

รายงานผลการวิจัย

การกำหนดสิทธิในที่ดินของไทย

โดย

สมศิริ

ธีระภาพ



รายงานผลการวิจัย

การกำหนดสิทธิในที่ดินของไทย

	348.5930432 ศ285ก
34B0058168	
Title : การกำหนดสิทธิในที่ดินของไทย	
หอสมุดและศูนย์สนเทศ มหาวิทยาลัยรังสิต	

โดย

สมศิริ ธีระภาพ

(สงวนลิขสิทธิ์)

ลิขสิทธิ์

จาก สำนักวิชาการ

วันที่ 7 พฤษภาคม 2529

เรียน ศาสตราจารย์ สมชัย ทรัพย์วิชัย

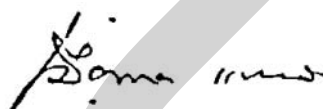
เรื่อง ขอเชิญเป็นกรรมการประเมินผลการวิจัย

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการวิจัย 1 ชุด

■ อาจารย์สมศิริ ธีระภาส ได้รับทุนส่งเสริมการวิจัยประจำปี 2526-2527 จาก มหาวิทยาลัย เพื่อดำเนินการวิจัย เรื่อง "การกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน" ขณะนี้ รายงานการวิจัยได้เสร็จเรียบร้อยแล้ว และได้ส่งรายงานการวิจัยเพื่อให้กรรมการประเมินผลการวิจัย

ในการประเมินผลการวิจัยดังกล่าว คณะกรรมการดำเนินงานเกี่ยวกับทุนการวิจัยขอเรียนเสนอให้ท่านเป็นกรรมการประเมินผลการวิจัย เพื่อให้รายงานการวิจัยสมบูรณ์ และเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยทุนส่งเสริมการวิจัยของมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ พ.ศ. 2527

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และขอขอบคุณเป็นอย่างยิ่งมา ณ โอกาสนี้



(นายเมืองทอง แซ่มณี)

ประธานกรรมการดำเนินงานเกี่ยวกับทุนการวิจัย

1. มีอารมณ์โกรธ และรู้สึกโศกโศก

- รู้สึกใจที่มาก
- ✓ รู้สึกใจที่
- ไม่ดีพอ ควรแก้ไข
- ไม่ควรอนุมัติ

2. ความระแวงสงสัยในคนอื่น

- ✓ ระแวงสงสัยที่มาก
- ระแวงสงสัย
- ไม่ดีพอ ควรแก้ไข
- ไม่ควรอนุมัติ

3. แนวการเขียน และการใช้ภาษา

- ✓ เขียนได้ดีมาก
- เขียนดี
- ไม่ดีพอ ควรแก้ไข
- ไม่ควรอนุมัติ

4. การหาข้อมูลและหลักฐานอ้างอิง

- ข้อมูลดีมาก
- ✓ ข้อมูลดี
- ไม่ดีพอ
- ไม่ควรอนุมัติ

5. ปริมาณของเนื้อเรื่อง

- ปริมาณมากเกินไป
- ✓ กำลังพอดี
- ไม่มากพอ ควรเพิ่มเติม
- ไม่ควรอนุมัติ

6. ประโยชน์ของรายงาน

- มีประโยชน์ที่มาก
- ✓ มีประโยชน์ดี
- ไม่ดีพอ ควรแก้ไข
- ไม่ควรอนุมัติ

7. สามารถทำไปรษณูปโภคได้หรือไม่

- ไม่ได้เลย
- ได้
- ได้แต่ ครอบแก้ว
- ได้เฉพาะ

ขอเสนอแนะอื่น ๆ

1.
2.
3.

สรุปผลการตรวจ

- ขาดคุณสมบัติ และในจังหวัดได้
- ยังคงต้องแก้ไขปรับปรุงการขอเสนอแนะ
- ยังไม่ควรดำเนินการอนุมัติ

ลงชื่อ

(เจ้าพนักงานรับผิดชอบ ทวี.ยว.๒)

นายทีละนิทรา

วันที่ 4 / 12 / 27

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
รายการตารางประกอบ	ช
บทนำ	ข
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	ญ
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	ค
วิธีการดำเนินการวิจัย	ค
ขอบเขตของการวิจัย	ค
ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย	ค
บทที่ 1	
ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับที่ดิน	
- ความหมายและประเภทของที่ดิน	1
- ความสำคัญของที่ดิน	8
- ประเภทของหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน	10
- การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	17
บทที่ 2	
ประวัติและความเป็นมาของระบบการถือครองที่ดิน	
- สมัยกรุงสุโขทัย	36
- สมัยกรุงศรีอยุธยา	37
- สมัยกรุงรัตนโกสินทร์	42
บทที่ 3	
สิทธิในการถือครองที่ดิน	
- บุคคลธรรมดา	52
- นิติบุคคล	70
บทที่ 4	
การกำหนดสิทธิในที่ดิน	
- มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิในที่ดิน	96
- มาตรการทางกฎหมายที่สนับสนุนการกระจายสิทธิในที่ดิน	109

	หน้า
บทที่ 5 การถือครองที่ดินในประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)	135
บทที่ 6 การสำรวจความเห็นของบุคคลต่าง ๆ ต่อปัญหาการถือครองที่ดิน	145
บทที่ 7 ผลของการวิจัย ข้อเสนอ และข้อเสนอแนะ	171
บรรณานุกรม	184
ภาคผนวก	188
ประวัติผู้วิจัย	211

กิติกรรมประกาศ

งานวิจัยเรื่อง การกำหนดคสิทธิในที่ดินของไทย เป็นการศึกษาและวิเคราะห์ใน
แง่กฎหมาย โดยได้รับทุนสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ประจำปี พ.ศ. 2528 ผู้วิจัย
vans ขอบพระคุณ ท่านอาจารย์ไสว สุทธิพิทักษ์ อธิการบดีมา ณ โอกาสนี้

ในการวิจัยนี้ผู้วิจัยได้รับความกรุณาจาก ท่านอาจารย์สุรัตน์ สืบเหล่ารบ
อาจารย์พิเศษวิชากฎหมายที่ดิน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ หัวหน้าฝ่ายนิติการ กองวิชาการ
กรมที่ดิน หน้าที่เป็นที่ปรึกษางานวิจัย ท่านอาจารย์สุชาติ มงคลเลิศพล Gins ฝ่ายนิติการ
กองวิชาการ กรมที่ดิน หน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้วิจัย และท่านรองศาสตราจารย์วานิช ชูติวงศ์
อาจารย์ผู้บรรยายวิชากฎหมายที่ดิน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ติดต่อหากฎหมาย
และให้คำแนะนำในการแปลเอกสารกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคสิทธิในที่ดินของประเทศสาธารณรัฐจีน
(ไต้หวัน) จึงขอขอบพระคุณมา ณ ที่นี้ด้วย

ชื่อโครงการวิจัย

การกำหนดสิทธิในที่ดินของไทย

ชื่อผู้วิจัย

น.ส. สมกิริ ธีระภาพ

เดือนและปีที่ทำวิจัยสำเร็จ

มีนาคม 2529

บทคัดย่อ

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีปริมาณอยู่จำกัดในขณะที่จำนวนประชากรของประเทศเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ความต้องการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย และประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพเพิ่มมากขึ้น และโดยที่เกษตรกรรมเป็นอาชีพที่สำคัญของประชากรในประเทศ ที่ดินจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการผลิต แต่สถานการณ์ในปัจจุบันปรากฏว่า เกษตรกรประสบความเดือดร้อนในเรื่องที่ดินทำกิน เกษตรกรจำนวนมากไม่มีสิทธิในที่ดินเป็นของตนเอง ตกอยู่ในฐานะผู้เช่าหรือลูกจ้างทางเกษตร เกษตรกรส่วนใหญ่มีสิทธิในที่ดินเพียงเล็กน้อย ไม่เพียงพอต่อการผลิต อีกทั้งที่ดินที่ถือครองเป็นแปลง เล็กแปลงน้อยไม่เหมาะสมกับระบบการผลิตทางเกษตรกรรม ประกอบกับความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินลดลง เนื่องจากที่ดินได้ถูกใช้ประโยชน์มาเป็นเวลาช้านาน ไม่สามารถเพิ่มปริมาณการผลิตทางเกษตรกรรม หรือผลิตสินค้าเกษตรกรรมชนิดใหม่ได้ ตลอดจนเกษตรกรสูญเสียสิทธิในที่ดินทำกินเป็นจำนวนมาก ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่สำคัญของชาติซึ่งมีผลกระทบต่อระดับถึงเศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศ ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงต้องได้รับการแก้ไขโดยเร็วและมีมาตรการแน่นอน

มาตรการทางกฎหมายเป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่ง ในการแก้ไขปัญหาสิทธิในการถือครองที่ดิน ทั้งนี้เพราะการดำเนินการจะต้องมีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ซึ่งย่อมเกิดขึ้นได้จากมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ มาตรการในการกำหนดสิทธิในที่ดินเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สามารถแก้ไขปัญหาสิทธิการถือครองที่ดินได้ กล่าวคือ การจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน หรือการได้ซึ่งสิทธิในที่ดินของบุคคลจะทำให้มีการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินไปสู่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง บุคคลไม่สามารถกักตุนที่ดินไว้แก่งำไรหรือหาประโยชน์จากการเช่าได้ อย่างไรก็ตามการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินจะประสบผลสำเร็จยิ่งขึ้นหากมีมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ สนับสนุน เช่น การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า การควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น

การดำเนินการวิจัยนี้แบ่งเป็น การวิจัยเอกสาร [Documentary Research] และการวิจัยสนาม [Field Research] ซึ่งได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงเนื้อหาสาระดังต่อไปนี้ คือ

- ประเภทของที่ดิน ความสำคัญของที่ดินทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ประเภทของหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ตลอดจนวิธีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
- ความเป็นมาของระบบการถือครองที่ดินในประเทศไทย สิทธิในการถือครองที่ดินของบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล
- มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิในที่ดิน และมาตรการทางกฎหมายที่สนับสนุนการกระจายสิทธิ
- กฎหมายกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน และมาตรการต่าง 7 ที่สนับสนุนการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินของประเทศไทย (ได้หวน)

จากการดำเนินการวิจัยนี้ สามารถสรุปได้ว่าควรมีมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิในที่ดินมาใช้บังคับโดยกำหนดให้ บุคคลมีสิทธิในที่ดินไม่ว่าห้องที่ใดรวมกันสำหรับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่เกิน 50 ไร่ ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมไม่เกิน 25 ไร่ ที่ดินเพื่อการพาณิชย์-กรรมไม่เกิน 10 ไร่ และที่ดินเพื่ออยู่อาศัยไม่เกิน 5 ไร่ อย่างไรก็ตามสำหรับบุคคลที่มีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำให้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ หรือห้องที่ใดที่ดินให้ประโยชน์ในการเกษตรน้อย ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ หรือในกรณีอุตสาหกรรมประเภทใดต้องใช้ที่ดินจำนวนมาก หรือบุคคลใดแสดงได้ว่า การประกอบอุตสาหกรรมประเภทนั้น ๆ จำเป็นต้องใช้ที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนก็ควรได้รับการยกเว้น หรืออนุญาตให้บุคคลเช่นว่านั้นมีสิทธิถือครองที่ดินได้เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้

มาตรการในการกำหนดสิทธิในที่ดินนี้ หากได้มีการกำหนดไว้โดยชัดเจน และได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจังแล้วก็จะสามารถกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศอันเป็นการแก้ไขปัญหาคาการถือครองที่ดินได้ ตลอดจนสามารถพัฒนาการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรที่ดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

Project Title. Delimitation of Rights in Land (Thailand)

Name of the Investigator. Miss Somsiri Theraparb.

Year. March 1986

Abstract

Land is a limited natural resource while population is on the increase. This enhances the need for the acquisition of land for residence and carrying on with the occupations. Thailand is basically an agricultural country and therefore land is vital to agricultural production. Unfortunately, at present, farmers are facing difficult problems concerning land tenure. A substantial number of farmers do not own land of their own. They are either mere tenants to the landlords or employees on the farm. The majority of farmers in Thailand who do own land own only small pieces of land which are inadequate for systematic agricultural purposes. This couples with the problem of low fertility in land owing to repetitive use of land without increasing its fertility make impossible the increase in the production or attempts at new agricultural products. Economic problems add to the loss of land tenure by farmers. This is a major problem facing our country and has a direct effect on the economic and political situations in our society. It is a problem which needs immediate and effective solution.

Legal measure is an important solution for the problem of land tenure. It is submitted that the delimitation of rights concerning

land tenure and the acquisition of land will create a fairer system of distribution of land among the citizen. One will not be able to own more land than is necessary for residential or occupational purposes. However, in order to achieve a fair distribution of land, other legal measures must be devised to support this end, for examples, the progressive tax system, the control of land leased for agricultural purposes and land reform for agricultural purposes etc.

The research undertaken is a combination of documentary and field research. The substance of the ^sresearch maybe classified into the following heads :-

a) Classification of land, the significance of land in the society its economy and politics, classification of land certificates and their issues.

bl History of land tenure in Thailand. The right concerning land tenure of natural and juristic person.

c) Legal measures concerning the delimitation of rights in land and legal measures supporting the distribution of land.

dl Law concerning land tenure and legal measures supporting the distribution of land tenure in the Republic of China (Taiwan)

As a result of this research, it is submitted that legal measures concerning the delimitation of rights in land be adopted.

A person shall not be permitted to possess more than 50 rais of land for agricultural purposes, 25 rais for industrial purposes, 10 rais for commercial purposes and 5 rais for residential purposes. However certain exceptions must be catered for, in cases where a person is

capable of making use of the land to the full potential, or the industry involved calls for a larger area of land than is permitted by law, or the industry involved is promoted by the Board of Investment, that person may apply to have his rights of land tenure extended.

If one can regulate clearly the measures of delimitation of rights in land tenure discussed above and make them into full force, it is submitted that a fair distribution of land tenure will be achieved. This will lead to the solution of effective use of the greatest natural resource on earth to the benefit of the greatest number of the public.

รายการตารางประกอบ

ตารางที่		หน้า
1	สถานภาพการสมรสของผู้ทรงคุณวุฒิ	145
2	พื้นความรู้ของผู้ทรงคุณวุฒิ	145
3	อาชีพของผู้ทรงคุณวุฒิ	146
4	ระยะเวลาที่ผู้ทรงคุณวุฒิทำงานเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ดิน	146
5	เพศของประชาชนทั่วไปที่ตอบแบบสอบถาม	147
6	อายุของประชาชนทั่วไป	
7	สภาพการสมรสของประชาชนทั่วไป	148
8	พื้นฐานการศึกษาของประชาชนทั่วไป	148
9	อาชีพปัจจุบันของประชาชนทั่วไป	149
10	การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชนทั่วไป	149
11	การสูญเสียสิทธิในการถือครองที่ดินของประชาชนทั่วไป	149
12	สาเหตุที่ทำให้ประชาชนทั่วไปต้องสูญเสียสิทธิในที่ดิน	155
13	ความคิดเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดิน	156
14	ความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดิน	156
15	ความคิดเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับจำนวนที่ดินที่เหมาะสมสำหรับ ประกอบอาชีพอุตสาหกรรม	157
16	ความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับจำนวนที่ดินที่เหมาะสมสำหรับ ประกอบอาชีพอุตสาหกรรม	
17	ความคิดเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับจำนวนที่ดินที่เหมาะสมสำหรับ ประกอบอาชีพพาณิชย์กรรม	158
18	ความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับจำนวนที่ดินที่เหมาะสมเพื่อ ประกอบอาชีพพาณิชย์กรรม	159
19	ความคิดเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับจำนวนที่ดินที่เหมาะสมเพื่ออยู่อาศัย	160
20	ความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับจำนวนที่ดินที่เหมาะสมเพื่ออยู่อาศัย	161

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ โดยเฉพาะสำหรับประเทศกำลังพัฒนา หรือด้อยพัฒนา อย่างเช่นประเทศไทย เกษตรกรรมเป็นอาชีพที่สำคัญของประชาชน เป็นพื้นฐานในการทำมาหา เลี้ยงชีพมาแต่โบราณกาล สามารถที่จะเสริมสร้างให้ความสุขแก่ประชาชนในประเทศให้มีรายได้ เพียงพอที่จะจับจ่ายใช้สอย เพื่อจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการครองชีพได้ และเป็นอาชีพที่ ทำรายได้ส่วนใหญ่ให้แก่ประเทศเสมอมา จะเห็นได้ว่ามูลค่าสินค้าขาออกภาคเกษตรกรรม ในปี 2527 มีมูลค่า 112,576.6 ล้านบาท จากมูลค่าสินค้าขาออกทั้งหมด 175,237.2 ล้านบาท คิด เป็นร้อยละ 64.24 ของมูลค่าสินค้าขาออกทั้งหมด¹ แต่ภาวะปัจจุบันนี้ปรากฏว่าเกษตรกรประสบ ความเดือดร้อนอย่างหนักในเรื่องสิทธิการถือครองที่ดินเกษตรกรเป็นจำนวนมากไม่มีสิทธิในที่ดิน เป็นของตนเอง ตกอยู่ในฐานะผู้เช่าที่ดินเกษตรกรมีสิทธิในที่ดินเพียงเล็กน้อย ไม่เพียงพอต่อการ ผลิต ที่ดินที่ถือครองเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยไม่เหมาะสมต่อระบบการผลิตทางเกษตรกรรม ประ กอบกับภาวะในปัจจุบันเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองตกอยู่ในฐานะที่คงสูญเสียที่ดินทำกิน เนื่องจากความยากจน รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการจำหน่ายผลผลิตได้ รับค่าตอบแทนที่ไม่เป็นธรรม จากภาวะการดังก้าวรัฐบาลได้ตระหนักกับปัญหาเรื่องที่ดินทำกินและ การสูญเสียที่ดินทำกินของชาวไร่ชาวนาเสมอมา และยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นปัญหาสำคัญของ ชาตที่จะต้องรีบดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน ส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวรัฐบาลได้ใช้ มวตกรรมการทางกฎหมายเช่น ในปี 2475 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์ สินณสิทธิ เพื่อป้องกันการยึดเครื่องมือทำกิน ตลอดจนสัตว์พาหนะที่ใช้ทำการผลิตของชาวนา ใน ปี พ.ศ. 2493 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา เพื่อกำหนดค่าเช่านาแต่ละห้อง

¹กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, ศูนย์สถิติการเกษตร, สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปีเพาะปลูก 2527/28 (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2529), 3 - 4 .

ที่ไว้มิให้ผู้เช่าไถ่ราคาเอากับชาวนาภายหลังจาก ไถ หว่าน ปัก คำ แล้วและห้ามมิให้ขับไล่ผู้เช่า เมื่อผู้เช่าปฏิบัติเรียบร้อยแล้ว นอกจากนี้รัฐบาลยังได้หาวิธีการช่วยเหลือชาวไร่ ชาวนาให้มีที่ดินเพาะเสถียรประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในรูปของการจัดตั้งนิคม โดยมีประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ซึ่งก่อนหน้านั้นในปี พ.ศ. 2483 รัฐบาลก็ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม เพื่อช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาให้มีที่ดินอยู่อาศัย และที่ทำการในรูปของนิคมสหกรณ์ ซึ่งเป็นการช่วยปลดปล่อยหนี้สินและยกฐานะของชาวไร่ชาวนาที่ยากจนให้ดีขึ้นพร้อมกันด้วย ในปี 2497 ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดิน คือ จำกัดการถือครองที่ดินของเอกชน ทั้งนี้เพื่อชักชวนการกว้านซื้อที่ดินของนายทุน และเป็นการสนับสนุนให้ชาวไร่ชาวนาได้มีที่ดินทำกิน และเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินได้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ตามในปี 2502 โดยคณะปฏิวัติในสมัยนั้นเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเหตุทำลายความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ส่งผลให้เสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรที่จะยกเลิกข้อจำกัดนี้เสีย ในปี 2517 รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาของชาวไร่ชาวนาอีก โดยมีมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงแก้ไขมาตรการต่าง ๆ เช่น การกำหนดอัตราค่าเช่าระยะเวลาการเช่า และการให้ความมั่นคงในการเช่า ซึ่งต่อมาในปี 2524 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ทั้งนี้ควบคุมถึงการเช่ากว้างขวางกว่าพระราชบัญญัติการเช่านา พ.ศ. 2517 ทั้งนี้ควบคุมถึงการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประเภทอื่นด้วย มิใช่ควบคุมเฉพาะการเช่าที่ดินเพื่อทำนาทำไร่เท่านั้น จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้พยายามทุกวิถีทางที่จะช่วยเหลือให้ชาวไร่ชาวนาที่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และหลุดพ้นจากความยากจน แต่สภาพความเป็นอยู่ของชาวไร่ชาวนาในปัจจุบันก็ยังไม่ดีขึ้นเท่าที่ควร ในที่สุดสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้ตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกใช้ในปี 2518

การกำหนดสิทธิในที่ดิน เริ่มมีบัญญัติขึ้นไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งแต่เดิมนั้นประชาชนสามารถถือครองที่ดินได้อย่างอิสระตามความประสงค์การกำหนดสิทธิในที่ดิน ความประมวลกฎหมายที่ดิน ให้อำนาจให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ไม่เกิน 50 ไร่ ที่ดิน

เพื่อพาณิชย์กรรม ไม่เกิน 5 ไร่ และที่ดินเพื่ออยู่อาศัยไม่เกิน 5 ไร่ อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดสิทธิในที่ดินนี้ก็มีได้กระทบกระเทือนแก่ผู้มีสิทธิในที่ดินอยู่แล้ว ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เช่น ที่ดินของทบวงการเมือง องค์การของรัฐและสหกรณ์ และใช้ที่ดินเป็นที่ตั้ง โรงพยาบาล โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย และวัดวาอาราม การกำหนดสิทธิในที่ดินมิได้เป็นข้อกำหนดเคร่งครัดตายตัวว่า บุคคลจะถือครองที่ดินเกินกว่าข้อกำหนดนี้ไม่ได้ หากแต่ถ้าประสงค์เช่นนั้นก็สามารถยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อขออนุญาตถือครองที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ นอกจากนี้กฎหมายยังบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจที่จะกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย หรือพาณิชย์กรรมได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งหากรัฐมนตรีได้กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวแล้ว บุคคลจะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินในบริเวณดังกล่าว เพื่อการเกษตรกรรม หรือเพื่อการอุตสาหกรรมมิได้ การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ จะทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด

เป็นที่น่าเสียดายว่า มาตรการทางกฎหมายในการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินดังกล่าวได้ใช้บังคับมาเพียง 4 ปีเศษ ก็ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ทั้งนี้ เพราะคณะปฏิวัติในครั้งนั้นเห็นว่า มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวขัดต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของบ้านเมือง ซึ่งไม่ทราบว่ามีรัฐบาลมีความจริงใจต่อชาวไร่ชาวนาเพียงใดที่ทำอย่างนี้ แต่ผลที่ตามมาก็คือบุคคลสามารถถือครองที่ดินได้อย่างอิสระโดยไม่จำกัดจำนวน และไม่มีการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินต่อไป ซึ่งเท่ากับเปิดโอกาสให้มีการกว้านซื้อที่ดินได้อีก ส่งผลให้ชาวนา ชาวไร่ ไร่ที่ดินทำกินต้องตกอยู่ในฐานะผู้เช่า หรือรับจ้างหว่าน หว่าไร่ เป็นเหตุให้มีการบุกรุกทำลายป่า เพื่อใช้เป็นที่ทำกินอีกทั้งการไม่กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทำให้มีการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ ที่ดินซึ่งควรเป็นที่อยู่อาศัย หรือพาณิชย์กรรม กลับนำไปใช้ในการเกษตร หรืออุตสาหกรรม ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายในการจำกัดสิทธิในการครองที่ดิน จึงควรนำกลับมาใช้บังคับอีก ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว และยังเป็นการกระจายสิทธิในที่ดินไปสู่ชาวนา ชาวไร่ เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

โดยที่มาตรการทางกฎหมายซึ่งนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดิน ใน - ปัจจุบันนี้ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะกระจายสิทธิการถือครองที่ดินได้ ดังนั้นการวิจัยนี้จึงมี วัตถุประสงค์หลักในอันที่จะศึกษาและวิเคราะห์ให้เห็นถึงสภาพการถือครองที่ดินของไทยว่า กฎหมาย ที่มีอยู่ มีข้อบกพร่องประการใดบ้าง โดยจะศึกษาวิเคราะห์อย่างละเอียด ทั้งเนื้อหาสาระของ กฎหมายและการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อศึกษาถึงสภาพการถือครองที่ดินในประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและจะได้ดำเนินการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในเรื่องนี้ของประเทศ สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ด้วยเพื่อสรรหาแนวทางที่ถูกต้องและเหมาะสมที่สามารถนำมาปรับให้ เข้ากับสภาพปัญหาที่แท้จริงในประเทศ และถูกต้องตรงกับนโยบายของรัฐบาล และจะกำหนดมาตรการ และ ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินให้มีประสิทธิภาพ อย่างแท้จริง

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้แบ่งขั้นตอนการศึกษาวิจัยออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

1. การวิจัยเอกสาร (*Documentary Research*) ด้วยการศึกษาวิจัย และ วิเคราะห์กฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องรวมทั้งระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ตลอดจนเอกสารอื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้อง ทั้งของประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ซึ่งมีมาตรการทางกฎหมาย ที่มีประสิทธิภาพ
2. การวิจัยสนาม (*Field Research*) จะศึกษาโดยการสัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตามแบบสอบถามที่ได้จัดเตรียมไว้ โดยจะสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและประชาชน ทั่วไป ในทั้ง 4 ภาคของประเทศไทย

การศึกษาวิจัยทั้ง 2 ขั้นตอนนี้ จะทำให้ทราบถึงปัญหาตลอดจนวิธีการในการแก้ปัญหา ได้อย่างถูกต้องตรงตามสภาพความเป็นจริง เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงประมวล - กฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์บางมาตรา

ขอบเขตของการวิจัย

มุ่งศึกษาและวิเคราะห์ประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับ พ.ศ. 2497 เบื้องหลังการออกกฎหมายมาบังคับของ สภาผู้แทนราษฎร และการยกเลิกประมวลกฎหมายที่ดินว่าด้วย การกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน ตลอดจนศึกษาประมวลกฎหมายที่ดินว่าด้วยการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และศึกษารวมไปถึงประกาศของคณะปฏิวัติบางฉบับที่เกี่ยวข้องในเรื่องสิทธิในการถือครองที่ดินด้วย

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ได้รับความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับที่ดิน และประวัติความเป็นมาของระบบการถือครองที่ดิน
2. ทำให้รัฐบาลตระหนัก และเห็นความสำคัญของการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดิน
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางการปรับปรุงมาตรการกฎหมายในการกำหนดสิทธิในที่ดิน

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับที่ดิน

ความหมายและประเภทของที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ได้บัญญัติความหมายของที่ดินไว้ว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย สำหรับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้ให้ความหมายของคำว่าที่ดินไว้ โดยเฉพาะ แต่รวมอยู่ในความหมายของอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 100 ซึ่งหมายถึง ที่ดิน ทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดิน ทรัพย์สินที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน และสิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิในที่ดิน

คำว่าที่ดิน ตามความหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้ ท่านศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้ให้ความหมายว่า หมายถึงพื้นที่ดินปราศจากสิ่งปลูกสร้าง¹ และ ท่านศาสตราจารย์บัญญัติ สู้ชีวะ ได้ให้ความหมายว่า หมายถึงพื้นที่ดินทั่ว ๆ ไป² ส่วนแม่น้ำ ลำคลอง แร่ธาตุ กรวด หินทราย ซึ่งมีอยู่ตามธรรมชาติ หรือซึ่งมนุษย์นำมารวมไว้กับที่ดิน จนกลายเป็นส่วนของพื้นดินตามธรรมชาติ ถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน³ มิใช่ที่ดิน ตามความแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

¹ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมาย-
ลักษณะทรัพย์สิน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสาส์น, 2528), หน้า 32.

²บัญญัติ สู้ชีวะ, กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครการพิมพ์ 2528)
หน้า 13.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

ดังนั้น ความหมายของที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงมีความหมายกว้างกว่า ความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีความหมายเฉพาะพื้นผิวดินโดยทั่ว ๆ ไป อย่างไรก็ตาม ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้ไม่รวมถึงส่วนที่อยู่ใต้พื้นผิวดิน หรือลึกลงไปจากพื้นผิวดินถือว่าเป็นแดนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตามมาตรา 1335 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹

โดยที่ดินเป็นอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 100 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ด้วยเหตุนี้ที่ดินจึงไม่ตกเป็นทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ แม้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเฉพาะที่ดินมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติไว้ว่า ถ้ามิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดก็เป็นของรัฐ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็มิได้บัญญัติให้ที่ดินเป็นทรัพย์สินไม่มีเจ้าของที่บุคคลอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยเข้าถือเอาตามมาตรา 1318 แห่ง ป.พ.พ. ได้โดยบัญญัติไว้แต่เพียงสังหาริมทรัพย์เท่านั้น เป็นทรัพย์สินอันไม่มีเจ้าของที่บุคคลอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยเข้าถือเอาได้ ดังนั้น หากพิจารณาถึงความเป็นเจ้าของทรัพย์สินแล้ว ที่ดินจึงแบ่งได้ 2 ประเภท คือ

- ที่ดินของรัฐ
- ที่ดินของเอกชน

ก. ที่ดินของรัฐ

หมายถึง ที่ดินที่มีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนคนหนึ่งคนใด แต่เดิมก่อนที่จะมีประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 ที่ดินในพระราชอาณาจักรถือว่าเป็นของพระเจ้าแผ่นดินทั้งสิ้น หากใช้ที่ของราษฎรผู้ครอบครองทำประโยชน์แต่อย่างใดไม่ หากแต่ท่านให้ราษฎรผู้เป็นเจ้าของที่ดินไว้ที่อยู่อาศัยเท่านั้น ทั้งนี้ก็เพื่อมิให้ที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า และเพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษีอากรของแผ่นดินเอง ดังจะเห็นได้จากกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 และ 43 ต่อมา

¹ศิริ เกวลินสฤณี, คำบรรยายวิชากฎหมายที่ดิน (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 54.

ภายหลังรัฐจึงยินยอมให้ราษฎรมีกรรมสิทธิในที่ดินได้ ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ที่ดินของรัฐสามารถแบ่งได้ 2 ประเภท ดังนี้

1. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

หมายถึง ที่ดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนโดยทั่ว ๆ ไป ตามบทบัญญัติในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่

- ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอันตามกฎหมายที่ดิน
- ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายคลอง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์สาธารณะ หนองน้ำสาธารณะ
- ที่ดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ที่ดินอันเป็นที่ตั้งสถานที่ราชการต่าง ๆ

ลักษณะที่สำคัญ อันจะทำให้ที่ดินนั้นตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ขึ้นอยู่กับสภาพของที่ดินนั้นเองว่าได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่

ที่รกร้างว่างเปล่า หมายถึงที่ดินซึ่งเอกชนไม่เคยมีกรรมสิทธิ หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน ถ้าเป็นที่ดินซึ่งเอกชนเคยมีกรรมสิทธิครอบครองมาก่อนแล้ว แม้จะทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า ¹ *หน้า ๑๑๖ วรรค ๑ มาตรา ๑๒๖*

ที่ดินเวนคืน หมายถึง ที่ดินซึ่งเอกชนมีกรรมสิทธิ หรือสิทธิครอบครองอยู่แล้ว แต่สมัครใจเวนคืนสิทธิให้แก่รัฐตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในกรณีที่เป็นกรณีที่เจ้าของที่ดิน หรือผู้ครอบครองไม่ประสงค์จะยึดถือครอบครองที่ดินนั้นไว้เป็นของตน แล้วจึงสมัครใจที่จะโอนที่ดินคืนให้แก่รัฐ โดยเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองสามารถแจ้งความประสงค์ โดยทำเป็น

¹ บัญญัติ สุชีวะ, กฎหมายลักษณะทรัพย์, หน้า 115.

คำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ตามมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ที่ดินทอดทิ้ง หมายถึงที่ดินซึ่งเอกชนมีกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองอยู่แล้ว แต่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้ผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเป็นเวลาก่อน 10 ปี ติดต่อกัน หรือที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นเวลาก่อน 5 ปี ติดต่อกัน ถือว่าผู้นั้นมีเจตนาละเลยสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า และอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจที่จะยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อขอให้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว และให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ เพื่อนำไปดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

ที่ดินซึ่งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น หมายถึงที่ดินซึ่งกลับมาเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์¹

ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การพิจารณาว่าที่ดินนั้นเป็นที่ซึ่งพลเมืองใช้ร่วมกันหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นจริงในการใช้ประโยชน์ของประชาชนนั่นเอง ว่าได้ใช้ร่วมกันหรือไม่ ซึ่งมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้ยกตัวอย่างไว้ เช่น ที่ชายคลอง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ น้ำซึ่งประชาชนได้อาศัยในการบริโภคร่วมกัน

ที่ดินซึ่งใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายถึงที่ดินซึ่งรัฐหรือองค์กรของรัฐได้ใช้ประโยชน์อยู่โดยตรง สำหรับในกรณีที่ดินที่ทางราชการสงวน หรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยยังมีได้มีการเข้าใช้ประโยชน์นั้นจะถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในประเภทนี้หรือไม่ ขึ้นกับแนวความคิดของนักนิติศาสตร์ซึ่งแตกต่างกันอยู่ โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่ามาตรา 1304 (3) นี้ รวมถึงที่ดินซึ่งราชการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการด้วย ถึงแม้ว่ายังไม่มีการเข้าใช้ประโยชน์ก็ตาม²

¹ บัญญัติ สุธีวะ, กฎหมายลักษณะทรัพย์, หน้า 116.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 117.

ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าน่าจะมีความหมายเฉพาะที่ดิน ที่ทางราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์โดยตรง แล้วเท่านั้น¹ ทั้งนี้เนื่องจากที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ ไม่ว่าจะเพื่อการใดแล้วนั้นมีผล ทำให้บุคคลทั่ว ๆ ไปไม่อาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน ที่ดินในลักษณะดังกล่าวจึงมิใช่ที่ดินตามมาตรา 1304 (1) เพราะหากเป็นที่ดินประเภทนี้แล้ว บุคคลทั่ว ๆ ไปสามารถได้มาตามกฎหมายที่ดิน ได้ตามมาตรา 1334 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้แล้วนั้น จะเป็นที่ดินตามมาตรา 1304 (2) หรือ (3) นั้น ก็ขึ้นอยู่กับการใช้ประโยชน์ หากสงวนไว้เพื่อ ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ให้เป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์ เป็นถนน หรือทางน้ำ เมื่อประชาชน ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว ที่ดินนั้นก็ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (2) หากสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ใช้ปลูกสร้างสถานที่ราชการ เมื่อมีการ สร้างสถานที่ราชการแล้ว ที่ดินนั้นก็ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 1304 (3) ดังนั้น ในขณะที่ยังไม่มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่สงวน หรือหวงห้ามไว้ ที่ดินนั้นก็ควรเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันตามหลักทั่วไปของมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์² และทั้งนี้ตามมาตรา 1304 ก็เพียงได้แต่ยกตัวอย่างไว้ เท่านั้นว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีอะไรบ้าง มิได้หมายความว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, กฎหมายและการปฏิบัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 105.

² คำพิพากษาฎีกาที่ 1428 - 1428/2512 ที่ดินซึ่งรัฐบาลซื้อจากเอกชนเพื่อสร้าง สถานที่ราชการ และได้มีพระบรมราชโองการให้ขึ้นทะเบียนเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง แต่ครั้งสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ในทะเบียนที่ราชพัสดุมีหมายเหตุไว้ในช่องใช้ราชการ หรือจัดให้ เข้าทำประโยชน์ว่า ให้เช่าปลูกโรงชั่วคราวที่ดินราชพัสดุซึ่งอยู่ติดต่อกันได้ใช้ปลูกสร้างเป็นที่ทำการ แขนงการทาง กรมธนารักษ์ในกระทรวงการคลัง มอบให้สรรพกรจังหวัดเป็นผู้ดูแล แม้ที่ดินดังกล่าว จะยังมีได้ใช้ปลูกสร้างสถานที่ราชการ ก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งสงวนไว้เพื่อประโยชน์ ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 จึงมิใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่า

มีเฉพาะตามที่มาตรา 1304 (1) หรือ (2) หรือ (3) บัญญัติไว้ เท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะจึงน่าจะหมายถึง ที่ดินที่ทางราชการได้ใช้ประโยชน์โดยตรงเท่านั้น ส่วนที่ดินที่ยังมิได้มีการใช้ประโยชน์เพื่อทางราชการ ก็ควรจะจัดอยู่ในฐานะสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสงวนไว้ เพื่อประโยชน์ร่วมกันตามหลักทั่วไปในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2. ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

หมายถึง ที่ดินที่รัฐถือกรรมสิทธิ์ได้เช่นเดียวกับเอกชนและโดยทั่ว ๆ ไป หมายถึงถึงที่ราชพัสดุ¹ ซึ่งรวมถึงอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด และยังรวมถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะด้วย² ดังนั้น พอสรุปได้ว่าที่ราชพัสดุนั้นมีอยู่ดังต่อไปนี้ คือ

- ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เช่น ที่ดินที่กรมธนารักษ์ให้เอกชนเช่า
- ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินเฉพาะ เช่นที่ดินอันเป็นที่ตั้งของทางราชการต่าง ๆ ซึ่งในข้อนี้รวมถึงที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะด้วย

¹บัญญัติ สุชีวะ, กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน, หน้า 113.

²พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 "ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์ สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายคลอง หางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ"

- ที่ดินซึ่งได้มาจากการเวนคืนตามกฎหมายเฉพาะที่ดินในประเภทนี้ไม่ว่ากระทรวงทบวงกรมใดจะเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนก็ตาม กระทรวงการคลังก็เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น แต่ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมที่ดินซึ่งได้มาจากการเวนคืนนี้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์
- ที่ดินซึ่งกระทรวงทบวงกรมใดมาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น โดยการรับซื้อ ปล่อยให้ แลกเปลี่ยน หรือโดยประการอื่น ซึ่งเดิมนั้นกระทรวงทบวงกรมต่างมีสิทธิที่จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้ในนามตนเอง ต่อมาภายหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติราชพัสดุ พ.ศ. 2518 แล้ว มีผลทำให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในราชพัสดุ กระทรวงทบวงกรม 6-14 ๆ ไม่สามารถจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้อย่างเดิมอีกต่อไป¹

ที่ราชพัสดุนี้ไม่รวมถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

- ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
- ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ
- ที่ดินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองท้องถิ่น

ที่ราชพัสดุซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนี้จะอยู่ในฐานะสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือไม่นั้นสุดแล้วแต่ว่าที่ราชพัสดุนั้น ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่

¹พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 "ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม ใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยน หรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม"

ข. ที่ดินเอกชน

หมายถึง ที่ดินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองที่ดินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์ ก็คือที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็น โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตาราง และตารางจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ส่วนที่ดินที่บุคคลมีสิทธิครอบครอง ก็คือที่ดินมือเปล่าซึ่งมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก) แบบหมายเลข 3 ใบเทียบยา ตารางจอง รวมตลอดถึงที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1)

สำหรับการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นบุคคลอาจได้มาโดยผลแห่งกฎหมาย เช่น การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 107 มาตรา 1308 และมาตรา 1382 การได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามมาตรา 1367 การได้มาโดยทางมรดก ตามมาตรา 1599 และมาตรา 1603 และบุคคลอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองในที่ดินโดยทางนิติกรรม ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อีก เช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ นอกจากนี้มาตรา 1334 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังบัญญัติไว้อีกว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (1) นั้น บุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดินได้

นอกจากการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองที่ดินดังกล่าวแล้ว มาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินยังได้บัญญัติรับรองถึงการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินของบุคคล ในกรณีได้มาความบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น ไว้อีกด้วย

การแบ่งประเภทที่ดินโดยถือความเป็นเจ้าของทรัพย์สินเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ก็
จะแบ่งได้ 2 ประเภทดังกล่าวแล้ว แต่หากพิจารณาจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นหลักเกณฑ์ในการแบ่งประเภทที่ดินก็สามารถแบ่งประเภทที่ดินได้ 4 ประเภท คือ

- ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม
- ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม และ
- ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึงที่ดินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อประโยชน์ในการทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ¹

ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม หมายถึงที่ดินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อประโยชน์ในการประกอบ อุตสาหกรรม และหมายความรวมถึง ที่ดินที่ใช้ หรือมีไว้เพื่อประโยชน์ในกิจการดังต่อไปนี้ เช่น การทำเหมืองแร่ การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การทำเหมืองแร่ เหมืองหิน หรือกิจการอื่นใดที่ เกี่ยวกับการขุดค้นแร่ธาตุ หรือทรัพยากรธรณีอย่างอื่น การทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ปรับปรุง แปรสภาพ หรือทำลาย ซึ่งวัตถุหรือทรัพย์สิน และรวมถึงการต่อเรือ การให้กำเนิด แปลง และจ่ายไฟฟ้าหรือพลังงานอย่างอื่น²

ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม หมายถึงที่ดินที่ใช้ หรือมีไว้เพื่อประโยชน์ในกิจการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่าทรัพย์สิน ให้เช่าซื้อ รับจ้างทำของที่มีโรงงานอุตสาหกรรม ให้กู้ยืม รับฝากทรัพย์สิน รับจำนอง รับจำนำ เก็บของในคลังสินค้า รับประกันภัย รับโอนหรือจัดส่งเงิน หรือการธนาคาร หรือบริการที่เรียกค่าตอบแทน กิจการที่มีลักษณะผสมระหว่างงานอุตสาหกรรม และงานพาณิชยกรรม ซึ่งมีงานพาณิชยกรรมเป็นธุรกิจส่วนใหญ่³

ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย หมายถึงที่ดินที่ใช้ หรือมีไว้เพื่อประโยชน์ในการปลูกสร้างอาคาร บ้านเรือน หรือสำนักงาน ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่ หรือใช้สอยได้ และหมายความรวมถึงบริเวณที่ดิน ที่มีไว้เพียงใช้สอยตามความจำเป็น เช่น สนามหญ้า สวนหย่อม สระน้ำ สนามกีฬา เป็นต้น⁴

ความสำคัญของที่ดิน

ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานการผลิตที่สำคัญทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศ ที่กำลังพัฒนา หรือด้อยพัฒนาอย่างประเทศไทย เกษตรกรรมเป็นอาชีพที่สำคัญของประชาชน และสามารถหารายได้ส่วนใหญ่ให้แก่ประเทศ อันมีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า

¹พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, มาตรา 5.

²ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงานลงวันที่ 16 เมษายน 2515, §

³เรื่องเดียวกัน

⁴พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 4.

และยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประเทศให้สูงขึ้น ประกอบกับในปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการ มีส่วนทำให้จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น และความต้องการก็เพิ่มมากขึ้น ฉะนั้น การให้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และการจัดระบบการถือครองที่ดินได้อย่างถูกต้องเหมาะสมมีส่วนสำคัญในการเพิ่มพูนผลิตผลให้ทันความต้องการของประชากรที่เพิ่มขึ้น ที่ดินจึงมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และประเทศชาติ ซึ่งพอสรุปความสำคัญได้ดังนี้

ก. ในด้านเศรษฐกิจ

ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานการผลิตที่สำคัญ และเป็นก่อให้เกิดปัจจัยอื่นมี อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการดำรงชีพของมนุษย์ สามารถเสริมสร้างให้มีความสุข และทำรายได้ให้แก่ประชาชนให้มีรายได้เพียงพอที่จะจับจ่ายใช้สอย ทำให้มาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น อันส่งผลมาถึงรายได้ของประเทศสูงขึ้นตามไปด้วย โดยเฉพาะประเทศที่ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม รายได้ส่วนใหญ่ของประเทศขึ้นอยู่กับผลิตผลทางเกษตร ที่ดินจะมีความสำคัญต่อการผลิตอย่างยิ่ง ที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์จะทำให้ผลิตผลสูง เป็นผลให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มมากขึ้น เศรษฐกิจของประเทศชาติก็จะมั่นคง นอกจากนี้โดยเหตุที่ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่มั่นคงถาวรจึงเป็นหลักทรัพย์สินที่สำคัญในการใช้เป็นหลักประกันสำหรับการลงทุน

ข. ในด้านสังคม

การที่ผู้ทำประโยชน์ในที่ดิน โดยเฉพาะเกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดิน หรือเป็นผู้เช่าที่ดินทำกิน โดยได้รับความเป็นธรรมในการเสียค่าเช่า และมีความมั่นคงในการเช่า จะทำให้เจ้าของที่ดินหรือผู้เช่ามีความกระตือรือร้น และเต็มใจที่จะทำให้ที่ดินมีผลประโยชน์สูงสุด ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ดีขึ้น ทำให้ความแตกต่างด้านรายได้ลดน้อยลง ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม สังคมจะมีความสงบข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งต่าง ๆ จะลดน้อยลง ในด้านตรงข้ามหากประชาชนไม่มีที่ดินทำกิน หรือการเช่าที่ดินไม่ได้รับความเป็นธรรม จะส่งผลให้มีการอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาคนว่างงาน ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาการศึกษา ปัญหาอาชญากรรม ตลอดจนผลิตผลต่าง ๆ จะตกต่ำลง ความแตกต่างในสังคมจะเพิ่มมากขึ้น

ค. ในด้านการเมือง

โดยที่ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญสามารถเสริมสร้างรายได้และความสุขได้ เจ้าของที่ดินจึงมีความห่วงใยในที่ดินของตน ในขณะที่ผู้ที่ไม่ใช่ที่ดินเป็นของตนเองก็ต้องการที่ดินเพื่อใช้เป็นที่ทำมาหากิน ก่อให้เกิดปัญหาการแย่งชิงที่ดิน ปัญหาข้อพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตลอดจนปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ การที่มีปัญหาดังกล่าวนี้จะส่งผลถึงเสถียรภาพการปกครองและทางการเมืองของประเทศ ดังนั้น เพื่อขจัดปัญหาข้อพิพาทการแย่งชิงที่ดินการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องหามาตรการ หรือจัดระบบการถือครองที่ดินให้เหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อผลในการปกครองและการเมือง เช่น มาตรการในการควบคุมการเช่าที่ดิน มาตรการในการจัดที่ดินให้ประชาชนใช้เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำการทำมาหากิน การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการกำหนดสิทธิในที่ดิน ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ส่งผลให้มีการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินไปสู่ประชาชน ซึ่งไม่มีที่ดินทำกิน อันจะลดปัญหาข้อพิพาท หรือข้อขัดแย้งของประชาชนในประเทศ ทำให้รัฐมีเสถียรภาพทางการเมือง

ประเภทของหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน

ในปัจจุบันการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมี 5 ประเภทคือ

ก. ใบจอง หมายถึงหนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ออกใบจองคือนายอำเภอท้องที่ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ โดยออกให้แก่บุคคลที่ได้รับการจัดให้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลเดิมสิทธิครอบครอง เพื่อให้ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพ การจัดที่ดินให้ประชาชนใช้เป็นที่อยู่อาศัย และทำมาหาเลี้ยงชีพในกรณีนี้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดิน ตามมาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งต้องเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดไว้ด้วย¹ นอกจากการออกใบจองในกรณีดังกล่าวแล้ว ยังมีการ

¹ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน
ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2498.

ออกใบจองให้แก่บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินอีกด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ ในกรณีที่สภาพที่ดินเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ราษฎรจะขออนุญาตจับจองที่ดินก็ได้ ทั้งนี้ต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดไว้ เช่น เกี่ยวกับการจัดที่ดินตามมาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว

บุคคลที่ได้รับการจัดที่ดินให้เป็นที่อยู่อาศัย หรือทำมาหาเลี้ยงชีพ และบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินทั้ง 2 กรณี จะต้องเริ่มทำประโยชน์ที่ดินนั้นภายในหกเดือน นับตั้งแต่วันที่ได้รับใบจอง และจะต้องทำประโยชน์ให้แล้วภายในสามปี การทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จหมายความว่าความถึงการทำประโยชน์ประมาณ 3 ใน 4 ส่วนของที่ดิน เมื่อบุคคลดังกล่าวไปทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วสามารถนำใบจองมาขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก.) หรือโฉนดที่ดินต่อไปได้ แต่ภายในห้าปีหรือสิบปีนับแต่วันได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อันออกสืบเนื่องมาจากใบจองนี้ ห้ามมิให้ผู้ใดมาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าว โอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง หรือองค์การของรัฐบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว นอกจากนี้ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 31 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2528)

อนึ่ง การห้ามโอนที่ดินที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินซึ่งออกสืบเนื่องจากใบจองนั้น กรมองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไม่อาจรับโอนที่ดินที่อยู่ในลักษณะดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เนื่องจากมิได้เป็นทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อยกเว้นในการห้ามโอน โดยให้องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยจัดตั้งองค์การของรัฐบาล และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติรับโอนที่ดินที่ห้ามโอนได้ด้วย อย่างไรก็ตามที่ดินที่ราษฎรได้รับอนุญาตให้จับจองโดยทางราชการได้ออกใบจอง (น.ส. 2) ให้แล้วทราบโดยผู้จับจองยังมิได้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ที่ดินนั้นยังถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ¹ ดังนั้น หากมีการโอนที่ดินตามใบจองผู้รับโอนจึงใช้อย่างกับรัฐไม่ได้ และหากเข้ายึดถือครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีความผิดตามมาตรา 9 มาตรา 108 ทวิ วรรค 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515²

ข. หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หมายถึงหนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว หนังสือรับรองการทำประโยชน์นี้มิใช่หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์อย่างเช่น โฉนดที่ดินแต่อย่างใด ผู้ถือครองที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีเพียงสิทธิครอบครอง หรือเป็นผู้ถือครองที่ดินมือเปล่าเท่านั้น สำหรับแบบหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในปัจจุบันมี 2 แบบ คือ น.ส. 3 และ น.ส. 3 ก แบบ น.ส. 3 ก. มีการออกให้เมื่อเป็นการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยวิธีกำหนดตำแหน่งที่ดินในระวางรูปถ่ายทางอากาศ นอกจากแบบดังกล่าวแล้วหนังสือรับรองการทำประโยชน์อาจทำตามแบบหมายเลข 3 ท้ายกฎกระทรวงเกษตรธิการ ออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479

¹คำพิพากษาฎีกาที่ 704/2508 ที่ดินซึ่งกรมประชาสัมพันธ์จัดสรรให้จำเลยซึ่งเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง เข้าทำกินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 และทางนิคมยังไม่ได้ออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้แก่จำเลยในสาธารณสมบัติของแผ่นดินและไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

คำพิพากษาฎีกาที่ 3016/2524 ที่ดินของรัฐซึ่งเดิมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแม้ทางราชการจะนำมาจัดสรรให้ราษฎรเข้าทำกิน จ.จับสลากได้ แต่ยังมีได้รับใบจอง เพียงแต่นำหลักไปปักเป็นเขตไว้โดยมิได้ทำประโยชน์อะไร จ.หาได้ที่ดินเป็นสิทธิของตนโดยสมบูรณ์ไม่ที่ดินแปลงนี้ยังเป็นที่ดินของรัฐ และอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจสั่งให้ จ.ออกไปจากที่ดิน ตาม ป.ที่ดิน ม.32 ได้ จ.ไม่มีสิทธิโอนขายแก่โจทก์ แม้โจทก์ได้รับโอนไว้และครอบครองมาโจทก์ก็หาเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยที่จะฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยฐานบุกรุกในทางอาญาไม่

²คำพิพากษาฎีกาที่ 461-465/2520 บุกรุกเข้าไปยึดถือทำนาในที่ป่าซึ่งมี น.ส.2 เพื่อรับสิทธิตามระเบียบการจัดสรรที่ดินเพื่อประชาชน เป็นความผิดตาม ป.ที่ดิน ม.9, 108 ทวิ วรรค 1 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ข้อ 11 เป็นความผิดต่อเนื่อง ฉายความนับตั้งแต่เหตุการครอบครอง

ตามข้อ 3 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้อีกด้วย กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินและมาขอคำรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน หรือผู้ที่ได้ดำเนินการขอจับจองที่ดินไว้แต่ยังไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 14 แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน หากได้มีการครอบครอง และทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพของที่ดินในท้องถื่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบหมายเลข 3 ให้ใช้สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ คือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2528) ซึ่งแต่เดิมอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ การแก้ไขอำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับที่ดินมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น เป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติให้น้อยลง และสะดวกแก่ประชาชนมากขึ้น

ก. ใบไต่สวน หมายถึงหนังสือแสดงการสอบสวน เพื่อออกโฉนดที่ดิน และให้หมายความรวมถึงใบนำด้วย ใบไต่สวนเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่แสดงว่าที่ดินแปลงนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัดสอบสวนเพื่อจะออกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินแล้ว ในการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดินนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะสอบสวนให้ปรากฏสาระสำคัญดังนี้ เช่น อาณาเขตติดต่อกัน หรือที่ดินข้างเคียง หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่มีอยู่เดิม การครอบครองทำประโยชน์ การไต่ถามซึ่งที่ดิน การนำทำการรังวัดมีผู้ใดคัดค้านหรือไม่ ที่ดินนั้นมีภาระติดพันอย่างใดหรือไม่ เป็นต้น นอกจากนี้พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องสอบสวนเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่ไว้เป็นหลักฐานด้วยเช่นเดียวกัน ใบไต่สวนนี้ไม่ถือว่าเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ เป็นเพียงหนังสือสำคัญ

ที่ห้าขึ้นเพื่อการออกโฉนดที่ดินต่อไป¹

ที่ดินซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการสอบสวนและรังวัดหมายเขตไว้แล้ว แต่ยังไม่ได้ออกโฉนดที่ดิน เช่นนี้ การขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมจะต้องไปขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528) ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับโบราณนั้นเป็นเอกสารหลักฐานที่มีมาแต่เดิม ก่อนมีการประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 กล่าวคือ ในสมัยนั้นแต่ละปีจะมีการรังวัดนา โดยนายแขวงเป็นพนักงานสำรวจรังวัด เพื่อให้ทราบว่าผู้ใดเป็นเจ้าของนา มีอาณาเขตกว้างยาวเท่าใด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการเรียกเก็บเงินอากรค่าที่ดิน² โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกใบนำให้ราษฎรไว้เป็นหลักฐาน แต่ใบนำดังกล่าวไม่อยู่ในความหมายของใบนำตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งหมายถึงหนังสือแสดงการสอบสวน เพื่อออกโฉนดที่ดิน โดยมีที่มาสืบเนื่องจากการเดินสำรวจหมายเขตที่ดินเพื่อออกโฉนดในปี ร.ศ. 120 ได้ผลดีสมพระบรมราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งเริ่มเดินสำรวจหมายเขตที่ดินเพื่อออกโฉนดในตำบลบ้านพลับ ตำบลบ้านเป้ง ตำบลบ้านเกาะติด อำเภอบางปะอิน

¹ คำพิพากษาฎีกาที่ 1331/2508 ตราบใดที่ผู้ถือที่ดินยังไม่ได้มาซึ่งโฉนด หรือยังไม่ได้รับโฉนดไปจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ยึดถือไว้ก็จะถือว่าตนได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินอันแท้จริง ถูกต้องตามกฎหมายแล้วไม่ได้

การที่บุคคลจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 นั้น จะมีได้แต่เฉพาะในที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้อื่นแล้ว ซึ่งหมายความว่าที่ดินนั้นได้ออกโฉนดแผนที่แล้วด้วย ถ้าหากเป็นที่ดินที่ยังไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของใครเลย เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้ทอดทิ้ง หรือเวนคืน หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ผู้ครอบครองที่ดินชนิดนี้หากมีโอกาสได้กรรมสิทธิ์อย่างใดไม่ เพียงแต่เจ้าพนักงานออกใบไต่สวนให้เท่านั้น ใบไต่สวนนี้ทำให้หลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินอย่างโฉนดแผนที่อย่างใดไม่ จะนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 มาใช้ไม่ได้

² ข้อบังคับการเก็บเงินอากรค่าที่ดินมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119.

จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้โฉนดจำนวน 4,023 โฉนด เป็นเนื้อที่ประมาณ 68,062 ไร่ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ประกาศจัดตั้งนอทะเบียนที่ดิน เมืองกรุงเก่า ชั้นที่หอสภาการราชประยูร พระราชวัง บางปะอิน ต่อมาพระยาประชาชีพวิบาล ไปดำรงตำแหน่งปลัดทูลฉลองกระทรวงเกษตราธิการ ได้มีการปรับปรุงเกี่ยวกับใบไต่สวน โดยยกเลิกใบไต่สวนตอนที่ 2 ฉบับที่แจกให้เจ้าของที่ดิน ยึดถือเปลี่ยนเป็น "ใบนำ" ซึ่งแสดงว่าเจ้าของได้นำพนักงานเกษตรสำรวจรังวัด และพิสูจน์แล้ว ให้ยึดถือไว้เพื่อเป็นหลักฐานมาขอรับโฉนด¹ ดังนั้น เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน 2487 จึงยังคงรับรองให้ใบนำมีฐานะ ผัน คึงกับใบไต่สวน เพราะเป็นหลักฐานแสดงว่า ที่ดินนั้นได้มีการนำรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว เช่นใบไต่สวน

ง. โฉนดที่ดิน หมายถึงหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และหมายความรวมถึงโฉนดแผนที่โฉนดตารางอง และตารางองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" โฉนดแผนที่ เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 โฉนดตารางอง เป็นหนังสือสำคัญ แสดงกรรมสิทธิ์ที่ออกตามพระราชบัญญัติออกตารางองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. 121 ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตารางอง เมื่อ ร.ศ. 124 ส่วนตารางองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2486 แต่เดิมกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 7 กำหนดแบบโฉนดที่ดินไว้ 3 แบบ คือ น.ส. 4ก. น.ส. 4ข. น.ส. 4ค. แลโฉนดที่ดินคังถ่วงไว้ได้ถูกฉกเลิก โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2510) และกำหนดแบบโฉนดที่ดินเป็นแบบ น.ส. 4 ต่อมากฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2514) ได้กำหนดให้มีแบบโฉนดที่ดินขึ้นอีกแบบ คือ น.ส. 4ง. สำหรับใบปัจจุบันพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยบัญญัติให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดี-

¹ เอก บุญเกิด, ใบไต่สวนการออกโฉนดที่ดิน (น.ส. 5) (กรุงเทพฯ : อักษรนิติ, 2526), หน้า 14 - 15.

กรมที่ดินมอบหมายเป็นผู้ลงลายมือชื่อ และประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินในโฉนดที่ดินแต่เพียงผู้เดียว จึงต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบโฉนดที่ดินเสียใหม่ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 57 ดังกล่าว โดยโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามแบบ น.ส. 4จ. ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 34 (พ.ศ. 2528)

อนึ่ง เคมีผู้มีอำนาจออกโฉนดที่ดิน คือ เจ้าพนักงานที่ดิน และผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้ลงลายมือชื่อแทนผู้ว่าราชการจังหวัด โดยจะต้องลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งร่วมกันทั้ง 2 คน แต่เพื่อให้ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้เสร็จสิ้นในระดับสำนักงานที่ดินจังหวัด อันจะทำให้การออกโฉนดที่ดินเป็นไปโดยรวดเร็ว และสะดวกต่อประชาชนมากขึ้น จึงได้มีการแก้ไขให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายเป็นผู้ลงลายมือชื่อ และประทับตราประจำตำแหน่งในการออกโฉนดที่ดินแต่เพียงผู้เดียว

จ. หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หมายถึงหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ออกให้แก่ทบวงการเมือง ที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินตามมาตรา 1304 (2)(3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และที่ดินอันเป็นหลักฐานแสดงเขตของที่ดินนั้น และป้องกันการบุกรุกของราษฎร

หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมิใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ หรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด เป็นเพียงหนังสือแสดงให้ทราบถึงสาระสำคัญดังนี้ คือ ประเภทของที่ดิน เขต ที่ตั้ง เนื้อที่ ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษา อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ออกหนังสือสำคัญที่หลวงตามความประสงค์ของทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 สำหรับแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนี้ เป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 26 (พ.ศ. 2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

นอกจากหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินดังกล่าวแล้ว ยังมีเอกสารที่เกี่ยวข้องกับที่ดินอีกประเภทหนึ่ง คือ แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน หรือ ส.ค. 1 แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน หรือ ส.ค. 1นี้

มีที่มาสืบเนื่องจากมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งบัญญัติให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497) โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน กล่าวคือ ไม่มีโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเมื่อเวลานั้นเอง มีหน้าที่ต้องแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ การแจ้งนี้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์จะเป็นผู้แจ้งด้วยตนเอง หรือมอบให้ผู้อื่นมาแจ้งแทนก็ได้ โดยใช้ใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) เป็นแบบแจ้ง แบบแจ้งนี้เป็นแบบพิมพ์ของทางราชการ 2 ตอน แต่ละตอนมีข้อความเช่นเดียวกันเมื่อผู้ครอบครองได้กรอกข้อความตามแบบพิมพ์ดังกล่าว หึ่ง 2 ตอนแล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะลงทะเบียนการครอบครองที่ดินเสร็จแล้วจะฉีกตอนหนึ่งมอบคืนให้แก่ผู้มาแจ้ง ส่วนอีกตอนหนึ่งทางราชการจะเก็บไว้ การที่กำหนดให้มีการแจ้งการครอบครองนี้ก็เพื่อสำรวจการครอบครองที่ดินที่ยังไม่มีโฉนดที่ดิน เพราะในขณะนั้นปรากฏว่ามีผู้ครอบครองที่ดินทั่ว ๆ ไปไว้เป็นอันมาก หึ่งโดยถูกต้อง และไม่ถูกต้องตามกฎหมายทางราชการก็ไม่มีหลักฐานที่จะตรวจสอบได้ว่าใครครอบครองถูกต้องหรือไม่ถูกต้องทำให้ที่ดินของรัฐและป่าไม้ถูกบุกรุกค้ำยู่เรื่อยไป หากปล่อยให้สถานการณ์เป็นอย่างนั้น ที่ดินของรัฐและป่าจะถูกบุกรุกทำลายไปไม่สิ้นสุดโดยไม่มีหลักฐานที่จะพิสูจน์ได้ อันจะส่งผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น เพื่อที่จะทราบว่าผู้ใดมีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นหรือไม่ จึงกำหนดให้บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่มาแจ้งการครอบครองที่ดิน แต่อย่างไรก็ตามมาตรา 5 วรรค 2 บัญญัติว่า การแจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด ซึ่งหมายความว่าสิทธิของผู้แจ้งก่อนนี้มีอยู่อย่างใดหรือไม่มีอยู่อย่างใดก็เป็นไปตามนั้น¹ หากมีการนำเอาที่ป่า หรือที่สงวนหวง-

¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1518/2503 การแจ้งการครอบครองที่ดินตามแบบ ส.ค. 1 นั้น ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้แจ้งประการใด เว้นแต่ผู้แจ้งจะได้สิทธิครอบครองอยู่แล้วโดยชอบด้วยกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 914/2523 โจทก์เข้าไปครอบครองที่ดินพิพาทโดยมิได้อนุญาตตามกฎหมาย แม้ได้แจ้งการครอบครองที่ดินไว้แล้ว ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด จึงต้องถือว่าที่ดินพิพาทยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่เช่นเดิม โจทก์จึงไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องเอาเงินค่าชดเชยที่ดินพิพาทจากจำเลยซึ่งได้เข้าครอบครองที่ดินพิพาทตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองฯ อันถือว่าเป็นการกระทำของรัฐ

ห้ามมาแจ้งการครอบครองแล้ว ผู้แจ้งก็จะไม่ได้สิทธิแต่อย่างใด แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) นี้จึงไม่ถือว่าเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เพราะเป็นเพียงใบแจ้งการครอบครอง อันเป็นเอกสารที่ผู้ครอบครองเขียนขึ้นแล้วนำมาแจ้งต่อนายอำเภอท้องที่ อันเป็นหน้าที่ของตนตามกฎหมายเท่านั้น ประกอบกับการแจ้งการครอบครองดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใดดังกล่าวแล้ว¹

อนึ่ง มาตรา 5 วรรค 2 เคมีบัญญัติว่า ถ้าผู้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดินไม่แจ้งภายในระยะเวลา 180 วัน ตามที่วรรคแรกระบุไว้ถือว่า บุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจนำที่ดินนั้นไปจัดตามบทบัญญัติแห่งประมวล - กฎหมายที่ดินได้ เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ออกคำสั่งผ่อนผันการแจ้งการครอบครองให้เป็น การเฉพาะราย ซึ่งการผ่อนผันนี้เป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด ในชั้นแรกมีการ ผ่อนผันกันอยู่เสมอเพราะเห็นว่ากฎหมายออกเป็นเวลาระยะสั้น ประชาชนไม่ทราบเรื่องทั้งหมด เมื่อเวลาล่วงเลยมาพอสมควรการผ่อนผันก็มีการพิจารณากันเข้มงวดขึ้น เพราะเหตุว่าได้ผ่อนผัน กันมาเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว² และในที่สุดประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 จึงได้ยกเลิกความในมาตรา 5 วรรค 2 ดังกล่าวตั้งแต่บัดนั้นผู้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดิน โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ หรือผู้ครอบครองที่ดินมือเปล่าจึงไม่ สามารถแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) ได้อีกอย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ยังให้สิทธิแก่บุคคลดังกล่าวในการที่ขอลอกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้โดยปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี และสำหรับผู้ที่ไต่ยื่นคำร้องขอผ่อนผันแจ้งการครอบครองไว้ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว มาตรา 27 ทวิ ซึ่งบัญญัติขึ้นใหม่โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ก็บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัด - พิจารณาสั่งการให้เสร็จสิ้นโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้ที่มีได้แจ้งการครอบครอง

¹โสภณ ชัยสุวรรณ, คู่มือพนักงานที่ดิน ตอนที่ 2 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แพร่การช่าง, 2520), 140-147

²หลวงศรีราชบุรุษ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติ-บรรณาการ, 2509), หน้า 5.

ที่ดินภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ได้สิทธิในที่ดินนั้น

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

เมื่อพิเคราะห์คำนิยามคำว่า สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ว่า สิทธิในที่ดินหมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย แล้วแสดงให้เห็นว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมี 2 ประเภท คือ หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และหนังสือแสดงสิทธิครอบครอง สิทธิครอบครองตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายที่ดินหมวด 4 ว่าด้วยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว สรุปได้ว่าในปัจจุบันมีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน 3 วิธี คือ

- โดยวิธีเดินสำรวจ ตามมาตรา 58, 58 ทวิ
- โดยการปรับแก้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ ตามมาตรา 58 ตริ และ
- โดยวิธีเฉพาะราย ตามมาตรา 59, 59 ทวิ

ก. การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยวิธีเดินสำรวจ

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยวิธีเดินสำรวจนี้ กระทำได้ทั้งการออกโฉนดที่ดิน และการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และกรณีนี้เป็นกรณีที่ทางราชการส่งเจ้าหน้าที่ออกไปทำการเดินสำรวจในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ โดยใช้งบประมาณค่าใช้จ่ายของทางราชการ ทั้งนี้ หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในจังหวัดใด ปีใด รัฐมนตรีจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศนี้ไม่รวมถึงท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร เมื่อมีประกาศดังกล่าวแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่นั้นก็จะประกาศกำหนดท้องที่ และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจ ซึ่งเจ้าของที่ดินมีหน้าที่จะต้องนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจรังวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ ตาม

วันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย¹ หากเจ้าของที่ดินไม่นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์ สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตน หรือไม่ตั้งตัวแทน เพื่อการดังกล่าว ก็จะมีผลผิดและถูกลงโทษตามมาตรา 107 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

¹ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 "เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์ สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยมีประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสองหรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์ สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์ สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์ สอบสวนทำประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์ สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา "

บุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออก โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้
ได้ในกรณีเคินสำรวจ¹

ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 58 ทวิ "เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวน
สวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 58 แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออก โฉนดที่ดินหรือหนังสือ
รับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคล
นั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออก โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวล -
กฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออก โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตาม
วรรคหนึ่งให้ได้ คือ

- (1) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี่ยหย่า หนังสือ
รับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิ
ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ
- (2) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ครี
- (3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายนี้
ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหี่ยหย่า หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัด
ที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง
(1) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าว
ด้วย สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (2) และ (3) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์
แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
เฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ภายในสองปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือ
หนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (3) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิใน
ที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทางการเมือง
องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระ
ราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี"

1. ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน โดยมีหลักฐาน หมายถึงผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) หรือผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ ส.ค. 1 มีใบจอง (น.ส. 2) ใบเหี้ยมยำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนด-ตรวจจ้อง ตรวจจ้องที่ว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ คือผู้ที่ได้อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสร้างตนเอง หรือนิคมสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 การขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของบุคคลดังกล่าวนี้ ถ้าหากว่ามีหลักฐานถูกต้องครบถ้วน พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้โดยไม่จำกัดเนื้อที่ และไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น เว้นแต่ผู้นำใบจอง หรือผู้มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ มาขอโฉนด-ที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้บุคคลดังกล่าว จะตกอยู่ภายใต้บังคับห้ามโอน ตามมาตรา 31 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 แล้วแต่กรณี เหตุที่ต้องห้ามโอนที่ดินดังกล่าว เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่รัฐจัดที่ดินของรัฐให้เป็นที่อยู่อาศัยประกอบการทำมาหากินเลี้ยงชีพ หากปล่อยให้มีการโอนที่ดินกันได้ตามปกติ บุคคลดังกล่าวก็จะตกเป็นผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัย และไม่มีที่ทำมาหากินเลี้ยงชีพ ซึ่งรัฐจะต้องรับภาระในการจัดที่ดินให้อีก โดยไม่มีที่สิ้นสุด จึงต้องบัญญัติให้อยู่ภายใต้บังคับห้ามโอนดังกล่าว

บุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ในกรณีที่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินเป็นใบเหี้ยมยำ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ทวิ วรรค 2 (1) นี้ มีข้อน่าพิจารณาว่า หมายถึงผู้รับใบเหี้ยมยำตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 อยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรืออย่างไร ทั้งนี้เพราะผู้รับใบเหี้ยมยำดังกล่าวก็ยิ่งถือว่าเป็นผู้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งมีหน้าที่จะต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ตามความในมาตรา 5 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ด้วย หากแจ้งการครอบครองที่ดินแล้ว ก็ถือว่าเป็นผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน อันเป็นบุคคลที่มีหลักฐานประเภทหนึ่ง ตามมาตรา 58 ทวิ วรรค 2 (1) อย่างไรก็ตาม หากบุคคลที่ได้รับใบเหี้ยมยำดังกล่าวไม่แจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 5 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 7 ก็ให้บัญญัติ

เปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิที่จะมาขอคำรับรองจากนายอำเภอได้ กล่าวคือ บุคคลที่ได้รับใบเหยียบย่ำนี้ ถือได้ว่าเป็นบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 บัญญัติให้ผู้ได้รับอนุญาตให้จับจอง ต้องทำประโยชน์ในที่ดินนั้นให้แล้วภายใน 2 ปี นับแต่วันได้รับใบเหยียบย่ำ มิฉะนั้น เป็นอันสิ้นสิทธิแห่งการจับจองในที่ดินส่วนซึ่งยังไม่ได้ทำประโยชน์ และเมื่อได้ทำประโยชน์ในที่ดินตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ก็สามารถมาขอคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์แล้วได้ ซึ่งจะมีผลให้สามารถโอนที่ดินนั้นต่อไปได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 เมื่อพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 4 บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 จึงได้บัญญัติรองรับสิทธิของบุคคลที่ได้รับใบเหยียบย่ำแต่ยังมีคำรับรองว่าได้ทำประโยชน์แล้วไว้ในมาตรา 7 โดยถือว่าเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับถ้าใบอนุญาตให้จับจองยังไม่สิ้น ระยะเวลาแห่งการจับจอง (ยังไม่สิ้น 2 ปี เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ) ผู้ได้รับอนุญาตยังมีสิทธิที่จะมาขอรับคำรับรองจากนายอำเภอได้จนกว่าจะครบกำหนด 180 วัน นับจากวันสิ้นสุดเวลาแห่งการจับจองตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 คือนับจากวันครบกำหนดระยะเวลา 2 ปี แต่ถ้าใบอนุญาตให้จับจองสิ้นระยะเวลาแห่งการจับจองลงก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ระยะเวลา 2 ปีสิ้นสุดก่อน 1 ธันวาคม 2497) หากปรากฏว่าการทำประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจองอยู่ในสภาพที่พึงขอคำรับรองว่าได้ทำประโยชน์ได้แล้ว บุคคลดังกล่าวก็มีสิทธิจะมาขอรับคำรับรองจากนายอำเภอได้ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (นับ 180 วันจากวันที่ 1 ธันวาคม 2479) ทั้ง 2 กรณี เมื่อมีการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว นายอำเภอหรือปลัดอำเภอก็เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ไว้เป็นหลักฐาน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2497 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 5 ซึ่งบุคคลดังกล่าวก็จะเป็นบุคคลที่มีหลักฐานหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ ตามมาตรา 58 ทวิ วรรค 2 (1) และถ้าบุคคลที่ได้รับใบเหยียบย่ำมิได้ขอคำรับรองว่าได้ทำประโยชน์แล้วภายในกำหนดระยะเวลา 180 วัน ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 7 กฎหมายถือว่าที่ดินนั้นปราศจากการจับจอง ผู้ได้รับอนุญาตให้จับจองเป็นอันหมดสิทธิในที่ดินนั้น เว้นแต่นายอำเภอจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

ดังนั้น จะเห็นว่าใบเหี้ยมย่ำ ตามมาตรา 58 ทวิ วรรค 2 (1) จึงไม่น่าจะหมายถึงใบเหี้ยมย่ำที่ได้ออกให้แก่บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้จับจอง ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เพราะบุคคลดังกล่าวหากไม่ขอคำรับรองว่า ได้ทำประโยชน์แล้วภายในระยะเวลา 180 วัน บุคคลนั้นก็หมดสิทธิในที่ดิน และถ้าหากได้ขอคำรับรองในระยะเวลาดังกล่าวแล้วบุคคลนั้นก็จะเป็นผู้มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) หรือถ้าไม่ขอคำรับรองดังกล่าว แต่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บุคคลนั้นก็จะเป็นบุคคลอีกประเภทหนึ่ง ตามมาตรา 58 ทวิ วรรค 2 (1) มิใช่ผู้มีหลักฐานเป็นใบเหี้ยมย่ำ และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 14 ซึ่งบัญญัติให้บุคคลที่ได้ดำเนินการขอจับจองที่ดินไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ก่อนวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ แต่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้นายอำเภอมีอำนาจดำเนินการตามนัยแห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2497 ต่อไปจนถึงที่สุดได้ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 นายอำเภอมีอำนาจอนุญาตให้จับจองได้ไม่เกิน 50 ไร่ ข้าหลวงประจำจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) อนุญาตได้ไม่เกิน 100 ไร่ (มาตรา 5 พ.ร.บ. ออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6) สำหรับการขอจับจองที่ดินนั้น ผู้ขอจะต้องยื่นคำขอต่อคณะกรรมการอำเภอ (นายอำเภอ) แห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และต้องประกาศการขอจับจองไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกำนัน และในที่ดินซึ่งขอจับจองมีกำหนด 1 เดือน ถ้าไม่มีผู้ใดโต้แย้งคัดค้านภายในกำหนดเวลาดังกล่าว เมื่อได้สอบสวน และคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะแล้ว เห็นควรอนุญาตให้จับจองได้ นายอำเภอหรือข้าหลวงประจำจังหวัด แล้วแต่กรณีจะสั่งออกใบอนุญาตให้เป็นสำคัญ คือ ถ้าขอจับจองไม่เกิน 50 ไร่ นายอำเภอก็สามารถสั่งอนุญาตได้ แต่ถ้าขอจับจองเกิน 50 ไร่ แต่ไม่เกิน 100 ไร่ ข้าหลวงประจำจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ก็จะเป็นผู้สั่งออกใบอนุญาต (มาตรา 7 พ.ร.บ. ออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6) สำหรับใบอนุญาตให้จับจองมี 2 ชนิด คือ ใบเหี้ยมย่ำ และตราจอง ซึ่งเป็นใบอนุญาตตามแบบพิมพ์ของทางราชการ สำระสำคัญที่แตกต่างกันระหว่างใบเหี้ยมย่ำ และตราจองตามแบบพิมพ์นี้ก็คือ ใบเหี้ยมย่ำจะต้องมีลายมือชื่อ และตราตำแหน่งนายอำเภอ ส่วนตราจองจะมีลายมือชื่อ และตราตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดิน นอกจากนี้ การออกใบเหี้ยมย่ำไม่ต้องมีรูปแผนที่ แต่การออกตราจองจะต้องมีการรังวัดทำแผนที่ แต่เป็นแผนที่รูปลอย คือ มิใช่ระวางแผนที่ (มาตรา 8 พ.ร.บ. ออก

โฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6) ผู้ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินแล้ว ต้องทำประโยชน์ในที่ดินให้แล้วภายใน 2 ปี นับแต่วันได้รับใบเหยียบย่ำ หรือภายใน 3 ปี นับแต่วันได้รับตรวจจอง มิฉะนั้น เป็นอันสิ้นสิทธิแห่งการจับจองในที่ดินส่วนซึ่งยังไม่ได้ทำประโยชน์ และเมื่อได้ทำประโยชน์ในที่ดินภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ก็สามารถขอตรวจจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือโฉนดแผนที่ได้ อันจะทำให้ผู้นั้นมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (มาตรา 9, 10 พ.ร.บ. ออกโฉนดที่ดินฉบับที่ 6)

ดังนั้น ใบเหยียบย่ำ ตามมาตรา 58 ทวิ วรรค 2 (1) จึงน่าจะหมายถึง ใบเหยียบย่ำที่นายอำเภอออกให้แก่บุคคลที่ได้ยื่นคำขอจับจองที่ดินไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับแต่ยังไม่ได้รับอนุญาต โดยที่ซึ่งจะได้รับใบอนุญาตภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ในเรื่องนี้ มีปัญหาที่น่าพิจารณาต่อไปอีกว่า ตามที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 14 บัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจดำเนินการตามนัยแห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2497 ต่อไปจนถึงที่สุดได้ กรณีที่มีบุคคลยื่นคำขอจับจองที่ดินไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ แต่ยังไม่ได้รับอนุญาตนั้น นายอำเภอมีอำนาจอนุญาตให้จับจองได้เฉพาะกรณีที่มีผู้ขอรับใบเหยียบย่ำเท่านั้น หรือรวมถึงมีอำนาจอนุญาตให้จับจองได้ในกรณีที่มีผู้ขอรับตรวจจองด้วย กรณีนี้เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2497 มาตรา 5 มาตรา 7 และมาตรา 8 แล้วจะเห็นว่าผู้มีอำนาจอนุญาตให้จับจองที่ดินได้นั้น คือนายอำเภอกับข้าหลวงประจำจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เท่านั้น โดยนายอำเภอมีอำนาจอนุญาตให้จับจองที่ดินได้ไม่ว่าจะเป็นกรณีผู้จับจองขอรับใบเหยียบย่ำ หรือผู้จับจองขอรับตรวจจอง แต่นายอำเภอมีอำนาจอนุญาตได้ไม่เกิน 50 ไร่ หากผู้จับจองขอรับใบเหยียบย่ำ หรือตรวจจอง ขอจับจองที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ ประกอบกับในเรื่องการจับจองที่ดินโดยขอรับตรวจจองเป็นใบอนุญาตนี้ กฎกระทรวงเกษตรราธิการออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ข้อ 14 กำหนดให้ดำเนินการในขั้นต้นอย่างเดียวกับการขอจับจองโดยขอรับใบเหยียบย่ำ เมื่อนายอำเภอ หรือข้าหลวงประจำจังหวัดอนุญาตให้จับจองแล้วให้ส่งเรื่องไปยังพนักงานที่ดิน และโลหกิจประจำจังหวัด จังหวัดใดยังไม่มีหอทะเบียนที่ดิน ให้รายงานส่งเรื่อง

ตามลำดับเข้าไปยังกรมที่ดิน และโลหกิจเพื่อดำเนินการต่อไป ดังนี้ จึงแสดงให้เห็นว่าตามที่พระราชบัญญัติให้ใช้ที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 14 บัญญัติให้นายอำเภอมืออำนาจดำเนินการตามนัยแห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน GM-6 n.6. 2479 นายอำเภอมืออำนาจอนุญาตให้จับจองที่ดินได้ทั้งกรณีที่มีผู้ขอรับใบเหยียบย่ำเป็นใบอนุญาต และขอรับตราจองเป็นใบอนุญาต¹ เมื่อผู้ได้รับใบเหยียบย่ำ หรือตราจองนั้นได้ทำประโยชน์แล้ว เขาก็มีสิทธิที่จะขอรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว เขาก็มีสิทธิที่จะขอรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (u.d.3) หรือตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือโฉนดที่ดินต่อไปได้²

เมื่อนายอำเภอมืออำนาจอนุญาตให้จับจองที่ดินทั้งกรณีที่มีผู้ขอรับใบเหยียบย่ำเป็นใบอนุญาต และขอรับตราจองเป็นใบอนุญาตได้ ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 14 แล้ว เหตุไฉนมาตรา 58 ทวิ วรรค 2 (1) จึงบัญญัติให้สิทธิเฉพาะผู้มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินเป็นใบเหยียบย่ำเท่านั้น เป็นบุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ในกรณีเคินสำรวจ เหตุไฉนจึงมิให้สิทธิแก่ผู้มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินเป็นตราจองด้วย จะเป็นช่องว่างของกฎหมาย หรือเป็นกรณีที่ผู้ได้รับตราจองสามารถออกตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือโฉนดที่ดินได้ตามบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 W.6. 2479 ใต้อยู่แล้ว ทั้งนี้ ตามนัย มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 58 ทวิ วรรค 2 (1) จึงไม่บัญญัติให้สิทธิในการขออนุญาตโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเคินสำรวจไว้ แต่เหตุนี้ก็ไม่น่าจะเป็นได้ทั้งนี้เนื่องจากผู้ได้รับใบเหยียบย่ำก็มีฐานะเช่นเดียวกับผู้ได้รับตราจอง แต่มาตรา 58 ทวิ วรรค 2 (1) ก็ได้ให้สิทธิในการขออนุญาตโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แก่ผู้มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินเป็นใบเหยียบย่ำไว้ ประกอบกับเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 58 เดิมก่อนถูกยกเลิก โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 แล้ว จะเห็นว่าบทบัญญัติเดิมมิได้แยกแยะประเภทบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการ

¹ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) n. . . 2479 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อัครมา 2493), 21-34

²ศิริ เกวลินสฤทธิ คำบรรยายวิชากฎหมายที่ดิน, หน้า 53

การทำประโยชน์ให้ได้ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 58 ทวิ วรรค 2 ในปัจจุบัน เพียงแค่นิติกรกว้าง ๆ ว่า ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดที่ดินของตน ซึ่งผู้มีสิทธิในที่ดินก็หมายถึงผู้มีสิทธิครอบครองนั่นเอง

แต่อย่างไรก็ตามในเรื่องนี้ผู้วิจัยมีความเห็นเป็นส่วนตัวว่า พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 นายอำเภอมีอำนาจออกแค่ใบเทียบย่ำเท่านั้น ไม่มีอำนาจออกตราจองด้วยเพราะตราจองนั้นเจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ออก และการที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 14 บัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจดำเนินการตามนัยแห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2497 ต่อไปจนถึงที่สุดได้ จึงหมายความว่านายอำเภอมีอำนาจที่จะออกใบเทียบย่ำให้แก่ผู้ยื่นขอจองที่ดินตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 ก่อนนำประมวลกฎหมายที่ดินจะประกาศใช้บังคับ และอำเภอไม่มีอำนาจที่จะออก "ตราจอง" แต่อย่างใด ดังในมาตรา 58 ทวิ วรรค 2 (1) จึงไม่รวมถึงบุคคลที่มีตราจอง เพราะนายอำเภอไม่มีอำนาจออกตามเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

๔ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีหลักฐาน

ก) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อน 1 ธันวาคม 2497) โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครอง (แจ้ง ส.ค. ๓) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 24๙7 หรือผู้ซึ่งรับสืบทอดมาจากราชาคารจังหวัด ตามมาตรา 27 ทวิ ที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า "พวกตงแจ้งการครอบครอง"¹ ซึ่งรวมถึงบุคคลที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลอื่นว่า ยหากว่าบุคคลดังกล่าวยังคงครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ตลอดเวลาจากมาจนถึงวันที่พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดที่ดินสอบสวน และประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้นก็ต้องไปแจ้งการครอบครองที่ดินของตนต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ที่ดินตั้งอยู่ภายใน

กำหนดเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดตามมาตรา 58 วรรคสอง หากบุคคลดังกล่าวมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน เช่นว่านั้น แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้บุคคลดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2528 แต่เดิมก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ ซึ่งมีหน้าที่จะต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 5 วรรค แรก แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ต่อมานายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ หากผู้นั้นไม่แจ้งการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิ์ครอบครองที่ดิน ซึ่งมีผลให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ และรัฐมีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวมาจัดให้ประชาชนทั่วไปได้ เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย (มาตรา 5 พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน) แต่ตามข้อเท็จจริงแล้วผู้ที่ได้แจ้งการครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินก็ยังคงครอบครองที่ดินนั้นอยู่ตลอดมา รัฐจึงผ่อนผันให้บุคคลดังกล่าวโดยยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 5 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และบัญญัติให้บุคคลซึ่งมิได้แจ้งการครอบครองดังกล่าวยังมีสิทธิมาขอออกหนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดินนั้นได้ โดยปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี

อย่างไรก็ตาม ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อน ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองนี้ หากมาออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะออกให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ ก็จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะรายก่อน โดยอยู่ภายใต้ระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด (ม. 58 ทวิ วรรค 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) ซึ่งตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2515) ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธี

และเงื่อนไข การออกโฉนดที่ดิน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หมวด 2 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แก่ผู้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่ได้แจ้งการครอบครองไว้ดังนี้

1) ต้องเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ติดต่อกันมาจนถึงวันนำทำการสำรวจ โดยมีหลักฐานแสดงได้ว่า ได้มีการปลูกสร้างอาคารบ้านเรือน ได้ปลูกต้นไม้ยืนต้น มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือได้ทำนาทำไร่ หรือทำประโยชน์อย่างอื่นอันมีหลักฐานควรเชื่อได้ว่าทำติดต่อกันมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

2) การไม่แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีเหตุผลอันสมควร และไม่มีเจตนาจะฝ่าฝืนกฎหมาย

3) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินกว่าห้าสิบไร่ แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ได้ เมื่อปรากฏว่า

(ก) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยการทำประโยชน์ที่ดินนั้นด้วยตนเอง

(ข) ผู้ครอบครองแสดงให้เห็นว่ามีความสามารถทำประโยชน์ในที่ดินนั้นได้อย่างจริงจัง และ

(ค) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เป็นหลักฐานมั่นคง และมีผลผลิตอันเป็น

4) ผู้ใดได้ครอบครองที่ดินเกินกว่าห้าสิบไร่ แต่ไม่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือได้ครอบครองและทำประโยชน์เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ ให้กันส่วนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติ หรือส่วนที่เกินหนึ่งร้อยไร่แล้วแต่กรณีออก และให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์เลือกเอาว่าจะให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินตอนใด ถ้าไม่เลือกให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สำหรับที่ดินที่ได้มีการทำประโยชน์เป็นหลักฐานมั่นคงแล้ว

ข) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหี้ยมย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อ

การครอบงำ (ม. 58 ทวิ วรรค 2 (3)) บุคคลดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นผู้ที่เข้าครอบครอง และ
ทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ใน
ที่ดินของรัฐโดยพลการ แต่บุคคลดังกล่าวนี้มีเป็นจำนวนมากที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และ
ที่ทำมาหากิน จึงได้มีการบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยพลการ ประกอบ
กับทางราชการไม่สามารถดำเนินการจัดที่ดินให้ราษฎรจับจองใช้เป็นที่อยู่อาศัย และที่ทำมาหากิน
ได้ทันกับความต้องการและความจำเป็นของราษฎร จึงเปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวนำพนักงาน
เจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือ
หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในที่ดินที่ตนครอบครองและทำประโยชน์ โดยวิธีการเดินสำรวจ
นี้ได้

การออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองและทำ -
ประโยชน์ในที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ออกให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่
ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทำนองเดียวกัน
กรณีของพวกตกแจ้งการครอบครองดังที่กล่าวมาแล้วใน ข้อ 1 และการออกหนังสือแสดงสิทธิให้
บุคคลในกรณีนี้ก็ต้องเป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2515)
ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้
แก่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไว้ ดังนี้

1) บุคคลดังกล่าวต้องเป็นผู้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันอยู่ก่อนวันที่
ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ใช้บังคับเป็นเวลาไม่
น้อยกว่า 3 ปี เช่น นาย ก ได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงหนึ่ง เมื่อปี พ.ศ.
2510 เช่นนี้ถือว่านาย ก สามารถขอโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ เนื่องจาก
ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์
พ.ศ. 2515 ใช้บังคับไม่น้อยกว่า 3 ปี แต่ถ้านาย ก เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน
ดังกล่าวในปี พ.ศ. 2513 หรือ 2514 หรือ 2515 หรือภายหลังปี พ.ศ. 2515 เป็นต้นไป นาย
ก ก็ไม่อยู่ในข่ายที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้
ทั้งนี้ เพราะนาย ก ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวก่อนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่
96 ไม่ถึง 3 ปี

2) ที่ดินที่ครอบครองและทำประโยชน์ตั้งอยู่นอกเขตที่ทางราชการจำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

3) ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ติดต่อกันมาจนถึงวันนำทำการสำรวจ โดยมีหลักฐานแสดงได้ว่าได้มีการปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนได้ปลูกต้นไม้ยืนต้น มาก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2515 ใช้บังคับเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี หรือได้ทำนา ทำไร่ หรือทำประโยชน์อย่างอื่น อันมีหลักฐานควรเชื่อได้ว่าได้ทำติดต่อกันมาก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2515 ใช้บังคับ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี

4) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินกว่าห้าสิบไร่ แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ได้เมื่อปรากฏว่า

(ก) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกการทำประโยชน์ที่ดินนั้นด้วยตนเอง

(ข) ผู้ครอบครองแสดงให้เห็นว่ามีความสามารถทำประโยชน์ในที่ดินนั้นได้อย่างจริงจัง และ

(ค) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เป็นหลักฐานมั่นคง และมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

5) ผู้ใดได้ครอบครองที่ดินเกินกว่าห้าสิบไร่ แต่ไม่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือได้ครอบครองและทำประโยชน์เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ ให้กันส่วนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติ หรือส่วนที่เกินหนึ่งร้อยไร่แล้วแต่กรณี ออก และให้ผู้ครอบครอง และทำประโยชน์เลือกเอาว่าจะให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินของตนใด ถ้าไม่เลือกให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สำหรับที่ดินที่ได้มีการทำประโยชน์เป็นหลักฐานมั่นคงแล้ว

นอกจากการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับจะตกอยู่ภายใต้ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดิน แห่งชาติดังกล่าวแล้ว โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งออก

ให้แก่บุคคลดังกล่าวยังต้องตกอยู่ภายใต้บังคับห้ามโอนภายในสิบปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับ โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อีกด้วย เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่หน่วยงาน การเมือง หรือองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียน สหกรณ์แล้ว และหากมีการโอนที่ดินโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติห้ามโอนนี้ การโอนที่คินนั้นตกเป็นโมฆะ ตามมาตรา 113 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะเป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดย - กฎหมาย¹ แต่อย่างไรก็ตามที่คินดังกล่าวภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอน 10 ปีนี้ ที่คินนั้นไม่ อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี (uinsi 58 ทวิ วรรค 5 และ 6)

4. การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งใช้ระวาง รูปถ่ายทางอากาศ (น.ส. 3 ก)²

การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งใช้ระวาง รูปถ่ายทางอากาศ (น.ส. 3 ก) เป็นหลักเกณฑ์ วิธีการการออกโฉนดที่ดินอีกวิธีหนึ่ง ตาม - uinsi 58 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (เพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวล - กฎหมายที่ดินฉบับที่ 4 พ.ศ. 2528) ทั้งนี้เพื่อเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้เป็นไปโดย รวดเร็วตามความต้องการของประชาชน ซึ่งหากการออกโฉนดที่ดินยังใช้วิธีการเดิม เช่น ใน ปัจจุบัน กล่าวคือ โดยวิธีการเดินสำรวจ ตามมาตรา 58 และโดยวิธีออกเฉพาะรายตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจะต้องใช้เวลาประมาณ 200 ปีเศษ จึงจะออกโฉนดที่ดินให้แก่ - ประชาชนได้ทั่วประเทศ เพราะนับแต่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินตั้งแต่ พ.ศ. 2444 จนถึง

คำพิพากษาฎีกาที่ 940/2523 ที่คินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งห้ามโอน ภายใน 10 ปี ตาม ป. ที่คินฯ น. 58 ทวิ นั้น การโอนต้องห้ามชัดแจ้ง จึงเป็นโมฆะตาม ป.พ.พ. น. 113 ผู้รับโอนครอบครองที่ดินต่างดอกเบียไม่มีสิทธิรับโอนเป็นของตน ต้องคืนและรับเงินค่า ที่คินคืนจากเจ้าของเดิม

²ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ตรี "เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออก โฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ใด

(ต่อ)

ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดท้องถิ่นนั้นและวันที่ เริ่มดำเนินการออก โฉนดที่ดินให้
ทรابل่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

การทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้นำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่าย
ทางอากาศที่ใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ
โดยไม่ต้องทำการสำรวจรังวัด เว้นแต่กรณีจำเป็นให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสำรวจรังวัด

เมื่อถึงกำหนดวันที่ เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามประกาศของรัฐมนตรีตามวรรค
หนึ่งแล้วให้ระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใด ๆ ที่ต้องมีการรังวัดสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับ
รองการทำประโยชน์โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ดังกล่าว เว้นแต่กรณีจำเป็นเจ้า-
พนักงานที่ดินจะอนุญาตเฉพาะรายก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การออกโฉนดที่ดินตามมาตรานี้ ให้ออกแก่ผู้มีชื่อซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในหนังสือรับรองการ
ทำประโยชน์

เมื่อได้จัดทำโฉนดที่ดินแปลงใดพร้อมที่จะแจกแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศ -
กำหนดวันแจกโฉนดที่ดินแปลงนั้นแก่ผู้มีสิทธิ และให้ถือว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดิน
แปลงนั้นได้ยกเลิกตั้งแต่วันที่กำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศดังกล่าว และให้ส่งหนังสือรับรองการ
ทำประโยชน์ที่ยกเลิกแล้วนั้นคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่กรณีสูญหาย"

ปัจจุบัน (พ.ศ. 2528) รวม 84 ปี สามารถออกโฉนดที่ดินได้เพียง 20,331,614 ไร่ 3 งาน 12 ตารางวา (ถึงสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2528) ยังมีพื้นที่ถือครองที่ยังไม่ได้ออกโฉนดที่ดินอยู่อีกประมาณ 132 ล้านไร่ ดังนั้น เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศเป็นไปโดยรวมเร็ว จึงได้มีการเพิ่มหลักเกณฑ์วิธีการออกโฉนดที่ดินขึ้นอีกวิธีหนึ่ง ตามมาตรา 8 แห่ง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2528 โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดท้องที่และวัน เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ใดได้ เมื่อเห็นสมควร ทั้งนี้ ต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน สำหรับการกำหนดพื้นที่เพื่อออกโฉนดที่ดินดังกล่าว ให้นำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส. 3 ก) และหลักฐานเกี่ยวกับระวางดังกล่าวมาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศเป็นโฉนดที่ดิน โดยไม่ต้องทำการสำรวจรังวัดซ้ำอีก เพราะได้เคยทำการสำรวจรังวัดพิสูจน์สอบสวนไว้แล้วในตอนออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก) เว้นแต่กรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินเห็นสมควรให้ทำการสำรวจ เช่นกรณีระวางรูปถ่ายทางอากาศถ่ายไว้ไม่ชัดเจน หรือสงสัยแนวเขตที่ดินเพราะมีสิ่งปกคลุม

เมื่อถึงกำหนดวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ตามประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวแล้ว จะต้องระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใด ๆ ที่ต้องมีการรังวัดสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส. 3 ก) ในท้องที่ดังกล่าว เช่น การจดทะเบียนแต่งงาน แต่งให้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันอุปสรรคในการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน แต่ในกรณีเจ้าพนักงานที่ดินก็อาจอนุญาตให้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ต้องมีการรังวัดเป็นการเฉพาะรายก็ได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดไว้

การออกโฉนดที่ดินในกรณีนี้จะออกให้แก่ผู้มีชื่อ ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในหนังสือรับรองการทำประโยชน์และก่อนแจกโฉนดที่ดินเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดินแปลงนั้นแก่ผู้มีสิทธิก่อน และถือว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินแปลงนั้นได้ยกเลิกตั้งแต่วันที่กำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ยกเลิกแล้วนั้น เจ้าของจะต้องคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่ได้สูญหายไป

อนึ่ง ที่ดินที่เจ้าพนักงานที่ดินจะออกโฉนดให้ได้ ตามมาตรา 58 ครี นี้ ต้องเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส. 3 ก) ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินประเภทอื่น นอกจาก น.ส. 3 ก จะนำมาออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 ครีไม่ได้ เหตุที่กำหนดไว้ว่าต้องเป็นที่ดินที่มี น.ส. 3 ก เท่านั้น จึงจะออกโฉนดที่ดินได้ในกรณีนี้ ก็เพราะที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็น น.ส. 3 ก ได้มีการลงระวางรูปถ่ายทางอากาศไว้แล้ว เจ้าหน้าที่สามารถ^{หา}ตำแหน่งที่ดินได้ ส่วนเอกสารอื่น เช่น น.ส. 3 ก (ธรรมดา) ใบจอง ใบเหี้ยมย่ำ หรือ ส.ค. 1 เอกสารดังกล่าวไม่มีการลงระวางรูปถ่ายทางอากาศแต่อย่างใดไม่อาจหาตำแหน่งที่ดินได้ ประกอบกับการหาแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน ในกรณีนี้ ต้องนำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้กับ น.ส. 3 ก มาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศโดยไม่ต้องทำการสำรวจรังวัด ดังนั้นที่ดินที่มีเอกสารอื่น ๆ นอกจาก - น.ส. 3 ก จึงไม่อาจนำมาออกโฉนดที่ดินโดยวิธีดังกล่าวได้

ก. การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยวิธีขอออกเฉพาะราย

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยวิธีขอออกเฉพาะรายนี้ เป็นกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินมีความประสงค์ขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ตนโดยเฉพาะเป็นราย ๆ ไป ตามความต้องการ โดยผู้ขอจะต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ด้วยตนเอง มิได้ใช้งบประมาณของทางราชการอย่างเช่น การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยวิธีเดินสำรวจ

บุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ในกรณีขอออกเฉพาะราย

1. ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยมีหลักฐาน¹ หมายถึง ผู้มีสิทธิ

¹ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 "ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรี -

(ต่อ)

ตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการ
ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ -
ประมวลกฎหมายกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความ
รวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบ
ครองด้วย"

ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่นบุคคลที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และได้แจ้งการครอบครอง (พวกมี ส.ค. 1) และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมี ส.ค. 1 ด้วย ผู้ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 โดยได้รับใบเหยียบย่ำหรือตราจอง เป็นใบอนุญาตภายหลัง เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497¹ ผู้มีใบจอง หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ตลอดจนผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินนิตมสร้างตนเอง หรือนิตมสหกรณ์ บุคคลดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นผู้ที่ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จึงสามารถออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ ไม่ว่าในท้องถิ่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะได้ประกาศกำหนดให้ทำการสำรวจรังวัด หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ ตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม และโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ออกให้ในกรณีนี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับห้ามโอน เว้นแต่โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกสืบเนื่องจากใบจอง หรือออกให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (นิตมสร้างตนเอง, หรือนิตมสหกรณ์)

2. ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน โดยไม่มีหลักฐาน

ก) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ และมีได้แจ้งการครอบครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 (พวกตกแจ้งการครอบครอง) และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าวด้วย บุคคลประเภทนี้โดยปกติจะต้องขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยวิธีเดินสำรวจตามมาตรา 58 แต่ถ้ามีความจำเป็นก็สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยวิธีเฉพาะรายได้ และพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ ก็จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน และทั้งนี้

¹ โสภณ ชัยสุวรรณ, คู่มือพนักงานที่ดิน ตอนที่ 2, หน้า 218

ต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2515) ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์หมวด 4 กล่าวคือ

- 1) ที่ดินนั้นต้องไม่อยู่ในเขตที่ทางราชการจำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร
- 2) ความจำเป็นในกรณีที่จะออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้คือ
 - (ก) ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
 - (ข) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ประสงค์จะโอนที่ดินนั้นแก่ทางราชการ หรือ
 - (ค) ในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างอื่น แต่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย
- 3) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินกว่าห้าสิบไร่ แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ได้ เมื่อปรากฏว่า
 - (ก) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกการทำประโยชน์ที่ดินนั้นด้วยตนเอง
 - (ข) ผู้ครอบครองแสดงให้เห็นว่ามีความสามารถทำประโยชน์ในที่ดินนั้นได้อย่างจริงจัง และ
 - (ค) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เป็นหลักฐานมั่นคง และมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ
- 4) ผู้ใดได้ครอบครองที่ดินเกินกว่าห้าสิบไร่ แต่ไม่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือได้ครอบครองและทำประโยชน์เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ ให้กันส่วนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติ หรือส่วนเกินหนึ่งร้อยไร่ แล้วแต่กรณีออก และให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์เลือกเอาว่าจะให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินตอนใด ถ้าไม่เลือกให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกโฉนดที่ดิน

หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สำหรับที่ดินที่ได้มีการทำ -
ประโยชน์เป็นหลักฐานมั่นคงแล้ว

อย่างไรก็ตามบุคคลที่สามารถออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ใน
กรณีดังกล่าวได้นี้ ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ก็ในกรณีที่รัฐมนตรีกระทรวง -
มหาดไทยได้ประกาศกำหนดจังหวัดหรือท้องที่ที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวน
การทำประโยชน์ ตามมาตรา 58 แล้ว บุคคลดังกล่าว ซึ่งมีหน้าที่จะต้องไปแจ้งการครอบครอง
ที่ดินต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้ได้รับมอบหมาย หรือไปนำ
พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัด ตามมาตรา 27 ตรี ได้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ในการแจ้ง
การครอบครอง และการนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดบุคคลดังกล่าวนี้ไม่อยู่ในข่ายที่จะ
มาขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยวิธีการขอออก เฉพาะรายได้¹ เพราะ
ตามมาตรา 27 ตรี ถือว่าบุคคลที่มีได้ดำเนินการดังกล่าวไม่ประสงค์จะใช้สิทธิในที่ดินนั้นแล้ว

a) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ
บุคคลเช่นว่านี้ไม่สามารถขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยวิธีการขอออก เฉพาะ
รายได้ เนื่องจากหากเปิดโอกาสให้บุคคลเช่นว่านี้ขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำ -

ไปประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 59 ทวิ "ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่
ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิที่ดิน และได้แจ้งการครอบ
ครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่ง
มิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประ-
โยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน
หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้
กำหนดแต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้
ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้
หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย"

ประโยชน์ได้แล้วจะก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ แล้วนำมาขออนุญาตที่ดิน หรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์อื่นจะทำให้ที่ดินของรัฐสูญสิ้นไป

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวมาแล้ว นอกจากจะคำนึงถึงบุคคล หรือผู้มีสิทธิในที่ดินที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้แล้วยังต้องคำนึงถึงประเภทของที่ดินอีกด้วย กล่าวคือ ที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้จะต้องมีใช้ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายคลอง หรือที่ภูเขา หรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ประวัติความเป็นมาของระบบการถือครองที่ดิน

สมัยกรุงสุโขทัยตรงกับสมัยราชวงศ์พระร่วง โดยเฉพาะพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ทรงเป็นยอคนนักนิเวศศาสตร์ แม้จะทรงเป็นพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช แต่สมัยของพระองค์ท่านได้มีข้อบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินอยู่บ้างแล้ว จะเห็นได้จากหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ซึ่งเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่เก่าแก่ที่สุด คือ ศิลาจารึกหลักที่ 1 ก้านที่ 2 มีข้อความตอนหนึ่งว่า "สร้างป่าหมากป่าพลู ทั่วเมือง ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ไกรสร้างได้ไว้แก่มัน"¹

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า สมัยสุโขทัยแม้จะอยู่ในยุคที่มีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก พระมหากษัตริย์ของเราสมัยนั้น โดยเฉพาะพ่อขุนรามคำแหงมหาราชไม่ได้ทรงถือว่าที่ดินที่ราชาอาณาจักรเป็นของพระองค์ จึงไม่มีข้อจำกัดหรือข้อกำหนดใดจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของเอกชน

การถือครองที่ดินของบุคคลสามารถตกทอดไปยังลูกหลานทางมรดก และเมื่อบุคคลใดตายที่ดินจะตกทอดแก่ทายาท จะเห็นได้ชัดจากข้อความในหลักศิลาจารึกอีกตอนหนึ่งว่า "ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแล ล้มตายทายกว่า เทียบเรือน พ่อเชื้อเชื้อค้ำมันข้างขลุกลูกเมียเย็บข้าวไพร่ฟ้าข้าไทย ป่าหมาก ป่าพลู พ่อเชื้อมันไว้แก่มันสิ้น"²

นอกจากนี้ยังมีหลักฐานยืนยันถึงความมีอิสระเสรีที่พ่อขุนรามคำแหงทรงให้แก่ราษฎรของพระองค์ คือ การที่พระองค์ทรงประกาศว่า "พระมหากษัตริย์ผู้ทรงดำรงอยู่ด้วยความยุติธรรม

¹ ตรีจรรักษ์ของโบราณ, แผนก. ประชุมศิลาจารึก (ภาคที่ 1), จารึกสุโขทัย หน้า 9. พระนคร : โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, 2477 (ที่ระลึกงานพระราชทานเพลิงศพเจ้าพระยามุขมนตรี).

² หลวงสุทธิวาตนฤพลี. ประวัติศาสตร์กฎหมาย, ชั้นปริญญาโท. (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 141.

ไม่ควรกระหายในทรัพย์ของราษฎรและควรรให้ที่สงวนเป็นของผู้ปลูก"¹ ศิลajarikหลักที่ 1 ด้านที่ 1 บรรทัดที่ 5 จะเห็นได้ว่าในสมัยกรุงสุโขทัยนี้ ราษฎรถือที่ดินมั่นคงอยู่ที่ดินไม่เปลี่ยนมือ และตามปกติราษฎรที่ทำสวน ทานของคนเรื่องไปโดยไม่มีกำหนดเวลา²

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินสมัยกรุงสุโขทัยมีอยู่ 2 อย่าง คือ

1. การได้ที่ดินที่ยังไม่มีเจ้าของ จากการจับจองและการรับพระราชทานจากพระมหากษัตริย์
2. การได้ที่ดินที่มีเจ้าของแล้ว จากการซื้อขาย การให้ การได้ทางมรดก และการได้ทางครอบครอง

จะเห็นได้ว่าสมัยสุโขทัย มีศิลปจารึกเพียงอย่างเดียวที่จะใช้ศึกษา ทำให้ได้ทราบความจริงว่าสมัยนี้ ที่ดินเป็นของส่วนรวม หรือของส่วนกลาง ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าครอบครองได้ หากว่าประชาชนผู้นั้นเป็นผู้บุกเบิกแผ้วถางที่ดินผืนนั้น นอกจากที่ดินจะตกทอดเป็นสิทธิแก่ผู้ทำประโยชน์แล้วกรรมสิทธิ์ในการถือครองยังเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาท

ราษฎรผู้ทำประโยชน์มีสิทธิในการถือครองที่ดิน ยังไม่มีการหวงกันไว้เป็นของผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว ลักษณะการปกครองสมัยสุโขทัยเป็นแบบพ่อปกครองลูก ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจกับราษฎร เป็นลักษณะครอบครัวที่พ่อแม่จะรักก็มักจะแบ่งให้ลูกหลาน ดังนั้น สิทธิในการถือครองที่ดินจึงตกอยู่ในมือของเอกชน

สมัยกรุงศรีอยุธยา

เรื่องสิทธิในการถือครองที่ดินปรากฏอยู่ในพระอัยการเบิกเสรีจว่า สมัยกรุงศรีอยุธยา

¹ หลวงสุทิวาหนฤพิ. ประวัติศาสตร์กฎหมาย, ขึ้นปริญญาโท. (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 10 - 11.

² ภาสกร ชูณหอุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (ม.ป.ท., ม.ป.ป.) หน้า 7 - 8.

ตอนต้นระบอบที่ดินมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1. พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาจักร
2. ราษฎรซื้อขายที่ดินแก่กันไม่ได้
3. สิทธิของราษฎรเหนือที่ดินเบาบางมาก เพราะผูกพันอยู่กับการครอบครอง หากละทิ้งและมีผู้อื่นเข้ามาทำ เจ้าของที่ดินเดิมก็ขาดสิทธิทันที¹

สมัยกรุงศรีอยุธยาพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินแต่เพียงผู้เดียว หลักการอันนี้มีบัญญัติไว้ชัดเจนในพระอัยการเบ็คเสร์จบทที่ 52 ว่า ".....ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยา มหาคิลกพนพรตน์ราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามีได้....."² และบทที่ 54 มีข้อความว่า ".....ที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยา ให้ที่ราษฎรอย่าให้ซื้อขายกัน....."³

ดังนั้น ที่ดินที่อยู่ภายในอาณาเขตกรุงศรีอยุธยาจึงเป็นของพระมหากษัตริย์ทั้งหมด พระองค์ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการจัดจำหน่ายแต่เพียงผู้เดียว

คำว่า ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยา ในบทที่ 52 มีคนเข้าใจว่า เฉพาะที่ดินที่ขึ้นกับกรุงศรีอยุธยาเท่านั้น ส่วนที่ดินนอกเมืองหลวงไม่อยู่ในบังคับของมาตรานี้ เรื่องนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าสมัยเดิมการเรียกอาณาจักรมักเรียกชื่อตามเมืองหลวง เช่น กรุงศรีอยุธยา กรุงล้านช้าง กรุงหงสาวดี จะหมายถึงประเทศไทย ประเทศลาว ประเทศพม่า แต่ไม่ได้หมายถึงเฉพาะเมืองเท่านั้น ในเรื่องนี้กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ได้เคยอธิบายไว้ดังนี้ "คำว่า...ที่ในแคว้นแคว้น... ก็นับความถึงที่ดินในพระราชอาณาจักรไม่เฉพาะแต่เขตที่ขึ้นกับกรุงศรีอยุธยาโดยตรง

¹ภาสกร ชูณหุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (ม.ป.ท., ม.ป.ป.)

หน้า 6 - 8

²กฎหมายเบ็คเสร์จ. บทที่ 42, 1903 (ม.ป.ท., ม.ป.ป.)

³ร. แลงกาศ. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. หน้า 307-308. พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526

แต่ว่าไม่กินความถึงอาณาเขตของพระราช...” ซึ่งพระราชที่ยศมก่อนนั้นมต่อกรุงศรี-
อยุธยาที่ยังคงถือลัทธิธรรมเนียมระบอบที่ดินของคน

ตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยาถือว่า พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของอาณาเขต บาทหลวง -
ลาลูแวร์ ซึ่งได้เดินทางเข้ามาในประเทศไทย สมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช บรรยายเรื่อง
ที่ดินสมัยนั้นไว้ในหนังสือ *Du Royaume de Siam* ว่า “กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นคงไว้แก่พระมหา-
กษัตริย์เสมอ และพระมหากษัตริย์อาจเรียกที่ดินคืนได้ตามพระทัยทุกขณะ แม้ที่ ๆ โปรดขายให้
แก่ราษฎรก็เคยเรียกคืนบ่อย ๆ โดยมีได้คืนราคาก็มี”¹

เราจึงพอจะทราบได้ว่า ที่ดินทั้งหมดเป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระองค์
หาได้ทรงเป็นเจ้าของชีวิตอย่างแท้จริง แต่ทรงเป็นเจ้าของแผ่นดินด้วย พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราช
อำนาจไล่คนซึ่ง อยู่ในที่ดินออกไปได้ โดยมีต้องพระราชทานค่าสินไหมทดแทนแม้ว่าผู้นั้นจะถือ โฉนด
ตราแดง หรือตราจองก็ตาม²

สมัยนี้กรรมสิทธิ์ยังไม่แยกออกจากอำนาจการปกครอง ประมุขเป็นเจ้าของที่ดินใน
พระราชอาณาเขต เพราะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในประเทศ แสดงถึงความสมบูรณ์แห่งอำนาจอธิปไตย
และจะเห็นได้ว่าเป็นหลักในทางทฤษฎีมากกว่า ความเป็นจริงแล้วอาณาเขตของประเทศกว้างขวาง
ผู้เป็นประมุขย่อมไม่สามารถครอบครองที่ดินทั้งหมดเหมือนเจ้าของที่ดินที่แท้จริงได้ โดยพฤตินัย
มีแต่จะปกครองอาณาเขตเท่านั้นเท่ากับวิธีการปกครองสมัยปัจจุบัน ฉะนั้น การที่ประมุขอ้างว่า
เป็นเจ้าของที่ดินดังกล่าวข้างต้น จึงไม่เป็นปัญหา หรืออุปสรรคต่อสิทธิของราษฎรในการถือครอง
ที่ดินเท่าไรนัก เพราะอย่างไรประมุข แบ่งปันที่ดินให้กับราษฎรเป็นหมื่นหมื่นหรือน้อยตามยศ ตำแหน่ง
หรือความพอใจ การแบ่งปันที่ดินนั้นเป็นบ่อเกิดของศักดินา คำว่า “ศักดินา” แต่เดิมมีความหมาย
ถึง จำนวนที่ดินประจำบรรดาศักดิ์ของข้าราชการ ทหาร และพลเรือน ต่อมาประเพณีได้ยกเลิก

¹ ภาสกร ชุณหะวัณ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอย่างอื่นที่เกี่ยวข้อง
เกี่ยวกับที่ดิน. หน้า 11

² ร. แลงกาด. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช,
2526. หน้า 308-309.

ไป พอดีสมัยกรุงศรีอยุธยา คำว่า สักดินา หมายถึงวิธีแสดงลำดับบรรดาศักดิ์ เป็นเรื่องเกี่ยวกับ เอกสิทธิ์ระหว่างบุคคล ไม่เกี่ยวกับการยึดถือที่ดินมากหรือน้อย เพราะตามพระอัยการตำแหน่ง นานพลเรือนจะเห็นได้ว่า แม้พวกเขาจะกวัดพิศ และหาสมัยสักดินาถึง 5 ไร่ ซึ่งความจริงบุคคลเหล่านี้ ตามสภาพของตนไม่สามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้ และคำว่าสักดินานี้ไม่ได้หมายความถึงจำนวน ของที่ดินที่ข้าราชการพึงได้รับพระราชทานตามบรรดาศักดิ์ แต่หมายถึงจำนวนไร่ที่อนุญาตให้ราษฎร ซื้อขายกันได้ กล่าวกันว่าเวลาที่พระมหากษัตริย์ในกรุงศรีอยุธยาทรงถือนั้นว่าพระองค์เป็นเจ้าของ ที่ดินทั้งหมดในพระราชอาณาเขตก็เพื่อประโยชน์ในทางการปกครองเป็นเค้าโครงเดิมแห่งอำนาจ ของพระมหากษัตริย์ที่จะเรียกเอาภาษีอากรที่ดิน โดยในสมัยนั้นถือว่าผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดิน ก็คือเมื่อเจ้าของที่ดินเสียภาษีที่ดินแล้ว ซึ่งเป็นหลักในการออกโฉนดที่ดินในกฎหมายฉบับแรก ร.ศ. 120 ว่าด้วยโฉนดแผนที่ และจะขับไล่บุคคลออกจากที่ดินเมื่อผู้นั้นยึดถือที่ดินไว้มากจนเป็นเหตุให้ผู้นั้น ก้าวร้าว พระมหากษัตริย์อาจเรียกที่ดินกลับคืนได้ หรืออาจพระราชทานให้กับข้าราชการที่มีความ ชอบต่อไป¹

ที่ว่าราษฎรจะซื้อขายที่ดินแก่กันมิได้ เป็นหลักการที่มีอยู่แล้วในพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 52 และ 54 ดังกล่าวไว้ในตอนต้นว่า ราษฎรผู้ถือครองที่ดินไม่เป็นเจ้าของ ไม่มีอำนาจซื้อ ขาย จำหน่าย จ่าย Tau ให้แก่ใคร กล่าวคือ "ข้อห้ามการซื้อขายมีปรากฏอยู่ในกฎหมายเก่าก็ เพราะเป็นประโยชน์อยู่บางประการหนึ่ง เป็นเครื่องป้องกันมิให้ผู้ใดครองที่ไว้มากกว่าที่ควร แต่ ให้ราษฎรครอบครองที่ได้เฉพาะที่ ๆ ได้พระราชทาน และจะขยายที่เดิมของตนออกไปอีกก็ได้ต้อง สิ้นแล้วแต่จะทรงพระกรุณา"²

ข้อความว่า ".....เป็นเครื่องป้องกันมิให้ผู้ใดครองที่ดินไว้มากกว่าที่ควร....." ทำให้ทราบได้แน่ชัดว่าสมัยกรุงศรีอยุธยามีหลักกฎหมายว่าด้วยการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน

¹สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงราชูปถัมภ์. ถ้อยคำของพระราชนัดดา, ฉบับพระราชหัตถเลขา, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร : (ม.ป.ท., ม.ป.ป.)

²ร. แลงกาศ. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. หน้า 314 กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526

แม้ราษฎรเกิดขึ้นแล้ว แม้ว่าขณะนั้นประชาชนของประเทศยังมีน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับขนาดพื้นที่ ซึ่งหลักนี้เองได้กลายเป็นหลักกฎหมายที่ยังมีอิทธิพลต่อกฎหมายที่ดินในสมัยหลังของประเทศไทย

สิทธิของราษฎรเหนือที่ดินเบาบางมาก และไม่มั่นคง ผู้พันอยู่กับการครอบครอง หากละทิ้งและมีผู้อื่นเข้ามาทำกิน เจ้าของที่ดินเดิมก็ขาดสิทธิทันที ในอดีตสิทธิในที่ดินมีลักษณะเบาบางไม่มั่นคง ผู้พันกับการครอบครอง หมายความว่าประชาชนทั่วไปมีสิทธิในที่ดินก็ต่อเมื่อคนทำกินอยู่บนที่ดินนั้น ถ้าย้ายออกไปเกินกำหนดเวลา ก็จะขาดสิทธิได้ และสิทธิเหนือที่ดินนั้น พระมหากษัตริย์จะเรียกคืนเวลาใดก็ได้ ต่อมาเมื่อมนุษย์เจริญขึ้นมีการแยกสิทธิออกจากการครอบครอง สำหรับประเทศไทยอิทธิพลดังกล่าวเป็นหลักสำคัญของระบบที่ดินตลอดมา ทั้งนี้จะเห็นได้จาก

(1) อำนาจทางการปกครองและกรรมสิทธิ์ยังปะปนกันอยู่ ทางนิติบัญญัติว่า พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดิน สิทธิของราษฎรเหนือที่ดินจึงมีเบาบาง คล้ายสิทธิของผู้ครอบครองในปัจจุบัน

(2) การที่กรรมสิทธิ์เกี่ยวข้องปะปนกับการปกครอง เพราะนโยบายของพระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยา ต้องการให้ที่ดินเกิดประโยชน์อยู่เสมอ¹ เมื่อเจ้าของที่ดินรู้อยู่แล้วว่าตนจะขาดสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินต่อไป ก็นึกเลิกทำแต่เพียงครั้งเดียวก็ต้องเพียรชวนชวายทำเรื่อยๆ ไป หรือถ้าใครปล่อยที่ดินให้รกร้าง ผู้ใดจะเข้าทำประโยชน์ก็ได้ทันทีไม่ต้องมีการโอนกัน เพื่อป้องกันการถือกันผู้อื่นที่จะเข้าไปครอบครองทำประโยชน์

พระคลังข้างที่สมัยกรุงศรีอยุธยา ได้รับความสนใจสูงสุดจากการเก็บภาษีที่ดิน และภาษีอากรส่วนตั้งแต่สมัยพระเจ้าอู่ทอง จนถึงสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช พิจารณาได้จาก การเก็บภาษีที่ดินซึ่งแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ

¹ร. แลงกาต. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. หน้า 314. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526 หน้า 317 - 318

1. นาคู่โค คือ การที่เจ้าของต้องเสียภาษีค่าที่นาเดิมเนื้อที่ซึ่งครอบครองอยู่ ไม่คำนึงว่าจะทำประโยชน์เต็มพื้นที่หรือไม่
2. นาฟางลอย คือ การที่เจ้าของที่นาต้องเสียภาษีเฉพาะเนื้อที่ใช้ทำนา

ส่วนภาษีอากรสวน เก็บจากผู้ครอบครองพื้นที่ทำสวนปลูกต้นไม้มีผลแล้ว ที่ใดว่างรัฐบาลก็จะหาคนเข้ามาทำประโยชน์¹

เมื่อผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินแล้ว ในสมัยนี้ยังมีกฎหมายป้องกันคุ้มครองเจ้าของไร่นา ที่สวน ฯลฯ มิให้ผู้อื่นมารบกวนการครอบครอง โดยจะเห็นได้จากมีโทษปรับแก่ผู้ที่เข้าแย่งชิงและบุกรุกที่ดินของผู้อื่น ระยะเวลาทอทั้งที่ดิน ถ้าเป็นที่นา 1 ปี ที่สวน 3 ปี ที่ดินทั่วไป 9-10 ปี ประชาชนหรือเจ้าของที่ดินเลิกทำประโยชน์ หรือละทิ้งที่ของตนเมื่อใดจะขาดสิทธิทันที ถ้าระยะเวลาดังกล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นที่สวนหรือที่บ้าน ยกเว้นกรณีเจ้าของละทิ้งไปเพื่อราชการ เช่น ราชการทหาร²

สรุปแล้วสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น แนวความคิดในการถือครองยังเชื่อมโยงกับสมัยสุโขทัย คือ สิทธิในการถือครองที่ดิน ยังกระจายอยู่ในมือของราษฎร

ต่อมาได้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสิ่งๆ ก็คือ การเกิดระบบ "สมมุติเทวราชา" ทำให้เกิดหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดิน และการที่พระมหากษัตริย์ได้รับพระนามว่า "พระเจ้าแผ่นดิน" มีอิทธิพลต่อหลักกฎหมายที่ดินของไทย ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายพระอัยการเบ็ดเสร็จว่า ราษฎรไม่มีกรรมสิทธิในที่ดินขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์เพียงผู้เดียวทำให้สิทธิในการถือครองที่ดินในสมัยนี้ไม่กระจายไปสู่มือเอกชน กรรมสิทธิ์ถูกรวบไปอยู่ในมือพระมหากษัตริย์ ซึ่งพระองค์เพียงแต่พระราชทานที่ดินให้ราษฎรทำกินเท่านั้น และยังกำหนดห้ามมิให้ราษฎรซื้อขายที่ดิน แต่ต่อมาได้คลี่คลายผ่อนปรนให้ประชาชนทำการซื้อขายที่ดินกันได้ ลักษณะของกฎหมายยังไม่เกิดขาด

¹กฎหมายเบ็ดเสร็จฉบับที่ 43. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.)

²ร. แลงกาต์. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. หน้า 317-322. พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526

เพราะพระมหากษัตริย์ยังคงมีสิทธิที่จะเรียกที่ดินคืนจากราษฎรเสมอ การที่กฎหมายเป็นเช่นนี้ก็เพราะพระราชโองบายที่จะป้องกันมิให้ราษฎรสะสมที่ดิน สร้างอิทธิพล หรืออำนาจล้มล้างกษัตริย์ ถ้าผู้ใดละทิ้งที่ดินที่หากินคนอื่นจะเข้าครอบครองได้ทันที

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในระยะแรก ๆ ลักษณะการถือครองที่ดินไม่แตกต่างจากสมัยกรุงศรีอยุธยา การยึดหรือเวนคืนที่ดินของเอกชนหรือราษฎรมาเป็นของพระมหากษัตริย์ไม่มี กฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็เป็นประเพณีที่ยึดถือกันมาถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นได้ค่อนข้างมาก กล่าวคือ ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 เมื่อมีการยึดหรือเวนคืนที่ดินของราษฎรมาเป็นของพระมหากษัตริย์ ไม่ว่าจะเพื่อประโยชน์ของทางราชการ หรือประโยชน์สาธารณะ พระองค์จะพระราชทานที่ดินแปลงอื่นให้เป็นการแลกเปลี่ยน¹ จนกระทั่งสมัยรัชกาลที่ 4 มีชาวต่างชาติเข้ามาติดต่อกับขายกับประเทศไทย จึงได้มีการเปลี่ยนแปลง ที่น่าสังเกตคือ กรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินของราษฎรมั่นคงกว่าสมัยก่อน เพราะได้มีการให้สิทธิแก่ราษฎรซื้อขายที่ดินกันได้ พระมหากษัตริย์ดำริว่า กฎหมายที่มีมาแต่เดิมล้าสมัยใช้ไม่ได้ กฎหมายไม่ได้ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชน ในเรื่องที่จะมีการเรียกที่ดินคืนจากประชาชนโดยไม่ใช้ค่าตอบแทน จึงทรงประกาศว่า ต่อไปเมื่อต้องการที่ดินคืนจากประชาชนต้องมีการชดเชยราคาให้แก่ผู้เป็นเจ้าของ ประกาศนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิในการถือครองที่ดินฉบับแรกทีกล่าวถึง สิทธิในที่ดินของเอกชน ทำให้การถือครองที่ดินมั่นคง ที่ดินมีราคาสูงเป็นที่ต้องการมากขึ้น ประชาชนสามารถทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินได้อย่างเสรี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการซื้อขาย แลกเปลี่ยน จำนำ จำนอง² แต่แบบแผนในการทำนิติกรรมยังไม่เป็นระบบ ราษฎรทำกันเองเป็นส่วนใหญ่ ผลที่เกิดตามมาคือ ทำให้เกิดการกระจายสิทธิในการถือครอง ที่ดินทำกินมีความมั่นคงขึ้น ผู้ที่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการซื้อหรือรับพระราชทานจะได้รับโฉนดตราแดง เป็นการแสดงกรรมสิทธิ์ของตน แต่อย่างไรก็ดีไม่ได้แสดงว่ามี

¹ร. แลงการ์ด. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. หน้า 366 - 368 พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 316 - 360

สิทธิคือว่ารัฐ นอกจากนี้ยังมีการขัดแย้งมีคดีความขึ้นสู่ศาลสถิตย์ยุติธรรมมากมาย ส่งผลให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดิน และกฎหมายปฏิรูปที่ดินขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 อันเป็นต้นแบบของการปฏิรูปที่ดินในสมัยปัจจุบัน สิ่งที่เป็นเครื่องชี้ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงให้สิทธิแก่ประชาชนของพระองค์เกี่ยวกับสิทธิในการถือครองที่ดิน มีดังต่อไปนี้ เช่น

ประการแรก การเปิดให้มีการจับจองที่ดิน โดยให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน เหมือนกับการเปิดให้จับจองที่ดินในสมัยปัจจุบัน

ประการที่สอง มีการชุกคลองรังสิตประยูรศักดิ์ เพื่อเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ให้แก่ที่ดินบริเวณทั้งสองฝากคลอง และเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้าจับจอง โดยร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการขุดคลองให้แก่บริษัทเอกชน โดยโครงการนี้พระองค์ท่านได้พระราชทานที่ดินทั้งหมดให้

ประการที่สาม มีการปฏิรูปกฎหมายที่ดิน และมีการออกกฎหมายที่ดินเพิ่มขึ้นหลายฉบับ เช่น ได้มีการประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 และพระราชบัญญัติออกตรวจจองชั่วคราว ร.ศ. 121

ซึ่งเอกสารดังกล่าวข้างต้นในสมัยกรุงศรีอยุธยา และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ที่ดินจะมีโฉนดตราจอง หรือตราแดงแล้วก็ตามแต่เอกสารเหล่านี้มีขึ้นเพื่อความสะดวกในการจัดเก็บภาษีอากรเท่านั้นมิได้เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเหมือนกับโฉนด หรือตราจองในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ออกเอกสารออกมาให้แก่ราษฎร เพื่อแสดงสิทธิที่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน

สมัยรัชกาลที่ 6 สิทธิในการถือครองที่ดินของราษฎรสมัยนั้นไม่ถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์อีกต่อไปแล้ว สิทธิของราษฎรได้รับการรับรองคุ้มครองโดยกฎหมาย จะเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2464 ได้มีการออกพระราชบัญญัติ จัดวางรางรถไฟและทางหลวง มาตรา 29 บัญญัติว่า "เงินค่าทำขวัญจะใช้เป็นค่ากรรมสิทธิ์ที่ดิน" ฟังกำหนดให้ตามราคาที่ดินที่ซื้อขายกันในท้องตลาด และมาตรา 25 บัญญัติว่า ทางการมีสิทธิเข้าปกครองยึดถือที่ได้ต่อเมื่อได้ใช้เงิน หรือวางเงินค่าทำขวัญแล้ว¹ และต่อมา พ.ศ. 2477 ได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริม-

¹ร. แลงกาศ์. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. หน้า 372 - 373 พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526

ทรัพย์สิน โดยเฉพาะมาตรา 11 บัญญัติให้ค่าทำขวัญแก่เจ้าของที่ดินที่ตองเวนคืน หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว เป็นสิ่งที่กล่าวได้ว่าหลักกฎหมายเก่าที่ว่าพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาเขต ตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นอันยกเลิก ราษฎรที่ถือครองที่ดินอยู่จะถูกขับไล่ออกไปต่อเมื่อกินนั้นมีความจำเป็นต่อสาธารณประโยชน์ และสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ลงมติให้มีการเวนคืนที่ดิน หรือเจ้าของจะถูกขับไล่ออกไปจากที่ดินทำกินก็ต่อเมื่อได้รับเงินชดเชยเป็นค่าที่ดินที่ถูกเวนคืน

สิทธิในการถือครองที่ดิน

โดยทั่วไปบุคคลอาจถือครองที่ดินในฐานะเป็นเจ้าของได้ และการได้มาซึ่งที่ดินของบุคคลใด ๆ อาจได้มาในกรณีดังนี้ คือ กรณีแรกได้มาซึ่งที่ดินโดยนิติกรรม เช่น โดยการรับซื้อ รับให้ แลกเปลี่ยน หรือทางพันธุกรรม เป็นต้น กรณีที่สองการได้มาโดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม เช่น โดยทางมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม โดยการครอบครองปรปักษ์ ความมาตรา 1382 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹ ทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้นเป็นการได้มาซึ่งที่ดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากการได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว บุคคลอาจได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายที่ดินได้อีกด้วย เช่น ได้มาโดยการจับจองตามมาตรา 27 และ มาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มาซึ่งที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511² เป็นต้น สำหรับสิทธิในที่ดินของบุคคลผู้เป็นเจ้าของที่ดินนั้นมี 2 ประเภท³ ประเภทแรกเป็นผู้มีกรรมสิทธิในที่ดิน คือผู้มีโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ประเภทที่สองเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดิน คือ ผู้ที่มีได้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นโฉนดที่ดิน เช่น ผู้ที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 หรือ น.ส. 3 ก) ใบจอง (น.ส. 2) ใบเทียบย่ำ หรือแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) เป็นต้น

¹ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1299 "ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าการได้มาโดยนิติกรรมซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่บริบูรณ์ เว้นแต่นิติกรรมจะจัดทำเป็นหนังสือ และได้จดทะเบียนการได้มากับพนักงานเจ้าหน้าที่

ถ้ามีผู้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่น นอกจากนิติกรรม สิทธิของผู้ได้มานั้น ถ้ายังมีได้จดทะเบียนไว้ ท่านว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไม่ได้ และสิทธิอันยังมีได้จดทะเบียนนั้น มิได้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมา

(ต่อ)

โดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้ว"

²พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครอบครอง พ.ศ. 2511 มาตรา 6 "ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดิน โดยจัดตั้งเป็นนิกมตามพระราชบัญญัตินี้"

มาตรา 11 ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 26 และมาตรา 40 เมื่อสมาชิกนิกมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้วและได้เป็นสมาชิกนิกมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี หักได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปตามมาตรา 10 และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิกมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น

ผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้วจะขอให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่คินนั้น ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

³ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 "สิทธิในที่ดิน" หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

สำหรับบุคคลผู้มีสิทธิในการถือครองที่ดินอาจแบ่งออกได้ ดังนี้

- บุคคลธรรมดา
- นิติบุคคล

ก. บุคคลธรรมดา

ในการพิจารณาถึงสิทธิในการถือครองที่ดิน หรือการได้มาซึ่งที่ดินของบุคคลธรรมดาอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. บุคคลธรรมดาสัญชาติไทย

ตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติในการพิจารณาว่าบุคคลจะได้สัญชาติใดมีหลักพิจารณาสืบสายโลหิต สำหรับการได้สัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 บุคคลอาจได้สัญชาติไทยโดยการเกิด กับ โดยการแปลงสัญชาติเป็นไทย ทั้งนี้ ตามความในมาตรา 7 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวคือ

บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

- ผู้เกิดโดยบิดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย
- ผู้เกิดนอกราชอาณาจักรไทย โดยมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือบิดาไม่มีสัญชาติ
- ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย แต่ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวย่อมไม่ได้สัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาหรือมารดาเป็น
 - หัวหน้าคณะผู้แทนทางทูต หรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางทูต
 - หัวหน้าคณะผู้แทนทางกงสุล หรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางกงสุล
 - พนักงานหรือผู้เชี่ยวชาญขององค์การระหว่างประเทศ
 - คนในครอบครัวซึ่งเป็นญาติอยู่ในความอุปการะ หรือคนใช้ ซึ่งเดินทางจากต่างประเทศมาอยู่กับบุคคลดังกล่าวข้างต้น ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ให้ถอนสัญชาติไทยของบรรดาบุคคลที่เกิดในราช-

อาณาจักรไทย โดยบิดาเป็นคนต่างด้าว หรือมารดาเป็นคนต่างด้าว แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย และในขณะที่เกิดบิดาหรือมารดานั้นเป็น

- ผู้ที่ได้ การผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย
- ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราวหรือ
- ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

การถอนสัญชาติไทย กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจพิจารณาเห็นสมควรและสิ่งเฉพาะรายเป็นประการอื่นก็ได้ นอกจากนี้บุคคลตามที่กล่าวผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย เมื่อประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับแล้วจะไม่ได้สัญชาติไทย เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะได้พิจารณาเป็นสมควร และสิ่งเฉพาะรายเป็นประการอื่นเช่นกัน เหตุที่คณะปฏิวัติได้มีประกาศคำสั่งดังกล่าวก็เนื่องจากว่าแม้บุคคลเหล่านี้จะมีสัญชาติไทย แต่ก็มีได้มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย เพื่อเป็นการป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งชาติ จึงได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติให้มีผลดังกล่าวในข้างต้น

การได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาตินั้น คนต่างด้าวอาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ หากมีคุณสมบัติครบถ้วนดังต่อไปนี้

- ก) บรรลุนิติภาวะแล้วตามกฎหมายไทยและกฎหมายที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ
- ข) มีความประพฤติดี
- ค) มีอาชีพเป็นหลักฐาน
- ง) มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี
- จ) มีความรู้ภาษาไทยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยไม่ว่าโดยการเกิดหรือโดยการแปลงสัญชาติสามารถได้มาหรือถือครองที่ดินได้ตามกำลังความสามารถของแต่ละบุคคลโดยไม่มีข้อจำกัดสิทธิในการได้มา

ซึ่งที่ดินแต่อย่างใด แต่มีบุคคลสัญชาติไทยถูกจำกัดสิทธิในการได้มาซึ่งที่ดิน หรือไม่สามารถได้มาซึ่งที่ดินได้บางประเภท ดังนี้

ก) บุคคลสัญชาติไทยเป็นสามีหรือภริยาของคนต่างด้าว

(1) กรณีบุคคลสัญชาติไทยเป็นสามีหรือภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายของคนต่างด้าว การที่บุคคลสัญชาติไทยดังกล่าวได้มาซึ่งที่ดินระหว่างสมรส โดยประการอื่น นอกจากการได้มาโดยการรับมรดก และการรับให้โดยเสน่หาแล้ว ที่ดินนั้นย่อมเป็นสินสมรสระหว่างบุคคลสัญชาติไทยกับสามีหรือภริยาซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา 1474 แห่งประมวล - กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สามีหรือภริยาซึ่งเป็นคนต่างด้าวย่อมมีส่วนเป็นเจ้าของร่วมด้วย โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับในปัจจุบันคนต่างด้าวก็ไม่สามารถได้มาซึ่งที่ดิน¹ ในประเทศไทย และไม่อาจที่จะให้ผู้ใดได้มาหรือถือครองที่ดินในฐานะเป็นเจ้าของแทนคนได้ พฤติการณ์ดังกล่าวของบุคคลสัญชาติไทยที่เป็นสามีหรือภริยาของคนต่างด้าวโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงถือได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งที่ดินในฐานะเป็นเจ้าของแทนคนต่างด้าว อันมีผลทำให้ต้องจัดการจำหน่ายที่ดินตามความในมาตรา 96 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และอาจมีความผิดตาม มาตรา 113 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกด้วย ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วบุคคลดังกล่าวจึงไม่อาจได้มาหรือถือครองที่ดินซึ่งเป็นสินสมรสได้ แต่หากการได้มาซึ่งที่ดินเป็นการได้มาในฐานะสินส่วนตัว ตามความในมาตรา 1571 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บุคคลเช่นว่านั้นก็สามารถได้มาหรือถือครองที่ดินได้ เช่นได้ที่ดินโดยการรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม หรือได้ที่ดินมาโดยการรับให้โดยเสน่หา และผู้ยกให้มิได้ระบุว่าให้เป็นสินสมรส

¹ดูเพิ่มเติมหน้า 50 - 58

(2) กรณีบุคคลสัญชาติไทยเป็นสามีหรือภริยาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของคนต่างด้าวในกรณีเช่นนี้หากบุคคลดังกล่าวยังคงทำมาหากินร่วมกันอยู่ทรัพย์สินที่ได้มาตามปกติย่อมเป็นสิทธิของบุคคลดังกล่าวร่วมกัน ดังนั้น ก็นักบุคคลสัญชาติไทยดังกล่าวได้มา หรือถือครองที่ดินจึงถือได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งที่ดินในฐานะเป็นเจ้าของแทนคนต่างด้าว ซึ่งจะมีผลเช่นเดียวกับกรณีบุคคลสัญชาติไทยเป็นสามีหรือภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายของคนต่างด้าวในข้อ (1) แต่หากการได้มาซึ่งที่ดินของบุคคลสัญชาติไทยดังกล่าวเป็นการได้มาโดยเฉพาะแต่ฝ่ายเดียว โดยสามีหรือภริยาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นคนต่างด้าวมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยแล้ว ที่ดินดังกล่าวก็ถือไม่ได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่หามาได้ร่วมกัน บุคคลสัญชาติไทยดังกล่าวก็สามารถได้มา หรือถือครองที่ดินในลักษณะเช่นว่านี้ได้¹

ข) บุคคลสัญชาติไทย ผู้มีสมศักดิ์เป็นบาทหลวง อยู่ในมิชชันโรมันคาทอลิก ไม่อาจได้มา หรือถือครองที่ดินในนามของตนเอง แต่เป็นสิทธิในการได้มา หรือถือครองที่ดินของมิชชันโรมันคาทอลิกโดยเฉพาะ ทั้งนี้ตามความในข้อ 3 และข้อ 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงสยามตามกฎหมาย (ร.ศ. 128)

¹คำพิพากษาฎีกาที่ 1179/2492 โจทก์ฟ้องหย่าและขอแบ่งสินสมรสครึ่งหนึ่ง ทางพิจารณาได้ความว่า โจทก์จำเลยไม่ใช่สามีภรรยาตามกฎหมาย ศาลก็พิพากษาให้แบ่งทรัพย์สินได้ ชายหญิงอยู่กินร่วมกันมาฉันท์ผัวเมีย และต่างช่วยกันทำมาหาเลี้ยงชีพตลอดมาทรัพย์สินที่หาได้มาได้นั้น เมื่อฝ่ายใดสืบไม่ได้ว่าตนหาได้มาโดยเฉพาะอีกฝ่ายหนึ่งไม่เกี่ยวข้องด้วยแล้ว ศาลยอมให้แบ่งคนละครึ่ง

คำพิพากษาฎีกาที่ 2001/2494 หญิงฟ้องขอหย่าขาดจากชายผู้เป็นสามี และขอแบ่งสินสมรสด้วย แม้จะได้ความว่าการสมรสไม่ได้จดทะเบียน จึงไม่เป็นสามีภรรยาตามกฎหมาย ศาลไม่ต้องวินิจฉัยในเรื่องหย่าก็ตาม แต่ในเรื่องทรัพย์สินที่ขอแบ่งนั้นศาลจำต้องวินิจฉัยให้ ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 117/2494

(ต่อ)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 516/2508

ทรัพย์สินที่ร่วมกันซื้อหามาระหว่างอยู่กินเป็นสามีภรรยาที่ไม่จดทะเบียนสมรส ถือว่ามีสิทธิเป็นเจ้าของคนละครึ่ง

หญิงชายอยู่ร่วมกันฉันสามีภรรยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรส ได้ร่วมกันซื้อหาและทำกินไม่เกี่ยวกับตัวทรัพย์ เพราะหญิงชายนั้นระคนปนทรัพย์กันใช้สอยและทำมาหากินด้วยกัน ต้องถือว่าต่างมีสิทธิเป็นเจ้าของคนละครึ่ง

อนึ่ง ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินนั้น ก่อนดำเนินการ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการสอบสวนคู่กรณี ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงสิทธิและความสามารถของ บุคคล รวมตลอดถึงความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ข้อกำหนดสิทธิ ในที่ดินและการค้าที่ดิน หรือการหลีกเลี่ยงกฎหมาย เช่น การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่าง- ค้าว การกำหนดทุนทรัพย์สำหรับเสียค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียน ตามความในกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 นอกจากนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น ในกรณีที่มีสาเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมจะเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือเป็นที่ควรเชื่อได้ว่าบุคคลใดจะซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์ แก่คนต่างค้าว ก็ให้เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอคำสั่ง และคำสั่งรัฐมนตรีฯ ถือว่าเป็นที่สุด ทั้งนี้ ตามมาตรา 74 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน¹

2. คนต่างค้าว หมายถึง บุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติเป็นไทย²

การได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างค้าว ในฐานะเป็นเจ้าของที่ดินไม่ว่าจะเป็นการ ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองในที่ดินต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน³ ซึ่งก่อนจะใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของคนต่างค้าว

¹คำพิพากษาฎีกาที่ 1403/2519 หญิงอยู่กับชายต่างค้าว นายทะเบียนที่ดิน มีเหตุควรเชื่อว่าจดทะเบียนซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์คนต่างค้าว จึงสอบสวนเพื่อเสนอขอคำสั่ง รัฐมนตรีเป็นการขอด้วยประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 74 ศาลยังบังคับให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนไม่ได้

²พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 4 "คนต่างค้าว" หมายความว่า ผู้ ซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย

³คำพิพากษาฎีกาที่ 429-438/2506 "การได้มาซึ่งที่ดินตามพระราชบัญญัติที่ดินใน ส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างค้าว และตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น หาได้หมายความว่าเฉพาะการได้มา ซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างใดก็ตาม แต่ยังมีหมายถึงการได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในฐานะเจ้าของด้วย"

คือ พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2493 แต่กฎหมายดังกล่าวได้ถูกยกเลิก โดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 สำหรับบทบัญญัติเกี่ยวกับการได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าวในปัจจุบันเป็นไปตามมาตรา 86 ถึง มาตรา 96 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ตามมาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน¹ คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- ประเทศที่คนต่างด้าวถือสัญชาติมีสนธิสัญญากับประเทศไทยให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้
- ต้องอยู่ในบังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
- ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2497)
- ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สนธิสัญญาที่ให้สิทธิในการได้มาซึ่งที่ดิน ประเทศไทยได้เคยทำไว้กับประเทศต่าง ๆ รวม 16 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สวิตซ์ เยอรมัน เคนมาร์ก นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส อินเดีย เบลเยียม สวีเดน อิตาลี ญี่ปุ่น พม่า โปรตุเกส ปากีสถาน² ต่อมาประเทศไทยได้บอกเลิกสนธิสัญญากับนานาประเทศแล้ว ตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2513 และการบอกเลิกนี้จะทำให้สนธิสัญญาหมดอายุลงเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2514 ซึ่งเป็นเวลาครบ 1 ปี นับแต่วันบอกเลิกตามข้อบทของสนธิสัญญา ซึ่งถือว่าตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2514 เป็นต้นไป ไม่มีสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศใดที่ระบุให้คนต่างด้าวได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินในประเทศไทยคงเหลืออยู่อีก³

ตามมาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้การได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าวต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

¹ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 86 "คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินก็โดยอาศัยบทสนธิ-

(ต่อ)

สัญญาซึ่งบัญญัติให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ และอยู่ในบังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ด้วย ภายใต้บังคับ มาตรา 84 คนต่างด้าวดังกล่าวจะได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยประกอบกิจการในพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสุสาน การกุศลสาธารณะหรือการศึกษาต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและวิธีการซึ่งกำหนดโดยกฎกระทรวง และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

²หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 2639/2504 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2504

³หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0607/ว 1172 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2514

ก) กำหนดสิทธิในการได้มาซึ่งที่ดิน โดยสามารถได้มาซึ่งที่ดิน ที่อยู่อาศัยครอบครัวยุติไม่เกิน 1 ไร่ ที่ใช้เพื่อการพาณิชย์กรรมไม่เกิน 1 ไร่ ที่ใช้เพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่ ที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมครอบครัวยุติไม่เกิน 10 ไร่ ที่ใช้เพื่อการศาสนาไม่เกิน 1 ไร่ ที่ใช้เพื่อการกุศลสาธารณะไม่เกิน 5 ไร่ และที่ใช้เพื่อสุสานตระกูลละไม่เกิน $\frac{1}{2}$ ไร่ แต่สำหรับที่ใช้เพื่ออุตสาหกรรมคณะรัฐมนตรีอาจอนุญาตให้คนต่างด้าวได้มาซึ่งที่ดินเกินจำนวนที่กำหนดไว้ก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 87 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ข) คนต่างด้าวต้องใช้ที่ดินเพื่อกิจการที่ได้รับอนุญาตถ้าประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นจะต้องขออนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่ได้รับอนุญาตให้มีและใช้ที่ดินเพื่อกิจการใดถ้าไม่ใช้ที่ดินนั้นต่อไป หรือได้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตใหม่ จะต้องจัดการจำหน่ายที่ดินนั้นภายในเวลาที่อธิบดีกรมที่ดินกำหนด ซึ่งไม่น้อยกว่า 180 วัน แต่ไม่เกิน 1 ปี ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น (มาตรา 89 และมาตรา 90 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

ค) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการใด ถ้าได้รับอนุญาตใหม่ให้ใช้ที่ดินนั้นเพื่อกิจการอื่น ซึ่งจำนวนที่ดินที่ได้รับอนุญาตนั้นลดลง ต้องจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินภายในเวลาที่อธิบดีกรมที่ดินกำหนด ซึ่งไม่น้อยกว่า 180 วัน แต่ไม่เกิน 1 ปี ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้นได้ (มาตรา 91 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

ง) การจำหน่ายที่ดิน โดยที่คนต่างด้าวถูกจำกัดสิทธิในการได้มาซึ่งที่ดิน จึงเป็นเหตุให้มีการหลอกลวง หรือฝ่าฝืนเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน ดังนั้น ในกรณีที่คนต่างด้าวได้ที่ดินมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ได้รับอนุญาต คนต่างด้าวนั้นต้องจำหน่ายที่ดิน หรือในกรณีที่ได้ที่ดินมาในขณะที่มีสัญชาติไทย ต่อมาภายหลังมีการเปลี่ยนสัญชาติเป็นคนต่างด้าว บุคคลเช่นว่านี้มีสิทธิถือที่ดินได้เท่าที่คนต่างด้าวพึงมี ส่วนที่เกินก็ต้องทำการจำหน่าย สำหรับการจำหน่ายก็ต้องจำหน่ายภายในระยะเวลาที่อธิบดีกรมที่ดินกำหนดไว้ ซึ่งไม่น้อยกว่า 180 วัน แต่ไม่เกิน 1 ปี ถ้าไม่จำหน่ายที่ดินภายในเวลาที่กำหนด อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น (มาตรา 94 และมาตรา 95 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) นอกจากนี้เมื่อปรากฏว่าผู้ใดได้มาซึ่งที่ดินแทนคนต่างด้าว อธิบดีกรมที่ดินก็มีอำนาจทำการจำหน่ายที่ดินนั้นเช่นเดียวกับที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น (มาตรา 96 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

จ) คนต่างด้าวผู้ไต่ฝ่าฝิ่น หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือผู้ไต่ได้มาซึ่งที่ดินในฐานะเป็นตัวแทนของคนต่างด้าว มีความผิดตามมาตรา 111 หรือมาตรา 113 แล้วแต่กรณีซึ่งมีโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

แม้ว่าในปัจจุบันจะไม่มีสนธิสัญญาให้สิทธิแก่คนต่างด้าวมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งส่งผลให้คนต่างด้าวของประเทศที่ไม่มีสนธิสัญญาดังกล่าว หรือคนต่างด้าวของประเทศที่ได้ยกเลิกสนธิสัญญาไม่สามารถมีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้ก็ตาม คนต่างด้าวก็อาจได้มา หรือถือครองที่ดินได้ในกรณีดังต่อไปนี้ คือ

- 1) คนต่างด้าวมีที่ดินอยู่แล้วโดยชอบด้วยกฎหมาย ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือก่อนที่จะได้มีการยกเลิกสนธิสัญญา
- 2) คนต่างด้าวได้รับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย¹
- 3) กรณีกฎหมายพิเศษให้คนต่างด้าวได้มาซึ่งที่ดินโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับการได้มาหรือการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวมีข้อที่น่าพิจารณาว่า หากคนต่างด้าวได้มาซึ่งที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแล้วจะมีผลประการใด กล่าวคือการได้มานั้นจะเป็นโมฆะ ไม่สมบูรณ์ หรือใช้ได้สมบูรณ์ หรือเพียงแค่ชั่วคราว บัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในปัญหาข้อนี้ ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกา พิพากษาไว้เป็นแนวทางดังนี้²

¹ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 93 "คนต่างด้าวได้มาซึ่งที่ดินโดยได้รับมรดกในฐานะที่เป็นทายาทโดยธรรม รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินนั้น แต่เมื่อรวมกับที่มีอยู่แล้วไม่เกินจำนวนที่จะพึงมีได้ตามความในมาตรา 87 ก็ได้"

²วิชัย ดันตกุลานันท์, "คนต่างด้าวกับการได้มาซึ่งที่ดิน", วารสารที่ดิน

(ก) เป็นโมฆกรรม กล่าวคือ นิติกรรมนั้นเสียเปล่าถือเสมือนว่าไม่มีนิติกรรมนั้นเกิดขึ้นเลย ไม่มีผลในกฎหมายที่จะเรียกร้องบังคับกันได้ ผู้มีส่วนได้เสียคนหนึ่งคนใดยกขึ้นกล่าวอ้างได้เสมอ เช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 1979/2505

พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486 กิติ ประมวลกฎหมายที่ดินหมวด 8 กิติ มุ่งหมายบัญญัติว่าคนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินมิได้ เว้นแต่จะเข้าเกณฑ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ฉะนั้นคนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินมิได้จึงเป็นหลักและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นข้อยกเว้น หากใช้ไม่ มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ห้ามเด็ดขาดมิให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ที่ดินแล้วถือเป็นเหตุในการวินิจฉัยว่าคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ เมื่อได้กรรมสิทธิ์แล้วก็มีสิทธิ์ตั้งตัวแทนใส่ชื่อตัวแทนเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ไม่ เพราะการวินิจฉัย เช่นนั้นมีผลทำให้ความมุ่งหมายของกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ไร้ผลไปโดยสิ้นเชิง การที่คนต่างด้าวกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินโดยใส่ชื่อตัวแทนเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์จึงไม่มีผล ตกเป็นโมฆะ และย่อมมีผลเป็นการทั่วไปทั้งแก่รัฐและเอกชน หากใช้เป็นเรื่องระหว่างรัฐกับคนต่างด้าวไม่ และแม้คนต่างด้าวนั้นจะได้รับสัญชาติไทยมาใช้ภายหลัง ก็ทำให้การอันเป็นโมฆะมาแต่เริ่มแรกกลับฟื้นคืนมาไม่

คำพิพากษาฎีกาที่ประชุมใหญ่ ที่ 346/2511

โจทก์เป็นคนต่างด้าวซื้อที่ดินโดยให้จำเลย (คนไทย) เป็นผู้รับโอนแทน ต่อมาโจทก์ก็ฟ้องเรียกที่ดินคืนจากจำเลย ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การที่คนต่างด้าวซื้อที่ดินโดยให้คนไทยเป็นผู้รับโอนแทนนั้น วัตถุประสงค์ของสัญญาซื้อขายที่พิพาทเป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย เพราะขัดกับประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 86 และ มาตรา 113 จึงเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 113 โจทก์ซึ่งเป็นคนต่างด้าวจะบังคับให้จำเลยผู้รับโอนที่พิพาทให้คนในนามของผู้อื่นซึ่งเป็นก็ไม่ได้ และผู้รับโอน (จำเลย) จะอ้างว่าเป็นเจ้าของไม่ได้เพราะถือที่พิพาทแทนโจทก์ คนต่างด้าวผลต่อไปต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 96

(ข) เป็นโมฆกรรม แต่ไม่เสียเปล่า กล่าวคือ การได้มาซึ่งที่ดินต่างด้าวที่ฝ่าฝืนประมวลกฎหมายที่ดินนั้น มีบทบัญญัติมาตรา 94 หรือมาตรา 96 บัญญัติไว้ว่า คนต่างด้าวที่ได้ที่ดินมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ได้รับอนุญาต หรือผู้ที่ถือครองที่ดินในฐานะเจ้าของแทน

คนต่างด้าว จะต้องจำหน่ายที่ดินนั้นภายในกำหนดเวลาที่อธิบดีกรมที่ดินกำหนดซึ่งไม่น้อยกว่า 180 วัน แต่ไม่เกิน 1 ปี ถ้าไม่จำหน่ายที่ดินภายในกำหนดเวลาอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้นได้¹

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 94 "บรรดาที่ดินที่คนต่างด้าวได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ได้รับอนุญาตให้คนต่างด้าวนั้นจัดการจำหน่ายภายในเวลาที่อธิบดีกำหนดให้ ซึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่ไม่เกินหนึ่งปี ถ้าไม่จำหน่ายที่ดินภายในเวลาที่กำหนด ให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น และให้นำบทบัญญัติ เรื่องการบังคับจำหน่ายที่ดินตามความต้องการในหมวด 3 มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

มาตรา 96 "เมื่อปรากฏว่าผู้ใดได้มาซึ่งที่ดินแห่งใดในฐานะเป็นเจ้าของแทนคนต่างด้าว หรือนิติบุคคลตามความในมาตรา 97 หรือมาตรา 98 ให้อธิบดีมีอำนาจทำการจำหน่ายที่ดินนั้น และให้นำบทบัญญัติมาตรา 94 มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 493/2510 จำเลยที่ 3 มิได้โต้แย้งมาโดยชัดแจ้งว่าที่ศาลล่างฟังข้อเท็จจริงตามคำเบิกความของ พยานบุคคลและพยานเอกสารของโจทก์ว่า ส. และจำเลยที่ 1 เป็นตัวแทนของโจทก์ในการลงชื่อซื้อที่ดินพิพาทนั้นและความจริง ส. และจำเลยที่ 1 มิได้ลงชื่อในโฉนดในฐานะตัวแทนของโจทก์ดังที่ศาลล่างฟังมา ดังนี้ จึงไม่มีเหตุที่ศาลฎีกาจะฟังเป็นอย่างอื่น

การที่โจทก์สืบพยานบุคคลว่าผู้มีชื่อในโฉนดเป็นตัวแทนของโจทก์นั้น หาได้นำสืบในข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาซื้อขายที่ดิน ซึ่งกฎหมายห้ามมิให้พลเป็นหนังสือตามความหมายในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 94 นั้นไม่ แต่เป็นการสืบพยานในข้อพิพาทระหว่างโจทก์จำเลยในกรณีตัวแทนอีกส่วนหนึ่ง จึงมิใช่การนำสืบแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความในเอกสารที่กฎหมายบังคับให้ทำเป็นหนังสือแต่ประการใด

ถ้าหาก เป็นคดีมีข้อพิพาทในหนี้ตามสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์โดยอาศัยสัญญาตัวแทนเป็นมูลกรณี ก็อยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 798 ที่จะต้องมีหนังสือตัวแทนเพราะสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 798 มิได้ใช้บังคับในกรณีที่ตัวการตัวแทนพิพาทกันตามสัญญาตัวแทนโดยเฉพาะ เพราะตัวการตัวแทนผูกพันกันตามสัญญาตัวแทนอีกส่วนหนึ่งต่างหาก จากสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้อาศัยหนี้ตามสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องทำเป็นหนังสือ

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 97 (5) กฎหมายใช้คำว่า "กรรมการ" มิได้ใช้คำว่า "คณะกรรมการ" ดังนั้น เมื่อได้ความว่าโจทก์เป็นบริษัทจำกัด มีคนต่างด้าวคนหนึ่งเป็นกรรมการรวมอยู่ด้วย จึงย่อมหมายถึงกรรมการคนใดคนหนึ่ง ไม่หมายความว่ากรรมการทุกคนต้องเป็นคนต่างด้าว โจทก์จึงอยู่ในข่ายที่จะมีสิทธิในที่ดินได้เสมือนคนต่างด้าว ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 86

แม้การที่โจทก์ซื้อที่ดินพิพาทเป็นการฝ่าฝืนประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 86 ผลของข้อห้ามนี้มีอยู่อย่างไรนั้น ยังมีบทบัญญัติต่อไปในมาตรา 94 ว่า บรรดาที่ดินที่คนต่างด้าวได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ได้รับอนุญาต ให้คนต่างด้าวนั้นจัดการจำหน่ายภายในเวลาที่อธิบดีกำหนดให้ ฯลฯ ถ้าไม่จำหน่ายที่ดินภายในเวลาที่กำหนด ให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น และให้นำบทบัญญัติเรื่องการบังคับจำหน่ายที่ดินตามความในหมวด 3 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนี้ เป็นที่เห็นได้ว่ากฎหมายมิได้ถือว่าการได้ที่ดินมาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น โดยการซื้อขายนั้นไม่มีผลใดเสียเลย แม้คนต่างด้าวจะไม่สามารถถือและใช้สิทธิในที่ดินนั้นได้อย่างเจ้าของกรรมสิทธิ์โดยวิบุรุษ แต่กฎหมายก็ยังบัญญัติให้จำหน่ายที่ดินนั้นเสียตามกำหนดเวลาที่อธิบดีมีคำสั่ง มิฉะนั้น อธิบดีจะจัดการจำหน่ายเองตามวิธีการที่กฎหมายบังคับไว้ (อ้างฎีกาที่ 599/2500) ซึ่งคนต่างด้าวจะได้รับค่าที่ดินคืนไป เมื่อประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 97 (5) ได้ยกเลิกไปแล้ว โดยที่อธิบดีมิได้สั่งให้โจทก์จำหน่ายที่ดินซึ่งมีผู้ถือกรรมสิทธิ์ไว้แทนโจทก์ จึงไม่มีเหตุผลอย่างใดที่จะวินิจฉัยว่าโจทก์ถือกรรมสิทธิ์ที่พิพาทไม่ได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 2487/2523

การได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าวโดยฝ่าฝืนต่อประมวลกฎหมายที่ดินแม้จะเป็นโมฆะก็

1 (ต่อ)

ตาม แต่การเป็นโมฆะของการไต่ที่ดินมาเช่นนี้เราทำให้เสียเปล่าไปไม่ ยังคงมีผลตามกฎหมายอยู่ หากแต่ว่าคนต่างด้าวนั้นจะถือสิทธิเอาที่ดินเป็นของตนไม่ได้ ต้องจำหน่ายไปเสียเท่านั้น และการนำสืบว่าผู้มีชื่อในโฉนด หรือ น.ส. 3 ลงชื่อไว้แทนคนต่างด้าวนั้นชอบที่จะนำสืบได้

โจทก์ซึ่งเป็นคนต่างด้าวฟ้อง และมีคำขอบังคับจำเลยให้ปฏิบัติ 2 คำขอ คำขอข้อแรกขอให้แสดงกรรมสิทธิ์ในที่พิพาทครึ่งหนึ่งเป็นของโจทก์ ให้จำเลยแบ่งโอนให้โจทก์ คำขอข้อนี้ไม่อาจบังคับได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 3028/2525

การที่คนต่างด้าวไต่ที่ดินมาโดยไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 86 ก็ไม่ใช่ว่าจะไม่มีผลใด ๆ เสียเลย เพราะคนต่างด้าวยังมีสิทธิได้รับผลตามมาตรา 94 ในอันที่จะจัดการจำหน่ายที่ดินนั้น ภายในเวลาที่อธิบดีกำหนด ฉะนั้น ศาลจึงพิพากษาตามยอมให้ที่ดินตกแก่โจทก์ซึ่งเป็นคนต่างด้าวได้ ไม่ขัดต่อ มาตรา 86

จากคำพิพากษาฎีกาดังกล่าวจึงถือได้ว่าการที่คนต่างด้าวไต่ที่ดินมาโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินตกเป็นโมฆกรรม ตามมาตรา 113 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹ เพราะเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายโดยชัดแจ้ง แต่การตกเป็นโมฆกรรม ในกรณีนี้ยังมีผลอีก 2 ประการ คือคนต่างด้าวต้องจัดการจำหน่ายที่ดินนั้นภายในเวลาอธิบดีกรมที่ดินกำหนด มิฉะนั้นอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจัดจำหน่ายได้ และคนต่างด้าวไม่สามารถถือและใช้สิทธิในที่ดินนั้นได้อย่างเจ้าของกรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์

¹ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 113 "การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายก็ดี เป็นการพันวิสัยก็ดี เป็นการขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนก็ดี การนั้นท่านว่าเป็นโมฆกรรม

ในกรณีที่ดินต่างดาวทำสัญญาจะซื้อที่ดินแต่เดิมศาลฎีกาพิพากษาว่าทำไม่ได้ เพราะไม่มีสนธิสัญญาระหว่างประเทศ และกรณีเช่นนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจอนุญาตให้คนต่างดาวได้มาซึ่งที่ดิน¹ ต่อมาได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ 312/2511 (ประชุมใหญ่)² วินิจฉัยว่าคนต่างดาวทำสัญญาจะซื้อที่ดินได้ไม่เป็นโมฆะ และคำพิพากษาฎีกาที่ 981/2524³ วินิจฉัยว่า คนต่างดาวจองซื้อบ้านและที่ดินได้ สัญญาเช่นนี้ไม่เป็นโมฆะ

¹ คำพิพากษาฎีกาที่ 188/2492

พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างดาว พ.ศ. 2486 มาตรา 5, 6 คนต่างดาวจะเข้าถือสิทธิในที่ดินได้ก็ต่อเมื่อสนธิสัญญาบัญญัติไว้ แต่ถ้าไม่มีสนธิสัญญานับบัญญัติให้สิทธิในที่ดินได้ คนต่างดาวก็ไม่มีสิทธิจะได้มาซึ่งที่ดิน และแม้จะขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจอนุญาตได้

โจทก์เป็นคนจีนทำสัญญาซื้อที่ดินจากจำเลย ในเวลาที่จะต้องโอนที่ดินตามสัญญานั้น ประเทศจีนยังไม่ได้ประกาศให้สนธิสัญญากับประเทศไทย โจทก์ก็ไม่มีทางที่จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามสัญญาได้ จำเลยต้องคืนเงินมัดจำให้โจทก์

² คำพิพากษาฎีกาที่ 312/2511

แม้สัญญาซื้อขายตามเอกสารหมายเลข 1 ข้อ 2 มีความว่า นับแต่วันทำหนังสือสัญญาเป็นต้นไป กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ซื้อขายย่อมโอนไปเป็นของผู้ซื้อ ฯลฯ แต่สัญญาข้อ 4 ก็มีความว่า โดยที่ผู้ซื้อเป็นนิติบุคคลสัญชาติต่างดาว จะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทยเสียก่อนจึงเข้ารับโอนกรรมสิทธิ์ตามหน้าโฉนดได้ และเมื่อผู้ซื้อได้รับอนุญาตจากทางการให้เข้าถือกรรมสิทธิ์ได้แล้ว ผู้ขายพร้อมที่จะโอนกรรมสิทธิ์ตามหน้าโฉนดให้เป็นของผู้ซื้อ ดังนี้ แสดงว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินพิพาทยังไม่โอนไปเป็นของจำเลยผู้ซื้อซึ่งเป็นนิติบุคคลสัญชาติต่างดาว โดยคู่สัญญามีเจตนาที่จะไปจดทะเบียนซื้อขายโอนกรรมสิทธิ์กันต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อไป ถึงแม้ว่าผู้ซื้อจะได้ชำระราคาและเข้าครอบครองทรัพย์สินด้วยก็เป็นการครอบครองแทนผู้จะขาย เมื่อพิจารณาข้อความในสัญญาซื้อขายตามเอกสารหมายเลข 1 ทั้งหมด สัญญานี้เป็นเพียงสัญญาจะซื้อขายเท่านั้น

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 86 คนต่างดาวซึ่งมีสนธิสัญญากับประเทศไทย อาจ

2. (ต่อ)

ได้มาซึ่งที่ดินตามเงื่อนไขและวิธีการซึ่งกำหนดโดยกฎกระทรวง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อนุญาตจึงไม่เป็นข้อห้ามโดยเด็ดขาดที่ไม่ให้คนต่างด้าวมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในประเทศไทย ฉะนั้น สัญญาซื้อขายตามเอกสารหมายเลข จ.ล. 1 ซึ่งมีข้อความว่าให้จำเลยต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงจะทำการซื้อขายโอนกรรมสิทธิ์กัน จึงไม่เป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมายหาเป็นโมฆะไม่ การที่ผู้จะขายกับผู้จะซื้อทำสัญญาจำนองและสัญญาเช่าทรัพย์สินพิพาทกันอีกชั้นหนึ่งนั้น เมื่อไม่มีผลทำให้กรรมสิทธิ์โอนไปจากผู้จะขายก็ถือไม่ได้ว่าผู้จะขายกับผู้จะซื้อเจตนาหลีกเลี่ยงกฎหมาย ไม่ต้องให้ผู้จะซื้อขออนุญาตเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน

ผู้จะขายตกลงจำนองทรัพย์สินที่จะขายไว้กับผู้จะซื้อ และในสัญญาจำนองตกลงกันให้ถือเอาเงินที่ชำระราคาตามสัญญาจะซื้อขายเป็นเงินจำนอง เมื่อมีข้อสัญญาว่าให้การจำนองนี้เป็นประกันเงินที่ผู้จะขายอาจต้องคืนผู้จะซื้อเมื่อมีการเลิกสัญญาจะซื้อขายกัน ย่อมเป็นสัญญาที่มีมูลหนี้สมบูรณ์ใช้บังคับได้ และในกรณีที่ผู้จะซื้อตกลงเช่าทรัพย์สินพิพาทที่จะซื้อจากผู้จะขาย สัญญาเช่าก็ย่อมปฏิบัติต่อกันได้ ซึ่งผู้จะซื้อซึ่งเป็นผู้เช่าย่อมได้สิทธิตามสัญญานี้เข้าครอบครองใช้ทรัพย์สินพิพาท ฉะนั้นสัญญาจำนอง สัญญาเช่าดังกล่าวจึงไม่เป็นโมฆะ และไม่เป็นการอำพรางนิติกรรมสัญญาจะซื้อขาย (ประชุมใหญ่ ครั้งที่ 6/2511)

3 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 981/2524

คนต่างด้าวอาจมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ หากได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี การที่จำเลยซึ่งเป็นคนต่างด้าวทำสัญญาจำนองที่ดินและบ้านพิพาทโดยยังมิได้รับอนุญาต ไม่ทำให้สัญญานี้เป็นโมฆะ ส่วนจำเลยจะไต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือไม่ จำเลยจะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 8 วรรค 2 ต่อไป

ข. นิติบุคคล

โดยทั่วไปแล้วนิติบุคคลไม่ว่าจะเป็นหน่วยงาน เมือง วัดวาอาราม ห้างหุ้นส่วนจำกัด-
- หะ เบียนแล้ว บริษัทจำกัด สมาคม หรือมูลนิธิ ย่อมมีสิทธิได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา

1. หน่วยงานเมือง หมายถึง กระทรวง ทบวง กรมต่าง I และอาจได้มาซึ่ง
ที่ดินเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาได้ เช่นได้มาโดยการรับซื้อ ปล่อยให้ ขาย แลกเปลี่ยน หรือโดย
ประการอื่น แต่โดยที่ดิน ที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง I ได้มานี้ถือได้ว่าเป็นที่ราชพัสดุ¹ ดังนั้น
ที่ดินดังกล่าวกระทรวงการคลังจึงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ เว้นแต่ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มาโดยการเวนคืน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
กระทรวงการคลังมิได้อยู่ในฐานะผู้ถือกรรมสิทธิ์ แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็น
ผู้ถือกรรมสิทธิ์² อย่างไรก็ตามการถือกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังในที่ราชพัสดุนี้หาได้เป็น
กรรมสิทธิ์คงที่เข้าใจกันในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่เพราะการจำหน่ายจ่ายโอนก็มีกฎหมายอื่นห้ามไว้

¹พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 "ที่ราชพัสดุ หมายความว่า
อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของ
แผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้
ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่น
ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

²พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 "ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือ
กรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืน หรือการ
แลกเปลี่ยน หรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้น
ที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

และระบุชั้นตอนไว้โดยเฉพาะ สิทธิที่เหลืออยู่เท่า ๆ ก็มีแต่การได้มาซึ่งดอกผล สิทธิติดตามเอาคืน สิทธิชดชวางมีให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และสิทธิใช้สอยตามที่จำกัดไว้โดย กฎกระทรวง¹

2. ้วควาอาราม

มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2503 แบ่งวัดออกเป็น 2

ประเภท คือ

- วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และ
- สำนักสงฆ์

สำหรับที่วัดและที่ซึ่งขึ้นต่อวัด มีดังนี้²

- ที่วัด คือที่ซึ่งตั้งวัดตลอดจนเขตของวัดนั้น
- ที่ธรณีสงฆ์ คือที่ซึ่งเป็นสมบัติของวัด
- ที่กัลปนา คือที่ซึ่งมีผู้ทูลศแต่ผลประโยชน์ให้แก่วัดหรือพระศาสนา

ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ และห้ามมิให้บุคคลใด ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สิน อันเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์³ นอกจากนี้ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์เป็นทรัพย์สิน ซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี⁴ สำหรับที่กัลปนากกรรมสิทธิ์ในที่ดินยังเป็นของเจ้าของที่ดิน แต่ผลประโยชน์ในที่ดิน เจ้าของที่ดินให้อุทิศให้แก่วัด เนื่องจาก พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แบ่งวัดออกเป็นวัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และสำนักสงฆ์ ดังนั้น

¹ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสน์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า 140

²พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 33

³คำพิพากษาฎีกาที่ 305/2497 622/2497 611/2498 851-853/2499 721/04 1687/2500 และ 2184-2195/25

⁴พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 34 "ที่วัดที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติและห้ามมิให้บุคคลใดยกอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์"

วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และสำนักสงฆ์ ตาม พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 จึงถือได้ว่าเป็นนิติบุคคล และมีสิทธิถือครองหรือได้มาซึ่งที่ดินได้ ไม่ว่าจะเป็นการได้มาโดยทางนิติกรรมหรือได้มาโดยทางอื่นก็ตาม¹

การกำหนดสิทธิในที่ดินเพื่อศาสนา มาตรา 84 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ใ้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้²

n) องค์การศาสนาที่ถูกจำกัดสิทธิในที่ดิน

(1) วัดวาอาราม หมายถึงวัดที่เป็นนิติบุคคล กล่าวคือวัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และสำนักสงฆ์ ตาม พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ทั้งนี้ไม่รวมถึงวัดของคณะสงฆ์อื่น

(2) วัดบาทหลวงมิชซังโรมันคาทอลิก หมายถึงองค์การศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก มีพระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิก ในกรุงเทพฯ (ร.ศ. 128) พระราชบัญญัติว่าด้วยที่พระราชทานพระบรมราชาอนุญาตแก่วัดโรมันคาทอลิกมิชซังใน

¹คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 587/2507

วัดครอบครองปกปักรักษาในที่มีโฉนดซึ่งเจ้าของยกให้ได้แต่ต่อมาผู้ให้ตาย วัดยังคงครอบครองต่อมาอีกจนครบกำหนด 10 ปี แล้ว วัดยอมไ้กรรมสิทธิในที่ดินแปลงนั้น พุทธกิจรอดังกล่าวไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของวัด และหลักทางพระพุทธศาสนา

โจทก์ฟ้องขอให้ศาลแสดงกรรมสิทธิของโจทก์ในที่พิพาทโดยอาศัยสิทธิครอบครองไม่ได้ฟ้องเรียกมรดก จำเลยไม่อาจยกอายุความมรดกขึ้นมาอ้างได้

²ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 84 "การได้มาซึ่งที่ดินของวัดวาอาราม วัดบาทหลวงโรมันคาทอลิก มูลนิธิเกี่ยวกับคริสต์จักร หรือมัสยิดอิสลาม ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี และให้ได้มาไม่เกิน 50 ไร่

ในกรณีที่เป็นการสมควร รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินเกินจำนวนที่บัญญัติไว้ในวรรคแรกก็ได้

บทบัญญัติในมาตรานี้ ไม่กระทบกระเทือนการได้มาซึ่งที่ดินที่มีอยู่แล้วก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และการได้มาซึ่งที่ดินของมัสยิดอิสลามโดยทางบัญญัติแห่งศาสนาอิสลามในจังหวัดที่มีตำแหน่งคณะโต๊ะเยติธรรม"

กรุงเทพฯ (พ.ศ. 2457) กำหนดรายละเอียดสถานที่ตั้งที่ดิน จำนวนเนื้อที่ดินถือครอง และประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้ในกฎหมายดังกล่าว และโดยทั่วไปการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะถือกรรมสิทธิ์ในนามของมิชชันโรมันคาทอลิกซึ่งเป็นนิติบุคคล¹ สำหรับที่ดินของมิชชันโรมันคาทอลิกแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินที่ใช้เป็นวัด โรงเรียน คีกราม วัดบาทหลวง ประเภทหนึ่งกับที่ดินเพื่อทำประโยชน์แก่มิชชัน อีกประเภทหนึ่ง จำนวนที่ดินเพื่อทำประโยชน์ให้แก่มิชชัน มิชชันจะมีได้ไม่เกินกว่า 3,000 ไร่ ต่อเมือง และจะต้องเป็นเมืองที่มีสถานวัดบาทหลวงตั้งอยู่แล้ว ในจำนวน 3,000 ไร่ นี้ไม่รวมที่ดินซึ่งตั้งสถานวัดบาทหลวง หรือสถานพักสอนศาสนาเข้ารวมด้วย สำหรับการจัดตั้งสถานวัดบาทหลวงขึ้นใหม่ในเมือง ซึ่งมิชชันยังไม่มีอำนาจที่จะถือที่ดินสำหรับทำ

พระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงเทพฯ ตามกฎหมาย (ร.ศ. 128) ข้อ ๘ "vikarivato apostolikon นั้นต่อไปนี้ในภายหลังเรียกว่า บิชอปปริกหรือมิชชัน vikarivato apostolikon ที่ไปไปได้แต่ตั้งมาให้เป็นผู้ใหญ่ผู้หนึ่งในบิชอปปริกแห่ง...แล้ว ถ้าไม่มีตัวอยู่ผู้บัญชาการในมิชชันนั้นเป็นผู้แทนบริษัทของบิชอปปริก หรือมิชชันอย่างบริษัท...สืบกลรวมกันทำการอันหนึ่ง ในสถานวัดบาทหลวงอันนั้น บาทหลวงที่รักษาที่นั้นทำการเป็นผู้แทนของมิชชัน อยู่ในบังคับบัญชาของบิชอป หรือvikarivato apostolikon ซึ่งมีอำนาจใหญ่กว่าอื่น

ที่ตั้งสอนศาสนาทั้งหลาย ซึ่งไม่ใช่ขึ้นอยู่ในสถานวัดบาทหลวงแห่งใด ๆ แล้วมี -
โปรกูราเตอร์ ของมิชชันเป็นผู้แทนทำการอยู่ในจังหวัด...ผู้มีอำนาจใหญ่กว่าอื่นเสียด้วย"

ข้อ 5 "ตั้งแต่นั้นสืบไป ให้มิชชันซึ่งถือที่ดินเป็นของมิชชันเองได้ตามความที่กล่าวไว้
ในพระราชบัญญัติ^๒ แต่จะถือที่ดินแทนผู้อื่นไม่ได้มิชชันจะร้องว่าเป็นเจ้าของที่ดินหรือว่าสิทธิประโยชน์
ในที่ดินได้แต่ในชื่อของมิชชันเอง หรือในชื่อของสถานวัดบาทหลวง หรือสถานพักสอนศาสนา หรือ
ที่ตั้งการสอนศาสนาโรมันคาทอลิก"

ข้อ 6 "ที่ดินของมิชชันนั้น ให้แบ่งเป็นสองอย่างตามที่ใช้อยู่ในที่ดินนั้น ๆ อย่างที่
๑ นั้น คือที่ดินที่ใช้เป็นวัด โรงเรียน คีกราม วัดบาทหลวง อย่างที่ ๒ นั้นคือที่ดินเพื่อทำประโยชน์
ให้แก่มิชชัน"

ประโยชน์ให้แก่มิชซังซึ่งแล้วจะต้องได้รับอนุญาตจากทางการก่อน¹

(3) มุลินธิเกี่ยวกับคริสตจักร หมายถึง มุลินธิที่ดำเนินการเกี่ยวกับคริสต์ศาสนาไม่ว่าจะเป็นนิกายใด เช่น โพรเตสแตนต์ โรมันคาทอลิก

(4) มัสยิดอิสลาม หมายถึง สถานที่ซึ่งอิสลามมิชซังใช้เป็นสถานที่ประกอบพิธีกรรมตามลัทธิศาสนาอิสลามในวันศุกร์เป็นปกติ หรือสุเหร่า สำหรับมัสยิดอิสลามนั้นเมื่อได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับการดำเนินงานของมัสยิดนั้นดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งเรียกว่า คณะกรรมการมัสยิด มีอำนาจจัดการทั่วไปในกิจการและทรัพย์สินของมัสยิด

¹พระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงเทพฯ ตามกฎหมาย (ร.ศ. 128) ข้อ 12 "นอกจากที่ดินสำหรับใช้การวัด หรือการกุศล ดังได้กำหนดไว้ในข้อที่ 8 นั้นแล้ว ให้มิชซังมีอำนาจที่จะถือที่ดินเป็นที่สำหรับทำประโยชน์ให้แก่มิชซัง ภายในเขตของเมืองใดเมืองหนึ่ง ซึ่งมี สถานวัดบาทหลวงตั้งอยู่แห่งหนึ่งแล้ว (เมืองที่เวลานั้น คือเขตแขวงที่แบ่งการปกครองเป็นชั้นรองจากมณฑล) แต่การที่จะตั้งสถานวัดบาทหลวงขึ้นใหม่ในภายหน้านั้น จะต้องทำตามความที่กล่าวไว้ในข้อ 10 จึงจะตั้งขึ้นได้"

ข้อ 10 วรรคสอง "แต่ว่าเมื่อมิชซังประสงค์จะตั้งสถานวัดบาทหลวงขึ้นใหม่ ในเมืองซึ่งยังไม่ได้มีอำนาจหน้าที่จะถือที่ดิน สำหรับทำประโยชน์ให้แก่มิชซังนั้นแล้ว ก่อนที่จะตั้งสถานวัดบาทหลวงขึ้นนั้นให้ทำเรื่องราวฉบับ 1 ร้องขอต่อรัฐบาล ชี้แจงข้อความประสงค์ที่จะตั้งสถานนั้น

วรรคสาม การที่จะอนุญาตให้ตั้งสถานวัดบาทหลวงเช่นนี้ อย่าให้งดไว้โดยไม่มีเหตุอันควรที่จะงด แต่ให้เสนาศิเจ้ากระทรวงให้ห้องที่นั้นตอบคำร้องขอมิชซังเป็นเด็ดขาดภายในกำหนด 4 เดือน"

a 13 "จำนวนที่ดินซึ่งมิชซังจะมีได้ ในจำนวนที่ดินสำหรับทำประโยชน์ให้แก่มิชซัง ๘ จะกำหนดไม่เกินกว่าเมืองละสามพันไร่ ไม่ว่าสถานวัดบาทหลวงที่ตั้งอยู่ในเมืองชั้นมีอยู่แห่ง และที่ดินอย่างนี้ไม่ให้คิดจำนวนเนื้อที่ ซึ่งตั้งสถานวัดบาทหลวง หรือสถานพักสอนศาสนานั้นเข้ามารวมด้วย"

(ข) สิทธิในการถือครองที่ดินขององค์การศาสนา

สิทธิในการถือครองที่ดินของ วัดวาอาราม วัดบาทหลวงโรมันคาทอลิก มูลนิธิเกี่ยวกับคริสต์จักร หรือมีสยิดอิสลาม ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) การได้มาซึ่งที่ดินต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ

(2) จำนวนที่ดินที่จะได้รับอนุญาตมีจำนวน 50 ไร่ เว้นแต่ในกรณีที่สมควร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะอนุญาตให้มีที่ดินเกิน 50 ไร่ ก็ได้

อย่างไรก็ตามการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินดังกล่าวนี้ เฉพาะที่ดินที่ได้มาภายหลัง ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเท่านั้น และสำหรับการได้มาซึ่งที่ดินของมีสยิดอิสลาม โดยทางบทบัญญัติแห่งศาสนาอิสลามใน 4 จังหวัด ภาคใต้ คือ สตูล ยะลา นราธิวาส และปัตตานี ซึ่งมีคาโตะยุติธรรม ไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 84 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ อาจได้มาซึ่งที่ดินเกิน 50 ไร่ และไม่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนแต่อย่างใด

3. บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด ห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน สมาคม และมูลนิธิได้รับอนุญาตแล้ว

บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด ห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน สมาคม และมูลนิธิซึ่งได้รับอำนาจจากรัฐบาลแล้ว หากได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย ถือได้ว่าเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทย ซึ่งโดยหลักทั่วไปแล้วสามารถมีสิทธิ และหน้าที่ต่าง ๆ ได้ รวมถึงมีสิทธิได้มาหรือถือครองที่ดินได้ เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา สัญชาติไทย แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ และภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ๆ สำหรับการถือครองที่ดินของนิติบุคคลสัญชาติไทย อาจแบ่งได้ 2 ลักษณะ ดังนี้

ก) ที่ดินที่ใช้สำหรับเป็นที่ตั้งสำนักงาน หรือที่ทำการ ที่ดินประเภทนั้นนิติบุคคลอาจได้มา หรือถือครองได้ความปกติ ตามความจำเป็นและความเหมาะสมของนิติบุคคลนั้น ๆ

ข) ที่ดินที่ใช้สำหรับดำเนินกิจการของนิติบุคคล ที่ดินประเภทนั้นนิติบุคคลจะได้อาจได้มา หรือถือครองได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ๆ ว่ามีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินหรือไม่

นิติบุคคลซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยนี้อาจถูกจำกัดสิทธิในการได้มา หรือถือครองที่ดินได้โดยมีสิทธิได้มา หรือถือครองที่ดินเสมือนกับคนต่างด้าว กล่าวคือ การได้มาจะต้องได้รับ - อนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยถูกจำกัดสิทธิในจำนวนที่ดินที่ถือครอง และการใช้ที่ดิน หากนิติบุคคลดังกล่าวมีลักษณะดังที่มาตรา 97 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ คือ

1) บริษัทจำกัด ที่มีหุ้นของคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้า หรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้นแล้วแต่กรณี

เพื่อประโยชน์แห่งหมวดนี้ บริษัทจำกัดใดออกใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ ให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ

2) ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้ว บรรดาที่มีหุ้นของคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้า หรือผู้เป็นหุ้นส่วนเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนของผู้เป็นหุ้นส่วน แล้วแต่กรณี

3) สมาคมรวมทั้งสหกรณ์ที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวน หรือดำเนินการเพื่อประโยชน์คนต่างด้าวโดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนใหญ่

4) มูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์คนต่างด้าวโดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนใหญ่

นอกจากนี้มาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินยังบัญญัติว่า ในกรณีที่ดินบุคคลตามมาตรา 97 เข้าเป็นเจ้าของทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้น หรือเป็นหุ้นส่วน แล้วแต่กรณี ในนิติบุคคลอื่นตามนัยที่กล่าวในมาตรา 97 ให้ถือว่านิติบุคคลดังกล่าวนี้เป็นคนต่างด้าว เช่น บริษัท ก. จำกัด มีหุ้นทั้งหมด 1,000 หุ้น มีหุ้นของคนต่างด้าว 200 หุ้น คนไทย 800 หุ้น บริษัท ก. ก็สามารถได้มา หรือถือครองที่ดินได้อย่างบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลสัญชาติไทยได้อย่างทั่วไปไม่จำเป็นต้องขออนุญาตอย่างคนต่างด้าว เพราะมีหุ้นของคนต่างด้าวไม่เกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้า แต่ถ้าบริษัท ข จำกัด ซึ่งอยู่ในลักษณะตามมาตรา 97 บัญญัติไว้ เข้ามาถือหุ้นในบริษัท ก จำกัด ถือว่าบริษัท ข จำกัด เป็นคนต่างด้าว ดังนั้น หุ้นในบริษัท ก จำกัดที่บริษัท ข จำกัดเข้ามาถือซึ่งถือว่าเป็นหุ้นของคนต่างด้าว หากบริษัท ข จำกัด เข้ามาถือหุ้นอีก 400 หุ้น เมื่อรวมหุ้นของคนต่างด้าวที่มีอยู่เดิม 200 หุ้น เข้าด้วยแล้วจะทำให้หุ้นของบริษัท ก จำกัด เป็นของคนต่างด้าว 600 หุ้น ซึ่งเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้าของหุ้นทั้งหมดในบริษัท ก จำกัด อันมีผลให้บริษัท ก จำกัด ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่ง

มาตรา 97 กล่าวคือ มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าว¹

ลักษณะการได้มา หรือถือครองที่ดินที่กล่าวในข้างต้นนี้เป็นการได้มาหรือการถือครองที่ดินของนิติบุคคลซึ่งได้จดทะเบียนก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย ซึ่งถือว่าเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทย สำหรับนิติบุคคลที่จดทะเบียนก่อตั้งขึ้นในต่างประเทศนั้น ย่อมเป็นคนต่างด้าวเมื่อเข้ามาในประเทศไทย จึงถูกจำกัดสิทธิในการได้มาหรือถือครองที่ดินเช่นเดียวกับคนต่างด้าวโดยทั่วไป เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้สิทธิในการได้มาหรือถือครองที่ดินไว้โดยเฉพาะ เช่น

(ก) ผู้ประกอบอุตสาหกรรม ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 อาจได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนิคมอุตสาหกรรมเพื่อประกอบกิจการได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเห็นสมควร แม้ว่าจะเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น

(ข) ธนาคารพาณิชย์² ตามมาตรา 12 (4) (ก) (ข) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 อาจได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจ หรือสำหรับพนักงาน และลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์นั้น โดยได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือได้มาซึ่งที่ดินจากการชำระหนี้ หรือจากการประกันการให้สินเชื่อ หรือจากการซื้อสังหาริมทรัพย์ที่จำนองไว้แก่ธนาคารพาณิชย์นั้นจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาล หรือเจ้าพนักงานผู้พิทักษ์ทรัพย์ แต่ในกรณีที่ได้ที่ดินมาจากการชำระหนี้ หรือจากการประกันการให้สินเชื่อ หรือจากการซื้อสังหาริมทรัพย์ที่จำนองไว้แก่ธนาคารพาณิชย์นั้นจากการขายทอดตลาด ธนาคารพาณิชย์ต้องจำหน่ายที่ดินประเภทนี้ภายในห้าปีนับแต่วันที่ที่ดินตกเป็นของธนาคารพาณิชย์ เว้นแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะขยายระยะเวลาให้ หรือให้ความเห็นชอบเพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจ หรือสำหรับพนักงาน

¹หลวงศรีราชบุรุษ, คำบรรยายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 148 - 149

²พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ "ธนาคารพาณิชย์" หมายความว่า ธนาคารที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการธนาคารพาณิชย์ และหมายความถึงสาขาของธนาคารต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการธนาคารพาณิชย์ด้วย ฯลฯ

และลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามมาตรา 12 ตรี แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505

(ก) บริษัท¹ ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิต ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 อาจได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับประกอบธุรกิจ หรือสำหรับใช้เพื่อสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างของบริษัทได้ตามสมควร หรือเป็นการซื้อที่ดินที่จำนองไว้กับบริษัทจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาล แต่บริษัทต้องจำหน่ายที่ดินที่ตกเป็นของบริษัทเนื่องจากการชำระหนี้ การประกันเงินที่จ่ายให้กู้ยืมไป หรือเนื่องจากที่บริษัทได้ซื้อสิ่งทวาริมทรัพย์ที่จำนองไว้กับบริษัทนั้นจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาล ภายในเก้าปีนับแต่วันที่ที่ดินตกเป็นของบริษัท หรือภายในกำหนดเวลานั้นตามที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ แต่ถ้ารัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์อนุญาตให้ใช้ที่ดินที่ดังกล่าวนี้เป็นสถานที่ประกอบธุรกิจ หรือสำหรับใช้เพื่อสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างของบริษัท บริษัทก็ไม่ต้องจำหน่ายที่ดินนั้น

(ง) บริษัท² ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 บริษัทอาจได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับประกอบธุรกิจ หรือสำหรับใช้เพื่อสวัสดิการของพนักงาน และลูกจ้างของบริษัทตามสมควร หรือเป็นการซื้อที่ดินที่จำนองไว้กับบริษัทนั้นจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาล เช่นเดียวกับบริษัทที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตตามที่กล่าวแล้ว

¹พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 มาตรา 5 ในพระราชบัญญัติ "บริษัท" หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิต และหมายความรวมถึงสาขาของบริษัทประกันชีวิตต่างประเทศที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตในราชอาณาจักร

²พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ "บริษัท" หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย และหมายความรวมถึงสาขาของบริษัทประกันวินาศภัยต่างประเทศที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยในราชอาณาจักร

สำหรับการประกอบธุรกิจเงินทุน หรือการประกอบธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ มาตรา 8 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 กำหนดให้จะกระทำได้เมื่อได้จัดตั้งในรูปบริษัทมหาชนจำกัด ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด และโดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์จะกระทำได้ต่อเมื่อได้จัดตั้งในรูปบริษัทจำกัด โดยได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง "บริษัทจำกัด" มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้ความหมายว่า บริษัทจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ดังนั้น การจัดตั้งบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ จึงต้องเป็นไปตามกฎหมายไทยคือได้ว่าเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทย มีสิทธิได้มาและถือครองที่ดินได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 20 และมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว¹

นอกจากนี้ผู้ได้รับการส่งเสริม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ก็อาจได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบธุรกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามจำนวนที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเห็นสมควรได้ แม้ว่าจะเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น เช่นประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้ตาม มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ผู้ได้รับการส่งเสริมนี้จะต้องเป็นบริษัท มูลนิธิ หรือสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วย

¹พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ W.6. 2522

มาตรา 20 ห้ามมิให้บริษัทเงินทุนกระทำการดังต่อไปนี้

- (2) ซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่
 - ก) เป็นอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับประกอบธุรกิจ หรือสำหรับเป็นที่พัก หรือเพื่อสวัสดิการสงเคราะห์ของพนักงานและลูกจ้างของบริษัทเงินทุนนั้นตามที่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย
 - ข) เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทเงินทุนได้มาจากการชำระหนี้ การประกันการให้กู้ยืมเงิน หรือการซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่รับจำนองไว้จากการขายทอดตลาด โดยคำสั่งศาลหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ แต่ต้องจำหน่าย

อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวภายในสามปีนับแต่วันที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตกมาเป็นของบริษัทยุติหรือภายในกำหนดเวลากว่านั้น ตามที่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือ

- ค) เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทเงินทุนประเภทกิจการเงินทุนเพื่อการเกษตรมีไว้เพื่อประกอบธุรกิจนั้น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

ในการอนุญาตตาม ก) หรือ ข) ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ

ก็ได้

มาตรา 54 ห้ามมิให้บริษัทเครดิตฟองซิเอร์กระทำการดังต่อไปนี้

- (5) ซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่
 - ก) อสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับประกอบธุรกิจหรือสำหรับเป็นที่พักหรือเพื่อสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างของบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ นั้นตามสมควร และได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย
 - ข) อสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ได้มาเนื่องจากการรับจำนองและซื้ออสังหาริมทรัพย์นั้นจากการขายทอดตลาด โดยคำสั่งศาลหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ หรือได้รับโอนอสังหาริมทรัพย์นั้นมาเนื่องจากการชำระหนี้ แต่จะต้องจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวภายในห้าปี นับแต่วันที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตกมาเป็นของบริษัทยุติหรือภายในกำหนดเวลากว่านั้นตามที่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย
 - ค) อสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ได้รับ โอนกรรมสิทธิ์มาเพื่อการให้เช่าข้อความ (4) วรรคสอง และเมื่อมีการให้เช่าซื้อแล้ว บริษัทเครดิตฟองซิเอร์จะนำอสังหาริมทรัพย์นั้นไปจำนอง หรือก่อให้เกิด -

1 (ต่อ)

ทรัพย์สินสิทธิใด ๆ ไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย

- ง) อสังหาริมทรัพย์ที่บริษัท เครดิทฟองซิเออร์ได้มาเนื่องจากสัญญาขายฝาก จะต้องจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวภายในห้าปี นับแต่วันที่ - อสังหาริมทรัพย์นั้นพ้นกำหนดไถ่คืนตามสัญญาหรือตามเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ แล้วแต่กรณี หรือภายในกำหนดเวลากว่านั้นตามที่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ในการอนุญาตตาม ก) ข) ค) หรือ ง) ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้

การนั้น (มาตรา 17 วรรคสองแห่ง ก.5 .บ. ส่งเสริมการลงทุน) ดังนี้ บริษัท มูลนิธิ หรือสหกรณ์
ที่จัดตั้งขึ้นตามนัยดังกล่าวจึงเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทย และแม้ว่านิติบุคคลดังกล่าวจะมีลักษณะตาม
มาตรา 97 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นิติบุคคลนั้นก็มิได้อยู่ภายใต้บังคับที่จะต้องมีสิทธิในที่ดินเสมือน
คนต่างด้าวอย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ได้รับ การส่งเสริมเป็นคนต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดิน
เลิกกิจการที่ได้รับการส่งเสริม หรือโอนกิจการนั้นให้แก่ผู้อื่น ผู้ได้รับการส่งเสริมต้องจำหน่ายที่ดิน
ที่ได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่เลิก หรือโอนกิจการ มิฉะนั้น อธิบดีกรมที่ดิน
มีอำนาจจำหน่ายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

นอกจากนิติบุคคลที่มีฐานะเป็น ทพวงการ เมือง วิศวกรรม ห้างหุ้นส่วนที่จดทะเบียน
แล้ว บริษัทจำกัด สหกรณ์ และมูลนิธิได้รับอำนาจแล้ว จะมีสิทธิในการได้มาหรือถือครองที่ดินได้แล้ว
ยังมีนิติบุคคลซึ่งก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นก็อาจได้มาหรือถือครองที่ดินได้เช่นกัน เช่น จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 mi-
วิทยาลัยรามคำแหง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2514
บริษัทเงินฝากออมทรัพย์แห่งประเทศไทย ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติบริษัทเงินทุน
ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2502 การปริโตรเลียมแห่งประเทศไทย หรือ "ปตท."
ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 การเคหะแห่ง
ชาติ ตามข้อ 4 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 ฉบับลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515
 เป็นต้น

การกำหนดสิทธิในที่ดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 33 ให้อำนาจรัฐว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองชอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกำหนดสิทธิในที่ดินเป็นมาตรการทางกฎหมายอย่างหนึ่งในการจำกัดสิทธิการถือครองทรัพย์สินของบุคคล ทั้งนี้ เนื่องจากว่าในปัจจุบันนี้อัตราการเกิดของประชากรในประเทศมีแนวโน้มที่สูงขึ้น หากปล่อยให้ประชาชนถือครองที่ดินอย่างอิสระแล้วจะก่อให้เกิดปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยในอนาคตได้ ประกอบการปล่อยให้ประชาชนถือครองที่ดินได้อย่างอิสระจะเป็นช่องทางหนึ่งในการเปิดโอกาสให้แก่รายทุนกว้านซื้อที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไร และโดยทั่วไปแล้วรายทุนที่ดินจะไม่เป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง แต่จะให้เช่าทำนา ทำไร่ เพื่อหาประโยชน์จากที่ดินนั้น ซึ่งอาจเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศได้ การกำหนดสิทธิในที่ดินจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นอย่างหนึ่ง เพื่อแก้ไข้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของประชาชน

แต่เดิมมานั้น ประชาชนสามารถถือครองที่ดินได้อย่างอิสระตามกำลังความสามารถต่อมาได้เริ่มคำนึงถึงการอนุญาตให้เข้าถือครองที่ดิน ดังจะเห็นได้จากสารตราเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ประกอบกับข้อบังคับสำหรับจับจองที่ดินทำการเพาะปลูกส่วนใหญ่ สมพัคสรที่นาและไร่ ร.ศ. 129 กำหนดว่านายอำเภอมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำได้ไม่เกินกว่าคนละ 50 ไร่ ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำได้ไม่เกินกว่าคนละ 100 ไร่ ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำได้ไม่เกินกว่าคนละ 500 ไร่ เสนาบดีเจ้ากระทรวงมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำได้ไม่เกินกว่า 1,000 ไร่ นอกจากกำหนดนี้ต้องนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาต นอกจากนั้นก็ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิเช่นกัน แต่เป็นการกำหนดสิทธิในการได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าว ทั้งนี้ ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวกับคน

ต่างดาว พ.ศ. 2486¹ ซึ่งกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างดาว พ.ศ. 2486 กำหนดว่า อัตราชั้นสูงของจำนวนเนื้อที่รวมที่จะพึงอนุญาตให้คนต่างดาวได้มาตามมาตรา 7 นั้น คือสำหรับที่อยู่อาศัยไม่เกิน 10 ไร่ พานิชยกรรมไม่เกิน 10 ไร่ อุตสาหกรรมไม่เกิน 50 ไร่ เกษตรกรรมไม่เกิน 25 ไร่ การศาสนา การกุศลไม่เกิน 5 ไร่ สุสานโดยมีฌาปนสถานหรือไม่ ไม่เกิน 10 ไร่ และสำหรับฌาปนสถานแต่อย่างเดียว ไม่เกิน 2 ไร่ ต่อมาพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และได้มีการบัญญัติเรื่องการกำหนดสิทธิไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

การกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 นี้ บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ไม่เกิน 50 ไร่ ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่ ที่ดินเพื่อการพาณิชย์ไม่เกิน 5 ไร่ และที่ดินเพื่ออยู่อาศัยไม่เกิน 5 ไร่ เหตุผลในการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทยในขณะนั้นก็คือด้วยนโยบายหลักที่รัฐมุ่งที่จะให้คนไทยทุกคนมีที่ดินทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยโดยเฉลี่ยตามสมควร² ข้อกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินนี้ ไม่มีผลกระทบกระเทือนถึงผู้มีสิทธิในที่ดินอยู่แล้วก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ที่ดินของทบวงการ - เมือง องค์การของรัฐ สหกรณ์ และที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้ง โรงพยาบาล โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย และวัดวาอาราม การกำหนดสิทธิในที่ดินมิได้เป็นข้อกำหนดเคร่งครัดตายตัวว่าบุคคลจะถือครองที่ดินเกินกว่าข้อกำหนดนี้ไม่ได้ หากแต่ถ้าประสงค์เช่นนั้นก็สามารถยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขออนุญาตถือครองที่ดินเกิดว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ นอกจากนี้กฎหมายยังบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจที่จะกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย

¹พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างดาว พ.ศ. 2486 มาตรา 7 "การอนุญาตให้คนต่างดาวได้มาซึ่งที่ดินตามความในมาตรา ก่อน พนักงานเจ้าหน้าที่จะอนุญาตสำหรับผู้ขออนุญาตแต่ละบุคคล เป็นจำนวนเนื้อที่รวมเพื่อประโยชน์กิจการแต่ละอย่างได้ไม่เกินอัตราชั้นสูงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

²ศิริ เกลวสินสฤษดิ์, คำบรรยายวิชากฎหมายที่ดิน, หน้า 12 - 14

หรือพาณิชย์กรรม ได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งหากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวแล้วบุคคลใดจะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินในบริเวณดังกล่าวเพื่อการเกษตรกรรมหรือเพื่อการอุตสาหกรรมมิได้ อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าเสียดายว่ามาตรการทางกฎหมายในการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินดังกล่าวได้ใช้บังคับมาเพียง 4 ปีเศษเท่านั้น ก็ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 ทั้งนี้ เพราะคณะปฏิวัติในครั้งนั้นเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือครองที่ดินโดยไม่สมควร ชักค่อความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลให้เสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ ผลที่ตามมาก็คือบุคคลสามารถถือครองที่ดินได้อย่างอิสระโดยไม่จำกัดจำนวนและไม่มีกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินอีกต่อไป เปิดโอกาสให้มีการกว้านซื้อที่ดินได้อีก ส่งผลให้ชาวนา ชาวไร่ สูญเสียที่ดิน หรือไร้ที่ดินทำกินต้องตกอยู่ในฐานะผู้เช่าหรือรับจ้างทำนา ทำไร่ เป็นเหตุให้มีการบุกรุกทำลายป่าเพื่อใช้เป็นที่ทำกิน อีกทั้งการไม่มีกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทำให้มีการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายในการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน จึงควรนำกลับมาใช้บังคับอีก ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งยังเป็นการกระจายสิทธิในที่ดินไปสู่ชาวนา ชาวไร่ เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และทำให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด

มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิในที่ดิน

ก. สิทธิในการถือครองที่ดิน

การถือครองที่ดินของบุคคลสามารถแบ่งออกได้ดังนี้ คือ ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม และที่ดินเพื่ออยู่อาศัย

1. ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สิทธิในการถือครองที่ดินประเภทนี้ควรกำหนดให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินไม่ว่าในท้องที่ใดรวมกันได้ไม่เกิน 50 ไร่ ทั้งนี้ เนื่องจากการให้สิทธิในการถือครองที่ดินเป็นการให้สิทธิอันพึงถือครองที่ดินได้รายบุคคล ตามส่วนของแต่ละคนหากให้ถือครองได้คนละ 100 หรือ 200 ไร่ ครอบครัวหนึ่ง ๆ อาจมีที่ดินได้ถึง 1,000 ไร่ การที่จะกระจายการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงก็จะไม่มีโอกาสเป็นไปได้ อีกทั้งการให้ถือครองได้

คนละ 50 ไร่ เป็นการสอดคล้องกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511¹ และมาตรา 29 มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งบัญญัติให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินแปลงเดิมหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่า 50 ไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันได้ว่าคนหนึ่ง หรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง โดยให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินสั ที่เกิน 50 ไร่ เล ๑ อำนาจนำที่ดินนั้นมาจัดให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อได้โดยเกษตรกรและบุคคลในครอบครัว วกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมนอกจากการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ เช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อได้จ้าน ม่เกินห้าสิบไร่ ประกอบ บ ารกำหนดให้ถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้คนละ 50 ไร่ จะไม่กระทบกระเทือนต่อผู้ถือครองที่ดินทำการเกษตรส่วนใหญ่ซึ่งถือครองที่ดินทำการเกษตรเป็นจำนวนต่ำกว่า 50 ไร่ และโดยเฉลี่ยแล้วปัจจุบันคนไทยถือครองที่ดินทำการเกษตร 22.2 ไร่ ต่อครอบครัว² พื้นที่เกษตรกรรมของประเทศในปัจจุบันไม่อาจขยายออกไปได้อีก แต่จำนวน - เกษตรกรมีจำนวนมากขึ้น จึงควรกระจายการถือครองที่ดินจากผู้ที่มที่ดินมาก ไปสู่ผู้มที่ดินน้อย หรือไม่มีที่ดินทำกิน การให้ถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้คนละ 50 ไร่ จะเป็นการลดจำนวนนายทุนให้มีที่ดินน้อยลงแต่จะส่งผลให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเป็นจำนวนมากขึ้น นอกจากนี้ขนาดการถือครองที่ดินถ้าจะนำป้สู่การเพิ่มผลผลิตต่อหน่วยของที่ดิน อันจะส่งผลในการเพิ่มรายได้อีกด้วย ทั้งนี้จากการศึกษาของ F.A.O. และธนาคารโลก ต่างให้ข้อสรุปว่าขนาดการถือครองที่ดินขนาดเล็กส่งผลให้ประสิทธิภาพการผลิตต่อหน่วยของที่ดินเพิ่มขึ้น หรือที่ดินที่ลดการ

¹พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 8 "ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละห้าสิบไร่"

²กรมที่ดิน, กองวิชาการ, สถิติการใช้ที่ดินและลักษณะการถือครองที่ดินของประเทศไทย (ม.ป.ท., ม.ป.ป.) หน้า 22

กระจุยตัวทางการถือครองลง นำไปสู่การเพิ่มผลผลิตต่อหน่วยของที่ดิน¹

อย่างไรก็ตามการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคนละไม่เกิน 50 ไร่¹ ก็ควรจะให้มีข้อยกเว้นสำหรับบุคคลที่มีความสามารถ และมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ได้ ซึ่งจะเป็นผู้อำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้มีสิทธิถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เกินกว่า 50 ไร่ หรือในกรณีที่ดินที่ใดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ประโยชน์ในการเกษตรน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ก็ควรอนุญาตให้บุคคลถือครองที่ดินในท้องที่นั้นได้เกินกว่า 50 ไร่ หรือในกรณีที่บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ แต่ส่วนที่เกินนั้นไม่เกิน 25 ไร่ หากที่ดินส่วนที่เกินนั้นไม่สามารถนำไปให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ได้ หรือใช้ได้โดยไม่คุ้มค่าหรือถ้าให้จำหน่ายส่วนที่เกินจะเป็นการกระทบกระเทือนอาชีพของผู้มีสิทธิในที่ดินโดยไม่สมควร ก็ควรอนุญาตให้บุคคลเช่นว่านี้มีสิทธิถือครองที่ดินส่วนที่เกินนั้นได้เช่นกัน

2. ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม สิทธิในการถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมตามมาตรา 34 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนถูกยกเลิก บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิถือครองได้ไม่เกิน 10 ไร่ แต่เนื่องจากสภาพปัจจุบันอุตสาหกรรมได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นต่อการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศ และรัฐบาลก็มีนโยบายสนับสนุนการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และมีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน การขยายตัวภาคอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างกว้างขวางทั้งอุตสาหกรรมขนาดเล็ก อุตสาหกรรมขนาดกลาง และอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ส่งผลให้มีความต้องการสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น แต่การกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมนั้น ต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ประกอบด้วย เช่น ประเภทอุตสาหกรรม หากเป็นอุตสาหกรรมจากผลผลิตการเกษตร ย่อมต้องใช้ที่ดินมาก เพื่อใช้เก็บรักษาปัจจัยการผลิต ส่วนอุตสาหกรรมประเภทผลิตภัณฑ์เครื่องประดับย่อมต้องการใช้ที่ดินจำนวนน้อย ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม กล่าวคืออุตสาหกรรมบางประเภทจะต้องใช้ที่ดินเพื่อสกัดเก็บน้ำ ทั้งที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตไม่ให้ไหลลงสู่แม่น้ำลำคลองอันจะทำให้ประชาชน -

¹สมภพ มานะรังสรรค์, "ปฏิรูปที่ดิน : ทางออกหนึ่งของชนบทไทย (2)",

เคือคร็อน หรือต็องกันพื้นที่ไว้สำหรับจัดเก็บวัตฤภูมิพิษ หรือไวไฟ จึงจำเป็นต็องใช้พื้นที่จํานวนมาก เพื่อใช้ในกิจการดังกล่าว ระบบการจํัดการ อุตสาหกรรมบางประเภทจะจํัดให้มีพื้นที่พักอาศัย สนามกีฬา ส่วนหย่อม เป็นสวัสดิการให้พนักงาน การใช้ที่ดินก็ต็องเพิ่มมากขึ้น ขนาดเงินทุน อุตสาหกรรมที่มีขนาดเงินลงทุนสูง การใช้ที่ดินเพื่อการผล็ดย่อมมีจํานวนมาก นอกจากบัจจัยดังกล่าวแล้วยังต็องคํานึงถึงจํานวนคนงานอีกด้วย ทั้งนี้ หากมีจํานวนคนงานมากการใช้ที่ดินก็ต็องเพิ่มมากขึ้น เพื่อมิให้สภาพการทำงานแอ็ด ดังนั้นการที่จะกำหนดจํานวนการถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมเป็นจํานวนที่แน่นอนตามประเภทของอุตสาหกรรมจึงเป็นการยากที่จะกระทำไ้ แต่หากกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมไว้ไม่เกิน 10 ไร่ ก็จะเป็นจํานวนน้อยเกินไปไม่เหมาะสมและสอคล้องกับการประกอบอุตสาหกรรม ทั้งนี้ เนื่องจกที่ดินที่ใช้ในการประกอบ - อุตสาหกรรมนอกจากจะใช้เป็นที่ตั้ง โรงงานแล้ว ยังต็องมีพื้นที่สำหรับกิจการอื่น ๆ อีก เช่น สำนักงาน บ้านพักคนงาน อาคารยาม โรงอาหาร ที่กําจัดน้ำทิ้ง โถงเก็บสินค้่า เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม หากจะกำหนดให้บุคคลมีสิทธิถือครองที่ดินได้เท่ากับ หรือมากกว่าการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วก็เป็น การขัดกับสภาพโดยทั่วไปของประเทศซึ่งประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม และรัฐมีนโยบายที่จะกระจายสิทธิการถือครองที่ดินไปสู่เกษตรกรผู้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง¹ ดังนั้น จึงควรกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่ว่าในท้องที่ใดรวมกันได้ไม่เกิน 25 ไร่ ทั้งนี้ เนื่องจกจํานวนพื้นที่ 25 ไร่นั้น เป็นการเพียงพอสำหรับการใช้เป็นที่ตั้งโรงงาน และบัจจัยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงาน บ้านพักคนงาน อาคารยาม โรงอาหาร ที่กําจัดน้ำทิ้ง หรือโถงเก็บสินค้่า แต่เพื่อมิให้กระทบกระเทือนถึงการลงทุนในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งจำเป็นต็องใช้ที่ดินเกินกว่า 25 ไร่ ก็ควรกำหนดประเภทอุตสาหกรรมไว้เป็นข้อยกเว้นให้บุคคลสามารถถือครองที่ดินเพื่อ - อุตสาหกรรมประเภทที่กำหนดไว้มากกว่า 25 ไร่ได้ เช่นอุตสาหกรรมจากผล็ดยการผลิตเกษตร

¹สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530 - 2534 (ม.ป.ท., ม.ป.ป.)

อุตสาหกรรมเกี่ยวกับการบรรจุขวด อุตสาหกรรมเกี่ยวกับการผลิตสุรา อุตสาหกรรมเกี่ยวกับเคมี- & และผลิตภัณฑ์เคมี เป็นต้น นอกจากนี้ ในกรณีที่บุคคลใดแสดงได้ว่าการประกอบอุตสาหกรรม ประเภทนั้น ๆ ของตนจำเป็นต้องใช้ที่ดินเกินกว่า 25 ไร่ หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับการส่งเสริม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 หรือเป็นผู้ประกอบอุตสาหกรรมตามพระราช บัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ก็ควรอนุญาตให้บุคคลเช่นว่านั้นถือครอง ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมได้ตามความจำเป็น หรือตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนดไว้¹ หรือคณะกรรมการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกำหนดไว้

3. ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม สิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม ตามมาตรา 34 (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนถูกยกเลิก บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิถือครองได้ไม่เกิน 5 ไร่ แต่จากสภาพการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจส่งผลให้มีการขยายตัวในด้านพาณิชย์กรรมด้วยลักษณะ การถือครองที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรมก็มีการเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือนอกจากจะต้องขยายพื้นที่ สำหรับสถานประกอบการแล้ว ยังต้องมีพื้นที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ลูกค้าด้วย เช่น สถาน ที่จอดรถ สถานที่พักผ่อน หรือสถานที่สำหรับออกกำลังกาย เป็นต้น uansin¹ ที่ดินเพื่อพาณิชย์- กรรมจึงควรกำหนดให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินไม่ว่าห้องที่ใดรวมกันได้ไม่เกิน 10 ไร่ ซึ่งจะช่วยให้มีพื้นที่ เพียงพอสำหรับการก่อสร้างสถานประกอบการ และสถานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการ ในด้านพาณิชย์กรรมได้ อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีความจำเป็นบุคคลใดต้องการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน

¹พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง "ผู้ได้รับ การส่งเสริมจะได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการ ลงทุนตามจำนวนที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควร แม้ว่าจะเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมาย อื่น"

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง "ผู้ประกอบอุตสาหกรรมอาจได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรม เพื่อประกอบกิจการได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควรแม้ว่าจะเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ ตามกฎหมายอื่น"

เพื่อพาณิชย์กรรมเกินกว่า 10 ไร่ ก็ควรอนุญาตให้บุคคลนั้นได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินได้ หากแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นเช่นว่านั้น

4. ที่ดินเพื่อยู้อาศัย สิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อยู้อาศัย ตามมาตรา 34 (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนถูกยกเลิกบัญญัติให้บุคคลมีสิทธิถือครองได้ไม่เกิน 5 ไร่ ที่ดินจำนวน 5 ไร่นี้เป็นจำนวนที่เหมาะสมแล้วสำหรับใช้ หรือมีไว้เพื่อปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนของแต่ละบุคคลซึ่งในจำนวน 5 ไร่นี้ นอกจากจะเป็นการเพียงพอสำหรับใช้ปลูกสร้างอาคาร บ้านเรือน แล้วยังอาจมีพื้นที่สำหรับใช้เป็นสวนหย่อม สนามหญ้า หรือสถานที่ออกกำลังกายได้อีกด้วย

นอกจากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม และที่ดินเพื่อยู้อาศัยแล้ว บุคคลอาจต้องการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน หรือจะใช้ที่ดินที่ตนมีสิทธิอยู่แล้วเพื่อ - ประโยชน์สาธารณะ การกุศลสาธารณะ การสาธารณูปโภค เป็นสุสานของตระกูล หรือสุสานฌาปนสถานสาธารณะ ควรให้สิทธิบุคคลใดที่ต้องการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ดังกล่าวได้ โดยไม่จำเป็นต้องเอาเนื้อที่ที่ใช้เพื่อประโยชน์เพื่อการนี้ไปรวมกับที่ดินที่ใช้เพื่อการอื่น แต่อย่างไรก็ตามเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ในการที่จะถือครองที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้ การใช้ที่ดินหรือต้องการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ดังกล่าว ควรได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก่อน และสำหรับการใช้ที่ดินเป็นสุสานของตระกูลนั้นไม่ควรอนุญาตเกินกว่าหนึ่งไร่ เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นแต่ก็ไม่ควรเกินสองไร่ ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการใช้ที่ดินอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่จำกัด

ข. การกำหนดเขตการใช้ที่ดิน

มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตการใช้ที่ดินเป็นมาตรการที่มีความสำคัญประการหนึ่ง เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปโดยความเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ และได้ประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะในปัจจุบันประชากรของประเทศได้มีอัตราเพิ่มขึ้นอยู่ทุกขณะโดยเฉลี่ยจำนวนประชากรของประเทศเพิ่มขึ้นปีละประมาณ 1 ล้านคน ดังจะเห็นได้จากจำนวนประชากรของประเทศในช่วงปี 2517 - 2527 ดังนี้

ปี 2517 มีจำนวน 40,381,000 คน ปี 2518 มีจำนวน 41,388,000 คน
ปี 2519 มีจำนวน 42,419,000 คน ปี 2520 มีจำนวน 43,441,000 คน
ปี 2521 มีจำนวน 44,455,000 คน ปี 2522 มีจำนวน 45,460,000 คน
ปี 2523 มีจำนวน 46,455,000 คน ปี 2524 มีจำนวน 47,488,000 คน
ปี 2525 มีจำนวน 48,490,000 คน ปี 2526 มีจำนวน 49,459,000 คน

และ ปี 2527 มีจำนวน 50,396,000 คน¹ การเพิ่มขึ้นของประชากรดังกล่าวเป็นเหตุให้จำนวนประชากรในท้องที่ต่าง ๆ มีความหนาแน่นมากยิ่งขึ้น ความต้องการในเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำมาหากินเพิ่มขึ้นหากปล่อยให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยอิสระแล้ว การพัฒนาการใช้ทรัพยากรที่ดินก็จะขาดประสิทธิภาพซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของชุมชน และสวัสดิภาพของสังคม ดังนั้น จึงควรมีมาตรการกำหนดเขตการใช้ที่ดินดังที่ได้ เყยบัญญัติไว้ในมาตรา 35 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่าให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดเขตที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรม และที่อยู่อาศัยและที่ดินดังกล่าวบุคคลใดจะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเพื่อการอุตสาหกรรมมิได้ ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้จะเป็นการสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยผังเมืองอีกด้วย²

ก. การควบคุมการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินและการใช้ที่ดิน

¹กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2527/28 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์ ; 2529 หน้า 222

²พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง "ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น"

มาตรา 48 "ในท้องที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินหรือแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงอสังหาริมทรัพย์ให้ผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ หรือในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 42 หรือมาตรา 45"

เพื่อให้มาตรการในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินใช้บังคับอย่างมีประสิทธิภาพจึงควรมีมาตรการในการป้องกันการหลีกเลี่ยงมาตรการกำหนดสิทธิดังกล่าว และควบคุมการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน กล่าวคือ

1. เมื่อบุคคลใดประสงค์จะขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม อันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิในการถือครองที่ดิน บุคคลนั้นต้องให้คำรับรองกับงานเจ้าหน้าที่ว่าที่ดินที่ตนมีสิทธิอยู่เดิม เมื่อรวมกับที่ดินที่จะได้มาใหม่ไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อได้รับคำรับรอง เช่นว่านั้นแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่จึงดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้ แล้วดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของคำรับรองนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้ก่อนที่จะดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของคำรับรอง ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปโดยรวดเร็วไม่ต้องรอผลการตรวจสอบคำรับรองก่อน อันจะทำให้ผู้ขอเสียเวลาและเสียหายได้ อย่างไรก็ตามเมื่อภายหลังตรวจสอบคำรับรองแล้วพบว่าไม่เป็นเท็จ บุคคลนั้นก็ต้องจ่ายภาษีที่ดินส่วนที่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ และก็ควรได้รับ โทษทางอาญาอีกด้วย

2. ในกรณีผู้ขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าที่ดินที่ตนมีสิทธิอยู่เดิมเมื่อรวมกับที่ดินที่จะได้มาใหม่เกินจำนวนที่กฎหมายที่กำหนดไว้ และไม่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิถือครองที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่ชอบที่จะปฏิเสธการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม แต่ถ้าเป็นการขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินโดยอายุความ ตามมาตรา 1382 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือการเอาทรัพย์สินจำนอง หลุด ตามมาตรา 729 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเป็นการซื้อจากการขายทอดตลาด ตามคำสั่งศาล หรือตามคำสั่งเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย หรือการรับมรดก หรือเป็นกรณีทิ้งอกรรมสิ่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ควรที่จะดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้ผู้ขอได้ ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินโดยผลของกฎหมาย คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล หรือคำสั่งเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจอยู่แล้วตามกฎหมาย แต่ในกรณีนี้ เมื่อได้ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้แล้ว ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินก็จะต้องจ่ายภาษีที่ดินส่วนที่เกินตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ต่อไป ส่วนการขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในกรณี เช่นนี้ก็ควรที่จะดำเนินการให้ผู้ขอได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการ

สนับสนุนการเร่งรัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แต่เมื่อได้รับหนังสือแสดงสิทธิแล้ว บุคคล เช่น
ว่านี่ก็ต้องจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ เช่นเดียวกับการได้มาซึ่งสิทธิใน
ที่ดิน โดยผลของกฎหมาย คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล หรือคำสั่งเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจตาม
กฎหมาย

3. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากประเภทที่ใช้ไว้ไปใช้ในประเภท
อื่นบุคคลผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นจะต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายใน
กำหนดเวลาหกสิบวัน ทั้งนี้ ก็เพื่อควบคุมการถือครองที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด
I?; เช่น นาย ก. มีที่ดิน 3 แปลง แปลงหนึ่งเนื้อที่ 25 ไร่ ใช้เพื่อการเกษตรกรรม อีกแปลง
หนึ่งเนื้อที่ 10 ไร่ ใช้เพื่อการอุตสาหกรรม และแปลงสุดท้ายเนื้อที่ 2 ไร่ ใช้เป็นที่อยู่อาศัย
หากนาย ก. ต้องการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมไปใช้เพื่อการเกษตรกรรม
ทำให้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมมีเนื้อที่รวมเป็น 35 ไร่ ซึ่งไม่เกิน 50 ไร่ ที่กฎหมายกำหนดไว้
เช่นนาย ก. จะต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินนั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ถ้านาย ก.
เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมไปใช้เพื่อการอุตสาหกรรม ทำให้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม
มีเนื้อที่เพิ่มขึ้นเป็น 35 ไร่ ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมที่นาย ก. ถือครองอยู่จึงเกินกำหนด
25 ไร่ ที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้นนาย ก. จะต้องดำเนินการขออนุญาตถือครองที่ดินเพื่อการ
อุตสาหกรรมส่วนที่เกินนั้นและหากไม่ได้รับอนุญาตก็จะต้องจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินนั้นภายในกำหนด
เวลาต่อไป

4. กรณีที่บุคคลใดได้รับอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด
เพื่อการใดไว้แล้ว ต่อมาเลิกใช้ที่ดินเพื่อการนั้น จะต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในหกสิบวัน
นับแต่วันที่ใช้ และจะต้องจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินนั้นภายในกำหนดเวลาต่อไป มาตรการนี้
เป็นการควบคุมการใช้ที่ดินและการจำหน่ายที่ดินภายหลังเลิกใช้ที่ดินตามที่ได้รับอนุญาตให้มีที่ดินเกิน
สิทธิ

5. กรณีที่บุคคลใดมีหรือได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถ้ามิได้จัดให้มีการ
ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเวลาสามปีติดต่อกัน และที่ดิน
ส่วนที่มิได้จัดให้มีการใช้ประโยชน์ นั้นมีจำนวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้บุคคล เช่นว่านี้ต้อง

จำหน่ายส่วนที่เกินและมีได้จัดให้มีการใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ครบสามปี อย่างไรก็ตามหากการที่มีได้จัดให้มีการใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมนั้นเนื่องจากมีภัยธรรมชาติ หรือ มีความจำเป็นอย่างอื่น เช่นต้องไปรับราชการทหารตามกฎหมาย มาตรการดังกล่าวก็ไม่ควรนำมาใช้บังคับกับกรณี เช่นนี้ มาตรการนี้จะเป็นการควบคุมให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ดินมิให้ทอดทิ้ง หรือปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ง. การอนุญาตให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

1. การอนุญาตให้บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้นั้นควรจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามมาตรา 14 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการวางแผนการถือครองที่ดินตามความในมาตรา 20 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในการที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจะอนุญาตให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ควรกำหนดให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจะเห็นสมควรว่าควรจะอนุญาตให้ถือครองได้จำนวนเท่าใด นอกจากนี้จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ขออนุญาตต้องประกอบกิจการตามที่ขอภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือ เงื่อนไขก็ได้ หากผู้ขออนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก็จะสั่งให้ผู้ยื่นจำหน่ายที่ดินที่อนุญาตทั้งหมด หรือแต่บางส่วนภายในกำหนดหนึ่งปีได้ การกำหนดมาตรการ เช่นนี้ก็ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ขออนุญาตทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรืออนุญาตถือครองที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไร อันจะส่งผลเสียให้แก่ส่วนรวมได้¹

¹ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 "ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) วางนโยบายการจัดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัย และหาเลี้ยงชีพตามควรแก่สภาพ
- (2) วางแผนการถือครองที่ดิน
- (3) ส่งวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน
- (4) ส่งวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

- (5) อนุมัติโครงการการจัดที่ดินของทบวงการเมือง
 - (6) ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้ และกฎหมายอื่น
 - (7) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
 - (8) มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ในมาตรฐานแทนคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร
 - (9) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น
 - (10) วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดิน หรือเพิกิจการอื่นตามประมวลกฎหมายนี้
- ระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับประชาชนให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

ในการพิจารณาคำร้องขออนุญาตของบุคคลที่ต้องการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน
เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น ควรจะกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการจัดที่ดิน
แห่งชาติไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้พิจารณานั้นเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนิน
ธุรกิจของผู้ขออนุญาต เช่นในกรณีที่ผู้ร้องขออนุญาตมีสิทธิในที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมมีหนังสือรับรอง
จากกระทรวงอุตสาหกรรมว่ามีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินเกินกว่าที่กำหนดไว้จริง หรือมีกฎหมาย
บังคับให้ต้องมีที่ดินตามที่กำหนด และจำนวนที่ดินที่กำหนดเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ตามประมวล
กฎหมายที่ดิน ก็ควรที่จะพิจารณาให้เสร็จภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้อง หรือในกรณีที่ผู้
ร้องขออนุญาตมีสิทธิในที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม หากส่วนราชการที่มีอำนาจอนุญาตในการประกอบกิจ
การพาณิชย์กรรมนั้นรับรองว่ากิจการนั้นจำเป็นต้องใช้ที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดจริง ก็ควร
พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง เช่นกัน ส่วนกรณีอื่น ๆ นั้นก็ควรพิจารณา
ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันรับคำร้อง ในกรณีที่ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จในกำหนด
เวลาดังกล่าวหากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติไม่ได้แจ้งการไม่อนุญาตให้ผู้ร้องขออนุญาตทราบ
ภายในกำหนดเวลานั้น ถือว่าคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอนุญาตตามคำร้องแล้ว

อย่างไรก็ตามเนื่องจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่หลายประการ
และประกอบไปด้วยบุคคลหลายฝ่าย การพิจารณาคำร้องขออนุญาตอาจจะไม่มีอุปสรรคไม่ทันกำหนด
เวลาที่กฎหมายกำหนด จึงควรให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้น
พิจารณาแทนได้

จ. การจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินกว่ากฎหมายกำหนด

1. ในกรณีที่บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ และมีได้
รับอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินส่วนที่เกินจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ บุคคลเช่นว่านี้ก็จะต้อง -
จำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินนี้ ควรจะได้พิจารณาถึงลักษณะของการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินเป็นเกณฑ์
กล่าวคือ หากการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินผู้ได้มามีได้มีเจตนาที่จะถือครองที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด
ไว้ก็ควรจะให้ระยะเวลาในการจำหน่ายแก่บุคคลในลักษณะนี้ยาวกว่าบุคคลที่มีเจตนาที่จะถือครอง
ที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เช่น หากที่ดินที่จะต้องจำหน่ายได้มาเนื่องจากการรับมรดก หรือที่
งอกริมคลอง ควรให้จำหน่ายภายในสามปีนับแต่วันที่ได้มาซึ่งที่ดินส่วนที่เกินนั้น แต่ถ้าที่ดินที่จะต้อง

จำหน่าย ได้มาเนื่องจากการครอบครองปรักษ์ การเอาทรัพย์สินจำนองหลุด การซื้อจากการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาล หรือตามคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย ก็ควรให้จำหน่ายภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้มาซึ่งที่ดินส่วนเกินนั้น หรือที่ดินส่วนเกินในกรณีอื่น เช่น ที่ดินส่วนที่เกินซึ่งผู้ได้มาได้ให้คำรับรองอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินนั้น ที่ดินที่มีการขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิและเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดคือให้ถือครองได้ ที่ดินส่วนเกินที่บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินอยู่แล้วในวันที่กฎหมายว่าด้วย การกำหนดสิทธิในที่ดินใช้บังคับ แต่มิได้แจ้งการมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่¹ ที่ดินลักษณะดังกล่าวก็ควรกำหนดระยะเวลาให้จำหน่ายภายในหนึ่งปีเช่นกัน

สำหรับระยะเวลาในการจำหน่ายที่ดินดังกล่าวนี้ ไม่ควรใช้บังคับกับที่ดินที่บุคคลได้มาเนื่องจากประกอบกิจการที่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาให้จำหน่ายที่ดินไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เช่น ธนาคารพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 12 ตรี บริษัทประกันชีวิต ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 มาตรา 27 (2) บริษัทประกันวินาศภัย ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 มาตรา 23 บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 มาตรา 20 และมาตรา 55 เป็นต้น

2. ในกรณีที่บุคคลใดมีหรือได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด และต้องจำหน่ายที่ดิน หากมิได้จำหน่ายที่ดินนั้นภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจที่จะดำเนินการจำหน่ายที่ดินนั้นได้² อำนาจในการจำหน่ายที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินนั้นนอกจากจะมีอำนาจจำหน่ายในกรณีนี้แล้ว ยังมีอำนาจจำหน่ายที่ดินในกรณีดังต่อไปนี้อีกด้วย

¹ดูเพิ่มเติมหน้า

²ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 50 วรรคหนึ่ง "ในการที่อธิบดีใช้อำนาจจำหน่ายที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้ ให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายโดยการขาย หรือให้เช่าซื้อตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดให้กฎกระทรวง และให้อธิบดีมีอำนาจเรียกค่าธรรมเนียมได้ไม่เกินร้อยละห้าของราคาที่ยำหน่ายนั้น ถ้าจำหน่ายไม่ได้ภายในสองปี ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรี มีอำนาจจัดการขายที่ดินด้วยวิธีผ่อนส่งภายในสิบปี"

เช่น ที่ดินที่กินต่างดาวได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา ๕4 ที่ดินที่นิติบุคคลวางประเภทสิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างดาว และต้องจำหน่ายไป ตามมาตรา 99 หรือกรณีที่ดินที่นิติบุคคลทำการค้าที่ดินต้องจำหน่ายที่ดิน ตามมาตรา 102 อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของอธิบดีกรมที่ดินในกรณีนี้ควรจะต้องกำหนดให้ผู้ยื่นคำขอรับการแทนที่ได้ไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การจำหน่ายดำเนินการได้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น เช่นกรณีที่ดินที่จะต้องจำหน่ายอยู่ต่างจังหวัด - หลาย ๆ จังหวัด เป็นต้น

จ. หลักเกณฑ์และวิธีการจำหน่ายที่ดินโดยอธิบดีกรมที่ดิน

1. ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกรณีที่ดินที่อธิบดีกรมที่ดินต้องใช้อำนาจจำหน่ายที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรจำหน่ายให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ เพื่อให้ได้นำที่ดินไปจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้เช่า หรือ เช่าซื้อตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป อันเป็นการสอดคล้องกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน อย่างไรก็ตามหากมีทบวงการเมือง หรือหน่วยงานของรัฐประสงค์จะใช้ที่ดินนั้น เพื่อประโยชน์ของทางราชการก็ควรจำหน่ายให้แก่ทบวงการเมือง หรือหน่วยงานของรัฐนั้นได้ ในกรณีที่ต้องจำหน่ายที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้ ควรถือว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ เนื่องจากหากไม่กำหนดไว้ เช่นนี้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะไม่มีอำนาจดำเนินการจัดซื้อที่ดินเพราะอำนาจจัดซื้อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดิน¹ สำหรับราคาที่ดินและการชำระราคาที่ดินในกรณีที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ซื้อก็ควรเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม²

¹พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง "ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณา ว่าที่ดินบริเวณใดสมควรค่า ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปี ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อ < ือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้"

²พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 28 วรรคหนึ่ง "การชำระราคา: หนี้ หรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อตามพระราชบัญญัตินี้ ให้จ่ายเป็น เงินสด และ พันธบัตรของรัฐบาล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติ"

2. ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม หรือพาณิชยกรรม ในกรณีที่ดินต้องใช้อำนาจจำหน่ายที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ควรจำหน่ายให้แก่ประชาชนทั่วไปก่อน แล้วจึงจำหน่ายให้ทบวงการเมืองหรือรัฐวิสาหกิจ หากไม่อาจจำหน่ายได้จึงให้กระทรวงการคลังรับซื้อไว้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณของรัฐในการที่จะต้องรับซื้อที่ดินไว้

3. ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ที่ดินประเภทนี้ควรจำหน่ายให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปก่อน แล้วจึงจำหน่ายให้แก่การเคหะแห่งชาติ ทบวงการเมือง หรือรัฐวิสาหกิจอื่น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น เมื่อไม่สามารถจำหน่ายให้แก่ประชาชนทั่วไปได้จึงจำหน่ายให้การเคหะแห่งชาติ เนื่องจากการเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีซึ่งอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้าง หรือที่ดิน ที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือที่เกี่ยวข้องกับการอยู่อาศัย หรือเพื่อประโยชน์ในการอยู่อาศัย เพื่อให้ประชาชนได้เช่า เช่าซื้อ หรือซื้อต่อไป อย่างไรก็ตามหากไม่สามารถจำหน่ายให้แก่ประชาชนหรือหน่วยงานดังกล่าวได้แล้ว กระทรวงการคลังก็ควรรับซื้อไว้

นอกจากการจำหน่ายที่ดินตามข้อ 1, 2 และ 3 ดังกล่าวแล้ว การจำหน่ายที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่น เช่น สุสานฌาปนสถานสาธารณะ สุสานของตระกูล ควรให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจำหน่ายหากบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินเกินจำนวนที่กำหนดไว้ และไม่ได้รับอนุญาต สำหรับการกำหนดราคาที่ดินที่จะต้องจำหน่ายตามข้อ 2 และข้อ 3 ข้างต้นควรถือราคาประเมินทุนทรัพย์สำหรับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นหลักในการกำหนดราคา¹ เนื่องจากราคาดังกล่าวจะกำหนดโดยคณะกรรมการประเมินทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 105 และปัจจุบันก็ได้มีการจัดตั้งสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินขึ้นในกรมที่ดิน ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการประเมินราคาที่ดิน อันทำให้ราคาดังกล่าวได้

¹ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 52 วรรคสอง "ราคาที่ดินที่จะพึงตกลง หรือที่จะพึงกำหนดโดยอนุญาโตตุลาการนั้น ให้ถือราคาตามที่เป็นอยู่ในวันที่พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้มีสิทธิในที่ดินทราบว่าจะใช้อำนาจจำหน่าย"

มาตรฐานที่จะยึดถือเป็นหลักในการกำหนดราคาที่ดินที่จะต้องจำหน่ายได้ อย่างไรก็ตามหากที่ดินที่จะต้องจำหน่ายตกอยู่ในบังคับแห่งการโอนสิทธิ เช่น ภาระจำยอม สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน หรือสิทธิเก็บกิน ราคาที่ดินก็ควรลดลง

ในกรณีที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ซื้อการชำระราคาที่ดิน ควรชำระเป็นเงินสดทั้งหมด หรือเงินสดร่วมกับพันธบัตรของรัฐบาล และให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกพันธบัตร เพื่อชำระราคาที่ดินดังกล่าว พร้อมทั้งมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยระยะเวลาได้ ดอน เงินไซ และวิธีการในการออกพันธบัตร เหตุที่ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีได้รับรู้และแสดงความคิดเห็น เพราะการบริหารประเทศนั้นรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกัน อีกทั้งให้เป็นไปในทำนองเดียวกับการออกพันธบัตร กรณีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ซื้อ หรือเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 35

4. ในการจำหน่ายที่ดินประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 51 บัญญัติให้ผู้มีสิทธิในที่ดินอันจะพึงจะจำหน่ายตกลงกับพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าที่ดินแปลงใด หรือส่วนของที่ดินตอนใดจะพึงจำหน่าย ถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติชี้ขาด อย่างไรก็ตามควรจะให้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินที่จะต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิในที่ดินมาตกลงว่าที่ดินแปลงใด หรือส่วนของที่ดินแปลงใดจะพึงจำหน่าย ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ไม่ควรน้อยกว่าหกสิบวัน หากผู้มีสิทธิในที่ดินไม่ตกลง หรือมาแต่ตกลงกันไม่ได้ว่าจะจำหน่ายที่ดินแปลงใด หรือส่วนใดควรรีให้อธิบดีกรมที่ดินดำเนินการจำหน่ายที่ดินนั้นต่อไป โดยมีต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติชี้ขาดก่อนอันจะทำให้การจำหน่ายที่ดินรวดเร็วยิ่งขึ้น ตรงกับเจตนารมณ์ในการกระจายสิทธิที่ดิน แต่การจำหน่ายนั้นต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ ดังนี้

ก) ถ้าผู้มีสิทธิในที่ดินมีที่ดินหลายแปลง และที่ดินบางแปลงยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ควรจำหน่ายที่ดินแปลงที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ได้มาหลังสุด ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินที่มีหลักประกันมั่นคง และเป็นการบังคับมิให้มีการเลือกจำหน่ายที่ดิน

ข) ถ้าผู้มีสิทธิในที่ดินหลายแปลง และที่ดินบางแปลงอยู่ในบังคับห้ามโอนตามกฎหมาย ควรจำหน่ายที่ดินแปลงที่ไม่ถูกบังคับห้ามโอนก่อน ถ้าทุกแปลงอยู่ในบังคับห้าม

โอนควรวางจำหน่ายแปลงที่ระยะเวลาห้ามโอนเหลือน้อยที่สุด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินที่จะได้รับประโยชน์จากที่ดินที่ตนมากที่สุด ในการอนุญาตให้จำหน่ายที่ดินแปลงที่ถูกห้ามโอนได้นั้น เป็นการยกเว้นประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 31 มาตรา 58 ทวิ วรรค 5 และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ มาตรา 12

ค) ถ้าที่ดินที่จะจำหน่ายเป็นที่ดินซึ่งไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เช่น ไม่มี น.ส. 3, น.ส. 3 ก, โฉนดที่ดิน แต่ที่ดินนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ก็ให้ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นก่อนแล้วจึงดำเนินการ - จำหน่าย หากไม่อยู่ในหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เช่น เป็นที่สงวนหวงห้าม หรือที่สาธารณประโยชน์ที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ก็ให้งดการจำหน่าย หากผู้นั้นครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ควรแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการกับบุคคลนั้นต่อไป

ง) ถ้าที่ดินบางแปลงมีโรงเรือนอยู่ในที่ดิน ควรจำหน่ายแปลงที่ไม่มีโรงเรือนก่อน ถ้าจำเป็นต้องจำหน่ายที่ดินซึ่งมีโรงเรือน ก็ให้แบ่งส่วนที่ไม่มีโรงเรือนออก - จำหน่าย แต่ถ้าไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ก็จำหน่ายเฉพาะที่ดินส่วนโรง เรือนก็แจ้งให้เจ้าของจัดการ รื้อถอนไปภายในกำหนดเวลานับแต่วันจำหน่ายที่ดิน

จ) ถ้าที่ดินบางแปลงตกอยู่ในบังคับแห่งการรอนสิทธิ เช่น ภาระจำยอม สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน ภาระค้ำประกันในอสังหาริมทรัพย์ หรือสัญญาเช่าที่ได้จดทะเบียนไว้ หรือการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรจำหน่ายที่ดินแปลงที่ปลอดจากการรอนสิทธิ แต่หากที่ดินทุกแปลงตกอยู่ในบังคับแห่งการรอนสิทธิก็ควรจำหน่ายแปลงที่ตกอยู่ในบังคับแห่งการรอน สิทธิอันเป็นภาระแก่ที่ดินน้อยที่สุด หากตกอยู่ภายใต้การรอนสิทธิอย่างเดียวกัน หรือเป็นภาระแก่ที่ดินเท่ากันก็ควรจำหน่ายแปลงที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ซื้อมากที่สุด และที่ดินที่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งการรอนสิทธินี้ หากการรอนสิทธิมิได้จดทะเบียนไว้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ควรให้การรอนสิทธิเป็นอันระงับไป ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินที่จะได้รับที่ดินที่ปลอดจากการค้ำประกันใด ๆ ประกอบกับการรอนสิทธิต่าง ๆ ดังกล่าวที่มีได้จดทะเบียนการได้มาคือพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ก่อให้เกิดทรัพย์สินแต่อย่างใด แต่ถ้การรอนสิทธิเป็นการได้มาโดยอายุความ เช่น ภาระจำยอมโดย

อายุความ ก็ไม่ควรระงับไปสำหรับกรณีที่ดินที่จำหน่ายมีสัญญาเช่าผูกพันอยู่ ประมวลกฎหมาย
ที่ดิน มาตรา 53 วรรคสอง บัญญัติว่า ให้สัญญาเช่าเป็นอันระงับไปในวันที่พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้ง
ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินทราบว่าอสังหาริมทรัพย์ที่จะใช้อำนาจจำหน่ายที่ดินแปลงนั้น กรณีเห็นว่าสัญญาเช่า
ที่ได้จดทะเบียนไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว หรือเป็นการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอันอยู่ภายใต้
บังคับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 สัญญาเช่านั้นก็ไม่ต้องระงับไป

5. ในกรณีที่การจำหน่ายที่ดินมีความจำเป็นที่จะต้องแบ่งแยกที่ดินออกเป็น
หลายแปลง ก็ควรให้อำนาจแก่อสังหาริมทรัพย์ในการสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการแบ่งแยกได้¹
แต่การแบ่งแยกนี้ควรให้ที่ดินแบ่งแยกทุกแห่งได้รับประโยชน์จากสาธารณูปโภคใกล้เคียงกัน และ
เมื่อแบ่งแยกแล้วก็ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินเลือกก่อนว่าต้องการที่ดินแปลงใดไว้ ถ้าไม่เลือกภายในกำหนด
เวลา ก็ให้อสังหาริมทรัพย์มีอำนาจจำหน่ายที่ดินแปลงที่ผู้ซื้อจะได้รับประโยชน์มากที่สุด และในกรณี
ที่จะต้องจำหน่ายหรือแบ่งแยกที่ดินควรให้อสังหาริมทรัพย์มีอำนาจเรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือ
เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องของเจ้าของที่ดินมาดำเนินการได้ ตลอดจนให้ม้ออำนาจในการส่งออก
ใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ด้วย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการจำหน่ายที่ดิน และการดำเนินการ
จดทะเบียนมีสิทธิและนิติกรรม ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 75 บัญญัติให้จดบันทึกสาระสำคัญ
ลงในโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ฉบับสำนักงานที่ดิน และฉบับเจ้าของที่ดินให้
ตรงกันด้วย

6. การจำหน่ายที่ดินให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป ควรจะได้มีการประกาศให้
ประชาชนได้ทราบก่อนมีกำหนดไม่น้อยกว่าหกสิบวันก่อนวันจำหน่าย โดยประกาศนั้นจะต้องปิดไว้
ในที่เปิดเผย คือ สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินสาขา ที่ว่าการเขต ที่ว่าการอำเภอ หรือ
กิ่งอำเภอ ที่ทำการแขวง ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และในบริเวณที่ดิน
ที่จะจำหน่าย ในเขตเทศบาลก็ควรให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลด้วย และหากมีผู้ซื้อหลายราย
ควรจำหน่ายให้แก่ผู้ซื้อที่ไม่มีที่ดินก่อน ถ้ามีผู้ไม่มีที่ดินจําวนหลายรายก็ควรใช้วิธีจับสลาก หาก

¹ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 50 วรรคสอง "อำนาจตามความที่กล่าวไว้ในวรรค
แรกนั้น เมื่ออสังหาริมทรัพย์เห็นเป็นการสมควรจะจัดแบ่งที่ดินออกเป็นแปลง ๆ เพื่อจำหน่ายได้"

เป็นผู้ที่มีที่ดินอยู่แล้วก็ควรใช้วิธีการจับสลากเช่นกัน

7. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 50 วรรคแรก บัญญัติให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินโดยการขายหรือให้เข้าซื้อตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2497) ก็ได้กำหนดวิธีการขายให้ขายโดยซื้อขายธรรมดา โดยการประกวดราคา หรือโดยการทอดตลาดส่วนการให้เข้าซื้อก็ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับการขายโดยอนุโลม การขาย หรือการให้เข้าซื้อต้องดำเนินการในท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ เมื่อมีการตกลงซื้อขาย หรือเข้าซื้อ ผู้ซื้อหรือผู้เข้าซื้อต้องชำระราคาที่ดินไว้ร้อยละยี่สิบก่อน ส่วนราคาที่ดินที่เหลือ นั้นถ้าเป็นการซื้อขายต้องชำระให้เสร็จในเมื่อจดทะเบียนโอนที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หากเป็นการเข้าซื้อโดยผ่อนชำระราคาต้องผ่อนชำระราคาที่ดินให้เสร็จภายในห้าปี สำหรับที่ดินที่ได้มาโดยการเอาทรัพย์ จำนวนหกตามมาตร 1 729 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนกรณีอื่น ให้ผ่อนชำระราคาที่ดินให้แล้วเสร็จภายในสิบปี และสำหรับการผ่อนชำระราคาที่ดินนี้ต้องคิดดอกเบี้ยร้อยละสามต่อปีของราคาที่ดินที่ค้างชำระให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดิน¹ การจำหน่ายที่ดินโดยวิธีการเข้าซื้อได้ด้วยจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถเป็นเจ้าของที่ดินโดยเฉพาะที่ดินเพื่ออยู่อาศัย และทำให้ภาระของกระทรวงการคลังในการที่จะต้องรับซื้อที่ดินไว้ลดลงด้วย

¹ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 54 "เมื่อมีการจำหน่ายที่ดินของผู้ใด ตามนัยประมวลกฎหมายนี้โดยวิธีเข้าซื้อหรือผ่อนชำระราคา ให้อธิบดีชำระราคาที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินเป็นงวดๆ ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาดังต่อไปนี้

- (1) กรณีการจำหน่ายตามมาตรา 39 ให้ผ่อนชำระราคาที่ดินภายในห้าปี
 - (2) กรณีการจำหน่ายตามมาตราอื่น ให้ผ่อนชำระราคาที่ดินภายในสิบปี
- สำหรับการผ่อนชำระราคาที่ดินนั้น ให้คิดดอกเบี้ยร้อยละสามต่อปีของราคาที่ดินที่ค้างชำระจากผู้ซื้อหรือผู้เข้าซื้อให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินเดิม"

มาตรา 55 "ในกรณีการขายหรือให้เข้าซื้อที่ดินตามความในมาตรา 50 ถ้าผู้ซื้อหรือผู้เข้าซื้อไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาซื้อขาย หรือสัญญาเข้าซื้อแล้วแต่กรณี ให้อธิบดีมีอำนาจเรียกที่ดินคืนในการเรียกที่ดินคืน ให้สิทธิในที่ดินตกเป็นของกรมที่ดินในวันที่ผู้ซื้อหรือผู้เข้าซื้อได้ทราบหรือควรจะได้ทราบถึงการเรียกที่ดินคืน"

8. นอกจากนี้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 50 วรรคแรกยังบัญญัติว่า เมื่อจำหน่ายที่ดินแล้วให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจเรียกค่าธรรมเนียมได้ไม่เกินร้อยละห้าของราคาที่ดินที่จำหน่ายนั้น กรณีนี้เห็นว่าปัจจุบันนอกจากค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมแล้ว ยังมีค่าภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่ายในการโอนอสังหาริมทรัพย์อีกด้วย นอกจากนี้อาจมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจำหน่ายอื่น เช่น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรังวัด ดังนั้นเมื่อได้จำหน่ายที่ดินแล้วควรให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามที่จ่ายไปจริง ค่าธรรมเนียมและภาษีอากรที่ต้องชำระไว้ได้ และไม่ควรถ้าหนดให้เรียกได้ไม่เกินร้อยละห้าของราคาที่ดินที่จำหน่าย เพราะค่าธรรมเนียม ค่าภาษีอากร ประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายรัษฎากร ก็ได้กำหนดอัตราไว้โดยเฉพาะแล้ว ส่วนค่าใช้จ่ายนั้นก็เรียกได้เฉพาะเท่าที่จ่ายไปจริงสำหรับเงินที่เหลือก็ให้ส่งมอบแก่เจ้าของที่ดิน แต่ในกรณีที่ที่ดินที่จำหน่ายมีการจดทะเบียนจำนวนไว้ควรขายโดยวิธีปลดจวนอง และชำระราคาที่ดินให้แก่ผู้รับจวนองเฉพาะส่วนที่เหลือจากการหักค่าใช้จ่าย ค่าธรรมเนียม และค่าภาษีอากรแล้ว หากยังมีหนี้จวนองค้างชำระก็ควรให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในสัญญาจวนอง หากมีเงินเหลืออีกจึงคืนให้แก่เจ้าของที่ดิน

ช. ขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมาย

1. การกำหนดสิทธิในที่ดินนี้ไม่ควรมีผลใช้บังคับย้อนหลังกับผู้สิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว ก่อนวันที่กฎหมายว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินใช้บังคับ ทั้งนี้เนื่องจาก

ก) หากมีผลใช้บังคับย้อนหลังจะทำให้ราคาที่ดินลดหรือตกต่ำลง เพราะมีผู้ที่จะต้องจำหน่ายที่ดินจำนวนมาก อันจะส่งผลกระทบต่อหลักทรัพย์ที่สถาบันการเงินยึดถือเป็นหลักประกันในการให้กู้ยืมเงิน เพราะเมื่อหลักประกันลดลงสถาบันการเงินย่อมต้องเรียกหลักประกันเพิ่มขึ้น หรือมีเงินที่ลดลงเงินที่กู้ยืมลง การลงทุนและโครงการที่ดำเนินการอยู่ก็จะเกิดปัญหาอุปสรรค

ข) ในกรณีที่จำหน่ายที่ดินให้แก่ประชาชนทั่วไปไม่ได้จะเป็นภาระของรัฐบาล โดยกระทรวงการคลังจะต้องรับซื้อที่ดิน ซึ่งจะต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ประกอบกับในปัจจุบันภาระหนี้สินของรัฐบาล ท้าวมั่วเงิน พันธบัตร และหนี้ต่างประเทศมีเป็นจำนวน

มาก หากรัฐบาลต้องออกพันธบัตรเพื่อชำระราคาที่ดินในกรณีเช่นนี้อีก เมื่อถึงกำหนดใดก่อนจะก่อให้เกิดปัญหาในการชำระเงินคืน ซึ่งต้องใช้เงินจำนวนมาก ทำให้ปริมาณเงินหมุนเวียนในตลาดมากขึ้น ความต้องการสินค้าหรือบริการเพิ่มขึ้น ส่งผลให้มีการส่งสินค้าเข้ามาเพิ่มขึ้นจะมีผลกระทบต่อทุนสำรองเงินตรา

ค) แม้ว่ากฎหมายจะไม่มีผลบังคับย้อนหลัง บุคคลที่มีที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ก็จะมีสิทธิถือครองที่ดินนั้นได้เพียงช่วงอายุของคนเท่านั้น เพราะว่าเมื่อบุคคล เช่นว่านี้ถึงแก่กรรมทายาทผู้รับมรดกถ้าได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นทรัพย์มรดกหากเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ถือครองก็ต้องจำหน่ายที่ดินนั้นภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไป¹ ซึ่งก็จะมีผลเป็นการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินได้เช่นกัน ทั้งยังจะลดกระแสการต่อต้านจากเจ้าของที่ดินได้อีกด้วย

ง) โดยหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่ากฎหมายไม่มีผลบังคับย้อนหลัง กล่าวคือกฎหมายจะใช้บังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้นในอนาคตนับตั้งแต่วันประกาศใช้กฎหมายเป็นต้นไปเท่านั้น และกฎหมายจะไม่ใช้บังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้าวันใช้บังคับแห่งกฎหมาย² เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินนี้ หากจะบัญญัติกฎหมายให้มีผลย้อนหลังก็จะเป็นการตัดสิทธิของบุคคลซึ่งมีอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว อันเป็นโทษแก่บุคคลดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายไม่มีผลบังคับย้อนหลังก็ควรมีมาตรการในการควบคุมบุคคลที่ถือครองที่ดินอยู่แล้วในวันที่กฎหมายนี้มีผลใช้บังคับ โดยให้บุคคลที่ถือครองที่ดินแจ้งการมีสิทธิในที่ดินแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ และหากบุคคลซึ่งมีสิทธิในที่ดินเท่ากับ หรือเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็ไม่อาจได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินอีก เว้นแต่ได้จำหน่ายที่ดินนั้นไป ถ้าจำนวนที่เหลืออยู่ไม่ถึงจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ให้มีสิทธิได้มาซึ่งที่ดินนั้นได้อีกไม่เกินจำนวนที่ขาดไปนั้น สำหรับบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินน้อยกว่าที่จำนวนกฎหมายกำหนดไว้ ก็ให้มีสิทธิได้มาซึ่งที่ดินได้อีกไม่เกินจำนวน

¹ ดูเพิ่มเติมหน้า 83 - 84

² หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 10

ที่ขาดเช่นกัน

อนึ่ง ผู้มีสิทธิในที่ดินอยู่ก่อนวันที่กฎหมายว่าด้วยกำหนดสิทธิในที่ดินใช้บังคับ ควรหมายความรวมถึงบุคคลผู้จะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามสัญญาจะซื้อจะขาย หรือสัญญาเช่าซื้อซึ่งได้ทำไว้ก่อนที่กฎหมายว่าด้วยกำหนดสิทธิในที่ดินใช้บังคับด้วย แต่บุคคลดังกล่าวจะต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบถึงสัญญาดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด¹ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงกฎหมายในกรณีที่คุณสัญญาสมรู้ร่วมคิดกันแก่งแย่งทำสัญญาย้อนหลังไปก่อนกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ นอกจากนี้บุคคลที่ขายฝากที่ดินไว้ก่อนที่กฎหมายว่าด้วยกำหนดสิทธิในที่ดินใช้บังคับ แต่ได้ทำการไถ่ถอนที่ดินนั้นเมื่อกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ แล้วก็ควรถือว่าผู้นั้นเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินอยู่ก่อนวันที่กฎหมายว่าด้วยกำหนดสิทธิในที่ดินใช้บังคับเช่นกัน อันจะเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 492²

2. การกำหนดสิทธิในที่ดินและการกำหนดเขตการใช้ที่ดินไม่ควรใช้บังคับกับที่ดินดังต่อไปนี้

ก) ที่ดินของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ สหกรณ์ และสมาคมชาวไทย ทั้งนี้ เนื่องจาก เป็นที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการและสาธารณกุศล ส่วนสหกรณ์นั้นเป็นกิจการที่รัฐส่งเสริมให้บุคคลดำเนินการร่วมกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในรูปของสหกรณ์ เช่น สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม สหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินงานของสหกรณ์บางประเภทอาจมีการให้สมาชิกกู้ยืมเงิน รับจ้าง หรือซื้อขายที่ดิน การดำเนินการดังกล่าว

¹พระราชบัญญัติใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 12 "บุคคลจะได้มาซึ่งที่ดิน โดยมีสัญญาจะซื้อจะขาย หรือสัญญาเช่าซื้อซึ่งได้กระทำไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าได้จัดแจ้งสัญญานั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เมื่อได้มีการซื้อขายไปตามสัญญา เช่นว่านั้น ให้ถือเสมือนว่าผู้ซื้อหรือผู้เช่าซื้อ มีสิทธิในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ"

2 (ต่อ)

²ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 492 "ทรัพย์สินซึ่งขายฝากนั้น ถ้าได้ภายในเวลาที่กำหนดในสัญญาที่ดี หรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ดี ท่านให้ถือเป็นอันว่ากรรมสิทธิ์ไม่เคยตกไปแก่ผู้ซื้อเลย"

ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของสมาชิกสหกรณ์ร่วมกันประกอบกับการจัดตั้ง การดำเนินการ และการควบคุมสหกรณ์ก็มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 สหกรณ์จึงควรได้รับการยกเว้นในการถือครองที่ดินโดยไม่อยู่ในข่ายจำกัดสิทธิ

ข) ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งหรือดำเนินการโรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย และสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลเฉพาะที่มีเตียงรับผู้ป่วยไว้ค้างคืน ทั้งนี้ เนื่องจากที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ในด้านการศึกษา และด้านสาธารณสุข ซึ่งเป็นกิจการที่รัฐต้องให้การสนับสนุนส่งเสริมเพื่อให้ประชาชนได้มีการศึกษาและสุขภาพอนามัยที่ดี

ค) ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ เนื่องจากที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินเกี่ยวข้องกับสถาบันกษัตริย์ การจำหน่ายจ่ายโอนก็มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2497

ง) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ทั้งนี้ เป็นการให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรี ในการกำหนดที่ดินประเภทอื่นนอกเหนือจากข้อ ก - ข ง ที่ไม่ควรอยู่ภายใต้บังคับของการกำหนดสิทธิ และการกำหนดเขตการใช้ ตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะกำหนดยกเว้นไว้ ซึ่งอาจจะเป็นที่ดินของบุคคลใดหรือประเภทใดก็ได้

นอกจากที่ดินดังกล่าวแล้วการถือครองที่ดินของวัดวาอารามก็ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับการกำหนดสิทธินี้ เพราะการกำหนดสิทธิในที่ดินเพื่อการศาสนาได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้วในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 84 มาตรา 85¹ และการดูแลรักษาหรือจัดการก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

¹ ดูเพิ่มเติมที่ 3 หน้า 72

มาตรการทางกฎหมายที่สนับสนุนการกระจายสิทธิในที่ดิน

การกำหนดสิทธิในที่ดินเป็นมาตรการทางกฎหมายในการจำกัดการถือครองที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อให้มีการกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งนอกจากมาตรการดังกล่าวแล้ว ยังมีมาตรการทางกฎหมายประการอื่นอีกที่ช่วยสนับสนุนการกระจายการถือครองที่ดิน

ก. ภาษีที่ดิน

การจัดเก็บภาษีที่ดินนอกจากจะเป็นวิธีการแสวงหารายได้ของรัฐทางหนึ่งแล้ว ยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้อีกด้วย และโดยทั่วไปแล้วนโยบายดังกล่าว มักจะมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญดังนี้¹ คือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เพื่อให้ปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้ถูกนำมาใช้ในการผลิตอย่างเต็มประสิทธิภาพ เพื่อกระจายปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ให้แก่ผู้ทำการผลิตอย่างเหมาะสม เพื่อส่งเสริมสวัสดิการของคนในสังคม เช่น ช่วยลดความแตกต่างฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคม ช่วยยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชน เป็นต้น

การจัดเก็บภาษีที่ดินนี้ จะต้องพิจารณาถึงความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดิน จุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล และหลักในทางปฏิบัติด้วยว่าอยู่ในวิสัยจะเป็นไปได้หรือไม่ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วฐานของภาษีที่ดินที่ใช้อยู่แบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. การเก็บภาษีที่ดินตามพื้นที่ เป็นวิธีการเก็บภาษีจากจำนวนพื้นที่เป็นเกณฑ์ ซึ่งอาจใช้วิธีเรียกเก็บภาษีที่ดินในอัตราเดียวกันหมด โดยไม่คำนึงถึงสภาพและคุณภาพของที่ดิน หรือ โดยแบ่งแยกอัตราที่จัดเก็บแตกต่างกันตามคุณภาพและมูลค่าที่ดินก็ได้

2. การเก็บภาษีที่ดินตามมูลค่าของค่าเช่าที่ดิน เป็นวิธีการเก็บภาษีโดยยึดถือ "ค่าเช่า" ของที่ดินเป็นเกณฑ์ ซึ่งอาจใช้วิธีเก็บตามมูลค่าของค่าเช่าประจำ กล่าวคือใช้

¹ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "ภาษีที่ดิน", วารสารธรรมศาสตร์ 4 (มิถุนายน - กันยายน 2517) : หน้า 2

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 16 - 22

วิธีประเมินค่าเช่าโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจประเมินค่าเช่าจากความสามารถในการก่อให้เกิด รายได้ของที่ดินแต่ละประเภทแล้วกำหนดเป็น "ค่าเช่ามาตรฐาน" ในที่ดินแต่ละประเภท หรือ แต่ละเขต เพื่อใช้ประเมินภาษีจากค่าเช่ามาตรฐานนั้นต่อไป อีกวิธีหนึ่งเจ้าหน้าที่จะทำการ - ประเมินคุณค่าของที่ดินแต่ละประเภท หรือแต่ละเขต เสร็จแล้วก็กำหนดว่า "ค่าเช่ามาตรฐาน" ควรจะเป็นเท่าใด หลังจากนั้นก็ประเมินภาษีที่ดินตามอัตราที่กำหนดไว้ การเก็บภาษีตาม - พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ก็เป็นการจัดเก็บตามหลักของค่าเช่าประจำ ของที่ดิน ซึ่งตามกฎหมายไทยเรียกว่า "ค่าเช่ารายปี"¹ นอกจากนี้การเก็บภาษีที่ดินตามมูลค่าของ ค่าเช่าที่ดินยังมีการเก็บตามมูลค่าของที่ดิน โดยกำหนดราคาตลาดของที่ดินที่มีการซื้อขายกัน หรือ อาจจะขายได้เป็นเกณฑ์ในการเก็บภาษี

3. การเก็บภาษีที่ดินตามหลักรายได้ การเก็บภาษีวิธีนี้ใช้ "รายได้" เป็นการวัดฐานภาษี รายได้ที่จะต้องถูกประเมินภาษีนั้น จะประกอบด้วยรายได้ที่เกิดจากที่ดิน และรายได้จากปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ของผู้เสียภาษี การเก็บภาษีตามหลักของรายได้แบ่งออก เป็น 3 วิธี คือ เก็บตามรายได้ขั้นต้น เป็นการเก็บภาษีที่ดินจากผลผลิต หรือรายได้ขั้นต้นจาก ที่ดินโดยกำหนดอัตรากาษีเป็นร้อยละของผลผลิตที่ผลิตได้ เก็บตามรายได้สุทธิ โดยถือว่ารายได้ จากที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ทั้งหมดที่จะต้องเสียภาษี รายได้จากกิจการเกษตรจะต้องเสีย ภาษีเหมือนกับรายได้จากกิจการประเภทอื่น เก็บตามราคาผลผลิต คือ เก็บจากรายได้การขาย ผลผลิตของเกษตรกร เมื่อเกษตรกรนำผลผลิตออกขายก็จะถูกเก็บภาษีตามราคาที่ยังได้

สำหรับการเก็บภาษีที่ดิน ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 นั้น ถือได้

¹พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 8 วรรค 2 "ค่าเช่า รายปี ตามภาค 1 นี้ให้หมายความว่าจะจำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้น ๆ สมควรจะให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ ถ้าทรัพย์สินนั้นให้เช่า ท่านว่าค่าเช่านั้นเป็นหลักคำนวณค่ารายปี แต่ถ้ามีเหตุอันบ่งชี้ให้เห็นว่า - ค่าเช่านั้นมีใช้จำนวนเงินอันสมควรจะให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ ไซ้ ท่านว่าพนักงานเจ้าหน้าที่มี - อำนาจแก้หรือคำนวณค่ารายปีเสียใหม่"

ว่าเป็นการจัดเก็บภาษีที่ดินตามพื้นที่ในระบบ "อัตราที่แตกต่างกัน" ตามสภาพการใช้และมูลค่าตามราคาปานกลางของที่ดิน การประเมินราคาที่ดินซึ่งจะถือเป็นราคาปานกลางของที่ดินในการเสียภาษีบำรุงท้องถิ่น กฎหมายให้นำเอาราคาที่ดินในหน่วยที่จะทำการตีราคาซึ่งซื้อขายกันโดยสุจริตครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่าสามรายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีก่อนวันที่ราคา มาคำนวณเฉลี่ยเป็นราคาปานกลางโดยมิให้คำนวณราคาโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งเพาะปลูกเข้าด้วย แต่ถ้าไม่มีการซื้อขายที่ดินดังกล่าวก็ให้นำเอาราคาปานกลางที่คำนวณตามวิธีการดังกล่าวของที่ดินในหน่วยใกล้เคียงที่มีสภาพและทำเลที่ดินคล้ายคลึงกันมาเป็นราคาปานกลางของที่ดินในหน่วยที่ไม่มีการซื้อขายที่ดิน อย่างไรก็ตามหากไม่อาจกำหนดราคาปานกลางของที่ดินโดยวิธีการดังกล่าวได้ กฎหมายให้กำหนดราคาปานกลางของที่ดินโดยถือเกณฑ์อย่างอื่นอันอาจแสดงราคาตลาดของที่ดินโดยเฉลี่ยได้ และการกำหนดราคาปานกลางของที่ดินนี้ต้องกำหนดเป็นตำบล แต่ถ้าราคาที่ดินในตำบลใดแตกต่างกันมากก็อาจกำหนดเขตในตำบลนั้นแยกออกเป็นหน่วย ๆ เพื่อให้การตีราคาปานกลางเป็นไปโดยเที่ยงธรรมได้ (มาตรา 13 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องถิ่น ฯ)

ผู้มีหน้าที่ประเมินราคาปานกลางที่ดินนั้น พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องถิ่น พ.ศ. 2508 มาตรา 14 บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการชั้นคณะหนึ่งให้มีหน้าที่ - พิจารณาการตีราคาปานกลาง มาตรา 13 คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลในท้องที่ดังต่อไปนี้

- ในเขตเทศบาล ให้มีปลัดจังหวัด ที่ดินจังหวัด นายอำเภอท้องที่เทศมนตรี หนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิสองคนซึ่งสภาเทศบาลเลือก
- ในเขตสุขาภิบาล ให้มีปลัดจังหวัด ที่ดินจังหวัด นายอำเภอท้องที่กรรมการสุขาภิบาลหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิสองคนซึ่งคณะกรรมการสุขาภิบาลเลือก
- นอกเขตเทศบาล หรือสุขาภิบาลที่มีกำนันให้มี ปลัดจังหวัด ที่ดินจังหวัด นายอำเภอท้องที่ กำนันท้องที่ และผู้ทรงคุณวุฒิสองคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเลือก
- นอกเขตเทศบาล หรือสุขาภิบาลที่ไม่มีกำนัน ให้มีปลัดจังหวัด ที่ดินจังหวัด นายอำเภอท้องที่ และผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเลือก

ค่าเช่าตามกฎหมายปัจจุบันมิได้เป็นไปตามสัดส่วนของผลผลิตที่ได้จากนาจริง ๆ ของแต่ละคู่สัญญา การกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงเป็นแต่การกระจายให้เหมาะสมกับประเภทพืช และสภาพท้องที่เท่านั้น คู่กรณีซึ่งอาจกำหนดค่าเช่ากันเป็นจำนวนแน่นอนตายตัวได้เพียงแต่ค่าเช่าที่กำหนดต้องไม่เกินอัตราค่าเช่าขั้นสูงที่ทางราชการกำหนดไว้ ค่าเช่าขั้นสูงไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นผลผลิตเกษตรกรรม เงิน หรือทรัพย์สินอื่นใดซึ่งให้เป็นค่าตอบแทนการเช่านั้น ยังรวมถึงประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ ที่ผู้ให้เช่าหรือบุคคลอื่นได้รับเพื่อตอบแทนการให้เช่าทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม (มาตรา 5 วรรคห้า พระราชบัญญัติการเช่าที่ดิน) การเรียกเก็บค่าเช่า กฎหมายให้เรียกเก็บเป็นรายปี และการเรียกเก็บผู้ให้เช่าจะต้องแจ้งเป็นหนังสือกำหนดวันเรียกเก็บค่าเช่าให้ผู้เช่าและประธานคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบล ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน หากมิได้แจ้งจะถือว่าผู้เช่ารับผิดชอบชำระค่าเช่าในระหว่างนั้นมีได้ (มาตรา 40 วรรคหก พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และเนื่องจากกฎหมายประสงค์จะให้มีการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องค่าเช่าอย่างจริงจัง และมีประสิทธิภาพจึงได้กำหนดบทลงโทษไว้ว่า หากผู้ใดเรียก หรือรับค่าเช่าเกินอัตราค่าเช่าขั้นสูงที่คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบลกำหนดแล้ว มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 61 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)

2. กำหนดให้ผู้เช่ามีความมั่นคงในการเช่าที่ดิน การเช่าโดยทั่วไปเป็นบุคคลสิทธิไม่ตกทอดไปยังทายาทของผู้เช่า แต่ในกรณีการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือการเช่าทำนา หากผู้เช่าถึงแก่กรรมแล้ว กฎหมายมีความประสงค์จะคุ้มครองให้ความมั่นคงแก่ครอบครัวเกษตรกรจึงยินยอมให้สามีภรรยา บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือญาติสนิทของผู้เช่า ซึ่งเป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวกับการทำนานั้น แสดงความจำนองขอเช่าต่อผู้ให้เช่า หรือผู้แทนผู้ให้เช่า หรือ คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบล ได้ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ผู้เช่ามาถึงแก่ความตาย เมื่อบุคคลดังกล่าวได้แสดงความจำนองแล้วให้ถือว่าผู้แสดงความจำนองนั้นเป็นผู้เช่าสืบแทนต่อไป หากมีผู้แสดงความจำนองหลายและไม่สามารถตกลงกันได้ ก็ให้คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบล เป็นผู้วินิจฉัย และบุคคลภายนอกจะยกสิทธิในการเช่าที่นั้นขึ้นต่อสู้กับผู้เช่าสืบแทนดังกล่าวไม่ได้ ในการเช่าสืบแทนผู้เช่ามาสืบแทนต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่

ของผู้เช่าที่มีต่อผู้ให้เช่าตามพระราชบัญญัติ (มาตรา 29 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) นอกจากกฎหมายยังบัญญัติว่าการเช่าไม่ระงับไปเพราะเหตุโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เช่าผู้รับโอนต้องรับไปทั้งสิทธิ และหน้าที่ของผู้โอนที่มีต่อผู้เช่า (มาตรา 28 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)

3. การเช่าช่วง ในกรณีที่ผู้เช่าหรือสมาชิกในครอบครัวของผู้เช่าซึ่งเป็นผู้ช่วยเหลือในการทำนาต้องไปรับราชการทหารตามกฎหมาย ว่าด้วยการรับราชการทหาร หรือต้องไปช่วยราชการตามที่กฎหมายบังคับผู้เช่าอาจให้ผู้อื่นทำนาแทน หรือให้เช่าช่วงนาก็ได้ และไม่ถือว่าเป็นการให้เช่าช่วงโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า หรือผู้เช่าละทิ้งที่นาไปเกิน 1 ปี อันจะอาศัยเป็นเหตุในการบอกเลิกการเช่ามาก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาการเช่าไม่ได้

ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 นี้ไม่มีบทบัญญัติห้ามการให้เช่าช่วงที่นาแต่อย่างใด เพียงแต่บัญญัติให้เป็นเหตุในการบอกเลิกการเช่าก่อนสิ้น - กำหนดระยะเวลาเท่านั้นหากไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าก่อน ดังนั้น ผู้เช่าจึงสามารถหาประโยชน์จากการเอาที่นาไปให้เช่าช่วงได้ ซึ่งในกรณีของการประกอบเกษตรกรรม เป็นการไม่เหมาะสม เพราะไม่มีผลเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประกอบอาชีพด้วยตนเอง กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้เช่าช่วงนาซึ่งได้ทำนามาแล้วอย่างน้อย 1 ฤดูทำนา มีสิทธิยื่นคำร้องต่อ คณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบล เพื่อให้วินิจฉัยให้ตนเป็นผู้เช่าแทนผู้ให้เช่าช่วงนาได้ ถ้าปรากฏว่าผู้ให้เช่าช่วงนาได้เช่ามาโดยมิได้มีเจตนาทำนาคด้วยตนเอง คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบล มีอำนาจวินิจฉัยให้ผู้เช่าช่วงนาเป็นผู้เช่าแทนผู้ให้เช่าช่วงนา แต่ในกรณีที่ผู้เช่ามาให้เช่าช่วงนาเป็นการชั่วคราว เพื่อเพาะปลูกพืชอายุสั้นภายหลังเก็บเกี่ยวพืชหลักแล้ว หรือให้เช่าช่วงนาเพราะเหตุจำเป็นในกรณีที่ต้องไปรับราชการทหารตามกฎหมายดังกล่าวไว้ข้างต้น ผู้เช่าช่วงนาที่ไม่มีสิทธิที่จะยื่นคำขอเช่าเป็นผู้เช่าทำนาแทน (มาตรา 33 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)

4. การกำหนดมาตรการสนับสนุนให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เนื่องจากกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือให้เกษตรกรผู้เช่าทำนามีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

จึงกำหนดให้ผู้ให้เช่าที่มีความประสงค์ขายที่นาต้องแจ้งให้ผู้เช่านาทราบก่อน โดยต้องทำเป็นหนังสือระบุราคาที่จะขาย และวิธีการชำระเงินยื่นต่อประธานคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบล เพื่อแจ้งให้ผู้เช่านาทราบภายใน 15 วัน และถ้าผู้เช่านามีความประสงค์จะรับซื้อ จะต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ให้เช่าต้องขายให้แก่ผู้เช่านานี้ แต่หากว่าผู้เช่านาประสงค์จะซื้อตามราคาที่จะขาย แต่ไม่ตกลงในวิธีการชำระราคาคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบลก็มีอำนาจใกล้เคียงขยายกำหนดเวลาการชำระเงิน หรือมีคำสั่งอื่นตามที่เห็นสมควรได้ แต่คณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบลไม่มีอำนาจขยายกำหนดเวลาการชำระเงินเกิน 1 ปี ต่อจากเวลาที่ผู้ให้เช่ากำหนดไว้ หากผู้เช่านาไม่แสดงความจำนงจะซื้อภายในกำหนด 30 วัน หรือปฏิเสธเป็นหนังสือไม่ซื้อนา หรือแสดงความจำนงจะซื้อแต่ไม่ชำระเงินภายในกำหนดเวลาที่ตกลงกัน หรือเวลาที่คณะกรรมการเช่าที่นาเพื่อเกษตรกรรมตำบลกำหนด ผู้เช่านาก็หมดสิทธิที่จะซื้อ และผู้ให้เช่ามีสิทธิขายให้แก่บุคคลภายนอกต่อไปได้ (มาตรา 53 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) อย่างไรก็ตามการเช่าขาย่อมไม่ระงับสิ้นไป เพราะเหตุโอนกรรมสิทธิ์นาที่เช่าผู้รับโอนต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้โอนที่มีต่อผู้เช่านา (มาตรา 28 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)

ถึงแม้ผู้เช่านาจะหมดสิทธิที่จะซื้อนาตามที่กล่าวข้างต้นแล้วก็ตาม หากผู้ให้เช่าจะขายนาให้บุคคลอื่นในราคาหรือวิธีการชำระเงินที่แตกต่างไปจากเดิมที่แจ้งให้ผู้เช่านาทราบ ผู้ให้เช่าก็ต้องดำเนินการแจ้งให้ผู้เช่านาทราบใหม่ ตามวิธีการดังกล่าวข้างต้นนี้ และเพื่อป้องกันมิให้ผู้เช่านาหลีกเลี่ยงที่จะต้องแจ้งการขายนาให้ผู้เช่านาทราบก่อนโดยการทำนิติกรรมอื่นซึ่งมีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับการขายที่นา กฎหมายจึงกำหนดให้การขายฝาก การแลกเปลี่ยน และการโอนชำระหนี้จำนอง ในที่นาที่ให้เช่านั้นมีผลเช่นเดียวกับการขายที่นา คือต้องแจ้งให้ผู้เช่านาทราบก่อนเช่นกัน หากผู้ให้เช่าปฏิบัติตามวิธีการดังกล่าวแล้ว และไม่ว่าเวลานั้นจะโอนต่อไปยังผู้ใดผู้เช่านาก็ยังมีสิทธิที่จะขอซื้อนาจากผู้รับโอนตามราคาและวิธีการชำระเงินที่ผู้รับโอนซื้อไว้หรือตามราคาตลาดในขณะนั้น แล้วแต่ว่าราคาใดจะสูงกว่ากัน แต่จะต้องใช้สิทธิดังกล่าวนี้ภายใน 2 ปี นับแต่ที่รู้ หรือควรจะรู้ หรือภายใน 3 ปี นับแต่ผู้ให้เช่า

โอนมานั้น (มาตรา 54 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)

มาตรการอีกประการหนึ่งที่จะช่วยเหลือเกษตรกรให้มีที่ดินทำกิน คือเกษตรกรมีสิทธิจะขอเช่าที่นาที่เจ้าของที่นาทิ้งไว้ไม่ได้ให้เช่า หรือไม่ได้ทำประโยชน์อย่างอื่น หรือทำประโยชน์เพียงเล็กน้อยไม่สมควรแก่สภาพของที่ดิน แต่เกษตรกรผู้ขอเช่านาจะต้องเป็นผู้ไม่มีที่ทำนา หรือมีอยู่แล้วแต่ไม่พอต่อการเลี้ยงชีพของตนเองและครอบครัว ในกรณีนี้เจ้าของนาสามารถพิสูจน์ต่อ คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ว่า การที่ตนปล่อยนาทิ้งว่าง หรือไม่ทำประโยชน์ หรือทำประโยชน์เพียงเล็กน้อยไม่สมควรแก่สภาพของที่ดินนั้น เป็นเพราะตนมีเหตุผลอันสมควร (มาตรา 55 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) เช่น เจ้าของนาเกิดเจ็บป่วยหรือต้องไปรับราชการทหารตามกฎหมาย เป็นต้น

นอกจากการเช่านาจะอยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 แล้ว หากรัฐบาลเห็นว่าการเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม - ประเภติดูแลเป็นช่องทางให้เกิดความเอารัดเอาเปรียบเกษตรกรผู้เช่า โดยไม่เป็นธรรมจนเกิดความเดือดร้อนและเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลก็มีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้ (มาตรา 63 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)

ค. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าสำหรับประเทศด้อยพัฒนานั้นการเกษตรเป็นอาชีพสำคัญของประชากร และทำรายได้ส่วนใหญ่ให้แก่ประเทศที่สามารถที่จะเสริมสร้างความสุขให้แก่ประชาชนในชาติให้มีรายได้เพียงพอที่จะจับจ่ายใช้สอย แต่โดยสภาพความเป็นจริงเกษตรกรในประเทศด้อยพัฒนาต้องตกอยู่ในฐานะที่จากจนไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง มีรายได้ไม่เพียงพอจับจ่ายซื้อผลผลิตทางเกษตรยังต้องถูกกดราคาจากนายทุนผู้รับซื้ออีก ปัญหาเหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากประเทศที่ด้อยพัฒนาทั้งหลายมีพื้นฐานของเศรษฐกิจอยู่ที่การเกษตรเป็นส่วนใหญ่ ด้วยปัญหาและแรงผลักดันต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ประเทศต่าง ๆ หลายประเทศหันมาใช้วิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับเกษตรกร สาเหตุที่สำคัญที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปที่ดินพอแยกได้ดังนี้

1. สาเหตุแห่งความยากจน และการเอาเปรียบจากนายทุน เมื่อชาวไร่ชาวนายากจนลงย่อมต้องมีหนี้สินมากขึ้นเนื่องจากรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย จึงขาดกำลังทรัพย์ที่จะปรับปรุงปัจจัยการผลิต วิธีการผลิตโดยใช้วิทยาการแผนใหม่ ยิ่งเมื่อผลผลิตถูกเอาเปรียบในราคาการจำหน่ายอีก ชาวไร่ ชาวนาจึงไม่มีกำลังใจในการทำงาน ซากการปรับปรุงผลผลิตตกต่ำเนื่องจากยิ่งทำยิ่งจน ซึ่งหากปล่อยให้เป็นไปในลักษณะเช่นนี้อาจก่อให้เกิดข้อพิพาทโต้แย้งกับนายทุนหรือเจ้าของที่ดินได้ อันจะเป็นเหตุให้ขาดเสถียรภาพในการปกครอง

2. สาเหตุ วิธีการถือครองที่ดิน ในประเทศด้อยพัฒนา ลักษณะการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมักมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันอยู่ประการหนึ่ง คือเจ้าของที่ดินรายใหญ่จะไม่เป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง แต่มีที่ดินจำนวนมากไว้เพื่อให้ผู้อื่นเช่า ชาวไร่ ชาวนาส่วนใหญ่ตกอยู่ในฐานะผู้เช่าหรือรับจ้างทำนา ทำไร่ ส่วนพวกที่มีที่ดินเป็นของตนเองก็มีเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การผลิต ซึ่งเหตุนี้ก็เป็นเหตุหนึ่งทำให้มีการบุกรุกทำป่า และทำลายสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ทำให้สภาพป่าเสื่อมโทรม ซึ่งผลปรากฏเสมือนว่าที่ดินที่บุกรุกเข้าไป และรัฐผ่อนผันให้เช่าถือครองที่คือนั้น หายที่สูญกลับตกมาเป็นกรรมสิทธิ์ของนายทุนที่ดินอีก

3. สาเหตุจากชาวนา ชาวไร่ ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมในการเช่าที่ดินและจำหน่ายผลผลิต การเช่าที่ดินโดยตัวของมันเองไม่เป็นผลเสียต่อการเกษตรถ้าการเช่าที่ดินนั้นมีการคุ้มครองที่มั่นคงและค่าเช่าไม่สูงเกินควร แต่ในประเทศด้อยพัฒนาการเช่าที่ดินจะถูกเอาเปรียบด้วยวิธีการต่าง ๆ จากเจ้าของที่ดิน เกษตรกร ผู้เช่าขาดหลักประกันความมั่นคง ซึ่งหากจะลงทุนวิธีการผลิตให้ทันสมัยแล้วจะได้อะไรคุ้มกับค่าใช้จ่ายที่แท้จริงหรือไม่ เพราะการตกลงให้เช่ามักจะกำหนดระยะเวลาเป็นช่วงสั้น ๆ ทั้งการคิดคำนวณค่าเช่าก็แล้วแต่เจ้าของที่ดินจะกำหนด ยิ่งผลผลิตที่ได้รับถูกกดราคาจากนายทุนที่รับซื้ออีก ทำให้ชาวไร่ชาวนาขาดกำลังใจในการที่จะนำเทคนิควิทยาการแผนใหม่เข้ามาช่วย เพราะราคาพืชผลไม่สูงพอกับการลงทุนที่เพิ่มขึ้น

4. สาเหตุจากเนื้อที่คือน้อยจำกัด และขนาดที่ดินไม่เหมาะสมในประเทศด้อยพัฒนานั้นอัตราการเกิดของประชากรมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีการใช้ทรัพยากรในการบริโภคเพิ่มมากขึ้น แต่พื้นที่ในด้านเกษตรไม่ได้เพิ่มขึ้นจำเป็นที่จะต้องมีการบำรุงรักษาพื้นที่การเกษตรเดิม

เพื่อเพิ่มผลิตผลด้านเกษตรให้เพียงพอกับจำนวนประชากร แต่ในสภาพที่ชาวไร่ ชาวนา ตกเป็น ผู้เช่าซึ่งผู้เช่านั้นไม่มีหลักประกันที่มั่นคงพอที่จะสามารถใช้ที่ดินนั้นยาวนานเท่าไร ที่ดินจึงขาด การบำรุงรักษาเป็นเหตุให้ผลิตผลและรายได้ตกต่ำ สภาพชาวไร่ ชาวนาจึงเลวร้ายลงเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นผลกระทบที่เห็นต่อ เศรษฐกิจของประเทศชาติ

อนึ่ง ในประเทศค้อยพัฒนานั้นมักมีที่ดินเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ซึ่งตามหลักใน ทางเศรษฐศาสตร์การเกษตรนั้น ขนาดที่ดินที่สามารถใช้ในการประกอบเกษตรกรรมได้ที่จะต้อง มีขนาดสมควร ซึ่งขึ้นอยู่กับระบบการผลิตทางการเกษตรของแต่ละพื้นที่ ตามชนิดของพืชที่ เพาะปลูก และตามลักษณะที่ตั้งของที่ดิน¹ ซึ่งในกรณีที่มีจำนวนเกษตรกรรมมาก ความจำเป็น ต้องเฉลี่ยขนาดที่ดิน ตามความสามารถและความจำเป็นของการเกษตรชนิดนั้น ๆ ก็มีมากด้วย

5. สาเหตุในด้านการเมือง ในประเทศค้อยพัฒนาดังกล่าวมาแล้ว สภาพ ชาวไร่ ชาวนานั้นตกอยู่ในฐานะยากจนรายได้มิได้เพิ่มขึ้นในขณะที่รายจ่ายของแต่ละครอบครัว สูงขึ้น ไม่สามารถที่จะดำรงชีพอยู่ในสังคมได้ทัดเทียมกับบุคคลโดยทั่วไปในสังคม ทั้งยังถูกเอา รัศเอาเปรียบจากนายทุนต่าง ๆ จนต้องตกอยู่ในฐานะแทบล้มละลายทำให้ชาวไร่ ชาวนาไม่พอ ใจต่อระบบการกระจายผลประโยชน์ในสังคม เรียกร้องให้รัฐบาลจัดหาที่ทำกินให้ และขอให้รัฐบาล ได้ถอนที่ดินจากนายทุนคืนให้แก่คนมากขึ้น เพื่อกระจายความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความเป็น ธรรมในสังคมมากยิ่งขึ้น

สำหรับประเทศไทย รัฐบาลได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการแก้ไข ปัญหาของเกษตรกรผู้เป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศให้ได้มีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิด ประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมให้เกิดความ เป็นธรรมแก่เกษตรกร จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกใช้บังคับ เมื่อปี 2518 ซึ่งตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกใช้บังคับเมื่อปี 2518 ซึ่ง ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของ

¹ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม : หน้า 11

การปฏิรูปที่ดินไว้ว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของ ตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุง - ทรัพยากร และปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ให้คำจำกัดความของการปฏิรูปที่ดินไว้อย่างกว้าง ๆ ซึ่งชี้ให้เห็นขอบเขตของการปฏิรูปที่ดิน ครอบคลุมถึงกรณีดังต่อไปนี้

1. การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดิน

ก) ในที่ดินของรัฐ ดำเนินการจัดหาที่ดินของรัฐ¹ เพื่อนำมาใช้ในการ

¹พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 เมื่อได้ มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในบังคับในท้องที่ใดแล้ว

(1) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนแปลงจากนิสเป็นที่ดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนแปลง จากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดย คณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจนำ ที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(2) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ

1 (ต่อ)

ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีผลเป็นการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อ - เกษตรกรรมได้

(3) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรีให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยการแบ่งแปลงที่ดินและคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำกินและอยู่อาศัย
เป็นการถาวร โดยมีแผนการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ ดังต่อไปนี้¹

- งานเตรียมการ คือ จัดหาที่ดินรวบรวมข้อมูลสำรวจและศึกษาความเหมาะสม
สำรวจรังวัด สำรวจระดับ สอบสวนสิทธิ นิเทศ และการประชาสัมพันธ์
ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน รับแจ้งที่ดิน กำหนดขนาดที่ดิน
- งานจัดเกษตรกรเข้าแปลงที่ดิน แบ่งแปลงที่ดิน คัดเลือกเกษตรกร จัดเกษตรกร
เข้าทำกินและอยู่อาศัยเป็นการถาวร
- งานพัฒนาขั้นพื้นฐาน จัดหาน้ำเพื่ออุปโภค และบริโภคภายในครัวเรือน
ก่อสร้างปรับปรุงถนนระหว่างหมู่บ้าน ก่อสร้างแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรขนาด
เล็ก
- งานประสานงานพัฒนา ส่งเสริมการเกษตร จัดหาสินเชื่อให้เกษตรกร พัฒนา
แหล่งน้ำ จัดรูปที่ดิน พัฒนาที่ดิน จัดตั้งสถาบันเกษตรกร พัฒนาการศึกษาศาธารณสุข
พัฒนาชุมชน และสาธารณูปโภคของเกษตรกร

ข) ในที่ดินของเอกชน ดำเนินการจัดซื้อ หรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดิน
ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรม² แบ่งแปลงที่ดินและคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำกินและอยู่อาศัยเป็นการถาวร

¹กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,
"การวางแผนพัฒนาการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม", เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 50 (มกราคม
2522) : หน้า 11

²พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 29 ในเขต
การปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรม ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้
ดังต่อไปนี้

2 (ต่อ)

(1) ที่ดินแปลงเดียว หรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบ เกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

(2) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (1) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่ เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดมีความประสงค์จะประกอบ เกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเกินกว่าตามที่กล่าวไว้ใน (1) หรือ (2) และแสดงได้ว่าตนได้ประกอบ เกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเอง ในที่ดินเกินกว่าตามที่กล่าวไว้ใน (1) หรือ (2) อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถ และมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้วให้รายงานต่อคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขออนุญาตมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป แต่ต้องไม่เกินหนึ่งพันในกรณีและผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้น เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

ในกรณีที่ เจ้าของที่ดิน รายใดได้แสดงว่าตนได้ประกอบ เกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเองเกินกว่าหนึ่งพันไร่อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และมีความประสงค์จะประกอบ เกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้นต่อไป ให้คณะกรรมการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

ก. ได้ลงทุนในกิจการการเกษตรในที่ดินนั้นไปแล้วเป็นจำนวนมาก และการลงทุนให้กระทำไปด้วยการส่งเสริมของรัฐ

ข. เป็นการประกอบการเพื่อพัฒนาวิทยาการ เกษตรแผนใหม่ หรือที่ยังมีความต้องการอยู่มากภายในประเทศ หรือเพื่อการส่งออก

ค. ในการที่จะประกอบกิจการได้ดังต่อไปนี้ นั้น จะต้องมึลักษณะที่ช่วยพัฒนาการเกษตร และช่วยเหลือเกษตรกรในด้านปัจจัยการผลิต เพื่อส่งเสริมผลผลิตการเกษตรและ - อุตสาหกรรมเกษตรให้อย่างกว้างขวางในเรื่องการสาธิต และเป็นตลาดรับซื้อผลผลิตเกษตรกรรมจากเกษตรกรโดยตรง

ง. เมื่อพ้นสิบห้าปี หากสถาบันเกษตรกรมีความต้องการและสามารถจะเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการนั้น เจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้สถาบันเกษตรกรถือหุ้นในกิจการนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามวิธีการและรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนด

ถ้าคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต เสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไปในกรณี que ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มชิ้นนั้น เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

(3) ที่ดินแปลงใดถ้าเจ้าของไม่ได้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใด หรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ในส่วนที่เกินกว่ายี่สิบไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินตาม (3) มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย เพื่อพิจารณาอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไปตามขนาคใน (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี และให้คณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตในกรณีผู้ได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดิน

นั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

บทบัญญัติในมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่ที่ดินบรรดาที่เป็นของทบวง การเมือง องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

สำหรับแผนการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชนนั้นมีแผนการดำเนินงานแตกต่างไปจากการปฏิรูปที่ดินของรัฐ ซึ่งในที่ดินของรัฐนั้นจะไม่มี การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินวิธีการจัดซื้อ หรือเวนคืนที่ดินจะมีแต่เฉพาะของการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชนเท่านั้น แต่ในที่ดินของเอกชนจะไม่มีแผนงานพัฒนาขั้นพื้นฐาน เนื่องจากในที่ดินของเอกชนโดยทั่วไปมักจะได้รับการพัฒนาขั้นพื้นฐานแล้ว ดังนั้นแผนการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชนจะมีขั้นตอนดังนี้¹

- งานเตรียมการรวบรวมข้อมูลสำรวจและคัดเลือกพื้นที่ นิเทศ และประชาสัมพันธ์ ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน รับแจ้งที่ดิน ประเมินราคา กำหนดขนาดที่ดิน
- งานจัดซื้อหรือเวนคืน ที่ดิน เวนคืนที่ดิน และจ่ายค่าที่ดิน
- งานจัดเกษตรกรเข้าแปลงที่ดิน แบ่งแปลงที่ดิน คัดเลือกเกษตรกร จัดเกษตรกรเข้าทำกิน และอยู่อาศัยเป็นการถาวร
- งานประสานงานพัฒนา ส่งเสริมเกษตรกร จัดหาสินเชื่อให้แก่เกษตรกร พัฒนาแหล่งน้ำ จัดรูปที่ดิน พัฒนาที่ดิน จัดตั้งสถาบันเกษตรกร พัฒนาการศึกษาศาธารณสุข และสาธารณูปโภคของเกษตรกร

2. การพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต

ก) พัฒนาการผลิตทางเกษตร โดยการพัฒนาแหล่งน้ำจัดสร้างเขื่อน อ่าง-เก็บน้ำที่จะเป็นประโยชน์ต่อการผลิตของเกษตรกรโดยตรง จัดรูปที่ดินทั้งในแง่ขนาดที่ตั้ง โดยการวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ ก่อสร้างปรับปรุงถนน พัฒนาที่ดินเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ในที่ดิน ปรับพื้นที่ปรับระดับ

¹กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, "การวางแผนพัฒนาการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม," เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 50 หน้า 12 ม.ป.ท., ม.ป.ป.

ก) พัฒนาสถาบันอย่างอื่นในชนบท เช่น การให้การศึกษาและความรู้ทั่วไป การติดต่อสื่อสาร การสาธารณสุข และการสาธารณสุขโลก เช่น ไฟฟ้า และประปา

สำหรับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น เป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นจะพิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ได้ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยถือเขตของอำเภอก่อนเป็นหลัก และให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง (มาตรา 25 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร) ด้วยเหตุนี้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรจึงมิได้ดำเนินการพร้อมกันทั่วทั้งประเทศแต่อย่างใด

ที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรนี้ หากเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นไร่ขึ้นไป คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรต้องจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว แต่ถ้าเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่จะจัดให้สถาบันเกษตรกร หรือเกษตรกรเช่าระยะยาวก็ได้ ที่ดินของรัฐที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรราษฎรจึงไม่อาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้โดยอยู่ในฐานะของผู้เช่าเท่านั้น แต่สำหรับที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนจากเอกชน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรสามารถที่จะนำมาจัดให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อก็ได้ (มาตรา 30 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร) ดังนั้น จึงถือได้ว่ามาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรเป็นมาตรการประการหนึ่งซึ่งจะทำให้การกระจายสิทธิในที่ดินไปสู่ชาวไร่ ชาวนา เพื่อให้มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน อย่างไรก็ตามลำพังแต่การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินโดยไม่มี การปรับปรุงกิจการอื่นอันเกี่ยวข้องร่วมด้วย การปฏิรูปที่ดินก็จะไม่บังเกิดประโยชน์แต่อย่างใด ยังต้องมีการปรับปรุงกิจการอื่นที่สำคัญ และต้องจัดทำไปพร้อมกับการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินด้วย เช่น การสินเชื่อเพื่อเกษตรกร การตลาดของผลิตผลเกษตรกร การจัดหาปัจจัยในกสิเกษตร การเผยแพร่ความรู้ และเทคนิคในการเกษตรแผนใหม่ การพัฒนาชุมชนในชนบท ตลอดจนพัฒนาระบบสหกรณ์เพื่อการเกษตรและการครองชีพ เป็นต้น คงมีหน้าที่

ชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินเช่นเดียวกับผู้โอนทุกประการ คือ รั้งไปทั้งสิทธิและหน้าที่ ทั้งยังถือว่าค่าใช้จ่ายต่าง ๆ นี้ เป็นบรมสิทธิที่ได้จดทะเบียนไว้แล้วตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 50 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)

ง) การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หมายถึงการจัดให้ ประชาชนมีที่ดินเพื่อเป็นที่ตั้งเคหะสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยมีการปรับปรุงสภาพที่ดิน การผลิต การตลาด และด้านสินเชื่อ ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการส่งเสริมการเกษตรอันจะส่งผลถึงการ พัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น มีจุดมุ่งหมายที่คล้ายคลึงกัน คือ มุ่งหมายให้ประชาชนได้ มีที่ดินเป็นที่ทำกินของตนเอง ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญต่อไป แต่การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีข้อแตกต่างกันอยู่ที่ การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เป็นการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการจัดแบ่งกระจายสิทธิให้แก่ราษฎร โดยที่ดินของรัฐนั้นอาจเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่าง ๆ ซึ่งได้มีการถอนสภาพแล้วก็ได้ การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพนี้จะไม่มีการนำที่ดินของเอกชนมาดำเนินการแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ดินซึ่งจะนำมาดำเนินการนั้น อาจเป็นที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเอกชนก็ได้ ดังนั้น การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพย่อมเป็นการเหมาะสมสำหรับประเทศที่มีที่ดินของรัฐเหลืออยู่เป็นจำนวนมาก ตรงกันข้ามสำหรับประเทศที่มีที่ดินของรัฐเหลืออยู่จำกัด คนส่วนน้อยเป็นผู้ถือสิทธิในที่ดินย่อมเป็นการจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยส่วนใหญ่ได้รับการ ชักชวนจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ และเป็นโครงการที่จะต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามรัฐก็ควรดำเนินการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพให้แก่ประชาชนพร้อม ๆ กัน การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง อันเป็นจุดมุ่งหมายของการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั่นเอง

การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ได้วางรูปแบบการจัดที่ดินให้ประชาชนไว้ 2 ประเภท คือ นิคมสร้างตนเอง และนิคมสหกรณ์

ซึ่งในการดำเนินการจัดที่ดินในรูปแบบทั้ง 2 นี้ แตกต่างกันเพียงการดำเนินงานภายในนิคมเท่านั้น ส่วนหลักการทั่วไปแล้วการดำเนินการเป็นแบบอย่างเดียวกัน ในการดำเนินการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพเป็นอำนาจของรัฐบาล ในการนี้จะนำที่ดินของรัฐบาลมาดำเนินการจัดให้ประชาชนเพื่อใช้เป็นเกษตรสถานและประกอบอาชีพ (มาตรา 6 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ) โดยการออกพระราชกฤษฎีกา พร้อมทั้งแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินของนิคมไว้ด้วย (มาตรา 7 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ) สำหรับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะนำมาดำเนินการจัดให้ประชาชนนั้น จะต้องมีการถอนสภาพเสียก่อน โดยหากที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันก็ต้องดำเนินการถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกา หรือพระราชนิติแล้วแต่กรณีตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ถ้าที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ก็ต้องดำเนินการถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เสียก่อนในการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนนี้ต้องอยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ในกรณีของนิคมสร้างตนเอง หรืออธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ (เดิมอธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดิน) ในกรณีของนิคมสหกรณ์มีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมได้ไม่เกินครอบครัวละ 50 ไร่ โดยสมาชิกที่ได้รับอนุญาตจะต้องทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดไว้เท่านั้น หากจะดำเนินการอย่างอื่นก็ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีเสียก่อน (มาตรา 9 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ) และสมาชิกนิคมจะต้องชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปในการจัดนิคมตามอัตราที่อธิบดีกำหนด แต่อัตรานี้ไม่เกินไร่ละ 200 บาท โดยผ่อนชำระเป็นรายปี ปีหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 และต้องชำระงวดแรกอย่างช้าในปีที่ 5 นับแต่ปีที่ได้เข้าเป็นสมาชิกนิคม ถ้าปีใดไม่สามารถชำระได้โดยมีเหตุผลสมควร อธิบดีอาจผ่อนผันให้ชำระในปีถัดไปได้ (มาตรา 10 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ) แต่ถ้าหากสมาชิกนิคมไปจากนิคมเกิน 6 เดือนก่อนที่จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายไว้ ผู้นั้นเป็นอันขาดจากการเป็นสมาชิกนิคมและหมดสิทธิในที่ดินนั้น และจะเรียกร้องค่าทดแทนอย่างใดมิได้

(มาตรา 13 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการครองชีพ) ในด้านตรงกันข้ามหากสมาชิกได้ทำประโยชน์ในที่ดินตามระเบียบที่กำหนด และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่า 5 ปี หักได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไป และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว อธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายก็จะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น สมาชิกนิคมผู้ซึ่งได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้ว มีสิทธิที่จะนำไปเป็นหลักฐานขออนุญาตที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ (มาตรา 11 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ) อย่างไรก็ตามภายในระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ผู้เป็นเจ้าของที่ดินจะโอนที่ดินไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากการตกทอดโดยทางมรดก หรือโอนไปยังสภครณที่ดินที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ ซึ่งหากสมาชิกฝ่าฝืนโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่นถือได้ว่าเป็นการต้องห้ามโดยชัดแจ้งตามกฎหมายนิคมกรรมนั้น ก็จะตกเป็นโมฆะตามมาตรา 113 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับที่ดินในเขตนิคมนี้ ถึงแม้จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้วก็ตามยังอยู่ในฐานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งแต่เดิมพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 มาตรา 8 ถือว่าที่ดินที่นำมาจัดเพื่อการครองชีพนี้ จะพ้นจากการเป็นที่หลวงหวงห้ามเมื่อได้มีการออกโฉนดแล้ว ดังนั้นสภาพของนิคมที่ได้จัดตั้งขึ้นจะสิ้นสุดลงก็คือเมื่อสมาชิกภายในนิคมได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว อันถือได้ว่าเป็นการบรรลุผลตามความมุ่งหมายของการจัดที่ดินแล้ว โดยรัฐมนตรีจะต้องประกาศวันสิ้นสุดสภาพของนิคมในราชกิจจานุเบกษา จึงจะมีผลให้ที่ดินนั้นพ้นจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน¹

¹ คำพิพากษาฎีกาที่ 704/2508 ที่ดินซึ่งกรมประชาสงเคราะห์จัดสรรให้จำเลย ซึ่งเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง เข้าทำกินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 และทางนิคมยังไม่ได้ออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้แก่จำเลย เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

จ. การจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 20 (1) มาตรา 27 ประกอบกับมาตรา 30 อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐให้ประชาชนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย และทำมาหาเลี้ยงชีพได้อีกทั้งมาตรา 33 ก็เปิดโอกาสให้ราษฎรขออนุญาตจับจองที่ดินได้เช่นกันทั้งนี้ ตามระเบียบข้อบังคับข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดไว้¹ สำหรับที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้ประชาชน หรืออนุญาตให้ราษฎรจับจองได้นั้นต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. ที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือมิใช่ที่สงวนหวงห้าม หรือมิใช่ที่เขา ที่ภูเขา
2. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรเคยใช้ทำประโยชน์ร่วมกันแต่ปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้ว หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน และได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์นั้นแล้ว
3. ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ หรือทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าจนตกเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน

บุคคลที่รัฐจะจัดให้เข้าอยู่อาศัย หรือประกอบทำมาหาเลี้ยงชีพต้องเป็นบุคคลธรรมดา และมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- มีสัญชาติไทย
- บรรลุนิติภาวะแล้ว หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- มีร่างกายสมบูรณ์ไม่ทุพพลภาพ หรือไร้ความสามารถ หรือมีสติปัญญาไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคติดต่ออันตรายถึงแก่ชีวิต เว้นแต่จะเป็นหัวหน้าครอบครัวที่อยู่ในลักษณะมีความจำเป็น ซึ่งทางการพิจารณาเห็นสมควรยกเว้น
- มีความขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ

¹ ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนลงวันที่

- มีความประพฤติดี ไม่เป็นคนเสเพล หรืออันธพาล
- มีความสามารถประกอบอาชีพเกี่ยวกับที่ดินที่จัดให้ได้
- ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีอยู่แล้วแต่เป็นจำนวนน้อยไม่พอเลี้ยงชีพ
- ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด

เมื่อรัฐจัดหรืออนุญาตให้บุคคลดังกล่าวเช่าอยู่อาศัย หรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพในที่ดินแปลงใด และบุคคลนั้นได้ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกใบจอง (น. . 2) ให้บุคคลนั้นยึดถือไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งเมื่อบุคคลนั้นได้ทำประโยชน์ในที่ดินโดยปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และได้ค่าใช้จ่ายค่าบริการในการจัดที่ดินด้วยวิธีผ่อนส่งเสร็จแล้วบุคคลนั้นสามารถยื่นคำขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือโฉนดที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ แต่ผู้ใดมาซึ่งสิทธิในที่ดินโดยการจัดที่ดิน หรือจับจองที่ดินนี้ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 31 ห้ามมิให้บุคคล เช่นว่านั้นโอนที่ดินซึ่งได้รับสิทธิมาให้แก่ผู้อื่นภายในกำหนด 10 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าเป็นกรณีที่ได้ออกใบจองในหรือหลังวันที่ 14 ธันวาคม 2515 แต่ถ้าเป็นกรณีที่ได้ออกใบจองก่อนวันที่ 14 ธันวาคม 2515 แพาะที่รัฐให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณสุขโลกและอื่น ๆ เนื่องจากการจัดที่ดิน ห้ามโอนภายในกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ อย่างไรก็ตามหากเป็นกรณีตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่หน่วยงาน เมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล - รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ดินดังกล่าวก็ไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อบังคับห้ามโอน¹

¹ คู่มือเพิ่มเติมบทที่ 1 หน้า 10 - 12

การกำหนดสิทธิในที่ดินของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

[*Republic of china*]

ไต้หวัน ปัจจุบันเป็นที่รู้จักทั่วโลกในฐานะที่ "มีเศรษฐกิจมหัศจรรย์" เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในฐานะที่ มีความเจริญรุ่งเรืองในด้านการเกษตร และการอุตสาหกรรมควบคู่กันไป ทั้ง ■ ที่ครึ่งหนึ่งเคยตกอยู่ในสภาพของประเทศด้อยพัฒนาอย่างสิ้นเชิง เพราะผู้บุกรุกเคยใช้เป็นแหล่งผลิตทางการเกษตรมากกว่า 50 ปี แต่ด้วยความมุ่งมั่น ความตั้งใจจริงและการวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งความสามารถในการเป็นผู้นำของรัฐบาลในการทามาตรการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดิน ทำให้ไต้หวันพัฒนาไปสู่ความเจริญทัดเทียมกับนานาประเทศ เพราะมีประธานาธิบดีเจียงไคเช็คเป็นผู้นำที่สามารถของไต้หวัน ได้ทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ชาวไร่ชาวนาโดยใช้โครงการ "ที่ดินเป็นสมบัติของผู้ไถ่ไต้หวัน" มาใช้แก้ปัญหาเกี่ยวกับการเช่าที่ดินทำการกสิกรรมอย่างได้ผล นอกจากนี้ยังมี ดร.ซุนยัตเซ็น อีกท่านหนึ่งที่ได้นำความคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดินมาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาที่ดิน โดยได้ปรับปรุงแนวความคิดจากทฤษฎีต่าง ■ ที่เกี่ยวกับปัญหาที่ดินจากประเทศตะวันตก เช่นทฤษฎีของ จอห์น สจิวท มิลล์ (*John Stuart Mill*) และเฮนรี ยอร์จ (*Henry George*)

ในเรื่องการถือครองที่ดินของประเทศสาธารณรัฐจีน¹ นั้นได้มีบทบัญญัติกำหนดปริมาณที่ดิน และเงื่อนไขการถือครองที่ดินไว้ในโครงการ *Urban Land Reform* ซึ่งประธานาธิบดีเจียงไคเช็ค (*Chiang Kai-Shek*) ให้ออกกฎหมายชื่อ "*Statute for the Equalization of Land rights in Urban Areas*" ขึ้นในปี พ.ศ. 2497 ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายแห่งชาติของ ดร.ซุนยัตเซ็น (*Dr. Sun Yat-Sen*) ที่ชื่อว่า "*Equalization of Land Right*" (การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม) อันเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการสร้าง

¹*The Land Reform Program Implemented in the Republic of China, January, 1983*

ชาติของสาธารณรัฐจีน ที่ชื่อว่า "The Three Principles of the People" "Statute for the Equalization of Land Rights in Urban Areas" ดังกล่าวเป็นรากฐานสำคัญทางกฎหมาย ในการปฏิรูปที่ดินในเขตเมือง (Urban Land Reform) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดสิทธิในที่ดินและเงื่อนไขในการถือครองที่ดินก็เพื่อต้องการจัดการถือครองที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไรในอนาคต และในขณะเดียวกันเพื่อต้องการให้มีการทำประโยชน์ในที่ดินอย่างสูงสุด (Optimum Use of Land) กฎหมายดังกล่าวมีหลักเกณฑ์พอสรุปได้ดังนี้

1. การกระจายการถือครองที่ดินโดยตรง มีมาตรการที่สำคัญ 2 ประการ คือ
 - ก. การกำหนดอัตราถือครองที่ดินขั้นสูงไว้ไม่เกิน 10 เอเคอร์ (25 ไร่)¹ ส่วนที่เกินจำนวนดังกล่าวเจ้าของที่ดินจะต้องจัดการจำหน่ายไปยังผู้อื่น ถ้าไม่มีผู้ใดซื้อรัฐบาลสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) จะรับซื้อไว้และจัดจำหน่ายต่อไปยังผู้ต้องการที่ดินเพื่อสร้างที่อยู่อาศัย
 - ข. การเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า (Progressive Taxation System) กล่าวคือ มีการเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ฉะนั้น ผู้ที่ถือครองที่ดินไว้มากก็ต้องเสียภาษีมากขึ้น โดยเสียในอัตราส่วนที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ อันเป็นภาระภาษีที่หนัก ทำให้ผู้ที่มีที่ดินมากแต่มิได้ใช้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจจะต้องจำหน่ายที่ดินออกไปให้เหลือเพียงเท่าที่เขาสามารถทำประโยชน์ หรือเท่าที่จำเป็นต่อการใช้สอย
2. การกระจายการถือครองที่ดินโดยทางอ้อม โดยวิธีบังคับให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างสูงสุดมีมาตรการที่สำคัญ คือ
 - ก. ที่ดินที่เหมาะสมหรืออยู่ในสภาพที่อาจทำประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งได้ จะต้องมีการทำประโยชน์ดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพที่ดินนั้น ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การปล่อยที่ดินไว้ให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าก็ดี หรือการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยไม่เหมาะสมกับสภาพที่ดินก็ดี ล้วนเป็นสิ่งต้องห้ามโดยกฎหมายทั้งสิ้น และที่ดินดังกล่าวจะถูกเก็บภาษีในอัตราที่สูงกว่าที่ดินที่มีการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม เช่น พื้นที่เหมาะสมแก่การทำกิจกรรม จะนำมาใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรืออุตสาหกรรมไม่ได้ถ้าเจ้าของที่ดินใช้ที่ดินผิดประเภทก็จะต้องเสียภาษีให้แก่รัฐบาลในอัตราสูงเป็นพิเศษ

¹เอเคอร์ = 2.5 ไร่

ข. ที่ดินซึ่งไม่ปรากฏเจ้าของหรือเจ้าของปล่อยปละละเลย จะต้องถูกเก็บภาษีในอัตราสูง ๆ เช่นเดียวกัน

ค. ที่ดินว่างเปล่าที่เหมาะสมสำหรับการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยจะถูกบังคับให้มีการลงทุนปลูกสร้างที่อยู่อาศัยภายในระยะเวลาที่รัฐบาลกำหนด มิฉะนั้น รัฐบาลจะบังคับซื้อเพื่อนำไปปลูกสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศในโครงการ *Public Housing Projects*

ตามนัยแห่งทฤษฎีของ ดร. ชุนยัค เต็นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าสิทธิในที่ดินแบ่งออกได้เป็นสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นของรัฐและส่วนที่เป็นของเอกชน รัฐจะถือกรรมสิทธิในที่ดินซึ่งควรจะเป็นกรรมสิทธิของรัฐ

ประการที่หนึ่ง ก็เพื่อรักษาความเป็นธรรมในสังคม

ประการที่สอง เพื่อควบคุมและป้องกันไม่ให้เอกชนมีกรรมสิทธิในที่ดินมากเกินไป

ประการที่สาม เพื่อปรับปรุงการกระจายการถือครอง

ประการที่สี่ เพื่อให้ประโยชน์ในที่ดินให้มากที่สุด

ประการที่ห้า เพื่อให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ดินในกรรมสิทธิของตน

ส่วนรัฐจะใช้สิทธิของตนมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของแต่ละประเทศ การดำเนินการจัดจำหน่ายที่ดินทั้งหมดเป็นกรรมสิทธิของรัฐ หรือของมณฑลแก่ผู้มีสิทธิซื้อโดยจัดลำดับความสำคัญไว้ดังนี้

1. ผู้เช่าที่ดิน
2. เกษตรกรรับจ้าง
3. เกษตรผู้เช่ามีที่ดินไม่เพียงพอแก่การทำกิน
4. เจ้าของที่ดินซึ่งมีที่ดินไม่เพียงพอแก่การทำกิน
5. ผู้ที่มี หรือเคยมีผลประโยชน์ในที่ดิน และต้องการที่ดินในการเพาะปลูก
6. ผู้ที่เพิ่งเปลี่ยนอาชีพมาเป็นเกษตรกร

ในปี พ.ศ. 2494 รัฐบาลสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้มีมาตรการนำที่ดินเพื่อการเกษตรของรัฐออกขายให้กับประชาชนทั่วไป เพื่อเป็นตัวอย่างแก่เจ้าของที่ดินรายอื่น และขั้นต่อมา

จึงใช้มาตรการจัดที่ดินแก่เกษตรกร (*Land to The tillers*) โดยรัฐบาลกำหนดหลักการไว้ 3 ประการ คือ

(1) ช่วยเกษตรกรให้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินโดยไม่ต้องเพิ่มภาระทางการเงิน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการซื้อที่ดินนั้นต้องกระทบถึงความเป็นอยู่ และการทำมาหากินของเกษตรกร ด้วยเหตุนี้จึงกำหนดไว้ว่าภาระของเกษตรกรจากการซื้อที่ดินในแต่ละปีโดยเฉลี่ยแล้วต้องไม่เกินกว่า 37.5% ของค่าเช่าที่ดินที่เกษตรกรต้องชำระ ถ้าหากต้องเป็นผู้เช่าต่อไป นอกจากนั้นยังได้สนับสนุนให้จัดตั้งกองทุนขึ้น เพื่อให้เงินกู้ดอกเบี่ยต่ำแก่เกษตรกร

(2) ป้องกันผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน โดยใช้นโยบายประนีประนอมผลประโยชน์ตามกฎหมายของเจ้าของที่ดิน และให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินในเรื่องชดเชยค่าที่ดิน โดยให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิต่อครองที่ดินได้ในขนาดที่เหมาะสม

(3) เปลี่ยนการถือครองที่ดินเป็นการลงทุนด้านอุตสาหกรรม เช่น เมื่อเจ้าของที่ดินได้ขายที่ดินที่เคยให้เช่าแล้วก็ยอมขายรายได้ที่เคยได้ในรูปของค่าเช่า รัฐบาลจึงพยายามให้ความช่วยเหลือเพื่อไม่ให้เจ้าของที่ดินมีปัญหาความเป็นอยู่ และรายได้ในอนาคต เพื่อให้การใช้จ่ายเงินที่ได้จากค่าที่ดินเป็นไปอย่างถูกต้อง จึงได้พยายามกระตุ้นให้เจ้าของที่ดินสนใจในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยได้นำทุนของรัฐวิสาหกิจ 4 แห่ง ออกขายให้แก่เอกชน คือ บริษัทซีเมนต์ไต้หวัน (*Taiwan Cement Corporation*) บริษัทเยื่อกระดาษและกระดาษ (*Pulp and Paper Corporation*) บริษัทอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ไต้หวัน (*Taiwan Industrial and Mining Corporation*) และบริษัทพัฒนาการเกษตรกรรมและป่าไม้ไต้หวัน (*Taiwan Agricultural and Forestry Development Corporation*) ราคาขายได้กำหนดไว้เป็น 2.5 เท่าของผลผลิตพืชหลักต่อปี ผู้ซื้อต้องชำระเป็นผลผลิตในระยะ 10 ปี โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย ในปีหนึ่ง ๆ ผู้ซื้อต้องชำระเงินค่าที่ดินสองครั้งให้สอดคล้องกับฤดูเก็บเกี่ยว แต่ถ้าที่ดินบริเวณใดทำการเกษตรได้เพียงปีละครั้งก็ชำระเพียงครั้งเดียวเท่านั้น ทั้งนี้รวมอัตราดอกเบี้ย 4% ภาษีที่ดิน ค่าใช้น้ำ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เมื่อรวมแล้วไม่เกิน 37.5% ของผลผลิต หลังจากที่ได้ชำระเงินสดแล้ว ผู้ซื้อจะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นทันที ในระหว่างระยะเวลาการชำระเงินค่าที่ดิน ถ้ามีภัยธรรมชาติเกิดขึ้น หรือสาเหตุอื่น ๆ ที่ทำให้ที่ดินทั้งแปลงหรือบางส่วนทำประโยชน์

ไม่ได้ เกษตรกรอาจขอเลื่อนหรือขอยกเว้นชำระเงินค่าที่ดินบางส่วน หรือทั้งหมดก็ได้

จำนวนพื้นที่ดินของรัฐ ที่รัฐบาลไต้หวันได้จัดทำหน้าให้เป็นการมสสิทธิ์ของราษฎร
546,145 ครอบครัวย

ที่ดินที่รัฐจัดซื้อมาขายให้เกษตรกร จากการดำเนินงานดังกล่าวปรากฏว่าเป็นที่ดินที่
ซื้อและขายทั้งหมด 139,249 เฮกตาร์ (870,306.25 ไร่) จำนวนเกษตรกรทั้งสิ้น 194,825
ครอบครัว

พิจารณาแล้วจะเห็นกันได้ว่า การขายที่ดินของรัฐได้แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของ
รัฐบาลในการดำเนินงานส่งเสริมให้ โอกาสราษฎรมีสสิทธ์ในที่ดินโดยทั่วถึงกัน¹

เรื่องนี้ตรงกับอุดมการณ์ที่ว่าที่ดินนั้นควร เป็นของผู้ที่ทำประโยชน์ในที่ดิน (Land
to the tillers) วัตถุประสงค์สุดท้ายก็เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นให้มากยิ่งขึ้น เมื่อ
เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเองแล้วก็จะรู้สึกภูมิใจ และมีความปรารถนาที่จะหาประโยชน์จากที่ดิน
นั้นให้มากยิ่งขึ้น จะได้มาะพยายามทำงานในที่ดินของตนให้เกิดประโยชน์มากขึ้น

วิธีดำเนินการจัดหาที่ดินให้แก่ชาวไร่ ชาวนา ในไต้หวันสรุปได้ 3 ประการคือ

1. รัฐบาลดำเนินการจำแนกกรรมสิทธิ์ที่ดินทั่วไป

โครงการดังกล่าวได้เริ่มดำเนินงานในปี พ.ศ. 2494 และเสร็จสิ้นในเดือน
เมษายน พ.ศ. 2495 โดยมีวัตถุประสงค์หลักก็เพื่อรู้ถึงการกระจายการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน
ข้อมูลนั้นได้รวบรวมมาจากแหล่งต่าง ๆ คือจากทะเบียนที่ดิน ข้อมูลที่ได้จากการดำเนินการลดค่า
เช่า และขายที่ดินของรัฐรวมทั้งข้อมูลที่ได้จากทะเบียนราษฎร ข้อมูลที่ได้เกี่ยวกับแปลงที่ดินได้เก็บ
ไว้ในบัตรทะเบียนที่ดิน (Land recorship card) ซึ่งบอกถึงที่ตั้งกรรมสิทธิ์และการใช้ประโยชน์
ในปัจจุบัน สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าของที่ดินได้เก็บไว้ในบัตรกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Land ownership
card) ซึ่งบอกเกี่ยวกับชื่อเจ้าของที่ดิน ภูมิลำเนา และที่ดินในกรรมสิทธิ์จากบัตรทั้งสองประเภทนี้

¹กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม "การ
ปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน" หน้า 6 - 7, 19 - 21

รัฐบาลได้ประมวผลเป็นสถิติแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินในไต้หวันทั้งหมด

2. รัฐบาลดำเนินการจัดซื้อที่ดินของเอกชน

จากข้อมูลที่ได้จากการลดค่าเช่าและการจำแนกกรรมสิทธิ์ที่ดินทั่วไป ได้มีการจัดเตรียมรายชื่อเจ้าของที่ดิน ผู้เช่า และเกษตรกรทำการเกษตร พร้อมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ที่ดินขึ้นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและคณะกรรมการเช่าที่ดินประจำห้องที่ตรวจสอบ เจ้าของที่ดินแต่ละครอบครัวมีสิทธิได้รับการยกเว้น 3 เฮกตาร์ (18.75 ไร่) สำหรับที่นา หรือสำหรับที่ดินซึ่งมีคุณภาพปานกลาง เมื่อคณะกรรมการเช่าที่ดินประจำห้องที่ได้ตรวจสอบผลจากการสำรวจและได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลแล้ว แต่ต้องขอให้มีการตรวจสอบใหม่ หรือแก้ไขหลังจากที่ได้ตัดสินใจจะซื้อที่ดินแปลงใดแล้ว จะต้องแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับค่าชดเชย สำหรับราคาซื้อกำหนดไว้เท่ากับ 2.5 เท่าของผลผลิตของพืชหลักต่อปี ราคาได้กำหนดเป็นผลผลิตเพื่อป้องกันผลกระทบจากภาวะเงินเฟ้อ การชดเชยแก่เจ้าของที่ดิน 70% จะจ่ายเป็นพันธบัตรพืชผล (ข้าวและมันเทศ) และ 30% เป็นหุ้นรัฐวิสาหกิจ 4 แห่ง อัตราดอกเบี้ยพันธบัตรที่ดิน 4% ต่อปี และจ่ายเท่ากันทุกงวดเป็นเวลา 10 ปี สำหรับหุ้นรัฐวิสาหกิจนั้น จ่ายเพียงครั้งเดียว การชดเชยค่าที่ดินดำเนินการโดยธนาคารที่ดินและเสร็จสิ้นในปี พ.ศ. 2497 โดยเจ้าของที่ดินจะได้รับค่าชดเชยต่อเมื่อได้มอบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เรียบร้อยแล้ว

3. รัฐบาลดำเนินการขายที่ดินและการเก็บค่าที่ดิน

รัฐบาลจะนำที่ดินที่จัดซื้อมาขายให้เกษตรกรผู้เช่าเคิม โดยเมื่อตกลงจะขายที่ดินแปลงใดแล้ว ต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้ซื้อชำระค่าที่ดินงวดแรกแล้ว รัฐบาลจะออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดิน (*Land ownership certificate*) แก่เกษตรกร¹

ปัจจุบันมีชาวนาไต้หวันเป็นจำนวนเล็กน้อยเท่านั้นที่ยังคงเช่าที่ดินไต้หวัน กลิกรประสบผลสำเร็จในการขยายผลผลิตได้มากขึ้นอย่างคาดไม่ถึง คือนอกจากจะผลิตอาหารสนอง

¹กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, "การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน" เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 54 (เมษายน พ.ศ. 2522) : หน้า 8 - 12

ความต้องการของประชาชนในประเทศได้อย่างเพียงพอแล้ว ชาวไร่ชาวนาเหล่านี้ยังมีผลผลิตทางการเกษตรเหลือพอที่จะส่งไปขายยังต่างประเทศได้ นำไปสู่การพัฒนาความก้าวหน้าทางภาค - อุตสาหกรรมของประเทศด้วย

ประเทศไทยนี้มีข้อจำกัดและแตกต่างกับต่างประเทศบางประการคือ ในต่างประเทศ เช่น กรณีของไต้หวันที่ดินของรัฐซึ่งนำมาใช้ในการดำเนินการกระจายสิทธิให้ราษฎร ซึ่งเป็นเกษตรกรของประเทศ เป็นที่ดินซึ่งรัฐบาลมีกรรมสิทธิ์อยู่และเป็นที่ดินซึ่งชาวญี่ปุ่นเคยยึดครองไว้ การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการกระจายสิทธิจึงมีปัญหาน้อยมาก ตรงกันข้ามกับกรณีของไทยที่ดินส่วนใหญ่ของรัฐเป็นที่ดินซึ่งมีราษฎรบุกรุกเข้าทำประโยชน์แล้วจึงมีปัญหาขึ้น เนื่องจากหากรัฐจัดที่ดินให้แก่ - เกษตรกรดังกล่าวเป็นที่ทำกินก็เท่ากับรัฐสนับสนุนผู้กระทำผิด ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งบางพื้นที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ สมควรอนุรักษ์ไว้ให้เป็นสมบัติของชาติ และอนุชนรุ่นหลังต่อไป จึงเป็นอุปสรรคประการหนึ่งในการดำเนินการกระจายสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ยากไร้ของประเทศ อย่างไรก็ตามสำหรับที่ดินของรัฐที่นำมาจัดสรรก็ควรจะให้กรรมสิทธิ์แก่ราษฎรที่ถือครอง ซึ่งเป็นส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรของประเทศ เช่นเดียวกับไต้หวัน ทั้งนี้ ก็เพื่อทุกคนจะได้มีกำลังใจในการพัฒนาพื้นที่ของตน อย่างไรก็ตามการที่นำที่ดินของเอกชนมาดำเนินการซื้อและขายสำหรับประเทศไทยได้มีการดำเนินการกำหนดการในการควบคุมการเช่านา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 ซึ่งต่อมาได้ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 จนกระทั่งปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยขยายการควบคุมกว้างขวางกว่าพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 โดยมีได้มีการควบคุมคุ้มครองเฉพาะการเช่านาเท่านั้น แต่ได้ขยายการควบคุมถึงการเช่าที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นด้วย เช่น ทำสวน ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ แต่ปรากฏว่า เกษตรกรยังถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่ ทั้งนี้ก็เนื่องจ การควบคุมและติดตามผลในทางปฏิบัติ ปัญหาของประเทศไทยอีกอย่างหนึ่งคือ ความตั้งใจของรัฐบาลในการแก้ปัญหาของเกษตรกรโดยรัฐบาลยังขาดนโยบายที่แน่นอนชัดเจน ประกอบกับการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลหลายชุด

สำหรับประเทศไทยผู้ทำการวิจัยมีข้อเสนอว่า รัฐบาลควรเร่งดำเนินการจัดทำมาตรการ กำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน เพื่อกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินไปสู่ชาวไร่ ชาวนา ซึ่งเป็น

ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ อันจะเป็นผลดีแก่ความเป็นอยู่และเศรษฐกิจของประเทศ เช่นที่ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน (ไต้หวัน) กำลังดำเนินการอยู่อย่างได้ผล เป็นการกระจายสิทธิในที่ดินไปสู่มือของประชาชนส่วนใหญ่ เพื่อจัดระบบนายทุนไม่ให้ที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศตกอยู่ในมือของคนส่วนน้อย หรือพวกนายทุนของประเทศเพียงไม่กี่สกุล แต่มุ่งที่จะกระจายสิทธิในที่ดินของประเทศให้แก่คนส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นเกษตรกร ชาวไร่ ชาวนา ให้ได้มีโอกาสมีที่ดินทำกิน โดยมีมาตรการที่เด็ดขาดและได้ผลคั่นคือมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่ออกมาใช้บังคับเกี่ยวกับจำนวนที่ดินที่ประชาชนสามารถถือครองได้ควบคู่ไปกับการจัดเก็บภาษีที่ดิน

นอกจากนี้ประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ยังได้ออกกฤษฎีกาว่าด้วยความเสมอภาคในกรรมสิทธิ์ที่ดินเขตเมือง โดยกำหนดเกี่ยวกับการส่งเสริมการใช้ที่ดินในเมืองไว้ดังต่อไปนี้

1. ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการซื้อที่ดินเขตเมืองที่อยู่ในย่านที่เหมาะสมสำหรับการบูรณะ และการพัฒนา และจะเอาที่ดินนั้นมาทำแผน วางผัง และขายต่อเป็นแปลง ๆ ให้แก่ผู้ที่ต้องการใช้ที่ดินเพื่อการก่อสร้าง

2. ในที่ดินเอกชนที่ว่างเปล่า ผู้บริหารท้องถิ่นจะกำหนดว่าเอกชนแต่ละคนจะครอบครองที่ดินได้ไม่เกิน 0.1 เฮกตาร์ (2.4711 เอเคอร์ หรือ 6.18 ไร่) ภายใน 2 ปี หลังการประกาศใช้กฤษฎีกานี้ หากเจ้าของที่ดินไม่ขายที่ดินที่เกินกำหนดซึ่งเขาจะมีได้ ผู้บริหารท้องถิ่นซื้อที่ดินส่วนเกินนี้ไปขายต่อให้ผู้ที่ร้นแค้นไม่มีที่ดินทำกิน

3. ในย่านที่กฤษฎีกานี้มีผลบังคับใช้ ค่าเช่าที่ตั้งอาคารจะเกินกว่าจำนวนซึ่งเท่ากับอัตราร้อยละ 2 ต่อปี ของราคาที่ดินที่ตั้งไว้ไม่ได้

นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2498 - 2499 ได้มีการปฏิรูปที่ดินส่งผลให้เกิดผลในเมืองย่านต่าง ๆ ดังนี้

ก. การกักตุนและการแก่งกำไรของพวกนักจวยโอกาสยุติลง และเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ เริ่มขายที่ดินเพื่อจะได้ไม่ต้องเสียภาษีมาก ๆ

ข. รายได้จากการเก็บภาษีความมูลค่าที่เพิ่มขึ้นความโครงการนี้เพิ่มขึ้นปีแล้วปีเล่า และกลายเป็นแหล่งการเงินที่สำคัญที่ทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินโครงการเคหะเพื่อประโยชน์ของผู้ที่อาศัยอยู่ในเมืองได้

ก. รายได้จากภาษีตามราคาที่ดินเพิ่มขึ้นมากกว่าสองเท่า เมื่อเทียบกับจำนวนภาษีที่เคยเก็บได้ในย่านชุมชน รายได้นี้เป็นแหล่งการเงินสำคัญสำหรับงานก่อสร้างของชนบท

ข. พื้นที่ว่างเปล่าที่เจ้าของไม่ได้ใช้ลดลงทุกปี และการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับชาวเมืองเพิ่มมากขึ้น

ปัญหาการที่เกษตรกรชาวไร่ ชาวนาอันเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศชาติที่ดินหรือที่ดินไม่พอทำกิน ซึ่งประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน และกำลังทวีความรุนแรงขึ้นใน - อนาคตอันใกล้นี้ รัฐบาลควรมหามาตรการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินที่ให้ได้อย่างจริงจัง โดยจะเป็นวิธีใดก็ได้ อาจเป็นในรูปของการออกกฎหมายกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน หรือการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่เป็นจริงเป็นจัง แม้จะมีข้อโต้แย้งอยู่เสมอว่าการกระจายสิทธิในที่ดินที่เคยตกอยู่ในมือของคนส่วนน้อยออกไปยังชาวไร่ ชาวนา ส่วนใหญ่อาจนำไปสู่การทำลายประสิทธิภาพในการเพาะปลูก เพราะมีความเชื่อแบบเก่า 7 ที่ว่าที่ดินผืนใหญ่ 7 จะส่งผลให้ผลผลิตต่อไร่มีลักษณะเป็นกอบเป็นกำ **มากกว่าที่ดินที่ถูกแบ่งซอยออกไป** ความรู้สึกดังกล่าวข้างต้นในปัจจุบันน่าจะถูกลบล้างไปได้แล้ว เพราะตามหลักทฤษฎีการพัฒนาโดยทั่วไป เป้าหมายทางการพัฒนามี 2 ประการ คือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (*ECONOMIC GROWTH*) และการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม (*INCOME DISTRIBUTION*) ต้องพัฒนาไปพร้อมกันแต่ทางปฏิบัติมักขัดแย้งกัน ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาอย่างเช่นประเทศไทย ละเลยความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ แต่หันมาเร่งความ - เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงด้านเดียว ผู้วิจัยคิดว่าเครื่องมือที่จะพัฒนาประเทศใน 2 ด้านไปพร้อมกัน ได้แก่การออกกฎหมายกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินมาใช้บังคับจะเพิ่มความเป็นธรรม โดยการกระจายสิทธิในที่ดินออกไปให้ขนาดของการถือครองที่ดินของประชากรระดับครัวเรือน อันจะนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตต่อหน่วยของที่ดินได้ เพราะจะเกิดความสัมพันธ์เชิงผกผัน (*INVERSE RELATIONSHIP*) ระหว่างขนาดของที่ดินที่ถือครอง (*FARM SIZE*) กับประสิทธิภาพของที่ดิน (*LAND PRODUCTIVITY*) 15is: เห็นได้จากการศึกษาหลักการกระจายสิทธิในที่ดินอย่างเป็นธรรม "Equalization of Land Right" มีการกระจายที่ดินไปสู่ชาวไร่ ชาวนา ขนาดของที่ดินที่เล็กลงได้ส่งผลให้ประสิทธิภาพการผลิตเพิ่มสูงขึ้น โดยรัฐบาลสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้กำหนดอัตราการถือครองที่ดินขั้นสูงไว้ไม่เกิน 10 เอเคอร์ หรือเท่ากับ 25 ไร่ ขนาดจำกัดของ

ที่ดินส่งผลให้ประสิทธิภาพการผลิตเพิ่มสูงขึ้น เพราะขนาดการถือครองที่ดินยิ่งลดลงเพียงใดการใช้แรงงานในการผลิตจะเพิ่มขึ้น ทำให้ผลผลิตได้สูงกว่าที่ดินขนาดใหญ่ ดังนั้นฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศจะขึ้นอยู่กับ การกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน โดยออกมาในรูปของกฎหมายที่ดินว่าด้วยการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินไว้มากเกินความจำเป็นเนื่องจากไม่มีกฎหมายควบคุม ในเรื่องสิทธิการถือครองที่ดิน ส่วนใหญ่แล้วการถือครองที่ดินมุ่งหมายเพื่อใช้เป็นสินทรัพย์ (*ASSET*) และเพื่อเป็นการเพิ่มเกียรติภูมิ (*PRESTIGE*) อันเป็นลักษณะที่เกิดขึ้นทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนา ส่วนใหญ่เจ้าของที่ดินมากมายเหล่านี้ถือครองที่ดินก็เพื่อเก็งกำไร และเพื่อเพิ่มเกียรติภูมิให้กับตนเองไม่มีเจตนาถือครองที่ดินเพื่อการทำกินหรือการผลิต เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตรวมของประเทศไทยเราไม่เพิ่มปริมาณสูงขึ้น ตามอัตราการเพิ่มอย่างรวดเร็วของประชากร

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เห็นได้ว่ามาตรการกำหนดจำนวนที่ดินที่ถือครองก็ได้ หรือการกำหนดเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดก็ได้ เหล่านี้ล้วนจะทำให้เกิดการพัฒนาที่ดินในประเทศและมีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังป้องกันการถือครองที่ดินไว้เก็งกำไรในอนาคค (*Land Speculation*) สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่สำคัญในอันจะนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาที่ดินของประเทศไทยของเราและเป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม

สำรวจความคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆ เกี่ยวกับการถือครองที่ดิน

บทนี้เป็นการวิจัยสนาม (*Field Research*) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างประชากรตามแบบสอบถามที่ได้จัดทำไว้ 2 ประเภท คือ ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย และประชาชนทั่วไป ทั้งนี้เพื่อนำความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างมาวิเคราะห์ถึงการมองปัญหา และการแก้ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน

ความเกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินของบุคคลตามแบบสอบถาม

นักวิชาการ (ผู้ทรงคุณวุฒิ)

ตารางที่ 1

สถานภาพการสมรสของผู้ทรงคุณวุฒิ

สถานภาพการสมรส	จำนวน (นุ)	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
โสด	10	11 %
สมรส	70	77.8 %
หย่า	4	4.5 %
หม้าย	6	6.7 %
รวม	90	100 %

ตารางที่ 2

พินความรู้ของผู้ทรงคุณวุฒิ

ระดับความรู้	จำนวน (คน)	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า	70	77.8 %
ปริญญาโทหรือเทียบเท่า	12	13.3 %
ปริญญาเอกหรือเทียบเท่า	8	8.9 %
รวม	90	100 %

อาชีพของผู้ทรงคุณวุฒิ

อาชีพ	จำนวน (คน)	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน	15	16.7 %
นิติกร	15	16.7 %
นักเศรษฐศาสตร์	8	8.7 %
พนักงานอัยการ	7	7.8 %
ผู้พิพากษา	15	16.7 %
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	15	16.7 %
วุฒิสมาชิก	15	16.7 %
รวม	90	100 %

ตารางที่ 4

ระยะเวลาที่ผู้ทรงคุณวุฒิทำงานเกี่ยวกับเรื่องที่ดิน

ระยะเวลา	จำนวน (คน)	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
1 - 2 ปี	1	1.1 %
3 - 5 ปี	9	10 %
6 - 9 ปี	19	21.1 %
10 ปีขึ้นไป	71	78.8 %
รวม	90	100 %

จากตารางดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่าส่วนมากเป็นนักกฎหมาย คือเป็นเจ้าหน้าที่บริหารที่ดินเสีย 16.6% เป็นนิติกร 16.6% เป็นผู้พิพากษา 16.6% พนักงานอัยการ 7.7% นอกจากนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 15.6% และวุฒิสมาชิก 16.6% นักวิชาการผู้ตอบแบบสอบถามนี้ ส่วนใหญ่จบปริญญาตรี คือ คิดเป็น 77.8% ของทั้งหมด ส่วนมากมีอายุตั้งแต่ 30 - 39 คิดเป็นจำนวน 33.3% และเป็นผู้สมรสแล้วส่วนใหญ่ คือมีถึง 70 คน คิดเป็น 77.8% ของทั้งหมด

จากข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้แสดงให้เห็นว่าผู้ทรงคุณวุฒิ หรือนักวิชาการที่ทำการตอบ
 ในแบบสอบถามนี้ทุกท่านจบปริญญาตรีทางกฎหมาย และเป็นผู้ทำงานเกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดิน
 กันมาแล้วไม่ต่ำกว่า 10 ปี จึงเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจในกฎหมายการถือครองที่ดินและปัญหา
 ของการถือครองที่ดินได้เป็นอย่างดี ดังนั้นข้อมูลที่ได้นั้นจึงน่าจะถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็น
 จริงมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ประชาชนทั่วไป

ตารางที่ 5
 เพศของประชาชนทั่วไป

เพศ	จำนวน (คน)	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
ชาย	37	41.1 %
หญิง	53	58.9 %
รวม	90	100 %

ตารางที่ 6
 อายุของประชาชนทั่วไป

อายุ (ปี)	จำนวน (คน)	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
30 - 39 ปี	37	41.1 %
40 - 49 ปี	24	26.7 %
50 - 59 ปี	20	22.2 %
60 - 69 ปี	5	5.6 %
70 - 79 ปี	4	4.4 %
รวม	90	100 %

ตารางที่ 7

สถานภาพการสมรสของประชาชนทั่วไป

สถานภาพการสมรส	จำนวน (nu)	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
โสด	18	20 %
สมรส	61	67.8 %
หย่า	2	2.2 %
หม้าย	9	10 %
รวม	90	100 %

ตารางที่ 8

พื้นฐานการศึกษาของประชาชนทั่วไป

พื้นฐานการศึกษา	จำนวน (คน)	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
ต่ำกว่าประถมศึกษาตอนปลาย	12	13.3 %
ประถมศึกษาตอนปลาย	35	38.9 %
มัธยมศึกษาตอนต้น	10	11.1 %
มัธยมศึกษาตอนปลาย หรือ ปวช.	9	10 %
อนุปริญญา หรือ ปวส. หรือเทียบเท่า	8	8.9 %
ปริญญาตรี หรือเทียบเท่า	16	17.8 %
รวม	90	100 %

ตารางที่ 9

อาชีพปัจจุบันของประชาชนทั่วไป

อาชีพ	จำนวน (คน)	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
เกษตรกร	32	35.6 %
อุตสาหกรรม	13	14.4 %
ค้าขาย	19	21.1 %
รับราชการ	22	24.4 %
อื่น ๆ	4	4.4 %
รวม	90	100 %

ตารางที่ 10

การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชนทั่วไป

กรรมสิทธิ์ในที่ดิน	จำนวน (nu)	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
มี	23	25.5 %
ไม่มี	67	74.4 %
รวม	90	100 %

ตารางที่ 11

การสูญเสียสิทธิในการถือครองที่ดินของประชาชนทั่วไป

การสูญเสียสิทธิในที่ดิน	จำนวน (nu)	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
เคย	42	46.7 %
ไม่เคย	48	53.3 %
รวม	90	100 %

ประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นหญิง 53 คน คิดเป็น 58.9 % และเป็นชาย 37 คน คิดเป็น 41.1 % มีอายุส่วนใหญ่ระหว่าง 30-39 ปี จำนวน 37 คน คิดเป็น 41.1 % ส่วนใหญ่เป็นผู้ผ่านการสมรสแล้วคือมีถึง 61 ราย คิดเป็น 67.8 %

พื้นฐานการศึกษา ส่วนใหญ่จบประถมศึกษาตอนปลายคือมีถึง 35 ราย คิดเป็น 38.9 % มีที่จบปริญญาตรี เพียง 16 ราย คิดเป็น 17.8 %

ประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรวม จำนวน 32 รายคิดเป็น 35.6 % ค้าขาย จำนวน 19 ราย คิดเป็น 21.1 % และประกอบอาชีพอุตสาหกรรม 13 ราย คิดเป็น 14.4 % ส่วนมากบุคคลพวกนี้ในปัจจุบันไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเอง คือมีถึง 67 ราย คิดเป็น 74.4 % และพวกที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเองมี 23 ราย คิดเป็น 25.5 % และส่วนใหญ่พวกที่มีกรรมสิทธิ์เป็นของตนเองนี้ มีที่ดินตั้งแต่ 1 - 5 ไร่ จำนวน 11 ราย คิดเป็น 47.9 %

บุคคลพวกนี้เคยสูญเสียสิทธิในที่ดิน ถึง 42 ราย คิดเป็น 46.7 %

สรุปได้ว่า แม้ประชาชนส่วนใหญ่ผู้ทำการตอบในแบบสอบถามนี้จะจบเพียงชั้นประถมศึกษาตอนปลาย และส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ในทางกฎหมายก็ตาม แต่พวกเขาก็มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายการถือครองที่ดิน และมีปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินอยู่ เพราะบุคคลพวกนี้ส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง และพวกที่มีที่ดินเป็นของตนเองก็มีที่ดินอยู่ระหว่าง 1 - 5 ไร่ เป็นส่วนมาก ยิ่งกว่านั้นส่วนมากเป็นผู้ที่เคยสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาถึง 42 ราย ซึ่งแสดงว่าผู้ที่ไม่ม่กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเอง จำนวน 67 ราย ต้องมีบางส่วนซึ่งอาจจะเป็นส่วนมากที่แต่เดิมเคยมีกรรมสิทธิ์เป็นของตนเอง แต่ต่อมาต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินไปด้วยสาเหตุประการใดก็แล้วแต่ ยิ่งกว่านั้นส่วนใหญ่ก็เป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรด้วย คือมีถึง 32 ราย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นผู้มีปัญหา และมีประสบการณ์ในการถือครองที่ดินมาอยู่แล้ว จึงน่าจะสามารทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้เห็นภาพได้กระจ่างไม่น้อยกว่าความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ทำงานด้านกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินได้ เช่นเดียวกัน

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการถือครองที่ดิน

ผู้ทรงคุณวุฒิหรือนักวิชาการ

กฎหมายที่หน่วยงานของผู้ทรงคุณวุฒินำมาใช้บังคับมากที่สุดเกี่ยวกับสิทธิในการถือครองที่ดิน คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน มีจำนวน 52 ราย คิดเป็น 57.8 % แต่ก็มีความเห็นว่าการประมวลกฎหมายที่ดินเองเป็นกฎหมายที่มีข้อบกพร่องในเรื่องนี้ และสมควรจะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้มากที่สุด คือมีถึง 49 ราย คิดเป็น 54 % และสิ่งที่สมควรจะแก้ไขเพิ่มเติมมากที่สุดคือควรจะให้ใช้ในมาตรการต่าง ๆ คือมีถึง 78 ราย คิดเป็น 86.7 และปรากฏว่ากฎหมายที่มีความสมบูรณ์ที่สุดในการแก้ไขปัญหาคือการถือครองที่ดิน คือ "พระราชบัญญัติควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" มีจำนวนถึง 30 ราย คิดเป็น 33.3 %

การที่หน่วยงานของผู้ทรงคุณวุฒิมีปัญหาในการถือครองที่ดิน ความเห็นส่วนใหญ่ว่ามีที่มาจากกฎหมาย คือมีถึง 54 คน คิดเป็น 60 % มาจากบุคคลากรเพียง 13 คน คิดเป็น 14.4 % มาจากงบประมาณเพียง 7 คน คิดเป็น 7.8 % และสาเหตุสำคัญที่ทำให้กฎหมายบังคับใช้ไม่ได้ผลคือ ส่วนใหญ่เห็นว่าเพราะกฎหมายมีช่องว่าง มีผู้เห็นด้วยถึง 53 คน คิดเป็น 58.9 % นอกจากนั้นผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ควรจะมีโครงการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ดิน หรือมาตรการทางกฎหมายที่สนับสนุนการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดิน คือมีผู้เห็นด้วยถึง 87 ราย คิดเป็น 96.7 %

สรุปได้ว่า ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒินั้น กฎหมายที่นำมาใช้บังคับมากที่สุดเกี่ยวกับสิทธิในการถือครองที่ดิน คือประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ปรากฏว่าประมวลกฎหมายที่ดินเองเป็น - กฎหมายที่มีข้อบกพร่องมากที่สุดในเรื่องนี้ ที่สมควรจะต้องดำเนินการแก้ไขเพราะกฎหมายมีช่องว่างทำให้คนหลีกเลี่ยงได้ต่าง ๆ จากข้อคิดเห็นเช่นนี้ เราอาจวิเคราะห์ได้ว่า เนื่องจาก - ประมวลกฎหมายที่ดินเองในปัจจุบันไม่ได้กำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนไทยไว้ในกิจการต่าง 7 เลย คนไทยจะถือที่ดินเพื่อการใด เช่น เพื่ออยู่อาศัย เพื่อทำการเกษตรกรรมอุตสาหกรรม ฯลฯ อย่างไรก็ดีทำได้ตามใจชอบ กฎหมายจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินไว้เพื่อทำกิจการต่าง 7 ไว้เฉพาะคนต่างด้าวเท่านั้น ดังนั้นเมื่อพบปัญหาเรื่องกำหนดสิทธิในการถือที่ดินของคนไทยซึ่งแต่เดิมเคยมีอยู่ในกฎหมายที่ดิน ต่อมาปี 2502 ได้ถูกยกเลิกไปหมดโดยสิ้นเชิง โดยประกาศ

คณะปฏิวัติฉบับที่ 49 สมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เสียแล้ว ก็ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายขึ้น ก็อรรถทรงถือครองที่ดินเพื่อการอย่างใดก็ได้ไม่จำกัดแล้ว ก็ทำให้เกิดมีการกว้านซื้อที่ดินของพวกนายทุนขึ้น เมื่อมีที่ดินมาก ๆ ก็ไม่สามารถทำประโยชน์ได้ทั่วถึง บางแห่งก็ต้องปล่อยทิ้งไว้ให้กรร้างว่างเปล่าทำให้เกิดผลเสียในทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดมีการโค่นไม้ทำลายป่าขึ้น และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการโกงที่ดินของราษฎรผู้ยากจน ทำให้ต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินเป็นจำนวนมาก เพราะราษฎรผู้ยากจนส่วนใหญ่มีแต่ที่ดินมือเปล่า ซึ่งไม่มีโฉนด ที่ดินพวกนี้จะสูญเสียในที่ดินเมื่อถูกคนอื่นแย่งการครอบครองเพียง 1 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 โดยไม่มีข้อแม้ใด ๆ ทั้งสิ้น ดังนั้นถ้าหากนายทุนส่งคนถืออาวุธมาขับไล่ราษฎรออกจากที่ดินของตน เมื่อราษฎรจำใจต้องออกจากที่ของตนเกิน 1 ปีแล้ว ที่ดินก็ตกเป็นของนายทุนผู้มีอิทธิพลคนนั้นไป ราษฎรไม่สามารถจะฟ้องร้องกลับคืนเอามาได้ นี่ก็เป็นสาเหตุที่สืบเนื่องจากการที่ไม่ได้กำหนดสิทธิในการถือที่ดินของคนไทยไว้

ดังนั้นวิธีการที่จะแก้ไข ก็จะต้องแก้ไขในมาตรการ คือหมายความว่ากำหนดหลักเกณฑ์บังคับไปเลยว่า คนไทยจะถือที่ดินเพื่อกิจการต่าง ๆ เช่น เพื่ออยู่อาศัย เพื่อการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม ฯลฯ ได้ไม่เกินเท่านั้นไว้ ถ้ามีที่ดินเกินกว่าที่กำหนดในแต่ละประเภทก็ต้องจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินไป ภายในเวลาที่กำหนดเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ในกฎหมายเก่า (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 34 - 55) ถ้าไม่ทำตามก็ต้องมีความผิด และมีโทษตามที่กฎหมายกำหนด ถ้าได้กำหนดมาตรการในกฎหมายขึ้นมาเช่นนี้แล้ว ก็จะขจัดปัญหาในเรื่องสิทธิในการถือครองที่ดินขึ้นมาได้ ทำให้คนไทยทุกคนมีความเสมอภาคในการถือครองที่ดิน และเป็นการขจัดปัญหาการโกงที่ดิน

I โดยการแย่งการครอบครองอีกด้วย

นอกจากนั้นส่วนใหญ่มีความเห็นว่ารัฐบาลควรเน้นหนักในการแก้ไขปัญหา เรื่องการถือครองที่ดินโดยใช้วิธีการหลายวิธี คือ

1. จัดเก็บภาษีที่ดินสำหรับที่ดิน ซึ่งมีขนาดใหญ่ หรือที่ดินที่มีได้ทำประโยชน์ในอัตราที่สูงเป็นพิเศษ
2. นำที่ดินของรัฐมาจัดให้เช่าประชาชนเป็นที่อยู่อาศัย หรือประกอบการทำงานมาหาเลี้ยงชีพ
3. การควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4. คำเนิการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
5. กำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินโดยเน้นหนักทุก ๆ ด้านเท่าเทียมกัน คือมีผู้เห็นด้วยถึง 56 ราย คิดเป็น 62.2 %

ประชาชนทั่วไป

ประชาชนทั่วไปมีความเห็นว่า รัฐบาลควรจะเน้นหนักในการแก้ไขปัญหาเรื่องการถือครองที่ดิน โดยจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของบุคคลทั่วไปเป็นจำนวนมาก คือมีถึง 54 ราย คิดเป็น 60 % และส่วนใหญ่มีความเห็นว่าหากมีมาตรการทางกฎหมายในการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของบุคคลทั่ว ๆ ไป ก็จะทำให้เกิดผลดีขึ้น คือมีผู้เห็นด้วยถึง 65 ราย คิดเป็น 72.3% หากที่เห็นว่าจะทำให้เกิดผลเลวลงไม่มีเลย

นอกจากนั้น ก็มีความเห็นว่าการที่ เกษตรกรจะแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดิน ควรจะมีการแก้ไข โดยการแก้กฎหมายเป็นจำนวนมากที่สุด คือมีจำนวนถึง 64 ราย คิดเป็น 71.1 %

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าประชาชนส่วนมาก มีความเห็นคล้ายคลึงกับผู้ทรงคุณวุฒิ คือกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนไทย ซึ่งคือหลักในประมวลกฎหมายที่ดินสมควรจะต้องมีการแก้ไข เพราะเท่าที่ผ่านมา ประชาชนต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินที่เคยเป็นเจ้าของอยู่เป็นจำนวนมาก เพราะไม่มีกฎหมายในเรื่องนี้ ดังนั้นวิธีที่จะแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ ก็จะต้องมีการแก้ไขกฎหมาย โดยให้เอาบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้การจำกัดสิทธิในที่ดินของคนไทยตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เคยมีมาแต่ถูกยกเลิกไปแล้วกลับมาใช้ใหม่อีกครั้งหนึ่ง และถ้าหากบทบัญญัตินี้มาใช้ใหม่แล้วก็จะทำให้เกิดผลดีขึ้นคือสามารถแก้ไขปัญหาการสูญเสียในที่ดินของคนไทยไปได้ อย่างแน่นอน เพราะถ้ามีบทบัญญัติเรื่องนี้กลับขึ้นมาอีกแล้ว ก็จะทำให้นายทุนทั้งหลายไม่กล้ายึดถือที่ดินไว้กับตนมาก ๆ เพราะถูกกฎหมายจำกัดสิทธิไว้ และเป็น การตัดโอกาสที่พวกนายทุนจะไปแย่งการครอบครองที่ดินของราษฎรที่ยากจนโดยอาศัยหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 และ 1382 คือแย่งครอบครองที่ดินมือเปล่า 1 ปี หรือทำการครอบครองปรักษที่ดินมีโฉนดที่ดินเกิน 10 ปี ได้ด้วยนั่นเอง

มูลเหตุแห่งการสูญเสียสิทธิในที่ดิน

สำหรับผู้ทรงคุณวุฒิหรือนักวิชาการ

ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า สาเหตุแห่งการสูญเสียที่ดินทำกินเกิดจากการถูกแย่งการครอบครอง จำนวน 47 ราย คิดเป็น 52.2 % เกิดจากการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า จำนวน 19 ราย คิดเป็น 21.1 % เกิดจากความยากจน 18 ราย คิดเป็น 20 % เกิดจากการถูกหลอกลวง 6 ราย คิดเป็น 6.7 %

การสูญเสียที่ดินทำกินส่วนใหญ่ มีผู้เห็นว่าเกิดจากความไม่สมัครใจถึง 72 ราย คิดเป็น 80 %

มีความเห็นว่า บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1375 กำหนดให้ฟ้องคดีเพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองภายในปีหนึ่งนับแต่เวลาถูกแย่งการครอบครอง ทำให้เกิดการสูญเสียที่ดินทำกินเป็นอย่างมาก มีผู้เห็นด้วยถึง 58 ราย คิดเป็น 64.4 %

นอกจากนั้นส่วนใหญ่มีความเห็นบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยชายฝากทำให้เกิดการสูญเสียที่ดินทำกินเป็นอย่างมาก มีผู้เห็นด้วย 85 ราย คิดเป็น 94.4%

สรุปได้ว่า ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีความเห็นว่า สาเหตุที่สำคัญที่ทำให้ราษฎรส่วนใหญ่ต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินทำกิน ส่วนมากเกิดจากการถูกแย่งการครอบครอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 คือที่ดินของราษฎรส่วนใหญ่เป็นที่ดินมือเปล่า คือที่ดินที่ไม่มีโฉนดแต่อย่างใด เมื่อมีบุคคลอื่นมาแย่งการครอบครอง และเจ้าของเดิมไม่ฟ้องร้องกลับคืนภายใน 1 ปี แล้วที่ดินก็ตกไปเป็นของผู้แย่งการครอบครอง และส่วนใหญ่การถูกแย่งการครอบครองนี้เป็นไปด้วยความสมัครใจ คือไม่ใช่ว่าเจ้าของที่ดินมีเจตนาจะละทิ้งที่ดินของตนไปโดยใจสมัคร ส่วนใหญ่เกิดจากการที่พวกนายทุนเอาผู้คนที่ เป็นญาติพี่น้องบริวารพร้อมด้วยอาวุธมาขับไล่ราษฎรออกไปจากที่ดินของเขาโดยการบีบบังคับ และพวกนายทุนเป็นผู้มีอิทธิพล ราษฎรที่ถูกกระทำการดังกล่าวไม่สามารถไปฟ้องใครได้ ต่อมาเมื่อคิดจะร้องเรียนต่อผู้มีอำนาจ หรือจะฟ้องคดีความต่อศาลก็ไม่ทันการแล้ว เพราะถูกแย่งการครอบครองเอาเกิน 1 ปีแล้ว จึงต้องสูญเสียในที่ดินของตนไปไม่มีการจะแก้ไขอย่างไรได้

นอกจากนั้น การที่ราษฎรผู้ยากจนเอาที่ดินของตนไปขายฝากให้ผู้รับซื้อฝาก และไม่ใช้สิทธิไถ่ที่ดินนั้นกลับคืนมาภายใน 10 ปี นับแต่วันทำสัญญาขายฝาก ก็เป็นอันสิ้นสิทธิในที่ดินแปลงนั้นไป (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 494) การที่ราษฎรส่วนใหญ่ไม่ไปไถ่ที่ดินกลับคืนมาภายในกำหนด เพราะสาเหตุความยากจน คือไม่มีเงินพอที่จะไปไถ่ที่ดินกลับคืนนั้นเอง แต่อย่างไรก็ตามการสิ้นสิทธิในที่ดินเพราะความยากจนดังกล่าวก็เป็นกรณีหนึ่งของการสูญเสียสิทธิในที่ดิน แต่ก็มีจำนวนน้อยกว่าที่สูญเสียสิทธิในที่ดินไปเพราะถูกแย่งการครอบครองไม่มีปัญหา

สำหรับประชาชนทั่วไป

ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้พวกเขาต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินมีที่มาจาก

ตารางที่ 12

ถูกแย่งการครอบครอง	46.7 %
การทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์โดยปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า	18 %
ความยากจน	27.8 %
ถูกหลอกลวงหรืออิทธิพล	5.5 %

จะเห็นว่าสำหรับประชาชนทั่วไปมีความเห็นว่า สาเหตุสำคัญของการสูญเสียสิทธิในที่ดิน คือ การถูกแย่งการครอบครองมีจำนวนเป็นอันดับหนึ่ง คือ 46.7 % ซึ่งตรงกับความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเรื่องนี้เป็นเพราะว่าประชาชนส่วนใหญ่ผู้ตอบแบบสอบถามนี้เป็นผู้ไม่มีกรรมสิทธิในที่ดินเป็นของตนเอง ต้องเช่าที่ดินของคนอื่นทำกินเป็นส่วนใหญ่ และก็มีส่วนมากที่ต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินไปเพราะถูกพวกนายทุนแย่งการครอบครอง ซึ่งบุคคลพวกนี้เป็นบุคคลผู้มีประสบการณ์และประสบปัญหาเรื่องการถูกแย่งการครอบครองด้วยตนเองมาแล้ว จึงมีความเห็นว่าสาเหตุสำคัญของการสูญเสียสิทธิในที่ดินเกิดจากการถูกแย่งการครอบครองนั่นเอง

ความคิดเห็นเกี่ยวกับสิทธิถือครองในที่ดินของคนไทย

1) จำนวนที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรม

ความเห็นของนักวิชาการ

ตารางที่ 13

จำนวนที่ดินที่ถือครอง	ผู้เห็นด้วย	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
10 - 20 ไร่	9	10 %
20 - 50 ไร่	52	57.8 %
50 - 100 ไร่	24	26.7 %
สูงกว่า 100 ไร่	5	5.5 %

ความเห็นของประชาชนทั่วไป

ตารางที่ 14

จำนวนที่ดินที่ถือครอง	ผู้เห็นด้วย	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
10 - 20 ไร่	14	15.5 %
20 - 50 ไร่	61	67.8 %
50 - 100 ไร่	10	11.1 %
สูงกว่า 100 ไร่	5	5.6 %

จะเห็นว่าที่ดินสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรมนั้น ความเห็นส่วนใหญ่ของทั้ง นักวิชาการและประชาชนทั่วไป มีความเห็นใกล้เคียงกัน คือนักวิชาการถึง 57.8 % (จากจำนวนผู้ที่ออกความเห็นในแบบสอบถาม) เห็นว่าควรจะมีที่ดินตั้งแต่ 20 - 50 ไร่ และสำหรับประชาชนทั่วไปมีจำนวนถึง 67.8 % (จากจำนวนผู้ที่ออกความเห็นในแบบสอบถาม) เห็นว่าควรจะมีที่ดินตั้งแต่ 20 - 50 ไร่ ส่วนที่เห็นว่าควรจะมีที่ดินตั้งแต่ 100 ไร่ ขึ้นไป มีจำนวนต่ำสุดคือ 5.5 % สำหรับนักวิชาการ และ 5.6 % สำหรับประชาชนทั่วไป

สำหรับในเรื่องนี้ ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 34 เดิมซึ่งถูกยกเลิกไปแล้วโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 มีความว่า "นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ ดังต่อไปนี้"

1. ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่ "

จะเห็นได้ว่าแนวคิดของทั้งนักวิชาการ และประชาชนมีความเห็นเช่นเดียวกับบทบัญญัติมาตรา 34 เดิม ซึ่งเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนไทย คือที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ควรเกิน 50 ไร่

2) จำนวนที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการประกอบอาชีพอุตสาหกรรม

ความเห็นของนักวิชาการ

ตารางที่ 15

จำนวนที่ดินที่ถือครอง	ผู้เห็นด้วย	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
1 - 5 ไร่	10	11.1 %
5 - 10 ไร่	41	45.5 %
10 - 15 ไร่	28	31.1 %
สูงกว่า 15 ไร่	11	12.2 %

ความเห็นของประชาชนทั่วไป

ตารางที่ 16

จำนวนที่ดินที่ถือครอง	ผู้เห็นด้วย	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
1 - 5 ไร่	19	21.1 %
5 - 10 ไร่	31	34.4 %
10 - 15 ไร่	32	35.6 %
สูงกว่า 15 ไร่	8	8.9 %

สำหรับที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการถือครองในการประกอบอาชีพอุตสาหกรรม สำหรับ นักวิชาการนั้นผู้มีความเห็นส่วนใหญ่ คือ 45.5 % เห็นควรให้ถือครองตั้งแต่ 5 - 10 ไร่ แต่ สำหรับความเห็นของประชาชนทั่วไปนั้น จำนวนสูงสุดคือ 35.6 % เห็นควรให้ถือครองตั้งแต่ 10 - 15 ไร่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ (ผู้ที่ออกความเห็นในแบบสอบถาม) เห็น ว่าควรจะถือครองที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมมากกว่าความเห็นของนักวิชาการ แต่ก็เพียงเล็กน้อย แต่ก็นับว่าใกล้เคียงกันมาก เพราะความเห็นของประชาชนถึง 34.4 % มีความเห็นว่าประชาชน ควรจะมีสิทธิถือครองที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม 5 - 10 ไร่ เช่นเดียวกับความเห็นส่วนใหญ่ของ นักวิชาการ

ส่วนผู้ที่มีความเห็นว่า ควรจะถือครองเกินกว่า 15 ไร่ มีจำนวนต่ำสุดคือ 12.2 % สำหรับนักวิชาการ และ 8.9 % สำหรับประชาชนทั่วไป

สำหรับประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 34 เดิมที่ถูกยกเลิกไปแล้วโดยประกาศคณะ ปฏิวัติ ฉบับที่ 49 เมื่อปี พ.ศ. 2502 มีความว่า นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ บุคคล จะมีสิทธิในที่ดินได้ดังต่อไปนี้

- (1)
- (2) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่

จะเห็นได้ว่า ความเห็นของนักวิชาการ และประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิในการถือ ครองที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่มีแนวโน้มคล้ายคลึงกับมาตรา 34 เดิม ที่กำหนดไว้ว่า ถือครองไม่เกิน 10 ไร่

3) จำนวนที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการประกอบพาณิชย์กรรม

ความเห็นของนักวิชาการ

ตารางที่ 17

จำนวนที่ดินที่ถือครอง	ผู้เห็นด้วย	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
$\frac{1}{2}$ - 1 ไร่	13	14.4 %
1 - 3 ไร่	20	22.3 %
3 - 5 ไร่	40	44.5 %
สูงกว่า 5 ไร่	17	18.8 %

ความเห็นของประชาชนทั่วไป

ตารางที่ 18

จำนวนที่ดินที่ถือครอง	ผู้เห็นด้วย	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
$\frac{1}{2}$ - 1 ไร่	20	22.3 %
1 - 3 ไร่	24	26.6 %
3 - 5 ไร่	33	36.6 %
สูงกว่า 5 ไร่	13	14.3 %

ดังนั้นความเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับจำนวนในการถือครองที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม ส่วนใหญ่ คือ 44.5 % เห็นด้วยว่าควรจะถือครองตั้งแต่ 3 - 5 ไร่ ส่วนความเห็นของประชาชน ส่วนใหญ่ คือ 36.6 % เห็นด้วยว่าควรจะถือครองที่ดินตั้งแต่ 3 - 5 ไร่ เช่นเดียวกัน

ส่วนที่เห็นว่าควรจะถือครองตั้งแต่ 5 ไร่ ขึ้นไปมีจำนวนค่าสุด คือ 18.8 % สำหรับ นักวิชาการ และ 14.3 % สำหรับประชาชนทั่วไป

เรื่องนี้ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 34 เดิม ที่ถูกยกเลิกไปแล้วโดยประกาศ ภาวะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ปี พ.ศ. 2502 มีข้อความว่า "นับตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ ดังต่อไปนี้"

- (1)
- (2)
- (3) ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม ไม่เกิน 5 ไร่

จะเห็นว่า ความคิดเห็นส่วนใหญ่ของประชาชนทั่วไป และนักวิชาการเห็นว่าควรจะ ถือครองที่ดินพาณิชย์กรรมไม่เกิน 5 ไร่ ซึ่งต่ำกว่าอัตราชั้นสูงในกฎหมายเดิม ส่วนผู้ที่มีความ เห็นว่าควรจะถือครองที่ดินไม่เกิน 3 ไร่ และ 1 ไร่ มีเป็นอันดับ 2 และ 3 คือ 22.3 % และ 14.4 % สำหรับนักวิชาการ 26.6 % และ 23.3 % สำหรับประชาชนทั่วไปตามลำดับ

4) จำนวนที่ดินที่เหมาะสมสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัย

ความเห็นของนักวิชาการ

ตารางที่ 19

จำนวนที่ดินที่ถือครอง	ผู้เห็นด้วย	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
$\frac{1}{2}$ - 1 ไร่	51	56.7 %
1 - 3 ไร่	21	23.3 %
3 - 5 ไร่	18	20.0 %
สูงกว่า 5 ไร่	-	-

ความเห็นของประชาชนทั่วไป

ตารางที่ 20

จำนวนที่ดินที่ถือครอง	ผู้เห็นด้วย	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์
$\frac{1}{2}$ - 1 ไร่	60	66.6 %
1 - 3 ไร่	14	15.6 %
3 - 5 ไร่	13	14.5 %
สูงกว่า 5 ไร่	3	3.3 %

จะเห็นได้ว่า จำนวนที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการถือครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ประชาชนส่วนใหญ่ คือ 66.6 % เห็นด้วยว่าควรจะต้องถือครองไม่เกิน $\frac{1}{2}$ - 1 ไร่ และนักวิชาการส่วนใหญ่ คือ 56.7 % เห็นว่าควรจะต้องถือครองที่ดินตั้งแต่ $\frac{1}{2}$ - 1 ไร่ เช่นเดียวกัน

สำหรับผู้ที่มีความเห็นว่า ควรจะต้องถือครองเกินกว่า 5 ไร่ นั้น สำหรับประชาชนทั่วไป มีเพียง 3.3 % สำหรับนักวิชาการไม่มีเลย คือไม่มีใครเห็นด้วยเลย

เรื่องนี้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 34 เดิม ที่ถูกยกเลิกไปแล้วโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ปี พ.ศ. 2502 นั้นมีความว่า "นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ

บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

- (1)
- (2)
- (3)
- (4) ที่ดินเพื่อยุ้อาศัยไม่เกิน 5 ไร่

จะเห็นว่าความเห็นส่วนใหญ่ของทั้งนักวิชาการ และประชาชนส่วนใหญ่ที่เห็นว่าที่ดินเพื่อยุ้อาศัยธรรมดา ควรจะถือครองไม่เกิน $\frac{1}{2}$ - 1 ไร่ นั้น มีอัตราชั้นสูงต่ำกว่าอัตราชั้นสูงในกฎหมายเดิมมาก และผู้ที่มีความเห็นที่ดินเพื่อยุ้อาศัยควรจะมีตั้งแต่ 3 - 5 ไร่ คือไม่เกิน 5 ไร่ เช่นเดียวกับกฎหมายเดิมนั้น มีเพียง 20 % สำหรับนักวิชาการ และ 14.5 % สำหรับประชาชนทั่วไป ถึงแม้จะรวมความเห็นของบุคคลที่เห็นว่าควรจะได้ถือครองได้ไม่เกิน 1 - 3 ไร่ เข้าด้วย ก็ยังมีอัตราน้อยกว่าความเห็นของบุคคลที่เห็นว่าควรจะได้ถือครองได้ไม่เกิน $\frac{1}{2}$ - 1 ไร่ กล่าวคือ มีเพียง 44.3 % สำหรับนักวิชาการ และ 30.1 % สำหรับประชาชนทั่วไป

มาตรการในทางกฎหมายในการจำกัดสิทธิการถือครองในที่ดิน

ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ มีความเห็นส่วนมากในเรื่องนี้คือ

- (1) มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะช่วยสนับสนุนในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินได้พอสมควร คือยังไม่คืนก
มีผู้เห็นด้วยในกรณีนี้จำนวน 52 ราย คิดเป็น 57.8 %
- (2) มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการจัดซื้อ หรือเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมจะช่วยสนับสนุนในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินได้พอสมควร
มีผู้เห็นด้วยในกรณีนี้จำนวน 35 ราย คิดเป็น 38.9 %
- (3) หากนำมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินมาใช้บังคับ คาดว่าการสูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกรจะต้องลดลงอย่างแน่นอน
มีผู้เห็นด้วยในกรณีนี้จำนวน 74 ราย คิดเป็น 82.2 %

(4) หากนำมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินมาใช้บังคับ คาดว่าพื้นที่เกษตรกรรมจะต้องเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน

มีผู้เห็นด้วยในกรณีนี้จำนวน 79 ราย คิดเป็น 87.8 %

(5) หากนำมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินมาใช้บังคับ คาดว่าจะไม่กระทบกระเทือนถึงปัญหาการควบคุมหรือเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด

มีผู้เห็นด้วยในกรณีนี้จำนวน 55 ราย คิดเป็น 61.1 %

(6) แนวโน้มในการแก้ไขปัญหการถือครองที่ดินในอนาคตของรัฐบาลจะดีขึ้น

มีผู้เห็นด้วยในกรณีนี้จำนวน 53 ราย คิดเป็น 58.9 %

(7) มาตรการในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินไม่ควรจะมีผลบังคับใช้ย้อนหลัง คือคนที่มืที่ดินเกินสิทธิอยู่แล้วตามกฎหมายเก่าก็คงมีอยู่ต่อไป มาตรการนี้จะมาใช้บังคับกับผู้ที่มีที่ดินเกินกำหนดนับแต่วันที่กฎหมายใหม่มาใช้บังคับ เป็นต้นไปเท่านั้น

มีผู้เห็นด้วยในกรณีนี้จำนวน 67 ราย คิดเป็น 74.4 %

(8) หากบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด ควรให้ผู้นั้นจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินภายใน 1 - 3 ปี นับแต่วันที่มืที่ดินส่วนที่เกิน

มีผู้เห็นด้วยในกรณีนี้จำนวน 64 ราย คิดเป็น 71.1 %

หากบุคคลดังกล่าวไม่จำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินภายในระยะเวลา 1 - 3 ปี ดังกล่าว สมควรให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินได้

มีผู้เห็นด้วยในกรณีนี้จำนวน 85 ราย คิดเป็น 94.4 %

(9) หากบุคคลใดเมื่อได้มาซึ่งที่ดินให้คำรับรองอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ว่าตนมีสิทธิในที่ดินไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด เห็นสมควรจะมีกฎหมายกำหนดบทลงโทษไว้ โดยเฉพาะให้ชั้ดแจ้ง

มีผู้เห็นด้วยในกรณีนี้จำนวน 90 ราย คิดเป็น 100 %

(10) ควรกำหนดขอบเขตที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมโดยเฉพาะแยกจากที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม

มีผู้เห็นด้วยในกรณีนี้จำนวน 73 ราย คิดเป็น 81.1 %

(11) ควรกำหนดเขตที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย และพาณิชยกรรม แยกออกจากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม หรือการอุตสาหกรรม

มีผู้เห็นด้วยในกรณีนี้จำนวน 80 ราย คิดเป็น 88.9 %

(12) สามั ภรรยา หรือบุตร ไม่สมควรที่จะถือสิทธิในที่ดินเพื่อประโยชน์ของภรรยา สามั หรือบิดามารดา คือไม่ควรจะถือสิทธิแทนกันได้

มีผู้เห็นด้วยในกรณีนี้จำนวน 61 ราย คิดเป็น 67.8 %

(13) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ใดให้ประโยชน์ในการเกษตรน้อย เห็นเป็นการสมควรให้บุคคลในท้องที่นั้นมีสิทธิในที่ดินเกินกว่าบุคคลโดยทั่ว ๆ ไป หรือเกินกว่าบุคคลในท้องที่อื่นได้

มีผู้เห็นด้วยในกรณีนี้จำนวน 71 ราย คิดเป็น 78.9 %

(14) หากบุคคลใดมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำให้ที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ได้เพื่อการเกษตรกรรม หรืออุตสาหกรรมเกินกว่าบุคคลอื่น ก็ไม่เป็นการสมควรให้บุคคลนั้นมีสิทธิในที่ดินเกินกว่าบุคคลอื่น ๆ ได้

มีผู้เห็นด้วยในกรณีนี้จำนวน 50 ราย คิดเป็น 55.6 %

สรุปได้ว่า ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีความเห็นว่า มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ดี หรือในการดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะช่วยสนับสนุนการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินได้พอสมควรเท่านั้น ยังไม่ถึงขั้นดี เพราะมาตรการทั้งสองประเภทยังมีข้อบกพร่องไม่เหมือนกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินโดยตรง เช่น กฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 มาตรา 5 กำหนดว่า "การเช่านาให้มีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่า 6 ปี การเช่านารายใดทำไว้โดยไม่มีกำหนดเวลาหรือมีแต่ต่ำกว่า 6 ปี ให้ถือว่าการเช่านารายนั้นมีกำหนดเวลา 6 ปี" ก็เป็นการบังคับให้เจ้าของที่ดินต้องให้ผู้เช่านาต้องเช่าอยู่ถึง 6 ปี จะขับไล่ก่อนกำหนดไม่ได้ กฎหมายนี้ก็เพียงคุ้มครองผู้เช่านาเท่านั้น แต่ผู้เช่ายังเป็นผู้เช่าอยู่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์หรือเป็นเจ้าของที่ดินแปลงนั้นแต่อย่างใด เจ้าของนาที่เป็นผู้ให้เช่าก็ยังมีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินได้อย่างไม่จำกัด ไม่ถูกจำกัดสิทธิในการถือครองแต่อย่างใด

ส่วนมาตรการในทางกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีหลักการสำคัญว่า เจ้าของที่ดินที่ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในเขตที่ทางการได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน มีสิทธิถือครองที่ดินเพื่อการเพาะปลูกได้ไม่เกินครอบครัวละ 50 ไร่ และมีสิทธิถือครองที่ดินเพื่อทำการเลี้ยงสัตว์ได้ไม่เกินครอบครัวละ 100 ไร่ สำนักงานปฏิรูปที่ดิน มีอำนาจจัดซื้อ หรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เกิน 50 ไร่ หรือ 100 ไร่ ดังกล่าวได้ แต่สำหรับสิทธิถือครองของเจ้าของที่ดินที่มีได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในเขตปฏิรูปที่ดิน มีสิทธิถือครองที่ดินได้ไม่เกิน 20 ไร่ ส่วนที่เกิน 20 ไร่ สำนักงานปฏิรูปที่ดินมีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินนั้นได้

ที่ดินที่ได้มาจากการจัดซื้อหรือเวนคืนจากเอกชนที่มีที่ดินเกินกำหนดดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจะให้เกษตรกรเช่าระยะยาว หรือให้เช่าซื้อได้ครอบครัวละ 50 ไร่ สำหรับการปลูกพืชและครอบครัวละ 100 ไร่ สำหรับการเลี้ยงสัตว์ใหญ่

จะเห็นว่าหลักการในกฎหมายปฏิรูปที่ดินดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิการถือครองในที่ดินของเอกชนอย่างเสมอภาคโดยแท้จริง เพราะสำนักงานปฏิรูปที่ดินจะมีอำนาจจัดซื้อที่ดินส่วนที่เกิน 50 ไร่ หรือ 100 ไร่ หรือ 20 ไร่ แล้วแต่กรณีได้ก็เพราะที่ดินนั้นอยู่ในเขตท้องที่ที่ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ถ้าที่ดินนั้นอยู่นอกเขตท้องที่ที่ทางการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว เจ้าของที่ดินก็ไม่ถูกจำกัดสิทธิในการถือครองแต่ประการใด จึงสามารถมีสิทธิที่จะถือครองที่ดินมากน้อยเท่าใดก็ได้ตามใจชอบ

ดังนั้นการนำมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินมาใช้บังคับอีกครั้งหนึ่ง โดยมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินจึงเป็นสิ่งที่เหมาะสมที่สุด ถ้านำหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้มาใช้บังคับอีก การสูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกรก็จะต้องลดลงอย่างแน่นอน เพราะหากนายทุนเมื่อถูกจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของตนแล้ว ก็เป็นการตัดโอกาสที่จะไปแย่งที่ดินของคนอื่นมาใช้เป็นของตนเป็นธรรมดา และในทางตรงกันข้าม การนำบทบัญญัตินี้มาใช้บังคับก็จะทำให้พื้นที่ทำการเกษตรกรรมจะต้องเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน เพราะว่าราษฎรที่ทำการเกษตรกรรมก็จะมีหลักประกันและมีความมั่นใจ จะสามารถทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องห่วงพะวงในการที่จะมีใครมาแย่งการครอบครองที่ดิน เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จะทำให้มีผู้มาประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพิ่มมากขึ้น

การกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินนั้น ก็ควรจะแยกเป็นประเภท ๆ ไป คือ เขตที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถือครองได้ไม่เกินเท่านั้นเท่านั้นไร่ หรือเขตที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม หรือพาณิชย์กรรม หรือเป็นที่อยู่อาศัยธรรมดาที่กำหนดว่าแต่ละประเภทจะถือครองได้ไม่เกินเท่านั้นไร่ เหมือนเช่นในประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 34 เดิมที่บัญญัติว่า

นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ดังต่อไปนี้

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

ถ้าหากบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด สมควรให้ผู้นั้นจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินได้ภายใน 1 - 3 ปี นับแต่วันที่ที่ดินส่วนที่เกิน หากไม่ยอมจำหน่ายภายในกำหนดก็ให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินได้ เรื่องนี้มีหลักการที่พอจะเทียบได้คือในประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 49 เดิมที่ถูกยกเลิกไปแล้วมีความว่า

".....ผู้ใดมีที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายอนุญาตไว้เป็นการฝ่าฝืนบทแห่ง - ประมวลกฎหมายนี้ให้ผู้นั้นจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินนั้นภายใน 1 ปี นับแต่วันที่พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ทราบว่าได้มีการฝ่าฝืนถ้าไม่จำหน่ายภายในเวลาดังกล่าวให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่าย"

ถ้าบุคคลใดมีที่ดินเกินกำหนดที่จะต้องจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกิน แต่ให้คำรับรองอันเป็นที่แจ้งแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่าที่ดินไม่เกินกำหนดเพื่อจะได้ไม่จำหน่ายที่ดิน ควรจะต้องมีความผิดและมีโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเรื่องนี้กฎหมายเรื่องนี้ปัจจุบันมีอยู่ยังไม่ถูกยกเลิกแต่อย่างใด คือในมาตรา 38 เดิมที่ถูกยกเลิกไปแล้วมีบทบัญญัติให้บุคคลที่มีที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ว่าตนมีสิทธิในที่ดินประเภทใดเท่าใด และในมาตรา 109 ซึ่งก็ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีข้อความว่า ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 38... มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

การถือครองที่ดิน ตามความเห็นส่วนใหญ่ของผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่า สามมี ภรรยา หรือ

บุตร ไม่สมควรที่จะถือสิทธิในที่ดินเพื่อประโยชน์ของภรรยา สามี หรือบิดามารดาได้ คือให้ต่างคนต่างถือ ไม่สมควรจะถือสิทธิแทนกันได้ ซึ่งเรื่องนี้หลักการซึ่งแตกต่างจากกฎหมายมาตรา 41 เดิมที่ถูกยกเลิกไปแล้ว คือ ในมาตรา 41 เดิมมีความว่า

"บุคคลที่มีสามี ภรรยา หรือบุตร อาจได้มาหรือถือสิทธิในที่ดินเพื่อประโยชน์ของบุคคล เช่นว่านั้นเท่าที่บุคคล เช่นว่านั้นจะพึงมีได้ ตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้"

สำหรับข้อยกเว้นเรื่องสิทธิการถือครองที่ดินตามปกติมี 2 ข้อ คือ

(1) ส่วนใหญ่เห็นว่า ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ใดที่ให้ประโยชน์ในการเกษตรน้อย ก็สมควรให้บุคคลในท้องที่นั้นมีสิทธิในที่ดินเกินกว่าบุคคลในท้องที่อื่นได้

ที่มีข้อกำหนดเช่นนี้เพื่อความเป็นธรรม สมมติว่ากฎหมายกำหนดให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าที่ดินของนาย ก. ที่ทำการเกษตรแห้งแล้งธูกันดารสามารถทำการเกษตรได้น้อยกว่าท้องที่อื่น ก็สมควรจะให้ที่ดินเพื่อการเกษตรมากกว่า 50 ไร่ได้ เพราะถ้าไม่ให้เพิ่มนาย ก. จะเสียเปรียบผู้อื่น เพราะประโยชน์หรือผลผลิตที่จะได้จากที่ดินน้อยกว่าคนอื่น โดยไม่ใช่เป็นความผิดของเขาแต่อย่างใดเลย

สำหรับเรื่องนี้ ก็เป็นหลักการในมาตรา 46 เดิมที่ถูกยกเลิกไปแล้วนั่นเอง โดยมาตรา 46 เดิมมีความว่า

"ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ใดให้ประโยชน์ในการเกษตรน้อย สมควรจะให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ก็ได้ แต่ต้องไม่เกิน 100 ไร่"

(2) บุคคลใดมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรม หรืออุตสาหกรรมได้เกินกว่าบุคคลอื่น ก็ไม่เป็นการสมควรที่จะให้บุคคลนั้นมีสิทธิในที่ดินเกินกว่าบุคคลอื่น ๆ ได้

ที่ส่วนใหญ่เห็น เช่นนี้อาจจะเป็นเพราะว่า บทบัญญัติเช่นนี้เป็นคุณแก่ผู้ร่ำรวย ที่มีเครื่องมือเครื่องมือและผู้คนมากมายสามารถทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมได้มากกว่าคนอื่นที่เป็นคนยากจนที่ไม่มีเครื่องมือเครื่องมือเพียงพอ ดังนั้นถ้ายอมให้บุคคลดังกล่าวมีที่ดินเกินกว่าบุคคลอื่นก็ไม่เป็นธรรมแก่คนอื่น ๆ เขาแต่อย่างใด

สำหรับเรื่องนี้ ความเห็นเช่นนี้มีหลักที่แตกต่างจากคำหมายเดิม คือประมวลกฎหมาย
ที่ดิน มาตรา 47 และ มาตรา 48 เดิมที่ถูกลบเลิกไปแล้ว โดยมาตรา 47 เดิมมีความว่า

"บุคคลใดต้องการมีสิทธิในที่ดินเพื่อการเกษตรเกินกว่าที่อนุญาตไว้ในมาตรา 34
หรือมาตรา 46 หากแสดงได้ว่าตนมีความสามารถ และมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็น
ประโยชน์ได้ ทั้งตนจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการทำประโยชน์ที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ทำคำร้องยื่นต่อพนักงาน
เจ้าหน้าที่ พร้อมทั้งแสดงหลักฐานก็ให้เสนอเรื่องราวต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัย

คณะกรรมการจะส่งอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินตามที่เห็นสมควร โดยกำหนดเงื่อนไขก็
ได้..... มาตรา 48 เดิมมีความว่า

"บุคคลใดต้องการมีสิทธิในที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมเกินกว่าที่อนุญาตไว้ในประมวล
กฎหมายนี้ หากแสดงได้ว่าการประกอบการอุตสาหกรรมนั้น หรือการขยายการประกอบการ -
อุตสาหกรรมนั้นจำเป็นต้องใช้ที่ดินมีจำนวนเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตไว้จริง ให้ทำคำร้องยื่นต่อพนักงาน
เจ้าหน้าที่ พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนแล้วก็ให้
เสนอต่อกรรมการเพื่อวินิจฉัย

คณะกรรมการจะส่งอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินตามที่เห็นสมควร โดยกำหนดเงื่อนไขก็
ได้.....

มาตรการในการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินไม่สมควรจะมีผลบังคับย้อนหลัง
คือให้ผลเฉพาะแต่เวลาที่กฎหมายใหม่ใช้บังคับเป็นต้นไปเท่านั้น ซึ่งเรื่องนี้ก็เป็นหลักทั่วไปของการ
บังคับใช้กฎหมาย คือ จะใช้กฎหมายย้อนหลังในทางที่เป็นโทษหรือจำกัดสิทธิของบุคคลไม่ได้
แต่จะใช้กฎหมายย้อนหลังในทางที่เป็นคุณได้ สำหรับเรื่องนี้เป็นไปตามแนวมาตรา 34 เดิมที่ถูกลบ
เลิกไปแล้ว ในมาตรา 34 เดิมมีความว่า

"นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

แสดงว่ามาตรา 34 เดิมที่ไม่ใช้บังคับย้อนหลังซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปนั่นเอง

สิ่งสำคัญประการสุดท้ายสำหรับเรื่องนี้ คือ ส่วนมากเห็นว่า หากนำมาตรการทาง
กฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินมาใช้บังคับจะไม่ใช่เป็นการกระทบกระเทือนถึงปัญหาการ

ควบคุมหรือเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด ตรงกันข้ามกลับจะเป็นการทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นเสียอีก กล่าวคือว่า การไม่มีกฎหมายจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินนั้นทำให้นายทุนทำการกว้านซื้อที่ดินของบุคคลอื่นมาเก็บสะสมไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งส่วนมากก็จะไม่มีเวลาเพียงพอที่จะไปทำประโยชน์ได้ทั่วถึง ก็อาจทำประโยชน์ได้เฉพาะบางแปลง บางแปลงก็ไม่มีเวลาทำประโยชน์ก็จะปล่อยทิ้งที่ดินให้รกร้างว่างเปล่าทำให้เสียผลผลิตทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่ถ้ามีกฎหมายจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินขึ้นมาแล้ว บุคคลใดก็ตามก็จะมีสิทธิถือครองที่ดินได้ไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ในแต่ละประเภท ซึ่งมีจำนวนไม่มากนักพวกเขาจึงสามารถที่จะทำประโยชน์ในที่ดินของเขาได้ทั่วถึง ไม่ได้ปล่อยทิ้งที่ดินให้รกร้างว่างเปล่า ทำให้ที่ดินเกิดผลผลิตในทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่

สำหรับประชาชนทั่วไป ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า

(1) รัฐบาลควรเน้นหนักในการแก้ไขปัญหาเรื่องการถือครองที่ดินในด้านจำกัดสิทธิ ในการถือครองที่ดินของบุคคลทั่วไป.....(จำนวน 54 ราย คิดเป็น 60 %)

ทั้งนี้เพราะประชาชนทั่วไปต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินไปเป็นจำนวนมากด้วยเหตุต่าง ๆ เช่น ความยากจน หรือถูกหลอกลวง ทำให้ต้องเช่าที่ดินของบุคคลอื่นทำกินเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงสมควรจะแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ คือจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของบุคคลทั่วไป โดยบัญญัติไว้ให้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร

(2) ไม่สมควรมีการกำหนดเขตที่ดินเพื่อการเกษตร โดยเฉพาะแยกจากที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม (จำนวน 55 ราย คิดเป็น 61.1 %)

ซึ่งเรื่องนี้แตกต่างจากความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรให้แยกเขตที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ออกจากที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม

(3) เห็นเป็นการสมควรให้มีการกำหนดเขตที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ แยกจากที่ดินเพื่อการเกษตร หรืออุตสาหกรรม (จำนวน 78 ราย คิดเป็น 86.7 %)

ซึ่งมีความเห็นทำนองเดียวกับผู้ทรงคุณวุฒิ

การที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้แยกเขตที่ดิน เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยแยกจากที่ดินเพื่อการ

เกษตรหรืออุตสาหกรรม แต่ไม่ยากให้แยกที่ดินเพื่อการเกษตรออกจากที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม แสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่หวังที่ดินที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยมากกว่าสิ่งอื่น ถ้าขึ้นเอาที่ดินเพื่ออยู่อาศัยไปรวมกับที่ดินเพื่อการเกษตร หรืออุตสาหกรรมแล้ว ก็กลัวว่าจะได้ที่ดินไม่เพียงพอสำหรับกิจการ 2 อย่างที่เป็นสิ่งจำเป็นทำอยู่ คืออยู่อาศัยและประกอบอาชีพ (จะเป็นเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมก็แล้วแต่) ดังนั้นจึงอยากให้แยกที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัยเป็นสัดส่วนต่างหากออกมาก่อน เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของตนเองและครอบครัวแล้ว ที่เหลือสำหรับประกอบอาชีพจะทำอะไรก็ได้แล้วแต่ความสามารถและปัจจัยจึงไม่เห็นสมควรให้แยกเขตที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมออกจากที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม เพราะตอนแรกเขาอาจทำการเกษตร ต่อมาอาจเปลี่ยนความตั้งใจไปทำอุตสาหกรรมก็ได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตอีกแต่ประการใด ถ้าแยกจากกัน ถ้าจะทำกิจการประเภทไหนก็ต้องไปขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่อีกครั้งหนึ่ง

สำหรับเรื่องนี้ ตามกฎหมายมาตรา 35 เดิมที่ถูยกเลิกไปแล้วมีหลักว่า ต้องแยกเขตที่ดินออกจากกัน คือ

“ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเขตที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม และที่อยู่อาศัย โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเขตที่ดินเช่นว่านี้ บุคคลจะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือเพื่อการอุตสาหกรรมมิได้”

(4) สามี ภรรยา หรือบุตร ควรถือสิทธิในที่ดินเพื่อประโยชน์ของภรรยา สามี หรือบิดามารดาได้ คือถือสิทธิแทนกันได้ (จำนวน 63 ราย คิดเป็น 70 %)

ซึ่งแตกต่างจากความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่เห็นว่าไม่สมควรจะถือแทนกันได้

ความเห็นเช่นนี้ของประชาชนก็มีหลักเกณฑ์เหมือนกับในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 41 เดิม ที่ถูยกเลิกไปแล้ว

(5) ที่ดินเพื่อการเกษตรในท้องที่ได้ให้ประโยชน์ในการเกษตรน้อย แต่ก็ไม่สมควรให้บุคคลในท้องที่นั้นมียุทธินในที่ดินเกินกว่าบุคคลในท้องที่อื่น(จำนวน 65 ราย คิดเป็น 72.2 %)

ซึ่งแตกต่างจากความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่เห็นตรงกันข้าม คือ ให้มีสิทธิถือที่ดินเกินกว่าบุคคลในท้องที่อื่นได้ และแตกต่างกับหลักการในมาตรา 46 เดิม ที่อนุญาตให้ถือที่ดินเกินกำหนดได้

(6) แม้ว่าบุคคลใดจะมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำให้ที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรม หรืออุตสาหกรรมเกินกว่าบุคคลอื่นก็ไม่เป็นการสมควรให้บุคคลนั้นมีสิทธิในที่ดินเกินกว่าบุคคลอื่น ๆ ได้ (จำนวน 59 ราย คิดเป็น 65.6 %)

เรื่องนี้ตรงกับความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ แต่แตกต่างกับกฎหมายเดิม คือในมาตรา 47 และมาตรา 48 ของประมวลกฎหมายที่ดินเดิมที่ถูกยกเลิกไปแล้ว ที่มีข้อกำหนดให้มีสิทธิในที่ดินเกินกว่าบุคคลอื่น ๆ ได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

ผลของการวิจัย ข้อเสนอ และข้อเสนอแนะ

สรุป

ปัญหาที่ดินทำกินเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีปริมาณอยู่จำกัด ประกอบกับเกษตรกรรมเป็นอาชีพที่สำคัญของประชากรในประเทศ ที่ดินจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการผลิต ปัญหาไร้ที่ดินทำกิน ปัญหาที่ดินทำกินไม่เพียงพอต่อการผลิต ปัญหาความอุดมสมบูรณ์ของที่ดิน ปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินทำกิน ตลอดจนปัญหามรดกที่สืบทอด - ประโยชน์ ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เพราะปัญหาที่ดินทำกินจะมีผลกระทบต่อชนชั้น ถึงเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ รัฐบาลทุกรัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของ ปัญหาดังกล่าวตลอดมา และได้พยายามแก้ไขปัญหานี้ในค่านามตราการทางกฎหมาย เช่น มีการ ประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ การปฏิรูปที่ดินนอกจากนี้ยังมีการใช้มาตรการอื่น ๆ อีก เช่น โครงการพยุงและประกันราคาพืชผล โครงการสินเชื่อการเกษตร เป็นต้น สำหรับนโยบายของรัฐบาลต่อปัญหานี้พิจารณาได้จากคำแถลง นโยบายของรัฐบาล WR เอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ซึ่งแถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526 ในส่วนของนโยบายเศรษฐกิจว่า "รัฐบาลนี้มีเจตนาแน่วแน่ที่จะยกฐานะ ความเป็นอยู่ของประเทศให้สูงขึ้น และจะลดความเหลื่อมล้ำในฐานทางเศรษฐกิจของคนในชาติ ให้เหลือน้อยลง จะขยายการผลิตและการสร้างงานให้คนมีงานทำมากขึ้น far รัฐบาลจะยึดถือ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหลักในการพัฒนาประเทศ จึงวางนโยบายในการ บริหารงานต่าง ๆ ไว้ดังต่อไปนี้

1. จะดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยจัดสรรทรัพยากรไปใช้เพื่อยัง ประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ และจะเร่งรัดการผลิตทางเกษตร อุตสาหกรรมเหมืองแร่ และ อื่น ๆ ให้เพิ่มมากขึ้น....." ¹

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, รวมคำแถลงนโยบาย รัฐบาล และรายชื่อคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1-43 (ม.ป.ท., ม.ป.ป.) หน้า 290/6 - 290/7

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีมาตรการทางกฎหมาย และมาตรการอื่น ๆ ในการแก้ไข ปัญหาที่ดินทำกิน ก็ยังไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ได้ผลเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ กระจายสิทธิการถือครองที่ดินไปสู่ประชาชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ดังนั้นผลของการวิจัยครั้งนี้เพื่อ เสนอแนวทางหรือหลักเกณฑ์ที่จะยึดถือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินได้เป็นจริงขึ้นมา อันจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศดำเนิน ไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

วิธีการดำเนินการวิจัย ได้แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

- การวิจัยเอกสาร (*Documentary Research*) ได้กล่าวถึงความรู้ทั่วไป เกี่ยวกับที่ดิน ประวัติความเป็นมาของระบบการถือครองที่ดิน สิทธิในการถือครองที่ดิน มาตรการ ทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิในที่ดิน มาตรการทางกฎหมายที่สนับสนุนการกระจายสิทธิในที่ดิน ตลอดจนการกำหนดสิทธิในที่ดินของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

- การวิจัยสนาม (*Field Research*) ได้ทำการสัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้องตามแบบสอบถามที่จัดเตรียมไว้อย่างละ 150 ชุด แต่ตอบมาถูกต้องใช้ได้ดังนี้ คือ

1. เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน	15 ชุด
2. นิติกร	15 ชุด
3. นักเศรษฐศาสตร์	8 ชุด
4. พนักงานอัยการ	7 ชุด
5. ผู้พิพากษา	15 ชุด
6. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	15 ชุด
7. วุฒิสมาชิก	15 ชุด
8. ประชาชนโดยทั่ว ๆ ไป	90 ชุด

ก. การวิจัยเอกสาร ในตอนแรกได้กล่าวถึงความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับที่ดิน โดยกล่าว ถึงความหมายและประเภทของที่ดิน ซึ่งการแบ่งประเภทของที่ดินหากพิจารณาถึงความเป็นเจ้าของ ทรัพย์สินแล้ว ที่ดินแบ่งได้ 2 ประเภทคือ ที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน แต่หากพิจารณาถึงการ ใช้ประโยชน์เป็นหลักจะแบ่งที่ดินได้ 4 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ที่ดินเพื่อ

อุตสาหกรรม ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม และที่ดินเพื่ออยู่อาศัย นอกจากนี้ยังมีที่ดินประเภทอื่น ๆ อีก เช่น ที่ดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ที่กุศลสถาน เป็นต้น และโดยที่ที่ดินนั้นมีความสำคัญต่อ - เศรษฐกิจสังคมและการเมืองของประเทศทั้งนี้เนื่องจากที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานการผลิตที่สำคัญ ความต้องการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินจึงมีเป็นจำนวนมาก และในปัจจุบันหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มี 5 ประเภท คือ ใบจอง (น.ส. 2) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 หรือ น.ส. 3 ก) ใบไต่สวน โฉนดที่ดิน และหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนี้แม้จะเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแต่ก็มีใช้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ทั้งนี้เนื่องจากออกให้เป็นหลักฐานแสดงเขตของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา - 1304 (2) และ (3) เพื่อป้องกันการบุกรุกของราษฎรเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีเอกสารที่เกี่ยวข้องกับที่ดินอีกประการหนึ่งก็คือ แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ปัจจุบันแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) นี้จะไม่มีการออกให้แก่ประชาชนแต่อย่างใด และไม่ถือว่าเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเช่นกัน สำหรับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นมีอยู่ 3 วิธี คือ

- โดยวิธีเดินสำรวจ ตามมาตรา 58, 58 ทวิ
- โดยการปรับแก้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ ตามมาตรา 58 ตริ และ
- โดยวิธีเฉพาะราย ตามมาตรา 59, 59 ทวิ

ระบบการถือครองที่ดินของไทยนั้น แต่เดิมก่อนที่จะมีประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 ที่ดินในพระราชอาณาจักรถือว่าเป็นของพระเจ้าแผ่นดินทั้งสิ้น หากใช้ที่ของราษฎรผู้ครอบครองทำประโยชน์แต่อย่างใดไม่ หากแต่ท่านให้ราษฎรผู้เป็นข้าแผ่นดินได้อยู่อาศัยเท่านั้น ทั้งนี้ก็เพื่อมิให้ที่ดินถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ และเพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษีอากรของแผ่นดินเอง ดังจะเห็นได้จากกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 และ 43 ต่อมาภายหลังรัฐจึงยินยอมให้ราษฎรมีกรรมสิทธิในที่ดินได้ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับสิทธิในการถือครองที่ดินในปัจจุบันนี้ โดยทั่วไปบุคคลสามารถถือครองที่ดินในฐานะเป็นเจ้าของได้ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล แต่ก็มีบุคคลธรรมดา และนิติบุคคลบางประเภทจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน กล่าวคือ บุคคลสัญชาติไทยที่เป็นสามีหรือ

ภริยาของคนต่างด้าวไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากในกรณีที่เป็นคู่สมรส โดยชอบด้วยกฎหมายทรัพย์สินที่ได้มาระหว่างสมรสโดยประการอื่น นอกจากการได้มาโดยการรับมรดก หรือรับให้โดยเสน่หาแล้วทรัพย์สินที่ได้มาย่อมเป็นสินสมรส หากทรัพย์สินนั้นเป็นที่ดิน ที่ดินนั้นก็ เป็นสินสมรสอันมีผลให้สามีหรือภริยาที่เป็นคนต่างด้าวมีส่วนเป็นเจ้าของร่วมด้วย จึงถือได้ว่าเป็นทางได้มาซึ่งที่ดินในฐานะเป็นเจ้าของแทนคนต่างด้าว ซึ่งจะต้องจัดการจำหน่ายที่ดิน นั้นตามความในมาตรา 96 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยทั่วไปบุคคลเช่นว่านี้ จึงไม่อาจได้มา หรือครองที่ดินอันเป็นสินสมรสได้ ส่วนกรณีที่เป็นสามีหรือภริยาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของคน ต่างด้าว ที่ดินที่ได้มาตามปกติย่อมเป็นสิทธิของบุคคลดังกล่าวร่วมกัน ดังนั้น บุคคลดังกล่าวจึง ไม่อาจได้มาหรือถือครองที่ดินได้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้บุคคลสัญชาติไทยที่มีสมณศักดิ์เป็นบาทหลวง อยู่ในมิชซังโรมันคาทอลิกก็ไม่อาจได้มา หรือถือครองที่ดินในนามตนเองเนื่องจากต้องห้ามตาม ความในข้อ 3 และข้อ 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิก ในกรุงสยามตามกฎหมาย (ร.ศ. 128) สำหรับคนต่างด้าว การได้มาซึ่งที่ดินตกอยู่ภายใต้ บังคับ มาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และในปัจจุบันประเทศไทยก็ไม่มีสนธิสัญญาให้สิทธิ แก่คนต่างด้าวมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้นคนต่างด้าวจึงไม่สามารถมีสิทธิในที่ดินใน ประเทศไทยได้ เว้นแต่คนต่างด้าวมีที่ดินอยู่แล้วโดยชอบด้วยกฎหมาย ก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับ หรือก่อนที่จะได้มีการยกเลิกสนธิสัญญา หรือคนต่างด้าวได้รับมรดกในฐานะทายาท โดยธรรม โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือกรณีมีกฎหมายพิเศษ ให้สิทธิในการถือครองที่ดินแก่คนต่างด้าว ในกรณีนิติบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงาน เมือง วิศวกรรม ห้างหุ้นส่วนที่จดทะเบียนแล้ว บริษัทจำกัด สมาคม หรือมูลนิธิ โดยทั่วไปย่อมมีสิทธิได้มาหรือถือครองที่ดินได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่นิติบุคคลที่มีลักษณะ ดังที่มาตรา 97 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การได้มาหรือถือครองที่ดินของนิติบุคคลลักษณะดังกล่าว มีสิทธิเสมือนบุคคลต่างด้าว ส่วนนิติบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นในต่างประเทศนั้นถือว่าเป็นคนต่างด้าว เมื่อ เข้ามาในประเทศไทยจึงถูกจำกัดสิทธิในการได้มาหรือถือครองที่ดินเช่นเดียวกับคนต่างด้าวโดย ทั่วไป เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้สิทธิในการได้มาหรือถือครองที่ดินไว้โดยเฉพาะ เช่นตาม กฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยประกันชีวิต กฎหมายว่าด้วยประกันวินาศภัย เป็นต้น

แต่เดิมนั้นประชาชนสามารถถือครองที่ดินได้โดยอิสระตามกำลังความสามารถ จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ในปี 2497 จึงได้มีการบัญญัติมาตรการเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดินไว้ ในหมวดที่ 3 ตั้งแต่มาตรา 34 ถึงมาตรา 55 โดยกำหนดให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ไม่เกิน 50 ไร่ ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่ ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรมไม่เกิน 5 ไร่ และที่ดินเพื่ออยู่อาศัยไม่เกิน 5 ไร่ ข้อกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินนี้ไม่มีผลกระทบต่อจนถึงผู้มีสิทธิในที่ดินอยู่แล้วก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ที่ดินของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ สหกรณ์ และที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งโรงพยาบาล โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย และวัดวาอาราม แต่ข้อนี้มิได้เคร่งครัดตายตัว กล่าวคือหากบุคคลใดประสงค์จะถือครองที่ดินเกินกว่าที่กำหนดไว้ก็สามารถยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อขออนุญาตถือครองที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ นอกจากนี้กฎหมายยังบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย หรือพาณิชย์กรรมได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งหากมีการกำหนดเขตเช่นนี้แล้ว บุคคลใดจะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินในบริเวณดังกล่าวเพื่อเกษตรกรรม หรือเพื่ออุตสาหกรรมไม่ได้ ใดๆก็ตามตามมาตรการในการกำหนดสิทธิในที่ดินต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502

ข. การวิจัยสนาม ได้จัดเตรียมแบบสอบถามไว้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย กับประเภทประชาชนทั่วไป กระจายไปทั้ง 4 ภาค ของประเทศไทย อาทิเช่น

ภาคเหนือ เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แพร่ น่าน
 ภาคกลาง กรุงเทพฯ นครปฐม ปทุมธานี ราชบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี
 ภาคอีสาน อุบลราชธานี ยโสธร ขอนแก่น ร้อยเอ็ด
 ภาคใต้ ประจวบคีรีขันธ์ นครศรีธรรมราช ชุมพร สงขลา

ประเภทผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย ประกอบอาชีพในสาขาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- | | |
|--------------------------------------|--------|
| 1. เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน | 16.6 % |
| 2. นิติกรในหน่วยงานของรัฐบาลและเอกชน | 16.6 % |

3. นักเศรษฐศาสตร์ที่สำเร็จปริญญาตรีทางด้านกฎหมาย	8.5 %
4. พนักงานอัยการ	7.7 %
5. ผู้พิพากษา	16.6 %
6. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	16.6 %
7. วุฒิสมาชิก	16.6 %

ประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสิ้น 100 คน แต่ตอบคำถามได้ถูกต้องครบถ้วนเพียง 90 คน และได้ผลของการสำรวจในหัวข้อใหญ่ ๆ 3 ข้อ คือ

1. ข้อมูลส่วนบุคคล
2. ข้อมูลเกี่ยวกับข้อเท็จจริง
3. ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็น

ประเภทประชาชนทั่วไป จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามมี 139 คน แต่ตอบคำถามได้ถูกต้องครบถ้วนเพียง 90 คน และได้ผลของการสำรวจในหัวข้อเช่นเดียวกับของผู้ทรงคุณวุฒิ ดังกล่าวข้างต้น

ข้อเสนอแนะ

การแก้ไขปัญหาค่าที่ดินทำกินและกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน มาตรการทางกฎหมาย เป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งในการแก้ปัญหาค่าที่ดินทำกิน ทั้งนี้เพราะการดำเนินการจะต้อง มีระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ซึ่งย่อมเกิดขึ้นได้จากมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ มาตรการในการกำหนดสิทธิในที่ดินเป็นมาตรการในการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน หรือการ ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของบุคคลอื่นเป็นมาตรการที่สามารถแก้ไขปัญหาค่าที่ดินทำกิน และกระจายสิทธิ ในการถือครองที่ดินไปสู่ประชาชนได้ สำหรับมาตรการต่าง ๆ มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้ คือ

ก. สิทธิในการถือครองที่ดิน

สิทธิในการถือครองที่ดินของบุคคลควรกำหนดให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินไม่ว่าห้องที่ใด รวมกันเกินจำนวนดังต่อไปนี้ไม่ได้

1. ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 50 ไร่

- | | |
|---------------------------|--------|
| 2. ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม | 25 ไร่ |
| 3. ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม | 10 ไร่ |
| 4. ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย | 5 ไร่ |

ข. กำหนดเขตการใช้ที่ดิน

เพื่อให้สามารถพัฒนาการใช้ทรัพยากรที่ดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดเขตการใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย และพาณิชย์กรรม โดยในเขตที่ดินดังกล่าวบุคคลจะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเพื่ออุตสาหกรรมมิได้

ค. การควบคุมการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินและการใช้ที่ดิน

เพื่อให้มาตรการในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีมาตรการอื่น ๆ ในการควบคุมการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินและการใช้ที่ดิน ดังนี้

1. เมื่อบุคคลใดประสงค์จะขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม อันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิในการถือครองที่ดิน บุคคลนั้นต้องให้คำรับรองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ว่าที่ดินที่ตนมีสิทธิอยู่เดิม เมื่อรวมกับที่ดินที่จะได้มาใหม่ไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อได้รับคำรับรองเช่นนี้แล้วพนักงานเจ้าหน้าที่จึงดำเนินการให้ และทำการตรวจสอบความถูกต้องต่อไป

2. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากประเภทที่ใช้ไว้ไปใช้ในประเภทอื่นบุคคลผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นจะต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายในกำหนดเวลา และหากที่ดินนั้นนำไปใช้ในประเภทอื่นเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ บุคคลนั้นก็จะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หากไม่ได้รับอนุญาตก็ต้องจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินนั้นภายในกำหนดเวลาต่อไป

3. ในกรณีที่บุคคลใดได้รับอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดเพื่อการใดแล้ว ต่อมาเลิกใช้ที่ดินเพื่อการนั้นจะต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ทราบภายในกำหนดเวลานับแต่วันที่เลิกใช้ และต้องจำหน่ายที่ดินส่วนเกินนั้นต่อไป

4. เพื่อควบคุมให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินมิให้ทอดทิ้งหรือปล่อยทิ้งที่ดิน รกร้างว่างเปล่า ควรกำหนดให้บุคคลที่มีได้จัดให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน และที่ดินส่วนที่มีได้จัดให้มีการใช้ประโยชน์นั้น มีจำนวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ บุคคล เช่นว่านี้ต้องจำหน่ายส่วนที่เกินและมีได้จัดให้มีการใช้ประโยชน์ภายในกำหนดเวลา เว้นแต่มีความจำเป็นอย่างอื่น เช่น เนื่องจากภัยธรรมชาติ หรือต้องไปรับราชการทหารตามกฎหมาย เป็นต้น

ง. การอนุญาตให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

1. การอนุญาตให้บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้นั้น ควรกำหนดให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามมาตรา 14 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการวางแผนการถือครองที่ดิน ตามความในมาตรา 20 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2. การพิจารณาคำร้องขออนุญาตของบุคคลที่ต้องการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ควรกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติไว้ด้วย และระยะเวลาการพิจารณาดังกล่าวไม่ควรเกิน 120 วัน ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณานั้นเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว อันจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินกิจการของผู้ร้องขออนุญาต และหากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติไม่ได้แจ้งการไม่อนุญาตให้ผู้ร้องขออนุญาตทราบภายในกำหนดเวลานั้น ก็ถือว่าคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอนุญาตตามคำร้องแล้ว นอกจากนี้ควรให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นพิจารณาอนุญาตแทนได้

จ. การจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินกว่ากฎหมายกำหนด

1. หากที่ดินที่จะต้องจำหน่ายได้มาโดยการรับมรดก หรือที่งอกริมตลิ่ง ควรให้จำหน่ายภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ได้มาซึ่งที่ดินส่วนที่เกินนั้น

2. หากที่ดินที่จะต้องจำหน่ายได้มาเนื่องจากการครอบครองประโยชน์ การเอาทรัพย์สินจำนองหลุด การซื้อจากการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาล หรือตามคำสั่งของเจ้าพนักงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือที่ดินส่วนเกินในกรณีอื่น เช่น ที่ดินส่วนเกินที่ได้มาโดยให้คำรับรองอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินนั้น ที่ดิน

ที่มี การขอออกหนังสือแสดงสิทธิและเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้ถือครองได้ ที่ดินส่วนเกินที่บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินอยู่แล้ว ในวันที่ยุติหมายว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินใช้บังคับ แต่มิได้แจ้งการมีสิทธิในที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ควรให้จำหน่ายภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้มาซึ่งที่ดินส่วนเกินนั้น

3. ในกรณีที่ดินใดไม่สามารถจำหน่ายที่ดินได้ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวข้างต้น ควรให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจำหน่ายที่ดินนั้นได้ และเพื่อให้การจำหน่ายเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็วควรให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทนได้

จ. หลักเกณฑ์และวิธีการจำหน่ายที่ดินโดยอธิบดีกรมที่ดิน

1. ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรจำหน่ายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนการจัดหาที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่มีทบวงการเมือง หรือหน่วยงานของรัฐ ประสงค์จะใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์ของทางราชการก็ควรจำหน่ายให้แก่ทบวงการเมือง หรือหน่วยงานของรัฐนั้นได้ และหากจำหน่ายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ควรถือว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินด้วย

2. ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม หรือพาณิชย์กรรม ควรจำหน่ายให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปก่อนแล้วจึงจำหน่ายให้ทบวงการเมือง หรือรัฐวิสาหกิจ หากจำหน่ายไม่ได้ก็ให้กระทรวงการคลังรับซื้อไว้

3. ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ควรจำหน่ายให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปก่อนแล้วจึงจำหน่ายให้แก่การเคหะแห่งชาติ ทบวงการเมือง หรือรัฐวิสาหกิจอื่นตามลำดับ หากไม่สามารถจำหน่ายได้ให้กระทรวงการคลังรับซื้อไว้

4. ราคาที่ดินที่จำหน่ายในข้อ 2 และข้อ 3 ควรถือราคาประเมินทุนทรัพย์สำหรับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นหลักในการกำหนดราคา ส่วนกรณีตามข้อ 1 ราคาที่ดินและการชำระราคาที่ดินควร เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

5. ในกรณีกระทรวงการคลังเป็นผู้ซื้อการชำระราคาที่ดินควรชำระเป็นเงินสดทั้งหมด หรือเงินสตรวมกับพันธบัตรของรัฐบาล และให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกพันธบัตรเพื่อชำระราคาที่ดินดังกล่าว

6. ในการถืออสังหาริมทรัพย์ที่ดินจะใช้อำนาจจำหน่ายที่ดิน ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิในที่ดินมาตกลงว่าที่ดินแปลงใด หรือส่วนของที่ดินแปลงใดจะพึงจำหน่ายภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ไม่ควรต้องกว่าหกสิบวัน หากผู้มีสิทธิในที่ดินไม่ตกลงหรือมาแต่ตกลงกันไม่ได้ว่าจะจำหน่ายที่ดินแปลงใด หรือส่วนใด ควรให้อสังหาริมทรัพย์ที่มีอำนาจดำเนินการจำหน่ายที่ดินต่อไปได้ ภายใต้หลักเกณฑ์ ดังนี้

ก) ถ้าผู้มีสิทธิในที่ดินมีที่ดินหลายแปลง และที่ดินบางแปลงยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ควรจำหน่ายที่ดินแปลงที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ได้มาหลังสุด ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินที่มีหลักประกันมั่นคง และเป็นการบังคับมิให้มีการเลือกจำหน่ายที่ดิน

ข) ถ้าผู้มีสิทธิในที่ดินหลายแปลง และที่ดินบางแปลงอยู่ในบังคับห้ามโอนตามกฎหมายควรจำหน่ายที่ดินแปลงที่ไม่ถูกบังคับห้ามโอนก่อน ถ้าทุกแปลงอยู่ในบังคับห้ามโอน ควรจำหน่ายแปลงที่ระยะเวลาห้ามโอนเหลือน้อยที่สุด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินที่จะได้รับประโยชน์จากที่ดิน ของตนมากที่สุด

ค) ถ้าที่ดินที่จะจำหน่ายเป็นที่ดินซึ่งไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เช่น ไม่มี น.ส. 3, น.ส. 3 ก, โฉนดที่ดิน แต่ที่ดินนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ก็ให้ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นก่อนแล้วจึงดำเนินการจำหน่าย หากไม่อยู่ในหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เช่น เป็นที่สงวนหวงห้าม หรือที่สาธารณประโยชน์ที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ก็ให้งดการจำหน่ายหากผู้นั้นครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ควรแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการกับบุคคลนั้นต่อไป

ง) ถ้าที่ดินบางแปลงมีโรงเรือนอยู่ในที่ดิน ควรจำหน่ายแปลงที่ไม่มีโรงเรือนก่อน ถ้าจำเป็นต้องจำหน่ายที่ดินมีโรงเรือน ก็ให้แบ่งส่วนที่ไม่มีโรงเรือนออกจำหน่าย แต่ถ้าไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ก็จำหน่ายเฉพาะที่ดินส่วนโรงเรือนก็แจ้งให้เจ้าของจัดการรื้อถอนไปภายในกำหนดเวลานับแต่วันจำหน่ายที่ดิน

จ) ถ้าที่ดินบางแปลงตกอยู่ในบังคับแห่งการรอนสิทธิ เช่น ภาระจำยอม สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน ภาระค้ำประกันในอสังหาริมทรัพย์ หรือสัญญาเช่าที่ได้จดทะเบียนไว้ หรือการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรจำหน่ายที่ดินแปลงที่ปลดจากการรอนสิทธิ แต่หากที่ดินทุกแปลงตกอยู่ในบังคับแห่งการรอนสิทธิก็ควรจำหน่ายแปลงที่ตกอยู่ในบังคับแห่งการรอนสิทธิอันเป็นภาระแก่ที่ดินนั้นน้อยที่สุด หากทุกแปลงคำอยู่ภายใต้บังคับการรอนสิทธิอย่างเดียวกันหรือเป็นภาระแก่ที่ดินเท่ากัน ก็ควรจำหน่ายแปลงที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ซื้อมากที่สุด และที่ดินที่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งการรอนสิทธินี้ หากการรอนสิทธิมิได้จดทะเบียนไว้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็ควรให้การรอนสิทธิเป็นอันระงับไป ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินที่จะได้รับที่ดินที่ปลอดจากภาระค้ำประกันใด ๆ ประกอบกับการรอนสิทธิต่าง ๆ ดังกล่าวที่มีได้จดทะเบียนการได้มาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ก่อให้เกิดทรัพย์สินแต่อย่างใด แต่ถ้การรอนสิทธิเป็นการได้มาโดยอายุความ เช่น ภาระจำยอมโดยอายุความ ก็ไม่ควรระงับไปสำหรับกรณีที่ดินที่จำหน่ายมีสัญญาเช่าผูกพันอยู่ ถ้าเป็นสัญญาเช่าที่ได้จดทะเบียนไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว หรือเป็นการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2504 สัญญาเช่านั้นก็ควรระงับไป

7. ในกรณีที่การจำหน่ายที่ดินมีความจำเป็นที่จะต้องแบ่งแยกที่ดินออกเป็นหลายแปลงก็ควรให้อำนาจแก่อธิบดีกรมที่ดินในการสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการแบ่งแยกได้ แต่การแบ่งแยกนี้ควรให้ที่ดินแบ่งแยกทุกแห่งได้รับประโยชน์จากสาธารณูปโภคใกล้เคียงกัน และเมื่อแบ่งแยกแล้วก็ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินเลือกก่อนว่าต้องการที่ดินแปลงใดไว้ ถ้าไม่เลือกภายในกำหนดเวลา ก็ให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินแปลงที่ผู้ซื้อจะได้รับประโยชน์มากที่สุด และในกรณีที่จะต้องจำหน่าย หรือแบ่งแยกที่ดินควรให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจเรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องของเจ้าของที่ดินมาดำเนินการได้ ตลอดจนให้มีอำนาจในการออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ด้วย

8. การจำหน่ายที่ดินแก่ประชาชนโดยทั่วไป ควรจะได้มีการประกาศให้ประชาชนได้ทราบก่อนมีกำหนดไม่น้อยกว่าหกสิบวันก่อนวันจำหน่าย โดยประกาศนั้นจะต้องปิดไว้ในที่เปิดเผย คือ สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินสาขา ที่ว่าการเขต ที่ว่าการอำเภอหรือ

กิ่งอำเภอ ที่ทำการแขวง ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และในบริเวณที่ดินที่จะจำหน่าย ในเขตเทศบาลก็ควรให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลด้วย และหากมีผู้ซื้อหลายราย ควรจำหน่ายให้แก่ผู้ซื้อที่ไม่มีที่ดินก่อน ถ้ามีผู้ไม่มีที่ดินจำนวนหลายรายก็ควรใช้วิธีจับสลาก min เป็นผู้มีที่ดินอยู่แล้วก็ควรใช้วิธีจับสลาก เช่นกัน

9. ในการจำหน่ายที่ดินควรกำหนดให้ข้อบังคับกรรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินโดยการขาย หรือให้เช่าซื้อได้ สำหรับการขายหรือเช่าซื้อให้ขายหรือเช่าซื้อโดยวิธีธรรมดา หรือการประกวดราคา หรือโดยการทอดตลาด การขายหรือการให้เช่าต้องดำเนินการในท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ เมื่อมีการตกลงซื้อขายหรือเช่าซื้อ ผู้ซื้อหรือผู้เช่าต้องชำระราคาที่ดินไว้ร้อยละ 20 ก่อน ส่วนราคาที่ดินที่เหลือนั้นถ้าเป็นการซื้อขายต้องชำระให้เสร็จในเมื่อจดทะเบียนโอนที่ดิน หากเป็นการเช่าซื้อ หรือซื้อโดยผ่อนชำระราคาที่ดินให้เสร็จภายใน 5 ปี สำหรับที่ดินที่ได้มาโดยการเอาทรัพย์สินจำนองหลุดตามมาตรา 729 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนกรณีอื่นให้ผ่อนชำระราคาที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน 10 ปี การผ่อนชำระราคาที่ดินนั้นต้องคิดดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปี ของราคาที่ดินที่ค้างชำระให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดิน

10. เมื่อจำหน่ายที่ดินแล้วควรกำหนดให้ข้อบังคับกรรมที่ดินมีอำนาจหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามที่จ่ายจริง ค่าธรรมเนียมและภาษีที่ต้องชำระไว้ได้ส่วนเงินที่เหลือให้ส่งมอบแก่เจ้าของที่ดิน แต่ในกรณีที่ที่ดินมีการจดทะเบียนจำนองไว้ควรขายโดยวิธีปลอดจำนอง และชำระราคาที่ดินให้แก่ผู้รับจำนอง เฉพาะส่วนที่เหลือจากการหักค่าใช้จ่าย ค่าธรรมเนียม และค่าภาษีอากรแล้ว หากยังมีหนี้จำนองค้างชำระก็ควรให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจำนอง หากมีเงินเหลืออีกจึงคืนให้แก่เจ้าของที่ดิน

ข. ขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมาย

1. การกำหนดสิทธิในที่ดินไม่ควรกำหนดให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังกับผู้มีสิทธิในที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว ก่อนที่กฎหมายว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินใช้บังคับ ทั้งนี้ เพราะอาจส่งผลกระทบต่อภาระเมื่อถึงการลงทุนและโครงการต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ และจะเป็นภาระของรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะต้องรับซื้อที่ดิน ซึ่งจะต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก แต่ไม่ควรมีมาตรการในการควบคุมบุคคลที่ถือครองที่ดินอยู่แล้ว ในวันที่กฎหมายว่า-

ด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินมีผลใช้บังคับ โดยให้บุคคลดังกล่าวแจ้งการมีสิทธิในที่ดินแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ และหากบุคคลซึ่งมีสิทธิในที่ดินเท่ากับ หรือเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ไม่อาจได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินอีก เว้นแต่ได้จำหน่ายที่ดินนั้นไป ถ้าจำหน่ายที่เหลืออยู่ไม่ถึงจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ให้มีสิทธิได้มาซึ่งที่ดินนั้นได้อีกไม่เกินจำนวนที่ขาดไปนั้น สำหรับบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินน้อยกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็ให้มีสิทธิได้มาซึ่งที่ดินได้อีกไม่เกินจำนวนที่ขาดเช่นกัน

อนึ่ง ผู้มีสิทธิในที่ดินอยู่ก่อนวันที่กฎหมายว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินใช้บังคับ ควรหมายถึงบุคคลผู้จะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามสัญญาจะซื้อจะขาย หรือสัญญาเช่าซื้อ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับด้วย และรวมตลอดถึงบุคคลที่ขายฝากที่ดินไว้ก่อนกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับแต่ได้ทำการไถ่ถอนที่ดินนั้น เมื่อกฎหมายว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินใช้บังคับแล้ว

2. การกำหนดสิทธิในที่ดินไม่ควรใช้บังคับกับที่ดินดังต่อไปนี้

- ก) ที่ดินของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ สหกรณ์ และสภาอากาศ-ไทย
- ข) ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้ง หรือดำเนินกิจการโรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย และสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล เฉพาะที่มีเตียงรับผู้ป่วยไว้ค้างคืน
- ค) ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
- ง) ที่กันชน ๆ ที่มีความจำเป็นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

นอกจากนี้ในกรณีที่มีหมักหมมเป็นอย่างอื่น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือกฎหมายอื่น การถือครองที่ดินตามหมักหมมดังกล่าวก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับ กฎหมายว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดิน เช่น ตามมาตรา 84, มาตรา 85 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการนิคม - อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นต้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือและเอกสารต่าง ๆ

กฎหมายเบ็ดเสร็จ ม.ป.ท. ม.ป.ป. เลขหน้าไม่เรียงลำดับ อัดสำเนา

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม "ภาษีที่ดิน" ธรรมศาสตร์ 4 : 2 - 69 มิถุนายน - กันยายน

2517

เกษตรและสหกรณ์, กระทรวง "สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร" สถิติการเกษตรของประเทศไทย

ปีเพาะปลูก 2527-2528 โรงพิมพ์ชวนพิมพ์ 2529, 244 หน้า

เกษตรและสหกรณ์, กระทรวง การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน เอกสารปฏิรูปที่ดิน 54 : 8 - 12 เมษายน

2522

ช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย, คณะกรรมการ กฎหมายควบคุมการเช่า โรงพิมพ์สหพาณิชย์

2519, 212 หน้า

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์ กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มหาวิทยาลัยรามคำแหง

2521, 542 หน้า

ตรวจรักษาของโบราณ, uwun ประชุมศิลาจารึก (ภาคที่ 1) จารึกสมัย โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์

2477, 164 หน้า

ที่ดิน, กรม กองวิชาการ สถิติการใช้ที่ดินและลักษณะการถือครองที่ดิน ม.ป.ท. ม.ป.ม., 30 หน้า

ที่ดิน, กรม กองวิชาการ สถิติการใช้ที่ดินและสถิติการถือครองที่ดินของประเทศไทย ม.ป.ท.

ม.ป.ป., หน้า 22

ที่ดิน, กรม กองวิชาการ สถิติการถือครองที่ดินของประเทศไทย ม.ป.ท. ม.ป.ป., 18 หน้า

ที่ดิน, nsu ประมวลกฎหมายที่ดินฉบับแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมกฎกระทรวง บริษัทพิชการพิมพ์ 2529, 207 หน้า

u , nsu ประมวลคำสั่งและระเบียบการปฏิบัติราชการของกรมที่ดิน พ.ศ.2514 - 2521 โรงพิมพ์ป.สัมพันธ์การพิมพ์ 2523, 315 หน้า

ที่ดิน, กรม กองวิชาการ รวมคำพิพากษาฎีกาประมวลกฎหมายที่ดินตั้งแต่ พ.ศ.2499 - 2525 เจริญวิทย์การพิมพ์ 2526, 92 หน้า

ที่ดิน, กรม รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน โรงพิมพ์สหกรณ์ชายส่งแห่งประเทศไทย 2528, 315 หน้า

บัญญัติ สุชีวะ กฎหมายลักษณะทรัพย์ โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์ 2528, 360 หน้า

ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร, สำนักงาน "การวางแผนพัฒนาการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม"
เอกสารปฏิรูปที่ดิน 50 : 12 หน้า ม.ป.ท. ม.ป.ป.

ประเสริฐ ปัทมะสุนทร รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี พ.ศ.2475 - 2517 โรงพิมพ์ ช.ชุมนุมช่าง 2511, 1155 หน้า

"พระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518" ราชกิจจานุเบกษา 98 : 16 - 46, 14 สิงหาคม 2521

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการ สรุปทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ฉบับที่ 6 พ.ศ.2530 - 2534 ม.ป.ท. ม.ป.ป., 312 หน้า

พัฒนาที่ดิน, กรม กองวางแผนการใช้ที่ดิน "สถิติทรัพยากรที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศไทย พ.ศ.2526" เศรษฐกิจที่ดิน 2 : 4 - 27 กันยายน 2527

ภาสกร ชุณหะวัณ เอกสารคำบรรยายประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอย่างอื่นเกี่ยวข้องกับที่ดิน ม.ป.ท. ม.ป.ป., 239 หน้า

มหาดไทย, กระทรวง สำนักงานนโยบายและวางแผน แนวทางป้องกันมิให้เกษตรกรสูญเสียที่ดิน ทำกิน ม.ป.ท. ม.ป.ป., 360 หน้า

ร.แสงการ ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยเล่ม 1 ไทยวัฒนาพานิช 2536, 159 หน้า

- ร. แลงการ์ ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยเล่ม 2 ไทยวัฒนาพานิช 2526, 307 - 373 หน้า
- ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ 1255/2525, 13 หน้า
- วิชัย ตันติกุลานนท์ "คนต่างด้าวกับการได้มาซึ่งที่ดิน" 30 : 5 - 29 โรงพิมพ์.สัมพันธ์การพิมพ์
กันยายน - ตุลาคม 2527
- วิจิตรวาทการ, หลวง. "ที่ดินในทัศนะหลวงวิจิตรวาทการ" วารสารที่ดิน ปีที่ 23 ฉบับที่ 3
2523.
- ศรีราชบุรุษ, หลวง. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน นิติบรรณาการ 2509, 148 - 149.
- ศิริ เกวลินสฤกษ์ คำบรรยายวิชากฎหมายที่ดิน ม.ป.ท. ม.ป.ป., 354 หน้า.
- ศิลปากร, กรม เรื่องกฎหมายตราสามดวง โรงพิมพ์อุดมศึกษา 2521, 290 หน้า.
- สมภพ มานะรังสรรค์ "ปฏิรูปที่ดินทางออกหนึ่งของชนบทไทย" (1) สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 51 :
25 - 26, 16 มิถุนายน 2528
- สมาคมทนายความ "พระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน" ม.ป.ท. ม.ป.ป., 24 หน้า.
- สุทธิวาหนฤพพิ, หลวง. ประวัติศาสตร์กฎหมาย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2516, 515 หน้า.
- เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กฎหมายลักษณะทรัพย์
อักษรสาส์น 2528, 32 หน้า
- เสนีย์ ปราโมช ม.ร.ว. คำอธิบายพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479
โรงพิมพ์อุดมศึกษา 2493, 21 - 34
- โสภณ ชัยสุวรรณ คู่มือพนักงานที่ดิน ตอนที่ 2 โรงพิมพ์แพร่การช่าง 2520, 218 - 219
- หยุด แสงอุทัย ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2527, 243 หน้า
- เลขาธิการรัฐสภา, สำนักงาน. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ม.ป.ท., ม.ป.ป.
2522, 142 หน้า
- เอก บุญเกิด ใบไต่สวนการออกโฉนดที่ดิน (น.ส. 5) อักษรบัณฑิต 2526, 14 - 15

เอกสารเปรียบเทียบประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
ประมวลกฎหมายที่ดินที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ม.ป.ท. ม.ป.ป
9 หน้า

เอกสารรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 15/2517 สมัยประชุมสามัญ ชุดที่ 1 กองการ
พิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา 2571, 1-21

ภาษาอังกฤษ

E. H. Norman. *Japan's Emergence As A Modern State* P.266-356
Tokyo n.p. n.d.

The land reform program impement in Republic of China P.35-69
Taipei n.p. n.d.

วิจัย เรื่อง

การกำหนดคสิทธิในที่คืนของไทย
สำหรับผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย

คำชี้แจง

1. กรุณาทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องว่าง ของคำตอบในแต่ละคำถามแต่ละข้อเพียงข้อเดียว
ยกเว้น คำถามที่ระบุว่าตอบได้มากกว่า 1 ข้อ
2. ในกรณีที่คำตอบเป็นอย่างอื่น ๆ กรุณาระบุในแบบสอบถามด้วย

สำหรับผู้วิจัย

เก็บข้อมูลเมื่อวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

ผู้สำรวจชื่อ.....

ระยะเวลาสำหรับแบบสอบถามชุดนี้.....วัน

ก. ข้อมูลส่วนบุคคล

1. เพศ

1. ชาย

2. หญิง

2. อายุ.....ปี

3. สถานภาพการสมรส

1. โสด

2. สมรส

3. หย่า

4. หม้าย

4. พันความรู้ของท่าน

1. ปริญญาตรี หรือเทียบเท่า

2. ปริญญาโท หรือเทียบเท่า

3. ปริญญาเอก หรือเทียบเท่า

5. ท่านประกอบอาชีพอะไร

1. เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน

2. นิติกร

3. นักเศรษฐศาสตร์

4. พนักงานอัยการ

5. ผู้พิพากษา

6. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

7. วุฒิสมาชิก

8. อื่น ๆ ระบุ.....

6. ท่านเริ่มทำงานเกี่ยวข้องกับ เรื่องที่ดิน จนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลา

1. 1-2 ปี

2. 3-5 ปี

- 3. 6-9 ปี
- 4. 10 ปีขึ้นไป

ข. ข้อมูลเกี่ยวกับข้อเท็จจริง

7. หน่วยงานของท่าน มีความเกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินหรือไม่
- 1. เกี่ยว
 - 2. ไม่เกี่ยว
8. หน่วยงานของท่านได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดิน สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลเพียงใด
- 1. ค่อนข้างมาก
 - 2. ค่อนข้างน้อย
 - 3. พอใช้ได้
 - 4. ไม่สอดคล้องเลย
9. ถ้าการดำเนินงานต้องประสบปัญหาท่านคิดว่า สาเหตุเกิดจาก
- 1. กฎหมาย
 - 2. งบประมาณ
 - 3. บุคลากร
 - 4. การประสานงาน
 - 5. อื่น ๆ (ระบุ).....
10. กฎหมายฉบับใดที่หน่วยงานของท่าน นำมาบังคับใช้มากที่สุด
- 1. พระราชบัญญัติควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 - 2. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม
 - 3. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ
 - 4. ประมวลกฎหมายที่ดิน

11. พระราชบัญญัติดังกล่าวในข้อ 10 สามารถนำมาบังคับใช้ได้ผลดีเพียงใด

- 1. ดีมาก
- 2. ดี
- 3. พอใช้ได้
- 4. ใช้ไม่ได้
- 5. อื่น ๆ ระบุ.....

12. สาเหตุสำคัญที่ทำให้กฎหมายบังคับใช้ไม่ได้ผลดี เพราะ

- 1. กฎหมายมีช่องว่าง
- 2. กฎหมายไม่เอื้ออำนวยในการแก้ไขปัญหา
- 3. กฎหมายไม่ให้อำนาจดำเนินการชัดเจน
- 4. อื่น ๆ ระบุ.....

ค. ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็น

13. จำนวนที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมควรมีจำนวน

- 1. 10 - 20 ไร่
- 2. 20 - 50 ไร่
- 3. 50 - 100 ไร่
- 4. สูงกว่า 100 ไร่

14. จำนวนที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการประกอบอาชีพอุตสาหกรรม ควรมีจำนวน

- 1. 1 - 5 ไร่
- 2. 5 - 10 ไร่
- 3. 10 - 15 ไร่
- 4. สูงกว่า 15 ไร่

15. จำนวนที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการประกอบอาชีพพาณิชย์กรรม ควรมีจำนวน

- 1. $\frac{1}{2}$ - 1 ไร่
- 2. 1 - 3 ไร่

3. 3 - 5 ไร่

4. สูงกว่า 5 ไร่

16. จำนวนที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการใช้เป็นที่อยู่อาศัย ควรมีจำนวน

1. $\frac{1}{2}$ - 1 ไร่

2. 1 - 3 ไร่

3. 3 - 5 ไร่

4. สูงกว่า 5 ไร่

17. ท่านคิดว่าสาเหตุของการสูญเสียที่ดินทำกินเนื่องจาก (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

1. ความยากจน

2. ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ ปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า

3. ถูกแย่งการครอบครอง

4. ถูกหลอกลวง

5. อื่น ๆ ระบุ.....

18. การที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 กำหนดให้ฟ้องคดีเพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองภายในปีหนึ่ง นับแต่เวลาถูกแย่งการครอบครอง ทำให้เป็นการสูญเสียที่ดินทำกินเป็นอย่างมาก

1. ใช่

2. ไม่ใช่

19. บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ขาดยฝาก ทำให้เกิดการสูญเสียที่ดินทำกินเป็นอย่างมาก

1. ใช่

2. ไม่ใช่

20. การสูญเสียที่ดินทำกินส่วนใหญ่ท่านเข้าใจว่าเป็นไปด้วย

1. สัมครใจ

2. ไม่สัมครใจ

21. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะช่วยสนับสนุนในการกระจายสิทธิการถือครอง
- 1. ค่อนข้างมาก
 - 2. ค่อนข้างน้อย
 - 3. พอใช้
 - 4. ใช้นไม่ได้
22. มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการจัดซื้อ หรือเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะช่วยสนับสนุนในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน
- 1. ค่อนข้างมาก
 - 2. ค่อนข้างน้อย
 - 3. พอใช้
 - 4. ใช้นไม่ได้
23. ปัจจุบันงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับที่ดินมีหลายหน่วยงาน สมควรที่จะรวมเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือไม่
- 1. ควร
 - 2. ไม่ควร
24. กฎหมายฉบับใดมีความสมบูรณ์มากที่สุด ในการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดิน (ให้ระบุหมายเลขตามลำดับ)
- 1. พระราชบัญญัติควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 - 2. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 - 3. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ
 - 4. ประมวลกฎหมายที่ดิน
 - 5. พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน
25. กฎหมายฉบับใดที่มีข้อบกพร่อง และสมควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมากที่สุด
- 1. พระราชบัญญัติควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 - 2. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

3. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ
4. ประมวลกฎหมายที่ดิน
5. พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน
26. กฎหมายฉบับนี้สมควรแก้ไขในข้อ 25 ควรแก้ไขเพิ่มเติมมากที่สุดในหมวด
1. คำนิยาม
2. หลักทั่วไป
3. มาตรการต่าง ๆ
4. บทกำหนดโทษ
27. ควรกำหนดเขตที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและพาณิชย์กรรมโดยเฉพาะ แยกจากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม หรือการอุตสาหกรรมหรือไม่
1. ควร
2. ไม่ควร
28. ควรกำหนดเขตที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมโดยเฉพาะ แยกจากที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมหรือไม่
1. ควร
2. ไม่ควร
29. สามี่ ภริยา หรือบุตร ควรถือสิทธิในที่ดินเพื่อประโยชน์ของภรรยา สามี่ หรือบิดามารดาได้หรือไม่
1. ได้
2. ไม่ได้
30. ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ใดให้ประโยชน์ในการเกษตรน้อย ควรให้บุคคลในท้องที่นั้นมีสิทธิในที่ดินเกินกว่าบุคคลโดยทั่ว ๆ ไป หรือในท้องที่อื่นได้หรือไม่
1. ควรมีสิทธิมากกว่า
2. ไม่ควรมีสิทธิมากกว่า

31. หากบุคคลใดมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ได้ เพื่อการเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรม เกินกว่าบุคคลอื่น ควรให้บุคคลนั้นมีสิทธิในที่ดินเกินกว่าบุคคลอื่น ๆ หรือไม่

- 1. ก75
- 2. ไม่ควร

32. มาตรการในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน ควรมีผลใช้บังคับย้อนหลังหรือไม่

- 1. ก75
- 2. ไม่ควร

33. หากบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด ควรให้ผู้นั้นจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินภายใน

- 1. 6 เดือน - 7 ปี นับแต่วันที่มีที่ดินส่วนที่เกิน
- 2. 1 ปี - 3 ปี นับแต่วันที่มีที่ดินส่วนที่เกิน
- 3. 3 ปี - 5 ปี นับแต่วันที่มีที่ดินส่วนที่เกิน

34. หากบุคคลซึ่งมีสิทธิในที่ดินเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไม่ปฏิบัติตามข้อ 33 ควรให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้นได้หรือไม่

- 1. ควร
- 2. ไม่ควร
- 3. อื่น 1 ระบุ.....

35. หากบุคคลใด เมื่อได้มาซึ่งที่ดินให้คำรับรองเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ตนมีสิทธิในที่ดินไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด ควรกำหนดโทษได้โดยเฉพาะหรือไม่

- 1. ก35
- 2. ไม่ควร

36. หากนำมาตราการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินมาใช้บังคับ คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อกระเทือนถึงปัญหาการควบคุมหรือ เศรษฐกิจของประเทศหรือไม่

- 1. กระทบกระเทือนถึง
- 2. ไม่กระทบกระเทือนถึง

37. หากนำมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินมาใช้บังคับ คาดว่า การสูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกรจะลดน้อยลงหรือไม่
- 1. ลดลง
 - 2. ไม่ลดลง
38. หากนำมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินมาใช้บังคับ คาดว่า พื้นที่เกษตรกรรมจะเพิ่มมากขึ้นหรือลดลง
- 1. เพิ่มขึ้น
 - 2. RRRJ
 - 3. อื่น ๆ ระบุ.....
39. แนวโน้มในการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินในอนาคตของรัฐบาลจะเป็นอย่างไร
- 1. ดีขึ้น
 - 2. เสมอตัว
 - 3. บางครั้งดี บางครั้งเลว
 - 4. เลวลง
 - 5. ไม่มีความเห็น
40. ควรมีโครงการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่ดิน หรือมาตรการทางกฎหมายที่สนับสนุน การกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินหรือไม่
- 1. ควร
 - 2. ไม่ควร
41. รัฐบาลควรเน้นหนักในการแก้ไขปัญหา เรื่องการถือครองที่ดินในด้านใด (เรียงตามลำดับความสำคัญ)
- 1. จัดเก็บภาษีที่ดินสำหรับที่ดินซึ่งมีขนาดใหญ่ หรือที่ดินที่มีได้ทำประโยชน์ ในอัตราที่สูงเป็นพิเศษ
 - 2. นำที่ดินของรัฐมาจัดให้ประชาชนเป็นที่อยู่อาศัย หรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ
 - 3. ควบคุมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

- 4. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- 5. กำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน
- 6. เน้นหนักทุก ๆ ด้านเท่าเทียมกัน



วิจัยเรื่อง

การกำหนดสิทธิในที่ดินของไทย
สำหรับประชาชนทั่วไป

คำชี้แจง

1. กรุณาทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องว่าง ของคำตอบใน
แต่ละคำถามแต่ละข้อเพียงข้อเดียว
ยกเว้น คำถามที่ระบุว่าตอบได้มากกว่า 1 ข้อ
2. ในกรณีที่คำตอบเป็นอย่างอื่น ๆ กรุณาระบุในแบบสอบถามด้วย

สำหรับผู้วิจัย

เก็บข้อมูล เมื่อวันที่..... เดือน..... พ.ศ.....

ผู้สำรวจชื่อ.....

ระยะเวลาสำหรับแบบสอบถามชุดนี้..... วัน

ก. ข้อมูลส่วนตัว

1. เพศ

1. ชาย

2. หญิง

2. อายุ.....ปี

3. สถานภาพการสมรส

1. โสด

2. สมรส

3. หย่า

4. หม้าย

4. พื้นฐานการศึกษา

1. ต่ำกว่าประถมศึกษาตอนปลาย

2. ประถมศึกษาตอนปลาย

3. มัธยมศึกษาตอนต้น

4. มัธยมศึกษาตอนปลาย หรือ ปวช.

5. อนุปริญญา หรือ ปวส. หรือเทียบเท่า

6. ปริญญาตรี หรือเทียบเท่า

7. ปริญญาโท หรือเทียบเท่า หรือสูงกว่าปริญญาโท

5. ปัจจุบันประกอบอาชีพ

1. เกษตรกรรม ระบุ.....

2. อุตสาหกรรม ระบุ.....

3. ค้าขาย ระบุ.....

4. รับราชการ ระบุ.....

5. อื่น ๆ ระบุ.....

ข. ข้อมูลเกี่ยวกับข้อเท็จจริง

6. ปัจจุบันท่านมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือไม่
1. มี ได้มาโดย.....
2. ไม่มี
7. ปัจจุบันท่านมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจำนวน.....ไร่.....งาน.....วา
8. ท่านมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินหรือไม่
1. เคย ระบุเพื่อ.....
2. ไม่จำเป็น
9. ท่านเคยสูญเสียสิทธิในที่ดินหรือไม่
1. เคย ระบุเพื่อ.....
2. ไม่เคย
10. สาเหตุที่ทำให้ต้องสูญเสียสิทธิในที่ดิน ท่านเข้าใจว่าสาเหตุมาจากอะไร
(ให้เรียงลำดับความสำคัญ)
1. ความยากจน
2. หอกทิ้งไม่ทำประโยชน์ โดยปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า
3. ถูกแย่งการครอบครอง
4. ถูกหลอกลวง หรืออิทธิพล
5. อื่น ๆ ระบุ.....
11. ในการใช้ที่ดิน จำนวนที่เหมาะสมในการประกอบอาชีพของท่าน ควรมีจำนวนเท่าใด
ระบุ.....ไร่.....งาน.....วา

ค. ข้อมูลเกี่ยวกับความเห็น

12. รัฐบาลควรเน้นหนักในการแก้ไขปัญหาเรื่องการถือครองที่ดินในด้านใด
(ให้เรียงลำดับความสำคัญ)

- 1. จำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของบุคคลทั่วไป
- 2. จัดเก็บภาษีที่ดินที่มีขนาดใหญ่ หรือที่ดินที่มีให้ทำประโยชน์ในอัตราสูง
- 3. จัดซื้อ หรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีให้ทำประโยชน์ด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเป็นจำนวนมากเกินความจำเป็นในการใช้สอย
- 4. นำที่ดินของรัฐมาจัดให้ประชาชนเป็นที่อยู่อาศัย หรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ
- 5. อื่น ๆ ระบุ.....

13. ควรมีการกำหนดเขตที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ แยกจากที่ดินเพื่อการเกษตรหรืออุตสาหกรรม หรือไม่

- 1. ควร
- 2. ไม่ควร

14. ควรมีการกำหนดเขตที่ดินเพื่อการเกษตรโดยเฉพาะ แยกจากที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมหรือไม่

- 1. ควร
- 2. ไม่ควร

15. สามี ภรรยา หรือบุตร ควรถือสิทธิในที่ดิน เพื่อประโยชน์ของภรรยา สามี หรือบิดามารดาได้หรือไม่

- 1. ได้
- 2. ไม่ได้

16. ที่ดินเพื่อการเกษตรในท้องที่ใดให้ประโยชน์ในการเกษตรน้อย ควรให้บุคคลในท้องที่นั้นมีสิทธิในที่ดินเกินกว่าบุคคลโดยทั่ว ๆ ไป หรือในท้องที่อื่นได้หรือไม่

- 1. ได้
- 2. ไม่ได้

17. หากบุคคลใดมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้น ให้เป็นประโยชน์เพื่อการเกษตร หรืออุตสาหกรรมเกินกว่าบุคคลอื่น ควรให้บุคคลนั้นมีสิทธิในที่ดินเกินกว่าบุคคลอื่น ๆ หรือไม่
1. ควร
2. ไม่ควร
18. ที่ดินสำหรับการประกอบอาชีพอุตสาหกรรม ควรจำกัดจำนวนถือครองเท่าใด
1. 1-5 ไร่
2. 5-10 ไร่
3. 10-15 ไร่
4. สูงกว่า 15 ไร่
19. ที่ดินสำหรับการประกอบอาชีพเกษตร ควรจำกัดจำนวนถือครองเท่าใด
1. 10-20 ไร่
2. 20-50 ไร่
3. 50-100 ไร่
4. สูงกว่า 100 ไร่
20. ที่ดินสำหรับการประกอบอาชีพพาณิชย์กรรม ควรจำกัดจำนวนถือครองเท่าใด
1. $\frac{1}{2}$ - 1 ไร่
2. 1 - 3 ไร่
3. 3 - 5 ไร่
4. เกินกว่า 5 ไร่
21. ที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัย ควรจำกัดจำนวนถือครองเท่าใด
1. $\frac{1}{2}$ - 1 ไร่
2. 1 - 3 ไร่
3. 3 - 5 ไร่
4. เกินกว่า 5 ไร่

22. การแก้ไขปัญหาลูกสูญเสียสิทธิในที่ดิน (โดยเฉพาะเกษตรกร) ควรมีการแก้ไขอย่างไร (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- 1. แก้กฎหมาย
- 2. ส่งเสริมระบบสินเชื่อ การผลิต การตลาด
- 3. จำกัดมิให้มีผู้มีอิทธิพลอยู่เหนือประชาชน
- 4. เผยแพร่ให้ประชาชน มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่ดิน
- 5. อื่น ๆ ระบุ.....

23. หากมีมาตรการทางกฎหมายในการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของบุคคล โดยทั่ว ๆ ไป จะมีผลดีหรือไม่

- 1. ดีขึ้น
- 2. เสมอตัว
- 3. บางครั้งดี บางครั้งเลว
- 4. เลวลง
- 5. ไม่มีความเห็น

.....

ประกาศของคณะปฏิวัติ

ฉบับที่ 98

โดยที่เห็นว่าบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม โดยให้ถือได้เพียงจำนวนเนื้อที่ดินที่กำหนดไว้ ผู้ใดจะถือกรรมสิทธิ์เกินไปกว่ามีได้นั้น เป็นการจำกัดโดยไม่สมควร และเป็นเหตุอันความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลให้เสียหายแก่การเศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรที่จะยกเลิกข้อจำกัดนี้เสีย อนึ่ง บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่กล่าวแล้ว ซึ่งบัญญัติว่านิติบุคคลที่เป็นบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด สมาคม สหกรณ์ และมูลนิธิ บรรดาซึ่งเพียงแต่มีผู้จัดการ หรือกรรมการ เป็นคนต่างด้าว ก็ให้ถือว่าเป็นคนต่างด้าวถูกบันทึกสิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินไปด้วยนั้น ก็ไม่เหมาะสมและชอบด้วยความยุติธรรม และส่งผลเสียหายเช่นเดียวกัน

หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งให้ยกเลิกความในมาตรา 34 ถึงมาตรา 49 และมาตรา 97 อนุมาตรา (5) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 13 มกราคม 2502

จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์

หัวหน้าคณะปฏิวัติ

นุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 8 หน้า 12 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502)

หมวด 3

การกำหนดสิทธิในที่ดิน

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 เว้นแต่จะมีเหตุอันเป็นอื่นในประมวลกฎหมายนี้

มาตรา 35 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเขตที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม และที่อยู่อาศัย โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในเขตที่ดินเช่นว่านี้ บุคคลจะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม หรือเพื่อการอุตสาหกรรมมิได้

มาตรา 36 การกำหนดสิทธิในที่ดินตามมาตรา 34 มิให้กระทบกระเทือนแก่ผู้ที่มีสิทธิในที่ดินอยู่แล้วก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และแก่ที่ดินดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) ที่ดินของทบวงการเมือง องค์การของรัฐและสหกรณ์
- (2) ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งโรงพยาบาล โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย และ
วัดวาอาราม

* มาตรา 34 - 49 ยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม

มาตรา 37 ภายใต้บังคับมาตรา 39 และมาตรา 43 ถึงมาตรา 48 บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม หรือที่ดินเพื่ออยู่อาศัยแล้ว แต่กรณี มีจำนวนเท่ากันหรือมากกว่าจำนวนตามสิทธิที่กำหนดไว้ในมาตรา 34 เป็นอันหมดสิทธิที่จะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินอีกไม่ว่าในท้องที่ใด เว้นแต่เมื่อมีการจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิในที่ดินเดิมไปแล้วก็ให้มีสิทธิในที่ดินใหม่ได้ แต่รวมแล้วต้องไม่เกินสิทธิในที่ดินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 34 ทั้งนี้ไม่ว่าการได้มานั้น จะเป็นโดยการซื้อขาย ให้ อายุความ หรือโดยวิธีอื่นใดนอกจากกรณีตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 729 หรือมาตรา 1308 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกรณีรับมรดก

มาตรา 38 บุคคลใดมีที่ดินเกินกว่าสิทธิตามจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา 34 ต้อง

- (1) แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ว่าตนมีสิทธิในที่ดินประเภทใดเท่าใด ภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา การแจ้งให้ปฏิบัติตามแบบ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (2) แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงในขณะที่ทำนิติกรรม ในกรณีข้อเท็จจริงแห่งสิทธิในที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไป

มาตรา 39 ภายใต้บังคับมาตรา 36 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินโดยบทบัญญัติมาตรา 729 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อประมวลกฎหมายนี้ได้ใช้บังคับแล้ว และที่ดินที่ได้มานั้น เมื่อรวมกับที่ดินที่บุคคลนั้นมีอยู่เดิมเกินจำนวนที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 ให้จำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินนั้นภายในเจ็ดปี นับแต่วันที่ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินนั้น ถ้าบุคคลนั้นไม่สามารถจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินนั้นได้ ให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินนั้นแก่บุคคลอื่นได้

มาตรา 40 ในกรณีที่บุคคลหลายคนมีสิทธิในที่ดินร่วมกัน ให้คำนวณแยกที่ดินอันบุคคลพึงมีได้ตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้ ตามส่วนของแต่ละคน

มาตรา 41 บุคคลที่มีสามี ภริยาหรือบุตร อาจได้มาหรือถือสิทธิในที่ดินเพื่อประโยชน์ของบุคคลเช่นว่านั้น เท่าที่บุคคลเช่นว่านั้นจะพึงมีได้ ตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

ในกรณีดังกล่าวนี้ niui สามี่ หรือบิดามารดา จะต้องแจ้งข้อความที่ระบุไว้ในมาตรา 38 (1) ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ในกรณีที่ได้อิทธิในที่ดินมา เมื่อประมวลกฎหมายนี้ได้ใช้บังคับแล้ว ให้แจ้งข้อความดังกล่าวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้อิทธิในที่ดินนั้นมา แล้วจึงจะถือว่ามิได้อิทธิในที่ดินเพื่อประโยชน์ของ สามี่ niui หรือบุตรแล้ว แต่กรณีได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ถือเสมือนว่า สามี่ nisi หรือบุตรเล่นว่านั้น ได้อิทธิในที่ดินด้วยตนเองตามประมวลกฎหมายนี้

ถ้าสามี่ niui หรือบุตร ดังกล่าวในวรรคแรกถึงแก่ความตาย บุคคลที่ได้อิทธิเพื่อประโยชน์ของสามี่ nisi หรือบุตรแล้วแต่กรณี เป็นอันหมดสิทธิที่จะได้อิทธินั้นต่อไปนับตั้งแต่วันที่สามี่ nisi หรือบุตร ดังกล่าวตาม และให้นำความในมาตรา 39 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าสามี่ niui หรือบุตรดังกล่าวในวรรคแรกประสงค์จะได้มา หรือได้อิทธิในที่ดินอื่นเพื่อตนเอง บุคคลที่ได้อิทธิเพื่อประโยชน์ของสามี่ nisi หรือบุตรแล้วแต่กรณี เป็นอันหมดสิทธิที่จะได้อิทธิของบุคคลดังกล่าวนั้นต่อไป นับแต่วันที่สามี่ ภริยา หรือบุตรดังกล่าวได้มาหรือได้อิทธิในที่ดินอื่นเพื่อตนเอง ทั้งนี้เพียงเท่าจำนวนที่บุคคลดังกล่าวได้มาหรือได้อิทธิในที่ดินนั้น และให้นำความในมาตรา 39 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกรณีรับมรดก

มาตรา 42 บุตรซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วอาจได้มาหรือได้อิทธิเพื่อประโยชน์ของบิดามารดา เท่าที่บิดามารดาจะพึงมีได้ตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้ ในเมื่อบิดามารดายินยอมและนำความในมาตรา 41 วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ความในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่บิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าว

มาตรา 43 ที่ดินส่วนใดที่เจ้าของแจ้งว่าได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ การกุศล สาธารณะ หรือสาธารณูปโภค คณะกรรมการจะพิจารณาอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินส่วนนั้นตามสมควรก็ได้

มาตรา 44 ที่ดินส่วนใดเจ้าของแจ้งว่าได้ใช้เพื่อเป็นสุสานของตระกูล คณะกรรมการจะพิจารณาให้ได้มาซึ่งที่ดินส่วนนั้นจำนวนไม่เกิน 1 ไร่ เว้นแต่กรณีจำเป็นคณะกรรมการจะอนุญาต

ให้ขยายจำนวนที่ดินไปอีกเท่าที่จำเป็น แต่ไม่เกิน 1 ไร่ก็ได้

มาตรา 44 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินเกินกว่าที่อนุญาตไว้ในประมวลกฎหมายนี้ และส่วนที่เกินนั้นไม่เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนที่ดินที่มีได้ตามกฎหมายนี้จะขออนุญาตต่อคณะกรรมการเพื่อให้มีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไปก็ได้ ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าที่ดินส่วนที่เกินนั้นไม่สามารถนำไปให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ได้ หรือใช้ได้โดยไม่คุ้มค่า หรือถ้าให้จำหน่ายจะเป็นการบั่นทอนอาชีพของผู้มีสิทธิในที่ดินโดยไม่สมควรก็ให้คณะกรรมการอนุญาต

มาตรา 46 ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ใดให้ประโยชน์ในการเกษตรน้อย สมควรจะให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ก็ได้ แต่ต้องไม่เกิน 100 ไร่

มาตรา 47 บุคคลใดต้องการมีสิทธิในที่ดินเพื่อการเกษตรเกินกว่าที่อนุญาตไว้ใน uinsi 34 หรือมาตรา 46 แห่งประมวลกฎหมายนี้ หากแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ได้ ทั้งคนจะเป็นผู้อำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ทำคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนแล้ว ก็ให้เสนอเรื่องราวต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัย

คณะกรรมการจะส่งอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินตามที่เห็นสมควรโดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้ ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข คณะกรรมการจะสั่งให้จำหน่ายที่ดินทั้งหมด หรือแค่บางส่วนภายในกำหนดหนึ่งปีก็ได้ ถ้าผู้ขออนุญาตไม่จำหน่ายที่ดินภายในเวลาที่กำหนด ให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น

uinsi 48 บุคคลใดต้องการมีสิทธิในที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมเกินกว่าที่อนุญาตไว้ในประมวลกฎหมายนี้ หากแสดงได้ว่าการประกอบการอุตสาหกรรมนั้น หรือการขยายการประกอบการอุตสาหกรรมนั้นจำเป็นต้องใช้ที่ดินมีจำนวนเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตไว้จริง ให้ทำคำร้องยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนแล้ว ก็ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัย

คณะกรรมการจะส่งอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินตามที่เห็นสมควรโดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้

ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข คณะกรรมการจะสั่งให้จำหน่ายที่ดินทั้งหมดหรือแต่บางส่วนภายในกำหนดหนึ่งปีก็ได้ ถ้าผู้ขออนุญาตไม่จำหน่ายที่ดินภายในเวลาที่กำหนดให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น

มาตรา 49 ภายใต้บังคับมาตรา 39 มาตรา 47 และมาตรา 48 ผู้ใดมีที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายอนุญาตไว้เป็นการฝ่าฝืนบทแห่งประมวลกฎหมายนี้ ให้ผู้นั้นจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินนั้นภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ทราบว่าได้มีการฝ่าฝืนถ้าไม่จำหน่ายภายในเวลาดังกล่าวให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่าย

มาตรา 50 ในการที่อธิบดีใช้อำนาจจำหน่ายที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้ ให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายโดยการขายหรือให้เช่าซื้อตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้อธิบดีมีอำนาจเรียกค่าธรรมเนียมได้ไม่เกินร้อยละห้าของราคาจำหน่ายนั้น ถ้าจำหน่ายไม่ได้ภายในสองปีให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจจัดการขายที่ดินนั้นด้วยวิธีผ่อนส่งภายในสิบปี

อำนาจตามความที่กล่าวในวรรคแรกนั้น เมื่ออธิบดีเห็นเป็นการสมควรจะจัดแบ่งที่ดินออกเป็นแปลง ๆ เพื่อจำหน่ายก็ได้

มาตรา 51 ในกรณีที่อธิบดีจะใช้อำนาจจำหน่ายที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินอันจะพึงจำหน่ายตกลงกับพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าที่ดินแปลงใด หรือส่วนของที่ดินตอนใดจะพึงจำหน่าย ถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาด

มาตรา 52 ในกรณีที่อธิบดีเห็นสมควรจะใช้อำนาจจำหน่ายที่ดินให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งไปให้ผู้มีสิทธิในที่ดินทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน เมื่อพนักงานกำหนดดังกล่าวให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตกลงกับผู้มีสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับราคาที่ดินถ้าไม่สามารถตกลงราคาที่ดินกันได้ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ โดยอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ราคาที่ดินที่จะพึงตกลง หรือที่จะพึงกำหนดโดยอนุญาโตตุลาการนั้น ให้ถือราคาตลาดตามที่ เป็นอยู่ในวันที่พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้มีสิทธิในที่ดินทราบว่า อธิบดีจะใช้อำนาจจำหน่าย

มาตรา 53 นับแต่วันที่พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ทราบตามความในมาตรา 52 ให้

อธิบดีมีอำนาจรื้อถอนที่ดินนั้นทันที และให้ผู้มีสิทธิในที่ดิน บริวาร ผู้เช่า ผู้อาศัย และบุคคลอื่นใดที่อยู่ในที่ดินนั้น ออกจากที่ดินภายในกำหนดหนึ่งปี

ในกรณีที่มีสัญญาเช่าที่ดินแปลงนั้นอยู่ ก็ให้สัญญาเช่าเป็นอันระงับไปในวันที่พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้มีสิทธิในที่ดินทราบว่าอธิบดีจะใช้อำนาจจำหน่าย

มาตรา 54 เมื่อมีการจำหน่ายที่ดินของผู้ใดตามนัยแห่งประมวลกฎหมายนี้ โดยวิธีเช่าซื้อหรือผ่อนชำระราคา ให้อธิบดีชำระราคาที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินเป็นงวด ๆ ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาดังต่อไปนี้

- (1) กรณีการจำหน่ายตามมาตรา 39 ให้ผ่อนชำระราคาที่ดินภายในห้าปี
- (2) กรณีการจำหน่ายตามมาตราอื่น ให้ผ่อนชำระราคาที่ดินภายในสิบปี

สำหรับการผ่อนชำระราคาที่ดินนั้น ให้คิดดอกเบี้ยร้อยละสามต่อปีของราคาที่ดินที่ค้างชำระจากผู้ซื้อหรือผู้เช่าซื้อ ให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินเดิม

มาตรา 55 ในกรณีการขายหรือให้เช่าซื้อที่ดินตามความในมาตรา 50 ถ้าผู้ซื้อหรือผู้เช่าซื้อไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาซื้อขาย หรือสัญญาเช่าซื้อ แล้วแต่กรณี ให้อธิบดีมีอำนาจเรียกที่ดินคืน ในการเรียกที่ดินคืน ให้สิทธิในที่ดินตกเป็นของกรมที่ดินในวันที่ผู้ซื้อ หรือผู้เช่าซื้อได้ทราบ หรือควรจะได้ทราบถึงการเรียกที่ดินคืน

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	น.ส. สมศิริ ชีระภาพ
ตำแหน่ง	อาจารย์ประจำศูนย์วัฒนธรรม มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
วุฒิ	นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ การศึกษานิติศาสตร์ สาขามัธยมศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ประสานมิตร)
ประสบการณ์	อดีตอาจารย์คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ ชั้นมัธยมศึกษา โรงเรียนราษฎร์ อดีตข้าราชการการเมือง ตำแหน่งเลขานุการประธานวุฒิสภา สำนักงาน เลขาธิการรัฐสภา อดีตพนักงานตรวจร้านค้า กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ อดีตอาจารย์พิเศษวิชา กฎหมายหุ้นส่วนและบริษัท และวิชากฎหมายธุรกิจ โรงเรียนพาณิชย์การสยาม