

บทที่ 4

แนวทางการกำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดิน

4.1 เหตุผลที่ต้องกำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดิน

เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติของประเทศที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศและมีจำนวนจำกัดในขณะที่จำนวนประชากรของประเทศมีแต่จะเพิ่มขึ้น ส่งผลให้มีความต้องการที่ดินมากขึ้นเมื่อปัจจัยในการดำรงชีพ โดยเฉพาะการทำเป็นที่อยู่อาศัย

ที่ดินเป็นองค์ประกอบสำคัญในเชิงธุรกิจการพาณิชย์ กล่าวคือเป็นต้นทุนในการผลิตสินค้า โดยเฉพาะในธุรกิจการค้าที่ดินต้องใช้ที่ดินเป็นส่วนสำคัญที่สุดของสินค้าจึงทำให้ที่ดินกลายเป็น "สินค้า" (Commercial Goods) มีราคาเพิ่มขึ้นตามอุปสงค์และอุปทานของตลาด แต่เนื่องจากที่ดินเป็นสินค้าที่ผิดแผกแตกต่างจากสินค้าโดยทั่วไป กล่าวคือ ที่ดินมีใช้สินค้าอย่างเสรี ธรรมชาติของที่ดินเมื่อใช้พัฒนาแล้วก็จะหมดไปไม่อาจจะเกิดขึ้นเพื่อทดแทนกันได้อีกที่ดินเป็นโครงสร้างพื้นฐานของความมั่นคงของประเทศ จึงจำเป็นต้องมีนโยบายการใช้ประโยชน์จากที่ดินเป็นลักษณะพิเศษแตกต่างจากการใช้ประโยชน์ของสิ่งอื่นๆ อันเป็นเหตุให้มองว่าที่ดินมีใช้ "สินค้า" อย่างเสรี

ในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate) ได้นำที่ดินเป็นสินค้าในการซื้อขาย จำหน่าย จ่ายโอน ได้แก่การสร้างบ้านทาวน์เฮ้าส์ อาคารพาณิชย์ หรืออาคารสูงต่างๆ ในช่วงที่เศรษฐกิจเติบโตอย่างรวดเร็ว ธุรกิจหนึ่งที่น่าสนใจในการสร้างความเติบโตให้เศรษฐกิจภายในประเทศก็คือธุรกิจการค้าที่ดิน ซึ่งปรากฏว่าในช่วงเวลาดังกล่าว ธุรกิจการค้าที่ดินเป็นธุรกิจที่ขยายตัวสูงกว่าธุรกิจประเภทอื่นๆ ทำให้เกิดการลงทุนในธุรกิจด้านนี้เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะผลตอบแทนจากการลงทุนในธุรกิจการค้าที่ดิน ให้ผลตอบแทนสูงกว่าธุรกิจ

ประเภทอื่นๆโดยผู้ที่มาลงทุนนั้นมีทั้งเป็นผู้ประกอบการเองหรือร่วมลงทุนกับบุคคลอื่นทั้งที่เป็นคนไทย หรือเป็นคนต่างด้าวหรือเป็นตัวแทนหรือนายหน้าที่มีส่วนร่วมในธุรกิจนี้ การประกอบการดังกล่าวเกิดขึ้นหลายรูปแบบมีทั้งการจัดทำโครงการในลักษณะการก่อสร้าง และจำหน่ายพร้อมที่ดิน การซื้อมาขายไปในลักษณะการเก็งกำไร การกว้านซื้อกักตุน การสร้างอุปสงค์เทียม(False Demand)ซึ่งเกิดขึ้นจากคนไทยและคนไทยร่วมมือกับคนต่างชาติ ทำให้ที่ดินตกอยู่ในมือของนายทุนที่เป็นคนไทยหรือนายทุนที่เป็นคนต่างด้าวจำนวนมาก เกษตรกรขายที่ดินของตนส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม การใช้ประโยชน์ที่ดินตามนโยบายของรัฐได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เกิดปัญหา ที่ดินในภาคเกษตรลดน้อยลง การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐ เป็นต้น ซึ่งนับวันก็จะยากยิ่งที่จะแก้ไขให้กลับคืนมาได้ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้าที่ดินที่มีอยู่ยังไม่มีความสมบูรณ์เพียงพอในการนำมาปฏิบัติให้ได้ผลประกอบกับรัฐเองยังไม่มีนโยบายเด่นชัดเกี่ยวกับการส่งเสริมควบคุมและกำกับดูแลการประกอบธุรกิจการค้าที่ดิน ที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามได้ จึงเห็นสมควรที่รัฐควรที่จะเข้าแทรกแซง เพื่อกำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดิน ให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม กล่าวคือ ผู้ประกอบการเองก็สามารถปฏิบัติ ตามระเบียบกฎหมายของรัฐโดยไม่เกิดความเสียหาย และกระทบกระเทือนต่อธุรกิจการลงทุนในที่ดินของภาคเอกชน ประกอบกับประชาชนผู้บริโภคก็จะได้รับความเป็นธรรมในการบริโภคสินค้าจากธุรกิจนี้ หากรัฐสามารถดำเนินการได้ก็จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมส่วนรวมของประเทศ

4.2 การปรับปรุงและจัดระบบกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการค้าที่ดินให้สอดคล้อง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าในบทก่อนถึงบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่มีผลโดยตรงต่อการควบคุมการประกอบธุรกิจการค้าที่ดิน อันประกอบด้วย

- 1) ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เรื่องการค้าที่ดินตามมาตรา 1, 101 และ 102 ตลอดจนกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงต่างๆ ที่ออกตาม

ความของประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีความประสงค์เพื่อความคุ้มครองที่ได้มาและ
จำหน่ายที่ดินเพื่อกิจการค้ากำไรในการซื้อขายที่ดินที่ทำเป็นธุรกิจพร้อมทั้งกำหนด
ความหมายของการค้าที่ดิน, ขั้นตอนและวิธีการขออนุญาต, การพิจารณาขออนุญาต
ตลอดจนข้อกำหนดการจำหน่ายที่ดินภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งผู้เขียนได้เสนอไว้
ในบทก่อนๆ

2) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515)

เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นมาตรการในการควบคุมการค้า
ที่ดินและเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน อันเกิดจากการทำธุรกิจการค้า
ที่ดินของภาคเอกชน ได้แก่ การจัดสรรบ้านและที่ดินโดยมีเหตุผลในครั้งประกาศ
ไว้ว่า"ด้วยเหตุที่มีผู้ดำเนินการจัดสรรที่ดินเป็นจำนวนมาก แต่ก็ยังไม่มียกกฎหมาย
เพื่อใช้ควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยเฉพาะเป็นเหตุให้มีการฉ้อโกงกันอีกทั้งการวาง
แผนผังโครงการ หรือวิธีการจัดสรรที่ดินก็ยังไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการผังเมือง
จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้เป็นที่เรียบร้อย
เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้
เป็นที่เรียบร้อย เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและเพื่อผลในทางเศรษฐกิจ
สังคมและการเมือง" (1)

เกี่ยวกับการควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนมีเนื้อหาพอสรุปได้ถึง
กฎเกณฑ์การควบคุมและดูแลการประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดินไว้ โดยให้เป็นหน้าที่
ของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการ
เหล่านี้มีอำนาจในการพิจารณาออกใบอนุญาตที่เอกชนยื่นขอจัดสรรและยังมีหน้าที่

(1) ขั้นตอนการขออนุญาตค้าและจัดสรรที่ดิน คณะนิติกร กองวิชา
การ กรมที่ดิน, 2531 , หน้า 2

กำหนด นโยบาย กำกับดูแลและพิจารณาคุณค่าอุตสาหกรรม

นอกจากนี้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286(พ.ศ.2515) ยังมีบทบัญญัติ
ในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านต่างๆ คือ

- การควบคุมด้านการโฆษณา
- การควบคุมการทำนิติกรรมสัญญา
- การป้องกันผู้ซื้อสูญเสียเงินชำระล่วงหน้า
- การควบคุมด้านการจัดทำสารานุกรม

3) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการ
ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในประเทศไทย โดยเฉพาะในส่วนที่จะศึกษา คือ
การห้ามบุคคลต่างด้าวประกอบธุรกิจการค้าที่ดิน ซึ่งบัญญัติไว้ใน บัญชี ก. หมวด
2. การประกอบธุรกิจพาณิชย์กรรม (2) การค้าที่ดิน

4) พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราช
บัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 เป็นการควบคุมภายหลังจากที่ได้สร้าง
อาคารเรียบร้อยแล้วนอกจากนี้ก็จะเป็นการบัญญัติในเรื่องการจดทะเบียนอาคาร
ชุด กรรมสิทธิ์ในอาคารชุด ดังที่กล่าวไว้ในบทก่อนๆ

ในการควบคุมการประกอบธุรกิจการค้าที่ดินของเอกชนตามบทบัญญัติ
ของกฎหมายดังกล่าวทั้ง 4 ฉบับข้างต้น ต่างมีบทบัญญัติที่ยังขาดความสมบูรณ์ใน
เรื่องการควบคุมกำกับดูแลธุรกิจที่ดินเนื่องจากวัตถุประสงค์ในการบัญญัติกฎหมาย
แต่ละฉบับนั้นแตกต่างกันและบัญญัติขึ้นในเวลาที่มีสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง
ของประเทศมีความแตกต่างกัน ทำให้กฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกันในการ
ควบคุมธุรกิจการค้าที่ดินให้ได้ผลประกอบกับธุรกิจการค้าที่ดินในปัจจุบันได้เติบโต
ก้าวหน้าไปกว่าแต่ก่อนมาก ทำให้สภาพบังคับของกฎหมายที่ใช้อยู่ ไม่สอดคล้อง
กับสภาพความเปลี่ยนแปลงของการเติบโตในธุรกิจที่ดิน ดังนั้นเมื่อคุ้มครองผู้บริโภค
ให้ได้รับความเป็นธรรมไม่ให้อุทธรณ์เอาผิดเบียดเบียนจากผู้ประกอบการทั้งหลาย การ
ใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นระเบียบและเกิดประโยชน์สูงสุด การจัดโครงสร้าง
เกี่ยวกับระบบสาธารณูปโภคต่างๆ คุณภาพของผู้ประกอบการ และบุคคลากรที่

เกี่ยวข้องกับธุรกิจนี้ ตลอดจนกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องและมีส่วนในการควบคุมธุรกิจการค้าที่ดิน รัฐควรที่จะหันมาให้ความสนใจโดยการปรับปรุงและจัดระบบของกฎหมายธุรกิจการค้าที่ดินให้เกิดความสอดคล้องกัน ในขณะที่เดียวกันก็ใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่เป็นการขัดขวางในการลงทุน ของโลกการค้าเสรี และเป็นประโยชน์ต่อทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค ผู้เขียนจึงเห็นสมควรเสนอแนะให้มีการปรับปรุงและจัดระบบของกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการค้าที่ดินให้สอดคล้องกันคือ

(1) การขออนุญาตประกอบการเกี่ยวกับธุรกิจการค้าที่ดิน

ในเรื่องการขออนุญาตทำการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินกับการขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286(พ.ศ.2515) นั้นมีการหลีกเลี่ยงการขออนุญาตของผู้ประกอบการ ซึ่งสาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากความเข้าใจที่ว่าเป็นการเสียเวลาในการดำเนินการทำให้การกำกับดูแลไม่ได้ผลเท่าที่ควร ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรที่จะได้มีการแก้ไขเกี่ยวกับการขออนุญาตทำธุรกิจที่ดิน กล่าวคือ ถ้าการค้าที่ดินรายใดเข้าข่ายทั้งการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286(พ.ศ.2515) ควรที่จะให้ผู้ประกอบการขออนุญาตจัดสรรที่ดินเพียงอย่างเดียว และควรที่จะให้มีการขออนุญาตจากหน่วยงานของกรมที่ดินเพียงจุดเดียวเป็นผู้พิจารณาอนุญาต ซึ่งจะทำให้การกำกับดูแลในการให้อนุญาตแก่ผู้ประกอบการทำได้ง่ายขึ้นใช้เวลาอันน้อยลง

ในส่วนของการจัดสรรที่ดินกับกฎหมายควบคุมอาคารชุด นั้น ควรที่จะได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายทั้งสองฉบับให้สอดคล้องกันในเรื่องการขออนุญาตเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงของผู้ประกอบการโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ จากเดิมซึ่งไม่เป็นบ้านเดี่ยว ทาวส์เฮาส์ หรืออาคารชุด จะเปลี่ยนเป็นการลงทุนในลักษณะ "บ้านสวน" หรือ "บ้านคอนโด" ซึ่งเป็นการเปลี่ยนรูปแบบของที่อยู่อาศัยโดยจะขออนุญาตปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้วจึงมาขอจดทะเบียนเป็นอาคารชุดภายหลัง

การจัดสร้างที่อยู่อาศัยในลักษณะ "บ้านสวน" หรือ "บ้านคอนโด"

ของผู้ประกอบการเหล่านี้เป็นการอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินและกฎหมายควบคุมอาคารชุด จึงมีปัญหว่าภายหลังที่จัดสร้างที่อยู่อาศัยในลักษณะนี้เสร็จสิ้นแล้วผู้ประกอบการสามารถที่จะนำ "บ้านคอนโดตา" ไปขอจดทะเบียนอาคารชุดได้หรือไม่ เนื่องจากบ้านเดี่ยวไม่มีผนังติดต่อกันเหมือนอาคารชุด (เป็นกรณีที่แตกต่างไปจากการนำกลุ่มทาวน์เฮ้าส์ ซึ่งมีผนังอาคารติดต่อกันมาขอจดทะเบียนเป็นอาคารชุด) นอกจากนี้ยังมีปัญหาของการตีความในเรื่องของกรรมสิทธิ์ว่าจะแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล และทรัพย์สินส่วนกลางได้อย่างไรอาคารที่จะนำมาจดทะเบียนเป็นอาคารชุดได้ หมายความว่าเฉพาะถึงอาคารหลังใดหลังหนึ่งซึ่งสามารถแยกกรรมสิทธิ์ออกได้เป็นส่วนๆ ในอาคารหลังเดียวกันนั้นมิได้หมายถึงอาคารหลายๆ หลังซึ่งมีรูปทรงต่างๆ กันและโครงสร้างแยกจากกันเป็นหลังเดี่ยวๆ โดยอิสระนอกจากนี้ในกรณีที่ขอจดทะเบียนเป็นอาคารชุดจะทำให้คนต่างด้าวสามารถถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดได้ร้อยละ 40 ตามพระราชบัญญัติอาคารชุดฉบับใหม่ ซึ่งหมายความว่าจะทำให้คนต่างด้าวอยู่ในอาคารหลังเดี่ยวหรือบ้านเดี่ยวนั้นทั้งอาคารซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการอนุญาตให้คนต่างด้าวมีกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ห้องชุดทั้งหมดใน 1 อาคาร

ดังนั้นปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องต้องเสนอให้มีการยกเว้นแก้ไขพระราชบัญญัติอาคารชุดเกี่ยวกับการขออนุญาตปลูกสร้างและให้มีการระบุรายละเอียดต่างๆ บังคับใช้แก่คอนโดมีเนียมาให้ต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานและสาธารณูปโภคต่างๆ เหมือนหรือใกล้เคียงกับกฎหมายจัดสรรที่ดินกำหนดไว้

(2) บทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

มีเพียงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ว่าด้วยการจัดสรรที่ดินเพียงฉบับเดียวที่บัญญัติเมื่อคุ้มครองผู้บริโภคในด้านต่างๆ ข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ก็คงยังไม่สามารถควบคุมในเรื่องเหล่านี้ได้ทั้งหมด เนื่องจากผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงต่างๆ ที่ทำให้ไว้แก่ผู้บริโภค เช่น

การไม่สร้างสิ่งอำนวยความสะดวก ได้แก่ สระว่ายน้ำ สโมสร เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้จากข่าวที่ปรากฏออกสู่สาธารณะชนเป็นประจำ

ในการให้ความคุ้มครองต่อผู้บริโภค ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรที่จะมีการบัญญัติกฎหมายในเรื่องเหล่านี้ไว้ให้ชัดเจนในวัตถุประสงค์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับธุรกิจการค้าที่ดินโดยตรงได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน เรื่องการค้าที่ดิน และพระราชบัญญัติควบคุมอาคารชุด(พ.ศ. 2522) โดยบังคับให้ผู้ประกอบการที่เข้าซื้อขายการค้าที่ดินต้องมีการจัดทำสารบัญชิต่างๆ ซึ่งอาจนำเอากฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน เรื่องข้อกำหนดเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคมาใช้บังคับ อันได้แก่ การคุ้มครองด้านการโฆษณา การจัดทำสารบัญชิต่างๆ การทำสัญญาเป็นต้น

ในเรื่องกฎหมายควบคุมอาคารชุด ควรจะได้มีการบัญญัติถึงสิ่งอำนวยความสะดวกและสารบัญชิต่างๆ ที่ต้องมีในอาคารชุดให้เหมือนหรือใกล้เคียงกับการจัดสรรที่ดิน

ในเรื่องการจัดสรรที่ดิน ควรมีกฎหมายที่จะรองรับองค์การชุมชนของโครงการจัดสรรหรือ "นิติบุคคลจัดสรร" อันมีหน้าที่เกี่ยวกับการบำรุงรักษาสารบัญชิต่างๆ ที่โครงการบ้านจัดสรรได้จัดสร้าง ซึ่งปัญหาที่กำลังประสบอยู่ก็คือใครจะเป็นผู้ดูแลสารบัญชิต่างๆ เหล่านี้ และดูแลอย่างไร เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่เมื่อจัดทำโครงการเสร็จก็จะละทิ้งสิ่งเหล่านี้ไป หรืออาจจะมอบให้แก่ทางราชการกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไป หรือผู้ประกอบที่ยังหวังผลประโยชน์ จากที่ดินใกล้เคียงก็จะใช้วิธีจดทะเบียนเป็นภาระจำยอมไว้ ในขณะที่ประชาชนผู้อาศัยก็ไม่อยากให้เจ้าของโครงการยกที่ดินให้แก่ทางราชการ เนื่องจากบุคคลภายนอกสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ได้ อันเป็นการรบกวนการพักอาศัยโดยปกติสุข แต่ถ้าหากมีการตั้งคณะกรรมการหมู่บ้าน เข้าดูแลผู้อาศัยบางรายก็จะไม่ให้ความร่วมมือในการเสียค่าใช้จ่าย เพื่อบำรุงรักษาสารบัญชิต่างๆ เหล่านี้ ในกรณีนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรที่จะมีการบัญญัติกฎหมายรองรับองค์การนี้ พร้อมกับกำหนดกฎเกณฑ์ในการบังคับใช้ให้ได้ผลจะทำให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและเป็นประโยชน์ต่อการผังเมืองอย่างยิ่งและหากการบังคับในเรื่องนิติบุคคล

บ้านจัดสรรได้ผลก็ควรที่จะได้นำไปบัญญัติให้มีผลในการบังคับแก่การค้าที่ดิน และการควบคุมอาคารชุดด้วย

นอกจากนี้ หากในเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ถ้าบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการค้าที่ดินไม่ได้บัญญัติถึง เช่น ในเรื่องการจัดทำสารบัญชียกต่าง ๆ ภายนอกโครงการ ได้แก่ การตัดถนน การต่อท่อประปา การเดินสายไฟฟ้า สายโทรศัพท์ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ผู้ประกอบการต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดทำสารบัญชียกต่างเหล่านี้ภายในโครงการที่จัดทำเท่านั้นสิ่งเหล่านี้เป็นการสร้างปัญหาแก่สังคมอย่างมาก เนื่องจากผู้ประกอบการจำนวนมากไปลงทุนในบริเวณที่สารบัญชียกต่างของรัฐเข้าไปไม่ถึงแต่ภายหลังจากจัดสร้างโครงการเสร็จแล้วกลับมาเรียกร้องเอาที่รัฐให้จัดทำสารบัญชียกต่าง ๆ เข้าไปยังโครงการนี้ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า ในเรื่องเหล่านี้ควรที่รัฐจะได้บัญญัติไว้ในกฎหมายการจัดสรรที่ดิน โดยให้เป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการจะต้องเป็นผู้ลงทุนในเรื่องสารบัญชียกต่างหากว่าในบริเวณที่ไปลงทุนนั้น ยังไม่สารบัญชียกต่างไปถึงซึ่งได้แก่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเกี่ยวกับสารบัญชียกต่างจากโครงการไปสุดท้ายของสารบัญชียกต่างที่รัฐดำเนินการไปถึง

(3) การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้าที่ดิน

ผู้ประกอบการธุรกิจการค้าที่ดิน

คุณสมบัติของผู้ประกอบการธุรกิจการค้าที่ดินและอสังหาริมทรัพย์

อาจจะกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องมีคุณสมบัติต่างๆ เช่น

- สัญชาติ จะต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยเท่านั้น ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล
- หากเป็นนิติบุคคล มักจะมีคนต่างด้าวเข้ามาถือหุ้นประกอบธุรกิจในด้านนี้ เป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281(พ.ศ. 2515) ในปัจจุบันคนต่างด้าวได้เข้ามาลงทุนในธุรกิจด้านนี้เป็นจำนวนมาก เนื่องจากความจำเป็นในด้านเทคโนโลยี

ที่ทันสมัย การกำหนดถึงนิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจนี้ จึงน่าจะต้องเปลี่ยนแปลงโดย
 ควรที่จะให้มีการแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 281(พ.ศ.2515)ให้คนต่างด้าว
 สามารถมาร่วมลงทุนกับคนไทยที่เป็นนิติบุคคลได้ แต่ควรมีข้อกำหนดในเรื่องต่างๆ
 เช่น สัดส่วนของการถือหุ้นซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีการแก้ไขทั้งส่วนของประกาศ
 ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281(พ.ศ.2515) และประมวลกฎหมายที่ดินโดยให้คนต่างด้าว
 สามารถประกอบธุรกิจการค้าที่ดินได้ แต่ให้ถือหุ้นได้ในสัดส่วนที่เกิดประโยชน์สูงสุด
 หรืออาจเข้ามาลงทุนในรูปแบบอื่นๆ เช่นการเป็นผู้ร่วมลงทุน แต่ทั้งนี้ต้องเป็นบริษัท
 เท่านั้นเพื่อมิให้เป็นการกระทบกระเทือนต่อการเปิดกว้างในการลงทุนของภาครัฐ

ในขณะที่เดียวกันจะสามารถป้องกันการกว้านซื้อที่ดินกักตุนไว้แก๊ง
 กวาร์ของคนต่างด้าว เนื่องจากไม่ต้องหลีกเลี่ยงกฎหมาย ทั้งนี้รัฐบาลควรต้องกำหนด
 กฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนในการลงทุน การถือครองที่ดินของคนต่างด้าวโดย
 เฉพาะ อันจะสร้างให้เกิดบรรยากาศการลงทุน การจ้างงานอันเป็นประโยชน์ใน
 การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไปด้วย

นายหน้าหรือตัวแทนอสังหาริมทรัพย์

ความจำเป็นในแง่ของโครงสร้างที่ดีในธุรกิจแต่ละประเภท
 จำต้องได้รับการจัดระบบให้เป็นระเบียบ เพื่อความสอดคล้องในธุรกิจที่จะเติบโต
 ไปอีกในวันข้างหน้าซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะ
 เฉพาะกับธุรกิจที่มีผลกระทบโดยตรง ต่อสังคมส่วนรวมประกอบกับการที่ธุรกิจ
 แต่ละแขนงมีความสัมพันธ์ เชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่ จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องยื่นมือ
 เข้ามาจัดกรอบหรือแนวทางที่ถูกต้องที่ควรให้เหมาะสมตามสภาวะการณ(2)

(2) "เผยโฉมธุรกิจนายหน้าอสังหาริมทรัพย์" วารสารธุรกิจที่ดิน
 ฉบับที่ 68 (พฤษภาคม), หน้า 26

ธุรกิจนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ เป็นธุรกิจที่ค่อนข้างจะมีความเด่นชัดและเป็นเอกเทศในด้านบทบาท โดยเฉพาะอาชีพการเป็นนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ (Realtor หรือ Real Estate Agency) ซึ่งกระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของไทยแทบแฝงอยู่ในทุกตัวคนในแต่ละอาชีพ กล่าวได้ว่าเป็นอาชีพที่กำลังต้องการทางด้านการพัฒนาในธุรกิจอย่างมากจากหลายๆฝ่าย โดยเฉพาะนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ที่ปรากฏอยู่ทั่วตารางผืนแผ่นดินไทย ในช่วงที่ธุรกิจการค้าที่ดินเติบโตอย่างสูง ซึ่งอาจเรียกว่า "นายหน้าอสังหาริมทรัพย์" มีสิ่งที่ทำเป็นงานอดิเรกและเสริมรายได้ แต่การปฏิบัติเป็นไปในลักษณะของความไม่เป็นระเบียบ ขาดความรู้ความเข้าใจในเชิงปฏิบัติ และความจำเป็นในเหตุผลของการซื้อขายที่ดินเพียงเพื่อจะขายให้ได้ หรือซื้อให้ได้ไม่ว่าจะใช้วิธีใดก็ได้กับการได้มา จึงกลายเป็นปัญหาของสังคมที่ไม่รู้จักจบสิ้น

ปัญหาจากการขาดระบบกฎเกณฑ์ในการดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ได้สร้างปัญหาในสังคมเกิดขึ้นอย่างมากทั้งเรื่องคดีความ การผิดสัญญาซื้อขาย การหักหลังในเรื่องค่านายหน้า ซึ่งเป็นสาเหตุของอาชญากรรมที่ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคม สำหรับผู้ซื้อ ผู้ขายที่ดินผ่านนายหน้าก็พบทั้งปัญหาการคดโกง การหลอกลวงเช่นการนำที่ดินของทางราชการมาขายให้ผู้ซื้อ อีกทั้งนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ยังเป็นบุคคลที่ช่วยกระตุ้นให้เกิดการเก็งกำไรที่ดิน การปั่นราคาที่ดินตลอดจนการกว้านซื้อที่ดินของนายทุนทั้งคนไทย และคนต่างด้าว โดยคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ที่ตนต้องการเท่านั้น เนื่องจากการกว้านซื้อที่ดินส่วนใหญ่นั้นแล้วมีการกว้านซื้อกันเป็นที่ดินผืนใหญ่ๆ จากชาวบ้านหลายๆราย ดังนั้นการจะรวบรวมที่ดินได้นั้น จำเป็นต้องใช้นายหน้าเป็นผู้รวบรวมให้เพราะนายหน้าจะเป็นผู้กว้างขวางเป็นที่รู้จักกันดีทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย

เมื่ออาชีพนายหน้าหรือตัวแทนอสังหาริมทรัพย์ ถือว่าเป็นอาชีพที่สำคัญมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับโครงสร้างของธุรกิจการค้าที่ดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐจึงควรมีมือเข้ามาเพื่อยกระดับวิชาชีพนี้ให้ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศที่เจริญแล้ว โดยบัญญัติกฎหมายรองรับเกี่ยวกับอาชีพนายหน้าหรือ

ตัวแทนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้ได้บุคคลากรที่มีคุณค่าต่อระบบธุรกิจการค้าที่ดิน ซึ่งผู้เขียนขอเสนอแนวทางการพิจารณา Real Estate Broker ของ California Real Estate Principles* ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีกฎเกณฑ์พอสรุปเป็นสังเขปได้ดังนี้

คุณสมบัติของนายหน้าหรือตัวแทนอสังหาริมทรัพย์

- กำหนดอายุของผู้จะเป็นนายหน้าหรือตัวแทนอสังหาริมทรัพย์
- สำเร็จการศึกษาหลักสูตรที่บังคับ 6 หลักสูตร คือ
 1. ความรู้ด้านธุรกิจที่ดิน
 2. กฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจที่ดิน
 3. ด้านการเงินเกี่ยวกับธุรกิจที่ดิน
 4. ประเมินราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์
 5. เศรษฐศาสตร์และการบัญชีเกี่ยวกับธุรกิจที่ดิน
 6. ในแต่ละหลักสูตรต้องผ่านการอบรม กฎเกณฑ์

เกี่ยวกับธุรกิจที่ดิน กฎหมายธุรกิจ การจัดการเกี่ยวกับธุรกิจที่ดิน เป็นต้น

- ต้องมีประสบการณ์อย่างน้อย 2 ปี เกี่ยวกับการขายในธุรกิจที่ดิน
- ต้องผ่านการทดสอบและได้คะแนนไม่ต่ำกว่า 75% หรือมากกว่า(3)

นายหน้าหรือตัวแทนอสังหาริมทรัพย์ต้องสังกัด บริษัทนายหน้า ส่วนบริษัทนายหน้า ต้องสังกัดสมาคมนายหน้าอีกชั้นหนึ่ง

* เป็นกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบกฎเกณฑ์การประกอบธุรกิจการค้าที่ดิน ในรัฐCalifornia ของประเทศสหรัฐอเมริกา

(3) Dennis J. Mckenzie, Lowell Anderson California Real Estate Principles ,U.S.A.,p. 279-280

องค์การควบคุมดูแลนายหน้าและตัวแทนอสังหาริมทรัพย์

รัฐแคลิฟอร์เนียรับโดยหน่วยงานของรัฐ เรียกว่า

Department of Real Estate จะเป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ นายหน้าและตัวแทนอสังหาริมทรัพย์ พร้อมทั้งมีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลจรรยาบรรณ ความประพฤติของนายหน้าและตัวแทนอสังหาริมทรัพย์ โดยมีมาตรการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด

หน้าที่และความรับผิดชอบ

บุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นนายหน้าหรือตัวแทน (บุคคลธรรมดา) ซึ่ง เรียกว่า Agent ต้องสังกัดบริษัท นายหน้าอสังหาริมทรัพย์ (Broker Company) ทำหน้าที่ในการเป็นคนกลางระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายอสังหาริมทรัพย์ โดยก่อนที่จะมีการตกลงซื้อขายกัน หากมีลูกค้ามาติดต่อเพื่อจะซื้อ หรือขายอสังหาริมทรัพย์กับ นายหน้าหรือตัวแทนอสังหาริมทรัพย์ นายหน้าหรือตัวแทนจะทำการตรวจสอบ ข้อมูล กับ Title Company* ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนทำหน้าที่ในการรวบรวม ข้อมูลทั้งหมดของอสังหาริมทรัพย์ภายในรัฐนั้นๆ ข้อมูลต่างๆ ได้แก่ โฉนดที่ดิน ที่ตั้ง การชำระภาษีของที่ดินนั้นๆ ตลอดจนค่าธรรมเนียมต่างๆ เพื่อบริการแก่ลูกค้า เมื่อนายหน้าหรือตัวแทนได้ข้อมูลและเสนอแก่ลูกค้าเรียบร้อยแล้ว หากมีการตกลงซื้อ

ศูนย์วิทยุทรัพย์สิน
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* Title Company เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูลทั้งหลาย เกี่ยวกับโฉนดที่ดินทั้งหมด และทำหน้าที่ค้าประกันโฉนดด้วย

ขายกัน นายหน้าหรือตัวแทนก็จะนำเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้นไปให้แก่ เจ้าหน้าที่
ของ Escrow* ดำเนินการต่อไป(4)

ในการพิจารณาให้มีกฎหมายเพื่อรองรับบุคคลากรที่จะทำหน้าที่
ที่เกี่ยวกับธุรกิจการค้าที่ดินเพื่อช่วยให้การกำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดิน เป็นไปโดย
มีประสิทธิภาพพบทบัญญัติกฎหมายหนึ่งที่ต้องพิจารณาคือกฎหมายเกี่ยวกับนายหน้าหรือ
ตัวแทนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะมีส่วนอย่างมากในการทำให้ธุรกิจนี้ พัฒนาไปอย่าง
เหมาะสม ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่ารัฐควรจะได้ศึกษาถึงโครงสร้างของกฎหมาย
องค์กรที่มีหน้าควบคุมดูแลซึ่งอาจเป็นกรมที่ดินการกำหนดคุณสมบัติและหน้าที่
จรรยาบรรณความรับผิดชอบของบุคคลเหล่านี้ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มี
ความสอดคล้องกัน ซึ่งอาจจะศึกษากฎหมายของ รัฐแคลิฟอร์เนียร์ของประเทศ
สหรัฐอเมริกาเป็นแบบอย่าง แต่ก็ควรที่จะคำนึงถึงโครงสร้างของกฎหมายเกี่ยว
กับธุรกิจการค้าที่ดินของประเทศไทยด้วย

(4) การกำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดิน

ในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจการค้าที่ดินนั้น จำเป็น
ที่จะต้องมีทั้งกำลังบุคคลากร และเครื่องมือที่ทันสมัยต่างๆ เพื่อใช้ในการติดตาม
ตรวจสอบเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจการค้าที่ดินต่างๆ ดังนั้นรัฐควรที่จะต้องให้การ
สนับสนุนในด้านงบประมาณ บุคคลากร ตลอดจนเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบ
เช่น เครื่องมือในการรวบรวมข่าวสารต่างๆ อันได้แก่การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร
ที่ทันสมัยด้วยระบบคอมพิวเตอร์ การจัดตั้งหน่วยงานด้านนี้ขึ้นมาทำหน้าที่เฉพาะ
ในการตรวจสอบและกำกับดูแลในด้านต่างๆ เช่น

* Escrow เป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์
ของทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย เป็นผู้พิจารณาเอกสารหลักฐาน เงื่อนไขข้อตกลง การ
จ่ายค่าธรรมเนียม ค่าภาษี การดำเนินการเกี่ยวกับการจดทะเบียนทุกขั้นตอน

(4) Dennis J. McKenzie, Lowell Anderson California
Real Estate Principles ,U.S.A.,p. 191-200

- บุคคลหรือนิติบุคคลที่มีอาชีพเกี่ยวกับการค้าที่ดินหรือจัดสรรที่ดิน เป็นปกติธุระ รวมทั้งผู้มีเจตนาจะนำที่ดินมาทำการค้าหากำไรมาขอซื้อที่ดินโดย แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ในขณะขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมว่า ซื้อที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่น เช่น เพื่อเป็นการสร้างโกดังเก็บสินค้า โรงงาน เป็นต้น อันไม่เข้าข่ายเป็นการค้าที่ดิน ต่อมาก็เปลี่ยนวัตถุประสงค์นำที่ดินมาจัดจำหน่ายเพื่อ การค้าหากำไรซึ่งขณะที่ขอจดทะเบียนรับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินมาจดทะเบียน และ เหตุผลที่อ้างไม่สมเหตุผลไม่น่าเชื่อว่าเป็นความจริง การขอจดทะเบียนดังกล่าวเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ต้องทำการสอบสวนถึงวัตถุประสงค์ หรือเจตนาที่แท้จริงโดยใช้อำนาจตามความในมาตรา 74 วรรคแรก ประกอบกับกฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2497) ข้อ 2 (2) (5)

- ในส่วนที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสวนเกษตร ซึ่งการจัดสรร ในลักษณะนี้ส่วนใหญ่จะไม่อยู่ในบังคับของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2515 เรื่องการจัดสรรที่ดิน เช่นการไม่มีหนังสือสำคัญแสดง กรรมสิทธิ์ ได้แก่ น.ส.3 และเอกสารอื่นๆที่มีใช้โฉนด ดังนั้นเพื่อป้องกันมิให้มีการหลีกเลี่ยงกฎหมายฉบับนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบเรื่องราวตั้งแต่ขั้น การขออนุญาตทำการค้าที่ดินโดยการแบ่งแยกที่ดินควรมีเนื้อที่ แต่ละแปลงไม่ ควรน้อยกว่า 2 ไร่ หรือตามสภาพในการประกอบกิจกรรมของเกษตรกรรมนั้น ต้องมีคณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่ดินว่า เหมาะสมกับการประกอบการเกษตร หรือไม่ มีการปรับปรุงและพัฒนาที่ดินไปแล้วเพียงใด อยู่ใกล้ชุมชนหรือต่อไปจะ เป็นที่อยู่อาศัยได้หรือไม่ มีแหล่งน้ำธรรมชาติในโครงการหรือไม่ที่ดินตั้งอยู่ในที่ เหมาะสมหรือไม่ ต้องมีการตรวจสอบการใช้แหล่งน้ำว่ากระทบต่อส่วนรวมหรือไม่ มีการบริการด้านเกษตรกรรม โดยมีนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญให้คำปรึกษา แนะนำหรือดูแลรักษาหรือไม่ มีการประกันราคาผลผลิตและหาตลาดให้แก่ผู้ซื้อ ที่ดินหรือไม่ ระบบสาธารณูปโภคในที่ดินต้องจัดทำถนนให้มีพื้นผิวไม่ต่ำกว่า 8

เมตรเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่ง เหล่านี้จะทำให้การกำกับดูแลธุรกิจ
ส่วนเกษตรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่เป็นการเอาเปรียบผู้ซื้อที่ดินจาก
ธุรกิจสวนเกษตร

นอกจากนี้ในการประกอบธุรกิจสวนเกษตร ที่ผ่านมามีการ
เสี่ยงการจัดสรรกันมาก ในการหลีกเลี่ยงนั้นผู้ประกอบการจะใช้วิธีตั้งบริษัทขึ้น
มาเพื่อยื่นขออนุญาตค้าที่ดินจากกรมที่ดินจากนั้นก็สามารขึ้นโครงการสวนเกษตร
เพื่อจำหน่ายได้ และในขณะที่เดียวกันก็จะทำการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทขึ้นมาอีก
หนึ่งบริษัทเพื่อรับจ้างปลูกสร้างบ้าน เมื่อเป็นดังนี้สาธารณูปโภคที่มีการกำหนด
ให้มีการสร้างก็ไม่ต้องสร้างเนื่องการจัดสรรที่ดินกฎหมายกำหนดว่าต้องเป็นที่ดิน
ที่มีโฉนดเท่านั้น และต้องแบ่งขายไม่เกิน 9 แปลงขึ้นไป อันเป็นช่องทางให้นำให้
ผู้ประกอบการอาศัยหาผลประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงผู้ซื้อ ซึ่งงานกรณีนี้ผู้เขียนมีความ
เห็นว่าควรที่ทางกรมที่ดินจะได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนนี้โดย
ให้กฎหมายเรื่องการจัดสรรที่ดินครอบคลุมถึงการจัดสรรสวนเกษตรที่มีเอกสารสิทธิ
เป็น น.ส.3 ที่แบ่งแปลงย่อยออกจำหน่ายตั้งแต่ 9 แปลงขึ้นไปด้วย

- การกำกับดูแลในเรื่องข้อกำหนดเกี่ยวกับสาธารณูปโภค ทั้ง
ก่อนและหลังก่อสร้างว่าเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ตลอดจนการดูแล
เรื่องสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากธุรกิจการค้าที่ดิน

- ธุรกิจสนามกอล์ฟ ต้องมีการกำกับดูแลในเรื่องน้ำว่าได้นำ
น้ำจากแหล่งน้ำที่ทางการจัดน้ำ แก่ภาคเกษตรกรไปใช้หรือไม่ และต้องมีบท
กำหนดโทษในด้านนี้อย่างรุนแรงเพราะเป็นเอาเปรียบสังคมอย่างยิ่ง

- การตรวจสอบและกำกับดูแลการกว้านซื้อที่ดิน การกักตุนที่ดิน
ว่ามีวัตถุประสงค์เป็นไปตามที่ขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือไม่ เพื่อป้องกันการ
การถือครองที่ดินไว้โดยไม่ใช้ประโยชน์เป็นการทำลายเศรษฐกิจของประเทศ

แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนยังคงมีความเห็นว่าหากรัฐจัดตั้งองค์กรกลาง
เพื่อกำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดินตามที่จะได้เสนอไว้ในวันหัวข้อต่อไป จะทำให้การ
บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสาธารณชนในเรื่องที่อยู่อาศัยโดยตรง จะ
ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาที่สั่งสมกันมานานได้ ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรอิสระที่ทำ

หน้าที่ด้านนี้โดยตรง

นอกจากนี้ รัฐควรกำกับดูแลเกี่ยวกับการแอบแฝงประกอบธุรกิจที่ดินโดยอาศัยกฎหมายอื่น ๆ ในการทำธุรกิจ เช่น หากเป็นสถาบันการเงินที่มีสิทธิถือครองที่ดินแต่ต้องจำหน่ายไปภายใน 5 ปีแต่ได้นำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการในลักษณะของการค้าที่ดิน ซึ่งถือว่าไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ในการปรับปรุงและจัดระบบกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ หากรัฐสามารถรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับธุรกิจ การค้าที่ดินทั้งหมดไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกันและบัญญัติกฎหมายที่ยังขาดความสมบูรณ์เพิ่มขึ้นให้สามารถเข้าบังคับในทุกกรณีของการทำธุรกิจที่ดินก็จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ได้มากยิ่งขึ้น

4.3 แนวทางของกฎหมายในการกำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดิน

4.3.1 แนวทางของกฎหมายในการกำหนดการเข้าประโยชน์ที่ดินหรือกฎหมายผังเมือง

จากที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทก่อนถึง ปัญหาการเข้าประโยชน์ที่ดินและความไม่เป็นระเบียบของผังเมือง ซึ่งเกิดขึ้นจากการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการลงทุนในด้านธุรกิจที่ดินที่เติบโตอย่างสูงแต่เป็นการเติบโตที่ไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ ไม่มีแบบแผน การเข้าประโยชน์ที่ดินเพื่อการพัฒนา ก็เป็นไปโดยไร้ซึ่งกฎเกณฑ์ ไม่มีข้อจำกัด ไม่มีการคำนึงถึงปริมาณที่เข้า ทำให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ การขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่สอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การขยายตัวของพื้นที่โดยเฉพาะในเขตเมืองและรอยต่อของเมือง เมื่อพื้นที่ไม่เพียงพอก็จะขยายรุกล้ำพื้นที่เกษตรกรรม ทำให้เกิดการรุกป่าที่ดินในส่วนอื่นๆต่อไป การเข้าประโยชน์ที่ดินเมืองก็เข้าอย่างชนิดทำให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่ตนเอง เช่น การสร้างอาคารสูงๆ ในพื้นที่เล็กๆ การสร้างอาคารสำนักงาน ศูนย์การค้าหรือ

อาคารชุดพักอาศัยในเขตเมือง ที่มีการจรรยาบรรณที่เข้มงวด ปัญหาการจรรยาบรรณหรือ การสร้างบ้านพักอาศัยในบริเวณที่ขาดสาธารณูปโภค ทำให้สภาพบ้านเมืองขยาย อย่างไม่มีระเบียบ และเกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณส่วนรวม ในด้านการบำรุงรักษาโครงสร้างสาธารณูปโภคของบ้านเมืองโดย ไม่จำเป็น เกิดความไม่มั่นคงทางการบริหารและทำให้สภาวะเศรษฐกิจไม่ก้าวหน้า

ผลจากการใช้ทรัพยากรที่ดินเท่าที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่า การใช้ทรัพยากรที่ดินยังไม่สามารถใช้อย่างคุ้มค่าเท่าที่ควร ซึ่งในส่วนของ การใช้ประโยชน์ของที่ดินด้านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ (Housing Sector หรือ Real Estate) นั้น การใช้ทรัพยากรที่ดินให้ได้ประสิทธิภาพแท้จริงต้องประกอบด้วย การพัฒนาที่ดิน การผังเมือง และระบบสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญ ในการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนั้นแนวทางหนึ่งที่จะสามารถช่วยลดปัญหา ต่างๆ ดังกล่าวมานี้รวมทั้งสามารถป้องกันมิให้เกิดปัญหาขึ้นต่อไป คือการบังคับ ใช้กฎหมายผังเมือง

ในประเทศที่พัฒนาแล้วทุกแห่งจะมีกฎเกณฑ์ด้านการผังเมือง เข้ามาเป็นแนวทางของการพัฒนาบ้านเมืองในทุกเรื่องที่จะทำ ให้มีความมั่นใจ ได้ว่าการก่อสร้างสิ่งต่างๆ และการใช้ประโยชน์ในที่ดินและอาคารจะไม่ขัดแย้ง ซึ่งกันและกัน หรือเกิดปัญหาต่อชุมชนส่วนรวม

การผังเมือง เป็นสัญลักษณ์ของความเจริญของแต่ละ ประเทศ ว่าสังคมได้รู้จักการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เหมาะสม สังคมใดที่มีกฎ ระเบียบที่เป็นที่ยอมรับในการกำหนดสิทธิและเสรีภาพว่าส่วนใดเป็นของตน ส่วน ใดเป็นสิทธิและผลประโยชน์ของชุมชน สังคมนั้นย่อมเจริญไปกว่าสังคมที่ขาด ระเบียบ(6)

(6) ประทีกย์ สิมะนิชัยเชษฐ, เอกสารการวิจัยเรื่อง นโยบายที่ดิน.

สำหรับในประเทศไทยได้มีการจัดวางแนวทางพัฒนาเมือง และผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัติการผังเมืองออกใช้บังคับ เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และปัจจุบันกำลังมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดรูปที่ดินในเมืองให้เกิดประโยชน์สูงสุดในด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 4 การผังเมืองหมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตาม "ผังเมืองรวม" และ "ผังเมืองเฉพาะ" ในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ทั้งหมด หรือส่วนของเมืองที่รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะอาด สบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคมเมื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม ดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์และโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

ดังนั้นหลักผังเมืองก็คือ เป็นแผนพัฒนาประเภทหนึ่งที่ทำเนิกร่างในเขตเมืองเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงของความเจริญที่จะมีขึ้นในอนาคตข้างหน้า ในด้านที่เกี่ยวกับการสร้างสรรค์บ้านเมืองให้มีการใช้ประโยชน์ทั้งที่ดินและอาคารให้เกิดความสอดคล้องสัมพันธ์กับระบบโครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณูปโภคอันเป็นรากฐานของความเจริญทางเศรษฐกิจ และการทำมาหากิน โดยให้ประชาชนในเขตเมืองส่วนรวมได้มี สัญลักษณ์ที่ดี ได้รับความปลอดภัย ความสงบสุข ให้สภาวะทางสังคมมีสวัสดิการและความคงทนทั้งในสภาพปัจจุบันที่เป็นอยู่และในอนาคต

เพื่อให้ผังเมืองสามารถตอบสนองต่อความหลากหลายของ ภูมิลักษณะ ข้อจำกัดและสถานการณ์ของเศรษฐกิจสังคมของชุมชนเมืองได้อย่างเหมาะสมพอเพียง กฎหมายจึงเปิดทางให้มีการจัดทำเงื่อนไขของการพัฒนาตามผังเมืองเป็น "รายการประกอบผัง" และ "ข้อกำหนด" ซึ่งจะสามารถปรับเปลี่ยน

เพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสมและตามสภาพการณ์ของแต่ละเมือง ทั้งรายการประกอบแผนและข้อกำหนดมีลักษณะเป็นข้อความบรรยายที่อธิบายในรายละเอียดถึงการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในเขตผังเมืองว่าบริเวณใด พื้นที่ใด (ตามแผนผัง) จะใช้ประโยชน์ได้มากน้อยเท่าใด มีข้อห้ามมิให้ใช้ประโยชน์เพื่อการใดบ้าง ในที่ดินส่วนใดมีขอบเขตพื้นที่แต่ละบริเวณเหล่านั้นจากบริเวณใดถึงบริเวณใด และยังแสดงถึงขอบเขตการเข้มงวดในการบังคับควบคุมพื้นที่แต่ละบริเวณว่าบริเวณส่วนใดของเมืองจะมีระดับการควบคุมเข้มงวดเพียงใดในเรื่องใดบ้าง ทั้งนี้เพราะว่าแม้แต่การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ประเภทเดียวกัน เช่นบริเวณที่อยู่อาศัยด้วยกัน ก็จะมี ความแตกต่างกันในลักษณะการปลูกสร้างอาคาร ความหนาแน่นของการพัฒนาและใช้ประโยชน์ในที่ดินเข้มงวดต่างกัน ระหว่างบริเวณที่อยู่ชานเมืองกับบริเวณใจกลางเมือง ซึ่งทำให้รายการข้อห้าม ข้อกำหนดแตกต่างกันออกไปด้วย เป็นผลต่อระดับราคาที่ดินนั้นๆ

ดังนั้นผังเมืองจึงแบ่งออกเป็นบล็อกย่อยๆ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรณีที่มีการผ่อนผันให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอื่นนอกจากที่ได้ระบุไว้ ซึ่งจะกำหนดไว้เป็นสัดส่วนร้อยละ เช่น ในพื้นที่สีเหลือง หรือที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ข้อกำหนดผังเมืองจะกำหนดให้ใช้ประโยชน์เพื่อที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภคเป็นส่วนใหญ่ โดยให้ใช้พื้นที่เพื่อที่อยู่อาศัย เป็นอาคารใหญ่หรือกิจการอื่นเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 10 ในพื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก พื้นที่พาณิชย์กรรมก็มีการกำหนดสัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินผ่อนผันเป็นสัดส่วนร้อยละ 10 เช่นกัน

การเพิ่มพื้นที่เพื่อกิจการอื่น หรือการเปลี่ยนสีของพื้นที่ที่กำหนดย่อมมีผลกระทบต่อ การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและมีผลต่อต้นทุนในทางธุรกิจ เนื่องจากราคาที่ดินจะเปลี่ยนแปลงไปด้วย เพราะพื้นที่ใดสามารถใช้ประกอบกิจการในเชิงพาณิชย์หรืออุตสาหกรรม ย่อมจะต้องมีราคาสูงกว่าพื้นที่อยู่อาศัย หรือพื้นที่ใช้สำหรับการศึกษา หรือสาธารณะประโยชน์ อย่างแน่นอน

การผังเมืองที่ดีจะต้องมีผังเมืองรวมเป็นแม่บท และมีผังเมืองเฉพาะไว้แก้ไขในจุดที่ผังเมืองรวมควบคุมไม่ได้หรือควบคุมไม่ถึง ซึ่งใน

ปัจจุบันระบบการผังเมืองของประเทศยังต้องปรับปรุงแก้ไข เพราะนอกจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาพสังคม ตลอดจนการสะสมของปัญหาทางการพัฒนา การจัดการ และการบริหาร ยิ่งทำให้ระบบและวิธีการผังเมืองที่เป็นอยู่ยังไม่อาจสนองตอบความเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันเวลา อีกทั้งการจัดทำผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานครยังเป็นการรวบรวมข้อมูลตั้งแต่เมื่อ 5 ปีก่อน ซึ่งปัญหาการไร้ประโยชน์ในที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว กฎระเบียบข้อบังคับจึงล้าสมัยอยู่มาก

ดังนั้นแนวทางหลักในการพัฒนาที่ดิน การผังเมืองและระบบสาธารณูปโภคจะต้องมุ่งแก้ไขปัญหา และกำหนดแนวทางพัฒนาเพื่อให้เกิดความเจริญที่ยั่งยืน โดยเน้นการพัฒนาที่ดินให้เกิดการไร้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าเป็นไปตามหลักการด้านการผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและมีความสอดคล้องกับการจัดระบบสาธารณูปโภคอย่างเพียงพอและมีคุณภาพ

ในด้านการผังเมืองต้องเร่งออกกฎหมายผังเมืองและแผนการไร้ที่ดินให้ทันต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเผยแพร่สนับสนุนกลยุทธ์การพัฒนาที่ดินให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ในรูปแบบต่างๆ เช่น

การจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment)

การจัดรูปที่ดิน เป็นโครงการซึ่งส่งเสริมสวัสดิการทางด้านสังคมด้วยการพัฒนาพื้นที่ในเมือง (Urban Area) โดยวิธีการเปลี่ยนรูปร่างเขตและขนาดตลอดจนสภาพของที่ดินแต่ละผืนและจัดสร้าง หรือจัดหาสาธารณูปโภคเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการไร้ประโยชน์ที่ดิน โดยการนำที่ดินหลายๆแปลงมารวมกัน และจัดรูปที่ดินใหม่ เจ้าของที่ดินผู้เข้าร่วมโครงการจะมีส่วนรับผิดชอบต่อการสร้างสรรสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น ดำเนินการด้วยความสมัครใจ และแบ่งปันผลตอบแทนคืนกลับให้แก่เจ้าของที่ดิน

ดังนั้นจึงพอสรุปสาระสำคัญ จุดมุ่งหมายของการจัดรูปที่ดินในเมืองได้คือ

- ดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองและประชาชนที่มีพื้นานบริเวณเดียวกัน

- เป็นการร่วมมือระหว่างเจ้าของที่ดิน ภาคธุรกิจ เอกชนและทางราชการ

- เจ้าของที่ดินเห็นชอบในโครงการ โดยยินดีร่วมบริจาคที่ดินบางส่วนของตน เพื่อจัดสร้างบริการสาธารณะ เช่น ถนน ทางเท้า ทางระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา โรงเรียนและสวนสาธารณะ และที่ดินบางส่วนเพื่อจัดหาผลประโยชน์ใช้เป็นงบประมาณตามโครงการ

- ทำการรวมแปลงที่ดิน และวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ โดยให้ที่ดินทุกแปลงได้รับบริการเสมอภาคกันโดยยึดหลักคือ ที่ดินทุกแปลงต้องมีถนนผ่าน พยายามกำหนดที่ตั้งของที่ดินทุกแปลงให้อยู่ใกล้ที่เดิมมากที่สุด

อย่างไรก็ตามการจัดรูปที่ดินในเมือง ต้องมีองค์ประกอบอย่างอื่นที่จะทำให้การจัดรูปที่ดินได้ผลอย่างเต็มที่ ได้แก่การปรับปรุงด้านการประเมินราคาทรัพย์สินให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินทุกแปลงให้เกิดความเสมอภาคกันและที่สำคัญคือต้องคำนึงถึงความสอดคล้องด้านการพัฒนาที่ดินซึ่งแต่เดิมมีขีดจำกัดครอบคลุมเฉพาะการใช้ที่ดินเท่านั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเพิ่มคำนิยามของการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้รวมถึงอาคารในแต่ละพื้นที่ด้วย เพื่อให้การกำหนดเนื้อที่ของอาคารและแนวเขตของอาคารให้มีสัดส่วนเหมาะสมกับพื้นที่นั้นๆ อีกทั้งต้องคำนึงถึงระบบสาธารณูปโภคต้องสอดคล้องกันด้วย ฉะนั้นการจะนำกฎหมายผังเมืองมาใช้บังคับอย่างได้ผลดี จะต้องคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจที่เป็นอยู่จริงและที่จะเกิดขึ้นในอนาคต แต่จะต้องไม่คำนึงถึงแต่กลุ่มคนเมืองบางกลุ่มที่มีฐานะอานาจในทางเศรษฐกิจ โดยจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นหลักใหญ่ การมีกฎหมายผังเมืองที่ดีเหมาะสมและทันสมัย ก็จะสามารถช่วยลดปัญหาที่เกิดจากธุรกิจการค้าที่ดินลงได้มาก เช่น ความไม่เป็นที่เรียบร้อยของชุมชนเมือง การกว้านซื้อที่ดินไว้กักตุนเก็งกำไร ตลอดจนทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นไปอย่างคุ้มค่าซึ่งสามารถพิจารณาได้ว่าบริเวณใดควรส่งเสริมการใช้ประโยชน์อย่างใดหรือควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อความเหมาะสม นอกจากนี้การจัดแบ่งพื้นที่ลงในแต่ละสีของผังเมืองยังเป็นมาตรการหนึ่ง ที่ควบคุมการรุกกล้าที่ดิน กล่าวคือในส่วนของพื้นที่

เกษตรกรรมนอกจากมีข้อกำหนดของกฎกระทรวง ผังเมือง รวมควบคุมอยู่แล้วยังควรมีการกำหนดนโยบายผังเมืองรวมโดยไม่เป็นไปในลักษณะส่งเสริมหรือพัฒนาสาธารณูปโภคและการตัดถนนเข้าไปในบริเวณพื้นที่นั้นๆ

4.3.2 แนวทางของกฎหมายเพื่อควบคุมราคาที่ดินไม่ให้สูงขึ้นผิดปกติ
 การที่ธุรกิจที่ดินเติบโตอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดความ ต้องการในที่ดินเพื่อการอุปโภคและบริโภคเพิ่มขึ้น ปัญหาสิ่งหนึ่งที่ติดตามมาคือ ราคาที่ดินสูงขึ้น แต่ถ้าหากราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างผิดปกติย่อมเป็นอุปสรรคต่อ การลงทุน การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของประเทศ ดังนั้นเพื่อป้องกันมิให้ราคา ที่ดินสูงขึ้นอย่างผิดปกติ จึงควรมหาแนวทางของกฎหมายเพื่อควบคุมราคาที่ดินให้ อยู่ในระดับปกติ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาที่เกิดจากธุรกิจการค้าที่ดินได้ทางหนึ่งด้วย โดยแนวทางที่จะนำเสนอได้แก่

4.3.2.1 แนวทางของกฎหมายในการจำกัดสิทธิการ ถือครองที่ดิน

การจำกัดการถือครองที่ดินนั้น สามารถนำมาใช้เป็น แนวทางหนึ่งในการควบคุมราคาที่ดินไม่ให้สูงขึ้นผิดปกติ คือการจำกัดขนาดของ ที่ดินที่แต่ละบุคคลจะถือครองได้นั้น ถูกจำกัดจำนวนไว้เท่าที่กฎหมายจะกำหนดให้ ถือครองได้ ทำให้แต่ละบุคคลไม่อาจจะถือครองที่ดินได้เป็นจำนวนมากๆ ช่วย ป้องกันการกว้านซื้อที่ดินได้ในระดับหนึ่งซึ่งการกว้านซื้อที่ดินเป็นสาเหตุสำคัญที่ทํา ให้ราคาที่ดินสูงขึ้นผิดปกติ ดังที่กล่าวมาแล้วในบทก่อน

หากเมื่อไม่สามารถถือครองที่ดินได้ครั้งละหลายๆการ กว้านซื้อที่ดินก็จะลดน้อยถอยลงได้ แต่ทั้งนี้รัฐจะต้องมีระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ และสามารถควบคุมข้อมูลได้อย่างถูกต้อง สามารถตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง ทุก จังหวัด ว่าผู้ใดครอบครองที่ดินเป็นจำนวนเท่าใด ในแต่ละพื้นที่แต่ละประเภท มิฉะนั้นการจำกัดการถือครองที่ดินก็จะไม่ได้ผลอย่างจริงจังหากไม่สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งในปัจจุบันระบบคอมพิวเตอร์ได้มีการวิวัฒนาการก้าวหน้าไปอย่างมาก

ย่อมสามารถนำมาใช้จัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินได้อย่างดี

อย่างก็ตาม เมื่อมีการจำกัดการถือครองที่ดินของบุคคลแล้วก็ใช้ว่าจะสามารถจำกัดได้ผลอย่างจริงจัง เพราะอาจจะให้บุคคลอื่นถือครองที่ดินแทนเมื่อตนเองถือครองที่ดินครบตามจำนวนที่ถูกจำกัด ดังนั้นจึงต้องพิจารณาจุดนี้เพื่อหามาตรการในด้านอื่นที่จะนำมาใช้ควบคุมในส่วนนี้ ซึ่งอาจใช้กฎหมายภาษีทรัพย์สินโดยการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินในอัตราก้าวหน้าซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้

ในเรื่องการจำกัดการถือครองที่ดินของคนไทยนั้นได้เคยมีบทบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 34 ถึงมาตรา 49 แต่ได้ถูกยกเลิกไปแล้วดังที่ได้กล่าวไว้ในบทต้นๆการที่กฎหมายส่วนนี้ ถูกยกเลิกไปจึงทำให้บุคคลสัญชาติไทย ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลสัญชาติไทยถือครองที่ดินได้ไม่จำกัดจำนวนซึ่งในสมัยก่อนนั้นการจำกัดการถือครองอาจจะไม่ได้ผลในทางปฏิบัติเพราะระบบข้อมูล หรือการตรวจสอบกระทำได้ยากกว่าในปัจจุบันที่เทคโนโลยีต่างๆทันสมัยขึ้นมา การนำเอาบทบัญญัติในเรื่องนี้กลับมาบังคับใช้ หรือสร้างกฎหมายการจำกัดการถือครองขึ้นมาใหม่ ย่อมจะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นและจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งดังในอดีตที่รัฐบาลสังเกตเห็นได้ว่าถ้าบุคคลใดมีที่ดินมากอาจจะทำประโยชน์ในที่ดินไม่จริงจัง คือไม่ทำประโยชน์เสียทั้งหมดอาจจะทำในบางส่วนพอกินพอใช้ที่เหลือปล่อยให้ทิ้งรกร้างว่างเปล่า เป็นการสูญเสียโดยใช่เหตุหรือมีไว้ให้เช่าโดยการเก็บค่าเช่าสูงๆ ทำให้ผู้เช่าไม่สามารถลืมตาอ้าปากได้เป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจของชาติ(7)

ดังที่กล่าวแล้วว่าเหตุผลในการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนสัญชาติไทยในขณะที่ออกใช้ประมวลกฎหมายที่ดินก็ด้วยนโยบายที่รัฐมุ่งจะให้คนสัญชาติไทยทุกคนมีที่ทำกินหรือมีที่อยู่อาศัยเฉลี่ยตามสมควรแก่ศักยภาพ โดยที่ไม่ยอมให้กลุ่มคนเพียงไม่กี่กลุ่มของประเทศถือครองที่ดินไว้มาก เนื่องจากจะเป็นการเดือดร้อนแก่คนส่วนใหญ่คือเกษตรกรของประเทศซึ่งจะเป็นภัยต่อความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศ

(7) สมจิตร ทองประดับ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน 2533, หน้า 125

การไม่จำกัดการถือครองที่ดินยังก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคมคนรวยหรือพวกนายทุนทำตัวเป็น LAND BANK กักเก็บที่ดินไว้เป็นจำนวนมากๆ ในขณะที่ประชาชนบางส่วน หรือเกษตรกรไม่มีที่ดินที่หากินหรือไม่มีที่อยู่อาศัย ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างชนชั้นมากขึ้น เป็นการขาดการกระจายการถือครองที่ดิน ก่อให้เกิดปัญหาสังคมเป็นปัญหาต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ในแง่เศรษฐศาสตร์ การถือครองที่ดินไว้เป็นจำนวนมากๆ โดยมิได้ใช้ทำประโยชน์เป็นการสูญเสียทางเศรษฐกิจอย่างใหญ่หลวง เพราะที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีค่ามากซึ่งนับวันก็จะถูกใช้ไปทุกวัน ถ้าไม่ได้ถูกใช้อย่างถูกต้องหรือบางครั้งก็ถูกใช้อย่างฟุ่มเฟือย ย่อมสร้างปัญหาที่ดินไม่เพียงพอแก่ความต้องการของประชาชนอย่างแน่นอน

ผลเสียที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่งก็คือ ทำให้เกิดการผูกขาดในธุรกิจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อีกทั้งทำให้ต้นทุนของที่ดิน (Land Cost) สูงขึ้นเนื่องจากผู้ประกอบการรายใหญ่ซึ่งมีเงินทุนมากหรืออาจจะมีการร่วมทุนกับชาวต่างชาติซึ่งสามารถซื้อที่ดินได้ครั้งละมากๆ เก็บไว้ได้นานๆ เมื่อดินถูกกว้านซื้อไปหมดก็จะทำให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ทำโครงการ หรือพัฒนาโครงการได้มากกว่าผู้ประกอบการรายย่อย ที่มีเงินทุนน้อยไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการรายใหญ่ได้ เพราะต้นทุนสูงกว่า ตลาดก็จะถูกผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายใหญ่

อย่างไรก็ตามในแง่ของการประกอบธุรกิจที่ดินไม่ว่าจะเป็นธุรกิจขนาดย่อยหรือขนาดใหญ่ ก็ย่อมจะต้องมีการถือครองที่ดินจำนวนที่มากกว่าปกติ ดังนั้นการจำกัดการถือครองที่ดินจึงควรต้องพิจารณาถึง

ก. หลักเกณฑ์ในการจำกัดการถือครองที่ดิน

ควรที่จะได้มีการศึกษาอย่างถี่ถ้วนว่า การที่จะจำกัดการถือครองที่ดินนั้น ควรจะมีหลักเกณฑ์อย่างไรบ้าง ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้ควรจะเหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบันและสอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่หรืออาจจะแก้ไขเพิ่มเติมตัวบทกฎหมายให้สอดคล้องกันยิ่งขึ้น เช่น หลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนเนื้อที่ดินที่บุคคลหรือนิติบุคคลหนึ่งจะถือครองที่ดินได้ซึ่งตามประมวลกฎหมาย

ที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 34 ที่ถูกยกเลิกไปได้กำหนดไว้ (8)

แต่เนื่องจากในปัจจุบันประชากรได้เพิ่มขึ้นและที่ดินยังคงมืออยู่เท่าเดิม อีกทั้งเทคโนโลยีที่ทันสมัยสามารถช่วยอำนวยความสะดวกและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดินได้มากขึ้นการอุตสาหกรรมเริ่มเป็นสิ่งสำคัญมากขึ้น การประกอบธุรกิจที่ดินมีเพิ่มขึ้น และยังเป็นธุรกิจที่มีความสำคัญในการชี้ถึงดัชนีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย ฉะนั้นการจะจำกัดการถือครองที่ดิน จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนเนื้อที่ที่บุคคลจะถือครองได้ เช่นที่อยู่อาศัยอาจจะลดลงเหลือไม่เกิน 2 ไร่เนื่องจากจำนวนที่ดินที่เหลือน้อยลงเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้อาจมีข้อยกเว้นดังนี้

(1) กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับในเรื่องการจำกัดการถือครองที่ดิน จะต้องไม่มีผลย้อนหลัง ไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของบุคคลที่สุจริต ผู้มีสิทธิในที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดอยู่ก่อนที่กฎหมายจะออกใช้บังคับ* ให้นำถือครองในจำนวนเท่าที่มีอยู่เดิมได้ต่อไป ไม่ต้องจำหน่ายจ่ายโอน ไม่ต้องขออนุญาตถือครองเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด แต่เมื่อใดที่ได้จำหน่ายจ่ายโอนที่ดินไปแล้วเพียงบางส่วนหรือทั้งหมดก็จะซื้อที่ดินคืนหรือซื้อที่ดินเพิ่ม หรือถือครองที่ดินได้เท่าที่เหลือหรือไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด จะซื้อเพิ่มจนเท่าจำนวน

(8) อ้างแล้ว หน้า 8

* ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 36(เดิม) การกำหนดสิทธิในที่ดินตามมาตรา 34 มิให้กระทบกระเทือนแก่ผู้มีสิทธิในที่ดินอยู่แล้วก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ....

เดิมที่ถือครองก่อนจำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้* เช่นถ้ากฎหมายกำหนดให้ถือครอง เพื่อที่อยู่อาศัยได้ไม่เกิน 2 ไร่ แต่มีที่ดินซื้ออยู่เดิม 5 ไร่ ก่อนกฎหมายออกใช้ บังคับ ก็สามารถถือครองเป็นจำนวน 5 ไร่ได้ต่อไปโดยไม่ผิดกฎหมาย หากเมื่อ ใดที่ได้จำหน่ายจ่ายโอนไปบางส่วน เหลือบางส่วนหากไม่เกิน 2 ไร่ก็สามารถ ซื้อเพิ่มได้รวมแล้วต้องไม่เกิน 2 ไร่

ซึ่งถ้าเป็นกฎหมายอาญาโดยหลักแล้ว จะไม่มีผลย้อนหลังแล้วแต่แม้ กรณีนี้จะมิใช่กฎหมายอาญาก็ตาม แต่เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ และสิทธิ โดยชอบของบุคคลอยู่ก่อนแล้ว กฎหมายที่ดีจึงไม่ควรที่จะส่งผลกระทบต่อผู้บริสุทธิ์ ซึ่งมิได้มีเจตนาหลีกเลี่ยงกฎหมายแต่อย่างใด และไม่ควรถูกจะมีลักษณะเป็นการ ริดรอนสิทธิจนเกินไป อันอาจจะก่อให้เกิดการต่อต้าน จึงควรรักษามาตรการทาง ด้านอื่นเข้าควบคุมและแก้ไข้ปัญหาแทน เช่น แนวทางด้านกฎหมายภาษีทรัพย์สิน เป็นต้น

(2) แนวทางการจำกัดการถือครองที่ดินควรต้องมีบทยกเว้นใน กรณีของการค้าที่ดิน คือหากบุคคลใดประกอบการค้าที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมาย ก็จะได้รับยกเว้นในเรื่องการถือครองที่ดินไว้เพื่อทำการค้าที่ดิน คือถือครองที่ดิน ได้เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดโดยไม่จำกัดจำนวนเพราะการทำการค้าที่ดิน ย่อมจะต้องใช้ที่ดินเป็นจำนวนมาก ซึ่งโครงการพัฒนาที่ดินส่วนใหญ่แล้วแต่ เป็นโครงการขนาดใหญ่ หากมีการจำกัดการถือครองที่ดินก็ทำให้ธุรกิจการค้า ที่ดินหยุดชะงักได้ เป็นผลเสียในเชิงธุรกิจและเศรษฐกิจซึ่งประมวลกฎหมายที่ดิน

* มาตรา 37 (เดิม) ภายใต้อำนาจ...บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม ... แล้วแต่กรณี มีจำนวนเท่ากับหรือมากกว่าจำนวนตาม สิทธิที่กำหนดไว้ในมาตรา 34 เป็นอันหมดสิทธิที่จะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินอีก ไม่ว่าท้องที่ใด เว้นแต่เมื่อมีการจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิในที่ดินเดิมไปแล้ว ก็ ามีสิทธิในที่ดินได้ใหม่ แต่รวมแล้วต้องไม่เกินสิทธิในที่ดินตามที่กำหนดใน มาตรา 34

ก็มีแนวทางบัญญัติไว้ในมาตรา 101(9) และมาตรา 102(10) ในเรื่องของการค้าที่ดิน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหลักการในการบัญญัติก็เพื่อให้ธุรกิจที่ดินสามารถดำเนินต่อไปได้ เมื่อมีการจำกัดการถือครองที่ดินโดยถือว่าผู้ที่ทำการค้าที่ดินไม่มีความประสงค์ที่จะมีสิทธิในที่ดินเพื่อตนเอง แต่ประสงค์จะจำหน่ายให้ผู้อื่นต่อไป โดยหลักการนำที่จะยึดถือและนำมาปรับใช้ได้แต่ควรจะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการค้าที่ดินสามารถให้บังคับให้สอดคล้องกับกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการค้าที่ดินอื่นๆ เช่น มาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติให้ต้องขออนุญาตค้าที่ดินจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนจึงจะถือครองที่ดินได้เกินจำนวนที่กำหนดก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมากเพราะผู้ประกอบการจะต้องขออนุญาตค้าที่ดินก่อนที่จะได้เป็นเจ้าของที่ดิน หากยังไม่ได้รับอนุญาตก็ไม่อาจจะถือครองที่ดินเกินจำนวนได้ ซึ่งในทางปฏิบัติแทบจะเป็นไปไม่ได้ เพราะหากผู้ขายที่ดินที่จะขายให้แก่ผู้ประกอบการค้าที่ดินทราบว่าจะนำที่ดินไปทำการค้า หรือทราบว่าผู้ประกอบการค้าที่ดินได้รับอนุญาตแล้ว ก็อาจจะขึ้นราคาที่ดินหรือไม่ขายให้ก็ได้ หรือบางครั้งขั้นตอนการขออนุญาตค้าที่ดินก็ยาวนานเกินไป จนราคาที่ดินขยับสูงขึ้นไปอีก ทำให้ผู้ขายไม่ขายหรือขายให้บุคคลอื่นไปก่อนแล้วก็ได้

ดังนั้นจึงควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการค้าที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันหรือสามารถถือปฏิบัติได้ เช่น เมื่อมีการจำกัดการถือครองที่ดินแล้ว ให้ยกเว้นแก่ผู้ประกอบการค้าที่ดินให้ถือครองที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวนและไม่ต้องขออนุญาตเป็นการเฉพาะรายที่ดินจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ทั้งนี้ควรมีการกำหนดระยะเวลาการถือครองที่ดินเมื่อการค้าที่ดิน มิฉะนั้นจะเป็นช่องทางให้มีการกักตุนที่ดินไว้เก็งกำไรได้และควรจะมีคุณสมบัติผู้ประกอบการ ดังกล่าวไว้ในตอนต้น ลักษณะการประกอบการตลอดจนกฎเกณฑ์การขออนุญาตค้าที่ดินให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

เมื่อแก้ไขปรับปรุงในส่วนต่างๆแล้ว ถ้าหากบุคคลใดได้รับอนุญาต

(9) อ้างแล้ว หน้า 22

(10) อ้างแล้ว หน้า 22

ให้เป็นผู้ประกอบการค้าที่ดิน ก็จะสามารถถือครองที่ดินได้เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดแต่จะต้องขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าซื้อที่ดินให้หมดภายในระยะเวลาหลังจากถือครองที่ดินแปลงนั้นๆมาแล้วระยะหนึ่งซึ่งในกรณีนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรที่จะกำหนดระยะเวลาการจำหน่ายไว้ 5 ปี ถ้าหากมีกรณีจำเป็นก็ให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะพิจารณาอนุญาตให้ขยายระยะเวลาออกไปอีกได้

(3) การยกเว้นการถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมที่มีลักษณะพิเศษ ต้องใช้ที่ดินหรือพื้นที่เป็นจำนวนมากกว่าอุตสาหกรรมโดยทั่วไป เช่น อุตสาหกรรมเกษตรกรรม มีลักษณะเป็นการทำเกษตรกรรมขนาดใหญ่ มีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย มีการใช้เครื่องทุ่นแรงในการประกอบการเกษตร มีการดูแลรักษาทำนุบำรุงพื้นที่ที่ใช้เป็นอย่างดีผลผลิตที่ได้รับจะมีจำนวนมากเพื่อส่งเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลผลิตทางการเกษตรเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ต่างกับการเกษตรกรรมที่ผลิตเพียงเพื่อจุนเจือภายในครอบครัว และจำหน่ายบ้าง เป็นการทามาหากินโดยทั่วไป มิได้ทำเป็นอุตสาหกรรมซึ่งส่วนใหญ่ผู้ประกอบการจะมีใช้เกษตรกร แต่เป็นนักธุรกิจ หรือนักอุตสาหกรรม และนอกจากอุตสาหกรรมเกษตรกรรมแล้วยังมีอุตสาหกรรมอีกหลายประเภทที่อาจจะต้องใช้พื้นที่เป็นจำนวนมากในการประกอบการ

ศูนย์วิจัยทรัพย์สิน
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดังนั้นถ้าหากไม่มีการยกเว้นให้บ้างในเรื่องของการถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม* ก็อาจจะทำให้ธุรกิจการอุตสาหกรรมต้องหยุดชะงัก หรือไม่อาจจะขยายการประกอบอุตสาหกรรมได้ ซึ่งอุตสาหกรรมเป็นการลงทุนที่สามารถสร้างงานให้แก่ประชาชนของประเทศได้ทั้งในเมืองและในชนบท เป็นการกระจายรายได้ทางหนึ่งจึงควรจะได้รับยกเว้นบ้างในบางกรณี หากสามารถแสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องใช้ที่ดินเป็นจำนวนมากเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้แม้บางครั้งจะก่อให้เกิดธุรกิจ "ครบวงจร" และก่อให้เกิดการผูกขาดในระบบตลาดก็น่าที่จะต้องหาแนวทางส่งเสริมอย่างอื่น ในการป้องกันการผูกขาด

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

"บุคคลใดต้องการมีสิทธิในที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมเกินกว่าที่อนุญาตไว้ในประมวลกฎหมายนี้ หากแสดงได้ว่าการประกอบอุตสาหกรรมนั้น หรือการขยายการประกอบอุตสาหกรรมนั้น จำเป็นต้องใช้ที่ดินมีจำนวนเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตไว้จริงให้ทำคำร้องยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนแล้ว ก็ให้เสนอเรื่องราวต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัย

คณะกรรมการจะสั่งอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินตามที่ได้เห็นสมควร โดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้ ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข คณะกรรมการจะสั่งให้จำหน่ายที่ดินทั้งหมดหรือแต่บางส่วนภายในกำหนดหนึ่งปีก็ได้ ถ้าผู้ขออนุญาตไม่จำหน่ายที่ดินภายในเวลาที่กำหนด ให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น"

ข. ผลของการจำกัดการถือครองที่ดิน

เมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายให้จำกัดการถือครองที่ดินแล้ว ย่อมเป็นการแน่นอนว่าคนไทยทุกคนที่ไม่ได้รับยกเว้น จะถือที่ดินได้ในจำนวนที่จำกัด ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถกว้านซื้อที่ดินมาถือจนไว้ในนามของตนเองได้อีกต่อไป หากจะกระทำได้ก็จะต้องกระทำด้วยวิธีการที่ลำบากยากยิ่งขึ้นการบังคับชาวไร่ชาวนาให้ขายที่ดินทำกินของนายทุนก็อาจจะลดน้อยลง รวมทั้งการบังคับชำระหนี้ด้วยวิธีการโอนที่ดิน หรือการบังคับซื้อที่ดินก็จะลดลง ราคาที่ดินก็อาจจะไม่ขยับสูงขึ้นมากมายจนผิดปกติ เพราะการเก็งกำไรที่ดินหรือการปั่นราคาที่ดินทำได้ยากยิ่งขึ้นเนื่องจากการจำกัดการถือครองที่ดิน

แต่เนื่องจากการจำกัดการถือครองที่ดินเป็นการริดรอนสิทธิของเอกชนให้ต้องถูกจำกัดสิทธิ ย่อมจะต้องก่อให้เกิดการเสียผลประโยชน์และอาจจะมีผู้ได้รับประโยชน์ จึงเป็นเรื่องที่จะต้องมีส่วนได้เสียอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งในอดีตก็เคยปรากฏมาแล้วว่าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมีที่ดินของตนอยู่จำนวนมาก ตลอดจนผู้แทนราษฎรที่ร่ำรวยก็กลัวว่า ตนจะต้องเสียผลประโยชน์ จึงพยายามคัดค้านถ่วงเวลาไม่ยอมให้บทบัญญัติในเรื่องนี้ออกบังคับใช้⁽¹¹⁾ ซึ่งผู้ริเขียนเห็นว่ามีเพียงคนกลุ่มน้อยเท่านั้นที่คัดค้าน แต่คนส่วนใหญ่เกือบทั้งประเทศเป็นผู้มีที่ดินเพียงเล็กน้อยหรืออาจไม่มีเลย ดังนั้นในเรื่องนี้ทางราชการควรที่จะมองเห็นความสำคัญของการบัญญัติกฎหมายเพื่อคนส่วนใหญ่ที่น่าจะสำคัญกว่า

ในสภาพปัจจุบัน ช่องว่างระหว่างชนชั้นห่างกันมากขึ้นขาดความเป็นธรรมในสังคมมีการเอาเปรียบกัน ที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติและเป็นสมบัติของชาติที่มีค่า หากตกอยู่ในมือของบุคคลเพียงบางกลุ่ม ขณะที่คนส่วนใหญ่ของประเทศแทบจะไม่มีที่ทำกิน หรือที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น

(11) สมจิตร ทองประดับ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน 2533, หน้า 126

การจำกัดการถือครองที่ดิน จึงเป็นแนวทางที่จำเป็น
ประการหนึ่งในการที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดจากธุรกิจการค้าที่ดิน เช่น
การกว้านซื้อที่ดิน การเก็งกำไรที่ดิน อีกทั้งยังเป็นแนวทางที่จะช่วยกระจาย
การถือครองที่ดินของเอกชนให้เป็นไปอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งผลก็จะช่วย
ให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและได้ประโยชน์สูงสุดป้องกัน
การกักตุนที่ดินซึ่งในจุดนี้กฎหมายจะต้องมีบทบัญญัติในส่วนของการลงโทษ ถ้าหาก
มีการถือครองที่ดินเกินกำหนด หรือมีการฝ่าฝืนโดยบทกำหนดโทษนี้ควรมีผลใน
การบังคับแน่นอนและมีประสิทธิภาพ เช่น การบังคับจำหน่ายโดยการให้จำหน่าย
จ่ายโอนภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่สามารถทำได้ ก็ให้รัฐ(อธิบดีกรม
ที่ดิน หรือคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ) เป็นผู้จำหน่ายที่ดินนั้น โดยเรียกค่า
ธรรมเนียมมาให้มากกว่าปกติ หรืออาจจะใช้ถึงมาตรการยึดเป็นของรัฐในส่วนที่
เกินกว่ากำหนดหรือหลักเสี่ยงกฎหมายซึ่งจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน และดำเนินการ
เป็นขั้นตอน

ดังนั้นจึงขอสรุปถึงผลดีของการนำกฎหมายว่าด้วยการจำกัด
สิทธิการถือครองที่ดินมาใช้สร้างความมั่นคงแก่รัฐ เพื่อก่อให้เกิดเอกภาพอันเป็น
ประโยชน์ต่อประเทศชาติส่วนรวม กล่าวคือ

- ทางด้านสังคม ทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ลด
ช่องว่างและความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยที่ดินมิได้ตกเป็นของกลุ่มคนเพียงกลุ่ม
เดียวเช่น นายทุน พ่อค้า นายธนาคาร เป็นต้น รวมทั้งการอพยพลงถิ่น
ฐานจากชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่ลดน้อยลง อันส่งผลเป็นการลดปัญหาชุมชนแออัด
ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการศึกษาและปัญหาแรงงาน ตลอดจนเป็นการป้องกันการ
เกิดปัญหาผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

- ทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้มีการกระจายการถือครอง
ที่ดินไปสู่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย เกษตรกร ผู้เช่า หรือผู้ไร่ที่ทำกิน ให้สามารถ
มีที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการอยู่อาศัยและที่ทำกินเป็นของตนเอง อันส่งผลให้มี
การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร รายได้ของเกษตรกรและรายได้ประชาชาติเพิ่ม

มากขึ้น ลดปัญหาการกว้านซื้อที่ดินเมื่อการเก็งกำไร รวมทั้งทำให้นายทุนไม่สามารถกักตุนที่ดินเมื่อหาประโยชน์จากการให้เช่าที่ดินได้ นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมให้สถาบันการเงินพิจารณาให้สินเชื่อ โดยยึดถือโครงการเป็นหลักแทนการให้สินเชื่อโดยยึดถือที่ดินเป็นสำคัญ ซึ่งจะเป็นการร่วมลงทุนกับเจ้าของโครงการอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสถาบันการเงินได้อย่างเหมาะสม และเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยส่วนรวม

- ทางด้านการเมืองทำให้ลดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐเกี่ยวกับปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนปัญหาการถือครองที่ดินในบริเวณสำคัญที่กระทบต่อความมั่นคงและหล่อหลอมต่อความปลอดภัยของประเทศ

4.3.2.2 แนวทางของกฎหมายในเรื่องภาษีทรัพย์สิน

ภาษีทรัพย์สิน เป็นภาษีที่มีการจัดเก็บในทุกประเทศ และบางประเทศก็ใช้ได้ผลดีเป็นอย่างยิ่ง สำหรับประเทศไทยนั้นรู้จักภาษีทรัพย์สินในนามของ"ภาษีที่ดินกับภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่" ในต่างประเทศมีความหมายรวมไปถึงภาษีมูลค่าเพิ่มของที่ดินด้วย

ในความหมายอย่างกว้างๆ ภาษีทรัพย์สินหมายถึงภาษีที่เรียกเก็บจากทรัพย์สินต่างๆที่บุคคลหนึ่งมีอยู่ในครอบครองทั้งที่มีรูปร่าง (Tangible) และไม่มีรูปร่าง (Intangible) โดยจะมีการจัดเก็บแยกไปตามประเภทของทรัพย์สินซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ตามมูลค่าของทรัพย์สินที่ทางการจะได้กำหนด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างภาษีและความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วเช่น สหรัฐอเมริกา จะมีการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินทั่วไปทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ แต่ในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา จะจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ เช่น ภาษีที่ดินและภาษีโรงเรือน

ภาษีมูลค่าเพิ่มของที่ดินนั้นไม่มีใช้ในประเทศไทย เป็นภาษีที่จัดเก็บเอาจากมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของที่ดิน อันเนื่องมาจากรัฐบาลได้จัดให้มีสาธารณูปโภคใน

ที่ดินดังกล่าว เช่นการตัดถนนผ่านทำให้ราคาที่ดินสอฝากถนนมีมูลค่าเพิ่มขึ้น รัฐก็จัดเก็บภาษีของมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นนั้น และนำเงินนั้นไปสร้างถนนได้อีกเป็นการยุติธรรมต่อผู้เสียภาษีทั่วไปมิใช่เอาเงินภาษีไปสร้างถนนให้เจ้าของที่ดินที่อยู่สองฝากถนนได้รับประโยชน์ และนำเงินที่ได้จากมูลค่าที่เพิ่มขึ้นไปช่วยวิสาหกิจอย่างฟุ่มเฟือย อันจะเป็นการทำลายเศรษฐกิจของประเทศด้วย ภาษีมูลค่าเพิ่มของที่ดินจึงมีส่วนดีต่อการพัฒนาประเทศ และเป็นการกระจายความเจริญอย่างยุติธรรม ช่วยลดความฟุ่มเฟือยที่จะก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ แม้ประเทศไทยยังไม่มีภาษีมูลค่าเพิ่มของที่ดินแต่ก็มีภาษีที่ดินและภาษีโรงเรือนที่สามารถจะนำมาใช้ มาดัดแปลงไปใช้ในการลดการปลูกสร้างบ้านที่อยู่อาศัยที่ฟุ่มเฟือย เพื่อไปกระตุ้นให้มีการออมเงินมากขึ้นได้

การจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินในประเทศไทยปัจจุบัน

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในหลายๆประเทศที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยเรื่องการเก็บภาษีทรัพย์สินโดยเฉพาะแต่มาได้มีความหมายว่าประเทศไทยจะไม่มี การเก็บภาษีทรัพย์สินเสียเลยการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของประเทศไทยในปัจจุบัน แฝงอยู่ในรูปการจัดเก็บภาษีต่างๆ ดังนี้(12)

1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ และที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ เฉพาะที่เจ้าของมิได้อาศัยอยู่เองหรือให้ผู้แทนผู้เช่ารักษา และมิได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบอุตสาหกรรมเท่านั้น

2. ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่เก็บจากมูลค่าของที่ดินซึ่งอยู่ในครอบครองของผู้เป็นเจ้าของ โดยมูลค่าของที่ดินที่ผู้ใช้เป็นภาษีจะใช้ราคาปานกลางของที่ดิน ที่ดินที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีจะเป็นที่ดินไม่มีสิ่งปลูกสร้างในที่ดิน

3. ภาษีเงินได้เก็บจากการขายอสังหาริมทรัพย์ จะเก็บจากส่วนของเงินที่ได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์

(12) "ภาษีทรัพย์สิน สิทธิทรัพย์ต้องเสียภาษี" ธนาคารกสิกรไทย

ฝ่ายวิชาการ วารสารธุรกิจที่ดิน ฉบับที่ 79 ปีที่ 7, หน้า 9

4. ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดิน กรมที่ดินจะจัดเก็บในอัตราร้อยละ 2 ของราคาประเมินที่ดินที่กำหนด

5. อาคารแสตมป์ที่ต้องติดในสัญญาซื้อขายที่ดิน โดยจะต้องเสียในอัตรา 0.5% ของราคาซื้อขาย

6. ภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางค้าหรือหากำไร ในรูปของภาษีธุรกิจเฉพาะ ซึ่งจะเสียทั้งสิ้นรวมกัน 3.3%

ข้อบกพร่องของระบบภาษี

1) กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินมีการยกเว้นให้กับบ้านและที่ดินที่เจ้าของอยู่อาศัยเอง โดยไม่คำนึงถึงมูลค่าของบ้านและที่ดินนั้น ผู้ที่มีบ้านและที่ดินไม่ว่าจะมีมูลค่าสูงหรือต่ำเพียงใด ก็ได้รับการยกเว้นเท่าๆกัน และในกรณีที่เจ้าของบ้านและที่ดินไม่ได้อาศัยอยู่เองแต่ให้ผู้อื่นเช่า เจ้าของทรัพย์สินก็ยังสามารถผลักภาระภาษีไปยังผู้เช่าในรูปของค่าเช่าได้

2) ภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งเก็บจากที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ที่เจ้าของก็มีจุดบกพร่องที่สำคัญ คือ อัตราภาษีที่เจ้าของมีลักษณะถดถอย (Regressive Tax Rate) ยิ่งมูลค่าของที่ดินสูงมากเพียงใดอัตราภาษีจะลดลงโดยลำดับ ผู้ถือครองทรัพย์สินมากกลับเสียภาษีน้อยกว่าผู้ถือครองทรัพย์สินน้อย ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้เสียภาษีเป็นอย่างมาก

3) กฎหมายที่รองรับทั้งภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ที่ไม่ได้ส่งเสริมให้หน่วยงานราชการสามารถเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

ดังนั้นเมื่อระบบภาษีที่เจ้าของมีข้อบกพร่องหลายอย่างทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้เสียภาษี จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระบบภาษีเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินประเภทต่างๆ และเป็นธรรมสำหรับผู้เสียภาษีที่มีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกันและในขณะเดียวกันการจัดเก็บก็ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินและการพัฒนาทรัพย์สินให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้นและเจ้าหน้าที่สามารถบริหารจัดการเก็บได้ง่ายขึ้น ซึ่งระบบที่นำมาใช้ที่รู้จักกันในนามของ "ภาษีทรัพย์สิน" (Property Tax)

ภาษีทรัพย์สินหากได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมแล้ว สามารถจะนำรายได้จำนวนมากแก่หน่วยปกครองท้องถิ่น ทำให้หน่วยปกครองท้องถิ่นมีรายได้ของตัวเองค่อนข้างเพียงพอ อันจะช่วยลดภาระการช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง ซึ่งรัฐบาลกลางสามารถนำเงินไปพัฒนาประเทศด้านอื่นๆ ได้มากขึ้น ภาษีทรัพย์สินสามารถดัดแปลงไปใช้ในการลดการปลูกสร้างบ้านอาศัยอย่างฟุ่มเฟือย เพื่อไปกระตุ้นการออมมากขึ้น ช่วยลดการเก็งกำไรที่ดินทำให้เจ้าของที่ดินพยายามใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างเต็มที่ หรือมิฉะนั้นก็จำหน่ายที่ดินของตนไปให้ผู้อื่นที่สามารถใช้ที่ดินได้มืออย่างมีประโยชน์มากกว่า ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับประโยชน์คุ้มกับภาษีที่เสียไป ฉะนั้นแนวทางกฎหมายภาษีทรัพย์สิน จึงเป็นแนวทางที่เหมาะสมอีกประการหนึ่งที่ควรนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรได้รับการปรับปรุงภาษีทรัพย์สินเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งในการปรับปรุงอาจพิจารณาเหตุผลที่สนับสนุนอื่นๆ คือ

1) สอดคล้องกับหลักความสามารถในการเสียภาษี คือความร่ำรวยนั้นมักจะสะสมอยู่ในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ต่างๆ การเก็บภาษีที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างจึงเป็นเรื่องสมควร เป็นการยึดหลักการจัดเก็บภาษีตามความสามารถของผู้เสียภาษี ผู้ที่มีทรัพย์สินมากก็ต้องเสียภาษีมากขณะที่ผู้มีทรัพย์สินน้อยก็เสียภาษีน้อย ซึ่งจะช่วยสร้างความเป็นธรรมในสังคม

2) สอดคล้องกับหลักผลประโยชน์เพราะภาษีที่เก็บได้จะตกเป็นของรัฐบาลท้องถิ่นนำไปจัดสร้างและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคต่างๆ เป็นผลให้ที่ดินมีราคาเพิ่มขึ้น เมื่อบริษัทเหล่านั้นได้รับผลประโยชน์โดยตรง ก็ควรจะแบ่งสรรผลประโยชน์มาเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับสาธารณูปโภคเหล่านี้ด้วย เพราะทรัพย์สินทุกชิ้นที่อยู่ในประเทศย่อมเป็นที่มีส่วนให้บริการของสังคมแทบทั้งสิ้น

3) ช่วยอุดช่องโหว่ของภาษีเงินได้ เพราะระบบภาษีเงินได้ของประเทศไทย ไม่ได้จัดเก็บภาษีเงินได้อันเป็นประโยชน์ที่ได้อยู่อาศัยในบ้านของตนเองฟรี ซึ่งมีมูลค่าไม่ต่างจากการเช่าบ้าน ในภาคเกษตรกรรมก็เช่นกันหากมีการเก็บภาษีจะช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพของการผลิตได้ โดยภาษีทรัพย์สินจะลงโทษเจ้าของที่ดินที่มีประสิทธิภาพในการผลิตต่ำกว่ามาตรฐานและให้ประโยชน์

แก่ผู้ผลิตได้มากโดยการใช้อัตราภาษีเดียวกัน แต่จะต้องสูงพอประมาณที่จะกดดันเจ้าของที่ดินได้

ในกรณีนี้ควรจะนำรายได้จากภาษีทรัพย์สินบางส่วนมาใช้ในกิจกรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต เช่น เพิ่มแหล่งน้ำ ปรับปรุงการชลประทานหรือใช้ในการวิจัยเมล็ดพันธุ์พืช ดึงราคาปุ๋ยให้ถูกลง เพราะไม่มีค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขมากนักในภาคเกษตรกรรม

4) มีความยากลำบากในการเสียภาษีเนื่องจากที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่บนที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ไม่ได้ไม่สามารถนำไปชุกชอน และมีทะเบียนแสดงออกว่าใครเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น จึงเป็นไปได้ที่เจ้าของที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะหลีกเลี่ยงในการเสียภาษี เว้นเสียแต่การจัดเก็บภาษีเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพดีพอ

5) เหมาะสมกับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนย่อมอยากจะเสียภาษีให้รัฐบาลท้องถิ่นมากกว่ารัฐบาลกลาง เนื่องจากจะเป็นประโยชน์คุ้มกับเงินที่เสียไป และทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถวางแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนให้เหมาะสมเป็นการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศชาติโดยรวม

6) การใช้อัตราภาษีทรัพย์สิน เป็นการลดการถือครองทรัพย์สินในรูปที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการผลิต เช่น การกักตุนเก็งกำไรที่ดิน เป็นต้น

ในการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ของอสังหาริมทรัพย์ รัฐบาลจึงควรปรับปรุงการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินดังกล่าวโดยแยกเก็บภาษีทรัพย์สินเป็น 3 ประเภทคือ

- (1) ภาษีที่เก็บจากการถือครองอสังหาริมทรัพย์
- (2) ภาษีที่เก็บจากการโอนที่ดิน
- (3) ภาษีที่เก็บจากรายได้ที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากที่ทรัพย์สินมีราคาสูงขึ้น

ภาษีทั้งสามประเภทดังกล่าวน่าจะเพียงพอที่จะเข้าไปควบคุม กำกับดูแลการทำกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ได้ทั้งหมด ภาษีแต่ละประเภทอาจจะมีความสำคัญแตกต่างกัน และเมื่อนำมาจัดลำดับความสำคัญและคิดเทียบ

เป็นส่วนในภาษีทรัพย์สินก็จะทราบได้ว่าทรัพย์สินนั้นมีภาวะภาษีรวมเท่าไร

ภาษีทรัพย์สินแต่ละประเภทมีหน้าที่และความสำคัญ ดังนี้

1. ภาษีการถือครองอสังหาริมทรัพย์ จะจัดเก็บจากเจ้าของโรงเรือนหรือที่ดิน ภาษีประเภทนี้มีหน้าที่ 3 ประการ คือ

ก) ทาหน้าที่ในการกระจายรายได้ กล่าวคือผู้มีทรัพย์สินมากก็ต้องเสียภาษีมาก ในขณะที่ผู้ที่มีทรัพย์สินน้อยก็เสียน้อย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการเก็บภาษีตามความสามารถ (Ability to Pay)

ข) ทาหน้าที่ตอบแทนประโยชน์ที่เจ้าของทรัพย์สินได้รับจากการบริการสาธารณะของหน่วยงานราชการท้องถิ่น

ค) ทาหน้าที่ในการจัดสรรใช้ทรัพยากรโดยที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีจำกัดและมีคุณค่ามหาศาล หากมีการจัดเก็บภาษีการถือครองอสังหาริมทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ การถือครองที่ดินจำนวนมากไว้โดยมิได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นจะลดลง เพราะมีต้นทุนสูงในการถือครอง การจัดเก็บภาษีนี้จะช่วยลดการถือครองที่ดินเพื่อการเก็งกำไรได้ระดับหนึ่ง

2. ภาษีเก็บจากการโอนที่ดิน (Turn-over Tax) เนื่องจากเมื่อมีการซื้อขายที่ดินจะต้องไปใช้บริการของรัฐในการออกโฉนด จัดทำรังวัด ภาษีประเภทนี้จะทาหน้าที่เก็บบริการของรัฐในการโอนที่ดินให้เจ้าของทรัพย์สิน

3. ภาษีที่เก็บจากรายได้ที่เพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากทรัพย์สินที่ครอบครองมีราคาสูงขึ้น (Capital Gain Tax) ภาษีประเภทนี้มีหน้าที่ 2 ประการ คือ

ก) ทาหน้าที่เรียกคืนผลแห่งการลงทุนของรัฐ เนื่องจากที่ดินแต่ละแห่งนั้นจะไม่มีโอกาสพัฒนาคุณค่าโดยตนเองได้ หากปราศจากปัจจัยต่างๆ มาสนับสนุน ไม่ว่าจะเป็นการตัดถนนผ่าน การสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ ซึ่งทาให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น การที่รัฐเข้ามาลงทุนในสาธารณูปโภคเหล่านี้ต้องใช้ต้นทุนสูงมาก เจ้าของที่ดินซึ่งได้รับประโยชน์จากการลงทุนของรัฐ ควรที่จะต้องรับภาระการลงทุนในส่วนนั้นด้วย

ข) ทาหน้าที่ในการกระจายผลประโยชน์ใหม่ที่เกิดแก่ที่ดิน โดย

ที่ผลประโยชน์เดิมนั้นมิได้เกิดจากการดำเนินการของเจ้าของที่ดินและอาจไม่ใช่ การลงทุนของรัฐก็ได้ ประโยชน์นี้เป็นเสมือนกับการได้เพิ่มมาลอยๆ (Wind Fall-Gain) ผู้ที่ได้รับประโยชน์เดิมนี้อาจจะต้องเสียภาษีทรัพย์สิน

แต่อย่างไรก็ตามในการปรับปรุงโครงสร้างของภาษีทรัพย์สินใน ประเทศไทยนั้น สิ่งที่ต้องทำความเข้าใจต่อไป ก็คือการปรับปรุงโครงสร้างของ ภาษีทรัพย์สินนั้นต้องปรับปรุงกฎหมายภาษีที่ดินและกฎหมายภาษีโรงเรือนไปพร้อมๆ กัน ซึ่งในเรื่องนี้ต้องพิจารณารวมกันทั้งระบบโดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) รวมกฎหมายภาษีที่ดิน กับกฎหมายภาษีโรงเรือนเข้าด้วยกัน เรียกว่ากฎหมายภาษีทรัพย์สิน ทั้งนี้เพราะกฎหมายทั้งสองฉบับเป็นกฎหมายที่ว่า ด้วยเรื่องเดียวกัน

(2) ฐานภาษีให้ใช้ราคาตลาดหรือราคาที่มีเหตุมีผลของทรัพย์สิน ในเรื่องฐานภาษีนี้ควรจะยกเลิกการใช้ฐานภาษีแบบราคาประเมินปานกลางของ กฎหมายภาษีที่ดิน และให้ยกเลิกการใช้ค่าเช่ารายปีเป็นฐานภาษี สำหรับภาษี โรงเรือน และให้หันมาใช้ฐานภาษีอย่างเดียวกัน คือ ใช้ราคาตลาด หรือราคา ประเมินกลางที่มีเหตุมีผลของที่ดิน และของสิ่งปลูกสร้างนั้นมาเป็นฐานภาษี

(3) อัตราภาษีควรจะใช้อัตราเดียว การมีอัตราภาษีหลายอัตรา และแตกต่างกันไป ย่อมทำให้ยากในการคำนวณและการจัดเก็บภาษีว่าการ ใช้อัตราภาษีอัตราเดียว

(4) การยกเลิกการยกเว้นภาษี และการลดหย่อนภาษีที่ไม่จำเป็น การยกเว้นภาษีโดยไม่จำเป็นนั้นย่อมทำให้ฐานภาษีทรัพย์สินแคบลง ซึ่งทำให้ขาด รายได้โดยไม่จำเป็น เช่น บ้านและที่ดินที่เช่าอยู่ไม่ต้องเสียภาษีที่ดินและโรงเรือน เป็นการไม่ถูกต้อง เพราะผู้เป็นเจ้าของบ้านและที่ดินนั้นเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ จากการบริการทางด้านสาธารณูปโภคอย่างมากมาย และยังไม่ต้องเสียภาษีเงิน ใต้เหมือนอย่างค่าเช่าบ้าน

นอกจากนี้ การยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีให้แก่โรงเรือนที่ดึงเอาไว้ วางเปล่าตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป ก็ย่อมเป็นการสนับสนุนให้เจ้าของโรงเรือน ดึง โรงเรือนเอาไว้ไม่ชวนขายมาใช้โรงเรือนนั้นให้เป็นประโยชน์ทำให้เกิดความสุข

เปล่าในทางเศรษฐกิจและขาดรายได้ในส่วนภาษีด้วย ซึ่งถ้าหากไม่มีการยกเว้นภาษีแล้ว เจ้าของโรงเรือนก็จะพยายามใช้โรงเรือนให้เป็นประโยชน์ ให้อุ้มกับภาษีที่ต้องเสียไป ซึ่งจะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวม

ในการลดหย่อนภาษีรัฐบาลกลางควรจะ เป็นผู้รับภาระในกรณีที่ต้องการสนับสนุนการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม คือ แทนที่จะให้ลดหย่อนภาษีทรัพย์สินก็ควรจะ ใช้วิธีเครดิตภาษีโดยให้เสียภาษีทรัพย์สินเต็ม แล้วไปเครดิตภาษีหักออกจากรายได้

อัตราภาษีบำรุงท้องที่ ควรยกเลิกอัตราภาษีบำรุงท้องที่ที่มีลักษณะถดถอย ยิ่งที่ดินมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น อัตราเพิ่มของภาษียิ่งน้อยลง ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องควรจะนำอัตราภาษีในลักษณะก้าวหน้ามาใช้แทน

(5) จัดตั้งสำนักงานเก็บภาษีทรัพย์สินแห่งชาติ

เมื่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินสมควรจะมีการจัดตั้งสำนักงานเก็บภาษีทรัพย์สินแห่งชาติขึ้น สำนักงานควรจะสังกัดกระทรวงการคลังและไม่ควรมีรูปแบบเป็นราชการเต็มตัว แต่ควรมีรูปแบบเหมือนอย่างธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ก็เพื่อจะให้สำนักงานมีอิสระในการบริหารงาน และสามารถให้คำตอบแทนกับเจ้าหน้าที่ได้สูง เพื่อติดุดคนดีมีฝีมือ เข้าทำงานและสามารถมีและใช้เครื่องมือที่ทันสมัยในการจัดเก็บภาษี ค่าใช้จ่ายของสำนักงานควรจะกันเอามาจากภาษีทรัพย์สินที่เก็บได้ เช่นนี้ย่อมช่วยกระตุ้นให้สำนักงานพยายามจัดเก็บภาษีให้ได้มากที่สุดเพื่อสำนักงานจะมีรายได้มากขึ้นส่งผล ถึงรายได้โดยรวมของรัฐบาลด้วย

การนำระบบภาษีทรัพย์สินมาใช้ย่อมก่อให้เกิดผลดีต่อธุรกิจการค้าที่ดินคือเป็นการสกัดกั้นการเก็งกำไรในอสังหาริมทรัพย์

ภาษีทรัพย์สินที่จะนำมาใช้จัดเก็บแทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่นั้นจะจัดเก็บจากมูลค่าของทรัพย์สินที่ดำรงอยู่โดยไม่ได้นำเงินว่าทรัพย์สินนั้น จะก่อให้เกิดรายได้แก่เจ้าของที่ถือครองทรัพย์สินนั้นอยู่ หรือไม่ ดังนั้นผู้ที่มิบ้านกินหนึ่งหลังหรือมีที่ดินครอบครองอยู่เป็นจำนวนมากก็ต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้น การนำภาษีทรัพย์สินมาใช้เป็นแนวทางหนึ่งในการสกัดกั้นการเก็งกำไร

ในอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะที่ดิน

นอกจากจากการจำกัดการถือครองที่ดินโดยกฎหมายซึ่งได้กล่าวมาแล้ว แม้จะมีการจำกัดการถือครองที่ดิน แต่อาจจะมีวิธีการทำให้บุคคลอื่นถือครองที่ดินแทนได้ ทำให้สามารถถือครองที่ดินได้เกินกว่ากำหนดจึงต้องมีแนวทางอื่นที่ช่วยป้องกันการหลีกเลี่ยงกฎหมายการจำกัดการถือครองที่ดิน ซึ่งก็คือแนวทางของภาษีทรัพย์สิน เพราะภาษีทรัพย์สินเป็นภาษีที่เก็บจากการถือครองอสังหาริมทรัพย์ ผู้ที่ถือครองอสังหาริมทรัพย์มากก็ต้องเสียภาษีมากตามมูลค่าของทรัพย์สินนั้น ดังนั้นผู้ที่ถือครองทรัพย์สินไว้มาก แต่ไม่ได้ทำประโยชน์อะไรก็ต้องเสียภาษีมากตามมูลค่าของทรัพย์สินนั้นก็อาจจะไม่อยากถือครองทรัพย์สินอีกต่อไป เพราะเป็นการเพิ่มภาระทางเศรษฐกิจแม้การให้ผู้อื่นถือครองแทนก็เป็นการเพิ่มภาระให้ผู้ถือครองแทนต้องมีภาระภาษีเพิ่มจากส่วนของตนที่ถืออยู่ เพราะอัตราภาษีมีความก้าวหน้า หากนำมาใช้ได้อย่างเหมาะสมก็จะมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศให้เจริญได้อย่างรวดเร็ว เฉกเช่นในต่างประเทศ เพราะกฎหมายภาษีทรัพย์สินสามารถช่วยลดความรุนแรงในการเก็งกำไรที่ดิน การปั่นราคาที่ดิน ทำให้ราคาที่ดินชะลอตัวลงได้ช่วยลดการกักตุนที่ดิน

4.3.2.3 รัฐต้องมีนโยบายด้านการเงินต่อธุรกิจอสังหา

ริมทรัพย์ให้ชัดเจน

เนื่องจาก "เงิน" เป็นสิ่งสำคัญที่สุดของการดำเนินการทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการประกอบธุรกิจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ หรือการกว้านซื้อที่ดินเพื่อกักตุนเก็งกำไรโดยไม่มีโครงการรองรับอย่างแท้จริงก็ตาม สิ่งที่สำคัญก็คือจะต้องใช้เงินลงทุนสูง

สถาบันการเงินเข้ามาเกี่ยวข้องกับธุรกิจที่ดินในสองลักษณะ ลักษณะแรกคือเข้ามาเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการ (Developer) ด้วยการให้สินเชื่อระยะสั้นและระยะปานกลางเพื่อพัฒนาโครงการ คือการให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการเกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินและอาคาร การจัดสรรที่ดิน การก่อสร้างอาคารเพื่อให้เช่าหรือจำหน่าย รวมถึงธุรกิจการจัดการและการเป็นนายหน้าซื้อ

ขาย โดยรับค่าธรรมเนียมตอบแทนหรือโดยการทำสัญญาจ้าง ซึ่งลักษณะเหล่านี้รวมเรียกว่า "ธุรกิจสิ่งหาริมทรัพย์" สำหรับลักษณะหลังคือการให้สินเชื่อระยะยาวส่วนบุคคล (Private Consumption) เพื่อประโยชน์ในการจัดหาที่ดินและอาคาร การก่อสร้าง การซ่อมแซม การปรับปรุง และการต่อเติมอาคารที่เจ้าของมีวัตถุประสงค์สำหรับอยู่อาศัย หรือไว้ใช้ประโยชน์เอง

แต่ในการควบคุมนโยบายทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น เป็นการใช้นโยบายการควบคุม โดยผ่านทางสถาบันการเงินในปัจจุบัน สามารถแยกออกได้ตามลักษณะการดำเนินงานที่แตกต่างกัน 3 ประการคือ

1) การควบคุมปริมาณ (Quantitative Control)
เป็นการควบคุมปริมาณเงินในระบบ โดยการเปลี่ยนแปลงอัตรารับช่วงซื้อลด หรือการเปลี่ยนแปลงอัตราตามสภาวะเงินเพื่อเงินฝืด ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทย มิได้ใช้อัตรารับช่วงซื้อลดเป็นมาตรการในการควบคุมปริมาณเงิน⁽¹³⁾

2) เป็นการควบคุมทางคุณภาพ (Qualitative Control)

เป็นการควบคุมการให้เครดิตของธนาคารพาณิชย์บางประเภท วิธีการทั่วไปคือ การกำหนดเงื่อนไขการกู้เงินประเภทที่ต้องการจำกัดเครดิต ซึ่งส่วนใหญ่จะควบคุม

- เครดิตเพื่อการซื้อขาย
- เครดิตเพื่อการบริโภค
- เครดิตเพื่อการซื้อขายบ้านและที่ดิน

(13) วีรวัฒน์ วรณโกโรจน์และสุเทพ นันประสิทธิ์, หลักเศรษฐศาสตร์มหภาค, หน้า 167

นอกจากนี้ยังอาจใช้วิธีการชักชวนให้ธนาคารพาณิชย์ ปฏิบัติตาม(Moral suasion)(14) ซึ่งเป็นวิธีการที่ธนาคารกลางจะแจ้งวัตถุประสงค์ของนโยบายการเงินและขอให้ธนาคารพาณิชย์ร่วมมือ

3) การควบคุมโดยตรง (Direct Control)

เป็นวิธีการบริหารการเงินที่จะเลือกใช้ปฏิบัติเมื่อเห็นว่ากลไกการทำงานตามหลักเศรษฐศาสตร์นั้นไม่ได้ผล หรือได้ผลแต่ไม่ทันการณ์ หากเหตุการณ์รุนแรงต้องเลือกใช้วิธีการควบคุมโดยตรงการบังคับนี้เป็นหลักการบริหารการเงินที่ไม่เป็นอย่างธรรมชาติ ซึ่งอาจเกิดอันตรายเพราะอาจเกิดผลที่ชั่วเขวและแทรกซ้อนได้(15)

นโยบายในด้านการเงินการธนาคารของรัฐจึงมีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการที่จะเพิ่มหรือลดการประกอบธุรกิจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ และยังสามารถช่วยลดภาวะการเก็งกำไรที่ดินได้คือ การควบคุมโดยวิธีการชักชวนให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติตาม ซึ่งค่อนข้างจะไม่ได้ผลเท่าที่ควร จึงควรใช้วิธีการควบคุมโดยตรง ซึ่งประเทศที่กำลังพัฒนาจะใช้วิธีนี้เป็นส่วนใหญ่

ดังนั้นรัฐจึงควรกำหนดเป้าหมายให้ธนาคารพาณิชย์ให้กู้ยืมเพื่อธุรกิจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างรอบคอบและมีขีดจำกัด ในด้านการปล่อยสินเชื่อรัฐจะต้องดูแลกิจกรรมต่างๆ อย่างใกล้ชิดเพื่อให้สามารถนำมาตราการทางการเงิน การคลัง มาใช้ได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อมิให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อภาวะเศรษฐกิจโดยรวม

(14) เรื่องเดียวกัน หน้า 173

(15) เรื่องเดียวกัน หน้า 173

รัฐจะต้องควบคุมการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงิน การธนาคารต่างๆอย่างเข้มงวด มีการตรวจสอบดูแลให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดมีการจำกัดการปล่อยสินเชื่อแก่ธุรกิจที่ดินให้อยู่ในระดับหรืออัตราส่วนที่เหมาะสมกับสถานการณ์เศรษฐกิจในขณะนั้นอัตราส่วนของการลงทุนภาคอุตสาหกรรมกับการลงทุนในการประกอบกิจการอสังหาริมทรัพย์ ควรสมดุลย์กัน เช่น การลงทุนในภาคอุตสาหกรรม มีความต้องการที่ดิน ที่ตั้งโรงงาน การสร้างโรงงานมีมากขึ้น ก็อาจจะกำหนดให้สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อเพื่อธุรกิจประเภทนี้ได้มากขึ้น โดยจะต้องมีการตรวจสอบและควบคุมอย่างใกล้ชิด มิให้มีการนำเงินกู้นั้นไปกว้านซื้อที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไร แต่จะต้องมีโครงการรองรับอย่างแท้จริง มีการจำกัดความเสี่ยงไม่ให้สูงเกินไป

อัตราดอกเบี้ยเป็นมาตรการหนึ่งที่จะสามารถควบคุมการปล่อยเงินกู้ได้ การที่สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อให้แก่ลูกค้ารายใหญ่ และมีฐานะเป็นลูกค้าชั้นดีในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าลูกค้าทั่วไป หากลูกค้านั้นเป็นนักลงทุนอย่างแท้จริงก็จะเป็นประโยชน์ บางครั้งการเป็นลูกค้าชั้นดีมิได้เกิดจากการเป็นนักลงทุนที่ดี มีประวัติการพัฒนาโครงการ หรือสามารถหักภาษีจากการพัฒนาโครงการมาชำระค่าดอกเบี้ยหรือเงินต้นได้อย่างสม่ำเสมอและตรงเวลา แต่อาจจะเป็นลูกค้าชั้นดีด้วยความสนิทสนมหรือมีคุ้นกับสถาบันการเงินนั้นๆ ทำให้สามารถกู้เงินได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่า ซึ่งอาจจะนำมาพัฒนาโครงการจริงหรืออาจจะนำมาเพื่อกว้านซื้อที่ดินไว้เก็งกำไร รัฐจึงควรจะได้ดูแลให้ทั่วถึงในส่วนนี้ด้วย

รัฐจะต้องห้ามมิให้สถาบันการเงิน ปล่อยสินเชื่อให้แก่นักลงทุนที่ไม่มีโครงการรองรับอย่างเด็ดขาด และห้ามปล่อยสินเชื่อเพื่อการซื้อที่ดินจำนวนที่มากเกินความจำเป็นของบุคคลนั้นๆ เช่น เกินความจำเป็นที่จะเป็นที่อยู่อาศัย หรือที่ตั้งสำนักงาน โรงงาน ฯลฯ

รัฐควรจะสนับสนุนมาตรการในการปล่อยสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยมากกว่าการปล่อยสินเชื่อเพื่อการประกอบธุรกิจที่ดิน โดยเฉพาะที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ทั้งควรสนับสนุนยกเว้นการเสียภาษีในธุรกิจ

ผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะ BOI ให้แก่คนจนได้มีสิทธิจะกู้และใช้เงินในระบบเพื่อจะสร้างที่อยู่อาศัยพื้นฐานและเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิต ระบบธนาคารควรได้รับการชี้แนะ และตรวจสอบการใช้จ่ายเงินอย่างมีประโยชน์มากขึ้นแก่ส่วนรวม และนำไปใช้พัฒนาสินค้าปัจจัยสี่มากกว่าจะนำไปใช้กับสินค้าฟุ่มเฟือย

4.3.3 แนวทางของกฎหมายในเรื่องนิติบุคคลและการจำกัดสิทธิของคนต่างด้าว

ถึงแม้ว่าประมวลกฎหมายที่ดินจะมีหลักไม่ให้นักต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ก็มีข้อยกเว้นในบางเรื่องของการรับโอนมรดกและกรรมสิทธิ์ที่ได้มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินออกบังคับใช้ การรับมรดกนั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และจำหน่ายจ่ายโอนก็ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

แต่ในทางปฏิบัติแล้ว คนต่างด้าวที่ถือครองที่ดินในประเทศไทยนั้นมิได้ถือครองด้วยตนเอง แต่จะถือครองในนามของนิติบุคคลหรือใส่ชื่อคนไทยถือครองแทนด้วยวิธีการต่างๆ เช่น แต่งงานกับหญิงไทย หรือให้คนไทยซื้อที่ดินโดยออกเงินให้แล้วทำสัญญาเช่าไว้ในระยะยาว คนต่างด้าวก็สามารถถือครองที่ดินในประเทศไทยเพื่อทำประโยชน์ต่างๆ ได้หรือการทำสัญญาจะซื้อจะขายก็เช่นกัน

ดังนั้นเราอาจจะแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินในเรื่องการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว คือให้รวมถึง

การทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินเพราะบางครั้งการเก็งกำไรในที่ดินของคนต่างด้าว ไม่จำเป็นที่จะต้องถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ได้ โดยการทำสัญญาจะซื้อจะขายแล้วนำไปขายต่อ เมื่อมีผู้ซื้อก็โอนขายไปยังผู้ซื้อได้เลย ซึ่งคนต่างด้าวทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินได้ เพราะสัญญาดังกล่าวไม่มีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ และคนต่างด้าวมีสิทธิที่จะขออนุญาตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 538/2511) สัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน

จึงเป็นข้ออ้างให้คนต่างด้าวถือโอกาสทำธุรกิจการค้าที่ดินได้ ดังนั้นจึงอาจกำหนดให้ต้องแสดงเหตุผลหรือโครงการในการที่จะต้องทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน

การรับจ่านอง คนต่างด้าวสามารถถือครองที่ดินได้โดยออกเงินซื้อที่ดินในนามของคนไทย ทำสัญญาจ่านองไว้ในนามของคนต่างด้าวโดยระบุจำนวนเงินจ่านองไว้สูง ๆ หรือเท่ากับราคาที่ดินเพื่อที่ผู้จ่านอง จะไม่สามารถไต่ถอนจ่านองหรือปิดหนี้ เพราะว่าการต่างด้าวสามารถฟ้องบังคับจ่านองเอาที่ดินขายทอดตลาดเพื่อเอาเงินคืนได้

ดังนั้นจึงอาจจะมีการกำหนดให้คนต่างด้าวจะรับจ่านองที่ดินได้ในจำนวนจำกัด เพื่อป้องกันการกรำงวนซื้อที่ดินคราวละมากๆ และถือครองที่ดินในนามของคนไทยรวมทั้งการกำหนดระยะสัญญาเช่า หากผู้เช่าเป็นคนต่างด้าวแล้ว การทำสัญญาเช่าควรจะต้องมีเหตุผลผลว่าเช่าเพื่อประโยชน์อะไรหรืออาชีพการใด

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 97-98 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินฉบับที่ 6 พ.ศ. 2535) ยังเปิดโอกาสให้คนต่างด้าว เข้าถือครองที่ดินได้ในรูปของบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด โดยมีคนไทยถือหุ้น 51% และคนต่างด้าวถือหุ้น 49% ซึ่งบริษัทนี้จะประกอบกิจการใดก็ได้และเมื่อต้นปี พ.ศ. 2535 กรมที่ดินยังมีคำสั่งให้ถือว่าบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่มีนิติบุคคลถือหุ้นด้วยดำเนินิตบุคคลนั้นมีต่างชาติถือหุ้นด้วยแต่ไม่เกิน 49% ซึ่งถือว่าเป็นนิติบุคคลไทย เมื่อนิติบุคคลดังกล่าวนี้ไปถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ตั้งขึ้นมาใหม่ ให้ถือว่าหุ้นนั้นเป็นหุ้นที่ถือโดยคนไทยทั้งหมดถ้าหากมีการถือหุ้นระหว่างบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนซ้อนกันหลายๆชั้นก็ให้ถือหลักพิจารณาเช่นเดียวกัน

กรณีเช่นนี้ทำให้คนต่างด้าวสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน การที่นิติบุคคลใดที่มีคนต่างด้าวถือหุ้นแม้ไม่เกิน 49% ซึ่งถือว่าเป็นนิติบุคคลไทยอยู่ก็ตาม แต่เมื่อไปถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน ผู้ถือหุ้นส่วนนี้ยังเป็นคนต่างด้าว ดังนั้นนับรวมกับสัดส่วนคนต่างด้าวอื่นๆไม่ให้เกิน

49% จึงจะเป็นนิติบุคคลไทย

เมื่อบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งมีคนต่างด้าวถือหุ้นด้วยขอซื้อที่ดิน แม้จะปรากฏตามหลักฐานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทว่าคนต่างด้าวถือหุ้นไม่เกิน 49% ก็ตาม เจ้าหน้าที่งานที่ดินมีอำนาจที่จะทำการสอบสวนตามมาตรา 74 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่า "จะเป็นการซื้อแทนคนต่างด้าวหรือเพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าวหรือไม่" ในการนี้ เจ้าหน้าที่งานที่ดินสอบสวนถึงแหล่งที่มาของเงินที่ใช้ซื้อด้วย ถ้าปรากฏว่าเป็นเงินที่ได้มาจากต่างประเทศต้องถือว่าเป็นการซื้อเพื่อประโยชน์คนต่างด้าว ในการนี้กรมที่ดินควรตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เฉพาะกิจเพื่อตรวจสอบบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาที่ขอซื้อที่ดิน ตลอดทั้งติดตามผลภายหลังที่ขอซื้อที่ดินไปแล้วว่ามีพฤติการณ์ที่แสดงว่าผู้ซื้อเหล่านั้นใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าวหรือไม่ หากมีหลักฐานแสดงว่าผู้ซื้อได้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว ก็รายงานให้อธิบดีกรมที่ดินนำข้อเท็จจริงการจำหน่ายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 94 และ 96 และดำเนินการพิจารณาต่อไปในการนี้ต้องสอดส่องมิให้เจ้าหน้าที่งานรับสินบนด้วย พร้อมทั้งกระทรวงการคลังควรที่แก้กฎระเบียบให้ธนาคารและบริษัทเงินทุนเปิดเผยแหล่งที่มาของเงินที่ใช้ในการซื้อที่ดินแก่พนักงานที่ดินทั้งนี้ เพื่อให้รู้ว่าการซื้อที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าวหรือไม่ กรมที่ดินเองก็ควรที่จะแถลงให้ประชาชนทราบว่ามิบริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวถือหุ้นด้วยนั้นได้ซื้อที่ดินไปแล้วก็ขาย แต่ละรายมีเนื้อที่เท่าอยู่ที่ไหน เพื่อให้ประชาชนช่วยเป็นหูเป็นตาแทน

การตรวจสอบการ ซื้อที่ดินของนิติบุคคลที่ซื้อที่ดินเป็นจำนวนมากซึ่งอาจจะกำหนดจำนวนไร่ตั้งแต่ 50 ไร่ ขึ้นไป ว่ามีผู้ใดถือหุ้นมีคนต่างด้าวหรือไม่ และมีรายได้มาจากที่ใด ประกอบกิจการใดเป็นหลัก แบ่งสัดส่วนหุ้นและเงินกำไรกันอย่างไร มีการเสียภาษีเช่นไร และเคยซื้อที่ดินมาแล้วขายไปโดยมิได้ประกอบธุรกิจใดหรือไม่

การซื้อที่ดินรายใหญ่เกิน 50 ไร่ ถ้ายังไม่มียกหมายห้าม จะต้องให้มีการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อให้ห้ามมิให้ซื้อทิ้งไว้แก่ใคร

หรือปรับราคาโดยกำหนดให้ระบุวัตถุประสงค์ว่าจะใช้ที่ดินนั้นทำประโยชน์อย่างไร และต้องลงทุนพัฒนาพื้นที่นั้นเป็นระยะ เช่น 50% ภายใน 2 ปี และพัฒนาพื้นที่ให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี มิฉะนั้นจะต้องขายพื้นที่คืนรัฐในราคาประเมิน (โดยรัฐอาจจ่ายเป็นพันธบัตร) และควรมีมาตรการกวดขันส่งเสริมให้เจ้าพนักงานเข้าไปตรวจตราสภาพการใช้ที่ดินผืนใหญ่โดยให้มีการตรวจตราอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง เพื่อป้องกันการแก้ไขปัญหากการใช้ที่ดินทำธุรกิจที่ผิดกฎหมายหรือแอบขุดค้นทรัพยากรธรรมชาติโดยมิได้รับอนุญาต

การเปลี่ยนแปลงบทกำหนดโทษของประมวลกฎหมายที่ดิน จากการบังคับขายที่ดินภายใน 180 วันเป็นการบังคับให้ตกมาเป็นของรัฐ เพราะเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยการกระทำความผิดกฎหมาย หรือได้มาโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 94 หรือให้คนไทยถือครองที่ดินแทนนั้น ถือว่าเป็นนิติกรรมที่เป็นโมฆะ ที่ดินตกเป็นของรัฐหรือหากขายไปก็ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน จะทำให้คนต่างด้าวต้องตระหนักว่า ที่ขายที่สุดเขาจะไม่ได้ทั้งที่ดินและเงินคืน

การกำหนดว่านิติบุคคลที่รายงานเท็จเกี่ยวกับการถือหุ้น จำนวนหุ้นของคนต่างด้าวต้องมีความผิดทางอาญาด้วย หรือเพิ่มโทษปรับให้สูงขึ้น นอกจากนี้ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวให้มีโทษมากยิ่งขึ้น เพื่อให้มีโทษผิดกฎหมาย ตลอดจนการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ มีอำนาจสอบสวนหรือระงับการขอจดทะเบียนจัดตั้งห้างหุ้นส่วน บริษัทจำกัด เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการจัดตั้งบริษัทเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้ดุลยพินิจและพิจารณาอย่างรอบคอบไม่ให้เกิดผลเสียต่อผู้บริสุทธิ์ได้ การบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนิติกรรมอาพรางอย่างจริงจัง เช่นกรณีทำสัญญากู้ยืมเงินมาซื้อที่ดินซึ่งทำเมื่อเป็นการถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าวนั้นตกเป็นโมฆะให้บังคับใช้อย่างจริงจัง

การกำหนดจำนวนกรรมการที่เป็นคนต่างด้าวของนิติบุคคล ที่มีคนต่างด้าวถือหุ้น เช่น ห้ามมิให้กรรมการเป็นคนต่างด้าวทั้งหมด หรือถ้ากรรมการส่วนใหญ่เป็นคนต่างด้าว แม้นิติบุคคลนั้นจะมีสัญชาติไทย ก็ให้มีสิทธิใน

ที่ดินเสมือนคนต่างด้าว เป็นการนำอนุมาตรา 5 ของมาตรา 97 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมาปรับปรุงแก้ไขและใช้บังคับอีกครั้ง และผู้จัดการนิติบุคคลจะต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยเท่านั้น นิติบุคคลนั้นจึงจะถือครองที่ดินได้ สำหรับบุคคลที่ถือสัญชาติไทยด้วยและสัญชาติต่างชาติด้วย ถ้ามิสุจริตได้ครอบครองสัญชาติเสียตั้งแต่วันที่มิได้สละสัญชาติเดิม หรือวันที่ไปขอมีสัญชาติใหม่ บรรดาที่ดินที่ถือครองอยู่ภายหลังจากกำหนดดังกล่าวนี้ถือว่าได้มาโดยมิชอบ ที่ดินนั้นต้องตกเป็นของรัฐหรือหากคนต่างชาติครอบครองที่ดินโดยชอบ แต่ได้ทำผิดวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ได้ขออนุญาตกรณีการรับมรดก หรือครอบครองโดยมิชอบไม่ว่าจะเป็นการละเมิดโดยตรงหรือแอบแฝงหรือใช้ชื่อคนไทยเป็นเจ้าของรวมทั้งคนไทยที่ยอมให้คนต่างชาติอ้างเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิกรรมที่ดินมีอำนาจยึดที่ดิน ดังกล่าวเมื่อไปจำหน่ายได้ทันทีแต่ในกรณีการจำหน่ายหรือสิทธิกรรมที่ดินยึดที่ดินเมื่อจำหน่ายนั้น ควรมีการใช้วิธีการดูแลอำนาจไว้ด้วยเมื่อมีหรือสิทธิกรรมที่ดินใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ โดยทุกกรณีที่ยึดต้องนำเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาของศาล อธิบดีกรมที่ดินมีเพียงอำนาจอายัดที่ดินไว้ระหว่างดำเนินคดีเท่านั้น

นอกจากประมวลกฎหมายที่ดินที่เปิดโอกาสให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินได้แล้วยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เปิดช่องให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินได้ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มาตรา 27 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 44 เป็นต้น ดังได้กล่าวมาแล้วในบทต้นๆ

ในระบบของการส่งเสริมการลงทุนนั้น ส่วนมากมักมีสาระที่สำคัญๆ คือ

- การให้สิทธิประโยชน์
- การชักจูงชาวต่างชาติ
- การบริการ

แต่ในภาวะที่ธุรกิจการค้าที่ดินมีความเฟื่องฟูมาก รัฐบาลจะต้องซึ่งใจระหว่งการเฉลี่ยที่ดินปัจจัยการผลิตไปสู่ทุกคนและการส่งเสริมการลงทุนทางเศรษฐกิจของคนต่างด้าว ซึ่งในกรณีเช่นนี้รัฐควรให้ความสนใจในการแยกการ

ใช้ประโยชน์ของที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวออกเป็น

1. ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม
2. ที่ดินในชุมชนเพื่อธุรกิจการค้า
3. ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม

ที่ดินเพื่อการเกษตรนั้นมีความสำคัญมากรัฐจะต้องดูแลมิให้มีการผูกขาด (Monopoly) และมิให้ต่างชาติมาซื้อที่ดินภาคเกษตรอย่างเด็ดขาดและไม่ให้เข้ามามีบทบาทกำหนดการผลิต มิเช่นนั้นเศรษฐกิจการเกษตรพื้นฐานก็จะถูกกำหนดโดยบริษัทต่างชาติเหล่านั้น จนประเทศไทยต้องเสียอิสรภาพของการบริหารไป

ส่วนที่ดินเพื่อธุรกิจการค้าต่างๆ เช่นในย่านใจกลางชุมชน รัฐอาจจะผ่อนผันให้ต่างชาติเข้ามาร่วมพัฒนาได้โดยต้องมาลงทุนในฐานะ "ผู้ร่วมโครงการและร่วมทุน" (Co-Investor) และเป็น "กลุ่มร่วมทุน" (Consortium) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งเพื่อที่จะนำทุนต่างประเทศมาร่วมและถ่ายทอดเทคโนโลยี เนื่องจากธุรกิจประเภทนี้เป็นธุรกิจบริการ มิใช่เป็นธุรกิจหลัก (Basic Industry) ในกรณีนี้ก็อาจจะซื้อ เชื้อเพลิง เอกชนและต่างชาติเข้ามาจัดซื้อที่ดินได้ แต่ก็คงจะต้องมีมาตรการย่อย อาทิเช่น ซื้อได้ในเฉพาะบางแขวง เช่น สีลม สาทร การร่วมลงทุนในด้านที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ต้องร่วมลงทุนโดยมีการจำกัดสัดส่วนของการลงทุนบริษัท

สำหรับที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมจะอยู่ในเขตชุมชนหรือเขตชนบทก็ตาม ควรจะกำหนดให้อยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมเท่านั้น ที่จะซื้อที่ดินได้ ซึ่งจะ เป็นของเอกชนหรือนิคมนอุตสาหกรรมของรัฐก็ได้ ถ้าเป็นกรณีนี้ก็จะมีแนวการปฏิบัติเด่นชัด มิใช่ให้ B.O.I. อนุญาตการซื้อที่ดินที่ไหนก็ได้ ที่ไหนก็ได้ เช่นนี้

ดังนั้นการอนุญาตให้คนต่างด้าวซื้อที่ดินน่าจะอยู่ใน 2 กรณีดังกล่าว แล้ว คือในชุมชนหลักซึ่งจะกำหนดต่อไปและเฉพาะในนิคมอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่หากมีการตรวจพบที่มีการซื้อที่ดินในบริเวณที่อาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศ รัฐบาลควรวางวิธีเวนคืนและห้ามการซื้อขายในบริเวณเหล่านั้น อย่างเด็ดขาด การอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินได้จึงเป็นส่วนหนึ่งของการ

ชกุงชาวต่างชาติซึ่งอาจจะไม่เป็นสิ่งที่ถูกต้องก็เป็นได้ เพราะวิธีการชกุงชาวต่างชาติ นั้น ยังอาจมีวิธีการอื่น ๆ อีกหลายวิธี เช่น การสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การให้ความร่วมมือจากภาครัฐบาล การใช้วิธีการทางด้านภาษี อีกทั้งประเทศไทยยังมีวัดปฏิบัติและแรงงานที่ไม่แห่งจนเกินไปนัก การประชาสัมพันธ์ ส่วนของแรงงานและวัดปฏิบัติก็อาจจะเป็นวิธีการชกุงชาวต่างชาติได้ ที่สำคัญคือ ความมั่นคงของระบบการเมืองการปกครอง หากประเทศชาติไม่มั่นคงและยังส่งเสริมให้ต่างชาติถือครองที่ดินได้ต่างชาติก็คงจะไม่ถือครองที่ดิน เมื่อการลงทุนในทางการพัฒนาเศรษฐกิจเพราะขาดความมั่นใจที่จะอยู่อาศัยในประเทศไทยหรือไม่ เช่นนั้นก็อาจจะช่วยกันยึดพื้นที่ในประเศเสีย

ดังนั้นกฎหมายที่เป็นช่องทางให้คนต่างชาติถือครองที่ดินในประเทศไทยเหล่านี้ จึงควรจะได้รับกาแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันซึ่งอาจจะไม่จำเป็นจะต้องไปส่งเสริมคนต่างชาติมากนักหรืออาจจะใช้วิธีการอื่นได้ อีกทั้งควรจะหันกลับมาส่งเสริมสนับสนุนคนไทยให้รู้จักการลงทุนการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมอย่างแท้จริง และึงพาต่างชาติให้น้อยที่สุด แต่มีชื่อว่า จะไม่ให้ความสนใจการลงทุนจากต่างชาติเลย เพราะการลงทุนจากต่างประเทศก็ยังมีควาสำคัญอยู่

กฎหมายที่เป็นช่องทางให้คนต่างชาติสามารถถือครองที่ดินได้อีกกรณีหนึ่งคือ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2534 มาตรา 19 บัญญัติให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดได้ 40 % ของเนื้อที่ทั้งหมดโดยมิได้กำหนดว่าควรจะให้ถือครองในชั้นใดบ้างซึ่งไม่ควรจะเป็นพื้นที่ที่จะทำให้เห็นว่า คนต่างชาติถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยตรง เช่นพื้นที่ชั้นล่างสุดของอาคารชุด การกำหนดชั้นที่ให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ได้ เช่น อาจกำหนดให้ถือกรรมสิทธิ์ได้ตั้งแต่ชั้นที่ 4 ขึ้นไป แต่ต้องไม่เกินจำนวนที่กำหนดไว้ เช่น 25% ของหน่วยอาคารชุดที่มีอยู่หรือ 40% ของพื้นที่รวมของอาคารทั้งหมด แต่การเปิดโอกาสให้คนต่างชาติหรือนิติบุคคลต่างชาติมีกรรมสิทธิ์ได้ต้องเป็นพื้นที่ที่ไม่ขัดกับผลประโยชน์หรือขัดกับอำนาจการบริหารและความเป็นเจ้าของของคนไทย

สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่ไม่ควรมองข้ามคือ การเข้มงวดในเรื่องของการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอาจเป็นเหตุขัดข้องในการลงทุนของคนต่างชาติได้ รัฐจึงต้องมีนโยบายที่สมดุลพอสมควร เช่นว่านิติบุคคลต่างชาติหรือนิติบุคคลที่มีทุนของคนต่างชาติรวมอยู่ด้วยหรือ เอกชนต่างชาติที่ประสงค์จะเข้ามาลงทุนทำธุรกิจอุตสาหกรรมรวมทั้งการจัดตั้งสถานที่เพื่อรักษาพยาบาล การพักผ่อนหรือการกีฬาต่างๆ (ยกเว้นสนามกอล์ฟที่ควรจะให้ได้เพียงการเป็นสมาชิกเล่นกอล์ฟเท่านั้น) ให้มีช่องทางที่จะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้บ้าง โดยให้ดำเนินการผ่านสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนหรือการนิคมอุตสาหกรรมเท่านั้นการจัดตั้งสถานรักษาพยาบาล ที่พักผ่อน หรือสถานที่เพื่อการกีฬาต่างๆ จะต้องเป็นสถานที่เปิดแก่สมาชิกหรือผู้รับบริการทุกชาติทุกภาษา ห้ามผูกขาดหรือกีดกันผู้ให้บริการเพื่อป้องกันปัญหาการเมืองและสังคม

ในการหามาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันการมากอบโกยผลประโยชน์จากที่ดินไม่ว่าจะเป็นการลงทุนโดยชอบ หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายในธุรกิจการค้าที่ดินของคนต่างด้าว นั้น อย่างไรเสียก็ต้องอาศัยคนไทยเองเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในการประกอบการ ดังนั้นการปลูกจิตสำนึกคนไทยรวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการกว้านซื้อที่ดิน ให้รักและหวงแหนแผ่นดินรักศักดิ์ศรีในความเป็นเจ้าของประเทศชี้ให้เห็นถึงผลเสียที่จะเกิดกับอนุชนรุ่นหลังและประเทศชาติในอนาคต ถ้าคนไทยไร้อำนาจแล้ว ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ต้องสร้างความหวังให้คนไทยเห็นคุณค่าของความเป็นเจ้าของที่ดิน การให้เอกสารสิทธิประเภทโฉนด เพื่อให้เขาเหล่านั้นสามารถนำไปประกันสินเชื่อได้ ทำให้เกิดความคล่องตัวในการลงทุน การให้การส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อยของคนไทย รวมทั้งการส่งเสริมการเกษตรและการตลาด จะทำให้เกษตรกรเห็นความสำคัญของการมีที่ดินไว้เพื่อการผลิต นอกจากนี้รัฐควรจัดเรื่องที่ดินป่าสงวนเสื่อมโทรมเพื่อนำมาจัดสรรให้ประชาชนเช่าอยู่อาศัยและทำอาชีพ รัฐควรกำหนดมาตรการขั้นรุนแรงสำหรับผู้ที่บุกรุกป่าหรือที่ดินของรัฐ เพราะถ้าคนไทยบุกรุกป่าต่อไปไม่ได้ ก็คงจะเป็นการยากที่จะขายที่ดินที่ตนมีอยู่ เพราะความหวังจะจับจองที่ใหม่ไม่มีอีกต่อไปแล้ว

4.3.4 การใช้สภาพบังคับของกฎหมายที่มีอยู่ (Law enforcement)

ในเรื่องคนไทยร่วมมือกับคนต่างด้าวในการซื้อที่ดิน โดยลงชื่อแทนในโฉนดที่ดินหรือการถือหุ้นแทนในนิติบุคคล หรือแม้กระทั่งการร่วมมือ เพื่อการจดทะเบียนนิติบุคคลให้มีสัญชาติไทยนั้น ถ้าจะพิจารณาแล้วล้วนมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 267* ซึ่งมีคนจำนวนมากที่คิดว่าการกระทำดังกล่าวมาข้างต้นไม่มีความผิดตามกฎหมายอาญา และคิดว่าตนอาจได้รับสินจ้างรางวัลหรืออย่างน้อยก็ได้เสียหายอะไร ฉะนั้นถ้ารัฐจะทำประการใดในการที่จะให้คนไทยที่ถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าว ได้เข้าถึงถึงโทษทางอาญาดังกล่าวฐานแจ้งความเท็จแล้ว เข้าใจว่าจำนวนการกระทำดังกล่าวคงลดลง

กรณีคนไทยถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าวโดยใส่ชื่อของตนเองในโฉนด นอกจากคนไทยดังกล่าวจะเข้าใจคิดว่าตนมิได้ทำความผิดประการใดตามข้างต้นแล้ว ส่วนใหญ่ยังเข้าใจผิดต่อไปอีกว่าเขาเป็นฝ่ายได้เปรียบ จะโกงคนต่างชาตินั้นเมื่อใดก็ได้ เพราะชื่อในโฉนดที่ดินเป็นของเขา ฝ่ายคนต่างชาติก็ได้รับการแนะนำอย่างผิดๆว่าถ้าเขาครอบครองที่ดินนั้นไว้นานกว่า 10 ปี แม้ชื่อในโฉนดจะเป็นของคนไทยซึ่งถือแทนก็ตาม คนต่างด้าวก็ได้กรรมสิทธิ์ โดยวิธีการครอบครองปรบปรน หรืออาจฟ้องบังคับให้โอนให้บุตรซึ่งเป็นคนไทยได้ เรื่องความเข้าใจดังกล่าว มีคำพิพากษาฎีกาได้วินิจฉัยไว้คือ คำพิพากษาฎีกาที่

* ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 267 "ผู้ใดแจ้งให้เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่จดข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารมหานชนหรือเอกสารราชการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำหรับใช้เป็นพยานหลักฐาน โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

429-438/2506 (16) ซึ่งคำพิพากษานี้วินิจฉัยเกี่ยวสิทธิครอบครองของคนต่างด้าวว่าเป็นผลให้ผู้ทรงสิทธิถือสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินในกรณี เช่นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า "การได้มา" ซึ่งสิทธิเหนือที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินชนิดหนึ่งเหมือนกันน่าจะมีการตีความห้ามคนต่างด้าวได้ไปซึ่งสิทธิเหล่านี้ รวมทั้งการได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามสัญญาจะซื้อจะขาย ก็เป็นบุคคลสิทธิชนิดหนึ่งซึ่งควรต้องห้ามตามคำพิพากษาดังกล่าวด้วย หากมีการตีความขยายไปไกลเท่าที่กล่าวมาคนต่างด้าวดังกล่าวคงมีโอกาสซื้อที่ดินเพื่อแก่งกำไรอีกต่อไป

การวิเศษภาพบังคับทางกฎหมายที่มีอยู่ในการลงโทษผู้ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับธุรกิจการค้าที่ดินของผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยทำธุรกิจที่ดินนั้น เช่น การหลีกเลี่ยงการค้าที่ดิน ควรคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อให้เกิดผลห้ามมิให้ผู้ประกอบการกระทำความผิดดังกล่าวซ้ำอีกและในทางอ้อมเดียวกันก็ต้องมีผลให้บุคคลอื่นหวาดกลัวไม่กระทำการในทางอ้อมเดียวกันซ้ำอีก ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า การลงโทษจากแก่ผู้ประกอบการ หรือผู้ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับธุรกิจการค้าที่ดินนั้นจะไม่ได้ผล และไม่สอดคล้องกับความต้องการเพื่อกำกับดูแลธุรกิจนี้มากกว่าการควบคุม จึงควรใช้วิธีลงโทษปรับอย่างรุนแรงจะเป็นประโยชน์กว่าด้วยเหตุผล คือความผิดส่วนใหญ่เป็นความผิดทางเศรษฐกิจไม่เหมือนความผิดทาง

(16) ฎีกาที่ 429-438/2506 "วินิจฉัยว่าความหมายของการได้มาซึ่งที่ดินตามพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวและตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ย่อมหมายรวมทั้งการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์และการได้มาซึ่งสิทธิครอบครองด้วยหาไม่แล้วความคุ้มครองป้องกันชนในชาติซึ่งกฎหมายวางไว้ เช่น คนต่างด้าวต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานก่อน การจำกัดจำนวนเนื้อที่และอื่นๆก็จะไร้ผลไปแทบทั้งสิ้น เพราะสิทธิครอบครองนั้นก็เป็นผลให้ผู้ทรงสิทธิถือสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินอยู่เป็นอย่างยิ่งและที่ดินในราชอาณาจักรนี้ก็ยังมีอีกเป็นจำนวนมากที่ยังหาได้มีหนังสือสำคัญอันเป็นหลักฐานแห่งกรรมสิทธิ์ไม่"

อาญาทั่วไป การลงโทษก็เพื่อให้ผู้ประกอบการเสียชื่อเสียง และมีผลต่อธุรกิจของผู้ประกอบการก็เพียงพอแล้ว และการลงโทษที่รุนแรงทางการเงินจะส่งผลกระทบต่อการเงินของผู้ประกอบการเอง

ส่วนการกระทำความผิดเกี่ยวกับคนต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือคนต่างด้าวให้ถือครองที่ดินได้หรือถือครองที่ดินแทน ควรที่จะต้องเพิ่มโทษทางกฎหมายอาญาทั้งโทษจำคุกและโทษปรับอย่างรุนแรงแก่บุคคลเหล่านั้น

อนึ่ง ในการจำกัดถือครองที่ดินของคนต่างด้าวนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรมีข้อยกเว้นในเรื่องของธุรกิจการค้าที่ดิน โดยให้คนต่างด้าวสามารถทำธุรกิจการค้าที่ดินได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นการเข้ามาร่วมลงทุนกับคนไทย และมีการกำหนดสัดส่วนของจำนวนหุ้นในรูปของบริษัทโดยคำนึงถึงความเหมาะสมในด้านการลงทุนและความมั่นคงของรัฐ

4.3.5 จัดให้มีองค์กรเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับธุรกิจการค้าที่ดิน

รัฐควรจัดให้มีองค์กรเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในด้านการค้าอสังหาริมทรัพย์เพื่อรองรับ "การสร้างเมือง" สร้างสาธารณูปโภคในอนาคต โดยน่าจะจัดตั้งเป็น "องค์กร" ที่มีลักษณะอิสระในการทำหน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจการค้าที่ดินของเอกชนในด้านต่างๆ เช่น อารยประเทศอื่นๆ (17)

องค์กรดังกล่าวจะเป็นผู้ดูแลด้านที่อยู่อาศัยของคนยากจน ซึ่งนอกเหนือจากหน่วยงานของการเคหะแห่งชาติ และจะทำหน้าที่สอดส่องกำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดินไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการ การคุ้มครองผู้บริโภค เช่นกำหนดให้มีหน้าที่

(1) การตรวจสอบควบคุมการฝ่าฝืนบทบัญญัติเรื่องการโฆษณา เนื่องจากการควบคุมการโฆษณาในธุรกิจการค้าที่ดินนั้น ยังไม่มีบท

(17) มานพ หงศทัต, "ทิศทางธุรกิจอสังหาริมทรัพย์"วารสารสมาคมการค้าอสังหาริมทรัพย์ ฉบับปฐมฤกษ์ (กุมภาพันธ์ 2535), หน้า 45

บัญญัติใน เรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งก่อนการทำสัญญาและภายหลังการทำสัญญา
ซื้อขายที่เกิดจากการโฆษณาชักจูงใจในธุรกิจที่ดินของผู้ประกอบการอย่างเพียงพอ

(2) การกำกับดูแลในเรื่องการจัดทำนิติกรรมสัญญา
ระหว่างผู้ประกอบการกับประชาชนผู้บริโภค

(3) การกำกับดูแลเรื่องเกี่ยวกับการต้องสูญ
เสียเงินชำระล่วงหน้าแก่ผู้ประกอบการของประชาชนผู้บริโภคก่อนการได้รับโอน
กรรมสิทธิ์

(4) การกำกับดูแลเกี่ยวกับการจัดทำสารบัญช
ของผู้ประกอบการทั้งก่อนโอนกรรมสิทธิ์และภายหลังโอนกรรมสิทธิ์แก่ลูกค้าผู้ซื้อสินค้า
จากโครงการธุรกิจที่ดินรวมทั้งการดูแลรักษาสาธารณูปโภค

(5) ทาหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับความ
เสียหายที่เกิดจากธุรกิจการค้าที่ดินจากประชาชนโดยตรงและทาหน้าที่เรียก
แทนผู้เสียหายในการดำเนินการต่างๆในเรื่องนี้กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบ
ธุรกิจการค้าที่ดิน ไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรที่ทาหน้าที่ในการ
ดำเนินการแทนประชาชนผู้บริโภคนในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคในธุรกิจการค้าที่ดิน

ซึ่งในเรื่องนี้หากดูพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค
พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่สมาคมคุ้มครองผู้บริโภคทาหน้าที่นี้ แต่ต้อง
คำขอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้รับรองก่อน ในการคุ้มครองผู้บริโภค
ดังกล่าว ควรที่จะได้มีกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการค้าที่ดินบัญญัติรับรององค์กรที่
จัดตั้งขึ้นนี้ให้มีอำนาจทาหน้าที่ได้ดัง เช่นสมาคมคุ้มครองผู้บริโภคข้างต้น

(6) ทาหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการซื้อขายที่ดิน
ของคนต่างด้าว การถือครองที่ดินของคนต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและที่
ปฏิบัติฝ่าฝืนต่อกฎหมาย