



# การถือครองและการใช้ประโยชน์ ที่ดินในประเทศไทย\*

โดย นิวัติ เรืองพานิช

นายกสภามาคคมศิษย์เก่าวนศาสตร์

อดีตคณบดีคณะวนศาสตร์

หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน คอลัมน์กระแสทรรศน์

วันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๐ ปีที่ ๓๐ ฉบับที่ ๑๐๕๕๑

ประเทศไทยจัดได้ว่าเป็นประเทศที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขาดประสิทธิภาพมากที่สุดประเทศหนึ่งในโลก จะเดินทางไปแห่งหนตำบลใด จะพบว่าที่ดินถูกทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า โดยไม่ได้รับการใช้ประโยชน์อยู่ทั่วไป แต่ทุกตารางนิ้วมีผู้จับจองถือครองเป็นเจ้าของหมด ทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เรามักจะได้ยินอยู่เสมอว่าราษฎรขาดที่ดินทำกิน ขณะเดียวกันทุกครั้งที่มีผู้ครอบครองเมืองแสดงรายการทรัพย์สินตามกฎหมาย แต่ละรายจะถือครองที่ดินนับร้อยนับพันไร่เป็นประจำตลอดมา อย่างดีก็หลายสิบไร่ ซึ่งเกินปรัชญาความพอเพียงอยู่ดี และถ้าตรวจสอบให้ดีจะมีที่ดิน ทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายรวมอยู่ด้วยได้มีความพยายามจากหลายฝ่ายที่ต้องการให้ออกกฎหมาย

จำกัดขนาดการถือครองที่ดินและการเก็บภาษีที่ดินแบบก้าวหน้าเพื่อกระจายการถือครองที่ดินและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่ก็ไม่เคยประสบความสำเร็จ เพราะไม่มีผู้ใดอยากออกกฎหมายมาบังคับใช้กับตนเอง ซึ่งเป็นเรื่องที่เราจะเข้าใจได้ โดยเฉพาะในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมหรือเสรีนิยมอย่างที่ใช้กันในบ้านเรา

ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งประเทศประมาณ ๓๒๐ ล้านไร่ เป็นพื้นที่ที่ปกคลุมไปด้วยต้นไม้หรือป่าไม้อยู่เพียง ๔๐ ล้านไร่ หรือร้อยละ ๒๕ ของพื้นที่ประเทศ และมีพื้นที่เป็นป่าเสื่อมสภาพและถูกยึดครองโดยประชาชนทั่วไปอีกไม่ต่ำกว่า ๔๐ ล้านไร่เช่นกันรวมกันแล้วประเทศไทยยังมีเนื้อที่ป่าตามกฎหมายอยู่มากกว่าครึ่งหนึ่งของเนื้อที่ประเทศหรือประมาณ ๑๖๐ ล้านไร่ (พ.ศ. ๒๕๐๔ มี ๑๗๑ ล้านไร่) เพราะตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า พื้นที่ใดหากไม่มีเอกสารสิทธิตาม

\*จุฬารัตน์ ยะปะนัน นิติกร กลุ่มงานพัฒนา  
กฎหมาย สำนักกฎหมาย รวบรวม.



พ.ร.บ. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ให้ถือว่าที่ดินนั้นยังคงเป็นที่ดินป่าไม้อยู่ถึงจะไม่มีต้นไม้และหมดสภาพป่าไปแล้วก็ตาม เพราะหากสามารถรักษาพื้นที่เอาไว้ได้ นานวันเข้าป่าไม้ก็จะกลับฟื้นคืนสภาพตามเดิมได้ นับว่าเป็นอัจฉริยะของนักกฎหมายที่น่าชมเชยยิ่งที่ออกกฎหมายโดยยึดพื้นที่เป็นหลักมากกว่ายึดต้นไม้เป็นหลัก เพราะต้นไม้ถูกตัดออกเมื่อใดก็ได้ ถึงแม้กระนั้นก็ตาม ป่าก็ยังถูกทำลาย พื้นที่ป่าก็ถูกยึดครองดังที่ปรากฏให้เห็นอยู่โดยทั่วไปในขณะนี้ และเป็นการยึดครองพื้นที่อย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หากท่านต้องการทราบตัวเลขที่แน่นอนก็ลองถามกรมที่ดินดูว่า ได้ออกโฉนดที่ดิน น.ส.๓ และเอกสารสิทธิอื่นๆ ตามกฎหมายไปแล้วจำนวนเท่าใด เมื่อรวมกับที่ราชพัสดุและที่เฉพาะพิเศษอื่นๆ แล้วนำมาหักออกจากเนื้อที่ประเทศ ๓๒๐ ล้านไร่ ที่เหลือก็เป็นเนื้อที่ป่าไม้ตามกฎหมายนั่นเอง กรมที่ดินเองก็ไม่สามารถนำที่ดินป่าไม้ไปออกเอกสารสิทธิได้ รัฐบาลไหนมาแตะเรื่องที่ดินก็จะกลายเป็นประเด็นปัญหาการเมืองไป คงจะยังจำกันได้ว่ารัฐบาลสมัยหนึ่งต้องล้มไปเพราะกรณี ส.ป.ก. ๔-๐๑ ทั้งที่มีเจตนาดีที่ต้องการจะแก้ปัญหาให้คนที่อาศัยอยู่ในที่ดินป่าไม้ประมาณ ๑๐ ล้านคน ถึงจะยากดีมีจนก็อยากให้ถือครองที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยอาศัยกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน แต่ไม่ได้เน้นที่การปฏิรูปที่ดิน เพียงต้องการให้ถือครองที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น เป็นการถ่ายโอนที่ดินจากกรมป่าไม้ให้ ส.ป.ก. แจกจ่ายให้แก่เกษตรกร

ที่ยากจนแบบให้เปล่ารวมรายได้ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ ซึ่งส่วนใหญ่จะเกินความสามารถและศักยภาพที่เกษตรกรจะใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากคนยากจนย่อมไม่มีทุน ขาดแรงงาน ขาดน้ำ ขาดปัจจัยในการผลิตอื่นๆ ทางที่ดีที่สุดที่เกษตรกรทำได้คือขายสิทธิในที่ดินนั้นอย่างปฏิบัติกันอยู่ เชื่อว่าเมื่อหมดโครงการแจกที่ดิน ส.ป.ก. แล้วราษฎรก็ยังคงขาดที่ดินทำกินอยู่ดี แต่ก็เห็นด้วยอย่างยิ่งที่ต้องการให้ทุกคนอยู่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ลองมาช่วยกันคิดวิธีที่จะให้ทุกคนอยู่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แทนการแจกที่ดิน ส.ป.ก. แบบให้เปล่า หันมาใช้วิธีให้เช่าที่กันบ้างจะได้หรือไม่ เพื่อให้ทุกคนรับรู้และยอมรับว่าที่ดินเป็นของหลวงเช่ามาใช้ประโยชน์ แต่ถือเป็นการสิทธิไม่ได้ แล้วอาศัยหลักการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินและการเก็บภาษีแบบก้าวหน้ามาใช้ โดยไม่ต้องออกกฎหมายใหม่ แต่อาศัยกฎหมายป่าไม้บังคับใช้เฉพาะในพื้นที่ป่าไม้เท่านั้น (กรณีนี้ต้องคืนที่ ส.ป.ก. ให้มาเป็นพื้นที่ป่าไม้แก่กรมป่าไม้ดั้งเดิม)

คงจำกันได้ว่ากรมป่าไม้เคยให้สัมปทานแก่บริษัททำไม้มาแล้ว โดยอาศัย พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ การให้สัมปทานก็เหมือนกับการให้เช่าระยะยาว โดยอาศัยหลักกฎหมายเดียวกันนี้ก็ให้ผู้ที่อาศัยอยู่ในที่ดินป่าไม้อย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ได้เช่าที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมายได้หลักคิดกว้าง ๆ ก็คือขณะนี้ใครอยู่ที่ไหนก็ให้เช่าอยู่ที่นั่นห้ามโยกย้ายซื้อขายเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน ผู้ที่จะเช่าที่ป่าไม้



ต้องเป็นคนไทยมีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปี ขนาดการถือครองที่ดินที่ให้เช่าจะจำกัด ตามลักษณะการใช้ที่ดินนั้น สำหรับค่าเช่าที่ดินให้ เกือบค่าเช่าที่ดินแบบก้าวหน้า ตามขนาดการ ถือครองและลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดิน และ ให้เช่าได้ตลอดไปโดยไม่จำกัดเวลาการเช่าเพื่อ ไม่ให้เกษตรกรผู้ยากไร้ที่เคยอยู่ฟรีมาก่อนต้อง เดือดร้อน หากถือครองที่ดินเพียง ๑-๕ ไร่ เพื่อเป็น ที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรเพื่อการบริโภคเป็น หลัก อัตราค่าเช่าอาจจะเป็น ๑-๕ บาท/ไร่/ปี เพียง เพื่อให้ทราบถึงสิทธิและหน้าที่และยอมรับสิทธิใน การเช่าที่ดินของรัฐเท่านั้น ควรจะมีคณะกรรมการ พิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนด ขนาดการถือครองในการใช้ที่ดินแต่ละประเภท กำหนดค่าเช่าตามขนาดการถือครองและประเภท การใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ทั้งนั้นต้องยึดหลักการ กระจายการถือครองที่ดินและใช้มาตรการค่าเช่า บังคับ เพื่อให้ถือครองที่ดินเกินขนาดที่กำหนด การใช้ประโยชน์ที่ดินต่อจากนี้ไปจำเป็นต้องเน้นที่ ประสิทธิภาพการผลิตให้คุ้มกับค่าเช่าหากเป็นไปได้ ก็จะช่วยให้ทุกคนอยู่ได้อย่างถูกต้องตาม กฎหมายมีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ มากขึ้น สามารถจะพัฒนาที่ดินตามศักยภาพของ ตนเอง รัฐก็จะมีรายได้จากค่าเช่าที่ดิน เจ้าหน้าที่

จะได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสบายใจ ไม่ต้องถูก กล่าวหาว่าละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เนื่องจาก มีผู้กระทำผิดกรณีเช่นนี้นับแสนนับล้านราย และที่สำคัญจะได้ไม่ต้องเป็นประเด็นกล่าวหา ทางการเมืองหรือเป็นเหตุให้ใช้เป็นเรื่องที่จะ เสียดขาดเก้าอี้กันอีกต่อไป

