

การจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน: ศึกษาขอบเขต และมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

อารุณ วงศ์แก้ว¹ ประเสริฐ ตัณศิริ²สุจิต จงประเสริฐ³ วัลลภ นาคบัว⁴

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) การถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของประเทศไทย (2) ผลกระทบที่เกิดจากการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินและการไม่จำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน และ (3) แนวทางในการใช้มาตรการทางกฎหมายในการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินในประเทศไทย ผู้วิจัยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เจาะลึก จำนวน 80 คน และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาการถือครองที่ดินในประเทศไทย มีพื้นฐานมาจากการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินในปัจจุบัน ส่งผลให้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลสัญชาติไทยมีสิทธิถือครองที่ดินได้ตามความสามารถโดยไม่จำกัดจำนวน และไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการบังคับถึงการทำประโยชน์ในที่ดินที่ถือครองนั้นแต่ประการใด จากปัญหาดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ เพราะความไม่เท่าเทียมกันทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันในการถือครองที่ดิน ดังนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายมาจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินและมาตรการทางภาษี รวมทั้งการใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างอื่น มาใช้ในการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน

คำสำคัญ: การจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน; การถือครองที่ดิน; ประมวลกฎหมายที่ดิน; สิทธิในที่ดิน

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

การอ้างอิง:

อารุณ วงศ์แก้ว, ประเสริฐ ตัณศิริ, สุจิต จงประเสริฐ และ วัลลภ นาคบัว. (2563). การจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน: ศึกษาขอบเขตและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย. *วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 10(3), 758-772.

¹ หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

2086 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย

อีเมล: hmuaron1@gmail.com

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ กรมที่ดิน

⁴ สำนักกิจการยุติธรรม

Land Tenure Restriction Under the Land Code: A Study of the Scope and Legal Measures Appropriate to Thailand

Aroon Wongkaew¹ Prasert Tansiri²
Suchit Chongprasert³ Wanlop Nakbau⁴

Abstract

The objectives of this research article were to examine (1) land tenure under the Land Code of Thailand, (2) impacts of land ownership restriction and land tenure, and (3) guidelines on legal measures to restrict the right to own land in Thailand. The researchers used the qualitative research methodology by using 2 methods of data collection, namely document research, in-depth interviews of 80 people, and analyzed the data by using content analysis.

The research results show that the land tenure problem in Thailand is based on the current tenure of land under the Land Code. As a result, Thai natural persons and juristic persons have the right to own land in an unlimited number of capacities and without any legal measures to enforce the utilization of the land held in any way. The above problems therefore affect politics, society and economy because inequality causes disparities in land ownership. Therefore, Thailand needs to take legal and tax measures to restrict land ownership, and also the use of other legal measures to limit the right to own land to reduce the inequality in land ownership.

Keywords: Land Tenure Restriction; Land Holdings; Land Code; Land Rights

Type of Article: Research Article

Cite this article as:

Wongkaew, A., Tansiri, P. Chongprasert, S., & Nakbau, W. (2020). Land tenure restriction under the Land Code: A study of the scope and legal measures appropriate to Thailand. *Ph.D. in Social Sciences Journal*, 10(3), 758-772.

¹ Doctor of Laws Program, Ramkhamhaeng University
2086 Ramkhamhaeng Road, Haumark, Bangkok, Bangkok 10240, Thailand
E-mail: hmuaron1@gmail.com

² Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

³ Department of Lands

⁴ Office Of Justice Affairs

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปี พ.ศ. 2500 เป็นปีที่ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 ให้ยกเลิก บทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยให้คนไทยสามารถถือครองที่ดินในกิจการต่างๆ ได้ไม่มีจำกัดจำนวน (Bunpram, 2007, p. 81) ผลของประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ดังกล่าว ทำให้คนไทยสามารถใช้สิทธิในการถือครองที่ดินเป็นจำนวนเท่าใดก็ได้ โดยไม่จำกัดปริมาณ ไม่มีกฎหมายควบคุมการถือครองที่ดิน เป็นการเปิดช่องทางให้มีการถือครองที่ดิน ได้โดยไม่จำกัดจำนวน ทำให้ผู้ที่มีทุนและอิทธิพลทางด้านการเงิน กว้านซื้อที่ดินกักตุนไว้ในครอบครองเป็นจำนวนมาก ทำให้มีการกระจุกตัว โดยที่ดินไปตกอยู่ในมือของกลุ่มคนจำนวนน้อย เพิ่มมากขึ้นอีก ในขณะที่มีคนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นคนจำนวนมากยังขาดที่ดินอยู่อาศัย และไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินแต่ไม่พอเพียงต่อการดำรงชีพ

ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทยเกิดจากการที่มีที่ดินจำนวนจำกัด แต่ประชาชนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดความต้องการที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินมากขึ้น การใช้ประโยชน์ที่ดิน

ของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2550 มีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร 130,353,309 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 40.65 ของพื้นที่ประเทศ เนื้อที่นอกการเกษตร 91,185,701 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 28.43 ของพื้นที่ประเทศ เนื้อที่ป่าไม้ 99,157,878 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 30.92 ของพื้นที่ประเทศ พื้นที่ถือครองทางการเกษตรของประเทศไทย มีแนวโน้มลดลงโดยตลอด จาก 25.6 ไร่ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ. 2535 เป็น 23.46 ไร่ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ. 2550 และในปี พ.ศ. 2545 พบว่า มีครัวเรือนในชนบทจำนวน 451,312 ไร่ต่อครัวเรือน ไม่มีที่ดินทำกิน (National Reform Council, 2015, p. 12) เพราะไม่มีการกระจายการถือครอง

จากสถิติในปี พ.ศ. 2558 มีการถือครองที่ดิน ในกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล เพียง 10 กลุ่ม ได้ถือครองที่ดินมีจำนวนเนื้อที่ถึง 611,000 ไร่ เฉลี่ยถือครองที่ดิน กลุ่มละ 61,102.20 ไร่ และนักการเมือง โดยในปี พ.ศ. 2558 โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 350 คน ถือครองที่ดินมีเนื้อที่ถึง 68,765 ไร่ เฉลี่ยถือครอง คนละ 129.74 ไร่

เมื่อเทียบกับสถิติประมาณเอกสารสิทธิที่กรมที่ดินได้มีการออกทั่วประเทศ ตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก ปี พ.ศ. 2444 ถึงปี วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2560 (ดูตาราง 1)

ตาราง 1

เอกสารสิทธิที่กรมที่ดินได้มีการออกทั่วประเทศ ตั้งแต่เริ่มออกโฉนด ครั้งแรก ปี พ.ศ. 2444 ถึงปี พ.ศ. 2560

ประเภท	จำนวนเอกสารสิทธิ (แปลง)	จำนวนเนื้อที่		
		ไร่	งาน	วา
โฉนด	32,766,411	103,073,252	-	88.94
น.ส. 3ก	3,021,592	14,775,506	2	37.67
น.ส. 3	1,019,719	9,330,545	2	37.16
ใบจอง	151,192	1,390,472	1	5.05
รวม	36,958,914	128,569,776	2	68.82

ที่มา: จาก *Right Documents Issued by the Department of Lands nationwide*, by Department of Lands, Planning Division, Data and Statistics Division, 2017, Retrieved from <http://www.dol.go.th/Pages/internet.aspx>

จากตาราง 1 พบว่า จำนวนเนื้อที่ที่ออกเอกสารสิทธิทั้งหมดทั่วประเทศ ถึงปี พ.ศ. 2560 เทียบกับข้อมูลการถือครองของกลุ่มทุน ในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งระยะห่างกันเพียง 2 ปี จะเห็นว่า กลุ่มทุนธุรกิจ 10 กลุ่ม ได้ถือครองที่ดินมีจำนวนเนื้อที่ถึง 611,000 ไร่ เฉลี่ยถือครองที่ดิน กลุ่มละ 61,102.2 ไร่ กลุ่มนักการเมือง จำนวน 350 คน ถือครองที่ดินมีเนื้อที่ถึง 68,765 ไร่ เฉลี่ยถือครองคนละ 129.74 ไร่ รวมทั้งสองกลุ่มถือครองที่ดินรวม 679,765 ไร่ คิดเป็น 0.52 % ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มีการกระจุกตัวของที่ดินอยู่ในบางกลุ่มเท่านั้น จากการถือครองที่ดินที่มีการกระจุกตัว โดยมีได้นำไปทำประโยชน์ในที่ดิน ปลอ่ยทิ้งร้างว่างเปล่าเพื่อรอการขาย รวมถึงกลุ่มทุนที่นำเงินจากสถาบันการเงินมาลงทุนกว้านซื้อที่ดินไว้ เมื่อไม่สามารถขายที่ดินได้ ไม่สามารถที่จะชำระหนี้ได้ จึงถูกสถาบันการเงิน ฟ้องร้องบังคับคดี ยึดที่ดินเหล่านั้น เพื่อรอการขายทอดตลาดเพื่อที่จะนำเงินมาชำระหนี้ให้สถาบันการเงิน ในระหว่างการรอการขาย ก็จะปล่อยที่ดินทิ้งร้างไว้ ไม่มีการทำประโยชน์แต่อย่างใด

ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป” พบว่า ในปี พ.ศ. 2556 ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320.70 ล้านไร่ โดยสามารถจำแนกออกเป็นที่ดินในความดูแลของกรมที่ดิน มีพื้นที่ 130.74 ล้านไร่ (ร้อยละ 40.88) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีพื้นที่ 34.76 ล้านไร่ (ร้อยละ 10.87) ป่าสงวนแห่งชาติ โดยกรมป่าไม้มีพื้นที่ 144.54 ล้านไร่ (ร้อยละ 45.19) และที่ดินราชพัสดุ โดยกรมธนารักษ์ มีพื้นที่ 9.78 ล้านไร่ (ร้อยละ 3.06) (Phongpaichit, 2013, p. 11)

มูลนิธิสถาบันที่ดินได้เคยสำรวจ ในปี พ.ศ. 2545 ขนาดของแปลงที่ดินในประเทศไทยส่วนมาก ร้อยละ 87 มีเนื้อที่ไม่เกิน 5 ไร่ และมีแปลงที่ดินขนาดใหญ่เกิน 100 ไร่ต่อแปลง ประมาณร้อยละ 5 และมีการกระจุก

ตัวของที่ดินกระจายอยู่ทั่วไป ซึ่งการกระจุกตัวของที่ดินนั้นแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ การถือครองที่ดินแปลงเดียวที่มีขนาดเกิน 200 ไร่ และการที่ผู้ถือครองรายเดียวมีที่ดินหลายแปลง ซึ่งอาจอยู่ในอำเภอเดียวกันหรือต่างอำเภอ หรือต่างจังหวัด แต่มีพื้นที่ถือครองรวมกันเกิน 200 ไร่ และที่ดินส่วนมาก ร้อยละ 70 ใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ซึ่งสาเหตุมาจากการกักตุนเพื่อเก็งกำไร หรือปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของผู้ถือครอง และได้สรุปปัญหาที่มีส่วนทำให้เกิดปัญหาการกระจายการถือครองและการใช้ที่ดินไม่เต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากด้านกฎหมายไม่มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน ไม่มีมาตรการภาษีที่มีประสิทธิภาพ มีค่านิยมในทางสังคม การสะสมทรัพย์สินที่เป็นที่ดิน สะสมที่ดินเพื่อสร้างบารมีและอำนาจ และการซื้อไว้เพื่อเก็งกำไร (Publication Department and Sriarunothai, 2019)

นอกจากนี้ จากการศึกษางานวิจัยใน “โครงการศึกษาเรื่องการถือครองที่ดินและการจัดการที่ดินเพื่อความเป็นธรรมทางสังคม” สำหรับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ยังพบว่า สังคมไทยไม่มีกฎหมายเรื่อง การจำกัดการถือครองที่ดิน ดังนั้น ในเมืองไทยใครก็ถือครองที่ดินจำนวน 2 แสนไร่ได้ 5 หมื่นไร่ได้ อย่างสวนปาล์มที่สุราษฎร์ธานีครอบครองได้ถึง 30,000-50,000 หรือ 100,000 ไร่ สามารถทำได้ จะถือครองที่ดินครั้งก่อนประเทศยังทำได้ ไม่มีกฎหมายห้าม ขอให้เงินเท่านั้นเอง และไม่มีกฎหมายที่ก้าวก้าวมากพอ ในกฎหมายภาษีที่ดิน อัตราก้าวหน้า ซึ่งควรจะเป็นอัตราที่ก้าวหน้าตามขนาดการถือครองที่ดิน ตามมูลค่าการใช้ประโยชน์ที่ดิน และตามลักษณะของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ทำลายสภาพแวดล้อมหรือไม่ คือ เราไม่มีกฎหมายภาษีที่จะใช้เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพมากพอที่จะควบคุมไม่ให้คนถือครองที่ดินที่มากเกินไป แล้วคนที่ถือครองที่ดินมาก ควรจะต้องเอาสัดส่วนคือ เอาภาษีมาจ่ายเพื่อเอามาตั้งธนาคารที่ดินแล้ว

ช่วยคนจน เรายังไม่สามารถที่จะตั้งกลไกมาตรการที่สามารถจะสร้างความเป็นธรรมเรื่องราวเหล่านี้ให้กับสังคมได้ กฎ กติกาในสังคมยังไม่ได้ถูกพัฒนาไปในทิศทางที่จะสร้างความเป็นธรรมในเรื่องการจัดการทรัพยากรการจัดการให้ดีพอ (Samranjit, 2011)

ด้วยเหตุนี้ การจำกัดการถือครองที่ดินจึงเป็นการสร้างบรรทัดฐานความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินให้เกิดขึ้นในสังคม อีกทั้งเป็นการให้มีการกระจายที่ดินที่มีการกระจุกตัวในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งการถือครองที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก เกินกำลังของผู้ถือครองที่ดินที่จะทำให้อำนาจที่ดินเกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ประเทศชาติ และเกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ในขณะที่เกษตรกรไทยจำนวนมากกำลังประสบกับสภาวะการสูญเสียที่ดินทำกิน การกำหนดแนวทางการจำกัดการถือครองที่ดินในสังคมไทย จะเป็นตัวบ่งชี้ทิศทางโครงสร้างการบริหารจัดการที่ดิน ทิศทางการพัฒนา และการเติบโตของภาคเกษตรกรรม

ดังนั้น เพื่อนำไปสู่การได้มาซึ่งมาตรการทางกฎหมายในการจำกัดสิทธิถือครองที่ดินในประเทศไทย เพื่อให้ประชาชนคนไทยมีสิทธิถือครองที่ดินได้ในจำนวนจำกัดที่เหมาะสม ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะวิจัยเรื่องการจำกัดสิทธิถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อศึกษาถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการจำกัดสิทธิถือครองที่ดิน และผลกระทบของการไม่จำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน รวมทั้งหาแนวทางในการใช้มาตรการทางกฎหมายในการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินในประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน
2. เพื่อศึกษาผลกระทบที่เกิดจากการจำกัดสิทธิถือครองที่ดิน และผลกระทบของการไม่จำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน

3. เพื่อศึกษาแนวทางในการใช้มาตรการทางกฎหมายในการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินในประเทศไทย

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ผู้วิจัยศึกษาเอกสารเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน การถือครองที่ดิน แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิทรัพย์สินในที่ดิน การจำกัดการถือครองที่ดิน มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฯลฯ

2. ขอบเขตด้านประชากรและตัวอย่าง ผู้วิจัยแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานภาครัฐที่เป็นผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานของภาครัฐที่ดิน จำนวน 10 คน (2) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย จำนวน 10 คน (3) กลุ่มองค์กรอิสระและนักวิชาการอิสระ จำนวน 10 คน (4) กลุ่มผู้ประกอบการพาณิชย์ด้านอสังหาริมทรัพย์ จำนวน 10 คน และ (5) กลุ่มประชากรภาคการเกษตรและประชาชนทั่วไปจากภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ภาคละ 10 คน รวมทั้งสิ้น 40 คน

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของประเทศไทย
2. เพื่อทราบถึงผลกระทบที่เกิดจากการจำกัดสิทธิถือครองที่ดิน และผลกระทบของการไม่จำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการใช้มาตรการทางกฎหมายในการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินในประเทศไทย

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การที่จะศึกษาเรื่องการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น จะต้องทำความเข้าใจ ความหมายของคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ก่อน ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ได้ให้นิยามไว้ว่า “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

“กรรมสิทธิ์” ประมวลกฎหมายที่ดินมิได้กล่าวให้ความนิยามไว้ แต่เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 “กรรมสิทธิ์” คือ การที่เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้นกับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิ จะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และ “สิทธิครอบครอง” มาตรา 1367 คือ การที่บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน

การถือครองที่ดิน มีการถือครองอยู่ 2 กลุ่ม คือ การถือครองที่ดินโดยเอกชน และการถือครองโดยรัฐ

1. การถือครองที่ดินโดยเอกชน หมายถึง ที่ดินที่เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ (Suchiwa, 2013, pp. 267-268) (1) ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ได้แก่ ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินประเภทโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว และ (2) ที่ดินที่มีสิทธิครอบครองได้แก่ ที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ ซึ่งได้แก่ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3, น.ส. 3ก., น.ส. 3ข.) แบบหมายเลข 3 (ใบเหยียบย่ำ) ตราจองรวมถึงที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) เป็นต้น

2. การถือครองโดยรัฐ หมายถึง การถือครองที่ดิน ที่รัฐเป็นเจ้าของและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและบริหารจัดการโดยหน่วยงานรัฐ ซึ่งการบริหารจัดการจะ

มีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานเป็นการเฉพาะในการดูแลรักษา ตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิทรัพย์สินในที่ดิน มีพื้นฐานมาจากความเชื่อ 2 แนว คือ

1. แนวคิดที่เชื่อว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิโดยธรรมชาติเป็นของส่วนรวม หมายความว่า เป็นธรรมชาติของมนุษย์ โดย Plato มีแนวความคิดส่งเสริมให้กรรมสิทธิ์เป็นของส่วนรวมใช้ประโยชน์ร่วมกัน เจื่อนไขที่ช่วยให้เกิดความยุติธรรม คือ นักปกครองและพิทักษ์ชนต้องไม่มีทรัพย์สินส่วนตัว พิทักษ์ชนจะตรวจตราและจำกัดปริมาณทรัพย์สินของราษฎร เพื่อให้ทุกคนมีความเสมอภาคในด้านเศรษฐกิจ (Rinchakorn, 2017) ซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Russo ที่ถือได้ว่าเป็นรากฐานที่สำคัญของลัทธิกรรมสิทธิ์ส่วนรวม (collectivism) ที่ต้องการยกเลิกกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเอกชน โดย Russo เชื่อว่าระบบกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินส่วนบุคคลได้ก่อให้เกิดการสะสมทรัพย์สินสมบัติ และยิ่งเป็นการช่วยตอกย้ำความไม่เท่าเทียมกันของมนุษย์ รวมถึงยังนำมาซึ่งอาชญากรรมอีกด้วย ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของ Karl Heinrich Marx ที่อธิบายว่า ภายหลังจากที่มนุษย์เรียนรู้ การพัฒนาพลังการผลิตด้วยการใช้เครื่องมือที่ทันสมัยขึ้นผลิต ภาคการผลิตก็เพิ่มพูนขึ้นมากพอที่จะเลี้ยงคนได้มากขึ้น โดยที่คนบางคนอาจจะไม่จำเป็นต้องออกแรงทำงานให้เหนื่อยยาก ทำให้คนฉลาดและแข็งแรงกว่า เห็นช่องทางทุจริตเอารัดเอาเปรียบผู้ที่อ่อนแอกว่า โดยวิธีการสร้างความชอบธรรมในการขอแบ่งเอาผลผลิตที่ได้ไปเป็นของตนเอง ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ก็แปรเปลี่ยนไปเป็นสังคมชนชั้นที่คนกลุ่มน้อยเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะที่ดิน และคนกลุ่มใหญ่ จำเป็นต้องพึ่งพาคนกลุ่มน้อยที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตไปโดยปริยาย เมื่อพลังการผลิตได้รับการพัฒนาก้าวหน้าขึ้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคมก็พัฒนา

ขึ้นไปเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาของพลังการผลิต เป็นความสัมพันธ์แบบทาสกับนายทาส ใพรกับศักดินา และกรรมกรกับนายทุนตามลำดับ ซึ่งก็คือ สังคมชนชั้น ที่ฝ่ายหนึ่งขูดรีดอีกฝ่ายหนึ่ง

2. แนวคิดที่ยอมรับว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นส่วนบุคคล โดย Aristotle ให้ทัศนะเกี่ยวกับทรัพย์สินว่า ต้องยอมรับในกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล เพราะกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลก่อให้เกิดคุณค่าทั้งทางภาคเศรษฐกิจ และ ศิลธรรม กล่าวคือ ในแง่เศรษฐกิจกระตุ้นให้คนอยากทำงานเพื่อเพิ่มพูนทรัพย์สินบุคคลทำให้แยกส่วนได้ ส่วนเสียของคนในสังคมได้ชัดเจนกว่าและทำให้เกิดความขัดแย้งน้อยกว่าการให้ทรัพย์สินเป็นของส่วนรวม ส่วนในแง่ศีลธรรมทรัพย์สินสมบัติส่วนบุคคลทำให้คนมี ศักดิ์ศรี กล่าวคือ เมื่อมีทรัพย์สินส่วนตัวทำให้ไม่ต้องพึ่งพาคนอื่น เป็นตัวของตัวเองและทรัพย์สินสมบัติส่วนตัวสามารถแบ่งปันให้บุคคลอื่น เป็นสิ่งที่แสดงออกถึง คุณธรรม ความเมตตากรุณาต่อเพื่อนมนุษย์ในสังคม ความคิดของ Aristotle ในแง่นี้เป็นต้นตอของสิทธิ เสรีนิยมที่ถือว่า ทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นองค์ประกอบ ที่สำคัญที่จะขาดเสียไม่ได้ นอกจากนี้ John Lock ก็ได้มีแนวคิดเช่นเดียวกัน โดยเชื่อว่า “กรรมสิทธิ์เป็น อำนาจอันยิ่งใหญ่” คนเรามีสิทธิโดยธรรมชาติ (natural rights) ที่จะมีชีวิตอยู่และมีสิทธิที่จะเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการใช้แรงงานของตนเอง และได้เสนอแนวคิดที่ว่า “สามัญชนทุกคนควรมีสิทธิเป็น เจ้าของที่ดิน” และเชื่อว่า “สิทธิความเป็นเจ้าของที่ดิน เกิดจากแรงงานที่ผู้ใดใช้ในการทำที่ว่างเปล่าให้เป็น ไร่ นา สวน ผู้ใดใช้แรงงานของตนทำไร่ นา สวน ย่อม เป็นเจ้าของที่นั้นโดยสิทธิ์เด็ดขาด (absolute right) จะซื้อหรือจะสืบทอดเป็นมรดกได้ หากรัฐละเมิดสิทธิ นี้เท่ากับ “โจรกรรม” ซึ่ง Jean Bodin ก็ได้มีความ คิดสนับสนุนเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล โดยกล่าวว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินเพราะสิทธิ ในทรัพย์สินเป็นสิทธิธรรมชาติ (nature right) และ

รัฐต้องให้การรับรองและคุ้มครองในสิทธิดังกล่าวแก่ ประชาชนด้วย

จากแนวคิดนี้ ทำให้ในยุคหลังระบอบการปกครอง แบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงได้มีการบัญญัติรับรอง สิทธิ เสรีภาพของเอกชน หรือสิทธิในทรัพย์สินเป็น สิทธิขั้นพื้นฐานไว้ในเอกสารสำคัญทางการเมืองของ บรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย โดยการนำเอา ปรัชญา อุดมการณ์ทางการเมือง และสิทธิเสรีภาพ ตามธรรมชาติทั้งหลายมาบัญญัติเป็นสิทธิเสรีภาพตาม กฎหมายบ้านเมือง (Uwanno, 1995, p. 347)

มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือ ครองที่ดิน สามารถดำเนินการได้ 2 แนวทาง คือ

1. มาตรการทางกฎหมายทางตรง มี 2 ช่องทาง คือ (1) มาตรการตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดิน พ.ศ. 2497 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะ ปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 บัญญัติว่า “นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับ นี้ใช้บังคับบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้ง ไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้าง ว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้ (1) สำหรับที่ดิน ที่มีโฉนดที่ดินเกินสิบปีติดต่อกัน (2) สำหรับที่ดินที่มี หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดิน เฉพาะส่วนที่ทอดทิ้ง ไม่ทำประโยชน์หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอน หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวให้ที่ดินนั้นตกเป็น ของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป” มาตรการตามมาตรา 6 ดังกล่าว เพื่อกระตุ้นให้เจ้าของ ที่ดินทำประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจัง เพื่อประโยชน์ ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและสร้างความ สมดุลในการถือครองที่ดิน เป็นมาตรการที่รัฐมุ่งให้ เจ้าของที่ดินเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน มิให้มีการปล่อย ทิ้งร้าง โดยปราศจากการทำประโยชน์ เพื่อที่จะให้เกิด

ประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศ และ (2) การออกกฎหมายการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของประชาชน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่ผ่านมา มีอำนาจทำได้ แต่ทั้งนี้ หากการจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อความมั่นคงของประเทศ ถึงแม้จะกระทบถึงสิทธิของบุคคล รัฐธรรมนูญก็เปิดช่องว่างให้รัฐสามารถกระทำได้ตามมาตรา 26 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2. มาตรการทางกฎหมายทางอ้อม เป็นมาตรการควบคุมการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของเอกชน มี 2 แนวทาง คือ (1) มาตรการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535 เป็นมาตรการที่เกิดจากการโต้แย้ง แย่งสิทธิการครอบครองที่ดินระหว่างเอกชนกับเอกชน ในกรณีที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ครอบครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิทางที่ดิน ทั้งที่เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์และมีโฉนดที่ดิน และได้ปล่อยทิ้งร้างไว้ จนถูกบุคคลอื่นแย่งการครอบครอง ได้เข้าครอบครองยึดถือและเข้าทำประโยชน์ครบตามกำหนดระยะเวลาตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด บุคคลดังกล่าวย่อมได้สิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดไว้ในกรณีตามมาตรา 1382 เรื่องการครอบครองปรปักษ์ที่ดิน และมาตรา 1367 เรื่องการแย่งการครอบครอง และ (2) มาตรการทางด้านกฎหมายภาษี เป็นมาตรการทางอ้อมทางหนึ่งที่รัฐบาลจะใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุม การจำกัดการถือครองที่ดินของเอกชน เพื่อให้มีการกระจายการถือครองที่ดินของกลุ่มทุนที่ได้ถือครองที่ดินไว้เป็นจำนวนมากทำให้เกิดการกระจุกตัวของที่ดินอยู่ในมือของบุคคลบางกลุ่มที่เป็นส่วนน้อย การที่จะออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิการถือครองนั้นโดยตรงนั้นค่อนข้างจะเป็นไปยาก ซึ่งมืองค์กรหลายองค์กรได้มีการพยายามผลักดันให้มีการออกกฎหมายหลายครั้งแล้ว แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจาก มีข้อ

จำกัดทางการเมืองและมีกลุ่มผู้สูญเสียผลประโยชน์ โดยเฉพาะนักการเมืองที่มีแรงผลักดัน แต่ไม่มีความสนใจในการออกกฎหมายเท่าที่ควร ดังนั้น ในการที่จะใช้มาตรการทางภาษี จึงเป็นหนทางหนึ่งที่จะสามารถควบคุมการถือครองที่ดินมิให้มีการกระจุกตัวได้ และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ ทั้งสามารถทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อนำไปพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

คณะทำงานจัดทำแผนปฏิบัติการด้านโครงสร้างการบริหาร เพื่อศึกษาปัญหา โครงสร้างการบริหารการจัดที่ดินของรัฐและแนวทางแก้ไข ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2552 ได้เสนอแนะให้ใช้มาตรการทางภาษี โดยจัดเก็บภาษีที่ดิน ดังนี้ (1) ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดิน แต่ไม่ได้ทำประโยชน์ทิ้งไว้รกร้าง วางเปล่าเป็นเวลานานในอัตราก้าวหน้าตามขนาดของการถือครองที่ดิน (2) ให้ยกเว้นภาษีที่ดินกับผู้ที่มที่ดินในมูลค่าน้อย หรือเกษตรกร ที่ยากจนรวมทั้ง (3) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ดินคืนเข้าคลังอย่างน้อย ร้อยละ 2 เพื่อเป็นกองทุนสำหรับจัดตั้งและบริหารจัดการธนาคารที่ดิน มูลนิธิสถาบันดินเสนอแนะให้เก็บภาษีที่ดิน โดยจัดเก็บภาษีที่ดินที่ว่างเปล่าในอัตราสูงและเพิ่มขึ้น 1 เท่า ในทุก 3 ปี และแบ่งการจัดเก็บภาษีตามแผนการใช้ที่ดิน (land-use plan) รวมทั้งจัดเก็บภาษีที่ดินของรัฐด้วย

การจำกัดการถือครองที่ดิน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2547 พบว่า ปัจจุบันจึงมีเพียงการจำกัดการถือครองที่ดินในที่ดินของรัฐเท่านั้น ที่จัดสรรให้ราษฎรเข้าไปทำประโยชน์ทำกิน ดังนี้

1. ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 8 กำหนด ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้นแต่ไม่เกินครอบครัวละ 50 ไร่

2. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 29 กำหนดให้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินในเขตปฏิรูปได้ ในกรณีที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่า 50 ไร่ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืน ที่ดินส่วนที่เกินกว่า 50 ไร่ ถ้าที่ดินดังกล่าวมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่า 100 ไร่ และใช้ที่ดินเพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไข ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่า 100 ไร่

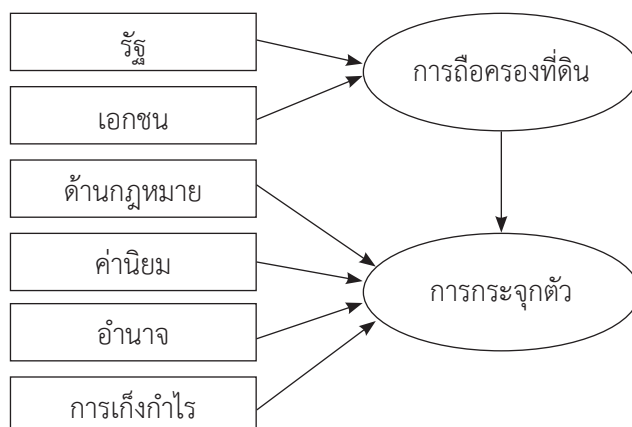
3. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ทวิ ให้อธิบดีกรมป่าไม้ มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปในพื้นที่ที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมได้ ไม่เกิน 20 ไร่ต่อครอบครัว และมีกำหนดเวลาคราวละ 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี และหากบุคคลนั้นสามารถปลูกป่าเพิ่มเติมได้ อาจขอใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มเติมได้ แต่ไม่เกิน 35 ไร่

4. การจัดที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของกรมที่ดิน โดยจะนำเอาที่ดินของรัฐประเภท สำหรับพลเมือง

ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์และมีผู้เข้าครอบครองใช้ประโยชน์แล้ว โดยอนุญาตให้ประชาชนผู้ยากจนครอบครองและทำประโยชน์ไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ ระยะเวลาอนุญาตให้ครอบครอง คราวละ 5 ปี ถ้ามีการครอบครองทำประโยชน์เกิน 15 ไร่ จะต้องเอาส่วนที่เกินให้ผู้ขอใช้ประโยชน์รายอื่นต่อไป

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องของ Phongpaichit (2013) ได้ศึกษาเรื่อง *Towards a More Equitable Thailand: A Study of Wealth, Power and Reform* พบว่าสังคมไทยมีความเหลื่อมล้ำสูง ทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง ค่าดัชนีจีนิ (Gini Coefficient) แสดงความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สินที่ดินที่พบว่า การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ปี พ.ศ. 2555 มีความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดินมีสูงมาก มูลเหตุสำคัญมาจากการการเมืองมีชนชั้นนำครอบงำอยู่ ระดับชาติ ผู้ที่กุมนโยบายสำคัญ กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มข้าราชการ ผู้บริหารและเจ้าของบริษัท และนักการเมืองใหญ่ เป็นระบบซึ่งไม่หยุดนิ่งตายตัว ร้อยรัดกันด้วยความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และการแบ่งผลประโยชน์ต่างตอบแทนกัน

กรอบแนวความคิดที่ใช้ในงานวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวความคิดที่ใช้ในงานวิจัย

สมมติฐานของการวิจัย

ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติเกี่ยวกับการให้สิทธิประชาชนคนไทยเข้าถือครองที่ดินโดยเสรีตามความสามารถโดยไม่จำกัดจำนวนที่ดิน ทำให้มีการกักตุนที่ดินทั้งโดยบุคคลธรรมดา และนิติบุคคลเพื่อการเก็งกำไร หรือเพื่อผลประโยชน์อย่างอื่น ทำให้เกิดการกระจุกตัวของที่ดิน ไม่มีการกระจายการถือครองที่ดิน และมีการปล่อยทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศชาติ ดังนั้น ถ้ารัฐมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิถือครองที่ดินและกำหนดมาตรการทางภาษี อาจทำให้ผู้ถือครองที่ดินได้มีการกระจายการถือครองที่ดินออกไปซึ่งจะทำให้มีการบริหารจัดการที่ดิน ลดการกักตุนที่ดิน กระตุ้นให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีรายละเอียดของวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

การวิจัยเชิงเอกสาร ผู้วิจัยศึกษาเอกสารเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน การถือครองที่ดิน แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิทรัพย์สินในที่ดิน มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน และการจำกัดการถือครองที่ดิน เพื่อนำมาตอบวัตถุประสงค์การวิจัยทั้ง 3 ข้อ

การสัมภาษณ์เจาะลึก ผู้วิจัยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเป็นเครื่องมือ เพื่อเป็นเสริมข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร โดยผู้วิจัยได้เลือกตัวอย่างแบบเจาะจงจากประชากร 5 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานภาครัฐที่เป็นผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานของภาครัฐที่ดิน จำนวน 10 คน (2) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย จำนวน 10 คน (3) กลุ่มองค์กรอิสระและนักวิชาการอิสระ จำนวน 10 คน (4) กลุ่มผู้ประกอบการพาณิชย์ ด้านอสังหาริมทรัพย์ จำนวน 10 คน (5) กลุ่มประชากร

ภาคการเกษตรและประชาชนทั่วไปจากภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ภาคละ 10 คน รวม 40 คน

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัย

1. ผลการศึกษาปัญหาการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ผลการวิจัยพบว่า ในปี พ.ศ. 2500 รัฐบาลได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 พ.ศ. 2502 ยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของมาตรา 34 โดยเห็นว่า การจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพื่อการอยู่อาศัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม โดยให้ถือได้เพียงจำนวนเนื้อที่ที่กำหนดไว้ ผู้ใดจะถือกรรมสิทธิ์เกินกว่านั้นมิได้ เป็นการจำกัดโดยไม่สมควร และเป็นเหตุบ่อนความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลให้เสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ ผลของการยกเลิกการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน เป็นการเปิดช่องทางให้มีการถือครองที่ดินของเอกชนโดยเสรีไม่มีการจำกัดจำนวนเพดานการถือครอง โดยเฉพาะกลุ่มทุนที่มีฐานะทางการเงิน ที่มีอำนาจต่อรองด้านเศรษฐกิจสูง เห็นว่าที่ดินเป็นปัจจัยในการลงทุน การลงทุนในด้านอสังหาริมทรัพย์มีโอกาสที่จะทำกำไร จึงได้นำเงินไปซื้อที่ดินกักตุนไว้ หวังเพื่อที่จะเก็งกำไรในอนาคต ซึ่งทำให้ที่ดินได้มีการกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มทุนบางกลุ่ม ทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล

จากสถิติในปี พ.ศ. 2558 มีการถือครองที่ดิน ในกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเพียง 10 กลุ่ม ได้ถือครองที่ดินมีจำนวนเนื้อที่ถึง 611,000 ไร่ เฉลี่ยถือครองที่ดิน กลุ่มละ 61,102.2 ไร่ และนักการเมือง โดยในปี พ.ศ. 2558 โดยเฉพาะ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 350 คน ถือครองที่ดินมีเนื้อที่ถึง 68,765 ไร่ เฉลี่ยถือครองคนละ 129.74 ไร่ เมื่อเทียบกับสถิติประมาณเอกสารสิทธิที่กรมที่ดินได้มีการออกทั่วประเทศ ตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก ปี พ.ศ. 2444 ถึงปี วันที่ 30 กันยายน 2560 จำนวนเนื้อที่ที่ออกเอกสารสิทธิทั้งหมดทั่วประเทศถึงปี พ.ศ. 2560 เทียบกับข้อมูลการถือครองของกลุ่มทุน ในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งระยะห่างกันเพียง 2 ปี จะเห็นว่า กลุ่มทุนธุรกิจ 10 กลุ่ม ได้ถือครองที่ดินมีจำนวนเนื้อที่ถึง 611,000 ไร่ เฉลี่ย ถือครองที่ดิน กลุ่มละ 61,102.2 ไร่ กลุ่มนักการเมือง จำนวน 350 คน ถือครองที่ดินมีเนื้อที่ถึง 68,765 ไร่ เฉลี่ยถือครองคนละ 129.74 ไร่ รวมทั้งสองกลุ่มถือครองที่ดินรวม 679,765 ไร่ คิดเป็น 0.52 % ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มีการกระจุกตัวของที่ดินอยู่ในบางกลุ่มเท่านั้น จากการถือครองที่ดินที่มีการกระจุกตัว โดยมีได้นำไปทำประโยชน์ในที่ดิน ปล่อยทิ้งร้างว่างเปล่าเพื่อรอการขาย รวมถึงกลุ่มทุนที่นำเงินจากสถาบันการเงินมาลงทุนกว้านซื้อที่ดินไว้ เมื่อไม่สามารถขายที่ดินได้ ไม่สามารถที่จะชำระหนี้ได้ จึงถูกสถาบันการเงิน ฟ้องร้องบังคับคดี ยึดที่ดินเหล่านั้นเพื่อรอการขายทอดตลาดเพื่อที่จะนำเงินมาชำระหนี้ให้สถาบันการเงิน ในระหว่างการรอการขาย ก็จะปล่อยที่ดินทิ้งร้างไว้ ไม่มีการทำประโยชน์แต่อย่างใด

ดังนั้น ปัญหาการถือครองที่ดินดังกล่าว สาเหตุที่เป็นปัจจัยสนับสนุนให้มีการซื้อที่ดินโดยไม่มีการจำกัดเขตแดนการถือครอง ก็คือ การที่ประเทศไทยไม่มีมาตรการทางกฎหมายออกมาจำกัดหรือควบคุมที่มีอยู่แล้ว บางส่วนก็ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้อย่างจริงจัง อีกทั้งมาตรการทางด้านภาษีที่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บก็ไม่มีใช้บังคับ

2. ผลการศึกษาผลกระทบที่เกิดจากการจำกัดสิทธิถือครองที่ดินและผลกระทบของการไม่จำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน ผลการวิจัยพบว่า ผลกระทบและสถานการณ์ของสังคมทุนนิยมปัจจุบัน การปล่อยให้มี

การถือครองได้อย่างเสรีโดยไม่จำกัดหรือควบคุมเขตแดนการถือครอง ก็จะมีผลให้มีการกว้านซื้อที่ดินกักตุนไว้จำนวนมาก ทั้งเหตุผลเพื่อการเก็งกำไรในกลุ่มทุนที่เปลี่ยนที่ดินซึ่งเคยเป็นปัจจัยในการผลิตภาคการเกษตรมาเป็นปัจจัยในการลงทุน และกลุ่มอำนาจนิยม กลุ่มนี้ใช้อำนาจทางปกครอง ทางสังคม ซื้อที่ดินกักตุนไว้เพื่อระดับบารมีในทางสังคม บางราย กว้านซื้อไว้จำนวนมาก จนไม่ทราบว่ามีที่ดินอยู่ที่ไหนบ้าง และมีการปล่อยทิ้งร้างว่างเปล่าไม่ทำประโยชน์ การกักตุนดังกล่าว ยังทำให้ที่ดินไม่มีการกระจายการถือครองยังกลุ่มประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะในกลุ่มเกษตรกรผู้ยากไร้ ที่ขาดที่ดินทำกินเลี้ยงชีพเป็นของตนเอง หรือขาดที่ดินเป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน หรือไม่จำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน มีผลกระทบต่อบรรยากาศเศรษฐกิจและรายได้ของประเทศ ทั้งทางด้านการเมือง ด้านสังคมของประเทศ คือ

2.1 ด้านการเมือง เกิดการกระจุกตัวของที่ดินไปอยู่ในมือของคนจำนวนน้อย เกิดปัญหาการสูญเสียที่ดินขึ้นอย่างรุนแรง ชุมชนเมืองจำนวนไม่น้อยทั้งที่เป็นชุมชนเก่าแก่ หรือเป็นชาวบ้านอพยพเข้ามาใช้แรงงานในเมืองได้กลายเป็นคนจนที่ไม่มีที่ดินของตนเอง เป็นชุมชนแออัด ชาวสลัม คนได้สะพาน โดยเฉพาะ การกักตุนและใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เต็มประสิทธิภาพ

2.2 ด้านสังคม ขณะที่แรงงานจากชนบทที่อพยพเข้ามาเมืองก็มากระจุกตัวเป็นแรงงานในภาคเมืองโดยไม่กรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพราะที่ดินมีราคาแพง ทำให้เมืองขยายตัวอย่างไร้ทิศทาง แม้รัฐจะมีมาตรการควบคุมการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมือง แต่พลังการเติบโตทางเศรษฐกิจที่กระจุกตัวในเมืองทำให้การวางผังเมืองไร้ผล ด้วยความต้องการที่ดินทั้งนอกเขตป่าและในเขตป่า เพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐและกลุ่มทุน ทำให้ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างรัฐทุน และประชาชนเป็นไปอย่างรุนแรง

2.3 ด้านเศรษฐกิจ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะอ่อนแอ พบว่า ร้อยละ 70 ของที่ดินที่มีการครอบครองในประเทศไทยถูกปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่หรือไม่ถึงร้อยละ 50 ประเมินความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทย มีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 127,384 ล้านบาทต่อปี

3. ผลการศึกษาแนวทางในการใช้มาตรการทางกฎหมายในการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินในประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า แนวทางในการใช้มาตรการทางกฎหมายในการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินในประเทศไทย พบว่า ในการที่จะควบคุมมิให้มีการถือครองที่ดินโดยเสรี อันเป็นช่องทางให้มีการกว้านซื้อที่ดินสะสมไว้ในลักษณะกักตุนจนเป็นเหตุให้มีการกระจุกตัวของที่ดินอยู่ในการถือครองของบุคคลบางกลุ่มจนก่อเกิดปัญหาต่อประเทศชาติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมนั้น มาตรการทางด้านกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมนั้น สามารถดำเนินการได้ 2 แนวทางหลัก คือ

3.1 มาตรการทางกฎหมายทางตรง มี 2 ช่องทาง ได้แก่

(1) การใช้มาตรการตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 กำหนดไว้ว่า “นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้ (1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเกินสิบปีติดต่อกัน (2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าปีติดต่อกัน ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลและศาลได้สั่งเพิกถอน

หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป” และ

(2) การนำบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของบุคคล มาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ได้ยกเลิกไปแล้วกลับมาใช้บังคับอีกครั้งหนึ่งให้มีการปรับปรุงกำหนดขนาดการถือครองที่ดินของบุคคล ให้มีความเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ในปัจจุบัน โดยกำหนดเพดานการถือครองที่ดินให้สูงขึ้นกว่าที่เคยกำหนดไว้ในอดีต โดยกำหนดเพดานสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร เพื่ออุตสาหกรรม เพื่อพาณิชย์กรรม และเพื่อที่อยู่อาศัยเป็นจำนวน 5 เท่าของจำนวนเนื้อที่ที่เคยกำหนดไว้ในอดีต ดังนี้

- (1) ที่ดินเพื่อการเกษตร ไม่เกิน 250 ไร่
- (2) ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม ไม่เกิน 50 ไร่
- (3) ที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรม ไม่เกิน 25 ไร่ และ
- (4) ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย ไม่เกิน 25 ไร่

การกำหนดเพดานการถือครองที่ดินก็เป็นการป้องกันมิให้มีการสะสมที่ดินในลักษณะการกักตุนที่ดิน อีกทั้งการออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่เพื่อให้บุคคลผู้มีสิทธิในที่ดินเริ่มต้นทำประโยชน์ในที่ดินของตนภายในระยะเวลาที่กำหนดจะเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการบังคับให้มีการทำประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินแทนการปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งการเจาะจงลงไปในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งจะทำให้ขอบเขตของการตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแคบลงและช่วยให้สามารถตรวจตราได้ง่ายขึ้น

3.2 มาตรการทางกฎหมายทางอ้อม เป็นมาตรการสนับสนุนควบคุมการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของเอกชน มี 2 แนวทาง คือ

(1) มาตรการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นมาตรการที่เกิดจากการโต้แย้ง แย่งสิทธิการครอบครองที่ดินระหว่างเอกชนกับเอกชน ในกรณี queบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ครอบครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ

ทางที่ดิน ทั้งที่เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์และมีโฉนดที่ดินที่ดิน และได้ปล่อยทิ้งร้างไว้ จนถูกบุคคลอื่นแย่งการครอบครอง ได้เข้าครอบครองยึดถือและเข้าทำประโยชน์ครบตามกำหนดระยะเวลาตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด บุคคลดังกล่าวย่อมได้สิทธิครอบครอง หรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดไว้ในกรณีตามมาตรา 1382 และมาตรา 1367

(2) มาตรการทางด้านกฎหมายภาษี เป็นหนทางหนึ่งที่จะสามารถควบคุมการถือครองที่ดินมิให้มีการกระจุกตัวได้ และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ กระตุ้นให้มีการทำประโยชน์ในที่ดินที่เคยทิ้งร้างว่างเปล่า ทั้งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อนำไปพัฒนาท้องถิ่นต่อไป ภาษีที่จะนำมาใช้ควรเป็นภาษีที่ดิน เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากที่ดินอย่างเดียว โดยใช้วิธีจัดเก็บในอัตราก้าวหน้า ถ้าเก็บภาษีที่ดินในอัตราที่สูงขึ้น ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากจะหาหนทางใช้ประโยชน์จากที่ดินให้มากขึ้น ถ้าที่ดินไม่ได้รับการทำประโยชน์มากขึ้น ก็จะไม่คุ้มกับภาษีที่จะต้องจ่าย ต้องรับภาระภาษีมูลค่าที่ดินซึ่งหนักพอสมควร เมื่อมีการทำประโยชน์ในที่ดินมากขึ้นก็หมายถึงว่ามีการผลิตมากขึ้น

การอภิปรายผล

จากการศึกษาการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ศึกษาขอบเขตและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า สถานการณ์ของสังคมทุนนิยมปัจจุบัน ได้เปลี่ยนที่ดินจากปัจจัยการผลิต เพื่อการดำรงชีพมาเป็นปัจจัยในการลงทุน ด้านธุรกิจในการเชิงพาณิชย์ การเก็งกำไรทำให้เกิดการแข่งขันในการถือครองที่ดินเพื่อหวังผลประโยชน์จากการลงทุน ทำให้ประชาชนจำนวนมาก รวมถึงเกษตรกรไม่สามารถเข้าถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ จนเกิดผลกระทบทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการปกครองของประเทศ

เพราะความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันในการถือครองที่ดิน เพื่อป้องกันมิให้มีการถือครองที่ดินมีการกระจุกอยู่ในมือของกลุ่มทุนที่มีอำนาจทางการเงินบางกลุ่ม จนทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่อาจเข้าถึงความเป็นเจ้าของที่ดินได้ ต้องไร้ที่ดินทำกิน ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้มีการถือครองที่ดินมีการกระจุกอยู่ในมือของกลุ่มทุนที่มีอำนาจทางการเงินบางกลุ่ม จนทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่อาจเข้าถึงความเป็นเจ้าของที่ดินได้ต้องไร้ที่ดินทำกิน เพื่อให้มีการถือครองที่ดินได้ตามความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ เพื่อกระตุ้นให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างคุ้มค่าเต็มประสิทธิภาพ เพื่อมิให้มีการกระจุกตัวของที่ดิน และให้เกิดการกระจายการถือครองเห็นควรจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินโดยนำมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมกำหนดเพดานการถือครองที่ดินให้เข้ากับสถานการณ์ของสังคม ทางการเมือง การปกครอง และสภาพเศรษฐกิจในยุคปัจจุบัน และการนำมาตรการ ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมและจริงจัง และใช้มาตรการทางภาษีเก็บอัตราค่าภาษีที่ดินเป็นขั้นบันได หรืออัตราก้าวหน้า หรือการเสียภาษีในอัตราที่เพิ่มขึ้น และการเก็บภาษีที่ดินที่ผู้ถือครองที่ดินปล่อยทิ้งร้างไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินในอัตราที่สูง ซึ่งผลการวิจัยนี้ พบว่า สอดคล้องกับงานวิจัยของ Phongpaichit (2013) ที่ได้ศึกษาเรื่อง *Towards a More Equitable Thailand: A Study of Wealth, Power and Reform* พบว่า สังคมไทยมีความเหลื่อมล้ำสูง ทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง ค่าดัชนีจีนิ ที่แสดงความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สินที่ดินที่พบว่า การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ปี พ.ศ. 2555 มีความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดินมีสูงมาก มูลเหตุสำคัญมาจากการการเมืองมีชนชั้นนำครอบงำอยู่ ระดับชาติ ผู้ที่กุมนโยบายสำคัญ กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มข้าราชการ ผู้บริหาร และเจ้าของของบริษัท และนักการเมืองใหญ่ เป็นระบบ

ซึ่งไม่หยุดนิ่งตายตัวร้อยรัดกันด้วยความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และการแบ่งผลประโยชน์ต่างตอบแทนกัน อีกทั้งยังเป็นไปตามสมมุติฐานของการวิจัยที่ผู้วิจัยได้ตั้งไว้ว่า ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติเกี่ยวกับการให้สิทธิประชาชนคนไทยเข้าถือครองที่ดินโดยเสรีตามความสามารถโดยไม่จำกัดจำนวนที่ดิน ทำให้มีการกักตุนที่ดินทั้งโดยบุคคลธรรมดา และนิติบุคคลเพื่อการเก็งกำไร หรือเพื่อผลประโยชน์อย่างอื่น ทำให้เกิดการกระจุกตัวของที่ดิน ไม่มีการกระจายการถือครองที่ดิน และมีการปล่อยทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ของประเทศชาติ ดังนั้น ถ้ารัฐมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิถือครองที่ดินและกำหนดมาตรการทางภาษี อาจทำให้ผู้ถือครองที่ดินได้มีการกระจายการถือครองที่ดินออกไปซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการที่ดิน ลดการกักตุนที่ดิน กระตุ้นให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการออกกฎหมายโดยแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน โดยกำหนดเพดานการถือครองที่ดินของเอกชน การกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน ดังกล่าว แต่จะไม่มีผลต่อผู้ที่ถือครองมาก่อนกฎหมายนี้ออกมาบังคับใช้ การกำหนดเพดานจำนวนการถือครองที่ดินแยกตามแต่ละประเภท ดังนี้

- (1) ที่ดินเพื่อการเกษตร ไม่เกิน 250 ไร่
 - (2) ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม ไม่เกิน 50 ไร่
 - (3) ที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรม ไม่เกิน 25 ไร่
- และ
- (4) ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย ไม่เกิน 25 ไร่

2. ควรนำมาตรการทางภาษีมามากำหนดควบคุมเพดานการถือครองที่ดิน เพื่อเพิ่มภาระในการเสียภาษีให้กับผู้ถือครองที่ดิน ซึ่งหากมีการเสียภาษีในจำนวนมากๆ ก็จะไม่คุ้มค่ากับการถือครองที่ดินที่กักตุนไว้ ในที่สุดผู้ถือครองที่ดินจะต้องจำหน่ายที่ดินออกไป หรือเพื่อลดค่าภาษีที่สูงกรณีปล่อยทิ้งร้างไว้ ผู้ถือครองอาจต้องเข้าไปพัฒนาและทำประโยชน์ในที่ดินเต็มพื้นที่ ผลที่ได้ คือ ลดการกักตุนที่ดินเพื่อมิให้มีการกระจุกตัว ทำให้มีการกระจายการถือครองที่ดิน กระตุ้นให้เจ้าของที่ดินเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อมิให้กร้างว่างเปล่า และเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ประเทศได้อย่างมหาศาล เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนากิจการของรัฐ อันเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาบริหารประเทศและพัฒนาด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานของประเทศด้วย

3. ใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างอื่นประกอบ เช่น การลดหย่อนหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การอำนวยความสะดวกในการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินโดยตลาดกลางที่ดิน การตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างจริงจัง การบังคับใช้กฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด การกำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศและทำแผนพัฒนาที่กำหนดพื้นที่ (zoning)

References

- Bunpram, W. (2007). *The Replacement of land right Act B.E. 2467 by the Announcement of Revolutionary Party No 49 (B.E. 2502) and its effect on land occupation in Thailand*. Master' Thesis of Art (Political Economy), Chulalongkorn University. [In Thai]
- Department of Lands, Planning Division, Data and Statistics Division. (2017). *Right documents issued by the Department of Lands nationwide*. Retrieved from <http://www.dol.go.th/Pages/internet.aspx> [In Thai]
- Phongpaichit, P. (2013). *Towards a more equitable Thailand: A study of wealth, power and reform*. The Thailand Research Fund, Office of the Higher Education Commission and Chulalongkorn University. [In Thai]
- National Reform Council. (2015). *Reform Agenda 11: Land Reform and Land Management*. The Secretariat of the House of Representatives. [In Thai]
- Publication Department and Sriarunothai, N. (2019). *Where is the farmer? in land management of the Thai state*. Retrieved from <https://waymagazine.org/thai-land-policy/> [In Thai]
- Rinchakorn, P. (2017). *Important economic concepts of the Greek Philosopher: Plato in mainstream economics*. Retrieved from <https://www.gotoknow.org/posts/467571> [In Thai]
- Samranjit, P. (2011). *Injustice in access to land resources by Pongtip Samranjit, exchanged by Anan Kanjanaphan*. Retrieved from <https://archive.recoftc.org/node/43782> [In Thai]
- Suchiwa, B. (2013). *Explanation of property law* (15th ed.). Krung Siam. [In Thai]
- Uwanno, B. (1995). *Public law*. Nititham. [In Thai]