

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษางานวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงปัญหาและความต้องการอบรมเรื่องกฎหมายเกษตรด้านที่ดินของเกษตรกรใน อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ทำวิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

1. ประวัติและข้อมูลพื้นฐานอำเภอสันป่าตอง
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ
3. ความหมายของที่ดินและสิทธิในที่ดิน
4. แนวคิดและประโยชน์การฝึกอบรม
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ประวัติและข้อมูลพื้นฐานอำเภอสันป่าตอง

ประวัติอำเภอสันป่าตอง

อำเภอสันป่าตองได้รับการยกฐานะเป็นอำเภอเมื่อปี พ.ศ.2495 เดิมเป็นเขตการปกครองของสองอำเภอคืออำเภอแม่วาง และอำเภอบ้านแม มีที่ว่าการอำเภอตั้งอยู่ที่บ้านกาด ต่อมาเมื่อปีพ.ศ. 2477 กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศยุบอำเภอแม่วางและอำเภอบ้านแม รวมเป็นอันเดียวกันให้ชื่อว่า “อำเภอบ้านแม” โดยมีที่ว่าการอำเภอตั้งอยู่ที่บ้านเปียง หมู่ที่ 13 ตำบลบ้านแม ต่อมาวันที่ 4 มิถุนายน 2482 มีการย้ายที่ว่าการอำเภอมาอยู่ที่บ้านสันป่าตอง หมู่ที่ 10 ตำบลยุหว่า และได้เปลี่ยนชื่อเป็นอำเภอสันป่าตองมาจนถึงทุกวันนี้ เดิมมีเขตการปกครอง 14 ตำบล (รวมตำบลหารแก้ว และตำบลหนองตอง ของอำเภอหางดงซึ่งเดิมขึ้นอยู่กับอำเภอสันป่าตอง และแยกไปเมื่อปี พ.ศ.2489)

ที่ตั้ง

อำเภอสันป่าตอง ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของจังหวัดเชียงใหม่ ห่างจากตัวเมืองเชียงใหม่ 22 กิโลเมตร ตามทางหลวงหมายเลข 108 ห่างจากกรุงเทพมหานคร 770 กิโลเมตร

พื้นที่

มีเนื้อที่ทั้งหมด 178.18 กิโลเมตร หรือประมาณ 111,367.50 ไร่ เป็นพื้นที่ทำเกษตร 50,314 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 45.18 เป็นพื้นที่ราบร้อยละ 76.18 พื้นที่ภูเขาร้อยละ 10.33 และพื้นน้ำร้อยละ 13.49

อาณาเขตติดต่อ

ทิศเหนือ	ติดต่อ	อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่
ทิศใต้	ติดต่อ	กิ่งอำเภอคอกยหล่อ(อำเภอจอมทอง) จังหวัดเชียงใหม่
ทิศตะวันออก	ติดต่อ	อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ และอำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน
ทิศตะวันตก	ติดต่อ	อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่

ลักษณะภูมิประเทศ

สภาพพื้นที่โดยทั่วไปของอำเภอสันป่าตอง เป็นที่ราบลุ่มเหมาะแก่การเกษตร มีพื้นที่เป็นภูเขาและป่าไม้เพียงเล็กน้อย ประมาณร้อยละ 10 ของพื้นที่ทั้งหมด พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จะอยู่ในเขตตำบลสันกลางและตำบลน้ำบ่อหลวง โดยมีพื้นที่ดังนี้

พื้นที่ทั้งหมด	111,367.50 ไร่
- พื้นที่ราบ	84,838.50 ไร่ ร้อยละ 76.18
- ภูเขา	11,500.00 ไร่ ร้อยละ 10.33
- พื้นน้ำ	15,029.00 ไร่ ร้อยละ 13.49

ลักษณะภูมิอากาศ

ลักษณะทางภูมิอากาศเป็นแบบมรสุม มี 3 ฤดู คือ

1. ฤดูร้อน ช่วงระยะเวลาตั้งแต่เดือนมีนาคม ถึง พฤษภาคม อุณหภูมิเฉลี่ย 37 องศาเซลเซียส ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ย 21.8 มิลลิเมตร
2. ฤดูฝน ช่วงระยะเวลาตั้งแต่เดือนมิถุนายน ถึง ตุลาคม อุณหภูมิเฉลี่ย 28 องศาเซลเซียส ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ย 156.7 มิลลิเมตร
3. ฤดูหนาว ช่วงระยะเวลาตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ถึง กุมภาพันธ์ อุณหภูมิเฉลี่ย 22 องศาเซลเซียส ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ย 8.6 มิลลิเมตร

การปกครอง

- อำเภอสันป่าตอง มีทั้งหมด 11 ตำบล 120 หมู่บ้าน ดังนี้
1. ตำบลยู่หว่า มี 15 หมู่บ้าน
 2. ตำบลทุ่งต้อม มี 11 หมู่บ้าน
 3. ตำบลบ้านแม่ มี 13 หมู่บ้าน

4. ตำบลทุ่งสะโตก	มี 12 หมู่บ้าน
5. ตำบลน้ำบ่อหลวง	มี 11 หมู่บ้าน
6. ตำบลแม่ก้ำ	มี 14 หมู่บ้าน
7. ตำบลบ้านกลาง	มี 11 หมู่บ้าน
8. ตำบลมะขามหลวง	มี 9 หมู่บ้าน
9. ตำบลสันกลาง	มี 9 หมู่บ้าน
10. ตำบลมะขุนหวาน	มี 8 หมู่บ้าน
11. ตำบลท่าวังพร้าว	มี 7 หมู่บ้าน

พื้นที่เขตการปกครอง

เขตการปกครองแยกเป็น 2 เขต คือ เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเขตเทศบาลดังนี้

- เขตเทศบาลตำบล มีจำนวน 2 แห่ง คือ

1. เทศบาลตำบลสันป่าตองตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลยู่หว่า อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่
2. เทศบาลตำบลบ้านกลางตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลบ้านกลาง อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่

- เขตองค์การบริหารส่วนตำบล มีจำนวน 11 แห่ง คือ

1. องค์การบริหารส่วนตำบลยู่หว่า ตั้งอยู่หมู่ที่ 9 ต.ยู่หว่า
2. องค์การบริหารส่วนตำบลท่าวังพร้าว ตั้งอยู่หมู่ที่ 4 ต.ท่าวังพร้าว
3. องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งด้อม ตั้งอยู่หมู่ที่ 11 ต.ทุ่งด้อม
4. องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งสะโตก ตั้งอยู่หมู่ที่ 5 ต.ทุ่งสะโตก
5. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง ตั้งอยู่หมู่ที่ 8 ต.บ้านกลาง
6. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแม่ ตั้งอยู่หมู่ที่ 10 ต.บ้านแม่
7. องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ก้ำ ตั้งอยู่หมู่ที่ 4 ต.แม่ก้ำ
8. องค์การบริหารส่วนตำบลสันกลาง ตั้งอยู่หมู่ที่ 2 ต.สันกลาง
9. องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำบ่อหลวง ตั้งอยู่หมู่ที่ 2 ต.น้ำบ่อหลวง
10. องค์การบริหารส่วนตำบลมะขามหลวง ตั้งอยู่หมู่ที่ 2 ต.มะขามหลวง
11. องค์การบริหารส่วนตำบลมะขุนหวาน ตั้งอยู่หมู่ที่ 5 ต.มะขุนหวาน

ประชากร

ณ วันที่ 2 เดือน เมษายน พ.ศ.2552 มีจำนวน 75,877 คน เป็นชาย 28,376 คน หญิง 39,534 คน มีครัวเรือนเกษตรกร 8,457 ครัวเรือน

ศาสนา

ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธประมาณร้อยละ 99.50

แหล่งน้ำธรรมชาติ

แหล่งน้ำที่สำคัญๆ ได้แก่ แม่น้ำปิง แม่น้ำขาน แม่น้ำวาง

1. แม่น้ำปิง เป็นแม่น้ำสายหลักของจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีต้นน้ำอยู่อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ไหลผ่านอำเภอแม่แตง อำเภอพร้าว อำเภอสันทราย อำเภอเมืองเชียงใหม่ อำเภอหางดง อำเภอเมืองลำพูน จนมาถึงอำเภอสันป่าตอง ไหลไปรวมตัวกับแม่น้ำสายสำคัญต่างๆ เป็นแม่น้ำเจ้าพระยา จะมีปริมาณน้ำมากและไหลกัดเซาะตลิ่งอยู่เสมอ

2. แม่น้ำขาน มีต้นน้ำอยู่ในเขตพื้นที่อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ ไหลผ่านตำบลน้ำบ่อหลวง ตำบลบ้านแม ตำบลทุ่งสะโตก ตำบลบ้านกลาง อำเภอสันป่าตอง มาบรรจบกับแม่น้ำปิงที่ตำบลท่าวังพร้าวจัดเป็นแม่น้ำที่เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการเพาะปลูก

3. แม่น้ำวาง มีต้นน้ำอยู่ในพื้นที่ตำบลแม่วิน อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ ไหลผ่านอำเภอแม่วาง ตำบลทุ่งสะโตก มาบรรจบแม่น้ำขานที่ตำบลท่าวังพร้าว

4. หนองสระเรียม ตั้งอยู่หมู่ที่ 9 ตำบลยุหว่า พื้นที่เก็บน้ำ 150 ไร่ ความลึก ประมาณ 4 เมตร เก็บน้ำได้ประมาณ 1,000,000 ลบ.ม.

เศรษฐกิจ

ฐานเศรษฐกิจของประชาชน มีรายได้เฉลี่ยต่อหัว 43,753 บาท/ปี และรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 23,000 บาท/คน/ปี มี 223 ครัวเรือน

อาชีพหลัก : ได้แก่

1. ทำการเกษตร ประมาณ ร้อยละ 85
2. รับจ้าง ประมาณ ร้อยละ 10
3. ค้าขาย, รับราชการ ประมาณ ร้อยละ 5

พืชเศรษฐกิจ คือ ข้าว, ถั่ว, ถั่วเหลือง, กระเทียม, หอมใหญ่

สัตว์เศรษฐกิจ คือ ไก่, สุกร, โคเนื้อ, โคนม

2.2 ความหมายของที่ดินและสิทธิในที่ดิน

มาตรา 1 บัญญัติว่า “ในประมวลกฎหมายนี้”

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

“สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย...”

“ที่ดิน” ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ ที่ชายทะเลด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินแตกต่างกับคำว่าที่ดินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139 ที่หมายความถึงพื้นที่ดินทั่วไปเท่านั้น และนอกจากนั้นที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินยังให้หมายความรวมถึง ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ และทะเลสาบด้วย เนื่องจากโดยธรรมชาติแล้วมีโอกาสที่จะตั้งเงินเป็นพื้นดินได้ แต่ไม่หมายความรวมถึงแม่น้ำและมหาสมุทร ซึ่งโดยธรรมชาติแล้วมีโอกาสที่จะตั้งเงินเป็นพื้นดินได้ยาก

“สิทธิในที่ดิน” ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่ากรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

ดังนั้น สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงมี 2 ประเภท ได้แก่

1. กรรมสิทธิ์

คำว่า “กรรมสิทธิ์” ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้คำนิยามไว้ แต่ก็ถือกันว่ากรรมสิทธิ์นั้นเป็นทรัพย์สินชนิดหนึ่ง กล่าวคือเป็นสิทธิที่มีเหนือตัวทรัพย์สิน ที่กฎหมายคุ้มครองและรับรองให้นักกฎหมายส่วนใหญ่จะกล่าวว่า กรรมสิทธิ์หมายถึงสิทธิในการแสดงความเป็นเจ้าของ ซึ่งเป็นสิทธิที่สมบูรณ์ที่สุดที่บุคคลจะพึงมีเหนือทรัพย์สิน จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจแห่งความเป็นเจ้าของที่เจ้าของสามารถใช้สอย จำหน่าย ได้ดอกออกผล ติดตามและเอาคืนจากผู้ที่ไม่มียุทธจะยึดถือไว้ ตลอดจนขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ตามบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1336 อย่างไรก็ตาม ผู้ที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ก็ไม้อาจที่จะใช้สิทธิดังกล่าวได้ตามอำเภอใจจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น แต่ต้องใช้สิทธินั้นภายใต้บังคับของกฎหมายด้วย

ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ จึงหมายถึง ที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน อันได้แก่ โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือโฉนดที่ดิน หรือ เป็นที่

บ้าน ที่สวน ตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 ที่ได้ครอบครองมาก่อนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 พ.ศ.2475 ใช้อย่างบังคับ

2. สิทธิครอบครอง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 บัญญัติว่า “บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง”

ดังนั้น สิทธิครอบครองจึงหมายถึง สิทธิในการยึดถือหรือครอบครองทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือหรือครอบครองเพื่อประโยชน์แห่งตน การที่จะวินิจฉัยว่าสิทธิครอบครองจะเกิดขึ้นได้อย่างไรนั้น ต้องวินิจฉัยตามเหตุการณ์ข้อเท็จจริงในกิริยายึดถือ อันเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาจะยึดถือเอาไว้เพื่อตน ประกอบกับสภาพของทรัพย์สินที่ยึดถือตามพฤติการณ์ในคดีเป็นเรื่องราว ไป (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 724/2476) หากบุคคลใดมีสิทธิครอบครองแล้วย่อมมีสิทธิปลดเปลื้องการครอบครองการครอบครองเพราะมีผู้สอดเข้ามาเกี่ยวข้องโดยมิชอบด้วยกฎหมายได้ ตามมาตรา 1374 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีสิทธิเรียกเอาการครอบครองคืนจากผู้ที่มาแย่งการครอบครองโดยมิชอบได้ภายในหนึ่งปีนับแต่เวลาถูกแย่งการครอบครองตามมาตรา 1375 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีสิทธิได้ดอกผลในทรัพย์สินที่ครอบครองอยู่โดยสุจริต ตามมาตรา 1376 ประกอบมาตรา 415 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตลอดจนมีสิทธิสละการครอบครองและโอนการครอบครองไปยังบุคคลอื่นตามมาตรา 1377 ถึงมาตรา 1380 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิครอบครองตามความหมายในคำนิยามของประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ต้องหมายความถึงสิทธิในการครอบครองที่ดินในลักษณะที่เป็นเจ้าของที่ดินด้วย ไม่ใช่ครอบครองในลักษณะที่เป็นเพียงผู้เช่า ผู้ทรงสิทธิเหนือพื้นดิน หรือทรงสิทธิอาศัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ที่ดินที่มีสิทธิครอบครองจึงหมายถึง ที่ดินที่ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ แต่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอย่างอื่น เช่น ที่ดินที่มีเพียงใบเหยียบย่ำ ตราจองที่เป็นใบอนุญาต ใบจองหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หนังสือแสดงการทำประโยชน์หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และยังรวมถึงที่ดินที่ราษฎรได้เข้าไปครอบครองโดยผลการซึ่งไม่มีหนังสือที่เป็นเอกสารสิทธิสำหรับที่ดินนั้นด้วย

หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน อาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภทดังนี้ คือ

1. หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ หมายถึง เอกสารที่ทางราชการออกให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินเพื่อรับรองว่าเป็นเจ้าของที่ดินนั้น ได้แก่ โฉนดที่ดิน ซึ่งหมายความว่าหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์

ที่ดิน และหมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” (ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) ดังนั้น หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงได้แก่ เอกสาร ดังต่อไปนี้

1.1 โฉนดที่ดิน ซึ่งออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน จนถึงปัจจุบันมี 6 แบบดังนี้ คือ

1) น.ส.4 ก ออกตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2510)

2) น.ส.4 ข ออกตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2510)

3) น.ส.4 ค ออกตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2510)

4) น.ส.4 ออกตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2510) และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 34 (พ.ศ.2529)

5) น.ส.4 ง ออกตามกฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ.2514) และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 34 (พ.ศ.2529)

6) น.ส.4 จ ออกตามกฎกระทรวงฉบับที่ 35 (พ.ศ.2529) และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2537 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2537 ซึ่งเป็นโฉนดแบบล่าสุดที่ใช้ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

1.2 โฉนดแผนที่ ซึ่งออกตามประกาศพระบรมราชโองการให้ออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่าและกรุงเทพ ร.ศ.120 และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451)

1.3 โฉนดตราจอง ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ.121 แล้วต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124 มีเฉพาะในเขตมณฑลพิษณุโลก (ในขณะนั้น) ได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดสุโขทัย จังหวัดอุตรดิตถ์ และจังหวัดพิจิตร

1.4 ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479

2. หนังสือแสดงสิทธิครอบครอง หมายถึงเอกสารที่ทางราชการออกให้แก่ผู้มีสิทธิเพื่อรับรองว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นโดยชอบ หากได้รับรองถึงความเป็นเจ้าของในดินนั้นไม่ เช่น

2.1 หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหมายความว่า หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ซึ่งมี 3 แบบ ตามข้อ 4

แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้แก่

1) น.ส.3 ก เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ

2) น.ส.3 ข เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน(ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528

3) น.ส.3 เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ตั้งอยู่ในท้องที่อื่น ซึ่งมีใช้ท้องที่ตามข้อ 1) และข้อ 2)

ส่วนแบบหมายเลข 3 เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกตามกฎกระทรวงเกษตรกรรม การ ออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 หรือออกตามข้อ 3 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ซึ่งในปัจจุบันไม่มีการออกแบบนี้แล้ว

2.2 ใบจอง ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่า หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว ซึ่งมี 2 แบบ ตามข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 43(พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้แก่

1) น.ส.2 เป็นใบจองที่ออกให้สำหรับที่ดินที่ตั้งอยู่ในท้องที่ซึ่งรัฐมนตรียังไม่ได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528

2) น.ส.2 ก เป็นใบจองที่ออกให้สำหรับที่ดินที่ตั้งอยู่ในท้องที่อื่นซึ่งมีใช้ท้องที่ตามข้อ 1)

ใบจองดังกล่าว จะออกให้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพแก่ราษฎรดังต่อไปนี้

1) ราษฎรที่ได้รับการจัดให้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ นอกจากที่ดินที่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐนำไปจัดตามกฎหมายอื่นแล้ว ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองโดยอธิปไตยที่ดินเป็นผู้มีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าว และได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด ตามมาตรา 27 และมาตรา 30 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2) ราษฎรที่ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินในเขตท้องที่ที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติยังมีได้ประกาศเขตสำรวจที่ดิน หรือที่ดินซึ่งสภาพเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย โดยได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดตามมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2.3) ใบไต่สวน ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่าหนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน และให้หมายความรวมถึงใบนำด้วย ซึ่งมีแบบคือ น.ส.5 โดยออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดิน ซึ่งนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดที่ดินของตนและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะสอบสวนถึงรายละเอียดเกี่ยวกับประวัติของที่ดิน เขตที่ดิน ชื่อและที่อยู่ของเจ้าของที่ดิน สภาพการทำประโยชน์ ภาระติดพันในที่ดินตลอดทั้งที่ดินข้างเคียงที่ติดต่อกันแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่จะจกรายละเอียดดังกล่าวไว้ในใบไต่สวนเพื่อเตรียมจะออกโฉนดที่ดินต่อไป

อย่างไรก็ตาม ใบไต่สวนหาใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ คงเป็นเพียงหนังสือแสดงสิทธิครอบครองเท่านั้นจนกว่าผู้ครอบครองจะได้มาซึ่งโฉนดที่ดินจึงจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว วรวิฒิ (2550)

นริศร (2550) ได้ศึกษา ถึงนโยบายของรัฐกับปัญหาที่ดินของเกษตรกร: กรณีศึกษาการแก้ไขปัญหาเกษตรกรที่จังหวัดสกลนคร โดยกล่าวถึงปัญหาจากการศึกษาของกรมที่ดิน, กองจัดที่ดิน, คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (2544) ทำให้ทราบการพิจารณาเรื่องการวางแผนนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดินหรือการพัฒนาที่ดิน ตามมาตรา 20(1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานอันสำคัญในการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศจากการศึกษาวิเคราะห์วิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานและใช้ทรัพยากรที่ดิน พอที่จะชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และที่คาดว่าจะเกิดในอนาคตสรุปได้ดังนี้

สภาพปัญหาทั่วไป

1. ขาดนโยบายหลักส่วนรวมและการวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของประเทศ แม้ว่ารัฐบาลจะได้มีการดำเนินงานเกี่ยวกับที่ดินมากก็ตาม แต่ก็ยังไม่ทันต่อเหตุการณ์ ส่วนใหญ่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นเรื่อยๆ ไปเท่านั้น

2. ปัญหาความต้องการที่ดินทำกินกับการเพิ่มขึ้นของประชากรในประเทศ การเพิ่มขึ้นของประชากรเป็นสาเหตุในการแบ่งแยกที่ดินทำกินของครอบครัว ก่อให้เกิดปัญหาไร้อินทินทำกิน การเช่าที่ดินทำกิน และการถือครองที่ดินมีขนาดเล็กกลง มีผลต่อรายได้ของประชาชนไม่เพียงพอเลี้ยงครอบครัวก่อนนี้สิน ส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศ

3. ที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบันมีคุณภาพต่ำ ขาดความอุดมสมบูรณ์ขาดการเอาใจใส่บำรุงปรับปรุงดิน เกิดการชะล้างพังทลายของหน้าดินสูง อันเป็นผลให้ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ
4. การใช้ที่ดินผิดประเภทไม่เหมาะสมและไม่ประหยัด ปัจจุบันมีการใช้ที่ดินผิดประเภท กล่าวคือ ดินที่มีความเหมาะสมการเกษตรถูกนำไปใช้สำหรับกิจกรรมอื่นๆ เช่น บ้านเรือน ถนนหนทางหรือเส้นทางคมนาคม หรือย่านอุตสาหกรรม และการใช้ที่ดินเพื่อการผลิตทางการเกษตร เป็นไปโดยมิได้คำนึงถึงความเหมาะสมตามสมรรถนะของที่ดิน ซึ่งจะทำให้ผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินไม่เต็มที่ นอกจากนี้ การใช้ที่ดินยังเป็นไปในลักษณะที่ไม่ประหยัด เนื่องจากเกษตรกรทั่วไปมักพยายามเพิ่มผลผลิตด้วยการขยายพื้นที่เพาะปลูกออกไปเรื่อยๆ ซึ่งนับว่าเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรโดยไม่สมควร
5. ปัญหาการถือครองและสิทธิในที่ดิน ยังมีเกษตรกรอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน เกษตรกรมิใช่น้อยต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินที่ใช้เป็นหลักประกันเงินกู้ นอกจากนี้ที่ดินของรัฐเองที่ยังไม่มีการรังวัดออกหนังสือสำคัญแสดงที่ตั้งอาณาเขตที่แน่นอนอีกเป็นจำนวนมาก จึงทำให้มีราษฎรบุกรุกเข้ายึดครอบครองทำกินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ง่าย
6. ปัญหาราษฎรบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งต่อประชากรและประเทศชาติโดยรวม ปัจจุบันประมาณว่าพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกเข้าไปทำกินเป็นจำนวน 30 ล้านไร่ ในพื้นที่นี้บางส่วนก็เหมาะต่อการเกษตรกรรมและบางส่วนก็ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรม
7. มีหลายหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน แต่ไม่มีหน่วยงานวางนโยบายที่มีอำนาจวางแผนการใช้ที่ดินอย่างแท้จริง ทำให้มีนโยบายขัดกัน มีการแก่งแย่งการใช้ที่ดิน และส่วนราชการต่างๆ จะมีนโยบายหรือแนวปฏิบัติเป็นของตนเอง ทำให้การบริหารงานเกี่ยวกับที่ดินไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการสับสนหรือไขว้เขวเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาล
8. ปัญหาการขาดข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินที่ละเอียด เทียบตรง และทันสมัย เพื่อใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ อ้างอิง ประกอบการตัดสินใจ
9. เกษตรกรส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในวิทยาการแผนใหม่ ยังยึดถือวิธีการผลิตแบบเก่าๆ ขึ้นอยู่กับดินฟ้าอากาศ
10. มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ผู้ใช้กฎหมายแต่ละฉบับอยู่ในหน่วยงานคนละหน่วยทำให้เกิดความซับซ้อนในการดำเนินงาน

แนวทางแก้ไข

1. วางแผนนโยบายและแผนการใช้ การจัด หรือการพัฒนาที่ดินของประเทศให้ชัดเจนและให้ทุกหน่วยงานถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด
2. ควรกำหนดพื้นที่ที่ควรรักษาไว้เป็นป่าไม้ให้แน่ชัด พร้อมกำหนดขอบเขตป่าและมีเครื่องแสดงขอบเขตที่แน่นอน ในส่วนราชการที่รับผิดชอบวางมาตรการรักษาป่าโดยเคร่งครัดมิให้มีการบุกรุกอีกต่อไป
3. ปรับปรุงการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยจัดให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่บริหารและเป็นผู้ประสานงาน
4. เร่งรัดการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ถือครองโดยชอบให้เสร็จทั่วประเทศโดยเร็ว และเร่งสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญแสดงที่ดั่ง อาณาเขตที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันทั่วประเทศ
5. จัดตั้งศูนย์ข้อมูลที่ดินของประเทศเพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินของประเทศทั้งหมดและความเคลื่อนไหวต่างๆ ที่เกี่ยวกับที่ดิน และจัดทำทะเบียนกรรมสิทธิ์ที่ดิน
6. เร่งรัดให้มีการปรับปรุงพัฒนาที่ดินเพื่อก่อประโยชน์ในการเร่งผลผลิตต่อไร่สูงขึ้น
7. พิจารณาศึกษากฎหมายที่ให้อำนาจเกี่ยวกับที่ดินของส่วนราชการต่างๆ นำมารวบรวมประมวลใช้ในหลักการและหลักเกณฑ์อันเดียวกันภายในขอบเขตที่จะนำมารวบรวมประมวลใช้ในหลักการและหลักเกณฑ์อันเดียวกันภายในขอบเขตที่จะกระทำได้

ปัญหาการจัดการที่ดิน

การจัดที่ดินเพื่อประชาชนเป็นกระบวนการหนึ่งของรัฐซึ่งกำหนดไว้ในนโยบายการพัฒนาประเทศ แต่การดำเนินงานของรัฐในด้านนี้ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากมีปัญหาหลายด้าน ซึ่งแยกปัญหาตามสภาพดังนี้ กรมที่ดิน กองจัดที่ดิน คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (2544)

1. ปัญหาทางกายภาพ หรือที่เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ มีดังนี้
 - 1.1 ข้อจำกัดด้านที่ดิน ไม่มีที่ดินเพียงพอสำหรับจัดให้แก่ประชาชน
 - 1.2 คุณภาพของดินไม่ดี ดินมีคุณภาพต่ำ ขาดความสมบูรณ์ ไม่เหมาะแก่การเกษตร เป็นที่สูงชัน แห้งแล้ง ปลูกพืชไม่ได้ ที่ดินที่จะจัดให้ขาดแหล่งน้ำสำหรับการดำรงชีพหรือสำหรับการกรกสิกรรม
 - 1.3 ที่ดินอยู่ห่างไกลความเจริญมากขึ้นไป และการคมนาคมไม่สะดวกประชาชนไม่สนใจเข้าทำประโยชน์

2. ปัญหาด้านการดำเนินการและความสามารถในการอื่นที่จะทำให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ มีดังนี้

2.1 ปัญหาด้านนโยบายของรัฐ

รัฐยังไม่ได้มีการกำหนดนโยบายหลักส่วนรวมเกี่ยวกับที่ดิน การบริหารที่ดินของรัฐขาดเอกภาพ ไม่มีความชัดเจนในนโยบายและแผนปฏิบัติการ การแก้ปัญหาของรัฐไม่ทันต่อเหตุการณ์ ส่วนใหญ่จะมีนโยบายมุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าหรือระยะสั้น ขาดการวางแผนหรือโครงการระยะยาว นโยบายมักเปลี่ยนแปลงไปตามความคิดของผู้บริหารในสมัยนั้นๆ ทำให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติและก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในหมู่ประชาชนผู้ได้รับการจัดที่ดิน

นโยบายของรัฐบางสมัยใช้การจัดที่ดินเป็นมาตรการแก้ปัญหาทางการเมือง การปกครอง และปัญหาทางสังคม ซึ่งไม่ตรงกับแนวทางและวัตถุประสงค์ของการจัดที่ดินและบริหารที่ดินในระยะยาว นโยบายพิเศษของรัฐบาลบางสมัยเน้นหนักให้ดำเนินการในขอบเขตของพื้นที่มากกว่าขีดความสามารถของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจะดำเนินการให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงได้ จึงมีการทุ่มเทกำลังคนและงบประมาณให้กระทบกระเทือนต่อโครงการอื่นๆ

2.2 ปัญหาด้านกฎหมาย

การจัดที่ดินของหน่วยงานต่างๆ ในปัจจุบัน ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับ และนอกจากนี้บางหน่วยงานดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีหรือเพียงคำสั่งของกระทรวงก็มี กฎหมายและเหตุแห่งอำนาจมีดังนี้

- 1) ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497
- 2) พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511
- 3) พ.ร.บ.จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517
- 4) พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518
- 5) มติคณะรัฐมนตรี
- 6) คำสั่งกระทรวงมหาดไทย

สืบเนื่องจากการมีกฎหมายฉบับ ทำให้เกิดภาพพจน์ส่วนรวมว่ามีข้อขัดแย้งกันทางด้านกฎหมาย แต่ตามข้อเท็จจริงแล้วกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์หลักเฉพาะเรื่อง และประกาศใช้ในวาระที่ต่างกันตามสภาพการณ์ในช่วงเวลานั้นๆ จึงอาจทำให้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเหล่านี้ไม่สอดคล้องและมีปัญหาในทางปฏิบัติ การดำเนินงานของหน่วยงานจัดที่ดินแต่ละหน่วยก็อาศัยกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่ง จึงเป็นข้อบังคับให้หน่วยงานจัดที่ดินมีลักษณะการดำเนินงานเป้าหมาย รูปแบบ และวิธีการของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกันออกไป

2.3 ปัญหาด้านหน่วยงานจัดที่ดินของรัฐ

สืบเนื่องมาจากปัญหาด้านกฎหมายที่มีกฎหมายหลายฉบับ และยังมีมติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งต่างๆ ให้อำนาจในการจัดที่ดินได้ ปัจจุบันหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินจึงมีหลายหน่วยงาน ต่างฝ่ายต่างปฏิบัติหน้าที่ไปตามที่กฎหมายบัญญัติหรือมีมติ หรือคำสั่งให้อำนาจไว้ ทำให้ขาดการประสานงานซึ่งกันและกัน และก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในกลุ่มประชาชนที่ได้รับบริการจัดที่ดินให้ เช่น ในเรื่องขนาดของที่ดิน (size farm of land) และนอกจากนี้หน่วยงานจัดที่ดินบางหน่วยจัดให้โดยให้ประชาชนไม่มีสิทธิในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานบางหน่วยงานให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดิน เช่น น.ส.3 หรือโฉนดที่ดิน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินของรัฐในปัจจุบันอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ หน่วยงานหลักมีหน้าที่จัดที่ดิน เป็นหน่วยงานหลักของหน่วยงานนั้นรวมทั้งมีกฎหมายรองรับ และอีกประการหนึ่งได้แก่ หน่วยงานรอง มีหน้าที่จัดที่ดินในพื้นที่และขอบเขตเฉพาะ โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี คำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือมติของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ รวมทั้งสิ้น 15 หน่วยงาน

การมีหน่วยงานทำหน้าที่จัดที่ดินหลายหน่วยงานและขาดการประสานงานมีผลทำให้การบริการแก่ประชาชนขาดประสิทธิภาพ

2.4 ปัญหาด้านงบประมาณและอัตรากำลัง (เจ้าหน้าที่)

สืบเนื่องมาจากการที่มีหน่วยงานปฏิบัติหลายหน่วยงาน ทำให้การจัดสรรงบประมาณด้านนี้กระจุกกระจาย ไม่เพียงพอกับความต้องการของหน่วยงานหลักในอันที่จะดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ หรือบางกรณีหน่วยงานรองได้รับมอบหมายให้ดำเนินการในพื้นที่เฉพาะมีงบประมาณสนับสนุนพร้อม แต่ขาดอุปกรณ์และอัตรากำลังหรืออาจจะกล่าวได้ว่า ได้รับมอบหมายภาระงานหนักจนเกินขีดความสามารถที่มีอยู่ จึงไม่สามารถจะดำเนินการให้มีประสิทธิภาพได้ และยังคงกระทบกระเทือนต่องบประมาณและอัตรากำลังของหน่วยงานหลักอีกด้วย นอกจากนี้หน่วยงานสนับสนุน เช่น สำนักงานงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ. ไม่สามารถประสานได้อย่างมีประสิทธิภาพบางหน่วยงานได้รับงบประมาณแต่ไม่ได้รับอัตรากำลัง หรือบางหน่วยงานได้รับอัตรากำลัง แต่ไม่มีงบประมาณ เป็นต้น

3. ปัญหาด้านอื่นๆ

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดที่ดินของรัฐนอกจากที่กล่าวตามข้อ 1. และข้อ 2. แล้วยังมีปัญหาหนักและยุ่งยากที่เป็นเหตุทำให้การดำเนินการจัดที่ดินไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายหรือโครงการที่กำหนดไว้ได้เช่นเดียวกัน คือ

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับตัวประชาชน ประชาชนของประเทศไทยเป็นจำนวนมากยังขาดความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับองค์กรและกลไกการดำเนินงานของรัฐ ความร่วมมือของประชาชนต่อ

รัฐยังมีไม่เต็มที่ เช่น ยังมีการบุกรุกถือครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเกี่ยวกับความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพยังขาดความรู้ด้านวิชาการ หรือหลักวิชาที่จะทำให้สามารถเพิ่มผลผลิตต่อหน่วยได้ ความต้องการที่ดินจึงมีมากอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

3.2 ปัญหาเรื่องผู้ก่อการร้าย ปัจจุบันรัฐมีโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในระดับพื้นที่ (พ.ม.พ.) ในโครงการนี้มีการจัดที่ดินเป็นโครงการร่วมด้วย และเนื่องจากพื้นที่ดำเนินการเหล่านี้อยู่ในเขตปฏิบัติการของผู้ก่อการร้าย ได้มีการคุกคาม ปลูกบั่น ยุ้ง ตลอดจนข่มขู่ไม่ให้ราษฎรให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่และขัดขวางการทำงานของเจ้าหน้าที่ บางท้องที่หากไม่มีโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงด้วย เมื่อจัดที่ดินให้แก่ราษฎรแล้ว ราษฎรถูกผู้ก่อการร้ายคุกคาม ต้องละทิ้งที่ดินที่ได้รับการจัดสรรให้ ทำให้เกิดภาวะแค้นรัฐอีก

3.3 ปัญหาเรื่องผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ ปัจจุบันประชากรมีสิทธิที่จะถือครองที่ดินอย่างเสรีและใช้ประโยชน์อย่างเสรี เป็นเหตุให้ผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีอำนาจทางการเงิน (นายทุน) อาศัยขั้นตอนของกฎหมายครอบครองหรือกว้านซื้อที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก ทำให้ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินไม่มีโอกาสมีที่ดินเป็นของตนเองได้ และบางครั้งยังมีการซื้อที่ดินซึ่งรัฐจัดสรรให้ประชาชนในรูปแบบต่างๆ เช่น นิคมฯ ทำให้ประชาชนเหล่านั้นต้องหาที่ดินอื่นอีกต่อไป ถ้าไม่มีที่ดินรัฐจัดให้ก็บุกรุกทำลายป่าต่อไปอีก เป็นต้น

2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความต้องการ

พจน (2530) ได้แบ่งระดับความต้องการของมนุษย์ตามลำดับของเราไว้ดังนี้

1. ความต้องการทางกายภาพ (Physiological Needs) คือความต้องการสิ่งจำเป็นพื้นฐานของชีวิต นับตั้งแต่ต้องการ อากาศ น้ำ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค การพักผ่อนนอนหลับ และต้องการสืบพันธุ์ให้ชีวิตคงอยู่ยืนยาวเป็นสำคัญ

2. ความต้องการความปลอดภัย (Safety Needs) ความต้องการการปกป้องคุ้มครองชีวิตให้มีความมั่นคงปลอดภัย ต้องการหลบหลีกอันตราย ความสับสนวุ่นวาย ความล้มเหลว ความไม่แน่นอน ต้องการพ้นจากโรคร้ายไข้เจ็บทั้งปวง ไม่อยากเจ็บป่วย ไม่อยากตาย อยากให้มีชีวิตอยู่ในสภาพมั่นคงปลอดภัย กลัวความไม่ปลอดภัย

3. ความต้องการทางสังคม (Social Needs) คือความต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ต้องการความรักความเห็นใจ ต้องการเป็นที่รักเป็นที่นิยมชมชอบของผู้อื่น ต้องการทำความดีกับคนอื่น ต้องการความทันสมัย อยากมีรสนิยมสูงแต่มีรายได้ต่ำ อยากเป็นหมู่เหล่าเป็นสังคม ไม่อยากอยู่โดดเดี่ยว กลัวถูกทอดทิ้ง

4. ความต้องการความภูมิใจ (Esteem Needs) คือความต้องการเป็นตัวของตัวเอง ต้องการพึ่งพาตนเอง ต้องการให้ผู้อื่นยอมรับ ต้องการได้รับการยกย่อง ต้องการได้รับเกียรติยศ ต้องการให้คนอื่นทำตาม อยากได้ความภูมิใจให้ตัวเอง ไม่อยากได้รับการดูถูกเหยียดหยาม กลัวคนอื่นไม่ยอมรับตน

5. ความต้องการสมปรารถนาในชีวิตของคน (Self Actualization) คือความต้องการ ในทุกสิ่งที่คุณปรารถนาที่คุณพึงมีพึงได้ เป็นความต้องการทางปรัชญาและจิตวิทยา เช่น ความต้องการความสำเร็จ ความก้าวหน้า ต้องการพัฒนาชีวิตในรูปแบบต่างๆ ให้คนมีพลัง มีอำนาจ มีความสมบูรณ์แข็งแรงเฉลียวฉลาด ต้องการมีความรู้ ความเข้าใจในชีวิตและโลก อยากสมปรารถนาทางความนึกคิด จิตใจ ร่างกายเกิดความสมบูรณ์ และสมคุณในชีวิตของคนกลัวความไม่สมปรารถนา กลัวความเสื่อม

โศภา (2521) กล่าวถึง ความต้องการที่สำคัญของมนุษย์ คือ

1. ความต้องการที่จะมีส่วนร่วม เกี่ยวข้อง สัมพันธ์กันและกัน
2. ความต้องการ ที่จะเป็นมนุษย์ที่มีความคิดสร้างสรรค์ มากกว่าที่จะเป็นสัตว์โลกธรรมดา
3. ความต้องการ ที่จะมีส่วนเกี่ยวพันกันระหว่างมนุษย์โลก เพื่อจะได้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของคนหนึ่งคนใด
4. ความต้องการที่จะมี ความอดทน เกี่ยวกับการยอมรับ และเข้าใจผู้อื่น

2.4 แนวคิดและประโยชน์การฝึกอบรม

กรมส่งเสริมการเกษตร (2532) ให้ความหมายการฝึกอบรมว่า “หมายถึง กระบวนการพัฒนาบุคคลให้ความรู้ ความสามารถ และทัศนคติ จนถึงระดับหนึ่งได้ภายในเวลาที่กำหนด”

สุรพล (2522) ให้ความเห็นว่า “การฝึกอบรมหมายถึง กระบวนการในอันที่จะทำให้เข้ารับการฝึกอบรม เกิดความรู้ ความเข้าใจทัศนคติ และความชำนาญเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จนกระทั่งผู้เข้ารับการฝึกอบรมเกิดการเรียนรู้ หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปตามวัตถุประสงค์ของการฝึกอบรมนั้นๆ”

โกวิท (2534) ได้ให้ความหมายของการฝึกอบรมว่า เป็นกระบวนการที่ทำให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมเกิดการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตามวัตถุประสงค์ของการฝึกอบรม ตลอดจนสามารถทำใหบุคคลากรในหน่วยงานนั้นๆ ทำงานทั้งในปัจจุบันและอนาคตมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

น้อย (2524) ได้อธิบายความหมายของการฝึกอบรมว่า เป็นกรรมวิธีที่จัดขึ้นในช่วงเวลาที่สั้นกว่าการให้การศึกษาตามปกติในโรงเรียน วิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัย มีวัตถุประสงค์ในการจัดเพื่อเสริมหรือเพิ่มพูนประสบการณ์ให้บุคลากร หน่วยงานต่างๆ ทั้งที่เตรียมตัวจะเข้าทำงานและกำลังปฏิบัติงานประจำอยู่แล้ว ให้มีสมรรถภาพเพิ่มขึ้น

ปรีดี (2535) ได้สรุปความหมายของความต้องการหรือความจำเป็นในการฝึกอบรม (Training Needs) ไว้ดังนี้ ความจำเป็นในการฝึกอบรมคือ การค้นหาปัญหาและข้อบกพร่องของมนุษย์ ถ้าสามารถทำให้เขาเหล่านั้นได้เรียนรู้ และสามารถพัฒนาตนเองให้เข้าใจถึงความสมบูรณ์พร้อมได้เพื่อใช้ในการวางแผนฝึกอบรม และพัฒนาให้มนุษย์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สุนิลา (2536) ได้กำหนดประเภทความต้องการฝึกอบรมไว้ 2 ประเภทดังนี้

1. ความต้องการฝึกอบรมของแต่ละบุคคล (Individual Needs) บุคคลอาจมองไม่เห็นความต้องการของตนเอง บางครั้ง เมื่อได้รับมอบหมายให้เข้ารับการฝึกอบรม ก็อาจต่อต้านและมองไม่เห็นคุณประโยชน์ที่จะได้รับ ซึ่งความต้องการของแต่ละบุคคลอาจเป็นความต้องการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องส่วนตัว หรือความต้องการที่เกี่ยวข้องกับงานที่ทำอยู่ และความต้องการฝึกอบรมของแต่ละบุคคลย่อมแตกต่างกัน ตามลักษณะงานที่ทำ และอาจขึ้นอยู่กับระดับการศึกษาของแต่ละบุคคลด้วย
2. ความต้องการในการฝึกอบรมขององค์การ (Organization Needs) เป็นความต้องการที่เกี่ยวข้องกับปัญหา หรือสถานการณ์ในองค์การหรือหน่วยงาน ซึ่งต้องการแก้ไขด้วยการฝึกอบรม และมักจะเป็นความต้องการที่ไม่ชัดเจน แต่ต้องดำเนินการค้นหาโดยพิจารณาจากปัญหาหรือสถานการณ์ ที่องค์การประสบอยู่หรือกำลังจะประสบ

เสาวลักษณ์ (2525) ได้รวบรวมประโยชน์ของการฝึกอบรมไว้ 6 ประการ คือ

1. ช่วยลดเวลาในการเรียนรู้ที่ทำให้ผลงานเป็นที่ยอมรับ
2. ปรับปรุงการปฏิบัติงานที่กำลังดำเนินอยู่
3. ก่อให้เกิดทัศนคติที่เหมาะสม
4. เป็นเครื่องมือช่วยในการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงาน
5. แก้ปัญหาเรื่องความต้องการกำลังคน
6. เป็นผลประโยชน์ต่อตัวพนักงาน

บุญศรีและทงศักดิ์ (2533) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการฝึกอบรมไว้ดังนี้

1. เพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน
2. เพิ่มผลผลิตของหน่วยงาน
3. ลดการควบคุมดูแลได้
4. สร้างความพอใจ (ขวัญกำลังใจ) ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่
5. เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลง

ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

6. ลดอุบัติเหตุในการปฏิบัติงาน
7. เพิ่มความมั่นคง และความยืดหยุ่นของหน่วยงาน
8. เป็นเครื่องมือในการกลั่นกรองเจ้าหน้าที่ใหม่
9. เตรียมเจ้าหน้าที่เพื่อเข้ารับตำแหน่งที่สูงขึ้น

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ดุสิต (2543) ได้ศึกษาเรื่อง โครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน : ผล ปัญหา และอุปสรรค ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอแม่เสด็จ จังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นการศึกษาถึงผลกระทบของการดำเนินโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศที่มีต่อเกษตรกรเจ้าของที่ดินในด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงในการถือครอง และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการฯ ทางด้านเศรษฐกิจ พบว่าเป็นแนวโน้มที่จะพัฒนาที่ดินของเกษตรกรให้สูงยิ่งขึ้นได้ในอนาคต เพราะสามารถนำไปค้ำประกันเงินกู้จากสถาบันการเงินได้สะดวกขึ้น ทางด้านความมั่นคงในการถือครองพบว่ากรณีพิพาทในที่ดินลดลงอย่างเห็นได้ชัด และเกษตรกรมีความกระตือรือร้นในการรับโฉนดที่ดินและทราบถึงคุณค่าของโฉนดที่ดิน สำหรับปัญหาและอุปสรรคจะเกิดจากด้านเทคนิคบางประการ เป็นเหตุให้เกิดความล่าช้า และรายละเอียดในเนื้อที่โฉนดที่ดินแตกต่างไปจากเดิม

อารุณ (2545) ได้ศึกษาถึงปัญหาการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ศึกษากรณี ในเขตป่าไม้และเขตปฏิรูปที่ดิน ผลการศึกษาพบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมีดังนี้

1. การนำส.ค.1 มาขอออกโฉนดที่ดิน สภาพปัญหาคือเนื้อที่จะได้มากกว่าเดิม ไม่ว่าจะข้างเคียงจะระบุว่าคิดป่า หรือที่รกร้างว่างเปล่าก็ตาม หากพิสูจน์ได้ว่าหลักฐานการถือครองไม่ยืนยันหรือถาวรวัตถุอื่นใด ยืนยันถึงการทำประโยชน์จริงก็ควรจะให้สิทธิแก่ผู้ครอบครองนำมาออกโฉนดได้ แต่หากผลพิสูจน์สอบสวนไม่ปรากฏหลักฐานดังกล่าวข้างต้น ถือว่าผู้ครอบครองแจ้งเท็จไว้

2. กรณีการครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ มิได้แจ้งการครอบครองตามหลักเกณฑ์ของการออกโฉนดที่ดิน โดยไม่มีหลักฐานการแจ้งการ ครอบครอง ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ควรจะให้สิทธิแก่ผู้ที่ได้ครอบครอง และทำประโยชน์จริง ไม่ว่าจะ เป็นไม้ยืนต้น อาคารบ้านเรือน หรือถาวรวัตถุอื่นใดที่ปรากฏให้เห็น อยู่

3. ปัญหาข้อกฎหมาย คือข้อกำหนดตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 พ.ศ.2537 ข้อ 10(3) ว่า ถ้า ปรากฏว่าที่ดินตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดิน จึงไม่ได้ยึด เขตป่าสงวนแห่งชาติฯ ลงในระหว่างรูปถ่ายทางอากาศ หรือกรณีเขตป่าแล้ว แต่ที่ดินที่ขอกออก โฉนดที่ดินมีอาณาเขตติดต่อกับป่า หรืออยู่ในเขตป่า ให้ผู้ว่าแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไป ตรวจสอบพิสูจน์ที่ดิน

4. การออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ ตามมาตรา 59 มาตรา 58 ทวิ แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินพ.ศ.2497 ให้ ถือว่าผู้ที่ได้ครอบครองที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) มีเจตนาละเมิดสิทธิการครอบครองและให้ที่ดินเป็นของรัฐ และรัฐสามารถนำที่ดินดังกล่าวไปจัด ให้แก่ราษฎรผู้ยากจนได้ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532 มาตรา 36 ทวิ ประเด็นดังกล่าวมีผลกระทบต่อราษฎรที่ซึ่งได้ครอบครองที่ดินมาก่อนประมวล กฎหมายที่ดินใช้บังคับ และก่อนที่จะได้มีการประกาศกำหนดเขตป่าไม้ถาวรและก่อนที่จะประกาศ กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ก็ไม่มีสิทธิที่จะนำที่ดินสำรวจได้ หรือทางพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถที่จะออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ขอได้

พิทยา (2540) ได้ศึกษาการดำเนินงานของสำนักงานที่ดินจังหวัดมหาสารคาม โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการดำเนินงาน ระดับปัญหา และสาเหตุของปัญหาในการดำเนินงานของ สำนักงานที่ดินจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่าปัญหาการดำเนินงานในภาพรวมของฝ่าย อำนาจการ ฝ่ายทะเบียน และฝ่ายรังวัด มีปัญหาในระดับปานกลาง และเมื่อจำแนกเป็นรายข้อ พบว่าปัญหาที่มีระดับมากที่สุดคือ ปัญหาด้านการวางแผนดำเนินงาน และแผนปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ งานนิติกรรมในการดำเนินงาน รับคำขอประเภททะเบียนสิทธิ และนิติกรรมด้านการ ขายและงานหนังสือสำคัญและทะเบียนสิทธิในด้านการดำเนินงานเกี่ยวกับมรดก สาเหตุของปัญหา ในการดำเนินงานคือ อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ขั้นตอนของระเบียบ กฎหมายมีมากเกินไป ในการดำเนินงานในแต่ละเรื่อง และประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจวิธีการปฏิบัติในการ ติดต่อขอรับบริการ