

บทที่ 2

สิทธิในที่ดินและการจำกัดสิทธิในที่ดินในต่างประเทศ

2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

2.1.1 สิทธิในที่ดินและลักษณะกรรมสิทธิ์ที่ดิน

กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ให้อำนาจแต่ละมลรัฐสามารถออกกฎหมายมาบังคับใช้ในมลรัฐของตนเองได้ตามความเหมาะสม ซึ่งกฎหมายที่ใช้ย่อมแตกต่างกันไป โดยสิทธิการใช้ที่ดินของเจ้าของกรรมสิทธิ์ย่อมไม่สมบูรณ์ เพราะผลประโยชน์ของทรัพย์สินบางอย่างต้องถูกจำกัดโดยมีเหตุผลที่ใช้อย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน เจ้าของกรรมสิทธิ์ต้องถูกควบคุมการใช้และบังคับใช้โดยกฎหมายของรัฐบาลกลาง มลรัฐ และท้องถิ่น การใช้ประโยชน์ที่ดินต้องถูกควบคุมด้วยผังเมือง ซึ่งจะมีการควบคุมการใช้ (Land use controls law) ในประเทศสหรัฐอเมริกา สิทธิในที่ดินของเอกชนได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท¹

1) ทรัพย์สินที่เป็นอิสระในการถือครอง ไม่จำกัดเวลา (Freehold estate) แบ่งออกเป็น 4 ประเภท

ก. กรรมสิทธิ์เด็ดขาดในที่ดิน (Fee simple absolute) เป็นทรัพย์สินที่มีค่ามากที่สุด เจ้าของที่ดินมีกรรมสิทธิ์เด็ดขาดในที่ดิน ไม่ถูกจำกัด (Limitation) หรือถูกควบคุม (Controlled) แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบ (Governmental regulation) และมีหน้าที่อยู่ภายใต้กฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม หากผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินต้องการโอนที่ดินให้แก่ผู้อื่น การโอนกรรมสิทธิ์นั้นจะสมบูรณ์มีผลบังคับทันทีและมีผลตลอดไป โดยที่เจ้าของมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการใช้ประโยชน์จากที่ดินตามกฎหมาย อย่างไม่มีเงื่อนไขในการขายทรัพย์สิน รวมถึงสามารถสืบทอดไปสู่ทายาท

ข. กรรมสิทธิ์สิ้นสุดลงตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ (Fee simple Defeasible) เป็นกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะสิ้นสุดลงเมื่อมีเหตุการณ์ตามที่ระบุไว้เป็นเงื่อนไขได้เกิดขึ้น เช่น การให้เป็นกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อทำเป็นโรงเรียนเท่านั้น หากนำไปใช้ในทางอื่นกรรมสิทธิ์ก็จะสิ้นสุดลงกลับไปสู่เจ้าของเดิม (Possibility of reverter) โดยอาจแบ่งได้เป็น

¹ George J. Siedel and Janis K. O'Hee Zem, Real estate law: 4th ed (South-western collage publishing, 1999), pp.137-141.

- Free simple subject to an executory limitation เป็นการวางเงื่อนไขในการให้กรรมสิทธิ์ หากมีการผิดเงื่อนไข กรรมสิทธิ์จะตกเป็นของบุคคลที่สาม

- Free simple subject to a conditional subsequent เป็นการวางเงื่อนไขในการให้กรรมสิทธิ์ หากมีการผิดเงื่อนไข เจ้าของเดิมมีสิทธิยึดที่ดินคืนได้ด้วยตัวเอง หรือใช้ศาล

ค. ทรัพย์สินมรดกตกทอดในวงจำกัด (Fee tail) เป็นการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ผู้รับและให้ตกทอดไปสู่เฉพาะทายาทเท่านั้น หากผู้รับเสียชีวิตและไม่มีทายาท กรรมสิทธิ์จะกลับไปสู่เจ้าของเดิม

ง. กรรมสิทธิ์อันมีจำกัดระยะเวลา (Convention life estate) โดยวัดจากชีวิตของบุคคล การให้กรรมสิทธิ์เช่นนี้ต้องทำเป็นหนังสือ ช่วงเวลาอาจเป็นตลอดชีวิตของผู้รับหรือของบุคคลที่สาม หรือของบุคคลสองคนก็ได้ ซึ่งสุดท้ายอาจตกเป็นของบุคคลที่สามเมื่อสิ้นช่วงอายุ แต่มีจำกัดเพียงช่วงเวลาเท่านั้นจึงจะได้กรรมสิทธิ์

2) ที่ดินที่มีสิทธิครอบครองเป็นช่วงระยะเวลา (Non feehold) ที่ดินประเภทนี้ เป็นสิทธิครอบครองอันได้มาจากการเช่าที่ดิน เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาเช่าสิทธิครอบครองในที่ดินย่อมสิ้นสุดไป

2.1.2 การจำกัดสิทธิในที่ดิน

กฎหมายได้จำกัดกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดิน โดยได้ควบคุมการใช้ที่ดินแบ่งออกเป็น 2 ประเภท² คือ การควบคุมแบบส่วนรวม (Public Controls) และการควบคุมแบบส่วนตัว (Private Land-Use Controls)

1) การควบคุมแบบส่วนรวม (Public Controls) รัฐมีอำนาจที่จะบังคับใช้กฎหมายเพื่อที่จะปกป้องสุขภาพ ความปลอดภัย และสวัสดิภาพของประชาชน ดังนั้นการอาศัยอยู่ร่วมกันเมืองใหญ่ๆ และจำนวนประชากรได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทรัพยากรธรรมชาติจึงต้องถูกจำกัดการใช้ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับเมือง เช่น กฎหมายควบคุมภาวะมลพิษ ทั้งอากาศเสียและน้ำเสียและความหนาแน่นของชุมชน พร้อมกับการดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติด้วย โดยในการบริหารราชการท้องถิ่นต่างๆ จะมีเป้าหมายของการพัฒนาโดยได้บัญญัติไว้ในแผนสมบูรณ์ (Comprehensive plan) ที่บัญญัติให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม (Master plan) ในการพัฒนาตามแผนที่วางไว้จะต้องคำนึงถึงเรื่องความมั่นคงทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้รัฐจะมี

² Fillmore W.Galaty, Wellington J. Allaway, and Robert C. Kyle, Modern Real Estate Practice, 13th ed. (Chicago: Real Education, 1994) pp.282-283.

ระเบียบวิธีการปฏิบัติ กำหนดระยะเวลา เครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ ที่จะช่วยให้เกิดผลสำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย นอกจากนี้ได้มีการวางแผนการใช้ที่ดิน (Zoning ordinances) ซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นที่เป็นเครื่องมือของแผนสมบูรณ โดยควบคุมการกำหนดการใช้ที่ดินตลอดทั้งโครงสร้าง เช่น ประเภทการใช้ของที่ดิน แบบของการก่อสร้าง ความสูงของสิ่งปลูกสร้าง การร่นระยะความหนาแน่นและการป้องกันทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งแผนเหล่านี้ยึดหยุ่นได้ตามความจำเป็นของสังคม

2) การควบคุมแบบส่วนตัว (Private Land-Use Controls) ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายท้องถิ่นจะมีการจำกัดสิทธิและควบคุมการใช้ที่ดินของเจ้าของกรรมสิทธิ์ ในการใช้ประโยชน์ เช่น รูปแบบของการก่อสร้าง การร่นระยะ ระยะห่าง โดยมีศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาให้เป็นไปตามกฎหมาย และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมอย่างแท้จริง จึงได้มีการแบ่งพื้นที่ออกเป็นแปลงย่อยและย่านต่างๆ (Zoning law) โดยกำหนดเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ในที่ดินในแต่ละบริเวณอย่างละเอียด ซึ่งจะเป็นไปตามกฎหมายเรื่องผังเมืองรวมและผังสมบูรณ

A - Agricultural	ย่านเกษตรกรรม
R - Residential	ย่านที่อยู่อาศัย
C - Commercial	ย่านพาณิชยกรรม
I - Industrial	ย่านอุตสาหกรรม

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดรายละเอียดปลีกย่อยในการใช้ที่ดินในแต่ละย่าน (Zoning ordinances) โดยแบ่งพื้นที่ออกเป็นสวนย่อยๆ มากขึ้น เช่น ในย่านที่อยู่อาศัย ก็จะแบ่งเป็นที่อยู่อาศัยแบบครอบครัวเดี่ยว (บ้านเดี่ยว) และที่อยู่อาศัยแบบหลายครอบครัว (อพาร์ทเมนต์) ซึ่งแยกออกเป็นแบบใช้ลิฟต์กับไม่ใช้ลิฟต์ ย่านพาณิชยกรรม (Commercial) แบ่งเป็นย่านขายปลีกและย่านขายส่ง ย่านอุตสาหกรรม (Industrial) แบ่งเป็นอุตสาหกรรมหนักกับอุตสาหกรรมเบา เป็นต้น

กฎหมายควบคุมการใช้ที่ดินสหรัฐอเมริกา นั้น จะกำหนดในเรื่องการวางผังเมืองรวม (General Plan) และผังเมืองเฉพาะในแต่ละท้องถิ่นโดยให้อำนาจเมืองหรือท้องถิ่นออกข้อกำหนดต่างๆ ได้ตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่โดยละเอียด ซึ่งจะบังเกิดผลในการบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้ประโยชน์จากที่ดินตามวัตถุประสงค์ ถ้าหากต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงข้อกำหนด ก็จะมีการทำประชาพิจารณ์ (Public hearing) เพื่อรับฟังความคิดเห็นต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่อไป

ประเทศสหรัฐอเมริกา เน้นการทำประโยชน์ที่ดินโดยตรง ไม่เน้นมาตรการทางภาษี และมีแนวคิดที่ดินเพื่อสวัสดิภาพของสังคมเป็นหลัก และด้วยความที่ประเทศเป็นประเทศที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ ประชากรไม่หนาแน่น ทำให้ไม่มีปัญหาเรื่องการขาดแคลนของที่ดิน จึงเน้นที่การส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นสำคัญ

การควบคุมและการส่งเสริมการทำประโยชน์ที่ดิน ได้มีการกำหนดเขตโซนนิ่ง กล่าวคือ การกำหนดเขตและรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้แตกต่างกัน ตามประโยชน์การใช้งาน และให้มีการอนุญาตพิเศษ และต้องมีการวางแผนการใช้ที่ดิน โดยปรับให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ให้เหมาะสมกับท้องถิ่น และให้เป็นไปตามแผนการใช้ที่ดินของชาติ รวมถึงการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในชนบทด้วย

เนื่องจากมีปริมาณพื้นที่มาก สหรัฐอเมริกาจึงมีมาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ที่ดิน โดยเน้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะได้รับสิทธิพิเศษทางกฎหมายและภาษี เพื่อเป็นแรงจูงใจในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น ลดภาษีที่ดิน (Property tax relief) ลดการประเมินภาษีในด้านเกษตรกรรม (Special assessment relief) การกำหนดเขตเกษตรกรรม (Agricultural zoning) เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดเป็นการส่งเสริมการทำประโยชน์ที่ดินส่งผลให้เกิดแรงจูงใจในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน

2.2 ประเทศอังกฤษ

2.2.1 สิทธิในที่ดินและลักษณะกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ในประเทศอังกฤษแต่เดิมระบบสิทธิในที่ดิน ถูกควบคุมจากอำนาจส่วนกลาง โดยมีกษัตริย์เป็นผู้ถือครองที่ดินทั้งหมด และกษัตริย์ได้แบ่งที่ดินให้ขุนนางผู้สนับสนุนตน ขุนนางถือครองที่ดินในรูปแบบที่เรียกว่า *Feudal tenure*³ โดยขุนนางดังกล่าวมีหน้าที่รับใช้กษัตริย์ ผู้ถือครองที่ดินที่อยู่ใต้ขุนนางอยู่ชั้นล่างสุดเรียกว่า *Tenants in demesne* ซึ่งไม่ใช่ผู้ถือครองที่ดินที่เป็นอิสระ แต่ก็สามารถโอนสิทธิในที่ดินให้ผู้อื่นได้ซึ่งการถือครองนี้เรียกว่า *Copyhold* ภายหลังระบบศักดินาในประเทศอังกฤษได้เสื่อมถอยลง รูปแบบของสิทธิในที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไป โดยได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบของสิทธิในที่ดินเป็นแบบ *Socage* สิทธิในที่ดินเช่นว่านี้ ผู้ถือครองที่ดินต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีและรับใช้เจ้าของที่ดินตามเวลาที่กำหนด และเมื่อกฎหมายทรัพย์สิน

³ คีคุทรี ปราโมช, ฝรั่งศักดินา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สยามรัฐ, 2529) น. 42-72.

(Law of property Act 1922) มีผลใช้บังคับ รูปแบบของสิทธิในที่ดินในประเทศอังกฤษก็เปลี่ยนเป็นแบบ Socage ทั้งหมด

ในทางกฎหมายที่ดินของเอกชนได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท⁴ ตาม LPA 1925 ใน S 1 (1) ดังนี้

1) ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์เด็ดขาด (Fee simple absolute in possession) ที่ดินประเภทนี้โดยหลักแล้วไม่มีการกำหนดเงื่อนไขใดๆ อันเป็นการทำให้สิทธิในที่ดินสิ้นสุดลง สิทธิในที่ดินยังคงสืบต่อไปยังทายาทรุ่นต่อไปจนกว่าจะไม่มีทายาทสืบทอดรับมรดก ที่ดินดังกล่าวก็จะตกเป็นของแผ่นดิน (Bona vacantia to the crown) ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีทางกฎหมายว่าที่ดินในอังกฤษทั้งหมดเป็นของกษัตริย์ (The Crown owns all land) ซึ่งหากเจ้าของที่ดินตายโดยไม่มีทายาทที่ดินก็จะตกกลับคืนไปเป็นของกษัตริย์อีก ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดแนวคิดที่ว่าหากเป็นเจ้าของที่ดินจะต้องมีผู้ครอบครองที่ดินที่ชัดเจน (Legal fee simple absolute must be in possession) รวมถึงสิทธิในที่ดินที่ครอบครองซึ่งจะทำให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับผลประโยชน์อย่างเช่นค่าเช่าในที่ดินนั้น⁵ ซึ่งที่ดินประเภทนี้อาจแบ่งย่อยออกเป็น

ก. ที่ดินมีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์ (Freehold estate)

ข. ที่ดินมีกรรมสิทธิ์ประยุกต์ (Modified fee simple estate) เป็นที่ดินที่สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินอาจสิ้นสุดลงได้ (Determinable fee simple estate) เป็นการวางเงื่อนไขโดยใช้สถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นเป็นตัวกำหนดการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือการมีกรรมสิทธิ์โดยมีเงื่อนไข (Condition fee simple estate) ซึ่งแยกออกเป็น การได้กรรมสิทธิ์มาโดยมีเงื่อนไขบังคับก่อน (Condition precedent) หรือ เงื่อนไขในการสิ้นกรรมสิทธิ์ (Condition subsequent)

2) ที่ดินที่มีสิทธิครอบครองเป็นช่วงระยะเวลา (Lease or Term of year absolute) ที่ดินประเภทนี้ เรียกว่า ที่ดินที่ได้สิทธิจากการเช่า (Leasehold estate) จากระบบที่ดินอังกฤษ⁶ โดยเป็นไปตามกฎหมายทะเบียนที่ดิน (Land registration act 1925) ซึ่งได้ระบุว่าเป็นหน้าที่ของเจ้าของที่ดินในการโอนที่ดินตามกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความจำเป็นในการที่ต้องอ้างถึงโฉนดที่ดิน (Title deed) เมื่อทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินทั้งหมด โดยจะอยู่ในรูปของ หนังสือ

⁴ Fris William, Essential land law (London : Cavendish publishing limited,1994), pp.1-3.

⁵ Law of property act 1925 Section 205 (1) (xix)

⁶ Fris William, Essential land law, pp.13-18.

สำคัญที่ดิน (Land Certificate) ที่ดินถืออสังหาริมทรัพย์ส่วนบุคคล (Personal Property) และใบอนุญาต (Licenses)

2.2.2 การจำกัดสิทธิในที่ดิน

ในกฎหมายอังกฤษการควบคุมการทำประโยชน์และการจำกัดสิทธิในที่ดิน อาจแบ่งได้ 2 วิธี⁷ คือ การควบคุมโดยตรง และการควบคุมโดยกฎหมาย

1) การควบคุมโดยตรง (Direct Control) เป็นกลไกในการนำที่ดินของเอกชนกลับมาเป็นของรัฐ โดยอาศัยข้อตกลง (Agreement) หรือการบังคับ (Compulsion) เช่น กฎหมายบ้าน (Housing Act 1980) ให้อำนาจท้องถิ่นในการหาที่ดินมาจัดทำบ้านเพื่อขายให้สาธารณะ การใช้อำนาจมหาชนในการจำกัดสิทธิในที่ดิน เช่น กฎหมายเกษตรกรรม (Agriculture Act 1947) ที่ให้อำนาจรัฐมนตรี เกษตร ในการควบคุมจัดการและออกข้อบังคับแก่เกษตรกร ที่ล้มเหลวในการทำเกษตรกรรมและนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ได้ ภายหลังกฎหมายดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไป โดยรัฐได้เปลี่ยนรูปแบบจากการจำกัดสิทธิในที่ดินมาเป็นแบบป้องกันและส่งเสริมให้ใช้ประโยชน์หรือจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งทำให้ในปัจจุบันเหลือเพียงแต่กฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีสามารถสั่งให้ทำเกษตรในระยะเวลาหนึ่งปี เมื่อปรากฏว่าประเทศมีความจำเป็นอย่างสูงในความต้องการทางอาหาร หรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรอื่นๆ แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เคยมีการใช้กฎหมายที่ว่านี้

2) การควบคุมโดยกฎหมาย (Control by regulation) แบ่งออกเป็น

ก. ใบอนุญาต (License) เป็นการห้ามเอกชนในการทำประโยชน์ในที่ดินบางประการ โดยถือว่าเป็นการควบคุมการพัฒนาที่ดินรูปแบบหนึ่ง โดยในกฎหมายผังเมือง (Town and country planning Act 1971) ใน S 60 ได้ให้อำนาจท้องถิ่นในการปกป้องด้านป่าไม้ การที่เอกชนจะทำการตัดต้องได้รับอนุญาตจากท้องถิ่นเสียก่อน ในวิธีการอนุญาตนี้ กฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะเข้ามาควบคุมที่ชัดเจน ส่วนใหญ่มักเป็นวัตถุประสงค์ในการพัฒนาที่ดิน แต่อย่างไรก็ตามใบอนุญาตกลับถูกใช้ในรูปของการเรียกเก็บภาษี แทนที่จะใช้เพื่อการควบคุมจริงๆ

ข. การประกาศ (Giving notice) ในกฎหมายผังเมือง (Town and country planning act 1971) ใน S 26 ส่งผลให้สิทธิในการใช้ที่ดินของเอกชนในการกระทำบางประการถูก

⁷ J.D.C. Harte, "Landscape", land use and the law: an introduction to the relating to the landscape its use, pp. 88-89.

ห้าม หรือกำหนดให้การกระทำต้องได้รับใบอนุญาต เจ้าของที่ดินจึงถูกจำกัดสิทธิในการใช้ที่ดิน แต่ในกรณีที่ได้กระทำไปก่อนที่กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับจะได้รับการยกเว้น

ในมาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินในประเทศอังกฤษ จะใช้มาตรการวางแผน (Planning Control) โดยนำกฎหมายมาเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะของการใช้ที่ดินในอนาคต และควบคุมการบริหารงานในการพัฒนาที่ดิน โดยการวางแผนควบคุมการใช้ที่ดิน จะใช้กฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายหลัก โดยให้อำนาจท้องถิ่นในการบริหารงานดังกล่าว โดยจะอยู่ในรูปแบบจังหวัดและอำเภอ (County and District) ดังที่ระบุไว้ใน S 182 ของกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (Local government Act 1972) นอกจากนี้แล้วยังมีการให้อำนาจแก่สภาจังหวัด (County Council) ในการจัดทำแผนในการพัฒนาที่ดิน (Development plan)⁸ ถือว่าเป็นการควบคุมโดยมาตรการวางแผนการใช้ที่ดินซึ่งจัดทำเป็นแผนพัฒนาที่ดินซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ⁹

1. แผนโครงสร้างในการพัฒนาที่ดิน (Structure plan) จัดทำโดยสภาจังหวัด

หลักเกณฑ์ในการทำแผนพัฒนาที่ดิน ในแผนโครงสร้างนี้ต้องอาศัยลักษณะทางกายภาพและเศรษฐกิจประกอบกัน โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องปรึกษากับท้องถิ่นให้ยอมรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาพื้นที่ทั้งหมดด้วย ตามกฎหมายท้องถิ่น (Local government Act 1982) ใน S 47 แผนโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม จำเป็นต้องได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการรัฐ (Secretary of State) ก่อนการนำไปปฏิบัติใช้ รวมถึงกฎหมายผังเมืองฉบับปี ค.ศ. 1971 ใน S 69 ที่ได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการรัฐในการตรวจรับรอง แผนโครงสร้างที่จัดทำโดยจังหวัด (County) โดยในแผนนั้นต้องประกอบไปด้วย ข้อเสนอทั่วไปของนโยบายการวางแผนในแต่ละพื้นที่ (General proposals of planning policy) และแผนภาพ (Diagrams) ซึ่งระบุพื้นที่ที่จะดำเนินการต่างๆ (Action area)

2. แผนท้องถิ่นในการพัฒนาที่ดิน (Local Plan) จัดทำโดยสภาอำเภอหรือเขต

เป็นการวางแผนสำหรับอนาคตที่สามารถปรับปรุงแก้ไขได้ ตามความเหมาะสมกับพื้นที่โดยทำเป็นรูปแบบแผนที่¹⁰ (Map) และเขียนเป็นเอกสาร (Statement) ซึ่งจะแสดงรายละเอียดการใช้ประโยชน์ที่ดินทางภูมิศาสตร์ ที่แสดงการพัฒนาในเขตท้องถิ่นของตน โดยใน

⁸ Town and Country planning Act 1971 part 2 Section 20

⁹ R.E. Megarry and H.W.R. Wade, Law of the real property 5th ed (London : Stevens&sons limited, 1975) , p. 115.

¹⁰ Town and Country Planning Act 1971 Section 11

แผนท้องถิ่นจะถูกจัดทำในรูปแบบของร่างแผนที่ (Proposal Map) ซึ่งจะต้งไม่ขัดแย้งกับแผนโครงสร้างที่จัดทำโดยจังหวัด แต่อย่างไรก็ตามแผนท้องถิ่นนี้ไม่ต้องได้รับการตรวจหรือรับรองจากผู้ว่าการรัฐ (Secretary of State) แต่อย่างใด โดยถือว่าให้อำนาจแก่ท้องถิ่นเต็มที่ในการปรับปรุงแก้ไข

อีกมาตรการที่ถูกนำมาใช้ในการจำกัดสิทธิในที่ดิน คือ การควบคุมการพัฒนาที่ดิน (Control of development) การจำกัดสิทธิด้วยการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินมีวิธีการ 2 วิธี¹¹

1. การควบคุมโดยการจัดทำแผน (Control by schemes)

กฎหมายผังเมือง (Town and country planning Act 1932) ได้ให้อำนาจท้องถิ่นมากขึ้นโดยกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจวางแผน (Planning Power) โดยท้องถิ่นสามารถกำหนดการใช้ประโยชน์ในชนบทให้แตกต่างจากที่ดินในเมืองได้ โดยที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการทำแผนผังที่ดิน (Schemes) ในแต่ละเขต (District) ว่าการพัฒนาที่ดินในบริเวณใดบ้างที่ต้องได้รับอนุญาตจากทางท้องถิ่นก่อน

2. การควบคุมพัฒนาที่ดินแบบช่วง (Interim development control) แบ่งออกเป็น

- การควบคุมแบบกำหนดเป็นเงื่อนไข (Optional) เจ้าของที่ดินสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการพัฒนาที่ดินได้ในระหว่างที่ท้องถิ่นยังไม่ได้จัดทำแผนผังการพัฒนา แต่อย่างไรก็ตามเจ้าของที่ดินก็ต้องเผชิญกับความเสี่ยง เนื่องจากใน S 13 ของกฎหมายผังเมือง (Town and Country Act 1932) ได้ระบุว่าหากท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ท้องถิ่นสามารถมีอำนาจให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในเขตที่กำหนดได้

- การควบคุมโดยการอนุญาต (Interim development permission) โดยเจ้าของที่ดินต้องขออนุญาตในการดำเนินการใดในที่ดิน ซึ่งได้แบ่งใบอนุญาตออกเป็น 23 ประเภท รวมทุกประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น เป็นที่พักอาศัย สิ่งก่อสร้างชั่วคราว งานอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง สิ่งก่อสร้างที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม เป็นต้น โดยให้อำนาจท้องถิ่นในการเพิกถอนใบอนุญาตได้

นอกจากนี้แล้วยังมีอีกตัวอย่างของการจำกัดสิทธิในที่ดิน ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมโดยการวางแผน (Planning control) อีกประการได้แก่ การออกคำบังคับให้ปฏิบัติ (Enforcement notices) ในกรณีนี้สามารถเกิดขึ้นได้เมื่อเจ้าของที่ดินดำเนินการใดๆ โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลา 4 ปี รัฐ

¹¹ R.E. Megarry and H.W.R.Wade, law of the real property , pp. 1059-1060.

สามารถออกคำบังคับโดยทำเป็นหนังสือนับแต่เจ้าของที่ดินถูกกล่าวหาว่าดำเนินการโดยไม่ขออนุญาตภายใน 28 วันนับแต่ออกหนังสือ โดยส่งให้แก่เจ้าของที่ดิน หรือผู้อื่นที่มีผลประโยชน์ในที่ดิน แต่อย่างไรก็ตาม หากเจ้าของที่ดินเลือกที่จะไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน เจ้าของที่ดินไม่จำเป็นต้องไปขออนุญาต เนื่องจากไม่มีมาตรวัดที่ชัดเจนในการแยกระหว่างการวางแผนในชนบทและเมือง โดยมีเพียงแค่การควบคุมที่แตกต่างกันเท่านั้น ดังนั้นแล้วการใช้พื้นที่เพื่อเกษตรกรรมจึงเป็นอิสระจากการจำกัดในแผนพัฒนา

ประเทศอังกฤษ จัดได้ว่าเป็นต้นแบบแห่งการใช้ที่ดินของหลายประเทศ ด้วยความเป็นประเทศที่มีพื้นที่น้อย และประชากรพอดีกับที่ดิน ประเทศอังกฤษจึงเน้นที่ระบบการควบคุมการพัฒนาที่ดินเป็นหลัก โดยใช้มาตรการทางภาษีเป็นตัวสนับสนุน และเน้นการแบ่งเป็นการควบคุมในระดับโครงสร้างไปจนถึงระดับรายละเอียด และในท้องถิ่น ก็ต้องปรับแผนการพัฒนาที่ดินให้เป็นไปตามที่โครงสร้างใหญ่กำกับด้วย

การพัฒนาและควบคุมดังกล่าว ทำให้เกิดการแบ่งการใช้ประโยชน์ของที่ดินออกเป็นเขต ผ่านระบบอนุญาต แต่กว่าจะผ่านการอนุญาตได้นั้น ต้องมีรายละเอียดประกอบกับเงื่อนไขหลายประการ ตั้งแต่แผนโครงสร้างในการพัฒนาที่ดิน แผนท้องถิ่นในการพัฒนาที่ดิน รวมไปถึงเงื่อนไขของการทำประโยชน์ที่ดินทั้งหมด เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ ถึงแม้ว่าในเรื่องการทอดทิ้งที่ดินจะไม่ได้มีบัญญัติไว้อย่างชัดเจน แต่ก็ได้มีบรรทัดฐานจากทางศาล ที่ให้เจ้าของที่ดินต้องถูกบังคับให้จ่ายค่าชดเชยบนพื้นฐานที่ว่า ที่ดินนั้นอาจใช้ประโยชน์ได้ ถ้าในระหว่างไม่ทำประโยชน์ในที่ดินและไม่ได้ให้ผู้อื่นทำประโยชน์ในที่ดิน เจ้าของที่ดินจะต้องกลับเข้าทำประโยชน์ใน 7 ปี¹²

มาตรการทางภาษี เป็นตัวสนับสนุนหลักที่เด่นชัดที่สุด กล่าวคือ ระบบภาษีที่ดินของอังกฤษ เป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการโอนทรัพย์สิน ที่ต้องเสียภาษีในอัตราที่สูง ภาษีอัตราก้าวหน้าหากมีการสะสมที่ดิน ภาษีการพัฒนาที่ดินสำหรับเกษตรกรรม โดยอัตราภาษีเหล่านี้จะเปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะการทำประโยชน์ และยังให้อำนาจแก่ท้องถิ่น สามารถเรียกเก็บเงินที่เกี่ยวกับที่ดินได้อีกด้วย

ด้วยมาตรการทางกฎหมายและระบบภาษีที่มีส่วนช่วยสนับสนุนการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน เป็นตัวส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาการทำประโยชน์ในที่ดิน ไม่ปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์

¹² คดี *Fyson V Buckinghamshire County Council* 1958 1W.L.R. 634

2.3 ประเทศญี่ปุ่น

2.3.1 สิทธิในที่ดินและลักษณะกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ประเทศญี่ปุ่น มีสภาพภูมิประเทศเป็นพื้นที่เกาะ โดยมีพื้นที่ประมาณ 337,700 ตารางกิโลเมตร ประเทศญี่ปุ่นจึงให้ความสำคัญกับการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยสิทธิในที่ดินของเอกชนนั้น แบ่งออกเป็น ที่ดินของรัฐ และ ที่ดินของเอกชน

กรรมสิทธิ์ในกฎหมายญี่ปุ่น ลักษณะของกรรมสิทธิ์นั้นต้องควบคู่ไปกับหน้าที่ของเจ้าของกรรมสิทธิ์ เช่นเดียวกับกรรมสิทธิ์ของเยอรมัน ไม่มีลักษณะที่เป็นกรรมสิทธิ์สมบูรณ์ การจำกัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นไปตามความแตกต่างในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะกรรมสิทธิ์ในบ้านและที่ดิน เช่น ในที่ดินเกษตรกรรมที่จำกัดสิทธิในการโอนหรือขาย กล่าวคือ ไม่สามารถโอนหรือขายได้หากปราศจากการอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ หรือกระทั่งเรื่องของกฎหมายผังเมือง ที่ไม่ให้สร้างส่วนใดที่ขยายมากเกินไปเพื่อพัฒนาสุขภาพและการรักษาเมืองไว้

การจำกัดสิทธิในกรรมสิทธิ์ในญี่ปุ่นนั้น เกี่ยวเนื่องมาจากขนาดพื้นที่ ที่ไม่ได้มีความใหญ่โตและเหลือเฟือ กฎหมายที่เกิดขึ้นก็เพื่อจะช่วยเหลือคุ้มครองที่ดินที่มีอยู่ในปริมาณน้อย ป้องกันการใช้ที่ดินในทางที่ผิดหรือไม่เหมาะสมต่อพื้นที่หรือสภาพแวดล้อมของเมือง

2.3.2 การจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน

หลักกรรมสิทธิ์ในประเทศญี่ปุ่น ผู้ถือกรรมสิทธิ์มีสิทธิใช้สอย สิทธิในการแสวงหาประโยชน์และทำลาย แต่สิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมาย รัฐธรรมนูญ¹³ ในมาตรา 29 สิทธิในทรัพย์สินจะละเมิดมิได้ เนื้อหาแห่งสิทธิให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยให้สอดคล้องกับประโยชน์สุขอันร่วมกันของสาธารณะ ทรัพย์สินบุคคลสามารถนำมาใช้ประโยชน์สาธารณะภายใต้การใช้จ่ายทดแทนที่เป็นธรรม

มาตรการในการจำกัดสิทธิในที่ดินของประเทศญี่ปุ่น แบ่งออกเป็น 2 ยุค ดังนี้

1) ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นได้มีมาตรการในการจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยกำหนดให้มีกฎหมายปรับปรุงสิทธิในที่ดินของเกษตรกรรม (Agricultural Adjustment Law 1938) ที่ดำเนินการให้มีการจดทะเบียนที่ดินให้กับทุกแปลง เพื่อให้ที่ดินที่เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินนั้น คงไว้ซึ่งการทำเกษตรกรรม และกำหนดให้สิทธิในที่ดินเกษตรกรรม

¹³ สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น แปลโดย สุดา วิสสุตพิชญ์, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2541) น.13.

สิ้นสุดลงเมื่อได้มีการละทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นการปรับปรุงความสัมพันธ์ของที่ดินเกษตรกรรมกับสิ่งอื่นๆ เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจในชุมชน และเพื่อส่งเสริมความสงบสุขและระเบียบสังคม กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เจ้าของที่ดินหรือผู้เพาะปลูกในที่ดินเกษตรกรรม หากพบว่าตนเองไม่สามารถที่จะทำการเพาะปลูกหรือบริหารงานในที่ดินเนื่องจากติดราชการกองทัพหรือการอื่นๆ ตามที่ระบุไว้ในระเบียบ ให้เจ้าของที่ดินหรือผู้เพาะปลูกยื่นคำร้องต่อทางราชการ เพื่อให้เป็นผู้บริหารที่ดิน (Administration) หรือซื้อที่ดิน (Purchase) แปรลงนั้น โดยจังหวัด เมือง หมู่บ้าน หรือองค์กรอื่น¹⁴ โดยมาตรการตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว หากพบว่าที่ดินไม่ได้ใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูก หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า รัฐบาลก็จะดำเนินการใช้ประโยชน์ โดยอาจจะเวนคืนที่ดิน (Expropriate) หรือใช้ที่ดินนั้น (Employ)¹⁵

2) ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อฝ่ายสัมพันธมิตรเข้าควบคุมญี่ปุ่นในปี ค.ศ.1945 ด้วยการสลายกองกำลังทหารญี่ปุ่นไปสู่การเป็นประชาธิปไตย โดย General headquarters of the supreme commander for the allied powers (GHQ) ได้เข้ามาจัดทำร่างการปฏิรูปที่ดินในชนบทให้รัฐบาลญี่ปุ่น โดยมีสาระหลักในร่างดังกล่าวกำหนดให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องยอมรับสิทธิมนุษยชน โดยรัฐบาลต้องให้หลักประกันว่าผู้ที่ทำการเพาะปลูกในที่ดินของญี่ปุ่น ต้องได้รับโอกาสอย่างเสมอภาค เพราะมนุษย์ได้ลงแรงงานในที่ดินไปแล้ว ย่อมต้องได้รับผลอันเกิดจากแรงงานตน เป็นการทำลายระบบเศรษฐกิจแบบศักดินาและฟื้นฟูความเป็นประชาธิปไตย และกำจัดโครงสร้างที่ดินที่เกิดปัญหาที่สำคัญ ได้แก่

- ความหนาแน่นของการครอบครองที่ดินน้อยเกินไป
- ความไม่เป็นธรรมในการกระจายสิทธิในที่ดิน และการจ่ายค่าเช่า
- อัตราดอกเบี้ยและภาษีที่เป็นอุปสรรคต่อการเกษตร
- อัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าที่เกษตรกรจะสามารถจ่ายได้

ร่างดังกล่าวมีสาระเพื่อต้องการจะทำลายระบบ เพื่อให้เกษตรกรเป็นอิสระโดยมีแผนโครงการปฏิรูปที่ดินในชนบท โดยออกกฎหมาย ดังนี้

- โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจากเจ้าของที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในที่ดินให้แก่ผู้ทำงานในที่ดินนั้น
- ขายที่ดินทางเกษตรให้แก่ผู้ที่ไม่ได้ทำงานในที่ดินให้เท่าเทียมกัน
- ให้ผู้ถือครองที่ดิน สามารถซื้อที่ดินเกษตรกรรมโดยใช้ผลผลิตแทนเงิน

¹⁴ Agricultural Adjustment Law 1938 article 3

¹⁵ Agricultural Adjustment Law 1938 article 4

- ประกันรายได้ ที่เป็นส่วนแบ่งจากผลผลิตของแรงงานที่ได้ทำไป

ร่างทั้งหมดที่กล่าวมา เป็นสาระที่ได้รับการผลักดันจาก GHQ กำหนดให้มีการจำกัดสิทธิในที่ดินของเจ้าของที่ดินคนละ 5 ไร่¹⁶ จากแผนเดิม ให้ถือครองได้เพียง 3 ไร่ แต่ในการปฏิบัติไม่สัมฤทธิ์ผล เนื่องจากการที่ผู้ถือครองที่ดินที่อยู่ใต้ระบบศักดินาไม่กล้าซื้อที่ดิน เนื่องจากจะเป็นการต่อต้านเจ้าของที่ดิน¹⁷ ทำให้เกิดการปฏิรูปที่ดินโดยให้รัฐทำการซื้อขายแทนผู้ถือครองที่ดิน และจำกัดสิทธิในที่ดินเป็น 1 ไร่

ในการประชุมฝ่ายพันธมิตรญี่ปุ่น ประเทศรัสเซียได้เสนอให้มีการปฏิรูปที่ดินโดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย และกระจายการถือครองแก่ผู้ครอบครองโดยไม่คิดเงิน ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่เห็นด้วยกับการไม่จ่ายค่าชดเชยนั้น เนื่องจากจะเป็นการขัดต่อสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ จากความขัดแย้งดังกล่าวส่งผลทำให้การปฏิรูปที่ดินในญี่ปุ่น เมื่อมีการยึดที่ดินจากเอกชนจึงต้องมีการจ่ายค่าชดเชย แต่เป็นการจ่ายค่าชดเชยในราคาต่ำ

การปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริงเกิดขึ้นในหลังจากที่ได้มีกระบวนการปรับปรุงกฎหมายที่ดินสำหรับเกษตรกรและกำหนดสิทธิในที่ดิน และนำที่ดินที่ไม่ถูกให้ใช้ประโยชน์ขายไป จนเมื่อปี ค.ศ.1946 ได้มีมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญในเรื่องการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อปลดปล่อยเกษตรกรจากการควบคุมของเจ้าของที่ดิน และให้เป็นอิสระดังนี้

1) กฎหมายมาตรการพิเศษทางกฎหมายเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน (Owner-farmer Establishment Special Measure 1946)

กฎหมายดังกล่าวมีมาตรการพิเศษเพื่อให้เกษตรกรสามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้อย่างรวดเร็วและยกระดับการใช้ที่ดินเกษตรกร ให้ผู้ใช้ที่ดิน หรือผู้เพาะปลูกมีความมั่นคงในสถานะของตน และสามารถใช้อยู่อาศัยจากผลผลิตที่ตนเป็นผู้ลงแรงทำงานได้อย่างเป็นธรรม และได้มีมาตรการในการควบคุมเพิ่มเติม ดังนี้

ก. กำหนดมาตรการบังคับซื้อที่ดินที่เจ้าของให้ผู้อื่นเช่าหรือมิได้อาศัยในที่ดินนั้น¹⁸ โดยกำหนดจำนวนพื้นที่ที่อนุญาตให้แต่ละคนครอบครอง ส่วนที่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดจะถูกซื้อโดยรัฐเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินต่อไป ทั้งนี้ รัฐจะเป็นผู้ที่ได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน

¹⁶ 1 Cho = 10 Tan = 0.992 hectare = 6.25 ไร่

¹⁷ Food and Agricultural Policy Research Center, changes in Japan's Agrarian structure, (Tokyo: Shinseisakusha Co., Ltd, 1998), p. 5.

¹⁸ Owner-farmer Establishment Special Measure Law article 3

แต่ให้แยกสิทธิในการอาศัยออกไปในเวลาซื้อ ผู้ที่จะซื้อที่ดิน ต้องเป็นเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินที่จะทำการเพาะปลูกได้ในเวลาซื้อ หรือผู้อื่นที่จะอุทิศตนเองโดยเพาะปลูกให้เหมือนกับเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของ

ที่ดินเกษตรกรรมที่จะถูกบังคับซื้อนั้น จะต้องเป็นที่ดินที่มีบันทึกในทะเบียนที่ดิน โดยที่ดินที่ถูกบังคับซื้อ มีดังนี้

- ที่ดินที่เกษตรกรเจ้าของที่ดินทำการโดยไม่สมควรเกินกว่าเนื้อที่ที่กำหนด
- ที่ดินที่ได้มาจากสัญญาเพื่อทำงานกับผู้อื่นที่ไม่ใช่เจ้าของ
- ที่ดินเกษตรกรรมที่มีอยู่ก่อน มิถุนายน ค.ศ. 1948
- ที่ดินที่เกษตรกรเป็นเจ้าของและถูกดำเนินคดี
- ที่ดินที่ให้เช่า โดยเจ้าของถูกดำเนินคดี

สำหรับที่ดินที่ได้รับการยกเว้นไม่ถูกบังคับซื้อ ได้แก่

- ที่ดินที่ใช้เพื่อการสาธารณะ
- ที่ดินที่เป็นของหลวงและใช้เพื่อก่อตั้งให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินหรือ

เพาะปลูกทั่วไป

- ที่ดินเพื่อการทดลอง วิจัยด้านเกษตรกรรม
- ที่ดินเพื่อการทดลอง วิจัยด้านอื่นๆ ตามที่ได้มีคำสั่ง
- ที่ดินที่อาจนำมาเป็นของหมู่บ้าน หรือตามที่หลวงกำหนด
- ที่ดินที่อยู่ในภายในพื้นที่การปรับปรุงของเมือง
- ที่กำลังพัฒนา และที่ที่ให้ผลผลิตไม่แน่นอน อาจเป็นที่ไฟไหม้ หรือที่ดินใหม่

ที่ไม่เหมาะสมกับการซื้อ

ข. มาตรการกำหนดเวลาให้ทำประโยชน์¹⁹ รัฐอาจกำหนดมาตรการตามความจำเป็นในการซื้อหรือใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยระบุพื้นที่ที่ต้องการหรือกำหนดเวลาให้ทำประโยชน์ (Put to use) แต่ไม่เกิน 1 ปี และคนที่ได้รับผลจากการกระทำนั้น ตามประกาศอาจได้รับการอนุมัติโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออาจจ่ายค่าชดเชยในสิ่งที่สูญเสียไป

ค. มาตรการซื้อที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์²⁰ จัดทำโดยคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม ในการกำหนดรายละเอียดต่างๆ ของที่ดินจะดำเนินการซื้อให้มาเป็นของรัฐ ต้องมี

¹⁹ Owner-farmer Establishment Special Measure Law article 30-32

²⁰ Owner-farmer Establishment Special Measure Law article 31

แผนการซื้ออันประกอบไปด้วยรายละเอียดของที่ดิน สิทธิของที่ดิน ต้นไม้ สิ่งปลูกสร้าง ที่จะถูกซื้อหรือบังคับทำประโยชน์ หลังจากนั้น จะเสนอต่อสาธารณะ เพื่อนำมาบังคับใช้ทำประโยชน์

ภายใต้กฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินนี้ เป็นกฎหมายที่ส่งผลมากกว่าและมีผลบังคับใช้เร็วกว่า เป็นการบังคับให้เจ้าของที่ดินขายที่ดินได้ในเวลาอันรวดเร็ว แต่ก็ยังมีเจ้าของที่ดินบางรายที่ติงว่า การจ่ายค่าที่ดินของรัฐ ไม่เป็นธรรม ทำให้ต้องมีการแก้ไขโดยกำหนดให้ที่ดินที่เจ้าของครองมากกว่า 5 เฮกเตอร์ และครอบครองเกินกว่า 5 ปี ได้รับค่าตอบแทนมากขึ้น และอาจเพิ่มเรื่องการเช่าที่ดิน โดยสัญญาดังกล่าวอาจยกเลิกได้โดยไม่ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม ต่อมาจึงได้มีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติม ในกฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม เพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์ของผู้ถือครองที่ดิน แต่กำหนดให้ค่าเช่าที่ดินที่เพิ่มมากขึ้น และกำหนดให้ ผู้มีอำนาจ สามารถวางแผนการซื้อขายที่ดินเกษตรกรรม ควบคุมค่าเช่าที่ดิน การโอนสิทธิในที่ดินเกษตรกรรม

2. กฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural Land Adjustment Law 1949)

เป็นกฎหมายเพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์ เพื่อความมั่นคงในสถานภาพของผู้เพาะปลูก โดยให้มีการรักษาและส่งเสริมความสามารถในการผลิตทางเกษตรกรรม โดยมีมาตรการควบคุมการทำประโยชน์ ดังนี้

ก. กฎหมายกำหนดหน้าที่เจ้าของที่ดิน ที่ไม่ทำประโยชน์²¹ โดยกำหนดให้เจ้าของที่ดินหรือผู้เพาะปลูกในที่ดินเกษตรกรรม ที่เจ็บป่วยหรือมีเหตุผลอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ หากไม่สามารถที่จะเพาะปลูก หรือจัดการที่ดินเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อทางราชการ เพื่อให้เป็นผู้บริหารที่ดินหรือซื้อที่ดินตามระเบียบที่กำหนด

ข. มาตรการใช้ระบบอนุญาตนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินเกษตรกรรม²² โดยกำหนดให้ผู้ที่ต้องการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน การเช่าที่ดินในที่ดินเกษตรกรรม รวมถึงพ่วงหญา จะต้องปฏิบัติตามระเบียบและต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการ หากไม่ปฏิบัติตามระเบียบ การโอนหรือเช่าดังกล่าวจะไม่มีผลในกรรมสิทธิ์นั้น ทั้งนี้จะไม่อนุญาติ หรือไม่อนุญาตในกรณีดังต่อไปนี้

1) กรณีผู้ที่แสดงเจตนาว่าต้องการสิทธิในที่ดิน หรือมีความสัมพันธ์เป็นสามีหรือภรรยา ที่อาศัยอยู่ด้วยกัน ไม่สามารถทำให้เชื่อได้ว่าจะใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูก

²¹ Agricultural Land Adjustment Law 1949 article 3

²² Agricultural Land Adjustment Law 1949 article 4

2) กรณีที่เกษตรกรเจ้าของที่ดิน หรือผู้มีความสัมพันธ์กันเป็นสามีหรือภรรยาที่อาศัยอยู่ด้วยกัน เกินกว่าจำนวนที่กำหนด (2 ไร่ ในสอ.โกโด และ 0.3 ไร่ ในนครหลวง) รวมถึง กรณีที่มีพื้นที่รวมน้อยกว่าพื้นที่ดังกล่าวด้วย

3) กรณีที่ผู้เช่าหรือ ผู้ที่เช่าช่วงไม่มีความสามารถในการเพาะปลูก เนื่องจากความเจ็บป่วยหรือเหตุผลอื่น

4) กรณีอื่นๆ ที่การใช้ที่ดินเกษตรกรรมเพื่อการเพาะปลูก มีหลักฐานแสดงว่า ผลผลิตทางด้านเกษตรกรรมจะลดลง

ทั้งนี้ หากเจ้าของที่ดิน ผู้เช่า หรือผู้ที่เพาะปลูกในที่ดินโดยใช้สิทธิของผู้อื่น ต้องการนำที่ดินไปทำอย่างอื่นนอกจากการเพาะปลูกแล้ว ต้องขออนุญาต ผ่านการตรวจสอบจำนวนที่ดิน และต้องให้ทางรัฐมนตรีเกษตรตรวจรับรองด้วย

ภายหลังได้มีการยกเลิกกฎหมายทั้งสองประเภท และได้ตรากฎหมายที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural Land Law 1952) ขึ้น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เน้นในเรื่องการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดิน แต่ยังคงมีการควบคุมนิติกรรมที่ดินเกษตรกรรมและวางเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน โดยผู้ที่เปลี่ยนที่ดินเกษตรกรรมไปใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะอื่น จะต้องปฏิบัติตามกระบวนการพิเศษของระเบียบรัฐมนตรี ทั้งยังมีมาตรการห้ามเจ้าของที่ดินให้ผู้อื่นเช่าที่ดิน และบังคับขายที่ดิน หากไม่ทำประโยชน์ด้วยตนเอง²³ และกฎหมายวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ ค.ศ.1974 (National Land Use Planning Law 1974) เป็นมาตรการในการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดิน

3. กฎหมายที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural Land Law 1952)

เป็นกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบัน เพื่อควบคุมการโอนสิทธิในที่ดินเกษตรกรรม รวมถึงการควบคุมค่าเช่าที่ดินเกษตรกรรม คุ้มครองผู้ถือครองที่ดิน โดยห้ามผู้เช่าหรือผู้ถือครองที่ดินไปให้บุคคลอื่นอันเป็นบุคคลที่สาม กฎหมายนี้เข้าถึงความจริงที่ว่า ที่ดินเกษตรกรรม มีความเหมาะสมที่จะทำให้ผู้เพาะปลูกเท่านั้น ที่เป็นเจ้าของได้ กฎหมายฉบับนี้มีมาตรการควบคุมการทำประโยชน์คือ

ก. มาตรการควบคุมนิติกรรมที่ดินเกษตรกรรมและวางเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน โดยกำหนดให้ใช้ในกรณีการโอนกรรมสิทธิ์ หรือโอนอื่นใด ต้องได้รับการอนุญาตเสียก่อน ตามมติรัฐมนตรี เช่น การเช่าที่ดินเกษตรกรรม การเช่าทุ่งหญ้าที่เกษตรกรไม่ใช่ผู้ถือครองแต่

²³ Agricultural Land Law 1952 article 6

ต้องการกรรมสิทธิ์ หรือ เมื่อรวมจำนวนที่ดินที่เพาะปลูกทั้งครอบครัวมากกว่าจำนวนที่ดินที่รัฐกำหนด เป็นต้น

การโอนจะไม่ต้องรับอนุญาตในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) สิทธิการโอนภายใต้บัญญัติของกฎหมาย
- 2) สิทธิในการใช้ประโยชน์ตามกฎหมาย มาตรา 26-31
- 3) สิทธิในที่ดินเป็นของรัฐ
- 4) มีการใช้สิทธิในการโอน เป็นการแลกเปลี่ยน การตั้งถิ่นฐาน หรือ การจัดรูปที่ดินตามกฎหมาย

5) ถูกเวนคืน

ข. มาตรการควบคุมการเปลี่ยนประเภทที่ดิน และให้รัฐกำหนดเงื่อนไขร่วม โดยผู้ที่เปลี่ยนที่ดินเกษตรกรรม ให้เป็นที่ดินที่ไม่ได้ทำการเกษตร จะต้องขออนุญาตจากทางราชการเสียก่อน ยกเว้นหากเป็นกรณีของรัฐเองต้องการเปลี่ยนแปลงที่ดินเพื่อไปใช้ประโยชน์อื่น ไม่ต้องขออนุญาต หรือฟังความเห็นจากผู้ใด

ค. มาตรการห้ามเจ้าของที่ดินให้ผู้อื่นเช่าที่ดินและบังคับให้ขายที่ดินหากไม่ทำประโยชน์เอง โดยมาตรการนี้ห้ามให้ผู้อื่นนอกจากรัฐเป็นผู้ให้เช่าที่ดิน ทั้งเกษตรกรรม รวมถึงที่ดินทุ่งหญ้า ซึ่งมีมาตรการดังต่อไปนี้

- 1) ห้ามให้เช่า หากเจ้าของที่ดินมีที่พักอาศัยตั้งอยู่
- 2) ห้ามตามกรณีในข้อ 1) แต่มีเนื้อที่เกินกว่าที่ราชการกำหนด
- 3) ในกรณีที่ผู้เป็นเกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน ให้เช่าเป็นที่ดินเกษตรกรรม

ตามกฎหมายนี้ คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมจะเป็นผู้ตรวจสอบการทำประโยชน์โดยมีความเชื่อว่า ถ้ามีการเช่าที่ดินเกษตรกรรมหรือที่ดินทุ่งหญ้าที่ผู้เพาะปลูกไม่ได้เป็นเจ้าของ ต้องจัดทำเป็นประกาศสาธารณะ (Public Notice) และต้องมีการตรวจสอบให้เสร็จสิ้นภายใน 1 เดือน โดยประกาศจะต้องส่งให้เจ้าของที่ดินโดยด่วน และต้องประกอบไปด้วย

- 1) ชื่อของเจ้าของที่ดินเดิม
- 2) หากไม่มีกรรมสิทธิ์ ต้องตั้งทะเบียนที่ดิน กำหนดที่ตั้ง และประเภทที่ดิน

หากไม่ได้ทำประกาศดังกล่าวภายใน 1 เดือน และเวลาผ่านไปหลังสิ้นเวลาที่กำหนด รัฐอาจกระจายแบ่งที่ดิน และหากซื้อที่ดินส่วนที่เกินกว่าประกาศนำมาใช้แทน และอาจมีการจ่าย

ค่าซื้อที่ดิน โดยให้จ่ายเป็นประจำปีในอัตราที่เท่าๆ กัน เป็นเวลา 30 ปี ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5.5²⁴

ง. มาตรการควบคุมค่าเช่าที่ดินเกษตรกรรม เป็นมาตรการเพื่อกำหนดค่าเช่าที่ดิน โดยค่าเช่าต้องจ่ายเป็นเงินสด และห้ามจ่ายเกินกว่าที่กำหนดไว้สูงสุด และทำให้สิทธิผู้เพาะปลูกมีความมั่นคง และสามารถให้ผลประโยชน์แก่ที่ดินได้เต็มที่

จ. มาตรการส่งเสริมให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน โดยรัฐอาจซื้อที่ดิน เพื่อให้เกิดความมั่นคงในการจัดการเกษตรกรรมของเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ดังนี้

1) ที่ดินที่เหมาะสมแก่การพัฒนาไปเป็นที่เกษตรกรรม หรือที่ดินที่มีความต้องการเนื่องจากเป็นประโยชน์ต่อการเพาะปลูก

2) ป่าไม้หรือสิ่งก่อสร้างบนที่ดินที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก และจำเป็นต้องพัฒนา

ทั้งนี้ หากรัฐเห็นว่าเหมาะสม จะต้องทำประกาศและรับฟังความคิดเห็น อาจสอบถามถึงความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสม ซึ่งการซื้อขายทั้งหลายจะมีผลทางกฎหมายนับจากวันที่กำหนดซื้อ

ภายหลังจากที่มีการบังคับใช้กฎหมายที่ดินเกษตรกรรม ค.ศ.1952 แล้วนั้น การเกษตรมีการพัฒนาไปเป็นอย่างมาก แต่กลายเป็นว่าคนจำนวนมากออกมาจากชนบททำให้กำลังคนขาดแคลน เครื่องจักรมีบทบาทมากขึ้น กลายเป็นธุรกิจรวมค้าทางการเกษตร เกิดเป็นอุปสรรคสำหรับการพัฒนาทางการเกษตรในอนาคต จึงทำให้มีกฎหมายสมาคมสหกรณ์เกษตรกรรมขึ้น (Agricultural Cooperation Association Law) และในปี ค.ศ.1962 จึงมีการแก้ไขกฎหมายที่ดินเกษตรกรรม โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกสหกรณ์การเกษตรให้เช่าที่ดิน รวมถึงยังเป็นการควบคุมการเช่าที่ดิน และมาตรการในการป้องกัน การโอนที่ดินกลับไปสู่เจ้าของที่ดินเดิม และนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายในปี ค.ศ.1970 เป็นการแก้ไขให้เป็นไปตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป และก่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างเหมาะสม โดยการแก้ไข มีรายละเอียด ดังนี้

²⁴ Agricultural Land Law 1952 article 41

1) เรื่องสิทธิการเพาะปลูก (Cultivating right)

2) การขยายที่ดินเช่า (Expansion of land leasing) โดยกำหนดวิธีในการดูแลเคลื่อนย้ายของเกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินเกษตรกรที่อยู่มานานกว่า 10 ปี สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ ภายใต้การอนุญาตของเจ้าของที่ดินแม้จะต้องมีการเคลื่อนย้ายออกไปก็ตาม

3) การสร้างหน่วยเกษตรกร (Farming Unit) โดยยกเลิกการกำหนดขนาดที่ดินเกษตรกรที่ให้เกษตรกรเป็นเจ้าของไว้เพื่อการทำเกษตร การยกเลิกดังกล่าวเพื่ออำนวยความสะดวกในการใช้เครื่องจักร แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งการห้ามเกษตรกรละทิ้งการเป็นเจ้าของที่ดิน และต่อมาก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อเปิดให้มีการโอนสิทธิในการใช้ที่ดินเกษตร และให้นิติบุคคลเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง และใช้ทางธุรกิจได้

กฎหมายที่ดินเกษตรกร เป็นเรื่องเกี่ยวกับการโอนสิทธิ สิทธิในที่ดิน การเช่าที่ดิน และการใช้ที่ดินเพื่อการอื่น มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเกษตรกร ให้ทำเกษตรกรรมในที่ดินของตนเองจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ กฎหมายที่เกิดขึ้นมีหลักเน้นให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินโดยเน้นการกระจายสิทธิในที่ดิน โดยมีมาตรการคือจำกัดสิทธิในที่ดิน ห้ามเช่าที่ดิน กำหนดให้ทำประโยชน์ ซื่อที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ เนื่องจากพื้นที่ที่มีน้อยในประเทศ จึงทำให้ต้องมีกฎหมายที่เข้มงวด และสามารถนำไปบังคับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ได้อย่างสูงสุด

ที่ดินของประเทศญี่ปุ่น มีมาตรการการควบคุมการใช้ประโยชน์แบบค่อยเป็นค่อยไป มีพัฒนาการเป็นยุคๆ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเคยผ่านช่วงการครอบครองพื้นที่ในระบบศักดินามาก่อน จึงมีความเหลื่อมล้ำในที่ดินมากในยุคแรกๆ เช่น ในยุคของโชกุน ที่เป็นเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ของประเทศ จนกระทั่งเมื่อสิ้นสุดยุคดังกล่าว และก้าวเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรม จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูป และมีมาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินขึ้น เพราะพื้นที่น้อย แต่ประชากรมาก ไร่ที่ทำกินจำนวนมาก

กว่าการปฏิรูปที่ดินในญี่ปุ่นจะผ่านพ้นไปได้ ก็ต้องพบกับอุปสรรครวมถึงข้อขัดแย้ง อันเป็นข้อพิพาทมากมาย ถึงประโยชน์ที่ควรกระทำในที่ดิน แต่เมื่อรัฐบาลพิจารณาแล้วว่า ที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ทั้งหลาย หากไม่ควบคุมให้เข้มข้นตั้งแต่ราคาที่ดิน ก็จะไม่สามารถนำไปพัฒนาต่อได้

ญี่ปุ่น ให้ความสำคัญกับความเป็นอยู่ของประชากร จึงเห็นความสำคัญของความมั่นคงทางอาหาร ดังนั้น เกษตรกรรมจึงเป็นเป้าหมายหลักสำหรับที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ ดังนั้น ช่วงปฏิรูปที่ดินจึงเน้นให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินโดยกระจายสิทธิในการถือครอง ห้ามเช่าที่ดิน หรือกำหนดให้ซื้อที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ และต่อมากจะมีการออกกฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม

และถูกเน้นให้เข้มงวดมากขึ้นโดยกฎหมาย ความเข้มงวดทางกฎหมายดังกล่าวทำให้จำนวนที่ดินที่ถือครองที่มีอยู่อย่างจำกัด ผู้ถือครองจำเป็นต้องทำประโยชน์ในที่ดินไปโดยปริยาย และทำให้ผู้ถือครองที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ต้องออกไปจากระบบโดยปริยาย

2.3.3 มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์

มาตรการในการดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในประเทศญี่ปุ่น มีมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญ คือ การกำหนดหน้าที่เจ้าของที่ดินที่ไม่อาจทำประโยชน์ในที่ดิน และมาตรการซื้อที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ ดังนี้

1) มาตรการกำหนดหน้าที่เจ้าของที่ดินที่ไม่อาจทำประโยชน์ในที่ดิน ในกรณีติดราชการกองทัพหรือการอื่นๆ

ตามกฎหมายปรับปรุงสิทธิในที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural Adjustment Law 1938) กำหนดให้เจ้าของที่ดินหรือผู้เพาะปลูกในที่ดินเกษตรกรรม หากพบว่าตนเองไม่สามารถที่จะทำการเพาะปลูกหรือบริหารงานในที่ดิน เนื่องจากติดราชการกองทัพหรือการอื่นๆ ตามที่ระบุไว้ในระเบียบ ให้เจ้าของที่ดินหรือผู้เพาะปลูกยื่นคำร้องต่อทางราชการ เพื่อให้เป็นผู้บริหารที่ดิน (Administration) หรือซื้อที่ดิน (Purchase) แปลงนั้น โดยจังหวัด เมือง หมู่บ้าน หรือองค์กรอื่น²⁵

โดยมาตรการตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว หากพบว่าที่ดินไม่ได้ใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูก หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า รัฐบาลก็จะดำเนินการใช้ประโยชน์ โดยอาจจะเวนคืนที่ดิน (Expropriate)

2) มาตรการกำหนดหน้าที่เจ้าของที่ดินที่ไม่อาจทำประโยชน์ในที่ดิน ในกรณีที่เจ็บป่วยหรือมีเหตุผลอื่น จนไม่สามารถเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

ตามกฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural Land Adjustment Law 1949) กฎหมายกำหนดหน้าที่เจ้าของที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์²⁶ โดยกำหนดให้เจ้าของที่ดินหรือผู้เพาะปลูกในที่ดินเกษตรกรรม ที่เจ็บป่วยหรือมีเหตุผลอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ หากไม่สามารถที่จะเพาะปลูก หรือจัดการที่ดินเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อทางราชการ เพื่อให้เป็นผู้บริหารที่ดินหรือซื้อที่ดินตามระเบียบที่กำหนด

²⁵ Agricultural Adjustment Law 1938 article 3

²⁶ Agricultural Land Adjustment Law 1949 article 3

3) มาตรการบังคับซื้อที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์

มาตรการบังคับซื้อที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ของเอกชน ปรากฏอยู่ในกฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน (Owner-farmer Establishment Special Measure 1946) นอกจากนี้มีมาตรการในการบังคับซื้อที่ดินที่เจ้าของให้ผู้อื่นเช่าหรือมิได้อาศัยในที่ดินนั้น²⁷ โดยกำหนดจำนวนพื้นที่ที่อนุญาตให้แต่ละคนครอบครอง ส่วนที่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดจะถูกซื้อโดยรัฐเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินนั้น เพื่อให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง และยังมีมาตรการบังคับซื้อที่ดินของเอกชนที่ไม่เข้าทำประโยชน์²⁸ ซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการที่ดินเกษตรกร ในการดำเนินการบังคับซื้อที่ดินให้เป็นของรัฐจะต้องมีแผนการซื้ออันประกอบไปด้วยรายละเอียดของที่ดิน สิทธิของที่ดิน ต้นไม้ สิ่งปลูกสร้างที่จะถูกซื้อหรือบังคับทำประโยชน์ เพื่อนำมาบังคับกระจายสิทธิในที่ดินและควบคุมการทำประโยชน์ต่อไป

2.4 ประเทศไต้หวัน

2.4.1 สิทธิในสิทธิในที่ดินและลักษณะกรรมสิทธิ์ที่ดิน

กรรมสิทธิ์ในที่ดินของอาณาจักรไต้หวัน มีเนื้อที่ประมาณ 35,980 ตารางกิโลเมตร หรือ 3,707,658 ไร่ (Chia) ถือเป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนทั้งหมด (Chinese People as a Whole)²⁹ โดยแบ่งได้เป็น ที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน

ที่ดินของเอกชน คือ ที่ดินที่ได้กรรมสิทธิ์มาโดยกฎหมายของแต่ละบุคคล สำหรับที่ดินของรัฐ หมายความว่า ที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือของหมู่บ้าน ส่วนที่ดินที่ยังรกร้างว่างเปล่า ถือเป็นที่ดินสาธารณะ

ที่ดินของประเทศไต้หวันแบ่งการใช้ประโยชน์เป็น 4 ประเภท ดังนี้

- 1) ที่ดินที่ใช้สำหรับการก่อสร้าง เช่น ที่พักอาศัย โรงเรียน วัด เป็นต้น
- 2) ที่ดินที่ใช้สำหรับการผลิตโดยตรง เช่น ที่ดินเกษตรกรรม ป่าไม้ เป็นต้น
- 3) ที่ดินที่ใช้สำหรับการสื่อสารและทางน้ำ เช่น ถนน ทางด่วน อ่าว เป็นต้น
- 4) ที่ดินอื่นๆ เช่น ทะเลทราย ภูเขาหิมะ เป็นต้น

²⁷ Owner-farmer Establishment Special Measure Law article 3

²⁸ Owner-farmer Establishment Special Measure Law article 31

²⁹ Land Law article 10

2.4.2 การจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน

ในการจำกัดสิทธิในที่ดินในประเทศนั้น เนื่องจากไต้หวันเป็นประเทศที่มีพื้นที่ไม่มากนัก และเป็นประเทศที่มีแรงผลักดันจากภายนอกจากเหตุผลทางการเมือง ทำให้ต้องจัดให้ประเทศมีความมั่นคงในทางอาหาร คนส่วนใหญ่ในประเทศจึงประกอบอาชีพเกษตรกรรม การใช้ประโยชน์ในที่ดินจึงมีการจำกัดสิทธิในการใช้ที่ดินอย่างเข้มข้นและชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นมาตรการโดยตรงหรือมาตรการทางภาษี

ในระยะของการปฏิรูปที่ดินได้มีมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

1) กฎหมายกำหนดค่าเช่าที่ดินเกษตรกรรมต้องไม่เกิน 37.5% (Farm rent reduction to 37.5% act 1951)

โดยกฎหมายได้ควบคุมอัตราค่าเช่าที่ดินเกษตรกรรมต้องไม่เกิน 37.5% ของผลผลิตรวมพืชหลัก ถ้ากำหนดไว้สูงกว่าที่กำหนดให้ลดมาเป็น 37.5%³⁰ พืชหลัก ได้แก่ พืชผลทางการเกษตรที่ขึ้นได้ทั่วไป หรือพืชหมุนเวียนตามแต่ละท้องถิ่น มีคณะกรรมการสิทธิในที่ดินเกษตรกรรมเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นการควบคุมสิทธิในที่ดินของบุคคลทางอ้อมเนื่องจากค่าเช่าที่ได้รับน้อย ซึ่งไม่คุ้มกับราคาซื้อขายที่ดิน ต่อมาได้มีมาตรการในการส่งเสริมให้เกษตรกรเป็นเจ้าของพื้นที่

คณะกรรมการสิทธิในที่ดินเกษตรกรรมในแต่ละหมู่บ้าน เมือง หรือเขต มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) ให้ข้อมูล ช่วยเหลือ ให้คำแนะนำในการบังคับใช้กฎหมายค่าเช่าที่ดิน
- 2) ตีราคามาตรฐานของผลผลิตรวมพืชหลักประจำปี
- 3) สอบสวน ความล้มเหลวในการเพาะปลูกจากภัยธรรมชาติ และเสนอลด

ค่าเช่า

- 4) ไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท เกี่ยวกับการเช่าที่ดินเกษตรกรรม

ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิในที่ดินในระดับเทศบาล หรือจังหวัด ก็มีอำนาจเช่นเดียวกับคณะกรรมการในระดับหมู่บ้าน เมือง หรือเขต โดยมีคณะกรรมการมีสมาชิก 11 คน โดยต้องมีคนของสมาชิกผู้บริหารสมาคม คนที่เลือกโดยเทศบาล หรือจังหวัด รวมทั้งต้องมีกลุ่มเกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน และตัวเกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินด้วย

³⁰ The farm rent reduction to 37.5% act 1951 article 2

2) กฎหมายขายที่ดินเกษตรกรรมสาธารณะเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน ค.ศ.1951 (Regulation governing the sale of public farm lands to establish owner-farmer in Taiwan province 1951)

ซึ่งได้กำหนดคุณสมบัติผู้ซื้อที่ดินรัฐและกำหนดจำนวนที่ถือครอง ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้ หากผู้ซื้อที่ดินให้ซื้อผู้อื่นเป็นผู้ซื้อแทนตน หรือซื้อที่ดินไปแล้วไม่ทำการเพาะปลูกในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ผู้นั้นอาจถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดินนั้น โดยไม่ได้รับเงินตอบแทน³¹ นอกจากนี้ ยังห้ามโอนที่ดินไปให้ผู้อื่นโดยไม่ได้รับอนุญาต ยกเว้นการตกทอดเป็นมรดก ทั้งนี้ หากมีการขายให้ผู้ที่ไม่เพาะปลูก รัฐจะยึดที่ดินให้ตกเป็นของรัฐ เช่นเดียวกันกับกรณีที่ผู้ซื้อที่ดินดังกล่าวตายโดยไม่มีทายาท ก็ให้ตกเป็นของรัฐเช่นเดียวกัน กฎหมายนี้ มีมาตรการควบคุมการทำประโยชน์ คือ

ก. มาตรการกำหนดคุณสมบัติผู้ซื้อที่ดินรัฐ และกำหนดจำนวนที่ถือครอง เป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้ซื้อที่ต้องการจะซื้อที่ดินสาธารณะไว้ตามลำดับความสำคัญ คือ

- 1) ผู้ถือครองที่เป็นผู้เพาะปลูกเองในปัจจุบัน
- 2) ผู้รับจ้างทำเกษตรกรรม
- 3) ผู้ถือสัญญาเช่าเพื่อเพาะปลูก
- 4) ผู้เพาะปลูกไม่เต็มเวลาที่ที่ดินไม่เพียงพอ
- 5) ผู้ที่ไม่มีที่ดิน แต่ต้องการเพาะปลูก
- 6) ผู้ที่เปลี่ยนอาชีพมาเป็นเกษตรกร

หากมีผู้สนใจหลายราย ต้องมีการตั้งคณะกรรมการคัดเลือก และต้องเป็นไปตามกระบวนการขายที่ดิน คือ กำหนดที่ดิน แล้วประกาศต่อผู้ซื้อชื่อ รัฐเป็นผู้รวบรวมราคาที่ดินและประกาศให้ทราบ และจะมีสิทธิในกรรมสิทธิ์ที่ดินเมื่อชำระค่าที่ดินเต็มในเวลาที่กำหนด

ข. มาตรการควบคุมการโอนสิทธิที่ดิน ซึ่งผู้ซื้อที่ดินห้ามโอนที่ดินไปให้ผู้อื่นโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ถ้าผู้ซื้อตายโดยไม่มีทายาท ที่ดินดังกล่าวให้ตกเป็นของรัฐ และผู้ซื้ออาจถูกยึดที่ ให้กลับมาเป็นของรัฐ รวมถึงไม่ได้รับเงินตอบแทน

3. กฎหมายที่ดินเป็นของผู้เพาะปลูก (Land-to-the-tiller bill)

เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่เป็นผู้เพาะปลูกในเจ้าของที่ดิน มีกรรมสิทธิ์ในการเลี้ยงชีพ กฎหมายนี้ มีองค์กรที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมาย คือรัฐบาล

³¹ Regulation governing the sale of public farm lands to establish owner-farmer in Taiwan province 1951 article 15

กลางรวมถึงทางกรรมที่ดิน และเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายนี้แล้ว จะต้องจัดให้มีคณะกรรมการที่ดินในแต่ละอำเภอ หมู่บ้าน เพื่อช่วยเหลือในการใช้กฎหมาย

กฎหมายนี้ มีมาตรการในการควบคุมการทำประโยชน์ ดังนี้

ก. มาตรการบังคับซื้อที่ดินที่เจ้าของที่ดินไม่ได้ทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง (The land to the tiller act 1954)³² มาตรการนี้ได้กำหนดปริมาณจำนวนสิทธิในที่ดิน ซึ่งที่ดินส่วนที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดจะถูกบังคับซื้อโดยรัฐ

เจ้าของที่ดินผู้จะซื้อ จะต้องถูกจัดทำทะเบียน และที่ดินที่ซื้อส่วนใหญ่จะหมายถึงนาข้าว หรือที่ราบที่เอกชนเป็นเจ้าของ โดยที่ดินต่อไปนี้ที่มีผู้ถือครองเพาะปลูก จะต้องถูกซื้อโดยรัฐบาล เพื่อนำไปขายให้กับผู้เพาะปลูกในปัจจุบัน ซึ่งหมายถึงเกษตรกรที่เป็นผู้ถือครองที่ดิน ที่ทำการเพาะปลูกจริง ในที่ดินที่เช่าจากผู้อื่นรวมถึงผู้ว่าจ้างในการทำเกษตรกรรม ดังนี้

- 1) ที่ดินที่เป็นของเจ้าของกรรมสิทธิ์
- 2) ที่ดินที่มีเจ้าของร่วมกันระหว่างเอกชนและรัฐ
- 3) ที่ดินที่อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาล
- 4) ที่ดินที่เจ้าของเป็นเอกชนหรือครอบครัว และที่ดินที่เป็นขององค์กร

ทางศาสนา

- 5) ที่ดินที่เป็นเจ้าของโดยบุคคลผู้อยู่ได้อำนาจ
- 6) ที่ดินที่เจ้าของที่ดินไม่ต้องการรักษาไว้และต้องการให้รัฐซื้อ

แต่ทั้งนี้ ก็ยังมีที่ดินบางส่วนที่ได้รับการยกเว้น ไม่ต้องถูกซื้อโดยรัฐ หากแต่ต้องได้ผ่านการรับรองของระดับจังหวัด ได้แก่³³

- 1) ที่ดินที่อยู่ในการวางแผนของเมือง
- 2) ที่ดินที่ถูกนำกลับไปใช้ฟื้นฟูประโยชน์ใหม่
- 3) ที่ดินสำหรับใช้ในการทดลอง วิจัย การเกษตรกรรม
- 4) ที่ดินใช้เพื่อการศึกษา การกุศล
- 5) ที่ดินใช้เพื่อวิสาหกิจ รัฐ และเอกชน เพื่อการเจริญเติบโตที่จำเป็น

ข. มาตรการกำหนดจำนวนปริมาณสิทธิในที่ดิน โดยที่ดินที่อนุญาตให้หมู่บ้าน หรือคณะกรรมการที่ดินถือครอง แต่ต้องไม่มากหรือน้อยกว่าร้อยละ 10 ของมาตราส่วนที่รัฐบาล

³² The land to the tiller act 1954

³³ The land to the tiller act 1954 article 9

กำหนดไว้ ที่ดินส่วนเกินที่จะถูกบังคับซื้อโดยรัฐ รัฐจะจ่ายค่าที่ดินในร้อยละ 70 เป็นพันธบัตรที่ดิน และอีกร้อยละ 30 เป็นของรัฐบาล โดยกำหนดเวลา 10 ปี³⁴

หลังจากที่ผู้ซื้อซื้อที่ดินดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว ต้องมีการทำทะเบียน และหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์แก่ผู้ซื้อ และต้องชำระค่าที่ดินในงวดแรกทันที แต่หากมีภัยธรรมชาติ หรือการเก็บเกี่ยวไม่เป็นผล ก็สามารถเลื่อนเวลาการชำระที่ดินไปได้

ค. มาตรการควบคุมการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน โดยมาตรการนี้กำหนดให้ผู้ซื้อห้ามโอนที่ดินไปให้แก่ผู้อื่นก่อนที่จะชำระค่าที่ดินทั้งหมด และต้องโอนให้แก่ผู้ที่ทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง³⁵ หรือใช้สำหรับอุตสาหกรรม และหากผู้ซื้อไม่สามารถทำการเพาะปลูกด้วยตนเองได้ ก่อนการชำระค่าที่ดิน อาจให้รัฐบาลขายที่ดินให้แก่ผู้อื่น โดยรัฐบาลจะเป็นผู้จ่ายเงินให้แก่ที่ผู้ซื้อได้ชำระค่าที่ดินไปแล้ว และเมื่อรัฐบาลนำที่ดินนั้นกลับมาแล้วต้องประกาศขายใหม่อีกให้แก่เกษตรกรในท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องการที่จะทำเกษตรจริงๆ

4. กฎหมายที่ดิน (Land law)

เมื่อผ่านช่วงปฏิรูปที่ดินมาแล้ว ที่ดินทั้งหมดถูกบังคับใช้ตามกฎหมายที่ดิน (Land Law) ตามที่ได้แบ่งประเภทที่ดินของได้หวนไปแล้ว เมื่อซื้อแล้ว เจ้าของที่ดินจะต้องนำที่ดินมาจดทะเบียน หลังจากจดทะเบียนที่ดินแล้ว แต่การเปลี่ยนแปลงสิทธิจะต้องทำภายใน 1 ปี

นอกจากนี้ รัฐบาลจะห้ามการโอนกรรมสิทธิ์ การเช่า ในที่ดินในที่ดินบางประเภท ได้แก่ ที่ดินเกษตรกรรม ป่าไม้ ประมง ล่าสัตว์ นาเกลือ แหล่งน้ำ แร่ธาตุ ให้แก่ชาวต่างชาติ แต่ทั้งนี้ชาวต่างชาติจะมีสิทธิเหล่านี้ได้ ก็ต่อเมื่อ ประเทศของชาวต่างชาตินั้น ให้สิทธิดังกล่าวเช่นเดียวกัน

กฎหมายนี้ มีมาตรการในการควบคุมการทำประโยชน์ ดังนี้

ก. มาตรการจำกัดปริมาณสิทธิในที่ดิน จัดทำเงื่อนไขให้ผู้ที่มีสิทธิถือครองที่ดินมากที่สุดให้แก่สหกรณ์ และจะต้องมีคณะกรรมการกลางบริหารที่ดินเป็นผู้รับรอง เมื่อกำหนดจำนวนที่ดินได้แล้ว ก็จะมีการจัดทำมาตรการจัดการสำหรับที่ดินส่วนเกิน กล่าวคือจะต้องแยกออกมาขายภายในเวลาที่กำหนด หากไม่กระทำตาม รัฐจะจ่ายค่าชดเชยเป็นพันธบัตรที่ดินและบังคับซื้อต่อไป

³⁴ The land to the tiller act 1954 article 16

³⁵ The land to the tiller act 1954 article 28

สำหรับที่ดินสำหรับอยู่อาศัย ที่ดินเกษตรกรรม และที่ดินสำหรับการค้า จะกำหนดจำนวนที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัย และที่ดินเกษตรกรรม ไม่เกิน 10 โมว (Mow)³⁶ สำหรับที่ดินสำหรับการค้า แล้วแต่ขนาดของประกอบการ³⁷ แต่ทั้งนี้ที่ดินทั้งหมดโดยเฉพาะที่ดินเกษตรกรรม เทศบาล จังหวัดจะต้องปรึกษากับรัฐบาลเพื่อกำหนดจำนวนขนาดที่ดินที่จะทำประโยชน์ให้ชัดเจน โดยเน้นการทำเกษตรแบบชุมชน และต้องมีการทำรายงานยื่นต่อคณะกรรมการกลางบริหารที่ดิน

ข. มาตรการกำหนดเงื่อนไขแก่ผู้รับโอนที่ดินและเงื่อนไขการทำประโยชน์ ซึ่งจะโอนให้ได้เฉพาะผู้ที่สามารถทำการเพาะปลูก³⁸ แต่ต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับที่อาจมีการจำกัดจำนวนปริมาณหนี้ของผู้เพาะปลูกกับขนาดที่ดิน ว่าต้องมีความสัมพันธ์กัน และต้องทำรายงานต่อคณะกรรมการกลางบริหารที่ดินเพื่อบันทึกไว้

ค. มาตรการบังคับให้ขายที่ดินที่เจ้าของไม่เพาะปลูกให้แก่ผู้ถือครอง โดยให้ผู้ถือครองที่ดินที่ทำการเพาะปลูกโดยการเช่าที่ดินติดต่อกันเป็นเวลา 8 ปี อาจร้องขอให้จังหวัดหรือเทศบาลขายที่ดินในราคาที่กำหนด³⁹ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ในกรณีเมื่อเจ้าของที่ดินไม่ได้เป็นผู้อยู่อาศัยในที่ดินเป็นเวลา 3 ปีเต็ม หรือผู้ที่เป็นเจ้าของร่วมกันในที่ดินหรือองค์กรธุรกิจ ไม่ได้อาศัยเป็นเวลา 1 ปีเต็ม

2) ในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ใช่ผู้เพาะปลูกเอง ยกเว้นให้กับที่ดินของคนชรา ผู้กำพร้า อ่อนแอ ร่างกายไม่สมประกอบ นอกจากบุคคลเหล่านี้ หากเจ้าของไม่เพาะปลูกเองจะต้องทำให้ที่ดินเกษตรกรรมเป็นของผู้ทำเกษตรกรรม อาจมีการจ่ายเป็นพันธบัตร

ง. มาตรการควบคุมให้ทำประโยชน์ในที่ดินและการเปลี่ยนแปลงการทำประโยชน์

การทำประโยชน์ในที่ดิน (Use of land) หมายถึง การก่อให้เกิดประโยชน์ในที่ดินอาจมาจากแรงงานหรือทุนก็ได้⁴⁰ โดยรัฐจะเป็นผู้จำแนกให้เหมาะแก่การทำประโยชน์ มิให้นำไปใช้ในกิจการอื่น แต่หากมีการทำประโยชน์ไปแล้วและได้รับการยกเว้นจากรัฐบาล ก็สามารถให้ที่ดินสามารถทำประโยชน์ตามเดิมต่อไปได้

³⁶ ประมาณ 0.6125 ไร่

³⁷ Law governing the enforcement of the land law article 7

³⁸ Land law article 30

³⁹ Land law article 33

⁴⁰ Land law article 80

ในการพิจารณาว่าที่ดินใดได้ใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ สำหรับประเภทที่ดินที่ใช้ก่อสร้าง ถ้าไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือที่ดินมีมูลค่าเพิ่มขึ้นจากการก่อสร้างน้อยกว่า 20% ให้ถือเป็นที่ดินว่างเปล่า ส่วนที่ดินเอกชนที่ว่างเปล่าและที่ดินประเภทเกษตรกรรมที่ไม่ได้เพาะปลูก รัฐจะกำหนดช่วงเวลาให้ทำประโยชน์ หากไม่ดำเนินการทำประโยชน์ในเวลาที่กำหนด ที่ดินดังกล่าวจะถูกขายในราคาที่กำหนด

นอกจากรัฐจะตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดินของเอกชนแล้ว รัฐยังตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเองด้วย หากสำรวจพบที่ดินสาธารณะที่ไม่ได้ทำการเพาะปลูกหรือเป็นที่รกร้างว่างเปล่า รัฐจะดำเนินการนำพื้นที่ดังกล่าวมาให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์

สำหรับมาตรการทางกฎหมายแล้วนั้น รัฐมีการบังคับใช้อย่างชัดเจน แต่นอกจากนี้ ยังมีมาตรการทางภาษีที่จะต้องนำมาใช้เพื่อควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยมาตรการทางภาษีในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของได้หวั่น ทางกฎหมายที่ดินที่มี 3 มาตรการ คือ

1) มาตรการภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า โดยในกฎหมายที่ดินนั้น จะกำหนดภาษีที่ดินและภาษีในการพัฒนาที่ดินไว้ โดยจะเรียกเก็บภาษีปีละครั้ง แต่หากมีการขยายตัวของราคาที่ดิน ก็อาจมีการเก็บเพิ่ม โดยรัฐจะสำรวจและประเมินค่าราคาพื้นฐานของที่ดิน ทั้งนี้ ราคาอาจแตกต่างกันออกไปตามประเภทที่ดินได้

ภาษีที่ดิน จะคิดเป็นร้อยละ 1.5 ของราคาที่ดิน⁴¹ โดยภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้ามีดังนี้⁴²

- ถ้าราคาที่ดินรวมทั้งหมด เกินกว่าจุดเริ่มอัตราก้าวหน้าไม่เกิน ร้อยละ 500 ให้เสียภาษีอัตราร้อยละ 0.2 ในส่วนที่เกิน

- ถ้าราคาที่ดินรวมทั้งหมด เกินกว่าจุดเริ่มอัตราก้าวหน้าไม่เกิน ร้อยละ 1000 ให้เสียภาษีอัตราร้อยละ 0.3 ในส่วนที่เกิน ร้อยละ 500

- ถ้าราคาที่ดินรวมทั้งหมด เกินกว่าจุดเริ่มอัตราก้าวหน้าไม่เกิน ร้อยละ 1500 ให้เสียภาษีอัตราร้อยละ 0.5 ในส่วนที่เกิน ร้อยละ 1000 และต้องเสียภาษี ร้อยละ 0.5 ทุกมูลค่าที่เกินร้อยละ 500 ตามแต่ราคารวมที่เพิ่มขึ้น แต่ยอดรวมต้องไม่มากกว่าร้อยละ 5 ของราคาที่ดิน

โดยจุดเริ่มต้นของราคาที่ดินในอัตราก้าวหน้า นั้น อาจกำหนดโดยจังหวัด หรือ แนวโน้มของราคาที่ดิน จะต้องผ่านการรับรองโดยจังหวัด

⁴¹ Land law article 156

⁴² Land law article 169

2) มาตรการภาษีที่ดินว่างเปล่า ภาษีไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน และภาษีไม่อยู่อาศัยในที่ดิน โดยรัฐจะจัดให้มีการสำรวจการทำที่ดินในที่ดินเอกชน และอาจะถูกบังคับซื้อตามกฎหมาย และต้องชำระภาษีที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ด้วย

3) มาตรการภาษีมูลค่าเพิ่มในที่ดินในอัตราก้าวหน้า กล่าวคือ ภาษีมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นที่มาจากการโอน หรือภายหลังระยะเวลา 10 ปี ที่ไม่ได้มีการโอน ต้องเป็นการประเมินในระยเวลานี้ และกำหนดให้จัดเก็บในอัตราต่อไปนี้⁴³

- เมื่อราคาที่ดินเพิ่มไม่เกินกว่าร้อยละ 100 ของราคาเดิม ให้จัดเก็บภาษีร้อยละ 20 ของราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้น

- เมื่อราคาเพิ่ม แต่ไม่เกินร้อยละ 200 ของราคาเดิม ให้จัดเก็บร้อยละ 40 ของราคาที่ดินที่เพิ่มเกินกว่า ร้อยละ 100

- เมื่อราคาเพิ่ม ไม่เกินร้อยละ 300 ของราคาเดิม ให้จัดเก็บร้อยละ 60 ของส่วนที่เกินร้อยละ 200

- เมื่อราคาเพิ่มมากกว่าร้อยละ 300 ของราคาเดิม ให้จัดเก็บ ร้อยละ 80 ของส่วนที่เกินร้อยละ 300

มาตรการการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของไต้หวัน ซึ่งแต่เดิมเป็นของรัฐบาลญี่ปุ่น และถูกส่งต่อให้ประเทศจีน จนกระทั่งรัฐบาลไต้หวันต้องซื้อคืนมานั้น เนื่องจากพื้นที่ที่มีอยู่จำนวนน้อย รัฐบาลไต้หวัน จึงเน้นที่การควบคุมการทำประโยชน์ ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูปที่ดิน และนำมาตราทางภาษีมาสนับสนุนการควบคุมดังกล่าว ซึ่งมาตรการเหล่านี้จะคล้ายคลึงกับของประเทศญี่ปุ่น ที่เป็นเหตุผลจากเหตุผลทางการเมืองและการก่อตั้งรัฐใหม่ แต่ทั้งนี้ เมื่อได้ผ่านช่วงการปฏิรูปที่ดินที่ต้องเข้มงวดกับการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการภาษี เมื่อเข้าสู่การเป็นยุคอุตสาหกรรมแล้วนั้น ก็มีการผ่อนคลายมาตรการต่างๆลง

ช่วงการปฏิรูปที่ดินของไต้หวัน ก็เป็นการควบคุมเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้ที่ดินให้มากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นมาตรการของการเช่าที่ดิน การจำกัดสิทธิในที่ดิน การซื้อที่ดินส่วนเกินโดยรัฐ รวมถึงการควบคุมสิทธิในที่ดิน

หลังจากการปฏิรูปที่ดิน แม้จะยังคงมีมาตรการในการจำกัดสิทธิในที่ดิน รวมถึงการบังคับใช้ที่ดินให้ทำประโยชน์ หากไม่ทำประโยชน์ก็ต้องถูกบังคับให้ขายไป รวมถึงการอนุญาตในการควบคุมการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน

⁴³ Land law article 181

ไต้หวัน ให้ความสำคัญในที่ดินเป็นอย่างมาก จึงได้มีมาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินและมีการนำมาใช้อย่างจริงจัง แม้มาตรการดังกล่าวจะเลียนแบบมาจากอังกฤษหรืออเมริกา แต่ทั้งสองประเทศก็เป็นเพียงกรอบกำหนดขอบเขตในการใช้ประโยชน์เท่านั้น แต่ไต้หวันได้นำมาตรการดังกล่าวมากำหนดแบ่งโซนพื้นที่ ประเภทพื้นที่ และมาใช้อย่างจริงจัง

นอกจากมาตรการทั้งหมดแล้ว ยังมีมาตรการทางภาษีที่นำมาควบคุมการใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะภาษีที่ดิน รวมถึงภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่หากกำหนดให้ชัดเจน และมีอัตราสูง จะสามารถส่งผลต่อการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินได้อย่างชัดเจน

ประเทศไต้หวัน มีความคิดไม่ต่างจากประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ เน้นความมั่นคงทางอาหาร ซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการใช้ชีวิตของมนุษย์เป็นสำคัญ ที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ทั้งหลาย จึงเน้นไปที่ที่ดินเกษตรกรรม แต่แม้จะมีการเน้นดังกล่าว แต่ไต้หวัน ยังมีการผ่อนผัน ผ่อนปรน ให้กับที่ดินสำหรับอุตสาหกรรม แต่จุดหลักที่ทำให้ที่ดินของไต้หวันยังไม่หมดไป ก็คือการบังคับใช้กฎหมายที่ห้ามให้ชาวต่างชาติถือครองที่ดินที่เป็นทรัพยากรหลักของประเทศ เช่นที่ดินเกษตรกรรม แร่ธาตุ และป่าไม้ เป็นต้น มาตรการเหล่านี้ เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ประเทศไต้หวันจะสามารถรักษาพื้นที่ที่มีอยู่เพียงเล็กน้อย ให้กับประชากรจำนวนมากของประเทศได้ง่ายขึ้น และเหมาะสมกับประเทศของตนเอง สามารถลดการเข้ามาครอบงำประโยชน์จากต่างชาติได้ด้วย

2.4.3 มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์

1) มาตรการบังคับซื้อที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์

มาตรการบังคับซื้อที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ของเอกชน ปรากฏอยู่ในกฎหมายที่ดิน (Land law) โดยได้กำหนดให้ที่ดินเอกชนที่ว่างเปล่า (Private vacant land) และที่ดินที่ไม่ได้เพาะปลูก (Uncultivated land) ให้เทศบาล หรือ จังหวัด กำหนดช่วงระยะเวลาให้ทำประโยชน์ หากไม่ดำเนินการทำประโยชน์ในช่วงเวลาที่กำหนดให้ เทศบาล หรือ จังหวัด สามารถขายที่ดินในราคาที่กำหนดได้⁴⁴ เพื่อเป็นการกระจายสิทธิในที่ดินและควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินโดยให้เทศบาลหรือจังหวัด อาจกำหนดให้ผู้ต้องการทำประโยชน์ในที่ดินเข้ามาตั้งถิ่นฐานต่อไป

นอกจากนั้น ยังมีการตรวจสอบที่ดินรัฐเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ โดยให้เทศบาลหรือจังหวัด ทำการสำรวจที่ดินสาธารณะที่ไม่ได้ทำการเพาะปลูก⁴⁵ (Public

⁴⁴ Land law article 89

⁴⁵ Land law article 125

uncultivated land) กำหนดให้เป็นพื้นที่ให้นำกลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง โดยจัดแบ่งพื้นที่และระยะเวลาให้คนเข้ามาตั้งถิ่นฐานในที่ดินสาธารณะที่ไม่ได้ทำการเพาะปลูก ซึ่งต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

2) มาตรการทางภาษีในที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์

ในมาตรการดำเนินการทำที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์นั้น ประเทศได้หันได้มีการจัดเก็บภาษีที่ดินว่างเปล่า, ภาษีไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน และภาษีไม่อยู่อาศัยในที่ดิน โดยรัฐจะจัดให้มีการสำรวจการทำที่ดินในที่ดินเอกชนและอาชญาบังคับซื้อตามกฎหมาย และต้องชำระภาษีที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ด้วย

มาตรการภาษีที่ดินว่างเปล่า (Vacant land tax) ซึ่งจะถูกเก็บควบคู่ไปกับภาษีที่ดินเป็นภาษีสำหรับที่ดินเอกชนที่ไม่จะถูกเก็บไปเรื่อยๆ จนกว่าจะมีการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ ซึ่งอัตราภาษีที่ดินว่างเปล่า นั้น ต้องไม่น้อยกว่า 3 เท่า และไม่เกิน 10 เท่าของภาษีที่ดิน⁴⁶ โดยอัตราภาษีที่ดินว่างเปล่า นั้นจะมีความแตกต่างกันไปตามประเภทของที่ดินและเป็นภาษีในอัตราที่ก้าวหน้า

สำหรับเจ้าของที่ดินเกษตรกรรมที่ไม่ทำการเพาะปลูก (Private uncultivated land) ในเวลาที่กำหนด จะต้องเสียภาษีไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน (uncultivated land tax) จนกว่าจะมีการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยภาษีไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน ต้องไม่น้อยกว่าภาษีมูลค่าที่ดินและไม่มากกว่า 3 เท่า⁴⁷

สำหรับภาษีมูลค่าที่ดินที่เจ้าของที่ดินไม่อยู่อาศัยในที่ดินนั้น (Absentee landlord) ต้องเสียภาษีเป็น 2 เท่าของภาษีมูลค่าที่ดิน⁴⁸

โดยกำหนดให้เทศบาลภายใต้อำนาจของจังหวัดจะทำการสอบสวนทุกปี ว่าในที่ดินดังกล่าว มีผู้มาอยู่หรือทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ เพื่อจะได้มีการจัดเก็บภาษีที่ดินว่างเปล่า ภาษีไม่ทำประโยชน์ในที่ดินและภาษีไม่อยู่อาศัยในที่ดินตามกฎหมาย⁴⁹ ในกรณีผู้ไม่อยู่ในที่ดินอาจได้รับการยกเว้นภาษี หากได้ยื่นรายงานชี้แจงเกี่ยวกับที่ดินต่อหน่วยงานของรัฐ⁵⁰ เนื่องจากมาตรการทางภาษีของประเทศได้หันเป็นภาษีในอัตราก้าวหน้าและเป็นอัตราภาษีที่สูง ทำให้เจ้าของที่ดินต้อง

⁴⁶ Land law article 173

⁴⁷ Land law article 174

⁴⁸ Land law article 175

⁴⁹ Law governing enforcement of the land law article 44

⁵⁰ Law governing enforcement of the land law article 45

เข้าอยู่อาศัยในที่ดิน ปัญหาการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าจึงไม่เกิดขึ้น

2.5 ประเทศออสเตรเลีย

2.5.1 สิทธิในสิทธิในที่ดินและลักษณะกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ในประเทศออสเตรเลีย มีระบบกรรมสิทธิ์ที่ไม่สมบูรณ์ โดยที่ดินส่วนใหญ่ เป็นของรัฐ พื้นที่ประมาณร้อยละ 70 เป็นที่สาธารณะ (Public Land) และถูกถือครองอยู่ภายใต้การถือครองแบบสัญญาเช่าโดยเอกชน และมีความแตกต่างระหว่างชั้นของผู้ถือครองโดยเอกชนและผู้เป็นเจ้าของน้อยกว่าประเทศอื่น ซึ่งทำให้ปัญหาเรื่องชั้นมีอยู่น้อย

สิทธิในที่ดินแบบเป็นเจ้าของ มีรูปแบบของสิทธิในที่ดินของรัฐต่างๆ แตกต่างกันไป ตามรูปแบบและเงื่อนไข แต่โดยรวมแล้ว มีขนาดเฉลี่ย 2,796 เฮกเตอร์ การถือครองลักษณะนี้ (Owner) ส่วนใหญ่เป็นที่ดินทุ่งหญ้า โดยแบ่งการใช้ที่ดินเป็นการเพาะปลูกพืชไร่ ใช้ถาวร และใช้ชั่วคราว สภาพการใช้ประโยชน์ต่างๆ จะมีการเปลี่ยนแปลงไปขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและฤดูกาลที่แตกต่างกัน รวมถึงจำนวนที่ถือครองและระยะเวลาในการใช้พื้นที่ด้วย เช่น หากพื้นที่นั้นฝนตกน้อย และสภาพดินไม่เหมาะกับการเพาะปลูก ก็จะนำไปใช้ในการปศุสัตว์แทน เป็นต้น

กรรมสิทธิ์ของออสเตรเลีย คือ ความเป็นเจ้าของครอบครองสิ่งต่างๆ ทั้งในสินค้าและความมั่งคั่ง แบ่งออกเป็น⁵¹ อสังหาริมทรัพย์ อันได้แก่ที่ดิน และทรัพย์สินที่ติดกับดิน กับสังหาริมทรัพย์ อันได้แก่ทรัพย์สินอื่นๆ ที่เป็นทรัพย์สินที่แท้จริง

ผู้ถือครองผลประโยชน์ในที่ดินของออสเตรเลียนั้น ในสมัยศักดินา จะเรียกว่าผู้ถือครองที่ดิน (Tenant) ซึ่งอาจเป็นผู้มีสิทธิในการถือครอง กล่าวคือ มีกรรมสิทธิ์ (Free) หรือไม่ได้กรรมสิทธิ์ (Unfree) ก็ได้ ปัจจุบันด้วยเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงสภาพสังคมความเป็นอยู่ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้กรรมสิทธิ์ และผู้ถือครองมีลักษณะที่เปลี่ยนไปด้วย โดยกรรมสิทธิ์ในผู้ถือครอง อาจหมายถึง ผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือผู้ถือครองที่ดินเป็นช่วงเวลาก็ได้ สิทธิในที่ดินของประเทศออสเตรเลียนั้น แบ่งเป็น การถือครองแบบกรรมสิทธิ์ การถือครองตลอดชีวิต การถือครองตลอดชีวิตผู้อื่น และการกำหนดเวลาเป็นปี

⁵¹ Parl Latimer and CCH editorial staff, Australian business law (New south wales :

แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยที่ออสเตรเลีย นำกฎหมายของอังกฤษมาใช้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเรื่องอสังหาริมทรัพย์ยังคงใช้กฎหมายของอังกฤษอยู่ดี เพียงแต่ต่างกันที่ออสเตรเลียมีความแบ่งแยกทางชนชั้นน้อยกว่าอังกฤษเท่านั้นเอง ปัจจุบันในแนวคิดเรื่องรัฐที่เป็นเจ้าของที่ดินและผู้ถือครองที่ดินสามารถโอนกรรมสิทธิ์ต่อไปได้

กรรมสิทธิ์ในที่ดินของออสเตรเลีย ไม่ได้มาจากระบบศักดินา แต่มาจากการบัญญัติกฎหมายเฉพาะ โดยจะห้ามแจกจ่ายที่ดิน ในหลายแห่งไม่อนุญาตให้มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่ให้ถือครองเป็นช่วงเวลา ทำให้ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบ่งออกเป็น 2 ระบบ⁵² คือ

1) ระบบทอว์เรนส์ (Real Property act title) หรือระบบทะเบียนที่ดิน หลักเกณฑ์คุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในระบบทอว์เรนส์ สิทธิในที่ดินจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อได้มีได้โดยการจดทะเบียนสิทธิตามกฎหมาย การจดทะเบียนสิทธิต้องกระทำโดยรัฐ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ มีความแน่นอน ประหยัด ง่าย และแม่นยำ ซึ่งต่อมาระบบนี้ได้กลายมาเป็นกฎหมายอสังหาริมทรัพย์ (1858) ของออสเตรเลีย และแพร่หลายไปทั่วโลก

ระบบนี้เกิดขึ้น เพื่อลดความยุ่งยากในการโอนที่ดินในระบบเก่า เน้นการจดทะเบียนที่แม่นยำและสมบูรณ์ในข้อเท็จจริง สิทธิในที่ดินตามระบบนี้มีได้โดยการจดทะเบียนและมีการมอบสิทธิของผลประโยชน์ให้แก่ผู้เป็นเจ้าของ

2) ระบบเก่า ในระบบเก่าเป็นการจดทะเบียนแบบแยกสิทธิออกจากการจดทะเบียน ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน คือ ผู้ที่ยึดหรือครอบครองในที่ดินหรือผู้ถือผลประโยชน์ในที่ดิน

2.5.2 การจำกัดสิทธิในที่ดิน

1) กฎหมายที่ดิน (Crown Land Act 1989)

ในประเทศออสเตรเลีย มีกฎหมายที่ดิน (Crown Land Act 1989) โดยเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันว่าที่ดินเป็นของรัฐจะได้รับการจัดการ ดังต่อไปนี้⁵³

1. เพื่อให้เป็นทรัพย์สินที่เหมาะสม
2. เพื่อให้เป็นไปตามหลักการจัดการที่ดิน
3. เพื่อการพัฒนาและอนุรักษ์อย่างเหมาะสม

⁵² Geoffrey Sawyer , *Australian and the law* (Victoria: the dominion press, 1968), pp. 138-

⁵³ Crown land act 1989 article 10

4. เพื่อวางระเบียบ ที่เป็นเงื่อนไขว่าจะต้องได้รับอนุญาตเมื่อจะทำการใดๆ เช่น การเช่า ขาย หรือ อื่นๆ

5. เพื่อสงวน หรืออุทิศที่ดินให้รัฐเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะ และจัดการหรือใช้ที่ดิน

6. เพื่อบันทึกความสัมพันธ์ของที่ดินรัฐ

ที่ดินรัฐ จึงหมายถึง⁵⁴ ที่ดินที่เป็นของรัฐ ยกเว้นที่ดินที่ให้ประโยชน์สาธารณะ หรือที่ถูกขายตามกฎหมาย การครอบครองที่ดินหมายถึงการซื้อที่ดินที่ยังไม่สมบูรณ์ ซึ่งรวมถึงการเช่า อสังหาริมทรัพย์ถาวร การเช่าเป็นช่วงเวลา การเช่ารายปี หรือการเช่าที่ดินต่างๆด้วย

โดยกฎหมายที่ดินนี้ บังคับใช้ในขอบเขตของการซื้อที่ดินที่ยังไม่สมบูรณ์ โดยการให้เช่าหรือการถือครองภายใต้กฎหมายที่ดิน และได้ให้หลักการที่เน้นไปยังด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะ และการสนับสนุนให้มีการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ซึ่งรวมไปถึงการใช้ดิน และทรัพยากรที่ดินอย่างคุ้มค่า ไม่ว่าจะเป็นการขาย ให้เช่า หรืออนุญาตให้ครอบครองก็ตาม

การบริหารงานตามกฎหมายที่ดิน ประกอบด้วยส่วนราชการในระดับรัฐมนตรี ซึ่งอาจแต่งตั้งบุคคลหรือหน่วยงาน ให้เข้ามากระทำการใดๆ ทั้งในนามหรือตั้งองค์กร สำนักงาน เพื่อเก็บบันทึกการดำเนินการของที่ดิน อาจมีการมอบหมายเข้าร่วมทำสัญญา หรือมอบให้บุคคลหรือองค์กร ขาย ให้เช่า ให้อนุญาต กระทำการใดๆก็ตามก็ได้

นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการที่ดินท้องถิ่น ซึ่งเป็นระดับรองลงมา เป็นผู้ดำเนินการตามคำสั่งของรัฐมนตรี เป็นผู้ดำเนินการที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อเจ้าของที่ดิน อาจมีการสอบสวน หรือรายงานไปยังรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม ในการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์สาธารณะนั้น จะต้องมีการแยกความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์อย่างถี่ถ้วน กล่าวคือ ต้องตรวจสอบทางกายภาพของที่ดิน มีการประเมินราคาที่ดิน ประเมินที่ดินว่า เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ในด้านใด เน้นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และแยกการใช้ประโยชน์ให้ชัดเจน

ในกฎหมายที่ดิน มีมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังต่อไปนี้

ก. มาตรการกำหนดเงื่อนไข และเงื่อนไขในนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินในการควบคุมการทำประโยชน์ที่ดิน

ในมาตรการนี้ จะกระทำเมื่อมีการแยกประเภทที่ดินที่เหมาะสมแล้ว และมีการกำหนดเวลา เงื่อนไขการเช่า การขาย การแลกเปลี่ยนอย่างชัดแจ้ง รวมถึงจะต้องมีการ

⁵⁴ Crown land act 1989 article 3

ประกาศให้ชัดเจน ให้เช่ากี่ปี ไม่เกินกี่ปี แต่การดำเนินการดังกล่าว มิใช่การดำเนินการสำหรับการขายที่ดิน เพราะที่ดินของรัฐไม่ได้เอาไว้เพื่อขาย ในที่นี้ เป็นการสงวนไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างที่สุด

ในการซื้อขายที่ดินของรัฐ เมื่อกระทำสมบูรณ์แล้วก็ตาม ก็ยังเป็นกรรมสิทธิ์แบบมีเงื่อนไข และผู้จดทะเบียนจะต้องลงรายละเอียดของเงื่อนไขต่างๆ หากผู้ซื้อขายไม่กระทำตามเงื่อนไขดังกล่าว ผลที่ได้อาจสิ้นสุดลง โดยการบันทึกการซื้อขายที่ดินนั้น นายทะเบียนของรัฐจะเป็นผู้บันทึก ผลของการจดทะเบียนจะทำให้เกิดการยอมรับในที่ดินนั้น แม้จะมีการโอนกรรมสิทธิ์แต่เงื่อนไขก็ยังคงเดิม จะกลายเป็นกรรมสิทธิ์แบบมีเงื่อนไขไปตลอด

สำหรับการเช่าที่ดินของรัฐนั้น ระยะเวลาเช่า รวมถึงการอนุญาตแบบมีเงื่อนไข จะให้ระยะเวลาไม่เกิน 100 ปี โดยรัฐอาจให้เช่าได้ แม้ว่าการครอบครองยังอยู่มิได้ส่งมอบให้แก่ผู้ใดก็ตาม แต่ทั้งนี้ ก็ยังเป็นการเช่าแบบมีเงื่อนไข โดยผู้เช่าจะต้องมีการจดทะเบียนขอเช่า และจะได้รับใบอนุญาตใช้ที่ดินซึ่งจะแสดงถึงสิทธิในการใช้ที่ดิน การครอบครองที่ดิน อำนาจในการถอนยกเลิกการใช้เช่าเมื่อใดก็ได้

ข. มาตรการยึดที่ดินกลับมาเป็นของรัฐ

มาตรการนี้ ปรากฏอยู่ในส่วนที่ 6 ของกฎหมายที่ดิน เรื่องการยึดที่ดินที่ถูกครอบครอง กล่าวคือ รัฐสามารถยึดครอบครองที่กลับได้ หากปรากฏเงื่อนไขดังต่อไปนี้⁵⁵

- 1) เมื่อผู้ถือครองไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ดิน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
 - 2) เมื่อผู้ถือครองไม่ชำระเงินตามกฎหมาย ภายในได้เงื่อนไขที่กำหนดใน 3 เดือน
 - 3) เมื่อผู้ครอบครองยกเลิกการครอบครองทั้งหมด หรือบางส่วน ของการครอบครอง
 - 4) เมื่อการถือครองนั้น นำมาซึ่งการยึดตามกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น
- โดยในการยึดที่ดินนั้น จะต้องมีการจดทะเบียน และผลการยึดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา การยึดครองที่ดินให้ตกเป็นของรัฐ และจ่ายเงินให้แก่รัฐ และจะต้องมีการปฏิบัติตามเงื่อนไขภายหลังการยึด นอกจากนี้แล้ว ยังมีเรื่องของการสละที่ดินหรือการทำให้สิ้นสุดในสิทธิที่ครอบครอง อาจปรับปรุงได้ในเงื่อนไขการถือครอง ซึ่งทำให้ไม่ต้องการจ่ายเงินชดเชยได้

⁵⁵ Crown land act 1989 article 129

2. กฎหมายคุ้มครองที่ดินชนบท (Rural Land Protection Act 1998)

กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ว่า เพื่อคุ้มครองที่ดินในชนบท โดยมีมาตรการการควบคุมการทำประโยชน์ คือ มาตรการกำหนดเขตคุ้มครองที่ดินชนบท และบริเวณคุ้มครองที่ดินชนบท

มาตรการนี้ เป็นการกำหนดเขตคุ้มครองที่ดิน เช่น การแบ่งเขตที่ดิน การรวมเขตการผสมเขต โดยการแบ่งเขตที่ดินออกเป็นหลายๆ ส่วน ถ้าที่ดินอยู่ในเขตมากกว่า 2 เขต ให้พิจารณาการคุ้มครองในเขตที่ใหญ่กว่า ถ้าอยู่มากกว่า 2 ส่วน ให้ส่วนที่ใหญ่กว่าว่าที่พักอาศัยอยู่ในเขตใด ให้ความคุ้มครองอยู่ในเขตนั้น

การคุ้มครองที่ดินดำเนินการโดยคณะกรรมการรัฐ เป็นผู้ควบคุม และบังคับบัญชาโดยรัฐมนตรี ให้มีสมาชิกของชุมชนเป็นหนึ่งในคณะกรรมการ และอาจมีการจ้างคณะทำงานมาปฏิบัติหน้าที่ โดยคณะกรรมการรัฐนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือ หรือมอบหมายดังนี้

- 1) ปรึกษากับคณะกรรมการคุ้มครองที่ดินชนบท
- 2) ร่วมมือในการปฏิบัติงานในเขตต่างๆ
- 3) แนะนำ ช่วยเหลือ
- 4) เข้าร่วมเจรจา กับองค์กรอื่นๆ
- 5) สนับสนุนเท่าที่จะทำได้ ในการดำเนินการ
- 6) อบรม ฝึกคณะทำงาน
- 7) สร้างและกำหนดหน้าที่

โดยคณะกรรมการรัฐนั้น จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ดินชนบทอีกต่อหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 8 คน มีอำนาจในการคุ้มครองที่ดินทั่วไป ดูแลสุขภาพสัตว์ บริหารงานภายในเขต ดูแลเรื่องปัญหาภัยแล้งและภัยพิบัติ โดยส่วนใหญ่จะมีการจ้างสัตวแพทย์ที่ปฏิบัติงานเต็มเวลามาอยู่ในส่วนนี้ เพื่อทำหน้าที่ดูแลในแต่ละเขต

นอกจากนี้ ยังมีเรื่องของที่ดินที่สงวนไว้สำหรับการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐไว้ให้เช่าทำประโยชน์ โดยมีเงื่อนไขไว้สำหรับการท่องเที่ยว ที่ดินลักษณะนี้ จะต้องมีการปฏิบัติการ มีวัตถุประสงค์ และรายงานการจัดการเกี่ยวกับประโยชน์ในด้านท่องเที่ยว และต้องมีการปรับปรุงการท่องเที่ยวให้มีการความเหมาะสม ซึ่งครอบคลุมไปถึงเรื่องของการอนุรักษ์สัตว์ป่า การป้องกันการพังทลายของแหล่งดิน แหล่งน้ำ โดยแผนดังกล่าวจะต้องประกาศต่อสาธารณะ

อย่างกว้างขวาง อย่างน้อย 30 วัน และ ทั่วไป 42 วัน และถึงค่อยมีการกำหนดวันจัดประชุม หากได้รับความเห็นชอบทั้งหมด จึงจะดำเนินการในด้านการท่องเที่ยวต่อไปได้

ในประเทศออสเตรเลีย มีความเกี่ยวข้องกับประเทศอังกฤษ จึงได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากทางอังกฤษมา แม้ว่าศักดินาจะไม่เท่า แต่ก็ยังมีความสัมพันธ์กันอยู่ ด้วยพื้นที่กว้าง แต่ประชากรน้อย และความเหลื่อมล้ำทางสังคม ชนชั้นที่ไม่มีมาก ทำให้ไม่เกิดปัญหาด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินเท่าใดนัก แต่ทั้งนี้ ประเทศออสเตรเลียก็มีแนวคิดกฎหมายที่ดินว่าทั้งหมดเป็นของกษัตริย์ และประชาชนเป็นเพียงผู้ถือที่ดินในนามของกษัตริย์เท่านั้น แสดงให้เห็นว่าที่ดินทั้งหมดของออสเตรเลีย แม้จะมีเจ้าของก็ยังมีเงื่อนไขประกอบกรเป็นเจ้าของอยู่นั่นเอง

ด้วยแนวคิดดังกล่าว ทำให้เกิดการมีระบบการจดทะเบียนที่ดินขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเป็นการเช่าในระยะเวลาน้อย หรือ เช่าในระยะยาว รวมถึงการซื้อขาย ยังต้องมีเงื่อนไขในการทำประโยชน์กำกับไว้ด้วย มีการจัดตั้งผู้ดูแล เสมือนหนึ่งผู้พิทักษ์ที่ดินนั้น และยังคงมีรัฐเป็นผู้ดูแลอยู่ตลอด และความที่รัฐเป็นผู้ดูแลนั่นเอง ทำให้ที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ รัฐสามารถยึดกลับมาเพื่อทำประโยชน์ต่อไปได้ หากผู้ถือครองนำไปแล้วไม่ใช้ประโยชน์ ซึ่งเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนของออสเตรเลีย