



บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมาย เพื่อควบคุมราคาที่ดิน ไม่ให้สูงขึ้นผิดปกติ

เหตุผลในการควบคุมราคา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทต้นๆถึงความหมายและความสำคัญของที่ดิน จะเห็นได้ว่าที่ดินนั้นมีความหมายและความสำคัญมากทั้งในด้านการเป็นทรัพยากรของชาติ การเป็นเศรษฐกิจ ปัจจุบันพื้นฐานทางการผลิต อีกทั้งยังเป็นรากฐานความเป็นชาติหรือเป็นประเทศ มีความสำคัญในทุกๆด้านทั้งด้านเกษตรกรรม ด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองการปกครอง โครงสร้างระบบการถือครองของที่ดินสามารถบ่งบอกถึงการพัฒนาประเทศชาติได้

ด้วยเหตุที่ดินเป็นสินค้าประเภทหนึ่ง ย่อมมีราคาต่างงวด และด้วยความหมายและความสำคัญของที่ดิน ซึ่งทำให้ที่ดินมีมูลค่าทั้งในรูปธรรมและนามธรรม และยังสามารถพัฒนาให้เกิดมูลค่าเพิ่ม (VALUE ADDED) ทำให้มีราคาต่างงวดเพิ่มขึ้นไปอีก ซึ่งถ้าหากการเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินเป็นไปได้โดยกลไกตลาดและตามสภาพความเป็นจริงแล้ว ราคาที่ดินที่สูงขึ้นก็เป็นเพียงพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ ส่วนจะมีมูลค่าเกินความเหมาะสมหรือไม่อาจจะขึ้นอยู่กับการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ในขณะที่เศรษฐกิจไม่เติบโต ราคาที่ดินจะอยู่ในระดับเดิม สูงขึ้นบ้างก็ไม่มาก แต่เมื่อเกิดแรงเสริมทางด้านเศรษฐกิจ จะเกิดแรงกระตุ้นให้คนสนใจเข้ามาซื้อขายที่ดินเป็นผลให้ราคาที่ดินสูงขึ้นเป็น เรื่องธรรมดา

แต่เมื่อใดก็ตามที่ความสนใจในเรื่องที่ดินไม่ได้เป็นไปตามธรรมชาติ ตามสภาพความเป็นจริง มีการสร้างอุปสงค์เทียม DEMAND และ SUPPLY ไม่ได้มีส่วนสัมพันธ์กันตามหลักเศรษฐศาสตร์ เกิดปัญหาการกว้านซื้อที่ดิน เกิดการเก็งกำไรที่ดิน และการปั่นราคาที่ดิน ตลาดเติบโตผิดปกติ เมื่อนั้นราคาที่ดินก็จะสูงขึ้นจนผิดปกติ ก่อให้เกิดผลกระทบต่างๆ ทำให้ค่าครองชีพสูง ต้นทุนในการผลิตทุกอย่างจะสูงเกินไปด้วย สภาพภาวะความได้เปรียบในการแข่งขันของประเทศก็จะลดลง เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ COMPARATIVE ADVANTAGE สินค้าไทยต้องถูกกระทบกระเทือน วิกฤตการณ์การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองของประเทศก็จะถูกกระทบกระเทือนไปด้วย

เมื่อราคาที่ดินสูงขึ้นผิดปกติ ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบอย่างใหญ่หลวงดังได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นการที่จะปล่อยให้ราคาที่ดินมีโอกาสสูงขึ้นผิดปกติอีกในอนาคต ก็จะเป็นการปล่อยให้ปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นต่อไปอย่างไม่รู้จักจบสิ้น และอาจจะเพิ่มความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และด้วยเหตุที่กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดมีวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายในการที่จะควบคุมราคาที่ดิน จึงทำให้ราคาที่ดินสามารถที่จะขยับสูงขึ้นไปเท่าใดก็ได้โดยปราศจากกฎเกณฑ์ที่จะควบคุมทั้งทางตรงและทางอ้อม เอกชนเองก็ไม่อาจจะควบคุมกันเองได้ รัฐจึงสมควรเข้ามา มีบทบาทในการแทรกแซงเพื่อควบคุมราคาที่ดินให้อยู่ในระดับความเป็นจริง แม้จะขยับสูงขึ้นก็ควรจะเป็นไปตามสภาวะเศรษฐกิจที่แท้จริงและเหมาะสม ไม่ใช่พุ่งสูงขึ้นไปผิดปกติจนคนไทย ซึ่งเป็นเจ้าของประเทศเองไม่สามารถถือครองที่ดินได้ ต้องเป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม ต้องขายที่ดินที่ทำกินให้แก่นายทุนหรือคนต่างด้าว ทำให้ไม่มีอำนาจต่อรองในทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้ฐานะทางสังคมด้อยไปด้วย เพราะฐานะทางเศรษฐกิจจะเป็นตัวชี้ฐานะทางสังคม ถ้าคนไทยส่วนใหญ่ยังเป็นผู้ด้อยโอกาส การพัฒนาประเทศก็จะไม่เป็นประโยชน์ต่อคนไทยโดยส่วนรวมเท่าที่ควร แต่อาจจะตกไปอยู่ในมือของคนต่างชาติและนายทุนเสียส่วนใหญ่

ดังนั้น จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะได้ศึกษาให้ถ่องแท้ ว่าการที่ราคาที่ดินสูงขึ้นผิดปกตินั้น เป็นเพราะเงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่แท้จริงหรือไม่ และจะมีผลกระทบต่อประชาชนใดในระชยะยาวอย่างไรบ้าง และควรจะมีเป้าหมายหรือนโยบายที่จะควบคุมราคาที่ดิน รวมทั้งการสร้างกฎหมายใหม่เพื่อมาเสริมในการควบคุมราคาที่ดินไม่ให้สูงขึ้นผิดปกติเช่นไร ทั้งนี้เพื่อเป็นเอกภาพในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและต่อประเทศชาติมากที่สุด

มาตรการในการสนับสนุนการควบคุมราคาที่ดิน

การที่จะควบคุมราคาที่ดินไม่ให้สูงขึ้นผิดปกติ ในที่นี้มิได้หมายความถึงการกำหนดราคาที่ดิน ว่าจะต้องมีราคาเท่าใดในพื้นที่เช่นไร จะจำหน่ายจ่ายโอนเกินราคาที่กำหนดไม่ได้ การควบคุมเช่นนี้จะกระทำมิได้ ถึงแม้รัฐจะมีการกำหนดราคาประเมิน แต่ก็เชื่อว่าราคาประเมินของรัฐจะถูกตั้งและยุติธรรมเสมอไป ดังนั้นวิธีการที่ดีที่รัฐจะใช้ควบคุมราคาที่ดินไม่ให้สูงขึ้นผิดปกติในขั้นต้นรัฐจะต้องมีเป้าหมายในการที่จะควบคุมราคาที่ดิน แต่เนื่องจากยังไม่มียกกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ จึงอาจจะต้องสร้างกฎหมายใหม่ขึ้นมาพร้อมกับการนำบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่เดิมในส่วนที่สามารถจะนำมาปรับใช้มาใช้บังคับหรือปฏิบัติตามอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 86 ห้ามคนต่างชาติถือครองที่ดิน แต่ก็มีกรณีฝ่าฝืนโดยให้คนไทยถือครองแทน หรือออกเงินให้คนไทยซื้อมีชื่อเป็นเจ้าของแต่ในนาม กรณีเช่นนี้อาจจะนำบัญญัติความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาที่มีอยู่แล้วในมาตรา 267 มาบังคับใช้ก็น่าจะทำได้

มาตรา 267 ผู้ใดแจ้งให้เจ้าพนักงาน ผู้กระทำการตามหน้าที่จัดข้อความอันเป็นที่ลงในเอกสารมหาชนหรือเอกสารราชการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำหรับใช้เป็นพยานหลักฐานโดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่เกิน 6,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

แต่โทษปรับตามมาตรานี้ ยังคงต่ำเกินไปหากเทียบกับค่าของเงินในปัจจุบัน และสินจ้างรางวัล หรือผลตอบแทนที่ผู้ถือแทนคนต่างด้าวจะได้รับ จึงควรปรับปรุงในด้านของการลงโทษทั้งกับคนไทยและคนต่างด้าวที่ฝ่าฝืนกฎหมายที่ดิน

นอกจากการนำบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่มาใช้บังคับในส่วนที่สามารถนำมาปรับปรุงแก้ไขเพื่อนำมาใช้บังคับให้ได้ผลอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่ดิน กฎหมายประเมินราคาทรัพย์สิน กฎหมายผังเมือง หรือกฎหมายอื่นๆ ที่ควรปรับปรุง เช่น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนของการจัดตั้งบริษัท และสัดส่วนของผู้ถือ และยังอาจจะบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมขึ้นมาเสริมเพื่อสนับสนุนในการควบคุมราคาที่ดินไม่ให้สูงขึ้นผิดปกติ เช่น การใช้กฎหมายภาษีทรัพย์สิน เป็นต้น ซึ่งในการนี้ ผู้วิจัยจะได้หยิบยกมาตรการทางกฎหมายที่เชื่อว่าจะสามารถนำมาใช้เพื่อควบคุมราคาที่ดินไม่ให้สูงขึ้นผิดปกติได้ คือ

1. มาตรการทางกฎหมายในการจำกัดการถือครองที่ดิน

การจำกัดการถือครองที่ดินนั้น สามารถนำมาใช้เป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมราคาที่ดินได้ คือ การจำกัดขนาดของที่ดินที่แต่ละบุคคลจะถือครองได้นั้นถูกจำกัดจำนวนไว้เท่าที่กฎหมายจะกำหนดให้ถือครองได้ ทำให้แต่ละบุคคลไม่อาจจะถือครองที่ดินได้เป็นจำนวนมากๆ ช่วยป้องกันการกว้านซื้อที่ดินได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งการกว้านซื้อที่ดินเป็นสาเหตุหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้นักเก็งกำไรที่ดินสามารถที่จะสร้างราคาที่ดิน หรือเก็งกำไรที่ดินด้วยการกว้านซื้อที่ดินเก็บไว้เป็นจำนวนมากๆ เพื่อปล่อยขายเมื่อราคาสูงขึ้น หรือสร้างราคาให้สูงขึ้นด้วยวิธีการต่าง ๆ นานา แล้วจึงจำหน่ายไป

หากเมื่อไม่สามารถถือครองที่ดินได้ครั้งละมากๆ การกว้านซื้อที่ดินก็จะลดน้อยถอยลงได้ แต่ทั้งนี้รัฐจะต้องมีระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและสามารถควบคุมข้อมูลได้อย่างถูกต้องสามารถตรวจสอบได้อย่างทั่วถึงทุกจังหวัด ว่าผู้ใดครอบครองที่ดินเป็นจำนวนเท่าใด ในแต่ละพื้นที่ แต่ละประเภท มิฉะนั้นการจำกัดการถือครองที่ดินก็จะไม่ได้ผลอย่างจริงจัง หากไม่สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งในปัจจุบันระบบคอมพิวเตอร์ได้มีการพัฒนาการก้าวหน้ามาอย่างมาก ย่อม

สามารถจะนำมาใช้จัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการจำกัดการถือครองที่ดินของบุคคลแล้วก็เชื่อว่า จะสามารถจำกัดได้ผลอย่างจริงจัง เพราะอาจจะให้บุคคลอื่นถือครองที่ดินแทนตน เมื่อตนเองถือครองที่ดินครบตามจำนวนที่ถูกจำกัด ดังนั้นจึงต้องพิจารณาในจุดนี้ เช่น นาย ก. ถือที่ดินครบตามจำนวนแล้ว ก็อาจจะซื้อที่ดินให้ นาย ข. หรือ นาย ค. ถือแทนตน ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการในด้านอื่นที่จะนำมาใช้ควบคุมในส่วนนี้ ซึ่งก็คือกฎหมายภาษีทรัพย์สิน การเก็บภาษีทรัพย์สินในอัตราก้าวหน้าจะสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้

และในเรื่องการจำกัดการถือครองที่ดินของคนไทยนั้น ได้เคยมีบทบัญญัติไว้ในกฎหมายประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 34-49 แต่ได้ถูกยกเลิกไปตั้งที่ได้กล่าวมาแล้วในบทต้นๆ เมื่อรัฐไม่ได้จำกัดการถือครองที่ดิน จึงทำให้คนไทยหรือนิติบุคคลสัญชาติไทยถือครองที่ดินได้ไม่จำกัดจำนวน ซึ่งในสมัยก่อนนั้นการจำกัดการถือครองที่ดิน อาจจะไม่ได้อผลในทางปฏิบัติ เพราะระบบข้อมูลหรือการตรวจสอบกระทำได้ยากกว่าในปัจจุบันที่เทคโนโลยีต่างๆ ทันสมัยขึ้นมาก การนำบทบัญญัติในเรื่องนี้กลับมาบังคับใช้ หรือสร้างกฎเกณฑ์การจำกัดการถือครองขึ้นมาใหม่ ย่อมจะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ดังในอดีตที่รัฐบาลสามารถสังเกตเห็นว่าถ้าบุคคลใดมีที่ดินมาก อาจจะทำประโยชน์ในที่ดินไม่จริงจัง คือไม่ทำประโยชน์เสียทั้งหมด อาจจะทำในบางส่วนพอกินพอใช้ ที่เหลือปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า เป็นการสูญเสียโดยใช่เหตุ หรือมีไว้ให้เช่าหรือเก็บค่าเช่าสูง ทำให้ผู้เช่าไม่สามารถล้มตาอ้าปากได้ เป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจของชาติ¹

ศาสตราจารย์ศิริ เภวลินสฤษดิ์ มีความเห็นว่า เหตุผลในการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนสัญชาติไทย ในขณะนั้น ก็ด้วยนโยบายที่รัฐมุ่งจะให้คนสัญชาติไทยทุกคนมีที่ทำกินหรือมีที่อยู่อาศัย โดยเฉลี่ยตามสมควรแก่สภาพโดยที่ไม่ยอมให้ชนกลุ่มน้อยถือที่ดินไว้มาก เพราะจะเป็นการเดือดร้อนแก่ชนส่วนใหญ่ และจะเป็นภัยต่อความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศ²

การไม่จำกัดการถือครองที่ดิน ยังก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม คนรวยหรือพวกนายทุนทำตัวเป็น LAND BANK ก็เก็บที่ดินไว้เป็นจำนวนมากๆ ในขณะที่ประชาชนบางส่วน

¹ สมจิตร ทองประดับ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 125.

² ศิริ เภวลินสฤษดิ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน.

หรือเกษตรกรรม ไม่มีที่ดินที่ทำกินหรือ ไม่มีที่อยู่อาศัย ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างชนชั้นมากขึ้น เป็นการขาดการกระจายการถือครองที่ดิน ก่อให้เกิดปัญหาสังคมเป็นปัญหาต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

โฉนดของเศรษฐศาสตร์ การถือครองที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก ๆ โดยมีได้ใช้ทำประโยชน์ เป็นการสูญเสียทางเศรษฐกิจอย่างใหญ่หลวง เพราะที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีค่ามาก ถ้าไม่ได้ถูกใช้อย่างถูกต้องหรือบางครั้งก็ถูกใช้อย่างฟุ่มเฟือย เช่น การสร้างบ้านหลังใหญ่ๆ เนื้อที่มากมาย ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อะไรนอกจากเป็นการโอ้อวดฐานะทางสังคม

ผลเสียที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่งก็คือ ทำให้เกิดการผูกขาดในธุรกิจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งทำให้ต้นทุนที่เป็นที่ดิน (Land Cost) สูงขึ้น เพราะนายทุนที่มีเงินทุนสูง หรือมีการร่วมทุนกับต่างชาติจะสามารถกว้านซื้อที่ดินเก็บไว้ ทำโครงการ หรือพัฒนาโครงการต่างๆ ได้มากกว่าผู้ประกอบการรายย่อย ที่มีเงินทุนน้อยไม่สามารถจะทำได้ การแข่งขันจึงกระทำได้ยากกว่าเพราะต้นทุนสูงกว่า ตลาดธุรกิจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ก็จะถูกผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายใหญ่

อย่างไรก็ตาม โฉนดของการประกอบธุรกิจที่ดิน ไม่ว่าจะ เป็นธุรกิจขนาดย่อมหรือขนาดใหญ่ ก็ย่อมจะต้องมีการถือครองที่ดินจำนวนที่มากกว่าปกติ ดังนั้นการจำกัดการถือครองจึงควรจะต้องพิจารณาถึง

1.1. หลักเกณฑ์ในการจำกัดการถือครองที่ดิน

ควรจะได้มีการศึกษาอย่างถ่องแท้ว่า การที่จะจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินนั้น ควรจะมีหลักเกณฑ์อย่างไรบ้าง ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านั้นควรจะต้องเหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน และสอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่หรืออาจจะแก้ไขเพิ่มเติมตัวบทกฎหมายให้สอดคล้องกันยิ่งขึ้น เช่น

หลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนเนื้อที่ดินที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลพึงจะถือครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 34 เดิม มีหลักเกณฑ์ คือ

นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่

ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่

ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม ไม่เกิน 5 ไร่
 ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย ไม่เกิน 5 ไร่

ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่นในประมวลกฎหมายนี้

แต่เนื่องจากในปัจจุบันประชากรได้เพิ่มมากขึ้นและที่ดินยังคงมีอยู่อย่างจำกัด อีกทั้งเทคโนโลยีที่ทันสมัยสามารถช่วยอำนวยความสะดวกและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้มากขึ้น การอุตสาหกรรมเริ่มเป็นสิ่งสำคัญมากขึ้น การประกอบธุรกิจที่ดินมีเพิ่มขึ้น และปัจจุบันเป็นธุรกิจที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง สามารถใช้เป็นบรรทัดฐานแสดงถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ ฉะนั้นการจะจำกัดการถือครองที่ดิน จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนเนื้อที่ที่บุคคลจะถือครองได้ เช่น ที่อยู่อาศัยอาจจะลดลงเหลือไม่เกิน 2 ไร่ เนื่องจากจำนวนที่ดินที่น้อยลงเมื่อเทียบกับประชากรที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งจะต้องมีบทยกเว้นดังนี้

1.1.1. กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับในเรื่องการจำกัดการถือครองที่ดิน จะต้องไม่มีผลบังคับย้อนหลัง ไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของบุคคลผู้สุจริต ผู้มีสิทธิในที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดอยู่ก่อนที่กฎหมายจะออกใช้บังคับ* ก็ให้ถือครองในจำนวนเท่าที่มีอยู่เดิมได้ต่อไป ไม่ต้องจำหน่ายจ่ายโอน ไม่ต้องขออนุญาตถือครองเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด แต่เมื่อใดที่ได้จำหน่ายจ่ายโอนที่ดินไปแล้วเพียงบางส่วนหรือทั้งหมด ก็ซื้อที่ดินคืน หรือที่ดินซื้อเพิ่ม หรือถือครองที่ดินได้เท่าที่เหลือหรือไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด จะซื้อเพิ่มจนเท่าจำนวนเดิมที่ถือครองก่อนจำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้** เช่น ถ้ากฎหมายกำหนดให้ถือครองเพื่อที่อยู่อาศัยได้ไม่เกิน 2 ไร่ แต่มีที่ดินที่ใช้อยู่อาศัย 5 ไร่ ก่อนกฎหมายออกใช้บังคับ ก็สามารถถือครองเป็นจำนวน 5 ไร่ ได้ต่อไปโดยไม่ผิดกฎหมาย หากเมื่อใดที่ได้จำหน่ายจ่ายโอนไป 4 ไร่ เหลือ 1 ไร่ ก็ซื้อเพิ่มได้อีกไม่เกิน 1 ไร่ เป็นต้น

* ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 36 (เดิม) การกำหนดสิทธิในที่ดินตาม มาตรา 34 มิให้กระทบกระเทือนแก่ผู้มีสิทธิในที่ดินอยู่แล้วก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ...

** มาตรา 37 (เดิม) ภายใต้อันบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม...แล้วแต่กรณี มีจำนวนเท่ากับหรือมากกว่าจำนวนตามสิทธิที่กำหนดไว้ในมาตรา 34 เป็นอันหมดสิทธิที่จะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินอีกไม่ว่าท้องที่ใด เว้นแต่เมื่อมีการจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิในที่ดินเดิมไปแล้ว ก็ให้มีสิทธิในที่ดินได้ใหม่ แต่รวมแล้วต้องไม่เกินสิทธิในที่ดินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 34

ซึ่งถ้าเป็นกฎหมายอาญา โดยหลักแล้ว จะไม่มีผลย้อนหลัง แต่แม้กรณีนี้จะมีใช้กฎหมายอาญาก็ตาม แต่เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ และสิทธิโดยชอบของบุคคลอยู่ก่อนแล้ว กฎหมายที่ดีจึงไม่ควรที่จะส่งผลกระทบต่อผู้บริสุทธิ์ ซึ่งมีได้มีเจตนาหลีกเลี่ยงกฎหมายแต่อย่างใด และไม่ควรที่จะมีลักษณะเป็นการริดรอนสิทธิเกินไป อันอาจจะก่อให้เกิดการต่อต้าน จึงควรรักษามาตรการทางด้านอื่นเข้าควบคุมและแก้ไขปัญหาแทน เช่น มาตรการทางภาษีทรัพย์สิน เป็นต้น

1.1.2. กฎหมายการจำกัดการถือครองที่ดิน อาจจะต้องมีบทยกเว้นในกรณีของการค้าที่ดิน คือหากบุคคลใดประกอบการค้าที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมาย ก็จะได้รับยกเว้นในเรื่องการถือครองที่ดินไว้เพื่อทำการค้าที่ดิน คือถือครองที่ดินได้เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด โดยไม่จำกัดจำนวน เพราะการทำการค้าที่ดินย่อมจะต้องใช้ที่ดินเป็นจำนวนมาก ซึ่งในปัจจุบันโครงการพัฒนาต่างๆ ล้วนแต่เป็นโครงการขนาดใหญ่ หากมีการจำกัดการถือครองที่ดิน ก็อาจจะทำให้ธุรกิจการค้าที่ดินหยุดชะงัก เป็นผลเสียในเชิงธุรกิจและเศรษฐกิจ ซึ่งประมวลกฎหมายที่ดินก็มีแนวทางบัญญัติไว้ในมาตรา 101* และมาตรา 102** ในเรื่องของการค้าที่ดิน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า หลักการในการบัญญัติก็เพื่อให้ธุรกิจที่ดินสามารถดำเนินต่อไปได้ เมื่อมีการจำกัดการถือครองที่ดิน โดยถือว่าผู้ที่ทำการค้าไม่มีความประสงค์ที่จะมีสิทธิในที่ดินเพื่อตนเอง แต่ประสงค์จะจำหน่ายให้ผู้อื่นต่อไป โดยหลักการนำที่จะยึดถือและนำมาปรับใช้ได้ แต่ควรจะปรับปรุงแก้ไขให้มีเป้าหมายในการควบคุมราคาที่ดินด้วย โดยสามารถบังคับใช้ได้จริงจัง และสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติในความเป็นจริง เช่น มาตรา 101 ในประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้ต้องขออนุญาตค้าที่ดินจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน จึงจะถือครองที่ดินได้เกินจำนวนที่จำกัด ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก เพราะผู้ประกอบการจะต้องขออนุญาตค้าที่ดินก่อนที่จะได้เป็นเจ้าของที่ดิน หากยังไม่ได้รับอนุญาตก็ไม่อาจจะถือครองที่ดินเกินจำนวนได้ ซึ่งในทางปฏิบัติแทบจะเป็นไปไม่ได้ เพราะหากผู้ขายที่ดินที่จะขายให้แก่ผู้ประกอบการค้าที่ดินทราบว่าจะนำที่ดินไปทำการค้า หรือทราบว่ามีผู้ประกอบการค้าได้รับอนุญาตแล้ว ก็อาจจะขึ้น

* มาตรา 101 บุคคลใดประสงค์จะทำการค้าที่ดิน ต้องได้รับอนุญาตเป็นการเฉพาะรายที่ดินจากรัฐมนตรี ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการอนุญาตนั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้.

** มาตรา 102 ในกรณีที่ผู้ทำการค้าที่ดินตามมาตรา 101 ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ไม่สามารถขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าซื้อที่ดินได้หมดภายในเวลาสามปีนับแต่วันที่ได้รับอนุญาตก็ตีให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น และให้นำบทบัญญัติเรื่องการบังคับจำหน่ายที่ดินตามความในหมวด 3 มาใช้บังคับโดยอนุโลม.

ราคาที่ดินหรือไม่ขายให้ก็ได้ หรือบางครั้งขั้นตอนการขออนุญาตค้าที่ดินก็นานเกินไป จนราคาที่ดินขยับสูงขึ้นไปอีก ทำให้ผู้ขายไม่ขาย หรือขายให้แก่บุคคลอื่น ไปก่อนแล้วก็เป็นได้

ดังนั้นจึงควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการค้าที่ดินในส่วนนี้ ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน หรือถือปฏิบัติได้ เช่น เมื่อมีการจำกัดการถือครองที่ดินแล้ว ให้ยกเว้นแก่ผู้ประกอบการค้าที่ดินให้ถือครองที่ดินได้โดย ไม่จำกัดจำนวน และไม่ต้องขออนุญาตเป็นการเฉพาะรายที่ดินจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (แต่ทั้งนี้ควรจะมีการกำหนดระยะเวลาในการถือครองเพื่อค้าที่ดิน มิฉะนั้นอาจจะมีการกักตุนที่ดินไว้เก็งกำไรได้) และควรจะมีคุณสมบัติ ลักษณะการประกอบการ และหลักเกณฑ์การขออนุญาตค้าที่ดินเป็นการเฉพาะ เช่น

(1). คุณสมบัติของผู้ประกอบการธุรกิจการค้าที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์อาจจะกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องมีคุณสมบัติต่างๆ เช่น

- สัญชาติ จะต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยเท่านั้น ในเรื่องนี้บุคคลธรรมดาจะไม่มีปัญหามากนัก เพราะตรวจสอบได้ง่าย และคนไทยถือครองที่ดินได้อยู่แล้ว

- หากเป็นนิติบุคคล มักจะมีคนต่างด้าวเข้ามาถือหุ้นประกอบธุรกิจในด้านนี้ เป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ว่าด้วยการควบคุมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว (พ.ว.281) ในปัจจุบันคนต่างด้าวได้ใช้วิธีการนี้ในการประกอบธุรกิจการค้าที่ดินเป็นจำนวนมาก การกำหนดถึงสัญชาติของนิติบุคคล จึงน่าที่จะต้องเปลี่ยนแปลง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าอาจจะต้องใช้อัตราส่วนคนต่างด้าว 25 % ไทย 75 % จากเดิมที่มีคนต่างด้าว 49 % หรือมิฉะนั้นอาจจะกำหนดห้ามนิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวถือหุ้นส่วนอยู่ด้วย ไม่ว่าจะ เป็นจำนวนเท่าใดก็ตามจะประกอบธุรกิจการค้าที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้ กรณีนี้อาจจะทำให้ขาดเงินลงทุนในการที่จะพัฒนาโครงการใหญ่ๆ ได้ เพราะโครงการใหญ่ๆ ในปัจจุบันมักจะต้องมีการร่วมลงทุนจากต่างชาติ

นอกจากการกำหนดอัตราส่วนของผู้ถือหุ้นแล้ว อาจจะกำหนดในส่วนสัญชาติของกรรมการผู้จัดการ ให้นิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจที่ดิน ต้องมีกรรมการผู้จัดการเป็นคนไทยเท่านั้น หรือกรรมการทุกคนต้องเป็นคนไทย (แตกต่างจากนิติบุคคลที่มีได้ประกอบธุรกิจที่ดิน ที่อาจมีกรรมการเป็นคนต่างด้าวได้บ้าง)

แก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ให้มีโทษมากยิ่งขึ้น เพื่อมิให้ทำผิดกฎหมาย ตลอดจนการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้กรมทะเบียนการค้ากระทรวง

พาณิชย์ มีอำนาจสอบสวน หรือระงับการขอลดทะเบียนจัดตั้งห้างหุ้นส่วน บริษัทจำกัด เมื่อมีเหตุอันควร เชื่อได้ว่าจะมีการจัดตั้งบริษัทเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องใช้ดุลยพินิจและพิจารณาอย่างรอบคอบไม่ให้มีการผิดพลาด เพราะอาจจะก่อให้เกิดผลเสียต่อผู้บริโภคได้

ในส่วนของบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยนั้น หากไม่ได้ทำการจัดสรร ไม่ได้ทำนิติกรรมอุตสาหกรรม หรือส่วนเกษตร แล้ว บุคคลธรรมดาสามารถซื้อขายที่ดิน ได้โดยไม่มีข้อห้ามใดๆ แม้การหลีกเลี่ยงในเรื่องการขอคำที่ดินตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ทำได้ไม่ยาก เพราะวัตถุประสงค์ของบุคคลธรรมดา ไม่อาจจะล่วงรู้ได้ ในส่วนนี้จึงต้องอาศัยบทบัญญัติในเรื่องการจำกัดการถือครองที่ดิน

(2). การกำหนดผู้ประกอบการค้าที่ดินต้องแจ้งทรัพย์สิน เช่น เงินลงทุน ได้มาจากที่ใด ได้มาอย่างไร ทรัพย์สินในปัจจุบันมีเท่าไร และให้แจ้งทุกๆ 1 ปี และให้เจ้าพนักงานกรมที่ดิน มีอำนาจสอบสวนในกรณีที่สงสัยว่าจะเป็นการใช้เงินทุนของต่างด้าวมาซื้อที่ดิน และให้คนไทยเป็นผู้ถือครองที่ดินแทน เมื่อผู้นั้นไม่สามารถจะแสดงทรัพย์สินว่ามีเพียงพอ

(3). การตรวจสอบการซื้อขายที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ควรจะมีมาตรการให้รัฐสามารถตรวจสอบการซื้อขายที่ดินรายใหญ่ๆ หรือในรายที่เป็นนิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวถือหุ้นอยู่ด้วย รวมทั้งการเข้าไปตรวจสอบสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม

(4). การกำหนดให้มีการลงโทษทางอาญา สำหรับผู้ประกอบการที่ทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจที่ดิน หรือกำหนดให้โทษปรับสูงๆ เป็นต้น

เมื่อแก้ไขปรับปรุงในส่วนนี้แล้ว ถ้าหากบุคคลใดได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบการค้าที่ดิน ก็จะสามารถถือครองที่ดินได้เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด แต่จะต้องขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าซื้อที่ดินให้หมดภายในระยะเวลาหลังจากถือครองที่ดินแปลงนั้นๆ มาแล้วเป็นระยะเวลาหนึ่ง

1.1.3. การยกเว้นการถือครองเพื่ออุตสาหกรรมที่มีลักษณะพิเศษต้องใช้ที่ดิน หรือพื้นที่เป็นจำนวนมากกว่าอุตสาหกรรมโดยทั่วไป เช่น อุตสาหกรรมเกษตรกรรม มีลักษณะเป็นการทำเกษตรกรรมขนาดใหญ่ มีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย มีการใช้เครื่องทุ่นแรงในการ

ประกอบการเกษตร มีการดูแลรักษาทำนุบำรุงพื้นที่ที่ใช้เป็นอย่างดี ผลผลิตที่ได้รับจะมีจำนวนมาก เพื่อส่งเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับผลผลิตทางการเกษตร เป็นธุรกิจขนาดใหญ่ ต่างกับการเกษตรกรรมที่ผลิตเพียงเพื่อจุนเจือภายในครอบครัว และจำหน่ายบ้าง เป็นการนำมาหากิน โดยทั่วๆ ไป มิได้ทำเป็นอุตสาหกรรม ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ประกอบการจะมีใช้เกษตรกรรม แต่เป็นนักธุรกิจ หรือนักอุตสาหกรรม และนอกจากอุตสาหกรรมเกษตรกรรมแล้ว ยังมีอุตสาหกรรมอีกหลายประเภท ที่อาจจะต้องใช้พื้นที่เป็นจำนวนมากในการประกอบการ

ดังนั้นถ้าหาก ไม่มีการชกเว้นให้บ้างในเรื่องของการถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม* ก็อาจจะทำให้ธุรกิจการอุตสาหกรรมต้องหยุดชะงัก หรือไม่อาจจะขยายการประกอบอุตสาหกรรม ได้ ซึ่งอุตสาหกรรมเป็นการลงทุนที่สามารถสร้างงานให้แก่ประชากรของประเทศได้ทั้งในเมือง และในชนบท เป็นการกระจายรายได้ทางหนึ่ง จึงควรจะได้รับการชกเว้นบ้างในบางกรณี หากสามารถแสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องใช้ที่ดินเป็นจำนวนมากเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้บางครั้งจะก่อให้เกิดธุรกิจ "ครบวงจร" และก่อให้เกิดการผูกขาดในระบบตลาด ก็หน้าที่จะ แก้ไขหรือป้องกันในเรื่องของการป้องกันการผูกขาด

* ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 48 (เดิม) บัญญัติไว้ว่า

บุคคลใดต้องการมีสิทธิในที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม เกินกว่าที่อนุญาตไว้ในประมวลกฎหมายนี้ หากแสดงได้ว่าการประกอบอุตสาหกรรมนั้น หรือการขยายการประกอบการ อุตสาหกรรมนั้น จำเป็นต้องใช้ที่ดินมีจำนวนเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตไว้จริง ให้ทำคำร้องยื่นต่อ พนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวน แล้ว ก็ให้เสนอเรื่องราวต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัย

คณะกรรมการจะสั่งอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินตามที่เห็นสมควร โดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้ ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข คณะกรรมการจะสั่งให้จำหน่ายที่ดินทั้งหมดหรือแต่ บางส่วนภายในกำหนดหนึ่งปีก็ได้ ถ้าผู้ขออนุญาตไม่จำหน่ายที่ดินภายในเวลาที่กำหนด ให้อธิบดี มีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น.

1.2. ผลของการจำกัดการถือครอง

เมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายให้จำกัดการถือครองที่ดินแล้ว ย่อมเป็นการแน่นอนว่าคนไทยทุกคน (ที่ไม่ได้รับยกเว้น) จะถือที่ดินได้ในจำนวนที่จำกัด ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถทำการกว้านซื้อที่ดินมากกักตุนไว้ในนามของตนเองได้อีกต่อไป หากจะกระทำได้อีกก็ต้องกระทำด้วยวิธีการที่ลำบากยากยิ่งขึ้น การบังคับชาวไร่ชาวนาให้ขายที่ดินทำกินของนายทุนก็อาจจะลดน้อยลงรวมทั้งการบังคับชำระหนี้ด้วยวิธีการโอนที่ดิน หรือการบังคับซื้อที่ดินก็จะลดลง ราคาที่ดินก็อาจจะไม่ขยับสูงขึ้นมากมายจนผิดปกติ เพราะการเก็งกำไรในที่ดิน หรือการสร้างราคาที่ดินทำได้ยากยิ่งขึ้นจากการจำกัดการถือครองที่ดิน

แต่เนื่องจากการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน เป็นการริดรอนสิทธิของเอกชนให้ต้องถูกจำกัดสิทธิ ย่อมจะต้องก่อให้เกิดการเสียผลประโยชน์ และอาจจะมิผู้ได้รับประโยชน์ จึงเป็นเรื่องที่จะต้องมิผู้ได้แย้งอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งในอดีตก็เคยปรากฏมาแล้วว่าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมีที่ดินของตนเองอยู่จำนวนมาก ตลอดจนผู้แทนราษฎรที่ร่ำรวยกล่าวว่า ตนจะต้องเสียผลประโยชน์พยายามคัดค้านถ่วงเวลา ไม่ยอมให้บทบัญญัติในเรื่องนี้ออกบังคับใช้³

ในสภาพปัจจุบัน ช่องว่างระหว่างชนชั้นที่เกิดขึ้น ความไม่เป็นธรรมในสังคมมีมากขึ้น เกิดการเอาเปรียบมากขึ้น ที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นสมบัติของชาติที่มีค่าหากตกอยู่ในมือของบุคคลเพียงบางกลุ่ม และมีราคาสูงขึ้นอย่างผิดปกติ ในขณะที่คนส่วนใหญ่ของประเทศแทบจะไม่มีที่ดินที่ทำกิน หรือที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

การจำกัดการถือครองที่ดิน จึงเป็นมาตรการที่จำเป็นประการหนึ่งในการที่จะช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่สำคัญ เช่น การกว้านซื้อที่ดิน การเก็งกำไรที่ดิน อีกทั้งยังเป็นมาตรการที่จะช่วยกระจายการถือครองที่ดินของเอกชนให้เป็นไปอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม ซึ่งผลก็จะช่วยให้เกิดการใช้ทรัพยากรในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและได้ประโยชน์มากที่สุด ป้องกันการกักตุนที่ดิน ซึ่งในจุดนี้ กฎหมายจะต้องมีบทบัญญัติในส่วนของ การลงโทษ ถ้าหากมีการถือครองเกินกำหนด หรือมีการฝ่าฝืน โดยบทกำหนดโทษนั้นควรมีผลในการบังคับที่แน่นอนและมีประสิทธิภาพ

³ สมจิตร ทองประดับ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 126.

เช่น การบังคับจำหน่ายโดยการให้ จำหน่ายจ่ายโอนภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่สามารถทำได้ ก็ให้รัฐ (อธิบดีกรมที่ดิน หรือคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ) เป็นผู้จำหน่ายที่ดินนั้น โดยเรียกค่าธรรมเนียมให้มากกว่าปกติ หรืออาจจะใช้ถึงมาตรการยึดเป็นของรัฐในส่วนที่เกินกว่ากำหนด หรือหลักเลียงกฎหมาย ซึ่งจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน และดำเนินการเป็นขั้นตอน

และในขณะนี้ได้มีแนวนโยบายของรัฐและกระทรวงมหาดไทย ที่จะให้มีการแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย ในการจำกัดการถือครองที่ดิน โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับที่... อยู่ในช่วงการพิจารณาของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

2. มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือกฎหมายผังเมือง

สาเหตุหนึ่งของการที่ดินมีราคาสูงขึ้นอย่างผิดปกตินั้น อาจเกิดจากการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไม่มีกฎเกณฑ์ ไม่มีข้อจำกัด ไม่มีการคำนึงถึงปริมาณที่ใช้ ทำให้เกิดความสูญเสีย และราคาพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการขยายตัวทางด้านการค้า การลงทุนในภาคอุตสาหกรรม และบริการอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องระหว่างการขยายตัวของการพัฒนาเศรษฐกิจ กับการขยายตัวของพื้นที่ โดยเฉพาะในเขตเมืองและรอยต่อของเมือง เมื่อพื้นที่ไม่พอก็ขยายรุกล้ำพื้นที่เกษตรกรรม ทำให้รुक้าที่ดินอื่นๆต่อไป การใช้ประโยชน์ในที่ดินเมือง ก็จะใช้อย่างชนิดให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่ตนเอง เช่น การสร้างอาคารสูงๆในพื้นที่เล็กๆ การสร้างอาคารสำนักงาน ศูนย์การค้า หรืออาคารชุดพักอาศัยในเขตเมือง ที่มีการจรรยาบรรณ คั้ง เพิ่มปัญหาการจราจรหรือการสร้างบ้านพักอาศัยในบริเวณที่ขาดสาธารณูปโภค ทำให้สภาพบ้านเมืองขยายอย่างไม่ระเบียบ และเกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณส่วนรวม ในด้านการบำรุงรักษาโครงสร้างสาธารณะของบ้านเมืองโดยไม่จำเป็น เกิดความไม่มั่นคงทางการบริหาร และสภาวะการเศรษฐกิจไม่ก้าวหน้า

มาตรการหนึ่งที่จะสามารถช่วยลดปัญหาต่างๆ ดังกล่าวมานี้ รวมทั้งสามารถใช้ป้องกันมิให้เกิดปัญหาขึ้นต่อไป คือการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง

ในประเทศที่พัฒนาแล้วทุกแห่งจะมีกฎเกณฑ์ด้านการผังเมืองเข้ามาเป็นแนวทางของการพัฒนาบ้านเมืองในทุกเรื่องที่จะทำ ให้มีความมั่นใจได้ว่าการก่อสร้างสิ่งต่างๆ และการใช้ประโยชน์ในที่ดินและอาคารจะไม่ขัดแย้งซึ่งกันและกัน หรือเกิดปัญหาต่อชุมชนส่วนรวม

การผังเมือง เป็นสัญลักษณ์ของความเจริญของแต่ละประเทศ ว่าสังคมได้รู้จักการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เหมาะสม สังคมใดที่มีกฎระเบียบที่เป็นที่ยอมรับในการกำหนดสิทธิและเสรีภาพว่าส่วนใดเป็นของตน ส่วนใดเป็นสิทธิ และผลประโยชน์ของชุมชน สังคมนั้นย่อมเจริญไปกว่าสังคมที่ขาดระเบียบ⁴ ซึ่งการวางผังเมืองของสหราชอาณาจักรได้มีการเน้นหลักปรัชญาสำคัญ 2 ประการคือ

- ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดในประเทศ หรือภายในสหราชอาณาจักร จำต้องนำไปใช้ประโยชน์ให้ดีที่สุด โดยคำนึงถึงสภาพทางกายภาพ ความเหมาะสมในเชิงเศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ที่ดีทางสังคมของประชากร

- ชุมชนต้องได้รับประโยชน์จากการเติบโต หรือการเพิ่มขึ้นของมูลค่าเชิงเศรษฐกิจ (Tom Hoyes : N.K.Land Policy : Future Changes of Directions ; in Chiany Teai Shek and Land Reform, I.M.Ofori(ed)1987)⁵

สำหรับในประเทศไทย ได้มีการจัดวางแนวทางพัฒนาผังเมือง และผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัติการผังเมืองออกใช้บังคับ เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2535 เป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประกอบด้วย

1. ผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน
2. ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน
3. ผังการคมนาคมขนส่ง

ซึ่งตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 4 การผังเมือง หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตาม "ผังเมืองรวม" และ "ผังเมืองเฉพาะ" ในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ทั้งหมด

⁴ ประทักษ์ สิมะพิชัยเศรษฐ, เอกสารการวิจัยเรื่อง นโยบายที่ดิน, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2534, หน้า 52.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

หรือส่วนของเมืองที่รับความเสียหายเพื่อ ให้มีหรือทำให้ดีขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะอาดสวยงาม
ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน
และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม ดำรงรักษาหรือ
บูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์
และโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าใน
ทางธรรมชาติ

ดังนั้นหลักการผังเมืองก็คือ เป็นแผนพัฒนาประเภทหนึ่งที่ทำเนิการในเขตเมืองเพื่อ
รองรับความเปลี่ยนแปลงของความเจริญที่จะมีขึ้นในอนาคต 15-20 ปี ในด้านที่เกี่ยวกับการ
สร้างสรรค์บ้านเมืองให้มีการใช้ประโยชน์ทั้งที่ดินและอาคารให้เกิดความสอดคล้องสัมพันธ์กับ
ระบบโครงสร้าง พื้นฐานและบริการสาธารณูปโภคอันเป็นรากฐานของความเจริญทางเศรษฐกิจ
และการทำมาหากิน โดยให้ประชาชนในเขตเมืองส่วนรวม ได้มีสัญลักษณ์ที่ดี ได้รับความปลอดภัย
ความสะอาดสวยงาม ความสงบสุข ให้สภาวะทางสังคมมีสวัสดิการและความคงทนทั้งในสภาพปัจจุบัน
ที่เป็นอยู่และจะขยายตัวต่อไปในอนาคต^๕

ซึ่งความสำคัญของนโยบายหลักนี้มีสูงมากถึงขนาดให้มีการ "ระงับการใช้" ประโยชน์
ที่ดินที่เป็นตัวการทำให้ประชาชนต้อง ได้รับความเดือดร้อน รำคาญ หรือเสี่ยงต่อความปลอดภัยใน
ชีวิตและทรัพย์สินตลอดจนสวัสดิภาพของสังคมได้

เพื่อให้ผังเมืองสามารถตอบสนองต่อความหลากหลายของภูมิลักษณะ ข้อจำกัดและ
สภาพภาพของเศรษฐกิจสังคมของชุมชนเมือง ได้อย่างเหมาะสมพอเพียง กฎหมายจึงเปิดทาง
ให้มีการจัดทำเงื่อนไขของการพัฒนาตามผังเมืองเป็น "รายการประกอบผัง" และ "ข้อกำหนด"
ซึ่งจะสามารถปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสมและตามสภาพการณ์ของแต่ละเมือง ทั้ง
รายการประกอบแผนและข้อกำหนด มีลักษณะเป็นข้อความบรรยายที่อธิบายในรายละเอียดถึง
การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในเขตผังเมืองว่าบริเวณใด พื้นที่ใด (ตามแผนผัง) จะใช้
ประโยชน์ได้มากน้อยเท่าใด มีข้อห้ามมิให้ใช้ประโยชน์เพื่อการใดบ้าง ในที่ดินส่วนใดมีขอบเขต

^๕ เจลิม แก้วกิ่งवाल, "การผังเมืองในประเทศไทย : อดีต ปัจจุบัน อนาคต"
กฎหมายผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร, นิตยสาร พร็อพเพอร์ตี้ มาร์เก็ต
(กรกฎาคม 2535) : 85.

พื้นที่แต่ละบริเวณ เหล่านี้จากบริเวณใดถึงบริเวณใด และยังแสดงถึงขอบเขตของความเข้มงวดในการบังคับควบคุมพื้นที่แต่ละบริเวณ ว่าบริเวณส่วนใดของเมืองจะมีระดับการควบคุม เข้มงวดเพียงใด ในเรื่องใดบ้าง ทั้งนี้เพราะว่าแม้แต่การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ประเภทเดียวกัน เช่น บริเวณที่อยู่อาศัยด้วยกัน ก็จะมีความแตกต่างกันในลักษณะการปลูกสร้างอาคาร ความหนาแน่นของการพัฒนาและใช้ประโยชน์ในที่ดิน เข้มงวดต่างกัน ระหว่างบริเวณที่อยู่ชานเมืองกับบริเวณใจกลางเมือง ซึ่งทำให้รายการข้อห้าม ข้อกำหนดแตกต่างกันออกไปด้วย เป็นผลต่อระดับราคาที่ดินในบริเวณนั้นๆ

ดังนั้นผังเมืองจึงแบ่งออกเป็นบล็อกย่อยๆ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในกรณีที่มีการผ่อนผันให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการอื่นนอกจากที่ได้ระบุไว้ ซึ่งจะกำหนดไว้เป็นสัดส่วนร้อยละ เช่น ในพื้นที่สี่เหลี่ยม หรือที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ข้อกำหนดผังเมืองจะกำหนดให้ใช้ประโยชน์เพื่อที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภคเป็นส่วนใหญ่ โดยให้ใช้พื้นที่เพื่ออยู่อาศัย เป็นอาคารใหญ่หรือกิจการอื่นเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 10 ในพื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก พื้นที่พาณิชยกรรม ก็มีการกำหนดสัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินผ่อนผันเป็นสัดส่วนร้อยละ 10 เช่นกัน⁷

ซึ่งในจุดนี้ยังเป็นข้อถกเถียงกันอยู่มาก ทั้งในเรื่องการจัดทำและการบังคับใช้ เช่นการให้ใช้พื้นที่เพื่อกิจการอื่นได้อีกไม่เกินร้อยละ 5 หรือร้อยละ 10 (ที่เรียกกันว่า โควต้า) ได้มีการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เพิ่มอัตราเป็นร้อยละ 20-30

การเพิ่มพื้นที่เพื่อกิจการอื่น หรือการเปลี่ยนสีของพื้นที่ที่กำหนดย่อมมีผลกระทบต่อควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และมีผลต่อราคาที่ดินอย่างแน่นอน เพราะพื้นที่ใดที่สามารถจะใช้ประกอบกิจการในเชิงพาณิชย์ หรืออุตสาหกรรม ย่อมจะต้องมีราคาสูงกว่าพื้นที่อยู่อาศัย หรือพื้นที่สถาบันการศึกษา หรือสาธารณูปโภค ฯลฯ อย่างแน่นอน เพราะสามารถนำมาใช้สร้างผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจการค้าได้

ฉะนั้นการเพิ่มพื้นที่ (โควต้า) หรือการเปลี่ยนสีพื้นที่ ย่อมจะต้องได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายว่า ต้องการขยายเมืองไปในทิศทางใด เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์อย่างไร ต้องการกระจายความเจริญของเมืองออกไปในลักษณะใด รวมถึงการควบคุมราคาที่ดินว่าจะควบคุมในลักษณะใดในเขตพื้นที่นั้นๆ เพราะผลของการผังเมืองควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยกำหนดสีของพื้นที่ การเปลี่ยนแปลงสีของพื้นที่ ย่อมหมายความว่าถึงการเปลี่ยนข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน จากการใช้ประโยชน์ประเภทหนึ่งไปเป็นเป็นอีกประเภทหนึ่ง นั่นก็คือราคาที่ดินของพื้นที่ที่ถูกเปลี่ยนสีนั้นก็เปลี่ยนแปลง

ไปด้วย รัฐจึงสามารถควบคุมราคาที่ดินได้โดยการกำหนดสี่ของพื้นที่นั้นๆ เมื่อใดก็ตามเมื่อรัฐเห็นว่า การกำหนดสี่พื้นที่เพื่อการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมาะสม รัฐก็ควรจะแก้ไขปรับปรุงได้ หรือเมื่อกำหนดสี่ของพื้นที่แล้ว ทำให้ประชาชนหรือนักลงทุนที่เป็นเจ้าของที่ดินเดือดร้อน เนื่องจากซื้อที่ดินมาในราคาแพงเพราะคิดว่าสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามความต้องการ เมื่อถูกกำหนดเป็นสี่ที่มีอาจใช้ประโยชน์ได้ตามความประสงค์ ทำให้เสียผลประโยชน์หรือขาดทุน เช่นนี้รัฐจะเสียหายได้อย่างไร หรือจะแก้ไขการกำหนดสี่ของพื้นที่ได้หรือไม่

โดยสรุปแล้วการผังเมือง เป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วยวิธีการกำหนดประเภทพื้นที่ต่างๆ ทำให้แต่ละพื้นที่จะต้องถูกใช้ประโยชน์ไปในลักษณะที่รัฐเห็นสมควร จะใช้ประโยชน์ตามความประสงค์หรือเพื่อประโยชน์สูงสุดของแต่ละบุคคลมิได้ ดังนั้นจึงมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดราคาจำหน่ายที่ดิน และการกักตุนที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไรเป็นอย่างยิ่ง เพราะเมื่อใดที่ดินในบริเวณนั้นๆ ไม่สามารถที่จะใช้ในเชิงประกอบธุรกิจและอุตสาหกรรมแล้ว มักจะมีราคาต่ำไม่ขึ้นสูงอย่างรวดเร็ว และไม่มีผู้ต้องการมากนัก เพราะไม่สามารถจะเก็บไว้เก็งกำไรได้ แต่ถ้าหากเป็นพื้นที่ที่ใช้ประกอบธุรกิจ หรือรองรับภาคพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรมแล้ว ย่อมมีราคาแพงมากยิ่ง

เมื่อการกำหนดสี่ของพื้นที่นั้นเป็นสิ่งสำคัญ การเปลี่ยนสี่ของพื้นที่ก็เป็นสิ่งสำคัญยิ่งกว่า การเปลี่ยนสี่ของพื้นที่หมายถึงการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ ฉะนั้นหากผู้ใดล่วงรู้ถึงลักษณะของการเปลี่ยนสี่พื้นที่ว่าที่ใดจะเปลี่ยนแปลงเช่นใด ก็อาจจะเข้าไปกว้านซื้อที่ดินไว้ก่อน เพื่อการเก็งกำไรได้ การเปลี่ยนสี่พื้นที่จึงควรกระทำอย่างรอบคอบและรัดกุม มิให้เกิดเป็นช่องทาง หรือโอกาสให้เกิดการเก็งกำไรได้ ทำให้ราคาที่ดินไม่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เพราะผู้ซื้อที่ดินหรือนักลงทุนพัฒนาที่ดิน นักอุตสาหกรรมที่จะใช้ที่ดินต้องตรวจสอบดูก่อนว่า ที่ดินที่จะซื้อหรือนำไปใช้ประโยชน์นั้น มีข้อจำกัดหรือข้อห้ามประการใดจากผังเมืองหรือไม่ จึงช่วยชะลอราคาที่ดินได้ในขณะเดียวกันหากพื้นที่ใดได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ได้มากก็จะมีราคาสูงขึ้น การผังเมืองจึงเป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถใช้ควบคุมราคาที่ดินได้

การผังเมืองที่ดี จะต้องมีผังเมืองรวมเป็นแม่บท และมีผังเมืองเฉพาะไว้แก้ไขในจุดที่ผังเมืองรวมควบคุมไม่ได้หรือควบคุมไปไม่ถึง ซึ่งในปัจจุบันระบบการผังเมืองของประเทศยังต้องปรับปรุงแก้ไข เพราะนอกจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาพสังคม ตลอดจนการสะสมของปัญหาทางการพัฒนา การจัดการ และการบริหาร ยิ่งทำให้ระบบและวิธีการผังเมืองที่เป็นอยู่ยังไม่อาจสนองตอบความเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันกาล อีกทั้งการจัดทำผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานครยังเป็นการรวบรวมข้อมูลตั้งแต่เมื่อ 5 ปีก่อน ซึ่งปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้

เปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว กฎระเบียบข้อบังคับจึงล้าสมัยอยู่มาก

ฉะนั้นการจะนำกฎหมายการผังเมืองมาใช้บังคับอย่างได้ผลดี จะต้องคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจที่เป็นอยู่จริง และที่จะเกิดขึ้นในอนาคต แต่จะต้องไม่คำนึงถึงแต่กลุ่มคนเมืองบางกลุ่มที่มีฐานะอำนาจในทางเศรษฐกิจ จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นหลักใหญ่

แม้กฎหมายผังเมืองจะมีความเป็นประชาธิปไตยอยู่มาก โดยได้ทำงานตามขั้นตอนมีการรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน ให้สิทธิคัดค้านทางตง ตลอดจนอนุกรรมการบังคับใช้ตามแผนผังเมือง และข้อกำหนดต่างๆ ได้ แต่ก็ยังมีผู้ไม่เห็นด้วย และไม่ยอมสนับสนุนจึงทำให้บางท่านอยากจะให้มีอำนาจในการที่จะบังคับให้ต้องปฏิบัติตามแนวทางของผังเมืองอย่างเคร่งครัด ซึ่งเป็นภาระไม่ถูกต้องนัก ควรจะต้องเน้นในเรื่องการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับผังเมือง ซึ่งเมื่อได้ให้ความเข้าใจแล้วปัญหาก็คงจะหมดไปหรือลดปัญหาได้บ้าง

กฎระเบียบของกฎหมายควรมีคำอธิบายแสดงถึงเจตนารมณ์ของการออกกฎ ซึ่งเป็นวิธีที่จำเป็นที่สุด เพราะเป็นสิ่งที่อธิบายเงื่อนไข ความจำเป็นปรัชญาของกฎหมายที่ออกในเวลานั้น เป็นการแสดงว่ากฎหมายนั้นจะต้องเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาวะเงื่อนไขแวดล้อม เช่น เมื่อเวลาเปลี่ยนแปลงไป ภาวะการเปลี่ยนแปลงไปก็จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ เพื่อให้สอดคล้อง เพื่อให้กฎหมายนั้นทันสมัย และเป็นที่ยอมรับ

ดังนั้นการมีกฎหมายผังเมืองที่ดี เหมาะสม และทันสมัย ก็จะสามารถช่วยให้ลดการกว้านซื้อที่ดินไว้เก็งกำไรได้ ราคาที่ดินก็จะไม่พุ่งสูงขึ้นมากจนผิดปกติได้

3. มาตรการทางภาษีทรัพย์สิน

ภาษีทรัพย์สิน เป็นภาษีที่มีการจัดเก็บในทุกประเทศ และบางประเทศก็ใช้ได้ผลดีเป็นอย่างยิ่ง สำหรับประเทศไทยนั้น รู้จักภาษีทรัพย์สินในนามของ "ภาษีที่ดิน กับภาษีโรงเรือน และภาษีบำรุงท้องที่" ในต่างประเทศมีความหมายรวมไปถึง ภาษีมูลค่าเพิ่มของที่ดิน

ในความหมายอย่างกว้างๆ ภาษีทรัพย์สินหมายถึง ภาษีที่เรียกเก็บจากทรัพย์สินต่างๆ ที่บุคคลหนึ่งมีอยู่ในครอบครองทั้งที่มีรูปร่าง (Tangible) และที่ไม่มีรูปร่าง (Intangible)

โดยจะมีการจัดเก็บแยกไปตามประเภทของทรัพย์สินซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งๆ ตามมูลค่าของทรัพย์สินที่ทางการจะได้อำหนด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างภาษี และความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่นสหรัฐอเมริกา จะมีการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินทั่วไปทั้งสังหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์ แต่ในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา จะจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ เช่น ภาษีที่ดินและภาษีโรงเรือน เป็นต้น

ภาษีมูลค่าเพิ่มของที่ดินนั้น ไม่มีใช้ในประเทศไทย เป็นภาษีที่จัดเก็บเอาจากมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของที่ดิน อันเนื่องมาจากรัฐบาล ได้จัดให้มีสาธารณูปโภคในที่ดินดังกล่าว เช่นการตัดถนน ผ่านทำให้ราคาที่ดินสองฝากถนนมีมูลค่าเพิ่มขึ้น รัฐบาลก็จัดเก็บภาษีของมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นนั้น และนำเงินนั้นไปสร้างถนนได้อีกเป็นการยุติธรรมต่อผู้เสียภาษีทั่วไป มิใช่เอาเงินภาษีไปสร้างถนนให้เจ้าของที่ดินที่อยู่สองฝากถนนได้รับผลประโยชน์ และนำเงินที่ได้จากมูลค่าที่เพิ่มขึ้นไปใช้บริโภครายอย่างฟุ่มเฟือย อันจะเป็นการทำลายเศรษฐกิจของประเทศด้วย

ภาษีมูลค่าเพิ่มจึงมีส่วนดีต่อการพัฒนาประเทศ และเป็นการกระจายความเจริญอย่างยุติธรรม อีกทั้งช่วยลดความฟุ่มเฟือยที่จะก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ และการทำลายเศรษฐกิจ

แม้ประเทศไทยยังไม่มีภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่ก็มีภาษีที่ดินและภาษีโรงเรือนที่สามารถจะนำมาใช้ มาดัดแปลงไปใช้ในการลดการปลูกสร้างบ้านที่อยู่อาศัยที่ฟุ่มเฟือย เพื่อไปกระตุ้นให้มีการออมเงินมากขึ้นได้ ภาษีทรัพย์สินยังสามารถเอาไปใช้ในการลดมูลเหตุจูงใจในการเก็บที่ดินไว้เก็งกำไร ทำให้เจ้าของที่ดินพยายามใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นอย่างเต็มที่ หรือจำหน่ายที่ดินไปให้ผู้อื่น เพื่อให้ได้รับประโยชน์คุ้มกับภาษีที่เสียไป เป็นการปฏิรูปที่ดินโดยอ้อมได้ อีกทั้งยังสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น

- การเก็บภาษีที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่ได้ทำประโยชน์ให้สูงกว่าที่ดินที่ทำประโยชน์แล้ว ผลจะกระตุ้นให้เกิดการเร่งก่อสร้างใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือถ้าหากเจ้าของที่ดินไม่มีโครงการเองก็จะเร่งขายหรือให้เช่า ราคาที่ดินก็อาจจะลดลงได้ หรือไม่เพิ่มขึ้นมาก รวมทั้งเป็นการช่วยให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินเร็วขึ้น

ในประเทศไทยยังได้นำระบบภาษีที่ดินแบบภาษีเสริม (Surtax) คือเก็บภาษีเสริมแก่เจ้าของที่ดินผู้ไม่ได้ใช้ที่ดินทำประโยชน์ในอัตราที่สูงกว่าปกติ และนำมาตรึงการเกี่ยวกับภาษีทรัพย์สินอื่นๆ มาใช้ประกอบ ปรากฏว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี แต่ถ้าเป็นภาษีที่ดินอย่างธรรมดา

เจ้าของที่ดินอาจหลีกเลี่ยงผลกระทบภาษีไปยังผู้เช่าได้ และไม่มีผลในการตรึงราคาที่ดิน จึงควรใช้ระบบภาษีเสริมและภาษีอัตราก้าวหน้า โดยที่ดินซึ่งมีขนาดใหญ่ หรือมิได้ทำประโยชน์จะถูกเก็บภาษีสูง จะช่วยให้ราคาที่ดินต่ำลงได้ และเป็นผลดีต่อการปฏิรูปที่ดิน เพราะไม่ต้องเสียค่าทดแทนการเวนคืนมากเกินไป เพราะราคาที่ดินลดลง อีกทั้งภาษีทรัพย์สินยังช่วยให้รัฐมีรายได้มากขึ้น

ฉะนั้นมาตรการทางด้านภาษีทรัพย์สิน จึงเป็นมาตรการเหมาะสมอีกประการหนึ่ง ที่ควรจะนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรที่จะได้มีการปรับปรุงภาษีทรัพย์สินเป็นอย่างยิ่ง เหตุผลอื่นๆ ที่สนับสนุนในเรื่องภาษีทรัพย์สิน⁷ ได้แก่

(1). สอดคล้องกับหลักความสามารถในการเสียภาษี คือ ความร่ำรวยนั้นมักจะสะสมอยู่ในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ต่างๆ การเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจึงเป็นเรื่องสมควร เป็นการยึดหลักการจัดเก็บภาษีตามความสามารถของผู้เสียภาษี ผู้ที่มีทรัพย์สินมากก็ต้องเสียภาษีมาก ขณะที่ผู้มีทรัพย์สินน้อยก็เสียภาษีน้อย ซึ่งจะช่วยสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้

(2). สอดคล้องกับหลักผลประโยชน์ เพราะภาษีที่เก็บได้จะตกเป็นของรัฐบาลท้องถิ่นนำไปจัดสร้างและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคต่างๆ เป็นผลให้ที่ดินมีราคาเพิ่มขึ้น เมื่อที่ดินเหล่านั้นได้รับผลประโยชน์โดยตรง ก็ควรจะแบ่งสรรผลประโยชน์ มาเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับสาธารณูปโภคเหล่านี้ด้วย เพราะทรัพย์สินทุกชั้นที่อยู่ในประเทศย่อมเป็นสิ่งที่มีส่วนใช้บริการของสังคมแทบทั้งสิ้น

(3). ช่วยอุดช่องโหว่ของภาษีเงินได้ เพราะระบบภาษีเงินได้ของประเทศไทย ไม่ได้จัดเก็บภาษีเงินได้อื่นเป็นประโยชน์ที่ได้อยู่อาศัยในบ้านของตนเองฟรี ซึ่งมีมูลค่าไม่ต่างจากการเช่าบ้าน ในภาคเกษตรกรรมก็เช่นกัน หากมีการเก็บภาษีจะช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพของการผลิตได้ โดยภาษีทรัพย์สินจะลงโทษเจ้าของที่ดินที่มีประสิทธิภาพในการผลิตต่ำกว่ามาตรฐาน และให้ประโยชน์แก่ผู้ผลิตได้มาก โดยการใช้อัตราก้าวหน้าเดียวกัน แต่จะต้องสูงพอประมาณที่จะกดดันเจ้าของที่ดินได้

ในกรณีนี้ควรจะนำรายได้จากภาษีทรัพย์สินบางส่วนมาใช้ในกิจกรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

⁷ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธ์, "การปฏิรูปภาษีทรัพย์สิน" LAW AND BUSINESS, 2, (กุมภาพันธ์ 2535) : 32-33.

ผลในการผลิต เช่น เพิ่มแหล่งน้ำ ปรับปรุงการชลประทาน หรือใช้ในการวิจัยเมล็ดพันธุ์พืช ดึงราคาปุ๋ยให้ถูกลง เพราะไม่มีค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขมากนักในภาคเกษตรกรรม

(4). การเลี้ยงภาษีจะทำได้ยาก เนื่องจากที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ไม่สามารถนำไปชุกช้อน และมีทะเบียนแสดงความเป็นเจ้าของ จึงยากต่อการหลีกเลี่ยง

(5). เหมาะสมกับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนย่อมอยากจะได้เสียภาษีให้รัฐบาลท้องถิ่นมากกว่ารัฐบาลกลาง เนื่องจากจะเป็นประโยชน์คุ้มกับเงินที่เสียไป และทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถวางแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนให้เหมาะสมเป็นการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม

(6). การเก็บภาษีทรัพย์สิน เป็นการลดการถือครองทรัพย์สินในรูปที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการผลิต เช่น การกักตุนที่ดินไว้เก็งกำไร เป็นต้น

การเก็บภาษีจากทรัพย์สินในปัจจุบัน

ปัจจุบันประเทศไทย ได้มีการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ 6 ชนิด^๑ ด้วยกัน คือ

1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่เก็บจากสิ่งปลูกสร้าง และที่ดินที่ต่อเนื่องกัน
2. ภาษีบำรุงท้องที่
3. ภาษีเงินได้ที่เก็บจากการขายอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีลักษณะคล้ายๆ กับ Capital Gain Tax ที่เก็บจากรายได้ที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากที่ดินมีราคาสูงขึ้น
4. ภาษีที่ดินหรือค่าธรรมเนียมการโอนที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินจัดเก็บในอัตราร้อยละ 2 ของราคาขาย

^๑ จงกล ยอดคำ, "ภาษีทรัพย์สิน : เพิ่มความเป็นธรรมในสังคม" เศรษฐกิจปริทัศน์, ฝายวิจัยและวางแผน ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) (เมษายน 2536) : 15-16.

5. อากรแสดงสมบัติที่ต้องติดสัญญาซื้อขายที่ดิน โดยจะต้องเสียในอัตราร้อยละ 0.5 ของราคาซื้อขาย

6. ภาษีการค้า เกิดจากการขายอสังหาริมทรัพย์ ในอัตราร้อยละ 3.5 (ยกเว้น ภาษีการค้า โดยการนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทน ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2535 ซึ่งภาษีนี้จะ ถูกเก็บในรูปของภาษีธุรกิจเฉพาะ)

ส่วนการจะปรับปรุงภาษีทรัพย์สินประเภทใดอย่างใดนั้น อาจจะพิจารณาจาก ประเภทของภาษีทรัพย์สิน ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภทคือ^๑

(1) ภาษีทรัพย์สินโดยทั่วไป (General Property Tax)

โดยหลักทางทฤษฎีแล้ว ภาษีทรัพย์สินโดยทั่วไปจะจัดเก็บจากทรัพย์สินทุกชนิด โดย ไม่มีการยกเว้น คือนำทรัพย์สินทุกชนิดของผู้เสียภาษีแต่ละคนมารวมกันทั้งหมด เพื่อใช้เป็นฐาน ในการประเมินภาษี ซึ่งในทางปฏิบัติไม่สามารถที่จะนำทรัพย์สินทุกชนิดของแต่ละคนมารวมรวม เพื่อใช้ประเมินภาษีได้ จึงไม่มีการจัดเก็บทรัพย์สินโดยทั่วไป

(2) ภาษีเฉพาะอย่าง (Special Property Tax)

ในทางปฏิบัติแล้ว ภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บกันในประเทศต่างๆ นั้น จะจัดเก็บในรูป ของภาษีทรัพย์สินเฉพาะอย่าง ซึ่งมักจะเก็บจากทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินอย่าง อื่นที่สามารถจัดเก็บได้อย่างง่ายและแน่นอน เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีโรงเรือน ภาษีรถยนต์ เป็นต้น

(3) ภาษีทรัพย์สินเมื่อโอนเปลี่ยนมือ (Property Transfer Tax)

ภาษีประเภทนี้ จะจัดเก็บในขณะที่มีการโอนเปลี่ยนมือในกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สิน บางประเภท ซึ่งอาจจะเป็นในรูปของ

^๑ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและกระจาย, ฉบับพิมพ์ ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์ (2535), หน้า 289-291.

- ค่าธรรมเนียมในการซื้อขายทรัพย์สินบางชนิด เช่น ซื้อขายที่ดิน
- ภาษีการให้โดยเสน่หา
- ภาษีมรดก ซึ่งประเทศไทยเคยใช้อยู่สมัยหนึ่ง ปัจจุบันได้ยกเลิกไปแล้ว

ข้อแตกต่างระหว่างภาษีทรัพย์สินใหม่และภาษีปัจจุบัน

ฐานภาษี แต่เดิมภาษีโรงเรือนและที่ดินจะกำหนดจาก

- มูลค่าหรือราคาทรัพย์สิน โดยการซื้อขายราคาตลาด ซึ่งอาจจะมีการเก็งกำไรแฝงอยู่ จึงต้องระวังในจุดนี้ หรือราคาที่มีเหตุมีผลของที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างมาเป็นฐานภาษี ไม่ควรใช้ราคาประเมินกลางหรือค่าเช่ารายปี ด้วยเหตุที่ว่า ราคาประเมินมักจะคิดจากราคาซื้อขายที่มาจากทะเบียน ซึ่งมักจะต่ำกว่าความเป็นจริง เพราะต้องการเสียค่าธรรมเนียมในการโอนและเสียภาษีเงินได้ให้น้อยลง การเอาราคาซื้อขายมาคิด จึงผิดหลัก

ค่าเช่ารายปีหรืออัตราค่าเช่า ก็มีข้อบกพร่อง คือ จะใช้ได้แต่เฉพาะบริเวณที่มีการเช่าแพร่หลายเท่านั้น เช่น ในเขตเมือง (Urban Land) ในเขตชนบท (Sub-Urban Land) จะใช้ไม่ค่อยได้ อีกทั้งการเช่าส่วนใหญ่มักจะจ่ายเงินกินเปล่าไปก่อนหนึ่งก่อน ค่าเช่าที่กำหนดในสัญญาจึงมักต่ำกว่าความเป็นจริงมาก

ดังนั้นจึงควรจะใช้ภาวะตลาดหรือราคาที่มีเหตุมีผลมากกว่า เช่น อาจจะต้องจากราคาที่กำหนดไว้ในกรมธรรม์ประกันภัย สัญญาจำนอง และควรจะแยกที่ดินออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตร กับที่ดินที่ไม่ใช่เพื่อการเกษตร

โดยอาจจะมีการประกาศเขตที่ดินว่าบริเวณใดให้ถือเป็นเขตที่ดินเพื่อการเกษตร และบริเวณใดไม่เป็นที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตร

ส่วนภาษีทรัพย์สินใหม่จะเห็นตัวทรัพย์สินเป็นฐานในการเก็บภาษี ซึ่งอาจจะกำหนดตามประเภทและตามขนาดของทรัพย์สิน โดยเหตุที่ระบบประมวลที่ดิน ได้พัฒนาดีขึ้น มีความแน่นอนมากขึ้น การใช้ประเภทและขนาดของที่ดินมากำหนดฐานภาษีจึงแน่นอนมากยิ่งขึ้น โดยอาจจะ

กำหนดให้ที่ดินขนาดเดียวกัน ประเภทเดียวกันถือว่ามีราคาเท่ากัน และก่อให้เกิดรายได้อันเท่าๆกัน หากเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ก็จะได้ผลผลิตเท่า ๆกัน จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตสูงขึ้นได้ เพราะต้องเสียภาษีเท่าๆ กัน

อัตราภาษี แต่เดิมโดยเฉพาะในส่วนของภาษีบำรุงท้องที่ มีอัตราภาษีอยู่ในลักษณะถดถอย ส่วนการกำหนดอัตราภาษี เพื่อความเป็นธรรมแก่ท้องถิ่นตามหลักการภาษีทรัพย์สินใหม่ อัตราภาษีมักเป็นอัตราเดียว (Flat rate) แต่อาจจะมีการกำหนดอัตราขั้นสูงไว้ การมีอัตราภาษีหลายอย่างและแตกต่างกันไป ย่อมทำให้ยากในการคำนวณและการจัดเก็บภาษี จึงควรใช้อัตราเดียวกัน เช่น 1% เป็นต้น และจะมีลักษณะก้าวหน้า โดยผู้มีทรัพย์สินมากต้องเสียภาษีมากตามไปด้วย

ข้อเสียของระบบภาษีปัจจุบัน

ระบบภาษีปัจจุบันมีความซ้ำซ้อนและไม่เป็นธรรม อันเกิดจากโครงสร้างของระบบภาษี ซึ่งควรจะถูกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุง เช่น

การยกเลิกการยกเว้นภาษี และการลดหย่อนภาษีที่ไม่จำเป็น

การยกเว้นภาษีโดยไม่จำเป็น ย่อมทำให้ฐานภาษีทรัพย์สินแคบลง ซึ่งทำให้ขาดรายได้โดยไม่จำเป็น เช่น บ้านและที่ดินที่ใช้อยู่อาศัย ไม่ต้องเสียภาษีที่ดินและโรงเรือนเป็นการไม่ถูกต้อง เพราะผู้เป็นเจ้าของบ้านและที่ดินนั้น เป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการบริการทางด้านสาธารณูปโภคอย่างมากมาย และยังไม่ต้องเสียภาษีเงินได้เหมือนอย่างค่าเช่าบ้าน (ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ให้เช่าจะคิดรวมไว้ในค่าเช่าแล้วด้วย)

นอกจากนี้การยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี ให้แก่โรงเรือนที่ทิ้งเอาไว้ว่างเปล่าตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป ก็ย่อมเป็นการสนับสนุนให้เจ้าของโรงเรือน ทิ้งโรงเรือนเอาไว้ว่างเปล่าไม่ชวนขายใช้โรงเรือนนั้นให้เป็นประโยชน์ ทำให้เกิดความสูญเปล่าในทางเศรษฐกิจ และขาดรายได้ในส่วนภาษีด้วย ซึ่งถ้าหากไม่มีการยกเว้นภาษีแล้ว เจ้าของโรงเรือนก็จะพยายามใช้โรงเรือนให้เป็นประโยชน์ ให้คุ้มกับภาษีที่ต้องเสียไป ซึ่งจะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวม

ในการลดหย่อนภาษี รัฐบาลกลางควรจะเป็นผู้รับภาระ ในกรณีที่ต้องการสนับสนุนการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม คือ แทนที่จะให้ลดหย่อนภาษีทรัพย์สิน ก็ควรจะใช้วิธีเครดิตภาษี

โดยให้เสียภาษีทรัพย์สินเต็ม แล้วไปเครดิตภาษีหักออกจากภาษีเงินได้

อัตราภาษีบำรุงท้องที่ ควรยกเลิกอัตราบำรุงภาษีท้องที่ที่มีลักษณะถดถอย ซึ่งที่ดินมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น อัตราเพิ่มของภาษียิ่งน้อยลง ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ควรจะนำอัตราภาษีในลักษณะก้าวหน้ามาใช้แทน

ผลของการใช้ภาษีทรัพย์สิน

หากได้มีการนำภาษีทรัพย์สินที่เหมาะสมมาใช้ จะก่อให้เกิดผลดีคือ

- สามารถใช้เป็นมาตรการในการสนับสนุนการควบคุมราคาที่ดินไม่ให้สูงขึ้นผิดปกติได้ โดยการนำมาใช้เป็นมาตรการในการสกัดกั้นการถือครองที่ดินจำนวนมากได้ นอกจากการจำกัดการถือครองที่ดินโดยกฎหมาย ซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่า แม้จะมีการจำกัดการถือครองที่ดิน แต่อาจจะมีวิธีการให้บุคคลอื่นถือครองที่ดินแทนตนได้ ทำให้สามารถถือครองที่ดินได้เกินกว่ากำหนด จึงต้องมีมาตรการอื่นที่จะช่วยป้องกันการหลีกเลี่ยงกฎหมายการจำกัดการถือครอง นั่นก็คือมาตรการทางภาษีทรัพย์สิน เพราะภาษีทรัพย์สินเป็นภาษีที่เก็บจากการถือครองอสังหาริมทรัพย์ ผู้ที่ถือครองทรัพย์สินมากก็ต้องเสียภาษีมากตามมูลค่าของทรัพย์สินนั้น ดังนั้นผู้ที่ถือครองทรัพย์สินไว้มาก แต่มิได้ทำประโยชน์อะไรก็ต้องเสียภาษี ก็อาจจะไม่อยากจะถือทรัพย์สินไว้อีกต่อไป เพราะเป็นการเพิ่มภาระทางเศรษฐกิจ แม้การให้ผู้อื่นถือครองแทน ก็เป็นการเพิ่มภาระให้ผู้อื่นถือครองแทนต้องมีการภาษีเพิ่มขึ้น จากส่วนของตนที่มีอยู่เดิม เพราะอัตราภาษีมีลักษณะก้าวหน้า แม้จะเฉลี่ยภาษีชำระระหว่างผู้ถือครอง และผู้ถือครองแทนก็อาจจะมีจำนวนมากกว่าที่ผู้ถือครองแทนต้องชำระ ถ้าหากไม่มีส่วนของทรัพย์สินที่ถือครองแทน ซึ่งอาจทำให้ไม่อยากจะถือครองแทนได้ นอกจากนี้ผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริงจะรับภาระในส่วนนี้หรือให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า

และเมื่อผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริงต้องรับภาระภาษีในส่วนนี้ให้ผู้อื่นถือครองแทน ก็จะเป็นภาระทางเศรษฐกิจที่ไม่จำเป็น หากมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างจริงจัง การสะสมไว้เพื่อเก็งกำไรอันเป็นอนาคตที่ยังมิได้กำไรอย่างแท้จริง แต่ภาระภาษีเป็นปัจจุบันที่ต้องชำระ ฉะนั้นภาษีทรัพย์สินจึงสามารถช่วยป้องกันการกักตุนที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไรได้ เนื่องจากการไม่สามารถแบกรับต้นทุนในการถือครองที่ดินหรือภาษีจำนวนมากไว้ได้

นอกจากนี้ภาษีทรัพย์สินยังสามารถนำมาใช้เป็นมาตรการในการกระจายรายได้ โดยการยึดหลักความสามารถในการถือครองทรัพย์สิน ผู้มีทรัพย์สินน้อยก็เสียภาษีน้อย และสามารถช่วย

ลดภาวะเงินเฟ้อที่เกิดจากความต้องการสินค้าที่มีมาก ขณะที่สินค้าน้อย และเกิดจากการ
เก็งกำไร ที่ส่งผลให้ระดับราคาเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งภาษีทรัพย์สินสามารถลดการเก็งกำไรได้ดังกล่าว
มาแล้ว

เมื่อสามารถแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภาษีทรัพย์สิน แล้วควรนำมาใช้ เพราะกฎหมาย
ภาษีทรัพย์สินนั้น ถ้าหากนำมาใช้อย่างเหมาะสม ก็จะมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศให้
เจริญได้อย่างรวดเร็ว แจกเช่น ในต่างประเทศ เพราะกฎหมายภาษีทรัพย์สินสามารถช่วย
ลดความรุนแรงในการเก็งกำไร ในอสังหาริมทรัพย์ได้ระยะหนึ่ง ทำให้ราคาที่ดินชะลอตัวลง
ช่วยลดแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อได้บ้าง ซึ่งการปรับปรุงกฎหมายภาษีทรัพย์สินนี้ จะต้องอาศัย
รัฐบาลที่มีความมั่นคงในทางการเมือง และประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ ในเรื่องนี้อย่างดี
พอ ซึ่งเป็นเรื่องยากมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา

อย่างไรก็ตามขณะนี้ได้มีการนำเสนอภาษีทรัพย์สินต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณานำมา
จัดเก็บแทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ โดยภาษีทรัพย์สินที่จะนำเสนอนี้มีแนวคิด
ที่จะลดประเภทของภาษีลงเหลือ 3 ประเภท คือ

1. ภาษีที่เก็บจากการถือครองอสังหาริมทรัพย์ โดยจัดเก็บจากบุคคลที่เป็นเจ้าของ
อสังหาริมทรัพย์นั้นๆ เช่น ที่ดิน สิ่งปลูกสร้างบนที่ดิน
2. ภาษีที่เก็บจากการโอนที่ดิน (Turnover Tax)
3. ภาษีที่เก็บจากรายได้ที่เพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากการที่ดินมีราคาสูงขึ้น (Capital
Gain Tax)

นอกจากนี้ ในส่วนของอากรแสตมป์ที่ต้องติดสัญญาซื้อขายที่ดิน คาดว่ายังคงมีการจัด
เก็บกันต่อไป

ซึ่งภาษีทั้ง 3 ประเภทนี้มีส่วนช่วยในการควบคุมราคาที่ดิน ได้ทั้งสิ้น

ภาษีที่เก็บจากการ โอนที่ดิน

ในปัจจุบันก็คือค่าธรรมเนียมการโอนที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินได้มีการจัดเก็บอยู่แล้ว โดยมี

ลักษณะการจัดเก็บจากการโอนที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ประเภทต่างๆ ดังนี้

ประเภทขาย ขายฝาก

- ค่าจดทะเบียนร้อยละ 2 ของราคาประเมินทุนทรัพย์ เศษของร้อยละให้คิดเป็นหนึ่งร้อยละ
- ค่าอากรแสตมป์ร้อยละ 0.5 ของราคาประเมินทุนทรัพย์

ประเภทให้ มรดก

- ค่าจดทะเบียนร้อยละ 2 ของราคาประเมินทุนทรัพย์

จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันค่าธรรมเนียมการโอนจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับราคาประเมินทุนทรัพย์ ซึ่งกำหนดโดย ระเบียบของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พ.ศ. 2535 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 105 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534

ดังนั้นการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์จึงมีผลต่อราคาที่ดินอย่างแน่นอน หากราคาประเมินทุนทรัพย์สูงขึ้นมาก แม้จะทำให้รัฐสามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงขึ้นก็ตาม แต่ก็ส่งผลกระทบต่อ

ให้ราคาที่ดินขยับสูงขึ้นตามไป อีกทั้งยังมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ* การกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์สูง ๆ เพื่อที่ผู้โอนที่ดินจะต้องเสียค่าธรรมเนียมครั้งละหลายๆ โดยหวังจะทำให้การโอนเปลี่ยนมือลดน้อยลง ซึ่งก็หมายความว่า การซื้อขายที่ดินลดลง การเก็งกำไรที่ดินและการสร้างราคาที่ดินจะลดตามไปด้วยนั้น บางทีอาจจะใช้ไม่ได้ผลอย่างจริงจัง แต่ปัญหาอาจจะตกแก่ชาวบ้าน หรือเกษตรกร ที่ไม่ได้ทำการค้าที่ดินหรือเก็งกำไรที่ดิน แต่มีความจำเป็นที่จะต้องซื้อขายที่ดินในบางครั้ง ดังนั้นอาจจะใช้การกำหนดค่าธรรมเนียมให้สูงขึ้นกว่าเดิมแทนการประเมินราคาทุนทรัพย์สูงขึ้นไป เพราะการประเมินราคาทุนทรัพย์สูง จะเป็นการเพิ่มเครดิตสินเชื่อกู้เงินกู้ให้แก่ผู้ฉวยโอกาสได้

* หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายสัปดาห์ (30 ธันวาคม 2534 - 5 มกราคม 2535).

ซึ่งในปัจจุบันการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ ได้มีการอิงราคาตลาดและมีหลักการประเมินที่ดีกว่าเดิมอยู่บ้าง เช่น การประเมินเป็นรายแปลงที่ดิน แทนการประเมินเป็นรายหน่วยที่ดิน ซึ่งกระทำโดยสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน ประเมินราคาโดยวิธีเปรียบเทียบราคาตลาดและวิธีคิดจากรายได้มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ ราคาตลาด* หมายความว่า

1. ราคาที่ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายส่วนมากยินดีตกลงซื้อขายกัน
2. ราคาที่ผู้ซื้อและผู้ขายทั้งสองฝ่าย ทราบข้อมูลในทรัพย์สินที่จะซื้อขายนั้นพอสมควร
3. ราคาที่ผู้ซื้อหรือผู้ขายมิได้ถูกบังคับหรือมีแรงจูงใจให้ซื้อขายกัน
4. ราคาของตลาดการค้าเสรีที่มีการแข่งขัน ไม่ใช่ราคาจากตลาดผูกขาด โดยผู้ซื้อหรือผู้ขาย หรือราคาขายทอดตลาด หรือราคาในภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำหรือเงินเฟ้อ

แต่ราคาตลาดนั้นมักจะมีราคาที่เก็งกำไรแฝงอยู่ด้วย จึงต้องระมัดระวังในจุดนี้ เพราะจะทำให้ราคาต้นทุนที่ดินสูงขึ้นมาก และเป็นอุปสรรคต่อการลงทุน นอกจากนี้การราคาประเมินไม่จำเป็นต้องมีราคาสูงขึ้นอย่างเดี๋ยวนั้น น่าที่จะมีราคาประเมินต่ำลงได้ ตามการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (กฎหมายผังเมือง)

ราคาประเมินเป็นจุดสำคัญที่รัฐจะต้องให้ความสนใจ และพยายามทำให้ราคานั้นสะท้อนศักยภาพของการพัฒนาที่ใกล้เคียง จึงจะเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เพราะหากการประเมินราคาไม่มีหลักเกณฑ์ที่ถูกต้อง ราคาที่ดินสูงเกินไปจะเพิ่มภาษี และค่าธรรมเนียมให้กับเจ้าของที่ดิน¹² และเป็นภาระของรัฐในการถือครองที่ดิน

แต่ในปัจจุบันการประเมินราคาทุนทรัพย์ ยังใช้หลักเกณฑ์และวิธีการที่แตกต่างกันไปในแต่ละหน่วยงาน ทำให้ขาดความยุติธรรม และไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ จึงได้มีการเสนอให้

*ระเบียบของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ (1 พฤษภาคม 2535)

ข้อ 5.

¹² ธนาคารกรุงเทพ จำกัด, "แนวประเมินที่ดินใหม่เวลานั้น-เป็นธรรม"

ฐานเศรษฐกิจ, (4-10 พฤษภาคม 2535) : 64.

มีหน่วยงานกลางในการประเมินราคาทรัพย์สินให้เป็นกลาง และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทุกหน่วยงานทั้งนี้เพื่อความถูกต้องในการจัดเก็บภาษี และเพื่อความยุติธรรม และเนื่องจากขณะนี้ มีสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินอยู่แล้ว จึงได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สิน (Property Valuation Draft) ให้สำนักงานกลางฯ เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม

4. มาตรการทางกฎหมายในการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน

เนื่องจากในขณะนี้การประเมินราคาทรัพย์สิน หรือมูลค่าทรัพย์สินเพื่อการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ของส่วนราชการต่างๆ ได้มีกฎหมายหลายฉบับให้อำนาจคณะกรรมการและส่วนราชการหลายแห่งทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สิน ด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน ทำให้มูลค่าทรัพย์สินที่ประเมินได้ไม่ตรงกับมูลค่าที่แท้จริง ทำให้ราษฎรไม่ได้รับความเป็นธรรมในการชำระภาษี การชำระค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน รวมถึงการได้รับเงินค่าทดแทนในกรณีที่มีการจัดซื้อหรือเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ สมควรจัดตั้งหน่วยงานขึ้นทำหน้าที่ประเมินมูลค่าทรัพย์สิน เพื่อให้ได้มูลค่าทรัพย์สินตรงกับมูลค่าที่แท้จริง และเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งประเทศ อันจะส่งผลให้ราษฎรและรัฐได้รับความเป็นธรรมและประโยชน์มากขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินขึ้น*

จากเหตุผลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันการประเมินราคาทรัพย์สิน ยังไม่ถูกต้องตามราคาที่แท้จริง และไม่ยุติธรรม และบางครั้งการประเมินราคายังก่อให้เกิดผลกระทบต่อราคาที่ดินสูงขึ้นมากในบางแห่ง ทั้งนี้เพราะขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ขาดวิธีการและมาตรฐานเดียวกัน แต่ละหน่วยงานต่างก็ใช้วิธีการที่แตกต่างกันไป เพื่อรักษาผลประโยชน์ของหน่วยงานของตน มิใช่เพื่อความถูกต้องและเป็นธรรมมา

ดังนั้นจึงสมควรอย่างยิ่งที่จะได้มีหน่วยงานกลางเพื่อประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่เป็นอิสระ และมีอำนาจตามกฎหมาย คือการยกระดับสำนักงานกลางประเมินมูลค่าทรัพย์สิน (Central Valuation Authority) ให้มีฐานะเทียบเท่ากรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินทั่วทั้งประเทศ

*บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สิน พ.ศ...

การมีสำนักงานประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จะทำให้สามารถประเมินมูลค่าทรัพย์สินได้ถูกต้องตามมูลค่าที่แท้จริง และยุติธรรมมากยิ่งขึ้น ทั้งยังเป็นการพัฒนา ระบบการประเมินมูลค่าทรัพย์สินให้ดียิ่งขึ้น สำนักงานกลางฯ จึงไม่ควรที่จะขึ้นกับหน่วยงานใดๆ ควรจะเป็นหน่วยงานอิสระ เพื่อแก้ปัญหาในด้านการปกครอง และให้มีอำนาจประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อให้หน่วยงานท้องถิ่นใช้เป็นฐานในการจัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ทั่วประเทศได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น¹³ และยังสามารถใช้เป็นมาตรฐานสำหรับการประเมินราคาทรัพย์สินของภาคเอกชน

และเมื่อสำนักงานกลางฯ มีหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ดีแล้ว และได้มาตรฐานหรือมีระบบ ระเบียบแบบแผนแล้ว ก็จะได้ราคาที่ดินหรือมูลค่าทรัพย์สินที่แท้จริง ไม่สูงเกินไป หรือต่ำเกินไป ทำให้สามารถใช้เป็นมาตรการในการควบคุมราคาที่ดินได้ประการหนึ่ง

นอกจากนี้ยังสามารถใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) และการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายผังเมือง เอกชนก็จะได้รับความเป็นธรรมจากการกำหนดราคาที่ดินที่ถูกเวรคืน และการใช้ทรัพย์สินเป็นหลักประกันในเรื่องเงินกู้ หรือการจำนอง การขายฝาก การคิดค่าธรรมเนียมการโอน รวมทั้งการตีราคาเพื่อเอาประกัน (Insurable Value)

5. มาตรการทางกฎหมายในเรื่องนิติบุคคล และการจำกัดสิทธิของคนต่างด้าว

หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ถึงแม้ว่าประมวลกฎหมายที่ดินจะมีหลักไม่ให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ก็มีข้อยกเว้นในบางเรื่องของการรับโอนมรดก และกรรมสิทธิ์ที่ได้มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน ออกบังคับใช้ การรับมรดกนั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และจำหน่ายจ่ายโอนก็ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

¹³Wanit ChutiWong, "Land Valuation in Thailand" Chulalongkorn Law Review, Vol.v (1987-1988) : 38.

แต่ในทางปฏิบัติแล้ว คนต่างด้าวที่ถือครองที่ดินในประเทศไทยนั้นมิได้ถือครองด้วยตนเอง แต่จะถือครองในนามของนิติบุคคลหรือใส่ชื่อคนไทยถือครองแทนด้วยวิธีการต่างๆ เช่น แต่งงานกับหญิงไทย หรือ ให้คนไทยซื้อที่ดินโดยออกเงินให้แล้วทำสัญญาเช่าไว้ในระยะยาว คนต่างด้าวก็สามารถถือครองที่ดินในประเทศไทยเพื่อทำประโยชน์ต่างๆ ได้ หรือการทำสัญญาจะซื้อจะขายก็เช่นกัน

ดังนั้น เราอาจจะแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินในเรื่องการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว คือ ให้รวมไปถึง

- การทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน เพราะบางครั้งการเก็งกำไรในที่ดินของคนต่างด้าวไม่จำเป็นที่จะต้องถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ได้ โดยการทำสัญญาจะซื้อจะขายแล้วนำไปขายต่อเมื่อมีผู้ซื้อก็โอนขายไปยังผู้ซื้อได้เลย ซึ่งคนต่างด้าวทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินได้ เพราะสัญญาดังกล่าวไม่มีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ และคนต่างด้าวมีสิทธิที่จะขออนุญาตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 538/2511) สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจึง

เป็นช่องว่างให้คนต่างด้าวถือโอกาสทำธุรกิจที่ดินได้ ดังนั้นจึงอาจกำหนดให้ต้องแสดงเหตุผลหรือโครงการในการที่จะต้องทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน

- การรับจ้าง คนต่างชาติสามารถถือครองที่ดินได้ โดยออกเงินซื้อที่ดินในนามของคนไทย ทำสัญญาจ้างไว้ในนามของคนต่างด้าวโดยระบุจำนวนเงินจ้างไว้สูงๆ หรือเท่ากับราคาที่ดิน เพื่อให้ผู้จ้างจะไม่สามารถไถ่ถอนหรือบิดพลิ้ว เพราะว่าคนต่างด้าวสามารถฟ้องบังคับจ้างเอาที่ดินขายทอดตลาด เพื่อเอาเงินคืนได้

ดังนั้นจึงอาจจะมียกกำหนดให้คนต่างด้าวจะรับจ้างที่ดินได้ในจำนวนจำกัด เพื่อป้องกันก๊วบซื้อที่ดินคราวละมากๆ และถือครองที่ดินในนามของคนไทยรวมทั้งการกำหนดระยะสัญญาเช่า หากผู้เช่าเป็นคนต่างด้าวแล้ว การทำสัญญาเช่าควรจะต้องมีเหตุผลว่าเช่าเพื่อประโยชน์อะไรหรือใช้ในกิจกรรมใด

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 97-98 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินฉบับที่ 6 พ.ศ. 2535) ยังเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวเช่าถือครองที่ดินได้ในรูปแบบของบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด โดยมีคนไทยถือหุ้น 51 เปอร์เซ็นต์ และ

คนต่างด้าวถือหุ้น 49% ซึ่งบริษัทนี้จะประกอบกิจการได้ก็ได้ และเมื่อต้นปีพ.ศ. 2535 กรมที่ดินฯ ด้มีคำสั่งใหม่ให้ถือว่าบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่มีนิติบุคคลถือหุ้นด้วย ถ้านิติบุคคลนั้นมีต่างชาติถือหุ้นด้วยแต่ไม่เกิน 49% ซึ่งถือว่าเป็นนิติบุคคลไทย เมื่อนิติบุคคลดังกล่าวนี้ไปถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ตั้งขึ้นมาใหม่ ให้ถือว่าหุ้นนั้นเป็นหุ้นที่ถือ โดยคนไทยทั้งหมด

ถ้าหากมีการถือหุ้นระหว่างบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนชื้อนกันหลายๆชั้นก็ให้ถือหลักพิจารณาเช่นเดียวกัน

กรณีเช่นนี้ทำให้คนต่างด้าวสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ซึ่งเคยถือว่า การที่นิติบุคคลใดที่มีต่างด้าวถือหุ้นแม้ไม่เกิน 49% ซึ่งถือว่าเป็นนิติบุคคลไทยอยู่ที่ตาม แต่เมื่อไปถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน ผู้ถือหุ้นส่วนนี้ยังเป็นคนต่างด้าว ต้องนับรวมกับสัดส่วนคนต่างด้าวอื่นๆไม่เกิน 49% จึงจะเป็นนิติบุคคลไทย

ด้วยเหตุนี้ต่างชาติจึงอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายนี้ เข้าถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ ดังนั้นจึงควรจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนนี้ ในอันที่จะจำกัดสิทธิของคนต่างด้าวในการถือครองที่ดิน เช่น อาจจะลดจำนวนอัตราส่วนของคนต่างด้าวลงเหลือ 25% และเมื่อนิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวร่วมหุ้นอยู่ด้วย ไปถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนใหญ่ ก็ให้นับสัดส่วนของคนต่างด้าวรวมเข้าด้วยกันเช่นที่เคยปฏิบัติมาแต่ก่อน เพราะการป้องกันคนต่างด้าวที่แอบแฝงเข้ามาซื้อที่ดิน ในนามของบริษัทจำกัดนั้นยากที่จะกระทำได้ และการที่จะดำเนินคดีภายหลังจากที่เขาซื้อไปแล้ว ก็มีขั้นตอนที่ยุ่งยากมากและการหาหลักฐานมาประกอบคดีก็ลำบากเช่นกัน การป้องกันโดยการจำกัดสิทธิตั้งแต่ต้นจึงควรกระทำมากกว่าการตามแก้ไข

การตรวจสอบการซื้อที่ดินของนิติบุคคลที่ซื้อที่ดินเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจจะกำหนดจำนวนไว้ตั้งแต่ 50 ไร่ขึ้นไป ว่ามีผู้ใดถือหุ้นมีคนต่างด้าวหรือไม่ และมีรายได้จากที่ใด ประกอบกิจการใดเป็นหลัก แบ่งสัหุ้นและเงินกำไรกันอย่างไร มีการเสียภาษีเช่นไร และเคยซื้อที่ดินมาแล้วขายไปโดยมิได้ประกอบธุรกิจใดหรือไม่

การเปลี่ยนแปลงบทลงโทษของประมวลกฎหมายที่ดินจากการบังคับขายที่ดินภายใน 180 วันเป็นการบังคับให้ตกมาเป็นของรัฐ เพราะเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยกระทำความผิดที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือได้มาโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 94 หรือให้คนไทยถือครองแทนนั้น ถือว่าเป็นนิติกรรมที่เป็นโมฆะ ที่ดินตกเป็นของรัฐหรือหากขายไปก็ให้เงินตกเป็นของรัฐ จะทำให้คนต่างด้าวต้องตระหนักว่า ที่ขายที่สุดเขาจะไม่ได้ทั้งที่ดินและเงินคืน

การกำหนดว่านิติบุคคลที่รายงานเท็จเกี่ยวกับการถือหุ้น จำนวนหุ้นของคนต่างด้าว ต้องมีความผิดทางอาญาด้วย หรือเพิ่มโทษปรับให้สูงขึ้น

การบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับนิติกรรมอำพรางอย่างจริงจัง เช่นกรณีทำสัญญาซื้อขายเงินตราซื้อที่ดินซึ่งทำเพื่อเป็นการถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าว นั้นตกเป็นโมฆะให้บังคับใช้อย่างจริงจัง

การกำหนดจำนวนกรรมการที่เป็นคนต่างด้าวของนิติบุคคล ที่มีคนต่างด้าวถือหุ้น เช่น ห้ามมิให้กรรมการเป็นคนต่างด้าวทั้งหมด หรือถ้ากรรมการส่วนใหญ่เป็นคนต่างด้าว แม้นิติบุคคลนั้นจะมีสัญชาติไทย ก็ให้มีสิทธิในที่ดินเสมือนคนต่างด้าว เป็นการนำอนุมาตรา 5 ของมาตรา 97 ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาปรับปรุงแก้ไขและใช้บังคับอีกครั้ง

2.2 กฎหมายที่เปิดช่องให้คนต่างด้าวถือครองที่ดิน

นอกจากประมวลกฎหมายที่ดินที่เปิดโอกาสและช่องทางให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินได้

ยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เปิดช่องให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินได้ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มาตรา 27 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 44 เป็นต้น ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น อีกทั้งยังมีมติของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้บริษัทต่างชาติที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนถือกรรมสิทธิ์ที่ดินสำหรับที่พักอาศัยได้ แต่จะไม่อนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร

ในระบบของการส่งเสริมการลงทุนนั้น ส่วนมากก็มีสาระที่สำคัญๆ คือ

1. การให้สิทธิประโยชน์
2. การชักจูงชาวต่างชาติ
3. การบริการ

การอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินได้จึงเป็นส่วนหนึ่งของการชักจูงชาวต่างชาติ ซึ่งอาจจะไม่เป็นที่ถูกต้องก็เป็นได้ เพราะวิธีการชักจูงต่างชาตินั้น ยังอาจมีวิธีการอื่นๆอีกหลาย

วิธี เช่น การสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การให้ความร่วมมือจากภาครัฐบาล การใช้วิธีการทางด้านภาษี อีกทั้งประเทศไทยยังมีวัตถุดิบและแรงงานที่ไม่แพงจนเกินไปนัก การประชาสัมพันธ์ในส่วนองแรงงานและวัตถุดิบก็อาจจะเป็นวิธีการชักจูงชาวต่างชาติได้ ที่สำคัญคือความมั่นคงของระบอบการเมืองการปกครอง หากประเทศชาติไม่มั่นคง และยังไม่ส่งเสริมให้ต่างชาติถือครองที่ดินได้ ต่างชาติก็คงจะไม่ถือครองที่ดินเพื่อการลงทุนในทางที่สร้างงาน เพราะขาดความมั่นใจที่จะอยู่ในประเทศไทย หรือไม่เช่นนั้นก็อาจจะช่วยกันยึดพื้นที่ในประเทศไทย

ดังนั้นกฎหมายที่เปิดช่องให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินในประเทศไทยได้เหล่านี้ จึงควร จะได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องไป ส่งเสริมคนต่างชาติมากนักหรืออาจจะใช้วิธีการอื่นได้ อีกทั้งควรจะหันกลับมาส่งเสริมสนับสนุน คนไทยให้รู้จักการลงทุน การประกอบอุตสาหกรรมพาณิชย์กรรมอย่างแท้จริง และพึงพาต่างชาติ ให้น้อยที่สุด แต่มีโช้วจะไม่ให้ความสนใจการลงทุนจากต่างชาติ เพราะการลงทุนจากต่างชาติก็ ยังมีความสำคัญอยู่

กฎหมายที่เปิดช่องให้คนต่างชาติสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้อีกกรณีหนึ่งคือ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2534 มาตรา 19 บัญญัติให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดได้ 40 % ของเนื้อที่ทั้งหมด โดยมีได้ กำหนดว่าควรจะให้ถือครองชั้นใดบ้าง ซึ่งไม่ควรจะเป็นพื้นที่ที่จะทำให้เห็นว่าคนต่างชาติถือ กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยตรง เช่น พื้นที่ชั้นล่างสุดของอาคารชุด

การกำหนดชั้นที่ให้ต่างชาติถือกรรมสิทธิ์ได้ เช่น ในประเทศสิงคโปร์ต่างด้าวจะถือ กรรมสิทธิ์ในอาคารชุดได้ตั้งแต่พื้นที่ชั้นที่ 6 ขึ้นไป ซึ่งประเทศไทยก็อาจจะกำหนดเช่นนั้นบ้าง หรือ จะลดลงเหลือแค่ชั้นที่ 4 เนื่องจากอาคารชุดในประเทศไทยไม่มีความสูงเท่าในต่างประเทศ

อย่างไรก็ตามการเข้มงวดกวดขันในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวนี้ อาจจะ ก่อให้เกิดการลดลงของการลงทุนจากต่างชาติ รัฐจึงต้องมีมาตรการอื่นรองรับหรือชักจูงด้วย สิทธิอื่น ๆ หรือมีข้อยกเว้นบ้างในกิจการบางประเภทที่ไม่เป็นการทำลายทรัพยากรที่ดิน เช่น การจัดตั้งสถานรักษาพยาบาล สถานการศึกษา การกีฬาต่าง ๆ ยกเว้น สนามกอล์ฟ ที่ควรจะให้ ได้เพียงการเป็นสมาชิกเล่นกอล์ฟเท่านั้น

อีกวิธีการหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวได้ คือ การเพิ่มระยะเวลาการเช่า ซึ่งในต่างประเทศบางประเทศกำหนดระยะเวลาเช่าได้นานถึง 78 ปี เช่น

ประเทศจีน เป็นต้น ดังนั้น รัฐอาจจะแก้ไขเพิ่มเติมระยะเวลาการเช่าให้ยาวนานขึ้นเป็น 50 ปี หรือ 75 ปี เพราะระยะเวลาการเช่ายาวนานย่อมคล้ายกับการเป็นเจ้าของ ประการหนึ่ง และ จะทำให้การพัฒนาที่ดินโครงการใหญ่ใช้ระยะเวลานานสามารถเกิดขึ้นได้ เช่น การปลูกป่า การทำเกษตรอุตสาหกรรม ช่วยให้เกษตรกรเจ้าของที่ดินไม่ต้องขายที่ดินที่ทำกิน สามารถให้เช่า ระยะยาวได้ ซึ่งแน่นอนผลตอบแทนการเช่าย่อมสูงตามไปด้วย และยังมีที่ดินที่ทำกินเหลือไว้ให้ลูกหลานต่อไป

แต่ก็ยังมีความเห็นขัดแย้งในส่วนนี้ว่าการให้เช่าระยะยาว มีผลโดยปริยายให้ บุคคลต่างด้าว สามารถครอบครองอสังหาริมทรัพย์อย่างแท้จริง เป็นการกีดกันการใช้ อสังหาริมทรัพย์ของคนไทย รัฐจึงควรต้องพิจารณาให้ดีเสียก่อน

ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า น่าจะให้เช่าระยะยาวได้ ด้วยเหตุผลของการ พัฒนาโครงการใหญ่ๆ และอย่างไรก็ตามกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ยังตกอยู่ในมือของคนไทยแม้จะมีใช้คน เดิมก็ตาม อีกทั้งยังช่วยให้คนต่างด้าวมีความมั่นใจในการลงทุนของกิจการต่างๆ ในประเทศ ไทยมากขึ้น และไม่ต้องรีบยกมอบโยกผลกำไรเพราะเกรงว่าจะหมดสัญญาเช่าเสียก่อน



การเงิน

เนื่องจาก "เงิน" เป็นสิ่งสำคัญที่สุดของการดำเนินการทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการประกอบธุรกิจที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์อย่างจริงจัง หรือการกว้างซื้อที่ดินไว้เพียงเก็งกำไร โดยไม่มีโครงการรองรับอย่างแท้จริงก็ตาม สิ่งที่เป็นลักษณะร่วมกันคือ จะต้องใช้เงินจำนวนมากศาล ใช้เงินลงทุนสูง และให้ผลตอบแทนสูง หากเป็นการดำเนินการพัฒนาโครงการจะใช้เวลาในการพัฒนานานตั้งแต่ 1-3 ปี และเมื่อได้เริ่มดำเนินการแล้วมีความยืดหยุ่นได้น้อย เพราะเป็นสิ่งที่เคลื่อนย้ายไม่ได้ หากประสบปัญหาด้านการเงินก็อาจจะทำให้โครงการล้มได้

โดยธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ใช้นโยบายทางการเงิน โดยกระทำผ่านสถาบันการเงินต่างๆ เป็นสำคัญ นโยบายการเงินที่ใช้กันทั่วไป ในปัจจุบันสามารถแยกออกได้ตามลักษณะการดำเนินงานที่แตกต่างกัน 3 प्रकार คือ

1. การควบคุมทางปริมาณ (Quantitative Control)
2. การควบคุมทางคุณภาพ (Qualitative Control)
3. การควบคุมโดยตรง (Direct Control)

1. การควบคุมทางปริมาณ

เป็นการควบคุมปริมาณเงินในระบบ โดยการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ย หรือการเปลี่ยนแปลงอัตราธนาคารตามสภาวะเงินเฟ้อเงินฝืด ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ใช้อัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นมาตรการในการควบคุมปริมาณเงิน^๑

2. การควบคุมทางคุณภาพ

เป็นการควบคุมการให้เครดิตของธนาคารพาณิชย์บางประเภท วิธีการทั่วไปคือ การกำหนดเงื่อนไขการกู้เงินประเภทที่ต้องการจำกัดเครดิต ซึ่งส่วนใหญ่จะควบคุม

^๑ จีรวัฒน์ วรณโกโรโรจน์ และสุเทพ พันประสิทธิ์, หลักเศรษฐศาสตร์มหภาค, หน้า 167.

1. เกร็ดดีเพื่อการซื้อขายหลักทรัพย์
2. เกร็ดดีเพื่อการบริโภค
3. เกร็ดดีเพื่อการซื้อบ้านและที่ดิน

นอกจากนี้ยังอาจใช้วิธีการชักชวนธนาคารพาณิชย์ให้ปฏิบัติตาม (Moral suasion)¹⁰ ซึ่งเป็นวิธีการที่ธนาคารกลางจะแจ้งวัตถุประสงค์ของนโยบายการเงิน และขอให้ธนาคารพาณิชย์ร่วมมือ

3. การควบคุมโดยตรง

เป็นวิธีการบริหารการเงินที่จะเลือกใช้ปฏิบัติเมื่อเห็นว่ากลไกการทำงานตามหลักเศรษฐศาสตร์นั้น ไม่ได้ผล หรือ ได้ผลแต่ไม่ทันการณ์ ตลอดจนเหตุการณ์รุนแรงจนต้องเลือกใช้วิธีการควบคุมโดยตรง การบังคับนี้เป็นหลักการบริหารการเงินที่ไม่เป็นไปอย่างธรรมชาติ ซึ่งอาจเกิดอันตรายเพราะอาจเกิดผลที่ไขว้เขว และแทรกซ้อนได้¹¹

นโยบายในด้านการเงินการธนาคารของรัฐ จึงมีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการที่จะเพิ่มหรือลดการประกอบธุรกิจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ และยังสามารถช่วยลดภาวะการเก็งกำไรได้ คือ การควบคุมโดยวิธีการชักชวนให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติตาม ซึ่งค่อนข้างจะไม่ได้ผลเท่าที่ควร จึงควรใช้วิธีการควบคุมโดยตรง ซึ่งประเทศที่กำลังพัฒนาจะใช้นี้เป็นส่วนใหญ่

ดังนั้นรัฐจึงควรกำหนดเป้าหมายให้ธนาคารพาณิชย์ให้กู้ยืมเพื่อธุรกิจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างรอบคอบและมีขีดจำกัด ในด้านการปล่อยสินเชื่อ รัฐจะต้องดูแลกิจกรรมต่างๆ อย่างใกล้ชิด เพื่อให้สามารถนำมาตรการทางการเงิน การคลังมาใช้ได้อย่างเหมาะสม กับการสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อมิให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อภาวะเศรษฐกิจโดยรวม

¹⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 173

¹¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 174

รัฐจะต้องควบคุมการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงิน การธนาคารต่างๆ อย่างเข้มงวดมีการตรวจสอบดูแลให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดมีการจำกัดการปล่อยสินเชื่อแก่ธุรกิจที่ดินให้อยู่ในระดับ หรืออัตราส่วนที่เหมาะสมกับสถานการณ์เศรษฐกิจในขณะนั้น อัตราส่วนของการลงทุนภาคอุตสาหกรรมกับการลงทุนในการประกอบกิจการอสังหาริมทรัพย์ ควรสมดุลย์กัน เช่น การลงทุนในภาคอุตสาหกรรมสูง มีความต้องการที่ดิน ที่ตั้งโรงงาน การสร้างโรงงานมีมากขึ้น ก็อาจจะกำหนดให้สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อเพื่อธุรกิจประเภทนี้ได้มากขึ้น โดยจะต้องมีการตรวจสอบและควบคุมอย่างใกล้ชิด มิให้มีการนำเงินก้อนนั้น ไปกว้านซื้อที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไร แต่จะต้องมีโครงการรองรับอย่างแท้จริง มีการจำกัดความเสี่ยงไม่ให้สูงเกินไป

อัตราดอกเบี้ยเป็นมาตรการหนึ่ง ที่จะสามารถควบคุมการปล่อยเงินกู้ได้ การที่สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อให้แก่ลูกค้ารายใหญ่ และมีฐานะเป็นลูกค้าชั้นดี ในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าลูกค้าทั่วไป หากลูกค้านั้นเป็นนักลงทุนอย่างแท้จริงก็จะเป็นประโยชน์ บางครั้งการเป็นลูกค้าชั้นดีมิได้เกิดจากการเป็นนักลงทุนที่ดี มีประวัติการพัฒนาโครงการ หรือสามารถทำกำไรจากการพัฒนาโครงการมาชำระค่าดอกเบี้ยหรือเงินต้น ได้อย่างสม่ำเสมอและตรงเวลา แต่อาจจะ เป็นลูกค้าชั้นดีด้วยความสนิทสนมหรือมีค้ำกับสถาบันการเงินนั้นๆ ทำให้สามารถกู้เงินได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่า ซึ่งอาจจะนำมาพัฒนาโครงการจริง หรืออาจจะนำมาเพื่อกว้านซื้อที่ดินไว้เก็งกำไร รัฐจึงควรจะได้ดูแลให้ทั่วถึงในส่วนนี้ด้วย

รัฐจะต้องห้ามมิให้สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อให้แก่ลงทุนที่ไม่มีโครงการรองรับอย่างเด็ดขาด และห้ามปล่อยสินเชื่อเพื่อการซื้อที่ดิน จำนวนที่มากเกินไปจนความจำเป็นของบุคคลนั้นๆ เช่น เกินความจำเป็นที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือที่ตั้งสำนักงาน โรงงาน ฯลฯ

รัฐควรจะสนับสนุนมาตรการในการปล่อยสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยมากกว่า การปล่อยสินเชื่อเพื่อการประกอบธุรกิจที่ดิน เพื่อคนจนในเมืองจะได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง

การพัฒนาระบบการเงินของประเทศ เพื่อที่จะก้าวไปสู่ความเป็นสากลและการเป็นศูนย์กลางการเงินนานาชาติของรัฐนั้น แม้ว่าจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศก็จริง แต่ในขณะที่ประเทศได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาระบบการเงินนั้น ก็จะมีผลกระทบหรือผลเสียเกิดขึ้นด้วย การพัฒนาระบบการเงินของประเทศ จึงควรคำนึงถึงผลได้และผลเสียในคราวเดียวกันว่าจะคุ้มกันหรือไม่ และหาวิธีการหรือมาตรการที่จะมาช่วยผ่อนคลายหรือป้องกันผลเสียนั้นๆ อีกทั้งควรจะได้สำรวจถึงความพร้อมของประเทศ ทั้งในด้านการเมือง การปกครอง และตัวบทกฎหมายที่จะมาใช้รองรับได้อย่างเพียงพอ

นโยบายทางการเงินที่เปิดเสรีมากขึ้น ตั้งแต่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่มีคำกล่าวไว้ว่า "เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า" "การเปิดประตูสู่อินโดจีน" เริ่มจากการยอมรับพันธะข้อ 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เปิดให้เงินเข้าออกได้อย่างเสรี และได้มีการผ่อนคลายการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราด้านสินค้าและบริการ ต่อมาผ่อนคลายการควบคุมในด้านเงินทุน และการเปิดบัญชีที่เป็นเงินตราต่างประเทศ โดยเชื่อว่าภาคการเงินของประเทศนั้นเจริญเติบโตช้า ไม่ทันความเจริญเติบโตของภาคการผลิตอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคอุตสาหกรรม ซึ่งต้องการระบบการเงินที่มีประสิทธิภาพ รัฐจึงต้องการยกระบบการเงินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และให้มีความเป็นสากลมากขึ้น สามารถทำให้ต้นทุนของสินค้ามีราคาต่ำลง สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ดียิ่งขึ้น

นโยบายการเงินครั้งนั้น ทำให้มีเงินทุนไหลเข้าจากต่างประเทศในปริมาณที่สูงทั้งในรูปแบบของการลงทุนในตลาดหุ้นและตลาดสินค้า ทำให้อำนาจการซื้อในประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง ส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัวในเกณฑ์สูง ก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อและการเก็งกำไรที่ดิน และในตลาดหุ้น เนื่องจากมีแหล่งเงินทุนจำนวนมาก ในขณะที่ยักยอกสถานการณ์การเมืองไม่มั่นคง อาจจะมีการเทขายหุ้นอย่างกันทั้งกันโต ซึ่งจะมีผลเสียต่อเสถียรภาพของตลาดหลักทรัพย์ และระบบการเงินของประเทศได้

ฉะนั้น รัฐควรจะได้คำนึงถึงในส่วนของนโยบายการเงิน การมุ่งพัฒนาระบบการเงินให้เป็นสากลมากขึ้น ควรจะต้องมีความพร้อมในทุกๆ ด้านให้เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นได้ เช่น กฎหมายที่จะใช้รองรับ บุคคลากรในด้านต่างๆ ผลได้ผลเสีย เพราะมาตรการทางการเงิน หรือนโยบายทางการเงินนั้น สามารถที่จะนำมาใช้พัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญรุ่งเรือง และเป็นไปในแนวทางที่ต้องการได้ เช่น การควบคุมการปล่อยสินเชื่อที่สามารถที่จะลดปัญหาในเรื่องการเก็งกำไรที่ดินได้ ทำให้ราคาที่ดินไม่สูงขึ้นผิดปกติ

จากเหตุผลและมาตรการต่างๆ ดังกล่าวมาข้างต้นนี้ ผู้วิจัยเชื่อว่าจะสามารถนำไปปรับใช้เพื่อการควบคุมราคาที่ดิน ไม่ให้สูงขึ้นผิดปกติได้