

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

๑.๑.๑ เรื่องเดิม คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๒๗ อนุมัติในหลักการโครงการพัฒนากรรมที่ดิน และเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศตามความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มอบหมายให้กรมที่ดินเป็นผู้ดำเนินการโครงการ^๑

๑.๑.๒ สภาพปัญหา

๑.๑.๒.๑ มีการบุกรุกทำลายป่า อันเป็นต้นน้ำลำธารธรรมชาติ รุกป่าที่สาธารณะ แย่งชิงกรรมสิทธิในที่ดิน ทำให้เป็นคดีในศาลเพิ่มมากขึ้นในทางอาญา และทางแพ่ง

๑.๑.๒.๒ การขาดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน โดยเฉพาะโฉนดที่ดินทำให้ราษฎรขาดความมั่นใจและกำลังใจในการปรับปรุงพัฒนาที่ดินของตนเอง ซ้ำไม่อาจทำให้ที่ดินเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อเพื่อเพิ่มผลผลิตและรายได้

๑.๑.๒.๓ การลงทุนในกิจกรรมต่อเนื่องหรือกิจกรรมอื่นจำเป็นจะต้องมีหลักประกันในการกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุน การไม่มีโฉนดที่ดินจึงไม่เอื้ออำนวยต่อการลงทุนและสร้างงานดังกล่าว

^๑ สำนักงานบริหาร โครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ, กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, รายงานการศึกษาการจัดองค์การ, กันยายน ๒๕๒๘.

๑.๑.๒.๔ การกีดกันเป็นหน้าที่ของรัฐและท้องถิ่น ที่จะต้องปฏิบัติในการบริการพื้นฐาน ได้แก่ บริการในด้านสาธารณสุข โภค สารธารณูปการ สาธารณสุข การศึกษาและความมั่นคง ฯลฯ รัฐจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมา และรายได้ส่วนหนึ่ง รัฐและท้องถิ่นได้มาจากค่าธรรมเนียมและภาษีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับที่ดิน การไม่มีเอกสารสิทธิทำให้การประเมินราคาทรัพย์สินไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่สังคม และทำให้รัฐและท้องถิ่นมีรายได้ที่จะนำไปพัฒนาน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

๑.๑.๒.๕ การให้บริการในเรื่องที่ดินและการถือครองที่ไม่เป็นธรรม เป็นปัจจัยที่ฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองใช้เป็นข้ออ้างและเงื่อนไขทางการเมือง ในการชักจูงให้ราษฎรเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาล การเร่งรัดและปฏิรูปโดยจัดให้มีเอกสารสิทธิในที่ดินแก่ราษฎรโดยเร็ว จึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อความมั่นคงของประเทศ

๑.๑.๒.๖ ประมวลว่าหากกรมที่ดินยังคงปฏิบัติงานตามขีดความสามารถเดิมทั้ง ในด้าน บุคคลากร งบประมาณและเทคโนโลยี เท่าที่เป็นอยู่ กรมที่ดินจะต้องใช้เวลาถึงประมาณ ๑๐๐ - ๒๐๐ ปี จึงจะสามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรและแก่ทางราชการได้เสร็จทั่วประเทศ

๑.๑.๓ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินโครงการออกโฉนดที่ดิน

๑.๑.๓.๑ เป็นที่คาดว่าเมื่อมีการออกโฉนดที่ดินแล้ว จะทำให้เจ้าของที่ดินสามารถหาสินเชื่อได้ง่ายขึ้น และมีต้นทุนในการกู้ยืมต่ำลง ทำให้สามารถนำเงินที่กู้ยืมมาพัฒนาอาชีพ และยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ลดความยากจน

- ๑.๑.๓.๒ เมื่อมีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน เกษตรกรย่อมมีความมั่นใจที่จะจัดหาทุน มุ่งที่จะปรับปรุงพื้นที่และผลิตผลทางการเกษตรให้ดีขึ้น เป็นผลทำให้ผลผลิตและรายได้ของ เกษตรกร เพิ่มขึ้น
- ๑.๑.๓.๓ ลดปัญหาข้อพิพาทต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดิน
- ๑.๑.๓.๔ รัฐสามารถมีรายได้จากค่าธรรมเนียมนิคม ค่าภาษีเงินได้ และรายได้จากภาษีท้องถิ่นเพิ่มขึ้น และทำให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดเก็บแก่ทุกฝ่าย

๑.๑.๔ วัตถุประสงค์ของ โครงการออกโฉนดที่ดิน

วัตถุประสงค์ของโครงการฯ คือ การออกเอกสารสิทธิที่ดินที่มั่นคงให้แก่ผู้ถือครองที่ดิน ระยะเวลาดำเนินการ ๒๐ ปี โครงการระยะที่ ๑ เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๘ - พ.ศ. ๒๕๓๕ ดำเนินการในพื้นที่ ๘ จังหวัด คือ

- ๑.๑.๔.๑ ภาคเหนือ ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน พะเยา แม่ฮ่องสอน
- ๑.๑.๔.๒ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ จังหวัดบุรีรัมย์ ศรีสะเกษ สุรินทร์ นครราชสีมา

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑.๒.๑ เพื่อประเมินผลกระทบของโครงการฯ ต่อเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ ที่ได้เริ่มดำเนินโครงการฯ ไปแล้ว ในด้าน

- ๑.๒.๑.๑ ด้านเศรษฐกิจ โดยศึกษาจาก
 - ๑.๒.๑.๑.๑ การใช้พื้นที่การผลิตและผลผลิต การลงทุนในการผลิต
 - การปรับปรุงการผลิต

๑.๒.๑.๑.๒ การนำที่ดินไปจำนองเพื่อค้ำประกันเงินกู้ และการใช้
เงิน

๑.๒.๑.๒ ด้านความมั่นคงในการถือครอง

๑.๒.๑.๒.๑ การพิพาทในที่ดิน

๑.๒.๑.๒.๒ การนำที่ดินไปค้ำประกันเงินกู้

๑.๒.๑.๒.๓ พฤติกรรมตลาดที่ดิน

๑.๒.๒ เพื่อหาข้อจำกัด ปัญหา อุปสรรคในการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน

๑.๓ ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาดังนี้กำหนดขอบเขตไว้ดังนี้. -

๑.๓.๑ ประชากร จะใช้ประชากรที่อยู่ในอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งเป็นพื้นที่ดำเนินการโครงการฯ ในช่วงปีแรก (พ.ศ.๒๕๒๘ - พ.ศ.๒๕๓๓) โดยเป็นเกษตรกรที่ใช้พื้นที่ได้รับโฉนดที่ดินแล้วนั้นในการเกษตร

๑.๓.๒ การศึกษา จะศึกษาถึง การเปลี่ยนแปลงสภาพทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงในการถือครอง พฤติกรรมตลาดที่ดิน ตลอดจนปัญหา อุปสรรคในการดำเนินโครงการฯ

๑.๔ คำนิยามศัพท์

๑.๔.๑ เจ้าของที่ดิน หมายถึง ผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยได้รับโฉนดที่ดินตามโครงการฯ

- ๑.๔.๒ สิทธิในที่ดิน หมายถึง กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย
- ๑.๔.๓ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หมายถึง หนังสือรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว
- ๑.๔.๔ โฉนดที่ดิน หมายถึง หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- ๑.๔.๕ การรังวัด หมายถึง การรังวัดปักเขตและทำเขต จดหรือคำนวณการรังวัดเพื่อให้ทราบที่ตั้งแนวเขตที่ดิน หรือทราบที่ตั้งและเนื้อที่ของที่ดิน
- ๑.๔.๖ สค.๑ หมายถึง หนังสือแจ้งการครอบครองที่ดิน แต่ไม่ใช่เอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการ
- ๑.๔.๗ นส.๓ หมายถึง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ปกติออกเป็นการเฉพาะราย ไม่มีระยะเวลาที่โยงยึด มีรูปแบบที่แต่เป็นแผนที่รูปลอย
- ๑.๔.๘ น.ส.๓ ก หมายถึง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะมีได้จำกัดเฉพาะที่ดินบริเวณที่ได้มีการกระทำระวางรูปถ่ายทางอากาศแล้วเท่านั้น
- ๑.๔.๙ ใบได้ส่วน หมายถึง หนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน และให้หมายความรวมถึงใบนำด้วย
- ๑.๔.๑๐ ใบจอง คือ หนังสือแสดงการขอมให้ครอบครองที่ดินชั่วคราว

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- ๑.๕.๑ ทำให้ทราบถึงความปลอดภัยเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต เศรษฐกิจและสังคมของเจ้าของที่ดินหลังจากได้ดำเนินโครงการฯ ไปแล้ว
- ๑.๕.๒ ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานการวิจัย เพื่อวางแผนและพัฒนาการดำเนินโครงการฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
- ๑.๕.๓ ช่วยให้ความมาตรการคุ้มครอง และป้องกันผลกระทบที่ทำให้เจ้าของที่ดินสูญเสียประโยชน์

๑.๖ ความเป็นมาของกรมที่ดิน

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชโองการให้กระทรวงเกษตราธิการออกโฉนดที่ดินที่เมืองกรุงเก่าเป็นครั้งแรก ต่อมาภายหลังซึ่งได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนากรมที่ดินขึ้นเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๔๔ โดยเรียกชื่อว่า กรมทะเบียนที่ดิน สังกัดกระทรวงเกษตราธิการ และได้เปลี่ยนชื่อและเปลี่ยนสังกัดเป็นลำดับมาดังนี้คือ.-¹

- ๑.๖.๑ "กรมทะเบียนที่ดิน" สังกัดกระทรวงเกษตราธิการ ตั้งแต่วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๔๔ ตามประกาศพระบรมราชโองการตั้งกรมทะเบียนที่ดินในรัชกาลที่ ๕

¹ ที่มา : สรุปภารกิจของกรมที่ดิน, กองแผนงาน กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๓๓.

๑.๖.๒ เปลี่ยนชื่อเป็น "กรมที่ดิน" และโอนมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ตามประกาศพระบรมราชโองการปลดเปลี่ยนเสนาบดีปลดทุเลาเครื่องทรงต่าง ๆ และรวมกระทรวง พ.ศ. ๒๔๗๕

๑.๖.๓ เปลี่ยนชื่อเป็น "กรมที่ดินและโลหะกิจ" โอนมาสังกัดกระทรวงเศรษฐการ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ ตามประกาศพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พ.ศ. ๒๔๗๖

๑.๖.๔ "กรมที่ดินและโลหะกิจ" โอนมาสังกัดกระทรวงเกษตรธิการ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๘ ตามประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการฯ พ.ศ. ๒๔๗๘

๑.๖.๕ เปลี่ยนชื่อเป็น "กรมที่ดิน" สังกัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๘๔ ตามประกาศพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๘๔ และใช้ชื่อ "กรมที่ดิน" ตระกูลดมาจนถึงปัจจุบัน

๑.๗ หน้าที่และความรับผิดชอบของกรมที่ดิน

๑.๗.๑ ดำเนินการสำรวจที่ดินของรัฐให้ทราบถึงสภาพ ประเภทตำแหน่งแนวเขตและเนื้อที่ดินของรัฐ

๑.๗.๒ ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ หรือทรัพย์สินของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

- ๑.๗.๓ ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตให้เข้าไปยึดถือครอบครองรวมตลอดถึงการกั้น
สร้าง เฝ้าป่า หรือการกระทำใด ๆ ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพ
ที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทรายในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจา-
นุเบกษา
- ๑.๗.๔ จัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐรวมถึงการจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ซื้อขาย
แลกเปลี่ยน ได้เช่า และได้เช่าซื้อ
- ๑.๗.๕ การให้สัมปทานในที่ดินของรัฐ ให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด
- ๑.๗.๖ ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้ประชาชนเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบ
การทำมาหาเลี้ยงชีพ
- ๑.๗.๗ ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
- ๑.๗.๘ ทำการวางโครงการหมวดหลักฐานแผนที่ สร้างระวางแผนที่ เพื่อให้ทราบ
ตำแหน่ง ที่ตั้ง แนวเขต และเนื้อที่ของที่ดินแต่ละแปลง
- ๑.๗.๙ จัดทำแผนที่รูปถ่าย สร้างระวางรูปถ่ายทางอากาศมาตราส่วน ๑ : ๕,๐๐๐
เพื่อใช้ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และสร้างระวางแผนที่รูปถ่าย
ทางอากาศ โดยใช้มาตราส่วนที่ใหญ่กว่า สำหรับเขตชุมชนหนาแน่นเพื่อให้ประ-
กอบการปรับปรุงระวางแผนที่
- ๑.๗.๑๐ ดำเนินการปรับปรุงระวางแผนที่ให้มีผลรายละเอียดที่เป็นปัจจุบัน และเปลี่ยนระ-
วางแผนที่จากระบบศูนย์กำเนิดเป็นระบบ ยู ที เอ็ม
- ๑.๗.๑๑ ดำเนินการรังวัดแบ่งแยก สอบเขต และรวมหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
- ๑.๗.๑๒ ดำเนินการจัดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- ๑.๗.๑๓ ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดินสำหรับการศาสนา คนต่างด้าวและนิติ
บุคคลบางประเภทให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล

- ๑.๗.๑๔ ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมการค้าที่ดิน การจัดสรรที่ดินของเอกชน และการจดทะเบียนอาคารชุด
- ๑.๗.๑๕ ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ภาษี การเวนคืน และการจัดซื้อที่ดินของส่วนราชการต่าง ๆ
- ๑.๗.๑๖ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการออกหนังสือ แสดงสิทธิในที่ดิน การรังวัดที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และการทำธุรกรรมอื่น ๆ เกี่ยวกับที่ดิน และเรียกเก็บภาษีเงินได้จากการโอนสังหาริมทรัพย์ตามประมวลรัษฎากร
- ๑.๗.๑๗ ดำเนินการศึกษาสารวจจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน เพื่อจัดตั้งให้เป็นศูนย์ข้อมูลที่ดิน
- ๑.๗.๑๘ ดำเนินการเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ในการวางนโยบายการจัดที่ดิน และการวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐที่มีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน
- ๑.๗.๑๙ ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๑.๘ การจำแนกประเภทที่ดิน และเอกสารสิทธิที่ดิน

๑.๘.๑ ระดับประเทศ

ในการปรับปรุงข้อมูลเกี่ยวกับการจำแนกประเภทที่ดินนั้น วัตถุประสงค์คือ การที่จะหาภาพที่ชัดเจนของจำนวนที่ดินที่ใช้ในกิจการของรัฐ โดยรวมกับพื้นที่ป่าสงวน และเอกชน ซึ่งบางส่วนมีเอกสารสิทธิ เช่น โฉนด (น.ส.๔) น.ส.๓ น.ส.๓ ก และบางส่วนซึ่งยังไม่มีเอกสารสิทธิ

ในช่วงปี ๒๕๒๖ ได้มีการกะประมาณจำนวนที่ดินที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิที่มั่นคงไว้ประมาณร้อยละ ๑๗ ของพื้นที่ทั้งหมด (ดูจากตารางที่ ๑) ในช่วงปี ๒๕๒๘ นอกเหนือจากพื้นที่ที่กันไว้เป็นเขตป่าไม้ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ประมาณ ร้อยละ ๔๘ ของพื้นที่ทั้งหมดแล้ว ยังมีพื้นที่สาธารณะอื่น ๆ อีกประมาณร้อยละ ๑๒.๖ ของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งจากตัวเลขนี้ได้รวมเอาพื้นที่สาธารณะอื่น ๆ อีกประมาณ ๑๒.๖ ของพื้นที่ทั้งหมด ตัวเลขนี้ได้รวมเอาพื้นที่ประมาณ ๑๐.๗ ล้านไร่ ใช้ในกิจการของรัฐและอื่น ๆ อีกประมาณ ๑๑.๖ ล้านไร่เข้าไว้ด้วย

สำหรับโฉนดที่ดินครอบคลุมพื้นที่ประมาณร้อยละ ๗.๔ ของพื้นที่ทั้งหมด ส่วน น.ส.๓ และ น.ส.๓ ก นั้น ครอบคลุมพื้นที่ประมาณร้อยละ ๒๒ การขยายตัวของพื้นที่ที่ได้รับเอกสารสิทธิที่มั่นคงเหล่านี้ดำเนินไปอย่างเชื่องช้า แต่ในส่วนของที่ดินที่ยังไม่มีเอกสารสิทธินั้น มีสถิติของจำนวนที่ดินที่ตกอยู่ในกลุ่มนี้ลดลงเหลือประมาณ ร้อยละ ๑๐ ของพื้นที่ทั้งหมด สาเหตุสืบเนื่องมาจากรมที่ดินได้ขอให้ทางหน่วยงานในระดับอำเภอ ทำการตรวจสอบแปลงที่ดินที่ได้มีการออกเอกสารสิทธิที่ซ้ำซ้อน เช่น กำจัดความซ้ำซ้อนของแปลงที่ดินบางส่วน หลังจากที่ได้ออก น.ส.๓ ก ไปแล้ว ออกจากบัญชีของที่ดินที่มี ส.ค.๑ เป็นต้น และสาเหตุหนึ่งก็คือ ความสามารถในการกำหนดขนาดพื้นที่ของที่ดินของรัฐ ทำให้ที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิลดลงเป็นอันมาก อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะได้พยายามตรวจสอบแก้ไขแล้ว ข้อมูลนี้ยังขาดความสมบูรณ์อยู่มาก เนื่องจากยังมีข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงข้อมูลเหล่านี้ให้มีความสมบูรณ์มากขึ้นในโอกาสต่อไป

ตารางที่ ๑ การจำแนกประเภทที่ดินรวมทั้งประเทศ ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*

ปี	พื้นที่ทั้งหมด (ล้านไร่)	พื้นที่ป่าไม้ (ล้านไร่)	พื้นที่ สาธารณะ (ล้านไร่)	พื้นที่ชลประทาน (น.ส.๔) (ล้านไร่)	พื้นที่ น.ส.๓ น.ส.๓ ก (ล้านไร่)	พื้นที่ไม่มี เอกสารสิทธิ (ล้านไร่)
<u>รวมทั้งประเทศ</u>						
๒๕๒๕	๓๒๐.๗ (๑๐๐%)	๑๕๔.๙ (๔๘.๓%)	๔๐.๓ (๑๒.๖%)	๒๓.๙ (๗.๔%)	๗๐.๗ (๒๒.๐%)	๓๐.๙ (๙.๗%)
๒๕๒๖	๓๒๐.๗ (๑๐๐%)	๑๖๒.๒ (๕๐.๖%)	๑๘.๘ (๕.๙%)	๑๘.๘ (๕.๙%)	๖๕.๗ (๒๐.๕%)	๕๕.๒ (๑๗.๒%)
<u>ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</u>						
๒๕๒๕	๑๐๕.๕ (๑๐๐%)	๓๘.๒ (๓๖.๒%)	๑๖.๗ (๑๕.๘%)	๒.๓ (๒.๒%)	๓๔.๕ (๓๒.๗%)	๑๓.๘ (๑๓.๑%)
<u>ภาคเหนือ</u>						
๒๕๒๕	๑๐๖ (๑๐๐%)	๗๐.๕ (๖๖.๕%)	๙.๒ (๘.๗%)	๓.๐ (๒.๘%)	๑๔.๓ (๑๓.๕%)	๙.๐ (๘.๕%)

* ที่มา : กรมที่ดิน สำนักงานบริหารงานโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน
ทั่วประเทศ

๑.๘.๒ ระดับจังหวัดที่อยู่ในระยะแรกของโครงการ

ตารางที่ ๒ แสดงให้เห็นถึงการกระจายที่ดินเปรียบเทียบระหว่าง พ.ศ. ๒๕๒๖ และ ๒๕๒๘ ของจังหวัดที่อยู่ในช่วงแรกของโครงการ

สำหรับจังหวัดต่าง ๆ ที่อยู่ในภาคเหนือ มีพื้นที่ประกอบด้วยป่าไม้เป็นร้อยละที่ค่อนข้างสูง คิดเป็นร้อยละ ๘๕.๑ ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน จนถึงร้อยละ ๖๓.๑ ในจังหวัดพะเยา จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นจังหวัดที่อยู่ในโครงการ มีพื้นที่ป่าไม้คิดเป็นร้อยละ ๘๔ ของพื้นที่ทั้งหมด และที่สาธารณะอื่น ๆ ร้อยละ ๑.๘ พื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิประเภท น.ส.๓ และ น.ส.๓ ก ครอบคลุมพื้นที่ ร้อยละ ๘.๗ ของพื้นที่ที่มีโฉนดร้อยละ ๑.๘ สำหรับพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ จังหวัดลำปาง ซึ่งเป็นจังหวัดที่ใช้พื้นที่ป่าน้อยกว่าจังหวัดอื่นเล็กน้อย สัดส่วนของที่ดินที่มีโฉนด น.ส.๓ และ น.ส.๓ ก โดยทั่วไปแล้วใกล้เคียงกับจังหวัดเชียงใหม่ แต่ในส่วนของพื้นที่ที่ยังไม่มีเอกสารสิทธินั้นกลับสูงกว่ามาก ทั้งนี้เนื่องจากสัดส่วนของพื้นที่ป่าน้อยกว่าจังหวัดเชียงใหม่ และการออกเอกสารสิทธิของกรมที่ดินยังดำเนินการไปได้ช้ากว่าจังหวัดเชียงใหม่

ตารางที่ ๒ การจำแนกประเภทที่ดิน ในภาคเหนือที่อยู่ในระยะแรกของโครงการ

ปี	พื้นที่ทั้งหมด (พันไร่)	พื้นที่ป่าไม้ (พันไร่)	พื้นที่ สาธารณะ (พันไร่)	พื้นที่ชลประทาน (น.ส.๔) (พันไร่)	พื้นที่ น.ส.๓ น.ส.๓ ก (พันไร่)	พื้นที่ไม่มี เอกสารสิทธิ (พันไร่)
<u>เชียงใหม่</u>						
๒๕๒๕	๑๒,๕๖๗ (๑๐๐%)	๑๑,๘๑๗ (๙๔.๐%)	๒๓๙ (๑.๙%)	๒๔๑ (๑.๙%)	๑,๐๙๕ (๘.๗%)	- ๘๒๕ (-๖.๕%)
๒๕๒๖	๑๒,๕๖๗ (๑๐๐%)	๑๒,๐๙๖ (๙๖.๓%)	๖๗ (๐.๕%)	๒๑๕ (๑.๗%)	๖๓๒ (๕.๐%)	- ๔๔๓ (-๓.๕%)
<u>ลำปาง</u>						
๒๕๒๕	๗,๘๓๔ (๑๐๐%)	๕,๔๗๖ (๖๙.๙%)	๒๒๐ (๒.๘%)	๖๗ (๐.๘%)	๒๙๑ (๓.๖%)	๑,๗๙๐ (๒๒.๘%)
๒๕๒๖	๗,๘๓๔ (๑๐๐%)	๖,๑๑๙ (๗๘.๑%)	๑๕๘ (๒.๐%)	๘๐ (๐.๖%)	๘๙๗ (๑๑.๖%)	๙๙๐ (๑๑.๖%)

ปี	พื้นที่ทั้งหมด (พันไร่)	พื้นที่ป่าไม้ (พันไร่)	พื้นที่ สาธารณะ (พันไร่)	พื้นที่ชลประทาน (น.ส.๔) (พันไร่)	พื้นที่ น.ส.๓ น.ส.๓ ก (พันไร่)	พื้นที่ไม่มี เอกสารสิทธิ (พันไร่)
<u>แม่ฮ่องสอน</u>						
๒๕๒๕	๗, ๙๒๖ (๑๐๐%)	๗, ๕๔๒ (๘๕.๑%)	๙๖๕ (๑๒.๒%)	๑๕ (๐.๒%)	๔๗ (๐.๖%)	๖๔๗ (-๘.๑%)
๒๕๒๖	๗, ๙๒๖ (๑๐๐%)	๗, ๕๔๔ (๙๓.๙%)	๖ (๐.๑%)	๗ (๐.๑%)	๓๖ (๐.๘%)	๔๓๔ (๕.๕%)
<u>พะเยา</u>						
๒๕๒๕	๓, ๙๕๙ (๑๐๐%)	๒, ๔๙๙ (๖๓.๑%)	๙๔ (๒.๑%)	๔๓ (๑.๑%)	๕๖๙ (๑๔.๔%)	๗๖๕ (๑๙.๓%)
๒๕๒๖	๓, ๙๙๙ (๑๐๐%)	๒, ๗๙๙ (๗๐.๔%)	๔๔ (๑.๑%)	๒๑ (๐.๘%)	๗๐๙ (๑๗.๘%)	๔๐๒ (๑๐.๒%)
<u>ลำพูน</u>						
๒๕๒๕	๒, ๙๑๖ (๑๐๐%)	๒, ๐๖๒ (๗๐.๒%)	๙๙ (๓.๔%)	๑๒๑ (๔.๑%)	๒๔๙ (๘.๕%)	๒๘๕ (๑๐.๒%)
๒๕๒๖	๒, ๙๑๖ (๑๐๐%)	๑, ๐๒๙ (๓๕.๐%)	๓๔ (๑.๒%)	๕๙ (๒.๑%)	๓๐๕ (๑๐.๘%)	๓๙๑ (๑๓.๙%)

ปี	พื้นที่ทั้งหมด (พันไร่)	พื้นที่ป่าไม้ (พันไร่)	พื้นที่ สาธารณะ (พันไร่)	พื้นที่ชลประทาน (น.ส.๔) (พันไร่)	พื้นที่ น.ส.๓ น.ส.๓ ก (พันไร่)	พื้นที่ เอกสารสิทธิ (พันไร่)
<u>เชิงราย</u>						
๒๕๒๕	๗,๒๙๕ (๑๐๐%)	๔,๗๖๐ (๖๕.๒%)	๒๕๕ (๓.๕%)	๑๙๕ (๒.๕%)	๑,๐๔๘ (๑๔.๔%)	๑,๐๔๗ (๑๔.๔%)
๒๕๒๖	๗,๒๙๕ (๑๐๐%)	๔,๘๓๘ (๖๖.๓%)	๑๓๕ (๑.๘%)	๑๒๑ (๑.๗%)	๑,๙๔๒ (๒๖.๖%)	๒๖๓ (๓.๖%)

* ที่มา : กรมที่ดิน (สำนักงานบริหารงานโครงการฯ)

หมายเหตุ : ข้อมูลเบื้องต้นที่ติดลบเนื่องจากการผิดพลาดด้านข้อมูล โดยเฉพาะที่สาธารณะและพื้นที่ป่าไม้
ซึ่งยังไม่สามารถแก้ไขได้

๑.๕ วิธีการออกโฉนดที่ดินตามโครงการฯ

๑.๕.๑ ประวัติความเป็นมาของการออกโฉนด

ได้มีการออกโฉนดที่ดินครั้งแรกในสมัยพระเจ้าบรมโกศ (สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย) ประมาณปี ค.ศ. ๑๙๐๓ โดยในครั้งนั้น โฉนดที่ดินเป็นเพียงเอกสารที่ทางราชการออกให้เจ้าของที่ดิน เพื่อประโยชน์ของรัฐในการเก็บภาษีอากร เพราะเจ้าของที่ดินผู้กันสร้างทำนาสวนขึ้นใหม่ หรือเลิกร้างมาเก่า จะต้องแจ้งเจ้าพนักงานเพื่อไปสำรวจ หากไม่แล้วเจ้าพนักงานจะมีโทษประจานและปรับ

ต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์ ได้มีการออกใบจอง โฉนดตราแดงและฎีกาใบเสร็จ โดยผู้ที่ดินสร้างที่ดินต้องแจ้งนายระวางเสนาและกรมการแขวงอำเภอ เพื่อบอกไม้กรุยเซตให้รังวัด และออกใบจอง หรือใบเหยียบย่ำ หรือตราจอง หรือโฉนดหน้าตราจอง ใช้ได้ ๓ ปี สำหรับที่นา ๖ ปี สำหรับที่สวน และเจ้าของต้องทำให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ทำนายระวางต้องเอาใบจองมาทำลาย แล้วจัดหาผู้อื่นเข้าทำแทน¹

ต่อมา มีกฎข้อบังคับวางระเบียบในการออกใบจอง คือ เจ้าพนักงานต้องสอบสวนว่าผู้จองมีความสามารถในการทำประโยชน์ตามที่ขอหรือไม่ หนังสือที่ออกเรียกว่า โฉนดตราจอง เจ้าพนักงานจะมาสำรวจการทำประโยชน์แล้วจะออกโฉนดตราแดงหรือหน้าโฉนดหรือโฉนดสวน หรือโฉนดป่า ใช้เจ้าจองเพื่อกำหนดภาษีที่จะต้องชำระทุกปี และเจ้าพนักงานจะออกฎีกาอันเป็นหมายบังคับให้เจ้าของเสียภาษีตามเนื้อที่โฉนดไม่ว่าจะทำนาหรือไม่

นอกจากนี้ยังมีหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านในเขตกรุงเทพมหานคร แต่ในสมัยนั้นยังไม่มีแผนที่จึงเกิดการทับซ้อนและเกิดกรณีพิพาทขึ้นเสมอ ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ซึ่งได้มีการทำแผนที่วางโครงหลักฐานแผนที่และทำแผนที่รายละเอียด

พ.ศ. ๒๔๔๔ มีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินในมณฑลกรุงเก่า และมณฑลกรุงเทพ ในลักษณะแผนที่ ตามระบบเทอเรนส์ของออกสเตอร์เลีย พ.ศ. ๒๔๕๑ มีพระราชบัญญัติออกโฉนด

¹ กรมที่ดิน, กระทรวงมหาดไทย "โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน" วารสารที่ดิน ฉบับพิเศษ ๙๑ ปี กรมที่ดิน ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕, หน้า ๓๙ - ๔๑

ที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ มาตรา ๓๕ ได้ระบุว่า "ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามประกาศนี้ให้เจ้าหน้าที่มีกรรมสิทธิ์ตามพระราชกำหนดกฎหมาย" และผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินก่อนการออกโฉนดแผนที่ที่ได้รับการยอมรับว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วยเช่นกัน

พ.ศ.๒๔๙๓ - ปัจจุบัน การออกโฉนดที่ดินเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๑.๙.๒ การออกโฉนดที่ดินในปัจจุบัน

กรมที่ดินได้มีโครงการพัฒนากรรมที่ดิน และเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ให้เสร็จภายใน ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๒๘ - ๒๕๓๘) และได้ปรับปรุงวิธีการออกโฉนดที่ดินให้ได้ปริมาณ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น คือปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘, ๕๙ ทวิ และ ๕๙ ตรี การปฏิบัติงานเป็นไปในลักษณะงานโครงการ คือ

๑.๙.๒.๑ โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินที่ตำบล

๑.๙.๒.๒ โครงการออกโฉนดที่ดินโครงการเปลี่ยน น.ส.๓ ก เป็นโฉนดที่ดิน การย้ายรูปแปลงโฉนดที่ดิน และการสำรวจออกโฉนดที่ดิน และสอบเขตที่ดินโดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศระบบพิกัดฉาก U.T.M

ก) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ อาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘ ดังนี้

"เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใด ในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้ประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่ และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้น โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการ อำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน แห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจ ไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน

เมื่อได้ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย เพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวัน และเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรม ในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวน การทำประโยชน์แทนตนได้

ข) การเปลี่ยน น.ส.๓ ก เป็นโฉนดที่ดิน เป็นวิธีการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศตามมาตรา ๕๘ ดรี

"เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดท้องที่นั้นและวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน การทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้นำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้ กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ โดยไม่ต้อง ทำการสำรวจรังวัด เว้นแต่กรณีจำเป็น ให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสำรวจรังวัด

เมื่อถึงกำหนดวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามประกาศของรัฐมนตรีตาม วรรคหนึ่งแล้ว ให้ระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใด ๆ ที่ต้องมีการรังวัดสำหรับที่ดินที่มี หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ดังกล่าว เว้นแต่ในกรณี จำเป็นเจ้าพนักงานที่ดินจะอนุญาตเฉพาะรายก็ได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เมื่อได้จัดทำ โฉนดที่ดินแปลงใดพร้อมที่จะแจกแล้ว ให้นำพนักงานที่ดินประกาศ กำหนดวันแจกโฉนดที่ดินแปลงนั้น ได้ยกเลิกตั้งแต่วันกำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศดังกล่าว และให้ส่งหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ยกเลิกแล้วนั้นคืนเจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่กรณีสูญหาย"

กล่าวโดยสรุปแล้ว การออกโฉนดที่ดินตามโครงการ แบ่งออกเป็น ๓ วิธีคือ

๑. การออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั่วตำบล ตาม มาตรา ๕๘ และ ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เรียกอีกอย่างว่า "การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินภาคพื้นดิน" ดำเนินการในพื้นที่ที่เป็นหมู่บ้านหรือพื้นที่ที่มีสิ่งปกคลุมไม่สามารถเห็นรายละเอียด โดยมีการสำรวจรังวัดหลักเขตในที่ดิน นำเรียงตามลำดับต่อเนื่องกันไปจนเต็มระวางแผนที่ ซึ่งสามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่ยังไม่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ เพียงแต่มีการวางเส้นโครงงานหมุดหลักฐานแผนที่ไว้ แล้วก็ดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้

๒. การออกโฉนดที่ดินโครงการเปลี่ยน น.ส.๓ ก เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โครงการนำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) มาปรับแก้ตามหลักวิชาการการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ โดยไม่ต้องทำการสำรวจรังวัด แต่พื้นที่บริเวณนั้นต้องสร้างระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศระบบพิกัด จาก ยู ที เอ็ม แล้ว และดำเนินการย้ายรูปแปลง น.ส.๓ ก จากระวางรูปถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน ๑ : ๕,๐๐๐ (เดิม) มาลงในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศระบบพิกัดจาก ยู ที เอ็ม มาตราส่วน ๑ : ๕,๐๐๐ (ใหม่) วิธีนี้เป็นวิธีใหม่ที่เริ่มนำมาใช้ตามโครงการฯ เนื่องจากสามารถออกโฉนดที่ดินได้รวดเร็วและคราวละมาก ๆ เป็นการประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย โดยมีความถูกต้อง เป็นที่ยอมรับตามหลักวิชาการแผนที่

๓. การออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและการสอบเขตที่ดิน โดยใช้
 ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศระบบพิกัดจาก ยู ที เอ็ม การออกโฉนดที่ดินแบบนี้ต้องมีการเดินสำรวจ
 รั้ววัดปักหลักเขต และหมายเขตแปลงที่ดินลงในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ มาตรา ๑ : ๔,๐๐๐
 บริเวณที่ทำการเดินสำรวจ ตามวิธีนี้จะต้องเป็นพื้นที่โล่งแจ้ง สามารถเห็นลวดลายในระวางแผนที่
 รูปถ่ายฯ ซึ่งลักษณะพื้นที่ต่างจากการออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑ ซึ่งเป็นพื้นที่บ ไม่สามารถเห็นลวดลาย
 ในระวางแผนที่รูปถ่าย แต่เป็นการออกโฉนดที่ดินเสริมเพิ่มเติมในพื้นที่ที่มีการเปลี่ยน น.ส.๓ ก เป็น
 โฉนดที่ดินด้วย ในกรณี

- ๓.๑ กรณีที่ดินไม่มีหลักฐาน น.ส.๓ ก
- ๓.๒ กรณีลวดลายในระวางรูปถ่ายทางอากาศ น.ส.๓ ก กับระวางแผนที่รูปถ่าย
 ทางอากาศระบบพิกัด ยู ที เอ็ม ไม่ตรงกัน
- ๓.๓ กรณีเขตที่ดินในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ กับเขตที่ดินในพื้นที่ไม่ถูกต้อง
 ตรงกัน