

บทที่ 2

ระบบการถือครองที่ดินในประเทศไทย

ในบทนี้จะได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงระบบการถือครองที่ดินของไทยแต่โบราณ ซึ่งถือว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ ราษฎรที่ถือครองที่ดินไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่มีสิทธิทำกิน พระมหากษัตริย์ทรงสนับสนุนให้ราษฎรบุกเบิกที่ดินทำกินเพื่อประโยชน์ในด้านการเก็บภาษี และทำให้ที่ดินมีมูลค่าเพิ่มขึ้น อันเป็นนโยบายสนับสนุนการบุกเบิกที่ทำกิน

หลังจากนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยยอมรับให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มีผลทำให้ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน

ในด้านที่ดินของรัฐนั้น รัฐได้เริ่มหวงกันที่ดิน และจัดตั้งหน่วยงานหลายหน่วยงานทำหน้าที่ดูแลรักษาและให้เอกชนเช่าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ดังจะได้ศึกษาวิเคราะห์นโยบายและกฎหมายแต่ละยุคแต่ละสมัยที่เป็นแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่าที่ผ่านมา ดังนี้

การถือครองที่ดินโดยรัฐเป็นเจ้าของ

1. สมัยกรุงศรีอยุธยา

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาถือว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ ราษฎรอยู่อาศัยโดยพระมหากษัตริย์ทรงอนุญาต และห้ามซื้อขายแก่กัน ดังจะเห็นได้จากพระอัยกาเบ็ดเสร็จ บทที่ 52 ที่ว่า “ที่โนแวนแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพนพรัตน์ราชธานีบุรีรม เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหาไม่ได้” และบทที่ 54 บัญญัติดูเดียวกันว่า “ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแวนแคว้นกรุงศรีอยุธยา ไซ้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน” ดังนั้นที่ดินที่อยู่ภายใน

อาณาเขตกรุงศรีอยุธยาจึงเป็นของพระมหากษัตริย์ทั้งหมด พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งอำนาจที่จะจำหน่ายได้แต่ผู้เดียว¹ แม้จะทรงได้จำหน่ายที่ดินไปแล้วก็ตาม หากมีพระประสงค์จะเอาที่ดินคืน ก็ทรงเอาคืนได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ซื้อที่ดินนั้น ทั้งนี้เพราะถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์และอยู่ในหลักที่ว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินผูกติดกับอำนาจปกครอง การที่ถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ทั้งหมดยังเป็นการแสดงถึงพระราชอำนาจที่มีอยู่เหนืออาณาจักรของพระองค์

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าที่ดินทั้งหมดในราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์ โดยพระมหากษัตริย์ทรงจัดการในเรื่องที่ดินไว้หลายประการ คือ

1.1 ห้ามการซื้อขายที่ดิน

แม้ราษฎรจะมีสิทธิครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอย่างผู้เป็นเจ้าของก็ตาม แต่เนื่องจากที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ จึงมีข้อกำหนดห้ามซื้อขายที่ดินในระหว่างราษฎรด้วยกัน ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในพระอัยยกาเบ็ดเสร็จ บทที่ 54 ที่ว่า “ที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยา ไซ้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน” การห้ามนี้เนื่องจากถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ ราษฎรจึงไม่มีสิทธิซื้อขาย และมีผลทำให้ที่ดินไม่มีราคาและไม่เป็นที่ต้องการของประชาชน ราษฎรเพียงแต่ครอบครองเข้าทำประโยชน์เพื่อการครองชีพและการค้าขายพืชผลเท่านั้น

เมื่อที่ดินได้มีการทำประโยชน์แล้ว หากผู้ครอบครองจะโยกย้ายถิ่นฐานไปอยู่ที่อื่น และมีผู้ที่เข้ามาอยู่แทนซึ่งจะได้รับประโยชน์สืบต่อจากผู้ครอบครองคนเดิม หากผู้ครอบครองคนใหม่เข้ามาอยู่ทำประโยชน์โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ จะเกิดความไม่เป็นธรรม

¹ ร.แสงกาต์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) 2: 308

แก่ผู้ครอบครองคนเดิม จึงได้มีกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่เข้ามาครอบครองแทนจะต้องเสียค่า
 ต้นไม้และค่าบำเหน็จในการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองเดิม ดังจะเห็นได้จากบทพระอัยย
 กาบที่ 52 วรรคท้ายที่ว่า “อนึ่ง ถ้าที่นั้นปลูกต้นไม้จะยะมนี่อันมีผลไว้ ให้ผู้อยู่ให้ค่าต้นไม้
 นั้น ถ้ามันพูนเป็นโคกไว้ ให้บำเหน็จซึ่งมันพูนนั้นโดยควร ส่วนที่นั้นมิให้ซื้อขายแก่กันเลย”
 ค่าต้นไม้และค่าบำเหน็จที่ให้แก่กันนั้น พระมหากษัตริย์ทรงถือว่าเป็นเพียงการชดใช้การทำ
 ประโยชน์ในที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองเดิมนั้นไม่ใช่ค่าซื้อขายที่ดิน แต่สำหรับราษฎรแล้ว
 การชดใช้ดังกล่าวก็เปรียบเสมือนกับการซื้อขายที่ดินนั่นเอง เพราะที่ดินมีราคาขึ้นเนื่องจาก
 ได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว

1.2 สิทธิในที่ดินผูกพันอยู่กับการครอบครอง

การที่ราษฎรได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ทำให้ที่ดินมีราคาและเป็นที่ต้อง
 การของราษฎรอื่น หากผู้ครอบครองเดิมทิ้งร้างแล้วต่อมามีผู้เข้าครอบครองทำประโยชน์แทน
 เมื่อผู้ที่ทำประโยชน์อยู่เดิมกลับมา จึงเกิดกรณีพิพาทกันขึ้น เช่นนี้ พระอัยยกาเบ็ดเสร็จ บท
 ที่ 52 วรรคห้า ก็ได้บัญญัติว่า “.....และมีพิพาทแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้ว มันละที่ บ้าน
 ลวน มันเสีย และมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่และล้อมทำเอาแลปลูกสร้างอยู่ ให้เปนสิทธแก่มัน” จึงเท่า
 กับว่าที่ดินแปลงนี้ตกได้แก่ผู้ที่เข้ามาครอบครองใหม่ อันแสดงให้เห็นว่า สิทธิการครอบครอง
 ของราษฎรผูกติดกับการครอบครองที่แท้จริง หากทิ้งร้างไปแล้วมีผู้อื่นเข้าครอบครองแทน ก็
 จะเสียสิทธิในที่ดินไป ทั้งนี้เพราะรัฐต้องการให้มีการทำประโยชน์ในที่ดินอย่างต่อเนื่อง และ
 ไม่ให้ราษฎรหวงกันที่ดินไว้โดยไม่ทำประโยชน์ มีผลทำให้ราษฎรไม่มีการสะสมที่ดินโดยไม่มี
 การครอบครองทำประโยชน์แต่อย่างใด

1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบุกเบิกที่ดินทำกิน

รัฐได้ให้อิสระแก่ชุมชนเหนือทรัพยากรในอันที่จะจัดการและใช้ประโยชน์จาก
 ทรัพยากร แต่จากการศึกษาในเรื่องป่าชุมชนในประเทศไทย ของ ศ.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้
 กล่าวถึงการแทรกแซงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินของรัฐ 3 อย่าง คือ

- 1) รัฐส่งเสริมการบุกเบิกที่ทำกินเพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ
- 2) การชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างราษฎรที่พิพาทเรื่องที่ดินทำกิน

3) กรณีมีเหตุจำเป็นจะต้องเวนคืนที่ดินเพื่อความมั่นคงก็จะมีกรณีเวนคืนที่ดินดังกล่าว²

(1). ส่งเสริมการบุกเบิกที่ทำกินเพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ

รัฐได้ให้การสนับสนุนราษฎรให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากพระอัยกาททที่ 54 ที่ว่า “ให้นายบ้าน นายอำเภอร้อยแขวงแล นายอการจัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น” และให้แรงจูงใจในการทำประโยชน์ในที่ดินด้วยการลดภาษีหนึ่งปีดังปรากฏในพระอัยกาททที่ 54 วรรคสองที่ว่า “มันได้ปลูกต้นไม้สรรพอะยะมะนีในที่นั้นไว้ ให้ลดอากรไว้แก่มันปีหนึ่ง” และหากราษฎรจะเข้าทำประโยชน์ในที่ดินจะต้องแจ้งแก่เจ้าหน้าที่เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้ทำหลักฐานเพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษีเข้ารัฐ หากใครไม่ไปแจ้งแล้วลักลอบเข้าทำประโยชน์ก็จะได้รับโทษหนักสถาน ดังปรากฏในพระอัยกาททที่ 45 ที่ว่า

ถ้าผู้ใดกันสร้างเล็กรั้งที่ไร่นาเรียกสวนนั้น ให้ไปบอกแก่เสนานายระวางนายอการไปดูที่ไร่นาเรียก สวน ที่กันสร้างนั้นให้รู้มากแลน้อย ให้เสนานายระวางนายอการเขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เล็กรั้งกันสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น กันสร้างเล็กรั้งตำบลนั้นขึ้นในปีนั้นเท่านั้นไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบกันสร้าง . . . จับได้ก็ดี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสัจไซ้ ให้ลงโทษหนักสถาน

แม้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะเป็นของพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่เมื่อผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินถึงแก่ความตาย ที่ดินก็ตกทอดเป็นมรดกแก่ลูกหลาน ดังปรากฏในพระอัยกาททที่ 55 ที่ว่า “หัวป่าแลที่มีเจ้าของสืบสร้าง แลผู้นั้นตาย ได้แก่ลูกหลาน” การตกทอดแก่

² เสน่ห์ จามริก และคณะ, ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา (สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), 1 : 79

ลูกหลานนี้ไม่ได้เป็นการตกทอดทางด้านกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นเพียงการตกทอดในการทำประโยชน์ที่ดิน แต่ทางปฏิบัติราษฎรก็ถือว่าเป็นการตกทอดทางมรดก และพัฒนาไปสู่ระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชนต่อไป

(2) ขี้ขาดข้อพิพาทเรื่องที่ดินทำกิน

การที่ได้สนับสนุนให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน รัฐจึงเข้าคุ้มครองและขี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่ดินที่เกิดขึ้นระหว่างราษฎรด้วยกันเพื่อให้การครอบครองทำประโยชน์ของราษฎรเป็นไปอย่างปกติไม่ขาดตอน ดังจะเห็นได้จากพระอัยยกาบทที่ 52 ที่ว่า “บ้านเรือนไร่นาสวนกระหนาบคาบเกี่ยวให้เปนเสนียดแก่กัน แลลักษณคู้ทรัพย์สิ่งของไว้แก่กัน เปนมูลคดีวิวาทให้บังเกิดความตองตามบาปที่มีในพระธรรมสาตร จึงกล่าวสาบคดีคือกึ่งความตามพระราชบัญญัติ”

(3) การบังคับเวนคืนที่ดิน

เนื่องจากกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ ดังนั้นหากมีความจำเป็นหรือเป็นพระประสงค์ พระมหากษัตริย์ก็สามารถเรียกที่ดินคืนได้ แม้ที่ดินนั้นจะได้พระราชทานให้ราษฎรไปแล้วก็ตาม โดยที่ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้แต่อย่างใด แต่จะทรงเวนคืนที่ดินก็ต่อเมื่อมีพระราชประสงค์จะนำที่ดินนั้นมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

จะเห็นได้ว่าสมัยกรุงศรีอยุธยา ถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์แต่ได้ให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ โดยการส่งเสริมและสนับสนุนของรัฐ รัฐให้การคุ้มครองด้วยการรับรองการทำประโยชน์เพื่อไม่ให้บุคคลอื่นเข้าแทรกแซงการทำประโยชน์ดังกล่าว และให้การครอบครองที่ดินตกได้แก่ลูกหลานเมื่อผู้ครอบครองถึงแก่ความตาย นอกจากนี้รัฐจะไม่เข้าแทรกแซงการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากร คงปล่อยให้เป็นอิสระของชุมชนที่จะจัดการตามระเบียบประเพณีที่ทำกันมาแต่เดิม อันแสดงให้เห็นว่า แม้จะถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่พระมหากษัตริย์ก็รับรองสิทธิของเอกชนที่มีเหนือที่ดิน เช่นเดียวกับการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ส่วนที่ดินที่ยังไม่ได้อนุญาตให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ พระมหากษัตริย์ก็มี มาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดิน โดยควบคุมการใช้ประโยชน์ด้วยการให้ราษฎรไปแจ้งแก่เจ้าหน้าที่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ออกไปสำรวจดูพื้นที่ และทำหลักฐานแสดงการเข้าทำประโยชน์ให้แก่ราษฎร หลักฐานดังกล่าวเรียกว่า “โฉนด”

มาตรการในการป้องกันการบุกรุกอีกประการหนึ่งก็คือ การกำหนดสิทธิในการครอบครองที่ดินผูกพันกับการครอบครองที่แท้จริง มีผลทำให้ราษฎรไม่มีการละสมที่ดิน เนื่องจากหากไม่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น บุคคลอื่นก็มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ ที่ดินจึงไม่ได้เป็นทรัพย์สินที่มีราคาในทางการค้าแต่อย่างใด

สำหรับมาตรการในการแก้ไขการบุกรุกนั้น ได้กำหนดการลงโทษแก่ผู้ที่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต เพื่อก่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อโทษที่จะได้รับ อันจะมีผลทำให้ไม่กล้ากระทำความผิดขึ้น

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ในสมัยกรุงศรีอยุธยาที่ดินมีเป็นจำนวนมาก จึงไม่มีปัญหาในเรื่องการบุกรุกที่ดินแต่อย่างใด

ในสมัยต่อมา ประเทศไทยได้มีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ ทำให้ระบบการถือครองที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไปนี้

2. สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ก่อนการปฏิรูประบบกฎหมายในรัชกาลที่ 5

ระบบการถือครองที่ดินสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นยังคงถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา และการเรียกเก็บภาษีก็ยังคงเป็นเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา จะแตกต่างกันก็เพียงในด้านอัตราภาษี การบริหารภาษี การมีภาษีเพิ่มหรือเลิกเก็บไปบางอย่างตามสภาพทางเศรษฐกิจ และมีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติให้ดีขึ้น โดยมีการรังวัดนารังวัดสวนซึ่งต้องการทราบเนื้อที่นาเนื้อที่สวนที่แน่นอน เพื่อเก็บอากรค่านาได้

ถูกต้อง และออกเอกสารที่เรียกว่าโฉนดให้แก่เจ้าของนาเพื่อเป็นหลักฐานแน่นอนในการเก็บ
ค่านา

วิธีการรังวัดนาและรังวัดสวนมีรายละเอียดดังนี้

การรังวัดนา เจ้าหน้าที่จะเขียนรายละเอียดเกี่ยวกับที่ตั้งของนา ขนาดของนา ปีที่
ทำ และทำเอกสารไว้เป็น 2 ชุด มีข้อความตรงกันเก็บไว้ที่แม่กอง 1 ชุด และที่เสนาข้า
ราชการกรม 1 ชุด เมื่อเจ้าหน้าที่ทำเอกสารเสร็จแล้ว ก็จะนัดเจ้าของนาให้มารับ โดยประทับ
ตราสีแดงในเอกสารนั้น ซึ่งเรียกว่า โฉนดตราแดง

การรังวัดสวน มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับการรังวัดนาเพื่อกำหนดภาษีอากร โดย
กำหนดจากขนาดของต้นไม้และเก็บเฉพาะหมาก มะพร้าว พลู มะม่วง มะปราง ทุเรียน
มังคุด ลางสาด อากรที่เก็บจากต้นไม้เหล่านี้เรียกว่า อากรสวนใหญ่

ต่อมาเมื่อประเทศมหาอำนาจทางตะวันตกได้ขยายอิทธิพลมาสู่ภูมิภาคนี้
อังกฤษได้ยึดตอนใต้ของพม่า ฝรั่งเศสพยายามขยายอิทธิพลในอินโดจีน เป็นเหตุให้ประเทศ
ไทยต้องดำเนินนโยบายทางการเมืองด้วยความระมัดระวัง ต่อมาอังกฤษได้มีสัมพันธไมตรี
กับประเทศไทยและได้มีสนธิสัญญาไมตรีและพาณิชย์ต่อกัน เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2398
(ค.ศ.1855) ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนาม 'สนธิสัญญาเบาริง' ในสนธิสัญญาดังกล่าว มีข้อกำหนด
ทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ "ไทยต้องยกเลิกภาษีปากเรือและภาษีประเภทอื่น ๆ ที่เคย
เรียกเก็บ ให้เก็บได้แต่ภาษีขาเข้าในอัตรา ร้อยละ 3 เท่านั้น ของราคาสินค้า ถ้าของจำหน่าย
ไม่ได้ ไทยต้องคืนภาษีเงินครบ

สำหรับสินค้าออก ให้เก็บภาษีออกได้เพียงครั้งเดียวตามพิกัดอัตราสินค้าที่
กำหนดไว้ในภาคผนวกต่อท้ายสัญญา พอร์ตค่าอังกฤษมีสิทธิที่จะซื้อขายโดยตรงกับ

ราษฎรได้³ ซึ่งสัญญาดังกล่าวมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของไทยเป็นอย่างมาก กล่าวคือ การเก็บภาษีในอัตรา ร้อยละ 3 ซึ่งเป็นภาษีที่ไม่แพง และการให้สิทธิในการทำการค้าโดยตรงกับราษฎร มีผลทำให้อาชีพเกษตรกรรมซึ่งเป็นอาชีพที่สำคัญที่ราษฎรส่วนใหญ่ยึดถือเป็นอาชีพหลัก แต่ยังเป็นระบบการผลิตแบบยังชีพ คงมีการผลิตเพื่อการค้าในบางภูมิภาคของราชอาณาจักรบ้างก็ต้องเปลี่ยนมาเป็นผลิตเพื่อส่งไปขายต่างประเทศมากขึ้น เช่น ข้าว ห้าง ๆ ที่แต่เดิมข้าวซึ่งถือว่าเป็นสินค้าสำคัญและไม่อนุญาตให้ขายให้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากข้าวเป็นปัจจัยในการกำหนดแนวทางการพัชชะในยามสงคราม การขายข้าวให้ประเทศเพื่อนบ้านอาจนำภัยมาสู่ประเทศได้ เพราะไม่เป็นการแน่ว่าประเทศเพื่อนบ้านจะเป็นศัตรูของไทยเมื่อใด แต่สนธิสัญญาเบาริงได้อนุญาตให้ขายข้าวออกนอกราชอาณาจักรได้ มีผลทำให้ข้าวกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญ เนื่องจากข้าวไทยมีรสดีกว่าข้าวของชาติอื่น ๆ ทำให้ราษฎรหันมาปลูกข้าวกันมากขึ้น มีการขยายพื้นที่ปลูกข้าวมากขึ้น “รัฐบาลได้ส่งเสริมการเปิดที่นาใหม่โดยไม่เก็บภาษีค่านาในปีแรก ต่อมาในรัชกาลที่ 5 ได้ขยายเป็น 3 ปี มีการลดอัตราค่านาและผ่อนผันการเสียค่านา รัฐได้สนับสนุนการผลิตข้าวด้วยการชดเชย ซึ่งได้ประโยชน์ทั้งด้านคมนาคมและขยายที่ทำการเพาะปลูก เมื่อมีการชดเชยใหม่ ให้ผู้ที่ต้องการจับจองไปแจ้งความจำนงแก่เจ้าหน้าที่ และต้องช่วยเงินหรือแรงเพื่อช่วยเป็นค่าใช้จ่ายการชดเชย ขณะเดียวกัน ได้โปรดเกล้าฯ ขยายเวลา ตราจอง จาก 2 ปี เพิ่มขึ้นเป็น 5 ปี ถ้าพ้น 5 ปี ไปแล้วไม่ไปใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูก ถือว่าหมดสิทธิ เงินที่ช่วยในการชดเชยก็ไม่มีสิทธิ์ได้คืน”⁴

คลองที่ขุดเพื่อส่งเสริมให้ราษฎรขยายพื้นที่ทำนา เช่น “คลองนครเพื่องเขต คลองประเวศ ฯลฯ นอกจากนั้น การที่ข้าวมีราคาดีทำให้เกิดความต้องการพื้นที่เพาะปลูกข้าวเพิ่ม

³ ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 2 รัชกาลที่ 4 พ.ศ.2475 (คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี, 2525), หน้า 91.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 276-277.

ขึ้นอย่างมาก จึงมีบริษัทเอกชนเสนอขอลงทุนชุดคลองให้แก่รัฐบาล โดยมีเงื่อนไขว่า บริษัทผู้
ชุดคลองมีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินริมสองฝากฝั่งคลอง คลองเอกชนได้แก่ คลองรังสิต คลอง
อุดมชนจร คลองหลวงแพ่ง เป็นต้น⁵

นอกเหนือจากข้าวจะมีความสำคัญแล้ว ยังมีสินค้าอีก 3 อย่างที่มีความสำคัญ
ตามมา คือ ติบูก ไม้สัก และยางพารา

ติบูกมีแหล่งผลิตอยู่ทางภาคใต้ ความต้องการติบูกของตลาดโลกทำให้ประชาชน
เดินทางไปทำงานทางภาคใต้มากขึ้น

ไม้สักมีมากทางภาคเหนือของประเทศไทย ในภายหลังมีบริษัทของชาติตะวันตก
เข้าไปดำเนินกิจการ ทำให้กรุงเทพ ฯ ต้องให้ความสนใจกับหัวเมืองลานนาเป็นอย่างมาก

สำหรับยางพารา หลังจากมีการปลูกกันมากในมาลาญแล้ว จึงเริ่มปลูกยางพารา
ในเมืองไทย และปลูกกันมากในภาคใต้

เศรษฐกิจไทยเริ่มผูกพันกับระบบเศรษฐกิจของโลก จึงมีการเร่งผลผลิตด้วยการ
ขยายเนื้อที่เพาะปลูก และการที่จะให้ราษฎรมีกำลังใจในการผลิต จึงต้องปรับเปลี่ยนระบบ
กรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน โดยให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทั้งนี้เพราะผู้เป็นเจ้าของที่ดิน
ย่อมทำผลประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ เพราะผลผลิตจะตกแก่เจ้าของทั้งหมด และรัฐก็จะ
ได้ประโยชน์จากการเก็บภาษี นโยบายดังกล่าวมีผลให้ปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้นอย่างเห็น
ได้ชัด แต่ผลที่ตามมาคือชาวนาต้องกู้หนี้ยืมสินเพื่อมาลงทุนในการผลิต เกิดปัญหาหนี้สิน
จนถึงปัจจุบัน

⁵ นิพนธ์ พังพงศกร และ อนัญญา ภูรงค์กุล (เชิงภาคกรม), "วิวัฒนาการของการบุกเบิก
ที่ดินทำกินในเขตป่าภาคกลาง," (งานวิจัยโครงการศึกษาวิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกิน
ในเขตป่า เพื่อเสนอต่อกรมป่าไม้และธนาคารโลก งานวิจัยนี้เป็นโครงการร่วมระหว่าง คณะ
เศรษฐศาสตร์ มธ.และบริษัท MIDAS Agronomics Company,Limited,2534),หน้า 23.

ซึ่งระบบการถือครองที่ดินสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ก่อนการปฏิรูประบบกฎหมายในรัชกาลที่ 5 ยังคงถือที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่มีการปรับปรุงแก้ไขการจัดเก็บภาษีให้รัดกุมยิ่งขึ้นโดยมีการรังวัดที่ดินที่ทำประโยชน์ เพื่อการเก็บภาษีจะได้ไม่เกิดการขัดแย้งกับราษฎรที่ทำประโยชน์ในที่ดินและมีการออกเอกสาร เพื่อวัตถุประสงค์ในการเก็บภาษี เอกสารที่ออกให้นี้ต่อมาได้พัฒนาไปสู่การออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน

หลังจากนั้น ประเทศไทยได้ติดต่อกับต่างประเทศ มีการเพิ่มผลผลิตด้วยการขยายพื้นที่เพาะปลูก รัฐได้สนับสนุนการบุกเบิกที่ดินทำกินด้วยการชดเชยเพื่อส่งเสริมการเพาะปลูกอันเป็นนโยบายส่งเสริมการบุกเบิกที่ดินทำกินของรัฐ

พัฒนาการการยอมรับให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ภาย หลังการปฏิรูประบบกฎหมายในรัชกาลที่ 5

การเปิดตลาดการค้ากับต่างประเทศมีผลทำให้สินค้าทางการเกษตรเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศ แต่ราษฎรไม่อาจเร่งผลผลิตทางการเกษตรได้ทันตามความต้องการของตลาด ทั้งนี้เนื่องจากราษฎรไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงขาดขวัญและกำลังใจในการผลิต หากราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็จะมีขวัญและกำลังใจในการผลิตอย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะพืชผลที่ลงทุนในที่ดินจะไม่ถูกเปลี่ยนมือในระหว่างการเก็บเกี่ยว ราษฎรมีความมั่นคงที่จะได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตลอดไป จะมีการปรับปรุงบำรุงผืนดินให้ดีขึ้น รัฐจึงมีนโยบายที่จะให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เอกชน ด้วยการพัฒนาระบบกฎหมายให้มีผลเป็นการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เอกชน ดังนี้

รัฐได้อนุญาตให้ราษฎรเข้าจับจองที่ดินทำกิน โดยกำหนดเงื่อนไขให้ไปแจ้งต่อเจ้าหน้าที่เพื่อไปตรวจสอบพื้นที่และออกเอกสารรับรองสิทธิ์ในที่ดินของราษฎรโดยวางกฎเกณฑ์ไว้ในข้อบังคับการหวงห้ามที่ดินศก 117(พ.ศ.2442) ว่าการอนุญาตให้ราษฎรเข้าจับจองที่ดิน หากผู้ใดจะจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าก็ให้ไปแจ้งแก่นายอำเภอท้องที่ นายอำเภอต้องแต่งตั้งกรรมการอำเภอ กำหนดท้องที่ ออกไปชั้นสูตตรังวัดตรวจสอบ หากไม่ใช่ที่หวงหวงห้ามที่สาธารณประโยชน์และผู้อื่นเป็นเจ้าของโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วก็ให้นายอำเภอออกไป

เหยียบย่ำให้เสร็จ แล้วรายงานผู้ว่าราชการเมืองเพื่อประกาศให้ผู้อื่นทราบ โบเหยียบย่ำที่ ออกให้ต้องขุดอายุทุกรอบ 12 เดือน โบเหยียบย่ำนี้โอนกันได้โดยสลักหลังผู้ถือโบเหยียบ ย่ำจะเวนคืนที่ดินให้รัฐก็ได้ ผู้ถือโบเหยียบย่ำถ้าทอดทิ้งที่ดินและไม่ได้ชำระเงินอากรค่าที่ดิน เลยครบ 2 ปีก็ให้ตกเป็นของรัฐ หลักฐานทั้งปวงเกี่ยวกับการขอจับจอง นายอำเภอจะทำ ทะเบียนและเก็บรักษาหลักฐานไว้⁶

การที่รัฐอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินโดยออกโบเหยียบย่ำไว้เป็นหลักฐานนั้น โบเหยียบย่ำนี้มีอายุเพียงแค่ 1 ปี เท่านั้น เมื่อขาดต่ออายุก็หมดสิทธิทำกินในที่ดินต่อไป ทำ ให้ราษฎรจำนวนหนึ่งยึดถือที่ดินทำกินหรือเป็นเจ้าของที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่ขาดอายุ ไม่ อาจใช้เป็นหลักฐานได้ จึงเกิดกรณีพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็น เรื่องของการแย่งชิงที่นา โดยเฉพาะเกิดกรณีพิพาทขึ้นระหว่างบริษัทที่ได้รับอนุญาตให้ ขุดคลองและได้รับอนุญาตให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินริมสองฝั่งคลอง กับราษฎรที่เข้าจับจอง ที่ดินในบริเวณที่ขุดคลองนั้น

จากปัญหาที่เกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินขึ้นนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่า “ที่ดินมีราคามากขึ้น เป็นเหตุให้ราษฎรมีคดีพิพาทด้วยเรื่อง ที่ดินมากขึ้น สมควรที่จะจัดระเบียบสิ่งสำคัญอันเป็นหลักฐานสำหรับที่ดิน จัดให้มีสิ่งหมาย เขตสำหรับที่ดินให้มั่นคงตามกาลสมัย”⁷ จากพระราชดำริดังกล่าว ต่อมาเพื่อให้การถือ ครองที่ดินของประชาชนมีความมั่นคงและเป็นการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างสมบูรณ์ จึงได้มี

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶ ชูศักดิ์ สนิทจาวโร, “พระราโชบายของรัชกาลที่ 5 เกี่ยวกับการที่ดิน,” วารสารที่ดิน ปี ที่ 27 ฉบับที่ 5 : 11

⁷ สุนทรี อาสะไวย์, ประวัติคลองรังสิต การพัฒนาที่ดินและผลกระทบต่อสังคม พ.ศ 2431 - 2457 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 87

การนำระบบแผนที่และระบบเอกสารทางทะเบียนที่ถือว่าเป็นเอกสารรับรองสิทธิในที่ดินของประชาชนมาใช้บังคับ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120

ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ได้ใช้วิธีการนำหลักฐานทางแผนที่ในการออกโฉนดที่ดินให้กรรมสิทธิ์กับผู้ถือครองที่ดิน และมีการจัดทำทะเบียนที่ดินเพื่อสะดวกในการตรวจสอบและได้นำหลักการประทับตราตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวม 3 ตำแหน่ง จึงจะถือว่าเป็นโฉนดที่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าของที่ดินมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งมีกำหนดไว้ในข้อ 14 ที่ว่าเมื่อได้รับโฉนดอย่างนี้แล้วจึงจะมีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย และในข้อ 16 กำหนดว่าที่ไม่มีโฉนดอย่างใหม่นี้ถือเป็นของรัฐ อันเป็นการรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนโดยรัฐอย่างเป็นทางการ มีผลให้เกิดการแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ในที่ดินระหว่างรัฐและเอกชน

การดำเนินการตามประกาศออกโฉนด ร.ศ. 120 นี้ “ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้พระยาประชาชีพบริหาร เป็นข้าหลวงเทศรไปดำเนินการรังวัดปักเขตและออกโฉนดพร้อมด้วยเจ้าพนักงานแผนที่ในเขตมณฑลกรุงเก่าขึ้นเป็นแห่งแรก จากนั้นก็จัดออกในมณฑลกรุงเทพ ฯ 2 ครั้ง ครั้งแรกออกตั้งแต่คลองบางเขนถึงคลองเชียงรากน้อย และครั้งที่ 2 ออกให้เขตเมืองธัญญบุรี ซึ่งเป็นบริเวณของบริษัทชุดคลองและคู นาสยาม”⁸

2. พระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ.121

การออกโฉนดตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 นี้ จะต้องใช้เวลาานานจึงจะออกได้ แต่ประชาชนต้องการเอกสารแสดงถึงสิทธิในที่ดินเพื่อเป็นหลักประกันในการถือครองที่ดิน และเพื่อป้องกันการพิพาทเรื่องที่ดินของราษฎร จึงทรงตราพระราชบัญญัติออก

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 87

ตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ.121 (พ.ศ.2445) เพื่อออกตราจองในท้องที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังเดินสำรวจไม่ถึง ให้แก่ราษฎรที่ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อเป็นหลักฐานที่ทางราชการ รับรองชั้นหนึ่งก่อน เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐสำรวจถึงก็จะออกโฉนดให้ต่อไป ตราจองชั่วคราวนี้ ข้าหลวงเทศรเป็นผู้ลงชื่อประทับตรา และถือว่าผู้ได้รับตราจองชั่วคราวมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยทำเป็น 2 ฉบับ ผู้ครอบครองถือไว้ฉบับหนึ่ง เก็บไว้ที่หอทะเบียนฉบับหนึ่ง

3. ประกาศเปลี่ยนพระนามพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราวเป็น พระราชบัญญัติออกโฉนดตราจองและให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก ร.ศ.124

ตามประกาศนี้ได้เปลี่ยนชื่อ พระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ.121 มาเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124 และด้วยเหตุผลที่ว่า พระราชบัญญัติ ออกตราจองชั่วคราวนั้นได้ใช้ในมณฑลนครไชยศรี มณฑลกรุงเทพ ฯ และมณฑล ปราจีนบุรี เรียบร้อยแล้ว พระราชบัญญัติออกโฉนดตราจองนี้ให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลกด้วย

4. พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451)

เนื่องจากกฎหมายและประกาศเกี่ยวกับที่ดินเท่าที่ผ่านมามีหลายฉบับและ กระจัดกระจาย มีข้อความกำกวมกัน จึงทรงให้รวบรวมและประกาศเป็นพระราชบัญญัติ การออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 ขึ้นโดยแบ่งออกเป็น 4 ภาค คือภาค 1 วิธีชำระความวิวาท เรื่องที่ดิน ภาค 2 วิธีรังวัดที่ดิน ภาค 3 วิธีโอนที่ดินในระหว่างรังวัดที่ดินทำแผนที่ ภาค 4. กฎหมายที่ดินซึ่งมีโฉนดแผนที่ ซึ่งมีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ไว้ด้วย ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะเปลี่ยนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแต่เดิมให้เป็นโฉนดแผนที่ทั้งหมด และการ รังวัดที่ดินจะมีการปักหลักเขตโดยเจ้าหน้าที่ออกไปทำการสำรวจ เจ้าของที่ดินจะทำหน้าที่ นำเจ้าหน้าที่ชี้แนวเขตและทำการปักหลักเขตให้เป็นการแน่นอน เจ้าของที่ดินมีหน้าที่ดูแล รักษาหลักเขตที่ปักไว้ไม่ให้สูญหายหรือถูกทำลายไป อันเป็นลักษณะเจ้าของที่ดินมีหน้าที่ รักษาสิทธิของตนและห้ามเคลื่อนย้ายหลักเขต การปักหลักเขตนั้น กำหนดตำบลนั้นจะต้องมา เป็นพยานด้วย อันเป็นลักษณะของผู้นำท้องถิ่นจะต้องรับรู้ความเป็นไปในพื้นที่ของตน ที่ดิน ซึ่งได้รับการออกโฉนดตามกฎหมายฉบับนี้ถือว่าเจ้าของมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 อีกหลายครั้ง ที่สำคัญได้แก่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 โดยกำหนดให้การจับจองที่ดินต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ และให้นายอำเภอมีอำนาจอนุญาตได้ไม่เกิน 50 ไร่ ข้าหลวงประจำจังหวัดอนุญาตได้ไม่เกิน 100 ไร่ (มาตรา 5) แต่ให้สิทธิแก่รัฐบาลที่จะให้สัมปทานที่ดิน (มาตรา 6) อันเป็นการหารายได้เข้ารัฐ

การอนุญาตให้จับจอง จะมีใบอนุญาตจับจอง 2 ชนิด (มาตรา 8) คือ ใบเหยียบย่ำ จะมีลายมือชื่อและตราตำแหน่งนายอำเภอ รายละเอียดของที่ดิน และอีกชนิดหนึ่งคือ ตราจอง จะมีลายมือชื่อ ตราตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดิน รายละเอียดของที่ดิน และมีที่สารบัญญัติสำหรับจดทะเบียน

ผู้ได้รับอนุญาตชนิดใบเหยียบย่ำ ต้องทำประโยชน์ในที่ดินภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้วก็สามารถขอตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือโฉนดแผนที่ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” นี้ถือว่าผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมาย (มาตรา 11)

ตามกฎหมายฉบับนี้รัฐได้รับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน โดยถือหลักฐานทางทะเบียนเป็นสำคัญ และได้กำหนดการห้ามครอบครองที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตไว้ว่า ภายหลังที่ได้ใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว ผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินโดยมิได้รับอนุญาต เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกไปจากที่ดินนั้นได้ หากขัดคำสั่งก็มีโทษทางอาญาด้วย (มาตรา 15)

ต่อมาได้มีประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.2473 (มีผลใช้บังคับ เมื่อ 1 เมษายน พ.ศ.2475) กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้บรรพ 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่บังคับใช้กับทรัพย์สินของเอกชนในบรรพ 4 ได้กำหนดถึงทรัพย์สินของเอกชนจะมีขึ้นมาได้ก็ด้วยอาศัยอำนาจในประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่นและในเรื่องเกี่ยวกับที่ดินได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1299 โดย

กำหนดหลักเกณฑ์ว่าเอกชนจะได้ที่ดินมาก็ด้วยการทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนการได้มา กับพนักงานเจ้าหน้าที่ อันเป็นการแสดงถึงว่ารัฐจะยอมรับการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน ก็ด้วยหลักฐานทางทะเบียน หรือเอกสารแสดงสิทธิ์ในที่ดินเท่านั้น

5. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลที่ดินและประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

เนื่องจากได้มีกฎหมายว่าด้วยที่ดินอยู่หลายฉบับ จึงได้นำกฎหมายที่มีอยู่นั้น มาประมวลไว้ในที่เดียวกัน โดยนำกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินที่เคยประกาศใช้มาแล้วก่อนปี พ.ศ.2497 มาปรับปรุงใหม่ให้ทันสมัยในรูปของประมวลกฎหมาย โดยกำหนดหลักเกณฑ์ การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนไว้ว่า บุคคลจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ต้องเป็นไปตาม กฎหมายก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือได้โฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น นอกจากนี้ยังได้แบ่งระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนและของรัฐไว้ในประมวลกฎหมาย ที่ดิน มาตรา 2 ที่ว่า ที่ดินซึ่งไม่ได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใด ก็ให้ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ อันแสดงถึงการแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนและของรัฐอย่างชัดเจน

พัฒนาการการยอมรับให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ภายหลังการปฏิรูประบบกฎหมายในรัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงระบบที่ถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์เท่านั้น เปลี่ยนมาเป็นให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เอกชนโดยถือเอาเอกสารการรับรองสิทธิ์ในที่ดินที่ทางราชการออกให้แก่เอกชนเป็นหลักเกณฑ์ในการรับรองถึงการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ดังจะเห็นได้จาก ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 พระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ.121 พระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 ที่กำหนดหลักเกณฑ์การให้สิทธิ์ในที่ดินแก่เอกชนโดยถือเอกสารของทางราชการ คือโฉนดเป็นสำคัญ ดังนั้นแนวความคิดของเจ้าหน้าที่รัฐจึงถือว่าผู้ที่มีสิทธิ์ในที่ดินจะต้องมีเอกสารแสดงถึงสิทธิ์ที่ทางราชการเป็นผู้ออกให้ที่สำคัญ แต่ทางราชการไม่สามารถออกเอกสารสำคัญให้แก่ราษฎรได้อย่างทั่วถึงดังนั้นแม้ราษฎรที่ครอบครองที่ดินสืบต่อกันมาก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อไม่มีหลักฐานแสดงถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ถือว่าไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่ดินจึงตกเป็นของรัฐ

เมื่อได้ให้สิทธิแก่เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ทำประโยชน์แล้ว จึงมีผลเป็นการแบ่งแยกระหว่างที่ดินของเอกชนและที่ดินของรัฐ ส่วนทางด้านที่ดินของรัฐ รัฐได้มีพัฒนาการเพื่อคุ้มครองดูแล ดังจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไปนี้

พัฒนาการระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐและประเภทที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินและการดูแลรักษา

1. ความทั่วไป

สนธิสัญญาเบาริงเป็นสัญญาที่ประเทศไทยเปิดการค้ากับต่างประเทศ ทำให้วิถีชีวิตทางการเกษตรเปลี่ยนแปลงไป จากการผลิตเพื่อยังชีพมาสู่การผลิตเพื่อการค้ามากยิ่งขึ้น เพราะคนต่างชาติสามารถค้าขายโดยตรงกับคนไทยโดยไม่ต้องผ่านพระคลังสินค้าเหมือนอย่างแต่ก่อน⁹ จึงมีการเพิ่มผลผลิตด้วยการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เอกชน เพื่อเป็นกำลังใจและความมั่นคงในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ในขณะเดียวกันรัฐก็พัฒนาระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐด้วยดังจะกล่าวต่อไปนี้

2. พัฒนาการระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ

สินค้าที่ส่งออกไปยังต่างประเทศและทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นจำนวนมาก อีกชนิดหนึ่งก็คือ ไม้ โดยเฉพาะไม้สักเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศ ได้มีบริษัทของชาวตะวันตกเข้าดำเนินกิจการทำไม้ทางภาคเหนือ การดำเนินการทำไม้ของบริษัทชาวตะวันตกมักเกิดปัญหาข้อพิพาทกับเจ้าผู้ครองนครฝ่ายเหนือที่ดำเนินกิจการทำไม้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น “คดีฟ้องร้องระหว่างเจ้านครเชียงใหม่กับมิสเตอร์หลุยส์ เลียวโนเวนส์ และมองทูนจอง เกิดขึ้นเนื่องจากพระเจ้าเชียงใหม่ได้ทำสัญญาให้ มร.หลุยส์ เข้าป่าเมืองยวมตากวิน

⁹ เสน่ห์ จามริก และคณะ, ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา, หน้า 89

และแม้ ต่อมาก็ไปทำสัญญาให้มองทูนจองเช่าป่าระยะเดียวกันนี้ จึงเกิดมีการฟ้องร้องระหว่างผู้เช่าสองรายนี้ ว่าผู้ใดมีสิทธิในการเช่าที่แท้จริง”¹⁰

เมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้นบริษัทชาวตะวันตกก็จะขอความช่วยเหลือจากทูตของประเทศตน จึงมีการดำเนินการทางการทูตบีบบังคับรัฐบาลไทยให้เอื้อประโยชน์แก่บริษัทชาวตะวันตก รัฐบาลไทยจึงต้องใช้เวลาระมัดระวังในการดำเนินการเพื่อไม่ก่อให้เกิดผลกระทบระหว่างประเทศ รัฐจึงได้พัฒนาระบบกรรมสิทธิในที่ดินของรัฐเพื่อเข้าดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและที่ดิน ให้อำนาจการจัดการรวมอยู่ที่ศูนย์กลางเพื่อลดปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น ในขณะเดียวกันก็เป็นการลดทอนอำนาจจัดการทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นและชุมชนที่เคยมีอยู่เดิม ดังจะเห็นได้จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กัน คือ

- 1 ประกาศเรื่องซื้อขายไม้สัก พ.ศ.2427
- 2 ประกาศตัดไม้สัก พ.ศ.2427
3. พระราชบัญญัติประกาศการรักษาป่า พ.ศ.2441
4. พระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก พ.ศ.2441
5. พระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ.2456
6. พระราชบัญญัติรักษาป่า ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2479
7. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481
8. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484

ประกาศเรื่องซื้อขายไม้สัก พ.ศ.2427

ได้ประกาศให้ผู้ที่ทำสัญญาเช่าป่าแต่ยังไม่ได้มีการให้สัตยาบัน โดยรัฐส่วนกลาง จะต้องทำสัญญากับเจ้าหน้าที่ภายใน 5 เดือน นับแต่วันออกประกาศ หากไม่ปฏิบัติตามรัฐก็จะให้ผู้ที่ทำสัญญากับส่วนกลางเช่าทำป่าไม้แทน ประกาศนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจ

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 88.

สอบการอนุญาตให้ทำไม้ที่มีมาแต่เดิมและป้องกันการทำสัญญาเช่าซ้ำซ้อน นอกจากนี้ยังเป็น การนำอำนาจการทำประโยชน์จากป่าไม้เข้าสู่ส่วนกลางด้วย

ประกาศตัดไม้สัก พ.ศ.2427

บัญญัติห้ามไม่ให้ตัดไม้สักในป่า เขตเมืองเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แพร่ และ น่าน นอกจากจะได้รับอนุญาตจากข้าหลวงใหญ่ หากฝ่าฝืนให้ริบไม้เป็นของหลวงและให้ ปรับใหม่” ประกาศฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการลักลอบตัดไม้ แต่ในขณะเดียวกัน ก็เป็นการตัดทอนอำนาจของเจ้าผู้ครองนคร ซึ่งแต่เดิมมีอำนาจทำสัญญาให้ทำประโยชน์ เกี่ยวกับป่าไม้เปลี่ยนเป็นอำนาจของข้าหลวงใหญ่ ซึ่งส่งมาจากส่วนกลาง

ในปี พ.ศ. 2439 เกิดมีปัญหาเรื่องการทำไม้มีค่าทางภาคเหนือมากขึ้น รัฐบาล ไทยจึงขอความร่วมมือจากอังกฤษ ให้ส่งผู้เชี่ยวชาญทางด้านป่าไม้มาศึกษาและหาแนวทาง แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อังกฤษได้ส่งมิสเตอร์สเลด (Mr.H.A.Slade) เข้ามาศึกษาเพื่อแก้ไข ปัญหา มิสเตอร์สเลดได้ทำการศึกษาแล้วมีความเห็นชี้ข้อบกพร่อง 2 ประการคือ ประการ แรก การจัดการป่าไม้อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้านายท้องถิ่น แทนที่จะอยู่ในส่วนกลาง ประการที่สอง การจัดการป่าไม้ขาดหลักการเกี่ยวกับการคุ้มครองรักษาป่า

จากการเสนอความเห็นดังกล่าว รัฐบาลจึงได้มีการจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นอยู่ในสังกัด กระทรวงมหาดไทย (เดิมกิจการป่าไม้สังกัดอยู่กรมนา ซึ่งเป็นกรมในสังกัดกระทรวง มหาดไทย) มีการโอนอำนาจการครอบครองป่าจากเจ้านายฝ่ายเหนือ (ผู้ครองนคร) มาขึ้น กับรัฐบาลส่วนกลาง มีการเปลี่ยนแปลงสัญญาอนุญาตให้ทำป่าไม้รัดกุมยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติประกาศการรักษาป่า พ.ศ.2441

ห้ามตัดไม้หรือตัดโค่นไม้สักที่ยังเล็ก อ่อน หรือยังไม่ได้ขนาด ซึ่งมีขนาดลำต้นไม่ ถึง 5 กำ นับจากพื้นดินขึ้นไปสูง 3 ศอก

” เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

พระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก พ.ศ.2441

กำหนดให้การตัดไม้สักจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน

พระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ.2456

มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมรักษาไม้กระยาเลย และของป่าต่าง ๆ ซึ่งมีการทำ
ออกจำหน่ายกว้างขวาง

พระราชบัญญัติรักษาป่า ฉบับที่ 2 พ.ศ.2479

เป็นกฎหมายที่ออกมาแก้ไข เพิ่มเติม พระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ.2456 และ
กฎข้อบังคับวางระเบียบวิธีการจัดการรักษาป่า พ.ศ.2456 ออกใบอนุญาตยกเว้นการเสียค่า
ภาคหลวงตามเกณฑ์การตัดฟัน ชักลากไม้ประเภทหวงห้าม

จะเห็นได้ว่าการพัฒนามากกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ อันเป็นที่สาธารณสมบัติ
ของแผ่นดิน ซึ่งแต่เดิมอำนาจในการปกครองจัดการอยู่กับท้องถิ่นคือ ผู้ครองนคร พัฒนา
เปลี่ยนมาเป็นอยู่ที่ส่วนกลาง ดังจะเห็นได้จากประกาศเรื่องซื้อขายไม้สัก พ.ศ.2427ที่กำหนด
ให้ผู้เช่าป่าจะต้องได้รับการให้สัตยาบันจากส่วนกลาง ประกาศตัดไม้สัก พ.ศ.2427 ที่กำหนด
ให้การตัดไม้สักจะต้องได้รับอนุญาตจากข้าหลวงใหญ่ซึ่งส่งไปจากส่วนกลาง แทนที่จะไปทำ
สัญญากับเจ้าผู้ครองนครอย่างที่เคยปฏิบัติกันมาก่อน ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปใน
แนวทางเดียวกัน อันจะเป็นผลให้ลดปัญหาข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการป่าไม้
โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและเป็นการ
แสดงถึงการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรของรัฐ

นอกจากกฎหมายที่ออกมาเพื่อการควบคุมดูแลการจัดการป่าไม้แล้ว ยังได้มี
กฎหมายที่ออกมาเพื่อสงวนและครอบครองพื้นที่ป่าไม้ให้รัฐบาลส่วนกลางมีอำนาจครอบ
ครองดูแลอย่างทั่วถึง ดังจะเห็นได้จากกฎหมายดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ.2481

กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจรัฐในอันที่จะประกาศเขตสงวนและคุ้มครองป่า โดยมีเงื่อนไขว่า ในการที่จะประกาศเขตพื้นที่นั้นจะต้องให้เจ้าหน้าที่ออกเดินสำรวจในพื้นที่ก่อน เพื่อให้ทราบถึงประโยชน์ใด ๆ ที่ราษฎรมีอยู่ในพื้นที่ หากรัฐเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องประกาศพื้นที่นั้นเป็นเขตสงวนและคุ้มครองป่า รัฐก็ต้องจ่ายค่าทำขวัญให้แก่ราษฎรตามสมควร ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่แสดงให้เห็นว่ารัฐเริ่มห่วงป่าให้ครอบคลุมไปถึงที่ดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าด้วย ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความหมายของคำว่าป่าว่าหมายถึง สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า และในเขตที่ประกาศนี้ ห้ามมิให้บุคคลใดเข้ายึดถือ ครอบครอง กั้นสร้างด้วย หากฝ่าฝืนก็มีโทษ

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดความหมายของคำว่าป่าไว้ว่า “ป่า” หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน จากความหมายของคำว่าป่าดังกล่าวมีผลทำให้ที่ดินทุกชนิดที่บุคคลไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่ดิน มีสภาพเป็นป่าตามความหมายของกฎหมายฉบับนี้ แม้ที่ดินนั้นจะไม่มีต้นไม้ขึ้นอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นที่รกร้างว่างเปล่าก็ตาม ก็มีความหมายเป็นป่า อันเป็นการขยายพื้นที่ของรัฐครอบคลุมพื้นที่ที่เอกชนไม่มีสิทธิตามกฎหมายอย่างทั่วถึง

การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายดังที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า เป็นการให้อำนาจรัฐส่วนกลางเข้าควบคุมพื้นที่ป่าไม้อย่างทั่วถึงโดยอาศัยกฎหมายที่ให้คำนิยามของคำว่าป่า หมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน เพื่อขยายอำนาจการหวงกันพื้นที่ ให้ส่วนกลางมีอำนาจควบคุมดูแลได้ครอบคลุมทั่วประเทศนั้น ก็เนื่องมาจากปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องหลายประการ เริ่มตั้งแต่การขยายอำนาจของประเทศตะวันตกเพื่อแสวงหาเมืองขึ้นในอันที่จะนำทรัพยากรจากประเทศอาณานิคมป้อนสู่ประเทศแม่ ประเทศไทยจึงต้องปรับเปลี่ยนนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง และกฎหมาย ให้สอดคล้องกับประเทศในแถบตะวันตก เพื่อให้พ้นจากการเป็นประเทศอาณานิคม และรัฐส่วนกลางก็ได้รับประโยชน์จากการเก็บภาษีในการทำไม้ หรือการใช้ประโยชน์จากพื้นที่

3. ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สำหรับที่ดินของรัฐนั้นถือว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งได้มีการแบ่งประเภทเพื่อจำแนกประเภทของการใช้สอยและการควบคุมดูแลโดยหน่วยงานของรัฐ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นได้มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินประกอบด้วย ลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

- 1) ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน
- 2) ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

จึงขอกล่าวเกี่ยวกับลักษณะของที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนี้

- (1) ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

อสังหาริมทรัพย์นั้นจะต้องเป็นของแผ่นดิน หากเป็นของเอกชนก็ไม่ใช่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้จะมีประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันก็ตาม เว้นแต่เอกชนจะยกให้แก่รัฐ ทรัพย์สินนั้นจึงจะตกเป็นทรัพย์สินสมบัติของรัฐ

- (2) ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

การใช้เพื่อสาธารณประโยชน์

กฎหมายเน้นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ตามความเป็นจริงเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 706/2499 วินิจฉัยว่า ที่ดินติดริมน้ำ อันเป็นที่ชายตลิ่งนั้น มิใช่ว่าจะเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเสมอไป แต่ต้องได้ความว่ามีประชาชน ใช้ร่วมกันตามความเป็นจริงด้วยจึงจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ ร่วมกันได้

สำหรับที่ของเอกชน ยกให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ก็ไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนยกให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ก่อน ที่นั้นมีผลเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินทันทีที่ยกให้ ดังตัวอย่างการยกทางสาธารณซึ่งศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า “การยกที่ดินให้เป็นทางสาธารณะ ไม่ว่าจะยกให้แก่รัฐหรือเทศบาลก็ไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนอย่างการโอนให้แก่เอกชน และถือได้ว่าที่ดินนั้นได้ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทันทีที่มีการยกที่ดินให้เป็นทางสาธารณะ (คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 1042/2484, 1138-1139/2510) และศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยแบบพิธีการยกที่ให้เป็นที่สาธารณะว่า “ไม่จำเป็นต้องมีพิธีการ การอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณะ แม้เป็นที่ดินมีโฉนดหรือหนังสือสำคัญ สำหรับที่ดินก็ถือว่ามีผลเป็นที่สาธารณประโยชน์ทันทีโดยไม่ต้องแก้ไขทางทะเบียน” (คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 1287/2516)

การสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

การสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เป็นการสงวนหรือหวงกันไว้แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประชาชนทั่วไปโดยส่วนรวม หรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการ เพื่อให้ประโยชน์ในการบริการแก่สาธารณชน โดยมีหลักเกณฑ์การสงวนหวงห้ามไว้แต่ละยุคแต่ละสมัยแตกต่างกัน เช่น ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 อาจกำหนดโดยการประกาศของเทศาภิบาล สมุหเทศาภิบาลประจำมณฑล นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ปกครองท้องที่ ที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 หรืออาจกำหนดโดยพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช

ต่อมามีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ซึ่งให้ยกเลิกบรรดากฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือที่แย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 3) และถ้ารัฐต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ใด ๆ ก็จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 4) โดยออกเป็นพระราช

กฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 5) แม้จะเพิกถอนการหวงห้ามที่มีมาก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้ก็จะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 7)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่านับแต่มีกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ การหวงห้ามที่ดินจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้เท่านั้น อันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนกว่าที่เคยปฏิบัติมา เนื่องจากแต่เดิมมีกฎหมายและระเบียบตลอดจนวิธีปฏิบัติหลายแบบหลายอย่างที่แตกต่างกัน

ในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 4 (6) ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 การหวงห้ามที่ดินในปัจจุบันจึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมาตรา 20(4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ให้อำนาจคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

4. บทบัญญัติที่เป็นอำนาจในการประกาศสงวนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การที่รัฐประกาศสงวนหวงห้ามที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก็โดยอาศัยบทบัญญัติกฎหมายเป็นอำนาจในการประกาศสงวนหรือหวงห้ามที่ดิน เพื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พอดีจะจัดลำดับบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้ดังนี้

4.1 พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์

ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ประกาศพระบรมราชโองการถือว่าเป็นกฎหมายอย่างหนึ่ง ดังนั้น หากมีประกาศซึ่งโดยอาศัยพระบรมราชโองการ หรือมีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามที่ดินในพื้นที่ใด เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ พระบรมราชโองการดังกล่าวก็มีผลบังคับทันที

4.2 พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ.2457

กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศหวงห้ามที่ดินแปลงใดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ได้ให้อำนาจ กรรมการอำเภอ กรรมการจังหวัด หรือ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งมีอำนาจดำเนินการคุ้มครองป้องกันผู้ที่มาทำการบุกรุกที่ดินเหล่านั้น นอกจากนี้ มาตรา 114 ยังกำหนดให้กรรมการอำเภอจัดทำบัญชีที่ดิน ที่นา ที่สวน ห้วย หนอง คลอง บึง เอาไว้เพื่อเป็นคู่มือในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตน พนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านี้จึงมีอำนาจที่จะประกาศให้ประชาชนท้องที่ใดท้องที่หนึ่งทราบว่า ที่ดินแปลงใดควรสงวนเอาไว้เพื่อใช้ร่วมกันอย่างไรบ้าง และอีกประการหนึ่ง กรรมการอำเภอมีอำนาจออกใบจองหรือใบเหยียบย่ำให้แก่ราษฎรที่ขอจับจองที่ดินด้วย กรรมการอำเภอจึงอาจไม่ออกใบจองหรือใบเหยียบย่ำให้แก่ราษฎรในที่ดินที่ต้องการจะหวงห้ามเอาไว้¹²

อำนาจของกรรมการอำเภอ กรรมการจังหวัด หรือนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในอันที่จะประกาศที่ดินแปลงใดควรสงวนเอาไว้เพื่อใช้ร่วมกันนั้น ได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ 553/2512 วินิจฉัยว่า ที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งนายอำเภอประกาศสงวน เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2478 สำหรับดำเนินการเป็นทัศนสถานนิคมของกรมราชทัณฑ์นั้น แม้อ้อมามีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ.2478 ขึ้นใช้บังคับ (ประกาศใช้บังคับเมื่อ วันที่ 8 เมษายน 2479) ก็ถือว่าเป็นผลให้ที่ดินแปลงนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และตามแนวคำพิพากษาฎีกาที่ 770/2516 ได้วินิจฉัยถึงผู้มีอำนาจในการประกาศ

¹² จงเจริญ อนันตริยกุล, ทะเบียนที่ดินสาธารณะใช้เป็นหลักฐานพิสูจน์สิทธิได้เพียงใด หน้า 235 - 235. อ้างถึงใน สมศักดิ์ ชวัญแก้ว ปัญหาทางกฎหมายและการบริหารเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 68.

หวงห้ามที่ดินไว้ว่า ก่อนหน้าที่ได้มีการพระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ.2478 หาได้มีการกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างใดไม่ สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการมณฑล จึงออกประกาศหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า มิให้ผู้ใดเข้าไปไถ่กินสร้างเหยียบย่ำจับจอง หรือถือกรรมสิทธิ์โดยพลการได้ จึงถือว่าประกาศหวงห้ามของสมุหเทศาภิบาลก็ดี ของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ดี หรือของผู้ว่าราชการมณฑลก็ดี เป็นประกาศที่ชอบด้วยกฎหมาย

4.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478

กฎหมายฉบับนี้ได้ยกเลิกกฎระเบียบหรือคำสั่งในการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินเพื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา หากจะเพิกถอน รวมทั้งการหวงห้ามที่มีไว้ก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้ก็ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

4.4 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 4(6) ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 แต่ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้แล้วตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 หรือตามกฎหมายอื่นก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ก็ยังเป็นที่ดินหวงห้ามอยู่ต่อไปเช่นเดิม (มาตรา 10 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497)

สำหรับการหวงห้ามที่ดินของรัฐ ก็เป็นไปตามมาตรา 20(4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ให้อำนาจคณะกรรมการจัดการที่ดินแห่งชาติสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งไม่มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

5. ประเภทของที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

เมื่อได้กล่าวถึงลักษณะของที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินและอำนาจตามกฎหมายที่รัฐใช้ประกาศสงวนหวงห้ามที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึงประเภทของที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 แบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

- (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
- (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายดิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ
- (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

5.1 ที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา1304(1)

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน สาเหตุของการบัญญัติกฎหมายไว้ดังกล่าว คงเพื่อให้รับกับหลักที่มีมาแต่เดิมที่ว่า ที่ดินทั้งหลายในราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์ ผู้ที่เข้ายึดถือทำกินโดยไม่ได้บอกกล่าวและไม่มีหนังสือสำคัญ จึงมีแต่สิทธิครอบครองใช้อ้างกันเองในระหว่างราษฎรได้แต่ไม่มีสิทธิยกขึ้นอ้างต่อแผ่นดิน ราษฎรจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากบ้านเมืองจนออกโฉนดให้แล้ว¹³

¹³ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, หน้า 95,อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

ที่ดินรกร้างว่างเปล่านี้มีนักกฎหมายให้ความเห็นว่าหมายถึงที่ดินที่เอกชนยังไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองด้วยกฎหมายมาก่อน ถ้าเป็นที่ดินซึ่งเอกชนมีกรรมสิทธิ์มาก่อนแล้วแม้จะทอดทิ้งไป ปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าเพียงใด ก็หาใช่ที่รกร้างว่างเปล่าไม่¹⁴

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าในที่นี้ ควรพิจารณาตามสภาพเมื่อก่อนที่จะมีคนเข้าจับจอง เช่น เมื่อแรกเป็นที่รกร้างว่างเปล่า แม้อต่อมาภายหลังจะมีคนเข้าถากถางให้เตียนทำประโยชน์อยู่ก็ไม่กลายเป็นอื่นไปได้ เพราะเมื่อแรกเข้ามาจับจองยังเป็นที่รกร้างว่างเปล่าอยู่ ที่ถากถางทำให้เตียนขึ้นภายหลังก็ไม่ลบเลือนสภาพอันเป็นที่รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 1304 อยู่ก่อนนั้นได้¹⁵ ส่วนที่ดินเวนคืนหมายถึงที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองแต่เจ้าของได้เวนคืนสิทธิในที่ดินนั้นให้แก่รัฐด้วยความสมัครใจ ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 มาตรา 57 ที่ว่า 'ผู้ใดจะเวนคืนที่ดินให้ทำเรื่องรាយยื่นต่อเจ้าพนักงานทะเบียนแล้วให้นำโฉนดเดิมมาคืน เมื่อเจ้าพนักงานทะเบียนตรวจสอบสารบบเห็นเป็นการถูกต้องแล้วก็ให้รับโฉนดไว้ แล้วทำใบรับให้ผู้อื่นไปเป็นสำคัญ' หรือตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 ที่ว่า 'ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 71'¹⁶

สำหรับที่ดินที่ทอดทิ้ง มีนักกฎหมายหลายท่านให้ความเห็นว่า ที่ทอดทิ้งมิได้หมายความโดยลำพังถึงที่ดินซึ่งเจ้าของละทิ้งไป แต่มีความหมายถึงที่ดินที่เจ้าของได้ทอดทิ้งไว้จนรัฐได้เกี่ยวข้องประกาศเปิดเผยแล้วว่าเป็นที่ดินทอดทิ้งตามความหมายในพระราช

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁴ บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วยทรัพย์, หน้า 106, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

¹⁵ ศักดิ์ ไทยวัฒน์, คำอธิบายระบบที่ดิน (ธนบุรี : โรงพิมพ์วิธานพาณิชย์, ม.ป.ป.) หน้า 54 อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

บัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 2 พ.ศ.2459 มาตรา 4, 5¹⁷ * หรือหมายความถึงที่ที่ เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอยู่แล้ว แต่ได้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าภายในระยะเวลาตามที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 กำหนดไว้ คือ เกิน 5 ปีติดต่อกันสำหรับที่ดินที่ไม่มีโฉนด หรือเกิน 10 ปีติดต่อกันสำหรับที่ดินที่มีโฉนด¹⁸

นอกจากนี้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ได้กำหนดว่า ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็น กรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ อันแสดงให้เห็นว่า หากที่ดินไม่มี

¹⁷ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กฎหมายลักษณะ ทรัพย์, หน้า 96, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

* พ.ร.บ.ออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 2

มาตรา 4 “...ที่ออกโฉนดแผนที่หรือใบนำ หรือใบได้สวนสำหรับรับโฉนดแผนที่นั้น แล้ว.....มีสาเหตุสงสัยว่าเจ้าของได้อพยพทอดทิ้งนั้นไว้เกิน 9 ปีปรากฏว่าเป็นที่อพยพทอด ทิ้งแล้ว ให้ถือว่าที่นั้นเป็นที่ว่างเปล่า”

มาตรา 5 “ที่ดินรายใดที่ออกโฉนดแผนที่หรือใบนำหรือใบได้สวนสำหรับรับโฉนดแผนที่แล้ว แลเจ้าของที่นั้นได้เวนคืนกิติ หรือได้อพยพทอดทิ้งเกินกำหนด 9 ปี กิติ ให้.....ออกข้อบังคับใน การที่ราษฎรจะจับจองใหม่.....”

* พ.ร.บ.ออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 2

มาตรา 4 “...ที่ออกโฉนดแผนที่หรือใบนำ หรือใบได้สวนสำหรับรับโฉนดแผนที่นั้น แล้ว.....มีสาเหตุสงสัยว่าเจ้าของได้อพยพทอดทิ้งนั้นไว้เกิน 9 ปีปรากฏว่าเป็นที่อพยพทอด ทิ้งแล้ว ให้ถือว่าที่นั้นเป็นที่ว่างเปล่า”

มาตรา 5 “ที่ดินรายใดที่ออกโฉนดแผนที่หรือใบนำหรือใบได้สวนสำหรับรับโฉนดแผนที่แล้ว แลเจ้าของที่นั้นได้เวนคืนกิติ หรือได้อพยพทอดทิ้งเกินกำหนด 9 ปี กิติ ให้.....ออกข้อบังคับใน การที่ราษฎรจะจับจองใหม่.....”

¹⁸ บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์, หน้า 107, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

เอกชนเป็นเจ้าของก็จะกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยตกเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2

5.2 ที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2)

ที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หมายถึงที่ซึ่งทุกคนมีสิทธิที่จะได้ใช้ประโยชน์ เช่น ที่ขายตลิง ทางน้ำ ทะเลสาบ ทรัพย์สินดังกล่าวได้รับการคุ้มครองเพื่อมิให้เอกชนมีสิทธิที่จะยึดถือเอาไว้ใช้ประโยชน์แต่ผู้เดียวหรือเฉพาะเอกชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น โดยกำหนดห้ามโอน เว้นแต่จะอาศัยกฎหมายที่ให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ (มาตรา 305) ห้ามยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน (มาตรา 1306) ห้ามยึด (มาตรา 1307) หากไม่กำหนดไว้เช่นนี้ เมื่อเอกชนทำสัญญากับรัฐ หากรัฐตกเป็นผู้มีสัญญาและจะต้องชดใช้ให้แก่เอกชน ก็อาจถูกยึดทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ดังกล่าว

ที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนี้อาจเป็นโดยสภาพ เช่น ทะเลสาบ แม่น้ำลำคลอง หรือเป็นโดยผลของกฎหมาย โดยรัฐประกาศกำหนดหวงห้ามไว้สำหรับเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตลอดไปจนกว่าจะถูกยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงไปโดยผลของกฎหมายที่ออกมาอนสภาพนั้น หรือโอนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 8 และแม้โดยสภาพจะเปลี่ยนแปลงไปโดยประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันก็ตาม ก็ไม่มีผลทำให้การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสียไป (คำพิพากษาฎีกาที่ 2216/2524, 1345/2519)

สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันนี้อาจได้มาโดยการที่เอกชนอุทิศให้แก่รัฐ เช่น อุทิศที่ดินจำนวน 20 ไร่ เพื่อทำเป็นสวนสาธารณะให้ประชาชนใช้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การอุทิศให้ดังกล่าวอาจทำได้ 2 วิธีคือ 1.อุทิศให้โดยตรง 2.อุทิศให้โดยปริยาย

การอุทิศให้โดยตรง เป็นกรณีที่เอกชนมอบที่ดินให้แก่รัฐเพื่อทำประโยชน์ในการทำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน การอุทิศให้โดยตรงอาจทำได้ด้วยการทำตามระเบียบที่ทางราชการกำหนด หรือทำเป็นหนังสือแสดงเจตนาอุทิศให้แก่ทางราชการ หรือมอบโฉนดให้ทางราชการดำเนินการเองก็ได้

การอุทิศให้โดยปริยาย เป็นกรณีที่เอกชนไม่ได้แสดงเจตนาอุทิศให้โดยตรงดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่เอกชนหรือเจ้าของที่ดินได้ปล่อยให้ประชาชนทั่วไปเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของตน อาจถือได้ว่าเจ้าของสละสิทธิในการครอบครองที่ดินดังกล่าวแล้ว โดยไม่ต้องทำหลักฐานการอุทิศให้เป็นหนังสือแต่อย่างใด การอุทิศให้ดังกล่าวก็มีผลสมบูรณ์ เช่น ทางเดินที่เจ้าของที่ดินได้เจตนาสละให้เป็นทางสาธารณะแล้วจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา 1304(2) (คำพิพากษาฎีกาที่ 1083/2477) หรือกรณีลำรางอยู่ในเขตของโจทก์ แม้โจทก์จะมีได้อุทิศให้เป็นทางสาธารณะก็ตาม แต่เมื่อลำรางนี้ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นทางสัญจรไปมาหลายปีก่อนที่ดินนั้นจะตกมาเป็นของโจทก์ เจ้าของที่ดินเดิมมิได้วางกล่าวหวงห้ามในการที่ประชาชนทั่วไปใช้ประโยชน์ ลำรางนี้จึงเป็นสาธารณประโยชน์โดยปริยายแม้จะไม่แก่โฉนด (ดูคำพิพากษาฎีกาที่ 343-344/2508 และ 1138-1139/2501)

5.3 ที่สำหรับใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3)

สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) นั้น ย่อมหมายถึงทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น สถานที่ราชการ หรือที่ดินราชพัสดุซึ่งใช้ปลูกสร้างอาคารสถานที่ราชการเป็นต้น¹⁹

¹⁹ บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์, หน้า 108, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 92

สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช่เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ รัฐ อาจได้มาหลายวิธีด้วยกัน เช่น อาจได้มาโดยการประกาศสงวนหวงห้ามตามพระราช บัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 อาจได้มาทางนิติกรรม เช่น มีผู้ยกที่ดินให้รัฐเพื่อก่อสร้างที่ทำการของทางราชการ หรือ อาจได้มาโดยการที่รัฐซื้อที่ดินของเอกชนเพื่อประโยชน์ในการสร้างสถานที่ราชการ หรือเพื่อ ใ้สำหรับประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า สร้างศูนย์เพาะเลี้ยงพืชเพื่อประโยชน์ ในการขยายพันธุ์ไม้

มีปัญหาว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินบางแห่งเป็นที่ประเภทประชาชนใช้ ประโยชน์ร่วมกัน หรือมีไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ กรณีนี้คงต้องดูตามสภาพ ของที่ดินนั้น หากปรากฏชัดแจ้งว่าได้ปลูกสร้างสถานที่ราชการไว้แล้ว ย่อมถือว่าเป็นที่ สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หาก ที่ดินนั้นเป็นที่รกร้างว่างเปล่าทางราชการยังไม่ได้นำไปก่อสร้างหรือใช้ประโยชน์อย่างใด แต่ปรากฏหลักฐานชัดแจ้งว่าทางราชการได้สงวนหวงห้ามที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายไว้ จึง เกิดปัญหาว่าที่ดินแปลงนั้นจะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด ในเรื่องนี้ สมศักดิ์ ชวัญแก้ว ได้มีความเห็นในวิทยานิพนธ์เรื่องปัญหาทางกฎหมายและการบริหารเกี่ยวกับที่ ราชพัสดุว่า กรณีที่มีการสงวนหวงห้ามที่ดิน ถ้าปรากฏหลักฐานการสงวนหวงห้ามไว้อย่าง ชัดเจน ที่ดินแปลงนั้นก็คงเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้ประโยชน์ของ แผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับที่ดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อันได้แก่ที่ราชพัสดุนั้น มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติความหมายของ 'ที่ราช พักสุ' ไว้ใน มาตรา 4 ว่า

ที่ราชพัสดุนั้นหมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นของแผ่นดินทุกชนิดเว้นแต่ สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่น ดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและองค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ²⁰

ที่ราชพัสดุตามความหมายในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 เมื่อก้าวโดยสรุปแล้วหมายถึงอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์ของแผ่นดิน 2 ประเภทด้วยกัน คือ

- 1) ทรัพย์สิ้นของแผ่นดินประเภทธรรมดา
- 2) ทรัพย์สิ้นของแผ่นดินประเภทที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²⁰

(ก) อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สิ้นของแผ่นดินประเภทธรรมดา

อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สิ้นของแผ่นดินประเภทธรรมดามีลักษณะเหมือนกับทรัพย์สิ้นของเอกชน กล่าวคือเป็นทรัพย์สิ้นที่มีเจ้าของครอบครองโดยอาจมีหลักฐานหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์หรือแสดงสิทธิครอบครอง ทรัพย์สิ้นของแผ่นดินประเภทนี้มีได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินราชพัสดุที่ใช้ปลูกสร้างบ้านพักครู ย่อมใช้เพื่อประโยชน์แก่ครูโดยเฉพาะเท่านั้น หากเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนดังเช่นสำนักราชการบ้านเมืองไม่ จึงเป็นเพียงทรัพย์สิ้นธรรมดา²¹ เมื่อไม่ได้เป็นสาธารณ

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 118.

²¹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง การตีความ มาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินราชพัสดุ จังหวัดอุดรธานี) เดือนกันยายน 2512 อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 119.

สมบัติของแผ่นดิน จึงไม่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 1305 ที่ห้ามโอนและไม่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 1306 ในการห้ามยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน ที่ดินของแผ่นดินประเภทธรรมดาจึงอาจถูกครอบครองปรกษได้ เพียงแต่ได้รับการคุ้มครองไม่ยึดเท่านั้น เพราะตามมาตรา 1307 ซึ่งกำหนดว่า “ห้ามยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่” เมื่อดินนี้เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินจึงได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 1307 นี้

(ข) อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ที่ราชพัสดุที่เป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น โดยทั่วไปจะเป็นที่ดินซึ่งเป็นสถานที่ตั้งหรือก่อสร้างที่ทำการของทางราชการ หรืออาจเป็นสถานที่ซึ่งทางราชการมีไว้เพื่อไว้ประโยชน์ของทางราชการโดยเฉพาะ อันเป็นที่ราชพัสดุ ตามความหมายในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

มีปัญหาว่าที่ดินซึ่งมีขึ้นเพื่อประโยชน์สำหรับพระมหากษัตริย์ เช่นที่พระบรมมหาราชวัง เป็นต้นนั้น เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือไม่ และเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 หรือไม่

ในสมัยก่อนการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยที่รโหฐานในพระราชสำนัก ร.ศ.131 ข้อ 2 บัญญัติว่า “พระราชวังทุกแห่ง สวนหลวง หรือที่ดินซึ่งนับติดต่อกับที่พระราชฐาน ให้ถือว่าเป็นที่รโหฐานทั่วไป ฯลฯ” และข้อ 3 บัญญัติว่า บรรดาสถานที่ตึกกรมทุกสิ่งทุกอย่างล้วนเป็นที่รโหฐานทุกแห่งไป ไม่ว่าจะหลังใดแห่งใด ถึงแม้ตึกกรมที่ไว้เป็นที่ทำการของกระทรวงและกรมใดก็ดีถ้าอยู่ในเขตพระราชวังแล้ว ก็ต้องนับว่าเป็นที่รโหฐานทั้งสิ้นและต้องถือว่ากระทรวงและกรมต่าง ๆ มาอาศัยที่ภายในพระราชวังเป็นที่ทำการเท่านั้น จะถือว่าเป็นที่สาธารณสถานไม่ได้เป็นอันขาด

ซึ่งในสมัยต่อมาเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ.2475 ก็ได้บัญญัติถึงที่ดินในส่วนที่เป็นพระราชวังไว้ในมาตรา 4 ว่า 'เป็นทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน' และใน มาตรา 5 'ให้ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวัง'²²

จะเห็นได้ว่า ที่ดินเพื่อประโยชน์ของพระมหากษัตริย์เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2475 แต่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินชนิดพิเศษ แม้จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ตามแต่ก็เป็นที่หวงห้าม ซึ่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยที่รโหฐานในพระราชสำนัก ร.ศ. 131 ข้อ 2 บัญญัติให้ถือว่าเป็นที่รโหฐานทั่วไป จึงเท่ากับว่าที่ดินเพื่อประโยชน์ของพระมหากษัตริย์เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินชนิดที่เป็นที่รโหฐานทั่วไป และไม่อยู่ในความหมายของคำว่าที่ราชพัสดุ นอกจากนี้ยังอยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวัง ไม่ใช่ในความดูแลของกระทรวงการคลังแต่อย่างใด

สำหรับที่ดินบางประเภท เป็นเกาะที่เกิดในทะเลสาบ ท้องทางน้ำที่เขื่อนขึ้น เป็นต้น มาตรา 1309 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน มีปัญหาว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่

ในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ได้กำหนดลักษณะของที่ราชพัสดุไว้ว่า ได้แก่อสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินบางประเภทซึ่งได้แก่ที่รกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังนั้น เมื่อที่ดิน

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 121.

ส่วนใดส่วนหนึ่งของเกาะไม่เข้าลักษณะเป็นที่ราชพัสดุ เช่น เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน หรือเป็นที่ดินไร่เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น บริเวณชายตลิ่งที่น้ำท่วมถึง ที่ดินนั้นก็ย่อมไม่ใช่ที่ราชพัสดุตามข้อยกเว้นของ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ถ้าที่ดินนั้นไร่เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าเป็นที่ตั้งของป้อมและโรงพยาบาลหรือสำนักราชการบ้านเมือง ฯลฯ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่งซึ่งเข้าลักษณะเป็นที่ราชพัสดุ ที่ดินนั้นก็ย่อมเป็นที่ราชพัสดุ²³

ดังนั้น เกาะที่เกิดขึ้นในทะเลสาบ หรือท้องน้ำที่เขื่อนขึ้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด ขึ้นอยู่กับสภาพของที่ดินบริเวณนั้น หากเกาะหรือที่เขื่อนขึ้นมีเนื้อที่มาก การให้ประโยชน์ในแต่ละพื้นที่ต่างกัน ก็จะมีสาธารณสมบัติของแผ่นดินหลายประเภทอยู่ในเกาะเดียวกันหรืออยู่ในบริเวณที่เป็นที่เขื่อนขึ้น

จะเห็นได้ว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้แบ่งออกเป็นหลายประเภท แยกตามการให้ประโยชน์ของที่ดินและเนื่องจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นที่ดินของรัฐ รัฐจึงจัดหน่วยงานเข้าทำหน้าที่ดูแลรักษา ดังจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

6. การดูแลรักษาและการบริหารที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

เนื่องจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินของรัฐตามหลักการแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ในที่ดินระหว่างเอกชนกับรัฐ รัฐจึงได้จัดหน่วยงานและออกกฎหมายในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนี้

6.1 การดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รัฐได้ออกกฎหมายในการกำหนดหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินดังกล่าว ไว้ดังนี้

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

6.1.1 การดูแลรักษาตามประมวลกฎหมายที่ดิน

กฎหมายที่เป็นหลักทั่วไปในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

ในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ว่า ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ก็ให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้มีอำนาจดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี แต่เนื่องจากภาระหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินมีมากและไม่อาจดูแลที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ทั่วถึง กฎหมายจึงให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะมอบหมายอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้ (มาตรา 8)

ดังนั้น ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยทั่วไป อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ดูแลรักษา หากมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น อำนาจในการดูแลรักษาก็จะตกอยู่กับหน่วยงานที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนด

6.1.2 การดูแลรักษาตามกฎหมายอื่น

นอกจากประมวลกฎหมายที่ดินที่เป็นหลักในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วยังมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้หน่วยงานอื่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่เป็นบทกฎหมายที่สำคัญมีดังนี้²⁴

6.1.2.1 พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 บัญญัติให้กรมการอำเภอ มีหน้าที่ดูแลที่สาธารณประโยชน์

มาตรา 122 บัญญัติว่า ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของ

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 196 - 200.

กลางให้ราษฎรใช้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเจียดกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์เฉพาะตัว

6.1.2.2 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 50 ลงวันที่ 15 มกราคม พ.ศ.2515 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ได้กำหนดให้กรมเจ้าท่าเป็นผู้ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันในน่านน้ำไทย

มาตรา 117 ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารสิ่งใดลงล้าเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

มาตรา 120 ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำทางเดินเรือ แม่น้ำลำคลอง และทะเลภายในน่านน้ำไทย

ห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แกะไข เปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ทางเดินเรือ แม่น้ำลำคลอง หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาทและเจ้าท่ามีอำนาจสั่งให้หยุดการกระทำดังกล่าว

6.1.2.3 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 (พ.ศ.2515) ว่าด้วยทางหลวง กำหนดให้ผู้อำนวยการทางหลวง เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษาทางหลวง

ข้อ 2 "ทางหลวง" หมายถึง ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจร สาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์ อื่นๆ นอกจากทางรถไฟ และให้หมายความรวมถึงที่ดินพืชพันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะ ป้ายจราจร เครื่องจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ เรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงเรือ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทาง บรรดาที่จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย

ข้อ 14 "ผู้อำนวยการทางหลวง" ได้แก่

- (1) อธิบดีกรมทางหลวง เป็นผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด และทางสัมปทาน
- (2) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท
- (3) นายกเทศมนตรี เป็นผู้อำนวยการทางหลวงเทศบาล
- (4) ประธานกรรมการสุขาภิบาล เป็นผู้อำนวยการทางหลวงสุขาภิบาล

6.1.2.4 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

มาตรา 50 (2) "ให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางน้ำ ทางบก"

มาตรา 53 "ให้เทศบาลเมือง เทศบาลนคร มีหน้าที่อย่างเดียวกันกับเทศบาลตำบล"

6.1.2.5 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 บัญญัติให้

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้เป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินในบริเวณพื้นที่ที่มีการจัดนิคมสร้างตนเอง หรือนิคมสหกรณ์

มาตรา 6 "ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหะสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้นโดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้"

มาตรา 15 "ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครอบครอง ปลูกสร้าง ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี"

สมาชิกนิคมจะกระทำการตามวรรคหนึ่งได้โดยไม่ต้องเสียเงินค่าบำรุงตามมาตรา 16 เฉพาะในที่ดินที่ตนได้รับมอบให้เขาทำประโยชน์เท่านั้น"

6.1.2.6 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518

พระราชบัญญัตินี้ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ และให้กรมธนารักษ์เป็นผู้มีหน้าที่ดูแลจัดการที่ราชพัสดุ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายดังนี้

มาตรา 4 'ที่ราชพัสดุ' หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือ กลับคืนมาตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือสงวนไว้เพื่อพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

มาตรา 5 'ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ'

กฎกระทรวง (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 หมวดที่ 1 ว่าด้วยการดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ

ข้อ 1 'ให้กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง มีหน้าที่รับขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ โดยทำเป็นทะเบียนที่ราชพัสดุดกลาง'

6.1.2.7 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจหน้าที่ดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายดังนี้

มาตรา 7 "เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษา และการควบคุมโบราณสถานให้ เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาขึ้นทะเบียน

โบราณสถานใด ๆ ตามที่อธิบดีเห็นสมควรได้ และให้มีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วยก็ได้ ประกาศดังกล่าวนี้ อธิบดีจะเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมก็ได้กระทำได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

นอกจากบทบัญญัติกฎหมายที่กล่าวมาแล้วนี้ ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่บัญญัติอำนาจหน้าที่ให้กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐบาล เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังเช่น พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ. 121 ให้ กรมชลประทานมีหน้าที่รักษาคคลองบางคลอง พระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ.2456 ให้การประปานครหลวงมีอำนาจหน้าที่รักษาคคลองประปา คลองเชียงราก คลองซึ่งแยกจากแม่น้ำเจ้าพระยามาบรรจบกับคลองเชียงราก พระราชบัญญัติชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ.2485 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2505 เป็นต้น

เพื่ออำนวยความสะดวกเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจปกครองดูแลที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โปรดดูรายละเอียดแผนผังแสดงการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน²⁵

1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า	2. ที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน (ที่สาธารณประโยชน์)	3. ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ ของแผ่นดินโดยเฉพาะ
<p>ผู้ดูแลรักษา</p> <p>-อธิบดีกรมที่ดิน(ตาม ม.8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน</p> <p>-ขณะนี้กระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้หน่วยราชการต่อไปนี้เป็นผู้ดูแลรักษาแทนอธิบดีกรมที่ดิน คือ 1. เทศาภิบาล ในเขตเทศบาล 2. สุขาภิบาลในเขตสุขาภิบาล 3. จังหวัดนอกเขตเทศบาล และนอกเขตสุขาภิบาล(ทั้งนี้ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 890/2498-16 ส.ค.2498 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2515 ลงวันที่ 11 ส.ค.2515</p>	<p>ผู้ดูแลรักษา</p> <p>- (1) นายอำเภอท้องที่ ภายในเขตท้องที่ของตนตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. เว้นแต่แม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ และทางหลวง</p> <p>- (2) กรมเจ้าท่า เฉพาะแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2515)</p> <p>- (3) ผู้อำนวยการทางหลวง เฉพาะทางหลวงตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 295 (พ.ศ.2519)</p> <p>- (4) เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 มีหน้าที่ดูแลทางน้ำทางบกในเขตเทศบาล</p>	<p>ผู้ดูแลรักษา</p> <p>- กระทรวงการคลัง(ตาม พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518</p> <p>- กรมธนารักษ์ ตามกฎกระทรวง ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518</p> <p>- อธิบดีกรมศิลปากร มีหน้าที่ดูแลโบราณสถานตาม พ.ร.บ โบราณสถาน</p>

²⁵ โสภณ ชัยสุวรรณ, คู่มือพนักงานที่ดิน (ตอนที่ 1) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยเซม, 2520), หน้า 19, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 201.

ข้อยกเว้น (สำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่า ๔ ที่มีกฎหมายอื่นให้ผู้ดูแลรักษา)

- (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ๔ ที่อยู่ในเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน อยู่ในแนวทางหลวงตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง
- (2) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ๔ ที่อยู่ในแนวเขตทางหลวง ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- (3) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ๔ ที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน
- (4) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ๔ ที่อยู่ในเขตโครงการปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

ในด้านดูแลรักษาพื้นที่ป่าไม้ได้มีกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้

6.1.2.8 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัตินี้ ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรเป็นผู้ดูแล โดยมีคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรเป็นประธาน อธิบดีกรมป่าไม้ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมที่ดิน และกรรมการอื่นไม่เกินสิบเอ็ดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรี ในเรื่องการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ

นอกจากนี้ ยังให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้ผู้ยึดถือครอบครองที่ดิน หรือกันสร้างแนวถาง หรือเผาป่า ออกจากอุทยานแห่งชาติ หรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ และหากมีการปลูกสร้างสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้น ๆ ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติหรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามหรือถ้าไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด พนักงานเจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจที่จะกระทำการรื้อถอนเอง

ได้ตามสมควรแก่กรณี และผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการรื้อถอนนั้น

6.1.2.9 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

พระราชบัญญัตินี้ได้ให้อธิบดีกรมป่าไม้ทำหน้าที่ควบคุมดูแลรักษาพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อมีการกำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ก็ให้มีกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดินและกรรมการอื่นอีกสองคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ทำหน้าที่ควบคุมพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขตและป้ายแสดงเขตป่าสงวนแห่งชาติ มีหน้าที่วินิจฉัยคำร้องกรณีขอคำทดแทนเนื่องจากต้องสูญเสียการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวน และตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดิน กั้นสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ

6.1.2.10 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

พระราชบัญญัตินี้ ได้ให้อำนาจอธิบดีกรมป่าไม้ หรืออธิบดีกรมประมงในกรณีที่เกี่ยวข้องสัตว์น้ำ มีหน้าที่ดูแลรักษา หรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (มาตรา 38) และมีคณะกรรมการหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธาน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินสิบเอ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และอธิบดีกรมป่าไม้เป็นกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่กำหนดกิจการอันพึงกระทำเพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตหาล่าสัตว์ป่า ซึ่งในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่าหรือเก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า นอกจากนี้ยังห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์ป่า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน หรือปลูก หรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โคน แผ้วถาง หรือทำลายต้นไม้

หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์ หรือสัตว์ป่า หรือทำให้น้ำในลำห้วย หนอง บึง ท่วมทัน เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า

จะเห็นได้ว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีหน่วยงานหลายหน่วยงานทำหน้าที่ดูแลรักษา แต่ละหน่วยงานจะประกอบด้วยผู้ดูแลที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจมีกรรมการทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการดูแลรักษา เช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 กรรมการที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการดูแลรักษา เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 กรรมการที่ไม่มีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการดูแลรักษา หรือหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ทำหน้าที่ดูแลรักษา มีเพียงหน้าที่ในการควบคุมให้เจ้าหน้าที่จัดให้มีป้ายและหลักเขตกำหนดเขตป่าสงวน เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 อันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน และให้ความสำคัญกับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่เท่าเทียมกัน ตลอดจนมีระเบียบข้อบังคับที่แตกต่างกัน ในบางครั้งก่อให้เกิดการซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลรักษา มีผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนและระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ทั้งนี้เพราะแต่ละหน่วยงานกำหนดอำนาจหน้าที่ในส่วนของตนโดยมิได้มีการประสานให้สอดคล้องกับหน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่นเดียวกัน

6.2 การบริหารที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ในด้านการบริหารที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินรัฐได้กำหนดแนวทางการบริหารด้วยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยมีนโยบาย ต่าง ๆ ดังนี้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504 - 2509)

การเกษตรของประเทศได้มีการเพิ่มผลผลิตด้วยการขยายพื้นที่เพาะปลูกเกษตรกรจึงเข้าบุกรุกที่ป่าสงวน เป็นเหตุให้พื้นที่ป่าหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีจำนวนน้อยลงก่อให้เกิดปัญหาสภาพแวดล้อม ภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง มีความเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติ รัฐจึงมีนโยบายที่จะสงวนและคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ไว้เพื่อที่จะให้ทรัพยากรป่าไม้ของชาติคงอยู่ จึงได้มีการจำแนกที่ดินออกเป็นที่ดินทำกินและที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดย

1. ดำเนินการจำแนกที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 6 ปี เพื่อให้มีเขตป่าสงวนในชั้นต้น ประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่²⁶ จากพื้นที่ป่าที่มีอยู่ 187 ล้านไร่ ซึ่งจะเป็นผลให้มีเนื้อที่จัดสรรให้เกษตรกรได้เพิ่มขึ้นประมาณ 30 ล้านไร่
2. เร่งการสอบสวนและบำรุงป่าไม้ เพื่อให้มีป่าไม้สมบูรณ์ ประมาณร้อยละ 50 ของพื้นที่ของประเทศ การตัดไม้เพื่อเศรษฐกิจจะให้ลดลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ต่อปี

เมื่อมีความจำเป็นก็อาจเปิดป่าให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์โดยลดเขตป่าสงวนลงจากร้อยละ 50 เป็นร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศทั้งหมด แต่ในขณะเดียวกันก็มีนโยบายที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้ได้ประโยชน์มากที่สุด ดังจะเห็นได้จากวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 1 ที่ว่า “การยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้มีระดับสูงขึ้นไปกว่าเดิมด้วยการระดมและใช้ทรัพยากรเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นประโยชน์มากที่สุดเพื่อขยายการผลิตและเพิ่มพูนรายได้ประชาชาติให้รวดเร็วยิ่งขึ้น”²⁷

สำหรับการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนก็มีการจัดสรรที่ดินในเขตที่ได้สงวนไว้เป็นที่ดินของรัฐ เช่นในเขตนิกมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ และที่ดินหัวไร่ปลายนา มีเนื้อที่ทั้งหมด 4.5 ล้านไร่

²⁶ ประพันธ์ โกยสมบูรณ์, ‘การส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้’, ในนิเวศวิทยาและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ หน่วยที่ 8 - 15. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2534) หน้า 817, อ้างถึงใน มัลลิกา มนต์เสถียร, ‘การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันปราบปรามการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ’, (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 35

²⁷ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ : บทบาทขององค์กรในท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2535), หน้า 34.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510 - 2514)

ได้กำหนดนโยบายที่จะรักษาและอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้บริเวณต้นน้ำลำธาร และพื้นที่ป่าที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ โดยจะพยายามสงวนคุ้มครองและรักษาป่าให้มีปริมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่ประเทศ และขยายงานปลูกป่าให้ได้ผลยิ่งขึ้น โดยจะ

1. เพิ่มงานป้องกันพื้นที่ป่าไม้ด้วยการขยายงานป้องกันรักษาป่าไม้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในภาคเหนือซึ่งมีป่าไม้มีค่าทางเศรษฐกิจอยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะทำการฟื้นฟูพื้นที่ป่าที่เสื่อมโทรมให้คืนสภาพเดิม
2. จะทำการสงวนป่าให้ได้ปีละ 100 ป่า เนื้อที่ประมาณ 30,000 ตารางกิโลเมตร และดำเนินงานจัดป่าคุ้มครองให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามบทเฉพาะกาลให้เสร็จจำนวน 266 ป่า พื้นที่ประมาณ 30,500 ตารางกิโลเมตร
3. ดำเนินการปลูกสร้างสวนป่าไม้สักให้ได้ปีละไม่ต่ำกว่า 15,000 ไร่ และไม่กระยาเลยอีกไม่ต่ำกว่า 10,000 ไร่
4. ปรับปรุงงานวิจัยในด้านป่าไม้ให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515 - 2519)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้เน้นการป้องกันรักษาทรัพยากรป่าไม้ การปลูกป่าเพื่อทดแทนป่าที่เสื่อมโทรม ซึ่งมีโครงการสำคัญ ๆ ดังนี้

1. โครงการป้องกันรักษาทรัพยากรป่าไม้ โดยจัดตั้งหน่วยป้องกันรักษาเพิ่มขึ้น ทำการสงวนป่าไม้อันมีค่าทางเศรษฐกิจและเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารทั่วประเทศ ประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร โดยมีเป้าหมายแนวเขตป่าใหม่ให้ได้ปีละ 30,000 ตารางกิโลเมตร
2. โครงการสำรวจและวิจัยป่าไม้ ทำการสำรวจทรัพยากรป่าไม้โดยทำแผนที่ชนิดของป่าจากรูปถ่ายทางอากาศ ทำการค้นคว้าวิจัยทางวนวัฒนวิทยา นิเวศวิทยา พันธุศาสตร์ คุณสมบัติไม้และของป่าอื่น ๆ โดยมีความมุ่งหมายที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้ทราบและเข้าใจถึงประโยชน์ของอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้และผลผลิตป่าไม้ตามหลักวิชาการ

ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้มีนโยบายในการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาชนบทมากขึ้น และมีการเร่งรัดผลผลิตด้านการเกษตร ในขณะเดียวกันก็พัฒนาอุตสาหกรรม

ควบคู่ไปกับด้านการเกษตรเพื่อให้เอกชนมีบทบาทในการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและการผลิตเพื่อการส่งออก

จะเห็นได้ว่าแผนพัฒนา ๓ ฉบับที่ 1 - 3 ได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาด้วยการจำแนกทรัพยากรที่เป็นของรัฐ โดยจำแนกเนื้อที่ป่าของประเทศและพื้นที่เพื่อผลผลิตทางการเกษตรโดยเน้นการส่งเสริมด้านอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก แต่มีแนวทางในการพัฒนาประเทศด้วยทรัพยากรทั้งสองประเภทอย่างเดียวกัน คือ เร่งสร้างความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ

ดังนั้น จึงมีนโยบายที่จะนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อการผลิตด้วยการเร่งรัดพัฒนาโครงสร้างบริการพื้นฐานเพื่อเป็นปัจจัยในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยสร้างถนน สร้างทางรถไฟ สร้างแหล่งน้ำ จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งในด้านนโยบายคุ้มครองและสงวนพื้นที่ป่าไม้ เนื่องจากมีการส่งเสริมการเร่งผลผลิตทางเกษตรกรรมทำให้ประชาชนขยายการผลิตด้วยการขยายพื้นที่ทำกินเพิ่มขึ้น เกิดปัญหาเรื่องสิทธิทำกิน ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าตามมา และการเสื่อมสภาพของที่ดิน มีผลทำให้ผลผลิตลดลงในบางพื้นที่

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524)

จากสภาพปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าและการบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ประกอบกับการส่งเสริมการป่าไม้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ไม่บรรลุเป้าหมายตามที่วางไว้เท่าที่ควร ดังนั้นจึงมีการกำหนดเป้าหมายการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ดังนี้²⁸

²⁸ มัลลิกา มนต์เสถียร, "การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันปราบปรามการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ," หน้า 38.

1. กำหนดให้รักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ให้เหลือร้อยละ 37 ของพื้นที่ทั่วประเทศ เป็นอย่างต่ำ
2. ชะลอการบุกรุกทำลายป่าจากอัตราปีละ 4.8 ล้านไร่ ให้เหลือ 0.5 ล้านไร่ เป็นอย่างสูง
3. เร่งการปลูกป่าทดแทนให้เพิ่มขึ้นได้ปีละ 0.5 ล้านไร่ และลดค่าใช้จ่ายในการปลูกป่าทดแทนให้ต่ำลง โดยเปลี่ยนวิธีการปลูกป่าใหม่ โดยกำหนดแนวทางการดำเนินงานดังนี้

สำหรับพื้นที่ป่าไม้ที่ยังไม่ถูกทำลาย และพื้นที่ที่มีการบุกรุกแล้วได้มีนโยบายที่จะป้องกันและแก้ไขดังนี้

ป่าที่ยังไม่ถูกทำลาย

(1) เนื่องจากมีการตัดไม้ทำลายป่า โดยอ้างการได้รับสัมปทานป่าไม้เป็นเหตุบังหน้า จึงมีนโยบายทบทวนการให้สัมปทานป่าไม้ โดยลดจำนวนป่าสัมปทานโดยเฉพาะในเขตป่าสงวนให้น้อยลงตามลำดับ

(2) เร่งสำรวจป่าสงวน ป่าต้นน้ำลำธาร ให้รู้สภาพและพื้นที่ที่แน่นชัด โดยเริ่มในเขตป่าที่มีปัญหามากก่อน

(3) เนื่องจากการปลูกป่าทดแทนโดยหน่วยงานของรัฐ คือองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ดำเนินการไม่ได้ผล จึงมีนโยบายที่จะจ้างเอกชนทำการปลูกป่าตามเนื้อที่ที่รัฐกำหนด โดยรัฐจัดกล้าไม้ให้ปลูกอย่างเพียงพอ

(4) เนื่องจากป่าสงวนแห่งชาติมีปริมาณเนื้อที่มากลำบากแก่การดูแลรักษา เพราะเจ้าหน้าที่มีจำนวนจำกัด จึงมีนโยบายที่จะจัดเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอกับการควบคุมดูแลพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

ป่าที่ถูกบุกรุกไปแล้ว

(1) จะทำการสำรวจพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุกไปแล้วเพื่อทราบถึงสภาพของพื้นที่ว่าพื้นที่ใดไม่อาจที่จะปรับปรุงฟื้นฟูให้กลับเป็นป่าเหมือนอย่างเดิม ก็จะจัดให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยทำ

กินและออกหนังสือสำคัญให้แก่ราษฎรต่อไป ส่วนพื้นที่ใดสามารถฟื้นฟูสภาพป่าได้ก็จะเร่งรัดดำเนินการปลูกป่าทดแทนต่อไป

(2) มีนโยบายเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่ราษฎรซึ่งขอมิกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ป่าที่ราษฎรบุกรุกทำประโยชน์และไม่สามารถฟื้นฟูกลับคืนสภาพป่าเช่นเดิมได้อีก

(3) เร่งจัดทำโครงการปลูกป่าทดแทนในบริเวณต้นน้ำลำธารที่ถูกทำลายไป โดยทำเป็นโครงการเร่งรัดปลูกป่าแทนโดยเร็ว

การเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติอันเนื่องมาจากการเร่งผลผลิตทางการเกษตร ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา มีผลทำให้แนวทางการทรัพยากรธรรมชาติในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4 จึงมุ่งเน้น “ให้ความสำคัญต่อปัญหาและลักษณะการใช้ทรัพยากรเศรษฐกิจหลักของประเทศ โดยเฉพาะที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ แหล่งแร่ พลังงานและเชื้อเพลิง ตลอดจนความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมธรรมชาติในระยะที่ผ่านมา ซึ่งจะมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในอนาคตทั้งในแง่ความอยู่รอดของเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของชาติต่อไป”²⁹ โดยกำหนดให้มีการเร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรตลอดทั้งสิ่งแวดล้อมของชาติ โดยเฉพาะการบูรณะและการบริการจัดสรรที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ และแหล่งแร่ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และป้องกันมิให้เกิดความเสื่อมโทรม จนเป็นอันตรายต่อสภาวะสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาประเทศในอนาคต ทั้งนี้รวมถึงการเอาทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) (กรุงเทพมหานคร : เรื่องแสงการพิมพ์, 2520), หน้า 115.อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิการวรรณ, การบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ : บทบาทขององค์กรในท้องถิ่น, หน้า 35.

ในชาติ³⁰ โดยชะลออัตราการสูญเสียและเร่งรัดการปลูกป่าทดแทน ตลอดจนการอนุรักษ์
 อนุรักษ์ต้นน้ำลำธาร อุทยานแห่งชาติ แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติการปลูกป่าทดแทนไม่
 สามารถปลูกได้ในปริมาณมากเพียงพอต่อการสูญเสียที่เกิดขึ้น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529)

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 เป็นแผนแม่บท วางกรอบนโยบายเป้าหมายและแนวทาง
 พัฒนาประเทศในช่วง 5 ปี ไว้อย่างชัดเจนในเรื่องการบุกเบิกทำลายป่าไม้

เนื่องจากปัญหาการบุกเบิกที่ดินและการทำลายป่าไม้ พื้นที่ป่าไม้ลดลงเหลือไม่ถึง
 ร้อยละ 30 ของพื้นที่ประเทศ มีการขยายพื้นที่เพาะปลูก โดยการบุกเบิกพื้นที่ทำกินใหม่ใน
 อัตราเฉลี่ยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 4 ต่อปี จนมีการเปิดที่ดินป่าไม้มาใช้เพื่อการเกษตรถึง
 147 ล้านไร่³¹ รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้น

นโยบายการป่าไม้แห่งชาติ

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการป่าไม้แห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3
 ธันวาคม 2528 โดยกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่
 ประเทศ ให้พื้นที่ป่าไม้ของประเทศ (128 ล้านไร่)³² แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

³¹ มัลลิกา มนต์เสถียร, "การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันปราบปรามการบุกเบิกป่า
 สงวนแห่งชาติ," หน้า 40.

³² รัชดา ฉายสวัสดิ์, ความสัมพันธ์ของนโยบาย ป่าไม้ที่ดินแห่งชาติ ต่อผลกระทบ
 การถือครองที่ดินของประชาชน: ศึกษากรณีโครงการ คจก. ระพี, 35 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
 รามคำแหง (7 สิงหาคม 2535):95

1. ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ตามปกติไม่อนุญาตให้มีการทำไม้หรือเก็บของป่า จำนวน ร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ (48 ล้านไร่)³³ ซึ่งได้แก่เขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 และพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารตามมติคณะรัฐมนตรี

2. ป่าเพื่อเศรษฐกิจ จำนวนร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ (80 ล้านไร่)³⁴ ได้แก่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ซึ่งเป็นป่าที่มีการอนุญาตให้ทำไม้ ออกโดยสัมปทาน หรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้

สำหรับนโยบายในด้านการผลิตพืชผลทางการเกษตร มีนโยบายที่จะเพิ่มผลผลิตต่อไร่ในอัตราร้อยละ 4 ต่อปี และเน้นการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของข้าวเป็นพิเศษ โดยปรับปรุงโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตรจากการเพิ่มผลผลิตแบบเดิมด้วยการขยายพื้นที่เพาะปลูกมาเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต โดยการส่งเสริมเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินทั้งในและนอกเขตชลประทาน แหล่งน้ำ และป่าไม้ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด รวมถึงการอนุรักษ์เพื่อลดการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวด้วย

ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาการขยายพื้นที่เพาะปลูกด้วยการเปิดที่ดินทำกินใหม่ จึงเกิดการบุกรุกพื้นที่ขึ้น และสภาพพื้นที่ทำกินใหม่ไกลจะถึงจุดอึดตัว นอกจากนี้ที่ดินที่มีอยู่ก็เสื่อมสภาพเกิดปัญหาดินเค็ม ไม่เหมาะต่อการเพาะปลูก แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 จึงให้ความสำคัญในการจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกร

การพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 - 5 (พ.ศ 2520 - 2529) ในช่วงนี้รัฐบาลต้องการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอันเป็นผลที่เกิดจากการพัฒนาที่ผ่านมา โดยเน้นนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาปรับปรุงที่ดินป่าไม้ และแหล่งน้ำและเริ่มมีแนว

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 95.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 95.

โน้มที่จะให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดแผน โดยมีการพัฒนาแผนของจังหวัดและส่งขึ้นไปหน่วยกลางเป็นการเริ่มต้นของการพัฒนาแบบล่างขึ้นสู่บน โดยเฉพาะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้เน้นการพัฒนาชนบทแนวใหม่ เพื่อที่จะผ่อนคลายความกดดันที่มาจากกลุ่มชนยากจนชนบท ในช่วงนี้เริ่มมีการพูดถึงความเสียหายจากการบุกรุกป่าสงวน เช่น มีการสำรวจว่าในช่วงปี 2519 - 2520 ที่ดินป่าสงวนเนื้อที่ 14.5 ล้านไร่ ถูกทำลายไป³⁵

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 นี้ รัฐบาลมีความเห็นว่าการที่ประชาชนไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มีผลทำให้ขาดกำลังใจในการประกอบอาชีพ และไม่มีความรักความผูกพันกับที่ดิน เพราะไม่ใช่ที่ดินของตน เป็นเหตุให้เกิดการทำไร่เลื่อนลอย และการแสวงหาพื้นที่ใหม่ จึงมีนโยบายเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน เพื่อให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตกแก่ผู้เป็นเจ้าของอย่างถูกต้องตามกฎหมาย อันจะมีผลทำให้เจ้าของที่ดินเกิดความผูกพันกับที่ดินของตน อันเป็นการเพิ่มผลผลิตโดยไม่ใช้วิธีเพิ่มเนื้อที่ เพราะเจ้าของจะต้องสงวนและดูแลบำรุงพื้นที่และที่ดินของตนให้อุดมสมบูรณ์ อันจะเป็นทางแก้ไขปัญหการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 มีนโยบายและมาตรการในการพัฒนาทรัพยากรที่ดิน คือ

1. สนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน โดยจัดทำแผนการใช้ที่ดินและระบบข้อมูล
2. เร่งการกระจายกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วยการปฏิรูปที่ดิน

³⁵ ประทักษ์ สิมะพิชัยเศรษฐ์, 'นโยบายที่ดิน,' (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 2, 2533), หน้า 46

3. ปรับปรุงการจัดเก็บภาษีที่ดินให้เหมาะสมโดยปรับปรุงการประเมินราคาที่ดิน
4. เจริญการจำแนกพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ป่าไม้
5. เจริญการจัดที่ดินและการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน

ในด้านการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ มีนโยบายที่จะพัฒนาป่าไม้เพื่อการเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ โดยมีเป้าหมายที่จะให้มีพื้นที่ป่า ซึ่งรวมสวนป่าของเอกชนด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ โดยมีแนวทาง 3 ประการ คือ

1. สนับสนุนให้ประชาชนและองค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาป่าไม้
2. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาป่าไม้เพื่อลดข้อขัดแย้ง
3. ปรับปรุงข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนาป่าไม้ โดยจัดทำเครื่องมือพื้นฐานให้

สมบูรณ์

นอกจากนี้ยังได้แบ่งพื้นที่ป่าไม้ ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. ป่าเพื่ออนุรักษ์
2. ป่าเศรษฐกิจ

ป่าอนุรักษ์ได้แก่วนอุทยาน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าต้นน้ำ ลำธารชั้น 1 โดยกำหนดให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ โดยมีนโยบายที่จะป้องกันและรักษาอย่างจริงจังและให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาด้วย

ป่าเศรษฐกิจ คือพื้นที่ป่าไม้ที่สามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และเป็นพื้นที่นอกเหนือจากป่าอนุรักษ์ และกำหนดไว้ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ โดยมีนโยบายดังนี้

1. รัฐจะจำแนกพื้นที่ป่าเศรษฐกิจที่ถูกบุกรุกและมีสภาพเสื่อมโทรมออกจากพื้นที่ป่าที่มีสภาพสมบูรณ์ พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่สามารถทำการเกษตรก็สนับสนุนให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรก็สนับสนุนให้เอกชนปลูกป่า
2. สนับสนุนประชาชนในท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการทรัพยากรป่าไม้โดยเน้นการปลูกป่า 3 ประเภท คือ

2.1 การปลูกป่าไม้โตเร็วและสวนผลไม้ โดยเป็นพืชเศรษฐกิจ สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

2.2 สนับสนุนให้ปลูกไม้มีค่า โดยเฉพาะไม้สักเพื่อประโยชน์ในการส่งออก

2.3 ปลูกป่าชุมชน สนับสนุนองค์กรประชาชนในระดับท้องถิ่นให้ปลูกป่าและแบ่งผลประโยชน์ที่ได้จากป่าที่ปลูก

นอกจากนี้รัฐได้มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 3 ประการ คือ

1. เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดให้มากยิ่งขึ้น
2. ลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ
3. เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อใช้ประโยชน์ในอนาคต

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 นี้ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลมุ่งเน้นที่จะจำแนกที่ดินออกเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินที่อนุรักษ์ไว้เพื่อรักษาสภาพทางธรรมชาติส่วนหนึ่ง และที่ดินเพื่อใช้ในทางเศรษฐกิจส่วนหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติให้ได้ประโยชน์มากที่สุด

เพื่อที่จะให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรที่ดิน ในปีพ.ศ. 2530 รัฐบาลจึงมีนโยบายเกี่ยวกับที่ดินไว้กว้าง ๆ รวม 5 ข้อ คือ

1. นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ
2. นโยบายที่ดินเพื่อสังคม
3. นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์
4. นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง
5. นโยบายชาวเขา

สำหรับนโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจนั้นได้แยกไว้เป็น 2 ประเภท คือ

- 1 ที่ดินของเอกชน และ

2 ที่ดินในเขตป่าไม้

ที่ดินของเอกชน

มีนโยบายที่จะเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน และเพื่อให้มีการสะสมที่ดิน เพื่อเก็งกำไร จึงมีนโยบายที่จะปรับปรุงภาษีที่ดินให้สูงขึ้นเพื่อป้องกันผู้ที่จะทิ้งไม่ทำประโยชน์ ในที่ดิน รวมทั้งจะออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อให้พื้นที่เกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไป

ที่ดินในเขตป่าไม้

มีนโยบายพัฒนาเขตป่าเศรษฐกิจ จำนวน 80 ล้านไร่ โดยเน้นหนักให้ภาคเอกชน มีส่วนร่วมในการปลูกสร้างสวนป่า เพิกถอนสภาพป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติบริเวณ ที่ราษฎรบุกรุกเข้าอยู่อาศัยจนมีอาคารบ้านเรือนสิ่งปลูกสร้างถาวร หรือเป็นที่ตั้งของราชการ และให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้ที่ครอบครองอยู่ในปัจจุบัน

นโยบายในการบริหารจัดการที่ดินดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ของรัฐหลายหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติตามวัตถุประสงค์และกฎหมายแต่ละฉบับที่ให้อำนาจ หน้าที่ไว้แต่ละหน่วยงาน แม้จะมีข้อตกลงในการปฏิบัติงานร่วมกันก็ตาม แต่ก็ขาดการ ประสานงานที่ดี ดังจะเห็นได้จากนโยบายเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินนั้น ในปี 2519 - 2530 กรมที่ดินได้ออก น.ส.3 ก ล้ำเข้าไปในเขตป่าสงวนแห่งชาติถึง 134,401 แปลง คิดเป็น เนื้อที่มากกว่า 1,180,000 ไร่³⁶ ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีแนวทางในการปฏิบัติที่แตก ต่างกัน และการปฏิบัติงานอยู่คนละหน่วยงาน ขาดเอกภาพในการปฏิบัติงานดังกล่าว

³⁶ รัชดา ฉายสวัสดิ์, ความสัมพันธ์ของนโยบาย ป่าไม้-ที่ดิน แห่งชาติ ต่อผลกระทบ การถือครองที่ดินของประชาชน : ศึกษากรณีโครงการ คจก. รหัส 35. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (7 สิงหาคม 2535) : 95

ในด้านนโยบายปรับปรุงภาษีที่ดิน เพื่อป้องกันการสะสมที่ดินในการเก็งกำไร นโยบายดังกล่าวไม่ได้รับการตอบสนองในทางปฏิบัติ นับแต่มีนโยบายดังกล่าวออกมา ยังไม่มีกฎหมายปรับปรุงภาษีที่ดินในการเก็บภาษีที่ดินก้าวหน้าแต่อย่างใด

นโยบายในเขตป่าไม้ที่เน้นหนักให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการปลูกสร้างป่า ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการถือครองที่ดินของประชาชนเพราะประชาชนที่บุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมจะถูกห้ามไม่ให้เข้าไปทำประโยชน์อีก และผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกป่าก็จะเข้าไปแทน นอกจากนี้บางพื้นที่มีการอนุญาตทับพื้นที่ที่อยู่อาศัยของประชาชนและผู้รับอนุญาตให้ปลูกป่าบางรายถือโอกาสตัดป่าที่ยังอุดมสมบูรณ์อยู่โดยอ้างว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรม ก่อให้เกิดการขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่และเกิดกระแสต่อต้าน เช่นกรณีการคัดค้านการปลูกป่าโนนลาน บ้านเสียว อำเภออุทุมพรพิสัย จังหวัดศรีสะเกษ เพราะประชาชนเห็นว่าเป็นการเอาป่าไม้ที่ยังอุดมสมบูรณ์ไปให้เอกชนปลูกป่า ที่ป่าหินล้ม บ้านหนองคา อำเภอรัตนบุรี จังหวัดสุรินทร์ ประชาชนคัดค้านเพราะไปทับบริเวณที่ดินซึ่งประชาชนอาศัยทำกินมานานแล้ว³⁷

การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นเหตุให้ประชาชนไม่มีที่ดินทำกินจึงหันไปบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งอื่นต่อไป

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539)

ในแผนพัฒนาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ในด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ

³⁷ บรรลือ คงจันทร์, “ปัญหาข้อพิพาทเรื่องสิทธิและผลประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติกับแนวทางการแก้ไขปัญหาและการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบความเดือดร้อน” ใน รพี 32. สมาคมนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 75

1. เพื่อการอนุรักษ์พื้นที่อุทยานธรรมชาติให้เป็นฐานในการประกอบอาชีพของประชาชนในชนบท
2. เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพเหมาะสมและเป็นประโยชน์สูงสุด
3. เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

แนวทางในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่อุทยานธรรมชาติให้เป็นฐานในการประกอบอาชีพของประชาชนในชนบท ได้วางแนวทางไว้ดังนี้

1. กำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ 25 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ
2. เร่งรัดการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน โดยเร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดินพื้นที่ 30 ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จภายใน 7 ปี
3. เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน เพื่อให้ราษฎรมีที่ดินทำกินถูกต้องตามกฎหมาย โดยเร่งดำเนินการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศภายในระยะเวลา 20 ปี
4. อนุรักษ์แหล่งประการังในอุทยานแห่งชาติทางทะเลทุกแห่งให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์

นโยบายการให้ประชาชนมีส่วนร่วมและดูแลรักษาพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติ เป็นนโยบายที่มุ่งกระจายการดูแลรักษาทรัพยากรด้วยชุมชน และผู้ที่อยู่ในท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลไม่อาจดูแลได้ทั่วถึงและได้ผล หากไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน

จากการที่รัฐนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาเป็นแนวทางในการบริหารที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน นั้น อาจกล่าวได้ว่า นโยบายในการคุ้มครองป่าไม้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 มุ่งเน้นที่จะป้องกันและรักษาป่าโดยเห็นว่าป่าเป็นที่ดินของรัฐ จึงพยายามหวงกันและมุ่งที่จะป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายป่าด้วยการจำแนกป่าให้เห็นเด่นชัดเพื่อการบำรุงรักษาป่าไม้ ออกกฎหมายขยาย

พื้นที่ป่าและเพิ่มโทษผู้บุกรุกให้สูงขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน ก็เน้นการเพิ่มผลผลิตด้วยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นประโยชน์ในการขยายการผลิตอย่างมาก เช่น การทำเหมืองแร่ การส่งเสริมให้เอกชนปลูกป่าเพื่อป้อนโรงงานกระดาษและผลิตเครื่องใช้ต่าง ๆ การส่งเสริมให้เอกชนได้สัมปทานทำไม้ในป่าเพื่อได้ผลผลิตจากไม้มีค่าทางเศรษฐกิจประเภทไม้สัก ไม้เนื้อแข็ง และไม้อื่น ๆ นโยบายในการหวงกันพื้นที่ป่า และนโยบายเพิ่มผลผลิตเพื่อยกฐานะในการครองชีพ จึงขัดแย้งกันในตัว

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 - 5 เนื่องจากพื้นที่ป่าไม้ถูกบุกรุกเป็นจำนวนมาก จึงมีนโยบายบูรณะ จัดสรรพื้นที่ป่าไม้เป็นป่าอนุรักษ์ และป่าเศรษฐกิจ เพื่อกำหนดการใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์สูงสุด และเน้นการปฏิรูปที่ดิน เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทั่วประเทศ สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 นั้น ได้สนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน เร่งการกระจายสิทธิในที่ดินด้วยการปฏิรูปที่ดิน ส่วนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 นั้น มีนโยบายที่จะเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรเพื่อลดความขัดแย้งในด้านสิทธิในที่ดิน

จะเห็นได้ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจโดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีนโยบายในการคุ้มครองและรักษาป่าไม้แต่ในขณะเดียวกันก็มีนโยบายสนับสนุนการเกษตรและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติไม่ว่าจะในด้านการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ การสร้างปัจจัยขั้นพื้นฐานในการผลิต การเร่งรัดออกเอกสารสิทธิในที่ดินต่าง ๆ เหล่านี้ก็โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสนองความต้องการของตลาด ซึ่งล้วนแต่ให้ความสำคัญกับการนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับซึ่งเน้นถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีคุณค่าอยู่เสมอ จึงเป็นการขัดแย้งกับนโยบายการสงวนและคุ้มครองป่าไม้ นอกจากนี้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีผลกระทบต่อพื้นที่ป่าไม้ที่สำคัญ ได้แก่ การให้สัมปทานทำไม้ การให้สิทธิเอกชนในการปลูกสร้างสวนป่า ซึ่งกำหนดอำนาจพิจารณาอนุญาตไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลรักษาพื้นที่ป่าไม้ต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะอนุญาตให้เอกชน

เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ด้วยการแผ้วถางป่านำไปใช้ประโยชน์ได้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ได้ให้อำนาจอธิบดีกรมป่าไม้ โดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้ และมีอำนาจให้เอกชนมีสิทธิปลูกสร้างสวนป่าเพื่อประโยชน์ในการทำไม้ด้วยอันเป็นการสนับสนุนให้เอกชนได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ระบบการถือครองที่ดินในประเทศไทยจึงอาจสรุปได้ว่า ในระยะแรกถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ ราษฎรไม่มีกรรมสิทธิ์แต่ได้รับการสนับสนุนให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเก็บภาษี ต่อมาได้พัฒนาให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรอันเป็นสินค้าส่งออกยังตลาดต่างประเทศ หลังจากนั้นรัฐก็เริ่มหวงกันที่ดินโดยออกกฎหมายคุ้มครองและสงวนที่ดิน ในขณะที่เดียวกันก็พัฒนาประเทศด้วยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยเน้นนโยบายป้องกันและรักษาป่าไม้แต่ก็เน้นส่งเสริมการเกษตรและใช้ทรัพยากรที่ดินด้วยการให้เอกชนได้รับสัมปทานป่าไม้และเหมืองแร่ อันเป็นนโยบายที่ขัดกันอยู่ในตัว กล่าวคือนโยบายหนึ่งต้องการสงวนคุ้มครองป่าไม้แต่อีกนโยบายหนึ่งกลับเร่งผลผลิตทางการเกษตรและใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเต็มที่

การดำเนินการดังกล่าวมีผลให้เกิดการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังจะ
ได้กล่าวในบทต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย