



บทที่ 1

บททั่วไป

ความหมายและความสำคัญของที่ดิน

ทั้งในอดีตและปัจจุบัน เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าที่ดินเป็นแหล่งกำเนิดของชีวิต เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ในการผลิตเศรษฐกิจทุกชนิด เป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ของการดำรงชีวิต คือ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ผลผลิตทั้งหลายทั้งหมดย่อมมีรากฐานมาจากพื้นดินทั้งสิ้น ดังนั้นไม่ว่าเทคโนโลยีจะก้าวหน้าไปเพียงไร ที่ดินก็ยังคงมีความสำคัญต่อกระบวนการผลิต ก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแก่ที่ดินไม่ว่าจะเป็นปัญหาโดยอ้อมส่งผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ ความเจริญมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง

การที่จะกล่าวถึงที่ดิน สิ่งแรกที่จะต้องทำความเข้าใจก็คือ ความหมายของคำว่า "ที่ดิน"

ที่ดิน (LAND) ในทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง ทรัพยากรธรรมชาติ (NATURAL RESOURCES) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต และในแง่ของทรัพยากรที่ดิน (LAND RESOURCES) จะคลุมไปถึงทุกอย่างที่อยู่บนดินและใต้ดิน เช่น แสงแดด และแร่ที่อยู่ใต้ดิน เป็นต้น โอกาสที่จะใช้ที่ดินรวมทั้งผลผลิตที่จะเกิดจากที่ดินมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา การคมนาคมขนส่ง รวดเร็วและทันสมัยขึ้น ที่ดินก็มีโอกาสใช้ประโยชน์ได้มากขึ้นกว่าเดิม ลักษณะความสูงต่ำของพื้นดินก็อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ด้วยเครื่องจักรกล รวมทั้งมูลค่าหรือราคาที่ดินก็ย่อมจะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วยเช่นกัน

แต่ในทางกฎหมาย ที่ดินไม่ได้หมายถึง เนื้อดิน อันเป็นกรวด หินทราย โคลน แต่หมายถึงเขตที่จะวัดได้เป็นส่วนกว้าง ส่วนยาวที่แน่นอนอยู่บนพื้นโลก ซึ่งกฎหมายได้ให้ความหมายของคำว่า "ที่ดิน" ไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ดังนี้

"ที่ดิน หมายความว่า พื้นดินทั่วไป และให้ความหมายรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย"

จากคำนิยามนี้จะเห็นได้ว่า ความหมายของที่ดินที่แท้จริงนั้นไม่เป็นไปตามความเข้าใจ โดยทั่วไปที่เข้าใจว่า ที่ดิน คือบริเวณพื้นดินที่น้ำท่วมไม่ถึง ในทางกฎหมายและเศรษฐศาสตร์นั้นจะเข้าใจ ความหมายของที่ดินกว้างไปกว่าปกติ กล่าวคือ ที่ดิน หมายถึง พื้นดินต่างๆไปบนผิวโลก ทั้งหมดไม่ว่าจะอยู่บนบกหรือใต้น้ำ เป็นภูเขา หุบ เหว แม่น้ำ ลำคลอง และไม่ว่าจะเป็นดินชนิดใด ก็ถือว่าเป็นที่ดินเหมือนกัน แต่ส่วนที่อยู่เหนือพื้นดินขึ้นไป หรือลึกลงไปจากพื้นดินนั้น เราไม่ถือว่าเป็นที่ดิน แต่เป็น " แดนกรรมสิทธิ์ของที่ดิน " ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1335¹ ซึ่งเป็นสิทธิ์ในการที่จะใช้สอย หรือครอบครองประโยชน์ของผู้ทรงสิทธิ์ กรวด หิน ดิน ทราย โคลน แร่ธาตุ ที่อาจจะขุดขึ้นมาใช้ ก็มีใช้ที่ดิน แต่เป็นทรัพย์สินอันประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน ซึ่งจะต้องไปพิจารณาในเรื่องของลักษณะทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์ได้แก่ ที่ดิน กับทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินนั้น หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น อนึ่ง คำว่า อสังหาริมทรัพย์ ท่านหมายรวมถึงสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วย

ดังนั้นอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มี 4 อย่างคือ 1. ที่ดิน 2. ทรัพย์สินอันติดกับที่ดิน 3. ทรัพย์สินประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน 4. สิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139 มีความหมายกว้างเพียงไร มีความเห็นแตกต่างกันออกไปมากมาย เช่น ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้อธิบายไว้ว่า

"ที่ดิน หมายความว่า พื้นที่ดินปราศจากสิ่งปลูกสร้าง โดยเฉพาะพื้นดินบนผิวโลก ชาติใต้ดิน ช่องว่างในอากาศเหนือพื้นดินเป็นแดนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่ไม่ใช่ที่ดิน"²

ศาสตราจารย์ประมุข สุวรรณศรี อธิบายว่า
ที่ดินมิได้หมายความว่าถึง เนื้อดินอันเป็นกรวด ทราย โคลน แต่หมายความว่าถึง เขตที่อันจะฝังไว้ได้เป็นส่วนกว้าง ส่วนยาว อันประจำอยู่แน่นอนบนพื้นผิวโลก ส่วนสูงที่เป็นช่องว่างในอากาศ

¹ ภาสกร ชุณหอุไร, คำอธิบายกฎหมายที่ดิน, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ (2532), หน้า 1.

² เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะทรัพย์สิน, (2521), หน้า 39.

เหนือพื้นดิน ส่วนหนาของผิวดิน หรือส่วนลึกที่อาจขุดลงไปได้ หากใช่เป็นที่ดินไม่ หากแต่เป็น แตนกรรมสิทธิ์ ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า ที่ดินนั้น เป็นสิ่งที่ไม่อาจทำลายทำให้สูญหายได้ หรือเคลื่อน ย้ายอย่างไร ใด ๆ ได้ ที่ดินจึงมีความหมายจำกัดอยู่ที่อาณาเขตอันจะพึงกำหนดนับได้ด้วยการวัดเป็น ส่วนกว้างและส่วนยาว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพื้นผิวโลกอันมนุษย์จะพึงอาศัยอยู่ได้³

ศาสตราจารย์บัญญัติ สุธีวะ กล่าวว่า " ที่ดินคือพื้นดินทั่วไปแต่ยอมไม่หมายถึงที่ดินที่ขุด ขึ้นมาแล้ว เพราะดินที่ขุดขึ้นมาจากพื้นดินแล้ว ไม่เป็นที่ดินต่อไป เป็นเพียงอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น"⁴

แต่โดยทั่วไปแล้วมักจะเข้าใจว่า ที่ดินคือบริเวณพื้นดินที่น้ำท่วมไม่ถึง ทั้งนี้ถ้าพิจารณา ในแง่ของสภาพความเป็นจริงที่ว่าบริเวณที่น้ำท่วมไม่ถึง ต่อมาสภาพธรรมชาติอาจแปรเปลี่ยนไป เกิดมีน้ำท่วมขึ้นก็ได้ เมื่อเป็นเช่นนั้น พื้นที่ที่เคยเป็นที่ดินก็ย่อมจะต้องกลายเป็นพื้นน้ำไป ความสำคัญ ทางกฎหมายในเรื่องนี้ย่อมต้องจัดให้มีลักษณะ โดยเฉพาะ จะยึดมั่นแต่บริเวณที่น้ำท่วมไม่ถึง ไม่ได้ อีกแล้ว ในทางกลับกัน บริเวณที่เคยเป็นพื้นน้ำ ต่อมาอาจแห้งหาย ไปกลายเป็นพื้นดินที่น้ำท่วมไม่ถึง ก็ได้ ซึ่งในแง่ของเศรษฐศาสตร์ ไม่ว่าจะพื้นดินหรือพื้นน้ำก็ย่อมมีการหวงแหนและแสวงหาผลประโยชน์ ได้เหมือนกัน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะจะเป็นประโยชน์ในแง่ของส่วนบุคคล หรือส่วนรวมการพัฒนาการใช้ เศรษฐศาสตร์เหล่านั้น จึงต้องมีกฎเกณฑ์เพื่อความเป็นธรรมของสังคม

โดยสรุปแล้ว ที่ดิน หมายถึง พื้นผิวของโลกทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นภูเขา หุบ เหว ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ แม่น้ำ ทะเลสาบ เกาะที่ชายตลิ่ง ที่ชายทะเล ไร่นาทวีป และพื้นดิน ซึ่งไม่ว่าดินนั้นจะเป็นดินชนิดใด เว้นแต่ที่ดินที่อยู่ในน้ำลึก ๆ เช่น ทะเล อาจไม่ใช่ที่ดินตาม ความหมายของที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้

ด้วยเหตุที่ที่ดินมีความหมายกว้างดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ความสำคัญของที่ดินก็มี มากมายไม่ว่าในอดีตหรือในปัจจุบัน รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การใช้ ประโยชน์ การรู้จักใช้ หรือการแสวงหาประโยชน์ จากที่ดินนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมเป็นการ แสดงออกซึ่งอารยธรรมของมนุษย์ และการเสริมสร้างพลังอำนาจของชาติ ดังจะเห็นได้ว่า

³ ประมวล สุวรรณศร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะทรัพย์สิน (2521), หน้า 23.

⁴ บัญญัติ สุธีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน, กรุงเทพฯ : แสงทองการพิมพ์, หน้า 13.

โครงสร้างกรรมสิทธิ์ที่ดินสามารถวิเคราะห์เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ที่ตั้งของที่ดินนั้นได้ สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ทั้งในทางเจริญขึ้นและเสื่อมลง ถ้าไม่รู้จักใช้ หรือไม่มีความรู้วิธีการใช้ที่ดินที่เหมาะสม หรือปราศจากนโยบายการใช้ การจัดงานที่ดิน (LAND MANAGEMENT) และการรู้จักแก้ปัญหาที่ดินที่เกิดขึ้นด้วยวิธีการที่เหมาะสม ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง ทั้งทางตรงและทางอ้อม เพราะที่ดินเป็นปัจจัยที่สำคัญและเป็นทรัพยากรที่มีค่ามากที่สุด ดังจะได้กล่าวถึงความสำคัญของที่ดินในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ความสำคัญในด้านเศรษฐกิจ

ที่ดินมีความสำคัญในด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก เพราะที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิตที่สำคัญ ในทางเศรษฐศาสตร์กล่าวว่า ปัจจัยการผลิตประกอบด้วย แรงงาน ทุน การจัดการและประสานผลประโยชน์ ดังนั้นที่ดินจึงเป็นบ่อเกิดแห่งปัจจัยการผลิต (MODE OF PRODUCTION) เกือบทุกประเภท เป็นต้นทุนการผลิตทุกประเภท เป็นบ่อเกิดแห่งปัจจัยสี่อันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ สามารถเสริมสร้างให้มีความสุข และทำรายได้ให้แก่ประชาชน ให้มีรายได้อันจะจับจ่ายใช้สอย ทำให้มาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น อันส่งผลถึงรายได้ของประเทศสูงขึ้นตามไปด้วย โดยเฉพาะประเทศที่ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม เช่นประเทศไทยด้วยแล้ว รายได้ส่วนใหญ่ของประเทศขึ้นอยู่กับผลิตผลทางเกษตร ที่ดินจึงมีความสำคัญต่อการผลิตเป็นอย่างยิ่ง ที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์จะทำให้ผลผลิตสูงเป็นผลให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มมากขึ้น เศรษฐกิจของประเทศชาติก็จะมั่นคง และเมื่อที่ดินเป็นต้นทุนของการผลิตแล้ว ก็เกิดการแก่งแย่งช่วงชิงให้ได้มา จึงทำให้เกิดมีราคาต่างวาด (COST) เกิดความต้องการก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนซื้อขาย "ที่ดิน" จึงเป็นเสมือน "สินค้า" ชนิดหนึ่ง ที่สามารถจะซื้อขายแลกเปลี่ยนได้เสมอ นอกจากนี้ที่ดินยังเป็นทรัพย์สินที่มั่นคงถาวร จึงเป็นหลักทรัพย์ที่สำคัญในการใช้เป็นหลักประกันสำหรับการลงทุน ดังนั้นการใช้ที่ดินและการพัฒนาที่ดิน ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศได้

ในทางเศรษฐศาสตร์⁵ ที่ดินยังมีความสำคัญในด้านต่าง ๆ อีกมากมาย เช่น

⁵ ประทักษ์ ลิ้มพิชัยเชษฐ, เอกสารการวิจัยเรื่อง นโยบายที่ดิน, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, (2534) : 2.

ความเป็นเศรษฐกิจทรัพย์ (ECONOMIC GOODS) ที่สามารถพัฒนาให้เกิดมูลค่าส่วนเกิน (VALUE ADDED) ให้กลายเป็นทรัพย์สิน (PROPERTY) ที่สามารถถือครอง ยึดครอง ใช้ประโยชน์ได้ตามความต้องการ หรือผู้อื่นใช้ประโยชน์แล้วจัดเก็บค่าเช่า (RENTAL) ที่คิดเป็นสัดส่วนมูลค่าที่ดิน จากการใช้ประโยชน์ของที่ดินนั้น

ความเป็นทรัพยากรที่ขาดแคลน (SCARCITY) คือ เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดใหม่ไม่ได้คืนสภาพเดิมยาก (IRREPLACEABLE) ธรรมชาติเท่านั้นที่ก่อให้เกิดที่ดินได้ ที่ดินจึงเป็นเศรษฐกิจทรัพย์ที่มีปริมาณจำกัด ทำให้เกิดความขาดแคลนขึ้นได้ โดยเฉพาะที่ดินในเขตเมือง (URBAN AREA) ซึ่งก่อให้เกิดการปรับตัวของราคาที่ดิน ทำให้ราคาที่ดินมีราคาสูงขึ้นเรื่อยๆ จนบางครั้งสูงขึ้นผิดปกติ ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในด้านอื่น ๆ และปัญหาอื่น ๆ อย่างมากมาย

ความสำคัญอีกอย่างหนึ่งในทางเศรษฐกิจของที่ดิน คือ ที่ดินมีลักษณะที่สามารถปรับปรุงหรือตัดแปลง (MODIFICATION) เพื่อใช้ประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ ตามแต่มนุษย์จะปรารถนา จะปรับปรุงตัดแปลงจาก ท้องไร่ท้องนา เป็นตึกกรมบ้านช่อง หรือทำนาบนไหล่เขา เป็นต้น ซึ่งบางครั้ง การกระทำการตัดแปลง ก็ส่งผลกระทบต่อราคาที่ดินโดยตรง หรือผลกระทบโดยอ้อมเคียง ณะเดียวกันก็อาจจะก่อให้เกิดมลภาวะได้ และก่อให้เกิดปัญหาตามมา รวมทั้งการทำให้เศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปได้ เช่น การสร้างสนามบินทำให้ราคาที่ดินสูง คนที่ขายที่ดินได้ราคาดี ๆ ก็จะใช้เงินอย่างฟุ่มเฟือย เพราะหามาได้โดยง่าย เป็นผลพวงที่จะก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจขึ้นได้ ที่ดินจึงมีความสำคัญในด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะถ้าหากได้มีการพิจารณาถึงสถานที่ ทำเลที่ตั้งของที่ดินนั้นๆ ซึ่งที่ดินที่อยู่ ณ ที่แห่งใดอยู่ ณ ที่แห่งนั้น เพราะที่ดินมีลักษณะเคลื่อนย้ายไม่ได้ (FIXITY) ที่ดินย่อมมีที่ตั้งแน่นอน ไม่อาจเคลื่อนย้ายจากที่หนึ่ง ไปยังอีกที่หนึ่งได้ สิ่งปลูกสร้างทั้งหลายที่ปลูกสร้างลงบนที่ดินนั้น ย่อมติดตรึงตราอยู่กับที่ดินนั้น ทำให้ถือว่าเป็นต้นทุนถาวร (FIXED COST) ซึ่งส่วนใหญ่ก็มักจะมีราคาแพงสูงมาก ก่อให้เกิดการหวังผลจากที่ดินนั้นๆ ในระยะยาว และได้ผลตามที่คาดหวังก็ถือได้ว่าเป็นการลงทุนที่คุ้มทุน หากไม่ได้ผลตามที่คาดหวัง อาจจะขาดทุนหรือเสียผลประโยชน์ไปได้ แต่ที่ดินมิใช่ตัวการที่ทำให้เป็นเช่นนั้นโดยตรง การกระทำในส่วนอื่นต่างหาก ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แล้วยังส่งผลกระทบไปสู่ตัวแปรอื่นของระบบ หรือโครงสร้างทางเศรษฐกิจได้

2. ความสำคัญในด้านสังคม

สังคมเกิดจากการรวมกลุ่ม การรวมตัวเข้ามาอยู่ในที่แห่งเดียวกันและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน มีตั้งแต่สังคมเล็ก ๆ เช่น ครอบครัว โรงเรียน สถานที่ทำงาน ตลอดไปจนเป็นเมือง

เป็นประเทศ และการที่สังคมจะอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุขย่อมประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ ที่อยู่อาศัย ที่ทำกินซึ่งก็ย่อมจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับที่ดิน โดยการใช้ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัย และทำกิน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานแห่งการผลิต และมีความสำคัญทางเศรษฐกิจเป็นอย่างยิ่ง ในสังคมใดที่เศรษฐกิจดี ความเป็นอยู่ในสังคมนั้นย่อมดีไปด้วย เมื่อความเป็นอยู่ดี มีความกินดีอยู่ดีถ่วงหน้ากัน สังคมนั้นก็จะไม่มีปัญหาหรือมีบ้างก็เพียงเล็กน้อย แต่ถ้าหากเศรษฐกิจไม่ดี ความเป็นอยู่ก็ย่อมจะไม่ดีตามไปด้วย ปัญหาต่าง ๆ ก็จะเกิดขึ้นตามมาเป็นปัญหาสังคม เช่น การปล้นจี้ การขาดที่อยู่อาศัย การไล่ที่ทำกิน หรือการทำมาหากินผิดเคื่องหากเป็นเกษตรกร อาจมีรายได้จากผลผลิตไม่พอค่าเช่า เพราะผู้เช่าก็อาจจะขึ้นราคาค่าเช่าด้วย เหตุผลที่ว่าสินค้าอย่างอื่นแพง เป็นลูกโซ่ไปก็ได้

การที่ผู้ทำประโยชน์ในที่ดิน โดยเฉพาะเกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินหรือเป็นผู้เช่าที่ดิน ทำกิน โดยได้รับความเป็นธรรมในการเสียค่าเช่า คือค่าเช่าที่ดินอยู่ในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผลผลิต ให้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตและมีเหลือเก็บบ้าง อีกทั้งมีความมั่นใจในการเช่าที่ดินว่าจะมั่นคงถาวรพอที่จะลงทุนลงแรงแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดินนั้นในระยะยาวได้ สิ่งเหล่านี้ก็จะทำให้เจ้าของที่ดินหรือผู้เช่ามีความกระตือรือร้นและเต็มใจที่จะให้ที่ดินนั้น ๆ มีผลผลิตสูงขึ้น ก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทำให้ความแตกต่างด้านรายได้ลดน้อยลง ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม สังคมก็จะมีสุขสงบ ข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งต่าง ๆ จะลดน้อยลง ในด้านตรงกันข้ามหากประชาชนไม่มีที่ทำกิน หรือการเช่าที่ดินไม่ได้รับความเป็นธรรม จะส่งผลให้มีการอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง ก่อให้เกิดปัญหาตามมา ตลอดจนผลผลิตต่าง ๆ จะตกต่ำลง ความแตกต่างในสังคมจะเพิ่มมากขึ้น

ที่ดินยังเป็นทรัพยากรที่เป็นต้นตอแห่งการผลิตสิ่งมีชีวิตชั้นใน โลก ทำให้โลกสวยงาม สังคมน่าอยู่ เป็นธรรมชาติที่จะต้องปกป้องรักษา ป่าไม้ ภูเขา ดินน้ำลำธารล้วนเป็นทรัพยากรที่ดินที่สำคัญทำให้เกิดสิ่งแวดล้อมธรรมชาติที่สวยงาม เป็นทรัพย์สินส่วนรวมของประเทศชาติ และของมวลโลก ซึ่งเป็นสังคมระดับใหญ่ขึ้นไป แต่ถ้าถูกทำลายลง เช่น การบุกรุกป่า บุกรุกแม่น้ำ ถมที่ราบลุ่ม ก็ทำให้สภาพคุณภาพของทรัพยากรถูกใช้อย่างฟุ่มเฟือย และเกิดการเปลี่ยนแปลงเกินกว่าที่ธรรมชาติสามารถจะสร้างความสมดุลย์ได้ จะเกิดสภาวะทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วเกินกว่าจะแก้ไข หากเป็นเช่นนั้นแล้ว สังคมก็จะได้รับผลกระทบกระเทือนไปด้วยอย่างแน่นอน และหากเกิดมลภาวะ สังคมย่อมจะไม่น่าอยู่ การใช้ที่ดินในลักษณะที่ไม่เหมาะสม หรือเปลี่ยนวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์จากที่ดิน ทำให้ความสำคัญของที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจากการเป็นทรัพยากรที่มีค่าต่อมวลมนุษย์ในโลก โดยธรรมชาติ อาจจะกลายเป็นสินค้าที่มีราคาค่างวดจนบางครั้งมีราคาแพงเกินกว่าที่ควรจะเป็น การแย่งชิงกันเป็นเจ้าของเพื่อหวังกำไร ทำให้สังคม

เปลี่ยนแปลงไปได้ จากสังคมที่สงบราบเรียบ พึ่งพาซึ่งกันและกัน อาจะกลายเป็นสังคมที่แก่งแย่งชิงกัน ขาดการพึ่งพาอาศัยกัน ทำให้สังคมไม่น่าอยู่อย่างเช่นในอดีต

ที่ดินจึงมีความสำคัญทางสังคมเป็นอย่างมาก เป็นทั้งที่อยู่อาศัย เป็นบ่อเกิดของอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ข้าราชการโรค ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำรงชีวิต หากขาดที่ดินก็จะขาดปัจจัยพื้นฐานในการผลิตทั้งหมด มนุษยชาติก็ไม่ว่าจะมีอยู่ได้ สังคมย่อมไม่เกิดขึ้น อีกทั้งที่ดินก็มีความหมายสำคัญในด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ซึ่งเศรษฐกิจก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้สังคมเกิดขึ้น และอยู่ได้อย่างถาวร ยิ่งเศรษฐกิจดีสังคมก็จะอยู่ดีกินดี มีความสงบสุข เจริญรุ่งเรือง ไม่เกิดปัญหาสังคมในด้านต่าง ๆ ก็ก่อให้เกิดกำลังพัฒนาประเทศชาติต่อไป

3. ความสำคัญในด้านการเมืองการปกครอง

ความสำคัญในด้านการเมืองการปกครอง โดยที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิตที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ และสังคม อีกทั้งที่ดินยังเป็นรากฐานของความเป็นชาติหรือเป็นประเทศ เพราะที่ดินเป็นส่วนสำคัญในการทำให้เกิดสังคม และสังคมจะมีความร่มเย็นเป็นสุข ก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับที่ดินเป็นอย่างยิ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เมื่อสังคมเกิดขึ้นในตอนต้นอาจจะเป็นสังคมเล็ก ๆ ประกอบกันเข้าก็อาจกลายเป็นประเทศชาติหรือรัฐ

หนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้เกิดรัฐ หรือประเทศ ก็คืออาณาเขต และจะต้องเป็นอาณาเขตที่แน่นอนถาวร ซึ่งได้แก่ที่ดินอันเป็นที่ตั้งของประเทศ ไม่ว่าจะประเทศเล็ก ประเทศใหญ่ กลุ่มชนชาติใด ๆ จะเรียกว่าประเทศได้ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่มีอาณาเขตที่แน่นอนที่ชนชาตินั้น ๆ จะมีอธิปไตยเหนือดินแดนนั้นได้ การเกิดสงครามระหว่างประเทศ หรือระหว่างชาติ ที่มีมักจะเกิดจากการมีเป้าหมายในการขยายอาณาเขตหรือดินแดน การยึดพื้นที่เพื่อที่จะได้ครอบครองที่ดิน ทรัพยากรที่มีอยู่ในดินให้ เป็นประโยชน์แก่ชนชาติของตน

ดังนั้นการที่ประเทศชาติจะคงอยู่ได้ด้วยความร่มเย็นสงบสุข และเจริญก้าวหน้า จึงจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงความสำคัญของที่ดินในด้านการเมืองการปกครองด้วยเป็นอย่างยิ่ง

ในด้านการเมืองนั้น ที่ดินเป็นเหตุผลของกระบวนการทางการเมืองได้ เช่น ในระบบประชาธิปไตย รัฐให้ประชาชนมีสิทธิในการถือครองที่ดินได้ ทำให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินมีความรู้สึกผูกพันในทางทรัพย์สิน หวงแหนที่ดิน ซึ่งเมื่อถึงในระดับสูงขึ้นไป ก็จะรู้สึกหวงประเทศชาติ และรู้สึกว่าประเทศชาติเป็นของตนด้วย จะทำให้ช่วยต่อการปกครอง ป้องกันอริราชศัตรู ไม่ให้ผู้อื่นมา

แย่งชิงแผ่นดินของตนไป แม้ในระบอบการปกครองอื่น ๆ ก็ยังต้องให้สิทธิครอบครองที่ดิน เพื่อหวังเห็นขีวิตให้ประชาชนยึดมั่นอยู่กับการผลิต และการปกครองของท้องถิ่น นโยบายการปฏิรูปที่ดิน ก็มีจุดประสงค์หลักที่จะสร้างความมั่นคงมั่นใจให้แก่ประชาชน ในทางการเมืองเพื่อเอาชนะใจประชาชน และเป็นสงครามทางจิตวิทยาอย่างหนึ่ง เป็นการเสริมสร้างอุดมการณ์ เสริมสร้างรายได้ และความสุขให้แก่ประชาชน การให้ประชาชนมีสิทธิในการถือครองที่ดิน การจัดให้ทุกคนมีที่อยู่อาศัย และที่ทำมาหากิน ประชาชนก็จะไม่เบียดเบียนกัน อันเป็นการให้สิทธิพื้นฐาน และสวัสดิภาพแก่พลเมือง (RIGHT AND WELFARE) ประชาชนต้องไม่เบียดเบียนกันและกัน คนทะเลาะวิวาท โจรผู้ร้ายก็จะไม่มี มีผลต่อความสงบสุขในสังคม เพราะที่ดินเป็นสิ่งที่มีความมาก เจ้าของที่ดินจึงมักจะมีความหวงแหนในที่ดินของตน ในขณะที่ตัวคนไม่มีที่ดินเป็นของตนเองก็ต้องการที่ดินเพื่อใช้เป็นที่ทำมาหากิน ก่อให้เกิดปัญหาการแย่งชิงที่ดิน ปัญหาราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างผิดปกติ ปัญหาข้อพิพาทในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตลอดจนปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์ การเกิดปัญหาต่าง ๆ นี้ ก็จะส่งผลถึงเสถียรภาพทางการเมือง และการเมืองของประเทศยากแก่การปกครองเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินและราคาที่ดินซึ่งเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชน ในฐานะที่เป็นแหล่งทำกิน เป็นที่อยู่อาศัยของประชาชน จึงเป็นปัญหาทางการเมืองตลอดเวลา ที่ใดที่แหล่งทำกินของประชาชนถูกคุกคาม โดยกลไกของสังคมไม่ให้ความเป็นธรรม ที่นั่นก็จะต้องมีการต่อสู้เรียกร้องความเป็นธรรม อาจถึงขั้นรบราฆ่าฟันกัน ได้ดังประวัติศาสตร์ได้บันทึกไว้ เช่นการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยการปฏิวัติของฝรั่งเศส การสู้รบของฝ่ายเหนือฝ่ายใต้ของอเมริกาฮ่อม เป็นข้อขัดแย้งของชนชั้นที่เกี่ยวกับสิทธิการทำกินบนที่ดินทั้งสิ้น

การปกครองเป็นอำนาจที่จำเป็น และเป็นขบวนการสำคัญอันหนึ่งของการอยู่ร่วมกัน เป็นหมู่ เป็นเหล่าหรือสังคม หรือเป็นประเทศ เพราะนำความเป็นระเบียบเรียบร้อยมาให้สังคม ทำให้สงบสุข ที่ดินมีอิทธิพลและเป็นตัวแปรที่สำคัญในการปกครอง ทั้งผู้มีอำนาจปกครอง และผู้อยู่ใต้อำนาจ เช่นการแบ่งเขตที่ดินออกเป็นหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ ย่อมสะดวกแก่การปกครอง

ดังนั้นที่ดินจึงมีความสำคัญมากต่อการเมืองการปกครอง รัฐหรือประเทศชาติจะมั่นคงถาวร เจริญรุ่งเรืองอยู่ได้ก็ขึ้นอยู่กับเรื่องที่ดินเป็นอย่างมาก และเพื่อขจัดปัญหาข้อพิพาทการแย่งชิงที่ดิน การบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์ รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องหามาตรการหรือจัดระบบการถือครองที่ดิน การจัดงานที่ดินให้เหมาะสม การที่รัฐยังไม่มีแนวทางที่แน่นอนว่าจะอะไรเป็นวัตถุประสงค์หลักในนโยบายที่ดินของชาติ หรืออะไรคือระบบการถือครองที่ดินที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศก็จะก่อให้เกิดความขัดแย้งของหน่วยงาน เกิดความขัดแย้งระหว่างการพัฒนากับการนิเทศหรือการอนุรักษ์ เช่นเรื่องของกรมป่าไม้กับกรมที่ดิน การบุกรุกทำลายป่า ซึ่งแล้วแต่เป็นเงื่อนไขทางการเมืองที่จะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลทั้งสิ้น ทำ

ให้ยากแก่การปกครอง และยากต่อการพัฒนาประเทศ อีกทั้งยังอาจจะทำให้เกิดการแทรกแซงจากต่างประเทศหรือต่างชาติได้ ดังที่เป็นอยู่ในช่วงระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมา (ประมาณปี พ.ศ. 2531-2533) ที่เกิดกรณีการกว้านซื้อที่ดินของคนต่างด้าวและการเก็งกำไร จนมีการกลัวว่าจะกลายเป็นแผ่นดินของคนต่างด้าว หรือคนไทยจะต้องเช่าแผ่นดินไทย หรือซื้อที่ดินจากคนต่างชาติในราคาสูง เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกิน ดังได้กล่าวมาแล้วว่าที่ดินเป็นเสมือนรากฐานของความเป็นชาติหรือประเทศ ที่ดินจึงเป็นทรัพยากรที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อผลในการปกครองและการเมือง เช่น รัฐควรจะมีมาตรการในการควบคุมการเช่าที่ดิน มาตรการในการจัดที่ดินให้ประชาชนใช้เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำมาหากิน หรือควบคุมราคาที่ดินมิให้สูงขึ้นผิดปกติ การสร้างหลักฐานทางที่ดินให้มีระเบียบข่มป้องกันการละเมิด สิทธิซึ่งกันและกัน การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนการกำหนดสิทธิในที่ดิน ฯลฯ ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน หรือการได้มาซึ่งที่ดิน ส่งผลให้มีการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ไปสู่ประชาชนซึ่ง ไม่มีที่ดินทำกิน อันจะลดปัญหาข้อพิพาท หรือข้อขัดแย้งของประชาชนในประเทศ เป็นผลดีในการเมืองการปกครอง อีกทั้งในการเสริมสร้างอุดมการณ์ของชาติที่จะทำให้ประเทศชาติมั่นคง เจริญรุ่งเรืองต่อไป

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้ว ที่ดินยังมีความสำคัญในด้านอื่น ๆ อีกมาก ที่เป็นบ่อเกิดของ เช่น เป็นบ่อเกิดแห่งภาษี เป็นหลักทรัพย์สินค้ำประกันและจำนองได้ เป็นบ่อเกิดแห่งสินทรัพย์ที่มีค่า เป็นแหล่งเชื้อเพลิงธรรมชาติ รวมทั้งแหล่งน้ำด้วย ซึ่งในความสำคัญของที่ดินนั้นอาจจะแยกตามประเภทของที่ดินหรือการใช้ประโยชน์ในที่ดิน นอกจากนี้วิธีการแยกพิจารณาดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ประเภทของที่ดิน

การที่ที่ดินเป็นอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 139 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงทำให้ที่ดินไม่ตกเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ ไม่ว่าจะรกร้างว่างเปล่า ถูกทอดทิ้ง ถูกเวนคืน หรือกลับมาเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน จึงมีเจ้าของเสมอ แต่เจ้าของจะเป็นรัฐหรือเอกชนเท่านั้น ดังนั้นการจะแบ่งประเภทที่ดิน หากพิจารณาตามความเป็นเจ้าของแล้ว จะแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน ซึ่งสามารถจะครอบคลุมที่ดินได้ทั่วถึงทุกประเภทที่จะแบ่งย่อยลง ไปถึงการเกิดขึ้น การคงอยู่ และการเสียไป หรือการใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้น ๆ

1. พิจารณาตามลักษณะของการเป็นเจ้าของ

ในการพิจารณาตามลักษณะนี้ จะแบ่งที่ดินออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ⁵

1.1 ที่ดินของรัฐ

1.2 ที่ดินของเอกชน

1.1 ที่ดินของรัฐ

ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 2. บัญญัติไว้ว่า " ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ " ซึ่งก็หมายถึง ที่ดินมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนคนใดคนหนึ่ง หรือบรรดาที่ดินทั้งหลายที่เอกชนยังมีได้มีสิทธิตามกฎหมาย ทั้งนี้อาจเป็นที่ดินที่เสื่อมมาแต่เดิมยังมีได้จัดให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ เพราะในอดีตนั้นที่ดินในพระราชอาณาจักรถือว่าเป็นของพระเจ้าแผ่นดินทั้งสิ้นหาใช่ของราษฎรซึ่งครอบครองทำประโยชน์แต่อย่างใดไม่ หากแต่ท่านให้ราษฎรผู้เป็นข้าแผ่นดินได้อาศัยอยู่เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อบริการให้ทั้งที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าและเพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษีของแผ่นดิน ต่อมารัฐจึงยินยอมให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ดังเช่นปัจจุบัน ที่ดินของรัฐอาจแบ่งออกกว้าง ๆ ได้ 2 ประเภท ดังนี้

ที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ไม่มีกฎหมายบัญญัติความหมายไว้โดยเฉพาะ มีแต่มาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้ว่า " สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ... " แต่ " ทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นมิใช่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติไปเสียหมดทุกอย่าง บางอย่างก็เป็นสาธารณสมบัติ บางอย่างก็ไม่ใช่ ถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเท่านั้น ดังนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ประการ คือ

- (ก) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ
- (ข) ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

⁵ ภาสกร ชุณหะวัณ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 227.

1.1.1 ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงหมายถึง ที่ดินอันเป็นที่รั้งของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ซึ่ง ได้แก่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และที่ดินที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ

1.1.1.1 ประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินไทยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน แยกพิจารณา ดังนี้

ที่ดินรกร้างว่างเปล่า (WASTE LAND) หมายถึง "ที่ดินที่ยังมิได้ออกโฉนดให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่ผู้ใด ... ที่ดินที่มีผู้ขอจับจองทำประโยชน์ไม่เป็นที่รกร้างว่างเปล่า" หรือ⁷ หมายถึง "ที่ดินซึ่ง เอกชนยังไม่เคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน ถ้าเป็นที่ดินซึ่งเอกชนเคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมาก่อนแล้ว แม้จะทอดทิ้ง ปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าเพียงใดก็หาใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่"⁸ ดังนั้นจึงพิจารณาตามสภาพเมื่อก่อนที่ได้มีคน เข้าจับจอง เช่น เมื่อตอนแรกเป็นที่รกร้างว่างเปล่า แต่ต่อมามีคนมาทำให้เตียนและใช้ประโยชน์ ก็ไม่กลายเป็นอื่นไปได้ ไม่อาจลงล้างสภาพอันเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นอยู่ก่อนได้

ในปัจจุบันที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นที่รั้งสินของรัฐอันเป็นตัวกลางที่จะแยกไปใช้ในการอื่น ๆ ได้ เช่น จัดให้ประชาชนได้ทำกินทั่วไป ออกโฉนด หรือ น.ส. 3 ให้แก่เอกชนผู้ครอบครองที่ดินนั้นอยู่ ซึ่งโดยหลักการที่ดินรกร้างว่างเปล่าอาจจัดให้แก่ประชาชน ได้อยู่แล้ว กรณีที่ดินที่บริเวณใดสมควรเป็นเกษตรกรรม ก็สามารถจัดให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ได้ด้วยตามกฎหมายเฉพาะ เรื่อง เช่น จัดรูปที่ดินหรือปฏิรูปที่ดิน

ที่ดินรกร้างว่างเปล่านี้ เป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีผู้ใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้ที่ดินที่รัฐถือครองอยู่อย่างเอกชน แต่เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่มีหลักกฎหมายคุ้มครองมิให้ผู้ใดเข้าไปยึดถือ ครอบครอง หรือทำให้เสื่อมสภาพ

⁷ เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน หน้า 95.

⁸ บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน, หน้า 90.

ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หมายถึง ที่ดินซึ่งเจ้าของนำมาเวนคืนให้โดยสมัครใจ หรือหมายถึง ที่ดินซึ่งเอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองแล้ว แต่ได้เวนคืนสิทธิในที่ดินนั้นให้แก่รัฐบาลตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5. คือเจ้าของเดิมแจ้งความประสงค์สละสิทธิในที่ดินนั้น ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้ง หมายถึง ที่ดินซึ่งเอกชนมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองอยู่แล้วแต่ได้ทอดทิ้ง ละทิ้ง หรือไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า ซึ่งแยกระยะเวลาทอดทิ้งไว้ต่างกัน ระหว่างที่ดิน ที่มีโฉนดและที่ดินที่มี น.ส.3 (ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 6.)

ที่ดินที่กลับมา เป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน นอกจากการทอดทิ้ง สละการครอบครอง หรือเวนคืนโดยสมัครใจแล้วยัง ไม่อาจจะชี้ให้เห็นโดยชัดแจ้งว่ากรรมใดบ้าง จะเป็นการกลับมาเป็นของแผ่นดินได้ ถ้าหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2515 การเวนคืนก็มีวัตถุประสงค์อยู่ก่อนแล้ว เช่น เวนคืนเพื่อสร้างถนนหนทาง ไม่มีกรรมใด เวนคืนเพื่อให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เพื่อสงวนไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ข้อความนี้จึงน่าจะเป็น การบัญญัติเพื่อไว้เท่านั้นเอง

ที่ดินทั้ง 4 ประเภทที่ได้กล่าวมานี้ มีลักษณะเหมือนกันคือ จะยกอายุความขึ้นต่อสู้ ไม่ได้ แต่บุคคลอาจจะ ได้มาซึ่งสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน กฎหมายที่ดิน

1.1.1.2 ประเภทที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ท่ง เลี้ยงสัตว์ บึงหรือหนอง เป็นต้น ซึ่งถ้าแสดงข้อเท็จจริงได้ว่าเป็นทรัพย์สินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกันแล้วก็ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน ต่อมาอาจเปลี่ยนฐานะ เป็นที่ดินประเภทอื่นก็ได้ และอาจหมดสภาพไปโดยการเปลี่ยนสภาพ เช่น ที่ชายตลิ่งที่พลเมืองใช้ ประโยชน์ร่วมกัน ต่อมาได้ตั้งเขื่อนจนถือได้ว่ากลายเป็นแผ่นดินขึ้นมาแล้ว ก็จะเป็น ที่งอกริมตลิ่ง* เจ้าของที่ดินแปลงที่อยู่ริมตลิ่งติดต่อกับที่งอกนั้น ก็จะได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พินิชย์ มาตรา 1308 แต่ถ้าเป็นที่ดินประเภทอื่น เช่น ทางน้ำที่ต้นเขื่อน ประชาชนเลิกใช้จะ กลายเป็นที่ดินประเภทใด บางท่านเห็นว่าควรเป็นที่ดินประเภทรกร้างว่างเปล่า ซึ่งเป็น

ประเภทกลางที่ทางราชการจะเอากลับมาใช้อีก หรือเอาไปจัดให้แก่เอกชน แต่บางท่านเห็นว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เมื่อมีการถอนสภาพแล้วควรเป็นที่ราชพัสดุและตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ เพราะการที่ที่ดิน ได้หลุดพ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ก็ควรกลับไปมีสภาพเป็นทรัพย์สินของรัฐธรรมดาที่ถือครองอย่างเอกชน เพื่อการใช้ประโยชน์ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการถอนสภาพและสะดวกต่อการใช้ประโยชน์

1.1.1.3 ประเภทที่ดินที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ที่ดินประเภทนี้ ได้แก่ ที่ดินที่เป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการต่างๆ ซึ่งก็คือที่ดินราชพัสดุ โดยอาจจะเป็นที่ดินที่ตั้งสถานที่ราชการของฝ่ายทหาร และพลเรือนก็ได้ เช่น ที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ เป็นที่ดินของรัฐบาล หรือของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ถูกกำหนดให้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล หรือขององค์กรปกครองท้องถิ่น และที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1.1.2 ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

หมายถึงที่ดินทั้งหลายที่เป็นของรัฐ คือรัฐถือกรรมสิทธิ์ได้ เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา ซึ่งโดยทั่วไป หมายถึง ที่ราชพัสดุ ที่ดินที่ให้เอกชนเช่าได้ตั้งกล่าวมาแล้วข้างต้น ที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่มีใช้สาธารณสมบัติ มีสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของดูแลรักษา และจัดหาผลประโยชน์ ซึ่งถ้าเป็นส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติจะอยู่ในความดูแลของสำนักพระราชวัง

โดยสรุปที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมด้าย่อมเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดที่ไม่ใช่สาธารณสมบัติและตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ห้ามเพียงแต่มิให้มีการยึด คือบังคับคดีเอาไม่ได้ ส่วนการโอนโดยสมัครใจของรัฐนั้น กฎหมายไม่ได้ห้ามไว้ แต่อาจจะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง

1.2 ที่ดินของเอกชน

ที่ดินของเอกชนอาจแบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภท คือ

^๑ สุชาติ มงคลเลิศพล, "ที่ดิน" วารสารที่ดิน, 2 (ปีที่ 33) : 7.

1. ที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์แล้ว ได้แก่ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญในที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน (TITLE DEED) โฉนดแผนที่ (TITLE DEED MAP) โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว

2. ที่ดินที่บุคคลมีสิทธิครอบครอง คือที่ดินที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ ได้แก่ที่ดินมือเปล่าทั้งหลายที่มีหนังสือสำคัญแสดงการรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3ก) แบบหมายเลข 3 ใบเหี่ยยบย่ำ ตราจอง รวมถึงที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1)

สำหรับการได้มาซึ่งที่ดินของเอกชนนั้น อาจจะได้มาโดยวิธีการต่าง ๆ กัน ดังนี้

การได้มาซึ่งที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

กฎหมายที่ดินในปัจจุบัน คือ ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายต่างอันกำหนดการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เอกชน ที่ดินที่ไม่ได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดถือว่าเป็นที่ดินของรัฐทั้งหมด ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจนำที่ดินเหล่านี้ที่มีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาจัดให้ราษฎรเพื่ออยู่อาศัย และทำมาหากินเลี้ยงชีพได้ โดยเป็นไปตามระเบียบและเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดในการให้เข้าจับจองตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกใบจองให้ไว้เป็นหลักฐานทั้งนี้จะมีการวางเงื่อนไขให้ผู้ครอบครองถือปฏิบัติ เมื่อผู้เข้าครอบครองได้ถือปฏิบัติครบถ้วนแล้วจึงออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

นอกจากนี้ มาตรา 3. แห่งประมวลกฎหมายที่ดินยังได้บัญญัติรับรองสิทธิถึงการได้มาตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือ ได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งมิได้ในกรณีที่มีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล เจ้าของที่ดินก็มานำเดินออกสำรวจ เมื่อเจ้าหน้าที่ออกโฉนดให้ก็ถือว่าได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น

การได้มาซึ่งที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีได้หลายกรณีคือ

(ก) การได้ที่ดินมาโดยการครอบครองปรปักษ์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382

ที่ดินที่จะถูกครอบครองปรปักษ์ได้จะต้องเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์แล้ว คือ ที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ ซึ่งได้แก่โฉนดที่ดิน ที่ดินมือเปล่าหรือที่ดินที่ผู้เป็นเจ้าของมีเพียงสิทธิครอบครองนาน

เพียงใดก็จะไม่ได้กรรมสิทธิ์ โดยการครอบครองปรปักษ์ และเกิดขึ้นจากการกระทำของผู้ครอบครองปรปักษ์หรือ ผู้สืบลิทธิที่ได้กระทำการครอบครองโดยความสงบเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของติดต่อกัน 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 แต่การครอบครองปรปักษ์ที่ดินของรัฐโดยทั่วไปจะมีไม่ได้ เพราะต้องห้ามตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และที่ดินของรัฐนั้น หากเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า การจะได้กรรมสิทธิ์ก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ดินมาตรา 9. แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดที่มีกรรมสิทธิ์ครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เข้ายึดครอบครองที่ดินของรัฐ เพราะเป็นการฝ่าฝืนขั้นตอนในการให้เอกชนได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ การได้ที่ดินโดยหลักการครอบครองปรปักษ์จึงใช้กับกรรมสิทธิ์ที่เอกชนอื่นมีกรรมสิทธิ์อยู่แล้ว หรือที่ดินที่รัฐถือครองอยู่อย่างเอกชนเท่านั้น เพราะในกรณีนั้นเป็นนโยบายของรัฐที่ต้องการให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ได้คุ้มค่า

(ข) การได้ที่ดินมาในกรณีหลักส่วนควบ

กรณีนี้เป็นกรณีของกิ่งอกริมตลิ่ง โดยที่ที่ดินแปลงใด เป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ ต่อมาที่ดินแปลงใดเกิดกิ่งอกริมตลิ่งขึ้นมา เจ้าของที่ดินแปลงใดมีกรรมสิทธิ์ในกิ่งอกที่เกิดขึ้น สำหรับที่กิ่งอกริมตลิ่งนี้ ไม่จำกัดว่าต้องเป็นตลิ่งของแม่น้ำแต่อาจเป็นตลิ่งของทะเล บึง หรือ หนองก็ได้ อนึ่งกิ่งอกนี้จะต้องมีลักษณะการงอกจากตลิ่งออกไปตามธรรมชาติ หากกรณีเป็นการตั้ง เขินขึ้นในทางน้ำเข้า เจ้าของที่ดินริมตลิ่งไม่ได้กรรมสิทธิ์ เพราะเป็นที่ดินที่ต้น เขินขึ้นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

(ค) การได้ที่ดินมาโดยทางมรดก เมื่อเจ้ามรดกตาย ที่ดินของเจ้ามรดกก็จะตกทอดแก่ทายาททันทีโดยบทบัญญัติของกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1599 และมาตรา 1600

(ง) การได้ที่ดินมาโดยทางนิติกรรม คือ การได้มาโดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ขายฝาก ขายทอดตลาด การบังคับจำนองที่ดิน การโอนที่ดินเพื่อการชำระหนี้ในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์อยู่แล้ว แต่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1299 ด้วยว่า การได้มาโดยนิติกรรม ซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนการได้มากับพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย

2. พิจารณาตามการใช้ประโยชน์ที่ดิน

นอกจากการแบ่งประเภทของที่ดินตามลักษณะของการเป็นเจ้าของแล้วอาจจะพิจารณาแบ่งประเภทที่ดินจากการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นหลักเกณฑ์ ซึ่งโดยทั่วไปสามารถแบ่งประเภทที่ดินได้ 5 ประเภท¹⁰ คือ

- 2.1 ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม
- 2.2 ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม
- 2.3 ที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรม
- 2.4 ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย
- 2.5 ที่ดินเพื่อการศาสนา และอื่น ๆ

2.1 ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม หมายถึงที่ดินที่มีไว้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในการทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ ฯลฯ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยจะพัฒนาให้เป็นประเทศกึ่งอุตสาหกรรม แต่ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลักด้วยการทำเกษตรกรรม ที่ดินจึงมีความสำคัญมากสำหรับการเกษตรกรรม และการที่เรายังขาดการพัฒนาทางเทคโนโลยีการผลิตทางเกษตรกรรมอยู่นั้น ส่งผลให้เกิดการใช้ที่ดินในภาคเกษตรเป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตามการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ก็ยังมีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่เป็นจำนวนมาก ประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้การจัดสรรพื้นที่ทำการเกษตรไม่สอดคล้องกับจำนวนประชากร เกิดปัญหาการขาดแคลนที่ทำกิน จะมีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ป่าสงวนเพื่อทำการเกษตร เป็นต้น สิ่งที่ภาคเกษตรกรรมนั้น ถ้าหากพิจารณาถึงกำลังผลิตหรือผลผลิตต่อพื้นที่แล้ว จะพบว่าไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักที่ว่า การขยายพื้นที่การเพาะปลูก จะเป็นการเพิ่มผลผลิตให้เพิ่มขึ้นกว่าเดิม เพราะในปัจจุบันการผลิตในภาคการเกษตรที่มีการแข่งขันในตลาดสูง เกษตรกรต้องลงทุนซื้อปุ๋ย และเริ่มใช้เครื่องมือทุ่นแรง ทำให้ต้นทุนในการผลิตสูงขึ้น ตลาดหายากขึ้น ก่อให้เกิดภาวะต้นทุนสูงกว่ารายได้จากผลผลิต เกิดเป็นปัญหาหนี้สินและความยากจนตามมา ก่อให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ป่าสงวน เพราะต้นทุนไม่มี ซึ่งเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

¹⁰ สุชาติ มงคลเลิศพล, "ที่ดิน" วารสารที่ดิน, ฉ. 2 (ปีที่ 33) : 6-13.

2.2 ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม หมายถึง ที่ดินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในการประกอบกิจการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึง ที่ดินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการดังต่อไปนี้ เช่น การทำเหมืองแร่ การทำเหมืองหิน หรือทำการอื่นใดที่เกี่ยวกับการขุดค้นแร่ธาตุ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น การทำ การผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ปรับปรุง แปรสภาพ หรือทำลายซึ่งวัตถุหรือทรัพย์สิน และรวมถึงการต่อเรือ การให้กำเนิด แปลง และจ่ายไฟฟ้าหรือพลังงานอย่างอื่น ซึ่งในประเทศที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว มักจะมีการลงทุน เพื่อการอุตสาหกรรมมากมาย ทั้งอุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมเบา ที่ดินประเภทนี้จึงเริ่มมีความสำคัญมากขึ้น

2.3 ที่ดินเพื่อการพาณิชย์ หมายถึงที่ดินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่าทรัพย์สิน ให้เช่าซื้อ รับจ้างทำของที่ไม่ใช่งานอุตสาหกรรม รับฝากทรัพย์สิน เก็บของในคลังสินค้า การธนาคาร หรือการบริการที่เรียกค่าตอบแทน ปัจจุบันมีทั้งอาคารสำนักงาน เพื่อค้าขายขนาดใหญ่ เช่น ศูนย์การค้า การค้าขนาดเล็ก เช่น ห้องแถว ธุรกิจเพื่อสังฆนาการ เช่น สวนสนุก โรงแรมต่าง ๆ ที่ดินเหล่านี้มักจะเป็นที่ดินในเขตเมือง ซึ่งการลงทุนในที่ดินประเภทนี้ จะให้ผลการตอบแทนในการลงทุนสูงมาก

2.4 ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย หมายถึงที่ดินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในการปลูกสร้างอาคาร บ้านเรือน ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือใช้สอยได้ และขยายความรวมถึงบริเวณที่ดินที่มีไว้เพื่อใช้สอยตามความจำเป็น เช่น สนามหญ้า สวนหย่อม สระน้ำ สนามกีฬา เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันที่ดินประเภทนี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะประชากรเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในประเทศที่เริ่มจะมีการพัฒนาแล้ว เช่น ประเทศไทย ประชากรมีรายได้เพิ่มขึ้น และที่ดินที่ทุกคนจำเป็นต้องการเพื่อดำรงชีวิตอยู่ ก็คือ "ที่อยู่อาศัย" ในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น อเมริกา ญี่ปุ่น มีอัตราการก่อสร้างที่อยู่อาศัยประมาณปีละ 1% ของจำนวนประชากรทั่วประเทศ ซึ่งประเทศไทยยังน้อยมากเมื่อเทียบเป็นจำนวนร้อยละ แต่ก็ยังมีการใช้ที่ดินเพื่อทำที่อยู่อาศัยมากขึ้นเรื่อย ๆ และถ้าหากเศรษฐกิจของประเทศและของโลกดีขึ้น ก็คาดว่าธุรกิจประเภทที่อยู่อาศัยนี้ จะเพิ่มมากยิ่งขึ้น ที่ดินประเภทนี้จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

2.5 ที่ดินเพื่อการศาสนา และอื่น ๆ หมายความว่า ที่ดินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ประโยชน์ทางศาสนา เช่น ที่วัด ที่ธรรมสังฆ หรือที่ดินเพื่อสาธารณกุศล ที่ดินเพื่อการสุสาน ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ เพื่อให้สามารถรักษาสภาพแวดล้อม มิให้มีผลกระทบเสื่อมโทรมทางธรรมชาติ

การจำแนกประเภทที่ดินก็เพื่อต้องการให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามประเภทต่าง ๆ

ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ให้เกิดผลผลิตที่มีคุณภาพ เพื่อจะได้อนุรักษ์ที่ดินไว้ใช้ประโยชน์ได้ยาวนาน

นโยบายการใช้และการถือครองที่ดิน

เมื่อกล่าวถึงความสำคัญและประเภทของที่ดินแล้ว จะเห็นได้ว่าที่ดินมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งไม่ว่าจะเป็นในด้านเกษตรกรรม เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง และเมื่อประชากรมีมากขึ้น ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็เพิ่มขึ้น เกิดความแตกต่างกันมากยิ่งขึ้น ความต้องการใช้ที่ดินเพื่อกิจการต่าง ๆ ย่อมมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ความยุ่งยากเกี่ยวกับปัญหาการใช้ที่ดินจะกลายเป็นความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ เกิดกรณีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือระหว่างประชาชนกับรัฐ เพราะการบุกรุกเขตป่าไม้ ป่าสงวน กรณีพิพาทระหว่างรัฐกับรัฐ เช่น การทำนาในเขตป่าไม้กับการออกโฉนดของกรมที่ดิน หรือปัญหามวลชนเรื่องการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนนหนทาง หรือสร้างเขื่อน ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เริ่มมีมากขึ้น และหนักหน่วงมากขึ้น ทั้งนี้เกิดขึ้นจากการขาดนโยบายที่ดีหรือเกิดปัญหาด้านนโยบาย ซึ่งในทางรัฐศาสตร์ รัฐสามารถที่จะกำหนดบทบาทกำหนดต่าง ๆ ที่จะใช้อำนาจของรัฐในทางปกครอง โดยรัฐสามารถเลือกใช้มาตรการและกลไกของรัฐที่จะแทรกแซงกิจกรรมของเอกชน เพื่อประโยชน์ของประชาชาติ

เนื่องจากปัญหาทางด้านที่ดินค่อนข้างจะยุ่งยากและสับสน การใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์หรือวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างนั้น ย่อมจะทำได้ แต่การจะกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินเพื่ออย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ได้วัตถุประสงค์หลายอย่างนั้น ย่อมไม่สามารถจะทำได้ อย่างมีประสิทธิภาพ¹ การกำหนดนโยบายจึงควรจะต้องแบ่งออกเป็นหลายอย่างโดยอาศัยวัตถุประสงค์หลัก ๆ ในปัจจุบันการแก้ปัญหาของเรายังเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ อยู่ที่ว่าเกิดประเด็นปัญหาอะไรตามแต่สถานการณ์นั้น มิได้มีการศึกษาปัญหาและร่วมมือกันแก้ปัญหาให้หมดสิ้นไปโดยตลอด แต่ละหน่วยงานมีนโยบายและแผนปฏิบัติงานของตนเอง จึงเกิดความซับซ้อนสับสน และไม่เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

ในอดีตที่ดินเป็นทรัพย์สินของ " พระมหากษัตริย์ " แต่เพียงผู้เดียว และมีการพระราชทานแก่ข้าราชการบริพาร ที่ทำประโยชน์แก่บ้านเมือง ต่อมาเกิดระบอบประชาธิปไตยขึ้นมา พระราชบัญญัติที่ดินก็ได้ ให้อำนาจการเป็นเจ้าของแก่ประชาชนทั่วไปมากขึ้นตามลำดับ และให้สิทธิ

¹ ทองโรจน์ อ่อนจันทร์. "ทฤษฎีที่ดิน : ประเด็นปัญหาและนโยบาย" วารสารที่ดิน, (ปีที่ 33) : 3-13.

เจ้าของสามารถซื้อ-ขายได้ และมีการจำกัดสิทธิ เช่น ที่อยู่อาศัย ไม่เกิน 5 ไร่ เป็นต้น

ต่อมา พ.ศ. 2502 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้ยกเลิกการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน¹³ แต่ถ้าจะทำการค้าที่ดิน จะต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีเสียก่อน (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 101) เป็นการก่อให้เกิดการค้าที่ดินอย่างเสรี ซึ่งในปัจจุบันเศรษฐกิจเจริญรุ่งเรืองขึ้น ประเทศกำลังก้าวไปสู่ภาคอุตสาหกรรมมากกว่าเกษตรกรรม ทำให้เกิดความต้องการที่ดินมากยิ่งขึ้น ที่ดินกลายเป็นสินค้า ที่ราคาพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2531-2533 ที่ดินมีราคาสูงขึ้นหลายเท่าตัว ประชาชนมีเพิ่มขึ้น ที่ดินถูกจำกัดไม่มีเพิ่ม ก่อให้เกิดการเข้าไปจับจองที่สาธารณะ ทั้งนี้เป็นเพราะการขาดนโยบายที่ดินที่ดี ขาดการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง ซึ่งการจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ภาครัฐควรมีประสิทธิภาพ และความยุ่งยากซับซ้อนในการใช้ที่ดิน ให้ลุล่วงต่อไปด้วยดีโดยตลอดนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการระเบียบ อีกทั้งสมควรที่จะได้ปรับปรุงองค์การที่เกี่ยวข้องให้มีความสำคัญขึ้น และมีความสัมพันธ์ประสานงานซึ่งกันและกัน ต้องมีนโยบายการใช้ที่ดิน เป็นหลักใหญ่ให้เด่นชัด โดยอาศัยพื้นฐานแห่งความเป็นจริง และสภาวะแวดล้อมที่เป็นอยู่จริง และต้องถือว่านโยบายที่ดิน เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของนโยบายทางเศรษฐกิจทั่วไป เพราะเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง ย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กัน ซึ่งย่อมจะต้องสัมพันธ์กับนโยบายที่ดิน การจัดระบบที่ดิน หรือการบริหารงานที่ดินที่มีประสิทธิภาพ เป็นการบ่งบอกแนวทางการจัดที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด และดีที่สุดในช่วงระยะยาว โดยมีการระบุแนวทางการใช้ประโยชน์ในเชิงปฏิบัติ เป็นระยะเวลายาวตามเป้าหมายที่กำหนด เพื่อให้ไปสู่จุดมุ่งหมาย นโยบายที่ดินในปัจจุบัน อาจแบ่งออกได้เป็นประเภทโดยอาศัยวัตถุประสงค์เป็นหลักได้ 4 อย่างคือ

(1) นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ แบ่งเป็นที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐ คือที่ดินนอกเขตป่าไม้ เช่น ที่ดินทำการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เป็นต้นและที่ดินในเขตป่าไม้ ซึ่งเป็นของรัฐเกือบทั้งหมด นอกจากเขตสัมปทานบางส่วนที่ให้สิทธิแก่เอกชน ได้แก่ นโยบายเกี่ยวกับการเร่งรัดออกเอกสารสิทธิให้แก่เจ้าของที่ดิน นโยบายภาษีที่ดิน (การใช้ภาษีที่ดินแบบก้าวหน้า) นโยบายการกำหนดเขตเกษตรกรรม (เพื่อให้การใช้ที่ดินเหมาะสมยิ่งขึ้น) การกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาเกษตรให้เป็นไปตามความเหมาะสมของพื้นที่ รวมทั้งการกำหนดบทบาทของภาครัฐและ

¹³ สมจิตร ทองประดับ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, (2533), หน้า 125.

ภาคเอกชน การอนุรักษ์ดินและน้ำโดยใช้มาตรการที่เหมาะสม และนโยบายการใช้ที่ดินในเขตเมือง

(2) นโยบายที่ดินเพื่อสังคม นโยบายการจัดที่ทำกินต้องเร่งรัดแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกิน การบุกรุกป่าสงวน ผู้เช่าที่ดิน และผู้ที่ไร้ที่ทำกิน และเกือบไร้ที่ทำกิน ให้ได้ผลยิ่งขึ้น เพราะเท่าที่ดำเนินมาโดยตลอดหลายหน่วยงาน ยังทำได้จำกัด ในการจัดที่ดินโดยหน่วยงานต่าง ๆ จำเป็นที่จะต้องให้มีรูปแบบที่ใกล้เคียงกันทั้งในด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินและการพัฒนาด้านวิสาหกิจพื้นฐานต่าง ๆ

การจัดที่ดินเพื่อสังคม มีปัญหามากในภาคเหนือและภาคอีสาน เพราะขาดการประสานงานในด้านงบประมาณและการเตรียมการ

(3) นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ เขตพื้นที่ป่าที่ทำการอนุรักษ์ มีประมาณร้อยละ 25 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ การพัฒนาต้นน้ำลำธารจึงจำเป็นต้องดำเนินการอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการปลูกป่า ซึ่งเท่าที่ผ่านมาทำได้จำกัดมาก

(4) นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคงของประเทศ การจัดสรรที่ดินในเขตชายแดนต่าง ๆ การดำเนินกิจการสนับสนุนความมั่นคง เช่น นิคมชายแดน และเนื้อที่ส่วนหนึ่งของประเทศจะต้องกันไว้เพื่อกิจกรรมต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ เพื่อการทหาร¹⁴

การกำหนดแนวนโยบายที่ดิน เป็นการวางแผนและจัดลำดับความสำคัญในระดับชาติ การจะนำไปปฏิบัติให้เกิดผลนั้น จะต้องมีการประสานงานและสั่งงานให้ได้มีประสิทธิภาพและจุดมุ่งหมายให้ชัดเจนรวมกัน โดยมีมาตรการที่จะต้องดำเนินการคือ

1. การปรับปรุงด้านการจำแนกที่ดิน ซึ่งอาจจะแยกเป็น 3 กลุ่มหลักคือ¹⁵

1.1 ที่ดินอันเป็น " สาธารณะแห่งชาติ " (หมายความว่าที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่สงวนหรือหวงห้าม) คือที่ดินเพื่อประโยชน์สูงสุดของชาติ เช่น ภูเขา

¹⁴ ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, วารสารที่ดิน 2 (ปีที่ 3) : 3-4.

¹⁵ มานพ พงศทัต, "ที่ดิน : ปัจจัยต้นทุนการผลิตและทรัพยากรอันจำกัด" จุฬาลงกรณ์วารสาร, 14 (มกราคม-มีนาคม 2535) : 40-47.

ป่าไม้ ต้นน้ำ ที่ทุกคนแม้กระทั่งฝ่ายรัฐไม่มีสิทธินำไปใช้สอย นอกจากจะทำการยกระดับคุณภาพของแหล่งธรรมชาติ อันเป็นสมบัติของสาธารณะของชาติเท่านั้น (ของแผ่นดินธรรมดา) ที่รัฐถือกรรมสิทธิ์อย่างเช่น เอกชน

1.2.1 ที่ดินของรัฐที่ใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณชนทั่วไป เช่น สถานที่ราชการ

1.2.2 ที่ดินของรัฐที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดูแลและใช้ประโยชน์ หรือให้เอกชนเช่า การทำเช่นนี้จะต้องพิจารณาให้รอบคอบ อีกทั้งจะต้องกำหนดการใช้ที่ดิน เพื่อการราชการและเพื่อสาธารณประโยชน์ของชุมชนให้พอเพียงก่อน ส่วนที่จะนำไปให้เอกชนประมุล ก็ควรตั้งมาตรฐานการใช้ที่ดินให้สูงและเหมาะสม

1.3 ที่ดินที่เอกชนเป็นเจ้าของ ซึ่งอาจแยกเป็น

1.3.1 ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถซื้อขายเชิงพาณิชย์ได้ ได้แก่ ที่ดินชนบท

1.3.2 ที่ดินเพื่อการค้าพาณิชย์ อุตสาหกรรม อยู่อาศัย ได้แก่ ที่ดินในเขตชุมชน

2. การจัดระบบข้อมูลที่ดิน ควรจะมีการปรับปรุงระบบข้อมูลให้เป็นข้อมูลที่เปิดเผย การถูกเอาเปรียบก็จะลดน้อยลงไป เพราะการขาดความสมบูรณ์ในข่าวสารในระบบตลาดนั้น ผู้ที่มีโอกาสดีกว่า อยู่ในสังคมเมืองมาก่อนก็จะได้เปรียบผู้ด้อยโอกาส การเปิดเผยข้อมูลจึงทำให้ทุกคนมีโอกาสเท่ากัน

3. การปรับโครงสร้างระบบการบริหารที่ดิน เพื่อให้ระบบบริหารงานที่ดินมีประสิทธิภาพ มีผลดียิ่งขึ้น เช่น อาจจะต้องเป็นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว นโยบายที่ดินมีวัตถุประสงค์หลักคือ¹⁶

1. เน้นประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน



¹⁶ ประทักษ์ สิมะพิชัยเศรษฐ์, เอกสารการวิจัยเรื่อง นโยบายที่ดิน, หน้า 98.

2. กระจายรายได้ความทัดเทียม ในเรื่องโอกาสของคนในชาติ
3. เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ
4. การอนุรักษ์ที่ดิน

แต่นโยบายที่ดินที่ใช้อยู่แม้จะมีขอบเขตที่เด่นชัด แต่ขาดการปฏิบัติอย่างจริงจัง จึงไม่อาจสะท้อนความต้องการของสังคมกับแนวทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมที่กำลังเสื่อมโทรมไป สภาพเศรษฐกิจที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป ทำให้นโยบายที่ดินต้องเน้นในส่วนของเมืองและชุมชน ต้องเป็นเรื่องของความต้องการใช้ที่ดินในเขตเมือง คุ้มครองผลประโยชน์คนจนในเมือง

ทั้งนี้เพราะเราจะต้องยอมรับว่า ประเทศเรากำลังเปลี่ยนแปลงจากประเทศเกษตรกรรมไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม สังคมเมืองกำลังจะมาแทนที่สังคมชนบท เราต้องคำนึงถึงการจัดระบบการจราจร การบำบัดน้ำเสียของโรงงาน ลักษณะการปกครองของท้องถิ่น ความสัมพันธ์ของคนต่อส่วนรวมและต่อประเทศชาติ ซึ่งมีความสลับซับซ้อน และมีเงื่อนไขต่างไปจากสังคมชนบทที่มีปัญหาเพียงแต่การใช้ประโยชน์จากที่ดิน ไม่มีปัญหาอื่นมากมายเช่นสังคมเมือง นโยบายที่ดินจึงควรจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ควรจัดลำดับความสำคัญของปัญหาใหม่ ซึ่งจะต้องศึกษาโดยละเอียดลึกซึ้ง เช่นเน้นในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรที่ดิน ให้แก่ผู้มีโอกาสน้อยในสังคมซึ่งเป็นส่วนใหญ่ในสังคม ได้มีโอกาสทำมาหากินและมีที่อยู่อาศัยตามฐานะทางฐานะรูป ศึกษาและประเมินการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุด หากมีความจำเป็น รัฐก็ควรจะไปแทรกแซงในกิจกรรมของเอกชนได้ และสิ่งที่จะต้องทำควบคู่กันไปก็คือ การอนุรักษ์ที่ดินเพื่อสิ่งแวดล้อม นโยบายที่ดินจะต้องกำหนดให้เด่นชัด ต้องเป็นหลักเป็นแม่บทของกฎระเบียบต่างๆ เพื่อนำไปเป็นแนวทางพัฒนา และปฏิบัติให้เกิดความเจริญรุ่งเรือง ส่งเสริมการกระจายรายได้ เพราะนโยบายการใช้ที่ดินเป็นเครื่องชี้ความสำเร็จของการพัฒนาประเทศ เพื่อความกินดีอยู่ดีของสังคมไทยในระยะยาว แต่อย่างไรก็ตาม การมีนโยบายที่ดี แน่ชัดและแผนปฏิบัติการที่รอบคอบรัดกุมเท่านั้นยังไม่เพียงพอ ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้เกิดผลประโชชน์ต่อส่วนรวมให้มากที่สุดก็คือ ความร่วมมือร่วมใจของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นผู้นำนโยบายไปกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังอยู่ในระหว่างการประกาศใช้แนวพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-พ.ศ. 2539) และแผนงานบริหารที่ดินแม่บท ฉบับที่ 3 (2535-2539)

ซึ่งรัฐบาลยังคงเห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับที่ดินส่วนใหญ่ ก็คือ เรื่องการถือครอง การกระจายการถือครอง การเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ และการปฏิรูปที่ดิน จึงเป็นการเน้นในภาคชนบท หรือภาคเกษตรกรรมมากกว่าที่จะเน้นการใช้ที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และใช้อย่างมีระบบ

อีกทั้งควรคำนึงถึงว่า ประเทศเรากำลังเปลี่ยนแปลงจากภาคเกษตรกรรมมาสู่ภาคอุตสาหกรรม แนวนโยบายที่ดินในส่วนหลักใหญ่ ๆ จึงควรจะเปลี่ยนแปลงจากเดิม เพื่อให้ทันต่อสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งที่ดินได้กลายเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ประโยชน์ได้ทั้งในปัจจุบันและยังมีศักยภาพที่จะพัฒนาเพื่อประโยชน์ของมวลมนุษยชาติในอนาคต

ระบบการถือครองที่ดิน

การถือครองที่ดิน¹⁷ (LAND TENURE) เป็นเรื่องของความเกี่ยวข้องระหว่างคนกับที่ดิน ในแง่ของสิทธิการใช้ที่ดิน การครอบครอง ตลอดจนการเช่าที่ดิน การถือครองที่ดินจึงหมายความว่ารวมถึง ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและทางกฎหมายที่มนุษย์กำหนดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิในการใช้และความคุมที่ดิน ซึ่งโดยทั่วไปแต่ละประเทศจะต้องมีการถือครองที่ดินโดยรัฐ โดยเอกชน ขึ้นอยู่กับว่าจะปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยหรือระบอบคอมมิวนิสต์ เป็นต้น ซึ่งวิธีการของการถือครองที่ดิน ที่แตกต่างกันไปในแต่ละชนชาติ แต่ละสังคม แต่ละยุค แต่ละสมัยนั้นคือระบบการถือครองของที่ดิน ซึ่งระบบการถือครองที่ดินนี้มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ และมีผลกระทบโดยตรงต่อการผลิต เพราะถ้าระบบการถือครองที่ดินในประเทศประกอบด้วยผู้เช่าเป็นส่วนใหญ่ ก็จะทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น สัญญาเช่าสั้นเกินไป ผู้เช่าไม่มีความมั่นใจว่า จะคุ้มค่ากับการลงทุนปรับปรุงที่ดินหรือไม่ เพราะกลัวจะไม่ได้ต่ออายุสัญญาเช่า ส่วนในระบบการถือครองที่ดินในประเทศประกอบด้วยเจ้าของที่ดินเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาเกี่ยวกับการเช่าที่ดินก็จะไม่มีหรือมีน้อย เจ้าของที่ดินก็สามารถจะปรับปรุงที่ดินได้อย่างเต็มที่ พยายามผลิตให้ได้ผลผลิตมากที่สุด ซึ่งก็จะเป็นผลดีต่อส่วนรวม ดังนั้นโดยทั่วไปจึงอาจจะแยกระบบการถือครองที่ดินออกเป็น 2 ระบบคือ

1. ระบบการให้สิทธิโดยการให้เช่า (LEASEHOLD SYSTEM)
2. ระบบการให้กรรมสิทธิ์ (FREEHOLD SYSTEM)

¹⁷ ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, "ปัญหาการถือครองที่ดินที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ", ข่าวสารเศรษฐศาสตร์เกษตร 4, 10 (มิถุนายน 2514) : 44.

ประเทศไทยเราจะเป็นระบบการให้กรรมสิทธิ์ ซึ่งโดยหลักแล้วปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน น่าจะมีไม่มากนัก เพราะเมื่อเราเป็นเจ้าของที่ดินโดยตรง ไม่ต้องเช่าที่ดินทำกิน เราย่อมจะต้องพยายามผลิตให้มากที่สุด เนื่องจากผลผลิตจะเป็นของตนเองทั้งหมด การลงทุนลงแรงปรับปรุงบำรุงที่ดิน ก็กระทำได้อย่างเต็มที่ เพราะเป็นของตนเอง ผิดกับการเช่าที่ดินซึ่งพอจะปรับปรุงที่ดิน ก็เกรงว่าจะไม่คุ้มทุน เพราะไม่แน่ใจในสัญญาเช่าว่า จะได้รับการต่ออายุสัญญาเช่าหรือไม่ โดยเฉพาะสัญญาเช่าที่มีอายุสัญญาสั้น ๆ ยิ่งไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน ซึ่งอาจจะทำให้ผลผลิตลดลงได้¹⁸

เมื่อระบบการถือครองที่ดินมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจภาคเกษตรกรรมแล้ว ย่อมมีผลกระทบต่อไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจในภาคอื่น ๆ ด้วย เพราะเกษตรกรรมนั้นเป็นรายได้ประชาชาติ หรือผลผลิตรวมของชาติ เมื่อผลผลิตรวมของชาติไม่เพิ่มขึ้นหรือลดน้อยลง ย่อมทำให้รายได้ประชาชาติลดลง การกระจายรายได้ก็ย่อมจะทำได้ยากยิ่งขึ้น เมื่อภาคเกษตรกรรมมีรายได้ต่ำ ก็อาจจะพอเพียงแค่การดำรงชีวิตในแต่ละวัน หรืออาจจะไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย ทำให้ต้องเป็นหนี้สิน เงินออมก็จะไม่มีเข้ามาในระบบเงินทุน

ลักษณะและระบบการถือครองที่ดิน จึงเป็นวิถีทางสำคัญอันจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจในทุก ๆ ด้านของประเทศได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ระบบการถือครองที่ดินย่อมมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในแต่ละประเทศที่มีวิถีการดำเนินชีวิต และขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกัน ระบบการถือครองที่ดินย่อมแตกต่างกันออกไป ใ้ใช้ว่าระบบของประเทศหนึ่งเป็นระบบที่ดีแล้ว จะดีสำหรับอีกประเทศหนึ่งด้วยระบบการถือครองที่ดินในแต่ละประเทศจึงอาจจะไม่เหมือนกันก็ได้ แต่ควรจะเป็นระบบที่มีวัตถุประสงค์ในการกระจายรายได้ และมีความเสมอภาคให้ทุกคนมีสิทธิมีโอกาสที่จะเป็นเจ้าของที่ดิน และสามารถเพิ่มพูนรายได้ เป็นการใช้จ่ายประโยชน์ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม รวมทั้งสามารถอนุรักษ์และพัฒนาปรับปรุงที่ดินให้มีศักยภาพที่จะใช้งาน ได้ต่อไปในอนาคต

สิทธิการถือครองที่ดินของคนไทย

ปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน ทุกคนเสมอภาคกัน โดยหลักการแล้ว ทุกคนที่เป็นคนไทยสามารถที่จะถือครองมี

¹⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม,

กรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ โดยรัฐจะเป็นผู้จัดระบบการถือครองกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดิน เพื่อประโยชน์แห่งการส่งเสริมเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบังคับกำหนดพันธะให้เจ้าของที่ดินใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเหมาะสมแห่งสภาพที่ดิน ซึ่งรัฐก็จะกระทำโดยการตรากฎหมายต่าง ๆ ออกมา เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ ซึ่งบางครั้งกฎหมายต่าง ๆ ที่ประกาศใช้ก็เป็นผลดี แต่บางครั้งก็เป็นผลเสีย และไม่ได้เป็นการส่งเสริมหรือเกื้อกูลผลประโยชน์โดยรวม กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติผังเมือง พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร เป็นต้น ซึ่งกฎหมายที่มีส่วนในการจัดระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่กล่าวถึงในที่นี้ก็คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

แต่เดิมบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนไทยนั้น กฎหมายได้ให้สิทธิแก่คนไทยที่จะถือกรรมสิทธิ์ได้ก็จริง แต่ก็ได้มีบทกำหนดที่จำกัดสิทธิไว้ว่าจะถือที่ดิน ในกิจการต่าง ๆ ได้ ต้องไม่เกินจำนวนตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้มีบัญญัติไว้ตั้งแต่ มาตรา 34-49 ซึ่งมีหลักสำคัญ คือ

มาตรา 34 นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่
- (2) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่
- (3) ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม ไม่เกิน 5 ไร่
- (4) ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ไม่เกิน 5 ไร่

ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่นในประมวลกฎหมายนี้

การที่ได้มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินนี้ เข้าใจว่า รัฐบาลเล็งเห็นว่าถ้ามีที่ดินมากอาจจะทำประโยชน์ในที่ดินไม่จริงจัง คือไม่ทำประโยชน์เสียทั้งหมด อาจจะทำในบางส่วน พอกินพอใช้ที่เหลือปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า เป็นการสูญเสียโดยใช่เหตุ หรือมีไว้ให้เช่าหรือเก็บค่าเช่าสูง ทำให้ผู้เช่าไม่สามารถที่จะล้มตาอ้าปากได้ เป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจของชาติ

ศาสตราจารย์ศิริ เกวลินสฤษดิ์ มีความเห็นว่าเหตุผลในการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนสัญชาติไทย ในขณะนั้น ก็ด้วยนโยบายที่รัฐมุ่งจะให้คนสัญชาติไทยทุกคนมีที่ทำกินหรือมีที่อยู่อาศัย โดยเฉลี่ยตามสมควรแก่อัตราโดยที่ไม่ยอมให้ชนกลุ่มน้อยถือที่ดินไว้มาก เพราะจะเป็นการเดือดร้อน

แก่ชนส่วนใหญ่และจะเป็นภัยต่อความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ.2502 คณะปฏิวัติโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ให้ยกเลิกข้อจำกัดสิทธิในการถือที่ดินของคนไทยเสีย โดยให้บุคคลสัญชาติไทยถือที่ดินได้ไม่มีการจำกัดจำนวนแต่ประการใด

ดังนั้นประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 34-49 จึงถูกยกเลิกไปทั้งหมด ทำให้บุคคลที่มีสัญชาติไทยไม่ว่าโดยการเกิดหรือการแปลงสัญชาติ สามารถได้มาหรือถือครองที่ดินโดยตามกำลังความสามารถของแต่ละบุคคลโดยไม่มีข้อจำกัดสิทธิในการได้มาซึ่งที่ดินแต่อย่างใด ทั้งนี้อาจจะแบ่งบุคคลสัญชาติไทยได้ 2 ประเภท¹⁹ คือ

- บุคคลธรรมดา และ นิติบุคคล

บุคคลธรรมดาสัญชาติไทย ตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติในการพิจารณาว่าบุคคลใดจะได้สัญชาติใด มีหลักในการพิจารณา 2 ประการ คือ หลักดินแดน และหลักสืบสายโลหิต สำหรับการได้สัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 บุคคลอาจจะได้สัญชาติไทย โดยการเกิดกับโดยการแปลงสัญชาติ ซึ่งบุคคลเหล่านี้สามารถถือครองที่ดินได้ไม่จำกัด แต่ก็ยังมีบุคคลสัญชาติไทยบางประเภท ที่ถูกจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน หรือ ไม่สามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้คือ

1. บุคคลสัญชาติไทย เป็นสามีหรือภรรยาของคนต่างด้าว แบ่งเป็น

1.1 กรณีบุคคลสัญชาติไทย เป็นสามีหรือภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายของคนต่างด้าว ได้ที่ดินมาด้วยประการใดๆ นอกจากการได้มาโดยการรับมรดก หรือการรับให้โดยเสน่หา ที่ดินที่ได้มานั้นย่อมเป็นสินสมรสระหว่างบุคคลสัญชาติไทยกับสามีหรือภริยาที่เป็นคนต่างด้าว สามีหรือภริยาที่เป็นคนต่างด้าวจึงมีส่วนเป็นเจ้าของร่วมอยู่ด้วย ซึ่งในปัจจุบันคนต่างด้าวไม่สามารถถือครองที่ดินและ ไม่อาจให้ผู้อื่น ได้มาหรือถือครองที่ดินแทนตน การได้มาซึ่งที่ดินของสามีหรือภริยาของคนต่างด้าวโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นการได้มาซึ่งที่ดินในฐานะเป็นเจ้าของแทนคนต่างด้าว เพราะคนต่างด้าวซึ่งเป็นสามีหรือภริยาอาจขอแบ่งที่ดินนั้นให้แก่ตนครึ่งหนึ่งได้ แต่ถ้าหากได้ที่ดินมาในฐานะสินส่วนตัว เช่น ได้ที่ดินมาโดยการรับมรดกในฐานะทายาทโดยชอบธรรม

¹⁹ สุชาติ มงคลเลิศพล, วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์, 3, หน้า 44-47.

หรือ โดยการรับให้โดยเสน่หา และผู้ยกให้ไม่ได้ระบุว่า เป็นสินสมรส ก็สามารถได้มาหรือถือครองที่ดินนั้นได้

1.2 กรณีบุคคลสัญชาติไทยเป็นสามีหรือภริยา โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของคนต่างด้าว หากบุคคลดังกล่าวยังทำมาหากินร่วมกัน ทรัพย์สินที่ได้มาตามปกติย่อมเป็นสิทธิของทั้งสองร่วมกัน จึงถือได้ว่าเป็นการได้มาตามปกติย่อมเป็นสิทธิของทั้งสองร่วมกัน จึงถือได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งที่ดินหรือถือครองที่ดินแบบคนต่างด้าว เช่นเดียวกับข้อ 1.1 ยกเว้นการได้มาโดยเป็นเฉพาะตัวแต่ฝ่ายเดียวก็สามารถได้มาหรือถือครองได้

อนึ่ง ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินในกรณีต่าง ๆ เหล่านี้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการสอบสวนคู่กรณี และถ้ามีพฤติการณ์น่าสงสัยว่าจะมีการถือครองที่ดินเพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว ซึ่งต้องห้ามตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่จะเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาด ซึ่งส่วนใหญ่ต้องก็จะไม่ยอมให้ถือครองที่ดิน

ในกรณีทั้งสองที่กล่าวมานี้ มีความเห็นว่ารัฐควรจะให้โอกาสสามีหรือภริยาของบุคคลต่างด้าว ได้ถือครองที่ดิน เพื่ออยู่อาศัยได้และอาจจะจำกัดเป็นจำนวนที่แน่นอนว่ากี่ไร่ ก็ให้อนุมัติให้ถือครองได้เลย มีต้องเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีชี้ขาด เพราะบางครั้งบุคคลเหล่านี้ต้องการที่จะอยู่อาศัยในประเทศไทยจริง ๆ การสมรสกับคนต่างด้าว ไม่จำเป็นเสมอไปว่าจะต้องถือครองที่ดินเพื่อประโยชน์ต่อคนต่างด้าว ควรดูเจตนาที่แท้จริง โดยเฉพาะหญิงไทยที่สมรสกับคนต่างด้าว อย่างน้อยก็จะได้มีหลักประกันในชีวิตว่าจะมีที่อยู่อาศัย มีต้องเดินทางออกไปต่างประเทศ ซึ่งในทางตรงกันข้ามนายทุนหรือนิติบุคคลสัญชาติไทยจำนวนไม่น้อยที่ซื้อที่ดินหรือถือครองที่ดินเพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว ยังทำได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย ไม่มีข้อห้ามมากเท่ากับบุคคลสัญชาติไทยที่สมรสกับคนต่างด้าว ซึ่งอาจจะมีความหวงแหนแผ่นดินไทยมากกว่าพวกค้าที่ดิน หรือเก็งกำไรที่ดิน กฎหมายส่วนนี้จึงควรปรับปรุงและให้ความยุติธรรมมากขึ้น

2. บุคคลสัญชาติไทย ผู้มีสมณศักดิ์เป็นบาทหลวงอยู่ในมิชซังโรมันคาทอลิก บุคคลดังกล่าวไม่อาจได้มาหรือถือครองที่ดินในนามตนเอง แต่เป็นสิทธิในการได้มาหรือการถือครองที่ดินของมิชซังโรมันคาทอลิก โดยเฉพาะ (พระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิก รศ.128 ข้อ 3 และ ข้อ 5)

นิติบุคคลสัญชาติไทย

โดยหลักทั่วไปแล้ว นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย และมีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะ

ทบวงการเมือง วัดวาอาราม ห้างหุ้นส่วนที่จดทะเบียน บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือ มูลนิธิ ย่อมมีสิทธิได้มาหรือถือครองที่ดิน ได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย ยกเว้นในบางกรณีที่กฎหมายมีบทบัญญัติกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของนิติบุคคลบางประเภทให้มีสิทธิในที่ดิน เสมือนคนต่างด้าว (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 97)

ตามปกติแล้ว นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย ถือได้ว่าเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทย แต่มีข้อยกเว้นอยู่ที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 (ข้อ 3) พ.ศ. 2515 ให้คำนิยามของคนต่างด้าวไว้ว่า คือบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยและให้รวมตลอดถึง

- (1) นิติบุคคลซึ่งทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นเป็นของคนต่างด้าว
- (2) นิติบุคคลซึ่งมีคนต่างด้าวถือหุ้น เป็นหุ้นส่วนหรือเป็นสมาชิก ตั้งแต่กึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นเป็นหุ้นส่วน หรือเป็นสมาชิก ไม่ว่าคนต่างด้าวนั้นจะลงทุนเท่าใดหรือไม่
- (3) ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียน ซึ่งหุ้นส่วนผู้จัดการเป็นคนต่างด้าว

เพื่อประโยชน์แห่งคำนิยามนี้ ให้ถือว่าหุ้นของบริษัทจำกัดที่มีใบหุ้นชนิดที่ออกให้แก่ผู้ถือ เป็นหุ้นของคนต่างด้าว วันแต่จะ ได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างนั้น

จากคำนิยามนี้ แม้นิติบุคคลเหล่านี้จะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยก็ตาม แต่ก็ยังเป็นคนต่างด้าว ไม่มีสัญชาติไทย จึงไม่สามารถที่จะมีสิทธิหน้าที่ได้เช่นเดียวกับบุคคลสัญชาติไทย ทำให้การจะได้มาหรือถือครองที่ดิน ต้องตกอยู่ในบังคับแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 86 วันแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้สิทธิในการ ได้มาหรือถือครองที่ดินไว้โดยเฉพาะ

โดยหลักทั่วไปแล้ว นิติบุคคลสัญชาติไทยย่อมมีสิทธิหน้าที่ต่างๆ ได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาสัญชาติไทย จึงมีสิทธิที่จะได้มาซึ่งที่ดินหรือถือครองที่ดินได้ ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พระราชบัญญัติประกันชีวิต พระราชบัญญัติประกันภัย และภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น

- (1) ที่ดินที่ใช้สำหรับเป็นที่ตั้งสำนักงานหรือที่ทำการ ตามความจำเป็นและเหมาะสม
- (2) ที่ดินที่ใช้สำหรับดำเนินกิจการของนิติบุคคล ตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ๆ ดังนั้นนิติบุคคลสัญชาติไทย จึงถือครองที่ดินได้เพียง 2 กรณีดังกล่าว โดยเฉพาะในเรื่องวัตถุประสงค์จะต้องเป็นวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของที่ดิน เช่น อาจประกอบธุรกิจที่ดิน การค้าที่ดิน

ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องคำที่ดิน แต่ก็มีบางนิติบุคคลใช้ช่องว่างของกฎหมาย ชื่อที่ดิน มาเก็บไว้เก็งกำไร โดยอาจจะแจ้งวัตถุประสงค์หรือจุดประสงค์ในการซื้อที่ดินถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น เพื่อใช้เป็นสถานที่ทำการ แต่ต่อมาอาจจะอ้างเหตุผลว่าไม่เหมาะสมหรือเกินความจำเป็น ขายที่ดินนั้นไปในราคาสูง ๆ เป็นการเก็งกำไร ซึ่งวัตถุประสงค์บางอย่างจะซื้อที่ดินได้เป็นจำนวนมาก เช่น สวนเกษตร ปศุสัตว์ แต่เมื่อซื้อที่ดินใช้แล้วอาจจะไม่ทำตามวัตถุประสงค์นั้น ๆ เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ จึงเห็นได้ว่าหากเป็นกรณีที่ดินที่ซื้อเป็นที่ตั้งสำนักงานหรือที่ทำการแล้ว จำนวนที่ดินที่ถือครองถูกจำกัดโดยความจำเป็นและเหมาะสมเท่านั้น ไม่อาจถือครองไว้เป็นจำนวนมาก ๆ นิติบุคคลส่วนใหญ่จึงใช้วัตถุประสงค์ของนิติบุคคลในการถือครองที่ดิน

ฉะนั้นนิติบุคคลสัญชาติไทย ถ้ามีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งให้ถือที่ดินได้ ก็ถือที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวน และไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ถ้าวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ไม่ได้ทำการโดยได้ที่ดินยอมถือที่ดินไม่ได้ ทั้งนี้เป็นไปตามผลของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 66 ไม่ใช่ผลของกฎหมายที่ดิน แต่ก็มีบางกรณีที่มีจะเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทย ก็ยังถูกจำกัดสิทธิในการได้มาหรือถือครองที่ดินได้ โดยมีสิทธิเสมือนคนต่างด้าว ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว

คนต่างด้าว หมายถึง บุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย ซึ่งปกติไม่มีสิทธิถือที่ดินในประเทศไทย ทั้งบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล ยกเว้นจะมีกฎหมายบัญญัติให้ถือที่ดินได้เท่านั้น

เรื่องคนไทยหวงที่ดินนี้ ความจริงรัฐบาลไทยเพิ่งคิดได้เมื่อราว พ.ศ. 2486 คือระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 สมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี และได้ออกพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2486 และต่อมาได้ออกเพิ่มเติมอีกเมื่อ พ.ศ. 2493 ครั้นเมื่อสร้างประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ก็ได้นำบทบัญญัตินั้น ๆ ทั้งสิ้นมารวมไว้ด้วย โดยไม่ได้แก้ไขหลักการเลย เพียงแต่เปลี่ยนแปลงอัตราโทษเพื่อฝ่าฝืนบางกรณีให้หนักขึ้น

ตามที่กล่าวข้างต้นนี้ ก็เพื่อยืนยันว่ากฎหมายว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวนั้นเป็นกฎหมายเก่าเดิมนั้นเอง มิใช่สร้างขึ้นในสมัยประมวลกฎหมายที่ดิน²⁰

²⁰ ศักดิ์ ไทวัฒน์ , "การได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าว", บทบัญญัติยสภา เล่ม 25

ปัจจุบันกฎหมายที่บัญญัติ เกี่ยวกับการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว คือประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 86 ถึง มาตรา 96 ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

- ต้องมีสนธิสัญญาที่ถือปฏิบัติต่อกัน ยินยอมให้คนของแต่ละฝ่ายมีกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ได้

- ต้องอยู่ในบังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

- ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข และวิธีการที่กำหนดไว้ในในกฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2497) มีจำนวนเท่าใด ใช้เพื่อการใด

ในเรื่องสนธิสัญญานี้ แต่ก่อนไทยได้เคยทำสนธิสัญญาไว้กับประเทศต่าง ๆ รวม 16 ประเทศ คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ สวิสเซอร์แลนด์ เดนมาร์ก นอร์เวย์ เบลเยียม อิตาลี ญี่ปุ่น โปตุเกส อินเดีย พม่า สวีเดน และปากีสถาน ให้ชนชาติแห่งประเทศคู่สัญญาได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในที่ดินของประเทศคู่สัญญาได้ แต่ต่อมาประเทศไทยก็ได้มีการเลิกสนธิสัญญากับประเทศต่าง ๆ ดังกล่าว เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2513 และให้สนธิสัญญาที่มีอยู่สิ้นสุดลงไปทั้งหมด หลังการเลิก 1 ปี ดังนั้น วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2514 เป็นต้นมา ไม่มีบทสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศใดที่รวมให้คนต่างด้าวได้มาซึ่ง กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินในประเทศไทยอีกต่อไป ทั้งนี้จะไม่กระทบกระเทือนต่อกรณีที่ คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอยู่แล้วโดยชอบด้วยกฎหมาย ก่อนวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2514²¹

นอกจากนี้ มาตรา 87 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ยังได้จำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว ซึ่งแตกต่างจากคนไทย ซึ่งไม่ถูกจำกัดสิทธิจะถือครองที่ดินเท่าไรก็ได้ คนต่างด้าวสามารถได้มาซึ่งที่ดิน ที่อยู่อาศัยครอบครัพละไม่เกิน 1 ไร่ ที่ใช้เพื่อพาณิชย์กรรมไม่เกิน 1 ไร่ ที่ใช้เพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่ ที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม ครอบครัพละไม่เกิน 10 ไร่ ที่ใช้เพื่อการศาสนาไม่เกิน 1 ไร่ ที่ใช้เพื่อการกุศลสาธารณะไม่เกิน 5 ไร่ และที่ใช้เพื่อการสุสานตระกูลละไม่เกิน 0.5 ไร่ สำหรับที่เพื่ออุตสาหกรรมซึ่งรัฐมนตรีอาจอนุญาตให้เกินกว่าที่กำหนดไว้ก็ได้

²¹ วานิช ชูติวงศ์, "คนต่างด้าวกับการถือครองที่ดินในไทย" วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์ (ธุรกิจ) ฉ. 1 (ปีที่ 13, พฤศจิกายน 2532) หน้า 30.

อย่างไรก็ตาม คนต่างด้าวที่ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอยู่ก่อนการเลิกสนธิสัญญา แม้จำนวนที่ดินที่ถือครองอยู่จะเกินกำหนด ถ้าเขาได้มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว ก็ยังคงถือกรรมสิทธิ์ได้ต่อไป และอีกกรณี คือ คนต่างด้าวได้รับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม ตามมาตรา 93 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่ต้องไม่เกินจำนวนที่กำหนดไว้ตามมาตรา 87 ทั้งนี้ยังอาจดำเนินการตามมาตรา 87 วรรค 2 ขอถือที่ดินเกินกำหนดได้

นอกจากประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ยังมีกฎหมายพิเศษอื่นๆ อีกที่อนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน คือ ไม่ถูกจำกัดจำนวน และไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กฎหมายดังกล่าวได้แก่

1. พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 มาตรา 27 อนุญาตให้ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อประกอบกิจการการส่งเสริมการลงทุนตามจำนวนที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควร ซึ่งอาจจะเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายที่ดินกำหนดไว้ก็ได้

2. พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 44 คณะกรรมการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ประกอบการอุตสาหกรรมถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรม เพื่อประกอบกิจการได้ตามจำนวนที่เห็นสมควร ซึ่งอาจจะเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายที่ดินกำหนดไว้ก็ได้

ทั้งนี้ เพื่อเป็นสิ่งจูงใจหรือแรงดึงดูดให้มีการลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น

3. พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 มาตรา 12 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2522, พ.ศ.2528, พ.ศ.2535) อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับประกอบธุรกิจ หรือสำหรับพนักงาน ลูกจ้าง โดยได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือเป็นการได้มาจากการชำระหนี้ จากการประกันสินเชื่อ หรือจากการซื้อทอดตลาด ซึ่งจะต้องจำหน่ายออกภายใน 5 ปี แต่อาจขยายเวลาหรืออนุญาตให้ใช้เป็นที่ดินเป็นธุรกิจหรือที่พักสำหรับพนักงานและลูกจ้าง

4. พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินลงทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ อนุญาตให้มือสังหาริมทรัพย์ได้ในการใช้เป็นสถานที่สำหรับประกอบธุรกิจ หรือเป็นที่พัก หรือเป็นสวัสดิการของพนักงาน หรือลูกจ้าง หรือได้มาจากการชำระหนี้ การซื้อจากการขายทอดตลาด ซึ่งจะต้องจำหน่ายออกไปภายใน 3 ปี สำหรับบริษัทเงินทุน และ 5 ปี สำหรับบริษัทเครดิตฟองซิเออร์

5. พระราชบัญญัติประกันชีวิต กำหนดให้บริษัทประกันชีวิตถือครองอสังหาริมทรัพย์ได้ กรณี เป็นสถานที่ใช้ประกอบธุรกิจ หรือเพื่อสวัสดิการของพนักงาน ซึ่งจากการขายทอดตลาดของทรัพย์ที่จำนองไว้กับบริษัทตนเอง หรือจากการชำระหนี้ ซึ่งจะต้องจำหน่ายออกภายในเวลา 9 ปี

6. พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย ก็เช่นกันถือครองได้ในกรณีใช้ เป็นสถานที่ประกอบ การหรือ เป็นอาคารซื้อจากการขายทอดตลาดของทรัพย์ที่จำนองไว้กับบริษัทนั้น หรือจากการชำระหนี้

7. พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 (แก้ไขโดย พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535) มาตรา 19 อนุญาตให้คนต่างด้าวบางประเภทตามที่ระบุในมาตรา 19 เป็นเจ้าของอาคารชุด ซึ่งถือว่าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ 40% ของเนื้อที่ห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้น ในขณะที่จดทะเบียนอาคารชุด

สรุปโดยหลักแล้ว ปัจจุบันคนต่างด้าว ไม่อาจ ได้มาหรือถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินในประเทศไทย ได้อีกเลย เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้น หรือมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างนั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น หากคนต่างด้าว ได้มาซึ่งที่ดิน โดยมิได้ เป็น ไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ก็ย่อมจะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ผลจึงตกเป็นโมฆะ

การกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภท

ดังได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่า นิติบุคคลสัญชาติไทย สามารถถือครองที่ดินได้ เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาสัญชาติไทย โดยอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ และภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ๆ แต่ก็ยังมีนิติบุคคลบางประเภทซึ่งได้จัดขึ้นตามกฎหมายไทยมีสัญชาติไทย แต่อาจถูกจำกัดสิทธิในการได้มาหรือถือครองที่ดิน เหมือนคนต่างด้าว คือ การได้มาจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และจำนวนที่ถือครองก็ถูกจำกัดจำนวน รวมทั้งการใช้ที่ดินด้วย ซึ่งมีบทบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 97 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535 ทำให้มีนิติบุคคลสัญชาติไทย มีสิทธิในที่ดิน ได้ เหมือนกับคนต่างด้าว คือ

1. บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่มีทุนอันเป็นทุนจดทะเบียนถือ โดยคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน หรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้นแล้วแต่กรณี

เพื่อประโยชน์แห่งหมวดนี้ บริษัทจำกัดได้ออกใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ ให้ถือว่าใบหุ้น



นั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ

2. ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้ว ที่มีคนต่างด้าวลงหุ้นมีมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 49 ของทุนทั้งหมด หรือผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ เป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนของผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ แล้วแต่กรณี

3. สมาคม รวมทั้งสหกรณ์ ที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวน หรือดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าวโดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนใหญ่

4. มูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าวโดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนใหญ่

ตามบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อนิติบุคคลใดต้องด้วยหลักเกณฑ์ที่กล่าวไว้ในมาตรานี้ ก็จะถูกจำกัดสิทธิในการถือที่ดินเสมือนคนต่างด้าว ทั้งนี้กฎหมายคงเล็งเห็นว่า นิติบุคคลเหล่านี้น่าจะทำกิจการเพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าวเป็นส่วนใหญ่²² ซึ่งการจำกัดสิทธิหรือวิธีการซึ่งคนต่างด้าวจะได้อำนาจที่ดินนั้น ได้กล่าวไว้แล้วในข้างต้น นิติบุคคลสัญชาติไทยตามอนุมาตรา 97 ก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เสมือนหนึ่งเป็นคนต่างด้าว แต่เนื่องจากปัจจุบันนี้ได้มีการยกเลิกสนธิสัญญากับทุกประเทศแล้ว ทำให้คนต่างด้าว ไม่มีสิทธิในที่ดินอีกต่อไป เป็นผลให้นิติบุคคลสัญชาติไทยที่เข้าหลักเกณฑ์ มาตรา 97 นี้ ไม่สามารถถือครองที่ดินไปด้วย ยกเว้นกรณีตามกฎหมายพิเศษ เช่น พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พระราชบัญญัติประกันชีวิต เป็นต้น

แต่เดิมมาตรา 97 ยังมีอนุมาตรา 5 บัญญัติไว้ว่า บุคคลใดในมาตราที่ผู้จัดการหรือกรรมการเป็นคนต่างด้าว ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ซึ่งถ้าหากอนุมาตรานี้ ไม่ได้ถูกยกเลิกแล้ว นิติบุคคลใดก็ตามถ้ามีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นคนต่างด้าว ก็จะถูกจำกัดสิทธิในการถือครองหรือได้มาซึ่งที่ดินเช่นเดียวกับคนต่างด้าวทันที แม้ว่าจะไม่มีผู้ถือหุ้น หรือหุ้นส่วนสมาชิก เป็นคนต่างด้าวหรือไม่มีวัตถุประสงค์ และผลประโยชน์เพื่อคนต่างด้าว โดยคณะปฏิวัติได้ให้เหตุผลว่า ไม่เหมาะสม ไม่ยุติธรรม และส่งผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเข้าใจว่ารัฐบาลในขณะนั้นคงจะต้องการให้มีการลงทุนของชาวต่างประเทศมาก ๆ จึงพยายามจะให้สิ่งจูงใจแรงจูงใจให้ต่างชาติมาลงทุนในประเทศไทย ซึ่งขณะนั้นอาจจะยังไม่มีปัญหาในเรื่องที่ดินมากนัก

²² หลวงศรีราชบุรุษ, คำบรรยายประมวลกฎหมายที่ดิน, (2514) หน้า 146-147, อ้างถึงในภาสกร ชุณหอุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 574-575.

ในความเห็นผู้เขียนคิดว่า น่าจะนำอนุมาตรานี้มาใช้บังคับอีก โดยอาจจะปรับปรุงแก้ไขในเรื่องจำนวนกรรมการ เช่นอาจจะใช้อัตราส่วน จำนวนกรรมการที่เป็นคนไทย ต่อกรรมการที่เป็นคนต่างด้าว มิให้มีจำนวนกรรมการที่เป็นคนต่างด้าวเกินครึ่งหนึ่ง หรือเกินหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ซึ่งควรจะได้อธิบายในข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่วนในกรณีผู้จัดการเป็นคนต่างด้าวนั้น สามารถปรับเข้ากับข้อ 3 ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ทำให้นิติบุคคลนั้นกลายเป็นคนต่างด้าวไปโดยผลของกฎหมาย ซึ่งไม่มีปัญหาต้องพิจารณา

การเวนคืนที่ดิน

ในปัจจุบันการเวนคืนที่ดินให้แก่รัฐโดยสมัครใจตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินคงจะหาได้ยาก เพราะราคาที่ดินมีแต่จะสูงขึ้นทุกวัน การที่บุคคลใดจะยกที่ดินให้แก่รัฐโดยไม่มีค่าทดแทนคงเป็นเรื่องแปลก เพราะขนาดรัฐขอเวนคืนเพื่อสาธารณูปโภคหรือเพื่อกิจการอื่น ๆ เช่นผังเมือง ยิ่งยากที่จะได้รับความร่วมมือเวนคืนให้แต่โดยดี ฉะนั้นการเวนคืนที่ดินจึงมีบทบัญญัติกฎหมายมาเกี่ยวข้อง ซึ่งที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 พ.ศ. 2534 เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ได้ในทุกกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการเวนคืนนั้น ๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2531 มาตรา 33 (ยกเลิกโดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534) บัญญัติไว้ว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

แม้รัฐธรรมนูญนี้จะถูกยกเลิก แต่แนวความคิดนี้ก็ยังคงเห็นกันว่า รัฐจะต้องเคารพสิทธิของประชาชน กรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง ซึ่งจะก่อตั้งขึ้นได้ก็โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมาย (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1298) รัฐจึงไม่ควรที่จะเข้าไปแทรกแซงการใช้สิทธิของราษฎร แต่บางครั้งรัฐก็มีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของราษฎรในบางแห่งบางท้องที่ เพื่อกิจการอันจำเป็นต่อประเทศชาติ จึงอาจจะต้องใช้วิธีการบังคับราษฎร โดยการขอซื้อ บังคับซื้อ ซึ่งหากไม่สามารถทำได้แล้ว ประเทศชาติอาจจะไม่สงบสุขและไม่มีการระเบียบ ดังนั้นรัฐจึงควรจะทำได้ แต่มีข้อแม้ว่าต้องยุติธรรม การจะเวนคืนเปล่า ๆ คงจะกระทำไม่ได้ จึงต้องชดเชยราคาค่าตอบแทนในระดับที่เหมาะสมไม่เป็นการบังคับจนเกินไป สิทธิของรัฐในส่วนี้มีความเห็นที่ขอมรับกัน โดยทั่วไปแล้วว่า ผลประโยชน์ของเอกชนย่อมต้องอ่อนน้อมต่อประโยชน์ของมหาชน

ดังนั้นการเวนคืนที่ดิน รัฐจึงกระทำไม่ได้แต่ควรจะต้องยุติธรรมเป็นอย่างยิ่ง และอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 36

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของที่ดิน ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

ถ้าเป็นการเวนคืนที่ดินโดยสมัครใจ ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติไว้ว่า " ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตาม มาตรา 71 "

การเวนคืนที่ดินตามกฎหมายนี้ เป็นการมอบที่ดินที่ตนมีสิทธิอยู่ไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองให้แก่รัฐ ซึ่งที่ดินจะมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะรับเวนคืน คือ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสำหรับที่ดินที่มีโฉนดหรือมีใบโต้สวน แต่ถ้าเป็นการเวนคืนที่ดินเมื่อเปล่านั้น ให้แก่รัฐ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะรับเวนคืน คือ นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ โดยเจ้าของที่ดินจะต้องยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ได้คำขอแล้วจดแจ้งหมายเหตุการเวนคืนลงในหนังสือแสดงสิทธิหรือเอกสารที่ดินนั้น โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมแต่อย่างใด เพราะรัฐเป็นผู้ได้รับประโยชน์

ส่วนในกรณีของการเวนคืนตาม พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นการบังคับเวนคืน เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ เพื่อกิจการอันจำเป็น เช่น เพื่อสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การวางผังเมือง เป็นต้น จะกระทำโดยมิได้มีการตกลงกับเจ้าของที่ดิน เช่น ตกลงซื้อขาย ยกให้ เป็นต้น รัฐจึงต้องบังคับให้โอนโดยให้ค่าตอบแทน แม้เอกชนจะยินยอมก็ตาม รัฐจะตราพระราชกฤษฎีกา* กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนแล้วเข้าทำการสำรวจเพื่อหาข้อเท็จจริง ตั้งคณะกรรมการทำการกำหนด

* พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 16.

ราคาเบื้องต้น และจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนแล้วประกาศให้ทราบต่อไปก็ตราพระราชบัญญัติขึ้น เพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณดังกล่าว มีผลทำให้กรรมสิทธิ์ตกเป็นของเจ้าหน้าที่ (คือรัฐหรือหน่วยงานที่จำเป็นจะต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น) แต่ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่จะต้องจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนก่อน จึงจะมีสิทธิเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้น

บางกรณีอาจจะมีตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมิได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาก็ได้ ซึ่งก็จะมีการตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาและจำนวนของค่าทดแทนเช่นเดียวกัน

ข. การชดเชยราคาและค่าทดแทน

การเวนคืนที่ดินที่เป็นการบังคับให้เวนคืนเป็นการบังคับเอาสิทธิในที่ดินกลับคืนมาเป็นของรัฐ ซึ่งย่อมจะเป็นการฝืนใจเจ้าของที่ดินอย่างแน่นอน ฉะนั้นจึงควรจะมีขีดจำกัด และควรจะต้องมีการชดเชยหรือทดแทนอย่างเพียงพอ หรือเหมาะสม เพื่อมิให้เกิดความรู้สึกว่าถูกบังคับจิตใจหรือเสียผลประโยชน์โดยไม่ยุติธรรม เพราะจะเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความแตกแยก ไม่สามัคคี และเป็นผลเสียได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงมีบทบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับค่าทดแทน ซึ่งแต่เดิมอาจจะเรียกว่า "ค่าทำขวัญ" หรือค่าชดเชย โดยมีอยู่ในมาตรา 18-27 แห่งพระราชบัญญัตินี้

กำหนดวิธีการและหลักการคำนวณ โดยให้คำนึงถึง

1. ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด (ในวันทีออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืน)
2. ราคาที่กำหนดไว้เพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่
3. ราคาประเมินเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมในการโอน (ซึ่งแต่ก่อนราคาประเมินจะต่ำมาก ปี พ.ศ. 2535 กรมที่ดินจึงได้ปรับราคาประเมินใหม่ให้สูงขึ้นกว่าเดิมมากขึ้น)
4. สภาพที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และ
5. เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

เมื่อคำนวณค่าทดแทนโดยหลักดังกล่าวแล้ว ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอาจไม่พอใจในราคาและจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนด ก็จะมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนนั้น

จากอดีตที่ผ่านมา การชดเชยค่าทดแทนนี้จะชดเชยให้ต่ำมากจนผู้เป็นเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่จะรู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรม เสียผลประโยชน์ไปมากมาย แม้จะใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี

แล้วก็ตาม ค่าทดแทนที่ได้รับก็ยิ่งต่ำมากอยู่นั่นเอง ก็จะต้องไปใช้สิทธิทางศาลจึงจะได้รับความพอใจ เพราะศาลพิพากษาให้ค่าทดแทนเพิ่มขึ้นเป็นส่วนมาก แต่ทั้งนี้จะต้องแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป

ในปัจจุบันได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 วางหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดค่าทดแทนให้สูงขึ้น และตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 36 ได้บัญญัติถึงการกำหนดค่าทดแทนว่า การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้เป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายตามปกติการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นคนแก่ ผู้ถูกเวนคืนมากกว่าในอดีต และเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรา 21 พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีข้อกำหนดไว้ว่า เงินทดแทนให้กำหนดโดยคำนึงถึง ราคาที่กำหนดไว้เพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ และราคาประเมิน เพื่อเก็บค่าธรรมเนียมในการโอน ทำให้ค่าทดแทนได้น้อยกว่าการกำหนดโดยไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ 2 ประการนี้ มาพิจารณาประกอบการกำหนดค่าทดแทน โดยให้ขึ้นอยู่กับ การนำเสนอข้อเท็จจริง เกี่ยวกับราคาซื้อขายกันตามปกติต่อคณะกรรมการที่กำหนดค่าทดแทน หรือต่อ ศาลที่พิจารณาคดี แล้วแต่กรณีว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวมี หลักฐานมี เหตุผลทำให้มีน้ำหนัก เป็นที่น่า เชื่อถือและรับฟัง ได้เพียงใด

ในเรื่องเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินนี้ มิใช่ว่ารัฐอยากจะได้เอาที่ดินเมื่อใดอย่างไรก็ได้ตามอำเภอใจ รัฐควรจะมีแนวทางที่แน่นอนในการที่จะให้สิทธิแก่เอกชนในการถือครองที่ดิน เพราะ การให้เอกชนมีสิทธิในการถือครองที่ดินก็เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างจริงจัง และมีประสิทธิภาพ หากรัฐไม่มีแนวทางอย่างแน่นอน เอกชนก็จะขาดความมั่นใจในการที่จะลงทุนใน ที่ดินนั้น ซึ่งจะเกิดผลเสียตามมา ความมั่นคงในการให้สิทธิถือครองในที่ดินของเอกชนจึงเป็นสิ่ง สำคัญ ยกเว้นในกรณีที่เป็นจริง ๆ รัฐจึงจะทำการเวนคืนที่ดิน เพราะรัฐจะต้องดำเนินการทุก อย่างเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม มิใช่กระทำตามอำเภอใจของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย

การเสียภาษีที่ดิน ภาษีโรงเรือน และภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีที่ดินและภาษีโรงเรือนนั้น นับเป็นภาษีทรัพย์สินอย่างหนึ่ง ซึ่งภาษีทรัพย์สินนี้เป็นภาษี ของหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่ของรัฐบาลกลาง เหมือนอย่างภาษีเงินได้หรือภาษีการค้า ภาษีในส่วนนี้จึงสามารถจะนำมาพัฒนาท้องถิ่นได้โดยตรง โดยไม่ต้องรอรายได้จากการจัดสรร แบ่งปันงบประมาณมาจากรัฐบาลกลาง ซึ่งอาจจะมีข้อผิดพลาดเพราะไม่ได้อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ อาจจะไม่ทราบข้อเท็จจริงหรือความต้องการของท้องถิ่นจริง ๆ ดังนั้นภาษีที่ดิน ภาษีโรงเรือน และภาษีบำรุงท้องที่ จึงมีส่วนสำคัญมากในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น หากว่าจัดเก็บได้เต็มเม็ด

เต็มหน่วยและมีประสิทธิภาพ แต่ในความเป็นจริงในปัจจุบันนี้ ภาษีที่ดินและภาษีโรงเรือนที่ใช้จัดเก็บอยู่ในประเทศไทยนั้นยังมีข้อบกพร่อง และประสิทธิภาพในการจัดเก็บยังต่ำทำให้ภาษีนี้ไม่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศมากเท่าที่ควรจะเป็นได้

ดังนั้นจึงมีหลายฝ่ายด้วยกันที่ได้มีการเสนอให้ปฏิรูปภาษีที่ดินเหล่านี้ และจัดเก็บเป็นภาษีทรัพย์สิน ที่ให้ความเหมาะสมและสามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อจะได้จัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยและยุติธรรม ทำให้หน่วยปกครองท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเองมากพอสมควร รัฐบาลกลางก็ไม่ต้องช่วยเหลือมาก ทำให้มีเงินไปใช้จ่ายในการพัฒนาในด้านอื่นๆ

ภาษีที่ดิน ภาษีโรงเรือน²³ ได้มีการจัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายฉบับ จนปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534 แต่เดิมภาษีโรงเรือนและที่ดินแบ่งทรัพย์สินที่จัดเก็บเป็น 2 ประเภท คือ

1. โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งไม่ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ
2. ที่ดินซึ่งมิได้ต่อเนื่องเกี่ยวกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น

แต่ต่อมาคงจัดเก็บเพียงประเภทเดียวคือ ประเภทที่ 1 เท่านั้น ส่วนประเภทที่ 2 ถูกยกเลิกไป ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรนำกลับมาใช้อีก เพราะจะมีใช้ประโยชน์อย่างสูงในการป้องกันการกักตุนที่ดิน การเก็งกำไรที่ดิน ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

ก. ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี

ภาษีโรงเรือนและภาษีที่ดิน เป็นภาษีทางตรงที่เก็บจากฐานภาษี²⁴ คือค่ารายปีของทรัพย์สิน ซึ่งทรัพย์สินที่จะต้องเสียภาษีโรงเรือนและภาษีที่ดินคือ

²³ ภาสกร ชุณหะวัณ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 543.

²⁴ กาญจนา นิมมานเหมินทร์, ความรู้ทั่วไป หน่วยที่ 12 กฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมนิราช (2527), หน้า 424-426. อ้างในภาสกร ชุณหะวัณ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (2529), หน้า 543.

(1) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น

"โรงเรือน" ได้แก่ บ้าน ตึกแถว อาคาร ร้านค้า สำนักงาน โรงแรม โรงพยาบาล หอพัก โรงภาพยนตร์ โรงเรียน แพลต หรือ อพาร์ทเมนต์ คอนโดมีเนียม คลังสินค้า เป็นต้น

"สิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ" ได้แก่ ท่าเรือ สะพาน อ่างเก็บน้ำ เจดีย์ อนุสาวรีย์ อ่างเก็บน้ำมัน ที่ก่อสร้างติดที่ดินเป็นการถาวร

(2) ที่ดิน ใช้ปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างรวมทั้งที่ดินต่อเนื่องกันด้วย

"ที่ดินต่อเนื่อง" คือ บริเวณที่ดินรอบบ้าน หรือโรงเรือน เช่น ทางเดิน สนามหญ้า สระว่ายน้ำ สวนหย่อม เป็นต้น บริเวณบึงน้ำมันย่อมเป็นที่ดินต่อเนื่อง อยู่ในข่ายต้องเสียภาษี เช่นเดียวกับที่เติมน้ำมันและตัวสำนักงานของมัน

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าเป็นทรัพย์สินประเภทที่จะต้องเสียภาษีโรงเรือนเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นภาษีโรงเรือนจะเป็นภาษีทางตรงที่เรียกเก็บจากฐานภาษี คือ ค่ารายปีของโรงเรือน และสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ นั้น

คำว่า "ค่ารายปี" นั้น พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534 มาตรา 8 บัญญัติว่า

"เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ "ค่ารายปี" หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ

ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เช่า ให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือ ค่ารายปี แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่า ค่าเช่านั้นมีไม่จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เช่าได้ หรือเป็นกรณีที่หาเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเองหรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาดพื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

ค่ารายปีจึงใช้เป็นฐานสำหรับคำนวณภาษี โดยมีได้มีการหักค่าใช้จ่ายหรือค่าลดหย่อนใด ๆ ทั้งสิ้น ค่ารายปีของปีที่ล่วงมาแล้วนั้น สามารถนำมาใช้เป็นหลักสำหรับการคำนวณภาษีในปีต่อมา

แต่ไม่ให้ถือเอาภาษีของปีที่แล้วมาเป็นภาษีของปีต่อมา ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะประเมินค่ารายปีได้ สิ่งนี้ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจมากและเป็นช่องทางในการกระทำการอันมิชอบได้

การประเมินราคาที่ดินและโรงเรือน เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดอันหนึ่ง ที่จะช่วยให้ประเทศชาติสามารถพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้ เพราะรายได้ส่วนหนึ่งของประเทศที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาด้านต่าง ๆ มาจากรายได้ของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมอาคารภาษีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับที่ดิน ฉะนั้นถ้าหากเรายังไม่มีกฎเกณฑ์ วิธีการดำเนินการประเมินราคาที่ดินและโรงเรือน ที่เหมาะสม ยุติธรรม และมีประสิทธิภาพแล้ว ก็จะจัดเก็บไว้ได้น้อย สามารถหลีกเลี่ยงได้ ยังผลให้ประเทศมีรายได้น้อยลง ไม่สามารถที่จะนำไปพัฒนาประเทศชาติได้อย่างเต็มที่

อนึ่ง ทรัพย์สินที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าจะต้องเสียภาษีโรงเรือนนั้น ใช่ว่าทรัพย์สินทุกประเภทที่มีลักษณะดังกล่าวจะต้องเสียภาษีโรงเรือนทั้งสิ้น ยังมีทรัพย์สินบางประเภทที่ด้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือน*

ผู้เขียนเห็นว่า ทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นการเสียภาษีโรงเรือนนั้น บางอย่างไม่สมควรที่จะได้รับการยกเว้น เช่น โรงเรือนซึ่งปิดไว้ตลอดปี เพราะการยกเว้นเช่นนั้นย่อมเป็นการสนับสนุนให้เจ้าของโรงเรือน กั้นโรงเรือนไว้ว่างเปล่าไม่ใช้ประโยชน์อะไร เป็นการสูญเปล่า ใช้ที่ดินอย่างฟุ่มเฟือย ไม่คุ้มประโยชน์ อีกทั้งสนับสนุนให้คนฟุ่มเฟือย สร้างบ้านทิ้งไว้เฉย ๆ เพื่ออวดความมั่งมี แทนที่จะนำเงินไปลงทุน หรือออมเงินไว้เพื่อการลงทุน ในหลักเศรษฐศาสตร์ให้เป็นการตลาดทุน สามารถระดมทุนจากในประเทศได้ ไม่ต้องไปกู้เงินจากต่างประเทศ และเงินออมถ้ามีมาก ดอกเบี้ยเงินกู้ก็จะต่ำลงด้วย เหมาะแก่การลงทุนเป็นอย่างยิ่ง

ในเรื่องภาษีที่ดินก็เช่นกัน แต่เดิมทรัพย์สินที่จะต้องเสียภาษีที่ดินก็คือ ที่ดินที่มีได้ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง แต่ต่อมา พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2475 ได้ยกเลิกให้ที่ดินซึ่งมิได้ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ไม่ต้องเสียภาษี ดังนั้นจึงทำให้ไม่มีที่ดินประเภทใดที่ต้องเสียภาษีที่ดินอีก บุคคลใดจะมีที่ดินเป็นจำนวนเท่าไรก็ตามที่ ไม่ต้องเสียภาษีที่ดิน เท่ากับเป็นการสนับสนุนให้มีการกักตุนที่ดิน กว้านซื้อที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไรได้ หรือเพื่อแสดงฐานะของตน ซึ่งเป็นการใช้ที่ดินไปอย่างผิด ๆ หรือไม่ได้ใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ตามหลักการที่ถูกต้อง ปัจจุบันจึงได้มีการศึกษาที่จะนำเอาระบบภาษี

*พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 8.

ทรัพย์สินมาใช้จัดเก็บ เพื่อให้มีการจัดเก็บภาษีอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสม และช่วยให้รัฐมีราย ได้เพิ่มมากขึ้น และสามารถป้องกันการเก็งกำไรที่ดิน เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตของภาคเกษตรกรรม ลดความฟุ่มเฟือยของผู้คนได้ แต่ทั้งนี้คงจะต้องศึกษากันอย่างจริงจังถึงหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติ ฐานภาษี อัตราภาษีที่เหมาะสมที่จะใช้ เก็บภาษีทรัพย์สิน

ภาษีบำรุงท้องที่²⁵

แต่เดิมภาษีบำรุงท้องที่มีบทบัญญัติรวมอยู่ในประมวลรัษฎากร แต่ถือว่าเป็นภาษีอากรที่ต้องนำเข้าสู่งบประมาณแผ่นดิน ช่วยให้รัฐบาลมีเงินเป็นกลุ่มก้อน สามารถนำไปใช้จ่ายบำรุงท้องที่แห่งหนึ่งแห่งใดได้ ต่อมาในปีพ.ศ. 2508 จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

การเสียภาษีบำรุงท้องที่นั้น มีทรัพย์สินที่จะต้องเสียภาษี คือ ที่ดินทุกชนิด ทั้งนี้ไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินมีโฉนด น.ส.3 ใบได้ส่วน หรือส.ค.1 และไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ว่างเปล่าหรือมีโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างปลูกอยู่หรือไม่ แต่ก็มีที่ดินหลายประเภทที่ไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามบทมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ อีกทั้งยังมีกรณีลดหย่อนภาษีใช้ในกรณีที่เจ้าของที่ดินใช้ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยของตนเอง เป็นที่เลี้ยงสัตว์ของตนเอง หรือประกอบกิจการของตนเอง มีสิทธิได้รับลดหย่อนไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามเกณฑ์ที่กำหนดอยู่ในมาตรา 22 เป็นต้น

ข. ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินก็คือ เจ้าของโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างและที่ดิน ถ้ามีการปลูกตึกให้เช่า เจ้าของที่ดินก็มีหน้าที่ต้องเสียภาษีมิใช่ผู้เช่า แต่อาจผลักภาระค่าภาษีที่เสียไปให้ผู้เช่าเป็นผู้ออก แต่หน้าที่ก็ยังเป็นของเจ้าของที่ดินต้องเป็นผู้รับผิดชอบเป็นผู้เสียภาษี ยกเว้นกรณีให้เช่าที่ดิน แล้วผู้เช่าไปปลูกตึกให้เช่าอีกต่อหนึ่ง ผู้เช่าต้องเป็นผู้เสียภาษี

อัตราภาษี ภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้นต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 12 ครั้งของค่ารายปี โดยชำระปีละครั้ง ตามบทบัญญัติในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534

²⁵ ภาสกร ชุณหะวัณ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 545.

"ให้ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สิน คือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้น ในอัตราร้อยละ 12 ครั้งต่อค่ารายปี"

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่คือ เจ้าของที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นคนธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดิน ซึ่งไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน เพราะเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินจะต้องเป็นผู้เสียภาษีบำรุงท้องที่อยู่แล้ว หากไม่เข้าช้อยกเว้นหรือไม่ได้รับการลดหย่อน ส่วนอัตราภาษีนั้นก็มีกำหนดไว้ในบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ เมื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่แล้วทางการจะออกหลักฐานให้เป็นการแสดงว่า ผู้นั้นได้ชำระภาษีแล้ว ไม่ได้หมายความว่าผู้นั้นมีสิทธิในที่ดินโดยชอบแต่อย่างใด²⁶ รวมไปถึงการครอบครองปรักภู่ แม้จะไม่ได้แจ้งการครอบครองปรักภู่หรือเสียภาษีบำรุงท้องที่ที่ดินที่ครอบครองปรักภู่ ก็ไม่ทำให้สิทธิครอบครองของผู้ครอบครองปรักภู่เสียไป

ในเรื่องของภาษีโรงเรือน ภาษีที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ แม้จะเป็นเรื่องใกล้ตัวอย่างยิ่งและมีผลประโยชน์สามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐได้อย่างเพียงพอ แต่ก็ยังขาดความสนใจเอาใจใส่จากรัฐบาลอย่างจริงจัง ขาดการจัดเก็บที่มีประสิทธิภาพ ขาดระบบงานที่ดี มิได้ให้ความสำคัญที่จะจัดเก็บหรือปรับปรุงโครงสร้างของภาษีให้ดีและเหมาะสมยิ่งขึ้น ทำให้ไม่มีผู้ใดสนใจภาษีเหล่านี้ แม้กระทั่งบุคคลที่จะเสียภาษีเหล่านี้ก็ไม่ได้ให้ความสนใจหรือศึกษาอย่างจริงจัง ความรู้ในเรื่องภาษีทรัพย์สินส่วนนี้ จึงมีน้อยมากทั้งภาครัฐและเอกชน ดังนั้นจึงถึงเวลาแล้วที่ทุกฝ่าย โดยเฉพาะภาครัฐควรจะได้ให้ความสนใจศึกษา และหาวิธีการที่จะนำมาปรับปรุงโครงสร้างระบบทรัพย์สินส่วนนี้ ให้สามารถจัดเก็บอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม เพราะภาษีทรัพย์สินนี้สามารถทำรายได้ให้แก่รัฐได้อย่างมากมาย โดยเฉพาะหน่วยปกครองท้องถิ่น จะมีรายได้เป็นของตนเองอย่างค่อนข้างจะเพียงพอ ทำให้มีรายได้ที่จะนำไปพัฒนาประเทศชาติ และก่อให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ป้องกันการกักตุนที่ดิน การเก็งกำไรที่ดิน เพื่อไม่ทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างผิดปกติ

²⁶ ศิริ เกวลินสถิตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (2520), หน้า 87.