

กฎหมายการเกษตร : การถือครองที่ดิน ของเกษตรกรไทย (ภาค1) Agricultural Law : The Tenacy of The Thai Agriculturist (Phase I)

ไฉไล ศักดิวรพงศ์ และ ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก

Chailai Sakdivorapong and Pramote Prachonpachanuk

ABSTRACT

Cultural studies regarding agricultural laws about land tenancy require retroactive examination tracing back since the beginning of history and the global culture of land tenancy. The main issue here is laws pertaining to the land tenancy of rice farmers in Thailand including the solution of rice problems in the domains of Lanna, Sukhothai, Ayudhya and Thonburi. This study compares the law principles of each domain to those of the present period, using Supreme Court judgments as precedents. The study proposes that the main reason for differences in the rules and regulations in each domain has been gradual changes in human culture and fundamental needs.

Key words: agricultural law, tenacy, Thai agriculturist

บทคัดย่อ

การศึกษาวรรณกรรมในเรื่องกฎหมายการเกษตรเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน โดยใช้วิธีการตรวจสอบย้อนหลังไปตั้งแต่ประวัติและวัฒนธรรมการถือครองที่ดินของโลก และส่วนสำคัญคือกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่เพาะปลูกข้าวใน

ประเทศไทย ตลอดจนกลไกในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับข้าวในอาณาจักรล้านนา สุโขทัย อยุธยา และธนบุรี โดยนำหลักกฎหมายของแต่ละอาณาจักรมาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติในปัจจุบันซึ่งมีแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ ทำให้ทราบว่า การกำหนดกฎหมายที่แตกต่างกันในแต่ละอาณาจักร สาเหตุที่สำคัญคือวัฒนธรรมที่ผันแปรไป

1 ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Department of Laws, Faculty of Social Sciences, Kasetsart University, Bangkok 10900, Thailand.

บทนำ

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ปัญหาการถือครองที่ดินของประชากรในขณะนี้พบว่าเกษตรกรกว่า 50% มีขนาดการถือครองที่ดินไม่เหมาะสม จากการสำรวจของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรปี 2534 พบว่าเนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตรทั้งหมดประมาณ 133.08 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 41.50 จากเนื้อที่ทั้งหมดของประเทศไทยคือ 320.70 ล้านไร่ และต่อมาในปีพ.ศ. 2536 พบว่าขนาดการถือครองที่ดินต่ำกว่า 20 ไร่/ครัวเรือน ประชากรไม่ได้ทำกินในที่ดินของตนเองประมาณ 30.86% เช่าที่ดิน 14.36% จำนองที่ดิน 0.84% ขายฝากที่ดิน 0.16%

ในปัจจุบันที่ดินทำการเกษตรไม่อาจขยายได้อีก เพราะจำเป็นต้องใช้พื้นที่ทำการปลูกป่าเพื่อรักษาแหล่งต้นน้ำลำธาร และฟื้นฟูสภาพแวดล้อม แต่ชาวไทยส่วนใหญ่รับประทานข้าวเป็นอาหารหลักตั้งแต่อดีตจนปัจจุบัน และยังเป็นสินค้าส่งออกที่ทำรายได้ให้กับประเทศเป็นจำนวนมาก ดังนั้นที่ดินกลายเป็นสิ่งสำคัญสำหรับเกษตรกรที่เพาะปลูกข้าว จึงมีปัญหากับการปฏิรูปที่ดินให้เหมาะสมแก่การพัฒนาทางการเกษตรกรรมให้เพียงพอกับความต้องการของการขยายการผลิต

ภาวะทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงเป็นเหตุให้เกษตรกรที่ได้รับสิทธิหรือเอกสารสิทธิในการครอบครองที่ดิน ได้โอนสิทธิอันตนพึงมีไปให้แก่นายทุน หลังจากนั้นก็พยายามบุกรุกที่ดินแหล่งใหม่ จึงเกิดปัญหาที่ดินเพื่อการเกษตรตามอีกหลายประการ

ผู้นำประเทศตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้พยายามแก้ไขปัญหานี้และอุปสรรคเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร โดยกำหนดระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนมาตรการทางกฎหมาย เพราะการเพาะปลูกข้าวเป็นหัวใจสำคัญของการถือครองที่ดินในทุกยุคทุกสมัย

อนึ่ง การศึกษาเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับการ

เกษตรโดยตรงยังไม่มีปรากฏเด่นชัด โดยเฉพาะการวิเคราะห์ถึงผลกระทบต่อการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับข้าว ข้อสังเกตเปรียบเทียบ การนำปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะสิ้นสุดในชั้นของการเจรจาตกลงหรือถึงชั้นพิจารณาของศาล ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงเห็นสมควรทำการศึกษาวิจัยในแง่ของความเป็นมาและเหตุผล ตลอดจนวัฒนธรรมที่เป็นผลให้เกิดกฎหมายการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่เพาะปลูกข้าว เพราะการศึกษาวัฒนธรรมของชุมชนในเรื่องใดก็จะทำให้ได้คำตอบถึงแนวคิดในเรื่องนั้นได้อย่างสมบูรณ์ รวมทั้งจะเป็นการสร้างความคิดที่ดีในการจะแก้ปัญหาทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับข้าวในปัจจุบัน เป็นการก่อให้เกิดข้อคิดเห็นเพิ่มเติมของนักวิจัยในภายภาคหน้า และยังจะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัยดังกล่าว

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการและวัฒนธรรมการถือครองที่ดินของสังคมไทย
2. เพื่อศึกษาขนาดการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่เพาะปลูกข้าวใน 3 ภาคของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษารูปแบบของสิทธิและเอกสารสิทธิในการถือครองที่ดินที่เหมาะสมสำหรับเกษตรกรที่เพาะปลูกข้าว
4. เพื่อศึกษาระยะเวลาที่เหมาะสมในการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่เพาะปลูกข้าวก่อนการเปลี่ยนแปลงการทรงสิทธิ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงวัฒนธรรมการถือครองที่ดิน
2. เพื่อเป็นข้อมูลที่จะให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน
3. เพื่อเน้นประสิทธิภาพในการผลิตของ

เกษตรกรที่เพาะปลูกข้าวกับการถือครองที่ดินที่เหมาะสม

4. เพื่อเป็นข้อมูลในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

วิธีการวิจัย

การวิจัยแบ่งเป็นสองระยะ ดังนี้

ระยะแรก

เป็นการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยการตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินทั้งในและต่างประเทศ ย้อนหลังตั้งแต่ สมัยล้านนา สุโขทัย อยุธยา และธนบุรี โดยมุ่งเฉพาะเรื่องการเพาะปลูกข้าวเท่านั้น

ระยะที่สอง

ศึกษาในสมัยรัตนโกสินทร์ถึงการถือครองที่ดินโดยรัฐนำที่ดินมากระจายให้ราษฎรมีที่ดินทำการเพาะปลูกข้าวได้เหมาะสม โดยแบ่งการวิจัยเป็นสองส่วนคือ

ส่วนที่หนึ่งวิเคราะห์ถึงวัฒนธรรมของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่สองเป็นการวิจัยภาคสนาม (survey research) เพื่อศึกษาถึงแนวความเห็นและความต้องการของประชาชนในเรื่องการพัฒนาการกระจายและขนาดการถือครองที่ดินให้ราษฎรมีที่เพาะปลูกข้าวในปัจจุบัน ว่ามีผลให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากน้อยเพียงใด รูปแบบสิทธิและเอกสารสิทธิการมีสิทธิครอบครองได้นานแค่ไหนจึงจะเปลี่ยนแปลงสิทธิได้ ข้อมูลเหล่านี้ใช้เป็นข้อมูลเสริมการวิเคราะห์ส่วนอื่น เพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายต่อไป

ผล

วัฒนธรรมการถือครองที่ดินในเรื่องของการเพาะปลูกข้าว

ความหมายของที่ดิน

มนุษย์ใช้ที่ดินเพื่อการดำรงชีวิตและการหาเลี้ยงชีพคือ หาดอาหารจากดิน ปลูกที่อยู่อาศัยบนดิน ใช้เครื่องนุ่งห่มและยารักษาโรคจากพืชบนดิน ฉะนั้นที่ดินจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง จากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ พบว่ามีผู้ให้ความหมายของที่ดินไว้หลายประการ เช่น เอิบ เทียรันรณม์ ได้อ้างถึงนิยามที่ F.A.O. (1970) ให้ความหมายถึง บริเวณใดบริเวณหนึ่งบนผิวโลกที่มีลักษณะทั่วไปเด่นเฉพาะตัว และประกอบด้วยองค์ประกอบทางชีวภาพที่เสถียร หรือมีวัฏจักรที่สามารถทำรายได้เหนือและได้บริเวณนี้ในทางดั่ง ซึ่งรวมถึงบรรยากาศดิน ลักษณะทางธรณีวิทยา อุทกวิทยา ประชากรพืชและสัตว์ และผลจากกิจกรรมของมนุษย์ ทั้งในอดีตและปัจจุบันที่ทำให้ลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลสำคัญต่อการใช้ที่ดินบริเวณนั้นทั้งในปัจจุบันและอนาคตโดยมนุษย์ ส่วนสุภจิต สิริคุณโชติ ได้สรุปเกี่ยวกับที่ดินว่า ที่ดินเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ตั้งอยู่ในที่เฉพาะแน่นอนเคลื่อนย้ายไม่ได้ เป็นสิ่งที่มีปริมาณจำกัดไม่สามารถเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ตามความต้องการของมนุษย์ และเป็นพื้นที่ที่สามารถเข้าถือครองเป็นเจ้าของมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยได้รับการคุ้มครองของกฎหมาย (ปรีชา, 2527:1-3)

ในคำอธิบายทางกฎหมายโดยตรงก็มีในประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 1 ให้คำอธิบายของคำว่าที่ดินว่า "หมายความถึงพื้นดินทั่วไป และให้ความหมายรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย"

จากประมวลกฎหมายที่ดินนี้ที่ดินจะรวมเอาพื้นที่น้ำเข้าไปด้วย นั่นคือที่ดินหนึ่งอาจจะประกอบด้วยพื้นที่ดิน และมีห้วย มีหนอง มีคลอง มีบึง มีบาง

มีทะเลสาบ มีเกาะหรือมีชายทะเลอยู่ด้วยก็รวมกันเรียกว่า ที่ดิน ทั้งนี้มีหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139 บัญญัติว่า "อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดิน หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย"

จากมาตรา 139 นี้จะเห็นว่าที่ดินเป็นส่วนสำคัญที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ คือเป็นตัวอสังหาริมทรัพย์นั่นเอง

วัฒนธรรมทางกฎหมาย

ถ้าหากเรามองถึงวัฒนธรรมทางกฎหมายก็พอจะทำความเข้าใจได้ว่าเป็นการจัดระเบียบของสังคมที่มีกฎเกณฑ์ ข้อบังคับเพื่อควบคุมสังคมให้เคารพในสิทธิของกันและกัน ซึ่งมีทั้งการคุ้มครอง ป้องกัน ตลอดจนมาตรการในการแก้ไขตั้งแต่ความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ให้อยู่ดีมีสุข ซึ่งวิวัฒนาการวัฒนธรรมทางกฎหมายจะค่อยเป็นค่อยไป โดยดูจากกระแสของสังคมในหมู่ชนชั้น และผู้มีอำนาจกำหนดบทกฎหมายประกอบกัน ดังนั้นกฎหมายจะเป็นเครื่องมือไปสู่วัฒนธรรมที่เจริญก้าวหน้าในด้านอื่นของหมู่ชน เพราะเมื่อในช่วงเวลาหนึ่งมีกฎหมายที่ดีมากำหนดทิศทางของสังคมให้เป็นระเบียบเรียบร้อย สงบสุข ก็จะเกิดวัฒนธรรมที่สร้างสรรอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย

การวิจัยนี้จะมุ่งหมายถึงไปในเรื่องของวัฒนธรรมทางด้านกฎหมายการเกษตรเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่เพาะปลูกข้าว เพื่อให้เข้าใจดังกล่าว จึงได้ศึกษาวิวัฒนาการของประเทศต่าง ๆ อันนำไปสู่วัฒนธรรมทางด้านกฎหมายของประเทศไทยต่อการถือครองที่ดิน

ลักษณะการถือครองที่ดิน

การถือครองที่ดิน หมายถึงสิทธิตามกฎหมาย

หรือสิทธิตามสัญญาของกลีกรหรือคนทั่วไป ที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดินเหล่านั้น ซึ่งการถือครองที่ดินประเภทต่าง ๆ ทำให้กลีกรมีสิทธิในการใช้ที่ดิน และมีความสามารถในการผลิตไม่เท่ากัน (สากล, 2524:100) นอกจากนี้ยังมีความหมายอย่างอื่น คือการคงในสิทธิของผลประโยชน์บนผืนที่ดินนั้น ๆ โดยไม่คำนึงถึงกรรมสิทธิ์ที่แท้จริงของพื้นที่ดินนั้น ๆ จะเป็นของใครก็ตาม หรือหมายถึง Land tenure คือสิทธิต่าง ๆ อันพึงมีระหว่างผู้ถือครองที่ดินที่มีฐานะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ๆ ที่มีฐานะเป็นผู้เช่า มีฐานะเป็นหุ้นส่วนและมีฐานะเป็นเพียงผู้จัดการดำเนินการผลิต โดยได้รับผลตอบแทนเป็นค่าจ้างเท่านั้น (ปานทิพย์, 2528 : 61) ทั้งนี้แยกลักษณะการถือครองออกเป็น 3 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ ของตนเอง เช่าผู้อื่น และได้ทำฟรี

ก) ลักษณะที่ถือครองของตนเอง ตามในลักษณะที่ถือครองของตนเองนั้น มีเอกสารสิทธิหลายชนิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ข) ลักษณะที่ถือครองโดยเช่าผู้อื่น

เช่าผู้อื่น หมายถึง ที่ดินที่บุคคลในครัวเรือนเข้าไปทำประโยชน์หรือเช่าครอบครองโดยต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งค่าตอบแทนนี้อาจจ่ายเป็นเงินสด เงินเชื่อหรือผลผลิตอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ได้ ตามแต่จะตกลงหรือทำสัญญากับเจ้าของที่ดิน

ค) ลักษณะที่ถือครองโดยได้ทำฟรี

ได้ทำฟรี หมายถึง ที่ดินที่บุคคลในครัวเรือนเข้าไปทำประโยชน์ โดยไม่มีกรรมสิทธิ์หรือจ่ายค่าเช่า เช่น ที่ดินในเขตป่าสงวน ที่สาธารณะ ที่ดินที่บุคคลอื่นอนุญาตให้ทำประโยชน์ได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนใด ๆ ทั้งสิ้น

อนึ่งเนื้อที่ของการถือครองการเกษตร (farm holding land) มีความหมายคล้ายกับการถือครองที่ดินทั่ว ๆ ไปก็หมายถึง เนื้อที่ทั้งหมดของครัวเรือน

เกษตร หรือเนื้อที่ที่ครัวเรือนเกษตรลงในสิทธิของผลประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้ไม่คำนึงถึงกรรมสิทธิ์ที่แท้จริงของที่ดินนั้น ๆ

แนวคิดพื้นฐานในการถือครองที่ดิน

มนุษย์ตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์ ดำรงชีพอยู่ด้วยการทำกิจกรรมโดยเฉพาะการทำนา เมื่ออพยพไป ณ ที่ใดต้องมีการทำกิจกรรมควบคู่กันไปดังนั้นต้องอาศัยแรงงานของมนุษย์เพื่อก่อให้เกิดผลผลิตจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่เริ่มมาอยู่รวมกันเป็นชุมชนเล็ก ๆ ก่อนแล้วขยายใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ แม้จะย้ายถิ่นฐานไปสร้างอาณาจักรใหม่ ๆ การรวมตัวก็ยังมิอยู่ ต่อมายุคของชาวอินโดอารยันซึ่งเกิดมีวัฒนธรรมที่ยืนยาวเป็นที่รู้จักมาจนถึงทุกวันนี้ การดำรงชีพของชาวอารยันที่อาศัยการเพาะปลูกข้าวเป็นสำคัญได้ก่อให้เกิดวัฒนธรรมหลาย ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นการเคารพสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เชื้อเรื่องเทพ เรื่องวิญญาณ เพื่อจะทำการประกอบกิจกรรมเป็นไปโดยราบรื่น แม้แต่การประพาศดินที่ดีเพื่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์จะช่วยเหลือให้ได้ผลผลิตเพิ่มพูนเป็นต้น

เมื่อเกิดรวมกันเป็นชุมชนแล้วปรากฏการณ์ที่ตามมาคือการมีผู้นำชุมชน ทั้งนี้แล้วแต่จะเรียกขานกันเป็นชื่ออย่างไร เช่น หัวหน้าหมู่บ้าน หมอผี จนถึงเรียกตัวเองว่าพระเจ้าแผ่นดินซึ่งหมายถึงเจ้าของแผ่นดิน หรือเรียกพระมหากษัตริย์ ก่อให้เกิดระบบศักดินาว่าด้วยการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งในวิสัยนี้จะใช้คำว่าพระมหากษัตริย์เป็นส่วนใหญ่ ในประเทศทางยุโรปเรียกว่า ระบบฟิวดัล (Feudal System) ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นระบบใด หลักเกณฑ์สำคัญคือการที่ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินคือพระมหากษัตริย์ ได้มอบที่ดินเป็นการตอบแทนแก่ขุนนางที่สนับสนุน และช่วยเหลือพระองค์ ที่ดินนั้นส่วนใหญ่คือที่เพาะปลูกข้าวโดยมีผู้มีอาชีพเพาะข้าวเรียกว่า ชาวนาติดไปกับที่ดินที่พระมหากษัตริย์ทรงมอบให้แก่ขุนนาง ชาวนาเหล่านี้

นั้นคือผู้ที่ทำประโยชน์ให้แก่ขุนนางผู้เป็นเจ้าของที่ดิน เกิดระบบไพร่ที่ชาวนาในที่ดินยอมตนตกอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของขุนนางเพื่อให้พ้นจากภัยของกฎหมายหรือภัยของพระมหากษัตริย์ในการเกณฑ์แรงงานไปทำประโยชน์ให้รัฐ หรือไปรบพุ่งในสนามรบ

เมื่อมีการรวมตัวก่อให้เกิดชุมชน มีหัวหน้าชุมชนและในที่สุดเกิดกฎหมายขึ้นมา กฎหมายเหล่านี้เป็นบ่อเกิดแห่งวัฒนธรรม เพราะวัฒนธรรมโดยภาพรวมเป็นการกำหนดวิถีชีวิตของมนุษย์ การที่มนุษย์กำหนดกฎหมายขึ้นมา ก็เพื่อควบคุมวิถีชีวิตให้เป็นไปตามที่ประสงค์ โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับถือครองที่ดินเพื่อเพาะปลูกข้าว ก่อให้เกิดวัฒนธรรมความเป็นอยู่ของมนุษย์ในอดีตนานัปการ

การถือครองที่ดินของมนุษย์ในโลก

การถือครองที่ดินของมนุษย์ในโลก

เหตุผล

ใช้ประโยชน์ในเรื่อง

- (1) ความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (ปัจจัย 4)
- (2) ความต้องการที่เพิ่มขึ้นของมนุษย์เพื่อพัฒนาความเป็นอยู่และวัฒนธรรมให้ก้าวไกล

ผล

ปัญหาการใช้ที่ดิน

เพื่อควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม

จึงก่อให้เกิด

กฎหมาย

เมื่อมนุษย์เกิดมาบนพื้นโลก มนุษย์ต้องประกอบอาชีพเพื่อหาเลี้ยงตัวเอง อาหารที่อยู่รอบตัวที่สามารถนำมาได้ง่ายก็คือพืชผลที่อยู่บนดิน เกิดหลักการถือครองที่ดินเพื่อเพาะปลูกพืชซึ่งพืชหลักที่มนุษย์ส่วนใหญ่ทั่วโลกรู้จักคือข้าว

ปรัชญาการถือครองที่ดินคือ ควรคำนึงถึงว่าการถือครองที่ดินได้เฉพาะพื้นผิวดินไม่รวมแหล่งน้ำและทรัพยากรธรรมชาติ และควรจำกัดอยู่แต่เพียงเฉพาะสิทธิการใช้เท่านั้นคือ สิทธิแห่งการเก็บผลประโยชน์จากที่ดิน

การถือครองที่ดินโดยทั่วไปเพื่อใช้ประโยชน์ในด้านต่อไปนี้

ก. ความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์หรือปัจจัย 4 มี อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค เพราะสิ่งเหล่านี้เป็นผลผลิตจากดินทั้งสิ้น และถ้าไม่ระมัดระวังในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ในอนาคตเราจะไม่สามารถผลิตปัจจัย 4 เหล่านี้ให้แก่มนุษย์ได้ ดังนั้นจึงต้องมีการวางแผนการใช้ที่ดินเป็นนโยบายของประเทศ โดยใช้ที่ดินให้เหมาะสมตามสภาพของที่ดิน ความจำเป็นในการใช้เมื่อใช้แล้วก็ไม่ปล่อยปละละเลย แต่มีการปรับปรุงอยู่เสมอ และต้องหาทางสนับสนุนให้เกษตรกรมีอาชีพที่มั่นคงขจัดการบุกรุกป่าต่อไปในอนาคต

ข. เมื่อประชากรของโลกเพิ่มขึ้น ความต้องการที่เพิ่มขึ้นของมนุษย์ เพื่อพัฒนาความเป็นอยู่และวัฒนธรรมให้ก้าวไกลจึงมีการปลูกพืชอย่างอื่นเพิ่มเติม และพยายามปรับปรุงคุณภาพของผลผลิตให้ดีขึ้น รวมทั้งใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างสูงสุดประการอื่น เช่น มีการเลี้ยงสัตว์ในที่ดิน เป็นต้น

จากเหตุผลความจำเป็นของการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาไปทั่วโลก และมีผลกระทบแก่การถือครองที่ดินของผู้ที่เพาะปลูกข้าวเป็นอาหารหลักของโลก ไม่ว่าจะเป็นประเทศในยุโรปหรือเอเชีย ในยุโรปเกิดระบบฟิวดัลที่ชาวนาได้รับผล

กระทบคือการต้องแบ่งผลประโยชน์บางส่วนไปให้แก่ผู้เป็นนายหรือคอยช่วยเหลือนายในไร่นา หรือถูกเกณฑ์แรงงานไปทำงาน หรือรับฟุ้งเฟ้อแทนนาย ส่วนในเอเชียหรือประเทศที่กำลังพัฒนา การถือครองที่ดินกลายเป็นปัญหาต่อการยกมาตรฐานการครองชีพ และการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ปัญหาในเรื่องขนาดของที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับหลักเศรษฐกิจ การจัดแบ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงใหญ่ ๆ ให้แก่ผู้ที่ไม่มีที่ดินในชนบทซึ่งไม่เพียงพอต่อปริมาณของประชากรและอื่น ๆ อีกหลายประการ เกิดความขัดแย้งในหมู่ผู้ถือครองไม่ว่าจะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือมีเพียงสิทธิครอบครอง ดังนั้นจึงได้มีกฎหมาย กฎเกณฑ์ข้อบังคับระเบียบปฏิบัติ เพื่อควบคุมให้รักษาสังคมให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ถือว่าเป็นบ่อเกิดของกฎหมายประการหนึ่งเหมือนกัน

การถือครองที่ดินในประเทศไทย

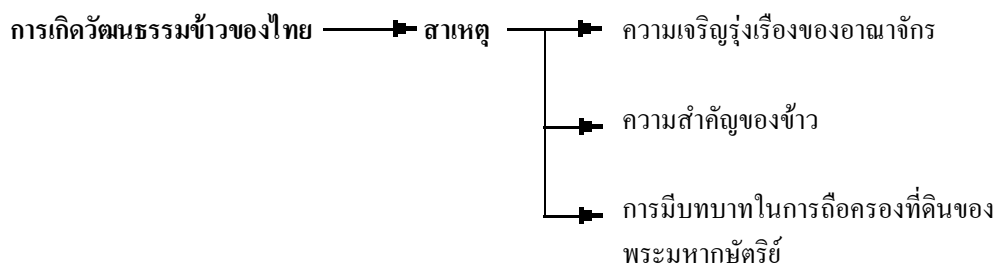
การถือครองที่ดินในประเทศไทย พิจารณาจากหลักเกณฑ์กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายปัจจุบันมีความแตกต่างกันคือ คำว่ากรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 หมายถึงผู้มีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้และมีสิทธิจัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ส่วนสิทธิครอบครองเป็นสิทธิของผู้เข้าไปครอบครองในที่ดิน แต่ไม่มีสิทธิจำหน่ายทรัพย์สินเหมือนผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ดังกล่าว

ผลของการถือหลักเกณฑ์กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง ก่อให้เกิดวัฒนธรรมการถือครองที่ดินของชนชาติไทยในอาณาจักรต่างๆ เริ่มตั้งแต่การมีกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในที่ดินแล้วเมื่อมีสิทธิครอบครองแล้ว ผู้อื่นจะเข้ามายุ่งเกี่ยวกับผู้มีสิทธิ

ครอบครองไม่ได้ เป็นต้น แต่น่าคิดว่าในสมัยใดที่อาณาจักรไม่ให้อำนาจในเรื่องกรรมสิทธิ์แก่ราษฎร ผลที่ตามมาคือเศรษฐกิจจะไม่เจริญพัฒนาเท่าที่ควร วัฒนธรรมต่าง ๆ เป็นอย่างเชื่องช้า เพราะไม่มีการแลกเปลี่ยนแบ่งปันที่ดิน และประการสำคัญ เมื่อผู้ครอบครองรู้ว่าคุณไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน รวมทั้งที่ดินไม่อาจตกแก่ลูกหลานของตนอย่างถาวร กำลังใจที่สร้างวัฒนธรรมใหม่ ๆ เพื่อความเจริญก้าวหน้าของการเกษตรก็ไม่เกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นก็เพราะเป็นนโยบายที่พระมหากษัตริย์มีพระราชโองการให้ราษฎรปฏิบัติตามเท่านั้น

วัฒนธรรมการถือครองที่ดิน และการที่คุ้มครองและควบคุมการถือครองที่ดินไม่ว่าในอาณาจักรใดก็ใช้มาตรการทางกฎหมายมาช่วย เพื่อวัฒนธรรมนั้นหรือการถือครองนั้นเป็นไปตามที่ผู้บัญญัติกฎหมายต้องการ ด้วยการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับภคสิทธิ์ หรือการเกษตร

การเกิดวัฒนธรรมข้าว



การเกิดวัฒนธรรมข้าวของไทย ในอาณาจักรต่าง ๆ มีสาเหตุหลายประการดังนี้

ก. ความเจริญรุ่งเรืองของอาณาจักร

ดังกล่าวมาแล้ววัฒนธรรมเป็นเรื่องของการกำหนดความเป็นไปในการดำเนินชีวิต ตลอดจนระเบียบแบบแผนในสังคม เมื่อวิถีชีวิตของมนุษย์ในอดีตขึ้นอยู่กับความเพาะปลูกข้าว หรือการทำนา ดังนั้น

อาณาจักรใดมีความสุขสงบภายในอาณาจักรก็จะทำให้การสร้างวัฒนธรรมของคนในอาณาจักรนั้นเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

ข. ความสำคัญของข้าว

การเกิดวัฒนธรรมเรื่องใด เรื่องนั้นส่วนใหญ่ น่าจะมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ และข้าวก็เป็นอาหารหลักของคนไทย เพราะคนไทยไม่รู้จักขนมปัง หรืออาหารฝรั่งอย่างอื่น อาหารสามมื้อนี้ไม่พ้นข้าว ความสำคัญของข้าวจึงอยู่ให้ปรากฏในเรื่องราวแต่ละอาณาจักร

ในปัจจุบันความสำคัญของข้าวมีก้าวไกลไปถึงการส่งเป็นสินค้าออกที่สำคัญของประเทศ วัฒนธรรมของเกษตรกรที่เพาะปลูกหรือชาวนาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ไม่ว่าจะเป็นที่อยู่อาศัยที่ต้องถอยห่างจากริมแม่น้ำเพราะชาวนาจำเป็นต้องขายที่ดินของตน กลายเป็นชาวนาต้องเช่าที่ดินทำนาแทนหรือความเชื่อในธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมเปลี่ยนไป

ค. การมีบทบาทในการถือครองที่ดินของพระมหากษัตริย์

1. บทบาทที่ชัดเจนคือการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือไม่ ซึ่งมีผลถึงวัฒนธรรมศักดินาในเรื่องหลักการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน
2. พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงก่อให้เกิดวัฒนธรรมข้าวด้านอื่น เช่น สมัยล้านนา พระมหา

กษัตริย์ทรงเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทรงสามารถพระราชทานที่ดินให้แก่วัดได้ด้วยการหยาดน้ำอุทิศที่ดินแก่วัด ซึ่งต่อมาในอาณาจักรสุโขทัย อยุธยา และธนบุรี แม้แต่ปัจจุบันกษัตริย์ทุกพระองค์ก็ทรงพระราชทานที่ดินให้แก่วัดทั้งสิ้น

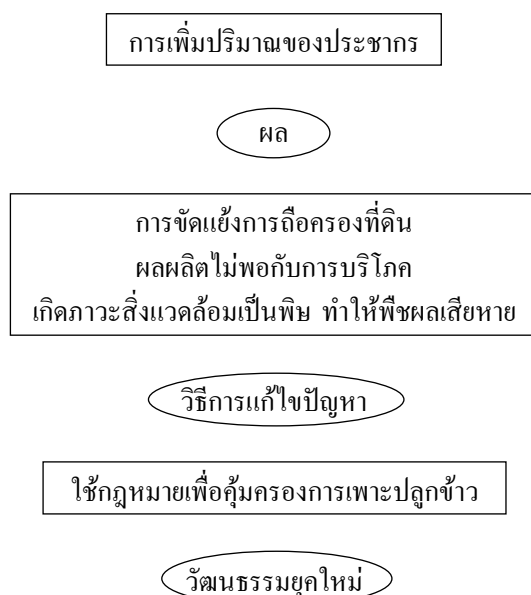
3. การทำพิธีเกี่ยวกับการทำนา เพื่อให้ได้พืชผลสมบูรณ์หลายประการ และกระทำสืบเนื่องกันจนถึงปัจจุบัน พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้ทรงประกอบพิธีด้วยเช่น พระราชพิธีจรดพระนังคัลแรกนาขวัญ ซึ่งมีแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา เข้าใจว่าจนถึงกรุงธนบุรี และปัจจุบันวัฒนธรรมนี้ก็ยังมีต่อเนื่องกันอยู่

ผลของการเกิดวัฒนธรรมข้าวของไทย

จากสาเหตุในเรื่องความเจริญรุ่งเรืองของอาณาจักรความสำคัญของข้าวและการมีบทบาทในการถือครองที่ดินของพระมหากษัตริย์เหล่านี้เป็นส่วนสำคัญที่ควรคำนึงถึงเกี่ยวกับการศึกษาวัฒนธรรมข้าวของไทยในแต่ละอาณาจักร

ข้อเสนอแนะ

วัฒนธรรมที่เปลี่ยนไป เกิดจากปรากฏการณ์ ดังนี้



วัฒนธรรมการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่เพาะปลูกข้าวที่ต่อเนื่องมาจากอดีตจนถึงปัจจุบันมีการผันแปรไป สาเหตุใหญ่คือการเพิ่มปริมาณประชากร ซึ่งแต่ก่อนทุกอาณาจักรที่ดินทำกินมีเกินจำนวนประชากร แต่ปัจจุบันกลับตรงกันข้ามทำให้ความจำเป็นขั้นพื้นฐานเพิ่มมากขึ้น ผลคือ

1. การเกิดข้อขัดแย้งในการถือครองที่ดิน

เกิดการขัดแย้งในการถือครองที่ดิน จนต้องมีการบัญญัติของกฎหมายมาเพื่อจัดข้อได้เสีย ข้อกฎหมายนั้นควรจะต้องทันสมัยให้เหมาะสมกับภาวะสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ หากไม่อาจทราบได้ว่าภายในอนาคตข้างหน้าวัฒนธรรมในการถือครองที่ดินจะเปลี่ยนแปลงไปในรูปใด ก็ควรจะมีความหมายเปิดกว้างไว้ให้เป็นดุลยพินิจของศาล

จากในอดีตกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่ประชาชนมีสิทธิไปหักล้างถางพงเพื่อได้สิทธิครอบครอง แต่ปัจจุบันที่ดินและป่าเป็นของที่ต้องสงวนไว้เพื่อรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ ดังนั้นกฎหมายปัจจุบันจึงเปลี่ยนไป ในการควบคุมกรรมสิทธิ์ในที่ดินว่างเปล่าของประชาชน แต่มิใช่กำหนดตายตัวลงไปเลยว่าประชาชนไม่มีสิทธิทำกินในที่ป่า เพราะมีบางเขตบางพื้นที่ที่ประชาชนสามารถเข้าไปทำกินจนอาจมีกรรมสิทธิ์ได้ เช่น ที่ป่าเสื่อมโทรมสามารถออกเอกสารให้แก่ราษฎรที่ทำประโยชน์ในที่ดิน เป็นเวลาติดต่อกันตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งต้องมีหลักเกณฑ์อย่างอื่นประกอบกัน ดังจะกล่าวถึงในรายงานระยะที่สอง ในการกระจายการถือครองที่ดินเรื่องการปฏิรูปที่ดิน

แนวการวินิจฉัยในคำพิพากษาของศาลฎีกาเป็นวิธีการยุติข้อพิพาทของราษฎรได้วิธีหนึ่ง ในกรณีเกิดปัญหาการถือครองที่ดิน ทั้งนี้หากผู้ที่ประสบปัญหาหรือกำลังจะเกิดปัญหาควรได้นำคำวินิจฉัยของศาลฎีกาในเรื่องนั้น ๆ มาวิเคราะห์เพื่อเป็นการป้องกันการเกิดกรณีพิพาทดังได้เสนอแนวคำพิพากษาศาล

ฎีกาไว้ในงานวิจัยแล้ว

2. ผลผลิตไม่พอกับการบริโภค

เมื่อที่ดินที่ประชาชนสามารถถือครองมีจำนวนจำกัดผลผลิตไม่เพียงพอในการบริโภค รัฐควรปรับปรุงวัฒนธรรมในด้านการประกอบอาชีพการเกษตร โดยเฉพาะการทำนา หรือการเพาะปลูกข้าว มิใช่ยึดถืออยู่กับวัฒนธรรมแบบเดิม เช่น

การหาที่เพาะปลูกไม่จำเป็นต้องเป็นที่ราบลุ่ม ปัจจุบันก็มีการทำนาบนภูเขาของชาวเขาอยู่

การสนับสนุนให้มีการทำนาได้หลายครั้ง

การเริ่มใช้เครื่องจักรกลในการทำนา เพื่อเพิ่มผลผลิตให้มากกว่าเดิม

การให้ความรู้แก่ชาวนาในเรื่องความเชื่อบางอย่างที่มีผลให้เกิดการหยุดชะงักของความเจริญเติบโตทางผลผลิต

รัฐ โดยเฉพาะกรมที่ดินควรมีการออกสำรวจทุกปี ถึงการถือครองที่ดินในการเพาะปลูกข้าวเพื่อกำหนดพื้นที่สีเขียวให้มีเพิ่มขึ้น เพราะปัจจุบันที่ดินของชาวนาถูกเปลี่ยนมือไปเป็นของนายทุนมากขึ้น ทำให้ผลผลิตข้าวซึ่งประเทศไทยเคยเป็นอันดับต้น ๆ สำหรับการส่งออกข้าว ถูกประเทศอื่นแซงหน้าไปแล้ว และเป็นเหตุให้วัฒนธรรมของชาวนาเปลี่ยนไปจากผู้เป็นเจ้าของที่ดิน กลายเป็นผู้ใช้แรงงานรับจ้างนายทุนในที่นาเดิมของตน

นอกจากนี้การปล่อยปละละเลยที่ดินของนายทุนที่มีที่ดินอยู่ทั่วประเทศไทย มีผลทางเศรษฐกิจเพราะทำให้ประเทศไทยขาดการพัฒนาจากการใช้ที่ดินเนื่องจากการใช้ที่ดินมีอยู่ในกลุ่มของผู้มีอำนาจในการซื้อได้เพียงกลุ่มเดียว ควรที่จะเร่งรัดในการบัญญัติกฎหมายจำกัด ให้ประชาชนมีสิทธิในที่ดินได้พอสมควร ซึ่งเคยพิจารณาในสภาหลายครั้งแต่ร่างกฎหมายดังกล่าวก็ตกไป ควรนำมาพิจารณาใหม่ได้แล้ว

3. การเกิดภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ทำให้พืชผลเสียหาย

ดังได้กล่าวไว้ในข้อ 2 ดังนั้นการกำหนดกฎหมายเพื่อสร้างพื้นที่สีเขียว ตลอดจนยกเลิกวัฒนธรรมดั้งเดิมในการปลูกที่ป่า เพื่อทำนาทำให้ประชาชนเลิกความคิดดังกล่าว ในที่สุดคือการสร้างวัฒนธรรมยุคใหม่ โดยรัฐจะต้องเร่งให้ประชาชนมีจิตสำนึกที่จะให้ความสำคัญแก่ป่าให้มากที่สุด และไม่จำเป็นต้องขายที่ดินเพื่อการเพาะปลูกข้าวจนหาป่าไม่พบอีกต่อไป

เอกสารอ้างอิง

จิตติ เจริญน้า 2538. รวบรวม กฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายที่ดินกฎกระทรวง ประกาศกระทรวงมหาดไทย ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (ฉบับปรับปรุงแก้ไขใหม่)

ปรีชา เปี่ยมสง่า. 2527. สถานภาพและอนาคตการใช้ที่ดินของประเทศไทย เอกสารประกอบการสัมมนาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม 12 มีนาคม 2527 กรุงเทพฯ:โครงการบัณฑิตศึกษา สาขาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม 2527:1-3

ปานทิพย์ อ้วนวานิช. 2528. ภูมิศาสตร์การเกษตร. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงจันทร์.

พิริณัย ไชยแสงสุขกุล และอรุณรัตน์ วิเชียรเขียว. 2532. วิจัยพื้นฐานเรื่องกฎหมายลำนนาโบราณ: วิเคราะห์ระบบโครงสร้างและเนื้อหาบทบัญญัติที่จารในใบลาน ศาสตราจารย์ ดร. ประเสริฐ ณ นคร ที่ปรึกษาโครงการ. สนับสนุนทุนวิจัยโดยสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์.

ภาสกร ชูณหอุไร. 2536. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.

ร. แลงการ์ด. 2526. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1.

- กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.
 _____. 2526. *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย* เล่ม 2.
 กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.
- ลมูล จันทร์หอม. 2529. *รายงานทางวิจัยวิเคราะห์กฎหมายล้านนาโบราณ* เล่ม 1 เอกสารลำดับที่ 1 ฉบับถอดความเป็นภาษาไทยกลาง ภาควิชาภาษาไทย วิทยาลัยครูเชียงใหม่. เชียงใหม่: ศูนย์หนังสือเชียงใหม่. ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์.
- ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล. 2529. *สังคมศึกษา 15*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
 _____. 2519. "ระบบศักดินา" *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 6 เล่มที่ 1 (มิถุนายน-กันยายน)
- สากล สถิตวิทยานันท์. 2524. *ภูมิศาสตร์การเกษตร*. กรุงเทพฯ: แพร่พิยา.
- สุพัตรา จุณณะปิยะ. 2537. *วัฒนธรรมการเกษตรกับองค์กรภาครัฐ (ภาค 1)* รายงานผลการวิจัยประจำปี 2537 โครงการวิจัยรหัส KIP35.3.37.
- Nicholas Barry. 1962. *An Introduction to Roman Law*. London: Oxford University Press.
- Nice, W. 1965. *Treasury of The Rule of Law*. Totowa, New Jersey: Littlefield, Adams & Co.
- Rose, G. 1975. *The Transfer of Development Rights*. New Jersey: Center for Urban Policy Research.