

ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่เรียกว่า ที่สาธารณประโยชน์เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีไว้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ เป็นทรัพย์สินที่รัฐได้กำหนดไว้สำหรับให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งการใช้ประโยชน์ในที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไม่จำเป็นต้องใช้ ในขณะที่นั้น อาจเป็นการใช้ในเวลาภายหลังก็ได้

ที่ดินสำหรับพลเมืองจึงมีที่มาได้หลายทางด้วยกัน กล่าวคือ อาจมีที่มาจากที่ดินของเอกชน หรือ เกิดจากการที่รัฐได้สงวนหวงห้ามที่ดินไว้เป็นที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน นอกจากนี้ อาจเกิดจากสภาพของทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินสำหรับใช้พลเมืองใช้ร่วมกัน หรืออาจเกิดจากการใช้ร่วมกันของประชาชนก็เป็นได้ ที่มาของที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้นมีความสำคัญที่แสดงถึงความสมบูรณ์ของการ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าหากเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดจากการสงวนหรือหวงห้ามโดยรัฐ ก็จะต้องปรากฏหลักฐานในการสงวนหรือหวงห้าม ส่วนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดโดยสภาพ เช่น ถนน แม่น้ำ ลำคลอง นั้นไม่ปรากฏหลักฐานแสดงถึงความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาการพิพาทว่า ที่ดินนั้น ๆ เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ หรือหลักฐานการหวงห้ามของทางราชการสูญหายไป รัฐจึงจำเป็นต้องสร้างหลักฐานเพื่อเก็บข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่ละแปลงไว้ หลักฐานดังกล่าวได้แก่

๑. ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์
๒. หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์นั้นก็คือ สมุดที่นำรายการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์แต่ละแปลงไปลงไว้ว่า เป็นที่สาธารณประโยชน์ประเภทใด ตั้งอยู่ที่ใด เนื้อที่เท่าไร แต่

ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ที่มีอยู่ทุกวันนี้ มีประวัติการจึกทำมานานมากแล้ว และเจ้าหน้าที่  
ก็ชักคักตอกกันต่อมา การคักตอกอาจก่อให้เกิดการ เขียนหรือคักตอกผิด หรือขาดคักตอกหรือ  
ไม่เหมือนของเดิมได้ จึงควรมีคักตอกทางฎีกา วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานหลายฉบับว่า  
ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์มีใช้หลักฐานแสดงถึงความสมบูรณ์ของการ เป็นที่สาธารณประโยชน์

ส่วนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินดวงนั้นมีระเบียบในการจึกทำที่คักว่าการจึก  
ทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ เพราะมีการรังวัดหาแผนที่ และเปิดโอกาสให้ราษฎรคัก  
คักกันไว้ หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินดวงจึงใช้เป็นหลักฐานพิสูจน์ความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน  
กันสำหรับพลเมืองซึ่งรวมกันไว้คักกว่าทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ แต่การจึกทำหนังสือ  
สำคัญสำหรับที่ดินดวงต้องใช้เวลาเงินในการดำเนินการมาก การจะจึกทำได้มากน้อยเพียงใดจึง  
ขึ้นอยู่กับงบประมาณที่รัฐจะกำหนดให้เป็นสำคัญ

เมื่อรัฐไม่อาจออกเอกสารแสดงความเป็นที่สาธารณประโยชน์ให้ทั่วทั้งประเทศ  
จึงมีที่สาธารณประโยชน์อีกจำนวนมากที่ไม่ปรากฏหลักฐานของทางราชการ โดยเฉพาะที่  
สาธารณประโยชน์ประเภท แม่น้ำ ลำคลอง จะไม่มีการจึกทำหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินดวง  
ไว้ จึงก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมาคือ ปัญหาเรื่องราษฎรบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ เพราะ  
ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองซึ่งรวมกันหรือที่สาธารณประโยชน์นั้นมีปัญหามาก  
มายหลายประการ ผู้เขียนจะขอ เขียนและ เสนอแนะ เฉพาะปัญหาที่สำคัญเท่านั้น คักคือ ใบนี่

๑. ปัญหาเกี่ยวกับทะเบียนที่สาธารณประโยชน์

ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ แม้จะไม่ใช้หลักฐานที่แสดงถึงความสมบูรณ์ของ  
การเป็นที่สาธารณประโยชน์ เพราะการจึกทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ มักจะเกิดจาก  
การคักตอกมาจากทะเบียนเดิมเก่า ซึ่งการคักตอกอาจเกิดการผิดพลาดได้ง่าย รวมทั้งใน  
การจึกทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ เจ้าหน้าที่มักจะไม่ออกไปสำรวจทำการรังวัดในท้อง  
ที่ใด แต่กะหรือประมาณระยะเอาเอง เนื้อที่ของที่สาธารณประโยชน์จึงไม่แน่นอน เมื่อมี  
การคักตอกหรือมีการจึกทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ในครั้งแรกแล้ว ก็จะไม่มีการ เปลี่ยน  
แปลงแก้ไขอีกต่อไป ที่ดินคาบทะเบียนที่สาธารณประโยชน์จึงไม่ตรงกับสภาพที่แท้จริง

แต่อย่างไรก็ดี ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ก็มีข้อดีในการใช้เป็นหลักฐานที่ผู้สนใจได้เห็นได้ว่า ที่ดินแปลงนั้นเป็นที่สาธารณประโยชน์มาตั้งแต่เมื่อใด ใช้อ่านารสงวนหวงห้าม ความกฎหมายใด ใครเป็นผู้สงวนหวงห้าม เพื่อประกอบการพิจารณาว่า ที่ดินที่พิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ และทะเบียนที่สาธารณประโยชน์จะใช่ประโยชน์ใดก็ ถ้าหากมีการตรวจสอบแนวเขตและความเป็นไปของที่ดินทุกปี เพื่อให้ทราบถึงความเปลี่ยนแปลงของที่ดินสาธารณประโยชน์นั้น ๆ แล้วนำมาแก้ไขเพิ่มเติมให้ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ให้ทันสมัยอยู่เสมอ ย่อมจะใช่เป็นหลักฐานแก้ปัญหาเรื่องราษฎรบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ใดก็ประการหนึ่ง ในขณะที่รัฐยังไม่สามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงใดทั่วประเทศ

แต่ก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่อีกคือ ผู้จัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งได้แก่ นายอำเภอในฐานะผู้ปกครองท้องที่ นายอำเภอไม่สามารถจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ได้ครบถ้วน และทันสมัยอยู่ตลอดเวลาได้ เพราะนายอำเภอมีหน้าที่มากมายเกินกำลังความสามารถ ในปัญหาข้อนี้ ผู้เขียนเห็นควรมีหน่วยงานกลางหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในจังหวัด เป็นผู้จัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ และควรถักเก็บไว้ในที่ที่หน่วยราชการหรือบุคคลใดมาขอตรวจดูได้โดยง่าย เช่น สำนักงานที่ดินจังหวัด เป็นการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอีกวิธีหนึ่ง ซึ่งใช้งบประมาณน้อยที่สุด

ในปัจจุบันนี้ กรมที่ดินได้ริเริ่มจัดตั้งศูนย์ข้อมูลที่ดิน (land data bank) ขึ้น โดยเป็นศูนย์กลางที่รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินทุกประเภทไว้ในแหล่งเดียวกัน เพื่อความสะดวกในการจัดทำสถิติงาน การปรับปรุงข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินให้ถูกต้องเกี่ยวกับความเป็นจริงตลอดเวลา ซึ่งก็นับว่าเป็นการริเริ่มที่ดี เพราะศูนย์ข้อมูลนี้จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินใดทุกลักษณะประเภท เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดิน แต่ศูนย์ข้อมูลจะไครายละเอียดเกี่ยวกับที่ดิน โดยเฉพาะที่ดินสาธารณประโยชน์ใด ก็คงอาศัยข้อมูลจากทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ เพราะฉะนั้น การจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ให้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริงอยู่เสมอ ก็ย่อมจะเป็นประโยชน์ในการที่จะให้ข้อมูลแก่ศูนย์ข้อมูลที่ดินดังกล่าว

## ๒. ปัญหาเรื่องราษฎรบุกรุกที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

เราคงยอมรับว่า ในปัจจุบันนี้จำนวนประชากรไทยมีมากเพิ่มขึ้น แต่ที่ดินมีจำนวนจำกัด คือมีจำนวนเท่าเดิม จึงเป็นสาเหตุให้ราษฎรบุกรุกเข้าทำกินในที่กินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่สาธารณประโยชน์

ตามสถิติที่สำรวจไว้ทั่วราชอาณาจักรในครั้งสุดท้ายของกรมที่ดิน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งหมดประมาณ ๓๘,๕๐๐ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๑๙ ล้าน ๖ แสนไร่ ปรากฏว่าที่ดินสาธารณประโยชน์เหล่านี้ส่วนมากได้ถูกรายราษฎรบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ ถือเอาเป็นสิทธิส่วนตัวเป็นจำนวนมาก ทั้ง ๆ ที่ทางราชการได้สั่งกำชับให้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่คุ้มครองป้องกันดูแลรักษาให้เข้มงวดกวดขันอยู่ตลอดเวลาตาม การที่เป็นเช่นนี้มีสาเหตุมาจากที่ดินสาธารณประโยชน์แต่ละจังหวัด แต่ละอำเภอมีอยู่มากมายหลายแห่ง แต่ละแห่งมีอาณาเขตกว้างขวาง บางแห่งห่างไกลจากเส้นทางคมนาคมต้องใช้เวลาเดินทางเป็นวัน ๆ เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษามีจำนวนน้อย และมีงานประจำอยู่ไม่สามารถจะควบคุมดูแลให้ทั่วถึงได้ เจ้าหน้าที่บางคนก็ขาดความรับผิดชอบทำหน้าที่ ปลดปล่อยละเลยไม่ควบคุมตรวจตราดูแลค่าเนิ่นคั่งกับผู้นบุกรุกในระยะแรก ประกอบกับจำนวนประชากรที่มีมากเพิ่มขึ้น แต่จำนวนที่ดินที่จะใช้ทำกินมีอยู่เท่าเดิม จึงทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะเพิ่มมากขึ้น จากการสำรวจปรากฏว่า มีผู้นบุกรุกประมาณ ๑๐๕,๐๐๐ ราย เนื้อที่ประมาณ ๓ ล้าน ๒ แสนไร่

วิธีการที่จะป้องกันมิให้ราษฎรบุกรุกที่ดินที่กินค่าเนิ่นการอยู่ในเวลานี้ ก็คือ

(๑) โดยการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ แต่เนื่องจากทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ที่เคยจัดทำมาไม่เคยเปลี่ยนแปลง ไม่ทันต่อเหตุการณ์ เคยบันทึกไว้ครั้ง

วารสารที่ดิน ปีที่ ๒๖ ฉบับที่ ๖ หน้า ๔๑.

เรื่องเดียวกัน.

แรกอย่างไรก็ไม่เคยเปลี่ยนแปลงให้ตรงกับสภาพความเป็นจริง จึงควรที่จะมีการปรับปรุง  
ความที่ไต่เสนอไปแล้วในปัญหาข้อที่ •

(๒) โดยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง เพื่อให้ขอบเขตของที่ดินสาธารณะ-  
ประโยชน์ถูกต้องแน่นอน ซึ่งเป็นวิธีการควบคุมและป้องกันที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน  
ที่ดินที่สุกในเวลานี้ แต่การจัดทำหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงต้องรองงบประมาณจากรัฐ จึงจะ  
จัดทำได้ กรมที่ดินได้จัดทำเป็นโครงการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงทั่ว  
ประเทศให้แล้วเสร็จภายใน ๔ ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๒๑ ถึง ๒๕๒๔ โครงการนี้ได้รับความ  
เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับ  
ที่ ๔ แต่จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๖ แล้วก็ยังดำเนินการเร่งรัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง  
ได้ไม่ครบทั่วประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับงบประมาณที่ได้รับ ถ้าหากโครงการนี้สำเร็จ คาด  
ว่าจะก่อให้เกิดผลที่สำคัญ ๒ ประการคือ

ก. ที่สาธารณะประโยชน์ทั่วประเทศ มีขอบเขตและหลักฐานที่แน่นอน เป็นการ  
ป้องกันการพิพาทระหว่างราษฎรกับรัฐ ราษฎรสามารถจะใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่สาธารณะ-  
ประโยชน์ได้ เจ้าหน้าที่สะดวกในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์  
อันจะเป็นผลดีในทางปกครองและทางเศรษฐกิจ

ข. ป้องกันการบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ ซึ่งนับจะทวีขึ้นทุกวัน ราษฎร  
ผู้บุกรุกจะอ้างว่าไม่มีขอบเขตที่สาธารณะไม่ได้ เพราะมีอาณาเขตแน่นอนตามหนังสือสำคัญ  
ที่ออกไว้

(๓) โดยการค้าเนคคัมกับผู้นุ่กรุก เป็นวิธีการหนึ่งที่จะป้องกันมิให้มีการบุกรุก  
ที่ดินของรัฐ กล่าวคือ เมื่อมีการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการ  
ความกฎหมายกับผู้นุ่กรุกในระยะแรกที่มีการบุกรุก มิใช่ปล่อยให้ราษฎรบุกรุกจนเกิดความ  
หวงแหนในที่ดิน หรือจนสร้างบ้านเรือนเป็นหลักฐานมั่นคง เช่นนี้ยากที่จะดำเนินการกับผู้นุ่กรุก  
ได้ เพราะถ้ามีผู้นุ่กรุกจำนวนมาก ๆ รัฐก็ต้องยอมผ่อนปรนให้ราษฎรได้อาศัยอยู่บนที่ดิน  
ที่บุกรุกต่อไป การใช้กฎหมายก็ไม่ค่อย

นอกจากรัฐบาลจะมีหน้าที่ป้องกันมิให้ราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐแล้ว รัฐบาลควรมีหน้าที่แก้ไขปัญหากังกล่าวด้วย กล่าวคือ ถ้าจะขยับไร่ราษฎรที่บุกรุกออกไปจากที่ดินเพียงอย่างเดียวก็อาจจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเหล่านั้น แต่ถ้าจะปล่อยให้มีการบุกรุกต่อไปก็จะก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ไม่สิ้นสุด

การที่ยินยอมให้ราษฎรบุกรุกอยู่ในที่ดินโคเหมือนเดิม ย่อมก่อให้เกิดผลเสียคือราษฎรผู้ไม่เกรงกลัวไม่เคารพต่อกฎหมายบ้านเมืองกลับมีที่ทำกินอย่างสบาย ส่วนพลเมืองก็ผู้เคารพกฎหมาย กลับไม่ทำอะไรเลย การให้ราษฎรบุกรุกอยู่ในที่ดินโค จึงเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้ราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐไม่เป็นที่สิ้นสุด และโดยเฉพาอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลยินยอมให้มีการถอนสภาพที่ดินของรัฐให้ราษฎรบุกรุกเพื่อนำมาจัดให้แก่ผู้บุกรุกโคกรรมสิทธิ์ ก็ย่อมก่อให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐไม่เป็นที่สิ้นสุด เพราะบุคคลทุกคนย่อมอยากจะโคกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มิใช่ให้อยู่โดยเฉลนตอย เพราะฉะนั้น นโยบายของรัฐในปัจจุบันจึงไม่ยินยอมที่จะให้มีการถอนสภาพที่ดินที่ถูกรุกเพื่อนำไปจัดให้แก่ราษฎร นอกจากนี้ รัฐยังออกกฎหมายวางระเบียบในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐประเภทที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่บุกรุกที่ดินของรัฐก่อนวันที่ประกาศ ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ไข้มังคับให้ผู้มีสิทธิ์ยื่นคำขอ เข้ายู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินโคโดยเสียค่าเช่า ส่วนผู้ที่บุกรุกที่ดินของรัฐภายหลังวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ไข้มังคับจะไม่ได้รับความช่วยเหลือใดๆ จากรัฐ

เพราะฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า นโยบายของรัฐในปัจจุบันก็คือ เปิดโอกาส ให้อุ้ยย้ายถิ่นกฎหมายที่จะขออาศัยอยู่ในที่ดินที่บุกรุกโค

ผู้เขียนเห็นควยว่า การให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่บุกรุกแก่ผู้บุกรุกนั้นไม่ก่อให้เกิดผลดี เพราะจะก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ไม่สิ้นสุด แต่ในขณะเดียวกันก็ควรคำนึงว่าการที่ราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นเพราะ เขาไม่มีที่ดินทำกินไร่หรือไม้ และเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องจัดหาที่อยู่อาศัยและที่ทำกินให้แก่ประชาชนตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ฉะนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่า ในบางกรณีที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหมดสภาพไปแล้ว

จนทางราชการไม่สามารถที่จะส่งวนไว้อีกต่อไป และทางราชการไม่มีแผนการที่จะใช้ประโยชน์ในที่ดินในภายหลังที่จะนำมาจัดโครงการทุกคนที่ยากไร้ ไม่เฉพาะแต่บุคคลเท่านั้น เพราะบุคคลบางคนอาจยังมีที่ดินทำกินอยู่ ก็ไม่ควรจัดให้

แต่อย่างใดก็ ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐนี้เป็นปัญหาที่ไม่สิ้นสุด ทราบได้ทั้งทางราชการยังไม่สามารถควบคุมและคุ้มครองที่ดินของรัฐ ประเภทที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ ไม้ว่าจะโดยมีหลักฐานแสดงขอขมเชคของที่สาธารณประโยชน์หรือโดยมีเจ้าหน้าที่ควบคุมดูแลโดยตรง ดังนั้น จึงถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลควรจะได้มีมาตรการที่จะก่อให้เกิดการกระจายที่ดินจากผู้ที่มียากจำนวนมากไปสู่ผู้ไม่มีที่ดินทำกิน อันจะเป็นวิธีการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐได้ที่สุดวิธีหนึ่ง ผู้เขียนขอเสนอแนะวิธีการและเร่งเร้าขอให้รัฐบาลได้มีการเินมาตรการดังกล่าวนี้

ประการที่หนึ่ง การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ( progressive rate ) ประเทศไทยปัจจุบันมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีที่ดินอยู่ ๒ ฉบับ คือ

๑. พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งเก็บจากเจ้าของที่ดิน ไม้ว่าจะเป็นผู้ถือครองโดยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เว้นแต่ผู้นั้นจะเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นไปแล้ว สำหรับผู้ที่ไร้อินทราภาษีจะมี การลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่ไปบางส่วน (มาตรา ๒๒) เพื่อจะช่วยเหลือเกษตรกร กฎหมายจึงกำหนดให้เจ้าของที่ดินที่ประกอบการกสิกรรมประเภทไม่ผลผลิตขาย ตนเอง เสียภาษีบำรุงท้องที่ตามอัตราในบัญชีแต่ไม่จำต้องเสียเกินร้อยละ ๕ บาท ส่วนที่ดินที่ถึงไว้ ร้างเปล่าจะต้องเสียภาษีเพิ่มอีกเท่าตัว แต่เมื่อพิจารณาถึงอัตราภาษีบำรุงท้องที่แล้ว จะ เห็นว่ามีอัตราค่ามาก เช่น ที่ดินราคาไร่ละ ๓,๕๐๐ บาท เสียภาษีไร่ละ ๑๗.๕๐ บาท ที่ดินราคา ๒,๐๐๐ บาท เสียภาษีไร่ละ ๒๐ บาท และที่ดินราคา ๕๐๐,๐๐๐ บาท เสีย ภาษีไร่ละ ๔๐๐ บาท เป็นต้น

๒. ภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้นจัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยแยกเก็บดังนี้

- ก. โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างเกี่ยว
- ข. ที่กินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง

ภาษีที่จัดเก็บเป็นภาษีอัตราคงที่จำนวนร้อยละ ๑๒ <sup>๖</sup>/<sub>๑๐๐</sub> ของค่าภาษี (ค่าภาษี คือ ราคาทรัพย์สินที่อาจให้เช่าได้) ที่กินที่เสียภาษีความกฏหมายนั้นแล้ว ไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่อีก

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า การเก็บภาษีที่ดินของไทยเก็บในอัตราที่ต่ำมาก จึงทำให้มีผู้ถนัดซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรมาก หรือซื้อที่ดินไว้โดยมิได้ทำประโยชน์เป็นจำนวนมาก อันไม่ก่อให้เกิดผลดีแก่การพัฒนาและใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ เพราะที่ดินเหล่านี้มีอำนาจไม่ใช้ให้เกิดประโยชน์ จึงถึงเวลาแล้วที่รัฐควรหันมาให้ความสนใจที่จะจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า กล่าวคือ จัดเก็บภาษีที่ดินที่เจ้าของมิได้ทำประโยชน์ให้สูงกว่าที่ดินที่ทำประโยชน์ในอัตราสูงเป็นพิเศษ ซึ่งจะมีผลเป็นการกระตุ้นให้มีการเร่งการทำประโยชน์ในที่ดิน รวมทั้งมีผลทำให้ผู้มีที่ดินมากต้องเสียภาษีในอัตราสูง ผู้ที่ถือครองที่ดินมากแต่ไม่มีโครงการทำประโยชน์ ก็จะไม่ประสงค์ที่จะถือครองที่ดินอีกต่อไป เพราะจะต้องเสียภาษีที่ดินในอัตราสูง จึงที่จะถือครองที่ดินอีกต่อไป ทำให้เกิดความต้องการที่จะขายหรือให้เช่าที่ดินนั้น ราคาของที่ดินก็จะลดลง เป็นการช่วยให้บุคคลที่ยากจนสามารถจัดซื้อที่ดินไว้เป็นที่ทำกินหรืออยู่อาศัยต่อไปได้ มาตราการกึ่งก้าวหน้าจึงช่วยให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินให้เร็วขึ้น การจัดเก็บภาษีที่ดินจึงเป็นมาตรการทางอ้อมที่สำคัญในการหันเหสภาพของสังคมไปในทิศทางที่รัฐประสงค์ได้

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ประการที่สอง คือ รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารควรจะหยิบยกมาตรา ๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาใช้ให้โดยตลอดในเรื่องการทอดทิ้งที่ดิน ซึ่งปัจจุบันนี้แทบจะกล่าวได้ว่ามาตรา ๖ นี้เป็นหมัน เพราะไม่มีการใช้ อันเนื่องมาจากชาวอัคราเจ้าหน้าที่จะออกไปสำรวจ อีกทั้งประเทศไทยยังไม่มีระบบการจดทะเบียนที่ดิน ซึ่งขณะนี้กรมที่ดินได้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลที่ดินขึ้น ก็คงจะช่วยให้มาตรา ๖ นี้ ไม่เป็นหมันต่อไป กล่าวคือถ้าได้มีการสำรวจที่ดินประเภทนี้และดำเนินการตามกฎหมายให้ตกเป็นของรัฐตามกฎหมายโดยเด็ดขาด ก็จะแก้ปัญหาเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐ ไม่รู้จะเป็นที่ป่าสงวน หรือที่สาธารณประโยชน์ได้ กล่าวคือผู้ที่ถือครองที่ดินไว้มาก ๆ ก็จะจัดการขายหรือให้เช่าไปในราคาถูก หรือเมื่อที่ดินตกเป็นของรัฐ รัฐบาลนำออกจกให้แก่ประชาชน

มาตรา ๖ นับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๘๖ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ให้บังคับบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

- (๑) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน
- (๒) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีไต่สวนคำร้องต่อศาล และศาลได้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป

ประการที่สาม โดยวิธีการออกกฎหมายมาจากกิจการถือครองที่ดิน เดิมประเทศไทยเคยมีกฎหมายบัญญัติระบบการถือครองที่ดินไว้ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ ถึงมาตรา ๔๔ โดยจำแนกที่ดินออกเป็นที่ดินที่มีรเพื่อเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัย และกำหนดว่าบุคคลจะมีสิทธิในที่ดินเพื่อการใดได้ไม่เกินจำนวนเพียงใด แต่กฎหมายก็มีข้อกำหนดเคร่งครัดตายตัวว่าบุคคลจะถือที่ดินจำนวนเกินนั้นไม่ได้ แต่จะคงขออนุญาตเป็นรายกรณีไป บทบัญญัติดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๐๐ ทั้งนี้เพราะ คณะปฏิวัติเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวขัดต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของบ้านเมือง

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ภูมิการ เรียกร้องให้นำกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินมาใช้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาและตกไปถึง ๓ ครั้ง โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องการให้กฎหมายมีผลย้อนหลังไปจำกัดการถือครองที่ดินของเจ้าของที่ดินที่มีอยู่เดิมด้วย แต่มีผู้ไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนมาก

ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายการจำกัดการถือครองที่ดินเป็นหลักการที่เหมาะสมเป็นอย่างยิ่งกับประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย เพราะการไม่จำกัดการถือครองที่ดินก่อให้เกิดช่องทางใหญ่ที่มีกำลังทรัพย์มากกว่าชนชั้นที่กินไว้ เป็นเหตุให้ราษฎรผู้ยากจนไม่มีที่ดินทำกินเพียงพอกองเจ้าที่ดินจากผู้มีทรัพย์เหล่านั้น และก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกเช่าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐไม่ว่าจะเป็นที่ป่าสงวนหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นจำนวนมาก

ดังนั้น หากรัฐมีนโยบายต้องการให้มีการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ไว้ให้ประชาชนทุกคนได้ใช้ร่วมกันตลอดไป ไม่ต้องการให้ราษฎรผู้ใดบุกรุกเช่าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเหล่านั้น และเพื่อมิให้ที่ดินเป็นจำนวนมากตกอยู่ในมือของประชาชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะเท่านั้น จึงควรถึงเวลาแล้วที่รัฐจะออกกฎหมายกำหนดการถือครองที่ดิน เพื่อเป็นการกระจายที่ดินจากผู้ที่ถือครองจำนวนมากไปสู่ผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน



๑๑. ปัญหาเรื่ององค์การหน่วยงานที่จะควบคุมดูแลรักษาที่ดินสำหรับพลเมือง  
ไว้ร่วมกัน

ตามที่โลกเข้ามาในบทที่ ๔ ว่า กฎหมายของไทยได้มีบัญญัติเกี่ยวกับการ  
ดูแลรักษาที่ดินสำหรับพลเมืองไว้ด้วยกันไว้หลายฉบับ รวมทั้งมีบัญญัติใหม่เจ้าหน้าที่ดูแล  
รักษาไว้หลายหน่วยงานด้วยกัน เป็นเหตุให้กฎหมายบางฉบับมีบัญญัติไว้ซ้ำซ้อนกันทำให้  
เกิดปัญหาในการตีความว่าใครเป็นเจ้าของที่ดินดูแลรักษา กฎหมายบางฉบับมีบัญญัติใหม่  
เจ้าหน้าที่ดูแลรักษา แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ที่ใครรับอำนาจไม่อาจทำหน้าที่ได้ เช่น

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๐ (พ.ศ. ๒๕๑๔) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการ  
เกินเรือในน่านน้ำไทยมีบัญญัติให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะประโยชน์ แม่น้ำ  
ลำคลอง ทะเลสาบ ซึ่งเดิมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ บัญญัติ  
ให้เป็นอำนาจของนายอำเภอท้องที่ที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ดูแลรักษาแม่น้ำลำคลอง ฯลฯ  
แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่ากรมเจ้าท่าไม่มีเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติงานได้ทั้งในส่วนกลาง  
และส่วนภูมิภาค จึงต้องมอบหมายให้นายอำเภอท้องที่เป็นผู้ปฏิบัติแทน หรือแม้แต่พระ  
ราชบัญญัติรักษาลำคลอง พ.ศ. ๑๒๖ ที่มีบัญญัติให้กรมชลประทานเป็นผู้ดูแลรักษาและคุ้มครอง  
ป้องกันลำคลองต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง แต่ในทางปฏิบัติกรมชลประทาน  
ได้มอบให้กรุงเทพมหานคร เป็นผู้ดูแลแทน

การที่มีบัญญัติกฎหมายแล้วไม่สามารถให้หน่วยงานที่ใครรับมอบหมายดำเนินการ  
ได้ ต้องมอบหมายให้หน่วยงานอื่นซึ่งมีหน้าที่โดยตรงเป็นผู้ทำแทนเช่นนี้ ก็ควรที่จะแก้ไข  
กฎหมายให้ตรงตามที่แท้จริงต่อไป กล่าวคือถ้าเป็นที่สาธารณะประโยชน์ในต่างจังหวัด  
ก็ควรให้นายอำเภอท้องที่เป็นผู้ดูแล ถ้าเป็นที่สาธารณะประโยชน์ในกรุงเทพมหานคร  
ก็ควรให้กรุงเทพมหานคร เป็นผู้ดูแล มีไว้บัญญัติให้หน่วยงานใดเป็นผู้ดูแลรักษาแล้วแต่ในทาง  
ปฏิบัติต้องงดมอบหมายให้นายอำเภอ เป็นผู้ดูแลรักษาแทน นายอำเภอจึงต้องมีหน้าที่ปฏิบัติ  
งานอื่น ซึ่งเป็นภาระไม่ถุกต้อง เพราะนายอำเภออาจจะไม่มีความชำนาญในการใช้  
กฎหมายของหน่วยงานที่มอบหมาย

แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้การคุ้มครองรักษาที่ดินสำหรับพลเมือง  
ใช้ร่วมกันเป็นไปในลักษณะเดียวกัน ควรที่จะกำหนดหน่วยงานกลางขึ้นเป็นผู้ดูแล  
ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยเฉพาะ มีหน้าที่ควบคุมดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์  
ทั่วประเทศ โดยกระจายเจ้าหน้าที่ออกไปควบคุมในส่วนท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง ในประเทศ  
นิวซีแลนด์ กรมที่ดินของเขามีหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันเกี่ยวกับ  
ที่สาธารณประโยชน์โดยตรง รวมทั้งวนอุทยานแห่งชาติ ที่สงวนไว้เพื่อความสวยงาม  
ตามธรรมชาติ โดยให้ส่วนกลางเป็นผู้ควบคุมดูแลรักษาตามนโยบายของรัฐ และมีเจ้า  
หน้าที่ในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ส่วนการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ของไทย  
มีกฎหมายบัญญัติไว้หลายฉบับและมีหน่วยงานหลายหน่วยงานเป็นผู้ดูแลรักษา ซึ่งไม่ได้  
ก่อให้เกิดผลดีในการดูแลรักษาและการใช้ที่ดินดังที่กล่าวมาแล้ว

๔. ปัญหาเรื่องการจัดหาที่ดินสำหรับใช้ประชาชนใช้ร่วมกันโดยไม่ต้อง  
ใช้วิธีเวนคืนหรือรัฐไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

กฎหมายของหลายประเทศที่มีบทบัญญัติให้ผู้ที่แบ่งแยกที่ดิน หรือในการก่อสร้าง  
สร้างกิจการบ้านช่อง ผู้สร้างจะต้องสงวนเนื้อที่ไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ ของเนื้อที่  
ทั้งหมด เพื่อเตรียมไว้เป็นสวนสาธารณะ ทั้งนี้ไม่คิดรวมถึงเนื้อที่ที่ไร้อาถรรพณ์ เช่น  
กฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์ ให้เจ้าของที่ดินกันที่กินไว้ ๕ % ของจำนวนเนื้อที่  
ที่แบ่งแยกทั้งหมด (ไม่รวมถนน) เพื่อสงวนไว้เป็นประโยชน์สาธารณะ หรือเจ้าของ  
ที่ดินจะชำระเป็นเงินสดแทนก็ได้ โดยให้เงินจำนวนนี้เข้าสภาท้องถิ่นเพื่อใช้บำรุง  
รักษาท้องถิ่นนั้นต่อไป

ศิริ เกวสินสุขย์, รายงานการฝึกอบรมและงานการจัที่ดินและจ  
ทะเบียนที่ดินใน ประเทศนิวซีแลนด์, หน้า ๔๑.

ส่วนประเทศไทย เจ้าของที่ดินมีสิทธิที่จะขอแบ่งแยกที่ดินได้ แต่ถ้าวางแบ่งที่ดินนั้นเข้าลักษณะเป็นการจกสรรที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) เรื่องควบคุมการจกสรรที่ดินกสิกรรมที่มีพินัยกรรมเหมือนดังประเทศกวางฉางไว้ มีแค่พินัยกรรมใหญ่ทำการจกสรรที่ดินจกใหม่สาธารณูปโภค เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น โดยให้สาธารณูปโภคดังกล่าวนี้ตกเป็นการจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินที่จกสรรเท่านั้น สาธารณูปโภคที่ตกเป็นการจำยอมนี้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินยังคงเป็นของผู้เจ้าของที่ดินที่จกสรร มิได้เป็นของรัฐ เหมือนอย่างที่สาธารณูปโภคของประเทศนิวซีแลนด์ซึ่งให้ที่ดินที่กินไว้นั้นตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐนับแต่วันที่มีการจกทะเบียนแบ่งแยกที่ดินเป็นต้นไป

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ข้อ ๓๐ "สาธารณูปโภคซึ่งผู้จกสรรที่ดินจกใหม่ขึ้นเพื่อการจกสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ให้ถือว่าตกอยู่ในการจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจกสรรและให้เป็นหน้าที่ของผู้จกสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษาจัดการดังกล่าวให้คงสภาพทั้งในที่ใดจกทำขึ้นโดยตลอดไปและจะกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจำยอมลบล้างไป หรือเสื่อมความสะควมมิได้

หน้าที่ในการบำรุงรักษาตามวรรคหนึ่งมิให้บังคับในกรณีที่ผู้จกสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปไปก่อให้ทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณูปโภคหรือโคโอเนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินจะจกสรรอยู่ในเขต"

ในปัจจุบันนี้ เฉพาะในกรุงเทพมหานครมีส่วนสาธารณะ หรือที่พักผ่อนหย่อนใจ มีเพียง ๕ แห่งคือ

- (๑) สวนลุมพินี เนื้อที่ประมาณ ๓๖๐ ไร่
- (๒) สวนสราญรมย์ เนื้อที่ประมาณ ๒๓ ไร่
- (๓) สวนชนบุรีรมย์ เนื้อที่ประมาณ ๖๓ ไร่
- (๔) สวนพระนคร เนื้อที่ประมาณ ๕๐ ไร่
- (๕) สวนจตุจักร เนื้อที่ประมาณ ๑๕๐ ไร่

รวมเนื้อที่สวนสาธารณะประมาณ ๗๓๒ ไร่ นอกจากนี้มีส่วนหย่อมตามวงเวียน ถนนสาทรวิบูลย์ บนเกาะกลางถนนอีกประมาณ ๑๑๐ ไร่ และยังมีสวนกิ่งสาธารณะคือ เขาดินวนา ขององค์การสวนสัตว์กุสุมิต อีก ๑๖๕ ไร่ ในกรุงเทพมหานคร จึงมีเนื้อที่สวนสาธารณะสำหรับพักผ่อนหย่อนใจประมาณ ๘๑๗ ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ ๐.๐๘ ของเนื้อที่ กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีประชากรประมาณ ๕ ล้านคนเศษ ตามมาตรฐานสากลควรมีเนื้อที่เพื่อใช้เป็นส่วนสาธารณะ และที่พักผ่อนหย่อนใจ ไม่น้อยกว่า ๕ หมื่นไร่ เพราะฉะนั้น ถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยควรที่จะนำหลักการของกฎหมายต่างประเทศ เช่นประเทศนิวซีแลนด์ ที่ให้มีการกันที่ดินจำนวน ๕ % ของเนื้อที่ทั้งหมดเป็นส่วนสาธารณะมาใช้ เพื่อแก้ปัญหาในกรุงเทพมหานคร ซึ่งนับวันจะไม่มีที่สาธารณะประโยชน์ให้ประชาชนใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ และในขณะเดียวกัน ควรที่จะนำหลักการนี้ไปใช้ในจังหวัดที่กำลังเจริญเติบโต เช่นจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดสงขลา และจังหวัดภูเก็ต เพื่อเป็นการวางรากฐานไว้ตั้งแต่เบื้องต้น และเพื่อแก้ปัญหาเรื่องที่ดินสาธารณะประโยชน์ไม่พอเพียงกับจำนวนประชากรที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต

---

มาตรฐานสากล ควรมีสวนสาธารณะอย่างน้อย ๑๕ ตารางเมตรต่อประชากร ๑ คน (วารสารที่ดิน ปีที่ ๒๖ ฉบับที่ ๖ หน้า ๔๓).