งชิงที่ดิน ปัญหาราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างผิดปกติ ปัญหาข้อพิพาทในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตลอดจนปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์ ซึ่งในการเกิดปัญหาต่าง ๆ นี้ ก็จะส่งผลถึงเสถียรภาพในทางการเมืองการปกครอง และการเมืองของประเทศ ยากแก่การปกครองเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินและราคาที่ดิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชน ในฐานะที่เป็นแหล่งทำกิน เป็นที่อยู่อาศัยของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาทางการเมืองตลอดเวลา ซึ่งที่ใดที่แหล่งทำกินของประชาชนถูกคุกคาม โดยกลไกของสังคม ไม่ให้ความเป็นธรรม ที่นั่นก็จะต้องมีการต่อสู้เรียกร้องความเป็นธรรม อาจถึงขั้นรบราฆ่าฟันกันได้

### ด้านการปกครอง

การปกครองเป็นอำนาจที่จำเป็น และเป็นขบวนการสำคัญอันหนึ่งของการอยู่ร่วมกันเป็นหมู่เป็นเหล่า หรือสังคม หรือประเทศ เพราะนำความเป็นระเบียบเรียบร้อยมาให้สังคม ทำให้เป็นสุข ที่ดินมีอิทธิพลและเป็นตัวแปรที่สำคัญในการปกครอง เช่น ในการแบ่งเขตที่ดินออกเป็นหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ ย่อมสะดวกแก่การปกครอง อีกทั้งที่ดินซึ่งมีความสำคัญต่อการดำรงชีพ คือเป็นที่ก่อให้เกิดปัจจัยสี่ มนุษย์จึงเกิดการหวงแหนที่ดินกันขึ้น โดยจะมีการแบ่งการครอบครองที่ดินออกเป็นประเทศนั้นประเทศนี้ โดยภายในประเทศของแต่ละประเทศ ประชาชนเจ้าของประเทศก็ยังมี การแบ่งเขตการครอบครองกันอีก ซึ่งถ้าไม่มีการจัดระบบการครอบครองที่ดินให้รัดกุมและเหมาะสมแล้ว มนุษย์ก็จะแย่งการครอบครองบุกรุกที่ดินซึ่งกันและกัน ย่อมก่อให้เกิด





เกิดการทะเลาะวิวาทรบพุ่งฆ่าฟันกัน เนื่องจากห่วงหาพันที่ดินของตน คิดแพ่งและคดีอาญาในปัจจุบันนี้มีเป็นจำนวนมากที่เกี่ยวกับเรื่องที่ดิน นับเป็นเรื่องก่อความยุ่งยากให้แก่การปกครองประเทศไม่ใช่น้อย ซึ่งถ้าได้จัดระบบที่ดินให้รัดกุมและเหมาะสมแล้ว ความสงบร่มเย็นเกิดขึ้น เป็นผลดีในทางปกครอง

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าที่ดินมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการเมืองการปกครองประเทศชาติจะมั่นคงถาวร เจริญรุ่งเรืองอยู่ได้ขึ้นอยู่กับที่ดินเป็นอย่างมาก และเพื่อจัดปัญหาข้อพิพาทในการแย่งชิงที่ดิน การบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์ รัฐจึงต้องหามาตรการหรือจัดระบบการถือครองที่ดินและจัดงานที่ดินให้เหมาะสม การที่รัฐยังไม่มีความแน่นอนว่า อะไร เป็นวัตถุประสงค์หลักในนโยบายที่ดินแห่งชาติ หรืออะไรคือระบบการถือครองที่ดินที่เหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ ก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งของหน่วยงาน เกิดความขัดแย้งระหว่างการพัฒนากับการพิทักษ์หรือการอนุรักษ์ เช่น ในเรื่องของกรมป่าไม้กับกรมที่ดิน การบุกรุกทำลายป่าซึ่งแล้วแต่เป็นเงื่อนไขทางการเมือง ที่จะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลทั้งสิ้น ทำให้ยากแก่การปกครอง และยากต่อการพัฒนาประเทศ อีกทั้งยังอาจทำให้เกิดการแทรกแซงจากต่างประเทศได้อีกด้วย เช่นกรณี การกว้านซื้อที่ดินของคนต่างด้าวและการเก็งกำไร จนมีการกล่าวกันว่า ในอนาคตแผ่นดินไทยของเราจะกลายเป็นของคนต่างด้าว หรือคนไทยจะต้องเข้าแผ่นดินไทย หรือซื้อที่ดินจากคนต่างชาติในราคาถูกๆ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทำการ ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ที่ดินเป็นเสมือนรากฐานของความเป็นชาติหรือประเทศ ที่ดินจึงเป็นทรัพยากรที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อผลในการปกครองและการเมือง เช่น รัฐควรมีมาตรการในการจำกัดการถือครองที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยอย่างเป็นธรรม มาตรการในการควบคุมราคาที่ดินมิให้สูงขึ้นผิดปกติ ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะทำให้เกิดความ เป็นธรรมในการถือครองที่ดิน หรือการได้มาซึ่งที่ดิน ส่งผลให้มีการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินไปสู่มือประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกิน อันจะช่วยลดปัญหาข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งของประชาชนในประเทศ เป็นผลดีในทางการเมืองการปกครอง ที่จะทำให้ประเทศชาติเจริญรุ่งเรืองสืบไป

จากที่ได้กล่าวมาแล้วถึงความสำคัญอันเป็นหลัก ๆ ของที่ดินนั้น "ที่ดิน" ยังมีความสำคัญในด้านอื่น ๆ อีกมาก ที่เป็นข้อปลีกย่อย เช่น เป็นหลักทรัพย์สินค้าประกันและจำนอง เป็นบ่อเกิด

ของภาษี เป็นบ่อเกิดแห่งสินแร่ที่มีค่าเป็นแหล่งเชื้อเพลิงธรรมชาติ รวมทั้งแหล่งน้ำด้วย เป็นต้น ซึ่งความสำคัญของที่ดินนั้นอาจแยกตามประเภทของที่ดิน หรือตามลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดิน นอกจากวิธีการแยกพิจารณาดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย