

## บทที่ 10

# ปัจจัยสถาบันที่มีผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน (Institutional Factors Affecting Land Use)

การดำเนินการที่เกี่ยวกับที่ดินของบุคคลนั้น มักจะถูกกำหนดให้อยู่ในขอบข่าย จากภาวะสถาบันต่างๆ ของสังคมอยู่เสมอ เป็นต้นว่า วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม พลังทางสังคม พฤติกรรมของบุคคลครอบครัว กฎข้อบังคับ การเมือง การปกครอง เหล่านี้เป็นต้น โดยจะ แสดงออกในรูปต่างๆ ทางทัศนคติของวัฒนธรรม ประเพณี ทางพฤติกรรมตามกัน วิธีทางในนิตย การคิด การกระทำสิ่งต่างๆ การปฏิบัติตามกฎหมาย การดำเนินการของรัฐบาล ความเชื่อใน ศาสนา และอื่นๆ อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของคนต่อคน และของคนต่อที่ดิน นั้นเอง

### 10.1 ความหมายของสถาบัน

เราอาจกล่าวได้ว่า สถาบันก็คือกลุ่มต่างๆ ในสังคม ที่มีการกระทำที่ก่อให้เกิด ผลกระทบ หรือควบคุมพฤติกรรมของบุคคล เราอาจแบ่งชนิดของสถาบันที่อาจพบได้ในสังคมออก เป็น 2 กลุ่ม โดยทั่วๆ ไปคือ สถาบันขั้นต้น (Primary Institutions) และสถาบันขั้นที่ สอง (Secondary Institutions)

กลุ่มแรกคือ สถาบันขั้นต้นนั้น ได้แก่กลุ่มที่ถือว่าเป็นหลักของสถาบันได้แก่ การ ปกครอง ทรัพย์สินสมบัติ อุตสาหกรรม การศึกษา ศาสนา และครอบครัว เป็นต้น สถาบันขั้นต้น เหล่านี้ แต่ละสถาบันจะประกอบด้วย กลุ่มสถาบันขั้นที่สองหลายๆ สถาบันรวมกันอยู่ เช่น สถาบันการปกครองจะประกอบด้วย รัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมือง ระบบราชการ พลเรือน การดำเนินการเกี่ยวกับภาษี สวัสดิการ สังคม เหล่านี้เป็นต้น ในทำนองเดียวกัน สถาบันศาสนาก็จะประกอบไปด้วยสถาบันขั้นที่สองมากมาย เช่น ความเชื่อ พิธีการต่างๆ สัญลักษณ์ และข้อความต่างๆ เป็นต้น

## 10.2 ความสำคัญของสถาบันต่างๆ ต่อการใช้ที่ดิน

### 1. สถาบันครอบครัวและการศึกษา

หากเราพิจารณาดูระบบครอบครัวที่ดี หรือการศึกษาที่ดี จะทำให้เรามองเห็นชีวิตถึงภาวะสถาบันที่มีอิทธิพลต่อการใช้ที่ดิน จะเป็นทางด้านความเข้าใจหรือทัศนคติของประชาชนก็ตาม มักจะเกี่ยวข้องโดยตรงต่อที่ดินและการใช้ประโยชน์ สำหรับครอบครัวทัศนคติมักจะเปลี่ยนแปลงไปตาม เวลาตามวัย จากวัยรุ่นหนุ่มสาว วันแต่งงานมีครอบครัว มีบุตร ให้การศึกษามบุตร เหล่านี้จะต้องมีการเตรียมตัว มีแผนสำหรับชีวิตที่เหมาะสม ปกติครอบครัวถือว่าเป็นส่วนประกอบของสังคมจะมีลักษณะร่าง เรียง มีความรับผิดชอบมีสิทธิพิเศษต่างๆ และก็มีภาวะกระตือรือร้น ต่อการใช้และการพัฒนาที่ดิน เป็นต้นว่า คนงานหรือเกษตรกรผู้ใช้แรงงาน นอกจากจะเป็นผู้ให้ความอดทน ให้ความสุข ให้ความปลอดภัยทั้งในปัจจุบันและอนาคต แก่ครอบครัวของเขาแล้ว ยังจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินของเขา การใช้ประโยชน์ด้านต่างๆ ตลอดเวลา จึงอาจกล่าวได้ว่า ครอบครัว เป็นตัวแทนของหน่วยการวางแผนและการใช้ทรัพยากรนั่นเอง และโดยปกติครอบครัวก็มักจะเป็นกังวลต่อการวางแผน และพัฒนาทรัพยากรที่ดินสำหรับใช้เพื่อสนองความต้องการต่างๆ สามมี ภรรยา จะพิจารณาการใช้ที่ดินทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อความเป็นอยู่ เพื่อสวัสดิการและความปลอดภัยในอนาคตของสมาชิกในครอบครัว

ในด้านการศึกษา เป็นตัวอย่างอีกสถาบันหนึ่งไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าครอบครัว ในการสร้างโอกาสของชีวิตทั้งปัจจุบันและอนาคตการศึกษา สอนให้คนรู้ว่า จะมีชีวิตอย่างไร จะดำเนินชีวิตอย่างไร จึงจะเกิดความพอใจ และมีความสุข การศึกษาจึงมีผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน โดยการยกระดับการดำเนินชีวิตของบุคคล ต้องการสร้างความสะดวกพัฒนาเทคนิคใหม่ๆ ซึ่งแนวทางที่ดีกว่าในการบริหารทรัพยากรคนงานที่ชำนาญ จะปรับปรุงการใช้ทรัพยากรที่ดิน เพื่อนำไปสู่การมีรายได้ที่สูงขึ้น ส่งผลทำให้มีระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ดีขึ้น การศึกษาจะสร้างคนให้ตระหนักในพลังความสามารถในตัวของเขา ผ่านทางความรู้ ความคิด อันเป็นฐานในการใช้ทรัพยากรที่ดินให้มีประสิทธิภาพ

2. สถาบันการเมือง และการปกครอง (Government and Political Institution) เราต้องยอมรับกันว่า ไม่มีหน่วยผลิตใดจะเป็นฟาร์ม หรือโรงงานก็ตาม ยกที่จะหลีกเลี่ยงอิทธิพลทางการเมือง และการปกครอง เพราะการเมืองและการปกครอง จะเป็นตัวกำหนดลู่ทาง เป็นตัวนำ และเป็นตัวควบคุมการกระทำต่างๆ แม้สถาบันทาง เศรษฐกิจ ยังต้องดำเนินไปบนพื้นฐานของการดำเนินการทางการเมือง การปกครอง กล่าวง่ายๆ ว่า ไม่มีส่วนไหนของการดำเนินชีวิตที่จะหลีกเลี่ยงหนีจากเงื้อมมือทางการเมืองการปกครองได้ อาจจะหนักหรือเบาต่างกันไปตามกาลเวลา เท่านั้น

ที่เกี่ยวกับทรัพยากรที่ดินยิ่งจะ เห็นได้ชัดในอิทธิพลของสถาบันนี้ โดยเฉพาะ ความเป็นเจ้าของ และลักษณะการใช้ทรัพยากรที่ดินว่าจะ เป็นในรูปแบบใด ระบบใด เพื่อให้เห็นเด่นชัดขึ้น เราอาจแบ่งการพิจารณาออกเป็นสองแง่ คือประการแรกในแง่ของผลกระทบของนโยบายและข้อกำหนดของรัฐบาลที่มีต่อการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่ดินทั้งทาง เอกชนและ สาธารณะ ประการที่สองการจัดองค์การและหน่วยงานของรัฐที่มีผลต่อการพัฒนาและนโยบาย บริหารทรัพยากรที่ดิน

ในประการแรก ผลกระทบจากนโยบายการปกครองและข้อกำหนดต่างๆ ต่อการใช้ที่ดินที่ดีหรือต่อความเป็น เจ้าของที่ดินก็ดี มักเกิดขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม รัฐมักเป็นผู้ กำหนดแนวทาง ผ่านเครื่องมือต่างๆ ในการบริหาร เช่น การใช้นโยบายภาษี ควบคุมการเป็น เจ้าของที่ดิน หรือการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น สำหรับประเทศไทยเรา อาจพิจารณา ศึกษาได้จาก กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปี พ.ศ. 2518 จะกำหนดรูปแบบของความเป็น เจ้าของ และลักษณะการใช้ประโยชน์ได้ชัดแจ้ง ถึงสิทธิของความเป็น เจ้าของตามลักษณะของธุรกิจนั้นๆ เป็นต้น

ในประการที่สอง หน่วยงานของรัฐบาล ได้กำหนดรูปแบบของรูปองค์การ บริหาร ว่ามีขอบเขตและแบ่งแยกอำนาจแค่ไหนนั้นมักจะกำหนดไว้ในรูปแบบของรัฐธรรมนูญ ของประเทศ บางแห่งอาจมีลักษณะรวมอำนาจบางแห่งกระจายอำนาจ แบบแผนการจัดรูป

องค์การของรัฐมีผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรที่ดิน โดยวิธีการกำหนดนโยบายพัฒนา และการบริหารที่ดินไว้ภายใต้รัฐธรรมนูญในระบบการปกครองแต่ละระบบ ขอบข่ายของนโยบายต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ได้กำหนดไว้เป็นแนวทางแก่รัฐ ซึ่งจะต้องไม่ขัดกับสิทธิ และต้องให้หลักประกันในสิทธินั้นแก่บุคคลหน่วยงานของรัฐในระดับต่างๆ มีอำนาจบริหารและพัฒนาให้เกิดผลและ เป็นไปตามนโยบายนั้นๆ

### 3. สถาบันทางกฎหมายประเพณีและความ เชื่อถือ

กฎหมาย ก็คือ ตัวตนของกฎ และระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่ติดอยู่กับบุคคลหรือชาติ มีไว้เพื่อควบคุมพฤติกรรมของบุคคล ให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้โดยสันติ อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายมีแหล่งกำหนด 3 ทางด้วยกัน ได้แก่

- 1) จากพระราชบัญญัติ กฎฎีกา และการดำเนินการของฝ่ายบริหาร
- 2) จากการกำหนดขึ้นโดยชนบธรรมนิยม
- 3) จากการพิจารณาตัดสินของศาล

ผลทางกฎหมายที่มีต่อทรัพยากรที่ดินนั้น รัฐบาลจะเป็นผู้แบ่งแยกอำนาจที่เกี่ยวข้องกับใช้ที่ดินแก่หน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบ ซึ่งมีทั้งทางกฎหมายและบทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการได้มา ซึ่งความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การรักษาสีทธิในตัวบุคคลและทรัพย์สิน เป็นต้น ส่วนใหญ่กฎหมายในปัจจุบันจะมีผลต่อการใช้ที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการกระจาย หรือควบคุมในสิทธิความรับผิดชอบ ทั้งบุคคลและกลุ่มต่างๆ ในทรัพย์สินของเขา จึงเป็นความจริงที่ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทั้งหลายนั้น จะใช้เพื่อรักษาสีทธิ ความมีอิสระ เสรีของบุคคล ความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และความมีอิสระภาพจากความเป็นทาสของคนอื่นที่จะใช้อำนาจเข้าครอบครองในบุคคล ดังนั้น การใช้ทรัพยากรที่ดินอันเนื่องมาจากผลทางกฎหมายจึง เป็นไปในลักษณะที่ว่า กลุ่มพลังหรือผู้มีอำนาจที่สามารถมอบหน้าที่แก่คนหนึ่งให้ดำเนินการในผลประโยชน์ของอีกคนหนึ่ง โดยอาจจะเน้นด้านการให้ความสะดวก เช่น การทำสัญญาเกี่ยวกับข้อตกลงต่างๆ เป็นต้น

ในด้านขนบธรรมเนียมประเพณี (Custom) นั้น เนื่องจากขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นสิ่งแทนวิถีทางการยอมรับในการกระทำสิ่งต่างๆ ของกลุ่มชนและการกระทำสิ่งนั้นๆ อาจจะไม่อยู่ภายใต้กฎหมายเสมอไปได้ โดยกฎหมายนั้นอาจจะครอบคลุมในหลายๆ อย่าง แต่ในหลายๆ อย่างนั้น อาจจะไม่กระทบถึง ขนบธรรมเนียมประเพณีก็ได้เช่นกัน ขนบธรรมเนียมประเพณีส่วนใหญ่เริ่มจากการตัดสินใจที่มีเหตุมีผล ชาวไร่ชาวนาบางคนอาจพบว่าการประพฤติปฏิบัติตามประเพณีบางอย่างเหมาะสมกับสภาวะของเขา เขาจึงยอมรับมัน และมีผู้อื่นประพฤติตาม นานเข้ามีผู้เห็นดีเห็นชอบด้วย ก็จะมีประเพณีปฏิบัติตามกลายเป็นกฎการทำงานของกลุ่มสังคมไป

ขนบธรรมเนียมประเพณีก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรที่ดินมากมายหลายทาง แตกต่างกันไปทั้งที่พัฒนาแนวการค้า เน้นชีวิตตามขนบธรรมเนียมให้ เป็นไปตามอาหารที่บริโภค ซึ่งเต็มไปด้วยพวกผลิตผลสัตว์ต่างๆ และการไถมาซึ่งเนื้อสัตว์สำหรับบริโภค เหล่านี้ก็ต้องอาศัยพื้นดิน สำหรับ เป็นทุ่งหญ้า -เลี้ยงสัตว์มากด้วย เพื่อเลี้ยงสัตว์ ในขณะที่ผู้ที่ชอบบริโภคพืชผักเป็นอาหารตามนิสัยของเขา ก็จะมีลักษณะของการใช้ที่ดินแตกต่างออกไป พวกที่มีนิสัยชอบดื่ม เครื่องดื่ม เช่น เหล้า ชา กาแฟ หากเป็นเพียงผู้ดื่มไม่ใช่ผู้ผลิต ความต้องการใช้ที่ดินอาจจะมีเพียง เพื่อที่อยู่อาศัยเหล่านี้ เป็นต้น

พวกกรรมนิยมต่างๆ (Testes) ในการใช้เครื่องใช้ เครื่องนุ่งห่ม เช่น เสื้อผ้า ก็มีความสำคัญต่อผลการใช้ที่ดินมาก เสื้อผ้าที่ผลิตจากฝ้าย ขนสัตว์ โยเทียม หรืออื่นๆ ในชื่อต่างๆ ที่เรานิยมกันอยู่นั้น ล้วนแต่ต้องการที่ดินที่ใช้ในการผลิตแตกต่างกันออกไป เหล่านี้ ล้วนแต่เป็นไปตามแบบในนิสัยการค้า เน้นชีวิต บนพื้นฐานของความต้องการผลิตผลจากที่ดินทั้งสิ้น รวมทั้งการสืบมรดก การเช่า การเป็นเจ้าของ ก็เป็นการสะท้อนถึงขนบธรรมเนียมประเพณี เช่นกัน

ทางด้านความเชื่อถือ ได้แก่ เรื่องศาสนา หรือสถาบันศาสนา (Religious Institution) นั้น ถือว่าเป็นรากฐานที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์จิตใจ แต่กระนั้น ศาสนาก็ยังมีบทบาทสำคัญที่จะส่งผลถึงทั้งทางเศรษฐกิจ และการใช้ที่ดินของมนุษย์ โดยเฉพาะกับทรัพยากรที่ดินนั้น

ผลกระทบจะปรากฏในแบบใดรูปหนึ่งในสามแบบนี้ คือแบบแรกได้แก่ความเป็นเจ้าของ หรือ การดำเนินการเกี่ยวข้องกับที่ดินโดยตัวของศาสนาต่างๆ เช่น ในอียิปต์โบราณ ที่ดินเป็นของ ฟาโรห์ ซึ่งถือกันว่าเป็นกึ่งผู้วิเศษในการปกครองก็ว่าได้ จะเป็นผู้บริหารโดยการช่วยเหลือ ของพระ และพระคัมภีร์ไบเบิล แบบที่สองสิทธิต่างๆ ของตัววัด หรือตัวศาสนาที่มีต่อรายได้ จากที่ดิน เช่น เมื่อวัดเป็นเจ้าของบ้าน ซึ่งก่อสร้างก็จะมีสิทธิในรายได้หรือค่าเช่าจากการ ใช้ทรัพย์สิน เหล่านั้น เป็นต้น และแบบที่สามความเชื่อต่างๆ ของศาสนาจะสะท้อนถึงการปฏิบัติ ในการใช้ที่ดิน หลายศาสนาหรือว่ามีอิทธิพลของมนุษย์ต่อการใช้ทรัพยากรที่ดินมาตั้งแต่อดีต แล้ว และก็ยังไม่ได้ล้มเลิกไป เช่น ความเชื่อเกี่ยวกับกฎทองคำ (the golden rule) ความนับถือผู้มีอำนาจ ความศรัทธาต่ออนาคต เหล่านี้ยังกระทบอย่างรุนแรงต่อพฤติกรรม ของมนุษย์อยู่ มีความเข้าใจที่สำคัญต่อทรัพยากรที่ดินอยู่สองประการคือ ความเข้าใจใน ผู้จัดการบ้านหรือที่ดิน และเป้าหมายของระบบฟาร์มในครอบครัวและความเป็นเจ้าของ บ้านในเมือง เหล่านี้ล้วนมีรากฐานมาจากศาสนาประการหนึ่ง ความเข้าใจอีกประการ หนึ่งนั้นเป็นความเข้าใจในเรื่องความคิดที่ว่า มนุษย์ควรจะกลับฐานของทรัพยากรของเขาไป พิจารณาต่อผู้เป็นเจ้าของในอนาคต ในสภาพที่ดีหรือดีกว่าที่เขาได้รับมันอยู่ พูดอีกอย่างหนึ่ง ก็คือว่า พร้อมทั้งจะยอมรับในเป้าหมายเป็นนโยบายที่ดินต่างๆ ไปเยี่ยงนานาประเทศเขานั้นเอง

### 10.3 การเก็บภาษีจากการใช้ทรัพย์สินที่ดิน

คำว่า ทรัพย์สิน (Property) อาจแบ่งออกเป็นหลายทางต่างๆ กันที่เข้าใจ ทั่วๆ ไปก็ได้แก่พวก เสื้อผ้า เครื่องแต่งบ้าน รถยนต์ เป็นต้น แต่ในแง่ของ เศรษฐศาสตร์ อาจแบ่งออกเป็นสินค้าที่ใช้ในการผลิต (Production goods) สินค้าในการบริโภค (Consumer goods) อาจแบ่งออกเป็นทรัพยากรที่ดินและทรัพยากรอื่นๆ หรืออาจแบ่งออกเป็นทรัพย์สินที่แท้จริง (พวกอสังหาริมทรัพย์) และทรัพย์สินบุคคล (Personal property) หรือ แบ่งเป็นสาธารณสมบัติ และสมบัติส่วนตัว เหล่านี้เป็นต้น

สำหรับทรัพย์สินที่ดินนั้น ที่สำคัญที่สุดเกี่ยวกับสิทธิของความเป็นเจ้าของ ได้แก่ ผลประโยชน์ของเจ้าของผู้ดำเนินการ เจ้าของที่ดิน ผู้เช่าที่ดิน ผู้จำนอง ผู้ให้และผู้รับตามสัญญาต่างๆ เป็นต้น สิทธิในการใช้ทรัพยากรที่ดินจะเป็นสิทธิในการใช้น้ำ ทั้งน้ำ บนผิวดิน หรือน้ำใต้ดิน สิทธิในอากาศบนผิวดิน สิทธิในทรัพยากรแร่ น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ เหล่านี้มัก จะอยู่ภายใต้การควบคุมของสังคมในการใช้ประโยชน์ด้วย เช่น สิทธิในอากาศ (Air Rights) โดยสากลเรา (ศาล) เพิ่งจะยอมรับหลักการเมื่อไม่นานมานี้ เกี่ยวกับสิทธิของผู้ถือครอง พื้นผิวโลกในอากาศที่อยู่เหนือผิวนั้น และหลักการนี้ได้ขยายไปถึงการใช้อากาศ สาธารณะ เกี่ยวกับอากาศท้องเที่ยวด้วย ซึ่งก็ยังยึดถือสิทธิส่วนบุคคลที่ว่า ทุกสิ่งทุกอย่างเหนือผิวดิน ย่อม เป็นของ เจ้าของผิวดินที่เขายึดครองด้วย โดยความเป็นเจ้าของจะมีขอบเขตสูงขึ้นไป เท่าที่เขาสามารถที่จะใช้ประโยชน์จากมันได้ หรือเท่าที่สามารถจะยึดครองได้ เป็นต้น

การเก็บภาษีจากการใช้ทรัพยากรที่ดิน เป็นการเหมาะสมหรือไม่ โดยความ จำเป็นทั่วๆ ไปนั้น ภาษีต่างๆ เป็นที่มาของรายได้ของรัฐบาล และรัฐบาลเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของสังคมก็เท่ากับว่าสังคม เป็นผู้ควบคุมการใช้ประโยชน์ของที่ดินดังกล่าวแล้ว นั้นเอง ภาษีที่ดินจึงเป็น เครื่องมือส่งเสริมให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายของรัฐ คือ

1. เก็บภาษีที่ดิน เพื่อสนับสนุนการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยภาษี จะเป็นตัวแรงเร้าให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างเต็มที่มากขึ้น (more intensive use) เช่น การทำฟาร์ม เพื่อมุ่งทางการค้าเป็นหลักก่อให้เกิดการพัฒนา เป็นส่วนรวม อาจจะมีการลด เก็บภาษี ส่วนการใช้ที่ดินในลักษณะที่หวังผลประโยชน์จากการเพิ่มขึ้นของมูลค่าของที่ดิน เพื่อหวังกำไรแบบได้เปล่า (windfall profit) นั้น ควรมีการเก็บภาษีที่สูงมาก แรง กดดันทางภาษีแบบนี้ จะทำให้ผู้ดำเนินการนำทรัพย์สินที่ดินไปใช้อย่างเต็มที่ที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น บางประเทศได้เคยใช้ได้ผลมาแล้วในการใช้ เช่น ประเทศสังคมนิยม บางประเทศมีการ กระตุ้น จากการเก็บภาษี ที่มีรากฐานมาจากระดับการผลิตของผู้ผลิตที่ใช้ที่ดินอย่างเต็มที่ และการบริหารทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าภคินีทรัพย์สินสามารถใช้ค้ำประกันจะมีประสิทธิผลในการบังคับการใช้ที่ดินอย่างเต็มที่ก็ตาม ก็ยังมีข้อจำกัด คือ ไม่มีความสัมพันธ์โดยอัตโนมัติระหว่างภคินีกับการใช้ที่ดิน เฉพาะอย่างอย่างเต็มที่ใด ภคินีที่สูงๆ สามารถสนับสนุนการใช้ที่ดินอย่างเต็มที่อาจไม่ได้ใช้ ณ ระดับที่เหมาะสมของมัน คือ เพียงกระตุ้นให้ใช้เต็มที่มากขึ้นเท่านั้น ไม่ได้พิจารณาเรื่องความเหมาะสม ภคินีสามารถผลักดันการใช้ที่ดินสูงขึ้น เมื่อมีติมาณในการใช้ที่เหมาะสมเกิดขึ้น หากไม่มีภาวะเช่นนี้ภคินีก็ไม่ก่อให้เกิดผลที่จะเกิดการพัฒนาและมีการหลีกเลี่ยงภคินีมากขึ้น เช่นนี้ภคินีก็จะกลายเป็นโทษของสิทธิในทรัพย์สินไป

2. ส่งเสริมการสงวนทรัพยากร และเป้าหมายของสิ่งแวดล้อม เช่น ภคินีป่าไม้เพื่อให้เกิดการสงวนป่า และสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ การใช้มาตรการภคินี เพื่อส่งเสริมในเป้าหมายการสงวนทรัพยากรนี้มักควบคุมกันไปอย่างใกล้ชิดกับโครงการต่างๆ ที่ป้องกันและเพิ่มคุณภาพของสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ เช่น ภคินีเฉพาะอาจนำมาใช้ในการขจัดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เช่น น้ำเน่า อากาศเสียจากควันรถยนต์ เป็นต้น

3. ใช้ภคินีเพื่อให้เกิดผลทางเป้าหมายในสัญญาเช่า เช่น การเช่าที่ดินในเรื่องนี้หากภคินีเป็นแบบเดียวกัน และเป็นธรรมต่อความสามารถหรือรายได้ที่ได้รับ ก็จะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการสะสมทุน ระดับการครองชีพดีขึ้น และการกระจายสิทธิในความเป็นเจ้าของก็เป็นไปอย่างกว้างขวาง แต่ก็แน่นอนจะไม่เสมอไปที่จะเป็นไปตามเป้าหมายเหล่านี้ด้วยเหตุผลที่ว่า ผลกระทบต่อภาวะการเช่าค้ำประกันจะแตกต่างกันไปนั่นเอง มีตัวอย่างจากประวัติศาสตร์ของผู้ปกครอง ที่ใช้มาตรการภคินีก้าวหน้าเพื่อยกระดับรายได้ ปรากฏว่าภคินีเหล่านี้เคยก่อให้เกิดผลอย่างรุนแรงที่ประชาชนส่วนมากต้องรับภาระอย่างหนัก แต่ก็ เป็นผลดีในบุคคลบางคนหรือบางกลุ่มเสมอ การกระทำเช่นนี้เท่ากับเป็นการกระจายสู่บุคคลระดับพิเศษที่มีอยู่เพียงจำนวนน้อย แต่ผลเสียจะตก เป็นของประชาชนโดยเฉลี่ยทั่วไป ทำให้เกิดสถาบันการเช่าแบบที่เรียกว่า ระบบศักดินา หรือระบบขุนนางในสมัยนั้น นั่นเอง

ในโลกปัจจุบัน เราจะพบนโยบายภคินีที่เคยใช้ในรูปของการปฏิรูปที่ดินในหลายประเทศ เช่น อังกฤษ ก็ได้มีการใช้มาตรการภคินีเพื่อการกระจายที่ดินที่เป็นมรดก



ผืนใหญ่ออกไป เช่นเดียวกับกับอเมริกาและในออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ก็มีการใช้ภาษีที่ดินในอัตราสูง สำหรับทรัพย์สินที่มากและมีมูลค่าสูงกว่าผู้ถือครองที่เล็กกว่า ทั้งนี้เพื่อปรามความเป็นเจ้าของที่ดินที่มีลักษณะเป็นแบบการผูกขาด อย่างไรก็ตาม การใช้ภาษีอาจจะไม่ประสบผลก็ได้ อย่างเช่น ภาษีที่สูงๆ บางครั้งอาจนำไปสู่ความเสียหายต่อสิทธิความเป็นเจ้าของในเอกกัตบุคคลได้

4. ใช้ภาษีสำหรับชักชวนในการตัดสินใจลงทุน ด้วยการจัดภาษีให้เกิดการกระตุ้นหรือยับยั้งการตัดสินใจลงทุนชนิดต่างๆ เช่น ภาษีป้องกันสินค้าเข้า จะช่วยผู้ผลิตภายในประเทศให้มีการลงทุนในอุตสาหกรรมใหม่ๆ แม้ว่าการผลิตผลผลิตจำนวนมากในพื้นที่ ซึ่งผลผลิตเหล่านั้นอาจจะไม่เป็นไปตามหลักของการแข่งขันอย่างเสรีก็ตาม หลายประเทศก็ได้มีการใช้แรงจูงใจจากภาษีชักจูงให้เกิดอุตสาหกรรมใหม่ๆ ขึ้นโดยทั่วไป ประเทศไทยเราในสมัยหนึ่งได้มีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า มีทั้งกำหนดภาษีสินค้าขาเข้าที่สูง และยกเว้นภาษีขาเข้าปัจจัยทุน ปรากฏว่าเกิดอุตสาหกรรมต่างๆ ภายในประเทศมากมาย ความต้องการที่ดินเพื่อโรงงานอุตสาหกรรมมีมากขึ้น แต่ภายหลังนโยบายนี้ได้ลดความสำคัญลงไป เนื่องจาก ต้นทุนในการส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าสูงมาก เมื่อคิดเทียบกับผลที่ได้รับแล้ว ไม่คุ้ม ประเทศชิลี ก็เคยใช้ภาษีปรับโทษ เพื่อทำสวนองุ่นมิให้ขยายมากเกินไป

#### 10.4 ภาษีหลักที่มีผลกระทบต่อทรัพย์สิน

เมื่อเราได้พิจารณาถึงผลของภาษีที่มีต่อนโยบายของรัฐดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าภาษีหลายประเภทที่ส่งผลดังกล่าว เมื่อพิจารณาโดยสรุปก็จะพบว่าภาษีหลักที่ส่งผลกระทบต่อทรัพย์สิน นอกจากภาษีทรัพย์สินดังเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้ว การใช้ทรัพย์สินที่ดินยังขึ้นอยู่กับข้อกำหนดต่างๆ ที่กำหนดขึ้นเป็นพิเศษ ภาษีผลประโยชน์จากทุน (Capital gains tax) ภาษีมรดก และรางวัล ภาษีเอกสารสัญญา ภาษีจากสัมปทานป่า และเหมืองแร่ เป็นต้น ซึ่งสมควรพิจารณาต่อไปพอให้เข้าใจ และก่อนพิจารณาจะต้องเข้าใจก่อนว่า ภาษีต่างๆ เหล่านี้ควรต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ ดังนี้คือ 1) มุ่งเพื่อวัตถุประสงค์ของส่วนรวม 2) มูลค่าของทรัพย์สิน

ควรเป็นมูลค่าที่อยู่ติดกรรมตามมูลค่าของตลาด 3) การเก็บภาษีทรัพย์สินต้องไม่เป็นภาษีซ้อน เป็นต้น

1. ภาษีทรัพย์สิน (Property taxes) ภาษีทรัพย์สินความเข้าใจโดยทั่วไป ถือว่า เป็นส่วนที่ถูกหักประจำแต่ละปี จากมูลค่าประเมินของทรัพย์สินทั้งหมดในเขตการเก็บ ภาษีนั้น ทรัพย์สินเหล่านี้แยกออกเป็นสองพวก คือภาษีทรัพย์สินส่วนบุคคล (personalty) และอสังหาริมทรัพย์ (realty) สำหรับทรัพย์สินส่วนบุคคลนั้น เมื่อมีการเกี่ยวข้องกับภาษี บนทรัพย์สินของบุคคล เราจึงเรียกภาษีนี้นี้ว่า ภาษีทรัพย์สินส่วนบุคคล (Personal property tax) สำหรับภาษีอสังหาริมทรัพย์ ปกติจะกล่าวถึงภาษีทรัพย์สินที่แท้จริง หรือ ภาษีทรัพย์สิน (Property tax) นั้นเอง ซึ่งใช้กับอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมด ยกเว้นทรัพย์สิน สาธารณะ เช่น โบสถ์ วิหารต่างๆ และทรัพย์สินอื่นๆ ที่ได้รับยกเว้นโดยกฎหมาย

ภาษีทรัพย์สินที่สำคัญคือ ภาษีที่ดิน สำหรับประเทศไทยเรานั้น การใช้ภาษี ที่ดินเพื่อผลประโยชน์ในการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ยังไม่ได้ดำเนินการไปอย่างจริงจัง โดยเฉพาะที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศ เป็นที่ดินที่ใช้ทางเกษตรกรรม เช่น ทำนา ทำไร่ การ เก็บภาษีที่ดินเหล่านี้ เพื่อหวังที่จะให้เกษตรกรได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินโดยเก็บที่ขาดเสียภาษีที่ ต้องเสีย อาจจะไม่บังเกิดผล เพราะรายได้จากผลผลิตโดยเฉลี่ยแล้วยังต่ำมาก ประสิทธิภาพ การผลิตยังล้าสมัย หากรายได้ส่วนหนึ่งถูกใช้เพื่อเสียภาษี รายได้ที่เหลือจะน้อยและก่อให้เกิด ความเดือดร้อนได้ เท่าที่ดำเนินอยู่ ภาษีพวกนี้มักกระทำโดยทางอ้อม เช่น เก็บค่าปุ๋ย ไม้ยมแทน ในลักษณะนี้ค่าปุ๋ย ไม้ยมของผลิตผลการเกษตรที่สำคัญ เช่น ข้าว อาจกล่าวได้ว่า เป็นภาษีที่ดิน ทางอ้อม นั่นเอง ในอนาคตหากได้พัฒนาการใช้ที่ดินได้เต็มที่แล้ว การเก็บภาษีที่ดินโดยตรงก็ น่าจะทำได้

2. ภาษี Capital Gains เป็นภาษีของมูลค่าส่วนเกินที่เกิดจากผลของการ พัฒนา หรือปรับปรุงสิ่งสาธารณะต่างๆ เช่น มูลค่าของทรัพย์สินที่ดินที่เพิ่มขึ้น เนื่องมาจากการ สร้างถนนผ่าน หรือ เนื่องมาจากการสร้างมหาวิทยาลัย ศูนย์การค้าอยู่ใกล้ๆ ที่ดินนั้น ทำให้ ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นเองโดยเจ้าของไม่ได้ปรับปรุงอะไรในที่ดินนั้น เป็นต้น มูลค่าส่วน เกินจึงควร

ถือ เป็นรายได้ของรัฐ

ดังได้กล่าวแล้ว Capital gains ส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องของทรัพย์สินที่ดิน ซึ่งเกิดจาก 3 แหล่งคือ 1) ความพยายามของเจ้าของในด้านต่างๆ ต่อการปรับปรุงทรัพย์สินของเขา 2) มูลค่าของทรัพย์สิน เนื่องมาจากความเจริญของสังคม หรือการค้นพบทรัพยากรที่มีค่าโดยไม่คาดคิด เช่น น้ำมัน เป็นต้น 3) ผลกระทบของภาวะเงินเฟ้อ ซึ่งหน่วยของมูลค่าของเงินมันลดลง สำหรับแหล่งแรกนั้นมักรวมอยู่ในรายได้ส่วนบุคคล ซึ่งควรต้องเก็บภาษี ส่วนแหล่งที่สองนั้นรวมอยู่ในส่วนเกินที่ไม่ได้หา หรือลงทุนลงแรงอะไร ควรจะให้ เป็นภาษีเสีย มิฉะนั้น เจ้าของที่ดิน ก็จะไม่ใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์อะไร สำหรับมูลค่าที่เพิ่มขึ้นโดยเงินเฟ้อนั้น เป็นปัญหาที่แท้จริงที่ต้องพิจารณาว่าควร จะเก็บภาษีหรือไม่ ตามมูลค่าที่แท้จริงแล้ว ส่วนที่ได้รับส่วนนี้ เป็นเรื่องหลอกๆ กันมากกว่า เพราะว่าผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ได้ทำอะไรเพิ่มมากขึ้น หรือ บางทีอาจน้อยลงด้วยซ้ำ หากเก็บภาษี capital gain กรณีเช่นนี้ อาจทำให้รายได้ที่แท้จริงลดลง ไม่สามารถพัฒนาที่ดินได้ หรือก่อให้เกิดความท้อถอยขึ้นได้

3. ภาษีมรดก และภาษีรางวัล (Inheritance and Gift Taxes) ภาษี เป็นสิ่งที่ทุกคนต้องรับภาระไม่ว่าทางตรงก็ทางอ้อม การหลีกเลี่ยงภาษีถือว่า เอาไรด์เอาเปรี๊ยะย ต่อคนอื่นและไม่รับผิดชอบต่อสังคมภาษี capital gains ดังกล่าวมาแล้ว เจ้าของทรัพย์สิน อาจหลีกเลี่ยงได้ โดยการให้ทรัพย์สินของเขาแก่คนอื่น อาจจะเป็นในรูปของการให้เปล่าหรือ รางวัลหรือ เป็นพินัยกรรมยกให้หรือให้เป็นมรดกตกทอดก็ได้ ในแต่ละรูปแบบของการให้เหล่านี้ ควรต้องมีการเก็บภาษีด้วย แต่กฎหมายภาษีมรดกส่วนใหญ่แทนจะ เรียกได้ว่าได้ตายไปแล้ว คือ มีแต่หลักการ ยังไม่มีการปฏิบัติ ผลที่ปรากฏก็คือ ความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ของ สังคมยังไม่มีการใช้ทรัพยากรที่ดินก็มัก เป็นไปตามอิทธิพลของมรดกด้วย สำหรับภาษีรางวัลแม้ จะได้มีการนำมาใช้ก็ยังไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยมักจะถูกถือเป็นมาตรการประกอบภาษีการโอน ทรัพย์สินระหว่างบุคคลหรือไม่ก็ เพื่อให้เกิดความขยาดต่อการให้รางวัล เพื่อหลีกเลี่ยงภาษี มรดกนั่นเอง

4. ภาษีอื่นที่มีผลต่อการใช้ทรัพยากรที่ดิน นอกจากภาษีดังกล่าวมาแล้ว ภาษี เอกสารหรือการบันทึกที่เกี่ยวกับการกระทำต่างๆ เอกสารและการเขียนต่างๆ ภายใต้อัตราภาษี เช่น ภาษีการเช่าที่ดิน เป็นต้น ล้วนสำคัญต่อเจ้าของทรัพย์สินทั้งสิ้นที่จะรวมเข้าเป็นค่าใช้จ่าย ในการโอนทรัพย์สิน ภาษี เหล่านี้แม้จะน้อยก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ของรัฐ ดังนั้น การกระทำใดๆ ในเรื่องเอกสาร การบันทึก จึงต้องคิดแถม ภาษีนอกจากนี้ก็มีภาษีเงินโบนัสที่ จ่าย เป็นพิเศษตอบแทนการทำงานและภาษีอื่นๆ อีก เช่น ภาษีศุลกากร ภาษีรายได้ ภาษีการ ขยาย ตลอดจนภาษีธุรกิจต่างๆ ภาษีเหล่านี้มีผลต่อการใช้ที่ดิน จากการสะท้อนทางด้านเวลา และปริมาณความต้องการ ภาษีศุลกากรสินค้าบางประเภทมีส่วนช่วยให้อุตสาหกรรมภายใน ประเทศสามารถที่จะแข่งขันกับต่างประเทศได้ ภาษีรายได้ต่างๆ ก็แทนสิทธิเรียกร้องต่อต้าน รายได้จากการใช้ทรัพยากรที่ดิน ภาษีการขยาย ก็มีผลกระทบถึงการใช้จ่ายกับที่ดินในกระบวนการผลิต และภาษีธุรกิจก็สามารถอำนวยความสะดวกการ จัดองค์การ สถานที่ตั้ง และการ ขยายหน่วยธุรกิจได้

#### 10.5 มาตรการต่างๆ ของรัฐที่ควรใช้สำหรับ การใช้ที่ดิน

สถาบันในการบริหาร ซึ่งได้แก่รัฐบาลจะมีอิทธิพลโดยตรงต่อการใช้ทรัพยากรที่ดิน การใช้ที่ดินทั้งส่วนตัว กลุ่มเอกชนและรัฐบาล แม้ว่าจะมีแผนการใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นเครื่อง ควบคุมการใช้ที่ดินก็ตาม ส่วนมากแผนเหล่านั้นก็ยังขาดการควบคุมโดยตรง แผนจะดำเนินไป ด้วยความสำเร็จควรต้องมีมาตรการต่างๆ ของรัฐมาใช้ควบคุมแผนให้สามารถใช้ได้

มาตรการต่างๆ ที่รัฐสามารถใช้เพื่อนำและควบคุมการใช้ที่ดิน มีทั้งมาตรการ ในรูปแบบ (Formal) และนอกรูปแบบ (Informal) การควบคุมในรูปแบบ เป็นต้นว่า

1. การใช้อำนาจกฎหมายใช้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดิน เช่น รัฐออกกฎหมายควบคุมพื้นที่ก่อสร้างต่างๆ การป้องกันไฟ และการสุขาภิบาล การควบคุม ภาวะแวดล้อม เป็นพิเศษ แม้กระทั่งการกำหนด เขตหมู่บ้าน กำหนด เขตที่อยู่อาศัย เขตป่าสงวน

เขตการผลิตการเกษตร เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะของการแบ่งเขต  
นั้นเอง ซึ่งมีทั้งในเมืองและชนบท มาตรการที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งในรูปแบบคือ

## 2. สิทธิของรัฐในการนำเอาที่ดินไปใช้เพื่อสาธารณะ (Eminent Domain)

เป็นอีกลักษณะหนึ่งของการใช้อำนาจรัฐที่แตกต่างจากที่กล่าวมาแล้ว คือเป็นอำนาจสูงสุดที่ชอบ  
ด้วยกฎหมายหรืออำนาจปกครองนั้นเอง ซึ่งจะเกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยที่จะใช้ทรัพย์สิน  
เพื่อสาธารณะโดยปราศจากการยินยอมของเจ้าของกล่าวง่าย ๆ เป็นอำนาจในการรับ-นั้นเอง  
โดยมีหลักการว่า

- 1) รัฐบาลสามารถมอบอำนาจนี้แก่หน่วยงานของรัฐอื่นใด คณะบุคคลหรือ  
สาธารณชนได้
- 2) อำนาจนี้ต้องใช้สำหรับวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณชนเสมอ (Public -  
Purpose) และ
- 3) ต้องพิจารณาจ่ายค่าชดเชยแก่ทรัพย์สินที่ถูกริบด้วยความ เป็นธรรม

ปัญหาสำคัญที่อาจเกิดขึ้นในการใช้ Eminent Domain อาจจะมีดังต่อไปนี้  
คือ

1) ปัญหาการตัดสินใจในตอนแรกในการนำทรัพย์สินไปใช้เพื่อสาธารณะ  
การตัดสินใจจะต้อง เปรียบเทียบผลได้จากการที่จะใช้เพื่อสาธารณะและสำหรับ เอกชนอย่างไร  
จะมีมากกว่ากัน ซึ่งโดยปกติ หากเป็นการใช้เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนา เพื่อความ เป็นธรรมใน  
สังคม ผลได้จากการใช้ที่ดิน เพื่อสาธารณะจะมีมากกว่า

2) ปัญหาการมอบอำนาจหน้าที่โดย เฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์การนำ เอา  
ที่ดินไปใช้เพื่อสาธารณะ เพราะมีหลายกลุ่มหลายตัวแทนที่อาจไม่รับมอบอำนาจซึ่งอย่างน้อยก็  
ควรจะเป็นกลุ่มที่มีแนวปฏิบัติ หรือปฏิบัติตรงวัตถุประสงค์อยู่แล้ว

3) ปัญหาความข้องใจเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการตัดสินใจว่าใช้ไม่ได้ ซึ่งมี  
อยู่มากมายหลายวิธีการ จะเหมาะสมถูกต้องแค่ไหนในแต่ละวิธีการขึ้นอยู่กับศาล ทั้งนี้เพราะว่า

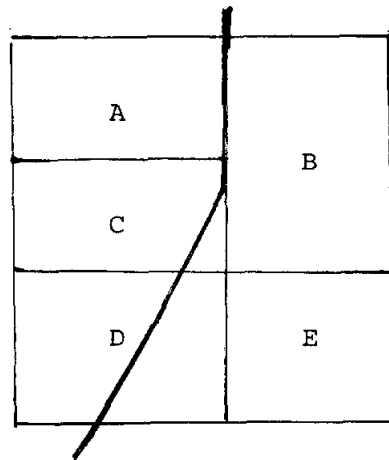
เจ้าของทรัพย์สิน มักจะรู้สึกในการตรงข้ามเสมอ จึงอาจก่อให้เกิดอุปสรรคต่างๆ ได้

4) ปัญหาการพิจารณาให้ค่าชดเชย ซึ่งเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งมีความรู้สึกว่า ถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่แล้ว ค่าชดเชยจึงควรจะอยู่ในลักษณะ ยุติธรรมตามมูลค่าตลาด (Fair Market Value) หรือราคาจากผู้ซื้อผู้ขายต่างก็พอใจต่อกัน

5) ปัญหาที่ว่าจำนวนทรัพย์สินที่มากน้อยที่กฎหมายจะสามารถใช้เวนคืนได้ เช่น ที่ดินที่มากน้อยที่ควรจะใช้เวนคืนได้ ดังได้กล่าวมาแล้วว่าจุดมุ่งคือ เพื่อพัฒนาสำหรับใช้ประโยชน์สาธารณะ (Public Use) ดังนั้น การเวนคืน เช่น เวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงก็ควรจะต้องขึ้นอยู่กับความจำเป็นในโครงการต่างๆ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่จะต้องพิจารณาประกอบกัน คือ ต้องก่อให้เกิดผลดีทางด้านการบริหารการจัดการด้วยจากรูปที่ 10.1 เป็นตัวอย่างแสดงให้เห็นปัญหาบางประการในการสร้างทางหลวงผ่านที่ดิน A, B, C และ D

รูปที่ 10.1

ปัญหาการคำนวณค่าชดเชยที่ดินในการสร้างทางหลวงผ่าน



ในการคำนวณหาค่าชดเชยนั้น เป็นการยากของเจ้าของที่ A และ B ที่ จะเรียกร้องค่าชดเชยที่ดินส่วนที่เสียไปสูงกว่ามูลค่าตลาดนอกเสียจากว่า เจ้าของที่ดินจะ แสดงให้เห็นว่า ค่าการสูญเสียเพิ่มของพื้นที่ที่ดิน (Marginal losses of land area) มีผลไม่สมน้ำสมเนื้อกับการลดลง the economies of scale ที่เขาสามารถดำเนินการ ได้ เพราะส่วนที่ถูกเวนคืนอยู่ระหว่างแปลง A และ B ผิดกับแปลง C และแปลง D ที่ถูก ถอนตัดผ่านพื้นที่ที่ดิน ทำให้ที่ดินแยกออกจากพื้นที่ใหญ่ ยิ่งแปลง D ซึ่งที่ดินแยกออกเป็นสอง

แปลง อาจทำให้เจ้าของสูญเสียผลที่จะได้รับทางเศรษฐกิจไป เพราะขนาดที่ดินไม่ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ จึงควรจ่ายค่าชดเชยที่สูงขึ้นและถ้าการก่อสร้างทางหลวงนี้เป็นผลให้เกิดถนนระหว่างที่ดิน B กับ E และ C กับ D แล้ว อาจต้องบวกต้นทุนการดำเนินการของที่ดินแปลง E ด้วย

มาตรการของรัฐที่นำมาใช้เพื่อนำในการใช้ที่ดิน นอกจากการใช้อำนาจกฎหมายและสิทธิของรัฐที่จะนำเอาทรัพย์สินไปใช้ทางสาธารณะดังกล่าวมาแล้ว มาตรการอื่นๆ ที่อาจนำมาใช้ได้ก็ เช่น การใช้จ่าย (Spending) สิทธิในทรัพย์สิน (proprietary) และอำนาจการเก็บภาษีจากรัฐบาล เรื่องภาษี ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องสถาบันสังคมที่มีผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน สำหรับการใช้จ่ายนั้นถือว่าเป็นแรงดันจากการใช้จ่ายของรัฐในการพัฒนาการใช้ที่ดินและการทำงานตามกำหนดการต่างๆ ของรัฐ เช่น การสร้างถนน เขื่อนชลประทาน เป็นต้น ค่าใช้จ่ายสาธารณะเหล่านี้เป็นตัวนำในการปฏิบัติและการใช้ที่ดินทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท สำหรับด้านสิทธิความเป็นเจ้าของก่อให้เกิดพลังการใช้ที่ดินอย่างไร นักบริหารสาธารณะได้พบว่าในเบื้องต้นทรัพยากรที่ดินที่สามารถใช้ให้เกิดประโยชน์มาก แทนที่ดินนั้นจะเป็นของเอกชน แต่เป็นที่ดินของรัฐที่นำไปใช้ทางสาธารณะต่างๆ คือรัฐสามารถแนะนำในการใช้ที่ดินได้มาก โดยเฉพาะเรื่องการสงวนทรัพยากรที่ดิน แรงผลักดันทางความเป็นเจ้าของของทางสาธารณะนี้ มีมากโครงการที่พิจารณา 1) เน้นทางวัตถุประสงค์สาธารณะมากกว่าส่วนตัว 2) ส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากร ขยายวิธีการที่จะให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด และ 3) ให้ข้อเสนอแนะในอนาคตในการใช้ทรัพยากรที่ดิน หลังจากนั้นแล้วที่ดินในรูปของเอกชนจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการผลิตได้

---