

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องสิทธิในที่ดินนั้น พึงต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เป็นสิ่งที่มนุษย์ไม่อาจสร้างขึ้นเองได้ ซึ่งแตกต่างกับปัจจัยการผลิตชนิดอื่น ๆ ที่มนุษย์ได้ผลิตขึ้นมาและถือเป็นกรรมสิทธิ์โดยเด็ดขาด แต่ที่ดินเป็นทรัพย์สินทางธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงได้มีแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินเป็นไปในแนวทางที่ว่าที่ดินทั้งหมดนั้นควรจะเป็นทรัพย์สินส่วนรวม เพราะโดยสภาพเนื้อแท้ของที่ดินไม่ใช่ทรัพย์สินในตัวของมันเอง ที่จะสามารถเป็นของผู้หนึ่งผู้ใดได้โดยเฉพาะ ที่ดินจึงเป็นที่อยู่อาศัยและทำประโยชน์ของมนุษย์สืบทอดมาตั้งแต่โบราณจนถึงปัจจุบัน ที่ดินจึงควรเป็นทรัพย์สินส่วนรวมที่รัฐพึงจัดสรรการใช้ประโยชน์ให้กับราษฎรอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

โดยพัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของมนุษย์ เริ่มตั้งแต่มนุษย์ดำรงชีวิตด้วยการเร่ร่อน ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะปรากฏอยู่ในรูปของการหาประโยชน์ในพื้นที่ร่วมกัน ต่อมาได้มีการลงหลักปักฐานสร้างที่อยู่อาศัย ตลอดจนมีการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์เป็นอาหาร เมื่อต้นไม้ที่เพาะปลูกไว้ออกดอกออกผล การเพาะปลูกได้ขยายตัวเพิ่มขึ้น ความต้องการที่ดินก็มีมากขึ้นเป็นลำดับ ทำให้ที่ดินกลายเป็นทรัพย์สินที่มีค่า ผู้ที่ใช้จ่ายเหงื่อแรงงานของตนลงไปในพื้นที่ดินผืนใด ย่อมมีความชอบธรรมที่จะได้เป็นเจ้าของผลผลิตที่ตนได้ทำไป จึงเกิดการยอมรับหลักกรรมสิทธิ์ในที่ดินขึ้น เมื่อเข้าสู่ยุคกรีกและโรมันได้มีการยอมรับทรัพย์สินส่วนบุคคล โดยสนับสนุนการจัดสรรปันส่วนในทรัพย์สิน ทรัพย์สินจะต้องถูกแบ่งแยกอย่างเป็นธรรมเพื่อลดการโต้แย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ แต่ไม่ควรมีมากจนเป็นกลายเป็นการสะสมในทรัพย์สิน และมีการยอมให้มีการละเมิดทรัพย์สินส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม โดยการบริหารจัดการทรัพย์สินจะเป็นอำนาจของหัวหน้าครอบครัวแต่เพียงผู้เดียว เมื่อจักรวรรดิโรมันล่มสลาย ได้เข้าสู่ยุคกลางหรือศักดินา เกิดการทำสงครามแย่งชิงดินแดนและประชากรขึ้น ความสัมพันธ์ของคนในสังคมในขณะนั้นเป็นไปในรูปแบบพึ่งพากัน เป็นลำดับ ตั้งแต่ผู้ให้แรงงานต่อขุนนาง ขุนนางต่อกษัตริย์ กษัตริย์จะมอบที่ดินให้แก่ขุนนางตอบแทนที่ขุนนางสาบานว่าจะจงรักภักดี และให้ความช่วยเหลือทางทหารแก่กษัตริย์ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินในยุคนี้ได้ปะปนกับอำนาจในการปกครอง ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจปกครองออกจากกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยถือว่าผู้ใดมี

อำนาจปกครองถิ่นใด ก็ให้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินในถิ่นนั้นด้วย ความขัดแย้งในยุคกลาง ก่อให้เกิดสงครามและความไม่สงบในสังคม จึงนำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจการปกครองที่กษัตริย์ เพื่อให้กษัตริย์ใช้อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และได้ปราบขุนนางเจ้าของที่ดินเจ้าศักดินาทั้งหลายจนสามารถบริหารราชการแบบรวมศูนย์อยู่ที่กษัตริย์ ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ ได้มีการยอมรับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ส่วนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นยังคงเป็นของกษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กษัตริย์มีอำนาจสูงสุดอย่างไม่มีข้อจำกัด มีการทำศึกสงครามอยู่บ่อยครั้ง และทุจริตภาวฉ้อราษฎร์อย่างไม่เป็นธรรม นำมาซึ่งจำกัดอำนาจของกษัตริย์ และทำให้การปกครองเป็นของประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งผู้มีอำนาจปกครองจะละเมิดมิได้ ซึ่งเป็นยุคเสรีนิยม การจำกัดทรัพย์สินของบุคคลไม่อาจทำได้เว้นแต่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ในยุคเสรีนิยมได้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น มีความมุ่งหมายให้เกิดความผาสุกและความสงบของมนุษย์ โดยมีความเชื่อว่ากลไกทางสังคมและเศรษฐกิจจะเป็นไปเองได้ตามสภาพ รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจ ควรปล่อยให้เศรษฐกิจในรูปแบบเสรี มีการยอมรับสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกบุคคล ในสังคมทุนนิยมรัฐบาลมีหน้าที่แต่ปกป้องสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลเท่านั้น ไม่มีหน้าที่เข้าไปจัดสรรความเท่าเทียมกันในหมู่ประชาชน ส่งผลให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วตามอิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมหรือระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม เนื่องจากกลไกทางการตลาดส่งผลให้การค้าเสรีของบุคคลหนึ่งไปกดขี่บุคคลอื่น ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของคนในสังคม จึงได้ถือกำเนิดรัฐสวัสดิการขึ้น รัฐให้หลักประกันความมั่นคงแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ในด้านปัจจัยพื้นฐาน กรรมสิทธิ์สมบูรณ์ตามแนวคิดเสรีนิยมที่มีความเข้มแข็งและเด็ดขาดและละเมิดมิได้นั้น ไม่สามารถเป็นไปได้อีกต่อไปตามความเป็นจริง จึงได้เกิดทฤษฎีการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมขึ้น

ในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและที่ดินนั้น ในบรรดากลุ่มประเทศรัฐเสรีประชาธิปไตยจะให้ความรับรองและคุ้มครองสิทธิประเภทนี้ โดยได้ปรากฏอยู่ในเอกสารสำคัญทางการเมืองต่าง ๆ เช่น มหากฎบัตร (Magna Carta) ของประเทศอังกฤษ, รัฐธรรมนูญและคำประกาศสิทธิมนุษยชน (Bill of Rights) ของประเทศสหรัฐอเมริกา และคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ซึ่งมีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิงกับกลุ่มประเทศรัฐสังคมนิยม ที่มีความเห็นในเรื่องหลักกรรมสิทธิ์ที่แตกต่างกันออกไป โดยมีความเห็นว่ากรรมสิทธิ์เป็นจุดรวมศูนย์ของความยุติธรรมในระบบทุนนิยม การปล่อยให้เอกชนถือกรรมสิทธิ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมสิทธิ์ที่เป็นปัจจัยสำหรับการผลิต เช่น ทุน โรงงาน ที่ดิน ตลอดจนทรัพย์สินต่างๆ จะทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบ ความเป็นธรรมย่อมเกิดขึ้นได้ด้วยการยกเลิกทุนหรือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน และ

ให้รัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เสียเอง บุคคลจะมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ก็ต่อเมื่อได้ใช้แรงงานของตนเพื่อทรัพย์สินนั้น กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในกลุ่มประเทศสังคมนิยมจึงมีอยู่บ้าง แต่ได้จำกัดเฉพาะเท่าที่จำเป็นในการใช้สอยและบริโภค

การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในรัฐเสรีประชาธิปไตย มี 2 ลักษณะ คือ การรับรองอย่างสมบูรณ์ (Absolute) คือ การที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและเสรีภาพโดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใด ๆ เช่น สิทธิในมโนธรรมหรือสิทธิและเสรีภาพในทางความคิด และการรับรองอย่างสัมพัทธ์ (Relative) คือ รัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จะจำกัดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพบางอย่างในภายหลังได้ เช่น สิทธิและเสรีภาพในการกระทำ รัฐไม่อาจให้ความรับรองได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากหากปล่อยให้คนในสังคมมีเสรีภาพที่จะกระทำการใด ๆ อันส่งผลกระทบต่อผู้อื่นหรือต่อประโยชน์ส่วนรวมของสังคม ย่อมเกิดความไม่สงบสุขในสังคมเป็นอย่างแน่แท้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร โดยการบังคับให้ราษฎรแต่ละคนกระทำการบางอย่างหรือห้ามมิให้กระทำการบางอย่างจึงสามารถกระทำได้ ทั้งหมดนี้ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นและรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ โดยมาตรการที่ใช้ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น จะต้องเป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของเหตุแห่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ทั้งต้องเป็นวิธีที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพที่ถูกจำกัด และจะต้องเลือกมาตรการที่เป็นผลร้ายน้อยที่สุดหรือเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งเป็นหลักการของการใช้อำนาจมหาชนที่เรียกว่า “หลักความจำเป็นพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักสัดส่วนในการใช้อำนาจ (Verhaeltnismaesigheid)” และหากเอกชนได้รับความเสียหายจากการต้องสละประโยชน์ของตนเพื่อยกให้เป็นประโยชน์ส่วนรวม รัฐจะต้องดำเนินการให้เอกชนนั้นได้รับค่าชดเชยที่เป็นธรรม

สำหรับสิทธิในที่ดินในประเทศไทย ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้มีการออกกฎหมายพระอัยการเบ็ดเสร็จ โดยถือได้ว่าที่ดินทั้งหมดเป็นทรัพย์สินส่วนรวมโดยเป็นของพระมหากษัตริย์ผู้มีอำนาจปกครองประเทศ ซึ่งเรียกว่า “พระเจ้าแผ่นดิน” ราษฎรเป็นเพียงผู้ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิครอบครองในที่ดินเพื่อทำประโยชน์ ไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในฐานะเจ้าของแต่อย่างใด พระมหากษัตริย์ยังสามารถเรียกเอาที่ดินนั้นคืนได้ตลอดเวลา โดยกำหนดให้การบุกเบิกที่ดินเพื่อจับจองต้องแจ้งแก่ทางราชการเพื่อออกเอกสารให้ และมีการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน คือ หากเจ้าของเดิมละทิ้งที่บ้านที่สวน ไป 9 ปี 10 ปี ให้ทางราชการจัดที่ดินนั้นให้แก่ราษฎรอื่นแทนเพื่อไม่ให้ที่ดินตกเป็นที่ว่างเปล่า ยกเว้นละทิ้งไปเพื่องานราชการ และมีการส่งเสริมการใช้ที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์ โดยให้นายแขวงนายอกรจัดที่ดินให้ราษฎรเข้าทำกินโดยยกเว้นภาษีอากรให้ในปีแรก

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ สิทธิในที่ดินระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรได้เปลี่ยนแปลงไป โดยประชาชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้และมีการพัฒนาทางด้านเอกสารสิทธิและการเก็บภาษี โดยหากไม่ชำระภาษี 2 ปีติดต่อกัน ให้ผู้ที่มิสิทธิในที่ดินขาดจากการเป็นเจ้าของที่ดินและให้ที่ดินกลับมาเป็นของรัฐ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการประกาศใช้ข้อบังคับสำหรับจองที่ดินที่ทำการเพาะปลูกสวนใหญ่สมพัตสร ที่นาและไร่ ร.ศ. 129 (พ.ศ. 2454) เพื่อใช้ควบคุมผู้ที่ขอจับจองที่ดินทำการเพาะปลูก โดยกำหนดให้ผู้ที่ได้รับใบเหยียบย่ำเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ เมื่อครบกำหนดแล้วผู้จับจองจะได้รับโฉนดที่ดินเท่าที่ได้ใช้ประโยชน์เท่านั้น ส่วนที่ไม่ได้ทำประโยชน์ให้กลับคืนเป็นของรัฐ หลักการเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ และการส่งเสริมการทำประโยชน์ที่ดิน เป็นหลักการที่มีความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐมีรายได้จากภาษีอากร และเป็นการควบคุมการใช้ที่ดินเพื่อให้เกิดความเสมอภาคในสังคม

ปัจจุบันได้มีการการเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับใบจอง เนื่องจากทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน โดยมีการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกำหนดให้ผู้รับใบจองต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินภายใน 6 เดือนและจะต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับใบจอง หากพ้นกำหนดผู้ถือใบจองนั้นเป็นอันขาดสิทธิในการครองครองและทำประโยชน์ในที่ดิน เฉพาะส่วนที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์ และมาตรการเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิแล้ว

เมื่อได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินแล้ว รัฐได้มีมาตรการในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินไม่ปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิได้มีบทบัญญัติชัดเจนในเรื่องกำหนดสิทธิในทรัพย์สินควบคู่กับหน้าที่ของทรัพย์สิน แต่รัฐธรรมนูญก็ได้กล่าวถึงหลักประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้รัฐได้นำไปใช้ควบคุมจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเพื่อประโยชน์แห่งส่วนรวมได้

สำหรับที่ดินที่มีเอกสารสิทธิในที่ดินประเภทโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ได้มีการจำกัดสิทธิในที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน ในมาตรา 6 ดังนี้

“มาตรา 6 นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ดินให้เป็นที่ยรกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

- (1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน

(2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป”

โดยสิทธิในทรัพย์สิน เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้ความรับรอง และคุ้มครองเช่นเดียวกับรัฐเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไป แต่สิทธิในที่ดินนั้น เป็นสิทธิที่รัฐได้ให้การรับรองอย่างสัมพัทธ์ คือ สามารถจำกัดสิทธิบางประการในทรัพย์สินได้ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะ และการจำกัดสิทธิในที่ดินย่อมมีได้เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะของการจำกัดสิทธิบางประการในที่ดินหรือรุนแรงถึงขนาดเป็นการจำกัดสิทธิที่เป็นการเพิกถอนสิทธิในที่ดิน

การเพิกถอนสิทธิในที่ดินของเอกชนในประเทศไทยนั้น สามารถแยกได้เป็น 3 กรณี คือ การเวนคืนที่ดิน การบังคับให้จำหน่ายจ่ายโอนที่ดินโดยกฎหมาย และการให้ที่ดินตกเป็นของรัฐในกรณีทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งทั้ง 3 กรณีเป็นการจำกัดสิทธิในที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้น กล่าวคือ ในการเวนคืนที่ดิน เป็นการที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายพรากเอาที่ดินของเอกชนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินนั้นก่อน เพื่อนำมาใช้ตามวัตถุประสงค์อันเป็นประโยชน์สาธารณะ

ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนด้วยการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม

การบังคับให้จำหน่ายจ่ายโอนที่ดินโดยกฎหมาย เป็นการกำหนดขอบเขตในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินตามความเหมาะสมเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งอาจจำแนกการสิ้นสุดสิทธิในที่ดิน ตามสถานะของผู้ถือครองที่ดิน เช่น การที่คนต่างด้าว ได้รับอนุญาตให้ถือครองที่ดินอาจตกอยู่ในบังคับของกฎหมายให้จำหน่ายจ่ายโอนที่ดินในกรณี ไม่เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือใช้ประโยชน์ที่ดินผิดประเภทที่ได้รับอนุญาต

ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าโดยผู้นั้นจะต้องดำเนินการจำหน่ายที่ดินนั้นหรือที่ดินในส่วนที่เกินนั้นเสียภายในระยะเวลาที่กำหนด หากล่วงเลยระยะเวลาดังกล่าวรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการจำหน่ายและนำเงินที่ได้คืนให้กับเจ้าของที่ดิน

การให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ ในกรณีทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เป็นการเพิกถอนสิทธิในที่ดินของเอกชน เนื่องด้วยรัฐต้องการให้เจ้าของที่ดิน

ได้ทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนถือครองอยู่อย่างจริงจัง เพื่อประโยชน์ในความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยได้กำหนดเงื่อนไขและเงื่อนไขในการเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ ในกรณีที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเกิน 10 ปี ติดต่อกัน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกิน 5 ปี ติดต่อกัน ให้ถือว่าบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินมีเจตนาสละสิทธิในที่ดินที่ตนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง

เป็นการเพิกถอนสิทธิในที่ดินกรณีนี้ เป็นการเพิกถอนสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชน เพื่อประโยชน์สาธารณะเช่นเดียวกันกับ การเพิกถอนสิทธิในที่ดินในกรณีข้างต้น แต่ในกรณีนี้รัฐไม่มีมาตรการเยียวยาความเสียหายให้กับเอกชนผู้ต้องสูญเสียที่ดิน

ปัญหาการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน นอกจากปัญหาการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรของกลุ่มนายทุนแล้วนั้น ยังมีสาเหตุอื่นที่สำคัญอีกหลายประการ เช่น ปัญหาน้ำท่วมพื้นที่เกษตรกรรมเป็นระยะเวลายาวนานทำให้ไม่อาจเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้, ดินขาดความอุดมสมบูรณ์, ขาดแรงงานในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมและการขาดน้ำในการประกอบอาชีพ เป็นต้น ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่ามาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินของหน่วยงานทางราชการนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอ ทำให้มีพื้นที่จำนวนมากขาดการเอาใจใส่ดูแลจากภาครัฐ ไม่มีมาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ให้กับประชาชนในพื้นที่

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาที่ราษฎรไม่อาจเข้าทำประโยชน์ในที่ดินทำกินกับมาตรการเพิกถอนสิทธิในที่ดิน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด พบว่าเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อผู้ถือครองที่ดินที่มีความรุนแรงเกินสมควร

โดยมาตรการเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ให้ตกเป็นของรัฐโดยมีวัตถุประสงค์ให้เจ้าของที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนถือครองอยู่อย่างจริงจัง เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมาตรา 6 ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีมาตั้งแต่ พ.ศ.2497 จนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลา 56 ปี แต่กฎหมายมาตรานี้ไม่เคยถูกนำมาใช้บังคับ เนื่องจากปัญหาสำคัญหลายประการทั้งในปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในการปฏิบัติ ตลอดจนขาดมาตรการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่าเพื่อให้เป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการกระจายสิทธิในที่ดินอย่างเหมาะสมและการนำประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 6 มาบังคับใช้ให้เกิดผลอย่างรูปธรรม จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันให้มากขึ้น และควรกำหนดมาตรการอื่นๆ ที่กระตุ้นให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เจ้าของที่ดินทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยมาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินและมาตรการควบคุมมิให้เจ้าของที่ดินทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ แยกเป็น 2 มาตรการ คือ มาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางภาษี

1) ควรกำหนดพื้นที่ที่จะดำเนินการเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ไว้เป็นการเฉพาะ

มาตรการเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นมาตรการที่มุ่งหมายให้เจ้าของที่ดินเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนมีสิทธิในที่ดินนั้น ๆ อย่างเต็มที่ และเป็นมาตรการลงโทษเจ้าของที่ดินที่ละเลยทอดทิ้งไม่เข้าทำประโยชน์ในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด โดยเป็นการเพิกถอนสิทธิในที่ดินของเจ้าของที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ให้กลับมาเป็นของรัฐ

มาตรการดังกล่าว เป็นมาตรการที่รัฐมุ่งลงโทษเจ้าของที่ดิน โดยไม่คำนึงว่ารัฐได้มีมาตรการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ๆ เพียงพอแล้วหรือไม่ ซึ่งอาจเกิดปัญหาในเรื่องความไม่เป็นธรรมกับเจ้าของที่ดินในแต่ละราย เนื่องจากพื้นที่แต่ละพื้นที่ รัฐได้จัดให้มีสาธารณูปโภคและมาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินแตกต่างกันออกไป จึงทำให้เกิดความแตกต่างของโอกาสในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เช่น ในเขตพื้นที่ชุมชนที่รัฐได้เข้าไปดำเนินการจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน มีระบบคมนาคม ระบบไฟฟ้า ระบบชลประทาน และมาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดิน เป็นต้น ซึ่งเป็นการนำงบประมาณในภาครัฐมาลงทุนเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้เข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่อย่างจริงจัง กับ พื้นที่ที่อยู่ห่างไกล ความเจริญไม่มีระบบสาธารณูปโภคที่พอเพียงและขาดมาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดิน กลับมีมาตรการในการดำเนินการจัดการกับที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในมาตรฐานเดียวกัน

การควบคุมการทำประโยชน์โดยการเพิกถอนสิทธิในที่ดิน จึงควรเป็นพื้นที่ที่รัฐได้จัดทำงบประมาณ และส่งเสริมการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่อย่างพอเพียงแล้ว จึงจะเกิดความเป็นธรรมในการใช้บังคับกฎหมาย

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอให้มีการพิจารณาพื้นที่ที่จะใช้มาตรการเพิกถอนสิทธิในที่ดิน ที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามลักษณะความเหมาะสมของพื้นที่ โดยพิจารณาจากพื้นที่ที่รัฐได้ดำเนินการจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและมีมาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินในพื้นที่นั้น ๆ อย่างเพียงพอและรัฐมีความต้องการให้เจ้าของที่ดินใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจัง โดยกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะประกาศกำหนดเขตที่ดินบริเวณที่จะใช้มาตรการเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ควบคู่ไปกับการจัดเก็บภาษีที่ดินว่างเปล่า

2) ควรเพิ่มมาตรการในการในการบรรเทาความเสียหายให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดิน

ในกรณีที่รัฐได้ดำเนินการเพิกถอนสิทธิในที่ดินของเอกชน ที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อนำไปจัดให้กับเอกชนรายอื่นที่ขาดที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน โดยรัฐไม่ได้ดำเนินการจ่ายเงินค่าชดเชยหรือมีมาตรการบรรเทาความเสียหายให้กับเจ้าของที่ดินที่ถูกเพิกถอนสิทธิ ผู้ศึกษาเห็นว่ามาตรการดังกล่าวมีความรุนแรงและไม่เป็นธรรมกับเจ้าของที่ดินในหลาย ๆ กรณี เช่น สภาพที่ดินไม่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรม ภาครัฐไม่มีมาตรการส่งเสริมในการทำประโยชน์ในที่ดิน ขาดเครื่องมือเครื่องใช้ในการประกอบอาชีพ เจ้าของที่ดินขาดเงินทุนและแรงงานในการประกอบอาชีพ เป็นต้น เมื่อนำไปจัดให้กับเอกชนรายอื่นที่มีเงื่อนไขเช่นเดียวกันกับเจ้าของที่ดินรายเดิม การแก้ไขปัญหการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินก็ไม่อาจบรรลุลดอุปสรรคได้

ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ การเพิกถอนสิทธิในที่ดินของเอกชน ในกรณีการเวนคืนที่ดิน การบังคับให้จำหน่ายจ่ายโอนโดยกฎหมาย รัฐได้ให้ความช่วยเหลือในการเยียวยาบรรเทาความเสียหายให้กับเอกชน โดยการจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรมให้กับเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน หรือการกำหนดให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่ไม่อาจถือครองที่ดินได้ตามกฎหมาย จะต้องจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินดังกล่าวให้กับบุคคลอื่นภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอให้มีมาตรการบรรเทาความเสียหายให้กับเจ้าของที่ดินที่ถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดินในกรณีทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ โดยในประเทศญี่ปุ่นและ

ประเทศได้หัน ที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ รัฐบาลจะมีมาตรการบังคับซื้อที่ดินดังกล่าวให้กลับมาเป็นของรัฐ แต่เมื่อพิจารณาถึงสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศและจำนวนเนื้อที่ที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในปัจจุบัน หากกำหนดมาตรการให้รัฐบาลบังคับซื้อที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ของเอกชน จะต้องใช้เงินงบประมาณที่จะนำมาชดเชยให้เอกชนเป็นจำนวนมาก

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอให้รัฐบาลดำเนินการเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยใช้มาตรการในการบังคับให้เจ้าของที่ดินจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ โฉนดให้รัฐบาลกำหนดระยะเวลาให้เจ้าของที่ดินจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินภายในระยะเวลาที่อธิบดีกรมที่ดินกำหนด เช่นเดียวกันกับมาตรการจำหน่ายจ่ายโอนโดยกฎหมาย เพื่อเป็นการลดความรุนแรงของมาตรการเพิกถอนสิทธิในที่ดินไม่ให้เจ้าของที่ดินได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรและสามารถบังคับใช้กฎหมายโดยไม่ถูกต่อต้านจากผู้เสียประโยชน์

3) ควรแก้ไขระยะเวลาในการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์

ในการเพิกถอนสิทธิในที่ดินตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือ การบังคับให้เจ้าของที่ดินจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งตามมาตรา 6 ได้กำหนดเงื่อนไขของการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินที่มีโฉนด หรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ว่าหากทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าในกรณีที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเกิน 10 ปีติดต่อกัน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกิน 5 ปีติดต่อกัน ให้ถือว่าบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินนั้นมีเจตนาละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนดังกล่าว

ผลในทางกฎหมายของโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน มีสถานะเป็นหนังสือแสดงสิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดินเช่นเดียวกัน โดยมีความแตกต่างกันบางประการ เช่น วิธีการรังวัดกำหนดเขตในโฉนดที่ดินจะใช้คำว่า “รังวัดทำแผนที่” แต่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ใช้คำว่า “พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์” ซึ่งการกำหนดเขตที่ดินนี้ โฉนดที่ดินจะมีความชัดเจนและถูกต้องมากกว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์, การกำหนดระยะเวลาในการแย่งสิทธิในที่ดินระหว่างเอกชน, หน่วยงานมีหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

จากการศึกษาพบว่า สถานะของเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเจ้าของที่ดิน เว้นแต่ในเรื่องของการจัดสรรที่ดินของเอกชนและการขอตระเวนอาคารชุดของหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่านั้น ทั้งการพิสูจน์สอบสวนมีความเป็นไปได้ยาก เนื่องจากระยะเวลาเพิกถอนที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ ประเภทโฉนดที่ดิน กำหนดไว้ถึง 10 ปี ทำให้ยากแก่การพิสูจน์ เพื่อให้มาตรการในการเพิกถอนสิทธิในที่ดินของเอกชนที่

ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขกำหนดระยะเวลาในการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์จากเดิมในกรณีที่ดินมีโฉนดเกิน 10 ปีติดต่อกัน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกิน 5 ปีติดต่อกัน เป็นระยะเวลาในการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินที่มีโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ดิน เกิน 5 ปี ติดต่อกัน

4) ความหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดิน

ในการพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการพิจารณาคือ ที่ดินดังกล่าวได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่นตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์แล้วหรือไม่ การพิจารณาใช้บังคับกฎหมายจึงต้องอาศัยดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นสำคัญ ทำให้มีปัญหาต่อเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากการให้นิยามดังกล่าวมีสภาพเป็นการใช้บังคับโดยทั่วไปซึ่งมีความยืดหยุ่นสูง เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายมีความเหมาะสมตามสภาพความแตกต่างในแต่ละท้องที่ แต่ในทางกลับกันก็ส่งผลให้ขาดสภาพการใช้บังคับมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งการจะพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ต้องพิจารณาร่วมกันทั้ง “การครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น” และ “สภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์” โดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องมีความรู้และความเข้าใจถึงสภาพที่ดินในท้องถิ่นและสภาพของกิจการนั้น ๆ เป็นสำคัญ จึงจะอำนวยความสะดวกให้กับเจ้าของที่ดินได้อย่างเหมาะสม

หากกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดิน อันเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นและให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือแสดงความเป็นเจ้าของในทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจบริหารจัดการแก่ชุมชน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาลักษณะการทำประโยชน์ให้เหมาะสมเป็นรายพื้นที่ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องในการใช้บังคับกฎหมายและเกิดความเป็นธรรมในแต่ละท้องถิ่น

อีกทั้งในปัจจุบันรัฐได้กำหนดให้ภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นรายเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหากได้มีการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีโดยให้มีการจัดเก็บภาษีพื้นที่ว่างเปล่าที่ไม่ได้ทำประโยชน์ ก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ

รายได้จากการจัดเก็บภาษีที่เพิ่มขึ้น นำมาพัฒนาท้องถิ่นของตนให้เกิดประโยชน์ตามความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชนในพื้นที่ ทั้งยังเกิดกระบวนการรับผิดชอบระหว่างผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน เพราะถ้าผู้บริหารจัดเก็บภาษีแล้ว มิได้นำเงินไปใช้ให้เกิดประโยชน์เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนหรือสนองความต้องการของประชาชน ก็จะมีผลต่อคะแนนเสียงสนับสนุนทางการเมือง อันเป็นการสร้างกระบวนการประชาธิปไตยและการตรวจสอบภาคประชาชนระดับท้องถิ่น

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดินของแต่ละชุมชน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาลักษณะการทำประโยชน์ให้เหมาะสมเป็นรายพื้นที่และประเมินการทำประโยชน์ในที่ดินในชุมชนเป็นรายปี ว่ามีการใช้ประโยชน์ในที่ดินในลักษณะอย่างไรและเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่หรือไม่ โดยให้อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของกรมที่ดินอีกชั้นหนึ่ง

ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดินในชุมชนขึ้น โดยได้รับผลประโยชน์จากภาษีที่ดินเป็นการจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่

5) ควรกำหนดมาตรการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าในพื้นที่ว่างเปล่าไม่ได้ทำประโยชน์

จากการศึกษาพบว่า มาตรการที่สำคัญที่ควบคุมมิให้เจ้าของที่ดินทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า คือ มาตรการทางภาษี ซึ่งหากได้มีการปรับปรุงแก้ไขระบบการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพแล้ว มาตรการทางกฎหมายในการเพิกถอนสิทธิในที่ดินตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจะเป็นเพียงมาตรการที่ถูกนำมาบังคับใช้ในกรณีที่จำเป็นเท่านั้น เนื่องจากมาตรการทางภาษีเป็นมาตรการที่มีผลบังคับใช้โดยตรงต่อเจ้าของที่ดิน และถูกจัดเก็บเป็นรายปี ซึ่งภาษีที่ถูกจัดเก็บ จะเป็นรายได้มาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังเป็นมาตรการที่สามารถป้องกันการกระจุยตัวของที่ดินถือครองที่ดิน ตลอดจนการปล่อยให้ว่างเปล่าไม่ใช้ประโยชน์ แต่เนื่องจากภาษีที่ดินของประเทศไทยในปัจจุบันยังอยู่ในอัตราที่ต่ำ จนแทบไม่มีผลกระทบต่อผู้กว้านซื้อและเก็งกำไรในที่ดิน และกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินในปัจจุบันมีช่องว่างให้เกิดการลดหย่อนภาษี โดยไม่จำเป็น และทำให้ผู้ถือครองที่ดินสามารถหลีกเลี่ยงภาษี

ปัจจุบันการจัดเก็บภาษีในประเทศไทยยังไม่มีมาตรการในการจัดเก็บภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า เมื่อเปรียบเทียบมาตรการทางภาษีที่ดินในต่างประเทศ เช่น ประเทศไต้หวัน พบว่าได้มีมาตรการในการจัดเก็บภาษีในหลาย ๆ มาตรการคือ การจัดเก็บภาษีที่ดินว่างเปล่า ภาษีไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน และภาษีไม่อยู่อาศัยในที่ดิน ซึ่งภาษีเหล่านี้จะถูกจัดเก็บในอัตราสูงและเป็น

อัตราก้าวหน้า โดยรัฐจะทำการสำรวจการทำประโยชน์ในที่ดินของเอกชนและต้องชำระภาษีที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ด้วย มาตรการดังกล่าวช่วยลดปัญหาการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินของประเทศได้วันอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากนำมาตรการในการจัดเก็บภาษีที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์มาบังคับใช้ โดยจัดเก็บภาษีที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ให้สูงและเป็นอัตราก้าวหน้า จะทำให้คนที่ถือครองที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า จะต้องเสียภาษีที่ดินเป็นจำนวนมาก ในระดับที่ไม่สามารถเก็บกักที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไร ทำให้ต้องจำหน่ายที่ดินไปให้ผู้ที่ต้องการใช้ประโยชน์ หรือ เว้นคืนให้รัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 หรือรัฐอาจเข้าซื้อที่ดินเหล่านั้นเพื่อนำมาปฏิรูปจัดสรรให้กับเกษตรกรที่ต้องการที่ดินทำกิน ทำให้ชาวบ้านมีโอกาสเข้าถึงที่ดินได้ง่ายขึ้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรกำหนดมาตรการด้านภาษีโดยจัดเก็บภาษีที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์สำหรับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ในอัตราที่สูงกว่าที่ดินทั่วไป และถูกจัดเก็บในอัตราก้าวหน้า โดยให้คิดคำนวณภาษีที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในปีแรกในอัตราหนึ่ง และถ้าทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในปีต่อไปเพิ่มขึ้นตามลำดับ แต่หากการที่เจ้าของที่ดินทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือได้ปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า โดยมีเหตุผลอันสมควร เจ้าของที่ดินสามารถยื่นคำร้องต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่ตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อขอลดเว้นภาษีที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ได้

6) ควรกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินและกำหนดมาตรการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าตามขนาดของที่ดินที่ถือครอง

การจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินโดยควบคุมปริมาณการถือครองที่ดินในประเทศไทย ในอดีตได้มีมาตรการทางกฎหมายในการกำจัดการถือครองที่ดิน โดยให้ถือครองที่ดินได้ไม่เกินปริมาณกฎหมายได้ที่กำหนด เพื่อให้คนไทยแต่ละคนมีที่ดินอยู่อาศัยทำกินพอควรแก่สภาพ และป้องกันไม่ให้นายทุนหรือผู้มีอำนาจแย่งเอาที่ดินจำนวนมากไปครอบครองเป็นเจ้าของเสียคนเดียว โดยได้มีการตราขึ้น ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 34-49 รวมทั้งสิ้น 16 มาตรา โดยได้กำหนดปริมาณการถือครองที่ดินโดยตรง 4 ประเภท คือ

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ไม่เกิน 50 ไร่
ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม	ไม่เกิน 10 ไร่
ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม	ไม่เกิน 5 ไร่
ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย	ไม่เกิน 5 ไร่

โดยผู้ศึกษามีความเห็นไปในแนวทางที่จะให้นำมาตรการการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินโดยตรงมาบังคับใช้ ในลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิในปริมาณการถือครองที่ดิน ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและปัญหาต่าง ๆ รวมถึงจะช่วยให้เกิดการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินไปสู่ประชาชน และรัฐสามารถวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับศักยภาพของแต่ละพื้นที่ แต่เมื่อได้ศึกษาถึงผลกระทบแล้วเห็นว่าหากมีการนำมาตรการดังกล่าวกลับมาบังคับใช้ จะเกิดความขัดแย้งในทางสังคมอย่างรุนแรง เนื่องจากในปัจจุบันการถือครองที่ดินในประเทศไทยเป็นไปอย่างเสรี การถือครองที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในความครอบครองของผู้มีอำนาจทางสังคม แต่คนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งเป็นเกษตรกรและผู้ใช้แรงงานประสบกับปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน แม้มีความพยายามผลักดันมาตรการในการดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์แต่หากนำมาตรการจำกัดปริมาณการถือครองที่ดิน เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขทางกฎหมาย สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมแล้ว ไม่อาจนำมาบังคับใช้ได้ เนื่องจากการถือครองที่ดินโดยเสรี ทำให้มีที่ดินจำนวนมากที่อยู่ในข่ายที่จะต้องจำหน่ายจ่ายโอน ทำให้ประสบปัญหาในหลาย ๆ ประการ เช่น ปัญหาทางข้อกฎหมายในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน, ปัญหาทางงบประมาณที่จะต้องนำมาชดเชยเอกชน, ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับซื้อ, ปัญหาการกีดกันการแข่งขันทางการค้า เป็นต้น ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อประเทศที่ได้ปล่อยให้มีการถือครองที่ดินมาแล้ว

ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นให้นำมาตรการทางภาษี มาเป็นมาตรการโดยอ้อมในการควบคุมปริมาณการถือครองที่ดิน โดยการแบ่งพื้นที่กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning) โดยกำหนดเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละบริเวณอย่างละเอียด แบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม และที่ดินเพื่ออยู่อาศัย เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีและควบคุมการทำประโยชน์ที่ดิน โดยให้จัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ตามขนาดของที่ดินที่ถือครองโดยถือเอาปริมาณการถือครองที่ดินตามมาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นเกณฑ์ คือ ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่, ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่, ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม ไม่เกิน 5 ไร่, ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ไม่เกิน 5 ไร่ หากถือครองที่ดินในแต่ละประเภทเกินกว่าอัตราที่กำหนด ให้รัฐจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า สำหรับที่ดินในส่วนเกินกว่าเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้