ภาค 1
การจัดที่ดิน

คำกราบบังคมทูล
ของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เมื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
ถวายพระพรชัยมงคล ในวันเฉลิมพระชนมพรรษา ปีที่แล้ว
5 ธันวาคม 2518

"โดยเฉพาะในปีนี้ รัฐบาลได้เริ่มดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อที่จะให้บรรดาประชาชนชาวไทยจำนวนมาก ซึ่งไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองนั้น ได้มีที่ดินทำกินสืบไป การดำเนินการตามนโยบายเช่นนี้ไซร้ ก็ย่อมจะต้องกระทบกระเทือนถึงประโยชน์แห่งคนบางหมู่ บางเหล่า เป็นธรรมดา อันอาจยังผลให้เกิดความขัดเคืองกระทบกระทั่งกันได้ในแผ่นดิน แต่ใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทก็ได้ทรงพระมหากรุณาระงับเหตุนั้นได้จนสิ้นด้วยพระปัญญาบารมีและประทานบารมี โดยได้พระราชทานที่ดินอันเป็นของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และส่วนพระองค์เป็นจำนวนมากให้แก่รัฐบาล เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินในระยะแรกเริ่มเป็นพระราชกุศลมหาภูมิทานอย่างที่มิได้ประสบพบเห็นกันมาแต่ก่อน และเป็นเครื่องแนะแนวทาง ให้เจ้าของที่ดินรายใหญ่ทั่วประเทศ กลับโอนอ่อนเห็นแก่ประโยชน์ของผู้ที่มีฐานะด้อยกว่าตน แล้วได้พากันบริจาคที่ดินอีกเป็นจำนวนมาก โดยเสด็จพระราชกุศลมอบให้แก่ทางราชการนำไปปฏิรูปที่ดินต่อไปตามนโยบาย ข้าพระพุทธเจ้าตลอดจนประชาชนผู้ไม่มีที่ดินทำกิน รู้สึกสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณเป็นล้นเกล้าฯ หาที่สุดมิได้".

บทคัดย่อ

ต่อไปนี้เป็นบทคัดย่อการต่อต้านการปลุกระดมมวลชน ในประเด็นทางการเมืองและเศรษฐกิจได้แก่ ปัญหาเอกราช, อธิปไตย และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย และปัญหาทางเศรษฐกิจด้านการปฏิรูปที่ดินและกรรมกร

1. บทนำ องค์พระประมุขของชาติกับการปฏิรูปที่ดิน

ด้วยพระปรีชาญาณอันสามารถ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวองค์ปัจจุบัน ทรงริเริ่มช่วยเหลือพศกนิกรชาวไร่-ชาวนาที่ยากจนให้มีที่ทำกิน ทำให้เกิดโครงการจัดหาและพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์ขึ้น และรัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทุกยุคทุกสมัยได้ดำเนินตามรอยเบื้องยุคลบาท โดยออกกฎหมายและดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้แก่ชาวไร่-ชาวนาเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้น พระองค์ยังทรงมอบที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กว่า 4 หมื่นไร่ ให้รัฐบาลนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน นับเป็นประวัติศาสตร์ของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยที่ต้องจารึกพระมหากรุณาธิคุณนี้ไว้โดยไม่รู้ลืม

2. การจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน

การจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดินมีมาแต่โบราณ ประเทศต่าง ๆ ทุกยุคทุกสมัย ต่างจัดที่ดินโดยวิธีการและหลักการต่าง ๆ ของตนตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมของตน จึงเห็นได้ว่าทุกประเทศต่างเห็นความสำคัญของที่ดิน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตทางเศรษฐทรัพย์ เพื่อสนองความต้องการต่าง ๆ ของมนุษย์ ข้อเท็จจริงมีว่าที่ดินในประเทศไทยและในโลกมีจำกัดจึงเกิดปัญหาแก่งแย่งกัน เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม จึงเป็นปัญหากระทบต่อประชาชนโดยตรง ที่ดินเป็นปัญหาใหญ่ของโลกและมีผลให้องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาตินำมาพิจารณา ก่อให้เกิดโครงการต่าง ๆ มากมายในประเทศต่าง ๆ เช่น การบูรณะชนบท การพัฒนาชุมชน ฯลฯ

สำหรับประเทศไทย ความสำนึกว่าที่ดินเป็นปัญหาสำคัญของชาติและความมั่นคงของประเทศมีมานานแล้วตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย ก็มีการจัดที่ดิน จนมาถึงสมัยปัจจุบันประเทศไทยของเราได้ดำเนินการเรื่องนี้มาตามสภาวะ เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในสมัยนั้น ๆ และปัจจุบันจึงดำเนินการกว้างขวางขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชน ชาวไร่-ชาวนาในชนบท

การจัดที่ดินและปฏิรูปที่ดินมิใช่งานง่าย ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในหลักการและวิธีการดำเนินงาน เพราะเกี่ยวพันกับหลักปรัชญาและความเชื่อทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมด้วย ประเทศไทยพยายามปรับหลักการที่ประเทศต่าง ๆ ดำเนินการอยู่ และจากคำแนะนำของสหประชาชาติ โดยเรายึดหลักการเสรีนิยมประกอบกับหลักสังคมนิยมแบบประชาธิปไตย เช่น หลักสหกรณ์นำมาใช้เป็นวิธีการดำเนินงานจัดที่ดินและปฏิรูปที่ดิน นอกจากนั้น ยังต้องมีการปรับปรุงและส่งเสริมให้ข้าราชการและประชาชนเข้าใจในวิชาการ

เรื่องเนื้อดิน การบำรุงรักษาที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ ความรู้ในการเกษตร การประกอบธุรกิจ วิธีทำฟาร์ม ความรู้ทั่วไปในเรื่องเศรษฐศาสตร์เรื่องที่ดิน และการสหกรณ์ เป็นต้น โดยเฉพาะชาวไร่-ชาวนา รัฐบาลปัจจุบันก็ได้พยายามส่งเสริมโครงการต่าง ๆ เพื่อปฏิรูปจิตใจของชาวนา-ชาวไร่ให้ตื่นตัวสามัคคีกัน พร้อมที่จะร่วมกันพัฒนาตนเองและประสานงานกับรัฐบาล เช่น โครงการอาสาพัฒนาในฤดูแล้ง ในฤดูฝน อันจะช่วยให้การจัดและปฏิรูปที่ดินดำเนินไปสู่เป้าหมาย ความอยู่ดีกินดีของประชาชน ความสงบสุขของสังคม และความมั่นคงของชาติ

ที่ดินที่รัฐบาลนำมาปฏิรูปส่วนใหญ่คือที่ดินของรัฐ หรือจากการที่รัฐจัดซื้อ และที่ดินที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานให้รัฐบาลนำไปจัดให้แก่ประชาชน วิธีดำเนินการของรัฐบาลไทยยึดหลักเสรีนิยม และสังคมนิยม แบบประชาธิปไตยดำเนินงาน คือ หลักสามัคคี และเมตตาแบ่งปันมาใช้ซึ่งเหมาะสมกับสังคมไทย โดยไม่ต้องไปลอกเลียนสิทธิ หรือวิธีการอื่นที่ต้องมีการรบราฆ่าฟันกัน มีการริบทรัพย์สินเอกชนเป็นของรัฐ มีการทำนารวมแล้วยึดผลผลิตส่วนใหญ่เป็นของรัฐ บังคับให้ประชาชนผลิตทำงานเป็นทาสในที่ดินของรัฐ เท่าที่ประเทศไทยในค่ายคอมมิวนิสต์กระทำกันซึ่งเป็นการลดคุณค่าของคนลงไปเยี่ยงสัตว์ โดยจำกัดสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน อันเป็นสิทธิพื้นฐานของบุคคล

3. ข้อเสนอแนะแนวทางตอบโต้การปลุกระดมมวลชนเรื่องแรงงาน

คอมมิวนิสต์ทำการแทรกซึมด้านแรงงาน โดยมีเป้าหมายอยู่ที่กรรมกร โดยยุแหย่ว่ากรรมกรถูกกดขี่โดยชนชั้นนายทุน ความจริงรัฐบาลไทยได้ให้สิทธิเสรีภาพแก่กรรมกรและออกกฎหมายคุ้มครองกรรมกร เช่น การคุ้มครองแรงงาน ฯลฯ ในปัจจุบันรัฐบาลได้เอาใจใส่กรรมกรมากยิ่งขึ้น เช่น พิจารณาเพิ่มค่าแรงงานขั้นต่ำให้แก่กรรมกร เพื่อให้สมดุลย์กับภาวะค่าครองชีพ จึงเห็นได้ว่ากรรมกรของเรามิได้ถูกกดขี่ กลั่นแกล้ง หรือถูกริดรอนสิทธิเสรีภาพอย่างที่คอมมิวนิสต์โจมตี เรามีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายคุ้มครองแรงงานมานานแล้ว ในประเทศค่ายคอมมิวนิสต์เสียอีก กรรมกรไม่มีปากเสียงและไม่มีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกับกรรมกรของไทย เพราะถูกบังคับให้ทำงานในโรงงานของรัฐ และได้ค่าแรงตามแต่รัฐจะให้ ฯลฯ

4. ข้อเสนอในการตอบโต้การปลุกระดมมวลชนด้านการเมืองในปัญหาเอกราช อธิปไตยและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย

การปลุกระดมมวลชน เพื่อก่อให้เกิดความไม่มั่นคงทางการเมืองภายในประเทศไทยนั้น คอมมิวนิสต์ทำมาแต่สมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยวิธีโฆษณาชวนเชื่อบุคคลที่เป็นเหยื่อโฆษณาของคอมมิวนิสต์ มักเป็นบุคคลประเภทที่ไม่พอใจสถานการณ์หรือสภาพความเป็นอยู่ของตนและสังคม หรือเป็นบุคคลที่เคยประสบความทุกข์ยากมาก่อน

ต้องการเปลี่ยนแปลงสิ่งเหล่านั้นให้เป็นไปตามความพอใจของตน โดยคิดว่าประโยชน์จะตกแก่ตน แต่บางคนก็กระทำเพราะรู้เท่าไม่ถึงการณ์

ปัญหาเอกราช อธิปไตย และการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นปัญหาเกี่ยวพันทั้งเรื่องการเมืองภายในประเทศ และภายนอกประเทศ และมีผลเป็นลูกโซ่ต่อปัญหาความมั่นคงของชาติทุกด้าน การที่คอมมิวนิสต์โจมตีว่ารัฐบาลและกลไกของรัฐ โดยกล่าวว่า ประเทศไทยไม่มีเอกราช และอธิปไตย และการปกครองไม่เป็นประชาธิปไตยนั้น เป็นเรื่องที่คอมมิวนิสต์ต้องการบ่อนทำลายประเทศไทยด้านการเมือง เพื่อปลุกระดมมวลชน ซึ่งเป็นเป้าหมายของคอมมิวนิสต์ให้มีพฤติกรรมอันเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติด้านต่าง ๆ เช่น การเดินขบวน ก่อวินาศกรรม ฯลฯ แท้ที่จริงแล้ว ประเทศไทยไม่เคยสูญเสียเอกราชให้ใคร เราคบมิตรทุกประเทศ ไม่ว่าจะต่างลัทธิความเชื่อกันอย่างไร เรามีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง ไม่มีใครมาบงการชี้นำอย่างประเทศลาว เขมร เวียตนาม ที่ถูกนำโดยลัทธิเผด็จการ และคำสอนของเหมาเจ๋อตุง ฝ่ายหนึ่ง และของโซเวียตรุสเซียตามลัทธิมาร์ก-เลนิน อีกฝ่ายหนึ่ง ปัญหาเอกราชอธิปไตย และการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในประเทศของเราเองเป็นสิ่งที่ประชาชนชาวไทยเข้าใจได้เองเป็นอย่างดี ไม่จำเป็นที่คอมมิวนิสต์จะต้องมาโฆษณาชี้นำ เพราะสภาพความเป็นอยู่ของคนไทยในสังคมไทยนั้นดีกว่า และไม่เหมือนในประเทศค่ายคอมมิวนิสต์ซึ่งเคยสูญเสียเอกราช อธิปไตย และปัจจุบันยังได้เอกราช อธิปไตย และประชาธิปไตยจอมปลอม จากการชี้นำของลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นเผด็จการเบ็ดเสร็จของคนกลุ่มน้อย ที่อ้างประชาชนและกดขี่ประชาชน ดังจะเห็นได้จากการที่ชาวลาว เขมร และเวียตนามจำนวนมากต้องอพยพหนีความทารุณโหดร้ายออกมาจนเป็นข่าวแพร่ไปทั่วโลก.

การจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน

1. ความนำ

ตามประวัติศาสตร์การปกครองของมนุษย์เท่าที่ค้นคว้าได้เกี่ยวกับการจัดที่ดินและปฏิรูปที่ดินของรัฐนั้น มีมาแต่โบราณสมัยกรีก โดยเฉพาะการปฏิรูปและจัดที่ดินตามหลักของโซลอน (Solon) นักปราชญ์สำคัญของกรีกและมีชื่อว่าเป็นผู้สร้างนครเอเธ่นส์ โซลอนได้จัดการเกี่ยวกับที่ดินราวปี 594 ก่อน ค.ศ.ในนครรัฐเอเธนส์ โดยสรุปดังนี้[1]

1. สิ่งถอนหลักเขตที่ดินของคนรวยที่มีมากเพื่อช่วยให้คนจนมีที่ดินทำกิน

2. ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นเจ้าของที่ดินเกินกว่าสถานที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย แต่ยังมิได้ทำการแบ่งที่ดินให้พลเมือง

อย่างไรก็ดี การปกครองและการปฏิรูปที่ดินของโซลอนในขณะนั้น เป็นการปกครองในระบอบธนาธิปไตย (Timocracy)

ในประเทศจีนโบราณ จีนได้อ้างประวัติศาสตร์ว่าการปฏิรูปที่ดินมีมาแต่สมัยพระเจ้าวู (140-86 ก่อน ค.ศ.) แห่งราชวงศ์ฮั่นจีน ซึ่งมีระบบ "ชิงเทียน" โดยมีหลักการห้ามเอกชนมีที่ดินมาก

ในประเทศไทยของเราก็มีการจัดที่ดินมาแต่สมัยสุโขทัยโดยยึดหลักเสรีภาพของประชาชนในการทำมาหากิน ดังปรากฏในศิลาจารึกและในปัจจุบันรัฐบาลกำลังเร่งส่งเสริมการจัดที่ดิน และการปฏิรูปที่ดิน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติได้สอดคล้องและเหมาะสมกับยุคสมัยตามสภาพการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

2. การจัดที่ดิน

2.1 ความสำคัญของที่ดิน[2]

ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตทางเศรษฐทรัพย์ เพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ ที่ดินเป็นบ่อเกิดแห่งอาหาร ยารักษาโรค เครื่องนุ่งห่ม และบ้านเรือน เคหะสถาน มนุษย์จึงยอมรับสภาพความจริงในปัจจุบันว่าที่ดินในโลกมีปริมาณจำกัด แต่พลเมืองมีจำนวนเพิ่มขึ้นมาก ต่างต้องผจญชีวิตเพื่ออยู่รอดอย่างสวัสดี แต่การจะอยู่รอดได้เช่นนี้ก็ต้องแสวงหาอาชีพ ส่วนมากอาชีพย่อมเกี่ยวพันถึงทรัพย์ในดิน สินในน้ำ เมื่อมีคนมากต่างกระเสือกกระสนหาที่ดินทำกิน การดิ้นรนของพวกมนุษย์ในโลกนี้ย่อมหลีกเลี่ยงการ

---

[1] ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุลย์, *ประวัติศาสตร์การปกครอง*, (พระนคร : ร.พ.เลี่ยงเชียงจงเจริญ พ.ศ.2507) หน้า 72-80. และศาสตราจารย์พันตรีหม่อมเจ้า ลักษณเลิศ ชยางกูร, *ประวัติศาสตร์สากล*, (พระนคร : ร.พ. ส่วนท้องถิ่น, พ.ศ.2518), หน้า 49-55.

[2] สรุปคำบรรยายของอาจารย์เงี่ยม คงตระกูล แห่งกรมที่ดิน อาจารย์พิเศษ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่าง พ.ศ.2502-2506.

กระทบกระทั่งเบียดเบียนกันมิได้ เช่น พวกมั่งมีที่ดินย่อมต้องการที่ดินไว้ให้มากที่สุดเพื่อนำไปให้คนจนเช่าอาศัยกินแรงคนจน ส่วนคนจนก็อยากได้ที่ดินเป็นของตนเพื่อทำประโยชน์ แต่ก็หาไม่ได้ง่าย ๆ เพราะคนมั่งมีรวบไปเสีย ฉะนั้นจึงเป็นความจำเป็นที่คนจนจะต้องหันไปเช่าที่ดินของคนมั่งมี ต้องเสียค่าเช่าสูงตามแต่เจ้าของที่ดินจะเรียกร้องเอง เมื่อทนได้ก็ทนไป ต้องยอมเสียอิสรภาพออกแรงทำประโยชน์ในที่ดินส่งค่าเช่าแก่คนมั่งมี

ครั้นกาลล่วงมาถึงปัจจุบันนี้ ระดับแห่งเศรษฐกิจก็เปลี่ยนแปลงมา มนุษย์ต้องผลิตเพื่อจำหน่ายขายส่งเพื่อได้เงินตราอันเป็นวัตถุแก้วสารพัดนึกในการแลกเปลี่ยน นอกจากความต้องการที่จะได้ที่ดินมาก ๆ แล้วยังจะต้องปฏิวัติปรับปรุงวิธีการทำประโยชน์ในที่ดิน การใส่ปุ๋ย การใช้เครื่องมือทุ่นแรง การประกอบธุรกิจ การเกษตร อย่างสมัยใหม่ใช้ชอบด้วยหลักวิชา จะต้องปฏิวัติความเป็นอยู่ของมวลเกษตรกร ปรับปรุงสิ่งแวดล้อมให้ก้าวหน้า

ฉะนั้นความรู้เรื่องการจัดที่ดินเพื่อให้ดำเนินไปชอบด้วยหลักเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมจึงเป็นความรู้ที่จำเป็น ประเทศทั่วโลกเวลานี้ได้เล็งและเห็นความสำคัญยิ่งในการจัดที่ดินให้บังเกิดผล จึงได้ถือว่าเป็นปัญหาเรื่องที่ดินเป็นปัญหาที่จะต้องร่วมกันพิจารณาอย่างว่า "เป็นปัญหาใหญ่ของโลก" ปัญหาหนึ่ง

การปรึกษาหารือกันในปัญหาเรื่องที่ดิน ก็ทำให้เกิดปัญหาพลอยได้อื่น ๆ ติดตามมา กล่าวคือปัญหาเรื่องบูรณชนบท Rural Reconstruction[3] เพื่อที่จะช่วยพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า เพิ่มพูนผลได้ทางเกษตร อุตสาหกรรมในครอบครัวและอื่น ๆ การพิจารณาปัญหาเรื่องที่ดินของโลกนั้น องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติถือเป็นเรื่องสำคัญได้นัดประชุมพิจารณามาหลายครั้ง เช่น ปี ค.ศ.1953 ได้ประชุมกลุ่มละตินอเมริกันขึ้นในกรุงโรม ประเทศอิตาลี และต่อมาในปลายปี ค.ศ.1954 ก็ได้มาเปิดประชุมกันที่กรุงเทพฯ เพื่อพิจารณาปัญหาเรื่องที่ดินสำหรับกลุ่มประเทศเอเชียและตะวันออกไกล ในการประชุมทุก ๆ ครั้งได้บันทึกรายงานการประชุมนี้ไว้ให้พิจารณาศึกษาเป็นหลักฐานโดยกว้างขวาง

สำหรับประเทศไทยเรา ความสำนึกว่าที่ดินเป็นปัญหาสำคัญของชาติย่อมจะเข้าใจกันดีอยู่ทั่ว ๆ ไป แต่เดิมมาความเข้าใจในการจัดที่ดินของไทย มักจะไปเข้าใจกันเสียในความหมายแคบ ๆ ว่าเป็นเรื่องของจัดสรรแบ่งปันที่ดินให้ราษฎรไปยึดถือครอบครองแต่อย่างเดียว เพราะมีตัวบทกฎหมายฉบับใช้ถ้อยคำบ่งแสดงไปในทาง "จัดแบ่ง" เสียโดยมาก เพราะพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในตำบลโคกโพธิ์หักให้แก่ราษฎร พ.ศ.2470 พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอบางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พ.ศ.2473 ดังนี้เป็นต้น เมื่อ พ.ศ.2485

---

[3] ดู ปกรณ์ อังศุสิงห์, *การฟื้นฟูชนบทในประเทศไทย*, วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่น 2 พ.ศ.2501, (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, พ.ศ.2513), ดูโดยเฉพาะบทที่ 2, 5 และ 6.

มีกฎหมายออกใช้อีกฉบับหนึ่งเรียกว่า "พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ" ชื่อของกฎหมายฉบับนี้ดูใกล้เข้าไปในทางหลักวิชาอันว่าด้วย Land Management หน่วยหนึ่ง และในทางปฏิบัติจริงตามความในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ก็มีการจัดบำรุงก่อนมีการจัดแบ่ง เช่น ขุดคลองชักน้ำจืดมาล้างความเค็มของดินในทุ่งสีเหลือง สีเขียว ตำบลสองคลอง อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้เงินทุนแก่ผู้รับจัดแบ่งไปใช้จ่ายบำรุงที่ดินและมีเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ในนิคมที่จัดแบ่งให้นั้น เพื่อแนะนำในการประกอบการเกษตร ตั้งโรงเรียนให้ ตั้งสุขศาลาให้ ดังนี้เป็นต้น การจัดที่ดินของกรมประชาสงเคราะห์ที่เรียกว่านิคมกสิกรช่วยตัวเองในปัจจุบัน ก็ดำเนินการโดยอาศัยหลักการในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพอยู่[4]

ความรู้เรื่องการจัดที่ดินควรจะต้องมีหลักสูตรสำหรับการศึกษาเล่าเรียน เพราะเมื่อพิจารณาในแง่วิชาการแล้ว การจัดที่ดินต้องอาศัยความรู้หลายด้าน เช่น ความรู้ในเรื่อง *เนื้อดิน* การ*บำรุงรักษาเนื้อดิน* และ*ทรัพยากรธรรมชาติ* ความรู้ในทาง*เกษตร* การประกอบธุรกิจ วิธีทำฟาร์ม ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์เรื่องที่ดิน ดังนี้เป็นต้น

2.2 ความหมายของที่ดิน[5]

1. ในทางวิทยาศาสตร์ ที่ดิน คือสารที่ประกอบด้วยอนุภาคเล็ก ๆ ของสสารต่าง ๆ เป็นต้นว่า ไม้ผุ หินผุ ต้นพืชชนิดต่าง ๆ ตะไคร่น้ำที่เป็นชิ้นเล็ก ๆ ดินฟ้าอากาศ กระแสน้ำ ทำให้เกิด*ว้นดิน*ขึ้น ตัวอย่างเช่น กรวดทรายจะถูกพัดพาโดยกระแสน้ำไหลมาเกิดเป็นมูลดิบ

แรงเซาะของน้ำ สามารถพัดทำลายเกาะแก่งหินต่าง ๆ สลายตัวกลายเป็นดินได้

ลักษณะของดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ หน้าดิน, ดินชั้นรอง และดินกาล ส่วนล่างอาจเป็นพื้นหินก็ได้ หน้าดินมีความอุดมสมบูรณ์ด้วยปุ๋ยธรรมชาติ ที่เรียกว่าฮิวมัสผสมอยู่ ซึ่งเป็นซากผุของใบไม้หรือจากสัตว์เน่า ซากสัตว์ที่ตายจะมีแบททีเรียเล็ก ๆ ช่วยทำให้กลายสภาพเป็นดินเร็วขึ้น การแปรเปลี่ยนจากสสารต่าง ๆ มาเป็นเนื้อดิน ต้องใช้เวลานานนับพันปี ชนิดของดินผิวแยกออกเป็นดินเหนียว ดินเหลว และดินทราย

2. ความหมายในทางกฎหมาย[6]

ในรัฐเอกราชต่างมีอำนาจที่จะออก*กฎหมาย*เพื่อใช้บังคับภายในเขตอธิปไตยของตน ฉบับ*กฎหมาย*ที่ดินของรัฐหรือประเทศต่าง ๆ จึงมีหลักการไม่เหมือนกัน แต่ในเรื่องความหมายของคำว่าที่ดินอาจเทียบได้เคียงกันทุกประเทศ[7]

---

[4] ดูเรื่อง นิคมสร้างตนเอง ของกรมประชาสงเคราะห์, เฉลียว พงผาสุก รวบรวมใน สนธิ์ บางยี่ขัน, *การเมืองท้องถิ่นไทย เล่ม 2*, (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยอนุเคราะห์ไทย, พ.ศ.2518).

[5] ดู สำราญ สมบูรณ์ผล, *การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ*, คำบรรยาย (คณะศึกษาศาสตร์ ม.ร., พ.ศ.2519), หน้า 1-11

[6] ดู *ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497* และดู ผดุงศักดิ์ นรนิติ - ผดุงการ, *คำบรรยายวิชากฎหมายที่ดิน*, (คณะนิติศาสตร์ ม.ร. พ.ศ.2517).

[7] เสงี่ยม คงตระกูล *อ้างแล้ว*

2.1 ประเทศไทย ที่ดินหมายความว่าพื้นดินทั่วไปและให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย เกาะ หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาป และที่ชายทะเลด้วย

2.2 ประเทศมาเลเซีย ค่าเช่าที่ดิน รวมถึงสิ่งติดอยู่กับที่ดินหรือผูกพันอย่างถาวรแก่สิ่งที่ติดอยู่กับที่ดิน

2.3 ประเทศจีน (ไต้หวัน) คำว่าที่ดินบ่งถึงที่ดินแห้ง พื้นน้ำ และทรัพยากรธรรมชาติ

2.4 ประเทศออสเตรเลีย (รัฐนิวเซาท์เวล) ที่ดินหมายความรวมถึงบ้านเรือนที่อยู่อาศัยและทรัพย์มรดกรวมทั้งทรัพย์สิทธิในสังหาริมทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ และสิทธิในโฉนดที่ดินทุกฉบับซึ่งออกได้ เมื่อโอนและเช่าหรือกระทำขึ้นภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ถ้อยคำนี้ได้ให้รวมถึงสิทธิในภาระจำยอม สิทธิอันเป็นส่วนรวมและส่วนอุปกรณ์ แก่ที่ดินหรือเมื่อจำเป็นส่วนหนึ่งแห่งที่ดิน หรือส่วนประกอบแก่ที่ดิน

2.3 ประโยชน์ของดิน

มนุษย์ยืนอยู่บนดิน ถ้าไม่มีพื้นดินหรือมนุษย์ไม่สามารถดำรงถาวรอยู่ได้ สิ่งที่มนุษย์ต้องการเป็นปัจจัยสี่คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค ย่อมผลิตขึ้นมาจากดิน อาชีพหลักของกสิกรอันเป็นส่วนใหญ่ของประเทศไทยเราก็เป็นอาชีพที่สัมพันธ์อยู่กับดินหรือที่ดินนั่นเอง ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ.

การใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ[8]

จุดประสงค์สำคัญยิ่งของมนุษย์คือการใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจในทางวิชาการมีหลักแห่งลักษณะการใช้ที่ดินออกเป็น 3 ประเภท คือ ทางกายภาพ (physicial) ทางสถาบัน (The Institution) และทางเศรษฐกิจ (The Economic)

2.3.1 การใช้ที่ดินทางกายภาพ

หมายถึงการใช้ที่ดินเพื่อก่อให้เกิดเศรษฐทรัพย์มาบำบัดความต้องการของมนุษย์ชาติ เช่น การใช้ปลูกสร้างที่อยู่อาศัย ใช้เป็นแหล่งประกอบการผลิตทางกสิกรรม อุตสาหกรรม และอื่น ๆ การเช่าที่ดินทางกายภาพมิได้หมายความเพียงผิวพื้นดินธรรมดา แต่หมายรวมถึงขุมทรัพย์ธรรมชาติที่ประกอบอยู่บนที่ดิน เช่น พืช, ความร้อน, ความหนาว, น้ำฝน ตลอดจนสสารอื่น ๆ ภายใต้พื้นดิน เช่น แร่ธาตุ เป็นต้น

ที่ดิน เป็นทรัพย์เกิดเองตามธรรมชาติ คนไม่ได้สร้างดินขึ้น แต่คนออกแรงออกความคิดปรับปรุงดินขึ้น จึงจะเกิดเศรษฐทรัพย์มาบำบัดความต้องการของคนและชุมชน ที่ดินไม่สูญหายเหมือนทรัพย์อื่น เช่น ถูกจำกัดอาณาเขต และเนื้อที่เมื่อมนุษย์ไม่อาจสร้างขึ้นได้ แต่จำนวนมนุษย์เพิ่มขึ้นทุกปี ความต้องการใช้ที่ดินจึงมีมาก ลักษณะ

---

[8] ดู เสงี่ยม คงตระกูล, *เพิ่งอ้าง*, หน้า 1-10.

และความสมบูรณ์ของที่ดินก็มีอยู่ต่างกัน แม้ว่ามนุษย์จะได้รู้วิธีการปรับปรุงพัฒนาที่ดินให้ใช้ประโยชน์ได้ก็จริง แต่ก็ไม่อาจปรับปรุงและพัฒนาได้เสมอ ที่ดินบางแห่งลุ่มลึกเป็นหนองบึง บางแห่งก็เต็มไปด้วยความแห้งแล้ง มีหิน กรวด ทราย ปนอยู่ เพาะปลูกพืชผลไม่ได้ จะขุดขึ้นมาประกอบเป็นตัวทรัพย์อื่น ๆ ก็ได้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า ฉะนั้นจึงต้องหันไปหาที่ดินที่อุดมสมบูรณ์หรือพอที่จะใช้ประโยชน์ได้เมื่อมีความต้องการกันมาก ๆ ก็เลยเกิดปัญหาในการแย่งกันถือสิทธิ มีข้อโต้แย้งกันในกลุ่มนักสังคมนิยม นักเศรษฐกิจ และนักปรัชญาว่ากรรมสิทธิในที่ดินควรจะผูกขาด (Monopoly) ไว้เป็นสมบัติกลางของรัฐ หรือจะควรปล่อยให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ นักสังคมนิยมให้เหตุผลง่าย ๆ ว่าโดยที่ที่ดินทั้งหลายเป็นประโยชน์แก่มวลมนุษย์ แต่จะไปสร้างตัวบทกฎหมายยอมให้เอกชนเสวยกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของครอบครองโดยเสรีก็เท่ากับว่ายอมให้ที่ดินนั้นเป็นเจ้าชีวิตของชุมชนนั้นขึ้นมา นักสังคมนิยมจึงไม่เห็นด้วยกับหลักการให้เอกชนเป็นเจ้าของ ส่วนนักเศรษฐกิจที่เป็นฝ่ายเสรีนิยมก็ว่าการยอมให้ที่ดินเป็นสมบัติของชุมนุมชน คือ ของรัฐบาลอาจใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ได้ไม่เท่าเทียมกับที่ปล่อยให้เอกชนเป็นเจ้าของ ฉะนั้น จึงเป็นปัญหาที่ต้องโต้เถียงกันอยู่ตลอดเวลา

การใช้ที่ดินในทางกายภาพ หรือฟิซิกอลในทางหลักวิชามีอยู่ค่อนข้างยืดยาว เป็นต้นว่า เรื่องกำลังธรรมชาติ อุณหภูมิ เกณฑ์น้ำฝนที่ตกสู่พื้นดินในปีหนึ่ง ๆ น้ำใต้ดิน การได้รับแสงแดด ความสูงต่ำของพื้นดิน ลักษณะของดิน ความแตกต่างในความลึก สีของเนื้อดิน คุณสมบัติทางเคมี ความระเหยของน้ำบนดินและใต้ดิน การจำแนกแยกชั้นที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ เช่น ที่เพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ป่าฟืน ที่เก็บน้ำ ระบายน้ำ ดังนี้เป็นต้น

2.3.2 ส่วนการใช้ที่ดินตามที่แยกไว้เป็นประการที่ 2 ที่เรียกชื่อในภาษาอังกฤษว่า The Institution หรือสถาบันนั้นได้แก่การใช้ที่ดินตามหลักและประเพณีที่ได้ใช้กันมาซึ่งถือกันว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินส่วนหนึ่ง คำว่าทรัพย์ในทางอีคอนอมิกส์ ย่อมหมายถึงสิ่งทั้งหลายซึ่งสามารถใช้บำบัดความต้องการของมนุษย์มีจำนวนจำกัด สามารถยึดถือครอบครองเป็นเจ้าของได้ และมีมูลค่าแลกเปลี่ยน

เมื่อที่ดินเป็นทรัพย์ ก็ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งตัวบทกฎหมายนิติธรรมของบ้านเมือง การได้มาจำหน่ายไป หรือสูญสิ้นซึ่งสิทธิในที่ดินไปก็ย่อมเป็นไปตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของก็อาจเรียกได้ว่าเป็นทรัพย์ของประชาชน ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเมื่อเอกชนคนใดมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ถือว่า แดนแห่งกรรมสิทธิ์ของเขากินทั้งเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย แต่แร่ธาตุอัญญมณีมีค่าภายใต้พื้นดิน กฎหมายของหลายประเทศถือว่าเป็นของรัฐ หาใช่ของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ คำที่กล่าวอ้างเป็นหลักการกันมาแต่เก่าแก่ว่า "ผู้เป็นเจ้าของพื้นดิน ย่อมเป็นเจ้าของขึ้นไปเบื้องบนฟ้าด้วย" นั้น เวลานี้เป็นหลักการที่ใช้ไม่ได้เสียแล้ว ในกฎหมายอังกฤษและสหรัฐอเมริกาไม่มีบทบัญญัติยืนยันข้อกล่างอ้างอันนี้ รัฐบาลบางรัฐในอเมริกามีกฎหมายให้สิทธิ์ประชาชนใช้ช่องว่างบนอากาศเหนือพื้นดินในทำเลหรือบริเวณคนคับคั่งพลุกพล่านไว้จากพื้นดิน 1,000 ฟิต และในที่อื่น 500 ฟิต

เครื่องบินมีสิทธิ์ใช้ช่องว่างบนอากาศเหนือพื้นดินเบื้องต่ำได้เมื่อจะเริ่มบินขึ้นและเมื่อจะร่อนลง เป็นเหตุให้การใช้สิทธิของเครื่องต้องกระทบกับส่วนได้เสียของเอกชนที่จะใช้ช่องว่างบนอากาศสร้างตึกสูง ๆ ปล่องไฟ หอคอย เสาวิทยุ ฯลฯ และทำให้การร่อนขึ้นหรือร่อนลงของเครื่องบินประสบอันตรายจากสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ด้วย สิทธิการใช้พื้นดินและช่องอากาศบนดินเป็นปัญหาสำคัญในประเทศที่เจริญมั่งคั่งหนาแน่นด้วยตัวอาคารสูงสลับสล้าง สิทธิ "ในอนาคต" เหนือพื้นดินเป็นทรัพย์เช่าถือและจำหน่ายกันได้ เช่น เจ้าของที่ดินรายหนึ่งยอมให้เจ้าของที่ดินแปลงใกล้เคียงสร้างหลังคาเหลื่อมล้ำเข้ามาในช่องอากาศเหนือที่ดินของตน โดยเรียกค่าเช่าหรือค่าชดเชยแล้วแต่จะตกลงกัน บางรายมีการขายสิทธิช่องอากาศกันก็มี

ที่ดินเป็นทรัพย์เคลื่อนที่ไม่ได้ และโดยสภาพเป็นที่รวมทรัพย์อื่นเข้าไว้ด้วย เช่น อาคาร โรงเรียน ไม้ยืนต้นรวมทั้งทรัพย์สิทธิทั้งหลายที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยมูลฐานจากที่ดินเมื่อโอนที่ดินไปโดยปกติก็ได้โอนเอาทรัพย์ที่ประกอบอยู่กับที่ดินติดตามไปด้วย คนผู้เป็นเจ้าของที่ดินถูกจำกัดโดยวัยอายุขัยต้องถึงแก่ความตายไปในที่สุด แต่ที่ดินยังอยู่ เมื่อเจ้าของที่ดินตายไปที่ดินก็ตกไปเป็นทรัพย์มรดกแก่ทายาท อำนาจที่กฎหมายรับรู้เกี่ยวกับที่ดินในฐานะที่เป็นทรัพย์สมบัติตามหลักวิชาเศรษฐศาสตร์มีอยู่หลายประการ แต่ถ้าจะนำมากล่าวถึงจะยืดยาวเกินไป จึงของดไว้

การใช้ที่ดินตามประเพณีหรือสถาบันตามความหมายในทางแลนด์อีคอนอมิกส์ มีวงเขตกว้างมากซึ่งก็คงอยู่ในจุดหมายปลายทางที่ว่าจะต้องธำรงรักษาและพัฒนาที่ดินให้บังเกิดคุณค่าและทำให้มีขึ้นหรือให้คงอยู่ซึ่งความอุดมของดินและทรัพยากรธรรมชาติอื่นเพื่ออนุชนรุ่นหลัง.

2.3.3 การใช้ที่ดินทางอีคอนอมิกส์ ซึ่งกล่าวไว้เป็นประการสุดท้าย *หมายถึงการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ในวงการพาณิชย์และอุตสาหกรรม ซึ่งต้องมีการพิจารณาคุณค่าราคาที่ดินอันเกิดจากการผลิตในที่ดินค่าเช่า ที่ดินทุก ๆ แปลงย่อมมีคุณค่าในตัวเองอันเกิดจากประสิทธิภาพในการผลิตและทำเลที่ตั้งของที่ดินนั้น ๆ ที่ดินแปลงใดมีประสิทธิภาพในการผลิตสูงราคาก็สูง ค่าเช่าก็สูงไปด้วย ส่วนที่ตั้งของที่ดิน หรือ* Location *ก็มีความสำคัญในกรณีที่ทำให้คุณค่าหรือราคาของที่ดินแตกต่างกันไป ที่ดินแปลงใดอยู่ในเมืองใหญ่มีชุมชนหนาแน่น ราคาก็สูง ที่ดินแปลงใดอยู่ชนบทใช้ประกอบแต่การกสิกรรม ราคาก็ต่ำกว่าที่ดินที่อยู่ในเมืองซึ่งเป็นที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม หรือเป็นที่ตั้งตลาดร้านค้า*

การใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ในทางอีคอนอมิกส์ ตามความหมายที่กล่าวนี้ *นอกจากจะอาศัยความอุดมสมบูรณ์ของสภาพที่ดินช่วยให้บังเกิดการผลิตอย่างได้ปริมาณและคุณภาพแล้ว ยังต้องอาศัยความรู้ความชำนาญของผู้ใช้ที่ดินในการที่จะวิจัยค้นคว้าหาวิธีปรับปรุงพัฒนาที่ดินทางวิทยาศาสตร์เพิ่มขึ้นด้วย* ต้องมีความสันทัดจัดเจนในการอำนวยการ รู้จักแบ่งขนาดที่ดินที่ใช้ให้ชอบด้วยหลักเศรษฐกิจ

2.4 ที่ดินมีความสำคัญแก่รัฐ

บรรดารัฐเอกราชทั้งหลายจะต้องมีดินแดนอันเป็นอาณาเขตมั่นคงของตนและมีรัฐบาลที่แน่นอนดำเนินการปกครอง อาณาเขตแห่งรัฐเอกราชหมายถึง แผ่นดิน ทะเลสาบ แม่น้ำ ซึ่งตั้งอยู่ในเขตอธิปไตยของรัฐนั้น ๆ รวมทั้งอ่าวและเกาะทั้งปวงซึ่งอยู่ในทะเล อาณาเขต ทะเลอาณาเขต หมายถึง ทะเลภายในระยะทาง 3 ไมล์จากฝั่ง การที่คิดระยะทาง 3 ไมล์ ก็โดยอาศัยสุดทางของปืนใหญ่ (ที่รัฐเอกราชทั้งหลายในสมัยก่อนทำการยิงจากฝั่งเพื่อรักษาและป้องกันอธิปไตยของตน) แต่ในกาลปัจจุบันปืนใหญ่ยิงได้ไกลกว่า 3 ไมล์มาก เมื่อเร็ว ๆ นี้ ในปี พ.ศ. 2518 ประเทศต่าง ๆ จึงได้มีการประชุมกันที่นครเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ เพื่อพิจารณาทำการตกลงในเรื่องทะเลอาณาเขตเสียใหม่ นับว่าส่วนมากจะให้ถือระยะทาง 6 ไมล์จากฝั่ง ซึ่งในที่ประชุมนั้นประเทศไทยเราก็เห็นชอบด้วยและยืนยันที่จะให้ถือระยะ 6 ไมล์ด้วย แต่ที่ประชุมยังมิได้ตกลงเด็ดขาด ปัจจุบันบางประเทศถือเขต 12 ไมล์ แต่ไทยมิได้ยอมรับ (ดูการประชุมกฎหมายทะเล แถลงโดยผู้แทนกรมประมง ประเทศไทย) (สยามรัฐรายวันฉบับวันที่ 2 เม.ย.18) และขณะนี้บางประเทศประกาศเขตคุ้มครองทางเศรษฐกิจ 200 ไมล์ ซึ่งประเทศไทยยังสงวนท่าทีอยู่[9]

2.5 การจัดที่ดิน

ที่ดินมีความสำคัญแก่ประเทศชาติดังกล่าวมา ประเทศต่าง ๆ จึงจำต้องเข้าควบคุมดูแลรักษาและปรับปรุงพัฒนาที่ดินเพื่อผลทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ประการแรกและสำคัญที่สุดคือจะต้องควบคุมและ*จัดให้ประชาชนได้ใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอันประกอบเนื่องด้วยที่ดินอย่างถูกต้องด้วยหลักวิชา และตามความจำเป็นตามเจตน์จำนงของปวงประชาชนรัฐจะต้องพิจารณากำหนดนโยบายในการจัดและวางโครงการดำเนินงานที่ดินให้รอบคอบ หากมีนโยบายทางเศรษฐกิจทั่วไปของประเทศกำหนดอยู่ส่วนหนึ่งแล้ว ก็ต้องพยายามให้นโยบายที่ดินสอดคล้องผสมกลมกลืนกันไปกับนโยบายเศรษฐกิจทั่วไปนั้นด้วย* ที่ดินซึ่งรัฐบาลมีภาระหน้าที่จะต้องจัดนั้น ส่วนใหญ่เรียกว่าที่ดินของรัฐ หรือ Public Land ก่อนอื่นเราควรต้องทราบก่อนว่าที่ดินของรัฐนั้นคือที่ดินอย่างไร

2.5.1 ที่ดินของรัฐ หรือ Public Land

ทรัพย์สินใดที่รัฐเป็นเจ้าของเพื่อประโยชน์แก่ปวงชนทั้งประเทศ ทรัพย์นั้นได้ชื่อว่าทรัพย์ส่วนรวม หรือ Public Property ที่ดินแห่งรัฐเป็นที่ดินซึ่งรัฐเป็นเจ้าของและรัฐถือกรรมสิทธิ์ไว้เพื่อประโยชน์แก่ประชาชน หรือรักษาไว้เพื่อประชาชน ที่ดินแห่งรัฐนี้ บางทีผู้ถือกรรมสิทธิ์อาจจะเป็นองค์การของรัฐหรือทบวงการเมือง ซึ่งเป็นการรับมอบอำนาจจากรัฐให้ถือที่ดินก็ได้

ในประเทศอังกฤษมีทฤษฎีทางกฎหมายโดยเคร่งครัดว่าอำนาจสูงสุดในความ

---

[9] ดูรายละเอียดในเอกสาร *การสัมมนาเกี่ยวกับกฎหมายทะเล*, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2519, (พระนคร : บพิธการพิมพ์ พ.ศ.2519).

เป็นเจ้าของที่ดินคือรัฐบาล หรือ The Crown ที่ดินในประเทศแม้จะให้ประชาชนยึดถือครอบครอง ก็ไม่ใช่เป็นเจ้าของที่ดินเด็ดขาด เขาเป็นแต่เพียงเจ้าของทรัพย์สมบัติในที่ดินเท่านั้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่าภายใต้กฎหมายอังกฤษที่ดินทั้งหมดเป็นที่ดินของรัฐหรือ Public Land แต่ในทางความจริงเจ้าของที่ดินชนิด A Fee Simple estate มีอำนาจในที่ดินมากอยู่ คือมีอำนาจควบคุมรักษาและอำนาจจำหน่ายจ่ายโอนในความเข้าใจธรรมดาก็ต้องถือว่าเขาเป็นเจ้าของเด็ดขาด (Absolute owner) ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ใน Fee simple estate ของเขาเท่ากับเจ้าของที่ดินนั้นทีเดียว *แต่ในทางความจริงนั้นเมื่อรัฐยอมให้ใครถือที่ดินแล้ว รัฐยังสงวนอำนาจความเป็นเจ้าของสูงสุดไว้*

เพื่อประโยชน์ในการศึกษา เราจึงอนุมานได้ว่าที่ดินใดที่จะถือเป็น Public Land ได้นั้น ต้องเป็นที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของ เหมือนกับที่เอกชนเป็นเจ้าของทรัพย์สินส่วนตัวของเขา ถ้ารัฐมีอำนาจน้อยกว่าอำนาจของเอกชนที่ดินนั้นก็ไม่ใช่ Public Land การเรียกที่ดินว่าเป็น Public Land ก็ต้องเป็นที่ดินซึ่งรัฐเป็นเจ้าของและมีภาระที่ถือไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชนในชาติเป็นส่วนรวม

2.5.2 ที่มาแห่งการเป็นเจ้าของที่ดินแห่งรัฐ

การเป็นเจ้าของที่ดินแห่งรัฐมีที่มาหลายทาง รัฐต่าง ๆ ได้มาในวิถีทางที่ไม่เหมือนกัน ตั้งแต่โบราณสมัยประชาชนคิดเห็นว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินต่างกับทรัพย์อื่น เพราะเป็นของขวัญของธรรมชาติ และโดยเหตุผล จึงเป็นทรัพย์สินของมวลมนุษย์เท่าเทียมกัน นักปราชญ์สมัยโรมัน เช่น Cicero ซิเซโร Senega เสนาก้า ได้แสดงอรรถธิบายให้เห็นว่าเมื่อธรรมชาติให้ที่ดินมาแก่มวลมนุษย์จึงไม่ควรถือว่าที่ดินเป็นสมบัติส่วนตัวของเอกชน เมื่อที่ดินเป็นทรัพย์ส่วนรวมก็จำต้องใช้เพื่อบำบัดความต้องการของมวลผู้งชนทั้งหลาย นักปราชญ์สมัยต่อมา เช่น ท่านเซนต์แอมโบรสท์ (Saint Ambrose) ก็สนับสนุนความเห็นว่า การเอาที่ดินมายึดถือเป็นสมบัติของเอกชนย่อมขัดหลักธรรมชาติ เพราะที่ดินเป็นของมวลชนมนุษย์ชาติทั้งหมด แต่ทฤษฎีดังกล่าวถูกขัดแย้ง หรือถูกลบหลู่ เพราะคนกลับยึดถือที่ดินมาเป็นสมบัติของตนกันเสียโดยมาก เมื่อเริ่มสมัยการเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์กันแพร่หลายแล้ว บุคคลเห็นว่าใครมีที่ดินไว้มากก็ย่อมเป็นประโยชน์แก่กิจการของคน ขณะที่นักปราชญ์เมธีตะโกนก้องกันอยู่ปาว ๆ ว่า ที่ดินควรจะเป็นของมวลชนนั้น เอกชนต่างก็ขวนขวายแสวงหาที่ดินมาเป็นสมบัติส่วนตัวอยู่อย่างไม่รอรั้ง

การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ

1. วิธีที่เก่าแก่และสามัญที่สุดในการได้ที่ดินมาเป็นของรัฐก็คือการรบชนะหรือการชิงชัย หลายชาติเห็นว่าการรบชนะก่อให้เกิดอำนาจเป็นเจ้าของพื้นที่ทั้งของผู้แพ้ ดังจะเห็นได้ในสมัยโรมันที่ดินในแถวถิ่นเมดิเตอร์เรเนียน ชาวโรมันมีที่ดิน Public Land ที่ได้มาในทางรบชนะอยู่มากและถือว่าที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินของกรุงโรม ต้องใช้เพื่อประโยชน์สูงสุด

ของรัฐ ซึ่งในสมัยต่อมา เมื่อสหรัฐอเมริกาทำสงครามกู้อิสรภาพจากอังกฤษได้แล้วก็ถือว่าเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดซึ่งอังกฤษเคยเป็นเจ้าของมา

2. **ได้มาโดยการยกให้เป็นของชวัญจากชนหมู่ใดหมู่หนึ่ง** หรือโดยทางเป็นราชบรรณาการหรือรับช่วงมาจากกลุ่มชนเผ่าใดเผ่าหนึ่ง เช่น ในปรัสเซีย (เยอรมัน) เดิม ซึ่งมีอาณาจักรย่อยอยู่หลายอาณาจักร เมื่ออาณาจักรใดยุบรวมกันหรือเลิกไปที่ดินก็ตกไปเป็นของรัฐหรือรีปับลิคใดรีปับลิกหนึ่งที่ยังมีเอกราชอยู่แม้ในสหรัฐอเมริกาเอง เมืองที่เรียกว่าอังกฤษใหม่หรือ New England แต่ก่อนเอกชนก็เป็นเจ้าของอยู่หลายรายด้วยกัน ต่อมาก็ได้สละความเป็นเจ้าของยกให้เป็นที่ดินของรัฐไป ในเกาะฟิจิแห่งแปซิฟิกใต้ ที่ดินเป็นของเผ่าชนต่างๆ เมื่อหัวหน้าเผ่าตายลงที่ดินตกกลับเป็นของประชาชนทั้งหมด และได้นำออกจ่ายแจกแก่ผู้ไม่มีที่ดิน

3. **ได้มาโดยผลทางกฎหมายภายในของรัฐนั้นๆ** ที่บัญญัติให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ เช่น ประเทศอิหร่าน มีกฎหมายว่าที่ดินไม่ใช่เป็นที่อยู่อาศัยหรือเป็นไร่นาให้ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ (เทียบ ป.ม. ที่ดินมาตรา 9 ของไทยในปัจจุบัน) และบางประเทศก็ระบุว่าที่ดินไร่นาหากเจ้าของละเลยไม่ทำประโยชน์ให้ตกกลับเป็นของรัฐ (นี้ก็เทียบ ป.ม. ที่ดินมาตรา 6 ของไทย) ประเทศเม็กซิโกใครไม่ทำประโยชน์ในที่ดินของตัวตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป ให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ ส่วนเขมร 5 ปี ไซปรัส 10 ปี หรือ 20 ปี สำหรับไร่องุ่น แต่การตกกลับมาซึ่งที่ดินโดยนัยนี้ รัฐมักจะไปแบ่งให้บุคคลทำประโยชน์ต่อไป

4. **ได้มาโดยการปกาศิษของรัฐให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ** วิธีนี้ต่างกับวิธีที่ได้อธิบายมาเล็กน้อยเท่านั้น ตัวอย่างประเทศอเมริกาเหนือ นักสำรวจจากภาคพื้นยุโรปเมื่อไปพบผืนแผ่นดินเข้าแล้ว ก็ร้องเรียนไปยังรัฐบาลของตนให้กระทำพิธีปกาศิษหรือประกาศว่าที่ดินที่ตนค้นพบใหม่เป็นที่ดินของประเทศของตน และวิธีนี้เกิดขึ้นในเกาะลังกา เมื่ออังกฤษยึดได้ลังกาแล้ว ก็ยกเลิกวิธีให้เอกชนเป็นเจ้าของและกระทำพิธีปกาศิษให้ที่ดินเป็นของรัฐทั้งหมด

5. **ได้มาโดยทางซื้อขาย** วิธีนี้ใช้มากในอเมริกา เดิมฝรั่งเศส และสเปนเป็นเจ้าของที่ดินหลายแห่ง รัฐบาลกลางแห่งสหรัฐหรือ Federal Government ออกเงินซื้อจากฝรั่งเศสและสเปน เช่น ซื้อรัฐลุยเซียนา, มิสซูรี่, ไอโอวา, เนบรัสกา, โอเรกอน, จากฝรั่งเศสและซื้อรัฐฟลอริดาจากสเปน เป็นต้น วิธีนี้ดูจะแพร่หลาย และเร็ว ๆ นี้ก็มีประเทศอิสราเอลซื้อที่ดินมาเป็นสมบัติของชนชาติยิว และมีหลายประเทศในเวลานี้ซึ่งมีโครงการในอันที่จะซื้อที่ดินมาเป็นของรัฐเพื่อจัดตั้งนิคมบ้าง สร้างกิจการอื่นในทางสาธารณูปการบ้าง

6. **ได้มาโดยการออกกฎหมายเวนคืน** โดยให้ค่าทำขวัญ การได้ที่ดินมาเป็นของรัฐวิธีนี้ของประเทศต่าง ๆ มักจะเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ เช่น สร้างถนน ทางรถไฟ ท่าอากาศยาน กิจการทหาร แต่ในประเทศอังกฤษเพื่อการสร้างอาคารสงเคราะห์ ในนิวซีแลนด์มีการเวนคืนแปลกอยู่คือเวนคืนที่ดินที่ตำบลหนึ่งในเมืองซากัตวิวันมาเป็นของรัฐ เพื่อบังคับให้

คนที่อยู่ในบริเวณที่ดินออกไปเสียจากที่ดินไปอยู่ที่ใหม่ซึ่งดีกว่าเดิม ทั้งนี้เพราะที่เดิมเพาะปลูกไม่ได้ แต่คนไม่อยากจากถิ่นสมัครอยู่กันอย่างยากจน เพื่อสวัสดิภาพและสุขอนามัย รัฐเลยเวนคืนไล่ที่เสียเลย

7. **ได้มาโดยไม่ชำระค่าภาษีอากร** การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐโดยวิธีนี้เป็นวิธีธรรมดา เราทราบกันอยู่ในอังกฤษภาษีมรดกแพง เจ้าของเดิมมีวิธีการรับโอนที่ดินมาเป็นของรัฐเพื่อชำระอากรมรดก ในอเมริกาก็เช่นเดียวกัน

8. **ได้มาโดยการริบ** มีบางประเทศ เช่น ประเทศอิหร่าน ได้ที่ดินมาโดยผลของริบทรัพย์มาจากเอกชน แต่เมื่อกล่าวตามความนิยมในโลกโดยทั่ว ๆ ไปแล้วการริบที่ดินมาเป็นของรัฐมักไม่กระทำกันเว้นแต่ในประเทศคอมมิวนิสต์ เช่น โซเวียตรัสเซีย พระราชบัญญัติที่ดิน The Land Law ฉบับลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1918 (พ.ศ.2461) ออกใช้บังคับให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของเอกชนเพียงสิทธิที่จะใช้และห้ามไม่ให้เอกชนเจ้าของที่ดินผู้ใดจ้างแรงงานทำไร่นา นอกจากรัฐจะเป็นผู้จ้าง วิธีนี้พวกเราที่ไม่ชอบการริบโดยบังคับเอาก็คงจะนึกออกว่าเป็นวิธีการของประเทศใด ประเทศคอมมิวนิสต์ใช้ริบที่ดินมาเป็นของรัฐจากเอกชน แล้วก็นำออกแจกจ่ายให้ประชาชนทำไร่ไถนาให้รัฐเก็บผลประโยชน์ เช่น ในขณะนี้รัฐให้ชาวนาทำไร่นาปลูกข้าว แล้วให้รัฐ 1 ส่วน ให้หมู่บ้าน 1 ส่วน เหลืออีก 1 ส่วนเป็นของชาวนาซึ่งก็ไม่พอใจกันแต่ก็ต้องยอมตามผู้มีอำนาจในรัฐให้บังคับเช่นนั้นได้

2.5.3 การแยกประเภทที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐต่าง ๆ โดยทั่ว ๆ ไปในโลกนั้นแยกออกเป็นส่วนใหญ่ 2 ประเภท คือ

1. ที่ดินซึ่งใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจโดยตรง ส่วนมากใช้เป็นที่เกษตรกรรม ทุ่งหญ้า เลี้ยงสัตว์ และเป็นที่ป่าไม้ เหมืองแร่ น้ำมัน ซึ่งรัฐได้ดำเนินการให้ใช้กันอยู่บ้างแล้ว หรือยังไม่ได้ดำเนินการ เพราะยังไม่มีความจำเป็นจึงสงวนไว้ใช้ในกาลต่อไป

2. ที่ดินที่ไม่ใช้แสวงหาผลประโยชน์แก่ทางเศรษฐกิจเลย อาจเป็นเพราะสภาพของที่ดินไม่อำนวยให้หรือสงวนไว้ใช้ประโยชน์อย่างอื่น

3. นโยบายในการดำเนินงานที่ดินของรัฐ[10]

แต่ละประเทศย่อมมีแนวนโยบายการจัดที่ดินของรัฐตามความเหมาะสม และจำเป็นแก่เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของตน

แผนการจัดบำรุงที่ดินของรัฐ ย่อมแยกออกไปตามกิจการที่จะใช้ที่ดินนั้น ๆ การใช้ที่ดินก็แยกออกเป็นขั้น ๆ ขั้นแรกมุ่งใช้เพื่อเกษตรกรรมโดยตรง แล้วอาจใช้เป็นที่อุตสาหกรรมภายหลัง ซึ่งเกี่ยวโยงไปตามความต้องการทางเศรษฐกิจ บางประเทศก็แบ่งที่ดินของตนออกไปตามประเภทหรือลักษณะที่ใช้ เป็นต้นว่า

---

[10] ดู เสงี่ยม คงตระกูล *อ้างแล้ว* หน้า 1-20

ก. ใช้เป็นที่ปลูกสร้าง เช่น สร้างบ้านเรือนอยู่อาศัย ที่ทำการรัฐบาล อาคารสาธารณะ โรงเรียน โรงงาน โรงสินค้า โรงมหรสพ ป๊อม โรงทหาร ฯลฯ

ข. ใช้เป็นแหล่งผลิตโภคทรัพย์ เช่น ที่เกษตรกรรมทั้งหลาย ที่เลี้ยงสัตว์ ล่าสัตว์ บ่อแร่ นาเกลือ ฯลฯ

ค. ใช้เป็นที่คมนาคม เช่น ถนนหนทาง คลอง คู ที่จอดเรือ อ่าว ฝั่ง ทำนบ ฯลฯ

ง. ยังไม่ใช้แต่ปล่อยไว้ตามสภาพธรรมชาติ เช่น ทะเลทราย ภูเขา ฯลฯ

การพัฒนาที่ดินของรัฐ มีหลายประเทศจัดทำเอง เช่น ไร่นารวม (Collective Farm) ในรุสเซียและนาตัวอย่างผสมพืชพันธุ์ (The Government Seed Farm) ในพม่า บางประเทศก็จัดให้องค์การหรือบริษัทซึ่งรัฐมีหุ้นมากทำที่ดิน เช่น บริษัทเกษตรกรรมรูปต่าง ๆ ในประเทศอังกฤษ บางประเทศก็ให้บริษัทรับเหมาไปทำที่ดินแทน ในออสเตรเลีย และโรดิเซียใต้ อันเป็นที่ซึ่งเพาะปลูกอะไรไม่เหมาะสมเท่ากับปลูกหญ้าเลี้ยงสัตว์ รัฐบาลของประเทศนั้น ๆ ก็ให้เอกชนเช่าที่ซึ่งยังไม่บำรุงนั้นไปทำนาน ๆ ปี

ที่ดินในป่า รัฐอาจจัดเองหรือให้เอกชนเช่าไปทำโดยสัญญาผูกมัดหลายอย่าง

ที่ดินในป่าต่างกับที่ทุ่งหญ้าหรือที่เกษตรกรรมอื่น การปลูกป่าไม้ใช้เวลานานและผลได้ในทางเศรษฐกิจก็ยังไม่แน่ว่าป่าไม้จะอำนวยผลทางกำไรได้เพียงใด ในระยะเวลาอันยืดยาวนั้นต้องเสียค่าบำรุงรักษานานปี ในเรื่องการจัดที่ดินในป่าหรือการจัดป่าต้องศึกษาด้วยความชำนาญเป็นพิเศษจริง ๆ เขายกย่องการจัดที่ดินประเภทนี้ว่าประเทศคานาดาชำนาญมาก อนึ่ง ประเทศต่าง ๆ หลายประเทศมีความเห็นตรงกันว่าที่ดินที่รัฐควรจัดเอานั้นคือที่ป่าและทุ่งหญ้า ส่วนที่อย่างอื่นควรให้ประชาชนจัดทำกันเอง

หลายประเทศเวลานี้วางนโยบายที่ดินไว้ในอันที่จะหาทางดึงที่ดินมาเป็นของรัฐ แต่ไม่ใช่โดยการริบอย่างรุสเซีย คือพยายามให้ผลประโยชน์เป็นของประชาชน บางที่เราก็อาจมีความจำเป็นเช่นในกรณีเอกชนมีที่ดินกันคนละเล็กละน้อยไม่พอทำกิน ฐานะในการครองชีพมีแต่แร้นแค้นลงไป จะปล่อยให้ถือที่ดินชิ้นย่อย ๆ ไว้ไม่เป็นประโยชน์ รัฐก็ต้องจัดให้ไปอยู่ที่ใหม่ เอาที่เล็ก ๆ นั้นมารวมกันเป็นผืนใหญ่ ๆ แล้วจัดทำประโยชน์ให้ได้ผลแก่ส่วนรวม

การปรับปรุงหรือปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ไม่ใช่เป็นการขัดแย้งต่อจิตใจของเอกชนเลย ในเมืองวิสคอนซิน และเมืองมินนิโซตา แห่งสหรัฐอเมริกา เมื่อรัฐได้ที่ดินมาจากผู้ไม่เสียภาษีอากรเป็นของรัฐแล้ว ก็ออกกฎหมายไม่ให้ที่ได้มานั้นตกไปเป็นของเอกชนอีกต่อไป โดยนำมาใช้เป็นที่ป่าไม้ต่อไป บางประเทศขยายการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐก็เพื่อจะป้องกันไม่ให้เกิดการขาดปุ๋ยธรรมชาติ เมื่อได้มารัฐก็จัดบำรุงตามหลักวิชา

ส่วนการโอนที่ดินจากรัฐไปเป็นของเอกชน มักมีนโยบายเป็นหลักว่า ต้องให้เป็นการขยายเมือง ขยายหมู่บ้าน หรือจัดตั้งนิคมผู้อยู่ใหม่ วิธีทำได้ผลแล้วในกรณีแบ่งที่ดินของรัฐให้แก่เอกชนตามเขตแดนของประเทศหรือให้ไปเพื่อการขยายการเกษตร หรือ

จำหน่ายไปเพื่อขาย นำเงินสดที่ขายได้มาใช้ประโยชน์ที่จำเป็นอย่างอื่นดังนี้เป็นต้น ที่กล่าวมานี้เป็นเรื่องการจำหน่ายที่ดินของรัฐและยังมีการจำหน่ายให้แก่ผู้มีความดีความชอบในการไปราชการสงคราม สมัยโบราณทหารโรมันได้ที่ดินจากกษัตริย์ไปครอบครองทำประโยชน์ เวลานี้ทหารผ่านศึกสงครามโลกครั้งหลังก็ได้รับการอุดหนุนให้ได้เป็นเจ้าของที่ดิน (นิคมสร้างตนเองขององค์การทหารผ่านศึก)

วิธีจำหน่ายที่ดินของรัฐให้แก่เอกชนไป ว่าตามปกติก็เพื่อการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ และพวกแรกที่จะได้รับคือ กสิกรที่ยังมีที่ดินไม่พอ หากรัฐมีที่ดินอยู่มาก ก็อาจให้แปลงใหญ่ไปได้ ถ้ามีที่ดินน้อยก็ต้องจำกัดลงไป และต้องบีบบังคับให้ต้องมีหน้าที่ปฏิบัติโดยเงื่อนไขหลายประการ

3.1 นโยบายที่ดิน

ในการดำเนินการเศรษฐกิจทั่วไปจะต้องมีนโยบาย และแผนการเพื่อให้กิจการดำเนินไปสู่จุดหมายปลายทางที่ต้องประสงค์ ในการจัดที่ดินก็จะต้องมีนโยบายเช่นกัน นโยบายที่ดินนั้นหากจะกล่าวทั่วไปตามนัยแห่งหลักวิชาก็อนุมานได้ว่า เป็นแนวทางที่รัฐจะเข้าจัดการควบคุมการใช้ที่ดิน บำรุงรักษาที่ดินรวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติให้พัฒนาการ การปรับปรุงส่งเสริมที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติให้ดียิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์แก่รัฐและสังคมส่วนรวม ควบคุมการถือที่ดินของเอกชนไม่ให้ยึดครองไว้มากเกินกำลังแรงกำลังทุนที่จะผลิตได้

การวางนโยบายที่ดินจะต้องศึกษาอย่างรอบคอบและจะต้องจัดวางนโยบายให้บรรลุอุดมการณ์หรือวัตถุประสงค์ดังนี้ :[11]

1. ให้เป็นการรักษาไว้ซึ่งความอุดมของเนื้อดินและทรัพยากรธรรมชาติอื่นเพื่อเป็นมรดกแก่อนุชนรุ่นหลัง
2. ให้ได้ผลผลิตจากที่ดินมีปริมาณมากที่สุด
3. ให้ใช้ที่ดินผลิตได้ในระยะเวลานานที่สุด
4. พยายามให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของผู้ลงแรงลงทุนทำประโยชน์ในที่ดินนั้น
5. ให้มีการแบ่งปันผลรายได้จากที่ดินโดยความเป็นธรรมมากที่สุด
6. พยายามหลีกเลี่ยงวิธีการที่จะบังคับให้ผู้ประกอบการในที่ดินต้องกลายเป็นเครื่องมือในการผลิตจนผู้ประกอบการเสียเสรีภาพ, เกียรติยศ (ไม่บังคับให้ทำนารวมส่งพืชผลให้แก่รัฐอย่างลัทธิคอมมิวนิสต์)

ผู้จัดวางนโยบายที่ดินจะต้องเป็นผู้มีความรู้รอบคอบ และต้องได้รายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับจำนวนที่ดินและทรัพยากรที่มีอยู่ การวิจัยคุณค่าของทรัพยากรตลอดจนดินฟ้าอากาศอันเป็นส่วนธรรมชาติ เช่น ฝนตกปีหนึ่ง ๆ มีปริมาณถัวเฉลี่ยเท่าใดในภาค

---

[11] ดู เสงี่ยม คงตระกูล, *อ้างแล้ว*, หน้า 20-25.

หนึ่ง ๆ ของประเทศ ต้องสำรวจตรวจเนื้อดินว่าจะอำนวยผลทางการเกษตรเพียงใด (สมรรถนะของดิน) และจะต้องรู้ถึงภาวะความเป็นอยู่ของราษฎร ในทางหลักวิชาจะต้องเรียนรู้เรื่อง Human Resource หรือทรัพยากรมนุษย์ด้วย เป็นต้นว่า จำนวนคนมีอยู่เท่าใด สุขภาพอนามัยโดยทั่วไปเป็นอย่างไร วิถีการครองชีพ (way of life) เป็นอย่างไร ระดับการศึกษาและความชำนิชำนาญในการประกอบสัมมาชีพมีเพียงไร เช่น ภาคพายัพของไทยมีพลเมืองพอควร สุขภาพค่อนข้างดีและกินอยู่ง่าย สันโดษพอใจในชีวิตง่าย ๆ การศึกษาพอใช้ ความชำนาญการประกอบสัมมาอาชีพดี รู้จักเพาะปลูกแบบเนื้อที่น้อยได้ผลมาก เช่น ปลูกพืชหมุนเวียน ถั่วเหลือง หอม กระเทียม มีความชำนิชำนาญในการทำเหมืองฝายชักน้ำมาใช้ดังนี้เป็นต้น

เมื่อผู้วางนโยบายที่ดินทราบเค้ามูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณค่าของที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ และทราบความสามารถความชำนาญในการประกอบอาชีพของประชาชนพลเมืองแต่ละถิ่นแต่ละภาคแล้ว ก็อาจนำความรู้ในข้อเท็จจริงของธรรมชาติและตัวคนมาดำเนินการปรับวางนโยบายที่ดินให้เหมาะสมได้

การวางนโยบายที่ไม่ทราบข้อเท็จจริงก่อน ผลก็คือความล้มเหลว เช่น วางนโยบายการปลูกข้าวในภาคที่กันดารน้ำ หรือไปวางนโยบายให้ปลูกทุเรียนในที่ลุ่มอย่างนี้ก็ใช้ไม่ได้ หรือให้คนชาวดอนมาทำการประมงริมน้ำทะเล ก็ไม่เป็นการเหมาะสมเช่นเดียวกัน

3.2 การปฏิรูปที่ดิน[12]

การปฏิรูปที่ดินตามความหมายเดิมทางหลักวิชา หมายถึง วิธีการนำที่ดินมาจัดแบ่งเสียใหม่ (land redistribution) การควบคุมค่าเช่า (land rent control) และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างอื่นอันมีลักษณะคล้ายคลึงกับที่กล่าวนี้ แต่ในกาลปัจจุบันนี้คำว่าปฏิรูปที่ดินมีความหมายกว้างขวาง รัฐบาลอเมริกันถือว่าการปฏิรูปที่ดินนั้นหมายความรวมถึงการกระทำทุกอย่างเกี่ยวกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่ดินเพื่อประโยชน์สูงของประชาราษฎร

นายโธมัส เอฟ การโรลล (Thomas F. Carroll) ผู้เชี่ยวชาญการใช้ที่ดิน องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ กรุงโรม อิตาลี ได้แสดงความมุ่งหมายของการปฏิรูปที่ดินไว้โดยลำดับดังนี้ :

1. การทำให้สิทธิของผู้เช่านาดีขึ้น และหาทางให้ผู้เช่านาได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินโดยตรงและโดยวิธีอ้อม

2. รัฐเข้าควบคุมที่ดินของเอกชนอย่างมีจำกัด เช่น การรวบรวมที่นาที่ปลีกย่อยให้เข้ามาเป็นนาผืนใหญ่ตามหลักเศรษฐศาสตร์

3. จัดตั้งกสิกรนิคม

---

[12] การปฏิรูปที่ดิน ดู ณรงค์ สินสวัสดิ์ (รวบรวม), *การปฏิรูปที่ดิน*. (พระนคร : โรงพิมพ์แพร่พิทยา, 2519). และดู เสงี่ยม คงตระกูล *อ้างแล้ว*, หน้า 10-20.

4. การเวนคืน การแบ่ง

5. โอนที่ดินให้เป็นของชาติก่อนโดยไม่ริบ คือให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าของที่ดินแล้ว. แบ่งกรรมสิทธิ์โดยวิธีการอันจำกัดให้แก่เอกชนในประการต่อมา

6. ทำนองเดียวกับข้อ 5 ซื้อหรือโอนที่ดินให้เป็นของชาติโดยให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าของที่ดินตามควรแล้วเข้าปฏิบัติการทำประโยชน์ร่วมกัน

เนื่องด้วยที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต เป็นบ่อเกิดของสิ่งอุปโภคบริโภคมาแต่เบื้องบรรพกาล ฉะนั้นความคิดเห็นในการปฏิรูปที่ดินจึงมีมาทุกยุคทุกสมัย บางประเทศก็ปฏิรูปกันอย่างสันติ บางประเทศก็ต้องรบราฆ่าฟันกันเลือดร้อนทุกหย่อมหญ้า

มูลเหตุที่จะก่อให้เกิดกำลังผลักดันให้มีการปฏิรูปที่ดินขึ้นนั้น มีอยู่หลายประการ เป็นต้นว่า ที่ดินส่วนมากตกไปอยู่ในกำมือของผู้มีบุญหนักศักดิ์ใหญ่หรือนายทุน ท่านพวกนั้นนำออกให้เช่าขูดรีดผู้เช่าด้วยอัตราค่าเช่าอย่างสูง และมีทาสติดที่ดิน ที่เรียกว่า serf คือถึงจะขายที่ดินกันเปลี่ยนมือไปแล้วทาสก็ต้องรับใช้ติดที่ดินตามไปด้วย หรือให้ที่ดินทำกินแล้วเรียกร้องสิ่งตอบแทนเป็นบริการอื่นจนผู้อาศัยที่ดินทำกินเดือดร้อนจนทนไม่ไหว พฤติการณ์เช่นนี้มีปรากฏในยุโรปสมัยฟิวดอลและในรุสเซียก่อนการปฏิวัติยึดอำนาจจากพระเจ้าซาร์ นิโคลาส ที่ 2 (ค.ศ.1917)

ในแถบถิ่นทวีปเอเชีย ความรู้สึกที่ก่อให้เกิดการปฏิวัติที่ดินมักจะเกิดจากกรณีค่าเช่านาสูงเกินไป ชาวนาต้องไปกู้เงินนายทุน ถูกรีดดอกเบี้ยสูง และถูกพ่อค้าคนกลางกดราคาพืช ลูกจ้างทำนาทำสวนกินอยู่แร้นแค้นมีโรคภัยไข้เจ็บชุกชุมในถิ่นไร่นา ดังนี้เป็นต้น การปฏิรูปที่ดินในกลุ่มประเทศเอเชียมีความสำคัญเป็นพิเศษ เพราะประชาชนแถบทวีปนี้ยังประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นจำนวนมาก

การปฏิรูปที่ดินควรประสานกับนโยบายพัฒนาทางเศรษฐกิจในด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น เมื่อมีการประกอบการทางเกษตรได้ผลิตผลขึ้นมา ก็ต้องมีเส้นทางคมนาคมขนส่งดี ประหยัดและรวดเร็ว ต้องมีตลาด ต้องมีสถาบันเครดิต เช่น ธนาคารไว้ และรัฐจะต้องอำนวยบริการทางด้านศึกษา, สาธารณสุข, สาธารณูปการ

3.3 ผลของการปฏิรูปที่ดินที่ดี

การปฏิรูปที่ดินที่ดีจะก่อให้เกิดความเจริญในทางเศรษฐกิจ ชุมชนจะสมบูรณ์พูนสุขและย่อมจะธำรงรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย ส่งเสริมหลักประชาธิปไตยให้ไพบูลย์กว้างขวาง โดยประชาชนของประชาชนเพื่อประชาชนอันแท้จริง สนับสนุนให้แต่ละบุคคลเกิดความพอใจในฐานะความเป็นอยู่และยินยอมปรับตัวลงให้สัมพันธ์กับส่วนได้ส่วนเสียของประโยชน์ส่วนรวม อย่างที่กล่าวกันว่าเมื่อบุคคลมีเสรีภาพเพียงใด ก็จะมีความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้นเพียงนั้น ในเวลาเดียวกันการปฏิรูปที่ดินที่เหมาะสมจะช่วยรักษาสมบัติธรรมชาติ เช่น ที่ดินและทรัพยากรเนื่องด้วยที่ดิน เป็นต้นว่าสงวนรักษาป่าไม้ แร่ธาตุไว้ให้เจริญสืบไปถึงลูกหลานในอนาคตด้วย

4. การจัดที่ดินของประเทศไทย[13]

4.1 **ในสมัยกรุงสุโขทัย** ซึ่งถือว่าเป็นการเริ่มตั้งประเทศไทยในปัจจุบัน มีศิลาจารึกเป็นหลักฐานว่าพ่อขุนรามคำแหงทรงดำเนินรัฐประศาสนโยบายในทางที่จะทนุบำรุงและส่งเสริมให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและเมื่อลงทุนลงแรงหักร้างถางพงพัฒนาที่ดินจนบังเกิดประโยชน์แก่ตนเองและบ้านเมือง ก็ทรงยอมรับความมีสิทธิ์ในที่ดินของบุคคลนั้น ๆ ดังจะเห็นได้ในหลักศิลาจารึกที่พระองค์ทรงโปรดให้ประดิษฐานขึ้นไว้ ทำนองเป็นพระราชประกาศิตว่า "ไพร่ในเมืองสุโขมัยนี้จึงชม สร้างป่าหมาก ป่าพลู ทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน ฯลฯ" เมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นวายชนม์ลงก็ทรงรับรองให้ทายาทรับมรดกในที่ดินนั้นต่อไปได้ ดังปรากฏในศิลาจารึกว่า "ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุน ผู้ใดแล้วล้อมหายตายกว่า เหย้าเรือนพ่อเชื้อเสื้อค้ามัน ช้างขลูกลูกเมียเยียขาว ไพร่ฟ้าข้าไทย ป่าหมาก ป่าพลู พ่อเชื้อมันไว้แก่ลูกมันสิ้น" รวมความว่าในสมัยกรุงสุโขทัยนี้ พระมหากษัตริย์หรือรัฐบาลมีนโยบายบำรุงการที่ดินให้ประชาชนประกอบการเกษตรตามอาชีพที่แต่ละคนถนัดโดยอิสระเสรี เป็นไทยแก่ตน ใครได้เพาะปลูกทำประโยชน์ในที่ดินจนเกิดผล ก็ให้ที่ดินเป็นสิทธิแก่ผู้นั้น และให้เป็นทรัพย์มรดกตกทอดไปยังทายาทลูกหลานต่อไปด้วย[14]

ในสมัยกรุงสุโขทัยนี้ ระบบการปกครองบ้านเมืองดำเนินไปในรูปบิดาปกครองบุตร หรือรูปพ่อเมือง ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้แบ่งองค์การบริหารออกเป็นส่วนสัดอย่างไร อำนาจบัญญัติกฎหมาย อำนาจตุลาการ และอำนาจบริหารคงรวมอยู่ในตัวพ่อเมืองผู้ทรงทศพิธราชธรรมพระองค์นั้น

4.2 **ในสมัยกรุงศรีอยุธยา** แผ่นดินพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) มีบทกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิ์ในที่ดินที่ได้ประกาศใช้บังคับโดยชัดแจ้งอยู่ ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 35-42 และ 43 ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อ พ.ศ.1903 ดังข้อความต่อไปนี้ :[15]

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 35 "ถ้าผู้ใดโก่นสร้างเลิกรั้งที่ไร่นาเรือกสวนนั้นให้ไปบอกแก่เสนานายระวาง นายอากร ไปดูที่ไร่นาเรือกสวนที่โก่นสร้างนั้น ให้รู้มากและ

---

[13] เสงี่ยม คงตระกูล *อ้างแล้ว*, หน้า 22-35.

[14] สรุปได้ว่า สมัยสุโขทัยไม่มีภาษีการถือครองที่ดิน และมีการจำกัดสิทธิของรัฐในการเก็บภาษีอากร ดังศิลาจารึกว่า "...เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่ ผู้ท่าง..." ดู ดร.สวัสดิ์ ศรสัมภ์, *ประวัติศาสตร์กฎหมาย*, คำบรรยาย คณะนิติศาสตร์ ม.ร. พ.ศ.2519, หน้า 39, 92.

[15] ดู ดร.สวัสดิ์ ศรสัมภ์, *เพิ่งอ้าง*, หน้า 4 ในสมัยกรุงศรีอยุธยามีการเก็บภาษีผลไม้และค่าที่ดิน (นา สวน) ดังปรากฏในเอกสารบันทึกของลาลูแบร์ ชาวฝรั่งเศส ดูใน ดร. สวัสดิ์ หน้า 92

น้อย ให้เสนานายระวางนายอากร เขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เลิกรั้งโก่นสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น โก่นสร้างเลิกรั้งตำบลนั้น ขึ้นในปีนั้น เท่านั้น ไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบโก่นสร้างเลิกรั้งทำตามอำเภอใจเอง มิได้บอกเสนานายระวาง นายอากรจับได้ก็ดี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสัจไซร้ ให้ลงโทษ 6 สถาน"

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 42 "ที่ในแว่นแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพนพรัตนราชธานีบุรีรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรก็หามิได้ และมีพิพาทแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้ว มันละที่บ้านที่สวนมันเสีย แลมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่ แลล้อมทำเอา แลปลูกสร้างอยู่ให้เป็นสิทธิแก่มัน"

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 43 "ถ้าที่นอกเมืองหลวง อันเป็นแว่นแคว้นกรุงศรีอยุธยาใช่ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน อย่าละไว้ให้เป็นทำเลเปล่า แลให้นายบ้าน นายอำเภอ แขวง และนายอากรจัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น อนึ่ง ที่นอกเมืองชำรุดอยู่นานก็ดี แลมันผู้หนึ่งล้อมเอาที่นั้นเป็นไร่เป็นสวนมัน ๆ ได้ปลูกต้นไม้สรรอัญญมณีในที่นั้นไว้ ให้ลดอากรไว้แก่มันปีหนึ่ง พ้นกว่านั้นเป็นอากรหลวงแล"

บทกฎหมายทั้งสามมาตรานี้วางหลักการส่วนใหญ่ไว้ว่า ที่ดินทั้งหลายเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่พระราชทานให้ราษฎรอยู่อาศัยทำมาหากิน โดยพระมหากรุณาธิคุณ ราษฎรผู้ใดประสงค์จะได้ที่ดินไปทำประโยชน์ต้องไปบอกเสนานายระวาง นายอากร ให้ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะโค่นสร้างเลิกรั้งยกขึ้นเป็นไร่นาสวน คือไปบอกคำนับขออนุญาตก่อน ให้เสนานายระวาง นายอากรซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการนั้นเขียนใบอนุญาตซึ่งในครั้งกระนั้นเรียกว่า "โฉนด" ให้ผู้ขอยึดถือไว้เป็นหนังสือคู่มือสำหรับที่ ถ้าหากราษฎรเข้าไปทำในที่ดินโดยไม่บอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ก่อนก็ถือเป็นความผิด มีโทษ 6 สถาน โทษ 6 สถานเป็นระดับการลงโทษผู้กระทำผิดอาญาสมัยก่อน

อนึ่ง เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจที่จะไม่ให้ที่ดินต้องทิ้งว่างเปล่าอยู่มีบทบัญญัติวางเป็นหลักการไว้ในบทที่ 43 ให้นายบ้าน นายอำเภอ นายแขวง และนายอากร จัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น

การเข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินสมัยกรุงศรีอยุธยา จึงมีทางที่ประชาราษฎรจะเข้าไปได้ 2 วิธี คือ ขออนุญาตเข้าไปเองตามนัยแห่งกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 35 และพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้เข้าไปตามนัยแห่งบทที่ 43

เมื่อพิจารณาดูหลักกฎหมายที่ดินของไทยในสมัยศรีอยุธยา รู้สึกว่าชอบด้วยกาลเทศะและเหมาะสมอย่างยิ่ง เมื่อเปรียบเทียบหลักการกับกฎหมายที่ดินของต่างประเทศในสมัยเดียวกันแล้ว กฎหมายที่ดินของไทยเรามีวิวัฒนาการไม่ยิ่งหย่อนกว่าเขาเลย เราถือว่าที่ดินเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน (หรือรัฐ) ราษฎรเป็นผู้ยึดครองในฐานะผู้อาศัย หรือโดยเสียภาษีอากรเป็นเสมือนหนึ่งค่าเช่า

ประเทศอังกฤษสมัยนั้นก็คงยังถือหลักกฎหมายที่ดิน ซึ่งพระเจ้าวิลเลียมผู้พิชิต (William the Conquerer) ทรงกำหนดขึ้นไว้เมื่อประมาณปี ค.ศ.1028 ถึง ค.ศ.1087 กษัตริย์อังกฤษพระองค์นั้นทรงมีเชื้อชาติเป็นพวกนอร์แมน ทรงกระทำสงครามได้ชัยชำนะแก่พวกแซกซอน แล้วทรงรวมดินแดนถิ่นแคว้นเล็ก ๆ ตอนเหนือของอังกฤษเข้ามาไว้ในพระราชอำนาจ ปราบดาภิเษกเป็นพิชิตราช สร้างอาณาจักรอังกฤษให้เป็นดินแดนเดียวกัน และดำรงพระยศเป็นเจ้าของแผ่นดินอังกฤษทั่วประเทศ (The Lord Paramount) แต่ในทางปฏิบัติได้พระราชทานที่ดินให้ราษฎรไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์แลกเปลี่ยนกับบริการที่ราษฎรจะต้องสนองตอบพระคุณ เป็นต้นว่า ชาวนาจะต้องส่งพืชผลที่ปลูกได้ให้แก่ทางราชการ พวกทหาร แม่ทัพ นายกอง พลรบ ต้องเข้ารับราชการทหารช่วยรบทัพจับศึกตามแต่จะทรงมีพระราชประสงค์ในทางใด บุคคลที่ได้รับที่ดินไปยึดครองในรูปดังกล่าวเรียกว่า Tenant และเรียกกระบวนการยึดถือครอบครองที่ดินดังกล่าวว่าระบบ Land Tenure

ระบอบการปกครองบ้านเมืองไทยในยุคเดียวกันนั้นอยู่ในรูปสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระเจ้าแผ่นดินก็เท่ากับรัฐ ส่วนหน่วยบริหารราชการได้แบ่งออกเป็นรูปจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา กิจการฝ่ายที่ดินสังกัดอยู่ในกรมนา ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษานาหลวง เก็บหางข้าวค่านาจากราษฎร เป็นพนักงานซื้อข้าวขึ้นฉางหลวง

เมื่อมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินขึ้น ก็ตกอยู่ในอำนาจของศาลกรมนาเป็นผู้พิจารณาพิพากษาตัดสิน เมื่อได้อ่านดูบทบัญญัติในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จและกฎหมายลักษณะอาญาหลวงดูแล้ว จะพบว่ามูลคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินนั้นมักจะเป็นเรื่องลักเอาดินในที่ไร่ที่นาท่านไปใส่ที่ไร่ที่นาตน สับฟันรั้วหลายรั้วไร่นาท่าน, ผู้หนึ่งไปไถนาอยู่ อีกผู้หนึ่งไปชิงไถ, ปักข้าวลง ในนาท่านว่าเป็นนาของตน บังอาจพูนโคกปลูกห้างยกคันนาเอานาท่านเป็นนาของตน ลักไขน้ำในนาท่านออกเสีย, หัวป่าและที่มีเจ้าของสืบสร้าง เจ้าของตายบังอาจเข้าไปแผ้วถางเอาเอง, ให้นาเขาเช่าแล้วเอาไปให้คนอื่นเช่าเสีย, ทำหนังสือสัญญาเกี่ยวกับที่นาแล้วไม่ปฏิบัติตามสัญญา, บุกรุกเข้าทำที่ดินซึ่งกระหนาบคาบเกี่ยวกับที่ของตน ดังนี้เป็นต้น

4.3 **ในสมัยรัตนโกสินทร์**[16] รูปการปกครองก็คงมีจตุสดมภ์ 4 คือ เวียง วัง คลัง นา ในรัชกาลที่ 2 ได้ทรงพิจารณาเห็นว่า ควรให้เจ้าของสวนเจ้าของนาเสียภาษีอากรให้ได้รับความเป็นธรรม เพื่อไม่ให้มากไม่ให้น้อยเกินสมควร จึงมีประเพณีว่าช้า ๆ นาน ๆ เจ้าพนักงานก็จะออกไป*เดินสวน*กันครั้งหนึ่งและถือคติกันมาว่าเมื่อเปลี่ยนรัชกาลใหม่มีกำหนดที่จะต้องเดินสวนกันครั้งหนึ่ง การ**เดินนา**นั้นคล้ายกับการ*เดินสวน* แต่ในรัชกาลที่ 2 ยังไม่ได้เก็บค่านา ให้เก็บหางข้าวตามอย่างโบราณ (วิธีเก็บเงินค่านา พึ่งมีในรัชกาลที่ 3) ลักษณะเก็บหางข้าวนั้น คือ ราษฎรทำนาได้ข้าวมากน้อยเท่าใดก็แบ่งส่วนให้เป็นภาคหลวงตามสมควร

[16] ดูเสงี่ยม คงตระกูล *อ้างแล้ว*

ในรัชกาลที่ 2 เก็บภาคหลวงไร่ละ 2 สัดครึ่ง เจ้าของนาต้องขนข้าวอันเป็นส่วนหางข้าวมาส่งยุ้งหลวงเอง ลักษณะการเป็นหางข้าวนั้น กำหนดเป็นสองอย่าง คือ นาที่ใดอาศัยได้ทั้งน้ำฝนและน้ำท่า กำหนดนานั้นว่า นาน้ำท่า วิธีเก็บหางข้าวเก็บด้วยวิธีโคคู่ คือ นับจำนวนโค (กระบือ) โดยเอาเกณฑ์จำนวนโคขึ้นตั้งเป็นอัตราหางข้าวที่จะต้องเสียนา อีกอย่างหนึ่งซึ่งอาศัยทำแต่น้ำฝนอย่างเดียว คือ เป็นที่ดอนน้ำขึ้นไปไม่ถึง วิธีเก็บหางข้าวเรียกว่า นาอย่างฟ่างลอย คือ กำหนดเอาเป็นท้องที่ ๆ ได้ทำนาจริง ๆ และที่ได้ผล ถ้าไม่ได้ผลไม่เก็บ

ฉะนั้น ข้าหลวงเดินนา (ในรัชกาลที่ 2) เมื่อสำรวจรู้จำนวนนาเสร็จแล้วก็ออกหนังสือสำคัญให้แก่เจ้าของนา หนังสือนั้นเรียกว่า ตราแดงให้แก่นาคู่โค ส่วนที่ออกสำหรับนาฟางลอยเรียกว่า หนังสือใบจอง จึงเห็นได้ว่าการจัดที่ดินสมัยนั้นมุ่งในแง่สำรวจตรวจเก็บภาษีอากรจากที่ดินมากกว่าที่จะเล็งผลในทางคุ้มครองแก่กรรมสิทธิ์

สำหรับผู้ที่จะออกไปเก็บค่านาเรียกว่า เสนา กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเดิมเสนาเป็นผู้ออกใบจองค่าธรรมเนียมเป็นของเสนา ต่อมาข้าหลวงกรมนามีหน้าที่และค่าธรรมเนียมจองเป็นของรัฐ

การจัดที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 5 อาจถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นแห่งการปฏิรูปที่ดินตามแบบอย่างที่นิยมกันในสมัยใหม่ต่อมา ในแง่พัฒนาที่ดินทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้ขุดลอกคลองขึ้นใหม่[12] ชักน้ำเข้าไปสู่ที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูกทรงพระกรุณาจำหน่ายพระราชทรัพย์ออกเป็นทุนอุดหนุนในการขุดคลองที่ขอลอกและขุดขึ้นใหม่ซึ่งไพเราะคล้องจองกัน เช่น ทวีวัฒนา, ภาษีเจริญ, ดำเนินสะดวกทางฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา ส่วนฝั่งตะวันออกก็มีคลองประเวศบุรีรมย์, นิยมยาตรา, ทั้งโปรดพระราชทานอนุญาตให้เอกชนและบริษัททำการขุดคลอง และเรียกค่าขุดคลองเอาจากผู้ใดร่จะได้มาซึ่งที่ดินสองฝั่งคลองที่ขุดพอสมควรแก่บริการ เป็นผลให้บริเวณที่นาภาคกลางเพาะปลูกข้าวได้เพิ่มปริมาณขึ้น ทั้งได้ทรงกำหนดโครงการระยะยาวไว้สำหรับการชลประทาน โดยว่าจ้างวิศวกรผู้ชำนาญการขุดคลองมาจากประเทศเนเธอร์แลนด์ ชื่อนายวันไฮเดย์ มาเซอร์เวย์สำรวจการวางสกีนการทดน้ำในหัวงานใหญ่ที่สำคัญ ๆ ของประเทศไว้ด้วย ซึ่งเป็นงานริเริ่มที่มีคุณค่ายิ่งแก่งานบำรุงและพัฒนาที่ดิน (Land Development) ในกาลต่อมา

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการถือสิทธิที่ดินหรือ Land tenure นั้น ทรงอุดหนุนที่จะให้กสิกรผู้เพาะปลูกไลหว่านทำประโยชน์ที่ดินได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ไม่ให้โต้แย้งวิวาทแย่งชิงสิทธิ์ในที่ดินซึ่งกันและกัน โปรดเกล้าฯให้รวบรวมพระราชกำหนดกฎหมายในเรื่องที่ดินเข้าไว้ในฉบับเดียวกันเรียกชื่อกฎหมายฉบับนั้นว่าพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดินรัตนโกสินทร ศก 123 ปรับปรุงวิธีการรังวัดทำแผนที่ ทำทะเบียนที่ดินไว้เป็นหลักฐาน วิธีการรังวัดได้ทำอย่างแผนที่สามเหลี่ยมยึดโยงชี้ตำแหน่งแหล่งที่ดิน บอกเนื้อที่ไว้ชัดแจ้ง มีแผนที่แสดงรูปของที่ดินไว้ในโฉนดที่ออกให้ราษฎรยึดถือไว้เป็นคู่มือด้วย ในการที่จะ

---

[17] ดูประวัติ กรมชลประทาน เอกสารเผยแพร่ ของกรมชลประทาน พ.ศ.2519

โอนจำหน่ายหรือได้มาซึ่งที่ดินที่มีโฉนดแผนที่ ก็ให้ไปกระทำที่สำนักงานเรียกชื่อว่าหอทะเบียนที่ดิน

การจัดที่ดินของหลวงหรือของรัฐให้ราษฎรไปครอบครองเป็นเจ้าของ ก็อาศัยหลักประเพณีเดิม คือ ให้ยื่นคำร้องขอจับจองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ คือ นายอำเภอและผู้ว่าราชการเมืองหรือจังหวัด

ต่อมาบรรลุถึงปลายรัชกาลที่ 7 ประมาณปี พ.ศ.2470 ความปรากฏว่ามีผู้ขอตั้งบริษัทซื้อขายที่ดินดำเนินการใหญ่โตโดยอาศัยทุนรอนชาวต่างด้าว มีการกระทำเกี่ยวกับที่ดินในรูปเครดิตฟอร์เซียมีหลักการให้กู้เงินไปปรับปรุงที่ดินโดยยึดที่ดินไว้เป็นประกัน แต่ในทางปฏิบัติไม่ปรากฏว่าได้มีการเอาเงินไปปรับปรุงให้ที่ดินดีขึ้นอย่างไร (บริษัทเครดิตฟองเซีย เลอ ลังโดจีน) คงเรียกแต่ดอกเบี้ยอย่างการจำนองที่ดินธรรมดา เอาที่ดินเป็นหลักประกัน ถือที่ดินเป็นสินค้าอย่างหนึ่ง พฤติการณ์เช่นว่าย่อมไม่เป็นสิ่งพึงประสงค์ อาจไม่ปลอดภัยแก่ชาติ ทั้งในระยะเวลาดังกล่าวคนต่างประเทศหรือคนต่างด้าวก็แสดงความสนใจขอถือกรรมสิทธิ์ที่ดินมีจำนวนมากขึ้น โดยอาศัยสิทธิตามสัญญาทางพระราชไมตรีซึ่งระบุไว้ให้คนต่างด้าวถือได้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานกระแสพระราชปรารภมายังเจ้าพระยาพลเทพฯ เสนาบดีกระทรวงเกษตรผู้บัญชางานที่ดินอยู่ในเวลานั้นว่า ถึงเวลาแล้วที่จะต้องจัดการแก้ไข จึงทรงคำนึงถึงรัฐประศาสโนบายในเรื่องที่ดินหรือ land policy ตระเตรียมวางหลักการจัดที่ดินของเราให้เป็นผลดีที่สุดต่อไป จึงโปรดเกล้าฯให้เสนาบดีกระทรวงเกษตรเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ, ยุติธรรม เป็นกรรมการพิจารณาวางโครงการในเรื่องที่ดินขึ้น โดยทำโครงการเป็นรูปกฎหมายควบคุมวิธีการจับจองที่ดินว่างเปล่าก่อน ส่วนการออกโฉนดและการทะเบียนที่ดินยังไม่ต้องแก้ไข การควบคุมการจับจองที่ว่างเปล่ามีเป้าหมายที่จะอุดหนุนให้คนไทยมีส่วนได้เป็นเจ้าของที่ดินแปลงขนาดย่อม **Small Holding** ทั่วหน้ากันตามความเหมาะสมแก่ครอบครัวที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัย และทำมาหาเลี้ยงชีพแบบ *homestead* ของฝรั่ง ทั้งประสงค์จะควบคุมพวกบุกรุกมือเปล่า (Squater) ที่เข้าไปตัดไม้ทำลายป่าไปด้วยในเวลาเดียวกัน นโยบายหรือโครงการที่ดินดังกล่าวได้มาปรากฏรูปเป็นกฎหมายขึ้นเรียกชื่อว่า พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ.2479 มีหลักการให้ผู้ต้องการที่ดินว่างเปล่าขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ คือ อำเภออนุญาตได้ไม่เกิน 50 ไร่ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เกิน 100 ไร่ และต้องรับทำประโยชน์ให้เต็มเนื้อที่ที่ขอสมมติว่าถ้าหากขอในรูปใบเหยียบย่ำต้องทำให้เสร็จภายใน 2 ปี ในรูปใบจอง 3 ปี

ผู้เข้าขออนุญาตจับจองที่ว่างเปล่าดังกล่าวลงทุนลงแรงของตนเอง และมีอิสระในการประกอบการกสิกรรมทุกอย่าง แต่มีราษฎรเป็นจำนวนมากที่ยากจนไม่มีทุน มีแต่แรงงานอยากจะได้ที่ว่างเปล่าไปทำกินบ้างก็ขัดข้องที่ไม่มีทุนใช้จ่ายระหว่างเวลาดำเนินการเพาะปลูก ทางรัฐบาลจึงได้เริ่มช่วยเหลือโดยจัดตั้งนิคมกสิกรขึ้นในที่ว่างเปล่า แล้วจัดเลือก

ราษฎรเข้าไปอยู่ในนิคม เริ่มจัดโดยกระทรวงเกษตร ณ เหมืองแม่แฝก จังหวัดเชียงใหม่ ก่อน ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ราษฎรที่ได้เข้าไปอยู่นิคมทำการเพาะปลูก ที่ดินที่ได้รับรายได้สูงเขยิบฐานะในการครองชีพดีกว่าเดิม รัฐบาลจึงคิดขยายการช่วยเหลือแบบนี้ให้แพร่หลายขึ้น โดยออกกฎหมายขึ้นฉบับหนึ่งเรียกว่าพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 มีหลักการให้ทุนเกื้อหนุนแก่ผู้ยากจนเข้าไปรับส่วนแบ่งที่ดินในนิคมทำประโยชน์เลี้ยงชีพ นอกจากการให้ทุน ยังช่วยเหลือเกี่ยวกับสาธารณูปการอื่น เช่น ขุดคลองกั้นน้ำให้ สร้างถนน สร้างตลาด ให้แทรกเตอร์ปรับปรุงที่ดินให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ช่วยเหลือในการดำเนินงาน มีกรมสหกรณ์ที่ดิน, กรมประชาสงเคราะห์ และกรมที่ดิน, กรมมหาดไทย เป็นต้น

4.4 การจัดที่ดินตามความในประมวลกฎหมายที่ดิน[18]

เพื่อให้การจัดที่ดินของชาติดำเนินการไปชอบด้วยหลักวิชา อำนวยประโยชน์ให้แก่วิถีทางเศรษฐกิจ, การเมือง และสังคมของชาติอย่างจริงจัง รัฐบาลจึงได้ปรับปรุงกฎหมายที่ดินขึ้นใหม่ เริ่มการแต่เดือนกันยายน พ.ศ.2496 และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายให้ชื่อว่าประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2497 วางแนวการจัดที่ดินว่างเปล่าของรัฐให้แก่ราษฎรโดยรัฐเป็นฝ่ายดำริดำเนินการจัดให้เอง ไม่ต้องให้ราษฎรมายื่นคำขอจับจองอย่างแต่ก่อน แม้แต่ที่หัวไร่ปลายนาแปลงเล็กแปลงน้อย ก็ต้องให้รัฐเป็นฝ่ายพิจารณาให้จับจอง ทั้งนี้ก็โดยที่รัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการปล่อยให้ราษฎรไปเที่ยวเลือกจับจองที่ดินเอาเองตามชอบใจย่อมเสียผลทั้งในทางรัฐและในทางส่วนตัวของราษฎรเอง ผลเสียเกี่ยวแก่รัฐเห็นได้จากกรณีที่ราษฎรไปบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าลง ย่อมเสียหายต่อทรัพยากรของชาติ ในส่วนราษฎรเองการไปเที่ยวจ่อมจับที่ดินเอาโดยอิสระก็เสมือนเนรเทศตัวเองให้ต้องไปผจญความทุกข์ยากในป่าเปลี่ยว ต้องเสี่ยงต่อโรคภัย โจรภัย ครั้นรัฐจะช่วยเหลือก็ทำได้ยากแม้จะทำได้ เช่น จะส่งหมอเข้าไปช่วยรักษาพยาบาล ก็หมดเปลืองงบประมาณโดยได้ผลไม่พอกับทุนที่จะลงไป

การจัดที่ดินให้โดยรัฐเป็นฝ่ายริเริ่ม รัฐย่อมมีโครงการและวิธีการ โครงการนั้นก็ย่อมดำเนินไปตามแนวแห่งนโยบายที่ดินคือเพื่อให้ผลิตได้จากที่ดินอย่างมากที่สุดใช้ที่ดินอย่างมัธยัสถ์ที่สุดและรักษาทรัพยากรธรรมชาติไว้ให้เจริญงอกงามที่สุด ดังนี้เป็นต้น ส่วนวิธีการที่จะกระทำ รัฐจะต้องปรับปรุงที่ดิน ตัดทาง ขุดคลอง และส่งเสริมสวัสดิภาพอื่น ๆ เช่น จัดหาน้ำกิน น้ำใช้ จัดตั้งสุขศาลาให้ในที่ดินเข้าไปจัดสรรแบ่งให้แก่ประชาชน และเมื่อจัดแล้วก็มอบหนังสือคู่มือไว้ให้ เมื่อทำประโยชน์เสร็จแล้วก็อาจดำเนินการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดินให้เป็นคู่มือ โฉนดที่ดินมีประโยชน์ อาจนำไปเป็นหลักฐานขอกู้เงินจากธนาคารหรือจากบุคคลในเมื่อจะต้องการเงินทุนได้ด้วย โฉนดที่ดินเป็นหลักเครดิตที่นิยมกันอยู่ทั่วไป

[18] ดูประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

4.4.1 **วิธีการจัด**

โดยที่บทบัญญัติมาตรา 20 มาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีหน้าที่วางโครงการจัดที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์จะให้บุคคลมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพตามควรแก่อัตภาพ โดยให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่น ๆ

มาตรา 33 จัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยให้ราษฎรเข้าจับจองตามระเบียบและโครงการจัดที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้วางขึ้นไว้

4.4.2 **ลักษณะของที่ดินที่จะจัดให้ประชาชน**

1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่าของรัฐ ซึ่งมิใช่ที่สาธารณประเภทที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและไม่ใช่ที่สงวนหวงห้าม เช่น ที่เขา หรือภูเขา

2. ที่ดินของรัฐประเภทสาธารณชนให้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งแปรสภาพไม่อาจใช้ได้ตามสภาพเดิม เช่น ที่ทางท้องน้ำตื้นเขิน ทางเดินที่เลประชาชนไม่ใช้ต่อไป หรือที่ดินซึ่งมีสภาพเป็นที่สาธารณะอันประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่รัฐหาที่ดินอื่นมาให้ใช้แทน โดยออกพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพจากที่สาธารณะมาเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ดินว่างเปล่า

3. ที่ดินซึ่งตกทอดมาเป็นของรัฐในภายหลังโดยเจ้าของเดิมเวนคืนให้ หรือที่ดินที่เจ้าของไม่ทำประโยชน์ภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด และที่ดินนั้นได้ตกมาเป็นของรัฐ

4.4.3 **ลักษณะบุคคลที่จะได้รับแบ่งที่ดินรัฐ**

1. มีสัญชาติไทย

2. บรรลุนิติภาวะแล้วหรือเป็นหัวหน้าครอบครัว

3. ร่างกายสมบูรณ์ ไม่ทุพลภาพ หรือไร้ความสามารถ หรือมีสติฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคติดต่อน่ารังเกียจ

4. มีความประพฤติดี ไม่เสเพลอันธพาล

5. มีความขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ สามารถจะทำที่ดินให้เกิดประโยชน์ได้

6. ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีอยู่ไม่พอทำประโยชน์เลี้ยงชีพ

7. รับปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด

4.4.4 **วิธีดำเนินการจัด**

1. คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ หรืออธิบดีกรมที่ดินแล้วแต่กรณี ประกาศกำหนดเขตและที่ตั้งของที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือทำมาหาเลี้ยงชีพให้ประชาชน

ทราบ โดยปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ บริเวณที่ดิน 1 ฉบับ อำเภอ 1 ฉบับ บ้านกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน 1 ฉบับ

2. ประกาศกำหนดวันรับสมัครบุคคลที่ต้องการจะได้ที่ดิน ให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 1 เดือน

3. ให้ผู้ประสงค์จะได้ที่ดินและเข้าอยู่ในที่ที่จัดยื่นคำร้องขอสมัครภายในกำหนดประกาศ

4. ครบประกาศแล้วให้เจ้าหน้าที่ผู้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 นาย เรียกว่า คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลตามหลักเกณฑ์ในข้อบังคับหรือระเบียบที่วางไว้

5. ถ้ามีคนสมัครจะเข้ามาอยู่ในดินแปลงเดียวกันมากกว่า 2 คนขึ้นไปให้ใช้วิธีจับสลาก

6. ถ้ามีที่ดินไม่พอกับจำนวนคนที่สมัคร ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่นั้นได้เข้าอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพก่อนคนอยู่ต่างที่ต่างถิ่น

7. ส่วนคนต่างท้องที่ต่างถิ่นที่จะได้ที่ดินที่ยังเหลือออยู่ ถ้าที่ดินที่จะจัดแบ่งมีน้อยจัดให้ไม่ทั่วถึงกันให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลจัดแบ่งให้โดยวิธีการจับสลาก

4.4.5 ออกหนังสืออนุญาตคู่มือให้แก่ผู้ได้รับแบ่ง

เมื่อได้จัดบุคคลเข้าอยู่ในที่ดินแล้ว ให้เจ้าหน้าที่จัดที่ดินดำเนินการติดต่อให้นายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ออกหนังสือคู่มือให้แก่ผู้รับแบ่งยึดถือไว้เป็นหลักฐาน หนังสือที่เรียกว่า "ใบจอง" หมายความว่า รัฐยอมให้ผู้ถือใบจองเข้าครอบครองที่ดินชั่วคราวเป็นการอนุญาตให้เข้าทำกินในที่ดิน "ใบจอง" จึงมีลักษณะเป็นใบอนุญาต (Grant Certificate) ไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างโฉนด (Tilte-Deeds)

4.4.6 หน้าที่ซึ่งผู้ถือใบจองจะต้องปฏิบัติ

ผู้ได้รับแบ่งที่ได้รับใบจองแล้วจะต้องรีบทำประโยชน์ในที่ดินภายในหกเดือนนับแต่วันรับใบจอง และต้องทำประโยชน์ให้เสร็จสามปีนับแต่วันรับใบจอง หากไม่เริ่มทำประโยชน์และหากไม่แสดงเหตุผลความขัดข้อง เจ้าหน้าที่รายงานให้อธิบดีสั่งขับไล่ออกไปจากที่ได้ และขาดสิทธิในที่ทันที เว้นแต่รายใดมีเหตุผลสมควร เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบจองอนุมัติให้ทำประโยชน์ต่อไปได้ จึงให้มีสิทธิในที่ดินตามใบจองนั้นเสมือนหนึ่งว่าเป็นผู้รับใบจองใหม่ ส่วนที่จะต้องทำประโยชน์ให้เสร็จในสามปีนั้น ถ้าปรากฏเหตุขัดข้องก็ให้เสนอให้เจ้าหน้าที่จะได้เสนอให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาขยายกำหนดอายุออกไปให้ยาวกว่าสามปีได้ ถ้าในสามปีผู้รับใบจองทำประโยชน์ไม่เสร็จตลอดเนื้อที่อธิบดีจะสั่งให้หมดสิทธิเฉพาะเนื้อที่ที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์ก็ได้

4.4.7 **วิธีการบังคับผู้ฝ่าฝืน**

บุคคลใดที่ได้รับแบ่งที่ดินไปแล้วไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ผู้จัดจะรายงานขึ้นไปให้อธิบดีสั่งให้ออกจากที่ดิน ในกรณีที่อธิบดีใช้อำนาจสั่งให้ออกแล้วให้บุคคลที่ถูกสั่งพร้อมทั้งบริวารออกไปจากที่ดินภายในกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่ง ผู้ถูกสั่งอาจร้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีให้พิจารณาได้ และเมื่อรัฐมนตรีสั่งการประการใดแล้วให้ถือคำสั่งของรัฐมนตรีเป็นที่สุด ต้องปฏิบัติการตามที่รัฐมนตรีสั่งต่อไป

4.4.8. **ผลของผู้รับแบ่งที่ดินที่ได้ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ**

เมื่อบุคคลผู้รับแบ่งได้ทำประโยชน์ในที่ดินตามข้อบังคับ ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ทั้งได้ชดใช้เงินค่าบริการของรัฐในการที่จัดที่ดินให้ครบถ้วนแล้ว ให้ยื่นคำขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว ก็เป็นหลักฐานแสดงว่าบุคคลนั้นได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว

5. การจัดที่ดินของนานาประเทศ[19]

5.1 **ความนำ** โดยที่ทุกประเทศถือว่าที่ดินเป็นทรัพยากรอันล้ำค่าที่ธรรมชาติสร้างสรรให้มา จึงมีความรักใคร่หวงแหน ได้พยายามหาวิธีการจัดที่ดินและบำรุงรักษาปรับปรุงที่ดินของแต่ละประเทศให้เหมาะสมยิ่งขึ้นตลอดมา

เมื่อได้จัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นแล้ว ปัญหาเรื่องที่ดินเป็นปัญหาสำคัญที่ขึ้นไปสู่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติด้วย โดยเลขาธิการสหประชาชาติและองค์การอาหารและเกษตร พร้อมด้วยผู้ชำนาญการพิเศษได้ร่วมมือกันทำญัตติเสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงสังคมครั้งที่ 13 เกี่ยวกับข้อวิจัยโครงร่างที่ดินของหลายประเทศที่เป็นอยู่อย่างไม่เหมาะสมเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการเช่าถือที่ดิน เป็นเหตุให้ฐานะการครองชีพของผู้ออกแรงทำนา ผู้เช่าที่ดินและเจ้าของไร่นา ขนาดกลางอยู่ในระดับต่ำ สมควรประชุมตกลงกันแก้ไขเสียใหม่ ญัตติที่เสนอขึ้นไปมีรายงานเรื่องการปฏิรูปที่ดินเสนอขึ้นไปด้วย รายงานดังกล่าวเขียนเป็นภาษาอังกฤษว่า Land Reform Defects in Agrarian Structure as Obstacles to Economic Development

5.2 **รายงานเรื่องการปฏิรูปที่ดินของสหประชาชาติที่สำคัญ**

ในรายฉบับดังกล่าวได้แสดงความคิดเห็นรวมทั้งรายละเอียดไว้มากหลาย ขอนำคำสรุปท้ายรายงานตอนที่ 4 มาแสดงไว้ ณ ที่นี้ด้วย ดังต่อไปนี้

1. การวิเคราะห์ดังกล่าวมาข้างต้นแล้วแสดงว่า โครงร่างเกี่ยวกับที่ดินของหลายประเทศ โดยเฉพาะสำหรับระบบการถือที่ดิน ย่อมเป็นอุปสรรคกีดกันมิให้ฐานะการครองชีพของกสิกรและผู้ทำกสิกรรมสูงขึ้น ทั้งกีดกันพัฒนาการทางเศรษฐกิจด้วย คือขัดขวางการขยายตัวการผลิตอาหาร และขัดขวางการเศรษฐกิจทางกสิกรรมของประเทศในรูป

---

[19] ดู ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ใน ณรงค์ สินสวัสดิ์ *อ้างแล้ว*

ลักษณะบางประการแห่งโครงร่างที่ดินที่มีผลร้ายอย่างยิ่งนั้นได้แก่ขนาดของที่ดินที่ไม่ชอบด้วยหลักเศรษฐกิจ การจัดแบ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงใหญ่ ๆ ให้แก่ผู้ที่ไม่มีที่ดินในชนบทไม่เพียงพอแก่ปริมาณของประชากร, การให้มีที่ดินกระจัดกระจายเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ค่าเช่าที่ดินสูงและระบบการให้เช่าถือที่ดินไม่เป็นการมั่นคงแน่นอน, การเป็นหนี้สิน การมีทุนให้ชาวนาแปลงเล็กน้อยกู้ไม่เพียงพอ ไม่มีสิทธิในที่ดินและน้ำ, ให้ค่าแรงต่ำ, และไม่ให้ผู้ออกแรงเพาะปลูกได้ใช้สิทธิจัดการร่วมกับเจ้าของที่ดิน ระบบการเก็บภาษีซึ่งก่อภาระอันหนักให้แก่กสิกรรมรายย่อยและกสิกรรมกรโดยทั่ว ๆ ไปการไม่พอใจการขาดความกระตุ้นใจในอันที่จะผลิตจากเกษตรกรรม

2. ตัวอย่างแห่งความบกพร่องนานาประการในโครงร่างที่ดินที่ระบุมาแล้วย่อมชี้ให้เห็นความเป็นอยู่ของบางประเทศ ความพยายามที่จะยกฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศอันล้าหลังนี้ให้สูงขึ้นย่อมจะทำได้ยาก ในเมื่อไม่มีสถิติอันแม่นยำพอและไร้เสียซึ่งอาเทศหรือคำชี้แจงอื่นใด หรือไม่เคยได้กระทำการวิเคราะห์ซึ่งโครงร่างทางที่ดินในประเทศนั้น ๆ ไว้เลย แม้ถึงว่าในทางปฏิบัติจะได้มีการตรวจสอบและทำข้อสรุปซึ่งหลักฐานแห่งโครงร่างที่ดินบางลักษณะในบางส่วนของโลกที่ยังล้าหลังทางเศรษฐกิจไว้แล้วบ้างก็ตาม แต่ก็จะนำมาเทียบเคียงกันไม่ได้ เพราะนัยสำคัญแห่งโครงร่างทางที่ดินแต่ละแห่งย่อมแตกต่างผันแปรไปตามสภาพของภูมิประเทศนั้น ๆ

3. ได้มีตัวอย่างการปฏิรูปหลายแบบเพื่อเยียวยาความบกพร่องโครงร่างที่ดิน ซึ่งการปฏิรูปส่วนสำคัญได้แก่ความเปลี่ยนแปลงจากการถือที่ดินในฐานะที่ถือไปสู่ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ซึ่งขณะนี้กำลังดำเนินการอยู่ในกลุ่มประเทศทางอาเซีย นอกจากนี้ยังได้มีการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ การก่อตั้งสถานเครดิต และการจัดตลาดในรูปสหกรณ์ การให้เจ้าของที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยรวมที่ดินเข้าประกอบการผลิตร่วมกันโดยต่างก็ยังรักษาหลักความมั่นคงแห่งกรรมสิทธิ์ของแต่ละคนไว้ได้รวมทั้งตัวอย่างวิธีจัดแบ่งที่ดินใหม่ให้แก่ชาวนาในประเทศเม็กซิโก และตัวอย่างการจัดตั้งสหกรณ์ผู้ผลิตในยุโรปตะวันออกนั้นด้วย นอกจากการปฏิรูปดังกล่าวแล้วยังมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเก็บภาษีให้เบาแก่ชาวนารายเล็กรายน้อยด้วย และยังมีอีกหลายกรณีที่ได้คิดปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงกันในบางประเทศเมื่อเร็ว ๆ นี้ หากไม่มีการแสดงข่าวคราวและรายละเอียดเป็นทางราชการ

4. โดยนัยทั่วไปอาศัยมูลฐานจากความจัดเจนที่อาจนำมาเป็นแนวปฏิบัติ ก็ปรากฏว่าสิ่งซึ่งควรปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงอย่างยิ่ง เพื่อจะช่วยให้ฐานะความเป็นอยู่ของกสิกรและกสิกรรมกรดีขึ้นก็คือ การปฏิรูประบบการถือหรือเช่าที่ดินเสียใหม่ เชื่อว่าการนำที่ดินเข้าร่วมกันผลิตคงจะบังเกิดผลทางเกษตรกรรมดีกว่าต่างคนต่างทำเป็นแน่ การปฏิรูประบบการถือหรือเช่าถือที่ดินจะไม่เกิดคุณค่าถ้าหากว่าได้กระทำไปโดยขาดความเหมาะสม ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกรณีการถือที่ดินเฉพาะรายหรือกรณีถือที่ดินในฐานะที่เป็นสมาชิกในสมาคมชาวนา กระบวนการอันพึงปรารถนาในอันที่จะช่วยปรับปรุงให้ฐานะของกสิกรให้ดีขึ้นได้

แก่ความสะดวกในการกู้เงินมาลงทุน ตลาดรวมแบบสหกรณ์การให้คำแนะนำทางวิชาการเกษตรและการบำรุงสุขภาพอนามัย จะต้องแนะนำให้กสิกรรายย่อย ๆ รู้จักใช้เครื่องมือทำนาอันทันสมัย และนำวิธีการทำนาอย่างใหม่มาให้เห็นเป็นตัวอย่าง หรือแนะนำให้ก่อตั้งสหกรณ์ผู้ผลิตขึ้น วางนโยบายการเก็บภาษีอากรอย่างใหม่ เพื่อให้เบาภาระกสิกรรายย่อยและกสิกรรมกรด้วย ข้อหลังนี้ถือว่าเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งในโครงการปฏิรูปที่ดินทั่วไป

5. ฐานะความเป็นอยู่หลายประเทศในขณะนี้อาจทำให้เจริญก้าวหน้าขึ้นด้วยการวางวิธีการอันเหมาะสมและปลอดภัยลงได้ในโครงการใหญ่ดังจะบรรยายไว้ต่อไปนี้ การปฏิรูปโครงร่างที่ดินอย่างหนึ่ง และการจัดแบ่งการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเสียใหม่อย่างหนึ่ง ซึ่งต้องอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างประชากร ที่ดินและทรัพยากรเป็นมูลฐานสำหรับประเทศที่ปริมาณของที่ดินยังไม่สู้จะเบียดกันนัก และราคาพืชผลในตลาดยังดีอยู่ก็อาจใช้วิธีจัดแบ่งที่ดินเสียใหม่ได้ โดยจัดแบ่งที่ดินแปลงใหญ่ ๆ ที่เรียกว่า large extensively cultivated estates ให้แก่กสิกรหรือกสิกรรมกรไปทำการเพาะปลูกอย่างจำกัดเนื้อที่หรือที่เรียกว่า intensive operation ไม่จำจะต้องจำกัดให้เป็นแปลงเล็กเกินไป ท้องถิ่นชนบทใดมีพลเมืองหนาแน่นก็ขยายพลเมืองนั้นไปบรรจุไว้ในทำเลที่มีที่ดินมากและจัดงานผลิตหรือประดิษฐกรรมไว้ให้แก่ผู้ว่างงานหรือผู้ที่กำลังจะว่างงานด้วย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ย่อมจะก่อให้เกิดคุณประโยชน์หลายประการ จะทำให้รายได้ของประชากรที่หากินทางเพาะปลูกเพิ่มพูนขึ้น อันจะจูงให้เศรษฐกิจในส่วนรวมพลอยกระเตื้องขึ้น อาหารจะมากขึ้น รายได้ของชาติจะสูงขึ้น ทั้งจะพลอยขยายตลาดทางอุตสาหกรรมให้เกิดตามขึ้นอีกด้วย อนึ่ง ในการจัดแบ่งที่ดินออกไปเป็นรูปจำกัดเนื้อที่ Intensive Farming แล้วเพื่อป้องกันมิให้การผลิตจากที่ดินนั้นเสื่อมค่าลงจะต้องดำเนินวิธีรวมกันเพาะปลูกแบบสหกรณ์ใส่ปุ๋ยและใช้เครื่องมือทุ่นแรงหรือเครื่องจักรในกรณีดังกล่าว กาจัดวางองค์การควบคุมงานจะต้องพิจารณาอย่างมาก

6. ในประเทศที่ความสัมพันธ์ระหว่างประชากรและที่ดินไม่ได้ส่วนกันมีพลเมืองเกิดมากแต่ที่ดินมีน้อย และผู้ที่ทำประโยชน์อยู่ในที่ดินก็ไม่ใช่เจ้าของ แต่เป็นผู้เช่าถือที่ดินแปลงเล็กอยู่ประปรายทั่วไป พฤติการณ์เช่นนี้ย่อมยุ่งยากแก่การที่จะมาจัดแบ่งใหม่ให้ได้ขนาด ที่ดินคงจะเป็นแปลงเล็กไม่ชอบด้วยหลักเศรษฐกิจอยู่นั่นเอง จำต้องอาศัยความสามารถในการเพาะปลูกและความปลงใจในอันที่จะลงทุนของกสิกรเป็นสำคัญ การปฏิรูป[illegible] เช่น จัดซอยที่ดินแปลงใหญ่เป็นแปลงเล็ก ให้แก่ผู้ไม่มีที่ดินเลย ถึงแม้ว่าจะแก้ไขโครงร่างที่ดินไปได้บ้างในแง่การปรับปรุงวิธีการเพาะปลูกให้ดีขึ้นก็ดี แต่ที่จะแก้ไขให้มีปริมาณที่ดินกับจำนวนประชากรได้ส่วนสัมพันธ์กันก็คงจะแก้ไม่ได้อยู่นั่นเอง

7. เพื่อที่จะให้เกิดพัฒนาการทางเศรษฐกิจแก่สภาพการณ์ดังกล่าว (ในข้อ 6) จำ

ต้องเร่งให้มีการผลิตอย่างขนานใหญ่โดยวิธี Intensive เพื่อเพิ่มพูนรายได้ให้พอเลี้ยงประชากรที่เพิ่มขึ้น ในบางประเทศที่มีพลเมืองหนาแน่น การจัดตั้งอุตสาหกรรมชนบทเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยบรรเทาการว่างงานได้ มีการลงทุนใช้เครื่องมือทุ่นแรง และมีผู้ชำนาญให้คำแนะนำในการประกอบการอุตสาหกรรมนั้น ๆ ความมุ่งหมายในการปฏิรูปที่ดินจะได้ผลสมบูรณ์ต้องอาศัยโครงการเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศนั้น ๆ ด้วย การแก้ไขส่วนเหลื่อมที่ไม่สัมพันธ์กันระหว่างประชากรกับที่ดินเป็นปัญหาที่ค่อนข้างจะกว้างขวางอยู่มาก อนึ่ง การสำรวจข้อแตกต่างระหว่างการเปลี่ยนแปลงโครงร่างที่ดินกับนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจทั่วไปของประเทศที่ล้าหลังนั้นอยู่นอกขอบเขตแห่งรายงานฉบับนี้ แต่อย่างไรก็ดีเป็นที่เห็นได้ว่า การจัดวางนโยบายโครงร่างที่ดินกับการจัดวางนโยบายการพัฒนาการทางเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศนั้น ย่อมจะต้องมีผลกระทบกระเทือนกันระหว่างสองนโยบายนี้เสมอ

8. รายงานฉบับนี้คงพิจารณาแต่การเปลี่ยนแปลงแห่งเค้าโครงร่างที่ดินเพื่อก่อให้เกิดความเพิ่มพูนทางผลิตกรรม การเขยิบมาตรฐานการครองชีพให้สูงขึ้น และการลงทุน จะไม่พิจารณาเลยไปถึงวิธีการปฏิบัติว่าจะกระทำการเปลี่ยนแปลงโครงร่างที่ดินวิธีใดจึงจะเป็นผลสมบูรณ์เพราะยังไม่ได้ทำการสำรวจตรวจวิเคราะห์ลักษณะการปฏิรูปที่สำคัญในลักษณะการปฏิรูปที่สำคัญยิ่ง ส่วนใหญ่ได้แก่ความยุ่งยากทางการคลังและการจัดธุรกิจ

9. ตามข้อตกลงในที่ประชุมใหญ่แห่งสมัชชาข้อ 401 (5) ได้มีการร้องขอให้คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมจัดหัวข้อประชุมเกี่ยวแก่ "จัดเตรียมข้อแนะนำแก่สมัชชาใหญ่พร้อมกับความเห็นในอันที่จะปรับปรุงแก้ไขฐานะความเป็นอยู่ของบรรดากสิกรให้ดีขึ้น ให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่กิจการเหล่านี้"

ก. สถาบันแห่งการปฏิรูปที่ดิน

ข. ให้รัฐบาลช่วยเหลือให้ทุนรอนแก่กสิกรรมกร และผู้เช่าถือที่ดินและเจ้าของไร่นาแปลงย่อม ๆ ขนาดกลาง โดยคิดดอกเบี้ยถูกให้เข้าใจใช้ความรู้ทางเทคนิคและการจัดตั้งสหกรณ์ชนบท

ค. สร้างสรรหรือกระทำการพัฒนา โดยรัฐกระทำเองหรือโดยองค์การสหกรณ์ธนกิจ ซึ่งสิ่งเหล่านี้คือ

(1) โรงงานขนาดย่อมและร้านทำงาน สำหรับการหัตถกรรม, เครื่องยังชีพ, ซ่อมแซมและขายเครื่องจักรทำไร่ทำนา รวมทั้งส่วนประกอบ

(2) จัดตั้งองค์การรวมหรือตลาดสำหรับโภคภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ของท้องถิ่น

ง. กำหนดนโยบายภาษีให้เบา เพื่อให้ผู้ถือที่ดินและเจ้าของไร่นาขนาดกลางไม่ต้องยากจนหนักเกินไป

จ. ช่วยเหลือพวกที่ทำประโยชน์ในที่ดินของตนเอง พวกที่ทำร่วมกันในรูป

บริษัทและพวกที่ทำในรูปสหกรณ์คุจเดียวกับผู้เช่าถือที่ดินและเจ้าของที่ดินขนาดกลางดังกล่าวมาแล้ว (ข้อ ข.)

10. ข้อวิจัยที่ระบุมานี้ล้วนเป็นข้อเสนอแนะอย่างกว้างขวางแก่พฤติการณ์หรือสิ่งแวดล้อมที่กำลังเป็นอยู่ในประเทศที่ล้าหลังทางเศรษฐกิจ ซึ่งสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเห็นว่าเป็นปัญหาที่พึงสนใจ แต่ทั้งนี้ย่อมไม่หมายความว่าข้อแนะนำอันมีค่าแต่เพียงข้อเดียวจะใช้ได้เหมาะสมแก่ทุก ๆ ประเทศและข้อเสนอแนะทุก ๆ ข้อก็ใช่ว่าจะใช้ได้เหมาะสมแก่พฤติการณ์ทุกอย่างไปก็หาไม่ ในเวลาเดียวกันการนำเอาข้อวิจัยนี้แต่บางข้อไปใช้เพียงข้อเดียวแทนที่จะนำเอาไปใช้รวมกันหลาย ๆ ข้อ ก็ย่อมไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด ฉะนั้นในการที่จะนำเอาข้อแนะนำที่กล่าวไปใช้ให้ได้ผลในประเทศที่ล้าหลังแต่ละประเทศ รัฐบาลของประเทศนั้น ๆ แต่ละประเทศจะต้องพยายามวางแผนนโยบายในอันที่จะพัฒนาการเศรษฐกิจของตนเอง โดยต้องระลึกว่าโครงการเฉพาะอย่างกับโครงการเศรษฐกิจทั่วไปของประเทศจะต้องสัมพันธ์กัน และสำหรับรัฐบาลที่โครงร่างทางที่ดินแห่งประเทศของตน เป็นเสมือนหนึ่งประตูปิดตายแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น จะต้องละเอียดละออในการที่จะใช้ข้อแนะนำดังกล่าววางแผนการพัฒนาการเศรษฐกิจของตนให้เหมาะสมกับสภาพการที่เป็นอยู่ในประเทศของตน

11. ข้อตกลงของสมัชชาฯ ที่ 401(5) แนะนำแก่ประเทศที่ล้าหลังให้ประเทศนั้นๆ ขอผู้เชี่ยวชาญจากสหประชาชาติไปให้คำแนะนำในการขยายโครงการเศรษฐกิจของประเทศของตัวตามหัวข้อเรื่องการปรับปรุงโครงร่างทางที่ดินที่ได้กล่าวมาข้างต้น ซึ่งจะทำให้การวางโปรแกรมเศรษฐกิจของแต่ละประเทศเป็นไปตามความเหมาะสมกับความต้องการของประเทศนั้น ๆ และอาจสัมพันธ์กันระหว่างเศรษฐกิจส่วนทั่วไปของประเทศด้วย ทั้งจะเป็นโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญของสหประชาชาติได้ค้นคว้าเพิ่มเติมและวางบรรทัดฐานบรรดาหลักวิจัยตามที่กล่าวมาแล้วอันใช้ได้ผลดีไว้เป็นบทเรียนแก่ผู้ที่จะเป็นผู้เชี่ยวชาญต่อไปด้วย

12. การให้ข้อแนะนำอันสำคัญยิ่งเกี่ยวแก่การปรับปรุงโครงร่างที่ดินแก่ประเทศที่ล้าหลังอันเป็นผลขัดขวางแก่การพัฒนาเศรษฐกิจตามความเห็นของคณะกรรมาธิการเศรฐกิจและสังคมนั้น ยังจะต้องให้ (สหประชาชาติ) รับผิดชอบที่จะช่วยพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศล้าหลังและรับผิดชอบต่อรัฐบาลในอันที่จะเข้าร่วมการกระทำหรือแยกการกระทำตามความประสงค์แห่งข้อ 55 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ รวมทั้งการสถาปนาให้สูงขึ้นซึ่งพฤติภาพทางเศรษฐกิจและสังคม คณะมนตรีอาจจัดรวมคำแนะนำแก่ประเทศล้าหลัง และช่วยแนะนำในสิ่งต่อไปนี้

ก. ให้ทำโครงการเพื่อผดุงฐานะพลเมืองที่กสิกร และ

ข. ช่วยเหลือทางวิชาการตามคำร้องขอและส่งผู้ชำนาญการพิเศษจากสหประชาชาติไปให้เพื่อช่วยพิจารณาดำเนินการในปัญหาหนึ่งปัญหาใด

13. การจัดเตรียมการต้องให้อยู่ในความรับผิดชอบของเลขาธิการสหประชาชาติ โดยการปรึกษาหารือกับองค์การอาหารและเกษตร และทำเป็นรายงานยื่นต่อคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมมีกำหนดเวลา 2 ปี หรือ 3 ปี สำหรับหัวข้อการพัฒนาการเศรษฐกิจที่กล่าวมาข้างต้นในการจัดทำรายงาน เลขาธิการสหประชาชาติจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลแต่ละรัฐบาลให้ส่ง หลักฐานและรายงานข้อเท็จจริงอันจำเป็นมาให้ทั้งสหประชาชาติและองค์การอาหารและเกษตรจะต้องอุทิศเวลาและแรงงานเพื่อกระทำการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและความก้าวหน้าในวงการปฏิรูปนั้นอย่างเอาใจใส่

5.3 **การปฏิรูปที่ดินของนานาประเทศ**[20]

ทัศนในการจัดที่ดินของนานาประเทศนั้น เมื่อจะกล่าวโดยย่นย่อให้ตรงประเด็นก็ย่อมอยู่ในหัวข้อที่ว่าจะทำอย่างไรการปฏิรูปที่ดินจึงจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจได้ดีที่สุด (How-Can Land Reform Best Contribute to Economic Development) ให้ผู้ทำการเพาะปลูกได้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินให้การใช้แรงงานในชนบทได้ผลยิ่งขึ้น มีความศรัทธาช่วยเหลือรักใคร่ซึ่งกันและกัน อันเป็นปัญหาในทางความสงบเรียบร้อยในชุมชน

สำหรับประเทศเพื่อนบ้าน มีจีน, ญี่ปุ่น, อินเดีย, อินโดนีเซีย, พม่า, ฟิลิปปินส์, ลาว, เขมร, ญวน, เนปาล และปากีสถาน ต่างก็มีปัญหาเรื่องการจัดที่ดินอยู่ด้วยกันทุกประเทศ

1. **จีน** ได้อ้างประวัติศาสตร์ว่า การปฏิรูปที่ดินมีมาแต่สมัยพระเจ้าวู (140-86 ก่อน ค.ศ.) แห่งราชวงศ์ฮั่น มีระบบ "ชิงเทียน" ซึ่งคลี่คลายมาตามกาลเวลามีหลักการว่าพยายามให้เอกชนถือที่ดินไว้แต่พอควรอย่าให้มากเกินไป ต้องให้ที่ดินแก่ผู้ต้องการจริง ๆ แต่ชาวจีนเป็นผู้ที่ไม่ชอบเปลี่ยนแปลงอะไรง่าย ๆ และประเทศที่กว้างขวาง (หมายถึงประเทศจีนทั้งหมดบนผืนแผ่นดินจีนปัจจุบัน) จึงปฏิรูปได้ช้ามาก ขณะนี้จีนบนผืนแผ่นดินใหญ่ได้ปฏิวัติใช้ระบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ ที่ดินจึงตกเป็นทรัพย์กลางของรัฐไปตามระบบการปกครองนั้น

ส่วนจีนคณะชาติที่มาอยู่เกาะไต้หวันมีการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปที่ดินไปในทางที่จะปกปักรักษากรรมสิทธิของชาวนา (Protection owner-Farmers) และมีโครงการจัดที่ดินเรียกว่า "The Land-to the-tiller" (ให้ที่ดินแก่ผู้ไถผู้หว่าน) คนไม่มีนาเป็นของตัวเองมีทางเช่าซื้อจากรัฐได้ภายในระยะเวลา 10 ปี เจ้าของนาจะเอานาให้เช่าไม่ได้ต้องทำเอง การที่จะขายนาแก่ใครต้องให้รัฐบาลพิจารณาเห็นชอบว่าผู้ซื้อจะต้องทำนาเอง

การตกทอดทางมรดกซึ่งมีนา จะต้องตกแก่ทายาทที่จะทำนามรดกด้วยตนเอง ส่วนทายาทผู้ไม่ทำนาจะได้รับเงินค่าทำขวัญตามส่วนแห่งสิทธิจากทายาทผู้ได้รับที่ดินไป ที่ดินสำหรับการเพาะปลูก จะใช้เป็นอย่างอื่นไม่ได้ นอกจากใช้เพื่อการอุตสาหกรรมหรือใช้เป็นที่ปลูกบ้านอยู่อาศัยของเจ้าของที่นานั้น หากเจ้าของนาที่ได้ที่ดินจากรัฐไปในรูป The Land-to-the-tiller โปรแกรม หากเปลี่ยนอาชีพใหม่ไม่ใช่อาชีพทำนาหรืออพยพไปอยู่ตำบล

[20] เสงี่ยม คงตระกูล, *อ้างแล้ว*

อื่น รัฐบาลจะเรียกที่ดินกลับคืนไปขายให้แก่ผู้ต้องการที่นาไปทำนาหาเลี้ยงชีพต่อไป กฎหมายที่ดินสำหรับผู้ไถผู้หว่านมีชื่อเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า The Land-to-the-tiller Act 1953

2. **ประเทศญี่ปุ่น** อุปสรรคในการจัดที่ดินมีอุปสรรคมาก ที่ดินส่วนมากตกแต่เจ้าของผู้ไม่มีอาชีพในการทำนา แต่เป็นผู้เก็บค่าเช่า รัฐบาลได้ออกกฎหมายควบคุมค่าเช่ามากกว่า 56 ปีแล้ว แต่ผู้เช่าก็ยังเดือดร้อนอยู่จนผู้เช่านาตั้งขบวนการสหภาพผู้เช่านาขึ้น จึงทำให้ค่าเช่าลดลงมาและฐานะของผู้เช่าดีขึ้น

3. **ประเทศอินเดีย** ปฏิรูปไปในวิธีการที่จะล้มเลิกระบบมีรายได้โดยมิต้องลงทุนลงแรง (unearned incomes) กับระบบนายกองนา (intermediary) ออกกฎหมายควบคุมค่าเช่านาและยังได้ปฏิรูปจิตใจชาวนาให้มีน้ำใจช่วยเหลือซึ่งกันและกัน จัดระเบียบสังคมในชนบทใหม่ ปรับปรุงบูรณะชนบทในหัวข้อสำคัญ 16 อย่าง คือ การแพทย์, การสุขาภิบาลหมู่บ้าน, หาที่กำจัดหรือที่เก็บศพคนตายและซากสัตว์, การสัวมซึม, ทางระบายน้ำ, การสัตว์แพทย์, การรักษาและให้ความสว่างแก่ถนนหนทางในหมู่บ้าน สร้างและบำรุงบ่อน้ำกิน น้ำใช้ตลอดจนการประปา สร้างถนนหนทาง, สะพาน, จัดห้องสมุด, สนามกีฬา, สวนสาธารณะ ตลอดจนโรงเรียนประถมและโรงเรียนชั้นสูง, รักษาความปลอดภัยในหมู่บ้าน, รวมทั้งพืชผลของหมู่บ้านสร้างการชลประทานเหมืองฝาย, อ่างเก็บน้ำ ทดลองปรับปรุงอนุภาพพืชผล ปุ๋ย จัดตั้งสหกรณ์การขาย การซื้อ และเครดิตทั่วไป เพื่อมุ่งจัดสหกรณ์ประเภทเอนกประสงค์ จัดให้มีการทำไร่นาแบบร่วมมือ (สหกรณ์) ส่งเสริมอุตสาหกรรมครัวเรือน ส่งเสริมพันธุ์ปศุสัตว์และสัตว์พาหนะ บรรดากิจการที่กล่าวนี้ดำเนินการโดยร่วมมือร่วมใจกันแบบ "ถ้างานหนักหากเหลือกำลังแบก จงออกปากบอกแขกช่วยแบกหาม" อันเป็นสหกรณ์ทางใจสมัยโบราณ อินเดียมีสภาบริหารหมู่บ้าน คนอินเดียเราทราบกันมาแต่เบื้องบรรพแล้วว่า มีนักคิดนักปฏิบัติเพื่อสงเคราะห์ซึ่งกันและกันตามลัทธิ "เมตตาคุ้มครองโลก" อยู่ทุกยุคทุกสมัยมา

4. **ประเทศพม่า** การจัดที่ดินเป็นไปตามนโยบายเวนคืนที่ดินมาเป็นของชาติ Land Nationalization Scheme และบัญญัติแก้ไขป้องกันสถานการณ์เรื่องขูดรีดค่าเช่าไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อความเข้มแข็ง

การได้มาและจำหน่ายไปซึ่งที่ดินของพม่าตามกฎหมายที่ดินปัจจุบันมีอยู่ 5 ประการ

(1) จะรักษามาตรฐานความเป็นอยู่ของผู้เช่าและเกษตรกรไม่ให้ต่ำลง

(2) กสิกรซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินจะได้รับการผ่อนผันไม่ต้องคืนที่ดิน

(3) เจ้าของที่ดินผู้ไม่ใช่กสิกรประสงค์จะประกอบการในที่ดินตามเงื่อนไขในกฎหมายย่อมได้รับสิทธิการผ่อนผันไม่ต้องเวนคืนที่ดิน

(4) การพิจารณาจำหน่ายหรือเรียกคืนที่ดินจะต้องเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย

(5) ผู้เสียที่ดิน โดยรัฐเวนคืนจะได้รับค่าทำขวัญโดยยุติธรรม

การเวนคืนเอาที่ดินไปเป็นของรัฐที่พม่ากระทำอยู่นั้น ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่

มาก แต่พม่าก็บอกว่าเป็นความจำเป็นของพม่าที่จะต้องกระทำ เพื่อความเจริญก้าวหน้าสันติสุขของชาติ

(5) **อินโดนีเซีย** มีการปฏิรูปอย่างเบา ๆ เป็นต้นว่า ที่ดินส่วนใหญ่ให้สัมปทานไป เมื่อหมดอายุสัมปทานแล้ว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ ซึ่งรัฐนำออกให้เช่าถือหรือแบ่งสรรให้แก่ราษฎร

(6) **ประเทศฟิลิปปินส์** อดีตประธานาธิบดีแมกไซไซ ได้กล่าวไว้เมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ.2497 เมื่อเปิดสมัยประชุมคองเกรสเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินว่า "เป้าหมายอันสูงสุดของเรานั้น ก็เพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงรูปการถือที่ดินเสียใหม่ และโดยวิธีการนั้นจะทำให้ชาติของเรามั่นคงเข้มแข็ง เป็นอิสระ กสิกรของเราก็พอใจไม่อดหยาก ได้รับความคุ้มครองจากความยุติธรรมทั้งหลาย มีความไฝ่ใจที่จะมีส่วนสร้างสรรค์ความผาสุข ความเจริญรุ่งเรืองให้แก่ชาติบ้านเมือง"

(Our ultimate goal is to reshape the land tenure system in such a way as to build a strong nation of small, independent and contented farm owners, free from want, protected from injustice and eager to contribute their share to the welfare and progress of the nation)

เวลานี้ฟิลิปปินส์เป็นประเทศเดียวในบ้านใกล้เรือนเคียงของเราที่ได้จัดเรื่องที่ดินอย่างจริงจัง ทุ่มเทงบประมาณจัดเทียบเงินไทยเป็นพัน ๆ ล้านบาท ฟิลิปปินส์มีระบบการคลังทันสมัยใหม่เอี่ยม ข้าหลวงงบประมาณมีระดับอำนาจของรัฐมนตรี ขึ้นตรงกับสำนักของประธานาธิบดีเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรเลือกตั้งเข้ามา ข้าหลวงงบประมาณทั้งคณะมีความเห็นว่าหากงานนโยบายใดเป็นประโยชน์แก่ชาติบ้านเมืองแล้ว ถ้าขาดงบประมาณสำหรับดำเนินการนั้น เขาก็จะหาวิธีให้มีเงินไปใช้จ่ายจนได้ เป็นต้นว่า เงินงบประมาณของหน่วยราชการทบวงกรมใดเหลือเขาก็จะนำเอาไปใช้ "ทุ่มเหว" ลงไปในงานนโยบายที่เห็นพ้องแล้วว่าเป็นงานที่มีคุณประโยชน์ เวลานี้งานจัดที่ดินเป็นงานใหญ่ เป็น Main Policy ของรัฐ เขาก็ทุ่มเงินทุ่มการเอาใจใส่ลงไปโดยไม่ยอมหยุดยั้ง

7. สรุป

แต่เดิมประเทศไทยเรายังมิได้มีการจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง และให้เป็นไปตามหลักวิชาการ ดังนั้นวิชาการจัดที่ดินจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่ควรรู้และไฝ่ใจศึกษาเพื่อนำไปใช้ได้ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือส่วนตัว และจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้บริหารงาน ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อประกอบการวางแผนในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน การจัดที่ดิน และการพัฒนาที่ดิน ฯลฯ

ในปัจจุบันนี้ ได้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดินหลายฉบับ[21] ซึ่งนำไปสู่ความก้าวหน้าในวิชาการจัดที่ดินของประเทศไทย และเป็นการจัดที่ดินที่มีเหตุ

[21] ดู *วารสารที่ดิน* ฉบับพิเศษ ปีที่ 21 ฉบับที่ 1 มกราคม-กุมภาพันธ์, หน้า 1-67, พ.ศ. 2518

ผลทางหลักวิชา ได้แก่ พ.ร.บ.จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 และ พ.ร.บ.ควบคุมการเช่านา พ.ศ.2517 ส่วนกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่สำคัญ คือ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มีความหมายเกี่ยวกับความก้าวหน้าในวิชาการ ปฏิรูปที่ดิน หากนักศึกษาและบุคคลทั่วไปสนใจต่อเรื่องเหล่านี้ให้มากขึ้น ก็จะช่วยให้วิชาการจัดที่ดินใช้ประโยชน์ต่อประเทศชาติและท้องถิ่นได้อย่างยิ่ง ซึ่งก็ต้องประกอบด้วยเทคนิคและวิทยาการใหม่ ๆ ประกอบกับหลักเกณฑ์ หรือความรู้ในการวางแผนทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

สำหรับประเทศไทย การจัดที่ดินและปฏิรูปที่ดินคลุมไปถึงการดำเนินโครงการจัดที่ดินและปฏิรูปที่ดินที่ทำมาแล้ว และปัจจุบัน ที่รัฐบาลดำเนินการอยู่ คือ :

1. โครงการจัดที่ดินเพื่อประชาชนอยู่อาศัยและประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพตามควรแก่อัตภาพ ซึ่งดำเนินตามแนวหรือหลักการแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2492 (โครงการของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับลงวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ.2498)

2. นิคมสร้างตนเอง ซึ่งดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และ พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพฉบับที่ 2 พ.ศ.2503 (ดู สนธิ์ บางยี่ขัน การเมืองท้องถิ่น พระนคร : โรงพิมพ์ไทยอนุเคราะห์ไทย พ.ศ.2518 ภาคผนวก)

3. พ.ร.บ.จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 ซึ่งจัดตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินขึ้นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

4. พ.ร.บ.ควบคุมการเช่านา พ.ศ.2493 และ พ.ศ.2517 เป็นการปรับปรุงภาวะเศรษฐกิจและการทำนา การแก้ปัญหาค่าเช่านา โดยยกเลิก พ.ร.บ.ควบคุมการเช่านา พ.ศ.2493 โดยจัดให้มีคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดและอำเภอ เพื่อดำเนินการ

5. พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เป็นการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการยึดครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรียกชื่อย่อว่า สปก. และรัฐบาลจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น มีการจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อดำเนินการในแต่ละจังหวัด

6. *พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวองค์ปัจจุบันของเรา ทรงสนพระทัยและทรงทุ่มเทช่วยเหลือประชาชนในด้านการจัดที่ดินและปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างมาก ทรงสนับสนุนสหกรณ์ และพระราชทานที่ดินกว่า 4 ล้านไร่ ให้รัฐบาลนำไปจัดปฏิรูปที่ดินให้ราษฎรได้มีที่ดินทำกิน (ดู ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ บทความเรื่องคติพระประมุขของชาติกับการปฏิรูปที่ดิน น.ส.พ.ชาวไทย วันที่ 11 กันยายน 2519)

7. พ.ร.บ.ผังเมือง พ.ศ.2518 นับเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดที่ดินและปฏิรูปที่ดินในเรื่องที่สำคัญประการหนึ่ง

การจัดที่ดินและปฏิรูปที่ดินนั้น รัฐจำเป็นต้องมีหลักการและวิธีการที่ดีและถูกต้อง สอดคล้องกับหลักการปกครองเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งต้องดำเนินไปอย่างระมัดระวัง เพื่อให้สังคมสงบสุข ไม่ต้องรบราฆ่าฟันกัน หรือมีการข่มขู่บังคับแบบลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งขัดต่อความรักสงบ รักอิสระเสรีตามนิสัยของชาวไทยเรา.

ลักษณะการถือครองที่ดิน*

ความหมาย

การถือครองที่ดิน หมายถึง รูปแบบของสิทธิที่คนมีต่อที่ดินซึ่งแตกต่างกันไป และก่อให้เกิดระบบการถือครองที่ดินที่แตกต่างกันด้วย ซึ่งสะท้อนกลับในด้านการผลิต กล่าวคือ คนที่ถือครองที่ดินต่างกัน อาจมีประสิทธิภาพในการผลิตและการกระจายรายได้ต่างกัน และอาจก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสังคม ทางด้านการขัดแย้งของกลุ่มคนที่มีที่ดินกับคนที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง

วิวัฒนาการการถือครองที่ดิน

ในยุคดึกดำบรรพ์มนุษย์รู้จักการล่าสัตว์ ตกปลา และเสาะหาผลไม้ต่าง ๆ เพื่อการดำรงชีพ นับได้ว่าเป็นลักษณะแรกของการถือครองที่ดิน ไม่ใช่แต่เพียงการถือครองที่ดินเท่านั้น แต่ยังเป็นการวางแบบแผนของการใช้ที่ดินอีกด้วย ในตอนต้น ๆ โดยการเพาะปลูกพืชเล็ก ๆ น้อย ๆ แบบเร่ร่อนไม่มีหลักแหล่งแน่นอน และปัจจุบันในบางประเทศในทวีปอาฟริกาและเอเชีย ก็ยังมีชนบางเผ่าที่ดำรงชีวิตอยู่เช่นนี้

จากการขุดพบอารยธรรมในสมัยก่อน ๆ ปรากฏว่า บางแห่งก็ค้นพบร่องรอยการอาศัยอยู่ตามถ้ำ เหลือบหิน และซากกระท่อมในยุคก่อน ๆ ซึ่งพอจะเชื่อได้แน่ว่า การถือครองที่ดินได้เริ่มมาตั้งแต่ยุคต้น ๆ ของการกำเนิดมนุษย์แล้ว ซึ่งเป็นระบบการถือครองแบบ Owner Operater กล่าวคือ ผู้ถือครองที่ดินเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง ในการขุดทางด้านโบราณคดีพบสุสาน ฮวงซุ้ย และวัด แสดงให้เห็นถึงลักษณะการถือครองที่ดินและแบบแผนการใช้ที่ดินในสมัยโบราณ โดยแบ่งการใช้ที่ดินสำหรับความเชื่อถือทางศาสนาเป็นที่สักการะได้แก่วัด ในอันที่จะเผยแพร่ศาสนาและใช้สุสานเป็นหลุมฝังศพ นอกจากที่ดินที่ใช้เพียงอยู่อาศัยและทำกินแล้ว การก่อสร้างวัดที่ใหญ่โต แสดงให้เห็นถึงการจัดระบบการใช้แรงงานอย่างประณีตและแสดงให้เห็นถึงการควบคุมทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นแนวทางที่เห็นได้ชัดในยุคนั้น นักบวชเป็นเจ้าของที่ดินและมิใช่เพียงนักบวชเท่านั้น นักปกครองก็เช่นเดียวกัน ซึ่งในยุคนั้นเป็นระยะถือครองแบบ Landlord - tenant หมายถึง ผู้ปกครองเป็นผู้ถือครองที่ดินไว้เพียงผู้เดียวแล้วมอบให้ประชาชนเข้าทำกินโดยต้องเรียกค่าตอบแทนเป็นผลิตผล ต่อมาภายหลังเหตุการณ์ทะลายคุกปาริสแล้ว กรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินได้ค่อย ๆ เปลี่ยนมือจากบรรดาขุนศึกและนักบวชมายังนายทุนซึ่งเป็นเอกชน ก่อให้เกิดระบบการถือครองแบบ Plantation หมายถึง การแสวงหาอาณานิคมเพื่อให้เป็นแหล่งผลิตอาหารหรือนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่ในอาณานิคมมาใช้ประโยชน์ในเมืองแม่ ทั้งนี้เพราะความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติในทวีปยุโรปมีน้อยกว่าในทวีปอื่น การแสวงหาอาณานิคมดำเนินไปจนถึงศตวรรษที่ 18 ค่อยผ่อนคลายลง ในระยะ

---

*วารสารที่ดิน ปีที่ 23 ฉบับที่ 2 มีค.-เมย. 2520 กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2520

เวลานั้น เอกชนเป็นเจ้าของที่ดิน แต่ความสามารถของแต่ละบุคคลในการที่จะไปทำประโยชน์จากที่ดินไม่เท่าเทียมกัน มีการเอารัดเอาเปรียบ การผลิตทางเกษตรกรรมบางปีประสบกับความล้มเหลว เจ้าของที่ดินต้องนำที่ดินไปประกันกู้เงินจากนายทุน และจากการที่สภาพสังคมอยู่ในลักษณะมือใครยาวก็คว้าผลประโยชน์ไป เป็นเหตุให้ชาวนาเจ้าของที่ดินต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตกเป็นผู้เช่านามีจำนวนมากยิ่งขึ้น ประกอบกับผลผลิตที่ได้รับเพิ่มขึ้นไม่ได้อัตราส่วนกับการเพิ่มขึ้นของประชากร จึงทำให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองเป็นแบบสหกรณ์ (Co-operation farm) เพื่อขจัดปัญหานี้ แต่ก็ยังไม่สามารถขจัดปัญหาได้ ดังนั้น รัฐจึงเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเสียเอง ซึ่งเป็นระบบการถือครองแบบ Collective farm หมายถึง รัฐเป็นเจ้าของที่ดินเกือบทั้งหมด โดยกว้านซื้อที่ดินจากนายทุนผู้ถือครองที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก ๆ มาจัดแบ่งให้ชาวนาเข้าทำกินโดยตรงจากรัฐ และกำหนดให้แต่ละบุคคลถือครองที่ดินไว้ได้ในจำนวนจำกัด และยังมีบางแห่งที่ใช้ระบบคล้ายคลึงกันนี้คือ ระบบการถือครองแบบ Commune คือ กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของรัฐแต่ผู้เดียว รัฐเป็นผู้จัดดำเนินการทุกสิ่งทุกอย่าง ทั้งระบบการทำงานและการเป็นผู้อยู่ร่วมกันในคอมมูนหนึ่ง ๆ หากจะจัดระบบการถือครองที่ดินออกตามลัทธิทางเศรษฐกิจแล้ว ประเภท Owner-operater, Land lord และ Plantation เป็นระบบทุนนิยม ประเภท Co-operative farm, collective farm เป็นระบบสังคมนิยมประชาธิปไตย และประเภท Commune เป็นระบบคอมมูนิสต์

ความหมายการถือครองที่ดินตามแนวความคิดใหม่

ความหมายของที่ดินพอจะให้ความหมายของที่ดินได้ดังนี้

1. ที่ดินอันเป็นส่วนประกอบของพื้นผิวโลก

2. ที่ดินอันหมายถึงการแบ่งซีกโลกออกตามเชื้อชาติและทางการเมือง เช่น อังกฤษ เอเชีย อเมริกา เป็นต้น

3. ที่ดินอันหมายถึงที่ซึ่งปลูกบ้านเรือน ทำสวน และเพาะปลูก

สำหรับความหมายของที่ดินทางด้านกฎหมาย ที่ดิน หมายถึง ที่ซึ่งเจ้าของมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงเพื่อเข้าทำประโยชน์อันรวมทั้งสิทธิในสิ่งต่าง ๆ บนที่ดินแปลงนั้น รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างและหมายรวมตลอดถึงสิ่งอันมีค่าซึ่งอยู่เหนือและใต้พื้นดินนั้น

ส่วนความหมายทางด้านเศรษฐกิจ ที่ดิน หมายถึง ผลรวมของผลิตผลโดยธรรมชาติและผลิตผลที่มนุษย์ทำขึ้นจากพื้นดิน

แนวโน้มจำนวนการถือครองที่ดิน

ลักษณะการถือครองทำการเกษตรปี 2516 ของไทย ปรากฏว่าเนื้อที่ร้อยละ 82.79 เป็นของตนเอง ร้อยละ 12.25 เป็นส่วนที่เช่า และอื่น ๆ ร้อยละ 4.96 และจากการเปรียบ

เทียบสภาพการถือครองในช่วง 6 ปี (2506-2512) ปรากฏว่า สภาพการเป็นเจ้าของที่ดินบางประเภทเพิ่มขึ้นเล็กน้อย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สภาพการเช่านาลดลง แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายภาคแล้ว ปรากฏว่าภาคกลางสภาพการเช่านาเพิ่มขึ้นอย่างมากถึงร้อยละ 15.4 แสดงว่ามีชาวนาไม่น้อยที่อาจสูญเสียกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน สาเหตุของการสูญเสียกรรมสิทธิ์อาจจะมาจาก

ก. ความล้มเหลวของการผลิตในปีที่สภาพอากาศไม่อำนวย เช่น แห้งแล้งหรือน้ำท่วม

ข. ภาระหนี้สินจากดอกเบี้ยเงินกู้ที่ต้องจ่ายในอัตราที่สูงมาก

ค. การเจริญเติบโตของชานเมืองที่เปลี่ยนจากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปเป็นที่ดินที่ใช้เพื่ออุตสาหกรรม

ทางด้านการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรในระยะสองสามปีที่ผ่านมา มีหลายหน่วยงานที่ทำการจัดที่ดินให้แก่ราษฎร โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ เช่น การจัดให้เข้าทำกินโดยการให้เช่าในอัตราค่าเช่าต่ำมาก และในการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร ต่อไปในอนาคตจะต้องจัดให้ทำประโยชน์แบบนี้ เพื่อเป็นการป้องกันราษฎรบุกเบิกที่ป่าทำกินแล้วขายให้นายทุนต่อไป ตนเองบุกเบิกป่าแห่งใหม่ ประกอบกับปัจจุบันนี้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่จะนำมาจัดให้แก่ราษฎรมีจำนวนน้อยลงทุกปี และมีแนวโน้มที่จะเพิกถอนที่สาธารณะที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน นำมาจัดที่ทำกินให้แก่ราษฎร ซึ่งปัญหาในการดำเนินการเพิกถอนที่ดินต้องใช้ระยะเวลานาน จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนวิธีการโดยการนำที่ดินแปลงนั้นให้ทบวงการเมืองจัดหาผลประโยชน์ ซึ่งทำได้ง่ายกว่า นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องจะจัดขนาดที่ดินจำนวนเท่าไรให้ราษฎรทำกิน จึงจะพอยังชีพหรือมีความเป็นอยู่ดีขึ้น หากจะพิจาณาภาวะเจริญพันธุ์ของราษฎรในเขตชนบทแล้ว ปรากฏว่า เรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ความเพียงพอของรายได้ ความสามารถในการออมทรัพย์ และการเป็นหนี้สิน เป็นตัวกำหนดภาวะการมีบุตรของประชาชนในชนบท และตัวแปรผันเหล่านี้ ในช่วงเวลาหนึ่งเป็นผลซึ่งเกิดจากระดับภาวะเจริญพันธุ์ หรือผู้ที่มีที่ดินเองมีฐานะความเป็นอยู่ดีกว่าผู้ที่ต้องเช่าที่ดิน ดังนั้นจึงสามารถจะเลี้ยงดูบุตรได้มากกว่าและตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับภาวะการมีบุตรอย่างใกล้ชิด คือ ภาวะการเป็นหนี้สิน ผู้ที่แสดงตนว่ามีหนี้สินโดยเฉลี่ยมีจำนวนบุตรมากกว่าผู้ไม่เคยเป็นหนี้สิน และจากการศึกษาลักษณะสังคมในชนบท ปรากฏว่าลักษณะของครอบครัวในเขตชนบทเป็นครอบครัวลักษณะเดี่ยว (ครอบครัวที่มีเพียงพ่อ แม่ และลูก) บางช่วงเวลา และครอบครัวขยาย (ครอบครัวที่เมื่อลูกแต่งงานแล้วยังคงรวมอยู่ในบ้านเดียวกันไม่ได้แยกเรือน) บางช่วงเวลา

สรุป แนวโน้มของการถือครองที่ดินต่อไปในอนาคตคงจะเป็นแบบการเป็นเพียงผู้เข้าทำกินโดยไม่ได้กรรมสิทธิ์ และไม่สามารถจะกล่าวได้ว่าเป็นการเช่า เนื่องจากอัตราค่าเช่าต่ำมาก เช่น 1 บาท/ไร่/ปี และกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของสหกรณ์ และหนทางสิ้นสุดของการถือครองที่ดินก็คือ กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะกลับคืนไปเป็นของรัฐดั่งเช่นในอดีต ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินที่นับวันจะยิ่งมีปัญหามากขึ้นทุกที.

นโยบายที่ดินของประเทศไทย

แนวนโยบายที่ดินของประเทศไทย มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยแล้ว ปรากฏตามศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง มีข้อความว่า

"ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม สร้างป่าหมากป่าพลู ทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่ากล้วยก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน"

แสดงให้เห็นว่า นโยบายของพระเจ้าแผ่นดินหรือพ่อเมืองในสมัยนั้น พระองค์ได้มุ่งทำนุบำรุงและส่งเสริมให้ราษฎรของพระองค์เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และบุคคลใดได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้วก็ได้รับมอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไป ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ได้จัดแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นรูปจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา การจัดที่ดินเป็นองค์การเล็ก ๆ ขึ้นอยู่กับองค์การนา ซึ่งต่อมาเรียกตำแหน่งเกษตราธิการ มีอำนาจหน้าที่ปักปันที่ดิน ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาตราขึ้นใช้บังคับว่า "ถ้าและกรมใดใช้ตราด้วยราชการแก่กิจการสถานศุภมาตราและตั้งขุนหมื่นและเรียกค่าไร่นาอากรสมพักศรขนอนตลาด น้ำหลากทั่วป่า ค่าที่ เชิงเรือนใช้ (ตรา) ตามกระทรวงซึ่งได้ใช้สำหรับตำแหน่งเกษตราธิการ คือ ตราพระยา พลเทพฯ ซึ่งมีตราอยู่ 2 ดวง ที่ต้องใช้ไปรังวัดนา และชันสูตรนาซึ่งวิวาทกัน" และกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จปรากฏเป็นหลักฐานอยู่ในตัวบทที่ 35 ความว่า "ถ้าผู้ใดโก่นสร้างเลิกรั้งที่ไร่นาเรือกสวนนั้น ให้ไปบอกแก่เสนา นายระวาง นายอากรไปดูที่ไร่นา เรือกสวนที่โก่นสร้างนั้น ให้รู้มากแลน้อย ให้เสนา นายระวาง นายอากร เขียนโฉนฎให้แก่ผู้เลิกรั้งทำตราอำเภอใจตนเอง มิได้บอกเสนา นายระวางอากร จับได้คดี มีผู้ร้องฟ้องพิจวรณาเป็นสัจไซร้ ให้ลงโทษ 6 สถาน สำหรับตัวบทกฎหมายที่เป็นที่มาของอำนาจการจัดที่ดิน คือ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 ความว่า "ที่ในแว่นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกนพรัตน์ราชธานีบุรีรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้" แสดงให้เห็นว่า ในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้วางนโยบายเน้นหนักไปในทางด้านการเก็บภาษีอากร ดูแลเรื่องที่นาทำกิน จัดคนเข้าอยู่ในที่ดิน ถ้าหากว่าราษฎรคนใดประสงค์จะได้ที่ดินไว้เป็นที่ทำกิน ก็ให้ไปบอกกล่าวแต่เสนานายระวางอากรออกไปตรวจสอบสภาพที่ดิน แล้วออกใบอนุญาตให้เป็นหลักฐาน หลักสำคัญอีกประการหนึ่งในสมัยนี้ก็คือ ราษฎรไม่อาจยกเอาหลักกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาใช้ยันกับพระมหากษัตริย์ได้ แต่ในระหว่างราษฎรด้วยกันเอง สามารถยกเอาสิทธิการครอบครองที่ดินมากล่าวอ้างยืนยันกันเองได้ สรุปได้ว่า นโยบายที่ดินเน้นหนักไปทางภาษีอากรมากกว่าการที่จะรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินของราษฎร

ครั้นถึงในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ยังคงใช้นโยบายตามสมัยกรุงศรีอยุธยาอยู่ แต่ก็ได้เริ่มนโยบายการกำหนดการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว จะเห็นได้จาก ประกาศกำหนดที่ให้ขายให้เช่าแก่คนนอกประเทศในสมัยรัชกาลพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความว่า "ปรารถนาจะใคร่ทำนุบำรุงพระนครและราษฎรให้มีทางที่ทำกิน แลค้าขายให้เจริญทรัพย์สมบัติดีขึ้นกว่าแต่ก่อน ทั้งนี้คนต่างชาติที่มีผิวขาวที่เรียกว่าฝรั่งนอกเข้ามาสัญญาว่า จะขอเข้ามาตั้งที่อยู่ตั้งทำมาหากินในพระอาณาจักรนี้ คล้ายกับจีนและชาวประเทศอื่นซึ่งเข้ามาอยู่แต่ก่อน จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดยอมให้พวกฝรั่งนอกซื้อที่เช่าในเขตแขวงที่ไม่ใกล้นักไกลนัก แต่กรุงเทพมหานครและห่างกำแพงพระนครออกไปเพียงสองร้อยเส้นเข้ามาโดยรอบในเขตเท่านี้ ท่านไม่ให้ผู้ใดขายที่ขาดแก่คนนอกประเทศที่เข้ามาอยู่ยังไม่ถึงสิบปี แต่จะให้เช่านั้นได้ไม่ห้าม เมื่อจะให้เช่านั้นให้มาทำหนังสือสัญญาว่ากล่าวกันต่อหน้ารั้วแขวงอำเภอ เจ้าพนักงานให้รู้เห็นเป็นพยานไว้ อย่าให้รอบขายด้วยโวหาร ว่าให้เช่าคือเอาเงินล่วงหน้า มากกว่ากำหนดเช่าตามเดือนตามปี ถ้าร้อนรนจะใคร่ได้เงินมากจะขายที่กับคนนอกทีเดียวได้ยากได้เงินเร็ว ๆ ก็ให้กราบเรียนท่านเสนาบดีก่อน เมื่อท่านเสนาบดียอมให้ขายจึงขายได้ แลที่ที่ห่างกำแพงพระนครสองร้อยเส้นออกไปภายในที่ที่ไม่ไกลนัก เพียงเรือพายเรือแจวจะไปถึงได้ภายใน 24 ชั่วโมง เข้ามานั้น" นโยบายนี้มุ่งให้เห็นว่า ต้องการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศก็ในขณะนั้นเป็นสำคัญ ถ้าหากให้ชาวต่างด้าวอยู่ชิดกำแพงพระนครแล้ว โดยที่คนต่างด้าวมีความฉลาดเหนือกว่าคนไทยอาจก่อให้เกิดอันตราย และความมั่นคงของบ้านเมืองได้ แต่ถ้าหากกำหนดเขตให้อยู่ในระยะทางห่างออกไปในระยะแจวเรือ 24 ชั่วโมง ตำรวจตระเวนมีโอกาสมีจะตรวจตราดูแลไม่ทั่วถึง และอีกประการหนึ่งเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาบ้านเมือง เพราะเหตุว่าชาวต่างด้าวรู้แนวทางในการทำมาหากินจะได้ช่วยเป็นพี่เลี้ยงในการแนะนำคนไทยรู้แนวทางในการทำมาหากินสมัยใหม่บ้าง และถ้าห่างไกลออกไปเกิน 24 ชั่วโมง อาจทำให้มีการสั่งสุมผู้คนขึ้นได้ จึงไม่ยอมให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในบริเวณนี้ ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการปรับปรุงนโยบายจากสมัยกรุงศรีอยุธยาผ่อนคลายเรื่องถือครองกรรมสิทธิ์ลงไปมาก และปรากฏว่า การจัดที่ดินเน้นหนักในด้านภาษีอากรไม่สามารถจะแก้ปัญหาเรื่องกรณีพิพาทในกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ จำเป็นจะต้องปรับปรุงระบบการจัดที่ดินโดยนำเอาวิธีการของประเทศที่เจริญแล้วมาดัดแปลงใช้เสียใหม่ คือ ระบบทอร์เรนส์ โดยการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ครอบครองและมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินยึดถือไว้เป็นครั้งแรก ต่อมาได้มีการปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับที่ดินเป็นลำดับมา กล่าวคือ อนุญาตให้วัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประโยชน์ในทางศาสนา นโยบายในการจัดที่ดินให้ราษฎรได้เข้าทำกิน ซึ่งวิวัฒนาการมาเป็นการจัดนิคมสร้างตนเองในปัจจุบัน

จนถึง พ.ศ.2496 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ดำริที่จะปรับปรุงกฎหมายที่ดินขึ้นใหม่

โดยรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานที่ดินทั้งหมดมาไว้ในที่เดียวกันเป็นหมวดหมู่ และปรับปรุงเสียใหม่ให้รัฐได้ดำเนินการจัดที่ดินโดยกว้างขวาง เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน ได้ประกาศใช้บังคับเมื่อ 1 ธันวาคม 2497 โดยได้เปลี่ยนแปลงนโยบายบางประการ คือ

1. เดิมใครต้องการที่ดินก็อาจจับจองได้โดยพละการ แต่วิธีนั้นเท่ากับว่ารัฐไม่ได้คุ้มครองช่วยเหลือประชาชนปล่อยไปตามยถากรรม จึงได้เปลี่ยนหลักการให้รัฐเป็นผู้กำหนดที่ดินให้จับจอง พร้อมทั้งมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางด้านสาธารณูปโภค

2. จำกัดการถือครองที่ดินของบุคคล เพื่อให้แต่ละคนมีที่ดินพออยู่พอกิน

3. จำกัดสิทธิของบุคคลบางประเภทที่ให้ถือครองที่ดินมากแล้วจะเป็นภัยกระทบกระเทือนต่อคนไทย เช่น คนต่างด้าว และสถาบันทางศาสนา

4. รัฐมีหน้าที่สำรวจจำนวนทำสำมะโนที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติในอันที่จะได้วางแผนการทำประโยชน์ในที่ดินอย่างถูกต้อง นอกจากนี้ยังต้องค้นคว้าปรับปรุงที่ดินเพื่อทางเศรษฐกิจ เพราะเหตุว่าราษฎรยึดครองที่ทำมาหากินตามลำพัง เป็นเหตุให้เสียผลในการผลิตอาหาร คุณภาพของดินจะเสื่อมไปตามสภาพหากไม่มีการบำรุงรักษา ผลผลิตจะลดลง วิธีการนี้เรียกว่าการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งที่ประชุมของ เอฟ.เอ.โอ. เมื่อ พ.ศ.2494 ได้ให้ความหมายว่า "การปฏิรูปที่ดินรวมตลอดถึงการเปิดโอกาสให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การปรับปรุงสภาพการเช่าที่ดิน การให้สินเชื่อ โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราพอสมควร การปฏิรูปค่าเช่าที่ดิน และภาษีที่ดินที่มีอัตราสูงมาก การอำนวยความสะดวกในการจำหน่ายและหาตลาดสินค้าการเกษตรโดยวิธีสหกรณ์"

ในการที่จะดำเนินงานจัดที่ดินให้ราษฎรได้นั้น จำเป็นต้องทราบก่อนว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่ามีจำนวนเท่าใด ดังนั้น ตาม พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 5 กำหนดให้เจ้าของที่ดินแจ้งการครอบครองภายใน 180 วัน นับแต่ 1 ธันวาคม 2497 เพื่อจะได้ทราบว่า นอกจากที่ดินที่ทางราชการได้ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ไปแล้ว ยังคงมีที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่โดยไม่มีหลักฐานอีกจำนวนเท่าใด เมื่อได้ทราบจำนวนที่ดินที่ถือครองทั้งหมดแล้ว ทางราชการจะได้ทราบว่ายังมีที่ดินของรัฐอีกจำนวนเท่าใดในอันที่จะกำหนดนโยบายในการจัดใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐได้อย่างถูกต้อง

มาตรการที่กำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแจ้งการครอบครองต่อนายอำเภอท้องที่ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายใน 180 วันนั้นได้ผลไม่สมบูรณ์ เป็นเหตุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องใช้อำนาจให้การผ่อนผันแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 วรรคสอง ของ พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 อยู่เรื่อยมา ทั้งนี้มีเหตุมาจาก การกำหนดให้แจ้งภายใน 180 วัน เป็นระยะเวลาค่อนข้างสั้น ประกอบกับจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ตามอำเภอและจังหวัดมีน้อย ไม่พร้อมที่จะรับแจ้ง

นอกจากนี้ แบบพิมพ์ต่าง ๆ ที่ใช้ผลิตไม่ทัน และถ้าพิจารณาถึงมาตรา 6 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 แล้ว จะเห็นได้ว่าการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินสำหรับที่ดินไม่มีโฉนดที่ดินสมัยนั้นอายุความเพียง 3 ปี ดังนั้นน่าจะมีการระงับการผ่อนผันแจ้งการครอบครองได้แล้ว ปี พ.ศ.2503 กระทรวงเกษตรฯ จึงได้เสนอความเห็นไปยัง ครม.ว่าหากปล่อยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการสั่งผ่อนผันการรับแจ้งการครอบครองได้อยู่อีกแล้ว ก็จะเป็นเหตุให้ป่าไม้ของชาติถูกบุกทำลายเสียหาย เพราะการฉวยโอกาสของบุคคลบางคน เพื่ออาศัยสิทธิที่จะมาแจ้งการครอบครอง จึงขอให้ระงับการสั่งผ่อนผันรับแจ้งการครอบครอง ซึ่ง ครม. มีมติเห็นชอบด้วย เป็นเหตุให้เจ้าของที่ดินผู้สุจริตที่ยังตกค้างแจ้งการครอบครองอยู่จริง ๆ ได้รับความเดือดร้อน เพราะเหตุว่าการไม่แจ้งการครอบครองนั้นทำให้เจ้าของที่ดินต้องเสียสิทธิในที่ดินตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงได้ร้องเรียนขอให้กระทรวงมหาดไทยช่วยเหลือเพื่อให้มีการผ่อนผันแจ้งการครอบครอง

เมื่อ พ.ศ.2505 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอเรื่องนี้ให้ ครม.ให้ความเห็นชอบในการผ่อนผันแจ้งการครอบครองได้ในบางกรณี คือ

1. ที่ดินซึ่งมีผู้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือนำทำการรังวัดเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ให้ผ่อนผันรับแจ้งการครอบครองในบางกรณีได้

2. ที่ดินเฉพาะในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล สำหรับที่ดินนอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลให้รอเรื่องไว้ก่อน จนกว่าคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินของกรมพัฒนาที่ดินได้กันเขตป่าออก ที่ดินที่มิได้อยู่ในเขตป่าแจ้งการครอบครองได้

3. ที่ดินเฉพาะในเขตที่ถูกทางการเวนคืนตาม พ.ร.บ.เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือที่ดินเฉพาะในเขตที่จะรับโอนเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการเท่านั้น

4. ที่ดินในท้องที่จังหวัดพระนคร ธนบุรี ปทุมธานี นนทบุรี อยุธยา อ่างทอง สิงห์บุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่ราบ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับที่ป่า แจ้งการครอบครองได้

สำหรับนโยบายที่ดินเกี่ยวกับเรื่องการจัดที่ดินให้ประชาชน คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการจัดสรร โดยต้องการให้แต่เฉพาะคนไทยที่มีความขยันขันแข็ง และมีความสามารถประกอบการเกษตรได้มีที่ดินเป็นของตนเองให้พอแก่การทำมาหาเลี้ยงชีพ การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวจึงมีจุดหมายที่จะใช้ที่ดินทำประโยชน์มากกว่าจะคำนึงถึงการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้และทั้งนั้น ด้วยเหตุที่ว่าประเทศไทยมีพื้นที่รกร้างว่างเปล่ามากในตอนต้น ๆ เมื่อกาลเวลาล่วงเลยไป ประชากรมีจำนวนมากเพิ่มขึ้นทุกปีและเพิ่มในอัตราทวีคูณ ดังนั้น เพียงไม่นานจำนวนที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีอยู่ได้ถูกราษฎรเข้าจับจองทำประโยชน์ในที่ดินทั่ว ๆ ไป เป็นเหตุให้ขาดแคลน

ที่ทำกิน ประกอบกับชาวนาผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินประสบความเดือดร้อนในเรื่องหนี้สิน และที่ทำกินเพิ่มขึ้น เพราะพวกนายทุนเอาเปรียบใช้เล่ห์เหลี่ยมฉ้อโกงจนชาวนาต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินไป รัฐบาลจึงได้ตั้งกรรมการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ขึ้นในปี 2509 แต่คณะกรรมการชุดนี้ดำเนินการไม่ทันความต้องการของประชาชน เป็นเหตุให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินบุกรุกเข้าไปทำกินในที่สงวนหวงห้ามในท้องที่ 61 จังหวัด นอกจากที่กล่าวมาแล้วในข้อ 4 รัฐบาลจึงวางมาตรการในการแก้ไขความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่ที่ทำกินของชาวนาชาวไร่เมื่อ พ.ศ.2512 ไว้ 6 ประการ คือ

1. นิคมสร้างตนเองของกรมประชาสงเคราะห์ซึ่งดำเนินการอยู่แล้ว ในขณะนั้นมีที่ดินที่จะให้บุคคลเข้าเป็นสมาชิกเพิ่มขึ้นได้ ให้เร่งขยายและรับคน ท้องที่จังหวัดใดยังไม่มีนิคมฯ และมีที่ดินพอที่จะจัดตั้งนิคมได้เร่งรัดจัดตั้งนิคม

2. นิคม หรือการจับจองที่ดินให้ประชาชนมีที่ทำกินเป็นของตนเอง ซึ่งกรมที่ดินและหน่วยราชการอื่นดำเนินการอยู่ ให้เร่งดำเนินการประสานไปในทางเดียวกัน

3. ที่ป่าไม้หรือที่สงวนหวงห้าม ซึ่งมีราษฎรบุกรุก ให้ทำการสำรวจและพิจารณาว่าที่ใดสมควรถอนสภาพการสงวนหวงห้ามให้รีบดำเนินการถอนสภาพ และจัดให้ราษฎรทำกินต่อไป ที่ใดมีความจำเป็นถอนการสงวนไม่ได้ ควรผ่อนผันให้ราษฎรได้อยู่ทำกินต่อไปโดยวิธีการเช่า

4. ให้ถือว่านโยบายการจัดที่ดินให้ราษฎรทำกินเป็นนโยบายสำคัญของชาติ ทุกหน่วยราชการจะต้องให้ความร่วมมือ

5. ให้จัดงบประมาณให้เป็นเรื่องด่วนพิเศษ ให้ทันในปีงบประมาณ 2513 และปีต่อไป

6. ห้ามการโอนเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ หรือให้ตกไปเป็นของนายทุน สำหรับที่ดินซึ่งจัดให้ทำกิน

หลังจากวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เกษตรกรได้มีการรวมกลุ่มกันขึ้น และขอให้รัฐบาลให้ความช่วยเหลือในเรื่องการตลาด การปลดเปลื้องหนี้สิน ปัญหาเรื่องการขาดแคลนที่ทำกิน และหนี้สินของชาวนานี้ รัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือโดยได้จัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนคำร้องของราษฎรขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับหนี้สิน (ก.ส.ส.) โดยมีขอบเขตการปฏิบัติงานทั่วราชอาณาจักร และมีอนุกรรมการ ก.ส.ส. ประจำทุกจังหวัดด้วย นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการจัดหาที่ดินเพื่อนำมาช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาจากที่ดินประเภท

1. ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ได้หมดสภาพป่าแล้ว

2. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งมิได้มีบุคคลครอบครอง

3. ที่ดินในนิคมสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือนิคมสร้างตนเอง กรม

ประชาสงเคราะห์

ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินมีมาตลอดทุกยุคทุกสมัย การวางนโยบายที่ดินแต่ละช่วงระยะเวลา เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวย่อมจะไม่เหมือนกัน ดังจะเห็นได้จากภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 รัฐบาลสมัยนั้นได้รับข้อเสนอเค้าโครงเศรษฐกิจของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ซึ่งจัดพิมพ์ไว้ในเอกสารซึ่งเรียกว่า "สมุดปกเหลือง" สำหรับแนวนโยบายเศรษฐกิจทางด้านเกษตร ดร.ปรีดี เสนอให้รัฐบาลซื้อที่ดินจากเอกชนเจ้าของที่ดินทั้งหมดแล้วนำเอาที่ดินนั้นมาให้ราษฎรทำนาทำไร่โดยกำหนดให้รัฐบาล "จ่ายค่าทดแทน" หรือ "เงินค่าซื้อที่ดิน" หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ดร.ปรีดี เสนอให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของรัฐ แต่ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในขณะนั้นยังไม่ถึงขั้นที่จะปฏิรูปที่ดิน เพราะ พ.ศ.2475 ประชากรไทยทั่วประเทศมีเพียง 12 ล้านคน ใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรประมาณ 20 ล้านไร่ ยังคงเหลือที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่มาก ดังนั้นรัฐบาลพระยามโนปกรณ์นิติธาดา จึงไม่ยอมรับนโยบายที่ดินอันนี้ นโยบายที่ดินของรัฐบาลยุคต่อ ๆ มา ยังคงมุ่งที่จะรักษาที่ดินไว้ให้คนไทยผู้เป็นเจ้าของบ้านเจ้าของเมืองและสนับสนุนให้มีการถือครองที่ดินขนาดแปลงเล็กและปานกลาง พร้อมกันนั้นมีบทกำหนดสิทธิในที่ดินเพื่อที่จะตรึงมิให้ถือครองที่ดินไว้มากเกินไป อันอาจจะเป็นผลเสียหายแก่ทางเศรษฐกิจ จำเป็นจะต้องมีการจำกัดสิทธิเพื่อจะได้เฉลี่ยที่ดินให้คนกลุ่มใหญ่ถือครองทั่ว ๆ กัน ครั้นถึง พ.ศ.2502 สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐบาลมีความเห็นว่า "บทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม โดยให้ได้ถือเพียงจำนวนเนื้อที่ดินที่กำหนดไว้ ผู้ใดจะถือกรรมสิทธิ์เกินไปกว่าไม่ได้นั้น เป็นการจำกัดโดยไม่สมควร และเป็นเหตุให้ผ่อนความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชย์กรรม และส่งผลให้เสียหายแก่ทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรยกเลิกข้อจำกัดนี้เสีย" หากพิจารณาดูแล้ว จะเห็นว่าในระยะนั้นประเทศชาติต้องการเงินลงทุนมาพัฒนาประเทศ ซึ่งต่อมาได้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1, 2, 3, และ 4 ถึงปัจจุบัน ประกอบกับเทคโนโลยีใหม่ ๆ ก้าวหน้าขึ้น การเกษตรกรรมหลายประเทศได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นแบบเกษตรอุตสาหกรรม หมายความว่า จำเป็นต้องใช้ที่ดินขนาดใหญ่ในการประกอบการเกษตร ตัวอย่างเช่น การปลูกปาล์มน้ำมัน ทำฟาร์มเลี้ยงสัตว์ขนาดใหญ่ เป็นต้น ถ้าหากยังคงมีบทกำหนดสิทธิในที่ดินอยู่ การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศจะไม่สำเร็จผลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่วางไว้

ในส่วนนโยบายเรื่องการจำแนกประเภทที่ดินของประเทศไทยแต่เดิมนั้น ได้จำแนกเพียงเนื้อที่ป่าไม้และเนื้อที่เพาะปลูก ต่อมาปี 2484 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การปรับปรุงส่วนสัมพันธ์ระหว่างเนื้อที่เพาะปลูก และพื้นที่สงวนเป็นป่า โดยวางหลักเกณฑ์ว่า เมื่อได้กันพื้นที่ที่จะสงวนเป็นป่าออกแล้ว พื้นที่ที่เหลืออนุญาตให้ราษฎร

จับจองทำการโก่นสร้างเปลี่ยนสภาพเป็นที่เพาะปลูกได้ และตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 7 กำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินมีหน้าที่สำรวจ จำแนก และทำสำมะโนที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงความอุดมสมบูรณ์และความเหมาะสมแก่การทำประโยชน์ แต่เนื่องจากขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และกำลังเงินงบประมาณ ดังนั้น การสำรวจจำแนกประเภทที่ดินจึงดำเนินการได้เพียงบางจุดไม่ทั่วประเทศ จนกระทั่งรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้จัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ จึงได้ตั้งกรมพัฒนาที่ดินขึ้น เพื่อดำเนินการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินโดยเฉพาะ ซึ่งปัจจุบันนี้ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จทั่วประเทศ

นโยบายที่ดินในระยะเวลา 4-5 ปีที่ผ่านมา ปรากฏว่าป่าไม้ของชาติถูกบุกรุกไปมาก ดังนั้นจึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จำต้องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินให้หมดโดยเร็ว เพื่อป้องกันการทำลายป่าไม้ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงจำนวนหนังสือสำคัญที่ทางราชการออกให้แก่ราษฎรยึดถือไว้ทั่วประเทศ นับแต่เริ่มใช้ประมวลกฎหมายที่ดินจนถึงปี พ.ศ. 2515 นับได้ 18 ปี ปรากฏว่าที่ดินซึ่งออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปแล้วเพียง 20 ล้านไร่ ยังคงเหลือที่ดินที่มิได้ออกหนังสืออีกประมาณ 80 ล้านไร่ หากใช้วิธีดำเนินการอย่างเช่นปัจจุบัน ต้องใช้เวลาดำเนินการอีกเกือบ 80 ปี ซึ่งอาจจะมีผลก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากแก่เจ้าของที่ดินที่ได้ครอบครองทำประโยชน์แล้ว นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันกรณีวิวาทเกี่ยวกับที่ดินด้วย กรมที่ดินจึงได้วางโครงการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้รูปถ่ายทางอากาศขึ้นนับแต่ปี 2516 เป็นโครงการ 10 ปี แต่ในปี 2519 ได้ย่นระยะเวลาของโครงการให้เหลือเพียง 5 ปี คาดว่าจะสำเร็จทั่วประเทศในปี 2522 นับได้ว่าเป็นนโยบายที่ดินที่ปรับปรุงใหม่อีกประการหนึ่งในอันที่จะระงับกรณีพิพาทเรื่องแนวเขตที่ดิน ป้องกันการบุกรุกทำลายป่า และเพื่อประโยชน์ในทางภาษีอากรเป็นลำดับสุดท้าย

สำหรับนโยบายการจัดรูปที่ดินนั้น จะเห็นได้ว่ามีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ร.ศ.123 เรื่องประกาศห้ามมิให้จับจองที่ดินในท้องที่ฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งมีอาณาเขตดังนี้ คือ ทิศใต้ตั้งแต่คลองบางใหญ่ แขวงเมืองนนทบุรี ขึ้นไปจนถึงบ้านสีสุกและคลองปลาม้า เป็นที่สุดแห่งทิศเหนือ ทิศตะวันออกถึงฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันตก และฝั่งตะวันตกถึงฝั่งแม่น้ำนครไชยศรีฝั่งตะวันออก ทั้งนี้เพราะต้องการที่จะขุดคลองในท้องทุ่งก่อน เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จจึงจะอนุญาตให้ราษฎรเข้าจับจองที่ดินได้ เพื่อประโยชน์แห่งการเพาะปลูก จนกระทั่ง ร.ศ.127 จึงผ่อนผันให้จับจองได้ แต่มีข้อแม้ว่า ถ้าคลองหรือประตูน้ำตัดผ่านที่ดินแปลงใด ผู้ถือโฉนดนั้นต้องเวนคืนให้แก่รัฐบาลโดยไม่มีค่าตอบแทนและเรียกเก็บเงินค่าช่วยขุดคลองอีกโสดหนึ่ง จะเห็นได้ว่านโยบายนี้เข้ากับหลักการจัดรูปที่ดิน กล่าวคือ เพื่อการพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม โดยการกำหนดผังจัดรูปที่ดิน จัดระบบชลประทาน ทางระบายน้ำและทางลำเลียงในไร่นา เพราะเหตุว่าเดิมนั้นการคมนาคมของเกษตรกรต้องอาศัยแม่น้ำลำคลองเป็นสำคัญ ภายหลังความเจริญ

ได้คืบคลานไปสู่ชนบทเปลี่ยนทางลำเลียงพืชผลจากทางน้ำมาเป็นทางรถยนต์ จนถึงศตวรรษที่ 20 ภาวะการขาดแคลนผลผลิตทางด้านอาหารเกิดขึ้นหลายแห่งทั่วโลก องค์การสหประชาชาติ โดยเฉพาะ เอฟ.เอ.โอ. ได้ทำการศึกษาวิจัยแล้ว ปรากฏว่าเกิดจากการใช้ที่ดินไม่ถูกต้อง และมีมติให้สหประชาชาติส่งผู้เชี่ยวชาญในสาขาวางแผนทางเศรษฐกิจมาช่วยเหลือประเทศที่กำลังพัฒนา ประเทศไทยจึงได้มี พ.ร.บ.จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น จึงได้มี พ.ร.บ.นี้ เพื่อให้ที่ดินทุกแห่งได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณูปโภคโดยทั่วถึง และเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเองสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งจะมีผลช่วยให้ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศและของเกษตรกรมั่นคงขึ้น

ปัญหาเกี่ยวกับที่ทำกินทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ และรัฐบาลทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศต้องใช้มาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้จนถือเป็นนโยบายของรัฐบาลในการแถลงขอความไว้วางใจจากรัฐสภา ในสมัย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ว่าจะเร่งรีบดำเนินการปฏิรูปที่ดินและจะจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน โดยได้ออกกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นเมื่อ พ.ศ.2518 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือเกษตกรโดยที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดิน และกลายเป็นผู้ที่เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราการผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา จึงส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

จนกระทั่งถึงรัฐบาลชุดปัจจุบันก็ยังคงถือนโยบายปฏิรูปที่ดิน และเร่งดำเนินการอย่างเดิมอยู่ในขณะนี้ นับได้ว่าการปฏิบัติตามนโยบายนี้จำเป็นต้องถือประโยชน์จากการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพสูงที่สุด ซึ่งแตกต่างจากหลักการเดิมที่มุ่งจะให้ประชาชนไปทำประโยชน์ในที่ดินเพียงอย่างเดียว.