



การถือครองและการใช้ประโยชน์ ที่ดินในประเทศไทย*

โดย นิวัติ เรืองพานิช

นายกสภามาคคมศิษย์เก่าวนศาสตร์

อดีตคณบดีคณะวนศาสตร์

หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน คอลัมน์กระแสทรรศน์

วันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๐ ปีที่ ๓๐ ฉบับที่ ๑๐๕๕๑

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

จำกัดขนาดการถือครองที่ดินและการเก็บภาษีที่ดินแบบก้าวหน้าเพื่อกระจายการถือครองที่ดินและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่ก็ไม่เคยประสบความสำเร็จ เพราะไม่มีผู้ใดอยากออกกฎหมายมาบังคับใช้กับตนเอง ซึ่งเป็นเรื่องที่เราจะเข้าใจได้ โดยเฉพาะในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมหรือเสรีนิยมอย่างที่ใช้กันในบ้านเรา

ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งประเทศประมาณ ๓๒๐ ล้านไร่ เป็นพื้นที่ที่ปกคลุมไปด้วยต้นไม้หรือป่าไม้อยู่เพียง ๘๐ ล้านไร่ หรือร้อยละ ๒๕ ของพื้นที่ประเทศ และมีพื้นที่เป็นป่าเสื่อมสภาพและถูกยึดครองโดยประชาชนทั่วไปอีกไม่ต่ำกว่า ๘๐ 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 การให้สัมปทานก็เหมือนกับเช่าระยะยาว โดยอาศัยหลักกฎหมายเดียวกันนี้ก็ให้ผู้ที่อาศัยอยู่ในที่ดินป่าไม้อย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ได้เช่าที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมายได้หลักคิดกว้าง ๆ ก็คือขณะนี้ใครอยู่ที่ไหนก็ให้เช่าอยู่ที่นั่นห้ามโยกย้ายซื้อขายเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน ผู้ที่จะเช่าที่ป่าไม้



ต้องเป็นคนไทยมีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปี ขนาดการถือครองที่ดินที่ให้เช่าจะจำกัดตามลักษณะการใช้ที่ดินนั้น สำหรับค่าเช่าที่ดินให้เก็บค่าเช่าที่ดินแบบก้าวหน้า ตามขนาดการถือครองและลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดิน และให้เช่าได้ตลอดไปโดยไม่จำกัดเวลาการเช่าเพื่อไม่ให้เกษตรกรผู้ยากไร้ที่เคยอยู่ฟรีมาก่อนต้องเดือดร้อน หากถือครองที่ดินเพียง ๑-๕ ไร่ เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรเพื่อการบริโภคเป็นหลัก อัตราค่าเช่าอาจจะเป็น ๑-๕ บาท/ไร่/ปี เพื่อให้ทราบถึงสิทธิและหน้าที่และยอมรับสิทธิในการเช่าที่ดินของรัฐเท่านั้น ควรจะมีคณะกรรมการพิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดขนาดการถือครองในการใช้ที่ดินแต่ละประเภท กำหนดค่าเช่าตามขนาดการถือครองและประเภทการใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ทั้งนั้นต้องยึดหลักการกระจายการถือครองที่ดินและใช้มาตรการค่าเช่าบังคับ เพื่อให้ถือครองที่ดินเกินขนาดที่กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อจากนี้ไปจำเป็นต้องเน้นที่ประสิทธิภาพการผลิตให้คุ้มกับค่าเช่าหากเป็นไปได้ก็จะช่วยให้ทุกคนอยู่ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายมีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถจะพัฒนาที่ดินตามศักยภาพของตนเอง รัฐก็จะมีรายได้จากค่าเช่าที่ดิน เจ้าหน้าที่

จะได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสบายใจ ไม่ต้องถูกกล่าวหาว่าละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากมีผู้กระทำผิดกรณีเช่นนี้นับแสนนับล้านราย และที่สำคัญจะได้ไม่ต้องเป็นประเด็นกล่าวหาทางการเมืองหรือเป็นเหตุให้ใช้เป็นเรื่องที่จะเสียดยาแก้ไออีกต่อไป

