

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์เป็นอย่างยิ่ง โดยมนุษย์ใช้ที่ดินในการตั้งรกรากเป็นที่อยู่อาศัยและ โดยเฉพาะสำหรับประเทศไทยประชาชนส่วนใหญ่ใช้ที่ดินทำมาหากินเลี้ยงชีพด้วยการประกอบอาชีพเกษตรกรรมจึงนับได้ว่าที่ดินเป็นอู่ข้าวอู่น้ำสำคัญของคนไทยมาเป็นเวลาช้านาน ในปัจจุบันเมื่อประเทศไทยใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขที่ดินก็ยังคงเป็นปัจจัยหรือรากฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศประเทศไทยใช้ที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลัก แต่ชาวนาชาวไร่ส่วนใหญ่ของประเทศก็ยังคงยากจนสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ชาวไร่ชาวนายากจนเป็นเพราะชาวไร่ชาวนายังขาดที่ดินทำกินหรือมีที่ดินที่ดินทำกินแต่ที่ดินนั้นแห้งแล้งขาดน้ำหรือไม่มีน้ำเพียงพอที่จะใช้ในการเกษตรเพื่อให้สามารถผลิตพืชผลได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐที่ต้องแก้ปัญหาความยากจนของราษฎรซึ่งขาดที่ดินทำกินโดยรัฐจัดที่ดินของรัฐให้ราษฎรเข้าทำกิน นอกจากนี้เหตุผลอีกประการหนึ่ง ที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดที่ดินของรัฐให้ราษฎรเข้าทำกิน คือ เพื่อขจัดปัญหาราษฎรแย่งที่ดินทำกินกันซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่สงบสุขในสังคมและทำลายสามัคคีของคนในชาติ รวมถึงเพื่อขจัดปัญหาที่จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศโดยรวม

ในปัจจุบันมีกฎหมายให้อำนาจรัฐจัดที่ดินของรัฐให้แก่ราษฎรเพื่อเข้าทำกินหรือทำมาหากินเลี้ยงชีพอยู่หลายฉบับ แต่ผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์เฉพาะการจัดที่ดินของรัฐให้ราษฎรเข้าทำกินตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น เนื่องจากรัฐได้ดำเนินการจัดที่ดินของรัฐให้ราษฎรเข้าทำกินตามประมวลกฎหมายที่ดินมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลานานซึ่งน่าจะทำให้ราษฎรไทยทุกครัวเรือนหรือเกือบทุกครัวเรือนมีที่ดินทำกินและหมดปัญหาเรื่องความยากจนแล้วแต่ความเป็นจริงในปัจจุบันก็หาได้เป็นเช่นนั้นไม่ประชาชนชาวไทยจำนวนมากยังขาดไร่นาที่ดินทำกินและยังคงยากจนอยู่มีปัญหาราษฎรแย่งที่ดินทำกินกันรวมทั้งปัญหาที่เกิดจากมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินยังขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของบุคคลไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิ ในการถือครองที่ดิน

ของคนไทย แต่กฎหมายดังกล่าวก็ได้ถูกยกเลิกในเวลาต่อมา ทั้งนี้ จากเหตุผลว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้าและส่งผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการยกเลิกบทบัญญัติในเรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดินดังกล่าว ปรากฏว่าประเทศไทยได้ประสบปัญหาด้านที่ดิน นั่นคือ การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินโดยผู้มีฐานะดี ในขณะที่ประชาชนยากจนอีกมากมายไม่มีที่ทำกิน สภาพดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งของสังคมที่นับวันยังมีความรุนแรงมากขึ้น นักวิชาการและนักวางแผนนโยบายในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้ตระหนักถึงปัญหานี้มาเป็นเวลานาน และได้ใช้มาตรการต่างๆ ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน หนึ่งในนั้น คือ มาตรการจำกัดขนาดที่ดินที่บุคคลหรือนิติบุคคลแต่ละรายสามารถถือครองได้ ซึ่งรวมพื้นที่ที่ดินทุกแปลงทั้งหมดแม้ไม่มีพื้นที่ติดต่อกัน ธรรมชาติของการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน คือ เมื่อแต่ละบุคคลมีสิทธิถือครองที่ดินได้ในขนาดจำกัด ก็จะมีที่ดินเหลือให้กับผู้อื่นในสังคม การกำหนดขนาดการถือครองที่ดินจึงถือเป็นการกำหนดระดับของการกระจายการถือครองที่ดินไปโดยปริยาย โดยจากการศึกษามาตรการทางกฎหมายและสภาพปัญหาผู้เขียนได้ข้อสรุป ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินที่รัฐจัดให้

ตามระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ข้อ 4 ซึ่งออกตามความในมาตรา 20(6), 27 และมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับที่ดินที่รัฐจัดให้ และในคุณสมบัติหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้ นั่น คือ บุคคลนั้นต้องไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีอยู่แล้วแต่เป็นจำนวนน้อยไม่พอแก่การเลี้ยงชีพ ซึ่งประเด็นปัญหาว่าจะใช้หลักเกณฑ์อะไรในการพิจารณาว่าแค่ไหนเพียงไรถึงจะถือว่าไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินอยู่แล้วแต่เป็นจำนวนน้อยไม่พอแก่การเลี้ยงชีพอันจะเป็นเหตุให้ไปขอรับที่ดินที่รัฐจัดสรรให้ได้ เนื่องจากระเบียบดังกล่าวไม่ได้บัญญัติไว้ให้ชัดเจนถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่จะใช้ในการพิจารณาถึงคุณสมบัติในข้อดังกล่าว ความไม่ชัดเจนดังกล่าวอาจทำให้นายทุนหรือเอกชนอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้ามาเพื่อทำให้เกิดสิทธิในการขอรับที่ดินที่รัฐจัดสรร

2) ปัญหาการตีความกฎหมายเกี่ยวกับคำนิยามคำว่า “โอน” อันตกอยู่ในบังคับข้อห้ามโอน

อันเนื่องมาจากประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 31 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าเมื่อราษฎรได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐจัดให้นั้นแล้วที่ดินนั้นตกอยู่ในบังคับข้อห้ามโอนภายในระยะเวลา 5 ปี หรือ 10 ปี แล้วแต่กรณีการบัญญัติจำกัดสิทธิดังกล่าวประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้บัญญัติให้คำนิยามไว้ว่าการโอนหมายถึงอะไร ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายเกี่ยวกับคำนิยามของคำว่าโอนว่าการโอนหมายถึงอะไร และการทำ

นิติกรรมอะไรบ้างที่กฎหมายถือว่าเป็นการโอนอันจะตกอยู่ในบังคับข้อห้ามโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 31 เพื่อไม่ให้ขายหรือโอนหรือเช่าหรือจำนองของกฎหมายดังกล่าวทำนิติกรรมเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายนิติกรรมอื่นๆ ที่ขายหรือโอนหรือเช่าหรือจำนองกับราษฎรเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำนิยามคำว่า โอนตามประมวลกฎหมายที่ดินที่พบมากในปัจจุบันนี้ได้แก่ การส่งมอบการครอบครองการทำนิติกรรมจำนอง และการทำนิติกรรมเช่า เมื่อนิติกรรมดังกล่าวข้างต้นตามประมวลกฎหมายที่ดินไม่ถือเป็นการ โอนจึงทำให้เกิดปัญหาว่าหากทำนิติกรรมดังกล่าวในที่ดินที่รัฐจัดให้ภายในระยะเวลาห้ามโอน 5 ปี หรือ 10 ปี แล้วแต่กรณีจะมีผลเป็นเช่นไร เนื่องจากการที่กฎหมายบัญญัติจำกัดสิทธิห้าม โอนที่ดินให้แก่บุคคลอื่นภายในระยะเวลา 5 ปี หรือ 10 ปี แล้วแต่กรณี กฎหมายมีความมุ่งหมายที่จะให้ราษฎรที่ยากจนหรือไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่เป็นจำนวนน้อยไม่พอแก่การเลี้ยงชีพได้มีที่ดินไว้ทำกินตลอดไปถึงรุ่นลูกรุ่นหลาน และเพื่อป้องกันมิให้ราษฎร โอนที่ดินไปให้บุคคลอื่นได้โดยง่าย แต่ผลสืบเนื่องมาจากมีปัญหว่าราษฎรได้ใช้ที่ดินที่รัฐจัดให้นั้นทำกินหรือทำมาหาเลี้ยงชีพได้อย่างแท้จริงหรือไม่อย่างน้อยภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดข้อห้ามโอน ไว้หรือภายในระยะเวลาห้าม โอนดังกล่าวสามารถทำให้ราษฎรรักษาที่ดินที่รัฐจัดให้ไว้เป็นที่ทำกินได้ตลอดไปหรือไม่ ผลสืบเนื่องมาจากราษฎรมิได้ใช้ที่ดินที่รัฐจัดให้นั้นทำกินหรือทำมาหาเลี้ยงชีพได้อย่างแท้จริงอย่างน้อยภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดการห้ามโอนไว้ เนื่องจากภายในระยะเวลาห้าม โอนดังกล่าวขายหรือโอนหรือเช่าหรือจำนองที่ดินที่รัฐจัดให้โดยทำนิติกรรมอื่นซึ่งกฎหมายไม่ถือเป็นนิติกรรมการโอนทำให้การกำหนดระยะเวลาห้ามโอน 5 ปี หรือ 10 ปี แล้วแต่กรณีไว้เช่นนี้ไม่สามารถที่จะทำให้ราษฎรได้มีที่ดินทำกินหรือทำมาหาเลี้ยงชีพได้อย่างแท้จริงอย่างน้อยภายในกำหนดระยะเวลาห้าม โอนดังกล่าว เพราะเมื่อพ้นระยะเวลาห้าม โอนดังกล่าวแล้วราษฎรก็มักจะ โอนที่ดินที่รัฐจัดให้นั้นให้แก่ขายหรือโอนหรือเช่าเมื่อได้ราคาดีหรือเป็นหนี้สินเป็นเหตุให้ที่ดินที่รัฐประสงค์จะจัดให้คนที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่ไม่พอทำกินต้องตกไปอยู่ในมือของขายหรือโอนหรือเช่าซึ่งผิดไปจากวัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินของรัฐให้แก่ราษฎรเข้าทำกินหรือทำมาหาเลี้ยงชีพโดยเฉพาะอย่างยิ่งราษฎรเหล่านี้ เมื่อโอนที่ดินให้แก่บุคคลอื่นไปแล้วก็ไม่มีที่ดินทำกินต้องเข้าไปบุกรุกและตัดต้นไม้ทำลายป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อใช้เป็นที่ดินทำกินนำมาซึ่งความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่สิ่งแวดล้อมป่าสงวนแห่งชาติซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายในการจัดที่ดินของรัฐให้แก่ราษฎรเข้าทำกินหรือทำมาหาเลี้ยงชีพตามประมวลกฎหมายที่ดินอย่างสิ้นเชิง

3) ปัญหาการจำกัดสิทธิในปริมาณการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

กฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในปริมาณการถือครองที่ดินซึ่งได้แก่การจำกัดสิทธิในปริมาณการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของ

บุคคลตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งจากหลักกฎหมายเหล่านี้ ไม่มีกฎหมายใดที่กล่าวถึงการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินไว้โดยเฉพาะ กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จึงเป็นกฎหมายเกี่ยวกับเกษตรกรเท่านั้น เฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับเกษตรกรก็จำกัดสิทธิเฉพาะมิตีความสัมพันธ์ระหว่างภาระในการจัดที่ดินทำกินของรัฐกับราษฎรผู้ยากไร้เพียงกลุ่มเดียว กฎหมายนี้จึงไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดิน การบุกรุกทำลายป่าให้หมดไปได้ นอกจากนั้น กฎหมายปฏิรูปที่ดินได้ให้ความหมายของคำว่า “เกษตรกร” ไว้กว้างมากเกินไป เปิดช่องให้บุคคลที่มีได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก มีสิทธิขอรับที่ดินทำกิน แต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเกษตรโดยตรง ทำให้ที่ดินหลุดมือไปจากบุคคลเหล่านี้ไปสู่การครอบครองของกลุ่มนายทุนได้โดยง่าย เกษตรกรสูญเสียสิทธิในที่ดิน ทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจาก “การปฏิรูปที่ดินเพื่อการกระจายสิทธิ” เป็น “การปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” ถือได้ว่ากฎหมายการปฏิรูปที่ดินของไทยไม่สามารถกระจายการถือครองที่ดินในสังคมอย่างเป็นธรรมได้

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของบุคคลดังกล่าว เป็นปัญหาที่สำคัญของชาติ ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนถึงเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ ดังนั้นปัญหาดังกล่าวจึงต้องได้รับการแก้ไขโดยเร็วและมีมาตรการแน่นอนมาตรการทางกฎหมายเป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่ง ในการแก้ไขปัญหาสิทธิในการถือครองที่ดิน ทั้งนี้เพราะการดำเนินการจะต้องมีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอนซึ่งย่อมเกิดขึ้นได้จากมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อนโยบายการถือครองที่ดินอย่างเสรีไม่จำกัดจำนวนของบุคคลสัญชาติไทย เป็นเหตุให้มีการกว้านซื้อที่ดินกันมากเพื่อเก็งกำไรและก่อให้เกิดปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ ประชากรส่วนใหญ่ได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยประกอบทั้งพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศได้มีการใช้ผิดประเภท และพื้นที่ป่าได้ถูกบุกรุกทำลายอย่างมาก จึงถึงช่วงของระยะเวลาที่เหมาะสมแล้วที่รัฐควรมีการควบคุมและจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของบุคคลด้วยการปรับปรุงกฎหมายและวิธีการต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเทียบเคียงกับกฎหมายต่างประเทศ โดยสารนิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินและการห้ามโอนที่ดินที่รัฐจัดให้เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถทำให้ราษฎรมีที่ดินทำกินหรือทำมาหาเลี้ยงชีพได้ตลอดไปถึงชั่วลูกชั่วหลานหรืออย่างน้อยในช่วงกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะมาตรการกฎหมายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินที่รัฐจัดให้

เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีพื้นที่มาก โดยมลรัฐบางแห่งมีพื้นที่มากกว่าประเทศไทยทั้งประเทศ กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้อำนาจแต่ละมลรัฐสามารถออกกฎหมายมาใช้บังคับในมลรัฐของตนเองได้ตามความเหมาะสมรวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินที่รัฐจัดให้ โดยภายใต้ข้อบัญญัติของกฎหมายท้องถิ่นจะมีหลักการที่ชัดเจนและสามารถยืดหยุ่น กล่าวคือ สามารถเปลี่ยนแปลงข้อบัญญัติของกฎหมายท้องถิ่นในการกำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินที่รัฐจัดให้ได้เสมอ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพความจำเป็นในแต่ละท้องถิ่น ดังนั้นในส่วนหลักกฎหมายการกำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินที่รัฐจัดให้ของประเทศไทยมีการประกาศใช้เป็นระยะเวลายาวนานจึงขาดการปรับปรุงให้ทันกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ในข้อที่ 4(7) โดยให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(7) ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ โดยการไม่มีหรือมีที่ดินดังกล่าวต้องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี ก่อนวันที่รัฐจัดสรรที่ดินให้หรือขอรับที่ดินที่รัฐจัดสรรให้”

2) ปัญหาการตีความกฎหมายเกี่ยวกับคำนิยามคำว่า “โอน” อันตกอยู่ในบังคับข้อห้ามโอน

จากการศึกษาระบบการควบคุมการถือครองที่ดินด้วยกฎหมายโดยตรง ประเทศที่มีกฎหมายดังกล่าวใช้ค่อนข้างชัดเจนมากที่สุด คือ ประเทศจีนในการถือครองที่ดินกฎหมายกำหนดไว้ว่า มณฑลหรือเทศบาลภายใต้ความเห็นชอบของสภาการบริหารท้องถิ่น อาจกำหนดจำนวนเนื้อที่ขั้นสูงสุดที่บุคคลหรือองค์กรสามารถถือครองหรือโอนกันได้ตามความเหมาะสมของประเภทที่ดินหรือสภาพตามธรรมชาติของที่ดินในแต่ละท้องถิ่น แต่ต้องไม่เกินจำนวนเนื้อที่สูงสุดที่กรมกำหนด ถ้าปรากฏว่า เมื่อที่ดินของเอกชนเป็นที่ว่างเปล่าไม่ได้ทำประโยชน์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ต้องถูกบังคับให้ชำระภาษีเพิ่มจากภาษีของมูลค่าที่ดินจนกว่าจะได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นตามเงื่อนไขของกฎหมาย โดยคำว่าโอนมีข้อจำกัดค่อนข้างมาก โดยไม่เปิดโอกาสให้มีการโอนที่ดินกันโดยง่าย กล่าวคือกฎหมายกำหนดไว้ว่า ที่ดินทั้งหมดของประเทศจีนเป็นของชาวจีนทุกคนที่ดินของเอกชน คือ ที่ดินส่วนที่ประชาชนเป็นเจ้าของอย่างถูกต้องตามกฎหมายโดยที่ดินเอกชนจะถือครองได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่รัฐบาลกลางอนุญาตเท่านั้น ดังนั้น ที่ดินของเอกชนหากเจ้าของสาบสูญให้ตกเป็นที่ดินของรัฐ สิทธิต่างๆเหนือพื้นดินจะเกิดขึ้นได้ก็โดยบทบัญญัติของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากเจ้าของที่ดินไม่อยู่ในที่ดินของตน ดังนั้นในส่วนกฎหมายที่ดินของประเทศไทยจึงควรบัญญัติคำจำกัดความของคำว่าโอนไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ขยายคำจำกัดความ

ของคำว่าโอนให้กว้างขึ้นเช่นเดียวกับประเทศจีนเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนหรือเกิดปัญหาในการตีความกฎหมายโดยให้เพิ่มความต่อไปนี้อย่างนี้ใน มาตรา 1

“มาตรา 1 การโอน หมายถึง การทำนิติกรรมเป็นผลให้สิทธิในทรัพย์สินตกเป็นของบุคคลอื่นและให้รวมถึงการทำนิติกรรมอื่นๆ อันอยู่ในลักษณะของการหลีกเลี่ยงกฎหมายเกี่ยวกับคำว่าโอน เช่น การทำนิติกรรมจำนองในลักษณะที่ราษฎรผู้จำนองไม่มีเจตนาที่จะไถ่ถอนทรัพย์สินที่จำนองหรือการจำนองในลักษณะที่หนี้จำนองท่วมราคาทรัพย์สินที่จำนอง ตลอดจนการทำนิติกรรมสัญญาเช่าที่ดินที่รัฐจัดให้ทั้งแปลงหรือการเช่าที่ดินที่กระทบต่อสิทธิทำกินของราษฎรเป็นต้นให้ถือเป็นการโอนตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้ด้วย”

อีกทั้งควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 31 โดยให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่ง (1) และ (2) และให้ใช้ความต่อไปนี้อย่างนี้แทน

“มาตรา 31 โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ได้ออกสืบเนื่องมาจากใบจองตามมาตรา 30 และมาตรา 33 ห้ามมิให้ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่นและห้ามผู้ได้มาซึ่งสิทธิทำป็นกรรมยกสิทธิในให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หากผู้ได้มาซึ่งสิทธิที่ได้รับจากการจัดที่ดินของรัฐนั้นไม่มีทายาทก็ให้รัฐพิจารณาจัดที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่นต่อไป”

### 3) ปัญหาการจำกัดสิทธิในปริมาณการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการถือครองที่ดินของต่างประเทศ ซึ่งได้พิจารณากฎหมายควบคุมการถือครองที่ดินของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศจีนนั้น ในแต่ละประเทศจะกำหนดรูปแบบการให้สิทธิในที่ดินแตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายสภาพสังคม การเมือง เศรษฐกิจ การปกครองและนโยบายของรัฐบาล ประเทศที่ปกครองด้วยระบบสังคมนิยม ตัวอย่างเช่น ประเทศจีน พลเมืองไม่มีสิทธิเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยที่ดินทั่วประเทศเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐและองค์กรส่วนรวมทั้งสิ้น หน่วยงานและบุคคลต่างๆ มีเพียงสิทธิในการครอบครองใช้ที่ดินตามที่รัฐบาลอนุญาตเท่านั้น สำหรับคนต่างด้าวจึงไม่อาจถือกรรมสิทธิ์ได้ ดังนั้น ในส่วนกฎหมายที่ดินของประเทศไทยจึงควรมีการแก้ไข ดังนี้

(1) ควรมีการแก้ไขเรื่องคุณสมบัติของผู้ครอบครองที่ดินตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ต้องจำกัดเฉพาะการเป็นเกษตรกรอย่างแท้จริงโดยการให้คำนิยามคำว่า “เกษตรกร” เสียใหม่จากเดิมที่ให้สิทธิแก่บุคคลผู้ยากจน หรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร ก็ให้จำกัดเฉพาะแต่บุคคลที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักเท่านั้น

(2) เพื่อควบคุมให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินมิให้ทอดทิ้งหรือปล่อยทิ้งที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ทางฝ่ายรัฐบาลควรนำ มาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาใช้บังคับ

อย่างจริงจัง เพื่อให้ที่ดินที่เจ้าของที่ดินทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่านั้น ตกเป็นของรัฐ เพราะนับตั้งแต่ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 6 เป็นต้นมา ยังไม่เคยมีกรณีใดได้ยื่นคำร้องต่อศาลและมีการสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แม้แต่รายเดียว นอกจากนี้ ควรมีการแก้ไขระยะเวลาของประมวลกฎหมายที่ดินฯ มาตรา 6 เสียใหม่ จากเดิมกรณีที่ดินมีโฉนดถูกต้องถึงเกิน 10 ปี และที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกิน 5 ปี คิดต่อกัน ก็ให้ลดลงมาตามความเหมาะสมเพื่อกระตุ้นและเร่งให้เจ้าของที่ดินมีการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นๆ ต่อไป

(3) ควรมีกฎหมายพร้อมกฎเกณฑ์บังคับว่าที่ดินที่ได้มาโดยคนไทยเป็น “นอมินี” ซื้อที่ดินเพื่อชาวต่างชาติหรือเป็นเจ้าของที่ดินแทนคนต่างชาติเป็น โฆษะ นอกจากนี้ การเช่าโดยมีสัญญาหรือไม่มีสัญญา หรือได้มาจากการกู้ยืมในพื้นที่เกษตรกรรมซึ่งถือว่าเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายและถือว่าการได้นั้นเป็น โฆษะเช่นเดียวกัน และต้องถูกจำหน่ายออก โดยมีกองทุนหรือธนาคารที่ดิน (Land Bank) มารองรับการซื้อคืนเพื่อจัดจำหน่ายให้เกษตรกรในราคาที่เหมาะสม

(4) รัฐต้องมีมาตรการตรวจสอบทุกปีว่าที่ดินที่รัฐจัดให้ราษฎรนั้น ราษฎรและครอบครัวที่ได้รับที่ดินที่รัฐจัดให้ยังคงเป็นผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว อยู่หรือไม่หากเป็นบุคคลอื่น รัฐโดยผู้ว่าราชการทุกจังหวัดมีหน้าที่ต้องฟ้องขับไล่ผู้นั้นให้ออกจากที่ดินดังกล่าว