

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของเอกชนที่ทอดทิ้งไม่ได้ทำประโยชน์
ชื่อผู้เขียน	อโนทัย เขมภูสิต
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายธุรกิจ)
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล ศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะรัชตะ รองศาสตราจารย์ สำเริง เมฆเกรียงไกร

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมาย ปัญหา และอุปสรรคเกี่ยวกับการนำที่ดินของเอกชนที่ถูกทอดทิ้งมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินให้กลับนำมาใช้ประโยชน์ รวมทั้งวิเคราะห์หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตลอดจนหาแนวทางในการนำที่ดินของเอกชนที่ถูกทอดทิ้งมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินให้กลับนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเหมาะสม

ผลการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่บัญญัติถึงการนำที่ดินของเอกชนที่ถูกทอดทิ้งมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินให้กลับนำมาใช้ประโยชน์โดยตรงไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 6 แต่การปฏิบัติตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดินตาม มาตรา 6 พบปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมาย 3 ประการคือ 1) ปัญหาในการกำหนดระยะเวลาในการทอดทิ้งที่ดินที่นานเกินไป ยากต่อการติดตามควบคุม และ 2) ลักษณะของการทอดทิ้งหรือไม่ทำประโยชน์ต้อง “ติดต่อกัน” ทำให้ยากต่อการพิสูจน์ 3) ขาดนิยามของการทำประโยชน์ และการทอดทิ้งหรือไม่ทำประโยชน์ ทำให้ขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติ ก่อให้เกิดความสับสนของกระทรวงมหาดไทยมีการกำหนดขั้นตอนที่ไม่สอดคล้องกับการบังคับใช้กฎหมายอีกทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบคือกรมที่ดินยังมีปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทำให้มาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินขาดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติ

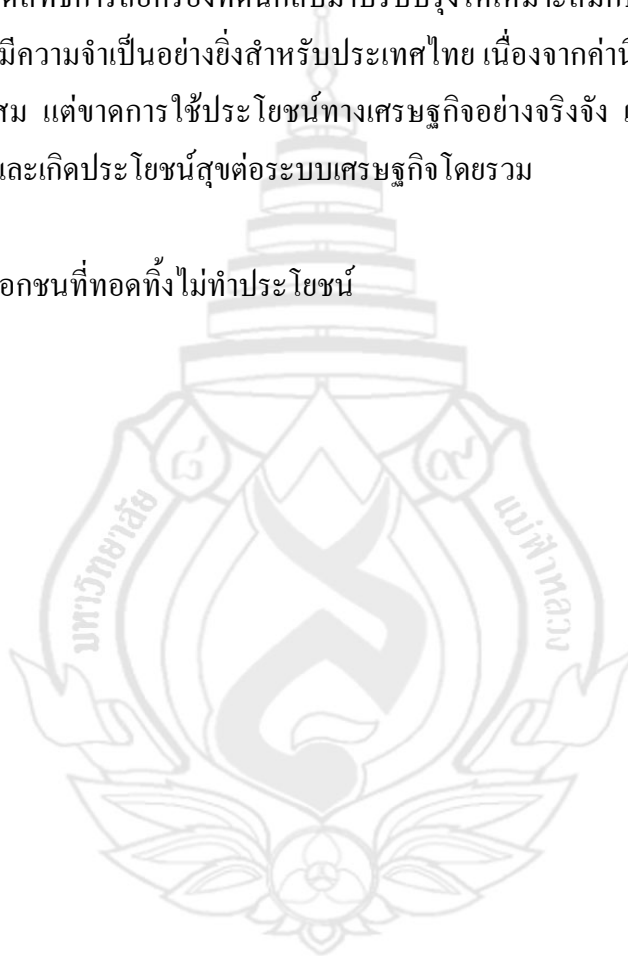
มาตรการทางภาษีเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์อันได้แก่ภาษีบำรุงท้องที่ที่ยังใช้ราคาปานกลางของปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 เป็นเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีทำให้เกิดความล้ำสมัย ไม่เป็นธรรม เนื่องจากโครงสร้างทางภาษีมีที่มาจากรายได้เป็นหลัก จึงควรใช้โครงสร้างทางภาษีที่มาจากการถือครองทรัพย์สินเพื่อให้เอกชนตระหนักถึงต้นทุนในการถือครองที่ดิน ก่อให้เกิดการกระจายการถือครองและพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

การศึกษากฎหมายต่างประเทศพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกาเน้นที่การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินโดยตรง โดยมีมาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินเป็นตัวสนับสนุน ไม่เน้นที่มาตรการทางภาษี ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากประเทศสหรัฐอเมริกามีพื้นที่มาก จึงต้องการส่งเสริมการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากขึ้น ในขณะที่ประเทศอังกฤษ เน้นที่ระบบควบคุมการพัฒนาที่ดินเป็นหลัก โดยมีมาตรการทางภาษีช่วยสนับสนุน มีการควบคุมการพัฒนาที่ดินโดยกำหนดเป็นแผนหลักระดับชาติ และแผนย่อยในระดับท้องถิ่น มีการนำระบบภาษีที่ดินมาควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินหลายรูปแบบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการเข้าทำประโยชน์ และลดการสะสมที่ดิน ในขณะที่ประเทศไต้หวันเน้นการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินโดยตรง มีการจำกัดการถือครองที่ดิน การบังคับซื้อที่ดินส่วนเกินโดยรัฐ โดยมีมาตรการทางภาษียาสนับสนุนการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยต้องเสียภาษีในอัตราที่สูง และเป็นอัตราที่ก้าวหน้าหากไม่เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้้น มาตรการในระยะสั้นควรจะมีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินในมาตรา 6 ในเรื่องของระยะเวลาการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ให้มีระยะเวลาสั้นลงเหลือเพียง 5 ปี เพื่อให้เหมาะสมเป็นปัจจุบันเนื่องจากความเจริญทางบ้านเมืองและความสมบูรณ์ของระบบเอกสารสิทธิ์ของกรรมที่ดิน ควรมีการกำหนดคำนิยามของการทำประโยชน์ และการทอดทิ้งหรือไม่ทำประโยชน์ ให้อยู่ในความหมายทั่วไป เพื่อให้สอดคล้องกับความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตลอดจนควรมีการแก้ไขระเบียบคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยให้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงและมีความสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ควรผลักดันให้เป็นนโยบายแห่งชาตินำไปสู่สังคมที่เป็นธรรม เพื่อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของชาติโดยรวม

มาตรการระยะยาวควรมีหน่วยงานพิเศษต่างหากมาควบคุมบริหารจัดการ ดูแลการใช้ที่ดิน โดยให้มืองค์การบริหารพัฒนาที่ดินแห่งชาติเพื่อการพัฒนาศักยภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด และควรนำมาตรการทางภาษีมาเป็นตัวขับเคลื่อนกระตุ้นให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่แท้จริงและเป็นการจำกัดการถือครองที่ดินโดยอ้อม และการนำกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินกลับมาปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาวะปัจจุบันซึ่งเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย เนื่องจากค่านิยมและพฤติกรรมของคนในชาติชอบสะสม แต่ขาดการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างจริงจัง เพื่อให้ประชาชนอยู่ดีกินดี และมีความสุข และเกิดประโยชน์สุขต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม

คำสำคัญ: ที่ดินเอกชนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์



Thesis Title	Legal Problem on Fallowness of Private land
Author	Anothai Kempoosit
Degree	Master of Law (Business Law)
Supervisory Committee	Assoc. Prof. Dr. Chalor Wongwattanapikul Professor Chaiyos Hemarachata Assoc. Prof. Samrieng Mekkriengrai

ABSTRACT

This thesis is modified from Legal Problem on Fallowness of Private Dominion's Land which is a part of Master of Laws in major of Business Law. This thesis aims to study about legal measurement, problem statement and constraints of Fallowness of Private Dominion's Land. Data Analysis will be conducted in this research to discover solution aiming maximum of Private Dominion's Land utilization.

Study result shows that "Land Code of Thailand" is established in particular about the recovery of Fallowed Private Dominion's Land back for utilization. However, there are 3 constraints on section 6 of Land Code of Thailand implementation which are 1) Fallowness Period which stated in Land Code is too long to monitor and follow up 2) "consecutiveness" of Fallowness makes the verification process to be more difficult and 3) definition and limitation of "utilization" is unclear but characteristic of "Fallowness" is specific; these caused the unclear implementation plan. As well as, regulation enacted by Ministry of Interior is not consistent with law enforcement. Moreover, Division of Land – person in charge – is still lack of human resource so that the implementation on section 6 of Land Code of Thailand is still incomplete.

Local Maintenance Tax is the particular Tax Measurement to deal with Fallowed Private Dominion's Land. Local Maintenance Tax had been collected in appraised rate of year 1978 to 1981. Such rate is claimed to be out of date and unfair as the computation is based on income generated from the private land. The recommendation is government should calculate tax rate from number of land ownership which will help to motivate owner to realize capital value of such ownership and lead to ownership diversification and utmost land utilization.

This research also study at the practices in other countries and found out that Law in USA focuses on the land directly together with the structure of promotion plan created to motivate land utilization. Measurement of Tax is not concentrated in USA. As the amount of land in USA is numerous, to maximize land utilization is more vital. Meanwhile, Law in UK focuses mainly on land monitoring and development system. Measurement of Tax is utilized as supportive plan. Land monitoring and development plan is created in both national and local level. Land Tax, which is used as a tool to control benefit from land in various ways, aims to maximize land utilization and to minimize land compilation. In Taiwan, Law concentrates mainly on land utilization. Land Limit of Ownership is implemented in Taiwan. Government will acquire land in excess. Measurement of Tax is a supportive tool which means the owner of fallowed private dominium's land must pay tax in advancement rate.

Recommendations are provided for both short and long term in this research. Short Term solution is suggested to amend section 6 or Land Code in term of "Fallowness Duration" to be shortened to 5 years to fit with current situation; as well as for the completion of title deed. Moreover, clear definition of Land Utilization and Land Fallowness should be affirmed by Division of Land in order to be consistent with the definition affirmed by Civil and Commercial Code. In addition, the regulation of Ministry of Interior should be amended to be more practical for the effectiveness of law enforcement. Short term solution should be promoted as national policy which will lead social justice and economic advantage as a whole.

Specific Unit to monitor land utilization is suggested in long term solution. Land Development National Institution should be established to enlarge the latency of land utilization. In addition, measurement of tax should be implemented as a supportive mobilization to achieve the maximum of land utilization and to lessen number of land ownership. The amendment of Law about limit of land ownership to fit with current situation is essential in Thailand since value of compilation without any utilization in term of economic advantage is very well-liked among Thai people. Such long term solution is expected to lead better quality of life, happiness, and economic advantage as a whole into Thailand.

Keyword: Fallowness of Private land

