

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย การจัดที่ดินให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย การจัดที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือการใช้ที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ ดังนั้น การบริหารจัดการที่ดินเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรมกับประชาชนนับว่าเป็นภารกิจที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินหลายฉบับเพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม นอกจากการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว โครงสร้างระบบราชการไทยยังได้กำหนดให้มีหน่วยงานราชการต่างๆ ที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดิน โดยแต่ละหน่วยงานต่างก็ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นการเฉพาะ ซึ่งขาดการเชื่อมโยงและประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ประกอบกับนโยบายและมาตรการต่างๆ ของรัฐนั้นขาดความเป็นเอกภาพและขาดความต่อเนื่องของนโยบาย ทั้งในด้านแนวคิดและแนวทางการปฏิบัติ ทำให้ระบบการบริหารจัดการที่ดินที่มีอยู่ไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินขึ้นทั่วทุกภาคของประเทศ ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมในที่สุด¹

จากปัญหาดังกล่าว เป็นหน้าที่สำคัญของภาครัฐที่จะต้องดำเนินการกระจายสิทธิในที่ดิน มิให้ที่ดินต้องกระจุกตัวอยู่ในมือของคนส่วนน้อย จึงควรมีมาตรการหรือจัดตั้งองค์กรที่จะเข้ามาดำเนินการให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม ซึ่งองค์กรดังกล่าวนี้ก็คือธนาคารที่ดิน โดยในการจัดตั้งธนาคารที่ดินนั้นจะต้องมีการออกกฎหมายมารองรับ เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินการต่างๆ ดังนั้น ในบทที่ 3 นี้ จึงจะกล่าวถึงกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการที่ดินและจัดตั้งธนาคารที่ดินของประเทศไทย เพื่อให้เห็นถึงข้อบกพร่องในการบริหารจัดการที่ดินในอดีต และกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการที่ดินและจัดตั้งธนาคารที่ดินของต่างประเทศ เพื่อให้เห็นถึงแนวทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน รวมทั้งให้เห็นถึงปัญหากฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อนำมาพัฒนากฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดินของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมต่อไป

¹ ฝ่ายการวิจัยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2553). *รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดินไปสู่การปฏิบัติ*. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 3.

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย

การจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยนั้น มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งก็เพื่อดำเนินการบริหารจัดการที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินในอดีต เพื่อให้เห็นถึงแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

เมื่อทรัพยากรที่ดินของประเทศไทยมีอยู่อย่างจำกัด การจัดการเพื่อให้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น ยิ่งประชากรของประเทศเพิ่มขึ้นความต้องการที่ดินเพื่อกิจการต่างๆ ก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว กฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินอาจเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ทำให้ที่ดินไม่เกิดการกระจุกตัว เพราะเมื่อแต่ละบุคคลอาจมีสิทธิในที่ดินขนาดที่จำกัดในระดับหนึ่งก็จะมีที่ดินเหลือให้กับบุคคลผู้ซึ่งไม่มีที่ดิน² ซึ่งในการจำกัดสิทธิในที่ดินในประเทศไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน กฎหมายได้เข้ามาควบคุมและจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการจำกัดสิทธิในที่ดินโดยตรงคือ การใช้มาตรการทางกฎหมายหรือการจำกัดสิทธิในที่ดินโดยอ้อม คือ การใช้มาตรการทางภาษี³

นอกจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินแล้ว กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายการถือครองที่ดินก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งเป็นการกระจายการถือครองที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่เอกชนครอบครองอยู่ให้กับประชาชน ทำให้ที่ดินที่ถูกหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐหรือที่เอกชนถือไว้และไม่ได้ใช้ประโยชน์ ถูกนำมาจัดให้กับประชาชนผู้ที่ไม่มียุทธินเป็นของตนเองใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ⁴

ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินในการศึกษาวิจัยนี้ จึงแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ 4 ฉบับคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

² มูลนิธิสถาบันที่ดิน. (2544). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 87.

³ ภาคกร จินดานนท์. (2553). ปัญหาทางกฎหมายในการให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ ศึกษากรณี การทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 108.

⁴ มูลนิธิสถาบันที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 88.

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 จนถึงปัจจุบัน โดยเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินในด้านต่างๆ มากมาย⁵

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่กำหนดโครงสร้าง กลไกพื้นฐานของประเทศและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 1 บททั่วไป มาตรา 6⁶ บัญญัติไว้ ทำให้กฎหมายอื่นใดในระบบกฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นมิได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 29⁷ ก็ได้เปิดช่องให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ

อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 สิทธิและเสรีภาพที่เป็นสิทธิบริบูรณ์ ซึ่งหมายความว่า เป็นสิทธิเด็ดขาดไม่อาจถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา รัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพนี้ไว้ โดยไม่เปิดช่องให้มีการตรากฎหมายมาจำกัดเสรีภาพประการนี้ได้เลย

ประเภทที่ 2 สิทธิและเสรีภาพที่เป็นสิทธิสัมพันธ์หรือสิทธิที่มีเงื่อนไข ซึ่งหมายความว่า มิใช่สิทธิเด็ดขาด โดยสิทธิเสรีภาพประเภทนี้สามารถถูกจำกัดโดยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาได้ เช่น รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้ แต่เปิดช่องให้รัฐสภาออกมามีอำนาจจำกัดสิทธินี้ได้⁸

⁵ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2551). *รายงานการศึกษา โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 75.

⁶ มาตรา 6 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

⁷ มาตรา 29 บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

⁸ อนุวรรตน์ โหมดพรุ่ง. (2542). *แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 152.

ดังนั้น สิทธิในการถือครองที่ดินของบุคคลซึ่งถือว่าเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง จึงถือว่าเป็น สิทธิที่มีเงื่อนไขไม่ใช่สิทธิเด็ดขาดที่รัฐจะมาจำกัดสิทธินั้นมิได้ ด้วยเหตุนี้ เมื่อรัฐเห็นว่าสภาพการ ถือครองที่ดินที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ และมีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร กันมาก ประชากรส่วนใหญ่ได้รับความเดือดร้อนไร้ที่ดินทำกิน รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้รัฐมีสิทธิ ที่จะตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้ทั้งที่บุคคลนั้นยังมีชีวิตอยู่ รวมไปถึงการ สืบมรดก ซึ่งการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน ของบุคคลและไม่เป็นการกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในการมีสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 41⁹ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังให้สิทธิแก่รัฐสามารถเวนคืนที่ดินได้ตามที่ บัญญัติไว้ในมาตรา 42¹⁰ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐในกรณีต่างๆ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ประเด็น ตรงนี้แสดงว่ารัฐยังคงแสดงความเป็นเจ้าของในที่ดินอันเป็นทรัพยากรและดินแดนของประเทศ¹¹

ทั้งนี้ สิทธิในการถือครองที่ดินของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ถ้ารัฐจะกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิหรือจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของบุคคลก็สามารถทำได้ด้วย การบัญญัติกฎหมาย แต่ก็ต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น โดยจะจำกัดสิทธิทั้งหมดไม่ให้ประชาชนมี กรรมสิทธิ์หรือสิทธิในการถือครองที่ดินเลยนั้นคงไม่ได้ เพราะจะเป็นการกระทบกระเทือนถึง สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

⁹ มาตรา 41 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

¹⁰ มาตรา 42 บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่ง ทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการ อุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ อย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกัน ตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน และประโยชน์ ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้า ใช้ อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิม หรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

¹¹ อนุวรรตน์ โหมคพริ้ง. อ้างแล้ว, หน้า 153.

ในส่วนของการจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 85¹² ซึ่งกำหนดไว้ใน (2) ว่า “รัฐต้องทำการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น” ดังนั้น ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ดังกล่าว จึงต้องถือเป็นแนวนโยบายพื้นฐานที่มีความสำคัญที่สุดเรื่องหนึ่ง โดยหากรัฐมีความต้องการที่จะดำเนินนโยบายให้เป็นที่ไปตามหลักการนั้น รัฐก็สมควรที่จะมีมาตรการในการจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรที่ขาดแคลนที่ดินทำกิน เพื่อเป็นการกระจายสิทธิในที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมและเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินในการทำการเกษตรกรรมได้อย่างทั่วถึง

สรุปได้ว่า ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามอันเป็นพันธกรณี ซึ่งนโยบายด้านการจัดระบบการถือครองที่ดินและการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมถือว่าเป็นนโยบายที่สำคัญและเร่งด่วน¹³ ดังนั้น จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ซึ่งจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน ให้ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง อันจะก่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม เพื่อให้เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

¹² มาตรา 85 บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน”

¹³ อนุวรรตน์ โหมคพริ้ง. อ้างแล้ว, หน้า 157.

3.1.2 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ประเทศไทยเริ่มมีการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินในสมัยจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี โดยประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 78 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2497 ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้ก็เพื่อให้รัฐดำเนินการจัดที่ดินโดยกว้างขวาง เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน โดยแบ่งออกเป็น 12 หมวด ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินไว้ในหมวด 3 การกำหนดสิทธิในที่ดิน ตั้งแต่ มาตรา 34 ถึง มาตรา 55 โดยเป็นการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินที่ปริมาณ ซึ่งเหตุผลในการกำหนดสิทธิในที่ดินในขณะนั้นก็ด้วยนโยบายหลักที่รัฐมุ่งที่จะให้คนไทยทุกคนมีที่ดินทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยโดยเฉลี่ยตามสมควร¹⁴ เพื่อให้บุคคลแต่ละคนได้มีที่ดินอยู่อาศัยทำกินพอควรแก่สภาพและป้องกันไม่ให้นายทุนหรือผู้มีอำนาจแย่งเอาที่ดินจำนวนมากไปครอบครองเป็นเจ้าของเสียคนเดียว อันจะส่งผลให้ผู้ที่มิฐานะยากจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและต้องเช่าที่ดินจากนายทุนมาทำกิน ซึ่งทำให้เศรษฐกิจของประเทศไม่เจริญก้าวหน้า เนื่องจากเกษตรกรต้องเช่าที่ดินผู้อื่น จึงหมดความมานะที่จะปรับปรุงที่ดินให้ดีขึ้นในระยะยาว¹⁵ ซึ่งจากบทบัญญัติในการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินนั้น สามารถสรุปความได้ว่า กฎหมายกำหนดให้บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ไม่เกิน 50 ไร่ ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่ ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรมไม่เกิน 5 ไร่ และที่ดินเพื่ออยู่อาศัยไม่เกิน 5 ไร่¹⁶

ในการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมที่ได้กำหนดไว้ไม่เกิน 50 ไร่ และที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่นั้น กฎหมายได้กำหนดไว้ว่า “ถ้าหากผู้ใดต้องการถือครองเกินกว่าที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ก็สามารถขออนุญาตต่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้”¹⁷ นอกจากนี้ “ถ้าผู้ใดมีที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ผู้นั้นต้องถูกบังคับให้จำหน่ายส่วนที่เกินนั้นเสีย ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติให้จำหน่ายที่ดินส่วนเกินภายใน 7 ปี นับแต่วันที่ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินนั้น ถ้าบุคคลนั้นไม่สามารถจำหน่ายที่ดินส่วนเกินนั้นได้ให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินนั้นแก่บุคคลอื่น”¹⁸

ต่อมาในสมัย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีประกาศปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 ยกเลิกประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 34 ถึงมาตรา 49 โดยให้เหตุผลว่า การกำหนดสิทธิในที่ดินดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือครองที่ดินโดยไม่สมควร ขัดต่อความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผล

¹⁴ สมศิริ ชีระภาพ. (2529). *รายงานการวิจัย เรื่อง การกำหนดสิทธิในที่ดินของไทย*. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 84.

¹⁵ อนุวรรตน์ โหมดพรุ่ง. อ้างแล้ว, หน้า 158.

¹⁶ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 34

¹⁷ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 38

¹⁸ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 39

เสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ ผลที่ตามมาคือบุคคลสามารถถือครองที่ดินได้อย่างอิสระโดยไม่จำกัดจำนวนและไม่มีข้อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินอีกต่อไป ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้มีการกว้านซื้อที่ดิน นายทุนจึงทำการกว้านซื้อที่ดินเป็นจำนวนมาก ที่นาซึ่งเดิมเป็นของชาวนาถูกขายและถูกบังคับชำระหนี้กลายเป็นของนายทุน ส่งผลให้ชาวนาชาวไร่สูญเสียที่ดินทำกิน ต้องตกอยู่ในฐานะผู้เช่าหรือรับจ้างทำนาทำไร่ เป็นเหตุให้มีการบุกรุกทำลายป่าเพื่อใช้เป็นที่ดินทำกิน อีกทั้งไม่มีการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทำให้มีการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่¹⁹

อย่างไรก็ตาม การที่ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายในการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินและควบคุมการถือครองที่ดินดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหาที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมในระยะต่อมา จึงได้มีความพยายามที่จะทำการรื้อฟื้นนำบทบัญญัติมาตรา 34 – 49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกลับมาบังคับใช้อีกหลายครั้ง ดังเช่นในปี พ.ศ. 2524 และ พ.ศ. 2540²⁰

โดยในปี พ.ศ. 2524 ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับ....) พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านวาระแรก เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2524 ท่ามกลางการวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในข้อดีและข้อเสีย ข้อดีก็คือกฎหมายฉบับนี้จะเป็นเครื่องมือนำไปสู่การลดปัญหาความเหลื่อมล้ำของชนชั้นต่างๆ ในสังคม ส่วนข้อเสียก็คืออาจก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศโดยจะไปทำลายบรรยากาศการลงทุนในประเทศเป็นอย่างมาก เพราะสถาบันการเงินต่างๆ โรงงานอุตสาหกรรม รวมไปถึงธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จะได้รับผลกระทบจากกฎหมายฉบับนี้ จนกระทั่ง เมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2526 ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร จึงส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้สิ้นสุดลง²¹

ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการศึกษานโยบายการกระจายการถือครองที่ดินขึ้น โดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 92/2540 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 โดยมีอำนาจหน้าที่ในการศึกษาหาแนวทางในการกระจายการถือครองที่ดิน การจำกัดการถือครองที่ดิน รวมทั้งเสนอข้อคิดเห็นหรือมาตรการอื่นใดที่จะเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินของประชาชน โดยได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่.....) พ.ศ. ซึ่งเป็นร่างที่นำมาตรา 34 ถึงมาตรา 49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ถูกยกเลิกไปกลับมาใช้อีกครั้งมาพิจารณาด้วย แต่ผลการศึกษาและผลการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ ยังมิได้เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด²² ประกอบกับร่างกฎหมายดังกล่าวก็ถูกบรรดากลุ่มผลประโยชน์ธุรกิจที่ดิน นักการเมืองและผู้มีอิทธิพลซึ่งมีที่ดินของตนอยู่จำนวนมากกลัวว่าตน

¹⁹ สมศิริ ชีระภาพ. อ่างแล้ว, หน้า 85.

²⁰ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อ่างแล้ว, หน้า 79.

²¹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อ่างแล้ว, หน้า 80.

²² สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อ่างแล้ว, หน้า 130.

จะต้องเสียผลประโยชน์ ได้พยายามคัดค้านถ่วงเวลา จนร่างกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้²³ การเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นอันระงับไป

ดังนั้น ประมวลกฎหมายที่ดินที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน จึงไม่มีบทบัญญัติในการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน ส่งผลให้ที่ดินจำนวนมากตกอยู่ในมือของคนส่วนน้อย

เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐจึงต้องทำการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดิน โดยการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน ซึ่งการกระจายการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้ มีกรมที่ดินเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการจัดหาที่ดินให้ โดยกรมที่ดินมีโครงการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน 2 ลักษณะ คือการจัดที่ดินผืนใหญ่ และการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยหัวไร่ปลายนานา²⁴ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 27²⁵ มาตรา 30²⁶ และมาตรา 33²⁷

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้ออกระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนไว้ เมื่อ พ.ศ. 2498 กำหนดลักษณะที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนไว้ดังนี้

(1) ที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือมิใช่ที่สงวนหวงห้าม หรือมิใช่ที่เขา ที่ภูเขา

²³ ภากร จินดานนท์. อ้างแล้ว, หน้า 110.

²⁴ มูลนิธิสถาบันที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 93.

²⁵ **มาตรา 27** บัญญัติว่า “นอกจากที่ดินที่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐนำไปจัดตามกฎหมายอื่นแล้ว อธิบดีมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองให้ราษฎรเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งให้รวมถึงรายการดังต่อไปนี้ ด้วย คือ

- (1) จำนวนที่ดินที่จะแบ่งให้ครอบครอง
- (2) หลักเกณฑ์สอบสวนคัดเลือกผู้เข้าครอบครอง
- (3) วิธีที่ผู้เข้าครอบครองพึงปฏิบัติ
- (4) หลักเกณฑ์การชดใช้ทุนที่ได้ลงไปในพื้นที่ดินนั้น และการเรียกค่าธรรมเนียมบางอย่าง
- (5) กิจการที่จำเป็นสำหรับการจัดแบ่งที่ดิน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขของ

คณะกรรมการให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

²⁶ **มาตรา 30** บัญญัติว่า “เมื่อได้จัดให้บุคคลเข้าครอบครองในที่ดินรายใดแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบจองให้ไว้เป็นหลักฐานก่อน และเมื่อปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่า บุคคลที่ได้จัดให้เข้าครอบครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดิน และทั้งได้ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยครบถ้วนแล้ว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้โดยเร็ว”

²⁷ **มาตรา 33** บัญญัติว่า “ในเขตท้องที่ใดที่คณะกรรมการยังมิได้ประกาศเขตสำรวจที่ดินตามความในหมวดนี้ก็ดี หรือในกรณีที่สภาพของที่ดินเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยก็ตราษฎรจะขออนุญาตจับจองที่ดินได้โดยปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตแล้ว ก็ให้ออกใบจองให้ต่อไป”

(2) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ราษฎรเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่ปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้ว หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน และได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์นั้นแล้ว

(3) ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ หรือทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าจนตกเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน²⁸

การจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมีรูปแบบการออกหนังสืออนุญาตให้แก่ผู้รับการจัดที่ดินเป็นใบจอง เมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด กล่าวคือ ต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดให้ภายในกำหนด 6 เดือน และต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี เมื่อครบกำหนดแล้วผู้ได้รับใบจองมีสิทธินำใบจองไปขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งสิทธิตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดที่ดินลักษณะนี้ห้ามโอนโดยมีกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 31²⁹ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน³⁰

นับตั้งแต่เริ่มดำเนินการ กรมที่ดินจัดที่ดินผืนใหญ่และที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยไปแล้วดังนี้

- (1) โครงการจัดที่ดินผืนใหญ่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. 2501 – 2530 รวม 74 โครงการ จำนวน 65,266 แปลง เนื้อที่ 609,875 ไร่
- (2) โครงการจัดที่ดินน้ำพระทัยจากในหลวง เพื่อพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามแนวพระราชดำริรวม 5 โครงการ ดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. 2520 – 2535 รวมเนื้อที่ 29,867 ไร่
- (3) โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่เขตป่าสงวนเสื่อมโทรม จำนวน 3 โครงการ ดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. 2534 – 2535 จำนวน 2,298 แปลง เนื้อที่ 26,488 ไร่

²⁸ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 94.

²⁹ มาตรา 31 บัญญัติว่า “โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ได้ออกสืบเนื่องมาจากใบจองตามมาตรา 30 และมาตรา 33 ห้ามมิให้ผู้ใดมาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าว โอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่นในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเป็นกรณีที่ได้ออกใบจองในหรือหลังวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ห้ามโอนภายในกำหนดสิบปี นับแต่วันได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(2) ถ้าเป็นกรณีที่ได้ออกใบจองก่อนวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เฉพาะที่รัฐให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่น ๆ เนื่องจากการจัดที่ดิน ห้ามโอนภายในกำหนดห้าปี นับแต่วันได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ดินนั้นตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียน สหกรณ์ภายในกำหนดเวลาห้ามโอนตามวรรคหนึ่ง ที่ดินนั้น ไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี”

³⁰ มุลนิธิสถาบันที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 93.

(4) โครงการพัฒนาพื้นที่สูง ไทย – นอร์เวย์ ดำเนินการในปี พ.ศ. 2520 จำนวน 673 แปลง เนื้อที่ 3,383 ไร่

(5) โครงการจัดที่ดินอื่นๆ จำนวน 2 โครงการ ดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. 2527 – 2533 จำนวน 70 แปลง เนื้อที่ 8,576 ไร่

(6) การจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยตั้งแต่ พ.ศ. 2499 จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 ออกใบจองได้จำนวน 1,020,421 แปลง เนื้อที่ 12,886,071 ไร่³¹

จากข้อมูลเมื่อปี พ.ศ. 2551 กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับประชาชนแล้วเป็นจำนวนมาก โดยมีผลการออกเอกสารสิทธิ ดังนี้

ตารางที่ 6 ปริมาณเอกสารสิทธิในที่ดินทั่วประเทศตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก พ.ศ. 2444 – 2551

ประเภทเอกสารสิทธิ	จำนวนเอกสารสิทธิ (แปลง)	จำนวนเนื้อที่		
		ไร่	งาน	วา
โฉนดที่ดิน	25,780,483	91,425,001	0	29
น.ส. 3 ก	3,906,964	19,179,963	1	84
น.ส. 3	1,165,989	10,287,935	2	78
ใบจอง	148,197	1,385,351	0	87
รวมทั้งสิ้น	31,001,633	122,278,251	1	78

ที่มา : กรมที่ดิน กองแผนงาน ฝ่ายข้อมูลและสถิติ ข้อมูล ณ วันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2551

ผลการดำเนินงานของกรมที่ดินสามารถจัดที่ดินให้แก่ประชาชนได้จำนวน 1,124,061 ราย นอกจากนี้ยังมีอีก 2 หน่วยงานที่ทำการจัดที่ดินให้ประชาชน โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกสามารถจัดที่ดินให้แก่ประชาชนได้จำนวน 2,020 ราย และกรมพัฒนาที่ดินสามารถจัดที่ดินให้แก่ประชาชนได้จำนวน 6,613 ราย³²

สรุปได้ว่า ประมวลกฎหมายที่ดินในปัจจุบัน ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่จำกัดขนาดการถือครองที่ดินของเอกชน จึงเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้เกิดการกว้านซื้อที่ดินเป็นจำนวนมาก และไม่อาจใช้กฎหมายที่มีอยู่เป็นเครื่องมือเพื่อลดการกระจุกตัวของที่ดินทั้งในเมืองและในชนบท³³ แม้ว่ารัฐจะดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน แต่ก็ไม่อาจให้ความช่วยเหลือได้อย่างเพียงพอ

³¹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อ่างแล้ว, หน้า 95.

³² สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อ่างแล้ว, หน้า 96.

³³ มุลนิธิสถาบันที่ดิน. อ่างแล้ว, หน้า 88.

3.1.3 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

เมื่อปี พ.ศ. 2485 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ ได้กำหนดให้มีการจัดที่ดินแต่ไม่ห้ามการแบ่งแยกที่ดินและการนำที่ดินไปใช้ในกิจการอื่นนอกเหนือจากการเกษตร จึงทำให้มีการนำที่ดินใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากการทำการเกษตรเป็นจำนวนมาก³⁴

ต่อมาได้มีการจัดตั้งสหกรณ์นิคม (Settlement Cooperative) ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ต้องการมีที่ดินไว้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยรัฐจัดบริการในด้านต่างๆ ที่จำเป็นให้ พร้อมทั้งให้เกษตรกรที่ได้รับคัดเลือกให้เข้าครอบครองที่ดินในพื้นที่ที่จัดตั้งสหกรณ์นิคมนั้นเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์พร้อมกันไปด้วย ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินในมาตรา 8³⁵ ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิในปริมาณการถือครองที่ดินของสมาชิคนิคมไม่เกินครอบครัวละ 50 ไร่³⁶

ในส่วนของ การกระจายการถือครองที่ดินนั้น การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ดำเนินการจัดที่ดินให้กับประชาชน โดยหน่วยงานของรัฐ รวม 2 หน่วยงาน คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีวิธีดำเนินการ ดังนี้

(1) กรมส่งเสริมสหกรณ์ จัดตั้งสหกรณ์นิคมตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยการจัดหาที่ดินมาปรับปรุงเพื่อจัดให้กับราษฎรให้มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย พร้อมทั้งสาธารณูปโภคพื้นฐาน รวบรวมราษฎรที่ได้รับจัดสรรที่ดินแล้วให้จัดตั้งเป็นสหกรณ์จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 (ปัจจุบันแก้ไขเป็น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542) เพื่อให้สหกรณ์เป็นองค์กรจัดหาและให้บริการต่างๆ แก่สมาชิกด้านการจัดหาสินเชื่อ การรวมกันซื้อรวมกันขาย การส่งเสริมการเกษตร และการศึกษาอบรม เพื่อส่งเสริมให้เกิดระบบที่ดีในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ในการผลิต การตลาด และการเพิ่มผลผลิต ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสามารถฉีกกำลังกันประกอบอาชีพอย่างมั่นคง มีรายได้ที่เป็นธรรมและมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น³⁷

³⁴ จิระพร วชิราภกร. (2549). *การจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 95.

³⁵ มาตรา 8 บัญญัติว่า “ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิคนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิคนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละ 50 ไร่”

³⁶ จิระพร วชิราภกร. อ้างแล้ว, หน้า 140.

³⁷ มูลนิธิสถาบันที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 94.

ในการจัดที่ดินนั้น กรมส่งเสริมสหกรณ์อาจดำเนินการในรูปของสหกรณ์นิคม สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน โดยดำเนินการในที่ดินที่จัดซื้อจากเอกชน เมื่อสมาชิกผ่อนชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้ว จะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่สมาชิก หรือสหกรณ์การเช่า โดยดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ซึ่งกรมป่าไม้มอบให้สมาชิกจะได้สิทธิการเช่าที่ตกทอดทางมรดกได้ สมาชิกนิคมที่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินและเป็นสมาชิกติดต่อกันเกินกว่า 5 ปี และชำระค่าช่วยทุนแล้วจะได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ซึ่งสามารถนำไปขออนุญาตเอกสารสิทธิได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มีเงื่อนไขว่าภายใน 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนด หรือ น.ส. 3 จะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไม่ได้ ยกเว้นการตกทอดทางมรดกหรือโอนให้สหกรณ์³⁸

ผลการดำเนินงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีการจัดตั้งนิคมสหกรณ์ รวม 37 แห่ง ในพื้นที่ 12 จังหวัด มีเนื้อที่ 3,063,537 ไร่ ซึ่งจัดสรรได้ 2,060,636 ไร่ จัดสรรไม่ได้ 1,002,901 ไร่ ออก น.ส. 3 ให้กับสมาชิกไปแล้ว 128,112 รายจำนวน 166,464 แปลง เนื้อที่ 2,012,082 ไร่ และออก น.ส. 3 จำนวน 81,679 ไร่ จำนวน 109,731 แปลง เนื้อที่ 1,318,000 ไร่ มีการจัดตั้งนิคมการเช่าซื้อที่ดินจำนวน 11 นิคม ใน 9 จังหวัด เนื้อที่ 88,456 ไร่ และจัดตั้งสหกรณ์เช่าที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรมจำนวน 14 แห่ง ในพื้นที่ 13 จังหวัด เนื้อที่รวม 1,512,053 ไร่³⁹

(2) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ดำเนินการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งให้อำนาจกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นในที่ดินของรัฐที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินป่าเสื่อมโทรม โดยมี 5 ประเภท คือ นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือราษฎรทั่วไป, นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลืออพยพราษฎรจากเขตนํ้าท่วม, นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือราษฎรในเขตจังหวัดชายแดนและเขตแทรกซึมของผู้ก่อการร้าย, นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือราษฎรเพื่อเป้าหมายทางการเมืองและเศรษฐกิจ และนิคมสร้างตนเองในลักษณะพิเศษ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาในทางการปกครอง เป็นนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อชักนำและส่งเสริมให้ราษฎรได้รู้จักประกอบอาชีพใหม่ๆ ซึ่งจะเป็นพื้นฐานอาชีพที่มีความมั่นคงในทางเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี สามารถที่จะขยายให้กว้างขวางออกไปในอนาคต

นิคมสร้างตนเองจะจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ยากจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่เพียงเล็กน้อย ที่ได้ยื่นสมัครเข้าเป็นสมาชิกนิคมและได้ผ่านการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกรายการเข้าเป็นสมาชิกนิคมแล้วเข้าตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในที่ดินของนิคม จัดสร้างสิ่งสาธารณูปโภค เช่น ถนน แหล่งน้ำ โรงเรียน สถานอนามัย และส่งเสริมการประกอบอาชีพของสมาชิกนิคม จัดหาเงินทุนหมุนเวียนให้สมาชิกนิคมกู้ยืม⁴⁰

³⁸ มุลนิธิสถาบันที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 94.

³⁹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 97.

⁴⁰ มุลนิธิสถาบันที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 96.

สมาชิกนิคมที่ทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันเกินกว่า 5 ปี และชำระเงินช่วยทุนแล้วจะได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ซึ่งสามารถนำไปขออนุญาตโอนที่ดิน หรือน.ส. 3 ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีเงื่อนไขว่าภายใน 5 ปี นับแต่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือน.ส. 3 จะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไม่ได้ เว้นแต่การตกทอดทางมรดกหรือโอนให้สหกรณ์

ผลการดำเนินงานของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการตั้งแต่ พ.ศ. 2483 ถึงปัจจุบัน จัดนิคมสร้างตนเองได้ทั้งหมด 59 นิคม สิ้นสภาพนิคมแล้ว 15 นิคม ยังคงเหลือที่ดำเนินการอยู่อีก 44 นิคม โดยมีพื้นที่ทั้งหมด 6,242,103 ไร่ บรรจุมหาชนิกนิกมไปแล้ว 265,711 ราย จำนวน 366,381 แปลง เนื้อที่ 4,441,427 ไร่ และออก น.ส. 3 ไปแล้ว 187,082 ราย เนื้อที่ 2,822,978 ไร่⁴¹

3.1.4 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

จากการยกเลิกบทบัญญัติกฎหมายที่จำกัดขนาดการถือครองที่ดินแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อเกษตรกรชาวไร่ชาวนาได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับสิทธิทำกินในช่วงปี พ.ศ. 2517 และมีการเดินขบวนให้รัฐแก้ปัญหา จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา เนื้อหาของกฎหมายกำหนดให้นำที่ดินของรัฐและที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเอกชนที่มีอยู่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด มาจัดให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีเพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพได้เช่าหรือเช่าซื้อ และเมื่อเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใด ในท้องที่นั้นบุคคลจะมีที่ดินเกินเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายจำนวนห้าสิบไร่ หรือหนึ่งร้อยไร่ในกรณีที่ใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศไม่ได้ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายจะผ่อนผันในกรณีที่ประกอบเกษตรกรรมอยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่กฎหมายใช้บังคับและแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบการเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง⁴² โดยได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินไว้ในมาตรา 29⁴³, 30⁴⁴ และ 31⁴⁵

⁴¹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 97.

⁴² มุลินธิสถาบันที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 87.

⁴³ มาตรา 29 บัญญัติว่า “ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

(2) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (1) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด จำนวนและเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษาให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่

วัตถุประสงค์สำคัญของการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ การทำให้เกษตรกรมีความเท่าเทียมกันในด้านสิทธิการถือครองที่ดินและยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพรายได้ของเกษตรกร เพื่อให้สามารถดำรงชีพในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินได้ โดยการนำที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนมาปฏิรูปที่ดิน ซึ่งหน่วยงานที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) โดยมีงานที่สำคัญอยู่ 3 ลักษณะ คือ

- (1) งานจัดที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่ซื้อจากเอกชน ให้เกษตรกรเช่า เข้าทำประโยชน์
- (2) งานพัฒนาขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน แหล่งน้ำเท่าที่จำเป็นในเขตการปฏิรูปที่ดิน
- (3) งานพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกร

ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินจะต้องเป็นไปตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ได้แก่

- (1) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม หรือผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ
- (2) ผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง คือ
 - (2.1) บุคคลผู้ยากจน
 - (2.2) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม
 - (2.3) ผู้เป็นบุตรของเกษตรกร⁴⁶

(3) ที่ดินแปลงใดถ้าเจ้าของไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใดหรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ในส่วนที่เกินกว่าสี่สิบไร่”

⁴⁴ **มาตรา 30** บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองที่ดินดังต่อไปนี้”

(1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2)

(2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(3) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรรมนั้นๆ”

⁴⁵ **มาตรา 31** บัญญัติว่า “ถ้าเกษตรกรผู้ใดต้องการมีสิทธิในที่ดินหรือขอเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กำหนดไว้ตามมาตรา 30 (1) หรือ (2) และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินที่ขอเพิ่มนั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ทำคำร้องยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนแล้ว ให้เสนอคำร้องพร้อมด้วยบันทึกรายงานผลการสอบสวนต่อคณะกรรมการ”

⁴⁶ มุลนิธิสถาบันที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 98.

ในส่วนของที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำมาทำการปฏิรูปที่ดิน มีดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินที่จัดซื้อจากเอกชน ส.ป.ก. จะนำมาจัดให้เกษตรกรเช่า หรือเช่าซื้อ
- (2) ที่ดินของรัฐ ได้แก่

(2.1) สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์แล้วหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว

(2.2) สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ และได้รับความยินยอมจากกระทรวงการคลัง

(2.3) สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินที่มีการเวนคืนทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประกาศอื่นตามกฎหมายที่ดิน และเป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

(2.4) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน⁴⁷

เกษตรกรที่ได้รับสิทธิในที่ดินจะได้รับเอกสารสิทธิ ดังนี้

(1) หนังสือรับมอบที่ดิน (ส.ป.ก. 4 – 28) เป็นเอกสารสำคัญที่แสดงหลักฐานการได้รับมอบที่ดินและขอบเขตของแปลงที่ดินที่ได้รับ

(2) หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 – 01) เป็นเอกสารสิทธิเพื่อเป็นหลักฐานการได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

(3) โฉนดที่ดิน หรือ น.ส. 3 ในกรณีที่เช่าซื้อที่ดินและชำระค่าเช่าซื้อครบแล้ว

สิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินสามารถทอดทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้ แต่จะโอนหรือแบ่งแยกสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่โอนไปยัง ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกรเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน⁴⁸

ผลการดำเนินงานตั้งแต่ พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบันดำเนินการได้ดังนี้ พื้นที่ที่ได้รับมอบ 58,934,994 ไร่ ได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้ว 51,316,399 ไร่ มอบหนังสืออนุญาตการเข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4 – 01) ไปแล้วจำนวน 1,487,179 ราย 1,885,134 แปลง เนื้อที่ 24,106,522 ไร่⁴⁹

⁴⁷ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 98.

⁴⁸ มูลนิธิสถาบันที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 99.

⁴⁹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 98.

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรแล้ว ส.ป.ก. ยังมีหน้าที่ในการติดตามการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อให้มั่นใจว่าเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ซึ่งที่ผ่านมาพบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน มีผู้ที่ไม่ทำประโยชน์ด้วยตนเอง คือ อาจทำเองบางส่วน หรือทิ้งที่ดินให้ว่างเปล่า ให้เช่า หรือให้ญาติพี่น้องเข้าทำประโยชน์แทนเพียงร้อยละ 3.19 ส่วนผู้ที่นำที่ดินไปขายให้กับผู้อื่นนั้นมีจำนวนน้อย คือ ประมาณร้อยละ 0.39 เท่านั้น⁵⁰

สรุปได้ว่า กฎหมายปฏิรูปที่ดินนี้เป็นกฎหมายที่จำกัดขนาดในการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เพื่อมิให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินมีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าความจำเป็น และแบ่งปันที่ดินให้กับผู้ที่ไม่มิตินทำกิน ถ้าถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินไว้โดยไม่ทำประโยชน์ ก็จะมีสิทธิถือครองได้ไม่เกิน 20 ไร่ ส่วนที่เหลืออาจถูกจัดซื้อหรือเวนคืนตามกฎหมาย แต่เท่าที่ปรากฏ การปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชนนั้น ไม่เคยมีการเวนคืนที่ดิน ส.ป.ก. จะใช้วิธีจัดซื้อที่ดินบางแปลงที่เจ้าของเต็มใจขายให้เท่านั้น จึงทำให้มาตรการทางกฎหมายในการจำกัดการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินไม่เป็นผล ยังคงมีที่ดินจำนวนมากที่เกินสิทธิและเจ้าของมิได้ใช้เพื่อประกอบการเกษตรกรรม รัฐจึงมีความพยายามที่จะนำมาตรการอื่นมาใช้เพื่อจำกัดการถือครองที่ดิน ได้แก่ การวางผังเมือง การจัดเก็บภาษี แต่ก็ได้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง⁵¹

จากการศึกษาถึงกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการที่ดินแล้ว ปรากฏว่าภาครัฐสามารถดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ อันได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้รวมทั้งสิ้นจำนวน 3,350,520 ราย โดยสรุปได้ดังนี้

(1) ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497	1,132,694 ราย
(2) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511	393,823 ราย
(3) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	1,487,179 ราย

ทั้งนี้ ภาครัฐมีมาตรการในการกระจายการถือครองที่ดินโดยดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนเสมอมา แต่ในปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรยังประสบปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน จนต้องเช่าที่ดินผู้อื่นทำกินเป็นจำนวนมาก แสดงได้ว่าการดำเนินการของภาครัฐที่ผ่านมายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น จึงควรหามาตรการในการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรอย่างทั่วถึง ซึ่งองค์กรที่เหมาะสมที่สุดที่จะดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรและสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็คือธนาคารที่ดิน โดยธนาคารที่ดินจะเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและสามารถเข้าถึงทรัพยากรที่ดินได้อย่างแท้จริง

⁵⁰ มุลนิธิสถาบันที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 99.

⁵¹ มุลนิธิสถาบันที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 87.

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย

ตามข้อเท็จจริง แนวคิดเกี่ยวกับธนาคารที่ดินเกิดขึ้นในประเทศไทยมาเป็นเวลานานไม่ต่ำกว่าสามสิบปี ดังมีหลักฐานว่า ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ อธิบดีฝ่ายวิชาการ กรมพัฒนาที่ดิน ได้จัดทำข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 เพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน เช่น การเก็บค่าเช่าที่ดินของรัฐจากเกษตรกร ชื้อที่ดินจากเอกชนเพื่อนำไปจัดสรรให้เกษตรกร และเพื่อให้เกษตรกรกู้เพื่อพัฒนาระบบการเกษตร เป็นต้น⁵²

โดยในปี พ.ศ. 2512 รัฐบาลได้เริ่มจัดตั้งกองทุนที่ดินในรูปแบบเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2511 ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เมื่อปี พ.ศ. 2518 ได้ดำเนินการจัดตั้งเป็นกองทุนที่ดิน ใช้ชื่อว่า “กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” โดยอาศัยอำนาจตามที่ระบุไว้ในมาตรา 9⁵³ และ มาตรา 10⁵⁴ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518⁵⁵ จากนั้นก็ได้มีความพยายามผลักดันแนวคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินเรื่อยมาแต่กลับไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการ⁵⁶

⁵² กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน (Local Act). (2553). *รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เรื่อง กระบวนการปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน*. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.). หน้า 29.

⁵³ มาตรา 9 บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกระทรวงการคลังประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา 10 เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

รายได้ที่ ส.ป.ก. ได้รับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

การใช้จ่ายเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้กระทำได้เฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและเบิกจ่ายเงินจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้”

⁵⁴ มาตรา 10 บัญญัติว่า “กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบด้วย

- (1) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน
- (2) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือจากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศ หรือต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลอื่น
- (3) เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร
- (4) เงินดอกผล หรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

⁵⁵ มุลนิธิสถาบันที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 142.

⁵⁶ คุปต์ พันธุ์หินทอง. (2553). *การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย: ธนาคารที่ดิน*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 18.

ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2535 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้คือ “เนื่องจากปัจจุบันพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 กำหนดความหมายของคำว่า เกษตรกร และวัตถุประสงค์ของธนาคารไว้ค่อนข้างจะจำกัด โดยเกษตรกรนั้นหมายเฉพาะผู้ประกอบอาชีพการเกษตรโดยตรง และให้เกษตรกรกู้เงินได้เฉพาะการประกอบอาชีพการเกษตรเท่านั้น อีกทั้งเงินทุนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรตามที่กำหนดไว้นั้นในขณะนี้มีจำนวนไม่เพียงพอ ทำให้ความช่วยเหลือในการประกอบอาชีพของเกษตรกรอยู่ในวงจำกัดสมควรที่จะขยายความหมายของคำว่า เกษตรกรให้รวมถึงเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และขยายวัตถุประสงค์ของธนาคารตามพระราชบัญญัตินี้ให้กว้างขึ้น ให้เกษตรกรสามารถกู้เงินไปเพื่อการประกอบอาชีพอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องในการเกษตร เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้กับครอบครัวได้ด้วย และแก้ไขในเรื่องการเพิ่มทุนเรือนหุ้นของธนาคาร เพื่อให้ธนาคารสามารถให้ความช่วยเหลือในด้านการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรได้มากขึ้น นอกจากนี้เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น สมควรให้มีกองทุนที่ดินขึ้นในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยให้ผู้จัดการธนาคารเป็นผู้บริหารกองทุนที่ดินตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติที่คณะกรรมการกองทุนที่ดินกำหนด และแยกการดำเนินงานออกต่างหากจากการดำเนินงานตามปกติของธนาคาร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

อนึ่ง ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 34 ทวิ⁵⁷ ซึ่งระบุให้มีการจัดตั้ง “กองทุนที่ดิน” ขึ้นในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร⁵⁸

⁵⁷ มาตรา 34 ทวิ บัญญัติว่า “ให้มีกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในธนาคาร เรียกว่า “กองทุนที่ดิน” เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านการให้เงินกู้แก่เกษตรกร เพื่อนำไปจัดหาที่ดินทำกิน พัฒนาที่ดิน และประกอบอาชีพเกษตรกรรมของตน ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กองทุนที่ดินประกอบด้วยเงินที่ได้รับจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำมาฝากไว้กับธนาคาร รายได้จากการดำเนินการและเงินจากแหล่งอื่นๆ

เงินจากกองทุนที่ดินให้ใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ตามวรรคหนึ่ง และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานกองทุนที่ดิน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับหรือมติที่คณะกรรมการกองทุนที่ดินซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ผู้จัดการมีอำนาจหน้าที่บริหารกองทุนที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามวรรคหนึ่งและตามระเบียบข้อบังคับ หรือมติที่คณะกรรมการกองทุนที่ดินกำหนดตามวรรคสอง และให้นำมาตรา 23 และมาตรา 25 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้จัดการต้องแยกบัญชีและเอกสารเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินอื่นของกองทุนที่ดินออกจากบัญชีและเอกสารเกี่ยวกับการเงิน หรือทรัพย์สินอื่นของธนาคาร”

กองทุนที่ดินจึงได้เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ทำให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มีบทบาทสำคัญในการให้กู้ยืมเงินแก่เกษตรกร โดยสามารถใช้กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นหลักประกันค้ำประกัน แต่การดำเนินการดังกล่าวนั้นก็มิใช่แนวทางในการพัฒนาให้เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์ของการเป็นธนาคารที่ดินตามความต้องการของประชาชน เพราะการกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ก็ยังคงทำให้เกษตรกรมีความเสี่ยงที่จะสูญเสียที่ดินทำกินจากการกู้เงินอยู่ดี⁵⁹ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2545 จึงยกเลิกการดำเนินงานกองทุนที่ดินดังกล่าว เนื้อที่โครงการรวมทั้งสิ้น 37,093 ไร่ ในท้องที่ 34 จังหวัด พื้นที่โครงการเหล่านี้ได้ส่งมอบให้กับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการต่อไป⁶⁰

เนื่องจากการดำเนินงานของกองทุนที่ดินในรูปแบบต่างๆ นั้น ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจได้ ทำให้การจัดตั้งกองทุนซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งธนาคารที่ดินในครั้งนั้นต้องล้มเลิกไป จนกระทั่งในปัจจุบัน รัฐบาลสมัย ฯพณฯ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีการนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารที่ดินมาดำเนินการอีกครั้งหนึ่ง โดยมีการนำเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ซึ่งเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2553 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ สำหรับการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินเป็นองค์การมหาชนนั้นให้ดำเนินการตามขั้นตอนการจัดตั้งองค์การมหาชน ตามหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่ นร. 1200/ว 15 ลงวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2549⁶¹ โดยร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ให้คำจำกัดความของธนาคารที่ดิน (มาตรา 3)⁶² ว่าเป็น “องค์กรที่ทำหน้าที่จัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชนเพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือ ผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ซึ่งร่างกฎหมายหมายดังกล่าวผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วในวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2554 และประกาศใช้เป็น “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554”

⁵⁸ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 92.

⁵⁹ กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน (Local Act). อ้างแล้ว, หน้า 29.

⁶⁰ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 93.

⁶¹ สยามจดหมายเหตุ. (2553). *ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.siamarchives.com> [2554, 18 พฤศจิกายน].

⁶² ต้นร่างของกองนิติการ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. *ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ.* (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับสมบูรณ์ วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2553).

3.2.1 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554⁶³ ทั้งนี้ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ซึ่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนี้มีผลใช้บังคับแล้วเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2554⁶⁴

โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกานี้ คือ “โดยที่ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจนเป็นปัญหาสำคัญของประเทศที่มีมานาน ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินรวมทั้งปัญหาการเก็งกำไรในที่ดิน เป็นเหตุให้ที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่และสูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำเกษตรกรรมซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้รัฐต้องกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง แต่โดยที่ในปัจจุบันยังไม่มียุทธศาสตร์หรือสถาบันการเงินใดรับผิดชอบให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมและสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สมควรจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินในรูปแบบขององค์การมหาชน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้อย่างอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้”

ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ให้คำจำกัดความของ “ธนาคารที่ดิน” ไว้ในมาตรา 3 ซึ่งหมายความว่า “องค์กรที่ทำหน้าที่จัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน ได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” จึงพอจะเห็นได้ว่าธนาคารที่ดินที่กำลังจะเกิดขึ้นในประเทศไทยจะมีภาระหน้าที่ 3 ประการ คือ นอกจากการจัดเก็บรวบรวมฐานข้อมูลที่ดินและจัดซื้อที่ดินเพื่อแจกจ่ายให้แก่เกษตรกร ซึ่งเป็นภารกิจหลักแล้ว ยังมีภารกิจรองคือ การช่วยเหลือด้านการเงิน (Financial Assistance) แก่โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 อีกด้วย⁶⁵

⁶³ โปรดดูที่ภาคผนวก “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554”

⁶⁴ มติชนออนไลน์. *ด่วน ! พ.ร.ฎ. จัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ประกาศใช้แล้ว จุดประกายแสงสว่างที่ปลายอุโมงค์* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid \[2554, 1 ธันวาคม\]](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid [2554, 1 ธันวาคม]).

⁶⁵ คุปต์ พันธุ์หินกอง. (2553). *การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย: ธนาคารที่ดิน*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 25.

การจัดตั้งธนาคารที่ดินนั้นจะทำในลักษณะองค์การมหาชน โดยใช้ชื่อว่า “สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)” (บจช.) หรือ “The Land Bank Administration Institute (Public Organization)” (LABAI) และพึงเข้าใจว่าองค์การดังกล่าวเป็นธนาคารที่ดินแบบชั่วคราว เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินโดยเร่งด่วน มิใช่ธนาคารที่ดินโดยสมบูรณ์ เนื่องจากมาตรา 7 วรรค 1 ของพระราชกฤษฎีกา ระบุวัตถุประสงค์ขององค์การนี้ไว้ว่า “ดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและจัดตั้งธนาคารที่ดิน” โดยกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา 43 ว่า “ภายในระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับให้ดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดิน” และหากมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือพ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับแม้จะยังมีได้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินก็ตาม ในมาตรา 40 ได้กำหนดให้สถาบันนี้เป็นอันยุบเลิกไป

นอกจากการกระจายการถือครองที่ดินและดูแลการใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินยังมีวัตถุประสงค์อื่นได้แก่

- (1) การรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลที่ดิน เพื่อเป็นตัวกลางระหว่างผู้ที่ต้องการใช้ที่ดินกับผู้ที่มีที่ดินแต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
- (2) ดำเนินการจัดหาที่ดินของรัฐ หรือจัดซื้อที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ มาจัดสรรให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง
- (3) สนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร
- (4) สนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งในส่วนของที่ดินทำกิน และที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน
- (5) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกร⁶⁶

อนึ่ง เพื่อเป็นเครื่องมือ (Instrument) ให้สถาบันบรรลุภารกิจหน้าที่ข้างต้น พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) มีอำนาจดังต่อไปนี้

- (1) ให้สินเชื่อเพื่อการจัดหาและพัฒนาที่ดินแก่เกษตรกร ผู้ยากจน ผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน องค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน หรือบุคคลตามที่คณะกรรมการกำหนด
- (2) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน
- (3) ก่อตั้งสิทธิ หรือทำนิติกรรมทุกประเภทกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน
- (4) โอนหรือรับโอนอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินต่างๆ
- (5) เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ผู้ได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง และผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สิน

⁶⁶ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554. มาตรา 7.

(6) ซื้อ จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน หรือ ดำเนินงานเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินต่างๆ

(7) เข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสถาบัน

(8) กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักรเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการ ตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน

(9) ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ทั้งภาครัฐและภาค เอกชนทั้งในและต่างประเทศ ในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน

(10) ประสานงาน ให้คำปรึกษาและให้คำแนะนำการวางแผนพัฒนาและการใช้ ประโยชน์ในที่ดิน แก่หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

(11) รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนด นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารที่ดิน รวมทั้งเสนอแนะปัญหา อุปสรรค และ ข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน ตลอดจนแนวทางการแก้ไขต่อคณะกรรมการ

(12) เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนิน กิจการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

(13) เป็นตัวแทนหรือนายหน้า หรือมอบหมาย หรือว่าจ้างให้บุคคลหรือนิติบุคคล อื่นประกอบกิจการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน

(14) เผยแพร่และประชาสัมพันธ์การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

(15) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน⁶⁷

ในส่วนของทรัพย์สิน พระราชกฤษฎีกาฯ กำหนดให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) มีทุนและทรัพย์สินในการดำเนินการของสถาบันจากแหล่งต่างๆ ประกอบด้วย

(1) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา

(2) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม

(3) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสม

(4) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น รวมทั้ง จากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ การรับเงินหรือ ทรัพย์สิน จะต้องไม่กระทำในลักษณะที่ทำให้สถาบันขาดความเป็นอิสระหรือความเป็นกลาง

(5) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ กิจการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน

(6) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของสถาบัน⁶⁸

⁶⁷ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) พ.ศ. 2554. มาตรา 8.

โครงสร้างการบริหารจะอยู่ในรูปแบบขององค์การมหาชน โดยมีคณะกรรมการชุดหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)” ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์สูง ทางด้านการจัดการที่ดิน ด้านการบริหาร ด้านการวางผังเมือง หรือวิทยาการอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็น ประโยชน์ต่อกิจการของสถาบัน แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 5 คน ประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย

(3) กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวน 2 คน โดยใช้วิธีการสรรหาจากตัวแทน ขององค์กรชุมชน แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 คน เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านการจัดการที่ดิน ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนา สังคม หรือวิทยาการอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของสถาบัน โดยในจำนวนนี้ต้อง เป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือน ประจำร่วมอยู่ด้วย แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี

(5) เลขานุการ กำหนดให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น⁶⁹

จากสาระสำคัญในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การ มหาชน) พ.ศ. 2554 ดังกล่าวสรุปได้ว่า ธนาคารที่ดินไม่ได้มีเพียงพันธกิจในการจัดสรรที่ดินให้แก่ เกษตรกรเท่านั้น แต่ธนาคารที่ดินจะเป็นสถาบันการเงินที่ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรด้วย ธนาคารที่ดินจึงต้องมีปัจจัยหลักในการดำเนินงานที่เพียงพอ ทั้งในส่วน ของที่ดินและในส่วนของเงินทุนในการจัดซื้อที่ดินและในการให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกร โดย การให้กู้ยืมเงิน ดังนั้น การจัดตั้งธนาคารที่ดินจึงควรที่จะดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการทางภาษี ซึ่งนอกจากจะเป็นมาตรการที่นำมาซึ่งรายรับของรัฐบาลแล้ว ยังสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือใน การสร้างความเป็นธรรมในการกระจายการถือครองที่ดินให้เกิดขึ้นในสังคมได้อีกด้วย โดยในการ จัดเก็บภาษีที่ดินนี้จะทำให้ธนาคารที่ดินได้มีเงินทุนในการดำเนินการ และทำให้ธนาคารที่ดินได้มี ที่ดินนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกร มาตรการทางภาษีที่ดินจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการดำเนินงานของ ธนาคารที่ดินที่ควรจะต้องผลักดันให้สัมฤทธิ์ผลไปพร้อมกัน

⁶⁸ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554. มาตรา 10.

⁶⁹ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554. มาตรา 14.

3.2.2 ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.

การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นมาตรการหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะเป็นรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังมีส่วนช่วยให้มีการกระจายการถือครองที่ดินให้มีความเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น เนื่องจากในอดีตคนที่ซื้อที่ดินมาเพื่อการเก็งกำไร ไม่มีต้นทุนใดๆ ในการถือครองที่ดินเหล่านั้น จึงมีการซื้อที่ดินเป็นจำนวนมากมากักตุนไว้ ก่อให้เกิดผลกระทบแก่เกษตรกรรายย่อยที่ถูกกว้านซื้อที่ดิน ดังนั้นการเก็บภาษีที่ดิน จึงเป็นการสร้างต้นทุนให้กับผู้ที่ซื้อที่ดินมาเพื่อการเก็งกำไร โดยไม่ได้นำที่ดินเหล่านี้มาใช้ประโยชน์⁷⁰

ประเทศไทยยังไม่มีการนำภาษีทรัพย์สินมาใช้อย่างแท้จริง ภาษีทรัพย์สินนับเป็นภาษีทางตรงประเภทหนึ่ง ซึ่งภาระภาษีจะตกอยู่กับคนที่มีฐานะดีหรือคนที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นๆ ส่วนคนที่มีฐานะยากจนหรือคนที่ไม่มียุทธทรัพย์อยู่ในครอบครองก็จะต้องแบกรับภาระภาษีประเภทนี้ ซึ่งการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินก็คือการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั่นเอง

ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) หมายถึงการจัดเก็บภาษีบนฐานทรัพย์สิน เช่น ที่ดิน บ้านและโรงเรียน หุ่น และหลักทรัพย์ทางการเงิน ฯลฯ ภาษีชนิดนี้เป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะนำมาใช้ในการกระจายรายได้ เพราะเป็นการจัดเก็บภาษีกับคนรวยหรือครัวเรือนที่มีทรัพย์สิน ในขณะที่คนจนจะได้รับการยกเว้นภาษี ซึ่งนับว่าเป็นการจัดเก็บภาษีที่มีความเหมาะสม เพราะครัวเรือนที่มีทรัพย์สินเหล่านี้ได้รับประโยชน์จากการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะจากรัฐ (Benefit Principle) เช่น การให้บริการป้องกันประเทศ การดูแลรักษาความสงบสุขภายในประเทศ ในขณะที่เดียวกันครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ย่อมมีกำลังจ่าย (Ability to Pay Principle) มากกว่าครัวเรือนที่มีรายได้น้อย⁷¹

ในปัจจุบัน ได้มีการพัฒนาปรับปรุงระบบภาษีทรัพย์สิน โดยได้มีการร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขึ้น ซึ่งจะเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติกำหนดราคาปานกลางของที่ดินสำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2529 โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2541 แต่ยังไม่ได้มีการผ่านการพิจารณาในระดับรัฐสภาและในขณะนี้กฎหมายดังกล่าวยังอยู่ในขั้นตอนของการพิจารณาร่างฯ เพื่อประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติต่อไป⁷² โดยในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

⁷⁰ คณะทำงานศึกษามาตรการการกระจายการถือครองที่ดิน. (2552). *ข้อเสนอแนวทางและมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินในสังคมไทย*. เอกสารประกอบการประชุมของคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. หน้า 22.

⁷¹ ดวงมณี เลาวกุล และ เอื้อมพร พิชัยสนธิ. (2551). *นโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้*. เสนอต่อคณะกรรมการกระจายรายได้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า 177.

⁷² มูลนิธิสถาบันที่ดิน. อ้างแล้ว, หน้า 88.

หลักการสำคัญ

- (1) เป็นการทำให้มีระบบภาษีทรัพย์สินอย่างแท้จริง
- (2) แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการจัดเก็บภาษีที่แตกต่างกันได้ ภายใต้อัตราสูงสุดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฯ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของการกระจายอำนาจ
- (3) เพื่อเกื้อหนุนให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ⁷³

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ได้แก่

- (1) บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง
- (2) บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้ครอบครอง หรือผู้ทำประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง อันเป็นทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งตั้งอยู่ในประเทศไทย⁷⁴

ฐานภาษี การคำนวณภาษีให้คิดจากราคาประเมินทุนทรัพย์ของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินที่ไม่มีสิ่งปลูกสร้าง ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินเป็นฐานภาษี
- (2) ที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้าง ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินรวมกับราคาประเมินทุนทรัพย์โรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง โดยไม่มีการหักค่าเสื่อมราคาเป็นฐานภาษี
- (3) ห้องชุด ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ห้องชุดเป็นฐานภาษี⁷⁵

อัตรากำหนด จำแนกเป็นอัตราหลักๆ ดังนี้

- (1) อัตรากำหนดสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เพื่อการพาณิชย์ ไม่เกินร้อยละ 0.5 ของฐานภาษี
- (2) อัตรากำหนดสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ไม่เกินร้อยละ 0.1 ของฐานภาษี
- (3) อัตรากำหนดสำหรับที่ดินที่ใช้ในการประกอบเกษตรกรรม ไม่เกินร้อยละ 0.05 ของฐานภาษี⁷⁶

นอกจากนั้นยังมีการเก็บภาษีในอัตราที่สูงเพิ่มขึ้นอีก 1 เท่า ของจำนวนภาษีที่ต้องเสียสำหรับที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามควรแก่สภาพที่ดิน⁷⁷

⁷³ ดวงมณี เลาวกุล และ เอี่ยมพร พิษยสนธิ. อ้างแล้ว, หน้า 180.

⁷⁴ ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. มาตรา 6.

⁷⁵ ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. มาตรา 14.

⁷⁶ ดวงมณี เลาวกุล และ เอี่ยมพร พิษยสนธิ. อ้างแล้ว, หน้า 181.

⁷⁷ ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. มาตรา 23.

การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและท้องถิ่นหลายประการคือ

(1) ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นการจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สิน จึงก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี คือผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูง ก็ต้องเสียภาษีมากกว่าผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่มีมูลค่าต่ำ

(2) การจัดเก็บภาษีจากฐานมูลค่าทรัพย์สิน (Capital Value) เป็นการคำนวณภาษีจากฐานความมั่งคั่งอย่างแท้จริง ไม่ได้คำนวณภาษีจากฐานรายได้ เมื่อมีการคำนวณภาษีจากมูลค่าของทรัพย์สินและมีหลักเกณฑ์การประเมินมูลค่าของทรัพย์สินที่ชัดเจน จึงไม่จำเป็นต้องใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการประเมิน นับว่าเป็นการลดปัญหาการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ลงไปได้

(3) การจัดเก็บภาษีจะมีลักษณะการจัดเก็บในอัตราก้าวหน้า ไม่มีลักษณะอัตราภาษีถดถอย เนื่องจากการจัดเก็บภาษีจากมูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้น

(4) ลดการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไร เพราะผู้กักตุนที่ดินจะมีต้นทุนเกิดขึ้นในการถือครองที่ดิน เนื่องจากต้องเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

(5) การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นการขยายฐานภาษีให้กว้างขึ้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ มีรายรับจากภาษีที่จัดเก็บเองได้มากขึ้น

(6) เกิดการกระจายอำนาจทางการคลังและการพัฒนาท้องถิ่น คือเมื่อประชาชนเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถนำเงินภาษีของประชาชนไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆ เช่น ผลิตรักษาและบริการสาธารณะที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชนต่อไป⁷⁸

จากสาระสำคัญในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 และร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ดังที่กล่าวไว้ในข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่ามาตรการทั้งสองรูปแบบนี้จะต้องกระทำควบคู่กันไป ซึ่งผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดินตามกฎหมายไทยในบทต่อไป โดยก่อนที่จะทำการวิเคราะห์ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาถึงกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินและจัดตั้งธนาคารที่ดินในต่างประเทศ ซึ่งจะศึกษากฎหมายของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) และประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ที่มีการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการบริหารจัดการที่ดินที่ประสบผลสำเร็จมาจนถึงทุกวันนี้ เพื่อที่จะนำมาเป็นต้นแบบในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดินของประเทศไทยให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

⁷⁸ ดวงมณี เลาวกุล และ เอี่ยมพร พิษยสนธิ. อ้างแล้ว, หน้า 182.

3.3 กฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินและจัดตั้งธนาคารที่ดินในต่างประเทศ

3.3.1 ประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

ในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) นั้น เนื่องจากเป็นประเทศที่มีพื้นที่ไม่มากนักและเป็นประเทศที่มีแรงผลักดันจากภายนอกจากเหตุผลทางการเมือง ทำให้ต้องจัดระบบประเทศให้มีความมั่นคงทางอาหาร คนส่วนใหญ่จึงประกอบอาชีพเกษตรกรรม การใช้ประโยชน์ในที่ดินจึงมีการจำกัดสิทธิในการใช้ที่ดินอย่างเข้มงวดและจริงจัง โดยมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน ได้แก่ กฎหมายที่ดิน (Land Act) โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินทั้งการดำเนินการโดยตรง และการดำเนินการโดยอ้อม ซึ่งการดำเนินการโดยตรงนั้นจะเป็นการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินและกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน ส่วนการดำเนินการโดยอ้อมนั้นจะเป็นการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายการถือครองที่ดิน โดยใช้มาตรการทางด้านภาษี ซึ่งกฎหมายที่ดินฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีความชัดเจนและมีความสำคัญอย่างยิ่งแก่การปฏิรูปที่ดินของประเทศ

3.3.1.1 Land Act

กฎหมายที่ดิน (Land Act)⁷⁹ ของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) นั้นได้ตราขึ้นเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2473 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2479 แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2489 แบ่งออกเป็น 5 ภาค 22 หมวด รวมทั้งสิ้น 247 มาตรา⁸⁰ ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ดินได้บัญญัติถึงสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดินไว้ในบททั่วไปซึ่งในมาตรา 10⁸¹ บัญญัติว่า ฝืนแผ่นดินอาณาบริเวณสาธารณรัฐจีนเป็นของประชาชนจีนทั้งหมด ที่ดินเอกชนที่ได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมายจึงจะถือว่าเป็นที่ดินกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล⁸² และในการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินนั้น สิทธิเหนือพื้นดินจะเกิดขึ้นได้ก็โดยบทบัญญัติของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁷⁹ Law & Regulations Database of The Republic of China. *Land Act* (Online). Available: http://law.moj.gov.tw/eng/LawClass/LawAll_print [2012, February 9].

⁸⁰ ปรีชา พรหมเพชร. (2541). *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดิน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 214.

⁸¹ **Article 10:** All land lying within the territorial limits of the Republic of China shall belong to the Chinese people as a whole. Any part of the land whereof the ownership is lawfully acquired by an individual Chinese shall be private land.

Any land whereof private ownership is extinguished shall be owned by the State.

⁸² ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2530). *รายงานผลการวิจัยทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 369.

สำหรับที่ดินของรัฐนั้น ในมาตรา 25⁸³ ได้กำหนดว่า รัฐไม่สามารถให้ใช้หรือมีภาระผูกพันหรือให้เช่าเป็นเวลานานกว่า 10 ปี เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบและความยินยอมจากสภาท้องถิ่น (Council Yuan)⁸⁴ ส่วนที่ดินของเอกชนนั้น ในมาตรา 14⁸⁵ ได้กำหนดว่า รัฐบาลอาจสั่งห้ามโอน ห้ามก่อสร้าง หรือห้ามให้เช่าก็ได้ ถ้าการโอน การก่อสร้างหรือให้เช่านั้นขัดต่อนโยบายของรัฐ ซึ่งที่ดินที่เอกชนไม่สามารถเป็นเจ้าของได้ ประกอบด้วย ที่ดินชายทะเล ทะเลสาปธรรมชาติ ที่ชายตลิ่ง ทางเดินเรือ ทางน้ำ ทางสาธารณะ แหล่งน้ำสาธารณะ แหล่งโบราณและที่ดินอื่นๆ ซึ่งมีกฎหมายห้ามเอกชนเข้าครอบครอง⁸⁶ โดยกฎหมายจะรับรองสิทธิในการถือครองที่ดินอย่างเสมอภาคในโอกาสที่เท่าเทียมกัน ซึ่งรัฐได้ให้ความสำคัญกับการทำประโยชน์ในที่ดินมาก⁸⁷

⁸³ **Article 25:** All public lands under the jurisdiction of the Municipal, or County (City) Government shall not be disposed of, or encumbered, or leased for a period longer than ten years without the consent of the local assembly and the approval of the Executive Yuan.

⁸⁴ ปรีชา พรหมเพชร. อ้างแล้ว, หน้า 215.

⁸⁵ **Article 14:** Lands of the following descriptions shall not be privately owned:

1. Lands lying within certain limits of the seacoast.
2. Lakes of natural formation that are needed for public use and riparian lands lying within certain limits of the shores thereof.
3. Navigable waterways and riparian lands lying within certain limits of the banks thereof.
4. Waterways and lakes within the territorial limits of cities and townships, and riparian lands lying within certain limits of the banks thereof.
5. Public thoroughfares.
6. Lands with mineral springs.
7. Lands where waterfalls pass over.
8. Sources of water for public use.
9. Scenic spots and historic remains.
10. Other lands whereof private ownership is prohibited by laws.

Any land referred to in the preceding paragraph where of private ownership has been acquired may be expropriated by the Government according to Act.

The scenic spots and historic remains in the ninth subparagraph in the first preceding paragraph where of were privately owned in the Japanese occupation period and registered as public owned after the recovery of Taiwan may be given away and transferred to private ownership by laws are exempted from this ruling.

⁸⁶ ปรีชา พรหมเพชร. อ้างแล้ว, หน้า 215.

⁸⁷ อนูวรรตน์ โหมดพริ้ง. (2542). *แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 256.

ในส่วนของการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน มาตรา 28⁸⁸ กำหนดว่า มณฑลหรือเทศบาลภายใต้ความเห็นชอบของสภาบริหารท้องถิ่น (Executive Yuan) อาจกำหนดจำนวนเนื้อที่ขั้นสูงสุดที่บุคคลหรือองค์กรสามารถถือครองได้ตามความเหมาะสมของประเภทที่ดิน หรือตามสภาพของที่ดินในแต่ละท้องถิ่น แต่ต้องไม่เกินจำนวนสูงสุดตามที่กรมที่ดินได้กำหนดไว้⁸⁹

นอกจากนี้ ในกรณีขนาดของที่ดินเกินจากจำนวนที่สภามณฑลหรือสภาเทศบาลกำหนด มาตรา 29⁹⁰ ได้กำหนดไว้ว่า เจ้าของที่ดินจะต้องแบ่งส่วนที่ดินที่เกินสิทธิการถือครองออกและจำหน่ายภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมก็จะต้องถูกบังคับให้จำหน่ายแก่มณฑลหรือเทศบาลได้ โดยเจ้าของที่ดินจะได้รับชำระค่าทดแทนที่ดินเป็นพันธบัตร ถ้าปรากฏว่าที่ดินของเอกชนเป็นที่ว่างเปล่าไม่ได้ใช้ประโยชน์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ก็ต้องถูกบังคับให้ชำระภายในอัตราที่สูงขึ้น⁹¹ และในมาตรา 129⁹² ได้กำหนดให้ รัฐมีอำนาจที่จะจัดสรรที่ดินที่ได้เวนคืนมาเฉพาะแก่เกษตรกรผู้ทำกินในที่ดินแปลงนั้นหรือผู้ร่วมทำกินอยู่ด้วยเท่านั้น⁹³

⁸⁸ **Article 28:** Municipal Governments or County (City) Governments under the direct jurisdiction of the Executive Yuan may, in the light of local conditions and with due regard to the different categories and the nature of land, prescribe limits on the maximum area of private land which individuals or corporate bodies may own respectively.

The limits on the maximum area of private land prescribed according to the provisions of the preceding paragraph shall be subject to the approval of the Central Land Administration.

⁸⁹ ปรีชา พรหมเพชร. อ้างแล้ว, หน้า 217.

⁹⁰ **Article 29:** Wherever limits are prescribed on the area of private land according to the provisions of the preceding Article, the competent Municipal, or County (City) Government shall formulate measures requiring that all lands in excess of the prescribed limits shall be set apart and sold within a definite period of time.

All private lands in excess of the prescribed limits that are not set apart and sold according to the provisions of the preceding paragraph may be compulsorily purchased by the competent Municipal, or County (City) Government according to the provisions of this Act.

Compensation for the lands compulsorily purchased according to the provisions of the preceding paragraph may, in the light of actual conditions, be paid partly with land bonds.

⁹¹ ปรีชา พรหมเพชร. อ้างแล้ว, หน้า 217.

⁹² **Article 129:** Settlers on public uncultivated land shall be of the following two types:

- (1) Farming cultivated lands themselves.
- (2) Agricultural production cooperatives.

The agricultural production cooperatives referred to in the preceding paragraph shall be limited to those that have been duly registered according to Act and whose component members cultivate land themselves.

⁹³ ไชยยศ เหมะรัชตะ. อ้างแล้ว, หน้า 370.

ส่วนบุคคลที่เช่าที่ดินของผู้อื่นทำการเกษตรกรรม ถ้าหากได้เช่าติดต่อกันเป็นเวลา 8 ปีบริบูรณ์ ผู้เช่าอาจร้องขอต่อศาล เพื่อขอซื้อที่ดินนั้นในราคาที่เป็นธรรมได้ โดยมีเงื่อนไขว่าที่ดินที่เช่านั้น เจ้าของที่ดินจะต้องทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือเจ้าของที่ดินจะต้องไม่เป็นเกษตรกร ยกเว้นกรณีเจ้าของที่ดินเป็นคนชรา ทูพพลภาพ กำพร้า เป็นหม้าย หรือมีร่างกายไม่สมประกอบ หรือเป็นที่ดินของสถานศึกษา สถาบันการกุศล หรือองค์การเพื่อสาธารณกุศล ซึ่งอาศัยรายได้จากที่ดินนั้นมาจุนเจือ⁹⁴ โดยในมาตรา 107⁹⁵ ได้กำหนดให้ผู้เช่ามีสิทธิที่จะซื้อที่ดินที่ตนเช่าอยู่ได้ก่อนบุคคลอื่น ในเมื่อเจ้าของที่ดินประสงค์จะขาย⁹⁶

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมเกษตรกรรมขนาดใหญ่ ในภาค 5 ว่าด้วยการบังคับซื้อที่ดิน ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่า เพื่อธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงในนโยบายทางเศรษฐกิจของชาติ ให้รัฐมีอำนาจบังคับซื้อที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ทำการเกษตรกรรมหรือที่ดินที่เจ้าของทอดทิ้งหรือที่ดินที่เกินจำนวนสูงสุดที่ถือครองได้ เพื่อทำการจัดตั้งฟาร์ม โดยให้เอกชนเป็นผู้ทำการเพาะปลูกได้ด้วยความเห็นชอบของสภาการบริหารท้องถิ่น⁹⁷ ทั้งนี้ เพื่อเป็นเครื่องมือปฏิบัติการให้รัฐบาลสามารถดำเนินการบังคับซื้อที่ดินของเอกชนมาดำเนินการตาม โครงการ “Land to the Tiller”⁹⁸

อนึ่ง กฎหมายที่ดินของประเทศไทยได้วันนั้นมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน โดยให้อำนาจแก่สภาบริหารท้องถิ่นเป็นผู้กำหนด และในกรณีที่บุคคลใดถือครองที่ดินเกินกว่าที่กำหนดไว้ รัฐก็มีอำนาจบังคับซื้อที่ดินในส่วนที่เกิน โดยเจ้าของที่ดินจะได้รับค่าทดแทนเป็นพันธบัตร ซึ่งในกรณีนี้เป็นหน้าที่ของธนาคารที่ดินในการออกพันธบัตรเพื่อเป็นการชดเชยราคาที่ดินดังกล่าว และกฎหมายยังให้การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรณีพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขายที่ดินที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งกำหนดให้ผู้ซื้อต้องเป็นเกษตรกรเท่านั้น รวมทั้งการเช่าที่ดินก็ได้ให้ความคุ้มครองเกษตรกรผู้เช่า โดยกำหนดให้ขายที่ดินให้แก่ผู้เช่าเดิมก่อน นอกจากนี้ ในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยได้วันยังมีมาตรการในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งมีการกำหนดไว้ในกฎหมายที่ดิน ภาค 4 ว่าด้วยเรื่องภาษีที่ดิน อันได้แก่ ภาษีมูลค่าที่ดิน (Land Value Tax) และภาษีเสริมมูลค่าที่ดิน (Land Value Increment Tax)⁹⁹ ดังต่อไปนี้

⁹⁴ ปรีชา พรหมเพชร. อ้างแล้ว, หน้า 218.

⁹⁵ **Article 107:** When the lessor offers his farm land for sale or lien, the lessee shall have preferential right to purchase it or accept the lien on the same terms as are offered to any other person.

⁹⁶ ไชยยศ เหมะรัชตะ. อ้างแล้ว, หน้า 370.

⁹⁷ ปรีชา พรหมเพชร. อ้างแล้ว, หน้า 216.

⁹⁸ ไชยยศ เหมะรัชตะ. อ้างแล้ว, หน้า 370.

⁹⁹ ปกิต แพร่ชินวงศ์. (2552). *ปัญหาบางประการในการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาแทนที่ภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 80.

(1) ภาษีมูลค่าที่ดิน (Land Value Tax) หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บตามราคาประเมิน¹⁰⁰ จะต้องชำระปีละครั้ง โดยในการชำระหากมีความจำเป็นอาจแบ่งจ่ายเป็น 2 งวดก็ได้¹⁰¹ โดยอัตราขั้นต่ำของมูลค่าภาษีที่ดินเท่ากับร้อยละ 1.5 ของมูลค่าที่ดินตามราคามาตรฐาน¹⁰² ในกรณีที่มูลค่ารวมของที่ดินทั้งหมดไม่มากกว่าอัตราพิภคขั้นต่ำ (Initial Point) ภาษีมูลค่าที่ดินต้องจ่ายตามอัตราขั้นต่ำ แต่ถ้ามูลค่าของที่ดินทั้งหมดของเจ้าของที่ดินมากกว่าอัตราพิภคขั้นต่ำ (Initial Point) จะต้องชำระตามอัตราก้าวหน้า ดังนี้

(1.1) กรณีอัตรารวมของมูลค่าที่ดินมากกว่าอัตราขั้นต่ำไม่เกิน 500% มีอัตราก้าวหน้าเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวน 0.2%

(1.2) กรณีอัตรารวมของมูลค่าที่ดินเกิน 500 – 1,000 % มีอัตราก้าวหน้าเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวน 0.3%

(1.3) กรณีอัตรารวมของมูลค่าที่ดินเกิน 1,000 – 1,500 % มีอัตราก้าวหน้าเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวน 0.5%

(1.4) กรณีอัตรารวมของมูลค่าที่ดินเกินกว่าอัตราดังกล่าวที่กำหนดไว้ มีอัตราก้าวหน้าสูงสุดเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวน 5%¹⁰³

¹⁰⁰ **Article 145:** The value of land and that of improvements thereon shall be separately assessed.

¹⁰¹ **Article 167:** The land value tax shall be levied once every year on the basis of the statutory land value. Payment thereof may, if necessary, be made in two installments.

¹⁰² **Article 169:** The basic rate of the land value tax shall be 1.5 per cent of the statutory land value.

¹⁰³ **Article 170:** Where the total value of all the lands owned by any landowner does not exceed the initial point of land value subject to progressive rates, the land value tax on his lands shall be levied according to the basic rate prescribed in the preceding Article. Where the total value of all the lands owned by any landowner exceeds the initial point of land value subject to progressive rates, the land value tax on that part of the total value of his lands which exceeds the said initial point shall be levied according to the following progressive rates:

(1) Where the total land value exceeds the said initial point by no more than 500 per cent, a rate of 0.2 percent in addition to the basic rate shall be levied on that part of the total land value which exceeds the point.

(2) Where the total land value exceeds the said initial point by no more than 1,000 per cent, another rate of 0.3 per cent in addition to the rates prescribed in the preceding section shall be levied on that part of the total land value which exceeds the initial point by more than 500 per cent.

(3) Where the total land value exceeds the said initial point by no more than 1,500 per cent, a still another rate of 0.5 per cent in addition to the rates prescribed in the preceding section shall be levied on that part of the total land value which exceeds the initial point by more than 1,000 per cent. Thereafter, another rate of 0.5 per cent in addition to all the preceding rates shall be levied on every additional 500 per cent increase in the total land value, until the total cumulative rate has reached the maximum limit of 5 per cent.

อัตราพิภคขั้นต่ำ ของมูลค่าที่ดินนี้กำหนดโดยจังหวัดหรือมณฑล ซึ่งพิจารณาจากจำนวนเนื้อที่ที่จำเป็นสำหรับเจ้าของที่ดินที่อยู่อาศัยหรือทำการเพาะปลูก มูลค่าที่ดินและสภาพเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของสภาการบริหารท้องถิ่น (Executive Yuan)¹⁰⁴

ทรัพย์สินที่เป็นสิ่งปลูกสร้างจะต้องเสียภาษีเป็นรายปีตามราคาประเมิน มีอัตราสูงสุดไม่เกิน 1%¹⁰⁵ โดยจ่ายพร้อมกับภาษีมูลค่าที่ดิน ซึ่งสิ่งปลูกสร้างที่ได้รับการยกเว้นภาษีมีดังนี้¹⁰⁶

(1) ทรัพย์สินที่เป็นสิ่งปลูกสร้างซึ่งเจ้าของใช้เป็นบ้านอยู่อาศัย¹⁰⁷

(2) ทรัพย์สินซึ่งเป็นของทางการเกษตร¹⁰⁸

(3) ทรัพย์สินที่เป็นสิ่งปลูกสร้างในท้องถิ่นที่มีราคาต่ำกว่า 500 ดอลลาร์¹⁰⁹

ในส่วนของการจัดเก็บภาษีมูลค่าที่ดินนี้ มีการจัดเก็บภาษีอีกประเภทหนึ่งที่นับว่าเป็นมาตรการในการควบคุมการถือครองที่ดินที่สำคัญยิ่ง คือ การจัดเก็บภาษีที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่า (Vacant Land Tax) ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ที่ไม่ทำประโยชน์ในที่ดินจะต้องชำระภาษีที่ดินในอัตราที่สูงขึ้น โดยมาตรา 173¹¹⁰ ได้ระบุไว้ว่า หากที่ดินของเอกชนแปลงใดไม่ได้มีการนำมาใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กำหนด ที่ดินแปลงนั้นจะต้องเสียภาษีที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่า นอกเหนือจากการเสียภาษีมูลค่าที่ดินตามปกติ จนกว่าจะได้มีการนำมาใช้ประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด อัตราภาษีดังกล่าวข้างต้นจะไม่น้อยกว่า 3 – 10 เท่า ของอัตราภาษีที่ดินตามปกติ¹¹¹

¹⁰⁴ **Article 171:** The initial point of land value subject to progressive rates referred to in the preceding Article shall be fixed by the Municipal or County (City) Government, with due consideration of the area of land necessary for the owner's dwelling or cultivation and in the light of land values and local economic conditions; and the initial point of land value so fixed shall be submitted to the Executive Yuan for approval.

¹⁰⁵ **Article 185:** Constructional improvements may be taxed annually according to their assessed values, and the maximum tax rate shall not exceed one per cent thereof.

¹⁰⁶ **Article 186:** The tax on constructional improvements shall be levied simultaneously with the land value tax, and the provisions of Article 172 shall apply mutatis mutandis.

¹⁰⁷ **Article 187:** Where constructional improvements are used as the owner's dwelling house, they shall be exempted from taxation.

¹⁰⁸ **Article 188:** Agricultural improvements shall not be subject to taxation.

¹⁰⁹ **Article 189:** In localities where the value of land is generally less than 500 dollars per mow all constructional improvements shall be exempted from taxation.

¹¹⁰ **Article 173:** Where a private vacant land is not duly used after the expiration of the time limit within which it is required to be duly used, a vacant land tax shall be imposed on the said land in addition to the land value tax, until it is duly used according to the Act.

¹¹¹ ปกิต แพร่ชินวงศ์. อ้างแล้ว, หน้า 82.

สำหรับคำจำกัดความของคำว่า “ที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่า” นั้น ในมาตรา 87¹¹² ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง ที่ดินใดๆ ที่กำหนดให้ใช้เพื่อการปลูกสร้าง แต่ไม่ได้นำมาใช้เพื่อก่อสร้างหรือที่ดินใดๆ ที่สิ่งปลูกสร้างบนที่ดินมีมูลค่าน้อยกว่า 20% ของมูลค่าที่ดินนั้น¹¹³ ซึ่งในส่วนของกฎหมายว่าด้วยการสร้างความเท่าเทียมในกรรมสิทธิ์ที่ดิน (The Equalization of Land Rights Act)¹¹⁴ มาตรา 3¹¹⁵ ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าไว้ว่า ที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่า หมายถึง ที่ดินซึ่งอยู่ในบริเวณที่มีถนน ท่อระบายน้ำ ไฟฟ้า และน้ำประปา เข้าถึง แต่มิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนด หรือในกรณีที่ที่ดินแปลงใดที่สิ่งปลูกสร้างบนที่ดินมีมูลค่าน้อยกว่า 10% ของมูลค่าที่ดินและเทศบาลที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ระบุว่า ที่ดินนั้นยังสามารถปลูกสร้างอาคารได้อีกหรือสามารถปรับปรุงการใช้ประโยชน์ใหม่ได้ ให้ถือว่าที่ดินแปลงนั้นเป็นที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐหรือเอกชนก็ตาม¹¹⁶

(2) ภาษีเสริมมูลค่าที่ดิน (Land Value Increment Tax) หมายถึง ภาษีที่เรียกเก็บเอาจากมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของที่ดิน อันเนื่องมาจากการพัฒนาสาธารณูปโภคสาธารณูปการของรัฐ และจะต้องจ่ายสำหรับมูลค่าเพิ่มสุทธิของที่ดินเมื่อได้มีการโอน¹¹⁷ โดยมีอัตราภาษีดังนี้

¹¹² **Article 87:** Any land which is classified for constructional use but is not so used according to Act shall be regarded as vacant land.

Any land on which the value of constructional improvements is less than 20 per cent of its declared land value shall be regarded as vacant land.

¹¹³ ปกิต แพร่ชินวงศ์. อ่างแล้ว, หน้า 82.

¹¹⁴ Law & Regulations Database of The Republic of China. *The Equalization of Land Rights Act* (Online). Available: http://law.moj.gov.tw/eng/LawClass/LawAll_print.aspx?PCode=D0060009 [2012, February 9].

¹¹⁵ **Article 3:** The definitions of the terms referred to in this Act are as follows:

(7) Vacant land shall denote the land which has not been used for the purpose of construction according to law in places where roads, sewers, electricity and water supply (in cases where the water system exists) are available. Or if there are constructional improvements on the land, both private land and public land not used for public construction purpose, but the value of the constructional improvements is less than 10 per cent of the declared value of the building site, and the Special Municipal Government or the County / City government certifies that it can be used for additional building, reconstruction or renewal, then the land shall be regarded as vacant land.

¹¹⁶ ปกิต แพร่ชินวงศ์. อ่างแล้ว, หน้า 82.

¹¹⁷ **Article 176:** The land value increment tax shall be levied on the basis of the net increment of the value of land, when the ownership thereof is transferred, or after the lapse of ten full years though the ownership thereof has not been transferred.

(2.1) กรณีที่มูลค่าเพิ่มสุทธิของมูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้นไม่เกิน 100% มีอัตราภาษีของมูลค่าที่เพิ่ม 20%

(2.2) กรณีที่มูลค่าเพิ่มสุทธิของมูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้นเกิน 100 – 200% มีอัตราภาษีของมูลค่าที่เพิ่ม 40%

(2.3) กรณีที่มูลค่าเพิ่มสุทธิของมูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้นเกิน 200 – 300% มีอัตราภาษีของมูลค่าที่เพิ่ม 60%

(2.4) กรณีที่มูลค่าเพิ่มสุทธิของมูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้นเกิน 300% ขึ้นไป มีอัตราภาษีของมูลค่าที่เพิ่ม 80%¹¹⁸

ผู้ที่มีหน้าที่ในการชำระภาษีนั้น มาตรา 182¹¹⁹ ได้กำหนดไว้ว่า กรณีเป็นการขายผู้ขายจะต้องเป็นผู้จ่ายภาษี แต่ถ้าเป็นการโอนโดยทางมรดกหรือการให้ ผู้รับมรดกจะต้องเป็นผู้จ่ายภาษีและในมาตรา 183¹²⁰ กำหนดว่า ที่ดินใดไม่มีการโอนเมื่อครบกำหนด 10 ปีบริบูรณ์ ตั้งแต่มีการประเมินราคา หรือเมื่อครบ 5 ปี หลังจากการก่อสร้างของรัฐที่ทำให้ที่ดินนั้นมีมูลค่าเพิ่มขึ้นได้แล้วเสร็จบริบูรณ์ เจ้าของที่ดินจะต้องเป็นผู้จ่ายภาษี¹²¹

¹¹⁸ **Article 181:** The land value increment tax shall be levied at the following rates:

(1) Where the net increment of the value of any land is no more than 100 per cent of the original value of such land, the rate shall be 20 per cent of the net increment.

(2) Where the net increment of the value of any land is no more than 200 per cent of the original value of such land, the rate shall be 40 per cent of that part of the net increment which exceeds the original value by more than 100 per cent, aside from the rate prescribed in the preceding section.

(3) Where the net increment of the value of any land is no more than 300 per cent of the original value of such land, the rate shall be 60 per cent of that part of the net increment which exceeds the original value by more than 200 per cent, aside from the rates prescribed in the preceding section.

(4) Where the net increment of the value of any land is over 300 per cent of the original value of such land, the rate shall be 80 per cent of that part of the net increment which exceeds the original value by more than 300 per cent, aside from the rates prescribed in the preceding section.

¹¹⁹ **Article 182:** Where the ownership of any land is transferred by a sale without the right of redemption, the land value increment tax shall be levied on the seller. Where the ownership of any land is transferred through inheritance or donation, the said tax shall be levied on the heir or donee, as the case may be.

¹²⁰ **Article 183:** Where any land has undergone no transfer after the lapse of ten full years since the assessment of its value, or after the lapse of five years since the completion of the construction works which have been carried on in the area where the said land is located, the land value increment tax shall be levied on the landowner.

¹²¹ ปรีชา พรหมเพชร. อ่างแล้ว, หน้า 223.

นอกจากจะมีการจัดเก็บภาษีที่ดินจากภาษีมูลค่าที่ดินและภาษีเสริมมูลค่าที่ดินแล้ว ยังมีการลดหย่อนและยกเว้นภาษีที่ดินด้วย โดยในมาตรา 191¹²² ได้กำหนดไว้ว่า กรณีที่ดินที่เป็นที่สาธารณะประโยชน์และสาธารณสมบัติที่เป็นสิ่งก่อสร้าง จะได้รับการยกเว้นการเสียภาษีที่ดิน และในมาตรา 192¹²³ กำหนดว่า ในกรณีที่ดินเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ อาจได้รับการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี โดยความเห็นชอบของสภาบริหารท้องถิ่น (Executive Yuan) โดยกระทรวงการคลังและกรมที่ดินร่วมกันร้องขอ ได้แก่

- (1) สถานที่ตั้งโรงเรียนและสถานศึกษา
- (2) สวนสาธารณะและสนามกีฬาสาธารณะ
- (3) สถานที่ทดลองสำหรับการเกษตร วิทยาศาสตร์ ประมง และปศุสัตว์
- (4) ป่าไม้
- (5) สถานที่ตั้งโรงพยาบาลสาธารณะ
- (6) สุสานสาธารณะ
- (7) สถานที่อื่นๆ ที่ใช้ในกิจการที่ไม่หวังผลกำไรเพื่อเป็นสวัสดิการสังคม
- (8) กรณีที่เกิดความทุกข์เชิงอยู่ในท้องถิ่นใด หรือประโยชน์ในการปรับปรุง

สภาพเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงการคลังและกรมที่ดินอาจร่วมกับสภาการบริหารท้องถิ่นอนุมัติให้ยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีที่ดินในบริเวณนั้นในช่วงที่เกิดความทุกข์เชิงอยู่หรือการปรับปรุง¹²⁴

¹²² **Article 191:** Public lands and public constructional improvements shall be exempted from the land tax and the tax on improvements, unless they are used by government enterprises or are not used for public purposes.

¹²³ **Article 192:** The tax on private lands used for any one of the following purposes may be reduced or remitted upon approval by the Executive Yuan of a joint request made by the Ministry of Finance and the Central Land Administration.

- (1) Premises for schools and academic institutions.
- (2) Parks and public athletic grounds.
- (3) Experimental stations for agriculture, forestry, and animal husbandry.
- (4) Forest land.
- (5) Premises for public hospitals.
- (6) Public cemeteries.
- (7) Other lands used by non-profit undertakings for the promotion of public welfare.

¹²⁴ **Article 193:** On the occurrence of a calamity in any locality or for the purpose of making social and economic readjustments, the Ministry of Finance and the Central Land Administration may jointly request the Executive Yuan to approve the remission or reduction of the land tax in the affected area for the duration of the said calamity or readjustment.

- (9) ที่ดินใดซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศเวนคืน¹²⁵
- (10) ที่ดินใดซึ่งไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ด้วยเหตุผลทางลักษณะทางกายภาพหรือด้วยเหตุผลทางเทคนิค¹²⁶
- (11) ที่ดินสำหรับเกษตรกรรมซึ่งใช้ทำการเพาะปลูกและอยู่อาศัย หากยังไม่มีการโอนหลังครบกำหนด 10 ปีบริบูรณ์¹²⁷
- (12) ที่ดินสำหรับเกษตรกรรมซึ่งมีมูลค่าจากผลของการใช้แรงงานและทุนของเกษตรกร¹²⁸ และที่ดินใดซึ่งได้รับการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษี จะต้องจ่ายภาษีตามปกติเมื่อเหตุหรือกรณีที่ได้รับการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษีหมดสิ้นไป¹²⁹

สรุปได้ว่า กฎหมายที่ดิน (Land Act) ของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) เป็นทั้งกฎหมายที่กำหนดจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน โดยอำนาจในการกำหนดขนาดการถือครองที่ดินนั้นท้องถิ่นเป็นผู้กำหนด ขณะเดียวกันในกฎหมายที่ดินก็ได้มีการกำหนดมาตรการในการจัดเก็บภาษีที่ดิน อันประกอบด้วย ภาษีมูลค่าที่ดินและภาษีเสริมมูลค่าที่ดินไว้ด้วย¹³⁰ การที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติไว้ครอบคลุมเช่นนี้ ทั้งการกำหนดสิทธิโดยตรงและมาตรการทางภาษีดังกล่าว จึงทำให้กฎหมายที่ดินของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) มีลักษณะสมบูรณ์ อันส่งผลให้โครงการปฏิรูปที่ดินสามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปที่ดินของประเทศไต้หวันนั้น ยังมีกฎหมายสนับสนุนการดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆ อีกหลายฉบับ ที่ได้กำหนดหลักการและวิธีดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน

¹²⁵ **Article 194:** Any land which is reserved for compulsory purchase or whose use is restricted by Act shall be exempted from taxation, unless the said land can be used for its original purpose during the period in which it is reserved for compulsory purchase.

¹²⁶ **Article 195:** Any land which is not utilizable owing to its physical condition or for technical reasons, or which is in process of being reclaimed, shall be exempted from the land value tax upon approval by the Executive Yuan of a joint request made by the Ministry of Finance and the Central Land Administration.

¹²⁷ **Article 197:** No land value increment tax shall be levied on any lands owned by a farmer which are used for his own cultivation and residence, if they remain untransferred after the lapse of ten full years since the assessment of their value.

¹²⁸ **Article 198:** No land value increment tax shall be levied on any farm land, when its value appreciates as a result of the application of labor and capital by the farmer.

¹²⁹ **Article 199:** Any land on which tax has been reduced or remitted shall be taxed as usual, when the cause or circumstance which justifies such reduction or remission changes or disappears.

¹³⁰ ปรีชา พรหมเพชร. อ้างแล้ว, หน้า 225.

3.3.1.2 Regulations Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner – Farmers in Taiwan Province

โครงการขายที่ดินสาธารณะของรัฐประเภทใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตร (Sale of Public Land) เป็นแผนปฏิรูปที่ดินในขั้นตอนที่ 2 ซึ่งได้เริ่มดำเนินการเมื่อปี ค.ศ. 1951 (พ.ศ. 2494) โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ

- (1) ให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินของรัฐได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดิน โดยวิธีการเช่าซื้อ
- (2) เพื่อเป็นตัวอย่างและชักชวนให้เจ้าของที่ดินขายที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้เช่า
- (3) เงินที่ได้จากการขายที่ดินของรัฐ จะเป็นกองทุนสำหรับการดำเนินงานตามแผนบังคับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินและพัฒนาที่ดิน
- (4) หาประสบการณ์และอุปสรรคขัดข้องในการปฏิบัติงานขั้นต่อไป¹³¹

อนึ่ง ในการดำเนินงานตามแผนงานปฏิรูปที่ดินนั้น ได้มีการออกกฎหมายเพื่อให้อำนาจรัฐบาลในอันที่จะขายที่ดินของรัฐซึ่งใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตร ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้แก่ “Regulations Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner – Farmers in Taiwan Province” โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1951 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้กำหนดหลักการและวิธีดำเนินงานในการขายที่ดินสาธารณะเพื่อการเกษตรของรัฐไว้ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) สํารวจสภาพที่ดินและผู้เช่า กรมที่ดินจัดส่งเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจที่ดินของรัฐประเภทใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรทุกแปลงเพื่อทราบข้อมูล ดังนี้
 - (1.1) รั้ววัดทำแผนที่ เพื่อทราบที่ตั้ง อาณาเขต เนื้อที่ ประเภทการใช้ที่ดิน และชั้นของดิน (Grade)
 - (1.2) รั้ววัดทำแผนที่แสดงรายละเอียด เนื้อที่ที่ดินที่มีผู้เช่า สํารวจจำนวนผู้เช่า จำนวนคนในครอบครัว
 - (1.3) สภาพของผลผลิตที่ดิน
- (2) ผู้มีสิทธิขอซื้อที่ดิน ต้องมีคุณสมบัติดังนี้
 - (2.1) ต้องเป็นเกษตรกรที่มีอาชีพทำการเกษตรด้วยตนเอง และ
 - (2.2) ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและได้เช่าที่ดินของรัฐ เพื่อประกอบเกษตรกรกรรมเลี้ยงชีพ
- (3) จำนวนที่ดินที่มีสิทธิขอซื้อ เกษตรกรครอบครัวหนึ่งจะมีสิทธิขอซื้อที่ดินได้ตามขนาดและเนื้อที่ดังนี้

¹³¹ ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2530). รายงานผลการวิจัยทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกร. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 382.

(3.1) ที่ดิน Grade 1 – 8 (ชั้นสูง) ที่นา 3 ไร่ ที่พืชไร่ 6 ไร่

(3.2) ที่ดิน Grade 9 – 18 (ชั้นกลาง) ที่นา 6 ไร่ ที่พืชไร่ 12 ไร่

(3.3) ที่ดิน Grade 19 – 26 (ชั้นต่ำ) ที่นา 12 ไร่ ที่พืชไร่ 24 ไร่

ทั้งนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการที่จะอนุญาตโดยพิจารณาถึงจำนวนคนในครอบครัว ความอุดมสมบูรณ์ของที่ดิน และความสามารถในการที่จะประกอบการเกษตร

(4) ราคาที่ดินและการชำระเงิน รัฐบาลได้กำหนดราคาที่ดินที่จะขายให้เกษตรกร ผู้เช่าโดยคำนึงถึงความสามารถในการให้ผลผลิต กล่าวคือ ราคาที่ดินแต่ละแปลงได้กำหนดราคาในอัตรา 2.5 เท่าของผลผลิตพืชหลักในรอบปี การกำหนดราคาที่ดินแต่ละแปลงจะไม่มีปัญหาหรือข้อโต้แย้ง ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลได้สำรวจและกำหนดอัตรามาตรฐานผลผลิตของที่ดินแต่ละแปลงไว้เรียบร้อยแล้ว เช่น ที่นา Grade 8 กำหนดมาตรฐานผลผลิตข้าวไร่ 1,000 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาของที่ดินที่จะขายได้กำหนดเป็น 2.5 เท่าของผลผลิต เท่ากับจำนวนเงินที่คิดเป็นราคาข้าว 2,500 กิโลกรัม

เกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ดินจะต้องผ่อนชำระค่าที่ดินให้แก่รัฐบาลภายในกำหนด 10 ปี โดยในปีหนึ่งๆ ให้ผ่อนชำระ 2 ครั้ง และไม่ต้องเสียดอกเบี้ย ในการผ่อนชำระอาจผ่อนส่งเป็นเงินสดหรือข้าวหรือมันเทศก็ได้ แล้วแต่กรณี โดยถ้าเป็นที่นาให้ชำระเป็นข้าว แต่ถ้าเป็นที่พืชไร่จะชำระเป็นเงินสดหรือมันเทศก็ได้

(5) ข้อจำกัดสิทธิบางประการ

(5.1) ผู้เช่าซื้อจะจำหน่ายโอนที่ดินมิได้ เว้นแต่จะได้รับการอนุญาต

(5.2) ถ้าผู้เช่าซื้อไม่สามารถหรือไม่ทำการเกษตรด้วยตนเอง รัฐบาลมีสิทธิบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อเสียก็ได้

(5.3) ถ้าผู้เช่าซื้อตายและไม่มีทายาทรับมรดก ที่ดินต้องตกเป็นของรัฐ¹³²

ในการดำเนินการขายที่ดินสาธารณะของรัฐบาลได้หวั่นในขั้นตอนนี้ มุ่งหมายที่จะสร้างตัวอย่างและเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่โครงการปฏิรูปที่ดินในขั้นตอนต่อไป ซึ่งการดำเนินงานระหว่างปี ค.ศ. 1948 – 1958 รัฐบาลได้หวั่นได้ดำเนินการขายที่ดินเพื่อการเกษตรของรัฐรวม 6 ครั้ง พื้นที่ซึ่งรวบรวมขายมีมากกว่า 70,000 เฮกตาร์ ขายให้ครอบครัวเกษตรกร 139,600 ครอบครัว โดยเฉลี่ยเกษตรกรครอบครัวหนึ่งจะซื้อที่ดินได้ประมาณครึ่งเฮกตาร์ พื้นที่ดินที่ขายเป็นจำนวนร้อยละ 39.5 ของพื้นที่สาธารณะทั้งหมด ประมาณ 180,000 เฮกตาร์ ซึ่งการมีกฎหมายที่กำหนดหลักการและวิธีดำเนินงานที่มีความชัดเจน จึงทำให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนับว่าเป็นผลสำเร็จครั้งสำคัญที่ทำให้รัฐบาลได้หวั่นเกิดความมั่นใจที่จะดำเนินการในขั้นตอนต่อไป¹³³

¹³² เรื่องเดียวกัน. หน้า 383.

¹³³ ไชยยศ เหมะรัชตะ. อ้างแล้ว, หน้า 384.

3.3.1.3 Land to the Tiller Act

โครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเป็นแผนปฏิรูปที่ดินในขั้นตอนที่ 3 ซึ่งในการเริ่มดำเนินการรัฐจะทำการจำแนกกรรมสิทธิ์ที่ดินทั่วไป (General Landownership Classification) โดยดำเนินการเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 1951 และเสร็จสิ้นในเดือนเมษายน ค.ศ. 1952 โดยมีวัตถุประสงค์หลักก็เพื่อให้ทราบถึงการกระจายการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน ข้อมูลนั้นได้รวบรวมมาจากทะเบียนที่ดิน อันได้แก่ ข้อมูลที่ได้จากการดำเนินการลดค่าเช่าและขายที่ดินของรัฐ รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากทะเบียนราษฎร์ ข้อมูลเกี่ยวกับแปลงที่ดิน ได้เก็บไว้ใน “บัตรทะเบียนที่ดิน” (Land – record Cards) ซึ่งบอกถึงที่ตั้งที่ดินและการใช้ประโยชน์ในปัจจุบัน สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าของที่ดินได้เก็บไว้ใน “บัตรกรรมสิทธิ์ที่ดิน” (Land Ownership Cards) ซึ่งบอกเกี่ยวกับชื่อเจ้าของที่ดิน ภูมิลำเนาและที่ดินในกรรมสิทธิ์ จากบัตรทั้งสองประเภทนี้รัฐบาลได้ประมวลผลเป็นสถิติแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินทั่วไป (The statistics of General Landownership Classification) ในประเทศได้วันทั้งหมด¹³⁴

เมื่อดำเนินการจำแนกกรรมสิทธิ์ที่ดินทั่วไปเสร็จสิ้นแล้ว รัฐบาลจึงเริ่มร่างกฎหมาย Land to the Tiller Act ซึ่งต่อมาได้ผ่านสภานิติบัญญัติ (Legislative Yuan) และประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มกราคม ค.ศ. 1953 โดยกฎหมายฉบับนี้ แบ่งออกเป็น 5 หมวด มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 36 มาตรา ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรไว้¹³⁵ ดังต่อไปนี้

(1) การบังคับซื้อที่ดิน ที่ดินเพื่อการเกษตรที่อยู่ในข่ายที่รัฐบาลจะบังคับซื้อ ก็คือ

(1.1) ที่นา (Paddy Field) อันได้แก่

ก. ที่นาที่มีความอุดมสมบูรณ์สูง คือ ที่ดินระหว่าง Grade 1 ถึง Grade 6 เจ้าของที่ดินแต่ละคนได้รับสิทธิให้ถือครองที่ดินได้จำนวน 9 ไร่ รัฐบาลจะบังคับซื้อส่วนที่เกิน

ข. ที่นาที่มีความอุดมสมบูรณ์ระดับปานกลาง คือ ที่ดินระหว่าง Grade 7 ถึง Grade 12 เจ้าของที่ดินได้รับสิทธิให้ถือครองที่ดินได้จำนวน 18 ไร่ รัฐบาลจะบังคับซื้อส่วนที่เกิน

ค. ที่นาที่มีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ คือ ที่ดินระหว่าง Grade 13 ถึง Grade 18 เจ้าของที่ดินแต่ละคนได้รับสิทธิให้ถือครองที่ดินได้จำนวน 27 ไร่ รัฐบาลจะบังคับซื้อส่วนที่เกิน

ง. ที่นาที่มีความอุดมสมบูรณ์ต่ำมาก คือ ที่ดินระหว่าง Grade 19 ถึง Grade 26 เจ้าของที่ดินแต่ละคนได้รับสิทธิให้ถือครองที่ดินได้จำนวน 36 ไร่ รัฐบาลจะบังคับซื้อส่วนที่เกิน

(1.2) ที่พืชไร่ (Dry – Land) ที่ดินประเภทนี้แบ่งออกเป็น 26 ชั้น (Grade) เช่นเดียวกัน เจ้าของที่ดินได้รับสิทธิให้ถือครองที่ดินได้เป็นจำนวน 2 เท่าของที่นา

¹³⁴ สมศิริ ชีระภาพ. (2529). รายงานการวิจัย เรื่อง การกำหนดสิทธิในที่ดินของไทย. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 138.

¹³⁵ ไชยยศ เหมะรัชตะ. อ้างแล้ว, หน้า 393.

(1.3) ที่ดินทั้งหมดที่มีผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วม จะต้องถูกบังคับซื้อ โดยรัฐบาล เพื่อขายต่อให้แก่เกษตรกรผู้เช่าที่ดินนั้น

(1.4) สำหรับสถาบันทางศาสนาหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเคารพแก่บรรพบุรุษ ได้รับอนุญาตให้เอกชนเข้าถือครอง

(1.5) ที่ดินพร้อมกับทรัพย์สินซึ่งติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน เมื่อรัฐบาลรับซื้อมาแล้วจะต้องขายต่อให้แก่เกษตรกรผู้เช่าที่ดินเหล่านั้นอยู่¹³⁶

(2) ราคาที่ดินที่รัฐบาลบังคับซื้อ ราคาซื้อและราคาขายของที่ดินที่รัฐบาลบังคับซื้อจากเจ้าของที่ดินเอกชนนั้น กฎหมายได้กำหนดราคาที่ดินแต่ละแปลงไว้เท่ากับ 2.5 เท่า ของจำนวนผลผลิตประจำปีของพืชหลักของที่ดินแต่ละชั้น (Grade) รัฐบาลได้จำแนกที่ดินออกเป็นประเภท ชนิด และชั้น ซึ่งที่ดินแต่ละชั้น ได้กำหนดมาตรฐานผลผลิตโดยเฉลี่ยของพืชหลักประจำปีไว้แน่นอนแล้ว ส่วนมูลค่าของสิ่งก่อสร้างบนที่ดินที่เคลื่อนย้ายไม่ได้ คณะกรรมการควบคุมการเช่าและรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดราคา¹³⁷

(3) การชำระค่าซื้อที่ดินเอกชน รัฐบาลจะชำระราคาซื้อที่ดินเอกชน โดยจ่ายเป็นพันธบัตรที่ดิน (Land Bond) จำนวนร้อยละ 70 ของราคาที่ดิน และจ่ายเป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจอีก ร้อยละ 30 ของราคาที่ดิน พันธบัตรที่ดินนี้ จะให้ดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี และอาจจะขอไถ่ถอนหรือคืนเป็นข้าวหรือมันเทศโดยการผ่อนส่ง 6 เดือนต่อครั้ง และเป็นจำนวน 20 ครั้งในระยะเวลา 10 ปี การไถ่ถอนคืนพันธบัตรทั้งต้นทุนและดอกเบี้ยได้เริ่มกระทำในปี พ.ศ. 2497 และในปลายปี พ.ศ. 2505 รัฐบาลก็ไถ่ถอนคืนทั้งหมด สำหรับหุ้นรัฐวิสาหกิจนั้น จ่ายเพียงครั้งเดียว การชำระค่าที่ดินที่รัฐบาลซื้อจากเอกชนนี้ ดำเนินการโดยธนาคารที่ดินและเสร็จสิ้นในปี ค.ศ. 1954 (พ.ศ. 2497)¹³⁸

(4) การชำระค่าที่ดินของเกษตรกร เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินหรือเกษตรกรผู้เช่ามีสิทธิขอซื้อที่ดินที่ตนได้เช่าทำการเกษตรและรัฐบาลได้บังคับซื้อจากเจ้าของที่ดินแล้ว โดยมีสิทธิขอซื้อที่ดินได้เท่ากับจำนวนที่ดินที่ตนเช่า ในส่วนราคาที่ดินที่รัฐบาลขายให้แก่เกษตรกรจะเท่ากับจำนวน 2.5 เท่า ของจำนวนผลผลิตประจำปีของพืชหลัก โดยในการผ่อนชำระ เกษตรกรต้องชำระค่าที่ดินเป็นงวดๆ เป็นเวลา 10 ปี โดยชำระเป็นข้าว (สำหรับที่นา) ส่วนที่พืชไร่จะชำระเป็นเงินสดหรือมันเทศก็ได้ การผ่อนชำระก็ต้องผ่อนปีละ 2 ครั้ง ให้สอดคล้องกับฤดูเก็บเกี่ยว ค่าที่ดินที่ชำระนี้รวมอัตราดอกเบี้ย 4% ภาษีที่ดิน ค่าใช้น้ำ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ อีกด้วย ทั้งนี้ เมื่อรวมแล้วต้องไม่เกิน 37.5 ของผลผลิต ในกรณีที่การปลูกพืชไม่ได้ผลหรือมีภัยธรรมชาติ เกษตรกรอาจขอเลื่อนหรือขอยกเว้นการชำระค่าที่ดินบางส่วนหรือทั้งหมดก็ได้

¹³⁶ ไชยยศ เหมะรัชตะ. อ้างแล้ว, หน้า 388.

¹³⁷ ไชยยศ เหมะรัชตะ. อ้างแล้ว, หน้า 389.

¹³⁸ ไชยยศ เหมะรัชตะ. อ้างแล้ว, หน้า 390.

(5) การโอนกรรมสิทธิ์

(5.1) เจ้าของที่ดินจะได้รับค่าซื้อที่ดินหรือค่าชดเชยจากรัฐบาลก็ต่อเมื่อได้มอบเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐเรียบร้อยแล้ว

(5.2) เมื่อรัฐจะขายที่ดิน ต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรและเกษตรกรจะได้รับเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน (Land Ownership Certificate) เมื่อได้ชำระเงินค่าที่ดินงวดแรกแล้ว ทั้งนี้ การดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามโครงการ Land to the Tiller นั้น ได้ดำเนินงานเสร็จสิ้นในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1953 (พ.ศ. 2496) โดยมีจำนวนที่ดินที่ซื้อที่ขายทั้งหมด 139,249 เฮกตาร์ จำนวนเกษตรกรทั้งสิ้น 194,825 ครอบครัว ซึ่งในการดำเนินงานดังกล่าวนี้มีธนาคารที่ดินเป็นกลไกสำคัญทางด้านการเงินที่ทำให้การดำเนินงานบรรลุประสบผลสำเร็จได้¹³⁹

3.3.1.4 The Banking Act of The Republic of China¹⁴⁰

ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินของประเทศไต้หวันนั้น ดำเนินการจัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ โดยบทบัญญัติมาตรา 52¹⁴¹ กำหนดไว้ว่า “ให้ธนาคารได้รับการยอมรับเป็นนิติบุคคล เว้นแต่จะดำเนินการในรูปแบบของบริษัทจำกัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือได้รับการจัดตั้งขึ้นในรูปแบบอื่นใด โดยได้รับความเห็นชอบก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ หุ่นของธนาคารนั้นจะต้องนำออกเสนอต่อสาธารณชน เว้นแต่จะได้รับอนุมัติเป็นอย่างอื่น โดยข้อกำหนดต่างๆ สำหรับการจัดตั้งสถานประกอบการของธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกลางกำหนด”

อนึ่ง ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินแห่งไต้หวันนั้น ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ แม้ว่าในปัจจุบันจะแปรสภาพองค์กรเป็นบริษัทมหาชนแล้ว แต่ก็ยังคงดำเนินงานในรูปแบบของธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ซึ่งมีความมุ่งหมายในด้านการให้สินเชื่อเพื่อการจัดหาและพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและสินเชื่อเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย โดยเป็นการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบขององค์กรมหาชน เพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐ¹⁴²

¹³⁹ ไชยยศ เหมะรัชตะ. อ้างแล้ว, หน้า 393.

¹⁴⁰ Laws and Regulations Retrieving System of the Banking Bureau. *The Banking Act of The Republic of China* (Online). Available: <http://law.banking.gov.tw/Eng/FLAW/FLAWDAT01.asp?> [2012, February 9].

¹⁴¹ **Article 52:** A Bank is a juristic person and, unless otherwise provided by law, shall only be in the form of a company limited by shares or have been established with special approval obtained prior to the amendment and enforcement of this Act. The stock of a Bank shall be publicly issued unless otherwise approved by the Competent Authority. The requirements for establishment of Banks or other financial institutions to be established in accordance with this Act or other laws shall be as prescribed by the Central Competent Authority.

¹⁴² Land Bank of Taiwan. *Bank Profile* (Online). Available: <http://www.landbank.com.tw> [2012, March 5].

3.3.2 ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

3.3.2.1 Republic Act No. 3844 (The Code of Agrarian Reforms)¹⁴³

ในประเทศฟิลิปปินส์นั้น ได้เริ่มมีการปรับปรุงภาวะการถือครองที่ดินด้วยการใช้ Republic Act No. 3844 หรือที่เรียกว่า “บัญญัติสาธารณรัฐที่ 3844” ซึ่งเป็นกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1963 โดยในบทบัญญัติมาตรา 2¹⁴⁴ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นนโยบายของรัฐไว้ดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อช่วยให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินและถือครองที่ดินที่เหมาะสมกับเศรษฐกิจของครอบครัว ซึ่งจะส่งผลให้เงินทุนทางการเกษตรถูกแบ่งมาใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรม
- (2) เพื่อเพิ่มผลผลิตและเพิ่มรายได้ทางการเกษตร โดยใช้ระบบสหกรณ์ในการผลิต การตลาด การจำหน่าย การให้สินเชื่อ และการบริการ
- (3) เพื่อขจัดความไม่เป็นธรรมในเรื่องค่าจ้าง
- (4) เพื่อดำเนินแผนการจัดตั้งนิคมเกษตรกรรมและการจัดสรรที่ดินของรัฐให้เป็นระบบมากขึ้น
- (5) เพื่อจัดระบบการใช้ที่ดิน
- (6) เพื่อสร้างความเป็นตัวของตัวเอง ทำให้เกษตรกรสามารถพึ่งตนเองได้เป็นพลเมืองดี และเป็นพลังที่เข้มแข็งในสังคมประชาธิปไตย¹⁴⁵

¹⁴³ The Lawphil Project. *Republic Act No. 3844* (Online). Available: http://www.lawphil.net/statutes/repacts/ra1963/ra_3844_1963.html [2012, February 11].

¹⁴⁴ **Section 2:** Declaration of Policy - It is the policy of the State:

- (1) To establish owner – cultivator ship and the economic family-size farm as the basis of Philippine agriculture and, as a consequence, divert landlord capital in agriculture to industrial development;
- (2) To achieve a dignified existence for the small farmers free from pernicious institutional restraints and practices;
- (3) To create a truly viable social and economic structure in agriculture conducive to greater productivity and higher farm incomes;
- (4) To apply all labor laws equally and without discrimination to both industrial and agricultural wage earners;
- (5) To provide a more vigorous and systematic land resettlement program and public land distribution
- (6) To make the small farmers more independent, self-reliant and responsible citizens, and a source of genuine strength in our democratic society.

¹⁴⁵ ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2530). *รายงานผลการวิจัยทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 328.

เมื่อได้กำหนดนโยบายการดำเนินงานของโครงการปฏิรูปที่ดินไว้ในมาตรา 2 แล้ว จึงทำการจัดตั้งหน่วยงานในการดำเนินการตามโครงการปฏิรูปที่ดินขึ้น ซึ่งก็คือกระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยบทบัญญัติมาตรา 3¹⁴⁶ กำหนดให้กระทรวงมีหน้าที่ดังนี้

(1) รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย ขบวนการ ข้อบังคับ และระเบียบ การเกี่ยวกับงานการปฏิรูปที่ดิน

(2) จัดหาที่ดินเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน

(3) กำหนดเขตการปฏิรูปที่ดิน จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน กำหนดเนื้อที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันทางการเกษตรเช่า หรือเช่าซื้อในระยะยาว

(4) กำหนดการแบ่งแปลงที่ดิน

(5) กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไขในการเลือกผู้เช่าและทำสัญญาเช่า

(6) กำหนดระเบียบวิธีการให้กู้เงิน โดยร่วมกับสถาบันทางการเงินอื่นๆ ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาล

(7) ควบคุมดูแลไม่ให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินถูกขูดรีดจากผู้เป็นเจ้าของที่ดิน นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ประสานงานระหว่าง การดำเนินงานระหว่าง เมืองหลวง โดยให้ความเห็นชอบแผนงานของโครงการและค่าใช้จ่ายของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการของเมืองหลวง ให้ทำการคัดค้านและ แก้ไขปัญหาต่างๆ ในการดำเนินงานพิจารณาผลการปฏิบัติงานเพื่อปรับปรุงแผนงาน โครงการงบ ค่าใช้จ่าย เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการของเมืองหลวง นอกจากนี้ยังดำเนินงานเกี่ยวกับการเงินและ กิจการอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากองค์กรส่วนกลาง¹⁴⁷

¹⁴⁶ **Section 3: Composition of Code** - In pursuance of the policy enunciated in Section two, the following are established under this Code:

- (1) An agricultural leasehold system to replace all existing share tenancy systems in agriculture;
- (2) A declaration of rights for agricultural labor;
- (3) An authority for the acquisition and equitable distribution of agricultural land;
- (4) An institution to finance the acquisition and distribution of agricultural land;
- (5) A machinery to extend credit and similar assistance to agriculture;
- (6) A machinery to provide marketing, management, and other technical services to agriculture;
- (7) A unified administration for formulating and implementing projects of land reform;
- (8) An expanded program of land capability survey, classification, and registration; and
- (9) A judicial system to decide issues arising under this Code and other related laws and regulations.

¹⁴⁷ จุฬารัตน์ บางยี่ขัน และ สนั่น บางยี่ขัน. (2536). *การเมืองและการจัดที่ดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 97.

นอกจากในบัญญัติสาธารณรัฐดังกล่าวจะมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินและการจัดตั้งกระทรวงการปฏิรูปที่ดินแล้ว เนื่องจากธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์เป็นส่วนหนึ่งของโครงการปฏิรูปที่ดิน จึงมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการจัดตั้งธนาคารที่ดินไว้เป็นการเฉพาะในหมวด 4 แห่งบัญญัติสาธารณรัฐที่ 3844 โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับธนาคารที่ดิน ดังนี้

(1) การจัดตั้งธนาคารที่ดิน บทบัญญัติมาตรา 74¹⁴⁸ ระบุไว้ว่า ให้ดำเนินการจัดตั้งสถาบันการเงินที่เป็นองค์การของรัฐ เพื่อนำที่ดินมาจัดสรรให้แก่ผู้ที่ไม่มียากินหรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ โดยการขายที่ดินให้แก่บุคคลเหล่านั้นหรือให้บุคคลผู้เช่าที่ดินได้มีโอกาสในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เช่าอยู่นั้น โดยการเช่าซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินนั้น ซึ่งให้จัดตั้งในรูปแบบของนิติบุคคล ใช้ชื่อว่า “ธนาคารที่ดินฟิลิปปินส์” (Land Bank of the Philippines) ให้ตั้งอยู่ที่กรุงมะนิลา

(2) อำนาจหน้าที่ของธนาคารที่ดิน บทบัญญัติมาตรา 75¹⁴⁹ ได้กำหนดวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของธนาคารที่ดินไว้ดังต่อไปนี้

¹⁴⁸ **Section 74:** Creation - To finance the acquisition by the Government of landed estates for division and resale to small landholders, as well as the purchase of the landholding by the agricultural lessee from the landowner, there is hereby established a body corporate to be known as the "Land Bank of the Philippines", hereinafter called the "Bank", which shall have its principal place of business in Manila. The legal existence of the Bank shall be for a period of fifty years counting from the date of the approval hereof. The Bank shall be subject to such rules and regulations as the Central Bank may from time to time promulgate.

¹⁴⁹ **Section 75:** Powers in General - To carry out this main purpose, the Bank shall have the power:

(1) To prescribe, repeal, and alter its own by laws, to determine its operating policies, and to issue such rules and regulations as may be necessary to achieve the main purpose for the creation of the Bank;

(2) To adopt, alter and use a corporate seal;

(3) To acquire and own real and personal property and to sell, mortgage dispose of the same;

(4) To sue and be sued, make contracts, and borrow money from both local and foreign sources. Such loans shall be subject to approval by the President of the Philippines and shall be fully guaranteed by the Government of the Philippines;

(5) Upon recommendation of the Committee on Investments, to hold, own, purchase, acquire, sell or otherwise invest, or reinvest in stocks, bonds or other securities capable of giving the Bank a reasonably assured income sufficient to support its financing activities and give its private stockholders a fair return on their holdings: Provided, however, That pending the organization of the Committee on Investments, the Bank may exercise the powers herein provided without the recommendation of said Committee on Investments: Provided, further, That in case of the dissolution of the Land Bank all unsold public lands transferred to it which may be allocated to the Government of the Philippines in the course of liquidation of the business of the Bank shall revert to the Department of Agriculture and Natural Resources; and

(2.1) ดำเนินการต่างๆ ที่จำเป็น โดยการกำหนดนโยบาย ออกกฎระเบียบ หรือดำเนินการตามกฎหมาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคาร

(2.2) ดำเนินการให้เป็นหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับ

(2.3) ดำเนินการให้บุคคลได้เข้าครอบครองและเป็นเจ้าของทรัพย์สิน โดยการขาย จำนอง หรือกระทำการในรูปแบบอื่น ที่มีลักษณะในทำนองเดียวกัน

(2.4) ดำเนินการฟ้องร้อง ทำสัญญา กู้ยืมเงิน จากแหล่งเงินทั้งในประเทศ และต่างประเทศ โดยในการกู้ยืมดังกล่าวนั้นจะต้องอยู่ภายใต้การอนุมัติจากประธานาธิบดีและรัฐบาลต้องให้การรับประกันการกู้ยืมเงินดังกล่าว

(2.5) ดำเนินการซื้อ จัดหา จำหน่าย ขาย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ซึ่ง อสังหาริมทรัพย์ และให้การสนับสนุนทางการเงินเพื่อการดังกล่าวด้วย

(2.6) ให้คำปรึกษาและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการลงทุนและการให้บริการ ทางเทคนิค แก่เจ้าของที่ดินผู้ได้มาซึ่งที่ดินโดยธนาคารที่ดินเป็นผู้จัดสรรให้ โดยไม่คิดค่าบริการ

(3) ในส่วนของเงินทุนในการจัดตั้งธนาคารที่ดินฟิลิปปินส์ บทบัญญัติมาตรา 81¹⁵⁰ ระบุไว้ว่า ในการก่อตั้งธนาคารที่ดินมีเงินงบประมาณซึ่งรัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิมจำนวน 200 ล้านเปโซ และมีเงินทุนสำหรับการดำเนินการในกิจการที่ได้รับอนุญาตอีกจำนวน 1,500 ล้านเปโซ

(6) To provide, free of charge, investment counseling and technical services to landowners whose lands have been acquired by the Land Bank. For this purpose, the Land Bank may contract the services of private consultants.

¹⁵⁰ **Section 81:** Capital - The authorized capital stock of the Bank shall be one billion five hundred million pesos divided into ninety million shares with a par value of ten pesos each, which shall be fully subscribed by the Government and sixty million preferred shares with a par value of ten pesos each which shall be issued in accordance with the provisions of Sections seventy-seven and eighty-three of this Code. Of the total capital subscribed by the Government, two hundred million pesos shall be paid by the Government within one year from the approval of this Code, and one hundred million pesos every year thereafter for two years for which purpose the amount of two hundred million pesos is hereby appropriated upon the effectivity of this Code, and one hundred million pesos every year for the next two years thereafter, out of the funds in the National Treasury not otherwise appropriated for the purpose: Provided, That if there are not enough funds in the National Treasury for the appropriation herein made, the Secretary of Finance, with the approval of the President of the Philippines, shall issue bonds or other evidence of indebtedness to be negotiated either locally or abroad in such amount as may be necessary to cover any deficiency in the amount above-appropriated but not exceeding four hundred million pesos, the proceeds of which are hereby appropriated: Provided, further, That the bonds to be issued locally shall not be supported by the Central Bank: Provided, finally, That there is automatically appropriated out of the unappropriated funds in the National Treasury such amounts as is necessary to cover the

(4) คณะกรรมการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน ตามบทบัญญัติมาตรา 86¹⁵¹ ได้แก่ คณะกรรมการทรัสต์ของธนาคารที่ดิน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ จำนวน 1 คน และกรรมการผู้จัดการ จำนวน 4 คน โดยผู้ที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการนี้ ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม และจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากผู้ถือหุ้น

(5) ในส่วนของการเสียภาษีนั้น บทบัญญัติมาตรา 98¹⁵² กำหนดให้การดำเนินการของธนาคารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ค่าธรรมเนียม กำไร ได้รับการยกเว้นภาษีทั้งหมด

นอกจากนี้ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรไว้ในบทบัญญัติมาตรา 106¹⁵³ โดยให้ธนาคารที่ดินเป็นตัวกลางทางการเงินในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกรรายย่อยและขยายการให้สินเชื่อแก่สหกรณ์การเกษตรในโครงการปฏิรูปที่ดิน

losses which shall include among other things loss of earnings occasioned by the limitation of the resale cost herein provided such that said amount together with the administrative expenses mentioned in Section ninety hereof shall not exceed in the aggregate the equivalent of two and one-half per centum of its assets therein.

¹⁵¹ **Section 86:** Board of Trustees - The affairs and business of the Bank shall be directed, its powers exercised and its property managed and preserved by a Board of Trustees. Such Board shall be composed of one Chairman and four members, one of whom shall be the head of the Land Authority who shall be an ex-officio member of such Board and another to be elected by the holders of preferred shares. The Chairman and two members of the Board of Trustees shall serve on full-time basis with the Bank. With the exception of the head of the Land Authority and the member elected by the holders of preferred shares, the Chairman and all members of the Board shall be appointed by the President with the consent of the Commission on Appointments for a term of seven years, except that the first Chairman and members to be appointed under this Code shall serve for a period of three, five and seven years, such terms to be specified in their respective appointments. Thereafter the Chairman and members, with the exception of the ex-officio member, appointed after such initial appointment shall serve for a term of seven years including any Chairman or member who is appointed in place of one who resigns or is removed or otherwise vacates his position before the expiration of his seven-year term. The Chairman and the two full-time members of the Board shall act as the heads of such operating departments as may be set up by the Board under the authority granted by Section eighty-seven of this Code. The Chairman shall have authority, exercisable at his discretion, to determine from time to time the organizational divisions to be headed by each member serving full time and to make the corresponding shifts in designations pursuant thereto. The compensation of the Chairman and the members of the Board of Trustees serving full time shall be twenty-four thousand and eighteen thousand pesos, respectively. The other members of the Board shall receive a per diem of one hundred pesos for each session of the Board that they attend.

¹⁵² **Section 98:** Tax Exemption - The operations, as well as holdings, equipment, property, income and earnings of the Bank from whatever sources shall be fully exempt from taxation.

3.3.2.2 Presidential Decree No. 27

กฤษฎีกาประธานาธิบดี ฉบับที่ 27 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 1972 ในสมัยของประธานาธิบดีเฟอร์ดินาน อี.มาร์กอส โดยมีวัตถุประสงค์ในการประกาศใช้เพื่อปลดปล่อยผู้เช่าที่ดินนาข้าวและข้าวโพคให้พ้นจากข้อผูกมัด โดยเป็นการจัดการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Operation Land Transfer) ให้ผู้เช่าได้เป็นเจ้าของที่ดินที่เช่าอยู่ โดยกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานเพื่อเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แบ่งออกได้เป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

- (1) ทำการสำรวจผู้เช่า เจ้าของที่ดิน และเนื้อที่ถือครองของเจ้าของที่ดินกับเนื้อที่ที่ผู้เช่าเข้าทำประโยชน์
- (2) ทำแผนที่ แสดงขอบเขตที่ดินที่ผู้เช่าเข้าประกอบการเกษตรกรรมอยู่
- (3) ทำการออกเอกสารรับรองการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ (Certificate of Land Transfer)
- (4) ประเมินราคาที่ดินที่จะทำการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์
- (5) ออกเอกสารรับรองสิทธิครอบครองที่ดินฉบับถาวร (Emancipation Patent) ให้แก่เกษตรกรผู้ชำระราคาที่ดินเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

โดยการออกเอกสารรับรองการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินนี้ รัฐบาลจะออกให้แก่เกษตรกรผู้เช่าเฉพาะรายที่เป็นผู้ประกอบการเกษตรโดยแท้จริงเท่านั้น และเอกสารประเภทนี้เกษตรกรสามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ในการประกันเงินกู้กับธนาคารที่ดินได้ ถ้าหากการกู้ยืมเป็นการกู้เพื่อปรับปรุงไร่นาและเป็นการลงทุนเพื่อการประกอบอาชีพการเกษตร เพื่อเพิ่มผลผลิตหรือเพื่อการจัดจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งเอกสารฉบับนี้จะเปลี่ยนเป็นเอกสารรับรองสิทธิครอบครองที่ดินฉบับถาวรได้ต่อเมื่อเกษตรกรผู้นั้นได้ซดใช้ค่าที่ดินผ่อนส่งเรียบร้อยแล้ว¹⁵⁴

¹⁵³ **Section 106:** Credit to Small Farmers - Production loans and loans for the purchase of work animals, tillage equipment, seeds, fertilizers, poultry, livestock, feed and other similar items, may be extended to small farmers as defined in Republic Act Numbered Eight hundred twenty-one, based upon their paying capacity and such securities as they can provide, and under such terms and conditions as the Agricultural Credit Administration may impose, provided the amount thereof does not exceed two thousand pesos, or such amount as may be fixed by the President, but in no case shall the amount of loan exceed eighty per centum of the value of the collateral pledged. In instances where credit is extended for items which are not consumed in their use, such items may be pledged as security therefor. The Agricultural Credit Administration shall promulgate such rules and regulations as may be necessary in the extension of the loans herein authorized so as to assure their repayment: Provided, That such rules and regulations shall follow and be in accordance with generally accepted financing practices.

¹⁵⁴ ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2530). *รายงานผลการวิจัยทุนวิจัยระดับภูมิภาคและสมโภช เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 333.

การจัดการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินนี้ จะดำเนินการโดย Ministry of Agrarian Reform (MAR) โดยในการสำรวจการถือครองที่ดินของผู้เช่าและเจ้าของที่ดินนั้น กระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการส่งเจ้าหน้าที่ภาคสนามออกไปสัมภาษณ์และบันทึกความเห็นของเกษตรกรผู้เช่าและเจ้าของที่ดิน รวมทั้งรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับประเภทของการถือครอง ผลผลิต และภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม ส่วนการสำรวจทำแผนที่โดยสังเขปแสดงขอบเขตแปลงที่ดินนั้น จะดำเนินการโดยกรมที่ดิน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อแบ่งขอบเขตแปลงที่ดินที่เกษตรกรผู้เช่าทำกินอยู่เดิม และส่วนที่เจ้าของที่ดินครอบครองไว้ ทั้งนี้ โดยให้เกษตรกรผู้เช่าเจ้าของที่ดินแสดงหลักฐานและชี้แนวเขตที่ดินซึ่งตนทำประโยชน์และครอบครองอยู่นั้น เมื่อได้ข้อมูลจากการสำรวจดังกล่าวแล้ว ก็นำไปเข้าสู่ศูนย์เครื่องจักรกลข้อมูลแห่งชาติ (National Computer Center) ทำการตรวจสอบข้อมูลแล้วจัดเตรียมเอกสารรับรองการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์เพื่อแจกจ่ายให้แก่เกษตรกรผู้เช่าต่อไป

สำหรับการคำนวณค่าที่ดินที่จะโอนให้แก่เกษตรกรผู้เช่า กระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเป็นผู้กำหนดราคาโดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกำหนดราคาผลผลิตระดับหมู่บ้าน ซึ่งประกอบด้วย หัวหน้าหมู่บ้าน (Barangay Captain) ประธานกรรมการสหกรณ์หมู่บ้าน (President of Samahang Nayon) ผู้แทนเจ้าของที่ดินที่เป็นเกษตรกร จำนวน 2 คน ผู้แทนเจ้าของที่ดินที่มีเกษตรกรผู้เช่า จำนวน 2 คน ผู้แทนเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำนวน 4 คน และเจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน (Agrarian Reform Technologist) จำนวน 1 คน กรรมการชุดนี้จะมีหน้าที่ในการคำนวณผลผลิตรายปีเพื่อกำหนดราคาที่ดินและอาจจะทำหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรี¹⁵⁵

ในด้านการกำหนดราคาที่ดินนั้น ทางกระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเป็นผู้กำหนด โดยนำผลจากข้อมูลที่คณะกรรมการกำหนดผลผลิตเกษตรกรรมระดับหมู่บ้านรวบรวมให้ โดยผ่านความเห็นชอบและคณะอนุมติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเมื่อได้มีการกำหนดราคาที่ดินอย่างเป็นทางการแล้ว ศูนย์จักรกลข้อมูลแห่งชาติก็จะเป็นหน่วยงานที่คำนวณค่าผ่อนส่งที่ดินที่เกษตรกรผู้เช่าจะต้องชำระเป็นรายปี¹⁵⁶ ซึ่งค่าผ่อนส่งที่ดินกฎหมายได้กำหนดให้ผ่อนส่งภายใน 15 ปี ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 โดยเกษตรกรผู้เช่านั้นจะจ่ายให้แก่เจ้าของที่ดินโดยตรง หรือธนาคารที่ดินจะจ่ายไปก่อนแล้วเกษตรกรจึงมาจ่ายคืนให้แก่ธนาคารที่ดินในภายหลังตามอัตราและภายในกำหนดเวลาที่ได้ เกษตรกรที่ขาดการชำระราคาที่ดินเป็นเวลาติดต่อกัน 2 ปี จะถือว่าขาดสิทธิที่จะรับเอกสารรับรองการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ และเอกสารนั้นจะคืนให้แก่กรรมการสหกรณ์หมู่บ้านเพื่อคัดเลือกบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติเหมาะสมต่อไป¹⁵⁷

¹⁵⁵ ไชยยศ เหมะรัชตะ. อ้างแล้ว, หน้า 334

¹⁵⁶ ไชยยศ เหมะรัชตะ. อ้างแล้ว, หน้า 335.

¹⁵⁷ ไชยยศ เหมะรัชตะ. อ้างแล้ว, หน้า 336.

3.3.2.3 Presidential Decree No. 251 (Revitalizing Land Bank)¹⁵⁸

กฤษฎีกาประธานาธิบดี ฉบับที่ 251 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ. 1973 ในสมัยของประธานาธิบดีเฟอร์ดินาน อี.มาร์กอส โดยมีวัตถุประสงค์ในการประกาศใช้เพื่อให้การดำเนินการของธนาคารที่ดินมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและการดำเนินงานของธนาคารที่ดินที่บัญญัติไว้ในหมวด 4 แห่งบัญญัติสาธารณรัฐที่ 3844 (Republic Act No. 3844) นั้น กำหนดระบบการบริหารจัดการของธนาคารที่ดินไว้ไม่เพียงพอในอันที่จะจัดการปฏิบัติงานต่างๆ ให้เป็นไปตามโครงการปฏิรูปที่ดินได้ ดังนั้น กฤษฎีกาประธานาธิบดีฉบับนี้จึงประกาศใช้เพื่อพัฒนาปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติต่างๆ เหล่านั้นให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น อาทิ การให้ค่านิยมหรือบทบาทอำนาจหน้าที่ของธนาคารที่ดิน เป็นต้น โดยมีรายละเอียดของการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งบัญญัติสาธารณรัฐที่ 3844 (Republic Act No. 3844) ดังต่อไปนี้

(1) ในมาตรา 1¹⁵⁹ ได้บัญญัติให้แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 74 แห่งบัญญัติสาธารณรัฐที่ 3844 โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อจัดหาแหล่งเงินทุนที่เพียงพอในการสนับสนุนทางการเงินแก่โครงการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการเฉพาะ ซึ่งโครงการปฏิรูปที่ดินนั้นรวมถึงการจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกร การให้สินเชื่อแก่เกษตรกร ฯลฯ การแก้ไขเช่นนี้จึงเป็นการเพิ่มเติมคำจำกัดความของธนาคารที่ดินให้กว้างขวางและชัดเจนยิ่งขึ้น

(2) ในมาตรา 2¹⁶⁰ ได้บัญญัติให้แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 75 แห่งบัญญัติสาธารณรัฐที่ 3844 โดยกำหนดวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของธนาคารที่ดินให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ได้แก่ ขยายการให้สินเชื่อทั้งในระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาว โดยให้สินเชื่อเพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนา

¹⁵⁸ The Lawphil Project. *Presidential Decree No. 27* (Online). Available: http://www.lawphil.net/statutes/presdecs/pd1972/pd_27_1972.html [2012, February 11].

¹⁵⁹ **Section 1:** Section seventy-four of Republic Act Numbered Three thousand eight hundred and forty-four, as amended, is hereby further amended to read as follows:

“Sec. 74: Creation. To provide timely and adequate financial support in all phases involved in the execution of needed agrarian reform, there is hereby established a body corporate and government instrumentality to be known as the "Land Bank of the Philippines," hereinafter called the "Bank," which shall have its principal place of Business in Greater Manila. The legal existence of the Bank shall be for a period of fifty (50) years from the date of approval hereof.”

¹⁶⁰ **Section 2:** Section seventy-five of the same Act is hereby amended to read as follows:

“Sec. 75: Powers in General. The bank shall have the power.

1. To prescribe, repeal and alter its own by-laws to determine its operating policies, and to issue such rules and regulations as may be necessary;

2. To adopt, alter and use a corporate seal;

ด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรมและด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งในส่วนของ การให้สินเชื่อเพื่อการผลิตแก่เกษตรกรหรือให้สินเชื่อผ่านทางสถาบันการเกษตรที่ธนาคารที่ดินให้การสนับสนุน จะเป็นการให้บริการสินเชื่อเพื่อเอื้ออำนวยในด้านการผลิต การตลาด คลังสินค้า และการจัดจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรที่มีบทบาทการดำเนินงานในด้านการให้สินเชื่อและเป็นหลักประกันเพื่อสนับสนุน โครงการปฏิรูปที่ดินตามที่ประกาศในกฤษฎีกาประธานาธิบดี ฉบับที่ 27 (Presidential Decree No. 27) อีกด้วย

3. To hold, purchase, acquire and own real and personal property, introduce necessary improvements thereon to enhance and develop their social and economic values, mortgage or otherwise dispose of the same;

4. To sue and be sued, make contracts, negotiate and secure loans from both local and foreign sources. Before undertaking any such credit operation, the Bank, through the Secretary of Finance, shall request the opinion, in writing, of the Monetary Board on the monetary implications of the contemplated action. All loans from foreign sources shall be subject to approval by the President of the Philippines and shall be fully guaranteed by the Philippine Government;

5. To grant short, medium and long term loans and advances against security of real estate and/or other acceptable assets for the establishment, development or expansion of agricultural, industrial, home building or home financing projects and other productive enterprises;

6. To grant loans to farmers' cooperatives/associations to facilitate production, marketing of crops and acquisition of essential commodities;

7. To finance and/or guarantee the acquisition, under Presidential Decree No. 85 dated December 25, 1972, of farm lots transferred to tenant-farmers pursuant to Presidential Decree No. 27 dated October 21, 1972;

8. To underwrite, hold, own, purchase, acquire, sell, mortgage, dispose or otherwise invest or reinvest in stocks, bonds, debentures, securities and other evidences of indebtedness of other corporations and of the government or its instrumentalities which are issued for or in connection with any project or enterprise;

9. The provision of any law to the contrary notwithstanding, to guarantee acceptance(s), credits, loans, transactions or obligations of any person, co-partnership, association or corporation in favor of any financing or banking institution, whether foreign or domestic: Provided, That the proceeds of such acceptances, credits, loans, transactions or obligations are utilized or earmarked for the development or expansion of agriculture;

10. To borrow from, or rediscount notes, bills of exchange and other commercial papers with, the Central Bank. The rate of interest to be charged and the conditions on such obligations or borrowings shall be subject to the rules and regulations of the Monetary Board;

11. To act as trustee, or administer any trust or hold property in trust in accordance with the provisions of law governing trust corporations; and

12. To exercise the general powers mentioned in the Corporation Law and the General Banking Act, as amended, insofar as they are not inconsistent or incompatible with this Decree.”

(3) ในมาตรา 8¹⁶¹ ได้บัญญัติให้แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 81 แห่งบัญญัติสาธารณรัฐที่ 3844 โดยกำหนดให้เพิ่มทุนในการดำเนินการสำหรับกิจการที่ได้รับอนุญาตเป็น 3,000 ล้านเปโซ

(4) ในมาตรา 12¹⁶² ได้บัญญัติให้แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 86 แห่งบัญญัติสาธารณรัฐที่ 3844 โดยกำหนดให้เพิ่มคณะกรรมการดำเนินงานของธนาคารที่ดินเป็น 7 คน ประกอบด้วย ประธานบริหาร รองประธานบริหาร เลขานุการ อย่างละ 1 คน และกรรมการบริหาร จำนวน 4 คน

¹⁶¹ **Section 8:** Section eighty-one of the same Act is hereby amended to read as follows:

“Sec. 81: Capital. The authorized capital stock of the Bank shall be three billion pesos, divided into one hundred and eighty million common shares with a par value of ten pesos each, which shall be fully subscribed by the Government, and one hundred and twenty million preferred shares with a par value of ten pesos each, which shall be issued in accordance with the provisions of Sections seventy-seven and eighty-three of this Code. These preferred shares shall be non-voting. The Board, upon the recommendation of the Secretary of Finance and with the approval of the President of the Philippines, may increase the capitalization of the Bank up to such an amount as may be necessary to attain the objectives of this Act. The total capital stock subscribed by the Government shall be paid by the Agrarian Reform Fund Commission created under Presidential Decree No. 85, hereinafter referred to as the "Commission," as follows: four hundred million pesos within sixty (60) days from the approval of this Decree, and at least one hundred million pesos every year thereafter until the total subscription of the Government is fully paid: Provided, That the common and preferred shares of the Bank which have been issued, including those already subscribed, shall form part of the increased capitalization: Provided, That the Government is authorized to appropriate funds out of the National Treasury for this purpose.”

¹⁶² **Section 12:** Section eighty-six of the same Act is hereby amended to read as follows:

“Sec: 86. Board of Directors; Membership; Per Diem. The affairs and business of the Bank shall be directed and its property managed and preserved by a Board of Directors consisting of seven (7) members to be composed of the Secretary of Finance as Chairman, the President of the Bank as Vice-Chairman, he Secretary of Labor as ex-officio members, and three members to be elected as hereinafter provided.

Annually, on the first Tuesday after the first Monday in December, the stockholders shall meet to take up, among others, the election of two (2) members of the Board of Directors for the succeeding year, each common shareholder or proxy to be entitled to as many votes as he may have shares of stock registered in his name on the 31st day of October last preceding and held by him at the time of the election.

The Board shall convene as frequently as is necessary to discharge its responsibilities properly, but shall meet at least once every two weeks. The Board may be convoked either by the Chairman or, in his absence, the Vice-Chairman. The presence of four (4) members shall constitute a quorum.

All decisions of the Board shall require the concurrence of at least four (4) members.

The Chairman and the members of the Board shall receive a per diem of two hundred fifty pesos for each session of the Board attended, but in no case to exceed two thousand pesos a month.”

3.3.2.4 Republic Act No. 7907 (Amended LBP Charter)¹⁶³

บัญญัติสาธารณรัฐที่ 7907 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติสาธารณรัฐที่ 3844 (Republic Act No. 3844) หรือกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (The Code of Agrarian Reforms) อีกครั้งหนึ่ง โดยประกาศใช้หลังจากที่มีกฤษฎีกาประธานาธิบดี ฉบับที่ 251 (Presidential Decree No. 251) โดยในบัญญัติสาธารณรัฐที่ 7907 นี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับธนาคารที่ดินในส่วนของวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน การเพิ่มทุนในการดำเนินการและการเพิ่มจำนวนคณะกรรมการของธนาคารที่ดิน ดังต่อไปนี้

(1) ในมาตรา 1¹⁶⁴ ได้บัญญัติให้แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 75 แห่งบัญญัติสาธารณรัฐที่ 3844 โดยกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ให้ธนาคารที่ดินเป็นสถาบันการเงินของรัฐอย่างเป็นทางการที่มีความมั่นคงในด้านสินทรัพย์และด้านการดำเนินงาน ซึ่งมีการดำเนินงานในรูปแบบของธนาคารพาณิชย์ ภายใต้การควบคุม ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงาน โดยรัฐบาล เพื่อให้ธนาคารที่ดินเป็นสถาบันการเงินที่มีความเป็นสากลและได้รับการยอมรับจากนานาชาติ

(2) ในมาตรา 4¹⁶⁵ ได้บัญญัติให้แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 81 แห่งบัญญัติสาธารณรัฐที่ 3844 โดยกำหนดให้เพิ่มทุนในการดำเนินการสำหรับกิจการที่ได้รับอนุญาต เป็น 9,000 ล้านเปโซ

¹⁶³ The Lawphil Project. *Republic Act No. 7907* (Online). Available: http://www.lawphil.net/statutes/presdecs/pd1973/pd_251_1973.html [2012, February 11].

¹⁶⁴ **Section 1:** Sec. 75 of Republic Act No. 3844, as amended, is hereby further amended by adding the following subsections to read as follows:

“(12) to act as an official government depository with full authority to maintain deposits of the government, its branches, subdivisions and instrumentalities, and of government-owned or controlled corporations which deposits shall be subjected to liquidity floor and/or reserve requirements as may be imposed by the Monetary Board upon other commercial banks;

(13) for the strengthening of the capital base of the bank, to establish a national marketing umbrella for farmers and fisheries cooperatives to attract massive capital formation from savings deposits of the cooperative member nationwide.”

¹⁶⁵ **Section 4:** Section 81 of the same Act is hereby amended to read as follows:

“Sec. 81. Capital.- The authorized capital stock of the Bank shall be nine billion pesos, divided into seven hundred and eighty million common shares with a par value of ten pesos each, which shall be fully subscribed by the government, and one hundred and twenty million preferred shares with a par value of ten pesos each, which shall be issued in accordance with the provisions of Section seventy-seven and eighty-three of this Code. These preferred shares shall be non-voting. The Board, upon the recommendation of the Secretary of Finance and with the approval of the President of the Philippines, may increase the capitalization of the Bank

(3) ในมาตรา 5¹⁶⁶ ได้บัญญัติให้แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 86 แห่งบัญญัติสาธารณรัฐที่ 3844 โดยกำหนดให้เพิ่มคณะกรรมการดำเนินงานของธนาคารที่ดินให้มีจำนวน 9 คน ซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการ (ทำหน้าที่เลขานุการสถาบันการเงิน โดยตำแหน่ง) จำนวน 1 คน รองประธานกรรมการ (ผู้อำนวยการธนาคารที่ดิน โดยตำแหน่ง) จำนวน 1 คน กรรมการบริหาร จำนวน 7 คน ได้แก่ เลขานุการของโครงการปฏิรูปที่ดิน เลขานุการของภาคแรงงาน และเลขานุการของภาคการเกษตร อย่างละ 1 คน ตัวแทนชุมชนด้านการปฏิรูปที่ดิน จำนวน 2 คน และตัวแทนจากภาคเอกชน จำนวน 2 คน

สรุปได้ว่า ในการดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์นั้น มีการปรับปรุงและมีพัฒนาการที่ดีตลอดมา โดยเริ่มต้นจาก บัญญัติสาธารณรัฐที่ 3844 (Republic Act No. 3844) ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมใน กฎฎีกาประธานาธิบดี ฉบับที่ 251 (Presidential Decree No. 251) จนกระทั่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกใน บัญญัติสาธารณรัฐที่ 7907 (Republic Act No. 7907) แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริงของภาครัฐที่ให้การส่งเสริมและสนับสนุนให้ธนาคารที่ดินมีความมั่นคงในด้านสินทรัพย์และประสบผลสำเร็จในการดำเนินงาน

up to such an amount as may be necessary to attain the objectives of this Act. The total capital stock subscribed by the Government shall be paid by the Agrarian Reform Fund Commission created under Presidential Decree No. 85, hereinafter referred to as the "commission" as follows: four hundred million pesos within sixty (60) days from the approval of this Decree, and at least one hundred million pesos every year thereafter until the total subscription of the Government is fully Paid: Provided, That the common and preferred shares of the Bank which have been issued, including those already subscribed, shall form part of the increased capitalization of the Bank: Provided, further, That the additional common shares subscribed by the Government shall be paid by the bank through its banking operations in an amount equivalent to at least ten percent (10%) of its annual net income or any form of retained earnings until fully paid: Provided, Finally, That the dividends due the Government shall first be paid.”

¹⁶⁶ **Section 5:** Sec. 86 of the same Act relating to the Membership of its Board of Directors, as amended, is hereby further amended to read as follows:

“Sec. 86. The Board of Directors; Membership; Per Diem.- The affairs and business of the Bank shall be directed and its property managed and preserved by a board of Directors consisting of nine (9) members to be composed of the Secretary of Finance, as Chairman, the President of the bank as Vice-Chairman, the Secretary of Agrarian Reform, the secretary of Labor, and the Secretary of Agriculture as ex officio members. The President of the Philippines shall appoint two (2) members of the Board who shall represent the agrarian reform beneficiaries and two (2) members who shall represent the private sector. The two (2) remaining members shall be elected from the shareholders coming from the public sector to the extent that they may be entitled to two (2) seats in proportion to the outstanding capital stock.”

3.3.2.5 Presidential Decree No. 464¹⁶⁷

กฤษฎีกาประธานาธิบดี ฉบับที่ 464 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ. 1974 โดยมีวัตถุประสงค์ในการประกาศใช้เพื่อให้ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีระบบในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง มีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพที่ดีพอ จึงได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายภาษีทรัพย์สิน ซึ่งปรากฏตามคำสั่งประธานาธิบดีฉบับดังกล่าว โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) ทรัพย์สินที่จะต้องเสียภาษี ประกอบด้วย ที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างอื่นใด รวมทั้งเครื่องจักรกลต่างๆ ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็นทรัพย์สินเพื่อการอยู่อาศัย ทรัพย์สินเพื่อการเกษตรกรรม ทรัพย์สินเพื่อการพาณิชย์กรรม – อุตสาหกรรม และทรัพย์สินเพื่อการเหมืองแร่¹⁶⁸

การกำหนดประเภทของทรัพย์สินดังกล่าว จะพิจารณาจากหลักการใช้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์สินนั้นๆ ว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองมุ่งจะใช้ประโยชน์เพื่อกิจการอย่างใดเป็นสำคัญ ซึ่งทรัพย์สินแต่ละประเภทจะมีหลักเกณฑ์การประเมินจัดเก็บภาษีที่แตกต่างกันไป¹⁶⁹

(2) ฐานภาษี การประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษี จะใช้ฐานมูลค่าของทรัพย์สินหรือราคาตลาดของทรัพย์สิน (Market Value) เป็นฐานในการคำนวณภาษี¹⁷⁰

ในการกำหนดสัดส่วนเพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษี เมื่อพนักงานประเมินภาษีได้ประเมินราคาทรัพย์สินแล้ว จะกำหนดระดับหรือสัดส่วนเพื่อใช้เป็นฐานคำนวณภาษี ภายใต้หลักเกณฑ์ดังนี้¹⁷¹

¹⁶⁷ Chan Robles Virtual Law Library. *Presidential Decree No. 464* (Online). Available: <http://www.chanrobles.com/presidentialdecreeno464.html> [2012, March 9].

¹⁶⁸ **Section 18:** Classes of Real Property for Assessment Purposes. — For purposes of assessment, real property shall be classified as residential, agricultural, commercial or industrial and also as mineral in the case of lands.

¹⁶⁹ **Section 19:** Actual Use of Real Property as Basis for Assessment. — Real property shall be assessed on the basis of its actual use regardless of where located and whoever uses it.

The Secretary of Finance shall issue guidelines for the proper implementation of the provisions of this Section.

¹⁷⁰ **Section 5:** Appraisal of Real Property. — All real property, whether taxable or exempt, shall be appraised at the current and fair market value prevailing in the locality where the property is situated.

¹⁷¹ **Section 20:** Assessment Levels. — The assessment levels to be applied to the current market values of real property for taxation purposes shall be as follows:

(a) On Lands. — The assessment levels in the province or city shall be maintained at the current levels of thirty per cent for residential lands; forty per cent for agricultural lands; and fifty per cent for commercial or industrial lands.

(2.1) ธรรมเนียมที่ดิน

- (ก) ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย สัดส่วนร้อยละ 30 ของราคาประเมิน
- (ข) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สัดส่วนร้อยละ 40 ของราคาประเมิน
- (ค) ที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม สัดส่วนร้อยละ

50 ของราคาประเมิน

(2.2) ธรรมเนียมที่ดินเพื่อการเหมืองแร่ สัดส่วนร้อยละ 50 ของราคาประเมิน

(2.3) ธรรมเนียมอาคารสิ่งปลูกสร้าง เครื่องมือจักรกล และการขยายต่อเติม
อื่นๆ สัดส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 แต่จะต้องไม่เกินกว่าร้อยละ 80 ของราคาประเมิน

(2.4) ธรรมเนียมที่เป็นทรัพย์สินประเภทพิเศษ สัดส่วนร้อยละ 15 ของราคา
ประเมินของทรัพย์สินนั้น อันได้แก่ โรงเรือนและที่ดินซึ่งใช้เพื่อการศึกษา วัฒนธรรม หรือเพื่อการ
วิทยาศาสตร์ รวมทั้งสถานพยาบาลของเอกชน และสัดส่วนร้อยละ 30 ของราคาประเมินสำหรับ
ทรัพย์สินซึ่งใช้ในการพักผ่อนหย่อนใจหรือนันทนาการ

(3) อัตราภาษี เขตการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจในการพิจารณากำหนด
อัตราภาษีทรัพย์สิน เพื่อใช้ในการจัดเก็บจากทรัพย์สินภายในท้องถิ่นของตนเอง โดยอัตราจะอยู่
ระหว่างร้อยละ 1.25 – 2.0 ของราคาประเมินสำหรับทรัพย์สินในเขตการปกครองแต่ละท้องถิ่น¹⁷²

(b) Mineral Lands. — For purposes of taxation, mineral lands not covered by lease shall be appraised at fifty per cent of their market value to be determined by the Secretary of Finance upon consultation with the Director of Mines: Provided, however, that mineral lands covered by leases shall be declared for taxation purposes either by the owner of the land or lessee and the assessment level thereof shall be maintained at the current level of fifty per cent.

(c) On Buildings, Machineries and other Improvements. — The assessment levels now prevailing in the province or city shall be maintained but which shall in no case be lower than the assessment levels for lands hereinabove prescribed nor more than eighty per cent of the market value.

(d) Special Classes. — The assessment level for all lands, buildings and other improvement thereon, actually, directly and exclusively used for educational, cultural or scientific purposes, as well as hospitals not owned and operated by the government or by any of its instrumentalities shall be fifteen per cent of the market value of such property and for those exclusively used for recreational purposes, thirty per cent of their market value.

¹⁷² **Section 39:** Rates of Levy. — The provincial, city or municipal board or council shall fix a uniform rate of real property tax applicable to their respective localities as follows:

(1) In the case of a province, the tax shall be fixed by ordinance of the provincial board at the rate of not less than one fourth of one percent but not more than one-half of one percent of the assessed value of real property.

(4) ทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษี ได้แก่¹⁷³

(4.1) ทรัพย์สินที่เป็นของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจใดๆ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นได้มีบทบัญญัติยกเว้นไว้อย่างชัดเจน เว้นแต่ทรัพย์สินนั้นได้ให้บุคคลซึ่งมีหน้าที่ชำระภาษีจัดใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นๆ

(4.2) สุสานหรือฌาปนสถานที่มีได้จัดขึ้นเพื่อมุ่งในทางค้าหรือหากำไร

(4.3) โรงเรือนและที่ดิน รวมถึงสิ่งขยายต่อเติมที่ใช้เพื่อศาสนกิจโดยตรง

(4.4) ทรัพย์สินของบุคคลใดซึ่งตั้งอยู่ในเขตเมืองหรือเทศบาลเดียวกัน มีมูลค่ารวมกันไม่ถึงตามที่ท้องถิ่นนั้นๆ กำหนด

(4.5) ที่ดินที่ได้มาเนื่องจากหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ ขายให้ หรือให้เช่า เพื่อประกอบกิจการประเภทฟาร์มผลิตนมเนย ภายในกำหนด 5 ปี นับแต่วันเริ่มกิจการ นอกจากนี้ยังรวมถึงเครื่องมือจักรกลสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นใหม่โดยความเห็นชอบหรือรับรองของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อใช้ในการผลิตวัสดุอุปกรณ์เพื่อการอุตสาหกรรม เกษตรกรรม หัตถกรรม หรือการเหมืองแร่ ภายใน 3 ปี นับแต่เริ่มดำเนินการ

(2) In the case of a city, the tax shall be fixed by ordinance of the municipal board or city council at the rate of not less than one-half of one percent but not more than two percent of the assessed of real property.

¹⁷³ **Section 40:** Exemptions from Real Property Tax. — The exemption shall be as follows:

(a) Real property owned by the Republic of the Philippines or any of its political subdivisions and any government-owned corporation so exempt by its charter: Provided; however, That this exemption shall not apply to real property of the abovenamed entities the beneficial use of which has been granted, for consideration or otherwise, to a taxable person.

(b) Non-profit cemeteries or burial grounds.

(c) Charitable institutions, churches, personages or convents appurtenant thereto, mosques, and all land, buildings, and improvements actually, directly and exclusively used for religious or charitable purposes.

(d) Real property in any one city or municipality belonging to a single owner the entire assessed valuation of which is not in excess of five hundred pesos: Provided, however, That the property so exempt shall be assessed and records thereof kept as in other cases.

(e) Land acquired by grant, purchase or lease from the public domain for conversion into dairy farms for a period of five years from the time of such conversion; and machinery of a new and preferred industry as certified by the Board of Investments used or operated for industrial, agricultural, manufacturing or mining purposes, during the first three years of the operation of the machinery.

(f) Perennial trees and plants of economic value, except where the land upon which they grow is planted principally to such growth.

(g) Real property exempt under other laws.

- (4.6) ที่ดินที่มีพันธุ์ไม้ยืนต้นขึ้นตามธรรมชาติ ซึ่งมีคุณค่าทางเศรษฐกิจสูง
- (4.7) ทรัพย์สินอื่นๆ ตามแต่จะได้มีกฎหมายยกเว้นไว้เป็นพิเศษ
- (5) การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเพิ่มเติม ได้แก่
- (5.1) เก็บเพิ่มร้อยละ 1 เพื่อสมทบกองทุนส่งเสริมการศึกษา¹⁷⁴
- (5.2) เก็บเพิ่มไม่เกินร้อยละ 2 จากที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่า¹⁷⁵ ซึ่งที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหมายความถึงที่ดินที่มีสภาพดังต่อไปนี้¹⁷⁶
- (ก) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเอกชนแปลงใดมีเนื้อที่มากกว่า 5 เฮกตาร์ขึ้นไป ซึ่งไม่เหมาะแก่การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ หรือเหมาะแก่การใช้เพื่อการเกษตรในกรณีอื่นๆ โดยเนื้อที่ 3 ใน 4 ส่วนของเนื้อทั้งหมด มิได้นำไปใช้หรือปรับปรุงให้ดีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว

¹⁷⁴ **Section 41:** An additional one per cent tax on real property for the Special Education Fund. — There is hereby imposed an annual tax of one per cent on real property to accrue to the Special Education Fund created under Republic Act No. 5447, which shall be in addition to the real property tax which local governments are authorized to levy, assess and collect under this Code; Provided, however, That when the entire total assessed valuation of real property situated in a province or city assessable to any one person does not exceed three thousand pesos, the additional one per cent tax herein imposed shall not be collected.

¹⁷⁵ **Section 42:** Additional ad valorem tax on idle lands. — The President of the Philippines, at his discretion or upon recommendation of the Secretary of Finance, may authorize provinces, cities and municipalities to levy, assess and collect an additional real property tax on idle private lands at a rate of not exceeding two per cent per annum based on the prevailing assessed value of the property.

¹⁷⁶ **Section 43:** Idle lands, coverage. — For purposes of this Code, idle lands shall include the following:

(a) Agricultural lands more than five hectares in area suitable for cultivation, dairying, inland fishery and other agricultural uses, three-fourths of which remain uncultivated or unimproved as certified to by the provincial agriculturist. In the case of agricultural lands planted to permanent or perennial crops with at least one hundred trees to a hectare shall not be considered idle land. Lands actually used for grazing purposes shall not also be considered idle land:

(b) Urban lands in chartered cities and municipalities exceeding five thousand square meters in area, two-thirds of which remain unutilized or unimproved as certified to by the provincial or city assessor. This section shall likewise apply to residential lots or subdivisions duly approved by proper authorities, the ownership of which has been transferred to individual owners. If the acquired lots, however, remain idle because the subdivision itself is not developed in accordance with its subdivision plans, the tax imposable under Section forty-two of this Code on the individual lots shall be assessed on the subdivision and paid for by the subdivision owner. Individual lots of such subdivisions, the ownership of which has not been transferred to the buyer shall be considered as forming part of the subdivision.

(ข) ที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองหรือเทศบาล แปลงโฉมเนื้อที่มากกว่า 5,000 ตารางเมตรขึ้นไป โดยเจ้าของมิได้ปรับปรุงดำเนินการใดๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ตอบแทนในฐานะที่ที่ดินนั้นเป็นเศรษฐกิจ นอกจากราคาที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่า ยังหมายความรวมถึงที่ดินที่เอกชนได้รับอนุญาตให้จัดสรรแบ่งขายทั่วไป โดยเจ้าของที่ดินหรือผู้ซื้อที่ดินปล่อยปละละเลยมิได้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในที่ดินนั้น ตามที่กำหนดไว้ในโครงการหรือแผนงานจัดสรรที่ดิน

ทั้งนี้ การจัดตั้งธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์นั้น ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามบัญญัติสาธารณรัฐ 3844 (Republic Act No. 3844) ซึ่งเป็นกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (The Code of Agrarian Reforms) โดยเมื่อมีการประกาศใช้บัญญัติสาธารณรัฐดังกล่าว มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของโครงการปฏิรูปที่ดิน และมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการปฏิรูปที่ดินเหล่านั้นด้วย ดังนั้น ธนาคารที่ดินฟิลิปปินส์จึงเป็นกลไกสำคัญในด้านการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม จึงทำให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินของประเทศฟิลิปปินส์สามารถบรรลุผลสำเร็จได้

อนึ่ง ในประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) และประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ยังมีมาตรการสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ประเทศไทยควรนำมาเป็นแบบอย่าง ดังที่กล่าวไว้ในข้างต้นแล้วว่า การจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยให้บรรลุผลสำเร็จได้จะต้องกระทำควบคู่ไปกับมาตรการทางภาษี ซึ่งก็คือการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยมาตรการทางภาษิดังกล่าวนี้นี้ เมื่อได้ทำการศึกษากฎหมายของทั้งสองประเทศแล้วปรากฏว่า ในประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ก็มีมาตรการในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายที่ดิน (Land Act) ซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีมูลค่าของที่ดินและภาษีมูลค่าที่ดินเพิ่ม และยังมีการจัดเก็บภาษีที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าอีกด้วย ส่วนในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ก็มีมาตรการในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเช่นเดียวกัน โดยบัญญัติไว้ในกฤษฎีกาประธานาธิบดี ฉบับที่ 464 (Presidential Decree No. 464) ซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และมีการจัดเก็บภาษีที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าในอัตราที่สูงขึ้นด้วยการที่ทั้งสองประเทศนี้มีธนาคารที่ดินและมีมาตรการในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง จึงทำให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมประสบผลสำเร็จได้อย่างราบรื่น

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยนั้น ยังคงมีข้อบกพร่องอันเป็นอุปสรรคในการดำเนินการอีกหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในทางกฎหมาย ซึ่งการจัดตั้งธนาคารที่ดินนั้นจำเป็นต้องมีบทบัญญัติกฎหมายที่มีความชัดเจน ครอบคลุม และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างจริงจัง ดังนั้น ในบทต่อไปผู้วิจัยจึงจะทำการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดินตามกฎหมายไทย โดยนำผลการศึกษาในบทที่ 2 และบทที่ 3 ทั้งหมดมาทำการวิเคราะห์ เพื่อให้เห็นถึงปัญหากฎหมายที่อาจเกิดขึ้นและหาแนวทางในการแก้ไข เพื่อนำมาพัฒนาปรับปรุงกฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ