

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การเร่งรัดออกโฉนดที่ดินตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน มีแนวคิดและทฤษฎีสำคัญที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ แนวคิดเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน และแนวคิดเกี่ยวกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน

2.1.1 สิทธิในที่ดิน

“สิทธิในที่ดิน” หมายถึง กรรมสิทธิ์หรือสิทธิในการครอบครองที่ดิน (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1) การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในระยะเริ่มแรก ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินมีผลบังคับใช้นั้น หนังสือสำคัญที่ทางราชการออกให้แก่ประชาชน เพื่อเป็นหลักฐานแสดงว่าประชาชนมีสิทธิในที่ดิน มีมากมายหลายชนิด เช่น ตั๋วฎีกา ใบเหี้ยมย่ำ ตราจองหรือใบจองโฉนดที่ดิน ฯลฯ

ในปัจจุบัน หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ หนังสือแสดงสิทธิครอบครองที่ดิน และหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

(1) หนังสือแสดงสิทธิครอบครองที่ดิน ได้แก่ หนังสือแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ใบจอง ใบไต่สวน หนังสือรับรองการทำประโยชน์

(2) หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแต่ละประเภท มีรายละเอียดดังนี้

(1) หนังสือแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) เป็นหนังสือที่แสดงว่าผู้ครอบครองที่ดินได้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย โดยจะถือเป็นเอกสารที่ผู้ครอบครองที่ดินทำขึ้นเพื่อยื่นต่อเจ้าพนักงาน เป็นการแสดงว่าตนมีที่ดินอยู่ในความครอบครองก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินจะมีผลบังคับใช้ แต่ในการพิจารณาการครอบครองตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน หรือ ส.ค. 1 จะต้องใช้พยานหลักฐานอื่นประกอบด้วย เช่น บุคคลในที่ดินข้างเคียง

การแจ้งการครอบครองที่ดิน จะต้องแจ้งต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน นับจากวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินประกาศบังคับใช้ ซึ่งได้เปิดรับแจ้งการครอบครอง

ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 จนถึงวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2498 (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 และราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 81 ลงวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2497)

(2) ใบจอง เป็นหนังสือแสดงว่ารัฐยอมให้ผู้มีชื่อในใบจองนั้นเข้าครอบครองที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว แยกได้เป็น 2 กรณี คือ (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 30 และมาตรา 33)

ก. การออกใบจองตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 30 พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกใบจองให้แก่ผู้ครอบครองที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจัดที่ดินให้ และผู้นั้นได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน และทั้งได้ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้กำหนดโดยครบถ้วนแล้ว ตามระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ข้อ 14

ข. การออกใบจองตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 33 พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกใบจองให้แก่ราษฎรที่ขอจับจองที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย ซึ่งได้ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้กำหนดไว้ครบถ้วนแล้ว ตามระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ข้อ 22

ส่วนแบบของใบจองนั้น มีอยู่ 2 แบบ คือ

แบบแรก คือ “แบบ น.ส. 2” จะออกให้ในท้องที่ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ประกาศยกเลิกอำนาจของหัวหน้าเขต นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528

แบบที่ 2 คือ “แบบ น.ส. 2 ก.” จะออกในท้องที่ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528

การออกใบจองตามมาตรา 30 และ 31 จะเป็นใบจองแบบ น.ส. 2 หรือ น.ส.2 ก. จึงต้องพิจารณาตามลักษณะของท้องที่และหลักเกณฑ์ตามข้อ (1) และ (2)

(3) ใบไต่สวน เป็นหนังสือที่แสดงว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการไต่สวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน ใบไต่สวนมีชื่ออีกอย่างหนึ่งว่า “น.ส. 5” ใบไต่สวนเป็นเอกสารบันทึกการให้ถ้อยคำของเจ้าของที่ดินหรือผู้แทนในการออกโฉนดที่ดิน (กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 15 (2)) รายละเอียดที่ปรากฏในใบไต่สวนมี ทะเบียนเกี่ยวกับใบไต่สวน หนักระวาง เลขที่ดิน ที่ตั้งของที่ดิน จำนวนเนื้อที่ เขตที่ดิน การได้มาซึ่งที่ดิน คำรับรองจากพนักงานผู้ปกครองท้องที่และลงชื่อผู้ทำการสำรวจ ผู้สอบสวน และอื่น ๆ

(4) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นหนังสือรับรองของพนักงานเจ้าหน้าที่แสดงว่า ผู้ครอบครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนครอบครองครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ แล้ว หนังสือรับรองการทำประโยชน์ แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ น.ส.3 น.ส. 3 ก. และ น.ส. 3 ข. (กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 พ.ศ. 2537 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 4)

- “น.ส. 3” จะออกให้ในท้องที่ที่กรมที่ดินยังไม่ได้จัดทำระวางรูปถ่ายทางอากาศ ทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ประกาศยกเลิกอำนาจของหัวหน้าเขต นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528

- “น.ส. 3 ก.” จะออกให้ในท้องที่ที่กรมที่ดินได้จัดทำระวางรูปถ่ายทางอากาศแล้ว

- “น.ส. 3 ข.” จะออกให้ในท้องที่ที่กรมที่ดินยังไม่ได้จัดทำระวางรูปถ่ายทางอากาศ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศยกเลิกอำนาจของหัวหน้าเขต นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528

(5) โฉนดที่ดิน เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน “โฉนดที่ดิน” หมายถึง หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งหมายรวมถึง โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” โฉนดที่ดินมีหลายแบบด้วยกัน เฉพาะโฉนดที่ดินที่ออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน มี 6 แบบ “น.ส. 4 ก.” “น.ส. 4 ข.” “น.ส. 4 ค.” “น.ส. 4 ง.” “น.ส. 4” และ “น.ส. 4 จ.” ส่วนหนังสือสำคัญที่ถือเสมือนโฉนดที่ดินมีอีก 3 แบบ คือ โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

(6) โฉนดแผนที่ แรกเริ่มออกให้ตามพระบรมราชโองการให้โฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า และมณฑลกรุงเทพฯ ร.ศ. 120 แต่ในปัจจุบัน โฉนดแผนที่ จะออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479

(7) โฉนดตราจอง ออกให้โดยพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง พระราชบัญญัตินี้ ประกาศใช้เฉพาะในมณฑลพิษณุโลก เมื่อ ร.ศ. 124

(8) ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ตราจอง มีหลายชนิด เช่น “ตราจองที่ข้าหลวงกรมนาออกให้ตามพระราชบัญญัติประมินนา จุลศักราช 1236” ตราจองชนิดนี้มีอายุ 3 ปี “ตราจองที่ออกให้ตามประกาศขุดคลอง จุลศักราช 1239” เพื่อตอบแทนแก่ผู้ช่วยลงทุนหรือลงแรงในการขุดคลอง มีอายุ 5 ปี “ตราจองชั่วคราวที่ข้าหลวงเกษตรออกให้ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ. 121” มีอายุ 3 ปี สามารถโอนให้แก่กันได้ตามกฎหมาย

และ “ตราจองที่ออกตามมาตรา 8 (ข) แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479” มีอายุ 3 ปี และโอนให้แก่กันมิได้นอกจากตกทอดทางมรดก แต่หากได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้วก็มีสิทธิขอรับตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” จากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้

2.1.2 ลักษณะของที่ดินที่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดิน

ที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ จะต้องไม่ใช่ที่ดินต่อไปนี้ (กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 พ.ศ. 2537 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14)

(1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

“ทางน้ำ” หมายถึง ทางน้ำที่ใช้สัญจรร่วมกัน

“ทางหลวง” หมายถึง ถนนหรือเส้นทางซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าระดับพื้นดิน ใต้ หรือเหนือพื้นดิน

“ทะเลสาบ” หมายถึง ห้วงน้ำใหญ่ คล้ายบึง แต่โตกว่า

“ที่ชายตลิ่ง” หมายถึง ที่ดินตามริมแม่น้ำ ลำคลองหรือชายทะเล ซึ่งมีผู้นำมาออกน.ส. 3 และโฉนดกันมากมาย โดยเฉพาะชายทะเลที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว เช่น พัทยา บางแสน ภูเก็ต และเกาะสมุย ทั้งนี้โดยเจ้าหน้าที่ให้ความร่วมมือหรือไม่สนใจป้องกันหรือแก้ไข แต่ต้องถือว่าเป็นการออกโฉนดหรือ น.ส. 3 ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งเจ้าของที่ดินและเจ้าหน้าที่ต่างก็มีความผิด น.ส. 3 และโฉนดจะต้องถูกเพิกถอน เจ้าของผู้ซื้อหรือผู้รับโอนไม่มีสิทธิในที่ดินนั้นแต่อย่างใด

(2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

“ที่เขา” หมายถึง พื้นดิน ซึ่งเป็นเนินสูง สูงกว่าระดับพื้นดินทั่วไปมาก มีลักษณะเช่นเดียวกับภูเขา เพียงแต่สภาพของพื้นที่เป็นดินหรือดินปนหินจนไม่สามารถใช้ปลูกพืชได้

“ที่ภูเขา” หมายถึง พื้นที่ซึ่งเป็นเนินสูง เป็นภูเขา สภาพของพื้นที่ประกอบด้วยกรวดหินเป็นส่วนใหญ่ มีส่วนที่เป็นดินปนอยู่เล็กน้อย หรือไม่มีดินปนอยู่เลย

“ที่เขาและที่ภูเขา” รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 27 มีนาคม 2499 ให้เป็นเขตหวงห้าม มิให้บุคคลทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ราบ และกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่เขาและที่ภูเขา

แต่ปรากฏว่าตามเชิงเขา ขอดเขา ซึ่งอยู่ในที่สูง ๆ พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ขอมให้ราษฎรทำกิน ปลุกบ้าน ปลุกอาคารเกี่ยวกับการท่องเที่ยว โดยฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวจำนวนมาก อย่างไรก็ตามย่อมถือว่าเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมาย

(3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(4) ที่สงวนหวงห้ามอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 10) ที่สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน ที่สงวนเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 (3) และ (4) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2526 หรือกฎหมายอื่น)

(5) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

2.1.3 การออกโฉนดที่ดิน

หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดิน นอกจากจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าที่ดินที่ผู้ขอกออกโฉนดสามารถออกโฉนดได้หรือไม่ เช่น ไม่ใช่ที่สาธารณะ ที่ภูเขา ฯลฯ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว การออกโฉนดยังมีหลักเกณฑ์สามารถจำแนกได้ 2 แบบ คือ (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 มาตรา 58 ทวิ มาตรา 58 ตริ มาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ)

(1) การออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจ ทำได้โดยอาศัยประมวลกฎหมายที่ดิน 2 กรณี

- การออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจทั้งตำบล ตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ
- การออกโฉนดที่ดินโดยการเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 ตริ

(2) การออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย ทำได้โดยอาศัยประมวลกฎหมายที่ดิน 2 กรณี

- การออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 59
- การออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 59 ทวิ

ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

แบบที่ 1 การออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจ

(1) การออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจทั้งตำบล ตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ

ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยจะเป็นการประกาศเรื่องทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน และประกาศเรื่องการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ แต่การดำเนินการสำรวจออกโฉนดที่ดินอาจทำในท้องที่หนึ่ง และการเดินสอบสวนการทำประโยชน์อาจทำอีกพื้นที่ก็ได้ ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับงบประมาณและกำลังของเจ้าหน้าที่

“เขตสำรวจ” ที่รัฐมนตรีประกาศนี้ ไม่รวมถึงท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกไว้เป็น “เขตป่าไม้อาวร” แม้ว่าในประกาศของรัฐมนตรีนั้นยังเอื้อรวมเอาเขตป่าไม้อาวรเข้าไว้ด้วยก็ตาม เนื่องจากเขตป่าไม้อาวร ถือเป็นเขตที่จะทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ใดไม่ได้ ไม่ว่าจะมีผู้บุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ในเขตป่าไม้อาวรอยู่ขณะนั้นก็ตาม (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 วรรค 1)

ประกาศของรัฐมนตรีนี้เป็นประกาศกำหนดเขตกว้าง ๆ คลุมพื้นที่เป็นจำนวนมาก ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องประกาศกำหนดท้องที่ที่จะเดินสำรวจรังวัดให้แน่นอนอีกชั้นหนึ่ง โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ กิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ก่อนวันเริ่มต้นทำการสำรวจไม่น้อยกว่า 30 วัน เมื่อครบกำหนดประกาศ พนักงานเจ้าหน้าที่ ก็จะออกโฉนดให้แก่ผู้ขอ (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 วรรค 2)

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้กำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นทำการสำรวจ เจ้าพนักงานที่ดินท้องที่ที่จะต้องประกาศให้เจ้าของที่ดินผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ไปแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินภายใน 30 วัน หากไม่มาแจ้งการครอบครองที่ดิน เจ้าของที่ดินก็ต้องมาหรือส่งตัวแทนมาเพื่อนำพนักงานเจ้าหน้าที่สำรวจรังวัดที่ดินของตนตามเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้ ก็ยังถือว่าเจ้าของที่ดินดังกล่าวประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้นอยู่ (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 27 ตรี)

บุคคลที่อยู่ในเกณฑ์ได้รับโฉนดที่ดิน (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ทวิ วรรค 2)

- ผู้ที่มี ส.ค. 1 ใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

- ผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

- ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ภายในเวลาที่กำหนด

- ผู้ที่ยื่นขอผ่อนผันแจ้งการครอบครองที่ดิน
- ผู้ที่ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินจนถึงวันที่ทำการสำรวจรังวัด
- ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินต่อจากผู้ครอบครองที่ดินคนเดิม

โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้บุคคลข้างต้นได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกินกว่านี้ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ นอกจากนี้ โฉนดที่ได้รับจะเป็นโฉนดที่ห้ามโอนภายในกำหนด 10 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับโฉนด ยกเว้นการได้มาโดยการตกทอดทางมรดก การโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ สหกรณ์ ฯลฯ และที่สำคัญที่ดินที่จะได้รับโฉนดนั้น จะต้องเป็นที่ดินที่ไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดี (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ทวิ วรรค 4 - 6)

ก่อนที่จะมอบโฉนดที่ดินให้กับเจ้าของที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศการแจกโฉนดที่ดินให้ทราบมีกำหนด 30 วัน โดยประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่บ้านกำนัน บริเวณที่ดิน แห่งละ 1 ฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล 1 ฉบับ ในกรณีที่มีผู้โต้แย้งคัดค้าน ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ดำเนินการไปตามที่ตกลง ถ้าตกลงกันไม่ได้ก็ให้สั่งว่าจะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ใคร และฝ่ายที่ไม่พอใจก็ให้ไปฟ้องร้องต่อศาลภายใน 60 วัน ตามมาตรา 60

(2) การออกโฉนดที่ดินโดยการเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นโฉนดที่ดิน
ตามมาตรา 58 ตริ

การออกโฉนดที่ดินโดยการเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตริ นี้เป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นใหม่ โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 เนื่องจากทางราชการพิจารณาเห็นว่าทางราชการได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ชนิดถ่ายรูปแบบทางอากาศ (น.ส. 3 ก.) ไปเป็นจำนวนมากแล้วประกอบกับการออก น.ส. 3 ก. มีวิธีการที่รัดกุมเชื่อถือได้ สภาพต่าง ๆ ตลอดจนรายละเอียดที่ได้จากการออก น.ส. 3 ก. ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง ดังนั้นมาตรานี้จึงกำหนดวิธีการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่เคยออก น.ส. 3 ก. ให้แก่เจ้าของที่ดินไว้ครั้งหนึ่งแล้วนั้น เพื่อให้เป็นวิธีการออกโฉนดที่ดินอีกแบบหนึ่งต่างจากวิธีทั่ว ๆ ไปตามมาตรา 58 (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ตริ วรรค 1)

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มี น.ส. 3 ก. แล้วในท้องที่ใด รัฐมนตรีจะต้องประกาศท้องที่ที่จะดำเนินการออกโฉนดที่ดิน และกำหนดวันเริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินในหนังสือราชกิจจานุเบกษาในประชาชนรู้ทั่วกัน ทั้งนี้โดยประกาศล่วงหน้าให้ทราบล่วงหน้าก่อนวันเริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินไม่น้อยกว่า 30 วัน หากประกาศน้อยกว่า 30 วัน จะมีผลทำให้ไม่สามารถระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามวรรค 3 ได้

อย่างไรก็ตาม ระวังรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้ในการออก น.ส. 3 ก. นั้น บางท้องที่มีคุณภาพด้อยอยู่บ้าง เนื่องจากสภาพของพื้นที่บางแห่งเป็นภูเขาหรือหุบเขา รูปถ่ายที่ได้จากการถ่ายโดยเครื่องบินไม่สามารถให้รายละเอียดความสูงของภูเขาหรือความลึกของหุบเขาได้แน่นอน จึงทำให้การคำนวณเนื้อที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อนได้บ้าง ส่วนท้องที่ซึ่งเป็นที่ราบโอกาสที่ระวังรูปถ่ายทางอากาศจะผิดพลาดเกิดขึ้นได้น้อย ดังนั้นในการทำแผนที่เพื่อก่อโฉนดที่ดิน จึงกำหนดวิธีการไว้ 2 กรณี คือ (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ตรี วรรค 2)

- ทำแผนที่เพื่อก่อโฉนดที่ดินโดยไม่ต้องทำการสำรวจรังวัด แต่ใช้วิธีนำหลักฐานเกี่ยวกับระวังรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้ในการออก น.ส. 3 ก. มาใช้ออกโฉนดได้ทันที หากไม่มีข้อผิดพลาด แต่หากมีข้อผิดพลาดให้ใช้วิชาการแผนที่แก้ไขจุดที่ผิดพลาดให้ถูกต้องแล้วออกโฉนดที่ดินไปได้

- ทำแผนที่เพื่อก่อโฉนดที่ดินโดยทำการสำรวจรังวัดใหม่กล่าวคือกรณีที่เห็นว่าระวังรูปถ่ายทางอากาศซึ่งออก น.ส. 3 ก. ไว้เดิมบกพร่องผิดพลาดมาก พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการสำรวจรังวัดภาคพื้นดินตามวิธีการของมาตรา 58 ใหม่ทั้งหมดโดยไม่คำนึงถึงระวังรูปถ่ายทางอากาศหรือ น.ส. 3 ก. ที่ได้ออกไว้แล้ว

ในระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการออกโฉนดโดยยี่ระวางรูปถ่ายทางอากาศเป็นหลักหรือโดยการสำรวจรังวัดใหม่ก็ตาม มีความจำเป็นต้องห้ามเจ้าของที่ดินมิให้ทำนิติกรรมในที่ดินนั้นเฉพาะนิติกรรมประเภทที่ต้องมีการรังวัดที่ดินนั้น เช่นการขายที่ดินบางส่วน แยกแยกที่ดินออกเป็นหลายแปลง แต่นิติกรรมประเภทที่ไม่ต้องรังวัดที่ดิน เช่น ขายทั้งแปลง เช่า เช่าซื้อ ขายฝาก จำนอง คงทำได้ตามปกติ เหตุที่ห้ามมิให้ทำนิติกรรมประเภทที่ต้องรังวัดที่ดิน เพราะจะมีการรังวัดซ้ำซ้อนกันหลายครั้งหลายประเภทอาจทำให้เกิดความแตกต่างหรือสับสนได้ แต่ทั้งนี้หากเป็นกรณีที่จำเป็นจริง ๆ เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ จะพิจารณาอนุญาตเป็นราย ๆ ไป ตามระเบียบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเป็นผู้กำหนด (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ตรี วรรค 3) อันได้แก่ ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2529) ซึ่งกำหนดว่า “นับตั้งแต่วันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามความในมาตรา 58 ตรี วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมาย

ที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจะอนุญาตให้มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใด ๆ ที่ต้องมีการรังวัดที่ดิน มีหนังสือรับรองทำประโยชน์โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศกำหนด เฉพาะในกรณีจำเป็น” ดังต่อไปนี้

- 1) เมื่อเป็นที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- 2) เมื่อเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินประสงค์จะแบ่งแยกเพื่อโอนแก่ทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติ องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ โดยการขาย แลกเปลี่ยน หรือให้
- 3) เมื่อเป็นที่ดินที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้แบ่งแยก
- 4) เมื่อเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้พิสูจน์ให้เป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานที่ดินว่า มีความจำเป็นและเร่งด่วนที่ต้องแบ่งแยกและหากรอไว้จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นหรือผู้รับโอน

กำหนดเวลาที่ห้ามทำนิติกรรมจะเริ่มตั้งแต่วันถึงกำหนดเริ่มดำเนินการออกโฉนด ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดและประกาศไว้ ทั้งนี้โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะได้มีการเริ่มดำเนินการออกโฉนดอย่างจริงจังหรือไม่ การที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดท้องที่ที่จะออกโฉนดแล้ว แต่ยังไม่ถึงวันที่กำหนดว่าจะทำการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ระยะเวลาดังกล่าว ไม่ห้ามทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งสิ้น ระยะเวลาห้ามทำนิติกรรมนี้จะหมดสิ้นลงเมื่อทางราชการได้ออกโฉนดสำหรับที่ดินแปลงนั้นเสร็จสิ้นแล้ว

ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในการออกโฉนดที่ดินคือจะลงชื่อผู้ใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินในที่ดินที่ออกโฉนดใหม่ เพราะที่ดินนั้นอาจมีการรับมรดก แย่งการครอบครองโอนขายโดยมอบสิทธิครอบครองให้แก่กัน ทำให้ผู้มีชื่อใน น.ส. 3 ก. ไม่ใช่เจ้าของอันแท้จริง เพื่อป้องกันความยุ่งยากดังกล่าวกฎหมายจึงกำหนดให้ออกโฉนดให้แก่ผู้มีชื่อใน น.ส. 3 ก. ส่วนความจริงผู้ใดจะมีสิทธิดีกว่านั้นเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการต่อไป (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ตรี วรรค 4)

เมื่อการจัดทำโฉนดที่ดินแปลงใดพร้อมที่จะแจกแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศแจกโฉนดที่ดินแปลงนั้นแก่ผู้มีสิทธิ และเมื่อถึงวันกำหนดแจกโฉนดที่ดินดังกล่าวให้ถือว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ชนิดรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส. 3 ก.) สำหรับที่ดินแปลงนั้นได้ถูกยกเลิก อย่างไรก็ตามจะต้องส่งหนังสือรับรองการทำประโยชน์ชนิดรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส. 3 ก.) ที่ยกเลิกนั้นคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่กรณีสูญหาย (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ตรี วรรค 5)

แบบที่ 2 การออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย

การออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะราย คือ การที่ผู้มีสิทธิในที่ดินมาขอให้ทางการออกโฉนดที่ดินให้เป็นราย ๆ ไป การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายอาจแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) การออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 59

ผู้ที่ขอออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 59 จะต้องเป็นผู้ที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ใบจอง ใบไต่สวน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง มาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นเป็นการสมควรก็ออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แล้วแต่กรณี กล่าวคือ ถ้าที่นั้นอยู่ในบริเวณที่สร้างระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินให้ไม่ได้ เว้นแต่อธิบดีจะเห็นเป็นการสมควรให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปพลางก่อน แต่ถ้าเป็นที่ดินที่ยังไม่มีระวางแผนที่ดังกล่าวแล้วก็ต้องออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปให้ การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายนี้ ในทางปฏิบัติของกรมที่ดิน ยังมีการเรียกชื่อต่าง ๆ เช่น “การออกโฉนดค้ำ” คือ ที่ดินที่เจ้าของมิได้ดำเนินการให้มีการออกโฉนดพร้อมผู้อื่นซึ่งอยู่ใกล้เคียง หรือ “การออกโฉนดแบบท้องถิ่น” คือการที่เจ้าของที่ดินหลาย ๆ แปลงซึ่งยังไม่ได้ออกโฉนด ได้รวมตัวกันขอให้ทางราชการออกโฉนดให้ (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 วรรคแรก)

ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ต่อจากผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายในวรรคแรก เช่น ผู้ซื้อ ผู้รับซื้อฝาก ผู้รับให้ ย่อมมีสิทธิมาออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์เช่นเดียวกัน แต่ผู้ครอบครองต่อนั้นจะต้องได้รับโอนสิทธิครอบครองมาโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 4 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 วรรค 2)

หากผู้ครอบครองปรปักษ์มาขอจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ แต่ได้กรรมสิทธิ์มาไม่ตรงตามโฉนดที่ดิน เช่น เนื้อที่ไม่ตรงตามโฉนด ได้กรรมสิทธิ์มาจากที่ดินมากกว่าหนึ่งโฉนดหรือไม่ครอบครองทั้งโฉนด เจ้าพนักงานที่ดินจะออกโฉนดที่ดินใหม่ให้ ตามวิธีการออกโฉนดที่ดินกรณีพิเศษ กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2497)

(2) การออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 59 ทวิ

ผู้มีสิทธิขอให้ทางการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ จะต้องเป็นบุคคลที่ปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งมีการผ่อนผันให้แล้วตามมาตรา 58 ดังที่กล่าวมา และครอบครอง

ที่ดินโดยไม่เคยมีประกาศเพื่อออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาแล้ว กล่าวคือ (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 ทวิ วรรคแรก)

- 1) เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต้องครอบครองอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ (ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497)
- 2) ต้องไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- 3) ต้องไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
- 4) ต้องมิใช่ผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตร. (ผู้ที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอภายใน 30 วัน นับแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดท้องที่ที่จะเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา 58 ดังกล่าวมาแล้ว รวมทั้งมิได้นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดที่ดินของตนตามวันเวลาที่เจ้าหน้าที่ประกาศกำหนดด้วย)

นอกจากนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลข้างต้นได้ (บุคคลตามมาตรา 59 ทวิ วรรคแรก) หากมีความจำเป็นในกรณีดังต่อไปนี้ (ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2532)

- 1) กรณีแรก ที่ดินถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
 - 2) กรณีที่ 2 ผู้ครอบครองที่ดินจะโอนที่ดินให้ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ
 - 3) กรณีที่ 3 มีความจำเป็นอย่างอื่นที่ได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด
- โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้บุคคลข้างต้นได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกินกว่านี้ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติดังที่กล่าวมาแล้ว

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

“การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน” มีที่มาจากแนวคิดการแก้ไขปัญหาคอขวดความยากจนของนักเศรษฐศาสตร์ชาวเปรู Hernando De Soto (อ้างใน สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์, 2545: 28 - 30) ที่ว่า “ที่ดินภาคเกษตร พ่อค้าเร่ และร้านค้าแผงลอย ถ้าสามารถแปลงสินทรัพย์เหล่านี้ให้กลายเป็นทุนได้ ก็จะเป็นการเพิ่มพลังเพื่อการผลิตที่สำคัญ ในที่สุดคนจนก็จะหลุดพ้นจากความยากจนเนื่องจากความยากจนที่แท้จริง เกิดจากการไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของคนส่วนใหญ่ได้”

2.2.1 นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

“การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน” หมายถึง การบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐและเอกชน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรือสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ซึ่งการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนถือเป็นการสร้างโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ โดยสามารถนำทรัพย์สินหรือสินทรัพย์ที่มีอยู่มาแปลงเป็นทุน เพื่อก่อให้เกิดกระบวนการสร้างงาน สร้างรายได้ รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการสร้างผู้ประกอบการใหม่ เพื่อความมั่นคงในระบบเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นนโยบายหนึ่งในแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจนของรัฐบาล ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545 – 2549 ได้กำหนดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นองค์รวม เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ เริ่มที่ตัวคนจนและสภาพแวดล้อมที่เป็นปัญหาเชิงระบบและโครงสร้างโดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนดังนี้

(1) เสริมสร้างโอกาสให้คนยากจนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างทั่วถึง โดยการกระจายบริการการศึกษา สาธารณสุขที่มีทางเลือกเหมาะสมกับวิถีชีวิตของคนยากจน และเพิ่มโอกาสเข้าถึงแหล่งความรู้ แหล่งข้อมูลข่าวสาร

(2) สร้างโอกาสให้คนยากจนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำรงชีวิตและประกอบอาชีพของคนยากจนให้คนยากจนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

(3) พัฒนาโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคมเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตแก่คนยากจน โดยการปรับปรุงรูปแบบและแนวการดำเนินงานให้เข้าถึงกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้อย่างแท้จริง รวมทั้งจัดสวัสดิการสังคมที่สอดคล้องกับปัญหาและตรงกับความต้องการของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสในแต่ละพื้นที่

(4) พัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็งเพื่อสร้างศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถให้คนยากจนสามารถก่อร่างสร้างตัวและพึ่งตนเองได้มากขึ้น โดยส่งเสริมการรวมกลุ่มเป็นองค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง ผ่านกระบวนการเรียนรู้ ให้เกิดการร่วมคิดร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหาของตน ควบคู่ไปกับการสร้างความมั่นคงด้านอาชีพและเพิ่มรายได้ ด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอย่างครบวงจร สนับสนุนการรวมกลุ่มอาชีพใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น และเทคโนโลยีที่เหมาะสม สร้างผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพเชื่อมโยงสู่ตลาดภายในและต่างประเทศได้

(5) ปรับระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้เอื้อต่อการสร้างโอกาสให้คนยากจน โดยสนับสนุนมีการจัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขความยากจนที่มีความชัดเจนของกลุ่มเป้าหมายคนยากจนในแต่ละพื้นที่ มีมาตรการเฉพาะตามศักยภาพของกลุ่มคนยากจนในชนบทและในเมือง รวมทั้งให้มีการประสานงานแผนงานและปรับระบบการจัดสรรงบประมาณลงสู่กลุ่มเป้าหมายคน

ยากจนอย่างสอดคล้องกับสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนมีการพัฒนาเครื่องชี้วัดความยากจนให้ถูกต้องและปรับได้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

(6) เร่งปฏิรูปกฎหมายและปรับกฎระเบียบ ให้คนจนได้รับโอกาส สิทธิ และความเสมอภาคในด้านต่างๆ เช่น สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิทธิการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิการประกอบการจากภูมิปัญญาท้องถิ่น สิทธิการถือครองที่ดิน ฯลฯ

ในส่วนของวัตถุประสงค์การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนที่สำคัญมี 4 ประการ

- (1) ให้เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ สัญญา หนังสืออนุญาตต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสินทรัพย์ที่จะนำมาแปลงเป็นทุน รวมทั้งตรวจสอบรับรองความถูกต้องของเอกสารดังกล่าว
- (2) เปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองเอกสารสิทธิ สัญญา และหนังสืออนุญาตสามารถใช้เอกสารเหล่านี้เข้าถึงแหล่งทุนได้
- (3) ให้มีการปรับปรุงระบบข้อมูลสินทรัพย์และการประเมินสินทรัพย์ที่ถูกต้องโปร่งใส มีความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย
- (4) ให้มีการจัดการที่ดินและสินทรัพย์อื่นให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทย และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2.2.2 หลักการของกระบวนการเปลี่ยนแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

หลักการสำคัญของกระบวนการเปลี่ยนแปลงสินทรัพย์เป็นทุน คือ (คณะทำงานพิจารณาศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์สินทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนที่มีอยู่ในประเทศไทย, 2546: 1)

- (1) การจัดระบบเอกสารแสดงสิทธิให้เป็นที่ยอมรับของธนาคาร และเป็นเอกสารสำคัญที่ใช้ประกอบการพิจารณาปล่อยเงินกู้ของธนาคารและสถาบันการเงิน โดยเอกสารแสดงสิทธิต้องมีความชัดเจนและสามารถเปลี่ยนแปลงผู้ครอบครองสิทธิได้แบบมีเงื่อนไข โดยรัฐสามารถกำกับและควบคุมการโอนสิทธิได้
- (2) การประเมินราคาสินทรัพย์ โดยจะต้องมีการพัฒนากลไกและบุคลากรที่ทำหน้าที่ประเมินราคาและมูลค่าของสินทรัพย์ประเภทต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับมูลค่าทางตลาด และมูลค่าทางเศรษฐกิจ
- (3) การสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินทรัพย์ ซึ่งประชาชนผู้ถือครองสินทรัพย์หรือใช้ประโยชน์จากเอกสารแสดงสิทธิ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะมีบทบาทสำคัญในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินทรัพย์โดยการจัดทำแผนงาน/โครงการ และกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะในกรณีของสินทรัพย์ที่เป็นที่ดินและทรัพย์สินทางปัญญา

2.2.3 ประเภทของสิทธิ์ที่สามารถนำมาร่วมโครงการแปลงสิทธิ์ให้เป็นทุน

คณะทำงานพิจารณาศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์สิทธิ์ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนที่มีอยู่ในประเทศไทย (2546: 1 - 2) กล่าวว่า สิทธิ์ที่สามารถนำมาร่วมโครงการแปลงสิทธิ์ให้เป็นทุนได้ มี 5 ประเภท คือ

(1) ที่ดินและสิทธิ์ที่ติดกับที่ดิน

ที่ดินและสิทธิ์ที่ติดกับที่ดิน ได้แก่ หนังสือแสดงสิทธิของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) หนังสือแสดงสิทธิของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หนังสือแสดงสิทธิของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และหนังสือแสดงสิทธิของกรมที่ดินที่ออกเพื่อรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน กล่าวคือ

1) หนังสือแสดงสิทธิของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ที่ดินของเขตปฏิรูปที่ดิน ได้แก่ สัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อ และ ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งสามารถนำไปเป็นประกันการกู้ยืมเงินกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 81 ระบุว่า “ให้รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่นๆ” จึงมีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแสดงไว้ในเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมาย คือ เกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากเกษตรกรต้องสูญเสียสิทธิในที่ดิน กลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา ทำให้ผลผลิตเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและจำหน่ายผลผลิตตลอดมา ส่งผลให้เกิดความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองประเทศ รัฐบาลจึงแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน

สำหรับวัตถุประสงค์สำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ การทำให้เกษตรกรมีความเท่าเทียมกันด้านสิทธิและการถือครองที่ดินและยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพ รายได้ของเกษตรกร เพื่อให้สามารถดำรงชีพในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินได้ โดยการนำที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนมาปฏิรูปที่ดิน จึงมีงานที่สำคัญอยู่ 3 ลักษณะ คืองานจัดที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่ซื้อจากเอกชนให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ งานพัฒนาขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน แหล่งน้ำ เตาที่จำเป็นในเขตปฏิรูปที่ดิน และงานพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกร

2) หนังสือแสดงสิทธิของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่จัดให้แก่สมาชิกนิคม ได้แก่ น.ค. 1 ซึ่งสามารถนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

3) หนังสือแสดงสิทธิของกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่จัดให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์ ได้แก่ กสน. 3 ซึ่งสามารถนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

4) หนังสือแสดงสิทธิของกรมที่ดินที่ออกเพื่อรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ ใบจอง (น.ส. 2) ซึ่งสามารถนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารออมสิน

(2) สิทธิในการเช่า

สิทธิในการเช่า ได้แก่ สิทธิตามสัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อที่ดินและอาคารในความดูแลของกรมธนารักษ์และการเคหะแห่งชาติ ที่กระจายอยู่ในภูมิภาคและในเขตกรุงเทพมหานคร รวมถึงสิทธิการเช่าที่ดินและอาคารในความดูแลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ซึ่งสามารถนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) และธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย

(3) หนังสืออนุญาตให้ใช้ที่สาธารณะ

หนังสืออนุญาตให้ใช้ที่สาธารณะ ได้แก่ ที่ดินสาธารณะ ส่วนใหญ่ที่อยู่ในความดูแลของกรุงเทพมหานครและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งสามารถนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกับธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)

(4) ทรัพย์สินทางปัญญา

ทรัพย์สินทางปัญญา ได้แก่ ทรัพย์สินทางปัญญาที่กฎหมายรองรับและได้จดทะเบียนสิทธิบัตร สิทธิบัตรและสิ่งประดิษฐ์อันเป็นทรัพย์สินทางปัญญา ทรัพย์สินทางปัญญาที่กฎหมายรองรับและไม่ได้บังคับจดทะเบียน เช่น ลิขสิทธิ์และทรัพย์สินทางปัญญาที่ไม่มีทั้งกฎหมาย และข้อบังคับให้จดทะเบียน คือ สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ทั้งนี้ กรมทรัพย์สินทางปัญญาอยู่ระหว่างการหาวิธีจดทะเบียนเพื่อสร้างมูลค่าสินทรัพย์ซึ่งสามารถนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกับบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (IFCT) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (SME Bank) และธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)

(5) เอกสารแสดงการซื้อเครื่องจักร

เอกสารแสดงการซื้อเครื่องจักร ได้แก่ เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์เครื่องจักรที่ได้จดทะเบียนไว้กับกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งสามารถนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกับ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (IFCT) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (SME Bank) และธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อุทิศ บริสุทธิศรี (2535) ได้ศึกษาโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน: ผล ปัญหา และอุปสรรค ผลการศึกษาพบว่า ประโยชน์ที่สำคัญของโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน คือ การเพิ่มรายได้ให้กับเจ้าของที่ดินในชนบท เนื่องจากเจ้าของที่ดินมีความมั่นคงในการถือครองในโฉนดที่ดินที่ออกโดยกรมที่ดินแล้ว จะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นแก่ตัวเจ้าของที่ดินในการที่จะพัฒนาที่ดินและเพิ่มผลผลิตของตนเอง ส่งผลถึงความเชื่อถือของธนาคารและสถาบันการเงินที่มีต่อเจ้าของที่ดินก็จะสูงขึ้นตามไปด้วย ซึ่งเป็นโอกาสที่เจ้าของที่ดินจะทำการกู้ยืมเงินมาลงทุนในการพัฒนาที่ดินตนเองได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ การมีโฉนดที่ดินยังช่วยลดกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินที่เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เจ้าของที่ดินจึงมีความกระตือรือร้นในการรับโฉนดที่ดินและให้ความสำคัญกับคุณค่าของโฉนดที่ดิน อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษายังคาดว่าอาจเกิดผลกระทบในด้านพฤติกรรมการตลาด คือ ราคาที่ดินของแปลงที่ได้รับโฉนดจะมีเพิ่มสูงขึ้น ธนาคารและสถาบันการเงินมีความเชื่อถือและให้การยอมรับมากขึ้น ทำให้มีโอกาที่จะเกิดการซื้อขายและเปลี่ยนมือมากขึ้นตาม ซึ่งอาจก่อให้เกิดการขาดแคลนที่ดินทำกินหรือการว่างงานขึ้นได้ในอนาคต

กาญจนา อินทรกำแหง (2540) ได้ทำการศึกษการสอบสวนเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่: กรณีมีการโต้แย้งสิทธิในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ผลการศึกษาพบว่า ในการสอบสวนกรณีมีการโต้แย้งสิทธิในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับใดที่ระบุไว้อย่างชัดเจน แต่จะให้อำนาจนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ เป็นผู้ที่มีอำนาจทำการสอบสวน แต่ในปัจจุบันมีการยกเลิกอำนาจนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2543) ดังนั้นในเรื่องการสอบสวนจึงมีแนวทางตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่มีรายละเอียดและวิธีการดำเนินการที่ให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติเป็นแนวทางที่ชัดเจน ทำให้ในการแก้ปัญหาไม่ไปในทิศทางเดียวกัน

จะเห็นว่ากรณีที่เจ้าของที่ดินไม่มีโฉนดที่ดิน อาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับการทับซ้อนของแนวเขตในการถือครองที่ดิน ซึ่งทำให้มีกรณีพิพาทหรือโต้แย้งสิทธิในการถือครองที่ดินได้ ดังนั้นจึงควรให้ความร่วมมือในการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินของกรมที่ดิน เพื่อความมั่นคงและความถูกต้องในการถือครองที่ดินต่อไป

วารินทร์ วงศ์หาญเขาว์และคณะ (2544) ได้ศึกษาการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด ผลการศึกษาพบว่า เจ้าของที่ดินต้องสูญเสียที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ในปัจจุบันเจ้าของที่ดินได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิต คือ จากการผลิตแบบดั้งเดิมมาเป็นการผลิตเพื่อขาย ทำให้เกิดความจำเป็นในการพึ่งพาเงินทุนเพิ่มขึ้น ทำให้มีการกู้ยืมเงินทั้งจากแหล่งเงินทุนทั้งในและนอกระบบเกิดขึ้น เพื่อนำมาใช้ในการผลิตและทำตามความต้องการของตลาด ในขณะที่การกู้ยืมซึ่งมีดอกเบี้ยเป็นต้นทุนของการผลิตที่มีราคาสูง และผลผลิตที่ได้มีราคาต่ำจนไม่สามารถทำกำไรได้ ทำให้เกิดเป็นปัญหาความยากจนหมุนเวียนกันไปอย่างไม่จบสิ้น

ชัยวัฒน์ เหลืองเมฆา (2545) ได้ศึกษาปัญหาการแปลงสินทรัพย์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้เป็นทุน ผลการศึกษาพบว่า การแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร เพื่อนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีกว่าเดิม สถาบันการเงินที่จะต้องให้ความช่วยเหลือประชาชนในฐานะเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญ เนื่องจากรูปแบบการผลิตของเกษตรกรเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมเพื่อการบริโภค การยังชีพมาเป็นการผลิตหรือการแปรรูปเพื่อขาย ต้องอาศัยเครื่องมือ อุปกรณ์ หรือเทคโนโลยีทางเกษตรสมัยใหม่ จำเป็นต้องพึ่งพาทุนจากภายนอก ทั้งในและนอกระบบ การแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนจะช่วยให้เกษตรกรหลุดพ้นภาระดอกเบี้ยที่สูงจากการกู้ยืมสินจากแหล่ง เงินทุนนอกระบบช่วยสร้างโอกาสให้เข้าถึงแหล่งเงินทุน เพื่อนำเงินที่ได้มาพัฒนาอาชีพ สร้างคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า และหลุดพ้นจากความยากจนได้อย่างถาวร

2.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา

การเร่งรัดออกโฉนดที่ดินตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

1. การออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจ

- การออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจทั้งตำบล ตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ
- การออกโฉนดที่ดินโดยการเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 ตี

2. การออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย

- การออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 59
- การออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ



ผลที่ได้จากการเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน

1. ผลทางด้านเศรษฐกิจ

- การนำโฉนดที่ดินไปเป็นหลักค้ำประกันเงินกู้
- การใช้เงิน
- การเพิ่มรายได้
- การพัฒนาอาชีพ

2. ผลทางด้านสังคม

- คุณภาพชีวิต
- ความเป็นอยู่
- ความสัมพันธ์ภายในครอบครัว

ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา